

何炳賢編

地方自治問題

上海北新書局印行

一九三〇年三月付排

地方自治問題

一九三〇年五月初版

每冊實價四角半

版權所有

編者 何炳賢

出版者 北新書局

總發行所 北新書局

上海四馬路中市

分發行所

開封新華北街
北平琉璃廠
南京花牌樓
廣州永漢北路
重慶天主堂街

北新書局

卷頭語

我寫這本小書——地方自治問題——的動機，大概可分兩種：

(1) 我認定中國之能夠達到平等自由，首先要完成民主的革命，「建樹」一個民主的國家。欲建樹一個民主的國家，首要培植民主勢力，欲養成民主的勢力，須從地方自治始。所以對於地方自治的各種問題，不可不有一個澈底的研究；

(2) 國人對於地方自治的意義，有許多的誤解和強解。索其原因，大抵歸咎於理論的缺乏。故在倡行地方自治的前夜，非闡明理論，不足以解釋悞會。

這本小書的組織，括分爲兩大段：第一段概論世界的地方自治，將英法德美諸國的地方制度，由歷史說到現在，並分別指出其最近的趨勢；第二段專論中國的地方自治，也是由歷史說到現在，並分別加以批評，最後才提出我個人對於地方自治的意見。

根據現在的國情，如要實行地方自治，我是主張以村自治爲起點的。所以我特自將自治村的組織原則，用村約方式草出，一併附在本書的最末，以供閱者的研究。

我寫這本小書的目的，志在引起一般人對於地方自治問題的興趣，不敢希望我的主張能够完全實行，縱使有點反響或政府有實行地方自治的動機，我也覺心滿意足。

最末，我還要向陳公博先生致不朽的謝意。他的不斷的指導和批評，增加這本小書的價值不少。同時我也要向李勵莊女史，李伯賢先生，甯子莊先生和葉公孝先生致謝，他們化了不少的時間和精力來校對這小書的原稿，減少了許多的錯誤，更令我激感而不敢或忘！

民國十九年四月一日 炳賢于香港。

地方自治問題目錄

卷頭語

第一段 世界地方自治的鳥瞰及其趨勢

一 英國的地方自治

1. 歷史的回溯

2. 工業革命對於地方自治的響影

3. 地方自治的轉機

4. 地方自治的組織和職權

5. 中央對於地方自治的監督

6. 蘇格蘭的地方自治

7. 愛爾蘭的地方自治

8. 最近的趨勢

9. 結論

10 附表

二 法國的地方自治……………三二

1. 歷史的回溯

2. 第一次革命對於地方自治的影響

3. 反動時期與拿破崙執政

4. 地方自治的組織和職權

5. 中央對於地方自治的監督

6. 最近的趨勢

7. 英法地方自治的比較

8. 附圖

三 德國的地方自治

.....

四五

1. 歷史的回溯

2. 一九一八年革命對於地方自治的影響

3. 地方自治的組織和職權

4. 中央對於地方自治的監督

5. 最近的趨勢

6. 結論

四 美國的地方自治 〇

1. 歷史的回溯

2. 地方自治的組織和職權

3. 中央對於地方自治的監督

4. 最近的趨勢

5. 結論

第二段 中國地方自治的鳥瞰及對於地方自治的

意見 八七

一 歷史的回溯 八七

二 地方自治的組織和職權 九二

三	現行村制的比較	一二
四	對於現行村制的批評	二三
五	對於地方自治的意見	二七
六	村約大綱	四三

介紹參考

地方自治問題

第一段 世界地方自治的鳥瞰及其趨勢

一 英國的地方自治

英國的地方自治，素來沒有整個的計劃，和整個的系統的。她的制度，淵源於歷史的進化，故垂至今日，仍是紊亂無章，苟非探本求源，很難得一個明確的認識。所以研究英國的地方自治，非從追溯遠史入手不可。

一 歷史的回溯

誰也知道，英國是一個很古的國家，她的政治制度，當然有很久遠的歷史。在撒克遜時代 Saxon Period，我們已知道有郡 Shire 邑 Hu red 鎮 T wanship 和城

市 Borough 來辦理地方自治。及至諾曼時代 Norman Period，因為封建勢力的增長，邑也取消了，鎮也被貴族割據，變成私有的領地了，原日的郡，也改變為縣 County 了，獨是原日的城市，不但可以保全，并且獲得自由而成立憲的獨立市。此外還產生一種新的自治教區 Parish，當初不過是宗教的結合，由教主和教徒共同組織，迨後漸漸發達，便負起地方自治的責任，而成為一種自治的單位。不久更因地位日益增進，而行使以往鎮的職權。只以辦理有方，民望所屬，因而傳播甚廣。故即目下美國新英倫 New England 的鎮的制度，亦發軔於當日。

在中世紀的末葉，中間經過三個時期——Tutor, Stuard And Hanoverian Period——英國的地方自治，已改由縣 County 市 Borough 和教區 Parish 辦理。縣的行政事務，是由國王委一裁判官 Justice Of Peace 處理，除原有職務外，還要負建築橋樑公路，維持秩序，和救濟窮乏的責任。城市則大都為限制自治團體 Civic Corporation 所操縱，雖市長和市議員是民選的，可是選民的資格，非團體裡

的人不能取得，自治也不過是得個虛名。教區的自治，有時雖爲教士和教徒所壟斷，但根本的政策和整個的設施，俱取決於區民大會 *Parish Meeting* 自治精神，雖不算充分發展，而處於專制的時代 (*Stuart*)，國王專政，國會不存，仍能投票選舉，開會決事，不可謂非英國民主政治的一線生機，所以拔士東 *Blackstone* 說：「英國今日的政治自由，完全歸功於地方自治」這句說話是很不錯的。

二 工業革命對於地方自治的影響

縣，市，教區的地方自治制度，一直行至十八世紀之末，及至十九世紀之初，英國工業革命開始，便發生變化。自從汽機發明，創立工廠制度之後，新的工業市也應運產生了，人口也加倍增進了。在那工業的中心，當然要有較好治安道路和清潔的需求，所以當時的民衆，羣向國會請願，注意辦理這幾種新政。牠的應付方法，不授改良之權於地方當局，而酌量工業的發達情形，將全國劃分爲改善區域。改善之責，由改善區域負之，不久即收到很大的效果。但是教區內之救卹事業，辦

理仍異常糊塗，以至怨聲載道。因此國會又創立救濟聯盟 *Poor Law Union*，由地方人民選舉監督 *Guardian* 處理一切卹貧事業。此種改善計劃，實爲十九世紀初期的英國地方自治的異彩，因此也可知英國的政治精神，在改進而不在革命。

三 地方自治的轉機

因爲工業日見發達，人口日見增多，社會較好設備的需求，不消說的也是與時俱進，當初改善區域仍可勉強應付，末後便覺捉襟見肘了。國會有見及此，遂於一八三五年頒布市政條例 *Municipal Corporation Act of 1835*，予市民以組織政府，選舉官吏及辦理自治的特權。後於一八八八年復通過內地政府條例 *Local Government Act of 1888* 一面固將縣政府改組，一面復將原日裁判官所行使的縣行政權，盡數移歸縣民所產生的縣議會。最末於一八九四年公布區域教區議會條例 *District & Parish Act of 1894* 將以前的特別區域爲公路，窰窰，清潔及改善等一概廢除，而從新樹立兩種區域：都市區域 *Urban District* 和農村區域 *Rural District*。

自經過大規模的改革，英國的地方自治制度，也爲一度變更的。辦理自治的地方，有縣，市，都市區域，農村區域，教區和救濟聯盟。整個的系統，大概先將全國劃分爲行政的縣，縣以內分爲都市及農村區域，——都市與農村區域之分別，以人口多寡爲判別，人口多的爲都市，少的爲農村——在此區域，再分而爲教區，集教區而成救濟聯盟。此外無論何處，凡獲得市憲的便可成立獨立市，除倫敦另有特別組織外，大的城市即稱爲縣市 County Borough，而行縣的行政職權。

● 上述的制度，除因適應環境的需求而修改外，至今仍奉行不息，且無絕大的變遷，可知一八三五，一八八八，一八九四年的條例，不但是英國地方自治的轉機，實亦英國民主政治的基礎。所以研究英國地方自治的，不要遺忘一八三五，一八八八，和一八九四年。

四 地方自治的組織和職權

A 縣。英國的縣分兩種，一種是歷史的縣，一種是行政的縣。

歷史的縣，發源於撒克遜時代的郡，其境界至今仍保留。自一八八八年地方政
府條例頒布後，已失却縣的行政職權，其作用只是：（1）用以爲選舉國會議員的單
位，（2）用以爲司法行政的區域，（3）用以爲訓練民團的根據。故每縣雖有一知
事，Lord Lieutenant 1 執行官 Sheriff，但是只有官職而無實責，實際上全不
負行政的責任。此種有名無實的歷史縣，本可根本掃除，不過英國人的性情，是最
富於保存國粹，所以仍然保留做個古董陳列。

行政的縣是一個法人，也是一八八八年地方政府條例的產品。牠的治的機關，
是一個縣議會，縣議會當然是縣選民所產生，由縣議員，縣元老和縣主席一人所組
織。

縣議員是由縣選民直接所選出，且規定在縣內所劃分的每一處選舉區域，選出
一人。選民資格的限制，以前當然是根據從前的法令，現在則根據一九一八年頒布
的選舉法。即男子年在二十一歲，已婚女子年在三十歲，居於所在地而有財產者。

議員任期三年，名額以縣的人口多寡而定。大概元老額數，等於議員之六分之一，且不限於議員，亦可在議員之外選出。元老的任期爲六年，但每三年蛻退一半。議員與元老，同出席於縣議會，且有同等的投票權。主席的產生，是由議員與元老共同選出。雖主席的人選，多數在議會中選擇，惟亦無不准推選外界的條文。

縣議會每年開會四次，其職權是很廣大的。主要工作，是監督農村區域的議會。對於修築橋路，維持治安，教育養老及一切地方政府應有的工作，也要負完全的責任。經費的支出，自然是靠着縣的稅收，而縣於一定制度之內，有權徵稅。

此外還有一點要注意的。我們知道縣議會是縣行政的最高機關，但是行政的工作，不是由縣議會自負，乃係由縣議會所指定的委員會分担，如教育有教育委員會，工務有工務委員會。但這些委員會，也不過是名器，實際的行政，是在各種專家的手裡，故亦可稱爲專家的政治。

B 農村區域

在一八九四年以前，無所謂農村區域，自一八九四年頒行區域教區議會條例後，才產生農村區域。農村區域是在行政縣裡集合農村教區而成。每一個區域，有一個由區選民所產生的議會。議會的職權，專注意於清潔，食水及衛生，對於衛生尤為重視。此外還要負責修築支路，發給牌照及其他零雜事務。英國的農村區域，大概與美國西中部的城鎮相同。

C 都市區域

都市區域，也是一八九四年條例的產品。在無論那一個行政縣裡，凡遇着人口稠密的地方，縣議會即可決議改為都市區域。在每一個都市區域，有一個區選民直接產生的議會，區議員在境內的教區選出，至少每區選出一個。議會內不分元老，只舉出一個主席。主席的人選，亦不限於議員。議會的權力，比之農村區域的較為廣大，除負修築支路，公共清潔，公共衛生及發給牌照外，還要負限制住屋的任務。