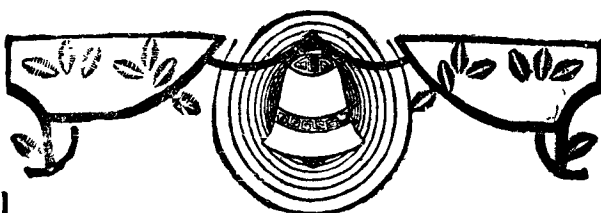


劉 劉
迺 迺
誠 誠
編 主
著 編

各國地方政治制度

英吉利篇

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十二年五月渝初版
中華民國三十五年十一月滬一版

各國地方政治制度——英吉利篇

全一冊 定價國幣五元

(外埠酌加運費應費)

主編者	劉迺誠
編著者	劉迺誠
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

(1623)

總序

吾國自實施全面抗戰，以迄於今，先後已踰五載。黨國領袖鑒於政府領導人民之順利，人民擁護政府之熱烈，益知抗戰之時期愈久，建國之要求益迫，是抗戰建國，不容偏廢，而須同時並進也。或者曰：際此危急存亡之秋，而空言建國，如不失之迂闊，亦必無補於時艱。殊不知抗戰建國，雖爲兩種性質不同的設施，而處此全面戰爭逐漸演入決定階段之會，抗戰固爲保障民族之生存，建國即可協助抗戰之成功，其義甚明，毋待詳解。

雖建國之道，經緯萬端，欲求其運行順利，並能福國利民，首須由中樞擬定整個計畫，然後由地方分別努力執行；換言之，中央領導於上，地方實施於下。至於計畫之制定，欲其確能應合國家之需要，自非精審籌畫不爲功。此項工作雖甚重要，究無重大困難可言。而於制定之後，欲期其依一定目標，普遍實施，則非漫無地方自治經驗之地方機構所能勝任，亦非短期間內所能奏效，故地方自治之提倡，顯爲刻不容緩之事實。黨政領袖於此際實施此項政策，其義意至爲重大。是欲於建國之前，先植其基，基礎一立，國本以固，其他種種，事半功倍矣。

黨國領袖計畫決定之後，旋即委令正中書局，編印各國地方自治制度上之文稿，時在二十八年三月。正中書局於奉令後，開始徵求主編人員，並由多方接洽，惟人選一變再變，歷久未能着手，延及最近，始兩囑迺誠主編，並請代約合編人。固辭不獲，始試爲之，此去歲春季事也。旋復因人事演變，至夏季始能着手，秋初繳出一部分稿件。距原時期，已隔二年之久。

值此抗戰時期，接洽合編事困難滋多，想爲國人所洞知。現今交通頗不靈便，長途接洽動輒拖延甚久。接洽成功矣，未必能準期繳稿，文稿繳到矣，未必能按期付印；文稿交付印刷矣，亦未可按期出版。讀者不能罪主編，主編不能責書局，書局與主編均已竭盡其棉薄，供應此精神上之食糧，在抗戰五年以後之今日，文化工作尙能照常播種，而在後此復興地方之青黃不接之時間內，其收穫或較吾人所估計者爲大，果如是，則書局與主編可告無罪矣。

依最初編述計畫，係欲敘述歐美主要國家之地方政治制度，以三十萬言爲限，並欲合編一卷。後徵稿結果，英法兩國已及二十萬言，爲求其相當完備起見，各該文稿既不能分別縮短，則整篇篇幅自須大行擴充。又英法兩國文稿已繳到一年，而其他各國，或則編述尙未完畢，或則仍在擬議接洽之中。是合編一冊，在時間及篇幅上，均不可能，其勢不得不分冊印行矣。茲當交付印刷之際，正中編審部函令撰一總序，冠諸本書各冊之首。茲特補述其原委，使讀者可以了解編印之始末。至於地方自治之重要，各卷多曾論及，本文似無贅述之必要矣。

導言

編者在歐戰時期，首先涉足者爲英國，其地方自治之設施，頗能引起個人之注意。個人對於各國地方政府之研究，實於此時此地開其端緒。

編者留歐時期較久，除在英德法三國各作相當時期之研究，各作相當廣漠的考察外，先後復曾研究其他國家之地方政治，研究愈久，而興味愈濃，並益能感覺其重要。

地方政治之重要，固盡人皆知，而毋待申述。蓋地方政府爲中央機構之基石，地方如能走入軌道，並能多所改進，則國家基礎穩固，而不受動搖與摧毀；地方政治更必能影響國家政治，使中央政府之一切措施，易於發生功效。此爲德政治家斯坦因氏（Stein）改革地方政治主要目的之一，而在吾國今日，抗戰與建國並重之時，政治領袖思欲積極改革地方，復興之基，已肇於此矣。

編者於返國後，擔任各國政府與政治一門功課，先後已及十年。關於英、美、法、德、義、蘇、瑞士等國政府，除討論其中央機構外，並及其地方組織，更研究各該國中央政府與地方政府兩間之關係。而在已出版的比較政治制度上中兩卷內（中卷分裝爲三冊），地方政府雖從略，而所佔篇幅，總計仍在二百頁左右，約爲十餘萬字。又在「比較市政學」內，即以英法德美四國之市制言（地方政府之一部分），亦需十五萬字之多，地方機構之複雜，於斯可見。

去歲辱承正中書局委託，主編歐美各國地方政治制度。當以此項工作與責任過嫌艱鉅，非一人之力所能及。而在抗戰時期，一般所稱文化份子，在物質與精神雙方，所受痛苦與刺激，至爲重大，

不易覺得合編之人。因即去函辭謝，而辭不獲已，乃不得不勉力爲之。此後如能獲得他人之協助，仍當分工，以速其成。

當然，在抗戰已入最後階段之時，個人在物質精神及環境方面，迥異常時。於米珠薪桂之會，在家庭經濟上，自買米買菜，以至灑掃洗衣等項神聖工作，文化人已不能袖手旁觀。以著述言，自起草以至謄寫，一切工作均須自身承擔，進程因而大行延緩。回想故鄉陷淪已及四載，敵人又將作最後一息的困獸之鬪，而國際局勢亦復急轉突變，神經系統之興奮、緊張、疲乏，交相輪迴。在心境不安勞役襲迫之狀況下，執筆每爲事牽，爲文動受煩擾，非具有最大決心，著作不能開端，既開端矣，未必能成篇，既成篇矣，未必能完卷，此爲事勢所必然，而非張大其詞者可比。又在抗戰將入最後決定階段，城居有轟炸之可畏，鄉居有穿窬之可慮，跋涉有滅頂之堪虞，草舍不堪風雨之侵襲，此固爲被侵略國家人民之厄運，亦爲全世界人類之浩劫歟？

委託合同接洽甫畢，編者隨即準備編述計畫。不料內子突患重病，留住醫院在一月以上。內地醫院技術與設備均極簡陋，一誤於藥，再誤於醫，而終致不起。離亂之中，遭此大變，慘痛之切，莫可言宣。茲特補述於此，非敢爲死者鳴冤，聊以誌生者之哀思而已，讀者幸恕其旁及。

在抗戰時期，材料搜集至爲困難，新材料尤不可得；且因時限關係，亦不能多事搜羅。編者爰即選定哈特氏所著「英吉利地方政府與行政一書」，據爲藍本，其精當正實者，加以譯述，其瑣碎冗複者，予以捨棄；此外並變更其編置，更復加入其他書籍之一部分論點，使其確能應合吾人之需要。

上述書籍於一九三四年出版，係在一九三三年地方政府案通過之後，經過此次整理，英吉利地方

政治制度已有固定系統，不若前此之紛亂，最近亦不致有重大變更，於此時編述，顯甚適當。

編者於編述此部分時，關於地方財政，曾送請劉秉麟先生指正，劉先生於百忙之中，竟能批閱一過，並曾多所指正，至深感謝。惟書中一切意見與錯誤，均由編者自身負責，願國人不以其鄙陋，進而教之，則幸甚矣。

編者於嘉定柿子灣 民三十年七月二十七日

(註1) W. E. & W. O. Hart, *An Introduction to the Law of Local Government and Administration*. 1934.

目次

第一篇 英吉利地方政治制度	………	一
---------------	-----	---

導言

第一章 英吉利地方政制之沿革	………	一
----------------	-----	---

第一節 中世紀

第二節 都鐸時代

第三節 十八世紀

第四節 十九世紀之改革

第五節 地方政制之簡單化

第二章 各級地方政府	………	二四
------------	-----	----

第一節 教區

第二節 道以下之區域（城區與鄉區）

第三節 行政道

第四節 普通市

第五節 首都

第三章 區域之變更 …… 四八

第一節 普通市之建立

第二節 道

第三節 道市

第四節 市區（普通市）

第五節 城區與鄉區

第六節 教區

第七節 區域變更上之連帶問題

第四章 地方代表制度 …… 二六

第一節 地方選舉權

第二節 當選資格與無資格

第三節 地方政府選舉之辦理

第四節 地方選舉糾紛之解決辦法

第五章 地方政府之實際運行 …… 八二

第一節 地方議員

第二節 地方官吏

第三節 地方行政實施之進展

第四節	委員會制度	
第五節	議會與委員會之關係	
第六章	地方政府之財政	九七
第一節	財產上之收入	
第二節	地方捐	
第三節	中央協款	
第四節	借款	
第五節	地方經費之保障與地方賬目之審計	
第七章	地方政府之普通權力	一三一
第一節	一九三三年議案所授予之普通權力	
第二節	地方法	
第八章	司法	一四六

第二篇 中央政府對於地方政府之管理 …… 一五七

導言

第一章 立法管理之必要 …… 一六〇

第一節 地方政府之法團地位

第二節 普通法團與制定法法團

第三節 普通市法團

第二章 立法管理（權力之獲得） …… 一六八

第一節 普通議案

第二節 地方議案

第三節 條款議案

第四節 臨時命令

第三章 委託立法 …… 一八四

第一節 採用委託立法之原因

第二節 委託立法之特點及其實際弊端

第三節 司法審閱之排除

第四節 改革上之建議

第四章	中央行政管理	……	一九五
第一節	英吉利行政管理之進展	……	
第二節	對於救貧法之中央行政管理	……	
第三節	對於他種事業之中央行政管理	……	
第四節	對於地方財政上之中央管理	……	
第五節	對於地方政府曠職上之制裁	……	
第五章	對於地方政府之司法管理	……	二二六
第一節	司法管理之方法	……	
第二節	行政法	……	
第三節	地方機關在訴訟中之地位	……	

第一編 英吉利地方政治制度

第一章 英吉利地方政制之沿革

自羅馬征服以至最近，英吉利地方政制史顯可分爲五個斷代，各時代之地方政府，在組織上各各具有顯著特點。因此，英吉利地方政府史似爲制度史，而不爲效用史。時至今日，讀者如欲稽考地方政府之權責，則可研究地方政府本身，而不必專事注意地方政府所舉辦之事業。

第一節 中世紀 (Medieval Period)

(一) 道政府組織 在中世紀時期，英吉利人民大抵業農，純粹工業城市較少，且亦較小。人口既屬散居，近代城市所發現之問題，自不存在，因此，廣漫式的 (Extensive) 地方政府乃爲必要。是時也，英吉利劃分爲道，各道設有執行吏 (Sheriff)，由王權所委派，賦有職權甚大，美特蘭德於所著英國憲政史一書中 (註一)，諭之爲省總督。不過，執行吏雖爲王權之代表，究無專斷的權力。各道受道署 (County Court) 之管理，道署由道內自由人所組織。又道署雖亦享有一部分司法職權，而非純爲司法機關，在當時則係代表一種政府會議 (Governmental assembly) (註二)。實際，道署以

執行吏爲首長，可稱爲道內地方政府，雖以後依其所主辦之事務及其所採取之程序書，有被視爲司法機關之趨勢。

道分爲百家邑 (Hundred)，各邑設有邑署 (Hundred Court)，由全邑自由人所組織，以副執行吏 (Bailiff) 爲主席，副執行吏由執行吏所委派，以爲本人之代表。執行吏之管理百家邑，出之以巡行方式 (Tourn)，以檢察資格，兩度出席邑署，檢閱邑署之運行，並可行使微小警察權，是即施行十家互保制 (Frankpledge)。此制爲一種古舊的警察方式，一切男丁均須組爲十人團 (Tithings)，團員連帶負責，一人犯法，九人連坐。十家互保制之舉行，在檢查各團是否足額，各男丁曾否參加一團，任何團員如有違法行爲，則加以處罰。

百家邑之下則爲村 (Vill or Township)，村爲地方政府之基本單位，未設有民衆會議。實際，各村通常與其他兩種區域相符合，如封建之采地與教堂之教區，此二者曾先後擔任地方政府機關。在中世紀，采地爲村內之地方政府機關，因采署 (Manorial Court) 既經整治農制度，極易擴張其權力於地方政府之範圍內；加以貧乏王侯任意售賣王室特權於封建地主，致使采署亦能在村內或采地上舉行互保制之檢閱，並拒絕執行吏之巡行，采署於辦理此項事件時，則稱爲裁判所 (Court leet)；又采署委派村內之代表，稱爲司事 (Reeve)；又委派地方之唯一合法官吏，稱爲警察 (Constable)。(註二)。

(二) 市區 (Boroughs) 市區立於道組織之外，其立法地位純以欽頒市憲 (Royal Charter) 爲根據，因此各市區之地位不同，其權位之高低，以市憲所載爲範圍，而市憲之獲得，則以捐納數額之

多。及王侯恩寵之厚薄爲轉移。廣義言之，市區不啻爲特別道（Extra County），立於封建制度之外，不過，各市區排除執行吏與封建地主之羈絆，其程度殊不一致。市區往往不受地方法院之管理，而自行設立法院，自行推選法官。又市區大抵自行征收其租稅，自行呈獻捐納於王室，不受執行吏之統轄。以國會代表言，各市區自成爲一選區，與道完全分開，此種事實以後竟使王室成立多數市區，市區變爲不公開的公團（Close Corporate Bodies），壟斷推選出席國會之代表，並排斥一般市民，使不能參與地方政府。

（三）中央管理 以上爲中世紀之英吉利地方政府，茲求其完備一見，特補述當時中央管理之方式。（A）在當時與後代大致相同，全國之普通法律，其地位至高無上，此處所稱普通法律，係指王室法院所擬定，或國會所通過之法律而言。（B）行政視察制度之實施，使中央政府可以了解地方官吏和地方機關之活動，並能校正或處罰其不適當的或違法的活動，凡此係由在巡行中之清平吏所負責，對於全部地方政府，頗能加以有效的視察和管理，有時則亦爲慘酷壓迫之工具，而爲人民所怨恨。至愛德華三世（Edward III）主政時期，此項巡行裁判制度終不免於廢除。（註四）

中世紀制度之衰落 中世紀之地方政府，雖由道、百家邑、和地主公署組織之，至此階段之末期，其他機關則隨之產生，中世紀至都鐸時代之地方系統之過渡時期，業已開始，其最要者則爲清平吏之興起。當然，清平吏之任用，雖足以促成執行吏及其所代表制度之衰落，而此項衰落之發生，則尚有其他因素在焉：（一）遠在一一九四年，驗屍官之職位，已行設置，由道公署推選，藉以限制執行吏。（二）國王既然委派清平吏，致使地方法院在司法上之重要大形降落，並影響其在行政事宜上

之活動。(三)執行吏既遭受人民反對，在十五世紀中，竟變為任期一年之官吏。(註五)

清平吏 (Justices of the Peace) 遠在愛德華三世任內，法例規定各道應設和平護衛使 (Counsellors of the peace)。至一三六〇年，更得有審判刑事案件之權，此類官吏以後即變為清平吏。至一三八八年，因季期會議 (Quarter session) 之設置，清平吏之司法工作，始演成現階段之方式。準確言之，是即每季舉行之清平吏大會 (The General Sessions of the Peace) 在此項會議中，益以大陪審和小陪審之協助，由清平吏審判刑事案件。(註六)因此，至十四世紀末期，清平吏獲得廣大警察權和刑事法權，而有完全管理當時警衛隊之趨勢。但在以後數世紀中，其在此兩方面之權力，亦復大增：(一)在十五世紀中，法例授權兩個清平吏，使對微小犯罪行為，亦可以審問並可判決其全案，而不須陪審會之協助。此種程序至為重要，直接廢除十家互保制所含有之警察權，而使小會議分區 (Petty sessional divisions) 有固定設置之必要。此類分區約略相當於舊有百家邑，以理論言，道內一切清平吏，可在其所屬區域內，行使其職權；實際只有居住分區內之清平吏，始行參加該區之小會議。(二)以後賦有行政性質之權力，亦即堆集於清平吏。惟於建立成為地方政府時，則尚有必須注意之點，是即清平吏由王權所委任，派往一道服務者也。除在曾經購得自行推選法官的權力之普通市內外，清平吏既是由國王所委任，故受樞密院的訓令和調查之管理者匪淺。

在中世紀之末葉，道內執行吏及其管治之全部政府系統，在權力及重要性上大行降落，依據清平吏的裁判制度之採用，其機會固已成熟。而在采地上同樣程序亦在演化中，清平吏之權力既行增高，采地公署之地位隨之降落，裁判所亦失其功效。並且封建制度之普遍衰落，加以農業情形之變更，皆有

廢除采地爲地方政府之趨勢。

教區 方采地逐漸重要時，鄉村乃得有正式組織；至是教堂在同一區域內，更能供應一種新政府機關。教堂之建築與教士之委派，大抵決於各該采地之需要，因此，自教士觀之，教區卽爲采地。

教堂之維持和修理上之費用，必須取於教區內人民，且必因而產生一種組織。至於教堂所需用之經費，則由全區人民在教區委員會（Vestry）中議定之。此委員會至少必須推選兩個教堂司事之一，司事管理教區事宜，法律承認其爲教堂用具之主有人。由此可知：教區中已曾演成一部分地方機關，在地主組織衰落之會，而能供應區內地方生活之一部原子。教區委員會形成一種政府會議，通常由全部納捐人所組織。但在有些教區中，亦有維持不公開的委員會者；凡此大都係由前此公開的委員會壟斷地方政治之結果。委員會由議決教堂捐，而可行課捐權；又委任教堂司事（Churchwardens），以充任其執行官吏。（註七）

（註一）Maitland, 'Constitutional History of England', pp 41, 233.

（註二）Bluckett, Concise History of the Common Law, pp, 122-3.

（註三）See Maitland, of. Cit. pp, 39-51.

（註四）See Bolland, The General Eyre.

（註五）Maitland, of. cit., pp. 233-4.

（註六）大陪審制已由一九三三年司法行政案（Administration of Justice (Miscellaneous Provisions Act, 1933.）廢除之。