

各國地方自治綱要

上海泰東圖書局印行

各國地方自治綱要講義

各國地方自治綱要

中華民國十八年八月出版

定價大洋七角

版 權	所 有
--------	--------

編
輯
者

周

成

發
行
者

泰東圖書局

印
刷
者

泰東圖書局
上海大連灣路五十號

總
發
行
所

泰東圖書局
上海四馬路中市

各國地方自治綱要講義目錄

第一編 概論

第一章 自治之意義

第二章 自治之主體

第一節 自治之主體之意義及種類

第二節 自治團體與國家分別

第三章 自治之沿革

第一節 古代之自治行政

第二節 中古之自治行政

第三節 近世之自治行政

第四章 自治之趨勢

第一節 普國自治之趨勢

第二節 法國自治之趨勢

第三節 英國自治之趨勢

第四節 美國自治之趨勢

第五節 匈牙利自治之趨勢

第六節 俄國自治之趨勢

第七節 日本自治之趨勢

第二編 各國自治制度之大要

第一章 德國地方自治制度之大要

第一節 德意志各國之地方自治制度概論

第二節 普魯士之地方自治制度之大要

第二章 法國地方自治制度之大要

第一節 概論

第二節 州自治制

第三節 市自治制

第三章 英國地方自治制度之大要

第一節 州部

第二節 村部

第三節 市部

第四節 中央行政監督

第四章 美合衆國自治制度之大要

第一節 美合衆國地方自治之沿革大要

第二節 村自治與郡自治之概要

第三節 美合衆國之市政

第五章 日本之自治制度

第一節 市町村

第二節 府縣

第三節 郡

各國地方自治綱要講義

第一編 概論

第一章 自治之意義

國家之行政除直接由行政首長及官署處理者外又得依國家內之自治團體行之與國家之直接行政相對而稱爲自治行政自治團體之性質組織及其對於國家之法律關係當次第詳加研究本章先就自治之意義而論述之。

現今言自治制度者非以英國爲師資卽以德、國爲模範然關於自治之觀念英德二國之學者其說各殊固無論矣卽德國學者中見解亦非一致有以是爲純然之政治上之觀念者有以是爲法律上之觀念者有謂政治上之自治與法律上之自治兩者之意義各不相伴第就字上則均以自治一語表示之者於此而欲研究自治制度果爲何物自非先就自治之意義爲明確之解釋不可蓋自治之觀念雖言人人殊然大要必歸著於左之二點。

第一 自治者。以非專任之官吏而參與於國權之行使之謂也。此意義之自治。實發達於英國。彼所謂 Self-government 者。較諸德語之 Selbstverwaltung 其範圍爲廣。徵特指地方自治行政而言。凡立法司法及行政事務。非由國家之吏執行者。皆稱之爲自治。自治云者。乃對於官治之名稱耳。由此推之。國會固可稱爲自治之最高機關。即在司法區域中以人民所選之陪審官 Judge 而參與於裁判者。亦自治之一端也。顧真正之意義。所謂自治者。要以行政之範圍爲最顯著。英國自中世以來 Parish 及 County 等自治制度。已與國會制度相繼發達。自治行政之最重要之機關。爲 Justice of Peace。凡地方人民之輕微犯罪之虞。爵及地方警察皆由其執行。此等機關。雖出於國王之任命。然概爲名譽職。且其選任也。必與該地方有利害關之人民中求之。其對於中央政府。有獨立之地位。除服從於法律之外。絕對不受政府之指揮也。此等制度。至第十九世紀之中葉漸次傳播於歐洲大陸諸國。則不得不歸功於德國公法學者 Gneist 氏矣。氏嘗謂英國之立憲政治。與其自治制度。有密切之關係。苟非以自治制度爲基礎。則立憲政治不免爲多數黨之壓制政治云。故於英國之自治行政

研究甚詳。並以之紹介於德國而資爲模範。殆與孟德斯究氏 *Montesquieu* 之以英國立憲制度鼓吹於法國者。後先相輝映也。Gruet 詮釋自治之定義。謂自治者。依國家之法律。以地方之負擔籌辦其經費。由名譽職之職員處理地方之行政事務之謂。蓋適合於英國第十八世紀時代之自治制度之狀態者也。此種觀念。德國頗蒙其影響。自一八七〇年以來。以迄一八八〇年之間。普魯士之行政制度之改革。大致以此爲模範。地方行政之一部分。或於專任職之官吏以外。別設名譽職。以掌理之。或雖有官吏處理。亦必於官吏以外。別設一種之合議體以參與之。厥後日本亦倣倣乎此。而設自治制度。其市町村之自治員。全出於人民之選舉。其府縣及郡之行政事務。仍由府縣知事或郡長之官吏當其任。然參與此行政者。則有府縣知事。參事。會府縣會等合議體之機關在焉。推時至今日。則名譽職自治員之設置。已非自治制度之要素。蓋自治行政事務。日益繁多而複雜。欲以無報酬之身。膺茲重任。勢必有所難能。故法律或明定其薪給。或雖定爲名譽職。而實際仍有相當之報酬者。其例甚多。職是之故。自治之要素。不在自治員之有給與無給。其與官治相區別者。惟在非隸屬於中央政府。而不受

其指揮之一點而已。

第二 自治者於一定之限度內地方團體有法律上之人格者離乎國家而獨立之謂也。依此意義則自治之觀念與第一之所述者不同。蓋發達於歐洲大陸諸國者也。大陸諸國。在中世紀時代。市府團體。已有極廣汎之自治權。當封建制度極盛之時。市府對於封建諸侯。實際已有獨立之地位。暨乎近世封建制度次第頹廢。一時趨於中央集權之傾向。於是此等市府之獨立地位。亦因而失其存在。然因第十七八世紀君主專制政治俄焉達於極點。卒之其反動力亦愈強大。迺有所謂自由主義之勃興。一而要求個人之政治上之自由。而在他方面則又要求地方團體之政治上之自由。並以地方團體離乎中央政府之指揮而為行政權之主體之一事。為個人之政治上之自由之基礎。與夫健全之政治之組織要件。此種思想。其最初之現實發揮者。當推法國。在大革命以前。已稍露其端緒。至一七八九年後。一時遂趨於極端。乃自幾何時。而形勢又為之一變。暨乎拿破崙帝政時代。復歸於中央集權。自治制度。亦遂蒙其影響。時至今日。法律雖屢經變遷。然其主義。則尚有繼續之形跡。俟後編比較各國地方

度時互證參觀。當可恍然於其故矣。德國於一八零八年普魯士始有市制之發布。而承認市之自由權。厥後德意志聯邦中他之各國亦倣倣之。由是日益擴充。於是市自治外。並認鄉之自治權。凡市鄉皆得不受國家之干涉。以其有一己之意思處理其一己之事務。即財政上之事務。亦有處理之權利。迨一八四零年以後。立憲自由之思想愈盛。而地方團體獨立之主張者亦愈多。自治之名稱爲普通之用語之一者。蓋亦在此時期也。且此所謂自治者。乃專指市鄉有不受國家干涉獨立處理其事務之權利而言耳。

英國在第十九世紀以前。地方制度之發達。與德法諸國迥異。其輟地方團體獨立之思想。實爲英國所否認。地方行政。猶是國家之行政耳。其所以區別者。惟在執行者之爲名譽職。而非國家官吏之一點。且膺此名譽職者。又不出於貴族及大地主之二者之中。厥後一八三二年之選舉法之修正。國會之組織。已改變從前之貴族的傾向。而日趨於平民政治。於是地方行政。亦不能長此墨守其貴族主義。經數次之改革。而所謂救貧組合學校組合道路組合等因特殊之目的。而組織種種之地方團體。此等團體皆設有民選議員。以會議而決定關於其事

務之執行方法。其後州自治 County 之成立。實以此等團體爲基礎。而擴張之者也。蓋至是而英國之地方自治制度。乃一與大陸諸國相類似矣。

歐洲各國自治之觀念。乃職合上述兩種之意義而發達者也。此兩種意義。其始本獨立而發生。不相維繫英國派之自治以王專任之官吏執行。行政事務爲其要素。大陸派之自治則以地方團體離乎國家而獨立爲其特徵。二者雖各不相侔。然一面英國名譽職之制度既輸入於大陸。而在他之方面。則獨立地方團體之組織。又漸次爲英國所採用。於是此兩種之意義。融合爲一種之觀念。即今日之自治制度也。故自治制度之本旨。在於使地方團體爲獨立之人格者。不受國家之干涉。而處理團體之公共事務。且此等事務之實行。又不以專任之官吏膺其責耳。惟此兩種意義。第一自治之政治之目的。於此而欲實行之。則尚須加以幾許之限制。否則決不能完全貫徹此主義也。何則。此第一之意義。在於地方團體離乎國家而獨立。若果以是爲自治之本旨。而欲使之絕對與國家相對立。不受國家之干涉。則已非復地方團體。而自成爲國家矣。故爲保持國權之統一計畫。方團體雖可使之爲獨立之人格。然此所謂獨

立者。乃指法律上認其爲人格而言。非謂其得離乎國家而獨立也。其對於國家之關係。則固常服從於國家統治權之下耳。至若第二之意義。所謂地方團體之行政事務不以專任之官吏任之者。亦非絕對之要素。蓋如前述地方團體之事務既繁多而複雜。自非設專員以處理之。不可此等自治職員。尤不能長此以無報酬之身而膺其任務。不寧唯是。各國之制度上。以國家之官吏兼充地方團體之行政機關者。蓋亦非無其例。當此之際。固不得謂之爲非自治也。職是之故。上所述之意義。祇可認爲理想上之制度。終未能適合於現在之制度耳。從法律之方面攷求自治之觀念。則 Laband 及 Rosin 兩氏之說明。殆爲現今之通說。Laband 氏謂自治乃對於被治而言。團體之自治云者。其裏面即含有團體當受較高於己之權力之支配之意。國家在原則上。本有最高獨立之統治權。不受他種權力之支配。且其統治權又本於一己所固有。而非由他人所賦。此故不得謂畀爲自治。若以本來屬於國家之下之團體。國家直接依其一己之機關而行使此權力。惟就此權力之行使而設定法則。並監督其執行。至其權力之運動用。則一以賦畀之於團體者。其所謂團體者。即所謂團體之自治耳。故自治者。非

國家之直接行政乃本於國家之下之團體之意思而爲之行政之意也。Bozic 氏之說明亦與此大略相同。

團體之自治必以被治爲前提固已然。自治之觀念又祇限於行政之方面始得而是。認之故私團體自行處理其一已之事務不得謂之爲自治。均是團體而獨冕以自治之名稱者必其團體之成立專以執行國家內之公共行政爲目的者也。此等團體有獨立之人格。與國家相同。以執行公共行政爲其一已之目的。雖處於國家之監督之下。非能全然離乎國家而獨立。然於一定之範圍實有依其一已之獨立意思處理其一已之事務之權利。此自治團體之所以爲自治團體也。故法律上之自治及對於國家直接之行政而言。卽自治團體之行政之謂耳。

由上所述者而觀之。今日之自治觀中含有二種意義。

一 政治上之意義。政治上意義之所謂自治者。地方行政絕對不受國家之干涉。至實際事務之執行必以由地方人民公選之名譽職員膺其責任之謂也。

二、法律上之意義。法律上之意義之所謂自治者，一種之團體以執行國家內公共行政爲目的，於一定之範圍得於國家監督之下依其一己之獨立意思而處理其一己之事務之謂也。此二種之意義不必其一致也。公共團體不能全依其一己獨立之意思而處理已己之事務，必於國家之指揮命令之下行之者，以政治上之意義論，已不得謂之自治，然在法律上固不失其爲自治。至若以國家之官吏兼爲公共團體之機關而執行團體之行政，在法律上雖仍屬自治行政，而非國家之直接行政，然以政治上之意義而論，實與自治之精神大相矛盾矣。法律上之自治雖以地方團體爲最主要，然地方團體以外之公共團體，凡以特定之事項爲目的，且此事項又屬於公共之利益而有公共行政之性質者，亦自治團體之一種，其所行之事務卽自治行政也。

自治制度之定，立法上之理由雖有多端，其重要者不外左之四點。

欲保護地方人民之公共利益，使不至爲官僚政治或多數黨政治所壓制也。地方行政若全然立於政府之指揮命令之下，欲期其適合於各地人民之利益，其事倍形困難。蓋內閣

之交迭。或縱不至交迭。而其施政方針有所變更。則地方行政。常不免受其影響。卒使地方人民之利益。爲之犧牲者。比比然矣。況現今之立憲政治內閣。因欲維持其地位。不得不與國會之多數黨相調和。蓋非有多數黨之援助。無自期內閣之安全耳。故若以地方行政直接於中央政府之指揮。則內閣恆與多數黨相聯絡。置地方人民之利益於度外。欲矯此弊。舍使地方人民自行處理。其公共之事務。俾不至受政府或多數黨之干涉外。固別無他道耳。

二 欲使地方人民養成政治上之智識。而有負荷政治上之責任之能力。與志望也。立憲政治。平民政治也。其精神實在於一般人民之參與政治耳。故欲此種政治。獲有完全之效果。非國民全體或真大多數皆理解此政治之真諦而嗜好之。並真實行之能力不可。自治制度。實有以養成之。故雖謂之爲立憲制度之基礎。亦未見爲不當也。

三 從經濟之方面而考察之。自治制度有存在之必要也。國家事務之執行。必不可無經費。此經費之主要財源。莫如租稅。願租稅之性質爲普及的。爲一般的。國家以租稅收入充各種之費用。其目的本在於國家全體之利益。而非在於特定之一地方或一部分之人之利益。則