

大學叢書

各國地方政府

赫張
勒永
斯懋
著譯

商務印書館發行

大 學 叢 書

各 國 地 方 政 府

赫 勒 斯 著
張 永 懋 譯

商 務 印 書 館 發 行

★E三二六一

中華民國二十六年一月初版
中華民國二十六年三月再版

徐

(32644.2編)

大學叢書
(教本) 各國地方政府一冊

Local Government in Many Lands

每冊實價國幣叁元

外埠酌加運費匯費

G. M. Harris

原著者 張永懋
譯述者 上海河南路

發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海及各埠

發行所 商務印書館
上海及各埠

版權所
翻印必究

(本書校對者沈鴻俊)

著者序

在一九二三年，拓殖部（Colonial Office）、印度部（India Office）與外交部（Foreign Office）因勅立地方政府委員會（Royal Commission on Local Government）（昂斯羅爵士（Lord Onslow）任該委員會主席）之請求，而從事於蒐集有關大不列顛帝國與許多外國現行地方政府制度之可靠的資料。

余乃衛生部（Ministry of Health）之一官吏，余之任務，為根據如此獲得之詳細資料，監督編製若干種節略，此已送交於該委員會矣。

余曾蒙許可利用供給於該委員會之資料，以及衛生部所有之資料，作為本書之根據，本書更包括敘述英格蘭與威爾斯、蘇格蘭、愛爾蘭自由邦及北愛爾蘭之地方政府一章。

本書因國際城市聯合會（Union Internationale des Villes et Communes）之要求，已有法文本，該會曾將其財力與人力聽余支配，以便翻譯與傳佈本書，其厚意甚為可感。

余對允許余利用為本書主要來源之資料之有關係各公共機關，表示謝意。

最近無論由官方或由其他方面出版之書籍，亦曾加以參考，並在每章之後，列示數種參考書，但如將有關之法律與官報，完全臚列，則將占甚大之篇幅，余認此非本書所宜有。

復次，余須感謝諸位通信員，彼等肯就事實方面將敘述其本國之各章加以校閱，惟關於余由事實所推出之結論，則彼等概不負責。此諸位通信員，包括下列諸氏，即：布魯支曼先生 (M. A. Bruggeman) (法蘭西)，弗倫德先生 (Mr. H. O. Frind) (加拿大)，如斯提教授 (Prof. Grusti) (意大利)，格利菲斯先生 (Mr. E. S. Griffith) (北美合衆國)，赫勒斯少校 (Major G. A. Harris, D. S. O., O. B. E.) (北愛爾蘭)，林胡特先生 (M. Lindhult) (瑞典)，馬克倫先生 (Mr. E. P. McCarron) (愛爾蘭自由邦)，諾登教授 (Prof. D. Norden) (德意志)，旭爾提斯博士 (Dr. de Schultheess) (瑞士)，凡普支先生 (Mr. Van Poelje) (荷蘭)，參議員文克 (Senator E. Vinck) (比利時)，與懷特先生 (Mr. W. E. Whyte) (蘇格蘭)。最後，衛生部情報司之查理斯渥茲女士 (Miss E. A. Charlesworth) 與其他官吏曾賜余以可貴之幫助，亦爲余所深感者。

赫勒斯 (G. Montagu Harris)

一九二五年十二月。

著者再版序

爲準備本書之再版，余曾頗利用提交於一九二九年在塞維爾（Seville）與巴塞羅納（Barcelona）舉行之第四屆國際地方政府會議（Fourth International Congress of Local Authorities），關於地方政府財政組織之文件，與提交於一九三二年五月在倫敦舉行之第五屆大會，關於地方政府之實際行動之文件。本書每章末所附之「參考書」，均應包括該兩次大會中與各國有關之文件，其完全之報告書，可向國際城市聯合會（L'Union Internationale des Villes, 3bis rue de la Régence, Brussels）索取。

但即此報告書，亦未能正確供給所需要之資料，或未將最近之詳細情形包括在內，余有許多外國朋友，每肯供給以余所需要之資料，實爲可感。余所最感謝者，爲下列諸氏，彼等關於敘述其本國之各章，賜助特多，即德意志協會（Deutscher Städtetag）之伯乃克博士（Dr. Benecke）與本書內所敘述德意志諸邦各市聯合會（Unions of Towns）之秘書諸君，永克博士（Dr. Jonker）（荷蘭），太斯他博士（Dr. Virgilio Testa）（意大利），馬薩克先生（Durry Mazhar Bey）（土耳其），瓦西底先生（M. Vardidy）（匈牙利），羅德克先生（M. Wlodek）（波蘭），史德先生（Mr. C. H. Sheard）（南非洲），達斯先生（Mr. Durga Das）（印度）與哥里克先生（Dr. Luther Gulick）（美國）。
赫勒斯一九三二年十一月。

大學叢書委員會

委員

李書田君	李書華君	李建勛君	李四光君	朱家驊君	朱經農君	任鴻雋君	王雲五君	王世杰君	丁燮林君
秉志君	周昌壽君	周仁君	吳經熊君	吳澤霖君	辛樹幟君	何炳松君	余青松君	李權時君	李聖五君
徐誦明君	孫貴定君	馬寅初君	馬君武君	翁文灝君	翁之龍君	姜立夫君	胡庶華君	胡適君	竺可楨君
馮友蘭君	程演生君	程天放君	梅貽琦君	張伯苓君	曹惠羣君	陳裕光君	陶孟和君	郭任遠君	唐鉞君
蔣夢麟君	蔡元培君	黎照寰君	劉湛恩君	劉秉麟君	鄭振鐸君	鄭貞文君	鄒魯君	傅運森君	傅斯年君
			顧頡剛君	羅家倫君	顏福慶君	顏任光君	歐元懷君		

目錄

第一章	緒論	一
第二章	法蘭西	五
第三章	比利時	二七
第四章	荷蘭	三九
第五章	意大利	五〇
第六章	西班牙	六三
第七章	丹麥	七七
附	冰洲	八六
第八章	瑞典	八九

第九章 挪威	一〇二
--------	-----

第十章 德意志	一〇九
---------	-----

一 概論	一〇九
------	-----

二 普魯士	一一五
-------	-----

三 薩克森	一二五
-------	-----

四 威吞堡	一三〇
-------	-----

五 巴維利亞	一三五
--------	-----

六 巴登	一三八
------	-----

七 推靈根	一四〇
-------	-----

第十一章 瑞士	一四七
---------	-----

第十二章 奧地利	一六四
----------	-----

第十三章 保加利亞	一七〇
-----------	-----

第十四章	捷克斯拉夫	一七九
第十五章	愛沙尼亞	一八六
第十六章	芬蘭	一八八
第十七章	匈牙利	一九〇
第十八章	拉特維亞	二〇〇
第十九章	立陶宛	二〇三
第二十章	波蘭	二〇七
第二十一章	羅馬尼亞	二一五
第二十二章	土耳其	二二〇
第二十三章	俄羅斯	二二四
第二十四章	大不列顛與愛爾蘭	二三四

一 英格蘭與威爾斯	二三四
二 蘇格蘭	二五二
三 北愛爾蘭	二五九
四 愛爾蘭自由邦	二六五
第二十五章 英屬外海領地	二七二
一 加拿大	二七三
二 澳大利亞	二八九
三 新西蘭	二九九
四 南非洲	三〇八
五 英屬印度	三一二
第二十六章 北美合衆國	三二五
第二十七章 日本	三六三
第二十八章 摘要	三七三

各國地方政府

第一章 緒論

本書所用「地方政府」(local government)一名詞，係包括一主權國家之分區內公共行政之一切形式，至於掌理行政者，則或爲地方選舉之團體，或爲國家之官吏。

地方政府之定義，既如上述，故在有一聯邦憲法之主權國家，聯邦政府與省或其他政府間之權限分配問題，超出本書範圍以外，當不在討論之列。因此，關於德意志，北美合衆國，瑞士，加拿大與澳大利亞，所謂「地方政府」，將僅指隸屬於邦(state)，省(province)或州(canton)政府下之團體之行政，南非洲之省，情形稍有不同，容後再行說明。

對於各國現行之制度，本書在篇幅許可範圍之內，均將一述其概略，而對於每種制度下地方自治實際達到之程度，亦將加以討論。

關於「地方政府」、「地方自治」(local self-government)「地方自治權」(local autonomy)及其他類似名詞彼此間之區別，世人已時有討論，著者不願於此多所主張，但本書內所謂「地方自治」究何所指？

則有予以解釋之必要。此名詞含有二義，其一，地方自治爲地方政府——不論其爲何種政府——獨立行動不受外界控制之權。

依此意義，則完全的地方自治，在言辭上不免自相矛盾，蓋政府而具有此權，將爲一主權國，不復具有「地方」性質矣。故吾人所言之地方自治，乃一地方政府對其他地方政府或對中央政府行動獨立之程度問題。

然而若非全體人民，參與公共行政，而僅行動獨立，不受外界控制，則尙不能謂合乎地方自治之原則。此自亦僅能爲一程度問題。全體人民直接參政之事，現雖仍有其例，但因現代人民衆多，此種制度，除藉複決一類方法，所可能實現之程度外，大致已難實行。

以上所述，乃比較各國之制度時所注意之要點中之二點，但讀者不可由是而竟誤以爲地方自治之程度愈高，則制度亦必愈良也。

世界人種，在性情上，歷史上以及風俗習慣上，大有差別，故絕無一種制度，可以同等適合於一切人種，不但此也，甚而在同一國家，行政上亦極貴乎有變化，有伸縮。諺云：「一人之肉，他人之毒，」語雖粗俗，實含至理。詩人頗普（Pope）有著名之詩句，茲錄之於下，曰：

「形式何所貴？

爭論最愚魯；

祇須治理好，

即是好政府。」

此數詩句之涵義，或難令人完全贊同（不僅由行政觀點，即由教育觀點篤信地方自治之人，恐亦不以為然），然就實質重於形式之一點觀之，頗普之言，實無可指摘。

雖然，政府之形式，仍不失有研究之價值，蓋形式表現實質，且有影響於實質。甲國與乙國在人種與國家歷史上完全不同，而將乙國之政治制度全盤採納，固鮮為有益之舉，但世界各國對其政治機關之某某部分，殆莫不有以改良之，乙國實行之方法，稍予變通，或不無可資甲國借鏡。

本書各章之次序，係在第一版時慎重排列者。因近數年來在若干國家發生之變化，已覺此排列不甚合理，但為方便計，自以仍舊為是，僅再加以若干補充而已。本書首論法國，所佔篇幅稍長，因法國之制度，為數國所仿效，並深有影響於他國。比荷二國之制度，極近法國，故列於第三四章。意大利在實行法西斯政體前亦然，故列於第五章。西班牙列於第六章，因其關於地方政府之法律，雖含有許多特點，但與法國比較相近。至斯堪的那維亞各國之制度，亦大半根基於法國之原則。

德國之組織，自成一系統。第十章敘述德國制度之基本原則，在其機關之精密性許可範圍之內，力求簡略，為說明各種不同之行政，在此章中舉數邦為例，分在各節言之，對於新地方政府組織法，特別予以注意。

瑞士之地方政府，因數州之歷史關係，而具有法蘭西或德意志之特點。在瑞士一章後，敘述歐洲其他大多數國家以及亞洲之土耳其，其中有者接近法國，有者接近德國。關於蘇俄聯邦，所能獲得之可靠資料較少，但蘇俄制

度，爲吾人所當注意者，故在土耳其後另闢一章，予以簡略之說明。

大不列顛之地方政府行政，與上述各國所實行者完全異趣。在此章中，對於英格蘭，蘇格蘭，與愛爾蘭（包括愛爾蘭自由邦）之制度，均予以說明，此後再敘述英國海外領地，各領地之制度，與大不列顛之原則甚相合，惟有若干可注意之發展與變化而已。在各領地之各省或各邦所採用之制度，頗有差別，故敘述難求詳盡。再後一章，敘述美國，更不能不力求簡略。

因篇幅所限，關於南美各國未能述及，至關於亞非兩洲（英屬南非，土耳其與英屬印度除外），縱可不難獲得充分之資料，但似不適宜於本書之組織。惟關於日本之制度，則專闢一章敘述之。

最後一章，則將表明各國地方自治程度最顯著之事實，予以簡略之綜述。

第二章 法蘭西 (France)

在羅馬帝國治下，高盧 (Gaul) 之行政，與其他行省相似，最初頗實行地方自治，且其形式迄今仍有痕跡可尋，但至後則漸變為官治集權 (bureaucratic centralisation)。及帝國覆亡後，官治集權亦隨而消失，惟法蘭西王國尚稍存留其制度。

封建制度一時將中央政府之權力，完全破毀。及全國混亂時期將終，城市逐漸取得自由，此自由係由憲章保證之。此種憲章之獲得，有時由於武力，有時僅由於磋商，憲章實為與諸侯締結之條約或協定。並非根基於地方政府之既定原則或整個計劃。

國王既恢復其統治大諸侯之權力後，中央集權之趨勢，又大形顯著，自十四世紀以來，不僅諸侯采邑之自治權，即已獲有憲章之城市之自治權，亦漸被剝削淨盡。此政策至雷士留 (Richelieu) 與魯易十四 (Louis XIV) 時代，臻於極盛，彼等意欲使法國為一整個而不可分的國家，大革命時代之政治家與拿破崙一世 (Napoleon I) 均繼續持此目的，其所以分國為郡者，不過意欲泯除舊時之省界而已。

在現代，此政策尚無變更之傾向。政府無論其為王政、帝政或共和，均一致希望保持法國之統一，並主張惟一之保持方法，為使全國行政嚴格受制於巴黎之執政者。關於此點，全國人民與其政府之意見相合。要求將此制度

大加改變之運動，從未發生，有人認為在現代，地方行政區域應行擴大，而主張「分治主義」(regionalism)但，因格於上述政策所含之原則，而不能實現其主張。

在一九二六年，法國政府發布兩道命令，規定重要之改革，其主要之點，一為擴張民選地方政府之職務，另一為內政部長將若干種權力委託於郡長，郡長更將若干權力委託於郡佐。

市集

在法國，地方政府之單位為市集(Commune)。市集在古時即已存在，但今日市集之組織，則源淵於大革命，在一七八九年，國民會議發布命令，規定每個「城(city)鎮(town)村(parish)或鄉(rural community)」應為一市集，總計有四四、〇〇〇。

平等原則，不僅施用於個人，而且施用於地方政府，故舊日市鎮與村之區別，化為烏有，所有市集，均立於同一地位。此原則至今猶存。除巴黎(Paris)與里昂(Lyons)而外，任何市集，無論其為一工業隆盛之城市，或為一小鎮，或為一純粹鄉區，其職權及其組織之形式，無不相同。

現今法國市集，總計約有三八、〇〇〇，其中有二〇、〇〇〇以上，人口不及五〇〇〇人，有一五、〇〇〇，人口在五〇〇〇與二、〇〇〇之間，有十二個，人口在一〇〇、〇〇〇與四〇〇、〇〇〇之間，有兩個，人口在四〇〇、〇〇〇與一、〇〇〇、〇〇〇之間。