

沈乃正編著

法國地方政制

商務印書館發行

沈乃正編著

法
國
地
方
政
制

商務印書館發行

中華民國二十六年五月初版

朱

(33641)

法國地方政制一冊

每冊實價國幣肆角伍分

外埠酌加運費匯費

編著者 沈乃正

發行人 王雲五

印刷所 上海河南路商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者滕秉全)

符

凡例

一 本書分六章；概論法國各級地方政府之沿革、組織、權限、事務、官治與自治二者之分際及關係，與中央及上級機關監督權之運用等問題。內容注重法制之精神，政治之實際，旁及他國之地方政制，以資參互比較。

二 本書底稿，原爲國立清華大學地方政府班所發講義之一部分。稿成於二十四年初，其後曾略有修正。

三 本書中人名地名，除最常見者用中文譯名外，其他概用原名，以免譯名之不正確。

沈乃正識於國立清華大學西院

民國二十六年一月十六日

目錄

第一章	地方政制之沿革與其特色·····	一
第二章	省——省長·····	一七
第三章	省——省參議會·····	三五
第四章	郡與區·····	六四
第五章	市——市長與助理市長·····	七二
第六章	市——市參議會·····	九二

法國地方政制

第一章 地方政制之沿革與其特色

一七八九年
前之地方
政府

低級政府之組織與制度，通常不若高級政府之易於變更；地方政府之組織與制度，通常較中央政府爲固定而持久；此乃政治學學者所共知之事實。所以然者，一因地方政府與一般平民發生密切利害關係，故不便輕易變更。二因一般平民每喜泥古守舊，故地方制度之一經採用者，待其習以爲常，即不欲多所更張。若夫中央政府之立法與行政機關，則不免時受通國或全世界潮流之澎湃激盪；故其易生變化，亦屬自然之理。吾人讀法國之近代史，則地方政府與中央政府二者間，固定性高下之不一，更顯而易見。自一七八九年至一八七五年間，法國中央政府之不固定情形，達於極點。然同時期之地方政府與其行政制度，僅稍

稍變更。即在今日，法國之地方政府，就其結構與格式而論，仍與一百四十年前之制度，大體上無甚差別。此現行制度之所以成立，固亦爲大革命後革新之結果。故現行制度之特點，大體均由一七八九年之國會與拿破崙氏首創之；蓋所以替代數百年來王政時代之制度者也。然經此革新以後，地方政府之制度，即顯示其固定之特性。自一八〇〇年以至今日，政變與革命不一而足。中央政府之精神與形式，即隨之變更。獨地方政府之制度，則始終如一；帝國時代採用之，王政時代保存之，而共和時代亦仍沿用之也。

當大革命爆發之前夕，法國之地方行政制度，耗費甚大，效率甚低；權力集於中央，實際行政，則操於部曹吏員之手。舊日之省（Gouvernement），雖未取消，然已失其重要。其時省有兩類。在第一類之省中，或自始即無議會，或雖曾有之，至此已不復召集。此第一類之省，占全國面積四分之三。以其每省均分成區（Election），區各有一財政官，其官名曰“Elus”；故此四分之三之國土，即通稱曰“Pays d’élection”。直譯之，當爲『選舉省區』，然初無選舉之意義存焉。在此選舉省區中，省之地位尤無重要。在第二類之省中，則有舊式之階級議

會 (États) 存在。稅捐由此議會投票決定；財政支出，有時亦受議會之統制。此第二類之省，約占全國面積四分之一，通稱爲『議會省區』 (Pays d'états)。以其有階級議會，故自治權力較大，而其地位亦較重要。然當大革命之前夕，則卽『議會省區』中之省，亦早失其固有之魄力。各省原有都督 (Gouvernant) 統制之。其初，都督爲地方軍隊之長官，並爲國王之直接代表，掌理民政。其後，都督之官雖未取消，然懈怠不振，尸位素餐而已。自十六世紀起，始有新成立之行政區域，名“Généralité”，者，起而占據昔日省之重要地位。“Généralité”一字，不妨譯稱『財院省』；以其名之由來，乃因其政府中有一財政官組織之機關，名曰財院 (Généraux de finances) 故也。財院省初爲純粹之財政區域，其後則兼有司法與行政之職權。十八世紀中，財院省之數，先後不一，多至四十，少至三十。至一七八九年，全國共有財院省三十有二。每一財院省中，有兼理司法、警務，與財政之總監 (Intendant de justice, de police, et de finances) 一人。總監用國王之名義，統治一切。總監之統治，或直接行之；或由財院省下各分區之長官，名“Subdélégués”，者，代表總監行之。其時地方區域之得

保有幾分自治權者，厥惟最低級之市（Commune）。十八世紀市政府之組織，表面上確甚民治，市中人民之應納財產稅（Taille）者，均得加入市民大會。此大會選舉市之官吏，保管市之財產，並處理其他地方事件。然推究其實，則其時財院省之總監，或總監之代表，幾乎可以操縱市民大會之一切舉動。由是而知在大革命前法國之地方自治，誠不足道。

革命時代
與拿破崙
新時代之革

一七八九年之國會，毅然決然，從事改革地方政府。數百年來逐漸長成之半政治，與半社會性質之市，至是略予整理。分合存廢不一，但大體均仍其舊；為數約在四萬四千個左右。舊日之省與財院省，概予取消。代之而起者，為新成立之三級地方區域。此三級者，第一級曰“Département”，其區域小於舊日之省，疆界亦與舊日之省不同；以其仍為中央政府下最高級之地方區域，故下文仍予以譯名曰『省』。第二級曰“District”，茲予以譯名曰『郡』。第三級曰“Canton”，茲予以譯名曰『區』。此三級外，再加以最低級之市，故地方政府，實為四級制也。一七八九年之國會，劃全國為八十三省。每省分成六個郡（District）左右（郡共五四四個）。每郡又分成十至十二個區（區共六八四〇個）。每區內所包含

之市數，則各區不同。省、郡、區三種區域之分割，頗有其特點可舉。其一，此三種區域，通國一律；各區域間之等級關係，亦通國相同。其二，所劃分之區域，與歷史習慣頗少關係；換言之，即當時並未根據各地歷史習慣之異同，以爲劃分區域之標準也。是以 Montague 氏之言曰：『新成立之省、郡、區三者，並無歷史背景，並不與任何過去事績相關聯。其居民亦無公同意識與精神上之團結力。蓋當時革命後之立法者，視法國如平滑素質之紙面，故任意圖繪刻印以成省、郡、區也。』似此故意泯滅歷史習慣與舊日地方區域之舉動，如在富於保守性之英國，當不易見諸實行。然即在英國，一八八八與一八九四兩年之地方政府法，亦未嘗不富於劇烈之改革性。至於一七八九年法國之當局，則本欲將一切制度與名目之與專制舊制相關聯者，一舉廓清之；故其澈底清除舊日地方區域之遺制，固亦無足怪者。

革命初期，極端民治思想之權威，足以控制一切。是以一七八九年至一七九〇年間之法律，與一七九一年之憲法，將處理地方事務之權，取自代表國王官吏之手，而全部授諸於區域人民所選舉之人員。蓋其改革之驟，他國罕有其例。其時省之治理機關計有三部分如

下：(一)一個參議會(Conseil général)，職在考慮討論，由參議員三十六人組織之；任期兩年；由成年男子選舉產生之。(二)一個督政部(Directoire)，職在執行，由參議員九人組織之。(三)一個總檢察官(Procureur général)，任期四年，由人民選舉產生之。總檢察官得列席參議會發言，但無投票權；省之訴訟，由彼代理行之。郡仿省之組織，有參議會及督政部，惟組織之人數較少耳。市則有市長助理市長(Adjoints)與市參議會，均由人民選舉產生之。

此制行之未久，經驗上即顯示其民治過度，與地方分權過度之弱點。是以自 Robespierre 氏失敗，國內秩序恢復之後，永久官吏與部曹政治之勢力復興；而中央對於地方政府之監督管理，亦漸趨於繁複嚴厲。共和三年(1795)之憲法，取消省參議會；而將一切審議與執行之職務，交與一個省督政部。省督政部由省內選民選舉五人組織之。任期五年，每年改選一人。中央督政部保留罷免省督政，與任命署理督政之權。昔日省中之總檢察官，亦予廢除；而以一個所謂『委員(Commissaire)』者代之。委員由中央政府於省內居民中

選任之職，在於所轄省境內，監督法律之執行。經此變更後，省政府雖仍不失其爲地方民選之政府，然中央集權之趨勢，已顯然可見。此外，共和三年之憲法，復將郡政府廢止，而恢復區之組織（區之組織曾於前二年取消），以爲地方行政之基本單位。又首創所謂『區市』（Municipalités cantonales）者，即合併區中之市，而以其區爲市。凡市之人口在五千人以上者，得保存其原有之市組織；小於此者，合併成『區市』。『區市』政府（Administration municipale du canton），由『區市』中各小市民選之市長，與區民選舉之區長組織之。又規定市之人口如超過十萬，至少須分組成三個『區市』。此外，地方政府與地方行政亦尚有改革之處，而其旨，則不外乎使巴黎之中央督政部，便於監督管理地方行政已耳。

拿破崙氏既爲第一執政，權力又完全集中於巴黎。最低級之市政府，又回復爲地方行政之基本單位。區雖未予取消，然此後僅爲一種司法區域。市長，助理市長，及市參議會之參議員，不復由市民選舉。市之人口在五千人以上者，此等官吏議員，由中央政府直接任命之。不及五千人者，由省長任命之。一八〇〇年二月十七日之法律取消省之『委員』，而於每省設

置省長 (Préfet) 一人，由『第一執政官』任命之。省長惟對第一執政官負其責。省長之權甚大，較諸舊日財院省之總監，相差無幾。『省長』一語，本爲“Préfet”一字之譯名。此字源出羅馬官名，卽此可見拿破崙氏所創之地方行政制度，頗有羅馬集權制之氣息存焉。省參議會一機關，表面上依舊保存，由十六至二十四個參議員組織之。但從此參議員改由第一執政官任命之，任期三年。省之下有郡。郡已於一七九五年取消，至此又恢復之，而改名曰“Arrondissement”。『郡』之一字，原所以譯一七八九年所成立之“District”。然一八〇〇年之“Arrondissement”之區域，與一七八九年之“District”相仿；二者名異而實同，故吾人仍譯稱之曰『郡』。拿破崙氏於每郡 (Arrondissement) 中設置隸屬於省長之官，名曰“Sous-préfet”。茲譯稱之曰『郡長』。每郡中，又設置十至十二人組織之參議會。但郡長與參議會之議員均由中央政府任命之。郡長爲省長之代理人，代理省長處理郡中行政事務。其重要職務之一，卽爲輔佐省長，時刻監督其所轄郡內之市。今如以省長比舊日財院省之總監，則郡長者，無異於總監下之“Subdélégués”也。

拿破崙氏所創設之地方行政制度，既簡單而又通國一律；政權集中於中央，實際行政則操於永久官吏之手，故爲中央集權之部曹式政治，殆無疑義。此制度之骨架，直至今日，殊少變動。拿破崙氏失敗後，地方政制並未隨之更易。直至一八三〇年革命後，始稍稍變更。其時 De Tocqueville 氏研究美國民治制，結果使一般法國人士感覺省與市之自治，應予擴大。是以當 Louis Philippe 之王政時代，中央集權之制，稍稍鬆懈。一八三一年之法律，改市參議會爲民選。一八三三年之法律，改省與郡之參議會爲民選。兩法律對於選民資格之規定，亦尙寬弛。至一八三八年，省與郡兩種參議會之職權，又稍稍擴大。

一八四八年第二共和國成立後，地方行政制度之大要，一如往昔。惟法律規定，各地方參議會之選舉資格，以成年男子爲基礎。凡人口不及六千之市，其市長與助理市長，由市參議會選舉之。其他較大之市，則其市長與助理市長，仍由中央政府任命之。自第二共和國轉變爲第二帝國之後（1851-1852），地方分權之趨勢，再受阻滯。當拿破崙第三世時代，市參議會雖表面上仍由成年男子選舉，然因省長監督嚴密，故市參議會不能自由創作，亦不能

獨立行動。小市至此，復失其原有選舉市長之權。一八五二年三月二十五日之皇令，復擴大省長干涉市政之權。省長之權，至此爲最盛。是以第二帝國時代之省長，實當時法國行政制度之樞軸。其時省、郡、與市三者之參議會，雖仍民選，然自治權力，至此已喪失殆盡。

一八七一年來地方政制之概要

第三共和國成立之初，地方政制，亦未受影響。雖其時政局甚不安定，且思想自由之士，對於政府任何部分，均欲澈底改革；獨於地方政制，則未有澈底改革之議。反之，一般以爲至少地方政制之骨架，當予保存。當時關於地方政制所僅有之要求，爲欲擴大市之自由。後經國會考慮，結果僅回復一八四八年小市參議會選舉市長與助理市長之權。其審慎漸進之態度，於此可見。其後於一八七四年，此選舉市長與助理市長之權，復被取消。至一八七六年新選之國會執政，始再回復之。同時擴大市自由之運動，繼續進行。一八八二年之三月，始通過法律，准全國各市，除巴黎外，不論大小，均自行選舉其市長與助理市長，不受上級官署之干涉。當此法未通過之前，一般已感覺其時之地方政府法，須加以整理修訂；蓋自一八三七年修訂後，迄未重加整理也。一八八二年之法律成立後，國會即致力於是。一八八三年冬，

地方區域
與其官吏
之兩重資
格

國會組織九人之特別委員會以掌理市法律之修訂。一八八四年國會將委員會之報告修正通過，四月五日公佈，成爲法律。此卽一八八四年之市組織法 (*Loi sur l'organisation municipale*)。全文一五七條，甚簡明完備。現雖稍經修改，然仍爲法國各市之基本法律。惟巴黎則不適用此法。

上文所述各級地方政治區域，大都顯示兩種不宜相混之性質。其一，此種地方政治區域，原由中央政府劃分設置，其目的在利用之以擔任中央政府對各地之行政工作。就此方面言，此種政治區域，性質上猶如他國之海關稅區域，或內地稅區域。蓋此等稅區中之官吏，均爲中央政府之官吏，其所運用之權力，亦均爲中央政府之權力；故雖分駐各區域中，仍不過爲中央政府之代理人而已。法國省之省長，郡之郡長，市之市長，於其執行中央所委任之行政職務時，卽與稅區內之徵稅官吏無異。第其職權之範圍，或不限於徵稅，或不在於徵稅，而包羅一切普通民政者也。其二，此種地方政治區域，雖爲中央政府之行政區域，但從另一方面觀察，每一區域（郡區兩階級除外，待第四章說明之）自有其地方政府；自有其立法

性質之參議會，以制定地方規則；自有其行政性質之官吏，以執行所製定之規則；又自有其預算，不與中央政府之預算合併；又自有其隸屬機關，不與中央政府之官署混同。換言之，此種區域，中央政府已與之以自主其政治之權力，故性質上實爲一種自治區域。由是而知法國省與市兩種區域，一方面爲中央政府之行政區域，另一方面又爲各該地方政府之自治區域。換言之，此種區域兼有兩重資格。其一，爲中央行政區域之資格，其二，爲地方自治區域之資格。惟其兼有此兩重資格，故每一區域中，原不妨設置兩個政府。一個掌理中央行政事務，另一個掌理地方自治事務。然各國通例，則並不如此。反之，通例卽如法國。申言之，卽省市之中央行政事務，與省市之自治事務，由同一之省市政府擔任之；並由同一之省市官吏掌理之；蓋以一個政府，一個官吏，兼理兩種事務，兼有兩重資格者也。所應注意者，政府雖同此一個，官吏雖同此一人，然以兩種不同之資格，掌理兩種不同之事務。法國之省長市長，卽以一人而兼此兩種資格，掌理此兩種事務之例也。

回顧法國地方政府之發達史，吾人得見拿破崙氏所首創之極度中央集權制，已逐漸