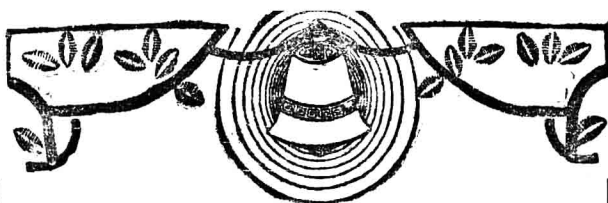


劉迺誠主編
樓邦彥編著

各國地方政治制度

法蘭西篇

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十一年十二月渝初版
中華民國三十五年十一月滬一版

各國地方政治制度——法蘭西篇

全一冊 定價國幣二元

(外埠酌加運費匯費)

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

(1599)

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，而須同時併進也。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，雖為兩種性質不同的設施，而此處全面戰爭逐漸演入決定階段之會，抗戰固為保障民族之生存，建國即可協互抗戰之成功，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，自非精審籌畫不為功，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，顯為刻不容緩之事實。黨國領袖於此際實施此項政策，其意義至為重大，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，始函囑馮誠主編，並請代約合編人，固辭不獲，始試為之，此去歲春季事也。旋復因人事變遷，至春季始能着手，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，亦未必可按期出版。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，則整個篇幅，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。

民國三十一年六月六日劉迺誠於四川嘉定柿子灣

序

法國在此次歐戰慘敗以後，同時亦對第三共和憲法宣告了死刑，這種情形是暫時的抑或相當長久的，我們現在尚不得而知；不過第三共和憲法以及拿破崙的傳統，就學術的立場來說，還是值得我們研究的。

著者先後在西南聯合大學與武漢大學講授「比較行政法」與「行政學」，爲求講授時之便利起見，曾隨時編有自用的講稿，這部關於法國地方政府的小書，就是利用講稿內的一部份材料所寫成的。

在編講稿並準備著寫本書的時候，著者曾儘量參考利用手邊可能有的各種英法文書籍，其中有的是一般性質的，有的是關於專題的，茲特列舉其重要者於後，以供有志行政研究者之選讀，而更作進一步的研究。

(一)一般性質的書籍：

- Anderson, W. (ed.), *Local Government in Europe* (1939)
Ashley, P., *Local and Central Government* (1906)
Berthelemy, H., *Traite elementaire de droit administratif* (13e ed., 1933)
Brissaud, J., *History of French Public Law* (J. W. Garner's tr., 1905)
Goodnow, F. J., *Comparative Administrative Law* (1893)
Hauriou, M., *Precis de droit administratif* (lie ed., 1927)

- Leroy-Beaulieu, P., *L'Administration locale en France et en Angleterre* (1871)
- Munro, W., *Government of European Cities* (rev. ed., 1927)
- Pierre, E., *Organisation de pouvoirs publics Recueil des lois constitutionnelles et organisation de la Republique Francaise* (1910)
- Rolland, L., *Precis de droit administratif* (7e ed., 1938)
- Waline, M., *Manuel elementaire de droit administratif* (1936)
- (11) 關於專題的書籍..

- Boissonnet, J., B., *Reforme des finances eocales* (1926)
- Deloparte, J., *Le budget departementale* (1930)
- Haig, R., M., *The Public Finances of Post-war France* (1929)
- Hennessy, J., *Reorganisation administrative de la France*
- Lainville, R., *Ou'est-ce que le budget communal ?* (2e ed., 1933)
- Leroy, M., *La ville francaise : Institutions et libertes locales* (1927)
- Maspétiol, R., et Laroque, P., *La tutelle administrative* (1930)
- Raïga, E., et Folix, M., *Le regime administratif et financier du departement de la Seine et de la ville de Paris* (1922), et Supplement (1928)

全書寫成後，曾請武漢大學劉迺誠，李浩培，王鐵崖三位先生校閱一過，承他們多所指正，使作者得能改正書內不少不妥當之處；李王兩位先生又就好幾個問題與著者討論，著者得益殊多。本書第六章「地方預算」，曾特請中央大學甯嘉風先生詳爲校閱，亦承其在百忙中給作者很多的批評與修正。對於他們四位，著者謹表十二分的謝意；惟書內如果尚有錯誤，以及全書所包含的主觀的見解，當由著者自負其責。

最後，胡寶玉女士爲著者謄寫原稿之全部，著者亦謹在此表其謝意。

樓邦彥

三十年五月二十二日四川嘉定

目次

第一章 發展	一
一、背景：舊政時代的特派員制度	一
二、大革命與極端地方自治制度的建行	三
三、拿破崙與中央集權制度的試立	五
四、第三共和與地方自治的傾向	七
第二章 法律地位	一〇
一、地域的行政單位——行政區域	一〇
二、地方法人	一五
三、法律責任	一四

第三章 地方行政組織：議事機關……………一七

一、組成……………一七

二、地方黨派……………二〇

三、程序……………二一

四、職權……………二八

第四章 地方行政組織：執行機關……………三三

一、組成……………三三

二、兩重地位……………三六

三、國家公務之執行……………四〇

四、地方公務之執行……………四二

第五章 地方行政組織：聯合機關……………四五

一、執行省際公務之聯合機關	四五
二、執行市際公務之聯合機關	四七
三、聯省諮詢機關	五〇
第六章 地方預算	五三
一、省預算	五三
二、市預算	五七
第七章 中央控制	六一
一、一般性質	六一
二、控制之機關	六五
三、對機關之控制	六九
四、對行為之控制	七一
第八章 法院與地方政府	七五

一、法院控制	七五
二、普通法院與地方政府	八一
三、行政法院與地方政府	八三
第九章 巴黎政府	八七
一、特質	八七
二、議事機關	九〇
三、執行機關	九〇
四、諮詢機關	九二

第一章 發展

一 背景：舊政時代的特派員制度

歷史家 de Tocqueville 曾經說，舊政時代（ancien régime）法國行政制度所根據的原則，也是大革命後法國行政制度的基本精神。法國大革命有它激烈的一方面，也有它保守的一方面，這是我們研究法國制度必須把握住的一個事實。因為這個緣故，我們要追溯法國地方政府之來源與發展，應該不止從大革命的時候講起，而應該更往前的推到大革命前的舊政時代，因為祇有在舊政時代的制度中，我們才能領略法國地方政府的背景。

法國一向便有比較強有力的皇朝。在十七世紀的時候，皇帝即能以中央勢力去壓制各地諸侯所形成的割據局面，諸侯的領地非但沒有個別的成為獨立的王國，却反變為附屬於中央的地方區域。為要直接指揮地方行政並直接操縱稅收，皇帝就把全法國畫分為三十二個稅區（generalités）每一稅區設置一特派員，由皇帝就中央官吏中選任之。所有的特派員合起來構成當時中央集權的行政制度最重要的份子，他們的正式職銜為「司法，警察，財政特派員」（intendants de justice police et finance），他們的職權範圍可以從他們的職銜中看出來。特派員實際上獨霸地方行政之大權，地力上的貴族，地主以及其他駐於地方的文武官吏，都得聽命於他的一切決定；他的告示必須為所有的人所服從，他的行為也必須產生有效的結果，凡是皇帝個人所能做的事情，特派員因皇帝之授權也都能夠做，不過同

時他須受中央相當嚴厲的控制。有人竟謂當時的法蘭西王國是三十多個特派員在統治着，這一個說法自然有其事實上的根據的；而在專制君主政治之下，中央對於特派員的控制是不放鬆的。於是就形成了法國歷史上一個典型的中央集權的行政制度。

從他的職銜上看，「司法，警察，財政特派員」的主要職權可以分爲下列三大類：

(一)與司法有關的職權 當各地方所有的法院 (parlements 除外) 審判訴訟案件的時候，由特派員充審判長。他對於其所管轄的區域內之法官有監督權，如果法官有廢弛職務侵越權限等情事，特派員得對於真相加以調查，必要時並得對越權廢職的法官加以停職的處分。又大部份的司法警察權如逮捕，以及司法行政權如監獄之監督等，亦皆在特派員之手。

(二)與警察有關的職權 這一類的職權範圍甚大，諸凡農工商業之監督，貧民之救濟，宗教事項之處理，民團之招募，軍隊之給養，低級地方政府之控制等皆屬之。

(三)與財政有關的職權 行使這一類職權的時候，特派員是地方上唯一的徵稅機關，他是皇帝要維持國家財政增加國家收入的重要工具，特派員的財政權也可以說是特派員制度的一個最基本的存在理由。

特派員的職權範圍固然是相當的大，但都是皇帝所賦與的，不但如此，即在事後中央亦能對於特派員的所爲加以控制。不服特派員的司法判決者得向中央的樞密院提起上訴；對他的行政處分不服時，不服者雖不能得到同樣的司法救濟，但樞密院得以上級行政機關的地位撤銷其處分。樞密院是輔助皇帝行使職權的一個最主要的機關，它對於特派員加以控制就等於皇帝自己在指揮監督着特派

員。就在這一種皇帝，樞密院和特派員的關係中，我們體會到一個典型的中央集權制度的精神。

雖然有許多人都說特派員制度造成了行政的專制之局面，或竟致於說它引起人民的革命情緒乃致挺而走險；可是比較客觀地說，特派員制度也未嘗沒有它的貢獻的。Jean Bismund 在其所著法國公法史一書中，對於特派員制度曾作如下一評語：

「特派員皆選自小資產階級，他們毫無個人的勢力，既懼怕皇權，而又想獲取皇權之青睞，因而他們都是馴服而忠於職守的官吏。他們把中央政府的精神與觀點移植到各地方去；他們給大眾以安全，並使各特殊利益階級也都受普通法律的約束，這是以前的法官和地方當局所常常感到棘手的一件工作。不少大的工務之建設以及農、工、商之鼓勵都是他們的努力所致，在許多方面他們的工作都是很有價值並具有啓發之作用的」。

嚴格地說，舊政時代的稅區並不能算是地方政府，不過爲要追溯法國地方政府的來源並明瞭其發展，我們不能不對於舊政時代的特派員制度作如上之簡短的描述，而把那種情形看作法國地方政府的背景。下面我們要敘述的是大革命後法國地方政府之發展。

二 大革命與極端地方自治制度的試行

法國大革命爆發於一七八九年；在革命的初期，一切的思想與改革的建議似皆尙激進；它們都犯了一個同樣的毛病，即過於理想樂觀，而沒有能夠把握得住當前的事實以及較複雜的問題之癥結所在。革命的理論認爲人類的特性是理智，具有了理智，人類就能去適應一切的制度；因此法國人即使在

政治上毫無習慣，經驗與訓練，但他們都是具有理智的，實行新的制度也就不會遇有任何的困難。大革命初期的改革大多是建築在這一種理論的基礎上，其最後的失敗無疑是必然的結果。

在革命最後爆發以前，特派員制度早已成爲人們攻擊的對象，所以革命後的制憲會議頓以徹底改革行政制度爲其主要的任務之一，它一方面取消了特派員制度，另一方面又把全國的行政區域重新加以畫分。原有的稅區之畫分是以歷史的傳統爲基礎的，但革命的制憲會議却以反對一切的傳統爲己任，所以它很自然的主張取消原有的稅區，而把全國畫分爲八十三個省 (departments)，不根據任何歷史的傳統，畫分的標準純以行政上的便利爲據。八十三個新畫分成的省，在法律上說，祇是單純的行政區域，而不享有法人的地位。省之下又畫分爲區 (districts 拿破崙後來改其名爲 arrondissements)，區之下又畫分爲道 (cantons)，道之下又畫分爲市 (communes)。

除掉道是司法系統中之地域單位外，省、區與市皆設有直接民選的議事機關與執行機關，中央對之幾無控制之權，這可以說是一個極端的地方自治制度理想之實現，而與舊政時代的中央集權制度完全背道而馳。然而法國人民究竟是久處於專制的君主政治之下，在政治上是毫無習慣、經驗和訓練之可言，一個早產的制度是根本不會存在得很長久的，極端的地方自治制度之理想雖已付諸實現，它祇享有極短的數年的壽命。

制憲會議不久就看到了極端地方自治制度所可能產生的弊病，爲求補救起見，乃於一七九三年派督察員往各地監視各地方政府執行中央的命令，督察員得對於地方官吏加以逮捕或停職，必要時並得行使緊急處分權。這種辦法祇造成了恐怖的局面，而並沒有產生多少效果。

一七九五年的憲法（即第三年憲法）成立了最高行政委員會制的中央政府，同時也把地方行政組織加以很重要的修改。依照憲法，區不復存在，省則仿效中央政府的組織設五人組成之省行政委員會（directoire departemental）同時爲省之議事機關與執行機關。省行政委員會以及市之行政長官皆爲民選，但中央有權加以停職或免職；中央的控制尙不止於此，在每一個省和市，中央又派有督察員駐於當地，監督地方政府依法執行公務。這是對於革命初年的行政制度之一種反動，極端的地方自治制度產生了行政的無政府狀態，第三年憲法爲要求達到全國行政之統一，不得不把舊酒裝在新瓶裏，以新的形式來表現舊政時代行政制度之精神。實際上，這不過是拿破崙行政制度的序幕而已，舊政時代中央集權制度之恢復是到拿破崙的時候才完全實現的。

三、拿破崙與中央集權制度的建立

拿破崙的行政制度是一個著名的第八年法律（loi du 28 pluviôsean VIII）的結果，第八年法律對於地方自治制度宣告了死刑，從此開始了大革命後的第一次反動，拿破崙說，一七九〇年以後的十年中，法國的三萬六千個市正好像是三萬六千個失去了父母的女孩子；他要補救這種情形，所以就建立了中央集權制度。第八年法律所產生的制度包含下列兩個主要特色：

- （一）所有組成地方政府的機關一律不以民選的方法產生；
 - （二）中央對於地方政府加以極嚴厲的控制。
- 省之畫分仍依照原有的制度，不過由中央直接任命一省長（prefet），爲省之最高行政長官。實

際上，八十三個省長之任免全操諸拿破崙一人之手，他們向拿破崙個人負其責任，這無異是以新的方式重建舊的制度，以省替代了稅區，以省長替代了特派員。特派員制度到了拿破崙的時候，可以說是全部復活了。省長以外尚有其他兩個機關：省參政院（conseil de préfecture）與省議會（conseil général），皆為中央所任命。省參政院是代表國家利益的一個機關，供省長之諮詢，並受理行政訴訟的案件。省議會是代表省利益的一個機關，討論與地方財政有關的議案。然而省參政院與省議會兩者都不是享有最後決定權的機關，它們都是附屬於省長，受省長指揮，輔助省長執行公務的機關，所以在事實上，拿破崙制度下的省長是省的唯一公務機關，而受中央極嚴厲的控制。

省之下拿破崙又恢復了區的畫分，區的新名稱是 *arrondissement*，每區設一區長（*sous-prefet*），為中央所任命，受省長之指揮執行公務。區之下有道，道純為司法系統中之地域單位。道之下為市，市為拿破崙制度之主要行政單位。市設市長（*maire*），副市長（*adjoints*）及市議會（*conseil municipal*），市議會由十至三十議員組成之，一律為省長所任命，市長及副市長則為省長或中央所任命，受省長之指導監督執行公務。

從拿破崙於一八〇四年稱帝一直到第三共和的前夕，法國曾經過不少次的革命，變更過不少次的政體，時而復辟，時而其和，時而又帝國，然而行政制度還是始終建築在拿破崙時代各種重要法律的基礎上。行政區域之畫分以及各級地方政府中之各種機關一向都是依照拿破崙的傳統，可是在第三共和以前的六七十年中也未嘗不能看到傾向地方自治之各種設施與改革，下列兩方面是值得注意的：

（一）民選的地方政府 市議會與省議會於一八三一與一八三三年先後改由選產生，但享有選