

刊 | 叢 書 科 會 社

府政縣較比

著 編 鄰 孟 王

行 印 局 書 中 正

目次

第一章 緒論（現代各國地方自治之新趨勢）……………一

第一節 研究方法

第二節 自治之真諦

第三節 自治之內容

第四節 地方自治之發展史略及其新趨勢

第五節 研究比較地方政府之理由及其取材之限度

第二章 英國地方政治建設之探討……………八

第一節 原則之研究

第二節 英國地方政府發展史略

第一項 地方政治制度之淵源

第二項 中世紀之地方行政區域

第三項 產業革命給與英國地方政治制度之影響

第三節 英國地方政府之現行制度及其施政之實際情形

第一項 郡行政組織

(一) 郡參議會之組織

(二) 郡參議會之職權

第二項 縣行政組織

(一) 鄉區縣

(二) 城市縣

(三) 自治市之行政組織

(四) 自治市的參議會

(五) 市長

(六) 市參議會之組織及其職權

第四節 中央對地方政府之監督

第三章 法國地方政治建設之檢討

第一節 原則之研究

第二節 法國現行之縣制與縣政

第一項 法國縣行政之一般特徵

第二項 法國縣政府之組織與任務

(二) 縣長及自治人員之職權

第三項 縣參議會之組織與任務

第四項 對於縣參議會議案之行政監督及其越權之防範

第四章 德國地方政治建設之探討

[illegible]

四五

第一節 原則之研究

第二節 德國地方政府發展史略

第一項 以法國大革命爲轉變契機之德國地方政府

第二項 在威馬憲法下的德國地方政府

第三項 民族社會黨執政後之德國地方政府

第三節 德國新縣組織法（市行政組織包括在內）之研究

第一項 德國新縣組織法之特徵

第二項 縣組織法內容之分析

（一）改革縣行政組織之原則

(二) 鍾縣行政能與黨國密切協作之原則

第三項 縣政建設應自人民建設起

第四項 貫徹黨治於地方政治中

第五項 改革縣經濟生活與財政之原則

第五章 蘇俄地方政治建設之檢討 ……六〇

第一節 原則之研究

第二節 俄國地方政府發展史略

第一項 約翰四世時的地方政府

第二項 彼得大帝之市自治政府法案

第三項 嘉德林二世時代之市政改革法案

第四項 細歷山大二世時代之內政大改革案

第三節 蘇俄地方政治制度之特徵

第一項 蘇俄改革地方行政系統的基本原則

第二項 蘇維埃爲集權制度之典型

第三項 蘇維埃選舉制度與其公民法律地位

第四節 郡行政機關

第一項 郡蘇維埃大會之權限及任務

第二項 郡執行委員會之權限及任務

第五節 縣行政機關

第一項 縣執行委員會之權限與任務

第二項 縣政府之組織

第六節 村行政機關

第一項 村蘇維埃之組織與任務

第二項 農村服務員制度之特徵

第七節 市行政機關

第一項 市政府之任務

第二項 蘇維埃市行政機關之特徵

第八節 本章結語

附錄四 德國新縣組織法

第一章 緒論（現代各國地方自治之新趨勢）

第一節 研究方法

研究比較政府，如嚴格的說，各國相同的，祇有中央政府與地方政府之區別，此一大區別，是衆所從同的。至於地方政府之區劃及其各級地方之名稱，則因各國政治制度之不同，地域廣狹之不同，歷史淵源之不同，言國國殊，不能比而同之。本章祇爲便於比較起見，不得不勉強將其類似者，按本國固有各級地方政府之慣用名稱，而譯以相同之名稱，俾吾人得攷其制度之體系，察其政治之運行，以資留心縣政者之觀摩，藉作他山之助。惟吾人切不可刻舟求劍，以爲外國之某級地方政府，完全同於本國之某級地方政府，致起行無謂之爭執，反遺略原來觀政考察之目的，故特首先予以聲明。

第二節 自治之真諦

吾人謹譯 總理對政治所下之定義，深信縣政之內容，爲管理一縣區域內衆人的事；縣自治之淺顯意義，卽爲「一縣範圍內衆人之事，由該縣內全體公民主持及參加管理」之謂也。但按之實際運用，則不能如此單純，因地方自治（Local Self-government）一名詞，原產生於英國，概括英國地方政府之根本性質，爲今日民權主義之源流。惟此地方自治一名詞，自經學者採用，風行各國後，隨民權運

動之波濤起伏；更經政治學者，將其與中央集權、地方分權各名詞，揉雜引用，致失虛山之真面目；尤以時代之進化，即英國地方自治之運用與趨勢，已今非昔比。故吾人認爲縣政建設，必須恪遵總理遺教，以縣自治爲趨勢之目的，并以推行地方自治，爲縣政建設着手之方法。雖確爲毫無疑意之事，惟推行地方自治，要以訓練辦理地方自治人材，爲協助人民辦理四項要政（調查戶口、測量土地、辦理警衛、修築道路）及訓練人民試辦自治之基礎。訓練之內容，第一爲澈底明瞭自治之意義，第二爲確具辦理自治各種事項之技能，與專門知識。基於此種事實及學理上之見解，故以上縣自治之淺顯意義，吾人以爲尙須外加兩種附帶說明，始不致有似是而非之誤解，以致以訛傳訛，爲害於政。至於其詳，則留待申述英、法、德、蘇俄各國地方政治建設之檢討，本文及結論中，再細辨之。

第三節 自治之內容

所謂衆人的事，雖係經緯萬端，錯綜複雜，但若以科學方法概別之，不外管教養衛四種事項。養則覓食之謂也，民以食爲天，故民生爲政治的原動力。保或衛，則防護身體及生活資源的安全之謂也，處今日交通大關，弱肉強食之世界，民族至上國家至上爲吾人之金科玉律。管教則爲實施及研求養衛之法，所以養衛是人類共同的需要，無時間及地域的差別，人類備之則生，不備則死，爲古今中外政治的基本事項。我國儒家之政治學，即以足食足兵與信民三項要政，爲治國之大本，惟養衛之方法，即管教之術，則受時空相當之影響與限制。就空閒說，則甲國與乙國，因環境與需要之不同，而異其取舍與趨向，故世界各國，絕無一完全相同之政治體系，與政治內容。如昧於此意義，而徒事

摹倣，必恰如削足就履之杆格不通。甚至一國之內甲地與乙地，亦受此空間之限制，而不能劃一齊同。於是歷史風俗，遂佔政治原理上重要因素之一，而因時因地制宜之政治原理，於焉產生。就時間說，則古今政治，決不相同，因古時人口未庶，事務簡單，故古時以政簡刑輕爲善政。孟子所謂：「省刑罰，薄稅斂，深耕易耨，壯者以暇日修其孝弟忠信」，卽此善政之具體方法。今日治國之大本，雖仍爲足食、足兵、信民之三項要政，但足食決非重農一端所能達到。足兵之國防方案，更爲日新月異之事，十年卽有一大進步，今日之國防：更非古人夢想所及。信民亦賴學術之昌明，始有長足之進展。吾人綜合足食、足兵、信民三項要政，竊以爲古人之足食，今已進爲民生主義矣，吾人前途之理想，則爲民治、民有、民享之大同世界。但此種天下爲公之建國原則，確以地方自治爲建國之基礎，不僅取法於「行遠自邇，登高自卑」之普通原理，并適合於「欲起崇樓，必須置基於地下」之新式建築學，此總理之所以以建屋喻建國也。自治之範圍，仍不外管、教、養、衛四項要政。就管、教而言，自治確屬於政治範圍內之事項。但如就養衛而言，則辦理自治之各種事項，如衛生、警衛、公路、農業、救濟事業、地方公用事業，舉凡建國大綱內第十條至第十二條所列舉之事項，均係與經濟有關，或係發展國民經濟之事項。故總理在「地方自治開始實行法」之結論上，謂：「此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦并爲一經濟組織，近日文明各國政府之職務，已漸由政治，兼及於經濟矣」。查近日行政與經濟之聯繫，與管教養衛之連環性，確爲古代政治之所無，自治之精神，雖在於發揚光大中國修、齊、治、平之固有倫理知識，而自治之制度，則爲近代文明潮流之產物。吾人綜合自治在歐西各國之產生及其發展與趨勢，應從三方面研究之：

(A) 產業革命給與地方制度之影響，(民生主義之基石)；從經濟角度觀察。

(B) 民權革命給與地方制度之影響，(民族主義之基石)；從政治角度觀察。

(C) 民族革命給與地方制度之影響(民族主義之基石)；從外交及國防角度觀察。

以上三種研究之概略，容於本章內各節中，分別述之。惟即就此自治制度之產生及其發展與趨勢而言，於以見檢討現代各國地方政治建設，確有其必要。

第四節 地方自治之發展史略及其新趨勢

地方自治爲民權主義之根源，後受產業革命與民族革命之刺激，其範圍愈趨發展，其內容亦逐漸充實，惟地方自治之發展，與民權主義之發展，其經過相同，并非一帆風順，毫無波折。因此，地方自治之真意，亦常爲人所誤解。革命的民權主義，與歐美現行的民主主義，其所根據之原理，本不相同，其辦法各自異趣，總理在民權主義講稿中，已言之詳矣，勿容贅述。對於民權主義之真諦，俟於本篇第三章，討論三民主義縣政建設原理中，再爲闡述，此處祇能略述地方自治之發展史，并由此說明三民主義地方自治之真諦。查英國地方自治之產生，係在諸曼民族征服以後，由市邑(Boroughs)而變爲有特權之自治市，自治市之大部分，由人民職業團體所管理。直至十九世紀初年，因新工業城市之勃興，於是交通與衛生之設備，漸感覺其需要，更因勞工之需要日急，乃將數區之黑暗特權取消，創設實施濟貧法聯合會，由選舉之官吏負責執行，於是由自治市，而改爲地方模範縣，其詳容於申述英國地方政府時，再申述之。迨後美、法、德、義各國地方政府自治之發展，亦大略與英國相

類似。由此可見地方自治，自初即與民生之改進有關，而總理所昭示吾人，謂：「民爲社會進化之動力」一語，遂爲顛撲不破之真理矣。惟歐西各國地方自治，并非以革命民權爲根基，而係以資本主義爲基礎，吾人祇須觀察歐西各國之地方自治，例如英國郡 County 參議會之議員幾全爲地主與工商業之企業者所壟斷，以及貴族之充任市長等事實，即可見英國地方自治，係以資本主義爲基礎。反觀三民主義之地方自治，細查地方自治開始實行法內所規定之六種事項，即寓有平均地權，節制私人資本，發展國家資本之民生主義的根本辦法；而第六項設學校之辦法內，提倡勞動服務，發展雙手萬能，作爲地方自治之經濟來源并以培養人民之知識能力，爲達到政治與經濟地位平等之根本辦法，尤爲三民主義地方自治之特色。至於建國大綱第八條之規定，則由籌備自治起，至成爲完全自治之縣爲止，除由政府協助人民，清查戶口、測量土地、辦理警衛、修築道路，作爲改善民生之基本辦法，尤以規定人民須會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義，爲取得公民資格之基本條件，充分表現革命民權之法治精神。總而言之，三民主義地方自治，以義務爲本位，不以權利爲本位，以社會爲本位，不以個人爲本位。此三民主義地方自治，與歐美地方自治根本不同之點。由此根本不同之點，遂產生制度上之分歧。歐美以權利爲出發點，故有中央集權制，或地方分權制之爭論，此種爭論，爲上下交爭利之現象。絕對的中央集權，固爲地方自治之桎梏；過分的地方分權，亦失地方自治之根本作用，有時且爲其發展之阻礙。因地方分權論，或主張區域分權制，或主張聯省聯邦制，無異將中央與縣市間之正常關係，予以從中橫阻之隔絕矣。惟三民主義的地方自治，方爲合於科學，發揚民治之真自治。依據建國大綱第十七條及第十八條之規定，以一縣爲自治之單位，省立於

中央與縣之間，以收聯絡「效」，「中央與省之權限，采均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權」。良以權之性質為力量，故「權之分配，不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象，權之宜屬於中央者，屬之中央可也，權之宜屬於地方者，屬之地方可也……」，「易地域之分類，而為科學之分類，斯為得之」。故三民主義地方自治，雖亦受現代各國文明潮流之影響，曾以各國地方自治為借鑑，但真的地方自治，或地方自治之真諦，直至有三民主義的地方自治，始告完成。明乎此，方可以與談各國地方政治建設之檢討及自治之趨勢矣。

第五節 研究比較地方政府之理由及其取材之限度

惟研究比較政府，或比較各國地方政府，為一專門課程，能薈成一篇幅巨大之著述，歐美各國學術界，出版此種著述甚夥。本篇之目的，僅在研求自治之真諦，及探求辦理自治各種事項之技能與專門知識，俾得洞悉自治之趨勢，供吾人建設三民主義縣政之借鑑。茲為篇幅所限，不能將各國地方政府逐一敘述，僅擇英、法、德、蘇俄四國之地方政府，作為代表。其理由申明於后：因地方自治產生於英國，已見前述，其制度及精神，不僅影響大英帝國之各領地，且追本溯源，影響於世界各國地方制度者甚大，尤以北美合衆國源出於英，其流風餘韻，至今猶有存者（故本文擬於敘述英國地方政府時，便中以美制為比較，附帶述之，不另設專節，非以美制為不足述，篇幅不許也）。法國在歐陸列強中，歷史最久，不僅名君賢相輩出，例如法王路易十四，及賢相黎塞留（Richelieu 1585—1642）

等努力安內攘外，集權中央，完成國家之統一，其制度文物，多足垂範後世。迨拿破崙出，不惟其武功彪炳人寰，對於制度法典，實開近世之先河，史稱拿破崙爲資本主義之奠定者。吾人如一查法國今日之文物，與其對於世界各國之影響，當知此言之信而有徵。法國地方政治，與革國自然發展者，適成對照，其系統整嚴，行政控制權，集於中央，而行政法院之創設，以行政法津化，作爲其法治國之骨幹。均爲歐陸各國所倣效。意大利在實行法西斯政體前，其地方制度，極近法國。比、荷兩國，均爲摹倣法國制度者。他如西班牙，與斯堪的那維亞各國之地方制度，亦大部分根據於法國之原則。德國爲最後崛起之強國，在先，受西歐英法之響影甚大，尤以接受法國文化者爲最多，但不旋踵，即能青出於藍，別具特徵。至十九世紀之初，吾人即可發現德法文化，成爲歐陸文化之兩大主流，不僅交互影響，且成爲互爭雄長之勢矣。至希特勒執政後，於一九三五年元月三十日，公布德國縣組織法，通行全國後，德國國家之統一，至此始收實效，其地方政府新組織法，自成系統，特點尤多，故吾人對於德國制度之基本原則，亦應注意及之。蘇俄制度，實開世界創局，尤以其採行新經濟政策，發展國力，與以黨建國之精神，在在足資吾人之借鑒，故亦應予以注意。此外各國地方政府，雖亦具有特徵，吾人則無暇敘述。

第二章 英國地方政治建設之探討（并附帶申述美國制度以資比較）

第一節 原則之研究

蒲傑克斯東（Backstone）說：「英國人民之種種自由，均植基於其自由的地方政治制度之上，從其遠祖薩克遜（Saxon）時代以來，英國之後裔，在其家教之中，已習知公民應盡之義務，與應負之責任矣」。足見公民應盡之義務，與應負之責任，為地方自治之基礎，蒲傑克斯東氏對英國公民，雖譽過度，但英國地方之士紳，確能較有遠見，忠於其職守，盡其保民之責任，故民生之改進，較各國為先，而產業革命遂由英國開其端，既庶而富，因富而教。查英國地方政府建設之史的發展，確能暗合我國孔子所指示的政治原則。此為研究地方自治之主要點，亦為英國地方政府之特質，故特首先表而出之。

地方政治制度之重要性 民權政治，實包含有一種教育上之價值，推行民權政治，可使人民日進於光明，惟此民權政治之教育價值，大部份存在於地方制度之性質與精神。英美之民主政治，雖尚未能達到民權政治之境地，而英美之郡（County）、市（Town）與區（Parish），則確為公民精神漸移默化之訓練所，人民在保安大會（Ward Caucus）或市民大會（Town Meeting），中最易學習自治技術之初步課程。當人民習知如何管理其鄰人，及如何受治於其鄰人，由此即可預期其漸進於管理廣大之民衆。政府之繁複與困難，隨距離之倍增而增加。英國民族之自由，較之拉丁各國植基更為牢固，其

原因即在於此。英美之地方制度，較之歐洲大陸各國，而較爲真實的具有民主精神；因其置基於民衆，故能有較爲廣泛之自主，并能較爲具體的促成其人民之政治教育。

第二節 英國地方政府發展史略

第一項 地方政治制度之淵源

英國地方政府制度，係在無計畫無指導的長期過程中，爲源遠流長的歷史自然進化之產物。遠在薩克遜時代，地方政府之組織，爲州(Shires)、小邑(Hundreds即百戶之意)、鎮(Townships)與市邑(Boroughs)，均各其地方政府之當局。在諾曼民族征服以後，州(Shires)則進爲郡(Counties)，小邑則根本消滅，鎮之大部分落於建封領主之手，而成爲貴族之采邑(Manors)，至於市邑則終於獲得其自由，而進爲有特權之自治市。同時有一種新的地方行政單位，原由教會(Church)培植而成，而隱然取昔日鎮之地位而代之，且逐漸形成重要之地位，爲地方政府之基層組織，此即教區是也。教區有本區之教民會議，由區內牧師作主席，教區會議在舉行之初，僅涉及教會內之事項，但逐漸取得管理公共之職務，爲英國各領地市民會議之先驅。

第二項 中世紀之地方行政區域

基於以上之所述，在中世紀之末，英國地方政府，得保有三種主要之區域——郡(County)、市邑(Borough)與教區(parish)。郡之行政工作，係付託於保安官(Officials as Justices of the Peace)。在原則上，保安官之職務，僅爲保安之官吏，但終於以之爲監督純粹內務行政，Civil Administration)

內各種事項之最適當的官吏，如道路橋梁之建築，公共秩序之維持，以及貧民之保護等職務，遂均爲其職掌。保安官之俸給，由英王給予。市邑，大部分由人民職業團體所管理；在原則上，市邑之全體自由民，均有選舉政府官吏之權力；但自由民之名單，逐漸限於極少數之住民，方能有權選舉市邑之官吏，此項官吏通常指市長（Mayor），佐治員（Aldermen），與市參議員（Councillors）。

總而言之，英國地方政府之組織，歷經都鐸（Tudor），司徒特（Stuart），與漢羅菲（Hanoverian）各王朝之世，均如上述之情形。直至十九世紀，實施上亦毫無變更。在此長時期中，有許多英國早期之民主制度，均趨衰頹；但地方自治之精神，則從未完全消滅。當司徒特王朝時有許多年由英王專政，并無國會之設立，因無國會之選舉，惟地方之選舉如故也。在市邑與教區內之自由民及納稅人，均繼續選舉其各自之官吏，因能保持英國民主政治之光輝於不墜。

第三項 產業革命給與英國地方政治制度之影響

直至十八世紀之末，英國地方政府之組織，尙能維持其簡單之系統，而運用自如。迨至產業革命後，則全變舊日之面目矣。因在昔日之農業時代，人民需要不大。能安於此種簡樸生活，因工廠制度帶來社會之轉變，立即使此種地方政府組織變爲陳腐，如朽索之不能馭六驥；於是新的工業城市乃應運而生，幾全變其舊日之境況。許多舊式市邑，爲擴展其新的生機，於數年之內，人口一再倍增，由此種新工業中心區之急增，立刻產生較爲完備之公安保護，及較爲完好之道路，與衛生設備。凡此近代之需要，非昔日之地方當局所能供應，乃須得向國會申請新的行政權力，國會亦感覺不能將新職權，再付託於舊地方當局，乃不得不另設置若干新的行政機構，并予以逐漸增加。此地方改良縣或稱

模範縣 (Improvement Districts) 產生之緣由也，此種改良縣，包括市邑或市邑之某幾部份而成。新的縣當局着手於改進公路及衛生設備，但此類工作，則多為以前之市當局所忽略，或力不勝任者。更因教區對於濟貧行政，不能滿人民之需要，於是乃有創造實施濟貧法聯合會 (Poor Law Union) 之必要，由選舉之官吏負責執行（其名稱為保護官 (Guardians)），此種改良縣逐漸增加之事實，為英國地方政府十九世紀初年日趨發展中之最顯著的特徵。約當一世紀以後，美國地方政府在發展過程中，顯著之特徵，亦復如斯；而我國在國民政府成立後，各特別市政府（即甲種市政府）與實驗縣、實驗區之勃興，其趨勢亦復相同，均為近代文明潮流演進之結果也。

在演變過程中地方行政區域之紛亂情形，英國地方政府，固非有計劃之改進，所以其結局，為地方行政區域與行政當局，以及其管轄權，均趨於重大之紛亂。當時之地方官吏，有保安官 (Justices of peace)、監督官 (Overseers)、救貧保護官 (Guardians)、教區委員 (Vestrymen)、教會委員 (Churchwardens)、縣市長 (Mayors)、縣市佐治員 (Aldermen)、縣市參議員 (Councillors)，以及十二種委員會之專門委員 (Commissioners)。更有市稅 (Boroughrates)，救貧稅 (Poor rates)，學校稅 (School rates)，衛生稅 (Sanitary rates)，等項均係按期向納稅人徵收，使生民困苦不堪。在一八三三年英國約有二萬七千餘不同的地方行政當局，以及十八種不同的地方稅，均係直接向人民徵收者。管轄權之紛亂困厄，至於此極，以致民不聊生。然國會仍不願將地方政府，予以根本改造，如法國國民大會在一七八九年之所為，當時之法國，其處境與英國正復相同。因英國國會，向不願於一次自頂至踵，全部改造任何事件，以此種方法，不合於英國人逐漸改進之習慣也。英國人因其此戒慎