

海烈斯著
王松譯

各國地方自治大綱

民國十九年傳賢題

各國地方自治大綱

G. Montagu Harris 原著

王 檢 譯

1930

上 海
大 東 書 局
印 行

序

一九二三年，殖民地，印度部，和外交部，因勅立地方自治委員會（Royal Commission on Local Government）——昂斯羅爵士（Lord Onslow）是該會的會長——的請求，從事於搜集在不列顛帝國內和在若干外國內現行地方自治制度的可靠的報告。

對於以這樣獲得的詳細資料——業已送交委員會——為基礎的某種備忘錄的製備加以監督，是我身為衛生部一個職員的任務。

我曾蒙許可把供給委員會的和在衛生部內可資利用的材料用作本書的基礎，再列入英格蘭和威爾斯，蘇格蘭，愛爾蘭自由邦和北愛爾蘭的地方自治一章。

這本書因國際城市聯合會（Union Internationale des Villes et Communes）的請求用法文寫述，承他們的厚意，把他們組織的資料聽憑我用來翻譯和發行書籍。

我對於允許我利用爲我報告的主要來源的材料之公共機關表示我的感謝。

最近無論由官場或其他印行的書籍也曾加以參考，並且在每章之末列示若干參考書，但是覺得完全臚列有關係的法律和官報，在這種書籍內很不適當。

還有，我必須感謝許多通信員，承他們的盛意，就事實方面校對關於他們各國的各章，雖則他們對於我從牠們推斷的結果不負責任。這些通信員包括法國勃魯休門先生（M. A. Brugeman），加拿大弗林特先生（Mr. H. O. Frind），意大利裘矢天教授（Prof. Giusti），美國葛立菲斯先生（Mr. E. H. Griffith），北愛爾蘭哈利斯少佐（Major G. A. Harris, D. S. O., O. B. E.），瑞典林特赫爾脫先生（M. Lindhult），愛爾蘭自由邦麥克卡侖先生（E. P. McCarron），德國諾爾登博士（Dr. Norden），瑞士旭爾退斯博士（Dr. de Schultess），荷蘭凡波兒傑先生（Mr. Van Poelje），比利時參議員文克（Senator E. Vinck），和蘇格蘭懷德先生（Mr. W. E. Whyte）。最後，我很感謝却萊斯卑斯女士（Miss E. A. Charlesworth）和衛生部情報司的其

他職員，他們的援助於我有無限的價值。

芒他戈海烈斯 (G. Montagu Harris)

一九二五年十二月。

各國地方自治大綱目錄

序

第一章

緒言

第二章

法蘭西

第三章

比利時

第四章

荷蘭

第五章

意大利

第六章

西班牙

第七章

丹麥

第八章

瑞典

第九章

挪威

第十章

德意志

普魯士

薩克森納

維爾吞堡

巴伐利亞

巴登

第十一章

瑞士

第十二章

東歐羅巴洲

奧大利

捷克斯拉夫

哀索尼亞

芬蘭

匈牙利

波蘭

羅馬尼亞

第十三章

大不列顛和愛爾蘭

英格蘭和威爾斯

蘇格蘭

北愛爾蘭

愛爾蘭自由邦

第十四章

英國海外領土

加拿大

澳大利亞洲

紐西蘭

南非洲

英屬印度

第十五章 北美合衆國

第十六章 日本

第十七章 要略和批評

各國地方自治大綱

第一章 緒言

爲求明瞭本書的各種目的起見，『地方自治』這個名辭是指包括一個主權國領土內各小區域的各種公共行政，無論這種行政由地方選舉的團體或由國家官吏施行。

在有聯省組織的主權國內，聯省政府和省政府或其他政府間的分權問題，不列入研究。這樣解釋的地方自治的書籍之內，所以不會加以討論。因此，在施用於德意志、北美合衆國、瑞士、加拿大和澳大利亞洲的時候，『地方自治』這個名辭不過用來施用於附屬於省政府的團體的管轄權罷了。至行將申敘的南阿非利加洲的各省則根據更不相同的基礎。

倘篇幅有餘，將記述各國現行制度的大綱，和對於在各個制度下流行的地方自治的實際程度加以批評。

『地方自治』（“Local Government,” “Local self-government,” “Local Autonomy”）和相似的名辭間的意義的區別常常加以討論。在這裏並不提議重開辯論，但必須說明，本書從頭至尾『地方自治』包括兩個觀念，第一個是：不論那種地方機關不受外界節制自由行動的權力。

作這樣解釋的完全的地方自治，名稱是不當的，因為任何具有牠的機關將為一個主權國，所以不是『地方的』了。因此這是一個地方機關所有不受其他地方機關或中央政府的節制的程度問題。

但是有人主張單是不受外界的節制並不滿足自治原則，除非附有這整個團體參與公共的行政。在這裏也祇能夠是一個程度問題。雖可以看到現在還有由全體人民直接治理的例證，但是現代衆多的人口使這種制度普通難於實行，除掉用複決方法所能實現的程度。

這些將為把一國的制度同他國的制度相比較時考慮的要點之二，但是切不可假定自

治的限量較大那制度便較好。

世界各民族在性質上，在歷史上，在習慣和風俗上，根本大不相同，任何一種政府制度不能夠同樣適用於牠們全體。甚至在同一個國家內，行政事件的種類和彈性成爲非常重要的因素。『一人之肉他人之毒』是一句熟聞的隱語，但是是一句真確的隱語，在這裏不能夠不引證蒲伯（Pope）的著名的詩句：

『讓愚人們爭辯政府的形式，

凡經最優良治理的是最好的。』

這詩句的全部含意或者不能夠相信——不爲那些從教育的和從行政的觀點信仰地方自治的人所相信——但是，因爲蒲伯以爲實體比形式重要，所以他的格言是真確的格言。

但是，雖有這種觀念，那政府形式的研究不是空談。形式解說實體，同時又施以影響。并且，雖一個國家不分皂白採取別一個所有民族和國家歷史完全不同的國家的政府制度是不智的，然而很少國家不在搜尋改良牠們政治制度的一部或他部的某種方法，這種方法

有時可以由採擇在別處業已實行的方法而找到。

以下各章的次序是經慎重地排列的。法國首先討論，並且比較以後的數國要詳細，因為法國的方法有數國會慎重採用，並且對於其他各國有重大的影響。比利時、荷蘭和意大利的制度繼之，因為牠們很類似法國的制度。西班牙位於其次，因為雖牠的地方自治制度包含牠特有的幾種狀態，然比較任何其他要類似法國。斯堪的納維亞類（Scandinavian-group）各國的制度也大半以法國的原則為根據。

德意志的組織根據不同的方法。德國方法的基本原則經盡力簡單地敘述，各種行政在專論各邦的分段內用作說明時論及，特別論及新的地方自治憲法。但是，這些處於很不固定的地位，深恐在那些分段內的多數報告在這本書同公衆相見時已陳舊了。

瑞士的地方自治按照各邦的起源具有法國的或德國的特性，瑞士一章之後繼以簡單論述東歐的若干小國。雖俄國的新方法比較起來顯然有興趣，但是搜羅蘇維埃治下實際施行的制度的可靠材料非常困難，似乎最好把牠完全刪掉。

大不列顛對於地方自治的觀念和所舉的各國完全不同。在敘述英格蘭、蘇格蘭和包括愛爾蘭自由邦的愛爾蘭的制度之後，設置敘述英國海外領土的一章，在這種領土內英國的原則經精密地遵守，雖有有趣味的發展和背離。這些國家的各省或各邦所採形式非常駁雜，不得不與以普遍的論述，而這種情形在其次的合衆國尤然。

因篇幅有限，南美洲各國均刪而不述，至於非洲和亞洲的大陸（除掉英屬南非洲和英屬印度）對於本計畫似乎沒有關係，即使充分的消息可以馬上利用。但是，敘述日本的制度的一章包括在內。

最後一章對於表顯各國所有地方自治程度的大半顯著的事實述其要略。

第二章 法蘭西

在羅馬帝國之下的高爾（Gaul）的行政，同其他各邦國一個樣子，在起初規定多量的地方自治權，牠的各種形式留傳牠們的痕跡迄於今日，後來發展而爲一種分部政治的中

中央集權 (bureaucratic centralization) 這個隨帝國的滅亡而消滅，雖法蘭克的 (Frankish) 君主政體保留牠的幾種方法。

封建制度暫時完全消滅了中央政府的權力。到了這個全國混亂時期的末年，城市的社會逐漸得到由特許狀保證的地方自由權。這種特許狀有時由武力得到，有時由純粹立約得到，事實上是同封建貴族所訂的條約或合同，而並不根據任何地方自治的預定原則或普通計畫。

等到國王恢復了統治大貴族的權力，中央集權的趨勢又非常盛旺，從十四世紀以降，頒訂特許狀的城市和土地貴族二者的自治權逐漸消滅了。這個政策在李休留 (Richelieu) 和路易十四世 (Louis XIV) 的朝代達於極盛，但是他們使法蘭西一統的目的繼續由革命的政治家和拿破侖一世努力追求，這個國家的分爲各省 (Departments) 實由於希望毀滅舊時邦國的精神。

在最近時期之內也沒有背離這個政策的傾向。各種政府，無論是君主的，帝國的，或共和

的，曾經同樣急急於要保存法蘭西的統一，並且以為做這件事的唯一方法是把整個行政嚴格地隸屬於巴黎的統治權之下。全國國民對於這點顯然同政府一致。以前不曾有過——現在也沒有——要求這個制度作任何實際變更的運動，那些根據現代地方行政必須有較大區域的理由，鼓吹『分區主義』（“Regionalism”）的人，覺得這個政策所代表的原則是他們進程中最大的障礙。

市（Commune）

法國地方自治的單位是市。市是從古留傳下來的，但是牠們現在的形式起始於大革命，一七八九年憲法議會（Constituent Assembly）命令每個『城鎮，教區，或鄉村社會』應有一個市，市的總數為四四，〇〇〇。

平等原則認為好似施用於個人一般也可以適用於地方機關，所以自治邑，市鎮，和鄉村間的舊區別掃除淨盡，把一切市安置於同樣的基礎之上。這個原則現在沒有變更。除巴黎和里昂以外，每個市，無論是一個興盛的工業城，一個鄉間的小鎮，或者一個純粹的農區，有

同樣的組織，同樣的權力和任務。

一九二一年法國市的總數爲三七，九六三。其中約二二，〇〇〇有人口五〇〇或不到五〇〇，三七四有不到五〇。在比例的另一方面有十二個市居民從一〇〇，〇〇〇到四〇〇，〇〇〇，有兩個市人口在四〇〇，〇〇〇和一，〇〇〇，〇〇〇之間。

市的面積從十英畝起到四〇〇方英里，平均數爲三，六四五英畝。

每個市有一個市議會（*Conseil municipal, Municipal Council*）依照人口由議員十人至三十六人組織而成，選任四年。

每個年逾二十一歲，在市內有六個月居住資格的法國人有選舉權。

居民逾一〇，〇〇〇的市爲選舉起見可以劃分爲若干選舉區，照這樣辦理的地方每個選舉區必須至少選舉四個議員。

凡年滿二十五歲的市內選民或納稅人，倘使不受救濟，不受法律處分，或在司法議會監視之下，不是該地的官吏，支俸的市官吏，教員或家僕，都有被選舉權。在居民有五〇〇的市