

docsriver.com
商家本本店

民国·比较法文丛 docsriver.com商家本本店

各国地方政治制度 法兰西篇

楼邦彦 著



 商务印书馆
The Commercial Press

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店

内容不排斥 转载、转发、转卖 行为

但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



docsriver.com商家本本商家

■ 民国·比较法文丛

各国地方政治制度 法兰西篇

楼邦彦 著



YZLI0890169399



商务印书馆
The Commercial Press

2012年·北京

图书在版编目(CIP)数据

各国地方政治制度 法兰西篇/楼邦彦著. —北京:
商务印书馆, 2012

(民国·比较法文丛)

ISBN 978-7-100-08880-0

I. ①各… II. ①楼… III. ①地方政府—政治制度—
研究—世界②地方政府—政治制度—研究—法国

IV. ①D521②D756.532

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 013657 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

本书据正中书局 1942 年版排印

民国·比较法文丛

各国地方政治制度

法兰西篇

楼邦彦 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京市白帆印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-08880-0

2012 年 12 月第 1 版 开本 880 × 1230 1/32

2012 年 12 月北京第 1 次印刷 印张 4¼ 插页 2

定价:18.00 元

华东政法大学法律史研究中心

勘校整理

主持人 何勤华

勘校 高浣月

国家重点学科华东政法大学法律史

学科建设项目资助

中国政法大学图书馆提供版本



楼邦彦
(1912—1979)

总 序

比较法(法文 *droit comparé*, 英文 *comparative law*, 德文 *rechtsvergleichung*), 有时也称“比较法学”, 是指对不同国家或不同地区的法律理念、制度、原则乃至法律用语等进行比较研究, 发现蕴含在其中的一些共同性要素, 以实现各国、各地区之间法律的沟通、交流和融合, 使其获得更好地适用的一门学问。它既是一种法学研究的方法, 也是一个法学学科, 是近代西方社会进步、文化发达、法律昌盛的产物。

近代比较法诞生于法国。1869年, 法国创办了世界上第一个比较立法学会, 试图通过比较各国的立法经验, 来完善本国的法律制度。1900年7月31日至8月4日, 在法国举行的第一届比较法国际大会上, 与会代表提交了70余篇学术论文, 会议的召开宣告了比较法这一学科的诞生。1901年, 刑部大臣沈家本(1840—1913)奉命修律变法, 主持修订法律馆, 参照外国的经验建立和完善中国的法制, 许多外国的法典和著作被引入中国, 比较法开始了其在中国的旅程。

1912年, 中华民国政府建立后, 对比较法的研究十分重视, 出版了王宠惠的《比较民法概要》(1916年)、王家驹的《比较商法论》(1917年)、董康的《比较刑法学》(1933年)和王世杰、钱端升的《比较宪法》(1936年)等作品。与此同时, 日文汉字“比较法”

（“比较法学”）一词也被学界引入中国。除了专著以外，一些比较法译著也得以出版，如意大利学者密拉格利亚（Luigi Miraglia，1846—1903）的《比较法律哲学》（1940年版）等。在此基础上，中国近代的比较法学科开始形成。

在此过程中，有几件事情对中国近代比较法的发展和定型意义特别重大。一是该时期出版了一批比较法的著作，发表了一批比较法的论文^①。二是比较立法的事业有了进一步发展，从1912年至1949年，在比较各国立法得失的基础上，中华民国各届政府先后制定了《中华民国临时约法》，以及宪法、民法、刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法、土地法、银行法等主要的法律。三是比较法教育有了显著发展，各公立、私立的法政专门学校和法学院，扩大了外国法律课程范围，并将比较法制史、比较法学概论，比较民法，比较刑法，比较司法制度等都定为选修课。四是创办了比较法学会与比较法研究的杂志。

正是在上述基础上，中国近代的比较法研究开始走向繁荣。这当中，有几部作品所起的作用特别巨大。比如，攻法子所著《世界五大法系比较论》（《政法学报》1903年第2期）和张鼎昌的《比较法之研究》（《中华法学杂志》新编第1卷第9号，1937年），对比较法的基本问题进行了阐述，因而奠定了比较法总论的框架体系，历史与理论基础；又如，李祖荫（民法）、王世杰（宪法）、许鹏飞（刑法）等人的研究成果，属于比较法各论的代表作品，它们的出版，构成了中国近代比较法各论的主要内容；此外，龚铖所著《比较法学概要》^②一书，虽然与当时出版的法学通论的内容大同小异，但它是

^① 根据笔者的统计，该阶段我国共发表比较法的论文约有150余篇。

^② 商务印书馆1946年。本书简化字版也由商务印书馆纳入《民国·比较法文丛》2012年出版。

中国近代唯一的一本以“比较法学”命名的著作,开了比较法总论专著之先河。

总体而言,民国时期的比较法研究,呈现出如下几个特点:第一,传统的法律比较与现代的比较法研究互相交叉;第二,比较法的发展与近代中国学习西方、模范列强的大背景息息相关;第三,受日本影响比较深,并在日本的引导下形成了中国近代的比较法(比较法学)学科;第四,比较宪法、比较刑法和比较民法等部门法的研究比较多,比较法总论性质的研究比较少;第五,比较法理论研究厥如,缺少比较法研究之概论性、总括性作品。在民国时期出版的40余部比较法著作中,总论性质的比较法著作只有上述龚铤所著的一部;第六,没有专门搞比较法的法学家,当时写有比较法的论著、对比较法研究作出贡献者基本上都是法理学、法史学或部门法学的学者,如梁启超、董康、程树德、杨鸿烈、吴经熊、王世杰、钱端升、王家驹、李祖荫、王宠惠、黄右昌、吴传颐、乐伟俊、朱志奋、许鹏飞、杨兆龙、白鹏飞和丘汉平等,没有一个纯粹搞比较法研究的学者;第七,对先进法律理念的崇尚和对先进法律制度的追求,成为贯穿于中国近代比较法研究中的一根主线。

1949年新中国建立以后,由于种种原因,比较法学一直不被重视,成为几乎被忘记的学科,20世纪50年代中国的法学杂志,如《政法研究》、《法学》、《政法译丛》等,极少刊登比较法方面的文章,即便是几篇刊登出来的文章,也往往以批判为主。这种局面持续了30年,直至1978年改革开放以后,比较法学才受到重视,获得了发展。1985年推出了龚祥瑞的《比较宪法与行政法》^①,1986年,

^① 法律出版社。

面世了上海市社会科学院法学研究所翻译的《各国宪政及民商法概要》(全6册)^①,1987年又出版了沈宗灵的力作《比较法总论》^②等。

20世纪80年代后期以来,在学界的努力下,我国的比较法学开始了较为迅速的发展。1988年,中国社会科学院法学研究所成立了比较法研究室,同年中国政法大学也成立了比较法研究所。之后,北京大学、华东政法学院、苏州大学、西南政法学院等,也都成立了比较法研究机构。1990年10月,中国法学会成立了比较法研究分会,沈宗灵、江平和刘兆兴依次出任了会长。自1979年北京大学创办《国外法学》之后,1987年中国政法大学创办了《比较法研究》,进一步推动了比较法研究的发展。比较法研究的著作和论文不断面世,优秀学者辈出,比较法学成为了我国法学领域中的一个重要学科。

改革开放30多年来,我国的比较法学虽然取得了长足的进步,但还存在着一些不足,除了高水平的作品还不多,研究队伍还比较弱小,政府和学界对它还没有足够重视之外,我们对历史上尤其是民国时期比较法研究成果的梳理、分析、继承和发扬光大方面,还做得非常不够,这不能不说是一个重要的遗憾。为此,在商务印书馆领导于殿利和政法室主任王兰萍,以及中国政法大学图书馆馆长曾尔恕的策划和鼓励下,我们从民国时期出版的40余种比较法著作中,精心挑选了一部分,陆续整理、勘校、解读后,予以重新出版。

在《民国·比较法文丛》整理、勘校和出版过程中,除了商务印

① 法律出版社。

② 北京大学出版社。

书馆的全力支持之外,国家重点学科华东政法大学法律史研究中心、上海市社科重点研究基地华东政法大学外国法与比较法研究院对本丛书给予了项目经费资助,中国政法大学图书馆则为本丛书提供了原始版本。此外,我们还得到了各位勘校者以及相关专家的支持和帮助,对此,均表示我们诚挚的谢意。当然,对于丛书中出现的各种问题或缺陷,则完全由我们承担责任,也希望广大读者谅解,并批评、指正。

何勤华

于华东政法大学

外国法与比较法研究院

2012年10月1日

凡 例

一、“民国·比较法文丛”收录1949年以前法律学术体系中比较法研究的重点著作，尤以部门比较法居多。

二、入选著作内容、编次一仍其旧，唯各书卷首冠以作者照片、手迹等。卷末附作者学术年表和题解文章，诚邀专家学者撰写而成，意在介绍作者学术成就，著作成书背景、学术价值及版本流变等情况。

三、入选著作率以原刊或作者修订、校阅本为底本，参校他本，正其讹误。前人引书，时有省略更改，倘不失原意，则不以原书文字改动引文；如确需校改，则出脚注说明版本依据，以“编者注”或“校者注”形式说明。

四、作者自有其文字风格，各时代均有其语言习惯，故不按现行用法、写法及表现手法改动原文；原书专名（人名、地名、术语）及译名与今不统一者，亦不作改动。如确系作者笔误、排印舛误、数据计算与外文拼写错误等，则予径改。

五、原书为直排繁体，除个别特殊情况，均改作横排简体。其中原书无标点或仅有简单断句者，一律改为新式标点，专名号从略。

六、原书篇后注原则上移作脚注，双行夹注改为单行夹注。文献著录则从其原貌，稍加统一。

七、原书因年代久远而字迹模糊或纸页残缺者,据所缺字数用“口”表示;字数难以确定者,则用“(下缺)”表示。

八、入选著作外国人名保持原译名,唯便今天读者,在正文后酌附新旧译名对照表。

总 序

吾国自实施全面抗战，以迄于今，先后已逾五载。党国领袖鉴于政府领导人民之顺利，人民拥护政府之热烈，益知抗战之时期愈久建国之要求益迫，是抗战建国，不容偏废，而须同时并进也。或者曰：际此危急存亡之秋，而空言建国，如不失之迂阔，亦必无补于时艰。殊不知，抗战建国，虽为两种性质不同的设施，而此处全面战争逐渐演入决定阶段之会，抗战固为保障民族之生存，建国即可协互抗战之成功，其义甚明，毋待详解。

虽建国之道，经纬万端，欲求其运行顺利，并能福国利民，首须由中枢拟定整个计划，然后由地方分别努力执行：换言之，中央领导于上，地方实施于下。至于计划之制定，欲其确能应合国家之需要，自非精审筹划不为功，此项工作虽甚重要，究无重大困难可言，而于制定之后，欲期其依一定目标，普遍实施，则非漫无地方自治经验之地方机构所能胜任，亦非短期间内所能奏效，故地方自治之提倡，显为刻不容缓之事实。党政领袖于此际实施此项政策，其意义至为重大，是欲于建国之前，先植其基，基础一立，国本以固，其他种种，事半功倍矣。

党国领袖计划决定之后，旋即委令正中书局，编印各国地方自治制度上之文稿，时在二十八年（1939年）三月，正中书局于奉令后，开始征求主编人员并由多方接洽，惟人选一变再变，历久未能

着手,延及最近,始函嘱乃诚主编,并请代约合编人,固辞不获,始试为之,此去岁春季事也。旋复因人事演变,至春季始能着手,秋初缴出一部分稿件,距原时期,已隔二年之久。

值此抗战时期,接洽合编事困难滋多,想为国人所洞知。现今交通颇不灵便,长途接洽动辄拖延甚久,接洽成功矣,未必能准期缴稿;文稿缴到矣,未必能按期付印;文稿交付印刷矣,亦未必可按期出版。读者不能罪主编,主编不能责书局,书局与主编均已竭尽其绵薄,供应此精神上之食粮。在抗战五年以后之今日,文化工作尚能照常播种,而在后此复兴地方之青黄不接之时间内,其收获或较吾人所估计者为大,果如是,则书局与主编可告无罪矣。

依最初编述计划,系欲叙述欧美主要国家之地方政治制度,以三十万言为限,并欲合编一卷。后征稿结果,英法两国已及二十万言,为求其相当完备起见,各该文稿既不能分别缩短,则整个篇幅,自须大行扩充。又英法两国文稿已缴到一年,而其他各国,或则编述尚未完毕或则仍在拟议接洽之中,是合编一册,在时间及篇幅上,均不可能,其势不得不分册印行矣。兹当交付印刷之际,正中编审部函令撰一总序,冠诸本书各册之首。兹特补述其原委,使读者可以了解编印之始末。至于地方自治之重要,各卷多曾论及,本文似无赘述之必要矣。

刘迺诚

民国三十一年(1942年)六月六日四川嘉定柿子湾

序

法国在此次欧战惨败以后,同时亦对第三共和宪法宣告了死刑,这种情形是暂时的抑或相当长久的,我们现在尚不得而知;不过第三共和宪法以及拿破仑的传统,就学术的立场来说,还是值得我们研究的。

著者先后在西南联合大学与武汉大学讲授“比较行政法”与“行政学”,为求讲授时之便利起见,曾随时编有自用的讲稿,这部关于法国地方政府的小书,就是利用讲稿内的一部分材料所写成的。

在编讲稿并准备著写本书的时候,著者曾尽量参考利用手边可能有的各种英法文书籍,其中有的是一般性质的,有的是关于专题的,兹特列举其重要者于后,以供有志行政研究者之选读,而更作进一步的研究。

(一)一般性质的书籍:

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. B. , Government of European Cities (rev. ed. ,1927)

Pierre, E. , Organisation de pouvoirs publics, Recueil des lois constitutionnelles et organisation de la Repudlique Francaise (1910)

Rolland, L. , Precis de droit administratif (7e ed. , 1938)

Waline, M. , Manuel elementaire de droit administratif (1936)

(二)关于专题的书籍:

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. , Qu'est-ce que le budget communal? (2e ed. ,1933)

Leroy, M. , La ville francaise: Institutions et libertes locales (1927)

Maspetiol, R. et Laroque, P. , La tutolle administrative (1930)

Raiga, E, et Felix, M. , Le regime administratif et financier du departement de la Seine et de la ville de Paris (1922), et Supplement (1928)

全书写成后,曾请武汉大学刘迺诚、李浩培、王铁崖三位先生校阅一过,承他们多所指正,使作者得能改正书内不少不妥当之处;李王两位先生又就好几个问题与著者讨论,著者得益殊多。本书第六章“地方预算”,曾特请中央大学宁嘉风先生详为校阅,亦承其在百忙中给作者很多的批评与修正。对于他们四位,著者谨表

十二分的谢意；惟书内如果尚有错误，以及全书所包含的主观的见解，当由著者自负其责。

最后，胡宝玉女士为著者缮写原稿之全部，著者亦谨在此表其谢意。

楼邦彦

三十年(1941年)五月二十二日四川嘉定

目 次

总序	刘迺诚 1
序	楼邦彦 3
第一章 发展	1
一、背景:旧政时代的特派员制度	1
二、大革命与极端地方自治制度的试行	4
三、拿破仑与中央集权制度的建立	5
四、第三共和与地方自治的倾向	7
第二章 法律地位	11
一、地域的行政单位——行政区域	11
二、地方法人	13
三、法律责任	15
第三章 地方行政组织:议事机关	18
一、组织	18
二、地方党派	21
三、程序	22
四、职权	29
第四章 地方行政组织:执行机关	34
一、组成	34

二、两重地位	38
三、国家公务之执行	41
四、地方公务之执行	43
第五章 地方行政组织:联合机关	46
一、执行省际公务之联合机关	46
二、执行市际公务之联合机关	48
三、联省咨询机关	51
第六章 地方预算	54
一、省预算	54
二、市预算	58
第七章 中央控制	62
一、一般性质	62
二、控制之机关	66
三、对机关之控制	70
四、对行为之控制	72
第八章 法院与地方政府	76
一、法院控制	76
二、普通法院与地方政府	82
三、行政法院与地方政府	85
第九章 巴黎政府	89
一、特质	89
二、议事机关	92
三、执行机关	93
四、咨询机关	95

新旧译名对照表	96
楼邦彦先生学术年表	谢喆平 97
旧书新出忆故人	
——政治学家楼邦彦	谢喆平 102
本书简评	高浣月 赵婧芸 113
编后记	116

第一章 发展

一、背景:旧政时代的特派员制度

历史家 de Tocqueville 曾经说,旧政时代(ancien regime)法国行政制度所根据的原则,也是大革命后法国行政制度的基本精神。法国大革命有它激烈的一方面,也有它保守的一方面,这是我们研究法国制度必须把握住的一个事实。因为这个缘故,我们要追溯法国地方政府之来源与发展,应该不止从大革命的时候讲起,而应该更往前的推到大革命前的旧政时代,因为只有在旧政时代的制度中,我们才能领略法国地方政府的背景。

法国一向便有比较强有力的皇朝。在 17 世纪的时候,皇帝即能以中央势力去压制各地诸侯所形成的割据局面,诸侯的领地非但没有个别的成为独立的王国,却反变为附属于中央的地方区域。为要直接指挥地方行政并直接操纵税收,皇帝就把全法国划分为 32 个税区(generalites),每一税区设置一特派员,由皇帝就中央官吏中选任之。所有的特派员合起来构成当时中央集权的行政制度最重要的分子,他们的正式职衔为“司法,警察,财政特派员”(intendants de justice police et finance),他们的职权范围可以从他们的

职衔中看出来。特派员实际上独霸地方行政之大权,地方上的贵族,地主以及其他驻于地方的文武官吏,都得听命于他的一切决定;他的告示必须为所有的人所服从,他的行为也必须产生有效的结果,凡是皇帝个人所能做的事情,特派员因皇帝之授权也都能够做,不过同时他须受中央相当严厉的控制。有人竟谓当时的法兰西王国是30多个特派员在统治着,这一个说法自然有其事实上的根据;而在专制君主政治之下,中央对于特派员的控制是不放松的。于是就形成了法国历史上一个典型的中央集权的行政制度。

从他的职衔上看,“司法,警察,财政特派员”的主要职权可以分为下列三大类:

(一)与司法有关的职权 当各地方所有的法院(parlements 除外)审判诉讼案件的时候,由特派员充审判长。他对于其所管辖的区域内之法官有监督权,如果法官有废弛职务侵越权限等情事,特派员得对于真相加以调查,必要时并得对越权废职的法官加以停职的处分。又大部分的司法警察权如逮捕,以及司法行政权如监狱之监督等,亦皆在特派员之手。

(二)与警察有关的职权 这一类的职权范围甚大,诸凡农工商商业之监督,贫民之救济,宗教事项之处理,民团之招募,军队之给养,低级地方政府之控制等皆属之。

(三)与财政有关的职权 行使这一类职权的时候,特派员是地方上唯一的征税机关,他是皇帝要维持国家财政增加国家收入的重要工具,特派员的财政权也可以说是特派员制度的一个最基本的存在理由。

特派员的职权范围固然是相当的大,但都是皇帝所赋予的,不但如此,即在事后中央亦能对于特派员的所为加以控制。不服特

派员的司法判决者得向中央的枢密院提起上诉；对他的行政处分不服时，不服者虽不能得到同样的司法救济，但枢密院得以上级行政机关的地位撤销其处分。枢密院是辅助皇帝行使职权的一个最主要的机关，它对于特派员加以控制就等于皇帝自己在指挥监督着特派员。就在这一种皇帝、枢密院和特派员的关系中，我们体会到一个典型的中央集权制度的精神。

虽然有许多人都说特派员制度造成了行政的专制之局面，或竟至于说它引起人民的革命情绪乃至铤而走险；可是比较客观地说，特派员制度也未尝没有它的贡献。Jean Brissaud 在其所著《法国公法史》一书中，对于特派员制度曾作如下一评语：

“特派员皆选自小资产阶级，他们毫无个人的势力，既惧怕皇权，而又想获取皇权之青睐，因而他们都是驯服而忠于职守的官吏。他们把中央政府的精神与观点移植到各地方去；他们给大众以安全，并使各特殊利益阶级也都受普通法律的约束，这是以前的法官和地方当局所常常感到棘手的一件工作。不少大的工务之建设以及农、工、商之鼓励都是他们的努力之所致，在许多方面他们的工作都是很有价值并具有启发之作用的”。

严格地说，旧政时代的税区并不能算是地方政府，不过为要追溯法国地方政府的来源并明了其发展，我们不能不对于旧政时代的特派员制度作如上之简短的描述，而把那种情形看作法国地方政府的背景。下面我们要叙述的是大革命后法国地方政府之发展。

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



二、大革命与极端地方自治制度的试行

法国大革命爆发于 1789 年。在革命的初期,一切的思想与改革的建议似皆尚激进;它们都犯了一个同样的毛病,即过于理想乐观,而没有能够把握得住当前的事实以及较复杂的问题之症结所在。革命的理论认为人类的特性是理智,具有了理智,人类就能去适应一切的制度;因此法国人即使在政治上毫无习惯、经验与训练,但他们都是具有理智的,实行新的制度也就不会遇有任何的困难。大革命初期的改革大多是建筑在这一种理论的基础上,其最后的失败无疑是必然的结果。

在革命最后爆发以前,特派员制度早已成为人们攻击的对象,所以革命后的制宪会议顿以彻底改革行政制度为其主要的任务之一,它一方面取消了特派员制度,另一方面又把全国的行政区域重新加以划分。原有的税区之划分是以历史的传统为基础的,但革命的制宪会议却以反对一切的传统为己任,所以它很自然的主张取消原有的税区,而把全国划分为 83 个省(*departements*),不根据任何历史的传统,划分的标准纯以行政上的便利为据。83 个新划分成的省,在法律上说,只是单纯的行政区域,而不享有法人的地位。省之下又划分为区(*districts*,拿破仑后来改其名为 *arrondissements*),区之下又划分为道(*cantons*),道之下又划分为市(*communes*)。

除掉道是司法系统中之地域单位外,省、区与市皆设有直接民选的议事机关与执行机关,中央对之几无控制之权,这可以说是一个极端的地方自治制度理想之实现,而与旧政时代的中央集权制度完全背道而驰。然而法国人民究竟是久处于专制的君主政治之

下,在政治上是毫无习惯、经验和训练之可言,一个早产的制度是根本不会存在得很长久的,极端的地方自治制度之理想虽已付诸实现,它只享有极短的数年的寿命。

制宪会议不久就看到了极端地方自治制度所可能产生的弊病,为求补救起见,乃于1793年派督察员往各地监视各地方政府执行中央的命令,督察员得对于地方官吏加以逮捕或停职,必要时并得行使紧急处分权。这种办法只造成了恐怖的局面,而并没有产生多少效果。

1795年的宪法(即第三年宪法)成立了最高行政委员会制的中央政府,同时也把地方行政组织加以很重要的修改。依照宪法,区不复存在,省则仿效中央政府的组织设五人组成之省行政委员会(directoire departemental)同时为省之议事机关与执行机关。省行政委员会以及市之行政长官皆为民选,但中央有权加以停职或免职;中央的控制尚不止于此,在每一个省和市,中央又派有督察员驻于当地,监督地方政府依法执行公务。这是对于革命初年的行政制度之一种反动,极端的地方自治制度产生了行政的无政府状态,第三年宪法为要求达到全国行政之统一,不得不把旧酒装在新瓶里,以新的形式来表现旧政时代行政制度之精神。实际上,这不过是拿破仑行政制度的序幕而已,旧政时代中央集权制度之恢复是到拿破仑的时候才完全实现的。

三、拿破仑与中央集权制度的建立

拿破仑的行政制度是一个著名的第八年法律(loi du 28 pluvi-

osean VIII)的结果,第八年法律对于地方自治制度宣告了死刑,从此开始了大革命后的第一次反动,拿破仑说,1790年以后的10年中,法国的3,6000个市正好像是3,6000个失去了父母的女孩子;他要补救这种情形,所以就建立了中央集权制度。第八年法律所产生的制度包含下列两个主要特色:

(一)所有组成地方政府的机关一律不以民选的方法产生;

(二)中央对于地方政府加以极严厉的控制。

省之划分仍依照原有的制度,不过由中央直接任命一省长(prefet),为省之最高行政长官。实际上,83个省长之任免全操诸拿破仑一人之手,他们向拿破仑个人负其责任,这无异是以新的方式重建旧的制度,以省替代了税区,以省长替代了特派员。特派员制度到了拿破仑的时候,可以说是全部复活了。省长以外尚有其他两个机关:省参政院(conseil de prefecture)与省议会(conseil general),皆为中央所任命。省参政院是代表国家利益的一个机关,供省长之咨询,并受理行政诉讼的案件。省议会是代表省利益的一个机关,讨论与地方财政有关的议案。然而省参政院与省议会两者都不是享有最后决定权的机关,它们都是附属于省长,受省长指挥,辅助省长执行公务的机关,所以在事实上,拿破仑制度下的省长是省之唯一的公务机关,而受中央极严厉的控制。

省之下拿破仑又恢复了区的划分,区的新名称是 arrondissement,每区设一区长(sous-prefet),为中央所任命,受省长之指挥执行公务。区之下有道,道纯为司法系统中之地域单位。道之下为市,市为拿破仑制度之主要行政单位。市设市长(maire)、副市长(adjoints)及市议会(conseil municipal),市议会由10至30议员组

成之，一律为省长所任命，市长及副市长则为省长或中央所任命，受省长之指导监督执行公务。

从拿破仑于 1804 年称帝一直到第三共和的前夕，法国曾经过不少次的革命，变更过不少次的政体，时而复辟，时而共和，时而又帝国，然而行政制度还是始终建筑在拿破仑时代各种重要法律的基础上。行政区域之划分以及各级地方政府中之各种机关一向都是依照拿破仑的传统，可是在第三共和以前的六七十年中也未尝不能看到倾向地方自治之各种设施与改革，下列两方面是值得注意的：

（一）民选的地方政府 市议会与省议会于 1831 与 1833 年先后改由民选产生，但享有选举权者只限于公务员及纳税人，市长及副市长则由中央于民选的市议员中选任之。一直到 1848 年，在第二共和之下，才有普选产生的市议会与省议会。

（二）地方政府的自治权 自从第二共和成立了完全民选的市议会与省议会以后，同时地方政府也开始享有相当的自治权；特别是在第二帝国的最后数年，路易拿破仑为要取得人民之拥护，曾扩大地方议会之自治权，这对于以后地方自治的发展不无相当的影响。

这样便到了第三共和的前夕，地方自治的倾向，在第三共和以后更为明显，有几个重要的法令是应该至少加以简短之分析的。

四、第三共和与地方自治的倾向

自从第三共和成立以后，有两个重要的法律和一个重要的命令最能够显示地方自治的倾向。

第一个法律就是 1871 年关于省议会组织的法律。完全民选在省议会始自第二共和,到第二帝国的时候其职权略有增加,而 1871 年的法律又赋予省议会对于某几种事项之最后决定权,从此以后,省议会非但不复为省长之附属机关,并且是与省长平行的,有的时候并享有高于省长的地位。省委员会(*comission departementale*)亦为 1871 年法律的结果,它是省议会每年选举产生的一个机关,一方面行使原属于省长的几种职权,另一方面又对于省长的财政权加以监督。省委员会之成立是两种极端主张之调和的结果,在 1871 年的时候,有一派人主张取消省长制度,而代之以民选的机关,另有一派人则主张保留,维持省长原来的地位;省委员会就是折中这两种主张而设立的。

第二个法律就是 1884 年关于市组织的法律。完全民选的市议会也是始自第二共和。在第二帝国的最后数年其职权也略有增加,但市长之任命总是操诸中央或省长之手。到 1882 年市长改为由市议会选举产生,1884 年的法律从其规定,同时又增加市议会之权力。市议会权力之增加可以笼统地从两方面看出来:第一,除非法令另有明文规定,市议会之议决案毋须经其他机关之核准;第二,市议会之议决案非因法定之事由不得被撤销,“不当”不能构成撤销之原因。

最后还有一个相当重要的改革,规定于 1926 年所发布的命令内。在原则上,从那一年以后,省议会之议决案也毋须经其他机关之核准,并且非因特定的事由,其议决案不得被撤销。同一个命令对于市议会之权力亦有增加。

× × × ×

每一种制度总是要经历不少年月慢慢地形成的,在它形成后,

又因为时间及客观情形之变迁,使得它因适应而要常常变动,这是我们要知道历史的原因。不过历史可以告诉我们一个制度在实质上的变迁,它也可以告诉我们一个制度在实质上是相当固定的,但为要适应时代与环境,在外形的表现上不得不有所变更,这种外形的变更可不影响制度的基础或制度的实在性质。法国地方政府之发展便是后者的例子,此所以 Tocqueville 说旧政时代与大革命后的法国行政制度是具有相同的基本精神。

1789 年的革命是一个政治的革命,也是一个社会的革命,但不是一个行政的革命。大革命以自由、平等、博爱为号召,但不因此减轻中央对地方的控制,不因此赋予地方政府以较大的自治权,这不是大革命在原则上的一个矛盾吗?在原则上讲,这的确是一个矛盾的情形,不过事实上,革命后的法国也确有保留旧政时代中央集权制度之必要,并不是大革命忽略了中央与地方之关系的调整。在旧政时代,皇帝以封建制度为最大的敌人,乃创设特派员制度来达到操纵地方行政的目的。大革命在某一个意义上说是一个社会的革命,它必须更彻底地消灭封建的遗留势力,使其不致死灰复燃,因为这个缘故,除掉最初 10 年是一个例外,拿破仑所承袭的旧政时代的行政制度,其基础至今还是屹然未动。拿破仑的行政制度,同他的民法法典一样,始终是法国文化的一部分,且为不少其他的国家所仿效。

在拿破仑时代,中央集权的原则可以说是达于极点,但自从 19 世纪中叶以来,中央集权的程度已经发展到不如从前那样的严厉,如法人地位之取得,地方公务之确定,地方民主政治之发达等,在此都证实中央集权与地方自治两个原则之渐渐趋向于调和,然而法国至今尚未放弃中央集权的原则,且在最近的将来也并无此趋

势。地方政府不单凭其所享有的地方自治权执行地方的公务,并且在中央集权的原则之下,它同时还是执行国家公务的工具。此所以在英、美人的眼光中,中央集权还是法国的一个主要行政原则;这个原则并不是新时代的产物,而是旧政时代遗留下来的一个旧东西。

第二章 法律地位

一、地域的行政单位——行政区域

一个国家为要达到公务之执行的目的,总要把全国划成地域的单位。每一种地域单位的存在理由可以确定它的特殊的性质。

法国的地域单位是很整齐一律的,目前一共有四个:(一)省(departement), (二)区(Arrondissement), (三)道(canton), 与(四)市(commune);其中除掉道是司法系统中之地域单位外,其他三个都是地域的行政单位——行政区域,各具有行政机关,亦即本书所称之法国的地方政府。特别行政区域之几乎完全不存在为法国行政制度的一个特色,所以下面说明省、区、市三个单位便等于是说明法国所有的地域行政单位。

法国本部,包括科西嘉(Ia Corse),自从第一次欧战以后,共有90个省,300余个区和3万余个市。法国境内的每一块土地总是属于一个市的,每一个人也总是住在一个市的区域内的;所有的市都是组成区的单位,所有的区则都是组成省的单位。由此可见,市是法国最基本的行政区域,不过所谓市并不一定是都市的区域,这是法国行政制度的一个特色。所有的国家几乎都对于市区与乡区