

鄉鎮幹部教程之二

地

方

自

治

中國國民黨
中央執行委員會
訓練委員會編印

民國三十四年十月

鄉鎮幹部教程編輯例言

本教程分爲 國父遺教，地方自治，戶籍行政，土地行政，地方警衛，地方財政，地方建設，國民教育，社會行政，公共衛生等篇。

各地方鄉鎮幹部訓練之實施，時期有長有短，有分組或不分組，教材分量頗難完全適應，訓練機關可就各篇內容，酌量配合運用，如感時間不足，尚可酌加刪節。

本教程爲一般性之教材，講師尙應酌加地方性材料，以期切合實際需要。

本教程匆卒編就內容文字，難望盡合實際需要，僅可暫充試用教材，以應急需。所望各地講師及實地工作人員，本其講授或工作經驗，將所附使用調查表翔實填註，彙寄本會，以便隨後參照修訂，期於合用。

鄉鎮幹部教材『地方自治』目次

第一章 概說

第一節 地方自治的意義

第二節 地方自治的性質

第二章 地方自治團體的構成要素

第一節 區域

第二節 居民

第三節 自治權

第三章 地方自治機關（一）

第一節 縣自治機關

第一節 縣參議會

第三節

縣政府

第四章

地方自治機關（二）

第一節

鄉鎮自治機關

第二節

鄉鎮民代表會

第三節

鄉鎮公所

第四節

保民大會

第五節

保辦公處

第六節

甲的組織

第五章

地方自治事務

第一節

地方自治事務與五大建設

第二節

地方自治的實施範圍

第三節

縣與鄉鎮事務的劃分

第六章

地方自治財政

地方

自治目次

地方自治 目次

四

第一節 地方財政的意義

第二節 縣財政

第三節 鄉鎮財政

第七章 地方自治監督

第一節 監督的意義

第二節 監督權的行使

第一章 概說

第一節 地方自治的意義

……什麼叫做……
……地方自治……

地方自治是什麼？簡單的說起來，就是地方人民自己管理本地地方事務。地方人民聚居一處，除個人經營自己私人的事業以外，為滿足大家共同生活的需要，所發生的種種公共事務，由地方人民自己來管理，就是地方自治。這裏有兩點須加以區別：（一）地方事務與國家事務不同。國家事務與全國人民有共同一致的關係，應由中央政府去管理；地方事務則祇與地方人民有密切關係，故應由地方人民自己來管理。（二）地方自治與官治不同。地方事務雖祇與地方人民有密切關係，但事實上其中也有些是由中央政府派遣官吏來管理的；這種管理，一般稱為官治，官治，關於地方事務，是由派駐地方的官吏，秉承國家命令來處理，與地方自治對於地方事務，完全以地方人民的公意為處理的準則不全。官治，因中央政府與地方相距較遠，關於地方事務的決定，每易忽略地方公益。地方自治，則因地方人民對於地方事務都有切膚關係，容易認識它們的性質及需要，必定能斟酌地方實際情形，羣策羣力，以求各項事務的發展，而增進公共的福利。

……地方自治……的目的……

國父孫中山先生說：「地方自治團體不止爲一政治組織，亦且爲一經組織」又說：「地方自治，以實行民權民生二主義爲職志：」故地方自治的目的有二：（一）實行民權主義。近代民權潮流發達，人民應當參與國家政治，既

是天經地義，則人民自己管理本地地方事務，更是他們應有的權利；故地方自治乃民權潮流發達的必然結果。并且因爲地方是人民聚居的場所，而國家又是由地方組織而成，如果地方不能實行民權，則國家的民權政治，將無從奠基。所以 國父在建國大綱規定民權主義的實行，先要以縣爲自治單位，來實行四種直接民權，然後由縣選舉代表，組織國民大會，參與中央政治。由此可見地方自治，是以實行民權主義爲目的。（二）實行民生主義。「民生爲社會的重心，」社會一切事業莫不與民生問題有密切的關係；地方事務既是應地方人民公共生活的需要而產生，則地方自治的主要意義，當然是「在求人民生活問題的解決。」國父在地方自治開始實行法中指示，凡規定地價，修築道路，開墾荒地，辦理合作，……等，都要由地方人民來舉辦；建國大綱第十一條規定，所有育幼，養老，濟貧，救災，醫病，及各種公共需要，也都屬於地方自治範圍。可見地方自治又以實行民生主義爲目的。

……地方自治……與憲政……

憲政是憲法的政治，其要義是要用憲法來規定政府與人民共同遵守的準則，使人民能够按照法治的軌道，以管理全國政治。但憲政的實施須賴人民具有政治能力，始能臻於上理。我國當數千年君主專之制後，人民的政治能力極

爲薄弱，如果驟然讓其參與全國政治，非易放棄職責，招致官僚軍閥的專橫，即易毀法亂紀，成爲暴民政治。因此，國父規定建國程序，分爲軍政，訓政，憲政三個時期。訓政時期的目的，在訓練人民行使政權，而其主要工作，則爲辦理地方自治。因爲地方區域小，而其事務又常與人民切膚相關，容易引起參政的興趣，所以地方自治可訓練人民政治能力，最好的方法，人民已養成行使政權的能力，完成地方自治的工作，再開始實施憲政，則人民參與全國政治，自然綽有餘裕。所以地方自治是實施憲政的準備。故國父說：「地方自治者，國之礎石，礎不堅則國不固。」我國自民國十七年統一告成，即開始訓政，籌辦地方自治，但因由憂外患交迫，未能確實完成；現在抗戰業已勝利，國民政府鑒於國內外政治情勢的需要，已準備提前實施憲政則地方自治，尤須加緊推行，以樹立憲政的基礎。

第二節 地方自治的性質

地方自治，雖旨在地方人民管理本地方事務，但地方人民甚多，他們對於地方事務的管理，不能由個人的行動，個別執行，必須組織團體，藉團體的行動，共同參與。因此所謂自治，也就是團體自治。這種團體，我們稱爲

地方自治團體。

……地方自治與
……地方團體……

……地方自治團體在
法律上的地位……

地方自治團體，在法律賦有特殊的地位，因此，其處理事務，也具有特殊的權能；茲舉其要者分述如次：（一）地方自治團體爲法人。所謂法人，是對自然人而言。近代各國法律爲保障個人的生存發展，都承認自然人有平等的權利，亦即自然人爲權利主體，能够自己獨立主張權利，負擔義務，不受他人干涉。但同時，因社會生活發達，個人的能力有限，許多事業，須藉團體共同經營，才克有效；所以法律上爲保障其事業的發展，乃承認這些團體也具有與自然人同樣的人格，而稱之爲法人。換言之，法人同自然人一樣，乃一權利主體，能以自己的意思，獨立處理其本身事務。地方自治團體是爲辦理地方事務而成立的團體，故亦爲法人，而具有獨立處理其本地方事務的權能。（二）地方自治團體爲公法人。法人分爲公法人與私法人二種。公法人是依公法而賦與人格的團體，其設立是出於國家的意思，并以辦理公共事務爲目的；私法人是依私法而賦與人格的團體，其設立是出於私人的意思，并以滿足私人慾望爲目的（附註一）公法人與私法人設立的目的，和根據既不同，因之，其權能亦異。公法人基於公法的關係，對於所屬團員係處於統治的地位，私法人則基於私法的關係，對於所屬團員，惟有一本自由的意志，沒有強制的權能。（附註二）地方自治團體爲公法人，其人格係依公法中的地方自治法而賦予，并係國家爲辦理地方公共事務而設立，因而享有公法上的權能，對於所屬份子，能行使強制權。（三）地方自治團體爲地團法人。私法人一般分爲財團法人和社團法人二種；公法人則除財團法人和社團法人以外，尚有地團法人。財團法人（如圖書館博物院

等）是以提供一定財產，供公眾使用爲目的，無一定的團員。社團法人（如農工商會等）有一定的團員，但不以地域爲基礎。（附註三）地團法人就是地方自治團體，以地域爲基礎，無一定的地域，即根本不能成立；同時在此地域以內，地方自治團體能獨立行使其權力，不獨地方人民各個份子都受其統治，即凡所有其他一般公私法人也都受其管轄與監督。因此地方自治團體的權力，比其他公法人大超出於一般公法人之上，而成爲一種特殊的形態。

○……地
……地
……市
……自治
……團體
……與
……國家
……的
……關係
……地
……域
……爲
……基礎
……凡
……居住
……在其
……領
……土
……以
……內
……的
……人
……民
……及
……公
……私
……團
……體
……都
……受
……其
……統
……治
……；
……地
……方
……自
……治
……團
……體
……以
……地
……域
……爲
……基礎
……，
……凡
……居住
……在其
……地
……域
……內
……的
……個
……人
……及
……公
……私
……團
……體
……也
……都
……受
……其
……管
……轄
……。

地方自治團體乃具有國家的雛形，國家以領土，人民，及主權爲構成要素，而地方自治團體則以區域，居民，及自治權爲構成要素。但二者絕不是對立的。國家是現代社會組織的最高體，在國土以內能行使最高的統治權；地方自治團體在其區域內雖能行使自治權，但最後仍須受國家的監督。由此，我們對於地方自治可以得到一個簡明的概念，即地方自治，係以地方團體爲公法上的人格者，在國家監督下，獨立處理其本地方事務。

問題：

一、怎樣叫做地方自治，牠與官治有何區別？

二、地方自治爲什麼是實現憲政的基礎？

地 方 自 治

三、地方自治團體在法律上處於何種地位，有何權能？

附註：

一、關於公法人與私法人的區別，歷來學說很不一致。有的就其辦理事務之目的而加以區別，認為凡其目的係為增進公共福利者為公法人，否則為私法人。有的就其設立之人而加以區別：認為凡由國家設立者，為公法人，由私人設立者為私法人。又有的就其根據之法律而加以區別；認為凡係根據公法而設立者為公法人，根據私法而設立者為私法人。各說互有短長，本書為期洋晰，採各說之長，而加以綜合說明。

二、關於公法與私法之區別，名家學說亦互有異差。有的其保護之利益而加以區別；認為凡其目的在保護公共利益者，為公法，其目的在保護私人利益者為私法。有的就其法律有關係而加以區別，認為規定權力服從之關係者為公法，規定平等權利之關係者為私法。又有的就法律關係之主體而加以區別，認為主體雙方或有一方為國家或其他公法人者為公法，其雙方俱為私人者為私法。各說各著重一點，本書則大體兼容并蓄；但以規定權力服從之關係，為公法中強調說明而規定平等權利之關係，則為私法中普遍課題，故在解說中，亦多以此說為主。

三、社團法人雖亦與地域有關係，但非以地域為基礎，如我們通常稱「○○縣工會」或「○○縣農會」其所冠地域，僅為該工會或農會一種目的表示或社員資格之限制利已。更其

體言之，該項地域關係，僅爲表示某工會或農會係爲謀該縣工人或農民利益爲目的，或須爲該縣工人或農民才能加入爲會員，其與地方自治團體以地域爲基礎，凡在該地域內的人，無論爲農工商學各界人士，都爲其構成份子，而當然受其統治者不同。

第二章 地方自治團體的構成要素

第一節 區域

地方自治區域的性質

區域爲地方自治團體的構成要素，正如領土爲國家的構成要素一樣。土地是人類生活的根據，無一定的土地，則無法形成固定組織，更難有一定的活動範圍，因而國家或地方自治團體也就難以成立。不過國家與地方自治團體雖同以土地爲構成基礎，但因國家對於全國土地有最高的統治權，所以地方自治團體所轄的土地，仍爲國家土地的一部份，而地方自治團體對於這些土地，雖有支配權，最後仍須受國家的統治。也正因爲這個區別，所以國家所轄的土地稱爲領土，地方自治團體所轄的土地則稱爲區域。

地方自治區域與國家行政區域

國家領土內有一種區劃，表面上與地方自治區域相似，而實際不同者，即國家行政區域是。國家行政區域，是國家爲行政上的便利而劃分；這在區域以內，國家設立行政機關，管理各項國家行政。但這些機關

僅爲國家行政體系的一種機構並無獨立的法人人格，因之，國家行政區域，也僅表示行政機關職權之所及，而非行政機關的構成要素。地方自治區域，則不僅表示地方自治團體職權之所及，地方自治團體在其區域以內，可以自動的積極行使自治權，而且也是地方自治團體的構成要素。所以二者在實質上絕不相同。事實上，地方自治團體或兼辦國家行政，因而使自治區域與國家行政區域成爲一致；但這不過是權將自治區域作爲國家行政機關看待，於地方自治區域的本質，並不相礙，我國領土內的區劃，照國父遺教所定，縣爲自治單位，省則立於縣與中央之間，以收聯絡之效，故省爲國家行政區域，而縣則爲地方自治區域。（附註一）（附註二）

……地方自治區域的劃分……

地方自治區域，因爲事定上的必要，可以分爲數級，其在高級者，稱爲高級自治區域，在低級者，稱爲低級自治區域。我國縣的面積甚大，並且因爲事務繁多，交通不便，有許多事情，還非縣自治機關所能直接辦理，因此

，民國二十八年國民政府公佈縣各級組織綱要，又確定鄉鎮爲縣以下自治的基本單位，縣爲高級自治區域，鄉鎮則爲低級自治區域，二者在法律上均爲法人，各自成爲一地方自治團體，辦理各該區域內地方事務。關於自治區域的廢置劃分，可分述如下：（一）縣區域的廢置 縣爲我國固有地方行政單位，自秦漢以來，相沿不革，其區域已有一定成規，故縣各級組織綱要規定，縣區域依其既有之區域，如有廢置變更，應經國民政府核准。又縣之等次按其面積人口，經濟，文化，交通等狀況，分爲三等至六等，由各省府劃分，報內政部核定。（二）鄉鎮區域的確定 鄉鎮爲縣以下的

同級自縣區域，凡人口散居之處稱鄉，密集之處稱鎮，其劃分以人口，經濟，文化，交通等狀況爲標準，由縣政府擬訂，呈請省政府核准，彙報內政部備案；但現有鄉鎮，如因歷史關係及自然條件，不適於上述辦法時，得由縣政府酌量變通擬訂，呈請省政府核准，轉報內政部備案。鄉鎮區域如有爭議，則由縣長召集有關鄉鎮長協商解決。

第二節 居民

居民爲地方自治團體的構成要素，也正如人民爲國家的構成要素一樣；不過國家與地方自治團體雖同以人爲構成要素但因地方是國家的一種區域，地方自治團體所轄的居民仍爲國家構成的份子，所以最後仍須受國家的統治。

居民依其對於地方自治團體的關係，分爲二種：（一）住民 是在地方自治區域內有一定住所或居住達一定時限以上的人，這種人與地方自治團體的關係最爲密切，當然爲其構成份子。至於暫時在地方自治區域內施行參觀的人，因未具

備上述條件，即不能算爲該區域內的住民。住民在地方自治團體內，有應享的權利，和應盡的義務。在權利方面，除參政權外，如使用地方公共設備，免費享受教育，及請求救濟等，都與公民同樣享有；在義務方面，如負擔納稅，服行兵役工役，及服從法令公意等，也須同樣遵行。（二）公民 是居民中具有法定資格，而享有參政權的人。因爲管理地方公共事務，須具有相當品德能力，不

是每個住民都能勝任，故規定須其中具有公民資格者，才能參與。所以，住民未必爲公民，而公民必爲住民，公民和住民的不同地方，即在於參政權的有無。

公民的資格，有消極的和積極的兩種條件：

公民的資格

(甲)積極條件 所謂積極條件，即公民不可缺少的條件。依照縣各級組織綱要規定，公民的積極條件有三：(一)須爲中華民國人民 非爲中華民國人民

(即未取得中華民國國籍)，原不能參與國家政事，當然也不能取得公民資格，參與地方公共事務。(二)須在縣區內居住六個月以上，或有住所達一年以上，未住滿這樣期限的人，不能算是縣區內住民，當然也無公民資格。(附註三)(三)須年滿二十歲 照民法規定，年滿二十歲爲成年，未成年的人，思慮尚未成熟，不宜參與地方公務，故不能取得公民資格。

(乙)消極條件 所謂消極條件，即公民不可或有的條件，依照綱要規定，下列五種人沒有公民資格：

(一)褫奪公權者 褫奪公權的人，因其犯有刑事案件而被褫奪參與公務的權利，當然無公民資格。(附註四)(二)虧欠公款者 虧欠公款的人，平日行爲，妨害社會公益，故無公民資格。(三)因贓私處罰有案者 這種人無公民資格，其理由與虧欠公款者同。(四)禁治產者 禁治產的人，因心神喪失，或神經耗弱，對其本人產業，已由法院宣告，不能自己管理，當然也不能取得公民資格，參與地方公務。(附註五)(五)吸食鴉片或其他代用品者 這類人傷身敗德，不事生產，爲一切罪惡淵源，故不能有公民資格。

又遵照 國父遺教，各縣人民須會受四權行使的訓練，完畢國民義務，誓行革命之主義者，才能參與地方公務。（附註六）故公民除須具備上述積極條件及無有各項消極條件以外，還須舉行公民宣誓，才能取得公民資格。宣誓典禮，在鄉鎮公所舉行，宣誓後，由鄉鎮公所發給公民證，并登記於公民宣誓名冊，彙呈縣政府備案。

公民的權利義務，分別說明於下：

公民的權利義務

（甲）權利方面 公民除與住民同享有使用公共設備，免費享受教育，及請求救濟等權利以外，還享有參政權。參政權，就是 國父所提倡的四種直接

民權，其大要如次：（一）選舉權 即選舉自治機關負責人員之權。公民雖然有權管理地方事務，但因他們人數太多，事實上很難，每個人都能直接參與，故應有選舉權，選舉賢能，代為担任管理之責。（二）罷免權 即罷免自治機關負責人員之權。自治機關人員經選出後，如有違法失職情事，則由公民投票罷免，另選新人接替。（三）創制權 即創制法律之權。地方如有事需要須創立新的法律而自治機關尚未制定，可由公民開會討論通過，交給自治機關執行。（四）複決權 即複決法律之權。地方自治機關制定的法律，如有不妥當的，可由公民議決加以修改或廢棄。這四種權，都由地方公民直接行使，藉以管理地方公共事務，故稱為直接民權。

（乙）義務方面 公民的義務，大體與住民相同：（一）納稅的義務 地方自治團體辦理各種事業，其所需經費，應由公民繳納租稅供應。（二）服兵役的義務 國家無兵力，即不能獨立生存

，地方公民無論爲保衛國家或地方，都應服行兵役。(三)服工役的義務 地方舉辦各種事業，到處需用勞力，地方公民應服行公役，以供給此種需要。(四)服從團體命令的義務 現代國家都是有組織有紀律的國家，國民對於公署依法執行之行爲，有服從的義務；地方公民對於地方自治團體的命令，也當遵守奉行。

第三節 自治權

●自治權
●性質

自治權爲地方自治團體的構成要素，也正如主權爲國家的構成要素一樣。主權的表現，是國家具有獨立的地位，不容外力侵略；自治權的表現，則爲地方自治團體具有治人的資格，能獨立處理其本地方事務，不受外力干涉。國家無主權即失其獨立的地位，地方自治團體無自治權即失其自治的資格。二者對於各該本體的關係，如鳥之有翼，車之有輪，不可須臾或失。但國家是社會組織的最高體，地方自治團體則不過是國家領土內的一種單位，其人格爲國家所創設，其權力亦爲國家所賦與。因此，國家的主權是原始的，而地方自治團體的自治權則是承受的，地方自治權的行使須受國家的監督，也是由於這個道理。

●自治權
●的授與

關於自治權的授與，各與國因國情及歷史背景的不同而有不同的制度。一般說來，約有二種：一爲概括授與，即凡性質上應屬地方的事務，而與中央權限不相衝突者，都由國家以一種法律概括規定，地方自治團體即以此爲規定爲處理事