

秦澍民編著

地方自治之理論與實際

中國文化服務社長春分社印行

秦澍民編著

地方自治之理論與實際

中國文化服務社長春分社印行

中華民國三十六年四月出版

版權所有
不准翻印

地方自治之理論與實際 (全二冊)

編著者 秦 澍 民

發行者 中國文化服務社長春分社

印刷所 中國文化服務社長春分社

序

三十二年秋，余授地方自治於國立西北師院師範部，時新縣制推行未久，課程標準，亦係初頒，既無課本可據，又乏資料可尋，爰依部頒課程標準所列教材大綱多方搜集，自編講稿。迨學期終結，已蓁然成帙矣。

今秋，此稿已四歷講授，屢經增削。方欲送審出版，爲師範學校教科用書；忽見正中已有玉鴻俊先生之地方自治教科書問世。該書亦依部頒標準編著，三十三年七月出版。惜余早未窺見，孤陋寡聞，殊自愧慙。乃改弦易轍，就原稿重加修正，更對理論部分予以補充，名曰：地方自治之理論與實際。繁簡適當，取材現實。可作師範學校之教科用書，可作大學政治學科之研習初階，亦可作一般地方行政人員之參考手冊。

惟是年來僻處西北，參考資料，搜羅匪易，衍誤罅漏，知所難免，倘博達學者，教而正之，則幸甚矣。

三十五年四月一日秦澍民誌於蘭州十里店國立西北師院師範部

目錄

序

第一章

地方自治之意義

第一節 地方自治之定義

第二節 地方自治之構成

第三節 地方自治之效能

第四節 中國地方自治之目標與理想

第二章

三民主義與地方自治

第一節 國父對於地方自治之遺教

第二節 總裁對於地方自治之言論

第三節 地方自治與訓政憲政

第四節 三民主義地方自治之特點

第三章

我國地方自治之沿革

第一節 民國成立前後之地方自治……………二二七

第二節 民國十七年後地方自治制度之改革……………二二七

第三節 現行地方自治制度……………二二八

第四章 地方自治之組織與職權……………三七

第一節 縣政府……………三七

第二節 區……………四六

第三節 鄉(鎮)……………五〇

第四節 保甲……………五七

第五節 縣各級組織之內務管理……………六〇

第五章 地方自治民意機關之組織及職權……………六七

第一節 縣參議會……………六七

第二節 鄉(鎮)民代表會……………七二

第三節 保民大會及戶長會議……………七五

第六章 地方自治各級幹部人員……………八〇

第一節 甄選.....八〇

第二節 訓練.....八一

第三節 任用及待遇.....八二

第七章 地方自治之實際工作.....八六

第一節 綜述.....八六

第二節 編查戶口.....九〇

第三節 整理土地.....九五

第四節 修築道路.....九九

第五節 辦理警衛.....一〇二

第六節 整理財政.....一〇

第七節 實行遺產.....一五

第八節 推行合作.....一七

第九節 推進體育及衛生.....二三

第十節 設立學校.....二八

第十一節 組訓民衆.....三五

第十二節 實施救卹

一四一

第八章 地方自治之經費

一五一

第一節 地方自治經費之來源及其原則

一五一

第二節 縣自治經費

一五二

第三節 鄉（鎮）自治經費

一五六

第九章 地方自治之監督

一六〇

第一節 一般地方自治監督之重要方法與監督權之內容

一六〇

第二節 我國地方自治監督之重要方法與監督權之內容

一六一

第一章 地方自治之意義

第一節 地方自治之定義

一、地方自治之定義——國父謂：『地方自治，是……將地方上的事情，讓本地方人民自己去治。』（見國民要以人格救國。）德國學者格萊斯特（Gruet）謂：『地方自治，即遵照國家法令，以地方稅收支付經費，而以名譽職員，辦理地方行政。』日本學者清水澄謂：『自治云者，公共團體，以自己機關，處理屬於團體以內之行政事務是也。』我國內政部前編地方自治講義中謂：『自治云者，非國家之直接行政，乃於國家監督之下，由地方團體，依其一己之獨立意志，而處理其區內之事務之謂也。』吾人基於國父遺教及前述各項定義，可引申成一地方自治較詳之定義，曰：『地方自治，即一地方之全體公民，以團體組織，依據國家法令，自行辦理該地方內，具有地方性質之公共事務。』更分析言之，地方自治，實包括下述各意義：

（一）全體公民爲地方自治之主體——地方人民，可分三種：一爲居民，二爲國民，三爲公民。居民，即在某區域內有居住權之民衆，無論有無國籍，有無參政權，均屬之。國民，即居民中有國籍之民衆，無論有無參政權，均屬之。公民，即國民中享有參政權者。無參政權者，無論有無國籍與居住權，均非公民。

我國公民資格，依縣級組織綱要之規定：『中華民國人民，無論男女，在縣區域內，居住六個月以上，或有居所達一年以上，年滿二十歲者，爲縣公民。有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權，有下列情形之一者，不得有公民之資格：一、褫奪公權者，二、虧欠公款者，三、曾因職私處罰有案者，四、禁治產者，五、吸食鴉片或其他代用品者。』

(二)地方自治之實施須有團體組織：地方自治之主體，雖爲地方公民，但須組成團體，始能行使政權。個人雖爲團體之一分子，但無單獨處理政治之權力。此各國之通例也。

(三)地方自治之實施須依據國家法令：地方自治之權，爲國家所賦予；地方自治事務，爲國家行政之一部。故地方自治團體活動之範圍，應以國家法令所賦予者爲限。處理地方事務時，非特不得牴觸國家法令，且須受上級政府之指導與監督。

(四)地方自治事務以具有地方性者爲限：地方自治，產自均權制度；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。此亦各國之通例也。

二、地方自治與地方行政

(一)地方自治與地方行政之區別：

1. 主體不同：地方自治之主體爲公民；公民得行使政權，處理地方政治。地方自治團體中之職員，如有違法失職，全體公民得依法罷免之。地方行政之主體，爲政府委任之地方官吏；地方官吏，發號施令，執行行政務，即有違法失職，地方公民亦不能直接干涉。

2. 性質不同——地方自治，爲自下而上之推動，以民意爲依歸。地方行政，爲自上而下之執行，以政府法令爲依據。

3. 範圍不同——地方自治之範圍，限於具有地方性質之事務。地方行政之範圍，雖亦以地方事務爲主，但兼辦中央及省委辦事務。

(二) 中國當前地方自治與地方行政之關係：

1. 對象一致——無論地方自治或地方行政，其工作對象，均不外管教養衛四者。

2. 目的相同——二者均以實現三民主義，完成民有、民治、民享爲目的。

3. 同爲地方重要工作——縣爲地方自治單位，縣政府爲地方行政機關。依縣各級組織綱要第七條之規定，縣長職權，一方面受省政府之監督，辦理地方自治事項，他方面受省政府之指揮，辦理中央及省委辦事項。前者爲地方自治事務，後者爲地方行政事務。

4. 聯繫密切——地方行政機關，所作之行爲，固生行政作用；而有時亦將國家事務之一部，撥歸地方自治團體辦理；斯時地方自治團體之行爲，亦生行政作用。

第二節 地方自治之構成

地方自治構成之要素有三：一曰、區域，二曰、公民，三曰、自治權。

一、區域 關於地方自治單位劃分問題，有兩種意見存在，一種主張，地方自治單位，應與地

方行政區域一致。一種主張，不必一致。多數行政學者，皆同意前說。蓋以二者如不一致，則同一自治單位內之人民，每以權利義務以及風俗習慣或經濟利益之不同，而異其心理。依據國父遺教，中國地方自治，以縣爲單位，即地方自治單位與地方行政區域一致之辦法也。

二、公民——公民異於國民，更異於居民。地方自治之要素，何以專限公民？因非公民不能行使四權，參與地方事務。居民與國民，雖亦爲地方自治區域中所不排斥，但非地方自治之要素。

三、自治權——依據國家法令，以處理地方事務之權利，曰自治權。地方自治區域，爲國土之一部，並非獨立自主；地方自治權之來源，爲國家所賦予，並非自我生成或自外生成，故地方自治活動之範圍，應以國家意志所許可者爲限也。

第三節 地方自治之效能

地方自治，在歐洲，爲十八世紀後行政原理上之新發現。各國爲增進國勢，均推行不遺餘力。迄乎今日，地方自治之學說與方案，風起雲湧，蔚爲大觀。因地方自治，萃集人民自下而上之力，可補國家行政之不足也。至我國地方自治，因國情特殊，其效能更具下列舉之諸端：

一、奠定建國基礎——國父於此義發揮極夥，其手著之建國大綱，與地方自治開始實行法，中華民國建國之基礎。與自治制度爲建設之基礎等專論，皆闡釋此義者也。民國創立以來，民治口號之所以有名無實，即坐困於地方自治，之未能實行也。

二、增進行政效率——第一、官治下之官吏，辦理地方事務，僅對政府負責，不對人民負責；只求對政府敷衍塞責，不招怨尤，便可『相應函達辭舊歲，等因奉此過新年。』而地方自治辦事人，產自民選，須對人民負責，受人民監督，故必認真執行工作，以免受人民之指摘。第二、官治下之官吏，多存『五日京兆』心理，遇事苟且塞責，不務實際；而地方自治，地方人辦地方事，桑梓幸福攸關，辦事者多能掏出忠誠與熱忱。

三、排除貪污行為——地方自治人員，以無給職爲原則，此爲世界各國之通例。我國按中央規定，地方自治之議事機關爲無給職。執行機關爲有給職。因地方財政之來源，全出於地方。（詳縣各級組織綱要。）人民對地方財政之支出，必力求緊縮，對辦事人之經濟行為，亦必嚴加監督，此地方自治可排除貪污行為一也。辦事人，出於本土，如貪污經人發覺，非惟本身蒙羞含垢，即其家人子孫，亦不免爲人唾棄，難於立足，此地方自治可排除貪污行為二也。

四、確立均權制度——世界各國政治制度，不偏於中央集權，即偏於地方分權。據國父研究結果，集權分權，各有弊端，爲補偏救弊，特倡中央與地方之均權制度，『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。』地方自治，即爲均權制度之實施。消極言之，可免上級政府劃一治理所生削足適履之弊。積極言之，可使地方團體，適應實際需要，自由處理地方事務。久之，自可達到『人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽有餘裕。』

五、促進經濟建設——國父會謂：地方自治，『不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。』地方自治，果能於墾荒、造產、推行合作、開闢交通、及整理財政等項，按步就班，認真施行，國民經濟建設之要圖，自易藉以完成。

六、粉碎野心國家政治經濟進攻之戰略——在世界廣泛具體之和平未實現前，野心國家，對於猶在苦難奮鬥中之我國，雖不必時時發動正面之軍事進擾，但政治經濟之進攻，勢所難免。在政治上，加緊分化國人之團結。在經濟上，加緊物資之擄取，金融之擾亂，生產建設之阻碍，控制我國整個經濟活動，使不得爲正常合理之發展。而地方自治，提高人民政治警覺，可鞏固人民之團結，使敵人之政治進攻，無隙可乘，同時發展地方生產，建設地方經濟，使敵人經濟進攻，無法實施。

第四節 中國地方自治之目標與理想

一、中國地方自治之目標爲實現民治國家，一國政治，如長久停留於官治狀態，則民主精神，必無由實現。三民主義中之民權主義，即以排除官治爲神髓者也。在排除官治，非空言可以奏效，而地方自治，實移官治於民治之良法。國父於中華民國建設之基礎一文中謂：『欲實行民

治，其方案如左：一、分縣自治，二、全民政治，三、五權分立，四、國民大會。』（大意。）繼續：『綜上四者，實行民治必由之道。而其實行之次序，則莫先於分縣自治，蓋無分縣自治，則人民

無所憑藉，所謂全民政治，必無由實現。無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦祇由舉主權在民之實也。』可知『主權在民』爲中國地方自治之當前唯一目標。如此義不能實現，則地方自治之一切工作項目，盡成具文矣。

二、中國地方自治之理想爲完成國民革命，促進世界大同——三民主義實施之目的，爲完成國民革命，促進世界大同。而實現此崇高偉大目的之步驟：第一、經過軍事時期，掃除革命障礙。第二、經過訓政時期，實現各種建設。第三、進入憲政時期，完成國民革命，促進世界大同。是不有訓政，上無以繼承軍政工作，致軍政擲諸虛牝；下無以奠定憲政根基，致憲政徒成書餅。而地方自治之各種工作，即訓政時期各種建設（亦曰：文化、經濟、軍事三大建設。亦曰：心理、倫理、社會、政治、經濟、五大建設。兩種說法，連環穿插，實二而一也。）之具體內容。

據地方自治實施方案之規定，地方自治工作，共爲：一、清查戶口，二、規定地價，三、開墾荒地，四、實行造產，五、整理財政，六、健全機構，七、組訓民衆，八、開闢交通，九、設立學校，十、推行合作，十一、辦理警衛，十二、推行衛生，十三、實施救卹，十四、實行新生活。細繹此十四項工作內容，民權民生兩種問題之初步解決辦法，胥包涵其中。至民族主義之要求，雖未顯明標揭，但有者關乎經濟生產之增進，有者關乎知識技能之提高，有者充實民衆自衛能力，有者注意民衆衛生，國防作用，亦自隨之俱來。今後當逐漸充實其內容，厲行其方案，咬緊牙關，努力邁進，以求三民主義之實現，國民革命之完成，並爲世界大同，造成一可循之

軌跡也。

【討論問題】

- (一) 地方自治之定義爲何？
- (二) 中國當前地方自治與地方行政之關係爲何？
- (三) 地方自治構成之要素爲何？並以何者爲最重要？
- (四) 中國地方自治之效能爲何？
- (五) 中國地方自治之目標爲何？

【參考資料】

- (一) 陳伯心：地方自治與新縣制（商務）
- (二) 李宗黃：新縣制講演集（行政院縣政計劃委員會）
- (三) 李宗黃：地方自治之理論與實際（行政院縣政計劃委員會）
- (四) 劉迺誠：新縣制綱要淺說（國民圖書出版社）
- (五) 栗顯運：新縣制的理論（國民圖書出版社）
- (六) 雷殷：地方自治（中央訓練委員會）

第二章 三民主義與地方自治

第一節 國父對於地方自治之遺教

一、國父對於地方自治之理論：國父手著之建國大綱第八條至第十八條及地方自治開始實行法等遺教，爲建設三民主義國家之主旨，亦爲實行地方自治之寶典，謹就國父所作關於地方自治之理論，撮要述之於下：

(一)見於地方自治制度爲建設之基礎者：

1.『地方自治者，國之礎石也；礎不堅，則國不固。』

2.『今建中華民國，亦與古不同，既立以後，永不傾仆，故必築地盤於人民之身上；不自政府造起，而自人民造起。』

3.『三千餘縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能粹就，建國亦然；當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，爲民國築此三千塊之石礎，必有可成。』

(二)見於中華民國建設之基礎者：『當知中華民國之建設，必當以人民爲基礎，而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治。』