

575.19
4405

地方自治

葉春編著

教育圖書出版社印行

中華民國三十五年三月初版

地方自治 全一冊

每冊定價國幣 元

(外埠酌加郵費匯費)

所有

編著者 葉 春

發行人 陳 燁

印行者 教育圖書出版社

社址：福州南後路一二〇號
電報掛號：二四〇三

經售者 全國各大書局

必究

地方自治目次

第一章 總論

第一節 地方自治之意義	(一)
第二節 地方自治之由來	(二)
第三節 地方自治之效能	(四)

第二章 地方自治之形成

第一節 地方自治區域之劃分	(五)
第二節 地方自治團體之組織	(六)
第三節 地方自治團體之權限	(七)

第三章 三民主義地方自治之認識

第一節 國父對於地方自治之遺教	(一三)
第二節 總裁對於地方自治之言論	(一七)
第三節 地方自治與憲政之實施	(二四)
第四節 三民主義的地方自治之特點	(二五)

第四章 中國地方自治之沿革

第一節 民國成立前後之地方自治……………(二七)

第二節 國民政府成立後的地方自治制度……………(三〇)

第三節 現行地方自治制度……………(三四)

第五章 地方自治執行機關之組織及職權

第一節 縣政府……………(三七)

第二節 區……………(四六)

第三節 鄉鎮……………(四九)

第四節 保甲……………(五四)

第五節 縣各級組織之內務管理……………(五五)

第六章 地方自治民意機關組織及職權

第一節 縣參議會……………(六一)

第二節 鄉(鎮)民代表會……………(六四)

第三節 保民大會……………(六六)

第四節 戶長會議及甲居民會議……………(六八)

第七章 地方自治的各級幹部人員

第一節 幹部人員的甄選……………(六九)

第二節 幹部人員的訓練……………(七一)

第三節	幹部人員之待遇與放核	(七三)
-----	------------	------

第八章 地方自治之實際工作

第一節	編查戶口	(七五)
第二節	整理土地	(七九)
第三節	道路	(八二)
第四節	辦理警衛	(八四)
第五節	促進衛生	(八五)
第六節	公共造產	(八六)

第九章 地方自治之經費

第一節	縣經費	(九二)
第二節	鄉(鎮)保經費	(一〇〇)

第十章 地方自治之監督

第一節	監督的作用	(一〇一)
第二節	監督的方法	(一〇三)
第三節	監督的形式	(一〇四)

附錄

縣各級組織綱要

地方自治目次

地方自治

第一章 總論

第一節 地方自治之意義

地方自治一語係漸清末年自日本轉譯而來，其他國家所用之名詞不一，並各有其着重的意義，在英名爲地方自治政府（Local Self-government）在法名爲自治（Autonomie Locale）含有地方團體自主之意義，在德名爲自治行政（Selbst-Verwaltung），在日本名爲地方自治團體，名稱各自不同，含義亦稍有差異。

欲明瞭地方自治的意義，可從政治和法律兩方面加以解釋：所謂政治上的自治的意義，即凡公共事務，不由國家專任官吏處理，而由人民自己執行，或許人民得以參與之者，謂之自治。在昔英國人所謂自治，即係人民自己處理或參與有關於自己利益的公共事務的意義。所謂法律上的自治的意義，係指地方公共團體，擁有獨立的人格與地位，在國家監督之下，獨立處理其地方上的事務。在昔歐陸各國即屬於此。

以上所述的兩種地方自治的觀念，其發生各有其時代背景，依此觀念所形成的實際制度，自亦有所不同。但各國地方自治制度隨時代而演變，互相採納他國的優點，其差別已不復如先前的顯著。直到現在，上述兩種制度，已在各國內同時並行，於是地方自治，也就兼含有政治的和法律的兩種意義，即地方自治係指由地方自治團體處理地方公共的事務。質言之，即地方人民藉地方自治團體的組織，參與地方公共行政，這種團體，具有獨立的人格，得依自己的意思，獨立活動，以達到地方人民處理

地方事務的目的。

不過，所謂地方人民參與公共行政，及地方自治團體的獨立地位，都不是絕對的。地方自治團體的一切設施，均不能與整個國家的政策相違背，而須受下列兩項的限制：一、自治團體所制定的法規或公約，不能超出國家法律所許可的權力範圍，更不能與國家的法律相抵觸，否則不生效力；二、地方自治事務，以增進地方人民的權利為主，這種事務處理得是否適當，須受國家的監督。

我們再進一步來研究地方自治的特質，最重要的有三點：第一、地方自治團體，一面有代表公意的機關，一面有執行公意的機關，對於地方事務的處理，必須以人民的意思為依歸，一切設施，必須受人民直接或間接的控制。第二、地方自治團體之處理地方事務，一以其本身的立法為依據，法由人民代表所立，並由自治機關自己來執行，以法來規律政府的行動，同時也以法來約束團體的人民，這種法治的精神，也是地方自治的特質。第三、地方自治團體的人員，係由人民採直接民主制或間接民主制產生出來的，他們必須向人民負責，如果不能得到人民的信任，人民將另行選舉他人來代替。上述三點，都足以充分表現民主政治的精神，同時也是地方自治和專制政治官僚政治或寡頭政治所不同之處，研究地方自治者，必須予以深切的了解。

第二節 地方自治之由來

地方自治的事實，在各國政治史上都有相當的記載，惟自近代民主制度發生後，地方自治始含有人民選舉代表或直接參加地方事業之意義。

有人謂歐美的若干村鎮，都是自治的起源，這是就地方自治的實質而言，如英國的教區，法國的公產管理區，美國的殖民自治組織，瑞士的鄉區全民參政，都是原始的小自治團體。我國歷史上亦有同樣的事實，如周代的鄉黨制，元代的社制，宋代的鄉約，其人員組織，或由地方人民推舉，或由各

戶輪流，均非國家的專任官吏。其事業經費，大都由各戶樂捐或公攤，亦非出自公庫。這都含有地方自治的實質，不過沒有近代化罷了。

至於近代化的地方自治制度的產生，完全由於事實上的需要和時代的背景而來的，舉其主要的原則，約有下列數點：

民權思想的發達

十八世紀之時，歐洲各國君主，無不窮兇極惡，對於人民的壓迫無所不至。當時一般先進的知識分子，如英國的洛克，法國的盧梭，孟德斯鳩等，便起了自由權利。由於這些先進的學者努力鼓吹，人民的思想便迅速的進步了。因此，洛克的學說影響了美國的獨立，盧梭的天賦人權說和民約論，促進了法國的大革命，孟德斯鳩的三權分立學說，也形成了美國聯邦的憲法。在盧梭的學說裏面，更認為要實現全民政體，必須具備二個條件：第一是區域不能太大，第二是人口不能太多。這樣人民纔能直接表示公意，使主張。這些理論正隱約的顯示着現代地方自治的特點。

產業革命的發生

歐洲自十八世紀產業革命以來，以機器代替人工，新式工廠林立，不但城市的基本特隨之消滅，即鄉村的家庭工業亦被破壞無遺，舊的經濟制度，隨着時代的環境走入總崩潰的途徑。因之，人民逐漸遷居城市，資本漸次集中，造成人資產階級。這些新興的資產階級，他們在經濟上，既取得了優越的地位，進而作政治上平等的要求，自屬必然之勢。更因為當時一般君主，因於歷年戰爭和窮極侈的結果，費用浩繁，國庫支絀，需要經濟上的援助甚急，不得不以人民的捐輸，作為參加政治交換條件，此為人民參政的先聲。故歐洲有所謂「自由市」的組織，就是一般資產階級以財富而取得的地方自治權。另一方面，因為物質文明日益進化，社會上的「一切公共福利，如衛生、交通、教育等事業，無不靠得舉辦，這些事業，若

一一由政府去辦理，限於財力。勢有不能；因國民經濟的發展，人民可以自由利用剩餘的財富，經營地方的福利事業，君主當然也樂於贊同。因此地方自治的思潮便逐漸發展了。

君主政治的腐敗和民智的增長

在君權時代，人民係統治者的奴隸。統治者只知享樂揮霍，不顧人民疾苦，並且暴虐橫征，無所不至。在這種黑暗政治統治下的人民，只要一有反抗的機會，即將掀起革命，而擺脫他們的枷鎖。同時更因為社會的進化，民智日益增長。一般人民具有自治的能力，「自己事，自己做」當然是他們急切的要求了。

第二節 地方自治的效能

地方自治是近代政治的一種特徵，其所以為大多數國家所採用，當然有其特殊的價值，茲舉其較為顯著之點如下：

改革官僚政治

一個官治制的政府，往往發生下列各種流弊：第一、官吏唯執行中央的政策或命令是務，一切的施政，往往施於注重形式而忽略實質，這種機械化和官僚化的行政，自不能得到高度的效率。第二、在官僚政治之下，地方上的重要職位，往往成為私人酬庸的工具，並為上級政府佈置政治勢力的場所，因而造成地方政治的腐敗，貪污舞弊，亦為自然的結果。第三、官吏既自成一特殊階級，與人民間自不免發生隔閡，一切行政，不能顧及地方的特殊性和人民的意志，人民對之也漠不關心，這樣，自不易得到良好的成績。地方自治就是為補救這些流弊而生的。地方政治操在地方人民的手裏，發動地方人民的力量，來處理地方的事務，官僚主義的政治可以一掃而盡。並且政府的行政，必須重視地方的輿論，貪污舞弊的行為，在全體人民

監視之下，亦無從發生。更因為地方政府既為人民自己的政府，公共事務的責任，移到每個人民的肩
上，通癢相關，休戚與共，因而激發其為公服務的精神，協力推動地方的事業，其效能之大，自屬意
想中事。

樹立憲政基礎

地方自治最大的效用，是在建立憲政的基礎。我國政治應以民主為目的，已屬確定不易的事實，而地方自治的實施，實為民主政治必具的根本條件。地方自治一面為民治制度的學校，同時亦為民治制度的基礎。國民運用立憲政治所具備的能力，可於地方自治中得到實際的訓練。因為地方政治的範圍，較為狹小，且一切事務，均與人民日常生活有關，他們對之較為關心，倘若利用這種對於地方事務的興趣，使之參加地方自治，鼓勵他們對於政治的責任心，啟發他們創造進取的能力，則以後對於範圍較大，內容較為複雜的國家政治，亦有參加的興趣與能力，必如是，民主政治才能够完善的運用。國父在建國大綱自序中有云：

「訓政時期之宗旨，務指導人民從事革命建設之進行，先以縣自治為單位，於一縣以內，努力於除舊布新，以深植人民權力之基本，然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始為真正之人民自治，異於偽託自治之名，以行其割據之實者，而地方自治已成，則國家組織始臻嚴密，人民可本其地方之政治訓練，以與聞國政矣。」

其次，憲政規模的建樹，亦須以地方自治為基礎，必須地方自治能够完成，然後憲政才能完善實施。國家為一大自治團體，而這個大自治團體，係由無數小自治團體所組成。五權憲法規定：一面實施分縣自治，一面由每縣選舉代表一人，組織國民大會，為國家最高權力機關，國家以縣自治團體為基本組織，在此無數基本組織之上，建立中央政府，國民權力的發動，亦從底層逐級升至最高級，自地方自治團體以至中央政府，均受人民直接間接的控制，這樣的憲政，才是真正的憲政。

實行均權制度

中央集權制和地方分權制各有其弊害：在中央集權制之下，以中央所制定的法律，普遍通行於全國，機械地將所有地方政府納入一種呆板的程式裏面，不能適應地方的個別情況和需要，其次，中央政府與地方距離遼遠，每陷于鞭長莫及的狀況，且地方事事請示中央，公文輾轉費時過多，不能獲得良好的效率。加以近代政府的職務大量增加，如果一切事務攤展於中央，則中央政府的事務過於膨脹，各項設施，勢將不勝其繁重，成效亦因而減少。至於地方分權制，又因地方政府權力過于擴張，容易各自為政，造成割據的局面，亦非完善的制度。所以國父於建國大綱第十七條內規定了均權制的劃分準則：即「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，不偏於中央集權與地方分權」。這種均權制度，既可以免除集權制和分權制的流弊，又可以適合我國的國情，當然是最合乎理想的，而地方自治正是實行均權制度之具體的唯一的辦法，其價值自不容忽視。

第二章 地方自治之形成

第一節 地方自治區域之劃分

各級地方政府均須有固定的區域，為其管轄的範圍。這種區域的劃分適當與否？在在可以影響政府施政的效能。縣各級組織綱要規定：「縣之區域依其現有的區域縣之廢置及變更，應經國民政府之核准」。是縣區域在原則上應依現有區域其廢置變更，係屬例外。年來有許多學者主張，中國現行縣區應予縮小，其理由不外下列兩點：第一、區域過大，則人民相互間不易密切接觸，因而交換意見的機會較少，公共活動，較為困難。政治的興趣亦即不易激發，所以為發展地方自治起見，現在的縣區域，應該縮小。第二、就縣政設施言，縣區域如果縮小，則縣政府用全力來經營比較小面積的政務，

內容較簡，性質單純，自可易於收效。其實，地方自治的發展，決不限於狹小的區域。人民自治，如果要採直接民主制的方式，區域當然不能過大，但事實上現代一般國家的地方自治，大抵採取間接民主制，選舉代表，處理行政，無須受地域的限制，這是就自治運用上言，主張縮小區域，已失去時代的意義。其次，現在交通日見發達，空閒的距離日見縮短，人民活動的範圍日見擴大，而社會的趨向工業化，更增進人民於互間的密切關係，在此種情況之下，更有縮小區域的必要？至於區域過大，縣政設施過于複雜，不易完善處理，這也僅僅看到一面；現在行政人員的專門化，以及行政管理技術的進步，這個問題的解決，並不是困難的事。並且，各種繁複的行政問題之解決，均需要充分的人力與財力，而這種人力財力決非狹小的區域所能負擔，這是政治發展的一個重大阻礙。

綜上所述，縣區域的縮小，實無充分理由，如果付諸實施，其困難更不勝言。縣區的歷史，是極悠久的，事實上早已形成一個社會政治的自然單位，勉強縮小，要得到合理的重劃，是一件極艱鉅的工作，如果分割不當，更將引起無限的糾紛。因此關於縣區的縮小，吾人認為不必要的。

另一部份人主張，現在的縣區域，面積大小不一，人口多寡懸殊，必須加以合理的調整，這種意見，我們原則上是贊成的，不過有一點，我們必須加以切實的注意，就是縣區域的調整，決不能單純以面積的大小或人口的多寡為依據，更不能呆板的規定面積若干，人口多少，為縣區分割的標準。因為事實上人口分佈的狀況，往往正和面積的廣狹，成反比例，就是人口較多的縣份，大抵在本部各省，人口較小者，大抵在邊疆省份。在邊疆未開發的省份裏，其人口稀少，如果面積過狹，則以極少數的人口，勢難負建設一縣最低限度的人力與財力。其政治經濟發達的本部各省，人口繁多，有比較豐富的人力與財力，易於達成建設縣治的條件，所以其面積大體上都不至十分廣大。各縣轄境面積的廣狹，和人口的多寡，並不保持相等的比例，面積大者人口不一定多，面積小者，人口亦不一定少，反之，面積大者，往往人口反少，面積小者，往往人口反多，實際的情形，絕不是很簡單的。

依照上述，那種規定呆板標準的整理方式，我們雖然不易辦通，但並不因此否認整理縣區的原則。我國現行的縣區域，因從來未經澈底整理，所以插花，甌脫，飛地，嵌地等情形，幾乎所在皆有。這些畸形狀況，言其缺點，約有數端：（一）在大牙交錯地帶，界限不清，對於抽收捐稅，征集壯丁，每易發生爭執，一遇命盜重案，又以管轄難明，互於推諉，以致人民不免紛擾，匪得以潛縱。（二）窮鄉僻壤地帶，數縣不管，鬧市巨鎮，則數縣共管，于是人民保護不同，負出各異。（三）甲縣境內距乙縣數里或數十里，忽有乙縣轄地一段，即所謂插花、甌脫、飛地、嵌地等，甲縣對此，既不能行其管轄權，而此地居民事務須奔赴乙縣辦理，亦感重大不便。（四）地方易治者，往往轄境反小，難治者轄境反大，殊不合理。內政部有鑒于此，曾於十九年六月，頒行省市縣勘界條例，規定縣固有舊界太不明顯，因而發生爭議時，得重行勘劃，勘劃時應行依據下列七項原則：

- 一、土地的自然形勢；
- 二、行政管理的便利；
- 三、工商業狀況；
- 四、戶口與人口；
- 五、交通狀況；
- 六、建設計劃；
- 七、其他特殊情形。

縣固有區域，遇有下列九種情形之一，於必要時，得變更編制，重行勘議界綫：

- 一、因省或市行政區域的變更，必須裁併或改置；
- 二、固有區域與天然形勢抵觸過甚，有礙交通；
- 三、固有區域太不整齊，如插花，飛地，嵌地，及其他大牙相錯之地，於行政管理上，甚不便

利；

四、固有區域或狹或畸，與縣治距離太遠，或交通甚不便利；

五、面積過於狹小，或過于廣大；

六、戶口過于稀少，或過于繁密；

七、地方經濟力與鄰近各縣相差過甚；

八、警衛之支配及自治區域的劃分，甚不適當；

九、有其他特殊情形。

至于縣區域的整理，內政部復于二十年三月訂頒縣行政區域整理辦法大綱，規定縣區域如有上述九種情事之一，行政上感有重大不便時，應即切實加以整理，整理辦法共有下列四種：

一、釐正：將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。

二、互換：爲管轄及地形上的便利，將毗連各縣地段互相更換一部份或數部份。

三、劃分：土地遼闊縣份，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便治理。

四、歸併：割數縣之一部，新設縣治；或將舊治取銷，與他縣歸併，另成新縣。

以上所述，均係分割縣區域時所當注意的要點。不過我們認爲關於縣區域的整理，畢竟沒有比先組織來得重要，各國地方政制的改革，大都着重于組織上的調整和改造。無論區域廣狹如何，必須先有一個健全的政府，而區域的整理，却是次要的。而且地方自治區域的變更，應顧及人民的意見，絕不注意地方習慣和人民情感，而全部由上級政府劃定面積公布地圖的辦法，尤與地方自治的精神不相符合。所以這件工作的進行，應出以慎重的態度。

縣之面積過大或有特殊情形者得分區設置，爲縣政府的輔助機關，區之劃分，以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）爲原則，依此規定，一縣如須分區，其人口至少應較一區人口多一倍以上，即全縣人口

最少應在三、四萬以上，才能設置一個僅僅包括十五鄉鎮之等級單位以充進制計算的最小的區全體。進制的平均數目計，則至少須有十五萬人以上的縣，方能設置一區。如果以三千鄉鎮計算，則應轄有更少的人口。在這邊需要龐大人口數之下，將發生下列兩種結果：

一、設區的第二個標準是面積過大，那些面積最大的縣，往往人口數最少，事實上自無設區可能。

二、舍爭議二個標準的縣，因特殊情形而有設一區或數區之必要者，多數亦將因不足人口數而無法設區。

縣各級組織綱要規定設區的用意，係在適應面積過大以及情形特殊之縣的需要，但所定設區的標準，勢將使這種要求無法貫徹，而設區的規定，實際上成為具文，這是應該設法補救的。

鄉鎮的劃分，以十保為原則，不得少于六保，多于十五保。保的編制，以十甲為原則，不得少于六甲，多于十五甲。甲的編制，以十戶為原則，不得少于六戶，多於十五戶。這些規定，都具有充分的伸縮性，我們劃分區域的時候，儘可參照實際情形，予以適當的調整。

第二節 地方自治團體之組織

地方自治的實施，以設立地方自治組織為前提，蓋必須有自治組織，然後才能處理自治事務。所謂自治組織，即係指表示或執行地方自治團體意思的各種自治機關而言。因為地方事務的管理，既不能由分散的各個大行使，所以必須組成團體，關於團體意思的表示與執行，則有賴于機關的設置。團體意思的表示，在極小的區域內，可以舉行全體公民大會，在較大的區域內，則由人民選舉代表組成議會或輔以創制複決等辦法。關於意思的執行，由人民選舉或由議會產生人員組織執行機關，以執行議決機關的決議。現代人民自治，至為繁複，大多數的人民，僅能分出極少的時間，行使公民的權力。

兩個的機關，而是在同一機構中實行分工合作的兩個部份。中央沒有地方協助，就會陷於孤立，不能統籌兼顧；地方沒有中央，則失去了很大的監督和指導者。故中央與地方實有密切不可分離的關係。

地方自治團體的自治權，其內容可區分為下列數種：

（一）**立法權** 地方自治團體，可以自己的意思，對於處理團體的事務訂定各項法規，以謀人民遵守，尤其我國地域廣大，各地民情懸殊，文化參差不一，若要以同一法律施行於全國各地，必不盡能適合，因此遂賦與地方自治團體以議決本身的法律之權。不過這種權限，權限既

是中央所賦與的，其議決的法律，當然不能和中央法律相抵觸。

（二）**行政權** 行政權也是地方自治團體主要的權限，大別之約可分為四大部門：第一、是民政的，如戶籍人事的登記，土地的測量，地價的訂定，公共衛生的管理……等。也就是關於「警」方面的各項設施；第二、是警衛的，如公共安甯的維持，奸宄的防範……等，也就是關於「衛」方面的各項設施；第三、是經濟的，如墾荒造林，興辦水利，改良農業……等，也就是關於「養」方面的各項設施；第四、是文化的，如設立學校，興辦社會教育……等，也就是關於「教」方面的各項設施。這些事務，在不抵觸中央法令的範圍內，地方自治團體儘可依照當地人民的公意和實際的需要，決定適當的措施。

（三）**司法權** 地方自治團體，雖然沒有獨立的司法權，但可以設立調解委員會，調解地方人民的糾紛，調解成立，亦可發生法律上的效力。

（四）**考試權** 地方自治團體人員，均須經過考試，然後選用，此項考試，除由中央辦理外，如檢定教員等工作，亦可由地方舉行。