

高應篤編著

地方自治學

臺灣中華書局印行

高應篤編著

地方自治學

臺灣中華書局印行

中華民國七十一年二月二版



大學
地方自治學

平裝基本定價伍元正

(郵運運費另加)

著者

高

應

篤

發行人

熊

鈍

生

本書局
登記證字號

臺北市重慶南路一段九十四號
行政院新聞局
臺業字第捌叁伍號

印刷處

臺灣中華書局印刷廠

臺北市重慶南路一段九十四號
郵政劃撥帳戶：三九四二號
Chung Hwa Book Company, Ltd.
94, Chungking South Road, Section 1,
Taipei, Taiwan, Republic of China

No. 7820

叢參(實)

(臺總) 戊華

再版獻言

本書初版，業已售罄，現應大專院校同學需要，必須再版問世，惟以本書中，涉及台灣省選舉罷免部份，如第九章第九節選舉監察、第十節選舉訴訟、第十一節妨害選舉的取締與處罰，及第十章第二節中國罷免權的行使，由於民國六十九年公佈之選舉罷免法規，變動過大，且亦未盡妥善，近聞政府擬於此次地方選舉後，再度修改法規，檢討改進，故目前修正，似應考慮。為忠實於讀者力求補救計，特將六十九年公佈之戡亂時期公職人員選舉罷免法，附於書後，以供讀者研閱，希望讀者閱至此處，勿忘參閱新法規之規定。其他部份錯誤不妥之處，悉予修改，以求正確，茲以再版付印在即，爰為獻言，敬請賜教。

序

一、記得十年前，著者曾在政工幹校所辦的留學生講習班講授臺灣地方自治一課，並於講完後施以簡單測驗，成績甚不理想，著者認為吾國在臺灣省實施地方自治後，地方自治之活動及其活動的法則，就是吾人生活方式之一種，而大學畢業生住在地方自治的區域內，衣於斯，食於斯，行於斯，學於斯，而竟不瞭解地方自治的活動法則，及地方自治的自由民主之政治制度，這是當前大學教育的遺憾和悲哀，因此引起著者的感想，確認大專學校應當加強地方自治教育，同時又鑑於坊間有關地方自治的出版物，異常缺乏，嘗思能有機會，編寫一部較為完備的地方自治讀物，以供大專學生研究的參考，基於這種理想，當正着手編著時，適奉命參加一九六一年在東京舉行之東亞公共行政會議，會後乘便考察日本地方自治，返來因欣賞日本自治省所編印的「日本地方政治」一書之英文本，要而不繁的將日本地方自治制度加以介紹，爰即暫時改變計劃，從事翻譯，延至五十二年一月付印問世，但因此而擱置了原定的計劃。

二、五十四年九月間，中國文化學院夜間部楊主任希震先生邀授市政系三年級地方自治一課，適於此時，因公赴西德及印度一行，當恐耽誤同學的學業，答希儘先另請高明，迨公畢返國，而仍懸缺以待，盛情難卻，遂允往授課，但以坊間課本，有的很好，而出版過久，材料多不適用，有的最近發行，而內容又過於簡單，均覺不甚適合，爰於百忙中邊講邊寫，本書即係數年來在文化學院

夜間部三年級市政系，及四年級行政管理系所授地方自治一課之講義彙集改寫而成。

三、本書取材，不僅重視理論之闡述，而且吸取實施之經驗，對於政府實施地方自治之新猷，當儘可能收入筆底，務使讀者可窺悉地方自治之全豹，至於講授時，係以中國地方自治制度爲經，而以民主國家地方自治制度爲緯，亦儘可能予以比較之分析，使讀者能更進一步得一清晰而深入的觀念。

四、本書共分十六章，其中對於地方自治的意義、歷史、組織及選舉諸章，因在臺省經常運用，故論述較詳，意在使讀者明瞭地方自治之真諦，淵源及自治行政法則，並進而瞭解當前自治選舉的問題，以爲研究革新政治之張本。

五、原擬寫「地方自治的展望」一章，擬將我國地方自治之利弊得失，加以檢討，並提出改進芻議，乃以著者職位關係，立言未便，爰將「國父地方自治的思想，作有系統之闡述，另立一章，名爲地方自治的指導方針，或稱爲「國父地方自治學說，以殿其後，作爲吾人今後改進地方自治的指針，藉此使讀者可以瞭然我國地方自治之真諦，而不再醉心於歐美之自治制度，並使今之從政者，更藉以與現行制度作一比較的觀察、分析、研究，可以尋出今後努力改進的方向，勿再摸索前進，長久的陷於試驗錯誤之中。

六、本書編寫完成，關於命名問題，頗費斟酌，著者認爲地方自治是民主政治之產物，在極權政治制度下，是永遠看不到的史蹟，惟以過去歐美學者，有的喜用地方行政一名詞，以概括了地方自治的意義，有的慣用地方政府一名詞，以涵蓋地方自治的內容，因此地方自治，在民主政域治領

內，雖在學術的實際上，確已佔了極重要的位置和分量，但在學術的外形上，似尙未能單以地方自治而形成一種有組織的和有系統的政治社會科學，近代民主政治，日形發展，地方自治，愈顯重要，遠在英國一八四九年有一位法學家司密氏（Joshua Toulmin Smith）在「Government by commissions illegal and pernicious」一著作中，提到地方自治一名詞；到了一八五一年，司氏又出版「Local self-government and centralization」一書，更以地方自治與集權政治，作比較的分析研究後，地方自治在學術界已引起了有興趣的研究，像英國的固有權利的政治學派，和德法的國權主義的政治學派之政治學說，都對於地方自治的民主思想和民主制度，有極其深遠的相互激盪之影響。在吾國自從 國父孫中山先生的「三民主義」、「建國方略」、「建國大綱」及「地方自治開始實行法」，相繼問世後，地方自治，在民主政治制度中，更大放異彩，以 國父地方自治之思想體系，博大精深，而又綜理密微，撫取先進國家之民主精華，而又創造發明，適合國情，遂使掩而不明，效而不彰的地方自治學說，在學術上構成爲綜合性的政治社會科學，也就是一種經世致用的專門學問，治理地方和國家，都離不了它，爲提倡地方自治，鼓勵研究發展，遂命名爲「地方自治學」，以拋軛引玉開其端。

七、本書原係授課之講義改寫而成，因公務鞅掌，無暇整理，遑論潤色，疏漏之處，勢所難免，尙希時賢，有所指教。

地方自治學 目錄

第一章 地方自治史的發展	一
第一節 歐美的地方自治	一
一、英國地方自治的發源	一
二、法國地方自治的緩進	四
三、美國地方自治的登峯造極	六
第二節 中國的地方自治	一二
一、中國歷代地方行政的自治史迹	一二
二、中國地方自治史的演進	二六
第二章 地方自治的意義	四四
第一節 地方	四四
第二節 自治	四六
第三節 地方自治	四七
一、地方自治詞義的辨析	四七
二、地方自治的定義	五〇

第四節 中國地方自治.....五二

一、以中國所轄法定區域的居民，組織地方自治團體，為實施地方自治的主體.....五三

二、以法律規定為地方自治實施的範圍.....五五

三、以中央政府為地方自治的監督.....五九

四、以立法與行政機關的分工合作為處理地方公共事務的方式.....六一

五、以直接民權督策地方自治的進行.....六二

六、以謀建設地方，實行三民主義為地方自治的目的.....六三

第三章 地方自治團體的要素.....六六

第一節 區域.....六六

一、自治區域的意義.....六六

二、自治區域的劃分標準.....六七

三、自治區域的整理.....七〇

四、自治區域與國家行政區域的區別.....七一

五、吾國地方行政區劃現況.....七二

第二節 居民.....七五

一、居民的意義.....七五

二、居民的種類.....七五

三、居民的權利義務	七六
四、居民與公民的區別	七七
五、公民特定資格的解釋	七八
第三節 自治權	八一
一、自治權的意義	八一
二、自治權的授與方式	八二
三、自治權行使的限制	八九
第四章 地方自治團體的性質	九二
第一節 地方自治團體的意義	九二
第二節 地方自治團體的性質	九三
一、從地方組織上研究	九三
二、從地方制度上研究	一〇二
第五章 地方自治團體的組織	一〇五
第一節 地方自治團體的組織概念	一〇五
一、組織	一〇五
二、地方自治團體組織	一〇六
第二節 地方自治團體組織的要件與分析	一〇七
一、組織的要件	一〇七

二、組織的分析·····	一〇八
--------------	-----

第三節 地方自治團體的組織型態·····	一〇九
----------------------	-----

一、立法機關的組織型態·····	一〇九
------------------	-----

二、行政機關的組織型態·····	一一二
------------------	-----

三、省縣市民代表大會的組織型態·····	一一五
----------------------	-----

第四節 地方自治團體的組織概要·····	一一七
----------------------	-----

一、立法機關·····	一一七
-------------	-----

二、行政機關·····	一二二
-------------	-----

第六章 地方自治團體的人事·····	一五九
--------------------	-----

第一節 地方自治團體的人事概念·····	一五九
----------------------	-----

第二節 地方自治團體人事制度的建立·····	一六一
------------------------	-----

第三節 地方自治團體的人事任選·····	一六三
----------------------	-----

一、公務人員的任用·····	一六三
----------------	-----

二、公職人員的選舉·····	一六六
----------------	-----

第四節 地方自治團體的人事訓練·····	一七一
----------------------	-----

一、人事訓練機構·····	一七一
---------------	-----

二、人事訓練編組方法·····	一七二
-----------------	-----

三、人事訓練要旨	一七三
四、人事訓練課程	一七三
五、人事訓練對象	一七四
六、人事特別訓練	一七五
第五節 地方自治團體的人事考績	一七六
一、關於分類職位公務人員的考績	一七六
二、關於民選行政首長的考績	一七九
第六節 地方自治團體的人事薪俸、懲戒、保險、退休與撫卹	一八三
第七節 各國地方自治團體的人事制度簡述	一九一
一、英 國	一九一
二、美 國	一九二
三、法 國	一九三
四、日 本	一九四
第七章 地方自治團體的權責劃分	一九六
第一節 權責劃分的意義	一九六
第二節 權責劃分的標準	一九六
一、中央的權責	一九七

二、地方的權責	一九九
---------	-----

第三節 權責劃分的問題	二〇二
-------------	-----

一、問題的所在	二〇二
---------	-----

二、問題的解決途徑	二〇三
-----------	-----

第四節 民主國家的自治事項與委辦事項	二〇九
--------------------	-----

一、大陸制國家的自治事項與委辦事項	二〇九
-------------------	-----

二、英美制國家的自治事項與委辦事項	二一一
-------------------	-----

第八章 地方自治團體的會議法則	二一四
-----------------	-----

第一節 會議法則的意義	二一四
-------------	-----

第二節 會議法則的淵源	二一七
-------------	-----

第三節 會議法則的功用	二一八
-------------	-----

一、發揚民主精神	二一八
----------	-----

二、表現和諧秩序	二二〇
----------	-----

三、增進議事效能	二二二
----------	-----

第四節 會議法則的程序	二二二
-------------	-----

一、勸議的步驟	二二三
---------	-----

二、討論	二二四
------	-----

三、表	一二五
第五節 會議法則的基本原則	一二六
一、服從多數	一二六
二、尊重少數	一二七
三、重視程序	一二八
四、化異爲同	一二九
第六節 會議法則的改進	一三〇
一、會議法則的改進動機	一三〇
二、會議法則的力求完善	一三〇
第七節 會議法則的時代任務	一三一
一、適應羣衆活動時代的需要	一三一
二、適應民主時代的需要	一三一
三、適應科學時代的需要	一三一
第九章 地方自治團體的選舉	一三四
第一節 選舉與選舉權的概念	一三四
第二節 選舉權的性質	一三五
一、權利說	一三五

二、職務說	二二六
-------	-----

三、權利兼職務說	二二七
----------	-----

第三節 選舉的方法	二二七
-----------	-----

一、普通選舉	二三八
--------	-----

二、平等選舉	二四一
--------	-----

三、直接選舉	二四二
--------	-----

四、秘密選舉	二四三
--------	-----

第四節 被選舉權	二四四
----------	-----

一、被選舉權的意義	二四四
-----------	-----

二、被選舉權與選舉權的區別	二四四
---------------	-----

三、被選舉權取得的要件	二四五
-------------	-----

第五節 選舉投票	二五二
----------	-----

一、自由投票	二五三
--------	-----

二、強制投票	二五三
--------	-----

三、出席投票	二五四
--------	-----

四、缺席投票	二五四
--------	-----

第六節 選舉區	二五六
---------	-----

一、種 類·····	二五六
二、劃分方法·····	二五八
第七節 地域代表制與職業代表制·····	二五九
一、地域代表制·····	二五九
二、職業代表制·····	二六五
第八節 選舉與提名·····	二六七
一、選舉提名的概念·····	二六七
二、美國的提名制度·····	二六八
三、英國的提名制度·····	二六九
四、中國採行的制度·····	二七〇
第九節 選舉監察·····	二七二
一、選舉監察的概念·····	二七二
二、選舉監察機關的組織·····	二七三
三、選舉監察機關的職權·····	二七五
四、選舉監察制度的借鏡·····	二七六
第十節 選舉訴訟·····	二七八
一、選舉訴訟的概念·····	二七八

二、選舉法規關於訴訟的規定……………二七九

三、民主國家選舉訴訟審判的法例……………二八〇

第十一節 妨害選擇的取締與處罰……………二八四

一、妨害選舉的取締與處罰的概念……………二八四

二、妨害選舉取締的規定……………一八五

三、妨害選舉的處罰……………二八七

四、民主國家妨害選舉取締及處罰的法例……………二八八

第十章 地方自治團體的罷免……………二九七

第一節 罷免權的概念……………二九七

第二節 中國罷免權的行使……………二九八

一、罷免人及被罷免人……………二九八

二、罷免案提出應具備的手續……………二九九

三、罷免案之連署與處理……………三〇〇

四、罷免事務的辦理……………三〇一

五、罷免案投票與結果的處理……………三〇二

六、罷免無效與罷免訴訟……………三〇三

第三節 民主國家的罷免制度……………三〇四