

萬 有 文 庫

第二集七種

王 雲 五 主 編

中國地方自治問題

(二)

董 修 甲 編 著

商務印書館發行

中國地方自治問題

(二)

董修甲編著

現代問題叢書

第五章 地方自治團體之組織

現代社會有組織的，而且是組織得很嚴密的，所以儘管人事複雜到極點，而一切活動不受時間與空間的限制，都能有秩序的進行。故現代社會的活動的特徵，便是『組織作用』。

所謂『組織作用』，便是一個機關或團體的構造，和活動的方式，在一個機構裏，各部分都能以最經濟最敏捷的方式，推進本機構的活動，而實現良好的分工與合作，以冀獲得最大的效用，這就是『組織作用』。

一個機構的組織，關係着本身的發展，所以在某一個機構進行活動以前，必須選擇牠認為最適宜的組織方式。怎樣纔是最適宜的組織呢？就一般地機構言，一個所謂適宜的組織方式，至少要符合下列各原則：（一）權力分配均平；（二）工作分配適宜；（三）運用靈活與經濟；（四）可以各自發展而又可以互相監督。

現在來談地方自治團體的組織，地方自治團體是地方人民的集合體，也可以說是地方人民參與地方政治的機構。牠的組織，關係着整個地方的發展，以及地方人民的權利與義務之行使，我們必須加以詳細討論。以我個人的意見，地方自治團體的組織，必須具左列各原則：

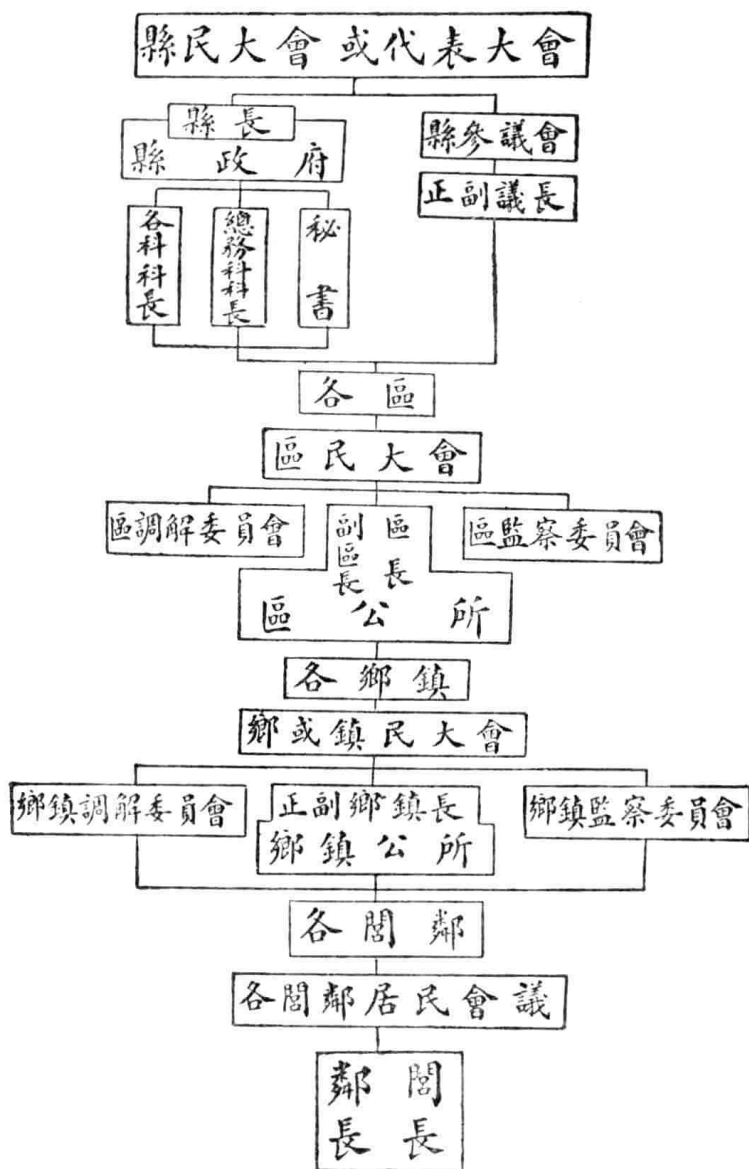
第一、地方自治團體，是地方人民直接參加政治的機關，實行地方自治，不僅爲人民權利義務之行使，且有訓練人民政治能力的最大作用，故牠的組織應儘量民主化，使人民有直接運用民權的機會。

第二、地方自治團體的發展與否，關係於本地方人民的利益所在，當然不能任少數人的把持和舞弊，因此牠的組織必須具有互相監督的機能。

第三、牠是一個較小的政治單位，爲一般人民直接參與政治之機關，牠的組織不可過於繁複，以免運用難於靈活，尤應避免那些官樣文章，以及機關官僚化衙門化。

第四、地方的經費有限，地方自治團體的組織，必須各盡其能以符經費節省之原則。

關於原則上面已如上述，現在把牠的組織系統圖示如下：



第一節 縣自治組織

我國的地方自治，以縣爲單位，現在就從縣自治的組織述起，關於市的組織，將另章討論。縣自治的組織，可以分爲兩大系統來說明：一是議事機關；二是執行機關。

甲、全縣的問題，由全縣公民自己公決，是再合理也沒有的，可是召集全縣公民大會，實有種種的困難：第一，一縣的公民至少亦有十數萬，多則數十萬，不易設立這樣廣大的會場；第二，縱然有了廣大的會場，而以這樣多的人，要在一定時間內召集在一起，必然不易，何況要爲此廢時失業，停止整個社會的活動；第三，羣衆的集會，要能表示真實意思，亦是很難，因爲羣衆的心理在難以適用普通議事規則的情形之下，是很容易盲從的。因此，在縣自治組織上，縱有縣公民大會的規定，不過是備而不用的。有時，爲了某項關係全縣的重大事件，不過付諸全縣公民投票公決而已，很少召集縣民大會的。表示全縣的公民意志的組織在臨時的爲縣民代表大會，在經常的爲縣參議會，這種參議會的組織，雖有些違反直接民權的本旨，但無論如何，只要下層組織健全，選舉制度完善，必多少

可以代表一縣多數公民的意旨，推動全縣自治工作，糾正並監察執行機關的活動。茲分述其組織及其職權如次：

(一) 縣參議會的組織

一、產生 縣參議會，由全縣公民普選若干參議員組織之。

二、名額 縣參議員的名額，視全縣人口之數量多少而定，普通人口未滿十五萬之縣為十名，二十五萬以上人口之縣則每人口三萬可加選一名，以此遞加，但最多不得超過三十名，在我意此項參議員的人數宜多，蓋以縣自治團體原為公民直接參加政治之機關，則不妨多予地方公民充當議員之機會。既可表達民意，又可免除少數人把持，出賣民衆。

三、任期 縣參議員之任期，各國並不一致，但任期定為二年或三年者居多數。我意任期年限，宜短不宜長，因為（一）可以給大衆充當議員之機會；（二）可以免除積久弊生，儘可連選得連任，是沒有妨害的。同時無論長或短，必須經明文規定，既可以保障其地位，亦可以免除任意戀棧，貽誤地方。

四、議長 縣參議會概設正副議長各一人，由參議員用無記名投票法互選，其任期與參議員之任期同。

五、待遇 縣參議員及正副議長都是名譽職，但在開會期中得酌支旅膳費用。

六、會期 縣參議會開會分經常和臨時兩種，常會大概每三個月開會一次，遇必要時，經參議員人數五分之一或縣長之請求，得召集臨時會。

七、職員 縣參議會得設置書記辦事員數人，由議長委任，辦理該會文書會計及其他技術事宜，其人數薪額及辦事細則由參議會規定。

(二) 縣參議會的權責

縣參議會是縣民的代議機關。換言之，就是主要表達民意的所在。牠不但要決定全縣的大政方針，而且是隨時推動自治活動的主力。所以在一縣以內，除了縣民或縣民代表大會以外，牠的決定是最高的，也是最後的。茲分述其權責如次：

一、議決關於推進自治工作的議案 縣參議會為縣自治組織中經常的最高議事機關，當然

對於推進自治工作方面的事件，應隨時提出討論，議決後交執行機關去執行，如發展交通普及教育，開發水利，提倡公共衛生，籌建公共事業，救濟貧窮等事是也。

二、議決縣預算決算及募集縣公債事項 關於一縣的開支和收入，關係地方公民的負擔，地方自治機關取之於民，用之於民，自不可隨意浪費，而增加人民的負擔，故必須經公民的代表機關，加以核定。至於公債之募集，係使公民平添一分負債，縣參議會自有權審查其用途與內容。

三、制定縣單行法規 本來立法之權應操自中央，不容各地方自制法律，以求劃一。然為謀各地方因地與時的制宜之計，各地方自治單位，亦得依據當地公民需要，制定單位法規，通行全縣。此項議決單行法規權，在縣則歸於縣參議會。

四、議決縣自治體的財產及公用物之買入經營及處分 縣自治體的財產，即供牠自用之建築物及其他附有物，如議會衙署等；公物為供給大眾使用之營造物，如道路、醫院、學校、圖書館、公園運河等。——凡上述各物產權之取得，平常之保管及經營，與其他變動買賣或處分，均須經縣參議會加以議決，始能生效。

五、議決其他凡依法令屬於縣參議會的事項 這些事項有的是關於縣自治體之自治事務的；有的是屬於國家之直接行政而由國家委任於縣參議會的。

六、陳述與答覆 縣參議會對於地方行政和與縣自治事務有關的事項，得隨時陳述意見；同時對於監督官署或縣長之諮詢事件應隨時答覆。

(三) 縣參議會的議事程序

一、出席人數 縣參議會須有參議員半數以上之出席始能開議。

二、提案 議案除縣長可單獨提出外，參議員提案須有二人以上之連署。

三、表決 議案表決須有參議員半數以上之同意始能成立，如雙方同數時，取決於議長。

四、主席 正議長爲參議會當然主席，缺席時由副議長代理，如正副議長尚未產生或均缺席，則由參議員互推一人爲臨時主席，或以年齡最長者任之。

五、迴避 凡議案涉及參議員本身或其親屬時，該議員不得參與表決或得令其迴避。

六、列席 開會時縣長及其他自治職員得出席旁聽或報告及陳述意見。

七、三讀 議案提付討論，須經過三讀，始能表決。第一讀審查內容；第二讀逐條討論與決定；第三讀全案付通過。

八、祕密會議 縣參議會遇有特別情形，得經議員三人以上之提議，經大會通過後得禁止旁聽。

乙、全縣執行機關爲縣政府，縣政府的最高首領爲縣長，縣長以下則酌量地方之大小，工作之繁簡，分科分局。關於全縣政治最高首領採委員制抑獨裁制呢？這是一個值得討論的問題。委員制是坐而言起而行的機關，如果實行委員制，則縣參議會即無成立的必要，我覺得委員制與獨裁制各有其優點與缺點，不過在較小的政治單位內，還是後者勝於前者。第一，事權統屬一人，辦事迅速；第二指揮便捷；第三時間經濟；第四較有威信。所以我主張在縣自治單位內，還以採取獨裁式的縣長制爲宜。現分述縣長的產生及其職權如下：

（一）縣長的產生

一縣政治的最高首領是縣長，他的措施，關係全縣自治事業的前途，公民的幸福所寄託，當然

是一個重要的位置。過去的時代，人民把縣長視爲一縣人民之父母，可見其被人重視之一斑。但過去縣長，率由上級官廳委派，廉明稱職者固然有人，而以賄賂取得，任意剝削人民權利者則比比皆是，這就是過去吏治上最大的污點。現在實行民權，由地方公民自治，縣長成爲一縣人民之公僕，自應由公民選舉，始能奠定民治的基礎。關於民選縣長的優點如下：第一，符合地方自治之本旨；第二，民選縣長必爲本地方多數人民最信任的人物；第三，民選縣長多屬本地人，對於地方情況熟悉，本愛鄉之心，必能對本地方自治運動努力；第四，民選縣長可以從公民中造就高等政治人物及官吏；第五，縣長民選，因被選之縣長係憑信仰當選，并非金錢賄買，必少有剝削民衆的舉動；第六，縣長由公民選出，亦可由公民罷免，則不容貪污縣長的存在；這是民選縣長的優點。不過在我國這自治能力落後的國家裏，一般公民尙沒有辨別人才的能力，若舉行民選縣長，仍不免爲少數豪紳資產階級所操縱，必須經過相當時期，公民知識達到水平點，始可實行民選而沒有妨礙。

（二）縣長的權責

縣長爲一縣政治上的首領，在專制時代，他的權責是很大的，可以說是無限的，所有全縣的財

政、司法、教育、建設等工作，均萃集於他的一身。因為他的權責，除了省政府可以免他的職務以外，幾乎是無限大的，這樣，便造成許多專制魔王，任意作威作福，弄得人民敢怒而不敢言。至於在縣自治組織下的縣長，他僅是一個負責執行的人物，他自己除了向公民建議向縣參議會提案以外，自己是沒有主張的餘地，他的權責是有限制的。總括起來，他的權責有下列各項：

一、提交議案於縣參議會。

二、執行縣參議會交辦之議決案。縣長對於議決案是沒有發言權的，如果認為議決案窒礙難行時，得於三日內聲明理由咨請復議，不過復議結果，過半數的參議員仍持前議時，縣長只得照案執行。

三、掌管縣自治經費的收支。全縣自治經費的收支，雖由縣長掌管，但現時爲了免除舞弊起見，多實行會計獨立制度，縣長不過依照預算支款，并無直接管理金錢的權力，所有金錢出入仍由會計專家辦理。

四、依法令及縣參議會的議決得發布縣令。縣長是一縣最高的執行長官，可以依法律之授

權而發布命令，通飭全縣遵行；同時縣參議會所創制的單行法，必須經縣長公布施行。

五、編制全縣預算決算 縣長須於會計年度開始前，督同會計主任，預計全縣之歲入與歲出，編成預算案，在縣參議會首屆常會開會前三日內，咨交縣參議會，加以審核通過。於會計年度終了後，更須依照全年確實收支編制決算，經會計師查核後，咨交縣參議會審核通過。如有疑點時，縣長應出席說明之。

六、處理全縣行政 關於全縣公安、財政、衛生、建設、教育、社會等行政，率由縣長負責督同科局辦理。

七、監督區以下地方自治 縣長對於所屬各區地方自治，應負指導監督的責任，如認為不合時，得督率其改進。

八、委任下級職員 縣政府所屬下級職員，縣長有直接委任之權。

(三) 附屬機關

以縣長一人而總攬全縣自治行政，事實上有所難能，故縣長除了僱用下級職員擔任技術工

作以外，縣政府設秘書一人，並視工作之繁簡酌設若干科或若干局，分任總務、財務、公安、建設、教育、各項行政，在我國過去各縣，除總務必須由科辦理外，其他行政設科設局原無一定，大概大縣則設局，小縣則併爲科。關於設科設局問題，各有其利弊，當然設局可以專其責成，縣長可以減少若干之繁瑣事件，辦理比較周詳；而設科可以節省經費，指揮統一，辦事迅捷。依我的意見，在目前中國的各縣環境，仍以設科爲宜。因爲（一）中國目前有一個普遍的現象——就是窮，窮的原因，固然很複雜，但衙門過多，亦一原因，爲節省行政經費計，應以設科爲上策；（二）衙門太多，辦事遲緩，中國人民在大亂以後，急望自治，必須縣長親民，始能望有成績，設科則縣長可以接近民衆，設局則中間又經一道門檻了，爲增進自治行政效率計，亦以設科爲宜；（三）各局局長，雖由縣長統屬，但在縱的方面，各有其直接上司，如建設局受建設廳管轄，財政局受財政廳管轄，全縣行政極不統一，縣長亦難於指揮，因此縣政弄成尾大不掉的局面，甚至河北有某縣長竟被公安局槍殺了的事發生過，爲行政統一計，亦以設科爲善。不過這是就大部分現時情況而言，不可一概而論，將來情況不同，工作增繁，當然仍可改科爲局。

第二節 區自治組織

我國係以縣爲自治單位，縣以下則爲區。區自治組織，乃爲推行地方自治之重要樞紐，因爲縣的範圍較廣，人口較多，實行直接民主政治，事實上有若干困難；至於區以下之鄉鎮，雖然人民與政府的關係更爲密切，但又以範圍過小，工作難於進行，而成爲縣自治工作之中心機關者就是區。所以縣自治工作完成，必須各區之組織與活動具有效力。現在來講一講區的自治組織及其職權。

區的自治組織，重要者有四：（一）區民大會，爲全區人民直接發表主張的所在，全區一切的重要方針，咸取決於此；（二）區公所——區長爲負責辦理全區自治行政者；（三）區監察委員會，爲常任監察全區工作及財務者；（四）區調解委員會，爲調解區人民間糾紛的機關，茲分述其組織及權能如次：

甲、區民大會 是全區公民直接表示意見的地方，在這個會議中，一個公民對於全區的自治的活動，過去的要批評，未來的要建議，可以充分發表意見，不需借重代表，因爲那些所謂人民代表，

常不免是些騙子，靠他們表示民意，總是難有把握的。在區民大會，公民是絕對自由的，這可以說是直接民權的模型。關於區民大會的種種，茲分述如次：

（一）召集手續：

召集區民大會，須由民選區長負責辦理，於每年區長滿任一月前舉行，如有特別事件或經公民十分之一以上之請求時，應召集臨時大會。惟此項臨時大會，如有關區長本身事件應由區監察委員會召集之。如有關區監察委員本身事件，區長延不召集時，得由過半數之鄉鎮公所聯名召集之。

（二）區民大會的權能：

- 一、行使選舉、罷免、創制、複決、四權；
- 二、制定或修正區自治公約；
- 三、審核預算決算；
- 四、審議縣政府交議事項；