

江繼五編著

地方自治概要

(增訂本)

大中國圖書公司印行



江繼五編著

地方自治概要

(增訂本)

大中國圖書公司印行

中華民國七十四年一月初版

地方自治概要

基本定價：四元

著者：江繼成

發行人：薛永成

出版者：大中國圖書公司

版權所有
翻印必究

台北市重慶南路一段六十六號
電話：三三一四三三
郵政劃撥帳戶：〇〇〇二六一九一七

經銷處：各大書局

登記證：局版台業字第〇六五三號

序

大中國圖書公司計畫印行一本「地方自治概要」，經由黃教授大受先生、許議員新枝先生先後來信來電話，囑爲寫作，計畫是二十萬字左右，我雖然有時連例假的時間都不屬於我自己，但是我欣然接受。

我國地方自治，自國民政府成立後，即積極規劃，但全面實施者，始於臺灣。自民國三十九年公布臺灣省各縣市實施地方自治綱要，實施縣市地方自治後，經近三十年之一再改進，不但已奠立基礎，且已有一套完整的制度。然今日坊間，討論地方自治問題的書籍固多，但皆多通論，對臺灣地方自治之專門著作甚少。十餘年來，常有研究所同學，爲寫研究報告，由友人介紹來訪，蒐集資料或討論問題，渠等均深以有關臺灣地方自治之著作太少爲苦，上述同學中，有者今且已爲大學教授矣。可知對討論臺灣地方自治之著作，有迫切需要，此其一。

臺灣地方自治，積近三十年之經驗，雖已規模粗具，然值得檢討研究之處正多。爲擴大研究，集思廣益，期能臻於至善，爲今日臺灣地方自治推行之貢獻，爲他年光復大陸實施地方自治之參考，對臺灣地方自治作有系統之討論，自更有其意義，此其二。

基上二端，故對大中國圖書公司此一委託，我欣然接受。亦基上二端，本書內容，在原則上，乃以臺灣地方自治爲經，而以行憲前有關地方自治之制度或措施爲緯，於專論中兼及一般概要，在一般概要

中具有特質，使讀者能比較研究，融會貫通。在分章上，除少數通論外，首以地方自治實施程序爲前導，依次討論地方自治團體、地方自治區域、地方自治人民、地方自治權、地方自治組織、地方自治機關相互的關係、地方自治財政、地方自治監督、地方自治選舉罷免、以迄於選舉罷免監察、選舉罷免訴訟等，循序申論。而每爲論者所爭議之鄉鎮自治地位與選舉訴訟一審終結等實際問題，亦特加論列，期能廣泛探討，深入研究。在體裁上，並於每章之前，增加提要，將每章要義，加以摘述，使讀者在極短之時間內，能知全章梗概，以便於研究與參考。

國父中山先生說：「地方自治者，國之基石也」。而反共復國的今日，地方自治民主政治更爲反共復國之重要武器。對於地方自治學理的研究與實務之討論，無論爲今日臺灣地方自治之發展或他年光復大陸實施地方自治之準備，均至爲重要。惟自維才疎，本書所論，魯魚之處，勢所難免，敬請讀者不吝教正。

中華民國六十七年六月江繼五於 中興新村

增訂記要

這本書，大中國圖書公司要再版。由於本書係於六十七年九月初版，於今不但有關地方自治法規有甚多之修改，而公職人員選舉，亦已由當年之以地方自治法規為依據而進為已由中央公布法律，在制度上，變動頗多。再版，自必須先行整理增訂。

本書內容，原係「以臺灣地方自治為經，以行憲前有關地方自治之制度或措施為緯。」因之增訂原則，除公職人員選舉，由於國家已公布法律當然基於法律之規定外，其餘仍以最新之臺灣地方自治法規及相關法規為本，全盤審查增修。其主要之法律或法規有如后述：

(一)臺灣省地方自治法規第八次全面檢討之修正案，於七十年七月公布之：

(1)臺灣省各縣市實施地方自治綱要。

(2)臺灣省各縣市議會組織規程。

(3)臺灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程。

(二)臺北市各級組織及實施地方自治綱要，七十年五月公布之修正案。

(三)高雄市各級組織及實施地方自治綱要，七十年五月公布之修正案。

(四)臺灣省議會組織規程，七十年五月公布之修正案。

(五)臺北市議會組織規程，七十年五月公布之修正案。

(六)高雄市議會組織規程，七十年五月公布之修正案。

(七)臺灣省政府合署辦公施行細則，七十二年五月公布之第一二八次修正案。

(八)臺北市政府組織規程，七十一年十二月公布之修正案。

(九)高雄市政府組織規程，七十年八月公布之修正案。

(十)臺灣省各縣市政府組織規程準則，七十一年五月公布之修正案。

(十一)臺灣省各縣鄉鎮縣轄市公所組織規程準則，七十年五月公布之修正案。

(十二)省市縣市勘界辦法，七十二年三月公布。

(十三)財政收支劃分法，七十年一月公布之修正案。

(十四)動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額辦法，六十九年六月公布之修正案。

(十五)動員戡亂時期公職人員選舉罷免法，七十二年七月公布之第一次修正案。

(十六)動員戡亂時期公職人員選舉罷免法施行細則，七十二年九月公布之第二次修正案。

基於前述原則，本書之增訂，在內容上，凡能就原書內容加以整理者，儘量就原書適當之處，加以整理增益。對原制度認有保留必要者，並簡化保留，使讀者能就原制度與新制度作比較研究，亦一貫本書爲討論臺灣地方自治專著之旨趣。在架構上，亦儘量保持原來架構，除第十三章、第十四章節目稍有調整，並將第十四章改爲第十五章，另增寫第十四章「妨害選舉罷免處罰」一章，因妨害選舉罷免之處

罰，由於原地方制度爲法規，未能訂定刑事罰或行政罰，亦即爲原地方制度所無，故必須增益外，餘無變動。在形式上，將原每章前之提要，加以整理，本問題多、答案簡的原則，改寫爲「本章習題問答」，並移於每章之後，使更能做到「使讀者在極短之時間內，能知全章梗概」，宏其功用。

增訂工作，自七十二年秋開始，抽空審查增訂。似乎有人說過：將舊房子拆開作部分改造，比蓋新房子困難。勾勾劃劃，損損益益，但每感事倍而功則半，增訂進度，並不很快，至七十三年四月始行完成。全書除整理增益外，增寫字數約在九萬字左右。於今，全書共約三十萬言間。

地方自治，經緯萬端，公職選舉，牽涉廣泛。在今日社會結構已顯然轉型之際，如何把握導向，研究改進，增訂之際，心所繫焉。本書再版之問世，若有助於觀念之溝通，而共謀發展，則增訂損益之勞，在另一角度上，或非「功半」。惟以作者才疏，兼以付印匆匆，亥豕之處，仍請讀者先進，教之諒之，毋任感幸。

中華民國七十三年四月江繼五於台北

地方自治概要目錄

第一章 緒論

第一節 地方自治定義.....一

第一目 地方自治文義.....一

第二目 各國學派說法.....二

第三目 地方自治定義.....三

第二節 地方自治目標.....七

第一目 心理建設.....八

第二目 倫理建設.....八

第三目 社會建設.....九

第四目 政治建設.....一〇

第五目 經濟建設.....一一

第三節	地方自治類型·····	一二
-----	-------------	----

第四節	地方自治簡史·····	一五
-----	-------------	----

第一目	清末的地方自治·····	一五
-----	--------------	----

第二目	民初的地方自治·····	一七
-----	--------------	----

第三目	新縣制的推行·····	一七
-----	-------------	----

第四目	研訂省縣自治通則草案·····	二〇
-----	-----------------	----

第二章 地方自治實施程序

第一節	憲法規定地方自治實施程序·····	二三
-----	-------------------	----

第二節	臺灣地方自治的策劃·····	二七
-----	----------------	----

第三節	臺灣地方自治法規的研究·····	二八
-----	------------------	----

第四節	臺灣地方自治的實施·····	二九
-----	----------------	----

第一目	公布自治法規·····	二九
-----	-------------	----

第二目	調整行政區域·····	三一
-----	-------------	----

第三章 地方自治團體

第一節	自治團體層級·····	三七
第二節	自治團體性質·····	四〇
第三節	鄉鎮自治的論據·····	四一

第四章 地方自治區域

第一節	自治區域與自治團體的關係·····	四七
第二節	自治區域劃分的標準·····	四八
第三節	自治區域劃分的程序·····	五一

第五章 地方自治人民

第一節	居民的認定·····	五九
第二節	居民的權利義務·····	六一
第三節	公民制度的意義·····	六七
第四節	公民資格·····	六八
第五節	公民權·····	八〇

第六章 地方自治權

第一節	自治權的理論·····	八九
第二節	自治權的實質·····	九〇

第七章 地方自治組織

第一節	省市議會·····	九五
第一目	省市議會沿革·····	九五
第二目	省市議會組織·····	九九
第三目	省市議會職權·····	一〇四
第二節	省市政府·····	一〇六
第一目	省市政府組織·····	一〇六
第二目	省市政府職權·····	一〇九
第三節	縣市議會·····	一一一
第一目	縣市議會組織·····	一一一
第二目	縣市議會職權·····	一一五

第四節	縣市政府·····	一二三
-----	-----------	-----

第一目	縣市政府組織·····	一二三
-----	-------------	-----

第二目	縣市政府職權·····	一二八
-----	-------------	-----

第五節	鄉鎮市民代表會·····	一三〇
-----	--------------	-----

第一目	鄉鎮市民代表會組織·····	一三〇
-----	----------------	-----

第二目	鄉鎮市民代表會職權·····	一三三
-----	----------------	-----

第六節	鄉鎮市公所·····	一三六
-----	------------	-----

第一目	鄉鎮市公所組織·····	一三六
-----	--------------	-----

第二目	鄉鎮市公所職權·····	一四四
-----	--------------	-----

第八章 地方自治機關間相互的關係

第一節	自治機關間關係的型態·····	一五五
-----	-----------------	-----

第二節	自治事項的權責·····	一五七
-----	--------------	-----

第三節	覆議制度的意義及程序·····	一五八
-----	-----------------	-----

第四節	質詢範圍與權屬·····	一六二
-----	--------------	-----

第九章 地方自治財政

第一節	自治財政的依據·····	一六七
第二節	自治財政的劃分·····	一六八
第三節	自治財政收入內容·····	一六九
第四節	自治財政各項收入的法源·····	一七一
第五節	自治財政支出範圍·····	一七六
第六節	統籌分配調盈劑虛·····	一七八
第七節	公共造產自治財源·····	一八〇

第十章 地方自治監督

第一節	自治監督意義·····	一八七
第二節	自治監督方式·····	一八八
第三節	自治監督實務·····	一九二
第四節	監督權行使原則·····	一九七

第十一章 公職人員選舉

第一節	選舉意義	二〇一
第二節	選舉原則	二〇三
第三節	選舉事務機關	二〇九
第一目	設立機關的意義	二〇九
第二目	機關的組織	二一〇
第三目	機關的職權	二一四
第四節	選舉人	二一六
第一目	選舉人資格	二一六
第二目	選舉權認定制度	二二〇
第三目	對選舉權認定制度之研究	二二三
第五節	選舉方法	二二七
第一目	選舉意思表示方式	二二七
第二目	憲法規定投票方法	二二八
第三目	投票方法的演進	二三〇
第四目	圈選的困擾	二三四
第五目	使用機器投票的研究	二三七

第六目	從工具上解決圈選問題·····	二三九
第六節	選舉區·····	二四一
第一目	劃分選舉區的意義·····	二四一
第二目	合議制公職選舉制度·····	二四三
第三目	大選舉區與小選舉區的利弊·····	二四六
第四目	選舉區劃分標準·····	二四八
第五目	選舉區劃分與婦女保障名額·····	二五三
第七節	候選人資格·····	二五八
第一目	積極資格·····	二五八
第二目	消極資格·····	二六六
第三目	候選人資格之沿革·····	二七六
第四目	候選人產生方式·····	二八六
第五目	撤回候選人登記·····	二八九
第八節	候選人競選活動·····	二九二
第九節	當選制度·····	二九八
第一目	比較多數當選制·····	二九八

第二目	一人候選或同額候選·····	三〇〇
第三目	婦女保障名額之計算·····	三〇四

第十二章 公職人員罷免

第一節	罷免意義·····	三一九
第二節	罷免程序·····	三二〇
第三節	罷免活動·····	三二五
第四節	罷免案通過或否決·····	三二七

第十三章 選舉罷免監察

第一節	選舉罷免監察的意義·····	三三一
第二節	選舉罷免監察的方式·····	三三二
第三節	選舉罷免監察制度的沿革·····	三三四
第四節	選舉監察與選舉監督·····	三三六

第十四章 妨害選舉罷免處罰