

地方自治的理論與實際

中華民國二十九年三月初版三千冊

地方自治的理論與實際

定價國幣五角

編輯者 福建省地方行政幹部訓練團

印刷者 福建公訓服務社印刷廠

發行者 福建公訓服務社

# 地方自治的理論與實際目錄

## 第一章 緒論

### 第一節 地方自治的意義

#### 第一款 英國學派的意義

#### 第二款 大陸學派的意義

#### 第三款 綜合學派的意義

### 第二節 總理對於地方自治的理論

### 第三節 蔣總裁對於地方自治的理論

### 第四節 陳主席對於地方自治的理論

### 第五節 地方自治的判別

#### 第一款 地方自治與官治

#### 第二款 地方自治與紳治

#### 第三款 地方自治與分治

## 第二章 地方自治在我國今日的重要

### 第一節 地方自治與民族主義

### 第二節 地方自治與民權主義

### 第三節 地方自治與民生主義

|                   |    |
|-------------------|----|
| 第三章 我國地方自治的回顧     | 一九 |
| 第一節 地方自治過去的史實     | 一九 |
| 第一款 民國成立前的史實      | 一九 |
| 第二款 民國成立後史實       | 二〇 |
| 第三款 國府統治後的史實      | 二一 |
| 第四款 最近的史實         | 二二 |
| 第二節 過去辦理地方自治失敗的原因 | 二五 |
| 第一款 制度欠完善的原因      | 二五 |
| 第二款 人員多弊病的原因      | 二六 |
| 第三款 治安影響的原因       | 二七 |
| 第四款 無組織力的原因       | 二八 |
| 第五款 經費困難的原因       | 二九 |
| 第四章 各國地方自治制度概述    | 三〇 |
| 第一節 英制            | 三〇 |
| 第一款 都市自治制度        | 三一 |
| 第二款 鄉邑自治制度        | 三二 |
| 第二節 法制            | 三四 |
| 第一款 州自治制度         | 三五 |

|     |                  |    |
|-----|------------------|----|
| 第二款 | 市自治制度            | 三六 |
| 第三節 | 德制               | 三七 |
| 第一款 | 省自治制度            | 三八 |
| 第二款 | 縣自治制度            | 三九 |
| 第三款 | 里自治制度            | 三九 |
| 第四款 | 市自治制度            | 四〇 |
| 第四節 | 美制               | 四一 |
| 第一款 | 市自治制度            | 四一 |
| 第二款 | 郡自治制度            | 四二 |
| 第三款 | 鎮自治制度            | 四三 |
| 第四款 | 村自治制度            | 四三 |
| 第五節 | 日制               | 四四 |
| 第一款 | 府縣自治制度           | 四四 |
| 第二款 | 市自治制度            | 四五 |
| 第三款 | 町村自治制度           | 四六 |
| 第五章 | 地方自治團體的構成        | 四七 |
| 第一節 | 地方自治團體的意義及其構成的要素 | 四七 |
| 第二節 | 地方自治團體的區域        | 四九 |

|     |               |    |
|-----|---------------|----|
| 第一款 | 區域的性質         | 四九 |
| 第二款 | 區域的劃分         | 五〇 |
| 第三款 | 區域的變更         | 五一 |
| 第三節 | 地方自治團體的人民     | 五二 |
| 第一款 | 住民和公民的區別      | 五二 |
| 第二款 | 公民的要件         | 五三 |
| 第三款 | 公民的權利         | 五六 |
| 第一款 | 選舉權           | 五六 |
| 第二款 | 縣長的選舉         | 五七 |
| 第三款 | 縣參議員的選舉       | 五八 |
| 第一款 | 鄉(鎮)長的選舉      | 五八 |
| 第二款 | 鄉(鎮)民代表會的代選選舉 | 六〇 |
| 第三款 | 保長的選舉         | 六一 |
| 第四款 | 甲長的選舉         | 六六 |
| 第一款 | 罷免權           | 六七 |
| 第二款 | 創制權           | 七〇 |
| 第三款 | 複決權           | 七二 |
| 第四款 | 公民的義務         | 七三 |

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第一、 | 服從的義務      | 一七三 |
| 第二、 | 納稅的義務      | 一七四 |
| 第三、 | 服兵役的義務     | 一七四 |
| 第四、 | 勞役的義務      | 一七四 |
| 第五、 | 償還外債的義務    | 一七五 |
| 第六、 | 担任名譽公職的義務  | 一七五 |
| 第四節 | 地方自治團體的自治權 | 一七五 |
| 第六章 | 地方自治團體的機關  | 一七九 |
| 第一節 | 理事機關       | 一八〇 |
| 第一款 | 縣政府        | 一八七 |
| 第二款 | 區署         | 一八八 |
| 第三款 | 鄉(鎮)公所     | 一九六 |
| 第四款 | 保辦公處       | 一九六 |
| 第五款 | 甲長辦公處      | 一九一 |
| 第二節 | 議事機關       | 一〇二 |
| 第一款 | 縣參議會       | 一〇三 |
| 第二款 | 鄉(鎮)民代表會   | 一〇四 |
| 第三款 | 保民大會       | 一一〇 |

|                |     |
|----------------|-----|
| 第四款 戶長會議與甲居民會議 | 一二一 |
|----------------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 第七章 地方自治團體的監督 | 一二三 |
|---------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第一節 監督的重要 | 一二三 |
|-----------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第二節 監督行使的範圍與機關 | 一二四 |
|----------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第三節 監督行使的方式 | 一二五 |
|-------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第一款 事前的監督 | 一二五 |
|-----------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第二款 事後的監督 | 一二五 |
|-----------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第三款 積極的監督 | 一二五 |
|-----------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第四款 消極的監督 | 一二五 |
|-----------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第四節 監督行使的方法 | 一二六 |
|-------------|-----|

|          |     |
|----------|-----|
| 第一款 立法監督 | 一二六 |
|----------|-----|

|          |     |
|----------|-----|
| 第二款 司法監督 | 一二六 |
|----------|-----|

|          |     |
|----------|-----|
| 第三款 行政監督 | 一二七 |
|----------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第八章 地方自治人員的修養與訓練 | 一二八 |
|------------------|-----|

|        |     |
|--------|-----|
| 第一節 修養 | 一二八 |
|--------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第一款 縣區人員的修養 | 一二八 |
|-------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第二款 基層人員的修養 | 一三八 |
|-------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第三款 公民的修養 | 一四四 |
|-----------|-----|

第二節 訓練……………四六

第一款 各級幹部人員的訓練……………四七

第二款 人民的訓練……………五二

第三款 訓練費……………五四

第九章 地方自治的經費……………五四

第一節 收入……………五四

第一款 財產收入……………五五

第二款 事業收入……………五五

第三款 地方債收入……………五六

第四款 地方稅收入……………五七

第五款 補助金收入……………五八

第六款 其他收入……………五九

第七款 收入的程序……………五九

第二節 支出……………六〇

第一款 支出的種類……………六〇

第二款 支出的程序……………六一

第三節 預算……………六二

第一款 預算的種類……………六三

第二款 預算的編制 六五

第四節 決算 六八

第一款 決算的編制 六八

第二款 決算的內容 七〇

第五節 報銷 七一

第十章 地方自治的事業 八二

第一節 戶籍 八二

第一款 戶籍的性質 八二

第二款 戶口調查 八四

第三款 編訂門牌與統計戶口 九一

第四款 戶口異動登記 九二

第五款 本省戶籍計劃 九九

第二節 警衛 九九

第一款 警衛事業的重要 九九

第二款 警衛事業的範圍 〇〇

第三款 本省警衛事業的計劃 〇二

第三節 國民兵團 〇三

第一款 國民兵團組織的系統 〇四

|     |             |     |
|-----|-------------|-----|
| 第二款 | 國民兵團的職員     | 二〇六 |
| 第四節 | 教育          | 二〇七 |
| 第一款 | 教育的重要       | 二〇七 |
| 第二款 | 地方教育的主要任務   | 二〇九 |
| 第三款 | 本省地方教育實施的計劃 | 二一一 |
| 第五節 | 衛生          | 二一一 |
| 第一款 | 衛生的需要       | 二一二 |
| 第二款 | 衛生事業的範圍     | 二一三 |
| 第三款 | 本省衛生事業的計劃   | 二一八 |
| 第六節 | 生產          | 二一八 |
| 第一款 | 生產事業的範圍     | 二一九 |
| 第二款 | 生產事業的實施     | 二二〇 |
| 第七節 | 合作          | 二二六 |
| 第一款 | 合作的意義       | 二二六 |
| 第二款 | 合作社的種類      | 二二七 |
| 第三款 | 合作社的組織      | 二二八 |
| 第四款 | 本省合作事業實施的計劃 | 二二九 |
| 第八節 | 道路          | 二三〇 |



# 地方自治理論與實際

王翼雄編

## 第一章 緒論

我們看二十七年四月二日發表的抗戰建國綱領第十三條規定：「實行以縣為單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的，社會的基礎，並為憲法實行之準備」。中央便因此於去年九月十九日頒佈縣各級組織綱要規定以縣為自治單位納保甲制度入自治之中，並定即施行。同年十月十三日又公佈縣各級組織綱要實施原則及實施法，規定各省同時普遍實施，最低限度須於六年內完成，旋提前改為三年內辦竣。在去年十一月十二日中國國民黨五屆六中全會又議決今年總理誕辰那天，為召開國民大會的日期：規定政府於六月底以前辦妥代表選舉事宜。本省業經遵照中央的指示，擬具計劃，定於三年之內完成。由此看來，地方自治急須在抗戰建國中積極進行，以健全國家的基礎，樹立國家的大本，並集中人力物力，以增厚抗戰的力量，而縮短抗戰必勝，建國必成的歷程。凡是國民都應理解地方自治，並須一致推行，況為公務員的，更應加倍努力，以宏功效。

地方自治的意義，在「地方自治」一語中，「地方」指地域而言，「自治」指自我管理而言。地方自治的意義是什麼？各國學者聚訟紛云，各是其是，各非其非，沒有統一的主張。不過總括起來，可分三派，即英國學派，大陸學派，及綜合學派。茲分敘於左：

英國學派：以第一、二款為英國學派。其主張地方自治，應以地方自治為前提，地方自治應以地方自治為前提，地方自治應以地方自治為前提。

## 第一章 緒論

地方自治理論與實際

英國學派是以英國爲代表，我們知道，英國是自治發達最早的國家，從他們地方自治的定義，可以推測到當日地方自治的情形，他們的地方自治觀念，即人民不煩政府的官吏，由人民代表出而執行公務的意思。其涵義至爲廣泛。所以英國的自治，不僅限於行政上，無論國會議員所參與的立法工作，陪審員所參與的司法裁判，皆認爲是自治。德國學者格萊斯特爲英國學派的正宗，他對於地方自治下了一個定義說：「地方自治，就是根據國家的法律，以地方稅收担负經費，而以名譽職的職員，辦理地方的行政事」。他這個定義，不能說是沒有理由，不過照近來的情形看來，最大的缺點有二：第一、所謂名譽職員，就是不受金錢酬勞的職員，本來依自治的精神辦理地方自治的人員，原應不受薪酬，可是在這個自治事務日益繁多的今日，而要每個辦理地方自治的人員，都不受薪酬，實際上殊不可能，則名譽職員自難成爲地方自治必要的條件。第二、行政事務係指國家及公共團體爲實現其統治的行爲及事務而言，地方自治政府的工作中，有許多部份是非純粹行政事務的，如自治公約的規定，地方征稅的議決，地方預算的審核等，多有溢出行政事務以外的，則地方自治的任務，實難以行政包括完的。更入自治之中，並宜明瞭。同平十八十三

第二款 大陸學派 大陸學派主張「地方自治」。中央國因此於去年八月十八日，由大陸學派爲歐洲大陸各國所主張的，故以名之。此派以爲地方自治的意義，是地方團體如城鎮鄉於國家之下，依一定範圍而獨立自治的意思。此派先盛行於法國，次及於普魯士。主要的在以地方團體本身爲主體對於國家主張獨立自謀的意思。此派最大的缺點就是大注重於地方團體而忽視了國家中央的主權。

### 第三款 綜合學派

因為英國學派及大陸學派各走極端，綜合學派的主張，就應運而生。這派所說的地方自治即「以地方團體爲獨立的人格，在國家監督之下，而自行處理其公共的事務」。這派所說的意義，比較完備，既能將地方自治的意義概括，又能對地方自治團體的權限，加以相當限制。不像英國學派的空泛，也不像大陸學派的太注重地方，分裂中央，而形成割據的局面。

至於我國的地方自治，似乎也是採取綜合學派的意義，不過我國對於地方自治的觀念，因為時地的不同，當有其特殊的性質，我國的地方自治，除含綜合學派的意義外，還有一種社會政策，即在國家政權統一後用以積極辦理地方建設，並訓練人民實行民治的一種暫行政治制度，等到憲政開始以後，關於中央與地方權限的規定，地方政治制度的規劃，尙有待於國民大會的討論與決議；同時還有一個最大的不同點，便是各國地方自治常爲地方人民團體藉以剝蝕中央權限的一種手段；我國的地方自治，適爲中央利用地方團體自治，以補助中央能力不及的一種政策。

### 第二節 總理對於地方自治的理論

我們要明瞭總理關於地方自治的主張，可以從他的地方自治理論和實際來研究，茲就其歷次講演中，擇要節錄之。

一、見於「自治制度爲建設之礎石」者，

(1)自治者，民國之礎也。礎堅則國固；國固則子子孫孫同享福利。

## 地方自治理論與實際

四

(2)「地方自治爲建設之礎石，以架屋爲譬喻，謂西人建屋，多注重下層，先築地盤，故可造崇樓數十層。吾國建屋，多注重上層，先行上樑，故稍高即虞崩頽，政治亦然，先僅注意中央政府總統總理，而不注意下級自治，故國基不固。」

(3)「今建中華民國，與古不同，現在以後，永不傾仆，故必築地盤於人民身上，不自政府造起，而自人民造起。」

(4)「三千餘縣之民權。(連蒙藏在內)猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立，建屋不猝就，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，必可有成。」

二、見於「中華民國建設之基礎」者——載 總理全集。  
「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。」

三、見於「中華革命史」者：

「以縣爲自治單位，所以移官治於民治也，今既不行，則中央及省仍保其官治狀態。專制舊習何由打破！」

四、見於「國民要以人格救國」者，——載 總理全集。

「兄弟所主張的地方自治，是要在兵事完結以後，把全國一千六百多縣，都劃分開，將地方的事情讓本地人民自己去治，政府毫不干涉。」

「諸君學成救國必須要存『湯以七十里，文王以百里而王』的心思，用很小的地方做根本，施行良好的政治，才可以治中國，諸君學成了的人才，再去教普通的人民以自治知識，須要學教士傳教的方法，慢慢做去，」

上面這些理論，就是要叫我們明白地方自治的重要，及官治與民治的區別。必須築地盤於人民身上，讓地方上人治地方上事，更叫我們要有『湯以七十里，文王以百里』從小處做起的認識，并以教士傳教的方法耐心做去，為民國築此三千塊的石礎。只要我們大家服膺勿失，埋頭苦幹，決沒有不成功的道理。此外尚有最重要，最具體的理論，見於「地方自治開始實行法」最末一段：

「此所建設之地方自治團體，不止為一政治組織，亦并為一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣，中國古之治理，『教』『養』兼施。後世退化，政府則委去教養之職務，而任人民各家之自教自養，政府祇有一消極不擾民者，便為善政矣，及至漢唐，『保民』『理民』之責猶未放棄，故對外尚能禦強寇，對內尚能平冤屈，其後則並此亦放棄之。遂致國亡政息！一滅於元，再滅於清。文明華胄，竟被異族荼毒者，三百餘年，可謂慘矣！今雖光復祖業，創建民國，而執政者，仍為清朝之亡國大夫，彼輩為政，惟知擾民害民，為其所為，罔識世界大勢，祇顧自私自利。多行不義必自斃，當受文化潮流所淘汰可無疑也。惟民國人民，當為自計，速從地方自治做起，以立民國萬年有道之基。宜取法乎上；順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進步之自治團體，以謀全數人民之幸福」。