

輯編令法治自方地行現照依

施實與論理之治自方地

編 嶙 德 徐

社譯編學法海上

行發局書記新堂文會

中華民國二十六年一月三版

地方自治之理論與實施

全書一冊

實價國幣六角

外埠
酌加
郵費



著 作 人

徐 德 麟
上海法學編譯社

發 行 人

徐 寶 魯
上海河南路三二五號

印 刷 所

會 文 堂 新 記 書 局
上海河南路三二五號

總發行所

上海
河南路
三馬路

會 文 堂 新 記 書 局

分發行所

北平
漢口
廣州
琉璃廠
通陽街
永漢北路

會 文 堂 新 記 書 局

地方自治之理論與實施目錄

第一章 地方自治的意義

第一節 名詞上的解釋

一 關於自治二字的解釋

二 關於地方二字的解釋

第二節 政論上的解釋

第三節 法理上的解釋

第四節 孫中山先生的解釋

第二章 地方自治的力量

第一節 地方自治力量的發生

第二節 地方自治的力量足以鞏固國家基礎

第三節	地方自治的力量足以改善人民生活	二八
-----	-----------------	----

第三章	各國地方自治制度	三四
-----	----------	----

第一節	歐洲地方自治的起源	三五
-----	-----------	----

第二節	英國地方自治制度	三七
-----	----------	----

第三節	法國地方自治制度	四一
-----	----------	----

第四節	德國地方自治制度	四五
-----	----------	----

第五節	美國地方自治制度	四九
-----	----------	----

第六節	瑞士及丹麥地方自治制度	五五
-----	-------------	----

第七節	日本地方自治制度	五九
-----	----------	----

第八節	批評	六二
-----	----	----

第四章	我國地方自治史的觀察	六三
-----	------------	----

第一節	周代及漢代鄉官制度	六三
-----	-----------	----

第二節	鄉官制度的破壞	六八
-----	---------	----

第三節	呂氏藍田鄉約	七三
-----	--------	----

第四節	鄉官制度的回光返照	八〇
-----	-----------	----

第五節	地方自治的萌芽	八五
-----	---------	----

第六節	各省地方自治的試行及全國地方自治的籌備	九三
-----	---------------------	----

第五章 我國現行地方自治制度 一〇七

第一節	自治組織	一〇七
-----	------	-----

一	縣自治團體	一〇九
---	-------	-----

二	市自治團體	一一一
---	-------	-----

三	區自治團體	一一三
---	-------	-----

四	鄉鎮坊自治團體	一一五
---	---------	-----

五	閭鄰自治團體	一一七
---	--------	-----

目錄

第二節 自治事務·····	一一八
---------------	-----

第二節 自治經費·····	一二五
---------------	-----

一 縣財政·····	一二六
------------	-----

二 市財政·····	一二七
------------	-----

三 區財政·····	一二七
------------	-----

四 鄉鎮坊財政·····	一二八
--------------	-----

第四節 自治職員·····	一二九
---------------	-----

第六章 我國縣自治籌備中的幾個重要問題·····	一三一
--------------------------	-----

第一節 人才問題·····	一三一
---------------	-----

第二節 經費問題·····	一四二
---------------	-----

第三節 教育問題·····	一四九
---------------	-----

第四節 合作問題·····	一五四
---------------	-----

第五節	保衛問題·····	一五九
-----	-----------	-----

第六節	戶口調查及人事登記問題·····	一六四
-----	------------------	-----

第七節	土地整理問題·····	一六七
-----	-------------	-----

第八節	區公所與公安分局權限問題·····	一六九
-----	-------------------	-----

第七章 各省推行縣治的成績及吾人今後應有的方針

針·····	一七三
--------	-----

第一節	各省推行縣自治的成績·····	一七三
-----	-----------------	-----

第二節	吾人今後對縣自治應有的方針·····	一七五
-----	--------------------	-----

地方自治之理論與實施

徐德麟編

第一章 地方自治的意義

第一節 名詞上的解釋

地方自治這個名詞，到處都可聽到，在表面上看來，似乎很淺顯，並無高深涵義，然仔細研究起來，真正的地方自治，必須具備應有的條件，並且各種條件的界限，大都難於說得恰當。

專就名詞上的解釋來說，在各種名著中，各有各的解答。有的說：『地方自治，是一地方區域內的公共事務，由其地方區域內的人民，依共同的意識而自行處理。』有的說：『地方自治是地方人民自己處理自己的事務，不受別人的干涉。』有的說：『地方自治是公共團

體處理自己事務。」茲就地方與自治二名詞分開來解釋：

一 關於自治二字的解釋

(甲)自治爲他治的反面 無論是獨裁政治，或者貴族政治，或者一階級專政的政治，都是由少數人壓迫多數人，或者這一部份人壓迫那一部份人，一方面是治者，一方面是被治者。即現今各國的議會政治，法理上是由人民自己治自己，然而實際上仍然是由少數人操縱一切，一面是治者，一面是被治者。這些的情形，都可以概括的稱爲他治，與自治處於相反的地位。所謂自治，必須是人人與聞政治，主持政權，若祇管個人的私事，不管衆人的公事，堅持一種各掃門前雪的辦法，祇能算爲自私自棄，不能算爲自治，祇能算爲甘受他治，不願自治。

(乙)自治爲官治的反面 在他治制度下面所發生的行政現象，最顯著的是官治。所謂官治，是專以依官廳而存在的官吏，運用行政權力，以維持君權或國權。如遇賢人政治時代，

人民尚得苟安於一時；然人存政舉，人亡政熄，推其利鈍，弊端極多，大抵官吏自成爲一階級，作威作福，人民無權力過問。我國儒家所主張的『民可使由之，不可使知之』的政治，墨子所主張的賢人政治，都屬於官治，都不合於現代的自治思潮。因爲一個國家的主人係全體人民，官吏不過爲人民的公僕；公僕理應聽從主人的指揮，受主人的支配；而官治的政治，則反僕爲主，僕人強橫，主人不敢過問。所以自治必須是人民在行政上，立於主動的地位，有權力去控制官吏。

（丙）自治與自主不同 在前面已經說過，有人對於地方自治的解釋，說是：『地方人民自己處理自己的事務，不受別人干涉；』這種說法，極易與自主的解釋相混。但我們應當明瞭自主是團體的權能，概爲自己所固有，得以自己的意思，定自己的組織，對外有獨立性質，對內有最高權力，不受任何方面的監督及統治；自治則不然，牠的權能，是由國家賦予而來的，行政規條以及根本組織法，都不能與國憲抵觸，一切行政，都受國家的監督暨中央政府的節制。因爲國家即是人民自己的國家，中央政府即人民自己的政府，尊重國家與中央政

府，即是尊重自己（非民治的國家不在此例）；所以自治團體，不能去破壞或抵觸更高的團體——國家，祇能在一定的範圍內，處理事務，與自主絕不相同。

（丁）自治與分權不同 日本織田萬博士說：『自治就客觀言之，則是依國家行政上之分權，而定公務的分擔。』此種說法，自有其理由；但由此誤會，以爲自治卽分權則不可。因爲分權是對集權而言，專就國家行政而言；至於自治事務，固然有由國家委辦的事務，但非國家委辦的本身事務亦甚多，並非所有的事務，都是屬於國家行政；所以說自治卽分權，未免欠妥。並且地方分權，有時是指地方官廳運用政治的權力，如前清各省督撫的握有大權，都可稱爲地方分權，並非一定指自治團體的分權作用。所以分權有分權的涵義，自治有自治的涵義，雖說地方自治帶有分權的色彩，斷不能說自治卽分權。

二 關於地方二字的解釋

關於地方自治的地方二字，普通是指地方團體而言，我們現在的解釋，亦祇限於地方團

體。

(甲)地方團體是以地域爲其構成要素 社團法人以社員爲其構成要素，財團法人以財產爲其構成要素，至於地方團體，必以地域爲其構成要素。因其是以地域爲要素，所以凡是居住地方內的人，都算爲地方民，不管他們的意思如何，對於地方團體的權力，都須服從。例於甲鄉對於居住甲鄉內的公民，一概認爲鄉公民，對於鄉公民，賦以一定的權利，同時課以一定的義務，即是甲鄉權力的行使，凡是甲鄉公民，均須服從。所以鄉公民的資格，雖尚有其他種限制，究竟不外以居住地方內爲第一個條件，這是很明顯的。此外，地方團體所辦的事務，不論是國家所委任的事務，或者是地方自治的本身事務，都是帶有地域關係，這也足以表明地域關係的重要。

(乙)地方團體是國家組織的單位 國家的組織，普通是分中央與地方，而最下層的地方團體如日本的町村，英國的里，Civil Parish，美國的村 Village，鎮 Town，我國的區鎮鄉等，都是國家下層的基本組織；由這類基本組織，集成更大的組織，如省縣郡之類，由省

縣郡再集成國家。所以地方團體，一面是地方自治的單位，一面是國家組織的單位。雖然國家是有自主權的存在，地方團體無自主權的存在，二者性質各不相同，而在組織上，實在有密切的關係。孫中山先生主張以地方自治爲建國基礎，就是根據這個意思。

(丙)地方團體有法定的組織 地方團體在一定地域內，必設立機關，遵照法定的組織，將居住地方內的人民，編成有系統的小組。例如我國現行自治法規的規定是以五戶爲鄰，二十五戶爲閭，百戶至千戶之地方爲鄉鎮，十鄉鎮至五十鄉鎮爲區。鄉鎮有鄉鎮公所，區有區公所，縣有縣政府及各局。地方自治的事務，均須透過這些組織而表現；所以地方團體必須是有法定組織的，必須是不散漫零亂的。倘若毫無組織，根本上就不成其爲團體：倘若散漫零亂，那活動的力量就無由表現。

現在由上述名詞上的解釋，可以下一很簡單的定義，即是：『地方自治是地方公民，依照法定的組織，辦理固有事務或國家委任事務的一種活動。』至詳細解釋，在下面再分節說明。

第二節 政論上的解釋

地方自治在政論方面及法律方面均各有其意義，並且各派學者，各有各的說法，茲就政論方面的解釋先爲說明如次：

(甲)英國學派的解釋 自治觀念，最初發達於英國；二百年前，歐洲各國，正在專制時代，英國已走入憲政的途徑。當時對於自治的觀念，是凡以非專任的官吏而參與國權的行使的，都稱爲自治。不僅地方事務爲然，即所有立法司法行政各事務，凡非國家官吏執行的，都是自治，範圍極廣。考其沿革，此種觀念，始於清平吏的設置，所謂清平吏是代郡長而興起，管理地方行政及司法事務，並負監督里行政的一種名譽職。在職人員，因無俸給，所以免職影響生活，雖由政府任免，却對於政府，十分獨立，除服從法律外，不受政府指揮，所以很能爲地方負責。同時因爲自治觀念發達甚早，人民自治觀念，漸漸養成；所以無論何事，都願自己做，不願政府代勞。由前者的影響，一般學者就以名譽職自治員的設置，爲自治

的要素；由後者的影響，一般學者以『人民自己爲政的人民自治』爲自治的要素。

(乙)大陸學派的解釋 與英國學派不同的解釋，有歐洲大陸學派。他們對於地方自治的解釋，因爲歷史與環境不同，所以思想大異。在中世紀的時候，大陸諸國封建制度下的諸侯，從事攻伐，遂因行軍的關係，藉開通商大道，促進商業的發達，所以許多的小城市，以商業興盛的關係，在經濟上佔有極優勝的地位，從諸侯手中，得有極廣泛的自治權，以建立自由市。當時自治事業，雖不能說十分澈底，然而在形式上，自治團體，確已樹立。其後諸侯衰弱，君主專制代封建制度而起，君主集權於中央，自由市消失其獨立。但壓迫愈大，反響亦愈大，於是在君主專制壓迫之下，而有自由主義的勃興，一方面要求個人的政治自由，一方面要求地方團體的政治自由；並以地方團體，離中央政府的指揮，成爲行政權的主體，方是個人政治自由的基礎。所以他們對於地方自治的觀念是：『所謂自治是地方團體，不受國家干涉，而獨立處理其事務的權利。』一面說自治事業，着重地方團體，與英國學派所主張的人民自治着重個人的說法不同；一面說地方團體須離國家而獨立，與英國學派的主張亦異。

(丙)折衷學派的解釋 英國學派以名譽職自治員的設置爲自治要素，一若不如是，卽不得爲地方自治。但現今自治事務綦繁，欲服務者全無報酬，事實上殊難做到；豈能依十八世紀英國清平吏發生的事實，沿用於今日。所以英國現今多以法律明定自治員的薪俸，或雖有定爲名譽職的，但實際上仍有相當的報酬。至大陸學派的學說，亦有缺點，他們以爲地方團體應不受國家的干涉與監督，這是離國家而獨立，近於自主，並非自治。再者英國學派主張的人民自治，極端否認地方團體的獨立，過於重視個人，輕視團體；大陸學派主張的團體自治，以地方團體的自由爲個人自由的基礎，又過於重視團體；二者都有偏見，所以於上述兩種學派發生後，又有折衷學派的解釋。折衷學派的發生，是因爲英國名譽職制度，流入大陸各國；大陸各國尊重團體的精神，亦漸爲英國採用，二者互相融和而起變化，取其所長，去其所短，而有調和的情形發生。折衷學派的解釋產生於此時，至最近仍符合歐洲人對於地方自治的一般觀念。他們的解釋是：『地方自治是地方團體在法律上有獨立的人格，在國家監督下面，自行處理團體的公共事務的意思。』至對於人民自治與團體自治的主張，則二者並重。

以上係就歐洲的自治觀念而言，至中國目前對自治的觀念，在政論上多從孫中山先生的主張，將專節敘述，茲不多贅。

第三節 法理上的解釋

(甲)地方自治團體爲公法人，所謂法人，是指人類的團體而爲權利的主體而言。地方團體，在法律上得爲權利的主體，故爲法人之一種。法人有公法人及私法人，私法人是依民法的通則而組成的法人，公法人是國家政治組織一部份的法人；私法人是依着私法予以人格的，公法人是依着公法予以人格的。至公法私法的區別，一是規定一私人相互的關係，一是規定一國家與私人的關係，如憲法行政法刑法及刑事訴訟法都屬公法，民法商法都屬私法。地方自治團體是國家政治組織的一部份，當然不是一私人相互的關係，所以地方自治團體，是公法人之一。公法人計分三種：一爲社團法人，以社員爲基礎；一爲財團法人，以財產爲基礎；一爲地團法人，以地域爲基礎。第一種稱爲公共協會，第二種稱爲營造物法，第三種稱