

陳願遠著

地方自治通論

上海泰東圖書局印行

地方自治通論

上海泰東圖書局發行

地方自治通論

地方自治講義

題 序

前國務總理 熊希齡先生序及題簽
前湖南省長 譚延闓先生題簽
前山西督軍 閻錫山先生序
兼省長 閻錫山先生序
北京大學 陳顯遠先生序
湖北大學 劉承恩先生題詞
湖南省長 趙恆惕先生題詞
奉天省長 王永江先生題詞
江蘇省長 楊慶鑒先生題詞
山西六政 崔廷獻先生題詞
考撫處長 崔廷獻先生題詞
安慶陳之翰先生啟
法專

內 容

- 一 各國地方自治綱要講義
- 二 現行地方自治法令講義
- 三 現行關係地方自治各項法規
- 四 戶籍法講義
- 五 地方財政學要義講義
- 六 教育行政講義
- 七 衛生行政講義
- 八 勸業及公共營業講義
- 九 道路水利及土木行政講義
- 十 慈善行政講義
- 十一 廣東地方自治及江西地方制度
- 十二 山西地方自治

（甲）精裝二冊 實價六元
（乙）平裝十冊 實價二元
（丙）另加郵費二角

地方自治通論詳目

緒論

..... 一——三

本論

..... 三

第一章 地方自治之定名

..... 四——一七

(甲)關於自治之解釋

(A)辯別其相反之稱謂

(a)自治與他治

(b)自治與官治

(B)辯別其相混之稱謂

(a)自治與自主

(b)自治與分權

(乙)關於地方之解釋

(A)地方團體在社會上之地位

(a)與國家之區別

(b)與非獨立國家之區別

(B)地方團體在法律上之地位

(a)與其他公法人之區別

(b)與官廳之區別

第二章 地方自治之觀念

..... 一七——三〇

(甲)哲學上之觀察

(A)國家之反應說

(B)個人之同感說

(C)社會之需要說

(乙)政論上之說明

(A)英國學派

第三章 地方自治之性質

(甲)欽定主義

(乙)保護主義

(丙)折衷主義

三〇——三六

第四章 地方自治之範圍

(甲)以區域言

(A)地方自治與國家自治

(B)地方自治與世界自治

(乙)以地位言

(A)地方自治與公共組合自治

(B)地方自治與公共營造物法人自治

三六——四三

第五章 地方自治之要素

四三——五一

（甲）地方之色彩

（乙）平民之色彩

第六章 地方自治之由來

（甲）人民知識之發展

（A）各種主義之傳播

（B）諸家學說之鼓動

（乙）羣衆能力之養成

（A）專制組織之利用

（B）階級戰爭之磨鍊

（丙）經濟問題之影響

（丙）羣衆之色彩

（丁）社會之色彩

五一——六三

第七章 地方自治之運動

（甲）地方自治運動與自治主義

（A）謀居民自決之實現

（B）謀羣衆政治之實現

（乙）地方自治運動與運動方法

（A）蓄特久之能力謀同志之增加

（B）具冷靜之態度履宣傳之程序

六四——七六

(C) 以共同之意識爲自治之根據

(丙) 地方自治運動與各種問題

(A) 與聯邦運動問題

第八章 地方自治之主體

七六一—二二二

(甲) 地方自治團體之區劃

(A) 通則

(a) 地方區域劃分之緣由

(b) 地方區劃採用之標準

(c) 地方幅員廣狹之規定

(B) 實例

(a) 英制

(b) 法制

(c) 德制

(d) 美制

(e) 日制

(B) 與民族自決問題

(C) 與階族戰爭問題

(乙) 地方自治團體之組織

(A) 通則

(a) 機關

(b) 制度

(c) 人員

(B) 實例

(a) 英制

(b) 法制

(c) 德制

(d) 美制

(e) 日制

第九章 地方自治之內容……………一二二——一五七

(甲)權限表現之範圍

(A)固有事務與委任事務之理論

(a)先天賦與說

(b)團體具有說

(c)原始成立說

(d)自治對象說

(B)固有事務與委任事務之現誌

(a)固有事務之界限

(b)固有事務之種類

(c)委任事務之範圍

(乙)權限分配之原理

(A)縱面之觀察

-
- (a)基于沿革者
 - (b)基于法定者
 - (c)基于條理者
 - (B)橫面之觀察
 - (a)基于當然者
 - (b)基于偶然者
 - (丙)權限據有之形式
 - (A)立法權
 - (B)司法權
 - (C)執行權
 - (D)業務權

第十章 地方自治之維持……………一五七——一七三

(甲) 地方財政之概念

(A) 理論上之根據

(a) 以財政範圍爲區別

(b) 以財政性質爲區別

(B) 事實上之根據

(a) 沿革關係

(b) 法律關係

(乙) 地方財政之徵收

(A) 反面之討論

(a) 關稅及消費稅

(b) 所得稅及財產稅

第十一章 地方自治之限度

(甲) 國家監督權

(A) 監督權之性質

(B) 監督權之範圍

(B) 正面之討論

(a) 通常稅

(b) 特別稅

(丙) 地方財政之補充

(A) 中央代爲者

(a) 中央協款制

(b) 指撥制

(c) 附加稅制

(B) 地方自爲者

(a) 公債之發行

(b) 營業之所得

(C) 監督權之機關

(D) 監督權之行使

(乙) 中央節制權

- (A)立法方面之節制權
- (B)司法方面之節制權
- (C)行政方面之節制權

第十二章 地方自治之派別

一八九——二〇四

(甲)原有之派別

- (A)大陸派
- (a)行政監督
- (b)司法分立

第十三章 地方自治之進程

二〇四——三五

(甲)醞釀期

- (A)胚胎時代
- (B)試驗時代

(乙)發展期

- (A)集中時代

- (D)業務方面之節制權
- (E)財政方面之節制權

(B)英美派

- (a)立法監督
- (b)司法統一
- (乙)輓近之趨向

(B)反動時代

- (丙)成熟期
- (A)合理時代
- (B)進化時代

第十四章 地方自治之價值……………二一五——二三四

(甲)消極方面

- (A) 免却官僚政治之弊害
- (B) 除去集權分割之弊害
- (C) 補救政黨政治之弊害

(乙)積極方面

- (A) 爲立憲政治之基礎
- (a) 發展人民對於政治之責任
- (b) 養成人民負荷政治之能力
- (B) 爲經濟政策之要着
- (a) 人民負擔租稅可得公平之表現
- (b) 人民支使款項可望節儉之實行

結論……………二二四——二二七

(C) 爲行政刷新之依據

- (a) 分區治事專則易行
- (b) 風俗諳然熟則生巧
- (c) 休戚與俱切則自勤
- (d) 安心治事久則能精
- (e) 羣衆謀政輕則易舉
- (f) 局成對持抗則必進
- (D) 爲社會進化之階梯
- (a) 可引政治以達于全民
- (b) 可由統一而至于大同

地方自治通論

三原陳願遠著

緒論

自立憲運動成功以後，地方自治問題接踵而興，說者遂謂其有因果關係，斯固無大謬也。顧因果云者，不過指發生程序上有先後之分別，非認地方自治一事，純然爲憲政之附件，蓋其本身實具有絕對獨立之價值焉。夫在古昔，民智未啓，強有力者遂得駕而馭之，而人民亦視之爲當然，弗有所怪。殆後，因逼於威力之反響，始漸有理性之覺悟，人民要求參加政治，其風日趨日盛，非獨濫觴於英土，抑且傳播於各邦。然仍以政治爲君主或私人所固有，昧其爲公共之物，誠爲最大缺憾。迄於近世，全民政治思想始漸發展，視國家爲生活之形式，擬官吏爲公衆之委員，理論上固正且大矣。惟漠視實際，奚貴理想，委人而治，終遜自治。於是爲免却官僚政治之弊害，補助政黨政治之缺憾，而達於真正民治之地位，則不能不實事求是，使人民依其共同意識，曾從事政治，以維持團體生活，此地方自治之所由興也。

且社會上之新舊現象恆相反馳，若過趨於極端，則或矯枉過正，即無以防其弊。斯時遂不能不有第三種現象出而調劑之。是以此方面因國家主義之結果，武力變為神聖，弱肉歸於強食，亡國待遇，失其平等；苟僅依人道公理而言，自宜解其束縛，仍使各為國家。他方面因民族自決之鼓吹，困眼界於一族，思獨立而為治，世界大同，蒙其影響；苟僅依進化趨勢而言，自宜剷其主張，庶幾免兆分裂。兩方面之表現互有所失，而一經匡正，又皆有所制。救前者之弊端，適足觸後者之缺點；去後者之謬說，反落前者之窠臼。欲調劑之，苟若如英之於加。在英則免國家之破裂，在加則得平等之地位；同心協力，分事為治，是為第三種表現——即地方自治也。請更以近例證之：國際聯盟會議得成立者，必因其政治操於各國自己之手，而始能以心理上之結合，有此較高機關；故其性質與亞里山大Alexander the Great 沙里曼Charles Magne等所懸想之世界帝國World Empire迥乎不同。蓋世界帝國以被治為政理之究竟，集其權於一人之手；而國際聯盟則讓各國之自治，彼不過少有限制而已。亦猶國家之許地方有自治權，而國家僅立於監督之地位焉。依是理可知英之於坎，既許其自治，日之於韓，全出以專斷，貌雖相似，神則俱非。韓宜叛日獨立，加應與

英聯合者，亦以是故；此地方自治之所以貴也。

據此以觀：地方自治問題無論理論上，事實上，在現代實佔重要之地位。欲發揚其精神，或從事其運動，必當明其原委，考其沿革，參以國情，定以制度。不然，削足適履，尙屬次端；而倒行逆施，究爲大咎。愛爾蘭之自治運動，有人竟誤爲民族自決；現時我國之自治運動，有人竟藉爲聯省鼓吹，卽明證焉。

惟研究之範圍頗覺其泛廣，約略計之，應有三類：曰通論，研究地方自治之原理及其通則也；曰各論，研究各國地方自治之方式及其方式之由來也；曰特論，研究我國地方制度在歷史上之地位，及現時應如何而從事於真正地方自治運動也。若依次詳細言之，非惟扼於時間，抑且困於精力。姑先取通論講求，俾地方自治之根本觀念，見知於世，庶不至爲人誤用，或亦補急之需也。其他兩論待諸異日，惟期早竣，俾成全豹。

本論

第一章 地方自治之定名

地方自治之名在英語中爲Local Self-government。按Local有地方之意義，Self-government有自治之意義。蓋謂一地方區域內之公共事務，由其地方區域內之人民，依共同之意識，而自行處理之也。故欲確定地方自治之名稱，當判地方與自治爲二而研究之。

(甲)關於自治Self-government之解釋。自治一名，含義極深，欲積極定其名之正確何在，頗不容易。故其觀念須得以消極表之。換言之：苟能知其相反及相混之稱謂，則自治一名不待解而自解矣。

(A)茲先陳述其相反 Contradiction 之稱謂：

(a)自治與他治。依法律意義而言，則自治之反面爲他治。願學者恆用被治兩字以代之，是尙操舊時學說，而非現時所應維持也。蓋在昔日，無論其爲暴主專制，爲賢人仁政，要皆擬政治爲一二人所私有；此一二人爲治者，餘皆被治者。凡被治者因治者之許可，於一定之範圍內，得自行處理其事務，謂之自治，則其反面爲被治，實無疑義。然在今日憲政之下，事實上或不免有少數人之專橫，法理上則視政治爲人民所共有。即採用極端集權主義之政府，人民雖不得有自治之

活動，亦不能謂其受制於私人，如君主專制時代然；乃不過人民自己發出之共同意識，而使自己處理自己事務的權能，有所限制耳。是被治兩字早失其明瞭之意義，當然不能據以爲說。但又思之；人民雖自己限制自己之作爲，而無被治存在之餘地；若依個人方面觀察，究爲以大我而阻止小我之行動焉。大我作成，固由小我；小我人格，實異大我。況實際從事政治之人物，尤爲大我指派少數之小我。於抽象之間，既有彼此之分；於事實之上，又有人我之見。夫我處我事，既曰自治，則人處我事，自爲他治。此不特於現時可成通說，即被治之名亦可包羅其中。然則自治之反面爲他治，而非僅被治也明矣。

顧有說者曰：『現時固無絕對之被治事實，而相對之被治事實依然存在。蓋國民之資格有二，一方面爲治者，一方面爲被治者；則自治反面爲被治之說，當無疑義。』殊不知國民資格雖有治者與被治者之分，而法理上則絕對不認有被治事實，欲其與被治上加以相對兩字之冠辭，何如直易爲他治一名之清醒乎？換言之：治與被治之資格，以一人而兼有，特爲說明事實之便利，非如君主時代有被治者與治者之嚴厲界限也。故在法律意義方面定自治之對象，萬不宜抄襲陳

說而用被治一名，恐滋悞會，故有本段辯論以附之焉。

(b)自治與官治 依行政性質而言，則自治之反面爲官治。官治云者，依官廳而存在之官吏，以維持君權或國權，爲唯一無二直接目的之行政也。換言之，在此種行政之下，官吏有無限之行政權力，作福作威，非人民所應過問；且其對於政治利益之目標，即不爲自己威權計，亦僅爲君主或政府而設想，固不計及與人民有若何影響也。故官治之國家中，其縱橫於政治舞臺者，不外少數緩帶輕裘之仕宦，而實際之主人翁，反寂然無聞。彼君主專制國家及中央集權政府固無論矣；即我國墨子所主張之賢人政治，泰西學者所理想之警察國家，亦不外官治之一種。故其結果在事實方面則弊端百出，在理想方面則缺點萬現，而爲現代人民所不取。若夫自治適與之反，乃自治團體中之吏員，以增進地方幸福爲唯一無二之直接目的之行政也。換言之，各一定區域內之事務，由人民自己處理之，不受官吏之支配是也。據是可知官治之構成分子，爲官廳與官吏，自治之構成分子，爲自治團體與吏員，兩者實立於相反之地位也。

(B) 次再辯明其相混 Ambiguity 之稱謂：