

地方自治簡史

地方自治簡述

陳念中著

編者例言

一、這本小冊子的第一目的，在以極簡短的篇幅，將含混的「地方自治」觀念，予以澄清剖析，使讀者得有個簡明正確的觀念。

二、這本小冊子的第二目的，在供給短期訓練的一種教材，內容雖少，但要點仍求其略備。

三、欲達成前兩種目的，對於地方自治的中外理論，和中外制度，在此短篇篇幅中，仍須原本本的揭出其精義，使讀者自得一正確的概念——這是一個嘗試。

四、這本小冊子，原為中央行政人員訓練班、遷徙區小學教師暑訓班、內政部戶籍訓練班及中央政治學校公務員訓練部高等科需用而寫的講義，現在能將這幾種講義合併整理，寫成這本小冊子，主辦人員和學員的意見，應特別予以謝忱。

一、地方自治與憲政實施	一
二、地方自治的意義	四
三、地方自治的演進	七
四、地方自治的程度	一〇
五、地方自治的要素	一二
六、我國地方自治理論	二一
七、各國地方自治制度	二七
甲、英國	二八
乙、法國	三一
丙、德國	三二
丁、蘇聯	三五
八、我國現行地方自治制度	三八
甲、我國地方制度的兩大原則	三八

乙、民國地方自治制度簡述	四二
丙、新縣制的頒訂	四八
附 總裁兩次演講對照表	五〇
丁、綱要的分析	五三
附 縣各級組織綱要條文分類簡釋一覽表	六二
戊、新縣制的實施	六七
參考書目	七五
地方自治法規目錄	七六
地方自治法規附錄四種	八〇
戰時三年建設計劃大綱	八〇
縣各級組織綱要	八二
地方自治實施方案	九二
鄉鎮組織暫行條例	九七

地方自治簡述

一 地方自治與憲政實施

實施憲政，已定爲抗戰建國時期的國策。國民參政會第四屆大會決議，請政府定期召集國民大會，公布憲法，實施憲政。六中全會屢次決定召集國民大會的日期，以便制訂憲法，立法院草擬及中央核定的五五憲草，亦經頒行，廣徵意見，這都是決定實施憲政的證明。

何謂憲政？簡單解釋，就是「憲法政治」。一國的政治制度，其主要內容，如國家組織、政府機構、人民與政府及人民間的關係，（其權利、義務、經濟、教育等），都由一個根本法來規定，這就是「憲法」。依據憲法來管理衆人之事的政治，這便叫做「憲政」，人人必須遵守憲法，不論政府與人民，認他是高於一切，不許違反，這便是「實施憲政」。在實施憲政的國家，憲法既高於一切，依憲法所制定的法律，也有其優越性，人人有守法行法的義務與精神，也不論政府與人民，換言之，以法爲治國統民的唯一工具，這便是「法治」。

以上說明了憲政的簡單意義及其關聯的幾個名詞。

實施憲政的國家，有的採用君主制度，有的採用民主制度，前者稱爲君主立憲，後者稱

「民主政治」（或民主憲政），民主國家施憲政，其特徵在主權在民，由民治理，簡言之，即所謂「民治」。民治的簡單解釋，就是由全體人民，用自己的權力，來處理國事，此種的行使，即謂之「政權」，——選舉、罷免、創制、複決四權。所以採用民主式憲政的國家，其人民必須具有處理國事，行使政權的能力。

無如憲政在我國數千年的歷史中，尚屬創舉，人民無行憲能力的素養與習慣，一旦要實施憲政，定是毫無準備，落得憲法一紙空文，民國以來，徒有憲法而無憲政，可為例證。建國大綱規定建設程序，在實施憲政以前，必須經過訓政的階段，而又定訓政時期的中心工作，是完成地方自治，便是要彌縫這個缺陷，以為實施憲政的準備的緣故。六中全會於決定召開國民大會制定憲法之後，對於新縣制的頒行，認為是實行憲政真實的保障，也是這個道理。

何以地方自治，是實施憲政的必要準備工作呢？

在一毫無行憲能力的素養與習慣的吾國，要真確實施憲政，其必要的辦法，是從小的近的做起，換言之，即在地方上養成處理國事的能力，其行使四權的習慣，因制度新創，非但人民須養成此種習慣，即政府由人民產生，也須得到一種經驗，換言之，即地方自治，不啻為小規模的國事處理，與小範圍的憲政實施。分析言之，其理由可簡單列舉如下：

（一）地方自治，是普遍的組織，因此受訓的範圍，可以普遍。

（二）地方自治區域的對象小，與人民的關係，是直接的親切的，容易使人民參政，養成

愛護公務的心理，與自動自發的習慣。

(三) 地方自治有層級組織，並有政府監督，容易收到指導進益的成效。

(四) 地方自治是由下而上的，容易培植逐級參政的興趣與能力。

所以地方自治是訓練人民行使政權的最好方法，因此也是實施憲政的最基本工作。

下面引了遺教中一段話，可作爲實施憲政的警語：

「國人習性，多以定章程爲辦事，章程定而萬事畢，以是爲多個舉，異日制定憲法，萬不可仍蹈此轍，英國無法文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳，欲實行則必先講自治」。(自治制度爲建國之礎石)

進一步說，非但地方自治在平時是實施憲政的基礎，忽視了他，憲法便有成爲廢紙的危險，即在戰時，地方自治更是動員民衆最大的憑藉，現在一切政令，大都要在地方上去執行，時機已迫迫吾們去認識地方自治在平時戰時對於國家關係的重要，不容吾們再取漠視虛飾的態度了。

二 地方自治的意義

何謂地方自治？

地方自治一名詞，實係清來自東瀛轉譯，其他國家所用名詞不一，並各有其著重的意義：英名地方自治政府（Local Self-government）譯為地方自治，較為適當，Government實含有治理之義，法名自治（Autonomie locale 含有地方團體自主之義），德名自治行政（Selbstverwaltung）。日稱地方自治團體，蘇聯稱地方的國家權力機關（蘇聯憲法用語）。

地方自治一名詞，實表示各國不同歷史所遺留下來不同的名稱，其所含觀念，大別之可分為英美與大陸兩種。英美的意義，淵源於英國人民自治的觀念，其包含範圍甚廣，凡事務由人民自己治理者皆屬之，地方行政不過為其重要的一端，自治一名，乃人民與主權爭取自由的結果，實為與官治對待的名稱。大陸的意義，着重於團體自治的觀念，團體有其自主權，以獨立處理其事務，此一名詞，乃中世紀自由城市與封建勢力爭取團體自由的結果，最先適用於都市，次乃推及於鄉村。兩種觀念（前者含有政治上的意義，注重由地方人民而非中央委任的官吏，處理其事務，後者含有法律上的意義，注重團體的獨立意志，不受國家干涉，而處理其事務），初雖各自發展，不相為謀，但經交流採用的結果（十九世紀德國地方政制的改革，係經

葛乃斯脫 (Gosnell) 的介紹而採用英制，同時英國各種公共組合之成爲自治團體的組織，則係採用大陸制度，融合而成公法學者的折衷觀念，即地方自治，爲具有獨立人格的地方團體，以非由中央專任的員吏，處理其公共事務。惟此所謂獨立人格，係在法律上言，在國家統治下，始有自治的對待名稱，設地方自治團體而完全自主獨立，不受國家監督，乃爲一主權國家，而不是一自治團體了。

吾國前內務部謂地方自治，爲「非國家之直接行政，乃於國家監督之下，由地方團體依其一己之獨立意志（註——認其有法人人格，乃可言其有意志），處理其區內之事務」，即係承襲此種折衷觀念而來。道敎中對於地方自治，雖不下任何界說，但稱之爲「地方自治團體」，「地方自治單位」，縣內須「實行全民政治」，並認其爲一「政治的經濟的組織」等，這顯示其注重政權行使，實含有人民自治的觀念，同時注重政治的經濟的團體之創設，實含有團體自治的觀念，二者兼而有之。惟照近代的趨勢並爲簡易通俗起見，吾人對於地方自治，實不必下嚴格的界說，說他的意義，包含「一地方的事，照本地地方人的意思，並由其地方人參加來辦理」實已足，至於國家監督的寬嚴，與人民參政的方式如何，則是制度的內容，各國不盡相同了。

吾人對於地方自治採用這樣寬泛的解釋，有其重大的理由，即從時間上看，地方自治是隨時代而演進的，再從空間上看，更隨各國政治史而形成其各別的制度，但時空雖不同，其實質

上的大體輪廓則相似，這便是包含在這寬泛的解釋裏。

三 地方自治的演進

地方自治的事實，在各國政治史上是都有的，惟自近代民主制度發生，地方自治始含有人民選舉代表或直接參加地方事業之意，地方自治始採用民主的方式。

從前有人研究地方自治，謂歐美的若干村鎮，都是自治的起源，爲現代民主政治的發祥地，這是就地方自治的實質而言，如英國的教區 (Parish)，法國的公產管理區 (Commune)，美國的殖民自治組織 (東海岸的村鎮 Village town, township) 瑞士的鄉區全民參政 (Land-gemeinde)，與中世紀的自由城市等，都是自然發展的自治團體，或稱爲原始的小自治團體。即吾國歷史上，亦何嘗無同樣事實發生，如周代的鄉遂制 (官吏由鄉人充任，並由鄉人選舉，擔任地方上的國家事務)，元代的社制 (擇村落的老年曉農事者爲之長，處理的是全社各戶公益的事務)，宋代的鄉約 (係一種地方公約，以敦風勵俗爲主)，其人員組織，或由地方人推舉，或由各戶輪擔，均非國家的專任官吏，其事業經費，大都由各戶樂捐，或公攤支付，亦非出自公庫，這都含有地方自治的實質，不過沒有經過民權思想的洗禮，沒有近代化罷了。

在第一次歐戰前，論地方自治，都含有民主式的意義，這是民權思想發達後才有的。因十九世紀經濟學家孟德斯鳩輩，倡導民權理論後，美法革命的結果，都成立了民主政體，並影響

於地方自治制度的形式，地方自治的含義，因此除由地方人民辦理地方事業外，並須以民主的參政方式出之。地方自治新血的灌注，這也有其優點的，即免除士劣官吏的操縱，與人亡政息的毛病。但歐戰後，俄德革命，其地方自治制度，又受了中央政制劇烈變革的影響，這種嚴格的民主論，便也不能適用了。

綜上言之，可見過去對地方自治與民主政治的關係，有謂地方自治爲民主政治的搖籃，這是依其實質而言，也有謂地方自治爲民主政治的產物，這是依其所採的制度或形式而言，知地方自治演進的經過，兩說遂皆有可通了。

所以吾人對地方自治所持的觀念，不可過於拘泥，當認地方自治爲地方人民自辦地方一己的事業，有地方人民爲主雖，自決其政策，有地方事業爲實質，參加其公務，至其所採方式如何，胥視時代與國情而演進。

若僅以形式論地方自治，則許多誤解都可自此發生。例如，德蘇政治，已非一般人所謂民主政治，若謂德蘇因此無地方自治，此說似難可通了。又如，一般人喜爲「官治」「自治」的劃分（民國以來的地方人事法規，即屬如此），因此稱「官治」爲「行政」（一若「自治」即非「行政」），無如「行政」與「自治」兩名詞，在行政法上是很容易辨分的，「行政」指國家或地方執行政務而言，不論官治自治，都可適用，「自治」則專指執行政務時所採的制度而言，二者不可混爲一談，且地方自治所重的是實質而不是形式，若徒有地方自治的形式而不能

運用，或雖運用而並無事業，則不流爲官治紳治，亦將虛有其名（民國以來的自治歷史，卽屬如此）。若自治事業已辦，民衆積極參與，則實質已備，完成自治，不過一反手間事，今後談自治，首須注重實質而後可。

「再者，「行政」與「自治」兩名詞的混淆，實由於不明自治行政的產生所致。國家行政所處理的事務，有屬全國一致性質的，有屬因地制宜性質的，前者可由中央直接處理，或由中央派駐地方的官吏來辦理，這可謂之國家行政，後者若國家地域遼闊，須爲治權上的分配，由地方官吏或中央派駐地方的官吏來辦理，這可謂之地方行政（實爲地方的國家行政），合前後二者，皆爲「官治」。若後者事務，因其關係一地方的利害，由國家授權地方自決辦理，國家僅在法律範圍內，予以監督，不加干涉，這便謂之自治行政。依此分析，是不論國家與地方皆有行政，而自治不過行政之一部份而已。」

四 地方自治的程度

地方自治的意義，依上文簡易的解釋，含有兩個要點。（一）自治事務的政策，由地方人民決定，（二）自治事務的處理，由地方人民參加，這兩點牽涉到國家與地方團體的關係，和地方團體與人民的關係，這種關係的深淺，便是自治程度問題，換言之，即自治和參政的程度，足以決定自治程度的高下。

一、自治的程度 官治是自治的對稱，由中央或其派駐地方的官吏，秉承國家命令來處理事務，這是官治（Enfeudation），前已說過。有的自治團體（尤其高級的），僅有自己的議事機關，而其執行機關，則由國家官吏，但以地方官吏的身份，依照議事機關的決定，來處理地方事務，這雖由官吏參加自治行政，但因其不是秉承上級命令，所以仍然是一種自治，不過是狹義的自治而已。也有自治團體議事機關的組成分子，不是完全出於民選，由政府就居民內足以代表民意的優秀分子中選任，這也是狹義的自治。若地方團體的議事與執行機關，都由人民直接或間接選舉，來決定並處理地方的事務，毫無官治成分參加其間，這便是廣義的自治或完全自治。狹義自治，不過是自治發展中的一種過渡辦法。這是就國家與地方團體的關係而言。

二、參政的程度 人民參政的方式，有直接的、間接的與二者兼採的三種辦法。直接的辦法，是由全體公民參加決定地方的事務，但這僅能在小的區域，問題簡單、教育發達的地方適用。間接的辦法，是由公民選出少數代表，來決定地方的事務，公民的參政，僅限於選舉權一種，這是最通用而又最易行的辦法。但近來因為發現種種缺點，所以又有第三種二者兼採的辦法，就是既有議事機關的間接參政，又行使罷免、創制、複決等直接民權，這是最進步的辦法，但人民須先有行使政權的相當經驗。至於選舉權的行使，也有採用間接的，即上級議事機關的代表由下級議事機關代為選舉，這也是自治發展中的一種過渡辦法。這是就地方團體與人民的關係而言。

知道自治程度的區別，我人更可明瞭所謂自治，其要義雖同，如創寬泛的解釋所述，其他附屬條件，可隨時地而異，自治的含混觀念，也可因此而得更進一步的廓清。

五 地方自治的要素

地方人民，在一定區域內，共同管理公共之事，此必爲團體的活動，此種團體組合，稱爲地方團體，或稱地方自治團體，吾人論地方自治的要素，不得不就其集合體的內容來加以分析。

地方團體在法律上，爲國內的地域團體公法人，簡稱爲法人，即假定此種團體在法律上具有如自然人的人格，凡團體一經法律承認其有人格，即具有爲權利義務主體的能力。地方團體雖與其他公共團體，同爲法人，但因其負荷政治上特殊的任務，自有其特質，非其他團體所共有，此即構成地方團體的區域、居民、與自治權三要素是。國家的構成要素，是土地、人民、主權三者，地方團體是國家特賦的公法團體，所以也特授了母體的幾種要素。不過、三要素中，自治權一項，尤爲重要，因地方團體所以異於其他公法團體，在其有此自治權，地方團體設無此權而僅有區域與居民，則所謂地方者，祇是國家的行政區域，不能成其爲地方團體了。

(一) 地方團體以一定區域爲其第一構成要素

國家授權地方團體，在一定區域內，達成特定任務，這一定區域，即爲其構成基礎，我人