

现行地方自治法浅释

現存世方自

治漢漢釋

毛光翔

# 現行地方自治法淺釋凡例

- 一 國民政府頒布縣組織法縣組織法施行法區自治施行法鄉鎮自治施行法均爲自治重要法規茲爲普及自治知識起見特將各該法逐條解釋力求淺顯定名爲現行地方自治法淺釋
- 一 解釋之文均低於法令原文二字書寫以求醒目
- 一 各法條文中有涉及其他法令者則於解釋中將原法條文摘要錄出以省參考之煩並加括弧期與解釋之文不相混淆
- 一 各該法條文中遇有意義互同者則解釋內標明參看某法某條字樣以省繁複
- 一 解釋條文有非舉例不能明瞭者特舉一例以資證明
- 一 解釋條文重在實施方面就法文之應用引申說明以通俗正確爲主至關於法的理論則屬研究範圍未及備列閱者諒之
- 一 同人學識謏陋祇以職在籌備自治爲應急需以短少時間出此淺釋誠知不免於疏畧惟望閱者匡其舛謬指正一切不勝幸荷

# 現行地方自治法淺釋

## 弁言

吾黔處於萬山叢錯之中交通不便文化閉塞一般鄉村民衆能粗通文理者已屬鳳毛麟角常識缺乏欲其對於一切文物制度均能認識而不錯誤者不亦憂憂乎其難哉況值此訓政時期地方自治爲建國基礎首要工作而縣自治完成之期限又甚迫促區長之經合格訓練者無論已其擇任之鄉鎮長尤應以自治法規爲實施自治之典範查現行自治法規之最要者如縣組織法以及區鄉鎮各種施行法條文簡括意義精深不有明徹之會通何能期其推行而盡利本省自治籌備處爲使一般自治工作人員對於自治法規得有適當之認識起見將現行自治法條文以淺顯之文字畧加解釋編訂成冊請示核定印發各縣俾各級自治人員以及粗通文字者見之能於了解用之易於推行以期減少錯誤藉作指導自治之一助查閱淺釋全文法理雖不見深而文義顯豁通俗頗能當於實用特予照准印發以廣宣傳而作實施之參考並書其篇首以告留心自治者

民國二十年元月下旬 貴州省政府主席 毛光翔

## 現行地方自治法淺釋序

吾國自治制度由來尙矣溯自周官有比閭族黨之文管子有軌里連鄉之法以及王荊公之保甲王文成之十家牌因革雖多要旨不異凡此皆自治制度之彰彰可考者也惟其時皆在君權統治之下所行自治極有限度且尙無自治之名一切法令語焉不詳其散見各書者均無具體規定之條文故推行不久而變遷隨之致良法美意不能與時推進成爲歷史空文良深浩嘆降逮近世自治潮流日益澎湃雖滿清以專制淫威猶難遏止始於末季頒發城鎮鄉自治章程以爲預備立憲之基礎乃因側重官治大背自治精神此吾國民黨之革命主義所由應時代之需要而爲一般民衆所同情也洎反正後各省倡言自治卒鮮成效惟山西頗能勵行有模範省之稱獨惜當道者富於割據思想利用自治以爲工具實與提倡聯省自治者流同一謬誤蓋自治乃建國之基礎必須合國家地方政權治能相互爲用然後民與國之關係乃能徹上徹下推行盡利無不通與畸重畸輕之弊絕非官治式或割據式的自治所能假也然則眞自治果無有耶曰有之自

總理所著地方自治開始實行法始蓋地方自治開始實行法實一切自治法令之最高根本法案也國民政府根據此最高法案制定各種自治法令以爲實施之標準蓋欲造成三民主義之新中國實現政治地位平等經濟地位平等非從基礎上之地方自治着手其道無由惟奉政府所頒自治法令關係重大者極多茲擇其急切需要者四種曰縣組織法曰縣組織法施行法曰區自治施行法曰鄉鎮自治施行法逐條之下加以淺顯明瞭之註釋統名曰現行地方自治法淺釋先行付印以資適用當茲訓政時期自治工作非常緊要淺釋之編洵屬刻不容緩之舉凡各級自治人員手此一編按圖索驥自少牽強誤會之虞復收簡捷適宜之效苟爲國民者注意於此相互傳習俾家喻而戶曉焉則對於自治前途旣

有正軌之可循絕無歧途之誤入逐步漸進以共躋於三民主義光明之大道雖不言夫法理而法理自在其中矣全黔民衆其將有意於斯歟

民國二十年元月

日貴州民政廳長兼自治籌備處長黃道彬序

國家之法令所以納民於軌物示人以共循之正路也國民政府邊

總理遺教履行地方自治關於自治法規先後制定公布領導全國積極進行如縣組織法縣組織法施行法區自治施行法鄉鎮自治施行法等胥關國家之根本極爲重要舉凡自治機關之組織自治人員之訓練民權之運用各級自治事務之進行靡不詳密規定綱舉目張本處數月以來督飭各縣政府及自治籌備委員按步實施力促地方自治之實現惟是自治智識貴乎深入鄉村與民衆間廣播流傳人盡通曉庶凡百設施始能推行盡利吾黔今日教員既未普及人民知識幼稚大多數尙不解自治爲何物其稍有知識者對於自治觀念向來薄弱一切法令雖加以研究或未能澈底了解其意義甚或臆斷誤解極其流弊必至背道而馳殊失

總理自治建國與國家立法納民軌物之至意此法令之解釋所不容已也本書就上述各法逐條解釋文取淺顯俾閱者易於明瞭不僅從事自治工作者得之可有遵循免生疑誤即一般民衆尙能輾轉相傳家喻戶曉不難使自治常識達到普及之目的而全民政治方可藉此收美滿之效果抑中央頒布有關自治法令固不僅此數端茲惟擇其重要而尤爲目前所急需者先行淺釋餘則俟諸異日

民國二十年元月

日貴州自治籌備處副處長王謨序



現行地方自治法淺釋目錄

(一)縣組織法

第一章 總則

第二章 縣政府

第三章 縣參議會

第四章 區公所

第五章 鄉鎮公所

第六章 閭長隣長

第七章 附則

(二)縣組織法施行法

(三)區自治施行法

第一章 總綱

第二章 區民大會

第三章 區公所

第四章 區監察委員會

第五章 區財政

第六章 附則

(四) 鄉鎮自治施行法

第一章 總綱

第二章 鄉鎮大會

第三章 鄉鎮公所

第四章 監察委員會

第五章 財政

第六章 閭隣

第七章 附則

附表解六種

(1) 中央省縣區鄉鎮閭隣組織表

(2) 中央與地方行政系統表解

(3) 貴州省行政組織系統表解

(4) 縣之組織表解

(5) 區之組織表解

(6) 鄉鎮之組織表解

# 現行地方自治法淺釋

縣組織法（十八年六月六日公布同年十月十日施行）

## 第一章 總則

### 第一條 縣之區域依其現有之區域

縣爲國家行政之區域我國自治以縣爲單位故縣又爲自治之區域查各國通例上級自治團體常爲官治與自治混合之區其執行機關亦恒以國家官吏兼之本法既以縣爲自治之單位則其自治區域自應以國家現有行政區域爲準以昭劃一而免紛更

### 第二條 縣之廢置及縣區域之變更由省政府咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之

縣之廢置即縣之取銷或新設也縣區域之變更即縣區域因劃撥及其他情事而增加或減少也就國家行政觀察縣之廢置及縣區域之變更則縣之自治團體區域自當同時廢置變更蓋縣雖爲國家行政區域與自治行政區域然實以國家行政區域爲重故當廢置變更之際由省政府咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之查省政府與內政部平行機關也故用咨行政院爲上級機關內政部爲下級機關故內政部對於行政院用呈行政院對於國民政府則行政院又爲下級機關故用呈請

### 第三條 縣設縣政府於省政府指揮監督之下處理全縣行政監督地方自治事務

省政府之下爲縣縣政府當然受省政府指揮監督以處理全縣的行政並監督地方自治一切事務

### 第四條 各縣縣政府按區域大小事務繁簡戶口及財賦多寡分爲三等由省政府編定咨內政部呈

行政院請國民政府核准公布之

此條係規定縣之等級分爲一等縣二等縣三等縣是也其分等之標準有四甲爲區域之大小乙爲事務之繁簡丙爲戶口之多寡丁爲財賦之多寡劃分時由省政府斟酌上列四項標準爲適當之劃分蓋省政府爲縣政府之直接上級機關觀察易於明瞭故由省政府編定惟此事關係重要故必咨內政部呈行政院請國民政府核准公布以昭鄭重

第五條 縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內得發布縣令並得制定縣單行規則

縣政府係立於中央及省政府權力之下其發布縣令及制定單行章程均不能與中央及省政府之法令相抵觸抵觸者係兩事互相矛盾也縣令者由縣發布之命令也單行規則者單獨行於一地方之規則也

第六條 各縣按戶口及地方情分劃爲若干區除因地方習慣或地勢限制及有其他特殊情形者外每區應以十鄉鎮至五十鄉鎮組成之

各縣因謀辦事便利計應分爲若干區每區以十鄉鎮至五十鄉鎮爲限並須按照戶口及地方情形謀適當之劃分但因有（一）地方習慣（二）地勢限制（三）其他特殊情形雖不滿十鄉鎮或超過五十鄉鎮亦可劃分爲區蓋原則上每區應以十鄉鎮至五十鄉鎮爲限而有例外情事者則不受原則上之限制也

第七條 凡縣內百戶以上之村莊地方爲鄉其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉百戶以上之街市地方爲鎮其不滿百戶者編入鄉但因地方習慣或受地勢限制及有其他特殊情形之地方雖不滿百戶亦得成爲鄉鎮鄉鎮均不得超過千戶

本條係規定鄉鎮區域劃分之標準百戶以上之村莊地方爲鎮不滿百戶者得聯合村莊之數村莊爲一鄉百戶以上之街市地方爲鎮其不滿百戶之街市則不能爲鎮而編爲一鄉此原則也對此原則亦有例外即（一）因地方習慣（二）受地勢限制（三）其他特殊情形不能照原則辦理者雖不滿百戶亦得酌量編爲適當之鄉鎮

第八條 區及鄉鎮區域之劃定及變更由縣政府呈請省政府核准行之並由省政府咨內政部備案區及鄉鎮區域之劃定和變更因事務較小僅由縣政府呈請省政府核准行之惟須由省政府咨內政部備案因內政部與各地自治關係甚重故區及鄉鎮區域之劃定變更應由省政府咨內政部備案俾內政部明瞭其區域

第九條 區鄉鎮得於不抵觸中央及省縣法令規則之範圍內制定自治公約區鄉鎮雖得制定自治公約但不得抵觸中央及省縣之法令規則所謂公約者即以圖謀公共利益爲目的而制定共同遵守之規約也

第十條 鄉鎮居民以二十五戶爲閭五戶爲鄰但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時仍得依縣政府之劃定成爲閭鄰

本條係規定閭鄰之劃分二十五戶爲閭五戶爲鄰乃原則也對此原則亦有例外即（一）因地勢（二）其他情形不能照原則辦理者仍得依縣政府之劃定或增或減編爲適當之閭鄰就字義解釋閭里門也五家爲比比者鄰也五比爲閭故閭爲二十五戶

## 第二章 縣政府

第十一條 縣政府設縣長一人由民政廳提出合格人員二人至三人經省政府議決任用之總理縣

政監督所屬機關及職員縣長資格另定之

縣長任期三年成績優良者得連任

縣政府爲機關縣長爲官吏省政府及民政廳爲縣政府直轄上級機關故縣長應由民政廳提出合格人員二三人經省政府議決任用至縣長之職權則係總理一縣之行政事務監督所屬各機關及各職員又縣長資格依本法規定須另以法令定之至其官等依中央行政院訓令解釋應認爲薦任職茲照錄原令於下（爲令行事案查前據河北省政府開具濮陽等十五縣縣長姓名履歷成績表呈請薦任等情到院當以查縣組織法第十一條僅載縣政府設縣長一人由民政廳提出合格人員二人至三人經省政府議決任用之並未規定縣長是何官等現在各省辦法參差不齊不能不暫定準則以歸一律查市組織法第十條第一項載市設市長一人由省政府呈請國民政府任命之第二項載市長爲薦任職各等語市縣地位相埒擬暫時比照此辦法以收劃一之效似亦於立法原意無碍咨行立法院查該見覆以便辦理去後茲准立法院咨覆稱此案經十八年九月二十一日本院第四十次會議提出討論僉以市縣地位相埒市組織法第十條第二項既有規定市長爲薦任職自可照此辦理當即議決縣長官等暫比照市組織法第十條第二項之規定爲薦任職相應錄案咨覆查照等由准此除呈國民政府鑒核並通令外合行令仰該省政府知照此令）再縣長之任期係三年滿三年後如成績優良得連任縣長職務故縣長任滿後能否連任當視其成績如何成績優良則可連任不必再事更換

第十二條 凡籌備自治之縣已達建國大綱第八條所規定之程度者經中央查明合格後其縣長應

由民選

縣長本應民選若漫無限制最初卽行民選必發生種種流弊故本條規定凡籌備自治之縣其程度已達建國大綱第八條所規定之程度者經中央查明合格後其縣長應由民選建國大綱第八條云（在訓政時期政府當派會經訓練考試合格之員到各縣協助人民籌備自治其程度以全縣人口調查清楚全縣土地測量完竣全縣警衛辦理妥善四境縱橫之道路修築成功而其人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務誓行革命之主義者得選舉縣官以執行一縣之政事得選舉議員以議立一縣之法律始成爲一完全自治之縣）由是可知縣長之應否民選端視籌備自治已達建國大綱第八條所規定之程度與否已達此項程度卽應民選否則仍應依照本法第十一條之規定委任之惟籌備自治之縣其程度究達建國大綱第八條之規定與否必由事實上認真審查乃能判斷倘由該縣人民自行審查恐將發生種種流弊反爲進行上之一大障礙

**第十三條** 縣政府設秘書一人並依事務繁簡設置一科或二科各科置科長一人科員二人或四人其設科多寡及科員額數由省政府定之並報內政部備案秘書科長由縣呈請民政廳委任科員由縣長委任並報民政廳備案

縣政府之組織除依第十一條之規定應設縣長一人外又應設秘書一人並依事務繁簡酌設一科或二科設科長一人科員二人或四人惟就本條觀之除縣長秘書爲額定人員應遵照設置外其科多寡及科員額數均視事務之繁簡而伸縮蓋我國幅員寬闊各地情形懸殊難爲畫一之規定故其設置須視事務繁簡以爲斷又事務之繁簡乃事實問題省政府爲縣政府直接上級機關觀察易於明瞭故由省政府斟酌事實而爲適宜之規定並報內政部備案至其委任可分爲二（一）秘書科長由縣長呈請民政廳委任（二）科員由縣長委任並呈報民政廳備案

第十四條 縣政府得雇用事務員及雇員

事務員及雇員職務較輕故由縣政府雇用勿庸委任

第十五條 縣政府得設置警察辦理催征送達偵緝調查等事項其名額由民政廳核定之

縣政府爲謀政務之進行得設警察警察之職務係辦理催征送達偵緝調查等事警察之名額應由民政廳核定否則各自爲政易生流弊過多則虛糜公帑過少則妨碍事務之進行

第十六條 縣政府下設左列各局

一、公安局 掌戶籍警衛消防防疫衛生救災及保護森林漁獵等事項

二、財政局 掌征稅募債管理公產及其他地方財政等事項

三、建設局 掌土地農礦森林水利道路橋樑工程勞工公共營業等事項及其他公共事業

四、教育局 掌學校圖書館博物館公共體育場公園等事項及其他文化社會事業

右列各局如有縮小範圍之必要時得呈請省政府改局爲科附設縣政府內

縣政府於必要時得呈請省政府設置衛生局土地局社會局糧食管理局端理衛生土地社會及調節糧食

本條係規定縣政府下應設置之機關通常應設置者爲公安財政建設教育四局如因事務較簡有縮小範圍之必要得呈准省政府改局爲科倘因事務較多於必要時並得呈准省政府增設衛生土地社會糧食管理局其各局應辦事務條文內已詳爲規定茲不再贅查本條規定縣政府下應設若干機關頗有伸縮餘地於畫一辦法之中仍能使各縣因地制宜不致有削足適履之弊也

第十七條 縣政府各局各設局長一人由縣長就考試合格人員中遴選呈請省政府核准委任之

縣政府各局各設局長一人由縣長就考試合格人員中遴選呈請省政府核委以便監督而免任用私人

第十八條 縣公安事項得於各區設公安分局處理之公安分局設局長一人由縣長就考試合格人員中遴選呈請省政府核准委任之

本條解釋與前條同

第十九條 關於縣政府所屬局長分局長科長科員及其他佐治人員之資格任用及待遇保障另以法律定之

縣政府所屬局長分局長科長科員及其他佐治人員之資格任用及待遇保障均另以法律規定茲不贅述

第二十條 各縣政府所屬各局之組織及權限除法令別有規定外由各省府定之並咨內政部備案

公安財政建設教育等局之組織及權限除法令別有規定當遵照辦理外餘由各省府規定並咨內政部備案以昭鄭重

第二十一條 縣政府設縣政會議以左列人員組織之

一縣長

二秘書科長

三各局局長