

呂復著

增訂
比較地方自治論

沈鈞儒題



呂 復 著

比
較
地
方
自
治
論

商務印書館印行

中華民國三十三年五月重慶初版
 中華民國三十四年十一月初版

(32542 滬報紙)

增訂 比較地方自治論一冊

定價 國幣肆元

印刷地點外另加運費

著者 呂復

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

 * 版權所有 *
 * 必究 *

4.00×160=640.00

正

鄒序

全民政治，爲中國國民黨政治建設之最高理想，此在國父遺教中，規定甚明；而其實現之關鍵，則在地方自治。建國大綱規定：縣爲自治單位，凡一省全數之縣皆達完全自治者，得選舉省長，爲本省自治之監督；全國有過半數省份達於完全自治，則召開國民大會，頒行憲法，實施憲政。故地方自治，爲實施憲政之基礎，亦即全民政治之基礎。

現值抗戰建國時期，國家庶政殷繁，舉凡兵役、工役、公債、糧政、限價等特殊事項，尤非動員全民自動踴躍推行不可，而動員全民之最有效辦法，厥爲地方自治，苟自治制度健全，自治工作齊舉，則國家施政當事半功倍，故地方自治者，實亦抗戰必勝建國必成之必由蹊徑也。

健秋先生係國會老同志，對地方立法夙多致力，護法之役，聯袂隨國父南下，嗣粵省倡議自治，乃相與研擬地方自治法規，建議特多；又曾身任河北定縣縣長，實際經驗積累極豐；二十年來執教燕京大學、中山大學，講授比較地方自治，最能啓發學生；現來渝任立法委員，因鑒於目前地方自治之切要，爰將歷年講稿出版問世，全書以各級自治機關爲經，而以各國制度爲緯，作比較之闡釋，而歸結於我國制度之應如何取舍，自一般大處之原理著論較多，甚能收取長補短之效；而申論高級地方自治一編，主張我國省級應實行自治，此在目前時賢高唱廢省或削弱省權之際，不能不謂爲空谷足音，尤爲本書獨特之處；全書中外學理經驗兼收並蓄，其編排次序亦與坊間自治書籍不同，足供學術界之參考，及從政者之借鏡，用序數語，以作介紹。

民國三十二年三月十六日，大埔鄒魯序於重慶。

孫序

立法委員呂建秋先生近著比較地方自治論，凡分三編，都十八章。第一編論地方自治之定義、起源、區域等等；第二編論高級地方自治組織；第三編論下層自治機構。全書系統頗爲完全，且自屬稿至於成書，歷時頗久，非草率從事者可比，蓋亦目前不可多得之書也。

書爲比較地方自治論，故每論一機關，輒舉美、德、英、法、日本諸國之制，以作比較。鄙意以爲比較之義，可概括爲兩端：一曰取法，二曰求真。他人有良法美意，吾取而行之，固無不可；但此尙非比較之根本意義。比較法之根本意義，在求得真理；此近世任何科學之所以重視比較研究也。意在求真，則凡有裨於真理之闡明者，皆可取以相較，固不必問其爲何國之制度也。本書於此，收效殊多。

其次著者之旨，仍以實用爲歸。故每論高級組織或下層機構，均殿以吾國現行之制。於高級地方自治之省，主張於國家憲法所列舉之中央事權外，凡非關全國一律通行之事，其立法行政之權，均保留於各省，而以直接、比例、平等、祕密之選舉法，設立一院制之高級地方議會，並以直接、平等、祕密之選舉法，設置民選省長，而以適當之監督權歸於中央。此其爲說，姑無論是否即爲定論；然提供意見，任人商討，見仁見智，固學者所有事也。

關於地方自治之著作，今日尙在萌芽時期，而地方自治之完成，又係極爲迫切之需要。故學者研究，著爲文章，無論側重事實或側重理論，亦無論側重基層或側重高級，皆所急需。健秋先生此書，殆適應時代之急需者。

中華民國三十二年二月，孫科。

再版自序

本著既已付梓，刊行之後，有時取而檢閱，深覺餘義尙多，有欠詳盡。特別之處，爲中國地方府於其前後變遷史證，未加詳述。故特增補一編二章以殿之。重版有日，不禁有言焉。

嘗謂一國之政治，須有其基層組織。可稱爲基層之政治組織者，厥惟地方自治。必政治上有此基層組織，而後可以言憲政。故有有地方自治之國家，容或一時可以無憲政，但憲政之國家，則斷不能無地方自治。吾國當清末季，因籌備憲政之故，舉辦各級地方自治，雖自今視之，其所定各事，未可謂爲盡當，然使其存而不廢，逐漸改善，至今成爲完善之地方自治制度，亦未可知。惟三年之春一律停罷，而又未有更善之法以代之，遂使地方演爲純粹之官僚政治。地方之事，無論利害興革，一切由官主宰，人民無由過問。雖欲以官監督，上級官府，連翩設置，終則成效甚寡，而扶同循隱，上下以僞相與，弊端反而百出。此純恃官治必至之勢也。

地方自治，其用意固多，然使人民能有機會，得以養成政治人才亦其一端。凡對於政治而能於其既往現在，確然認識，於其未來，又能確然推斷，有其興趣，而又能有措施之規畫與其發動之精神者，謂之政治人才。養成此種人才，於地方之中較易爲之。以其機會較多，事務切近故也。廣土衆民之國家，遇途人而叩以時政，一時茫然無以置答者必多。若就其所住之地方之事而問之，則聽之不倦，言之有據。由此擴充範圍，按級而上，則聞見既廣，聰明自增，經歷亦多，國家政治人才，亦從此而出。曠觀今日民主憲政國家，其國家政治人物，考其經歷，其不起自地方政治團體之中者，蓋寥寥也。此種人物以與平日服事公卿，寅緣親貴，假借特殊寵遇，博取祿位者相較，其爲時望所歸衆情所服相去何啻天壤。故在此種國家之中勿論遭際若何時代，隨時皆有適當人才。承接傳授，平時久有儲備，不足慮也。

地方自治，既爲政治基層組織，故爲憲政基礎。今者吾國政府，有於戰事終結後一年內施行憲政之皇皇

宣言。此可謂與民更始，舉國布新，民國史中自此重開紀元也。然則爲使將來憲政基礎堅固，政治人才逐漸養成，勿論何時，國家不以乏才爲歎，發揮民治精神，洗滌官僚積習，則樹立真正完善之各級地方自治，誠爲不可忽視之事。拙著雖陳義不高，出言無當，然芻蕘之獻，私心亦冀其或有一得也。

中華民國三十又二年除夕北平呂復再序於渝都之歌樂山寓齋

自序

不佞往歲執教燕京大學。所任課目之中，有「中國地方政府」一門，此門於講授之始，覺其若但就現行各級地方政府組織法規立論，則未免不敷講述。卽就沿革以言，吾國政府雖歷經變遷，然歷代以來，以中央爲最多。至於地方，往往沿襲前代之舊，卽有更張，爲事無多。且政制之事，其短長得失，非參觀互證，無由相形而見。故比較立法尙焉。於是乃取外制而與吾國之舊制現制，互相參證，就立法理論，而言吾國地方制度之應如何取舍。其所取資，爲美、德、英、法諸國。以其爲制多出自創，而又各有體系，且又爲他國仿行之本。至若日本，其地方制度，本仿法制而來，自無創獲。然吾國當清季變法，九年籌備憲政之際，其時所謂新政，大都仿自日本。當時所行之各級地方自治，亦復如是。故斯論於比較之際，亦並及之。

抗戰之後，不佞承乏國立中山大學講席。其政治學系課程之中，原定有地方自治一門，卽由不佞任之。其教材大體仍本昔在燕京時之舊稿，而間有增刪。先後十年始行脫稿。從游諸君，以筆記僅能得其大概，未能詳盡。咸以出版來相督促。不揣其陋，遂以講稿付梓。疏誤之處，實所難免。取而正之，是所望於當世之研究斯學者。

中華民國三十年孟秋之月北平呂復謹序於粵北武谿之校舍。

目錄

鄒序

孫序

再版自序

自序

第一編 總論

第一章 地方自治之定義

第二章 地方自治之起源

第三章 地方自治之設定

第四章 地方自治之等級

第五章 地方自治之區域

第一節 上級區域

第二節 下級區域

第三節 特別區域

第六章 居民及選民

第一節 居民

第二節 選民

第七章	地方自治之自治權	三七
-----	----------	----

第二編	論高級地方自治機關	四七
-----	-----------	----

第八章	議會	四七
-----	----	----

第一節	美制	四七
-----	----	----

第二節	德制	五〇
-----	----	----

第三節	英制	五二
-----	----	----

第四節	法制	五四
-----	----	----

第五節	日制	五五
-----	----	----

第九章	中國高級地方議會	五九
-----	----------	----

第十章	高級地方行政機關	六四
-----	----------	----

第一節	美制	六四
-----	----	----

第二節	德制	七〇
-----	----	----

第三節	英制	七三
-----	----	----

第四節	法制	七七
-----	----	----

第五節	日制	八〇
-----	----	----

第十一章	中國高級地方行政機關	八八
------	------------	----

第十二章	上級地方自治之監督	九一
------	-----------	----

第三編	論下級地方自治	九五
-----	---------	----

第十三章 縣鄉鎮區

九五

第一節 美制

九五

第二節 德制

一〇一

第三節 英制

一〇三

第四節 法制

一〇五

第五節 日制

一〇五

第十四章 中國之縣區鎮鄉村

一一四

第一節 縣

一一四

第二節 區鄉鎮

一二七

第十五章 市

一三七

第一節 美制

一三七

第二節 德制

一四三

第三節 英制

一四九

第四節 法制

一五四

第五節 日制

一六〇

第十六章 中國市制

一六六

第十七章 下級地方自治之監督

一七三

第四編 論特別地方自治

一八一

第十八章 京師地方自治

一八一

第五編 補論中國地方制度及自治問題……………一九三

第十九章 中國地方制度之變遷……………一九三

第一節 上級各地方……………一九三

第二節 下級各地方……………二〇四

第三節 地方軍職……………二〇七

第四節 邊官……………二一〇

第五節 結論……………二一一

第二十章 將來中國地方自治之擬議……………二一四

第一節 上級之部……………二一四

第二節 下級之部……………二二一

第三節 結論……………二二一

比較地方自治論

第二編 總論

第一章 地方自治之定義

地方自治者，對於官治而言也。何爲官治，卽於地方之上，根據國家法律而來之國家行政，由國家所任命之官吏而執行之事也。其行政責任，無論官職如何微末，地方如何遼遠，亦必直接或間接向國家負之。自治之義反是。乃地方本其住民之意思，而自定法律。由此法律，發生自治行政。再由根據此等法律所產生之自治人員執行之。其人員直接或間接皆對地方負其責任。其法律謂之自治法律。行政謂之自治行政。人員亦謂之自治人員。在自治程度甚高之地方，且有可以自定自治之組織者。地方自治之意義既明，尤須於地方二字注意。蓋人間不乏有自治而非地方者。凡因特定之事而成立公私團體，其團體亦往往有多少自治之權。至久者如西方之寺院自治。其中如神職之選舉罷免，財產之管理處分，近世如新興之工廠自治，其中有工廠立法，工廠行政，行政之中最要者，則有警察衛生等事，皆自治之事也。

地方自治，雖係別於官治之事，然必不能駕官治而上之。蓋地方自治之權，縱然極大，亦必處於國家之下。不但不能與國家憲法有背，雖至國家法律，亦不能與之有背。關乎同一事端，國家地方，皆可立法。前者必優於後者也。至於團體自治，不但在國家之下，有時且在自治之地方之下。如寺院自治，其財產之經營處分，不能不受國家所定關於財產法律之支配。且有因係寺院財產之故，法律上有特爲之設定限制者。其受其限制，自不待言。至於神職之進退任免，在定國教之國，亦有由國家參與者。晚近工廠自治，其勢甚盛，其權亦

漸擴大，但國家憲法及法律，如有涉及工廠之規定者，自亦必從其所定。於此可知地方自治及團體自治，皆在國家監督之下。如某一自治團體，設立於有自治權之地方之內，則此團體之自治，即在該地方自治之下。即其團體之自治，不許其有礙地方之自治是也。二者如有兩不相容之處，則地方之自治，又必優於團體之自治。後者必受前者之監督也。准此而論，地方自治之定義爲於國家憲法或法律所許之範圍內，有自治權之地方，而別於因特定事務成立之特別自治團體者也。地方自治之定義既明，但地方何以必須自治，其故有二。蓋國家所司之事至爲繁複，若不分巨細，舉地方之事而盡皆歸其辦理，於勢自難兼顧。於是於法律之上或於憲法之上，允許其自治，蓋所以處理國家無暇逕行處理之事也。此其一也。積人民而爲國家。故國家之事，即人民之事。人民亦無不欲參與國事者。但國務殷繁，人民衆多，勢難盡許人民與聞。至若地方，區域則小於國家，事務則減於國家，而與人民之關係，則更爲切近。人民對於地方之事，較之國事，尤爲關切。故國家設定地方自治制度者，所以宜民隱順民情也。此其二也。明此二義，即知地方自治之重要。故論憲政者，恆以地方自治爲憲政基礎，絕非過言。考之各國，勿論君制抑或民主，苟爲真正憲政國家，皆必於地方樹立自治制度者，職此故也。

地方自治之定義，與其關係之重要，適已言之。惟其既爲憲政基礎，而吾國遲至今日，仍未有完全之地方自治制度。雖清末曾頒行各省府廳州縣自治章程，及城鎮鄉自治章程，以及京師地方自治章程，在吾國地方自治史中，可謂稍近完備者。然不幸至於民國三年，亦復罷廢。今立法院雖於此亦制定數種法律，惜未規定確實施行時期，緩急亦任之行政者之意見。即有行之者，亦甚寥寥。故今日而言地方自治，若祇就吾國著論，殊覺其少可發揮。無已惟有取各國之地方自治，及吾國之曾經施行，行之而復廢止，以及現有之地方自治法規而尙未施行者，彼此加以論列，以立法之理論，評其何者究於吾國爲宜，以定將來之取舍，並備學者之參考，此本著所以取比較式之故也。

第二章 地方自治之起原

地方而有權可以自治，吾國於古無之。周官大司徒所屬王畿百里之內有鄉、州、黨、族、閭、比，謂之六鄉。百里之外有遂、縣、鄙、鄆、里、鄴，謂之六遂。至諸侯之國，則有縣與郡或邑。管子治齊分國爲五鄉，分鄉爲五州，分州爲十里，分里爲十游。十家爲什，五家爲伍。然此祇可謂之爲地方，而不得卽謂爲自治之地方。何也，若王畿之六鄉六遂，鄉則有鄉老鄉師鄉大夫。州有長。黨有正。族有師。閭有胥。比有長。遂則有遂人遂師遂大夫。縣有正。鄙有師。鄆有長。里有宰。鄰有長。皆王命之官而非地方所選。其中一切政事，如受法、頒法、讀法、登民數、稽賦役、大比、會政、祭祀、婚冠之禮文戒禁等事，皆國家行政也。其諸侯之國，如管子所謂之鄉師、州長、里尉、游宗、什長、伍長、閭有司等，亦皆由官署置，而非出於民選。其唯一之政事，如稽考民之善惡賢否，下責於家長而上總於士師，亦國家行政也。故正月之朔，國君布憲於國，五鄉之師及五屬大夫，受憲於太史，習憲於君前，如管子之所言，則憲乃國法而非地方自治之規約也。此等地方，縱然畫分有序，要爲便利國家行政而設，非爲自治而設也。

吾國封建時代，既尋不出地方自治之淵源，郡縣時代亦然。秦既普設郡縣，地方概歸中央直轄。傳至漢代，復有鄉官之設。漢時縣下爲鄉，大者置郡所署職之三老曰有秩三老。小者爲嗇夫。掌治一鄉，知其民之善惡貧富。鄉有游徼，掌徼徼司禁姦盜。鄉下爲亭。亭有長主司盜賊，承望都尉。亭下爲里。里有里主知里民之善惡。民有什伍。什主十家，伍主五家，以相檢察，以告監官。此等鄉官，皆官爲署置，官卽縣令長也。大鄉之三老則爲太守所署。雖爲本土之人，然其性質，仍爲國家官吏之佐屬，與後世地方官佐治人員相似，不過不由中朝選出耳。傳至有隋，則並此而亦無之矣。然亦不能因此卽謂吾國地方全無自治之事也。蓋民間日常生活，恆有必須彼此互助之事。苟其無大害於官府，官府亦往往聽民自爲。守望、振貸、聯歡、地方人民恆多立

約共守，而書院社倉善堂等類，又其榮華大端。不過此等事，大都本自地方習慣，而其勢力又甚微細，究不可與近代之地方自治並論也。

近代地方自治，若求其起原，則不能不遠徵於外史也。外國之地方自治，莫要於市。復由此而推及於其他地方。考其由來，不祇一端。試分述之。

(一)市府時代 此如古時雅典羅馬等市，皆完全由其市民自治其市。再如英國散克遜時代，其地方之村(Shires)或丘(Hundreds)鎮(Townships)及市(Borough)皆由其地方住民自治其地方。然此時此等地方與近代之地方自治，仍非無別。因古代希臘羅馬之市，幾與國無別。自各市同盟以禦波斯之後，希臘始由市而漸形成爲國。自奧古斯陶(Augustus)得地漸多，殖民於外之時，羅馬始有國家趨勢。英之古時地方，自諾門征服之後，村漸變爲州(County)。百戶皆亡。鎮則入於封建諸侯之手。惟市尙保其多少之自由，而爲後世地方自治之基礎。然地方自治團體，具有法人資格，羅馬時代，實已有此義矣。

(二)封建及王政初興時代 自羅馬衰亡之後，歐陸諸市，墜爲荒墟。雖漸有存者，亦皆爲當時教會所維持。厥後地方割據之諸侯，漸知維持地方秩序。凡封建諸侯從其所領城市之中徵求財賦，強徵力役兵役之時，各城市之人，乃自斂財賦以與之。並自募壯丁，出應兵役。久之以此爲質，遂易得地方之自治權，自選官吏，自理其政。至教會所維持之市，其市民亦漸脫其羈絆而歸於自治。此今日中歐自治市之來源也。惟法國封建時之市，因其平民與富豪互爭之故，卒爲國王所乘。初則餌以小利，終則奪其自治權。彼時市豪之所據者，則商會(Gild)也。

(三)東西通商時代 歐洲黑暗時代，其中部地方多歸荒涼。但地中海沿岸之各市，北至北海，東抵希臘，商務仍然不絕。至十字軍東征之後，東西商務，更爲推廣。各市於是時，始從其國家獲得自治權。

(四)海外殖民時代 此端從美洲而起。英人渡美之後，各由本國取得自治規約(Charter)，而建設自治之州。州內之市，則又從州長取得自治規約，而成立爲自治市。自十七世紀之下半爲極所常見之事。如紐約市之

自治，即始於一六八六年也。

(五)國家革新時代 此謂國家原無自治之地方，惟因當革新之後，有鑑於地方人民之應賦與以自治權，遂取法他國制度，依照其國之原來之一般行政區域，而施行地方自治。此如俄皇亞力山大第二於一八六一年設立省議會及區議會(Zemstvo)用間接選舉方法選出議員，許人民對於課稅、道路、衛生、濟貧等事有權加以過問。又於市設市議會(Dumas)，與省區議會有相同之權。又如日本明治二十一年承其明治四年廢藩置縣之後，而行市町村自治，二十年而行府縣自治是也。反而求之吾國，其地方自治之起原，亦可歸之於此類。清末變法，有九年籌備立憲之議。年各有應行舉辦之事。如推廣人民識字，修訂法典，調查人口，籌設法廳等類皆是。地方自治，亦其一端。宣統元年十月各省始成立諮議局。至次年京師地方自治府廳州縣自治，城鎮鄉自治，亦依次成立。其組織選舉，皆有章程詳爲規定。府廳州縣自治，係仿日本之府縣自治。城鎮鄉自治係取法於彼國之市町村自治，京師自治則斟酌於二者之間，皆由憲政編查館制定奏請頒行。今雖皆罷廢，然推求由來，吾國正式之地方自治，實不能不以此爲首出者也。

本章參考書

周禮地官不拘板本。

管子權修篇布憲節。

牧令書卷二政略第二十篇。

東西漢會要鄉官節。

William Bennett Munro:

The Government of American Cities 一章二三頁。

The Government of Europe 十四章二八九頁至三〇頁三十九章七六一頁。