

地方自治

例言

一、本書之編輯，係根據本黨總理關於地方自治之遺教，及本黨總裁關於地方自治之訓示。

二、建國大綱第十八條規定：「縣爲自治之單位」。故本書命名爲「地方自治」者，即係指縣之本身及縣以下之自治立言。

三、本書初稿原有中國地方行政制度之沿革，及現代各國地方自治之概況各章，欲供研究地方自治之參考；嗣因篇幅過長，均予刪去。容或另本印行，以爲研究地方自治之資料。

四、本書之目的，爲研究實行方法，而非探討理論。此與向來學者對於地方自治之著述，有所不同。

五、本書第一章總論，所述地方自治之意義效用與目的，第二章建設地方自治之檢討，地方行政制度之概況與特點，地方自治之方法與失敗，及建立地方自治應有之注意，以我國五千年歷史爲立場，乃爲針對環境與需要，以求其可行。

六、第三章以至第七章，所述建立地方自治之具體方案，實施地方自治之開始，鄉（鎮）自治之開始，保甲自治工作之開始，皆爲章。

，及其實施之方法。蓋「縣各級組織綱要」，雖未標明為縣實為建立地方自治之具體方案，為訓政時期地方自治開始實行之工作完竣，程度到達，即改爲了，地方自治完成，將縣參議會改爲直接民選之縣長，便可改爲整個之縣自治法矣。保甲雖非自治中不可缺少焉。

七、第八章地方自治建設之具體事項，即爲實行三民主義之重大使命，能逐項實行之，即爲「縣各級組織綱要」使命之完成，又訓政之終了，自治工作之完成，而三民主義之應在地方施行者，亦可謂之實行完竣，而達於禮運大同篇所想象之社會。

八、第九章地方自治建設之推動，爲希望本黨地方黨部本於自覺自動自治之意義與作用，以推行地方自治，而輔助行政機關推動之不及也。第十章地方自治建設之監督，爲說明地方自治監督之作用與方法，均與地方自治成敗有關也。

九、第十一章結論，係說明人事問題，心理建設問題，力行問題，以及主管機關推行政令問題，以爲均須遵照本黨總理遺教及本黨總裁訓示，然後地方自治乃有完成之望也。

十、實施「縣各級組織綱要」，完成地方自治，仍須不少之努力，方能進行順利。中央訓

練團印行之「縣各級組織綱要及地方自治參考材料」一厚冊，可資參考。

十一、本書之編輯，始於民國二十六年秋，二十八年一月曾在廣縣政訓練班印爲教材，二十八年冬奉中央訓練委員會委託編輯地方自治講義，乃將原本重行修改。茲以依照「縣各級組織綱要重行編輯，故原本內容已大修改。

十二、本書編輯時，因職務羈身，又欠參考資料，謬誤疏缺，自屬不免，甚願讀者有以糾其謬誤，補其缺陷，如有賜教，敬懇直寄重慶內政部本人收，是爲至盼。

十三、本書多承謝仁釗先生之糾正，編輯校對並蒙虞喬僧周毓桂二位先生之協助，合並誌謝。

民國二十九年八月雷 殷誌於內政部

序

「地方自治」一語，自前清宣傳至今近五十年矣，非以為新奇怪異，則視為艱困難能，故迄今尚無成就，其實乃極平常耳。由一人自治一身之事，一家人自治一家之事，推而至於一地方人自治一地方之事，一國人自治一國之事，甯足怪異乎？又豈可視為艱困難能乎？據本黨總理關於地方自治之遺教，及建國大綱第八條，在訓政時期政府當派曾經訓練考試合格之員到各縣協助人民籌備自治，以至成為一完全自治之縣，是固有便易之途徑可循也，何難之有，循斯途徑也，是為求自治之實，非為求自治之名，是為化官治為民治為自治，非為民治自治之外，尚有官治，其用意即為改變地方行政機關之內容與本質，使成為現代式之「地方政府」。蓋現代各國之所謂「地方政府」，亦即為我國人之所謂地方自治，除此之外，便無所謂地方自治制度與地方自治政府，如曰有之，則為半獨立之自治領，如英國之愛爾蘭澳大利亞等類，此類制度，在我國人之共同認識，固與所謂地方自治者完全不同也；若共同確定此認識，而切實信仰遵循本黨總理之遺教，則地方自治便可即日開始實行，國家之礎石，便可逐漸確立，建國大業便可計日程功矣。

我國五千年之歷史，無地方自治之名，其地方行政制度，與現代各國之「地方政府」制度亦異，然自有其治理之方法，亦自有其自治之工作。遠之如比閭族黨，近之如保甲等。固

自有其組織之制度，治理之方彙，其工作則不少爲地方本身之工作，甚且義，其範圍，其目的，及其成績效用，雖遠不及現代式之「地方政府」，然亦可謂爲自治工作，及地方自治事業也。至其缺點：即（一）無辦事機關。（二）無固有財政。（三）無固有主權。（四）無確立推動監督指導之方法是也。

根據以上之缺點，本黨總裁頒布「縣各級組織綱要」，以爲建立地方自治之具體方案，然仍爲訓政時期協助人民籌備地方自治，非完全地方自治，爲地方自治開始實行，非地方自治成功終了，其立法大意，係根據本黨總理關於地方自治之遺教，及本黨總裁關於地方自治之指示。具體言之，如非達到「建國大綱」第八條所規定之程度，及「地方自治開始實行法」所定清戶口等事，雖完竣，暨「三民主義之體系及其施行程序」中建立地方自治之五種建設完成，則不能謂之地方自治完成也。於是則須在「縣各級組織綱要」體系內之各種機構中，督促指導辦理完成之。然仍須由人民選舉縣官以執行一縣之政事，選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一自治之縣也。於是則縣長須改由民選，縣參議會改爲縣議會，議員則由人民直接選舉之，最後便成爲一完全自治之縣矣。由程序言：固甚順，且輕而易舉也。現行與過去之制度均無明白規定民衆參與議事或另行組織議事機關，乃規定甲戶長會議，甲居民會議，保民大會，鄉（鎮）民代表會，縣參議會，以符合現代式之地方政府制度，均無固定之財政，乃劃分財政，確立財政制度。權樞太狹，所治之事太簡，乃擴大之，以符合

於現代式地方政府之體制。推動監督指導之方法未完善，乃爲之確立。此均爲「縣各級組織綱要」中立法之大端也。

關於組織之層級一事，則爲直接抄錄現行之保甲條例，即所謂納保甲於自治體系中也。以往縣市自治法之隣、閭、鄉（鎮）區、縣、或隣、閭、坊、區、市、及修正保甲條例之甲、保、聯保、區、縣、五級，在「縣各級組織綱要」中皆仍舊，惟區之一級，改爲虛級，且不必每縣皆設，鄉（鎮）之一級已有者仍舊，有名爲聯保者，則改爲鄉（鎮）保甲二級，在地方自治體系中無法定之資格，視爲鄉（鎮）組織之細胞，而僅明白規定「縣爲法人，鄉（鎮）爲法人」，除內容有所充實外，其名稱及外形，並未變更也。

竊謂地方自治完成與否，制度形式固須計及，尤要者，第一爲人的問題，故各級地方自治人員與民衆急須訓練教育；第二爲錢的問題，故急須依照「建國大綱」，財政收支系統法，及「地方自治開始實行法」求其實現；第三爲事的問題，故各級地方政府的事，急須劃分清楚；第四爲推動問題，故急須組織訓練各下級黨部及黨員；第五爲監督指導問題，故監督指導之方法，急須改進，以求完善；至於自治事項之建設，則以心理建設爲最首要，非然者，則一切皆屬空談。此均爲本書編述之綱領，而三致意焉。一孔之見，未必盡當，亟望當世賢達有以匡其不逮，是所厚望耳。

大中華民國二十九年八月

雷 殷 自 序

地方自治目錄

序

第一章

總論

第一節

地方自治之意義

第二節

地方自治之效用

第三節

地方自治之目的

第二章

建設地方自治之檢討

第一節

過去地方行政制度之概要

第二節

過去地方行政制度之缺點

第三節

過去地方自治方法之一般

第四節

過去地方自治之失敗

第五節

建立地方自治應有之認識

第三章

建立地方自治之具體方案

第一節	縣各級組織綱要之頒布	二一
第二節	縣各級組織綱要與縣自治	二三
第三節	縣各級組織綱要與縣財政之確立	二七
第四節	縣各級組織綱要中區之地位	二九
第五節	縣各級組織綱要與鄉鎮自治	三一
第六節	縣各級組織綱要與鄉鎮財政之建立	三四
第七節	縣各級組織綱要中保甲之自治工作	三五
第八節	縣各級組織綱要中家戶之地位	三九
第九節	縣各級組織綱要以十進爲原則之理由	四一
第十節	縣各級組織綱要之目的	四六

第四章 實施地方自治方案之準備

第一節	實施縣各級組織綱要之負責機關	五一
第二節	實施縣各級組織綱要省政府應有之準備	五二
第三節	實施縣各級組織綱要縣政府應有之準備	五五
第四節	區鄉鎮保甲之編整	五七

第五章 縣自治之開始

- 第一節 縣區域之整理……………六一
- 第二節 縣等級之劃分……………六三
- 第三節 縣政府之編制……………六五
- 第四節 區署之調整……………六七
- 第五節 縣各級幹部人員之訓練調整……………七〇
- 第六節 縣地方自治事項與省及中央行政事項之劃分……………七一
- 第七節 縣財政制度之確立與整理……………七三
- 第八節 縣地方自治事項之推行……………七五
- 第九節 縣參議會之設立……………七八

第六章 鄉鎮自治之開始

- 第一節 鄉鎮區域及編制之整理……………八三
- 第二節 鄉鎮公所之整理……………八四
- 第三節 鄉鎮國民兵隊部之整理……………八五

第四節 鄉鎮中心學校之整理	八七
---------------	----

第五節 鄉鎮合作社之整理	八九
--------------	----

第六節 鄉鎮醫務所之設置	九一
--------------	----

第七節 鄉鎮自治人員之訓練調整	九三
-----------------	----

第八節 鄉鎮自治事項與縣自治事項之劃分	九四
---------------------	----

第九節 鄉鎮財政制度之建立與整理	九八
------------------	----

第十節 鄉鎮自治事項之推行	一〇〇
---------------	-----

第十一節 鄉鎮民代表會之設置	一〇二
----------------	-----

第七章 保甲自治工作之開始	一〇五
---------------	-----

第一節 保之編制及整理	一〇五
-------------	-----

第二節 保辦公處之整理	一〇六
-------------	-----

第三節 保國民兵分隊部之整理	一〇八
----------------	-----

第四節 保國民學校之整理	一一〇
--------------	-----

第五節 保合作社之整理	一一一
-------------	-----

第六節 保衛生員之設置	一一三
-------------	-----

第七節 保自治人員之訓練調整……………一一五

第八節 保自治工作與鄉鎮自治工作之劃分……………一一六

第九節 保經費之整理……………一一九

第十節 保自治工作之推行……………一二一

第十一節 保民大會之設置……………一二九

第十二節 甲長之訓練調整……………一三一

第十三節 甲戶長會議及甲居民會議之設置……………一三二

第八章 地方自治建設之具體事項……………一三五

第一節 地方自治建設與三民主義之實行……………一三五

第二節 關於民族主義之建設事項……………一三六

第三節 關於民權主義之建設事項……………一四六

第四節 關於民生主義之建設事項（一）……………一四七

第五節 關於民生主義之建設事項（二）……………一五四

第六節 地方自治建設之完成期間……………一五九

第九章 地方自治建設之推動……………一六一

第一節 推動之意義……………一六一

第二節 推動之團體……………一六二

第三節 推動之事項……………一六三

第四節 推動之方法……………一六四

第十章 地方自治建設之監督……………一六七

第一節 監督之意義……………一六七

第二節 監督之機關……………一七〇

第三節 監督之事項……………一七三

第四節 監督之方法……………一七五

第十一章 結論……………一八五

附錄

(一) 縣各級組織綱要……………一八九

(二) 確定縣各級組織問題……………一九八

第一章 總論

第一節 地方自治之意義

照「建國大綱」第十八條所規定：「縣爲自治單位。」照本黨總理自著之「孫文學說」第六章所指示：「建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位，縣以下再分爲鄉村區域，而統於縣」。此爲地方自治之區域及範圍也。

照「建國大綱」第八條所規定：「在訓政時期，政府當派曾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，而其人民會受四權使用之訓練，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，始成爲一自治之縣」。是則須達到以上之程度，方「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」，以成爲完全自治之縣，此就完全之地方自治而言，可謂爲推行地方自治之一種解釋及程序。

至於就籌備地方自治及地方自治開始實行言，則爲「建國大綱」第八條所籌備之程度，及第十條至第十四條所應辦之各事，暨本黨總理遺教「地方自治開始實行法」中應辦之「

清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校」，以及辦理各種合作事業之各事，此爲在訓政時期中，地方自治應有之工作。今者，地方自治尙未完成，此種工作，實爲籌備地方自治，與辦理地方自治之機關及人員最主要之工作，亦卽爲地方自治開始最主要之工作。立一何故需要自治？又何故需要地方自治？就個人言：無論何人，均有自尊自愛心，不願受人不法之干涉，過度之管束。例如小孩子在襁褓時候，衣食住行等等，雖不能不受父母之料理，及至漸漸長大，則衣食住行，便要自由，不願再受父母之哺育提攜。迨成年後，則心志身體修養成熟，一切便要自作主張，法律不能不賦與其同等之人格。至結婚之後，便更進一步，要求父母分家，自立門戶。

就家庭言：各家有各家之志趣，需要、習慣，所有家庭之事，都由自己家人管理，不願他人侵犯。所謂齊家就是指處理家事，使之合理整齊，要由一家自行辦理。此種心理，由一家而擴大至一族一姓，精誠團結，抵禦外侮，維持血統，以求姓氏之生存，乃係極自然合理之事，所有祠堂族譜之來歷，卽由於此。

就地方言：一村、一鄉、一縣、一省的區域，是個人生於斯，長於斯，田園廬墓在於斯之根據地，是衣食住行之發源地，實與個人有密切關係，最密切者尤其是鄉村，除非該鄉村人民，蠢如鹿豕牛馬，或是毫無人類理性，不然，必將出入相友，守望相助，疾病相扶持，將自己的地方，管理妥善，決不願受他人侵奪支配。且動物中如螞蟥，如蜜蜂，尙能自營其

巢穴，自有其組織，自保其生存；人爲萬物之靈，難道反不及螻蛄蜜蜂乎？所以人民對於地方事之應自行管理，實由於生存所必須，而無可避免；祇視其管理之程度如何，及方法是否妥善而已。此種情形，雖因人民智識之高下而分，而必欲自己管理則一。國是一個單純種族或若干共同利害之種族組織而成。擴大其力量，以求共同生存，以抵禦外侮。換言之：即根據個人的、家族的、種族的和民族的共同要求而成爲國。如無此種要求，則無國家之需要及組織，而國家便不能存在。假使其人民願意受外人外族之管理，豢養，如奴隸牛馬然，或如非洲之黑人，美洲之紅人然，則國家尙能存在乎？若曰有之，則爲被征服之奴隸，或爲殖民地之順民，最後終歸於滅亡。美洲之紅人，是其一例。故曰地方之事由地方人民自治，是根據於人性，是根據於個人、家族、種族、民族之要求，是國家存在之基礎。

然而我國之所謂自治，及縣以下之地方自治，其根本意義，可謂均以出入相友，守望相助，疾病相扶持，共同治理，互相保證爲主旨。嚴格言之，是由於大學格物、致知、誠意、正心、修身、齊家、治國、平天下，由近及遠，由小而大之指示，而歸結於禮運大同篇之理想，本黨總裁所示，大學爲「中國政治哲學」。禮運大同篇爲「地方自治之圭臬」，即是由此探源而立論；簡言之，中國地方自治之意義，可謂爲互助合作，博愛大同，惟無論其意義如何解釋，然在國家統治下之一定區域內，依據法律之許可，由該地方居民自己本身或選舉代表，組織各該地方政府，自行負責管理各該地方之事務；以各該地方之人力財力，辦理

各該地方之自治事業則一也。

第二節 地方自治之效用

地方自治之效用，分言之，可得下列五種：

(一) 地方由人民自治，則所有地方之事務，與人民發生密切關係，一切設施，均以民意為依歸，適合人民之需要，不至於落空，而勞民傷財。

(二) 地方由人民自治，則地方人民見聞周到，感覺敏捷，在集思廣益之下，一切事務之計劃，均較切實可行，易生效用。事關地方人民切身利害，隨時有人過問。同時執行者既為地方人，自不能如官吏之視官位如傳舍，每存五日京兆之心；祇知營官發財，不顧人民利害。

(三) 地方由人民自治，可以減少貪官污吏，土豪劣紳。因為貪官污吏之產生，是由於官吏包辦，無人過問。土豪劣紳之產生，亦由於平日勾結貪官污吏，壟斷把持，視地方事為自己個人所有。今地方人民既普遍的有權參與政治，議會由民選，執行者亦由民選，則在十目所視，十手所指之下，貪官污吏，土豪劣紳，自不敢明目張胆，公然作惡。

(四) 可以造成民主政治之始基。民主政治，是以民為主治者之政治，非如官吏以民為被治者為奴隸之政治。既以民為主治者之政治，一定須由地方自治開始。由一保、一鄉、一