

書用專大 作著術學

地方自治與政府

董 翔 飛 著



五南圖書出版公司印行

大專用書

地方自治與政府

董翔飛著

五南圖書出版公司印行

地 方 自 治 與 政 府

中華民國 71 年 1 月初版

基本定價： 7.11 元

著作者 董 翔 飛
發行人 楊 榮 川

發行所 五南圖書出版公司
局版臺業字第 0598 號
臺北市銅山街 1~1 號
電 話：3916542 號
郵政劃撥：106895 號

印刷所 明文印刷廠

(本書如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)

地方自治與政府 目次

第一章 緒論.....	一
-------------	---

第一節 地方自治的意含.....	一
------------------	---

第二節 地方自治與地方政府.....	四
--------------------	---

第三節 地方自治與社會發展.....	八
--------------------	---

第四節 地方政府的自治型態.....	一九
--------------------	----

第五節 地方自治的發展趨勢.....	三二
--------------------	----

第六節 我國地方自治的發展與演進.....	三六
-----------------------	----

第二章 地方自治的要素.....	五七
------------------	----

第一節 自治區域.....	五七
---------------	----

第二節 自治居民.....	九一
---------------	----

第三節 自治事權.....	一二二
---------------	-----

第三章	地方自治組織	一五七
-----	--------	-----

第一節	立法機關	一五七
第二節	行政機關	一二二
第三節	地方行政機關與立法機關之關係	一二五

第四章	我國地方自治組織架構與層次	二六五
-----	---------------	-----

第一節	省	二六五
第二節	縣	二七七
第三節	鄉鎮縣轄市區	二三二
第四節	省、縣、鄉、鎮、縣轄市區間的關係	三四二

第五章	都會區域組織	三六七
-----	--------	-----

第一節	都會社區的概念及其形成的原因	三六七
第二節	都會社區的類型	三七四
第三節	都會社區所面臨的問題	三八四
第四節	都會問題解決的途徑	三九一

第五節	都會社區的發展與未來·····	三九九
-----	-----------------	-----

第六章	地方自治人事·····	四〇五
-----	-------------	-----

第一節	人在組織中所扮演的角色·····	四〇五
第二節	人事制度的類型·····	四〇五
第三節	各國地方人事制度概況·····	四一一
第四節	自治人員訓練·····	四三四
第五節	我國目前人事制度上的問題面及其抒解途徑·····	四四三

第七章	地方自治財政·····	四五三
-----	-------------	-----

第一節	自治財政的重要性·····	四五三
第二節	自治財源的劃分·····	四五五
第三節	地方的支出與收入·····	四五八
第四節	財務行政的結構與體系·····	五〇二
第五節	我國地方自治財政的特色·····	五〇六
第六節	我國地方財政貧困的原因及其改進之道·····	五一九

第八章 地方自治選舉……………五二七

第一節 選舉權與被選舉權……………五二七

第二節 選舉機關……………五四二

第三節 選舉區……………五五一

第四節 競選活動……………五五六

第五節 選舉經費……………五六三

第六節 選舉監察……………五七六

第七節 選舉訴訟……………五八一

第八節 選舉行為之研究……………五八九

第九章 中央與地方的關係……………六〇九

第一節 中央與地方事權的劃分……………六〇九

第二節 中央對地方的控制與監督……………六一四

第三節 中央對地方的服務……………六二九

第四節 中央與地方關係的新發展……………六三三

參考法規及書籍……………六三九

第一章 緒論

第一節 地方自治的意含

地方自治 (Local Self-Government. or Home Rule) 這個名詞，往往隨著不同的國家，不同的政治結構，不同的社會文化，以及不同的時代背景，產生不同的體認。爲了便於探索，先將「地方」與「自治」分別予以界定：

一、地方

地方係對中央而言。一個國家爲了便於治理，往往將其領土，劃分爲若干不同層次、不同範圍的行政區域，這個大小不同的行政區域，就是「地方」。由於每個國家之政治結構、法律背景、以及歷史文化的不同，所以「地方」，在每個國家，又有不同的名稱。例如在英國，稱縣 (County)、市 (Borough)、區 (District) 爲地方；美國的地方則以縣 (County)、市 (City)、鎮或鄉 (Town or Township) 爲代表；法國的地方則稱省 (Province or Department)、郡 (Arrondissement)、縣 (Canton)、市 (Commune)，法國大約有三萬八千多個市 (Commune)，它是法國最小的「地方」，與美國的 Town 差不多；德國的地方則分爲邦 (Land)、縣市 (

Kreis, Stadtkreis)、鄉鎮(Gemeinde)；日本之地方稱都、道、府、縣及市、町、村；韓國與日本，因承襲我國漢唐文化，其地方名稱亦稱都、道、府、縣，韓國最基層的地方，則稱「洞」；我國自秦漢以來，即分全國為三十六郡，郡以下為縣，縣以下為鄉亭，鄉亭以下為里；隋唐改郡為州，將地方分為州縣兩級；唐分天下為十道，道為虛級，道以下為府，府以下為縣；宋改道為縣、縣以下為州府，州府以下為縣；元的地方稱行省、路府、縣；明、清均沿元制，仍分天下為行省、府、縣三級，縣之下為鄉，鄉之下為保甲；民國初年在省之下、縣之上，另設「道」，道為監察區，並非行政區。我國現行的地方，依照中華民國憲法的規定，分省、縣兩級，除了與縣平行的有省轄市之外，與省平行的尚有直轄市以及蒙古、西藏兩個「地方」。台灣省各縣市實施地方自治綱要，則把「地方」的界域，擴大為鄉、鎮、縣轄市、村里（註一）。

從以上的舉例，我們已經明顯的看出，不論是古代與近世、不論是單一的國家或聯邦的國家、不論是集權的國家與分權的國家，除了極少數的城市型國家(City State)，如新加坡，或袖珍型的國家(Small Size)，如面積僅有二平方公里，人口祇有六千人的納洛(Nauru)共和國（註二）沒有必要劃分行政區域外，其餘絕大多數國家，幾乎沒有一個國家不劃分地方區域，也沒有一個國家不設地方政府。例如八、五九九、七七六方哩面積，二億三千多萬人口的蘇俄，於其憲法中劃定大小不同的地方；又面積祇有三百七十英畝，人口祇有二萬多的摩納哥，亦於憲法中明定其地方政府的體制。

二、自治

自治這個名詞：從字義上解釋，應該是官治的反面。也就是指自己管理自己事務，而毋庸他人過問與管理。若從政治的角度看，自治的觀念，則又代表一種制度，此與官治又有顯著的不同，所謂官治，即指地方上的公共事務，悉由中央委派人員管理，而地方居民祇是被治的地位，絲毫沒有政治參與的權利。所謂自治，則完全相反，地方上的事務，完全由地方上的人自己去管理，自己去決定、或選出代表去管理，而不受中央的干預。官治的權力，完全操在官員的手裡，必須依上級政府的意思為意思，也必須對上級政府負責。自治的權力，則完全抓在人民自己的手裡，以人民自己的意思為意思，地方人民自己有權決定與處理地方自己的事務，而不必向上級政府負責。國父孫中山先生在民國十二年對全國青年聯合會演講：「兄弟所主張之地方自治，是在兵事完結之後，把一千六百多縣都劃分開，將地方上事情，讓本地方人民，自己去治。」及「中華民國建設之基礎」一文中：「……權在於官，不在於民，則為官治；權在於民，不在於官，則為民治。」國父並進一步解釋官治與民治之區別，國父說：「官治之者，政治之權，付之官僚，於人民無與，官僚而賢且能，人民一時亦受其賜，然人亡政息，曾不旋踵；官僚而愚且不肖，則人民躬被其禍，而莫能自拔，前者為嬰兒之仰浮，後者則為魚肉之於刀俎而已。民治則不然，政治主權，在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之，其在間接行使之時，為人民之代表者，或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由，乃在人民，是以人民為主體，人民為自動者，此其所以與官治截然不同也。」國父所描述的民治

、即爲地方上人民自己治理本地地方事務的意思，它與自治的意思是互通的。簡單的說，都是爲人民所治的意思（Government by the People）。先總統 蔣公在「新縣制要義」一文中，曾用以下短短數語：「今日自治，行將發軔，必須以地方之人、地方之財，辦理地方之事。」勾劃出自治的神韻。

三、地方自治

當我們瞭解了何謂「地方」，何謂「自治」的概念之後，即不難爲「地方自治」找到了一個粗廓的定義：

「一群生活在某一特定地區的居民，基於生活上的共同需要，在國家憲法與法律的監督之下，透過選舉的型態，推舉議員組成議會或政府，依據居民自己的意思，運用地方上的財力與資源，謀求地方發展，增進地方福利，改善地方環境，以及處理地方上的公共事務等，即謂之地方自治。」

第二節 地方自治與地方政府

欲瞭解地方自治與地方政府的關係，必須從以下幾個角度予以透視，始能發掘其真義。

一般的說，地方政府（Local Government）代表一種組織（Organization），地方自治（Local Self-Government）代表一種制度（System），而地方政府的存在，未必都是以

實行地方自治爲目的，地方政府也不完全是實行地方自治的政府，或屬於地方自己的政府，因之，在實際的層面上，地方自治與地方政府是應該有分別的，但從理論的一面看，兩者又好像是相通的。

(一) 從地方政府的涵義看

在民主政治的體制下，政府就是國家統治團體所設的機關，用以表達實現人民意思的總體。

地方政府的目的是，在於實現地方自治，自始即是一個自治的作用，自始就是以一個自治的姿態出現，不然的話，中央政府儘可能在地方上廣設分支機構（Field Agency），以發佈命令，執行其職務，又何必設置地方政府？

例如英國，地方政府一開始就是以實行地方自治爲目的，所以英國的地方政府與地方自治是沒有分別的。事實上，英國常以地方自治（Local Self-Government）來代替地方政府（Local Government）。在英國人的觀念中，地方政府乃是一種機關，以決定和執行國內較小地區的事務，地方政府的相同文義，就是地方自治，因爲英國的地方政府「享有足夠的全權，與行動的自由，去決定地方上的政策與執行地方上的事務。」（*Emphasis upon the freedom of the locality to decide and act.*）

國父孫中山先生在民國紀元前七年（一九〇五年），於中國同盟會宣言中，即昭告天下：「……第二期爲約法之治，每縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地方之人民，地方議會議員及地方議會行政長官，皆由人民選舉。」也就是說，我國的地方政府，必須基於人民的同意，必須透過地方人民選舉，必須建立在地方自治的基礎之上。中華民國憲法「地方制度」章，所描寫的地方政府，

可以說，就是中山先生此一思想的具體反映，因為憲法已明確的規定，省縣實行省縣自治（註三）。台灣省地方自治綱要，又規定鄉鎮爲最基層的地方自治團體，足見我國行憲後的地方政府，已經變成名符其實的地方自己的政府，它與「地方自治」事實上是沒有分別的。

（二）從地方自治實施看

地方自治是指國家以下的地方團體，自行處理其事務之謂。也就是以地方上的人，管理地方上的事，國家毫不加以干預，地方政府完全屬於地方自己（Local-self）的政府，爲地方上的人民所治。

在行中央集權的歐陸國家、地方政府在政治用語上，往往隱含著兩種意義：一爲分權（Decentralization）、一爲分治（Decentralization）。分權又稱分割性的地方分權，係指中央機關與地方機關權力之劃分，各有其獨立的範圍，地方機關在權限範圍內，有高度的裁量權及相當的自主權，也就是說，地方政府在其管轄的區域內被授與成立民選的議會，以其自由的意思，從事於地方自己的事務，中央不得隨意干預。英國型的地方政府以及我國行憲後的地方政府，都是屬於這種分權的地方政府，也就是自治型的地方政府。分治通稱官治，又稱分工性的地方分權。這種地方分權，是中央政府將其部份權力，交與地方政府代爲行使，而中央仍保留最後的決定權，地方政府祇是中央的代理人（Agent）而已，人員的去留與任免，仍完全抓在中央的手裡，由中央政府全權決定，根據中央的意旨，執行國家的政策，這種型態的地方政府，嚴格的說，根本不能稱之謂地方政府，祇能稱爲「官治的地方政府」或「地方國家政府」（Local State Government），或中央的地方行政單位（Local Administrative Unit）。法國型的地方政府屬之（註四）。歐陸國家的地方政府，既有

自治的與官治的，或分割性的地方分權與分工性的地方分權兩種型態，可見地方自治與地方政府並不是互通的，在基本上存在著相當的區別與差異（註五）。

（三）從法律用語看

地方政府的確伴隨著地方自治而存在，除非已有高度的自治，否則決不輕易使用地方政府，如非完全自治，則習慣上亦儘量避免使用，如德國、法國，尤其以拿破崙的地方長官制度（Napoleonic - Perfect System）為然。地中海的國家以及拉丁美洲，通稱地方政府為地位行政單位（Local Administrative Unite）；蘇俄稱地方政府為「國家權力的地方機關」（Local Organs of State Power）；荷蘭是高度地方自治的國家，亦僅承認市為「地方自治政府」，而省則僅稱省議會，而不稱地方政府。

從以上的分析，可以看出，地方政府是金字塔型政治體系的基礎組織，其頂端稱全國性的中央政府或聯邦政府，中間層次，情形並不完全一樣，在聯邦國家可能稱州、或邦，在單一國家則多半稱郡或省。地方政府通常總是被允許在國家領土範圍內的某一特定區域，依憲法或法律，透過選舉的型態，設置機構（享有自由決定的權力，處理地方上的公共事務、發展地方上的公共事業，而可免受來自中央的嚴格監督與干預。地方政府在法定範圍內，具有實施人民意思的權力，自始即代表自治（Home Rule）的意味。

至於地方政府的層次，各國憲法及有關法規有不同的規定，少的只有一級，多的則高達九級，但一般的國家，大多在二至四級之間。例如把地方祇劃為一級的計有巴基斯坦、新加坡、馬來西亞、寮

國、緬甸、澳大利、塞浦勒斯、丹麥、瑞士、比利時、摩納哥、阿根廷、加拿大、烏拉圭、喀麥薩、馬利、南非、茅利塔尼亞、阿爾及利亞等。除新加坡、列支敦斯坦稱地方為「區」、塞浦勒斯、阿爾及利亞稱「市」外，其餘大半均係稱州、省、或邦；分爲二級的計有法國、荷蘭、巴拿馬、古巴、尼加拉瓜、瓜地馬拉、宏都拉斯、薩爾瓦多、哥倫比亞、委內瑞拉、冰島、巴西、墨斯哥、烏干達、達荷美、保加利亞以及中華民國（憲法規定省、縣兩級，但事實上則爲省、縣、鄉（鎮）三級。）等。把地方分爲三級者計有土耳其、印度、伊朗、阿富汗、敘利亞、芬蘭、義大利、奧地利、德意志、盧森堡、厄瓜多爾、多明尼加、玻利維亞、哥斯達尼加、蒲隆地、捷克斯拉夫等。分全國地方爲四級者祇有尼泊爾、秘魯、海地、智利、以及匈牙利、波蘭、阿爾巴尼亞、羅馬巴亞、南斯拉夫等共產國家。分爲五級六級者，所占比例極少，祇有肯亞、葡萄牙、烏克蘭與白俄羅斯等國家。最多的是蘇俄，如將各加盟國加在一起，則高達九級之多，是所有國家中地方層次最多者，計包括盟員國，邊區（Territories）、省（Regions）、自治共和國、自治省（Autonomous Regions）、地區（Areas）、區（Districts）、城市（Cities）及鄉村（Rural Localities）等。

第三節 地方自治與社區發展

一、社區

社區這個名詞，由於時代變遷，而愈來愈被廣泛的使用。早期的社區，幾乎與部落沒有分別，它祇是一群人共同生活的小地區，而且與外界隔離，也不容外來的勢力侵入，其社會關係，全賴宗教或禮俗以維持團結，而無任何政治或法律制度的存在。後來在經濟社會不斷的蛻變下，這種孤立的社區在受到外界環境逐漸的衝擊與改變之下，慢慢地減退甚至解體，最後由於民族國家的出現，與地方自治思想的盛行，社區乃與國家政治體系混淆，甚至與地方行政區域相重疊。社區到了今天，已經被大英百科全書形容爲：「一群人，共同居住在一特定的區域，它可能是村落，可能是小鎮，透過民選的方式，產生議會，利用地方上的資源，以自動自發的互助方式，共同致力於地方環境的改善與基本生活的滿足。……社區生活的動力，即在於自行發現其需要，自己尋求解決之道。」

根據以上的描述，可見社區是指一定的區域，其中居民從事相互依賴的經濟生活，以自動自發的互助方式，改善地方的環境，並在政治上，建立一個由地方上人自己管理的組織架構。簡單的說，舉凡一市一鎮、一村一莊、或一里一鄰，不論是自然的或人爲的，皆可稱之謂社區。

至新社區則與社區的概念完全不同。新社區事實上就是新市鎮計劃（New Town Plan）。蓋大都會人口及工業過份擁擠，公共與公用設施，無法隨之增加而適應時，此種惡性之都市膨脹，勢必導致都市問題叢生，故把大都會增長的人口與工業，誘導到鄰近的新市鎮去發展，藉以減輕都市人口的壓力，與社區的涵義完全不同。

二、社區發展

社區發展這四個字，係由 Community Development 直譯而來，它究應作如何解釋，幾乎找不到一個比較統一的解答，因為每個國家的政治環境不同，探討的方向與研究的角度也不同，故有不同的解說與界定。

(一)美國學者杜漢 (Arthur Dunham) 認為社區發展是一種有組織的力量，以改進社區生活條件與增加社區整合與自決能力。他認為建設社區，必須要靠政府技術上的協助（可能包括人員、設備和物資），專家的顧問與指導，使居民自動合作的參與工作。

(二)英國學者斐德 (T. R. Batten)，認為社區發展的領域，應包括所有機關為改善社區所投入的任何行為。根據他的觀察，社區發展的特點在「與人民」共同工作，而不是「為人民」工作，（

Community Development Works with People Rather Than for the People）。

他並認為社區發展在某些發展中的國家，必須由政府提出計劃，然後訓令地方基層人員捲入這項計劃，加速推動這項計劃，使其在預定的期間之內，達成國家的目標。

(三)美國國際開發總署 (The U. S. International Cooperation) 認為社區發展乃一種社區行動過程，在此過程中，社區人民自行組織，針對社區需要提出計劃，並儘可能運用社區之資源以執行這些計劃，必要時始由政府機關及其他民間組織及熱心人士，予以物質上或技術上之援助。

(四)聯合國一九五五年在其「以社區發展促使社會進步」之文件中，曾為社區發展作如下之界定：

「社區發展是一種經由全社區人民積極參加與充份發揮其創造力量，以增進社區的社會進步，與經濟情況的工作過程。」其主要內容包括：