

林眾可著

地方自治概論

商務印書館發行

林衆可著

地方自治概論

商務印書館發行

序言

這部書，共有六章；其第一第二兩章，是我在上海法政學院講授地方自治時所編的，第三第四第五第六章，是我在上海市地方自治訓練所講授地方自治時所續編的。這六章之中，後來雖經幾次修改，並增加了不少的新材料，但在大體上，還是和原講義沒有多大出入。所以，在這裏，並沒有別的話可說；所要說的不外關於當時編講義的主旨的一些話。即：（一）因在國中，關於地方自治的著作，最近還是很少，尤其關於地方自治之有系統的敘述，差不多沒有看見過，所以特把牠探尋一個系統出來。即：第一章講緒論，第二章講地方團體的構成，第三章講地方團體的機關，第四章講地方自治的劃分，第五章講地方自治的運用，第六章講地方自治的監督。（二）這種制度，在中國乃是第一次的試驗，雖儘量參照諸學者的學說及各國的成制，但圓柄方鑿，總嫌其不適用於，不得已乃參酌我國的種種情形，附以私人的見解。（三）營造物的用語，在地方自治制上，最是廣被使用的，所以對於營造物的觀念，不得不加以詳細的說明，及對於營造物的觀念之不合理的解釋，不得不加以學理的辯正。（四）將地方自治體之自治的機能，分爲行政機能 and 財政機能二種。即關於自治機能之固有事務和委任事務兩者之中，將組織權、法規制定權、公共的勞務管理權等，包含在行政的機能之內；將財產管理權、支出財政權、收入財政權等之財政的管理權，包含在財政的機能之內。把前者稱爲地方自治體的行政管理權，把後者稱爲地方自治體的財政管

理權。像這些名詞，在我們國中，雖尚未成熟，但爲研究關於地方自治的運用之便利起見，不妨把牠這樣地區分出來。（五）地方團體原具有法律上之獨立的人格，於其自治的範圍以內，可以爲獨立不羈的行動，所以監督機關之監督地方團體，和普通的監督官廳之監督下級官廳不同。因此，乃於第六章內，對於監督權的內容，詳爲分別說明。要之，這部書，在學問上有多少的價值；又對於地方自治之推行，能予以多少的援助，我自己是很明白的。不過，一個人的識力，究竟有限，或者尚有許多我自己看不見的毛病和想不到的錯誤在那裏頭，亦不敢說；尙望海內讀者不客氣地加以指正；倘承把此書作爲批評之對象，那末，我的始願再無以復加了。

未了，對於梁竹青女士代我整理全部稿件，內政部曹耐公兄見贈各種材料，及學生王劍心君覆核參考資料，趁此機會，謹附數語，用表感謝的意思。

林衆可 二十，四，六於上海。

地方自治概論

目錄

第一章 緒論·····	一
第一節 關於地方自治的基礎觀念·····	一
第一款 行政的意義·····	四
第二款 自治行政的意義·····	七
一 自治的觀念·····	六
二 自治的特質·····	二
第三款 地方團體·····	二
一 公共團體·····	三
二 公共團體的特質·····	三
三 地方團體的特質·····	三

四 關於地方團體之一般的概念

第二章 地方團體的構成……………一一一

第一節 地方團體的區域……………二二三

第一款 地方團體的區域之性質……………二二三

第二款 地方團體的區域之變動……………二二五

第一項 區域變動的種類……………二二六

第二項 區域變更的方法……………二二七

第三項 事務……………二二九

第二節 地方團體的住民……………二二九

第三節 地方團體的公民……………三三一

第一款 公民的意義及淵源……………三三一

第二款 公民的要件……………三三七

第一項 公民的積極要件……………三三七

第二項 公民的消極要件……………四〇〇

A 缺格事由

B 公民權停止事由

第三款 公民的權利.....四二

第一項 選舉權.....四三

第二項 罷免權.....六七

第三項 創制權.....七七

第四項 複決權.....九〇

第四款 公民的義務.....一〇二

第三章 地方團體的機關（市的組織及劃分附）.....一〇三

第一節 地方團體的意思機關.....一一

第一款 縣參議會的性質.....一一

第二款 縣參議會的組織.....一二

第三款 縣參議會的職權.....一三

第四款 縣參議會的議事方法.....一七

第二節 地方團體的理事機關……………一一八

第一款 縣長及其補助機關……………一一八

第一項 縣長……………一一八

一 縣長的選舉……………

二 縣長的職權……………

第二項 補助機關……………一二二

一 縣政府的職員……………

二 各局的職務……………

第四章 地方自治的劃分……………一二七

第一節 區自治……………一二七

一 區民大會……………

二 區公所……………

三 區監察委員會……………

四 區調解委員會……………

五 區財政

第二節 鄉鎮自治……………一三八

一 鄉鎮公民

二 鄉鎮大會

三 鄉鎮公所

四 鄉鎮監察委員會

五 鄉鎮調解委員會

六 鄉鎮財政

第三節 閭鄰自治……………一四八

一 閭鄰組織

二 閭長鄰長

三 閭鄰居民會議

第五章 地方自治的運用……………一五〇

第一節 關於自治權的基礎觀念……………一五二

第一款	自治的基礎	一五二
第二款	固有事務與委任事務	一六〇
第二節	地方團體的行政管理權	一六四
第一款	組織權	一六四
一	組織權的意義	
二	組織的內容	
第二款	法規制定權	一六八
一	總說	
二	自治法規制定權的內容	
三	條例制定的過程	
四	規則與條例	
第三款	公共的勞務管理權	一七〇
一	一般的考察	
二	營造物行政	

三 營造物的管理

甲 營造物的利用關係

乙 利用關係之法律的性質

丙 利用關係的內容

丁 損害賠償

四 公共的勞務管理權之限界

甲 地方自治體與警察權

乙 固有事務與委任事務之混淆

丙 公共勞務與營利勞務的關係

丁 公共的勞務管理權之地域的限界

五 公共的勞務管理權之運用

甲 關於教育者

乙 關於土木者

丙 關於衛生者

丁 關於勸業者

戊 關於社會事業者

第四款 強制權……………二二二

一 財政上的強制權

二 應急負擔的強制

三 財政罰

四 懲戒罰

第三節 地方團體的財政管理權……………二二三

第一款 財政管理權的內容……………二二四

第一項 財產管理權……………二二四

第二項 支出財政權……………二二五

一 地方歲出的種類

二 地方自治體的歲出

第三項 收入財政權……………二二八

第一目 關於收入財政權之一般的考察……………一二八

第二目 稅外收入……………一三〇

一 財產收入

二 使用費及手續費

三 補給金

四 地方債

第三目 稅收入……………一三四

一 一般的觀察

二 地方稅

三 公用負擔

四 結論

第二款 地方團體的會計……………一四〇

一 地方自治體的預算

二 地方自治體的出納

目錄

三 地方自治體的決算

四 會計年度

五 出納檢查

第六章 地方自治的監督……………一五二

第一節 關於自治監督的基礎觀念……………一五二

一 自治監督的必要

二 自治監督的形式

三 自治監督的機關

第二節 監督權的內容……………一六三

一 監視權

二 取消權命令權及處分權

三 代議決權

四 專決處分權

五 代執行權

六 解散權

七 懲戒權

八 認可權

九 決定權保留

目
錄

地方自治概論

第一章 緒論

第一節 關於地方自治的基礎觀念

在地方自治 (local self-government) 上，最爲根本之重要的是使構成地方自治體及辦理地方自治的人，對於地方自治的基礎觀念能夠澈底理解。

現值訓政時期，公民權的範圍已著著擴充，自治機關的均等主義已漸漸充實，同時，地方自治體之自治權的範圍，也次第地擴充起來，而人民自治的理想亦因之具象化了。可是，要使這種新制度行到最有意義，而使自治之運用，收到實效，以達憲政之治，則無論如何對於自治體本身非有關於『自治之普遍的理解』與爲這種理解之基礎的『愛育自治心』不可！

回想到我們的社會生活，尤其經濟生活，到了近來，愈走愈不通了。現在要想打通，把人生導入幸福之途，自應

遵照 總理所訓示我們之「建設地方自治，促進民權發達，一而向地方自治體之公共的勞務管理之充實。

由這樣看來，以促進人民自治爲中心之最近的時勢，對於人民之關於自治之普遍的理解與愛育心，其有何種痛切的要求，可以想像。

從這個「思索的窗」望到社會的現實，可知其刺激我們眼力最強的印象，就是對於構成自治體與辦理自治的人，須予以關於自治之普遍的理解。不過，所謂普遍的理解者：並非單純關於法規之「形式的」「皮相的」解釋論之普及；那是「自治究竟是甚麼？爲甚麼要有自治？」「自治在現在如何運用？又應如何運用？」換句話，就是除卻關於自治之平明的現實之把握及其理想之探求之外，沒有別的。

關於自治之平明的現實之把握與理想之探求，自是一個很不易達到的目的，要想在這小小的冊子內把牠十分述出，原難做到；所以現在祇得把本書的主眼及其所期望的要點：

- (1) 地方自治之本來的意義到底是甚麼？
- (2) 地方自治體要怎麼樣組織？
- (3) 地方自治體要活動於何種機關，又其種種機關如何構成，並以何種權限工作的，以及關於這些機關將來有何問題發展的？
- (4) 地方自治如何運用，即所謂自治權者怎麼樣種其基礎，並包含有如何的內容之權能；而這些各種權