

教育部審定

師範學校
高級中學

地方自治

師範學校
高級中學
地方自治

第一章 地方自治之意義

第一節 地方自治之定義

地方自治早發源於歐洲，近極盛於美國及瑞士，通常有廣狹兩義：

一 廣義之自治 廣義之自治，即所謂政治上之自治，以人民爲重，故亦可稱爲「人民自治」。凡公共事務與人民自己有利害關係者，並不由國家專任官吏支配，而由人民親自處理或親自參與。在此種意義下，自治之範圍極爲廣泛，不僅指地方制度，同時亦不限於行政方面，即國家公務倘以非專任官吏管理，不問其爲中央或地方行政，國家或地方議員之立法，以及司法上陪審員所參與之陪審制度，均認之爲自治。此派以英國爲代表，在昔英國人所謂自治，即人民自己處理或參與自己利益之公共事務之謂。德國學者格萊斯特（Graier）爲英國學派之正宗，彼研究英國之地方制度謂地方自治之定義爲：

「地方自治，即依據國家之法律，以地方稅收擔負經費，而以名譽職員處理其行政事務之謂。」

二 狹義之自治 狹義之自治，即所謂法律上之自治，以團體爲重，故亦可稱爲「團體自治」。即國家內之團體，由國家賦予法律上之人格與地位，獨立處理其地方上之事務，此乃歐洲大陸之自治觀念。當中世紀時城市因在經濟上占優越地位，取得自治特權，其後雖以中央集權之故，城市獨立自治之地位消失，但法國大革命之結果，即光大此種歷史上之傳統基礎。後德意志聯邦中普魯士首先承認市自治權，其餘各邦亦漸承認鄉自治權，自治之名，傳遍歐洲全土，而美國更受此種思想之影響，融成今日之地方自治制度。

以上所述，關於地方自治之兩種意義，代表地方自治思想發展上之兩大主流。此兩種自治觀念，其發生各有其時代背景，因之所形成之實際制度亦有所不同。不過時代演進，各國已有採納他國制度之精神而截長補短，在形體上漸趨接近，所謂人民自治與團體自治，業在各個國家內同時並行，於是地方自治一詞，亦即容納政治的、法律的兩種意義，故現時所謂地方自治，係指地方自治團體處理地方公共事務而言。地方人民可藉地方自治團體之組織，參與地方公共行政，此種團體，具有獨立之人格，得依自己之意思，獨立活動，以達地方人民處理事務之目的。

我國歷史，自古以來，即以「鄉黨」之人，使治「鄉黨」之事，而以「保甲」、「鄉約」制度，以達鄉

黨相助之義，如周之比鄰法，漢之鄉亭制度，唐之保鄰制度，宋之保甲法，明之里甲法等，可謂均於社會之基層組織中，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，雖無自治之名，卻已具地方自治之雛形，充分表現自治之精神矣。

至於我國現行地方自治制度，則以縣爲單位，縣與鄉（鎮）爲法人，由中央政府賦予自治權，中央與地方採均權制，凡事務有全國一致之性質者，盡歸中央，有因地制宜者，盡歸地方。人民達法定資格，得以參與自治團體組織，使用四權，以管理地方政府，推行地方公共事務，以建設民有、民治、民享的三民主義新中國，故地方自治之定義應爲：

在國家統治下一定區域內，依法律之許可，並受國家之監督，由各該地方自治團體辦理各該地方之公共事務，以實現三民主義者，謂之地方自治。再以三民主義的詮釋，如地方係對中央而言，自己；也，治，國父說：「治者，管理也。」則吾國地方自治最簡當的定義應爲：「地方上的人，自己管理自己地方上的事務，謂之地方自治。」

第二節 地方自治之構成

構成地方自治之要素有四：第一，要有爲公共目的而活動之人民；第二，要有國土內一定之區域；第

三、要有表示與執行公共意思之機關；第四、要有國家賦予之自治權。茲分述之如左：

一、人民 地方自治爲使地方之人治地方之事，故人民爲地方自治構成之基本要素。蓋團體爲一種人之集合，地方自治倘無人民，卽無所謂團體矣。地方自治所欲實現者，爲徹底之民主政治，亦卽民有、民治、民享之全民政治。地方自治事業，不但爲人民利益而設施，而且根據民意而推行，是則人民爲地方自治之主體也。地方自治團體所集合之人，並非由於特別關係，而能依居住一定區域之事實爲其集合之基礎，因此地方自治團體所轄區域範圍內之人民，均爲其構成分子。

自治團體雖是由全體人民而構成，但仍可分爲住民與公民二種。所謂住民，係指居住於本地之人民而言；所謂公民，係指具備法定資格而享有參政權者而言。其所以如此畫分者，因地方自治爲一種地方公務之推行，住民對於自治意義非有相當認識而具有參與公務之相當資格，決不能運用自如，以故不能不作相當之限制。不過住民雖不能享有參政之權，而對一般普通應享權利，如自由權、使用公共設備權、受國民教育及地方救卹種種權利，卻不能加以剝奪。其應盡之義務，如遵守法律及服務、納稅種種義務，亦不能因而拒絕。故國父於地方自治開始實行法中說明，除未成年之人、老年之人、殘廢之人及孕婦得享相當權利而不必盡義務外，其餘「不論土著或寄居，悉以居住是地爲準，一律造冊，列入自治團體，悉盡義務，同享權利。」

二 區域 地方自治團體必有國土內一定之區域爲其管轄之範圍。地方自治團體雖在其所轄區域內可以支配其人民，並排除其他同級自治團體自治權之行使，但其區域爲國家領土之一部分，關於土地之最高所有權仍屬於國家，且又爲國家之行政區域。故地方自治區域之畫分變更，均以國家法律之認可或上級監督機關之核准爲主。

三 機關 地方自治團體在法律上具有公法人之資格，在國家法令以內應具有其獨立思想及行爲之能力，其表示公共意思之機關爲民意機關或稱爲議事機關，其執行公共意思之機關爲執行機關，民意機關區域小者，以全體公民出席參加爲原則，但依民權主義之理論，終以由全體公民能行使直接民權爲理想。執行機關之人員，亦以由人民直接選舉爲原則，不過人民對於民權之運用，尙未達訓練成熟時期，則以上級政府委派爲過渡辦法。

四 自治權 自治團體既以公法人之資格以執行公務爲目的，則一切活動自必有其自主權，否則卽無所謂自治。故國家恆以法律賦予地方以自治權，在不抵觸國家統治權之範圍內，允許其獨立行使自治之權。

第三節 地方自治之效能

地方自治制度，爲現代民主國家所普遍實行；在我國尤爲迫切需要，現將其主要功能分述如左：

一 培養團體精神，自衛衛國知能。奠定獨立自由基礎。地方自治之實施，可使人民統一於基層政治組織之下，負責管理地方公務，如此則全國人民皆有所統系，有所節制，有所依附，同屬於一大民族組織之內，成爲堅固之大團體。且地方自治爲組訓民衆之中心，改善民衆自衛組織，施以國防訓練，以充實民衆武力，養成自衛衛國知能。平日可以保衛鄉土，維持地方治安，以建設安居樂業之家鄉，戰時則動員全國力量，衆志成城，執干戈以衛社稷，爲國家民族之獨立自治而奮鬥，以建立富強康樂之國家。

二 訓練人民知能，促進民主政治。民主政治之實現，須人民有參與政治之知識與能力，地方自治團體卽爲訓練人民之場所。三民主義關於政治建設之最終鵠的，爲確立全民政治，建設憲政國家，我國政治之應以民主爲目的，已爲業經確定之事實，而地方自治之實施，實爲民主政治必須具備之根本條件。地方自治一面爲民主制度之學校，同時亦爲民主制度之基礎。國民運用立憲政治所須具備之能力，可於地方自治中得到實際之訓練，人民必先在地方的學習作公民之責任與義務，學習自治之技術，民權之運用，然後始能望其在廣大範圍中發揮自治之能力，蓋地方自治之範圍，較爲狹小，一切事務，均與日常生活有關，人民對之較爲關心，倘能利用此種對於地方事務之興趣，使之參加地方政治，提高其對於公共事務之關切心，發展其對於政治之責任心，啓發其創造進取之才能，則以後對於範圍較大，內

容較複雜之國家政治，亦必有參加之興趣與能力，必如此，民主政治始能完善運用。否則人民對於公共事務，漠不關心，缺乏團體精神，對於民權之運用亦毫無能力，則所謂民主政治，勢將徒託空言，爲少數野心家所操縱利用，決難有完善之效果。

三 均衡中央地方權限，免除獨裁或割據之弊。現代政治非中央過於集權，流於獨裁，卽分權過甚，形成割據，獨裁與割據，均非良好之政治。前者使人民受專制之痛苦，後者破壞國家之統一，地方自治爲中央政府就其權限之一部分，分授於地方，使能因地制宜，以處理地方性質之事務。我國中央與地方權限之畫分，以均權爲原則，卽「凡事務有全國一致之性質者，盡歸中央，有因地制宜之性質者，盡歸地方，不偏於中央集權與地方分權。」（注一）所謂不偏於中央集權與地方分權者，卽權限之畫分，應依事務之性質而定，越過限度之集權與分權，均不能認爲合理。如此卽可以調節中央與地方之權衡，而避免獨裁與割據之弊害。

四 補助國家行政，增進政治效率。中央與地方既採取均權原則，中央授與地方以自治權，則各地人民可以因時、因地而制宜，以處理地方性之事務，發展地方事業。如此不但能顧及地方之特殊情況，適應地方需要，且地方事務，由地方自由裁量，中央自不必再作不切實際之勉強干涉，亦無需公文往返，輾轉傳遞，耗費時日，減低效率。再則中央與地方原屬本枝一體，休戚與共，設地方事業已達完善境地，則

國家建設自必蒸蒸日上。故地方自治，不但能輔助國家行政，更可促進政治效率。

五 選舉賢能實現責任政治 地方自治為實施民權之基層組織，地方政治操之於人民，發動人民力量，處理地方公務。公務人員，無論屬於執行機關，其主要者均由人民選舉。地方公務之發展與否，既與人民自治痛癢相關，在選舉時自然選賢舉能，使為政得人。而被選者，在取得地方人民熱誠擁護之條件下，亦必激發其為公服務之思想，遵從人民之公意，盡力負責推動一切公務，以實現責任政治。

六 發展經濟充裕民生適應民衆需要 國父嘗謂「地方自治團體，不止為政治組織，亦並為一

經濟組織。」（注二）即地方自治不僅須訓練人民能運用政權，以實現全民政治，而尤須發展生產以解

決建設之首要民生問題。故地方自治首須注意開發經濟，充裕民生。就個人說，如人民均能刻苦耐勞，有增加生產之能力，各竭其力，各盡其能，就地方說，如開發富源，改進農工，推廣水利，締造公產等以增加富力。如此則人民經濟力量充足，食、衣、住、行，以及養生送死一切生活需要，亦均得滿足。

第四節 地方自治之目標與理想

國父曾詔示吾人：「三民主義，吾黨所宗，以建民國，以進大同。」但欲實現三民主義，達到建國目的，以促進大同世界，必有一定之方法與步驟，而地方自治實為最具體之工具與必經之階段。我國傳統之

政治哲學修身齊家治國平天下是自下而上，由近及遠。蓋欲奠立國家永久之基業，必須先謀下層基礎。

是科學的之穩固，地方乃接近人民之政治單位，亦即國家之基礎。欲國家富強，必須各地方均能自治，故三民主義

科學是一切，為建國之最高原則，而地方自治則為實現三民主義建國之必要政策。在建立富強康樂之中華民國以

學術差事，後即可進而擔負抑強扶弱之責任，促世界於大同。

於此可知地方自治與三民主義實有密切之循環性，要求三民主義之實現，必須積極推行地方自

治，而推行地方自治，則以三民主義為其最高之目標與理想。

為深切明瞭地方自治與三民主義之關係起見，茲分述如下：

一 地方自治與民族主義 民族主義是要實現中華民族在國際地位之獨立與平等暨世界各

族一律平等。地方自治之實施，即在一編查戶口，確定戶籍，國籍及公民之權利義務，以為施政之

依據，無論靜態動態均宜在國家嚴密管理之下，使各盡所能，各得其所。二、辦理警衛，將全民武裝起來，國

家無事，則在地方負警衛之責；一旦有事，則全體動員，為國家效死禦侮，以達自衛衛國之目的。三、推進衛

生，消極方面，減少死亡率；積極方面，增加平均壽歲，增進民族健康。四、厲行新生活，為我國精神改造之革

命運動，這是心理建設的實行，倫理建設的基礎，社會建設的要務。以上四項果能一一實現，則民族精神

自然化小我為大我，化家族為國族。於是集合全民族之偉大力量，以恢復民族地位，

一 地方自治之意義

九

保障民族生存。更進一步聯合並援助世界被壓迫民族，共同奮鬥，以求得各民族之一律平等，而世界大同之理想可期矣。

二 地方自治與民權主義 民權主義在實現全民政治使人民政治地位一律平等。地方自治之實施，即在加強各種組織，使由一鄉一縣一省以至於全國，形成有組織、有系統最堅強之國家。所有全國人民，無分種族、性別、階級、職業，凡具公民資格者，必然加入一種組織，接受一種訓練。普及國民教育，提高文化水準，直接行使民權，管理地方政府，間接行使民權，參與中央政事。建立一全民政治之萬能政府，實行憲法之治。總之，地方自治是實行民權主義之手段，而民權主義又為地方自治之目標，實有互相聯繫之關係。

三 地方自治與民生主義 民生主義在解決人民之食、衣、住、行諸問題，使人民經濟地位一律平等。建設之首要在民生，國父在地方自治開始實行法開宗明義即謂「其志向，當以實行民權、民生兩主義為目的。」所以地方自治不僅須人民盡「保」之責任，且須盡「養」之責任。在地方自治實施之中，以規定地價、植平均地權之基礎，以推行合作、公共造產，作節制資本之張本，並以整理財政、開闢交通、實施救卹、開墾荒地、修治水利、推廣農業、發展工礦等，以開發地方經濟，充裕人民生活，謀縣單位食、衣、住、行、樂、育之合理解決，所以求民生主義之實現也。

注釋

注一 見 國父建國大綱第十七條

注二 見 國父地方自治開始實行法

作業

- 一、何謂廣義的地方自治？並舉例以說明之。
- 二、何謂狹義的地方自治？並舉例以說明之。
- 三、我國現行地方自治制度之定義應該如何？
- 四、構成地方自治之條件為何？
- 五、何以促進民主政治須訓練人民知能？
- 六、試說明過分集權或分權之流弊。
- 七、為何地方自治可以實現責任政治？
- 八、說明地方自治應以三民主義之實現為理想之理由。

參考書報

一、李宗黃：三民主義的地方自治（三民主義半月刊四卷二期）

二、陳柏心：地方自治與新縣制第一章第二章（商務）

- 三、雷殷：地方自治第一章（中央訓練委員會）
- 四、黃哲真：地方自治綱要第一章第二章（中華）
- 五、劉：憲地方自治之研究第一章（青年書店）
- 六、劉迺誠：新縣制綱要淺說第一章（國民圖書出版社）
- 七、胡昭華：新縣制概論第一章（商務）
- 八、李宗黃：新縣制與三民主義見新縣制講演集（行政院縣政計畫委員會）
- 九、黃邦和：三民主義地方自治的理論與實際見時代思潮第四十五、六期
- 十、李宗黃：新縣制之理論與實際（中華）

第二章 三民主義地方自治

第一節 國父對於地方自治之遺教

國父創造三民主義以救中國，並以地方自治爲實現三民主義之基礎。其手訂之建國大綱，地方自治開始實行法以及有關地方自治之遺教，乃實行三民主義最具體之方法，亦爲實行地方自治之寶典。

一 國父對於地方自治之理論 國父對於地方自治之理論，可由其歷次講演中得其精義之所

在，分析之約有下列三端：

(一) 地方自治爲國家建設之基礎。集人而成社會，社會發展之最高形式，卽爲國家。欲國家政治修明，基礎穩固，成爲富強康樂之國，必須從基層政治建設著手，使全國人民均成爲健全有爲之分子，願爲國家負責，能爲國家負責，故國父屢次諄諄以實行地方自治爲建國之基礎，語誠國人。茲擇要恭錄數則於下：

1 「地方自治者，國家之礎石也，礎不堅則國不固。」

2 「今請以建屋喻建國可乎？中西人築屋有一大異之點，可於其舉行典禮見之。國人築屋先上梁，西人築屋先立礎，上梁者注目於最高之處，立礎者注目於最低之地，注目處不同，其效用自異。吾人做事當向最高處立志，但必以最低處爲基礎，最低之處，卽所謂根本也。國之本何在乎？古語曰：『民爲邦本』故建設必自民始。」

3 「三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必有可成。」

4 「當知中華民國之建設，必當以人民爲基礎；而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治。」

5 「民國人民，當自爲計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基。」

6 「政治與社會互有關係，而政治之良窳，必導源於社會。欲社會進步而行地方自治，譬如造屋之先奠基礎，而地方自治，即其基礎也。」（注一）

（二）地方自治爲建國必經過程。國父以爲革命目的，在於實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。於手訂建國大綱時，分革命建設爲軍政、訓政、憲政三個時期。循序轉進，以完成革命之工作。訓政時期之主要工作，即實行地方自治，訓導人民，以過渡於憲政時期，設不經訓政階段之地方自治工作，革命必致失敗。國父亦曾屢次闡明此意，茲恭錄數則於下：

1 「辛亥之役，數月以內，即推倒四千餘年之君主專制政體，暨二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力不可謂不巨。然至於今日，三民主義之實行猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以爲建設也。蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰。不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，非墨守放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自知。前者之大病，在革命之破壞不能了徹。後者之大病，在革命之建設不能進行。」（注二）

2 「軍政時期及訓政時期，所最先著重者，在以縣爲自治單位，蓋必如是，然後民權有所託始，主義在民之規定，便不致成爲空文也。今於此忽之，其流弊遂不可勝言：第一，以縣爲自治單位，所以移官

治於民治也。今既不行，則中央及省仍保其官治狀態，專制舊習何由打破？第二、事之最切於人民者莫如一縣以內之事，縣自治尚未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧不知津涯？第三、人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉；今先後顛倒，則所謂選舉適爲劣紳土豪之求官捷徑，無怪選舉舞弊，所在皆是。第四、人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕，與分子構成團體之學理乃不相違；苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武人及官僚之手。以上四者，情勢顯然。臨時約法，既知規定人民權利義務，而於地方制度，付之闕如，徒沾沾於國家機關，此所謂合九州之鐵鑄成大錯者也。」（注三）

（三）地方自治爲實現全民政治之方略 地方自治既爲建國之基礎，又爲必經之過程，而其最後目的，則爲實現全民政治之三民主義國家，不然，則徒託民治虛名，對於人民有害無益，故地方自治又爲實現全民政治之方略。國父對此曾加說明，茲恭錄於下：

1 「我們要想真正以人民爲主，造成一個駕乎萬國之上的國家，必須要國家的政治，做成一個『全民政治。』（注四）

2 「無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現；無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦末由舉主權在民之實也。」（注五）

二 國父對地方自治實際問題之遺教 國父對於地方自治之重要理論，已如上述，由理論而產生之具體辦法，即實際問題，尤爲實施地方自治之準繩。國父對地方自治實際問題之指示，其中最爲具體者，有建國大綱、地方自治開始實行法等。

建國大綱乃 國父所指示建國之具體方案，第一條至第四條，宣佈革命之主義及內容，第五條以下，則爲實行之方法與步驟。六、七兩條，標明軍政時期之宗旨，第八條以至第十八條，標明訓政時期之宗旨，以完成地方自治爲目的。第十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必須之條件與程序。現將有關地方自治部分恭錄於下：

第八條：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之人員，到各縣協助人民籌備自治。其程序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，實行革命之主義者，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。」

第九條：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」

第十條：「每縣開始自治之時，必須先規定全縣私有土地之價。其法由地主自報之，地方政府則照