

比較地方自治

編著者：喬萬選博士

比較地方自治

出版者：上海大陸書局

中華民國二十一年九月初版

比較地方自治

(實價大洋一元三角)

(外埠酌加郵費)

編著者 喬 萬 選

三馬路二百四十八號

發行者 大陸書局

印刷者 均益利國聯合印刷公司

總公司上海牯嶺路十六號

分公司上海愛多亞路五七三號

版 所 翻 必
權 有 印 究

喬萬選編著

比較地方自治

上海大陸書局印行

前言

本書係前太原黨政學院地方自治講義。編者教授這門功課，深感教材的困難。在歐美各大學中，市政到是一門專科。至於普通地方自治，只是政治學或行政法裏面附帶的講一點，並不單設一門。因此在西文中，編者還未曾看見一本完全有統系的地方自治教科書。最近英國的一位學者海烈士 (G. M. Harris) 著了一本各國地方政府 (Local Government in many Lands)，業由王檢君譯出，名叫各國地方自治大綱。這或者可以算爲一本比較地方自治的好教本。但是這本書未曾提到中國的地方自治，所以在中國學校裏面，還是不適用。不過可以當爲一種參考而已。在漢文中，有兩部關於地方自治的書籍。一部是前北京內務部所編地方自治講義，共十二種（即十二冊）。一部是去年上海公民書局出版的地方自治全書。前一部已經太

舊了。後一部雖名爲全書，但是都市自治就沒有列入。而且裏面還有許多材料簡直與地方自治毫無關係。所以這兩種書亦不能用爲教本。於是編者遂參考許多關於地方自治的中西書籍，及國民政府公布的各種法令，用比較的方法編爲比較地方自治一書。其目的專爲專門大學或訓練訓政人員的教本。編者時間匆促，參考有限，不遇到的地方當然很多。尙希教員自己加以發揮。那末，這本書或者可以盡一種教科書的功用了。

本書分爲兩編：（一）總論。（二）各論。總論討論自治原理。各論分別講述英，美，法，德，日及我國現行地方制度。除法國之外，每一國都是先講都市自治，後講鄉間自治。下卷尙在編著中，其內容約分十二章：（一）選舉；（二）組織；（三）財政；（四）警衛；（五）道路；（六）衛生；（七）教育；（八）娛樂；（九）公益；（十）公用；（十一）土地；（十二）合作。再本書爲我國讀者參考便利起見，加印附錄八種：（一）建國大綱；（二）地方自治

開始實行法；(二)市組織法；(四)縣組織法；(五)縣組織法施行法；(六)區自治施行法；(七)鄉鎮自治施行法；及(八)鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法。

比較地方自治目錄

前言

第一編 總論 (自治原理)

第一章 地方自治的意義……………一——八

第二章 地方自治的類別……………九——二四

第三章 地方自治的目的……………二五——三二

第四章 地方團體的性質……………三三——五〇

第五章 地方團體的要素……………五一——六五

第六章 地方團體的種類……………六六——八二

第二編 各論 (自治制度)

第七章 英國自治制度……………八三——一一〇

附錄

第八章	美國自治制度	一一一	一四六
第九章	法國自治制度	一四七	一六四
第十章	德國自治制度	一六五	一七七
第十一章	日本自治制度	一七八	一九九
第十二章	中國自治制度	二〇〇	二二四
第十三章	中國自治制度(續)	二二五	二四〇
國民政府建國大綱			
地方自治開始實行法			
市組織法			
縣組織法			
縣組織法施行法			

區自治施行法

鄉鎮自治施行法

鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法

中央集權與
地方分權的
意義及區別
。

比較地方自治

第一編 總論(自治原理)

第一章 地方自治的意義

凡國家行政事務，無論中央的或地方的，若是完全由中央政府管理，這就叫做中央集權(centralization)。無論那一國的中央政府，絕不能親自管理一切；故必於中央政府之下劃分許多地方區域，設立若干地方官廳，委任好些地方官吏，秉承中央的命令各管一部份事務；這就叫做官治行政(bureaucracy)。所以中央集權與官治行政是相輔而行的。但是官治行政亦有兩種區別。第一種是真正中央集權的官治行政，如法國拿破崙時代的行政制度，就是一個最好的例子。當時法國的行政權，完全操之於中央政府，地方官吏須處處聽從中央政府的指揮命令，絲毫沒有自由決斷地方行

政的權限。換言之，在這種制度之下，不但地方人民沒有管理地方事務之權，就連地方官廳，亦不能夠憑自己的意見，處理地方事務。第二種可謂之變通中央集權的官治行政，法國人叫做（deconcentration）。這個名詞有釋爲勻權的（二），有釋爲官治分權的。總之，他的意義只是說地方官吏在他們管轄區域範圍之內，有許多事務可以自由決斷罷了。這種辦法，並不是真正的地方分權；不過在相當範圍之內，亦可以得到因地制宜，與因俗設政之便利而已。

（一）裴德孺著法國行政法上編第六十頁。

真正地方分
權就是地方
自治。

中央集權的反面，就是地方分權（decentralization）。近代各國政治沒有實行絕對中央集權的，差不多都要採取一點地方分權的制度。不過各國分權的程度不同而已。大概說，分權程度最高的要算瑞士和美國；最低的是法國。英德及其他歐洲各國和日本是介乎二者之間。真正的地方分權，就

地方自治的
各種定義及
批評。

是地方自治。關於地方自治的定義，學者的意見頗不一致。試舉三種界說，以供討論：

(一)「自治者，依國家之法律，以地方稅支辦其費用，而用名譽職執行地方之政務是也(二)。」

(二)「自治云者，非國家之直接行政，乃於國家監督之下，由地方團體依其一己之獨立意志，而處理其一己之事務之謂也(三)。」

(三)「自治云者，共公團體，以自己之機關，處理屬於團體以內之行政事務是也(四)。」

(二) 清水澄行政法泛論第一百四頁。

(三) 前內務部編定地方自治講義第一種第九頁。

(四) 清水澄全上一百五頁。

第一種定義注重法律，地方稅支與名譽職之三點。地方自治原非地方

地方費用和名譽職，不是地方自治的主要條件。

固有之權限，乃國家賦與地方之權限，固無疑義。所以地方自治必須以國家的法律爲根據，這是一點不錯。地方費用應當由地方担負也是很對；但有時中央可以津貼地方一點費用，亦不見得與地方自治有何衝突。至於名譽職則顯然非地方自治必要的條件。在英國早年的地方自治，誠然是以名譽職執行地方事務爲普通的辦法；各國自治制度，亦有一部份採用名譽職者；然此要不過是一種習慣而已，並非自治的原則需要如此。所以這個定義不能認爲完善。

地方團體獨立的意見，是法律的解釋不是政治的解釋。

第二種定義注重國家監督，及地方團體一己之獨立意志之兩點。夫既曰監督，則地方行政當不能完全依地方團體一己之獨立意志，理屬顯然。因爲地方自治必須以國家之法律爲根據，前已言之；而國家的監督權亦是以法律爲根據，其目的在制止地方團體的越權行爲與有害於地方公益之行爲。既是如此，則地方團體一己之獨立意見是否能行，當以其合法與否爲

地方自治不
必完全用地
方自己的機
關。

斷。這個定義所說地方團體一己之獨立意見，只是法律上的獨立而並非政治上的獨立。所以這可以作為一種法律的自治定義，不能認為一個政治的自治定義。

最後的一個定義，只注重自己之機關這一點，却是他的長處；但是未免失之過狹，而且所謂機關者是指議決機關呢？還是指執行機關呢？還是兼指兩種機關呢？若是這兩種機關都是地方團體自己的，固然是自治；但是地方團體往往只有自己的議決機關，而其執行機關則以國家官吏兼充之。如十八世紀英國的自治制度，十九世紀末葉普魯士的自治制度，以及現在日本的自治制度，大半都是如此。按此定義，豈不是這些制度都不能算為自治制度麼？然而按各國法律，則其為自治制度，毫無疑義。所以這個定義，失之太狹。其錯誤在將自治的要素與自治的範圍混為一事。現在試將三種定義的長處總合起來，另給一定義如左：

本書地方自治之定義。

決定政策是地方自治的基本要素。

(四)地方自治，不是由地方官吏根據上級政府或中央的命令，處理地方事務；乃是依國家的法律，按民治的方式，由地方團體的議決，處理其地方公共事務的意思。

以上定義，含有反正的兩面，反面說。地方自治不是官治，而是官治的反面。所以一切官治，任憑他怎麼好，怎樣能尊重地方的公意，官吏的自由權隨便怎麼大，總不是地方自治。正面說，地方自治只須有兩個基本要素：第一就是法律的根據，這一層自然包含國家的監督權在內。第二就是地方團體的議決權，這是自治的根本要素，可以將一切自治制度，概括無遺。換句話說，只要地方團體能決定地方的行政政策，就足爲一種自治制度。其他問題都是關於地方團體內部之組織而已。

地方自治，是地方分權，前邊已經說過。然此乃就普通單一制國家治權之分配而言。在實行聯邦制的國家，地方自治係指各邦以內的地方分權

地方自治與
聯邦自治。

聯邦自治不
在普通地方
自治範圍之
內。

，這是依各邦的法律規定的。至於聯邦政府與各邦政府治權之分配，則另是一種分權制度，不可與地方自治的分權制度同時並論。所謂單一制的國家，即其憲法只規定中央政府之組織與權限，至於地方政府之組織與權限，則由中央政府用普通法律規定之。在這種制度之下，一切地方政府完全為中央政府的製造品，不是憲法的製造品。所以地方權限，就沒有憲法的保障；中央政府可以依普通法律或命令隨時增加減少或完全取消任何一種地方的權限，不算違法。反之，聯邦制則不然。所謂聯邦制者，即其憲法之內，規定有兩級政府而劃分其各有之權限。這兩級政府就是聯邦或中央政府和各邦政府。至於各邦以內的地方分權，則屬於各邦權限範圍，由各邦法律規定之。以是地方政府為各邦之製造品，並不是中央的製造品，更不是憲法的製造品。換言之，地方政府只與邦政府發生關係，與中央政府則不發生任何關係，而各邦政府與聯邦政府亦無普通地方與中央的關係。