

教育部審定

初級中學

公民

第三冊

修訂本

國立編譯館編

第一講

地方自治制度

第一課

地方自治的意義

甚麼叫做

地方自治

的事務」。

地方自治

的功用

地方自治的功用，可分爲下列四點：

一、地方自治爲建國的基礎 建國像建屋一樣，我們建屋，必須注

重下層，先自地面築起；且不僅在地面，還必須於地面之下深植基礎，然後雖造崇樓數十層，也很堅固。地方自治就是建國的基層工作，如果全國各縣市的地方自治辦理得好，則一切建國工作，也就不成多大問題（注一）。

二、地方自治爲實現真正民權的惟一途徑 所謂民權，就是人民有管理政事的力量。

但要人民真正有管理政事的力量，至少須具備兩個條件：第一、人民有政治的興趣；第二、人民有政治的知識。怎樣才能使人民有政治的興趣和政治的知識呢？祇有從地方自治著手。因為地方自治事業都是與人民有切身的利害關係，人民不能不深切注意，不能不參加工作。由深切的注意，自然慢慢的發生政治興趣；由參加自治工作的經驗，自然一步一步的學得政治知識。所以 蔣委員長 說：「總理關於建國程序與實行地方自治的遺訓，實為萬古不易之精義，亦為實現民權之惟一途徑」（注二）。

三、地方自治為恢復我民族固有自治力的良好方法。「中國古代，無論地方和個人的自治力本來是很發達的，人民守望相助的習慣很普遍，地方自治的組織規律很嚴明，對於個人的自治工夫，尤為注重。我們必須把我們的自治力恢復起來，才能夠實現民權的平等」（注三）。而恢復民族自治力的方法，最好從推行地方自治著手。因中國地方自治制度，一本舊礎石而加以新法，自能發揮數千年的美性」（注四）。我們如果認真的推行地方自治，則民族的自治力，自然可以慢慢的恢復起來。

四、地方自治為完成管教養衛四大建國的基本要務。管是管理，目的在使人無棄才，

地無曠土，事無廢弛，物無浪費；教是教訓，目的在使人民明禮義，知廉恥，負責任，守紀律；養是養育，目的在培養人民食、衣、住、行四項基本生活的能力；衛是保衛，目的在使人民能增進健康，抵抗疾病，維持治安，鞏固國防（注五）。管、教、養、衛是建國的基本要務，都可於地方自治中完成。因地方自治事業，無一不與管、教、養、衛有關，地方自治辦理得好，也就是完成了管、教、養、衛四大建國的基本要務。

中國地方自治的沿革與青年對於地方自治應有的態度

前面已說過，中國古代，人民守望相助的習慣很普遍，地方自治的組織規律很嚴明。祇可惜後來因政府的不注意，人民組織日趨散漫，以前的自治習慣和組織規律遂未能繼續發揚光大，形成一種完善的制度。於是地方上的政治，祇有「官治」或「紳治」（注六），看不見「自治」。就是清末至國民政府成立以前的一段時期，雖曾籌辦過地方自治，也因種種關係，不過頒布了一些法令規章，挂起了一塊自治招牌，並沒有實際的成績。

直至國民政府奠都南京，根據國父遺教，厲行地方自治；又經過南昌行營的倡導，各省地方自治成績始有相當的進展。不幸近年來內憂外患，紛至疊起，以致地方自治工作，不

能達到預期的效果。

抗戰發生後，中央對於地方自治，仍然非常重視。故在抗戰建國綱領中既有「加速完成地方自治條件」的規定（注七）；復於民國二十八年九月公布縣各級組織綱要，以爲實現地方自治的準繩。現在各省地方自治工作都在根據中央的政令積極開展，所望全國有志建國的青年，「認識鄉社自治員和保甲長爲社會建設基層的職位；勿流連於都市，勿眩惑於虛榮；以簡單樸素的生活，任建國的基層工作，則在個人可建立平生一切事業的基礎，而在國家則軍事、教育、經濟各項的建設，乃有確實的保障」（注八）。

注釋

注一 見 國父自治制度爲建設之礎石。

注二 見 蔣委員長十九年國慶紀念告全國同胞書。

注三 見 蔣委員長建國運動（總裁言論卷六）。

注四 同注一。

注五 參閱李宗黃地方自治之理論與實際第二章第三節。

注六 「官治」就是把地方上的事務交官吏管理；「紳治」就是地方上的紳士受官廳的委託，或自己勾結官

廳來管理地方上的事務。

注七

見抗戰建國綱領第十三條。

注八

見中國之命運第五章第二節。

作業

一 甚麼叫做地方自治？

二 地方自治的功用有幾？

三 國民政府奠都南京後，中央對於地方自治工作的進行是怎樣？

四 青年對於地方自治應該採取怎樣的態度？

五 舉行論文或演講比賽，以「怎樣推行地方自治」為題。

參考書

一 總理地方自治遺教（行政院縣政計畫委員會編印）

二 總裁地方自治言論（行政院縣政計畫委員會編印）

三 李宗黃：地方自治之理論與實際（行政院縣政計畫委員會印行）

四 雷殷：地方自治（中央訓練委員會印行）

一 地方自治的意義

第二課 地方自治的組織(一)

縣爲地方

自治單位

要完成地方自治的組織，先須確定地方自治的單位。中國各省的面積都很大，而鄉（鎮）或區的面積又比較過於狹小，縣則居於兩者的中間，以縣爲地方自治單位，最爲適當。故建國大綱地方自治開始實行法和縣各級組織綱要中都規定以「縣爲地方自治單位」。

縣的區域

和等級

縣的區域，概依其現有的區域。縣的等級，應由省府按各縣的人口、面積、經濟、文化交通等狀況，分爲三等至六等；但有特殊情形，如毗連國界、地臨海濱、孤懸海外、居民複雜和在國防上特殊重要時，得由省府依照實際需要，酌予提高等級。

縣政府的組織和職權

縣政府設縣長一人，綜理全縣事務，並指揮監督所屬機關及職員。縣長以下設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會等科，並得設秘書室和

會計室。其不設警察局的縣，可於縣政府內增設警佐室。科室設立的多寡和它的職掌分配

由各省政府依照縣的等級和實際的需要擬定，報內政部備案。縣政府的職權：一、受省政府的監督辦理全縣自治事項；二、受省政府的指揮執行中央和省委辦事項。

縣參議會
的組織和
職權

縣參議會爲全縣人民代表機關，由鄉（鎮）民代表會和職業團體各選舉縣參議員組織之。縣參議會的職權：一、議決完成地方自治各

事項；二、議決縣預算、審核縣決算事項；三、議決縣單行規章事項；四、議決縣稅、縣公債及其他增加縣庫負擔事項；五、議決縣有財產的經營和處分事項；六、議決縣長交議事項；七、建議縣政興革事項；八、聽取縣政府施政報告和向縣政府提出詢問事項；九、接受人民請願事項；十、其他法律賦與的職權。

縣以下的
各級自治
組織

縣以下爲鄉（鎮），鄉（鎮）內的編制爲保甲。惟縣的面積過大或有特殊情形者，得分區設署，以爲縣政府的輔助機關。茲將區、鄉（鎮）、保甲

的組織分述如下：

一、區（一）區的畫分，以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）爲原則。（二）區設區署，置區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項。（三）區署所在地，得設警察所，

受區長的指揮，執行地方警察任務。(四)區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著的人士擔任委員，爲區內鄉村建設研究、設計、協助、建議的機關。

二、鄉(鎮) (一)鄉(鎮)的畫分，以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保。(二)鄉(鎮)設鄉(鎮)公所，置鄉(鎮)長一人，副鄉(鎮)長一人至二人，由鄉(鎮)民代表會就公民中具有法定資格(注一)者選舉之。(三)鄉(鎮)公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，由副鄉(鎮)長和鄉(鎮)中心學校教員分別擔任；但經濟不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。(四)鄉(鎮)長和鄉(鎮)國民兵隊長暫以一人兼任之，惟鄉(鎮)中心學校校長必須專任(注二)。(五)鄉(鎮)民代表會爲本鄉(鎮)最高權力機關(注三)，由本鄉(鎮)的保民大會各選二人組織之。

三、保 (一)保的編制，以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲。(二)保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會就公民中具有法定資格(注四)者選舉之。(三)保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化等事務，由副保長和國民學校教員分別擔任；但經濟不充裕的區域，得僅設幹事一人。(四)保長和保國民兵隊長暫以一人兼任。

之。惟保國民學校校長必須專任（注五）。（五）保民大會爲本保最高權力機關（注六），由本保每戶推出一人組織之。

四、甲（一）甲的編制，以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶。（二）甲置甲長一人，由戶長會議選舉之。（三）甲設戶長會議，爲本甲最高權力機關（注七），由本甲各戶的戶長組織之。

注釋

注一 見縣各級組織綱要第三十一條。

注二 查縣各級組織綱要三十四條和四十九條本規定鄉（鎮）中心學校和保國民學校的校長得由鄉（鎮）長和保長兼任。但試行以來，由於職責不專，及原任鄉（鎮）長、保長未能適合校長資格，害多利少。經中國國民黨九中全會決議鄉（鎮）中心學校和保國民學校的校長務須專任，以免影響基本教育的發展，必要時或以其分別兼任副鄉（鎮）長或副保長，以符政教合一的精神——見中央周刊四卷二十二期陳立夫九中全會對於教育的指示一文。

注三 可參閱鄉（鎮）組織暫行條例第八條。

注四 見縣各級組織綱要第四十七條。

注五 同注二。

注六 可參閱鄉(鎮)組織暫行條例第四十一條。

注七 可參閱鄉(鎮)組織暫行條例第六十四條。

作業

一 爲甚麼我國要以縣爲地方自治單位？

二 縣分幾等？怎樣分等？

三 爲甚麼要設縣參議會？縣參議員怎樣產生？

四 設立區署的作用是什麼？

五 爲甚麼鄉(鎮)中心學校校長和保國民學校校長必須專任？

參考書

一 建國大綱

二 縣各級組織綱要

三 各省釐定縣等辦法

四 縣參議會組織暫行條例

五 鄉鎮組織暫行條例

第三課 地方自治的組織(三)

市的種類

市分兩種：一是院轄市，一是省轄市。院轄市受行政院的指揮監督，其設立須有下列情形之一者：一、首都；二、人口在百萬以上者；三、在政治、經濟、文化上有特殊情形者。省轄市受省政府的指揮監督，其設立須有下列情形之一者：一、省會；二、人口在二十萬以上者；三、在政治、經濟、文化上地位重要，其人口在十萬以上者。

總計全國在民國三十四年年底以前經中央核准備案的院轄市，有南京、重慶、上海、北平、天津、青島、大連、哈爾濱等八市；省轄市有連雲、杭州、長沙、衡陽、南昌、漢口、武昌、成都、自貢、貴陽、桂林、昆明、廣州、韶關、福州、汕頭、廈門、濟南、西安、包頭、陝北、蘭州、長春、瀋陽等二十四市。

市的組織和職權

（注一）市政府設市長一人，綜理全市事務，並指揮監督所屬機關及職員。市長以下，設局或科，掌理關於民政、財政、教育、建設、警察、衛生等事項。

（注二）設局或設科，由行政院依其事務的繁簡而定之。市政府的職權：一、辦理市自治事項。

市參議會和市臨時參議會

市參議會為全市人民代表機關，由區民代表會和職業團體選舉市參議員組織之。市參議會的職權，與縣參議會的職權大致相同（注二）。

又各院轄市在市參議會未成立以前，爲集思廣益促進市政興革起見，得設市臨時參議會。市臨時參議會參議員定額爲二十五名，由市政府和市黨部聯席會議就本市住民中或市區內文化團體或經濟團體人員中具有法定資格者（注三），提出加倍候選人，由市政府呈送行政院轉呈國防最高委員會決定。同時國防最高委員會也可於市政府所呈送參議員候選人名單以外，選定若干參議員，但仍需具有法定資格（注四），且其名額不得超過市參議員總額十分之一。市臨時參議會的職權：一、決議市政府所提出的重要施政方針，二、向市政府提出對於市政興革的建議案，三、聽取市政府施政報告，四、向市政府提出詢問。市臨時參議會置議長、副議長各一人，主持開會，由行政院就參議員中遴選，提請國防最高委員會決定。市臨時參議會在休會期間，設置駐會委員會，由參議員互選五人組織之。其任務以聽取市政府各種報告和決議案的實施爲限。

市以下的
各級自治
組織

市以下爲區，區內的編制爲保甲。十戶至三十戶爲甲，十甲至三十甲爲保，十保至二十保爲區。區設區民代表大會，保設保民大會，甲設戶長會議，爲區、保、甲的最高權力機關。區長、副區長、保長、副保長、甲長，分別由各區代表大會、保

民大會戶長會議選舉之。但在區民代表會未成立的地方，區長、副區長由市政府委任；在保民大會未成立的地方，保長、副保長由區公所選定加倍人數，呈請市政府委任。

注釋

注一 現在各市政府設社會、警察、財政、工務、教育等局或科，乃係依據舊市組織法辦理。

注二 見國民政府三十四年一月三十日公布之市參議會組織條例。

注三 見市臨時參議會組織條例第二條。

注四 此處所說的法定資格，就是要具有市臨時參議會組織條例第二條所規定的資格。

作業

一 市分幾種？

二 市政府的職權和組織怎樣？

三 爲甚麼院轄市要設置市臨時參議會？市臨時參議會的職權是甚麼？

四 市以下各級自治組織是怎樣的？

五 訪問區長或鄉（鎮）長，探詢其現時推行地方自治最易遭遇的困難，並研究解決的方法。

參考書

一 修正市組織法（三十二年五月十九日國民政府公布）

三 地方自治的組織（二）

二 市參議會組織條例

三 市臨時參議會組織條例

第二講 公民與政治

第四課 國民的權利和義務（一）

權利義務
的意義

權利是一種物質的或精神的利益，用以滿足人類的欲望或適應生活的要求；義務是將一個人的財力、體力或智力，一次或多次，一部或全部，無償的獻給另一人或多數人的行動。權利是享受，義務是貢獻；二者的分別大概是如此。

國民的
權利

依據民國二十年國民政府公布實施的中華民國訓政時期約法和民國二十五年公布的中華民國憲法草案，國民的權利可分為下列

四種：

一、自由權 國家對於國民，應予以享受自由的權利，並切實保護其自由。自由權包括

下列八項：

(一)身體的自由 人民的身體，非依法律不得逮捕、拘禁、審問或處罰。

(二)居住的自由 人民的居住處所，非依法律不得侵入、搜索或封鎖。

(三)遷移的自由 人民的遷移，非依法律不得限制。

(四)言論著作和出版的自由 人民發表言論和刊行著作，非依法律不得限制。

(五)祕密通信的自由 人民向對方的人以電報、電話和書信等方法祕密通信，非

依法律不得限制。

(六)信仰宗教的自由 人民無論信仰那一種宗教，非依法律不得限制。

(七)集會結社的自由 人民集會結社，非依法律不得限制。

(八)財產的自由 人民的財產，非依法律不得徵用、徵收、查封或沒收。

二、平等權 平等與自由有密切的關係，有了真正的平等，然後才有真正的自由，故平等權和自由權有同樣的重要。平等權包括下列兩項：

(一)法律的平等 凡中華民國的人民，無男女、種族、宗教、階級的區別，在法律上一

律平等。