

內務部編定

地方自治講義

泰東圖書局印行

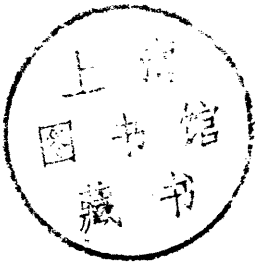


上海图书馆藏书



A541 212 0025 5232B

現行地方自治法令講義



~~1620493~~

# 現行地方自治法令講義目錄

## 第一章 中國自治制度之沿革大要

### 第一節 緒論

### 第二節 清季之自治制度

### 第三節 自民國成立以迄現今之自治狀況

## 第二章 縣自治團體

### 第一節 縣之性質

### 第二節 縣之區域及住民

### 第三節 縣自治團體之自治事務

### 第四節 縣自治團體之公約及規則

### 第五節 縣自治團體之機關

現行地方自治法令講義 目錄

第六節 縣自治團體之財致

第七節 縣自治團體之監督

第八節 縣自治法之施行

附縣自治法細則

附市自治制施行細則

# 現行地方自治法令講義

## 第一章 中國自治制度之沿革之大要

### 第一節 緒論

自治之意義及自治制度之必要之理由。已詳於各國地方自治綱要中。茲不贅述。要而言之。地方行政之原則。可大別之爲二。其一爲國家之直接行政。通常稱爲官治之行政。即國家直接以其一己之機關。膺執行之職責者也。其二乃國家承認自治團體之成立存在。使之執行行政事務之一部分。所稱自治行政者。即此之謂。國家之行政。必此二種方法並行不悖。始能推行盡利。達國家之目的耳。

國家之爲國家。非全爲無組織之個人之集合也。組織國家者。不徒爲單純之個人。而實爲複雜之數多之共同團體。何則。人類不能孤立而生存。必欲組成社會。此社會之組織。實人類之天性使然。人類惟順應乎其社交之天性。組織數多之共同團體。國家特此等共同團體之一

種耳。國家以外或因地方的利害休戚之共同。或因經濟上社會上精神上之目的之一致。而組織之較小之公共團體。其數甚多。不遑枚舉。故國家之構成。乃由此等無數之小共同團體而集合之者也。

上述之小共同團體中。有各個人因欲達其私之目的。而互相結合者。當此之際。該共同團體之目的。是否能達於國家之公共之目的。初無關涉。固不待言。然各種共同團體中有其目的。不僅關係於各個人之私之利害。而並涉及於國家之公共之利害者。此際該公共團體之能達其目的。即所以達國家之目的也。國家之公共之利害。有合國家之全局而言之者。有祇限於國家內之一部分之共同團體者。國家之欲達其目的也。若不問其爲全部爲一部。必一一依其一己之機關自行處理。有未可謂得策者矣。其利害之所及。若祇以一部分爲範圍。與其由國家自行設施。不若使各該共同團體。依其一己之意思獨立而自行措置。力有所未逮者。則由國家補助之。其與國家之利害相反者。則制止之。轉適合於國家之目的。官治行政與自治行政之區別。亦即於是而發生耳。各種共同團體中以國家之公共之目的爲其一己存在。

之目的者，稱爲公團體。又曰公法人。公團體於國家之監督下，所設施之事務，卽自治行政也。我國之有自治，非出於近時之創設也。伊古以來，雖無自治之名稱，實寓有自治之精意。如周禮之黨、正、州、長、族、師、閭、胥，逮至兩漢，嗇夫、鄉老，尙沿其制。卽歷代之保甲、鄉約，亦相因勿替。卽在有清，各地方之救火會、善堂、積穀、保甲、諸端，何莫非使各地方之人民，各就其區域內而謀公共之利益乎。特事實上雖亦係以自治輔官治之不足，而法律上則未嘗認此等共同團體爲獨立之人格。坐是而事務之權限，每多混淆。財產之所屬，亦有不明瞭者。衡諸各國現今之自治制度，其性質雖有所不同，然實與十八世紀以前之英國自治思想，適相吻合。至國家以設立近世市自治制度爲目的，顯然著爲典章者，自清季豫備立憲時代始。以下撮要述之。

## 第二節 清季之自治制度

清季之自治制度，分爲兩級。曰城鎮鄉，是爲初級自治團體。曰府廳州縣，是爲上級自治團體。城鎮鄉地方自治章程，於光緒三十四年奏准頒行。府廳州縣地方自治章程，至宣統元年十二月始告成立。又以京師爲首善之區，四方輻輳，人口殷繁，所有地方區域，官署階級，既與各



省不同。關於自治選舉等事，亦不能無異。另訂地方自治章程，亦於宣統元年頒布。其性質殆有類於各國之市制也。

第一款 城鎮鄉自治制度

第一 自治之區域

一 城 府廳州縣治城廂地方爲城。

二 鎮 府廳州縣治城廂以外之市鎮村莊屯集等。各地方人口滿五萬以上者爲鎮。

三 鄉 人口不滿五萬之市鎮村莊屯集等。皆爲鄉。

城鎮鄉之區域。各以本地地方固有之境界爲準。若境界不明。或必須另行析併者。由該管地方行政官分割。申請地方行政最高長官核定。至此等區域。他日有應行變更。或爭議時。則由各該城鎮鄉議事會具案。呈由府廳州縣議事會議決。鎮之人口。減少不足四萬五千。或鄉之人口。增多達於五萬五千時。得由鎮之董事會。或鄉董呈由地方行政長官申請地方最高行政長官核准。分別改爲鄉鎮。

第二 自治之事務 城鎮鄉自治事務之範圍。列舉如左。

一 關於教育事務 中小學、蒙養院、教育會、勸學所、宜講所、圖書館、閱報社及其他關於本城鎮鄉教育事項。

二 關於衛生事務 清潔道路、掃除污穢、施醫藥局、醫院、醫學校、公園、戒烟會及其他關於本城鎮鄉衛生事項。

三 關於道路及土木工程事務 改正道路、修繕道路、建築橋梁、疏通溝渠、設置公用房屋、路燈及其他關於本城鎮鄉道路工程事項。

四 關於實業事務 改良種植、牧畜、及漁業、工藝廠、工業學校、勸工廠、改良工藝、整理商業、開設農事場、防護青苗、籌辦水利、整理田地及其他關於本城鎮鄉農工商務事項。

五 關於慈善事務 救貧事業、恤嫠、育嬰、施衣、施粥、義倉、積穀、貧民工藝、救生局、救火會、義棺、義塚、保存古蹟及其他關於本城鎮鄉慈善事項。

六 關於公共營業事務 電車、電燈、電話、自來水及其他關於本城鎮鄉公共營業事項。

七 關於舊有事業之繼續事務。因本地方習慣。向歸紳董經辦。素無弊端之各事。

上述各種事務。均爲城鎮鄉之自治事務。但其性質有專屬於國家行政者。則不在此限耳。

第三 城鎮鄉自治團體之立法權。城鎮鄉地方就自治事宜。得公定自治規約。但不得與治章程及其他法令相抵觸。自治規約。並得設定罰則。其罰則之制限如左。

一 罰金 最多之額。不得逾十元。

二 選民權之停止。最長之期不得逾五年。

第四 自治之機關 自治機關之種類如左

一 議決機關。城鎮鄉均設議事會。爲議決機關。

二 執行機關。城鎮之執行機關爲董事會。係合議制。鄉之執行機關爲鄉董。係單獨制。

以下就各機關之組織。及權限之大要而略述之。

甲 城鎮鄉之議事會

一 議事會之組織

(1) 城鎮議事會議員。以二十人爲定額。但人口滿五萬五千以上者。得增加一人。自此以上。人口每增加五千人。得增議員一人。至多以六十人爲限。

(2) 鄉議事會議員。以人口之多寡定之。最多者爲十八人。(人口滿四萬以上之鄉)最少者爲六人。(人口不滿二千五百人之鄉)

議員之選舉。爲制限等級選舉。略述如左。

(1) 居住於城鎮鄉內現有住所或廝所者爲居民。居民中具備左列資格者爲選民。得選舉或被選舉爲自治職員。

a 凡本國國籍年滿二十五歲以上之男子。

b 繼續居住本城鎮鄉滿三年以上者。

d 年納正稅(指國稅而言)或本地方公益捐二元以上者。但有例外。凡二

子，居民內有素行公正衆望允孚者。雖不備 b c 兩種資格。亦得依議事會之議決。作爲選民。

丑，若有納正稅或公益捐較本地選民內納捐最多之人所納尤多。雖年未滿二十五歲之女子。居住滿三年者。亦得作為選民。

以上所述積極之資格也。尚有消極之限制焉。

a 不得為選民者。謂有左列情事之人。

子，品行悖謬、營私武斷、確有實據者。

丑，曾處監禁以上之刑者。

寅，營業不正者。（其範圍以自治規約定之）

卯，失財產上之信用、被人控實、尙未清結者。

辰，吸食鴉片者。

巳，有心疾者。

午，不識文字者。

b 停止選民權之行使者。

子，現充本地方之官吏及巡警。

丑，現允軍人者。

寅，現爲僧道及其他宗教師者。

此外在校肄業之學生。尙有不得被選爲自治職員之制限。第選舉權則可行使耳。

(2) 選舉人分爲兩級。就選舉人內擇其年納正稅或公益捐較多者若干名。計其所納之額足當選舉人全數所納總額之半爲甲級。其餘選舉人爲乙級。兩級選舉人分別各選舉議員半數。其被選舉人不必限定與選舉人同級。若議員全數不能平分者。先按兩級各分半數。其所餘單數。由甲級選舉之。至甲級選舉人數少於該級應出議員額數時。除各選舉人各舉一名外。其餘額歸入乙級選舉之。

## 二 議事會之職權。

(1) 左列各事件應經議事會之議決。

8 本城鎮鄉自治範圍內應行興革整理事宜。

b 本城鎮鄉自治規約、自治經費之歲出入預算、及預算正額外預備之支出、並歲入之決算。

c 自治經費之籌集及處理方法。

d 本城鎮鄉選舉上之爭議。

e 自治職員之懲戒。

f 關涉城鎮鄉全體訴訟及和解之事。

(2) 城鎮董事會職員、或鄉董鄉佐之選舉。

(3) 董事會或鄉董執行事務之監察、其執行方法如視爲踰越權限、或違背律例章程、或妨碍公益者、得聲明緣由、停止其選行。

(4) 答覆地方官之諮詢、並陳述意見。

## 乙 城鎮鄉之執行機關

一 城鎮董事會 城鎮董事會以總董一人、董事一人至三人、名譽董事四人至十二人、

組織之均由議事會於選民中選舉之。但總董須選出二人，由地方最高行政長官選擇任用。董事於選出後，須經該管地方行政長官核准耳。其職權如左。

- (I) 議事會議員之選舉及其議事之準備。
- (2) 議事會議決事務之執行。
- (3) 依法令或地方官署委任事務之執行。
- (4) 執行方法之議決。
- (5) 對於議事會議決之事件，視為越權違法或妨害公益者，得聲明緣由，交議事會覆議。

二 鄉董及鄉佐 各鄉設鄉董鄉佐各一人。由鄉議事會於選民中選出後，經地方長官核准。其職權與城鎮董事會略同。

第五 自治經費 城鎮鄉自治經費，以左列各款充之。

一 本地方公款公產 以向歸本地方紳董管理者充之。其向無此種公款公產，或其數



寡少不足用者。得由議事會指定本地方關係自治事宜之款項產業。呈請地方長官核准撥充。

二 本地方各項公益捐 公益捐可分爲二種。

(I) 附捐 於各種捐稅中附加若干。作爲公益捐者。

(2) 特捐 另定種類名目而徵收者。

三 依自治規約所定之罰金。

第六 自治之監督 城鎮鄉自治團體。由該管地方官監督。故該管地方官有解散城鎮鄉議事會、城鎮董事會及撤銷自治職員之權。但須呈請地方最高行政長官核准。解散或撤銷後。並須分別改選。城鎮鄉議事會須於解散後兩個月內召集。城鎮董事會或鄉董。須於解散或撤銷後十五日以內。重行成立或選定。

## 第二款 府廳州縣自治制度

第一 自治之區域 府廳州縣自治區域。以各該府廳州縣行政區域爲準。其範圍如左。

- 一 府之直轄地方。
- 二 直隸廳。或直隸州。
- 三 廳。或州。
- 四 縣。

府廳州縣行政區域有更改時。自治區域一併更改。

第二 自治之事務 府廳州縣自治事宜如左。

一 地方公益事務。關於府廳州縣全體。或為城鎮鄉所不能担任者。

二 國家行政。或地方行政事務。以法律或命令委任自治機關辦理者。

第三 自治之機關 府廳州縣之自治機關為議事會、參事會、及府廳州縣長官、議事會及參事會為議決機關。府廳州縣長官為執行機關。此係模倣德日等國之制度。以國家之行政長官兼充地方自治團體之機關者也。

甲 議事會之組織及權限。

一 議事會之組織 府廳州縣議事會議員之人數。以所屬地方人口之總數爲標準。總數二十萬以下者、二十人。自此以上。每人口增加二萬。得增設議員一名。至多以六十人爲限。以此議員總額依各城鎮鄉之人口之多寡爲標準。分配於各城鎮鄉。卽以城鎮鄉爲選舉區。

選舉人之資格。以府廳道縣所屬城鎮鄉之選民爲限。但各城鎮鄉之選民中。現充本道縣官吏及巡警者。不得行使選舉權。被選舉資格與選舉資格同。惟選民現充小學教員者。不得被選耳。

二 議事會之權限 議事會之職權大要如左。

- (1) 本府廳州縣自治經費、歲出歲入、豫算、決算之議決。
- (2) 自治經費之籌集、及處理方法之議決。
- (3) 城鎮鄉議事會應議決而不能議決之事件之議決。
- (4) 其他依據法令屬於議事會權限內之事件之議決。

- (5) 答覆官署之諮詢，並陳述關於地方公益事宜之意見。議事會應行議決事件，得委託參事會代為議決。

## 乙 參事會之組織及權限。

一 參事會之組織 參事會由議事會於議員中互選，其人數以該議事會議員總額十分之二為額。會長以該府廳州縣長官充之。

二 參事會之權限 參事會亦係議決機關，其職權如左。

- (1) 議決議事會議決事件之執行方法，及其次第。
- (2) 議決議事會委託代議之事件。
- (3) 議決府廳州縣長官交會代議事會議決之事件。
- (4) 審查府廳州縣長官提交議事會之議案。
- (5) 議決本府廳州縣全體訴訟及其和解事件。
- (6) 公斷和解城鎮鄉自治之權限爭議事件。

(7) 其他依據法令屬於參事會權限內之事件。

丙 府廳州縣長官 府廳州縣長官。爲府廳州縣自治團體之執行機關。其職權如左。

一 代表府廳州縣。

二 執行議事會或參事會議決之事件。

三 提交議案於議事會或參事會。

四 其他依據法令屬於其權限之事件之執行。

五 遇有議事會不赴召集、或不能成立、或有緊急事件不及召集時。得以應由議事會議決之事件、交參事會代議。

府廳州縣長官。得置自治委員若干人。爲其補助機關。執行自治事宜。自治委員得由該長官選任。

第四 自治之經費 府廳州縣自治經費。以左列各款收入充之。

一 府廳州縣公款公產 以向歸府廳州縣全體公有。不分屬於城鎮鄉者爲限。

## 二 廳府州縣地方稅

三 公費及使用費 府廳州縣於依據法令應行辦理之事。有關係個人利益者。得向該

關係人徵收公費。其使用府廳州縣公共營造物。或其他公產者。得向之徵收使用費。

## 四 府廳州縣公債 公債分長期短期二種。

(1) 長期公債 府廳州縣因謀該府廳州縣永遠利益。或救濟災變。或償還負債。經議

事會之議決。得募集公債。但須由府廳州縣長官。呈請地方最高行政長官核准。並

分報民政度支各部存案。

(2) 短期公債 府廳州縣爲籌備預算內之支出。以一會計年度爲限。得募集短期公

債。但須經議事會議決。並呈報地方最高行政長官存案。

第五 自治之監督 府廳州縣自治。由本省督撫監督之。仍受成於民政部。其關係各部所

管事務。並受成於各部。

監督權之行使。其最重要者爲左之數端。

一 事務之檢閱 監督官署得令府廳州縣報告辦事情形。並得隨時調閱文件。檢查會計。

二 預算之減削 監督官署認府廳州縣之預算爲不適當時得減削之。

三 議事會之解散 但須諮請民政部行之。解散後並須於三個月以內改選。重行召集。

### 第三款 京師地方自治制度

第一 自治之區域 京師地方自治區域。係合內外城及外郊而構成之。內外城地方。以巡警總廳所轄區域爲境界。其外郊地方。以京營所轄地方爲境界。

京師地方自治。分爲若干區。其分區之法。內外城以巡警區之境界爲準。外郊地方。則就京營地面分割之。

第二 自治事務及立法權 自治事務。爲關於本地方之教育、衛生、道路、工程、農工商事業、慈善、救卹、及公共營業事項。亦係採列舉主義。與城鎮鄉自治事務相同。關於自治事宜。亦得制定自治規約。

### 第三 自治之機關 京師地方自治機關如左。

一 區議事會。區董事會。

二 總議事會。總董事會。

#### 甲 區之自治機關

子，區議事會 內外城巡警各區。及京營各區。設區議事會。以十五名爲定額。各區人口。滿五萬五千時。得增設一名。自此以上。人口每增加五千人。得增設議員一人。至多以三十人爲限。由本區內選民選舉之。其選舉資格方法。與城鎮鄉議事會議員選舉相同。

區議事會之職權。爲議決本區內之自治事務。亦與城鎮鄉議事會之職權。大略相同。丑，區董事會。區董事會。以總董一人。董事一人至三人。名譽董事三人至六人組織之。由區議事會於本區選民中選舉。其職權爲執行本區內之自治事務。與城鎮鄉董事會之職權相同。



乙 總議事會及總董事會

子，總議事會 總議事會。以各區議事會議員總額十分之一。爲定額。由各區議事會於議員內互選兼充。

總議事會應行議決事件如左。

- 一 關涉京師地方全體自治範圍內。應行興革整理事宜。
- 二 各區通行之自治規約。
- 三 本會應需自治經費。歲出入預算及預算正額外預備費之支出。
- 四 本會自治經費歲出入決算報告。
- 五 本會自治經費籌集方法。及地方全體担任之公益捐。
- 六 本會自治經費之處理法。
- 七 本會選舉上之爭議。
- 八 自治職員辦事過失之懲戒。其懲戒細則以規約定之。

## 九 關涉本會全體之訴訟及其和解之事

總議事會有監察總董事會執行事務之權。遇有總董事會所定執行方法。視為越權違法。妨害公益者。並得聲明理由。停止其執行焉。

總議事會對於自治總監督。有答復諮詢。並陳述關於自治事宜之意見之權。

丑，總董事會 總董事會以總董一人。董事五人。名譽董事十二人。組織之。總董由總議事會於選民中選出三人。呈由自治總監督報由民政部奏請圈出一人。董事由總議事會於選民中選出。呈由自治總監督報由民政部任用。名譽董事。由總議會於選民中選任。

總董事會之職權。為執行總議事會議決之事件。並執行方法之議決。及依法令或自治總監督之委任事件之執行等事項。對於總議事會議決事件。視為違法越權。或妨害公益者。得聲明理由。交其覆議。

## 第四 自治之經費

京師地方自治經費。以左列各款充之。

一 本地之公款公產早以向歸本地方紳董管理者爲限。如向無此項公款公產。或其數寡少不足用時。得由議事會指定本地方關係自治事宜之款項產業。呈請各該自治監督核准撥充。

二 本地方公益捐分二種如下。

(1) 附捐。

(2) 特捐。

三 依自治規約所定而科之罰金。

第五 自治之監督。京師地方自治內外城各區。以各核區巡警長官爲監督。外郊地方自治各區之監督。由步軍統領派員充之。此外尚有總監督。內外城各區屬於巡警廳丞。外郊各區屬於步軍統領。均受成於民政部。其監督之方法。與關於城鎮鄉自治。及府聽州縣自治所述者相同。茲故不復贅焉。

清季之自治制度大略。如上所述。至現行之省議會暫行法。雖係沿襲諮議局之舊制。

實則諮議局本非地方自治之機關。即無以省行地方自治之意。觀於諮議局章程（光緒三十四年六月奏准）第一條。明定諮議局。爲各省採取輿論之地。以指陳通省利病。籌計地方治安爲宗旨。固已明瞭矣。即現定省議會暫行法。雖有省議會之名稱。亦仍非自治團體之機關也。關於此點。於第六章論述自治法令之參攷時。當更研究及之。

### 第三節 自民國成立以迄現今之自治狀況

前清末葉。自治法令頒行。次第籌設。雖粗具規模。然缺焉不備之處尙多。暨於民國之初。就前清舊制略有變更。各級自治繼續成立。至民國三年二月三日。大總統令。各省各級自治會停辦。由內務部另行釐訂自治之制度。命令發布後。於是自治之進行爲之停滯。曾交議議決公布。但不實在施行。迨三年十二月二十九日。始有地方自治試行條例之公布。茲撮其規定之大要於左。

第一 自治之區域 依地方自治試行條例。爲一級制度。可謂之區自治。其區域之劃分如

左。

一 一縣之自治區數。區從縣而劃分之一。一縣之自治區域。得設四區至六區。其二縣以上合併之縣。得增至八區。

二 自治區之種類。自治區以該行政區域管縣若干。除該行政區域戶口總額。爲一縣戶口之平均額。再折衷以六區。除一縣戶口之平均額。爲一區戶口之平均額。以此平均額爲標準。分區自治爲兩種。

甲 合議制自治區。區之人口。滿一區平均額以上者。爲合議制自治區。又分三級。

一 第一級合議制自治區。戶口多於平均額二倍以上者。

二 第二級合議制自治區。戶口多於平均額一倍以上者。

三 第三級合議制自治區。戶口較平均額多不及一倍者。

乙 單獨制自治區。區之戶口不滿一區之平均額者。但其財力能籌自治經費。等於他合

議制自治區者。亦得爲合議制自治區。

縣境內之偏僻村落戶口稀少財力薄弱者得緩設自治區但須有縣知事呈請該管長官核准。

## 第二 自治區之住民及選民

一 住民 凡住居於自治區內之男子不論本籍與否均爲住民。各國於地方團體之區域之住民大都無以男子爲限者。若住民之權利不外利用自治團體之公共營造物及其財產之直接供給公用者而其義務則爲分任自治團體之負擔。故各國雖對於外國人苟居住於其區域以內亦認其爲住民享有住民之權利而負擔其義務焉。

二 選民 有自治職員之選舉權及被選舉權者爲選民其資格如左。

- (1) 有本國國籍者。
- (2) 年滿二十五歲者。
- (3) 住居本自治區接續至三年以上者。但品學素爲地方所尊崇。或捐助募集鉅資辦理地方公益事宜。或年納直接國稅二十元以上。或有價值萬元以上之不動產者。

不必拘此條件。

(4) 年納直接國稅十元以上。或有不動產價值五千元以上者。但品學素優。或以鉅資辦理地方公益事宜者。不必拘此條件。

以上選民之積極資格也。此外尚有消極之限制如左。

(1) 不得為選民者。品行悖謬。營私武斷。確有實據者。曾處徒刑以上之刑。未復權者。營業不正者。失財產上之信用。被人控實尚未清結者。吸食鴉片者。有心疾者。不識文字者。此七者中苟有其一。雖備上述之要件亦不得為選民。

(2) 停止選舉權之行使者。現充本地方之官吏、軍人、巡警、學校肄業生、僧道及其他宗教師。因職務上之關係。雖係選民。然須停止其選舉權被選舉權。

### 第三 自治之機關

自治之機關、為自治職員。自治職員分兩種。

一 區董 二人

## 二 自治員 六人乃至十人

合議制自治區。須二種兼備。自治員之人數。一級十人。二級八人。三級六人。由本自治區選民公選。選出定額二倍。經縣知事遴選充任。區董由本自治區選民中選出三人。由縣知事委任之。其任期俱爲二年。但自治員每年改選半數。任滿後再被選者。得連任一次。連任期滿逾一年後。仍得再被選。

單獨制自治區。僅設區董一人。無自治員。

合議制自治區。由自治員組織自治會議。會議時以區董爲議長。通常會議。每年二次。以三月十月爲會議期。每次會議以二十日爲限。臨時會由縣知事因區董或自治員三分二以上之請求。臨時召集之。

## 第四 自治事宜。及自治機關之權限。

自治區之事務。採用概括主義。凡本區衛生。慈善。教育。交通。及農工商事項。不屬於國家之直接行政者。皆屬之。又依法律命令以國家行政事項委託者。亦得由自治區辦理。自治會



議爲議決機關。區董爲執行機關。其在單獨制自治區。則區董兼有執行及議決之權。依地方自治試行條例。應經自治會議決之事項如左。

一 各種自治事宜。

二 自治規約。

三 自治經費之籌集及財產之處理方法。

四 歲出入之預算、決算及預算外之支出。

五 關於本地方公共利害之訴訟及和解事項。

區董有提案之準備及執行自治會議所議決之一切事項之權限。但議決事項。須經縣知事核准後。方得執行。又區董認自治會議之議決爲違法越權。或不當時。得經縣知事之核准。提交覆議。區董所定執行方法。自治員認爲違法越權。或不當者。亦得經縣知事之核准。停止執行。縣知事並得逕行停止執行。或提交覆議。

第五 自治經費 自治經費爲左之二種。

甲 本地方原有之公款公產。以在自治範圍內。經縣知事認爲應歸地方自治管理。呈由該管長官核准者爲限。就中有爲私人所捐助。曾經捐定用途者。除其指定事項業經法令變更或廢止者外。不得移作他用。

乙 他處公益捐。指附加稅。及各項雜捐而言。

第六 自治之監督 自治行政之直接監督爲縣知事。間接監督爲地方最高行政長官。及內務部。至關於自治監督之不服。得以提起行政訴訟與否。地方自治試行條例既無明文。而行政訴訟法。又祇規定人民對於行政官署之處分之不服。自治團體乃公法人。是否可。以適用。不無疑義也。

以上地方自治試行條例之大要也。此條例頒布後。並未施行。暨乎民國五年七月以降。各省雖屢有恢復縣以下各級自治之議。迄未實施。近年以來。惟山西有模範村之設。京兆亦有模範自治之籌備。然要皆不過以地方單行章程行之而已。關於此點當於第六章論述自治法令之參攷時。加以研究。茲故不復贅焉。

民國五年以來。關於自治制度。政府與團體雖皆視爲重大之問題。屢有討論。卒未成立。至民國八年秋。始由國會制定縣自治法。於九月二日公布。雖尙未定施行日期。然現今關於自治之法令。固當以此爲重要也。

## 第二章 縣自治團體

### 第一節 縣之性質

縣者。國家之行政區域也。國家之行政官署。有就全國而有執行行政事務之權限者。是謂中央行政官署。有其權限之所及。僅以全國中之一區域爲範圍者。是謂地方行政官署。地方行政官署之職權之地域。即國家之行政區域之謂耳。國家之地方行政官署。有上級。中級。初級之階級。行政區域。亦與此相應。而有上級。中級。初級之殊。現行地方行政區域。上級爲省。中級爲道。縣其初級也。

縣自治團體。有自治權之法人也。其區域與國家之初級行政區同。（縣自治法第一條。縣自

治團體。以縣之國家行政區域爲其區域。其第二項云。縣之國家行政區域有變更時。縣自治區域隨同變更。法人可大別之爲公法人與私法人之二種。縣自治團體乃法人中之公法人也。公法人又隨其組織之不同。而有數種之區別。縣自治團體則公法人中之地方自治團體也。以下就此等諸種之觀念。而略說明之。

### 第一款 法人之觀念

縣自治團體。乃法人之一種也。法人云者。法律上之人之意也。法律上之人云者。權利義務之主體之謂也。非自然人而爲權利義務之主體者。通常稱之謂法人。此一般之見解也。

關於法人之本質。從來之學說。雖頗紛歧。然就其大體而概括之。要不外左之三說。

一 法人擬制說。創此說者爲撒比尼氏。依於此說則法人云者。因爲法律上之必要。

依於擬制或於範圍內。而與自然人同爲權利之主體也。學者又謂之爲假定說。此一說也。不獨於德國占其勢力。即英美及其他各國亦見其風行。雖至今日實在說。有可  
以推倒之勢。然尚有多數附和之者。如日本梅博士其一人也。擬制說。雖爲學者所服。

膺。然其中亦分數派。或有以法人爲思想上一個無形之主體。或以擬制而於人之集合。又財之集合認爲人格。或又謂法人乃依於擬制而視作有主體之自然人。此說亦稱之爲替人說。此可謂擬制說之一變態也。

二 法人否認說 此說謂法人之財產。爲無主之財產。或屬於自然人。絕對的不認法人之存在。然此說亦分數派。

甲 無主財產說 此說爲布林茲氏之所主張。其意以爲權利之本質爲意思。無意思能力。則無權利能力。無權利能力。則不得爲權利之主體。於所謂法人之場合。則無權利之主體。唯有指定用途之財產耳。然其說之謬誤。亦在以權利主體。限於自然人。與擬制說同。

乙 享益者主體說 此說爲伊海林古氏等之所唱道。依於其說。則法人之財產。不過屬於因此享受利益之個人。而與此說相似者。則有法國學者之共同財產說。然而此等之學說。甚反於關於法人之現行法制。故亦不足採也。

丙 管理者主體說 此說爲近時比戴魯氏等之所鼓吹。謂法人財產之真正主體。在於其

管理者。然就現行法制觀之。亦不足供其解釋也。

三 法人實在說 此說謂法人非出於法之擬制也。多數人類之團體。其一已有獨立存在之目的。即有思想能力者。乃顯著之事實。法者惟就此業已成就之事實而承認之。使之爲權利主體而已。固毫無假想之存在於其間也。前兩說。卽擬制說。與否認說。大抵出於羅馬法學者之主張。此實在說。則以淵源於德國固有法之思想者爲多。最初倡導於倍垂拉（德人）氏所著民權及法權論。至近時蓋魯愷氏更愷切闡明此旨。德意志國法論。自氏所著及其他之論說公表以來。舉世公法學者。私法學者。羅馬法學者。德意志法學者中之大多數。皆莫不贊同之。迄於今日。殆幾成爲一般之通說矣。蓋魯愷氏嘗以法人之名稱爲甚不得當。擬以團體人之名稱易之。謂若以法人二字解釋爲法律上之人之意。殊屬無所取義。何則。凡屬人格。不問其爲自然人爲法人。要皆由於法之承認。而始有其存在故也。又設以法人爲由法所作成之人。藉與自然人相區別。則又不免爲擬制說之謬論。蓋雖曰法人。亦決非法之創造物故也。所謂團

體人者。人類之團體。乃離乎其相團結之各團體之集合。而自成爲單一之全部。法律據此事實。而認其爲具有堪爲權利義務主體之能力之意耳。依此見解。團體人乃與一個人相同。有思维能力。並有行爲能力云。

蓋魯愷氏之說。可稱爲團體說。此外尙有與此說異其見地。而其結局則仍同出於一源者。啓泰羅馬氏之意思說是也。此說之要旨。謂權利之主體不外意思。故雖在自然人。亦非指其肉體之人類。謂爲權利主體。協實指其意思而言也。法人中之財團法人。以捐助行爲者所表示之意思爲其主體。社團法人。則以社員之總意爲本體云。

法人否認說之不當。爲現在學者所公認。固無論矣。即擬制說之採用者。亦居少數。蓋此說之誤謬。在於混同法律之觀念。與實在之事實爲一耳。不知人格之爲人格。乃純出於法律上之觀念。必依法律而始能存在。非存在於自然之事實也。就此點而言。自然人與法人之間。毫無異致。若以法人解釋之。爲法律上之人格者。則自然人亦法人耳。自然人雖爲自然之人類。然非自然而爲人格者也。人類之生存思想及活動。雖屬自然之事實。然其所以得爲人格者。乃

指其與他之人類之關係上。有可以爲權利義務主體之能力而言。此等關係。必先有法律而始得而承認之。故人類雖爲實在之事物。而人格則非實在之事物。而爲由法律所認定之結果。此際實在之人類。不過爲認定之基礎耳。

由此觀之。可知對於由多數人類集合而成之團體。而認其爲人格者。亦與此無異也。多數人類集合而營共同生活。合其全體而成爲有組織之團體者。乃人類生活現象上自然之事實也。此等團體。離乎人類各個人之生存。而自成爲獨立之一體者。亦自然之事實也。夫以各個人生存之事實爲基礎。概可認爲法律上之人格者乎。以自然人之人類爲人格者。既非擬制。則以團體爲人格者。詎獨出於擬制乎。自然之人類。既屬實在。則團體亦與此相同。而爲實在。不問其爲自然人爲團體。凡所謂實在者。要皆社會現象之一種。以此現象爲基礎。法律上之人格者之觀念。乃始發生耳。

既曰人格。必有得以主張自己利益之意思。無意思即無權利。無權利即無所謂人格矣。故以團體爲人格者。必先認團體爲有意思。夫謂團體爲有意思。驟聞之似若特奇。然進而攷察社



政之實際。當可恍然而知其故矣。凡團體莫不有一定之目的。既有目的。當然有**意思**。何則。苟無意思。即不能實行其目的故耳。此非獨法律上認爲人格者。爲有然也。即法律上不認爲人格之團體。苟有團體之存在。亦必有實行其目的之**意思**。例如政黨之發表其政黨者。政見有政黨之**意思**也。學會之發表學會之**意見**者。學會有學會之**意思**也。從心理上而言。惟人類爲有**意思**。故團體之**意思**。終不能不出於人類固已。然在社會生活之因團體全部之目的而爲之**意思**活動。非其**意思**所從出之各個人之**意思**。而團體全部之**意思**也。個人之發表此**意思**。亦非發表其一己之**意思**。而實發表其團體全部之**意思**也。此際之個人第爲團體全部之**意思**機關耳。

如此個人有**意思**之表現。團體亦有之。個人有獨立之生存。團體亦有之。則既可認個人爲人格者。亦自無不可認團體爲人格。何嘗出於法之擬制乎。

個人與團體之所以異者。在近世之法律上。凡自然人本其生存之事實。當然有法律上之人格。初不待法之特別認許也。若團體之人格。必依法之認許。而始得爲人格者。非因團體存在

之事實。而即同時獲有人格。故若學會若政黨。雖不失其爲團體。要不能視之爲人格者。當其未依法律認之爲人格者以前。則團體之事實雖已存在。非法律上之人格也。其意思機關。亦祇爲事實上之機關。而非法律上之機關。法人與自然人之區別。殆亦惟於此點見之耳。

### 第二款公法人之觀念及種類

法人分爲公法人與私法人之兩種。縣自治團體乃公法人之一種也。法人之所以爲法人者。在於其有自存之目的之一點。前既述之矣。法人之目的。隨法人之種類而不同。公法人與私法人之區別。其標準亦即在於是耳。

此所謂公法人者。乃以執行國家之公共事務爲目的。而成立存在之法人之謂。私法人者。以執行與國家之公共之事務無所關係之事務爲目的。而成立存在之法人之謂也。至何等事務。爲國家之公共之事務。何等事務。爲私之事務。則有非從事務之性質。遂能決定者矣。國家之目的。涉及國家全體。無所不至。其性質上。本不能以一定之範圍限之。從歷史上事實上而爲之攷察。特定之國家。於特定之時期。其目的。雖或有一定之限界。然此種限界。要亦由該國

家一己之任意而爲之設定。非由國家之性質。當然發生之限界也。蓋國家之爲國家。不論何事。無不可以之作爲國家之事務故耳。例如現今之國家。大都以維持一私人之生計。爲私之事務。而不認爲國家之事務固已。然在社會主義論者之理想上之國家。則各私人生計之維持。固亦未始非國家之事務也。又如宗教之傳播。現今世界各國中。不論何國。固未有以之作爲國家之公之事務者。然在古代之國家。則往往有以維持國教。執行祭祀。爲國家之重要事務者矣。職是之故。以特定之事務。而欲斷定。其是否國家之事務。一以各該國家當恃之國法之所定爲準。非能依事務之性質之如何而論定之也。

公法人以執行國家之公之事務。爲其存在成立之目的者也。事務之屬於法人之目的者。是否爲國家之事務。既不能僅依事務之性質而判別之。則何者爲公法人。何者爲私法人。不且無從解決乎。顧就大體而言。雖未易爲具體之論斷。要自非無抽象之準則也。此準則維何。亦維求之於支配其行動之法規之性質而已矣。

一 公法人之足以與私法人相區別者。其特徵在於其對於他之人格者之關係。得依公

法之規定而支配之也。公法者何。雖言人人殊。要而言之。規律統治團體之組織。及統治團體對於其對等人格者。及服從於其團體之人格者。因統治權之發動。而發生之關係之法。之謂。私法者。規律非統治權之發動之人格間之關係之法也。公法人乃統治團體之一種。其對於他之人格者。所發生之法律關係。自以原因於統治權之發動者爲多。則支配此等關係之法。亦當然有公法之性質耳。

二 公法人以其一己之名而執行國家之公共事務者也。以一己之名而執行國家之公共事務者。非獨公法人爲然也。私法人亦有時得而行之。例如鐵道公司之輸送軍隊。銀行之發行兌換券。其所執行之事務。要何莫非國家之事務乎。顧私法人之執行此等事務者。皆係基於特別之公法上之行爲。不論何時。仍可依同一之行爲。而免除其執行之義務。或剝奪其執行之權利。且縱令其除去此等公共事務。私法人固依然存在。毫無所妨耳。若公法人則異是。其成立存在之目的。專在於公共事務之執行。即其人格之基礎。亦不外乎此。一旦苟欲使公法人不得執行公之事務。則公法人即因是而消滅矣。

三 公法人所執行之事務。乃由國家事務之全體中分配而得之者也。一切公共事務。皆統一於國家。公法人時受國家之分配耳。所謂公法人之事務。即國家之事務。公法人之組織。乃國家行政組織之一部分者。蓋即指此而言。惟其然。故公法人對於國家之關係。與私法人之對於國家之關係。乃大有所不同。此特殊之關係。亦公法人與私法人相異之特徵也。試舉其要如左。

(1) 公法人之目的範圍內之事務。其實行與否。不能放任由於公法人之自由意思。若私法人。則有不必然者矣。公法人之事務。既係本來屬於國家之事務。則其目的之能達與否。當然與國家有重大之關係。此而放任由於公法人一己之意思。國家之目的。不且因公法人之懈怠。而致不能貫徹乎。是故國家一面以其事務分配之於公法人。而賦與以執行之權利。同時即使之負擔不得行之義務焉。前所稱公法人。得依其一己之意思執行其一己之事務云者。乃指處理其事務之方法而言耳。私法人以執行私之事務。為其成立存在之目的。其目的之能達與否。影響既不及於國家之公共利害。國家自無干涉之必要。國家

對於私法人之行動。雖非必毫無關係。然要惟於其執行事務之際。有違反法規或妨害公益時。始得以國家之權力鎮壓之妨止之。至其事務之執行與否。要非國家所能干與也。質言之。即私法人對於國家。不負必須執行其目的範圍內之事務之義務耳。

(2) 本於上述之理由。國家對於公法人之監督權之作用。與私法人乃大有差異也。如上所述。國家對於私法人之監督。惟於私法人之行動。有違法或妨害公益時行之。其事務之執行與否。一任私法人之自由意思。即其法人之設立或廢止。亦莫不放任其一己之意思也。至國家對於公法人。則不惟關於其事務之執行有強制之必要。即公法人之設立。亦有時出於國家之強制者。至公法人之廢止。或組織之變更。則不論原因之若何。要未有放任由於公法人一己之自由意思者矣。

公法人與私法人區別之特徵。雖有上述之三點。然其最重要者。尤在第一之特徵。即公法人對於他之人格者之關係。得依公法之規定而支配之一點。蓋公法人之要素。不外自治權之主體。所謂自治權者。即於自治之範圍內。有統治權之意耳。

公法人之觀念。大要如上所述。至公法人之種類。爲公共組合與地方團體之兩種。學者中雖尙有以營造物爲公法人之一種者。然此則隨各國法律之不同。有視爲法人。有不視爲法人者。未可一概而論也。

縣自治團體。乃地方團體之一種。吾人欲討論縣之性質。自不能不就地方團體之重要特質。而更加以說明耳。

地方團體。乃以住居於一定地域爲基礎。而非原因於特別關係之人之集合團體。以於一定地域內。執行公之事務。爲其存在之目的。而有承受統治權之法人也。茲就此定義分晰言之。

一 地方團體人之集合也。此乃團體共通要素。初不問其爲公團體。或私團體也。

二 地方團體集合之人。非原因於特別關係而集合。乃純以居住於一定地域之事實。爲其集合之基礎也。此即地方團體與公共組合之區別要點。凡屬於此集合體之人。稱爲地方團體之住民。

三 地方團體有一定地域之團體也。故又可稱爲地域團體。以與組合團體相區別。惟地方

團體之地域。通常雖必依國家之法律而定。然要不必與國家之行政區劃常相一致也。現今各國之地方自治制度。自治團體之區域。雖多有與國家之行政區域相同者。要亦出於實際上之便利耳。

四 地方團體以執行公之事務爲目的之法人也。就執行公之事務之點而言。又與國家之行政官署有別。蓋國家之行政官署。亦係執行公之事務。然必以國家之名行之。其所行使之權利。爲國家之權利。其所負擔之義務。爲國家之義務。故祇可謂爲國家之機關。而非獨立之人格。地方團體所執行之事務。雖屬國家之公共事務。然一旦既受國家之分配。即作爲其一己之事務。以一己之名義行之。此其所以爲法人而非機關也。

五 地方團體雖亦係統治權之主體。然其統治權。乃承受之統治權。而非固有之統治權也。此卽地方團體與國家不同之要點。前既言之矣。

## 第二節 縣之區域及住民

### 第一款 縣之區域



縣爲地方自治團體。前既言之矣。惟其爲地方團體。故必以一定地域爲其構成之要素。此項地域。即以縣之國家行政區域充之。（縣自治法第一條第一項。縣自治團體。以縣之國家行政區域爲其區域。）

現行各省所屬道區域表。於三年六月二日。熱河、綏遠、等特別區域。於三年七月六日。京北地方區域表。於三年十月四日。先後由大總統以教令公布。依此規定。縣之行政區域及其名稱。即由是而確定矣。此區域表雖公布於三年。然所有縣之名稱及其區域。大抵悉仍舊慣耳。國之行政區域之劃分。本無關於領土之得喪變更。故各國憲法。大都不設何等之規定。然亦有定爲明文。以行政區域之設定或變更。作爲立法事項者。約舉二三之例如左。

一 比利時 比利時國。分爲數州。州之分割設置。州內之分區。及州之疆界之變更。非依法律不得行之。此比利時憲法第一條至第三條之規定也。

二 智利 智利憲法第二十八條規定。建設新省或新州。定省州之分界。均須以法律行之。

三 意大利 意大利憲法第七十四條規定。州邑之設立及疆界。以法律定之。

四 荷蘭 省及邑得以法律分割併合。或新設省邑之境界。得以法律變更之。此其憲法第三條之規定也。

五 羅馬尼亞 羅馬尼亞憲法第四條規定。羅馬尼亞國土分爲數州。州分爲縣。縣分爲市。此項區劃。非依法律不得變更。

六 危地馬拉 危地馬拉憲法第九十四條規定。爲行政上之便利起見。全國之土地。得以法律分爲若干州。

七 海地 海地憲法第二條云。本共和國之領土。劃分爲省。每省分爲縣。每縣復分爲鎮。此等區域之多寡及界限。以法律定之。

八 聶徒拉斯 聶徒拉斯憲法第一百二十六條規定。爲行政上之便利起見。將領土分爲各州。其州之數及區域。以法律定之。

九 尼加拉瓜 尼加拉瓜憲法第一百十條規定。共和國之領土。得分爲若干州。以謀行政上之便利。州之數目及其界限。以法律定之。

以上不過略舉數例。此外關於行政區劃。憲法無明文者亦甚多。惟憲法雖無明文。通例亦必以法律定之。又有於憲法以外。他之法律中明定之者。如日本府縣制第一條規定。府縣之區域。依從來之區域。第三條云。府縣之區域。有變更必要時。須以法律定之。即其例也。

我國現行臨時約法第三條規定。『中華民國領土爲二十二行省。內外蒙古。西藏。青海』而已。至關於各行政區域之劃分。及其劃分應以何種形式設定。則別無明文。憲法草案第二條。雖有『中華民國國土。依其固有之疆域。國土及其區劃。非依法律不得變更之』規定。然此草案既尙未經議決成立。則固無何等之效力也。

如上所述。新憲法尙未成立。臨時約法係屬現行憲法。約法於各省之行政區劃之設置變更。既無限以法律。則以教令制定之區域表。自可有效而適用也。

縣自治之區域。既係國家之行政區域。即縣之爲縣。自以國家之行政區域爲重。非專爲自治而設定之區域。故與市鄉之自治區域。稍有不同。自治團體之組織。本須依據國家之法律。雖在市鄉之自治團體。固亦不得以國家之意思爲依歸。然市鄉之區域。大都專爲自治而設。

故關於其分合變更。要當使市鄉自治團體有參與之權能。至若縣自治團體之區域。則其變更也。一惟國家之行政區域是依歸耳。縣自治團體既無參與之餘地。且亦無因自治之關係而變更之也。（縣自治法第一條第二項。縣之國家行政區域有變更時。縣自治區域隨同變更。）所謂縣之國家行政區域之變更者。雖有多端。然綜其大要。不外左之二者。

一 縣之廢止分合 廢止原有之縣。而併入於他縣。或縣之新設。或以一縣而分爲數縣。或合併數縣而爲一縣等是也。

二 縣之境界變更 縣之境界之變更者。其程度雖不至若廢止分合之甚。然幅員及界線。或時有所更易。如分割甲縣之一部分人。增入於乙縣是也。

### 第二款 縣之住民

團體人除所謂財團法人外。必以住居於一定地域之人類。或一定多數之人類組織之。以住居於一定地域之人類組織國家。此際組織分子之人類之全體曰國民。就其各個人對於國家之關係而言曰人民。以住居於一定地域之人類組織地方自治團體。此際組織分子之人

類曰住民。

凡住居縣內者均爲縣住民。(縣自治法第二條第一項)縣住民乃縣自治團體之要素。此所謂住民者。祇須有住居之事實。初不限以何種資格。亦並無何種之消極限制。故不論其爲男子、爲女子、爲成年、爲未成年、爲外國人、(依縣自治法第三條之規定。選民之資格。以有本國籍之男子爲要件之一。)爲本國人。更不問其爲原籍、爲寄籍、或寄留者。均包含其中也。然則此所謂住居者。其範圍果若何。乃決定縣住民之重要問題。欲解釋住居之意義。當先明晰住居。與類似於住居之法律用語之區別。

一 住所 何謂住所。各國之法律規定。不必盡同。概而言之。要不外各人於一定之處所。爲永久之住居。或各人生活之本據之意。各國法律又有分別住所爲法定住所。與任意住所。(或稱事實上之住所)之兩種者矣。由前之說。對於未成年人。或妻。及有特別身分。或職業者。不問其意思之若何。法律上認爲有特別之住所者。如永久服務之軍人。以軍營之所在地。妻以其夫之住所。嫡出子以其父之住所。其他未成年人。及有特別情形之禁治產者。以法定代

理人之住所。爲其法律上之住所等是也。由後之說。依本人一己之自由意思。以一定之處所。爲永久之居住。或以一定之處所。爲生活之本據者是也。至學理上之定義。有以住所爲各人之生活。或業務之本據。所在之處所者。法國學者之說也。有以住所爲人之生活關係之中心點。或各人法律上之關係之中心點者。德國學者類多主張之。法國學者中。又有以住所爲人與處所之間所成立之法律關係者矣。依此定義。雖不免過於抽象。然係指各人設定生活本據之無形處所而言。而非指其有體之住宅而言。則固屬正當之見解耳。

住所之定義。學說上有上述之兩派。各國法律之規定。亦有此兩種之不同。因之而其結果。法律上之關係。亦大有所異矣。

(1) 以住所爲各人於一定之處所。設定之永久之住居者。以此規定住所。乃指各人之故鄉而言。蓋人苟無輕去其鄉之意思。則無論其繼續居住於其故鄉。或暫時停留於他方。一旦滯留之原因之事實消滅。必仍歸於其故鄉。故住所之爲住所。與營業上之住所。及其他職務上之住所不同也。

(2) 以住所爲各人生活之本據者。以此規定住所。則住所之爲住所。須依現在足以爲生活本據之事實而定之。

二 居所 居所者。各人事實上繼續居住之處所之謂。其與住所不同者。既不必有永久之居住之意思。亦不問其是否以之爲生活之本據也。就通常而言。居所雖大都與住所相一致。然亦不必其一致也。

三 現在地或現在所 現在所者。指各人現時滯留之處所而言。其繼續居住。抑僅暫時滯留。則非所計也。法國學者中。雖多有主張現在所與居所無所區別者。然居所之在居所。必以事實上有若干之期間。繼續居住爲要件。至現在所則或繼續居住之時期較長。或僅數日之勾留。均不失爲現在所。理論上似以認爲差異。較爲得當耳。

四 原籍與寄籍 我國之所謂籍貫者。寔有戶籍之性質。原籍乃指各人最初之祖先所設定之住居地而言。寄籍者。則離乎原籍地。於他之地方繼續居住。歷數而後經一定之程序而取得其籍貫之謂也。原籍與日本戶籍之所謂本籍者相類。寄籍則與彼之所謂寄留。相

似而定異。日本以外諸外國法上。與我國原藉相類似之制度。殆甚少也。

現行法上。關於住所尚無確定之規定。此所謂住居者。既不必以設定永久之住居爲條件。亦不問其是否生活之本據。其範圍寔較住所居所爲廣。除因偶然之事故。僅於至短之時期內。暫行滯留者外。凡於縣內有居住之事寔者。即爲縣之住民。又住居之爲住居。固應以本人之意思爲要件。本人之意思若何。即有無住居於其區域之意思。當以現在特定之區域。住宅。或寓所之事寔爲基礎。而推測之。故使有人焉。於縣之區域內。有一定住宅或寓所。縱寔際因特定之情事。或職務上之必要。而羈留於他之地方。仍認爲住居縣內。而不失爲縣之住民也。縣住民依本法及公約所定。得享受權利。並負擔義務（縣自治法第二條第二項）此所謂權利者。指縣民對縣自治團體之公權而言。所謂義務者。乃縣住民對於縣自治團體之公之義務也。蓋縣自治團體。乃公人之一種。公法人之特色。在於爲統治權之主體之一事。固已然。法人之爲法人。不外權利主體之意。既係權利主體。則其所享有之權利。自不僅以公法上之權利爲限。其所負擔之義務。亦不僅以公法上之義務爲限也。特公法上人之權利義務之最重要



者。在於公法上之權利義務而已。公法上之權利義務者。自公法人而言。乃本於統治權之權利與義務之謂。自各個人而言。則對於統治權之權利與義務也。

縣住民對於縣自治團體所享受之權利。及其所負擔之義務。依縣自治法及公約之所定。公約由縣自治團體制定。雖未能於縣自治團體未成立以前。所能斷定其內容。然其範圍。要以關於其住民之權利義務。及自治事務為限。自不能踰越乎自治之限度也。縣自治法關於此點。亦無詳細之規定。要而言之。縣住民之權利。不外左之三端。

- 一 積極之請求權。請求縣自治團體為特定之行爲。或金錢之給付之權利。
- 二 利用縣自治團體之營造物之權利。
- 三 參與縣自治團體之自治行政之權利。關於此點。當於論述縣自治團體之機關時。研究之。

縣住民之義務大要如左

- 一 負擔縣自治團體之經費。此種負擔又可分爲二種。

(1) 一般負擔 縣自治稅之完納是也。

(2) 特別負擔 使用費及規費之完納是也。

二 就縣自治團體之公職之義務。自治職員之選舉及被選舉。一面爲縣住民對於縣自治團體之權利。同時即爲其義務。關於選舉。縣自治法雖無強制之明文。然依第七條及第八條之規定。凡被選爲縣議會議員。或縣參事會參事者。除確有疾病不能常任職務者。或有他項職業不能常居境內者。或年滿六十歲以上而精力衰頹者。或連任至三次以上者。以及其他事由經縣議會允許者外。不得謝絕當選。或於任期內告退。否則得以縣議會之議決。於一年以上。三年以下。停止其縣議會之選解權及被選舉權。由是觀之。可知縣住民之就縣自治團體之公職。具有義務之性質矣。關於此點當於論述選舉制度時更詳言之。

### 第三節 縣自治團體之自治事務

縣自治團體乃公法人。(縣自治法第九條云。縣自治團體爲法人。)故其事務之性質。與國

家之事務相同。所異者惟國家事務之範圍。由國家一已自行決定。自治團體之事務之範圍。則自治團體一已初無決定之權能。必以國家之意思行之之一點而已。

國家之事務。通常分爲立法。司法。及行政之三種。立法者。制定法律之作用之謂。詳言之。即設定人類。關於共同生活之行爲之限界之作用也。司法者。以維持法規之秩序爲目的。而行使國權之作用。行政則非徒以維持法規之秩序爲目的。凡因國家及國民之利益。依法現之所定。或於法規之範圍內。所行之國家作用。皆屬之。此三種作用中。立法及司法。大抵皆統一於國家。而不以之屬於地方自治團體。地方自治團體之自治事務。要以行政範圍內之事項爲限耳。現行法之規定亦然。

國家之行政事務。通常分爲外務行政。軍務行政。法務行政。財務行政。及內務行政之五種。外務行政。乃因維持國家對放外國之關係而設。財政及軍政。所以維持國家之財力及軍備。至法務行政。不外司法作用之補助作用而已。除此諸種事務外。皆屬是內務行政之範圍。故內務行政者。指凡國民共同之安寧幸福爲目的。而爲之一切設施而言。其作用至爲廣汎。此諸

行政作用中、外政、軍政、法政、不論何國、莫不專屬於國家。其別入自治事務之範圍者。要祇限於內務行政之一部分耳。國家之財政。通常亦由國家一已行之。雖間有委任於自治團體或自治團體之機關者。然要未有以是作為自治團體之固有事務者也。自治團體固有業務之財政。僅以是作為自治行政之目的之手段。始得行之。所謂自治團體之財政是也。

內務行政。乃以增進國民之幸福。維持公共之安寧秩序為目的而為之行政作用也。國家因人民而成立存在。凡因國家之利益而為之設施。間接亦莫不與人民之利益有關。本此意義。國家之一切行政。雖均可謂其為出於國民公共之安寧幸福之目的。然直接以人民之利益為目的之作用。要不能賅括國家行政之全部也。國家之行政作用中。有以維持國家一已之生存。防獲其一已之利益為目的者矣。蓋不論何人。欲謀他人之利益。必先保持其一已之存在。國家雖係因人民而組織。然使其一已先不克保其生存發達。則自救之不遑。又安能計及其他乎。此其直接雖僅為國家一已之安全計。間接仍所以為人民之利益計。軍政、法政、及國家之財政。大率屬於此類也。至直接以增進人民之幸福。保持公共之安寧秩序為目的之作

用。則專屬內務行政之範圍。保持公共安甯秩序之行政。通常稱爲警察行政。而稱增進人民幸福之行政。爲福利行政。自治行政之範圍。要不外福利行政之一部分耳。

福利行政中。何等事務。屬於自治團體事務之範圍。各國各有不同。即同一國中。各級自治團體亦各異。蓋事務之範圍。隨自治團體之目的而定。各自治團體成立之目的。不必相同故耳。縣自治法事務之範圍。於縣自治法第九條定之。其規定云。縣自治團體爲法人。承監督官署之監督。於法令範圍內。處理左列各款自治事務。一教育。二交通。水利。及其他土木工程。三勸業。及公共營業。四衛生。及慈善事業。五其他依法令屬於縣自治事務。

自治團體事務之範圍。學者中有區分之爲固有事務與委任事務之兩種者矣。此兩種之區別。用話上易茲誤解。不可不辨明之。何則。如前屬次所述。從法律上之性質而言。凡自治團體。必依國家之意思而始克成立。未有國家之意思以前。法律上之自治團體。即無從發生。故自治團體之自治事務。皆係出於國家所委任。無所謂固有事務也。若以此二者之區別。謂一爲自治團體所固有。一係受國家之委任。則有大謬不然者矣。要而言之。此二者之區別。乃係國

家對於自治團體委任之方法爲標準者也。國家欲組織自治團體，必先決定自治團體之成立目的。固有事務云者，即自治團體成立之當時，列入於其成立目的之範圍內之事務之謂。國家於此固有事務以外，尚有他種事務，認爲由自治團體執行爲有利益者，得隨時以法律命令定之。此即所謂委任事務。此項事務一旦委任自治團體，仍得以之爲其一己之事務，非以國家機關之資格而執行，亦非國家之代理也。

由上所述者觀之，縣自治法第九條第一款至第四款之事務，乃縣自治團體之固有事務。其第五款所謂其他依法令屬於縣自治事務云者，即委任事務也。

縣自治團體之固有事務，亦係採用列舉主義，特較前清城鎮鄉地方自治章程之規定，則已較形概括矣。蓋不曰地方公益事務，或地方公共行政事務，而明定教育、交通等事務，其範圍各已有所限界矣。惟教育、交通諸事務，至爲繁多。此等事務中，何者屬於縣自治事務，則仍依該事務之性質而決定之。關於此點，雖未易積極的論列其內容，至其消極之制限，則可得而言焉。

一 須不屬於國家之直接行政者。自治行政。本以輔國家之直接行政之不及。既屬國家直接行政。自非自治團體所能越俎。縣自治法雖無明文之規定。解釋上當如是也。至何種事務爲國家之直接行政。則須隨各種法規之所定。及事務之性質而解決之。

二 須關係縣之全體或爲市鄉所不能担任者。市鄉自治法規。雖未經頒布。然依此規定。固以設立市鄉自治爲前提。既於縣自治團體以下。設有市鄉之初級自治團體。則各市鄉之公共事務。自應由市鄉自行處理。惟關係縣之全體之事務。或市鄉所不能担任之事務。乃始屬於縣自治之範圍耳。至何等事務。爲市鄉所不能担任之事務。則係事實問題。有未可一概而論者矣。（縣自治法第九條末段云。但以關係縣之全體。或爲市鄉所不能担任者爲限。）

#### 第四節 縣自治團體之公約及規則

國家之作用。通常分爲立法。司法及行政之三種。立法及司法。大抵皆統一於國家。而不以之屬於地方團體。地方團體之自治事務。要以行政範圍內之事項爲限。既於前節論及之矣。顧

地方自治團體。雖必以國家之法律而成立。然一旦成立而後。則固得依其一已之意思。處理其目的範圍內之公之行政事務。此自治團體之所以爲自治團體也。自治事務之處理。既本於團體一已之意思。則關於其處理之方法。於一定限度內。不可不使之於國家法令之下。有設定抽象之法之權。縣自治法第四節第十條至第十二條。即規定縣自治團體之立法的權利者也。

#### 第一款 縣自治團體設定之法則之種類

國家之立法。從形式上而區別之。有法律與命令之二種。法律者。依憲法上所定立法之程序。經立法會議之議決。或由人民直接投票而決定之國家意思。以一定形式公布於一般公眾者之謂。命令者。乃國家依行政權而爲之意思表示。以釐定一般的法則爲目的。依一定之形式而公布於一般公眾者之謂也。至命令之內容。有具法規之性質。與法律相同者。即關於國家與人民之間。或人民相互間之法律關係之設定之國家意思表示。是謂法規命令。有其性質上本爲行政作用者。即凡一般的法則。無關於國家與人民之間。或人民相互間法律關係



之設定者是也。謂之爲行政規則。法規之制定原則上。須以法律之形式出之。其得依行政機關而釐定者。應以直接依憲法之授權。（執行命令。獨立命令。緊急命令。）及法律所委任（委任命令）者爲限。至若行政規則。乃屬於行政機關當然之權限。無俟憲法或法律之授權也。

縣自治團體設定一般之法則。即其自治範圍內之立法權之行使。亦有兩種之形式。其一爲公約。須縣議會之議決。（縣自治法第二十一條。規定縣議會應行議決事項。其第二款云縣自治團體之公約。）以一定之公告式發布之。（縣自法第十二條）者也。其二爲縣規則。得由縣參事會制定。（縣自治法第四十二條。規定縣參事會之職權。其第四款云制定縣自治團體之規則。）以一定之公告式發布。（縣自法第十二條）而不必經縣議會之議決。由此觀之。可知縣公約與縣規則之區分。純係由於制定機關之不同耳。

## 第二款 縣公約

第一 縣公約之限界 此限界有二。

一 積極之限界 縣公約之積極限界即得以縣公約釐定之事項之範圍之謂約有二種（縣自治法第十條）

(1) 關於縣住民之權利義務 縣住民之權利義務除縣自治法及其他之法律命令有規定者外得以縣公約定之。

(2) 關於縣之自治事務。

二 消極之限界 縣公約之消極限界不外左之二者。

(1) 不得與國家之法令相抵觸（縣自治法第十條末段）縣自治法亦法律之一種。第十條規定本法及其他法令云者。第重言以申明之耳。至何謂抵觸。大要不外左之數端。

a 法令已有明文規定之事項。縱係關於住民之權利義務。或縣自治事務。亦不得以縣公約復爲同種類之規定。

b 不論何種縣公約。其規定苟與國家之法律命令相背馳者。即不得不謂之爲抵觸也。  
(2) 不得侵及國家立法權及命令權之留保 縱屬於得以縣公約制定之事項。如法律

命令定爲應以國家之法令定者。即不得復以縣公約定之。不問現在有無此種法令也。縣公約如違反此限界時。縣公約當然無效。此固不待法律之明文。且亦不必經國家之取消行爲也。

## 第二 縣公約制定之程序。

一 縣公約之提出 定縣公約案之提出。當然包含於縣議會之議決權內。然縣參事會亦得行之。（縣自治第四十二條第三款。提出議案於縣議會。）

二 縣公約之議決 關於議決之方法程序。當於論述縣議會之職權時研究之。

三 縣公約之發布 縣公約雖已議決。然非對於應行服從其公約之一般住民爲有效之表示。則公約尙未得爲完全成立也。此對於外部之表示。曰發布。與國家之法律命令相同。須依一定之公告式行之。（縣自治法第十二條）

此公告式係屬何等之方式。縣自治法既未明定。自可由縣自治團體以公約定之。惟關於法律命令之公布方法。隨時代而不同。約而舉之。不外左之數者。

- (1) 朗讀法 於人民多數集合之處所朗誦立法者所製定之法則之議也。
- (2) 登錄法 以記載法律之文字簿冊。設置於一定之處所。供一般公衆之閱覽之謂也。
- (3) 揭示法 於一定之處所。懸揭法條。供一般公衆之觀覽之謂也。
- (4) 分配或傳觀法 以印刷或其他方法。將法律之文字。複製數多之部數。按戶分配。或傳觀之之謂也。

- (5) 公報公布法 此爲現今各國通例所採用之方法也。即由政府發行公報。而以是爲公布法令之機關。至於地方行政官署之命令。或自治團體之規程。則大都由各地方發行公報。或登載各該地方著名之報紙發布之。

- 四 縣公約之執行 縣公約由縣參事會執行。縣自治法第二十二條及第四十二條第一款。

關於縣公約之施行時期。亦與國家之法律命令相同。有左之諸原則。

- (1) 公約中規定。以一定之條件爲施行之時期者。自其條件成就之日施行。

- (2) 公約中規定一定之施行日期者。自其期日到達之日起施行。
- (3) 公約中規定以公布之日爲施行之日者。自公布之日起施行。
- (4) 公約中關於施行時期。未有明文者。如別無一般之規定。當解釋之爲自公布之日起施行。

公約之發布及施行。既如上之所述。顧於此尙有一問題焉。無他。即公約由何種機關發布之一事是也。公約由縣議會議決。由參事會執行。縣自治法定有明文。至關於發布。則並未明言何種機關。依縣自治法第二十二條。前條議決事項。由縣議會送交參事會執行之規定。則發布之責任。當屬於參事會。蓋第二十一條所定縣議會應行議決事項。固包含縣公約在內也。以國家之立法程序言之。君主立憲。國議會議決之法律案。尙須經君主之裁可分布。若共和國則議會議決之法律。通例由大總統公布。大總統無裁可權。惟交覆議權。則各共和國類多有之。至公布之期限。各國憲法。亦多有規定。如法國自議會致送議決之法律於大總統之日起。須於一個月內公布。若議會認爲緊急時。則以三日爲限。交覆議之期限。自美合衆國爲始。如

秘魯。巴西。巴拉圭。哥斯德利加。危地馬拉。波利非亞等。多數之國。均以自議會送達議決案之日起。十日以內爲限。否則即須公布。惟智利定爲兩星期。美合衆國則滿十日後。若並未交覆議。不待大總統之署名。當然成爲法律而有效也。我國現行臨時約法第二十三條。亦規定以十日爲交覆議之限期。縣參事會與縣議會之關係。雖未能全然與國家之行政首長及立法議會之關係相比擬。然一爲執行機關。一爲議決機關。則固自相同。縣自治法第四十五條云。「縣參事會與縣議會之議決。認爲有侵越權限。違背法令。或妨害公益時。得申述理由。提交覆議。」此覆議權之中。自應包含縣公約。特關於其時期。則未有明文耳。

### 第三款 縣規則

第一 縣規則之限界 此限界亦與縣公約相同。有積極與消極之二種。

一 積極之限界 縣規則之積極限界。即得以縣規則釐定各事項之範圍之謂也。分二種（縣自治法第十一條）

(1) 關於縣公約之執行事項 縣自治團體因執行縣公約。得制定縣規則。此項執行

規則。與國之行政首長及行政官署之執行命令。其性質相同。蓋縣公約所定。多屬大綱。至關於執行上之詳細程序。有未能一一定之於公約者矣。惟既曰執行。則其內容自必以公約所規定之事項為範圍。無待言也。

(2) 關於縣自治團體之財產營造物與公共設備之管理使用事項。此項規則亦行政規則之一種。惟此所謂營造物與財政及公共設備之區別若何。乃應行研究之間題耳。茲略論之如左。

a 營造物 營造物即德語之 *Öffentliche Anstalt* 我國法律用語中。尙未有確定之界說。德國公法學者。普通詮釋營造物之意義。謂營造物乃指國家及其他公之行政之主體。因不以權力之行使。為本質之特定之公之事業。而設備之人及物的手段之全體而言。此所謂公之事業。不外公企業之意。營造物之為營造物。即關於公企業之設備之意。故在德意志公企業與營造物。往往混用之於同一之意義。蓋公企業之本來語意。不外一種之事業。而事業云者。因一定之目的。設定計畫。繼續而行之

行爲之連續之謂也。故公企業之本體亦自不外此等行爲之連續耳。凡企業之經營需要人及物的種種之設備。必有此等設備。而企業之目的始可達。離乎設備。企業之觀念即無自而生。故企業一語。有時指此等設備而言。例如鐵路 Railway 或 Rail-road 一語。即包含鐵路事業。及鐵路設備之兩種意義。前者乃指企業之動態而言。即因特定之目的而爲之連續之意。後者乃指企業之靜態而言。即供特定目的之用之有形的設備之全體之意。德語之 *Offentliche Anstalt* 後者之意也。其所謂 *Offentliche Unternehmen* (公企業) 前者之意也。二者惟觀察之方面所有不同耳。

本於上述之理由。營造物之定義。可得而言之曰。供不以行使權力爲本質之特定之公之目的之用。所有人的及物的設備之全體之謂。詳言之。即以經營此等事業之官署及其他之機關。因經營此等事業而需要之土地。資金。並其他之物件。及因欲達此目的之一切手段之全體。作爲單一體而觀察之者。是爲營造物。由上所述者而觀之。



可知營造物有二種。其一專以企業物件爲其主要之內容。即可以完成公之目的者。如道路、橋梁等是。其二於物的設備而外。並需有人的設備。即特定之勞務。始足以完成公之目的者。如學校、病院等是也。

營造物之設置維持。乃行政權之作用。故營造物之主體。必爲行政權之主體。即所謂公法人是也。公法人之最重要者。莫如國家。國家當然可爲營造物之主體。顧國家以外。自治團體亦係有行政權之公法人。自無不可以爲營物之主體。特其管理使用之權限。則屬於自治團體使用之機關耳。

b 財產 縣自治團體之財產。以其目的爲標準。可大別爲收益財產與公用財產之兩種。收益財產。又稱爲財政財產。即以財政上收益之目的所有之財產之謂。公用財產。或稱爲行政財產。細別之。又可分爲兩種。其一爲直接供縣自治團體之公用之物件。如縣議會之議場。縣參事會之會所等。建築物及其他之設備是。其二爲供一般公衆之自由使用。或特別許容特定之人之使用之公物。及其他設備。如道路、橋梁、學

校、病院、圖書館、博物館等是也。財政財產及公用財產中之第一種之財產。固與營造物異其性質。若公用財產中第二種之財產。則爲營造物矣。故此所謂財產者。乃除去此第二種之公用財產而言也。

○ 公共設備 此所謂公共設備。解釋其意義當與營造物相同。

二 消極之限界。縣規則之消極限界亦有二。即不得與國家之法令及縣公約相抵觸。並不得侵及國家之立法權。命令權。及縣自治團體制定公約權之保留是也。

第二 縣規則制定之程序。縣參事會依縣自治法之規定。係單獨制之機關。而非合議制之機關。故縣規則之制定。由縣參事會會長之意思決之。無所謂提案議決之程序。但須以一定之公告或發布之。

#### 第五節 縣自治團體之機關

##### 第一款 縣自治團體之機關之性質

縣自治團體。乃人類集合之團體。凡集合團體。必有合一之目的。而爲活動之主體。無論從社

會上或法律上觀察之。要不能無統一之意思。否則即不足爲活動之主體矣。顧人類既不能無意思。則自治團體之意思。亦自不能不從人類而出。當此之際。組成自治團體之意思之人類。在其組成此意思之地位。曰自治團體之機關。凡有組織之團體。莫不有一定之機關。蓋非賴團體之機關。則團體之意思無自發生耳。

處於自治團體之機關之地位者人類也。人類依法之所定。表示團體之意思。此意思之表示。雖出於人類之所爲。然其效果。則不認爲表示此意思之人類之意思。而認爲團體之意思。故人類在團體之機關之地位時。並非人格者也。機關云者。正所以表明其非獨立人格之意耳。故團體之機關。非因其一已而存在。因人類而各盡其職分以相活動也。團體之機關亦然。機關與團體之間。非有兩人格也。蓋爲團體之機關者。雖不能不有人格。然當此之際。要非以其固有之人格而爲他種人格之團體之代理。實團體之人格。經由其機關而表現之耳。

縣自治團體之機關。依縣自治法第二章及第三章之所定。即縣議會與縣參事會是也。以下就各機關之性質組織及權限。次第論列之。

## 第二款 縣議會

### 第一項 縣議會法律上之性質

縣議會乃合議會之議決機關。依法律命令之所定。關於縣自治事務。決定縣自治團體之意思者也。縣自治團體乃住居縣內之人之集合體。以於縣之區域內執行公之事務。爲其存在之目的。而有承受統治權之法人。故縣自治團體係集合縣住民之全體而成。縣議會與縣住民之關係。與國會與國民之關係相同。現今一般之通說。皆以國會爲國民之代表機關。則縣議會即可爲縣住民之代表機關。自治云者。本係住民。一已處理其一己之事務之意。惟因實際上不能萃住民全體於一堂。以從事於自治事務。故不得不以選舉行爲。組織代表機關。俾之行使住民全體之職務耳。縣議會即代表機關之一種也。本此意義。縣住民全體。可稱之爲縣自治團體之第一次直接機關。縣議會乃爲第二次之直接機關。所以代表第一次之直接機關者也。直接機關者。特定之人。因一定之事實。或法律行爲。依組織之所定。當然取得團體之機關之地位者之謂。間接機關者。必依團體外他之機關之委任。而始得有權限者之謂。

耳。

## 第二項 縣議員之組織

縣議會以縣住民所選舉之議員組織之。地方團體議會之組織。除一八三一年以前。法國拿破侖時代之州議會。曾採用任命議員制度者外。不問何國。莫不出於住民之選舉矣。惟選舉制度。則又各有不同。茲就關於此制之重要原則。而略述之。

## 第一目 舉選主義

關於選舉之立法主義。大體可分爲兩種。其一爲單選舉法。又曰直接選舉。由有選舉權之人投票。而即依其投票之結果。以當選人爲議員之謂。其二爲複選舉法。又曰間接選舉。使一般選人先選出若干之當選人。稱爲初選當選人。又或先有他種代表機關。再由此等當選人。或他之代表機關。投票而選舉議員之謂也。此兩種選舉方法。互有得失。雖未易斷言何者果爲較優之主義。然概而言之。要以單選舉爲合於選舉之原理。及代表機關之性質也。何則。複選舉之利益。不過在於易收得人之效之一點。學者中主張此制度者。其理由謂社會上之現象。

無政治上完全智識者常居多數。故以一般之選舉人欲使其選舉得當之議員。殊屬困難之事。不若以少數人組織選舉機關。先經一次之選舉。再由業被選舉之人而選舉議員。庶鑑別較精。取舍可期得當耳。顧現今各國。雖國會議員會選舉。採用此主義者亦居少數。是蓋嘗歷數多之經營而始出此初。非無故也。複選舉不若單選舉者之原因。約有左之數端。

一 代表制度之目的。在於代表一般選民之意見。若採用複選舉法。則當選之議員。未必即為初選人之意思。與代表之本旨不符。

二 地方團體議會議員之選舉。若以上級地方團體之議員。使下級地方團體之議員選舉之。（如縣之於市鄉）。則選舉之勝敗。一視乎下級地方議會選舉之結果。將使下級地方議會占有多數之黨派。其在上級會議亦得占有多數。因此而發生之弊。又有兩端。

(1) 競爭之劇烈。集注於市鄉。致鄉黨團結之美風。為之消失。市鄉行政。一變而為政黨軋轢之場。

(2) 自最上級地方團體。以迄初級地方團體之議會。皆以同一黨派之議員組織。其意

見終至偏於一方而不能使各方面之意見互相反映。即與代表之主旨愈相背馳。

三 採用複選舉。則初選舉之拋棄選舉權者較多。何則均是投票也。而投票之結果。其選出

者僅爲選舉議員之人。則一般選舉人均視投票爲無足重輕。而裹足不前者必衆。

四 採用複選舉法。則選舉議員時。覆選之人數較少。賄賂屈託。強迫等弊易生。更不能期當

選人之克孚衆望。

五 採用複選舉制。如不以下級地方團體議會之議員爲選舉人。則選舉程序複雜。致勞力

費用及時間。均較單選舉爲多。於地方團體及其住民均有所不利。

由上所述者視之。複選舉。無單選舉之利舉。可得而知矣。現行國會議員選舉法。舉省議會議員選舉法。雖均採用複選舉法。縣議會議員之選舉。則採用單選舉法。似較得其當也。（縣自治法第十三條第一項規定。縣議會議員之選舉。以單選舉法行之。）

## 第二目 議員定額

組織縣議會議員之定額。依縣之人口爲標準而定之。人口未滿十五萬之縣。定爲十名。人口

滿十五萬以上者，每人口三萬遞增議員一名。但至多以三十名爲限。（縣自治法第十三條二項）例如人口滿十八萬之縣，應選出議員十一人。由此遞增至人口滿四十五萬之縣，得選出議員二十人。人口滿七十五萬之縣，即得選出議員三十人。自此以上，不論人口若何增加，議員額數亦祇三十人，不能再有所增也。

議員定額以人口爲標準。人口之調查，由縣知事行之。此縣自治法第十三條第三項之規定也。惟人口調查，是否專爲縣議會議員之選舉而設？又是否每屆選舉之年，始行調查，則縣自治法別無明文。意者當讓諸選舉細則之規定乎。（縣自治法第十三條第四項。縣議會議員選舉規則以教令定之。）

### 第三目 選舉權

第一 關於選舉權之諸制度 選舉權之性質，自昔有兩派之學說。其一爲天賦人權說。其二爲公之職務說。前者主張普通選舉，後者主張制限選舉。徵諸選舉制度之歷史，英國之選舉權，其初本以制限爲其特質。自法國革命起，始有採用普通選舉制度者。天賦人權說。



雖夙已爲一般學者所否認。然選舉規則愈有趨於普通之傾向。近兩年來各國關於此點之爭競。且益形劇烈矣。

選舉權。雖有普通選舉與制限選舉之別。然所謂普通選舉者。非必全國人民悉皆實行選舉權之謂也。未成年者。精神喪失者。公民權之剝奪或停止者。禁治產者。受破之產宣告者。受貧民之救助者等。恆以不得行使選舉權爲通例。此外多數之國。不問國會議員之選舉。或地方團體議會議員之選舉。尙有以一定年限。繼續住居於選舉區內。爲選舉行使必要條件者矣。如此種種之消極制限。雖寬嚴各有不同。然要不失其爲普通選舉則一也。至若制限選舉。則於上述諸制限外。更有他之特別之要件之謂耳。其要件爲何。一爲財產資格。一爲教育資格。往者尙有於舉二者以外。加入宗教上之資格者。現今則不問何國。宗教之異同。要無與於選舉也。

普通選舉中。尙有均一選舉權。與等級選舉權之區別焉。均一選舉人之一部分。較他之一部分。有較多之提票權之謂也。等級選舉。又有三種方法。第一依選舉人之地位。或納稅額。

而分爲數多之階級。第二大多數之選舉人。每人僅有一票之選舉權。而特定之一部分之選舉人。有數票之選舉權。及第三於依一般之選舉選出議員而外。更有特別團體而選出特別議員是也。

由上所述者而推之。選舉制度之種類。可大別之如左。

甲 普通選舉。

一 均一普通選舉。

二 等級普通選舉。等級普通選舉又可分爲數種。

(1) 職業等級選舉。

(2) 特別等級選舉。

(3) 複數投票法。

(4) 特別選舉團體之選舉。

乙 制限選舉。

- 一 以一定財產之所有爲選權行使之要件者。
- 二 以受相當之教育爲選舉權行使之要件者。
- 一 均一普通選舉 關於選舉之制度各國雖各有不同。然大勢已漸趨於普通選舉。且多數之國實已認均一之選舉權爲原則。近兩年來各國國民與其政府之爭。且日形激烈而未有已也。普通選舉制度之發生。其最初雖起源於天賦人權之思想。然時至今日。此種學說不待煩言而可知其誤謬。何則。各個人之不平等。徵特因教育之結果。或經濟社會上之關係而有然也。自有生以來。而身體上及精神上之能力。已決不能平等故耳。於是有謂普通選舉爲根據於國民主權之原則者。然關於國家之性質。法律上既認國家爲獨立之人格者。則主權在民說。已失其存在之根據矣。更何能依此以資普通選舉之論據乎。是故普通選舉制度之發生與發達之理由。不能於法律上求之。一出於政治上之作用。與社會情勢之變遷耳。舍此二者之外。固別無足以說明之方法也。

自法國革命以迄前世紀之前半期。因立憲之運動。漸使所謂第三階級。亦得參與國政。此第三階級。雖指一般人民而言。然就中因財政資格之限定。其最嚴者。僅富豪之流。始得參與。次或及於中等社會。至勞動者。則固不得與聞也。此種政治狀態。在勞動者。僅占全國人口之一小部分。且其主要分子。不外使用人手工業者之藝徒及日傭農民之時代。固尙別無窒礙。時至今日。工業爲立國之本。勞動工人成爲一大階級。勞動者之利益。間接於工商業。上有重大之關係。苟屬於此階級之人民。長此不能享受政治上之權利。殆有岌岌乎不可終日之勢矣。然則其結局將若何。必至勞動者之一階級。與國家生活全然分離。國民之中不平之分子。鬱而不舒。益令勞動者與資本家反抗之煽動者。有所藉口。釀成重大之禍患。比年以來。如英國於一九一八年。意大利於一九一三年。德意志新憲法等。皆於選舉制度。大加革新。何莫非此種競爭之影響乎。由此觀之。可知使人民全體。卽中流以下之人。亦得參與選舉。正其所以使國政圓滿平和而進行。不惟不足以援亂國政。且轉足以鎮定擾亂矣。况地方自治團體。大關

係於地方人民利害尤爲切近。顧一利一弊。事之常也。彼反對普通選舉者。亦自有說。然則普通選舉之缺點若何。要亦不外左之三者而已。

(1) 選舉競爭之激烈。

(2) 易使多數之無識者壓抑少數之有識者。

(3) 使國家之權力偏爲貧民社會。

以上普通選舉弊害論者所主張之要點也。顧第一之弊害。非普通選舉必然之結果。卽他種選舉度。亦決不能免於競爭。至其激烈之程度。則又視乎其競爭原因之政治問題之若何而決定之耳。若第二第三之弊害。雖似原因於均一普通選舉。實則採用制限選舉之國。亦未必盡能祛之。故此種弊害。乃相對的而非絕對的也。至地方團體。本爲謀地方人民利益而設。中流以下階級之住民似尤有參與之必要矣。

二 等級普通選舉 等級普通選舉。乃因欲救濟均一普通選舉之弊害而設之制度也。

茲就各種方法而略論之。

(1) 職業等級選舉 等級選舉之第一方法。爲職業等級選舉。此實中世等族會議之組織之基礎也。蓋在往昔時代。法國及德意志諸邦。均莫不有此等集會。其與於集會之列者。不外貴族。僧侶。及市民之三階級。厥後乃始有加入農民之一階級。當此之時。對於此組織。固尙未有不平之輿論。雖持極端之自由主義論者。猶有謂國會當以宗教團體。大地主。及市民。與農民之代表者組織。爲適當之方法。至保守主義論者一派之學說。則尤以舊時階級組織爲正當。而竭力贊同之。理有固然。無足怪者。

古代之階級的代表制度。時至今日。無論其爲國會議員之選舉。或地方議會議員之選舉。要不復可以採用。然學者中主張選舉權。當設階級而爲之區別者。雖在近世。固尙不乏其人。惟彼等之所謂階級者。與舊時之所謂階級不同。乃依近世職業之種類。及經濟上之利害之關係而定者也。例如以國民或住民所從事之職業爲標準。而區別爲農業者。工業者。商業者。勞動者。自由職業等階級。農業者之中。又分

爲大地主與小地主。工業者之中。更別之爲大工業與小工業。準此以定選舉人之階級之類是已。

- (2) 納稅等級選舉 依納稅額之多寡。區別選舉人之階級之制度。普魯士素遜等國之國會選舉。及其多數國。地方議會議員之國選舉。皆採用之。依此方法。即以國民或住民全體。或一選區域內各人納稅之總額分爲若干分。例如分爲三部。先就納稅最多額者起。順次編列。至滿納稅總額之三分之一爲止。爲第一級之選舉人。次就其納次多額之稅者。順次編列。至滿納稅額之三分之一爲止。爲第二級之選舉人。其餘不問其爲納稅者。抑並不納稅者。悉爲第三級之選舉人。然後使各級選舉人。各選應選出議員。或初選當選人總額之三分之一是也。

- (3) 複數投票法 選舉權之等級。又有對於選舉人之一部分。畀以數票投票權之投票方法焉。此方法於股份公司。股東總會之投票權。最爲通用。其對於國會議員之選舉人而亦採用之者。當推比利時爲其代表。若夫地方議會議員之選舉等級。

適用此方法者。則英國瑞典諸國行之。

依此方法。凡一般人民或住民。除因特別之情形。致缺損其選資格者外。皆有一票之投票權。其財產較多。或受中等以上之教育。達於一定之程度者。得增加一票之投票權。由此進而益上。並有增加二票以上之投票權者。

(4) 特別選舉團體之選舉 此方法乃於依一般人民、住民、或選舉代議員而外。更由特別團體選出特別之代議員者也。所謂特別團體者。如學會、農會、商會、或由此等團體選出代表組織選舉機關者之謂。惟此種主義學說上。雖有主張之者。而實際上則尙鮮有此等制度耳。

以上普通選舉之大概也。至於制限選舉。本因欲救濟普通選舉之弊害而設。雖非絕對不良之制度。然制限之結果。苟令國民或住民中之大部分。凡中流以下及勞動者之階級。皆不得與於選舉。既不得謂爲正當。又或依此方法。仍不足以救正普通選舉之弊害。則固無所取義耳。



制限選舉有兩種之方法。其一以財產資格為要件。其二以教育資格為要件。前既言之矣。

一 財產資格 以財產資格為選舉權行使之要件。大體雖無甚非難之點。惟關於此間

題。在於其制限程度之若何耳。苟其制限過高。既不免使國民或住民中之大部分被排斥於選舉事業以外。反是而失之過低。則又與普通選無所抉擇矣。

財產之標準。甚難確定。各國之採用此制度者。每以納稅額為依據。學者中更有主張提倡特種之直接稅。如所得稅。田賦等外。此種制度。實際上毫無意義。不寧惟是。納稅額以外。苟有他之適當標準。則勿寧舍此而他求。現今各國。往往有以獨立生計之維持。為選舉之要件者。殆較足以為適當之方法也。

二 教育程度 財產資格而外。更有以受教育之程度若何。定選舉之要件者。其在財產資格制限甚高之國。若兼採用此制。殊為適當。蓋依此方法。可令曾受較高之教育者。雖無相當之財產。亦得行使選舉權。較為公平耳。然使專以教育程度為標準。則其結果。亦與專以財產資格為標準之弊害相同。何則。若制限稍高。既足以使國民或住民中之大

部分不得與於選舉。否則制限過低。又與普通選無別矣。惟此二者之中。與其失之過嚴。毋寧失之稍寬。蓋學問與政治上之能力。不必相一致也。世不乏造詣深潛之學者。然頗不適當於政治。政治家者。要在有健全之常識。Common Sense。及實際之經驗。與窮年矻矻。殫精於學術之研究者。固迥異其軀也。故苟欲以教育資格爲選舉之要件。其程度當以普通教育爲限。而不可過於苟求。各國中有以能讀書寫字爲必要者。蓋可謂得其中矣。然在各國國民教育普及之國。則此種制限。固與普通選舉無異也。

縣自治法係採用制限選舉。財產資格。與教育資格。二者併用之主義也。縣住民中。除關於國籍。年齡。住居。及完全享有選權等要件外。尙須合於左列資格之一方。得有選舉縣議會議員之權。(縣自治法第三條)

(1) 年納直接稅二元以上者(第一款) 何謂直接稅。現行法令尙未有明確之規定。依學理上之見解。則直接稅者。納稅之人卽爲負擔該租稅之人。質言之。卽直接由實際負擔租稅者完納之稅之謂。間接稅則反是。有徵稅權利者。與實際負擔租稅者之間。別有一仲介

人之存在。而即由此仲介人完納之稅之謂也。又此所謂直接稅。專指國稅而言乎。抑並包含地方稅乎。亦一問題。解釋上自以包含地方稅爲正常耳。

(2) 有動產或不動產五百元以上者(第二款) 此係指動產。或不動產之價值而言。惟動產之範圍甚廣。非若土地房屋等之有一定限界。如各人所有之現金、存款、公債券、社債券、股票及其他有價證券。固均可視爲動產。此外關於各人日常生活上所需之衣服器具等類。亦不能置之於動產之外耳。

(3) 曾任或現任公職或教員者(第三款) 現行國會議員選舉法。省議員選舉法。均係採用制限選舉。他如文官高等考試有法。文官普通考試有法。司法官、外交官、領事官、亦均有攷試之法規。故凡就公職者。非有相當之財產。即須有一定程度之學識。以是爲縣議會議員之選舉要件。亦財產制限與教育資格並用之一例也。

(4) 曾在高等小學以上學校畢業。或與有相當之資格者(第四款) 此則純係教員資格。即並無財產亦未就公職之人。至少須在高等小學畢業。方有縣議會議員之選舉權。所謂

以上者以高等小學爲起點之意。如有中學以上畢業資格。當然可以行使選舉權。更無論矣。至相當資格一語。係指相當於高等小學以上學校畢業之學問程度而言。惟此種資格適用時頗多困難。學問程度之相當云者。雖未經高等小學以上學校畢業。而有與此項學校畢業相同之學問之意。然則將何從而證明之乎。故何者果爲相當。尙非有較具體之標準不可耳。

第二 關於選舉權之其他要件 關於選舉權之行使。除積極資格外。尙有其他要件。及消極之制限。雖在採用均一普通選舉制度之國。亦不能不使寬嚴稍有不同耳。

一 選舉權之行使以有本國之國籍者爲限也 此乃各國共通之制度。且不論其爲國會議員之選舉。或地方團體議會議員之選舉。莫不皆然。蓋國家意思之構成者。自當以繼續屬於其國家之分子爲限。若以與一國國家利害相反之外國人民。參與一國之政治上之問題。且由是構成國家之最高意思。其危險也特甚。至若地方團體之自治行政。本係國家行政之一部分。若使外國人參與其間。亦似有所未洽。故各國地方自治制度。外國人雖均

可爲住民。然於選舉權則多在制限之列。縣自治法第三條「縣住民內有本國國籍之男子」云者。即本此旨而釐定者也。

二 選舉權之行使又有一定之年齡之制限也。年齡之制限。各國各有不同。最低者瑞士各州有以十七歲爲選舉年齡者。德意志新憲法亦然。他如英、法、意大利、美合衆國。則均以年滿二十一歲爲行使選權之要件之一。意大利爲二十四歲。比利時、荷蘭、西班牙、諾威及日本則均定爲二十五歲以上云。現行縣自治法第三條。以年滿二十歲爲行使選舉權之要件。

三 選舉權之行使通常又有住所之制限也。即在採用均一普通選舉之國。亦往往有以一定之期間。繼續住居於選舉區域爲選舉權行使之要件。地方議會議員之選舉。則尤多以此爲重要。縣自治法。定爲繼續住居縣內二年以上。（第三條）

四 選舉權之行使對於特種之人。尚有消極之制限之存在也。此種制限。雖在採用均一普通選舉制度之國。亦不可缺。縣自治法第五條。規定停止選舉權之原因如左。

一 褫奪公權尙未復權者。褫奪公權乃徒刑之一種。依現行刑律第四十六條之規定。褫奪公權者。終身褫奪其爲官員、選舉人、膺勳章、入軍籍、爲學校教職員、及律師資格之全部。或一部。又其四十七條規定於分則有得褫奪公權之規定者。得褫奪現在之地位。或於一定期限內褫奪前條所列資格之全部或一部。但以應科徒刑以上之刑者爲限。由此觀之。現行刑律褫奪公權有終身及定期之兩種。

(1) 終身褫奪公權者。依刑律分期之所定。此則除大總統依約法第四十條宣告復權者外。終身不得復權。

(2) 定期褫奪公權者。分則所定得褫奪公權者。此期限得由裁判官定之。自裁判判決確定之日起。宣告之期限屆滿。當然回復公權。又期限未滿以前。大總統亦得依約法而宣告回復公權。

要之無論何者在褫奪公權之期限內。即不得行使其選舉權。惟於此有問題焉。即除褫奪公權尙未復權者外。雖犯應處徒刑之罪。業經判決確定。亦於選舉權之行使無妨固

已。顧在立法者之用意。初亦非謂此等犯罪人之刑期未滿以前。可以行使公舉權也。第謂刑法既無褫奪公權之規定。則一經刑之執行完竣。自與常人無異。至若裁判判決尙未確定。雖受徒刑之宣告。在法理上國家意思既未確定。即不得以之與犯罪人同視。若判決確定後。刑之執行中。則事實上又決不能行使選舉權。故不必有特別之規定耳。現行刑律分則第八章。爲關於選舉權之規定。其一百六十三條云。犯本章之罪者。得褫奪公權。其宣告三等有期徒刑以上之刑者。於本刑消滅後。仍於十年以下二年以上喪失選舉及被選舉之資格。依此規定。雖未褫奪公權。亦有於一定年限內不得行使選舉權者矣。

二 受禁治產準禁治產。或破產等之宣告確定後尙未撤銷者。關於禁治產準禁治產破產等宣告及撤銷。屬於私法之問題。我國現在民法商法。尙未頒行。此等規定。適用時殊苦無所依據也。

(1) 禁治產 禁治產宣告之原因。有以處於瘋癲白痴之常況爲限者。如法國民法是有

以精神病人爲限者。如德民法是。日本民法定爲心神喪失之常況。亦與法國民法相近似也。受禁治產之宣告者。關其財產上之法律行爲。由法定代理人代表。或須經法定代理人之同意。否則可以取消。至其宣告。各國通例。由裁判所行之。禁治產之宣告。既有一定之原因。一旦此等原因消滅。自應撤銷。惟在宣告確定後尙未撤銷前。私法上之法律行爲。既有限制。則公權之行使。亦應得在停止之列耳。

(2) 準禁治產 準禁治產之制度。法國行之以法定之精神不健全及浪費者爲宣告準禁治產之原因。德國民法不設準禁治產。不規定禁治產之宣告。除精神病者而外。對於心神耗弱者。浪費嗜酒者。亦得行之。惟精神病者爲絕對無行爲能力。心神耗弱者等則與未成年人有同一之限定能力耳。日本民法以心神耗弱者。聾者。啞者。盲者及浪費者爲準禁治產之宣告者。關於特定之財產上之法律行爲。須經保佐人之同意也。

(3) 受破產之宣告者 商人因支付不能。而停止支付時。經本人或其債權人之請求。由該管官署宣告破產。他日受破產宣告人。將所有債務之本利及費用一切清償。始得請



求撤銷破產之宣告也。

三 不識文字者 縣議會議員之選舉。雖採用制限制度。然因財產資格與教育資格並採。故不得不設此消極制限。惟何等程度始為認識文字者。解釋上頗形困難。似以能自行書寫其一已之姓名。及簡明履歷。如年齡籍貫住址等文字者。即為合格。而不得以不識文字之較為適當耳。

四 僧道及其他宗教師。此蓋出於宗教與政治分離之目的耳。

五 現役軍人 包現任軍職與現役兵士而言。

#### 第四目 被選舉權

被選舉權者。法律上須具何種資格。始得為有效之當選人之謂也。被選舉資格與選舉資格之同異。各國法制。可分為三種而論之。

第一 被選舉資格嚴於選舉資格者 選舉權之行使。既以財產資格為要件。至被選舉權。則其財產更須較多於選舉人者。或選舉權不拘財產資格。而被選舉權則以財產資格為

要件是也。此主義英國舊時代之國法。法國一七八九年十二月之選舉法。及一七九一年之憲法。德意志聯邦各國舊時之國法。及其他十九世紀上半期。歐洲各國多數之國法。皆嘗採用之。然自一八三一年比利時之憲法廢止被選舉權之財產資格之制限以來。盧森堡Luxemburgs亦倣之。迨一八四八年以後。各國相繼廢止選舉權之財產資格之制限。或雖設制限。亦極低下。於是被選舉權更絕對不以財產資格爲必要矣。英國於一八八五年後亦已廢止被選舉權之財產要件。現今尙採此例者。殆可謂絕無矣。蓋此法之弊有二。

一 致使一國或一地方之人才未合此資格者。不能當選。

二 選舉人之意思受其制限。致國家採取輿論之宗旨不得貫徹。

第二 被選舉資格與選舉資格相同者。近時各國通例。選舉權用普通制度者。被選舉權亦用普通制度。選舉權用限制制度者。被選舉權亦用限制制度。

第三 被選舉資格寬於選舉資格者。採此制者。選舉權須有財產資格。而被選舉權則不以財產爲要。蓋被選舉者。必以輿論所歸。寬其制限。期其易於收得人之效也。日本。瑞典。盧

### 森堡等國行之。

關於財產資格之制限。有上述之三主義。得失互見。固未可一概而論。非難制限之說者。謂制限主義。其目的固在於毋使不適當之人材得膺議員之選耳。然此目的。實非徒恃區區財產制限所能達到。其制限較低者。無論矣。縱制限較高。亦決不能使議會之組織。純係穩健之分子也。故此種制度。毋寧廢止之爲愈。反是。主張制限論者。則謂文明程度較低之國。其被選舉資格宜略加以財產或教育之制度較爲正當云。現行衆議院議員選舉法及省議會議員選舉法均採用第三之主義。縣自治法第四條。則反是。而採用第一之主義。即必須合於左列資格之一者。方有被選舉選舉會議員之權。

- 一 年納直接稅四元以上者。
- 二 有動產或不動產一千元以上者。
- 三 曾任或現任公職或教員一年以上者。
- 四 曾在中學校以上學校畢業。或與有相當之資格者。

除上述之種種資格外。各國制度上。其被選舉資格。尙有他之種種之制限。舉其要者。如左。

一 年齡制限 被選舉人之年齡。以高於選舉人爲原則。然各國制度亦不一。其揆約分三種。

(1) 被選舉人之年齡。較低於選舉人之年齡者。丁抹行之。其選舉人以年滿三十歲爲合格。而被選舉人則祇須二十五歲即可有效當選。

(2) 被選舉人之年齡與選舉人同一者 如英國選舉權與被選舉權均以滿二十一歲爲要件。前德意志帝國均以二十五歲。瑞時西均爲二十一歲。德意志新憲法均爲二十歲是也。

(3) 被選舉人之年齡高於選舉人之年齡者。現今各國之多數類皆採用此制度。約舉數端以資例證。

國名	被選舉年齡	選舉年齡
普魯士	三十歲	二十五歲
法蘭西	二十五歲	二十一歲

荷蘭 三十歲 二十五歲

意大利 三十歲 二十一歲

日本 三十歲 二十五歲

以上三制度中。當以第三種較爲適當。蓋實際參與國政。自非有相當之經驗不可故耳。現行縣自治法以滿二十歲爲選舉年齡。而以年滿二十五歲爲被選舉年齡（第四條）較諸國會及省議會議員之選舉年齡被選舉年齡。則已形其寬矣。茲列舉於左以資比較。

議會之種類 選舉年齡 被選舉年齡

縣議會議員 二十歲 二十五歲

省議會議員 二十一歲 二十五歲

衆議院議員 二十五歲 三十歲

參議院議員 三十歲 三十五歲

二 國籍制限 選舉權祇須以本國人爲要件。不問其爲固有國籍抑國籍之取得也。若被

選舉權則對於外國人民之歸化者。大都有所制限。其制限之方法有三。

(1) 經法定年限後。即有被選舉資格者。

(2) 歸化後須於一定之法定年限住居於國內者。

(3) 經法定年限後。更須有特別之許可。始得有被選舉權者。

縣自治法第四條雖祇定「有本國國籍之男子」至國籍之若何。別無明文。然依現行國籍法之規定。則除固有國籍外。有左之制限焉。

(1) 歸化人及隨同取得中華民國國籍之子。不得爲國會議員及地方自治職員。但有殊助於中國之外國人之歸化者。自取得國籍日起。五年以後。其他之外國人之歸化者。自取得國籍之日起。十年以後。內務部得呈請大總統核准。解除此制限耳。(國籍法第十一條第一項第三款及第二款)

(2) 回復國籍人。自回復國籍之日起。三年以內。不得爲各項公職。但此制限。亦得由內務部呈請大總統核准解除之。(國籍法第二十條)

三 住居制限。縣自治法第四條規定。以繼續住居縣內滿二年以上。爲被選舉權之要件。與選舉權同。

四 對於特種之人之消極制限。與關於選舉權之所述者相同。即依縣自治法第五條之規定。住民有左列各款之一者。停止其選舉權或被選舉權。

- (1) 褫奪公權尙未復權者。
- (2) 受禁治產準禁治產或破產之宣告確定後尙未撤消者。
- (3) 不識文字者。
- (4) 僧道及其他宗教師。
- (5) 現役軍人。

五 地位制限。各國選舉法中有特定之人。無被選舉資格。即當選亦無效者。謂之爲當選之禁止。或雖可當選。然二者不可待兼。或辭當選。而保持從來之地位。或辭當職。而承諾當選。一任當選者之自由選擇者。是謂兼職之禁止。依縣自治法第六條之規定。住民有左列

各款之一者。停止其被選舉權。係採用當選禁止之主義者也。

(1) 現任本縣官吏。

(2) 現任本縣縣立學校教員。

本縣官吏以外之官吏。雖不禁止其當選。然不得兼任此縣自治法第十六條之規定也。

六 二重議員之制限 採用兩院制度之國。上院議員不得同時兼爲下院議員。又地方議會之議員。不得同時兼爲國會議員。並不得以一人而同時兼爲各級地方議會之議員。各國通例。大抵如是。縣自治法第十六條亦規定。縣議會議員不得兼任國會議員、省會議員。或縣參事會參事。或市鄉議會議員及董事。

七 議員之迴避 凡有親族之關係者。不得同時爲同一議會之議員。此在議員最少數之議會。雖無必要之理由。若議員之衆多。則此種制限。殊無意義。現今各國關於國會議員之選舉。設此制限者殆鮮。若地方議會。則間有此種規定。縣自治法第十六條第二項云。父子兄弟不得同時任爲縣議會議員。又其第三項云。父子兄弟同時當選者。應以子避父。以弟



避兄。蓋亦採用迴避制度者也。

縣議會議員之任期三年。（縣自治法第十四條）凡被選爲縣議會議員者。非有左列事由之一。不得謝絕當選。或於任期內告退。

- 一 確有疾病不能常任職務者。
- 二 確有他項職業不能常居境內者。
- 三 年滿六十歲以上而精力衰頹者。
- 四 連任至三次以上者。
- 五 其他事由特經縣議會允許者。

如無上述各種事由之一。而謝絕當選或告退者。得以縣議會之議決。於二年以內。二年以上。停止其縣議會選舉權及被選舉權。（縣自治法第七條第八條）由此觀之。可知縣自治法亦係以就縣自治團體之公職。爲縣住民之義務矣。

## 第五目 選舉方法

選舉方法。有公開選舉。與秘密選舉之兩種。公開選舉。又曰記名投票法者。選舉人於投票紙。除書被選舉人姓名外。更須明記選舉人之姓名。謂之秘密選舉。又曰無記名投票法者。選舉人於投票紙。祇書被選舉人之姓名。不得記載選舉人之姓名之謂也。無記名投票。即秘密選舉之目的。在於使選舉人無所顧慮。得就其所信爲最適當者而選舉之耳。顧姓氏雖無從稽攷。筆跡究有可探求。所謂秘密者。仍未能完全確保。選舉人即不克十分安心。故現今各國中。有以豫定之候補之者。姓名列次印刷於投票紙。由選舉人於其所欲選舉之候補者姓名之傍。加以一定之記號者。則並筆跡而無之矣。惟此等方法。祇限於政黨發達之國。得以行之。其適用之範圍。既非常狹隘。且亦不能以是垂爲法則也。

公開選舉與秘密選舉之利害。爲學者間最有議論之問題。主張公開選舉者。其重要之理由有三。

一 選舉乃公然之事。不宜以詭祕之道行之。選舉行爲。雖屬人民之參政權之行使。然從國家或自治團體之組織而言。選舉人實係國家或自治團體之機關（第一次直接

機關)以資格執行公務。與議會之議事法院之審判相同。夫議會法庭既皆以公開爲原則。何獨于選舉而有所異乎。

二 公開選舉足以引起選舉人之責任心也。若選舉人不必明記己之姓名。則其選舉一人以塞責。縱出以極滑稽、極兒戲之投票。亦無徒察知何人之行爲矣。

三 公開選舉可减少賄賂運動之弊也。蓋惟記名投票。縱有此等不正之行爲。而亦易於覺察。選舉人惕於刑法上之處罰。社會上之譏評。稍知自愛者。皆將有所顧忌矣。

反是而主張祕選舉者其理由亦有三

一 祕選舉。可使各選舉人公平判斷。以其自由意思所信爲最適當之人也而投票也。

其原因有二。

一 賄賂運動之無效。蓋在有被選舉資格之人。雖熱中於當選。然一念及。縱以賄賂或其勸誘方法而得選舉人之承諾。然投票既不記名。則承諾者果能履行此約束與否。終屬不可知之數。何必徒費無益之金錢。或其他手段乎。

二 脅迫之不行 選舉人於投票以前縱遇有以強力之脅迫者亦不妨虛與委蛇迨實行投票時仍可一任其自由意思而爲公平之選舉脅迫者終莫能察知之也。

二 祕密選舉則拋棄選舉權者較寡 選舉人之投票既可無所顧忌則人皆將樂於選購矣。

三 祕密選舉則因當選票額之不足而致再行投票之事較少 公開選舉投票人或因有所脅迫或因碍於情勢不免畏首畏尾大都拋棄選舉權或故意模糊其字跡誤書其點畫卒成爲無效投票者比比矣若祕密選舉則此等弊害不至發生故當選票數較易足額

縣自治法關於投票方法未有明文規定其殆以是讓諸縣議會議員選舉規則乎議現行參議院及衆議院議員選舉法省議會議員選舉法均規定選舉用無記名投票法縣議會議員互選議長亦係用無記名投票法此則縣自治法第十七條已有明文之規定也。

## 第六目 選舉區

縣議會議員之名額至少十名至多達於三十名縣之幅員有廣狹住民有多寡交通有便與

不便。此十名以上之議員。將以一縣爲一選舉區。於縣議員所在地。或於縣內選擇適當之地點。使住民中之有選舉權者全體集合而行選舉乎。抑分全縣爲若干選舉區。使全縣之選舉人。各於其選舉區內分別選舉乎。由前之說。是合全縣爲一選舉區之制度。由後之說。是以全縣分爲數選舉區之制度。此選舉區之設。本係爲選舉上之便利起見。與自治區域有不同。純係假定之區域。與議員之代表毫無關係。縣議會議員。乃縣住民全體之代表。縱分區選舉。亦決非代表該選舉區地方之利益。故選舉既竣。選舉區有變更。或與他選舉區之合併。業經當選之議員資格。初不因之而受其影響也。

其在國會議員之選舉。理想上。本應合全國爲一選舉區。然實際上。無論領土若何狹小之國。亦必不能不分設數多之選舉區。謀選舉上之便利也。至於鄉自治議會議員之選舉。則以市鄉自治區域類多不甚廣狹大。即以一市鄉爲一選舉區。亦自別無窒礙。而在縣議會議員之選舉。則又有不能與市鄉同視者矣。

現行衆議院議員選舉法。以縣爲初選舉之選舉區。而以道或特別行政區爲複選舉之選舉

區。省議會議員選舉法亦係以縣爲初選區。而合數初選區爲一複選區。縣自治法關於選舉區未有明文。其殆候諸他日以教令制度定之。縣議會議員選舉規則乎。

縣議會議員之選舉。如合全縣爲一選舉區。固自別無問題。若分爲數區選。則其制度又有大選舉區與小選舉區之兩種焉。

一 大選舉區制。每一選舉區可選出二名以上之議員者。是謂大選舉區。各國於上級地方團體議會議員之選舉。如府縣議員之選舉區。每以村鄉之區域爲準。至各區應出議員之數。則恆依人口之比列而定。故各選舉區所出議員有在二人以上。且亦不必其爲均一也。

二 小選舉區制。小選舉區制者。應乎應行選出議員之數。而分爲若干之區。每一選舉區出一名之議員之謂。例如縣議會議員額十人。即將全縣分爲十選舉區是也。

以理論言。大選舉區與小選舉區。兩者互有得失。殊難斷定。何則。大選舉區之長處。其最著者有二。

一 人才較多。便於選舉。當選者自不患無適當之人。此其利益之最大者。蓋分區選舉被選舉人雖不必以本區爲限。然在選舉人一方面。則實際上必就其區內選擇。亦人之恆情耳。

二 選舉人衆多。則賄賂脅迫及其他不正之手段有所難行。縱強行之。亦未易收其效果。此亦大選舉救較小選舉區之優點之一也。

然其弊害之最大者。亦有二。

一 選舉資格之調查。倍形困難。而錯誤遺漏之弊。在所不免。雖可藉更正之方法以資補救。然程序煩雜。辦理選舉人與住民。均將感其不便。在選舉人之方面。坐視而拋棄選舉權者必多。

二 當選票數不能足額時之再行投票。議員缺額時之補闕選舉。均須使全選舉區之選舉人投票。有一髮牽動全身之弊。

至於小選舉區。則上述兩種之弊害。可以無慮。然人才難得。且選舉人之數寡少。則賄賂脅迫及其他之營謀較易著手。又當選者僅止一人。競爭愈形激烈。其利害正與大選舉區制相反。

也。

## 第七目 選舉人名冊

選舉人名冊。乃登載一選舉區內選舉人之姓名之冊藉。用以資有選舉權者之公證者也。故住民中具備有選舉權之要件。然非載入于選舉人名冊。即不得行使其選舉權。惟選舉人名冊。僅定以爲有選舉權之證明。而非能使本無選舉權者。發生選舉權。故其姓名。縱登載於選舉人名冊。若並未具備選舉權之要件。仍不能爲有效之投票也。

選舉人名冊。非獨採用制限選舉者。視爲必要已也。即採用均一普通選舉制度。亦不能無消極之制限。故當選票之際。何人果有選舉權。決非倉卒之間。所能審擇。自非預行調查。確認不可耳。

選舉人名冊確定之次序。大要如左。

- 一 調查 就一選舉區域內住居之人民。分別行之。至其調查之內容。則以選舉法所定之選舉要件爲準。



二 編製 就調查合格者一一登載于選舉人名冊。此登載之行爲。有裁定之性質。可爲行政處分之一種也。

三 確定 選舉人名冊之確定。通常有兩種程序。

(1) 宣示 選舉人名冊編成後。須於該選舉區內一定之地點宣示。即供一般公衆之縱覽之謂。此項宣示。須於法律規定一定之期間。在此期間內。凡與選舉有關係者。不論何人。如以爲遺漏錯誤。均得請求更正。

(2) 更正在左宣示期間內。如無請求更正之人。選舉人名冊當然確定。固自別無問題。如有更正之請求。應由編製選舉人名冊之機關判定更正。其判定及更正之期限。必亦以法律預行規定之。

#### 第八目 舉行選舉之時期

縣議會議員之選舉。除縣自治法施行伊始組織縣議會時舉行而外。應行舉行選舉之事由如左。

一 定期改選 縣議會議員任期三年。每屆三年。應將議員全數改選之。

二 解散後之改選。縣議會得依國家監督權之作用。而遭解散。解散後。限三個月內重行選舉。（縣自治法第六十五條第二項）

三 補闕選舉 縣議會議員。因故出缺時。以候補當選人名次在前者遞補之。此縣自治法第十五條之規定也。候補當選人之額數。雖不規定。然依縣自治法第十八條縣議會議員。因故出缺。逾總額三分之一者。應即補選。補選議員之任期。以補足前任未滿之期爲限。是補闕缺選舉。應於縣議會議員出缺至總額三分之一以上時舉行。候補當選人之額數。亦可由是而推知者矣。

四 再選舉 選舉無效時。須於該選舉區再行選舉。至何謂選舉無效。後當更詳論之。

第九目、選舉之程序

第一 選舉通告 選舉之舉行。不問其爲定期改選補闕選舉。及其他三原因之選舉。其最初之程序。爲選舉通告。選舉通告通例。由地方行政長官或選舉監督發布。縣自治法亦

無明文。選舉規則尙未制定。而現行國會及省議會議員選舉法。則均規定由選舉督監行之。

選舉通告。應於選舉期若干日以前發布。其期限亦必預以法律規定之。選舉通告中。應行揭載之事項如左。

一 選舉日期。

二 投票所及開票所地址。

三 投票方法（記名或無記名）

四 當選人之額數。

第二 投票 選舉以投票行之。各國選舉制度間有由選舉人於選舉場口述其所欲選舉人之姓名者。如美合衆國各州嘗採用此方法。然旋即改易之矣。我國現行各種選舉均用投票制度。

五 投票之準備 關於投票應行準備之事宜如左。

(1) 投票紙 投票用紙。各國間有由各選舉人隨意自備者。然因流弊滋多。近自澳國爲始。莫不採用公給投票紙制度矣。美國稱之爲澳大利法。我國現行各種選舉亦然。

(2) 投票簿 投票簿。乃記載各選舉區或各投票所之選舉人之姓名之簿冊。選舉人非列名於其區或其投票所之投票簿者。不得領取投票紙。

(3) 投票匭 投票匭。乃容納選舉人所投選舉票之器具。亦由選舉監督依法定之樣式製備之。

二 投票之執行 投票應由投票人躬自赴投票所執行。我國現行國會及省議會議員之選舉。均採用此制度。其理由蓋選舉權。一面爲選舉人之權利。同時即有公義務之性質。必須就選舉人所信爲適當之人而列名於投票紙。方爲能盡其責耳。縣議會議員選舉規則。雖尙未頒行。縣自治法關於此點。亦無規定。然徵諸縣自治法第五條第三款。以不識文字者。爲停止選權之事由之一。則其用意之所在可知矣。

投票方法。有記名投票與無記名投票之兩種。前已論之。至投票時。每選舉人所領之投

票紙。當然祇以一紙爲限。現行國會及省議員選舉法。且均特設明文。至每投一票。紙所應記載之被選舉人姓名。有以一名爲限者。有得合記數名者。由前之說。是謂單記投票法。由後之說。是謂連記投票法。各國之選舉法。有用小選舉之制者。當然用單記投票法。採用大選舉之制者。則以應乎其應選出議員之數。而爲連記投票法爲多。關於此點。與決定當選票額。所謂多數代表主義與少數代表主義。極有關係。茲先就此二主義而略陳至之。

甲 多數代表主義 *majoritatsprinciple*。者議員之選舉。非有多數選舉人之投票。不能當選之謂也。此主義更有數種。

一 過半數法 所投之票。須有投票總數之半數以上。始能當選之方法也。

二 比較多數法 此法以各被選舉人中。得票最多數者爲當選。不必限於投票總額之過半數。亦不必別求他之標準額也。依此方法。其利益祇在於不至因當選票額之不足。致不得不舉行再選舉之一點。然其弊害。則雖曰多數代表。而實際轉不免爲

少數代表。由是而致大多數選舉人之意見爲之犧牲者比比矣。約舉數端如左。

(1) 例如有一選舉區。其選舉人總數爲五百人。應選出當選人一名。此際除得票較少者不計外。有得票較多之甲乙丙三人。甲得二百票。乙得一百二十票。丙得八十票。就中以甲之得票爲最多。故甲當選。是選舉人全體中少數之二百人之意見爲有效。而其三百人之意見。轉無從而表現之矣。

(2) 又設有十選舉區於此。每選舉區有選舉人五百人。就中六選舉區甲黨議員各得二百票而當選。他之四選舉區黨議乙員則皆以四百五十票而當選。此際乙黨以一千八百票。僅得議員四人。甲黨僅以一千二百票。而得議員六人。是多數者僅得少數之議員。少數者轉可得多數之議員。其弊不滋甚乎。

(B) 又設以極端之例言之。一選舉區內各選舉人所得之票。絕少相同之人。其結果被選舉人所得之票數有一票者。有二票者。最多亦僅三票而止。此際有三票者即可當選。縱或有得票相同之數人時。亦可依年齡或抽籤等方法而決定一人之當選。

人也。

## 乙

### 少數代表主義

此主義祇適用於大選舉區。其用意蓋在於使少數政黨亦得選出當選人而不致爲所謂多數黨所壟斷也。故曰少數代表。其方法如左。

一 減記投票法 選舉人於其區應選出當選人之額數中減少一名或數名以投票者謂之減記投票法。

二 重記投票法 選舉人依其區應舉員數投票其票中所舉固可擇選數人亦可連記一人者謂之重記投票法。

三 單記商數投票法 此方法乃以當選人全額除選舉人之總數以其所得商數或其商數之過半數或三分之一之數爲當選之額之法定最低數。行此法者每一選舉人祇投一票。每票祇舉一人。而其當選舉額既有一定之數則實際上往往有超過此數或不及此數之事。超過者之當選固自別無問題。然使於不及此數之被選舉人別無補救之道則不免有再選舉之煩矣。其補救之方法有二。

(1) 讓與法 當選者之票數超過定額時。可以其所超過之票數。讓與於不及定額者。例如應選出當選人二人。當選票額之至少限爲二百票。若得票最多之甲得有二百四十票。得票次多數之乙僅有一百六十票。此際甲之當選尙超過四十票。即以此四十票讓與於乙。則乙亦滿二百票而可當選矣。

(2) 副記法 選舉人當投票之際。於應行選舉之被選舉人一名外。可附記預備被選舉人一名或數名。若其所舉之被選舉人得票超過定額時。即以其超過之部分。加入副記者得票中計算。

四 單記投票法 大選舉區不問其當選名額之爲二人或數人。每人祇投一票。每票祇書被選舉人一名。且以比較多數爲當選。此種方法。凡採用大選舉區制度之國。鮮有行之者。惟日本則尙有襲此制也。

我現行國會及省議會議員選舉法。均係大選舉區制單記商數投票法。其當選票額。則參議院議員以得票滿投票總數之三分之一爲準。衆議院及省議會議員之



初選舉。均以應初當選人名額除投票人總數。而以其商數之三分之一爲準。覆選舉則以應出議員名額。除投票人總數。而以其商數之二分之一爲準云。

三 投票之管理 關於投票之管理。應行論述之事項。如左。

(1) 管理之機關依現行各種選舉法。投票管理之機關。由選舉監督選任管理人員。如左。

甲 投票管理員及監察員。

乙 開票管理員及監察員。

投票開票之監察員。均須於本選舉區內選舉人中遴選。

(2) 管理之事項。分投票與開票之管理言之。

a 關於投票之管理。由投票管理員。於監察員監視之下行之。其重要之事項如左。

子 投票所之啓閉事務。

丑 投票簿、投票紙、投票匭之典守。

寅 選舉人名冊之典守。

寅 投票所秩序之維持。投票人於投票所內。除關於投票方法。得與投票職員問答外。禁止其與他人接談。又投票完竣。應即退出投票所。如投票人有冒替及其他違背法令之情事時。管理員及監察員。有令其退出之職責權。

卯 投票錄之編製。記載關於投票之始末情形。

巳 關於開票之管理。由開票管理員於監察員監視之下行之。其重要之事項如左。

子 開票所之啓閉事項。

丑 投票數目之清算。

寅 投票紙之真偽之調查。

卯 投票之是否合法之決定。

辰 選舉票之保存。

巳 開票所秩序之維持。

午 開票錄之編製。記載關於開票之始末情形。

四 投票之審查 投票之審查其目的在於決定所之投票是否有效。其中有無廢票。以便計算當選人票額也。審查之程序。首先應以其票總數與投票簿對照。是否相符。然後就各投票而審查之。

選舉票之無效。雖有多端。其無效之理由。當以選舉之法令明定之。然就其最重要者而言。大體不外左之數者。

(1) 於被選舉人姓名外夾寫他事者 各國選舉法。大都規定。如於選舉票中記載被選舉人之職業地位及其他事也者。均以廢票論。我國現行國會及省議會議員選舉法。雖亦禁止於選舉票夾寫他事。然記載被選舉人。職業或住址。則不爲作廢票。較形寬大耳。

(2) 字跡模糊不能認辨者。

(3) 採用記名投票法。而未記載選舉人之姓名。或採用無記名投票法。而記入選舉人之姓名者。

(4) 不用正式之投票紙者。

(5) 寫不依式者。用單記投票法。而記載二人以上之被選舉人者。用連記投票法。而所記載之被選舉人不足。應出當選人之數者。採用減記投票法。而並未應依法減記者。均在寫不依式之例。

(6) 記入無被選舉資格之人者。

**第三** 當選人之決定。當選人之決定。即就有效投票之得票者中。決定何人。應行當選之謂也。以得票滿若干數為當選票額之最低限度。當於選舉法中。明定標準。此標準大要如左。

一 以投票總數為基礎者。又有二種。

(1) 過半數法。須得票有投票總數之過半數以上。方能有效當選者。

(2) 三分之二或三分之一法。須得票滿投票總數之三分之二。或三分之一以上。方能有效當選者。現行參議員選舉法。即採用三分之一之制度者也。

**二** 商數法。即以當選人之數。除選舉人之數。以其所得之商數。或其商數之過半數。或三

分之一之數。爲當選票額之法定最低數是也。

三 比較多數法 即以各被選舉人中得票最多者爲當選之方法也。

以上乃當選決定之標準之大要也。無論採用何種標準。如有得票數相同之當選人二人以上時。通例以年長者爲當選。年相若時。依抽籤法決定何人當選。

除採用比較多數法外。往往有投票之結果。無論何人均不足當選票額者。或當選人不足額（大選區制當選人有二人以上故有不足額之時）須定期再行投票。此項投票。又有兩種方法。

一 決選即於第一次投票得票較多者數人中。由投票人投票決選。以得票最多者爲當選。

二 再選 即由投票人任意投票。仍以得票滿法定當選票額以上。始能當選之謂也。

當選人足額後。尙須選出候補當選人若干人。其額數應於選舉法明定之。又爲程序之省略起見。往往以被選舉人中得票滿當選票額以上。因當選人足額。致不能當選者充候補當選人。如仍不足額。則再行投票選舉。若採用比較多數法者。則恆以得票最多數者當選人。而即

以得票次多數者爲候補當選人。

候補當選人之名次以得票之多寡爲序。票數同者以年齡之高下爲序。年相同者依抽籤之方法定之。

選舉既竣。一面須將當選人之姓名公告。一面須通知各當選人。當選人應於期限內答覆願否應選。此項期限亦須以法律預行規定。當選人如不願應選時即以候補當選人名次在前者爲當選人。

當選人逾法定期限並未答覆者應作爲願應選抑不願應選乎。有兩種之決定方法。

一 自由應選 當選人應選與否。法律並無強制之規定者。如逾期不覆以不願應選論。現行參衆兩院議員選舉法及省會議員選舉法均用此法。

二 強制應選 法律以應選爲當選人之義務。非有法定事由不能拒絕當選者。當選人如逾期不覆應以願應選論。現行縣自治法關於當選之承諾。雖無規定。縣議會議員選舉規則亦尙未公布。然縣自治法第七條既規定。凡被選爲縣議會議員者。非有特定（第七條

各款所列舉者一事。由不得謝絕當選。則已採用強制應選之主義矣。

當選人應選時。應授與當選證書。當選證書之授與。不過爲公證當選之事實之行政行爲而已。非因此而發生當選人之資格也。當選人之資格。自當選定通知後。有願應選之答覆。或依法律之規定。應以願應選論之日。即已確定矣。答復應選。或依法作爲應選後。如再有謝絕當選之事實。當視爲任期內之告退也。

當選證書之授與。我國現行參衆兩院議員選舉法。及省議會議員選舉法。均屬於選舉監督之權限。

#### 第十目 對於違法之選舉之救濟

關於選舉之程序。如因違法情事。致選舉之結果。不能正確。既足以妨害選舉人之權利。即與立法之本旨。大相刺謬。故不可無救濟之方法也。此救濟之手段。一面保護選舉人之權利。一面出於維持公益之目的。二者之中。尤以後者爲重要也。

此所謂違法之選舉者。指辦理選舉之程序之違法而言。所謂救濟者。使此項違法選舉爲無

效之方法之謂也。故其性質。爲行政訴訟。而非司法事件。各國關於選舉訴訟。雖有以之屬於司法法院之裁判者。然其實質。固仿行政事件耳。

我國現行國會兩院議員選舉法。省議會議員選舉法。均規定初選舉之選舉訴訟。以地方審判廳爲初審法院。以高等審判廳爲終審法院。覆選舉則以高等審廳爲初審法院。而以大理院爲終審法院。其得起訴之事由如左。

一 選舉人確認辦理選舉人員有舞弊及其他違背法令之行為時。

二 選舉人確認當選人資格不符或票數不實時。

三 落選人確認所選得數應當選而未當選時。

四 候補當選人確認名次有錯誤時。

至縣議會議員之選舉訴訟。應向何種機關提起。縣自治法既無明文。選舉規則尙未公布。茲固無從懸揣耳。

## 第十一目 選舉無效及當選無效



第一 選舉無效 選舉無效者。選舉之程序。與法令之規定相違背。不論當選者爲何許人。要皆不能視爲合法之當選之謂也。關於縣議會議員之選舉。尙未有明文之規定。現行參眾兩院議員選舉法。及省議會議員選舉法。均以左列事項爲選舉無效之事由。然皆須經審判確定。此項審判。即對於選舉訴訟之審判也。

(1) 選舉人名册。因舞弊牽涉多數人員。經審判確定者。

(2) 辦理選舉。違背法令。經審判確定者。

上述第一之事由。本亦可包含於第二之違背法令之內。蓋所謂辦理選舉。違背法令。固不問其爲故意爲過失。皆應爲選舉無效之原因故也。至選舉人名册登載之錯誤。致牽涉多數人員選舉。自應無效。亦不必以舞弊爲條件。惟選舉人或辦理選舉人員。如有舞弊之行爲。即足以構成現行刑律第一百五十一條之犯罪。則係刑事裁判之問題。而非選舉訴訟之問題矣。選舉無效。既經審判確定。則關於該選舉區之選舉。無論何人當選。均屬無效。與未經選舉相同。須於該選舉區。再行選舉也。其在採用複選制度者。若初選舉無效。經審判確定時。縱覆選

舉完全成立。亦一併歸於無效。

第二 當選無效 當選無效者。因投票之審查。有欠正確。以並未得有效之法定當選票額者。爲當選人。或以並無被選舉資格者。爲當選人。此特定之當選人。不能視爲合法之當選人之謂也。我現行參衆兩院及省議會議員選舉法。亦明定（一）被選舉資格不符。經審判確定者。及（二）當選票數不實。經審判確定。爲選無效。

當選無效。僅屬特定當選人之不能視爲合法當選而已。於選舉之本體。初無關係。故不發生再選舉之問題。而即以候補當選人爲當選人。如無候補當選人。或候補當選人已經補缺。尙不足額時。須再行投票者。乃補闕選舉也。

### 第十二目 選舉罰則

選舉罰則。乃對於一般選舉人。或辦理選舉人。關於選舉有違法舞弊之行爲之處罰也。現行刑律分則第八章第一百三十八條至一百六十三條。設有明文。故國會及省會議員選舉法。別無規定。縣議會議員之選舉。亦事同一律。惟關於選舉犯罪之訴訟。乃刑事訴訟。其裁

判乃刑事裁判。與前述之選舉訴訟。選舉審判。其性質迥不相同耳。

### 第三項 縣議會之集散

第一 召集及開會。無論國會或地方議會。非終年成立。而能為有效之活動也。議會之成立。必須於法定期日。由議員自行集會。或由一定之機關召集。始克以議會之機關之資格。而行使其職務焉。依縣自治法之規定。亦非召集不克成立。

縣自治法設於縣知事所在地。(縣自治法第十三條)其召集權屬於縣知事。召集者。召集各議員使之集會之行政行為也。縣知事之召集權。乃以國家之地方行政長官之資格而行使。非以縣參事會會長之資格而行使。(縣自治法第三十五條)縣參事會置會長一人。第三十六條)會長以縣知事任之。議員非經召集。不得為適法之集會。故縱令於法定開會期內有法定人數以上之議員集會。然苟未有召集之形式。法律上。即不得視為縣議會之成立也。縣議會。分通常會與臨時會。通常會每年一次。於四月一日開會。由縣知事於開會期十五日以前。發布召集。其會期為四十日。但遇必要時。經縣議會議決。得延長會期二十日以內耳。臨

時會由縣知事於通常會會期以外召集。但須於開會期五日以前發布。會期以十五日爲限。至其召集之事由有左之二者。

一 縣知事認爲有必要情事。

二 縣議會議員總額過半數以上之請求。此項請求自應對於縣知事爲之。

關於縣議會之召集及開會。自治法第二十五條二十六條之規定。略如上之所述。通常會與臨時會之區別。前者係因法律上之必要。縣知事之召集。第爲一種之程序而已。苟不召集。卽爲違法。如不於法定開會期召集。其召集亦屬違法之行爲而無效。後者則召集與否。一出於縣知事之自由認定。或議員總額過半數以上之自由意思。惟縣知事認爲必要。固可召集。至有議員總額過半數之請求時。則無論縣知事之意思若何。不得不召集之。

通常會與臨時會。又可依其會議事件之性質而區別之。臨時會以臨時所發生之必要事件爲限。得開會議決。若法律上每年須經定期通常會議決之事件。如歲出入預算之議決者。卽不得於臨時會行之。就此點而言。雖謂通常會爲議決歲出入之預算之會議可也。

縣議會之成立。以召集爲形式上必要件之一。然自有合法之召集。縣議會雖已成立。至其以縣議會之資格而爲有效之活動。則尙須在開會以後。各國中關於開會。亦有須由地方行政長官宣告者。縣自治法則無此規定也。

縣議會設議長一人。副議長一人。由議員用無記名投票法互選。此縣自治法第十七條之規定也。互選議長時。何人爲主席。議長之當選票額若何。自當讓諸互選規則（第十七條末云互選規則由縣議會定之）矣。

議長副議長之任期。縣自治法未有明文。惟其第十八條有議長因故出缺時。應即補選。其任期以補足前任未滿之期爲限之規定而已。解釋上。似應作爲與議員之任期同。較形妥洽耳。

第二 閉會乃會期終結之行爲。詳言之。即使議會處於不能議事之地位之謂也。其在國會之集會採用獨立主義者。其閉會亦由國會自行閉會。反是國會之召集。必由行政首長行之者。其閉會亦由行政首長行之。地方自治會議亦然。如日本府議會由府縣知事召集。其閉會亦由府縣知事宣告是已。我現行縣自治法第二十五條。雖規縣議會之通常會及臨時會。均

由縣知事召集。至關於開會閉會。則別無須由縣知事之宣告之明文也。

閉會之效果。在於使縣議會之活動之終止。一經閉會。在閉會期內所有未經議決之議案。概行消滅。至次會期開會時。對於同一議題非履行提案之程序。不得繼續前之議事而開會。是謂會期不繼續之原則。

第三 解散 解散者。議員任期未滿以前。對於議員全體命其解職之行爲也。此乃國家對於地方團體之機關之非常監督。依縣自治法第六十五條之規定。解職之權限。屬於道尹。但須呈由上級監督官署核准。解散之事由。須由道尹認定。然必須有左列三種情事之一。方得行之。

一 違法。

二 越權。

三 妨害公益。

由此觀之。可知縣議會之解散。與國會之解散不同。非出於政治上之問題。純以自治行政之

適法及合乎公益爲目的也。

縣議會之解散與議員全體之任滿相同。足令縣議會之組織歸於消滅。故每屆議員任滿。必須改選。縣議會之解散。亦係使議員解職。自不能不重行選舉。俾縣議會不至長此中斷。縣自治法第六十五條第二項所以明定縣議會解散後。限於三個月內重行選舉召集也。

解散之效果。既在於使縣議會之組織消滅。則解散後重行選舉召集之新議會。亦應適用會期不繼續之原則。凡解散以前。未經議決之議案。非履行提案之程序。不得繼續開議。

通常會每年一次。會期四十日。臨時會於必要時召集會議。以十五日爲限。此縣自治法第二十五條第二十六條之規定也。

解散後重行選舉召集之新議會。係通常會乎抑臨時會乎。其會期若何。因自治法別無明文。解釋上似應以解散之縣教育會爲準。舊議會如在通常會期內解散。新議會即爲通常會。其會期自開會之日起。以四十日爲限。舊議會如在臨時會期內解散。新議會即爲臨時會。其會期自開會之日起。亦以十五日爲限。較爲適當耳。

#### 第四項 縣議會之職權

法人之行動。必依其機關而表現。前既述之矣。顧法人之機關。非必能以一機關就一切關係表現法人也。特定之機關。祇就特定種類之事務表現法人。此特定種類以外之事務。則又必待特定機關而表現。法人之機關。得以表現法人之事務之範圍。曰機關之權限。

無論何種機關。莫不有一定之權限。機關於其權限內之事務。微獨有得以處理之權能。而且有不不得處理之責任。非能由機關之意思任意放棄其權限焉。故從其責任之方面而言。機關之權限。亦可稱爲機關之職務。縣自治法第二章第二節之標題。所謂職權。即係合職務與權限二者而言也。

法人之機關。表現法人以權限內之職務爲限。若在其權限以外。不論其爲何等之行爲。要不得視爲機關之行爲。即不得謂之表現法人之行爲。蓋惟法人之機關。爲能表現法人。而機關又各有其權限。則權限外之行爲。雖以機關之名義出之。亦仍不過組織之一私人行爲而已。不能以是視爲法人之行爲。而有其效力也。



縣議會。乃縣自治團體之議決機關。其職權除縣自治法第二章第二節第二十一條第二十三條第二十四條第三十三條第三十四條特設明文外。尚有散見於其他之各章者。茲述其大要如左。

第一 關於特定事項決定縣自治團體之意思。縣議會乃縣自治團體之議決機關。其職權亦自以議決事件爲最重要。依縣自治法第二十一條之規定。應經議會議決者如左。

一 以縣自治團體之經費籌辦自治事務。縣自治團體係因自治之目的而成立之公法人。縣議會既爲自治團體之發議機關。則其應行議決之事件。自以自治事務爲其最要之內容。所謂自治事務。不外縣自治法第九條所列舉之各端耳。（參看本講義第四十四頁第四十五頁）

二 縣自治團之公約。縣自治團體關於其住民之權利義務及自治事務。得制定公約。（縣自治法第十條）公約之制定。亦縣議會重要職權之一也。

三 縣自治團體之預算及除決算每一會計年度之經費。出入之預算。預算之追加及更正。

繼續費及預備費之設置。特別會計之設立。及每一會計之年度終結後。上年度經費出入之決算。均須經縣議會議決。（參照縣自治法第五十三條同第五十八條及第六十條）

四 縣自稅規費經使用費之徵收。縣自治法。除附屬於國稅徵收者。其稅率及徵收方法。應以國家之法律規定（縣自治法第四十九條）者外。於與國家之法令不相抵觸之範圍內。得由縣議會議決規費及使用費。以廣義言之。二者均屬於規費。蓋廣義之所謂規費。乃對於國家或其他之公法人因特定之私人之利益而爲之行爲。或供給之。或施設之。報償向享受利益之該私人。而徵收金錢之謂。茲之所稱使用費。卽指對於縣自治團體所供給之施設之報償而言。質言之。卽使用縣自治團體之營造物者所納之費用之謂。至對於縣自治團體。因個人之請求爲執行事務時所徵收之費用。則爲規費矣。（縣自治法第五十條第五十一條）

五 縣自治團體不動產之買入及處分。不動產者何。學說雖有不同。要而言之。土地及附著於土地之建築物之謂也。不動產之取得方法。本有多端。購買。交換。受贈。或受質。受抵當。

然皆屬取得不動產之法律行爲。縣自治法第規定不動產之買入。似因買入以外之方法之取得不動產。即不必經縣議會之議決矣。惟不動產亦財產之一種。關於縣自治團體財產之經營。亦須經縣議會之議決。則交換受贈等當亦可以包括之。處分乃權利之捨棄行爲。凡售出交換贈與捐助等皆屬之。他如質權或抵當權之設定。足以致不動產所有權喪失之行爲。亦包括於其中也。

六 縣自治團體之財產營造物公共設備之經營及處分。財產營造物及公共設備之意義。前已述之。（參看本講義第五十二頁至第五十五頁）關於此之管理及使用並監督。屬於縣參事會之權限。（縣自治法第十一條第四十二條第四款第五款）至其經營及處分。則須經縣議會之議決耳。

以上縣自治法第二十一條第一款至第六款。所列舉之應經縣議會議決事項也。

七 縣議會書記之額數及薪給。此亦與縣自治團體之財政有關係之事件。故須經縣議會之議決。（縣自治法第二十條）

八 縣參事會議長選派出納員之同意案議決。(縣自治法第三十八條)

九 縣參事會書記員額之議決。(縣自治法第三十九條)

十 縣參事會佐理員出納員及書記之薪給。參事之津貼之議決。(縣自治法第四十條)

四十一)

其他凡依法令屬於縣議會權限之事項。皆須經議決而行之。此等事項。有縣自治團體之自治事務。亦有國家之直接行政。由國家以命令委任於縣議會者。(縣自治法第二十一條第七款)應經縣議會事件。一經議決。縣自治團體之意思。即已決定。不必經他機關之同意。即對於國家之監督官署。亦僅有報告之責任。而不以其同意為條件。(縣自治法第二十二條)前條議決事項。由縣議會送交縣參事會執行。並呈報監督官署備案。(參事會除認縣議會之議決為越權或違法或妨害公益。得申述理由。提交覆議。縣議會如仍執前議。得呈請監督官署核准撤消外。不得不執行之也。

第二 依法令之規定舉行選舉事項。依縣自治法之規定。縣議會之選舉事務如左。

一 縣議會長副議長之互選。互選規則亦由縣議會定之。(第十七條第二項)

二 縣參事會參事之選舉。縣參事會參事四人至六人。其半數由縣議會選舉。(第二十五條第三十六條)

第三 陳述意見及答覆諮詢。

一 意見之陳述。縣議會對於地方行政與縣自治事務有關係事件得隨時具陳意見。照縣自治法第二十三條之規定也。

二 諮詢之答覆。縣議會對於監督官署或縣參事會諮詢事件應隨時答覆。(縣自治法第二十四條)

第四 對於參事會之監察事。縣議會對於縣參事會所定規則及執行事務視為踰越權限違背法令或妨害公益時得提案議決開具理由請求監督官署核准停止其執行。(縣自治法第三十三條)

第五 關於縣自治經費出入之檢查等項。此檢查每年至少二次由縣議會推舉會員三

名以上。會同參事會長及參事行之。並報監督官署。檢查縣自治經費出入之檢查。雖非全屬縣議會之職責。然檢察員之推舉。則由縣議會行之。（縣自治法第六十二條）

第六 關於縣議會內部之事項。以上所述。縣議會關於縣自治行政之權限也。此外縣議會關於其內部之事項。尚有種種之職權焉。約舉其要如左。

一 議事規則及旁聽規則之制定。（縣自治法第三十四條）

二 縣議事會之薪給額數。及辦事規則之議定。（縣自治法第二十條第二項）

三 縣議會之議員。因特定事由而謝絕當選。或於任其內部告退之允許。（縣自治法第七條及第五款）對於無法定事由或未經允許而謝絕當選或告退者處分之議決。其處分爲一年以上三年以下縣議會選舉權及被選舉權之停止。（縣自治法第八條）惟此項權限。不獨對於縣議會議員已也。對於縣參事會之參事亦得行之。

縣議會之職權。大要如上所述。此等職權中法律尚有許其委任於縣參事行之者矣。職權之委任者。以屬於一已權限之事項。移屬於他機關之謂。與私法上關係之委任不同。質言之。不

外權限之變更耳。故以未屬於縣議會權限內之事項。若一經縣議會之議決。而委託於縣參事會。此際縣議會即失其議決之權限。而縣參事會起而代之。非再由縣議會議決廢止其委任。則關於其業已委任之事項。即不復可由縣議會議決。縱使議決。亦歸於無效也。

依現行縣自治法之規定。應經縣議會議決事項。得由縣議會議決。委託縣參事會處理者如左。(縣自治法第二十一條第一款第五款至第七款)

一 以縣自治團體之經費籌辦之自治事務(第一款)

二 縣自治團體不動產之買入及處分(第五款)

三 縣自治團體財產營造物公共設備之經營及處分(第六款)

四 其他依法令屬於縣議會權限之事項(第七款)

#### 第五項 縣議會之議事方法

第一 議長之職權。欲研究縣議會之議事方法。須先攷求議長之職權。議長由議員中互

選當選為議長者。其議員之地位。依然存在。顧議長除以議員資格所有之職權外。關於縣

議會內部之行政事務。有專屬於議長機關之職權焉。其重要者如左（縣自治法第十七條）

一 紀律之維持。此所謂紀律者。指議場之秩序而言。

二 議事之整理。如議事日程之編定。議會之開閉。及其他關於議事之一切預備及整理行為均屬之。

三 對外為縣議員會之代表。縣議會原則上對於外部並無交涉之權限。然依法律之規定。有時對於他之機關。不能無往還之事。如對於國家之官署。具陳意見或答覆諮詢。以及對於縣參事會之行為。皆由議長代表縣議會行之。

四 會議中之警察權。關於警察權之行使。縣自治法雖無明文。然如前所述。依第十七條之規定。既以維持紀律。屬於議長之職權。議長欲盡此職務。在開會中列席之議員。如有違反法令及議事規則。紊亂會場之秩序者。勢不能不制止之。或於是日禁止其發言。如有不服。或使之退出於議場之外。遇有多數議員騷擾議場。致不能整理時。停止當日之會議。



對於旁聽人有妨害會議之行爲者。亦由會長制止之。如有不服或使之退去。或以是付諸警察官吏之處分。旁聽人多數有騷擾之行爲時。亦然。此等職權均包含於議長之維持紀律範圍以內。他議員無此職權也。

五 縣議會內部事務之管理。縣議會得置書記二人或三人。由議長雇用。書記承議長之命。經理文書會計紀錄。及一切庶務。此縣自治法第二十條之規定也。書記之員額薪給及辦事規則。雖由縣議會議定。而不屬於議長之職權。至其雇用。則由議長以單獨之意思行之。又書記處理各事務。係承議長之命而行。即明示此等事務。皆屬議長之職責也。

議長職權內之事務。如議長有事故。不能執行時。由副議長代理。（縣自治法第十七條第三項）

第二 議事公開之原則。縣議會之議事公開之。縣自治法第三十一條之規定也。縣議會之議事。與縣住民之全體有直接之利害關係。於此而使住民一般得以旁聽。於自治之本旨。乃適相符合耳。

議事之公開。非必謂對於不論何人。不能拒絕其旁聽也。法律既以旁聽規則之制定權。賦與於縣議會。（縣自治法第三十四條。則此項規則禁止特定之人之旁聽。（精神病者泥醉者等）或對於旁聽人而設制限之規定。均屬縣議會之職權。特此項議則。一旦設定。則除因違反此規則及其他之法令者外。要不得拒絕其旁聽耳。

對於議事公開之原則之例外有二。

一 縣參事會會長要求禁止旁聽時。縣自治法第三十一條但書第一款之規定也。依此規定。祇須有縣參事會會長之要求。即應禁止公開。不必以縣議會之議決為條件也。

二 議長或議員三人以上之提議。經議決禁止旁聽時。縣自治法第三十一條但書第二款之規定也。依此規定。旁聽案之禁止。議長可以提議。議員有三人以上亦可提議。但必須經縣會之議決耳。

第三 定足數 凡合議機關。必有會員全數出席。事實上容有不可能之事。故必以法律規定出席人數。通常稱為定足數。

縣議會之定足數。爲議員總額之過半數。故（縣自治法第二十七條）非出席之議員達於議員總額之二分之一加一之數。即不得開會。故使在議事之中途。因有退席之議員。致不足此數時。雖會議未終。議長亦不得宣告中止其日之議事也。此過半數之計算。法律既明定爲議員總額。自當以議員之定額爲標準。而不能以現在實有之議員爲標準。故設有特定事其議員總額爲十人。就中缺額一人。因事請假未到者。實際到會僅有九人。然仍須以滿六人爲過半數。而不得以滿五人爲過半數也。

#### 第四 議事之方法。

一 關於提案者。縣議會之議案。除預算決算專屬於縣參事會提出外。其他之議案之縣參事會可以提出。縣議會議員亦得提出。但議員之提案須有三人以上之贊同耳。（縣自治法第二十八條）

#### 二 關於表決者。

(1) 表決之法定數。議員之表決。以列席議員過半數爲準。可否同數時。取決於議長。

(自治法第二十九條)此即所謂議長之採決權也。蓋議長與一般會員相同。本有一票之表決權。至可否同數時。乃於通常之表決權外。更有此採決權耳。

(2) 表決之迴避。議案涉及議員本身。或其親屬者。不得加入表決之數。(縣自治法

### 第三十條)

(3) 縣參事會會長之陳述意見。縣議會會議時。縣參事會會長得蒞會或派員到會陳述意見。但不得加入表決之數。(縣自治法第二十一條)

三 讀會及審查。議會之議事通例。須經三讀會。方能議決。第一讀會。討論大體。決定本案應否成立。而付諸審查會審查。迨審查會審查完竣。報告於大會。然後開第二讀會。為逐條或逐款之討論。議決後。至第三讀會。為全案之表決。第三讀會祇能修正字句。不能變更其內容。各國中亦有不用三讀會制。而即於第二讀會為全案之表決者。審查會由議會於議員中互選委員若干人組織之。其委員會之種類人數。互選方法。均包含於議事規則之中。當然可由縣議會定之也。

### 第六項 縣議會議員之法律上之地位

縣議會議員之地位。自當選爲縣議會議員而答復願應選。或依法律規定應以願應選論之日成立。前既述之矣。議員之權利及義務。苟法令別無反對之明文。亦應自此時發生也。

#### 第一 縣議會議員之權利。

一 參與縣議會議事之權。縣議會議員。有列席於縣議會而發言並加入表決之權利。對於此權利之唯一制限。依縣自治法之規定無他。惟涉及議員本身或其親屬之議案。不得加入表決之數一點耳。此所謂親屬者。當依民法親屬法之所定爲準。故縱使議案涉及於與該議員關係至爲密切之人。然在民法上苟不列入親屬者。仍得加入表決之數而毋庸迴避也。

縣議會議員之表決權。各人應以平等爲原則。惟議員中之現任議長者。當可否同數時。得有採決之權。夫議員之被選爲議長。而就議長之職也。其議員之資格。依然存在。初不因之而消滅。故應與一般之議員相同。有一票之表決權。於此而有行使其採決權必要之時。即

不啻以同一之人。而有兩票之表決權耳。惟此採決權。係以議長之地位而行使。非以議員之地位而行使。性質既不相同。即與平等表決權之原則。不相違背也。

二 膳宿費之受取權 縣議會議員及議長副議長均爲名譽職。但開會中。得由監督官署核給膳宿費。此縣自治法第十九條之規定也。地方議會議員。各國之法律大都爲無給制。然關於實費賠償。則類多有之。實費賠償之最重要者。不外往來之旅費。開會期內之膳宿費。及其他因公之一切雜費。縣自治法既明定爲膳宿費。則其範圍固已限定矣。

膳宿費。乃縣自治團體對於各議員個人之賠償。如由縣議會議決。恐各議員專以個人一身之利益爲重。不免有不適當之虞。且衡以縣自治法第三十條之規定。凡議案之涉及議員本身者。既不得加入表決之數。關於議員膳宿費之議案。乃涉及議員全體。將無人可與於表決之數矣。故縣自治法特以此核給之權限。畀於監督官署也。惟核給云者。第核定其數額及支給方法而已。此項支出之負擔。則仍屬縣自治團體之經費。而與國家無涉耳。

三 發言及表決之無責任 議員於議會內之言論及表決。對於院外不負責任。各國對於

國會議員。大抵皆有此規定。此原則始於英國一六八九年之權利法典中載有於議會之言論及議事之自由。在議院以外。不問其爲法庭或他之處所。不得起訴。或審問等語。嗣後一七八九年施行之美合衆國憲法。法國之國權相互關係法。亦明定之。其他各國遂均相倣效。殆幾成爲通例。國會議員而外。於自治議會之議員。亦有適用此原則者。

四 刑法上之特別保護之權利 議會議員在開會期內。除現行犯。及關於內亂外患之犯罪外。非得議會之許可。不得逮捕。各國對於國會議員。通例皆有此特典。特寬嚴有所不同。有除開會期間外。並及於往復期間者。如北美合衆國是。

美國則定爲開會期中。及開會期前後四十日間。我現行臨時約法。對於國會議員亦然。但以開會期內爲限。此原則對於地方自治議會亦有適用之者。

## 第二 縣議會議員之義務

一 強制就職之義務 縣議會議員。及議長。副議長。均爲名譽職。（縣自治法第十九條）  
除有法定事由外。不得於任期內告退。（縣自治法第七條）

二 參與縣議會議事之事務。如應召集之義務。出席於議場之義務。以公平無私之意見而發言及表決之義務等皆屬焉。要之所謂參政權者。一方面爲權利。一方面即爲義務。議員之此等義務。固皆因實行其參政之權利而始發生也。

第三 縣議會議員之地位之喪失。議員之資格。除因人格之消滅（死亡）當然喪失而外。尚有種種之喪失如左。

一 任滿。縣議會議員任期三年。補缺議員之任期。以補足前任未滿之期爲限。（縣自治法第十四條第十五條及第十八條）

二 縣議會之解散。（縣自治法第六十五條）解散者。使現在之議員。全行解職之行政行爲也。

三 被選舉資格之欠缺。議員在任期中。如發生被選資格欠缺之事實時。原則自應出缺。特關於此點。縣自治法未有明文之規定耳。所謂被選舉資格之欠缺者。即選舉時。本係有效當選之議員。而於任期未滿以前。發生事實。致與縣自治法第四條至第六條之規定不



合之謂也。

四 合法之辭職 現行縣自治法。雖係採用強制就任主義。然如第七條所規定之事由而告退者。固可准其辭職也。

五 因懲戒處分而退職 議員之懲戒須經議會議決。其懲戒處分。有僅止於一定期間內。而停止出席者。有除名者。亦須依關於議員懲戒之法律而定。縣自治法關於此點。亦無明文。縣議會議員之地位之喪失原因。大要如上所述。議員地位之喪失。一但確定。則關於議員之權利義務。亦同時歸於消滅矣。

### 第三款 縣參事會

#### 第一項 縣參事會之性質

縣參事會。乃執行機關。其地位與普國之郡參事會。日本之市參事會略同。而與普法等國之州常置委員會。及日本之府縣參事會不同。普法等國之州常置委員會。及日本之府縣參事會。均係因州議會。或府縣議會開會有定期。不能終年行使其職權而設。仍係議決機關而非

執行機關。其議決事件。除法律定為專屬於其會會議者。大都出於州議會或府縣議會之委任。以本來屬於州議會或府縣會之職權內之事件而代為議決者居多。至執行機關。則由州長或府縣知事膺其責也。

現行縣自治第四十二條規定。縣參事會之職權。以執行縣議會議決事項。引為第一款。蓋即明示其為執行機關而非議決機關之旨。縣議會雖亦得以其職權內之事項之一部分。如自治事務之籌辦。縣自治團體不動產及其他財產營造物等之買入。經營及處分。以及依法令屬於縣議會權限之事項委託縣參事會處理。但此不過縣參事會附屬之職權耳。

## 第二項 縣參事會之組織

縣參事會以會長一人參事四人至六人組織之。（縣自治法第三十五條）故縣參事會之組織。須左之三種要素而成。

- 一 縣知事 縣知事乃法定之參事會長。（縣自治法第三十六條）會長以縣知事任之

二 選舉參事 參事會之參事半數。由縣議會就有被選爲縣議會議員之資格者之中選舉。(縣自治法第三十六條)

三 委任參事 參事會參事之半數。由縣知事於有被選爲縣議會議員之資格者之中委任。(縣自治法第三十六條)

參事會參事之由於選舉者。其被選資格。以具有縣議會議員之資格者爲限。其選舉機關爲縣議會。縣自治法定有明文。自無疑義。惟關於選舉方法。記名投票乎。抑無記名投票乎。單記投票乎。抑連記投票乎。並當選票額之標準若何等事項。則縣自治法既無規定。且關係參事會參事之選舉規則之制定權。屬於何種機關。亦並未一言及之。惟參事會參事之選舉。同時須選出同數之候補人。例如參事定額四人。半數爲二人。則除選出參事二人外。尙須選出候補人二人。以備參事因事出席時。依次遞補耳。(縣自治法第三十六條第二項)至候補人之名次。自應以得票之寡爲序。票數同者。以年長者爲先。年齡相同時。則用抽籤法決定。法律雖無明文。解釋上自應如是也。

縣參事會會長。以縣知事任之。縣知事一面爲國家之初級地方行政長官。一面爲縣自治團體之執行機關。故其資格任用方法及任期。均以官吏法爲準據。固已。至縣參事會參事。則無論其出於縣議會之選舉。或出於縣知事之委任。要皆純然之自治職員。顧縣自治法於委任參事之任期。未設明文。選舉參事。則限以二年。補缺參事之任期。以補足前任未滿之期爲限。（縣自治法第三十六條第三項）惟期滿後。再被選舉。是否可以連任。法律既無規定。解釋上自應爲積極之論斷也。

縣參事會除會長參事外。尙有他之補助機關如左。

一 佐理員 二人至四人。由會長派充爲有給職。（縣自治法第三十七條）至佐理員之資格及任期之有無。縣自治法不設明文。當讓諸佐理員雇用規則矣。（縣自治法第三十七條第二項佐理員任用規則另訂之）

二 出納員 出納員一人。由會長得縣會之同意而派充之。（縣自治法第三十八條）

三 書記 亦由會長雇用。其員額須經縣議會議決。（縣自治法第三十九條）

### 第三項 縣參事會之職權

縣參事會。乃執行機關。而非議決機關。前既述之矣。其職權除縣自治法第四十二條第四十五條明定者外。尚有散見於他之各條者如左。

第一 縣議會議決事項之執行。第四十二條第一款規定。執行縣議會議決事項。第二十二條規定。縣議會議決事項。由縣議會送交縣參事會執行。由此觀之。可知一切自治事項。均以縣參事會執行之任也。

第二 縣議會議員選舉事項之辦理。關於選舉事項。除人口之調查。議員議額之分配。屬於縣知事之職權者外。如調查選舉資格。編定選舉人名冊。投票所開票所之設置。投票簿。投票紙。投票錄。當選證書之製作保管。以及當選通知。凡各事項。皆屬之。是否事無巨細。悉縣參事會辦理。抑尚有分屬於他之機關。或臨時設置之機關者。縣議會議員選舉規則。既尚未制定公布。固未可以斷言。要而言之。此所謂辦理選舉者。當釋之爲籌辦關於縣會議員選舉事項也。（第四十八條第一款）

第三 提出議案於縣議會。此所謂議案者。包縣會議案、預算案、決算案及其他凡關於自治事務。縣自治團體之財政事務諸議案而言。就中除預算案（第五十三條）決算案（第六十條）專屬於縣事會提出者外。縣議會當然可以自行提案。特縣參事會亦得提案耳。（第四十二條第三款）

第四 縣自治團體之規則之制定（四十二條第四款）關於此規則之限界及制定之程序。已於第四節第三款殫述之。茲故不複贅焉。

第五 財產營造物或公共設備之管理或監督。不動產之買入。或處分財產營造物、公共設備之經營及處分。必須經縣議會之議決。參事會始得執行。若此者可包括於執行縣議會議決事項之職權中也。此所謂管理或監督者。係指此等物件之利用收益保存及使用之監督而言耳。（第四十二條第五款）

第六 縣自治團體收入支出之管理。及依法令及縣議會會之議決徵收自治稅及規費。（第四十二條第六款第七款）關於此點。當於後節論述縣自治團體之財政時。更詳言

之。

第七 受縣議會之委託處理屬於縣議會職權內之事項。縣議會得依其議決委託縣參事會處理之事如左。

- 一 以縣自治團體之經費籌辦自治事務。
- 二 縣自治團體不動產之買入及處分。
- 三 縣自治團體財產營造物公共設備之經營及處分。
- 四 其他依法令屬於縣議會權限之事項。

縣議會每年僅開通常會一次。會期縱令延長亦不過六十日而已。勢不能事無鉅細一一經其議決也。故有委託縣參事會代為處理之規定。（縣自治法第二十一條第二項）參事會關於此等職務其性質與普法之州常置委員會。日本之府縣參事會略同。惟彼係以此為常置委員會及參事會之主要職權而我縣參事會則僅以此為附屬之職權而已。

縣參事會之職權在於執行自治事務。其所執行者又必基於縣議會之議決。其地位儼與國

家之行政機關相類。縣議會則又頗近似於立法機關。故縣參事會對於縣議會之關係。亦有若國家之行政與立法機關之關係者在也。茲舉其要點如左。

一 縣參事會認為必要時得諮詢於縣議會。縣自治法第二十四條規定。縣議會對於縣參事會諮詢事項。應隨時答覆。此項諮詢事件。法律既無限制。諮詢與否。固一任縣參事會之自由意思。縣議會答復之意見。亦與議決不同。第以供縣參事會之參考而已。非必須採用也。

二 對於縣議會議決之否認權。縣議會議決事項。自縣議會送交參事會執行。（第二十二條）縣參事會對於此等議決事項。如認為有侵越權限違背法令或妨害公益時。得申述理由。提交復議。會縣議仍執前議時。得呈請監督官署核准撤銷之。（第四十五條）

縣參事會對於縣議會之議決。雖有執行之責職。然要以其所議決者合乎法令之範圍為限耳。否則議決之機關。固為違法。依其議決而執行之機關。亦不免於違法。縱不至違法。亦與自治之本旨不相適合矣。此縣參事會之否認權之所由。認為必要也。願否認權之行使。不可不



根據於正當理由。即越權違法或妨害公益是已。

一 侵越權限 縣議會之權限。縣自治法。定有明文。若法律並未以之畀諸縣議會之權限。而縣議會議決之本係無效之行為。初不待乎撤銷也。何則。法人之機關之表現法人。本以其權限內之事項爲限。若權限外之議決。即不得視爲法人機關之行動。祇可視爲私人之行動。縣參事會所執行者。乃縣議會議決之事件。而非縣議會議員各私人所議決之事件。故也。惟縣議會爲議決機關。若縣議會議決事件。得由縣參事會之自由意思而不爲之執行。亦非所以慎重議決機關之道。故以提覆議爲救濟之方。覆議之結果。若仍執前議時。得取決於監督官署耳。

二 違背法令 雖係縣議會權限內之事件。若其議決之事件。而與法律命令相抵觸者。縣參事會亦不得執行之。此所謂法者。指國家依立法之程序而制定之形式上之法律而言。所謂令者。形式上之命令也。自大總統之命令爲始。其他中央及地方行政官。乃依憲法及法律之規定。所發布之命令皆屬之。

三 妨害公益 縣會議決事件。既係屬於其職權之範圍。又不違反法令之規定。惟事實

上於公益相反者。亦得由縣參事會提交復議。顧此否認之理由。不若前二者之確實。所謂公益者。其範圍果若何。議論雖有多端。要而言之。不外多數不定之人之利益之意耳。妨害公益之者。即妨害多數不定之人之利益之意也。在表面上。雖有法令之依據。而無所抵觸。然實際上。則或徧於少數人之利益。或因一時之利益而損失永久之利益。或汲汲於不急之務。而置目前有重大關係之事於緩圖等。皆妨害公益之例也。

以上三者之中。侵越權限最爲明顯。至違背法令與否。已屬解釋問題。往往法令中同一之文句。甲機關之解釋。與乙機關之解釋。不必相同。甚或同一之機關。先後之解釋。互相矛盾者有之。若所謂妨害公益。則其範圍更形廣漠。故縣自治法對於縣參事會。僅畀以提交復議之權。復議後。如縣議會仍執前議時。其撤銷權。漏於國家之監督官署。此所謂監督官署。依縣自治法第六十三條之規定。爲道尹。縣參事會請求撤銷縣議會決議事件。實具有行政訴訟之性質。特形式上。則其核准權屬於通常行政官署之道尹。由道尹以通常之行政

處分行之而已。

關於縣參事會之否認權。尙有附屬之問題焉。舉之如左。

一 否認權行使之期限。縣自治法第條規定。縣參事會認縣議會之議決。爲越權違法。或妨害公益時。得申述理由。提交復議。凡縣議會之議決。必送交縣參事會執行。縣參事會於議決事件。送交後若干日以內。得以提交復議。抑不論經過若干日。均得提交復議乎。各共和國之憲法。大總統對於國會議決之法律。雖可提交覆議。然必於一定限期內行之。落於論述縣自治團體之公約時。已略述其概要矣。縣參事會之交覆議權。似亦不能無期間之限制。法律既無明文。祇可以相當之日期以內。解釋之而已。

二 否認權行使時是否停止執行。縣議會議決事件。交由縣參事會執行。縣參事會認爲應提交覆議者。在覆議尙未完竣。或經覆議後。縣議會仍執前議。尙須呈請監督官署決定以前。是否停止執行。亦一問題。縣自治法關於此點不設明文。然解釋上縣議會之議決。既經縣參事會依法提交覆議。此際其所議決。卽爲縣自治團體尙未確定之意思。固不得而

執行之也。

#### 第四項 縣參事會之成立及辦事方法

縣參事會。乃執行機關而非議決機關。前既言之。普法等國之州常置委員會。及日本之府縣參事會。有定期開會者。如法國定爲每月開會一次是也。有隨時召集開會者。普日等國行之。此等常設委員會及參事會。以召集或集會爲成立要件。一旦閉會。則其會議卽行終結。質言之。卽處於不能以參事會之資格而活動之地位之謂。與議事會相同。故縣自治法所規定之縣參事會。獨係執行機關而非議決機關。性質上與國家之行政機關相類似。非終年執務不爲功。既無開會閉會之可言。成立之問題。自無從發生耳。

縣參事會雖以會稱。由參事會會長及參事組織而成。然實際上乃單獨制之機關。而非合議制之機關。觀於縣自治法所規定參事會會長及參事之職權。一則曰。會長總理會內事務。監督指揮所屬職員。(第四十三條)再則曰。參事輔助會長分掌會內事務。既無關於會議之明文。且關於縣議會以其職權內之事件。委託縣參事會之規定中。不曰委託縣參事會議決。

而曰委託縣參事會處理（第二十一條第二項）其他凡關於縣參事會職權均無議決之規定。其第四十六條云。縣參事會辦事規則。由會長定之。曰辦事。而不曰議事規則。不問可知其故矣。

惟其單獨制之機關。故法律上應以縣參事會會長之意思爲縣參事會之意思。至於參事。則無論其爲選舉爲委任均係補助機關。與議員之爲議會之部分機關者不同。

#### 第五項 縣參事會職員之法律上之地位

欲研究縣參事會職員之法律上之地位。當分爲三種而論之。

第一 縣參事會會長 縣參事會會長。以縣知事任之。（第三十六條）縣知事於此實具有兩種資格。一爲國家之官吏。一爲地方自治團體之職員。惟其然。故與純然之自治團體職員。有不同之點焉。舉之如左。

一 任免之方法。純然之自治職員。出於自治團體之選任。此選任之方法。無論其爲選舉爲委任。要皆以自治團體之意思爲依歸。則若縣知事則由國家之機關選任。卽其解任

之事由及程序亦與一般官吏相同也。

二 受俸給之權利之有無。縣知事之對於國家有受俸給之權利。其對於自治團體則爲名譽職。並津貼亦不支給焉。（第四十條）蓋純然之自治職員。雖無報酬。然自治團體對於其職務上之損失。應負賠償之義務。故參事會之參事。雖爲名譽職而得受津貼。縣知事則否。此又其異點之一也。

參事會會長因係以縣知事兼任。故有上述之異點。然其對於自治團體之服務義務。則固與純然自治職員無所異也。

第二 縣參事會參事。縣參事會參事。雖有選舉參事及委任參事之兩種。然其法律上之地位則同。

一 縣參事會參事之義務。

(1) 輔助會長執行自治事務之義務。此乃其主要之義務。與國家官吏之服務義務有同一之性質者也。

- (2) 兼職之禁止。縣參事會參事。不得兼任官吏、與國會省會及縣議會議員。或市鄉議會議員及董事。縣參事會參事。無論其為選舉或委任。均以具有縣議會議員資格者為限。則關於縣議會議員之兼職制限。當然適用之也。(第十六條第一項第三十六條)
- (3) 迴避之義務。父子兄弟不得同時為縣參事會參事或縣議會議員。若同時當選。應以子避父以弟避兄。縣自治法第十六條第二項規定。若有父子兄弟現為縣參事會參事者。不得任為縣議會議員。由此推之。若有父子兄弟現為縣議會議員者。亦自不得當選或被任為縣參事會參事矣。

(4) 強制就職之義務。被選為縣參事會參事者。非有左列事由之一。不得謝絕當選。或於任期內告退。否則以縣議會之議決。於一年以上三年以下停止其縣議會選舉權及被選舉權。(第七條第八條)

a 確有疾病不能常任職務者。

b 確有他項職業不能常居境內者。

○ 年滿六十歲以上而精力衰頹者。

d 連任至三次以上者。

e 其他事由特經縣議會允許者。

(5) 服從監督官署懲戒權之義務。道尹對於縣參事會參事之懲戒。準用文官懲戒之規定。(第六十七條)

二 縣參事會參事之權利。參事之權利之重要者。爲參與縣自治團體之自治事務。此則一方面爲義務。一方即爲參政權之一端。此外則受津貼之給予。亦可謂爲縣參事對於縣自治團體之經濟上之權利也。

第三 其他之自治職員。縣參事會會長參事以外之自治職員。爲佐理員。出納員。及書記。關於出納員之任務。及其對於縣自治團體之責任。當於論述縣自治團體之財政時詳加討究。茲先就自治職員之一般權利義務。而略述之。

一 自治職員之權利。自治職員皆有給職。縣自治法第四十一條。明定佐理員出納員及



書記之薪給。由縣議會定之。此卽自治職員對於縣自治團體之經濟上之權利也。

二 自治職員之義務。自治職員對於自治團體之關係。乃特別之權力關係。與國家之官吏對於國家之關係相同。其義務之主要者。爲服務義務。因欲完成此義務。而忠實義務。服從義務。守秘密之義務生焉。

三 自治職員之懲戒。自治職員違反上述之服務義務時。自治團體本於其特別權力關係。得行使懲戒權。縣自治法第六十七條第二項規定。縣自治職員懲戒條例。以教令定之。此所謂自治職員。蓋即指縣參事會佐理員出納員及書記等而言也。

#### 第六節 縣自治團體之財政

縣自治團體自治事務之範圍。已於第三節殫述之矣。此等事務。既屬縣自治團體之事務。卽應由縣自治團體以一己之經費籌辦之。此縣自治團體所以與國家相同。堪爲獨立之經濟主體。以一己之財產。一己之收入。而負擔其所營之事務之一切支出也。本節就縣自治團體之財產收入支出及會計而略加研究焉。

## 第一款 縣自治團體之財產

縣自治團體之財產。可大別之爲兩種。其一爲供縣自治團體一己之公用。或供一般公衆之自由使用。或特別使用之財產。其二爲充縣自治團體之經費支出之財源之財產。前者曰行政財產。又曰公用財產。後者曰財政財產。又曰收益財產。公用財產與營造物之關係。已於第四節中一言及之矣。財政財產。或收益財產。又可細別之爲兩種。其一爲充每年度內一定支出之用之財源之財產。其二爲因欲備預想所不及之臨時支出而積在之財產是也。

縣自治團體與國家相同。爲獨立之經濟主體。固已。顧此等經濟主體。團體經濟也。團體經濟之目的。在於消費。而以取得外界之財貨爲手段。雖與個人相同。然其所以異者。其消費之原因。在於充足集合的缺乏。即此等團體。因欲謀其全體之生存發達。而爲必要之給養。惟其然。故其取得外界之財貨。以充給養之資料。亦非如個人對於他之個人之供給。必一一以勞力或他人之財貨而爲反對給付。通常極以強制之道出之。此學者所以稱團體經濟爲強制經濟也。

強制經濟之特徵。即其所以異於個人經濟者。約有四端。舉之如下。

一 強制的經濟之成立。通常必須有空間之基礎也。空間之基礎者。如國家之領土。團體之自治區域之謂。

二 強制經濟之成立於空間之基礎之內。尙須包括一切之住民也。國家之人民。地方團體之住民。亦強制經濟之要素也。

三 強制經濟收入支出之原則。與個人經濟相反也。個人經濟量入以爲出。強制經濟則以量出爲入爲原則。

四 強制經濟成立存在之期。較個人經濟有無窮與有限之別也。人生上壽不過百年。故個人經濟恆有盡期。國家與自治團體。雖亦未有亘數十百年而不變者。然當其成立之時。固莫不期其永久存在。斷無預設一窮盡之期限也。

自治團體。強制經濟也。本於上述之特徵。故其收入之種類。亦以依強制手段而取得者爲主要之內容。非必以收益財產爲重要之財源也。惟關於此點。國家與自治團體。稍有不同。其在

國家收益財產之收入。或竟一無所有。或雖有之亦不過居歲入中之一小部分而已。若自治團體。則或因歷史上之關係。有巨大之收益財產。由此而獲得之收入。特較自治稅爲多。在歲入上實占重要之位置者。然要非其本質上固應如是也。何則。近世自治事務日益發達。自治團體之自治行政之範圍愈擴張。則其財政亦愈膨脹。決非能以區區之收益財產持爲唯一之財源故耳。

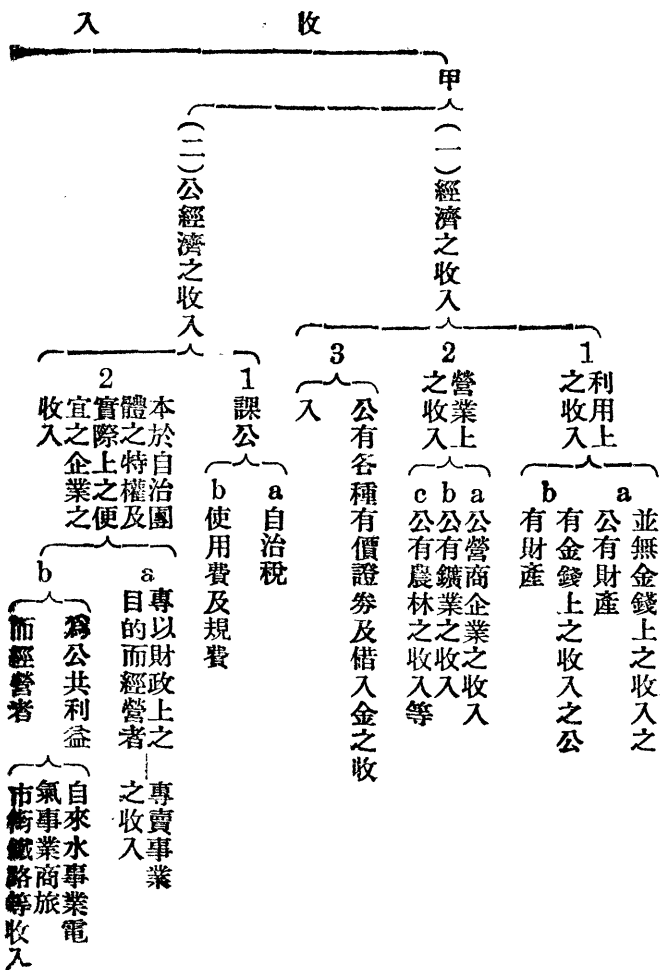
## 第二款 縣自治團體之收入

### 第一項 學理上自治團體之收入之種類

自治團體。既與國家同爲強制經濟。則其收入之種類。亦自與國家之收入。大同而小異。顧各國之自治團體。法律上及預算上之收入。因其沿革及習慣之關係。頗不能一致。即學者之說。亦各有不同。茲就最普通之學說。爲吾人所信者。說述之。

國家及自治團體之財政。本爲經濟現象之一種。故其財政上之收入。亦不得不從經濟上之見地而考察之。本此理由。可大別之爲經濟上之收入。與隨時收入之二種。此分類之方法。其

內容較為繁雜。未易明瞭。吾人姑先撮其大要以圖表之。然後次第加以說明焉。



〔一〕隨時收入

(一) 過意金  
(二) 國庫補助經費  
(三) 私人義捐

甲 經濟上之收入 經濟上之收入者。公團體以經濟主體之資格。本於一定之經濟的方

針而獲得之收入之謂也。可大別為私經濟的之收入與公經濟之收入之二種。

一 私經濟之收入。私經濟之收入者。公團體依其私有財產或使用其資本勞力之結果。而獲得之收入之謂。於國家之統治權。或地方團體之自治權。毫無所假借也。此際經濟主體。雖係國家或地方團體。然其獲得收入也。與一個人全然相同。須受一般經濟市場需要供給之關係之支配。申言之。卽一出於自由競爭之結果耳。

私經濟之收入。更可分為利用上之收入。營業上之收入。及其他收入之三種。

(1) 利用上之收入。利用上之收入者。自治團體本於其團體之財產之所有。或利用而發生之無形利益或收入之謂。其中又可細別為二種。

a 不能以貨幣計算其價值者。自治團體供一己之公用之行政財產。謂公共設備

之一部分。屬於此類。自財政上之見地而言。雖無收入之可言。然實際則此等財產。不獨財政上有關重要。即經濟上之利益亦頗非尠少。而可輕視之也。

b 有金錢之收入者。如各種基金之利息。即其例也。

(2) 營業上之收入。自治團體以經濟主體之資格。運用自然勞力與資本從事於各種生產事業。完全與一私人相同。於自由競爭之下。而獲得之收入之謂。其最著者。如自治團體經營之商業鑛業農業工業之收入等是也。

二 公經濟之收入。公經濟之收入者。國家或地方自治團體本於所謂強制經濟之理由。而收納之收入之謂也。其重要者如左。

(1) 公課。公課者。本於強制經濟之理由。依國家或自治團體一方面之意思。命令其人民或住民。人民或住民不得不負擔之者之謂也。自治團體之有此種收入。其重要者如左。

a 自治稅。

b 使用費及規費。

(2) 企業之收入。企業云者。因一定之目的。設定計畫。繼續而行之行爲之連續之謂也。質言之。與營業同。其意義企業之中。固包含營業。然此所謂企業。乃指公企業而言。公企業者。國家或自治團體。或經國家特許之私人或私法人。因政策上之理由。經營者屬於國家之事業之謂。雖均是營業。與私經濟之營業不同也。故曰本於公團體之特權。或實際上之便宜之企業。

企業收入。又可細別之爲兩種。

a 專以財政上收入之目的而經營者。如專賣事業之收入是也。此種收入。國家之財政往有之。若自治團體因財政之目的而營專賣事業。各國尙少其例。

b 因公共利益而經營者。此種企業。其主要之目的。雖在於謀公共之利益。其結果則恒足以資財政上之收入。國家事業中。如鐵路郵政電信等。即其例也。自治團體。此種企業之收入。往往隨自治事業之發達而增加。現今各國之通例。如自來水事業。電燈或煤氣燈事業。市街鐵路事業等。大都由自治團體專營。其收入即屬於此種類也。



公經濟之收入之種類。大要盡於此矣。學者中。尚有列入所謂特權之收入者。在古代或中古時代之國家。容或有者。至最近時代。則不問其爲國家爲自治團體。要皆不能有此等收入也。

乙 隨時收入。隨時收入者。公團體。非原因於經濟主體之資格之理由。詳言之。卽與公團體非財政的行動之結果相因而生之隨時不定之收入之謂也。自治團體之此種收入。不外左列之數端種耳。

一 過怠金。此種過怠金。其性質乃罰金之一種。有基因於執行罰者。有基因於行政罰者。

二 國庫補助經費。

三 私人義捐。或稱爲特別捐。此項捐款。純由於個人之自由意思。與自治稅之普及於一般住民者既不相同。且自治團體對於捐助之人。亦並非因其請求爲之執行特定之事務。又與規費之性質迥異。故其收入之有無。決非自治團體豫想之所可及者也。

第二項 現行法上縣自治團體之收入

縣自治團體之收入。於縣自治法第四十七條第四十八條定之。茲述大要如左。

第一 縣自治團體財產之收入（第四十七條第一款）此種收入。其性質屬於私經濟之收入。即有金錢上之收入。此財產。由利用之結果也。最重要者。如金錢有價證券之利息。其他動產或不動產之果實。或處分動產不動產而得之代價皆屬焉。此種收入。各國自治團體之通例。大要以左之二者為最重要。

一 不動產利用之收入。如土地房屋之租賃。按年或定期所得之租價是也。

二 貨幣資金之收入。此種收入。大抵因供自治團體特定事業之用。而設置之基金。原本之動用。法律恆有限制。僅能以其利息充特定之經費耳。至其基金之設置。有出於自治團體之蓄積者。即以每一會計年度之剩餘金擴充而成者也。有出於國家之補助者。亦有出於私人之特別捐助者。

第二 縣自治團體公共營業之收入（第四十七條第二款）縣自治團體之營業。有性質上屬於公企業者。有僅為私經濟的營業者。前者乃公經濟上之收入。後者乃私經濟

上之收入。惟既曰公共營業。當係指公企業而言。信如是也。則縣自治團體經營非公企業性質之營業。所有之收入。不幾無所歸屬乎。故本款所稱公共二字。應解釋之爲公共團體之意。即凡縣自治團體之營業。概爲公共營業。以示與私人或私法人之營業有別。此種收入。兼有公經濟上之收入。與私經濟上之收入之兩種者也。

私經濟上之營業無論矣。公經濟上之企業。由自治團體經營者。大都不出左列數端。

- 一 電氣或煤氣事業。
- 二 市街鐵路事業。
- 三 市場之經營設備事業。
- 四 自來水之經營之事業。
- 五 屠場洗濯場及公共浴場之設備事業。
- 六 限於一地方之區域內之電話事業。
- 七 貯蓄銀行之營業。

八 其他之營業。各國各地方之習慣上或有特種之營業。屬於自治團體之專營者。其收入亦可屬於此種類也。

第三 縣自治稅。(第四十七條第三款) 縣自治者。乃地方稅之一稅也。現今各國之租稅制度。地方之與國家稅之稅源。不免有重複之虞。其較爲整理者。當推普魯士。普自一八九一年以來舉行。以國家所課之田賦及房產稅。悉劃歸地方團體。而體爲自治稅。國家則專以一般所得稅及營業稅。爲重要之租稅。然因財政上之關係。於此二者以外。更有所謂資產稅者。即於已納地方稅之土地房產一括之而作爲資產。對於國家更須完納一種租稅是也。

租稅制度之整理。首在於國家稅與地方稅源之調和。顧徵諸各國財政之現狀。則各國歷史上之沿革。或事實上之慣例。二者之間。往往不免重複凌雜。就中尤以採用附加稅之制度者爲甚。蓋現今各國財政上支出之膨脹。不獨中央政府爲然。即地方團體亦隨其自治事務之擴張。而致經費之增大。附加稅之徵收。往往有較其所附加之國稅額爲

多者。各國雖大都以法律設有種種之限制。然試攷其實際。則其效果亦殊薄弱。蓋因欲免違法之嫌。有以歸於同一之人負擔之同種租稅。而設多種之名稱。分別課徵者矣。然則何種稅源宜於國家之課稅。何種稅源宜於地方團體之課稅。研究租稅制度者。不能不以此爲入手之方。此則當注意於左之三者而攷察之。

一 租稅之性質。

二 課稅後負擔租稅者所受之影響。即徵稅者與負稅者之關係。

三 中央政府所設施與地方政府所設施之事業之性質。要之中央政府之政治上及行政上之設施。決非直接關係於特定之人之利害休戚。而必以國民全體之利害休戚爲前提。故充此項事業之用途之經費。亦不能僅課特定一階級之人民。必以普及於一般人民爲原則。若地方政府所設施之事業。則恆足限於一地方。就中往往有直接關係於特定一部分人民之利害休戚者。故地方政府與個人接觸之機會。較諸中央政府爲多。因之其租稅亦不免有特殊之性質。以課諸屬於特種階級之人民。或選擇特種之財源爲適當也。

由上所述者推之，可知國家稅與地方稅之稅源，二者宜有區別，不可混同。雖其中有以同一之稅源，宜於國家稅，並宜於地方稅，不妨並行而不悖者，然究屬少數而已。

然則何種稅源宜於國家稅，何種稅源宜於地方稅乎？雖未可一概而論，要而言之，宜於國家稅之稅源為所得稅、消費稅、財產稅、轉移等租稅，宜於地方稅之稅源，則收益稅（如田賦、房產稅、營業稅是已）、惟收益稅及普國所課之資產稅，其稅源尤為豐富確實。納稅人於負擔地方稅之外，更負擔幾許之國家稅，亦尙綽有餘裕，雖有重複之嫌，尙無不公平之慮。此學者對於此等租稅，所以有補充稅之名稱也。

我國租稅制度甚為複雜。民國成立以來，迄未有一定之法律，有沿前清之舊制者（如地丁錢糧鹽課釐捐等），有隨各地方之習慣者，有新增設或改定者（如印花稅、烟酒販賣稅）至國家稅與地方稅之畫分，雖屢有提議，卒未有一定之辦法，惟以縣自治法之明文考究之，要可分為兩種。

(1) 特稅 國家並不課稅之稅源，專以之為自治會而徵收者。

縣自治法第二十一條規定。縣議會議決縣自治稅之徵收。即指此種特稅而言。

(2) 附稅 縣稅之附屬於國稅徵收者。其稅率及徵收方法。以法律定之。(縣自治法第

四十九條)

第四 使用費及規費。 使用費及規費。以廣義言之。均可稱為規費。蓋廣義之所謂規費。乃對於國家或其他之公法人因特定之私人之利益而供給之設備。或執行之事務之報償。由享受利益之該私人徵收之金錢之謂。縣自治法。既於第四十七條第四款。以此二者合為縣自治團體收入之一種。復於第五十條第五十一條明定二者之範圍。以示區別焉。

一 使用費。 對於使用縣自治團體之營造物。及其他公共設備者得徵收之。(第五十條)

二 規費。 對於縣自治團體因個人之請求為執行事務時得徵收之。(第五十

一條)

關於使用費及規費尙有應行研究之問題焉。略述如左。

一 縣自治法第五十條規定營造物及其他公共設備之營造物與公共設備有兩種不同之觀念。實則營造物乃供不以行使權力爲本質之特定公共目的之用。所有人的及物的設備之全體。質言之。即公共設備之意。二者本爲同一之事物也。（參看本講義本章第四節第三款）

二 營造物之使用者。對於一般人民。許其得以無條件而自由使用者。如道路橋梁之通行。公園之遊觀等是也。此際營造物之使用。乃人民自由權之一部。固不得向之徵收使用費也。故又稱爲自由使用。使用費之徵收。乃以特別之行政處分。或公法上之契約。對於特定之人。而許可其使用營造物之際。始得行之。

三 使用費與規費。依縣自治法之規定。雖若有明確之界限。然實則專以是否使用營造物。爲二者區別之標準。時或有不能確當者矣。例如學生對於學校所納之學費。規費之一種也。然學生之入學。亦何莫非營造物利用之一端乎。必欲強爲區分之。則對



於利用以物的設備爲主之營造物者。視爲營造物之利用。此際所徵收者。即若使用費對於以人的設備爲主之營造物之利用。即視爲國家、或公法人因個人之請求而執行特定之事務。於此而徵收之費用。即爲規費。

四 無論使用自治團體之營造物。或請求自治團體執行特定之事務。此際住民與自治團體之關係。固皆係公法上之關係。特或爲在公法上之契約。或則有爲自治團體之行政處分。有所不同耳。故此等收入。皆屬於公經濟上之收入也。

五 使用費及規費之徵收。須經縣議會之議決。（第二十一條第四款）由縣參事會執行（第四十二條第七款）

第五 過怠金。過怠金。乃罰金之一種。有由於執行罰者。有屬於行政罰者。前者乃自治團體對於其住民命以特定之行爲。或不行爲受命者不肯任意遵行之際。以是作爲強制執行之手段。而徵收之罰金之謂。後者則因住民違反法令。或自治團體之命令或處分而徵收之罰金。其最重要者。爲財政罰。惟縣自治法第四十七條第五款雖

以過怠金。列爲縣自治團體收入之一種。究之過怠金之徵收。須依據國家之法令乎。抑得由縣議會議決乎。縣自治法未有明文。解釋上似以由縣議會於法令之範圍內。議決較爲適當也。

過怠金之性質。屬於隨時收入之一種。蓋此種收入。既與自治團體財政上之行動無關。且亦決非本於經濟上之計畫。有所豫期。而轉以並無此等收入爲希望也。

第六 國庫之補助 縣自治團體之經費。以由縣自治團體一己之收入中支出爲原則。前既言之矣。願縣自治團體所經營之自治事務。間有與國家全體之利益有密切之關係者。國家於此不得不予以補助。促其進行。藉達國家之目的耳。

國庫補助之支給方法。有於自治團體創辦特定事業或有特別事故時。一次支給者。有豫設一定之年限。於此年限內每年支給相當於其經費全體之若干分。以資補助者。依縣自治法之規定。縣自治團體得受國家補助經費之原因。爲左之二者。（第四十八條）

一 救濟災瘡。

二 經營公共事業。

縣自治團體之收入。縣自治法所規定者。大要盡於此矣。各國對於自治團體。有許其發行公債者。蓋自治團體乃永續之團體。此種團體。所欲興辦之事業。若其目的。在於謀永久之利益。而一時之資力。有所未逮時。則分配其負擔於將來。俾促成其事業之進行。固亦未始非有利之方法。惟募債雖足以輕負擔於一時。然不免遺後患於異日。且於不知不識之中。動易流於奢侈。或以供不必要之事業之消費。故各國關於自治團體之公債。於自經濟議會議決之外。更須經國家監督官署之認可。且於募集公債二原因額數。償還年限。利息等事項。恒以法律設有種種之制限焉。

縣自治法。對於縣自治團體。並未設有公債之規定。縣自治團體。當然不得募集公債。至縣自治團體於一會計年度內。因調濟預算內之支出。而為短期借款。則為法律之所許。蓋此種短期借款。與自治公債之性質迥不相同。專以彌補一時金庫之不足為目的。且須以其會計年

度內之收入償還。故不得視爲收入之一種。既不必經縣議會之議決。亦不必經監督官署之認可。得由縣參事會行之也。（縣自治法第五十二條）

### 第三款 縣自治團體之支出

縣自治團體。既係經濟主體。即不能無支出。此項支出。即縣自治團體之經費也。自治團體之經費。大概雖與國家有同一之分類。然就中各種經費之性質。亦不無少有出入之處耳。

自治經費之分類。通常有兩種方法。其一爲經常費與臨時費之區別。其二爲義務費與自由費之區別。

第一 經常費即經常支出。臨時費即臨時支出之區別。乃以需要存續時期之長短爲標準之分類。經常支出須以經常收入充之。臨時支出須以臨時收入充之。此財政上重要之原則也。國家之經常費。乃每年必需支出之經費。臨時費則其支出僅有一次（非常費）或以若干次爲限。（繼續事業費）而需要之經費之謂。此一般之見解。就大體而言。雖亦可適用之於地方費。然亦不無議論之點。德國之哥富茫氏之言曰。依此分類。則公債償還

費不得屬於經常支出。又如繼續事業費。列爲臨時支出。則不免引起地方團體濫行募集公債之動機。非安全之道也。不若德國之地方預算。凡有經常性質之一時支出。概屬於經常費。務以經常收入充之。較爲得當云。此非難之第一點。如以經常費臨時費之區別。而爲包括之解釋。自可以祛除之。蓋預算中各項目之需要。須要包括的觀察。若就各個之需要。而考察其細目。各就其事件而論。定其存續時期。則無論國家或自治團體。將均無真正之永久經費矣。即以償還公債而論。如就各種公債而言。每一公債。自發行之日起。滿若干年後。屆償還之年限。以償還之始期。每年償還若干部分。至滿若干年爲償還之終期。此種支出。亦即因而終了。至如一次全部償還者。更無論矣。由此觀之。公債之償還費。固屬臨時支出之一種。然就包括各種公債費之公債償還費之一款而言。則凡有公團體之存在。即不能無此需要。故以之列入經常費。而以經常確定之財產充之。又非得謂爲不當乎。他如預備費。營造物修繕費。一定之補助費。賠償費等。其需要較諸公債償還費之存續時期。尤形合其理。各國大都以是列入於經常費者。蓋其充此經費之財源之計畫上。皆出於此包括。

的解釋之結果也。至其所謂繼續事業費。應作爲經常費。以杜自治團體集募地方債之弊。雖亦非無幾許之理由。然此繼續費之中。當以自治團體之生產業事業費與公益事業費爲區別。前者如自治團體經營自來水電燈市街鐵路等事業之創設費是。此等事業。異日必有特種之收入。以之償還資本。設備時之元本及利息而外。尙有若干之純益。足以增益自治團體之財政。輕減住民之負擔。此等支出。與其以經常收入充之。轉足增加現在之住民之痛苦。不若移其負擔於將來之爲愈。以是列入臨時支出。而以公債籌辦之。固亦無所不可也。若其公益事業之設備費。如開築道路設立小學校等。關於一地方之交通文化各事業。其住民有因此而享受無形之利者。然皆不能因是而獲得足以裨益財政及經濟上之收入。不論何時。終必歸諸住民之負擔。則不宜作爲臨時支出。應以經常收入中。自治稅之收入充之。庶較得其當耳。其在自治團體之區域。較爲狹小。住民又不甚稠密者。公債之募集。頗非易事。地方財政上。尤以力避公債政策爲宜。願使此等公益事業之需要。僅屬短時期內一次之支出。則因偶然有限之經費之必要。亦斷無課其住民以永久經常之負擔。

之理由。此際從令取資於租稅。亦不得不以特別稅或附加之臨時費稅行之。此項特別稅或附加之臨時稅之收入。性質上之爲臨時費收入。其所充之用途之經費。亦自屬於臨時支出也。明矣。故吾人關於自治經費之分類。仍不得不採用一般之見解。即如上之所述。以永久每年支出之經費。爲經常支出。而以一時之非常費或繼續事業費。爲臨時支出也。惟上述之區別標準。如欲適用於地方團體之財政。尙有應行注意者在也。

一 此區別標準之適用。當隨團體經濟之大小而有所異同也。蓋在較大之自治團體。各種行政之方面。偶然發生之需要之場合。殆幾無歲無之。而可視爲永久每年支出之經費者。若較小之自治團體。則此種需要。僅屬偶有之事耳。此際同種類之經費在中級自治團體。或最上級之自治團體之財政上。應屬於經常費者。若在初級自治團體如市鄉之財政。即不得不視爲臨時費矣。如營造物建築脩繕費公債費等。即其例也。

二 初級自治團體。其區域甚小者。因其收入之財政。甚形單簡。有不必設此區別者矣。中級以上之自治團體。財政之種類甚多。經費之用途又頗繁雜。苟無經常臨時之區別。恐易滋

財政之紊亂。爲便於整理計。自不得不詳爲分畫。初級或中級之小自治團體企業收入。使用費收入等。本不等甚多。且法律上又往往不許其募集公債。其重要之財源。不外自治稅及財產收入者。自以不設此區別爲得策也。

第二 義務費（強制經費）與自由費（任意經費）之區別。乃以自治團體之職分內之事業。在國法上之地位之輕重爲標準。而分別之方法也。法律以特定之事業。爲自治團體之義務。自治團體負有不得不執行之責任。此種義務之執行。所需之經費。及法律以特定之負擔。與自治團體必要之支出之經費爲義務費。反是。若事務之執行與否。或其先後緩急。可一任自治團體之自由意思者。此等事務之執行之經費。即所謂自由費也。此區別大體。與國家確定歲出及任意歲出相類似。國家之確定歲出者。如法律上之支出。因履行條約或契約上必需之支出。官制組織之維持上必要之支出等經費之謂。各國中關於此項經費。每年有列入預算。然憲法恆限制議會之廢除削減等。其他之經費。可由議會任意裁減者。是謂任意歲出。憲法草案第一百一條規定。法律上之屬於國家之義務之支出。履



行條約所必需之支出之規定。所必需之支出及繼續費。國會不得廢除削減。亦明定國家確定歲出之意耳。

然則何等經費。屬於地方團體之義務支出。何等經費。屬於地方團體之任意支出乎。以理論言。亦與國家之財政相同。法律之支出。履行契約之支出。自治組織之維持費等。如義務費。地方議會所不得任意削減廢除者也。若自由費則地方議會當然可以任意裁減。惟此區別之法理及結果。自治團體有與國家相異之點在焉。蓋國家通常有最高獨立之統治權。國家以上。無復有監督國家之權力主體之存在。故所謂確定歲出。及任意歲出。均得依國家一己意之意思決定之。若地方自治團體。則關於此二者之區別。非能全依其一己之意思而定。故使地方團體之預算。若並未列入豫算。若並未列入義務費之支出時。雖經地方自治會議決。國家之監督官署得強制其編入。或命令其支出也。

縣自治法。關於縣自治團體之支出。別無詳密之規定。第四十七條。所謂縣自治團體之經費。即縣自治團體之支出之意。惟本條乃明定收入之類。並非關於支出之規定耳。

既曰自治團體之經費。自以關於自治事務所需要之費用爲限。縣自治法關於自治事務採用概括的列舉主義。則關於其經費者。以自治行政之科目爲標準。而分別其種類。亦可依此而論列之。

一 教育費。

二 交通水利及其他土木工程所需要之經費。

三 勸業及公共營業費。

四 衛生及慈善事業費。

五 其他依法令舉辦各種自治事務之經費。

六 縣議會議員之繕宿費。書記之薪給。縣參事會參事之津貼。縣參事會佐理員出納員及書記之薪給。

以上參照縣自治法第九條第十九條第二十條第四十一條及第四十一條諸規定。

關於強制支出（義務費）縣自治法亦無明文。惟于第五十九條規定。預算議決後。應由縣

參事會呈報監督公會並布告之而已。至關於縣議會議決之違法越權或妨害公益之救濟方法。僅有左列之規定。

一 縣參事會提交復議後。縣議會仍執前議時。得由縣參事會呈請監督公署核准撤銷。  
(第四十五條)

二 道尹認縣議會為違法越權或妨害公益時。得呈請上級監督公署核准解散。于三個月內重行選舉召集。(第六十又一條)

關於預算之議決。亦自包含於其中。惟一面既須由縣參事會呈請。此項呈請。又須提交復議。縣議會仍執前議時。方得行之。如縣議會有違法越權或妨害公益之議決。而縣參事會並不提交復議。則監督官署即無從行使其撤銷權。而在他之方面。監督官署如認為違法越權或妨害公益。即行解散。不僅撤銷其議決。似寬嚴均無不免有失中庸之虞耳。

#### 第四款 縣自治團體之會計

#### 第一項 預算

預算在國法上之性質。係法律抑係行政事項。乃國法學上之一大問題。惟此等論點於縣自治法之說明上無重大之關係。故無研究之必要。惟就預算之意義及預算成立之程序與效力而論之之已耳。

第一 預算之意義。預算者。一會計年度間之收入支出之計算書。經議決機關之規定。以資執行機關之財政上之準則者也。依此定義可知預算之要素有三。

一 收入支出之準則。

二 須經議決機關之議決。

三 其足以爲收支之準則者。以一會計年度爲限。

國家或地方自治團體之財政中特種之收入與支出。間有不能於一會計年度內即行完竣。甚至歷數年之久者。又或有未經議決機關之議決。而亦不得不執行其收支者。職是之故。此定義似不能無間然。此等事實。乃例外之現象。有難以一般之通則概之者。何則未經議決機關之議決而執行之歲出入。乃屬行政上政治上必不得已之措置。既不得目之爲預算。至若

一會計年度以上之收支。則又非以預算為基礎。而實以他之法律之規定為基礎耳。

## 第二項 豫算之種類

一 總預算。總預算者。關於歲計全體之預算也。在各種預算中。實占第一之位置。近世預算統一之結果。凡一切預算。必須列入總預算。俾一般公衆便於通算。一國或一自治團體之財政之全體。由此明瞭。總預算分歲出預算。與歲入預算之兩大部分。如部分之中更區別經常臨時之二門。歲出預算。在國家往往隨各機關而編列。自治團體之預算。恆依自治行政事務而分別之。歲入預算。則以隨財源之種類而區別者為多。

二 部分預算。部分預算。或稱為根源預算。亦曰區分預算。或細別預算者。構成總預算之組織原料也。要而言之。不外歲出入預算之說明書耳。蓋總預算僅竭收支款項之大概。至其詳細節目。則大都從略。而以之列入部分預算。以供參攷而已。

三 追加預算或預算之更正。追加預算者。因編製預算之際。所未及預期之事件之發生。致收支有所增加。於預算確定後。提出之補充預算之謂。預算之更正者。預算案議決後。有

變更之必要時。所提出之修正預算案之謂。縣自治法第五十七條所云。預算議決後。參事會於縣自治會開會期內。有追加或更正時。須再交縣議會議決。即指此而言也。

四 特別會計預算 特別會計者。因事務上施行之便宜起見。於一般會計以外。獨立而行。其收支之預算之謂也。依縣自治法之規定。縣自治團體之預算上。得設立特別會計者。以公共營業爲限。（第六十六條）

第二 預算之時限如上所述。預算乃一會計年度內之收入支出之計算書。經議決機關之議決。以資執行機關之財政上之準則也。由此定之。可知預算之形式的要件。在於議決機關之議決。而其內容。則不外區劃一定之期間。而預計其收入支出之概數耳。此一定之期間。爲預算之有法律上之效力之時限。即所謂會計年度是也。

國家之財政上。關於預算之時限問題。即會計年度以一年爲宜乎。抑以數年爲宜乎。在理論上。頗有議論之點。主張以數年內一會計年度之論者。曰會計年度之時限較長。政府與議會均務免每年因預算而費無益之光陰之弊。其結果即經費亦得以減少。縱使不能減

少費用。或所省無幾。然每可節約時間。以從事於他之法律問題之討論。則固無容疑也。財政之執行上。亦較每年提出預算案。在國會之議決者爲易。且以數年之經費。而要求承諾於一時。濫用激增之弊。有不期其祛而自祛者矣。彼反對此說而主張一年制度者。則謂會計年度若失之過長。既足以使議會之財政監督權爲之薄弱。又足以使預算益增其不確實之程度。故萬不可涉于一年以上也。此論據之第二點。實爲重大之理由。故現今諸文明國。除左列諸國外。殆無不採用一年制度者也。

一 二年制度。德國聯邦中之巴威論索遜威丁堡及巴敦等行之。

二 三年制度。海遜行之。

如上所述。關於會計年度。現今各國大都以一年制爲通例。固已。顧此所謂一年者。其範圍非必盡與歷年相同也。各國各因其沿革上。或事實之便宜。而適宜制定之耳。其現行制度之大要如左。

一 一月一日制。法蘭西、比利時、奧大利、荷蘭、巴威倫、及南美諸國行之。

二 四月一日制 英國、德意志、威丁堡、丁抹、羅馬利亞、及日本等國行之。

三 七月一日制 北美合衆國、意大利、西班牙、葡萄牙、挪威、墨西哥等行之。

四 十一月十日制 埃及行之。

會計年度之開始。究以何月爲最適當。固有未可純就理論以斷定之者。然必須斟酌於左之要件。

一 距預算議決之期不可太遠。

二 須擇歲入之收納饒多之時。

年度之開始一定之後。欲變更之極行困難。故立法之初不可不慎耳。

現行縣自治法規定。縣自治團體之會計年度。依國家會計年度之規定。（第五十三條）而會國家之會計年度。於每年七月一日開始。至翌年六月末日終止。亦係採用一年制度者也。

三 預算之編制及提出。預算之編制及提出。屬於縣參事會之職權。至每年應於何時提出。則縣自治法並未有規定之明文。第規定須於每一會計年度開始前而已。（縣自治法



第五十三條）惟會計年度依國家會計年度之規定。既係七月一日開始。縣參事通常會於每年四月一日開會。第二十六條。則必須四月一日以後通常會開會期內提出。不待言矣。

預算案之形式。縣自治法未有明文。第規定縣參事會提出預算時。應將事務報告書及財產表一并提出。（第五十四條）而已。

第四 豫算之議決。豫算由縣議會議決。（第二十二條第三款）縣議會議決預算與普通議案之議決相同。其所異者。惟普通議案縣議會可以自行投案。若預算案之提出。則專屬於縣參事會之職權。而縣議會無發案之權也。

第五 繼續費及預備費。預算之効力。以一會計年度爲限。每年須經議會之議決。國家或自治團體爲經營特別事業。非一年所能竣成者。此際其經費亦必分數年支出之。如第一年經議會議決。第二年經議會否決或削減。不幾有中輟之虞。其若有繼續費。則此項支出於一定年限內。不必再經議會議決。質言之。即無須列入預算案而議會對於此種款項。不得廢除或裁減之。縣自治法五十五條規定編制預算時。因繼續辦理事件。經縣議會之議決。得預定

年限。設繼續費。即此是也。

編制預算時爲備預算不敷。及預算外支出。得設預備費。此縣自治法第五十七條之規定也。故設置預備費之目的有二。

一 預算有定額。而慮其或有不足。

二 預算無定額。而慮其或有必要之發生。

其唯一之制限無他。即不得先縣議會否決事件之用是也。（第五十六條後四）

第六 預算之布告 預算議決後。應由縣參事會呈報監督公署並布告之。（第五十八條）此所謂布告。即將縣議會議決之預算。公告於縣住民全體之意。與縣公約縣規則之公告同。縣公約及規則以何種方法發布者。縣預算亦須依同一之方法發布之耳。

## 第二項 縣自治團體之出納

地方財政之實行。即收入之收納。及各種經費之支付通例。由地方金庫住之。出納事務原則上應與地方財政命令相區別。屬於二種不同之機關也。

現今各國之地方金庫。大都與國家之金庫相同。委托特定之銀行。俾之掌理出納之事務。此外雖亦有出納員之設置。然其所掌管者。不過一時收入支出之事耳。

縣自治法關於縣自治團體之出納。未有詳密之規定。惟就出納員之設置與支付命令。及縣自治經營出入之規定。略說明之而已。

一 出納員 縣參事會設出納員一人。由會長派充。但須得縣議會之同意。(第二十八條) 出納員爲有給職。其薪俸由縣議會定之。

二 出納員之拒絕支出。縣參事會會長所發支付命令。爲違背縣自治團體之公約。或抵算時。出納員應拒絕支出。(第六十一條) 依此規定。可知支付命令發出之機關。屬於縣參事會會長。實行支付之機關。則屬於出納員矣。

三 縣自治經費出入之檢查 此檢每年至少二次。由縣議會推舉會員三名以上。會同會長及參事行之。並報告監督官署查核。(四十二條)

第三項 縣自治團體之決算

縣議會。有預算之議決權。則應有決算之承諾權。決算者。於事後審查縣自治團體之出納。有無違反法令。或縣出納超過預算。或預算外支出之事。與預算之議決相輔而行。藉以達縣自治團體之財政之立法的監督之目的者也。

決算由縣參事會於每一會計年度終結後。編製並附具一切證據。提交縣議會議決。（縣自治法第六十條）縣議會如認其決算爲正當時。固自別無問題。祇須由縣參事會將其議決呈報監督官署。並布告之（第六十條第二項）而已。如認爲不正當而不爲之議決時。則縣參事會及出納員果有何等之任責。縣自治法既無明文。他之法令亦無何等之規定。固有無從說明之者矣。

### 第七節 縣自治團體之監督

自治團體應服從於國家監督權之下。前既屢言之矣。蓋自治團體之受國家之監督。實自治團體與國家之區別之要點之一。在聯邦制度尙未發生以前。且以是爲自治團體與國家之區別之惟一特徵焉。自治團體。若絕對爲有意思之獨立。毫不受他之團體之羈束。則固已非

復自治團體。而儼然成爲獨立之國家矣。故監督權乃自治之觀念之一大要素。自治之者。不外於國家監督之下。所行之行政已耳。

國家監督自治行政。雖爲自治觀念上之要素之一。然一國家對於自治團體之監督權。要有一定之範圍。而不能踰越者。國家之監督權。毫無制限。若一任國家之自由意思行之。則自治團體。將全失其意思之獨立。又不免徒有自治之虛名。而無其實際矣。然則國家之監督權。果以何者定其界限乎。夫亦準諸法規而已。法規內之監督。乃國家之權利。若其監督權之行使。而超越乎法規之範圍以外。則已不得謂爲監督。而祇可謂爲干涉。此蓋侵犯自治團體意思自由之尤甚者也。

自治團體。於服從國家之監督權而外。尚有種種須服從國家之權力焉。如自治團體之設立。須出於國家之意思。其組織亦須依據國家之法律。他如租稅之賦課。（自治團體之財產。及營業通例。與一般人民相同。對於國家負納稅之義務。）或受公同徵收之處分等。皆在國家之權力之下。國家之自治監督權。則與上述之此等權力之作用不同。監督權乃關於自治團

體之自身事務之執行。依行政處分而制限自治團體之意思自由之權力作用也。監督權之範圍。隨各國法規之所定而不同。即同在一國之內。亦隨時代而有異。其廣狹固未能一概而論者。監督權之範圍之最狹小者。國家惟於自治團體有違反國家之法規之行動時。加之以匡正。或於國家之法規所命之義務。不克履行時。加之以強制而已。舍此以外。則一放任之於自治團體之自由意思也。蓋如自治團體有違反國家之法規之行動。或不克履行國家法規所命之義務。而國家並無匡正或強制之權。則自治團體將完全脫離於國家之羈絆。國家之統一。不幾無以維持乎。故此最狹義之監督權。乃國家對於自治團體之監督權之最少限度也。自治制度之本旨。在於使自治團體處理其一己之事務。自治團體進步愈發達。則國家監督之範圍愈狹小。卒乃僅限於上述之二點而止。惜各國對於自治之監督。雖大同而小異。然能以此最狹小之範圍為限度者。殆居少數。我國自治尚在幼稚時代。更無論矣。依縣自治法之規定。國家對於縣自治團體之監督權之範圍。及行使監督權之機關。並自治團體對於此監督權之不服之救濟方法。大要如左。

第一 行使監督權之機關 縣自治團體以道尹爲直接監督。其上級監督機關依現行官制定之。(第六十三條) 上級監督機關依現行官制之所定。爲省長及內務總長。(參照現行省官制及內務部官制)

第二 監督權之範圍 (一) 因監督之必要。得由道尹對於縣自治團體發布命令。或爲處分。(第六十四條第一項) 監督權之目的。在於防止縣自治團體之違反法令。或妨害公益之行為。詳言之。即監督權專有消極之作用。若積極增進縣自治團體之公益。則不屬於此範圍也。故道尹行使此種監督。亦自有一定之限度耳。然則命令與處分之區別若何。亦一研究之問題。要而言之。命令者。關於一般之事件。道尹對於所屬之縣自治團體。或特定之自治團體而發布一般之規則之謂。處分者。關於各個實在之事件。對於特定之自治團體。而發布行政命令之謂也。

二 因監督之必要。道尹得令縣自治團體報告事務。並調取縣自治團體之文書簿據。或實地視察其事務。或核閱其出納。(第六十六條) 蓋欲行使監督權。必先知自治團體行政

之狀況。然後方能考核。其是否與法令相符。而適合於公益耳。考察縣自治行政之方法。可分爲左之數種。甲、報告之徵求。乙、文書簿據之調取。丙、出納之核閱。丁、實地之視察。此視察得由道尹躬自行之。亦可派員行之。

三 因縣議會之請求。認縣參事會所定規則。及執行事務。爲越權違法。或妨害公益時。爲止執行之核准。（第三十三條）

四 因縣參事會之請求。認縣議會之議決。爲越權違法。或妨害公益時。得爲撤銷其議決之核准。（第四十五條）

五 縣議會議決事件。及預算決算之報告之收受。（第二十二條第五十九條第六十條第二項）此項議決。依縣自治法之規定。縣自治團體有呈報之義務。不待監督官署之命令也。

六 縣議會議員。及議長。副議長。開會中繕宿費之核給。（第九條）

七 縣議會之解散。道尹認縣議會爲違法越權。或妨害公益時。得呈由上級監督官署



核准解散之。但解散後。限於三個月內。重行選舉召集。（第六十五條）

八 縣參事會參事之懲戒。道尹對於縣參事會參事之懲戒。準用文官懲戒之規定。（

### 第六十七條第一項）

第三 縣自治團體對於監督權之行使不服時之救濟。縣自治團體對於道尹因監督之必要。所發之命令。或處分有不服時。得依法提起訴願。（第六十四條第二項）訴願者。依現行訴願法之規定。應向原爲命令或處分之直接上級官署提起之。道尹之直接上級官署。依現行官制爲省長。則此項訴願。自應向省長提起。經省長決定後。如仍不服。若其命令或處分。違法而損害縣自治團體之權利。則並可依行政訴訟法之規定。向平政院提起行政訴訟。縣自治法雖無明文。然解釋上固應如是也。

### 第八節 縣自治法之施行

關於縣自治法之施行。有二問題。其一爲施行細則。其二爲施行日期。

一 施行細則 此乃執行命令之一種。執行命令者。規定執行法律之細目之命令也。蓋法

律所規定者。僅止於其大綱而已。至其詳細之程序。則往往從略。於此而為實際執行。有非就法律之規定上所必要之程序。更定詳備之方法不可。縣自治法第六十八條所稱。本法施行細則。以教令行之者。蓋即指此而言。如縣自治法第十三條規定。議員名額。由縣知事調查人口總數。分別擬定。此人口之調查。是否每於選舉之年舉行。抑每若干年舉行一次。及調查之方法如何等。縣自治法未有明文者。即皆有待於施行細則也。惟此種施行細則。依臨時約法第條。大總統為執行法律得發布命令。或為發布之規定。當然可由大總統制定公布。無俟法律之授權。縣自治法第六十八條。自表面上觀之。轉有與委任命令相混同之嫌。而其性質則決非委任命令不可不察耳。

二 施行日期及區域 縣自治法第六十九條云。本法施行日期及施行區域。以教令定之。此乃委任命令之一種。即本應以法律規定之事項。行政首長。依法律之授權。而發布之法規命令之謂。法律之施行日期。乃法律之效力發生之始期。此施行日期如前所述。有種種之原則。或以一定條件之成就。為施行日期。或以法律明定。或以公布日為施行日期。施行

日期竟無所規定。則當解釋之爲以公布日爲施行日。縣自治法第六十九條之規定。亦可視爲條件之一種。即以教令所定之日爲條件成就之日也。惟其關於法律之效力。其性質即爲法律。故此項教令。係屬委任命令耳。法律之施行。有同時施行主義。與異時施行主義之二種。前者於法定施行之日期。全國通行之謂。後者則全國中之各部分施行同一種之法律之日期。有先後之不同。縣自治法第六十九條。既以施行區域。委任於教令。則其採用異時主義也。從可知矣。此蓋以領土之範圍較廣。各地方之文化。及經濟之各不相同。關於自治法籌備。亦自不能一律告竣。故不得以隨時伸縮之權限。委任於行政首長也。

# 現行地方自治法令講義附錄

縣自治法

法律第十二號

民國八年九月八日公佈

## 第一章 總則

### 第一節 區域

第一條 縣自治團體以縣之國家行政區域爲其區域、縣之國家行政區域有變更時縣自治區域隨同變化

### 第二節 住民及其權利義務

第二條 凡住居縣內者均爲縣住民

縣住民依本法及公約所定得享受權利並負擔義務

第三條 縣住民內有本國國籍之男子年滿二十歲並繼續住居縣內二年以上合於左列各款之一者有選舉縣議會議員之權

一 年納直接稅二圓以上者

二 有動產或不動產五百圓以上者

三 曾任或現任公職或教員者

四 曾在高等小學以上學校畢業與有相當資格者

第四條 縣住民內有本國國籍之男子、年滿二十五歲、並繼續住居縣內二年以上、合於左列各款資格之一者、有被選舉爲縣議員會議之權

一 一年納直接稅四圓以上者

二 有動產或不動產一千圓以上者

三 曾任或現任公職教員一年以上者

四 曾在中學以上學校畢業或與有相當資格者

第五條 住民有左列各款之一者、停止其選舉或被選舉權

一 褫奪公權尙未復權者

二 受禁治產準禁治產或破產之宣告確定後尙未撤消者

三 不識文字者

四 僧道及其他宗教師

五 現役軍人

第六條 住民有左列各款之一者停止其被選舉權

一 現任本縣官吏

二 現任本縣小學校教員

第七條 凡被選爲縣議會議員或縣參事會參事者非有左列事由之一不得謝絕當選或於任期內告退

一 確有疾病不能常任職務者

二 確有他項職業不能居境內者

三 年滿六十歲以上而精力衰頹者

四 其他事由特經縣議會允許者

第八條 無前條所列事由之一、而謝絕當選、或告退者、得以縣議會之議決、於一年以上、三年以下、停止其縣議會選舉權、及被選舉權、

第三節 自治事務

第九條 縣自治團體為法人、承監督官署之監督、於法令範圍內、處理左列各款自治事務、但以關係縣之全體、或為市鄉所不能擔任者為限、

一 教育

二 交通水利及其地土工程

三 勸業及公共營業

四 衛生及慈善事業

五 其他法令屬於縣自治事務

第四節 公約及規則

第十條 縣自治團體關於住民之權利義務及自治事務，得制定公約，但不得與本法及其他法令抵觸。

第十一條 縣自治團體因執行縣公約及管理使用縣自治團體之財產、營造物、與公共設備，得制定縣規則。

第十二條 縣自治團體之公約與規則，以一定之公告式發布之。

## 第二章、縣議會

### 第一節 組織

第十三條 縣議會設於縣治所在地，其議員之選舉，以單選舉法行之。

縣議會議員額，在人未滿十五萬之縣，定為十名，人口滿十五萬以上者，每人口三萬遞增議員一名，但至多以三十名為限。

前項議員額，由縣知事調查縣之人口總數，分別擬定，呈報該管長官，轉咨內務部核定。縣議會議員選舉規則，以政令定之。



第十四條 縣議會議員任期三年、

第十五條 縣議會議員因故出缺時、以候補當選人名次在前者遞補之、補缺議員之任期、以補足前任未滿之期爲限、

第十六條 縣議會議員不得兼任官吏、與國會省會議員、及縣參事會參事、或市鄉議會議員及董事、

父子兄弟不得同時任爲縣議會議員、若有父子兄弟現爲縣參事會參事者、不得任爲縣議會議員、

父子兄弟同時當選者、應以子避父、以弟避兄、

第十七條 縣議會設議長一人、副議長一人、

議長維持紀律、整理議事、爲縣議會之代表、由議員用無記名投票法互選之、其互選規則、由縣議會定之、

議長有事故不能執行職務時、由副議長代理、

第十八條 縣議會議員因故出缺逾定額三分之一及議長因故出缺應即補選以補足前任未滿之期爲限

第十九條 縣議會議員及議長副議長均爲名譽職但開會中得由監督官署核給膳費

第二十條 縣議會得置書記二人或三人由議長雇用

書記承議長之命經理文書會計紀錄及一切庶務其薪給額數及辦事規則由縣議會定之

## 第二節 職權

第二十一條 縣議會應行議決事項如左

- 一 以縣自治團體之經費籌辦自治事務
- 二 縣自治團體之公約
- 三 三縣自治團體之預算及決算
- 四 縣自治稅規費使用費之徵收

五 縣自治團體不動產之買入及處分

六 縣自治團體財產營造物公共設備之經營及處分

七 其他依法令屬於縣議會權限之事項

前項第一款第五款至第七款之事項，得由縣議會議決，委託縣參事會處理之。

第二十二條 前條議決事項，由縣議會交送縣參事會執行，並呈報監督官署備案。

第二十三條 縣議會對於地方行政與縣自治事務有關係事件，得隨時具陳意見。

第二十四條 縣議會對於監督官署或縣參事會諮詢事件，應隨時答復。

第二十五條 縣議會分通常會與臨時會。

通常每年一次，由縣知事召集。臨時會經縣知事認為有必要情事，或照議會議員總額過半數以上之請求，由縣知事召集之。

通常會之召集，須於開會期十五日以前發布之。

臨時會之召集，須於開會期五日以前發布之。

第二十六條 通常會於每年四月一日開會，每屆會期爲四十日，但遇必要時，經縣議會議決，得延長會期二十日以內，臨時會期以十五日爲限。

第二十七條 縣議會非有議員總額過半數之出席，不得開議。

第二十八條 議員有二人以上之贊同，得提出議案。

第二十九條 議員之表決，以列席議員過半數爲準，可否同數時，取決於議長。

第三十條 議案涉及議員本身，或其親屬者，不得加入表決之數。

第三十一條 縣議會之會議公開之，但有左列情事之一者，不在此限。

一 縣參事會會長要求禁止旁聽時。

二 議長或議員三人以上之提議，經議決禁止旁聽時。

第三十二條 縣議會會議時，縣參事會會長得蒞會或派員到會陳述意見，但不得加入表決之數。

第三十三條 縣議會對於縣參事會所定規則及執行事務，視爲踰越權限，違背法令，或妨

害公益時得提案議決、開具理由、請求監督官署核准、停止其執行、

第三十四條 縣議會議事規則及旁聽規則、由議會定之、

### 第三章 縣參事會

#### 第一節 組織

第三十五條 縣設參事會、置會長一人、參事四人至六人、

第三十六條 會長以縣知事任之、參事由縣議會選舉半數、其餘半數由縣知事委任、但均須具有縣議會議員資格者爲限、

縣議會選舉參事時、同時須選出同數之候補人、參事因事出缺時、依候補人名次遞補、選舉參事任期二年、補缺參事之任期、以補足前任未滿之期爲限、

第三十七條 縣參事會設佐理員二人至四人、爲有給職、由會長派充、佐理員任用規則另定之、

第三十八條 縣參事會設出納員一人、由會長派充、但須得議會之同意、

第三十九條 縣參事會得設書記、由會長雇用、其員額由縣議會議決、  
第四十條 會長參事均爲名譽職、但參事得經縣議會議決、給與津貼、  
第四十一條 佐理員出納員及書記之薪給、由縣議會定之、

## 第二節 職權

第四十二條 縣參事會之職權如左、

- 一 執行縣議會議決事項
- 二 辦理縣議會議員選舉事項
- 三 提出議案於縣議會
- 四 制定縣自治團體之規則
- 五 管理或監督縣自治團體之財產營造物或公共之設備
- 六 管理縣自治團體之收入與支出
- 七 依法令及縣議會之議決徵收自治稅及規費

第四十三條 縣參事會會長、總理會內事務、監督指揮所屬職員、

第四十四條 縣參事會參事、補助會長、分掌會內事務、

第四十五條 縣參事會對於縣議會之議決、認爲有侵越權限、違背法令、或妨害公益時、得申述理由、提交覆議、縣議會仍執行前議時、得呈請監督官署核准撤銷之、

第四十六條 縣參事會辦事規則、由會長定之、

## 第四章 財政

### 第一節 經費

第四十七條 縣自治團體之經費、以左列各款充之、

一 縣自治團體財產之收入

二 縣自治團體公共營業之收入

三 縣自治稅

四 使用費及規費

## 五 過忘金

第四十八條 縣自治團體因救濟災膏、或經營公共營業、得由國家補助經費、

第四十九條 縣稅之附屬於國稅徵收者、其稅率及徵收方法、以法律定之、

第五十條 對於使用縣自治團體之營造物、及其他公共設備者、得徵收使用費、

第五十一條 對於縣自治團體、因個人之請求為執行事務時、得徵收規費、

第五十二條 縣參事會因調劑預算內之支出、得為短期借款、

前項借款、須以其會計年度內收入償還之、

### 第二節 預算決算及檢查

第五十三條 縣參事會於每一會計年度開始前、應預計全年經費出入、編製預算、提交縣議會議決、縣自治團體之會計年度、依國家會計年度之規定、

第五十四條 縣參事會提出預算時、應得事務報告書及財產表一併提出、

第五十五條 編製預算時、因繼續辦理事件、經縣議會之議決、得預定年限、設繼續費、



第五十六條 編製預算時、爲備預算不敷、及預算外支出、得設豫備費、但不得充縣議會否決事件之用、

第五十七條 預算議決後、參事會於縣自治會開會期內、有追加或更正時、須交縣議會議決、

第五十八條 編製預算時、因公共營業、得設特別會計、

第五十九條 預算議決後、應由縣參事會呈報監督官署、並布告之、

第六十條 縣參事會於每一會計年度終結後、應將上年度經費出入、編製決算、附具一切證據、提交縣議會議決、

前項決算議決後、應由縣參事會呈報監督官署、並布告之、

第六十一條 縣參事會會長所發支付命令、如違背縣自治團體之公約或預算時、出納員應拒絕其支出、

第六十二條 縣自治經費出入之檢查、每年至少二次、由縣議會推舉會員三名以上、會同

會長及參事行之、並報告監督官署查核、

## 第五章 監督

第六十三條 縣自治團體以道尹爲直接監督、其上級監督機關、依現行官制定之、

第六十四條 道尹因監督之必要、對於自治團體得發命令或處分、

對於前項命令、或處分有不服時、得依法提起訴願、

第六十五條 道尹認縣議會爲違法越權、或妨害公益時、得呈由上級監督官署核准解散之、

縣議會解散後、限於三個月內重行選舉召集、

第六十六條 監督官署因監督之必要、得令縣自治團體爲事務之報告、並調取文書簿據、或實地視察其事務、核閱其出納、

第六十七條 道尹對於縣參事會參事之懲戒、准用文官懲戒之規定、

縣自治懲戒條例以敕令定之、

## 第六章 附則

第六十八條 本法施行細則、以教令定之、

第六十九條 本法施行日期及施行區域、以教令定之、

# 縣自治法施行細則

第一條 縣自治法之施行、依本細則之規定行之、

第二條 縣自治法施行以前、各縣地方公益事項、有合於縣自治法第九條第一款至第四款之範圍者、均依照縣自治法之規定、由縣自治團體繼續辦理、

第二條 縣自治法施行以後、關於縣自治法第九條各款所定自治事務之設施計畫、應由該管道尹造具清冊、呈報各該省區長官、轉咨內務部備案、

第四條 縣自治法施行以前、各縣地方原有之公款公產、及依前府廳州縣自治章程所籌集之經費、其現在用途、確屬縣自治法第九條所列範圍者、仍准繼續支用、若移作他項用途者、應由縣知事呈請該管長官撥歸縣自治經費、

前項所稱公款公產、以向歸各縣全體公有、不屬於市鄉者爲限、

第五條 縣自治法施行以前、各縣地方之公款公產、有爲私人捐助、且經指定用途者、不得

移作他用、但其指定事項、業經法令變更或廢止者、經縣議會議決、亦得移作他用、

第六條 縣參事會參事之選舉、用記名單記投票法、

第七條 選舉非有縣議會議員總數三分之二以上列會、不得投票、

第八條 選舉以得票滿投票人總數三分之一者爲當選、當選人不足額時、應再行投票、至足額爲止、

第九條 當選人足額後、應由縣自治法第三十六條第二項之規定、選舉候補人、其當選票額、依前條之規定、

凡得票滿當選票額、因當選人足額不能當選者、卽作爲候補當選人、

第十條 當選人及候補當選人之名次、以選出之先後爲序、同次選出者、以得票多寡爲序、票數同者抽簽定之、

第十一條 縣議會議員、及縣參事會選舉參事之任期、均自當選之日起算、

第十二條 縣自治法第十六條所稱兄弟、以期服兄弟爲限、

第十三條 縣自治法第十六條之規定，於縣參事會參事准用之。

第十四條 縣參事會參事及佐理員額，依左列各款定之。

一 議員名額未滿二十名者參事四員，滿二十名以上者參事六員。

二 議員名額未滿二十名者佐理員二員，滿二十名以上者佐理員三員，滿三十名者佐理員四員。

第十五條 委任參事以縣知事之任期為任期。

第十六條 縣參事會出納員，應繳相當之保證金，其額數由縣議會決之。

第十七條 縣議會議員、參事會參事及其職員，應由該管道尹彙造清冊，呈報各該省區長官，轉咨內務部備案，遇有變更時亦同。

前項清冊，應開具姓名、年歲、住址、資歷及當選或派委日期。

第十八條 縣自治團體之公約及規則之公告式，由縣參事會定之。

縣議會及縣參事會行文監督官署用呈，監督官署行文縣議會及縣參事會用令，縣知事

與縣議會或縣參事會及縣議會與縣參事會互相行文、均用公函、

第十九條 縣議會與縣參事會各備木質鈴記、由內務部頒定式樣、通行各省區行政長官  
刊發、

第二十條 自縣自治法施行之日起、地方自治試行條例及施行細則廢止之、

第二十一條 本細則自公布日施行、

## 縣議會議員選舉規則

### 第一章 總則

第一條 縣議會議員、依本規則選舉之、

第二條 縣議會議員之選舉、於每屆議員任滿前六個月內舉行之、

第一屆縣議會議員之選舉、於縣自治法第二十六條所定通常會開會期前六個月內舉

行、

第三條 縣知事應於選舉期六個月以前依縣自治法第十三條之規定調查人口總數擬定議員名額呈報該管長官轉咨內務部核准、

議員名額經內務部核准後應由縣知事分配於各選舉區選舉之、

前項議員員額之分配以各選舉區人口之多寡為準由縣參事會算定於選舉期九十日以前通告各該選舉區、

第四條 縣議會議員選舉區由縣參事會參照從前城鎮鄉自治區域酌量劃分呈報該管長官核定之、

第五條 各縣設選舉總監督以縣參事會會長充之監督全縣選舉事宜、

第六條 各選舉區設選舉監督由總監督就該縣公民內遴派監督各區選舉事宜、

第七條 各選舉區辦理選舉應設調查管理各員由各該區選舉監督推舉呈由總監督遴派之、



第八條 選舉日期由總監督定之。

第九條 凡辦理選舉人員於其選舉區內停止其被選舉權。

第十條 凡辦理選舉人員均爲名譽職，但得酌給公費。

## 第二章 人名冊

第十一條 各區選舉監督應依第七條規定，派定調查員，按照縣自治法所定選舉及被選舉資格調查合格者，造具選舉人名冊，及被選舉人名冊，止項選舉人名冊及被選舉人名冊，應記載姓名、年歲、籍貫、住址、居住年限，及左列第一款、第二款、或第三款事項。

一 年納直接稅之數或動產不動產之數

二 曾任或現任某項公職或某種學校教員並任職年限

三 某種學校畢業或與某種學校畢業相當之資格

調查細則由縣參事會定之。

第十二條 選舉人名冊及被選舉人名冊，應於選舉期六十日以前，一律告成，存放一定場。

所宣示公衆、並由各該區選舉監督呈報總監督、

第十三條 宣示選舉人名冊及被選舉人名冊、以二十日爲期、如本人認爲錯誤遺漏、得於宣示期內取具證據、請求選舉監督更正、

選舉監督接受前項請求時、應卽日呈請縣參事會審定、

第十四條 縣參事會接到前條呈請時、於十日內審定之、

凡經前項審定更正者、應由各該區選舉監督將名冊一律更正、並補報總監督、

第十五條 選舉人名冊及被選舉人名冊確定後、應另繕副本、分存各投票所及開票所、並彙報總監督保存之、

第十六條 選舉人名冊及被選舉人名冊確定後、一年以內、遇有改選及補選、所有選舉人及被選舉人、仍以該名冊爲準、

第十七條 宣示選舉人名冊時、及被選舉人名冊應同時頒發選舉通告、其應載事項如左、

一 選舉日期

二 投票所及開票所地址

三 投票方法

四 本選舉區當選人名額

### 第三章 投票所及開票所

第十八條 投票所及開票所分設於各選舉區其地址由選舉監督定之、

其選舉區較大者得由選舉監督劃定地段分設投票所若干處、

第十九條 投票所及開票所由選舉監督依照第七條規定派定管理員掌管投票及開票

一切事宜、

第二十條 投票所除本所職員及選舉人外他人不得闖入、

開票所因參觀之選舉人過多不能容時管理員得限制人數、

第二十一條 投票所之啓閉由選舉監督掌之其啓閉時間以午前八時至午後六時爲率、

第二十二條 投票所及開票所自投票及開票完畢之日起十五日內裁撤之、

第二十三條 投票所及開票所辦事細則由縣參事會定之。

#### 第四章 投票紙投票簿投票票

第二十四條 投票紙及投票票由選舉總監督按照定式製成於選舉期二十日以前分交各區選舉監督選舉監督於選舉期十日以前分交各投票所。

第二十五條 各區選舉監督應照各投票所選舉人數分別造具投票簿前項投票簿應載明選舉人姓名年歲籍貫及住址。

第二十六條 投票票除投票時外應嚴加封銷。

#### 第五章 投票開票及檢票

第二十七條 各區選舉監督屆選舉日期應親蒞投票所監察之其投票所有二處以上者呈請總監督派員蒞監察之。

第二十八條 投票人以列名本投票所之投票簿者爲限。

第二十九條 投票人屆選舉期應親赴投票所自行投票。

第三十條 投票人領投票紙應先在投票簿所載本人姓名下簽字

第三十一條 投票人每名祇領投票紙一張

第三十二條 投票用無記名單記法每票祇書被選舉人一名不得自書本人姓名

第三十三條 投票人於投票所內除關於投票方法得與職員問答外不得與他人接談投票人投票完畢後應自退出

票人投票完畢後應自退出

第三十四條 投票人倘有冒替或其他違背法令情事管理員得令退出

第三十五條 投票所管理員應將投票始末情形造具報告連同投票匣於投票完畢之翌

日移交開票所呈報選舉監督

第三十六條 各區選舉監督於各投票區送齊之翌日應酌定時刻先行宣示屆時親臨開

票所督同開票員開票即日宣示

第三十七條 檢票時應將所投票數與投票簿對照如有票數與名數不符或放棄選舉權

等事應另冊記明

第三十八條 凡選舉票無效者如左、

一 寫不依式者

二 夾寫他事者但記載被選舉人職業或住址者不在此限、

三 三字跡模糊不能認識者

四 不用投票所所發票紙者

五 選舉之人爲被選舉人名冊所無者

第三十九條 開票所管理員應將開票始末情形、造具報告、於開票完畢之翌日、呈送選舉監督、

## 第六章 當選通知及證書

第四十條 凡選舉以得票較多數者爲當選、

當選人足額後、應按照該區應出議員名額、以次多數者爲候補當選人。

當選人及候補當選人之名次、以得票多寡爲序、票數同者、由選舉監督抽籤定之、

第四十一條 當選人確定後、各區選舉監督應將當選人姓名及得票數目榜示、並造具清冊及選舉始末情形報告書、連同選舉票紙送總監督、由總監督通知當選人、前項清冊及選舉票紙、於下屆選舉以前、由總監督保存之、

第四十二條 當選人接到前條通知後、應自通知之日起、十日以內答覆應選、其逾限不覆者、以不願應選論、

第四十三條 凡應選者為縣議會議員、由總監督給予當選證書、並呈報該管長官、轉咨內務部備案、

## 第七章 選舉變更

第四十四條 凡有左列各款情事者、為選舉無效、

一 選舉人名冊與被選舉人名冊因舞弊牽涉全數人員經審判確定者

二 辦理選舉違背法令經審判確定者

第四十五條 凡有左列各款情事者、為當選無效、

一 謝絕當選

二 死亡

三 被選舉資格不符經審判確定者

四 當選票數不實經審判確定者

第四十六條 當選無效時、證書已給發者、應令繳還、并將姓名及其緣由宣示、

第四十七條 當選無效時、應以各該區候補當選人遞補之、

第四十八條 每屆議員任滿時、應行改選、

選舉無效時、應於該選舉區舉行改選、

第四十九條 補選以得票最多數者、補任期未滿最長之缺、其餘以次遞推、票數同者、由總

監督抽籤定之、

第五十條 關於改選及補選事宜、均依本規則之規定行之、

## 第八章 選舉訴訟



第五十一條 選舉人確認辦理選舉人員有舞弊或其他違背法令行為，以開票後十日為

限，得向地方審判廳提起選舉訴訟，但無地方審判廳之區域，得向高等審判廳提起之。

第五十二條 選舉人確認當選人資格不符或票數不實者，得依前條規定起訴。

第五十三條 落選人確認名次有錯誤者，得依五十一條規定起訴。

第五十四條 選舉訴訟事件，應先於各種事件審判之。

## 第九章 附則

第五十五條 本規則自公布日施行。

第五十六條 本規則所定屬於參事會權限之事項，於第一屆選舉，由縣知事行之。

# 市自治制

## 第一章 總則

第一條 市自治團體以固有之城鎮區域爲其區域，但人口不滿一萬人者，得依鄉自治制辦理。

第二條 凡市分左列二種：

一 特別市 由內務部認爲必要時呈請以敕令定之。

二 普通市 除認定爲特別市外皆屬之。

第三條 市之區域若境界不明，由直接監督官署斟酌地方情形定之。

市之區域如有應行變更或發生異議時，由市自治會呈請直接監督官署核定之。

不服前項之行政處分時，得依法提起訴願，或遞陳於省參事會，請求處理。

第四條 市爲法人，承監督官署之監督，於法令範圍內，辦理自治各項事務。

第五條 凡市關於其住民之權利義務，及自治事務，得制定市公約，但不得與本制及其他

法令牴觸。

第六條 市因執行市公約，及管理使用市之財產營造物，與公共設備，得制定市規則。

第七條 市公約及規則以一定之公告式發布之。

第八條 凡住居於市內者均爲市住民，市住民依本制及市公約所定，得享受權利，並負擔義務。

第九條 市住民內有本國國籍之男子，年滿二十歲，并接續住居市內一年以上，合於左列各款之一者，有選舉市自治會會員之權。

一 年納直接稅一圓以上者

二 有動產或不動產三百元以上者

三 曾任或現任公職或教員者

四 曾在國民學校以上學校畢業或與有相當之資格者

第十條 市住民內有本國國籍之男子，年滿二十五歲，並接續住居市內二年以上，合於左列各款之一者，有被選舉爲市自治會會員，及市自治公所職員之權。

一 年納直接稅二圓以上者

二 有動產或不動產五百圓以上者

三 曾任或現任公職或教員一年以上者

四 曾在高等小學校以上學校畢業或與有相當之資格者

第十一條 市住民有左列各款之一者、停止其選舉權及被選舉權、

一 褫奪公權尙未復權者

二 受禁治產準禁治產或破產之宣告確定後尙未撤銷者

三 不識文字者

四 僧道及他宗教師

五 現役軍人

第十二條 市住民有左列各款之一者、停止其被選舉權、

一 現任本地方之官吏

二 現任警察官司法官徵稅官

第十三條 凡被選爲市自治會會員、或市自治公所職員者、非有左列事由之一、不得謝絕當選、或於任期內告退、

一 確有疾病不能任職務者

二 確有他項職業不能常居境內者

三 年在六十歲以上而精力衰頹者

四 連任至三次以上者

五 其他事由特經市自治會允許者

第十四條 無前條所有事由之一、而謝絕當選或告退者、得以市自治會議決、於一年以上二年以下、停止其選舉權及被選舉權、

## 第二章 市自治會

第十五條 凡市設自治會、其會員名額在人口未滿五萬之市、定爲十名、滿五萬以上者、每

增人口一萬遞加會員一名、但特別市至多以三十名爲限、普通市至多以二十名爲限、

第十六條 市自治會會員爲名譽職、由市民選舉之、其選舉規則、以敎令定之、

父子兄弟不得同時爲市自治會會員、若有父子兄弟現爲市自治公所職員者、不得爲市自治會會員、

父子兄弟同時當選者、以子避父、以弟避兄、

第十七條 市自治會會員以二年爲任期、每年改選半數、同時選出全數者、其半數以一年爲任期、

前項會長互選規則、以市公約定之、

第十八條 市自治會設會長一人、由會員用記名投票法互選之、

前項會長互選規則、以市公約定之、

第十九條 會長有事故不能執行職務時、由會員中推舉臨時會長代理、

第二十條 會員及會長任滿、再被選者得連任、

第二十一條 會員因事出缺、逾定額三分之一者、應即補選、補選各員任期、以補足前任未

滿之期爲限、

第二十二條 會長因事出缺、應卽補選、其補缺任期、準用前條規定、

第二十三條 市自治會得由會長酌用雇員二人或三人、辦理文牘會計及一切庶務、其薪給由市自治會定之、

第二十四條 市自治會分通常會與臨時會、通常會每年二次、以四月十日爲會期、由市長召集、臨時會經市長認爲有必要之情事、或經會員半數以上之提議、由市長召集之、但涉及市長之事項、由會長召集之、

市自治會會議規則、由市自治會定之、

第二十五條 市自治會之職權如左、

一 議決市公約

二 議決市內應興應革及整理事宜

三 議決以市經費籌辦之自治事務

四 議決市經費之預算及決算

五 議決自治稅規費使用費之徵收

六 議決市之募集公債及其他有負擔之契約

七 議決市之不動產之買賣及其他處分

八 議決市之財產營造物公共設備之經營處分

九 議決市自治公所職員保證金事項

十 答復市自治公所及監督官署之諮詢

十一 議決其他依法令屬於市自治會權限之事項

前項議決事件、由市自治會送交市長執行、

第二十六條 市自治會得議決以第二十五條第三款第七款至第九款之事項、委託市自治公所處理之、

第二十七條 市自治會對於地方行政、與市自治事務有關係之事件、得向監督官署具陳



意見、

第二十八條 市自治會會議時、市長市董區董或名譽董事員、均得到會陳述意見、但不加入議決之數、

第二十九條 市自治會對於市自治公所所定規則、及執行事務、視爲踰越權限違背法令、或妨害公益時、得提案議決、開具理由、呈請直接監督官署核准、停止其執行、不服前項之行政處分時、得依法提起訴訟、或陳述於省參事會、請求處理、

### 第三章 市參事會

第三十條 特別市設市參事會、以左列各員組織之、

一 市長

二 佐理員

三 區董

四 名譽參事員

第三十一條 名譽參事員定額四名、但得以市公約增至八名、

名譽參事員、由市自治會就市住民中有被選舉資格者選舉之、其選舉事宜及任期改選補選、準用關於市自治會會員之規定、

第三十二條 市參事會以市長爲會長、由市長隨時召集、其議事規則、由市參事會定之、

第三十三條 市參事會之職權如左、

一 議決提出於市自治會之議案

二 議決市自治會所委託之事項

三 議定市規則

四 議決其他法令屬於市參事會之事項

以上各款事項、在不設市參事會之普通市、由市長決定之、

第三十四條 市參事會會議時、市自治會會長及會員、得到會陳述意見、但不列入議決之數、

第三十五條 第二十三條及第二十七條之規定於市參事會準用之

#### 第四章 市職員

第三十六條 凡市設市自治公所置市長一名爲市之代表指揮監督所屬職員市長由市自治會就住民中具有市自治會會員被選資格者選舉之普通市市長被選後呈請直接監督官署委任之但京都市市長由內務部遴選經由國務總理呈請 大總統任命其他特別市市長被選後呈由直接監督官署咨請內務部任命之

第三十七條 市長之職權如左

- 一 執行市自治會議決事項
- 二 辦理市自治會選舉事項
- 三 提出議案於市自治會但特別市須先經市參事會之議決
- 四 管理或監督市之財產營造物及公共設備
- 五 管理市之收入與支出

六 依法令及市自治會之議決徵收市自治稅及使用費規費

第三十八條 市長對於市自治會議決事件、視爲踰越權限違背法令或妨害公益者、得於五日內申述理由、提交覆議、市自治會仍執前議時、得呈請直接監督官署核准撤銷之、不服前項之行政處分時、得依法提起訴願、并陳述於省參事會、請求處理、

第三十九條 特別市設佐理員、普通市設市董、承市長之命、輔助市長分任執行事件、其員額視事務之繁簡定之、但至多不得逾四名、

佐理員由市長就市住民中遴選有專門學識者委任之、但須經市自治會之同意、市董由市自治會就市住民中有被選舉資格者選舉之、

第四十條 市自治公所設出納員一人、由市長派充、但須經市自治會之同意、出納員須交保證金、

第四十一條 特別市得分區、每區設區董一名、承市長之命、辦理區內自治事務、區董由市自治會就市住民中有被選舉資格者選舉之、

關於前項及第三十九條選舉事宜、準用市自治會會員選舉之規定、

第四十二條 凡市因執行事務有應設辦事員時、由市長遴選有專門學識者派充、不以市住民爲限、其辦事細則、以市公約定之、

第四十三條 凡市長及市自治公所職員、均以三年爲任期、任滿再被選者得連任、

第四十四條 凡市自治公所職員、不得兼任市自治會會員、若有由市自治會會員被選任者、應辭會員之職、

父子兄弟不得同時充市自治會職員、

第四十五條 市長有事故時、以佐理員或市董內年長者代理之、年同以抽籤定之、

第四十六條 市長及其他市自治公所職員、因事出缺時、應即補選或補任、補缺各員任期、準用第二十一條之規定、

第四十七條 市長及其他市自治公所職員、均爲有給職、其薪額以市自治公約定之、但京都市市長薪額、以敕令定之、

第四十八條 市長得酌用雇員、辦理文牘會計及一切庶務、其薪給由市長定之、

前項雇員在特別市、得以市參事會雇員兼充、在普通市得以市自治會雇員兼充、

## 第五章 經費

第四十九條 市自治經費、以左列各款充之、

一 本市財產之收入

二 市自治稅

三 本市公共營業之收入

四 規費及使用費

五 過怠金

第五十條 市有由國家撥給之土地山林及其他不動產時、應作基本財產永久維持之、以

其收益充市自治經費、

第五十一條 市因救濟災害、或經費公共營業、得由國家酌給補助費、

第五十二條 市稅之附屬於國家稅徵收者、其稅率及徵收方法、以法律定之、

第五十三條 使用市之營造物、及其他公共設備者、得向之徵收使用費、

第五十四條 市因個人之請求為執行事務時、得向之徵收規費、

使用費規費之徵收、以市規則定之、並得規定十元以下過怠金、

第五十五條 市為創興必要之公共事業、得經監督官署許可、募集市民公債、但市公債之債權者、以中華民國人民為限、

前項市公債之利率、及募集償還方法、須經內務部財政部核准、

第五十六條 市財產中有為個人捐助、且經指定用途者、不得移作他用、但其指定事業、依法令變更或廢止、經市自治會議決、由直接監督官署呈請該管長官核准者、不在此限、

第五十七條 市自治公所於每一會計年度前、應將本市經費之歲出歲入製成預算表、於每年四月通常會會期前、提交市自治會、

預算提出時、應將事務報告書及財產表、一併提出、

第五十八條 以市經費辦理之事件、有非一年所能完竣、或其費用非一年所能籌撥者、得經市自治會之議決、預定年限、設繼續費、

第五十九條 預算內除正額外、得設預備費、以備預算不敷及預算外之支出、但不能充市自治會否決事件之用、

第六十條 市自治公所對於既定之預算、在同年度之會期內、有追加或更正時、須請求市自治會議決、

第六十一條 市因公共營業、得設特別會計、

第六十二條 預算經市自治會議決後、由市自治公所呈報監督官署、並公布之、

第六十三條 市之會計或特別會計、由市自治公所於預算年度終結後、編製決算表、附具一切證據、於每年十月通常會開會時、提出於市自治會、前項決算、經市自治會承認後、應呈報監督官署、并公布之、

第六十四條 市長所發支付命令、如違背市公約或預算時、出納員應拒絕其支出、



## 第六章 市鄉組合

第六十五條 市與鄉有彼此利益相關事項，必須聯合辦理者，得依市鄉之協議，呈經直接監督官署核准，設立市鄉組合。

前項市鄉組合，認爲法人。

第六十六條 市鄉組合欲增減其組合市鄉之數，或變更共同事務時，應依關係市鄉之協議，呈請直接監督官署核准，其關於財產處分之事項亦同。

第六十七條 設立市鄉組合時，應依關係市鄉之協議，訂立組合公約，呈請直接監督官署核准施行，其變更組合公約時亦同。

第六十八條 組合公約，應依左列各款，詳細規定。

一 組合之名稱

二 以組合之市鄉

三 組合之共同事務

四 組合公所之地址

五 組合會議之組織及其會員之選舉

六 組合職員之組織及其選任

七 組合經費之分擔方法

第六十九條 解散市鄉組合時、應依關係市鄉之協議、呈請直接監督官署核准、其關於財產處分之事項亦同、

第七十條 關於市鄉組合、除本章有特別定外、準用關於市之規定、

## 第七章 監督

第七十一條 凡市以縣知事爲直接監督、其上级監督機關、依現行官制定之、但京都市由內務部監督、其他特別市則由地方最高行政長官監督之、

第七十二條 直接監督官署、因監督之必要、得發命令或處分、

不服前項命令或處分時、得依法提起訴訟、願或陳述於省參事會、請求處理、

第七十三條 直接監督官署如證明市自治會有違法越權行爲時，得呈經上級監督官署核准解散之，但於直接監督官任內解散以一次爲限，並須令市長於解散後三個月內舉行新選舉，并召集之。

第七十四條 直接監督官署因監督之必要，得令市長爲事務之報告，並得調取文書簿據，或實地視察，檢察其出納。

每屆年終，直接監督官署應將各市辦理情形，呈報該管長官，轉咨內務部備案，但京都市逕由內務部呈報——大總統。

第七十五條 依法令應由市負擔之費用，若不列入預算時，直接監督官署得說明理由，將其費用加入預算。

第七十六條 市自治職員懲戒條例，以教令定之。

## 第八章 附則

第七十七條 本制施行細則以教令定之。

第七十八條 本制施行日期、施行區域、由內務總長經由國務總理呈准——大總統定之。

## 鄉自治制

第一條 鄉自治團體、以固有之區域爲其區域、若境界不明、必須另行析併者、由縣知事參酌地理及經濟上關係劃分之、鄉之區域如有應行變更或發生爭議時、由鄉自治會呈請縣知事核定之。

不服前項之行政處分時、得陳述於省參事會請求處理。

第二條 鄉爲法人、承縣知事之監督、於法令所定範圍內、辦理自治各項事務。

第三條 凡鄉得就自治事務制定公約、但不得與本制及其他法令牴觸。

鄉因執行公約及管理使用鄉之財產營造物與公共設備、得制定規則。

鄉公約及規則、以一定之公告式發布之。

第四條 凡住居本鄉區域內者均爲鄉住民、

鄉住民依本制及公約所定、得享受權利、並負擔義務、

第五條 凡鄉設自治會、由鄉住民選舉之會員組織之、其名額在人口未滿五千之鄉定爲六名、滿五千以上者、每增人口三千、遞加會員一名、但至多以十名爲限、

第六條 鄉自治會會員、由鄉住民選舉之、其選舉資格及選舉規則、準用市自治會選舉之現定、

父子兄弟不得同時爲鄉自治會會員、若有父子兄弟現爲鄉自治公所職員者、不得爲鄉自治會會員、

父子兄弟同時當選者、以子避父、以弟避兄、

第七條 鄉自治會會員之任期及改選補選、準用市自治會會員之規定、

第八條 鄉自治會設會長一人、由會員用記名投票法互選之、其互選規則以鄉公約定之、

第九條 會員及會長均爲名譽職、但於開會期間、應由縣知事核給膳宿費、

第十條 鄉自治會得由會長酌用雇員一人或二人辦理文牘會計及一切庶務其薪給由鄉自治會定之。

第十一條 鄉自治會分通常會與臨時會通常會每年二次以四月十月爲會期由鄉長召集臨時會經鄉長認爲有必要之情事或經會員半數以上之提議由鄉長召集之但涉及鄉長之事項由會長召集之。

通常會期間以十日爲限但遇有必要時得延期五日。

臨時會期間由鄉長定之但不得逾五日。

第十二條 鄉自治會之職權如左。

- 一 議決鄉公約
- 二 議決鄉內應興應革及整理事宜
- 三 議決以鄉經費籌辦之自治事務
- 四 議決鄉經費之預算及決算

五 議決鄉自治稅使用費及規費之徵收

六 議決鄉之不動產之買入及其他處分

七 議決鄉之財產營造物公共設備之經營及處分

八 議決其他依法令屬於鄉自治會權限之事項

前項議決事件、由鄉自治會呈請縣知事查核、交由鄉長執行、

第十三條 鄉自治會得議決以前條第三款第六款至第八款之事項、委託鄉長處理之、

第十四條 鄉自治會對於地方行政、與鄉自治事務有關係之事件、得向監督官署具陳意

見、

第十五條 鄉自治會會議時、鄉長及鄉董得到會陳述意見、但不加入議決之數、

第十六條 鄉自治會對於鄉長所定規則及執行事務、視為逾越權限、違背法令或妨害公

益者、得提案議決、開具理由、呈請縣知事核准、停止其執行、

不服前行之行政處分時、得陳述於省參事會、請求處理、

第十七條 鄉自治會議事規則及旁聽規則由鄉自治會定之。

第十八條 鄉設鄉自治公所，置鄉長一人，爲鄉之代表，指揮監督所屬職員。

鄉長由鄉自治會就本鄉住民中具有鄉自治會會員被選資格者選出，呈由縣知事委任之。

第十九條 鄉長之職權如左。

- 一 執行鄉自治會議決事項
- 二 辦理鄉自治會選舉事項
- 三 提出議案於鄉自治會
- 四 制定鄉規則
- 五 管理或監督鄉之財產營造物及公共設備
- 六 管理鄉之收入與支出
- 七 依法令及鄉自治會之議決徵收鄉自治稅及使用費規費



第二十條 鄉長對於鄉自治會議決事件、視為踰越權限、違背法令或妨害公益者、得於三日內申述理由、提交覆議、鄉自治會仍執前議時、得呈請縣知事核准撤銷之。

不服前項之行政處分時、得陳述於省參事會、請求處理。

第二十一條 各鄉於鄉長外、視事務之繁簡、得設鄉董一人或二人、輔助鄉長分任執行事務、鄉董由鄉自治會就本鄉住民中有被選資格者選舉之、關於鄉長及鄉董之任期出缺、補缺、及鄉長之代理、準用市長及市董之規定。

第二十二條 凡鄉自治公所職員、不得兼任鄉自治會會員、若有由鄉自治會會員被選者、應辭會員之職。

第二十三條 鄉長及鄉董均為名譽職、但得由縣知事酌給辦公費。

鄉長得酌用雇員一人至三人、辦理文牘會計及一切庶務、但得以鄉自治會之雇員兼充、前項雇員之薪給、由鄉自治會定之。

第二十四條 鄉有區域狹小、戶口稀少、或財力貧瘠、不能獨立為一鄉自治區者、得與同縣

管轄區內鄰近之鄉合併辦理

第二十五條 凡二鄉以上有彼此利益相關事項，必須聯合辦理者，得依各該鄉之協議，請縣知事核准，設立鄉組合，其經費由各該鄉分擔之。

市自治制第六十五條至第七十條之規定，於鄉組合準用之。

第二十六條 關於鄉自治事務所需經費，及依法令或習慣屬於鄉所負擔之經費，由鄉支給之。

第二十七條 鄉自治經費，以左列各款充之。

一 本鄉財產之收入

二 依法令作為鄉自治經費之附加稅及各項雜捐

三 本鄉所徵收之規費及使用費

四 本鄉公共營業之收入

第二十八條 鄉有由國家撥給之土地、山林及其他不動產時，應作為基本財產，永久維持。

之、以其收益充鄉自治經費、

第二十九條 鄉長於每一會計年度前、應將本鄉經費之歲出歲入、製成預算表、於每年四月通常會會期前、提交鄉自治會議決、並於預算年度終結後、編製決算表、附具一切證據、於每年十月鄉自治會通常會開會時提出、

第三十條 市自治制第五十三條第五十六條第五十八條第六十條及第六十四條之規定、於鄉自治準用之、

第三十一條 凡鄉以縣知事爲直接監督、其上級監督機關、依現行官制定之、  
市自治制第七十二條至第七十四條及第七十六條、於鄉自治監督準用之、

第三十二條 本制施行細則、以教令定之、

第三十三條 本制施行日期及施行區域、由內務總長定之、

▲市自治制施行細則（中華民國十一年九月九日第十七號教令公佈）

第一條 市自治制之施行。依本細則之規定行之。

第二條 市自治制第一條所稱固有之城鎮。指京師、省會、商埠、縣治城廂及其他滿一萬以上人口之市鎮而言。

第三條 市自治制第四條所稱之事務。以屬於市範圍內之左列各款者爲限。

一 教育

二 交通水利及其他土木行政

三 勸業及公共營業

四 衛生及救濟事業

五 其他依法令屬於市自治事務

第四條 市自治制施行以前。各市地方公益事項。有合於本細則第三條第一款至第四款之範圍者。均依市自治制之規定。由市自治團體繼續理辦。

第五條 市自治制施行以後。關於本細則第三條各款所定自治事務之設施計畫。除京師市應由該市市長造具清冊呈報內務部外。其他特別及普通市。應由各該直接監督長官分別轉咨內務部備案。

第六條 市自治制施行以前。各市地方原有之公款公產。及依前城鎮鄉自治章程所籌集之經費。其現在用途確屬本細則第三條所列範圍者。仍准繼續支用。若移作他項用途者。由各該市市民呈請該管長官撥歸市自治經費。

前項所稱公款公產。以向歸各市公有不屬於縣及鄉者爲限。

第七條 市自治制施行以前。各市地方之公款公產。有爲私人捐助且經指定用途者。不得移作他用。但其指定事項。業經法令變更或廢止者。經市自治會議決。亦得移作他用。

第八條 市自治制第三十六條第二項之選舉事宜。除京都市市長選舉另定規則外。均準用市自治會會員選舉之規定。

第九條 市自治會會員及市自治公所選舉職員之任期。均自當選之日起算。

第十條 市自治制第十六條第四十四條所稱兄弟。以期服以內者爲限。

第十一條 市自治制第十六條之規定。於市參事會準用之。

第十二條 市自治制第三十六條所稱選舉京都市市長之市住民。指有市自治制第九條所列資格之一者而言。

第十三條 特別市之分區。由各該市市參事會酌量劃分。提交市自治會議決後。呈報直接監都官署核定。

第十四條 辦事員任用規則。以敕令定之。

第十五條 市自治會會員。市參事會參事。及市自治公所職員。除京都市應由該市長彙造清冊呈報內務部外。其他特別及普通市。應由各該市直接監督長官。彙造清冊轉咨內務部備案。遇有變更時亦同。

前項清冊應開具姓名、年歲、住址、資格、及當選或派委日期。

第十六條 市自治團體公約之公告式。由市自治會定之。市規則之公告式。則由市參事會

定之。

市自治會市參事會。或市自治公所行文監督官署用呈。監督官署行文市自治會參事會。或市自治公所用令。市自治會與市參事。或市自治公所。及縣鄉或其他自治機關。互相行文。均用公函。

第十七條 市自治會參事會市與市自治公所各備木質鈐記。除京都市由內務部頒發外。其他特別及普通市。應由內務部頒定式樣。通行各省區行政長官刊發。

第十八條 本細則自公布日施行。

▲君欲研究外交麼？

▲君欲明瞭國際現狀麼？

▲君欲知列強對華政策麼？

▲君欲應付太平洋會議麼？

請讀

◎中日交涉史

△劉彥著

△定價一元四角

△劉彥著

◎中國近時外交史

△定價一元八角

△姚伯麟著

◎戰後太平洋問題

△定價一元二角

◎外交政策

△楊永泰譯

△定價八角

△陳榮廣編

◎外交新紀元

△定價六角

△李大釗譯

◎中國國際法論

△定價一元

上海泰東圖書局出版



有主義

◎新

人

(第一卷)

洋裝一册  
平裝一册

實售一元六角  
實售一元四角

有思想

◎新的小說

(第一卷)

洋裝一册  
平裝一册

實售一元  
實售八角

有價值

(第二卷)

洋裝一册  
平裝一册

實售八角  
實售六角

耐人研究

◎評論之評論

(第一卷)

洋裝一册  
平裝一册

實售一元  
實售八角

的雜誌

全卷彙刊

◎家庭研究

(第一卷)

洋裝一册  
平裝一册

實售九角  
實售七角

再版了

◎民

鐸

(第二卷)

洋裝一册  
平裝一册

實售一元二角  
實售一元

上海泰東圖書局出版

