

中華民國十八年

地方自治概論講義

1913:

河南書局印行

# 地方自治概論講義

## 第一編 通論

### 第一章 自治之意義

國家之行政。除直接由行政首長。及官署處理者外。又得依國家內之自治團體行之。與國家之直接行政相對。而稱爲自治。行政自治之性質組織。及其對於國家之法律關係。當次第詳加研究。本章先就自治之意義論述之。

關於自治之意義。英國學派。與大陸學派。其說各殊。有以爲是政治上之觀念者。有以爲是法律之觀念者。於是而欲研究自治制度。果爲何物。自非先就自治之意義。爲明確之解釋不可。蓋自治之觀念。雖人人言殊。然大要歸之于左二點。

(一)英國學派。自治之意義實濫觴於英國。最初英人所謂自治者。凡以非專任之官吏。而參與國權之行使之謂也。是不特限於地方自治

爲然。所有司法立法行政各事務。非由國家之官吏執行。亦皆曰自治。故其範圍最爲廣泛。考其學說所興。實由於當日之環境。及地方重要之關係。有所爲清平吏 *Jubicofpeorol* 者。係代郡長 *Sprehn* 而興起。管理地方之行政及司法事務。蓋郡長之設置特。爲增高國王之權力。強制人民服從其法令。頗不受人民之歡迎。於是英王不得不改置一較洽民意之行政制度。即清平吏是也。清平吏雖大部分直接或間接出於國王之命令。甚或得以取其職。然概爲名譽職。並不受所給。且其選任也。皆求諸於高尚階級之中。在職人員。對於政府十分獨立。除服從法律外。決不受政府之指揮。故易負有地方自治之色彩也。此等制度。自十九世紀之中葉。漸次傳揚於歐洲大陸諸國。則不得歸功於德國公法學者 *Jacobs* 氏矣。氏嘗謂英國之立憲政治。與自治制度。有密切之關係。苟非以制度——爲基礎。則立憲政治不免爲多數黨員所壓制。故於英國之自治行政。研究甚詳。並介紹于德國

。資爲模範。即與孟德斯鳩氏之以英國憲法。鼓吹於法國者。後先相映也。Guest 氏解釋自治之意義。謂自治者。依國家之法律。以地方之負擔。籌辦其經費。由名譽之職員。處理其地方之行政事務。蓋適合乎英國十八世紀之自治狀態也。此種觀念。德國頗蒙其影響。自一八七〇年以來。至一八八〇年之間。普魯士行政制度之改革。大致以此爲模範。地方行政之一部分。或於專任職之官吏以外。別設名譽職。以掌理之。或雖有官吏處理。亦必於官吏以外。別設一種之合議體。以參與之。厥後日本亦倣此設自治制度。其市町村之自治員。全出於人民之選舉。其府縣及其行政之事務。仍由府縣知事。及其郡長之官吏當其任。然參與此行政。則有府縣之參事會在焉。推至今日。名譽自治員之設置。已非自治制度之要素。蓋自治行政事務日繁。欲以無報酬之身膺茲重任。勢必有所難能。故法律或明定其薪金。或雖爲名譽。而實際仍有相當之報酬者。職是之故。自治之要素。不

在自治之有給無給。其與官吏相區別者。惟在非直隸於中央政府。而不受其指揮之一點而已。

(二)大陸學派。英國派之自治意義。雖傳播於大陸各國。然大陸各國因歷史之不同。環境之有異。其初自有其國有之主張也。蓋彼輩所認為自治者。乃於一定限度內。地方團體。有法律之人格者、離乎國家而獨立之謂也。按此派學說之所由成。不外當時社會需要上而生之醞釀也。因中世紀時。封建制度下之諸侯。互相攻伐。開商業之路徑。成市政之獨立。市府因經濟上占有優勝地位。乃從諸侯手中。得有極廣之自治權。而地方自治之基。實伏於此時矣。厥後諸侯衰弱。君主集權於中央。市政喪失其獨立。似無自治存在之餘地。其時壓迫愈力。則反動愈大。一旦爆發。則隱勢俱洩。而個人政治上之自由。及團體政治上之自治。同時皆要求離乎中央之指揮。致成行政權之主體。故法德各國。曾皆主張市鄉應不受國家之干涉。蓋不知是即失其

所以爲地方自治也。

但今日之自治觀念。又含如左之二種之意義。

(一)政治上之意義。政治上意義之所謂地方自治者。地方行政絕對不受國家之干涉。至實際事務之執行。必由地方人民公選之名譽職員。膺其責任之謂也。

(二)法律上之意義。法律上意義之所謂自治者。一種之團體。以執行國家公共行政爲目的。于一定之範圍。得于國家監督之下。依一己獨立之意思。處理其一己事務之謂也。此二者之意義。不能一致。公共團體處理一己之事務。必于國家監督命令之下行之者。以政治上之意義言。不得謂之自治。然在法律上不失爲自治。至若以國家之官吏。兼爲公共團體之機關。而執行團體之行政。在法律上。雖仍屬自治。而非國家之直接行政。然以政治上之意義而論。實與自治之精神。大相矛盾。法律上之自治。雖以地方團體爲最主要。然地方團體以外

之公共團體。凡以特定之事項爲目的。屬於公共之利益。而有公共之行政性質者。亦自治團體之一種。其所行之事務。即自治之行政也。

## 第二章 自治之主體

### 第一節 自治主體之意義及種類

自治之主體、即國家內之公共團體也。公共團體。乃有法律上之人格者。故爲法人之一種。

法人可別之爲公法人。與私法人兩種。公法人最顯著者。莫如國家。固不待言。茲之所謂公共團體。其性質上亦當然屬於公法人。蓋公共團體于國家之下。以行公共之行政。爲其成立之目的者也。其與私團體區別者。即在此。此區別之標準。爲現今一般之通說。似無可非難。惟均是事務也。何者爲公。何者爲私。頗行困難。夫公共行政。爲關於一般公益之事務。固屬當然之事。然凡公益之事務。不必皆爲公共行政。例如教育事業。非關於公益者乎。然以私人設立私立學校。

則非公共行政也明矣。

同一之事務。在國家行之即爲公共行政。而由私人行之。即不得謂爲公共行政者。正復不少。故謂公共團體之特色。在于以執行公共行政爲目的。究不足爲與私團體相區之標準耳。

學者又謂公私團體之區別。應以團體對於國家之義務。及國家對團體所行監督權爲標準。是凡事務。與國家有直接關係者。及國家對於團體事業。不能放任。必使之負義務執行之。乃爲公共團體。否則，爲私團體云。此說雖亦爲近時學者所稱道。然仍非適當之見解。何則。雖在私團體。其對於國家亦嘗有負執行之義務者。例如國家認可爲私立學校。同時即令其負有依一定之程度。而實施教育之義務。又如對於民業礦路公司。於一定之線路。及其他之設備。恒有責令負此義務之例。良以私人事業、其影響所及、關係於公益者。既如是切密。國家有時不能放任之。必須加以限制。或督責。然要不得因是而謂私立學



校。民業公司爲公法人也。

然則公私團體之區別。其標準果安在乎。曰、公共團體之特質。惟在于一定範圍內。享有國家賦與統治權之人格之謂也。其所以異于私團體者。蓋即在於此。夫國家乃統治權之主體。今乃謂公共團體。亦係統治權之團體。則公共團體。與國家不幾無區別乎。是又不然。蓋國家之統治權。爲原始之統治權。公共團體之統治權。則必由國家賦與之。爲承受之統治耳。

有統治權之公共團體。其特徵有二點如左。

(一) 其組織分子之團體員。不能任意加入或退出。

蓋在私團體爲團體員者。其加入或退出。悉本於個人之意思。決無反其意思。而強令其加入。或限制其脫離關係者。若公共團體則反是。凡團體員不問其意思若何。苟具有法令之資格。或因法律所規定之事實所發生。則法律上當然認爲團體之一員。其加入或退出。非可任意爲

之。此公共團體所以爲最顯著之特徵也。

(二)有強制徵收之權。

蓋私團體於團員。不履行金錢上之義務者。不能自行其強制徵收之能力。惟依民事訴訟以資救濟而已。蓋公共團體。則與國家相同。得以強制徵收之權力行之。此亦其爲統治權之特徵也。

公共團體可大別之爲二。曰地方團體。曰公共組合。

(一)地方團體。乃領土團體之一種。以一定之土地。爲基礎之人民團體也。故地方團體對於其地域之關係。與國家對於其領土之關係相同。於其地域內有發動國家所賦與統治權之能力。凡住居或寄留於其地域內之人民。須服從其在於同一之地域內其他之公共團體。不容有與之同等之發動權力焉。

(二)公共組合。乃專以人類之組織。爲成立之要素。其地域之界限。不過藉以決定爲組合員之一條件而已。至組合之權力。惟對於組合員

得以行之。苟非其組合員。縱令居住或留寄於其地域內。固與組合毫無關係也。

地方團體。與公共組合相異之點。可以兩者之目的決定之。即地方團體於國家監督之下。以執行一般公共之行政爲目的。而公共組合。則惟以特定之一種或數種事務爲目的而已。

## 第二節 自治團體與國家區別

自治團體與國家之區別。本甚明瞭。然世界各國中。單一國而外。更有聯邦國。聯邦國內之聯合各國。在法律上爲非獨立國。非獨立國者。一已雖有統治之權力。同時須服從於他種較高之權力之國家也。夫既受較高於一己之他種權力之支配。乃仍不失爲國家。則其與自治團體之區別。成爲一困難問題矣。

蓋在獨立國家與地方團體之區別。甚爲明確。何則。獨立國家之權力。有最高之性質。各依其一己之意思而外。絕對不受他種權力之限制。

。若地方團體。則服從于較高于一己之國家權力之下。而受其限制者也。然非獨立國家。固亦不得受較高于一己之他種權力之限制。與地方團體初無所異耳。

然則非獨立國家與地方團體區別之要點果安在乎。學者之立說頗非一致。茲舉其要者言之。

第一、此區別之要點。在乎目的之不同。國家以國民全體之利益爲目的。地方團體以其地方之利益爲目的者也。國家目的之範圍。隨國情與時代而有廣狹之殊。若以是爲國家觀念之標準。要非正確之論。聯邦之各國。其目的每因聯邦之中央權力。而有一定之限制。其範圍自不免于狹小。與地方團體無異。又何能以此爲標準乎。

第二、此區別之要點。當視國際上。認爲人格與否而決定之。此說亦未足爲定論。何則、國際上之人格。乃由國家之性質而生之結果。非國家成立之原因。蓋惟因其爲國家。國際上始認之爲人格。非因國際

上之認爲人格。而始成爲國家也。故以此爲區別之標準亦不能也。

第三、此區別之要點。當以統治權爲標準。蓋非獨立國家。雖受其他較高權之支配。然其統治權。亦爲獨立團所固有。非依他人之意思而取得之。若地方團體。則不問其統治權範圍若何廣大。必于國家所容許之而享有之。非一己之意思爲存在之根據。以是擬之于民法上之權利。殆與所有權與賃借權相似。有賃借權利者。對於目的物得以使用收益。與所有權者同。然其權僅由契約之結果而始克存在。究非若所有權者之能依一己之力而享有之也。

一種之團體。若必依他之權利始能定其組織。則此團體非國家。而爲地方團體也明矣。地方團體。以國家爲基礎。其編制亦自不得根據國家之法律繼有極廣大自治權之團體。若英屬之加拿大。其組織法則英國之法律。而非加拿大自己法律也。若國家則不然。不問其爲獨立與否。莫不有一己之組織法。如無組織法。則國家不能成立耳。凡不

能依一己之法律而定其組織者。即其不能依一己之權力而保存者也。故不得謂之國家。

### 第三章 自治之沿革

古今中外。情勢不同。故不能以此例彼。然欲知近世自治狀況。即不能不考求古代及中古之自治。果由若何之軌道而變遷。此世界自治之沿革。乃研究自治者所不可忽視之事也。茲爲分別時代畧述之。

#### 第一節 古代之自治行政

學者有謂希臘羅馬之自治。即爲歐洲自治之起源者。茲就古代之自治分晰之。實含有要素二種。其一、爲種族之要素。其二、爲宗教之要素。蓋此時代之自治團體。以其民人之從服信仰爲目標。當時希臘於都市備有神爐。其火不滅。家長常集於此以行禮拜。時或撤神饌以此繼飲。習以爲例。至兒童時生必告之於神。年稍長及弱冠。必導引神前。令宣誓信。奉仰團體之宗教。始享有市民權。又有所謂神巫者。

欲市之休咎。而市民則尊崇者信爲神所寄託。每屆四年。集衆大祭。不准參列此祭者。僅以古來舊民族爲限耳。及至羅馬時代。此二種要素亦尙存。然因有擴張帝政之必要。不問種族之異同。概與以市民權。其時廣設浴場及鬥場。能容二十萬人。設五倉庫以備荒饑。設立圖書館。藏書至七十餘萬卷之多。然其市政雖極擴大。但其時政日亦繁亂。卒不免於滅亡。

### 第二節 中古之自治行政

時至中古。希臘羅馬之都市模範已就衰滅。而入於封建制度之黑暗時代。國家無統一政治。故各地之團體。不能不自籌保護防衛之策。其重要團體爲商業都市。如日爾曼之自由市。可依其同盟之力以對抗君主。又如英國亨利七世。與他國締結商業上之條約。對於國內之商業。都市之權力甚大可自蓄兵馬以防諸侯之侵畧。此中古時代之特色也。

### 第三節 近世之自治行政

近世中央集權之利興。而中古商業團體。遂爲所壓制。自歸消沉。當時各國君主因欲謀政治上之統一。務以排除各地方諸侯之權力。並進而謀地方團體之保護。於是君主與自治團體之間。乃發生密切之關係。故依歷史以區別近世自治制度之沿革。可分三種。第一、爲國家欽定主義之自治制度。第二、爲國家保護主義之自治制度。第三、爲國家對抗主義之自治制度。茲分述之如左。

#### 第一款 國家欽定主義之自治制度

歐洲之自治制度。取國家欽定主義者。即普魯士之市制。當時普魯士受拿破崙之侵略。爲圖國家再興計。不外發揮人民之公共心。使參與地方之經營。惟當時平民與貴族之間。屢起爭端。而純一地方自治。卒無由表現。及至維廉一世之時。極圖貴族平民之調和。俾士麥採用格那氏所起草之郡。於一千八百五十三年寔施市制。一千八百五十六年。寔施鄉制。至此地方自治。乃克告成。觀其立法要旨。寔由君主



特與自治之權。以增進地方之公益。普魯士之自治制度。以純然之國家欽定主義爲本旨也。

### 第二款 國家保護主義之自治制度

英國之自治制度。實用當時政策利用地方團體。以保護中央之政權。地方自治之團體。致受政治上之餘弊。其財政極形繁亂。君主給特許狀於都市。而其代價。則要求遵奉君主所執行之政略。於是各地盛行政治運動。賄賂公行。自治現象。日趨腐敗。地方人因于積弊。莫不希望改革地方制度。以確定地方團體之權利。其時有識者多主張回復後來之習慣。輿論所趨。於一千八百三十五年。竟得制定市制。計二百六十九條。可謂絕大法典。地方自治之根本法。於是告成。又于一千八百八十八年續行州制。一千八百九十一年續行邑制。地方制度。乃增於完善之域矣。

英國之地方制度。大隆學派常說其繁雜無章。缺少秩序。與統一之二

種要素。蓋英人富於保守性。故其立法之例。如保存古制。惟改其必要之部分。以應時勢之需要而已。多就古代之自治團體舊有條例。以爲立法之根據。得以保護地方自治之舊習慣。故屬於國家保護主義也。

### 第三款 國家對抗主義之自治制度

法國之歷史。亦政府與人民戰鬥之歷史也。又君主與人競爭之歷史也。蓋先時諸侯與市民屢爭權利。卒至諸侯與市民衝突。尤以一千六百年之際爲甚。諸侯之權力。兼并市邑之權力。君主下詔。謂諸侯兼并市邑。不能不削除諸侯之勢力。以救民於水火。以保自治之權。然地方團體雖一時爲君主所保護。未幾而盧梭之民約論勃興。又變成反抗君主之勢。而爲團體與諸侯爭者。一變而爲團體與君主爭。其當路易十四時代。專制之弊害最深，人民之競爭尤烈。至路易十六。欲挽救政治之紛亂。擬地方自治草案分配與各地方爲自治之基礎。惟此案未

得採用即去位。至拿破崙時代。大施其中央集權之政策。凡人口在五  
千以上之團體。其議員即由國家選任之。始可謂之爲無限官選主義時  
代。迨第一帝政就衰。至路易斐立採之小康時期。一時維欲改用公選  
主義制不果。比及一八四八年之革命當舉行普通選舉制。然未幾拿破  
崙二世即立。回復無限制官選主義。當時乘帝政之勢力。與各種土木  
事業。而地方議會。依然陷於盲從之狀態也。迨第二帝政既衰。後爲  
共和時代欲一躍而立民選主義制度。因爲見事。然當日之政治家謂法  
國秩序未定。驟行極端之自由制度。反足以搖動自治之根本。輿論然  
之。於是於重要都市先留保一部份官選主義。至一千八百八十四年。  
乃發布一種市邑制度。當時除巴黎里即二天都外。概取民選主義。今  
則官選市長。惟巴黎有之。其他則由於市邑自治議會選舉矣。法國之  
自治制度。多由人民對抗國家而後獲得自治之權利。此與德國之欽定  
主義。及英國保護主義所以不同也。

#### 第四章 自治之趨勢

古代之希臘羅馬。後世稱爲自治的國家。蓋其都市即國家。所謂國家的政治。不外乎都市之自治。迨中古時代。歐洲之君主及諸侯權力薄弱。無統一全國之實力。因之自治團體。各自獨立。其權力之強大者。甚至自擁兵隊。對抗諸侯。至近世封建之勢日衰。中央集權之業漸成。於是自治團體。亦並入於國家組織之中。而地方自治始立於國家統一之下。約言之。歐洲自治之沿革。由自治即國家之時代。一變而爲自治與國家相對之時代。再變而爲隸於國家之下之時代。當十九世紀之初。歐洲之國家。乘其政權集中之勢。得收國內一切之權力。而統於一尊。地方團體之勢力。自不能不因之減削。昔日之市邑。采中央政權危弱時代。勃興於一時者。亦不能不即於衰微。此等影響。較列國稍形遲緩者。惟德意志而已。如英法二國入市邑之獨立。爲世趨勢所驅。一時衰弱達於極點。凡市邑上所執行。行政上之任務。悉舉

而返央之中政府矣。然自十九世紀中葉以降。入口日繁。民智之發達。亦日增長。地方經營。漸有擴張之勢。於是自治團體之活動。復見進步。其最可注目者。當推普國之自治制。蓋昔日普國之君主。吸收地方自治之權力。始爲振興國家計。復進而爲整頓地方自治計。當時封建制度。已不復存留於北部。德意志之市邑。凡出而參與地方行政者。非地方之侯伯。乃皆屬於地方之公民。故凡普國市邑之人民。皆能各竭其力。以求自治之進益。而享其福利也。

### 第一節 德國自治之趨勢

德國之自治。數十年以來。行政之發達。年盛一年。實由其以地方權利。歸諸地方。有以致之。其國民公共心之發達。卽爲自治進步之根本。綜其大要有二端。當普法戰爭之後。乘戰勝之勢。羣思增進國力。於地方行政。竭全力以整理之。故收效最速。又當德國民間產業之進步。實遠遜於英美各國。且其個人單獨之資力。殊不足追隨近世之

文明。故凡關於社會公共利益之事業。不能不由團體之力以振興之。其經營事業。具有特長者。亦有二點。其一 凡一切行政。須注重於學術之應用。加以精密之研究。期于毫無遺算。人民皆利用自治之經營。而深信不疑。此團體公共之事業。所以能日見發達。其二、則於其行政之組織。務注重於專門人才。蓋自治之成敗。恆視得人與否爲轉移。而德人獨能致意於此。各自治機關之人才。合力求政務之刷新。又如公共事業。保險事業。儲蓄銀行。公共圖書館。公共戲院等。莫不極力經營。日見進步。皆其自治之特色也。

## 第二節 法國自治之趨勢

法國自治行政。于學術的研究。雖稍遜於德國。然於員吏之組織。亦頗以人才爲重。其于員吏之任選。取最嚴之試驗。此其所以特優於他國也。雖在拿破崙世。中央集權之結果。致使自治之進步大受阻碍。然厥後政局一變。即採地方分任主義。而國家只操監督之權而已。

## 第三節 英國自治之趨勢

英國昔時之地方行政。常受制於中央會議。當時地方自治之事業。遠遜於德法二國。其歷代之政府。務抑制自治市邑之活動。令其服從主權之下。有時由政府專選自治之名譽公職。以抑制一般之民衆。對於擔任自治之公民資格。則務狹其範圍。其後人民反動。演成一千八百五十三年之改革。始與公民以自治之權。至一千八百八十二年。又有市制之改革。自治行政之發達。更進一步。此英自治發展之程序也。要之英國自治制度。而由法律指定主義。非如法德二國之取分任主義。此其較後於法德二國之原因。然至最近世。其自治之方針。亦變而爲國家監督之制度。設立地方政務局。該局於一千八百四十三年。及一千八百四十五年。就地方人民之生活狀況。力圖改善。令全國五千都市。切實調查之。日從事於公共事業之發展。其後都市人口。雖異常增加。而衛生亦因之進步。觀其死亡比例之減少。即可見其成效。

矣。

#### 第四節 美國之自治趨勢

美國爲共和國。而其自治行政。最初取干主義。因其爲新造國家。未進於成熟之域。是以自治之活動。亦較歐洲大陸諸國有遜色。其邑市之權限。恒以單一條例。就一事一物。特別指定之。並無地方制度之普通法典。往往因中央政治之變動。勢不免波及於地方之行政。甚至中央會議。不俟地方團體之請願要求。逕行議決意外之條例。此皆美國之弊政。而與英國自治特異之點也。其一、則美國之自治。多欠活潑。行政之運用。不免於阻滯。其故在不注重於專門人才。較英亦有遜色。較法較德。全然立於反對地位矣。最近因迫於時勢。有識之士。研究自治行政者。日益加多。群思力矯前弊。認爲自治之經營。實爲增進一國文化之動機。務使有進無退。然則美國近時之人士。對於地方自治之事業。其注意可知矣。



### 第五節 日本自治之趨勢

日本自治行政。自日俄戰後。頗呈振興之氣象。在三千年以前。府縣郡市町村自治經營之費用。合計不過九千萬元。今則增至二億之多。其主因蓋因近年築港水道事業之發達。收入雖增。支出亦大。夫都市之發達。往往致農村之衰退。已爲歐洲各國之通病。日本亦以其都市事業逐漸擴張。朝野之間。咸主張都市與農村之調和。而講求二者並立之策。考日本古時地方情形。較我國不甚懸殊。且仿行我國古制之處。尤爲數見不鮮。乃一旦發布新制。百廢俱舉。成績燦然可觀。誠非易事矣。

## 第二編 自治制度

### 第一章 縣自治

#### 第一節 縣之性質及區域

縣爲自治單位。建國大綱中已明白規定。自治之所以必須有縣者。以

國家爲人生之工具。欲此工具運用敏活。必依其固有土地內人民風俗習慣。劃爲許多最小區域。行使國家最大權利。是縣爲推行國家治權最低機關。亦社會團體各種組合之最大區域也。夫縣之統系。概隨國情而異。美之州郡。直隸於邦政府。日之府縣。直隸內務省。我國自廢封建置郡縣。縣受府道之管轄。只顧國家行政。與人民自治無干。彼時國家觀念重。地方觀念輕。縱有關於地方的事業。亦以國家權力行之。無所謂自治也。辛亥以還。徒負共和之名。無自治之實。今建國大綱規定訓政時期之縣。於國家行政之外。負協助人民籌辦自治之責。不獨推行國家治權。又須指導自治事業。至縣之區域大小。應以便於行政爲準。如河流變遷。交通更易。各省舊有之縣不妨酌量歸併。或分析。未可拘一成不變之說也。

## 第二節 縣之事業

縣之事業範圍甚廣。訓政時期。各縣急應舉辦者如下。

一、清查戶口。清查戶口。爲辦理自治惟一之重要工作。惟清查戶口之先、須將縣內市區鄉村區域劃定。由縣制定表冊。責令各市區村長負責查填。方見著效。

二、測量土地。就我國目前地方財政狀況論之。由縣普遍測量。用費甚鉅。辦理誠感困難。欲速完成此事。似宜先規定市區區域。由縣派員測量。如知市區村四至面積同時督促各市區村長實行清丈。令人自報地價。加以評定。爲改革地稅標準。

三、辦理警衛。欲求人民安寧。警衛實爲重要。欲獲警衛地方之效。勢非實行警察制度不可。縣政府設公安局。劃分全縣爲若干警區。各警區設公安分局。村設派出所。稽查防衛。自能指臂相應矣。

四、修築道路。縣境道路。應由縣修築。名曰縣道。此市區村與彼市區村相通之支路。名曰市道。或區道。村道應分段。由各市區村保管地方水道橋梁。亦應同時修濬。以便交通。兼興水利。至各縣道路

水道之種類、管轄修濬聯合辦法。應由省頒定規章。以利進行。

五、增殖生產。我國土地遼闊。窮山荒地。所在皆有。欲達民生目的。非速圖增殖民人生產力不可。未墾之地。應速籌開闢之方。已墾之地。應研究施肥選種防災種種。整理耕田良法。以圖增加生產。至農工團體組織。及勞資仲裁機關。亦應注意生產力增加。預訂雇用人規則。被雇者服務規則。地主佃戶規則。使各遵守。如有爭議。則爲調和。發生鬥爭。則爲之救濟。務使雙方互助。生產力增加。而個人職業穩固。

六、推廣教育。一縣設立學校。第一、要審查地方需要。定縣立各種學校若干。第二、要調查舊有師資若干。尙須養成若干。第三、要籌畫教育經費獨立。第四、要籌設研究及補習教育機關。第五、要核定市區村設學地點。先後緩急。分途進行。而後成效可觀也。

七、訓練民衆。吾國民衆素少訓練。欲使直接行使民權。非有相當

訓練不可。應由各縣設立自治訓練班。以訓練自治人材。舉行巡迴或露天講演。以灌輸自治智識。民衆程度增高。自治之基礎方固。

八、救濟貧弱。吾國受自列強不平等條約束縛。手工業日見失敗。百物因之昂貴。壯者從而走險。弱者乞食路隅。流離死亡。觸目傷心。以積極方法救濟之。應提倡工商業。廣設貧民工廠。及職業介紹所。以積極方面救濟之。應籌養老院。殘廢院。平民住所。平民食堂。公共病院。及各種慈善機關。以圖全民公益之發展。

九、設立合作社。東西各國政治組織。大都趨重經濟方面。日本各縣產業組合、農業倉庫等。均須有專法。我國農工商業廢弛。概由經濟上之無組織。今後各縣地方。應速斟酌地方情況。籌辦農工商業各種合作社及銀行。至縣市農工銀行、及市區村各種合作社。應由省頒布組織法。以利進行。

十、整理財政。照最近財政部劃分國家與地方稅標準。則關稅、鹽

稅、烟酒稅、印花稅、礦產稅、發行紙幣稅、特種營業稅、特種登錄費、特種所得稅、等。當屬於國家收入。土地稅、遺產稅、牙稅、契稅、當稅、漁稅、普通營業收益稅、普通登錄稅、出場稅、等。當屬於地方收入。再依建國大綱第十第十一第十二第十三第十八各項規定。訂縣稅標準如下。一、縣公款公產收入。二、縣營業收入。三、使用物稅、使用人稅。四、地方稅。如漁稅、當稅、契稅、牙稅、遺產稅、土地稅、普通所得稅、普通營業稅、普通登錄稅、出場稅、等。以收入百分之十。至百分之五十。補助國省外所餘之數。縣與市區村各得其豐。五、縣公債。

## 第二章 市自治

### 第一節 市之性質及區域

市爲地方經濟文化之樞紐。市政良否。關係人民生計、與政治進步。至深且鉅。德國市制。規定人口不滿二萬五千之市。隸屬於郡。人口

過二萬五千之市。得直接隸屬於州。法國分市寺區、川寺區、村寺區、三種。市寺區隸屬於州。美國地方行政區域爲郡。寺鎮村郡。較大於市。所謂市者。其人口及營業狀況與鎮及村異。日本除東京、神戶、大阪、橫濱、市都、名古屋、六大都市外。普通之市隸屬於縣。市之人口規定在三萬以上。我國往者地方自治法令。除認定特別市外。凡縣境內固有城鎮。人口滿五萬以上者。均得爲市。然考查此種市之內容。多係就固有城鎮、湊集附近數十里內村庄人口滿五萬之數。強稱之爲市。較各國所謂市之性質。實大相徑庭。以後應綜核名實。縣境內商場。必人口在三萬以上、方可稱爲市。即市附近村庄、與市交通發生關係。而歸併之村庄、亦不得過二里外。至縣城係一縣首善區域。爲經濟文明計。縱人口不滿三萬。亦可成爲市。力圖發達。度之學理事實。兩無違背。市之區域確定。市政昌明。或可期矣。

## 第二節 市之事業

市之目的。在增進國家文化、及解決人民生活問題。占地方自治中重要地位。則市之應辦事業。當有精密之設計。論列於下。

一、規劃。城市規劃。是建造城市。或改良城市一種設計問題。此種計劃。分新舊兩種。舊式城市規劃。是將街道築成長方形。兩街交接之處。定爲九十度。並將房屋段落。制爲一定之大小。新式城市規劃。是不拘定格。街道或直或曲。以美觀爲主。並求利用土地之形式。論新舊兩種制度。均不能有利而無弊。我國欲採用何種制度。不必拘一定之成見。應先調查市內財政。地形交通。及房屋已成未成狀況。研究規定之。如造屋然。必將財力地形確定。方能繪適宜圖樣。建築時方不致凌亂。本章所論之市。係各縣普通市以舊城市改造已成之街道。以能便交通爲主。未成之街道。可取美觀主義。他如商業區、工業區、住宅區。亦當因地制宜定之也。

二、測量。市之規劃既定。則境內土地。應有精密之調查與測量。



何處屬於公用。何處屬於私有。畝數若干。地價若干。經界既定。公私分明。人民權利義務。自可從公平之處置。

三、戶口。清查戶口。分有定期、無定期、兩種。有定期調查。有十年一調查者。有五年一調查者。有三年一調查者。期限之長短。應由市自治機關。參酌地方情形爲適宜之規定。

## 第二章 市自治

### 第一節 市之性質及區域

市爲地方經濟文化之樞紐。市政良否。關係於人民生計。及政治進步。至深且鉅。德國市制規定。凡人口不滿二萬五千之市。屬郡管轄。人口過二萬五千之市。則獨於郡之外。稱曰市郡。得直接隸屬於州。日本都市。除東京、神戶、大阪、橫濱、京都、名古屋、六大特別市。直隸於中央之內務省外。其餘普通之都市。均隸於府縣。我國以前頒布之地方自治法令。除認定特別市外。凡縣境內固有城鎮。人口滿

五萬以上者。均得爲市。今則不然。據中央近時頒布之市自治法令。其所謂市者如左。

(甲)特別市、中央政府爲其直接管轄之機關。而不列入于省行政範圍。其成立要素。或係中華民國首都。或人口在百萬以上之都市。及其他有特殊情形之都市。

(乙)普通市、即人口滿二十萬之都市。依所屬省政府之呈請。暨中央政府之特許而建立者。故此種都市當然以省政府爲其直接管轄之機關。而不列入縣行政範圍。

如上兩種都市之區域。既依人口多寡而劃定。劃定後。如有必須變更及擴大時。在普通市、即由市政府呈請省政府核定之。特別市、則由特別市政府呈請中央政府核定之。其相同之點。凡已劃入市之地域。均不得脫離本市。以建立他市。

## 第二節 市自治團體之職務

市自治團體。無論其爲普通或特別，均須於不抵觸中央、或省政府法令範圍內、辦理左列事項。

一項、市政事務。

二項、市公產之管理、及處分事務。

三項、市土地事務

四項、市農工商業之調查統計、獎勵取締事務。

五項、市勞働行政事務。

六項、市公益慈善事務。

七項、市街道溝渠堤岸橋梁建築、及其土木工程事務。

八項、市河道港務、及船的管理事務。

九項、市交通電汽電話自來水煤氣、及其他公用事業之經營取締事務。

十項、市內公私建築之取締事務。

十一項、市公安消防、及戶口統計事務。

十二項、市公共衛生、及醫院菜市屠場公共場所之設置取締事務。

十三項、市教育文化風紀事務。

以外如市區域內之國家行政事務。中央不能直接辦理時。在普通市方面。祇得委託省政府代辦。若係特別市即委託該市府辦理之。

### 第三節 市自治團體之機關權限

#### 第一 市政府之組織及權限

市政府、市設市政府。依中國國民黨黨義、及中央與省法令。以綜理全市行政事務。得於不抵觸法令範圍內。有發布命令。及監行規則之權。內設市長一人。以指揮并監督其所屬職員。因事務繁雜。得設左列各局以分掌之。

(甲) 財政局、掌理前一二兩項包含之一切事務。

- (乙) 社會局、掌理前四五六三項包含之一切事務。
- (丙) 工務局、掌理前七八九十四項包含之一切事務。
- (丁) 公安局、掌理前十一項包含之一切事務。
- (戊) 土地局、掌理前第二項包含之一切事務。
- (己) 衛生局、掌理前第十二項包含之一切事務。
- (庚) 教育局、掌理前第十三項包含之一切事務。
- (辛) 港務局、掌理前第八項包含之一切事務。(特別市政府如無特殊情形則不設此局)

按此項法意在普通市政府於未設衛生局以前。則前第十二項規定之事務。由公安局辦理。未設教育局以前。則前第十三項規定之事務。由社會局辦理。以外設秘書處。由市長呈請直轄機關任命之。以掌理文牘庶務。及其他不屬於各局專管事項。

又設參事二人至四人。以輔佐市長。掌理關於法律起草、審議、及市

## 政設計事項。

### 市政會議之組織

市政會議。由市長參事、及各局長組織之。應經議決之事項如左。

一、關於秘書處、與各局之組織細則事項。

二、關於市單行規則事項。

三、關於市預算決算事項。

四、關於新課稅、捐募某市債，及公營業經營事項。

五、關於市政府各局處間權限爭議事項。

如市長認為必要時。得將其他事項提交該會議審議。開會時以市長爲主席。凡設省參議會之市。由參議會選舉代表四人加入。該會會員規定任期二年。每年議選半數。

### 第一 市參議會之組織及權限

市參議會。以市民代表組織之。任期二年。每年改選半數。其推舉

之議長副議長各一人。任期一年。會期每年定期開常會兩次。每次會期以一月爲限。但經該議會議員過半數同意。或市長認爲有必要時。得延長之。然亦不得愈十五日。其職權如左。

(甲)市長有違法失職時。該議會得依全體議員三分之二以上之同意。向省政府或國民政府請求罷免。

(乙)關於前記之秘書處與各局之組織細則。及新課稅捐。募集市債。及其事業經營事項。得於未經市政會議議決前。要求提交該議會審議。

(丙)得於全體議員過半數以上之同意。將該會通過議案。請求市長交付市民或議員復決。

(丁)關於市政興革事項。得提出建議案于市長。

#### 第四節 市自治團體之財政

市財政規定爲左列各款。由市政府征收之。

- 一、土地稅。
  - 二、土地增價稅。
  - 三、房產捐。
  - 四、營業稅。
  - 五、牌照稅。
  - 六、碼頭稅。
  - 七、廣告稅。
  - 八、市公產收入。
  - 九、市營業收入。
  - 十、其他法令特許徵收之稅捐。
- 於前列各項稅捐外。市政府得於必要時新課稅捐。募集市債。但事前須經直轄機關核准。而後實行。非特此也。市政府之會計。須依審計法受審計分院督監。



### 第五節 市自治團體之監督

市自治團體。法律上認爲有獨立之人格。得依自己之意思。以執行公共行政事務。然若對之持放任主義。每致侵害公共利益。且與地方團體爲國內團體之性質相違背。是以市之各直接管轄機關。對於市之一切行爲。須特別注意。茲析言於左。

- 一、市政府之命令或處分。如有違背法令。或踰越權限時。得由直轄各官署及建設委員會。或大學區校長呈請停止撤消。或變更之。
- 二、市政府有怠於履行其法定職務時。得由直轄各官署、及建設委員會。或大學區校長呈請糾正之。
- 三、市政府與并列之各官署發生爭議時。得由直轄機關裁決之。

### 第三章 區村里自治

#### 第一節 區村里之劃分及其標準

建國大綱中。既以縣爲自治單位。則一縣各地方之自治計劃。當然由

縣政府負責。茲就中央頒布之縣組織法中、擇錄其按戶口地勢劃分之區村里於左。

一區、每區至少以二十村里組織之。

一村、即縣內百戶以上之鄉村地方。其不滿百戶者、得聯數村爲一村。

一里、即縣內百戶以上之市鎮地方。其不滿百戶者、則編入村區域以外之規定。如區村里居民二十五戶爲閭。五戶爲鄰。上之區劃雖各有一定之標準。但因地方習慣。或地勢限制。及有其他情形時。即不足規定之數。亦可通融辦理。

## 第二節 區村里之主要組織

### 第一、區之主要組織及權限

(甲)區公所、區置區長一人。於未實行民選以前。由縣長遴選區民中之具有相當資格者。呈請民政廳委任外。由縣長

直接委任助理員若干名。補助區長。以辦理該區之左列事務。

(1) 關於教育方面。如推廣義務教育。平民教育。職業教育。及設立稍簡單之圖書館。體育場。農品陳列所等。

(2) 關於水利交通方面。如修濬河流。修築隄防。修築道路。及提倡鑿井事項。

(3) 關於公安方面。如辦理警察保衛團。警戒游民。檢舉匪類。破除迷信事項。

(4) 關於衛生方面。如清理街道屠場。清理廁所。撲滅蚊蠅。取締醫生事項。

(5) 關於慈善救濟方面。如籌辦義倉，醫院、育嬰、養老、收容廢疾事項。

(6) 關於土地統計方面。如測量全區土地。規定地價。及調查全區戶口生死婚嫁事項。

以外由省縣政府委託代辦者。如宣傳及其他執行事項。

(乙) 區務會議。區設區務會議。以區長區助理員。及本區所屬之村長里長組織之。其職權則爲審議左列之各事項、

(1) 區公所經費。

(2) 區公物處分。

(3) 區公約及其他單行規則之制定及修改。

#### 附監察委員會

在區長民選未實行以前。由村里監察委員會推選三人。由縣長委任二人。組一區監察委員會。以執行左列之職權。

(1) 監察本區財政。

(2) 得向縣長糾舉區長違法失職等事。

#### 第二、村里之主要組織及權限

(甲) 村里公所。村置村公所。設村長一人。副村長一人。里置里

公所。設里長一人。副里長一人。以處理該村里之自治事務。  
(乙)村里大會。即村里民人集合而成之會。其職權如左。

(1)有選出村長副村長。里長副里長之權。但於區長民選未實行以前。選舉時應選出加倍人數。報由區公所轉請縣長擇尤委任。並由縣政府彙報民政廳備案。

(2)得組織監察委員會。以監督村里財政。及糾舉村里正副。村長有違法失職情事。

注意之件。監察委員會。向村里大會糾舉村里正副長違法失職時。應由區公所呈請縣長罷免。

#### 附閭長隣長

閭設閭長一人。隣設隣長一人。以分拿閭隣自治事務。此閭隣長雖由本閭隣居民會議推選。但選後須由村里長報區公所轉呈縣政府備案。

閭長隣長如有違法失職時。本閭隣會議得以自行罷免。又村里公所有認閭長隣長違法失職時。須通告閭隣會議改選之。惟免罷改選時。亦應由村里長報區公所轉呈縣政府備案。



中華民國十八年一月發行

定價大洋五分

編輯者 訓政學院

印刷者 河南印刷局

發行者 河南書局

全 一 册



