

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

中 國 地 方 自 治 問 題

(二)

董 修 甲 編 著

商 務 印 書 館 發 行

中國地方自治問題

(二)

董修甲編著

現代問題叢書

第五章 地方自治團體之組織

現代社會有組織的，而且是組織得很嚴密的，所以儘管人事複雜到極點，而一切活動不受時間與空間的限制，都能有秩序的進行。故現代社會的活動的特徵，便是「組織作用。」

所謂「組織作用」便是一個機關或團體的構造，和活動的方式，在一個機構裏，各部分都能以最經濟最敏捷的方式，推進本機構的活動，而實現良好的分工與合作，以冀獲得最大的效用，這就是「組織作用。」

一個機構的組織，關係着本身的發展，所以在某一個機構進行活動以前，必須選擇地認為最適宜的組織方式。怎樣纔是最適宜的組織呢？就一般地機構言，一個所謂適宜的組織方式，至少要符合下列各原則：（一）權力分配均平；（二）工作分配適宜；（三）運用靈活與經濟；（四）可以各自發展而又可以互相監督。

現在來談地方自治團體的組織，地方自治團體是地方人民的集合體，也可以說是地方人民參與地方政治的機構。牠的組織，關係着整個地方的發展，以及地方人民的權利與義務之行使，我們必須加以詳細討論。以我個人的意見，地方自治團體的組織，必須具左列各原則：

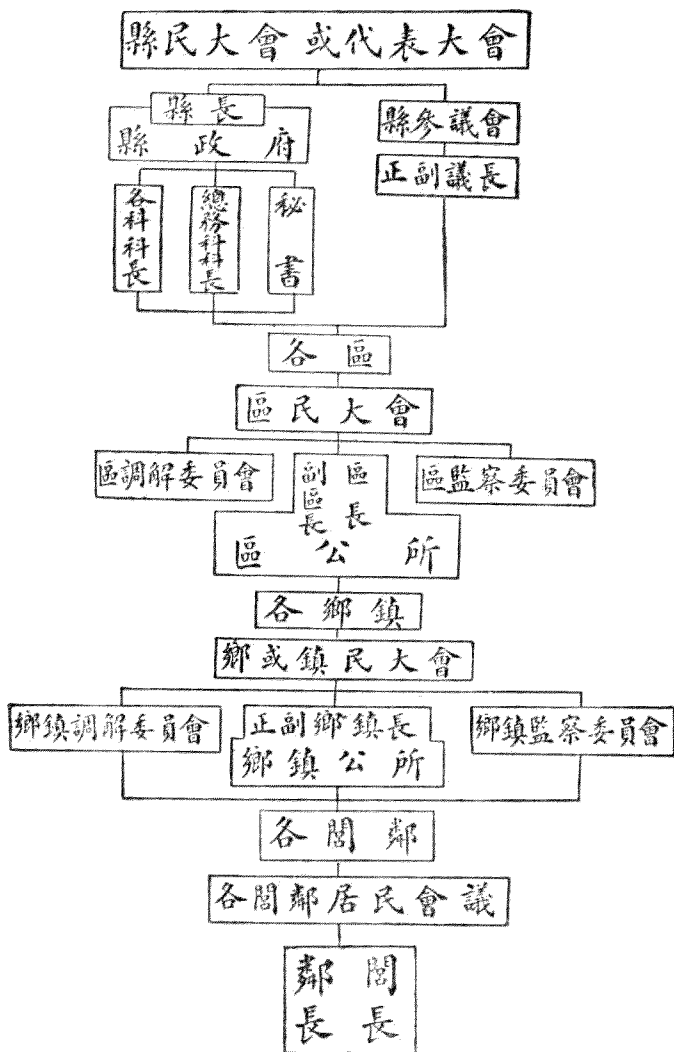
第一、地方自治團體，是地方人民直接參加政治的機關，實行地方自治，不僅為人民權利義務之行使，且有訓練人民政治能力的最大作用，故牠的組織應儘量民主化，使人民有直接運用民權的機會。

第二、地方自治團體的發展與否，關係於本地方人民的利益所在，當然不能任少數人的把持和舞弊，因此牠的組織必須具有互相監督的機能。

第三、牠是一個較小的政治單位，為一般人民直接參與政治之機關，牠的組織不可過於繁複，以免運用難於靈活，尤應避免那些官樣文章，以及機關官僚化衙門化。

第四、地方的經費有限，地方自治團體的組織，必須各盡其能以符經費節省之原則。

關於原則上面已如上述，現在把牠的組織系統圖示如下：



第一節 縣自治組織

我國的地方自治，以縣爲單位，現在就從縣自治的組織述起，關於市的組織，將另章討論。縣自治的組織，可以分爲兩大系統來說明：一是議事機關；二是執行機關。

甲、全縣的問題，由全縣公民自己公決，是再合理也沒有的，可是召集全縣公民大會，實有種種的困難：第一，一縣的公民至少亦有十數萬，多則數十萬，不易設立這樣廣大的會場；第二，縱然有了廣大的會場，而以這樣多的人，要在一定時間內召集在一起，必然不易，何況要爲此廢時失業，停止整個社會的活動；第三，羣衆的集會，要能表示真實意思，亦是很難，因爲羣衆的心理在難以適用普通議事規則的情形之下，是很容易盲從的。因此，在縣自治組織上，縱有縣公民大會的規定，不過是備而不用的。有時，爲了某項關係全縣的重大事件，不過付諸全縣公民投票公決而已，很少召集縣民大會的。表示全縣的公民意志的組織在臨時的爲縣民代表大會，在經常的爲縣參議會，這種參議會的組織，雖有些違反直接民權的本旨，但無論如何，只要下層組織健全，選舉制度完善，必多少

可以代表一縣多數公民的意旨，推動全縣自治工作，糾正並監察執行機關的活動。茲分述其組織及其職權如次：

(一) 縣參議會的組織

一、產生 縣參議會，由全縣公民普選若干參議員組織之。

二、名額 縣參議員的名額，視全縣人口之數量多少而定，普通人口未滿十五萬之縣為十名，二十五萬以上人口之縣則每人口三萬可加選一名，以此遞加，但最多不得超過三十名，在我意此項參議員的人數宜多，蓋以縣自治團體原為公民直接參加政治之機關，則不妨多予地方公民充當議員之機會。既可表達民意，又可免除少數人把持，出賣民衆。

三、任期 縣參議員之任期，各國並不一致，但任期定為二年或三年者居多數。我意任期年限，宜短不宜長，因為（一）可以給大眾充當議員之機會；（二）可以免除積久弊生，儘可連選得連任，是沒有妨害的。同時無論長或短，必須經明文規定，既可以保障其地位，亦可以免除任意戀棧，貽誤地方。

四、議長 縣參議會概設正副議長各一人，由參議員用無記名投票法互選，其任期與參議員之任期同。

五、待遇 縣參議員及正副議長都是名譽職，但在開會期中得酌支旅膳費用。

六、會期 縣參議會開會分經常和臨時兩種，常會大概每三個月開會一次，遇必要時，經參議員人數五分之一或縣長之請求，得召集臨時會。

七、職員 縣參議會得設置書記辦事員數人，由議長委任，辦理該會文書會計及其他技術事宜，其人數薪額及辦事細則由參議會規定。

(二) 縣參議會的權責

縣參議會是縣民的代議機關。換言之，就是主要表達民意的所在。牠不但要決定全縣的大政方針，而且是隨時推動自治活動的主力。所以在一縣以內，除了縣民或縣民代表大會以外，牠的決定是最高的，也是最後的。茲分述其權責如次：

一、議決關於推進自治工作的議案 縣參議會為縣自治組織中經常的最高議事機關，當然

對於推進自治工作方面的事件，應隨時提出討論，議決後交執行機關去執行，如發展交通普及教育，開發水利，提倡公共衛生，籌建公共事業，救濟貧窮等事是也。

二、議決縣預算決算及募集縣公債事項 關於一縣的開支和收入，關係地方公民的負擔，地方自治機關取之於民，用之於民，自不可隨意浪費，而增加人民的負擔，故必須經公民的代表機關，加以核定。至於公債之募集，係使公民平添一分負債，縣參議會自有權審查其用途與內容。

三、制定縣單行法規 本來立法之權應操自中央，不容各地方自制法律，以求劃一。然為謀各地方因地與時的制宜之計，各地方自治單位，亦得依據當地公民需要，制定單位法規，通行全縣。此項議決單行法規權，在縣則歸於縣參議會。

四、議決縣自治體的財產及公用物之買入經營及處分 縣自治體的財產，即供牠自用之建築物及其他附有物，如議會衙署等；公物為供給大眾使用之營造物，如道路、醫院、學校、圖書館、公園、運河等。——凡上述各物產權之取得，平常之保管及經營，與其他變動買賣或處分，均須經縣參議會加以議決，始能生效。

五、議決其他凡依法令屬於縣參議會的事項。這些事項有的是關於縣自治體之自治事務的；有的是屬於國家之直接行政而由國家委任於縣參議會的。

六、陳述與答覆。縣參議會對於地方行政和與縣自治事務有關的事項，得隨時陳述意見；同時對於監督官署或縣長之諮詢事件應隨時答覆。

(三) 縣參議會的議事程序

一、出席人數。縣參議會須有參議員半數以上之出席始能開議。

二、提案。議案除縣長可單獨提出外，參議員提案須有二人以上之連署。

三、表決。議案表決須有參議員半數以上之同意始能成立，如雙方同數時，取決於議長。

四、主席。正議長為參議會當然主席，缺席時由副議長代理，如正副議長尚未產生或均缺席，則由參議員互推一人為臨時主席，或以年齡最長者任之。

五、迴避。凡議案涉及參議員本身或其親屬時，該議員不得參與表決或得令其迴避。

六、列席。開會時縣長及其他自治職員得出席旁聽或報告及陳述意見。

七、三讀 議案提付討論，須經過三讀，始能表決。第一讀審查內容；第二讀逐條討論與決定；第三讀全案付通過。

八、祕密會議 縣參議會遇有特別情形，得經議員三人以上之提議，經大會通過後得禁止旁聽。

乙、全縣執行機關爲縣政府，縣政府的最高首領爲縣長，縣長以下則酌量地方之大小，工作之繁簡，分科分局。關於全縣政治最高首領採委員制抑獨裁制呢？這是一個值得討論的問題。委員制是坐而言起而行的機關，如果實行委員制，則縣參議會即無成立的必要，我覺得委員制與獨裁制各有其優點與缺點，不過在較小的政治單位內，還是後者勝於前者。第一，事權統屬一人，辦事迅速；第二指揮便捷；第三時間經濟；第四較有威信。所以我主張在縣自治單位內，還以採取獨裁式的縣長制爲宜。現分述縣長的產生及其職權如下：

(一) 縣長的產生

一縣政治的最高首領是縣長，他的措施，關係全縣自治事業的前途，公民的幸福所寄託，當然

是一個重要的位置。過去的時代，人民把縣長視爲一縣人民之父母，可見其被人重視之一斑。但過去縣長，率由上級官廳委派，廉明稱職者固然有人，而以賄賂取得，任意剝削人民權利者則比比皆是，這就是過去吏治上最大的污點。現在實行民權，由地方公民自治，縣長成爲一縣人民之公僕，自應由公民選舉，始能奠定民治的基礎。關於民選縣長的優點如下：第一，符合地方自治之本旨；第二，民選縣長必爲本地方多數人民最信任的人物；第三，民選縣長多屬本地人，對於地方情況熟悉，本愛鄉之心，必能對本地方自治運動努力；第四，民選縣長可以從公民中造就高等政治人物及官吏；第五，縣長民選，因被選之縣長係憑信仰當選，并非金錢賄買，必少有剝削民衆的舉動；第六，縣長由公民選出，亦可由公民罷免，則不容貪污縣長的存在；這是民選縣長的優點。不過在我國這自治能力落後的國家裏，一般公民尚沒有辨別人才的能力，若舉行民選縣長，仍不免爲少數豪紳資產階級所操縱，必須經過相當時期，公民知識達到水平點，始可實行民選而沒有妨礙。

（二）縣長的權責

縣長爲一縣政治上的首領，在專制時代，他的權責是很大的，可以說是無限的，所有全縣的財

政、司法、教育、建設等工作，均萃集於他的一身。因為他的權責，除了省政府可以免他的職務以外，幾乎是無限大的，這樣，便造成許多專制魔王，任意作威作福，弄得人民敢怒而不敢言。至於在縣自治組織下的縣長，他僅是一個負責執行的人物，他自己除了向公民建議向縣參議會提案以外，自己是沒有主張的餘地，他的權責是有限制的。總括起來，他的權責有下列各項：

一、提交議案於縣參議會。

二、執行縣參議會交辦之議決案。縣長對於議決案是沒有發言權的，如果認為議決案窒礙難行時，得於三日內聲明理由咨請復議，不過復議結果，過半數的參議員仍持前議時，縣長只得照案執行。

三、掌管縣自治經費的收支。全縣自治經費的收支，雖由縣長掌管，但現時爲了免除舞弊起見，多實行會計獨立制度，縣長不過依照預算支款，并無直接管理金錢的權力，所有金錢出入仍由會計專家辦理。

四、依法令及縣參議會的議決得發布縣令。縣長是一縣最高的執行長官，可以依法律之授

權而發布命令，通飭全縣遵行；同時縣參議會所創制的單行法，必須經縣長公布施行。

五、編制全縣預算決算 縣長須於會計年度開始前，督同會計主任，預計全縣之歲入與歲出，編成預算案，在縣參議會首屆常會開會前三日內，咨交縣參議會，加以審核通過。於會計年度終了後，更須依照全年確實收支編制決算，經會計師查核後，咨交縣參議會審核通過。如有疑點時，縣長應出席說明之。

六、處理全縣行政 關於全縣公安、財政、衛生、建設、教育、社會等行政，率由縣長負責督同科局辦理。

七、監督區以下地方自治 縣長對於所屬各區地方自治，應負指導監督的責任，如認為不合時，得督率其改進。

八、委任下級職員 縣政府所屬下級職員，縣長有直接委任之權。

(三) 附屬機關

以縣長一人而總攬全縣自治行政，事實上有所難能，故縣長除了僱用下級職員擔任技術工

作以外，縣政府設祕書一人，並視工作之繁簡酌設若干科或若干局，分任總務、財務、公安、建設、教育、各項行政，在我國過去各縣，除總務必須由科辦理外，其他行政設科設局原無一定，大概大縣則設局，小縣則併爲科。關於設科設局問題，各有其利弊，當然設局可以專其責成，縣長可以減少若干之繁瑣事件，辦理比較周詳；而設科可以節省經費，指揮統一，辦事迅捷。依我的意見，在目前中國的各縣環境，仍以設科爲宜。因爲（一）中國目前有一個普遍的現象——就是窮，窮的原因，固然很複雜，但衙門過多，亦一原因，爲節省行政經費計，應以設科爲上策；（二）衙門太多，辦事遲緩，中國人民在大亂以後，急望自治，必須縣長親民，始能望有成績，設科則縣長可以接近民衆，設局則中間又經一道門檻了，爲增進自治行政效率計，亦以設科爲宜；（三）各局局長，雖由縣長統屬，但在縱的方面，各有其直接上司，如建設局受建設廳管轄，財政局受財政廳管轄，全縣行政極不統一，縣長亦難於指揮，因此縣政弄成尾大不掉的局面，甚至河北有某縣長竟被公安局槍殺了的事發生過，爲行政統一計，亦以設科爲善。不過這是就大部分現時情況而言，不可一概而論，將來情況不同，工作增繁，當然仍可改科爲局。

第二節 區自治組織

我國係以縣爲自治單位，縣以下則爲區。區自治組織，乃爲推行地方自治之重要樞紐，因爲縣的範圍較廣，人口較多，實行直接民主政治，事實上有若干困難；至於區以下之鄉鎮，雖然人民與政府的關係更爲密切，但又以範圍過小，工作難於進行，而成爲縣自治工作之中心機關者就是區。所以縣自治工作完成，必須各區之組織與活動具有效力。現在來講一講區的自治組織及其職權。

區的自治組織，重要者有四：（一）區民大會，爲全區人民直接發表主張的所在，全區一切的重要方針，咸取決於是；（二）區公所——區長爲負責辦理全區自治行政者；（三）區監察委員會，爲常任監察全區工作及財務者；（四）區調解委員會，爲調解區人民間糾紛的機關，茲分述其組織及權能如次：

甲、區民大會 是全區公民直接表示意見的地方，在這個會議中，一個公民對於全區的自治的活動，過去的要批評，未來的要建議，可以充分發表意見，不需借重代表，因爲那些所謂人民代表，

常不免是些騙子，靠他們表示民意，總是難有把握的。在區民大會，公民是絕對自由的，這可以說是直接民權的模型。關於區民大會的種種，茲分述如次：

(一) 召集手續：

召集區民大會，須由民選區長負責辦理，於每年區長滿任一月前舉行，如有特別事件或經公民十分之一以上之請求時，應召集臨時大會。惟此項臨時大會，如有關區長本身事件應由區監察委員會召集之。如有關區監察委員本身事件，區長延不召集時，得由過半數之鄉鎮公所聯名召集之。

(二) 區民大會的權能：

- 一、行使選舉、罷免、創制、複決、四權；
- 二、制定或修正區自治公約；
- 三、審核預算決算；
- 四、審議縣政府交議事項；

五、審議區公所或區務會議交議事項；

六、審議所屬各鄉鎮公所或公民所提議事項；

七、議決處分區公產事項。

(三)會議程序：

區民大會之議決案，必須經到會區公民過半數之同意通過決定。開會時如人數過多，一個會場不能容納時，得分為若干會場，但須同日舉行。各會場之主席，由到會區公民推舉。在會議時應於每案詳紀并宣布可決否決之人數或票數，再由各會場主席集合區公所核算總數，以定決議或當選。區民大會開會期間，不得過六日，以免廢時停業。

乙、區公所 區公所為全區執行機關，亦就是縣自治基本工作之所在，茲分述其組織與權能如次：

(一)區公所組織：

區公所設區長一人，由區民大會選任，任期一年，連選得連任。視工作之繁簡，得設區助理員履

員及所丁各若干人，協助或奉命執行區務。

（二）區公所職權計有下列各項：

一、戶口調查及人事登記事項；

二、土地調查事項；

三、道路橋樑公園及一切公共土木工程之建築修理事項；

四、教育及其他文化事項；

五、保衛事項；

六、國民體育事項；

七、衛生療養事項；

八、水利事項；

九、森林之培植及保護事項；

一〇、農工商業之改良及保護事項；

- 一一、糧食儲備及調節事項；
 - 一二、墾牧漁獵之保護及取締事項；
 - 一三、合作社之組織及指導事項；
 - 一四、風俗之改善事項；
 - 一五、育幼養老濟貧救災等之設備事項；
 - 一六、公營業務事項；
 - 一七、區自治公約之制定事項；
 - 一八、財政收支及公款公產之管理事項；
 - 一九、預算決算之編造事項；
 - 二〇、縣政府委辦事項；
 - 二一、其他依法賦與該區應辦事項。
- 丙、區監察委員會 區監察委員會，由區民大會選舉監察委員五人至七人組織之，任期與區

長同其職務爲（一）監督全區財政；（二）向區民糾正區長違法失職等事。

丁、區調解委員會 區調解委員會，由區民大會於區公民中選舉半數委員，於各鄉鎮調解委員中，選舉半數委員，共同組織之。但區長區監察委員及鎮鄉長均不得當選。凡未經鄉鎮調解委員會調解，或不能調解之事項，均得由區調解委員會負責辦理。

第三節 鄉鎮自治組織

鄉或鎮是較小的自治單位，鄉鎮公民與鄉鎮政治關係更爲密切，牠的組織計有：（一）鄉民或鎮民大會，爲鄉鎮公民議事機關；（二）鄉鎮公所——鄉長或鎮長爲鄉鎮自治工作執行機關；（三）鄉鎮監察委員會，爲鄉鎮監察機關；（四）鄉鎮調解委員會，爲鄉鎮公民調解糾紛的機關。茲分述如次：

甲、鄉民或鎮民大會 鄉民或鎮民大會第一次開會，由區長負責召集，並任主席。鄉鎮長選出以後，則由鄉長或鎮長召集，自任主席。此項大會，每年規定開會兩次，其第一次大會於鄉長或鎮長

任滿一個月前舉行，遇有特別事件，或經由鄉鎮公民十分之一以上之請求時，應召集臨時大會，但此項臨時大會所討論事件，如有關鄉長或鎮長時，則由鄉鎮監察委員會召集，如有關監察委員本身事件，鄉長或鎮長延不召集時，則由各該鄉鎮過半數之閭長聯名召集。大會開會期間，不得過七日，其權能如下：

- 一、行使選舉罷免創制複決四權；
- 二、制定或修正鄉鎮自治公約；
- 三、審核預算決算；
- 四、審議上級機關交議事項；
- 五、審議本鄉公所或鎮公所及鄉務會議或鎮務會議交議事項；
- 六、審議所屬各閭鄰或公民提議事項。

乙、鄉鎮公所

(一)組織 鄉公所設正副鄉長各一人；鎮公所設正副鎮長各一人。惟鄉鎮戶口在百戶以上

者，每增百戶可增設副鄉長或副鎮長一人，均由鄉民或鎮民大會選任。

(二) 權能 鄉鎮公所於現行法令區自治公約及鄉鎮民大會決議交辦之範圍內，由鄉鎮長主持辦理左列事項，惟須經由鄉務會議或鎮務會議議決之。

- 一、戶口調查及人事登記事項；
- 二、土地調查事項；
- 三、道路橋樑公園及一切公共土木工程之建築修理事項；
- 四、教育及其他文化事項；
- 五、保衛事項；
- 六、國民體育事項；
- 七、衛生療養事項；
- 八、水利事項；
- 九、森林之培植及保護事項；

- 一〇、農工商業之改良及保護事項；
- 一一、糧食之儲備及調節事項；
- 一二、墾牧漁獵之保護及取締事項；
- 一三、合作社之組織及指導事項；
- 一四、風俗之改良事項；
- 一五、育幼養老濟貧救災等之設備事項；
- 一六、公營業務事項；
- 一七、自治公約之擬定事項；
- 一八、財政之收支及公款之管理事項；
- 一九、預算決算之編造事項；
- 二〇、縣政府及區公所委辦事項；
- 二一、其他依法賦與該鄉鎮之應辦事項。

丙、鄉鎮監察委員會 鄉鎮監察委員會由鄉鎮民大會選舉監察委員三人至五人組織之，任期一年，連選得連任，其權能如左：

(一) 監察鄉鎮財政；

(二) 向鄉民或鎮民糾正鄉鎮長副違法失職等事。

丁、鄉鎮調解委員會 鄉鎮調解委員會，由鄉民或鎮民大會中選舉若干人組織之，鄉鎮長副均不得當選。

第四節 閭鄰自治組織

閭鄰爲地方自治之最小單位，牠是地方自治組織的核心，如果要自治工作的前展，必須每個核心都能發生組織作用，方有良好的成績。因爲牠是最接近羣衆的組織，也就是羣衆的基本的集合，只要上級的指導機關，能充分運用組織的力量，一切自治基本活動的進行，是可以事半功倍的。而且在這個組織內，可以儘量領導每個公民，運用民權，亦是訓練民衆參與政治的最好的機會。辦

理自治的人，絕不可以其組織之微細而加以忽視，老實講，閭鄰組織不發生作用，擴展至鄉鎮區縣自治，是效力很微細的。閭通常以二十五戶組成，鄰通常以五戶組成。但有時不足上述戶數，亦得組成閭或鄰。閭鄰之自治組織有二：（一）爲閭鄰居民會議；（二）爲閭鄰長。茲分述如次：

甲、閭鄰居民會議 閭鄰居民會議，爲訓練公民自治發表公民意見的唯一機會，在閭長未產出以前，由鄉鎮長負責召集各閭居民會議選舉閭長。在鄰長未產出以前，則由閭長召集各鄰居民會議選舉鄰長。平時會議分兩種：經常會議，可由閭長或鄰長自動定期召集；臨時會議，須在閭有十戶以上之請求，鄰有二戶以上之請求，閭長或鄰長可即時召集，惟須有過半數居民出席，始能開議。其決議亦須有出席居民過半數之同意。會議時由召集人爲主席，會期至長不得過一日。其任務如次：

一、選舉及罷免閭長或鄰長；

二、訓練公民政治意識；

三、決定閭長或鄰長辦理法令範圍內一切自治事務；

四、聽取閭長或鄰長辦理事務之經過情形的報告；

五、聽取閭長或鄰長關於本閭或本鄰經費收入的報告；

六、籌集本閭或本鄰特殊需用之經費。

乙、閭長或鄰長 閭設閭長一人，鄰設鄰長一人，各由本閭鄰居民會議選舉。閭長由到會居民

七人以上之推選，鄰長由到會居民三人以上之推選，經過半數之同意即可當選。任期一年，連選得連任，其權責如下：

一、辦理法令範圍內經居民會議議決之一切自治事務；

二、辦理上級自治機關所交辦事項；

三、負責訓練居民；

四、向鄉鎮公所及居民會議報告辦事情形；

五、居民會議有違反法令或自治公約時應報告鄉鎮公所；

六、平時爲無給職，必要時得支辦公費。

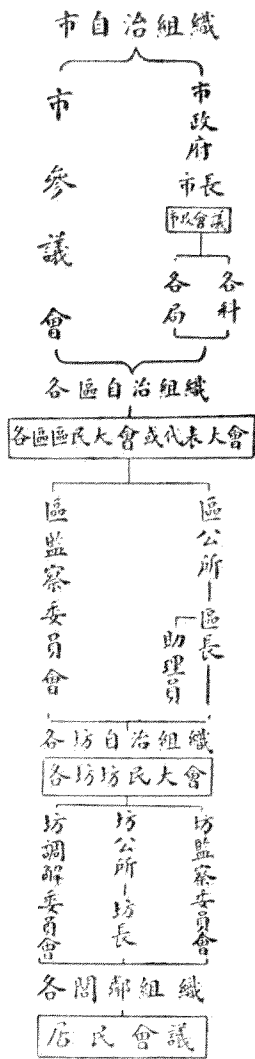
第五節 市自治組織

關於縣及縣以下的地方自治組織，已在前節詳述了，現在要來談一談市及市以下的地方自治組織。

依照國民政府十九年五月二十日所公佈的市組織法，我國現時有兩種市：一種是隸屬於行政院的市，牠設立的標準，須具有下列情形之一：（一）首都，（二）人口在百萬以上者，（三）在政治上，經濟上被認為有特殊情形者，如南京、上海、北平、青島、西安等五市即是隸屬於第一種的。還有一種是隸屬於各省政府的市，牠設立的標準，須具有下列情形之一：（一）人口在百萬以上，在政治上經濟上具有特殊地位而為省政府所在地者，（二）人口在三十萬以上者，（三）人口在二十萬以上而所收營業稅牌照費土地稅每年合計占該地總收入二分之一以上者，如漢口、廣州、杭州等市，就是屬於這一種的。

據我國憲法規定，市亦列入實施地方自治的範圍以內，牠的組織，因其地位上的特殊，和縣稍

有不同，茲分述并表示於後：



一、市自治組織及其權責

市自治組織，大體與縣彷彿，也可以分兩大系統：（甲）議事機關，（乙）執行機關，茲分述其組織大概，及其權責如次：

甲、議事機關 市的議事機關，依照民主的原則，原應為全市公民大會或代表大會，但因事實上召集不易，經常負責的機關，仍屬之於市參議會。市參議會，在區長民選時設立，全市民選舉參

議員七人至九人組織之。市參議員爲無給職，他們的任期爲一年，連選得連任。市參議會設正副議長各一人，由市參議員互選之。該會每兩個月開常會一次，但經市長，或市參議員五分之一之請求，應召集臨時會。在訓政期間，亦得由本市的各法定職業團體，推選議員若干人組織臨時參議會。市參議會的權責計有下列各項：

(一) 議決關於市單行法規事項；

(二) 議決關於市預算決算募集公債及其他市財政事項；

(三) 議決關於經營或處分市公有財產及市公營企業事項；

(四) 議決關於市長交議事項；

(五) 議決關於全市應興應革事項。

乙、執行機關 市的執行機關，爲市政府。依法令掌理全市行政事務，監督所屬機關，及自治團體，市政府設市長一人，指揮監督所屬職員，在自治完成後，由全市公民實行普選，但在訓政期間，暫由上級機關擇監任命。市政府設祕書處，秉承市長辦理文牘庶務及其他不屬於各科或各局掌理

事務，祕書處設祕書長一人，由市長呈請上級機關任命，市政府得設參事二人，由市長呈請上級機關任命，輔助市長，掌理關於市單行規則，或命令之纂擬審查等事項。除了上述的輔助機關及人員以外，市政府得視市政的繁簡，酌設左列各科或各局。

- (一) 財務 掌管市財政收入支出市有財產企業及其他有關財政事項；
- (二) 公安 掌管公安消防及戶籍等事項；
- (三) 工務 掌管全市建築修繕等工程事項；
- (四) 社會 掌管全市實業之指導、獎勵、勞資糾紛之調解及救濟事項；
- (五) 衛生 掌管全市公共衛生事項；
- (六) 公用 掌管全市電水交通等公用事項；
- (七) 教育 掌管全市教育及文化事項；
- (八) 港務 掌管全市河道港務、航政等項；
- (九) 土地 掌管全市地政之整理事項。

市政府爲了集思廣益，增進行政效率起見，得設市政會議，由市長（祕書長或祕書列席）參事局長或科長組織之，市參議會成立後，得由市參議員互選代表三人至五人出席參加。牠的權責是：

- （一）議決關於各處局科之辦事細則及市單行規則事項；
- （二）議決關於市預算決算及市財政收支整理與募集公債事項；
- （三）議決關於經營市公產及公營業事項；
- （四）議決關於市政府各處科局職權爭議事項；
- （五）議決市長交議事項；
- （六）議決其他重要事項。

上述市政會議的職責看來，以我個人意見，實爲市政府組織上之一贅疣，因爲牠的職權，有很多是與市參議會衝突的，這很容易引起彼此間的糾紛，現在各國市政府制度都已傾向於一院的組織了，同時，這種組織的設立，無異於剝削市長之職權，當然採取合議制，也有相當的好處，但現在既採用集權市長制，而又加一個市政會議，使賢能的市長，不能儘量發揮其權能，對於市政的建設，

必然發生不良的影響。我以為，如果市政會議，確有設立之必要時，最多祇能為市長的一個諮詢機關，不能使其與市長同在一處有議決的職責。牠最多亦不過代市長審議市政府的各項事務而已，至所審議的意見，市長仍可自由採用或不採用。

二、區自治組織

區自治組織，與縣以下的區自治組織，大致相同，其執行機關為區公所，設區長一人，總理全區自治事宜，其議決機關，為全區公民大會。

(甲)市以下的區自治議事機關，比之縣下的區，多一區民代表會，在區長民選時，由區民大會選舉之代表組織之，此項代表，每坊規定名額二人，每年改選半數。區民代表會設主席一人，由代表互選之，各代表如有失職情事時，得由坊予以罷免，區民代表會每三月開常會一次，但隨時可召集臨時會，開會時應通知區長，區監察委員及所屬各坊長參加。區民代表會之權責如次：

(一)審議區公所或市政府交議事項；

(二)審核區預算決算；

(三) 審議所屬坊公所或代表提議事項；

(四) 審議其他應行審議事項。

(乙) 市以下之區監察機關，由區民代表選出監察委員二人組成之，於區民代表會閉會期間，行使監察職務。但關於下列重要事項，應通知區民代表會主席召集區民代表會加以審議。

(一) 區公所執行議事機關之決議案不力；

(二) 區長或其助理員違法失職；

(三) 發現區財政有弊；

(四) 市以下之區自治組織內，不設區調解機關。

三、坊自治組織

坊爲區以下之自治組織，適與縣以下的鄉鎮相等，牠的執行機關爲坊公所。辦理坊民大會議決交辦事項，市府與區所委辦事項及區財政一切事項與公產公營業等事項。坊公所設坊長一人，綜理全坊自治事務，由坊民大會直接選舉之，任期一年，連選得連任。

坊自治議事機關爲坊民大會，每年開會兩次，由坊長召集，其第一次會議，於坊長滿任一個月
前舉行；如遇特別事故，得召集臨時坊民大會。坊民大會的職責如次：

(一) 選舉及罷免坊長及其他坊自治職員；

(二) 議決坊單行規程；

(三) 議決坊預算及決算；

(四) 議決坊公所交議事項；

(五) 議決所屬各閭鄰或公民提議事項。

坊自治監察機關，爲坊監察委員會，由坊民大會選舉坊監察委員三人或五人，組織之，每月開
會一次，各委員輪流任主席。牠的權責是監察本坊財政及坊長違法失職等事宜。

坊調解機關，爲坊調解委員會，由坊公民大會選舉調解委員若干人組織之，但坊長不得當選。

四、閭鄰自治組織

閭、鄰各設閭長或鄰長一人，分掌閭鄰自治事務。閭鄰各設居民會議，由閭鄰長分別召集，閭有

十五戶以上之請求，鄰有三戶以上之請求，閭鄰長即應分別召集居民會議，該會議有選舉或罷免閭鄰長之權。

第六章 地方自治團體的任務

關於地方自治的組織及其權責，已在前章詳細闡明，現在所要說的是牠的任務。牠的任務，是依據國家所授予牠的自治權而發生的，這也就是地方自治團體與其他公私團體的最大的分野。牠在國家的統治與監督之下，牠就是地方最高的政治組織，就是地方政府。牠的任務之繁簡，須視國家所賦予牠的權限大小而定。在我國現行政治制度情況之下，牠祇能儘量使用中央所給予牠的各種自治權。這種自治權，可分爲固有事務與委任事務兩種。

固有事務，就是地方自治團體爲了實現本身的目的而行使的任務。我們知道地方自治團體的最終目的，是地方人民憑自己的組織力量，以求全體人民幸福之增進，與整個社會文物之進化。那麼所謂固有事務，就是地方自治團體，爲了實現上述目的而進行之工作也。所以固有事務之範圍，常視各該地方文化之高低及人民之需要而定。普通可概括分爲七大類：（一）保安（二）財

政（三）教育（四）衛生（五）救濟（六）實業（七）工程等是。

所謂委任事務，就是受中央政府或上級機關所委託辦理之事項，如代徵稅收，辦理選舉，調查統計等是。茲分別加以說明。

第一節 保安

一個社會要謀種種事業的進展，必須先要有安定的秩序，因為有了安定的秩序，惡的勢力對於新興事業沒有妨礙與破壞，人民纔能安心去謀進展及擴大；否則紛紛擾擾，人心惶惶，不但原有的事業無從維持，那裏還談到什麼事業的進展與擴大呢？所以從事政治的人物，必先講究治安，我們現在進行地方自治，當然也要從保安工作着手。尤其是我們中國，各地方在大革命以後，秩序破壞得不堪，真是盜匪遍地，流民充斥，保安工作，尤為重要。假使保安工作不能辦得完善，則一切自治事務均將無從進行。關於保安事務，可分析為下列各項：

甲、戶籍 辦理自治，係以人民為主體，那麼這一個地方有多少戶口，是必須首先知道的，至少

也要明白這個地方有多少公民，可以充實自治團體的力量，有多少不良份子，應擯棄於地方自治團體以外，這樣纔能構成地方自治團體健全的本質。編查戶籍，對於地方自治的工作有幾種功用：第一，可以檢查地方團體的構成份子；第二，可以限制或取締不良份子，以免盜匪或流氓破壞地方的秩序；第三，可以明瞭整個地方戶口人事的概況；第四，可以依據戶口的狀況以訂實施地方自治的步驟和方針；第五，可藉以明瞭人民經濟文化情形。

戶籍事務，大概由縣自治機關或公安局分區辦理，或在縣長指導之下組織特種編查戶籍委員會辦理。其工作可分為二種：一為編查事務；一為登記事務。編查應分區，於同一時間內分派若干人，同時進行，以求準確。其清查事項為：（一）姓名；（二）性別；（三）是否婚嫁及有無子女；（四）年齡及出生年月日；（五）籍貫；（六）住居處所及其年限；（七）職業；（八）宗教；（九）教育程度；（十）有無傷殘廢疾；（十一）戶內人口及對於戶主之稱謂關係；（十二）其他事項。（如戶內有曾受刑事處分者或素行不正形跡可疑者或有多數非家屬人雜居者）調查清楚後，由主任編查員造具戶口清冊，並將下列各項製成統計：（一）戶數；（二）男女戶數；（三）學齡兒童；（四）

成年壯丁；（五）本籍及客籍；（六）職業性別；（七）現住或他往；（八）廢疾；（九）宗教類別；（一〇）曾受刑事處分者；（一一）素行不正或形跡可疑者；（一二）戶內雜居多數非家屬人者。至於船戶人口、寺廟僧道、公共機關、學校、衙署、監獄、工廠等之戶口，則另行編號。戶口編查完竣後，並填具戶籍牌，上載戶主、姓名、年齡、籍貫、職業、戶內人口等，張掛各戶門口或門內。

至登記事務，自編查完竣之日起，嗣後各戶遇有遷徙、生死、婚嫁、承繼往來等事，限五日以內，戶主必須向公安局戶籍處報告登記，如逾期不報，應照章受相當之懲處。

乙、保衛 各地方在極度的破壞以後，地方的秩序雖已恢復，而潛伏之不良份子與反動勢力，時有蠢動的可能；因此在籌備地方自治之初，保衛工作亦為重要之任務。不過盜匪如毛，是我國特殊之情況，保衛工作，祇是一種消極的處置，并不能澈底肅清盜匪，以謀一勞永逸之計。因為中國連年災禍，與不斷內戰造成大批失業游民，又加以帝國主義加緊的剝削，使農村經濟更速的破產，失業游民日益增多，遂相率流而為匪，而保衛工作遂成為現時地方自治運動中迫切之任務。惟地方秩序紛擾之原因，既大部分由於社會的關係，而地方自治的保衛工作，就不能專從消極方面想辦。

法。我以為一方面固應從事於社會救濟作釜底抽薪之舉，一方面保衛工作，也應當由人民自己來擔任，實行新的保甲制度，以造成地方人民的武裝。所謂保甲制度，就是古人『守望相助』而加以組織化是也。保甲制度，有下列優點：（一）可以收剷除盜匪之效；（二）可以節省經費；（三）可免除僱用兵士之弊；（四）可以加強社會組織，推動地方自治之實施；（五）可逐漸進入徵兵制度的階梯。

目前我國保甲制度，未能普遍實施，保衛團商團組織，極不健全，且多成爲豪紳地主及資產階級的衛隊。地方保衛工作，大部分付之於保安隊、警察、或駐防兵，彼等多屬爲政府所僱用，根本對於地方沒有切膚關係，又不明瞭地方保衛工作之重要，以致保衛工作沒有良好之成績，地方人民生命財產，均難有切實之保障，那裏還談到地方事業之發展呢？

丙、消防與保甲 火災爲城鎮之大敵，故各國都注重消防工作，以資補救。至於消防的工作，過去多出於急公好義者之所爲，並無公立的消防組織，我國也是如此。到了十八世紀，各國纔把這種工作，交由當地行政機關負責主辦。現在地方自治日益發達，自然更須歸地方自治團體辦理。不過

尚有若干國家，消防行政，是採用集體主義，由中央機關直接統屬辦理的。我覺得消防工作，關係地方人民之安全至巨，仍應本共濟之精神，由地方人民分任。而且消防工作，不僅專門在火災發生以後，從事救滅，尤在平時舉行積極消防宣傳，促起人民注意減少造成火災之因子，如限制建築材料，注意引火用器，限制火險保額等。此外消防工作，應由地方壯丁普遍參加，不僅可以防止火災，且可促進人民之同情心，而增進地方自治的效力。

在消防以外，我國沿江湖河一帶，時有水災，就是水堤時有被洪水衝毀的危險，其災禍之烈尤勝於火災，所以保坍工作也是地方自治團體工作之一。在日本消防機關，則兼防水火二災，我國平時，對於防止水災，毫無戒備，故洪水一至，搶救為難，這實在是一樁大的缺陷。

丁、交通秩序 一個地方交通秩序的維持，在城市上比鄉村中困難得多，尤其是現代交通工具機械化了，在人煙稠密的城市中，時有因衝撞而發生死亡的危險，所以維持交通秩序，也成為地方自治團體保衛任務之一。各國爲了保障行人安全，大都由地方自治團體，訓練交通警察，專門維持交通的秩序，我國江蘇南通曾首先設立此種交通警察，現在各縣市已普遍的成爲公安局之工

作了。

除上述四項保衛事務以外，關於除疫，取締污穢，保護兒童，保護森林等，也都可以認為是地方自治團體保衛工作之一部分。

第二節 財政

每一個團體，爲了維持牠的存在，自有其一定經費之收入與支出，這種經費之收入與支出的工作，我們稱之爲財政事務。地方自治團體的財政事務，比較任何公私團體，更爲繁雜，因爲牠除了屬於國家特有財政上的收支以外，差不多牠的內容是和國家一樣的，祇是範圍大小數量不同的分別而已。關於地方自治團體的財政問題，將於後另章討論，現在只來談談牠的財政事務，有那些部分，茲分述之：

甲、編製預決算 一個團體的財政，關係着團體本身的盛衰，所以負財政上之責任者，必須保持收支之平衡，否則不管收入幾何，一味任意開支，則財政必有破產之虞，所以預算是每個團體必

要工作。在每一會計年度以前，必須依據過去經驗與統計，估計全部收入及支出。在估計收入時，必須注意過去若干年平均收入數，同時減去意外虧損之估計。因為估計過高，而事實上不能達到預計之收入，勢必影響決算超過太鉅，若事實上若干部分收入原有達到某項數額可能時，而估計過低，則使預算難於編造，而各項必須之建設勢必因之停頓，這是關於收入估計的。至於支出之估計，應視各項政費之急要與否，分別支配，同時在預備費項下，應列一項，以備特別需要之用。總之預算編制，必須具有彈性，始不致使收支不能平衡。

至於決算編制，例須在會計年度終了之後舉行。決算工作，重在精確，編制後須送縣參議會審核公布。從決算中可以觀到整個團體之歲入歲出之實際情形，并供下年度預算編制之參考。

乙、徵稅 徵稅是地方財政的重要事務之一。地方自治團體所徵之稅，是屬於地方稅或省國稅附加稅之一類的。關於徵稅的方法有兩種：一種是由團體設局直接徵稅；一種是由政府招商承包徵稅。這兩種辦法，各有利弊，當然直接徵稅比較承包徵稅來得多弊少，不過凡事總在人辦。我國各縣市之地方稅，有採承包制者，有採自徵制者，但弊害均甚多，人民不堪其苦。我以為只要辦理

財政者是廉明的，還是以直接徵稅制爲是。否則，採用包稅制，尙可按年或按季於包商方面收得確實的稅收。我記得民國十八年至十九年間，江蘇的營業稅，是由各縣設局自徵的，但結果算起來所費徵收費爲十八萬元，所收的祇十六萬餘元，是以自徵制亦不能有確實把握，要看徵收人員是否真正廉明。尤其是地方自治團體所徵的稅，多屬自治經費，用於謀地方人民之福利者居多，自應涸歸公。

丙、募集地方公債 地方自治團體，爲了建設規模較大之事業，經常歲入不足以資應付時，可以呈准中央，募集地方公債，即以所建設的事業將來之收入，或指定其他收入爲擔保。此種公債之募集，各國辦理自治多曾舉行，爲因避免辦理地方自治而妨礙整個國家之財政，不如直接籌之於本地人民，集腋成裘，較易成就。而且以地方人民之公款，力謀地方人民之福利事業，地方人民亦樂於認購也。

丁、發行有獎債券 爲了建立地方自治事業，而爲經常預算所不許時，地方自治團體亦得發行有獎債券，蓋利用人民投機的心理，可以籌集大量經費，辦理地方福利事業。我國各地亦有採用

此種有獎債券者，如四川成都市是也。

戊、管理公有財產 地方自治團體的財產，亦由地方財務當局管理。關於公有財產之管理修繕，以及因出租而得之租金，均應列入財政事務項內，派專人負責。公用財產應儘量利用，俾獲相當之收入以資挹注。

第三節 教育

在不妨礙中央統一的教育制度與教育方針的情況之下，地方自治團體，適應地方需要，使用地方經費，辦理地方教育，當然是可能而且是必要的。地方自治與教育的關係，非常密切，在後面將另章詳加討論，現在祇分述地方自治團體所能爲且必須擔任的教育事務。

甲、平民教育 平民教育，就是義務教育，在全國沒有實施強迫教育以前，地方自治團體，應多辦基礎的小學，以救濟失學的學齡兒童。我國各地方，現時小學極不發達，多數地方尤其是農村，達到學齡的兒童，一方面沒有能力進學校，一方面也沒有學校可進。少數有產階級子弟入學校者雖

較多，但進私塾者爲數尤夥。在這全國教育經費困難，沒有力量實行普教之時，地方自治團體，應設法在各鄉鎮中多辦小學，並勸導各家長送兒童入學。

乙、補習教育 此爲救濟成年失學男女而設。我國文盲極多，雖無確實統計，但至少在百分之九十左右。中央政府所能注意得到的，爲普通教育與人才教育，對於這百分之九十的成年失學男女，每有鞭長不及之勢。那麼地方自治團體，便應多設補習學校，鼓勵這般成年失學男女入學。這種學校，重在教授識字及常識，辦理極易，人才亦多，並且可以獎勵各行業各職業團體自行創辦，經費既省，創辦亦易，真可收事半功倍之效。

丙、社會教育 卽通俗教育，爲了改造人民意識，破除不良習俗，得舉行各種社會活動，使人民於不知不覺中，收到感化。地方自治團體，爲促進自治運動之進展，對於此項工作，尤應加倍努力。社會教育之範圍極廣，如創辦民衆教育館，民衆閱讀書報處，民衆劇場，民衆茶社，民衆演講會等等，惟視各地方之環境而定。要在利用機會舉行種種活動，使人民樂於接收和了解。

丁、職業教育 爲普及職業知識，以增進地方生產，發展農工商業，職業教育亦爲地方自治團

體主要之工作。不過在一個地方團體內，有時爲經費人才兩方面所不許，最好由自治團體與生產機關合作，或聯合幾個地方團體合辦，如是比較經濟，而且學生畢業後的出路，亦得較有把握。

戊、普通教育及其他 普通教育如無特殊需要，地方自治團體可以不辦，而由中央依照整個計劃辦理之。此外關於檢定教員，取締私塾，造就師資，提倡體育，改良娛樂場所，亦都屬於地方自治團體範圍內的教育事務。

第四節 衛生

公衆衛生，關係地方人民之健康，故各國莫不重視公共衛生的事務，且把公共衛生當作一門學科研究，其重視可見一斑。我國人民，對於衛生向不講究，尤其是公共衛生，更講不到。所以每年死亡率極大，人民身體孱弱不堪，一有時疫發生，其有免於死亡的人，真是得天獨厚。地方自治團體爲了每個構成份子具有健全的精神，自必須對於地方衛生事務，加以特別重視，專設機關負責管理。牠所負任務有下列各項：

(甲) 關於公共關機之清潔的

- 一、清除道路上堆積之污穢物件拋棄的禽獸屍骸；
- 二、禁止傾倒污穢及拋擲不潔物品於道路；
- 三、疏通淤塞溝渠驅除穢惡氣味；
- 四、設立並管理公共廁所；
- 五、清查公私廁所不潔并禁止隨意便溺；
- 六、設立管理私有廁所章程；
- 七、收取各家宅之垃圾。

(乙) 關於保健方面的

- 一、調查工廠商店及學校之清潔；
- 二、管理並隨時檢查飯館酒館旅館及其他食物店；
- 三、檢查食品牛乳及飲料；

四、檢查公共屠宰之牛羊豬鴨等；

五、發給產婆執照並調查有無私自營業例外勒索及爲人墮胎等事；

六、檢查娼妓身體；

(丙)關於防疫方面的

一、查驗進口船客；

二、消毒；

三、注射防疫苗；

四、施種牛痘；

五、捕鼠及野犬；

六、滅蚊蠅；

七、墓地之取締。

(丁)關於醫務方面的

一、辦理公立醫院；

二、檢定醫師發給執照；

三、調查各公私立醫院施行診治有無不合法情事；

四、調查各公私立醫院中西藥房配製藥品有無錯誤情事；

五、檢查各檢定合格之醫生；

六、戒絕鴉片與其他毒品。

(戊)關於化驗方面的

一、檢查並化驗各大小藥房之藥品；

二、管理汽水工場；

三、化驗各項液體物品。

(己)關於醫務運動的

一、舉行衛生宣傳運動；

二、編製衛生統計圖表；

三、舉行兒童健康比賽。

第五節 救濟

在現代社會制度之下，貧弱老病者遍地皆是，他們的生活當然是毫無保障的。再加以災禍頻仍，饑寒流離，更是在所不免，這種救濟的工作，非常必要。在我國過去，把這種工作都付之慈善機關辦理，這是一種大的錯誤。因為這種救濟事業，動機絕非出於慈善的心理，而是我們應負之義務。從人道主義來講，從人類互助論來講，從社會安寧關係來講，對於這些貧弱老病流離失所之人民，自應加以救濟。所以救濟事務，亦為地方自治團體的必要任務。關於地方的救濟工作，約有下列各項：

甲、失業救濟。失業已成爲全世界最普遍最嚴重的現象，我國因生產落後各業凋敝之故，失業業者幾滿坑滿谷，觸目皆是，其饑餓困苦的情形，真難以描述。失業原爲社會的病態，固然整個國家要從根本上謀解決，但地方自治團體，爲了保持地方上的安寧秩序起見，對於這般失業的人們，亦

必須加以救濟，否則必致釀成暴動或有流而為盜匪的可能，對於地方影響極大。救濟的方法有兩種：一種是事前救濟；一種是事後救濟。事前救濟，就是為工人謀職業保險，一旦失業，則有保險費可以救濟；事後救濟，則在失業後，予工人以現金救濟，或開闢新的實業，如建築道路等，俾工人能自謀生計。

乙、濟貧 貧窮亦是現社會極普遍之現象，當然貧窮的原因極為複雜，不在本書探討之列。但多數人貧窮的結果，勢必引起社會秩序之紛擾，或竟演成不幸之慘劇，或則挺而走險，或則憤而自殺，為人道計，為治安計，地方自治團體，自應設法救濟。或設立平民銀行，舉辦貧民小貸款，使其自力謀生；或介紹其入平民工場作工，以圖一飽。

丙、養老慈幼 年老力衰，不能作工的人，是生理上自然的現象，並不是本身的罪惡，地方自治團體應創辦養老院收容以示敬老之意。至於那些生而無依的孤兒，或被人遺棄的私生子，他們是無辜的受到社會的拋棄，地方自治團體本人類博愛之心，應設孤兒院育嬰堂以撫育之。這不僅是慈善性質，而且是為社會育民。

丁、殘廢救濟 世界上有許多不幸的人們，有生而盲啞者，有因重疾或意外而致肢體殘廢者，此等人備極悲慘可憐，若社會任其活活的受著苦痛，則有背人類互助的本旨，地方自治團體，應設立殘廢院盲啞學校以收容之。

戊、救災 天然災禍，常是人力所不能逆料的。如水旱火風等災一旦發生，那些富有的人，還有辦法；那些獨立謀生的貧民，便立時毫無生路。地方自治團體，就應即刻負起救災的責任，以免災民流離，演成慘劇。如遷移災民至適當安全地帶，施衣施食等。這種救災的工作，在我國常是辦得沒有良好結果的，一方面事前毫無計劃，一方面那些喫慈善飯的人從中作弊，一方面也難怪，因為中國實在是一個多災的國家。總之在平時應多準備，如辦積穀倉等，迨災禍一旦發生，始不致臨渴掘井。

己、調處勞資爭議 現代各地方尚有一個嚴重的問題，亦為地方自治團體的主要救濟事務，即調處勞資爭議是也。在資本主義的經濟制度之下，勞動者受資本家的壓迫，原是平常的事，勞動者因不勝資方的壓迫而發生勞資爭議，甚至不幸而發生罷工或其他行動，影響社會之經濟秩序極大，所以地方自治團體，必須隨時持平辦理，並限制資方對勞方之待遇，以謀勞資雙方之協調。

第六節 實業

地方自治團體工作的進展，有賴於地方自治經費的充足；地方自治經費的充足，又賴於地方實業的繁榮。故地方自治團體，對於地方實業事務，必須極力推進與獎掖，關於牠的事務大概可列各項如左：

(甲)關於開發富源方面的：中國有句俗語說：『遍地皆黃金』，這就是說各地都蘊藏着天然的財富，要在人們去開發，歐美各國，能開闢天然富源，所以國富；而我國只知利用人家的已經開發的產料，不知自己開闢，所以國貧。我國要想打破貧窮的難關，只有早早開闢天然富源，而開闢天然富源的工作，最好是地方自治團體辦理，比較私人經營好。因為牠有下列優點：(一)資本充實；(二)人才衆多；(三)避免資本集中；(四)地方人民皆獲利潤，可供創設公共福利事業；(五)不致有勞資糾紛；(六)可得政府之贊助。其可經營之實業須視各地情形而定，約有下列各項：(一)森林；(二)礦產；(三)各種重工業；(四)各種工商合作社。

(乙)關於公用事業的 所謂公用事業，就是有些實業爲人民日常生活中所必需的，如自來水、電力、交通機關等，這種實業，最好由地方自治團體經營。因爲若任私人經營，必致發生下列情形：(一)易爲少數企業家所壟斷；(二)不管人民之擔負能力，一味謀利，故意擡高價格；(三)易爲少數人利用，操持罷工罷業等以威脅政府；(四)不能協助地方自治之實施。所以各國公用事業，均由地方自治團體辦理，以便力謀人民之幸福，不在漁私人之利益。公用事業，由地方自治團體辦理者，計有下列各種：(一)自來水、(二)煤氣、(三)電力、(四)電車、(五)市內火車、(六)公共浴室、(七)菜場、(八)屠宰場。

(丙)關於勸業管理方面的 重要實業及公用事業，固由地方自治團體自營，然而公共之財力終究有限，若能鼓勵私人投資，創辦實業，亦開發富源繁榮地方之道。故地方自治團體得用各種方法，勸掖人民興辦如左列各事業：

一、地方物品展覽會 萃集各地方的物產及工業品，比賽觀摹，使地方人士發生興趣知所改良。

二、農工商品陳列所 物品展覽會，爲短時期的組織，陳列所則將物品終年陳列，以供地方人士隨時觀覽。

三、商場 指定一適中廣大的地點，開設商場，召各大商家工廠賃租，設肆貿易其中。

四、勸業銀行 創辦勸業銀行，供給流動資金，以促進地方實業之發達。

(丁)關於管理方面的 各私人創辦之企業，是否合法，地方自治團體有管理及干涉之權。如檢定商標，檢查工廠，獎勵出口等等。

第七節 工程

地方自治團體所辦的工程事務，可以分爲下列五項：

一、關於便利水陸交通的；

二、關於便利灌溉的；

三、關於衛生方面的；

四、關於防止水災的；

五、關於建築管理的。

一、關於便利水陸交通的 地方自治團體爲了便利地方水陸交通起見，應負責修築道路，疏治河道，建築橋樑，其關於一縣內之道路橋樑河道者，得由縣自治團體辦理。其經過地帶須與他縣銜接者，必須由關係縣自治團體聯合舉辦，所有經費亦視路線之長短，工程之大小，由各關係自治團體分擔。地方自治團體，建築道路橋樑，如須收用民有土地，應持平給資收買，或以附近官地與之交換。私人團體或個人如自行籌建道路，地方自治團體亦得加以獎勵，並予以種種事實上之便利。

二、關於便利灌溉的 如境內河道淤塞，妨害沿岸農田之灌溉，地方自治團體必須加以疏濬，以便灌溉而重農事。

三、關於衛生方面的 我國各處死河，及道路兩側之溝渠常滿積污水，沒有人加以取締，一值暑氣薰蒸，放出臭氣溢人，且爲培養微菌之所，對於地方衛生妨礙極大，地方自治團體應使用排水之法，將污水排出，或將死河填塞，以免存留污水。

四、關於防止水災的 我國沿江河一帶，時有洪水汎濫成災，致堤岸沖潰，屋舍飄流，人民被害甚烈。地方自治團體應設法從事提防，於沿江河一帶，建築堤岸及洩水涵洞水閘等。

五、關於管理建築的 建築因科學發達，技術日精，然危險亦大，如有的因房屋傾覆或肇成火災而戕殘生命；有的因屋內空氣不足，光線不良，地低潮溼，而致疾病滋生。所以地方自治團體，必須加以管理與限制，以謀地方人民之安全與幸福。管理方面約可分為二部：一為關於構造工程者；二為關於建築之尺度者。

一、構造工程 此點係指安全與舒適衛生而言。關於安全方面，包括物料耐力之規定，地土耐力之規定，計算用料之方法，以及防止傾覆火患等等。關於舒適衛生方面，包括各種水管之裝置，抽水廁所新式浴室水汀之設備等等。

二、造築尺度 此點係指建築之高度及面積大小而言。照一般規定，必須注意下列各項：（一）讓寬馬路若干尺；（二）留置空地以通空氣；（三）不遮蔽毗鄰房屋之陽光，并須自己寬闊，俾光線射入，空氣流通。

前述七項，爲地方自治團體的固有事務。至於委辦事務，原不屬於地方自治團體範圍內之工作。因爲地方自治團體除施行自治而外，亦爲國家行政區域之一部分，所以他在努力於自治本身之工作外，並須代辦下列各務。

- 甲、由國家委辦的事務，如徵兵征稅選舉等事務。
- 乙、由上級機關委辦的事務，如省教育財政事務。

第七章 地方自治團體的監督

第一節 監督之意義與必要

地方自治團體，顧名思義是地方人民自己治自己的組織，爲什麼要受別一團體的監督呢？對於這個問題，有很多人是誤會的，他們認爲自治，就是獨立的意思，當然是不需要別人家的干涉，其實這是由於完全不了解自治真義的緣故。要知道在一個國家以內，除國家本身外，是沒有一種具着至高無上威權的人物，也沒有絕對盡善盡美的組織，任何人任何組織都自有其不能免除的缺陷，因爲有這些不能免除的缺陷，所以就倚賴別些人或別些組織做牠的監督，以期時時設法減少那些缺陷至最低的限度。地方自治團體是和所有人羣的組織一樣，當然牠的組織上的缺陷，是難於免除的。牠的活動有意或無意溢出牠法定的範圍之外，也是可能的。組織上的缺陷，與其出於

常軌的活動，無一不足以影響於其本身團體之存在，與其構成份子之利益，所以對於地方自治團體之監督是必要的。而且我們認為這種監督，不僅是必要的，並且具有種種行政上的意義和價值。茲分述如次：

第一、我們中國是一個政治上落後的國家，人民在『民可使由不可使知』的制度之下，過了數千年，對於政治上能力和經驗都非常缺乏，一旦使其參與自治，其因能力不夠經驗不足所能引起的幼稚舉動或錯誤行爲，自是不能免的。如果有若干富有政治經驗的人物或組織，負責監督，對於地方團體工作開始時之助力甚爲巨大，而且正可引導地方自治團體趨入正軌，促進其自治事業之繁榮。

第二、現時從事地方自治之職員，多屬青年領袖，爲無給職，且大部分缺乏政治上之經驗，若任其爲所欲爲，很容易操之過急，致使地方事業，因求治心急，而招地方人民的反對，因而僨事。上級監督機關之人員，多擁有若干年之政治經驗，對於實施地方行政的緩急，較有把握，隨時可以對於地方自治團體，加以指示，所有因青年人操急所引之錯誤與不幸事件，必可倖免。對於行政效率的增

進厥功甚大。

第三、當地方自治實施之始，各地方人民誤解地方自治之真義，或受少數奸人或野心份子之操縱，很易造成各地方分裂割據的政治局面。若沒有實施監督的機關，一味任各地方各自為政，則地方自治的前途既不堪設想；中央政府亦大權旁落，尾大不掉，不幸而引起內戰，也是可能之事。這樣豈非有背地方自治之本旨，反使人民生活不安了麼？所以地方自治之監督，在國家主權之統一上，具有極大意義與必要。

第四、地方自治團體，雖屬人民自治機關，有獨立處理行政之權，但其本質原是依着國家法律之委任處理國家的事務的團體，所以該團體之組織與活動，國家自不能不加以慎重的注意。從其組織系統與活動內容來講，地方自治團體，自有受國家監督之必要，以期一切事務都能走入適當之途。

第五、地方事務為國家事務之一部分，地方事務辦得不好，國家全體將要蒙其損害。為了國家全體的利益，而對於地方自治團體監督，自為必要。如地方自治團體，任意徵稅，一方面加重人民之

負擔，一方面要妨礙國家之稅收，自不得不加以監督。

第六、各地方自治團體間，常不免因各以地方的利益爲前提發生爭執。因爲國家有監督之權，就可以國家利益來解決這種爭執，不致發生各地方自治團體間之糾紛事件了。

從上面六點看來，很顯然的國家對於地方自治團體的監督，不但是必要的，而且具有充分的意義和價值。不過國家的監督，也應有相當的範圍；若遇事加以干涉，不僅有失自治的真義，且有發生下列兩種危險的可能。

第一、地方事業所以交由自治團體辦理，目的在因地制宜適應地方人民之需要，同時可以鼓勵地方人民能夠注意經營自己之事業；若國家動輒加以干涉，則將妨礙地方事業的自由發展，且減抑地方人民自動努力的興趣，地方事業必不能在理想的計劃中前進，而有失自治之目的。

第二、因監督溢出範圍或分量的結果，必致引起中央與地方之糾紛。糾紛之結果，行見妨礙政治設施，亦屬必然的事實。國家政治，要能循序前進，必賴於地方與中央合作。若因此而破壞國家與人民間的感情，政潮遂不時發生，屆時再要謀政治安定則事倍功半了。

所以國家對於地方自治團體的監督，應體監督的本意。因監督過分，便成無禮的干涉，干涉之結果，自然不利於國家政治的前途。然則如何能實施監督而不過其分呢？這要在實施者依據現有的法規善於運用了。

第二節 監督權之行使

關於國家對於地方自治團體監督的意義與必要，已在前節詳述無遺。但是這種權如何行使，由誰行使呢？茲分二項說明之：（一）監督的方法；（二）監督的形式。

一、監督的方法 監督的方法普通計有三種：（甲）立法監督，（乙）司法監督，（丙）行政監督，茲分述之：

甲、立法監督 美國對於地方自治團體的監督，大都採用立法監督的方法，最高監督權的行使屬於各州議會。關於地方自治團體的組織職權，以及種種活動，多由州議會明白規定。如在州議會閉會時間，遇有特別緊急事故，得由行政機關頒布臨時命令，但待州議會開幕時，必須請求追認。

在我國爲政權與治權分離的國家，最高立法機關爲立法院，牠是一個行使治權的機關，而且是屬於專家性質的，其性質與各國國會迥異，當然不能履行對於地方自治團體的監督。至於我國人民最高的民意機關爲國民大會，但國民大會開會極不容易，開會期間又極短，對於地方自治團體的監督，勢有所不能，所以我國是沒有採用立法手續行使自治監督的。

乙、司法監督 司法機關對於地方自治團體行使監督權的機會極少，至多不過對於失職違法的地方自治職員，加以司法處分而已。也可以說牠的監督是屬於消極的，而且是對人的。在英美此種監督權之行使，屬於普通法院，在德法則屬於行政裁判所，我國亦有行政法院之設立，專門審理關於行政訴訟的案件。以同一犯法事件，而交由各種不同的機關審理，有時會妨害普通法院之獨立，且破壞法律平等之精神。我意地方行政人員，遇有違法事件，仍應交由普通法院施用同一法律審理爲佳。行政裁判所或行政法院，實無設立之必要。

丙、行政監督 行政監督，英德法及其他大陸諸國，多採行之，其最高監督權之行使則屬於國家較高行政機關，如內務部或聯邦省長等，他們對於地方自治團體的監督，計有左列各事：

(一) 請求罷免地方議員及行政人員

(二) 請求解散地方議會

(三) 規定地方議會開會日期

(四) 審核地方預算與公債

(五) 否決地方法案或交覆議

我國目前所行使之監督的方法，亦以行政監督為主。因為行政監督的方法，比較運用起來要靈活些，不似立法監督之缺乏彈性，司法監督之偏重消極；而且較高行政機關，對於地方事務，息息相關，若隨時加以適宜之監督，必能使地方自治事業日益發展。

我國行使行政監督權之機關，在各省未設督察專員時，縣之上第一級為省政府，第二級為內政部，第三級為行政院。但各省設置專員後，其第一級之監督機關則為專員公署；二級三級四級則為省府內政部與行政院了。至於縣以下之三自治團體，區鄉鎮閭鄰等，各以其上級機關為直接監督機關。

二、監督的形式 實施監督的形式，從時間方面來分，計有：（一）事前監督；（二）事後監督。從性質方面來分，計有：（一）積極的監督；（二）消極的監督。茲分別說明如次。

甲、事前監督 事前監督，就是在地方自治團體的法案或行爲尙未成立以前，加以預防之意，如對於下級地方自治團體的法案或行爲，事前經過監督機關加以審核用「認可」「許可」等形式表示之。

乙、事後監督 事後監督是監督機關對於下級地方自治團體已經實施之法案或行爲，認爲不當，或於國家有害，加以糾正或制裁。如取消其違法行爲，解散其民意機關，懲戒負責執行違法行爲之自治職員，或強制的代爲執行等。

丙、積極的監督 積極的監督，也可以稱爲以指導爲目的的監督，即監督機關隨時隨地對於地方自治團體加以注意，必使其一切組織活動都能趨入於正軌，以保護地方人民之公益爲要旨。此種形式大都在事前或當時行之，與事前監督相差甚少。

丁、消極的監督 消極的監督，就是隨時對於地方自治團體的違法或越軌的行爲施以制裁。

此種制裁，大都在事後行之，與事後裁判相同，不過其目的在乎消極的制裁，對於既成之事實就無法補救了。

第三節 監督權的內容

我在前節已經說過，國家對於地方自治團體，祇能實施監督而不能加以無禮的干涉。換言之，地方自治團體自有其自由意志，國家不可隨意妨礙其發展，祇能在範圍內予以善意的指使而已。關於國家所實施之監督權的內容，有如下述：

甲、檢查權 爲了檢查地方團體有無違法的行爲，監督機關可以隨時調檢其卷宗及簿籍。

乙、取消議決權 地方團體的民意機關的決議，如監督機關認爲違法或越權，得停止其執行而取消其決議。

丙、緊急處分權 如違法越權之議決，業經地方自治團體加以執行，監督機關得採緊急處分頒布命令停止其執行。

丁、代議決權 地方團體的民意機關，對於違法越權之決議，屢經糾正不加改變，監督機關得代其議決。

戊、代執行權 地方團體執行機關，對於某項應當執行而不執行或無從執行時，監督機關有代其執行之權。

己、解散權 地方自治團體，如有重大違法行為，不受監督機關之糾正，得由監督機關交由民衆投票解散之。

庚、懲戒權 地方團體的自治職員，如有不法情事，監督機關得將其免職或交付懲戒。

辛、批准權 地方自治團體，如遇重大事件，執行前應呈請監督機關審核備案，監督機關有予以批准與否之權。

第八章 地方自治與地方財政

地方自治事業關係整個地方人民的福利，當然要以地方全體的力量去舉辦纔行。有了良好的制度人才與環境，但如財政困難，或整理無方，對於地方自治也是無能爲力的。所以在辦理地方自治之初，對於地方自治經費必須規定具體計劃以資遵守，始能應付裕如。（一）預算決算制度之確定；（二）自治經費之來源；（三）地方財政與國家財政之劃分；（四）地方經費之使用等。我們都應當依據我國地方自治法規，及各地財政情況，參酌各國財政制度，詳加研究，分別擬定，俗語云：「巧婦不能爲無米之炊。」地方自治若沒有良好的財政制度，及充裕的財政來源，我相信是難有成績的，所以在討論了地方各種任務以後，接着更詳論地方自治與地方財政問題。

第一節 地方財政與國家財政之關係

講到地方財政與國家財政的關係以前，我們要先談一談財政。所謂財政，就是對於公共團體經濟的經理，牠的性質既屬於經濟，而又爲一種行政，我們可以說牠就是一種經濟行政。牠的要素有二：（一）屬於經濟方面的實質要素；（二）屬於行政方面的形式要素。牠的實質要素，就是經費的需要，及供應此項經費需要之有計劃的財源，如公共團體爲了履行公共職務自不得需要若干貨幣，此項貨幣需要則須待發生了經濟上之義務，始能確定，而經濟之義務，則又依法令或其他契約關係而發生，如依官制及官吏俸給規程而有行政費與俸給費，如依契約而需工程費及其他種種經費等是。爲了此種經費而發支給貨幣之令，我們謂之「支出」。反之，以供給經費需要而取得貨幣之計劃，就是財源，如徵稅權，公共財政，公共信用，公營事業等是。凡利用此等財源，以取得貨幣，亦須待發生了經濟上之權利，始能確定，而經濟權利則又依法令及契約而發生，如依徵稅法而有稅金，依公共財政之處分而有財產收入，依舉債契約而收入借款等是。凡因此項收入而發行政命令，我們謂之「收入」。至於牠的形式要素，就是指辦理財政的手續，程序的意思。其目的在使公共團體之財政計劃，及其實施，有條不紊，并通籌設計，關於預算會計簿記金庫審核等之法規，一方面

可以謀收支上行政之得當，一方面可令貨幣及計算之整理，確實無誤。

我們對於財政及其要素，已得到一個概念。現在再來討論地方財政與國家財政的關係。

地方自治團體，在行政系統上為國家團體之一員，在若干方面常受國家之命令強制與干涉，地方財政為行政之一部分，當然不能離開，亦無從離開國家之關係。關於牠們的關係，可以從三方面觀察：

一、從財政收入方面觀察 地方自治團體的財政，對於國家的立於從屬之關係，而且其收入之分類亦相同，無論在私經濟的收入，或公經濟的收入方面。茲分述如次：

(甲)私經濟收入方面 (一)關於財產管理及公債事務。若干國家對於自治團體，往往加以節制，因冀其不得因一部分人之利益而處分財產物件或荒廢之；并使其不得多募公債而增加人民過重之負擔。(二)關於收益的企業之企圖及設立，國家對於自治團體，亦常依其企業之性質而加以干涉，若其企業有獨佔的性質或有妨害原有企業之可能者，國家必於其設立以前使其向關係官廳註冊，或請求獲得承認，始准設立。總之地方自治財政，應以不妨害整個國家人民之利益為

標準。

(乙)公經濟收入方面 關於租稅之徵收，各國限制尤為明顯。因為無論其為國家稅或地方稅，均取之於人民，人民之納稅能力，若令其厚彼而薄此，固不適宜，或因之而加重負擔，亦事實上所不許，所以各國家稅與地方稅均用調和主義。其原則有三：

a. 國家對於地方自治團體，一方面許以一定之課稅物件，一方面常保留一部分稅源，使地方自治團體不能染指。

b. 地方自治團體，不能因對於國稅徵收附加稅，或因對於同一物件獨立課稅，而害及國家稅制上之平衡主義。

c. 國家對於地方自治團體課稅之方法及程度，常加以法令的限制，使其不致濫用稅源。如(一)為某種設備所課之特別捐；(二)過重的與行政設備本意相悖之規費及使用費；(三)帶有懲罰性質的過怠金及過料；(四)上級機關的補助金。

二、從財政支出方面觀察 地方自治團體之經費，約可分為二類：(一)自由經費；(二)義務經

費，這兩項經費，常均須受國家法令之節制。茲分述之：

(甲)自由經費 地方自治團體爲了履行某種職務的經費，就是自由經費，因此項職務之履行，係由本團體自由決定，原與國無涉。惟若干國家往往加以限制，如(一)國家現行一般法規之限制；(二)國家指令必須施行事務之限制；(三)地方人民負擔能力之限制。

(乙)義務經費 地方自治團體爲了遵行國家指令執行事務所用之經費，就是義務經費。如(一)強迫教育捐，(二)修理捐，(三)水災附捐等。此種經費，直接或間接由國家命令其支出，地方自治團體是不得不遵行的。

三、從經費調劑方面觀察 各地方之情況不一，人民之負擔力亦懸殊，事實上地方收入少者，而建設的費用並不必少，有時還要特別多，因其他貧瘠而需要開闢之處反多。如我國邊陲各省縣，地方自治經費當然困難，若專賴本地方之收入，以從事本地方之建設，則事實上永不可能；因此國家就不得不設法以補助之，有時某地因發生特別災禍，如水旱災荒等，地方收入無着，國家當然予以財政上之接濟，所以國家財政與地方財政確有不可分離之關係。反之國家財政在困難時期，地

方財政富裕之地方，雖不能直接以地方經費撥歸中央，但亦可以用地方自治經費代辦國家之事業，如國立學校經費等是。

第二節 地方自治財務行政之制度

地方自治財務行政之制度，大概可分爲左列幾種。茲分別討論之。

- (一) 預算制度 確定地方自治團體一定期間及範圍之經費與收入。
- (二) 出納及金庫制度 規定地方自治團體經費之支付，收入之收納保管，及出入簿籍之登載。
- (三) 決算制度 確定地方自治團體之出納，證明其計算，並加以核銷。

(一) 預算制度

(甲) 預算之重要性 地方自治團體，爲什麼要實行預算制度呢？其實不但地方自治團體，應有預算制度，無論什麼公共團體都是必需的。其重要性有四：

(一) 謀收支適合 一個團體的收入支出，其數甚鉅，若不事前具有計劃，不是濫支浪用，使團體經費困窘，就是常用不用，貽誤公事，而且緩急不分，多寡不計，必致團體之財政紊亂非常，故爲求收支之平衡，必須先加預計，始有相當把握。

(二) 保障公益 公共團體之財政，關係全體分子之利益，財政支配得當，則全體蒙其福利，支配不宜，勢必影響公共事業之前途。故爲保障全體之利益起見，必須施行預算。

(三) 可以未雨綢繆 公共財政概採量出爲入主義，公共團體在一定期間之內，收入是否足敷必要之開支，如果不敷，必須設法開源以謀充裕，所以事前必須加以預算，事前統籌全局，通盤打算，如發見有不敷必要開支之可能時，就可以在事前未雨綢繆了。

(四) 防止舞弊或不當行爲 施行財政的當局，不能保證其不常有假公濟私濫用款項之不當行爲，藉謀私人之利益，如某項建設，對於個人或少數人特別有利，則不惜動用巨款，反之自己認爲不滿之必要開支，則藉端留難，而使公共事業蒙其影響。如果事前加以預算，當然施政者無從以己意而左右公共之財政了。

(乙)預算之編製 編製預算之機關，各國制度不一。(一)英國制則由執行機關單獨負責；(二)美國制則使執行機關與議決機關分任其責。此兩種制度，鄙意以為英國制度較為妥當。因為執行機關富有行政經驗，編製預算可以切於實際施行。雖執行機關因本身為施行財政之人，常不免存有偏見，但所編預算，須提交議決機關所組之專門委員會審查，而後方可成為預算案，提付通過之後，預算方可成立。我國地方自治團體之預算，過去規定由縣參事會編製之，今仍規定由縣長負責主持，甚為妥善。

(丙)預算之時期 各國編製預算之時期，極不一致，大概必在會計年度開始以前，這是毫無疑義的。不過會計年度，究應如何規定呢？關於會計年度，大概有一年制與多年制兩種。這兩種制度各有長處。一年制結束之時期較短，收支之數不致相差過鉅而難於補救，同時隨時將財政狀況公佈人民，以示大公。若採用多年制，則各項經費之收支，可以互相通融，財政較有伸縮。我意以一年制為優，蓋財政制度日趨進步，我們在每一年度之後，正可大加改良呢！我國即採用前制。

會計年度開始時期，各國不同。有在每年一月一日者，如法比；有在四月一日者，如英日；有在七

月一日者，如西班牙；我國亦以每年七月一日爲會計年度。因爲我國六七月間，正值田賦開始徵收的時候，各項支出比較少，故以此時爲會計年度開始時期，比較適宜，而以每年六月終爲止。

會計年度之起迄期既已決定，當然各項帳目，須在年度內作一結束。不過事實上非常困難，蓋年度雖已終了，而各項收支不至於立時均得結束，故必須規定一整理期間，將各項在本年度之收支，統加結束；并爲便於分制起見，對於歲出入詳定所屬年度方法。

(一) 決定歲入所屬年度之方法有二：(1) 依繳納期之末日定之，如會計年度六月底終止，在六月三十日繳納，則屬上年度，到七月一日繳納，則屬下年度；(2) 依發給納稅通知書之日定之。

(二) 決定歲出所屬年度之方法有五：(1) 定期歲出，則以支出之日定之；(2) 官俸旅費薪資，則以其責任職務之日定之；(3) 填補或發還之費，則以正式決定填發之日定之；(4) 建築購置之費，則以契約締結之日定之；(5) 不屬前四項者，則以其支付飭書定之。

(丁) 預算之依據 預算雖不能希望與一切實際收支完全適相吻合，但無論如何必冀其比較精確，所以在預算時，應依據過去材料，詳加估計，始有良好成績。茲分述如次：

(一)歲出預算之依據 歲出可依據兩種材料：(1)依法律及契約確定之經費，如俸給公債本利等；(2)不固定之歲出，可依據過去數年之平均額，加以新的估計，同時如與物價漲落有關者，可依據物價指數酌予增減，要以適合當時情況為標準。

(二)歲入預算之依據 歲入預計，較歲出預計為難。蓋歲入多少，常視經濟情況而變遷，不像歲出之權操之於我，可以在範圍內自由增減，故估計極為困難。其依據之材料，大概不出於三種：
(1)依上年之實收額為標準；(2)依上年度之實收額酌加增減；(3)依前數年之平均額酌予增減。

(戊)預算之種類 預算可分為下列各項：

(一)以其性質可分為總額預算與純額預算。純額預算係扣除徵收費行政費等，祇計其純收入，使人無從考核人民之總負擔及實際之稅收；且收稅亦藉此中飽，不易詳加確核。總額預算須記載一切歲入總額，便於查核，各國多採總額預算制。

(二)以其編製之時期可為：(1)經常預算，(2)臨時預算，(3)追加預算。

(三)以其內容之範圍可分爲總預算及特別預算。特別預算乃爲特種事件所用之特別會計而編製。

(四)以其內容之煩簡可分爲概括預算及詳明預算。

(己)預算之形式 關於預算形式方面，有三點應加注意：

(一)歲出歲入可各分經常費及臨時費。

(二)財政以量出爲入主義，本應歲出列前而歲入列後，如德法制。但爲檢查便利起見，似仍以歲入列前，而歲出列後爲佳，如英日制。

(三)預算分科大概採取混合制，卽「款」就各部所管之經費而分；「項」則就各種經費之目的而分；至分科等級之多寡則視財政情形而定。如概括預算則分款分項；而詳明預算則分款項目，以便於查核。

(庚)預算之議定 議定預算之方法可分歲出歲入兩項討論之。

(一)歲出之議定 議定歲出有兩種制度：(1)部分議定制；(2)全部議定制。部分議定制，就

是議決機關，對於執行機關擬出之預算，僅可以削除一部分，另一部分爲固定的，英美德日諸國，即採此制，全部議定制，就全部歲出，議決機關均可任意增減，法比諸國即採取此制。兩種似以後者爲佳。因藉此可以抑制執行機關之濫用也。

(二)歲入之議定 歲入議定亦有兩種制度：(1)永久法律制；(2)概括法律制。永久法律制，就是國家將可以徵收之各項歲入，詳加列舉，額外增加者則付議決。概括法律制，即國家並未明示何項歲入可否徵收，預算內列入之歲入項目，均付議決是也。

(辛)預算未議定及不成立時之處置 對於此種處置，大概採取兩種辦法：(一)延長前預算；(二)編制臨時預算。以後一種比較好些。

(二)出納及金庫制度

公款之出納，極關重要，尤其是我國，貪污惡習未能根本剷除，官吏職員之措油中飽，又成司空見慣，固然要從積極方面樹立廉潔的制度，但能在消極上加以防止，對於事實亦不無補益；所以我國出納方法之改善，及金庫制度之建立，在地方自治開始，尤爲需要，茲分別討論如次：

(甲) 收支之機關 收入與支出之機關，以其性質不同，特分述之：

(一) 收入機關有二：(1) 命令機關。就是發徵收命令之機關，如各地方財政局或其徵收稅所。(2) 領受機關。就是收存款項之機關，如委託之地方銀行或特設之金庫。蓋如此，則繳款者與收款機關及發令機關，均不發生直接之關係，必可減少當事者中飽之機會。我國過去則發命令者與收款者均屬一人，怎得不上下其手從中取利呢？

(二) 支出機關亦有二：(1) 命令機關。(2) 支付機關。如有應支付之款項，應由負責官吏，如財政局長或縣長等簽發支付通知書，交由支款人，再個支款人直接向指定機關，如地方銀行或特設金庫等支取款項，則支款人與經手人不能會面，可以減少揩油之機會。惟限制之方法縱嚴，而中飽之技術亦精，支款人雖與經手人在付款時不能見面，但事後由支款人私授佣金，亦為常有之事實。總之這不過是防微杜漸之法而已。

(乙) 金庫制度 各國金庫制度約有三類：(1) 總金庫制；(2) 特種金庫制；(3) 國立金庫制。此三種制度，以總金庫制最佳，因其可以集中財政，統一收支，且辦理亦甚經濟；而以分金庫制度為

最不適宜，其弊有四：（1）難於監督，易於舞弊；（2）各自爲政，不能相互通融；（3）現款分散，易生危險；（4）人才經費均不經濟。此項分類，係就其形式而言。至其實際辦法，亦可分爲三類：（1）自設金庫；（2）委託保管；（3）銀行存款。此三者以委託保管制爲最佳。因自設金庫，大量金錢無從流通，且擔負保管之危險；至銀行存款，資金太過於活動，易任銀行用作活動資金，亦不適宜；最好委託最穩當之銀行，如中央銀行分行或地方銀行代爲保管，取用既然便利，而且危險較少。

（丙）出納官吏 出納官吏，職司地方自治團體之金錢收支，因此必須慎加選擇。我國向取朋比爲奸政策，所以各地貪污之風盛行，在此地方自治實施時期，尤應慎選人員，以免失去人民對於自治之信任。茲分述之：

（一）收入官吏 收入之官吏，必須廉潔而忠實可靠者，最好應具金錢上之保證，同時應有特別之證章，以免冒充而資識別。

（二）出納官吏 出納官吏，對於掌管之現款及物品，須負責任，若有損壞，除天然之不可抗力外，均須負責賠償。同時出納官吏，不可兼營與所掌管有關之營業，或任支付飭書之職務。

(丁) 收入支出之施行

(一) 收入之法，須視財政之範圍而定，如大批租稅，則由金庫或委託之銀行代收；零星收入，則由主管收入之職員任之。我國稅收，常採承包制，爲了避免稽查中飽之麻煩，亦未嘗不可；但承包者任意詐欺民衆之金錢，殊與地方自治團體之信仰有礙，似仍以直接徵收爲佳。

(二) 支出之法，須由領款人開具領單，送由司出納之職員，轉送主任長官發交專人審核，經審核後，發支付通知書，交支款人往指定之機關取款，或逕付現金。(零星支款)

(戊) 預算之挪移 在會計制度上，常有若干例外，必須以一年度之收入，充他年度之支出，或本年度之歲出餘款，移充他年度之經費。

(一) 歲入之例外 此項例外有四：(1) 剩餘金；(2) 出納完結年度之收入；(3) 預算外之一切收入；(4) 因誤付、透付、及依法令預付、估付、墊付，在出納期完結以前，所繳還之收入。

(二) 歲出之例外 此項例外有二：(1) 經費遞用；(2) 過去年度之支出。

(己) 預算定額不足時之辦法 預算爲一種本乎經驗之估計，事實上與實際支出是否相符，

是一問題。故預算不足爲常有之事，若地方自治團體，發現預算不足時，應早定補救之方針。大概左列辦法可資救濟：

(一)發行地方短期或長期公債；

(二)別項經費之移用；

(三)預備金之動用；

(四)增加租稅；

(三)決算制度

每年預算，不過是一種較爲科學的估計，與實際收入當然不能相符，爲了審核實際收入與預算收入起見，遂有決算制度。此種制度，計可分爲三種：

(一)核算制度 每個月或年度終了後若干日，將收支送請上級機關審核，此卽所謂財政行政監督。

(二)審計制度 將每月計算書及總決算書，送請審計機關審查，此卽所謂財政司法監督。

(三)認可制度 將總決算書送交議決機關審查加以認可，此即所謂財政立法監督。

關於施行決算制度，我以為除最後送交議決機關加以認可以外，(一)各機關應於每月終後兩星期內將收支計算書送呈上級機關審查；(二)全縣總決算應於年度終了後之六個月內，將上年度之出納計算書及總決算書，送由審計機關審查，此項審計機關，應由人民推請專家組織之。

關於總決算之編製，除一部分與預算相同外，並須開具左列各項：

歲 入 歲 出

歲入預算額 歲出預算額

查定歲入額 補加預算額

已收訖歲入額 已發支付飭書之歲出額

歲入虧短額 轉入下年度歲出額

未收訖歲入額 歲出剩餘額

地方自治團體之總決算，經議決機關認可後，應由縣長將全年歲出入情形，公佈週知，以期取

信於地方人民。

第三節 地方自治經費之用途

地方自治經費，關係其本身之發展，前已詳述之。但何者應用何者不應用何者爲急需何者可以暫緩何者應由國家支出何者應由地方支出此種問題，均有商榷之必要。茲分述之：

(一) 使用經費之一般原則

自治經費之使用目的，在發展地方自治事業，毫無疑義。如使用得當，自可達到目的；使用不當，民衆均蒙受其害，且不僅增加地方人民之負擔而已。關於地方經費使用之原則，約有七點：

甲、經費之使用，應不違背地方自治之目的；

乙、經費之使用，應用於本地方自治區域以內；

丙、經費之籌集，應以人民經濟能力爲比例；

丁、經費之籌集與使用，必使民衆周知，以資取得其多數之同意；

戊、關於經費之預算決算必須公布；

己、經費之使用與保管，必須確立一廉潔制度；

庚、經費之劃分應與國家不相混淆。

（一）經費之分類

經費分類之法有三：

甲、以經費給付之對象為標準，可以分為對人經費，與對物經費。對物經費如材料購置建築等費；對人經費為俸資獎金等。

乙、以經濟使用之目的為標準，可以分為政務費與財務費。政務費即自治團體為了維持政務所用之一切行政費與事業費，如教育費行政費等；財務費即自治團體為了經營企業或收取租稅等所用之經費，如公共經營業費稽徵費等。

丙、以經濟使用之時間為標準，可以分為經常費與臨時費。經常費，即自治團體為了維持經常自治工作所用之固定費；而臨時費，係為某項重要活動之臨時開支，如救災剿匪等費。

(三) 中央與地方經費之劃分

關於中央與地方之經費劃分問題，非常困難。蓋以中央與地方自治機關，原同屬國家範圍內之政治機關。何者應由中央支出，而何者應由地方自治機關支出，事實上頗能判分。且近代地方自治之事業，日益發達，地方自治團體，除其固有事務以外，常多中央委任之事務，此種經費，大多由地方支出，像此種委任事務之經費，究為中央費抑為地方費呢？關於一般劃分中央與地方經費之標準有二：(一)以事務之利益歸於地方人民或全體人民為標準；(二)以經營之便利為標準。此二者均有相當之理由，不過終難得一較顯明之劃分標準，事實上中央與地方之關係，如四肢之於身體，亦無須於具體加以劃分也。茲將各國中央費與地方費之比例列左：

國別	法 (單位百萬元)	英 (單位百萬鎊)	日 (單位百萬元)	意 (單位百萬里拉)	德 (單位百萬馬克)
中央費	五、〇六七	一八九	五三〇	一、六九五	七、八一五
地方費	一、六五一	二〇〇	二二八	六九五	二、一三〇

年 份	地方費對中央費之比
一九一三	三二%
一九一三	一〇五%
一九〇七—八	四〇%
一九〇二—三	四一%
一九〇七	四〇%

(四) 地方自治經費之重要項目：

各國地方自治經費之用途，常視其自治情形而不同，有些國家之重視點在交通建設，因此其交通建設費遂佔較大之數目；有些國家重視義務教育，而所費於義務教育者遂特多。茲將英法各國之地方費用列表如次：

英國之地方經費（一九〇二——三年以鎊為單位）

團 體	公債費	救貧費	衛生費	經濟及社會行政費	治安及司法費	公共工 事費	普通行 政費	總 計
監稅官	四、〇九三	一〇			八、六五〇		六七、七五〇	六三〇、五〇三
救貧局	一八、六九〇	二、八四二、二四六	四三、七五九			八、〇九	五三、五八	
首 府	二、三四九、〇六六	九、三六	三〇七、三三七	一、〇八二、四六五	三、五八、八八九	三、四三、四三三	三三六、七九二	

州(倫敦除外)	五〇二、四四四	二六、三三七	六八九、〇五一	五〇、五二一	二、四九一、二七三	一、八五五、六六八	三三、〇三五	八〇八、九〇二
市(同前)	九、九六五、二六八	二二、九五三	八六六、六三九	三、九六六、三〇六	一四、三七一、四三三	一、八四九、六九一	三三七、六七四	三、四一五、九六三
市郡區	二、三九九、三七三		一四七、四六二	一、二〇〇、九二七	三、〇六四、六四四		一、〇八六	九〇二、三四一
村區	三九九、三七三	七四	七、二五〇	三六四、三六六	二、二九四、〇五九		六、八六二	二九〇、八三一
寺領	一六、六四四		七五九	二六、三三三			六六、一三三	
學務局	三、〇二二、六三三		九、四四、七五九					
其他特別局所	一、九〇〇、三六六	九、六三二	二、六七五	四四九、〇六〇	二、三九五、五七七		二、一〇一	二三、〇五六
總計								

法國之縣自治費(單位法郎)

科	目	一	九	〇	二	年
一、縣郡官廳職員費						六、〇八〇、七三五
二、動產之保存購置費						九五六、二〇三
三、房租及修繕費						四、三三五、七六三

四、不動產之保管及所得費	一二、五六四、九〇六
五、道路及交通機關費	一四三、六六二、九五〇
六、國家企業之分擔費	一三、四七六、八一八
七、救濟慈善費	八一、九六九、七一八
八、宗教費	六三、九二九
九、公共教育費	四、九五六、二〇九
一〇、獎勵費（學術技藝 農工業）	七、六一四、四九〇
一一、田賦徵收冊費	一〇五、五二七
一二、公債費	四七、二一四、八三〇
一三、雜費	九、八九〇、四八六
總計	三三二、八九一、九三四

我國地方自治經費之項目，因過去自治，多由地方豪紳或長官包辦，根本上沒有預算與決算，所以無從考據。姑將民元財政部制定之中央經費與地方經費劃分之標準列出，以供參考。

甲、中央經費之科目：(1)立法費、(2)官俸官廳費、(3)海陸軍費、(4)內務費、(5)外交費、(6)司法官廳及監獄費、(7)專門教育費、(8)官業經營費、(9)工程費、(10)西北拓殖費、(11)徵收費、(12)外債償還費、(13)內債償還費、(14)清室優待費。

乙、地方費之科目：(1)立法費、(2)教育費、(3)警察費、(4)實業費、(5)衛生費、(6)救卹行政費、(7)工程費、(8)公債償還費、(9)自治職員費、(10)徵收費。

中國地方費當中央費之百分比

比	民二	民三	民五
例	九·二九%	九·〇二%	四·一五%

從上列統計表中，可以看到我國過去地方經費極少，這大概因為各地方完全受統治於中央，地方本身毫無建樹可言，自然不需要很多的經費。現時我們要開始地方自治的工作，當然須有整個計劃，尤其是關於經費方面，必須通盤打算。過去我國有許多通病：第一、任何團體的經費，大都浪

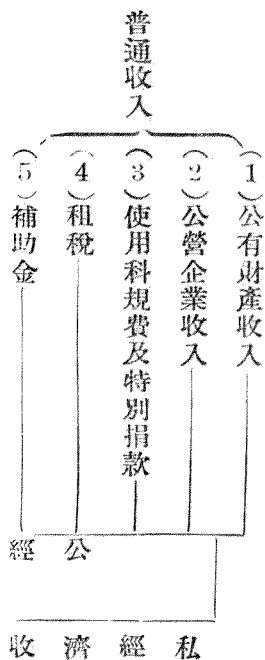
費於行政費方面，因此重要的建設計劃，反無從實現，今後我們必須名負其實的施行自治，把行政費減少到最低限度，尤其是對於職員俸給方面，應力求減少，在可能範圍內，除技術人員而外，均應採取名譽職制度，把所有的經費，都用到建設方面去。第二、過去的經費使用權，常操之幾個操權者的手中，不顧到事實上之緩急，因此不常用者用去，而急於要用者反感無米爲炊之苦，今後用款應視事實之緩急而定。第三、我國交通及教育方面，最爲落後，關係國家之盛衰極鉅，在此國難當頭之日，中央自無力量顧及於各地方的交通及教育，各地方應自行設法，集中經費於這兩項事業方面。

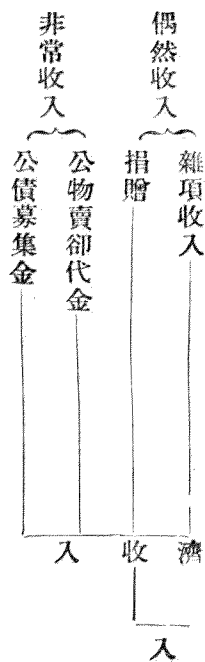
第四節 地方自治經費之源泉

經費之源泉，就是公共收入。當然一個團體，有一定的支出，也必須要有一定的收入始能推進團體之活動。這好像一部機器，要牠動，必須加煤，一個人要他工作，必須吃飽，所以公共收入，對於公共團體，有不可分離之關係。尤其是地方自治團體，大部份之工作，是非錢不辦的。可是地方自治團體，有些什麼正當的收入？牠的收入與中央怎樣劃分呢？這都是本節必須加以研究的。茲分論之：

一、公共費收入之種類

公共費收入之種類計有種種分法：（一）以收入之依據權為準則可以分爲公法上之收入，（公經濟收入）及私法上之收入，一則依據法令如租稅，一則依據契約或承諾如企業收入；（二）以收入之期間為準則可分爲經常收入及臨時收入；（三）以收入款項之主體為準則可分爲自動收入及寄贈收入；（四）以收入之時機為準則可分爲一般收入偶然收入及非常收入，一般收入即團體之普通收入如租稅，偶然收入即事前並未預定之收入，如捐款與罰款，非常收入係應急需而籌之款如公債是。茲爲便利研究起見，列表如次：





二、公共收入與人民負擔

公共收入，大部分取之於民，人民之負擔能力有限，故公共團體之收入，亦應視人民之負擔能力而定，不可予取予求，毫無忌憚，使人民窮苦，無力負擔，而生怨尤之心，必致引起意外之事變。現世各國收入，多由依賴租稅收入，而趨向於發展公共企業之收入。良以公共企業之收入，為一種營業收入性質，無絲毫剝削人民或轉嫁負擔於人民之性質，比較公平，而收入亦豐。就是為了減輕人民負擔的原故。「竭澤而漁」是財政制度上之大病，我人必須注意及之。

三、中央收入與地方收入

中央之經費用途，與地方不盡相同，數量亦有多少，故中央與地方之收入，亦自各異。而且全國

大部分稅源，均已操在中央，地方之收入必須另謀途徑，始能在不妨害中央財政的條件之下，求地方自治經費之充裕。所以各國多注意公共企業亦自動捐贈，就是這個原故。但爲謀行政上之調整起見，中央與地方之稅收必須加以合理之劃分。

關於中央與地方稅收之劃分，財政學者有三種理論：

第一、以範圍數量劃分說，即以範圍大數量多者劃歸中央；範圍小數量少者劃歸地方。此說太無標準，何者爲大？何者爲小？且多數稅收均歸中央，則地方將何從覓取大量財源以資挹注呢？

第二、利益及能力說，租稅之用途利益及於某地方者劃歸地方；而憑納稅能力以完納之租稅，則劃歸中央。此說亦不圓滿。任何稅收之用途，如果爲人民而用，自均有利益及於人民，固不能謂利益及於某一地方之人民；至於納稅依完納者之能力而分大小，自是不成問題之說。蓋絕沒有強人民不分貧富，而完納同等之租稅的。

第三、徵收便利說，稅之便於中央徵收的劃歸中央；反之便於地方徵收的便劃歸地方。此說太偏重於徵收之方法。若多數稅收均由地方徵收便利，勢必使中央毫無稅收可言。亦不是妥當的劃

分的標準。

前三說均不足以憑爲劃分中央與地方稅收之標準。我以爲以性質爲標準較爲合理。卽稅收之屬於全國一般性質者，爲國稅，如關稅鹽稅等；反之稅收之屬於地方特別性質者，爲地方稅，如屠宰稅娛樂捐等。茲將我國民二財政部起草之法案錄後：

一、現行稅目之劃分：

甲、下列各項定爲國家稅：(1)田賦，(2)鹽課，(3)關稅，(4)常關，(5)統捐，(6)釐捐，(7)礦稅，(8)契稅，(9)牙稅，(10)當稅，(11)牙捐，(12)當捐，(13)煙稅，(14)酒稅，(15)茶稅，(16)糖稅，(17)漁業稅。

乙、下列各項定爲地方稅：(1)田賦附加稅，(2)商稅，(3)牲畜稅，(4)糧米捐，(5)土膏捐，(6)油捐及醬油捐，(7)船捐，(8)雜貨捐，(9)店捐，(10)房捐，(11)戲捐，(12)車捐，(13)樂戶捐，(14)茶館捐，(15)飯館捐，(16)肉捐，(17)魚捐，(18)屠宰捐，(19)夫行捐。

二、將來新稅之劃分：

甲、下列各項定爲將來之國家稅：(1)印花稅，(2)發錄稅，(3)繼承稅，(4)營業稅，(5)所得稅，(6)出產稅，(7)紙幣發行稅。

乙、下列各項定爲未來之地方稅：(A)特別稅：(1)房屋稅，(2)國家不課之營業稅，(3)國家不課之消費稅，(4)入市稅，(5)使用物稅，(6)使用人稅；(B)附加稅：(1)營業附加稅，(2)所得附加稅。

三、地方特別稅及附加稅之制度：

(一)地方特別稅有妨礙國稅者，財政部得禁止其徵收；凡特別稅經財政部認爲不正當者亦同。

(二)凡地方附加稅不得超過左之制限：

- (1) 田賦附加稅不得超過百分之三十；
- (2) 營業附加稅不得超過百分之二十；
- (3) 所得附加稅不得超過百分之十五。

四、遇有特別事項，須增加附加稅之成數時，非經財政部認可，不得超過前條之限制。此項草案，已經成爲過去，其中缺點甚多，茲將國民政府民國十六年之劃分方法列左，以便參考。

國民政府民國十六年公布之劃分國家收入及地方收入暫行標準令

一、中央與各省收入權限暫照本案辦理。

二、現行收入之劃分如左：

1. 國家收入

一、鹽稅，二、關稅，三、常關稅，四、煙酒特稅，五、捲煙特稅，六、煤油，七、釐金及郵局稅，八、鑛稅，九、印花稅，十、國有營業收入，十一、禁煙罰款。

2. 地方收入

一、田賦，二、契稅，三、牙稅，四、當稅，五、商稅，六、船稅，七、房捐，八、屠宰稅，九、漁業稅，十、其他之雜稅雜捐。三、將來新收入之劃分如左：

1. 國家收入

一、所得稅，二、遺產稅，三、交易所稅，四、公司及商標收入，五、出產稅，六、出廠稅，七、其他合於國家性質之收入。

2. 地方收入

一、營業稅，二、地稅，三、普通商業註冊稅，四、使用人稅，五、使用物稅，六、合於地方性質之收入。

四、地方收入性質與國家收入重複時，財政部得禁止其徵收。

五、地方收入之分配，由地方團體自定之，仍由該管地方官廳冊報財政部查核，前項所指地方團體，

係統指行省特別市城鎮鄉各級而言。

六、國家稅地方稅劃分後，各省整頓不得添設附加稅。

七、新收入實行時，凡舊收入性質相牴觸之部分應即廢止。

八、中央各省收入劃分伊始，如有窒礙情形時，應由財政部另定補救方法以資兼顧。

九、本案自公布之日施行。

四、各國地方收入之源泉

各國地方收入之源泉，詳分之約有六種：（一）公有產業利用之收入；（二）公營事業之收入；（三）使用費規費及特別捐；（四）地方稅；（五）捐贈及補助金；（六）雜項收入；（七）非常收入。茲分述之：

甲、公有產業利用之收入 公有動業分動產與不動產兩種。

A. 動產 動產包括地方自治團體之各種資金，其來源出於（1）寄捐（2）遺產寄捐（3）既定預算年度之剩餘金（4）動產之賣卻（5）既存公債之賣卻。此項基金計有三種：（1）特種目的基金如教育基金；（2）特種企業基金如交通機關之公債金；（3）活動基金。地方自治團體可以運用此項資金以生利息，或投資於穩當之企業以取利潤。

B. 不動產 不動產包括公有房屋、土地、荒地及森林地方。自治團體可以視其性質情況而分別利用之，或賣之以取得資金，或租讓以取得代價。茲將英法日各國地方團體土地之收入列左：

國別	年份	銀數	對地方之比例
英	一九〇二	二、二四〇、〇〇〇鎊	二四%
法	一九〇三	八七、九二〇、〇〇〇法郎	八%
日	一九〇七	五、一八三、六五〇圓	二二%

乙、公營企業之收入 公營企業收入，我認爲是地方自治團體最重要的收入，因爲第一、牠是營業性質，不增加人民負擔；第二、可以開發地方之富源；第三、可以免除商人競爭之浪費與損害；第四、可以便利人民，增進人民之福利。所以各國近年均努力於公營企業之進展，英普爲地方經營公營企業最發達之國家，茲分錄其統計列左：

英	一九〇二年	單位	鎊
煤氣事業收入			七、一六八、七〇五
電氣事業收入			一、八八一、二六五

市街鐵道收入	三、七九七、七五八
其他非規費的收入	四、四〇九、一七七
總計	一七、二五六、九〇〇

普	一八九二年	單位馬克
煤氣及電氣淨收入	一九、七八三、〇〇〇	
	七六九、〇〇〇	
	四、一二八、〇〇〇	
	四五、〇〇〇	
其他	一、四四二、〇〇〇	
共計	二六、一七七、〇〇〇	

丙、使用費規費及特別捐之收入

A. 使用費 即人民使用地方團體之營造物所付之代價。公共團體之營造物與公營企業不同，蓋一個是以公益為目的，一個是以營利為目的。大概該項使用費之徵收，係為補充維持或

修理該項營造物之用，所收甚微。營造物可分三種：(1)教育的如博物館圖書館生物園等；(2)保健的如醫院浴場公園體育場等；(3)民國經濟的如道路碼頭等。

B. 規費 地方自治團體之規費約有三種：(1)商業規費如度量衡檢定費動物檢定費等；(2)交通規費如船照費車照費等；(3)警察規費如建築許可證費埋葬墓碑費等。

C. 特別稅捐 地方自治團體，爲了地方人民的福利，新設營造物，或改良舊有營造物需用較多之款項，得對於因營造物之設置或改良，而獲得利益之人民，徵收特別稅捐。此項新舊營造物，包括道路、橋樑、公園、堤防、水管、溝渠、及街燈之類等。

此項地方規費，使用費，及特別稅捐，已成爲各國地方自治經費之主要源泉。茲將英德之該項收入統計列左：

費別	規費	使用費	特別稅捐	共計	占經常歲入比例
英(鎊)	六八,三六六	四,三七,三〇〇	一,二六,六八	六,三四,三〇四	六七%
德(馬克)	三,三六,〇〇〇(合計)		五,七〇,〇〇〇	三九,〇六,〇〇〇	一四二%

丁、地方稅之收入 地方自治團體，原無徵收稅入之權，不過國家爲了增進地方財政的力量，有時在特種法令之下，授與或讓與徵稅權付地方，故各國對於地方自治團體徵稅，均採限制主義，蓋恐地方自治團體取得自由徵稅權，將造成種種畸形的政治局面，或則各自爲政，或則破壞系統，且有時不斷增加人民之負擔，而釀成意外之糾紛。各國徵稅之種類約如下述：

(一)以完納租稅之對象爲準則，可分爲對人稅與對物稅。對人稅，即因各人之經濟力差異而完不同之稅，如所得稅、人頭稅、移民稅等；對物稅，即因物質之收益或移動所徵之稅，如家宅稅、茶鹽稅等。

(二)以稅收之負擔者爲準則，可分爲直接稅與間接稅。直接稅即稅收由納稅者最後負擔沒有轉嫁之機會，如所得稅、遺產稅等；間接稅即對於貨物所有者之徵稅，此項稅收可以轉嫁於消費者或他人是也。

(三)指定稅與不指定稅。指定稅即此項稅收經指定爲特別之用途者；反之不指定稅收就是一般稅收。

國別 項目

英 救貧稅，救貧附加稅。

法 未築地基稅，既築地基稅，人別動產稅，門窗稅，營業稅，入市稅，犬稅，鋪道稅，其他附加稅。

普 消費稅，遊樂稅，犬稅，奢侈稅，行爲稅，飲料稅，築用地基稅，土地增價稅，營業稅，所得稅。

日 地租，勞業，所得，礦業等附加稅，營業，雜糧稅，割戶稅，家產稅，飲食店稅，妓捐，舟車稅。

戊、捐贈及補助金 現時各國地方自治之事業，日益發達，中央委辦之事項亦日多，而經費是有限的，有些地方無法新闢財源，惟有倚賴中央，或其他公共團體讓與稅源，撥款補助，以資挹注。茲將各國倚賴捐贈及補助之項目列次：

英(1)防火補助，(2)刑事執行補助，(3)感化設備補助，(4)初等教育補助，(5)其他雜項補助。

法(1)租稅讓與，(2)一般補助，(3)初等教育補助，(4)中等教育補助，(5)道路補助，(6)橋樑補助，(7)救貧護病補助，(8)兵役家族補助，(9)消防補助，(10)警察補助。

普(1)一般贈資，(2)產科醫制贈資，(3)農業學校贈資，(4)初等教育補助，(5)教員補助，(6)孤寡補助，(7)新學校補助，(8)寺院基金補助。

己、非常補助之收入 各國地方自治之預算，每因事業日漸發展，或發生意外事故，收支相差甚鉅，經常收入，既難以應付，必須謀非常補充之收入，以資融轉。此項非常補充之收入，約有二種：

1. 地方公債或禮券之發行 公債或證券之發行，因其數量較大，必須有確實收入，以資擔保，始能獲得地方人民之信仰；當然其用途之正當，亦須為人民所周知；然數量過大公債之發行，必須慎加考慮，恐將來地方自治團體，無力償還，以致失去地方人民之信用，影響地方財政至鉅。

2. 公有財產之處分 公有企業之股票，及地方公有之土地等，在有急需時，亦得加以抵押或拍賣，但亦須事前加以慎重之考慮。

五、中國地方自治經費之源泉

中國過去自治，毫無成績，亦沒有確定之經費源泉，即地方經費亦微乎其微。現在開始地方自治，必須首先確定經費源泉，始能進行無阻。尤其是在目前全國經濟恐慌農村破產的時候，經費源

泉至不易尋覓，因爲一方面既不能妨礙中央之稅源；一方面又要不增加地方人民的負擔。在這兩個條件之下，籌劃自治經費，所以就很難了。我以為中國在目前政治經濟情況之下，關於地方自治經費的源泉，有下列各項：

一、地方稅 地方稅收，各國多採附加稅制度，尤其是日本。我以為這種附加稅，是對於人民的加重剝削，既然國稅已經徵了，現在再一徵而再徵，豈非架牀疊椽，不顧人民之負擔嗎？所以我主張地方稅收，應採與中央稅源不衝突爲原則；同時宜採直接稅制。因爲直接稅制，可以視人民之經濟能力而徵收，既不能轉嫁於貧苦人民，又不受重重徵受之苦，而尤以遺產稅、特別所得稅、土地增價稅、享樂稅爲最宜。

二、公營企業 我國各地未開發之富源，固然甚多，即日常生活所必需之設備，亦未創設，如各地交通、電力公司、自來水等，均屬人民所必需。故在此全國財政竭蹶之時，最好與地方富有者，集資開放富源，或創設日常生活必需之設備，既可獲得盈餘，以充自治經費；又可繁榮地方經濟，改進地方人民之生活。惟茲事體大，必須詳有計劃始可。

三、公有財產收入 我國各地公有財產甚多，如荒地官田等是。在這地方自治開始之時，正可將此項收入辦理地方自治之用。

四、遺產之沒收 我國遺產制度，促成種種不良之結果：（1）如鼓勵貪污築財；（2）遺誤子孫，倚遺產爲生，不事工利；（3）因爭產聚訟，引起社會之不安；（4）造成土地之集中。所以我主張對於地方人民之遺產，除保留一部分必要之產業外，應由地方自治團體收爲公有，將其所得供自治經費之用。

