

評阮毅成著

「地方自治與新縣制」

鄭雪詩

書名：地方自治與新縣制。四三六頁。

著者：阮毅成

出版者：臺北聯經出版公司

出版日期：民國六十七年十一月

自民國三十八年八月，臺灣省政府始設地方自治研究會，現已逾三十年。若自民國二十八年九月，先總統蔣公手訂新縣制起算，則已逾四十年。而本書

著者，則為先後執行與參與此兩大盛事的一人。因以，本書無論就理論或就實務言，皆為有關我國地方政治的優良著作，有其獨到的價值。

本書出版以後，已經有多人寫過書評，備加推崇。本人願就他人所未曾論及者，再提出幾點，以求教於著者及讀者：

(一)著者在本書自序中，說：「……如有人稱我為地方自治專家或權威，則萬分認為不妥。我以為地方

自治乃民主國家的基本要素，一般人民應有的常識。人人該做，人人能做。如果成爲權威人士的專門學識，或是少數專家的高深理論，勢必只有少數人能懂，也只有少數人能行，就不是多數人的政治方式，更不是全體人民的自治工作了。」這不僅闡述了地方政治的眞意，合於全民政治的意義，也可以看出著者的開闊胸襟，所以他推行地方自治工作上，在抗戰時期的大陸，在光復後的臺灣，有所成就。

地方自治，乃是一個外來的名詞。滿清末年，首見於梁啓超的著作。在公文書方面，則首見於光緒三十三年五月二十七日，奕劻等編訂改革地方官制辦法的奏摺：「……增設佐治各員，以爲地方自治之基礎。」至 國父訂定地方自治開始實行法，方有了具體的規模。但竟有一牽強附會，說是我國在黃帝時期，就已有地方自治。不但比擬不倫，而且貽笑世界。人類是在不斷進步中的，人之所有，我之所無，並不足爲耻。又何必一定要勉強湊合，涉及古人，這就是自命爲權威或專家的觀念在作祟。本書著者首先在序文中予以澄清，實在具有深長的意義。

(二)我國憲法有關地方自治的規定，最具特色。本

書著者曾任制憲國民大會代表，又爲綜合審查組委員，著有制憲日記，由臺灣商務印書館出版，他對於憲法的一字一句，均能確知其來歷，明悉其意義。他在本書中說：「從 國父的遺教中，可以看出所謂均權，是以事務的性質作爲標準，並不是以國家的權利作爲標準。」（見本書第七頁）。又說：「國父將權分爲兩種，屬於人民的爲四種政權，這是不均的。屬於政府的爲五種治權，其中司法、考試、監察三權的行使，都需要全國一致，無法可均的。則可以均的，只有行政權與立法權。如果只均行政權而不均立法權，必又發生訓政時期的流弊。中央所立的法，地方無法實施。兩者之間，發生隔閡。所以必須行政立法兩權都均，才能達到均權的效用。」（見本書第八頁）。這幾句話，看似簡單，但非對 國父遺教及憲法有精深研究者，不能道出。以往有關 國父均權制度所有的爭議，及各種不同的解釋，均因著者這幾句話，得到正確的答案，與確定的結論。這是現代任何國家憲法上所未有的規定，更爲全世界建立了新的中央與地方政治制度。

著者的貢獻尚不只此，尤可珍貴者，是他對於憲

法第一〇八條的解釋。他說：「憲法第一〇八條，特別用『交』字。即在說明該條所列舉的事項，原均為國家的行政事務，但得交省或縣執行耳。……規定極有彈性。即（一）該條所列舉的事項，或交省縣執行，或否。係以每一事項為單位，並非各個事務，均須採取同一辦法。如省縣自治通則，自必須交省或縣執行。而航業及海洋漁業，即在可交與可不交之間。……（二）該條所列舉的事項，可對於某一省縣交其執行，而對於其他省縣則否。亦可對某一省交省執行，再由省交縣。或對某一省，直接交縣執行。並非限定對於全國省、縣，必須一律同時交其執行。」（見本書第四十六頁及第四十七頁。）這真是最深刻也最實用的見解，為其他任何論述憲法或地方自治的書籍中，所未見者。尤其日後大陸光復，各省各縣必有先後，地方情況也必有不同。更必須如著者的解釋，方能合乎實用。這是著者本其學識與經驗，才能獲得如此的結論，非一般人所能達到的。這是有關於我國憲政實施與地方自治前途的一件重要大事，國人須加以珍視。

（三）我國憲法未規定公職候選人考試，遂常被指為違背 國父遺教。本書著者對此有極重要的說明：「

國民會議及制憲國民大會兩次的代表選舉，未能遵照 國父遺教，先經考試詮定資格。……既然沒有經過考試，可任制憲代表，焉可限制以後的公職候選人，要經過考試，才能當選？」（見本書第六十五頁。）

著者說：「 國父主張考試權獨立，主要的是為了候選人要經過考試。為保持候選人考試的公平，必須另行成立常設的考試機關。」（見本書第三六〇頁。）這是任何研究 國父遺教的人所未曾提出過的。一般人皆以為 國父主張考試權獨立，是為了公務人員的任用考試，使考試與任用分開。而著者却強調是為了公職候選人考試，其見解自屬高人一等。因公職候選人中，包括了各級民意機關的成員，也是民主政治的真正構成分子。為了他們在選舉以前，要先經過考試，才能取得候選人資格，也就是對被選舉權，多加上一層限制，才使考試權獨立，以免受到行政權的影響，而減弱了民意機關日後與行政機關之間的制衡作用。這可見 國父五權憲法的精深，而著者却純道出前人所未道，至可讚揚。而著者則以考試院自成立以後，竟未能體念 國父遺教精意的所任，對公職候

選人考試，迄未能定出一套良好可行的辦法，頗感可惜。迨至抗戰時期，考試院舉辦公職候選人檢覈。所謂檢覈，便是審查證件。……係保障在社會上已有地位或是權益的人士，並非獎勵或選拔新進或有希望的人才。尤其是真正的農、工、漁、鹽、礦民，雖佔了人口中的大多數，都無法合格。抗戰勝利之後，杭州市人力車工會曾選出一位識字不多的真正人力車夫趙廷秀，任市參議會議員，並在地方上有所効力，但却與任何檢覈條款不合。」（見本書第六十六頁。）可見檢覈辦法之不切實際，也決非 國父所主張的候選人考試的本意。

著者不但指出了檢覈的不當，而且提出了候選人考試的積極辦法。其一是凡由政黨提名的候選人，應由黨內先舉行考試。黨內先實行候選人考試，可以為政府的示範。其二是用測驗的方法，以代替檢覈或筆試。著者名之為公民測驗，也就是測驗每個公民所應當具備的常識。著者並以為測驗的題目，就各省、各縣市、各鄉鎮，分別命題。如有關於三民主義、憲法

、本國史地者，亦須各有深淺。其餘則為各該省縣市鄉鎮的特殊問題，如交通、水利、生產、教育、及本地方應行興革的事項，須各地不同。答案可用是非法，填充法，亦可用改錯法。測驗的題目要多，內容要具體。由考試院約請各地方專家決定後公布。此後非十分必要，不加改動。任何人願意應某省縣市鄉鎮民意代表的候選人測驗，皆可自行準備。測驗可經常舉行，並用現行檢定考試辦法，如本次有若干題合格，則下次可再來應檢若干題。不限定年期，以累計有百分之六十的題目應檢合格者為及格。」（見本書第六十七頁）。

這真是著者的偉大創見，可惜著者於民國四十一年四月，首次在臺灣臺北新生報發表之後，二十餘年來，竟未能引起各有關機關的重視，更談不到實施了。

在本書中，著者尚有許多的特到之處。而其文字流利，說理明白，更在一般類似的著作之上，不暇細論。