

370

贈閱

# 三民主義的方自治

孫澄方著



國民圖書出版社印



三民主義的方自治

孫澄方 著

上海圖書館藏書



A541 212 0009 4310B

國民圖書出版社印行

中華民國二十九年十一月

1537732



# 三民主義的地方自治

## 次目

第一章	理論	一
第二章	實施	一六
第三章	與實施憲政之關係	三六
第四章	結語	四二



三民主義的地方自治

目次

三



# 三民主義的地方自治

孫澄方著

## 第一章 理論

三民主義中所說的，並非全關地方自治，但是要實現三民主義的政治，却非有好的地方自治不可。所以，在地方自治上冠以三民主義，正是如漢宣帝所說的：「漢家自有制度，不待異律。」我們的政治制度，自有我們的歷史背景和环境。把握不住這個背景和环境，僅僅抄襲外國制度的皮毛，人云亦云，於國家建設不但無補，還要浪費時間、人力與金錢。

自從民國締造以來，到北伐成功，定都南京爲止，政治設施異常紊亂。其主要原因，就是因爲當時的執政者沒有瞭解我們的歷史背景和环境，因之而不知道建國的中心工作是什麼。三民主義是最適合於我們國情民俗的，對於我國固有的歷史背景和环境，是最有澈底瞭解、分析和適應，而其實現的關鍵，則在地方自治。所以北伐成功以後，政府就製定了訓政時期完成縣自治實施方案分年進程序表，規定從十八年到二十三年爲期六年，分別輕重緩急，來完成我們地方自治工作，而進入於憲政。但不幸因爲種種原因，未能

按照預定計劃實行。現在抗戰建國到了最緊要的階段。軍事方面敵寇已深陷泥淖之中，不能自拔，只等到我們勝利的時機到來，就可一舉殲除頑寇，光復舊物。在建國方面呢，我們也已定了辦理自治為地方行政的主要工作，也就是樹立百年建國的基本任務。所以我們不談建國則已，如談建國——建設三民主義的國家——必不能忘了三民主義的地方自治。

地方自治的定義，各國學者見解不同：

英國學派說：所謂地方自治，就是「不煩政府官吏，而由人民代表出而執行一切公務」之謂。

德國學者說：「地方自治者，是遵照國家法律，以地方負擔籌辦經費，以名譽職員，辦理地方行政」。(Fudoli von Gneist)

日人清水澄說：「自治云者，以自己的機關，處理屬於團體以內之行政事務是也」。我國內政部所編地方自治講義裏說：「自治云者，非國家之直接行政，乃於國家監督之下，由地方團體，依其一己之獨立意志，而處理其區內之事務之謂也」。

以上各種定義的涵義如何，留待下文再說。現在我們要知道的是，我們既有我們自己

的制度，那末我們所應給與三民主義的地方自治之定義，當然也有其不同之點。爲了明瞭這一點，我們首先應當認清在三民主義之下，所謂「地方自治」四個字的解釋。查我國地方政制，係分省縣二級制，故所謂「地方」者，有省地方和縣（市）地方之別。這裏所講的地方自治的「地方」是指縣而言，（如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域）與省無涉。關於這點，現在看來固然是無特別指出的必要。但在總理倡導地方自治的時候，一般軍閥官僚，爭權奪利，心懷不正，輒藉聯省自治口號，實行割據。所以總理在「中華民國建設之基礎」一文中，除痛斥聯省自治的不當和官治的弊害以外，特別提出分縣自治，並且說明：「分縣自治，行直接民權，與聯省自治不同者在此」。因爲分縣自治，才能真正實現全民政治，所以縣應爲地方自治的「地方」（後詳）。至於「自治」二字的解釋，據總理遺教，「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治」（民權主義第一講）。又說：「余所主張的地方自治，是在兵事完結之後，把全國一千六百多縣都劃分開，將地方的事情，讓與地方人民自己去治，政府毫不干涉」（建設民國要從下面做起）。綜括起來說，三民主義的地方自治之定義，我

### 三民主義的地方自治

四

們可以擬爲：

「三民主義地方自治者，人民分縣，組織團體，議決並執行其區內事務之謂」。

根據上面的幾個定義，姑勿論每個定義的本身是否完整，我們至少可以看出下面的兩種涵義。

第一、自治別於官治。自治的要義既是人民自己管理自己的事務，則所謂官治者，當然是一切事務，都由政府的官吏去管理，人民不與焉。關於此項，有兩點可以注意，一是管理方式，一是權力問題。就管理方式來說，在官治之下，所有管理機關都是政府所設置。所有執行人員，都是政府所任命的官吏。人民既沒有自己的組織，更沒有參加事務議決和執行的機會。但是官治未必即壞，例如我國過去幾千年都是行的官治，然而却也有不少承平治世。歷史上所記載的聖君賢吏，「愛民如子」者固然不少，而孔孟以下，大儒名賢作爲「民爲邦本，本固邦甯」一派之論調者，尤不難撿拾。但是「人存政舉，人亡政息」，所以翻開我們歷史來看，三代以下，幾個大朝代，雖各有幾百年的天下，但每朝的賢明君主不過二三，每一個時期的賢臣循吏，也都屈指可數。所以我們雖有幾千年的歷史，



但歷史上所昭示的是治少亂多，可見建立在人治基礎上的官治，不是治國的根本良法。並且，幾千年以來的政治制度是君主專制，是家天下的。歷代設施固然很多真正爲人民謀福利，值得後人稱贊，但其設施的出發點，却不能說完全是爲的人民，因爲在家天下的政治制度之下，國家設施的最高目的，是鞏固朝廷，延綿一朝一姓的統御；其對象則爲人民，使全國人民安居樂業，社會繁榮，謳歌聖德；其方式則爲分職授官，使他們去分別推行治民之政。所以中國古時的政治無論如何清明，人民無論如何幸福，但在民主的立場上來說，祇可說是治民，而不是民治。所以儘管有許多治民的良法善政，但其最終目的無非爲一姓一朝一人謀統御；所謂「百姓足君孰與不足，百姓不足君孰與足」，就是講明了這種關係。至於民治則不然，管理的方式雖有直接或間接，但都是以人民爲主來組織，來執行，政府官廳處於監督地位。管理的方式既然不同，設施的對象自然也就因之而異。在官治之下，官吏和官廳是君主治民的工具；在民治之下，地方自治團體，是人民自治的組織。在官治之下，治民的目的爲君主；在民治之下，事務的管理是爲人民自己。以官治之努力而欲收民治之實效難，人民之自治而欲獲官治之良果易。其理由至爲簡單：自己爲自己做

### 三民主義的地方自治

六

舉固較別人切實，而自己對自己利害的認識，更較別人清楚。

就管理方式來說，官治和民治既有絕大差異，就權力隸屬上講，其差別尤為重要。在官治政治中，只有官權，沒有民權。權在於官，無論運用如何適當，如何能體恤民情，但人爲刀俎，我爲魚肉的危險關係，是時時刻刻存在的。原來人類的生存，是要有生存的力量，如果沒有實在的生存力量，而成爲一種被動或寄生性質的動物，就根本失去了現代公民的意義。生存的力量是什麼呢？主要的是自衛自養。在日常生活中，這個問題並不值得注意，因爲一個人遇着外來的打擊，自然會去抵抗；到了饑渴的時候，自然會去覓飲食，用不着他人去諄諄教導。但是在政治的意義上來講，所謂自衛自養者，就不如此簡單了。他的範圍包括了政治，經濟，文化，教育多方面的事項。凡是於我們人民有利的，我們自己去，或者督促政府去辦；於我們有害的，我們不要牠，消滅牠。但不論是興利或除害後是自己去做或督促政府去做，最大的前提是要有力量，是要我們自己有主動的力量，然後所謂自衛自養者才不落空，才有保障。這個力量是什麼，就是權；因爲這個權應該操之於人民自身，所以稱爲民權。人民既然有了使他自已求生存的力量，然後才不怕有魚肉刀

俎的危險，也才能夠自己管理自己的事，實現民治之真諦。所以說：

「官治云者，政治之權付之官僚，於人民無與。官僚而賢且能，人民一時亦受其賜。然人亡政息，曾不旋踵。官僚而愚且不肖，則人民躬被其禍，而莫能自拔。前者爲嬰兒之仰乳，後者則爲魚肉之於刀俎而已！民治則不然，政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之。其在間接行使之時，爲人民之代表者，或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由，仍在人民。是以人民爲主體，人民爲自動者，此其所以與官治截然不同也」。（中華民國建設之基礎）

雖然，政治之權應在民而不應在官，但政府的能力是不可否認的。因爲三民主義的政治，固然是要使人民有權，而也要使政府有能。權和能爲什麼要分開，這是總理所獨自發明的，也唯有總理講解得最清楚。

在從前沒有民權的國家，人民總是恐懼政府的專制；到了有民權的國家，人民依然是恐懼政府能力太大，流於專制。兩種恐懼的心理雖然不同，但人民和政府不能融洽一氣，兩者間的地位和身分未能確切劃清，却是共同的現象。積弊所至，人民雖然有了權，而政

府却變成了無能。所以：

「有一位瑞士權憲說：各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化。這個緣由，就是人民恐怕政府有了能力，人民不能管他。所以人民總是防範政府，不許政府有能力，不許政府是萬能。所以實行民治的國家，對於這個問題，便應該想方法去解決。」（民權主義第五講。）

但是如何去解決呢，總理說：

「歐美現在實行民權，人民所持的態度，總是反抗政府。根本原因，就是由於權和能沒有分開。中國要不蹈歐美的覆轍，應該要照我所發明的學理，要把權和能劃分清楚。人民分開了權與能，纔不致反對政府，政府纔可以望發展。中國要分權與能，是很容易的事，因為中國有阿斗和諸葛亮的先例可援。如果政府是好的，我們四萬萬人便把他當作諸葛亮，把國家的全權，都交給他們。如果政府是不好的，我們四萬萬人，可以實行皇帝的職權，罷免他們，收回國家的大權。」（見同上）

「國民的『權』，就是政權，就是對人的『選舉』與『罷免』，和對事的『創制』

與「複決」四種直接民權；所謂政府的「能」，就是治權，就是「行政」，「立法」，「司法」，「考試」和「監察」五種工作權。「由權與能的分別，及政權和治權的平衡，便可以從根本上調和歷史上人民與政府，自由與專制間的衝突，而建立一個完全爲民所法的萬能政府，爲全體人民謀最大的福利」。（總裁言論——總理遺教第二講）

權能分立，是三民主義政治的精華。但政府發揮其能的效果如何，是要看人民如何運用他們的四權，而人民四權的遷用如何，又要看地方自治辦理的好壞。

第二、地方自治與國家行政的關係。地方自治既然是人民管理自己的事，那末與國家行政又有那種關係呢？關於這點，如果就國家成立的概念，或就國家主權或國民主權的學理上來說，不是本文範圍所能容。現在姑就總理遺教和一般理論，簡單地說一說。人民自治，雖說是管理自己的事務，但實際上還是間接施行國家的政務，因爲國家本體是整個的，國家的建設也是整個的，不過因爲各地方的情形不同，風土各異，人民的生存方法，也隨之而殊別。政府爲適應各地環境，和訓練人民管理政事起見，乃將國家政務，劃出若干，讓人民自己去管。（根據權能分立的原則，政權屬於人民，治權屬於政府。所以政府

### 三民主義的地方自治

實具有管理全國政務的治權，而人民自治權之取得，自係此整個治權之一部，其所管理的事務，也就是政府所管理的一部份。因此，在行政方面，地方自治團體儘可自行處理事務，不受政府的積極干涉，但在政治方面，和政府行政的主從關係，是不可混淆的。並且，地方自治的法律規章都是淵源於國家憲法，而憲法是國家一切法律的根本大法。所以地方自治中所謂不受他人之干涉者，是說在國家法律範圍之內，得依其一己意志，去處理一己區內之事務，而並非說離開國家監督，一無節制的去做。在政府方面，可以對之施行監督，但不可橫加干涉或摧殘。

關於此點，人或以為將動搖主權在民的意義，其實並不然。因為地方自治是一種均權作用，是權力分配於中央或地方的問題，而與主權在民和權能分立的原則，並無衝突。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權制，或地方分權制。（民國十三年國民黨政綱對內政策第一條）「例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也；教育衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分拆以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞

，是又宜屬之地方矣；同一教也，濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由，然學制及義務教育年限、中央不能不爲劃一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。〔中華民國建設之基礎。〕然則，所謂主權問題，是否也將隨此而劃分呢，曰不然，因爲「欲知主權在民之實現與否，不當於權力分配觀之，而當於權力之所在觀之。權在於官，不在於民，則爲官治；權在於民，不在於官，則爲民治」。〔見同上〕國家行政（事務）既然應按照性質劃分爲中央或地方，但其管理權，按照治權應屬政府之原則，應屬於中央或地方政府。在這個立場之下，所以政府對於地方自治具有監督之責任，如對內政策第二條所規定：「各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮，以處理國家行政事務」。又如二十八年九月頒佈的縣各級組織綱要中也多有此種性質的規定，例如縣長「辦理全縣自治事項」，但須「受省政府之監督」；其未設區署之區，由縣政府派員指導；鄉（鎮）財政收支概算，須呈由縣政府審核等是。

### 三民主義的地方自治

因此，我們可以得一結論，就是在權的隸屬方面言之，官民有分，在能的方面言之，官民可以分工合作。屬於中央之事務可由政府去管，屬於地方者，可由地方人民間接地代政府去管，而成爲地方自治。

以上對於地方自治的定義和其主要涵義，已就總理遺教，大略說明，現在我們將分縣自治的原理來研究一下。

縣爲我國地方行政基本單位，具有極悠久之歷史。周禮上就會講及「縣」字，例如太宰「以九賦斂財賄……五日邦縣之賦」；「縣師掌邦國、都、鄙、稍、甸、郊、里之地域，而辨其夫家人民田萊之數，及其六畜車輦之稽」；「縣正各掌其縣之政令徵比。」春秋戰國時代，縣的區域很大，縣長的地位也很高，如楚子伐陳，因縣之，（左傳宣公十一年）秦惠文王十一年，魏納上郡十五縣，孔子爲中都宰等是。到了秦漢，縣爲地方行政單位乃益形確定，而因爲郡縣制的沿襲，又成爲今日省縣制的先驅。漢時的縣令（萬戶以上之縣）或縣長（萬戶以下之縣），所負的治民責任極重，所有選善勸義，禁姦罰惡，理訟平賊，恤民時務等政務設施，年終都有考績，定其優劣獎懲。隋唐以降，至於宋，明，清，



雖因疆域廣狹不同，政治制度有異，因之而使州縣（或郡縣，府縣，省縣）的分配情形不同，但縣府之組織，縣長之任用，縣政之設施，縣等之釐定等等問題，都逐漸的具體規定，而使縣在國家建設單位上佔據重要之地位。

縣的地位既然具有歷史上的重要性，照理政府對於縣府組織和縣政施行，應當切實注意，但事實上却不然，尤其在過去這數十年來，縣府的組織狹小，職權有限，經費困窘，人才貧乏，造成了頭重腳輕的省重於縣的政治。我們要糾正這種錯誤，必須從改造縣政起，而縣政之改造，除充實縣府組織，擴大縣長職權，增加縣政經費，培植和延攬縣治人才外，尤須以推行地方自治為根本要務。何以呢？因為我國過去地方行政，雖然從三代以下，歷朝中也有時也可找出地方自治的精神和遺跡，但大都缺乏具體化和久遠性。到了清末，雖然頒布了城鎮鄉地方自治章程，民國成立以後，也有類似的地方自治章程公布，但都是徒襲其名，而不務其實。總理當時倡導地方自治最力，以為地方自治不能徒託空言，於是乃有以縣為自治單位之規定。自治單位確定之後，才可以開始談論實施的辦法。縣訂為自治單位的原因，最簡單的當然就是上面所說，縣為歷史上地方行政基本單位，區域之形

成，風俗習慣之沿革，文化教育之涵濡，經濟狀況之高下，以及社會各種組織活動之養成，大都具有一種自然的結合性，以此爲自治單位，自然是順理成章，事半功倍。所以說：「實行民治之道……莫先於分縣自治。蓋分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現；無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實。」（中華民國建設之基礎）而且「事之最切於人民者，莫如一縣以內之事；縣自治尙未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧不知津涯。」（革命方略與地方自治）

此外，分縣自治還有一層最大理由，就是：要矯正過去頭重腳輕和顧上不顧下的政制病態。古時因爲社會簡單，須要政府料理的事少，所以政府祇要在上面搭一個空架子，用一種無爲而治的精神，也還可以籠罩得住。但自從工業革命，文藝復興之後，社會情形，不再那樣簡單，政府的職務也不再那樣輕鬆，換句話說，就是過去的政府職務，重在治人而不在治事，自從時代進化以後，需要政府料理的如經濟，教育，衛生，公安各方面事務，紛至沓來，政府治事的職務既然增加，當然要尋覓治理的方法。如果仍靠官治的方式去辦，不但違背了時代潮流，而事實上管理也有困難。於此，政府就不得不把地方的事務，

讓人民自己去管，減輕了中央對地方的行政責任，同時也就矯正了上重下輕的積弊，符合了人民自治的原意。關於這點，拿中西人造屋的方法來作譬喻，最爲精當：

「中西人築屋，有一大異之點，可於其舉行之典禮見之。國人築屋先上樑，西人築屋先立礎。上樑者注目於最高之處，立礎者注目於最低之地；注目處不同，其效用自異……最低之處，卽所謂根本也。因之本何在乎？古語曰：『民爲邦本』，故建設必自民始」。（自治制度爲建設之礎石）

但全國有四萬五千萬人民，究將如何建設，則曰以縣爲單位，分別建設之。建設之方何在，曰地方自治，訓練以四權使用，使之奠定民主政治之基礎。所以我們如

「假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。」（見同上）

換言之，卽

「先以縣爲自治單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之（制定建國大綱宣這……縣與縣聯以成一國。」（中華民國建設之基礎。）

總之，地方自治是建國的根本工作，如果這件工作辦不好，則三民主義的政治就無從實現。總裁繼承總理遺教，對於這點，言之最爲剴切，現在就以總裁的言，作理論的結束：

「建國工作，以地方自治爲根本，……此爲總理特具之灼見……吾人正須以團體競賽之精神，各自爲奮迅之前進。甚望諸代表加緊倡導，與各同胞互相策勵，省達於縣，縣達於鄉，父詔兄勉，一致爲地方自治之促進，此爲國家建設之最基本的要件，三民主義之實現，將視此爲關鍵。蓋必自治事業一一興辦，而後四種政權之使用，方得歸着於具體之事實，而不流於空虛。」（二十五年五月十七日在國民會議閉會式講演）

## 第二章 實施

地方自治的實施，應遵照地方自治開始實行法和建國大綱第八條至第十八條所規定辦

地方自治開始實行法規規定應辦之事項有六，爲（一）清戶口，（二）立機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）墾荒地，（六）設學校。茲將其各個辦理要點列左：

（一）清戶口——不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準，一律造冊，列入自治團體，悉盡義務，同享權利。其未成年之人，老年人，殘疾之人及孕婦能享權利而不必盡義務。其餘皆當盡義務，乃得享權利。每年清理一次，註入年冊。

（二）立機關——成年男女，悉有選舉權，創制權，複決權，罷官權。選舉職員，組織立法機關及執行機關。首宜設糧食管理局，管理地方糧食買賣轉運等事。其餘衣食，住，行三種需要之生產製造機關，悉歸地方支配，逐漸設局管理。人民每年出一或二個月之勞力，其不願出勞力者，納同等之代價於公家。

（三）定地價——地價由地主自定，值百抽一。土地買賣，亦由公家經手，不能私相授受。將來所增之價，悉歸地方團體公有。地價收入，除現收地丁錢糧外，以二成歸中央，餘作地方自治之用。

（四）修道路——道路分幹路支路兩種，幹路以同時能往來通連四輛自動車爲度，支路

以同時能往來通運兩輛自動車爲度。分段保管，時時修理。

(五)墾荒地——無人納稅之地，由公家收管開墾；有人納稅而不耕之地，課以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止。(三年後仍不開墾者充公)山林，沼澤，水利等，悉歸公家經營。開墾後一年收成者，租與私人自種。數年或數十年收成者，由公家管理。

(六)設學校——設幼稚園，小學，中學，大學以及公共講堂，書庫，夜學等。經費以人民義務勞力出之。

此外，自治團體還應辦各種合作事業，並經營自治區以外之運輸交易。

建國大綱第八條至第十八條規定各項，亦爲實施地方自治的必要工作，而與地方自治開始實行法所舉六事相互發明。其主要各點爲調查戶口，測量土地，辦理警衛，修築道路，定立地價，規定財政用途與負擔，辦理富源開發，訓練四權使用，成立地方自治政府，完畢國民義務，誓行革命主義。

以上所述是 總理所昭示辦理地方自治應注意的重要工作。國民政府成立後，一再宣

示，一再努力，務期早日完成地方自治，結束訓政工作，以進於憲政。十八年六月，第三屆中央執行委員會第二次全體會議，規定訓政時期爲六年，並分別規定於十九年內，依照縣組織法完成縣組織，同時訓政人員初期訓練完畢；二十一年底以前，初期調查戶口，清丈土地完畢；二十二年底，各地籌備自治機關完全設立；二十三年底以前，完成縣自治。其實施方案，由行政院制定。內政部即根據這個期限，擬定關於內政部主管事務分年進行政程序。以十八年至二十三年，每年一期，共分六期。這六期中事務進行，內容分十大綱，就是（一）厘定自治系統，（二）儲備自治人才，（三）確定自治經費，（四）肅清盜匪，（五）整頓警政，（六）調查戶口，（七）完成縣市組織，（八）訓練人民，（九）初期清丈土地，（十）舉辦救濟事業。如果能按照中央規定期限切實進行，則地方自治事業，至少已有相當成就。無奈因人事蹉跎，迄鮮成績。迨至二十二年政府鑑於「各級黨部對於地方自治之指導，多未重視，而各地黨員及民衆亦未一致參加工作，地方自治成績之不良，此實爲其最大原因。」（二十二年五月十八日第四屆中央執行委員會第七十一次常務會議通過；地方自治指導綱領）因規定地方自治「導綱領，分爲指導原則，指導方針，

指導程序等項，規劃頗爲詳盡。後又鑑於地方自治不能一蹴而幾，推行固應有期限，逐期尤須有指導扶植辦法，俾得循序漸進，收水到渠成之效。於是二十三年二月二十一日中央政治會議，又通過「改進地方自治原則」，將地方自治之進行分爲三期。第一時期爲扶植自治時期。在此時期，縣市長依法由政府任命；設縣市參議會，得由縣市長聘任一部份專家爲議員；鄉鎮村長等，由各鄉鎮村人民選舉三人，由縣市長擇一委任。第二爲自治開始時期，縣市長依法由政府任命；縣市議會由人民選舉；鄉鎮村長等由人民選舉。第三爲自治完成時期。在此時期，縣市長民選，縣市議會民選，鄉鎮村長等民選，人民開始實行罷免，創制，複決各權。二十五年，政府因自治法規素極紊亂，爲釐訂系統而免紛歧起見，又決定了一釐訂地方自治法規原則。凡此種種，已可充分證明政府在於過去多年，雖在少數軍事省份，有辦理自衛（保甲），暫停自治組織之措置，但其終極目的，固全國無不時時刻刻，在努力推進地方自治，蓋以爲：「苟地方自治無積極進行之實施成績，則本黨政府所總攬之治權部份，縱令百廢俱舉，亦將無過於普通國家賢明執政者之所爲。訓政二字之意義，將全無歸着，而人民痛苦之解除，三民主義之建設，亦將無由實現。」（十八年



六月第三屆中央執行委員會第二次全體會議宣言。

抗戰軍興以後，雖然國事艱難，但中樞對於地方自治工作，仍未嘗忘懷。二十七年四月，總裁出席第五屆四中全會講演改進黨務與調整黨政關係時，不但再三致意於縣以下各級地方組織問題，並且製訂「縣以下黨政機構關係草圖」和「圖例釋要」。自從這個草案發表以後，國內學者專家，對於縣政問題，討論研究，格外熱烈，又因為實施憲政已成為政府既定方針，「縣各級組織綱要」，又於去年九月正式公布，於是此訓政時期主幹工作之地方自治，遂成為縣政府的主要中心工作。關於這點，留待下節再說，現在先將實施地方自治的根本要務——管，教，養，衛四者的意義，和他們在三民主義中的地位敘述一下。

實施地方自治是建設三民主義國家的主着，而管，教，養，衛四者目的之完成，尤為推行地方自治之要務。必定要先明瞭了這四者的意義和訓練，然後去推行自治工作，才不至於浮光掠影，華而不實。

總裁關於管，教，養，衛的訓示很多，現在撮述於左：

### 三民主義的地方自治

管——管就是管理，執行法紀，嚴密管制，無論是對人，對物，對地，對事，都有完密的法度，整齊的部勒，使人無廢才，事無頹弛，地無曠廢，物無遺棄，一切都能作合理的支配和運用。然後才能培養國民能力，扶植國家元氣，而無無謂的浪費和消耗。

教——教就是教訓，使全體國民明禮義，知廉恥，負責任，守紀律，完成健全的人格，明瞭做人的道理，然後才能担当建設國家，復興民族的重任。此外，並須注意於常識的訓練，不可好高騖遠，不切實際。

養——養就是養育，使人民具備「食衣住行」四項基本生活要素，整齊清潔，簡單樸素。並須發展國民生產能力，養成勞動習慣，革除倚賴游惰惡習，期使農工生產達到自給程度。

衛——衛就是保衛，使全體國民能嚴守紀律，服從命令，放棄自私自利，貪生怕死的觀念，精神團結，共同一致，小則保衛一家一鄉，大則保衛國家民族，奠立國防之基礎，發揚犧牲奮鬥之精神。

以上所述，是管，教，養，衛四項的要義，至於他們的互相關係，尤爲重要，如果缺了一項，或某一項的訓練未完善，那三項的成就也將深受影響，甚至無足觀者。例如拿「教」字來講：

「講到保衛，當然要槍枝，要子彈，要經費；但是比這些東西更重要的，還是組織，訓練，精神，紀律這幾件事。而訓練的時候，普通關於保衛的學問和技能，如射擊，體操，偵探，通訊等等，當然很重要，但是這些畢竟還在其次；最重要，最根本的仍舊在乎精神。卽首須教訓一般人民都明禮義，知廉恥，懂得做人的道理，和食、衣、住、行四項基本生活的軌範。隨時隨地能夠嚴守紀律，服從命令，團結一致，捍衛鄉邦……總之，我們要以教育的方法來充實這三種建國和救國事業之一貫的精神基礎……發展教育文化，增進民智民德，使一般人民都能明禮義，知廉恥，並能自實際生活中力行實踐」。（復興民族之要道）

再拿「管」字來講：

「如徒知教，養，衛，而不知管理，則所有教，養，衛之工作基礎，必不能確實

### 三民主義的地方自治

二四

，辦理必不能一貫。結果所有工作皆不能持久。而且現代政治，如欲切實收效，無論對人對事，均不能聽其散漫分歧。如果紀律不嚴，秩序不守，決不能使教，養，衛，三者發生實際之效果，而適合現在之要求。（各地行政人員今後努力之途徑和方法）

管，教，養，衛是建國的四大基本要務，我們既知道他們各個的要義和相互關係，如果再進而將他們列為四大門類，而將自治工作分別歸納，其意義應如左：

管——（政治建設）包括組織運用，四權訓練，編查戶口，組訓民衆，宣傳主義，實行精神總務員，推行新生活運動，以及其他一切人，物，事，地的監督，指導，分配，調遣，調劑，考核，調查，統制等有關政治建設方面事項。

教——（文化建設）包括設立學校（圖書館，博物館，學術研究會等），普通識字運動，普及常識及義務教育，推廣公共講演，以及其他一切有關文化教育建設事項。

養——（經濟建設）包括修道路，築橋樑，墾荒地，培森林，開礦產，興水利，定地價，量土地，糧食儲備與調節，漁牧狩獵保護與改良，整理財政，實施救卹，設

立工廠，以及其他一切有關經濟建設事項。

衛——（軍事建設）包括辦理警衛，改進衛生，肅清盜匪，訓練壯丁，以及其他一切有關軍事建設事項。

上面所舉，是管，教，養，衛四項中所包含實際工作要目。從這個中間，我們假使再進一步分析，又可以看出他們在三民主義中各個所佔的地位。第一，就民族主義來講。

總理說我們民族衰弱的主要原因，在外是由於列強政治，經濟，和人口增加的壓力，在內由於固有的民族精神，道德，和智能的喪失。要想恢復民族地位，一方面要恢復舊有的民族精神，良好道德和智能，一方面以宗族鄉村為基本，團結一致，捍衛鄉邦。在「管」的方面工作，如實行精神總務員，推行新生活運動，組織民衆，及「衛」的方面工作為辦理警衛，改進衛生，訓練壯丁各項，可說是負起了實現民族主義的任務。第二，就民權主義來講。我們所需要的是全民政治。要使人民有選舉權，罷免權，創制權，複決權，既絕不同於官治，亦無取於議會政治。四權行使之訓練，應以縣為單位。上面所說調查戶口，四權訓練（管）——普及教育，推廣公共講演（教）等，都是實現民權主義的重要工作。第三

，就民生主義來講。民生主義的意義，是要使人民能滿足食，衣，住，行四項基本生活要求。關於這層，不但在「養」的方面工作，可以看出地方自治的重要性，並且可以知道「地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織……政府之職務，不僅在治理政事，必須要發展經濟，以解決民生問題。簡單的講，就是要教民養民。必須要教養兼施，纔可以治民」。〈總裁言論——總理遺教第二講〉所以，無論從理論上講，或從事實上講，三民主義之實現，是有待於管，教，養，衛四項工作的辦理妥善，而管，教，養，衛的實施，又以地方自治爲寄託。

以上所講是實施地方自治的要務。現在讓我們再來看實施的機構如何。縣地方自治機構，最初係根據十八年公布縣組織法，以區，鄉（鎮），閭，鄰爲骨幹。該法第六條規定：「各縣按戶及地方情形，分劃爲若干區，除因地方習慣或地勢限制及有其他特殊情形者外，每區應以十鄉（鎮）及十五鄉（鎮）組成之」。第七條規定：「凡縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉；百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編爲鄉。但因地方習慣，或受地方限制，及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶，

亦得成爲鄉（鎮）。鄉（鎮）均不得超過千戶」。第十條又規定：「鄉（鎮）居民以二十五戶爲閭，五戶爲鄰，但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時，仍得依縣政府之劃定成爲閭鄰」。在市地方則分爲區，坊，閭，鄰。除有特殊情形者外，鄰以五戶，閭以五鄰，坊以二十閭，區以十坊爲限。這是最初規定的縣以下自治組織辦法。後來豫，鄂，皖三省剿匪總司令要爲謀完成清查戶口要政，加強民衆自衛力量，訓令各該省暫置鄉（鎮）閭鄰之自治組織，實施保甲組織。「確定區長立於縣長與保甲之間，一方輔助縣長執行職務，仿如縣政府之支部，一方就監督指揮保甲長執行職務，以爲縣長之耳目手足」。（二十一年八月豫鄂皖三省剿匪總司令部施行保甲訓令）。由此以觀，可知保甲制度之施行，最初目的是爲自衛，而非自治。後來因爲推行頗爲得力，遂逐漸變爲自治行政的一級。但是各省因爲情形不同，所以按照上述分設區公所及保甲兩級組織者固然是有，其參酌其他辦法者也還不少，結果縣以下的組織系統，頗覺不能統一。茲舉數例於左：

一、江西——保甲編制，以戶爲單位，戶立戶長；十戶爲甲，甲設甲長；十甲爲保，保設保長。

### 三民主義的地方自治

### 三民主義的地方自治

二八

各保在本區所轄之區域內，依原有鄉（鎮）之界址而編組之，但得併合數鄉或併合鄉與（鎮）爲一保，不得分割本鄉（鎮）之一部分，改隸於他鄉（鎮）之保。鄉（鎮）之上分區，區設區長。（江西省政府修正保甲條例——二十一年三月二十一日第四五一次省務會議通過）

二、江蘇——保甲之編組，以戶爲單位，設戶長；十戶爲甲，設甲長；十甲爲保，設保長。城區以二十五甲爲保，設保長。保屬於鄉（鎮）長。鄉（鎮）之上分區，區設區長。（江蘇省清查戶口編組保甲規程——二十三年二月十三日省政府會議通過）

三、浙江——保甲之編組，以戶爲單位，戶設戶長；十戶（兩鄰）爲甲，甲設甲長；十甲（四閭）爲保，保設保長。各保就該管區域內原有鄉（鎮）界址，以編定或併合數鄉與鎮編組一保，但不得分割本鄉或本鎮之番編入他鄉（鎮）之保。鄉（鎮）之上分區，區設區長。（修正浙江省保甲章程——二十四年三月二十八日修正公布）



四、湖南——保甲之編組，以戶爲單位，戶設戶長；十戶爲甲；甲設甲長；十甲爲保，保設保長。各保依鄉（鎮）區域編定，不得分割本鄉（鎮）之住戶，併入他鄉（鎮）之保。鄉（鎮）之上分區，區設區長。（湖南省清查戶口編組保甲規程——二十三年十二月二十一日湖南省政府委員會第五二三次常會通過）

五、廣西——居民以十戶爲甲，在市集則爲街，但因地勢間隔，不滿十戶者，得酌組爲一村或街，其超過十甲不足組成二村或街者同。（適用於水上定位之船戶）但不滿十戶或不滿五甲者，得編於附近陸上之甲或村街。十村以上之地方爲鄉，十街以上之市集爲鎮。但因地勢間隔或爲經濟狀況所限者，雖不滿十村，亦得組爲鄉，不滿十街者編於鄉。鄉（鎮）之上分區，區設區長。（廣西各縣甲村街鄉鎮區編制大綱——二十一年九月八日省政府會議議決公布）

六、陝西——保甲之編組，以戶爲單位，十戶爲甲，十甲爲保，同鄉（鎮）各保

### 三民主義的地方自治

三〇

聯合爲聯保，設聯保主任。聯保用鄉（鎮）名稱。聯保之上分區，區設區長。○（陝西省各縣編查保甲戶口暫行辦法——二十二年十二月陝西省政府公布

以上所舉數例，與目下情形雖已不同，但至少可以使我們看出過去縣以下組織系統的紊亂。政府有鑑於此——於是二十七年三月全國臨時代表大會乃有統一及健全縣以下區，鄉（鎮）之保甲組織之決議辦法。縣市以下之行政組織系統，一律改爲區，鄉（鎮），保，甲四級制。（見「爲達成長期抗戰之目的必須一致努力推行兵役制度」決議案）二十七年四月，總裁出席五屆四中全會，講演確定縣各級組織問題，也是將縣下分爲區，鄉（鎮），保，甲四級，而以鄉（鎮）爲基本單位，保，甲爲細胞組織，區爲虛級制，（重在輔導，不在執行）。因此講演，去年九月十九日乃有「縣各級組織綱要」的公布，納保甲於自治之中，俾自治與自衛能力同時養成。

在敘述「縣各級組織綱要」中關於縣，區，鄉（鎮），保，甲各縣組織狀況之前，將近年來「區」的演進情形，略爲一述。縣下分區，最初係根據十九年七月七日國民政府修

「公布『縣組織法』第六條規定（條文見前引）。區置區公所，設區長一人，管理區自治事務。區長由區民選任，並由縣政府呈報民政廳備案。在民選以前，由民政廳就訓練考試合格人員委任之。區公所得用助理員，由區公所遴請縣長委任，並得設置區丁。二十一年八月，豫，鄂，皖剿匪總司令部，為協助縣長清鄉，增長自衛力量，提高行政效率起見，公布「勦匪區內各縣區公所組織條例」。各縣政府依其面積，地形，戶口，交通，經濟狀況，人民習慣，酌劃縣屬為若干區。（但不得多於十區，少於四區）區設區公所，設區長一人，承縣長之命，辦理下列事項：（一）輔助縣長執行其職務；（二）宣達區內奉飭遵行之法令及調查報告區內各種情況；（三）監督指揮區內保甲人員執行其職務，（四）依保甲條例及其他法令，應由區長執行之職務。此外，設區員一人或二人，輔助區長辦理區公所一切事務。自此項辦法施行後，「於編查保甲戶口，徵集壯丁團隊諸項自衛要政，頗著相當成績。惟以區長人選，尚屬取材當地，區制規模亦未充實，以致積極輔助縣政之發展，仍感不足」，（頒布勦匪省份各縣分區設署辦法大綱訓令）乃更有分區設署辦法。各縣政府依其轄境，面積，地形，戶口，交通，經濟狀況，人民習慣，酌劃縣屬為若干區

。但不得多於六區，少於三區。區設區署（分甲、乙、丙三種）。區署設區長一人，承縣長之命，（一）督導所屬區員雇員，暨區內保甲及壯丁或義勇隊人員，執行其職務；（二）組訓區內民衆；（三）宣達區內奉飭遵行之法令，及調查報告區內各種情形；（四）保護區內各種合作社，並指導其社務業務進行；（五）監督指導區內小學及民衆教育事業；（六）監督指導區內農林水利之改進；（七）補助縣長，執行區內戶口調查，土地清丈，工役分配及其他衛生、公安、交通暨一切應辦之縣政。區署設區員二人至四人，協助區長，處理一切區務；設書記一人，錄事二人，承區長、區員之命，撰擬繕寫文書及襄理區署事務；設區丁二人或三人，承辦一切雜務。區員任用，由縣長就甄別合格及經訓練後之候選區長名冊中遴薦省政府委任之；區員任用，由區長就甄別合格及經訓練後之候選區員名冊中遴薦縣長核委，彙報省政府備案。自此項辦法施行後，區署乃成爲官治之行政機關，而非縣組織法中所規定之區公所之自治組織。到了二十五年，行政院因爲那種分區設署辦法，在剿匪省份施行以來，頗著成效，於是在十月間舉行第二八二次會議時，通過了「各縣分區設署暫行規程」，於次年六月三日公布施行。自從此項規程公布後，分區設署遂

成爲各省通行辦法。其內容與分區設署辦法大綱大致相同。仍有縣以下的官治機關。施行以來，贊成者有之，反對者亦有之，衆論紛紜，莫衷一是。一直到了「縣各級組織綱要」公布後，乃確定爲縣以下的一種虛級及彈性組織，其任務兼官治自治而有之。

新縣制的最大特點，是確定縣爲地方自治單位。縣長職權爲「受省政府之監督，辦理全縣自治事項」，並「執行中央及省委辦事項」，但「應於公文紙上註明之」。更實施地方自治，須健全縣以下的組織，現在我們可以將新縣制下的縣，區，鄉（鎮），保，甲的機構加以檢討。

縣 縣爲法人。設縣長一人；民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會各科；置祕書，科長，指導員（督學），警佐，科員，技士，技佐，事務員，巡官，縣政府設縣政會議，每兩星期開會一次，議決提出於縣參議會及其他有關縣政之重大事項。

縣參議會由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之。每鄉（鎮）選舉一人，並得酌加依法成立之職業團體代表爲參議員，但不得超過總額十分之三。參議會暫不選舉縣長。參議會之議長，以由參議會自選爲原則。

區 縣下以分割鄉（鎮）爲原則，其面積過大有特殊情形者，得分區設署。凡教育，警察，衛生，合作，征收等區域，須與此項區域合一。區署爲縣政府輔助機關，代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務。其未設區署之區，由縣政府派員指導。區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政，財政，建設，教育，軍事等事項，均爲有給職，非甄選合格人員，不得委用。區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士担任委員，爲區內鄉村建設之研究，設計，協助建議之機關；由區長擔任主席。

鄉（鎮） 鄉（鎮）爲法人。鄉（鎮）之劃分，以十保爲原則，但不得少於六保，多於十五保。鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人，由鄉（鎮）民代表會就具有規定資格之公民中選舉之。鄉（鎮）公所設民政，警衛，經濟，文化四股。各股設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別擔任，並酌設專任之事務員。經濟不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。鄉（鎮）長、副之任期均爲二年，連選得連任。鄉（鎮）長、鄉（鎮）中心學校校長，及鄉（鎮）壯丁隊隊長均以一人兼任之。惟在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中

心學校校長以專任爲原則。鄉（鎮）自行舉辦之事項，須經鄉（鎮）務會議議決方得施行。鄉（鎮）務會議，由鄉（鎮）長主席，各股主任幹事，幹事均須出席，與所議事項有關之保長得列席。

鄉（鎮）民代表會之代表，由保長大會選舉之，每保代表二人。代表會之主席如鄉（鎮）長由鄉（鎮）民代表會選出者，得由鄉（鎮）長兼任。

保甲 保之編制，以十甲爲原則，但不得少於六甲，多於十五甲。在人口稠密地方，如一村或一街，爲自然單位不可分配時，得就二保或三保，聯合設立國民學校。合作社及倉儲等機關，推舉保長一人爲首席保長，以總其成。但壯丁隊仍須分保編練，保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保長大會就公民中具有規定資格者，選舉由鄉（鎮）公所報告縣政府備案。（在未辦理選舉以前，保長，副保長由鄉（鎮）公所推定，呈請縣政府委任。）保長，副保長任期均爲二年，連選得連任。保長，保國民學校校長，保壯丁隊長暫以一人兼任。惟在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專任爲原則。保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政，警衛，經濟，文化各事務，由副保長以國民學校教員分別担任

之。(在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。)

甲之編制以十戶爲原則，但不得少於六戶，多於十五戶。甲置甲長一人，由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉(鎮)公所備案。甲設戶長會議，必要時並得舉行居民會議。

此外關於縣與鄉(鎮)財政亦有明白規定與劃分。

新縣制中關於推行地方自治之特點甚多，本文不容詳述，但至少可以提出下列數點以備參考：(一)確定縣爲地方自治單位，並貫徹官民合治之精神；(二)各級民意機關之設立；(三)管，教，養，衛之合一；(四)縣明鄉(鎮)財政之劃分及自治經費之確定；(五)訓練民衆政治教育，增加國民基本教育，俾便推行憲政以施行三民主義政治。

關於地方自治實施問題，上面已大概敘述明白，在結束以前，再將地方自治與實施憲政的關係，約略言之於後。

## 第二章 與實施憲政之關係

自從去年八月第四次國民參政會通過請政府實施憲政案，十一月六中全會決議於民國



二十九年十一月十二日召集國民大會之後，憲政問題，遂成爲一般關心政治問題者之討論中心。討論的範圍從抗戰期間，實施憲政是否必要起，到「五五憲草」國民大會召集法，組織法等應否修改止，莫不有詳盡的論辯和分析。其實，實施憲政是吾黨數十年來一貫主張和努力方針，其所以不能即速實現者，是因爲憲政當務其實，不能徒襲其名。建國大綱是我們建國的最高準則，按照其中軍政，訓政，憲政三時期規定，在訓政工作未完成以前，萬不能一蹴而至憲政，關於這點，總理曾明白昭示：

「由軍政時期一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時間，於是第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治未由進行；第二流弊，在飾舊污以爲新治；第三流弊，在發揚舊污，壓抑新治。更端言之，即第一民治不能實現，第二爲假民治之名，行專制之實，第三則并民治之名而去之也。」（革命方略與地方自治）

訓政時期工作是什麼，就是地方自治，訓練人民行使四權，因爲憲政的基礎是要建築在人民本身之上，而衆人之事的政治，又必須衆人能夠各自負起管理的責任來。我國古時

政治，是無爲的，放任的，祇要政府能做到不擾民，不害民的地點，就是好政府，就值得人民謳歌稱頌。政府對於人民既沒有政治訓練，人民對於政治觀念，也大都漠然，所謂衆人之事的意義，遂限于一家一族，充其量至于一鄉一村。歷史的背景既然如此，一旦想施行全民政治，使人民人人能夠負起了做主人的責任，迎頭趕上歐美先進國家的民主立憲政治，自非一紙空文所能濟事。並且，我們經濟，教育，治安，以及社會各方面的組織制度，都缺乏堅實基礎，即使人民具備了政治上的意識，實際上亦無從爲有系統，有實效的建設，如是則人民對於國事，雖有創制或複決的能力，結果還是落于空虛，而三民主義之政治，終難于具體實現，基于這些原因，我們首須喚起民衆對於自治與憲政的注意和認識，次須將兩者的關係作一比較具體的分析。

總理在地方自治開始實行法裏說：「今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍爲清朝之亡國大夫。彼輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔識世界大勢，祇顧自私自利，多行不義必自斃，常受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基。民主政治既須建立于人民身上，則凡憲法上所規定權利幸福，自然

應當真實付之人民，然後憲政才有保障，憲法才不成爲一紙空文，官僚軍閥，也才不能有所利用以逞其專政。此固然須要政府有擁護憲法的誠意，然也要人民有自治能力，因爲人民有了自治能力，國家組織始臻完密，國家行政才能爲映出人民的真正需要。我國自民國締造以後，十餘年間，儘管有所謂約法，憲法，但人民權利幸福，則無一而非具文。強佔民房者有之，非法逮捕者有之，逞私殺人者有之，抑壓民氣者有之，賄買議員者有之，墮敗官規法紀者更有之。光怪陸離，無奇不有。所謂袁世凱的新約法，曹錕的憲法等等，外表儘管好看，實際上試問袁曹時候的政治爲何如之政治，人民權利究竟得到了幾分，幸福究竟享受了幾分。所以人民如果沒有政治智識，不知道如何運用政權，不瞭解憲法條文之涵義，更不知道所謂人民權利究竟是範圍如何，意義如何，（關於自由平等問題，沒有相當政治知識者，不能瞭解其真實意義，自無從正確引用）如何能望其監督政府，發揮法治精神。職是之故，我們固然期望有賢能的政府來施行憲政，但更需要人民人人能發揮自治能力，監督政府，訓練政府，精誠流通，然後憲政才是真的憲政，而不落于虛偽。

人民自治與憲政實施的關係既然如此，現在我們再從具體事項上來看看。實施憲政以

前，我們要完成的工作很多，如地方自治開始實行法和建國大綱第八條至第十八條所載諸項是。但完成這些工作，須要有完成的方法，這個方法，就是地方自治。所以，施行憲政，要辦理選舉，但戶口不調查清楚，如何能知道選民人數和資格；施行憲政，要劃定境界，決算稅額，但土地不測量完竣，如何能劃定境界，決算稅額；施行憲政，要提高人民智識水準，增加其對政治興趣，但如不普及政治教育，廣立學校，則智識水準如何提高，政治興趣如何增加；施行憲政，要人民能使用四權，然不先加訓練和實習，如何能望其自然了解；實施憲政，要平均地權，然定地價實爲其先務；實施憲政，要便利交通，然修道路，築橋樑乃其要着；實施憲政，要中央與地方均權，然人民無自治能力，何以行均權之實，而去官治之弊；實施憲政，要社會安定，人民樂業，然警衛不辦理妥善，富源不開發盡利，社會如何能安定，人民如何能樂業。凡此種種，固不能盡憲政時期之設施，但實爲施行憲政的先決條件。並且可使我們知道，地方自治不但是訓政時期的主要工作，而且也是實現三民主義國家的重要工具。必須明瞭了牠的真實意義，然後談三民主義才不至落空。

上面說了地方自治是訓政時期的主要工作，也是實現三民主義國家的重要工具，所以

牠的立場是永久的，是不隨着某一個時期而結束的。關於這點，去年九月，總裁在國民參政會第四次大會中曾說：

「促成憲政和實施訓政，不但不相妨害、而且是相需相成……所謂訓政的具體工作，當然是實施地方自治，訓練人民行使四權，但是訓政的意義，却是要訓練人民，使具備足以擔當國家政治的資格……將來雖在憲法頒布之後，我們還是不能放棄訓政的工作」。

所以，在時期上說，到了訓政時期的條件完備之後，可以進入於憲政，但是「訓練人民，使具備足以擔當國家政治的資格」，祇要國家存在一天，是永遠不該停止的，職是之故，英美等國家，施行憲政，雖都有悠久的歷史，但對於人民這種擔當政治資格的訓練，仍未嘗一日或忘。換言之，即是地方自治，是灌輸人民政治智識的輸血器，對於人民，隨時隨地，不斷地灌輸以對於國家政治的正確認識，和對權能運用的切實瞭解，使國家的生命，政治的力量，永遠保持着蓬勃與旺的新氣象。

現在，尤其自「縣各級組織綱要」公布施行以後，地方自治是在具體進行着，實施憲

政也在積極籌備着。憲政既有了真實的基礎，自治也將因之而憲政化，整個的三民主義國家建設，前途自將有無限的光明。

#### 第四章 結語

關於我們地方自治的理論，實施，以及與憲政之關係，以上所述，雖不算詳盡，但大概情形，已包括在內，因本文的目的，是要在三民主義之下，將地方自治問題，予以檢討，俾知一個國家有一個國家的歷史背景和特殊環境，政治改進，必須顧全這些背景和環境。三民主義政治是最適合於我們國情民俗的政治，而地方自治又是實現三民主義政治的基  
本工作，國人一致努力向這方面做去，自然對於抗戰建國有莫大的幫助。

但是，當我們努力自治事業的時候，隨時隨地要注意一個字，就是自治的「自」字。地方自治，無論從管，教，養，衛那一方面講，都是要人人能夠首肯去盡自己的責任，腳踏實地去做，一切一切都抱定先憂後樂的心思，以地方之事為自己之事，以地方之利害為個人之利害；祇存「盡己」的義務思想，不存「為己」的權利觀念。一人如此，其精誠所

及至少可感十人；十人如此，可及百人；百人如此，可及千人。循此以往，然後才可以一家治，一鄉治，一縣治，一省治，如至於全國皆治，而吾人民亦始不愧爲吾國家之主人。盡己之道何在，從精神方面說，要明禮義，知廉恥，負責任，守紀律，服從命令，合羣團結；從實質方面說，要努力生產建設，充實教育程度，發揮苦幹精神，講求公共衛生，謹飭日常生活，注意體格鍛鍊。總理曾說，民權應以縣爲基礎，我們有三千縣，就等於有三千塊石礎。有了這三千塊的堅固石礎，然後才可以上面造崇樓傑閣，我們可以仿效着說，人民是自治的細胞，四萬五千萬人等於四萬五千萬個細胞。以人身體而言，必須所有體內細胞都個個完好，然後可以成一個健強的體格；以國家而言，必須四萬五千萬人民，人人都能自管管人，自教教人，自養養人，自衛衛人，然後才可以普遍地樹立良好地方自治，因之而完成建設三民主義全民政治國家的任務。總理說，辦理地方自治是人民的責任，總裁說，辦理地方自治，祇有「盡己」的義務，沒有「爲己」的權利；這是我們談地方自治和辦地方自治的最高準則。我們必須時時刻刻，自己檢點，是否已經盡了自己的責任和義務；如果沒盡，應加緊努力；如果盡了，再看看盡了幾分。曾子每日三省吾身，是

### 三民主義的地方自治

聖賢的修身美德，我們推進地方自治，也應該以這種自省的精神作督率，然後興家社會才能日趨進步於不已，而自治的意義也才算發揮盡致，庶無遺憾了。

四四







A541 212 0009 4310B

# 三民主義的方自治

中華民國三十一年四月初版

定價 每冊國幣陸角

著作者 孫 澄 芳

發行者 中央宣傳部上饒區書刊供應處

翻印者 中央宣傳部上饒區書刊供應處印刷所

代理發行者

中國文化服務社 拔提書店

各地 青年書店 獨立出版社

正中書局 國民出版社



重慶市圖書雜誌審查委員會審查證圖書第1406號

重慶市圖書雜誌審查委員會  
遺失照價賠償



305

400485