

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

中 國 地 方 自 治 問 題

(一)

董 修 甲 編 著

商 務 印 書 館 發 行

中國地方自治問題

(一)

董修甲編著

現代問題叢書

序

訓政時期，瞬將結束，憲政開始，爲時非遙，所有憲政時期之一切預備工作，亟待進行。查憲政之要件，須人民能明瞭四權之運用，如人民不識四權之真義，不能運用四權，則將來雖有憲政之名，仍難收憲政之效。近年來立法院，對於憲政開始後之一切法律規章，已經前後通過公布在案，各省政府，亦早舉辦戶口調查，清丈土地，及辦理保甲等工作。惟憲政預備工作中，不能不普及憲政必要的知識，而憲政知識中，尤以地方自治之知識，關係重要，蓋憲政要件中之四權的運用，亦爲地方自治之要件，如各地方皆能自治，則各地方人民，均能運用四權，是憲政之基礎已立。商務印書館爲我國唯一大書店，對於普及憲政教育，自然不肯後人，爰有發行『中國地方自治問題』之計劃。茲承該館委編此書，并許余自擇助編人一員，襄贊其事，分勞不少。余自去歲受該館委託後，即督同同學吉樑君收集中西書報中關於地方自治之材料，從事編述，經過數月之久，已將全書脫稿，計分十二章，每章各分若干節。關於各國地方自治理論與實際的各問題，均有比較詳細的介紹，對於我國已往

的地方自治經過，歷年公佈的地方自治規章，以及今後應加注意之自治進行方法，尤有詳盡之研討。因財政與教育，為辦理地方自治的基礎，故於討論地方自治任務後，更各列專章分別詳述要義。又因農村問題，與三民主義的政治，在今日的中國，均屬重要問題，故亦分章討論。書末附錄比較重要的地方自治法規，以備參考。最後更選中外地方自治的名著，供讀者對本問題欲求深造時，可以繼續研究。本書參加個人的主張，與管見甚多，恐不免謬誤之處，甚望海內專家，予以指正。是所盼禱。

董修甲序於京寓民國二十五年三月十四日

目錄

序

第一章

緒論

第一節

自治思潮之起源及其發展

第二節

自治學理之基礎

第三節

各國地方自治進展之趨勢

第四節

中國地方自治之沿革

第五節

地方自治在訓政時期的重要性

第六節

研究中國地方自治問題之目的與方法

第二章

地方自治之本質

第一節

地方自治之定義

第二節 地方自治之特質……………二六

第三節 地方自治與地方團體……………二九

第四節 地方自治之目的及其效能……………三一

第三章 地方自治制度……………二七

第一節 地方自治制度之重要……………三七

第二節 各國地方自治制度之分析……………四一

第三節 我國地方自治制度之沿革……………五二

第四節 中國現行地方自治制度及其改進……………六三

第五節 中國現行之市自治制度……………六七

第四章 地方自治團體之構成……………七一

第一節 地方自治團體構成的要素……………七一

第二節 地方自治團體的區域……………七四

第三節	地方自治團體的居民·····	七八
第四節	地方自治團體的權能·····	一〇四
第五章	地方自治團體之組織·····	一一一
第一節	縣自治組織·····	一一三
第二節	區自治組織·····	一二四
第三節	鄉鎮自治組織·····	一二九
第四節	閭鄰自治組織·····	一三三
第五節	市自治組織·····	一三六
第六章	地方自治團體的任務·····	一四五
第一節	保安·····	一四六
第二節	財政·····	一五一
第三節	教育·····	一五四

第四節	衛生	.....	一五六
第五節	救濟	.....	一六〇
第六節	實業	.....	一六三
第七節	工程	.....	一六五
第七章	地方自治團體的監督	.....	一六九
第一節	監督之意義與必要	.....	一六九
第二節	監督權之行使	.....	一七三
第三節	監督權的內容	.....	一七七
第八章	地方自治與地方財政	.....	一七九
第一節	地方財政與國家財政之關係	.....	一七九
第二節	地方自治財務行政之制度	.....	一八四
第三節	地方自治經費之用途	.....	一九六

第四節	地方自治經費之源泉	二〇三
第九章	地方自治與教育	一一一
第一節	中國地方自治與教育之關係	一一二
第二節	地方自治的主要教育任務	一二三〇
第三節	地方自治組織上的教育行政問題	一二五五
第十章	中國地方自治與中國農村問題	一六一
第一節	封建勢力與封建意識	一六一
第二節	農村復興問題	一六八
第十一章	發展中國地方自治之方式	一七七
第一節	私人創辦之地方自治	一七八
第二節	政府指揮下之地方自治	一八三
第三節	黨領導下之地方自治	一八八

第四節 教育本位之地方自治·····	二九六
第五節 發展中國地方自治之最適宜方式及其方策·····	三二五
第十一章 地方自治與二民主義的政治·····	三三一
第一節 地方自治與民族主義·····	三三一
第二節 地方自治與民權主義·····	三三三
第三節 地方自治與民生主義·····	三三五
附 錄	
國民政府現行地方自治法規·····	三三七
廣州非常會議時代的地方自治條例·····	四六九
江蘇省地方自治各種暫行法規·····	五三三

中國地方自治問題

第一章 緒論

第一節 自治思潮之起源及其發展

凡一種思潮之發生和變化，都自有其歷史條件和當時社會環境爲主因，也可以說他的發生和變化常爲上述兩個原素所決定；政治思潮，自亦不能爲例外。我們現在研究地方政治思潮，當然要從觀察世界政治的歷史關係以及各個時代社會環境着手。

人類社會的演進，已有悠久之歷史，我們不能把每個時代的政治情況加以詳細分析，現在只能把牠作一個概括的說明。整個的政治歷史可以分爲三個時代：（一）神權時代（二）強權時

代（三）民權時代。在神權時代，人民知識淺陋，整個思想爲一切鬼神教主力量所籠罩，當然談不到人民有什麼政治思想，或參與政治或自治的意思。到了強權時代，一般人民的知識，雖然較之神權時代稍進步些，可是他們一方面自身爲強權所征服，腦海裏祇覺得有武力的纔配治人，而沒有武力的只得被治於人；另一方面強權的統治階級，他們爲了自身的存在起見，自然要以武力爲其基礎，作壓制人民的唯一手段，又要藉取得的優越地位，造成人民一致崇拜強權的思想，養成人民絕對服從的習慣。在強權時代，多數人民自然也沒有什麼參與政治思想和能力，更談不上什麼自治。縱然少數人有參與政治的要求，但因要危害統治者政權，也祇有在武力或強權之下犧牲，那是毫無疑義的。現在要講到民權時代，按社會歷史發展到民權的階段，人民在長時期的強權統治之下，纔逐漸解放出來，他們的知識程度日益進展，不平等的政治制度遂益爲之厭棄與仇恨；又以經濟革命的結果，他們的富力又因之而加增，取得了國民經濟財富的支配權；再加以統治者主觀的腐敗和黑暗，使統治力量的薄弱與崩潰；因此種種，民權遂日益膨脹，民主政治遂代君權而興起。民主政治實行後的結果，使一切社會文物經濟狀況都爲之一變，而人民對於政治的興趣亦趨於濃

厚，「多數人政治制度」的理想，在民主代議制度之下，經過多時的試驗以後，發生了許多缺陷，人民因謀政治制度的改善，便有自治與地方自治的理想。故自治實為民權發達後的自然產物，茲分析其思潮的起源及發展如次：

自治思潮的起源及其發展，概括說來計有下列數種客觀的原因：

甲、政治思想之演進 十八世紀以來，歐洲各國君主窮奢極惡，殘民以逞，人民在暴君貴族重重嚴威壓迫之下，敢怒而不敢言，當時一般的知識份子，深知暴君之虐政，乃由於人民缺乏權力，一國的政治權力統由君主或少數貴族把持浪用，人民毫無自由，遂提倡民權思想，以冀從理論上反對不合理的政治制度而促進人民思想上的覺悟，促成政治革命。其中最著名而為各國人民所欽仰崇拜之政治議論家為英之洛克 (Locke) 邊沁 (Bentham) 法之盧梭 (Roussseau) 孟德斯鳩 (Montesquieu) 普之格萊斯脫 (Gneist) 美之羅偉 (Lowell) 等是也。

盧梭的天賦人權說，和民約論，是世界上最享有盛名的民治理論，他的理論無形中推進了法國的大革命，其影響之大可以想見。他主張重返自然，但他並不是毀棄文明，他要根據自然主義來

改造社會政治的組織，使牠適合於自然世界，一切均建立於自由平等的基礎之上，而從人民公意的決定，他認為公意的結合，就是自由平等的結合，他最主張尊重人民公意和公共福利。他曾說：

「每個份子都放棄其一切權利，結果，一切仍平等；每個份子都服從公意，結果大家仍自由。」公意和公共福利，便奠定了民權政治的基礎，現代民主政治最大特點，便是民意的表現。他在那時候，便大聲疾呼主張人民公意與公共福利，人民正在暴君貴族水深火熱之中，對於這樣痛快的言論，怎得不踴躍歡迎呢！他又主張主權在民說，他說：「主權就是公共意志，公共意志所寄託的地方，就是主權的所在；而公共的意志，是人民的公意，故主權是屬於人民的。」又說：「無論何人，不能無故享有他人所不能享有的權力，也沒有無故服從他人的義務。自主自立自由平等和民主的大義，乃是社會契約的大原則……」這真是痛快淋漓的論調。

此外他對於實現全民政治，認為必須具備兩個條件：第一、是領土不能太大；第二、是人口不能太多。因為他認為要實現全民政治，必須人民能直接表示公意，領土太大或人口太多，是不可能的。這種理論正隱約顯示著現代地方自治的特點。

有人以爲洛克的理論，造成美國革命，盧梭的政治思想，造成法國革命，這未免太重視思想的力量而過於忽視社會的環境；但他們的思想與理論，對於法美革命，自也有不少的影響，此可見他們的思想傳播力量之大的一斑了。

乙、經濟關係之改變 唯物史觀論者，把經濟的生產關係，看爲決定一切社會上層建築的基礎，這固然太重視經濟關係對於社會的影響，但經濟關係爲決定社會制度之重要條件，是毫無疑義的。自治思潮之起源與發展，自然與經濟制度頗有關係。

歐洲自十八世紀以來，舊的經濟制度隨時代的環境，逐漸走入崩潰之途；新的工廠制度既然發生，以機器代替了人工，不但城市「基爾特」破滅，卽鄉村家庭工業亦隨之而衰落。因生產增加之故，促進了城市工商業的勃興，人口稠密；又加之航海風氣大開，羣到海外圖謀發展，不但歐洲交通便利，且航海者又多半載富而歸，於是造成了許多暴富的中產階級。他們在經濟上，取得了優越地位，繼而作政治上平等之要求，自屬必然之勢。當時一般君主，因歷年戰爭，窮奢極侈，支用浩繁，需要經濟上之贊助甚急，不得不以人民之財富，作爲參與政治之交換條件，此爲人民參與政治之肇

始。故歐洲有所謂「自由市」之組織，就是一般中產階級以財富爲代價而取得之地方自治權。同時各國多逐漸以財富爲制限，而選舉人民代表以參與國政。另一方面，因爲工商業日漸發達，人口稠密，都市上一切公共福利問題，需待解決的地方甚多，如交通、教育、衛生、慈善等事業，若一一均待當時政府去解決，而勢有所不能，縱或可能，亦難壓地方人民之願望；因國民經濟發展的趨勢，故能以自己剩餘之財富，經營各地方本身的福利事業，而君主亦樂於贊同，因此遂造成人民自治的思潮而逐漸發展了。

丙、特權政治之腐惡 在特權政治時代，人民多屬統治者的奴隸，統治者以強權霸道取得的政權，他們簡直無惡不作，生活上的奢侈，對於人民無理的壓迫，勞苦民衆血汗的榨取，農村的苛征暴斂，是無微不至的。在法國、在普魯士、在俄沙皇的統治下，祇多不過是暴虐程度上的差異。還有許多人，倚著君主賜予的特權，而狐假虎威，如僧侶、如貴族、如地主，他們是人民直接的榨取者。試問人民在這種形式的統治之下，只要稍一有意識上的覺悟和反抗的機會，怎得不掀起革命而要求自治呢？所以歐洲人民自治思潮的發生，與其說是外來環境的影響，不如說是政治內在原因所激起

的來得了當。

特權政制之腐惡，爲促成自身滅亡的最大原因；也就是造成人民自治思潮的直接力量。且因有些君主不斷地的爭奪地盤或荒淫無度，不理國政，遂更積極促成其統治權之崩潰，而自治思潮遂一發而不可復遏了。

故我們可以說：以其有君主貴族之專橫，纔有自治發端的反映，與夫自治制度之完成。

第二節 自治學理之基礎

「自治」這個名詞，在民治發達的今日聽來，毫不足以驚異，但在強權的專制時代，提出這個名詞來，是何等奇異可怖的事！專制的君主政制，經過了數千年的歷史，爲什麼要有什麼自治制度呢？自治制度根據什麼學理做基礎呢？

一、從人權論來說 「天賦人權」與「自然權利」等學說，我們無法證實；但每個人都同具有生存的資格，他們的權利理應平等。政治社會組織的目的，原是人類爲了實現生存的手段，當然

不容許在一個政治社會中，有某一部分人利用其優越的地位，妨害或阻擾另一部分人的生存。過去的君主政治制度，已很顯然的暴露出上述的缺點，如果要避免這些不平等悲慘的境遇，自然必須要有一種絕對保證大衆權利的及平等的政治制度，那就需要這個「自治制度」。每個人都有政治力量，實實在在地去管理自己，以謀共同的生存，那自是再合理也沒有的事。所以從人權平等的理論方面說，自治制度是很合理的。

二、從社會組織論來說 生物派的社會學者，把社會看成是一個有機體，社會好像是一個人體，每一個人都是人體內的細胞，每一個細胞對於人體都共同負有營養的責任；每個人也自然對於社會應盡經營的義務，并享受生存的權利。反之，如果人體某一部分不健全，則人體生病，社會也是一樣。故每個份子有參與而且必須有管理大衆的權利，與經營公共福利的權責。從社會組織來講，『自治』也是天經地義的。

三、從自治經費論來說 社會財富，屬於社會大家的，某個富或某個貧，只是分配上的問題。現在人民用自己的財富，經營與自己息息相關的公共事業，有什麼可以訾議之點呢？自治經費出自

人民的捐輸與納稅，公共事業自應由人民去辦理。從經費來說，自治也自然是合理的。

四、從倫理論來說 人們對於自己生存所在的團體，盡自己的力量去辦理，俾每個人在團體繁榮的情況之下，求得各個多量的福利，這是出於一種責任心。沒有責任心的人，在近代社會生活中是難以生存的。自治就是每個人對於所在團體責任心的表現。所以大凡自治團體的職員，都是名譽性質。人們爲了公益，不求任何酬報，而出於熱誠的爲公衆服務，不但不應當有所指摘與壓迫，而且是值得欽佩與鼓勵的。

綜上各點以觀，「自治」不僅爲人民生活上之所需要，在學理上亦極有存在的價值。

第三節 各國地方自治進展之趨勢

自治思潮發生於十八世紀末葉，於第一節已詳述之。而自治運動之濫觴，則始於十九世紀中葉。自從各國政制，由君主專制一變而爲民主立憲以後，代議政制遂應運而生。代議政治之特點，即以每一個地方爲單位，而選舉議員，組織國會，代表民意，主持國政，以每個地方爲選舉單位，則每個

地方一州、一縣或一鄉，便成爲政治區域；他的地位自然一天天重要起來。在每一個較小的政治區域內，人民可以直接參加政治活動，是實現直接民權的最好機會。這是各國地方自治日漸發展的第一個原因。

自北美合衆國與德意志統一聯邦帝國相繼成立以後，世界政治起了一個大的變化，本來這兩個聯邦國家的成立，都各自有其特殊的民族政治文化上的情況；但自成立以來，因爲各邦依據各自的環境，謀本邦的發展，成績斐然，各國以其治績之優良而歸功於各邦自治，及其政治區域的較小。地方自治在歐美各國風靡一時，這也是重要原因之一。

世界各國，除了美國及其他聯邦國外，各國政治組織都有一種共同的趨勢，就是實行中央集權制。政治的權力集中於中央政府，在統一指揮方面，當然有其運用靈活整齊劃一之效。但事實上，一國的幅員廣闊，中央的權與能，是否絕對達到某一個區域，實爲一大問題；而且中央的一切設施，是否均能爲各地方全部人民所滿意，又一疑問。故爲補救中央集權之不足，而將一部份屬於地方人民之福利部份，交由地方人民自理，亦爲促進近代地方自治發達之原因。

各國地方自治之發展，可分爲三個時期：第一個時期，爲萌芽時期；第二個時期，爲發達時期；第三個時期，爲統制時期。茲分述於次：

甲、地方自治萌芽於十八世紀末葉，其時適當民權政制運動發達到頂點的時期，歐洲各國人民，特別是英、法、瑞士諸先進國家，羣醉心於民權運動，而以一個地方作實施的基礎，組織各種地方協會或公益團體；以努力爭取選舉之優勝，甚至把民權運動與地方自治混爲一談。總之，這個時期，爲民權運動如火如荼的時期，而地方自治運動亦從斯萌芽了。

乙、從十九世紀到歐洲大戰，這個時期，各國民主政制相繼完成，代議制度已爲各國多數所採用，人民的政權已較前大爲擴充；各個地方的議會都實實在在地努力於各地方自治的工作，不但對於地方福利事業發展無遺，且全國之經濟建設文化建設亦多賴各地方自治政府之協助而獲得更大的成功。此爲地方自治之發展時期。

丙、自歐戰而後，各國無論戰勝戰敗，都已筋疲力倦，一般人民把對外的視線，轉而集中於內政方面；繼之以蘇俄革命的成功，德奧革命的轉變，使歐洲政治換了一個新的面目；又加之不斷地經

濟恐慌，使各國惶惶而難以自存，因之大家都歸咎於中產階級德謨克拉西之失敗，反對代議制度，蘇俄首先代之以無產階級獨裁，意大利繼之以法西斯專政，直至最近德國希特拉之一領袖卽元首，」以至於英、日之非常內閣，美國羅斯福之復興政策，雖然其形式內容不同，但民主政制已壽終正寢，議會亦成爲告朔之餼羊，政權均集中於中央了。在此時期中，隨民主政制而產生之地方自治，愈受了無限的打擊。但各國之獨裁者，他們並不忘情於地方自治，且正賴各地方政治區域之嚴密統治，於是所謂自由發展的地方自治，成爲統制政策之尾閥。如各地之法西斯職業團體組織，都不過採取地方自治之形式而地方自治之精神已泯然無存了。這個時期，大可以說是統制的地方自治時期。

各國地方自治發展之趨勢，已如上述，似乎在這個時期中，歐美地方自治，正遭受著不幸的厄運，但這僅是一個病態的非常政治時代，另一種清明的直接民權的政治，可望不日隨著時代之需要而發現。而地方自治制度，正可爲平民大眾所歡迎，這是可以預期的。

第四節 中國地方自治之沿革

中國四五千年來，是一部專制的歷史，根本沒有自治或地方自治可言。孔子說：「民可使由之，不可使知之。」這是可以代表中國四五千年來的政治哲學。雖然在周有鄉遂的制度，在漢有齋夫鄉老的制度，六朝至唐施行授田法，五代迄隋有保甲制度，這種種都不過是一般聰明的君主，利用各鄉長老統治人民的辦法。縱然其中含有不少與地方自治相同的精神，但總是一種輔助官治的長老制度而已。有許多人爲了不服洋氣，要闡揚我東方文明，把前述的制度也歸納爲地方自治之一種，未免牽強附會。我國有「地方自治」之名詞，始於光緒三十四年，時在庚子戰後，清室危亡之際，清室爲了緩和民氣，曾頒佈日本式的城鎮、鄉地方自治章程。又於宣統元年，頒佈府廳州縣地方自治章程。當時人民固然絲毫不懂自治，政府也並無實施的誠意，至多不過是一些紙上空談地方自治罷了。到了民國成立以後，雖說有些省分，如江浙、湘、晉各省，確已實施自治，尤以晉省爲最著，但考其實在，那些省縣議會，除了賄賂選舉，有顯著之污點外，多半爲一般劣紳士大夫所包辦，以供軍

闕作虐民之工具，對於地方福利則絲毫沒有辦到。與其說是「地方自治」，不如說是土劣「自治地方」。其間雖有些地方辦理自治，確實較有顯著之成績，但或則爲試驗性質，如鄒平定縣等之自治，或則爲賢紳自治，如南通張謇氏之自治，或則爲防制盜匪之辦法，如河南鎮平之村治，廣西之保衛團等。直至國民革命以後，中國地方自治運動，方入於萌芽時期。蓋以我國民智淺陋，多數人民尙不知自治爲何物，宜於毫無成績可言。到了民國十七年，北伐成功以後，中國國民黨第三次全國代表大會，曾有實施地方自治的提案和決議。隨後立法院又頒佈地方自治法規，比較進步的各省，纔開始了各縣自治的工作。但以年來國難正深，災禍頻仍，人才經費又多拮据，事實上進行，亦遇著不少的困難。到如今，尙無顯著的成績可言。現在不過是地方自治工作開始的時期，正期待著我們長期艱苦的努力呢！

第五節 地方自治在訓政時期的重要性

「日出而作，日入而息，鑿井而飲，耕田而食，堯舜於我何有哉。」這幾句話，可以代表中國一般

人民對於政府的觀念。數千年的專制政體，壓得中國人民，不但不能把他們的無爲觀念更變，且使他們更不喜歡與聞政治。反過來講，專制政體之所以能維持到現在，也是爲此。可是現在的中國政治情況，受了歐美民治思潮的影響，已發展到一個新的時期，一班先知先覺的革命志士，用血和肉的鬭爭，把中國政權，從專制的君主或軍閥手中，奪取過來，是的，中國已改成了民治國家了。所謂民治國家，是要以大衆人民來治理這個國家，而這般毫無政治意趣，又無政治力量的中國人民，怎樣能接受這種重擔呢？他們如果自己能夠而且願意擔負的話，自是中國政治前途的光明；不幸事實上適得其反，則中國政治，豈非更趨於紊亂之途呢？民國以來，軍閥之專橫，官僚之貪污，內政外交均頻絕境，實由於此。中山先生，有見於斯，除積極領導民衆，掃除封建勢力，重行建立人民政權外，並手訂建國大綱，將革命後之政治分爲三個時期，軍政時期、訓政時期、及憲政時期。在恢復民衆政權之日，必須依賴革命武裝，鎮壓反動勢力，故一切政權由軍事最高長官處理，是爲軍政時期。一俟反動勢力消滅，一省軍事底定，地方秩序恢復，則爲訓政開始之日。所謂訓政時期者，即因中國人民政治文化水平太低，缺乏政治常識與興趣，又無政治經驗，必須經過一個相當訓練時期，由先知先覺

的政治領袖負責國政而積極從事提高人民文化程度，逐漸引導人民練習政治能力，藉以發動其政治興趣，冀趨入真正民治之路。待人民完全感有政治之需要，富有治理國家之能力，再由國民黨將政權交之於民，實行憲政，是爲憲政時期。而在此三個時期中，最重要而關係於國家政治前途最切者，卽爲訓政時期也。按軍政時期，政權獲得之後，一切均由軍人代辦；憲政時期，政治已上正軌，人民均能自治；惟在訓政時期，工作最爲困難，如何而能積極提高人民政治文化，引起人民政治需求，發展人民政治能力呢？中山先生在其建國大綱中有下列的規定：

「在訓政時期，政府當派曾經考試合格之員，到各縣協助人民，籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣地方測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議定一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」

總上論結，訓政時期最重要之工作，卽爲籌備并完成以縣爲單位之地方自治，故地方自治，在訓政時期，實爲最重要之工作。

第一、提高人民文化程度，爲訓政時期之主要工作，蓋人民知識淺陋，當然談不上什麼政治，因此強迫教育，乃爲當務之急。而在軍政時期以後，中央政府應辦之事甚多，當然沒有這樣大的力量，顧到全民教育問題，惟有把這種責任，交把各個地方人民，指示他們的方向，使他們以互助的精神，完成偉大的任務，纔可以收事半功倍的效果。

第二、建立善良秩序，也爲訓政時期重要工作之一。因爲各地方，經革命以後，主要的反動勢力，雖已消滅，但潛在的不穩份子，以及封建的殘餘勢力，必然圖謀乘機活動。因此清查戶口，實行保甲的工作，遂非常迫切。當然，這又是屬於地方自治範圍以內事項，而且因爲本地人辦理本地方的戶口調查，格外來得詳晰迅速，而所費之經費又極微少。

第三、恢復各地經濟，以挽救民生，使人民得安居樂業，這更是訓政時期最重要的工作。因爲「衣食足而後知榮辱」古有明訓。人民生計不能解決，而要人民去參與政治，彼等不知禮義，政治定難良好。所以領導人民，開闢當地富源，改善人民生活，實爲訓政時期不可或緩之圖。然此又非實行地方自治不可。

我們可以說，地方自治，爲訓政時期之主要工作，亦即實施訓政之唯一手段。每一種工作，教導人們如何去做的時候，他們不一定明白怎樣去做，必須給他們一種機會，教他們自己實實在在去嘗試嘗試，要從嘗試當中發生了興趣，他們自然而然的可以明白去做。地方自治的工作，也是這樣。政府教導人民自治，不如給他們一個實行的機會，使他們自己去做的時候，政府處於贊助指導的地位，那纔是一個最大的教訓。中國實行了地方自治，已經多年，所以毫無成績者，就是因爲多數人民并未獲得實行機會而僅由少數官紳代治的原故。

現在訓政實施，已經達於後半期了，關於訓政時期所規定的主要工作，均沒有具體完成，是什麼原故呢？這便因爲地方自治，在訓政時期尚不能盡其最大職能。現在有些人，已在準備開始憲政，那真是太不認識國情。現在中國內政方面的工作，唯一的就在積極促成地方自治，訓政的工作纔能告成。汪精衛先生在黃紹竑氏就內政部長時訓詞中有句話：「在此後三年中，完成各縣的自治，乃是中國國民黨的唯一責任。」這真是切中肯要的論斷。

第六節 研究中國地方自治問題之目的與方法

中國地方自治，已經推行了若干年了，何以到了現在尙會成爲問題呢？我們知道一個問題的發生，必然有兩種原因：一是推行提倡的人與被指導的人，根本對於實行的事件不明瞭，而無從實施；一是實行一件事，到了中途忽然發生困難與阻礙。然則中國地方自治之成爲問題，還是由於第一種或是第二種呢？我以為是由於第一種。因爲中國表面上，雖已行了若干年的地方自治，實際上推行人并不明瞭推行的方法，故多少年來中國的地方自治，乃是一種形式，由幾個土豪劣紳政客官僚借地方自治美名來欺騙民衆而已。再政治是大多數人民的事業，自治是要大多數人民治理自己，就必須爲大多人民所了解和擁護。可是事實上，中國人民有幾個懂得政治？又有幾個人懂得地方自治呢？大多人不懂地方自治事業，試想推行起來，能有什麼成績呢？我想中國地方自治，過去好像是一個謎，大多數人民在那裏猜謎罷了！這樣就無怪毫無成績了。

在前節，地方自治在訓政時期的重要性，我們已經知道了，而過去又推行來毫無成績；那麼今

後，究竟採取何種途徑呢？我以為中國地方自治之落後，固由於人民不了解地方自治，但一般知識階級的先進，尤其是一般研究政治的人們，對於這個問題，太不重視。每一個問題，在開始時必然是懂得的人很少，如果慢慢有人提倡和研究，促進多數民衆的瞭解，不久必會成爲普遍之知識的。地方自治問題，爲一切政治問題之基礎，大家不去研究地方自治，而空談政治，是對於國家毫無補益的。我以為要推行地方自治，固然要實地幹去；但對於此項問題之理論基礎，必須加以探討，并須積極提倡而使之普遍化。

怎樣去研究中國地方自治問題呢？

研究某一個問題，與研究某一門科學不同。第一、科學是一般的，問題是專屬的；研究科學不受時間空間之限制，只究其是非所在，而求其真理，研究問題，則每被時間空間所限，不能溢出討論的範圍。第二、科學是偏重理論的，問題是偏重事實的。第三、科學是客觀的，問題是偏見的。所以研究問題，便不能和研究科學絕對相同；但仍得本於科學原理，這是毫無疑義的。因爲這樣，所以研究中國地方自治問題，雖不能和研究政治學一樣，但仍以政治學原理爲依據。

現在我們要研究的，是中國地方自治問題。中國兩個字，在此有特殊的意義，也是研究者的出發點。過去有些研究自治問題的學者，他們的熱誠未嘗不可以使人佩服；但有一大缺點，即不能以中國爲出發點是也。初期的研究者，是將整個的日本的制度搬過來；後期的是把英美的制度搬過來。日本歐美的地方自治制度，我們不敢厚非；但未必都能在中國一一適用。所以我們現在要研究的地方自治問題，是以中國民族爲本位的，這是我們首先應當注意的。其次，我們要注意到的，就是在中國這世紀末的時代，正是帝國主義積極分割殖民地，世界經濟恐慌，中國經濟破產的這個內憂外患的時代，在這個時代，推行地方自治，要把歐美時代推行辦法拿來，也是不適用的。因爲這兩點，我們研究中國地方自治問題的方法，就得加以考慮。我以爲下列幾種方法是可以採取的。

一、歷史的方法 我們要把中國歷史上所昭示我們的許多關於政治的史料，加以歸納和分

析，有那些是可以採取的，有那些是成爲過去的。我們應當依據這些可以採取的材料，來研究中國地方自治問題。因爲歷史上材料，都是過去人民生活的陳跡，從以往人民生活中找尋現代人民生活的需要，方不悖社會歷史演進的原理。

二、實驗的方法 我們單靠政治理論，有時也許有與事實不符之處，我們應當把已定政治方案，在有些比較合於理想的政治的區域內，作一番實驗，經過實驗，（一）有了相當效果，再製成全國一般的方案，推行於全國。因為實驗，可以把那些原理和方案，認作假定的隨時有修正的機會。（二）從效果中認識某項原理和方案的真價值。

三、比較的方法 我們要參考各國已經試用過的地方自治制度，研究各國當時實行的背景與環境，一一與中國目前的環境加以比較，用作我們參考的資料。

四、以孫文學說為基礎 中國是三民主義的國家，三民主義為建國的基礎。在以三民主義為基礎的國家內，推行地方自治，自應一切以三民主義為依歸，換句話說，我們要研究地方自治的實際與理論，必須以三民主義及孫文學說為基礎。

第二章 地方自治之本質

第一節 地方自治之定義

地方自治這個名詞，在英文中爲 *Local Self-Government*，在法文中爲 *Autonomie Locale*，在德文中爲 *Selbstverwaltung*，在意文中爲 *Amministrazione Locale*，牠的含義，各國學者言人人殊，沒有一個統一的主張，總括起來，約分三派：第一派，爲英國學派；第二派，爲大陸學派；第三派爲綜合學派。茲分別敘述於後：

第一派，可以英國爲代表。我們知道英國是自治發達最早的國家，從他們地方自治的定義，可以推測到當日地方自治的情形。他們的自治觀念，即人民不煩政府之官吏，由人民代表出而執行一切公務的意思。其涵義至爲廣泛。所以英國的自治，不僅限於行政上，無論國會議員所參與之立

法工作，陪審員所參與之司法裁判，均認為是爲自治。德國學者格萊斯特爲英國學派之正宗，他對於地方自治下了一個定義道：

「地方自治，就是根據國家的法律，以地方稅收擔負經費，而以名譽職之職員，辦理的地方行政事務。」

他這個定義，如以現在情況來講，最大的缺點有二：第一，所謂名譽職員，就是不受金錢酬勞的職員，本來依自治的精神辦理自治的人員，原應不受薪酬，可是在這自治事務日益繁多之今日，而要每個辦理地方自治的人，都不受薪酬，實際上殊不可能，所以我覺得名譽職實不是地方自治必要的條件。第二，行政事務係指國家及公共團體爲實現其統治的行爲及事務而言，地方自治政府的工事中，有許多部分是非純粹行政事務的，如自治公約之規定，地方徵稅之議決，地方預算決算之審核等，多有溢出行政事務以外的，我覺得地方自治的任務，實不可以行政包括之。

第二派爲大陸各國所主張的。他們以爲自治的意義，是地方團體，如城、鎮、鄉於國家之下，依一定範圍而獨立自治的意思。此派最先盛行於法國，次及於普魯士，主要的在地方團體本身爲主

體，對於國家主張獨立自謀的意思。這一派定義的最大缺點，在於太注重於地方團體，而忽視了國家中央的主權。

因為英國學派與大陸學派的各走極端，綜合學派的主張，遂應運而生。他們之所謂自治，就是以地方團體為獨立的人格，在國家監督之下，而自行處理其公共的事務。

在這三派的定義中，當然比較完備的是綜合學派。因為他把地方自治的意義，能夠概括；同時對於地方團體的權限，也加以相當的限制。既不像英國學派的空泛，又不至如大陸學派的太注重地方分裂中央而形成割據的局面。我們中國對於地方自治，似乎也採折衷的定義。不過以我個人的見解，我國人對於地方自治觀念，因時地之不同，當有其特殊的性質。我國的地方自治，除含有與歐美各國地方自治的一般的意義，以地方法定團體，籌措地方經費，依據地方人民公意，自行處理地方的公共事業而外，牠還含有一種社會政策，即在國家政權統一後，用以訓練人民實行民治的一種暫行政治制度也。至於實行憲政以後，關於中央與地方權限的規定，地方政治制度之規劃，尙有待於國民大會的討論與決議呢！同時還有一個最大的不同點，便是各國地方自治，常為地方人

民團體舉賴以剝蝕中央權限的一種手段；我國的地方自治，適爲中央利用地方團體自治，以輔助中央能力不及的一種政策。所以我們研究中國地方自治問題，必須明瞭其特殊的意義，各項問題始能獲得圓滿之解決。

第二節 地方自治之特質

關於地方自治的意義，在前節已經詳加說明，不過牠的意義，常爲一般人所誤解。有的人以爲地方自治，就是紳士自治；還有些人以爲地方自治，就是地方分權；這都是根本不了解地方自治。爲了使人們澈底明瞭起見，現把牠的特質分述如下：

第一、地方自治是以地方人民爲主體的。我們已經知道，地方自治，是指地方人民團體處理地方公共的事務而言，當然這一種政制主體是在人民，沒有人民，就沒有地方自治。所以凡是辦理自治的職員，必須是由人民公意選舉的；如果這些職員，是政府委派的，那就是政府的官吏，政府的官吏，他們是代表政府施政的，他們所遵從的祇是政府的意旨，或中央統一的法令，對於地方人民

的公意和利益，常是難以全部顧及，這就是官治與自治最大的分野。而且官治，人民常居於被動的地位，除了絕對的服從以外，人民很少有公意表現的權利。反之，自治是人民自動的政治，公意對於地方應興應革的事業，祇在不妨擬現行法令範圍之內，人民可以隨時舉辦的。譬如山西省過去實行村治，那不過是變相的官治，一羣官僚披上一件自治的衣裳而已。不能稱爲自治。所以在這官治與自治的過渡時期內，若不把自治的主權認清楚，很容易誤解了自治的。我現在不是要批評官治之弊害，要在人民了解官治與自治的分別罷了。還有人，以爲自治就是紳士政治，那也是一種錯誤的觀察。過去我國歷代的地方封建制度，以及民國初年的紳士，把持地方的政治，那祇是幾個地方紳士，藉已獲得的社會地位，而爲一羣鄉民所盲目的稱頌與崇拜，要從本地地方著手，作個人事業的基礎，爲恐他人之反對與干涉，遂利用地方自治的美名，以遂其操持地方一切之目的。所以張謇辦理南通自治多年，不過是以個人意旨，進行地方事業，且含有慈善性質，故有人批評張謇所辦的地方自治，爲自治地方。此種論評，雖屬言之未免過刻，但紳士代辦鄉里地方自治，無論其動機如何，究與地方自治的本質不合。蓋一則以人民爲主體，而一則以少數紳士爲主體，兩者顯然不同。故把這

種紳士把持地方的事業，當作地方自治，實在有魚目混珠之嫌疑。總之，地方自治之特質，在以人民為主體；反之，地方官吏或紳士包辦的地方事業，則爲官治與紳治，均不得稱爲地方自治。

第二、地方自治是以地方事業爲主體的。地方自治，四個字，顧名思義，牠在空間上受著極大的限制，牠底活動的範圍，祇能限於一個地方或一個固定的政治區域。牠的權能，是極有限制的。牠並不是一個國家，或是具有獨立主權的政治單位，牠僅僅能在一個地方範圍內，適應一個地方多數人民公意的需要，辦理一切地方上的事務，不受其他機關的干涉；而這些地方事務，不僅須應地方人民公意之需要，且爲國家主權所賦予，所允許，辦理之事項。故所謂不受干涉者，亦具有充分之彈性。換言之，合於現行法律的，始可不受干涉；否則地方自治本身爲國家主權所管轄的領域內之活動，如果非法，必不爲國家所容許。關於此點，過去有兩種類似的誤解：第一，把自治權看成高於一切，往往言論行動，都溢出於地方自治範圍，這就是因爲沒有認清地方自治僅祇屬於國家範圍內之一種活動，并非每一個地方團體均有自主的權能。第二種誤解，把地方自治看成是一種分權的政治制度，其實分權是與集權相對待的名詞，所謂分權是地方政府與中央政府分權而治的一種

制度，這種地方政府，在與國家的關係上，似與地方自治相同；但其實質，則不必爲自治。此可斷言。過去中國有許多野心家，要造成種種割據的局面，而提出聯省自治分治合作等等名目，都不過是利用地方自治的名義，忽視地方自治的特質，而遂其政治上的野心而已。

第三節 地方自治與地方團體

地方自治活動的主體，爲一個地方的全體人民，並不是每個分子獨立的活動，而是組織的活動，也就是地方團體的活動。地方團體是什麼？牠底性質怎樣？地方團體爲公共團體之一種，要知地方團體是什麼，當先要明白公共團體是什麼？公共團體是經國家賦予人格與目的使之活動的人民結合體，若予以法律上之名詞，就是法人。法人有二種：一爲私法上的法人，即私法人；一爲公法上的法人，即公法人。公共團體即具有公法上之人格者的團體。

公法人可分爲社團法人，財團法人，及地團法人。社團法人，以社員爲基礎。財團法人，以財產爲基礎；而地團法人則以一定之地域爲基礎。在公法關係上，地團法人則稱爲地方團體。

地方團體，就是在一定的土地區劃，依國家之委任直接辦理團體內的一切事務，以完成其日常的政治經濟及社會的生活。在這個意義下，我們有下列兩點的認識：

第一、因為地方團體具有一定的土地區劃，故其權力亦有一定的範圍。

第二、地方團體原依土地的區劃而設，因此分成若干等級的單位，如縣、區、鄉等。至其等級的區分，則視各國之國情而有不同。

我們既知道地方團體是什麼，現在來說明牠的性質：

甲、強制權 地方團體，既以地域為其構成的要素，而地域又均屬國家領土之一部分，國家對於領土是握有領土權的，現在國家把這一部領土權授予地方團體，那麼地方團體對於其範圍內的地域，自然也握有支配之權了。地方團體，既然握有其地域內的支配權，所以凡居住在該地域內的人，一概都列為地方民。不管你們自己的意思如何，對於地方的權力，都是要服從的。固然，他們在地方團體內，享有種種的權利，但也必須負擔應負的義務，這是地方團體的第一特質；也就是牠和社團法人及財團法人最大的區別。社團法人與財團法人，他們在公法上地位雖相同，但他們本身

的結合，是出於自動而非強迫的。譬如商民協會，是一個社團法人，牠爲了充實本身的力量，要希望同地域內的商民都能加入，但事實上加入與否，要出於每個會員的意思；團體本身是不能含有任何強迫性質的。

乙、法律賦予權 地方團體的主權，既由國家所賦予，則牠底行爲必須依據國家法律的規定，因此牠若沒有獲得國家的允許，絕無權力隨意變更其區域。因爲牠是一定的地域，爲其權利的客體，在現代法律限制下，非依法律手續不能把這種人格者的權利之內容變更消滅或增加。不但甲地方團體要擴張他的領域到乙地方團體內爲不可能，即甲、乙兩地方團體，爲了合作起見而自由併合，儘管兩個團體內份子是完全同意的，但非經過國家法律的手續，也是不可能的。

第四節 地方自治之目的及其效能

地方自治的定義和本質，前已具述，現在要談到牠的目的與效能。當然地方自治，已成爲中國目前政治上急要的工作，這是爲許多政治學者所公認的；不過大家僅僅把牠看成爲暫時的一種

政治手段，而忽視其本身的多方面的效能和價值，無形之間，不但使牠底活動範圍減低，而且要減低一般人民的信任心，自然要多少影響到牠的結果。現在我來分述其目的和效能。爲便於敘述起見，特分爲國家的社會的和個人的三方面：

一、對於國家的

甲、促進民主政制 民主政制的發展，必須人民熱心參加政治，假使大家對於政治，毫無興味，而任少數人把持操縱，必有造成寡頭政治的危險，而民主政制亦難有發展的希望。怎樣纔使人民對於政治富有興趣呢？最有效的方法，莫過於實行地方自治。因爲人類的心理，對於遠者則冷淡，對於近者則熱烈，這是自然之理。國家政治，錯綜複雜，每不能引起人民參與政治之興味；而地方事務，與人民切膚相關，人民自然很高興去參與，人民可以藉此養成責任心，而樹立良好的政治道德及運用政治的能力，無論對於政治上的大小事件，均能一本其能力與道德，以公正的精神去處置，造成廉潔賢明的政府。對於地方自治如是，對於國家政治，自然也如是。所以英哲說得好：

「國會政治，是大自治，地方自治，是小自治；先習練了小自治，然後本其經驗處理大自治運用

的結果，必能保持小自治的精神。」

所以地方自治，實爲人民提高政治興趣，練習政治能力的唯一方策，人民的政治興趣高能力強，民主政治始能走入光明的坦途。

乙、防止現代政治的弊害 現代政治有三大弊害：第一，爲官僚貪污與腐敗；第二，爲政黨紛爭，政潮屢起；第三，爲政治的獨斷與割據。這三大弊害，惟有實行地方自治，可以防止。試分述於次：

第一、在現代政治制度之下，官吏常處於統治的優勝地位，人民反處於被治的地位，官吏一味只知逢迎上司，作威作福，貪污腐化，相沿成風，人民雖然曉得，然以毫無權力，祇有敢怒而不敢言，上級官吏，不免官官相護，交相爲利，遂造成現代政治上之最大污點。如果實行地方自治，各地方的事務，不假手於官吏，官吏將無從作惡；卽官吏縱有貪污者，而以人民均有自治的精神，必能實行積極的監督，使官吏知所畏懼，如此逐漸改進，官吏貪污腐化之風必然絕跡，而造成廉潔清明的政治矣。

第二、現時各國實行代議政制，政黨分峙，意見龐雜，每易引起政潮，每一個政黨爲了拉攏羣衆，不惜用最卑陋下賤的手段，獲得人民之擁護，因此紛爭遂起，政治無安靜之一日，怎樣有充分時間

與力量從事於國家建設事業？如果實行地方自治，人民都能充分的明瞭政治，不至於受某一政黨不利之宣傳與拉攏，將以自治的精神，考慮地方之利害得失，決定應付之方針，而野心政客與不良政黨之作用，亦歸於無效了。

第三、政治上的獨斷與割據，現代政治不是中央過於集權流於獨斷，就是分權過甚，形成割據。過於獨斷與割據，均不是良好的政治。一則使人民受專制的痛苦；一則破碎國家的統一。如果實行地方自治，則可以調節中央與地方之權衡，而可以避免集權與割據的弊病了。

丙、輔助國家行政，增進效能 一個國家的幅員廣闊，中央政府的權能，有時不能及於某一地方，很容易造成一個國家不平衡的發展。如果實行地方自治，各地方人民可以自由處理各地方的事務，他們通曉地方環境，可以因時因地而制宜，使地方事業得益發展，不但可以輔助國家的行政，且可以增進各地方的行政效率呢。

二、對於社會的

甲、改進社會組織 社會的組織，分爲職業的關係與地域的關係，地方自治團體即是地域的

關係的社會組織。我們知道，現代社會日益發展，社會生活亦日益複雜，人們如何纔能應付這新的複雜的社會關係呢？這必須嚴密社會的組織，地方自治，也就是以地域關係，從事嚴密社會組織的一種政治手段。

乙、掃除封建勢力 封建勢力為民主政制的最大障礙，牠不但是舊勢力的擁護者，而且可以阻礙新建設的發生及新的政治思潮之傳播，而成為民主政治的真正敵人。惟有實行地方自治，以整個下層人民的力量，自動的掃除封建勢力，纔能從舊的組織層裏，走上新的組織的階梯。

丙、調節貧富階級 孔子說：「不患寡而患不均」現代社會，原是不平的制度，經濟上之不平，尤為顯著。貧富之懸殊愈大，而勞資問題因之發生。而勞資問題，近幾成為現代各國所認為最難解決的問題。如何纔能使之稍為緩和呢？惟有抑富而濟貧，地方自治實行，對於富者課以較重的捐稅，對於貧者予以相當的助益，如救濟醫院等，加以調節而後，則階級的衝突自然和緩，并亦不致造成鬭爭的局勢了。

三、對於個人的

地方自治對於國家與社會的效能，前已詳述無遺；其實對於國家社會的效能，也就是每個分子的利益。然對於每個分子也自有其顯著的影響。請詳言之：

甲、地方自治，可以增進個人服務的道德，訓練個人政治的能力。

乙、地方自治，使地方的事務由本地人民自己處理，必能充分節省自治費用，不致任意浪費。

丙、人不能離開社會而獨立，必須有合羣的組織與互助的精神，地方自治是予人民養成團結習慣與互助精神的最好機會。

丁、任何人必須經營經濟生活，但以經濟關係日益複雜的今日，個人爲了生存，都必須以全力從事經濟生活的競爭，地方自治團體，爲人民共同經營經濟生活最完備最有具體的組織。人民可以在地方自治的工作計劃之下，開發富源，以充實人民的經濟生活。

第三章 地方自治制度

第一節 地方自治制度之重要

詩人波布 (Pope) 有句著名的詩：

「讓愚人們爭辯政府的形式，

凡經最優良治理的是最好的。」

這句詩的含意，很顯然的是不重視政府制度，對於政治上的作用，而認為政治的優良與否，全視治理者之賢愚而定。這種的見解與我國儒家重人不重法的主張正是相同，我以為是不正確的。不錯，同是一種制度，在不同的環境與各別的實施者的情形之下，其結果是常不同的，如民主政制在歐美各國，曾經實施而獲有優良成績的，但一經中國實施後，便只見有弊而無利了；可是我們絕

不能因此而懷疑到制度本身的作用，一味的尊崇人的力量；因為制度之不良為一件事，而民族意識環境阻礙其運用，或運用者之無能，又為一件事，固不可同日而語。賢人政府論者以為一切優良政治，皆在治理者之得人，這真是一種偏見。我以為優良政治之設施，無論如何，有三個不可缺少的條件：第一、政治制度；第二、政治環境；第三、政治人才；而三者之中，尤以制度為最重要。為什麼呢？茲分述如次：

一、政治制度

政治制度是政治設施的軌範，牠是經過一個民族長久時期的演進，與無數次的實驗，所認為最適宜的政治形式。如果有了賢良的政治人才與適宜的政治環境，而缺乏良好的政治制度，是好像盲人騎瞎馬一樣，縱然有康莊大道，難免沒有跑入深池的危險。因為一種制度，牠有一定的軌範，并具有較大的彈性，在一個比較長久的時間與廣泛的領域內，只要運用得適當，牠是可以領導一個國家趨入於政治昌明之境的。世界上許多政治豪傑，他們對於國家具有深長的統治經驗，他必然地知道怎樣認識環境為全國人民選擇一種最適宜的制度，他們政治家，也祇有在良好的制度

之下，纔能發揮他們的天才，以獲得優良的治績。

二、政治環境

有了良好的政治制度，還須有適宜的政治環境，所謂適宜的政治環境，就是當時人民的政治意識，文化程度，與夫國際間的政治影響，這些都足以影響到制度的運用。試看中國的三民五權的政治制度，當然是一種優良制度，可是在目前中國這樣政治環境當中，也顯然不能發生特別驚人的成績，這就是政治制度必須在適宜的環境下纔能良好的運用的一個證明。當然中國的政治不上軌道，尙有其他原因。

三、政治人才

政治人才與優良制度是具有密切關係的，不過我總覺得制度重於人才，因為制度具有一種歷史悠久性，而人才則隨時可以變動，換言之，制度不易變換，而人才難保永久優良，有優良的政治制度，政治人才縱平庸，亦無妨礙。如英國政治，素抱保守主義，數百年來，主持者雖屢易，而政治制度，迄未顯出特殊的政治上的弱點；反之，拿破崙、俾士麥這般歷史上的怪傑，縱然在歷史上創些不少

的光榮的史蹟，但他們遺留於政治上影響，究是微乎其微。

綜上三點，可知優良政治之設施，共有三要點，而三要點中，大概以政治制度對於現實政治的影響為更重要。

關於政治制度的重要，前面已講了很多，現在要講的是地方自治制度與地方自治的關係。我們知道，地方自治制度，是屬於地方政治的制度，凡政治制度之重要性，地方自治制度亦具有之，同時牠在地方政治的關係上，要較全國政治制度，還要重要。因為全國政治，大半操持在一般有政治天才人們的手裏，而地方自治，概為一羣毫無政治經驗的人所主持，也可以說是剛在學習政治的人們從事的活動，若沒有優良適宜的制度，很顯然的會把地方政治弄得一團糟的。而且地方是國家的基礎組織，基礎組織的不健全，又安望全國政治能趨入於正軌呢？所以地方自治制度不僅關聯着地方自治本身的成敗，且影響到整個國家政治的盛衰。我們可以從各方面觀察到地方自治制度之重要，與地方自治的關係：

第一、地方自治制度，是進行地方自治的先決條件，一切地方自治的活動，中央與地方的權限，

以及人民的權利與義務種種都須視制度而定。

第二、有了良好的地方自治制度以後，地方人民即使沒有健全的人才，地方自治亦得按照程序實施。

第三、地方自治制度之適宜，可得民衆之了解與擁護，地方自治進行甚易。

第四、地方自治制度，一經確定，土劣勢力將逐漸隨之而消滅，不致造成壟斷把持割據的局面。總之有了適宜的地方自治制度纔有良好地方自治的實施。

第二節 各國地方自治制度之分析

世界各國地方自治制度，因各國情形不一，甚多不同之點，但均淵原於大陸英美兩種制度，茲爲便於研究起見，從各國中選出法、西德、瑞士、奧、英、美、日本八國的制度列表於後，以供比較，因爲前述八國的制度，均可以代表某一項形式而具有特殊之點的原故。

法西德瑞士奧英美日本八國自治制度比較表

牙		班		西	
區		市		市	
省	區	市	市	○一不人體方小 ○滿口園地	
會派省六成一表及直審 一議年、八各社接議 省會、任人七團代會 員年、期組至代表由	半三六成人人表及人至議 數年年、組至議門代四員 舉每、選、織十員體理八會	開組選以成由百在公 會成民上、全、以、開 兩每半則五體內、口會 次年、數由百組、五議	助主 理席 一、人、	助主 理席 一、人、	助主 理席 一、人、
命由省 、國王 、王一人 、任人	行細及民 部成佐選 、市理市 、市執員長	捐稅以府產 、其徵賜和 他加可政	城開立 市行法、公 、政、公 、計、	捐稅以府產 、其徵賜和 他加可政	捐稅以府產 、其徵賜和 他加可政
行省會省決務決審 政長執委算算自議 、擔行員預通治會 、任、會算過事議	國內政 務會部及	市市 長區、議 、會	務內政 會部國	市市 長區、議 、會	市市 長區、議 、會
市代舉由直 區表、比、接 、委、社、例、代 、派、團、選、表	各 種 稅 收、	制、 比 例 選 舉	各 種 稅 收、	各 種 稅 收、	各 種 稅 收、
案通可以聯會各可 、過以合區、以 、決直省、各、組 、議接會、省、合	各 種 稅 收、	合、 同、 自、 由	各 種 稅 收、	各 種 稅 收、	各 種 稅 收、
<p>進較的關方上面方點有地西 步法自有自承、分、若、方、班 、國主、治認法權、且、于、制、牙 、爲、權、大、繼、地、律、方、地、特、度、的</p>					

志	意	德
區		
省	團	市、區
<p>代各省 表關議 組推會 成派由</p>	<p>期成人議團 四之以員議 年、上二會 任組十由</p>	<p>市區 議會、 議會、</p>
<p>職選由省 六年舉委 、任議會</p>	<p>團人命邦 委、團政 員并長府 會、設一任</p>	<p>行市民 政長選 局或區 、市長、</p>
	<p>交方教計關 通福育劃於 等利及職移 、地業民</p>	<p>的經行取法區 批團動必自以 准或但要的採 、縣須的依</p>
		<p>級外國 機務 關、兩部 、三以</p>
		普 選
		<p>地附 方加 捐、稅 、及</p>
		<p>務關限減國 、地度至家 方、最節 事如小制</p>
		<p>言方當黨現極治邦聯德 、自然專在不制地邦國 治無政國統度方、因 可地、社、自各係</p>

利 大 奧		士 瑞	
市		區 分 居 民 區 教 區 等	
省	市	區	
省議會、任期四年	市議會、任期四年	區民會議、區會議	
由省議會指派一個委員	市長、任期四年、佐員	區行政委員、區行政官、各種區員、由區民普選	
	極小	所有職掌、除憲法、外、規定、由他、們、認、為、必、需、的、事、務、祇、要、法、律、背、	
	市監督官、為市首長、行政官	上級節制、等、於、形、式、	
普選	普選	普選	
不可收地稅、由國家撥給	不可收地稅、由國家撥給	附加稅、及地方稅	
	市長、市議員、由選出	全國實行、直接民權	
		瑞士、地方、自治、何、人、體、能、與、有、直、接、民、主、體、制、之、地、方、政、策、各、種、決、政、的、行、為、與、各、種、中、央、獨、立、此、地、彼、地、之、間、無、一、是、非、之、別、亦、	

北 美 合 衆 國

市

郡

市

鎮 或 縣

人至議郡
二員議
十三事
五會

3. 2. 1.
制市制委行長權發力最長員常組個至由市
、經、員政專、特爲大任由務織議七九議
理、會、司、頭、權、命、委、之、員、十、會

政無三鎮均全鎮
權立至務出體民
、法九委席選大
財人員、民會

鎮書
選、記
、由

罷創
免制
各複
、決

除財
限制、政
皆自、受
、由

普各的選住程財但已普
通各郡、舉年度產亦實通
制、分選資限、文有行制
、區舉格爲居化以、度

制州受地
、法聯方
律邦課
限和稅

政是都狀自發由員一自度表選大
區司大、治給立會、保治、團、任、鎮
、法部、特地法、管、管、體、的、已
行分許方院、委設制代有

甚自因治共寢○於政○種因本和自美
少治此信同難○市黨○種、種、不歐治國
發進對念的沒、人自政○引、困、牠、同、洲、原、地、方
展、行、於、自、有、種、治、治、用、難、有、根、則、方

本	日
市	
郡	市 町 村
市、村、町議會選任四 年、議員市至少三十 人、町村八人、市有市 參事會由市長佐和 議會選出六人至十二 人組成、市長由議會 選三人呈天王簽定、 村長由議會選任、 省長核准、	
一般自治	
2. 郡町村行政官受 節制、市長受節 制、監督、為 高監督、為 內務省、	
地方代議 會由公 民選舉、 凡納直接 稅一年者、 均有一選 權及被選 舉權、	
地方稅及 援助金	
日本制度 大部現與 中國同行 制度相同、	

我們從上列表中，可以得到左列各項結論：

第一、中央集權與地方分權 各國自治制度，大概可以分爲兩個系統：一爲大陸系可以法國

爲代表；一爲英美系可以英國爲代表，大陸系之特點，在中央設強有力之政府，統轄全國政治。一切設施，務求統一化，人民須絕對服從中央之意旨，對於地方自治，不認爲是地方人民應有之權力，而

祇視爲中央特許地方權力之增加，也可以說是中央對於地方之賜與，此實大陸系地方自治制度之最大缺點，中央與地方任務雖法律規定不相混雜，但地方自治行政大部分須受中央嚴格之節制，如法國的省長有節制本省內各市的大權，因爲他本身對中央政府直接負責，他竟可以隨時停止一個市議會的職權，而國家元首竟可時常把議會解散，其餘如比意等國，簡直地方自治等於具文，中央集權之結果，使地方人民不能發展其力量，以求地方事業之發展。

英美系之特點：在人民視地方自治爲地方人民的一種權利，并非出於中央之恩賜。中央與地方權限之劃分係依據歷史上之演進及行政實際上之效率而定。中央對於地方政務，僅以法律規定，而由法庭間接節制其行動，此外中央各行政部之直接節制，則僅有監視指導之權，而且此種權限，亦有法律上之限制，他們認爲如果地方議會有關財政事件的決議，必須經上級機關批准，或地方行政官的任免要受高級官吏的節制，那簡直毫無自治的實際。他們深信真正的地方自治，就是採用代議制，由整個市民參加，這種議會本身有立法行政的權力，拚斥任何其他機關或個人的干涉。

不過現在各國地方自治制度均有逐漸改變之趨勢，因為中央集權與地方分權之極端主義，均不利於國家人民之利益也。

第二、財政上之自治權 對於地方機關所施的財政上的節制，大概有三種形式：

(一)對於獲得歲收的來源加以限制，如法、西、德、瑞士、日本等各國實行附加稅制度，所徵收之附加稅項目由法律特別規定，並對於增加的數目加以嚴格限制。

(二)由上級機關批准預算表及其他，如法國市的預算表由省長決定，最大的市鎮的預算表須經內務部長的提議由大總統批准，在比、荷各國都是要受高級機關節制的；在德、西各國，地方預算表，雖規定須呈報上級機關，但除新徵稅外，大概并不需要牠的批准。

(三)由政府稽核帳目，大概各國地方自治團體的決算，都須呈請高級機關審查的。

第三、選舉制度 各國選舉制度雖然有許多國家已經實行普選，但仍有若干國家對於性別財產加以限制。這是地方自治制度上的最大的弱點，如法國婦女則無選舉及被選舉權；美國號稱是民治的先進國家，尚有若干州，規定財產為選舉資格者。

第四、官吏 關於地方官吏，各國大概不出於左列三種形式：

(一) 把自治官吏看做一個由地方選任議會雇用而受牠命令節制的人如英國是。

(二) 市經理雖受地方議會選任，但具有莫大的權威，如美、愛爾蘭及最近的西班牙等是。

(三) 民選市長為議會的一個行政長官，同時又是中央政府的地方代表，所以他隸屬於省長并且可以由元首罷免，如法國是。

第五、執行機關 按照英國地方自治制度選任的議會本身是地方唯一機關，一切地方的統治權，都委託給牠們，執行機關完全聽從牠們的命令。在其他各國，執行機關大概不隸屬於議會，地方機關的實際權力，往往委託給牠，而不在選任的團體，如法、德的市長，比、荷的市長參事會等是。

第六、直接民權 合世界各國，以全體選民大會的集會為一種普通辦事程序的，以瑞士實行最為普遍，人民都能直接表達其意思，絕無受人把持操縱之機會，此外在西班牙之較小地方團體內亦實行此種制度。我們可以說瑞士是世界各國實行直接民權的最良好的典型。

第三節 我國地方自治制度之沿革

有些地方自治學者，把地方自治視爲中國有史以來的產物，這種見解顯然錯誤，其錯誤之原因，即將地方自治制度與地方行政制度混爲一談，我們原不否認地方自治制度與地方行政制度，具有最密切之關係，但兩者顯然有別，蓋一則爲官治而一則爲自治。考各國政治歷史，民主政治之發生，尙屬近數世紀的事，無論如何，自治爲民主政治下之副產物，絕不會反產生於民主政治以前，姑不論中國古代地方行政制度或具有自治之意義與否也。所以我們要研究中國地方自治制度，材料極少，僅有清末及民國以來之史料而已。在滿清以前，我國或有若干官辦的地方行政制度富有自治的意味，茲爲便利學者研究起見，不妨略爲介紹如次：

(一) 周之鄉遂制

一、王城近郊

五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉，各設首長一人，均爲有給職，一鄉

共有一萬二千五百家。

二、王城郊外

五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄴，五鄴爲鄙，四鄙爲縣，五縣爲遂，亦各設首長一人，亦均有俸給。一遂共有一萬二千五百家。

鄉遂首長之職責，爲（一）比較（二）執法（三）督學（四）聯歡（五）作民（六）征斂。

（二）漢之長老制

十里設一亭，有亭長，十亭設一鄉，有三老，此外有主四夫游徵等官分任教化、聽訟、征稅、治安各職。

（三）唐之鄉里制

三家爲保，四家爲鄰，十家以上爲村或坊，百家爲里，五里爲鄉，亦各設首長一人。

（四）宋之保甲制

十家爲一小保有保長，五十家爲一大保有大保長，十大保爲一都保有都保正，教保正以武藝

使之轉教保丁，以之輪值防盜。

(五) 明初之制

百戶爲甲，每甲十人，歲輪里長一人。城中爲防，城外爲鄉，鄉都爲里。

(六) 滿清末葉

滿清政府爲了緩和國內革命的空氣，曾於光緒三十四年頒布城鎮鄉地方自治章程，於宣統元年，又頒布府廳州縣地方自治章程，其內容完全抄襲日本的成文，茲略述如次：

牠的組織分爲兩級，第一級爲城鎮鄉自治，第二級爲府廳州縣自治。

甲、第一級

自治區域的劃分，府廳州縣所在的城市爲城，人口在五萬以上之村爲鎮，不足五萬者爲鄉。
自治的組織及其職權

(一) 議事會爲議決機關。城鎮議事員，以二十人爲定額，但人口滿五萬五千以上者得增一人，自此每人口增加五千人遞增一人，至多以六十人爲限。鄉議事會議員，以人口之多寡爲定，最少

爲六人，最多不得超過十八人。議事員之選舉，係採等級限制選舉法，以其人之納稅多寡而分爲甲乙兩級。

牠的職權是：

- 一、議決本城鄉鎮自治範圍內應行興革整理事宜；
- 二、訂定自治規約；
- 三、籌集經費，審定歲出入預算；
- 四、解決爭議調解糾紛；
- 五、選舉鄉董鄉佐；
- 六、監察董事會並隨時應地方官之諮詢陳述意見。

(二)董事會爲執行機關 城鎮之執行機關爲董事會，係採合議制，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任之。鄉之執行機關爲鄉董，係獨裁制，并得選鄉佐一人，惟均須經地方監督長官之

核准。

牠的職權是：

- 一、辦理議員選舉；
- 二、執行議事會之一切決議；
- 三、依法令或地方官署委任事務之執行。

選舉制度：A 選民的資格：

- 一、凡本國國籍年滿二十五歲以上之男子；
 - 二、繼續居住本城鎮鄉，滿三年以上者；
 - 三、年納正稅或地方公益捐二元以上者；
 - 四、素行公正衆望久孚之居民，雖不備二三兩種資格而經議事會議決作爲選民者；
 - 五、納正稅或公益捐較本地選民內納捐最多之人所納尤多，居住滿三年之女子。
- 上述係積極資格，消極限制與一般同，姑不贅述。

B等級選舉 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，其餘被選舉人不必限定，與選舉人同級，若議員全數不能平分者，先按兩級各分半數，其餘單數，由甲級選舉之；至甲級選舉人數少於該級應選出議員額數時，除各選舉人各選舉一名外，其餘歸入乙級選舉之。

自治經費

城鎮鄉自治經費來源爲，（一）本地方公款公產，（二）公益捐，（三）依自治規約所定之罰金。

乙、第二級

自治區域的劃分

府廳州縣自治區域，以各該府廳州縣行政區域爲準。其範圍爲（一）府之直轄地方，（二）直隸廳或直隸州，（三）廳或州，（四）縣。

自治的組織及其職權

(一) 議事會 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，總數二千萬以下者，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。

牠的職權是：

- 一、本府廳州縣自治經費之籌集，及歲出歲入預決算之審核。
 - 二、議決關於城鎮鄉議事會應行議決而不能議決之事件。
 - 三、議決其他依據法令屬於議事會權限內之事件，並答復官署之諮詢。
- (二) 參事會 參事會由議事會於議員中互選，其定額以該議事會議員總額十分之二爲限，

會長以該府廳州縣長官充之。

牠的職權是：

- 一、覆核議事會決議並議決其執行方法及程序。
- 二、議決關於議事會委託代議之事件。
- 三、議決府廳州縣長官交會代議事會議決之事件及審查其提交議事會之提案。

四、公斷爭執，調解糾紛。

五、其他依據法令屬於參事會權限內之事件。

(三) 府廳州縣長官 府廳州縣長官爲府廳州縣自治之執行機關，其職權是：

一、代表府廳州縣。

二、執行議事會或參事會之議決。

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內之事件之執行。

(四) 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，自治委員得由其長官選任。

自治經費

府廳州縣自治經費之來源爲(一) 府廳州縣之公款公產，(二) 地方稅，(三) 公費及公產之收入，(四) 地方公債。

自治之監督

府廳州縣自治，由府廳督撫監督之，仍受管轄於民政部，其關係各部所管事務，並受管轄於各部。

此外尚有京師地方自治章程，因其內容，與上述大同小異，姑不具錄。總之滿清的自治制度，姑不論其成績如何及其提倡之動機如何，牠具有下列各項缺點：

第一、第一級自治區域的劃分，以人口爲標準，原沒有什麼不合理之處，可是我國各地方的人口疏密不均，若依照所定人口標準，勢必大量破壞原有之行政區域，當然在實行自治以前，爲了劃分自治區域而變更行政區域而單獨保持行政區域原無不可，不過爲減少實施的困難，最好要顧到現實的社會狀態。草訂制度者似根本沒有注意到或者全不明瞭中國實際的社會狀態。

第二、選舉制度，牠的選舉制度有兩種最大的缺點：（一）以性別和財產作選民的資格，這顯然違悖自治的真諦，自治是不分階級和不分性別的，若以納稅多寡或以男子爲自治團體的單位，無形間徵實了封建的意識，至於有產的女子可以獲得選民資格更是滑天下之大稽，（二）等級選舉，

是充分地表現了資本階級地主豪紳希圖把持自治機關的中心，忽視了一般人民的權利。這兩種缺點，不但表示滿清政府之幼稚，又可以證明其無實施自治之本心。

第三、城鎮董事會會長及鄉董，由行政長官選任和核准，與夫府廳州縣自治事務之執行交付於府廳州縣長官，這兩點，顯示自治之非驢非馬，根本可以說不是實施真正自治，而是實行官治，以議參事會及董事會為勾結豪紳地主之工具罷了。

第四、府廳州縣之自治組織採兩院制，即議事會及參事會共同存在，考其職權又全無二致，真是一種蛇足的組織，毫無意義。一味模倣歐西之議會政治，而用以為實施自治之方針，豈非笑話？

(七) 民國初年

民國初年，政潮迭起，中央政府對於地方自治亦無暇計及，至民國三年十二月二十九日，始有新地方自治條例之公布，所規定者，僅鄉自治之一部分而已，茲摘述其特點如次：

自治區之劃分

一、一縣之自治區域，得設四區至六區，實施自治。

二、自治區分類，自治區以該省行政區域管縣之數，除該行政區域總額，爲一縣之平均額，再折衷以六區，除一縣戶口之平均額爲一區，戶口之平均額，卽以此爲標準。凡區之人口滿一區平均額以上者爲合議制自治區；不滿者爲主任制自治區。

自治職員

一、自治職員分兩種：（一）區董一人（二）自治員六人至十人。區董由本區選民中選出三人，送請縣知事遴選一人，任期二年。自治員由選民選出照定額之兩倍，送請縣知事圈定，任期亦二年，惟每年須改選半數，連選得連任一次。

以上兩點爲民三公布之地方自治條例的特點，我們根據地方自治的觀點來講，當然在制度的本身還甚幼稚，第一、自治區的劃分以縣爲單位，實行各區自治原無不可，不過分區的方法，專以人口爲標準，而忽視其他部分，顯然是不合科學原則的。第二、自治職員大部分原由縣知事圈定，縣知事爲地方官吏，可以操持自治職員的選舉和任免，亦有失自治的本旨。不過當時雖有該項條件的公布，適逢袁世凱稱帝，國內政爭益烈，內戰頻仍，事實上并非實行。到了民國八年始由國會制定

縣自治法於九月二日公布，民國十年六月定省參議會條例，七月定市自治制鄉自治制，其內容與前大同小異，不過照舊制度加了些歐美風味，其實是一樣不健全的。

民國十八年立法院先後頒佈縣組織法、鄉鎮自治施行法、區自治施行法、市組織法、鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法、地方自治制度，始略具規模，現行地方自治之實施，均根據於此，我們在後面還要討論到「中國現行地方自治」，所以現在也不詳加論列。

第四節 中國現行地方自治制度及其改進

要研究中國現行地方自治制度，是一件非常困難的事，因為國內年來仍未能臻於完全統一的地位，有些省分，還是各自為政的，因此實施地方自治情形，亦大為懸殊，要想在不同的情形中，找出若干共同之點，來作我們研究的依據，甚難正確，爲了便利研究起見，仍以依據民國十八年國民政府公布之縣組織法、區自治施行法、鄉鎮自治施行法、市組織法、鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法、鄉鎮間鄰選舉暫行規則、縣參議會組織法、市參議會組織法、縣參議會選舉法（詳附錄）各項爲

宜，茲為節省篇幅計，特表解如次：

自治單位	選舉制度	自治監督	自治權限	自治組織			區域劃分
				監察機關	執行機關	議決機關	
縣	人民除有消極缺陷者、或暫停止者外、均有選舉權、惟均須舉行公民宣誓、而被選舉權則加以資格上之限制	省政府、內政部、行政院為各級自治監督、且縣政府各局均受省政府各廳之直接指揮	選舉、覆決、罷免、創制、各權俱備、惟均須上級機關(非自治機關)之核准或備案	區監察委員會	縣政會議 縣政府——各局 民選縣長	縣參議會	原有之行政區域
				鄉鎮監察委員會	區公所 區長	區民大會	依照人口情形
					鄉鎮公所 鄉鎮長	鄉鎮民大會	依照人口及地方情形
					閭鄰長	居民會議	依照人口及地方情形
					市會議 市政府——各局 任派之市長	市參議會	依照人口政治經濟情形

我們看了上面這個表以後，有下列各項意見：

第一、自治區域劃分問題 中國地方自治是以縣爲自治單位的，縣自治的區域卽是原有之行政區域，這在原則上原沒有什麼不妥的地方，不過中國過去的行政區域的劃分，在地積人口方面，都有不甚均平適宜之處，其中受了封建勢力的影響，而發生縣界糾紛非常之多，當然在實行地方自治，要竭力避免那些不關重要的糾紛，但是如因實現自治而增加糾紛，到不如爽爽快快地在事前加以更變，此其一；我國各縣人口，除少數外，均不甚稠密，而且財力也甚困竭，若恐一縣之人民力量實施地方建設，勢有所不能，如能合各縣而成一單位，必易達到目的，此其二；我國以縣爲自治單位，原無不合，惟使人民均無注意省政之機會，且中國過去省縣關係密切，今一旦使人民專心於一縣之政治，而忽略全省之問題，殊非所宜，最好省亦應當予人民直接參與自治之機會，鄙見仍以在省與縣之間建立一較大之自治單位，此其三。

第二、集權與分權問題 中國在歷史上原是一個極端集團的國家，因爲專制的集權政制，造成人民對於政治淡漠之心理，尤對於政治問題之解決，簡直是普遍的低能，所以在實施地方自治

之初，除積極領導其參與政治外，應多予以實施的權限，誘導他們走入政治之路，并增進其興趣，所以採用比較分權的制度爲佳。我國現行地方自治制度，以與法比，則地方之權，已大爲增加，以與英比，則相差甚遠，如所有重要議案均須呈請上級政府機關核准或備案，地方政府如未獲中央同意，不能徵收稅款，政府各廳對於各縣的各局之積極控制，均有逐漸趨入於集權的可能，而減失人民自動建設之興趣。今後似宜減低上級政府機關之節制而任地方機關謀自由之發展。

第三、選舉制度 在選舉權方面，顯然我國已採用普選之制度，比較其他各國之採以財產或其他條件爲選民之資格者已進步不少；惟有三點：（一）被選舉權方面，無論對於執行機關之職員或議決機關之議員，均明定資格，在執行方面或有能力關係，在議員方面，似乎不相宜，因爲（甲）有資格者不必能代表人民之公意，（乙）中國有資格之人民，在大多數人民爲絕對少數，若一旦依據資格實行選舉，恐有額多人少之虞，所以我主張對於議員似不必限定資格，即執行人員亦以寬於資格爲是，此其一；（二）各級選舉由人民自由選舉，原爲最進步之形式，但以中國人民平時毫無組織，對於領袖之識別力亦非常薄弱，最好在實施地方自治之始，由各職業團體，分別提出候選人，以

免選出非驢非馬的人物或受少數人之操縱；(三)公民宣誓一項，原在人民表示對於自治之真誠，但辦理手續極爲麻煩而效力又甚微，因一般忠實良民不宜誓亦對政府忠實，而一般奸滑之土劣，縱然宣誓，亦可以出賣人民之利益，此舉似有商榷之必要。

第四、直接民權 區以下均有人民大會之組織，以直接表達人民之意旨，除瑞士外，此爲歐美各國之所不及者，惟區民大會每年僅舉行一次，鄉鎮民大會每年僅舉行二次，似嫌太少，蓋區以下爲人民直接參與自治之組織，必須多予人民表達意見之機會，以訓練其政治能力，我覺得有增加人民大會次數之必要，而每次開會之時間，不必多至六日，以免妨害人民之業務。

第五節 中國現行之市自治制度

在此地有一點必須加以提起者，就是市自治制度；市有兩種：(一)隸屬於省政府的市。(二)隸屬於行政院與省平行的市，兩種都市的設立，不過是政治上的一種運用，因爲有若干地方，牠們的位置特別重要，政府方面爲了加強牠們的統治與建設的力量，所以把牠們規定與省平行，其餘普

通情況的都市，概規定隸屬於省。至屬於行政院的市，其成立之條件，在市組織法上，有種種的限制，如人口數量，財政收入，政治經濟等，必須達到特殊之地位。總之兩種都市之自治，均屬於地方自治之一種，故自治制度，亦和所有的地方自治制度原則相同。以我國現行市自治制度而論，概爲變象的集權市長制，惟民十廣州市初成立時，則爲變象的市委員會制，據個人的觀察，下列各點可資注意者：

(一) 市政會議之累贅 本來大城市採用集權市長制，原極合宜，該制可以使賢能市長在政府與人民監督之下，發揮其建設才能，應付千變萬化之都市社會局面，但現在南京上海各市均有「市政會議」之設，是一市之權，除市長外，市政會議亦分領之，因此事權極不統一，頗易阻礙建設之合理的進行，故此種會議，實爲蛇足，應取消之。

(二) 議決機關之缺陷 在自治市，全市應有代表市民公意之議決機關，但現時僅有市長聘任之參議會，民意無從表現，殊缺乏自治之意義。

(三) 選舉之運用 現時全國各市，都走入建設之途，都市爲知識階級聚集之地，人才濟濟，正

可運用選舉制度，徵取人民真正公意，選擇適宜人才，共謀全市之建設，惟現時各市官員之選任，則均受政府權力之絕對支配，殊爲遺憾。

(四)市經理制之採用 美國小城市，大都採用市經理制，緣市經理制，最適宜於小城市，以民選之五人，或七人，或九人，爲委員會，主持一市之大政方針，其他用人行政，煩文掣節，則委之富有經驗的市經理，這是最適宜的市自治制度，可以澈底實現政府人民專家三方面的合作，但現在我國屬於省政府的普通小都市，均仍採用變象的集權市長制，殊不適宜，似應早日改用市經理制度爲宜。

第四章 地方自治團體之構成

第一節 地方自治團體構成的要素

因現代社會的演進，一切事物遂日益複雜，以一個人的力量要能應付這錯綜複雜的環境，自然是很困難的，因此各個個人爲了適應環境，爲了滿足生存的欲望，不得不羣策羣力以赴之。這種羣策羣力以應付的行爲，我們稱之爲團體活動。人們爲共同研究學術而組織的是爲學術團體；爲共同滿足經濟欲望而組織的是爲經濟團體；爲抵禦外侮維持地方秩序經營政治生活而組織的是爲政治團體。總之，凡是爲滿足一部分人或多數共同欲望的組織，我們都稱之爲團體。

團體又有兩種區別：一種爲滿足某一部分人私的欲望而組織的是爲私人團體，如公司合股商店等是；一種是爲滿足公共的欲望而組織的，是爲公共團體，如政黨地方協會國家等是。

每一個團體的成立，至少有三個要素：（一）構成的份子；（二）共同的目標；（三）一致的步驟。

團體的性質，團體的分類及一般團體的要素，既如上述，現在可以專門來講地方自治團體。地方自治團體是前述的公共團體之一種，牠具有一般團體的要素，同時因為牠負有政治上的特殊任務，牠亦可說具有與國家相同之特殊的要素。國家在一個特定的政治區域內，算是一個最大最有權能公共團體，牠構成的要素為土地，人民與主權；地方自治團體是以國家之公的目的為其已存在之目的，牠於國家監督之下，辦理一切公共事務，所以牠底要素是（一）區域（二）公民（三）自治權。牠大部分是脫胎於國家而來的，其所以不同的，祇是主權問題。地方自治團體，雖可由人民直接表示意思，但仍須得國家授予以自治權纔行。現在我國地方自治制度，依據中山先生遺訓，係以縣為單位，縣所屬之區、鄉、鎮、閭、鄰則為地方自治團體組織中的基礎，省則立於中央與地方自治團體之間，以收聯絡的效果。但去歲立法院所草定的憲法，其所定的地方自治團體單位，則有下列之規定：

一、縣爲地方自治單位。

二、縣自治事項如左：

- a. 全縣戶口之調查登記事項。
- b. 全縣之地政事項。
- c. 全縣之財政事項。
- d. 全縣之交通水利及其他經濟建設事項。
- e. 全縣之警衛治安事項。
- f. 全縣之教育文化事項。
- g. 全縣之衛生事項。
- h. 全縣之保養生息事項。
- i. 全縣公有財產之保管及整理事項。
- j. 全縣名勝古蹟之保存事項。

k. 其他屬於縣自治之事項。

三、市爲自治團體市自治事項除法律另有規定外準用關於縣自治事項之規定。

第二節 地方自治團體的區域

一、特質

甲、獨立性 每一地方自治團體，牠底自治權的行使，祇能及於牠所管轄的自治區域內，不能加於另一個或鄰近的自治單位內去。譬如以本區域內的經費，到別一區域內去辦理學校固然是不行；同時甲區要向乙區居民課稅，亦屬不可能的事。但下面的兩條確是兩個例外：

(A) 甲縣市的居民，在乙縣市營業。乙縣市可以向之課稅；反之乙縣市的居民在甲縣市營業的，也要盡同樣的義務。

(B) 營造物的管理，如在不侵佔自治權的範圍內，甲縣市在乙縣市是可以行使的。如甲縣市經營公路，行使汽車，有時須延長路線到乙縣市或丙縣市，如果獲得乙縣市或丙縣市的同意，擔任

應盡的義務，是可以實施管理的。此外如築堤、開河，以及其他社會事業等，也常有必須設施於其他區域內的。

乙、直接民權 地方自治團體，爲地域團體之一種，牠底區域，同時又是國家的行政區域，換句話說，國家並不爲了實行地方自治，將全國區域重行劃分，不過就原有地域實施自治而已。在一個自治區域內，得由人民直接選舉官員執行政事或公議事務，或創議地方法律，或罷免地方官員等，在與國家整個主權沒有妨礙範圍以內，國家并不加以干涉。

二、區域劃分

地方自治區域的劃分，大都以原有行政區域爲準則。因爲區域劃分，并不是偶然的事，必須經過長時期的歷史，依據語言、文化、習慣、生活情況，以及自然的地理的狀態。我國地方自治，以縣爲單位，縣的區域劃分，爲了行政上的便利起見，並未加以變更，即以原有的縣區劃分爲標準。但縣以下的劃分，則爲區、鄉、鎮、閭、鄰等級，居民以五戶爲鄰，二十五戶爲閭，百戶以上之村莊地方爲鄉，不滿百戶者也可以聯合各村莊爲一鄉，百戶以上之街市地方爲鎮，不滿百戶者則編入鄉區。不過有時因

特別情形，雖不足額定之戶數，亦得由當地自治機關加以適當編制。

關於區域的劃分，我覺得這個問題極關重要。因為地方自治的主體，為區域內的人民，人民的合作精神和融合的感情，都是造成良好自治事業的必要條件。如果把許多語言不通，習慣各異的人民，劃在一個地方自治團體區域以內，他們的合作精神和融合的感情怎能發生？地方自治事業又怎能發展呢？尤其是我國人民，封建觀念極為濃厚，若在此初創地方自治的時期，人民的知識未充，因區域劃分的不當，而引起意外的糾紛，影響自治的本身，實在是很危險的。我以為區域劃分應參考下列各原則：

(一) 固有的區域，

(二) 人民自己的意思，

(三) 區域愈小，愈能直接表達民意，

(四) 習慣、語言、文化、家族關係、經濟情況、與地理上的形勢等。

三、區域變更

甲、變更的類別 關於區域的變更，大概不出於兩種情態：一種是廢置分合；一種是境界變更。廢置分合就是指固有的自治區域的取消與合併，或者從固有的自治區域內分割一部分土地成立新自治團體。境界變更是指某一自治團體的區域太大或太小，而劃出或劃入某一部分土地而言。

乙、變更的方法 地方自治的區域，在劃分時曾經經過若干時期的考慮而後施行，當然已經劃分了的區域，是不能任意加以變更的。有時因為劃分未能適當，或爲了適應新的環境而必須加以變更時，就非經過慎重考慮及相當的手續不可。因為變更的結果，不僅要引起行政上手續的麻煩，且或許要釀成各區域人民間的糾紛。我國關於縣的廢置及區域變更，依照縣組織法第二條的規定，須由省政府咨內政部呈行政院請國民政府核准，方能實行，可見縣自治區域是不能輕易加以變更的。但區、鄉、鎮等之廢置分合，或境界變更，因關係較小，而手續亦較簡單，普通則依區鄉鎮制之委任，憑省政府會同內政部及縣長之行政處分，便得施行。

關於處分的手續，廢置分合與境界變更亦略有不同。廢置分合的處分，區是由省政府咨請內

政部執行，鄉鎮是由縣長執行的；至於境界變更的處分，其區鄉鎮是統由縣長執行的。

不過在處分以前，依據地方自治的原則，必須徵求有關係的區鄉鎮會的意見，以昭慎重。

此外在區鄉鎮之廢置分合、境界變更的時候，區鄉鎮內所有的財產如公所或公所地基等是要隨之處分的；其處分的方法，亦須先徵求有關係的各區鄉鎮會的意見，經縣會的議決再由縣長規定之。

丙、事務的承續 區鄉鎮有了廢置分合、境界變更的情形，關於所有事務的承續，非常麻煩，如財政上的預算決算的編制，文書財產之保管以及人事之接替等，都必須事先經過法律上之決定，始能對於地方自治毫無影響或因變更而停頓。

第三節 地方自治團體的居民

居民亦是構成地方自治團體的要素之一，而且是操持著地方自治團體活動的主腦，他們對於所在的自治區域，要盡相當的義務，也可以享受相當的權利。從他們與地方自治團體權利與義務

務的觀點來說，居民可以分做兩種：第一住民；第二公民。茲分別敘述如次：

一、住民

住民是指所有居住在地方自治團體範圍以內的人民而言，不過要具有三個條件：第一要有固定住所；第二要有生活的根據；第三要有長久居住的意思。譬如一個上海旅客，到牯嶺避暑，或者到西湖養病，他雖有固定之住所，但因他祇爲避暑或養病而暫住牯嶺或西湖，不能謂爲牯嶺或西湖之住民。又如學生負笈他鄉，他們祇是爲了求學而旅居他鄉，他們的生活根據仍在他們底故里，因之他們也不能算是學校所在地方自治團體內的住民。再如一個無錫商人，他到上海做生意，在上海也有住所，可是他並沒有在上海久住的意思，他最後還要回到無錫故鄉去，那他仍不能算是上海的住民。總之一個人要取得地方自治團體內住民資格，是必須具備前述三種條件的。不過有一點須得加以補充的，即是憲法對於國家的人民都是保障其居住自由，所以無論到何處居住，皆無妨礙。因此地方自治團體，既不得強迫任何人爲住民，亦不得拒絕其居住。不過凡在區域內，具有住所的，自治團體當然可以把他當作住民而施行其支配權。再每一個住民在地方自治團體內享

有公用區域內的財產及營造物的權利，同時要擔負納稅及其他應盡的義務。

二、公民

每個住民不都是公民，因為公民是住民中具有一定的法律資格的，換句話說，公民是享有地方自治權的。為什麼不是每個住民都享有自治權呢？我們可以分主觀與客觀兩方面來講：

第一、從主觀方面講，因為地方自治的事務，是最新的最進步的一種政治任務，凡參與此項地方自治的居民，必須具備某種主觀的資格，如自治知識及使用民權的能力等。如果某一部分人不具備此項資格，就是主觀方面的缺陷，不能運用地方自治權。

第二、從客觀方面來講，國家之主權雖在人民，但在一國之內人民的良莠不齊，國家不能隨便把民權授與反對國家的人民，使之破壞國家。所以某一部分居民，因為在種種方面被認為缺陷時，國家便不授以地方自治權。

所以自治權之取得，必須具備兩種資格：一種是主觀的積極的資格，就是有能力，纔能行使自治權；一種是客觀的消極的資格，即是本身并無某種缺陷，國家方授以自治權。茲分別敘明於次：

甲、積極的資格

(A) 國籍 所謂公民，是要在國家範圍內行使自治權的，當然要具有本國國民的資格，換句話說，就是具有中華民國的國籍，纔能算是一個國民，纔有取得公民權的資格。反之外國人在我國地方團體內居住，他雖具有種種其他方面的資格，但以未能取得我國國籍，不得為我國公民，祇是僑民而已。如我國在南洋僑民不下數百萬，因為未入當地國籍的緣故，他們是不能享受居住國的公民權，不過也有許多例外：如上海租界內外人，均取得市民權，牠是以納稅為標準的，這顯然是我國喪權辱國的事實，在獨立主權的國家內，是絕對沒有的。

(B) 年齡 行使自治權，自然不是一羣乳臭未乾的孩子可以做到的，必須他們在學問經驗上有相當的成就，始能運用無誤。因此對於公民的年齡限制自然是必要的。不過各國對於公民年齡限制，頗不一律，一般都以民法上規定的成丁年齡為準則。我國凡年齡滿二十歲者即為合格，其他各國，如德、奧為二十歲，英、法二十一歲，瑞典、挪威等國為二十三歲，荷蘭、日本則為二十五歲。

(C) 居住年限 地方自治的特質，在使地方人民辦理本地地方自己的事務，因為本地居民對

於地方事務關係密切，興趣濃厚，了解清楚，辦理起來自然成績斐然。故公民權對於居住年限常加以相當的限制，蓋不致使那些無一定住所，與團體沒有密切關係的人，參與地方公務，以影響地方自治的事務。不過現時交通發達，人口的異動，日趨頻繁，對於居住年限的限制，亦不可失之過嚴。我國規定公民居住期間為一年，或有住所達二年以上，尙覺適合。

除了上述三項資格以外，還有三項資格已不為我國現行地方自治法規所採用，但他國尙有以之為公民權之限制，我也附帶加以討論：

第一、性別 在以女子為男子奴隸的國家裏，女子是沒有做公民資格的。如我國的過去，女子祇是家庭中的奴隸，閨房裏的玩物，他們是沒有權力參與家庭以外事務的。現時的日本、法國、荷蘭、意大利等國，也還是這樣，女子沒有選舉與被選舉等權利。最近意國獨裁者莫索里尼氏，公然的大呼：「女子回到廚房裏去。」這種論調，顯然是違反男女平等的原則。女子和男子同具有主觀的才能，並沒有客觀方面所認為政治上的缺陷，為什麼要無理的剝奪女子公民權呢？而且女子也佔著地方自治團體裏一半的數目，若任這一半的人，與地方自治團體不發生關係，豈非是整個地方自

治事務的損失嗎？所以我認為以性別來限制公民權是極不合理的。

第二、財產 有許多國家，以財產多寡納稅多少為公民的限制，這顯然是資產階級壟斷下的民主政治的特色，這也是不合理的。我們知道地方自治之目的，在使多數人民直接參與地方政治，并非藉以排斥貧民，國家並沒有什麼理由要剝奪了貧民的自治權。要之，貧窮是國家社會的病態，不是人民本身的缺陷。至於以納稅多少為公民權的限制，不但違反地方自治的精神，而且減少政治的力量，因依據現時經濟情況，正有無數人民將以貧窮而喪失其公民權，豈非是政治上的大損失？故近代各國多將此項限制取消了，這是極合情理的。

第三、學歷 有若干國家，曾規定學歷為公民的一種限制，當然在文化落後的國家裏，國民的文化程度，至不整齊，若以我國為例，幾乎有百分之九十以上的人民，還不識字，更談不上什麼學歷了。地方自治原係引導人民走向政治之途，若將自治事務交於一般知識分子，自然形成寡頭政治，而有失地方自治之真義。且那一般文盲和知識落後的人民，將永無參加政治的能力。所以學歷的限制也是不應該的。

乙、消極的限制

關於公民積極的資格，已經詳述無遺，現在來討論公民的消極限制。所謂消極限制，即指那些被國家認為不合格的公民，不能參加地方自治事務，這種限制我們可以把它分為四類：（一）政治上的缺陷，（二）精神上的缺陷，（三）法律上的缺陷，（四）暫時的停止。

（A）政治上的缺陷 關於政治上的缺陷，我們在前面已經講過，按國家之主權在民，但國家不能隨意把這種民權授給破壞或反對國家的人們，凡一般在政治上有缺陷的人民，如反革命的官僚、軍閥及封建殘餘的土豪劣紳，他們的反革命劣跡，一經革命法庭或普通法院判決有罪，即失去他們的公民資格。不過這種祇是革命以後一時的現象，當然在經過了訓政時期，此輩反革命的官僚軍閥土豪劣紳，多已一變其對於政治上的思想和主張，停止其破壞國家的行為，自應一體恢復其公民資格。這一種公民權的取消，祇是一種防亂的辦法，並不是出於報復，這是要大家認清楚的。此外還有犯賣國行為或任外國官吏者，亦不得享有公民權。

（B）精神上的缺陷 在民法上有所謂「禁治產」者，就是指一般有精神病的人而言。他們

在法律上既被認為失去「行爲能力」事實上自然沒有能力去參加地方自治事務，所以他們也是沒有公民權的。

(C) 法律上的缺陷 有一種人，他們犯了刑事罪名，被法庭判決褫奪公權若干年或終身，在褫奪公權時期中，國家認為他們因人格上的損失，而引起了法律上的缺陷，也取消了他們的公民權。這種辦法，與其說是一種報復，毋寧說是一種懲戒。因爲大凡一個犯罪的人，他必由於過失或故意的不法行爲，換句話說他本身必有一種身心的缺陷，在這個時期中，若令他享有公民權，說不定要使他有利利用公民權而作不法行爲的機會，這對於地方自治是很不妥當的，所以必須有一個時間給他懺悔。但這種褫奪公權的懲戒，常有判決褫奪公權終身的，這未免太奪去犯罪者的自新之路了。此外我國有一種吸毒品的人，他們在法律上固認為犯法，但在倫理上也可認為是不道德的，我們可以知道凡吸毒品的人，必然不務正業，精神不佳，所以自治法上也規定吸毒品的人是要喪失公民權的。

(D) 臨時的停止 依照各國規定，凡現役軍警是不能參加任何公務的，惟現時蘇俄則以工

農兵爲主幹，組織蘇維埃，我國也沒有限制兵士參加公民活動的規定，似乎對於此項限制，現時已逐漸加以變更了。我覺得這種停止是沒有什麼理由的，兵士與所有服務國家的官吏公務人員沒有什麼分別，何以一般公務員的公民權，並無停止的規定，而獨對於兵士加以限制呢？而且以權利義務來說，兵士負捍衛國家之責，其對於國家所盡義務，至爲勞苦，照理也應當享受所有政治上的權利。

三、公民的權利

地方自治團體是所有本區域公民的集合體，每個公民都是牠底一份子。公民之於地方自治團體，亦猶細胞之於身體，每個公民，他賴團體而獲得種種之權利，同時團體亦賴每個公民之盡義務而保持生存與發展。權利與義務是相互對待的。公民與地方自治團體的關係，便建立在這種權利與義務的當中。現在先來談公民應享有之權利。公民的權利計分四種：（一）選舉權，（二）罷免權，（三）創制權，（四）複決權。茲分別說明於次：

甲、選舉權 我們已經知道地方自治的主體在民，那麼每個人民，就都得參加地方自治的事

務可是在一個團體中，分子是那樣多，即以一縣來講，人口至少在十萬以上，怎得每個公民都能直接參與地方自治的事務呢？因此不得不選舉代表參加，所以選舉就是直接向團體表示意思的一種有效辦法。一個團體之成立與發展，固然大家要負責任，但主持團體之中心人物，實居極重要之地位。如果主持者得人信仰與擁護，則團體必能順利前進，否則全體公民之利益，均將爲之犧牲。故選舉制度關係地方自治團體之發展極爲重大，因此每個公民對於使用選舉權這一點，便當慎重。換句話說，就是如何選舉真正爲地方大衆服務的領袖，以謀地方自治之實現？

我國過去辦理選舉有三種極不良的現象，其實也可以說是世界的不良現象。第一是放棄選舉權利；第二是金錢賄選；第三是少數人把持選舉，這都是妨害地方自治發展的最大障礙。茲分述之：

第一、放棄選舉權問題 因爲大多數人民對於政治不能發生興趣，不了解選舉的意思，遂紛紛放棄選舉權利，本來權利原不能強迫人們接受或行使的，但以多數放棄選舉權之結果，遂致由少數野心政客不良分子所操縱，多數公民意思遂不能直接表達，而地方自治團體因爲主持非人，

亦得被人利用機會，犧牲地方大衆之幸福，而獲取少數人之私益，而地方自治前途遂亦不堪設想了。所以比利時、西班牙、捷克、羅馬尼亞、阿根廷諸國，曾實行強迫公民選舉，凡放棄選舉權者，且須有被罰金之處分，此種辦法，未免過分，選舉既屬公民權利之一，豈有既稱爲權利而有強迫執行之理，而且縱然強迫選舉，究非是由公民自由表示的意思，其結果又豈能必爲良好。故我不贊成強迫選舉的制度，要在提高人民政治教育，充分引起人民參與政治的興趣，果然，則雖政府不以此項權利給他們，他們亦要力爭的，那裏會肯放棄呢？

第二是金錢的賄選。有人說選舉不過是金錢力量賭賽的一種表現，這話未免有些污辱現代民治選舉制度；但現時各國選舉，常爲資產階級所操縱，此爲無疑的事實。試看各國舉行選舉，各政黨選舉費用，少則數十萬，多則數百萬，無非以金錢用於飲食禮品賄賂，以冀取得公民之投票。試想這種選舉，何能表達民意？所選出的代表或職員，是否真爲多數所信仰？我國選舉史上最顯著的曹錕賄選，便是很好的一個例證。所以要地方自治前途有望，必須每個公民都能自由運用其選舉權，而不受人利用纒行。

第三是少數人把持選舉。怎樣叫做少數人把持選舉呢？大概不出於三個途徑：（一）男性選舉，（二）階級選舉，（三）統制選舉。男性選舉就是不許女子有參政權，這在前面已說過了，是很不合理的。階級選舉，就是限制某一部分人的選舉權，如以財產資格納稅數量獨立生計等規定選舉權的取得，這也是不合理的。第三種是統制選舉，就是統治者或有權階級強制人民選舉自己，當然這與選舉之旨相違背。總之這三種選舉方法，都不能絕對直接表示公民的意思，在民治主義日益發達的今日，都應當加以取締的。現在的選舉應當是平等的普選。

前面是討論選舉權運用的問題，現在來講選舉的種類及被選者的資格。

（1）縣長之選舉。依縣組織法第十二條之規定，籌備自治之縣已達建國大綱第八條規定之程度者，經中央查明合格後，其縣長應由民選，所以公民有縣長選舉權與被選舉權。縣長為自治單位的最高領袖，他的賢能與否，關係自治單位發展的前途甚大，所以他的資格應當嚴密的規定。現在我國縣長選舉法，尚未公佈，將來如何規定，不得而知，余意見選縣長候選人，至少應具下列資格：

(一)曾受高等教育，學術優良，對於縣政確有研究者；

(二)年齡在三十以上，曾在本地地方服務三年以上，具有相當經驗者；

(三)未曾受過刑事處分，而素有良好名譽者；

(四)區長及區監委之選舉 依縣組織法第二十九條之規定，公民有選舉區長之權，依同法

第三十一條之規定，公民有選舉區監委之權，同時依區自治施行法第六條之規定，公民年滿二十五歲有被選舉為區長及區監察委員之權，惟須具有下列資格之一者：

(一)候選公務員或普通考試及格者；

(二)曾任中國國民黨區黨部執監委員，或各上級黨部重要職員滿一年者；

(三)曾任國民政府統屬之機關任委任官一年或薦任官以上者；

(四)曾任小學以上教職員或高級中學以上畢業者；

(五)經自治訓練考試及格者；

(六)曾辦地方公益事務著有成績，經縣政府呈請省政府核定者；

(七) 曾任鄉長副鄉長鎮長副鎮長或鄉鎮監察委員一年以上者；

(八) 有鄉鎮自治施行法第十一條第二項各款情事之一者，雖具前項資格，仍應停止當選。

(3) 鄉鎮長副及鄉鎮監察委員之選舉，依縣組織法第四十二條之規定，公民有選舉鄉鎮長副及鄉鎮監察委員之權，及同法第四十四條之規定，公民有選舉鄉鎮監察委員之權，依鄉鎮自治施行法第十一條規定，公民年滿二十五歲有被選為鄉鎮長副及鄉鎮監察委員之權，惟須具有下列資格之一者：

(一) 候選公務員考試或普通考試及格者；

(二) 曾服務中國國民黨者；

(三) 曾在國民政府統屬之機關任委任官以上者；

(四) 曾任小學以上教職員或在高級中學以上畢業者；

(五) 經自治訓練考試合格者；

(六) 曾辦地方公益有成績經區公所呈請縣政府核定者。

(4) 縣參議員之選舉，依縣參議會組織法第四條之規定，公民有選舉縣參議員之權，及依

縣參議會選舉法第四條規定，公民年滿二十五歲，有被選為縣參議員之權，惟須具有下列資格之一者：

(一)曾在初級中學以上學校畢業者；

(二)經自治訓練及格領有證書者；

(三)曾在職業團體任職一年以上者；

(四)曾辦地方公益事務著有成績者。

乙、罷免權 這是孫中山先生手訂的四權之一，為什麼國家要將罷免官吏及自治職員之權授與人民呢？我們可以分兩部分來講：第一，官吏雖由國家所任命，但他底使命是要為人民辦事，換句話說，他是人民的公僕，人民的公僕並不見得都是好的，有許多是不顧民意剝削人民的，若人民沒有罷免他的權力，則人民受害無窮了，而且上級機關不容易了解人民的痛苦，就是發現了，猶不免有官官相護之弊，不能把這種殘民以逞的官吏，即時逐之以去。如實行罷免權，人民自動的馬上就可以解除痛苦了，這是對於罷免官吏而言。其次，講到自治職員，原由地方人民直接選舉，宜乎經

自己所選舉人，無再罷免的必要了，其實不然，選舉制度亦有若干缺點，蓋經過地方全體人民選舉的自治職員，不一定全是好的，有的在未被選舉以前是好的，一旦當權以後就改變了，有的平時名譽是很好的，但辦起事來就不行了，這就是證明選舉完全是以選民一時的觀察，難有絕對的標準，假使不幸遇到上述的情形，人民就可以運用罷免權將他立時罷免，以免貽害於地方。所以付人民以罷免權有下列的好處：

第一、使不良的官吏或自治職員知所警惕不敢不盡職守。

第二、使官吏或職員無貽害地方之機會。

第三、符合人民自治之真義。

前面是講罷免權的好處，不過如果人民運用不當，也會發生種種的缺點。

第一、人民難免以感情用事 在大羣衆中，要每個人講理智，實是一件難事，這每個研究羣衆心理的人，都是承認的，人民罷免官吏或自治職員，難免不有一部的人以感情用事，受野心者利用以擁甲倒乙，固然是常有的事。就是并無野心家在後發縱指使，但民衆有時爲了一件小事，也會無

理的把一個良好的官吏或職員罷免的，經過訓政的民衆，雖不盡是愚蠢的，但在某一種場合，也會對於他們的公僕，不甚了解而提起罷免的，譬如一個賢明的自治職員，他的眼光遠大，要開築一條運河，以利灌溉，但這其中要徵集民夫，加征民稅，破壞民田，那些素富保守性的短視農民，又怎得不提出打倒的口號而加以罷免呢？

第二、職員屢換易於影響到自治事務 因爲人民有罷免權，只要一發見當局有什類缺點，便要提出罷免，那麼一個地方便常有職員更換的事情，雖然不是盡得羣衆的通過，但隨時都有發生的可能，直接使當局者懷五日京兆之心，不肯下決心的去幹；間接使地方自治事務受罷免職員的影響，而無形的停頓，尤其是那些需要較長時間經營的事業，如造林開礦等，一時是不易發生結果的，但很易引起人民攻擊的機會。

所以公民對於罷免權要運用得當，纔不致於無益而有害。如何纔能運用得當呢？我以為應從以下兩方面着手：

第一、條文的限制 即對於罷免權的行使，加以種種的限制如：

免。

(A) 在職員選舉後若干時期內不得罷免，如美國市經理在任事六個月內不得被罷免。

(B) 在職員任中若干時期內，不得受兩次的罷免，如美國市經理在某一年內不得兩次被罷免。

(C) 公民行使罷免權，必須具有充分理由及確實證據。

(D) 公民提出罷免案的手續，必須詳明，並須有適當的限制如簽名的限制等。

(E) 被罷免的職員，於公民投票前得將自己所處之地位說明理由分別答辯，以免一般民衆受少數的蒙蔽。

第二、公民自身的節制 公民對於罷免自治職員應避免一切不純潔之觀念，完全爲公着想，並應注意下列各項：

(一) 出於自己爲公之意思并不受人利用；

(二) 避免感情作用；

(三) 對於自治職員之澈底認識及充分了解；

(四)對於自治職員辦事不滿之點，應放大眼光對於地方大眾及未來之利益加以觀察；

(五)研究提出罷免及被罷免者本身之人格及其關係。

上述節制，果能辦到，則罷免權庶幾可以免於濫用；同時行使罷免的手續不妨稍加繁複，亦防止濫用罷免權的一法。茲述我國地方公民的罷免權之運用如次：

第一、區長之罷免 依縣組織法第三十條規定：「公民對於違法失職的區長，得依法令手續投票罷免之。」至於程序如何，目前尚無具體的規定。

第二、鄉鎮長副及鄉鎮監察委員之罷免 依鄉鎮自治職員選舉及罷免法第三十三條之規定：「自治職員有違法失職情事，由全體公民百分之三十以上人數之親自簽名，得提出罷免案。」

第三、罷免程序 依據罷免法約可分為下列各項：

(一)審查 鄉鎮坊長之罷免案，由鄉鎮坊監察委員會審查；鄉鎮坊監察委員之罷免案，由區監察委會審查。經審查合法者提交大會公決。

(二)派員監理 罷免應於大會開會前五日內，由區公所派定罷免監理員一人，投票開票管

理員各若干人，并呈報備案。

(三) 申辯 提出罷免案之公民，須附理由書；被提出罷免之自治職員亦得提出答辯書。但均以三百字爲限，於開會前送達各公民。

(四) 投票 投票紙分白藍兩色，應記載被提出罷免案者之姓名職務，凡贊成者投白票，反對者投藍票，均應簽名於投票紙。

(五) 確定 罷免案經投票公民過半數贊成時，始爲確定。

(六) 改選 罷免案確定後，大會主席應宣告改選，即以罷免監理員爲選舉監理員，罷免之投票管理員開票管理員，爲選舉之投票管理員開票管理員。

丙、創制權 在四個直接民權當中，要以創制權爲最重要了。在人民政治時代，人的作用一日的少，而法的影響一天天多了。人治與法治的最大分野就是：人的意識是各別的，而法的條文是普遍的統一的；人是易於以感情對人的，而法則以公平對事的。所以民主政治最大的特徵，就是重法不重人，因此法律的創立，便成爲重要的工作了。世界各國，常將立法權交於議會；在我國五權憲

法的政府，則將立法權付與特立的專設機關——立法院。既然有了專設的機關負責立法，爲什麼又要給人民的創制權呢？我們且再看中山先生的言論：

「如果大家看到了一種法律，以爲是很有利於人民的，便要有一種權自己決定出來，交到政府去執行；關於這種權，叫做創制權。」

我們看了中山先生的說明，很可以知道創制權的重要，這種權設立的目的，主要的是在補救立法機關之不足。因爲立法機關，常爲少數人所組織，他們很容易疏忽民衆的利益，僅憑主觀的見解，創立不順民意的法律。其次，如各國之議會議員雖多由人民選出，是否能完全代表民意呢？即使縱能代表民意，又不必多是立法專家，在對立法工作上之疏漏，固所不免。就是我國立法院多數委員，雖係專家，但非經人民直接選出，又豈能絕對代表民意嗎？所以創制權，實是補助民權實行的最好方法。創制權在美國、瑞士等國，都早經採用，實行以來，亦頗著良好之成績。不過在公民運用創制權的時候，常易發生下列各項的缺點：

第一、被有權力者的利用 人民既有創制權，祇要有若干公民的提議，交付國民之投票，即得

創制法律；那麼少數權力者或資產階級，很容易藉自己的權力或金錢，利用或收買大批公民，企圖創立對於自己有利之法律，而攫取全體民衆之利益。當然，在民治發達的國家，此類事或者不易發生，若在文化落後的我國，就很有此項事發生的可能，所以不得不加以顧及與防止。

第二、中央與地方法律的抵觸 各地方公民創立因地制宜的法律，固然極爲便利；但有時各地方祇顧到各地方的利益，而有意或無意的創立與國法相抵觸的法律，雖然在法規上可以加以限制，但因此很易引起中央與地方感情的惡化，不得不注意及之。

第三、不同職業的人民之互爭 因爲公民均有創制權，各種不同職業的公民，便要各自創立對於自己職業範圍有利之法律，如農民要創立對於農民有利之法律，商人要創立對於商人有利之法律，雖然一切法律須經過全體投票決定，但因此引起各職業團體間的爭執，在所難免。

總之創制權是絕對有益公民的；惟運用須得其當，始能有益而無害。所以我主張在法規上應加以限制，其限制之方法有下列之規定：（一）提案運署人數應提高百分數；（二）凡創制請求書須於未付民衆票決之前，先將全案登報徵求同意及討論；（三）對於地方政治的創制請求書中，應詳

述對於地方人民之利益，對於全國人民的利益，亦須詳述無遺；（四）對於創制提案之可決須提高規定公民百分數。

關於創制權行使的程序，我國尚無具體規定，查各國創制程序，茲約如下述：

（一）起草法案 凡達到法定人數（各國不同有百分之三有百分之五有百分之八也有百分之三十者）之公民，可以起草法案提交議會或國民大會投票。

（二）表決 表決分兩種（1）直接創制（Direct initiative）就是把法案直接交付公民全體表決；（2）間接創制（Indirect initiative）就是公民將法案提交立法機關通過成爲法律，如不通過，再直接交付全體公民表決。

丁、複決權 中山先生說：若是大家看到了從前的舊法律，以爲是很不利於人民的，便要有一種權自己去修改，修改之後便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權。所以複決權和創制權顯然不同，一則爲新創法律，一則爲修正或取消已成法律；一個是積極作用，一個是消極作用。但其目的，都在防止立法機關之不法或不能以保障民權耳。複決權約可分

爲下列各項：

(一)強制的複決權 一切法案，均須交付公民公決批准後方生效力。

(二)任意的複決權 立法機關將法案，向公民宣佈，在規定期間內，公民沒有提出複決的請求，即認公民已默認批准，法律即發生效力。

(三)諮詢的複決權 立法機關在行將提議修改某項法律時，事前須將修改法律的提案，交付公民表決，經多數同意，始能交付討論進行修改。

(四)批准的複決權 立法機關對於某項法案已經具體決議後，須將內容向公民宣佈請其批准。

(五)自動的複決權 公民對於某項法律不滿，經法定人數請求，得交付公民投票公決。

(六)被動的複決權 立法機關對於某項法案或計劃，有得公民之充分了解時，得用勸告式請求公民行使複決權。

我國公民複決權，雖經中山先生手訂，但從未實行，其結果如何，尙難逆料。其以不善運用而引

起種種之缺點，亦事實上之所難免；反觀美國、瑞士等國，行使公民複決權之結果，曾發生種種不良之影響如：（一）大多數公民放棄投票權；（二）公民的盲目投票；（三）被人利用投票種種。當然在一種新的制度實行之初，這種現象是不能避免的，我想等待一般公民政治文化水平日高，必可不致常時發生這類事件了。

四、公民的義務

當然，公民因地方自治團體的活動，而獲得種種的權利，對於團體，自應克盡相當的義務，這是天經地義的理論。同時這個團體，是由全體公民共同意思組織而成，對於這個團體的生存，必須負有維持并謀其發展的責任。關於公民的義務，計可分下列四種：

甲、納稅的義務 經費是維持地方自治團體生存與發展的必要條件，牠的大宗來源，大概不出於兩途：一是團體的財產的收入，一是徵稅的收入；而稅的來源，又須向地方公民徵收。固然，公民有維持地方團體生存的義務，自當照章納稅，同時地方團體所徵收的地方稅款，又大部分用於地方交通教育公安衛生種種對於大眾福利方面。地方自治團體，好像是個大帳房，為我們公民管理

公共事務我們當然要供給經費給牠，這是自然之理。有時因為辦理地方自治的結果，公民可以獲得額外的進益，還須付以特別的代價，如因交通發達的緣故，而使公民的土地漲價，這種利益所獲，是由於實行自治的效果，當然要盡相當的義務。關於納稅的種類容後討論。

乙、服兵役的義務 公民對於國家地方，有捍衛之責，如果地方上的秩序，發生擾亂，或國家土地被人佔領時，自然在國家區域內的每個分子，都受到影響，所謂國破家亡，當然個人不能獨善其身的。所以凡是文明國家，都把捍衛土地之責，放在全體的人民身上；換一句話說，每一個人都是要服務兵役的。然反觀我國，係採取僱用兵制，結果是（一）造成軍閥制度；（二）國家有事無人負責；（三）人民身體柔弱不振，不能捍禦外侮；（四）土匪遍地。我覺得中國實行地方自治後，應立即實行強迫兵役，這是每個公民必盡的義務，也是我國圖強的基礎。

丙、償還外債的義務 如果國家爲了全體人民的利益而舉借的外債，人民有代爲償還的義務。不過像我們中國軍閥，爲了內戰或個人享樂借來的外債，我們人民實有拒絕償還的權利。

丁、擔任自治職員的義務 自治團體，是全體公民組織的，團體的活動，是代表公民的意思與

利益的；當然每個公民都有分擔團體內各種活動的義務。我國人民對於團體活動，向少濃厚興趣，對於公共名譽職務，更是互相推諉，這也是我國地方自治不能積極發展的一大原因。其實擔任自治職務，是每個公民的義務，為團體服務就是為個人服務，這種義務我們也可以說是一種權利。

第四節 地方自治團體的權能

關於地方自治團體構成的要素，前面已把牠的區域與人民等統統講過，現在要來講牠的三個要素——自治的權能。本來自治地方團體，是屬於國家機構的一部分，牠本身沒有獨立的權能可言；不過是爲了實行政治上的分工，由國家賦與的。所以牠的權能是有限制的，祇能在國家法令範圍許可以內，從事地方自治的活動。當然一個團體沒有權能，就好像一個身體沒有主腦一樣，一切活動都要失所憑依似的。但是牠究竟是國家機構的一部分，牠的活動範圍，不可漫無限制。如果漫無限制，便要引起國家與地方爭議的。但是地方活動怎樣方不會溢出其固有的權能之外呢？那麼就得先要了解集權與分權的問題。

一 集權與分權

現在世界各國，在政治上有兩種趨勢：一種是主張中央集權，如英、法、意等國是；一種是主張地方分權，如美國、瑞士等國是。這兩種政治制度，各有利弊，請分論之。集權之好處有三：（一）政權統一；（二）避免割據；（三）統籌設計。但牠的壞處也有四：（一）造成專制；（二）不明地方實況；（三）忽略地方利益；（四）權力不及，指揮困難。至於分權的利弊，確與集權適得其反。這兩種制度，如運用不當，均與政治無益。所以近代各國漸有採取均權的趨勢，我國也採取此種制度。中山先生說：『關於中央及地方之權限，採均權主義，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，不偏於中央集權或地方分權。』譬如關係全國一致的財政、外交、國防、交通等事務，由中央辦理；而偏於各地方的事務，又為地方能力所能辦者如衛生、警察、救濟等事務，則劃歸地方辦理。有時與中央有關又與地方有關之事務，如徵稅、教育等，則不妨中央與地方協同辦理，總之中央與地方不是對立的兩個機關，而是在同一的機構中實行分工合作的兩個部分。中央沒有地方協助，中央就限於孤立，不能統籌兼顧；地方沒有中央，則失去了很大的協助和指導者。故地方

與中央，彼此實有不可分離的關係，要之皆以國家人民的利益爲依歸。

二、地方自治團體的權能

前面關於集權分權的關係，已經闡明，現在要談到地方自治團體的權能。我國是實行五權憲法的國家，就是政府有立法司法行政考試監察五個治權。地方自治團體，除了有立法行政監察三權以外，司法權和考試權是專屬於中央的。茲分述如次：

甲、立法權 本來世界各國，很少把立法權給予地方的，就是聯邦的德國立法權也是屬於聯邦政府的，因爲法律必須全國統一，若各地創立各地的法律，則易造成各地方不同的國情，而引起與中央分離的情勢，所以各國都把立法權集於中央。不過以我國的情況看來，地域既然廣大，民情又甚懸殊，文化更參差不一，若要以同一的法律治理各個地方，法律雖具有多少的彈性，也不能顧全周到，故我國也賦予地方以議決地方自治團體法律之權。當然這個權能，是由中央賦予的，所議決的法律，自不能與中央法令相抵觸。

乙、行政權 行政權能是地方自治團體的主要任務，可以說牠底全部活動，是關於地方行政

的。茲略舉其主要行政權如次：

(一) 關於保甲的：

A、戶籍調查；B、警察管理；C、消防；D、公共財產之保管；E、交通秩序之維持。

(二) 關於財政的：

A、收入支出；B、公產管理；C、編制預算決算。

(三) 關於教育文化的：

A、學校之設立與管理；

B、圖書館博物院公共體育場公園等之設立與管理；

C、書報雜誌之審查與取締；

D、各種文化機關之監督與取締；

E、社會教育等。

(四) 關於公營事業與營造物的：

- A、道路橋樑溝渠堤岸之建築與保護；
- B、河道港務及船政之管理；
- C、民營公用事務之監督；
- D、公營事業之管理；
- E、實業之改良與推進；
- F、公共營造物之管理。

(五)關於衛生救濟的：

- A、公共衛生；
- B、醫院菜市屠宰場之設立與取締；
- C、防疫；
- D、救濟所；
- E、糧食之儲藏及管理。

丙、監察權 此地所謂監察權，與全國之監察權略有區別，牠的範圍，異常狹小，祇是在地方自治團體內設置監察的機關或人員擔任監督本團體的事務罷了。縣組織法第三十一條有下列規定：

「各區區民於選舉區長時，得選舉監察委員五人或七人，組織該區監察委員會，其職權如下：（一）監察財政；（二）向區檢舉區長違法失職等事。」

又縣組織法第四十四條亦有規定：

「鄉民大會或鎮民大會，於選舉鄉鎮長時，並選舉監察委員三人或五人，組織監察委員會。其職權如下：（一）監督各鄉財政；（二）向鄉民檢舉鄉長副鄉長鎮長副鎮長違法失職事。」

從上面兩條法律看來，地方自治團體的監察權，僅及於團體的本身財政及職員失職而已，固不可與中央之監察權同日而語矣。

丁、關於司法，各國多主張統一，因為若歸地方分任，則有下列之弊端：

（一）不能保持法律平等的原則；

(二)地方人士擔任法官，容易徇情舞弊；

(三)各地方人士犯罪後，常避往對於自己案情有利的地方去。

因爲有上述弊端原故，所以各國均不贊成司法分立。不過地方團體爲了協助司法機關起見，得組織調解委員會，以解決本地方人民的糾紛，我國就採取此項辦法。

戊、關於考試權，地方團體因所需之人才，率由中央考試，爲節省經費起見，實無舉行考試之必要。但檢定教員等亦屬地方自治團體之工作。總之牠的權能是有彈性的，在不妨礙國家法令範圍以內，應地方之需要而增減其權能。

