

憲政常識叢書

地方自治讀本

劉孤帆 著



國立編譯館
社會組藏書

MG
D035.5
12

憲政常識叢書之七

地方自治讀本

劉孤帆著



3 1798 5746 5

上海 憲政常識叢書社 出版

編者序言

近年來世界各國的政治都發生了或正在發生着重大的變化，而每一個國家的政治演變也總要引起全世界人們的注意。爲什麼呢？因爲一個國家的政治如果向好的方面發展，它是有利於全人類的幸福的，反之，如果向壞的方面發展，那就有害於全世界的安全。這一類的實例是很不少的，較遠的例如俄國的十月革命，較近的例如德國一九三三年的政變，最近的例如去年十二月十二日我國發生的西安事變，也會引起全世界人的注意。這理由就是因爲它不僅是我國內政上的一大事變，也是世界上的一大事變的緣故。

然而最關心我國內政的，莫如我們中國人自己。雖然我國內政的演變有關於全世界的安危，但是最重要的却是我們自己的國家民族生死存亡之所繫，我們焉得不特別關心。我們常常自怨自恨地說：『中國是有幾千年歷史的古國了，爲

什麼她的進步這麼慢？爲什麼追不上別人，老落在人家的後面？我們爲什麼不能建立一個「現代的中國」屹然矗立在世界上和列強爲伍呢？」

可是要知道：中國之不長進，並不是她主觀上自甘落伍，而是客觀上有許許多多條件限制着。我們自己何嘗不想「迎頭趕上去」呢？比方我們也曾想把中國革新一下，但却有着古老的封建勢力阻撓着不讓我們革新；我們也曾想把中國統一起來，但有着帝國主義勢力破壞着我們的統一運動，它們終於勾結起來成了我國向「現代的中國」道路上前進的一大障礙。

不過我們得有這樣的一個信心，即客觀的條件雖然惡劣，但如果我們具有極大的決心和作非常的努力，那麼要衝破客觀的限制，克服惡劣的環境，也不是不可能的。然而這却要看我們主觀的努力如何而定。

建立「現代的中國」——首先——爭取民族的解放，是整個民族的事業，它第一需要一個顛撲不破的民族的團結，在四分五裂的局面之下是不可能的；第

二，要有一個健全的堅強的爲全民族信託得過的統一的領導，即權力集中的政府；第三，要施行足以盡量發揮人民潛能的民主政治，如果主觀上能做到這一點，那客觀上課給我們的任務就不難完成。

現在，第一步自去年西安事變以來，已在逐漸形成，第二步已有眉目，如果第三步能夠實現，則第一第二兩步將更有確實的基礎而愈鞏固愈堅強。蓋自去年五月五日國民政府公佈了憲法草案以來，全國上下對於憲政前途極爲關心，而今年十一月十二日就要召集國民大會制定憲法，並決定頒佈憲法的日期，這件事在我國內政史上，將是不可忽視的「里程碑」，它指示了我國內政發展的趨向。

憲法一旦頒佈，憲法即將開始，這是一定的。而依照現下情勢的緊急要求的迫切，看來憲法的頒佈和憲政的開始，爲期是不會怎麼遠的了。

可是說到憲政，「憲政」這兩個字在一部分知識較高的文化階級看來，是再熟悉不過的了，然而在文化落後的農工商人大衆們看來，恐怕還是很生疏的吧。

雖然我國的憲政運動並不自今日始，早在幾十年前也曾大大地活動過一番，但那些活動也祇飄浮在上層的文化份子之間，並沒有深入到各階層的民衆之間去，雖然也會不止一次地舉行過國會議員和省議會議員的選舉，但那選舉是污穢不堪的官僚政客包辦的賄選，並不是人民執行自己意志的神聖事業。人民非但不曾在過去的選舉中領略到關於選舉之充分的知識及其重大的意義，反而在他們的腦子裏深深地留下一個極其不良的印象。這印象不清除，則選舉就難得肅正；選舉不肅正，憲政就不易順利地推行。因此在實施憲政之初，切切實實地與人民以普遍的憲政教育，灌輸人民以憲法、選舉、議會、自治、以及權利、義務等等民主政治的知識，是萬分必要的。而教育大衆是每一個先進的國民基本的責任，希望將來憲政明朗的人們更應該把這個責任担負起來。爲此，我們以研究學術爲目的，並以研究所得貢獻社會起見，特刊行憲政常識叢書，以爲推行憲政之一助。

目次

第一章	什麼是地方自治？	一——三
第二章	爲什麼要地方自治？	四——八
第三章	自治底史的攷察	九——三〇
一	黃帝時代	九——一〇
二	周代的鄉遂制	一〇——一一
三	春秋的國鄙制	一一——一二
四	漢的縣亭制	一二——一三
五	唐的鄰保制	一三
六	宋元的保社制	一三——一四
七	明的保甲制	一五——一六

八 清的自治制度.....一六——三〇

第四章 地方自治的任務與工作.....三一——四一

一 國民經濟建設運動.....三一——三六

二 推進文化教育.....三六——三八

三 建立廣泛的民族武裝力量.....三八——四一

四 行使四權，實行民主政治.....四一

第五章 地方自治的組織和職權.....四二——五九

甲 議決機關

一 縣參議會.....四二——四四

二 區民大會.....四五——四六

三 鄉鎮大會.....四六——四八

四 村民大會.....四八——五〇

乙 執行機關

一 縣政府.....五二——五四

二 區公所.....五四——五六

三 鄉鎮公所.....五六——五七

四 村公所.....五七——五九

第六章 地方自治的近况.....六〇——七一

一 河北定縣霍城村村治情形.....六〇——六三

二 山西村治情形.....六四——六五

三 中山模範縣自治情形.....六五——六八

四 廣西的自治情形.....六八——七二

第七章 各國地方自治制度.....七二——八五

一 英國.....七三——七六

二	美國.....	七七—八〇
三	法國.....	八〇—八三
四	蘇聯.....	八三—八五
結	語.....	八六—八七

第一章 什麼是地方自治？

什麼是「地方自治」？我們就要先說明什麼是自治。自治這個名詞，在英語中爲 Local Self-Government，那就是自己管理自己的意思。地方自治，就是地方公共事務，依據國家的法律，由地方公共的意思去處理牠，解決牠。這樣，我們對於地方自治的意義，可以得到一個簡單的了解了。

同時，我們必須說明：地方自治不是與政府對立的，對於國家不是一種分裂的，而是整個民主政治中的一環。地方自治對於中央政權祇是一種分工，或者「均權」，而不是政權上的分割。換句話說，地方自治是完成民主國家最基本的一種組織形式。

這就是地方自治的真諦。

近年來，有些地方常常有「偽自治」發現，我們必須加以嚴重的注意。此種原因的發生，就是日本帝國主義借此以作侵略和滅亡中國的工具。牠利用了中國的封建殘餘，利用了中國民權的不發展，利用了某些地區文化經濟的特別落後，遂假借「自治」之名，企圖建立一種傀儡政權，藉以破壞中國領土行政之統一，更便利於日本帝國主義的侵略。如在華北冀東，在華南福建某些地方，在蒙古以至綏東察北，曾演過不少的醜劇。殺汝耕所主持的冀東偽自治政府，以及德王所主持的蒙古偽自治政府，都是日本帝國主義所策動造成的傀儡政權，此為天下所共知的事實。

這種偽地方自治，我們不但不容許再發生於中國任何地區，而且必須把現時已存在的也消滅它——如在冀東蒙古等處，以恢復我領土主權的完整統一。

其次，我們還應該指出二點，就是：（一）現時尚有多地方自治，是在土豪劣紳的操縱之下。他們往往濫用自治機關的權力，去魚肉鄉民，剝削鄉民，

使一般鄉民對於所謂地方自治，永遠不發生信任，甚至加以詛咒。如此將永無建立自治工作的機會。(二)有不少的地方，由官廳委人去包辦自治。所謂計劃，固然是官方擬定，就是一切工作辦法，也是由官方決定，定好了，一紙公文，官令民行。試問這如何行得通呢？

本來中國鄉村的文化程度比較低落，關於地方自治事業，由官方去推動，指導，監督，那是可以的，甚至必要的。若由官方來包辦，包辦的結果，當然不會有什麼成績。而在民衆方面，倒不能感覺到，進行地方自治事業，是他們自己的責任，他們自己的一種權利，是爲他們自己和國家謀共同的利益。

所以，無論士劣所把持的地方自治，或者官憲所包辦的地方自治，這對於實施憲政，都是很有妨害的，對於完成真正的民主政治，尤是一種根本的阻力。這現象，我們非澈底加以肅清不可！

第二章 爲什麼要地方自治？

我們現在要問：爲什麼要地方自治？簡單的說，我以爲有這樣幾種作用：

（一）地方自治是民主國家中一種最基本的組織形式，換句話說，地方自治就是建立民主政治的基礎。按照中山先生的政治解釋：「政就是衆人的事，治就是管理，所以管理衆人的事就是政治」。那末，所謂民主政治，就是人民自己管理自己的事情。但是人民開始去管理自己的事，自己須先要有担負政治的經驗與能力。地方自治就是養成人民參政的經驗與能力的最好方法。人民在地方自治的工作中，去學習政治，在學習的過程中，當能獲得一些實際的政治經驗和能力，必須這樣由下而上建立的民主政治，才是最澈底的民主政治。

目前中國正是走到憲政時期，地方自治的工作，固然是特別重要，地方自治

的基礎，其關係尤爲重大。中山先生曾這樣說過：「三千縣之民權，猶如三千塊之石礎，積五年十年之力，爲民國築此三千之石礎，必有可成，彼時更有發揮特殊的能，令此三千縣者各舉一代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統，其對於中央之立法，亦得行使其修改之權。……於是國本立」。中山先生早年所說的話，現在恰是臨到兌付的時期。國民大會已定期舉行了，我們應把國內各地的自治情況檢討一番，看看牠究竟進行到一種什麼程度了。

(二) 地方自治與「均權」制：若一切事務，集權於中央，其結果，往往使少數人採取獨裁的政治，不容許人民有表示意志的機會。這不僅剝奪人民參政的權利，而且阻礙了政治文化的發展。同樣的實行地方分權，又往往對上形成尾大不掉，造成一種割據的局面；對下則惟我獨尊，作威作福，無法無天，使國家與人民均蒙不利，如民初的督軍，是其典型。我們若實行地方自治，審察一切事務，有全國一致的性質者，則劃歸中央；有因地制宜的性質者，則劃歸地方，由

地方自治團體主辦。如此，既不是偏於中央集權，亦不是偏於地方分權，那就是中山先生所主張的「均權」制。

在這種均權制之下，中央負全國的責任，進行全國一致性的工作，地方自治團體負某一地的責任，進行當地範圍的工作，分工合作，互相策應，互相督促，必能增加行政上的效率，那是毫無疑義的。

(三) 掃除官僚政治，實現民權主義：一般人民若完全在官治之下，處於被治的地位，使一切行政大權都操在少數官吏之手，而人民無說話的餘地，於是貪官污吏，便容易發生。此其一。一個官吏僅由政府委派而來，往往對於該地情形，絲毫沒有了解，對於該地民衆的需要，又漠然不加以注意，祇知領薪俸，找外快，逢迎上峯，藉以保持其地位。這樣與地方利害毫無關係的官治，在政治上會得到怎樣的結果，我們亦不難想像了。此其二。若實行地方自治，由地方公民選出人員辦理一切事務，當能適合於該地人民的需要。縣長亦由民選（各級長官

都如此），同時人民有監督之權，罷免之權。這樣纔能掃除官僚政治，實現民權主義。

建國大綱第九條有這樣規定：「完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制之權，有直接複決之權」。這也就是中山先生所倡民權主義的最高形式。

（四）實行人才統治：在一個國家裏面，各種政府的結構，必須建立以人才爲中心的統治，這個國家，纔能夠適應時代向前邁進。但所謂人才，不一定是那一般官僚政客纔夠得上資格，四萬萬人却未必盡是阿斗。同時所謂人才，也不一定要經過專門大學教育以至留學生出身。我們相信：在廣大的農村，工廠，作坊，商店和兵營中，正不知埋沒了多少天才？！實因爲他們限於經濟條件，社會地位，沒有人「提拔」，所以他們永遠是做阿斗。

如果在鄉村或城市中，普遍的有地方自治的組織，工作有相當的基礎，牠是

容納人民自己在裏面管理，人民有學習政治工作的機會，使地方自治成爲一個很好的政治學校。那末，我們將會見到，有大批的人才和幹部不斷的在那個政治學校裏面製造出來。我們若能夠不分階級，不分黨派，不分親疏去提拔或選舉那些有能力的份子，國家的統治力量，就會很充實的。

第三章 自治底史的攷察

自治制度不是一種新的產物，也不是純粹的舶來品，中國有史以來就有的。

(一) 黃帝時代

「日出而作，日入而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力何有於我哉？」從這個民歌，我們便可看到，原始的中國民族，已具有充分的自治思想了。

據通考載：「黃帝始經土設井，以塞爭端；立步制畝，以防不足；井開四道而分八家；同風俗，齊巧拙，通財貨，存亡更守，出入相司，嫁娶相謀，有無相貸，疾病相救。性情可親，親則門訟之心弭；生產可均，均則欺凌之路塞。故井一鄰，鄰三朋，朋三里，里五邑，邑十都，都七州。」這就是黃帝時代的地方自

治制度。

(二) 周代的鄉遂制

周代創立鄉官，使民自興爲原則，所謂「出使長之，入使治之，」這是由本地人，自己推舉他們所信仰的人來治理。攷之周禮地官編，當時的自治組織爲鄉遂制，分王城爲六鄉：如比、閭、族、黨、州、鄉；郊外爲六遂：如鄰、里、鄙、鄆、縣、遂。

鄉的組織：五家爲比，比長一人；五比爲閭，閭胥一人；四閭爲族，族師一人；五族爲黨，黨正一人；五黨爲州，州長一人；五州爲鄉，鄉大夫一人。

遂的組織：五家爲鄰，鄰長一人；五鄰爲里，里長一人；四里爲鄙，鄙長一人；五鄙爲鄆，鄆長一人；五鄆爲縣，縣正一人；五縣爲遂，遂大夫一人。

鄉遂的長官，都是由本地人民公舉而受天子之命的。鄉遂自治的主要事業，

計有六項：

(1) 校比 校比即是負調查的責任。凡人口、生畜、車輦、旗鼓、兵革、農具等，皆須調查清楚。

(2) 法治 法治即是教民明瞭法令。

(3) 教育 司徒爲教官，士大夫爲教師。鄉學分兩級：一級在里，一級在鄉。文化教育和職業教育並重。

(4) 聯合 其目的不但要人民束身自好，尙須勸戒他人，共勉羣德。

(5) 作民 其責任爲徵集人民。周代人民，對於國家，一律須服勞役。由鄉遂諸官担任，自無隱匿逃亡欺詐之虞。

(6) 徵斂 就是徵收賦貢。

(三) 春秋的國鄙制

春秋時，管仲相齊，大概是仿效鄉遂制，不過易名爲國鄙制。他的國策是使人與人相疇，家與家相疇，世同居，少同游，居同樂，行同和，死同哀，守則同固，戰則同疆。他是注重地方自治以治國，所以當時能稱霸一世。

我們再看國鄙制的組織是怎樣？

國的組織：五家爲軌，有軌長；十軌爲里，有里司；四里爲連，有連長；十連爲鄉，有鄉長；五鄉爲國，有國帥。

鄙的組織：三十家爲邑，有邑司；十邑爲卒，有卒司；十卒爲鄉，有鄉帥；三鄉爲縣，有縣帥；十縣爲屬，有屬大夫。

(四)漢的縣亭制

漢統一天下後，設縣亭制：十里一亭，有亭長；十亭爲一鄉，鄉有三老，嗇夫，游徼——三老掌教化，嗇夫職聽訟，收賦稅，游徼司治安。這是以本地的

人，辦本地的事。

到了後漢，辦法稍稍有點變通了。以五家爲伍，十家爲什，百家爲里。什伍皆有長，里置里魁，司檢察善惡。遇有事，則伍報于什，什報于里，里報于監官，沿級而上，不得超越。這時階級的界限，已較嚴明了。

(五) 唐的鄰保制

唐時，以四家爲鄰，五鄰爲保，設保長；百戶爲里，設里正，掌管戶口農桑等事項。邑人則組成坊，設坊正，掌坊門管鑰，及督察姦非。在野的則組成村，設村正，其職權差不多和坊正相同。五百戶爲鄉，但不設鄉正。

這和前代是沒多大的變更。

(六) 宋元的保社制

宋熙寧二年，設立保甲制：十家爲保，設保長；五十家爲大保，設大保長；十大保爲都保，設都保正。在保內，每家有二人以上的，則選一人爲保丁，教他騎射，教他打仗。每一大保，輪流每夜派五人，往來巡查，共保地方上的治安，這是宋代保甲制的概況。

到元朝，創立社法，有五十家者，設一社長；一百家者，設二社長。如果這村不滿五十家，就和附近的村莊合爲一社；若地遠人稀，無法相合時，仍在該數村中立一社長。社長的職務約分爲二種：

- (1) 教督農桑，立板櫬于田側，寫明某社某人的姓名于其上，以防止爭端。
- (2) 勸導村社，如有不率教者，將他的姓名通知「提點官」責之。又倘有不敬父兄及兇惡者，除斥責外，并將所犯大書于他的門上，必俟其改正而後抹去。苟終歲仍不改，就罰他充本社的夫役。

(七) 明的保甲制

明洪武四年，以糧萬石，設糧長，糧副各一人，令掌收民租。後來以一百十戶爲里，十人爲長，其餘百戶爲甲，甲首十人。城中曰坊長，近城曰廂長，鄉部曰里長。如一都六百戶，將五百五十戶編爲五里，其餘五十戶分派到本都兼管。又在民間選任年高公正的人，管理鄉間的詞訟。凡有鬥毆者，則會同里長處決，事態嚴重者，則須稟之上司批行。

在明以前，各代的地方制度，都是沒有多大的出入，而在組織上，法制上，亦是很簡單的。我們這裏不過很簡要的引敘一點，藉以說明中國歷代地方自治制度的概況。因爲那時，中國還是在一個所謂「海禁未開」的階段裏，到了滿清，已被帝國主義侵襲進來了，說句好聽的話，就是西歐的文明灌輸進來了，這時期，在中國各方面都起了很大的變化。所以對於清季的地方自治制度，我想比較

多介紹一點。因爲那時的地方自治組織，大都是防效歐美的辦法，不過是徒仿其形式，而沒有實現其精神罷了。

(八) 清的自治制度

清季的地方自治制，分爲三種：一爲城鎮鄉自治制，二爲府廳州縣自治制，三爲京師地方自治制。城鎮鄉爲初級自治團體，府廳州縣爲上級自治團體。光緒三十四年，頒布城鎮鄉地方自治章程，宣統元年續頒府廳州縣地方自治章程。我所需要引敘的是屬前面兩種，茲分別摘錄于左：

〔甲〕城鎮鄉自治制

(一) 自治的範圍

(1) 城 府廳州縣城廂地方爲城。

(2) 鎮 府廳州縣城廂以外的市鎮村莊屯集等，各地方人口五萬以上者爲

鎮。

(3) 鄉 人口不滿五萬之市鎮村莊屯集等皆爲鄉。

(二) 自治事務

(1) 關於教育事務：中小學，蒙養院，教育會，勸學所，宣講所，圖書館，閱報社，及其他關於本城鎮鄉的教育事項。

(2) 關於實業事務：改良種植，牧畜，漁業，工藝廠，勸工廠，改良工藝，整理商業，開設農事場，防護青苗，籌辦水利，整理田地，及其他關於城鎮鄉農工商務事項。

(3) 關於衛生事務：清潔道路，剷除污穢，設施醫藥局，醫學校，公園，戒煙會，及其他衛生事項。

(4) 關於道路土木工程事務：改正和修築道路，建設橋梁，疏通溝渠，設置公用房屋，路燈等。

(5) 關於慈善事務：救貧，撫孤，育嬰，施衣，施粥，義倉，積穀，貧民工廠等。

(6) 關於公共事業：電車，電燈，電話，自來水，及其他公共事業。

以上所舉各項自治事務，如其性質屬於國家行政者，則不在地方範圍之內。

△三 城鎮鄉團體的立法權

該自治團體，得公定自治規則，但不得與自治章程及其他法令相抵觸。如定罰則，即有如下的限制：

(1) 罰金，最多不得過十元。

(2) 選民權之停止，最長期間不得過五年。

(四) 自治機關

甲、議決機關，城鎮鄉均設議事會。

乙、執行機關，城鎮之執行機關為董事會，係合議制；鄉之執行機關為鄉

董，係單行制。

A 城鎮鄉的議事會

(子) 議事會的組織：

I、城鎮議事會議員，以二十名爲定額，但人口滿五萬五千以上者，得增一人。以上人口每增加五千人，得增議員一人，至多以六十人爲限。

II、鄉議事會議員，以人口之多少定之。最多者爲十八人（人口滿四萬以上之鄉），最少者爲六人（人口不滿二千五百人之鄉）。其選舉須受許多條件的限制。

(1) 凡本國國籍年滿二十五歲以上的男子。

(2) 繼續居住本城鎮鄉滿三年以上者。

(3) 年納國稅或本地公益捐二元以上者。

這是資格上的限制，還有行爲上的限制，如具有左列事情的人，即不得爲選

民。

- (1) 品行不端，營私舞弊，確有實據者。
 - (2) 曾處監禁以上的徒刑者。
 - (3) 營業不正者（其範圍以自治規約定之）。
 - (4) 喪失財產的信用，被人控告，尙未清結者。
 - (5) 吸食鴉片者。
 - (6) 有心疾者。
 - (7) 不識文字者。
- 此外，還有幾種人，是被停止選舉權的。
- (1) 現任官吏。
 - (2) 現役軍人。
 - (3) 現爲僧道及其他宗教師者。

至于在校肄業的學生，則祇有選舉權而無被選舉權。

(丑) 議事會的職權

I、左列各事件應經議事會的決議：

(1) 本城鎮鄉自治範圍內應興革整理事宜。

(2) 本城鎮鄉自治規約，自治經費每年出入的預算。

(3) 自治經費的籌集及處理方法。

(4) 本城鎮鄉選舉上的爭執。

(5) 自治職員的懲戒。

(6) 干與城鎮鄉全體訴訟及和解之事。

II、城鎮董事會職員，或鄉董的選舉。

並、董事會或鄉董執行事務的監察，其執行的方法，如視為越權，或違背規約章程，或妨礙公益者，得聲明理由，停止其選舉。

正、答覆地方官的諮詢，並陳述其意見。

B 城鎮鄉的執行機關

(子)城鎮鄉董事會 城鎮鄉董事會以總董一人，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擇任用。董事選出後，亦須經該管地方行政長官核准。其職權如左：

- (1) 議事會議員的選舉及其事務的準備。
- (2) 議事會議決的執行。
- (3) 依法令或地方官署委任事務的執行。
- (4) 執行方法的議決。
- (5) 對於議事會議決事件，認為越權違法，或妨害公益者，得聲明理由，交議事會複議。

(丑) 鄉董及鄉佐 各鄉董鄉佐各一人，由議事會于選民中選出後，經地方長官核准。其職權與城鎮董事會略同。

(五) 自治經費 城鎮鄉自治經費以左列各款充之：

(1) 本地方公款公產，以向歸本地紳董管理者充之。如向無此種公款公產，或其數不敷應用者，得由議事會指定地方有關自治事宜的款項，呈請地方長官核准撥用。

(2) 本地方各項公益捐，如下面二種：

a. 附捐 于各種捐稅中，附加若干公益捐。

b. 特捐 另定名目種類徵收者。

c. 依自治規約所定的罰金。

(六) 自治的監督

城鎮鄉自治團體，由城鎮鄉議事會監督，城鎮鄉董事會有撤消自治職員之

權，但須呈請地方最高行政長官核准。解散或撤消後，并須分別改選城鎮鄉議事會，須在於解散後兩個月內召集。城鎮董事會或鄉董，須在於解散或撤消後十五日之內，重行成立或選定。

〔乙〕府廳州縣自治制

(一) 自治區域

(1) 府的直轄地方。

(2) 直隸廳或直隸州。

(3) 廳或州。

(4) 縣。

(二) 自治事務

(1) 地方公益事務，關於府廳州縣全體，或為城鎮鄉所不能担任者。

(2) 國家行政，或地方行政事務，以法律或命令委任自治機關辦理者。

(三) 自治機關

府廳州縣的自治機關，為議事會和府廳州縣長官議事會和參事會為議決機關，府廳州縣長官為執行機關。仿效德日等國的制度，以國家的行政長官，兼充地方自治團體的機關的。

I、議事會的組織和權限

(A) 議事會的組織：府廳州縣議事會議員的人數，以所屬地方人口的總數為標準。總數二十萬以下者，二十人。自此以上，每人口增加二萬，得增設議員一名，至多以六十人為限。

此議員總額，依照各城鎮鄉人口之多少為分配標準。即以城鎮鄉為選舉區。選舉人的資格，以府廳州縣所屬城鎮鄉為限。各城鎮鄉的選民中，現任本州縣官吏和巡察，不得行使選舉權，亦無被選權。小學教師有選舉權而無被選權。

(B) 議事會的權限，大要如左：

- (1) 本府廳州縣自治經費歲出入預算決算的議決。
- (2) 自治經費的籌集，和處理方法的議決。
- (3) 城鎮鄉議事會應決而不能決的議決。
- (4) 其他依據法令應議事件的議決。
- (5) 答覆長官的諮詢，並陳述關於地方公益事宜的意見。議事會應議事件，得委托參事會代議。

II、參事會的組織和權限

(A) 參事會的組織：參事會由議事會于議員中互選，其人數以該議事會議員總額十分之二為額，會長以該府廳州縣長官充之。

(B) 參事會的權限：該會亦為議決機關，職權如左：

- (1) 議決議事會所議事件之執行方法和程序。
- (2) 議決議事會委托代議的事件。

(3) 議決府廳州縣長官所交代議事會議決的事件。

(4) 審查府廳州縣長官提交議事會的議案。

(5) 議決府廳州縣全體訴訟，及其和解事件。

(6) 公斷和解城鎮鄉自治的權限爭議事件。

(7) 其他依據法令屬於參事會權限內的事件。

Ⅲ、府廳州縣長官，爲自治的執行機關，其職權如左：

(1) 代表府廳州縣。

(2) 執行議事會，或參事會議決的事件。

(3) 提交議案于議事會，或參事會。

(4) 其他依據法令屬於其權限的事件的執行。

(5) 遇有議事會不赴召集，或不能成立，或有緊要事件不及召集時，得以應

由議事會議決的事件，交與參事會代議。

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。

(四)自治經費 府廳州縣的自治經費，以左列收入充之：

(1)府廳州縣公款公產 以向歸府廳州縣全體公有，不分屬於城鎮鄉者爲限。

(2)府廳州縣地方稅。

(3)公費及使用 府廳州縣於依據法令應行辦理之事，有關於個人利益者，得向該關係人徵收公費。其使用府廳州縣公共營造物，或其他公產者，得向之徵收費用。

(4)府廳州縣公債 府廳州縣因謀該等永久的利益，或救濟災變，或償還負債，經議事會的議決，得募集公債。但須由府廳州縣長官呈請地方最高行政長官核准，並分別呈報民政部長各部存案。

(5) 短期公債 府廳州縣爲籌備預算內的支出，以一會計年度爲限，得募集短期公債，但須經議事會議決，並呈報地方最高行政長官存案。

(五) 自治的監督 由府廳督撫監督之，仍受成于民政部。其關係各部所營事務，受成於各部。監督的行使，其最重要者，爲左列數端：

(1) 事務的檢閱 監督得令府廳州縣報告辦理情形，並得隨時調查文件，檢査會計。

(2) 預算的核減 監督官署認府廳州縣的預算爲不適當時，得削減之。

(3) 議事會的解散，但須諮民政部行之解散後，並須于三個月內改選，重行召集。

城鎮鄉自治和知府廳州縣自治制，上面已經引敘完了，還有第三種京師地方自治制，沒有什麼參攷上的意義，所以我認爲沒有再敘的必要，上面二種地方自治制，缺點當然很多，我毋須加以批評，祇是引來作一種例文罷了。

地 方 自 治 讀 本

關於地方自治底史的攷察部份，就此作一結束。

第四章 地方自治的任務與工作

目前地方自治的主要任務，爲開國民大會，開始憲政，實現民主政治。這就是說，地方自治工作，已達到最重要的關鍵。國民大會，已定期在本年十一月十二日舉行，國民大會開後，照目前的形勢來看，雖不一定馬上就會開始憲政，但是却也不會遙遙無期。因此，地方自治工作，必須加足馬力兼程而進。現在我提出幾個重要之點來說。

一 國民經濟建設運動

這樣的一個大問題，決非單靠政府的力量所能擔負得了，而且這個責任，也不是完全落在政府身上，必須是由人民與政府共同擔負，而且主要的力量，還是

在人民身上。我們現在把牠的主要的內容，分別來說。

(一)公路：公路爲交通運輸最重要的條件。近年來，我國對於公路的修築，最有成績。目前中央政府提倡國民經濟建設運動，我們應該利用這四通八達的公路，去推進國民經濟的發展，把已枯竭的農村經濟，活躍起來，同時把已呈蕭條的市面，繁榮起來。過去築成的公路，大半的力量是各地人民，這是很顯然的事實。尙有未成的公路，應該由各地的自治團體去完成牠。

(二)河道：河道亦爲重要交通工具之一，如果是淤淺阻塞，那不但對於通航很有阻礙，同時亦易發生水災。各地的自治團體，應常把河道疏通，使舟輪暢行無阻，使水患更能減少。還有河道對於農業上的灌溉，作用亦很大；近河的人民，藉漁利爲生者，亦復不少，是又關於民生亦很重大。

(三)森林：植林對於人民生活，其關係亦甚爲重要。一個多樹林的鄉村，能夠調整空氣水分，反襯自然風景之美，而這處鄉村的居民，往往多是健康的，安

適的。同時能把樹林培植得很好，可供建築上的重要材料，而在地方團體亦可成爲一宗很好的收入。不說別的，單就鐵路枕木一項，過去大半是購自外國，在利權上就損失不小！

(四) 畜植：有許多的工業原料，都是靠畜植而來，如紡織工業的棉，毛織業的羊毛。中國紡織原料的棉，過去有不少是從美國和印度買來的。主要的原因，是中國的棉質不好。近年有些地方，改良棉種，據說質與量方面，都有增加。中國能種棉的地方很多，各地自治團體，應提倡植棉，並注意改良棉種，使華棉的產量和質量能同時增加，以供給國內紡織業的需要，不再向國外購棉。

畜的方面：如畜羊，過去僅蒙古一處最爲發達，近年因日本帝國主義的侵略關係，已減少了原料的供給，別地應該注意牧羊事業，並改良其製法，俾能供給國內毛織業的需要，以抵制外貨的侵略。再如養雞，亦爲一種很好的事業，可惜一般人不甚注意。畜植問題，看來似乎很小，而關係於國計民生，實頗爲重大。

各地方自治團體，應該多謀各種畜植事業之發展。

(五)土地問題：一般談地方自治者，對於土地問題，僅是說到「定地價」一點。地價固然應該定，如地價定了多少，得按其值而抽百分之一或百分之幾，以充辦理地方事業之用。如以後因交通發達，地價增長至什百倍者，地方團體得照原定價收買，所有增價的利益，即歸地方團體公有。如此，當可限制私人資本的膨脹，而充實國家的經濟力量。

其實，土地問題最嚴重者，為地主與農民的關係問題。地主一面以重租剝削農民，一面以高利貸剝削農民，這樣，造成了農村很尖銳的矛盾，而使農村的經濟永遠不能活躍起來。區公所和村公所應該負起責任來，調整地主與農民的關係，如限制租額，廢止高利貸及一切非經濟的剝削，使農民能夠吃一頓飽飯。當然，這祇是能夠緩和農村的衝突，而未能根本解決土地問題。土地問題的根本解決，是在廢除地主佔有而實現中山先生「耕者有其田」的主張。

前年閻錫山先生會倡土地村有之議，其主張與辦法對不對，我們姑置勿論，但是他能夠主張土地村有，這就說明了他已看出土地問題的嚴重，而不能不在現階段中求一改革之法。同時也可以說明山西地方自治是發展到一個最高的要求了。

(六)調節食糧：人們不可一日沒有飯吃，在平時如此，在災荒的時候，尤其重要。地方自治團體對於範圍以內的人口，固然要調查清楚，同時對於所屬鄉村食糧的產量，更要作正確的統計。如有餘粟，則應儲之倉庫，以備荒年，或者運往他地以補不足。我們過去那樣無限制的運往出口，與不管別地死活的禁止出口，都是要不得的。而且建設倉庫，備儲食糧，在目前救亡抗戰的關頭，更有重要的意義。

(七)合作事業：目前農村經濟極形枯竭的時候，利用合作去調劑農村經濟，實為必要。生產方面：如設立合作銀行或借本所，以極低微的利息借錢給農民，如借種子給農民耕種，如耕牛農具之公用等等。消費方面：如設立購買合作社，

以「薄利主義」出售農民一切日常需用的物件，減少商人的剝削機會。

至于電政之發展，交通之擴張，民族工業的保衛和擴大，均爲目前城市方面最緊要的工作，未能加以詳述。

二 推進文化教育

中國各地，尤其是在農村中，文化水準還是很低落的，到處充滿着文盲，這對於整個中國的進步，是很有阻礙的。地方自治團體應該特別注意把文化教育事業，向前推進。主要的是在這幾方面：

(一)普通教育：一個國家裏面，人人應該有受普通教育的機會，受過了普通教育，纔有一種基本知識和科學常識。祇有在這種文化水準上面，國家政治經濟文化，纔容易往前進步。

(二)職業教育：單有了普通教育還不夠，必須要有一種專門的知識和技能，

總能夠適應社會的需要，所以職業教育是很重要的。眼前的中國，廣大的學生是沒有出路，若無一種技術的學生（其他各界同樣如此），那更是沒有出路。

（三）義務教育：每個工農和貧民的子弟，都應該受義務教育。他們因為沒有錢送子弟入校讀書，地方自治團體就應當另籌經費辦義務學校，使貧苦子弟得以完全免費讀書。

（四）社會教育：這裏包含的範圍很大，茲僅就幾個重要的部門來說：

1. 識字班：中國的工農和婦女，是大部份不識字的，自治團體應該設法教他們識字，但須注意絕對不能妨害他們的工作時間。

2. 通俗講演：自治團體應經常派人到各處，作極其通俗的演講，如談科學常識或政治常識，必須和他們的日常生活作密切的聯繫，纔不會使他們聽了感到枯燥無味甚至發生厭惡。

3. 話劇：在鄉村裏面，可以利用簡單的道具和化裝，表演話劇。這不但

使他們得到娛樂，而且使他們受到教育；這樣的教育，對於他們的印象是特別來得深刻。簡單的電影，用以教育民衆和激發民衆的情感，也是一種有力的工具。

4. 巡迴文庫：用一種有車輪的木箱，陳設各種淺顯而有意義的書報和畫報，在各鄉村中巡迴展覽，同時應派人負指導的責任。

5. 壁報：鄉村農民大都沒有看報的力量，當地自治團體應辦一壁報，把幾件重要的時事，鄉村新聞以及各種圖畫編成（尤其要多寫些與他們生活有關的事情），張貼于通衢，給他們閱讀。萬一識字的人太少，就純用圖畫去把意思表現出來。

以上幾點，對於鄉村教育的作用很大，又容易實行。

三 建立廣泛的民族武裝力量

過去各地祇有民團保衛團一類組織，而其目的很簡單，僅在于防匪，同時因為組織不普遍，不健全，缺乏訓練，往往不能起很大的作用。當前的中國，是被日本帝國主義猛烈的進攻，民族存亡，已臨到最後的關頭，所以地方性的武裝組織，不單在于自衛的防匪，而且要擔負救亡抗戰的任務。這一種新的任務，是跟着慘痛的歷史發展而來的，各地自治團體應該有這種新的認識。

爲要和敵人作殊死戰，我們就必須有最充實的武力，和最大的犧牲決心。各地自治團體，應積極激發民衆的民族意識，很廣泛的把民衆組織並武裝起來，施以必需的訓練，使每一個都能到前方作戰，能在後方守土。人人皆兵，個個能戰，在全國築下千百條鞏固的戰綫，使敵人無法攻入，中國祇有到這個地步，纔能夠收復失地，保我主權，把侵略我們的帝國主義趕出去，建立一個神聖不可侵犯的獨立國家。

東北義勇軍，艱苦奮鬥，忍受飢寒，經常的在前方和敵人接觸，血戰，他們

是執行了光榮的救國復土的任務！他們是模範的民族武裝力量！

其次，廣西的民團組織，亦是可供各省效法的。他們已經把全省的人民，自十八歲以上，四十五歲以下的壯丁，都編在民團之內，授以軍事訓練，而且已經武裝了幾十萬民團，能夠隨時動員，調往前線抗戰。

再次，壯丁訓練，亦為武裝民衆之一種基本工作。晉綏兩省近來對於這項工作，是很積極的。山西在「守土抗戰」下提出了「組織百萬民衆」，「武裝三十萬民衆」兩個口號。這項工作的實現：先徵求數百個刻苦耐勞而富有救國熱忱的青年，在太原訓練十天，便分發到四鄉作宣傳工作，同時進行徵求十人團團員。各村莊的十人團組織，便是組織百萬民衆的基本工作。同時在十人團內挑選精幹而有武裝上前線抗敵的決心的民衆，再組織「救國先鋒隊」。這個組織便是武裝卅萬民衆的骨幹。山西這樣做，也是別省一個好榜樣。

總之，各地對於原有的武裝組織，固然應該切實加以鞏固和擴大，同時還必

須把所有的壯丁，組織起來，武裝起來，施以軍事政治訓練，使每一個都能成爲戰鬥員。各地自治團體，必須很廣泛的建立各種武裝力量，去完成民族解放戰爭的任務。

四 行使四權，實行民主政治

一般民衆，在地方自治工作的過程中，他們獲得了政治的認識，學習了政治的經驗，運用過四權（即選舉，罷免，創制，複決），他們已經能夠參與政權，管理國家大事。國民大會在十一月十二日要開了，同時憲法也要通過實行了。從此各級的政府，應開始由人民選舉，並行使四權，以實現民主政治。

第五章 地方自治的組織和職權

我們已經說明了地方自治的任務和工作，同時就必須有一種組織來執行牠。按照各民主國家的自治制度，大概是分爲議決機關和執行機關兩種組織，實際上，現時中國也是採取這樣組織形式；茲略述于下：

甲 議決機關

地方自治的議決機關，大概是這樣幾種：

一 縣參議會

縣參議會是一縣公民的代議機關，牠所處的地位是非常重要的。現在把縣參議

會的組織和職權，作一個概要的說明如下：

I、縣參議會的組織：縣參議會是由地方公民選出參議員組織而成，其構成之概要如左：

(1) 參議員的定額，以縣有居民的數量為標準，在人口未滿十五萬之縣姑定為十五名，過此每增加人口二萬得增加參議員一名，至三十名為最高額。

(2) 縣參議員的任期，一年或二年，可由當地人民的意思決定。如連選得連任。

(3) 縣參議會設正副議長各一人，或常委若干人，由縣參議員互選。

(4) 縣參議會每三個月開常會一次，遇必要時可舉行臨時會議，但須經參議員五分之一或縣長的請求，始得召集。

(5) 縣參議員及正副議長，或常委，都為名譽職，但在開會期中，或必要時，得酌給旅費若干。

(6) 縣參議會得用書記數人，由議長委任。書記承議長或常委之命，辦理文書，會計，記錄等事務。其辦事細則，由縣參會規定。

II、縣參議會的職權，其大要如左：

(1) 制定縣單行法：縣自治團體在不抵觸中央法令之下，可以制定縣單行法，其効力僅及於該縣一地。

(2) 議決縣預算決算及縣公債之募集等。

(3) 議決縣自治團體的財產及公有財產的經營和處置。

(4) 議決救濟縣民生計事項：如籌辦工廠，救濟失業，開發水利礦山，以及設立養老育幼院等。

(5) 關於促進教育及各種文化事業的議決。

(6) 其他依照法令屬於縣參議會的事項，或是由國家委任縣自治團體的事務，均應由縣參議會議決。

一一 區民大會

區民大會是一區公民的議決機關，由一區內全體公民或推舉代表直接議決其
同的意見。這種會議是最能表現公民真正的主張的。區民大會的內容，大概如
下：

(一) 區民大會的召集，依縣組織法第三十二條規定，區長由區民選出後，
由區長召集之。每年開會一次或二次。如有特別事故，或區民十分之一以上的
請求時，得召集臨時會議。如會議係關於區長本身事件，應由區監察委員會召集
之。關於區監察委員本身事件，區長延不召集者，應由若干鄉鎮公所聯名召集
之。

(二) 區民大會的職權，依區自治施行法第十七條有下列的規定：

(1) 行使選舉權罷免權創制權複決權。

- (2) 制定或修改區自治公約。
 - (3) 審核預算決算。
 - (4) 審議縣政府議交事項。
 - (5) 審議所屬各鄉鎮公所或公民所提議事項。
 - (6) 審議區公所會議議交事項。
- (三) 區民大會時，依區自治施行法第十條規定，得分若干會場，但分場開會須同日舉行。各會場對於每種議案須作詳細的記錄。會場主席，由到會區民推定，會期時間之多少，由當時情形決定之。

三 鄉鎮大會

鄉民或鎮民大會，和區民一樣是鄉鎮公民直接的議決機關。其範圍雖較區民大會為小，但其運用却比區民大會更為活潑。茲略述鄉鎮大會的內容如下：

幾種：

- (一) 鄉民或鎮民大會的職權，依鄉鎮自治施行法第二十一條規定，有下面幾種：
 - (1) 行使選舉權罷免權創制權複決權。
 - (2) 制定或修正自治公約。
 - (3) 審核預算決算。
 - (4) 審核上級機關交議事件。
 - (5) 審議本鄉公所或鎮公所交議事項。
 - (6) 審議各村公所或公民提議事項。
- (二) 鄉民或鎮民大會之召集：第一次鄉民或鎮民大會，由區長召集之，即以區長爲主席。鄉民鎮民選出鄉長鎮長之後，即由鄉長或鎮長召集之。每年開會二次。如有特別事故，或鄉鎮公民十分之一以上之請求時，得召集臨時會議。如前項會議關於鄉長或鎮長本身事件，應由監察委員會召集之。關於監察委員本身

事件，鄉鎮長延不召集者，應由該鄉鎮若干村公所聯名召集之。

(三) 鄉民或鎮民大會開會時，除第一次由區長爲主席外，以後每次開會均以鄉長或鎮長爲主席。但關於鄉鎮長本身事件，其主席即由到會公民臨時推定，其開會時間之長短，可由當時需要的情形決定之，並不必機械的限定幾天。在事實上，一個鄉民或鎮民大會，也很難開上幾天，或者有一天就可以解決。若問題多，就不妨在一年之內多開一二次會議。

四 村民大會

在法規上是定爲閭鄰居民會議。我以爲中國農村的組織，是以村爲單位。而且在事實上，一個村內的居民，共同的利害關係亦較多。以村爲自治團體最下層的組織單位，在工作上是更便利的。而運用起來，亦很活潑敏捷。在山西方面，對於村是組織得很好，運用得很好。所以我的意見，擬把閭鄰居民會議的組織改

爲村民會議的組織。自然各地可以照各地的情形來斟酌決定，不必機械的規定那一種組織。同樣的理由，我覺得，有區民大會的組織，就不一定再需要鄉民或鎮民大會的組織。因爲階層太多，對於公民的意見反映較慢，甚至會使上下之間更爲隔閡。由鄉村到縣，中間至多祇需要一個區公所組織，以爲承轉的作用。

現在我把村民會議的組織和職權，作如下的規定：

- (一) 村民大會的職權：
 - (1) 依據法令決定村內一切自治工作的原則。
 - (2) 選舉及罷免村長。
 - (3) 聽取村長工作報告。
 - (4) 審查關於全村經費的收支。
 - (5) 籌集全村必需的經費。
- (二) 村民大會之召集：第一次村民大會由區長或鄉鎮長召集之。選出村長

後，即由村長召集之。如有十分之一以上的村民要求，或上級的命令，得隨時召集會議。

(三) 村民大會的決議，須經過半數以上的村民通過，方算合法。開會時以該村長爲主席。遇有特別情形，得由村民另行推舉主席。開會時間的多少，由當時公共決定之。

(四) 如一村人數太少，得與鄰近村莊聯合組成村民大會。

乙 執行機關

問題經過議決機關決定後，同時就必須有一種執行機關去執行。所以執行機關是非常重要的。目前中國行政機關的組織，大都是採用單獨制。茲分別說明如下：

一 縣政府

縣爲中國地方自治的單位，故縣政府是地方自治第一級的執行機關。現行制度是以縣長爲專任首領。所以一個縣長對於地方事業的前途，具有莫大的關係，縣長應該是由民選。民選是有幾種好處：（一）他必是爲地方上所信任的人，（二）他對於地方情形和民衆需要，更爲了解。（三）縣長由人民選舉，亦可由人民罷免，則縣長有所顧忌而不敢任意貪贓枉法。可惜現時各地自治事業，還不大發展，所謂縣長民選，尙未開始實行。

縣政府爲執行政務機關，除縣長秘書科長及其他職員組成一個指揮監督的機關外，當有下面幾局：

- （1）公安局——掌戶籍、警衛、消防、救災、保護森林、漁獵等事項。
- （2）財政局——掌徵稅、募債、管理公產、及其他地方財政等事項。

(3) 建設局——掌土地、農墾、山林、水利、道路、橋樑工程及其他公共事業的建設等事項。

(4) 教育局——掌學校、圖書館、博物院、公共體育場、公園及其他文化事業等事項。

(5) 衛生局——掌衛生、防疫、消毒，檢驗及其他衛生事宜。

各局的設置，須由各地需要的情形來決定。如在事業發展的地方，還可添設專局如土地局等。反之，地方事業範圍小，亦可改局爲科，附設於縣政府裏面，節省一些開支。

縣長的職務，就是縣自治團體的行政事務，也就是執行縣參議會一切決議案，大概如下：

(1) 掌理全縣行政事務——如公安、財政、建設、教育、衛生、救恤，調糧食等行政事務。

(2) 執行縣參議會一切議決案。如縣長認為不能執行時，得聲明理由送交複議，如經複議仍交原案執行，應照原議辦理，或提交全縣公民複決。同時縣長亦可提案交縣參會議決。

(3) 縣長得依法令及縣參議會的議決發布命令。

(4) 縣長應編制預算送交縣參議會審核議決。

(5) 管理自治經費的出入——支出方面：如職員薪金，參議員的旅費及一切公共設備的開支，臨時開支等。收入方面：如不動公產的收租，地租，地稅，營業稅，附加稅，公益捐，罰金，縣公債等。

(6) 監督所屬行政：縣長對於所屬區，鄉鎮自治事務，遇有辦理不善，或不盡職守時，有督促和指導的責任。

最後要說明一句，就是與縣立於同等自治地位而多少帶有點特殊性質者，就是市。市的議決機關是市參議會。市的執行機關是市政府。市的議決和執行機關

的組織和職務，大致與縣相似。故不必重覆申述。

二 區公所

按照縣組織法第六條以戶口及地方情形劃分若干區，除由地方習慣或地勢限制，及其他特殊情形者外，依法律的規定，每區以十五至五十鄉鎮組織之。

(一) 區公所的組織：設區長一人，由區民大會選任。任期一年，得連選連任。並設區員若干人，協助區長處理區務。如有必要，得用技術工作人員若干人，任繕寫文件等事。

(二) 區公所的職權，大要如下：

(1) 執行區民大會的議決事項，並得依照法令制定自治公約。

(2) 戶口調查及人事登記事項。

(3) 土地調查。

- (4) 修建道路、橋樑、公園及一切公共土木工程。
- (5) 推進教育和文化事業。
- (6) 保衛事項。
- (7) 國民體育事項。
- (8) 衛生事項。
- (9) 植樹、漁獵、水利等事項。
- (10) 農工商業之改進和保護。
- (11) 組織和指導合作事業。
- (12) 儲備及調節糧食。
- (13) 養老育幼、救災、濟貧等設備事項。
- (14) 管理公款公產及財政收支，編造預算決算等事項。
- (15) 一切的公營事業。

(16) 縣政府委辦事項。

(三) 區調解委員會：區公所附設調解委員會，由區民大會於區公民中選舉半數，於鄉鎮調解委員中選舉半數組織之。凡鄉鎮調解委員會未曾調解或不能調解的事件，均得由區調解委員會辦理。

三 鄉鎮公所

鄉鎮的區域，依縣組織第七條規定：凡縣內百戶以上的村莊地方為鄉，其不滿百戶者，得聯合各村莊編為一鄉。百戶以上之街市地方為鎮，其不滿者編入鄉。如有特殊情形的地方，雖不滿百戶者，亦得成為鄉鎮。

(一) 鄉鎮公所的組織：置鄉公所，設鄉長一人，副鄉長一人。鎮同上。
(但鄉鎮在百戶以上者，每增百戶得增設副鄉長或副鎮長一人)均由鄉民或鎮民大會選任之。任期一年，得連選連任。為義務職，但得酌給辦公費。

鄉鎮公所得置事務員及鄉丁鎮丁，其人數和待遇，於自治公約中規定之。

(二) 鄉鎮公所的職權：除執行鄉民或鎮民大會所議決的事項外，其餘應辦的事項，大致與區公所同，故不必列舉。

(三) 鄉鎮調解委員會：鄉鎮公所各附設調解委員會辦理(1)民事調解事項；(2)依法得撤回告訴的刑事調解事項。此調解委員會，由鄉民或鎮民大會中選舉若干人組織之。

四 村公所

村公所為自治團體最下層最基本的組織。在中國小農經濟特別發展的地方，村的作用和團結力，是有相當的強固，而且牠的經濟關係，又是特別的密切。所以一個村來組織一個村公所，管理這一村的自治事業，是很適當的。

(一) 村公所的組織：置村公所，設村長一人，副村長一人，由村民大會選

舉之。任期一年，得再被選。如該村自治事業範圍比較廣大，可組織一種委員會，共同負責進行，由村長任主席，負整個計劃和指導的責任。

(二)村公所職權，大概列舉如下：

- (1) 依據法令制定村自治公約。
- (2) 辦理法令範圍內一切自治事務。
- (3) 辦理縣府區公所及鄉鎮公所交辦事項。
- (4) 執行村民大會的議決事項。
- (5) 保管和處理全村公產公款。
- (6) 推進全村教育文化事業。
- (7) 籌辦村民業餘娛樂場所。
- (8) 提倡體育和衛生。
- (9) 造林防炎。

(10) 積穀備荒。

村的組織在自治地位上，雖為最下層，（但為最基本的）。而其任務却甚重大。如果一種自治事業，不能注重到鄉村的工作，僅靠一個縣城，那是決辦不好的，中國的地方自治，辦了多年，並見不出多大成績，其中原因固然很多，沒有注重到鄉村的自治工作，實為一種很大的損失。所以我覺得，現時我們進行自治工作，縣城固屬要緊，而鄉村更為重要。

在村以下，為便利工作和訓練起見，得設閭隣會議。閭設閭長一人，隣設隣長一人，均由居民會議推舉，其任期以半年或一年為定，得連選連任。

依現行法，係以二十五家為閭，五家為鄰，我認各地得按照本村情形，略加變更，總期適合于工作和訓練為原則。

第六章 地方自治的起源

這裏，我們當然不可能把全國各省的地方自治情形，作一個總的報告，祇能將幾個辦得比較有成績的作一個大概的介紹，以供大家的參考。

一 河北定縣翟城村村治情形

翟城村自治，爲村人米迪剛米階平兄弟所創辦，經營已二十餘年，成績顯著。茲將其村治的組織概況分述如下：

該村設村民會議，爲村治最高機關。村民會議閉幕後由村政會議代行一切職權。

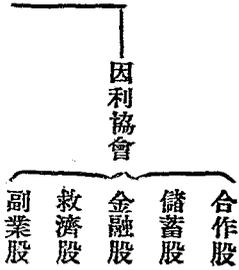
村政會議由下列人員組織之：（一）村治創辦人，（二）村長佐各街長閭長，

(三) 男女高小校長，(四) 各鄰長(只參加擴大會)。互推主席一人，總理會務。每月開會一次。一切村務由該會議決交執行機關執行，遇有臨時事件得由主席召開臨時會議。

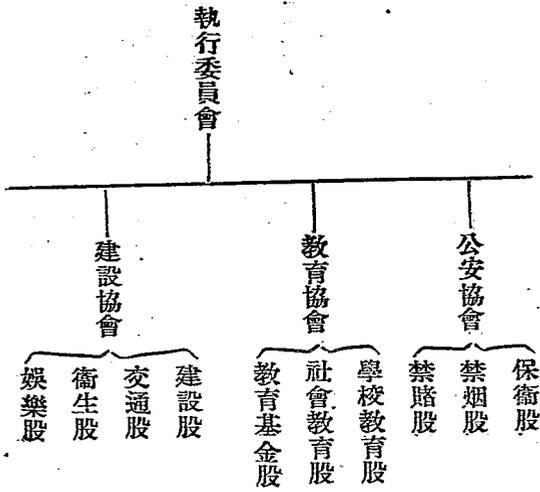
執行機關為執行委員會，以村長佐及村政會議主席等九人組織之，委員為名譽職，除執行村政會議議決案外，並指揮各鄰間長進行各項自治工作。

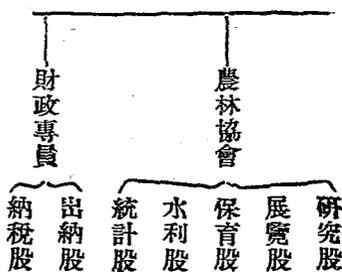
此外有檢舉委員會為執行機關及附屬機關的監督。又有調解委員會為村民的爭訟而設。

執行機關及其附屬機關系統如下表：



地 方 自 治 讀 本





村中經費是從廟產所得及人民捐助而來，每月有三千餘元至四千餘元的收入，大半是用在教育方面，約佔百分之八十。公安費三四百元，餘則用之於公共事業的建設。該村有男女小學四所及平民學校十二處，尚有女子師範學校一班。自十一歲至二十四歲的男女，識字者佔百分之六十以上。

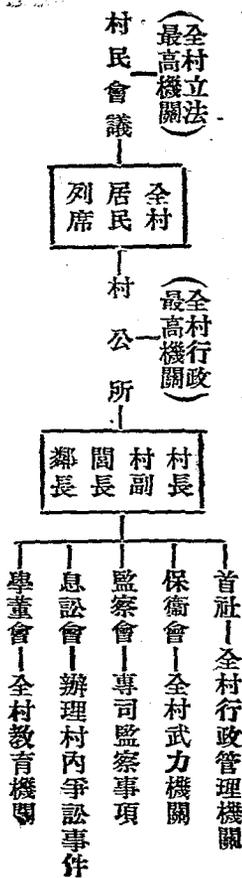
二 山西村治情形

(一) 山西村制：凡滿百戶的村莊，或聯合數村以上者爲一編村，設村長一人，村副一人，其戶數較多者，得增設村副，但至多不得過四人。不滿百戶的村莊，因有特別情形，不便聯合他村者，得自成一編村。村內居民以二十五家爲閭，設閭長一人；五家爲鄰，設鄰長一人。

(二) 組織方面：每村的組織，按事務的性質，設立(1)村民會議，(2)村公所，(3)息訟會，(4)村監督委員會，分別處理全村事務。

(三) 村民會議：村內居民年在二十五歲以上者，均可出席村民會議，如以村中習慣，每戶出席一人亦可。村民會議，可以直接選舉和罷免村長副和閭鄰長，爲全村最高立法機關。村民會議每年舉行一次，遇有特別事故，可由村長召集臨時會議。

(四) 村公所：以村長副和閭鄰長組織而成，辦理全村一切事務，為全村最高執行機關。其村政組織如下：



三 中山模範縣自治情形

中央為紀念中山先生之誕生地起見，明定中山縣為模範縣。國民政府于十八年二月公布中山縣訓政實施委員會組織大綱。該委員會隨於四月宣告成立，負責施行訓政時期的地方自治，以為其他各縣之模範。

十月設立縣自治籌備處，設立區公所籌備處九處，鄉公所籌備處五十餘處，及訓政人員講習所，籌辦自治。至十九年四月縣自治籌備處奉命結束，所有自治工作交由縣政府辦理；縣政府以各區公所籌備已經半年，亦撤銷籌備名義，在同時委出區公所區長九人，成立區公所九處。至二十年三月，各區鄉公所籌備處成立者有二百五十餘處，鎮公所籌備處成立者有四處。

附錄中山縣訓政實施委員會組織大綱

(一) 中山縣訓政實施委員會依照十八年二月八日國民政府第十九次國務會議，確定中山縣爲全國模範縣之議決，爲中山縣實施訓政建設模範縣之計劃，指導監督機關。

(二) 委員會由國民政府選派十五人組織之。

(三) 委員會設主席一人，主持會務，由國民政府于委員會中指定之。

(四) 委員會每年至少開會二次，決定中山縣訓政實施計劃。(委員無薪水，但于開會期間，得酌給出席費。)

(五) 依據建國大綱十三條之規定，中山縣每年國省兩稅收入總額至少須保留百分之二十五為本縣行政之用，其用途分配，由委員會審定。

(六) 廣東省政府應接受委員會之決定計劃，轉令中山縣長執行。

(七) 廣東省政府對於中山縣長之任免，須得委員會同意。

(八) 委員會為執行職務，得設左列各項委員會：

(1) 自治訓練委員會

(2) 建設委員會

(3) 財務委員會

(4) 教育委員會

(5) 幹事處

(九)分組委員會，以委員會委員及聘請名譽委員任之，其主任委員，由委員會指定之。

(十)幹事處設總幹事一人，副幹事一人，幹事若干人，由委員會派充之。

(十一)分組委員會及幹事處，受委員會及常務委員之指揮監督。

(十二)分組委員會及幹事處之規程另定之。

(十三)本大綱自公布日施行。

四 廣西的自治情形

廣西的地方自治，在國內是比較辦得有成績的。他是另闢途徑，以民團爲中心的，廣西建設綱領第二條規定：「以現行民團制度，組織民衆，訓練民衆，養成人民自衛自給自治能力，以樹立真正民主政治之基礎」。

廣西民團的特質：除了自衛的作用外，更能在自治自給這兩方面發揮偉大的

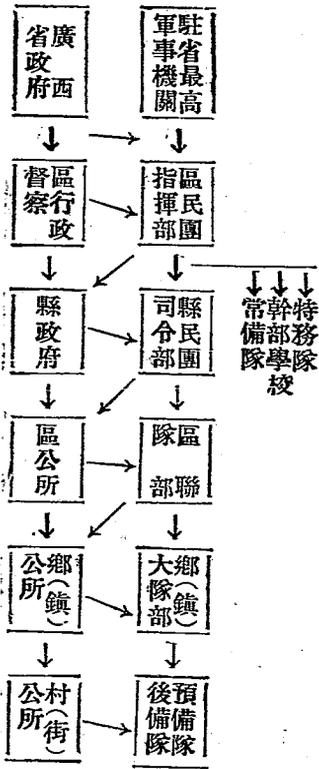
功能。它是以行政與教育的方式來做推動民團的機紐，同時，又使這兩個方式聯結起來而互相爲用；在行政方式上，卽自縣以下，區，鄉（鎮），村（街），的區，鄉（鎮），村（街）長兼任民團組織的領導；在教育方式上，因爲有民團組織，卽易于實施國民基礎教育，再由國民基礎教育的實施，進而提高民衆文化，喚起民衆的政治覺悟，增進民團的活動能力。同時，並由行政與教育的方式來運用民團，推行三自政策，由此而建立地方自治制度，進而樹立民主政治。

廣西民團的組織與訓練

廣西民團組織始于民國十九年冬天，在省會設民團總指揮部，初隸屬於第四集團軍總部（現已改爲第五路軍），二十一年六月，將總指揮部取消，辦團事務直屬于省政府，近又改屬于總部。初將全省分爲八個民團區（卽南寧、桂林、梧州、柳州、平樂、百色、天保、和龍州）近已分爲十一區（卽增加鬱林、潯州、

慶遠三區），每區各設一民團指揮部，置指揮官及副指揮官各一人，每區轄十數縣不等。每縣設民團司令部，置民團司令一人，副司令一人（由縣長與副縣長兼任）。縣以下為區，設區聯隊部，置聯隊長一人（由區長兼任）。區以下為鄉（鎮），設大隊部，置大隊長一人（由鄉長兼任）。鄉以下為村（街），每村有預備隊或後備隊（隊長由村長或街長兼任），這就是民團最下層的部隊。

民團組織與普通政治關係，用圖表示如下：



全省民團的指揮監督及一切事務的進行，均歸駐省最高軍事機關掌理；所有一切編練政訓經理衛生等事，由總部的參謀政訓經理軍醫等處兼辦。另設一團務處，專理民團事務。區民團指揮官承總部之命及省政府的監督，指導區屬各縣民團事務。

民團訓練的辦法：把應徵的團兵分爲三種：（一）後備隊，將各縣所有應徵壯丁分甲乙兩級編成之。年在十八歲以上三十歲以下的爲甲級隊，在三十一歲以上四十五歲以下的爲乙級隊。（二）常備隊，于區內各縣後備隊甲級隊抽調編練。（三）預備隊，就常備隊團兵訓練期滿而退伍者編定。

民團後備隊之訓練，由縣民團司令負責。其辦法是由各縣民團督練官助教，分期達到鄉（鎮）村（街）整隊訓練，報由指揮部檢閱致核。其訓練時期，以不妨礙民衆工作爲主旨。計城廂者由四月起至九月止爲訓練時期；鄉村由十月起至次年二月底止爲訓練時期，以扣足一百八十小時爲度。

所授科目，分學科與術科兩種。學科爲軍制概要（注重兵役法），簡易測繪，民團章則，國恥概要，政治常識，自治概要（注重公共衛生，戶籍法，違警法），實業常識（注重畜牧），防空，消防，公文程序概要，識字課本。術科爲基本教練，連教練，連野外講習，築壘實施，射擊實施，夜間演習，和國技等。上列各科目，雖然爲命令規定的，但亦得視特別情形酌量免授或減少。

常備隊團兵係從後備甲級隊裏抽調出來，程度既高，其訓練科目自然也比較深些，他們的訓練期間是六個月，完畢後即行退伍，成績好的得選充後備隊初級幹部人員。常備隊退伍後則編爲預備隊。預備隊由縣民團司令于每年農暇時召集訓練一星期，每隊以繼續召集訓練四年爲限。

廣西推行民團制度之後，據說有「夜不閉戶」，「道不拾遺」的太平景象。這話也許有點誇獎，然而他已有了很好的成績，努力實現他的三自政策，卻是一種事實。

第七章 各國地方自治制度

這裏更爲篇幅所限，祇能略舉幾個國家，同時對於這幾個國家的地方自治制度，作一個極其簡單的介紹。

一 英國

各國地方自治的歷史，以英國發達最早。

英國現行自治制度，分爲三級：即郡 (County) 區 (District) 里 (Parish) 是。有一種都市和郡同級的爲郡市 (County Borough)。區分鄉區 (Rural District) 鎮區 (Urban District)。和區同級的有一種叫市 (Borough)。這種地方組織是從歷史上逐漸改造而來的。在一八八二年的市組織法，規定了都市的組織和權限，又有

一八八八年的地方政府案，又名郡議會法，地方政府的區劃，纔見整齊。又于一八九四年通過區里議會法。郡市及郡的組織法確定後，地方制度的系統就有了法律的依據。當時劃分爲六十二個行政郡，六十一個郡市。每郡或郡市都設有二議會，議會有立法權，同時掌有行政權，這是英國地方團體組織的特色。

郡之下分若干區，在鄉間的爲鄉區，在交通便利的街市，沒有成爲都市的是鎮區，區設區議會，區之下又分爲若干里，里設里議會，里之人口少者設里大會。現分都市自治制與鄉邑自治制來說：

(一)都市自治制：市設市議會，市議會就是地方政府的主體，操有立法權及行政權，一切地方事務，由市議會議決後，即由議會所組各行委員會執行。

市議會的組織份子：有普通議員，長老議員及市長等三種人。普通議員的人數，少至九人，多至一百四五十人，由市民直接投票選出，任期三年，每年改選三分之一。長老議員由市議會中選舉之，任何市民都可當選。它的設置，原爲

(一) 對於民選稍有節制，(二) 免使具有學識經驗者被直接選舉所遺漏，額數當普通議員三分之一，任期六年，每三年改選一半，職權與普通議員同。市長由市議會中選舉，無論議員與非議員，均可當選，任期一年，得無限制的連任。無薪給，但有公費。沒有否決法律及任免和指揮部屬的權限，不過對內是一個會議的主席，對外是一個全市的代表而已。

市議會每年至少須開會四次，如有必要，是每月或每週開會，大部分的事務都由各行政委員會去討論。所設各委員會，大概為：(1) 警務(2) 教育(3) 財政(4) 衛生(5) 土地(6) 市場(7) 道路與溝渠(8) 自來水(9) 電車(10) 水利(11) 公園(12) 公共墓地(13) 圖書館等等，依市之大小與需要，得增減之。

(二) 鄉邑自治制：所謂鄉邑，是在都市外一切地方而言，在區域上分別為郡、區、里三級。各級地方機關都是議會制，與市的組織差不多。

1. 郡——郡議會亦由普通議員及長老議員所組成，法定人數為七十五名，可依

區域的大小而增減。由議會中選舉一議長，爲會議時的主席。依法定每年開會四次，所以對於地方事務，多由所屬的各委員會分別辦理，比較市行政委員會更有獨立性。計有財政，教育，救濟，土地，農業，房舍，公共衛生等十餘委員的組織。

2. 區——區是屬於郡的地方團體，有鎮區和鄉區的分別，同有區議會。議員沒有普通和長老的分別，三年選任一次。鎮區議會的職務，是管理郡議會以外的事務，如飲水，傳染病，溝渠，路燈的設置等事務。大的鎮區有管理小學教育及發佈關於衛生及其他事務的法令，並可提出私人法案于國會，鄉區議會的職務，也大致相同，還比鎮議會更不重要。

3. 里——里是地方自治的基本組織。里設里民會議，處理本里一切事務。人口在三百以上，得郡議會的許可得設議會，選舉議員五人至十五人組織之，任期三年。其職務，如管理里有財產，衛生，池沼，草地及土地分配等事務。

二 美國

美國的地方制度，大約分爲市 (City)，郡 (County)，鎮 (Township)，及村自治 (Village) 四種自治制度。美國的地方制度雖採自英國，因爲歷史與環境的關係，自然和美國的民主政體起融化作用。所以美國的地方制度是各個分立的，不像英國地方團體直隸于中央之下，形成一貫的系統；組織也不像英國集中于議會。美國的議會祇有立法權，行政權則屬之于民選的行政官吏，和中央政治的組織是一樣的分權制。

(一) 市自治制度：美國的市，在地方制度上，佔有很重要的位置，但分有市長市議會，市委員會，及市經理三種。

1. 市長市議會制：這是議決權和執行權的分立，市長由全市人民直接選舉，任期各州不同，普通是兩年，也有四年的，可連任，爲有給職。他的權限很大，

獨負一切市政的執行責任，有委派市重要人員之權。市長之下設各局分任市政事務，如財政，警察，法律局等，由市長任命。

市議會由人民直接選舉議員組織之，數額無一定，紐約支加哥有七十餘人，而波士頓只有九人，任期有二年有四年，爲有給職，年額自一千至三千美金不等。市議會得互選議長一人，任期一年。常會有每月或每週一次的。另組各委員會，辦理日常事務，如財政委員會，辦理捐稅法令事項；警政委員會，辦理公安法規事項等。其職權得制定一切市政法令規則，及監督各局的行政。

2. 市委員會制。這制度創自蓋爾威斯登 (Galveston)，不是美國普通的組織，適用於十萬以內人口的中等市，由市民選舉五人組織市委員會，以得票最多者爲市長，祇爲該會的主席，並無其他特別權力。其餘四委員分任各行政局局長如財政局警察局等。任期二年，也有四年，兩年改選半數。

3. 市經理制：這是從市委員會產生的，因爲見到市委員會制，有責任不專和

行政員經驗不足之弊，所以另聘一富有行政經驗的人員，爲市政經理，擔負行政責任。人選不限于本市住民，任期由市委員會決定，市公民有罷免權。市經理可以出席委員會，陳述意見，但無表決權。

(二) 郡自治制度：郡的普通組織是郡議事會，大的郡是由各鎮選舉的代表組織之，名額在二十至三十之間；小的郡是由人民直接選出的，三人至七人不定。任期有二年有四年。郡沒有行政長官，一切地方事務的權限，如行政，司法，治安，教育等，都在郡議事會。

郡議事會外，另由人民選舉若干郡行政吏，各自分立，辦理郡之行政事務，任期二年或四年。郡行政吏的名目如書記，會計，推事等分理登記，選舉，課稅，訴訟等事。

(三) 鎮自治制度：美國的鎮，在新英格蘭及中部是成爲自治單位，面積在二十及四十方哩之間，人口從數千到十萬以內，大都是鄉村區域。

鎮設鎮民會議，每年舉行一次，直接決定一切鎮的事務，及選舉鎮務委員三人至九人，執行鎮民會議的議決案。同時選舉鎮書記，會計，警官等職員，分理戶口，人事登記，經費支出及管理，征收捐稅，治安等事務。

(四)自治村：在新英格蘭是包括在鎮之內，其他各州沒有形成市的，都叫自治村，直屬於郡之下，人口大約在一萬以內。自治村只有一個管理委員會，由村民選舉五人至七人組織之，辦理村自治事務，也有用村長制。管理委員會的地位，正如村議會，對於村長有很大的節制權。村自治事務，大概為治安，街道，房舍管理，及經費支出等項。

三 法國

法國地方團體，在區域上祇有兩級：一為州(Departement)，一為市(Commune)，不過在州之下有縣(Arrondissement)，縣之下又有區(Canton)，這在實

際上祇是爲選舉、徵兵，司法等作用而設，而地方自治的區域，實質上僅是州市了。茲分述如下：

(一) 州自治制度：州設州議會，由議員十七人至六十七人組織而成，每區產生議員一人，任期六年，每三年改選一半。每年有兩次常會，但得中央政府的命令，或議員三分之二請求時，得召集臨時會議。其職權由國會的法令逐一規定了，如：(1) 議決直接稅率；(2) 批准地方公債；(3) 維持公路及其他公共工程；(4) 設立專門學校培養師資；(5) 設救濟院瘋人院等。此外州議會對於中央政府質詢的問題，有發表意見之權，和有監督所屬自治團體的行政權。

州議會每年必須指派一個由四人至七人組織的州常務委員會，每月至少開會一次。州議會及委員會的設施，中央政府得否認之，必要時得解散之，這是法國行政集權制的特點。

州有州長，爲地方行政的最高官吏，由內務部推荐由大總統任命之，同時中

中央政府可以隨時下令免職，大都隨政治為轉移。他的權力很大，任免一切下級官吏；代表州締結一切契約；監督各市的地方自治及市長行政。

州參事會，由中央政府任命三人組織之，為州長的顧問機關及掌理初級行政裁判機關。

(二) 市自治制度：法的地方區域沒有城市和鄉村之分，所以市是地方的基本組織，也是議會制。市議會按區域之大小由議員十人至三十六人組成，任期四年。

年二十一歲在市内住滿六個月者，有選舉權。

凡年滿二十五歲或納稅人，沒有受公權的停止處分，及非地方官吏，現役軍人，教員和家僕者，均有被選舉權。

市議會每年二月、五月、八月、十一月開會四次，州長及市長有權召集臨時會議。其職為：(1) 議決市預算及各項稅率；(2) 議決市公債的發行；(3) 議決

市政綱要等。不過有許多事務還要受州議會的限制，如課稅權和財政建設的批准等，而中央政府對市議會更有解散權。

市設市長，是由市議會中互選之，任期四年，無俸給職，但得支公費。市議會對於市長一經選任後，在任期未滿時不能罷免其職；但如失職時，州長可暫時停職，國會可下令解散。

市長的主要職權，為主席市議會，任命地方官吏，公布法律與命令，編制地方預算，管理財產及支出，掌管警察及公共衛生等事務。

市佐理員，是和市長同樣選出的，通常是一個，在人口衆多的地方可多至十人，分任各部事務，而直接執行各項事務者，為一切聘任專門人才的職員。

四 蘇聯

蘇聯是實現吾人最理想的自治制度的國家，亦即是最徹底的民主主義的國

家，在蘇聯國境內的公民，是能夠獲得真正的平等自由的，最近新憲法的公佈，愈證明了蘇聯的公民所獲得平等自由的一切權利，更其有了保障。

自治蘇維埃社會主義共和國，除參加整個的蘇維埃聯邦外，憲法上尚規定了它獨立的組織和職權：

(一)自治蘇維埃社會主義共和國國家最高權力機關，爲自治共和國最高委員會（見蘇聯新憲法第七章第八十九條）。

(二)自治共和國最高委員會由自治共和國公民依據該自治共和國憲法所規定之代表比率選舉之，任期四年（見前章第九十條）。

(三)自治共和國最高委員會爲自治蘇維埃社會主義共和國之唯一立法機關（見前章第九十一條）。

(四)各自治共和國注重自治共和國之特殊情形，及完全適應加盟共和國憲法之規定，得自制憲法（見前章九十二條）。

(五) 自治共和國最高委員會依據自治共和國憲法，選舉最高委員會主席團，及組織自治共和國人民委員會（見前章第九十三條）。

各自治共和國既為參加蘇聯之一個組成份子，我們可以確信它制憲的原則和精神，是和蘇聯的新憲法絕對不會有違背的。所以我們要看自治共和國的行政方針，就可以從蘇聯新憲法中得到回答。

如果我們把蘇聯的憲法，不存絲毫成見，去研讀一番，去和其他資本主義民主國家的憲法比較一下，那末，我們就不難承認它是最徹底的民主憲法，它的政治是最徹底的民主政治了。

結語

「地方自治」，成爲一個很陳舊的名詞，幾乎不爲人所重視了。關於「地方自治」的著作，在社會上所流行者，亦不多見，而一般談地方自治者，又大抵成了一種「公式」，不能隨着某一時代而說明它的特殊任務，和它的中心工作。我覺得是一個很大的缺點。

現時，已臨到國民大會的前夜，快踏進憲政的階段，地方自治工作的重要和緊張，實爲不可否認的事。我們如果說，它的任務僅在於完成民主政治，那是不夠的。同時我們還不要忘記：目前中國是處在危急存亡的關頭，是被日本帝國主義在殘酷的侵略着！因此，今天我們來說地方自治，固然應該加緊完成民主政治的任務，但是同時還必須跟整個救亡的工作相配合，去實現抗戰的任務。毫無疑

義的，中國祇有很快的團結統一，實現民主政治，纔能夠加強抗戰的力量，和爭取抗戰的最後勝利。

在第四章裏面，我便是說明了目前地方自治的新任務和它的中心工作；我更明白的指出了一切的方性的武裝力量，應該是準備和侵略我們的帝國主義者抗戰，去收復失地，保衛國土。

前面二點，是很關重要的，至于其他方面，我以為都是比較次要的問題。讀者以為然否？

憲政常識叢書

全四十冊

金則主人編

民主政治淺說	金則人著	實價一	角
會議知識讀本	郭振清著	實價一	角
憲法知識讀本	劉平著	實價一	角
選舉知識讀本	凌青著	實價一	角
議會知識讀本	潘念之著	實價一	角
政黨知識讀本	陳毅著	實價一	角
地方自治讀本	劉孤帆著	實價一	角
五院制度講義	陳烈生著	實價一	角
公民權利講義	張毅著	實價一	角
國民義務常識	陳鈞著	實價一	角
國民經濟常識	張錫熾著	實價一	角
國民納稅常識	吳小甫著	實價一	角
國民軍事常識	施鐵軍著	實價一	角
國民政治手冊	諸家合編	實價二	角

以上四十冊整套購買實價二元四角

憲政常識叢書出版社 版出社書叢識常政憲

上海河南路永甯里

憲政常識叢書之七

地方自治讀本

版權所有
不准翻印

中華民國二十六年六月廿五月初版

全套十四册 每套實價二元四角

本書零售 每册實價二角

主編人 金 凱 人

著作者 劉 凱 帆

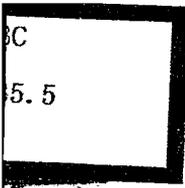
發行者 憲政常識叢書社

總經理 天 馮 書 店

上海河南路永壽里

151

575
7-151



\$0.20