

郷村自治会

楊天競著

鄉
邨
自
治

馬覺非題



太室先生編鄉村自治

藍

田

新

錄

平竹森題

以德化為體以法治為用
以農田為經以學藝為緯
是民主國家之指針亦大
同世界之導綫

成芳吳中傑敬題



知

箴

如

編

陈

珩

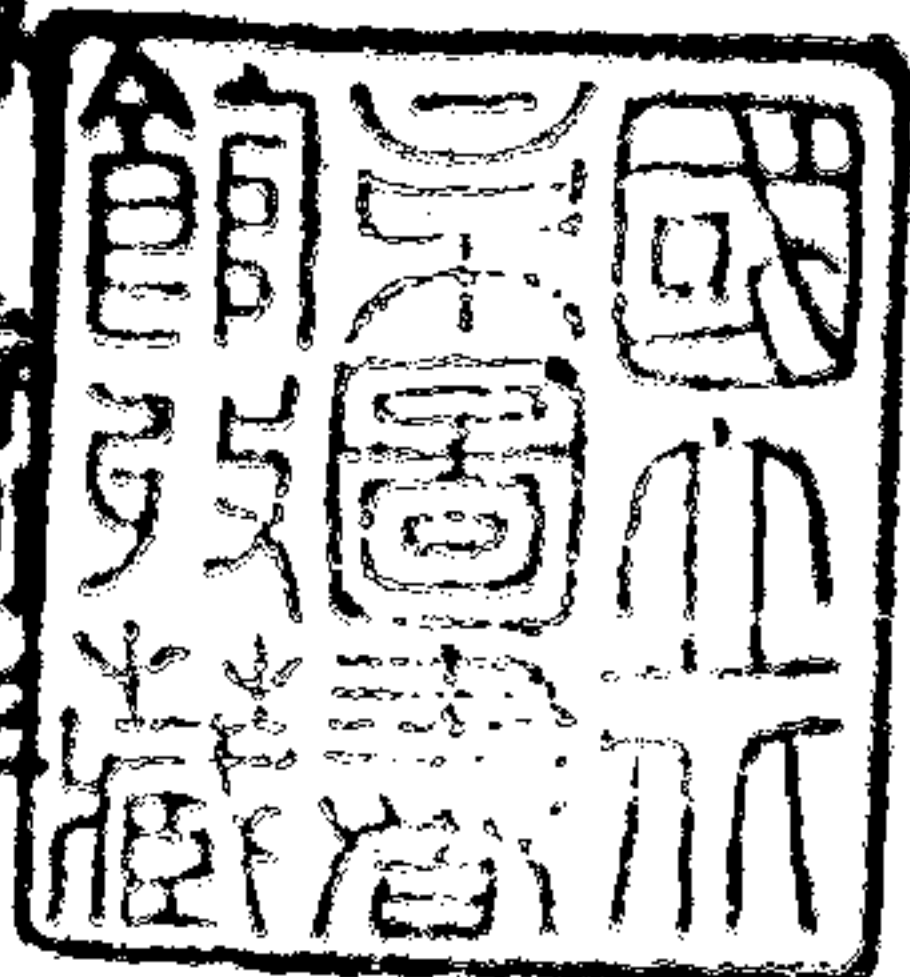
任

题



米迪剛先生序

易曰。見龍在天。利見大人。此吾國古先聖哲之政治主張。首先見諸經傳。特別注重農村。建中立極。以爲國家長治久安之不二法門。其所涵意義之深切著明。古今中外。任何政治學說。莫與倫比者也。試觀其在田在天。同稱之曰利見大人。直無異言吾人當學有所得。行道始鄉之時。所應負職責之重要。與位居九五者無殊也。時人每好言村本政治。此誠其嚆矢矣。而尤有進者。當其由潛而見也。固以修之於鄉。其德乃長。爲德業普施。天下文明之張本。而乃更繼之以由躍而飛。中進修於乾惕。卒戒於亢者。則體國雖端賴經野。而平地究終須成天。故尤將治平實施之全部要領。會歸之於執政者。一生處出進退大節之中。而定其步驟焉。若網在綱。有條不紊。如日繼夜。循環無端。職是故耳。明德親民止於至善之謂何。乾卦爻辭雖僅區區數十字。乃較大學八條目。則更進一步矣。奚以言其然耶。蓋大學八條目。微特於齊家治國之間。偶然脫略親鄉一級。致修齊治平。有斷爲兩橛之虞。卽以其



所列次第而言。雖知所先後。堪稱近道。然亦不過空言其理而已。究應如何見諸實行則固未常明言也。而乾卦爻辭所列次第則不然。乃於大明終始之外。更濟之以六位時成者也。二五爲中。上下相應。立國大本。建極於此。則本固邦寧。而選賢與能之程序已定。長國者進退依時。如日月代明。而治平大業。乃永世無替焉。因時制宜。條理井然。使後之爲國者。一旦神而明之。隨時變通。定爲國憲。舉而措諸天下之民。則大道之行。天下爲公。猶反手也。故孔子贊易。於乾卦一卦之中。而大哉之歎。前後凡三見焉。一則曰。乾元用九。乃見天則。再則曰。乾元用九。天下治也。豈偶然哉。所可惜者。秦漢而後。政崇專制。學尙自了。大勢所趨。雖非相謀而適相成。互爲因果。而自私自利之風。乃深入人心。莫可挽救。良以作君作師。政教本出一源。政治旣爲野心家所利用。假無上威權。以遂其私。爲迎合取容計。而學術亦萬無獨存其真之理。勢使然也。是故自上古開物成務以來。經歷聖遞演遞進。至孔子始得集其大成之中庸之道。尤其是剛健中正。粹純精一如乾卦者。

遂沉沒於專制自了之政教中者二千餘年。雖有知者。亦無如之何。可慨孰甚。降及近年。歐風東漸。以彼邦文物方張之時。適值我國勢衰微之會。相形見絀。而變法圖強之聲遍國中矣。乃行之數十年。其結果則適得其反者。違反國性民情之君主專制政體。雖經革去。而適合國性民情之民主傳賢政體。並未造成故也。適合國性民情之民主傳賢政體維何。除本諸乾卦所列六位成章。參以現今世界各國定制。折中至當。依次實行外。尤宜格外光大乾卦二爻之微旨大義。特別注重農村。使無遠弗屆。一道回風。以期普遍鞏固民爲邦本之永久基礎。而漸躋世界於大同焉。根深葉茂。源遠流長。夫如是。庶幾其一治而不可復亂也已。友人楊太空先生。素喜研究農村自治學。年來且嘗先後擔任南京江寧村制育才館。北平郁文大學村治專修教授。講義所集。已成巨冊。名曰鄉村自治。同人等以適逢國人注意村治之時。爰乃勸其從速付印。公諸同好。同時又因余對村治曾有多少經驗。囑爲之序。余本無學。而尤不善爲文。特略述所見。期讀是書者。知治平之道。自有其真。無

待外求。徒滋擾亂。則乃所素願。當亦楊君立言之宿志也夫。是爲序。中華民國二十一年春。米逢吉迪剛識於北平寓所

茹春浦先生序

茹春浦

努力發展鄉村自治。已成爲今日全國人士一致認定之國是。自縣組織法。區自治施行法。鄉鎮自治施行法頒佈以來。由行政機關協助人民辦理鄉村自治之根本目的。與其實施程序。在法律上均已明確之規定。此後只須依次進行。自可計日程功。然而迴顧在各項自治法未頒佈前之情況。則不僅軍閥官僚政客以自治爲害己之物。盡力壓迫。不使稍有萌芽滋長之機會。卽憂時之士。知自治爲改造國家社會之要務矣。又復遲回猶疑。不能抉擇一適合國情民性之自治方法。步武歐美日本自治之後塵乎。抑用其他方法耶。所謂其他方法。應漸進的承認社會狀況乎。抑急進的破壞社會狀況耶。此實爲經過長時間未能決之問題。自國民政府頒佈統一自治之法律後。於是以恢復民族精神。保持固有道德。爲根本目的之自治制度。乃以確定。二十年前河北省定縣有翟城模範村之創辦。實開中國近代鄉村自治之先河。山西村治繼之。而現行縣組織法。關於區鄉鎮組織。又完全採取山西辦法。故近來談鄉村

自治者。必自翟城村始。創辦翟城模範村者。爲米迪剛先生。該村村治事務。現仍蒸蒸日上。蒸蒸日上。

在北方十餘年來。主張農村立國。集中人材於鄉村。恢復民族精神。保持固有道德。最爲有力者。爲王鴻一先生。一時風氣轉移。學者翕然從之。王先生竟以努力實現其主張。因而勞瘁致疾。以生命殉其主張。國內談村治者。無不爲之惋惜。當民國十一二年間。王先生米先生與尹仲材先生顏蘭亭先生。即創辦中華報中華旬刊。宣傳鄉村自治之理論。與其實施方法。又於十八年出版村治月刊。集合研究鄉村自治之專家。爲有系統有力量之進一步的宣傳。楊太空先生與余均參與末議。而太空先生所論列者爲尤多。

當民國十六年時。尹仲材先生在江寧創辦村制育才館。手編講義多種。爲有系統的介紹吾輩理論之第一部著作。僅及半年。成效大著。江寧全縣鄉村組織。於以完成。江蘇全省談鄉村自治者。必以江寧始。而太空先生實贊襄其間。擔任講座。於

實行組織時。奔走尤力。仲材先生復於十七年赴湖南籌辦全省自治。所擬章則。及編著講義。方法更爲完善。理論更爲精邃。乃有地方自治學與村制學之紀元一書之刊行。現在仲材先生在首都主辦統一報。注全力以促進鄉村自治。時與米顏楊諸先生及余商榷其意見。

近兩年來。太空先生歷充郁文大學，民國大學，及國立女子師範大學講座。所講授者。仍以鄉村自治與鄉村教育爲主要。對於吾輩所認定恢復民族精神。保持固有道德之鄉村自治的理論與辦法。見之愈精。而言之愈切。聽者皆樂而不疲。十九年夏。余長內邱縣。因軍興不能實施吾輩所主張之十一。疚心甚。辭去之。來北平後。與太空先生探討村治。嗣余亦在民國學院擔任講授新村設計一課。乃得以稍稍整理其近年研究之結果。供諸同學之參考。茲當太空先生出示其所著鄉村自治一書。並囑作序言。余讀竟因喜吾輩主張。又多一種著作。復感於社會事物。由於少數人認定途徑，排除萬難。卒至轉移風氣。使多數人翕然從之者往往有之。當民國

政府未頒佈各種自治法律以前。其非笑吾輩之主張者未嘗無之。今則何如。昔之主張村治者爲迂腐耶。爲進步耶。已有人能辨之矣。乃略書吾輩主張村治之經過。以當此書弁言。

民國二十年四月

姜梅塢先生序

孟子謂鄉田同井。出入相友。守望相助。疾病相扶持。則百姓親睦。此皆先民自治之矩矱也。吾國以農立國。人心醇樸。農村組織。莫不一本自治精神。所以平治天下。造端乎正心修身。法令滋彰。則盜賊多有。欲爲世界大同者。其必自鄉村自治始。前清末年。各省有自治研究所之設。民國以來。自治之說。洋洋盈耳。然求一真正自治之規模。迄不可得。紹祖服務教育。自治之學。未遑研究。往往感於青年常缺紀律。深覺自治之不可斯須離焉。吾友楊君太空積學篤行。研究自治之學。歷有年所。觀其編撰村治月刊。及爲各大學講授自治學。儼若有前哲之典型。今更依據吾國民族精神。上述歷代地方行政沿革。旁及歐美自治趨勢。著爲鄉村自治一書。不僅爲事勢所需要。亦人類生存所不可或缺者也。撰著既竟。因喜爲數語以歸之。若云爲序。則吾豈敢。

姜紹祖

● 村自治 姜序

鄉村自治目錄

馬覺非先生題字

尹仲材先生題詞

吳成芳先生題詞

陳珩伍先生題詞

米迪剛先生序文

茹春浦先生序文

姜梅塢先生序文

導言

第一篇 總論

第一章 定義

第二章 派別

鄉村自治 目錄

545.5
266
2

第三章 性質	一三
第四章 自治之觀念	一九
第五章 地方團體與公共組合	二五
第六章 自治之利與官治之弊	三一
第七章 自治為民族精神之結晶	三六
第八章 自治為建設國家之基礎	四四
第九章 自治為修齊治平之張本	五一
第十章 自治為直接民權之階梯	五九
第二篇 中國歷代地方行政沿革	六五
第一章 自治堯禹時代	六五
第二章 周之井田制	七一
第三章 周之鄉遂制	八三

第四章	秦之郡縣制	八八
第五章	兩漢地方行政	九〇
第六章	兩晉南北朝地方行政	九三
第七章	隋之地方行政	九五
第八章	唐之地方行政	九六
第九章	後周之地方行政	九八
第十章	宋之地方行政	九九
第十一章	金元之地方行政	一〇二
第十二章	明之地方行政	一〇五
第十三章	清之地方行政	一〇九
第十四章	民國成立後地方制度概況	一一九
第三篇	歐美地方自治之沿革與趨勢	一三三

第一章	自治之起源	一三三
第二章	德意志地方自治制	一三六
第三章	英吉利地方自治制	一四一
第四章	法蘭西地方自治制	一四九
第五章	美利堅地方自治制	一五四
第六章	瑞土地方自治制	一五九
第四篇	日本地方自治之沿革與趨勢	一六七
第一章	德川時代之地方制	一六七
第二章	明治維新後之改革	一七三
第三章	府縣制	一七六
第四章	市町村制	一七八
第五章	市町村之特別組織	一八四

等第六章 町村組織……………一八八

第五篇 自治實例……………一九一

第一章 藍田鄉約……………一九一

第二章 自動組織之翟城村村治……………二〇二

第三章 河北定縣村制……………二二五

第四章 山西村制……………二二九

第五章 江蘇各縣村制組織大綱……………二四六

第六章 浙江村里制……………二五〇

第六篇 自治法規……………二六三

第一章 國民政府頒布縣組織法……………二六三

第二章 縣自治行政辦法……………二七二

第三章 地方自治開始實行法……………二八三

第四章 自治條例實行法……………二九〇

第五章 縣保衛團法.....二九四

第七篇 日本二模範村.....三〇三

第一章 靜岡縣賀茂郡稻取村.....三〇三

第二章 宮城縣名取郡生出村.....三一七

第三章 千葉縣山武郡源村.....三三五

第八篇 自治綱要.....三五五

第一章 實施程序.....三五五

第二章 組織概要.....三六三

第三章 自治行政.....三七一

結語.....三八五

附錄.....三八九

中國文明在那裏？.....三八九

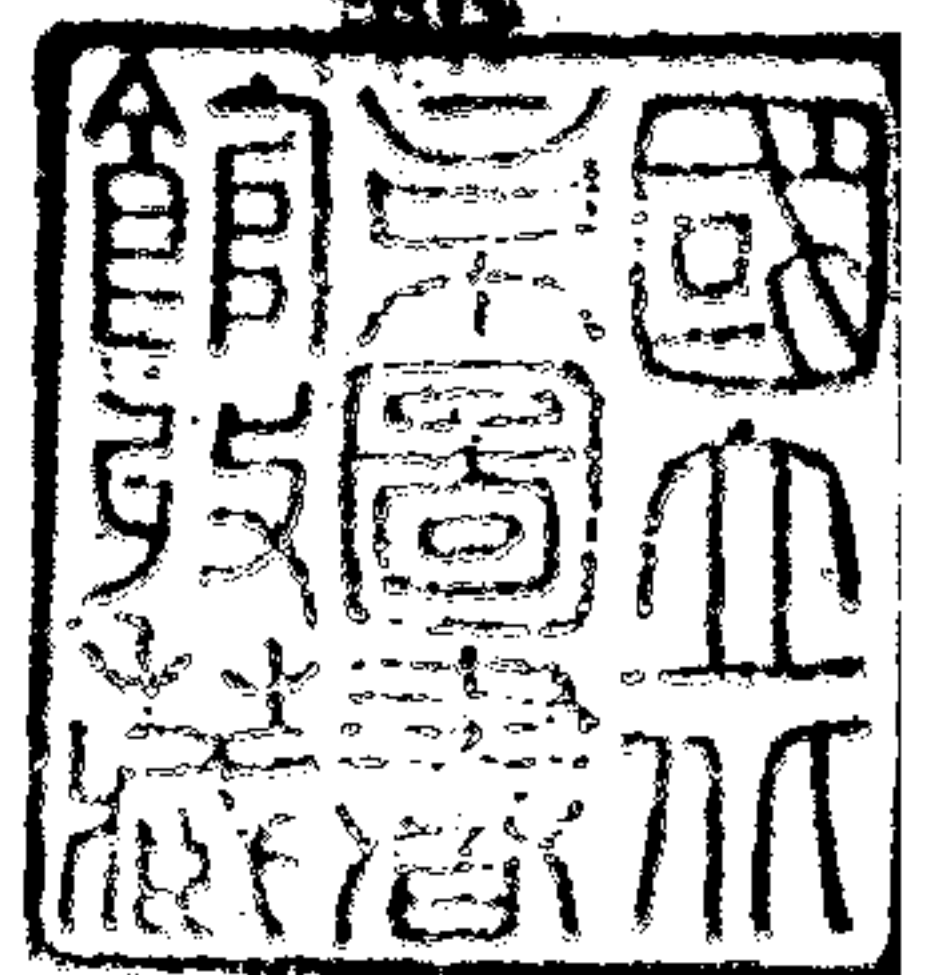
怎樣發展農村.....三九二

鄉邨自治

楊天競編輯

導言

自治之制奚自昉乎。曰。權輿於德。繁衍於英。孳育於美法。風靡於亞洲三島。漪歟休哉。「作始也微。將畢也巨」。不其信然。鑒往察來。可以規世運之推移。民權之消長矣。就制度言。英最富有自由精神。若美若法。皆有傾向集權之詬病。德在戰前。介乎二者之間。今則民權勃發。自關蹊徑。前途正未可限。而就民權之行使方式言。應以瑞士首屈一指。餘則自鄙以下。不足稱焉。東亞諸國。日以黑子彈丸之區。先我着鞭。昂然獨步。其制雖遜於英。而模範三村。聲譽蚤著。亦自有其獨到之長。以視充耳不聞。熟視無覩。生乎今日。而猶故步自封。不知世運之推移。潮流之激湍者。又不可以同日語。雖然。吾有絢爛之文明。深長之歷史。亦非全無自治之萌芽。必有賴於學步效顰而後可以自立於兩間也。隆古之世無論矣。三代郵治。彪炳戰籍。遺意猶存。足資徵信。儻爬羅剔抉。刮垢磨光。則英不



足儔。日不足侔。腐朽神奇。直易易耳。奚必盡舍在我。併力芸人。始可躊躇而滿志。何謂自治萌芽耶。唐虞揖讓。天下爲公。興賢選能。莫非民意。雖無民主之虛名。而主權在民。重心下寄。無復階級等差之異勢。實已躋於民主政治之極則。洎於成周。六官員數。約有五萬以上。而鄉遂之官。居其大半。自古設官之繁。立法之密。更有過於斯者乎。然條理不紊。脈絡貫通。官雖繁而民不嫌其繁。法雖密而民不覺其擾。且事無不舉。情無不通。所謂治人被治水乳交融。譬如魚之相忘於江湖者。抑又何哉。是無他。使民自興。出使長之而入使治之。自鄉遂以至比鄰。分指。情親愛摯。處國政如治家事然。若賓興之制。考績之典。尤使野無遺才。官無冒濫。人民可以不勸而自興。不懲而知戒。創制之備。立意之精。究爲何如耶。是吾國自治萌芽。亭毒長養。遠在三千數百年以前。今日高視闊步之盎格魯撒遜民。彼其時也。猶爲榛狉之氓。奔走逐食。伏於巖穴。羣且未成。他更不必論矣。

自秦夷天下而爲郡縣。盡舉三代公開政治之良法美意。破壞而無遺。遂使薄海元元。淪於泥犁。侈于昏闇。而爲神奸巨蠹之犧牲。暴吏貪官之魚肉。此天下之所以亂靡有定。益治而益焚。愈一而愈渙也。顧亭林有言。『天下興亡。匹夫之賤。與有責焉』。及今人心猶有向陽之機。誠能根本徹悟。闡明民族之墜緒。發揚民權之義諦。依民族特性。國家情勢。普遍實施主權直接行於人民之鄉村自治。使構成國家之基礎重地。一才有一才之需。一財得一財之用。人人得所。各不相妨。村村相安。交爲利賴。如是由下而上。推近及遠。息息相通。鄰鄰相助。豈惟可以長治。天下亦不足平。吾人不能否認理想創造事實之原則。大可以鼓勇而前。爲今日世界開一民主自治之新紀元。抑國家者。鄉村之都拓。鄉村者。國家之么匿也。積個人而有家族。聚家族而成村落。若省若縣。實由鄉村而形成。所謂中樞。又以省縣爲軀殼。圖治必於村。猶善攝生者之必養細胞以求通體之健旺耳。蓋細胞雖微。實爲構成通體之要素。有一羸弱。頓感不適。營養得宜。彌形康泰。設專營頭腦。

置其細胞於不顧。則頭腦愈健。百體益尪。必至細胞萎謝。血液窒塞。筋骨拘攣。手足痺廢。軀殼依然。將不勝其頭腦之重量。是雖儼然而人乎。而形存神亡。體連支解。又於塊肉何擇焉。國亦猶是也。國於天地。必有其確立不拔之基。而後可以求存。其道奈何。舍鄉村自治莫屬矣。

鄉村自治

第一篇 總論

第一章 定義

鄉村自治者。治平之發端。建國之基礎也。必鄉村已治。而後縣治可以完成。縣治完成。而後國家根本始固。引申言之。實以自主自決爲精神。民有民治爲理想。互助互重爲原則。善已善羣爲指歸。蓋基於民族特性。與國家情勢。由構成國家基本單位之鄉村人民。依共同意願。於不妨礙全國利益範圍內。直接行使主權。自治其事。自謀其利。以求政治上，經濟上，文化思想上。皆有平衡的進展。均等的發育。藉以維繫民族總體之生存耳。自治一名。在德語爲「Selbst-Verwaltung」英語爲「Self-Government」日本謂之「自治」。法國尙無相當名詞。其所常用者。爲「Decentralisation」一語。具有分權之義。對中央集權「Centralisation」而言。未免失於太泛。英語「Self Government」一語。遂譯之。「自己政治」也。所謂「自己政治」。

即與『官僚政治』。Bureaucracy。亦曰『專權政治』處於相反地位。是凡利害之切于人民自身。人民合力自治。不煩政府官吏越俎代庖。因而措置失當者。皆『自己政治』也。然非人民根本了解『自己』所處之地位及應有之責任與義務。恐雖有『政治』猶是『他人之政治』。與『自己』何涉耶。故實施之前。宣傳尙矣。學者對於自治之觀察。戶異其說。人執一義。茲撮舉其可以相互發明者。以資參考。

A德國伯倫知理曰。『地方自治者。國民在國法範圍內。參與政務。而自理其事之謂也。質言之。可以名爲社會與政府之結合體。基於人民自由與公共義務之觀念。聯絡而發生者也。』又曰『地方自治。始於一縣。及推行漸廣。遂及於州郡。州郡縣皆普及。而國家自治乃可言』。

B德國名法學家休爾基曰。『國不問集權分權。苟採器械主義。必以官吏行使政權。此等官吏。如時計中之輪軸然。總機一停。輪軸亦止。機關主義之國則不然。凡與全國利害有關者。中央政府主持之。餘則付諸小機關。使其自謀。此不但能使人民於團結之中。增長政治智識。且可推其愛家愛鄉之心以愛國。是即所謂自治也』。

C 日本野地金助。著有自治政治之基礎一書。詮釋自治之義曰。『欲治一國。自郡縣始。欲治郡縣。自鄉村始。未有鄉村已治而郡縣騷擾。郡縣安謐而一國不寧者也。且以一國土地之廣。人民之衆。各地風俗習慣之相差而互異。恃一中央政府。不惟鞭長莫及。亦必不能一一適合地方狀況。故使地方人民自治其事。各謀其利。實爲根本切要之圖。反乎是者。皆非自治之真義。』

D 日本織田萬著地方自治精義中。有關於定義者一節。其言曰。『自治即被治者自爲政治之義。詳言之。即不煩政府之官吏。由人民代表出而執行一切公務。是即所謂人民自治之觀念。英國自治之觀念，直以此爲通義。如（Self government）一語。即是此意。直譯之。可名自己政治。故英國自治。不僅限於行政上。無論國會議員所參與之立法事業。陪審員所干與之裁判所審理。皆自治也。故苟於官吏之職務以外。人民代表有可進而擔當之公職。則自治於是乎行焉。此種觀念所由生於英國者。蓋其國民性富於自由思想。而貴族與大地主。此種思想發達尤早。故得政治上之自由。比較容易。無論立法上，司法上，行政上，凡足以發揚民意之制度。如國會制度。陪審制度。及地方自治制度。早建於全國。且影響所及。其他各國國民。悉欣羨此等制度。而急起直追。故自十八世紀。至十

九世紀之初。歐洲大陸各國政治上之運動。大都集中於建設與英國同樣之制度。是故近世文明諸國。所行之國會制度。及地方自治制度。可謂全以英國為模範。惟英國自己政治一語。用意甚廣。他國雖亦仍此語而用之。然意義則較原文縮小。且專限於行政上之事。是其異點耳。

近人梁載熊著日本地方自治市町村精例叢中有曰。『自治之意義。解釋甚多。莫衷一是。其最盛行者有二說。(第一)自治者。非專任之官吏。特以被治之人民。參與行政之謂也。(第二)自治者。公共團體自為行政之謂也。』

F 金慶章著地方自治規範。有涉及定義者數言。『自治者。人民對於地方各種政務。皆有維持負擔之責。自以其目的。自以其名義。保安寧之秩序。圖生存之幸福。以發達其地方團體。而立國家之基礎也。』

G 張宏業著訓政時期的地方自治有曰。『地方自治者。是地方團體常有獨立人格。在一定限度內。得自由處理地方公共事務。不受國家之干涉也。』

且楊開道著農村自治中有一節曰。『自治的意義。最簡單的說起來。就是自己處理自己的事務。一個人

處理一身的事務。便是治身的自治。一家人處理一家的事務。便是治家的自治。一村人處理一村的事務。便是村治的自治。一省人處理一省的事務。便是省治的自治。」

山西自治研究會編輯之自治大綱。說明鄉治之意義曰。「鄉治一名村治。或曰鄉村自治。蓋地方自治之下層工作。而縣自治所以完成之基礎也。……總之鄉治云者。即以鄉村之人。治理鄉村之事之謂。爲人羣之基本合作團體。在感情上。爲人類互助的羣體組織。在歷史上。爲人類進化的羣體組織。在政治上。爲自己統治自己的羣體組織。在經濟上。爲各個爲全體。全體爲各個。共同求生存。的羣體組織。而以互助爲用。生存進化爲體者也。」

綜上諸說。鄉村自治。在一方面則爲完成國家全部建設之初基。而在他方面。又爲促進人羣合作互助之樞紐。又不受時間之束縛。空間之限制。實爲一種具有社會性，世界性，最合人生義諦之有機體的政治學也。就思想上言。要不外推本修齊治平之旨。歸結于平等大同之說。語有之。「千里之行。始於足下」。孰謂「下層工作」果輕於鴻毛。賤如草芥。不值高瞻遠矚者之一盼哉。吾有諷言。「小處下手。大處

着眼。寬處用意。狹處立身。世有解人。可以默契矣。

第二章 派別

歐美自治。英與美較。異流而同源。法與德衡。同體而殊用。於是歧爲英美大陸二派。門戶旣成。遂相背馳。此蓋由於國情歷史之懸隔。人心風俗之異趨。有不期然而然者。非人力之所能勉強也。要而言之。英美派者。立法集權 *Legislative centralisation* 之結晶。大陸派者。行政集權 *Administrative centralisation* 之產物。茲爲分析言之如次。

(甲)英美派 英美派之地方自治制。所異於『大陸派』者。卽凡屬地方自治行政。概由中央立法機關爲之列舉規定。故地方團體。在事實上儼如中央之行政區。其服務人員。亦隱然一變而爲政府之代理者。英美二國。均採此制。想見立法之獨尊矣。至所謂『準法人資格』之地方團體。無分鄉市郡邑。立法部皆得依法變更其職責。增減其權力。致令地方事業。不能充分進展。謂非立法專橫之咎。

歟。此指英國而言也。若在美國。立法部往往濫用職權。橫加干涉。使地方團體舉手投足。皆有觸法犯禁之戒。於是流於因循。習爲怠惰。陷於靜止呆滯之狀態。各州深感其害。謀以州有憲法。救濟其窮。藉以削減立法部之地方立法權者。亦正不尠。然形格勢禁。地方權利。至今仍由立法部列舉承認。可見積重難反矣。學者因其立法權力。失于過重。遂以『立法的監督』名其制度。循名覈實。可謂『五雀六燕。銖兩悉稱』。然自另一方面觀察。其地方事務與中央行政。融合爲一。克收聯絡貫通之效。似亦未可厚非。要在分別觀察耳。

(乙)大陸派 大陸派之地方自治制。行於歐洲大陸諸國。其顯然特異於『英美派』者。卽凡屬地方事務之涉及中央行政者。概由中央官吏相機處理。地方無權過問也。屬於地方事務。雖可以自由策畫。而行政官吏。遇事牽掣。亦足剝蝕其權。使無回旋餘地。在此制度之下。所有地方團體之權限。類皆採取概括規定主義。實卽由其國家賦與權力一部。並非根本上承認其整個的法人資格之存在

也。惟以概括規定。涉於含混。故在地方團體。常有侵越中央之嫌。在中央官吏。時有抑制地方之舉。由是枝節橫生。陷於紊亂。而立法機關。卒不能爲之明白分割。根本救濟。僅以大綱示其應負之責任。及在一定區域內措置通常事務之權限。宜其官治與自治雜揉。而有蒙馬虎皮之誚。抑地方行政。在在需財。財所從出。恃乎租稅。然地方團體行使徵稅權時。每與國家財政。利害牴觸。遂不得不向中央立法部就租稅中之可以讓與地方者。劃分種類。自行徵收。中央防其暴斂苛徵。亦不得不從旁監督。以杜冒濫。寢假而官權獨張。地方凡百設施。皆仰中央鼻息。號爲有權。直與無權相若。以視「英美派」之以地方中央凝爲整個法人。則又瞠乎其後矣。此種制度。學者名爲「行政的監督」。尤以法國行之最厲也。

要而言之。英美派地方自治團體。雖有執行之權。可以因利乘便。自謀興廢。然以立法機關。束縛太甚。往往多所顧慮。不能徑行其意。是其所短也。大陸派之自治

制。似有容納地方意見之傾向。而執行之權。操於行政官吏之手。是不啻視自治爲官治之附庸。設有不肖。地方利益。幾何而不爲其犧牲殆盡耶。故平情而論。立法的監督雖失。行政的監督究亦未爲得也。輒近學者謂「大陸派之行政集權。所以謀國家之發達。英美派之立法分權。所以求地方之進步。各有所長。亦各有所偏。不能執一而論。」善哉言乎。分別觀察。不爲迹象所拘。斯得之矣。

第二章 性質

派別既明。更進一步說明其性質。亦研究自治者之應有事也。關於自治之性質。各國學者因個人所處境界不同。觀感互異。故立說紛歧。背道僭馳。所謂「仁者見仁。智者見智。」皆起於主觀思想之各走一途耳。舉其犖犖大者言之。則有左列四種。

A 國家特定主義 一曰「欽定主義。」此主義倡自德國。故又名爲「德國學派主義」。先是一八〇七年。普魯士王國。數被拿破崙侵略。國勢岌岌。不可終

日。時名政治家斯底因 (Stein 1749—1827) 爲相。力圖恢復。不遺餘力。適奇尼斯俾露茲地方吏員。着手制定市制草案。氏以當地市紳名義。建議政府。遂付閣議通過。開始市制調查。旋即頒行於國內。在斯底因之意。以爲強敵逼境。圖存之道。非使人民了解自身所處地位。發揚愛國精神以禦外侮。難免覆巢之虞。而欲求其戶曉家喻。婦孺皆知。又非先使人民參與地方經營。養成合羣互助之力。仍不足以自救。此論一倡。人民應之如響。故普魯士地方制度。實以發揮人民合羣互助之公共心植其基礎者也。未幾。斯底因以復廢農奴制之政策不行。飄然去國。繼其任者爲哈頓堡格。摧毀舊制。力倡中央集權之議。然終不能顛覆斯底因時所立之基礎。迨威廉一世 Wilhelm 繼位。雄才大略。總攬萬機。復藉畢斯麥之助力。施行郡制。一八五三年。實行市制。一八五六年。續頒鄉制。一八七五年。普及州制。一八八三年。地方制度全部告成。要之德國學派主義。受畢斯麥國家主義之薰陶。以爲國家萬能。任何制度。即使形式上

近於民治。考其實際。皆以有利國家爲前提。故德國自治。非由人民之自謀。實由國權之讓與。離去國權。根本搖動。此其所以爲欽定主義也。

B 國家保護主義 此主義爲英國學者所主張。故又稱英國學派主義。夷考其實。英人自十三世紀要求大憲章「*Magna Carta*」以還。無往不以爭取自由引爲人生之行誼。唱邪唱許。谷應山鳴。中間人民勢力雖有消長之差。而勇往直前。百折不撓。其志行之篤。并不因是而少減。此豈易及哉。迨憲政實行。民權高張。所謂英王之威權。更相形見絀。不能與如火如荼之自由理想相對抗矣。於是社會上一切公共事業。恆視爲自始卽應聽諸人民自營。否認其爲依據國權之讓與而後始有人民置喙之餘地也。其於自治亦然。以爲自治者。事實上屬於自然之表現。非人力所使然。當艸昧初啟。尙未締造國家之時期。人類由小己而進於大羣。是已顯然有此權利。抑不獨自治之起原。與人民自治之權利。非出於國權之讓與。或國家之承認。卽構成國家。亦以地方自治爲其嚆矢焉。易詞

以言。自治之發達。根本上由於地方團體之自爲。初不俟國家扶助始有成效可觀。蓋一經國家裁決。卽失自治之真。且有束縛之嫌。是又烏得謂之自治。至於國家所負責任。不過對於各個地方團體已有之自治權利。加以適當之保護而已。此保護主義之所由來也。

C 國家對抗主義 此主義行於法國。蓋以抗爭爲精神。歷史爲依據者也。先是一千六百年之頃。地方諸侯。據地自雄。橫征暴斂。人民呻吟宛轉。無敢批其逆鱗者。諸侯灼知人民之易與也。遂恣無忌諱。兼併市邑產業。剝削市民利益。道路重足側目。咨嗟怨歎者。觸目皆然。及於境外。政府鑒於怨讟繁興。誠恐不輯自焚。於是下令禁制諸侯。不得兼併市邑產業。剝削市民利益。自有此令。地方賴以苟安。而民生窮蹙。依然猶昔。非以杯水赴救車薪耶。未幾。民約論出。口耳相郵。心心相印。向之反抗地方諸侯者。乃幡然改圖。一變而與君主對抗矣。路易十四之世。苛法暴政。十百倍於地方諸侯。人民疾首痛心。

皆有偕亡之願。而凡所以戕賊民命者。固有加而未已也。至路易十六時代。內閣提出自治草案。竟爲獨夫峻拒。洎拿破崙帝政出現。予志自雄。不可一世。人民豈惟不知有生之可樂。直以速死爲愈矣。路易斐理浦時代。雖有幾希清明之象。其實仍爲集權政治。所謂清明黑暗。相去不過一間耳。迄拿破崙第三卽位。回復君權。惟虞不力。於是一線清明。又爲陰霾所蔽翳。直至第二帝政告終。共和復活。始逐漸編纂自治制度。一八八四年。又發布市邑制。以後次第推行。幾經艱難。規模始具。非一朝一夕之功也。要之法國自治制度。大致近似保護主義。惟以沿革上出於人民對抗國家。始有今日。故以國家對抗主義名之。所以別於特定主義與保護主義也。

D 國家機關主義 此主義行於美國。迥異乎上述三種主義者。卽以美國自治。州單位之自治也。就發展順序言。雖係由村而郡。聚郡爲州。似應以最低一級之組織若村。或更高一級之組織若郡者。定爲自治單位。而不知若村若郡。皆

屬於自治本體之一級。與吾國之以縣爲自治單位。縣以下更劃分鄉村比閭鄰之制者。初無二致耳。在州單位制度之下。其人民一方面雖爲聯邦國家之國民。而在另一方面。更爲自治諸州之州民。不啻同時具有「二重資格」。是其特異之點。惟如是也。故美之諸州。既爲組成國家機關之一分子。而又享有地方團體之自治權。「二重政府」。其此之謂歟。綜合觀察。美國自治。實以組成國家之諸州爲其寄命之地盤。運用之引擎。宜乎學者名以「國家機關主義」也。

比較上述諸說。所謂「特定主義」者。最大之謬誤。卽在過於重視國家。棄置人民自治能力於不顧。此其所以日言自治而愈失自治之精神。無異惡影而疾趨。掩耳以盜鈴。不值識者一笑也。「保護主義」并自由與自治爲一談。亦足迷失真義。良以自由與自治。似是而實非。真正自由。應以不受限制爲原則。違此原則。卽爲由人而不由于己。自治則不然。任何時代。無論在制定法上。社會法上。皆有其應守之範圍。與立足之根據。不得謂之絕無限制也。兩者性質懸殊。何能併論。此由于偏

重原理之發揮。而不知失于抽象矣。『國家對抗主義』。有爲而然。變態心理之作
用耳。無其遭際。正亦不必無病而呻。存而不論可也。『國家機關主義』。地方中央
之間。缺乏連鎖機關。通其脈絡。致有『二重政府』隱然對立之形勢。甚非所以圖
郅治躋太平也。吾友尹仲材君近著地方自治學與村制學之紀元一書中有曰。『美以
州爲自治單位。吾國則以縣爲自治單位。美之自治體與中央政府之間。更無維繫連
貫之機關。吾國則縣自治與中央政府之間。尙有省之一級。以爲樞紐。特賦以均權
之責任。調劑其間。俾免二重政府之弊。而實有二重政府之利。似此不同而同之情
形。吾人又可假定之爲併合國家保護與國家機關兩主義爲過程。演進爲均權制度下
的分權自治。卽謂之曰國家訓政主義。亦無不可。』此誠獨到之言。最爲精密。明
夫國情歷史之所在。可以知所取舍矣。

第四章 自治之觀念

學者對於地方自治之觀念。由於各人見地不同。故派別歧出。支流曼衍。然皆持之

有故言之成理也。約而言之。有主張純粹屬於政治方面者。亦有主張政治上之所謂自治與法律上之所謂自治。各異其趣。不能併作一談者。茲引日本織田萬地方自治精義中關於說明自治觀念者一節如左。

自治之爲物。就法律上觀之極簡單。日本國法上。於國家以外。有認爲行政權之主體者。公共團體是也。自治者。卽此公共團體處理自己事務之謂。此卽法律上所說明。其義固已應盡無餘。然此種法律制度果何由而成乎。溯厥由來。蓋自歐洲第十八世紀至第十九世紀初葉所起之政治思想中。已流出其源。且其源有二。二者相合。始成今日之所謂自治制度。放欲根本闡明自治爲何物。不可不先於歐洲政治思想之二源流。尋繹而玩味之。蓋此二源流。卽關於自治相異之二觀念也。

依第一觀念。自治卽被治者自爲政治也。

依第二觀念。則自治卽地方團體如城鎮鄉。於國家之下。依一定範圍而獨立自治之謂。詳言之。卽自治以團體本身爲主。對於國家主張獨立自謀之意。是卽所謂團體自治之觀念。此觀念卽歐洲大陸各國政治思想中所產出者。蓋歐洲大陸各國地方制度之沿革。雖各相殊。其變遷概與英國不同而較激。因之地方

團體。一起一伏。而無一定。故迄近世之初。其力仍甚微弱。在封建時代。地方農村。雖壓於諸侯之威力。不能得政治上之自由。然都市以偶然之原因。得脫諸侯之支配而獨立者甚夥。蓋封建時代。彼征此伐。戎馬倥傯。而無寧歲。諸侯苦於軍費之無出。無已。對於都市為利益交換之條件。命負擔軍費之需。而都市遂乘勢逼迫諸侯。使承認其種種特權。卒完全脫其支配。而成所謂『自由市』。自後各國王室漸次恢復其權勢。對於諸侯採用鉗制政策。對於自由市。則仍利用之。且促其增加。自是都市之勢力。一時擴大膨脹。其中竟有隱然成一小國家之觀者。然封建制度一亡。王政復古而後。各國政府均取中央集權政策。因都市之獨立與其政策不相容。遂消滅自由市。惟農村則較封建時代稍蘇。此歐洲大陸各國第十八世紀末葉之狀態也。然承文藝復興之後。希臘羅馬之古典。如柏拉圖（Plato）亞里士多得（Aristotle）等。政治論之研究。暨羅馬法學者所傳自然法學之研究。先後盛傳之結果。遂致自由思想勃興。漸促各國人民政治上之覺醒。同時要求個人政治上自由。及要求解放地方團體之聲。各國相繼而起。尤謂地方團體脫離中央政府之支配。而成獨立行政權之主體。實為確保個人政治上自由之基礎。故欲為健全的政治組織。非實行地方分權制度不可。中央集權最甚之法國。其關於地方自治之議論。尤

趨向極端。先甚至有唱『城鄉鎮依自然法存在。先於國家而成立。不當爲國家之立法所左右』之說。故當時歐洲大陸各國政治上之運動。雖由於感受英國之刺激。惟地方制度之沿革。各不相同。其實行自治雖一致。而自治之觀念。根本上與英國大相逕庭。此第二觀念。以對於國家要求地方團體之自由爲主旨。不重人而重團體也。

綜以上觀之。則現今地方自治之制度。爲基因於英國與歐洲大陸各國政治思想所發生之兩種觀念而成。不俟煩言而解。

據織田氏所說。歐洲各國自治運動之所以寔昌寔熾。蔚爲大觀者。一則由於歐洲人民具有主觀的直覺。進而推舉地方人才之秀出者。執行地方公務。不復俛首帖耳一任政府少數官吏之所爲。一則由於客觀的認識。依國家行政上之分權。分負責任。增進地方人民之安寧幸樂。主觀之謂。自治精神是也。客觀之謂。自治制度是也。二者具備。始有進展之可能。譬如靈魂之於軀殼然。有一不存。尙得謂之完人乎。茲更節錄陳願遠著地方自治通論中地方自治之觀念一節如次。藉資參考。

地方自治非他，乃人類組成之大羣中各個分子，因為社會環境之摩盪，謀求生活安全之必要，依其意力表現，對於大羣以外，特備供給此需要而成之制度也，換言之，因社會上發生地方自治之需要，與地方自治之意識。遂應時而生地方自治之事實，綜合此義以談，即所謂地方自治之本質也。是故英美德法各國地方自治制度多不相同，若自一方面觀察之，其本質之說明，亦自有異，然無論如何相差，要皆足以應付當地當時社會上之需要，實不能謂此為地方自治，而彼非地方自治也，即以時代而論，今時之地方自治，僅限於一國內各地方之自治，大羣云者，無異國家之代名詞也，若一旦世界進於國際化，或竟至超國家時代，則今之所謂一國，（大羣）未嘗不可蒙地方（小羣）之名，而行自治之事，縱不如是，今之地方仍負地方名義，大羣兩字，亦不因國家消失而失存在，必將擴充而代表全世界矣，蓋今時之地方自治，不過應付現代社會環境及人類心理者，絕不能預定為永久對於社會一種適宜之供給，然實質上無論如何變更，莫不源於社會需要而來也，

案吾國政治哲學。民族思想。一是皆以仁義為本。平等為歸。惟如是也。故推己以及人。推人以及物。如孟子所謂「仁者以其所愛。及其所不愛」。是即推所不忍。

達之於其所忍。是即起於推己及人之一念。要不外同類意識之擴大耳。又曰。『古之人所以大過人者。無他焉。善推其所爲而已矣』。推其所爲。非愛類耶。其道奈何。彼之言曰。『老吾老。以及人之老。幼吾幼以及人之幼。天下可運諸掌』。由是以觀。今日一切人爲之畛域。彼我之疆界。皆與我數千年民族精神背道而僞馳。柄鑿而不容。何爲而言其然也。試觀禮運大同篇所說。『大道之行。天下爲公。人不獨親其親。不獨子其子』。直以中國爲一人。天下爲一家。此其宅心之仁。推仁之遠。爲何如乎。界域之說。腐鼠不若矣。其於政治。則曰。『所惡於上。毋以使下。所惡於下。毋以事上。所惡於前。毋以先後。所惡於後。毋以從前。所惡於右。毋以交於左。所惡於左。毋以交於右。此之謂絜矩之道』。鄭注。『絜猶結也。絜也。矩法也。絜矩之道。善持其所有以恕於人耳』。朱注。『絜度也。矩所以爲方也。君子必當因其所同。推以度物。使彼我之間。各得分願。則上下四方。均齊方正。而天下平矣』。荀子非相篇有言。『聖人者以己度者也。故以人度人。以情

度情。以類度類』。殆卽孔子所謂『能近取譬』。以其所欲推而加諸人歟。由是言之。所謂絜矩者。純以平等對待關係而成。等差皆無。分別何有。故其政治思想。不受國家之拘墟。而以天下爲對象。卽不以國家平治爲終極。而以天下大同爲究竟也。觀於大學於家則言齊。於國則言治。獨於天下則言平。可以知其命意之所在矣。平猶均也。天下國家旣得其均。爭何由萌。亂何從起。人與人又何至交相戕伐。勢如水火耶。荀子曰。『彼將厲厲焉日日相離嫉也。我今將頓頓焉日日相親愛也』。乃今之人。毋乃類是。其有蓬之心也夫。陳君之言曰。『大羣無異國家之代名詞。一旦世界進於國際化。則今之一國。未嘗不可蒙地方之名』。有味乎斯言哉。蓋深有契於修齊治平。由內而外之旨。洵足多也。

第五章 地方團體與公共組合

地方團體 (Die Gebietskoerperschaft) 一曰公共團體。學者多有認爲領土團體之一種者。推原其故。卽以其具備國家之雛形。且以一定之土地與居民爲其成立之要素

耳。至公共組合。(öffentliche Genossenschaften.) 不過一種特定之共同事業。而以組合員爲其成立之要素焉。兩者地位不同。不能併作一談也。日本織田萬氏闡揚其義。極其詳盡。爰舉如左。

公共團體。果何爲而成乎。從來議論紛歧。莫衷一是。但爲簡易之說明。則公共團體。要不外乎因公務存在者。公務。卽因應一般公眾之需要。爲人類與國家生活并應相輔而爲之事務也。換言之。卽公共團體。爲人類的國家生活上所必要之團體也。蓋人類於社會。不能孤立生活。必以營社會共同生活爲本。亞里士多德有云。『人，社會動物也』。此誠千古不磨之名言。凡人類所棲息。或大或小。皆有社會。但社會之生活。有國家生活與單純的社會生活兩種。國家生活。卽爲社會中心勢力之國家。依統治作用而爲之之生活。此外則概屬於單純的社會生活。故國家生活者。人類之公生活也。單純的社會生活者。人類之私生活也。然人類只欲充各自之需要。則彼此有無相交換。或共同採取其需要之材料。卽可達其目的。若欲使一般公眾的共同需要皆得充足。則非作社會之中心勢力賴其力以行不可。而人類由單純的社會生活。移而爲國家生活。且於私生活之外。而營公生活。是卽公務成立之由來也。故曰公共團體。

爲人類的社會生活上所必要之團體焉。雖然。公務之關於公益。固無俟論。但各人之私生活關係所爲之事。亦有關於公益。且私法上之團體。亦有以公益爲目的而存立者。民法上所謂公益法人是也。如學術。宗教。祭祀。慈善事業等。民法上概以爲公益事業。是固不待國家之統一作用。亦可遂行者。然此等團體。類皆因私生活之必要而組織者。故不得謂爲公共團體也。蓋公共團體。必有人類的公生活。即國家生活所必要而組織者。所謂因公務而存立之團體也。凡處理公務。爲行政權之作用。故公共團體。與國家同爲行政權之主體。又與國家同有公法人之性質焉。

公共團體與私法上之團體。其性質各不有同。而其組織之狀態不異。如民法上之法人。有社團與財團。公法上之法人。亦可有社團與財團。特此外尚有爲公共團體之主要者。所謂地團。即地方團體是也。學術上之用語。以公法上之社團謂之公共協會。公法上之財團。謂之營造物法人。今以此三種公共團體分述於左。

第一 公共協會 (Die Vereinskoerperschaft)

公共協會。專依人 (即協會員) 而組織者。故爲公法上之社團。日本國法上所規定。關於各種公共協

會。概就協會之地域而定之。故驟觀之。似公共協會。亦以土地爲其構成之要素。然此不過示以協會會員之標準。固不得與地方團體之地域同視。如商業會議所規定云。『商業會議所之地域。依市之地域』。又農會令云。『城鎮鄉農會之區域。依城鄉之區域』。其意蓋以惟在某區域中之有資格者。始得爲其協會會員。且尤有宜注意之點。所謂公法上之社團與公共協會。與民法上之社團法人。其成立之條件完全相異。即強制加入是也。換言之。即公法上之公共協會。對於有會員資格者。不問其意思如何。實諸法律上之義務。非強制其加入協會不可。民法上之社團法人則不然。社員之加入脫退。全依本人之自由意思。且公法上之公共協會。不惟強制人之加入。甚至有強制其設立者。如關於水利事業之類是。蓋以其爲國家生活上必要之團體也。日本現行法上。屬於公共協會者。如商業會議所，農會，水利協會，土工協會，整理耕地協會，森林協會，水產協會，畜業協會，造酒協會，重要物產同業協會，醫師協會等是也。至產業協會。與漁業協會。則爲民法上之法人。非公公共協會。尙有爲公法上之團體。但祇能爲單純的協會。而不能爲公共協會之法人。如基於同業協會準則。依各方警察令而設之旅館營業協會，飲食店營業協會，理髮店營業協會，浴室營業協會，及豫防傳染病之衛生協會等是也。

第二 營造物法人

凡借特定之公共需要。而集合財產時。其財產之集合。即形成所謂營造物。(一)英語 (Establishment) (二)臘丁語 (Institutum) (三)德語 (Die Anstalt) (四)法語 (Service Publique) 普通有屬於國家或地方團體管理者。但國家若與以獨立人格。而使之自營。則成爲公法上之財團。可謂營造物法人。在泰西各國。如大學。及其他特殊學校，博物館，圖書館，養育院，儲金局，勞動保險局等。均許以法人資格。而令其自營者不少。而在法國。尤爲盛行此種制度。日本現在雖無實例可徵。然據近日之趨勢測之。將來必有注重此種制度之一日也。

第三 地方團體 (Die Gebietskörperschaft.)

地方團體。依土地區劃而成立之團體也。其土地與國家之領土。同爲構成團體之要素。以示行政之範圍。故學者多以之與國家相併。而呼爲領土團體。公共協會及營造物法人。於社會之需要複雜後。始認爲有設立之必要。現今未進化之國家。多無實例。如日本營造物法人制度尙未實行。即一明證也。地方團體。則與此兩種公共團體異。乃爲人類的社會生活進化之要道。而不可缺者。故於此點。有謂地方團

體於自然法上成立者。非過言也。無論何國。其城鎮鄉。各有古來相當之沿革。故亦有依其沿革。而認城鎮鄉為完全的自治團體者。且政治上關於自治制度之議論雖多。然類皆為城鎮鄉由國家行政上應否解放之事耳。泰西各國。有較府縣區域稍大者亦認為地方團體。但此乃因行政上之便利而然。非如城鎮鄉之有沿革者。然則實際上為地方自治之基礎者。城鎮鄉也。地方團體一語。與城鎮鄉一語。其意相符。即謂城鎮鄉為地方團體中占最重要之地位者亦無不宜也。

綜上所說。所謂「公共協會者」。純以特殊利益為前提。不能概括一定區域內一般人民之共同利益。故充類至盡。不過促進特殊的一般事務之發達。究於共同事務。不生多大影響。如以此種組合。認為自治機關。則不免有蒙馬虎皮之誚。婢為夫人之嫌矣。若「公共營造物法人」。乃以國家事業。為其進行目的之財團法人。蓋基於公共需要。以國家或地方團體之力所設備。直接供給地方公共利益之組合也。易詞以言。此種財團法人。係以一部財產之集合。而由國家認為權利義務主體。藉以發展特殊的各個事務而已。雖與「公共協會」之範圍目的。不無廣狹鉅細之殊。然

以之比擬地方自治團體。則又失之遠矣。

第六章 自治之利與官治之弊

「凡利害之切於自身者。他人代謀。不如自謀之較爲親切」。此英人邊沁 (JEREMY Bentham 1748—1832) 之名言也。在昔專制之世。務爲嚴刑峻法。以束縛人民之自由。戕賊人民之個性。使天下之大。無一人不俛首帖耳。屈伏於雷霆萬鈞壓力之下。一切有利。皆奉於獨夫。一切不利。皆歸諸人民。親民之官。號爲牧民。直以人民爲犬羊。官僚爲牧豎。而獨夫暴君。又自居爲役使牧豎之主人翁。在此情勢之下。人民切身利害。尙有置喙之餘地耶。進於此者。或爲官督民治。或爲少數操縱。仍與自治原則。根本相反。良以自治膨漲一分。官治卽縮減一分。而民權亦由是而充實一分。必民權充實。而後民有民治民享之理論。始可以見於實行。盡量發揮。爲明瞭起見。析言其利如次。

甲，關於理論方面者

A 養成合羣互助之美德

人惟不知個人之存在。基於人羣之互助。人羣之進化。又由於個人之努力。故凌弱暴寡。交相戕噬。於是強爲刀俎。弱爲魚肉。造成至酷極慘之世界。今爲民族自救計。應多方扶助。務使地方人民通力合作。從事地方公益。俾養成合羣互助之習慣。自主自決之能力。積之既久。自然明瞭必有公益。而後始有私利。必能互助。而後交相利賴。則猜嫌一泯。情感自篤。推近及遠。由內而外。人我一體。世界一家。不難由理想而進於事實也。

B 增長行使民權之能力

欲挽歷來仕而後學。及民不干政之流弊。非使人人徹底了解政治不可。地方自治。即使地方人民接近政治。並爲直接行使民權之初步。否則日言民權。人民茫無所知。百無一能。不過盲動盲從。風行草偃而已。害可勝言哉。

C 不受政潮影響

前二項利益。屬於積極方面。此則屬於消極方面也。蓋政治之爲用。以活動爲原則。活動不依常軌。最易引起政潮。發生糾紛。一髮全身。牽動甚大。惟地方組織嚴密之國家。皆能自爲治理。不必事事仰給於人。卽有政潮。亦無多大影響。

D 可以抵禦外患

地方組織不備。一有外患。全局瓦解。徵諸史乘。其例正多。如宋罷藩鎮。以爲極盡強幹弱枝之能事矣。庸詎知金兵內犯。直如摧枯拉朽。於是城邑爲墟。千里殘破。竭東南半壁之力。僅保喘息。終於覆滅。使地方之財。不盡集於中央。地方之權。亦不盡削滅無餘。則節節爲防。相爲策應。金兵雖悍。何至橫行無阻。蹂躪中原耶。南犯以後。所以不能得意者。岳韓諸帥之殊力抵禦。挫其鋒銳。固能殺滅其勢。而江南羣盜割據。隨在牽制。亦使金兵多所忌憚。疲於奔命。卽此一端。可見地方組織不備之國家。遇有敵國外

患。中樞一破。全局隨之瓦解。是不但民權消長之所關。實民族存亡國家安危之所繫也。固可忽乎哉。

乙，屬於政治方面者

A 適合地方狀態

官非土著。則事多隔閡。我國政治之不良。百廢之不舉。此亦原因之一也。今雖力矯其失。然亦不過佐治人員之中。本籍居其多數耳。若直接親民之知事。猶楚材晉用。一若非異地取材。即不足以防其徇私舞弊也者。豈知痛癢無關。情感不切。因循敷衍。一無能為。惟實行自治。使親民之官。與村長以下當事人。皆由地方人民直接選舉。則情親事切。自無尸位素餐之流濫等其間矣。

B 利害關係較切

親民之官。既與地方情形隔閡。利害相違。而升沉不定。更調無常。使其不

能久於其位。安於其事。益令賢者不欲有所爲。不肖者則力事搜刮。無所避忌。其視官衙爲傳舍。人民若路人。亦勢使之然歟。諺云。『官不修衙。客不修店』。可以代表此輩心理。若以地方之才。治地方之事。必能興辦一二有利地方事業。以留去思。良以好名之心。人所同具。如非至愚。孰肯得罪鄉里。自絕於人耶。且天下之患。莫大於人才失所。挾策求售。惟推行自治。恢復鄉舉里選。使地方之才。皆得其用。吾意人皆安土而而重遷。誰復遠適都市。搶攘不可必得之殘羹冷炙哉。

C 減少上下之衝突

官民關係不切。實爲政治上最大之阻力。何則。如徵一稅也。而人民反對。舉一事也。而人民怒目。此雖由於歷來中飽成習。不得人民信仰。然意氣不通。感情各異。亦足引起誤會。若由人民直接行使民權。選舉賢者能者執行地方事務。必可減少誤會。避免衝突。而有合衷共濟之效。

第七章 自治爲民族精神之結晶

我國政治。要以三代最爲清明。自暴秦私天下於一家一姓。凡所以摧沮民權者。又無微不至。故清明之政治。一變而爲殘民之工具。後世獨夫民賊。變本加厲。遂使三代精意。蕩然無存。政治二字。亦爲舉世詬病。一變而爲不祥之名詞矣。三代政治。所以令人低徊嚮往。謳歌詠歎而不置者。在能徹底發揮民權。扶助人民向上發展耳。而大比賓興考績諸制。普遍於民。絕無階級壟斷之弊。實又凌駕現代民主制度下之間接選舉。及無選不賄。有舉皆私之虛僞民治而上之。試觀周禮地官所載。

大司徒以鄉三物教萬民而賓興之。一曰六德。知，仁，聖，義，忠，和。二曰六行。孝，友，睦，婣，任，恤。三曰六藝。禮，樂，射，御，書，數。……鄉大夫三年則大比。考其德行道藝。而興賢者能者。鄉老及鄉大夫帥其吏與其衆寡。以禮禮賓之。厥明。鄉老及鄉大夫羣吏。獻賢能之書於王。王再拜受之。登于天府。內史貳之。退而以鄉射之禮五物詢衆庶。一曰和。二曰容。三曰主皮。四曰和。

容。五日興舞。此謂使民興賢。出使長之。使民興能。入使治之。

此大比賓興之典也。所謂賢與能者。考之於平昔。驗之於行事。審其德行道藝。使其入長出治。是不但可以顯賢能絕倖進也。且使人人皆以敦品勵學爲其人生行爲之要件。則興賢之中。尤寓有警勸之意。宜其觀摩成風。上無爲而民自化也。此外尙有選士之制。禮記王制曰。

命鄉論秀士升之司徒。曰選士。司徒論選士之秀者而升之學（大學）曰俊士。舉於司徒者不徵於鄉。升於學者不徵於司徒曰造士。大樂正論造士之秀者以告於王。而升之司馬曰進士。司馬辨論官材。舉進士之賢者以告於王而定其論。論定然後官之。任官然後爵之。位定然後祿之。

大致進於鄉者。鄉大夫掌之。大司徒用之。爲鄉遂之吏。進於國學者。大樂正掌之。大司馬用之。爲大夫士。皆以德行道藝爲其取舍之標準。其在平時。州長每屆正月之吉。各屬其民而讀法。考其德行道藝而勸之。四時之孟月。黨正屬民而讀邦法。以糾戒之。正歲屬民讀法。書其德行道藝。族師掌其族之政令。月吉屬民讀邦

法。書其孝悌睦姻有學者。閭胥掌其閭之徵令。凡祭祀，役政，喪紀之數。聚衆庶。既比則讀法。書其敬敏任恤者。是無官不學。非學不官。無異以學統政。以政設教。教治合一。又有其中心思想以爲標準。無怪其臻於盛治也。禮書曰。

閭胥聚民無常時。族師屬民有常月。族師歲屬以月吉與春秋。黨正歲屬。以孟吉與正歲。州長歲屬。以正月之吉與春秋。鄉大夫三年大比之。以卑者其職煩。尊者其事簡也。由黨正而下。有所讀。有所書。州長則有所讀無所書。而有所考。鄉大夫則考而與之。無所讀。敬敏任恤。易知者也。故閭師書之。孝悌睦姻有學。難知者。也故族師書之。德行則非特孝悌也。道藝則非特有學也。故黨正書之。書之者易。考之與之者難。故書之止於黨正。考之在州長。與之在鄉大夫。以卑者其責輕。尊者其責重也。凡此皆教之有其術。養之有其漸。方其在學也。一年視離經辨志。三年視敬業樂羣了五年小成。九年大成。此中年考校之法也。大胥掌春秋之版。春合舞。秋合聲。則州長其所學而辨異之。諸子掌國子之倅。春合諸學。秋合諸射。以考其藝。而進退之。此比年考校之法也。學之考校如此。鄉之考校又如彼。所掌非一人。所積非一日。此人人所以莫不激昂奮勵。以趨上之所造也。

上述諸端。皆西周治化之精神。觀其寓治於學。以學術政治人生行誼合一鑪而冶之。想見其慘淡經營之艱。用心之苦矣。夏曾佑謂「周公集黃帝堯舜禹湯文武之大成。其道繁博奧衍。畢生研之而不可盡」。

見氏所著中國歷史教科書周之私教節

顧康伯著中國

文化史亦以我國文化之發生。雖遠在宓義黃帝之時。而大成之期。則在周初。其言曰。「周初之事。其關係於中國者至深。中國若無周初之文化。恐今日尙居艸昧。蓋周初所定制。實集合黃帝堯舜禹湯諸聖之大成。中國數千年之政教典禮。胥基於此。中國之有周初。猶歐洲之有希臘也。夫周初之政治所以修明。禮樂之所以美備者。賴有周公耳。周公思兼三王。施四事。興禮樂。改制度。一代典章。燦然大備。孔子之前。黃帝之後。一人而已。考其所定制。無不完善。實開後世治化之源」由是觀之。其鄉遂制度之所以克收輕重相維之效。而無壅閉隔閡之虞者。正以其思之精。慮之熟。能以事實理想融合爲一。故行之鄉遂。推於邦國。皆有「水到渠成」之觀。王道坦坦。不亦信而有徵哉。朱晦菴謂「一部周禮。可稱天理爛熟之

書」。天理爛熟。猶虞不能求王道躋太平者。天下寧有是理。孔子有言。「吾觀於鄉。而後知王道之易易也」。由是可以窺見中國學術思想之起原。民族精神之所繫。孟子曰。「死徙無出鄉。鄉里同井。出入相友。守望相助。疾病相扶持。則百姓親睦。方里而井。井九百畝。其中爲公田。八家皆私百畝。同養公田。公事畢。然後敢治私事」。又曰。「五畝之宅。樹之以桑。五十者可以衣帛矣。雞豚狗彘之畜。無失其時。七十者可以食肉矣。百畝之田。勿奪其時。八口之家。可以無飢矣。謹庠序之教。申之以孝悌之義。頒白者不負戴於道路矣。老者衣帛食肉。黎民不飢不寒。然而不王者。未之有也」。孟子生當羣雄競長。晦盲否塞之世。目擊強梁恣肆。流亡載塗。深有慨乎中國而淪於夷狄也。乃大倡保民養民之鄉制。以培王道之基。殆亦知其不可爲而爲者歟。老子亦曰。「修之於身。其德乃真。修之於家。其德乃餘。修之於鄉。其德乃長。修之於邦。其德乃豐。修之於天下。其德乃普。故以身觀身。以家觀家。以鄉觀鄉。以國觀國。以天下觀天下」。

足證鄉村一級。在吾民族精神上。學術思想上。政治哲學上。實處於『國』與『家』間之連鎖地位。在一方面。則爲維繫家族之『都拓』。在他方面。又爲構成國家之『公匿』。與盧梭 (Jean Jacques Rousseau) 民約論主張『由小組織進於大聯合』之說。遙遙相應。不謀而合。崑山顧亭林先生曰。『治天下者始於一邑一鄉』。非以由下而上爲原則。推近及遠爲效用耶。亭林先生又曰。『夫惟一鄉之中。官之備而法之詳。然後天下之治。如網在綱。有條不紊。故自古及今。小官多者其世盛。大官多者其世衰。蓋十羊而九牧也』。卽此寥寥數十言。舉三代以上共治之利。與秦漢以下獨治之弊。描摹盡致。可以發人深省。孫詒讓著周禮政要中有論滿清地方之弊一節。酣暢淋漓。語語搔着癢處。不啻絕好例證也。其言曰。

清初始革朋里正加派之擾。而以保甲之法。令州縣十家立一甲長。百家立一保正。一鄉立一保長。則不徒非鄉官。而流品尤卑。并不齒於齊民矣。今泰西之制。亦有鄉官。如英國縣令名敵司退克。外有振恤官。保衛官。學校官。營造官。稅斂官。皆由民舉。以社會爲分治。寬鄉一爬里司。分爲數社。狹鄉合

數爬里司爲一社。社各有五官。悉由民舉。刑官月審由選授。季審由民舉。刑官咸與警察長爲官聯。爲制極精密。今中土縣邑。大者數百里。戶盈十萬。而以一縣令治之。極耳目之明。竭手足之力。亦必不能周知其情。則不得不假手於架書糧書地保之屬。其品既雜。率爲民害。今宜一併裁革。而典史巡檢。皆以本郡人爲之。使牧自辟。又多設鄉正。以紳士耆民有恆產者爲之。不爲書吏而爲紳董。則位分略高。而自愛者多。其職掌教化。平爭訟。略如漢之三老嗇夫之制。使百家以上。各公舉一人爲之。小里不及百家者。附於別里。族大者。每族立一人。凡賦稅緝捕。則官役警察司之。而鄉正佐廉察勸諭。有獄訟亦先鄉正爲之調處。鄉正不能理乃上之縣。鄉正有徇私者。或由民間告發。或由官吏察舉。則斥革另舉。顧炎武謂大官多者其世衰。小官多者其世盛。其論最切。今革縣吏而多增鄉吏。於古舉鄉官以分理之意。其有合乎。

滿清之敝。敝於中樞獨強。而天下胥胥。中樞獨肥。而天下皆瘠。故奄有廣土。恣人蠶食。號有衆民。直如魚肉。耗矣哀哉。非均勢之局牽掣羣強。神州而不陸沉者。天下必無是理也。孫君蒿日時艱。憂心國是。乃上述三代所以致治之由。

下述滿清所以致亂之本。語重心長。情真愛摯。而言者諄諄。聽者藐藐。及今事隔多年。猶若新發於錮。切中時弊。可慨也夫。聞之前事之不忘。後事之師也。誠欲圖存。當窮求病本。對病而醫。若再因循。恐不可救矣。抑輓近之弊。弊於自誣。自誣之極。卽不自信。遂謂己所固有。皆如土苴。人所傳說。皆爲玉律。庸詎知自我先失。形神已喪。爲害之烈。或猶甚於壽陵餘子之學步耳。歐美政治學者有一名言。『治政治學者。不可不熟察歷史。準據國情。以求本末一貫。精神連屬』。旨哉斯言。與柳子厚所謂『自古取天下者。必前有所承。後有所繫』之說。可以相互印證。然亦足見真理所在。不受時間之拘束。空間之限制也。三代之世。所以法令不繁。而亂萌不滋。天下熙熙然如遊太和而不知有政治之理亂者。由於政權運用。一依民意之從違。政治重心。寄於鄉遂之組織。斯固然矣。而學術思想政治教育。無不息息相通。趨赴一致。又其主要之原因也。且當時社會。不重高論放言。而重立身行事。必其德行完足。道藝兼優。足以表率一羣而能擔當大任者。始興於

田野。進於國家。分別入長出治。善夫黃藜洲之言曰。『三代以上。藏天下於天下者也。三代以下。藏天下於筐篋者也。』惟以天下之大。而欲自私。無惑乎大力者思於夜半負之以趨矣。堯舜之揖讓。非堯以天下讓之也。天下以天下讓之也。觀其居司徒。賓四門。納大麓。總百揆。歷試諸難。謀于有衆。居攝二十八載。始陟帝位。是讓之者堯。戴之者天下也。堯舜何嘗私相授受哉。歐美選舉。結黨爭逐。公然不諱。又必揭櫫其主義。誇張其政策。以爲號召之具。其實託諸空言。何裨實際。吾見其炫玉求售。大節先虧矣。苟非稗販以爲奇。自蔑以鳴高。反求卽得。奚必棄周鼎而寶康瓠哉。

第八章 自治爲建設國家之基礎

吾以開化最早。文明久著之國家。百年以來。一挫於英。再屛於法。三敗於甲午。四創於庚子。割地乞和。賠款謝非。雖罄東海之水。不能滌此奇垢也。自茲以降。國勢日益蹙。國權日益剝。人爲刀俎。我爲魚肉。人爲豺虎。我爲馴羊。噫嘻。其

亡其亡。繫於苞桑。我其一蹶而不復振乎。然則何以爲存耶。昔我神祖黃帝筭路檻縷以啟山林。東至於海。南至於江。西至流沙。北逐葷粥。櫛風沐雨。艱難辛苦。以奄有此土。俾我子子孫孫生斯息斯。聚國族於斯。先人之遺。不爲不厚矣。乃使他人入室。恣爲暴戾。悠悠蒼天。謂之何哉。我思古人。中心如搗。空言濟世。顏厚而有忸怩矣。或曰。亡羊補牢。今猶未晚。誠能發憤戮力。蒐討軍實。日召國人而申警之。作育英才而淬礪之。則十年生聚。十年教訓。安見一弱而不可以復強耶。曰。此言是矣。然而求木之榮。必漑其本。求水之暢。必濬其源。國亦猶是也。當羣強環伺。蠶食鯨吞。狼攫虎視之餘。欲嘗膽臥薪。起衰振懦。卓然自立於強存弱亡之今日。必先有其資以自立之基礎。夫然後始免風雨飄搖之爲患。基礎謂何。自治是也。聞者疑吾說乎。請更端以進。國家之成。由於一省一縣一鄉一村一族一家之所集也。國猶都拓。(Home)構成國家之一省一縣一鄉一村一族一其么匿。(Unit)譬諸生理。都拓爲其總體。么匿卽其各個細胞也。豈有細胞羸弱

而總體獨能康強者乎。亦豈有細胞健全。而總體猶虞虛危者乎。故地方已治。國不治而自治。地方不治。愈求治而離治益遠。然則求國之治而不致力於地方。猶無原之水。雖溝澮皆盈。其涸可俟。無木之木。雖枝葉繁茂。其槁可期。如海市蜃樓然。非不光怪陸離。呈俄頃之大觀也。而雲消雨霽。萬象皆空。猶電光石火之一瞥耳。如幻燈電影。非不靡麗紛華。極刹那之變化也。而電盡油枯。形跡頓渺。猶泡影曇花之一現耳。此何故哉。無不拔之基礎耳。譬如立法。地方自治實爲立法之源。世界民族之最富自治力者。莫如盎格魯撒遜 (Anglo Saxons) 人種。而憲法之起源。則由盎格魯撒遜人之權利請願。一千六百二十八年。英議會向國王沙爾一世提出權利請願書五條。一國王不可徵使兵士居宿於民家。二不可以軍律施於人民。三不可徵租稅。三不可隨意逮捕監禁人民。四不可徵所謂『有自治之民。然後有憲法之實者』。此學者所以樂道不疲也。譬如整軍經武。地方自治。卽其養成勁旅之地盤。良以國民愛鄉之心愈厚者。其愛國之念亦與之俱堅。古者寓兵於農。所謂『常則隴上作耕夫。變則田間皆勁卒』。卽今世文明國家之徵兵制度也。故英國民兵之制。不如德國徵兵制之兵強。而美國

志願兵之制。又不及日本徵兵制之法善。此其彰明較著者也。以理財言。鄉村一級。實爲國家大宗財賦之所從出。若施行自治。不惟地方秩序。有條不紊。能於無形增進睦誼。破除私見。養成合羣互助之道德也。且以通力合作之故。可使生產饒足。財源充裕。人民皆有安居美俗之樂。而無轉徙播遷之虞。轉弱爲貧。尤其餘事耳。若不施行自治。人自爲謀。家自爲計。痛癢不相關。休戚不相涉。勢必力藏於身。貨棄於地。則生產匱乏。財源枯竭。無智愚賢不肖。同歸於憊而已矣。尙何民生之足言哉。今之日本意大利之所以由貧轉富。自富致強。奠國家於磐石之安者。皆食地方自治之賜也。我國雍古雍州。今陝西甘肅二省。及青海全部皆屬之。冀古冀州。今河北山西二省。及河南黃河以北遼寧省遼河以西之地皆屬之。之間。古稱天府之區。膏腴之地。今則一變而爲貧瘠之域。若在豐年。猶可自保喘息。若遇荒年。則壯者散而之於四方。老者弱者相率而委身於溝壑者。不知凡幾也。今古雖異。土壤未殊。肥瘠之差。如是其甚。謂非人謀之不臧耶。哥倫布初至美洲。其地紅人。林林總總。渾渾噩噩。若不知人間世尙有所謂飽食暖衣之樂也者。迨白人踵

至。遂烈山澤。闢草萊。發寶藏。盡地力。向者榛莽之叢。則田疇靡望矣。向者不毛之區。則禾黍盈野矣。四方聞風而遠來。移家以相就者。常雲屯而蟻聚。肩摩而踵接。乃相爲要約。自謀治理。民主萌蘖。此其見端歟。洎生齒旣繁。爭存斯起。所謂紅人者。智力不相若。急難不相顧。遂積漸而凋零。歷久而漸滅。至於今日。徒成歷史之遺跡。資爲白人之談助而已。嗟夫。強存弱亡。天演公例。自危不遑。何暇爲紅人哀耶。更就教育言。不謀普徧。斯亦已矣。期其普徧。則非推行自治。於事無補也。試舉一例。以證吾說。英國在未施行自治以前。統計調查。每千人中。失學者有一百十一人之衆。自國庫補助之制實行以後。不及十年。千人之中。失學者不過二十人。進步之速。亦可驚矣。又如德意志之科學藝術。工業製造。無不冠絕當時。推其獨步。所以然者。卽其地方自治。行之通國。地方人才。皆能自效。故事無不舉。利無不興。要非偶然而致也。其尤足注意者。德國農業教育。皆歸自治行政機關負責推行。其目的不在造成高深農學專家。而在提高一般農民必要

能力。行之既久。戶曉家喻。產業發達。遂不可限。使非自治健全。組織細密。曷克臻此耶。就商業言。地方自治又爲發展商業之基本也。各國商業。當以英吉利首屈一指。英人有言『日光所照。皆有英人足跡。』雖近誇張。而英國商業。徧於環球。殆非嚮壁虛構。推原其故。實以英人富有自由思想與自治精神耳。英人嘗曰。『英國百萬人。與他國百萬人。同時徙居一地。不數十年。英國百萬人。可以成一獨立國家。』又曰『野蠻半開化國。但有一二英人身入其境。不數十年。雖有數千萬土著人民。亦將爲英同化』。徵之印度，北美洲，南洋羣島，覺英人所言。凜平可畏。雖然。物腐虫生。自疑讒人。我能懲前毖後。實行自治。確立不拔之基。英亦何足畏哉。又如工業。地方自治。足以助其發展。何以言之。如德意志之補習教育。法蘭西之生徒教育。英吉利之實業獎勵。意大利之烈斯編物。瑞典之兒童工場。瑞士之木器雕刻等。皆附屬地方自治行政中。故能因地制宜。因材施教。養成多數技術專家。而一藝之微。一技之末。每一出品。往往居其輸出物之大宗。

一年收入。無慮數千萬元之鉅。此今日國際貿易中數見不鮮之例也。又如農業。地方自治。實其立命之基礎。美利堅開國英雄富蘭克林 (Benjamin Franklin, 1706-1789) 對於農業教育。盡力提倡。多方鼓勵。嘗在關於青年教育之建議案中。申述其意見曰。『現在諸青年。非正研究博物學乎。但吾人宜謀如何始可更進一步。兼習栽種嫁接等法。求其實地試驗有效。並如何始可隨時遊覽於附近一帶優良農場。觀察實際狀況。及其方法。各據觀察所得。評論其得失。比較其優劣。藉以啟發其農事上之智識。養成其農事上之技術。良以農業之興廢。繫於國勢之升沉。民生之榮瘁者至深且鉅。故農業進展。不惟足饜全國人民之欲望。而於此等重大事業有所努力。實為青年最大之責任。至高之榮譽也。』此論一倡。青年視線。咸集農業一途。裨益國家。良匪淺鮮。洎於近世。生齒日繁。求過於供。不為調節。即虞乏匱。前總統羅斯福 (Roosevelt) 乃盛倡『農產開發運動。』人民翕然從之。如響斯應。於是人親稼穡。士習耕耘。雖在遐荒。亦成隴畝。嚮之仰屋而以不足為憂者。

今且鼓腹而嬉遊。轉苦生產之過賸矣。民生在勤。豈不信哉。英國學者。則以「農產之日窳。由於農業之不興。農業之不興。由於農民醉心都市之紛華。羣棄其業。寄生都市。致令生產之力日以減。分利人數日益增。故供不應求。影響極大。」遂苦思焦慮。主張「花園農村」。以救其偏。風聲所播。日本學者亦羣起而鼓吹「田園都市」。藉免都市文明走於極端。益陷農村於貧瘠。是足見國家根本大計所在。命脈所關。不在局部之繁榮。而在平衡之進展。不在都市之塗飾。而在農村之建設也。語有之。「爲大於其細。圖難於其易。」幸勿河漢斯言。

第九章 自治爲修齊治平之張本

法蘭西首倡「天賦人權」之先哲盧騷（Jean Jacques Rousseau, 1712—1778）於其生平傑作民約論（*Contrat Social*）中。有闡明家族制度起原者一節。其言曰。「人類之結合最古而又最近於自然者。舍家族莫屬矣。一夫一婦之協同共營生活。又爲家族之起點。實由契於情好。相互承認而成耳。」赫胥黎（Huxley, 1825—1895）曰。

「人之有羣。其始亦動於天機之自然乎。羣肇於家。其始不過夫婦父子之合。合久而系聯益固。生齒日蕃。則其相爲生養保持之事。乃愈益完備。故宗法者。羣之所由昉也。夫如是之羣。合而與其外爭。或人或非人。將皆可以無畏。而有以自存。

蓋惟泯其爭於內。而後有以自彊。而勝其爭於外也。」

見禮記天官論。言十二人羣。

治羣學者亦以太

古革衣石斧之民。所以由圖騰社會 (Tribal Society) 而進於家族。結爲部族。

以數家

相聚一處者爲部族。

演爲部落。構成國家者。皆起於生存之相需。迨人事益繁。又不得不謀所以

善羣之道。此豈盡關人謀哉。不過順自然法則以演進耳。故家族制度。不啻國家組

織之雛形。人類共同生活之基礎也。易。家人卦曰。『女正位乎內。男正位乎外。

男女正。天地之大義也。家人有嚴君焉。父子之謂也。父父。子子。兄兄。弟弟。

夫夫。婦婦。而家道正。正家而天下定矣。』九五曰。『王假有家。勿恤吉。』

註。假至也。有家猶言有國也。九五剛健中正。下應六三之柔順中正。王者以是至於有家。則勿用憂恤。而吉可必矣。

所謂正家而天下定者。非即修齊治平之微指

歟。證以大學所說。『故君子不出家。而成教於國。……

……宜其家人。而後可以

教國人』。可以相爲發明也。程子有言。『無關雉麟趾之意。不能行周官之法。』是吾民族數千年民族精神。政治哲學。學術思想。人生行誼。殆靡不始於親親。基於立身。推而齊家。達之於國家天下。實與家族制度。息息相通。同條共貫。然則欲治其國。而不先齊其家。欲齊其家。而不先修其身。譬猶拔本塞源。而冀枝之榮水之暢。有是理乎。無是理也。中山先生以爲吾國家族制度之善。正以其處於個人國家中間之連鎖地位。不可謂非獨有之特色。遂主張恢復民族精神。第一。利用人民愛鄉觀念。助長其作用。以收合羣互助之效。第二。利用人民愛族觀念。維持家族單位制。集四百姓爲四百大族。以竟推內及外之功。此誠治本之鴻圖。允宜奉爲圭臬也。茲舉民族主義講演中闡揚家族制度者一節如次。以資參考。

『外國是以個人爲單位。他們的法律。對於父子兄弟姊妹夫婦各個人的權利。都是單獨保護的。打起官司來。不問家族的情形是怎麼樣。只問個人是非怎麼樣。再由個人放大便是國家。在個人和國家的中間。再沒有很堅固很普遍的中

間社會。所以說國民利國家結構的關係。外國不如中國。因為中國個人之外。注重家族。有了甚麼事。便要問家長。……中國有一段最有系統的政治哲學。在外國的大政治家還沒有見到。還沒有說到那樣清楚的。就是大學中所說的格物。致知。誠意。正心。修身。齊家。治國。平天下。那一段的話。把一個人從內發揚到外。由一個人的內部作起。推到平天下止。像這樣精微發展的理論。無論外國甚麼政治哲學家都沒有見到。都沒有說出。這是我們政治哲學的智識中獨有的寶貝。是應該要保存的」。

隋盧思道嘲人分居詩曰。「共甌分炊飯。同鑪各煮魚」。當時傳為奇談。若在今日西洋社會。豈惟不足奇。人且以少見多怪而腹非目笑之矣。賈誼政事疏有言。「商君遺禮義。棄仁恩。并心於進取。行之數歲。秦俗日敝。故秦人家富子壯則出分。家貧子壯則出贅。借父耰鋤。慮有德色。毋取箕帚。立而諄語。抱哺其子。與公併倨。婦姑不相說。則反唇而相稽」。後之讀是文者。嘗感慨歎歎。以為民德之漓。

人情之乖。至斯而極。度無有更甚於斯者。不謂西洋民族。親如父子兄弟姊妹夫婦。尙復錙銖較量個人權利之得失。骨肉至情。不將掃地以盡耶。骨肉如斯。他更不必論矣。推原其故。皆由生存競爭之一念有以蔽其良明。汨其天真耳。茲將近人僉父君所論東西文明互異之點撮錄於左。以廣其意。

見東西文化批評的
文明與動的文明。

一、西洋社會。由多數異民族混合而成。如希臘，臘丁，日耳曼，斯拉夫，猶太，馬其頓，波斯，土耳其諸民族。先後移居歐洲。疊起爭鬪。有兩民族對抗紛爭至數百年之久者。至於今日。仍以民族的國家互相角逐。至有今日之大戰。吾民族雖非純一。然髮膚狀貌。大都相類。不至如歐洲民族間歧異之甚。故相習之久。亦復同化。南北朝五代及遼金之割據。與元清兩朝之創立。雖不無對抗紛爭之跡。但綜攬大局。仍爲一姓一家興亡之戰。不能視爲民族之爭。

一、西洋社會。發達於地中海岸之河口及半島間。交通便利。宜於商業。貿遷遠服。操奇計贏。競爭自烈。吾國社會。發達於大陸內地黃河沿岸。土地沃衍。宜於農業。人各自給。安於里井。競爭較少。

一、西洋社會。一切皆注重人爲。我國反之。一切皆注重自然。西洋人以自然爲惡。一切以人力經營之。

我國人以自然爲善。一切皆以體天意循自然爲主。故西洋文明爲反自然的。我國文明爲順自然的。

一、西洋人之生活爲向外的。社會內之各個人。皆向自己以外求生活。常對於他人爲不絕的活動。而社會上一切文明。皆由人與人之關係而發生。我國人之生活爲向內的。社會內之各個人。皆向自己求生活。常對於自己求其勤儉克己。安心守分。而社會上一切文明。皆由此發生。

一、西洋社會內有種種之團體。若地方。若階級。若國家。若民族。皆爲一團體而成一種之人格。對於他團體則爲權利義務之主體。此種團體。亦爲競爭之結果。以共同競爭。較之單獨競爭。易獲勝利也。我國社會內。無所謂團體。城鎮鄉者。地理上之名稱。省道縣者。行政上之區劃。本無人格的觀念。存於其間。國家之名稱。則爲封建時代之遺物。自國家以上。則謂之天下。無近世所謂國家之意義。王者無外。亦無相對之關係。其不認爲人格可知。至民族觀念。亦爲我國所未有。所謂蠻夷戎狄者。皆天生之蒸民。且多爲古代帝王之後裔。以其地處僻遠。俗殊文野。故加以區別耳。夏用夷禮則夷之。夷用夏禮則夏之。其區別本非固定。與現代民族之區別不同。蓋我國除自然的個人外。別無假定的人格。故一切以個人爲中心。而家族。而親友。而鄉黨。而國家。而人類。而庶物。皆由近以及

遠。由親以及疏。以爲之差等。無相衝突。西洋社會既有個人主義。又有國家主義。階級主義。民族主義。時相齟齬。而個人爲中心與國家爲中心之二主義。尤爲現世之爭點。

一·西洋社會。既以競爭勝利。爲生存必要之條件。故視勝利爲最重。而道德次之。且其道德作用。在鞏固團體內之各分子。以對抗他團體。仍持爲競爭之具。所謂道德者。乃從人與人之關係間。規定其行爲之標準。故多注意於公德。而於個人之行爲。則放任自由。凡圖謀自己之利益。主張自己之權利。享用自己之財產。皆視爲正常。而不加以非難。資本家之跋扈。蓋由於此。我國社會。往往視勝利爲道德之障害。故不但不崇拜勝利。且有蔑視勝利之傾向。道德之作用。在消滅競爭。而以與世無爭。與物無競爲道德之最高尚者。所謂道德。即在束心寡欲。戒謹於不睹不聞之地。爲己而不爲人。故於個人私德兢兢注意。凡孜孜圖謀自己利益。主張自己權利。享用過於奢侈者。皆爲道德所不許。

要之西洋社會爲動的社會。我國社會。爲靜的社會。動的社會。發生動的文明。具有都市趣味。帶有工商色彩。靜的社會。發生靜的文明。具有田野趣味。帶有素樸色彩。吾人羨慕西洋文明。猶農夫牧子。偶歷都市。見車馬之喧闐。貨物之充積。士女之麗都。服御之豪侈。目眩神迷。欲置身其中以爲樂。而

不知彼郡人士。方疾首蹙額。焦心苦慮。於子矛我盾之中。作出死入生之計乎。觀丁格爾步行中國記所言。彼於滇蜀萬山之中。與吾國最舊式社會相接。乃謂『歐美文明。使人心終日擾擾。不能休息』。而欲以中國真實樸素之風。引爲鍼石。是亦都市之人。覽田野之風景。而有所領略者也。

尋繹前說。吾民族思想策源。進展塗轍。有與西洋民族根本不同者數點。卽彼以個人爲前提。故人與人不相友而交相妨。我以世界爲家庭。故人與人不相妨而交相親。彼之國家純由市府而集成。故以對外抗爭爲原則。我之國家則爲鄉村之總合。故以平等生存爲旨趣。彼以工商而立國。故無時不在競爭之中。我以農業爲本原。故隨在皆有融和之象。孰爲適存。孰歸自滅。正未可以逆觀也。託爾斯泰(Олегиъ Николаевичъ Толстой 1828—1910)之言曰。『方今之世。爲改革時代。人類生活。當起一大變化。中國爲東方諸國首領。有當實行之一大問題。蓋中國。印度。波斯。土耳其。日本等東洋國民之天職。不獨在能獲得歐洲文化之精彩。必當表示真正自由之模範於人類也』。信如斯言。吾以代表東洋自命之『中國人』。將以何種努力。

表示自由之模範於人類。以盡其天職乎。曰。亦惟發我政治哲學智識中獨有之寶藏。自修齊推於治平而已。雖然。發此寶藏。端有賴於自治昌明爲之通其條貫。明其本體大用也。不然。蘊積而藏。何裨於用哉。故鄉村自治。實爲修齊治平之張本也。

第十章 自治爲直接民權之階梯

凡治一國。必使人才畢舉。而後百利俱興。此不易之理也。譬如工業。其分工愈密者。其製器愈精。蓋蒼萃衆人之長。皆能殫精畢慮各治一事耳。抑天之生人也必有才。國之有土也必有財。有一才卽有一才之需。有一財必有一財之用。才與財各得其所。雖欲不治。其可得乎。昔在專制之世。獨夫民賊資爲愚民之具者。懸虛榮浮利以爲之餌。使天下之才一一入彀。天下之財。源源上納。於是才與財如蟻慕羶。如流赴壑。而天下之才絕矣。天下之財亦竭矣。轉無一才應其需。一財資其用。乃不得不俛首帖耳仰承中樞之鼻息以自固。中樞之意。旣欲羈縻天下之才。疲敝天下

之財。乃不得不廣樹駢枝機關以養之。多增浮費漏卮以耗之。於是地方需一才也。興一事也。支一錢也。易一法也。微如芥子。細若繭絲。必一一聞諸中樞。達於各部。往復呈咨。輾轉令飭。而機關部局乃不得不繁。用人亦不得不廣。所靡政費益不可不多。問其所治何事。『緣由。理合。等因奉此』等廢事耳。所養何人。辦『緣由。理合。等因奉此』等廢事之廢人耳。以天下有數之才與財。乃以之治廢事養廢人。謂非擲於虛牝耶。各省各縣。應興之實業。應辦之教育。應修之道路。應開之水利。凡所以厚生利用。教民養民諸大政。皆由無才而廢弛。無財而放棄。而天下疲敝凋傷矣。然中樞各部。猶日以教民養民保民諸大端。責成縣令也。而不知舉手投足。皆有文法之拘牽。一言一行。胥受官規之限制。是削其財使其無能爲。剝其權使其不敢爲。譬如束縛其足而令之狂奔。豈非偵哉。亦無怪黠者陋俗而浮沉。賢者避世以鳴高也。且以一縣之重。付於縣令一人之身。而無尺寸之軍權。絲毫之憑藉。於是寇至而無禦寇之方。盜來而無制盜之力。天下無事。猶可少安。變起

倉卒。束手待斃而已。號爲親民之官。原所以敷教布政使民相生相息。安居美俗也。而無力以布政。無權以禦患。教養之謂何。保民之謂何。縣令之設。不亦嫌其冗贅乎。雖然。縣令亦非無所事事也。所謂調查也。報告也。計算也。稽核也。文詳也。表冊也。徵收也。供應也。縣督於省。省督於部。部又受命於軍機。上下役心勞形。神疲力倦。以事無益之繁文。而不知其所倚畀教民養民保民之官。皆已化爲雕木人矣。若省若部若軍機。不過雕木人之提絲引線。使其周旋應節。進退中矩。以達獨夫之意耳。辛亥以降。雖舉獨夫專制之苛法暴政。積污聚垢。盪滌而廓清之。而才與財不得其用猶昔也。故地方人才常苦少。都市人才常苦多。乃習爲奔競。流於傾軋。遂令人心風俗。如水就下。益趨澆薄。良可慨也。誠謀根本救濟。使一國之才。不復罄集於都市。一國之財。不復消耗於無用。而親民守土之官。亦不必勞形役心治其無益國計民生之廢事。必先促起人民根本覺悟。毅然決然。打破爭名都市之迷夢。擔負立功田野之責任。而後依中國民族精神。政治哲學。普遍推行

民有民治民享民用之鄉村自治。以爲實現全民政治初之基。斯又何患廢事之不革。廢人之不興。而爲國家社會之詬病哉。美前總統林肯（Abraham Lincoln 1809—1865）言政治也。樹鑠三義。以爲標準。其言曰。『政爲民政。政以爲民。政由民出。』（of the people, by the people, and for the people.）此在歐美各國。至今猶爲政治進行之理想。圓滿解答。尙有所待。蓋由於階級壟斷下之畸形進展的民主政治。輿論政治。議會政治。政黨政治。皆與『政以爲民。政由民出』之義。處於相反地位。故愈爲之而愈失之。是無他。妄生分別。乃有等差。不能公天下於天下耳。惟吾國鄉舉里選之制。分別皆無。等差悉泯。使其人而爲賢者能者也。即在草野。亦必不遺。使其人而爲頑梗不肖也。卽搖尾向人。人且掉頭不顧而去矣。若舜之一一一年而所居成聚。二年成邑。三年成都。『雖欲弗用。人其舍諸。抑鄉舉里選。非有今日歐美選舉競爭之形式。決勝負於刹那俄頃也。必考之於平昔。驗之以事功。而去取之間。又以德行道藝爲之衡。物議鄉評爲之斷。權操於民。事屬於

鄉。謂非政由民出耶。今仿行其意。依據中山先生所昭示于吾人者。分別權能之運用。由人民直接行使固有四權。假定五家舉鄰長一人。五鄰推閭長一人。聯合各閭。選舉村長一人。及職員若干人。處理自治事務。以爲直接民權之階梯。循是以趨。安見吾民族最高政治理想。不能形諸實際哉。

鄉村自治 第一篇 總論

第二篇 中國歷代地方行政沿革

第一章 自治萌芽時代

人文之演進。皆自簡趨繁。由微之著。未有無因而突生。飄忽而驟至者也。惟以由來也漸。其變也疾。是以習焉而不察耳。善夫英國碩學赫胥黎之言曰。

事有決無可疑者。則天道變化。不主故常是已。特自皇古迄今。爲變蓋漸。淺人不察。遂有天地不變之言。實則今茲所見。乃自不可窮詰之變動而來。京垓年歲之中。每每員輿。正不知幾移幾換而成此最後之奇。且繼今以往。陵谷變遷。又屬可知之事。此地學不刊之說也。假其驚怖斯言。則索證正不在遠。試向立足處所。掘地深逾尋丈。將逢屨灰。以是屨灰。知其地古必爲海。蓋屨灰爲物。乃羸蚌脫殼積疊而成。若用顯鏡察之。其掩旋尙多完具者。使是地不前爲海。此恆河沙數羸蚌者胡從來乎。滄海變塵。

非誕說矣。見天說論

由是觀之。而謂隆古之世。典章制度。盡出後人依託。殊於事實刺謬也。章實齋文史通義原道篇曰。

天地生人。斯有道矣。而未形也。三人居室而道形矣。猶未著也。人有什伍而至百千。一室所不能容。部別班分。而道著矣。仁義忠孝之名。刑政禮樂之制。皆不得已而後起者也。……三人居室。則必朝暮啟閉其門戶。糞殮取給於樵汲。既非一身。則必有分任者矣。或各司其事。或番易其班。所謂不得不然之勢也。而均平秩序之義出矣。又恐交委而互爭焉。則必推年之長者持其平。亦不得不然之勢也。而長幼尊卑之別形矣。至於什五千百。部別班分。亦必各長其什五而積至於千百。則人衆而賴於幹濟。必推才之傑者理其繁。勢紛而須於率俾。必推德之懋者司其化。是亦不得不然之勢也。而作君作師。分州畫野。井田封建學校之意著。故道者非聖人智力之所能爲。皆其事勢日然。漸形漸著。不得已而出之。」

右述人文肇啟。皆有其必然之情。與不得不然之勢。實與輓近歐美學者所論。遙遙相契。不謀而合。足見心有同然。理無二致也。茲引英國名史家格羅德（Gros）
1791—1871）著作中論法之起原者一節如左。資爲印證。

「法之起原。本於人類之社交性。或社會的衝動。人類之所以立國家。定法律。因有社交性也。人雖愛

已。同時亦有愛他之性。惟其如是。故能營社會生活。法爲社會生活之規範。法之基礎。爲人類自然狀態之社交性。法之目的。即欲完成此種社交性。所謂自然狀態。即在尙未入於國家生活時代之實際狀態。自然法者。即指自然狀態之法則也。

格羅德氏所謂「法之目的。即欲完成自然狀態之社交性。」非即「部別班分。人衆而賴於幹濟。勢紛而須於率俾」歟。於以知立法創制。皆以事實爲其基因。事實維何。自然而然之情勢耳。美國杜威博士講演社會哲學與政治哲學中有言曰。

「須知學說發生在後。正如人先會吃飯。然後有生理衛生學。先會說話。然後有修辭學，文法學，名學。社會與政治的哲學亦然。人類先有制度，風俗，習慣。然後有社會哲學與政治哲學。」

玩索斯言。乃知即因求果。理有固然。執果窮因。其來有自。執指爲月。豈有當哉。章實齋曰。

「道者萬事萬物之所以然。而非萬事萬物之當然也。人可得見者。則其當然而已。人之初生。至於什五千百。以及作君作師。分州畫野。蓋必有所講然後從而給救之。義農軒顯之制作。初意不過如是耳。辭

積美備。至唐虞而盡善焉。啟因夏鑑。至成周而無憾焉。譬如濫觴積而漸爲江河。培塿積而至於山嶽。亦其理勢之自然。而非堯舜之聖過乎羲軒。文武之神勝於禹湯也。後聖法前聖。非法前聖也。法其道之漸形而漸著者也。」

由是觀之。被髮卉服之民。知「攀木茹皮以禦風寒。絢髮冒首以去靈雨」。遞演遞嬗。遞嬗遞蛻。而由茹毛進於火化。漁獵進於農耕。野處進於羣居。圖騰（Tig. toty）（E. SHOND）進於部落者。皆起於生存之相需。情勢之要求。必非無因而自致也。洎生齒日繁。天然產物不足供其所需。乃不得不烈山伐林。執耨扶犁。春播秋收以爲食。積漸成俗。民於是始有安居之可樂。不必輾轉播遷逐水艸以栖息矣。然耕必有土。土有肥瘠之不齊。居必殊方。則有原隰之異勢。而人不能無欲。欲不能無求。求之不遂。出於爭亂。此亦人情之恆。事理之所必至者也。於是經土設井。以泯其爭。畫野分州。以弭其亂。斯又情勢所使然。豈有一毫成心存乎其間哉。而自簡趨繁。垂爲典制。實以是爲其濫觴焉。爰述黃帝時代分井計州之制如次。以見我國

地方行政。萌芽絕早。不自三代始也。

通典食貨志。『黃帝畫野分州。得百里之國萬區。遂經土設井。以塞爭端。立步制畝。以防不足。使八家爲井。井開四道。而分八宅。鑿井於中。一則不洩地氣。二則無費一家。三則同風俗。四則齊巧拙。五則通貨財。六則存亡更守。七則出入相司。八則娶嫁相媒。九則有無相貸。十則疾病相救。是以性情可得而親。生產可得而均。欺凌之路塞。鬪訟之心弭。既牧之於邑。故井一爲鄰。鄰三爲朋。朋三爲里。里五爲邑。邑十爲都。都十爲師。師十爲州。夫分之於井。則地著。計之於州。則數詳。迄乎夏殷。不易其制』。是爲地方行政之起原。至於成周。推闡其意。釐爲鄉遂之制。井田之法。遂躋國家於郅治。『取精用宏。積厚流光』。其此之謂歟。查希臘古代及日耳曼(Germans)民族締造國家之際。皆採分田之制。惟以當時文字未興。記述不備。其制不可得而詳矣。堯舜時代。亦行分田之制。而書國史佚。無從稽考。不過知其制而已矣。洎夏后氏興。因仍其制。有所損益。以五十

畝爲一間。十間爲一組。十人受一組之田。卽一夫受田五十畝。計其五畝之人以爲貢。故謂之貢法。殷商之世。始制井田。區畫田野。形如井字。以六百三十畝爲一井。畫爲九區。區七十畝。中爲公田。外爲私田。八家同井。家受七十畝。但借其力助耕公田。不復稅其私田。是爲助法。此唐虞夏商制畝分田之概略也。至其地方行政。據羅泌路史夏后氏紀云。『十國而有長。長有師。五長而一師。師五十國。州十有二師。州有牧。牧稟命於上京。』春秋左氏傳云。『昔夏之方有德也。貢金九牧。』案州十二師者。卽十二牧。本有虞之制。禹所手定。當其受命之初。猶仍十二州之制。後乃制爲九牧爾。至殷。則有州伯之號。卽禮記玉制所謂『千里之外設方伯。五國以爲屬。屬有長。十國以爲連。連有帥。三十國以爲卒。卒有正。二百一十國以爲州。州有伯』是也。王制者。殷制耳。殷仍九州之制。除王畿外。蓋有八州伯。皆以屬於天子。年老一人爲東西二伯。分天下以治之。至於有周。則爲方伯。此其犖犖大者也。春秋左氏傳云『五侯九伯』。服虔釋之云。『五侯。公侯伯』

子男。九伯。九州之長。』然鄭康成釋之則謂『周制一州一牧。二伯佐之』。至周禮天官則曰。『牧以地爲名。』典禮亦云。『九州之長曰牧。』然則二伯佐一牧者。與清制各省設置總督巡撫之例。小異而大同。不過當時地方區劃。出自分封。此其特異之點耳。

第二章 周之井田制

井田之制。造端乎軒黃。大備於成周。實其鄉遂建設之根荄。『體國經野』之發軔也。制以九百畝爲一井。一夫受田百畝。八家同井。合八百畝。中爲公田。八家助耕。人民二十受田。六十歸之。次子稱餘夫。年十六受田二十五畝。一夫之所受。既有定限。故人民之間。并無貧富之不齊。苦樂之異趣。皆足以相養相生而不敝也。所異於夏商者。卽周行徹法。凡近於王畿之鄉遂。則用夏之貢法。遠於王畿之都鄙。則用殷之助法。孟子有言。『徹者通也』。謂通用夏商二代之法。以收因地制宜之效耳。抑三代受田之制。夏爲五十畝。殷則增爲七十畝。周更增爲百畝。似不

無多少之差。而徵諸實際。不過三代尺度。互有不同。至土地面積之廣狹多少。則大致相合。其實並無增損也。所謂鄉遂之井田。大抵皆爲王畿之公地。遂人所掌。一夫有遂。百夫有油。千夫有澮。萬夫有川是也。都鄙之井田。大抵皆爲卿大夫之采地食邑。匠人所掌。九夫爲井。四井爲邑。四邑爲邱。四邱爲甸是也。或謂鄉遂附郭之地。平原沃壤。分畫較易。宜行助法。何以反行貢法。都鄙野外之地。山陵起伏。澗谿阻隔。分畫全艱。宜行貢法。又何以反行助法。是無他。蓋貢法必須比較數歲收穫之多寡。折中其數。定爲常例。年歲雖有豐凶。而人民所出並無增減。鄉遂近於王畿。易於察視民情。故採用貢法。都鄙地遠。察視繁難。故只令其交納公田所入。年有豐凶。人民所出。亦有增減。殆有厚民懷遠之意存焉。然在今日而言井田。去古既遙。傳聞互異。茲綜合諸說。取其猶可考據者。圖解如次。

私	私	私
私		私
私	私	私

文王治岐。用平土之法。以爲治人之道。地著爲本。故建司馬法。六尺爲步。百步爲畝。畝百爲夫。夫三爲屋。屋三爲井。井十爲通。通十爲成。成十爲終。終十爲同。凡爲萬井。同方百里。同十爲封。封十爲畿。畿方千里。

井
井
井
井
井
井
井
井
井
井

井十爲通

通
通
通
通
通
通
通
通
通
通

通十爲成

成
成
成
成
成
成
成
成
成
成

成十爲終

終	終	終	終	終	終	終	終	終	終
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

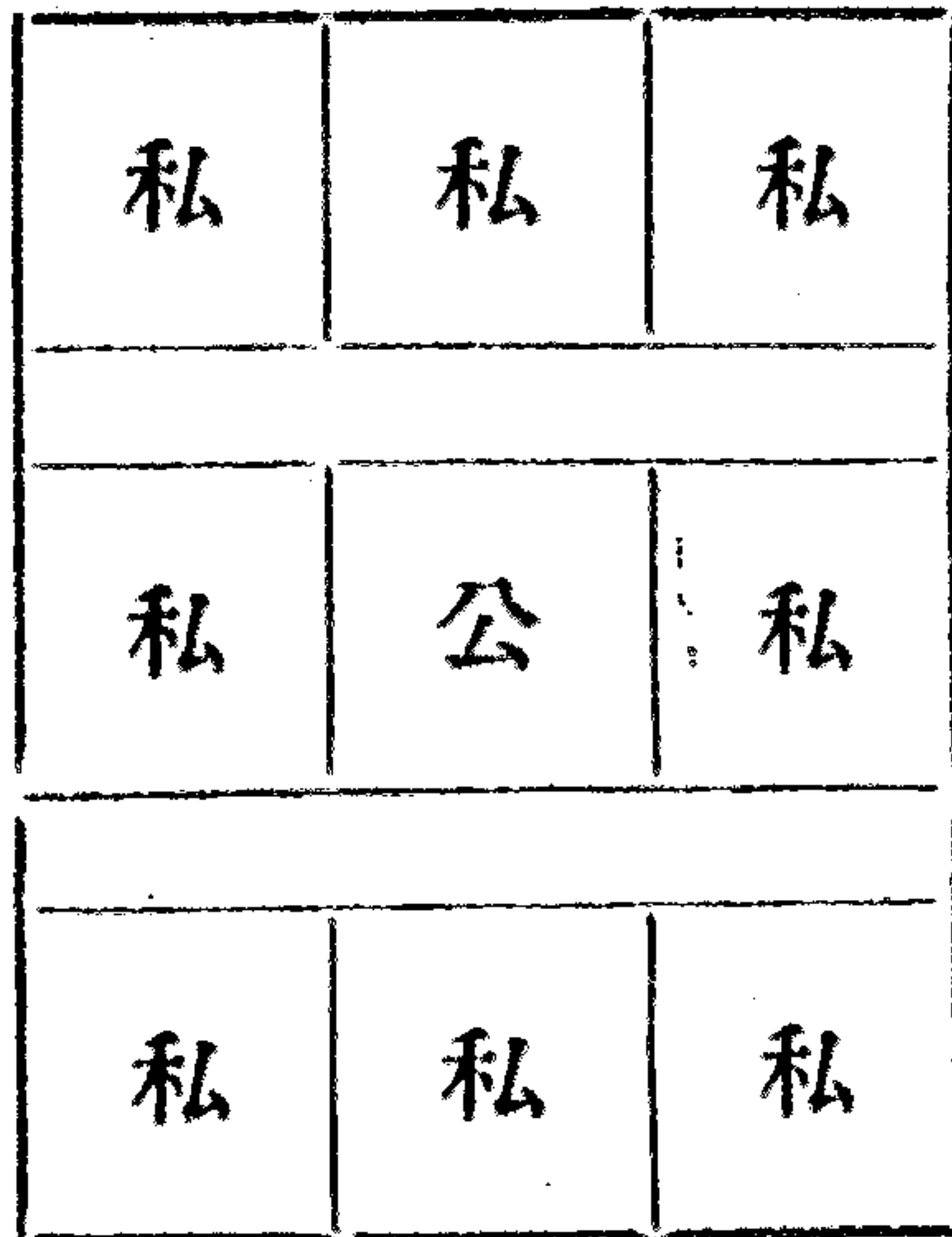
終十爲同

周官。遂人凡治野。夫間有遂。遂上有徑。十夫有溝。溝上有畛。百夫有洫。洫上有涂。千夫有澮。澮上有道。萬夫有川。川上有路。以達於畿。鄭注。「此鄉遂用溝洫法」。匠人爲溝洫。主通利田間水道。耜廣五寸。二耜爲耦。一耦之伐。廣尺深尺謂之畝。田首倍之。廣二尺深二尺謂之遂。九夫爲井。井間廣四尺深四尺謂之溝。方十里爲成。成間廣八尺深八尺謂之洫。方百里爲同。同間廣二尋深二尋謂之澮。專達於川。鄭註。「此都鄙用井田法」。

按孟子有野九一而助。國中什一使自賦之說。鄭康成注周禮以爲周制鄉遂用貢法。遂人所謂十夫有溝是也。都鄙用助法。匠人所謂九夫爲井是也。自是兩法。朱晦庵以爲「遂人以十爲數。匠人以九爲數。決不可合。以鄭氏分註作兩項爲是。而近世諸儒。合爲一法者爲非」。考孟子所謂野九一者。乃授田之制。國中什一者。乃取民之制。蓋助有公田。故其數必拘于九。八居四旁爲私。而一居其中爲公。是爲九夫。多與少皆不可行。若貢則無公田。孟子之什一。特言其取之之數。遂人之十夫

特舉成數以言耳。若九夫自有九夫之貢法。十一夫自有十一夫之貢法。初不必拘以十數。而後可行貢法也。今徒見匠人有九夫爲井之文。而謂遂人所謂十夫有溝者。亦是以十爲數。則似太拘。蓋自遂而夫，而油，而澮，而川。此二法所以同也。行助法之地。必須以平地之田。分畫作九夫。中爲公田。而八夫之私田環之。列如井字。整如碁局。所謂溝油者。直欲限田之多少。而爲之疆界。行貢法之地。則不問高原下隰。截長補短。每夫授之百畝。所謂溝油者。不過地之高下。而爲之蓄洩。此二法所以異也。是以匠人言遂必曰二尺。言溝必曰四尺。言油必曰八尺。言澮必曰二尋。蓋以平原曠野之地。畫九夫之田以爲井。各自其九。以至于同。其間所謂遂溝油澮者。隘則不足蓄水。廣又至于妨田。故必有一定尺寸。若遂人只言夫間有遂。十夫有溝。百夫有油。千夫有澮。蓋是山谷藪澤之間。隨地爲田。橫斜廣狹。皆可墾闢。故溝油亦不言其尺寸。所謂夫間有遂。遂上有徑。以至萬夫有川。川上有路云者。姑約略言之。大意謂路之下卽爲溝。溝之下卽爲田耳。非若匠人之

田。必拘以九夫。而其溝洫必拘以若干尺也。茲爲明瞭計。圖解如次。



遂廣二尺。深二尺。遂之旁有通路謂徑。

遂 遂



溝廣四尺
深四尺
之邊有眇

漁



漁廣八尺
之旁有
涂

溝 溝 溝 溝 溝 溝 溝 溝 溝 溝

澮 澮 澮 澮 澮 澮 澮 澮 澮 澮

井	井	井	井	井	井	井	井	井	井
井	井	井	井	井	井	井	井	井	井

澮

澮廣二尋深二尋澮之旁有道川之旁有路

一說廣二尋深二仞爲澮



川



井田之制。已具述如右。自黃帝經土設井。立步制畝。人民生產得均。爭端不起。歷唐虞夏商以迄成周。因仍其制。代有損益。卒躋天下于王道太平之盛治。此豈一手一足之烈所可幾及哉。降至戰國之世。李悝爲魏文侯作盡力之教。於是奸僞萌生。爭亂復作。實啟後世兼併土地之漸。商鞅相秦。復變本加厲。廢井田。開阡陌。不復分田于民。俾資生息。各國尤而效之。破井地。漫經界。遂使三代良法美

意蕩然而無遺矣。李悝商鞅輩。希榮固寵。急功近利。不惜使天下後世淪於爭亂。其肉固足食乎。雖然。井田之制。多謂只可行於三代。而不宜於今世。明儒顏習齋存治編中有論井田者一節。可以解此疑慮。爰舉如左。

或問於思古人曰。井田之不宜於世也久矣。子之存治。尙何執乎。曰。噫。此千餘載民之所以不被王澤也。夫言不宜者。類謂亟奪富民田。或謂人衆而地寡耳。豈不思天地間田。宜天地間人共享之。若順彼富民之心。卽盡萬人之產而給一人。所不厭也。王道之順人情固如是乎。况一人而數十百頃。或數十百人而不一頃。爲父母者。使一子富而諸子貧可乎。又或謂盡田生亂。無論至公服人。情自輯也。卽以勢論之。清朝之圈占。幾半京畿。誰與爲亂者。且古之民四。而農以一養其三。今之民十。而農以一養其九。未聞墜粟於天。食土於地。而民亦不飢死。豈盡人耕之。而反不足乎。雖使人餘於田。卽減頃而十。減十而畝。吾知其上糞倍精。用自饒也。况今荒廢至十之二三。墾而井之。移流離無告之民。給牛種而耕焉。田自更餘耳。故吾每以一縣約其田丁。知相稱也。……推此意而行之。搜先儒之格議。盡當代之人謀。加嚴乎經界之際。垂意於釐成之時。意斯日也。孟子所謂百姓親

睦。成於此徵焉。遊顏有歸。不安本分者無之。爲盜賊者無之。爲乞丐者無之。以富凌貧者無之。學校未興。已養而兼教矣。休哉蕩蕩乎。故吾謂教以濟養。養以行教。教者養也。養者教也。非是謂與。

觀右所說。井田之制。卽於今日不宜。然亦不妨師取其意。加以變通。使天地間人共享天地之利。正不必膠柱而鼓瑟也。所謂『教以濟養。養以行政』。實吾國五千餘年口口相傳心心相印之政治精髓。得之則昌。失之則亡。不可不加之意焉。

第三章 周之鄉遂制

周禮地官。『大司徒令五家爲比。使之相保。五比爲閭。使之相受。受容也。居同門。閭。則可相容。四閭爲族。使之相葬。相葬謂以財物助喪家。五族爲黨。使之相救。救急也。五黨爲州。使之相賙。賙謂濟困窮。五州爲鄉。使之相賓』。謂與賢之曰。修賓主之文也。此六鄉之制也。茲列舉鄉吏之職掌如左。

王城遠郊設六鄉

五家爲比。設比長一人。官級爲下士。各掌其比之治。

五比爲閭。設閭胥一人。官級爲中士。各掌其閭之徵令。歲時數其閭之衆寡。辨

其施舍。凡春秋之祭祀役征喪祭之數。聚衆庶。既比則讀法。書其敬敏任恤者。

^{100家}四閭爲族。設族師一人。官級爲上士。各掌其族之戒令政事。月吉屬民讀法。書其孝弟睦姻有學者。春秋祭酺亦如之。

^{500家}五族爲黨。設黨正一人。官級爲下大夫。各掌其黨之政治。孟月吉日。屬民讀法。春秋祭禘亦如之。正歲屬民讀法。而言其德行道藝。

^{2500家}五黨爲州。設州長一人。官級爲中大夫。各掌其州之教治政令。贊鄉大夫廢興。正月之吉。則屬其州之民而讀法。以考其德行道藝而勸之。以糾其過惡而成之。若以歲時祭祀州社亦如之。春秋以禮會民而射於州序。

^{12500家}五州爲鄉。設鄉大夫一人。官級爲卿。正月之吉。受教法於司徒。以土宜之法。辨十有二土之名物。以相民宅。而知其利害。辨十有二壤之物。而知其種以教稼穡樹藝。以土均之法。辨五物九等。制天下之地征。以土圭之法。測土深。

正日景以求地中。日南則景短多暑。日北則景長多寒。日東則景夕多風。日西則景朝多陰。日至之景。尺有五寸。謂之地中。天地之所合也。四時之所交也。風雨之所會也。陰陽之所和也。土圭長尺五寸。所以致日。土深謂其土。日景之深也。退而頒之於其鄉吏。以歲時登其夫家之衆寡。辨其可任者。三年大比。考其德行道藝。而興賢者能者。

右合一萬二千五百家。以外尙設有鄉師四人。官級爲下大夫。又鄉老一人。管二鄉。官級爲公。

王城郊外爲甸。設六遂。

五家爲鄰。設鄰長二人。

五鄰爲里。設里宰一人。官級爲下士。以歲時合耦於耤。以治稼穡。

四里爲鄩。設鄩長一人。官級爲中士。掌百家。各掌其鄩之政令。

五鄩爲鄙。設鄙師一人。官級爲上士。掌五百家。各掌其鄙之政令。

五鄙爲縣。設縣正一人。官級爲下大夫。掌二千五百家。各掌其縣之政令。徵比。以頒田里。以分職事。掌其治訟。趨其稼事。而賞罰之。

五縣爲遂。設遂大夫一人。官級爲中大夫。各掌其遂之政令。巡其稼穡。而移用其民。以救其時事。

案鄉大夫以下。設州長，黨正，族師，閭胥，比長諸職。遂大夫以下。設縣正，族師，鄒長，里宰，鄰長諸職。大小相維。輕重相繫。宜其情無不通。事無不舉也。

至畿外之統於諸侯者。亦有三郊三遂之制。其設官分職。大致類於王畿。惟典籍弗詳。無從考證耳。抑當時縣正以外。尙有縣師。係主人民之數。徵野之賦貢。又有縣士之設。掌野之戒令訟獄。與輓近司法行政分科治事之意。如出一轍。可見創制之周矣。降至春秋之世。諸侯爭霸。政綱墜地。遂使艱難締造之法制。名存實亡。無形漸滅。良可惜也。

管仲治齊。師周官遺意。分畫州鄉。制以五家爲伍。十家爲什。十游爲里。十里

爲州。五州爲鄉。又按軍事編制。規定郊內五家爲軌。軌有長。十軌爲里。里有司。四里爲連。連有長。十里爲鄉。鄉有良人。戰時一家出一人。一鄉出千人。以五人爲伍。十伍爲小戍。二百人爲卒。二千人爲旅。萬人爲軍。故有三軍。使人與人相疇。家與家相疇。世同居。少同遊。故夜戰。聲相聞。足以不乖。晝戰。目相視。足以相識。正月之朝。鄉長復事。桓公親問曰。於子之鄉。有居處好學。慈孝於父母。賢仁聞於鄉里者。有則以告。有而不告。謂之蔽明。其罪五。有秀出於衆者。而不以告。謂之蔽賢。其罪五。有不孝父母。不弟鄉里。驕躁淫暴。不用上令者。而不以告。謂之下比。其罪五。於是鄉長退而修德進賢。故上下相通。政令出一。謂之三選。

郊外三十家爲邑。邑有司。十邑爲卒。卒有卒帥。十卒爲鄉。鄉有鄉帥。三鄉爲縣。縣有縣帥。十縣爲屬。屬有大夫。五屬爲大夫。又別有五正。使各聽一屬訟。謂之五屬。三選五屬。實其國家組織之中心也。惟管子立意。偏於富國強兵。

與三代之全以人民利害爲主者。實不可以同日語矣。

第四章 秦之郡縣制

秦孝公用商鞅。制轅田。每三年易田而耕。以均美惡。開阡陌。盡廢三代分田之制。什一之法。任民

自耕。不加限制。後世人民私土地以爲己有。并傳之子孫。世守其業。實以是爲其嚆矢焉。嗣又并兼諸小鄉聚。集爲四十四縣。設令丞以治之。又取楚漢中。置漢中郡。至昭襄王。攻楚。取郢。爲南郡。取巫及江南。爲黔中郡。又置南陽，隴西，北地諸郡。旣滅周。取韓成皋，滎陽。置三川郡。定趙太原。韓上黨。置河東，太原，上黨三郡。始皇立。用李斯謀。嗾使舌辨一士。游說諸侯。離其君臣。陰使良將率精銳。繼其後以伐之。爲計之毒。用心之險。有史以來。無有加乎其土者。五年。取魏地。置東郡。十七年。滅韓。置潁川郡。十九年。滅趙。二十一年。滅魏。二十四年。滅楚。爲楚郡。二十五年。滅燕。又滅代。定江南。置會稽郡。二十六年。滅齊。初并天下。廢封建制。分天下爲三十六郡。卽

三川	河東	太原	上黨	東郡	潁川
隴西	北地	上郡	黔中	南陽	南郡
會稽	漢中	長沙	雲中	雁門	代郡
上谷	漁陽	右北平	遼西	遼東	九江
鄣郡	邯鄲	鉅鹿	齊郡	琅琊	蜀郡
巴郡	泗水	九原	碭郡	薛郡	郟郡

其後又廢閩越王。以其地爲閩中。開嶺南爲桂林，象郡，南海三郡。於是又增至四十郡矣。三十三年。蒙恬逐匈奴。收河南地。自榆中。今甘肅蘭州以西。并河以東。屬之陰

山。爲三十四縣。郡置守，尉，監。郡守掌治民。尉佐守與武職甲卒。監隸御史。任監察之職。於是政無細鉅。一惟獨夫之意響以決從違。吏無良污。視夫私人之愛憎以爲取舍。所謂親民守土之官。不過傀儡登場之機械人耳。而丞相，太尉，御史大夫諸近臣。又使此機械人爲之措克聚斂以快一人之私者也。夫以一國教民養民之

根本大政。不謀之於國人。乃一一操諸獨夫。運以寵倖。寄於動定依人之機械。又爲繁文峻法以繩之。刀鋸鼎鑊以威之。無賢與不肖。兢兢焉求其寡過之不遑。安有餘力以效尺寸於規矩繩墨之外哉。是故賢者無所用其長。黠者轉可售其奸。無異爲淵馘魚。教猱升木。假手若輩而置天下無辜於死所。用心之忍。立意之酷。雖在恣睢暴戾之跼蹐。猶不如是其甚也。嗟夫。千百年艱難締造而不足。一朝摧毀而有餘。遂使生民荼毒。淪於晦塞。誰實爲之階之厲耶。

第五章 兩漢地方行政

戰國之世。天下魚爛鼎沸。故上古官制。見於左傳，國語，國策者。幾乎國與國殊。制與制異。而秦楚兩國。又其尤爲不侔者也。自秦行兼并。夷天下而爲郡縣。盡廢各國政治制度之不同於秦者。於是胥奉秦制。無敢立異。而愚民之禍。遂一發而不可復遏矣。及漢興。高祖起於亭長。罔識治道。蕭何曹參輩又皆刀筆小吏。才不足以經世。識不足以慮遠。故於立法創制之初。但知因仍秦制。以趨簡易。不能

上追三代。痛革秦弊。以成更始大業。良可惜也。三代以降。以匹夫之力顛覆暴君專制者。惟一見於秦漢之交。使於新舊遞嬗之際。稍有偉略。不師亡秦故智。而以天下歸公。使民興賢選能。復於揖讓之舊。則爭亂不萌。禍變不作。天下可以一治而不復亂。豈止躋其君於唐虞。致其臣於益稷皋陶哉。乃不此之圖。又不勝其私天下於子孫萬世之一念。遂令興亡無常。循環推刃。纔十餘世。其子孫躬爲亡秦之續。劉氏之鬼戛然其餒而矣。昔人云。『但見後人哀後人。不聞萬世真萬世』。雖然。一姓何足哀。獨苦天下無辜爲之肝腦塗地。自哀而不暇。斯足痛耳。抑漢初制度。雖盡因襲亡秦之舊。至於後漢。又皆承繼王莽之制。無多損益。此兩漢政治之所以截然不同之點也。高祖光武能取嬴秦新室之天下。不能取法乎上。卓然自異。以策天下於長治。殆亦智慮未逮所使然歟。茲舉兩漢地方行政。分述如次。

漢興。懲秦孤立之弊。於是立諸侯。置封地。直隸於天子者謂之郡。直隸於諸侯者謂之國。蓋兼用封建與郡縣兩制也。漢高二年。舉民五十以上。有修行能率衆爲善

者。置以爲三老。服虔注。工老商老農老。謂之三老。杜注。三老。上善中善下善也。鄉一人。擇鄉三老一人爲縣三老。與縣令丞尉。以事相教。復勿繇戍。十里一亭。亭有長。十亭一鄉。鄉有三老。有嗇夫游徼。三老掌教化。嗇夫職聽訟收賦稅。游徼禁賊盜。縣大致方百里。其民稠則減。稀則曠。鄉亭亦如之。縣滿萬戶以上置令。不滿爲長。皆有丞尉。是皆繼承秦制之舊也。當時天下之縣。凡一千五百有八。鄉凡六千六百二十。亭凡二萬九千六百三十五。武帝元狩元年。又分天下爲十三州。卽

司隸(古雍州)

冀州

豫州

兗州

徐州

青州

荊州

揚州

益州

涼州

幽州

交州

并州

州置刺史一人。郡國悉隸其下。刺史之職。奉詔條察州事。周行郡國。省察治狀。黜陟能否。聽斷冤獄。問以六條。事非所問不省。成帝時。以刺史位卑。改稱州牧。位次九卿之列。哀帝時。復改刺史。尋又改爲州牧。光武時。復置刺史。靈帝

時。又改州牧。州以下之郡。亦秦制。漢以秦郡過大。漸分析之。至平帝時。則有百一十郡。然郡之大者。尙有數千里之廣。蓋以戶口多寡。定其郡之大小。不以里數計也。漢初改秦之郡守爲郡長。後又改稱太守。掌治民，進賢，勸功，決訟。檢姦。常以春行所主縣。秋冬訊諸囚。平罪法。並舉孝廉。宣帝時。以太守爲吏民之本。數變易則不安。民知其將久。不可欺罔。乃服從其教化。常曰。『與我共治者。惟良二千石乎』。可謂知所先務矣。諸侯所轄之國。以內史治民。後復以相治民。內史與相。猶郡之有守也。至兩漢郡佐。有功曹史。主選署功勞。倉曹史。主倉庫。決曹。賊曹椽。主刑法。并有督郵。掌監屬縣。分東西南北中五部督郵。此兩滿地方行政之概略耳。

第六章 兩晉南北朝地方行政

漢失其鹿。三國逐之。於是爭地以戰。殺人盈野。爭城以戰。殺人盈城。烽火頻仍。殆無寧歲。天下無辜之死於鋒鏑。委藉溝壑。呻吟宛轉散而之於四方者。無地

無之。直不可以數量計。則扶傷救死。尙不暇及。治本之圖。更無足論。是故三國之際。百政盡廢。一事未興。不可謂非人民之橫逆也。至於晉世。離析之局既復凝合。始取法兩漢遺制。加以損益。規定每縣戶五百以上。皆置鄉。三千以上。置二鄉。五千以上。置三鄉。萬以上置四鄉。鄉置耆夫一人。鄉戶每千以下置治書吏一人。千以上置史佐各一人。正一人。五千五百以上。置史一人。佐二人。縣率百戶置里吏一人。其土曠人稀。聽隨宜置里吏。限不得減五十戶。千以上置校官椽一人。縣皆置方略吏四人。洛陽縣東晉置六部尉。元帝偏安江左後。建康西晉都亦置六部尉。餘大縣置一人。次縣小縣各一人。鄴今河漳縣南臨境長安置吏如三千戶以上之制。此兩晉地方行政之大凡也。北齊時代。制以百家爲族黨。一黨有黨族一人。副黨一人。閭正二人。鄰長十人。合十有四人。共領百家。至於城邑中一坊坊。城治之區也。僑舊。或有千戶以上。唯有里正二人。里吏二人。不常置。隅老四人。相助爲理而已。以視晉制。又不無詳略之等差矣。

七章 隋之地方行政

隋承大亂之後。國本凋傷。生民顛頓。天下喁喁望治之切。待救之殷。尤甚於飢者之欲得食。渴者之欲得飲也。則生聚教訓。實爲致治之椎輪。而止亂平爭。又爲安民之急務。遂令五家爲保。保五爲閭。閭四爲族。皆有正。使勸課農桑。稽查奸宄。以期民無游惰。野無草萊。皆能安居而足食。是爲畿內之制。畿以外則置里正。比閭正。黨長。比族正。以相檢查。俾俗美化行。情親誼睦。不勸而民自興。不懲而民自畏。蓋取法成周鄉遂遺意。而規模狹隘。諸多疏漏。不如六官之制立意周備。是足病耳。然在青黃不接之當日。其所施設。雖不足饜天下之望。而揆其初意。固猶是開務成物。厚生利用。以拯生民於塗炭。亦未可以過事吹求也。惟以文帝持法太急。流於操切。不免窒礙難行。予人以隙。而又任人不專。慮事不決。故澤不下被。情不上通。徒事更張。終無實效。所謂『疑事無功』。不其信哉。煬帝卽位。窮奢極欲。疲敝天下。於是親離衆叛。勢成孤立。復使統一之局歸於騷亂。

至於身死殊方而不悟。謂非自速其亡。而爲李唐導夫先路耶。

第八章 唐之地方行政

唐代地方行政。以道爲最高區劃。道以下則有郡。郡之下復有州。州以下又有縣。道置巡按使。其後屢改名稱。州有刺史。郡有太守。縣置令。貞觀初。分天下爲十道。卽

關內道

河東道

河北道

河南道

山南道

隴右道

淮南道

江南道

劍南道

嶺南道

神龍二年。以五品以上者二十人爲十道巡察使。巡視州縣。景雲二年。置十道按察使。道各一人。開元二年。改稱十道按察採訪處置使。分十五道。天寶末年。又兼黜陟使。乾元初。改爲觀察處置使。緣邊之地。置節度使。開元中。定天下之州府。近畿四州。謂之四輔。此外六州。謂之六雄。其他十州。謂之十望。又十州謂之十緊。天下之州。分上中下三等。各置刺史。四萬以上爲上州。三萬戶以上爲中

州。三萬戶以下爲下州。凡三百十五州。州以下之縣。亦分上中下三等。古者縣大而郡小。戰國時郡

大而縣小。下及於晉。有大縣令。後魏置三令長於縣。孝文時。始有縣令。唐亦置縣令。理一縣事務。武德初。以戶五千以上爲上縣。二千以上爲中縣。

一千以上爲下縣。開元中。改爲六千戶以上爲上縣。三千戶以上爲中縣。千戶以下

爲下縣。但赤縣赤縣者。長安。河南。洛陽。鳳翔。太原。晉陽六縣之謂也。畿縣者。京兆。河南。太原三縣之謂也。望縣不限戶數。皆爲上縣。距京五

百里以內。及邊境州縣。五千戶以上卽爲上縣。二千戶以上爲中縣。千戶以上爲中

下縣。以下皆爲下縣。縣各有令，丞，主簿，尉，錄事史，司倉佐，史，司法佐，

史，典獄，問事。日直，市令，佐，史，帥，倉督，博士，助教等官。惟員額各有

多寡。赤縣畿縣則有司功佐，史，司倉佐，史，司兵佐，史等職。上中下縣。則以

此等職屬其他小職。縣之所掌。係導揚風化。撫字黎民。敦四業。崇五祠。養鰥

寡。恤孤窮。察冤抑。親獄訟。以知百姓之疾苦。至其最低級區劃。以百戶爲里。

五里爲鄉。四家爲鄰。三家爲保。每里設正一人。掌按比戶。誤植農桑。檢察非常。

驅催賦役。在邑居者爲坊。別置正一人。掌門管鑰。督察奸匪。在田野者爲邨。別

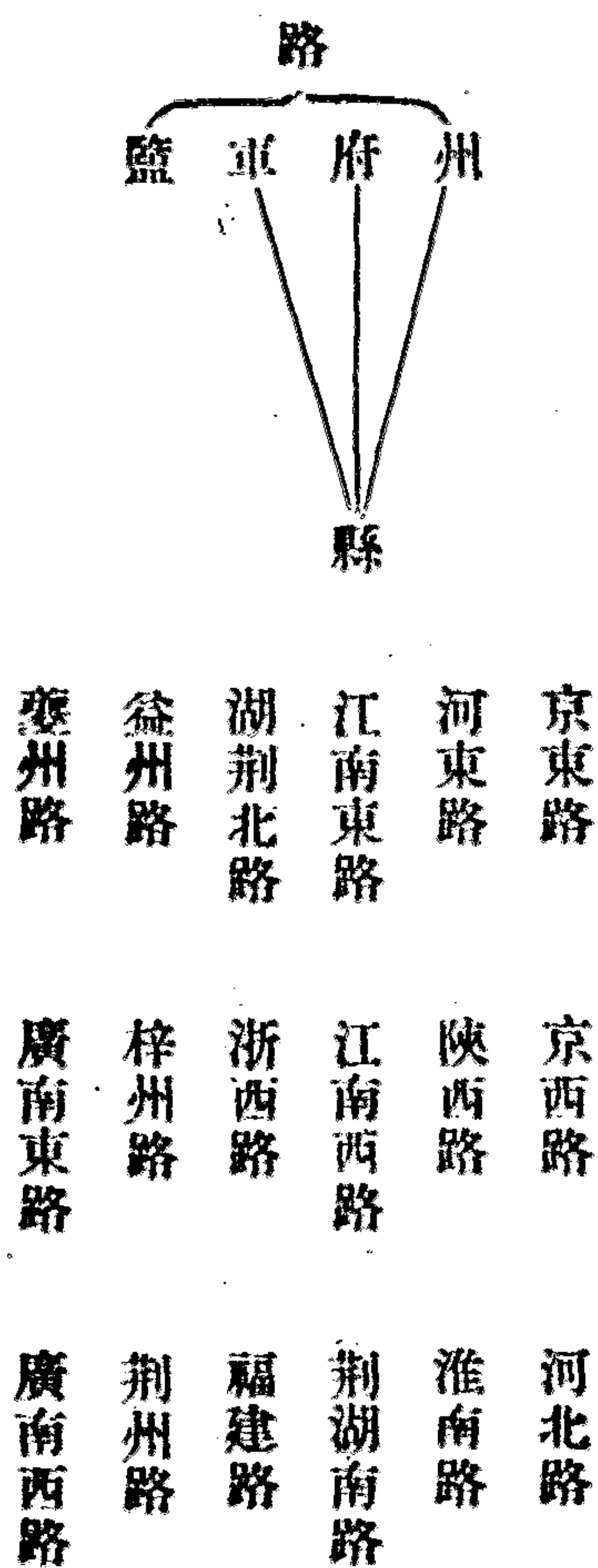
置邨正一人。其邨滿百家。增置一人。掌同坊正。其村居如滿十家者。隸入大村。不須別置村正。天下戶量其資產升降。定爲九等。三年一造戶籍本。一留縣。一送州。一送戶部。諸里正縣司選勳官六品以下。白丁清平強幹者充。其次爲坊正。村正以白丁充。俱免其課役。此唐代地方行政也。

第九章 後周之地方行政

五代之世。晦盲否塞。天下之亂極矣。五十餘載中。鼎革五次。易姓十三。政權移轉。情同奕碁。建號改元。直如幻劇。以故根本動搖。有亂無治。誠爲有史以來僅見之奇劫也。關於地方行政。見於載籍者。惟後周世宗顯德五年。曾詔諸道州府。令團併鄉村。大率以百戶爲一團。每團選三大戶爲耆長。凡民家之有姦盜者。三大戶察之。民田之有耗登者。三大戶均之。此在當時。已爲稀有罕見之舉。其實支離破碎。似是而非。不過陳陳相因。改頭換面之一種例行官治而已。衡以治道。相去奚啻萬里之遙哉。

第十章 宋之地方行政

宋代地方區劃。以縣爲低級單位。縣之上有州（或郡）府，軍。州府軍之上有路。以路爲最上級之地方區劃。太宗至道三年。分天下爲十五路。仁宗天聖中。增爲十八路。其時內京府三。次府八。州二百五十二。軍四十六。監十三。縣千二百六十二。元豐時更增至二十路。後且增爲二十三路。至徽宗時。又增爲二十六路。茲將諸路統系名稱列表如次。



路有監司。州有知州事。府有知府。軍有知軍事。縣有縣令。而置郡時。則有太守。各處理地方區劃內之事務。所謂監司。不過總稱而已。其中又分師，漕，憲，倉四職。師為安撫使。漕為轉運使。憲為提刑按察使。倉為提舉常平司。所掌各異。然一路之中。可以不必同時併置四職。得斟酌情形。缺其一二。亦有以一使兼掌他使事務者。茲將各使所掌。分別列舉如左表。

監司	
安撫使	掌一路之兵民領軍旅禁令賞罰肅清。
轉運使	掌一路之財賦領登耗上供經費儲積。
提刑按察使	掌一路之司法領獄訟曲直囚徒詳覆。
提舉常平使	掌一路之救恤領常平義倉水利斂散。

州有知州事通判。凡兵民錢穀戶口賦役獄訟聽斷之事。悉歸所掌。知州事通判之外。仿唐制設錄事參軍。以糾諸曹之稽違。有戶曹戶籍賦稅倉庫受納司法議法斷刑司理訟獄勸諭等參軍之職。司理一稱司寇。此外又有巡檢司。巡檢使。或為一州一縣巡檢。或為數州數縣

巡檢。皆以訓治甲兵。巡邏州邑。逮捕盜賊爲職。

府有尹。無尹則有知府事。於開封府則有牧尹。又有權知府。屬官有判官推官司者。又有司錄參軍功曹倉曹戶曹兵曹法曹士曹參軍各一人。於臨安府則有浙西兵馬鈐轄。建安三年。改而爲府。置知府通判以下各官。於河南應天府則有牧尹少尹等職之設。無尹時加知府事一人。通判一人。各曹所掌。功曹則考課官吏祭祀學校表疏等事。倉曹則租稅倉庫等財務。戶曹則戶籍稅賦等事。兵曹則軍器烽候驛傳等事。法曹則讞疑等司法之事。士曹則舟車津梁營築等事。

軍與監之設。起於宋初。先是宋太祖以諸鎮環峙。恐尾大不掉。爲一人害。遂召諸鎮節度。留之京師。別遣朝臣出守州郡。掌兵者謂爲權知軍事。掌民政者謂爲權知州事。其後軍監亦置知軍事知監事。以掌軍監事務。是卽強幹弱枝之謀。皆起於私天下以爲子孫萬世基業之一念耳。

縣有令。統治民政。勸課農桑。平決獄訟。宣布德澤禁令於治境。凡戶口賦役錢穀

賑濟給納之事。皆其所掌。開寶三年。令諸縣千戶以上者置令簿尉。四百戶以上者置尉。四百戶以下者置簿尉。建隆三年。每縣於主簿之下。置尉一人。政和五年。令縣以十二事勸課農桑。一曰敦本業。二曰興地利。三曰戒游手。四曰慎時候。五曰戒苟簡。六曰厚蓄積。七曰備水旱。八曰戒宰牛。九曰置農器。十曰廣栽植。十一曰恤苗戶。苗民之編爲戶口。登之官籍者。謂之苗戶。湖南四川貴州所處皆有之。十二曰勿妄訟。鄉里之間。則以衙胥主官物。里正，戶長，壯丁，弓手捕盜賊。此外一任縣令施爲。別無地方行政也。衙胥無論矣。號爲里正戶長者。但責其防賊捕盜。不令與聞地方教治。是充類至盡。不過縣令之公役。以視前代之耆長里正。又顯有輕重之懸殊。尊卑之異位矣。雖謂終宋之世。地方行政。尙缺然而不備。亦非虛語也。

第十一章 金元之地方行政

金元以異族入主中夏。典章制度。皆出自因襲。絕尠創造。重以民族不同。利害相反。而又格於政情。昧於治術。故凡所設施。皆如隔鞞搔癢。不中肯綮。初無

所謂地方行政。卽有涉及地方之政令。要亦不過防民之具。非真勵精圖治。重有愛於中夏人民也。茲爲考證起見。擇要列舉如次。

(一) 金之地方行政 金章宗泰和六年。以舊定保伍法。有司滅裂不行。令結保有匿姦細盜賊者連坐。宰臣謂舊以五家爲保。恐人易爲計搆。而難覺察。遂令從唐制。五家爲鄰。五鄰爲保。以相檢察。京府州縣郭下則置坊正。村社則隨戶衆寡爲鄉。置里正以按比戶口。催督賦役。勸課農桑。村社三百戶以上。則設主首四人。二百戶以上三人。五十戶以上二人。以下一人。以佐里正。禁察非違。置壯丁以佐主首。巡警盜賊。村寨五十戶以上設寨使一人。掌同主首。寺觀則設綱首。凡坊正里正。以其戶十分內取三分富民。均出僱錢。募強幹有抵保者充。人不得過百貫。役不得過一年。此金制也。

(二) 元之地方行政 元制郡邑設弓手以防盜賊。內而京師南北城兵馬司。外而諸路府所轄州縣。設縣尉司巡檢司捕盜所。皆置巡軍弓手。而其數有多寡不同。有

流徙者至。則執兵杖導送。以轉相授受。外此則不敢役。示專其職焉。中統五年。初定制州縣相離五七十里。有村居。及二十戶以上者。設立巡防弓手。不及二十戶者。依數差捕。若無村居處。五七十里。創立聚落村舍。亦須二十戶數。其巡軍別設。不在戶數之內。關津渡口。必當設立者。不在五七十里之限。於本路諸色人等戶內。每一百戶取中戶一名充役。若有失盜。勒令弓手定立三限盤捉。每限一月。限內不獲者。決責有差。獲及一半者全免。至元六年。於諸路中選年壯熟嫻弓馬之人。以備巡捕之職。數少者增置。任捕盜之任。南城三十二處。弓手一千四百名。北城一十七處。弓手七百九十五名。延祐二年。以各處弓手。往往致害人命。役三年者罷之。還當民役。別於相應戶內補換。至元七年。定制縣邑所屬之村。凡五十家立一社。擇年高曉農者一人爲之長。增至百家者。則置長一員。不及五十家者。於近村合爲一社。地遠人稀不能相合。各自爲社者聽。其合爲社者。仍擇數村之中。立社長官司長。以教督農桑。立牌檝於出側。書某社某

人於其上。社長以時點視。勸戒不率教者。籍其姓名。以授提點官責之。其有不敬父兄及凶惡者。亦然。仍大書其所犯於門。俟其改過自新乃毀。於終歲不改。罰其代充本社夫役。

按元之社長。近於漢制。漢制鄉有三老孝悌力田。所以勸導鄉里。助成風俗。意至善也。隋唐以降。其意漸失。而職亦日賤。善良之夫。多爲所苦。豪猾之輩。竟倚法爲姦。欲其修德立行。以爲鄉人表率。不亦戛戛乎其難哉。抑民生民德。皆爲治本。元以是教民。更專其責於社長。可謂千慮一得。差強人意。以視宋之保正副者。戶長等僅供催科奔走之役者。一得一失。不可以并論矣。

第十二章 明之地方行政

明代地方行政區劃。最上級爲省。省以下爲州府。再下爲縣。省凡十三。十三省外。又有南北直隸。省之高級行政官署有二。一曰承宣布政使司。一爲提刑按察使司。布政使司。處理一省之行政事務。中央有德澤禁令。則承流宣布。以下於有

司。按察使司。掌一省刑名按劾事務。糾官邪。戢奸暴。平獄訟。雪冤抑。振揚風紀。皆其所掌也。洪武九年於各道置按察使。及按察副使。僉事。十四年。又於各道置按察分司。嗣又於府州縣置按察分司。二十九年。置按察分司於四十一道。建文中。改爲十三道肅政按察司。永樂時復舊。以上爲其省制之大凡。至其下級地方組織。則以百一十戶爲里。其中十戶爲長。長以丁糧之多者當之。餘百戶爲甲。每甲十人。其在城中者曰坊。近城爲廂。鄉都曰里。里中設施。分舉如左。

(甲)里社 每社立壇一所。務極潔淨。以祀五穀之神。每祭。一里之人必設宴而飲。中有一人起立朗誦抑強扶弱之誓曰。

「凡我同里之人。各守禮法。勿以勢力而凌羸弱。違者先治之。然後經官。貧無所依者。則周給其家三年。有婚姻喪葬。則量力相助。違抗衆議。及爲各種非爲者。不准人會」。

(乙)社倉 自其里中各戶之收入。提取幾分。儲積之以備凶荒。蓋社倉之制。傳

自隆古。周禮有委積之法。兩漢至唐。有常平倉義倉社倉之設。明代仿宋社倉之制。每里置之。因貧富而納穀焉。

(丙)社學 洪武八年。詔立社學。十六年以後。各地一律設立。皆延聘師儒教育里中子弟。社學事務。地方官吏不能干涉。其教材則選擇淺近而切於實用者。而以普及道德爲主旨。故御製大誥。必須誦讀。其有工讀大誥者。赴京師禮部考試。按所誦多寡頒給賞賜。以資勸勉。大誥以外。如律令。亦須誦習。而入社學與否。則聽民自由。

(丁)鄉約亭 爲揭示一里規約之處。是卽以里社敦睦誼。社倉主救恤。社學興教育。鄉約決詞訟也。至其鄉約。雖得按照地方情形。各別規定。然必須遵守諭旨。以親睦同里。各慎其身。不染邪教。不匿盜賊爲要件。所謂大誥篇者。教民之規範也。爲洪武所製。中有六言。最爲重要。臚列於次。

孝順父母

尊敬長上

和睦鄉里

教訓子弟

各安生理

勿作非爲

勿作非爲者。即禁止一切不法行爲也。又有登記里中戶籍計造一牌。限一日順次轉於各戶。式如左。

某里第牌	約正某係某處	保長
孝順父母	一戶	六戶
尊敬長上	二戶	七戶
和睦鄉里	三戶	八戶
教訓子弟	四戶	九戶
各安生理	五戶	十戶
勿作非爲	某年月日	

戶之下。則將其戶內之人口年齡職業。及係自宅或借宅。並身體如何。一一詳載。不准遺漏。

至有明末葉。又改里甲爲保甲。實則僅改其名。并非變制。所謂二而一也。保甲之法。行之成效最著。彰彰在人耳目者。莫如王陽明撫贛時。令居城郭者十家爲甲。在鄉村者。村自爲保。於是創立十家牌。使各甲自行糾察甲內之人。不得容留盜賊。其在平日。則講信修睦。若遇寇至。則互助援救。蓋盜賊之興。起於奸細。自行此法。奸細無法匿迹。無異釜底抽薪也。慨自三代以降。政爲一家之政。民爲一姓之民。故地方行政。興廢無常。更迭不定。一依獨夫民賊之愛憎喜怒以爲取舍。至於有明。始立社學以施教。鄉約以息訟。社倉以救恤。里社以輯睦。行之多年。截然而有整齊劃一之效。謂非漫漫長夜中之一線光明耶。

第十三章 清之地方行政

滿清地方行政。一仍前明之舊。惟廢三司中都指揮使。僅存布政按察二司。並於

其上設置總督巡撫。明末亦有總督巡撫之名。惟係臨時增派。不常設耳。是其不同之點耳。督撫以外。又有南北洋大

臣之名。權勢極重。北洋大臣。例由直隸總督兼任。掌北方各省通商事宜。南洋大

臣。例由兩江總督兼任。掌南方各省通商事宜。猶中央政府之夾輔也。總督之職。

統轄二省或三省地方文武大政。直隸四川兩省。幅員較大。故置總督一員。不設巡撫。直隸總督。管巡撫事。兼長蘆鹽政。駐保定或天津。此外江蘇安徽江西三省。則置兩江總督。兼管兩淮鹽政。駐江

寧。福建浙江兩省。管福建巡撫事。駐福州。廣東廣西兩省。管廣州。湖北湖南兩省。管武昌。雲南貴州兩省。管貴州。陝西甘肅兩省。管陝甘總督。駐蘭州。四川置四川總督。兼管巡撫事。駐成都。惟河南山東山西三省不置總督耳。

巡撫掌考察布按諸道。及府州縣官吏之稱職與否。以舉劾而黜陟之。用兵則督理糧

餉。三年大比則為監臨。凡一省之要政。無所不統。江蘇巡撫駐蘇州。江西巡撫兼提督駐南昌。安徽巡撫兼提督駐安慶。山東巡撫兼提督駐濟南。山西巡撫兼提督駐太原。河南巡撫兼提督駐開封。陝西巡撫駐長安。新疆巡撫駐迪化。浙江巡撫駐杭州。湖北巡撫駐武昌。湖南巡撫駐長沙。廣東巡撫駐廣州。廣西巡撫駐桂林。雲南巡撫駐雲南。貴州巡撫駐貴陽。

自布按以下。所掌大抵與明制無異。而諸道則地方之監督官也。府廳州縣則地方之

有司官也。又有同知，通判，縣丞，巡檢，主簿，典史之類。則地方之佐貳也。此

外若漕運總督駐江蘇掌運漕之政。河道總督駐山東掌黃河運河之政。初設時皆為顯秩。

降及末葉。直如備位閑曹。而河督一缺。且藉口節用而終於裁撤。一切事務。改由

河南巡撫兼理。足見專制之世。政治興廢。胥以政府少數意見爲從違。不以全國多數利害決取舍。此所以官愈多而擾益甚也。况文網之密。曠代皆無。法令之酷。世所僅有。親民之官。則仰道府之鼻息。道府諸員。又受督撫之箝制。位至督撫。似可以有爲矣。而政無巨細。必秉命於軍機。事無洪纖。又上決於宰輔。而六部居高控制。動輒援引律例。吹求瑕疵。希榮固寵者無論矣。卽置一身榮辱利害於不顧。而跋前疐後。動輒招尤。亦必無所施其長技。則習爲敷衍。遇事退縮。其情亦大可憫矣。督撫膺封疆之重寄。尙復如斯。卑如七品親民之官。尙有自由伸縮之餘地耶。顧亭林先生曰。

「後世有不善治者出焉。盡天下一切之權而收之在上。而萬幾之廣。固非一人所能操也。而權乃移於法。於是多爲之法以禁防之。雖大姦有所不能踰。而賢智之臣。亦無能效尺寸於法之外。相與兢兢奉法以求無過而已。於是天子之權。不寄之人臣。而寄之胥吏。是故天下之尤無權者。莫過於守令。守令無權。而民之疾苦不聞於上。安望其致太平而延國命乎」

中國疆圉如其廣。人口如其衆。政事如其繁。不使人民興賢自治。以收綱舉目張之效。至欲多爲苛法以防閑。廣設冗官以牽制。故法愈密而弊愈深。官益多而事益廢。亭林先生所言。不啻爲清代敝政寫照也。王崑繩平書建官篇有言曰。

「法密如牛毛。建官守法。法孰習之。習之者吏耳。官不得不聽於吏。是謂不任官而任吏。吏之姦弊途日深而不可除。……今之州縣。可比古諸侯之國。諸侯之卿大夫士。

爲之分理者何其衆。今之佐貳。爲縣令分理者何其寡。諸侯之上爲之總者。不過方伯。今縣之上有府與府佐貳。府之上有監司。監司之上有布按。布按之上有督撫。且兵有監司。糧有監司。河有監司。學有監司。漕又有督。河又有督。以數十長官林立督之於上。而佐貳其下者不過二三人。吏治何由善乎。」

崑繩先生此言。對症而發。曲盡當時情弊。惜其疾首痛心。必欲一吐而後快者。正獨夫民賊所以疲敝天下之具。或猶虞其萬一猶有疏漏。未能得意快心也。嗟夫。專制之世。亦惟腴削其民以是務。所謂炙手可熱之樞臣疆吏。不過苛虎之俵。助其爲虐。從而食其腴餘而已。其心中目中。安知有民哉。列子有言。「白晝攫金於市。

見金不見人耳」。虎張之行。毋乃類是歟。且滿清末葉。捐路大開。公然鬻爵。罔知所忌。自道府州縣以至佐貳。皆聽民納資獵取。可以坐致。於是邪僻朋興。闖茸尊顯。不啻蒙馬以虎。沐猴而冠。名器之濫。仕路之雜。視所謂「爛羊頭。竈下養」者。有過之無不及。無怪其政以賄成。官由倖進。廉隅之士。莫不遠引以鳴高。相戒而不入仕也。從政之謂何。權子母以逐什一。飽其敲脂吸髓之大欲耳。清季之敝。造端於斯乎。迨官邪日彰。敗徵已著。始爲彌縫補苴之計。陽許天下以九年爲期。預備立憲。而陰行箝制。復百出其道以鋤民權之萌蘖。可謂工於愚民。巧於惑世矣。至州縣以下。所謂下級地方行政。見於官樣文章者。爲光緒三十四年頒布之城鎮鄉自治章程。及宣統元年公布之府廳州縣自治章程。蓋完全鈔襲日本府郡縣市町村自治法規。除改易府郡縣市町村之名而爲府廳州縣城鎮鄉外。一切因仍。無所損益。可謂極盡學步效顰之能事。其所以不取英美諸國之長。而獨採日本之短者。卽以日爲萬世一系之君主國家。而其天皇之尊。至高無上。不能侵犯。日本憲法開宗明義第一

章。大書特書。天皇萬世一系。天皇神聖不可侵犯。實開五洲萬國。君抑民未有之先例。若在歐美。未有不駭然而卻走者也。

所訂定郡縣村之制。又於君權官權。兩無所

礙。故依樣葫蘆。將假託之以延子孫萬世不絕之業。豈真有愛於民。遂毅然決然舍其舊而新是謀哉。要亦不勝其私天下於囊橐之貪。不得不朝三暮四玩天下於股掌耳。茲爲參考起見。摘舉府廳州縣與城鎮鄉自治章程大要如次。

甲 府廳州縣自治章程

1 區域 府廳州縣自治區域。以各該府廳州縣行政區域爲準。有更改時。自治區域一併更改。

2 事務 地方公益事務。關於府廳州縣全體。或爲城鎮鄉所不能擔任者。又國家行政或地方行政事務。以法律或命令。委任自治職辦理者。

3 機關 府廳州縣自治機關。爲議事會。及府廳州縣長官。議事參事會爲議決機關。府廳州縣長官爲執行機關。

4 議員 府廳州縣議事會議員人數。以所屬地方人口總額爲準。人口滿二十萬者。選出議員二十人。每增二萬。增議員一人。以六十人爲限。以此議員總額。依各城鎮鄉人口多寡爲準。分配於

各城鎮鄉。即以城鎮鄉爲選舉區。

權限 議事會之權限。大要如左。

一 本府廳州縣自治經費歲出入預算決算之議決。

二 自治經費之籌集及處理方法之議決。

三 城鎮鄉議事會應議決而不能議決之事件之議決。

四 其他依據法令屬於議事會權限內之事件之議決。

五 答覆官署之諮詢並陳述關於地方公益事宜之意見。

議事會應行議決事件。得委託參事會代爲議決。參事會權限如左。

一 議決議事會議決事件之執行方法及次第。

二 議決議事會委託代議之事件。

議 凡廳州縣長官交會代議事會議決之事件。

四 審查府廳州縣長官提交議事會之議案。

鄉村自治 第二篇 中國歷代地方行政沿革

五 議決本府廳州縣全體訴訟及和解事件。

六 公斷和解城鎮鄉自治權限爭執事件。

參事會由議事會於議員中互選組織之。人數以議事會議員總額十分之二為限。會長以該府廳州縣長官兼充。

6 監督 府廳州縣自治。由本省督撫監督之。仍受成於民政部。其關係各部所管事務。並受成於各部。

乙 城鎮鄉自治章程

1 區域 府廳州縣治城鄉地方為城。城鄉以外之市，鎮，邨莊，屯集等處地方。人口滿五萬以上者為鎮。人口不滿五萬者為鄉。其區域各以本地方固有之境界為準。至如鎮之人口不足四萬五千。或鄉之人口增至五萬五千時。得呈由地方最高行政長官分別改為鄉鎮。

2 事務 城鎮鄉自治事務。採列舉主義。如教育，衛生，道路，工程，實業，慈善，公益等項。

3 自治之機關分列二種

一 議決機關 城鎮鄉均設議事會。爲議決機關。

二 執行機關 城鎮鄉之執行機關爲董事會。係合議制。鄉之執行機關爲鄉董。係單獨制。城鎮董事會。以總董一人。董事一人至三人。名譽董事四人至四十人組織之。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。董事於選出後須經地方行政長官核准耳。

4 議員 城鎮鄉議事會議員。以二十人爲定額。但人口滿五萬五千以上者。得增加一人。自此以上。人口每增五千。即增議員一人。至多以六十人爲限。鄉議事會議員。以人口之多寡定之。最多者十八人。人口滿四萬最少者六人。人口不滿二千議員之選舉。爲限制等級選舉。以上之鄉五百人之鄉

5 權限 議事會權限。大要如左。

一 本城鎮鄉自治範圍內應行興革整理事宜。

二 本城鎮鄉自治規約。自治經費之歲出入預算並決算。及預算外支出預備費之議決。

三 自治經費之籌集及處理方法。

四 本城鎮鄉選舉上之爭議。

五 自治職員之懲戒。

六 關涉城鎮鄉全體訴訟及和解事件。

3

監督 城鎮鄉自治團體。由該管地方官監督。該管地方官。有解散城鎮鄉議事會。城鎮鄉董事會。及撤銷自治職員之權。但須呈請地方最高行政長官核准。解散或撤銷後并須分別改選。

綜觀清季地方自治。最於自治原理根本牴觸。足以妨礙自治進展者。即事無鉅細。皆受地方行政官吏之束縛。而地方機關。又受中央各部之箝制。此其所以上下情隔。交相疲敝也。尤可異者。民選總董。必由最高行政長官選擇任用。董事選出後。又須經過地方行政官吏之核准。層層抑制。在在剝蝕。民選精神。不已銷失殆盡耶。所謂總董與董事之流。出處進退。既出於官吏之喜怒哀憎。則不肖之徒。勢必趨承顏色。阿附取容。是無異爲蚤緣奔走者開一方便法門。又假以護符。使其公然爲惡。魚肉鄉里耳。亦無怪自好之夫。卻步而不前。掩耳而疾走也。於以知其民

選條文之設。不過資盜以兵。因而劫持民意。何嘗顧及民意之嚮背哉。此專就其制度本身而言也。再就事實上觀察。卽此似是而非之官辦自治。終清之世。猶吝而不使見諸施行。制度良窳。言之猶嫌詞費。然則清季之自治。其猶畫餅以療飢歟。

第十四章 民國成立後地方制度概況

一國政治之興革。有賴於非常之破壞。舉神奸巨慝。苛法暴政。及一切防民之具。盪滌而廓清之。使人民皆有自由發展之途轍可循。斯固言之而有故。持之而成理矣。雖然。若徒有非常之破壞以啟其端。而無非常之建設以爲之繼。則破壞愈猛。所喪益多。人民之蕩析離居。淪於窮蹙而無告者。亦必不可以數量計。是猶拔苗而助長。非惟無益。害且加甚。又不如安常俟變之爲愈也。有進於斯者。襲取先進國家之具法成規。刻意摹之。期於必肖。而不知立法創制。皆有其時代之背景。生非其時。處非其地。而欲盡舍在我以從之。何異截鶴而續鳧。削足以適屨耶。故善謀國者。於新舊遞嬗之交。必內審國情。外察大勢。依固有之精神。與系統的文明。

先爲國家求一安身立命之地盤。資爲一切建設之國基。而後凡所建設。始有依託。不此之圖。皆爲塗墍粉飾。憑虛架設。快意當時。終於疲敝而已。善夫日本法學博士竹見生之言曰。

「政治之改革。莫要於立憲法以定主權之所屬。雖然。憲法之爲物。不過紙墨所書之數十條文字積累而成。其實文字無靈。亦不足尊。故徒書憲法文字滿紙琳琅。而爲之印行刊布。不得卽謂已舉憲法之實也。必其政府及人民。識得立憲政治之精神。而後實施憲政。始可建立堅固不拔之基礎。尤在未建基礎以前。先有地盤爲其憑藉。否則有名無實。等於具文。質言之不過積字爲句。聚句成章一部紙冊子耳。由是言之。不築地盤。卽無由享受立憲政治之利。國無分東西。皆不能自開蹊徑。而不循此塗轍以求進展。要而言之。現代立憲先進國家皆先有地盤。後施憲政。初未嘗爲無意識之摹仿。求其雷同近似。」

由上所說。國家之必有國基。獨花木之必有根莖。靈魂之必依軀壳也。然國基之爲物。國與國殊。不能執一而論。通常之見。類指一國人心。卽爲國基所在。而不知多數人心。似有定而至無定。且往往激於感情。流於意氣。又無明辨是非之力。

以決取舍。不免盲動盲從。隨有力者之指揮操縱以爲轉移。不得謂爲國基也。又有以國體政體目爲國基者。謂美之合衆。法之共和。德之聯邦。日本之君憲。皆其國基之真面目。不知合衆，共和，聯邦，君憲等。不過國基以下之建築物耳。謂爲國基。則倒果爲因矣。等而次之。亦有指政府爲國基者。一若政府既定。卽足躋國家於平治。如孟子所謂「天下惡乎定。定於一」者。此說流行最普。不知其陋尤甚也。何則。夫以政府爲國基。卽無異以都城爲國基。以政府所在之衙署爲國基。烏有國家之大。事務之繁。而可卽以此彈丸黑子區區都城衙署爲國基者乎。所謂國基者。旣非可解不可解之人心。亦非國體政體諸附屬建築物。更非都城或衙署所能賅舉其涵義。豈非可知而又不可知耶。曰。國基非他。約而言之。國情是也。茲舉一例。如法美德日。在未決定其國體政體以前。美先有自由殖民十三州之市府。德先有日耳曼之諸小邦。日先有與其人民並無政治上何種惡感歷久一系之君主。乃得因利乘便。於此基礎上建設平民政治。聯邦國體。君主立憲諸事業。彼三國者於其開始建

設之際。亦非遽能認定其國基也。中經紛擾過多。漸有所悟。然後發明其本體所在。由是着着進行。不遺餘力。故其改革也。勢如破竹。而其建設也。如土委地。否則國基不明。一切設施。皆如無源之水。其涸可以翹踵而俟。法惟不知國基所在。故輾轉破壞。將及百年。至今仍未圓滿奏効。此固由於法之國基未易明瞭。然未始不由於法人忘其國基。而徒喜模仿之所致。由是言之。昌言建設。而不窺定國基。以爲憑藉。則盲人瞎馬。夜半深池。害豈勝言哉。願吾中國將以民主共和爲其國基乎。或以辛亥革命易君主而爲總統爲其國基乎。抑本無其物。必假歐美國體政制以代之乎。此不可不縝密研究。明白解答也。夫觀察國情。隨時皆可。而莫善於革命告成之際。舊制未終。新制未布。不期然而發現一片光明境地。供人辨認。以資取擇。稍不經心。一涉擬議。則毫釐千里。又入歧途矣。辛亥革命。不幸未一著想及此。一味襲取歐美國體政制之皮毛。以致立法無當。引起野心家之覬覦非分。重陷天下無辜於荼毒。是雖政治革命必至之階級。然亦未始非人謀之不臧。自棄國

基地盤。有以誤之也。大凡一國革命初起以至成功。不外勢力而已。所謂勢力。析而言之。一爲軍隊之武力。一爲憲政之思潮。然此種勢力。用之革命。則無堅不摧。形諸建設。不過成一軍人獨裁制。與法律辨論會耳。良以國家建設。萬緒千端。必須調和各方意見。鎔一鑪而冶之。使其皆有相當途徑。自由發展。而後可以相安而不相妨。不能僅以勢力爲中心也。平心而論。勢力之升沉。常隨時代而移轉。豈有一國根本所繫。命脈所關。可以漂搖而無定耶。辛亥革命。發端於憲政思潮。觀成於軍隊起義。之二者勢力之沉雄。聲威之浩大。固足以掀天地而挫萬軍矣。然革命第一聲。則不曰『憲政』。不曰『武力』。不謀而合曰。『某省舉義』。繼以第二聲。第三聲。又不期然而同呼曰。『某省光復。某省獨立。』所謂憲政之思潮。軍隊之武力。隱然包括於省之勢力範圍以內。莫不以省爲根據。以省爲號召。以省爲此兩種勢力之集中點。則省之勢力。其沉雄偉大。更凌駕憲政武力而上之。此無他。省爲國基全部所在。而其勢力之形成。又非出於人爲。要皆歷史上自

然發達之結果。強不可侮。堅不易摧也。當革命告成之會。政綱解紐。主權無所附麗。大可以順理成章。用此沉雄偉大之力。以爲建立中華民國之地盤。樹立堅固不拔之國基。乃慮不及此。徒震於歐美國體政制之虛聲。膠柱鼓瑟。刻舟求劍。以致非歐非美。不古不今。坐令大盜移國。地方之權。剝削殆盡。悔何及乎。假使順應國情。凡利害之關係一省而不涉及通國者。皆許其自爲治理。以收通力合作之效。並先定省制。續造中樞。一如美利堅建設聯邦政府之先例。亦何至造成集權。釀爲專制。而有癸丑丙辰之犧牲。後此省制之爭。督團之變。護法靖國之役。要皆以是爲其遠因焉。省制無論矣。省下之區劃。如城鎮鄉等。實爲一省財用之所自出。基本之所在。而不積極扶持。使其皆有自衛之權能。自謀之便利。僅取亡清地方自治章程。改易名稱。變更形式。以求敷衍目前。一誤再誤。百口無以自解。而明令方頒。雛形未具。袁世凱惡其不便私圖。竟甘冒不韙。於民國三年二月三日。以雷霆萬鈞之力。令各省各級自治會。一律停辦。嗣爲文飾外觀。愚弄人民計。又於同年

十二月二十九日。公布自治試行條例。所謂試行。殆有隨時興廢之意存乎其間。狙公飼猿。毋乃類是。茲述自治試行條例大要如左。

第一 自治之區域 依地方自治試行條例。爲一級制度。卽區自治也。其區域之劃分。規定如左。

(一) 一縣之自治區域 區。從縣而分割之。一縣之自治區域。得設四區至六區。其二縣以上合併之縣。得增至八區。

(二) 自治區之種類 自治區。以該行政區域管縣若干。除該行政區域戶口總額。爲一縣戶口之平均額。再折衷以六區除一縣戶口之平均額。爲一區戶口之平均額。以此平均額爲標準。分自治區爲兩種。

(甲) 合議制自治區 區之人口滿一區平均額以上者。爲合議制自治區。又分三級。

一 第一級合議制自治區 戶口多於平均額二倍以上者

二 第二級合議制自治區 戶口多於平均額一倍以上者

三 第三級合議制自治區 戶口較平均額多不及一倍者

(乙) 單獨制自治區 區之戶口不滿一區之平均額者。但能籌出自治經費。等於他合議制自治區

者。亦得爲合議制自治區。

縣境內之偏僻村落。戶口稀少。財力薄弱者。得緩設自治區。但須由縣知事呈請該管長官核准。

第二 自治區之住民及選民

(一) 住民 凡住居於自治區內之男子。不論本籍與否。均爲住民。

各國對於地方團體區域內之住民。類皆不以男子爲限。蓋住民之權利。不外利用自治團體之公共營造物及直接供給公用之財產。而其義務。則爲分任自治團體之負擔。故各國雖對於住居於其區域內之外國人。亦均認爲住民。與本國人享有同等之住民權利與義務也。

(二) 選民 有自治職員之選權及被選舉權者爲選民。其資格如左。

一 有本國國籍者

二 年滿二十五歲者

三 居住本自治區接續至三年以上者。但品學素爲地方所尊崇。或捐助或募集鉅資辦理地方公益事宜。或年納直接國稅二十元以上。或有價值萬元以上不動產者。不必拘此條件。

四 年納直接國稅十元以上。或有不動產價值五千元以上者。但品學素優。或以鉅資辦理地方公益事宜者。不必拘此條件。

以上選民之積極資格也。尙有消極限制如左。

一 不得爲選民者。品行悖謬。營私武斷。確有實據者。曾處徒刑以上之刑未復公權者。營業不正者。失財產上之信用。被人控實。尙正清結者。吸食鴉片者。有心疾者。不識文字者。此七者中。苟有其一。雖具備上述之條件。亦不得爲選民。

二 停止民權之行使者。現充本地方官吏。軍人，巡警，學校肄業生，僧道及其他宗教師。因職務上之關係。雖係選民。然須停止其選舉權及被選舉權。

第三 自治之機關

自治之機關。爲自治職員。自治職員分兩種如左。

(一) 區董 一人

(二) 自治員 六人乃至十人

合議制自治區。須二種兼備。自治員之人數。一級十人。二級八人。三級六人。由本自治區選民公選。選出定額二倍。由縣知事遴選充任。區董。由本自治區選民中選出三人。由縣知事委任之。其任期俱爲二年。但自治員每年改選半數。任滿後再被選者。得連任一次。連任期滿。逾一年後。仍得再被選。單獨自治區。僅設區長一人。無自治員。

合議制自治區。由自治員組織自治會議。會議時以區董爲議長。通常會議。每年二次。以三月十日爲會議期。每次會議。以二十日爲限。臨時會。由縣知事因區董或自治員三分二以上之請求。臨時召集之。

第四 自治之事宜自治機關之權限

自治區之事務。採用概括主義。凡本區衛生，慈善，教育，交通，及農工商事項。不屬於國家之直接行政者皆屬之。又依法律命令。以國家行政事項委託者。亦得由自治區辦理。自治會議。爲議決機關。區董。爲執行機關。其在單獨制自治區。則區董兼有執行及決定之權。

依地方自治試行條例。應經自治會議議決之事項如左。

一 各種自治事宜

二 自治規約

三 自治經費之籌集。及財產之處理方法

四 歲出入之預算決算。及預算外之支出

五 關於本地方公共利害之訴訟。及和解事項

區董有提案之準備及執行自治會議所議決一切事項之權。但議決事項。須經縣知事核准後。方得執行。又區董認自治會議之議決爲違法越權或不當時。得經縣知事之核准。提出覆議。區董所定執行方法。自治員認爲違法越權或不當者。亦得經縣知事之核准。停止執行。縣知事並得逕行停止執行。或提交覆議。

第五 自治經費

自治經費爲左列二種

(甲) 本地原有之公款公產 以在自治範圍內。經縣知事認爲應歸地方自行管理。呈由該管長官核准者爲限。就中有爲私人所捐助。曾經指定用途者。除其指定事項。業經法令變更或廢止者外。不得移

作他用。

(乙) 地方公益捐 指附加稅及各項雜捐而言。

第六 自治之監督

自治行政之直接監督。爲縣知事。間接監督。爲地方最高行政長官。及內務部。至關於自治試行條例。既無明文。而行政訴訟法。又祇規定人民對於行政官署之處分之不服。自治團體。是否可以適用法人之規定。誠不能無疑也。

右爲地方自治試行條例之概要。頒布以後。並未實施。目爲空言。亦非過當也。民國五年以後。各省雖有恢復縣以下各級自治之議。然形格勢禁。旋即銷沉。民國八年秋。政府標榜文治。以爲羈縻人心之具。遂以明令公布縣自治法。其實一紙具文。絲毫無裨實際也。觀於施行細則及縣議會議員選舉法之故意推延。不即公布。有以知其手揮目送。命意何屬矣。民國十年。自治潮流。洶湧澎湃。政府鑒於孤立之不可久恃。始公布施行細則與縣議會議員選舉法案。至施行期限及自治區域。一概委

於教令。其非出於不得已。不亦昭然若揭耶。當時見於教令者。爲浙江省，綏遠，察哈爾特別區各屬。吉林，陝西各縣之一部。京兆特別區各縣。其他各省。盡付闕如。不知與奪之間。何所依據也。此外尙有市自治制。鄉自治制。亦於同年公布。然亦不過官樣文章。慰情聊勝於無而已。要之民元以降。虛擁民主共和之名。深受軍閥官僚之禍。以言政治。則政爲軍閥官僚而治。安有人民自治之餘地哉。及今言之。猶有餘痛也。

鄉村自治

第二篇

中國歷代地方行政沿革

一三二

第三篇 歐美地方自治之沿革與趨勢

第一章 自治之起源

歐洲國家之起原。實以希臘(Hellas)羅馬(Rome)爲最古。而歐洲文化。亦皆以是爲其大輅之椎輪焉。故欲追溯歐洲自治之沿革。不能不首述希臘羅馬之自治遠因。以見典章制度之由來。皆有其自然之情勢也。自法理上觀察。古代希臘羅馬。初無所謂地方自治之設施。然自政治上觀察。其自治萌芽。暗長潛滋。由來已漸。實爲近世歐美各國地方自治之權輿。萌芽爲何。卽其政治上，宗教上，社會上，已有之事實。與夫既成之習尙耳。雖然。無徵不信。舉例如左。

A 希臘時代。國家之視人民。儼然家長之於家族。故人民對於國家。皆能竭智畢力。惟虞愛護之不周。而國內各市。對於市內居民。亦視如家人。使能各安其生。而不相妨。故上下情通。爭亂不作。此種精神。直以家國融爲一體。政教合於一爐。實有自治之精義存焉。

B 希臘各寺院中。每屆星期日。由長老邀集市民。設筵致祭。祭畢。又集市民聚餐。藉以聯絡感情。交換意見。無論貧富老幼皆可參加。與吾國鄉飲酒禮頗爲近似也。

C 希臘人生子。必赴告於神。并爲之祈福。其子弱冠。又導之神前。鄭重宣誓。信奉國教。終身不渝。必如是始可取得市民權。雖涉迷信。而思想趨於專一。行爲得其繩墨。未始無裨於社會生活也。

D 希臘寺院。每屆四年。舉行大祭一次。少長咸集。婦孺畢至。祭則有禮。禮又極隆。民於是知有親親敬長之義焉。又於祭畢演劇。以助餘興。是於張弛之道。殊有合也。不過參與此種祀典。必以同族爲限。殆卽宗法社會之起因歟。上述各節。形式上雖未具備自治之官骸。而在歐洲學者。僉以爲事實上早已形成自治之萌芽。而家族的與宗教的觀念。又足以長養亭毒。使由萌芽而拔地參天也。降至羅馬。始亦維持家族的與宗教的兩種觀念。以爲一時權宜之計。其後國勢日

降。出齒益庶。乃一視同仁。不復有民族之分別。畛域之偏見矣。當加拉加羅

Callus

羅馬皇帝。西紀二百一十一年。至二百七十一年間在位。其虐無道。慘殺無辜良民二萬餘人。後爲其近侍刺殺。

在位之初。下詔與附庸之民以權利。並於市

內設立公共浴場八處。可容二十八萬餘人。想見其規模之宏大矣。又於交通便利之處。設立公共倉庫。務令積蓄充實。以備凶荒。關於文化事業。亦非常重視。即以圖書館而論。當時所藏珍貴書籍。竟達七十餘萬卷之多。故人文蔚起。學術昌明。臻于極盛時代。後世歐洲自治理想。皆胎胚於是焉。中古時代。希臘羅馬都市相繼滅亡。一變而爲封建之世。於是政出多門。爭爲雄長。致令歐洲人民淪於非常黑暗之慘境。當時各地方團體。鑒於統一之難能。承平之無望。爲自身利害計。乃不得不相互結合。自謀防衛。冀免意外之荼毒。尤以商業都市。對於此種自衛組合。積極進行。不遺餘力。良以商業團體之發展。胥以都市爲中心。利害關係既深。故其自謀之心。尤視他人爲迫切也。自茲以降。所謂專制暴君者。始恍然於民衆之力。堅不可摧。強不可侮。稍稍知所避忌。而不敢輕批逆鱗矣。猗歟休哉。人民自治其

事。自營其利。通力合作而不相害。雖在封建之世。猶可以昂首而申眉。况在封建絕迹。民權蓬勃之今日耶。試舉一例。以證吾說。英王顯理（*Henry*）七世一四八五年至一五零九年間英王在位時。凡與他國締結關於商業之條約。必先徵求國內商業都市之同意。史家謂「都市且有兵馬權。以防諸侯之侵略」。當日民權之發皇。君權之輯斂。皆可於字裏行間想像得之。自中央集權之說行。各國力排地方首領自保地方團體之制。以謀政治上之權力集中。由是地方團體遂與中央政府發生直接關係。於法律上享有一種特定之權。積之既久。遂有今日。不啻聚培塿而為丘陵。蔚附庸而為大國也。

第二章 德意志地方自治制

歐洲地方自治。要以德意志發達為獨早。其行政組織。亦視英法諸國尤為周詳細密也。至其自治制度。實創於普魯士 *Prussia* 德意志聯邦中強有力之王國。據有德之北部。歐戰前由其國王兼德意志皇帝。 名政治家斯底

因。 *Steuern* 一八〇七年。為維廉三世宰相。後為拿坡崙所戮。逃奧大利亞。後又赴蘇彼得堡。反對拿坡崙愈力。生平著作極富。生於一七五七年。歿於一八二七年。 當拿坡崙力征經營。侵略德

國之際。國勢岌岌。不可終日。時斯底因為相。苦心孤詣。力撐危局。遂多方獎勵

人民參與地方政務。藉以發揮其愛國心與公共心。時有詩人阿崙得 (Ernst Moritz Arndt, 1805—1818) 竭力鼓吹愛國思想。哲學鉅子康德 (Kant, 1724—1804) 亦大倡國民自立主義。斯底因草創地方自治制度。得二氏之助力。殊不鮮也。未幾。斯底因以事去國。繼其任者。主張盡廢前制。當時平民貴族之間。時起爭論。積不相能。迨維廉第一嗣位。總攬萬幾。調和平民貴族。並藉畢斯麥克之助力。施行郡制草案。一千八百七十五年。實行州制。一千八百八十三年。地方制度全部告成。其立法主旨。在與地方以自治之權利。在法律許可的範圍內。准其自由酌量情勢。舉辦地方公益事項。要之此種自治。純由國家特爲規定。究不脫官治臭味耳。指歐戰前而言。然自實施以後。人才倍興。時有損益。非復當時之舊觀矣。最足注意者。卽在採取分任主義。使各個地方團體。皆有獨立自主之可能。平衡發展之機會。實爲扼要中肯。至足稱也。茲爲明瞭計。析言其原因如次。

A 中世德國之生產事業。遠遜於英法。而其經營生產之方法與能力。亦非常幼

穉。不合科學規律。故關於社會公共事業。皆以團體之力。共同經營。以補個人能力之不逮。積之既久。不期然而養成互助之美德。合羣之習慣。德國人民公共心之所以歷久而彌彰。有加而未已者。未始不由於此。

B. 普法戰爭以後。德人襲戰勝之餘威。獎勵生產。振興工商。提倡科學。推行教育。不期年而國富日增。國勢益盛。而其國民又皆能不勸而自興。不獎而自進。相率從事於生產事業。復注全力於地方自治。故事無不舉。利無不興。地方組織之密。設備之周。無能望其項背者。

除上述兩種原因外。其地方團體本身上。亦有獨擅之長。足於無形促進其展者。其一。崇尚專門學術之研究。凡地方團體之興一事或倡一議也。必聚多數專門學者。就其事之本身。與周圍之情勢。分析研究。綜合比較。務期害少利多。可以行之而無阻。然後見諸實施。以次推廣。此其謀爲之審慎。究爲何如耶。又於經營之方法。進行之步驟。亦必通盤計畫。博采周咨。故慮無不精。算無遺策。每一決

議。衆議不能動搖。人民樂於贊助。不假宣傳而有如響斯應之效。亦事理之所必然者也。其二。行政方面。盡量延納專門人才。以收廣益集思之效。其統轄機關。固皆限於專門人才。卽貌如一局之微。一職之末。亦必遴才選能。不肯絲毫假借。故人才倍起。而無失所之虞。庶政極繁。克收畢舉之效。至其對於公共事業。如交通，水利，森林，電氣。以及公立實業。保險事項。通俗教育。補習學校。公立圖書館。舉凡足以增進社會各方面各階級利益之一切事務。無不併力經營。進步極銳。使非崇尚實學。引用專才。並使地方人民皆有參預地方事業之機會。曷克臻此。至其地方區劃。最高者爲省。Province。省下有縣。Regierungshenrike。縣下有團。Kreis。團下爲里。Gemeinde。此外尙有所謂州者。Amtsbezirk。縣制創於一千八百十五年。共有三十六縣。每省多則三縣。少者二縣。純爲中央行政區畫。并無自治之機能也。州爲數里之集合體。行於普魯士東部。亦無自治機能。不過中央政府一種司法區畫耳。故自治區域。實際上只有四級。卽省，縣，團，里，是也。省之地

位。在歷史上具有相當之根據。與法意兩國之府迥乎不同。全國共有十二省。即

East Prussia, West Prussia, Brandenburg, Pomerania, Silesia, Posen, Westphalia, Saxony, Hanover, the Rhine Province, Schleswig, Holstein, Hesse—Hassan, 是也。其幅員廣狹。殊不一致。而其區域。亦非歷代相沿者。如 Hanover 在昔曾爲大不列顛 Great Britain

英吉利王國之本土。包括英格蘭威爾斯蘇格蘭而言。之王國。Schleswig—Holstein, 在千八百六十四年。始從丹麥(Denmark)

而奪歸。Saxony 在拿破崙戰征時始由薩克森王國而改定。Posen 在十八世紀瓜分

波蘭時。以強力而占有是也。團之區畫。約爲四百九十。人口之數。由二萬以至九

萬。其中鄉區最居重要。而市 Stadt 之人口超過二萬五千時。亦得改稱爲團。謂之市

團。Landkriese 以別於鄉團。Landkriese 里有城制之里 Stadtgememinde 與鄉制之里

Landge Smeminde 之別。城制之里。視其戶口多寡。以爲應否設立之原則。鄉制之里

則以情勢各殊。大都順應習俗而區劃。蓋因地制宜。不能拘以繩墨也。綜計鄉里之

數據歐戰前調查大約三萬六千有奇。繼自今人事愈繁。組織益密。此又勢理之所必然者。奚

必燭照數計而後可以前知哉。

第三章 英吉利地方自治制

英國自治行政。有與德法美日諸國各異其趣者。即英國人民之自治權利。非由政府所賦與。不過就歷來地方保有之權利加以保障。使其益形穩固耳。先是十七世紀初葉。英以治安判事行政。取知事行政而代庖之。於是地方行政監督實權。遂盡操於治安判事之掌握。所謂知事行政者。情同歷史之痕迹。過眼之雲煙矣。當時國會多數議員。雖由治安判事選出。然只可認爲代議政治之開端。不得遂謂地方自治之發軔也。千八百三十年。政府增加救貧稅。因而地方稅額驟然大增。勢不得不與納稅人民以相當之發言權。藉以減少誤解。嗣又應用蒸汽力推廣工業製造。遂使工業界疾革劇變。向之擁有動產不爲士流所重之工業階級。不期然而地位驟增。隱然握有左右都市經濟之潛伏勢力。寔昌寔熾。國會代議制乃應運而挺生焉。至千八百三十二年。卒成立自有國會制度以來未有之著名革新決議案。由是政治權力。漸由貴

族紳士之手移於中等社會。而中等社會益思伸張其勢。以求立於不敗之地。乃合衷共濟。發展地方政務。故利無不舉。弊無不革。足見英人自治思想。亦爲時勢之所造成。非與生以俱來。無因而孳育也。惟以當時地方財政。紊亂非常。而地方之權。又爲英王所特與。所謂地方團體者。屈伏於英王肘腋之下。一息奄奄。形如瘤贅。有識之士。鑒於地方團體日趨衰落。乃奔走呼號。要求革新地方制度。確定地方權利。以爲根本救濟之圖。並援引歷代相沿之習慣法。主張「對於參與自治行政之市民。政府不得濫用權力。橫加干涉。地方團體之財產。屬於市民公有者。任何階級。皆不得侵占毫末。以損市民之利益。至自治機關服務人員之進退。純以才能爲標準。不受任何勢力之拘束。縱有特殊之威權。亦須尊重團體意見。不得非禮要挾。引用其子弟」。此論一出。市民全體附和。皆欲依此標準。定爲都市制度。政府懾於民意之激切。遂於一八三五年制定法典二百九十六條。以爲自治行政之根本大法。至千八百八十八年。又規定州制。千八百九十四年。格蘭斯頓 William Estlin

Cladstone

英著名政治家。西元一八三二年爲國會議員。屬自由黨。一八六八年後。任國務總理凡四次。一八九四年。提出愛爾蘭自治案。爲上院否決。遂出政界。研究文學。以終其身。生於一八〇九年。逝於一八九八年。 任第四次

內閣時。發布邑制。自茲以降。英之地方組織。始略具規模。大改舊觀矣。斯底因評論英國地方制度曰。「英國地方制度。紛歧錯雜。缺乏整齊劃一之秩序。尤以精神上不能統一。足以防其進展也。」英財政家哥先。嘗嘗議其本國之自治。謂爲法律上之混沌界。並分析爲機關上之混沌。地域上之混沌。稅法上之混沌。殆由於期望太殷。故不免言之過切歟。法人布美。曾著英國人一書。中有一節曰。

英國人之創造法律。猶職工之製造機器然。如新有發明。其無須改造之部分。則依舊保留。又如使用新式機械。凡不及改造者。必存其原狀。法則異於是。譬如機械。發現某一部分須加以改造者。必改造全部。決不枝枝節節。以蒙因陋就簡之譏。要而言之。英人嗜古之性極深。非必不得已。決不輕予變更舊制。故英之制度。不問公法私法。皆失於籠雜。一變而爲法律上之亂徑。惟地方制度。則獨形完備。而其市制。亦截然有序。條理不紊。可以認爲歐洲諸國自治之模範。然此種制度。並非成於誰何之手。不過依地方團體歷來享有之自治特權。與習慣上盤根錯節之自治行政。擇其比較精密適當者。作爲根據。

實以進行耳。是故學者多謂英國立法。專以保護自治習慣爲原則。要非過當之論也。

自村邑自治制度施行後。逐漸發達。成績大著。迄於近世。遂如江河一瀉。千里汪洋。澎湃而無涯涘矣。然英之制度。尤有特異於德法諸國者。卽英自國治行政中遇有重要問題發生時。必經法律提案。國會可決後。始可見諸施行。所謂「國會立法的認可權」是也。卽以進步主義馳譽遐爾之格拉斯哥 Glasgow 市。英吉利大都市。蘇格蘭之工業中心點。事務紛紜。日不暇給。而關於市制。猶俟國會認可以後。始可執行。可見國會之權。無出其右者。至認可條例。自千八百年都市復興以來。先後依法審查事項。積有二百五十餘件之多。此見於法人福蘭克比所著英國之議會與行政一書。可以覆按也。然則英國自治行政之範圍。非若德法二國以概括的委任主義爲之規定。實以法律指定主義而加以限制。此其所以缺乏活潑氣象。而有事倍功半之譏歟。洎於近世。又改弦更張。廢除國會認可之例。代以行政機關監督制度。卽行政的監督制。并於各地設立地方政務局。管理自治事務。是不啻爲英國地方行政史乘開一新紀元也。蓋自有此制。其

地方行政。始漸呈活氣。不復事事仰承國會之鼻息。新興之端。實啟於是耳。溯自一千八百三十四年。改正救貧條例以後。是爲實行監督制度之第一期。十九世紀中葉。發布公共保衛條例。是爲實行監督制度之第二期。千八百七十年。擴充國庫預算。補助地方平民教育經費。至千八百七十五年。自治事業。全部告竣。是爲實行監督制度之第三期。先是千八百三十四年。初設救貧監督局。當局銳意進行。不遺餘力。調查委員中有馬典 *Edwin* 其人者。嘗歎曰。『舊時救貧方法。失於太濫。轉足以敗壞勤儉之風。助長游惰之習。影響於社會。危險甚鉅。自監督制度實行。始挽回此弊。前此歲支七百萬磅救貧經費而不足者。今減至四百萬磅而有餘矣。又私生兒之受寺區養育者。一歲之間。人數減少萬餘。改革之效。不已彰明較著耶。』至公共保衛條例頒布以後。地方政務局根據條例舉辦地方自治。成效優良。在人耳目。由一八三四年至一八四五年。就地方人民生活狀況。前後兩度施行精密調查之結果。全國五十都市中。政府認爲應行改良溝渠者四十三市。應設水道者三

十二市。於是各都市皆積極疏通水道。對於其他衛生事業。亦積極興辦。如公立浴場。公立洗衣場。公立市場。公立屠畜場。公共花園。公共運動場。皆陸續成立。設備極周。其所以通力合作。克收指臂之效者。皆監督制度實行以後獎掖提撕之力也。奧大利亞學者雷拖利評論曰。『由監督制度實施後舉辦之保衛行政。範圍極廣。包括一切助長事業。此種廣汎的行政。皆發源於德人所倡之社會的福利之政治理想。而實際效用。則青深於藍。令人豔羨不已。比年以來。英國都市人口。陡然增加。而都市中之衛生行政。亦着着進步。繼長增高。來日方長。正未可以限量耳。』美人馬多皮近著英國地方行政之趨勢一書中有曰。『英國保衛行政監督制度。自改變方針後。不惟死亡之數。歷年遞減。而最大都市中。一年之間。驟增壯丁九萬有奇。是於英國自治史上生色不鮮。不可不大書特書以爲紀念者也。』至由國庫補助平民教育經費制度。倡議之初。人民一致否認。當局力排衆議。逐漸實行。成績之佳。視救貧保衛諸行政。有過無不及。可見多數人民易與觀成。難與慮

始也。改革之初。全國二千萬人口中。就學兒童。爲數不足百萬。今則三千萬人口中。就學兒童。增至四百三十餘萬之多。此專就兒童而言。若成年之因貧失教者。在改革教育制度以前。統計調查。失教之數。多於婚姻登記。蓋千人之中。竟有一百十人上下。自制度改革。千人之中。無教育者。不過二十餘人而已。要之英國地方自治。雖較德法諸國進步紆緩。不無保守過甚之譏。然自監督制度施行。獎勵督責。無微不至。卒能加人一等。以有先進之譽。固可以皮相求之哉。日本法學博士井上友一曰。

英國宿執世界商業之牛耳。而其自治之經營。不慕進取虛名。以致流於輕率也。凡一事實之發生。必探求內容如何。癥結何在。又必權其輕重利害。察其周圍情勢。而後決定步驟。次第實施。故常立於不敗之地。且無論都市村邑。參與自治者。皆地方中第一流人士。不獨品望足以服人。而其學識經驗又皆足以使人信賴。此其所以克收衆繁易舉之效也。至地方知名人士爲團體盡力者。英人稱爲「地方愛國心」。美國學者。對於此種地方愛國心。擊節贊賞。自歎不如。可見英人自治能力之優越矣。抑英國習慣。

最重品望。其有衆口交譽。行爲高潔者。識與不識。莫不推戴。以視嫉人之能。妬人之才。媒孽他人之短。以盡排擠傾軋之能事者。直不可以同日語。又其政府中人。對於學識優長。勇於負責之青年人士。尤樂予引用。故地方專門事業。皆能得人而理。地方人才。亦無失所之歎。而無論何人被選地方吏員。但無過失。終身信賴不貳。若都市或郡村中地方團體之書記長。尤爲人民愛重。稱爲『自治寶藏』。或『市民導師』。是以卒業大學者皆求爲書記。以俟後日晉升書記長一職。良以地方團體之於吏員。禮遇既優。薪金尤厚也。現在伯明罕 Birmingham 市。書記長所得酬金。過於法國內閣總理之俸。此法人慮及需補於政治雜誌中言之甚詳者。奉爲先進。豈虛譽哉。

至其地方區劃。依一千八百八十六年地方政策 Local Government Act。統英格蘭及威爾士 Wales 最高地方區域。共十有四郡。郡分有區。Districts 區分有里。Parishes 除京城倫敦爲特別區域不計外。市則自成一郡。County borough 不受郡之干涉。惟人口不滿五萬又無特殊歷史者。仍隸其下。區有城區。Urban districts 及市區 non-county borough 鄉區 rural districts 之別。城區與鄉區大致相同。惟人口較稠。

位於通衢。則稱市不稱鄉耳。里亦有城鄉之異。統計英格蘭威爾士兩部之數。共一萬五千有餘。市在千八百三十五年市制案 *Municipal Corporations* 成立時。英威兩部之市。僅有一百七十六處。今則增至四百以上矣。千九百零二年。通過教育法案。 *Education Act* 教育行政。統歸普通法院處理。教育區遂被裁撤。存者惟一救貧區耳。救貧區由數里組合而成。亦有城鄉之分。惟不能以人口幅員作區域大小之標準。英之地方區劃。大致如斯。因無中央行政區域之事實。故地方自治區域之名亦未成立耳。

第四章 法蘭西地方自治制

法蘭西之歷史。政府與人民抗爭之歷史。亦民權與王權消長之歷史。可以歌。可以泣。可以拔劍而起舞。雖在千百年下。風櫓展讀。虎虎然猶有生氣焉。在昔封建之世。諸侯據地自雄。魚肉人民。剝削市邑。無勇無權之人民。罹此奇厄。皆有偕亡之願。而無樂生之心。法王亦以其尾大不掉。懼涓涓之不塞。終於流爲江河也。

遂與人民以公民權。謂之曰「君命公民」。藉以殺滅諸侯之勢。至一千六百年。諸侯滋蔓難圖。愈益放恣。市邑財產之被其強取豪奪。人民利權之遭其侵吞收沒者。幾於無日無之。隨地皆有。宰相可爾比爾據實陳於法君。法君聞之惻然。立下拯民之令。略謂「諸侯憑藉其勢。任意兼併市邑之財產。剝蝕人民之權利。置人民於水深火熱之中。致令農罷耕。工罷業。商罷市。士廢學。魚糜肉爛。不能曲盡其苦。是不啻國家元氣之凋傷。所蒙損失至重且鉅也。朕爲國君。而不能解民之倒懸。良爲痛心。茲特下詔。拯救地方團體於水火。保護自治之權利。以免再受諸侯之欺凌。藉以維繫國家之命脈。」詔下。諸侯稍稍斂輯。地方團體賴以苟延殘喘者數載。泊盧梭民約論一倡。山鳴谷應。羣起附和。革命怒潮。遂如駭浪驚濤。掀天撼地而來。其勢汹汹。不可嚮邇。而無智愚賢不肖。口有道。道民約。心有念。念民約。「念茲在茲。釋茲在茲。名言茲在茲。允出茲在茲。」取譬爲喻。庶幾近似。於是嚮之偶語沙中者。茲且奔走呼號矣。嚮之疾首蹙額者。茲且昂首申眉矣。嚮之

宛轉呻吟於諸侯暴力之下者。茲且握拳透爪。直欲得法君而甘心矣。鬱抑磅礴。衝激靡盬。霹靂一聲。法蘭西大革命。遂如火山爆發。光燄萬丈。舉所謂君主諸侯。苛法暴政。一掃而空之。民猶水也。激之可以過頽。不亦信然歟。共和告成。政府首先編纂自治制度。以慰民望。假使政變不起。逐漸更革。未嘗不可以圖治也。不幸拿破崙憑藉非法暴力。公然顛覆民主政治。復然帝政死灰。致命全法人民。仍淪黑暗。至足哀也。當是時。中央權力。強莫與京。所謂地方。不過俛首帖耳。出賦稅以爲犧牲。自治云何。久已度外置之。相戒而不敢贊一詞矣。直至一千八百八十四年。共和復活。始逐漸振興。謂非民權之橫逆耶。考一千八百百年法律所定自治制度。國內市邑。全爲中央行政區劃。地方團體行政吏員之進退。其權完全操於中央。地方團體。不得參加意見。在此時期。自治行政。名存實亡。目爲自治。毋寧謂爲被治之尤爲直捷了當。切近事實也。其後中央漸次鞏固。政治亦告統一。對於自治行政。始採地方分任主義。然監督之權。仍操於行政官廳。與英國之存於中央

議會者。又不無輕重之分矣。至其地方自治團體權限之廣泛。大致與德國近似。其進展速度。不惟視德毫無遜色。且可與英并駕而齊驅。惟於政治學術之研究。則較遜於德。不免失于空疎耳。但任用吏員。能採嚴格的技能主義。故進行一步。卽有進一步之效果可期。未始不足稱也。美國公法學家伊頓。嘗稱述法國之市邑以警其國人曰。『法國市邑議會。自實行普通選舉法後。有識之士。多數落選。此其所以不及德國之人才畢舉。所幸者尙能遴取專門吏員。並採嚴格試驗制度。尙足以補救前弊。不然。徒有治法。而無治人。究有何益哉』。惟法國人民。醉心民主主義。而又過於好動。不免流於輕率。是其所短也。又其地方行政。不能過拂人民之意嚮。故興一利也。必求社會之同情。革一弊也。必審輿論之向背。諸多顧慮。動輒招尤。其極也徒託空談。不能見於行事。法政府欲矯此弊。遂嚴厲監督。不稍假借。尤於地方財政。不時稽核。防其冒濫。至地方豫算。在成立之前。必由政府財政委員施行精密審查。核准以後。始可成立。對於地方救貧行政。又往往分

割市邑議會之權。委任特種機關。代其執行。督責之嚴。以此爲最。而巴黎都市行政。則採官選市長制度。關於救貧行政。業務介紹。典質事業。悉於官民聯合組織之特別機關共同經營。此其特異於英德諸國者也。至其地方區劃。實定於千七百八

十九年國民會議

National Assembly

前此加頗多

Carpetaria

法蘭西王。西元九八七年即位。爲第三王朝之祖。

布爾奔 Bourbon

法蘭西之王族。其家屬久爲法蘭西西班牙之王。自顯理第四世出。分爲二家以治。法蘭西。一始於路易十四。一始於柯爾良。終於路易非立。時代相沿之制度。至此完全廢除。

在國民會議時代。對於政治上社會上相沿之組織。所謂里 *communes* 者。仍舊保留。

其數約爲四萬。至舊制之省。Province 與 *generitides*。則取消之。而代以府 *departments*

區 *districts* 及 *cantons* 每府設置六七區。每區設置八九州。而州則由里成之。府之幅

員。廣狹不一。區州亦如之。純以法律規定。蓋由於革命之初。人民心理趨於極端

破壞。雖一名之微。一物之細。亦必破壞無遺。不願存留絲毫印象。殆亦風氣使然

歟。至千八百年。更分府爲團。 *arrondissements* 是即前此之所謂區也。要之。法

國地方區域。最高者爲府。 *Departments*。府分爲團。 *arrondissements*。團分爲州。 *Cantons*

States. 州分爲里。 Communes 前三項組織。皆依據行政上之便宜原則。而由千七百八十九年國民會 Constituent assembly 設立者也。故其組織。有條而不紊。後一項根據歷史習慣而來。故其組織。不無複雜之病。且以法爲大陸國家。趨重集權。其地方團體。亦不盡皆爲自治區域。雖有三百六十二團之設。事實上不過代表府尹 Prefet 監督里之行政。及爲選舉之區耳。雖有二千九百十一州之多。其作用不外司法區域。選舉區域。徵兵區域而已。究於自治渺不相涉也。求其名實相符。克舉自治之實者。只有府里二級。然在他方面仍爲中央行政區域之一。殆亦集權政治所使然歟。

第五章 美利堅地方自治制

美本民主共和國家。而自治行政。反取中央干涉主義。殊可異也。其市邑制度與施行條例。皆由聯邦議會各別制定。不能執一而論。自一方面言。固蒙干涉過甚之譏。自他方面言。又有因地制宜之效。平心而論。土廣民庶之國家。習俗不齊。利

害各殊。與其截鶴以續鳧。不如因勢而利導。奚必摧毀個性而始爲得哉。自起原上觀察。美之制度。無不取法乎英。雖謂美以英爲母法國家。亦於事實不悖。而地方行政。則與英制截然而不同。分析言之。約爲二項。

(甲) 英國自治行政。自監督制度實行以後。中央之於地方。猶身之使臂。臂之使指。運轉自如。絕無隔閡壅塞之患。美爲新興之國家。既乏成例可援。又無政情可據。而其國體政體。莫不與英處於相差互異之地位。所謂行政上之監督制度。在歷史上則前無所承。在政情上則勢有不許。故對地方團體。獨取議會干涉主義。以求適合政治狀況。勢使之然歟。由事實上觀察。中央政治之力。不能直達於地方。地方有所請求。又格於規定。不能上通於政府。由是上下情離。痛癢無關。實爲千慮之失。此與英制不同者一。

(乙) 美國自治市邑。類皆缺乏活潑氣象。而其行政之呆滯。亦隨時隨地可以窺見。推原其故。皆由專管機關組織不備。致顯此失彼。而有鞭長莫及之虞。又於專門人才。不能盡量吸收。故於進行上。不惟輸英一着。即較諸法。亦有軒輊之判。若與德衡。直不可以道里計矣。尤有一事。最足妨其進

展者。即地方團體吏員。任期至短。又無俸給以贍其身。致令才俊之士。不能盡其長。不肖之徒。有以文其短。况才與不才。孰能置其室家於不顧耶。德法兩國定制。凡在地方團體服務之吏員。如無過失。終身任用。故皆勉奉公。以保令聞。此其所以歷久而彌光。方興而未艾也。泊于最近。生齒日繁。政務愈紛。美政府始幡然改圖。延長吏員任期。並採有給制度。而終身職制。猶遲回審慎。卒未仿而行之也。歸納前說。美制之短。在不能廣設專管機關。羅致專門人才。故有梗短汲長之慮。而自治吏員。不以勤惰決升沉。竟依市長而進退。尤令賢智之士。短氣灰心。闕葺之流。習爲阿附。是用才與不用爲鈞。有才與無才相若。此與英制不同者二。

前述二端。雖爲美制之瑕。然自工商發達以來。富力陡增。組織漸密。非復當日可比矣。現在人口過于二萬以上之都市。已有一百六十餘處之多。人口過于十萬以上之都市。亦有四十餘處之譜。就中地方組織最備。自治成績最良。足爲其他各市之模範者。當推波斯敦 Boston 市首屈一指。歐戰以前。該市市長愛丹 Ashton 於任期屆滿時。以誠摯之言。留別市民曰。「中央政治問題。雖易聳動世人之耳目。引起

世人之注意。然實際上與國民生活發生密切關係。與吾人生存問題具有直接影響者。不在中央政治之良窳。而在市邑與鄉村之自治是否經營盡善耳。諸君自問。將於政潮起伏無常之政治界中爲一因人成事之寄生虫乎。抑於純樸敦厚之市邑或鄉村地方團體中爲一人民信賴之指導師乎。吾意潔身自好之士。必卓然自異於庸流。不求濁世之污名。而樂蒙鄉里之令譽也。有味乎言哉。不啻一鞭一條痕。一搥一掌血。可以發人深省矣。至美國地方行政區域。約而言之。則有左列三項。

1 郡 County

2 里 Township

3 城區 Urban areas

郡在新英蘭 New England 諸邦。設立之初。僅屬司法區域。與地方自治。若風馬牛之渺不相涉也。南部各邦。初亦爲謀司法便利而設。其後人文蔚起。情勢變遷。始逐漸成爲自治區域耳。故在當日充任地方團體吏員者。類爲壟斷市利。沽名釣譽

之紳民。自由民選吏員。此輩紳民乃銷聲匿迹。不復濫竽其間矣。至郡中行政。除教育行政劃歸教育區域外。概由財政委員。審計委員。與夫道路、救貧等事監查委員。分部負責。相機處理。關於司法事項。則由郡長 *Sheriff* 書記官 *Clerk* 檢查官 *Coroner* 律師 *Attorney* 等。分別擔任。其中部西部北部諸邦所屬之郡內吏員。亦均出於民選。而主要職務。實以財政賦稅爲先也。里 *Township* 所管轄範圍。率爲鄉野。而組織最密。立意至周。深有契於民主政治之原則者。實以新英蘭首屈一指。蓋凡舉一事但爲全體利害所關。如選舉吏員。制定行政規則。執行宗教，保衛，商業諸事務時。必召集里民會議。 *Town Meetings* 共同討論。擇善而從。說者謂「新英蘭諸邦自治行政之所以着着進展。克舉民主政治之實者。在里制健全。能於根本上培養民權。又使人民皆有行使其權之機會。故能通力合作。樹立百年不敝之基礎耳。」是誠搜根見柢之言。不獨搔着癢處也。至如城區 *Triboroughs* 之制。則係包舉鄉 *Villages* 城 *Borough* 市 *Town* 而言。各有其獨立之精神與組織。不受非法之干

涉。然事實上併合於里者。居其最大多數。故從略焉。

第六章 瑞士地方自治制

現代世界真正實現直接民治之國家。僅一見於瑞士耳。就沿革上言之。瑞士民主萌蘖。滋育於距今一千六百餘年以前。而地方自治。又爲構成瑞士之主因。實其各

邦固有之生命也。先是十三世紀末葉。有條頓

Teutons

種族名。古代歐洲北部各民族之總稱也。盎格魯薩克遜人，丹人，法蘭人皆屬之。今之德人。北

美合衆國人，皆其苗裔也。

民族之三小部落散居於魯澤恩湖迤南及東南方森林山谷中。因北方一帶大

地主。憑藉封建時代之餘威。暴斂橫征。誅求無厭。此三小部落不能低首降心。恣其吞噬。遂締攻守同盟。十盪十決。再接再厲。最後一戰。卒使強鄰棄甲曳兵而狂奔。不復批其逆鱗矣。於是闢土地。務農桑。烈山林。事牧畜。榛狉之風至茲而豹變。迨生齒日繁。有賴於幹濟者亦愈切。乃相互承認其平等之人格與均衡之利益。遇事公開會議。決於多數。是爲直接民治之起點。其後成效漸彰。附近鄉村及城市。相繼加入同盟。資以自衛。一千三百五十三年。締結同盟者。共有八邦。于

五百十三年。增至十三邦。至十五世紀末葉。此同盟團結。隱然形成中歐羅巴強有力之國家組織。要非一蹴而幾也。而各邦內政。則因地制宜。不能等量而齊觀。大抵鄉村各邦。均屬直接民治。遇事全邦人民公開會議。共同處理。此外尙有少數城政府。採取寡頭政治。然亦不背民主政治之原則也。蓋各邦聯合目的。祇在攻守相助。急難相救。至於各邦內政。聽其自由施設。不求一致。故皆安之若素焉。千七百九十八年。法軍侵入瑞士。突起大戰。遂將舊有制度。根本破壞。創立海爾威地亞共和國。Helvetie Republic 厲行中央集權制度。旋又撤消其制。恢復原狀。一八零三年。拿破崙以雷霆萬鈞之力。強迫瑞士創立聯邦國家。以後迭起變更。無非自相紛擾耳。至一八一五年。重行建設新聯盟國。疆域雖增。而禍亂相尋。幾無寧日。一八四七年。信仰耶教各邦與信仰天主教各邦陡起戰爭。結果耶教各邦獲勝。是爲桑得崩之戰。一八四八年。新憲法成立。改舊日邦聯而爲聯邦 Federal States 新憲法內容。大致取法於北美合衆國聯邦憲法。一八七四年修正以後。相沿至今未改也。現

今瑞士全國。共有十九『全邦』。六個『半邦』。種族，言語，宗教。彼此不同。習尚好惡。因之自殊。然有一共通之特性。即無論何邦人民。對於地方。皆有自豪之心理。自決之信念。且酷愛自治。尤以參與地方事務爲榮譽。是其特異之點也。自治行政。各舊邦行之已久。嗣後推及新邦。所謂城市寡頭政治。至斯蕩然無餘。氣象一新。可見自治潮流之汹涌澎湃矣。各邦皆有邦長。Landammann 副邦長 *Stath* *Blut* 爲一邦行政會議正副主席。執行立法部及人民用創制權或複決權 *Referendum* 所議決之法案。并維持地方安寧秩序。監督一邦全部行政。凡重大事務。皆須開會公決。細微事項。則由特設各部負責處理。各部名稱。如慈善，教育，財政，警察，衛生，司法，軍務，建築，內務，商務，農工等。皆設部長一人。以行政會議會員兼充之。會員例由民選。任期三年或四年。與本邦立法部議員任期同等耳。此外又有立法部。爲一邦立法機關。通稱之爲大會議 *Grand conseil* 有時亦名爲邦議會 *Conseil cantonal* 議員概由民選任期三年或四年。最小之邦。議員亦有百人。較大之邦。則

有二百餘人之譜。各邦皆採一院制。對於議案。討論至詳。必得良好判斷而後已。議員有非法行爲或違反民意者。人民可直接行使複決權制裁之。如大多數人民認爲邦議會不能代表民意時。可以隨時要求解散邦議會。另行改選新議員。此種權力。大致與美國人民享有之罷免權 *Recall* 大致近似也。又邦議會議決事件。任何官吏皆不得發生異議。獨人民可以直接行使複決權 *Referendum* 否決之。蓋瑞士人民。必以任何行政官吏之權。減至最低限制度。復以立法之權置於人民權力之下。而後不持異議。民權之盛。蔑以加茲矣。各邦司法事務。由法院主之。法庭等級。分爲左列三種。

(一) 邦法院或高等法院

(二) 縣法庭

(三) 治安法官(區設)

治安法官。亦名調人。 *Mediator* 溯其得名之由來。卽以調人之設。其立意不重執法

以決人民之曲直。而在多方以弭將興之訴訟。故在膠轕既起。嫌怨未深之際。必宛轉調停。和顏勸諭。必使平和了結。復敦於輯睦而後已。其有匪理可喻。無法斡旋者。始依法審判。或送高級法庭。是於懲儆之中。仍寓有美俗之意。與我國定縣翟城邨息訟會之設。異曲而同工。以視徒尙法治而置人情風俗於不顧者。不啻有仁忍之別。平頗之判矣。至於瑞土地方自治行政。各邦皆以區 *Oschnung* 爲最低單位。然邦各有憲。組織亦不盡同。區自成俗。規劃因之互異。不過大致不差。一是皆以發揚民權爲歸宿耳。爲便於說明計。舉其沿革與類別如次。

(一) 古代公民區 此種區域。在沿革上屬於經濟的結合。而非政治的區劃也。其特異之點。對於區內住民資格。定有嚴格限制。不得變通。良以多數公民區域。皆擁有廣大之牧場森林，農田水利。及其他生產事業。所有利益。除分散區內住民外。並以指定之數贖卹孤寡。救濟困窮。故不得不嚴定限制。以保公有利權。

(二) 教區 此種區域。成於中古時代。其性質屬於宗教的而不屬於政治的也。區內住民。限於信仰同一宗教者。有繳納教堂捐稅之義務。並有選舉某種教官之權利。宗教鼎盛時代。類此者不一而足。至於近世。已成歷史之遺迹矣。

(三) 住民區 此種區域。起於自然之結合應乎生活之相需而演進者也。就性質言。不惟遠勝前述兩種特異之區域。而其合作互助之精神。殖產善羣之能力。舉為促進自治之原因。構成國家之要素。雖謂此種區域。即為政治的社會的基本結合。地方的國家的潛伏實力。亦於事實無乖。通常名為住民區域。或謂之市 *Politienl* or *resident Commune, municipalities* 者。即係指此區域而言。所謂地方行政最低單位。舍是莫屬矣。

上述三種區域在海爾威地亞共和國時代。成立公民區或宗教區者。皆受嚴格限制。而住民區則不然。凡住居區域以內之人民。不問其信仰何屬。國籍何隸。皆作區內住民。不過參與區內行政。則限於瑞士公民。其他住民。只有納稅之義務耳。各區

重要政府機關。爲「區公民會。」*Town Meeting* 凡久居區內之瑞士公民。皆有投票權。亦有以本區納稅居民爲限者。討論區內重要事務。通過法律案。規定稅律。選舉本區官吏。審核行政上決算預算。尤其對於行政經費。不得該會同意。不能撥付分文。如狹小之區。不能適用此種組織。則有「市議會」*Stadtrat* 亦稱「大市議會」。 *Grosser Stadtrat* 由人公選議員組織之。對於不重要之事務。可以自由處理。其較爲重大者。則擬定草案以後。由本地人民用複決投票法表決可否。議會不過處於提案之地位而已。此外尚有「區行政會」。爲一區行政機關。由行政委員五人至七人組織之。面積有大小。故人數有多寡。委員或由區議會選舉。或由人民直接選舉。各區自行規定。主席稱區行政長。如在各市。則稱市行政長。又有副行政長。遇有重要事務。皆由行政議會共同議決。故行政長一職。並無若何權力也。大城市行政會議中行政委員。皆分掌行政事務。每人掌理一科。如教育，警察，建築，財政之類。然亦有時另選委員會。專掌各科事務。委員以下。尚有佐理官吏。主要者爲區祕書，財政官。治安法官。

或由區議會選舉。或由行政會議簡派。各區斟酌情勢。自由規定。關於建設事業。大致皆設有公共遊戲場。浴所。博物館。陳列所。戲劇院等。以供公衆息遊娛樂。又皆設有學校。校舍極精。內容美備。爲一區教育機關。對於飲水，街市鐵道，煤氣，電氣等。皆採共管政策。瑞士人民精於處事。又極勤慎。故其共管事業。成效最佳。綜計瑞士全國現有之區。爲數共計三千一百六十有四。而設區雖多。進行上毫無阻滯。益形活潑者。卽在各區遇必要時。可以相互聯絡成一大區。或一區以內。自行分爲數小區劃。故息息相通。運轉自如。克收輕而易舉之效。是誠地方政府最善之楷模也。

第四篇 日本地方自治之沿革與趨勢

第一章 德川時代之地方制

日本現行地方制度。自明治維新後。慘淡經營。艱難締造。幾經損益。始有今日之規模。而溯委窮原。殆無一不與德川時代之地方制度。本末貫通。源流連繫。故欲考其由來。明其變遷。不可不知德川時代之制度。與明治維新之因革也。以次說明之。

德川時代地方制度。各地亦不盡同。約而言之。分爲諸侯領地與幕府直轄地二種。直轄地制度。大致不差。諸侯領地制度。隨在互異。然就制度本身上觀察。又無不側重集權一點。是標準皆同。所不同者行使之方式耳。至其幕府直轄制度。又有江戶即今日東京。與地方之分。析言其制如次。

(一)江戶 統轄江戶市政者爲『町奉行』。從三千石高之『旗本』旗本。將軍麾下之士。中任命之。定員二人。掌市中行政司法一切事項。權力最大。故遴選此職。非常慎

重。「町奉行」之下。置「町年寄」。如今日之市長。定爲世職。主命令之配布。「名主」之進退。「町年寄」之下。又有「名主」。如今之區長。亦爲世職。司各管轄町內之雜務。「名主」如有故障。必須改選時。由本町內各住民之家長中選舉一人。報告奉行所。請求「奉行」委任之。故「名主」之進退。其權完全操於「奉行」。名主以下。尙有五人組。月行事。家主。地主等職。總稱其名。則謂之「町役人」。是其大凡也。

(二)地方 管轄地方之直轄地者爲「勘定奉行」。從三千石高之「旗本」中任命之。定員四人或五人不等。分爲「勝手方」與「公事方」。「勝手方」司幕府金穀之出納。領地之劃分。祿米之支付等事務。「公事方」。裁判直轄地訴訟案件。並解決司法上一切糾紛。「勘定奉行」以下有「代官」。駐於指定之直轄地內。綜理區內一切政治。「代官」之下有「名主」。如今之村長。掌本村內左列諸事務。

(A) 宣布政令

(B) 繳納主管機關應徵之賦稅

(C) 監督地方土木工事

(D) 關於訴訟及買賣抵押土地等事件之附署

(E) 保管簿籍並有整理之責

(F) 匡正不良風俗

(G) 經理本村之財政及生產事業

(H) 撫恤事項

(I) 禁止異端邪說

「名主」又稱爲「莊屋」。有由村內舊家世襲者。有由人民選舉請由「奉行」加以委任者。亦有遴選之權完全操於「奉行」者。大致世襲其職者居其多數也。「名主」以外。又有「組頭」及「百姓代」。與「名主」稱爲村方三役。

「組頭」一職。每村少者一人。多者六七人不等。由村民選舉品行方正。通曉書算者充任之。選舉以後。呈報「代官」。以爲「名主」之「相談」之商議役。亦有時令爲「名主」之代理者。或分任「名主」之事務。任期一年或數年。「百姓代」一村一人至二三人不等。由人民推薦。爲「名主」諸般事務之相談役。上述村方三役。報酬多寡。各地不同。大抵百石收入之地。「名主」一職。可得一俵俵。或穀類之穀。之俸米。然亦有不給報酬。免其應納土地租稅中之幾分者。更有特別給以土地或金錢者。至「組頭」則按照地方情形。或免一石以內之租稅。或給與相當之代價。任「百姓代」者。類爲村內富足之家。多不給酬。亦間有給以金錢者。村三役外。又有五人組。是卽地方制度之最低單位。不問何地。皆有此項之組織也。先是王朝時代。已有五保之制。行之最普。其後循環治亂。輾轉廢興。於是五保之制。或存或亡。若斷若續。至德川時代。復興其制。推行全國。可謂知所當務矣。但德川時代之五人組。亦不泥定五家爲一組合。或不足其數。

或多至八家。大致因利乘便。隨時變通耳。一組設一組頭。亦名列頭由同組五人互選之。同組之中。有品行不修。職業不舉者。皆有勸戒之責。如有重大過犯。從其罪之輕重。同組皆負相當之責任。至平時除吉凶慶弔外。凡抵押土地。及其他關係債務事件。必須同組五人連名簽字蓋章。始可發生效力。至其應守規約。則有左列各項

一，相互勸戒。遵守法度。維持道義。遇有急難。彼此救助。

二，每年三月。造具戶口詳冊。報告官廳。

三，不得買賣田地。及以公產或寺社什物抵借債務。

四，衣服，飲食，住居等事。均宜質樸節儉。以重儲蓄。

五，務以爭鬭訴訟爲戒。

六，嚴禁賭博。

七，養子訂婚。妥爲分配資產。

八，盤查往來外人。不得收留無職業者。

九，不准侮慢老弱。

十，勿任意踐踏公有山林。

十一，注意道路，橋梁。

十二，按時交納賦稅。

十三，尊重公共安寧秩序。不得敗壞風化。

上述各節。皆其幕府直轄制度也。雖多罅漏。然大體既存。其枝節條目。似亦無足重輕。故闕然不備。神而明之。存乎其人而已。至其諸侯領地。語其迹象。固異其趨。審其精神。究無二致。撮要而論。大致皆以左列各階級統治其民也。

藩主……………郡奉行……………名主

藩主……………郡奉行……………代官……………名主

郡奉行及代官之職務權限。與直轄地之代官相似。悉由「藩士」之中遴選任命之。負

管理轄地之全責。但郡奉行之下設立代官時。如所治區域過廣。得增爲二人以上之代官。名主亦與直轄地之名主無異。名主以上更有加設大莊屋者。所謂大莊屋。卽住居管轄區域內之富厚農民。限於非藩士。由領主與代官加以任命。少則數村。多或數十村。皆令治之。故其職責之重。駕平名主之上。而在區域狹小之地。且有不設代官，奉行等職。一任大莊屋相機處理者。至其低級單位。如五人組制度。及各城市中町奉行之設。皆與江戶無異。故不復贅。

第二章 明治維新後之改革

明治元年正月。公布幕府領地收歸國有之令。并於重要地方設立裁判所一處。管理司法事件。總督一員。處理一切行政事務。同年四月。發布「政體書」。以府藩縣定爲地方行政區劃。卽屬於德川之直轄地者爲府縣。屬於諸侯之領地者爲藩。府縣之別。不過規模組織。略有廣狹繁簡之差耳。是年十月。又釐定藩治職員制度。令各藩皆設一定職員。分擔政務。重要職員之進退。與夫地方大政之施設。必須具告於

中樞。於是地方行政。盡歸府藩縣三治。是爲統一行政之開端。明治二年二月。定府縣事務大綱。並指示實施順序。六月令各藩主交還領地。卽以藩主充任知事。七月。明令劃分地方官吏之職務權限。是爲府藩縣三治制度。而封建勢力。猶未盡滅也。明治四年七月。廢藩設縣。全國行政區劃。釐爲府縣二治。是年十月。定府縣官規。十一月。發布縣治條例。規定職員權限。令其負責掌理教治。督率人民奉行條令布告。徵收賦稅。裁判訴訟。遇非常事變。得請鎮臺出兵相救。并分別規定地方政務。若者屬於地方官吏權限。若者應歸中央主管部分。此制頒行。封建制度。始蕩然無餘矣。至明治八年。續布府縣事務規則。令遵奉憲典法令。安輯轄境。保護住民。兼理徵稅，勸業，教育等事務。明治十一年又發布府縣官職制。大致地方長官如因處理地方行政事務。執行法律命令。遇必要時。有規定施行順序。宣布境內。及就施行事項。發布規則之權。惟應直接報告中央各省主務官。各主務官若認爲違背法令。逾越權限時。太政大臣或主務官得令其撤消或修改之。十三年制定區

町村會法。自治基礎。由是始立。十九年。復以命令指示地方長官在法律命令許可範圍內。得發布一般府縣令。但妨害公益。牴觸法令時。得由主務官命其中止。或廢除之。地方長官以下。置書記，警部長，收稅長，典獄，及其他吏員。分負左列三部事務。

第一部 掌內務行政事務

第二部 掌收稅事務爲收稅部。監獄事務由典獄主之

第三部 掌警察事務爲警察本部

又於各郡區設置警察署一區。并按照地方情形。設立警察分署。以期周密。二十二年。發布市町村制。二十三年。又以詔令改正地方官制。舉其犖犖大者。即改第一部爲內務部。第二部爲監獄署。廢收稅部。設直稅，間稅二署。又置參事官。除備知事諮詢外。並審察各案。兼任內務部各課課長之職。二十六年。二次改正地方官制。與舊制無甚出入。二十九年。制定沖繩縣即割占我國之琉球。特種自治制。三十年。制定

北海道自治制。三十一年。復改正府郡縣制。於是自治制度。遂秩然有序。是其經過之情形也。

第三章 府縣制

日本明治維新後。無論中央行政。地方組織。類以大陸國家爲圭臬。要亦採取集權政治必然之結果也。尤可異者。對於地方團體。一方面雖已定爲地方自治之區域。而在他方面。則又認爲國家行政之區劃。衝突矛盾。似是而非。以視英制。不免瞠乎其後矣。至其現行地方制度。全國之中。除臺灣即取我國之領土。樺太即庫頁島。亦名唐太。明代謂苦夷。地形狹長。爲

世界著名三大漁場之一。本屬中國之領土。明時屬奴兒干都司。清屬吉林省。清末爲俄人所據。日俄戰爭後俄人割島北緯五十度以南之地歸日本。由是庫頁中島遂爲日俄所分有。北海道外。皆以地方自治團體

最上一級屬之府縣。所謂府縣。不過區域上之差別。區域大者爲府。小者爲縣。事實上彼此平列。各

不相屬。非如我國舊有府縣制度。具有屬從關係也。府縣以下。尙有郡制。介於上級團體府縣與下級團體市町村之間。以收連鎖效用。近因郡制徒增政費。無補行政。已由議會議決廢止矣。府縣最高執行機關爲府縣知事。府縣知事。名義上雖受

府縣議會及府縣參事會之限制。然事實上如認其議決爲違背法律或踰越權限時。有使其覆議或撤消之權。如覆議後仍維持原案時。可具呈內務大臣請示處理。府縣知事權限之大。實與法之府尹相爲伯仲焉。府縣參事會。由府縣知事一人。府縣高等官二人。及由府縣議會選出之名譽職參事會員若干人構成之。其職務爲議決法律施行細則。及府縣議會委託應議事件。其權限一方面爲府縣行政之監督。但非絕對無限。而最大作用。則爲裁判行政上之爭執事件耳。府縣議會。爲人民代議機關。議決事項。條列如左。

(一) 歲出入豫算之議定

(二) 決算之報告

(三) 法律命令規定外。一切使用料。(借用土地器物所取之用錢。)手數料。(如中國之註冊費或登記費等。)府縣稅及夫役，現品。(夫役者。中國之庸。現品者。中國之調。)之賦課徵收

(四) 關於動產之處分並買賣等事

(五) 貯蓄錢穀等之創設及處分

(六) 除歲出入預算外新發生之負擔義務及拋棄權利等事

(五) 規定財產及營造物之管理方法

會議以公開爲原則。有時亦禁旁聽。開會必有議員半數之出席。議事必有議員半數以上之同意。但召集之權。則屬於府縣知事。故事實上每受拘牽。不能按期開會。是即行政權限過高之影響耳。

第四章 市町村制

日本地方制度最下級之團體曰市，町，村。實其自治之基礎。亦即構成自治之單位也。然謂之市，町，村者。并非根本上特異而懸殊。不過依都鄙之別。互異其名。俾有伸縮之餘地耳。由沿革上言。現行市，町，村制。多依舊來習慣而加以變通者。如古之所謂「宿驛」。今則以「町」名之。古之所謂「村落」。今又以「村」代之。至於都會商賈輻輳之地。人文薈萃之區。人情習慣。迥異乎鄉村。自不得不變更制

度。以應其宜。故於町，村制外。別設市制。殆亦情勢所使然歟。抑今謂之市者。卽古之所謂區也。雖行政作用。有異於町村。而性質精神。無分乎軒輊。蓋因經濟狀況不侔。人民利害相差。始爲之區別。以便設施而已。然市與，町村。亦非全無相異之點。爲便於研究計。舉其顯著者如左。

(1) 市非常然之制度。必有人口二萬五千以上之團體。始可施行市制。又必根據具有連帶關係之市町村及府縣參事會之同意。經內務大臣許可後。始得依法成立。

(2) 町村隸屬於府縣範圍以內。而爲構成府縣之要素。市爲獨立團體。離府縣而自爲區域者也。

(3) 市之執行機關爲市參事會。取合議制。町村之執行機關則爲町村長。屬于單獨制。

(4) 市議會議員之選舉。採用三級選舉制。町村會之選舉議員。則用二級選舉制。

(5) 町村長由町村會選舉。僅受府縣知事之認可。市長則由市會推薦。必受天皇之決裁。

上述五端。卽市制町村制之分歧點也。至於市之執行機關市參事會。係以市長，助役，及名譽職參事員共同組織成立。實具有官僚與非官僚兩種分子。與普魯士制極

其近似。而以市長兼任市參事會主席。尤與普制符合也。助役任期六年。與市長無異。名譽職參事員任期四年。每二年改選半數。惟助役須受府縣知事之認可耳。市之議決機關爲市議會。議員任期六年。每三年改選半數。每屆歲首。互選議長一次。并選代理者一人。議長同時得爲議員。故仍可行使表決權也。

附註

三級選舉制 例如市之直接稅。以三萬元爲一級。有選舉議事十人之權。次則十人或二十人合成稅額滿足一萬元者爲二級。只有選舉議員十人之權。其餘大多數人合其納稅之額滿足一萬元者爲三級。亦只有選舉議員十人之權。其有納稅跨於兩級之間者。可入上級。如同時有兩人。則依居住之久者入上級。暫者入次級。如居住之久暫同。則定以年齡。如年齡再同。則由市長抽籤定之。但被選人。不限各本級之內。得通三級而選舉之。町村之二級選舉制亦同。按市採三級選舉制者。因市中地廣民稠。貧富懸殊。必分三級貧民始有參加選舉之機會也。於此有一疑問焉。如市稅以三萬元爲總額。分爲三級。若有一人能納稅二萬元以上。則此一人得占兩級之選舉權。但一人而有兩選舉權。例所不許也。若以納二萬元者爲一級。以其餘

納一萬元者爲二級。又違反三級選舉之定制。無以示異於町村。是當除去二萬元稅額者爲一級外。就其餘之一萬元者分爲二級。各級以五千元爲標準。始符三級之制。亦免壟斷之虞。然日本尙無此種規定也。

町村之行政機關爲町村長。町村長例以名譽職服務員爲其原則。但有特別原因時。亦得變更原則。作爲專務職服務員。凡年在三十歲以上之公民。皆得當選。任期四年。但選舉後須得府縣知事之認可耳。町村長處理地方政務。固須尊重町村會之意見。并執行其議決之法案。然認爲背反法律習慣。或逾越權限時。得令其再議。再議如故。可申告府縣參事會請其裁決。若仍不服。可訴於行政裁判所。故町村長權力之大。實駕町村議會而上之。且日本地方制度。上至府縣。下至町村。一方面認爲自治行政之區域。而一方面又視爲國家行政之區劃。是町村長於其固有職權以外。又兼有中央行政代表之任務。則漠視民意。流於專斷。不讓府縣知事。亦意中事耳。町村助役。爲町村長之輔助機關。町村長得以行政事務之一部委任其處理之。每町村設助役一員。選舉方法。在任年限。及以無給爲原則。有給爲例外。均

與町村長無異。此外尚有收入役，書記等職。茲將町村行政機關職務權限。臚舉如左。

- 一，準備町村會之議事。及執行其議決法案。
- 二，町村所設置之營造物。爲之管理。若設有專任管理員時。則從而監督之。
- 三，管理町村之歲入。其收入支出。依歲出入預算表。及其他町村會之議決而定之者。能命令爲之。又監督會計及出納之事。
- 四，保護町村之權利。管理町村有之財產。
- 五，監督町村吏員及使丁。行懲戒處分之事。其懲戒處分。爲譴責及五元以下之過怠金。
- 六，保管町村之一切證券。及公文圖籍。
- 七，對於外部。爲町村之代表。以町村之名義。關於訴訟並和解。又與其他之官廳或人民。爲商議之事。
- 八，依法律命令。或從町村會之議決。徵收賦課，使用料，手數料，町村稅，及夫役現品之事。
- 九，其他依法律命令。或上級機關之指令。委任町村長處理之事務。

町村議決機關。爲町村會。由町村公民組織而成。議員額數。以町村人口爲比例。大致人口在一千五百以下之町村。選出議員八人。千五百以上。五千未滿者。爲十人。五千以上。一萬未滿者。爲十八人。一萬以上。二萬未滿者。爲二十四人。二萬以上。則增至三十人。至町村議會應行議決事件。則有左列各項。

(一) 設町村條例及規則。並改正之。

(二) 以町村費而支辦之事。但町村長依法律命令所掌事務。不在此限。

(三) 定歲出入預算。又認定預算外之支出。及預算超過之支出。

(四) 認定決算報告。

(五) 除法律命令所定之外。定使用料手数料町村稅。及夫役現品賦課徵收之法。

(六) 町村有之不動產。買賣交換。讓受讓與。並質入押入之事。

(七) 基本財產之處分。

(八) 除歲出入預算已定之外。新爲義務之負擔。及權利之拋棄。

(九)定町村有之財產。及營造物管理之方法。

(十)徵收町村吏員之身元保證金。身元保證金者。吏員奉職。必交出金元若干。以保信用。並規定金額。

(十一)町村之訴訟及和解事件。

町村會既爲代表町村人民之議決機關。則所繫至重。不可不略言其沿革變遷。以資考證焉。日本往時。有所謂「町村寄合」者。寄合者。集合之意。不啻具體而微之代議機關也。迄維新以後。始取法歐洲地方議會之制。加以損益。改稱町村會。與府縣會同時設立。是爲締造之初期。尙未依法制定耳。至明治十三年。制定區町村會法。規模乃具。十七年。重行改正。始有今日之制。但法律所定。不過會議之原則。至其細目。則純任各地方因地制宜。不爲限制。又如町村區域狹小。戶口稀疏。不能設立町村會者。則以選舉人總會代之。資爲過渡辦法。此其經過之大凡也。

第五章 市町村之特別組織

特別組織何謂耶。區日本謂之字。即小區則也。之殊名。法律上所認市町村內之最小區劃耳。推原其

始。由於市町村區域異齊。習尚各殊。好惡既有所偏。利害卽難一致。若強爲之齊。施以同一行政。必致摧毀個性。斲喪生機。無異拔苗而助長。故於廣土衆民之市町村。許其因利乘便。分區而治。以期通體靈活。毫無窒礙。意至周也。約舉其利。則有左列四端。

(1) 能使市町村各部行政平等發展。無偏枯之虞。壅塞之弊。

(2) 順其固有之習俗。施以合宜之治化。能使向心作用歷久彌強。離心作用積漸消失。

(3) 分區而治。可以消弭各部感情意氣之衝突。

(4) 一市町村內。地方遼闊。人衆事繁。僅一機關。何能應付。而發一令也。興一事也。期其家喻戶曉。

勢必曠日廢時。惟分設機關。可無此弊。

上述諸端。不過專就行政一方面而言。若由自治原理上言之。區劃益詳。設備愈周。而其基礎必更堅。上下連鎖關係亦必尤形其密切也。若集權於上。而使地方團體俯首聽命於下。人民舉手投足皆有繁文縟法以爲之規矩。是又官治之變形。何與

平自治哉。然而迷信人治法治之觀念不除。恐不足以語此也。復次就制度本身上觀察。日本市町村內之區。又可分爲左記三種。

(一)町村行政區 町村內之行政區。爲謀町村行政便利而設也。惟設立時。必依町村會之議決。區之行政機關爲區長及代理者。已設區會之區。由區會選舉之。未設時由市町村會選舉。凡町村內享有公權之居民。皆可當選也。區長及代理者之權限。在輔助市町村長執行區內一切行政事務。區長以下。不設他種吏員與收入役。但此項區劃。並無法人資格。不得目爲獨立行政機關也。

(二)財產營造物管理區 市町村財產營造物管理區。所以特異於行政區者。卽行政區設立之要件。不以財產營造物之有無爲標準。而以土地廣狹人口之多寡爲根據。至財產營造物管理區。則專爲管理財產營造物而設。土地人口。在所不計也。區之執行機關爲區長。管理區內之財產及營造物。並負籌集經費之責任。在市則依府縣參事會之意見。得發行條例。設立區會。決議區內事務。區會爲議決機關。會議規則適用町村會之規定。若未設區會。尋常事務可由區長主持。重要事務則由市町村會決議。區無法人資格。然因管有財產及營造物。實爲私法上之權利者。故雖非公法上之法人。而不能否認其私法

上之法人也。

(三)特別市之區 人口滿二十萬以上之市。得依內務大臣之許可劃分爲區。區之設置，分合，及區域之變更，一切必受內務大臣之許可。區之名稱。及區域所在地之變更。必經市參事會議決後。得府縣知事之許可。始可發生效力。區之行政機關。僅有區長一人。並無代理者。如遇區長發生故障。則以區中最高吏員。處理事務。區中吏員。與町村吏員無異。其職權如左。

(甲)國家或府縣命令區吏員所執行之國家或府縣事務。

(乙)由國家或府縣委任市長再由市長委任區長之事務。更分爲二。(一)地方警察事務。(二)國家或府縣之行政。屬於市之管轄範圍內之事務。

區收入役管理之事務。則有左列二項。

(甲)在區範圍內之市財政事務。

(乙)區中應辦事務。

區收入役有故障時。由市參事會指定附屬員代理之。區長及收入役行使職務時。所需費用。由市負擔。

區有區會。同於市會與市參事會之關係。故適用市會與市參事會之規定。

右爲市町村地方行政之最低單位。此外尙有特別組織。如東京，京都，大坂三市之區。因歷史上相沿已久。人口亦衆。故與普通市區。規定又異。大致廢置分合。由府縣參事會徵求市會意見。兩會議決後。再經內務大臣之許可。始有效力。若變更區域。由府縣參事會徵詢市會意見。議決以後。即可實行。區之行政機關爲區長。議決機關爲區會。區會議員。爲市之名譽職。區長與區會之職權。同於前述人口二十萬以上之市區。故從略。

第六章 町村組合

町村組合者。因特別事故。數町村認爲有通力合作之必要的共同結合也。日本市町村制。市無組合。町村獨有。蓋市中資力較厚。關於自治行政。足以獨力支辦。故不必爲之規定。而町村則不然。資力既薄。人才亦缺。關於自治行政。往往獨力難支。苦於無法應付。遂不得不爲之規劃。以濟其窮。此町村組合之所由來也。茲

更析言其性質如左。

(一) 町村組合者。町村結合之謂。所謂町村。係指町村全體而言。町村中之一部分。不得謂之組合也。

(二) 町村組合者。數町村合辦事務之結合也。合辦之事務。有屬於町村全體者。有屬於町村一部者。如修治道路。整理水利。建立學校等事。皆町村事務之一部。但此種事務往往即爲促成結合之原因。

關於全體事務而成立組合者。事實上殊不多見。

(三) 町村組合成立之原因。又可分爲左列之二種。

(甲) 兩町村合意而成之組合。

(乙) 監督官廳不取町村同意。強制其成立者。

但甲種組合。亦須監督官廳承認後。始可成立。蓋既爲町村組合。影響地方行政甚大。且町村本身係以獨立處理事務爲原則。而以聯合處理事務爲例外。原則既不適用。故監督官廳一方爲町村之利益計。一方又爲國家之利益計。不能不有許可之規定也。關於乙種組合。必依法律之規定。違反法律。不能強制其成立。蓋町村因無獨立處理事務之能力時。始出此迫不獲已之舉動。若任意強制。必有害於町村獨立

之精神。不可不加之意焉。然依何種標準而加以強制乎。曰。必在町村資力空乏。不能負擔法律上之義務時。或曰。不能負擔義務之町村。據情據理。皆應合併。不知不即強其合併。而強其組合者。正所以尊重其地位。不欲妨害其利益也。

町村組合之機關。爲町村組合會。與町村組合長。與町村會及町村長大致近似。但町村組并非地方團體。不過精神上與團體相類。不得謂之法人也。然町村組合之事務。各町村之事務也。町村組合之機關。各町村之機關也。是其發表之意思。所負之義務。所享之權利。殆無一而不屬之各町村。則雖非法律上之公法人。而事實上儼然如一公法人。故亦有以法人目之者。若解散此種機關。無論其爲合意而成之組合。或強制而成之組合。皆非監督官廳承認不可。而強制定立者。從無解散之先例。以既認爲有利而強其合作。即不能自翻前議強令解散也。

第五篇 自治實例

第一章 藍田鄉約

綜覽史乘。自有自治以來。以地方一二人之力。自訂規約。而能潛移人心。默化習俗。實啟成文規約之先例者。應以宋代呂大臨呂大防昆弟所倡之『藍田鄉約』首屈一指。呂大防字微仲。登進士第。元祐初爲尚書左僕射。卒諡正獻。大臨字和叔。以地名爲號。爲張橫渠門人。不但後世橫渠歿後。師事程明道。元祐中爲大學博士。著有藍田文集。詩說。大學說。中庸說。克己銘等。

鄉約里社之組織。皆以是爲權輿。而其趨重德治。不尙人爲死法。尤能代表我國系統之精神。民族之特性。與大學修齊治平之義。若合符節。初無二致也。爰舉藍田鄉約如次。

德業相勸

德。謂見善必行。聞過必改。能治其身。能治其家。能事父兄。能教子弟。能御僮僕。能肅政教。能事長上。能睦親故。能擇交遊。能守廉介。能廣施惠。能受寄託。能救患難。能導人爲善。能規人過失。能爲人謀事。能爲衆集事。能

解鬥爭。能決是非。能興利除害。能居官舉職。

業。謂居家則事父兄。教子弟。待妻妾。在外則事長上。接朋友。教後生。御僮僕。至於讀書，治田，營家，濟物，畏法令，謹租賦。如禮樂射御書數之類。皆可爲之。非此之類。皆爲無益。

右件德業。同約之人。各自進修。互相勸勉。會集之日。相與推舉其能者書於籍。以警勵其不能者。

附註

禮。吉禮十二。所以祀邦國也。凶禮五。所以哀邦國也。軍禮五。所以同邦國也。賓禮八。所以親邦國也。嘉禮六。所以親萬民也。

樂。黃帝曰雲門。周用以祀天。堯曰咸池。用以祀地。舜曰大韶。用以祀四望。禹曰大夏。用以祀山川。湯曰大濩。用以享姜嫄。武曰大武。用以祀先祖。

射。一曰白矢。（白鏃）二曰參連。（後三矢連續）三曰剡注。（矢頭高鏃頭低）四曰襄尺。（君與臣射。臣

襄尺而不敢並。五日井儀。(四矢貫侯其象如井)

御。一鳴驚。(車行鳴和驚。其和相應)二曲水。(御車隨水屈曲而不墜。三過車表。(田獵揭纛旃以爲

門表。其間無幾。可以驅車而過)四舞交衢。(交道之中。周旋應舞節)五逐禽左。(驅車逐禽使左。以當

君意)

書。象形，指事，形聲，會意，轉注，假借。

數。一方田。(田疇界)二粟布。(以御交質變易)三差分。(御貴賤廩稅)四少廣。(御積聚方圓)五商功。

(御工程積實)六均輸。(遠近勞費)七盈朒。(隱雜互見)八方程。(錯揉)九勾股。(高廣深遠)

過失相規

過失。謂犯義之過六。犯約之過四。不修之過五。

犯義之過。一日酗博鬥訟。

訟謂告人過惡。意在害人。雖相爭訴。得已不己者。若事干負累。及爲人侵損而訴之者非。

二日行止踰禮。

踰禮，違法，衆惡，皆是。

三日行不恭遜。

侮慢備德者。持人短長者。恃強凌人者。知過不改。聞諫愈甚者。

四日言不忠信。

或爲人謀事。陷人於惡。或與人要約。退即背之。或妄說事端。俟感衆聽者。

五日

造言誣毀。

誣人過惡。以無爲有。以小爲大。或作嘲詠。名文書。及發揚人之私隱。喜談人之舊過者。

六日營私太甚。

與人交易。偏於捨克者。專務進取。不恤餘事者。無故而好干求假貸者。受人

得託而有
所欺者。

犯約之過。一曰德業不相勵。二曰過失不相規。三曰禮俗不相交。四曰患難不相恤。

不修之過。一曰交非其人。

所交不限士庶。但凶惡及避情無行。衆所不齒者。不得已而暫往還者非。

二曰遊戲怠惰。三曰動作威

儀。

謂進退太疏野。及不恭者。不當言而進言。及當言而不言者。衣冠太華飾。及全不完整者。不衣冠而入街市者。

四曰臨事不恪。

正事廢忘。期會後時。臨事怠惰者。

五曰用度不

節。

右件過失。同約之人。各自省察。互相規戒。小則密規之。大則衆戒之。不聽則會集之日。值月以告於約正。約正以義理誨諭之。謝過請改。則書於籍以俟。其爭辯不服。與終不能改者。皆聽其出約。

禮俗相交

禮俗之交。一曰尊幼輩行。二曰造請拜揖。三曰請召送迎。四曰慶弔贈遺。

尊幼輩行凡五等。曰尊者。

謂長於己二十歲以上。在父行者。

曰長者。

謂長於己十歲以上。在兄行者。

曰敵者。

謂年上下不滿十歲者。長者為稍長。少者為稍

少日少者。謂少於已十歲以下者。日幼者。謂少於已二十歲以下者。

造請拜揖凡三條。日少者幼者。于尊者長者。歲首。冬至。四孟月朔。辭見賀

謝。皆為禮見。皆具門狀。用幘頭公服。腰帶鞞。無官具名紙。用幘頭幘衫。腰帶繫鞞。唯四孟通用帽子。皇衫。腰帶。凡當行禮。而有恙故。皆先使人白之。或遇雨雪。則厚長先使人論止來者。此外候

問起居，質疑，白事，及赴請召。皆為燕見。深衣涼衫皆可。尊長者受謁不報。歲首。冬至。長命免。即去之。具已名勝

子合子弟報之。如其服。長者歲首冬至。具勝子報之。如其服。餘令子弟以己名勝子代行。凡敵

者。歲首冬至。辭見賀謝相往還。門狀名紙同上。唯止服帽子。凡尊者長者無事而至少者幼者之家。

唯所服。深衣涼衫道服皆子可也。敵者燕見亦然。日凡見尊者長者。門外下馬。俟于外次。乃通名。凡往見人。入門。必問主人

食否。有他客否。有他幹否。或無所妨。乃命展廚。有妨則少候。或且進。後皆仿此。主人使將命者。先出迎客。客趨入廡間。主人出。降

階。客趨進。主人揖之升堂。禮見。四拜而後坐。燕見不拜。族見則族拜。少者幼者自為一列。幼者拜。則跪而扶之。少

者拜。則跪扶而答半。若尊者長者。則健殊絕。則少者幼者堅請納拜。尊者許。則立而退。主人有倦色。或方幹而事有所俟者。皆受之。長者許。則跪而扶之。拜訖。則揖而退。長者命之坐。則致謝訖。揖而坐。退。

告退可也。則主人送于廡下。若命之上馬。三辭許。則揖而退。出大門。乃上馬。不許

則從其命。凡見敵者。門外下馬。使人通名。俟于廡下或廳側。禮見則再拜。稍

少者先拜。旅見則特拜。退則主人請就階上馬。徒行。則主人送於門外。凡少者以下。則先遣人

通名。主人具衣冠以俟。客入門下馬。則趨出迎。揖升堂。來報禮。則再拜謝。

客止之。則止。隨其行數步。揖之則止。望其行遠乃入。曰凡遇尊長於道。皆徒行。則趨進

揖。尊長與之言。則對。否則立于道側。以俟尊長已過。乃揖而行。或皆乘馬。

于尊長則回避之。于長者。則立馬道側。揖之。俟過乃揖而行。若已徒行。而尊

長乘馬。則回避之。凡徒行遇所識乘馬者皆仿此。若已乘馬。而尊長徒行。望見則下馬前揖。已

避亦然。過既遠。乃上馬。若尊長令上馬。則固辭。遇敵者皆乘馬。則分道相揖

而過。彼徒行而不及避。則下馬揖之。過則上馬。遇少者以下。皆乘馬。彼不

及避。則揖之而過。彼徒行不及避。則下馬揖之。于幼者則不必下可也。

請召送迎凡四條。曰凡請尊長飲食。親往投書。禮薄則不必書。應召他客。則不可稱召尊長。既來赴。明日親往

謝之。召敵者以書柬。明日交使相謝。召少者用客目。明日客親往謝。曰凡會聚

皆鄉人。皆坐以齒。非士類則不然。若有親則必序。若有他客。有爵者。則坐以爵。不相妨者坐以齒。

若有異爵者。雖鄉人亦不以齒。異爵謂命士大夫以上。今陞朝官是。若特請召。或迎勞出餞。皆以專

爲上客。如婚禮。則姻家爲上客。皆不以齒爵爲序。曰凡燕集。初坐。別設桌子

于兩楹間。置大杯於其上。主人降席立于卓東西向。上客亦降席立於卓西東向。

主人取杯親洗。上客辭。主人置杯卓子上。親執酒斟之。以器授執事者。遂執杯

以獻上客。上客受之。復置卓子上。主人西向再拜。上客東向再拜。興。取酒東

向。跪祭遂飲。以杯授贊者。遂拜。主人答拜。若少者以下爲客。飲畢而上客酢。主人如拜。則主人跪受如常。

前儀。主人乃獻衆賓如前儀。唯獻酒不拜。若衆賓中有齒爵者特獻如上客之儀。不酢。若婚會。姻家爲上客。

則雖少。亦答其拜。曰凡有遠出遠歸者。則迎送之。少者，幼者。不過五里。敵

者不過三里。各期會於一處。拜揖如禮。有飲食。則就飲食之。少者以下。俟其

既歸。又至其家省之。

慶弔贈遺凡四條。曰凡同約有吉事則慶之。冠子，生子，預薦，登科，進官之禮。皆可賀。婚禮雖曰不賀。然禮亦曰賀。娶妻者。蓋但以物助其賓客之費而已。

有凶事則弔之。喪葬亦火之類。每家只家長一人。與同約者俱往。其書問亦如之。若家長有

故。或與所慶弔者不相接。則其次者當之。曰凡慶禮如常儀。有贈物。用幣帛酒食果實之屬。衆議

量力定數。多不過三五千。如情分厚薄不同。則從其厚薄。或其家力有不足。則同約爲之借助器用。及爲管幹。凡弔禮

聞其初喪。聞葬。同。未易服。則率同約深衣而往哭弔之。凡弔辱者。則爲首者致詞。而旅拜。以下。則不拜。主人拜。則答之。少者以下。則扶之。不

識生者則不弔。不識死者則不哭。且助其凡百經營之事。主人既成服。則相率素幘頭素欄衫素帶。皆用白紗生

具酒果食物而往奠之。死者是敵以上。哭。則拜而奠。以下則奠而不拜。主人不易服。則亦不易服。主人不哭。則亦不哭。情重則雖主人不變不哭。亦變而哭之。奠禮用錢帛。衆議其數如慶禮。及葬

又相率致贈。俟發引則素服而送之。如如禮。或以酒食。其役夫。及爲之幹事。及卒哭。及小祥。及大祥。皆

常服弔之。曰凡喪家不可具酒食衣物以待弔客。弔客亦不可受。白凡聞所知之

喪。或遠不能往。則遣使致奠。就外次衣弔服再拜。哭而送之。惟至親爲友爲然。過期年則

不可。情重則哭其墓。

右禮俗相交之事。值月主之。有期日者爲之期日。當糾集者。督其違慢。凡不如

約者。以告於約正而詰之。且書於籍。

患難相恤

患難之事七。一曰水火。

小則遣人救之。甚則親往。多率人救且用之。

二曰盜賊。

近者同力追捕。有力者爲告之官。司。其家貧則爲之助出資賞。

三曰疾

病。

小則遣人問之。其則爲訪醫。藥。貧則助其養疾之資。

四曰死喪。

國人則助其幹辦。乏財則贈賻借貸。

五曰孤弱。

孤遺無依者。若能自贖。則爲之。處。積其出內。或聞於官司。或擇人教之。及爲求婚

姻。貧者協力濟之。無令失所。若有侵欺之者。衆人力爲之辦。理。老耨長而放逸不檢。亦防察約束之。無令陷于不義。

六曰誣枉。

有爲人誣枉過惡。不能自伸者。勢可以聞于官府。則爲言之。有方略可以救解則爲解之。或其家因而失所者。

衆共以財七曰貧乏。

有安貧守分而生計大不足者。衆以財濟之。或爲之假貸置產。以歲月償之。

右患難相恤之事。凡有當救恤者。其家告于約正。急則同約之近者。爲之告約正。令值月徧告之。且爲之糾集而繩督之。凡同約者。財物，器用，車馬，人僕。皆有無相假。若不急之用。及有所妨者。則不必借。可借而不借。及踰期不還。及損壞借物者。論如犯約之過。書於籍。鄰里或有緩急。雖非同約。而先聞知者。亦當救助。或不能救助。則爲告於同約而謀之。有能如此。則亦書其善於籍。以告鄉人。

觀右所載。可以瞭然於吾國地方自治之精神及其發展之順序。根本上有與現代歐美地方自治截然而不同者一事。卽我之所謂地方自治者。實以『德治主義』爲成分。彼

之所謂地方自治者。則以「法治主義」爲命脈。而德治主義。又爲由內而外推近及遠。學術思想之結晶。與矯揉造作強納人民於軌物之法治主義。作用懸殊。結果特異。蓋德治之效。可以觀摩成風。相爲感召。不假刑賞之勸而民自興焉。法治之效。不過焦頭爛額。補苴罅漏。多爲防民之具使其趨避愈巧耳。孰得孰失。不俟煩言而決。然則今後制定規約。不必東剽西竊。自有塗轍可循。規模可法。奚必盡舍在我而始爲得哉。

附註

四孟。四時之孟月也。

門狀。猶今之拜帖。有大狀小狀之別。大狀全紙。小狀半紙。

幞頭。巾也。唐人幞頭初止以紗爲之。後嫌其輭。遂斫木爲山子。在前襯起。其先幞頭四角有脚。兩脚向前。兩脚向後。後遂橫兩脚以鐵綫張之。然在當時惟帝王始得用此。後來藩鎮僭用。士大夫因而效尤。

襦衫。衣與裳連曰襦。以衫襦白細布爲之。圓領大袖。下施橫襖爲裳。腰間有襷積。進士及國子生州縣生服之。

深衣。衣裳相連。被體深邃。故名。古大夫士朝祭次服。庶人吉服。

涼衫。宋士大夫便服。卽白色衫也。

道服。古燕居之服。腰中間斷。以一線道橫之。謂之程子衣。無線道者謂之道袍。又曰直掇。

背子。秦二世詔衫子上朝服加背子。其制袖短於衫。身與衫齊而大袖。又長背子。公服內之襯衫也。宋時始有之。

勝子。牌也。所用以呈報者。

賻。以財助喪家也。賻。贈死之物也。

卒哭。謂卒無時之哭。古禮士三月。大夫五月。諸侯七月。俗以終七爲卒哭非是。

小祥。期年也。謂漸以吉祭易喪祭。

大祥。父母之喪。期而小祥。再期而大祥。

第二章 自動組織之翟城村村治

自治而不具備自動之精神。謂之自治。毋寧視爲被治或他治之爲愈也。求諸近世。真正出於地方人民自動。羣策羣力。艱難締造。克舉自治之實。而影響所被。足以動人耳目。輾轉仿效者。亦惟河北定縣翟城村耳。在未興辦自治以前。所謂翟城村者。不過一尋常村落耳。誰復注意以及之。至滿清末葉。村人米迪剛留學日本歸來。目擊國本之凋傷。民生之困憊。因推本其師賈佩卿先生修己救人之學。益以在東考察模範町村之印象。並準據國情歷史。學術政治。遂奔走呼號。聯絡村人。興辦自治。將由村而縣。由縣而省。推省以及通國。最終達於世界。其志固不限於一村也。試舉米氏在報紙披露之『吾人之天職』論文中一節。以爲左證。

「吾人之天職。應依（一）對於身之天職。（二）對於家之天職。（三）對於村之天職。（四）對於縣之天職。（五）對於省之天職。（六）對於國之天職。（七）對於世界之天職。（八）對於世外之天職。吾人苟能從大處落想。從小處着手。勤勤惕

惕。按部就班以整理之者。而吾人性分中具體之天職。將有所附麗。以告厥成。

「……國猶花木也。村落則猶花木之根。縣省其枝葉。通都大邑乃其花也。

根不深者葉不茂。而花則更無鮮豔之望」。

「讀老子有修之於身。其德乃真。修之於家。其德乃餘。修之於鄉。其德乃長。修之於邦。其德乃豐。修之於

天下。其德乃普等語。足證古大學於家國二者之間。原有鄉之一級」。

此思想之出發點。自始即根據於中國政治哲學而透露其真理。與歐化舍家族單位。而以個人單位為自治思想出發點者。大異其趣矣。歐化之個人單位與利己主義。車輪相依。造成帝國主義之最高原則。而吾國政治哲學上雖不否認個人。亦不否認利己。所異者以終身為齊

家之前提。齊家又為愛鄉治國之前提。米氏又述其師賈佩卿之說曰。『孔子乃修己以救世之教。同時復根據利己為利人之推想。』

曾卜獨得修己一派。利己，為人人分內應為之事。乃修己派不曰利在義中。而曰

義利不兩存。是欲人為義而先以不利懼之。豈非北其轅而令適越乎」。

此大我之利而生。本此為村治思想之出發點。其與歐式之村自治制度不同者。彼則以村為個人爭利之角逐場。此則以村為大家庭生聚教

訓之總規畫。彼則以村自治對抗官治為其絕對的特色。此則以村治起於家族。進於縣治者治國治。為相對的階梯。即全部政治行程中之一段過程也。

綜上所說。可見翟城村村治。實以五千年學術思想為原則。民族精神為基礎。與仁

講讓爲起點。太平致治爲依歸。與基於權利觀念抗爭精神之機械化的人爲法治主義而產生之歐美地方自治。直有霄壤之懸隔。豈止毫釐之謬誤哉。茲錄翟城村村治大綱及各項約規於次。

翟城村村治組織大綱

第一條 本村村治。由全村人民組織之。

第二條 本村人民。公舉村長一人。村佐二人。

第三條 本村劃爲八自治區。各區公舉區長一人。

第四條 本村組織村公所。辦理本村一切事務。

第五條 本村事務分兩股。(一)庶務股(二)財政股。

第六條 前條各股事務。由各股股員分任。

第七條 本村村公所組織村會。公議本村重要事務。本村村會開會時。以村長爲議長。以村佐各股股員。及各區區長。爲會員。

第八條 本村關於教育，慈善，衛生，實業，交通，及因利協社等自治事項。均另立會約。共同遵守。

第九條 凡本村一切自治之基本經費。由本村人民擔負。

第十條 本村自治經費之預算決算。由村會議決。呈縣備案核查。

第十一條 本組織大綱。公布後呈縣立案。

按翟城村本爲定縣五百村落中之一中等村落。居定縣之東。距城三十里。距京漢車站亦約三十里。地質平燥。缺少天然之灌溉。居民三百三十戶。丁口二千七十一人。皆係農業生活。共有地一百零八頃。中分五街。沿其舊也。外劃八區。則爲村制組織後所定者。據上述之組織大綱而論。不但可證明翟城村村制屬於自動。且有其立法權與選舉權。更證以『定縣村治大綱』第一條所載『縣屬現有各村。均通用本大綱所規定』而立自治基礎。但翟城模範村自治規約仍准沿用』之規定。尤爲顯著也。

翟城村村公所辦事規則

第一條 凡村內一切事務。均歸本公所執行。

第二條 村長總理本所一切事務。以村佐襄助之。設股員若干人。商承村長。分任各股事務。書記一人。承

村長之命專司本所繕寫表冊等事。

第三條 本公所爲自治便利起見。將全村分爲八自治區。每區設區長一人。商承村長掌理本區一切事務。

第四條 本所事務。分爲庶務，財務，兩股。

第五條 庶務股股員四人職掌如左

(一)關於教育事項 (二)關於保衛事項 (三)關於戶籍事項 (四)關於勸業事項 (五)關於慈善事項 (六)關於土木事項 (七)關於衛生事項 (八)關於徵兵事項 (九)關於記錄事項 (十)其他不屬於財務股之一切事項

第六條 財務股股員二人。職掌如左

(一)關於全村納稅事項 (二)關於銀錢簿籍事項 (三)關於出入款項事項 (四)關於預算決算事項。

第七條 本公所爲謀教育普及起見。公推學務委員一人。

第八條 學務委員。須遵照村會議決之教育普及計劃書。執行其職權。

第九條 本公所往復公文。均應以村長署名蓋印。

第十條 所有往復公文。除摘要編號外。原件仍須妥為保存。以備考查。

第十一條 本所職員。均須按規定時間出席。以策進行。

第十二條 本所職員。須輪流值日。

第十三條 本所除僱用書記外。一切職員。均名譽職。

第十四條 本規則呈請縣公署備案施行。

附村公所辦公時間表。

(一) 每日上午八鐘至十鐘。下午三鐘至六鐘。為村長，村佐，辦公時間。(二) 每日下午三鐘至六鐘。為本所各股員辦公時間。(三) 每日下午三鐘至六鐘。為各自治區區長到所接洽公務時間。(四) 每日上午八鐘至十二鐘。下午一鐘至六鐘。為本所書記辦公時間。(五) 每星期日停止辦公。

霍城村村會議事規則

第一條 本會以村長村佐及各股股員各區區長組織之。

第二條 會長由村長兼充。總理會務。遇有事故。得以村佐代理之。

第三條 凡關於村治重要事件。及村民之一切建議等項。均須由本會開會議決。

第四條 非會員過半數到會。不得開會。

第五條 開會時取決多數。可否同數。以會長決之。

第六條 本會每月開例會一次。遇有臨時事故。由會長隨時召集開會。

第七條 各股員各區長。認爲重要事件。須開會公決者。得隨時請求會長。召集臨時會。

清理地產簡章

第一條 村公所備有田地清查冊。以便考查。

第二條 本村如有典當買賣等事。事主須立即報告本區區長。於三日內轉達村公所財務股註冊。

第三條 田地清冊。每月終結一次。年終總結一次。

第四條 本村公益事件。有按畝攤錢者。自報到公所之日起。一切負擔。歸新地主承認。

戶口登記簡章

第一條 村公所備有戶籍冊。以備存查。

二 本村戶籍冊。編爲仁義禮智信五號。計東街仁字。南街義字。西街禮字。北街智字。東北街信字。

第三條 本村如有出生，死亡，轉籍，寄居等事。須報告村公所按號登註簿冊。

第四條 各區如有前條所規定事項發生。限三日內由區長報告村公所。審查許可。方爲有效。

第五條 他村人民。欲轉入本村籍。或在木村寄居。須由區長報告村公所。審查許可。方爲有效。

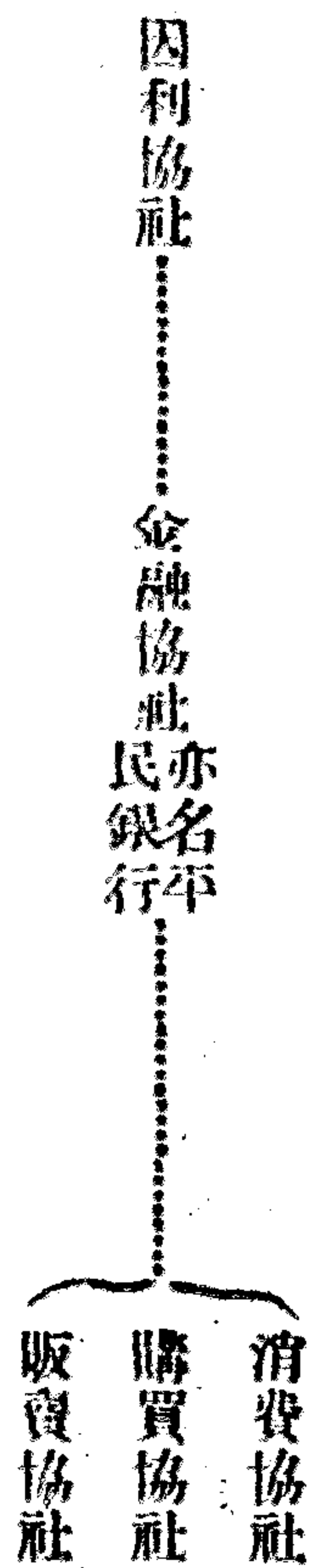
第六條 戶口統計。於月終須統計一次。並於每年編造統計一次。報告縣公署備查。

因利協社簡章

第一條 本社以提倡全村人民互助之精神。謀全村人民共同利益之發展爲宗旨。

第二條 本社因全村人民固有之利益。更進而協力發展之。使其有感共同生活之必要。故定名曰因利協社。

第三條 本社內部組織分爲四部。而以金融協社爲主體。消費協社等附之。列表如左



第四條 本社事務所。暫設於村公所內。俟覺得相當地點。再行遷移。

第五條 本社金融部。爲全村出納之總機關。故凡本村公款。如學校基金。教育費貸用儲金等項。均由本社金融部代爲保管出納。亦如國家銀行之代理金庫然。

第六條 本社爲謀村民富庶起見。對於村民儲蓄生息。抵利放款等。均由金融部妥切經營之。

第七條 本社金融協社。組織完成以後。卽相機經營消費。購買。販賣等協社事宜。以謀村民共同利益之發展。

第八條 本社運用資本金如左

- 一 股款。
- 二 代爲保管之村有公款。及各團體之公款。
- 三 村民之儲蓄存款。
- 四 村民及非村民儲金以外的存款。
- 五 公積金。

六 由他團體及銀行錢號。或個人借入款項。

但每年借款數目若干。須先經評議會議決。始能實行。

第九條 本社股本由村公款項下入股三千元。自由招股三千元。股東以翟城村人民爲限。

第十條 本社組織如左

一 股東總會

二 評議委員會

三 執行委員會

四 監查委員會

第十一條 股東總會。分常期，臨時，二種。常期會於每年清明節前十日。立冬節後十日。兩次舉行。臨時會可於重要事故發生時。隨時招集之。

第十二條 評議委員會由股東總會選舉九人組織之。每年改選一次。但得連舉連任。

第十三條 評議會。亦分常期，臨時二種。常期會每月一號舉行一次。臨時會於有事故發生。隨時招集之。

第十四條 執行委員會。由股東總會選舉三人組織之。推定一人為委員長。二人副之。共同執行本社一切事宜。三年改選一次。但得連舉連任。

第十五條 執行委員。對於應行舉辦一切事宜。須先交評議委員會議決。然後實行。

第十六條 監查委員會。由股東總會選舉三人組織之。監查本社賬目及一切出納事宜。每年改選一次。但得連舉連任。

第十七條 本社一切職員。均係名譽職。但執行委員。得於事務繁多時酌支津貼。

第十八條 本社每至年終結賬一次。除一切正常開支外。其純利按十二成分配。以二成作為公積金。三成為辦事員花紅。七成為股東紅利。

第十九條 本社各種協社之詳細章程及辦事細則等。由各協社另訂之。

第二十條 本簡章未盡事宜。得隨時修正之。

按翟城村本屬貧瘠之區。當籌辦自治初期。基本之經費措集與管理。以及收支之概況。據村公所四年報告如下：

(甲)籌集之方法也。當清光緒三十年冬。開辦初等小學後。先提入舊屬公差局地四頃零五畝五分。圖欲興辦一切公益。只有此數。萬難敷用。而村中舊有各項會款。又皆用於無益之舉。故於三十年十二月。對於迎神賽會之戲會，馬會，花砲會，(此等會共計有六)神棚會，(此等會共計有七)及贖牛戶之隨差款資。詳晰查明。隨即盡數提集一處。與公差局原有之舊款。同作為基本財產。

(乙)所有之額數也。查當日所得之數。計戲會地一頃二十五畝五分。制錢三百串。馬會地二十八畝。制錢二十五串。花砲會制錢一百十串。神棚會制錢一百四十五串。贖牛之隨差地三十畝。制錢八十串。合之公差局地。其額數共地五頃八十九畝。制錢六百三十五串。

(丙)管理之方法也。查所有之田地。歷年均佃於村人。限定清明節繳給佃價。收訖後。舊例即將所有之錢項。由公值輪流存管(各村舊有公值二十人)每年定為一人存款。一人管賬。以防弊端。至村公所成立。遂如數移交。由財務股股員保管。用時由村長蓋章。否則不許動用。至於用途約分二種。

(甲)臨時經費。即本村之自治事務。種類雖多。而臨時動用經費者。惟各學校為大宗。其他機關。實只有村公所一處開支。茲試作為兩期分述于左。

第一期 民國四年以前者（一）國民高等小學校（二）半日學校

第二期 民國四年者（一）國民高等小學校（二）村公所（三）女子國民高等小學校

（乙）常年經費。卽以一村之公款興一村之事業。理甚公允。原無不可。惟有時費用浩大。籌款實屬不易。今本村創辦各項事業。常年用款者亦只有各學校與公所數項。茲亦作爲兩期。分述於左。

第一期 民國四年以前者（一）國民高等小學校（二）半日學校

第二期 民國四年者（一）國民高等小學校（二）村公所（三）女子國民高等小學校

納稅組合規則

第一條 本會爲謀村民納稅便利。且喚起國家思想。俾各知納稅爲人民應盡之義務而設。

第二條 本會事務。由村長佐主持之。其一切繕寫事宜。得令書記佐理。

第三條 每區選置納稅經理人二人以上。幫同區長負本區辦理納稅責任。

第四條 納稅經理人任期二年。選任方法。以各區之便利爲之。但任滿再被選時。仍可連任。

第五條 每屆納稅期前。由村長通知各納戶。于一定期日。將稅金各交本區區長。彙交財務股。

第六條 各區長有使村民無欠糧租之責。遇有特別情形時。得以適當之方法處理之。

第七條 本規則有窒礙時。得由村議會多數議決變更之。

按翟城村發起納稅組合之宣言中有謂「人民之安寧。端賴國家之保衛。國家之生存。恃乎人民之賦稅。自清宣統三年起。本村以互相勸戒之力。已無逃賦之家。然因無一定機關。專司其事。其繳納時期。仍多前後不齊。於民國四年十月。村公所開第二次會議時。會長提議成立納稅組合。以謀村人納稅之便利。而免稱延之宿弊。當即由村會議議定規約。並每區推舉納稅經理二人。與區長幫辦納稅事實。至今春三月間。縣公署徵收田賦。依然山村長向公署領取底簿。將各戶應納之稅。逐一算妥。預為通知。限定十日完納。經各區長與經理人等。共為催勸。各納戶即一一送稅金於本區區長。再由區長彙繳財務股員。此雖創舉。然皆實心任事。幸即如期告成。尙無遲誤。俟行之日久。自喚起村民國家之思想。而養成良好之習慣矣。」納稅組合之設。初意原在喚起村民對國家盡義務之同情。追行之既久。其利益彰。不但直接得免追呼之苦。間接尤有化除胥吏中飽之利。吾國各省倘能踵其制而行之。實可視為發展村治之絕大財源。就各省而論。錢糧項下之平餘色耗等陋規。自入民國以來。雖較前清為減。然民出其十。公家只得其六。官吏

胥役實獲其四。以每年正供七百萬計之。應有三百萬可以別作正用。假能將此款平分爲二。村用縣用省用各一百萬。其裨益地方。寧有既乎。徒以前清脫化之『錢穀系』挾其舊檔之神秘。從中把持。致欲著手整理者。幾成望洋而歎之勢。計惟仿照翟城村劃一全省村治組織。以納稅組合從根本上自爲清理。再由村長直接知事。擺脫『錢穀系』之神秘手腕。公開羨餘。更由各村宣佈實納數目。扣展公用。節流卽所以開源。稅則之善。無逾此者。

籌設義倉辦法

第一條 本村爲預防天災奇變。特設義倉。以爲自維之計。

第二條 每年於秋穫後。按戶收集糧食。以次設法儲藏之。

第三條 儲集之法。分爲上戶中戶下戶。上戶每畝七合。中戶每畝五合。下戶每畝三合。其生計艱難之戶。得酌免之。

第四條 每戶於每年出糧食若干。均以簿記詳載。其有特別加捐者。特別記載。以彰善行。

第五條 竭力贊助義舉。善行特著。爲村人所認者。得呈請縣長褒獎之。

第六條 公舉總經理一人。管理義倉事務。幹事五人。受總經理之指揮。分掌一切事宜。

第七條 本村主戶。得以抵押品。向義倉借貸糧食。至秋收後以借九還十之法歸還之。

第八條 總經理得商之村長。將積糧酌量出售。用所得值生息。以資積蓄。

第九條 遇有饑歲。將所積資。預為購辦米糧。並存糧一同施放於村戶之窮困者。以資周濟。

第十條 饑歲受惠之戶。日後須設法償還。以廣積蓄。其有力不及者。得酌免之。

教育會章程

第一章 總則

第一條 本會以圖全村教育事業之發達為宗旨。

第二條 本會定名為翟城村教育會。會場借用本村小學校。事務所設立於村公所內。

第三條 本會為達第一條之目的。其應研究之事如左。

(一)學校教育之普及(二)家庭教育之改良(三)社會教育之要旨(四)青年道德之研究。

第二章 會員

鄉村自治 第五篇 自治實例

第四條 本村人民。在高等小學校以上畢業者。有爲本會會員之義務。

第五條 本村公民贊襄本會者。得爲會員。

第三章 職員

第六條 本會設會長一人。副會長一人。評議員七人。幹事四人。均開會時選舉之。任期二年。

第七條 本會職員職務如左

(一)會長總理會務。會議時爲議長。(二)副會長輔佐會長。會長有事故時代理之。(三)幹事受會長之指揮。分任會務。(四)評議員爲評議會之會員

第四章 評議員會

第八條 評議員會。以評議員組織之。其會長以教育會會長充之。

第九條 評議員會之權限如左。

(一)議定總會提出之問題(二)議定本會之緊急事件

第十條 評議員會。由會長召集之。

第五章 會期

第十一條 本會每年開會二次。遇有緊要事項。得開臨時會。

第六章 經費

第十二條 本會經費。由會員擔負。不足者。以特別捐補助之。

第十三條 本會經費之決算。於年度經過後第一期總會告報之。

第七章 附則

第十四條 本會章遇有窒礙處。得經大會議決變更之。

教育普及計畫書

第一章 總則

第一條 本村人民。凡在學齡期內者。應受國民學校之教育。稱爲義務教育。

第二條 兒童以滿六歲之次日起。至十四歲爲學齡。學齡兒童。兼男女而言。兒童既達學齡後。以最初學年爲就學始期。以國民學校畢業時。爲就學義務之終期。

鄉村自治 第五篇 自治實例

第三條 學齡兒童之監護人。負有督令該兒童受國民學校教育之義務。

監護人指兒童之家長。其無家長者。指法律上所定之監護人。

學齡兒童有受傭僱者。其僱主不得妨礙兒童之就學。

第四條 爲達教育普及之目的。由村公所公推學務委員一人。以督察之。

第二章 調查

第五條 調查學齡兒童。應由本村各區長。將該區兒童之姓名。及其監護人之職業關係。詳查登記。編製兒童年齡簿。於每學年前一月。交由本村學務委員。彙報村公所存查。

第六條 已登學齡簿之兒童。有死亡遷徙及其他變故。隨時查明更正。

第三章 就學

第七條 學務委員。查照兒童就學年齡。將兒童應入學之事項及日期。須先通知兒童之監護人。

第八條 校長受學務員所發就學兒童通知之後。如有滯入學日期一週間。尙未入學者。應即將該兒童之姓名。報告學務委員。

第九條 學務委員接校長之報告後。應即勸導兒童之監護人。速令入學。倘勸導至兩次以上。仍未入學者。應報告村長督促之。

第十條 兒童業經入學。中途無故曠課一週間。或一月以內。繼續計時一週間者。校長應即通知該兒童之監護人。速令到校。如再遲延一週間不到者。照第八第九兩條辦理。

第十一條 學務委員應於年終。造具本村學齡兒童就學與未就學之人數表。交山村公所。並呈請縣公署查核

第四章 學費

第十二條 國民學校以不徵收學費爲原則。如經費不足時。仍得酌量情形。徵收學費。其徵收數目另以規程定之。

按翟城村關於教育設施。極爲完備。有兩等小學一所。歷年增修校舍至八十餘間。佔地二十餘畝。收容學生達三百人上下。舉全村學齡兒童網羅殆盡。釐定章程一百一十條。限於篇幅。不及備載。又設有女子兩等小學校一所。半日學校一所。內分日夜兩班。宣講所一所。圖書館閱報室共一所。自治講習所一所。另設有樂賢會。爲聯絡學童之家庭。謀統一之教育者。俱不具錄。惟彼村尙有一種絕美制度。不可公之於

世者。即教育貸用儲金辦法。茲錄其章程如左。

學生貸費法之緣起及章程

翟城村自治規約載學生貸費之緣起曰。人非下愚不移。固皆可有所成就。然有其才矣。又或因家計貧寒。微論其無志向學。即意欲亟圖進步。而力有不足。亦往往淺嘗輒止。究難遂其所願。此實人生之不幸而大可矜憫者也。清光緒二十四年。村立之初等小學。甲班期滿畢業生中。實係清貧而無力升學者共七人。當由米達吉君以憐才之心。而籌一資助之法。遂商諸村正副米徐二君。共擬訂貸借章程。由本村學校經常費羨餘項下。每人每年貸與銀十八元。使升入高等小學。俟將來力能自立。除貸借之數並須照章納利以爲公家之酬報。至民國元年。此七人由城內高小畢業。均升入中學。適本村小學校初等乙班。亦相繼畢業。共同協商。僉以爲再行貸費。實不若添設高等較爲便利。故籌借款資。建築房舍。於民國二年春。添招高等生一班。至此。貧家子弟既易於由初等升學。而款又驟爲增多。貸費一節。遂暫行停止矣。茲將當日所議之章程列左。

宗旨

- 一 以成全在本村初小畢業。材堪造就。家計貧寒之學生爲宗旨。

數目

一 貸費數目。臨時由本村董事者。酌量情形定之。(甲)宣統元年升入城內小學堂學生十一人。係在本村初小學堂甲班畢業者。除村正副學生及米化南五人。不貸外。其餘六人。每年每人貸之以制錢二十串。或二五串不等。作為學生學費。(乙)此後或在木村學堂畢業。或在城內學堂畢業。轉入他學者貸之以費與否。及所貸數目之多寡。臨時再行酌定。

年限

- 一 貸款年限。臨時按學生所入何學。及畢業年限酌定。
- 一 宣統元年所送之學生。既係城內高小學堂。故貸費亦即以高小學堂畢業之年限為限。

償還

- 一 此款既貸於各學生作為學費。故還款時。亦須待各學生學成後自行歸還。
- 一 貸費既係村中公款。則學生有半途廢學。不能自行歸還者。無論畢業與否。概由其父兄如數歸還。以重公款。死亡病故者。不在此例。

一 如各學生既在高小學畢業。又轉入他學。再畢一業或兩次者。所貸之學費。概由各學生自行歸還。所送之各學生。能自行營業者。還款時以一年還清爲上等。二年或三年者次之。至多不得過四年。

一 各學生學成後。自其自能營業之年起。從其所應得之薪金中。按十分之一抽扣。作爲公家報酬金。以五年爲限。每年每人之薪金百金者。抽十金。得千者抽百金。以此類推。

一 如有未從村中貸費之各學生。至學成後。亦願捐助者。無論多寡。概作爲名譽報酬金。臨時由村中董事者酌量情形。呈請縣長設法旌獎。

一 報酬金及名譽金。每年應收若干。由村中公議。貸與後來學生之材堪造就家計貧寒者。不足時。則由村中公款項下酌籌。有餘則歸入村中公款。作爲此項貸費基本金。

一 以上皆係臨時章程。有不妥處。隨時修正。並請縣公署備案核定。

關於風俗事件。則有德業實踐會。風俗改良會。勤儉儲蓄會。輯睦會。愛國會。查禁賭博。關於勸業事件。提倡鑿井辦法。看守禾稼規約。保護森林規約。防除害蟲會。農產物製造物品評會。此外尚有衛生所簡章。共同保衛法。平治道路簡章等。

以上不過翟城村全部組織中之犖犖大者。欲詰其詳。則有單行本『翟城村』專書在。其結論中有『翟城村者。全國村治之模範也。非真能由根本上破除從前地方自治故習者。不足以言劃一村治。今世變亟矣。喪不可久。時不可失』數語。倘今後村治趨勢。循此以進。庶有豸乎。

第三章 河北定縣村制

河北定縣五百餘村。自受翟城模範村之影響。向之非難村治。認爲實施以後有百弊而無一利者。乃幡然變計。奔走相告。思以翟城村制推行全縣。以俾均霑其利。然多數人民。狃於習慣。意存觀望。故言者自言。聞者漠然不爲所動。甚矣慮始之難也。民國三年。孫發緒知定縣事。竭力提倡全縣各村。悉法翟城村制。人民始漸釋疑慮。着手舉辦地方必要事業。而鑿井組合。尤爲人民特別重視。爭先仿效。故全縣新井多至百數十萬。卽遇亢旱。亦無禾黍枯槁之虞。於是民生饒足。設施益備。駸駸乎而以模範縣馳譽於遐邇矣。茲錄其村治大綱於左。

定縣村治大綱

第一條 縣屬現有各村。均適用本大綱所規定。用昭整齊劃一。而立自治基礎。但翟城模範村自治規約。仍准沿用。

第二條 各村設置下列辦公人員。村長一人。村佐一人至二人。校董一人至四人。實業員一人。助理無定額。

第三條 村長佐校董實業員。直接由縣署遴委。或由本村甲牌長加倍推舉。呈請縣遴委。助理由村長佐推舉充膺。呈報縣署查核備案。前兩項辦公人員。均任期二年。但得連任。

第四條 村長執行之職務如左。

(一) 總管全村公務。

(二) 縣署諭委或地方各機關轉委辦理事項。

(三) 辦理村中福利及預防危害事項。

第五條 村長得召集辦公人員。及村中公正紳士會議。於不背公道風俗範圍內。議決村規。呈報縣署核准施

行。前項會議議決。適用多數取決之例。

第六條 村長執行職務。對於縣署或地方各機關。有所陳述或報告時。其公文須蓋用村長圖章。以昭信守。前項公文得以郵遞之。村長圖章由縣長刊刻頒發。其蓋用規則另定之。

第七條 村佐 同村長執行職務。村長有障故時。並得代理村長執行職務。

第八條 校董實業員。承縣署或主管事務機關諭委。商同村長佐專理村中學務實業事項。但有時亦得分理其他一部分職務。

第九條 助理商同村長佐。或校董實業員分理村務。

第十條 村長佐校董實業員助理等。均義務職。不支薪水。但因公入城。得計日開支最低度旅費。其距離城較遠者。並得支車馬費。

第十一條 村有公產。須立簿登載。由村長佐妥為保存。

第十二條 村有公產。每年收益不敷辦理村務支出時。由村長召集辦公人員。及村中公正紳士會議議決。另行籌集款項。其另行籌集辦法。應遵重村中向行完善事宜。

前項會議議決。適用第五條第二項規定。

第十三條 村款及收入支出。由村長集辦公人員推舉誠實殷富之紳員。分別經營。倘被推舉人非現任辦公人員時。亦爲第二條規定之助理。並適用第三條第二項後半規定。由村長呈報縣署核准備案。

第十四條 村款及收入支出。須分別立部。由各該經管人詳細登記。每屆歲首一月。將上年全年數目結算。造具清單。送由村長集辦公人員及村中公正紳士開會報告。并即時張貼於村中適當處所。以供衆覽。

第十五條 村款學款。分管合管。從村之慣行事例。但在分管之村。所有學款基本金。及每年收入支出。經管結算等辦法。均須另照第三四等條規定辦理。

第十六條 村長交替時。所有經手村務。均須開具交代清冊。交接清楚。呈報該管警區查核。其他辦公人員交替時。經手事項。均須開具交代清單。交接清楚。由村長查核。

第十七條 辦公人員。辦理公務。著有成績者。由縣署擇尤分別呈給獎勵。

第十八條 辦理公務有曠廢或違背職務行爲時。由縣署按其情節輕重。分別撤懲。

第十九條 村中經辦各項事務經過情形。村長於每年一七兩月。集辦公人員及村中公正紳士開會。分項報告。同時議定將來各事務進行辦法。

第十條規定村長佐校董得支旅費車馬費之標準。得於前項會議議決之。均適用第五條第二項之規定。

第二十條 本大綱經縣會議廳議決。由縣公署公布施行。

第二十一條 本大綱之實施一切細則。由縣署以命令定之。

第二十二條 本大綱如有未盡合宜之處。由縣署或縣會議廳議員之提議。經縣會議廳之可決得增修之。

按翟城村規定一村分八區。由八區所屬居民各舉區長一人。略如山西之閭長而較寬泛。定縣村治大綱對於選舉職員之規定。在第三條載有「或由本村甲牌長加倍推舉」之文。是沿五家爲牌十家爲甲之保甲舊制。較山西閭鄰制略小。此皆可供吾人研究「固定的普通選舉制」之良好材料也。

第四章 山西村制

山西村治。其始也以村本主義推行村治。政治在乎用民。其繼也以村本主義改進

村治。政治在乎使民自興。近復依據三民主義革新村治。政治在乎促成直接民治。殆由官治進於自治。將以政治重心寄於組織國家之基本單位歟。錄其村治條例於次

改進村制條例 十六年八月十八日公布

第一條 各縣所屬鄉村。按照本條例編制組織。以立全民政治之基礎。

第二條 鄉村編制。及村長副閩鄰長選任。均適用前定各辦法。其簡章另修訂之

第三條 編村內按事務之性質。設左列各部。

一 村民會議

一 村公所

一 息訟會

一 村監察委員會

第四條 村民會議。規定全村一年中一切重要事務。及選舉辦理村務各項人員。其簡章另定之。

第五條 村公所辦理全村執行事務。其簡章另定之。

第六條 息訟會。調理村民爭訟事件。其簡章照原條文修訂之。

第七條 監察委員會。專司監察事務。其簡章另定之。

第八條 本條例自公布日施行。

整理村界簡章

四年八月七日公布

第一條 本簡章以便利土地管轄確定村界爲宗旨。與土地所有權毫不牽涉。聯合村所屬各村。均須各劃村界以便分管。

第二條 確定村界應由連界之村長副協商辦理。如有糾葛互爭情事。應陳由該管區長查明秉公評議轉呈縣知事決定之。不服者得訴願於該上級官廳。

第三條 劃分村界以固有之界限爲標準。如舊日無確定界限者。依左列各款劃分之。

一 以各村現有產業爲標準。但不得插花。此縣應納稅之田畝而在
他縣境內者謂之插花。

二 以山之分水嶺爲標準。

三 以道路爲標準。

四 以渠道爲標準。

五 以溝澗爲標準。

六 以堤岸爲標準。

第四條 村界劃分後。應製界石。鑄明某村地界字樣。植立界綫之上。

第五條 村界劃分後。應將所管地段周圍界線。繪具簡明圖說兩分。一分呈由區長送縣立案。一分存置本村。

第六條 村界劃定後。凡在界內土地。均由各該本村施行管轄權。

第七條 凡以街分界者。准用本簡章之規定。

第八條 本簡章自公布日實行。

修訂鄉村編制簡章 十六年八月十八日公布

第一條 本簡章根據改進村制條例第二條規定之。

第二條 各村區域均以本村原有境界爲準。遇境界不明時。由連界村長副協商劃分。如有爭執呈由區縣決

定。

第三條 凡滿百戶之村莊。或聯合數村在百戶以上者爲一編村。應設村長一人。村副一人。其戶數較多者。得增設村副。但至多不得過四人。

第四條 依前條簡章第一項之規定。如係聯合數村爲一編村者。應以戶數最多之村爲主村。

第五條 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。閭鄰應各按次序冠以數目字樣。如第一閭第二閭第一鄰第二鄰之類。

第六條 依前條規定。如因居住團結或不便分配。在二十五家以上五十家以下。或不滿二十五家者。亦得設閭長一人。在五家以上。十家以下者。可設鄰長一人。

第七條 本簡章之規定。城關街編制亦適用之。

第八條 本簡章自公布日施行。

修訂村閭鄰長選任簡章

十六年八月十八日公布

第一條 本簡章根據改進村制條例第二條規定之。

鄉村自治 第五篇 自治實例

第二條 村民年在二十五歲以上。現未充當教員及在外別有職業備具左列資格者。得選爲村長副。

一 參與村民會議者

一 樸實公正粗通文義者

第三條 村長副應由村民會議加倍選出。由區報縣擇委。委定後呈報上級機關備案。

村長副選舉時。區長或助理員得到場監視。

第四條 村長副任期一年。每年於春節後一月內改選。但得連選連任。

第五條 村長副改選後。舊村長副須於新村長副奉委之三日內。將所管一切移交接管。由新村長副將交接日期報區轉縣備查。連任者亦須將連任日期報查。

第六條 間長於每年新村長接事後十日內。由本間居民推選。選定後送由村長報區轉縣給證。

第八條 鄰長於每年間長改選時。由本鄰居民推選之。

第七條 本簡章之規定。街長副亦適用之。

第九條 本簡章自公布日施行。

村民會議簡章

十六年八月十八日公布

第一條 本簡章根據改進村制條例第四條規定之。

第二條 村內住民年在二十歲以上者。均得參與村民會議。如村中習慣以每戶出一人亦可。但有左列各款之一者。不得參與會議。

一 品行不端營私舞弊確有實據者。

二 販吸鴉片金丹及含有嗎啡等毒質者。

三 窩賭及賭博者。

四 窩盜及竊盜者。

五 有精神病者。

六 曾受刑事處分尙未復權者。

七 因故被村民會議議決不准參與會議者。

第三條 村民會議議辦事項如左

- 一 選舉村長副及村監察委員息訟會公斷員。
- 二 省縣法令規定應議事項。
- 三 行政官廳交議事項。
- 四 村監察委員提交事項。
- 五 議訂及修改村禁約及一切村規事項。
- 六 村長副請議事項。
- 七 本村興利除弊事項。
- 八 村民二十人以上提議事項。

第四條 會議分通常臨時二種。由村長招集之。通常會議。每年舉行一次。臨時會議。遇有特別事件。隨時招集。

第五條 開會時須有應當到會之村民過半數之到場。始得開議。

第六條 會議細則。各村自定之。

第七條 本簡章自公布日施行。

村公所簡章 十六年八月十八日公布

第一條 本簡章根據改進村制條例第五條規定之。

第二條 各編村須於主村設立編村村公所。

第三條 村公所為執行村務機關。其執行人員。以村長副閭長組織之。如村長副閭長不足七人時。由村民選補之。如過十三人時。閭長分班任事。其分班法由執行人員會議定之。

第四條 村公所應辦事務如左。

一 行政官廳委辦事項

二 村民會議議決事項

三 其他一切應行執行之村務

四 報告職務內辦理情形。及特別發生事件。

第五條 村公所處理事務。應以合議制多數議決行之。

第六條 每年於春節後一月內由村長副招集四鄰長互選數人。受村長副之指揮。分司村款積穀保衛團事務各項事務。

前項分司各項事務人員。如各村習慣上有由村民公舉者。仍從習慣。

第七條 遇有特別重要村務。須提交村民會議議決後執行之。

第八條 村公所應置記錄簿。將處理重要事務之到場人數及所辦事項登記之。

第九條 各附村得設本村村公所。其職員由本村村副四鄰長組織之。執行村務。準照前列各條辦理。

第十條 村公所辦公費。由村民會議定之。

第十一條 本簡章自公布日施行。

村禁約之規定及執行簡章 十四年六月八日公布

第一條 村禁約由村民會議議定。按照第四條之規定委託執行。

第二條 村禁約之範圍如左。

一 妨害公眾安寧者。

- 一 妨害公衆秩序者。
- 一 妨害公衆事務者。
- 一 妨害公衆財產及身體者。
- 一 妨害一村風俗者。
- 一 妨害公共交通者。
- 一 妨害公共衛生者。

前項範圍。須由官廳人員逐一解釋明白。使村民會議按村情將應禁之事。一一提出公同表決。如上年議定禁約。下年會議認定應增應刪之事。亦得提出公決。

第三條 違犯禁約議處之種類。

- 一 交納村費十五元以下一角以上。
- 一 習慣上之處罰。如就公廟對跪或跪香。凡沿用習慣足資儆戒不涉凌虐行爲者。不妨酌用。但從前糾首社首相沿之吊打惡習。絕對嚴禁。

一 訓誡。

第四條 遇有違犯禁約。每村有閭長七人以上者。須由村閭長合議處理。其願加入鄰長者更好。閭長不足七人者。必須加入鄰長。共同商酌。如村中向有習慣辦法合乎村民公意者。得仍舊施行。違犯禁約之人。於村閭鄰長有牽涉應回避者。必須回避。

第五條 凡情節重大非禁約所能禁止者。送請官廳重懲。若依禁約處辦有不服者。即應報區送縣核辦。

第六條 本簡章自公布日施行。

修訂息訟會簡章 十六年八月十八日公布

第一條 本簡章根據改進村制條例第六條修定之。

第二條 每編村設立息訟會一處。由村民會議於村民中選舉公斷員五人或七人組織之。

第三條 息訟會設會長一人。由公斷員互推之。推定後連同公斷員姓名報區轉縣備案。

第四條 息訟會調解訟事。除命案外。凡兩造爭執事件請求調處者。均得公斷之。

第五條 公斷時以公斷員多數取決。可否同數時。由會長決定之。

第六條 公斷後如有不服者。聽其自由起訴。

第七條 公斷事件有涉及會長或公斷員之本身及同居親屬者。均應回避。

前項回避人員。如係會長時。由公斷員中推舉臨時會長。代行職務。

第八條 會長及公斷員之任期一年。但得連舉連任。

第九條 兩編村人民有爭訟時。由兩村公斷員合組臨時公斷會處理之。

第十條 各附村有距主村較遠。或戶口較多者。得設立息訟分會。其辦法準照前列各條辦理。

第十一條 本簡章自公布日施行。

村監察委員會簡章

十六年八月十八日公布

第一條 本簡章根據改進村制條例第七條規定之。

第二條 監察委員會由村民會議於村民中選舉五人或七人組織之。

第三條 監察委員會職務如左。

一 清查村財政。

二 果發執行村務人員之弊端。

第四條 監察委員會如查有前條第二款情事。應報區轉縣核辦。

第五條 監察委員任期一年。但得連選連任。

第六條 本簡章自公布日施行。

按山西村制開始進行之日。正袁世凱蓄意叛國之時。舉手投足。皆觸忌諱。其不能公然揭櫫民治。必紆曲其塗而以「用民政治」形諸公牘教令者。殆有其必不得已之情勢歟。民六以降。禍變紛乘。循環狀噬。天下無辜因而蕩析離居。轉于溝壑者不知凡幾。而山西一隅。村村有制。鄰鄰相安。苻萑絕迹。民無游惰。此在軍閥猖獗。人民積弱之當日。有此治績。亦非一朝一夕之力所可幾及也。抑山西鑒於歷來保甲專供催科奔走之弊。誠恐各縣知事。不明村長地位。視同保甲之賤。則影響所被。足使村制發生極大障礙。遂爲制定規則。以杜其漸。意至周也。錄其規則如左。

各縣知事接待村長規則

一 對於村長應隨到隨見。

一 知事接見村長。應加以禮貌。不得輕慢。

一 村長來見知事時。縣署公役務須即時傳達。不得任意留難需索。

一 村長來見知事。除商榷應辦事件外。不得有所請託

一 村長遇有緊要事件。得用函逕報知事。

縣知事招集村長規則

一 每年須集合街村長二次。分類宣布政事。其集合時期。由縣知事酌量地方情形行之。以不擾及農忙為準。

二 凡省令飭辦之要政。有確為街村長所難瞭解者。得臨時召集宣示宗旨。並指導辦法。

三 知事到任兩月內。須將所屬各村長陸續延見。詳詢各村現狀。

四 除一二三各條外。縣知事對於村長。尋常政務以行知行之。催辦之件。以警戒行之。不

有妨公職。

五 村長經警戒後。仍置不理。縣知事得單獨傳查。或委員查明。察度情形核辦。

六 縣知事每月內至少須輪赴各大村鎮。查催要政兩次。以代召集之煩亂。

按山西自村制施行後。即廢除從前鄉鎮團保。而僅存其區域。由省派出曾經地方行政講習所畢業者一人爲區長。兼管警察。對於村長。有奉縣知事命令。承宣政務及監督之責。略如國初廢除府道時之虛三級制。茲將其設區條例。附錄於後。

附縣地方設區暫行條例

第一條 各縣地方依本條例之規定。就所管境內。劃分若干區。促進地方之行政。

第二條 各縣分區。以三區至六區爲度。

第三條 依前兩條之規定。就各該地方之形勢。戶口之多寡。習慣上之便利劃分之。前項劃分區域。由委員調查明確。會同縣知事切實計劃。先行繪具圖說。呈報省長核定。

第四條 每區設區長一人。區長額數。視戶口多寡。區域廣狹酌定之。

第五條 區長由省長委任。直隸於縣知事。其考試練習法另定之。

前項區長兼任警官職務。由警務處長加給委狀。

第六條 區長有承受知事命令。督率所管區內村長副之責。

第七條 各區遇有必要時。得設臨時助理員三人至五人。其職任臨時由省令定之。

前項助理員在自治條例實行後即不設置。

第八條 各區於所管區內適中之地。各設一公所。其組織法另定之。

第九條 各區經費。先由城區警察經費項下。節省撥充。不足再由知事增籌之。

第十條 區域如有變更或增減時。由縣知事呈准行之。

第十一條 區公所成立後。其區內原有之警察分所。即時裁併。但附近城區。即以原有警署兼任區事。

第十二條 本條例自公布日施行

按山西無市制而有街制。街制與村制略同。爲分別商團民團戶籍之用。自區街村制公布以後。全省一百五縣。共分

四百二十五區。五百三街。八千八百八十二村。此爲原訂簡章時所擬編之村數。現在實村數。共有四萬二千二百七十六

商閭。八萬七千三百六十民間。計有區長四百二十五人。街村長九千一百九十九人。街村副一萬七千一百六十一人。區街村既已劃分明確。遂於七年三月限令縣知事會同省派地方行政講習所畢業人員。督率區街村長調查戶口。切實記載完竣。復由省委抽查。計得全省住戶二百十六萬五千九百二十九戶。男五百六十九萬五千一百九十口。女四百十六萬五千八百十九口。就中民戶有二百一十萬七千二百八十九。商民。五萬八千六百四十。男學生有三十二萬六千四百八十八人。女學生五千七百八十一人。學齡男童一百零一萬三千六百五十五人。女童六十七萬八千零九十六人。男幼童七十二萬一千七百四十一人。女幼童六十二萬五千零七十七人。僧道有一萬二百五十六人。除政法軍警學商各界外。能識字而讀人民須知者僅有四十八萬三千四百九十四人。總之。晉省面積一百二十九萬七千九百十四方里。以戶口平均。每方里約一戶七口有奇。則占生產地之多可知矣。

第五章 江蘇各縣村制組織大綱

總綱

第一條 各縣所屬村莊均須按照本大綱編制以立自治基礎

第二條 凡一村區域各以本村原有之境界爲準遇有此村與彼村境界不明時應協議劃分之

第三條 凡爲村內居民均須遵守本大綱之規定

編制

第四條 村內居民凡足一百戶者應設村長一人村副一人其居民尤多者得酌增村副但至多不得過四人

第五條 村民不足百戶者得察度情形或一村設一村長或指定主村聯合鄰村設一村長但聯合村之距離不可太遠

第六條 依前條之規定於置村長外各聯合村得酌量情形配置村副

第七條 村長執行職務得直接商承縣長辦理

第八條 村民以二十五戶爲一閭設閭長一人五閭爲鄰設鄰長一人閭鄰之上均應冠以數目字如第一閭第一鄰之類

前項村民因居住團結或習慣上之便利在二十五戶以上五十戶以下或不滿二十五戶者亦得設閭長一人

第九條 閭長受村長副之指揮鄰長受閭長之指揮執行職務

村長副資格及任用

第十條 村民年在三十歲以上確無嗜好備具左列資格者得任爲村長副

- 一 樸實公正粗通文義者
- 二 有正常職業者

第十一條 村長副由鄉局長於前條合格村民內按照定額加倍遴保呈請縣長揀委彙報民政廳備案

第十二條 村長副任期一年但得連任

村長副職務及獎懲

第十三條 村長職務如左

- 一 承行政官廳之委託辦理宣傳及執行事項
- 二 辦理自治事項
- 三 本村民之公意陳述利弊事項
- 四 報告職務內辦理情形及特別發生事項

第十四條 村副襄理村長商辦前項所列事件

第十五條 村長因事故不能執行職務時得由村副一人代之

第十六條 村長副辦公期滿由縣長擇尤請獎其有特別勞績者得隨時呈請獎勵

第十七條 村長副違抗要公或藉端阻撓者得由縣長呈報民政廳撤換其營私舞弊查有確據者准其立時撤換並呈請懲處

第十八條 村長副如係接任自奉接之日起由前村長三日內將所管一切移交新村長副接收並將交接日期報明市鄉局長呈案備查連任者亦須將連任日期查報

第十九條 新村長副未接事以前仍由前村長副負責

第二十條 新村長副接事後十日內將各閭鄰長分別選保呈由市鄉局長派充報縣備案

經費

第二十一條 各村辦公費由該管區自治經費項下撥給

第二十二條 村長副及閭鄰長均無給職其辦公費支用規則另定之

第二十三條 經費收入支出各數由村長副按季列款宣示並報縣核銷

附則

第二十四條 本大綱於各城鎮編制街閭鄰時亦適用之

第二十五條 本大綱呈由省政府政務會議通過公布施行並轉報國民政府備案

第六章 浙江村里制

第一章 總則

第一條 凡本省各市縣均依本制組織村里（原文街村今改村里）

第二條 凡市縣內市集區域均爲里（原文街今改里）村落區域均爲村

第二章 村里之編制（原文街村之編制 凡街字均改里 街村均改村里餘做此）

第三條 里之區域依市集固有區域村之區域依村落固有區域

第四條 在施行市制地方其市集區域之里之編制得以四百戶至八百戶爲一里

在縣地方繁盛市集其里之編制得以三百戶至五百戶爲一里但因地勢習慣不便以戶數編制者仍依固有區域

第五條 村落固有區域過於狹小或戶口稀少者須聯合鄰近村落爲聯合村但其距離在平原不得過五里在山鄉不得過十里

第六條 村里區域有變更時須由關係村里委員會聯合議決呈報市縣政府核准並轉省政府民政廳

第七條 村里內住民以十戶爲鄰五鄰爲閭但鄰之編制在住戶不及十戶地方得隨聚處戶數爲一鄰在居住團聚或有習慣便利者得以十戶以上二十戶以下爲一鄰

第八條 村里之名稱依固有之名稱其依戶數編制之里以所在地主要地名稱之

聯合村以各關係村名稱之一字聯綴稱爲某某聯合村聯合村落過多者其名稱由各關係村會議決定之

第九條 閭鄰之名稱以第一第二等數目字順序稱之

第三章 村里之事務

- 一 關於清查戶口及人事登記事項
- 二 關於整理土地及墾闢荒地事項
- 三 關於修築橋路堤岸疏濬水道及其他交通事項

四 關於保衛及消防事項

五 關於衛生清潔事項

六 關於育幼養牛濟貧救災治病及其他公益事項

七 關於調劑糧食及積穀備荒事項

八 關於初等教育職業教育補習教育及社會教育事項

九 關於農田森林絲茶漁牧紡織釀造及其他農工商事項

十 關於各種經濟合作事項

十一 關於貯蓄獎進事項

十二 關於風俗改良事項

十三 關於民族精神獎進事項

十四 其他依法令應由村里辦理事項

第十條 關於前條事項如有須數村里聯合辦理者由村里委員會聯合辦理之

第四章 村里職員

第十一條 里置里長一人里副一人村置村長一人村副一人閭置閭長一人鄰置鄰長一人（參看縣組織法第五章 村里公所第六章閭長鄰長）

第十二條 鄰長由本鄰住民集會選舉並呈報市縣政府備案

前項選舉須由出席住民各先提出候選人由主席將各候選人姓名分次用藍白票投票表決以得票最多數者爲當選票數同者抽籤定之

住民集會時主席由住民隨時互推之

第十三條 凡本村住民不論男女具有本國國籍年齡在二十歲以上者均有選舉鄰長之權但有左列情事之一者不得參加選舉

- 一 有共及產其他反動之言論行爲者
- 二 有土豪劣紳之事跡者
- 三 有精神病者

四 吸食鴉片或服用其他麻醉藥品者

五 褫奪公權尚未復權者

第十四條 閭長及村里長副均由本閭村里之鄰長集會選舉並呈報市縣政府備案

選舉方法及集會時主席准用第十二條第二項第三項之規定

第十五條 凡居住本村里閭鄰滿一年以上之住民不論男女具有本國國籍年齡在二十四歲以上誠實公正為人民所信賴者均得被選為村里長副及閭鄰長但有左列情事之一者除鄰長得不限定識字者外均不得被選

一 有共產及其他反動之言論行為者

二 有土豪劣紳之事迹者

三 國民黨黨員曾受除名處分而未回復黨籍者

四 不識文字者

五 不務正業者

六 有精神病者

七 有廢疾不能任事者

八 吸食鴉片或服用其他麻醉藥品者

九 褫奪公權尚未復權者

十 失財產上之信用者

十一 現充軍人者

十二 現充官吏或警察者

十三 現充小學教員者

十四 現爲僧道或其他宗教師者

第十六條 村里住民被選爲村里長副及閭鄰長時非有左列事由之一不得謝絕當選或於任期內告退

一 確有疾病或精力衰弱不能常任職務者

二 確有他項職業不能居境內者

第十七條 村里長副及閭鄰長均以一年爲任期連舉得續任一次

第十八條 村里長副及閭長遇有事故出缺時由鄰長集會補選鄰長有缺額時由本鄰住民集會補選但任期均以補足前任未滿之期爲限

第十九條 村里長及閭鄰長之職務如左

一 執行村里委員會議決事項

二 辦理政府命令或委託事項

三 宣達黨義及法令事項

四 整飭風紀及秩序事項

五 發生特別事故之報告及處理事項

第二十條 村副里副襄助村里長辦理村里事務

第二十一條 村里長有事故時以村副里副代理之

閭長鄰長有事故時於本閭鄰內委託代理並報告村里長

第二十二條 鄰長不稱職時由住民會議議決罷免 村里長副及閭長有不稱職時由鄰長會議議決罷免並均分報

市縣政府及村里委員會備案但有違背村里職員服務規律者得由市縣政府撤免並呈報省政府民政廳其涉及刑事者並依法治罪

村里職員服務規律另定之

第二十三條 村里長副及閭鄰長均爲義務職但辦公費用及因公川旅膳費得列入村里委員會經費預算

第五章 村里委員會

第二十四條 村里委員會以村里長副及閭長爲委員組織之

第二十五條 村里委員會之職權如左

- 一 制定村里規約
- 二 規劃村里事務之應興應革及整理事項
- 三 規劃村里經費之籌集及征收方法
- 四 編制村里經費預算及決算
- 五 管理村里公共事業

六 管理村里經費及財產

七 管理村里營造物及公共設備

八 辦理政府命令及委託事項

九 其他依法令應由委員會辦理事項

前項事務有關係兩村里以上者由關係委員會聯合處理之

第二十六條 村里委員會置常務委員二人處理會內日常事務

前項常務委員由村里長副兼任之

第二十七條 村里委員會應每月開黨會一次但遇有應議事件應隨時召集臨時會村里委員會會議主席由委員臨

時互推之

第二十八條 村里委員會會議須有委員過半數之出席方得開議

第二十九條 村里委員會會議時村里住民對於村里地方公共事務均得提案。

第三十條 村里委員會會議討論各項議案時應由主席先將議案內容逐條或逐項口頭說明再行討論

第三十一條 村里委員會議決事項應呈經市縣政府核准並於核准後由村里委員會公告之

第三十二條 村里委員會議決事項有違背黨義抵觸法令逾越權限或妨害公益者市縣政府得撤消之但原議決案如係聲請變通法令附有理由者須呈請省政府民政廳核辦

第三十三條 村里委員會議決事項如市縣政府認有修正必要者得加具理由呈請省政府民政廳核辦

第三十四條 村里委員會因事務必要得僱用事務員

第三十五條 村里委員會辦理事件應按月公告住民並呈報市縣政府

第三十六條 村里委員會應按年刊印年報分送村里職員並呈報市縣政府轉報省政府民政廳其年報應載事項

如左

一 各項規條

二 各項經費全年預算決算

三 各項財產目錄

四 各項統計表

五 委員會辦理各項事項經過情形

第六章 村里經費

第三十七條 村里之經費以左列各款充之

一 村里稅

二 村里財產之收入

三 村里公共營業之收入

四 使用費手續費及過怠金

五 補助費

六 私人捐款及寄附金

第三十八條 關於經費收支及財產管理事項村里委員會應由委員互推二人或三人專責管理之

第三十九條 村里委員會於會計年度前應將本村里經費之歲出歲入編制預算書附同事務報告書及財產表呈報

市縣政府核定並於核定後由村里委員會公告之

第四十條 預算內除正額外得設預備費以備預算不敷及預算外之支出但不得充市縣政府指駁事件之用

第四十一條 村里委員會對於既定之預算有追加或修正時須呈請市縣政府核准

第四十二條 村里因公共營業得設特別會計

第四十三條 村里經濟之各項收支村里委員會應按月編造收支計算書單據粘存簿並按年編製全年度決算書分別呈報市縣政府審核均於核定後由村里委員會公告之

第七章 附則

第四十四條 本制施行程序另定之

第四十五條 本制由省政府公布之

鄉村自治 第五篇 自治實例

第六篇 自治法規

第一章 國民政府頒布縣組織法

總則 縣政府 縣參議會 區公所 村里公所 間長鄰長 附則

第一章 總則

第一條 縣之區域依其現時固有之區域

第二條 縣之新設及縣區域之變更由省政府會同內政部核准行之

第三條 縣設縣政府於省政府指揮監督之下處理全縣行政監督地方自治事務

第四條 各縣縣政府按區域大小事務繁簡分爲三等由民政廳編定呈經省政府會同內政部核准行之

第五條 縣政府於不牴觸中央及省之法令範圍內得發布縣令並得制定縣單行規則

第六條 各縣按其戶口及地形分割爲若干區

除因地方習慣或地勢限制及有其他特殊情形者外每區至少應以二十村里組成之

第七條 凡縣內百戶以上之鄉村地方爲村其不滿百戶者得聯合數村編爲一村百戶以上之市鎮地方爲里其不滿

百戶者編入村區域但因地方習慣或受地勢限制及有其他特殊情形之地方雖不滿百戶亦得成爲村里

第八條 區及村里區域之劃定及變更由縣政府呈請民政廳核准行之並由民政廳分呈省政府內政部備案

第九條 區村里得於不抵觸中央及省縣法令規則之範圍內制定自治公約

第十條 村里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

第二章 縣政府

第十一條 縣政府設縣長一人由省政府任用之綜理縣政監督所屬職員

第十二條 一等縣政府設置四科二等三科三等二科各科置科長一人科員若干人科員額數由民政廳定之科長由

縣長呈請民政廳委任科員由縣長委任並呈報民政廳備案

第十三條 縣政府得僱用事務員及書記

第十四條 關於縣長及科長科員等佐治人員之任用及待遇由內政部制定條例呈請國民政府核准行之

第十五條 縣政府得設置政務警察辦理催征送達偵緝調查等事項其名額由民政廳核定之兼理司法之縣政府得

以政務警察兼辦承發吏法警事務

第十六條 縣政府設左列各局

一公安局 掌警衛消防防癩衛生森林保護等事項

二財務局 掌征稅募債管理公產及其他地方財政事項

三建設局 掌關於土地森林水利道路橋梁工程及其他公共事業之事項

四教育局 掌關於學校圖書館博物館及其他文化事業之事項

縣政府除前項各局外於必要時得呈請省政府設置衛生局土地局專理衛生及土地事項

第十七條 縣政府各局各設局長一人由省政府主管各廳考選委任之

第十八條 縣公安事項得於各區設立公安分局處理之公安分局設分局長一人由民政廳考選委任之

第十九條 各縣政府所屬各局之組織及權限除法令別有規定外由各省政府定之並函內政部備案

第二十條 縣政府設縣政會議以左列人員組織之

一 縣長

鄉村自治 第六篇 自治法規

二 縣政府各科科長

三 縣政府各局局長

縣政會議開會時以縣長爲主席

第二十一條 左列事項應經縣政會議審議

一 縣預算決算事項

二 縣公債事項

三 縣公產處分事項

四 縣公共事業之經營管理事項

縣長認爲有必要時得以其他事項提交縣政會議審議

第二十二條 縣政會議會議規則由該會議議定之

第二十三條 縣政府辦事通則由內政部定之

第三章 縣參會議

第二十四條 縣設參議會以縣選舉之議員組織之任期三年每年改選三分之一

第二十五條 縣參議會之職權如左

一 議決縣預算決算及募債 項

二 議決縣單行規則

三 建議縣政興廢事項

四 審議縣長交議事項

第二十六條 縣長違法失職時縣參議會得請求省政府查核處分之

第二十七條 縣參議會選舉法另定之

第二十八條 縣參議會之設立應於本組織法施行一年後由省政府按縣政進行情形酌定時期呈請國民政府核准行之

第四章 區公所

第二十九條 區置區公所設區長一人管理區自治事務

鄉村自治 第六篇 自治法規

第三十條 區長由區民選任並由縣政府呈報民政廳備案

第三十一條 區民對於區公約及自治事項有創制及複決之權區長違法失職時區民得罷免改選之

第三十二條 前條之創制複決及罷免程序另以法律定之

第三十三條 各區區民於選舉區長時並選舉監察委員五人或七人組織該區監察委員會其職務如左

一 監察區財政

二 向區民糾舉區長違法失職等事

第三十四條 區長之民選舉本法施行二年後由省政府就各縣地方情形酌定時期會同內政部核准行之

第三十五條 在區長民選舉施行以前區長由縣長遴選區民呈請民政廳委任之

第三十六條 依前條委任之區長違法失職時由縣長罷免之並呈報民政廳備案

第三十七條 在區長民選舉施行以前得於區民中由村里監察委員會推選三人由縣長委任二人組織區監察委員

會監察區財政並由縣長糾舉區長違法失職等事

第三十八條 區公所得用助理員補助區長辦理區務前項助理員由區公所遴請縣長委任之

第三十九條 區公所執行區務得設置區丁其額數由縣長定之

第四十條 區公所設區務會議以左列人員組成之

一 區長

二 區助理員

三 本區所屬村長及里長

區務會議以區長爲主席至少每月開會一次由區長召集

第四十一條 左列各事項須經區務會議審議

一 區公所經費事務

二 區公產之處分事項

三 區公約及其他單行規則之制定及修正事項

第四十二條 區自治施行條例由內政部另定之

第五章 村里公所

鄉村自治 第六篇 自治法規

第四十三條 村置村公所設村長一人里置里公所設里長一人管理各該村里自治事務

村里各設副村長副里長一人襄助村長里長辦理事務但村里戶口在百戶以上者每增百戶設副村長或副里長一人

第四十四條 村公所或里公所事務得由村長里長指定閭長襄助辦理

第四十五條 村長副村長里長副里長由村民大會或里民大會選任並由區公所呈報縣政府備案

第四十六條 村里大會或里民大會對於村里公約及自治事項有創制及複制之權村長副村長里長副里長違法失

職時村民大會或里民大會得罷免改選之

第四十七條 前條之創制複決及罷免程序另以法律定之

第四十八條 村民大會或里民大會於選舉村長里長時并推舉三人或五人組織監察委員會其職務如左

一 監督各該村里財政

二 向村民里民糾舉村長副村長或里長副里長違法失職等事

第四十九條 在區長民選實行以前村民大會或里民大會選舉村長副村長或里長副里長應選出加倍之人數報由

區公所轉請縣長擇任並由縣長彙報民政廳備案

第五十條 依前條規定委任之村長副村長里長副里長違法失職時村民大會或里民大會應報由區公所轉請縣長罷免但縣長亦得自行罷免之

第五十一條 村里自治施行條例由內政部另定之

第六章 閭長鄰長

第五十二條 閭設閭長一人鄰設鄰長一人分掌閭鄰自治事務

第五十三條 閭長鄰長各由本閭鄰居民會議推選之選定後由村長里長報區公所轉報縣政府備案

第五十四條 閭長鄰長由本閭鄰居民會議罷免改選村里公所認為閭長鄰長違法失職時得通告閭鄰居民會議改選之

第五十五條 依前條規定閭長鄰長罷免改選時應由主管村里公所報由區公所轉報縣政府備案

第五十六條 閭長鄰長之選舉方法及任期於村里自治施行條例中規定之

第七章 附則

鄉村自治 第六篇 自治法規

第五十七條 本法之修正由內政部呈請國民政府核准行之

第五十八條 本法施行日期另以命令定之

第二章 縣自治行政辦法

一 縣之區域

縣自治行政實行必先定區域區域以現在之縣境為準

凡村鎮有分屬於兩縣以上或屬於他縣境內因謀自治行政之便利欲改歸一縣管轄者應先由該村鎮享有公權

住民十分一以上之連署發刊布告布告後一月內舉行投票呈由縣長公報及呈報省政府

二 縣之住民

凡國民在縣境內有住所或寓所滿二年以上者均為縣住民依縣政條例及其他法規之規定有享權利盡義務之責

縣住民得以原選民五十人以上之連署提出議案於縣議會縣議會議決之條例認為有礙公益得以十分一以上之原選民聲敘理由連署發刊布告定期兩個月舉行總投票以有選民三分二以上之投票投票過半數之同意撤銷之

縣住民認縣議會議員不稱職時得由該議員選出之選舉區三分之一以上之原選民連署發刊布告於五日內定期投票以原選民五分四以上之投票依投票數四分三以上之同意召還之

縣住民認縣議會爲違法時得由三分之一以上之原選民連署發刊布告於二十日內定期投票以原選民四分三以上之投票投票數四分三以上之同意解散之

縣住民認縣長爲不稱職時得由五分之一以上之原選民連署發刊布告於二十日內定期投票以原選民三分二以上之投票投票數三分二以上之同意呈由省政府罷免之

上項規定之投票於發刊布告後應由連署人分別通知辦理選舉之官署籌備關於投票事宜除上項已有規定者外餘分別適用選舉條例之規定此項投票費用由連署人擔任五分之一餘由縣庫支出之

縣住民得經縣議會議員之介紹請願於縣議會

三 縣之事權

一 辦理中學高初級小學校幼稚園半日學校各種廢疾學校及宣講所圖書館博物館美術館其他關於教育事項

- 一 獎勵農桑漁牧墾荒造林經營並監督公有私有工業各種展覽所試驗場其他關於實業事項
- 一 疏濬河流湖塘修築圳埤沙圍隄防並道路其他關於水利交通事項
- 一 建築並管理公有營造物及一切公共土木電力煤氣工程
- 一 辦理縣銀行各種保險合作及其他公共營業
- 一 清理市街屠場整飭公園公墳及其他關於公共衛生事項
- 一 辦理義倉施醫育嬰恤養老收養廢疾保護工人及其他公益慈善事項
- 一 辦理警察及保甲團防並其他保安事項
- 一 調查戶口生死婚嫁及其他關於統計事項
- 一 辦理行政官長依法令委託徵收及執行各種事項
- 一 其他依法令付與自治事項

縣經縣議會議決得將其事權之一部委託自治區辦理之

上列規定之各款如有關於兩縣以上之共同利害者得由各該縣關係之縣協同辦理遇有爭議時由各該縣縣長

呈請省政府裁決縣行使其事權時不得違反左列各款

- 一 辦理水利或交通不得對於他縣爲妨害之處置
- 二 對於他縣貨物不得賦課通過稅或落地稅
- 三 對於他縣工業必需之原料不得禁止出境
- 四 縣自治會議

甲 組織

縣議會由本縣各選舉區選出之議員組織之

議員不得兼任縣公署職員及縣屬區自治職員議員任職後如欲解職必經縣議會許可任期二年任滿改選

縣議會設議長一人由議員中互選遇議員出缺由時該出缺議員之選舉區選出之候補當選人順次遞補之其任

期與前任已過之期合併計算

乙 職權

- 一 制定縣自治範圍內各種單行章程

鄉村自治 第六篇 自治法規

- 二 議決縣預算及決算
- 三 議決縣稅縣公債夫役現品徵收辦公費及其他於縣庫有擔負義務或拋棄權利之事
- 四 議決縣住民提出之議案
- 五 議決縣長交議事項
- 六 議決縣屬各區議會應議決而不能議決之事項
- 七 議決會內一切規則
- 八 受理本縣住民之請願
- 九 答復縣長之諮詢
- 十 議決咨行縣長查辦所屬職員
- 十一 對於縣長建議或質問
- 十二 議決不動產之處分
- 十三 議決縣內一切興革事項

十四 其他依法令付與縣議會之事項

縣議會得請願於省政府縣議會認縣長爲有違法行爲時得議決呈請省政府核辦縣議會認有必要時得選舉委員若干人隨時檢查縣自治會計縣長及其所屬職員不得拒絕

丙 會議

縣議會會議分常會臨時會兩種常會每年定期開會屆期自行集會會期以一月爲限但得爲十日以內之延會臨時會會期至長不得過十五日以有左列情事之一時行之

一 議員四分之一以上之聯合通告

二 原選民百分二以上之聯合請求

三 縣長之召集

縣議會議員有三人以上之連署得提出議案於縣議會會議時以議長爲主席議長如有事故時以副議長代之若副議長亦有事故時得公推臨時主席

開議須有議員總額過半數之列席議事以列席議員過半數之同意決之可否同數取決於議長

縣議會之議事應行公開議員於會期內除現行犯外非經縣議會之許可不得逮捕

會議時議員之言論及表決對於會外不負責任其議案議決後應即咨報縣長於三日內公布

議員違背議事細則者停止到會其情節重者除名又無故不到會延至五日以上者亦除名若以縣議會名義干預外事者停止到會其情節重者亦除名停止到會至多以五日為限依出席議員多數之議決行之除名依出席議員三分之二以上之議決行之

五 縣自治行政

甲 組織

縣設縣政府以縣長及左列各科局組織之（見下職務條）

一 總務科

一 教育局

一 實業局

一 財政局

一 公安局

一 工務局

一 衛生局

以上科局不分先後同佐縣長縣長由省委或考試任命之近由縣住民中有選舉權者直接選舉三人由省長擇一任命者此種選舉另以條例定之任期四年任滿改選但得連任倘縣長任期中被免或死亡或因精神上之故障至不能執行職務時應即補選之此項補選於未選定以前由省政府於各科局擇員權理各科局職員由縣長於本省職官考試合格者委任之

乙 職權

縣長執行縣自治行政對於本縣住民須負責任

縣長得提交議案於縣議會及公布或執行縣議會議決事件但有異議時得於三日內聲明理由咨請復議如有列席議員三分二以上仍執前議時應即依議行之

縣長掌管屬於縣自治之財產及營造物又掌管縣自治經費之收支

縣長依法令及縣議會之議決得發布縣令又依法令執行國家行政或省行政各科局職員秉承縣長處理主管事務章程另定之

六 縣自治會計

甲 經費

一 公款及公產

二 單行稅

三 附加稅

四 公益捐

五 公費及使用費

六 縣公債

七 縣有營業之收入

八 罰金

九 省庫結與之補助費

單行稅及附加稅之賦課及其征收方法經縣議會議決咨由縣長呈報省政府 又縣議會議決或別依法令舉之事有關係特定人利益者得向該關係人徵收公費至於縣有營造物及其他公產有爲個人或團體使用者亦得向該使用者徵收使用費縣遇有左列各項情事時得募集公債

一 振興利益

二 救濟災變

三 償還債務

此項公債之募集經縣議會議決後應咨由縣長呈報省政府核准但募集公債其債額不得過該縣自治收入十分之三但遇有必要時則不在此限

乙 預算及決算

縣長於每一會計年度開始時預計縣之歲入歲出編成預算表於縣議會每屆常會開會後三日內咨交縣議會議決 縣會計年度依國家會計年度行之但縣長提出預算案時應將預算計畫事務擬定說明書及財產表冊連同上年

度預算決算案一併咨交縣議會若縣議會之議決或依法令舉辦之事非一年所能完竣或其費用非一年所能籌足者得經縣議會之議決預定年限設立繼續費

預算除正額外得設預備費以補充預算之不敷或未規定之事但不得用於縣議會否決之事項

依法律或省定條例屬於縣自治應負擔之費用預算內不得減少或免除之

預算案議決後遇必要時縣長得於縣議會會期中或開臨時會提出追加預算之修正案

預算案既議決後由縣長將全案公布並呈報省政府核准追加預算准用前項之規定

縣自治經費經縣議會之議決得設特別會計

縣長於每一會計年度終結後應將上年度之出入連同收支簿記單據表冊咨交縣議會議決此項決算案議決後

由縣長將全案公布並呈報省長

辦公費及俸給

縣議會議員無歲費但在會期內得受相當之辦公費或旅費其數目由縣長定之若事務員之俸給由縣議會定之

縣長及縣公署職員之俸給由省政府規定（後節述之）

縣自治監督

縣自治監督由省政府查核縣長應於每年六月及十二月將本年一切議決及執行事項分別呈報省政府省政府認縣長及其所屬職員爲有違法失職時得罷免之而人民亦有請求罷免之權

第三章 地方自治開始實行法

地方自治之範圍。當以一縣爲充分之區域。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。其志向當以實行民權民生兩主義爲目的。故其他之能否試辦則全視該地人民之思想智識以爲斷。若自治之鼓吹已成熟。自治之思想已普遍。則就下列之六事辦之。陸續推及其他。其事之次序如左。

- 一 清戶口
- 二 立機關
- 三 定地價
- 四 修道路
- 五 墾荒地

六 設學校

(一)清戶口 不論土著或寄居。悉以原居是地者為準。一律造冊。列入自治之團體。悉盡義務。同享權利。其本爲土著而出外者。其家族當爲之代盡義務。回家時乃能坐享權利。否則於回家時以客籍相待。必住滿若干年。盡過義務。乃得同享此自治團體之權利。地方之人。有能享權利而不必盡義務者。(其一則爲未成年之人。或以二十歲爲準。或以十八歲爲準。隨地所宜。立法規定之。此等人悉有享受地方教育之權利。其二爲年老之人。或以五十歲爲準。或以六十歲爲準。隨地所宜。立法規定之。此等人悉有享受地方供養之權利。其三爲殘疾之人。有享受地方醫院供養之權利。其四爲孕婦。於孕育期內。免一年之義務。而享地方供養之權利。其餘人人當盡義務。乃得享權利。不盡義務者。停止一切權利。故於清戶口時。須分類登記之。每年清理一次。註明變更。列入年冊。

(二)立機關 戶口既清之後。便可從事於組織自治機關。凡成年之男女。悉有選舉權。創制權。複決權。罷免權。(即四權)而地方自治草創之始。當先施行選舉權。由人民選舉職員。以組織立法機關。並執行機關。執行機關之下。當設立多少專局。隨地方所宜定之。初以簡便爲主。而其首要在糧食管理局。量

地方人口。儲備至少足供一年之糧食。地方之農產。必先供足地方之食。然後乃准售之外地。故糧食一類。當由地方公局買賣。對於人民需要之食物。永定最廉之價。使自耕自食者之外。餘人得按口購糧。不准轉賣圖利。地方餘糧。則由公局轉運售賣於外。其溢利歸諸地方公有。以辦公益。其餘衣住行三種需要之生產製造機關。悉當歸地方之支配。逐漸設局管理。至於人民對地方自治團體之義務。每人每年當出一個月或二個月之勞力。隨人民之志願。立法規定。每月當以三十日為準。每日當以鐘點為度。其不願出勞力者。當納同等之代價於公家。自治機關每年當公布決算預算。並所擬舉辦之事業。以求人民同意。

(三)定地價 如以上二事辦妥。而合一縣百數十萬人民。或數鄉村一二萬人民。而為一政治及經濟性質之合作團體。其地方之發達進步。良有出人意料之外者。而其影響於土地為尤大。如童山變為森林。石田變為沃壤。僻隅變為市場。前者值數元一畝之地。忽遇社會之進步發達。其地價乃增為數千元一畝者不等。有其地者。不勞心。不勞力。無思無維。而坐享其利矣。細考此利何來。則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力。焦思以經營之社會事業。而其結果則百數十之地主坐享其成。天下不平之事。孰過於此。此地價之不可不定。而後從事於公共經營也。定地價之法。以何為便乎。當十年前。英國之行按價抽稅。其定價之時。

設一專官。以估定時價。經官估定之後。地主則照價出稅。值百抽幾。如地主以爲估定太高。不甘出稅。可
以上控於專管衙門。由衙門再判爲準。其於定地價一事。專設兩級機關以專理之。英人視之以爲便利。而在
吾國地方自治甫行之時。倘效此舉。不獨不便。實亦窒礙難行也。則吾人當以何法行之。予以爲當由地主自
定之爲便。其法以地價之百分抽一爲地方自治之經費。如地每畝值十元者。抽其一角之稅。值百元者抽其一
元之稅。值千元者。抽十元之稅等是也。此爲抽稅之一方面。隨地方之報多報少。所報之價。則永以爲定。
此後凡公家收買地土。悉照此價。不得增減。而此後所有土地之買賣。亦由公家經手。不能私相授受。原
主無論何事。祇能收回此項所定之價。而將來所增之價悉歸地方團體之公有。如此則社會發達。地價愈增。
則公家愈富。由衆人所川之勞力。以發達之結果。其利益亦衆人享有之。資本專制可以免却。而社會革命。
罷工風潮。悉能消除於無形。此定價一事。實吾國民生根本之大計。無論地方自治。或中央經營。皆不可不
以此爲著手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事。則地方全體。當負擔該縣以向所納之地丁錢糧。
所餘則悉歸地方自治之用。由自治團體直接在省政府或中央政府。訂明條例。永相遵守。若由中央舉行。則
除現收地丁錢糧以外。當撥八九成爲地方之用。而以一二成歸之中央。如全國能行此。則中央財賦當增加不

少矣。

(四) 修道路 道路者文明之母也。財富之脈也。試觀世界今日最文明之國。即道路最多之國。此其明證也。中國最繁盛之區。即交通最利便之地。此又一證也。故吾人欲由地方自治以圖文明進步。實業務達。非大修道路不爲功。凡道路所經之地。則人口爲之繁盛。地價爲之增加。產業爲之振興。社會爲之活動。道路者實地方之文明貧富所由關也。地價既定之後。則於自治範圍之內。公家可以自由規畫。以定地方之交通。而人民可以協力從事修築道路。所謂人民義務之勞力者。宜首先用之於此。道路宜分幹路支路兩種。幹路以同時能往來通路兩輛自動車爲度。此等車路宜縱橫徧布於境內。並連接於鄰境。築就之後。宜分兩段保管。時時修理。不使稍有損壞。如地方有水路交通。亦宜時時修理保存。無使稍有積滯。務期水路交通。兼行並到。道路一通。則全境必立改舊觀。從此地方之進步。必有不可思議者也。

(五) 墾荒地 荒地有兩種。其一爲無人納稅之地。此等荒地。當由公家收管開墾。其二爲有人納稅而不耕之地。此種荒地。當科以值百抽十之稅。至開墾完竣爲止。如三年後仍不開墾。則當充公。由公家開墾。凡山林沼澤水利鑛場。悉歸公家所有。由公家管理開發。開墾後支配之法。亦分兩種。其爲一年收成

者。如植五穀菜蔬之地。宜租與私人自種。其數年或數十年乃能收成者。如森林果藥等地。宜由公家管理。開荒之工事。則由義務勞力爲之。如是數年之後。自治區域可常變成桃源樂土。錦繡山河矣。

(六) 設學校 凡在自治區域之少年男女。皆有受教育之權利。學費書籍及學童之衣食。當由公家供給。學校之等級。由幼稚園而小學。而中學。當陸續按級而登。以至大學而後已。教育少年之外。當設公共講堂，書庫，夜學。爲年長者養育智識之所。或疑經費無從出。此不足憂也。以人民一月義務勞力之結果。必足支持此費。如仍不足。則由義務勞力之內議加。或五日。或十日。以至一月。則無不足矣。一境之內。如人民各盡所長爲公家服一二個月之義務。長于農事者。爲公家墾荒。則糧食足矣。長于織造者。爲公家織布。則衣足矣。長於建築者。爲公家造屋。則房舍足矣。如是。則少年之衣食住。皆可由義務之勞力成功。自治區之人民。各有雙手。能肯各盡其長。則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤。搜括難得之金錢。籌集大批之款項。始能從事於自治也。祇要人人能知雙手萬能。勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處。則以我輩手力所生產之糧食原料。由公家收集輸之外國。以換其精巧之機器。以補我手力之不足。則生產日加。財產自然充裕。學校之目的。於讀書，識字，學問，智識之外。當注意於雙手萬能。力求實用。凡能助雙手生產之機

械。我常做造。精益求精。務使我能自造。而不依靠於人。必期製造精良。實業發達。此亦學校所有事也。學校者文明進化之泉也。必學校設立而後。地方自治乃能進步。故於衣食住行四種。人生需要之外。首當注重於學校也。

以上自治開始之六事。如辦有成效。當逐漸推廣及於他事。此後之要事。爲地方自治團體所應辦者。則農業合作。工業合作。交易合作。銀行合作。保險合作等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易。當由自治機關設專局以經營之。此卽自治機關職務之大者也。總而論之。此所建議之地方自治團體。不止爲一政治組織。亦並爲一經濟組織。近日文明各國政府之職。已逐漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理。教養兼施。後世退化政府。則委去教養之事務。而聽人民各家之自教自養。而政府祇存一消極不擾民者。便爲善政矣。及至漢唐。保民養民之責。猶未放棄。故對外尙能禦強寇。對內尙能平冤屈。其後則並此亦放棄之。遂致國亡政息。一滅於元。再滅於清。文明華胄。竟被異族荼毒者三百餘年。可謂慘矣。今雖光復。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。當受文化潮流所淘汰。可無疑也。惟民國人民。當早自爲計。速從地方自治以立民國萬年。

有道之基。宜取法乎上。順應世界之潮流。擇取最新之理想。以成一高尚進行之自治團體。以謀全縣人民之幸福。當一縣辦有成效。他縣必爭先做行。如是由一縣而推之各縣。以至一省一國。而民國之基。於是乎立。有志之士。宜努力篤行之。

第四章 自治條例實行案

十六年十二月。內政部開第一期民政會議。社會局提案凡三。通過其一。即詳訂地方自治條例案。決由中央參酌各省現行之自治法規。明定省縣系統。與特別市系統之下級地方自治法規。通令各地照辦。其提案錄下。

地方自治。包含教養，保衛，政治，經濟各項事業。爲訓練民衆。行使民權。發展民生之要圖。我國在數千年前。本已早具萌芽。滿清末葉。藉預備立憲之名。頒布城鎮鄉地方自治章程。分鄉選舉董事。另設議事會爲議決機關。但所委紳董。均屬地方豪紳。人民對於選舉。毫無訓練。所選議員。又均爲一部分所壟斷。封建之勢力未除。民望之擴張無望。徒有自治之名。厲行官治之實。民國肇建。施行村

制者以山西爲獨早。至收效亦以山西爲最鉅。雲南所頒條例。似較完備。以政局未定。延未實行。其他如江蘇，浙江，最近如江西省及天津特別市。均已次第頒行。蓋無不視地方自治爲訓政之根本。風起雲湧。誠爲統一後之最好現象。惟各地方政府。似應懸一最小限度之目標。以積極的革命的方式。力謀發展。庶不致重蹈以前之覆轍。而三民主義的真正地方自治。庶幾可以實現。茲除將各省市條例另擬比較表以資參考外。謹就管見所及。提議籌辦地方自治事業應行注意之事項如下。

一 明定實施限期 吾人咸知地方自治爲促進民生民權之根本要圖。亦卽爲訓政時期之唯一入手方法。應請由內政部從速編訂地方自治條例。（省縣系統之自治法規。及特別市區之自治法規。）限令各省市。依照預定期間。籌備成立。至時期極遲。須在民國十八年十二月以前一律完成。此宜注意者一。

二 充分訓練四權 欲實行全民政治。應先充分訓練民權之行使。查各省市所頒行之條例。除天津特別市對於四權訓練有所規定者外。其餘祇及選舉罷免兩權而止。甚者對於閭鄰長之選任。未經人民推選。村長副鄉須經官廳之委任。是仍不脫官治之舊習。此應注意者二。

三嚴訂獎懲規則 當人民初行自治之時。誠厚者必多所觀望。狹點者乃得從中活動。馴至地方自治。仍爲一般豪強者所把持。故應由政府明定獎懲規則。以各該地方自治實際成績之如何。分別加以優厚或嚴重之獎懲。各縣縣長。或各區區長之考成。亦視地方自治之成績爲標準。庶幾上下一心。積極進行。此應注意者三。

四發展地方實業 我國內地人民之經濟。已陷於極端的困窮。自非充分發展實業。不足以資補救。如改良耕種。整理農田水利。防止病蟲等災害。均應責成各該地方切實奉行。一面由政府詳爲指導。以期官民之合作。此應注意者四。

五切實保護農工 保護農工。爲本黨之根本政策。且亦爲近世文明國家所極端注意者。一面發展地方實業。一面並須切實保護農工。故如調查農工生活狀況。限止高利借貸。明定佃租最高額。以及提倡各種合作制度。解決各處失業問題等。均須在事業範圍以內。明白規定。切實厲行。此應注意者五。

六強迫識字造林 中央黨部規定。最低限度之民衆運動。以識字爲發展民衆知識之惟一要圖。而造林尤爲救濟水旱發展民生之根本計劃。故尤應列爲事業之一。以期切實推行。此宜注意者六。

七改良道路交通 衣食住行。同爲民生問題之重要項目。改良地方道路。不特能發展產業。並可灌輸文明。且由地方自動的改良道路。自爲鄉民所樂就。以此責之自治團體。當能名實相符。此應注意者七。

八優給補助經費 欲求地方自治之發展。自非有充分之經費不爲功。以前之地方自治經費。雖有明文規定。現在各省市所規定者。亦羅列數項。但政府爲獎勵自治事業計。似應另立補助經費。藉資提倡。於此有須附帶申述者。卽爲速辦土地登記。以便實行平均地權。則自治經費。有大宗之來源。自治事業。亦可有長足之進步。此應注意者八。

九調劑糧食產銷 民生問題的第一事爲吃飯。近年因水旱不時。荒歉連年。地方積穀等之善政。早已湮沒。以致糧價漲落靡定。流氓徧於四方。亟應責成地方團體。詳細調查各該地方之生產及需給之狀況。編制統計。如有贏餘。則妥爲貯積。倘嫌缺乏。則具報官廳。俾得及早預防。妥爲調劑。此應注意者九。

十黨部加入監察 本黨本以黨治國之精神。對於民衆。應切實宣傳黨義。不僅爲本黨之職責。亦且爲訓政時期所必須。矧在今日。豪強篡奪。共黨思逞之事。時有所聞。故村公所村民大會中。應由黨部加入爲監督機關。既可灌輸黨義。復得隨時舉發各村閭長之行動。此應注意十。

以上所述。僅舉大概。他如總理在地方自治開始實行法中所推行之手續。以及各省市頒行之各項條例中之已有規定者。自應詳細列入。庶各地方得參酌情形。依此舉辦。地方自治之效果。當能提前實現矣。

第五章

縣保衛團法

十八年七月十三日國民政府立法院公布

保衛行政。爲地方自治團體重要行政之一。良以地方無力自保。卽無異國家失其健全。一旦事起倉猝。變生不測。小之千里坵墟。大之全局牽動。徵諸史乘。數見不一。爲害甚劇也。爰舉國民政府所定縣保衛團法。以資參證。

第一章 總則

第一條 縣保衛團以增進人民自衛能力。輔助軍警維持治安爲宗旨。

第二條 凡各縣地方原有之鄉團及其他一切自衛組織。均應依本法之規定。改組爲保衛團。

第三條 各省省政府得依照本法之規定。參合本省地方情形。擬具施行細則。報內政部備案。

第二章 編制

第四條 各縣保衛團之編制。每團爲一牌。以團長爲牌長。或鎮長爲甲長。每區爲區團。以區長爲區團長。縣爲總團。以縣長爲總團長。總團區及甲牌於必要時。均增設副長襄辦事務。

第五條 凡二十歲以上四十歲以下之男子。均有入保衛團受訓練之義務。但有左列情形之一者得免除之。

一 家無次丁者

二 殘廢者

三 心神喪失或精神耗弱者

四 在外有職業或現任本地方公職者

五 在學校肄業者

第六條 保衛團牌長甲長區團長。由總團長分別委任。並呈報省政府備案。其副長亦同。

第七條 各甲長應將左列切結。送由區團長核轉總團長備查。

一 甲長牌長聯保切結

二 同甲各戶聯保切結

鄉村自治 第六篇 自治法規

前項結式由內政部定之。

第八條 保衛團辦公地點。就地方原有廟宇或公所設置之。

第九條 保衛團之圖記。均用木質。其式樣由內政部定之。

第十條 保衛團之旗幟。由內政部定之。

第十一條 保衛團之槍枝。須由總團長驗明烙印編號。如不敷用時。由總團長呈明省政府核准添置之。

第三章 訓練

第十二條 保衛團應受軍事及政治訓練。軍事訓練授以軍事智識及技術。其訓練員由各區聘任之。政治訓練授以黨義及政治常識。其訓練員由總團長指派之。

訓練時間及辦法。由總團長按各地方情形擬定。呈請省政府核准之。

第十三條 保衛團除平時訓練外。各鄉鎮三個月會操一次。各區半年會操一次。其時間及辦法。由總團長定之。並呈報省政府備案。

前項平時訓練農忙時得免除之。

第十四條 縣團長對於保衛團須隨時派員視察督責指導。

第四章 任務

第十五條 各居戶如有窩藏盜匪。寄頓贓物。或有反革命分子混入煽亂。秘密聚集。或攜帶違禁物品者。甲長牌長須隨時偵查指獲。解送該管官署依法訊辦。

第十六條 各鄉鎮遇有水火盜賊及其他非常事變時。各甲長應以一定警號。召集團丁分任圍捕消防事宜。并一面飛報區縣核辦及鄰近鄉鎮協助。除匪徒拒捕得正當防衛外。所獲盜匪應即解送該管官署依法訊辦。不得私訊。

第十七條 各甲長牌長聞鄰近鄉鎮有警時。應即召集團丁前往協助。

第十八條 各區團長接到各鄉鎮警報。應即招集本區團丁前往應援。遇情節重大時。並應報縣調派軍警赴剿。

第十九條 總團長接到前條警報。應即率警督同各區保衛團赴援。如遇大幫股匪不能抵禦時。應即咨會附近駐軍赴剿。一面飛報省政府核辦。

鄉村自治 第六篇 自治法規

第二十條 保衛團團丁服務以不出縣境爲原則。但在邊界各鄉鎮應與鄰縣毗連鄉鎮互相協助。

第二十一條 保衛團因捕獲盜匪所得之贓物。除軍火應即報由總團長呈明省政府核示辦法外。其餘各物。應即時公布。聽候事主認領。如有侵沒。即由總團長依法懲處之。

第五章 獎懲

第二十二條 保衛團辦理保衛事宜。有左列情事之一者。得由縣政府呈請省政府獎卹。

- 一 捕獲經通緝或懸賞緝拿之著匪或反革命分子者
- 二 遇盜匪搶劫或反革命分子擾亂當場捕獲者
- 三 協同他鄉鎮捕獲盜匪或反革命分子者
- 四 奪獲盜匪或反革命分子槍械者
- 五 因捕拿盜匪或反革命分子被傷或斃命者

第二十三條 保衛團辦理保衛事宜。有左列情事之一者。得由縣政府核獎。

- 一 密報盜匪或反革命者於窩藏處所因而捕獲訊明屬實者

二 救火禦災異常出力者

三 全團槍枝步伐整齊訓練成績優良者

第二十四條 保衛團辦理保衛事宜。有左列情事之一者。由縣政府分別懲辦。或呈省政府核辦。

一 鄉鎮內容留盜匪反革命分子或形跡可疑之人隱匿不報或明知故縱者

二 鄉鎮內發生搶劫重案不能依限破獲者

三 誣陷良善或濫行逮捕者

四 藉端騷擾包攬詞訟詐取財物者

五 會操訓練或遇警無故不到者

第二十五條 各鄉鎮團丁如有接濟盜匪軍火或謀為不軌情事。除治犯者以應得之罪外。聯保各團丁一併懲辦。

辦。甲長并牌長應受失察處分。

第二十六條 甲長牌長如窩接濟盜匪軍火或謀為不軌情事。除治犯者以應得之罪外。聯保各長一併懲辦。區

團長并應受失察處分。

第六章 經費

第二十七條 保衛團除擔任訓練及辦理文牘人員。酌給薪水外。其餘一律爲名譽職。

第二十八條 保衛團經費。由總團長召集會議。就地籌集之。其籌款辦法定後。由縣政府呈報省政府核准施行。

第二十九條 保衛團經費。除由各甲長區團長按月將收支數目公布外。並由區團長彙造清冊。呈報總團長核明。轉報省政府備查。

第七章 附則

第三十條 各省省政府於保衛團成立後。每年應將所屬各縣區甲牌數目。及團丁名額。列表彙報內政部備查。

第三十一條 本法施行日期。另以命令定之。

按在創痍滿目。民生困憊之今日。不欲推行自治。培養國家命脈。斯亦已矣。不然。使民自謀保衛。俾能安居樂業。實爲發展自治。逐次建設之初步。蓋居不

安。業必不振。人民轉徙不遑。孰與圖治哉。雖然。凡事因人而成。不如自謀較切。誠能發憤努力。自治其事。不復局促於官治之下。對此初步施設。當不需人越俎而代庖也。

鄉村自治 第六篇 自治法規

第七篇 日本三模範村

日本地方自治。自明治二十一年釐爲定制以來。逐步設施。成績日著。是皆由於地方人民了解自身所處地位。能通力合作。發展共同事業。故有水到渠成之效。非旦夕之力所能幾也。而萬餘町村之中。尤有嶄然而特異之三模範村。成績之良。爲全國冠。是不可不表而出之。資爲借鏡。爰述模範三村如次。

第一章 靜岡縣賀茂郡稻取村

靜岡縣伊豆國賀茂郡稻取村者。在天城山之東南海濱。地勢高燥。土質礫确。廣袤東西一百二十三町餘。一町三千方間。合我國十六萬一千四百十五畝。南北一里十町餘。耕地雖少。氣候極和。戶數八百十四。人口五千有奇。村中分入谷，田町，東町，西町四區。入谷業農。田町業農漁。西町多漁商。十之七兼業漁。東町則專以漁爲業。村役場（即村公所）警察分署，郵便局，小學校，均在田町。本村地瘠民貧。素稱難治。自明治二十年。老農田村又吉翁充任戶長後。力倡節儉。獎勵墾殖。村民感其至誠。翕然從之。明

治二十二年。實施自治制度。田村鞠躬盡力。改革村制。推行教育。至置家事於不顧。堅苦卓絕。百折不撓。村人大爲感奮。於是澆薄之風。一變而爲醇樸之俗。皆以禮讓相勉。信義相持。過失相規。急難相救。全村之中。未聞有以訴訟事件而勞及法庭者。人格移人。不亦信哉。明治二十二年度。村中經濟預算。歲出不過一千四百七十九圓之微。至明治三十年度。歲出預算。增至一萬二千餘圓之鉅。進步之速。亦可驚矣。推原其故。皆由產業發達。教育普及。貧富智愚之差。不甚相遠之所致耳。抑村中自設警察分署以迄於今。從無違法犯罪事件。村民自治之力。可見一斑矣。靜岡縣共有警察分署十所。除稻取村外。違法事件。不一而足。此徵諸明治三十七年度靜岡縣所編全縣統計表。具有顯著之事實。可以覆按也。關於全村事務。一任村役場吏員自由措置。村民從無異議。使非常當局潔已奉公。取得村民信賴。曷克臻此。茲將村中設備事項。摘要分舉如左。

(一) 稻取村村役場處務規定

第一章 總則

- 一 處斷事務。須村長之裁決。但事務係收入役之職務。則決之於收入役。
- 二 凡公文書以署村長之名爲例。以署役場之名爲變例。
- 三 常決事務之時。調查主任。參與者。及裁決者。共同認印。(即蓋章)

第二章 事務分擔

- 四 於役場中置庶務係。及收入係。定其分擔事務如左。

庶務係四人

- 一 關於會議事項
- 二 關於基本財產事項
- 三 關於文書往復記錄事項及管守役場印
- 四 關於住民印鑑(圖章樣式)事項
- 五 關於農工商地理遞信事項

- 六 關於社寺教堂事項
 - 七 關於學校事項
 - 八 關於衛生事項
 - 九 關於土木事項
 - 十 關於戶籍事項
 - 十一 關於兵事事項
 - 十二 關於諸稅之課賦命令等事項
 - 十三 關於收入支出之命令及滯納(遲納也)處分事項
- 其他不屬於收入係之一切事項
- 收入係二人
- 一 受領諸稅及其他收入事
 - 二 爲村費之支拂(支出)掌其他會計事務事

三 爲村費之決算事

第三章 服務心得

五 出勤時先蓋印於出勤簿上。然後服務。但有疾病。或因事不到。又遲到早退時。可將其事故說明。如疾病在七日以上。其說明書中。添附診斷書。

六 受分派之命時。須於指命之時日出發。歸場後。記述其處理之節略。及經過之要領以復命。

七 凡於服務時。以勵精處理而務期敏活。又對於人民。須盡叮諄懇切之誼。

八 依事務之緩急繁閑。雖分擔外之事務。亦互相應援。而期自治之完成。

第四章 文書經理及保管

九 所到之公文信件。以往復主任者接受之。於受付簿中。記入受付番號。受付年月日。及文書信件名目。而送於村長。村長認印。而分配付於各係。

十 凡各係發送公文信件。於發送簿內。記入發送番號。年月日。及文書信件名目。而交付於往復主任者。往復主任者。即日發送。

十一 各係於所受付之文書。有不能即日處理時。須受村長之指揮。

十二 處理已濟之文書。各係分類編綴之。而其重要者。必纂目錄以資索引。

十三 每年檢查書類一次。凡屬無用者廢棄之。必要者立整秩序。以爲貯藏。

第四章 宿直

十四 村長以下各吏員一名。次第輪番宿直。及隨小使一名。

十五 平日宿直。自當日退場時間。迄翌日出動時間。

(二) 村稅徵收法

本村於諸稅徵收法。則在役場調查各戶。凡一年度之應納稅額。示之於村民。而依各人之納稅額。以日掛即每日掛之方法。於十五戶乃至二十戶。設集金之委託經理人。每日每人依號由組內之各戶。二錢至三錢。如集之意

數集之。日日將其集金交納於委託經理人。經理人又於每月十日。轉寄存於役場。而諸稅之納期至。則役場由此寄存金內。以爲領收徵稅令書之金額。而不爲分發徵稅令書於各戶。直交給領收證於本組之經理人。亦有本組經理人不交其寄存金於役場。而至納稅期委託之。或由役場總取擔任組內之徵稅令書。而至納稅期總

納者亦有之。依此方法。則村稅縣稅國稅皆被徵收。而村中嘗無一人滯納者。且徵諸役場之領收總簿。村民於納稅期內。有同時上納之形式。故役場對於諸稅徵收上得大省手數。而村民一方面亦於不知不覺已爲諸稅之完納。至年終受日掛金之精算時。其剩餘金由役場返還之各戶。少者二三圓多者且至二十餘圓。

(三) 道路築港及其他之設施

市街道路。概用石築。其法以巨石一二條鋪於街心。兩側以石子疊成花紋。旣便排水。又極美觀。所費亦不甚巨也。往時本村船舶所。窳敗不堪。漁民苦之。明治二十二年。着手改築。共費一千四百餘圓。漁民皆感便利。又以飲水不適衛生。於明治二十四年。由宇沼津川延長八百間（一間六尺）布設木管水道。於町村內之各所設水溜。於是全村之中。皆有良水可飲。此不過舉其榮榮大者。其他細微工事。日增月異。不勝枚舉也。

(四) 入谷青年模範運動

入谷爲稻取村四區之一。人民專務農業。風俗醇良。組織美備。可稱全村之冠。區中有母會，處女會，耆老會，青年修身會。皆以正己正人交相勉勵。田村又吉。卽區中德望最隆之一人也。凡曾游歷是區者。咸謂「

身履其境。如坐春風。不知人間尙有機巧詐變也者。』。然則稻取村之所以馳譽遐邇。號爲模範三村之冠者。豈偶然哉。豈偶然哉。觀其青年行動。處於家庭。則溫恭有禮。敬老慈幼。處於社會。則已諾必信。見義勇爲。茲舉一例。日俄戰征之役。此輩青年。對於出征軍人遺族。撫卹救護。恐後爭先。又於農忙之際。對出征軍人遺族。助其耕耘。不使其生產上稍有損失。此真可謂舍己而耘人矣。熱忱毅力。爲何如耶。此猶未足也。並自動廢除休息例日。更以夜間餘暇。製造草鞋履革麻繩等物。易取金錢。儲爲爲救濟後方遺族。慰問前方戰士之費。計自戰事開端以至終局。此項儲金。竟有一百三十餘圓之多。出之蕞爾一區之有數青年。又爲勞力所得。良非易易也。

(五) 母會處女會規則

施行自治以前。本村風俗浮薄。尤甚於他村也。明治十八年頃。七百八十餘戶中。離婚案件。竟有二十餘起之多。影響所及。常使家庭解體。子女無依。學校教育。破壞於無形。田村又吉與太田小學校長。深以爲慮。合力組織家庭教育會。對於戶主，青年，母，處女等。多方誘導。莫不感悟。明治二十六年一月。成立母會。研究家庭教育。家事經濟。看護幼兒等。尋又組織處女會。講演女子修身概要。提高女子道德。凡屬

處女。皆得入會。母會會員每年舉行投票一次。於處女會員中選舉品德兼優者二人。載其姓名善行於入谷農家共同救護社善行名冊中。並贈縫紉機器一架。（刻有入谷處女會字樣）徽章一枚。（鑄於銀短冊上刻有入谷處女會字樣）與選之家。交口相譽。踵門通詞。求爲秦晉之好者。常有應接不暇之勢。自明治二十八年以來。獲此榮譽者。爲田村千代。金指磯。山田磯。鈴木藏。山田景。石原秋。山田文。田村豐八人。皆由處女會。爲文旌表。開會宣揚。舉其旌表之例如左。

田村豐子娘君者。平素溫順。舉動誠實。在內則孝於父母。施慈愛於兄妹。在外則交朋友以懇切。對長者以慎重。其行爲洵屬殊勝。因而本會舉貴娘爲善行者。進呈針箱（縫紉機也）及徽章。以表彰其德行。

明治三十五年三月二十六日

稻取村入谷處女會

田村豐子娘

山田文子嬢君者。平素溫順誠實。而盡孝養於其父母及祖母。敬兄姊。其趣旨在使一家和樂。考其行爲。堪爲處女之龜鑑。其後嫁於山田家。於舅姑則忠實。於丈夫則貞節。敬姊愛弟。孝事祖父母等。

舉世評之。靡不稱羨其行爲。因而本會舉貴鎮爲善行者。進呈針箱及徽章各一事。以表彰其德行。

明治三十五年三月二十六日 稻取村入谷處女會

山田文子鎮

(六) 稻取村入谷母會規則

一 基於報德之趣旨。研究家庭教育。家事經濟。及看護育兒法等。使全母之義務爲目的。

二 本會稱爲稻取村入谷母會。爲稻取村農家共同救護社之附屬。

三 本會置左列之職員。以滿期四年改選。

一 會長

二 幹事 六名

三 保護員 二名

四 顧問員 五名

四 會長者總理本會之諸務。開會之際爲會長。幹事者受會長之指揮。整理會務。并使全第六條之職務。

保護員者。使爲母親全職務之保護。調查每次出席及缺席之勤惰。顧問者於關本會一切事件。助會長以當處理之任務。

五 會長者。屬稻取村尋常高等小學之校長。保護員就本會區域內。於德望有素之老人中推選。顧問員則以本會區域內之負名望者充之。

六 在本會區域內。於德望素高之老婦中。舉六名爲幹事。使爲全體母親之取締。

七 本會每年於一月，二月，三月，八月，十月，十一月，開會一次。但時日臨時報告之。

八 開會之際。本會之職員。勿論稻取尋常高等小學教員。及本會區域內之有力者。亦得參列之。

九 每年一次於稻取村入谷農家共同救護社內。選舉本會員中品行優等二名。以得投票過半之點者。爲善行者。

十 在被舉爲善行之人。則與以善行證書及賞品。每於開會時。使列善行者席。而爲特別之待遇。

十一 本會每年一次選舉處女會員中善行者二名。

十二 本會員之得善行證書者。記載於稻取村入谷農家共同救護社之善行簿。但有不正之行爲時。以農家

共同救護社協議員之評決。得從名簿中除去姓名。

(註)處女會規則。與母會所不同者。即第一條「本會以增進女子之德行。並教家事經濟。看護育兒之方法。俾小學校退校之女子。更益勵其在校所得之品行爲目的」。餘均無甚出人。故從略。

(七)稻取村入谷耆老會

耆老會爲六十歲以上。八十歲以下之會員組織而成。應以上各會之諮詢。或對各會發表意見。以期村政之改良。規則如左。

一 本會稱爲稻取村入谷耆老會

二 本會以應稻取村入谷農家共同救護社，青年修身會，母會，處女會之諮詢。又本會於以上各會之所行。認爲宜改良時。通報其意見。俾從適宜之處理爲目的。

三 本會以稻取村在入谷居住者。年六十歲以上。八十歲以下之人爲會員。

四 本會於左之月。每月開會一次。

一月，二月，三月，八月，九月，十一月，

五 本會置左之職員。以滿期四年改選。

一 會長

二 幹事 八名

三 顧問員 三名

六 會長推舉稻取尋常高等小學校長。幹事由會員中選舉。顧問則於農家共同救護社職員中委託之。

七 會長者總理本會之庶務。開會之際。得爲座長。幹事者受會長之指揮。處理本會一切事務。

八 顧問員者與會員同臨會場。演述意見。得加入贊否之數。

九 顧問員者於本會第二條所記決議之事項。向各會提出。充分說明其理由。

十 本會所需用費。由稻取入谷共同救護社支辦。

(八) 農家共同救護社之趣旨

稻取村入谷農家共同救護社者。實本村對於諸般改良事業之第一著手。又本村共同機關之主腦也。本村以此共同救護社爲基礎。而於勸業，教育，衛生，風俗，其

他諸般之設備。皆受其範圍。而得其補助。開殖產興事業之道以此。聯結學校教育與家庭教育亦以此。發達住民之衛生思想以此。改革奢侈卑猥之風。養成勤儉儲蓄之德亦以此。茲述其沿革及宗旨於左。

入谷在明治十二年頃。專業農者。百四十五戶。對於當時地租改正。及他項經費。負債一千五百三十五圓。於是皆感支絀。老農田村又吉憂之。遂挨戶演說勤儉之益。一面注意農業改良。並提倡副業。俾積每月家計餘金。期年之間。不但宿欠清償。更餘八百二十五圓。田村發議以入谷農民百四十五戶。由明治十三年一月起。每戶按月爲一日共同勞動。蓄積所得之利。俟積足二千圓時。組織一社。以其利息充作公共勸業費。當時無不樂從。洎明治十五年五月。積足豫期之數。卽組織共同救護社。此其起原也。成立後。每年儲金二千元。以生利潤。乃購置共有山林。又以山林利潤。充作植樹費。及青年報德夜校，戶主會，母會，處女會等項經費。八十以上之老者優待費。及救濟災變之臨時費。無不取給於此。遇有賸餘。則增置共

有財產。並致全力於勸業教育兩大端。嗣又勸勉農人。各積歲中一分。爲子孫永久安家資金。此項資金。儲於社中。以便一般農家貸借。貸借之法。六年爲限。不取利息。由貸出之次年起。分五年償還。至第七年。則以一年之利捐於社中。以爲報酬。如是循環貸借。極便農民。凡由社中借貸資金者。皆能努力生產。以求自立。是於貸借之中。寓有勸勉之意。法至良也。

(九)入谷勞動組合

入谷勞動組合。爲農民所發起。遇有工務。則由組合員出而應之。其法。雇主與被雇者相互之間。訂立按日給資之契約。以服勞役。所得工資。各人平均分配。一掃向日包工中飽之弊。且以直接受雇。對於工作。皆非常勤勉。成績卓著。故村中大小工事。無不樂雇此一種工人。積之既久。遂成專業。并有模範勞動之譽。洵足法也。

第二章 宮城縣名取郡生出村

(一) 生出村之狀況

生出村爲宮城縣名取郡之一部。東接西多賀村。高館村。西連秋保村。南界柴田郡富岡村。北鄰宮城郡廣瀨村。面積南北四里。東西二里。劃爲十三大字。(即區也)即折立，綱本，本鄉，梨野，人來田，新組，北赤石，根添，中沖，板橋，北，茂庭，坪沼是也。境內有太白，龜森，盤山，愛宕諸崇山。峯巒起伏。森林蔭翳。可耕之田。爲數較尠。河流之大者。中部有名取川。北端有廣瀨川。居民多業樵。樸質無文。窮年勤劬。常虞乏匱。明治十七年長尾四郎右衛門充任戶長。講讓興仁。厲行德化。積漸而觀摩成風。盡脫榛狉之舊。迨町村制度實施以後。皆通力合作。開發地力。於是生產培增。民生日裕。爭端不起。訴訟不興。遂以模範町村之名著稱於通國。作始也微。將畢也鉅。豈虛語哉。

(二) 村役場之組織

生出村村役場設村長一人。助役一人。收入役一人。書記三人。外置使丁一人。

關於教育方面。有小學校長一人。公選委員一人。述其辦事規則概要如左。

一 村役場事務分爲庶務財務二係。

一 庶務係，司文書之收發，保存，會議，戶籍，兵事，社寺，教育，衛生，勸業，土木等事。

一 財務係，司國稅，地方稅，町村稅之賦課。征收地所，金穀物件之出納用度等事。

一 收受之文書。村町受之而交付文書經理主任。文書主任受文書於村町時。記其件名於收發簿文書之欄外。記明號數而送之主任。凡收受之文書。卽日處分之。但須取調者。（調查也）不在此限。

一 文書主任調查每日收發簿。有處分未完者。可報告其事於村長。

一 收發及其他一切之文書。於處分完結時送交文書主任。文書主任編輯而保存之。其類別爲處事規程。議員選舉會議。及戶籍之四種。

一 役場每日派吏員中之一名直宿。經理役場及退散後一切事務。

書記三名。以二名擔當庶務係。一名當財務係之補助。使彼此得相融通。擔當庶務係之書記內。一主司與外部往復之事。一專在內部處理事務。茲再條舉區長服務

規則如左。

一 區長及其代理者。依村長之指揮命令。於其區內行左之各項事務。

關於戶籍之諸報告。不得怠忽。

關於教育之諸報告。及不就學者。須特別注意。

關於衛生事件。

關於農工商事件。

其他由村長命令之一切事件。

二 區長及其代理者。當村長有召集時。須不誤其時限參集之。

但有疾病及其他不得已事故時。於召集時限前。可向村長申明。

三 有違背前二條者。村長得依町村制之規程。而執行懲戒處分。

(三) 農家之生活

本村山林多而耕地少。故多數農民皆於農業以外。經營養蠶，植桑，採薪，燒

炭，織席，編繩等副業。以資調劑。不期然而養成勤儉耐勞之風。勢使之然歟。村中稻田極少。米價奇昂。純粹食米者。不過少數富者而已。中人家。日常食品。皆以米麥合炊。或更加入蘿蔔馬鈴薯等。貧苦小農又以雜色豆類與米混合炊食。米食之艱。可以想見矣。且以地理限制。不能專恃農業。中小農家及小作者。(佃戶)終歲勤勞所穫。往往不足半年之食。遂由各區儲糧借食。以資過渡。通例春夏所借。秋收償還。糧不足償。可以折價。是以雖不躬耕。但有所業。即無乏食之憂。其法至便也。維新以前。地主與小作者。互相尊重。崇尚德義。未聞有以爭端而傷睦誼者。即有借貸。亦無契約中保。口約既定。皆無異議。習俗之醇。人心之厚。由是可以窺見一斑。

(四)生出村行道會

生出村自實施町村制後。對於農業之改良。教育之設備。積極經營。不遺餘力。又於明治三十八年。仿靜岡縣稻取村農家共同救護社之先例。成立生出村行道會。

以爲農村社會教育之中樞。茲錄該會規約如左。

生出村行道會規則

第一章 總則

第一條 以按其身分。而講論人道。且實行之爲目的。

第二條 本會分男子女子之二部

一 置本會之事務所於小學校內。

一 本會之場所在左之四處

茂庭， 坪沼， 赤石， 折立。

第三條 本會置左之職員

會長 一名（校長） 顧問 一名（村長）

副會長 四名（各學校首席訓導）

幹事 男部四名 女部四名（各會場）

評議員 男部十四名 女部十四名（各字）

第四條 職員於男子各部選舉之。其任期爲三年。

第五條 會長總理本會之庶務。副會長輔佐會長。幹事受會長之指揮。整理會務。監督各部。評議員協辦其部之事項。調查其部員之勤惰。顧問者，關於本會一切事務。受會長之諮詢。

第六條 如有污損本會之名譽。經中年部議決。使之退會。並絕其交際。

第二章 男子部

第七條 分男子部爲左之三種。

一 青年部 十五歲以上，二十五歲以下者

一 中年部 戶主及二十五歲以上，五十歲以下者

一 老年部 五十歲以上，七十歲以下者

（一）青年部

第八條 以涵養青年之道德。實踐農業經濟上必要之智識技能爲目的。

鄉村自治 第七篇 日本三模範村

第九條 本部分通常會及夜學會之二種。通常會每月十日。夜學會自十二月一日至二月二十八日。

第十條 於通常會研究之事項如左。

- 一 以研究報德之方法爲主。兼關於村是之談話。
- 二 行勤儉救濟貧民之方法等事。
- 三 淳良風俗。崇尚德義事。

第十一條 夜學校之教科目。教科用圖書。及教授時間如左。

- 一 教科目 修身，國語，算術，及農業教育。
 - 二 圖書。
 - 三 教授時間 自午後七時至九時。
- 入會及退會

第十二條 凡本村住民。而爲青年部員者。必入本會。無左之理由者。不得退會。

- 一 寄宿他市町村，或轉居者。

二 已結婚者。

三 疾病者。

第十三條 休息日爲祝日，大祭日，禮拜日。

第十四條 會費，以本村有志者之寄附支拂之。

收支預算

一 收入金三十六元 有志者之寄附

一 支出金三十六元

內別

一 教員俸金 二十一元（茂庭三人，坪沼二人，赤石一人，折立一人，每人一月金一元，）

二 圖書器械費 五元

三 油及筆紙墨費 十元

第十五條 本部每年一次於中年部選舉善行者七名。以得票過半數者充之。

第十六條 被選舉爲善行者。授與善行證書及徽章。每開會列於首席。

但有不善之行爲時。經中年部之議決。得收回之。

(二) 中年部

第十七條 本部專重道德。以作青年部員之模範爲目的。

第十八條 本會於左之每月開會一次。如會長認爲必要時。得以戶主開臨時會。

但時日定於開會前報之。

一月，二月，三月，四月，八月，十一月，十二月，

第十九條 本會研究之事項如左。

一 研究報德之方法事

二 行勤儉救濟貧民之方法事

三 關於殖產興業之方法事

四 謀行道會之保護指導事

(三) 老年部

第二十條 以研究老年者必須之事項爲目的。

第二十一條 本部於左之諸月開會一次。

但時日定於開會前報告之。

一月，三月，五月，八月，十一月，十二月，

第二十二條 本部研究之事項如左。

一 關於家事教育及衛生等事。

第三章 女子部

第二十三條 分女子部爲左之三種。

一 處女部 十五歲以上二十五歲以下者。

二 婦女部 有夫者，及二十五歲以上五十歲以下者。

三 老女部 五十歲以上及七十歲以下者。

鄉村自治 第七篇 日本三模範町

(一) 處女部

第二十四條 本部以增進女子之德行。教授家事經濟。看護育兒之方法。並使小學校退校後之女子。於學校所獲之品行。益增上進爲目的。

第二十五條 本部於每月二十日開會。

但農事繁忙之際得休會。

第二十六條 本部每年一次由婦女部選舉善行者七名。以得票過半數者充之。

第二十七條 被選舉爲善行者。授與善行證書及徽章。每開會列於首席。

但有不善之行爲時。經中年部之議決。得收回之。

(二) 婦女部

第二十八條 基於報德之主趣。研究家庭教育，家事經濟，及看護育兒等法。以全爲母之義務爲目的。

第二十九條 本部於左之每月開會一次。

但時日定於開會前報告之。

一月，二月，三月，四月，八月，十一月，十二月，

第三十條 本部每年一次，選舉處女部會員中善行者七名以內。

(三) 老女部

第三十一條 以研究老女所必須之事項爲目的。

第三十二條 本部於左之諸月開會一次。

一月，二月，三月，四月，八月，十一月，十二月，

第三十三條 本部研究關於家庭教育及衛生事項。

(五) 生出村基本財產與管理規則

本村因圖自治之鞏固。增進村民之幸福。於明治二十二年。設基本財產管理規則。舊所存於郡中之金三百八十五圓五十八錢。及教育費殘餘金三百九十八圓四拾七錢六厘。計金七百八十四圓三十二錢六厘。漸次由郡移交本村。卽以此款作爲基本財產。明治三十年。宮城縣設立農工銀行。募集股本之際。本村卽以此項財產所

獲之利潤。應其募。並以應募金額編入基本財產之中。迄明治三十九年。即學校財產一項。已儲積一萬二千五百二十三圓二十一錢三厘。其他區有財產。不在此數。可見慘淡經營之苦矣。茲錄其基本財產管理規則如左。

第一條 基本財產。皆由村長管理之。

第二條 基本財產（金穀）須貸付。或爲利付預。（以金託人借出而加入利息之謂）

第三條 凡由基本財產所生之收利。不得零星支消之。

第四條 管理基本財產之一切費用。由經常費中支出。

第五條 以基本財產（金穀）貸付。或爲利付預時。須有確實之抵當。（田地地價之五分）及二人（有相當之資產者）以上之擔保人。

但因時宜。其抵當可增減變更之

第六條 村長於有請求基本財產之貸付。或爲利付預之時。依第五條之抵當。及擔保人等。調查之。認爲相當者。即聽許之。

但利付預。須依村會之意見聽許之。

第七條 欲借用第五條之金穀者。須呈第一號書式之願書於村長。而請其許可。

第八條 得前條之許可時。須將登記第二號書式之證券。呈於村長。

第九條 受取前條之證券時。由村長命令收入役交付現金。

第十條 基本財產貸付。或爲利付預之期限。爲二年以內。

第十一條 基本財產貸付。及利付預之利。以左之比例徵收之。

- 一 金額百五十圓以上至五百圓者。每月（貸）每百二十圓。徵收一圓。（預）每百二十圓。徵收一圓。
- 二 金額百零一圓以上及百五十圓未滿者。每月（貸）每百圓徵收一圓。（預）每百二十圓徵收一圓。
- 三 金百五十圓以下至百圓者。每月（貸）每八十圓。徵收一圓。（預）每百二十圓徵收一圓。
- 四 金百五十圓未滿者。每月（貸）每七十圓徵收一圓。（預）每百二十圓徵收一圓。
- 五 每穀一石。徵收一斗。

第十二條 基本財產貸出之利。每年以左之三期徵收。

第一期 由一月至四月分 限四月二十日

第二期 由五月至八月分 限八月二十日

第三期 由九月至十二月分 限十二月二十日

第十三條 收前條之利金時。由村長發令書。每期徵收之。

第十四條 利金及返金之收入。收入役依村稅辦法。收入保管之。

第十五條 貸付基本財產。所生之殘金。須存蓄於銀行。

第十六條 基本財產貸付。或爲利付預之金額及利息。依每年會計年度精算之。

第十七條 依前條精算畢時。報告郡長。且公布村內。

(六) 生出村勤儉貯金規約

一 本村以重勤儉爲村是。欲各人經濟之基礎確實。因使從事夜業。貯蓄其所得之金。以爲各人之基本財產。而永遠維持之。

二 夜業爲繩，草鞋，及簡易之手工業。每月之就業日數。須在二十五日以上。(每戶一夜之作業。價

額約須金二十錢以上）其製作品。不問販賣與否。而每人一月。必以五十錢貯蓄之。

三 貯金各自爲簿。而存入於郵便局。

四 貯金每月十一日。以金十六錢。及末日。以金十八錢。送交其區之區長。

五 區長至前條之期日時。以其區每戶之貯金。送交於村長。

六 村長受領前條之貯金時。併各人之帳簿與金額。直送郵便局爲之蓄存。

七 帳簿。村長保管之。但貯金人得隨時請求村長取覽。

八 村長於每年末。整理經手存入金額。人各若干。製一貯蓄金額統計表。至翌月分交各區長。以供各區內貯金者之縱覽。

九 貯蓄金爲各戶之基本財產。無論何等之事。不得消費。但貯蓄金額達百元以上。因家計上之便宜。得支用其利息。

十 戶主及家長外。亦得依本規程而爲貯金。

但依本條之貯金。村長認爲有相當之理由時。得隨時取用。

十一 本規約非有貯金人五分之四以上之同意。不得更改。

十二 因凶年各人之經濟困難。經村長承認。得減第四條金額之半。

十三 遭天災地變等。爲飢寒所迫。經村長承認。得取用之。

(七) 生出村規時會規約

第一條 本會以確守時間爲目的。

第二條 本會稱生出村規時會。

第三條 本會以本村公民全體組織之。調製會員名簿。各自記名蓋印。

第四條 爲時間之正確。於每日午前第六時。正午。午後第六時。在本村役場鳴鐘。

第五條 本會員有違背公私之會合。及相約之時刻。或時常不到者。於各自貧富等差稅率四分之一。令出罰款。

第六條 爲履行本規約。各區置委員。由村長選任之。

第七條 本規約之處分。由委員會決議。村長施行之。

第三章 千葉縣山武郡源村

(一)源村之狀況

上總國山武郡源村。去千葉縣六里餘。位置北距東金町五里左右之山間。地勢極高。面積一千零九十四町有奇。耕地甚少。崇山茂林奄有全境十分之六。產物以米，穀，繭，木材，薪炭爲大宗。維新以前。此村原分爲上布田，下布田，上下極樂寺，雨坪，酒藏，三尻，武勝，瀧澤，植草等九村。明治二十二年。施行自治制。始併合爲一。村內住戶三百二十九。人口一千七百八十一。風俗淳良。居民勤儉。皆有安居之樂。明治三十二年。發起儲蓄教育基金。皆由村民捐助。至明治三十五年。基金充實。遂以所獲利潤提充教育經費。學生應納費用一律豁免。此取得模範名譽之一原因也。村役場，小學校，巡查駐在所。皆在上布田。雖僻處山間。而東向三十町餘。北約二里。接近貫通同郡日向村。及印旛郡八街村總武鐵道停車場。南去三里餘曰東金。有房總鐵道之停車場。交通向稱便利。先是明治六年。設置千

葉縣。一村設戶長一名。七年。設大小區管理所。以本納管理所（現爲長成郡）爲大區。東金管理所（現在山武郡）爲小區。今之源村。當時卽屬於東金管理所範圍以內。故同村各部落之副戶長。如猪野七郎右衛門。猪野耕之助。山本治左衛門。宮澤覺藏。遠山文治郎等。皆按日前往東金管理所。與其他吏員。共治村務。九年十二月。分東金管理所爲五小區。設五小區管理所於瀧澤村。上布田村。及其他八村之外。加入家之子。道庭。松之鄉（現爲山武郡公平村）三村。戶長爲山本治左衛門。副戶長爲猪野耕之助。猪野七郎右衛門。宮澤覺藏。遠山文治郎。而家之子及其他二村。則任命中島貞次郎。石井傳十郎。中田平太郎等數人。十一年十一月。又廢五小區管理所。置聯合戶長役場。將舊有九村區分爲二。其一以酒藏，三尻，兩坪，植草，瀧澤五村爲一役場。設聯合戶長役場於瀧澤村。同村宮澤覺爲戶長。其二以上布田，下布田，上下極樂寺，武勝爲一役場。置聯合戶長役場於上布田。以猪野七郎右衛門爲戶長。家之子，道庭，松之鄉三村。自此分離矣。十七年八

月。此二聯合戶長役場。更相合併。改稱爲上布田村及八村聯合戶長役場。猪野七郎右衛門。充任戶長。至二十二年。實施自治制。旋即選舉第一次衆議院議員。因村治告成。村民政治思想又極幼稚。故未發生紛擾。至二屆選舉時。村民政治思想。孕育成熟。加以政黨人員紛至沓來。離間中傷。無所不至。村民爲其所愚。乃交相傾軋。至有朝爲莫逆。夕成仇讎者。熱中選舉。如飲狂泉。夙以和平親睦著稱之村。至此乖戾彌漫。產生勢同冰炭之兩大私黨。自茲以降。有選皆爭。無舉不賄。小而村會郡會之選舉。大而縣會國會之選舉。廢時失業。鉤心鬪角。而置全村得失利害於不顧。如是者數年。猪野七郎右衛門去村長之職。繼其任者爲猪野重之助。旋又辭去。代以石田熊三郎。未幾亦退職。以遠山文治郎繼其任。計自明治二十五年三月猪野七郎右衛門去職後。迄二十九年三月遠山文治郎就任。村中黨派朋興。自相紛擾。致令辛苦艱難培植不足之自治萌芽。如逢驟雨。頃刻凋傷。遠山文治郎憂之。奔走呼號。痛言其弊。三十一年。村民集會於源村尋常小學校前。兩黨

引咎自責。焚燬規約。宣誓將來和衷共濟。不再相爭。始得重見舊日平和景象。村民痛定思痛。不期然而相互結合。趨於輯睦。此後每屆選舉。皆開誠磋商。彼此尊重。故能圓滿進行。毫無障礙。使非村人大澈大悟。曷克臻此。三十二年二月。遠山文治郎辭村長職。即以助理有年之並木和三郎繼其後。三十六年三月。並木和三郎期滿退職。以猪野重之助暫行代理。五月猪野告辭。以山木八三郎繼任村長。是年八月。內務大臣兒玉男爵。帶同吉原地方局長。文部視學官。秘書官。千葉縣知事。山武郡長。郡書記等。到源村役場。視察村情。非常詳盡。日本施行自治以來。中央大吏視察鄉村。實以此次爲其嚆矢。有此一舉。村民不勸而興。影響固不大哉。

（二）村治之概要

役場事務之整理

村役場事務。以村長山本八三郎。助役猪野重之助。及書記二名執行之。收入役。

村長兼之。雖因時勢變遷。事務逐漸增加。且以村民厲行郵便貯金。吏員益形繁忙。而當局諸人。絲毫不以爲苦。處理事務。亦非常精細。從不苟且。毅力熱忱。至可以風。村役場設於明治三十年。建築質樸。規模極小。其事務室僅敷辦公之用。除村長外。所有吏員。皆住居附近舊寺小屋。土階茅茨。憑几治公。處之泰然也。

役場之篤實勤儉

施行自治制後。村役場吏員。皆交相勉勵。務以篤實勤儉自持。以爲村民表率。例如本村對外往復文件所用之信封。類爲各處來文信封。用其反面重新製成者。帳簿表冊之類。亦爲故紙改造。非不得已。決不採用新紙。舉此一端。可概其餘矣。

源村納稅組合規程

爲圖村民負擔之公平。納稅之便利。並爲避免煩重之手續起見。設立納稅組合規程。施行以後。稽延不納者爲數極少。是雖由于富力之增加。然亦足見此種組合之

完備也。規程如左。

- 一 本組合爲關源村村民納稅之敏捷而設。
- 二 對於村民十戶至二十戶。置納稅經理一人或二人。其姓名及所屬納稅者由區長報告於村長。但區長不得選任爲經理人。
- 三 納稅經理人之任期爲二年。選任方法。隨各部落之適宜。但滿期不妨再任。
- 四 納稅告知書。由役場使丁送達於經理人。各納稅者。準該告知書所指定期日前。送交於經理人。毋得違期交納。
- 五 區長補助納稅經理人。務使無有怠納者。
- 六 區長及經理人。酌量部落之狀況。行豫納法。務求納稅之敏捷。

(三) 村基本財產之蓄積

本村教育基本金。已經完備。欲更一步而求自治之鞏固。乃蓄積基本財產一萬圓。以爲將來免收村稅之基礎。依所設條例而實行之。久之當可廢村稅也。條例

如左。

基本財産蓄積條例

第一條 本村依本條例之規定。蓄積基本財産。

第二條 於町村制第八十一條第二項按町村制八十一條二項爲臨時收入之金數應加入於基本財産但捐助全等捐助者指定其使用之目的者不在此限所掲者之外。以左之收入爲基本財産。務求蓄積滿一萬圓。

一 從基本財産所生之收入。

二 依國稅徵收法。及府縣徵稅收法。當收入之交付金。

三 依戶籍法當收入之手數料。

四 雜收入不用品之賣價。

第三條 起公債時。其償還未畢之間。以町村會之決議。停止第二條之蓄積。

第四條 基本財産收支精算之要領。當於其翌年公布之於町村内。

第五條 定爲基本財産而應蓄積者。概須編入豫算內。

附則

第六條 本條例從明治三十六年施行。

(四) 村民之郵便貯金

明治三十六年一月。村民設同盟郵便貯金規約。以期各自振興業務。而蓄其所得之餘裕。其郵便局往復之煩勞。則由役場吏員擔任。其帳目亦歸役場保管。似此郵便貯金之獎勵。實足稱爲良法。然此種辦法。止於獲得貯蓄金錢之薄利。其效甚微也。若使其每月所貯之金額。不爲郵便貯金。仿靜岡縣賀茂郡稻取村組織農家共同救護社。以此項貯金貸與農民。以爲經營農業之資本。而加以保護。不獨小農受益無窮。全村人民幸福亦不淺也。同一貯金。採用此法。可使本村產業發達。以視郵便貯金。一得一失。不亦彰明較著耶。抑合併此種同盟貯金。貸給農民。作爲一村農業資本。卽照個人計算。所獲利益。亦較郵便貯金爲多也。

(五) 源村中之模範部落

本村各部落中。各有其獨具之特色。比較觀察。堪稱模範部落者。當以極樂寺爲冠。茲記其主要事蹟如左。

一 自治之實態 分部落爲六組。每組設組長一人。伍長若干人。約五戶一皆由公舉充任。村長對於區長。區長對於組長。均有系統關係。行政極其靈活。又於明治十四年。組織一輯睦會。每月區長，組長，伍長，及各組合之更番之代表者。一人出席一次。議定部落內之事務。十四年以來之出席簿。決議錄。概由區長保管。至今尙存。開會時以區長爲議長。席次依到會時之先後次序。故皆確守時間。

二 殖林事業 住民五十餘戶。共同租借侯爵鍋島家之原野地六十町步餘。町步田自明治七年始。以二十五年之期間。栽植松樹。伐木利益。地主及栽植者均分。訂有契約。此爲該部落中有意者所規畫。將以餘業之勞力。達其殖產之目的也。

三 青年修身會 此會由本部落青年組織而成。以業務之餘暇。每月開會一次。閱覽新聞雜誌。及設備之書籍。以敦品勵行。養成高尚人格爲主。又時開農作物品評會。肥料品評會。近又由修身會建議輯睦會。請其補助經費。每年一次選拔本部落內品行端正。勤於業務可爲村民模範之青年。選拔之權屬於輯睦會鏤文表彰。卽以硯箱鐫刻千葉縣山武郡源村極寺修身會字樣。贈送其人。獎勵青年之善行。

四 基本金 以低利貸與部落共有之基金於部落居民。每年以十二月二十五日之決算日期。徵收利息。行之多年。未嘗有誤期不繳者。此項利息。除用於社寺，道路，橋梁及其他修繕費外。仍爲利殖。

(六) 極樂寺輯睦會

無論何村。皆有種種規約。其初皆熱心實行。積久則熱心漸退。旋歸消滅。故有名實無者。十居八九。繼續不改者。寥若晨星。源村極樂寺自明治十四年。創立

極樂寺規約。稱爲輯睦會。規定村內公共事業。及一家私事。不問鉅細。皆據規約處理。厲行以來。歲月屢更。民心趨歸一致。對於農業。能矯正積習。勤儉儲蓄。大改舊觀。當明治二十二年。頒布村制之際。極樂寺與他村較。已具有模範資格。故同部落住民。一致請求千葉縣知事許可該村獨立。嗣後改爲源村。規約一仍其舊。迄今猶未增損也。影響之大。爲何如乎。本村特色。在風俗優良。勤儉儲蓄。是雖由於指導得宜。然得力於輯睦會之輔助提倡。亦不可泯也。茲錄其規約如左。

第一條 本部落之組合。區畫便宜之區域以十五戶內外爲一組。

第二條 組內確實履行左之事項。

一 組合內吉凶相問。患難相助。如一家族然。以懇切親睦爲主旨。

二 組合內若有游惰放蕩。家庭不睦。或怠納諸稅。及其他公共所需之費。又好爲無益之奢侈。紊亂區內之風俗者。當互加勸誡。導入正軌。

三 教育爲國家盛衰之根本。組合內若有不使已達學年之兒童就學者。當互諭其父兄。並須爲之設法。

務使就學。

四 組合內應時常注意衛生。如遇惡疫流行時。以按照流行病消毒法實行防止爲要。

五 組合內有出生，死亡，失蹤，逃亡，及轉籍，寄留，（寄留者住居於戶籍存在地以外之謂也）隱居。（隱居謂戶主因自己之自由意思辭戶主身分而使家督相續人承繼也）相續。（日本民法上所謂相續者本法律所定之原因包括其人權利義務之全體使其人之相續人皆承繼之之謂也）等。凡關於戶籍之件。更或有戶主死亡時。宜速定承繼人。其遺產依成規處置。皆須注意。使無有違犯者爲要。

六 組合內如有被盜情事。或由爭鬪及其他事故。有傷害致死或負傷者之時。以速定其手續爲要。

第三條 修繕道路。當遵守左列各項。

一 修繕道路。應設立組合。其組合以第一條之組合充之。每組以組長爲道路係。

二 路邊間不可堆積泥土，砂石，塵芥，雜草，污物等。平時對於公共之地。尤應互相注意。

三 平時雖注意修繕。然有意外破壞。及其有地工程較大。獨力不能修繕時。得請鄰組。或區內協助。

四 修繕道路。需用多額費用時。必經輯睦會之贊助。

五 道路係雖屬於他組。亦應相互聯絡。

第四條 冠婚葬祭。及祝賀贈答。宜確守左之事項以履行之。

一 婚姻務必節儉。不可爲無益之奢侈。

二 葬式以從前之三組執行。其組內人員不足時。得依賴鄰組。或區內之幾分及全部。

三 葬式務必節省冗費。且葬日應禁止飲酒。

四 左之各條。宜斷然禁止。

1 從前有新喪之家。陰歷七月七日。由親友張孝燈於其家。或設置其庭院中。

2 舊盆祭（即七月祭日）中。誦經於新喪之家。

3 他年執行其祖先祭祀之度。誦經於己宅。

第五條 一組內。公選組長一名。五戶內外。公選伍長一名。其任期爲二年。滿期後得再選。

但雖在任期內。有選舉者過半數之同意。認爲確有不正當之行爲時。可以改選。

第六條 組長伍長之投票。歸區長管理。其當選人名。應通知區內。

地 治 第七篇 日本三模範村

第七條 組長者。組合長也。對於本規約各條。負監督之責。關於公共安寧及風俗等件。尤當注意。若有不穩之情形。宜速報知當道。

第八條 組合內有受非常災害。如風火災震災等情事時。組長宜速申告於區長。其有被災不能自謀生存者。當表救助意見。

第九條 每年三次爲鎮守（神社名）之建禊。各人依次於台下執行之。天照太神（女神名）之供奉。爲新田（奉社之人）所負擔。此兩社每年點燈二次。歸奉社者。依次負擔之。

第十條 輯睦會議定之件。必實行之。

第十一條 源村極樂寺住民中。凡在高等小學校卒業。及未卒業中途退學。已滿十四歲者。必爲本區青年修身會之正會員。有入會之義務。若無左之理由。不得退會。

但雖達本條所定年齡。願入會者。亦可入會。

1 寄留或轉居者。

2 既爲戶主者。及年齡滿三十歲以上者。但未成年之戶主不在此限。

3 久罹疾病者。

第十二條 本區青年修身會之經費。輯睦會補助之。

第十三條 此規約共繕六冊。一冊交區長保存之。五冊由各組長保存之。

但事實上有障礙時。依輯睦會之決議。得變更之。

右列各條。互助遵守。平昔節省冗費。積蓄贏餘。苟無傷區內之安寧。亂一般之風紀者。則一同署名蓋章。行此規約。

(七)源村勤儉貯蓄規則

人生於世。不可不以勤儉貯蓄爲第一要義。何則。疾病水火。往往發於不測。苟不先事預防。則必陷於窮境。况世之富家。未必生而即富。要皆有致富之道。始遂其所願。彼垂涎致富者。不求致富之道。只求僥倖一獲。謬亦甚矣。諺有之。『臨淵羨魚。不如退而結網。』可謂深切著明。源村實施村治以後。苦心經營。蓄積一萬三千餘圓教育基金。此項基金所生利息。充作教育經費。猶有餘賸。造福全村。

良非淺鮮。由是村民益知勒儉貯蓄之必要。遂於明治三十六年一月。創立勤儉規約。及源村郵便貯金規約。村長監督而厲行之。至三十八年五月。貯金之額。已達二千一百三十四圓。茲錄其規約如左。

山武郡源村勤儉規約

第一條 本村同盟員。自今更加奮勵。從事業務。崇節儉。去奢侈。以蓄積其餘裕爲目的。而締此盟約。

第二條 因達前條之目的。同盟員確守左記之諸項而實行之。

1 在秧田及稻田。常苗與稻之生育中。禁殺生之事。

但驅除害蟲鳥獸。不在此限。

2 同盟員及其家族。務宜著用綿服。

3 學校生徒。必使之著用綿服。

4 冠婚葬祭等事之集合幫助者。禁酒肴之饗宴。

但事畢之後。爲慰勞之饗宴者。不在此限。

5 確守各種集合會之出席時間。

6 除祝賀等外。一切集會。務宜不用酒肴。

7 慰勞兵士。及一切之慰勞會。務以質素爲主。而避虛飾之事。

8 戲劇，角力，烟花等一切玩樂之行。絕對禁止。

第三條 本村同盟員。務以親睦爲主。吉凶相慶弔。患難相救濟。風紀相律。業務相督。有踰分驕奢。耽飲食。曠業務。及流於遊惰者。最近之同盟員。宜再三忠告之。如不反省。須告其事情於村長或區長。

第四條 本規約由同盟員半數以上之同意。得改訂之。

協定右之諸條。由本年（明治三十六年）一月實行之。且立誓言。

（八）源村歲出歲入概況

自明治二十三年。町村制實施以來。源村之發展。大有一日千里之勢。樹自治之良規。揚聲名於國外。觀前述各節可以窺見一斑矣。茲再就其歲出歲入言之。尤能得

一有力之左證。明治二十二年。本村歲入。不過六百四十五圓五十五錢五厘而已。村中所有經費。完全仰賴此款。至三十五年。增至二千零五十一圓一錢四厘。較之二十二年。實增一千三百零五圓四十五錢九厘。而歲出之役場費。亦增至三百七十三圓九十七錢四釐。教育費且增至八百一十七圓十八錢八釐之多。以三百餘戶之一小村。負擔此數。不爲不多矣。然當時源村居民。逆料國家發展。負擔公費之數。必更增加。遂於明治三十二年之間。相率捐助教育資金。以爲小學校之基本財產。所生利息。卽作爲教育經費。以期減輕將來逐年增加負擔之分量。竭力經營。至三十五年。所得利息。積至九百餘圓。教育基礎。益形鞏固。不再徵收教育經費。嗣又決定生徒入學費用。一律罷免。以期教育普及。溯自施行町村制度以來。爲期不過十六年。而地利盡闢。民智大開。想見憊澹經營之苦。且以僻處山隅之村。擔負村費如此其多。猶能應付自如。不覺其擾者。則生活饒裕。不問可知矣。人亦有言。『桃李無言。下自成蹊。』觀於三模範村之所以冠絕三島。馳譽遐方。足見爲

政不在多言。立功不必都市也。惟有不能已於言者。日本自治有與吾人主張根本不同之一點。即其市町村制。純係由上而下。自外而內。故號爲自治。仍爲被治。易詞以言。謂其以村治民則可。謂其以民治村則不可。何爲而言其然耶。以無自主之精神。自決之實力耳。是不但與吾人所持由下而上。自內而外。建設村本政治之理論。大相逕庭。即視英美人士逕以「自己政治」(Self government.) 詮釋自治之觀念。亦顯然刺謬。是雖國情歷史與之柄鑿而不容。而民權不張。大道猶隱。亦足遏其萌蘖也。雖然。於此情勢之下。猶能艱難締造。使民有安土重遷。甘食美俗之樂。堅苦卓絕。亦可風矣。

郷村自治 第七編 日本三模範郡

三五四

第八篇 自治綱要

第一章 實施程序

依系統的民族精神。政治哲學。觀察鄉村自治。既爲國家命脈所關。基礎所在。則凡參與其事者。在一方面言。固爲地方人民自治地方事務。而在另一方面言之。又爲一國人民共負一國責任。是實施以後。成效何若。關係國家前途至深且鉅。若不預爲之備。規定實施程序。逐步施設。恐造因誤謬。結果全乖。斯又不如其已也。語有之一。凡事豫則立。不豫則廢。言前定則不跲。事前定則不困。行前定則不疚。道前定則不窮。『旨哉言乎。茲事體大。固可以率意而行。臨事周張耶。爰據尹仲材君所著江寧村制育才館組織村制須知講義擇要分述如次。

(一) 設立機關

地方自治開始實行法所列進行政序。先清戶口。次設機關。此依理論而分其先後也。若據建國大綱。訓政時期。由政府派員協助人民籌備自治之事實而言。自非先

行設立機關。無從舉辦清查戶口。編制閭鄰。繪具地圖。訂定公約。諸種繁難事務。故初步工作。應以設立機關爲始也。

(二)繪具村界草圖

村界之劃定。先以舊有戶口冊所載戶口作爲根據。無論習慣上村，莊，屯，集，鎮，堡之別爲數多寡。須以戶數少者二百戶多至四百戶。人口少者二千。多至三千。作爲一村之標準。重新劃定村界。至新劃之村名。或以最大一村之名概括其餘。或由併合諸村協同擬議。所謂名從主人。無關弘旨也。如意見參差。無法解決時。只有據情呈請縣政府爲之決定。名稱確定以後。界內原有村落之以村爲名者。一律改稱爲「屯」。以免公文上之混淆。且有習慣上叶音之便利。着手劃分村界之初。必須公開會議。務期周知。如在擬議四至。繪具草圖時。遇有鄰村發生異議者。應令鄰村當事人。各別呈請縣政府。靜候覆勘。但發生異議之鄰村。如業經在縣立案。組織村制。具有規模者。應暫依鄰村已定界限作爲繪圖之根據。一方另具

說明。請求縣政府覆勘以後。再定變更辦法。若本組織村制立案在前時。鄰村亦應以先定之村界爲據。繪具草圖。則有左列各項。必宜明白記載。

A 確定南北方位

B 村界四至及其里數

C 村公所距離四至里數

D 村道，溝洫，河流，山脈，森林等

E 界內舊有村落中街市，道路之名稱地址

F 廟宇，古蹟，公產所在地

G 界外鄰村舊有之名稱與位置

H 擬請改劃業經定案之鄰村地界此項祇宜在界畫一處線。查覆勘之際。經過時則久暫。不能預定。而本村着手進行事項。則刻不容緩。不可受其牽掣也。

至各村住戶向係聚集一處。而戶數衆多。事實上不便以三百戶作爲一村之標準者。則應順從住民之便利。不必勉強劃分。若在居民散漫。非聯合寫遠各村不足三百戶

數者。則仍以聯合多數戶口組織爲宜。蓋居民相距遠近。其困難之點。乃進行村政手續上之問題。於村政目的。並無何種影響。村政之目的。在使人民團結之力。或力猶脆弱。不能發揮其意志。故必組織村制。抑地曠人稀。更須聯合才智。厚集資力。應用學理經營。俾荒廢之地變爲沃壤。組織村制者。必須根本明瞭開創事業。其興味十百倍於安常習故。無論進行如何艱難。手續如何繁重。總以不忘村政目的爲主。尤在多方致力。振起人民之企業心。爲國家開闢利源。實爲應有之任務也。

(三) 編制戶口閭鄰清冊

編制戶口清冊。爲基本組織完成後切要事務。亦係永久繼續之事務也。應逐年依次調查。隨時登記其增減確數。以求翔實。在創辦之初。不妨先就地方官署最近調查之戶口表冊。暨各公安分局歷年所存檔案。折中一數。以資各閭鄰長之參考。至閭鄰長之選舉。應由五家家長署名。舉出鄰長一人。由五鄰中二十五家家長署名。舉出閭長一人。通報村公所。其有一家或數家發生異議時。得另行舉出他人。村長副

據情轉達於縣。以四分三之同意表決之。如不足四分三之數。則由縣長照章遴委。或仍以前此派定之舊閭鄰長。暫行職權。依次期選舉再行改選。閭鄰長之罷免。得由各該閭鄰住戶戶長。依人民公告手續。或以函件郵寄於縣。應名無效。並須蓋印。敘明必須罷免理由。並舉出事實。以憑覆查改選。此規定條例以後之正式選舉辦法也。在始創期間。亦可由新任村長副採納民意。會同舊當事人及村中耆舊。共同決定。開具名冊。暨全村戶數。呈請縣政府核定派充。既經定案。即挨戶釘設木質門牌。載明某村第幾閭第幾鄰第幾戶字樣。附戶不計。遇有街市。即以街閭鄰名稱別之。如住戶疏稀。不足五家一鄰二十五家一閭。確無聯合辦法者。得以二家以上爲一鄰。六家以上爲一閭。但不得逾五家之數爲鄰。或逾二十五家爲閭之限制耳。

(四) 議決公約及應用規則

一村之公約。即一村之根本法也。村制之必有公約。猶國家之必有憲法。所異者憲法以獨立國家之自治意思爲範圍。公約則於不牴觸國家現行法規範圍內。規定其自

由發展之事項耳。茲將議決公約手續上必要之點。條舉如左。

甲 規定公約。條文不宜過多過密。祇須撮舉大意。蓋議決公約。手續繁難。不便隨時修改。較其他規則。性質特異也。如條文失之過多過密。施行後萬一發生障礙。或有牴觸情事。必致影響全村。陷於停頓狀態。甚至惹起膠轕。

乙 開始組織村制之當事人。起草公約之際。應注意左列數點。

一 精神上保持全村人格。維持善良之風俗。

二 物質上宜求權利義務之平均。使全村各個分子。皆有享受一村利益並支配之權。

三 規定發展村政之進程序。但須富有彈性作用。以便隨時推廣。不受條文之拘束。

丙 開始組織村制之當事人。如非本村住民。不得加入議決簽名之列。緣此項基本組織。至低限度亦應以住居本村超過二年以上者為限。但條文內可規定將來

取得村籍以後。得與本村住民享受同等權利。

此項規定。據外例。本縣人以置有不動產住居半年或一年以上者。可取得村籍。外縣人則以一年以上或二

年以上者為限。

丁 會議時。如因人數過多。宜仿瑞士或美國新英蘭露天會議之例。以免向隅。議決簽定手續。有印章者蓋章。無印章者以左手第二指捺印。均以全村正戶家長為限。其業經選定之村長副及各閭鄰長。均宜以村民資格署名。蓋根本法之意義。并無階級資格之權利。亦非出於全村人民之同意。不得謂之根本法也。此項公約議決後。宜備正副二本。正本存村。副本存縣。至其他規則。皆根據公約制定。以應基本組織期間內需用者為限。

(五) 編制臨時預算案

預算分臨時預算，本預算，追加預算，特別預算四種。適用於村制開辦經費者。則為臨時預算。在閉關自守時代。吾國預算原則。不外量入為出。在門戶開放時代。關於國家經濟。皆應量出為入。村制經費亦然。編制此項草案時。先將關於村制基

本組織應行開支之各種用費。從實算出。然後再將現有之開辦費。及不足之數。斟酌地方財力。就其輕而易集之款。指定籌措數目。與應具手續。編成草案。通過村民會議。報縣備案施行。

(六)普及村政訓練

自治之目的。既在喚起地方人民。直接行使主權。自治其事。則地方人民有一不能了解自治之真義者。即於實施上減少一分實力。增加一分障礙。故在創始之初。必應積極推行村政訓練。務期地方人民無形同化。俾有水到渠成之妙用。至應如何訓練。須按地方情勢。自行施設。語其方式。則有左列三種。

一 不定期訓練 由村長或村制佐理員主席。隨時約集鄰長以上人員。及村民中之某一部分在村公所講演村政要義。及行政上一切必要事項。並於農餘之暇。隨時邀集村民。舉行露行講演大會。及其他通俗教育運動。

二 每週訓練 每週舉行村政訓練一次。或用文字宣傳。或聘名人講演。或使村

民提出問題。公開討論。務宜變換方法。引起村民求知之興趣。

三 每月訓練 訓練主任。以本村學校校長兼充。本村如無學校。則以鄰村學校校長或本村村長充之。每月一日假學校或廣場舉行大規模訓練一次。講演以外并佐以戲劇，音樂，電影，武技，幻鏡等含有教育作用之娛樂事項。以資觀摩。若虞不能普及。可舉行巡回講演。俾易周知。

上述三種訓練方式。不過略舉大凡而已。最要之點。無論方式如何。必應併合「人格化」與「藝術化」努力灌輸。藉以發揚民族精神。完成農村建設。使民權民生皆有平衡進展之效用。不可不加之意焉。

第二章 組織概要

欲知自治行政組織之概要若何。不可不知自治組織與官治組織有相差互異之一點。蓋官治組織。爲國家各級行政機關分掌全國一切政務之制。政無鉅細。靡不集注於中央。所謂「分職制」也。自治組織者。於一定區域內。由人民共同團體。依自主

自決之目的。自由處理地方事務。且以國家行政之一部。併爲團體事務而執行之。所謂「分治制」也。偏重前者。則爲「中央集權政治」。偏重後者。則爲「地方分權政治」。兩者調劑平衡。相維而不相害。則爲「均權政治」。吾人主張人民直接行使主權。自治其事。由下而上。推近及遠。人人治人。人人被治。謂之分權。毋寧謂之均權之爲得也。故自治團體本身一切組織。悉應自擇其宜。自謀其便。若太阿倒持。拱手聽命於人。則失之遠矣。日本織田萬著自治精義中有論自治組織者一節。引證如左。

市町村之處理固有事務。與委任事務。當與以若何權能乎。第一組織權。大凡無論公法上之團體。或私法上之團體。必有以組織之。始克成立。故團體皆宜以自定組織爲原則。且國家原有獨立組織權。固無論矣。其他私法上之法人。如財團法人。社團法人。亦皆有以定款。公司章程或寄附應捨行爲。定其組織之權

利。則市町村及其他公共團體。均有組織權。固屬當然。無足怪者。特其組織權有一定之限制。此不可不瞭然耳。蓋公共團體之性質上。國家原不能以之與私法上之團體同視。而採放任主義。必也預以法令定其

組織之大綱。使團體於法令所定之範圍內得自定細則。且其所定細則。尤應隸於國家監督之下。

市町村組織之大綱。原依市町村制而定。但關於特定事項。國家宜順市町村之意思而特定之。或揭例外規定。而使市町村任意定之。前者如關於市町村之境界變更。或廢置分合。採市町村之意見。而由監督官定之之例是也。後者如關於賦與或停止。市町村之公民權。得定特定之事項。又關於市町村會議員定額之增減。選舉區之設定。助員之定數。市參事會之設置。常任委員之組織等事。得特別規定之例是也。且賦與市町村以制定會議規則之權限。是亦市町村組織權之一部分。要之。市町村之組織權。雖有極嚴格之制度。但至若何程度必與若何權限爲要。觀上示諸例自明也。

歸納前說。得一結論。卽地方自治。應以地方人民自定組織爲原則。而單行細則。不能踰越國家法令所定組織大綱範圍以外。並受國家之監督。再就國家本身言。對於地方自治事務。必宜尊重地方人民之意嚮。且以相當之權限與任務賦與自治體。使其組織健全。脈絡貫通。以收全體活潑之效。誠欲發展民權。促成民治。當以自定組織一說奉爲圭臬也。至編制一村。戶口多寡之限度。據江寧縣村制施行細則。

規定「以三百至四百之戶數。或二千至三千之人數。爲組織一村之標準」。此最足取法者。蓋戶口過少。村數必多。如是則機關經費隨之而遞增。人力財力與之以俱減。抑團體愈分。其勢益散。而其活動之力亦至微薄。影響前途。固不鉅哉。又組織自治之初。着手調查，編制，填表，造冊。皆爲先決要件。茲錄尹仲材君近著地方自治學與村制學之紀元書中「填表須知」於後。以供參考。

一 設調查會 各縣關於籌劃新區新村及填表各事項。須事先於預定新區界內之鄉鎮上。設立調查會。開始宣布調查時。名曰調查討論會。各地當事人呈覆經過覆查或抽查後。可統名調查審定會。

二 手續順序 縣自治單位制之組成。係以縣政府爲最高機關。以村公所爲初級機關。村公所直接秉承縣政府辦理自治行政。而立於縣與村之間爲之指導監督者。則爲區。調查入手之手續。凡關於宣告調查宗旨之順序。應先由縣及鄉鎮而後村落。至關於實行填表之順序。則應先填所劃之新村。後填所劃之新區。俟各區填齊。乃彙爲一縣之總冊。

三 村里之別 地方自治初級機關。照縣組織法原有村與里之別。今訂調查表格。有村名而無里名者。因

里之性質。只限於縣屬之城廂及通商重鎮。其餘鄉鎮區域等。一概適用村制。至里制之初步組織。仍當與村制略同。故其調查填表手續。祇須略按今定之新區新村調查表填註之。遇有表上標名之事項與村制不盡相同者。由調查員臨時改填或附註之。（例如原表『新定村名』改為『新定里名』之類）。

四 劃村標準 新村界域之標準。以三百至四百之正戶。或二千至三千之人口。組成一村為原則。其有寫遠莊田。距離在十里之外者。應合併之於他村。遇有地方沿革上戶口密集至千百戶。或孤立僻地不足百十戶等特殊情形者。得以例外仍定為一村。不必強為分合。

五 議定村名 新村命名之標準。概採冠字式。例如今次所撥定之新區公所所在地。舊名古塘橋。則此區界內所屬新村名之第二字。概取用一古字定之。再按該新村界內較為顯著雅馴之舊村名取用一字冠首。此與私家依照家譜字輩命名之例略同。新村名議定之後。其舊地名之經私家沿用者亦聽之。但公文上遇有舊地名係以村字標名者。須將村字改為屯字。以清眉目。而昭劃一。

六 辨明正戶 填表時須辨清正戶附戶之解釋。凡一戶內有雜居者。概不列入。以免混淆。至遇有附戶衆多之鎮市等地方。則將該界內之附戶概數。填寫於備考欄內可也。

七 注意志願人選 表上『村別』中自治人選欄內。列有表示志願充當者一項。此項須以該本人而向調查員披述熱誠公正之志願者爲限。此項人選於填表外。須另具手冊紀錄之。各加評定。至『區別』欄內。則不錄志願一項。

八 劃區標準 各縣劃分新區界域之標準。以每一縣四區至十四區爲原則。均依據各該縣歷史上沿革上之習慣酌定之。但遇有習慣上太不適宜。及全縣不足四新區。或全區不足四新村之數者。得以關係各該地方之舊當事人公議。變更或分合之。但城廂地點。無論里數之多少。得自爲一區。

九 議定區名 一縣所屬各區之擬定名稱。除省政府業有適用市制之規定者不計外。概以該縣之城廂內外爲第一區。其餘各大鄉鎮等。由公議自近及遠。並依東南西北以數字層遞排定之。（例如近東爲第二區。近北爲第五區。遠東遠北爲第六第九等區之類。）其舊地名之經私家沿用者聽。

十 區村公產填法 填表時遇有各該區村內公房公款。係公私性質各半者。須聲明於備考欄內。（例如祠堂之類。）

十一 區村人選分紀 表內標名新區村界內之自治人選一欄。調查員於填表之外。須挨次約集所列人選會

話一次。並另加訪問搜求。統將其事略性行學識。筆記詳評。分別區村造具清冊。

十二 覓定區村公所 新區村公所之擇定。以公產爲宜。須以未經他團體及學校佔用。或可移讓出。具有獨立性質者爲較妥。如無相當公房。則當擇地新建。或暫租用民房。須於備考欄內聲明。至地點之適中與否。一以公意爲斷。

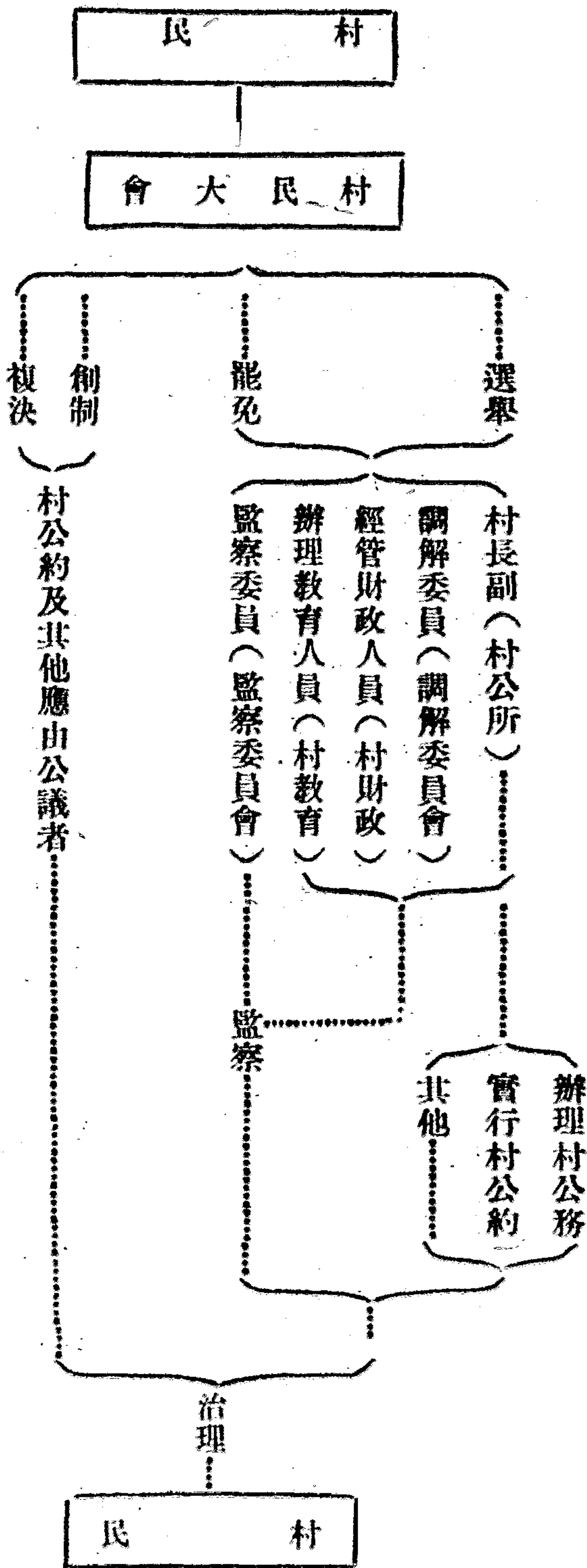
十三 覆查與最終決議 第一次之列表草案。由調查員將空白表紙。交由調查討論中之舊執事關係人。分別收受。前赴所議定之新劃區村界內。從事調查填表。呈覆於調查員。再經調查員挨村覆查或抽查其是否適相符合。或有疑義更正等情。統由調查研究會議決之。是爲最終之決議。

十四 請示事項一應調查填表事宜。遇有疑義時。統由調查研究會公決之。但公議至再。猶有不能解決之重要事項。即應呈請縣分處核定之。

十五 繕表份數 調查表草案成立後。調查員須正式繕表三份。一份連同紀錄冊呈縣分處。一份呈縣政府備案。一份呈省總處備案。

原按，此項填表須知係應用於各縣自治分處未設訓練所以前。蓋必先定村界。而後訓練村長人材。據村籍以申送學生。此種程序。萬不可忽。蓋鑑於江寧先送學生後

定村界。致有二人以上俱有村長資格。而在同一村界內者。遂生各挾民意裂為數村之弊。故目前江寧之村制人口均數。每村祇合一千七百二十人。即山西現行編村戶數。所以不達到原訂每村三百戶之目的者。其弊亦在多數村長資格。在同一村界內競爭分裂所致之過也。茲為便利研究計。更將村制組織大綱圖解如次。



第三章 自治行政

自治既以人民自定組織爲原則。而自治權能。又以人民自由發揮爲通義。則凡與地方人民共同利害有關。全體生活所係者。事無鉅細。皆應聽諸地方人民自行處理。若事關全國共同利害。或涉及鄰境者。當然讓諸國家行政。或聯合鄰境協同應付。關於自治行政。據立法院自治法規定。自治機關。得辦理左列諸種事項：

- 一 調查戶口及人事登記事項
- 二 土地調查事項
- 三 道路橋梁及一切公共土木工程建築修理事項
- 四 教育及其他文化事項
- 五 保衛事項
- 六 國民體育事項
- 七 衛生療養事項

- 八 水利事項
- 九 森林培植及保護事項
- 十 農工商業改良及保護事項
- 十一 糧食儲備及調節事項
- 十二 墾牧漁獵保護及取締事項
- 十三 合作社組織及指導事項
- 十四 風俗改良事項
- 十五 育幼養老濟貧救災等設備事項
- 十六 公營業事項
- 十七 自治公約擬定事項
- 十八 財政收支及公款公產管理事項
- 十九 預算決算編造事項

二十 縣政府及區公所委辦事項

二十一 其他依法賦與該鄉鎮(村)應辦事項

又雲南村制施行條例。規定村自治團體。於現行法令範圍內。應辦諸種事項。與立法院所規定者大致無甚出入。而其他村制。皆不及其詳盡。茲錄於後。以資考證。

- 1 教育
- 2 實業
- 3 警察
- 4 團保
- 5 水利
- 6 交通
- 7 衛生
- 8 公共營造

- 9 公共營業
- 10 風俗改育
- 11 公共儲蓄
- 12 救濟
- 13 登記
- 14 統計
- 15 各官署依法令辦理事務
- 16 其他屬於村自治範圍內應辦事務

右所規定。應有盡有。非不至周且備也。然在國本凋傷之今日。以蕞爾一村之力。驟然興辦如許事項。不但行之維艱。言之亦非易易。是無異策駑馬以逐驂騑。驅孩提以縛虎兕。有以知其必不能矣。况開始設施。頭緒紛繁。基礎未固。責令一一舉辦。勢必徒勞無益。故應通盤籌畫。權其緩急輕重。決定實施步驟。逐項進

行。分期試辦。庶可計日奏功。不致措置乖方。猶治絲而益棼也。雖然。綱領不備。步驟何從而決。更舉自治行政中之犖犖大者分爲五項表解如次。

人事

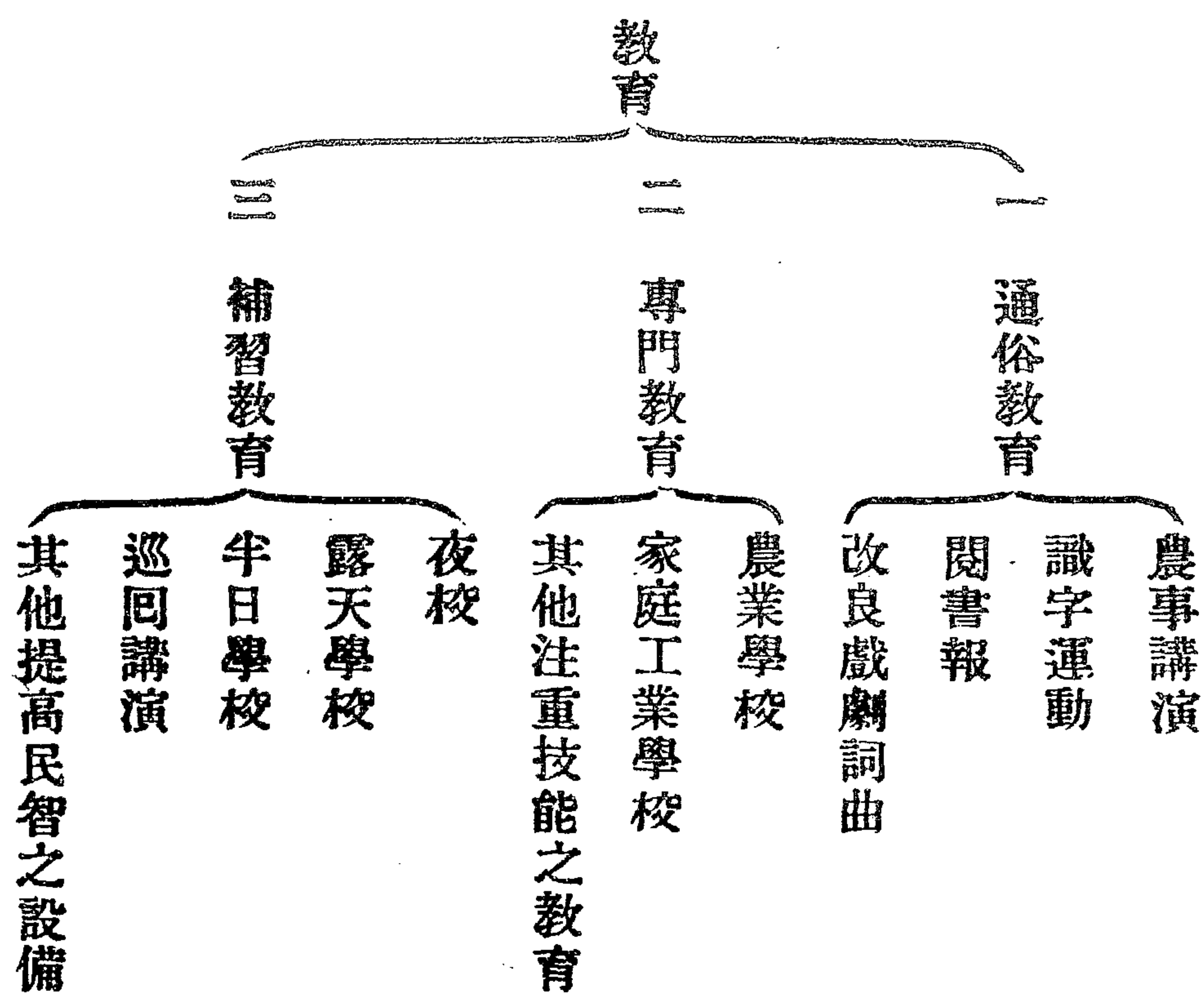
- 一 戶口……查明土著或僑居及其職業行爲等
- 二 人事……記載生死移徙嫁娶出入村籍等
- 三 生產……統計一村之動產不動產等
- 四 風俗……改正一切不良習慣提倡仁義禮讓等
- 五 慈善……施醫救災養老育幼恤孤濟貧等
- 六 衛生……注重公衆清潔及防疾公葬等

前列諸種事業。需人而理。非財莫辦。故經濟問題。又有解決之必要。因擬解決經濟方法如左。

經濟

- 一 地稅……………定地價徵稅——如租地稅等
- 二 產稅……………規定遺產稅——如遺產登記等
- 三 營業稅……………公共場所營業稅——如浮攤捐等
- 四 手續費……………罰金——如過怠金等
- 五 補助費……………如撥發之公款等
- 六 公共營業項下利潤金
- 七 私人捐款及其他特別收入
- 八 公產之盈利
- 九 沒收犯罪者之財產

民智愈進。則其文明之進展益速。教育一端。又所以提高民智者也。故在今日。一切設施。莫急於教育。述教育如左。



實行自治以後。應行建設事業紛至沓求。勢難兼顧。必預爲之計。始可應付裕如。

故舉建設大凡如左。

建設

- 一 興水利
- 二 墾荒田
- 三 修橋梁
- 四 廣交通
- 五 通運輸
- 六 濬溝渠
- 七 培森林
- 八 興地利
- 九 理租稅（設納稅組合以劇中飽之弊並免追呼之苦）
- 十 立公棧（如公用堆棧等）
- 十一 建倉庫（儲糧備荒）
- 十二 改良農業諸種設備

在創鉅痛深之今日。苟荏滿山。閭閻不靖。非謀自衛。何能安居。非講聯防。何能

樂業。因述保衛要旨如次。

保衛

- 一 嚴禁游惰
- 二 盤查行旅
- 三 禁止賭博
- 四 限制潰兵入境
- 五 救濟失業
- 六 一人爲非勒令全家出境
- 七 一人爲匪沒其家宅田產
- 八 窩匪者沒其田產之半
- 九 講習騎馬射擊及實用武術
- 十 農暇家出壯丁一人受軍事訓練每年三個月
- 十一 編制保衛團
- 十二 一家有警各家相救不救者罰金貧者罰勞力三個月

吾國習俗之頹靡。人心之偷惰。至今爲極。蔑以復加矣。推原其故。皆由吾民族經二千餘年獨夫民賊之荼毒。其秉彝中之武勇天德。積漸而銷沈。歷久而漸滅。昂藏七尺猶昔也。而暮氣沈沈。鬼氣森森。病質奄奄。女性纖纖。『何意百鍊剛。化爲繞指柔』。撫今懷昔。不禁中心搖搖。繞室徬徨。髮衝冠而拳透爪。天平人乎。誰實爲之。至於此極。常人無論矣。號爲『士人』也者守如處女。靜若僵蠶。柔比馴羊。呆似木雞。故天下有事。見危不能授命。臨難務求苟免。則天壤之間。又何貫有此一流不耕不織鼓唇搖舌之士人也哉。禮記內則云。『子生。男子設弧於門左。女子設帨於門右。三日始負子。男射。女否。國君世子生。射人以桑弧蓬矢六。射天地四方』。射義云。『射者男子之事也。……故男子生。桑弧蓬矢六。以射天地四方。天地四方者。男子之所有事也。故必先有志於其所有事。然後敢用穀也』。禮記郊特牲云。『士。使之射。不能。則辭以疾。懸弧之義也』。是吾系統的民族精神。學術思想。於凡人受生之初。卽以發揚與生具來之武勇天德。

認爲男子分內所有事。此而不能。不啻失其所以爲人之具。涵義至深。爲利最溥。關係國家興衰民族升沈尤爲密切也。孔子教人。知仁勇三者并重。非若宋儒之主敬主靜。教人闔目屏息。靜坐觀心。斲盡生機而後已。中庸曰。『知，仁，勇。天下之達德也。……好學近乎知。力行近乎仁。知恥近乎勇』。論語曰。『知者不惑。仁者不憂。勇者不懼。』。今天下滔滔。人無懷刑之懼。士無恥格之風。不倡實學。何以維繫人心。不闡達德。何以延綿國命。不可不深長思之。善夫中山先生之言曰。

在今日而言救國救民。必要革命。革命須有精神。此精神卽爲現在軍人之精神。但所謂精神。非泛泛言之。知仁勇三者。卽爲軍人精神之要素。能發揮此三種精神。始可以救民。始可以救國。……此三者爲軍人精神之要素。欲使之發揚光大。非有決心不能實現。但所謂決心者。須多數人決心。合羣力羣策而爲之。非少數人所能集事。

十一年一月在廣西桂林對滇邊各軍講演軍人精神教育中一段

中山先生當時專對軍人立言。故曰知仁勇爲軍人之要素。其實凡屬國民。皆應以此三者爲精神。并發揚而光大之。對此三者推廣其義加以詮釋者。莫如明儒顏習齋之言最爲透關。其言曰。

勇。達德也。而宋人不貴。專以斷私克欲註之。則與夫子不懼二字。及勇士不忘喪其元。臨陣無勇非孝等語。俱不合矣。柰之何不胥天下而爲婦人女子耶。……

……子產曰。歷事久。取精多。則魂魄強。今於禮樂兵農無不嫻。卽終身莫之用。而以體用兼全之氣。還於天地。是謂盡人道而死。故君子曰終。故曰。學者學成其人而已。非外求也。……乃宋人出而達德沒。僅以明理解智。去私解

勇。自宋儒出而天下有不達之德。見顏氏遺書

按顏習齋主教河北廣平府肥鄉淳南書院時。手定規模。正廳爲「習講堂」。東第一齋勝曰「文事課」。禮樂書數天文地理等科。西第一齋勝曰「武備課」。黃帝太公及孫吳諸子兵法。攻守營陣陸水諸戰法。並射御技擊等科。東二齋爲「經史課」

十三經歷代史誥制詩文等科。西二齋爲「藝能課」。水學火學工學象數等科。外設步馬射圃。是不徒託諸空言。尤能見諸行事也。今民氣之弱。國勢之危。十百倍於晚明末葉。誠於編村之際。先辦保衛行政。使民守望相助。急難相救。以保安寧秩序。再師習齋遺意。於農餘之暇。講習軍事。研究國技。并令鄉村學校。一律添設「精神教育」。闡明知仁勇之本體大用。務期觀摩成風。淬厲爲俗。振民族之精神。起國家於積弱。一旦天下有事。白刃可蹈。湯火可赴。何堅不摧。何往不利。安見一弱而不能復疆。一蹶而終於不振哉。輯奸弭盜。以保喘息。猶其餘事耳。

結語

述者對於自治學說。既無獨到之研究。復鮮翻新之創獲。陳言未去。紕繆層出。不足識者一哂也。然有一事。幢幢然往來於心。不能自抑其情。其事維何。卽以蕞爾日本之一區區貧瘠村落。如千葉縣源村者。開始進行自治之初。經費不過六百餘元。服務人員。亦非有大過人之聰明智慮。惟以彊行弗息。終始不息。足以感人之心。動人之情。故皆聞風而興。克收羣策羣力之效。日就月將。積微成著。不惟家有餘粟。人無游惰。向以鄙野僿陋之區見譏於人者。茲且以「模範町村」之名馳聞於國中。著稱於域外矣。人亦有言。「惟誠可以感人。惟勤始可任事」。不其信然歟。吾國土壤之肥沃。物產之充牣。財力之豐盈。人口之繁庶。舉非日本源村所能望其項背。然家自爲謀。人自爲計。同在一村。猶秦越人之不相關切。故十室九空。而地有棄利。至足惜也。西北天府奧區。視如甌脫。儼然化外無論矣。卽號爲繁榮省分。入其村也。耕者啼飢。織者號寒。不耕不織者流離於道路。而鰥寡孤獨無所

養。老弱廢疾無所歸。五尺之童廢學而失教者。尤不可以數量計。此豈中外人智力果不相及哉。要亦人謀之不臧。人力之未盡耳。惟其如是。輟耕太息者乃相率而棄其鋤犁。離其廬墓。接踵摩肩。以趨都市。於是生產之力日以減消費之量日益增。影響民生。爲害絕鉅也。尤在優秀之士。醉心榮利。皆醫集省會。百出其道以求大人先生之一盼。是未滿其欲。先損其志。實爲得不償失。况己之所欲。必非人所不欲。人人求滿其欲。勢必出於爭奪。習爲傾軋。則患得患失。旅進旅退。尙有絲毫樂趣耶。豈知一國根本大計所在。人民衣食來源。不在紛華靡麗之場。而在真趣盎然之野。假使輾轉效尤。民生能無乏匱。不得視爲與己無關也。人縱不愛國。何至不戀鄉。藉令不戀鄉。何至不念家。家或可以不念。身固可以度外置之耶。有國而後有鄉。有鄉而後有家。有家而後有身。試問國本動搖。家於何有。身豈獨安。是圖治於村。正所以自謀。誠能權其利害輕重。可以易轍改絃矣。抑凡今之人。樂言出路。卽以出路言。必先有立腳點。再往寬處行。始可謂之出路。若與世浮沉。隨

俗上下。是以盲人瞎馬。夜半臨淵。已入窮途。安有倖理。將見其尋之愈力。出路益狹。出路益狹。而歸途更遠。勢必久客而忘歸。欲歸而無計。自入民國以來。來自田間者不乏其人。歸去田間者究有幾許。歸往租界者有之。歸向國外者有之。歸化都市不能復見其先人之廬墓者更不知凡幾也。若來自田間。尙能歸至田間。始爲光明磊落。故不在出路之難求。而在歸途之易斷也。使幡然變計。不栖栖皇皇乞求不可必得之虛名浮利。而爲安身立命桑梓之地。發展地利。完成自治。俾皆安居樂業。不復他去。則國本可固。國命有託。人民飲水思源。買絲以繡。鑄金以範。謳譟詠歎而不輟。亦意中事耳。奚必自損太樸。盡棄天真。始有出路可言哉。嗟夫。行迷未遠。回首康莊。着我先鞭。寧爲牛後。豈不聞小處着手易。大處用力難。由小處起。向大處作。家不足齊。村不足治。而縣而省。推及於國。何患出路之不廣耶。故自治其村。不啻出路之起點。治平之初步。誠能大徹大悟。豎起脊梁擔當天。下大任。不可不由初步始。

鄉村自治 結語

三三八

附錄

中國文明在那裏？

〔錄大公報〕

中國政治爲都會政治。一切主義政策。皆都會之主義政策。而政治家實業家學者等所經營擘畫研究思索。果不出於都會。其持以判斷事物。鍛鍊思想者。要以都會生活爲其背景。其於全國數百萬方里中百分之九十以上。大多數同胞之真正生活狀態如何。則大抵茫然無所感知。易言之。中國之政治家實業家學者等。並不知中國事。不理解中國人生活。與最大多數同胞精神上並無接觸是也。此殆中國改革多年失敗之根本。亦都會政治家實業家學者等精神墮落淪爲寄生蟲之由來。本社久感及此。近乘時局略定。亟欲紹介大多數同胞生活之具體狀況於全國都會政治家實業家學者等之前。將以激發其良知。速爲同胞人民解痛苦。謀福利。且使其自己改正人生觀。恍然於都會奢侈享樂生活之爲罪。本此旨趣。委派旅行通信員。第一步先調查河北各縣民生狀況。其報告書近日已開始披露。吾人願全國讀者諸君。俱審讀之。並熟思之。並願問全國讀者諸君。對於此荒蕪頹廢的祖國河山。窮苦蒙昧的同胞大眾。是否動悲憫。感恥辱。生責任之心。發救濟之願。使其然也。則凡因環境偶然之便利。得財產。受教育。享現代文化權而居支配地位者。其自修也。宜如何謹嚴。其

爲民謀也。宜如何忠實。玩政弄兵之罪如何重大。聚斂浪費之害。如何深刻。將俱恍然自明。而知所努力焉矣。本社近第一步調查者。只冀南各縣。冀南非戰地。非災區。論歷史開化最早。論現在猶屬小康。然吾人披讀本報通信員之所報告。則彷彿已到世外之蠻鄉。或恍然置身上古之亂世。夫以中原文明之民。而羣迷信歸依於所謂紅槍會白槍會黃沙會黑槍會綠槍會花槍會孝衣會孝帽子會籃子會九公會八卦會真武會。所事維何。則從所謂傳法師或代傳師者。讀老本咒。止血咒。更學所謂分身法。土遁法。止血分身土遁。皆不可能者。而羣求之。一縣之內在此等會者。竟占全人口之半。然此猶不足異也。此外更有所謂邪門教。盛行於豫北冀南。其教以秘密行之。其組織有皇帝正宮西宮之稱。其等級有尙書侍郎狀元榜眼等之設。其人著紅襯衣。黃臂章。其教義不詳焉。然既稱邪門則足知其邪之甚也。雖然。吾儕萬勿笑此輩同胞大衆之愚也。蓋其迷信神權。乃出於不得已及無聊賴。非其果愚也。誠以人類本能。首欲求生。然近年政况。則民不能保其生。試觀股匪遍地。劫擄時聞。人民無所呼救。舍求神外。尙有何策。而匪亦民也。其爲匪。苛政使之。蓋如通信員報告所述。爲匪尙可暫求生存。且可身免綁架。故強梁而不樂坐以待斃者。則趨於匪。各種槍會也。匪也。民團也。其本質一耳。皆爲生存掙扎之可憐蟲耳。抑人類慾望。不僅求生。且須有以樂其生。然

中國人民。則全無樂趣。終年勞動。而不得衣食住之滿足。苛捐雜稅。復刻刻剝削之。生趣枯竭。達於極點。是以最下等之刺激性的娛樂。反橫行於鄉間。海洛因之劇毒。遂化爲紅綠黃灰白五色金丹。以吸耗人民之精髓。而土娼跋扈。梅毒流行。亦遂爲鄉間特色焉。吾人單觀冀南數縣調查報告。實已不勝文明衰亡之痛。蓋冀南在全國中。猶爲較完好無事之區。而其窮且亂如此。人民失教如此。社會風俗之蒙昧退步如此。然則戰區更如何。長江共禍西北奇災之地又何如。吾人敢大聲疾呼於政治家實業家學者等之前曰。中國文在那裏。主義政策在那裏。凡都會居住之有支配權者。反躬自省。對同胞大眾。曾扶助否。曾教導否。讓一步。曾不加剝削摧殘否。且政治上社會上之浪費。對於生產者之農民生活。影響若何。苛捐雜稅。購械增兵。於精神上物質上貽害人民之程度若何。再退一步自省。都會人之思想行動。生活樣式。其去同胞大眾者若何之遠。對於改革及建設之努力若何之微。苟有天良。當可知恥而發奮矣。現代政治家實業家學者等。其以爲何如也。

怎樣發展農村

徐毅民

中國通都大邑。商業繁茂。物質文明莊嚴燦爛的。看起來非不儼然二十世紀革命後之大國也。但此乃畸形之

發展。在目前中國急待整飭發展者。爲農村。我國以農立國。農民佔全國人民有百分之八十五以上。工業革命後各國競以電汽代人生產。我國工農仍以手工體力生產。速度既慢。產量亦少。此固農民沿舊。然政府忽視。不予協助改進。咎亦難辭。而近來復以天災普羅。人禍遍地。農民以血汗得來之粟粒。均被軍事捐特別費及土匪之光顧。戰亂之損失一無所有。災重之區。壯者被徵參戰。老者流離失所。似此破產之農民。災後之農村。在軍事初定之會。應如何使其各安耕種。恢復原狀。並發展其經濟。增進其生活。導入於自治而趨於訓政之一途也。其實施之法。以管見所及。及半年經驗所得。願供獻於注意農村生活者。其實行之前。須由政府擇派會受自治或村政訓練之人員。補助指導。以縣爲單位。由縣政府負責籌款。選定人多地大之村。爲實行區域。樹爲模範。其他村莊應一致仿行之。實施之法臚列於下。

一 發展農村經濟。破產後之農村。第一步應使其恢復原狀。各安生業。再求其發展之道。如何使農村無游民。如何使貨產增加。如何使經濟流通。其方式爲

甲 消費合作社。股金由村民分擔。每股一元或兩元。按經濟之情形。酌任股數之多寡。經理人由股東大會選舉。逐年改選。所售貨物。以村民日常應用什物。飲食原料等爲主。薄利出售。但非股東。拒

絕購物。每年結賬一次。紅利除社內消費外。則按購物之多寡。分予購戶。（消費合作社章程詳載茲不贅）

乙 農民銀行。政府所在地國家銀行。由縣政府交涉。酌量村戶之多寡。設立分行。派人專理。以薄利貸款與農民。農民中有佃農與自耕農。財力不迫時。經佃戶之保證。可貸款。但所貸之款。只限於買牲畜。置耕具。購籽粒。

丙 紡織傳習所。政府籌款購買紡線織布及襪毛巾等物。並聘匠師教授。凡無業男丁。應強迫學習。其他農戶不論男女。均隨意報名學習。三個月畢業。畢業後農戶可自購機器。作為家庭副業。少則供家庭之用。多則運出販賣。

丁 農具改良會。農具不改。專用人畜。其產量終難增加。政府應購置新式農具。以為民倡。農民若得到實利。必踴躍改良。但政府須派有農業學識者實地指導。

戊 種籽改良會。農業指導員。應試驗當地土質氣候等。是否適於農戶向來所種種籽。或有當地種籽不適者。應收雜他省他縣或他國者交換試種。務以增加產量為目的。

二改良農村組織。我國同胞。散漫成性。自由過度。農民雖被匪劫賊盜。然不肯切實團結以求抵制。故農村中幾無所謂組織。卽有非信仰成系。亦迷信成派。爲改良其組織。團結其精神計。當有下列之組織。

甲 挨戶團。爲保護閭閻防匪禦盜計。凡農戶有壯勇者。均須出一人。共同組織一武裝團體。私人有槍須盡力供給團體之用。無槍者亦當有利刃棍槍之類。由諳武術及通軍事者指導。有定期之操練。及相當之誌號。一旦有匪。不啻武裝軍隊。

乙 連莊會。關於保護鄉村之安寧。一村勢孤。若遇大杆土匪。恐難抵禦。且恐其此擊彼竄。爲害隣村。故有連莊會之組織。凡附近各村連莊會均能組織挨戶團後。應共推領袖。置定公約。共同防匪。

丙 自治會。由村民共舉有學識資望及公正熱心者爲委員。其人數由五人至七人。取會議式。爲一村最高權力機關。執行全村一切公務。此可免去土豪劣紳之把持。指導員須從中切實指導。灌輸政治知識。提起政治興趣。

三普及農村教育。中國全部人民識字的百分之十。此十分之一爲城市民衆。其十分之八爲農民。爲打破其前此漠視國事。不知不覺不聞不問任人宰割。而使其實負主人翁之責任計。則教育必須普及。教育能救國

已成天經地義任人不能否認的。其在農村中着手辦法爲。

甲 義務小學校。學齡兒童經切實調查後。應即實行強迫教育。取消冬烘私塾。不分男女均須入學。並按其程度分班教授。若有拒絕者。應由自治會議決處罰。

乙 平民夜校。凡年長失學之男女。均須入校認字。課本以平民千字課爲主。三月畢業。盡量收容。分期招收。若人數過多。則應於不妨農作時間內另設半日或露天學校。夜班學校可借小學校教室。由男女教員。分班教授。

丙 圖書館。設備宜精巧。書籍以現代新書。及兒童課外參考游藝者爲主。其地點應在學校附近或自治會內。

四 改善農民生活。農民生活勞苦乾燥。日出而作。日入而息。固爲貫例。其娛樂除喝酒賭博等不正當行爲外。幾無相當消遣。爲使其有紀律。安勞適中。身體永保康健計。其改善之方式爲。

甲 俱樂部。由自治會擇定適當官房。由指導員監造新美華麗之俱樂部。設置民間普通之樂器。張布名人畫像。格言。總理遺訓等。以換其耳目。並領導農民作紀念週紀念會。或定期之娛樂會。村民流行

之鑼鼓會。應加以改良與提倡。以增進農民業餘之樂趣。免其趨於賭博敬神各邪途。

乙 衛生會。指導員一方面應具苦口婆心。解釋家庭衛生方法。同時應組織衛生檢查委員會。按期逐戶檢查。由委員及女教員（因風俗不開地方。指導員不便逕入其家。而本村人委員則不妨。）查畢批評。若合衛生公約並特別清潔者。由會酌予獎品。以示鼓勵。否則議罰。

丙 醫院。設一簡單之醫院。請中西醫各一人。逐日輪流到院診病。西藥可施放病者。中醫可開方案。聽其自買草藥。至於時疫之流行。稼禾之蟲病。西醫與農業指導員。均當會商防範也。

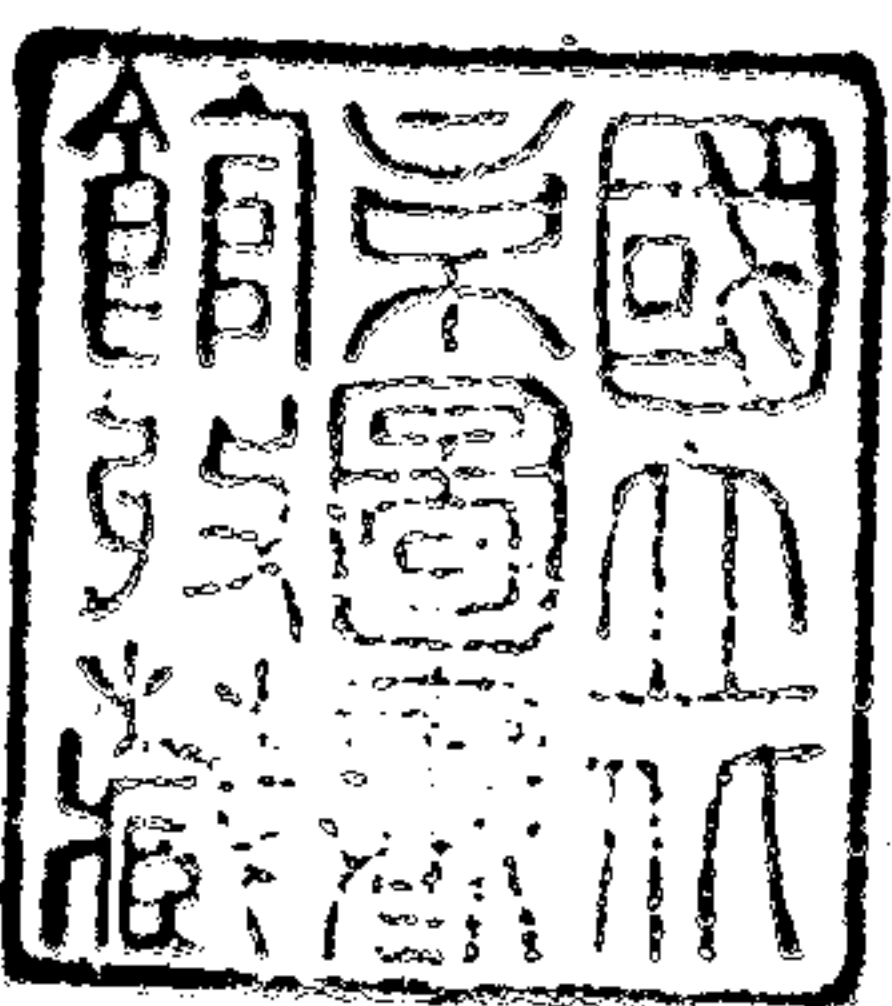
總上諸端為改良村政之要着。鄙人有半年試行之結果。不無效果。但農村生活。恐非有平民化之習慣。和奮耐煩之態度。強健吃苦之身體。改造社會之苦心。不能與農民共處於僻壤幽靜烈日風塵之環境中。個中生活雖饒興趣。但實行困難之處頗多。茲取其笨笨大者陳之。

（1）取得農民信仰問題。在十八世紀習慣未脫之鄉村中。而實行改良風俗推行新政。其困難自為意中事最令人難堪者。即士劣流氓。彼以敲詐剝削失其憑借。故銜恨忌妬。破壞阻撓無微不至。即略具智識及實受其惠者。對此舉動。亦將信將疑。惟恐有『欲取先予』之虞。並固於守舊。又不敢膽大離俗的竭誠進行。但能

取得領袖信仰。則其他農民亦皆隨之而信任矣。

(2) 地址籌備問題。所列各種機關。如學校自治會圖書館俱樂部醫院……所需房舍不在少數。時間與經費不允許建築新房。惟有改造舊時官房寺廟等。但農民以私利與迷信所關。事實上皆予以極大阻力。為實現計畫計。不惜以政治力協助。但以不妨及農民生活。及惹起反感為要訣。

蒙村自治 附錄



鄉村自治

翻印必究

版權
之證

中華民國二十一年五月出版
西曆一九三二年五月出版

著者 楊天競

發行者 曼陀羅館

發行所 北平橋南大街
大東書局

北平舊刑部街
村治月刊社

印刷所 北平石驢馬大街
世界日報印刷部

定價

精裝壹圓五角
本裝壹圓貳角

外埠酌加郵費匯費

