

總理關於地方自治的遺教

地方自治叢刊
(一)

中國國民黨浙江省執行委員會宣傳部編印

十九年十二月

上海图书馆藏书



A541 212 0016 9522B

地方自治叢刊(一)

目錄

- 一、地方自治與責任心
- 二、地方自治爲社會進步之基礎
- 三、自治制度爲建設之礎石
- 四、地方自治開始實行法
- 五、辦理地方自治是人民之責任
- 六、中華民國建設之基礎
- 七、地方自治與革命方略

地方自治叢刊 目錄



- | | |
|-------|-------|
| 一八—二七 | 一一二 |
| 二七—二九 | 二一七 |
| 二九—三六 | 七—一八 |
| 三七—三九 | 一八—二七 |

1502226

地方自治叢刊 目錄

二

八、建國大綱中關於地方自治的規定

三九—四一

九、本黨政綱中關於地方自治的規定

四一—四四

一、地方自治與責任心

——在潮州歡迎會演說詞——

潮州今日開歡迎會，使鄙人得與我潮州父老兄弟相聚於一堂，以討論現世界之一切情形，誠爲可幸！

我中華民國，久苦於專制之橫暴，異族之人主，今日革命，豈非吾人之大幸。第革命時代。社會之秩序不免紊亂，經戰之地方，不免殘破，斯亦無可如何之事；然較之歷朝已爲減少，吾廣東之光復，受禍最少，加之過去都督，與現在都督，並有圖治之心，宜其風平浪靜。惟現時各州縣之不安靜者尙多，而潮州之擾亂爲甚，此亦革命後所經過之階段，無足怪者。

惟鄙人今日對於我潮州父老兄弟深有希望者，卽能有責任心，不可生倚賴性。人人對於國家社會，當視爲我個人與他人組織而成。凡國家社會之事，卽我分內事，有時凡

有益於國家社會之事，即犧牲一己之利益爲之而不惜，然後國家社會乃能日臻於進步。且國家之治，原因於地方，深望以後，對於地方自治之組織，力爲提倡贊助，地方自治之制，既日發達，則一省之政治遂於此進步，推之國家亦然。如此做去，將來中國自能日臻強盛，與列強相抗衡於地球上，願我父老昆弟勉之！

二、地方自治爲社會進步之基礎

——民國二年八月二十四日在甯波歡迎會演說——

兄弟今天初到甯波，蒙諸君開會歡迎，非常榮幸！鄙人雖初到此地，然甯波爲通商大埠，則當遊歷各洲時已熟聞之矣。兄弟在杭州時，見西子湖畔之光復紀念碑，巍然獨存，想見浙江在光復時之功績，兄弟所以有今日者，亦賴有此。

現今國人對於時局，常有二種見解：其一爲樂觀主義，以爲將來永無競爭，永無危

險，始終可以共和。其一爲悲觀主義，以爲前途危險，不可終日。此兩種見解，似都有理由，不可厚非，然在鄙人意見，則以爲共和之堅固與否，全視乎吾民，而不在乎政府與官吏，蓋共和國與專制國不同，專制國是專靠皇帝，皇帝賢，則可苟安；如不賢，則全國蒙禍。但共和則專恃民力，使吾民能人人始終負責，則共和目的，無不可達。若吾民不知負責，無論政府官吏如何善良，真正之共和，亦必不能實現。是知共和國之民，應希望自已，不應希望政府官吏也。

廣西雲貴，素稱貧瘠之區，而此次能以首義聞；廣東雖稱富有，且素爲開通之區，然兵禍迄今未已。故兄弟之所最欽佩者，莫如浙江。良以浙江之地位資格，均適宜於共和，而民心復堅強，故能有此結果。今觀甯波之情形，則又爲浙省之冠。查甯地開埠在廣東之後，而風氣之開，不在粵省之下。且凡吾國各埠，莫不有甯人事業，即歐洲各國，亦多甯商足跡；其能力之大，固可首屈一指者也。今兄弟所最希望於甯波者，在實行地方自治。政治與社會互有關係，而政治之良，必導源於社會。欲社會進步而行地方自

治，譬如造屋之先奠基礎，而地方自治即其基礎也。甯波風氣之開，在各省之先，將來整頓有方，自可爲各省之模範；以地位人材，均具有此項資格也。

然欲求自治之有效，第一在振興實業。甯波人之實業非不發達，然其發達者，多在外埠，鄙見以爲發達實業，在內地應更爲重要。試觀外人，其商業發展於外者，無不先謀發展於母地。蓋根本堅固，而後枝葉自茂也。甯波人對於工業之經驗，本非薄弱，而甬江有此良港，運輸便利，不獨可運銷於國內沿海各埠，且可直接運輸於外洋。若能悉心研究，力加擴充，則母地實業既日臻發達，而甬人之營業於外者，自無不隨母地而益形發展矣。此所希望於甯波者一也。

第二在講求水利。甯波地方，以地位論，其商業之繁盛，本不至在上海以下；而上海商業之所以繁盛，實在於外海之總匯。甯波若能講求水利，其情形未始不然。蓋寧波之地位，較杭州漢口爲佳。杭州漢口，不能直達外洋。若甬江修理得宜，則可與各國直接通商。以繁盛之上海，其江口尚有淤積之患，欲改良交通，頗非易事。若在甯波，僅

有鎮海口岸一處，容易修理。若能將甬江兩岸築一平行之堤，則永無淤塞之患，極大之輪船可以出入；則甯波之商務，自無不發達矣。此所希望於甯波者二也。

第三整頓市政。此事在自治中更宜注意。市政之最要者，鐵路之改良，街衢之清潔是也。試遊上海之公共租界，其道路之廣寬爲何如，其街衢之清潔爲何如，甯波何嘗不可做此而行？但此事有一難題。要整頓街衢道路，不可不有經費；但此經費將何由出乎？吾知人人皆將嘿然不能答也。雖然，上海街衢之所以如此清潔，道路之所以如此寬廣，其整頓之費，果何所出乎？必將曰，外人自出之也。若細思之，則此種經費，決不出自外人之手；何則？外人之來華者，其目的在謀中國之利；欲謀中國之利，不得不粗治道路街衢，及市面既興，則此項經費，自有所出。故外人用以整頓上海者，實皆我國人之錢，並非外人之錢也。今吾人動輒以無錢故，不思整頓地方；不知地方不整頓則生產愈鮮，將來更無興旺之日。所以吾人對於此事，不宜畏難，而在設法。其法維何？殆莫如組織一公共團體，收土地爲地方公有；其巨大經費，一時或無從籌集者，可以地方公

債法舉辦之。然現在之土地，均各爲私人之產業，若欲收爲公有，勢不能不向私人購買；欲向私人購買，則私人不免故昂其價，大足爲收買之阻力。故莫如先行報價抽稅之法。如人民有土地若干畝，須先令報告價額，每畝值銀若干。報價之前，先由公共團體規定每畝抽稅之率，以地價百分之若干徵收之。如是，人民之報告地價，過昂則恐稅多，過低則恐被公家收買，自不至有過高過低之弊，而酌中之價出焉。將來公家收買之後，地歸公有，辦理公共事業，所向無阻，自能良善。市政既良，人民樂趨，商務自然繁盛；不數年後，其地值必可增高數倍。同時而稅額亦因以增加，收入何患不巨。謂整頓市政之費無所出者，吾不信也。此所望於甯波者三也。

抑兄弟猶有言者，甯波人既素以善於經商者，且具有偉大之魄力；則聯絡各省鉅商，組織一極大之商業銀行，實爲最緊要之舉。只須資本富足，信用自著。庶幾吾國有錢之人，不至再將鉅大之款項，投存外國所辦之銀行，而經濟有活動之餘地。則不特甯波人欲謀創辦實業，更加易易，卽全國之金融，亦得收美滿之良果矣。

再上海之所以爲上海者，其經營舉不出上述各端；迄今吾國人無不樂趨斯土，凡有詢吾國之第一商場者，無不舉上海以對。試問上海果爲吾國人經營之商場乎？抑外人所經營之商場乎？不特吾國人無詞以對，且轉增其惶愧之心。故兄弟今日之所望於甯波者，以甯波既有此土地，有此資力，苟能積極經營，則卽不難爲中國第二之上海，爲中國自己經營模範之上海，是在諸君子勉爲之耳。

三、自治制度爲建設之礎石

——民國五年七月十八日在上海張園安愷第政見演說會——

今日承兩院諸君，與各界有志者惠臨，榮幸之至！兄弟亡命三年，不獲與國人相見。自帝制發生，不忍祖國淪亡，乃遠道歸國，謀助國人奮鬥。今幸元兇已死，國法恢復，武力告終，建設伊始，兩院議員不久赴京開會，共商建設之業。但建設須國民人人負

責，兄弟於前兩日，已在尙賢堂與兩院諸君研究，但時間短促，不能一一盡論，今特邀諸君茗叙，續貢鄙懷。

今國人競言建設，但尙無一定方針，故以先定方針爲最要。兄弟奔走革命二十年，從事破壞，然亦時時研究建設，今以後亦惟與國人共謀建設。建設方針如何？今人多注全神於政府，此亦當然之事。數千年來，政府時興時仆，每一易姓，必先造政府，此亦人民建設之經驗，但皆陳陳相因，至民國始開一新紀元，當與從前之建設不同。昔陳平以宰肉喻宰天下，今請以建屋喻建國可乎？

中西人築屋，有一大異之點，可於其舉行之典禮見之。國人築屋先上樑，西人築屋先立礎，上樑者，注目於最高之處；立礎者，注目於最低之地；注目處不同，其效用自異。吾人作事，當向最上處立志，但必以最低處爲基礎。最低之處，卽所爲根本也。國之本何在乎？古語曰：『民爲邦本』，故建設必自人民始。五年以來，建國之事，付託不得其人，幾將民國根本推翻。今幸天佑中國，授吾同胞以復圖建設之機會，則自高自低

，宗旨不可再誤。吾人築屋先上樑，原於上古有巢氏之築屋於樹巔，故只求蔽風雨，不違計及鞏固。建國亦然，先朝廷而後百官，人民則更非所計。今世國家與之大異，猶昔爲陋室，今爲崇樓；歐美高屋，有至五十層者，欲先上樑，必無其道，故必自地築起；且不僅在地面，尤必於地下深築其基，否則未有不仆者。今建中華民國，亦與古不同，既立以後，永不傾仆，故必築地盤於人民之身上，不自政府造起，而自人民造起也。今人競研究繼黎爲副總統者何人，正式國務總理何人，各都督省長又何人，是猶先謀上樑，樑苟失材，則棟折而衆將被壓焉，其道至危！故兄弟前日謂以地方自治爲建國基礎。但前言之未盡，今更續論之。地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固，觀五年來之現象，可以知之。今後當注全力地方自治，請諸君一觀此圖，圖爲美國最新之自治機關，始行於民國二年（一九一三年），蓋距今僅三年耳。世界中之民國，可分爲二種：一由自然進化者，一由人力構成者，歐洲之瑞士，山國者也，交通不便，歐人視爲山地，民俗强悍，極富自治能力，已有直接民權之制，此由自然進化者也。人爲之建設，從前

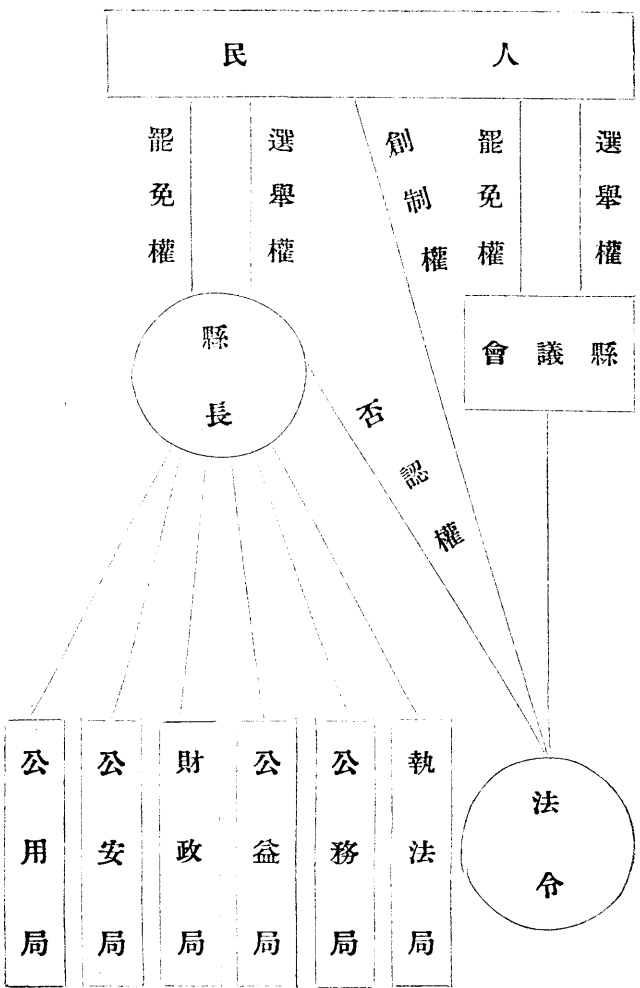
多危險，又極艱難，如法蘭西之改民主，全由學者之理想，人民之血戰，經八十餘年而始成。但現代民權機關，已甚發達，如用得其法，則建設甚易，所謂後來居上，此我國之大幸也。美利堅血戰七年，而立國均屬人爲，但其國民之自治性，全然自然進化，赴美者皆清教徒在歐不得志之人，崎嶇艱險，富於自治之能力，故其國民權基礎甚固；立國以後，絕無內爭。南北美之戰，爲黑人爭權，非爲本族爭權也。惟美國第一流人物，多投身實業，不屑入政界，中央政府，尙有優秀分子主持，而地方政府乏才實甚，故自治制，日就腐敗，因此美人或有主張君憲者。諸君見袁世凱之顧問古德諾主張專制，以爲大異，不知古氏爲研究地方自治之人，彼見美國地方自治之腐敗，乃迷信專制。數年前美國某城，爲海嘯沖去，人民多不願重建，乃委托數人專主其事，成績頗佳，遂名之爲委任制度，今已有百十城效之，此可謂由共和復專制，但爲地方自治之專制耳。委任自治制度，因有才略者願任其事，故人多信之。兄弟此次歸國，同舟有游美畢業學生，亦信仰此制，不知民權本世界上之道理，雖行之者或有不善，但道理與行動全爲兩事

，猶讀書入官者之貪穢，不能指爲孔子教人如是也。美國人多深信民權，學理之顛撲不破，故三年前於克利浮萊城，始行此最新之地方自治制度，今已成效大著，謹爲介紹於國人。

圖中最高者爲人民，見人民之實行其主權也，其下一爲縣議會，人民舉議員二十六人，行使其立法權，而該城之七十萬人共守之。一爲縣長，亦由人民選舉，根據議會所定之法令，以支配六局。執法局，掌依法捕人及提起公訴等事；公務局，綜理庶務；公益局，掌地方公益之不以利益收入爲目的者，如道路，教育，收養，醫院等是；財政局，掌收支一切；公安局，司警察衛生等項；公用局，則掌地方公業之有利益收入者，如電車，電燈，煤氣，自來水公司等。至於民權特張之點，則以前人民僅有選舉權，今並有罷免權；以前議會立法，雖違反人民意志，人民無法取消，或得資本家賄賂，將有益公衆之事，寢置不議，此皆異常危險；今則七十萬人中，苟有七萬人贊成署名，可開國民大會；有人民三十五萬人以上之贊成，即可成爲法律。反是違反人民中心意思之法律

，亦可以是法取消之；議會所定法律有疑點，亦可以是法複決之，至縣長對於立法，僅有否認權；否認者交議會複議以更多之數取決之；本以過半數取決者，今則須三分之二，或四分之三表決之。我國約法規定，統治權屬於全體，必如是而後可言主權在民也。

美國最新之地方自治機關：



今之留學生多知道美之委任制度，或包辦制度，（由一人總自治之成者）而不知有此新制。因此制甫行於三年前，故學校中尙未研究及此，然其成效實已大著，今當取法乎上。歐洲除瑞士外，無行此制者，瑞士各山邑，已行直接民權制六十年，其中央則始於千八百九十一年。我國以舊有自治之基礎，合諸今日人人尊重民權之心理，行之十年，不難達此目的，今故以此最好之民權制度介紹於國民。

或謂中國人民程度，不及能行此制，恐有搗亂；不知合衆人而搗亂，其事最難，如所謂創制權等，至少須有全體人民十分之一之發起，過半數之贊成；假使無理取鬧，斷不能得此；使其爲真正民意，則得之非難。民意常潛伏而不可見，非有一方面走於極端，不能發生反動。使袁世凱爲穩健之專制，必不有舉國一致之反對，此固袁之不知。然欲使民意易於發見，非有良善之機關不可，此最新自治制卽其機關也。昔之民權機關猶肩輿，今之民權機關猶摩托車，能自動而能發達，故當實行此自動之民權機關。

欲圖實行，當由先知先覺者之負責；先知先覺者能人人盡職，不患國人之不悟。吾

國人向富於服從先知先覺者之性質，三家村學究，略讀幾句書，一村皆樂聞其言，此實吾國人之美質也。三十年前，提倡民族革命，學者以爲叛逆，而鄉人易於領悟。舉一事爲譬：昔嘗以制錢購水菓，給以咸豐，同治之劣錢，却不受；所受者，爲康熙，乾隆之錢，彼能辨康乾之字，然以反面兩滿洲字叩之，則不識，乃告以此卽滿洲文之康乾；滿洲奪我江山，而爲皇帝，今之皇帝，非我國人也，則勃然怒矣。蓋不俄頃而贊成民族革命之理。我國人之特性，在能受美言，於此可見矣。今日在座者，能各以民權歸導其鄉人，自然普及。兄弟年少時好奇，居鄉嘗以數月之力，教五六萬鄉人，知地圓之理，講民權亦然。人智盡同，天與我以良知，學問有深淺，是非之心，則人皆有之。袁氏數年來，以種種方法欺人，人人鮮信者。彼嘗刻小冊子，如「孫文小史」等數萬本，然未嘗有效，嘗聞鄉人曰：「孫文爲國賊，則袁亦國賊耳，」民不易欺，有先知之責者，不可不勉也！

吾國舊有地方自治，前日克強先生詳言之，本舊礎石而加以新法，自能發揮數千年

之美性。兄弟前日謂吾人當爲人民之叔孫通，使其皆知民權之可貴。今更請諸公皆爲伊尹，周公，輔迪人民，使將民權立穩。今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然，皆有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成，彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者，各舉一代表，此代表完全爲國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統，其對於中央之立法，亦得行使其修政之權，卽爲全國之直接民權。而國民教育發達之故，每縣各得有國民軍，於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。

欲行此制，先定規模，首立地方自治學校，各縣皆選人入學，一二年學成後，歸爲地方任事。次定自治制度，一調查人口，二清理地畝，三平治道路，四廣興學校，而其他諸政以次舉行。至自治已有成績，乃可行直接民權之制矣。今日則先由先知先覺者，負厲啓之責任，以此新法爲基礎，而教導其人民，實無不可對人之處，卽稍用嚴厲手段

，亦如伊尹之廢太甲耳。國人習性，多以定章程爲辦事，章程定而萬事畢，以是事多不舉，異日制定憲法，萬不可仍蹈此轍。英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。欲實行則必先辦自治，自治者，民國之基礎也；礎堅而國固，國固則子子孫孫同享福利。無國則無身無家，今日之會，亦願吾人同爲一身一家謀幸福耳。

吾國商人鮮留心政治，孳孳營業以求發財，以爲國政與商無涉，不知國政之良窳，與發財有極大關係；國不治不能發大財，卽發財亦不能持久，舉一事爲喻：兄弟前由香港乘船至新嘉坡，同艙二人，其一爲南洋富商積資千萬；其一爲商店司理人。長途無事，共談實業，一常樂觀，一常悲觀；悲觀者爲富翁，樂觀之司理人，以其擁鉅資而嗟嘆，竊以守錢奴譏之。及兄弟叩富商之故，彼且答且嘆，始知其共有十三子，數子甚不肖，爲羣邪所誘，其析產後應得之資，人不過百萬，而私債已逾此數，異日必至窮無立錫；而諸子之較幼者，亦無法教育，日趨於惡，必同墮落而後已，是以每念身世，輒用戚

戚。兄弟因思此皆國政不良之故，使國家能教育其人民，而復有良法律以裁制，游蕩之民使不敢誘人爲惡，則彼富商亦何至慘戚不歡者。故商人不留心政治，實大誤也。國不治則苛捐重稅，發財至難，即發財亦不能永保。大學謂「生財有大道」，能將國家措於治安之域，即吾人生財之大道也。兩院議員，即爲我謀生財之道者，但不僅議員爲然，商人及四萬萬同胞，皆同負此責。建設成功猶人人得家資千萬，且可保子孫萬代之幸福也。故今有建設之希望，即同於發財之希望，今以人人心中所欲得之一言，爲吾國人賀恭喜發財。

四、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

。故其地之能否試辦，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，則就下列之六事試辦之，俟收成效後，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，悉以現居是地者爲準，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，回家時乃能立享權利，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，爲老年之人，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，有享受地方醫治供養之權利。其四爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘人人，則必當盡義務，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，罷官權，而地方自治草創之始，當先施選舉權、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，量地方之人口，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，永定最廉之值，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，當歸地方之支配，逐漸設局管理。至於人民對於地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定，每月當以三十日為準，每日當以八點鐘為準，其不願出勞力者，當納同等之代價於公家自治機關。每年當公布預算決算，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，必有出人意料之外者，而其影響於土地必尤大。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，忽過社會之進步發達，其地價乃增為數百元數千元一畝者不等 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，則百數十之地主享其成，天下不平之事孰過於此

？此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，以何爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價稅抽，值百抽幾。如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其後定地價一事，專設兩級機關，以導理之，英人視之以爲便利，而在吾人地方自治甫行之列，倘效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然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。隨地主之報多報少，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；原主無論何時，只能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之勞力以發達之結果，公共利益亦衆人享有之，不平等之土地壟斷，資本專制，可以免却。而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形，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，皆不可不以此爲着手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體，當擔負該縣以便所納之地丁錢糧，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，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央。如全國能行此法，則中央之財賦增加不少矣。

(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，卽道路最多之國，此其證明也。中國其繁盛之區，卽交通最便利之地，此又一證也。故吾人欲由地方自治以圖文明進步，實業發達，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，實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，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過兩輛自動車爲度，此等車路，宜縱橫遍布於境內，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。如地方有水陸交通亦宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通，兼行並到。道路一通，則全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有不可思議者矣！

(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，至開耕完竣爲止。如三年後仍不開墾，則當充公；由公家開墾，凡山林沼澤，水利，礦場，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，宜租於私人自種；其數十年方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，自由區域，可當變成桃源樂土，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，與及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，自幼稚園，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，如人盡所長，爲公家服一二個月之義務！長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣；長於織造者，爲公家織布，則衣食足矣；長於建築者爲公家造屋，則房舍足矣；如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成功，自治區之人民，各有雙手，若肯各盡其長，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，只要人人能知雙手萬能，勞功神聖足矣。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，以換其精巧之機械，以補我手力之不足，則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書，識字，學問，智識之外，當注重於雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生產之機械，我當仿造，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，文明進化之泉源也，必學校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概也。

總而論之，此所建議之自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。近日各國文明政府之職務，已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，則委去教養之職務，而聽人民各家之自教自養，而政府只存消極不擾民者，便爲善政矣，及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尙能磨強寇，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！今雖光復祖業，創建民國，而執政者，仍爲清朝之亡國大夫，彼輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔識世界大勢，只顧自私自利，多行不義，必自斃，略受文化潮流所淘汰，可無疑也，惟民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民

國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體以謀全數人民之幸福，若一縣辦有成效，他縣必爭先倣行。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！

五、辦理地方自治是人民之責任

——民國五年八月二十日在杭州省議會演說——

兄弟今日在西湖遇雨，故來會較遲，到會諸君，定能原諒。兄弟自民國二年離國，至今共和復活，乃得重返祖國。吾國自推翻專制，建設共和，五年以來，一切尙鮮進步。蓋建設國家，譬如造屋，必先將舊材料拆去，然後可建造新屋；而建造新屋，首重基礎，地方自治，乃建設國家之基礎。民國建設後，政治尙未完善，政治之所以不完善，

實由於地方自治未發達。若地方自治已發達，則政治即可完善，而國家即可鞏固。兄弟此次返國，即注意於此。諸君試披覽地圖，西半球幾無一非共和國，東半球僅法蘭西，瑞士，葡萄牙，及中華民國爲共和國。而法美兩國之能日臻強盛，要以注意地方自治爲根本。回憶歐洲人初至美洲，即先在大西洋沿岸組織自治團體，建設自治機關（如現在之僑寓上海者，亦有各種自治之局所），迨脫離英國範圍後，即組織聯邦國家。法國自拿破倫被放聖希拿島後，幾經破壞，建設共和國後，亦極注意地方自治。可見人民欲鞏固國家，須先將地方自治建設完備。

現在吾國之中央政府，不論其爲真意的共和，或係表面的共和，人民總認政府爲好意，希望建設真正的共和國。然政府有政府之責任，人民有人民之責任，人民所當引爲責任者，當先從辦理地方自治着手。不論任何一縣任何一地方，面積有大小，戶口有多寡，人民有貧富，俱應量地方之財力，盡力建設。吾國人民有數十萬數百萬資產者，已屬罕見，若外國則有數千萬資產者，所在皆有。人民既貧，則地方自治事業即難舉辦

；宜先開放土地，使地價日增。如西湖之濱，南北高峯之麓，每畝地不過數十元數百元，若照浙省所計劃，環湖建築馬路，則地必自數十元增至數百元或數千元。故現在英國土地繳價抽稅之辦法，吾國一時尙難辦到，宜先從報價抽稅辦起。如人民有土地若干畝，須先呈報，每畝百元者，抽稅一二元，價千元者，抽稅一二十元，將來若收爲公有，卽照此給價，人民領地，須納地稅，不領地耕種者，盡力於工商礦航各業，則國家地方兩有裨益。兄弟素提倡三民主義，現在民族民權已達到目的，民生主義，卽擬從此土地問題着手。此雖兄弟所主張，亦所希望於諸君也。

六、中華民國建設之基礎

——民國十一年總理爲上海新聞報三十週紀念而作——

中華民國之建設以何基礎乎？吾知人必無疑無惑而答之曰：以人民爲基礎。然人民

如何而後得爲中華民國建設之基礎乎？吾知答之不易也。

夫「主權在民」之規定，決非空文而已，必如何而後可舉「主權在民」之實？「代表制度」於事實於學理皆不足以當此，近世已能言之矣。然則果如何而能使「主權在民」爲名稱其實乎？

近來論治者於此問題多所忽略，而惟日以中央集權或地方分權，甚或聯省自治等說相徵逐，夫此數者果遂足以舉「主權在民」之實乎？

夫所謂中央集權或地方分權，甚或聯省自治者，不過內重外輕；內輕外重之常談而已，權之分配，不當以中央或地方爲對象，而常以權之性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也；例如軍事外交，宜統一不宜分歧，此權之宜屬於中央者也；教育衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央；然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區，宜側重水產，山谷之地，宜側重礦業或林業，是

固宜予地方以措置之自由；然學制及義務教育年限，中央不能不劃一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方，彼漫然主張中央集權或地方分權，甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？議者曰：國小民寡或可用中央集權，地大民衆則非用地方分權，或聯省自治不可，曾不知土地之大小，不當但以幅員爲差別，尤當以交通爲差別，果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也；果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。中國今日若猶守老死不相往來之訓，雖百里猶不可爲治；若利用科學以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉！議者又曰：中央集權易流於專制，地方分權或聯省自治，始適於共和，此又不可不辨；夫專制云者，與立憲爲對待之名詞，苟其立憲，雖中央集權何害？例如法國固行中央集權者，其爲民主立憲國自若也；北美之合衆國，議者樂引爲聯省自治之口實，以爲中國非如是不得爲共和，而不知其所引之例，實際適得其反。美之初元，固行地方分權矣，然南北分馳，政令不一，深貽

國民以痛苦，及南北戰爭起，雖以解放黑奴爲號召，而實行統一，乃其結果也，經此戰爭，美國各州始有凝爲一體之象。洎乎參加歐戰，則中央政府權力愈以鞏固，且愈以擴充，舉人民之糧食衣服，亦置於中央政府管理之下，其集權之傾向爲何如？如議者言，則美國中央政府集中勢力之時，亦將爲共和之不利歟？凡此諸說，皆與權力分配本題無關要之研究。權力之分配不當挾一中央或地方之成見，而惟以本身之性質爲依歸，事事非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方，易地域的分類，而爲科學的分類，斯得爲之，此乃近世政治學者以已知已行初無俟聚訟爲也。

由上所述，可知權力分配乃國家權力分配於中央地方之問題，與主權在民無涉。欲知主權在民之實現與否，不當於權力之分配觀之，而當於權力之所在觀之；權在於官，不在於民，則爲官治；權在於民，不在於官，則爲民治。苟其權在於官，無論爲中央集權，爲地方分權，爲聯省自治均也。在昔中央集權時代，盛行官僚政治，民衆之與政治

若漠然不相關，其爲官治固已。然試問今之行聯省自治者，其所謂一省之督軍總司令省長等，果有異於一國之皇帝總統乎？一省之內所謂司長等中小官吏，果有異於一國之內所爲總長等大小官吏乎？省之鉗制各縣，較中央政府之鉗制各省，不啻模仿惟恐其不肖，又加甚焉！省之直接魚肉其民，較之中央政府之直接魚肉其民，不啻模仿惟恐其不肖，又加甚焉！中央政府以約法爲裝飾品，利於己者從而舞弄之，不利於己者則從而踐踏之；省政府則亦以省憲爲裝飾品，利於己者從而舞弄之，不利於己者則從而踐踏之；中央政府之所以待國會者，省政府亦即以之待省議會；中央政府之所以待最高司法機關者，省政府亦即以之待全省最高司法機關；其爲官治固無異也，所異者分一大國爲十數小國而已。甲午之役，兩廣總督所轄兵艦爲日本捕獲，兩廣總督移牒日本，稱此次與貴國交戰者爲北洋艦隊，與廣東無涉，不得濫行捕獲，世界傳以爲笑談。今之主張聯省自治者，知有一省不知有鄰省。亦不知有國，其識乃與甲午時老官僚無異。悲夫！悲夫！猶以救國號於人耶？

爲上所述，一言蔽之：「官治」而已！「官治」云者，政治之權付之官僚，於人民無與，官僚而賢且能，人民一時亦受其賜。然人亡政息，曾不旋踵。官僚而愚且不肖，則人民躬被其禍，而莫能自拔。前者爲嬰兒之仰乳，後者則爲魚肉之於刀俎而已。民治則不然，政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之；其在間接行使之時，爲人民之代表者或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由，仍在人民。是以人民爲主體，人民爲自動者，此其所以與「官治」截然不同也，欲實行「民治」，其方略如左：

(一)分縣自治 分縣自治，行直接民權，與聯省自治不同者在此。其分縣自治之梗概，吾於民國五年在上海曾有講演，可復按也，行當再詳論之。（編者按：所謂民五年在上海之講演，即本書第三篇「自治制度爲建設之礎石」是也）

(二)全民政治 人民有選舉權，創制權，複決權，罷官權，詳見建設雜誌全民政治論。

以上二者皆爲直接民權。由人民直接行於縣治。

(三)五權分立 三權分立憲政體之精義，蓋機關分立爲三，相待而行，不致流於專制一也。分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一也。凡立憲政體，莫不由之，吾於立法司法行政三權之外，更合監察考試二權，亦得獨立，合爲五權，詳見五權憲法之講演，行當另著專書論之。

(四)國民大會 由每縣國民舉一代表組織之。

以上二者皆爲間接民權，由代表而行於中央政府，其與「官治」不同者，有分縣自治，全民政治，以行主權在民之實，非若今日人民惟特選舉權以與據國家機關者抗；彼據國家機關者其始藉人民選舉以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫之如何，此今日政治現象所謂痛心疾首者，必如吾之說，乃得救此失也。且爲人民之代表，與受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試，一掃近日金錢選舉勢力選舉之惡習，可期爲國家得適當之人才，此又庶政清明之本也。

綜上四者，實行「民治」必由之道，而其實行之次第，則莫先於分縣自治；蓋無分

縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現。無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實也。以是之故，吾夙定革命方略，以爲建設之事，當始於一縣，縣與縣聯以成一國，如是則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪，不幸辛亥之後，其所設施不如吾意所期，當時汲汲惟在於民國名義之立定與統一之早遂，未嘗就建設之順序與基礎一致其力。大勢所趨，莫之能挽，根本未固，十一年來飄搖風雨，亦固其所。積十一年之亂離與痛苦爲教訓，當知中華民國之建設，必當以人民爲基礎，而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治，及今爲之，猶可及也。

於此尙有附言者，行分縣自治，則現在省制之存廢問題爲何如耶？吾意讀者當然有此一問，以吾之意，此時省制卽在，而爲省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務；一方則爲各縣自治之監督者，乃爲得之。此吾之主張，所以與中央集權者不同，亦有異於今之言聯省自治者也。

七、地方自治與革命方略

——節錄孫文學說第六章——

予之於革命建設也，本世界進化之潮流，循各國已行之先例，鑑其利弊得失，思之稔熟，籌之有素，而後訂爲革命方略，規定革命進行之時期爲三：第一軍政時期，第二訓政時期，第三憲政時期。第一爲破壞時期，擬在此時期內施行軍法，以革命軍担任打破滿清專制，掃除官僚之腐敗，改革風俗之惡習，解脫奴婢之不平，洗淨鴉片之流毒，破滅風水之迷信，廢去釐卡之阻礙等事。第二爲過渡時期，擬在此時期內施行約法。（非現行者）建設地方自治，促進民權發達。以一縣爲自治單位，縣之下再分爲鄉村區域，而統於縣。每縣於敵兵驅除戰爭停止之日，立頒布約法，以之規定人民之權利義務，與革命政府之統治權。以三年爲限，三年期滿，則由人民選舉其縣官；或於三年之內該縣自治局，已能將其縣之積弊掃除如上所述者，及能得過半數人民能了解三民主義而歸

順民國者，能將人口清查，戶籍釐定，警察衛生教育道路各事，照約法所定之低限程度而充分辦就者，亦可立行自選其縣官，而成完全之自治團體。革命政府之對於此自治團體，祇能照約法所規定而行其訓政之權。俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會，以製定五權憲法。以五院制爲中央政府：一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院。其餘三院院長，由總統得立法院之同意而委任之；但不對總統法院負責，而五院對於國民大會皆負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會權職，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之，此五權憲法也。憲法制定，總統議員舉出後，革命政府當歸政於民選之總統，而訓政時期於以告終。第三爲建設完成時期，擬在此時期始，施行憲政，此時一縣之自治團體，當實行直接民權，人民對於本縣之政法，當有普通

選舉之權，創制之權，複決之權，罷官之權。而對於一國政治除選舉權之外其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。此憲政時期，即建設告竣之時，而革命收功之日，此革命方略之大要也。

八、建國大綱中關於地方自治的規定

——錄自建國大綱第八條至第十八條——

一 在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路，修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律：始成爲一完全自治之縣。

二 一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。

三 每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價。其法：由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步，而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

四 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼，養老，濟貧，救災，醫病，與夫種種公共之需。

五 各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助。而所獲之純利，中央與地方政府，各占其半。

六 各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費。每年由國民代表

定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

七 每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。

八 凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

九 凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會，得選舉省長，爲本省自治之監督。而於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

十 在此時期，中央與省長之權限。采均權制度；凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權，或地方分權。

十一 縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

九、本黨政綱中關於地方自治的規定

——錄本黨政綱對內政策全部——

(一) 關於中央及地方之權限，採均權主義，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權制，或地方分權制。

(二) 各省人民得自定憲法，自舉省長。但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮以處理國家行政事務。

(三) 確定縣爲自治單位，自治之縣，其人民有直接選舉及罷免官吏之權，有直接創制及複決法律之權。

土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，用以經營地方人民之事業，及應育幼養老濟貧救災衛生等各種公共之需要。

各縣之天然富源，及大規模之工商事業，本縣資力不能發展興辦者，國家當加以協助。其所獲純利，國家與地方均之。

各縣對於國家之負擔，當以縣歲入百分之幾爲國家之收入，其限度不得少於百分

之十，不得超過百分之五十。

(四) 實行普通選舉制，廢除以資產為標準之階級選舉。

(五) 厘訂各種考試制度，以救選舉制度之窮。

(六) 確定人民有集會，結社，言論，出版，居住，信仰之完全自由權。

(七) 將現時募兵制度，漸改為徵兵制度，同時注意改善下級軍官及兵士之經濟狀況，並增進其法律地位。施行軍隊中之農業教育。嚴定軍官之資格。改革任免軍官之方法。

(八) 嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收，如厘金等類，當一切廢絕之。

(九) 清查戶口，整理耕地，調正糧食之產銷，以謀民食之均足。

(十) 改良農村組織，增進農人生活。

(十一) 制定勞工法，改良勞動者之生活狀況。保障勞工團體，並扶助其發展。

(十二) 於法律上，經濟上，教育上，社會上，確認男女平等之原則。助進女權之發展。

(十三) 勵行教育普及。以全力發展兒童本位之教育。整理學制系統，增高教育經費，並保障其獨立。

(十四) 由國家規定「土地法」，「土地使用法」，「土地徵收法」，及「地價稅法」。私人所有土地，由地主估價，呈報政府，國家就價征稅，並於必要時得依報價收買之。

(十五) 企業之有獨占的性質者，及爲私人之力所不能辦者，如鐵道航路等，當由國家經營管理之。

上海图书馆藏书



A541 212 0016 9522B

403371