

中華民國三十五年十月

地方自治
卷上

國防部新聞工作人員訓練班印

二

地方自治目次

上卷

第一章 總論

第一節 地方自治的意義

第二節 地方自治團體的構成

第三節 地方自治的功能

第四節 地方自治的目標和理想

第二章 各國地方自治的成效

第一節 英國

第二節 美國

第三節 瑞士

第四節 法國

第五節 蘇聯

地方自治目次



第三章 地方自治開始實行法釋義

第一節 地方自治的範圍和目的

第二節 清戶口

第三節 立機關

第四節 定地價

第五節 修道路

第六節 墾荒地

第七節 設學校

第八節 結論

第四章 地方自治各論

第一節 地方自治與三民主義的關係

第二節 地方自治與訓政憲政

第三節 三民主義地方自治的特點

第四節 我國地方自治與英美地方自治不盡相同

第五節 地方自治與中國青年

第五章 我國地方自治的沿革

第一節 秦代的制度

第二節 漢代的制度

第三節 唐代的制度

第四節 宋代的制度

第五節 明代的制度

第六節 清代的制度

第七節 民國以來的制度

下卷

第六章 我國現行地方自治制度(新縣制)

第一節 初步設計

第二節 討論研究

第三節 公布施行

第七章 新縣制的概念

地方自治目次

第一節 新縣制的意義

第二節 新縣制的目標

第三節 新縣制的特性

第四節 縣爲地方自治單位

第五節 縣爲法人

第六節 縣等劃分

第八章 新縣制的執行機關及中心工作

第一節 各級執行機關的組織和職權

第二節 新縣制的中心工作

第九章 新縣制的民意機關及建立情形

第一節 各級民意機關的組織和職權

第二節 各級民意機關建立情形

地方自治 上卷

宋 省編

第一章 總論

第一節 地方自治的意義

民主國家政治上最大的目的，必然要做到「主權在民」使人民能够本「自己事，自己做」的原則，去謀國家社會的發展，和個人生活的滿足。要做到「主權在民」，便先要完成地方自治。國父說過：「真正民治，是要民權主義能够極端做到，可以讓人民在本地自治，那纔完事。……不能實行民權主義，便不能說是民治，不是民治，怎樣可以說是民國呢？」可見地方自治在今日政治社會的價值。

地方自治，是對官治而言，官治與自治是不同的。所謂官治，即於地方之上，根據國家法律而來的國家行政，由國家所任命的官吏來執行。其行政責任，無論官職如何小，地方如何大，也必須直接的或間接的向國家負責。自治就是「自己事，自己做」，行政人員直接或間接都向地方負責，其法律謂之自治法律，其行政謂之自治行政，其執行人員謂之自治人員；在自治程度甚高的地方，且有可以自定自治組織的。

「地方自治」一詞的解說，也和憲法的定義一樣，各有各的說法，英國人說是：「不煩政府官吏，而由人民代表出而執行一切公務之謂」。德國學者格萊斯特別說是：「遵照國家的法律，以地

方稅收支付費用，而以名譽職員，辦理地方行政」。這些說法，都是政治上的自治，以人民爲重，故亦可稱爲「人民自治」。他的範圍極爲廣泛，無論什麼公共的事務，凡是和人民自己有利害關係的，都要親自去參加或處理，而不依賴國家所委任的官吏來支配，這可說是英美派廣義的自治解說。至於狹義的解說，卽爲法律上的自治，以團體爲重，亦可稱爲「團體自治」。日人清水澄說：「自治云者，公共團體，以自己的機關，處理屬於團體以內之行政事務是也。」凡國家以內的團體，由國家賦予法律上的人格的地位，使其得以團體自身爲主，在一定限度內，有可以對國家主張獨立自營的權利，這是歐洲大陸派的自治觀念。我國以「縣」爲自治單位，不消說也是以「團體自治」爲中心的。

英美派與大陸派的說法，各有差異，是因爲他的發生各有其時代背景，不過時代演進，各國已有採納他國制度之精神而截長補短，在形體上漸漸接近，所謂人民自治與團體自治，業於各個國家內同時并行，於是地方自治一詞，也容納了政治的法律的兩種意義，故現時所謂地方自治，係指地方自治團體處理地方公共事務而言。地方人民可藉地方自治團體的組織，參與地方公共行政，此種團體，具有獨立的人格，得依自己的意思獨立活動，以達到地方人民處理事務之目的。

我國的地方自治制度，是採取均權制，人民達到法定的資格，就可以參與自治團體組織，使用四權。以管理地方政府推行地方公共事務，來建設民有、民治、民享的三民主義新中國，故地方自治定義應爲：

「在國家統治下一定區域內，依法律之許可，並受國家之監督，由各該地方自治團體辦理各該地方之公共事務，以實現三民主義者，謂之地方自治」。再簡單的說：「地方上的人，自己管理自

已地方上的事務，謂之地方自治」。

第二節 地方自治團體的構成

構成地方自治團體的要素有四：第一、要有爲公共目的而活動的人民，第二、要有國土內一定的區域；第三、要有表示與執行公共意思的機關；第四、要有國家賦予的自治權，茲分別述之於后：

一、人民 自治團體是由人民構成的，人民可分住民與公民，住民就是居住於本地的人民，公民就是享有參政權的人民。依理來說，自治團體既爲該地方的全體住民所構成，則公民權的行使，便應適用於全體人民。但因自治亦爲一種行政，住民對自治意義非有相當認識而具有參與公務的適當資格，決不能運用自如，所以不得不作相當的限制。不過，住民雖不能享有參政的權利，而對於一般普通的權利，却不能剝奪。其應盡的義務，也不能不遵守；絕不因其未取得公民資格，即喪失其一般的自由或喪失其公共設備的使用，及受免費義務教育和受地方救濟的種種權利；也不因其未取得公民資格，即可不服從公意，拒絕遵守一切法令及服役和納稅的種種義務。所以 國父在地方自治開始實行法裏說：「不論土著或寄居，悉以住居是地爲準，一律造冊，列入自治團體，悉盡義務，同享權利」。

二、區域 地方自治團體必須有國土內一定的區域爲其管轄的範圍。地方自治團體雖在其所轄區域內可以支配其人民，並可排除其他同級自治團體自治權之行使，但其區域爲國家領土之一部分，關於土地之最高所有權仍屬於國家，且又爲國家之行政區域，所以地方自治區域之劃分與變更，

都以國家法律之認可或上級監督機關之核准爲主。

三、機關 地方自治團體在法律上具有公法人的資格，在國家法令以內應具有其獨立思想及行爲之能力，其表示公共意思的機關爲民意機關或稱爲議事機關，其執行公共意思的機關爲執行機關，民意機關在小區域內，以全體公民出席參加爲原則。執行機關之人員，亦以由人民直接選舉爲原則，不過人民對於民權之運用，尙未達到訓練成熟時期，則以上級政府委派爲過渡辦法。

四、自治權 自治團體既以公法人的資格，而爲社會公益事務的經營，則一切活動，便應以國家法律賦予的自治權爲根據，自治權對於自治團體的關係，好像統治權對於國家的關係，國家統治權既有其至高無上的獨立性，則自治團體的自治權，在不和國家統治權抵觸的範圍內，也應當有其獨立行使的可能，這樣，才能够適應社會的生活，也才能够發揮自治的效能。

第三節 地方自治的功能

地方自治制度，爲現代民主國家所普遍實行；在我國尤爲迫切需要，現將其主要功能分述如左：

一、培養團體精神，奠定獨立自由基礎 地方自治之實施，可使人民統一於基層政治組織之下，負責管理地方公務，如此則全國人民皆有所統系，有所節制，有所依附，同屬於一大民族組織之內，成爲堅固之大團體。且地方自治爲組訓民衆之中心，改善民衆自衛組織，施以國防訓練，以充實民衆武力，養成自衛衛國知能。平日可以保衛鄉土，維持地方治安，以建設安居樂業之家鄉，戰時則動員全國力量，衆志成城，執干戈以衛社稷，爲國家民族之獨立自由而奮鬥，以建立富強康樂

之國家。

二、訓練人民知能，促進民主政治 民主政治之實現，須人民有參與政治的知能，地方自治一面爲民主制度的學校，同時亦爲民主制度的基礎。國民運用立憲政治所具備的能力，可於地方自治中得到實際的訓練。我們知道地方自治的範圍，較爲狹小，一切事務，都與日常生活有關，人民對之必有興趣，倘能利用此種興趣，使之參加地方政治，提高其對於公共事務的熱誠，發展其對於政治的責任心，并啓發其創造與進取的才能，那末以後對於範圍較大，內容較複雜的國家政治，也必定有參加的興趣與能力；必如此，民主政治始能促進。否則，徒託空言，爲少數野心家利用，難有效果。

三、均衡中央地方的權限，免除獨裁或割據的弊病 現代政治非中央過於集權，流於獨裁，卽分權過甚，形成割據。地方自治爲中央政府就其權限之一部，分授於地方，使能因地制宜，來處理地方性的事務。我國中央與地方權限的劃分，是採用均權制度，既不偏於中央集權，亦不偏於地方分權，如此，獨裁與割據局面，決不致會有了。

四、輔助國家行政，增進政治效率 中央與地方既採取均權制度，那末人民自然可以因時因地而制宜，以處理地方性的事務，發展地方事業。如此不但能顧及地方的特殊情況，適應地方需要，且地方事務，由地方自己裁量，中央自不必再作不切實際之勉強干涉，也不需公文往返，輾轉傳遞，耗費時日，減低效率。中央與地方原屬本枝關係，地方事業如能達到完善境地，國家建設，自能蒸蒸日上。故地方自治，不特能輔助國家行政，更可促進政治效率。

五、選賢與能實現責任政治 地方自治爲實施民權之基層組織，地方政治操之於人民，發動人

民力量，處理地方公務。公務人員，其主要者，均由民選。公務之發展與否，既與人民自治痛癢相關，在選舉時自然要選舉賢能，使為政得人。而被選者，在取得地方人民熱誠擁護之條件下，亦激發其為公務務之思想，遵從人民之公意，盡力負責推動一切公務，以實現責任政治。

六、發展經濟，充裕民生 國父在地方自治開始實行法裏說：「地方自治團體，不止為政治組織，亦并為一經濟組織」，由此可知實行地方自治，須注意開發經濟，充裕民生。就個人說，如人民均能刻苦耐勞，有增加生產的能力，各竭其力，各盡其能；就地方說，如開發富源，改進農工，推廣水利，締造公產等，以增加富力。如此則人民經濟力量充足，衣、食、住、行、以及養生送死一切生活需要，亦均得滿足。

第四節 地方自治的目標和理想

國父曾詔示吾人：「三民主義，吾黨所宗，以建民國，以進大同」。但欲實現三民主義，達到建國目的，以促進大同世界，必有一定方法與步驟，而地方自治實為最具體的工具與必經的階段。我國傳統的政治哲學 修身、齊家、治國、平天下，是自下而上，由近及遠。要想奠立國家永久的基業，必須先謀下層基礎的穩固，地方乃接近人民之政治單位，亦即國家之基礎，欲國家富強，必須各地方均能自治，故三民主義為建國之最高原則，而地方自治則為實現三民主義建國之必要政策。在建立富強康樂之中國以後，即可進而担负抑強扶弱的責任，促進世界於大同。

於此可知地方自治與三民主義實有密切之循環性，要求三民主義之實現，必須積極推行地方自治，而推行地方自治，則以三民主義為其最高之目標和理想。

第二章 各國地方自治的成效

第一節 英國

近代的地方自治制度，是起源於英國，他們政府組織，自始即含有濃厚的地方主義色彩。九世紀撒克遜王國成立的時候，英國還是一個農業國家，人民集居於鄉村，集村而為鎮，各鎮有鎮民大會，選任官吏，主持全鎮事務，集鎮而為邑，各邑有邑議會，由邑議長與各鎮所派代表組織之，最高級地方政府為郡，有郡議會，一切公民均得為郡議會議員。這種民主的地方自治組織，在以後英國的政治中，形成一種根深蒂固的習慣，所以於十三世紀時，即強迫國王約翰簽定著名的大憲章，以保障人民的權利，開始發射出近代民主政治的曙光。

十六七世紀以後，民主思想高揚，把專制主義壓倒了，社會經濟基礎也同樣發生變化，農村經濟基礎的地方組織，開始動搖。到十九世紀初，農民失業問題，日趨嚴重，地方自治組織，腐敗到不可收拾地步。後經秉政的新興資產階級頒佈改良律，組織救貧聯合區，又公佈普通市區律，設置市議會，從此地方組織，漸次穩定，新興資本主義革命任務，亦經澈底完成。

英國國會權極大，可以隨便變更地方組織與權力，但多年相傳的地方自治習慣，與法律同具效力。所以英國屢次出現專制的君主，然而民主制度終能維繫於不墜，這種地方自治習慣，實為一個極有力的因素。

第二節 美國

美國，自英人移殖到美洲以後，即以其自治的精神，組織起一種民主自治的團體。最初的移民完全是散漫的，所以各地的地方自治組織，便也互不相同。(一)北部：在新英格蘭區域，地方自治的基礎是鄉鎮，鎮的一切政治事務，由全體居民大會執行。全體居民大會每年至少開會一次，討論有關全鎮的各項事務，享有選舉罷免創制複決等最完全的民權。這個鎮民大會，最受各方面人士的讚美。因為它是民主制的學校，也是民主制的模型。鎮民大會閉會期間，選一行政委員會，負責執行。鎮以上有縣，但只是道路與司法的行政區域，而不是地方自治的一級。(二)南部：在殖民地中，地方政府以縣為主要單位。官吏由州長委任，並無居民大會以表決各項地方事務，選民僅推舉代表出席州議會。這是因為南方多大地主，人口稀少，故地方事務悉操於大地主之手。縣政府的主要機關為縣法院，兼理行政及司法。(三)中部及西部：鎮與縣同樣重要，各縣的行政事務，由民選的行政官吏或行政委員會執行，任期既短，職務亦有法律上的詳細規定，所以不必再有議會來監督他們。至於由新英格蘭人民開關的各州，鄉鎮也有居民會議，不過成績並不甚好。

在最近五十年來，美國不啻為地方政府的實驗室。城市政府的形式，不下四百種之多，縣政府亦有各種形式。所可注意的，是在美國大部分的州區內，地方事務的管理，都是在本地方人民手裏，所以就養成了美國人民管理政治的習慣，和對於公共事務的責任心，這是維持美國民主政治及發展社會事業的最重要的力量，也可以說是美國整個國家的構成，完全是出乎人民的自由意志。聯邦是建立於各州的自由意志之上，各州又是建立於地方自治團體的自由意志之上，所以地方自治團體

，就是北美合衆國的組織基礎。

第三節 瑞士

瑞士不但土地狹小，且包含了異常複雜的種族：他的人民，既未受到兩次大戰的災害，同時都能享受最多的管理政治的權利。自從十四世紀抵抗日爾曼各大地主侵擾成功後，這個國家是世界上實行分權制最有成效的一個國家。

瑞士國家的形成，完全是發端於鄉村及城市的地方自治基礎之上。這種自治區，與美國的鎮區相同，全國凡三千一百六十四區，各區區域，極不一致，所辦理事務，通常載於邦憲法中者，爲教育，警察，救濟，治安及道路管理等，區之上爲邦，由二十五個邦組成聯邦。各邦政治制度，彼此互異，大約可分爲二種，一種是以公民議會爲統治機關，一種是以代表制的議會爲統治機關。

屬於第一種的，有烏理等六邦，面積都很小，又是老邦，所以仍保存古代直接民主制度。由公民會議執行職權，每年開露天會議一次，以邦長爲主席，邦長每年改選一次，公民會議制定法律，表決各項議案，並選舉重要官員及行政會議委員。此外另有一個諮議會。會員係分區民選，處理各項不甚重要事件。

其餘各邦多屬第二種。各邦均有人民自己制定的憲法，規定本邦代議政府的組織。人民分區選舉議員，組成大議會，任期三年或四年，裁制邦務，表決預算，制定法律，監督行政。大議會再選出一小議會，或行政會議（一部份地區也由民衆直接選舉）處理日常事務。有數邦人民對大議會不僅有選舉權，而且有罷免權。

在弱肉強食的歐洲，他屹立七八百年，完全是因為他實行自治日久，使他養成了一種獨立智慧，及互相團結的能力，世界各國的政權，沒有一國像瑞士那樣的完全在人民手中。

第四節 法國

法國近代地方自治制度的產生，是開始於一七八九年大革命以後，其以前地方組織，還停滯在波滂王朝的封建統治之下。因為他的地方自治制度的產生，是由於上層民主政治的建立，所以與英美瑞士的自然發展，便迥異其趣。這一方面形成了它組織上的統一特色，一方面形成了他與行政機構的密切關係，其內容命意和我國現行新縣制下的地方自治，不無有相同處，茲再將其市集情形，略述如左：

(一)市集區域的兩重性和統一性：全國基層政治區域統稱為市集，這和我國以縣為統一的地方自治單位，橫的組織的一致性是一樣的，並且市集不唯是地方自治組織的單位，而且兼為行政區域，這種兩重性，亦和我國的縣區相同。現在法國有三萬多個市集，市集的經濟發展極不一致，有為人口稠密之工商業城市，有為人口稀少的農耕的鄉鎮；雖然如此，而法律地位，組織權限却都是相同的。

(二)市集的組織及權限：市集為法人，市集政府由市集長及市集議會組成；議員由民選，員額多寡以區域內人口而定。

市集行政，操於市集長及其佐理員手中，雖由議會產生，然唯上級機關始能予以免職停職；且於中央事務之辦理，僅受上級機關之指導。地方事務則須先提請市集議會討論；這點和我國在法規

上確定縣政府權限的劃分是極相同的，市集議會的權限也不像英國各級議會的廣泛，其決議上級機關可以否決，如屬違法則更得宣告其無效或停止其職權。

市集的上級機關爲省，則完全爲中央權力的執行機關，省長由中央委派，一切都極似我國現行的省制組織。

第五節 蘇聯

蘇聯的地方自治，是與蘇聯的革命運動有着不可分離的關係。亞歷山大第二繼承王位，爲了緩和革命運動，乃於一八六一年頒佈農奴解放令。一八六四年又頒佈地方會議法，在全國四分之三省份內實行。省及縣均設立民選的地方會議，使掌理濟貧、護路、衛生、教育、及改良農業等職務。至一九一七年十月革命之後，蘇聯全國實行蘇維埃制，蘇聯的地方自治就藉着蘇維埃的機構在運用。其自治組織，現在分爲省、縣、區、鎮、村等級，村鎮爲基層組織，區以上都是村鎮的複合體。(一)村蘇維埃的代表，按居民百人代表一人的比例選舉，但至多不得超過十五人，由代表中互選一人爲主席。蘇維埃每月舉行會議兩次，除代表外，職業團體，社團，無代表的村落，及村公務人員如醫生教員等，亦得參加村蘇維埃。它的職權爲改進農村經濟，普及教育，改善人民生活，保障工農權利，推行國家政令等。(二)鎮蘇維埃每兩年選舉一次，代表係以人口爲比例，居民在一千以內的鎮，每選民十五人得舉一代表，五萬至十萬人口的鎮，每選民二百人舉一代表，莫斯科與列甯格勒則每選民六百人始得舉一代表。鎮蘇維埃大會，每月至少舉行一次，在其職權範圍內，得辦理預算、選舉、公共服務、衛生、治安、教育、土地、合作、司法、飲水、建築、動員人民，及保護

革命政權等事務。(三)蘇維埃大會，是村鎮以上的地方政權。區縣省各有蘇維埃大會，其代表均係由所轄下級地方機關選出，任期一年。其職權為提高經濟生活，決定預算，實行上級命令，調整各蘇維埃的活動，保護革命的合理制度，維持公共秩序，解決各項公共問題。

蘇聯的地方自治，在一九二三年開始實行新經濟政策的時候，政治上採取無產階級專政。經過了二十年的地方自治建設，全國土地差不多全變成了國營農場或集體農場的財產。人民的教育程度，經濟生活，及政治訓練，都有很大的進步，這可說都是地方自治的成績。

就以上所舉的幾國看來，保障民主政治，增進國家的獨立力量，促進經濟事業的迅速發展，是地方自治的成效。至於地方自治的內容，因各國國情不同，亦因而發生差別，但趨向於使大多數人民管理公務，則是一致的。關於實行的方法，有由皇帝命令實行的，有人民自動實行的，有由革命政權領導實行的。按之我國的情形，以採取革命政權領導實行最爲便利。所以 國父制定建國大綱的一貫精神，就在以革命政權領導人民完成地方自治。

第三章 地方自治開始實行的法釋義

國父創造三民主義以救中國，並以地方自治爲實現三民主義之基礎。其手訂之建國大綱，地方自治開始實行的法，以及有關地方自治之遺教，乃實行三民主義最具體之方法，亦爲實行地方自治之寶典。

蔣主席繼承 國父革命大業，繼志述事，對 國父所提倡之地方自治，在理論上發揚光大，在實施上努力推行，凡所訓示，均爲體用俱備，本末兼賅，實集地方自治之大成。現將其解釋地方自

治開始實行法要義錄左：

(民國二十四年九月十五日在峨嵋軍訓團講詞)

第一節 地方自治的範圍和目的

總理關於政治建設的第二篇遺教是地方自治開始實行法。我們知道：地方自治是政治建設之初步，也就是三民主義的國家建設的基本。因為地方自治是國家建設的基本，十分重要，所以總理再替我們訂好一個「地方自治開始實行法」，具體的指示我們應如何來辦理自治。「地方自治開始實行法」裏面首先講：

「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域。其志向，以實行民權民生兩主義為目的。故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想知識以為斷。若自治之鼓吹已成熱，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

地方自治在原則上是以「縣」為單位，但小於一縣的區域，亦未嘗不可以試辦，這是總理參酌外國自治的經驗和中國的情形而定的。

第二節 清戶口

戶口的調查統計，這是推行自治的根本工作，現在只有各剿匪省區採行保甲制度的實行清查戶口，但因一般行政人員辦事仍舊不免敷衍塞責，很少是辦得實在收到實效的。如果一個地方連戶口也不能調查確實，其他一切自治行政，民衆組織，政治建設等事，都不會辦得好的。所以大家第一要注意切實清查戶口，先辦好這件事情，以爲辦理自治的張本。至於清查戶口的意義和方法，總理說：

「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。其本爲土著而外出者，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。」

第三節 立機關

總理說：

「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，并執行機關；執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之。初以簡便為主，而其首要，在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少供一年之糧食。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，每日當以六點鐘為度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家自治機關。每年當公布預算決算，并所擬舉辦之事業，以求人民同意。」

這是講推行地方自治。須設立必要的機關來辦事，其中最要緊的就是糧食管理局和各種合作社的設立。其目的在統制所屬區域的糧食，藉以調劑糧食分配，避免一切壟斷及饑荒的弊害，現在各縣統統要設立社倉或積穀局。就是這個意思，這一件事你們各專員縣長科長要特別注意辦好，此外，還要因地制宜，規定并實行人民義務勞動，使地方人民用自己力量，為公共服役，來做地方建設的事業，總理說：「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，」現在行營規定的徵工制度，其目的亦即在此，因為人民的勞力，就是國家的資本，我們如此貧弱的社會和國家，只有藉人民勞力來完成各類建設事業。所以人民服役，是國民經濟建設最重要的前提，這一點也全靠大家切實研究，還要因地制宜，以身作則，領導一般民衆去做。

第四節 定地價

總理說：

「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，而爲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。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場。前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增爲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，則照價抽稅，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。而在吾人地方自治甫行之初，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，其利益亦衆人享有之。不平之土地壟斷，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價之事，則地方全體，當担負該縣以前所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用。由自治團體，直接與省政府或中央政府，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，則中央之財富當增加不少矣。」

這種辦法，就是民生主義中，「平均地權」的實行。平均地權，是總理最大的創造，也是我們政治經濟上最重要的學問，同時又是解決民生問題最重要的一個辦法。大家要曉得：經濟的基本要素。不外三種：一種是人（勞力），一種是土地，一種是資本。照古人所講「有人斯有土，有土斯有財，有財斯有用」的話，當然一切都是以人爲主，但我們不可忘記，土地實爲一切生產之本，不僅爲政治經濟之基礎，實爲人類社會生存之根據。所以政治人員如果不研究土地，則一切政治經濟之設施，必不能有所成功，現在中國除極少數地區之外，一般的都可說是有土地而無地政，因此一切政治經濟的建設和發展，根本上感到絕大的困難。所以今後政府一方面要竭力推行地政，達到平均地權的目的；一方面又須指導扶助人民改良土地，使能增加生產。

第五節 修道路

總理說：

「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，則於自治範圍之內，公家可以自由規畫，以定地方之交通，而人民可以戮力從事於修築道路，所謂人民義務之勞力，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四輛自動車爲度，支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，并連接於鄰境，築就之後，宜分段保管，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。L

道路是交通的要件，與經濟的榮枯，文明的開塞，社會的興衰，國家的強弱，皆有莫大之關係；所以修築道路，發展交通，是一切建設事業的前提，亦卽我國政治上一種最緊要的工作。現在我所倡導的征工築路的辦法，就是實行 總理所指示利用人民義務勞力來築路的具體辦法。

第六節 墾荒地

總理說：

「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。如三年以後仍不開墾，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，當可變成桃源樂土錦繡山河矣。」

前面已經講過：土地爲生產之源，如果有土地而任其荒廢，就失了經濟的價值，國計民生便要受到損失，現在我們中國人民之所以貧困，原因當然很多，但根本的一種，還是地利未盡之故。不僅有很多肥美的土地，未能盡量開墾；即現有的耕地，也荒蕪不少。重以水利不修，災患頻至，荒地日見增多，民生更加困苦，這實在是由我們一般負地方責任的官吏放棄職責所造成的惡果。今後我們要使民生問題得到解決，使社會趨於繁榮，務必講求「地盡其利」之道，首先就是要竭力開墾荒地。無論如何，總要設法能開發當地的土地來養活當地的人民，這是地方政治最基本的要務。前面我講政治建設的目標已經根據 總理遺教，說明我們講政治建設，不僅要「地盡其利」，同時更要做到「人盡其才，物盡其用，貨暢其流」。在此處關於「人盡其才，物盡其用」，更有一點意思，想順便說的，就是社會上一般乞丐和殘廢人，我們應該要想方法安置他們，好好運用他們來做種種生產的工作，使能化無用爲有用，移消費爲生產。不要以爲這些乞丐囚犯，皆是老弱疲廢，不堪使用。其實只要我們官吏能設法教養，使之健全，按其能力善爲支配，無論怎樣老弱的人，必有可用。總比坐在那裏徒然吃飯，要好得多了。如果國無遊民，而且用得其當，這就是真正做到了人盡其才。再則對於一切物品，我們都要好好使用，不可隨便毀損，用到破壞的時候，就想方法去修理。到最後實在不能修理，還可以廢物利用，將殘餘的材料改做別的東西，使無用的又變有用。總求物盡其用而後已，現在一般人使用物品，尤其使用公共物品，差不多完全不知道愛惜，隨使用壞了

就丟去，毫不顧及物力的艱難，國家的貧困，真是和賣國一樣的罪過！我們中國人既不能積極的發展生產，又不能消極的節制消費，所以要窮迫到現在這個地步！我們一般負政治責任的人，一定要以身作則，切實來改革這個通病。

第七節 設學校

總理說：

「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費、書籍、與夫學童之衣食，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，為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，為公家服一二月之義務，長於農事者為公家墾荒，則糧食足矣，長於織造者，為公家織布，則衣服足矣，長於建築者，為公家造屋，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，只要肯各盡所長，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、知識之外，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。」

總理在民生主義中前部講「分配社會化」的「二大要點」——平均地權和節制資本；後部講民生四大需要——食，衣，住，行。不過民生的全部，除此四大需要以外，還有「育」、「樂」兩種需要。

總理雖然沒有詳細講到，但是我們從總理生平의 言論和著作中，却可以體會出來。即如剛纔所引的一段話，就是指示我們：除衣食住行四種需要之外，更當注意「育」字。所謂「育」，是包括「養育」與「教育」兩種意義而言。養育的目的：就是要使「老有所終，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養」。換言之：就是要使人民都能有飯吃，有衣穿，不受流離凍餒之苦。教育的目的：就是要使人民無論道德，學問、能力，都能够得到健全的發展，成爲完完全全的國民，在消極方面使不做盜匪不爲非作歹，貽害社會國家；在積極方面使能盡其才智以貢獻於社會國家，爲人羣社會謀福利。總理對於教育，注重實用，更提倡「勞作創造」，倡言「雙手萬能」，這確是我們教育最高的原則，凡有教育責任的人，應該特別注意。其次所謂「樂」，就是正當娛樂的意思，正當的娛樂可以調暢心神，沒有娛樂，生活便要流於枯燥厭倦，因而不免轉向悲觀消極之一途，所以我們在第一步使人民足食足衣之後，便要注重「樂」。古來無論政治或教育，都是禮樂兼重，所謂「禮、樂、射、御、書、數」六藝中的「射」與「御」到現在還是最好的娛樂。此外還有各種俱樂部，電影，球戲，圖書，戲劇，音樂，都是正當的娛樂。現在一般民衆一年到頭，一天到晚，簡直沒有一點娛樂，他們的生活上，實在太單調無味了。我們無論如何，總要使人民於日常生活之中，有相當餘暇得到正當娛樂，使他的精神上有所慰藉。總須使全體民衆「食、衣、住、行、育、樂」六大需

要能够解决，纔算是民生主義實現了。我們要做到這件事并不算難，只要根據「因民之利而利之，擇其可勞而勞之」的原則，想種種有效的方法努力去做了，一定可以逐漸達到目的，譬如說民國元年以前，社會上雖然不能進步，但因有比較長久的承平時期的，所以各地方都設有養老院育嬰堂這一類養育的機關，此外還有其他慈善和救濟的機關，所以乞丐盜匪很少。到民國以後禍亂時作，這類機關，漸漸減少了，到現在幾於不可多得。爲什麼從前的人能够辦，現在我們就不能辦呢？這完全由於我們現在一般負政治和社會責任的人，只顧自私自利，忘了民衆的痛苦，不盡自己的責任。我們以後大家應該以「己飢己溺」爲懷，竭盡心力來拯救一般凍寒交迫的痛苦民衆，然後可告無愧於社會國家。這件事情只要大家有錢的多出一點錢，有勞力的多出一點勞力，自不難辦到。講到民衆的娛樂，更不成問題。例如教民衆每天在休息的時候，或射箭，或騎馬或彈唱，這都不需要多少錢，而且一教他們就會。尤其是唱歌更屬容易，只要教他們唱得音調合拍，節奏整齊，就可以令人提起精神，和悅心志。雖然一時比不上外國那種種娛樂設備的精美完備，總可逐漸改進。語云：「事在人爲」，我們如能立志去做，天下任何事情沒有不能成功的。尤其我們中國處此異常貧困緊迫時期之中，一切建設，如動需鉅額經費纔能舉辦，那便什麼事都永無成功的可能。所以我們做事以不花錢爲本，是政治上最大的要訣。要曉得：我們的勞力，就是金錢。能運用勞力，勤儉篤實，刻苦耐勞，雖無資本，亦必能生產和創造一切事物。所以大家不要忘記大學上「有人此有土，有土此有財，有財此有用」以及總堉所說的「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」這幾句格言。所謂人，也，財三種經濟的要素就是政治的基礎。政治上沒有別的祕訣，就在如何管理與運用三種要素。而三者之中又以人爲首要。只要使人能盡其才智，竭其心力，則地未有不盡其利，物未有不盡其

用，一切生產建設都很容易成功。這一段話是講民生問題中「育」與「樂」兩部分的問題。這兩個問題，總理沒有講到就去世了，我很想詳細加以補充發揮，又感覺時間太不夠，今天附帶講了一點，還希望大家再根據民生主義的精神，舉一反三，多多研究。

第八節 結論

總理說：

「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，為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，此即自治機關職務之大概也。」

「總而論之，此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦并為一經濟組織。近日文明各國政府之職務，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，而政府只存一消極不擾民者，便為善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尚能禦強寇，對內尚能平冤屈，其後則并此亦放棄之，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，創造民國，而執政者仍為清朝之亡國大夫，彼輩為政，惟知擾民害民，為其所有事，罔識世界大勢，只顧自私自利，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，當為自計，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，以成一高尚進化之自治團體，以謀全縣人民之幸福。當一縣辦有成效，他

縣必爭先仿行，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！

以上係根據 總理遺教說明地方自治開始實行時，所應首先舉辦的六件事情。這六件事辦好之後，再可逐漸推廣，舉辦其他種種有益於國計民生的事業。例如創辦各種合作事業，如農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作，及經營運輸貿易的合作等事。合作事業不但可以發展經濟，解決民生問題，而且在政治和社會上，可以使人民的精神能够團結，行動能够統一，力量能够集中，即可造成健全的現代社會，而為新政治上的堅固基礎。總之，地方自治各種事業，都是救亡復興，完成革命，最基本的急務，大家回去以後，不管人家辦不辦，由你一鄉一縣之地方先辦起來，只要實心實力，一定可以收到成效。一個地方的自治事業能够成功，其他各鄉或各縣自必爭先做行。如此便可以風動一時，很快的使全省乃至全國煥然一新的建設起來！關於一地方自治開始實行的意義，大概如此。

第四章 地方自治各論

第一節 地方自治與三民主義關係

一、地方自治與民族主義 民族主義是要實現中華民族在國際地位上的獨立平等，和世界各弱小民族的一律平等。地方自治的實施，就是要以編查戶口的方法，確定戶籍國籍，及公民的權利義務，以為施政的依據。全國人民，無論靜態動態，都在國家嚴密管理之下，使各盡所能，各得其所。

。以辦理警衛的方法，將全民武裝起來，國家無事，則負地方警衛之責，一旦有事，即可全體動員，爲國家效死禦侮，以達到自衛衛國的目的。以推進衛生的方法，消極方面可減少死亡率，積極方面可增加平均壽歲，促進民族健康。以厲行新生活的方法，來達到心理建設、倫理建設、社會建設的目的。上述各端，如能逐步實現，則民族精神鞏固，民族力量團結，自然化小我爲大我，變家族成國族，於是集全民族的偉大力量，以恢復民族地位，保障民族生存。更進一步聯合世界被壓迫民族，共同奮鬥，以求得各民族間的一律平等，然後世界大同的理想，才有實現的可能。

二、地方自治與民權主義 民權主義在實現全民政治，使人民政治地位一律平等。而地方自治的實施，即在加強各種組織，形成有組織有系統最堅強的國家。所有全國人民，不分種族、性別、階級、職業，凡是有公民資格的，必然加入一種組織，接受一種訓練。普及國民教育，提高文化水準。人民直接行使民權，管理地方政府，間接行使民權，以參與中央政事。建立一個全民政治的萬能政府，以實現真正的民主政治。

三、地方自治與民生主義 民生主義是要解決人民的衣、食、住、行的問題，使人民經濟地位一律平等。而地方自治就是解決民生問題的必要方法和步驟。國父在地方自治開始實行法中曾提示：「其志向當以實行民權民生兩主義爲目的」。所以地方自治不但對人民盡保的責任，並且要盡養的責任。在地方自治的實施中，以規定地價，建立平均地權的基礎。以推行合作，公共造產，作爲節制資本的張本。並以整理財政，開闢交通，開墾荒地，修治水利，推廣農業，發展工礦等，以開發地方經濟，充裕人民生活，而求衣、食、住、行的合理解決，然後民生主義方可實現。

第二節 地方自治與訓政憲政

建國大綱規定建國程序，除軍政時期之破壞工作外，要經過訓政時期之地方自治工作，以達憲政之目的，所以地方自治與訓政、憲政具有密切之關係。

一、地方自治爲完成訓政之具體工作，訓政乃從軍政渡到憲政必經之階段，在訓政時期要完成建設，扶植民治，所以「訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行；——先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者，而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上之政治訓練以與聞國政矣」。由此觀之，訓政時期之主要工作爲地方自治，地方自治事業之實現，即訓政工作之完成。

二、地方自治爲憲政之永久基礎 三民主義之實現，五權憲法之施行，既是中國憲政建設之最高理想，要實現此種理想，自非一蹴可幾，必須有切實可行之步驟與艱難困苦之奮鬥，方可以奠定民治之基礎，否則徒有虛名，理想之三民主義新中國，仍無由實現。辛亥革命之所以失敗，國父曾慨乎言之，以爲「辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以爲可以奠定民國之基礎，而不知乃適得其反。論者見臨時約法施行之後，不能有利於民國，甚至並臨時約法之本身效力，亦已銷失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤然從事於憲法之制定，以爲藉可救臨時約法之窮，曾不知癥結所在，非由臨時約法之未善，乃由於未經軍政、訓政兩時期，而即入於憲政，蓋人民未經訓練，又未養成自治能力，勢必產生諸多流弊：第一流弊，在舊污末由蕩滌，新治末由進行；第二流弊，在節

舊污以爲新治；第三流弊，由發揚舊污，壓抑新治。更端言之，卽第一、民治不能實現；第二、爲假民治之名，行專制之實；第三、則並民治之名而去之也。此所謂事有必至，理有固然者」。

復次，地方自治不僅爲完成憲政之方法與條件，卽憲法頒布之後，憲政開始之時，地方自治事業仍須努力推行。蔣主席對此曾作確切之說明：「促成憲政和實施訓政，不但不相妨害，而且是相需相成，……所謂訓政的具體工作，當然是實施地方自治，訓練人民行使四權，但是訓政的意義，卻是要訓練人民，使具備足以擔當國家政治的資格，……將來雖在憲法頒布之後，我們還是不能放棄訓政工作」。所以地方自治實爲憲政之永久基礎。

由上所述，可知中國憲政之實施，設逾越其必須遵守之程序，不但憲政建設不能成功，而且易陷國家於危境。故希望憲政制度之完善，必須加緊訓政時期之地方自治工作爲憲政樹立永固之基礎也。

第三節 三民主義地方自治之特點

地方自治既爲完成訓政之主要工作，又爲奠定憲政永固之基礎，換言之，亦卽實現整個三民主義之工具。三民主義革命既有其特殊之哲學基礎，歷史條件與社會環境，則三民主義之地方自治，自亦有其特殊之點，而與他國之地方自治不同。現分論之如下：

一、以民生爲重心 三民主義之哲學基礎爲民生哲學。國父謂：「民生爲歷史的中心」，「民生爲社會進化的重心」，「建設之首要在民生」，「爲人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命而革命」。可見民生問題之解決，乃國民革命之崇高目的，亦憲政運動之歷史使命。中

國憲政之完成，須對內完成實質之統一，對外求得國際地位之平等。在此時代，全國人民均能平等自由協力於全民福利之增進，以求整個民族優美高尚生活之形成。

所謂全體國民優美崇高之生活，即食、衣、住、行、樂、育六種生活需要能得平均普遍之滿足。此種生活之滿足，必須經過自治組織，先求全民族之統一與團結；經過自治訓練，再求全民政治知能之提高與普及；更進一步，經過自治建設，樹立一種合理之經濟制度，以達到全民生活之滿足。所以三民主義地方自治之特點，不僅在恢復民族地位，訓練民權運用，而其最終目的，在解決民生問題，以民生主義之實用為核心。

二、以建設為基礎 三民主義之革命以完成憲政為目的，已如上述，而憲政之實現，又必以建設為基礎。訓政時期之地方自治，即為憲政準備下建設之條件。關於此點，國父及蔣主席已詳為昭示矣。

三、以革命民權為準則 三民主義地方自治之民權行使，乃採用革命民權，不但反革命，反民國者不能享受民權；「蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享受，必不授此權與反對民國之人，使得以破壞民國」，即民國人民，亦須達建國大綱第八條之所規定：「在訓政時期……而人民會受四權使用之訓練，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，始成為完全自治之縣」。是則國父不但主張地方之人，必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。而尤以誓行革命之三民主義為人民享行政權之條件也。

四、以權能畫分為原則 權能之畫分，為三民主義地方自治之最大特點。在政治上有二問題，為歷來公法學者所不能解決者：一為人民與政府之關係應如何調和，二為政府職權之範圍及其運用

與配合應如何規定，因此二者不能根本解決，故在學說及制度上發生若干紛歧錯雜之現象。國父權能區分之學說與五權憲法之創立，即所以解決此種眩惑之點。

國父主張權能區分，以改變人民對於政府之態度，並根據此原則，建立一萬能政府，完全歸人民使用，爲人民謀幸福。國父嘗謂：「在我們的計畫之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分開成兩個，一個是政權，要把這個大權，完全交到人民的手裏，要人民有充分的政權，可以直接管理國事，這個政權，便是民權；一個是治權，要把這個大權，完全交到政府機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務，這個治權，便是政府權」。『像這樣的分開，就是把政府當作機器，把人民當作工程師，人民對於政府的態度，就好比是工程師對於機器一樣』。如此人民與政府之關係，實是最適當之配合。故地方自治組織分民意機關與執行機關，前者代表政權，後者代表治權。

至於民權之運用，則以地方自治爲基礎。『一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權』。管理中央政府，則於『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』。直至『全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之』。『憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權。對於中央法律有創制權，有複決權』。故國民大會爲行使政權之最高機關。治權之運用，則由中央政府設立五院：一爲行政院，二爲立法院，三爲司法院，四爲考試院，五爲監察院。如此政權與治權之運用，即蔣主席所謂『政權爲全國人民所共有，治權爲全國人民公意所選託，而後

第一步達到建國完成的目的，進一步實現大同之理想，而後全部三民主義的目的乃可完全告成。五、以世界大同為理想，三民主義之最高理想為「天下為公」，故三民主義之地方自治，不僅要求中國之獨立自由與民生樂利，且以人類全體幸福為依歸而終結於「世界大同」。

第四節 我國地方自治與歐美地方自治不盡相同

一、就理論言歐美地方自治是以個人的自由為出發點，而我們所要求者不僅是自由，並為紀律；歐美的自治是以天賦人權的理論為基礎，而我們所企圖者不僅是權利，並為責任。我們所需要的自治，是要使每一個人自動的守紀律，自覺的負責任，犧牲個人的自由，放棄個人的權利，此其不同之點一。

二、就事實言，歐美的地方自治是由於人民自覺其需要，而自動的組織，由一鎮一市推行到一州一國，其發展的過程，乃由下而上，其組織方式，種種不一。中國的地方自治，是由於革命的政府依據國家民族的需要，替人民規劃和設計，並進而教育民衆，扶植民力，使從事於地方自治的建設，以鞏固革命的政權，完成三民主義富強康樂新中國的建國理想，其發展的過程，乃自上而下，其組織形態，整齊劃一，俟人民之知識充實，能力健全，一切自治的條件準備完成，再由下而上，以發揮真正的民主精神和民權制度，此其不同之點二。

因此歐美的地方自治，乃是與中央政治相對的名詞。而中國的地方自治，則利賴政府與民衆之合作。唯有政府發動於上，民衆響應於下，使政府與民衆的意志交流融合，才能產生莫大力量，排除一切障礙。明乎此，始能融會貫通，捨短取長，迅速的完成我們的自管、自教、自養、自衛的基

礎工作，而實現三民主義的新社會。

第五節 地方自治與中國青年

一、青年苦悶的原因

在抗戰期間，全國青年熱烈的參加了各項抗戰工作，其澎湃的熱情，英勇的行動，實在是可歌可泣，令人敬佩，對於民族解放的貢獻，無以復加，這真是青年的最大光榮。但現在一般知識青年的生活情形如何呢？很顯然的和以前不同了，有許多鍛煉得更刻苦更積極，洗脫一切浮虛氣息，而堅定的參加到一種最踏實的工作中去了，但更大一部份是徬徨於苦悶的歧途。他們自然一點沒有失他們的熱情和勝利的信念，一點沒有忘懷自己對國家民族所負的重大責任，但同時却在工作、學習、職業種種方面，感到無所適從，對於整個建國工作，感到無可着力之苦。爲什麼最積極的青年竟會發生苦悶呢？這主要的有以下兩種原因：

(一)是由青年本身的：第一、本來青年最富熱情，具一種當仁不讓，見義勇爲的精神，但是不能很客觀的很理智的來控制自己的情感，因此既容易衝動，亦容易消極。第二、是有活力。青年多是活潑潑的具有朝氣，不畏險阻，充滿着凌厲無前的氣概。但以缺乏經驗的關係，往往目空一切，把自我看得太高，把事看得太容易，因此好高騖遠，空疏浮泛，不肯從平實處下功夫，易爲社會所輕視，動輒得咎，處處碰壁，又不明白「行有不得反求諸己」的道理，矯正自己的錯誤，反而憤世嫉俗，大發牢騷以爲衆醉獨醒，不爲痛哭流涕的賈生，便做醉酒婦人的魏公子，自然而然走上腐

化頹廢的道路。第三、青年腦力充沛，記憶力既強，警覺性亦高，無論對讀書對發明對事物的觀念，都比較中年以上的人為敏捷。但因他們的感覺太靈敏，便在利害問題上看得太清楚，不肯耐心地鏗而不舍的一直努力，易於見異思遷，一無所成。第四、是思想新穎，好的地方能創造，能接受新的事物，不好的地方，就是常為標新立異的思想所驅使，盲目的墮入錯誤而不自知。因為青年本身就包含着這樣的優點與弱點，所以苦悶便也伴着希望不斷在他們生活中產生出來。

(二) 是由於環境的：這最主要的是在大時代中，青年和政治脫了節。因為時局的變化莫測，以致青年對於建國過程中政治的作用不能完全理解，對於政治與社會的關係，不能完全把握，因而也就失掉了在歷史變化中，選擇適當的最有意義的中心工作的能力。另一方面，負有領導青年責任的人物，也未予青年以足夠的指導，他未能把各個時期的政治重心，詳細而有系統的解釋給青年，向青年發出有力的號召。使之知所嚮往。這兩種原因匯合起來，就形成青年與政治隔絕的現象。政治是每個人託命的國家活動，青年的政治慾望又是很強烈的，現在青年與政治脫了節，如何會不苦悶呢？

一一、到地方自治中來

要使青年解脫苦悶，最重要的是要能夠選擇到滿意的工作。因為有了滿意的工作，學習與職業問題，也就可以同時解決了，但滿意的工作在什麼地方呢？蔣主席在中國之命運中，已明白指示為五種，一、中小學教師，二、鄉鎮自治員，三、空中飛行員，四、邊疆屯墾員，五、工程師，但無論何種人，俱離不開地方，即不能離開自治，無論直接間接都在地方自治。因為地方自治是一種

廣泛的基層政治，改造工作，是中國農村的全面的啓蒙運動，它需要以青年的進步精神來推動，而同時它也是青年把力量貢獻給民族國家的最好途徑，最低限度。

我們全國領土，約一千三百餘萬平方公里，人口四萬萬五千萬，縣份幾近三千，以這樣大的領土，這樣多的人口，這樣多的縣份，將來完全推行地方自治，原有的人才，一定不够任使，必須大批新人才。我們大略估計，各級幹部在六年之內，至少需要一千二百萬人才數用，像這樣多的人員，自然非從青年中選拔不可。所以今後中國青年的出路非常廣大的，除非是自暴自棄一無所能者外，絕不致再遭遇以前畢業即失業的痛苦。

但是，我們檢討當前的社會情形，還有兩個不健全的觀念存在着。一是自命老成餽官紳，他們還藐視青年，以爲青年多是血氣方剛，成事不足，敗事有餘，不能付以重任。這種顧慮雖有他的理由，但未免失之苛於青人而疏於責己。其實青年的能不能成事，主要的還是要看負責人怎樣領導。如果不承認自己爲不善領導的話，便不應該懷疑青年，害怕青年，更不應該有意無意的打擊青年。試看辦理地方自治著有成績的省區，多是青年努力的表现，也可說是青年的大本營，由此可以證明青年確實有爲可用，只要負責人善於領導，不惟可以達到教育青年，提拔青年的目的，而且可以幫助自己事業迅速的發展，進入成功之路。

其次還有一部份青年在鄙視地方自治工作，以爲這是太卑微了，其實大謬不然。姑不論地方自治對於整個國家民族有重大的關係，就是對於青年本身，也是惟一正大的出路。君不見「湯以七十里文王以百里而王天下」的故事麼？現在政府勵精圖治。一切要制度化，此後用人行政，必然要跟軍隊一樣的嚴肅。現在軍隊中不經過見習生的階級，沒有聘任排長連長的資格，營團旅師軍長更不

用說了。此後行政方面的人員，亦復如是，不僅都要從地方自治中來實習，從工作人員中選拔，就是廳長或省長部長院長甚至國府主席，亦必須經過這種階段，始有膺選的資格，因為曾經深入民間瞭解社會現實，洞悉民間痛苦的人員，來担任高級官吏，才可以溝通內外，解除人民痛苦，矯正官民隔閡等弊病，所以這種辦法，是我們國家行政上一大革命，也是建國的一個重要措施，我們全國的有志青年，必須遵守 國父的「青年當做大事不做大官」的遺訓，自動地摒絕奢華生活，以當仁不讓，見義勇為的精神，獻身於地方自治事業，而為勞苦羣衆謀福利，並為本身謀一坦蕩光明之前途，實為先知先覺最賢明最英勇之盛舉。

三、如何從事自治工作

地方自治既為青年的廣大出路，為青年的最有意義工作，那末應以何種方式，參加地方自治工作呢。政府為了培養選拔地方自治幹部，現在從種種方面，為青年開闢着參加地方自治的途徑：第一、各級政府多在舉辦訓練班，訓練各級人才；第二、教育部實行擴大師範教育，職業教育，增設學校及班次，以培養大批鄉村師資及低級技術人才；第三、國防部設立新聞工作人員訓練班，招收有志青年，施以軍事新聞及地方自治訓練，派遣收復區，為人民服務，協助地方建設，復於青年軍預備幹部教育期間，加授地方自治課程，俾青年軍退伍之後，能幫助地方推行自治工作。

過去中國人才，集中上層，遂造成基層政治虛弱的現象，現在我們應該一掃過去積習，使人才下注，這樣政治才可以走上合理的軌道，希望現在的青年，能看出國家政治的大勢，而首先踴躍參加地方自治工作，為將來創一新基礎，新的模範，則無論對國家對個人，實在是再有利不過的事業。

了。

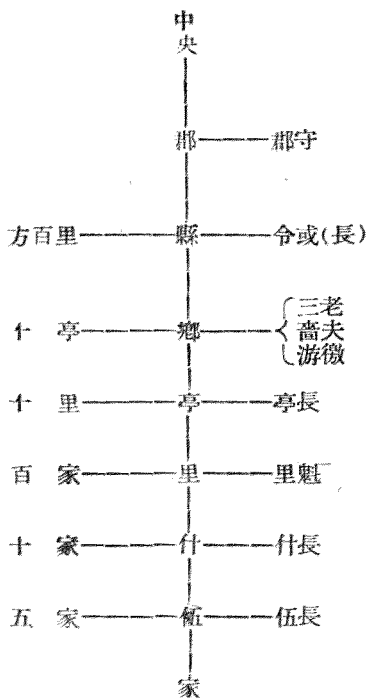
第五章 我國地方自治的沿革

我國地方自治制度，起原最早，黃帝時會一經土設井，以塞爭端，立步制畝，以防不足，「此所謂井田制。這種自治制度，是以土地爲區劃的。到了周代，不但土地有區分，更進而有行政及軍事之區劃。秦漢以後，因人事的複雜，制度已日漸完備。茲從秦代起，擇要述其梗概如左：

第一節 秦代的制度

秦始皇併六國，造成統一之局，鑒於周室之衰由於列國分封，乃思集權中央，採李斯之議，分全國爲三十六郡。後平百越，續增四郡，合共四十郡。劃一全國郡縣之組織，以郡領縣，而我國縣制，乃從此具體確立。郡縣制度確立之後，規定郡直屬於中央，爲中央與縣聯絡之機關，對上執行中央法令，對下監督所屬各縣。郡設郡守及丞各一人，爲地方行政最高長官。郡之下劃分爲若干縣。每縣面積大約方百里，復依人口之多寡分縣爲二等。在萬戶以上者爲一等，其長官稱爲令，不足一萬戶者爲二等，其長官稱爲長。此實爲今日劃分縣等級之濫觴。縣令長皆總管全縣政務。其下有佐治人員二，一爲丞，掌佐令，一爲尉，掌武事。所有縣長官均由皇帝直接任命，每年各自呈報其縣政於中央。至縣以下之組織，大率十里爲亭，亭有長，十亭一鄉，鄉有三老，嗇夫，游徼。三老掌教化。嗇夫聽訟收賦稅，游徼掌巡游禁盜賊。亭以內之組織，則用什伍制度，即以五家爲伍，令一人長之，十家爲什，令一人長之，百家爲里，令一人魁之，使社會基層有嚴密之組織，以便法令

之推行，此秦代縣各級組織之大略。茲將秦代地方各級行政系統表列於下：



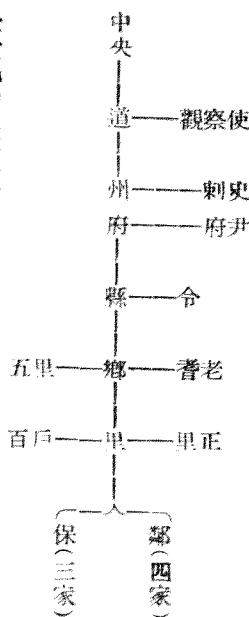
第一節 漢代的制度

漢代制度大體與秦相同，後漢時釐縣級爲三等，縣行政長官之名稱，大縣爲令，中小縣爲長。分等級之方法，先以戶口爲標準，復參以土地之面積，大率以一萬左右戶口，一百方里面積爲一縣，其居民稀少之土地，則戶口當在一萬以下，面積則在一百方里以上。居民稠密之地，戶口當在一萬以上，土地面積則爲一百方里，或不到一百方里。漢代縣令長，多由皇帝親自任用，地位甚高，故所選用者，頗多才能學品優異之士，以致終漢之世，循吏獨多。縣丞縣尉亦爲命卿。主簿則由縣

長任用，其職務與今日縣政府之祕書相同。縣丞居縣長之次，其職務與今日縣政府科長大略相似，但地位似較高，而人數亦較少。縣尉略同於今日縣政府之警佐，兼理軍事。至縣以下之組織大體與秦代同。

第三節 唐代的制度

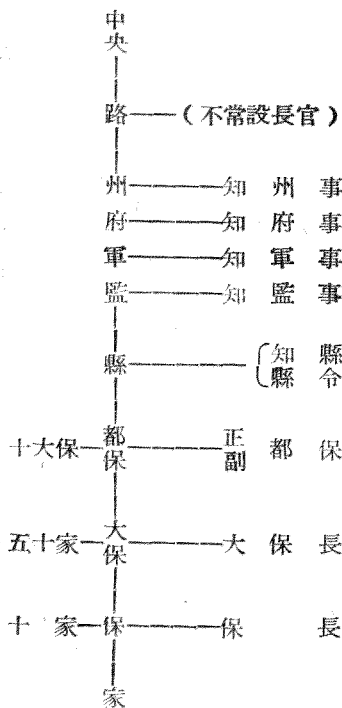
唐代以道為地方最高行政區域，道之下為州府，州府之下為縣。縣分赤、畿、望、緊、上、中、下七等。道設觀察使，州設刺史，府設府尹，縣設縣令。縣以下之組織採鄉里鄰保制，凡百戶為一里，置里正一人，掌按戶口，勸課農商，檢察奸宄，催征賦役。五里為一鄉，鄉置耆老一人，以耆年平謹者充之，亦曰父老。茲將唐代地方各級行政系統表列於下：



第四節 宋代的制度

宋沿唐之道制而易名為路，路以下為府、州、軍、監。府、州均領縣。軍、監或領縣或不領縣。

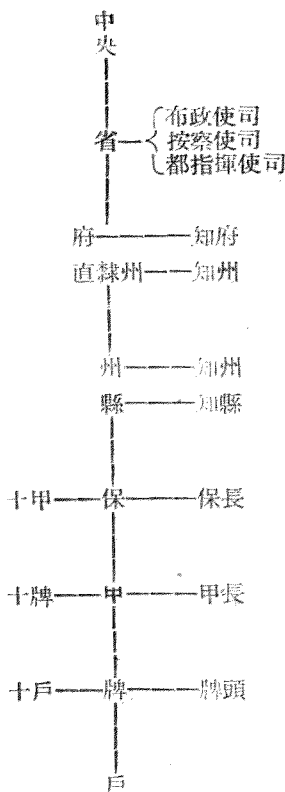
。縣亦如唐制分七等。縣不專設縣令正官，常以朝官外調，稱為知某某縣事，知縣之名，即從此始，蓋所謂知縣者，係以朝官之銜知其縣事，非縣令也。縣以下之組織，初較唐制少保與鄰兩名稱。王安石變法，改行保甲，其法以十家為保，有保長。五十家為大保，有大保長。十大保為都保，有都保正副各一人。每戶置牌，挨戶抽選壯丁。戶有二丁者，以其一丁為保丁，每一大保夜輪五人備盜，保丁教以弓弩戰陣，使演習為兵，有事即徵發之。茲將宋代地方各級行政系統表列於下：



第五節 明代的制度

明代地方行政，為省府縣，或省州縣之三級制，縣等不以戶口多寡為定等之準據，而以糧賦多少為依歸，分為上中下三等，置知縣一人，掌一縣政務，凡賦役、歲會、實征、十年造黃冊，以丁

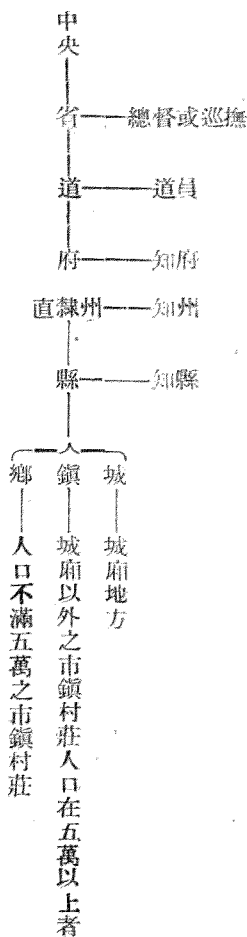
產爲差，賦有金、穀、布帛、及諸貨物之賦。役有力役、傭役、借債不時之役，皆視天時休咎。地理豐耗，人力貧富，調劑而均節之。歲歉則請於府若省而蠲免之。凡養老、祀神、貢士、讀法、表善良、恤窮乏、稽保甲、嚴緝捕、聽獄訟，皆躬親厥職而勤理之。若山林澤藪之產，足以資國用者，則按籍致貢。縣以下之組織，初爲里甲二級制，後改保甲牌三級制，其首長之最大任務，爲編製戶籍，辦理徭役，講讀法令等事。茲將明代地方各級行政系統表列如下：



第六節 清代的制度

清代地方政制，多仍明代之舊，惟省府之間多添一道，道員爲治官之官，非治民之官。縣設州事一人，掌一縣之政令，平賦役、聽獄訟、興教化、厲風俗、凡養老、祀神、貢士、讀法、皆應躬親厥職而勤理之，所謂親民之父母官也。縣署內部組織可分爲兩個系統，一爲具有官職之人員，如

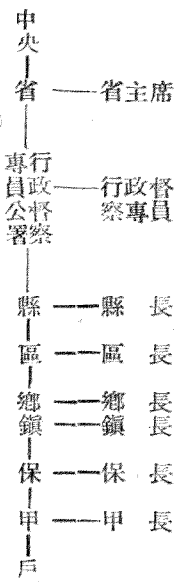
縣丞、主簿、典史、巡檢、吏目、各科房、班房等。一為與縣知事同去留之隨從人員，如賓幕、家丁是。縣以下之組織，迭經變遷，至為繁雜。清末海禁大開，外患迭乘，由於知識分子及學者之積極提倡，民權思想暫入人心，清庭迫於民意，下詔籌備立憲，舉辦地方自治，分為兩級，城鎮鄉為初級自治團體，府廳(道)州縣為上級自治團體，保甲之制遂廢。茲將清末地方各級行政系統表列如下：



第七節 民國以來的制度

民國肇建，地方政制採省縣二級，民國二年一月，復分為省道縣三級。縣設知事，縣署之內，酌量地方情形，設置二科至四科，各科分掌總務、財政、教育、實業等項，科置科長，其下置科員書記。及後袁段當國，政制紛更，地方自治之法令雖先後公佈，而各省多各自為政，如山西之村制，廣東之縣自治制，雲南之縣市村自治制，湘南之聯省自治制等，以成績言，均無足述。民國十七年國民革命軍北伐成功，底定全國，由軍政進於訓政，成立國民政府後，乃重新規定縣組織法，廢

除省道縣三級制，而遵照 國父建國大綱確定縣為自治單位，縣以上為省之二級地方行政制。民國二十年 蔣主席感於外受暴敵侵凌，內有匪患猖獗，為安內攘外計，倡行保甲制於江西，繼推行於各地，其編組方法，採十進制，以戶為單位，戶設戶長，十戶為甲，甲設甲長，十甲為保，保設保長，以是民衆組織嚴密，自衛力量增強。民國二十五年三月行政院復公佈行政督察專員公署組織暫行條例，於省縣之間，另設行政督察專員，而成虛三級制。茲依組織系統列表如下：



自秦代迄今垂二千年，雖郡州府道各級行政制度廢置無常，而縣之一級獨無變更，可知縣為我國最基層之行政單位，一切政令由縣直達於人民。而地方自治活動，則向以鄉為單位也。

