

現代問題叢書

中國地方自治問題

上册

董修甲編著

商務印書館發行



現代問題叢書

中國地方自治問題

上册

董修甲編著

商務印書館發行

序

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

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

董修甲序於京寓民國二十五年三月十四日

目錄

序

第一章

緒論

一

第一節

自治思潮之起源及其發展

一

第二節

自治學理之基礎

七

第三節

各國地方自治進展之趨勢

九

第四節

中國地方自治之沿革

一三

第五節

地方自治在訓政時期的重要性

一四

第六節

研究中國地方自治問題之目的與方法

一九

第二章

地方自治之本質

二二

第一節

地方自治之定義

二二

第二節	地方自治之特質·····	二六
第三節	地方自治與地方團體·····	二九
第四節	地方自治之目的及其效能·····	三一
第三章	地方自治制度·····	二七
第一節	地方自治制度之重要·····	三七
第二節	各國地方自治制度之分析·····	四一
第三節	我國地方自治制度之沿革·····	五二
第四節	中國現行地方自治制度及其改進·····	六三
第五節	中國現行之市自治制度·····	六七
第四章	地方自治團體之構成·····	七一
第一節	地方自治團體構成的要素·····	七一
第二節	地方自治團體的區域·····	七四

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

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

第四節	地方自治經費之源泉	二〇三
第九章	地方自治與教育	一一一
第一節	中國地方自治與教育之關係	一一二
第二節	地方自治的主要教育任務	一二三〇
第三節	地方自治組織上的教育行政問題	一二五五
第十章	中國地方自治與中國農村問題	二六一
第一節	封建勢力與封建意識	二六一
第二節	農村復興問題	二六八
第十一章	發展中國地方自治之方式	二七七
第一節	士紳倡導之地方自治	二七八
第二節	政府指揮下之地方自治	二八三
第三節	人領導下之地方自治	二八八

第四節	教育本位之地方自治	二九六
第五節	發展中國地方自治之最適宜方式及其方策	三二五
第十一章	地方自治與三民主義的政治	三三一
第一節	地方自治與民族主義	三三二
第二節	地方自治與民權主義	三三三
第三節	地方自治與民生主義	三三五
附 錄		
	國民政府現行地方自治法規	三三七
	廣州非常會議時代的地方自治條例	四六九

中國地方自治問題

第一章 緒論

第一節 自治思潮之起源及其發展

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

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

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

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

自治思潮的起源及其發展，概括說來計有下列數種客觀的原因：

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

的來得了當。

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

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

第二節 自治學理之基礎

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

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

不容許在一個政治社會中，有某一部分人利用其優越的地位，妨害或阻擾另一部分人的生存。過去的君主政治制度，已很顯然的暴露出上述的缺點，如果要避免這些不平等悲慘的境遇，自然必須要有的一種絕對保證大眾權利的及平等的政治制度，那就需要這個「自治制度」。每個人都有政治力量，實實在在地去管理自己，以謀共同的生存，那自是再合理也沒有的事。所以從人權平等的理論方面說，自治制度是很合理的。

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

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

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

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

綜上各點以觀，『自治』不僅爲人民生活上之所需要，在學理上亦極有存在的價值。

第三節 各國地方自治進展之趨勢

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

第四節 中國地方自治之沿革

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

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

第五節 地方自治在訓政時期的重要性

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

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

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

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

總上論結，訓政時期最重要之工作，即為籌備并完成以縣為單位之地方自治，故地方自治，在訓政時期，實為最重要之工作。

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

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

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

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

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

第六節 研究中國地方自治問題之目的與方法

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

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

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

怎樣去研究中國地方自治問題呢？

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

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

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

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

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

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

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

第二章 地方自治之本質

第一節 地方自治之定義

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

第二節 地方自治之特質

關於地方自治的意義，在前節已經詳加說明，不過牠的意義，常為一般人所誤解。有的人以為地方自治，就是紳士自治；還有些人以為地方自治，就是地方分權；這都是根本不了解地方自治。爲了使人們澈底明瞭起見，現把牠的特質分述如下：

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

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

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

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

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

第三節 地方自治與地方團體

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

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

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

第一、因為地方團體具有一定的土地區劃，故其權力亦有一定的範圍。

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

我們既知道地方團體是什麼，現在來說明牠的性質：

甲、強制權 地方團體，既以地域為其構成的要素，而地域又均屬國家領土之一部分，國家對

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

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

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

第四節 地方自治之目的及其效能

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

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

一、對於國家的

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

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

的結果，必能保持小自治的精神。」

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

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

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

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

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

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

丙、輔助國家行政，增進效能。一個國家的幅員廣闊，中央政府的權能，有時不能及於某一方，很容易造成一個國家不平衡的發展。如果實行地方自治，各地方人民可以自由處理各地方的事務，他們通曉地方環境，可以因時因地而制宜，使地方事業得益發展，不但可以輔助國家的行政，且可以增進各地方的行政效率呢。

二、對於社會的

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

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

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

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

三、對於個人的

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

甲、地方自治，可以增進個人服務的道德，訓練個人政治的能力。

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

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

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

第三章 地方自治制度

第一節 地方自治制度之重要

詩人波布 (Pope) 有句著名的詩：

「讓愚人們爭辯政府的形式，

凡經最優良治理的是最好的。」

這句詩的含意，很顯然的是不重視政府制度，對於政治上的作用，而認為政治的優良與否，全視治理者之賢愚而定。這種的見解與我國儒家重人不重法的主張正是相同，我以為是不正確的。不錯，同一種制度，在不同的環境與各別的實施者的情形之下，其結果是常不同的，如民主政制在歐美各國，曾經實施而獲有優良成績的，但一經中國實施後，便只見有弊而無利了；可是我們絕

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

一、政治制度

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

之下，纔能發揮他們的天才，以獲得優良的治績。

二、政治環境

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

三、政治人才

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

的光榮的史蹟，但他們遺留於政治上影響，究是微乎其微。

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

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

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

以及人民的權利與義務種種都須視制度而定。

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

第三、地方自治制度之適宜，可得民衆之了解與擁護，地方自治進行甚易。

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

第二節 各國地方自治制度之分析

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

法西德瑞士奧英美日本八國自治制度比較表

西			法		別	國
市					單位	自治
省	縣	市			區域	自治
由省參事會 由省中 命三人 省議會 職員 人至十 七組 之六 年、任 改選一 年三期	縣議會議 九會 以上員 六、年 之、任 期成	市議會 三十員 至四、 人組 任期 每年 四次 開會	縣議會議 九會 以上員 六、年 之、任 期成	市議會 三十員 至四、 人組 任期 每年 四次 開會	議決機關	自治
省長由 內 命、大 政、總 統、請 任	中央任命 縣長一	市長由 市 人、長 一、給 職、祕 是	市長由 市 人、長 一、給 職、祕 是	市長由 市 人、長 一、給 職、祕 是	執行機關	組織
省長由 內 命、大 政、總 統、請 任	中央任命 縣長一	市長由 市 人、長 一、給 職、祕 是	縣長向 省表 意、發 見、長 長、屬 官、直 長	市長由 市 人、長 一、給 職、祕 是		自治權限
內政部、 大		省議會、 內		省議會、 內		自治監督
			無財產亦 無預算表、			選舉制度 二十一歲以上之男子有選舉權及被選舉權、官吏、教員、家僕、無被選舉權、
附加稅、		附加稅、				財政來源
						特點 設區舉而 織縣制、 立、立、 上、多、 自治、 自、多、 用、發、 作、發、 毫、生
						批評 仍舊行國 立、立、 立、立、 立、立、 立、立、 立、立、 立、立、 立、立、

牙 班 西

區 市

省

區 市

○一不(人體方小
○○滿口 團地

會派省六成十表及直省
、一議年、八各副接議
省會、任人七團代會
員年 期組至代表由

半三六成人人表及人至議市
數年年、組至議、代四員議
、選、任織十員體理十八會
舉每 期而六三代人八、

開組選以成由百在公
會成民上、全以人開
兩每半則五體內口會
次年數由百組、五議

命由省
、國長一
王任人

行經及民
部成佐選
、市理市
執員長

助主
理席一
二人、

行省會決務決省
政長執委算自議
、擔行員預通治會
任、會算過事議

城開立
市行法、公
設政、公

捐稅以府產可
、其徵賜和以
他附與受有
加可政財

國內政
務會部及

務內政
會部國

市市
長區議
、會

市代由直
區舉、比接
委表、社例代
派、團選表

制、比
例選舉

直接選舉、

各種稅收、

各種稅收、

各種稅收、

案通可以聯會各可
、過以合及區以
決直各省聯組
議接、省會、合織

合同、各
、自市
由區得

直接民權、

進較的關方上面方點有地西
步法自有自承、分、若方班
、國主較治認法權且于制牙
為權大機地律方地特的的

志	意	德
區		
省	關	市、區
<p>各省議會由各團體代表組成、</p>	<p>團員以上二十人、議事以上、期四年、任</p>	<p>區議會、市議會、</p>
<p>由省委員會選舉、任職六年、</p>	<p>邦政府、命長、人、團、關、委、員、會、</p>	<p>市長、區長、市、政、局、</p>
	<p>關於移民、計劃、教育、及、地、方、福、利、交、通、等、</p>	<p>區可以依、法自由採、取、但、須、的、經、動、批、准、</p>
	<p>外國務部、以、三、級、機、關、</p>	
	<p>普 選</p>	
	<p>附加稅、及、地、方、捐、</p>	
	<p>國家、節、制、最、小、事、如、地、方、限、度、關、務、</p>	<p>聯邦、因、各、係、國、地、方、自、治、因、統、一、社、會、現、在、不、能、專、政、無、地、方、當、然、可、</p>

奧 大 利		瑞 士	
市		區 分 公 民 居 區 教 等	
省	市	區	
省議會 任期四年、	市議會 任期四年、	區民會 區會	
由省議會 指派一個 省委員會、	市長 任期四年、	區行政 委員會 各員由 各種區 民選、	
	極小	所有職 掌已掌 握、除 規定自 行、外 由他認 為必要 的事務 祇不違 背法律	
	市長 為市監 督行政 官	上級制 於形式、	
普選	普選	普選	
地方不可 收稅、地 撥給、國 家經	地方不可 收稅、地 撥給、國 家經	附加稅 及地方 稅、	
	市長市 議員中 選出、	全國實 行直接 民權、	
		瑞士地 方比 任何 健全 全體 都有 直接 關係 地方 行政 各決 策關 此機 地完 獨立 央制 是很 小亦	

北 美 合 衆 國

市

郡

市

鎮 或 縣

至
二
十
三
五
人

1. 市議會
由七個至十個
議員組成、
市長由議員
委任、
市長專權、
市長專權、
市長專權、
市長專權、
市長專權、

鎮民大會
全體選民
出席、
鎮民大會
全體選民
出席、

鎮書記
民選、

創制
複決、
罷免
各權、

除其
政受
自由、
限制、

普
通
制
度
已
實
行
以
來
但
亦
有
居
住
年
限
資
格
選
舉
各
郡
選
區
各
黨
分
區
競
爭

州
法
律
限
制
受
地
方
課
稅

大鎮已
有代
表團
體制
選治
度治
自保
會管
員會
一會
度保
表治
選管
大團
任村
已體
的體
有制

美
國
地
方
政
治
原
則
自
治
和
歐
洲
同
根
本
不
同
因
種
種
困
難
引
起
政
黨
自
治
於
市
政
治
之
中
雜
亂
無
章
因
此
對
於
發
展

本	日
市	
郡	市 町 村
省長核准、	市、村、町議會選任四 年、議員市至少三十 人、町村八人、市有市 參事會由市長市佐和 議會選出六人至十二 人組成、市長由議會 選三人呈天王簽定、 村町長由議會選任、
	一般自治 自務
內務省、	郡行政官受 2. 省長直接 制、市長受 省長直接 節制、最 高監督為 內務省、
舉權、被選	地方代議 事會由公 民選舉、 凡納舉、 稅一納接 均有選舉 權及被選
	地方稅及 援助金
	日本制度 大分與 中國現行 制度相同、

我們從上列表中，可以得到左列各項結論：

第一、中央集權與地方分權 各國自治制度，大概可以分爲兩個系統：一爲大陸系可以法國爲代表；一爲英美系可以英國爲代表，大陸系之特點，在中央設強有力之政府，統轄全國政治。一切設施，務求統一化，人民須絕對服從中央之意旨，對於地方自治，不認爲是地方人民應有之權力，而

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

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

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

第二、財政上之自治權 對於地方機關所施的財政上的節制，大概有三種形式：

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

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

(三)由政府稽核帳目，大概各國地方自治團體的決算，都須呈請高級機關審查的。

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

第四、官吏 關於地方官吏，各國大概不出於左列三種形式：

- (一) 把自治官吏看做一個由地方選任議會雇用而受牠命令節制的人如英國是。
- (二) 市經理雖受地方議會選任，但具有莫大的權威，如美、愛爾蘭及最近的西班牙等是。
- (三) 民選市長為議會的一個行政長官，同時又是中央政府的地方代表，所以他隸屬於省長并且可以由元首罷免，如法國是。

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

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

第三節 我國地方自治制度之沿革

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

(一) 周之鄉遂制

一、王城近郊

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

共有一萬二千五百家。

二、王城郊外

五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄣，五鄣爲鄙，四鄙爲縣，五縣爲遂，亦各設首長一人，亦均有俸給。一遂共有一萬二千五百家。

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

（二）漢之長老制

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

（三）唐之鄉里制

三家爲保，四家爲鄰，十家以上爲村或坊，百家爲里，五里爲鄉，亦各設首長一人。

（四）宋之保甲制

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

使之轉教保丁，以之輪值防盜。

(五) 明初之制

百戶爲甲，每甲十人，歲輪里長一人。城中爲防，城外爲鄉，鄉都爲里。

(六) 滿清末葉

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

牠的組織分爲兩級，第一級爲城鎮鄉自治，第二級爲府廳州縣自治。

甲、第一級

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

自治的組織及其職權

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

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

牠的職權是：

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

(二)董事會爲執行機關 城鎮之執行機關爲董事會，係採合議制，以總董一人，董事一人至三人，名譽董事四人至十二人組織之，均由議事會於選民中選舉之，但總董須選出二人，由地方最高行政長官選任之。鄉之執行機關爲鄉董，係獨裁制，并得選鄉佐一人，惟均須經地方監督長官之

核准。

牠的職權是：

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

選舉制度 A 選民的資格：

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

B等級選舉 選舉人分爲兩級，就選舉人內擇其年納正稅或公益捐較多者若干名，計其所納之額，足當選舉人全數所納總額之半爲甲級；其餘選舉人爲乙級。兩級選舉人分別各選舉議員半數，其餘被選舉人不必限定，與選舉人同級，若議員全數不能平分者，先按兩級各分半數，其所餘單數，由甲級選舉之；至甲級選舉人數少於該級應選出議員額數時，除各選舉人各選舉一名外，其餘歸入乙級選舉之。

自治經費

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

乙、第二級

自治區域的劃分

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

自治的組織，及其職權

(一) 議事會 府廳州縣議事會議員之人數，以所屬地方人口之總數為標準，總數二千萬以下者，二十人，自此以上每人口增加二萬，得增設議員一名，至多以六十人為限。

牠的職權是：

一、本府廳州縣自治經費之籌集，及歲出歲入預決算之審核。

二、議決關於城鎮鄉議事會應行議決而不能議決之事件。

三、議決其他依據法令屬於議事會權限內之事件，並答復官署之諮詢。

(二) 參事會 參事會由議事會於議員中互選，其定額以該議事會議員總額十分之二為限，會長以該府廳州縣長官充之。

牠的職權是：

一、覆核議事會決議並議決其執行方法及程序。

二、議決關於議事會委託代議之事件。

三、議決府廳州縣長官交會代議事會議決之事件及審查其提交議事會之提案。

四、公斷爭執，調解糾紛。

五、其他依據法令屬於參事會權限內之事件。

(三) 府廳州縣長官 府廳州縣長官爲府廳州縣自治之執行機關，其職權是：

一、代表府廳州縣。

二、執行議事會或參事會之議決。

三、提交議案於議事會或參事會。

四、其他依據法令屬於其權限內之事件之執行。

(四) 府廳州縣長官，得置自治委員若干人，爲其補助機關，執行自治事宜，自治委員得由其長官選任。

自治經費

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

自治之監督

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

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

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

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

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

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

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

(七) 民國初年

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

自治區之劃分

一、一縣之自治區域，得設四區至六區，實施自治。

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

自治職員

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

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

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

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

第四節 中國現行地方自治制度及其改進

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

宜，茲爲節省篇幅計，特表解如次：

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

我們看了上面這個表以後，有下列各項意見：

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

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

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

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

免選出非驢非馬的人物或受少數人之操縱；(三)公民宣誓一項，原在人民表示對於自治之真誠，但辦理手續極爲麻煩，且在民智不甚開通之處，最易爲一般奸滑之士劣所操縱，故辦理之際，須持慎重之態度。

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

第五節 中國現行之市自治制度

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

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

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

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

(三) 選舉之運用 現時全國各市，都走入建設之途，都市為知識階級麋集之地，人才濟濟，正

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

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

第四章 地方自治團體之構成

第一節 地方自治團體構成的要素

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

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

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

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

一、縣爲地方自治單位。

二、縣自治事項如左：

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

k. 其他屬於縣自治之事項。

三、市爲自治團體市自治事項除法律另有規定外準用關於縣自治事項之規定。

第二節 地方自治團體的區域

一、特質

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

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

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

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

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

二、區域劃分

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

特別情形，雖不足額定之戶數，亦得由當地自治機關加以適當編制。

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

(一) 固有的區域，

(二) 人民自己的意思，

(三) 區域愈小，愈能直接表達民意，

(四) 習慣、語言、文化、家族關係、經濟情況，與地理上的形勢等。

三、區域變更

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

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

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

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

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

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

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

第三節 地方自治團體的居民

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

務的觀點來說，居民可以分做兩種：第一住民；第二公民。茲分別敘述如次：

一、住民

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

有公用區域內的財產及營造物的權利，同時要擔負納稅及其他應盡的義務。

二、公民

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

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

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

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

甲、積極的資格

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

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

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

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

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

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

治事務的損失嗎？所以我認為以性別來限制公民權是極不合理的。

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

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

乙、消極的限制

關於公民積極的資格，已經詳述無遺，現在來討論公民的消極限制。所謂消極限制，即指那些被國家認為不合格的公民，不能參加地方自治事務，這種限制我們可以把牠分爲四類：（一）政治上的缺陷，（二）精神上的缺陷，（三）法律上的缺陷，（四）暫時的停止。

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

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

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

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

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

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

三、公民的權利

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

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

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

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

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

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

第二是金錢的賄選 有人說選舉不過是金錢力量賭賽的一種表現，這話未免有些污辱現

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

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

前面是討論選舉權運用的問題，現在來講選舉的種類及被選者的資格。

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

(一) 曾受高等教育，學術優良，對於縣政確有研究者；

(二) 年齡在三十以上，曾在本地方服務三年以上，具有相當經驗者；

(三) 未曾受過刑事處分，而素有良好名譽者；

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

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

(一) 候選公務員或普通考試及格者；

(二) 曾任中國國民黨區黨部執監委員，或各上級黨部重要職員滿一年者；

(三) 曾任國民政府統屬之機關任委任官一年或薦任官以上者；

(四) 曾任小學以上教職員或高級中學以上畢業者；

(五) 經自治訓練考試及格者；

(六) 曾辦地方公益事務著有成績，經縣政府呈請省政府核定者；

(七)曾任鄉長副鄉長鎮長副鎮長或鄉鎮監察委員一年以上者；

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

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

(一)候選公務員考試或普通考試及格者；

(二)曾服務中國國民黨者；

(三)曾在國民政府統屬之機關任委任官以上者；

(四)曾任小學以上教職員或在高級中學以上畢業者；

(五)經自治訓練考試合格者；

(六)曾辦地方公益有成績經區公所呈請縣政府核定者。

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

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

- (一) 曾在初級中學以上學校畢業者；
- (二) 經自治訓練及格領有證書者；
- (三) 曾在職業團體任職一年以上者；
- (四) 曾辦地方公益事務著有成績者。

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

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

第一、使不良的官吏或自治職員知所警惕不敢不盡職守。

第二、使官吏或職員無貽害地方之機會。

第三、符合人民自治之真義。

前面是講罷免權的好處，不過如果人民運用不當，也會發生種種的缺點。

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

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

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

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

第一、條文的限制 即對於罷免權的行使，加以種種的限制如：

(A) 在職員選舉後若干時期內不得罷免，如美國市經理在任事六個月內不得被罷免。
(B) 在職員任中若干時期內，不得受兩次的罷免，如美國市經理在某一一年內不得兩次被罷免。

(C) 公民行使罷免權，必須具有充分理由及確實證據。

(D) 公民提出罷免案的手續，必須詳明，並須有適當的限制如簽名的限制等。

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

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

(一) 出於自己為公之意思并不受人利用；

(二) 避免感情作用；

(三) 對於自治職員之澈底認識及充分了解；

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

(五)研究提出罷免及被罷免者本身之人格及其關係。

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

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

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

第三、罷免程序 依據罷免法約可分為下列各項：

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

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

理員各若干人，幷呈報備案。

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

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

(五)確定 罷免案經投票公民過半數贊成時，始爲確定。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

關於創制權行使的程序，我國尚無具體規定，查各國創制程序，茲約如下述：

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

（二）表決 表決分兩種（一）直接創制（Direct initiative）就是把法案直接交付公民全體表決；（二）間接創制（Indirect initiative）就是公民將法案提交立法機關通過成爲法律，如不通過，再直接交付全體公民表決。

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

爲下列各項：

(一) 強制的複決權 一切法案，均須交付公民公決批准後方生效力。

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

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

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

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

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

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

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

四、公民的義務

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

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

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

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

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

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

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

第四節 地方自治團體的權能

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

一、集權與分權

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

與中央，彼此實有不可分離的關係，要之皆以國家人民的利益爲依歸。

二、地方自治團體的權能

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

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

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

的。茲略舉其主要行政權如次：

(一) 關於保甲的：

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

(二) 關於財政的：

A、收入支出；B、公產管理；C、編制預算決算。

(三) 關於教育文化的：

A、學校之設立與管理；

B、圖書館博物院公共體育場公園等之設立與管理；

C、書報雜誌之審查與取締；

D、各種文化機關之監督與取締；

E、社會教育等。

(四) 關於公營事業與營造物的：

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

(五)關於衛生救濟的：

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

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

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

又縣組織法第四十四條亦有規定：

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

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

丁、關於司法，各國多主張統一，因為若歸地方分任，則有下列之弊端：

（一）不能保持法律平等的原則；

(二)地方人士擔任法官，容易徇情舞弊；

(三)各地方人士犯罪後，常避往對於自己案情有利的地方去。

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

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

第五章 地方自治團體之組織

現代社會有組織的，而且是組織得很嚴密的，所以儘管人事複雜到極點，而一切活動不受時間與空間的限制，都能有秩序的進行。故現代社會的活動的特徵，便是『組織作用』。

所謂『組織作用』，便是一個機關或團體的構造，和活動的方式，在一個機構裏，各部分都能以最經濟最敏捷的方式，推進本機構的活動，而實現良好的分工與合作，以冀獲得最大的效用，這就是『組織作用』。

一個機構的組織，關係着本身的發展，所以在某一個機構進行活動以前，必須選擇牠認為最適宜的組織方式。怎樣纔是最適宜的組織呢？就一般地機構言，一個所謂適宜的組織方式，至少要符合下列各原則：（一）權力分配均平；（二）工作分配適宜；（三）運用靈活與經濟；（四）可以各自發展而又可以互相監督。

現在來談地方自治團體的組織，地方自治團體是地方人民的集合體，也可以說是地方人民參與地方政治的機構。牠的組織，關係着整個地方的發展，以及地方人民的權利與義務之行使，我們必須加以詳細討論。以我個人的意見，地方自治團體的組織，必須具左列各原則：

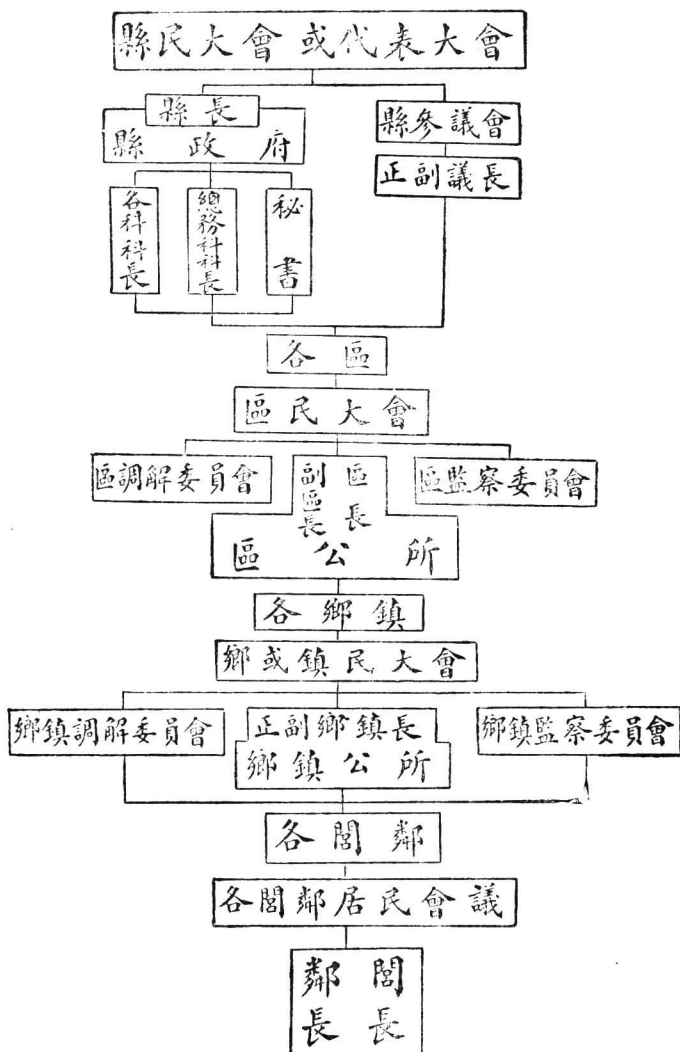
第一、地方自治團體，是地方人民直接參加政治的機關，實行地方自治，不僅爲人民權利義務之行使，且有訓練人民政治能力的最大作用，故牠的組織應儘量民主化，使人民有直接運用民權的機會。

第二、地方自治團體的發展與否，關係於本地方人民的利益所在，當然不能任少數人的把持和舞弊，因此牠的組織必須具有互相監督的機能。

第三、牠是一個較小的政治單位，爲一般人民直接參與政治之機關，牠的組織不可過於繁複，以免運用難於靈活，尤應避免那些官樣文章，以及機關官僚化衙門化。

第四、地方的經費有限，地方自治團體的組織，必須各盡其能以符經費節省之原則。

關於原則上面已如上述，現在把牠的組織系統圖示如下：



第一節 縣自治組織

我國的地方自治，以縣爲單位，現在就從縣自治的組織述起，關於市的組織，將另章討論。縣自治的組織，可以分爲兩大系統來說明：一是議事機關；二是執行機關。

甲、全縣的問題，由全縣公民自己公決，是再合理也沒有的，可是召集全縣公民大會，實有種種的困難：第一，一縣的公民至少亦有十數萬，多則數十萬，不易設立這樣廣大的會場；第二，縱然有了廣大的會場，而以這樣多的人，要在一定時間內召集在一起，必然不易，何況要爲此廢時失業，停止整個社會的活動；第三，羣衆的集會，要能表示真實意思，亦是很難，因爲羣衆的心理在難以適用普通議事規則的情形之下，是很容易盲從的。因此，在縣自治組織上，縱有縣公民大會的規定，不過是備而不用的。有時，爲了某項關係全縣的重大事件，不過付諸全縣公民投票公決而已，很少召集縣民大會的。表示全縣的公民意志的組織在臨時的爲縣民代表大會，在經常的爲縣參議會，這種參議會的組織，雖有些違反直接民權的本旨，但無論如何，只要下層組織健全，選舉制度完善，必多少

可以代表一縣多數公民的意旨，推動全縣自治工作，糾正並監察執行機關的活動。茲分述其組織及其職權如次：

(一) 縣參議會的組織

一、產生 縣參議會，由全縣公民普選若干參議員組織之。

二、名額 縣參議員的名額，視全縣人口之數量多少而定，普通人口未滿十五萬之縣為十名，二十五萬以上人口之縣則每人口三萬可加選一名，以此遞加，但最多不得超過三十名，在我意此項參議員的人數宜多，蓋以縣自治團體原為公民直接參加政治之機關，則不妨多予地方公民充當議員之機會。既可表達民意，又可免除少數人把持，出賣民衆。

三、任期 縣參議員之任期，各國並不一致，但任期定為二年或三年者居多數。我意任期限，宜短不宜長，因為（一）可以給大眾充當議員之機會；（二）可以免除積久弊生，儘可連選得連任，是沒有妨害的。同時無論長或短，必須經明文規定，既可以保障其地位，亦可以免除任意戀棧，貽誤地方。

四、議長 縣參議會概設正副議長各一人，由參議員用無記名投票法互選，其任期與參議員之任期同。

五、待遇 縣參議員及正副議長都是名譽職，但在開會期中得酌支旅膳費用。

六、會期 縣參議會開會分經常和臨時兩種，常會大概每三個月開會一次，遇必要時，經參議員人數五分之一或縣長之請求，得召集臨時會。

七、職員 縣參議會得設置書記辦事員數人，由議長委任，辦理該會文書會計及其他技術事宜，其人數薪額及辦事細則由參議會規定。

(二) 縣參議會的權責

縣參議會是縣民的代議機關。換言之，就是主要表達民意的所在。牠不但要決定全縣的大政方針，而且是隨時推動自治活動的主力。所以在一縣以內，除了縣民或縣民代表大會以外，牠的決定是最高的，也是最後的。茲分述其權責如次：

一、議決關於推進自治工作的議案 縣參議會為縣自治組織中經常的最高議事機關，當然

對於推進自治工作方面的事件，應隨時提出討論，議決後交執行機關去執行，如發展交通普及教育，開發水利，提倡公共衛生，籌建公共事業，救濟貧窮等事是也。

二、議決縣預算決算及募集縣公債事項 關於一縣的開支和收入，關係地方公民的負擔，地方自治機關取之於民，用之於民，自不可隨意浪費，而增加人民的負擔，故必須經公民的代表機關，加以核定。至於公債之募集，係使公民平添一分負債，縣參議會自有權審查其用途與內容。

三、制定縣單行法規 本來立法之權應操自中央，不容各地方自制法律，以求劃一。然為謀各地方因地與時的制宜之計，各地方自治單位，亦得依據當地公民需要，制定單位法規，通行全縣。此項議決單行法規權，在縣則歸於縣參議會。

四、議決縣自治體的財產及公用物之買入經營及處分 縣自治體的財產，即供牠自用之建築物及其他附有物，如議會衙署等；公物為供給大眾使用之營造物，如道路、醫院、學校、圖書館、公園、運河等。——凡上述各物產權之取得，平常之保管及經營，與其他變動買賣或處分，均須經縣參議會加以議決，始能生效。

五、議決其他凡依法令屬於縣參議會的事項。這些事項有的是關於縣自治體之自治事務的；有的是屬於國家之直接行政而由國家委任於縣參議會的。

六、陳述與答覆。縣參議會對於地方行政和與縣自治事務有關的事項，得隨時陳述意見；同時對於監督官署或縣長之諮詢事件應隨時答覆。

(三)縣參議會的議事程序

一、出席人數。縣參議會須有參議員半數以上之出席始能開議。

二、提案。議案除縣長可單獨提出外，參議員提案須有二人以上之連署。

三、表決。議案表決須有參議員半數以上之同意始能成立，如雙方同數時，取決於議長。

四、主席。正議長為參議會當然主席，缺席時由副議長代理，如正副議長尚未產生或均缺席，則由參議員互推一人為臨時主席，或以年齡最長者任之。

五、迴避。凡議案涉及參議員本身或其親屬時，該議員不得參與表決或得令其迴避。

六、列席。開會時縣長及其他自治職員得出席旁聽或報告及陳述意見。

七、三讀 議案提付討論，須經過三讀，始能表決。第一讀審查內容；第二讀逐條討論與決定；第三讀全案付通過。

八、祕密會議 縣參議會遇有特別情形，得經議員三人以上之提議，經大會通過後得禁止旁聽。

乙、全縣執行機關爲縣政府，縣政府的最高首領爲縣長，縣長以下則酌量地方之大小，工作之繁簡，分科分局。關於全縣政治最高首領採委員制抑獨裁制呢？這是一個值得討論的問題。委員制是坐而言起而行的機關，如果實行委員制，則縣參議會即無成立的必要，我覺得委員制與獨裁制各有其優點與缺點，不過在較小的政治單位內，還是後者勝於前者。第一，事權統屬一人，辦事迅速；第二指揮便捷；第三時間經濟；第四較有威信。所以我主張在縣自治單位內，還以採取獨裁式的縣長制爲宜。現分述縣長的產生及其職權如下：

(一) 縣長的產生

一縣政治的最高首領是縣長，他的措施，關係全縣自治事業的前途，公民的幸福所寄託，當然

是一個重要的位置。過去的時代，人民把縣長視爲一縣人民之父母，可見其被人重視之一斑。但過去縣長，率由上級官廳委派，廉明稱職者固然有人，而以賄賂取得，任意剝削人民權利者則比比皆是，這就是過去吏治上最大的污點。現在實行民權，由地方公民自治，縣長成爲一縣人民之公僕，自應由公民選舉，始能奠定民治的基礎。關於民選縣長的優點如下：第一，符合地方自治之本旨；第二，民選縣長必爲本地方多數人民最信任的人物；第三，民選縣長多屬本地人，對於地方情況熟悉，本愛鄉之心，必能對本地方自治運動努力；第四，民選縣長可以從公民中造就高等政治人物及官吏；第五，縣長民選，因被選之縣長係憑信仰當選，并非金錢賄買，必少有剝削民衆的舉動；第六，縣長由公民選出，亦可由公民罷免，則不容貪污縣長的存在；這是民選縣長的優點。不過在我國這自治能力落後的國家裏，一般公民尙沒有辨別人才的能力，若舉行民選縣長，仍不免爲少數豪紳資產階級所操縱，必須經過相當時期，公民知識達到水平點，始可實行民選而沒有妨礙。

(二)縣長的權責

縣長爲一縣政治上的首領，在專制時代，他的權責是很大的，可以說是無限的，所有全縣的財

政、司法、教育、建設等工作，均萃集於他的一身。因為他的權責，除了省政府可以免他的職務以外，幾乎是無限大的，這樣，便造成許多專制魔王，任意作威作福，弄得人民敢怒而不敢言。至於在縣自治組織下的縣長，他僅是一個負責執行的人物，他自己除了向公民建議向縣參議會提案以外，自己是沒有主張的餘地，他的權責是有限制的。總括起來，他的權責有下列各項：

一、提交議案於縣參議會。

二、執行縣參議會交辦之議決案。縣長對於議決案是沒有發言權的，如果認為議決案窒礙難行時，得於三日內聲明理由咨請復議，不過復議結果，過半數的參議員仍持前議時，縣長只得照案執行。

三、掌管縣自治經費的收支。全縣自治經費的收支，雖由縣長掌管，但現時為了免除弊端起見，多實行會計獨立制度，縣長不過依照預算支款，并無直接管理金錢的權力，所有金錢出入仍由會計專家辦理。

四、依法令及縣參議會的議決得發布縣令。縣長是一縣最高的執行長官，可以依法律之授

權而發布命令，通飭全縣遵行；同時縣參議會所創制的單行法，必須經縣長公布施行。

五、編制全縣預算決算 縣長須於會計年度開始前，督同會計主任，預計全縣之歲入與歲出，編成預算案，在縣參議會首屆常會開會前三日內，咨交縣參議會，加以審核通過。於會計年度終了後，更須依照全年確實收支編制決算，經會計師查核後，咨交縣參議會審核通過。如有疑點時，縣長應出席說明之。

六、處理全縣行政 關於全縣公安、財政、衛生、建設、教育、社會等行政，率由縣長負責督同科局辦理。

七、監督區以下地方自治 縣長對於所屬各區地方自治，應負指導監督的責任，如認為不合時，得督率其改進。

八、委任下級職員 縣政府所屬下級職員，縣長有直接委任之權。

(三) 附屬機關

以縣長一人而總攬全縣自治行政，事實上有難能，故縣長除了僱用下級職員擔任技術工

作以外，縣政府設祕書一人，並視工作之繁簡酌設若干科或若干局，分任總務、財務、公安、建設、教育、各項行政，在我國過去各縣，除總務必須由科辦理外，其他行政設科設局原無一定，大概大縣則設局，小縣則併爲科。關於設科設局問題，各有其利弊，當然設局可以專其責成，縣長可以減少若干之繁瑣事件，辦理比較周詳；而設科可以節省經費，指揮統一，辦事迅捷。依我的意見，在目前中國的各縣環境，仍以設科爲宜。因爲（一）中國目前有一個普遍的現象——就是窮，窮的原因，固然很複雜，但衙門過多，亦一原因，爲節省行政經費計，應以設科爲上策；（二）衙門太多，辦事遲緩，中國人民在大亂以後，急望自治，必須縣長親民，始能望有成績，設科則縣長可以接近民衆，設局則中間又經一道門檻了，爲增進自治行政效率計，亦以設科爲宜；（三）各局局長，雖由縣長統屬，但在縱的方面，各有其直接上司，如建設局受建設廳管轄，財政局受財政廳管轄，全縣行政極不統一，縣長亦難於指揮，因此縣政弄成尾大不掉的局面，甚至河北有某縣長竟被公安局槍殺了的事發生過，爲行政統一計，亦以設科爲善。不過這是就大部分現時情況而言，不可一概而論，將來情況不同，工作增繁，當然仍可改科爲局。

第二節 區自治組織

我國係以縣爲自治單位，縣以下則爲區。區自治組織，乃爲推行地方自治之重要樞紐，因爲縣的範圍較廣，人口較多，實行直接民主政治，事實上有若干困難；至於區以下之鄉鎮，雖然人民與政府的關係更爲密切，但又以範圍過小，工作難於進行，而成爲縣自治工作之中心機關者就是區。所以要縣自治工作完成，必須各區之組織與活動具有效力。現在來講一講區的自治組織及其職權。

區的自治組織，重要者有四：（一）區民大會，爲全區人民直接發表主張的所在，全區一切的重要方針，咸取決於是；（二）區公所——區長爲負責辦理全區自治行政者；（三）區監察委員會，爲常任監察全區工作及財務者；（四）區調解委員會，爲調解區人民間糾紛的機關，茲分述其組織及權能如次：

甲、區民大會 是全區公民直接表示意見的地方，在這個會議中，一個公民對於全區的自治的活動，過去的要批評，未來的要建議，可以充分發表意見，不需借重代表，因爲那些所謂人民代表，

常不免是些騙子，靠他們表示民意，總是難有把握的。在區民大會，公民是絕對自由的，這可以說是直接民權的模型。關於區民大會的種種，茲分述如次：

(一) 召集手續：

召集區民大會，須由民選區長負責辦理，於每年區長滿任一月前舉行，如有特別事件或經公民十分之一以上之請求時，應召集臨時大會。惟此項臨時大會，如有關區長本身事件應由區監察委員會召集之。如有關區監察委員本身事件，區長延不召集時，得由過半數之鄉鎮公所聯名召集之。

(二) 區民大會的權能：

- 一、行使選舉、罷免、創制、複決、四權；
- 二、制定或修正區自治公約；
- 三、審核預算決算；
- 四、審議縣政府交議事項；

五、審議區公所或區務會議交議事項；

六、審議所屬各鄉鎮公所或公民所提議事項；

七、議決處分區公產事項。

(三)會議程序：

區民大會之議決案，必須經到會區公民過半數之同意通過決定。開會時如人數過多，一個會場不能容納時，得分爲若干會場，但須同日舉行。各會場之主席，由到會區公民推舉。在會議時應於每案詳紀并宣布可決否決之人數或票數，再由各會場主席集合區公所核算總數，以定決議或當選。區民大會開會期間，不得過六日，以免廢時停業。

乙、區公所 區公所爲全區執行機關，亦就是縣自治基本工作之所在，茲分述其組織與權能如次：

(一)區公所組織：

區公所設區長一人，由區民大會選任，任期一年，連選得連任。視工作之繁簡，得設區助理員雇

員及所丁各若干人，協助或奉命執行區務。

(二)區公所職權計有下列各項：

- 一、戶口調查及人事登記事項；
- 二、土地調查事項；
- 三、道路橋樑公園及一切公共土木工程之建築修理事項；
- 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、森林之培植及保護事項；
- 一〇、農工商業之改良及保護事項；

一一、糧食儲備及調節事項；

一二、墾牧漁獵之保護及取締事項；

一三、合作社之組織及指導事項；

一四、風俗之改善事項；

一五、育幼養老濟貧救災等之設備事項；

一六、公營業務事項；

一七、區自治公約之制定事項；

一八、財政收支及公款公產之管理事項；

一九、預算決算之編造事項；

二〇、縣政府委辦事項；

二一、其他依法賦與該區應辦事項。

丙、區監察委員會 區監察委員會，由區民大會選舉監察委員五人至七人組織之，任期與區

長同其職務爲（一）監督全區財政；（二）向區民糾正區長違法失職等事。

丁、區調解委員會 區調解委員會，由區民大會於區公民中選舉半數委員，於各鄉鎮調解委員中，選舉半數委員，共同組織之。但區長區監察委員及鎮鄉長均不得當選。凡未經鄉鎮調解委員會調解，或不能調解之事項，均得由區調解委員會負責辦理。

第三節 鄉鎮自治組織

鄉或鎮是較小的自治單位，鄉鎮公民與鄉鎮政治關係更爲密切，牠的組織計有：（一）鄉民或鎮民大會，爲鄉鎮公民議事機關；（二）鄉鎮公所——鄉長或鎮長爲鄉鎮自治工作執行機關；（三）鄉鎮監察委員會，爲鄉鎮監察機關；（四）鄉鎮調解委員會，爲鄉鎮公民調解糾紛的機關。茲分述如次：

甲、鄉民或鎮民大會 鄉民或鎮民大會第一次開會，由區長負責召集，並任主席。鄉鎮長選出以後，則由鄉長或鎮長召集，自任主席。此項大會，每年規定開會兩次，其第一次大會於鄉長或鎮長

任滿一個月前舉行，遇有特別事件，或經由鄉鎮公民十分之一以上之請求時，應召集臨時大會，但此項臨時大會所討論事件，如有關鄉長或鎮長時，則由鄉鎮監察委員會召集，如有關監察委員本身事件，鄉長或鎮長延不召集時，則由各該鄉鎮過半數之閭長聯名召集。大會開會期間，不得過七日，其權能如下：

- 一、行使選舉罷免創制複決四權；
 - 二、制定或修正鄉鎮自治公約；
 - 三、審核預算決算；
 - 四、審議上級機關交議事項；
 - 五、審議本鄉公所或鎮公所及鄉務會議或鎮務會議交議事項；
 - 六、審議所屬各閭鄰或公民提議事項。
- 乙、鄉鎮公所

(一)組織 鄉公所設正副鄉長各一人；鎮公所設正副鎮長各一人。惟鄉鎮戶口在百戶以上

者，每增百戶可增設副鄉長或副鎮長一人，均由鄉民或鎮民大會選任。

(二) 權能 鄉鎮公所，於現行法令區自治公約，及鄉鎮民大會決議交辦之範圍內，由鄉鎮長主持辦理左列事項，惟須經由鄉務會議或鎮務會議議決之。

一、戶口調查及人事登記事項；

二、土地調查事項；

三、道路橋樑公園及一切公共土木工程之建築修理事項；

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、森林之培植及保護事項；

- 一〇、農工商業之改良及保護事項；
- 一一、糧食之儲備及調節事項；
- 一二、墾牧漁獵之保護及取締事項；
- 一三、合作社之組織及指導事項；
- 一四、風俗之改良事項；
- 一五、育幼養老濟貧救災等之設備事項；
- 一六、公營業務事項；
- 一七、自治公約之擬定事項；
- 一八、財政之收支及公款之管理事項；
- 一九、預算決算之編造事項；
- 二〇、縣政府及區公所所委辦事項；
- 二一、其他依法賦與該鄉鎮之應辦事項。

丙、鄉鎮監察委員會 鄉鎮監察委員會由鄉鎮民大會選舉監察委員三人至五人組織之，任期一年，連選得連任，其權能如左：

(一) 監察鄉鎮財政；

(二) 向鄉民或鎮民糾正鄉鎮長副違法失職等事。

丁、鄉鎮調解委員會 鄉鎮調解委員會，由鄉民或鎮民大會中選舉若干人組織之，鄉鎮長副均不得當選。

第四節 閭鄰自治組織

閭鄰爲地方自治之最小單位，牠是地方自治組織的核心，如果要自治工作的前展，必須每個核心都能發生組織作用，方有良好的成績。因爲牠是最接近羣衆的組織，也就是羣衆的基本的集合，只要上級的指導機關，能充分運用組織的力量，一切自治基本活動的進行，是可以事半功倍的。而且在這個組織內，可以儘量領導每個公民，運用民權，亦是訓練民衆參與政治的最好的機會。辦

理自治的人，絕不可以其組織之微細而加以忽視，老實講，閭鄰組織不發生作用，擴展至鄉鎮區縣自治，是效力很微細的。閭通常以二十五戶組成，鄰通常以五戶組成。但有時不足上述戶數，亦得組成閭或鄰。閭鄰之自治組織有二：（一）爲閭鄰居民會議；（二）爲閭鄰長。茲分述如次：

甲、閭鄰居民會議 閭鄰居民會議，爲訓練公民自治發表公民意見的唯一機會，在閭長未產出以前，由鄉鎮長負責召集各閭居民會議選舉閭長。在鄰長未產出以前，則由閭長召集各鄰居民會議選舉鄰長。平時會議分兩種：經常會議，可由閭長或鄰長自動定期召集；臨時會議，須在閭有十戶以上之請求，鄰有二戶以上之請求，閭長或鄰長可即時召集，惟須有過半數居民出席，始能開議。其決議亦須有出席居民過半數之同意。會議時由召集人爲主席，會期至長不得過一日。其任務如下：

一、選舉及罷免閭長或鄰長；

二、訓練公民政治意識；

三、決定閭長或鄰長辦理法令範圍內一切自治事務；

四、聽取閭長或鄰長辦理事務之經過情形的報告；

五、聽取閭長或鄰長關於本閭或本鄰經費收入的報告；

六、籌集本閭或本鄰特殊需用之經費。

乙、閭長或鄰長 閭設閭長一人，鄰設鄰長一人，各由本閭鄰居民會議選舉。閭長由到會居民七人以上之推選，鄰長由到會居民三人以上之推選，經過半數之同意即可當選。任期一年，連選得連任，其權責如下：

一、辦理法令範圍內經居民會議議決之一切自治事務；

二、辦理上級自治機關所交辦事項；

三、負責訓練居民；

四、向鄉鎮公所及居民會議報告辦事情形；

五、居民會議有違反法令或自治公約時應報告鄉鎮公所；

六、平時爲無給職，必要時得支辦公費。

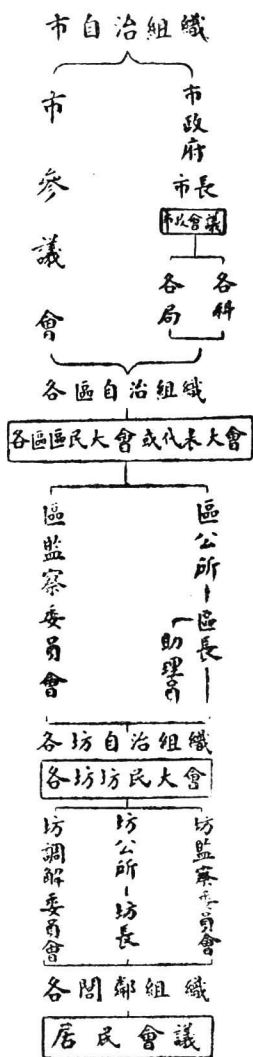
第五節 市自治組織

關於縣及縣以下的地方自治組織，已在前節詳述了，現在要來談一談市及市以下的地方自治組織。

依照國民政府十九年五月二十日所公佈的市組織法，我國現時有兩種市：一種是隸屬於行政院的市，牠設立的標準，須具有下列情形之一：（一）首都，（二）人口在百萬以上者，（三）在政治上，經濟上被認為有特殊情形者，如南京、上海、北平、青島、西安等五市即是隸屬於第一種的。還有一種是隸屬於各省政府的市，牠設立的標準，須具有下列情形之一：（一）人口在百萬以上，在政治上經濟上具有特殊地位而為省政府所在地者，（二）人口在三十萬以上者，（三）人口在二十萬以上而所收營業稅牌照費土地稅每年合計占該地總收入二分之一以上者，如漢口、廣州、杭州等市，就是屬於這一種的。

據我國憲法規定，市亦列入實施地方自治的範圍以內，牠的組織，因其地位上的特殊，和縣稍

有不同，茲分述并表示於後：



一、市自治組織及其權責

市自治組織，大體與縣彷彿，也可以分兩大系統：（甲）議事機關，（乙）執行機關，茲分述其組織大概，及其權責如次：

甲、議事機關 市的議事機關，依照民主的原則，原應為全市公民大會或代表大會，但因事實上召集不易，經常負責的機關，仍屬之於市參議會。市參議會，在區長民選時設立，全市公民選舉參

議員七人至九人組織之。市參議員爲無給職，他們的任期爲一年，連選得連任。市參議會設正副議長各一人，由市參議員互選之。該會每兩個月開常會一次，但經市長，或市參議員五分之一之請求，應召集臨時會。在訓政期間，亦得由本市的各法定職業團體，推選議員若干人組織臨時參議會。市參議會的權責計有下列各項：

(一) 議決關於市單行法規事項；

(二) 議決關於市預算決算募集公債及其他市財政事項；

(三) 議決關於經營或處分市公有財產及市公營企業事項；

(四) 議決關於市長交議事項；

(五) 議決關於全市應興應革事項。

乙、執行機關 市的執行機關，爲市政府。依法令掌理全市行政事務，監督所屬機關，及自治團體，市政府設市長一人，指揮監督所屬職員，在自治完成後，由全市公民實行普選，但在訓政期間，暫由上級機關擇監任命。市政府設祕書處，秉承市長辦理文牘庶務及其他不屬於各科或各局掌理

事務，秘書處設秘書長一人，由市長呈請上級機關任命，市政府得設參事二人，由市長呈請上級機關任命，輔助市長，掌理關於市單行規則，或命令之纂擬審查等事項。除了上述的輔助機關及人員以外，市政府得視市政的繁簡，酌設左列各科或各局。

- (一) 財務 掌管市財政收入支出市有財產企業及其他有關財政事項；
- (二) 公安 掌管公安消防及戶籍等事項；
- (三) 工務 掌管全市建築修繕等工程事項；
- (四) 社會 掌管全市實業之指導、獎勵、勞資糾紛之調解及救濟事項；
- (五) 衛生 掌管全市公共衛生事項；
- (六) 公用 掌管全市電水交通等公用事項；
- (七) 教育 掌管全市教育及文化事項；
- (八) 港務 掌管全市河道港務、航政等項；
- (九) 土地 掌管全市地政之整理事項。

市政府爲了集思廣益，增進行政效率起見，得設市政會議，由市長（祕書長或祕書列席）參事局長或科長組織之，市參議會成立後，得由市參議員互選代表三人至五人出席參加。牠的權責是：

- (一) 議決關於各處局科之辦事細則及市單行規則事項；
- (二) 議決關於市預算決算及市財政收支整理與募集公債事項；
- (三) 議決關於經營市公產及公營業事項；
- (四) 議決關於市政府各處科局職權爭議事項；
- (五) 議決市長交議事項；
- (六) 議決其他重要事項。

上述市政會議的職責看來，以我個人意見，實爲市政府組織上之一贅疣，因爲牠的職權，有很多是與市參議會衝突的，這很容易引起彼此間的糾紛，現在各國市政府制度都已傾向於一院的組織了，同時，這種組織的設立，無異於剝削市長之職權，當然採取合議制，也有相當的好處，但現在既採用集權市長制，而又加一個市政會議，使賢能的市長，不能儘量發揮其權能，對於市政的建設，

必然發生不良的影響。我以為，如果市政會議，確有設立之必要時，最多祇能為市長的一個諮詢機關，不能使其與市長同在一處有議決的職責。牠最多亦不過代市長審議市政府的各項事務而已，至所審議的意見，市長仍可自由採用或不採用。

二、區自治組織

區自治組織，與縣以下的區自治組織，大致相同，其執行機關為區公所，設區長一人，總理全區自治事宜，其議決機關，為全區公民大會。

(甲)市以下的區自治議事機關，比之縣下的區，多一區民代表會，在區長民選時，由區民大會選舉之代表組織之，此項代表，每坊規定名額二人，每年改選半數。區民代表會設主席一人，由代表互選之，各代表如有失職情事時，得由坊予以罷免，區民代表會每三月開常會一次，但隨時可召集臨時會，開會時應通知區長，區監察委員及所屬各坊長參加。區民代表會之權責如次：

(一)審議區公所或市政府交議事項；

(二)審核區預算決算；

(三)審議所屬坊公所或代表提議事項；

(四)審議其他應行審議事項。

(乙)市以下之區監察機關，由區民代表選出監察委員二人組成之，於區民代表會閉會期間，行使監察職務。但關於下列重要事項，應通知區民代表會主席召集區民代表會加以審議。

(一)區公所執行議事機關之決議案不力；

(二)區長或其助理員違法失職；

(三)發現區財政有弊；

(四)市以下之區自治組織內，不設區調解機關。

三、坊自治組織

坊爲區以下之自治組織，適與縣以下的鄉鎮相等，牠的執行機關爲坊公所。辦理坊民大會議決交辦事項，市府與區所委辦事項及區財政一切事項與公產公營業等事項。坊公所設坊長一人，綜理全坊自治事務，由坊民大會直接選舉之，任期一年，連選得連任。

坊自治議事機關爲坊民大會，每年開會兩次，由坊長召集。其第一次會議，於坊長滿任一個月
前舉行；如遇特別事故，得召集臨時坊民大會。坊民大會的職責如次：

(一)選舉及罷免坊長及其他坊自治職員；

(二)議決坊單行規程；

(三)議決坊預算及決算；

(四)議決坊公所交議事項；

(五)議決所屬各閭鄰或公民提議事項。

坊自治監察機關，爲坊監察委員會，由坊民大會選舉坊監察委員三人或五人，組織之，每月開
會一次，各委員輪流任主席。牠的權責是監察本坊財政及坊長違法失職等事宜。

坊調解機關，爲坊調解委員會，由坊公民大會選舉調解委員若干人組織之，但坊長不得當選。

四、閭鄰自治組織

閭、鄰各設閭長或鄰長一人，分掌閭鄰自治事務。閭鄰各設居民會議，由閭鄰長分別召集，閭有

第六章 地方自治團體的任務

關於地方自治的組織及其權責，已在前章詳細闡明，現在所要說的是牠的任務。牠的任務，是依據國家所授予牠的自治權而發生的，這也就是地方自治團體與其他公私團體的最大的分野。牠在國家的統治與監督之下，牠就是地方最高的政治組織，就是地方政府。牠的任務之繁簡，須視國家所賦予牠的權限大小而定。在我國現行政治制度情況之下，牠祇能儘量使用中央所給予牠的各種自治權。這種自治權，可分爲固有事務與委任事務兩種。

固有事務，就是地方自治團體爲了實現本身的目的而行使的任務。我們知道地方自治團體的最終目的，是地方人民憑自己的組織力量，以求全體人民幸福之增進，與整個社會文物之進化。那麼所謂固有事務，就是地方自治團體，爲了實現上述目的而進行之工作也。所以固有事務之範圍，常視各該地方文化之高低及人民之需要而定。普通可概括分爲七大類：（一）保安（二）財

政（三）教育（四）衛生（五）救濟（六）實業（七）工程等是。

所謂委任事務，就是受中央政府或上級機關所委託辦理之事項，如代徵稅收，辦理選舉，調查統計等是。茲分別加以說明。

第一節 保安

一個社會要謀種種事業的進展，必須先要有安定的秩序，因為有了安定的秩序，惡的勢力對於新興事業沒有妨礙與破壞，人民纔能安心去謀進展及擴大；否則紛紛擾擾，人心惶惶，不但原有的事業無從維持，那裏還談到什麼事業的進展與擴大呢？所以從事政治的人物，必先講究治安，我們現在進行地方自治，當然也要從保安工作着手。尤其是我們中國，各地方在大革命以後，秩序破壞得不堪，真是盜匪遍地，流民充斥，保安工作，尤為重要。假使保安工作不能辦得完善，則一切自治事務均將無從進行。關於保安事務，可分析為下列各項：

甲、戶籍 辦理自治，係以人民為主體，那麼這一個地方有多少戶口，是必須首先知道的，至少

也要明白這個地方有多少公民，可以充實自治團體的力量，有多少不良份子，應擯棄於地方自治團體以外，這樣纔能構成地方自治團體健全的本質。編查戶籍，對於地方自治的工作有幾種功用：第一，可以檢查地方團體的構成份子；第二，可以限制或取締不良份子，以免盜匪或流民破壞地方的秩序；第三，可以明瞭整個地方戶口人事的概況；第四，可以依據戶口的狀況以訂實施地方自治的步驟和方針；第五，可藉以明瞭人民經濟文化情形。

戶籍事務，大概由縣自治機關或公安局分區辦理，或在縣長指導之下組織特種編查戶籍委員會辦理。其工作可分為二種：一為編查事務；一為登記事務。編查應分區，於同一時間內分派若干人，同時進行，以求準確，其清查事項為：（一）姓名；（二）性別，是否婚嫁及有無子女；（三）年齡及出生年月日；（四）籍貫；（五）住居處所及其年限；（六）職業；（七）宗教；（八）教育程度；（九）有無傷殘廢疾；（一〇）戶內人口及對於戶主之稱謂關係；（一一）其他事項。（如戶內有曾受刑事處分者或素行不正形跡可疑者或有多數非家屬人雜居者）調查清楚後，由主任編查員造具戶口清冊，並將下列各項製成統計：（一）戶數；（二）男女戶數；（三）學齡兒童；（四）

成年壯丁；（五）本籍及客籍；（六）職業性別；（七）現住或他往；（八）廢疾；（九）宗教類別；（一〇）曾受刑事處分者；（一一）素行不正或形跡可疑者；（一二）戶內雜居多數非家屬人者。至於船戶人口，寺廟僧道，公共機關、學校、衙署、監獄、工廠等之戶口，則另行編號。戶口編查完竣後，並填具戶籍牌，上載戶主、姓名、年齡、籍貫、職業、戶內人口等，張掛各戶門口或門內。

至登記事務，自編查完竣之日起，嗣後各戶遇有遷徙、生死婚嫁承繼往來等事，限五日以內，戶主必須向公安局戶籍處報告登記，如逾期不報，應照章受相當之懲處。

乙、保衛 各地方在極度的破壞以後，地方的秩序雖已恢復，而潛伏之不良份子與反動勢力，

時有蠢動的可能；因此在籌備地方自治之初，保衛工作亦為重要之任務。不過盜匪如毛，是我國特殊之情況，保衛工作，祇是一種消極的處置，并不能澈底肅清盜匪，以謀一勞永逸之計。因為中國連年災禍，與不斷內戰造成大批失業游民，又加以帝國主義加緊的剝削，使農村經濟更速的破產，失業游民日益增多，遂相率流而為匪，而保衛工作遂成為現時地方自治運動中迫切之任務。惟地方秩序紛擾之原因，既大部分由於社會的關係，而地方自治的保衛工作，就不能專從消極方面想辦

法。我以為一方面固應從事於社會救濟作釜底抽薪之舉，一方面保衛工作，也應當由人民自己來擔任，實行新的保甲制度，以造成地方人民的武裝。所謂保甲制度，就是古人『守望相助』而加以組織化是也。保甲制度，有下列優點：（一）可以收剿除盜匪之效；（二）可以節省經費；（三）可免除僱用兵士之弊；（四）可以加強社會組織，推動地方自治之實施；（五）可逐漸進入徵兵制度的階梯。

目前我國保甲制度，未能普遍實施，保衛團商團組織，極不健全，且多成爲豪紳地主及資產階級的衛隊。地方保衛工作，大部分付之於保安隊、警察、或駐防兵，彼等多屬爲政府所僱用，根本對於地方沒有切膚關係，又不明瞭地方保衛工作之重要，以致保衛工作沒有良好之成績，地方人民生命財產，均難有切實之保障，那裏還談到地方事業之發展呢？

丙、消防與保甲 火災爲城鎮之大敵，故各國都注重消防工作，以資補救。至於消防的工作，過去多出於急公好義者之所爲，並無公立的消防組織，我國也是如此。到了十八世紀，各國纔把這種工作，交由當地行政機關負責主辦。現在地方自治日益發達，自然更須歸地方自治團體辦理。不過

尙有若干國家，消防行政，是採用集體主義，由中央機關直接統屬辦理的。我覺得消防工作，關係地方人民之安全至巨，仍應本共濟之精神，由地方人民分任。而且消防工作，不僅專門在火災發生以後，從事救滅，尤在平時舉行積極消防宣傳，促起人民注意減少造成火災之因子，如限制建築材料，注意引火用器，限制火險保額等。此外消防工作，應由地方壯丁普遍參加，不僅可以防止火災，且可促進人民之同情心，而增進地方自治的效力。

在消防以外，我國沿江湖河一帶，時有水災，就是水堤時有被洪水衝毀的危險，其災禍之烈尤勝於火災，所以保坍工作也是地方自治團體工作之一。在日本消防機關，則兼防水火二災，我國平時，對於防止水災，毫無戒備，故洪水一至，搶救爲難，這實在是一樁大的缺陷。

丁、交通秩序 一個地方交通秩序的維持，在城市上比鄉村中困難得多，尤其是現代交通工具機械化了，在人煙稠密的城市中，時有因衝撞而發生死亡的危險，所以維持交通秩序，也成爲地方自治團體保衛任務之一。各國爲了保障行人安全，大都由地方自治團體，訓練交通警察，專門維持交通的秩序，我國江蘇南通曾首先設立此種交通警察，現在各縣市已普遍的成爲公安局之工

作了。

除上述四項保衛事務以外，關於除疫，取締污穢，保護兒童，保護森林等，也都可以認爲是地方自治團體保衛工作之一部分。

第二節 財政

每一個團體，爲了維持牠的存在，自有其一定經費之收入與支出，這種經費之收入與支出的工作，我們稱之爲財政事務。地方自治團體的財政事務，比較任何公私團體，更爲繁雜，因爲牠除了屬於國家特有財政上的收支以外，差不多牠的內容是和國家一樣的，祇是範圍大小數量不同上的分別而已。關於地方自治團體的財政問題，將於後另章討論，現在只來談談牠的財政事務，有那些部分，茲分述之：

甲、編製預決算 一個團體的財政，關係着團體本身的盛衰，所以負財政上之責任者，必須保持收支之平衡，否則不管收入幾何，一味任意開支，則財政必有破產之虞，所以預算是每個團體必

要工作。在每一會計年度以前，必須依據過去經驗與統計，估計全部收入及支出。在估計收入時，必須注意過去若干年平均收入數，同時減去意外虧損之估計。因為估計過高，而事實上不能達到預計之收入，勢必影響決算超過太鉅，若事實上若干部分收入原有達到某項數額可能時，而估計過低，則使預算難於編造，而各項必須之建設勢必因之停頓，這是關於收入估計的。至於支出之估計，應視各項政費之急要與否，分別支配，同時在預備費項下，應列一項，以備特別需要之用。總之預算編制，必須具有彈性，始不致使收支不能平衡。

至於決算編制，例須在會計年度終了之後舉行。決算工作，重在精確，編制後須送縣參議會審核公布。從決算中可以觀到整個團體之歲入歲出之實際情形，并供下年度預算編制之參考。

乙、徵稅 徵稅是地方財政的重要事務之一。地方自治團體所徵之稅，是屬於地方稅或省國稅附加稅之一類的。關於徵稅的方法有兩種：一種是由團體設局直接徵稅；一種是由政府招商承包徵稅。這兩種辦法，各有利弊，當然直接徵稅比較承包徵稅來得利多弊少，不過凡事總在人辦。我國各縣市之地方稅，有採承包制者，有採自徵制者，但弊害均甚多，人民不堪其苦。我以為只要辦理

財政者是廉明的，還是以直接徵稅制爲是。否則，採用包稅制，尙可按年或按季於包商方面，收得確實的稅收。我記得民國十八年至十九年間，江蘇的營業稅，是由各縣設局自徵的，但結果算起來所費徵收費爲十八萬元，所收的祇十六萬餘元，是以自徵制亦不能有確實把握，要看徵收人員是否真正廉明。尤其是地方自治團體所徵的稅，多屬自治經費，用於謀地方人民之福利者居多，自應涓滴歸公。

丙、募集地方公債 地方自治團體，爲了建設規模較大之事業，經常歲入不足以資應付時，可以呈准中央，募集地方公債，即以所建設的事業將來之收入，或指定其他收入爲擔保。此種公債之募集，各國辦理自治多曾舉行，爲因避免辦理地方自治而妨礙整個國家之財政，不如直接籌之於本地人民，集腋成裘，較易成就。而且以地方人民之公款，力謀地方人民之福利事業，地方人民亦樂於認購也。

丁、發行有獎債券 爲了建立地方自治事業，而爲經常預算所不許時，地方自治團體亦得發行有獎債券，蓋利用人民投機的心理，可以籌集大量經費，辦理地方福利事業。我國各地亦有採用

此種有獎債券者，如四川成都市是也。

戊、管理公有財產 地方自治團體的財產，亦由地方財務當局管理。關於公有財產之管理修繕，以及因出租而得之租金，均應列入財政事務項內，派專人負責。公用財產應儘量利用，俾獲相當之收入以資挹注。

第三節 教育

在不妨礙中央統一的教育制度與教育方針的情況之下，地方自治團體，適應地方需要，使用地方經費，辦理地方教育，當然是可能而且是必要的。地方自治與教育的關係，非常密切，在後面將另章詳加討論，現在祇分述地方自治團體所能爲且必須擔任的教育事務。

甲、平民教育 平民教育，就是義務教育，在全國沒有實施強迫教育以前，地方自治團體，應多辦基礎的小學，以救濟失學的學齡兒童。我國各地方，現時小學極不發達，多數地方尤其是農村，達到學齡的兒童，一方面沒有能力進學校，一方面也沒有學校可進。少數有產階級子弟入學校者雖

較多，但進私塾者爲數尤夥。在這全國教育經費困難，沒有力量實行普教之時，地方自治團體，應設法在各鄉鎮中多辦小學，並勸導各家長送兒童入學。

乙、補習教育 此爲救濟成年失學男女而設。我國文盲極多，雖無確實統計，但至少在一百分之九十左右。中央政府所能注意得到的，爲普通教育與人才教育，對於這百分之九十的成年失學男女，每有鞭長不及之勢。那麼地方自治團體，便應多設補習學校，鼓勵這般成年失學男女入學。這種學校，重在教授識字及常識，辦理極易，人才亦多，並且可以獎勵各行業各職業團體自行創辦，經費既省，創辦亦易，真可收事半功倍之效。

丙、社會教育 卽通俗教育，爲了改造人民意識，破除不良習俗，得舉行各種社會活動，使人民於不知不覺中，收到感化。地方自治團體，爲促進自治運動之進展，對於此項工作，尤應加倍努力。社會教育之範圍極廣，如創辦民衆教育館，民衆閱讀書報處，民衆劇場，民衆茶社，民衆演講會等等，惟視各地方之環境而定。要在利用機會舉行種種活動，使人民樂於接收和了解。

丁、職業教育 爲普及職業知識，以增進地方生產，發展農工商業，職業教育亦爲地方自治團

體主要之工作。不過在一個地方團體內，有時爲經費人才兩方面所不許，最好由自治團體與生產機關合作，或聯合幾個地方團體合辦，如是比較經濟，而且學生畢業後的出路，亦得較有把握。

戊、普通教育及其他 普通教育如無特殊需要，地方自治團體可以不辦，而由中央依照整個計劃辦理之。此外關於檢定教員，取締私塾，造就師資，提倡體育，改良娛樂場所，亦都屬於地方自治團體範圍內的教育事務。

第四節 衛生

公衆衛生，關係地方人民之健康，故各國莫不重視公共衛生的事務，且把公共衛生當作一門學科研究，其重視可見一斑。我國人民，對於衛生向不講究，尤其是公共衛生，更講不到。所以每年死亡率極大，人民身體孱弱不堪，一有時疫發生，其有免於死亡的人，真是得天獨厚。地方自治團體爲了每個構成份子具有健全的精神，自必須對於地方衛生事務，加以特別重視，專設機關負責管理。牠所負任務有下列各項：

(甲) 關於公共關機之清潔的

- 一、清除道路上堆積之污穢物件拋棄的禽獸屍骸；
- 二、禁止傾倒污穢及拋擲不潔物品於道路；
- 三、疏通淤塞溝渠驅除穢惡氣味；
- 四、設立並管理公共廁所；
- 五、清查公私廁所不潔并禁止隨意便溺；
- 六、設立管理私有廁所章程；
- 七、收取各家宅之垃圾。

(乙) 關於保健方面的

- 一、調查工廠商店及學校之清潔；
- 二、管理並隨時檢查飯館酒館旅館及其他食物店；
- 三、檢查食品牛乳及飲料；

四、檢查公共屠宰之牛羊豬鴨等；

五、發給產婆執照並調查有無私自營業例外勒索及爲人墮胎等事；

六、檢查娼妓身體；

(丙)關於防疫方面的

一、查驗進口船客；

二、消毒；

三、注射防疫苗；

四、施種牛痘；

五、捕鼠及野犬；

六、滅蚊蠅；

七、墓地之取締。

(丁)關於醫務方面的

一、辦理公立醫院；

二、檢定醫師發給執照；

三、調查各公私立醫院施行診治有無不合法情事；

四、調查各公私立醫院中西藥房配製藥品有無錯誤情事；

五、檢查各檢定合格之醫生；

六、戒絕鴉片與其他毒品。

(戊)關於化驗方面的

一、檢查並化驗各大小藥房之藥品；

二、管理汽水工場；

三、化驗各項液體物品。

(己)關於醫務運動的

一、舉行衛生宣傳運動；

- 二、編製衛生統計圖表；
- 三、舉行兒童健康比賽。

第五節 救濟

在現代社會制度之下，貧弱老病者遍地皆是，他們的生活當然是毫無保障的。再加以災禍頻仍，饑寒流離，更是在所不免，這種救濟的工作，非常必要。在我國過去，把這種工作都付之慈善機關辦理，這是一種大的錯誤。因為這種救濟事業，動機絕非出於慈善的心理，而是我們應負之義務。從人道主義來講，從人類互助論來講，從社會安寧關係來講，對於這些貧弱老病流離失所之人民，自應加以救濟。所以救濟事務，亦為地方自治團體的必要任務。關於地方的救濟工作，約有下列各項：

甲、失業救濟 失業已成爲全世界最普遍最嚴重的現象，我國因生產落後各業凋敝之故，業者幾滿坑滿谷，觸目皆是，其饑餓困苦的情形，真難以描述。失業原爲社會的病態，固然整個國家要從根本上謀解決，但地方自治團體，爲了保持地方上的安寧秩序起見，對於這般失業的人們，亦

必須加以救濟，否則必致釀成暴動或有流而為盜匪的可能，對於地方影響極大。救濟的方法有兩種：一種是事前救濟；一種是事後救濟。事前救濟，就是為工人謀職業保險，一旦失業，則有保險費可以救濟；事後救濟，則在失業後，予工人以現金救濟，或開闢新的實業，如建築道路等，俾工人能自謀生計。

乙、濟貧 貧窮亦是現社會極普遍之現象，當然貧窮的原因極為複雜，不在本書探討之列。但多數人貧窮的結果，勢必引起社會秩序之紛擾，或竟演成不幸之慘劇，或則挺而走險，或則憤而自殺，為人道計，為治安計，地方自治團體，自應設法救濟。或設立平民銀行，舉辦貧民小貸款，使其自力謀生；或介紹其入平民工場作工，以圖一飽。

丙、養老慈幼 年老力衰，不能作工的人，是生理上自然的現象，並不是本身的罪惡，地方自治團體應創辦養老院收容以示敬老之意。至於那些生而無依的孤兒，或被人遺棄的私生子，他們是無辜的受到社會的拋棄，地方自治團體本人類博愛之心，應設孤兒院育嬰堂以撫育之。這不僅是慈善性質，而且是為社會育民。

丁、殘廢救濟 世界上有許多不幸的人們，有生而盲啞者，有因重疾或意外而致肢體殘廢者，此等人備極悲慘可憐，若社會任其活活的受著苦痛，則有背人類互助的本旨，地方自治團體，應設立殘廢院盲啞學校以收容之。

戊、救災 天然災禍，常是人力所不能逆料的。如水旱火風等災一旦發生，那些富有的人，還有辦法；那些獨立謀生的貧民，便立時毫無生路。地方自治團體，就應即刻負起救災的責任，以免災民流離，演成慘劇。如遷移災民至適當安全地帶，施衣施食等。這種救災的工作，在我國常是辦得沒有良好結果的，一方面事前毫無計劃，一方面那些喫慈善飯的人從中作弊，一方面也難怪，因為中國實在是一個多災的國家。總之在平時應多準備，如辦積穀倉等，迨災禍一旦發生，始不致臨渴掘井。已、調處勞資爭議 現代各地方向有一個嚴重的問題，亦為地方自治團體的主要救濟事務，即調處勞資爭議是也。在資本主義的經濟制度之下，勞動者受資本家的壓迫，原是平常的事，勞動者因不勝資方的壓迫而發生勞資爭議，甚至不幸而發生罷工或其他行動，影響社會之經濟秩序極大，所以地方自治團體，必須隨時持平辦理，並限制資方對勞方之待遇，以謀勞資雙方之協調。

第六節 實業

地方自治團體工作的進展，有賴於地方自治經費的充足；地方自治經費的充足，又賴於地方實業的繁榮。故地方自治團體，對於地方實業事務，必須極力推進與獎掖，關於牠的事務大概可列各項如左：

(甲)關於開發富源方面的 中國有句俗語說：『遍地皆黃金』，這就是說各地都蘊藏着天然的財富，要在人們去開發，歐美各國，能開闢天然富源，所以國富；而我國只知利用人家的已經開發的產料，不知自己開闢，所以國貧。我國要想打破貧窮的難關，只有早早開闢天然富源，而開闢天然富源的工作，最好是地方自治團體辦理，比較私人經營好。因為牠有下列優點：(一)資本充實；(二)人才衆多；(三)避免資本集中；(四)地方人民皆獲利潤，可供創設公共福利事業；(五)不致有勞資糾紛；(六)可得政府之贊助。其可經營之實業須視各地情形而定，約有下列各項：(一)森林、(二)礦產、(三)各種重工業、(四)各種工商合作社。

(乙)關於公用事業的 所謂公用事業，就是有些實業爲人民日常生活中所必需的，如自來水、電力、交通機關等，這種實業，最好由地方自治團體經營。因爲若任私人經營，必致發生下列情形：(一)易爲少數企業家所壟斷；(二)不管人民之擔負能力，一味謀利，故意擡高價格；(三)易爲少數人利用，操持罷工罷業等以威脅政府；(四)不能協助地方自治之實施。所以各國公用事業，均由地方自治團體辦理，以便力謀人民之幸福，不在漁私人之利益。公用事業，由地方自治團體辦理者，計有下列各種：(一)自來水、(二)煤氣、(三)電力、(四)電車、(五)市內火車、(六)公共浴室、(七)菜場、(八)屠宰場。

(丙)關於勸業管理方面的 重要實業及公用事業，固由地方自治團體自營，然而公共之財力終究有限，若能鼓勵私人投資，創辦實業，亦開發富源繁榮地方之道。故地方自治團體得用各種方法，勸掖人民興辦如左列各事業：

一、地方物品展覽會 萃集各地方的物產及工業品，比賽觀摹，使地方人士發生興趣，知所改良。

二、農工商商品陳列所 物品展覽會，爲短時期的組織，陳列所則將物品終年陳列，以供地方人士隨時觀覽。

三、商場 指定一適中廣大的地點，開設商場，召各大商家工廠賃租，設肆貿易其中。

四、勸業銀行 創辦勸業銀行，供給流動資金，以促進地方實業之發達。

(丁)關於管理方面的 各私人創辦之企業，是否合法，地方自治團體有管理及干涉之權。如檢定商標，檢查工廠，獎勵出口等等。

第七節 工程

地方自治團體所辦的工程事務，可以分爲下列五項：

一、關於便利水陸交通的；

二、關於便利灌溉的；

三、關於衛生方面的；

四、關於防止水災的；

五、關於建築管理的。

一、關於便利水陸交通的 地方自治團體爲了便利地方水陸交通起見，應負責修築道路，疏治河道，建築橋樑，其關於一縣內之道路橋樑河道者，得由縣自治團體辦理。其經過地帶須與他縣銜接者，必須由關係縣自治團體聯合舉辦，所有經費亦視路線之長短，工程之大小，由各關係自治團體分擔。地方自治團體，建築道路橋樑，如須收用民有土地，應持平給資收買，或以附近官地與之交換。私人團體或個人如自行籌建道路，地方自治團體亦得加以獎勵，並予以種種事實上之便利。

二、關於便利灌溉的 如境內河道淤塞，妨害沿岸農田之灌溉，地方自治團體必須加以疏濬，以便灌溉而重農事。

三、關於衛生方面的 我國各處死河，及道路兩側之溝渠常滿積污水，沒有人加以取締，一值暑氣薰蒸，放出臭氣溢人，且爲培養微菌之所，對於地方衛生妨礙極大，地方自治團體應使用排水之法，將污水排出，或將死河填塞，以免存留污水。

四、關於防止水災的 我國沿江河一帶，時有洪水汎濫成災，致堤岸沖潰，屋舍飄流，人民被害甚烈。地方自治團體應設法從事提防，於沿江河一帶，建築堤岸及洩水涵洞水閘等。

五、關於管理建築的 建築因科學發達，技術日精，然危險亦大，如有的因房屋傾覆或肇成火災而戕殘生命；有的因屋內空氣不足，光線不良，地低潮溼，而致疾病滋生。所以地方自治團體，必須加以管理與限制，以謀地方人民之安全與幸福。管理方面約可分為二部：一為關於構造工程者；二為關於建築之尺度者。

一、構造工程 此點係指安全與舒適衛生而言。關於安全方面，包括物料耐力之規定，地土耐力之規定，計算用料之方法，以及防止傾覆火患等等。關於舒適衛生方面，包括各種水管之裝置，抽水廁所新式浴室水汀之設備等等。

二、造築尺度 此點係指建築之高度及面積大小而言。照一般規定，必須注意下列各項：（一）讓寬馬路若干尺；（二）留置空地以通空氣；（三）不遮蔽毗鄰房屋之陽光，并須自己寬闊，俾光線射入，空氣流通。

前述七項，爲地方自治團體的固有事務。至於委辦事務，原不屬於地方自治團體範圍內之工作。因爲地方自治團體除施行自治而外，亦爲國家行政區域之一部分，所以他在努力於自治本身之工作外，並須代辦下列各務。

- 甲、由國家委辦的事務，如徵兵征稅選舉等事務。
- 乙、由上級機關委辦的事務，如省教育財政事務。

第七章 地方自治團體的監督

第一節 監督之意義與必要

地方自治團體，顧名思義是地方人民自己治自己的組織，爲什麼要受別一團體的監督呢？對於這個問題，有很多人是誤會的，他們認爲自治，就是獨立的意思，當然是不需要別人家的干涉，其實這是由於完全不了解自治真義的緣故。要知道在一個國家以內，除國家本身外，是沒有一種具着至高無上威權的人物，也沒有絕對盡善盡美的組織，任何人任何組織都自有其不能免除的缺陷，因爲有這些不能免除的缺陷，所以就倚賴別人或別些組織做牠的監督，以期時時設法減少那些缺陷至最低的限度。地方自治團體是和所有人羣的組織一樣，當然牠的組織上的缺陷，是難於免除的。牠的活動有意或無意溢出牠法定的範圍之外，也是可能的。組織上的缺陷，與其出於

常軌的活動，無一不足以影響於其本身團體之存在，與其構成份子之利益，所以對於地方自治團體之監督是必要的。而且我們認為這種監督，不僅是必要的，並且具有種種行政上的意義和價值。茲分述如次：

第一、我們中國是一個政治上落後的國家，人民在「民可使由不可使知」的制度之下，過了數千年，對於政治上能力和經驗都非常缺乏，一旦使其參與自治，其因能力不夠經驗不足所能引起的幼稚舉動或錯誤行為，自是不能免的。如果有若干富有政治經驗的人物或組織，負責監督，對於地方團體工作開始時之助力甚為巨大，而且正可引導地方自治團體趨入正軌，促進其自治事業之繁榮。

第二、現時從事地方自治之職員，多屬青年領袖，為無給職，且大部分缺乏政治上之經驗，若任其為所欲為，很容易操之過急，致使地方事業，因求治心急，而招地方人民的反對，因而僨事。上級監督機關之人員，多擁有若干年之政治經驗，對於實施地方行政的緩急，較有把握，隨時可以對於地方自治團體，加以指示，所有因青年人燥急所引之錯誤與不幸事件，必可倖免。對於行政效率的增

進，厥功甚大。

第三、當地方自治實施之始，各地方人民誤解地方自治之真義，或受少數奸人或野心份子之操縱，很易造成各地方分裂割據的政治局面。若沒有實施監督的機關，一味任各地方各自為政，則地方自治的前途既不堪設想；中央政府亦大權旁落，尾大不掉，不幸而引起內戰，也是可能之事。這樣豈非有背地方自治之本旨，反使人民生活不安了麼？所以地方自治之監督，在國家主權之統一上，具有極大意義與必要。

第四、地方自治團體，雖屬人民自治機關，有獨立處理行政之權，但其本質原是依着國家法律之委任處理國家的事務的團體，所以該團體之組織與活動，國家自不能不加以慎重的注意。從其組織系統與活動內容來講，地方自治團體，自有受國家監督之必要，以期一切事務都能走入適當之途。

第五、地方事務為國家事務之一部分，地方事務辦得不好，國家全體將要蒙其損害。為了國家全體的利益，而對於地方自治團體監督，自為必要。如地方自治團體，任意徵稅，一方面加重人民之

負擔，一方面要妨礙國家之稅收，自不得不加以監督。

第六、各地方自治團體間，常不免因各以地方的利益爲前提發生爭執。因爲國家有監督之權，就可以國家利益來解決這種爭執，不致發生各地方自治團體間之糾紛事件了。

從上面六點看來，很顯然的國家對於地方自治團體的監督，不但是必要的，而且具有充分的意義和價值。不過國家的監督，也應有相當的範圍；若遇事加以干涉，不僅有失自治的真義，且有發生下列兩種危險的可能。

第一、地方事業所以交由自治團體辦理，目的在因地制宜適應地方人民之需要，同時可以鼓勵地方人民能夠注意經營自己之事業；若國家動輒加以干涉，則將妨礙地方事業的自由發展，且減抑地方人民自動努力的興趣，地方事業必不能在理想的計劃中前進，而有失自治之目的。

第二、因監督溢出範圍或分量的結果，必致引起中央與地方之糾紛。糾紛之結果，行見妨礙政治設施，亦屬必然的事實。國家政治，要能循序前進，必賴於地方與中央合作。若因此而破壞國家與人民間的感情，政潮遂不時發生，屆時再要謀政治安定則事倍功半了。

所以國家對於地方自治團體的監督，應體監督的本意。因監督過分，便成無禮的干涉，干涉之結果，自然不利於國家政治的前途。然則如何能實施監督而不過其分呢？這要在實施者依據現有的法規善於運用了。

第二節 監督權之行使

關於國家對於地方自治團體監督的意義與必要，已在前節詳述無遺。但是這種權如何行使，由誰行使呢？茲分二項說明之：（一）監督的方法；（二）監督的形式。

一、監督的方法 監督的方法普通計有三種：（甲）立法監督，（乙）司法監督，（丙）行政監督，茲分述之：

甲、立法監督 美國對於地方自治團體的監督，大都採用立法監督的方法，最高監督權的行使屬於各州議會。關於地方自治團體的組織職權，以及種種活動，多由州議會明白規定。如在州議會閉會時間，遇有特別緊急事故，得由行政機關頒布臨時命令，但待州議會開幕時，必須請求追認。

在我國爲政權與治權分離的國家，最高立法機關爲立法院，牠是一個行使治權的機關，而且是屬於專家性質的，其性質與各國國會迥異，當然不能履行對於地方自治團體的監督。至於我國人民最高的民意機關爲國民大會，但國民大會開會極不容易，開會期間又極短，對於地方自治團體的監督，勢有所不能，所以我國是沒有採用立法手續行使自治監督的。

乙、司法監督 司法機關對於地方自治團體行使監督權的機會極少，至多不過對於失職違法的地方自治職員，加以司法處分而已。也可以說牠的監督是屬於消極的，而且是對人的。在英美此種監督權之行使，屬於普通法院，在德法則屬於行政裁判所，我國亦有行政法院之設立，專門審理關於行政訴訟的案件。以同一犯法事件，而交由各種不同的機關審理，有時會妨害普通法院之獨立，且破壞法律平等之精神。我意地方行政人員，遇有違法事件，仍應交由普通法院施用同一法律審理爲佳。行政裁判所或行政法院，實無設立之必要。

丙、行政監督 行政監督，英德法及其他大陸諸國，多採行之，其最高監督權之行使則屬於國家較高行政機關，如內務部或聯邦省長等，他們對於地方自治團體的監督，計有左列各事：

- (一) 請求罷免地方議員及行政人員；
- (二) 請求解散地方議會；
- (三) 規定地方議會開會日期；
- (四) 審核地方預算與公債；
- (五) 否決地方法案或交覆議。

我國目前所行使之監督的方法，亦以行政監督為主。因為行政監督的方法，比較運用起來要靈活些，不似立法監督之缺乏彈性，司法監督之偏重消極；而且較高行政機關，對於地方事務，息息相關，若隨時加以適宜之監督，必能使地方自治事業日益發展。

我國行使行政監督權之機關，縣之上第一級為省政府，第二級為內政部，第三級為行政院。至於縣以下之三自治團體，區鄉鎮閭鄰等，各以其上級機關為直接監督機關。各省設置之行政督察專員制度，在行政上雖有其監督之性質與作用，但限於行政之工作效能，並未具行政組織之層級關係。

二、監督的形式 實施監督的形式，從時間方面來分，計有：（一）事前監督；（二）事後監督。從性質方面來分，計有：（一）積極的監督；（二）消極的監督。茲分別說明如次。

甲、事前監督 事前監督，就是在地方自治團體的法案或行爲尚未成立以前，加以預防之意，如對於下級地方自治團體的法案或行爲，事前經過監督機關加以審核用「認可」「許可」等形式表示之。

乙、事後監督 事後監督是監督機關對於下級地方自治團體已經實施之法案或行爲，認爲不當，或於國家有害，加以糾正或制裁。如取消其違法行爲，解散其民意機關，懲戒負責執行違法行爲之自治職員，或強制的代爲執行等。

丙、積極的監督 積極的監督，也可以稱爲以指導爲目的的監督，即監督機關隨時隨地對於地方自治團體加以注意，必使其一切組織活動都能趨入於正軌，以保護地方人民之公益爲要旨。此種形式大都在事前或當時行之，與事前監督相差甚少。

丁、消極的監督 消極的監督，就是隨時對於地方自治團體的違法或越軌的行爲施以制裁。

此種制裁，大都在事後行之，與事後裁判相同，不過其目的在乎消極的制裁，對於既成之事實就無法補救了。

第三節 監督權的內容

我在前節已經說過，國家對於地方自治團體，祇能實施監督而不能加以無禮的干涉。換言之，地方自治團體自有其自由意志，國家不可隨意妨礙其發展，祇能在範圍內予以善意的指使而已。關於國家所實施之監督權的內容，有如下述：

甲、檢查權 爲了檢查地方團體有無違法的行爲，監督機關可以隨時調檢其卷宗及簿籍。

乙、取消議決權 地方團體的民意機關的決議，如監督機關認爲違法或越權，得停止其執行而取消其決議。

丙、緊急處分權 如違法越權之議決，業經地方自治團體加以執行，監督機關得採緊急處分頒布命令停止其執行。

丁、代議決議。地方團體的民意機關，對於違法越權之決議，屢經糾正不加改變，監督機關得代其議決。

戊、代執行權。地方團體執行機關，對於某項應當執行而不執行或無從執行時，監督機關有代其執行之權。

己、解散權。地方自治團體，如有重大違法行爲，不受監督機關之糾正，得由監督機關交由民衆投票解散之。

庚、懲戒權。地方團體的自治職員，如有不法情事，監督機關得將其免職或交付懲戒。

辛、批准權。地方自治團體，如遇重大事件，執行前應呈請監督機關鑒核備案，監督機關有予以批准與否之權。

第八章 地方自治與地方財政

地方自治事業關係整個地方人民的福利，當然要以地方全體的力量去舉辦纔行。有了良好的制度人才與環境，但如財政困難，或整理無方，對於地方自治也是無能爲力的。所以在辦理地方自治之初，對於地方自治經費必須規定具體計劃以資遵守，始能應付裕如。（一）預算決算制度之確定；（二）自治經費之來源；（三）地方財政與國家財政之劃分；（四）地方經費之使用等。我們都應當依據我國地方自治法規，及各地財政情況，參酌各國財政制度，詳加研究，分別擬定，俗語云：「巧婦不能爲無米之炊，」地方自治若沒有良好的財政制度，及充裕的財政來源，我相信是難有成績的，所以在討論了地方各種任務以後，接着更詳論地方自治與地方財政問題。

第一節 地方財政與國家財政之關係

講到地方財政與國家財政的關係以前，我們先談一談財政。所謂財政，就是對於公共團體經濟的經理，牠的性質既屬於經濟，而又為一種行政，我們可以說牠就是一種經濟行政。牠的要素有二：（一）屬於經濟方面的實質要素；（二）屬於行政方面的形式要素。牠的實質要素，就是經費的需要，及供應此項經費需要之有計劃的財源，如公共團體爲了履行公共職務自不得不需要若干貨幣，此項貨幣需要則須待發生了經濟上之義務，始能確定，而經濟之義務，則又依法令或其他契約關係而發生，如依官制及官吏俸給規程而有行政費與俸給費，如依契約而需工程費及其他種種經費等是。爲了此種經費而發支給貨幣之令，我們謂之「支出」。反之，以供給經費需要而取得貨幣之計劃，就是財源，如徵稅權，公共財政，公共信用，公營事業等是。凡利用此等財源，以取得貨幣，亦須待發生了經濟上之權利，始能確定，而經濟權利則又依法令及契約而發生，如依徵稅法而有稅金，依公共財政之處分而有財產收入，依舉債契約而收入債款等是。凡因此項收入而發行政命令，我們謂之「收入」。至於牠的形式要素，就是指辦理財政的手續，程序的意思。其目的在使公共團體之財政計劃，及其實施，有條不紊，并通籌設計，關於預算會計簿記金庫審核等之法規，一方面

可以謀收支上行政之得當，一方面可令貨幣及計算之整理，確實無誤。

我們對於財政及其要素，已得到一個概念。現在再來討論地方財政與國家財政的關係。

地方自治團體，在行政系統上為國家團體之一員，在若干方面常受國家之命令強制與干涉，地方財政為行政之一部分，當然不能離開，亦無從離開國家之關係。關於牠們的關係，可以從三方面觀察：

一、從財政收入方面觀察 地方自治團體的財政，對於國家的立於從屬之關係，而且其收入之分類亦相同，無論在私經濟的收入，或公經濟的收入方面。茲分述如次：

(甲)私經濟收入方面 (一)關於財產管理及公債事務。若干國家對於自治團體，往往加以節制，因冀其不得因一部分人之利益而處分財產物件或荒廢之；并使其不得多募公債而增加人民過重之負擔。(二)關於收益的企業之企圖及設立，國家對於自治團體，亦常依其企業之性質而加以干涉，若其企業有獨佔的性質或有妨害原有企業之可能者，國家必於其設立以前使其向關係官廳註冊，或請求獲得承認，始准設立。總之地方自治財政，應以不妨害整個國家人民之利益為

標準。

(乙)公經濟收入方面 關於租稅之徵收，各國限制尤為明顯。因為無論其為國家稅或地方稅，均取之於人民，人民之納稅能力，若令其厚彼而薄此，固不適宜，或因之而加重負擔，亦事實上所不許，所以各國家稅與地方稅均用調和主義。其原則有三：

a. 國家對於地方自治團體，一方面許以一定之課稅物件，一方面常保留一部分稅源，使地方自治團體不能染指。

b. 地方自治團體，不能因對於國稅徵收附加稅，或因對於同一物件獨立課稅，而害及國家稅制上之平衡主義。

c. 國家對於地方自治團體課稅之方法及程度，常加以法令的限制，使其不致濫用稅源。如(一)為某種設備所課之特別捐；(二)過重的與行政設備本意相悖之規費及使用費；(三)帶有懲罰性質的過怠金及過料；(四)上級機關的補助金。

二、從財政支出方面觀察 地方自治團體之經費，約可分為二類：(一)自由經費；(二)義務經

費，這兩項經費，常均須受國家法令之節制。茲分述之：

(甲)自由經費 地方自治團體爲了履行某種職務的經費，就是自由經費，因此項職務之履行，係由本團體自由決定，原與國無涉。惟若干國家往往加以限制，如(一)國家現行一般法規之限制；(二)國家指令必須施行事務之限制；(三)地方人民負擔能力之限制。

(乙)義務經費 地方自治團體爲了遵行國家指令執行事務所用之經費，就是義務經費。如(一)強迫教育捐，(二)修理捐，(三)水災附捐等。此種經費，直接或間接由國家命令其支出，地方自治團體是不得不遵行的。

三、從經費調劑方面觀察 各地方之情況不一，人民之負擔力亦懸殊，事實上地方收入少者，而建設的費用並不必少，有時還要特別多，因其他貧瘠而需要開闢之處反多。如我國邊陲各省縣，地方自治經費當然困難，若專賴本地方之收入，以從事本地方之建設，則事實上永不可能；因此國家就不得不設法以補助之，有時某地因發生特別災禍，如水旱災荒等，地方收入無着，國家當然予以財政上之接濟，所以國家財政與地方財政確有不可分離之關係。反之國家財政在困難時期，地

方財政富裕之地方，雖不能直接以地方經費撥歸中央，但亦可以用地方自治經費代辦國家之事業，如國立學校經費等是。

第二節 地方自治財務行政之制度

地方自治財務行政之制度，大概可分爲左列幾種。茲分別討論之。

- (一) 預算制度 確定地方自治團體一定期間及範圍之經費與收入。
- (二) 出納及金庫制度 規定地方自治團體經費之支付，收入之收納保管，及出入簿籍之登載。
- (三) 決算制度 確定地方自治團體之出納，證明其計算，並加以核銷。

(一) 預算制度

(甲) 預算之重要性 地方自治團體，爲什麼要實行預算制度呢？其實不但地方自治團體，應有預算制度，無論什麼公共團體都是必需的。其重要性有四：

(一) 謀收支適合 一個團體的收入支出，其數甚鉅，若不事前具有計劃，不是濫支浪用，使團體經費困窘，就是當用不用，貽誤公事，而且緩急不分，多寡不計，必致團體之財政，紊亂非常，故為求收支之平衡，必須先加預計，始有相當把握。

(二) 保障公益 公共團體之財政，關係全體分子之利益，財政支配得當，則全體蒙其福利，支配不宜，勢必影響公共事業之前途。故為保障全體之利益起見，必須施行預算。

(三) 可以未雨綢繆 公共財政概採量出為入主義，公共團體在一定期間之內，收入是否足敷必要之開支，如果不敷，必須設法開源以謀充裕，所以事前必須加以預算，事前統籌全局，通盤打算，如發見有不敷必要開支之可能時，就可以在事前未雨綢繆了。

(四) 防止舞弊或不當行為 施行財政的當局，不能保證其不常有假公濟私濫用款項之不當行為，藉謀私人之利益，如某項建設，對於個人或少數人特別有利，則不惜動用巨款，反之自己認為不滿之必要開支，則藉端留難，而使公共事業蒙其影響。如果事前加以預算，當然施政者無從以己意而左右公共之財政了。

(乙)預算之編製 編製預算之機關，各國制度不一。(一)英國制則由執行機關單獨負責；(二)美國制則使執行機關，與議決機關分任其責。此兩種制度，鄙意以爲英國制度較爲妥當。因爲執行機關，富有行政經驗，編製預算可以切於實際施行。雖執行機關因本身爲施行財政之人，常不免存有偏見，但所編預算，須提交議決機關所組之專門委員會審查，而後方可成爲預算案，提付通過之後，預算方可成立。我國地方自治團體之預算，過去規定由縣參事會編製之，今仍規定由縣長負責主持，甚爲妥善。

(丙)預算之時期 各國編製預算之時期，極不一致，大概必在會計年度開始以前，這是毫無疑義的。不過會計年度，究應如何規定呢？關於會計年度，大概有一年制與多年制兩種。這兩種制度各有長處。一年制結束之時期較短，收支之數不致相差過鉅而難於補救，同時隨時將財政狀況公佈人民，以示大公。若採用多年制，則各項經費之收支，可以互相通融，財政較有伸縮。我意以一年制爲優，蓋財政制度日趨進步，我們在每一年度之後，正可大加改良呢！我國即採用前制。

會計年度開始時期，各國不同。有在每年一月一日者，如法比；有在四月一日者，如英日；有在七

月一日者，如西班牙；我國亦以每年七月一日爲會計年度。因爲我國六七月間，正值田賦開始徵收的時候，各項支出比較少，故以此時爲會計年度開始時期，比較適宜，而以每年六月終爲止。

會計年度之起迄期既已決定，當然各項帳目，須在年度內作一結束。不過事實上非常困難，蓋年度雖已終了，而各項收支不至於立時均得結束，故必須規定一整理期間，將各項在本年度之收支，統加結束，并爲便於分制起見，對於歲出入詳定所屬年度方法。

(一) 決定歲入所屬年度之方法有二：(1) 依繳納期之末日定之，如會計年度六月底終止，在六月三十日繳納，則屬上年度，到七月一日繳納，則屬下年度；(2) 依發給納稅通知書之日定之。

(二) 決定歲出所屬年度之方法有五：(1) 定期歲出，則以支出之日定之；(2) 官俸旅費薪資，則以其責任職務之日定之；(3) 填補或發還之費，則以正式決定填發之日定之；(4) 建築購置之費，則以契約締結之日定之；(5) 不屬前四項者，則以其支付飭書定之。

(丁) 預算之依據 預算雖不能希望與一切實際收支完全適相吻合，但無論如何必冀其比較精確，所以在預算時，應依據過去材料，詳加估計，始有良好成績。茲分述如次：

(一)歲出預算之依據 歲出可依據兩種材料(1)依法律及契約確定之經費，如俸給公債本利等；(2)不固定之歲出，可依據過去數年之平均額，加以新的估計，同時如與物價漲落有關者，可依據物價指數酌予增減，要以適合當時情況為標準。

(二)歲入預算之依據 歲入預計，較歲出預計為難。蓋歲入多少，常視經濟情況而變遷，不像歲出之權操之於我，可以在範圍內自由增減，故估計極為困難。其依據之材料，大概不出於三種。(1)依上年之實收額為標準；(2)依上年度之實收額酌加增減；(3)依前數年之平均額酌予增減。

(戊)預算之種類 預算可分為下列各項：

(一)以其性質可分為總額預算與純額預算。純額預算係扣除徵收費行政費等，祇計其純收入，使人無從考核人民之總負擔及實際之稅收；且收稅亦藉此中飽，不易詳加確核。總額預算須記載一切歲入總額，便於查核，各國多採總額預算制。

(二)以其編製之時期可為(1)經常預算，(2)臨時預算，(3)追加預算。

(三)以其內容之範圍可分爲總預算及特別預算。特別預算乃爲特種事件所用之特別會計而編製。

(四)以其內容之煩簡可分爲概括預算及詳明預算。

(己)預算之形式 關於預算形式方面，有三點應加注意：

(一)歲出歲入可各分經常費及臨時費。

(二)財政以量出爲入主義，本應歲出列前而歲入列後，如德法制。但爲檢查便利起見，似仍以歲入列前，而歲出列後爲佳，如英日制。

(三)預算分科大概採取混合制，即「款」就各部所管之經費而分；「項」則就各種經費之目的而分；至分科等級之多寡則視財政情形而定。如概括預算則分款分項；而詳明預算則分款項目，以便於查核。

(庚)預算之議定 議定預算之方法可分歲出歲入兩項討論之。

(一)歲出之議定 議定歲出有兩種制度：(1)部分議定制；(2)全部議定制。部分議定制，就

是議決機關，對於執行機關擬出之預算，僅可以削除一部分，另一部分爲固定的，英美德日諸國，卽採此制，全部議定制，就全部歲出，議決機關均可任意增減，法比諸國卽採取此制。兩種似以後者爲佳。因藉此可以抑制執行機關之濫用也。

(二)歲入之議定 歲入議定亦有兩種制度：(1)永久法律制；(2)概括法律制。永久法律制，就是國家將可以徵收之各項歲入，詳加列舉，額外增加者則付議決。概括法律制，卽國家並未明示何項歲入可否徵收，預算內列入之歲入項目，均付議決是也。

(辛)預算未議定及不成立時之處置 對於此種處置，大概採取兩種辦法：(一)延長前預算；(二)編制臨時預算。以後一種比較好些。

(二)出納及金庫制度

公款之出納，極關重要，尤其是我國，貪污惡習未能根本剷除，官吏職員之揩油中飽，又成司空見慣，固然要從積極方面樹立廉潔的制度，但能在消極上加以防止，對於事實亦不無補益；所以我國出納方法之改善，及金庫制度之建立，在地方自治開始，尤爲需要，茲分別討論如次：

(甲) 收支之機關 收入與支出之機關，以其性質不同，特分述之：

(一) 收入機關有二：(1) 命令機關。就是發徵收命令之機關，如各地方財政局或其徵收稅所。(2) 領受機關。就是收存款項之機關，如委託之地方銀行或特設之金庫。蓋如此，則繳款者與收款機關及發令機關，均不發生直接之關係，必可減少當事者中飽之機會。我國過去則發命令者與收款者均屬一人，怎得不上下其手從中取利呢？

(二) 支出機關亦有二：(1) 命令機關。(2) 支付機關。如有應支付之款項，應由負責官吏，如財政局長或縣長等簽發支付通知書，交由支款人，再個支款人直接向指定機關，如地方銀行或特設金庫等支取款項，則支款人與經手人不能會面，可以減少揩油之機會。惟限制之方法縱嚴，而中飽之技術亦精，支款人雖與經手人在付款時不能見面，但事後由支款人私授佣金，亦為常有之事實。總之這不過是防微杜漸之法而已。

(乙) 金庫制度 各國金庫制度約有三類：(1) 總金庫制；(2) 特種金庫制；(3) 國立金庫制。此三種制度，以總金庫制最佳，因其可以集中財政，統一收支，且辦理亦甚經濟；而以分金庫制度為

最不適宜，其弊有四：（1）難於監督易於舞弊；（2）各自爲政，不能相互通融；（3）現款分散，易生危險；（4）人才經費均不經濟。此項分類，係就其形式而言。至其實際辦法，亦可分爲三類：（1）自設金庫；（2）委託保管；（3）銀行存款。此三者以委託保管制爲最佳。因自設金庫，大量金錢無從流通，且擔負保管之危險；至銀行存款，資金太過於活動，易任銀行用作活動資金，亦不適宜；最好委託最穩當之銀行，如中央銀行分行或地方銀行代爲保管，取用既然便利，而且危險較少。

（丙）出納官吏 出納官吏，職司地方自治團體之金錢收支，因此必須慎加選擇。我國向取朋比爲奸政策，所以各地貪污之風盛行，在此地方自治實施時期，尤應慎選人員，以免失去人民對於自治之信任心。茲分述之：

（一）收入官吏 收入之官吏，必須廉潔而忠實可靠者，最好應具金錢上之保證，同時應有特別之證章，以免冒充而資識別。

（二）出納官吏 出納官吏，對於掌管之現款及物品，須負責任，若有損壞，除天然之不可抗力外，均須負責賠償。同時出納官吏，不可兼營與所掌管有關之營業，或任支付飭書之職務。

(丁) 收入支出之施行

(一) 收入之法，須視財政之範圍而定，如大批租稅，則由金庫或委託之銀行代收；零星收入，則由主管收入之職員任之。我國稅收，常採承包制，爲了避免稽查中飽之麻煩，亦未嘗不可；但承包者任意詐欺民衆之金錢，殊與地方自治團體之信仰有礙，似仍以直接徵收爲佳。

(二) 支出之法，須由領款人開具領單，送由司出納之職員，轉送主任長官發交專人審核，經審核後，發支付通知書，交支款人往指定之機關取款，或逕付現金。(零星支款)

(戊) 預算之挪移 在會計制度上，常有若干例外，必須以一年度之收入，充他年度之支出，或本年度之歲出餘款，移充他年度之經費。

(一) 歲入之例外 此項例外有四：(1) 剩餘金；(2) 出納完結年度之收入；(3) 預算外之一切收入；(4) 因誤付、透付、及依法令預付、估付、墊付，在出納期完結以前，所繳還之收入。

(二) 歲出之例外 此項例外有二：(1) 經費遞用；(2) 過去年度之支出。

(己) 預算定額不足時之辦法 預算爲一種本乎經驗之估計，事實上與實際支出是否相符，

是一問題。故預算不足爲常有之事，若地方自治團體，發現預算不足時，應早定補救之方針。大概左列辦法可資救濟。

(一)發行地方短期或長期公債；

(二)別項經費之移用；

(三)預備金之動用；

(四)增加租稅；

(三)決算制度

每年預算，不過是一種較爲科學的估計，與實際收入當然不能相符，爲了審核實際收入與預算收入起見，遂有決算制度。此種制度，計可分爲三種：

(一)核算制度 每個月或年度終了後若干日，將收支送請上級機關審核，此卽所謂財政行

政監督。

(二)審計制度 將每月計算書及總決算書，送請審計機關審查，此卽所謂財政司法監督。

(三)認可制度 將總決算書送交議決機關審查加以認可，此即所謂財政立法監督。

關於施行決算制度，我以為除最後送交議決機關加以認可以外，(一)各機關應於每月終後兩星期內將收支計算書送呈上級機關審查；(二)全縣總決算應於年度終了後之六個月內，將上年度之出納計算書及總決算書，送由審計機關審查，此項審計機關，應由人民推請專家組織之。

關於總決算之編製，除一部分與預算相同外，並須開具左列各項：

歲 入 歲 出

歲入預算額 歲出預算額

查定歲入額 補加預算額

已收訖歲入額 已發支付飭書之歲出額

歲入虧短額 轉入下年度歲出額

未收訖歲入額 歲出剩餘額

地方自治團體之總決算，經議決機關認可後，應由縣長將全年歲出入情形，公佈週知，以期取

信於地方人民。

第三節 地方自治經費之用途

地方自治經費，關係其本身之發展，前已詳述之。但何者應用？何者不應？何者為急需？何者可暫緩？何者應由國家支出？何者應由地方支出？此種問題，均有商榷之必要。茲分述之：

(一) 使用經費之一般原則

自治經費之使用目的，在發展地方自治事業，毫無疑義。如使用得當，自可達到目的；使用不當，民衆均蒙受其害，且不僅增加地方人民之負擔而已。關於地方經費使用之原則，約有七點：

- 甲、經費之使用，應不違背地方自治之目的；
- 乙、經費之使用，應用於本地方自治區域以內；
- 丙、經費之籌集，應以人民經濟能力為比例；
- 丁、經費之籌集與使用，必使民衆周知，以資取得其多數之同意；

戊、關於經費之預算決算必須公布；
己、經費之使用與保管，必須確立一廉潔制度；
庚、經費之劃分應與國家不相混淆。

(二) 經費之分類

經費分類之法有三：

甲、以經費給付之對象爲標準，可以分爲對人經費，與對物經費。對物經費如材料購置建築等費；對人經費爲俸資獎金等。

乙、以經濟使用之目的爲標準，可以分爲政務費與財務費。政務費即自治團體爲了維持政務所用之一切行政費與事業費，如教育費行政費等；財務費即自治團體爲了經營企業或收取租稅等所用之經費，如公共經營業費稽徵費等。

丙、以經濟使用之時間爲標準，可以分爲經常費與臨時費。經常費，即自治團體爲了維持經常自治工作所用之固定費；而臨時費，係爲某項重要活動之臨時開支，如救災剿匪等費。

(三) 中央與地方經費之劃分

關於中央與地方之經費劃分問題，非常困難。蓋以中央與地方自治機關，原同屬國家範圍內之政治機關。何者應由中央支出，而何者應由地方自治機關支出，事實上頗能判分。且近代地方自治之事業，日益發達，地方自治團體，除其固有事務以外，常多中央委任之事務，此種經費，大多由地方支出，像此種委任事務之經費，究為中央費抑為地方費呢？關於一般劃分中央與地方經費之標準有二：(一)以事務之利益歸於地方人民或全體人民為標準；(二)以經營之便利為標準。此二者均有相當之理由，不過終難得一較顯明之劃分標準，事實上中央與地方之關係，如四肢之於身體，亦無須於具體加以劃分也。茲將各國中央費與地方費之比例列左：

國別	法 (單位百萬元)	英 (單位百萬鎊)	日 (單位百萬元)	意 (單位百萬里拉)	德 (單位百萬馬克)
中央費	五、〇六七	一八九	五三〇	一、六九五	七、八一五
地方費	一、六五一	二〇〇	二二八	六九五	二、一三〇

年份	地方費對中央費之比
一九一三	三二%
一九一三	一〇五%
一九〇七—八	四〇%
一九〇二—三	四一%
一九〇七	四〇%

(四) 地方自治經費之重要項目：

各國地方自治經費之用途，常視其自治情形而不同，有些國家之重視點在交通建設，因此其交通建設費遂佔較大之數目；有些國家重視義務教育，而所費於義務教育者遂特多。茲將英法各國之地方費用列表如次：

英國之地方經費（一九〇二——三年以鎊為單位）

團體	公債費	救貧費	衛生費	經濟及社會行政費	治安及司法費	公共工費	普通行政費	總計
監稅官	四、〇九三	一〇			八、六五〇		六七、七五〇	六三〇、五〇三
救貧局	二八、六九〇	三、八四三、三〇六	四三、五九			八六、〇六	五三、五八	
首府	二、二四九、〇六	九〇、三三六	三〇七、三三七	一、〇六二、四八五	三、五八、六五	三、四三、四五一	三三六、七五	

州(倫敦除外)	五〇二、四四四	二六、三七七	六六九、〇五一	五〇、五二二	二、四九一、二七二	一、八五五、六六六	三三、〇三五	八〇八、九〇二
市(同前)	九、九五五、二六六	一三三、五五三	八八六、六六九	三、九六六、三〇六	一四、三七七、四三三	一、八四九、六六一	三七、六七四	二、四四五、九六三
市郡區	二、二九九、三七三		一四七、四二二	一、二三〇、九七七	三、〇六四、六四四		一、〇八六	九〇二、三四一
村區	三三九、三七三	七四	七、二五〇	三六四、三六六	二、二九四、〇五九	六	六、八六三	二五〇、八三一
寺領	一六、六二四		七五九	一、二六、三三三			六、一三三	
學務局	二、〇二二、六三三		九、一四一、七五九					
其他特別局所	一、九〇〇、三六六	九二、六八二	二、六六五	四四九、〇六〇	二、三九五、五七七		二、一〇一	二、三、〇六
總計								

法國之縣自治費(單位法郎)

科	目	一	九	〇	二	年
一、縣郡官廳職員費						六、〇八〇、七三五
二、動產之保存購置費						九五六、二〇三
三、房租及修繕費						四、三三五、七六三

四、不動產之保管及所得費	一二、五六四、九〇六
五、道路及交通機關費	一四三、六六二、九五〇
六、國家企業之分擔費	一三、四七六、八一八
七、救濟慈善費	八一、九六九、七一八
八、宗教費	六三、九二九
九、公共教育費	四、九五六、二〇九
一〇、獎勵費（學術技藝 農工業）	七、六一四、四九〇
一一、田賦徵收冊費	一〇五、五二七
一二、公債費	四七、二一四、八三〇
一三、雜費	九、八九〇、四八六
總計	三三二、八九一、九三四

我國地方自治經費之項目，因過去自治，多由地方豪紳或長官包辦，根本上沒有預算與決算，所以無從考據。姑將民元財政部制定之中央經費與地方經費劃分之標準列出，以供參考。

甲、中央經費之科目：(1)立法費、(2)官俸官廳費、(3)海陸軍費、(4)內務費、(5)外交費、(6)司法官廳及監獄費、(7)專門教育費、(8)官業經營費、(9)工程費、(10)西北拓殖費、(11)徵收費、(12)外債償還費、(13)內債償還費、(14)清室優待費。

乙、地方費之科目：(1)立法費、(2)教育費、(3)警察費、(4)實業費、(5)衛生費、(6)救卹行政費、(7)工程費、(8)公債償還費、(9)自治職員費、(10)徵收費。

中國地方費當中央費之百分比

比	民二	民三	民五
例	九·二九%	九·〇二%	四·一五%

從上列統計表中，可以看到我國過去地方經費極少，這大概因為各地方完全受統治於中央，地方本身毫無建樹可言，自然不需要很多的經費。現時我們要開始地方自治的工作，當然須有整個計劃，尤其是關於經費方面，必須通盤打算。過去我國有許多通病：第一、任何團體的經費，大都浪

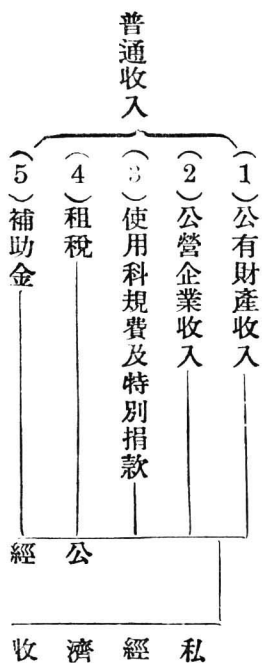
費於行政費方面，因此重要的建設計劃，反無從實現，今後我們必須名負其實的施行自治，把行政費減少到最低限度，尤其是對於職員俸給方面，應力求減少，在可能範圍內，除技術人員而外，均應採取名譽職制度，把所有的經費，都用到建設方面去。第二、過去的經費使用權，常操之幾個操權者的手中，不顧到事實上之緩急，因此不當用者用去，而急於要用者反感無米爲炊之苦，今後用款應視事實之緩急而定。第三、我國交通及教育方面，最爲落後，關係國家之盛衰極鉅，在此國難當頭之日，中央自無力量顧及於各地方的交通及教育，各地方應自行設法，集中經費於這兩項事業方面。

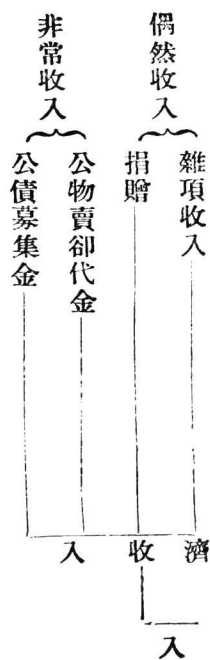
第四節 地方自治經費之源泉

經費之源泉，就是公共收入。當然一個團體，有一定的支出，也必須要有一定的收入始能推進團體之活動。這好像一部機器，要牠動，必須加煤，一個人要他工作，必須吃飽，所以公共收入，對於公共團體，有不可分離之關係。尤其是地方自治團體，大部份之工作，是非錢不辦的。可是地方自治團體，有些什麼正當的收入？牠的收入與中央怎樣劃分呢？這都是本節必須加以研究的。茲分論之：

一、公共費收入之種類

公共費收入之種類計有種種分法：（一）以收入之依據權為準則可以分為公法上之收入（公經濟收入）及私法上之收入，一則依據法令如租稅，一則依據契約或承諾如企業收入；（二）以收入之期間為準則，可分為經常收入及臨時收入；（三）以收入款項之主體為準則，可分為自動收入及寄贈收入；（四）以收入之時機為準則，可分為一般收入偶然收入及非常收入，一般收入即團體之普通收入如租稅，偶然收入即事前並未預定之收入，如捐款與罰款，非常收入係應急需而籌之款如公債是。茲為便利研究起見，列表如次：





二、公共收入與人民負擔

公共收入，大部分取之於民，人民之負擔能力有限，故公共團體之收入，亦應視人民之負擔能力而定，不可予取予求，毫無忌憚，使人民窮苦，無力負擔，而生怨尤之心，必致引起意外之事變。現世各國收入，多由依賴租稅收入，而趨向於發展公共企業之收入。良以公共企業之收入，為一種營業收入性質，無絲毫剝削人民或轉嫁負擔於人民之性質，比較公平，而收入亦豐。就是為了減輕人民負擔的原故。「竭澤而漁」是財政制度上之大病，我人必須注意及之。

三、中央收入與地方收入

中央之經費用途，與地方不盡相同，數量亦有多少，故中央與地方之收入，亦自各異。而且全國

大部分稅源，均已操在中央，地方之收入必須另謀途徑，始能在不妨害中央財政的條件之下，求地方自治經費之充裕。所以各國多注意公共企業亦自動捐贈，就是這個原故。但爲謀行政上之調整起見，中央與地方之稅收必須加以合理之劃分。

關於中央與地方稅收之劃分，財政學者有三種理論：

第一、以範圍數量劃分說，即以範圍大數量多者劃歸中央；範圍小數量少者劃歸地方。此說太無標準，何者爲大何者爲小且多數稅收均歸中央，則地方將何從覓取大量財源以資挹注呢？

第二、利益及能力說，租稅之用途利益及於某地方者劃歸地方；而憑納稅能力以完納之租稅，則劃歸中央，此說亦不圓滿。任何稅收之用途，如果爲人民而用，自均有利益及於人民，固不能謂利益及於某一地方之人民；至於納稅依完納者之能力而分大小，自是不成問題之說。蓋絕沒有強人民不分貧富，而完納同等之租稅的。

第三、徵收便利說，稅之便於中央徵收的劃歸中央；反之便於地方徵收的便劃歸地方。此說太偏重於徵收之方法。若多數稅收均由地方徵收便利，勢必使中央毫無稅收可言。亦不是妥當的劃

分的標準。

前三說均不足以憑爲劃分中央與地方稅收之標準。我以為以性質爲標準較爲合理。即稅收之屬於全國一般性質者，爲國稅，如關稅鹽稅等；反之稅收之屬於地方特別性質者，爲地方稅，如屠宰稅娛樂捐等。茲將我國國民二財政部起草之法案錄後：

一、現行稅目之劃分：

甲、下列各項定爲國家稅：(1)田賦，(2)鹽課，(3)關稅，(4)常關，(5)統捐，(6)釐捐，(7)礦稅，(8)契稅，(9)牙稅，(10)當稅，(11)牙捐，(12)當捐，(13)煙稅，(14)酒稅，(15)茶稅，(16)糖稅，(17)漁業稅。

乙、下列各項定爲地方稅：(1)田賦附加稅，(2)商稅，(3)牲畜稅，(4)糧米捐，(5)土膏捐，(6)油捐及醬油捐，(7)船捐，(8)雜貨捐，(9)店捐，(10)房捐，(11)戲捐，(12)車捐，(13)樂戶捐，(14)茶館捐，(15)飯館捐，(16)肉捐，(17)魚捐，(18)屠宰捐，(19)夫行捐。

二、將來新稅之劃分：

甲、下列各項定爲將來之國家稅：(1)印花稅，(2)發錄稅，(3)繼承稅，(4)營業稅，(5)所得稅，(6)出產稅，(7)紙幣發行稅。

乙、下列各項定爲未來之地方稅：(A)特別稅：(1)房屋稅，(2)國家不課之營業稅，(3)國家不課之消費稅，(4)入市稅，(5)使用物稅，(6)使用人稅；(B)附加稅：(1)營業附加稅，(2)所得附加稅。

三、地方特別稅及附加稅之制度：

(一)地方特別稅有妨礙國稅者，財政部得禁止其徵收；凡特別稅經財政部認爲不正當者亦同。

(二)凡地方附加稅不得超過左之制限：

- (1) 田賦附加稅不得超過百分之三十；
- (2) 營業附加稅不得超過百分之二十；
- (3) 所得附加稅不得超過百分之十五。

四、遇有特別事項，須增加附加稅之成數時，非經財政部認可，不得超過前條之限制。
此項草案，已經成爲過去，其中缺點甚多，茲將國民政府民國十六年之劃分方法列左，以便參考。

國民政府民國十六年公布之劃分國家收入及地方收入暫行標準令

一、中央與各省收入權限暫照本案辦理。

二、現行收入之劃分如左：

1. 國家收入

一、鹽稅，二、關稅，三、常關稅，四、煙酒特稅，五、捲煙特稅，六、煤油，七、釐金及郵局稅，八、鑛稅，九、印花稅，十、國有營業收入，十一、禁煙罰款。

2. 地方收入

一、田賦，二、契稅，三、牙稅，四、當稅，五、商稅，六、船稅，七、房捐，八、屠宰稅，九、漁業稅，十、其他之雜稅雜捐。
三、將來新收入之劃分如左：

1. 國家收入

一、所得稅，二、遺產稅，三、交易所稅，四、公司及商標收入，五、出產稅，六、出廠稅，七、其他合於國家性質之收入。

2. 地方收入

一、營業稅，二、地稅，三、普通商業註冊稅，四、使用人稅，五、使用物稅，六、合於地方性質之收入。

四、地方收入性質與國家收入重複時，財政部得禁止其徵收。

五、地方收入之分配，由地方團體自定之，仍由該管地方官廳冊報財政部查核，前項所指地方團體，

係統指行省特別市城鎮鄉各級而言。

六、國家稅地方稅劃分後，各省整頓不得添設附加稅。

七、新收入實行時，凡舊收入性質相牴觸之部分應即廢止。

八、中央各省收入劃分伊始，如有窒礙情形時，應由財政部另定補救方法以資兼顧。

九、本案自公布之日施行。

四、各國地方收入之源泉

各國地方收入之源泉，詳分之約有六種：（一）公有產業利用之收入；（二）公營事業之收入；（三）使用費規費及特別捐；（四）地方稅；（五）捐贈及補助金；（六）雜項收入；（七）非常收入。茲分述之：

甲、公有產業利用之收入 公有動業分動產與不動產兩種。

A. 動產 動產包括地方自治團體之各種資金，其來源出於（1）寄捐（2）遺產寄捐（3）既定預算年度之剩餘金（4）動產之賣卻（5）既存公債之賣卻。此項基金計有三種：（1）特種目的基金如教育基金；（2）特種企業基金如交通機關之公債金；（3）活動基金。地方自治團體可以運用此項資金以生利息，或投資於穩當之企業以取利潤。

B. 不動產 不動產包括公有房屋、土地、荒地及森林地方。自治團體可以視其性質情況而分別利用之，或賣之以取得資金，或租讓以取得代價。茲將英法日各國地方團體土地之收入列左：

國別	年份	銀數	對地方之比例
英	一九〇二	二、二四〇、〇〇〇鎊	二四%
法	一九〇三	八七、九二〇、〇〇〇法郎	八%
日	一九〇七	五、一八三、六五〇圓	二二%

乙、公營企業之收入 公營企業收入，我認爲是地方自治團體最重要的收入，因爲第一、牠是營業性質，不增加人民負擔；第二、可以開發地方之富源；第三、可以免除商人競爭之浪費與損害；第四、可以便利人民，增進人民之福利。所以各國近年均努力於公營企業之進展，英、普爲地方經營公營企業最發達之國家，茲分錄其統計列左：

英	一九〇二年	單位	鎊
煤氣事業收入			七、一六八、七〇五
電氣事業收入			一、八八一、二六五

市街鐵道收入	三、七九七、七五八
其他非規費的收入	四、四〇九、一七七
總計	一七、二五六、九〇〇
普	單位馬克
一八九二年	
煤氣及電氣淨收入	一九、七八三、〇〇〇
	七六九、〇〇〇
	四、一二八、〇〇〇
	四五、〇〇〇
其他	一、四四二、〇〇〇
共計	二六、一七七、〇〇〇

丙、使用費規費及特別捐之收入

A. 使用費 卽人民使用地方團體之營造物所付之代價。公共團體之營造物與公營企業不同，蓋一個是以公益爲目的，一個是以營利爲目的。大概該項使用費之徵收，係爲補充維持或

修理該項營造物之用，所收甚微。營造物可分三種：（1）教育的：如博物館、圖書館、生物園等；（2）保健的：如醫院、浴場、公園、體育場等；（3）民國經濟的：如道路、碼頭等。

B. 規費 地方自治團體之規費約有三種：（1）商業規費如度量衡檢定費、動物檢定費等；（2）交通規費如船照費、車照費等；（3）警察規費如建築許可證費、埋葬墓碑費等。

C. 特別稅捐 地方自治團體，爲了地方人民的福利，新設營造物，或改良舊有營造物，需用較多之款項，得對於因營造物之設造或改良，而獲得利益之人民，徵收特別稅捐。此項新舊營造物，包括道路、橋樑、公園、堤防、水管、溝渠、及街燈之類等。

此項地方規費，使用費，及特別稅捐，已成爲各國地方自治經費之主要源泉。茲將英德之該項收入統計列左：

費別	規費	使用費	特別稅捐	共計	占經常歲入比例
英（鎊）	九八、三六	四、二七、三〇	一、一六、九八	六、三四、〇四	六七%
德（馬克）	三三、二六、〇〇〇（合計）	五、七〇、〇〇〇	三九、〇六、〇〇〇	一四二%	

丁、地方稅之收入 地方自治團體，原無徵收稅入之權，不過國家爲了增進地方財政的力量，有時在特種法令之下，授與或讓與徵稅權付地方，故各國對於地方自治團體徵稅，均採限制主義，蓋恐地方自治團體取得自由徵稅權，將造成種種畸形的政治局勢，或則各自爲政，或則破壞系統，且有時不斷增加人民之負擔，而釀成意外之糾紛。各國徵稅之種類約如下述：

(一)以完納租稅之對象爲準則，可分爲對人稅與對物稅。對人稅，即因各人之經濟力差異而完不同之稅，如所得稅、人頭稅、移民稅等；對物稅，即因物質之收益或移動所徵之稅，如家宅稅、茶鹽稅等。

(二)以稅收之負擔者爲準則，可分爲直接稅與間接稅。直接稅即稅收由納稅者最後負擔沒有轉嫁之機會，如所得稅、遺產稅等；間接稅即對於貨物所有者之徵稅，此項稅收可以轉嫁於消費者或他人是也。

(三)指定稅與不指定稅。指定稅即此項稅收經指定爲特別之用途者；反之不指定稅收就是一般稅收。

國別 項目

英 救貧稅，救貧附加稅。

法 未築地基稅，既築地基稅，人別動產稅，門窗稅，營業稅，入市稅，犬稅，鋪道稅，其他附加稅。

普 消費稅，遊樂稅，犬稅，奢侈稅，行爲稅，飲料稅，築用地基稅，土地增價稅，營業稅，所得稅。

日 地租、勞業、所得、礦業等附加稅，營業，雜糧稅，割戶稅，家產稅，飲食店稅，妓捐，舟車稅。

戊、捐贈及補助金 現時各國地方自治之事業，日益發達，中央委辦之事項亦日多，而經費是有限的，有些地方無法新闢財源，惟有倚賴中央，或其他公共團體讓與稅源，撥款補助，以資挹注。茲將各國倚賴捐贈及補助之項目列次：

英(1)防火補助，(2)刑事執行補助，(3)感化設備補助，(4)初等教育補助，(5)其他雜項補助。

法(1)租稅讓與，(2)一般補助，(3)初等教育補助，(4)中等教育補助，(5)道路補助，(6)橋樑補助，(7)救貧護病補助，(8)兵役家族補助，(9)消防補助，(10)警察補助。

普(1)一般贈資(2)產科醫制贈資(3)農業學校贈資(4)初等教育補助(5)教員補助(6)孤寡補助(7)新學校補助(8)寺院基金補助。

己、非常補助之收入 各國地方自治之預算，每因事業日漸發展，或發生意外事故，收支相差甚鉅，經常收入，既難以應付，必須謀非常補充之收入，以資融轉。此項非常補充之收入，約有二種：

1. 地方公債或禮券之發行 公債或證券之發行，因其數量較大，必須有確實收入，以資擔保，始能獲得地方人民之信仰；當然其用途之正當，亦須為人民所周知；然數量過大公債之發行，必須慎加考慮，恐將來地方自治團體，無力償還，以致失去地方人民之信用，影響地方財政至鉅。

2. 公有財產之處分 公有企業之股票，及地方公有之土地等，在有急需時，亦得加以抵押或拍賣，但亦須事前加以慎重之考慮。

五、中國地方自治經費之源泉

中國過去自治，毫無成績，亦沒有確定之經費源泉，即地方經費亦微乎其微。現在開始地方自治，必須首先確定經費源泉，始能進行無阻。尤其是在目前全國經濟恐慌農村破產的時候，經費源

泉至不易尋覓，因為一方面既不能妨礙中央之稅源；一方面又要不增加地方人民的負擔。在這兩個條件之下，籌劃自治經費，所以就很難了。我以為中國在目前政治經濟情況之下，關於地方自治經費的源泉，有下列各項：

一、地方稅 地方稅收，各國多採附加稅制度，尤其是日本。我以為這種附加稅，是對於人民的加重剝削，既然國稅已經徵了，現在再一徵而再徵，豈非架牀疊被，不顧人民之負擔嗎？所以我主張地方稅收，應採與中央稅源不衝突為原則；同時宜採直接稅制。因為直接稅制，可以視人民之經濟能力而徵收，既不能轉嫁於貧苦人民，又不受重重徵受之苦，而尤以遺產稅、特別所得稅、土地增價稅、享樂稅為最宜。

二、公營企業 我國各地未開發之富源，固然甚多，即日常生活所必需之設備，亦未創設，如各地交通、電力公司、自來水等，均屬人民所必需。故在此全國財政竭蹶之時，最好與地方富有者，集資開放富源，或創設日常生活必需之設備，既可獲得盈餘，以充自治經費；又可繁榮地方經濟，改進地方人民之生活。惟茲事體大，必須詳有計劃始可。

三、公有財產收入 我國各地公有財產甚多，如荒地官田等是。在這地方自治開始之時，正可將此項收入辦理地方自治之用。

四、遺產之沒收 我國遺產制度，促成種種不良之結果：（1）如鼓勵貪污集財；（2）遺誤子孫，倚遺產爲生，不事工利；（3）因爭產聚訟，引起社會之不安；（4）造成土地之集中。所以我主張對於地方人民之遺產，除保留一部分必要之產業外，應由地方自治團體收爲公有，將其所得供自治經費之用。

第九章 地方自治與教育

教育與政治，原有不可分離的關係，說人類有了教育，纔有良好的政治可，說人類有了政治，纔有進步的教育亦無不可，牠們的關係是互爲因果的，我們知道，人類在原始時代，沒有政治，亦沒有教育，是渾渾噩噩的，及至組成了社會組織，社會生活的經驗，決定了人類意識，爲了應付種種實際生活上的需要，纔有團結禦侮種種政治上初步的要求。這就是人類的政治意識是在實際社會生活中產生出來的。這種實際社會生活的經驗，就有廣義的教育意味存乎其中。因爲政治意識和組織的日益進展，社會生活亦因之而改變，人類又繼續不斷地學習，不斷地獲得新的經驗，在某種情形之下，統治者且爲了使人民的意識適應現有的組織，而加之特殊的教育，可是政治意識與組織的變動仍不因特殊教育而停止，且有時因爲教育力量的影響，而因之推進，所以教育與政治，就在這不斷地變動中，互相影響，互相發展。

當然，現代的教育與政治的形式與實質，都已具體化了，牠們的作用益爲顯著，我們可以看出，良好的政治，必須在一羣受有高尙教育的人民當中產生出來，反之進步的教育，也必須在良好的政治情況之下，纔能發展。而且教育幾乎成爲改進政治的最大手段，因爲教育的作用，從思想上面說，牠是決定人民意識的最好工具；從學術技能方面說，牠又是唯一傳播和改進經驗之唯一手段，自然，所謂良好的政治，必須要有健全和具有正確意識的人民，以及賢能的領袖，這種健全的人民，和賢良的領袖，也祇有最進步的教育，纔能造就出來，政治與教育的關係既如是密切，因此我們談政治的人，是萬不可漠視教育的。

地方自治是地方政治之最優良的形式，牠和教育的關係，尤爲密切，我們討論地方自治，絕不可忽視地方教育，因爲地方自治之前進與否，要視人民之教育程度而定，同時地方教育，又是地方自治中的主要任務。所以我們就先來談談關於中國地方自治與教育之關係。

第一節 中國地方自治與教育之關係

關於中國地方自治的問題，在前面我們已經談得很多，但我們可以承認：中國現時地方自治尚在萌芽時代，也可以說是還沒有地方自治可言。歐美各國，採取地方自治為地方政治的最好形式，已是若干年以前的事了，為什麼我們中國還在把牠當作新鮮的花樣，尙把牠當作理想的問題來討論呢？當然，牠的原因是很複雜的，但中國人民教育之一般落後，實為主要原因，這是人不能否認的，我們在談到中國地方自治與教育之關係以前，先來檢查一下中國的教育情形：

依據東方雜誌所刊民國二十三年——民國二十四年之國際政治經濟一覽所載：
 一、初等教育（十九年調查）

小學校 幼稚園數	級 較	兒 童 數	教 職 員 數	歲 入 經 費	歲 出 經 費
二五〇、八四〇	五〇〇、七四三	一〇、九八、九九人	五八、四八人	八六、七一、二七七、四〇元	八九、四六、九七七、二六元

各省初等教育之概況如左：

省市別	初級及幼稚園數	兒 童 數	教 職 員 數
江 蘇	八、三四六	六九一、九六五	二五、八七九

浙 江	一二、四二四	六五四、七〇四	二八、六四八
安 徽	四、三八五	一九九、〇八二	一二、四三六
江 西	六、七五五	二五七、八八九	一六、三一六
福 建	三、〇八〇	二〇八、九四三	一三、七八七
廣 東	一二、〇八五	一、〇三五、七九一	五四、三五四
廣 西	一〇、七〇二	四四二、二七八	二二、六三〇
湖 南	二三、一一二	九〇四、四九〇	五三、九二六
湖 北	四、〇八〇	一七五、八二九	七、五三六
四 川	二二、五〇七	八五七、七〇九	四八、一一一
西 康	七〇	一、五二九	一七六
貴 州	一、九八三	八一、五二九	四、一八〇
雲 南	七、四一〇	二九一、〇二七	一四、三〇八
遼 寧	九、二二八	六〇一、八三〇	一七、〇八一

青 海	五五〇	一四、四三三	一、四九六
熱 河	八〇八	二九、三三四	一、四七三
察 哈 爾	二、〇二七	八五、〇七一	四、六六四
綏 遠	二四三	一〇、一三七	五一九
寧 夏	二〇八	七、一七一	四三三
甘 肅	一、八九九	六八、二八七	三、〇五五
陝 西	八、四八一	二四七、一二一	一三、五〇八
山 西	二二、九五九	八五三、〇一九	三一、五五〇
山 東	二九、九三二	一、〇五五、六〇〇	四三、九五七
河 南	一八、六五二	七六九、一九三	六四、九四九
河 北	二七、四二〇	一、〇二一、九一七	六七、三二〇
黑 龍 江	一、六四九	七三、九九二	二、五七〇
吉 林	一、九二一	一三一、五三〇	四、四二二

新 疆	一四八	六、八五五	二五一
南 京	一五五	一七、八七一	八八三
上 海	七九二	八八、六三五	五、六七一
北 平	二六一	二三、九二〇	一、一九六
青 島	一五三	一七、五五八	六四九
東省特別區	一一六	一三、五〇七	六八二
威海衛	二〇九	九、二三三	三六八

二、中等教育（十九年）

中 學	初級中學	師範學校	職業學校	總計學生數	教職員數	歲出經費	與人口百分比
五五四	一一三〇	八四六	二五三	五四、六〇九	五八、九九	三〇、四七、〇六七	萬分之二・〇七

三、大學及專門教育

大 學	獨立學院	專科學校	教員人數	學生人數	歲 出 經 費	與人口百分比
四一	三四	三〇	七、三六	四、五七〇	三、五二、五七七	萬分之一

我們看了上面的統計，可以知道中國人民教育程度之低下了，在四萬萬五千萬人口中間，可受初等教育者只有千分之二十三，可受中等教育者只有萬分之十一·〇七，而所受專門以上教育者僅萬分之一，試想，人民教育程度如此低下，而希望建立新式的民生政治形式，豈非理想！而地方自治之落後亦基源於此，我們可以從各種觀點推論之。

第一、人民不了解政治爲何物 雖然，人類爲政治的動物，沒有一個人能脫離政治的藩籬而獨立，但人不是生而知之，必須受過相當之社會經驗，或特殊教育始能與政治接近，今我國人民，多數不識文字，不受教育，不知過去歷史，怎樣使其與實際政治接近？幾乎不知道政治爲何物，當然對於政治毫無興趣，況地方自治係民主政治之最高形式的運用，豈是這般根本不了解政治的人民所可施行的嗎？這就是我國地方自治不發達之第一個教育上的原因。

第二、人民沒有運用政治的眼光與力量 人民政治意識之養成，全在人民之教育程度，關於政治制度之選擇，賢良政治領袖之推戴，均須人民具有一種政治上的判斷力，而這種判斷力，是無數經驗與知識的結晶，以我國這般沒有受過教育的人民，根本沒有經驗與知識，那裏談得上有什

麼政治上的判斷力，那裏談得上自己去做政治上的主人翁，自己去運用政治力量？這就是我國地方自治落後第二個教育上的原因。

第三、政令難於傳令與了解。我國人民不識字者占全人口幾達百分之九十以上，而新政治的特點，就是人民能了解政令，今大部分人根本不識字，政令無從傳達，人民亦無從了解，那麼人民與政治，自然是一天天地隔離，那裏談得上自治呢？這就是我國地方自治落後第三個教育上的原因。

第四、缺乏政治領袖人才。無論自治與被治，但羣衆必須要有政治上的領袖，有了政治的領袖，纔能領導人民，運用制度，趨入於自治之路，但以我國普通教育且落後，根本談不上人才教育，人民的政治領袖遂無從產生，而地方自治事業遂不免被豪紳野心人物所把持所包辦了，這便是我國地方自治不發達第四個教育上的原因。

我們既然明白教育落後所及於中國地方自治之影響，那麼今後我們應當如何設施呢？當然，我們不能說是中國的地方自治，須等待中國的教育普及了再去施行，然則我們應採取何種適當

途徑以解決這個問題？我認爲有兩個正確的觀點：

第一、教育爲地方自治事業的主要任務，地方自治運動，現在已經開始，當然要實施的工作是難以枚舉的，但最重要的工作還是推行普及教育，並造就領袖人才，因爲教育普及了，地方自治的工作纔能澈底的推行；有了領袖人才，纔能建立地方自治幹部的基礎。這種工作是艱苦的，而是非常迫切的，我們應當以地方自治的實際工作來作教育人民的標準。

第二、惟有實行地方自治，纔能普及教育，以我國目前的政治實況及財政情形，要希望以中央政府的力量來改進地方教育，這是等於緣木求魚，中央固無力量施行，縱有力量，以中國幅員之廣，亦事倍功半，惟有以地方人民的力量，自己酌量本地方的實際情況去實施改進地方教育的計劃，比較可能，而望有良好之成績；所以我說惟有實行地方自治纔有普及教育的可能。

據此以觀，中國地方自治實與地方教育有實行的關係，我們在討論地方自治問題，怎可加以忽略呢？

第二節 地方自治的主要教育任務

關於教育與地方自治的關係，在前節已闡發無遺，現在所要討論的是在地方自治工作開始時的主要教育任務。當然，教育之範圍極大，在開始時，事實上不能一一舉辦，亦不應同時舉辦，必須斟酌緩急而定一妥善之教育計劃，必期一一能見諸實行，且須限時完成，這是所有工作之應有步驟，不僅對於教育爲然，茲分述其主要任務如次：

一、基礎教育 所謂基礎教育，即強迫國民教育，這是地方自治最主要的工作之一，牠的範圍和目的很簡單，即掃除地方文盲及供給地方學齡兒童之最低限度之知識而已。本來各國把國民基礎教育視爲義務教育之目的，就是要全國所有人民具有相當知識，國家始能認爲國家之公民，否則其人格上即認爲有不健全之點。歐美各國，無不視此爲政府最重要之任務，我國因若干年來，把讀書人視爲特殊階級之權利，多數人民均無受教育之機會，致一切政治文物，均見落後，我人縱將歐美任何文明介紹於國民，但以國民之知識淺陋，亦無從接收之，即實行地方自治，無異徒具形

式所以在地方自治開始之時，即須實行強迫國民教育，使國民獲得基礎之知識，方足以與言實行民治。但此項工作之實行亦頗艱難，茲列舉其困難之點如次：

第一、經費及人才之困難 實行強迫國民教育，各村勢須同時添設若干小學校，雖設備甚簡單，但此項經費甚鉅，一時間既難籌集鉅大款項，同時請不到大批教員，我以為有幾種方法可以解決：（一）由地方發行一種強迫國民教育獎券，此項獎券之所入，除提出若干成用作獎金外，其餘悉充強迫國民教育基金，此項辦法在暹羅實行強迫教育時，行之頗著成效，因為利用人民之投機心理，可以集腋成裘，而辦理地方自治重要事業，經費亦可有著；（二）鼓勵自辦學校，最好由地方自治團體預定獎勵自辦小學辦法，尤其是一般失業知識份子，如果自辦學校，既可節省經費，又可解決人才問題，豈非一舉兩得，地方自治團體應予以種種事實上之便利，如撥給公共校所酌助開辦費等；（三）變廟宇祠堂為學校，我國各地到處滿佈封建勢力，廟宇祠堂均富有資產，此項建封勢力常直接為實現地方自治之障礙，現在不妨以推行強迫國民教育之機會，將所有廟宇祠堂悉強變為學校，既可解決強迫教育之困難，又可掃除封建勢力之障礙；（四）利用塾師，我國私塾多於學校，此

項私塾原爲鄉村中學究解決飯碗之工具，地方自治團體，正不妨利用此項塾師代辦義務小學，一方面予以相當之獎勵與協助，一方面嚴加訓練與管理，其效果正不減於學校，且此舉在鄉村中常得農民之信仰，利用他們辦理，可以減少許多困難。

第二、環境上之困難 我國人民，大部分根本不覺得教育之需要，把受教育視爲少數富有子弟之特殊權利，地方自治團體縱創辦若干學校，有時且沒有子弟入學，我們果往鄉村小學參觀，則知農民子弟入學者極少，一部分且須利用兒女在家協助耕作，即學校不收學費，農民亦不肯送子弟入學，關於此項困難，我們可以各種方法應付之：（一）以法令強迫，即不送學齡兒女入學之家長，應規定受拘役等之懲戒；（二）以宣傳力量去感化，此點應多利用當地已受教育之人民，組織宣傳隊，製備各種宣傳工具，如活動影片等，作種種表演，以引起兒童之興趣；（三）上課時間，以不妨礙兒童助理家事爲原則。

第三、實施上之困難 此爲最困難之點，因爲（一）過去毫無經驗，不知如何措施方有效率，（二）學齡兒童根本沒有調查，（三）各項工具非常缺乏，（四）教材編製難於適用，關於這種困難，

除調查學齡原係地方自治團體工作，應早日進行外，其餘在實施之計劃方面，不妨借重於專家，最好由鄰近之各地方團體聯合組織一實施基礎教育指導委員會，當然有教育廳的義教視學爲一當然委員，從事策劃進行事宜。

二、社會教育 前一種基礎教育，是實施於學齡兒童，其效果將顯示於將來，而社會教育，乃實施之於一般成人，這般成人，即推行地方自治之主力羣衆，以一般毫無知識之分子，而望在對於推行地方自治，有若何貢獻，豈非夢想！所以地方自治一經開始，社會教育亟須着手進行，因爲牠之重要性，將隨地方自治之實施，以俱來也。關於社會教育之範圍，至爲廣闊，如民衆教育館、民衆學校、民衆閱報處、民衆問字及代筆處、民衆茶園、通俗講演所、公共體育場、圖書館等均屬之。地方自治團體勢力不能立時一一實行，必須擇其最重要者，首先實施之。我以爲社會教育的主要工作，還在識字教育與通俗演講兩點，茲分論之：

甲、識字教育 文字爲求一切知識之工具，如不識字，則一切知識均難以灌輸，我國文盲，究有幾何？幾無法加以統計，即姑以看報者與受小學教育者爲比例，亦可觀之，全國最大之申新兩報，數

不過十萬，而全國可受小學教育者不過千分之二十三，從此兩點論之，我們可以知道中國文盲之數實堪驚人。地方自治團體，爲了增進本身之力量計，必須掃除文盲，爲了地方文化之發展計，必須掃除文盲，爲了推行地方自治順利計，亦應掃除文盲。故地方自治團體對於識字教育，應在其他社會教育工作開始前，即行實施。上海市政府，本年會施行識字教育，茲撮錄其報告如次：

新上海之形成，必須在各種社會建設形成以後，物質方面如此，精神方面亦如此。上海市爰在二十四年之始，定是年爲社會建設年。三月中，復規定自二十四年七月一日起至二十五年六月三十日止，爲實施識字教育之第一年，在實施之前，先成立上海市識字教育委員會，以爲發動之總樞。實施識字教育，何以必須先成立上海市識字教育委員會？

一曰所以謀機關之合作也。上海市之識字教育，與上海市整個之市民，莫不發生相當之關係。除特區而外，市民中有五十萬左右失學之工人農人商人乃至其他市民，又有已經識字尙須盡其「即知即教人」相當責任之百餘萬民衆，而若干從事此種教育設施之黨務人員，行政人員，教育人員尙不與焉。此種人士之中，就失學者而言，則工人有工廠之範圍，農人有農會之組織，商人以

至其他市民有商人以至其他市民之團體。就教人者而言，亦各有職業，各有其團體。再就設施者而言，黨務、行政、教育人員，其所指揮之機關，亦各異其性質。此種團體、組織、機關，各有其性質，亦各有其統屬，在實施識字教育之際，受教育者之入學，教人者之教學，施教者之分配，如何強迫，如何規定，如何實施，爲事實上之便利起見，必須各由其所統屬者加以統治。進而聯合此各種統屬者使之充分合作，然後發號施令，方能發揮其最大之效能。上海市識字教育委員會即集合此各個機關之意旨與職員，充分合作，以指揮整個黨務公務教育人員與夫已經識字而願服務之市民，各盡其施教教人之責，而使五十萬失學民衆達到識字之目的者也。

二曰所以求事權之統一也。上海市識字教育委員會集合若干合作之機關，共同實施識字教育，前已言之。惟此各個機關，何以不各個獨立互相聯絡，而必須形成委員會？則以各機關所發之號令，其性質間或相反者，能發生事實上之障礙，固無論矣，即令其程度有所差異，或時間有所不同，或其他方面有些微之出入，均能影響實施之結果，故必合若干機關組成一有機體，獨立行使其職權，肩一方面之責任，不受任何之牽制，與調和上節所屬之機關，處於輔助之地位，事權統一，責任分

明，以實施此大規模之教育事業，然後收效爲較有把握也。

三曰所以策經費之獨立也。識字學校在一年內須掃除將近五十萬之文盲，其需要經費在二十萬元左右，以教育不甚發達之上海，無論在黨務經費，學校教育經費，社會教育經費，社會事業經費內，都不易挪移此鉅額之經費，勢非獨立籌措不可，此獨立籌措之經費，爲應用便利計，自以專管爲宜，專管之後，方不致有所挹注，而用途得以保障，本市此次識字教育經費，爲求其獨立計，特組成專責之機關，獨立預算，不混入任何機關之中，由市政府直接撥發，此上海市識字教育委員會成立之又一因緣也。

上海市識字教育委員會之成立，起緣於上列之三端，至其組織則分兩層：上層爲市識字教育委員會，下層爲市識字教育委員會各區辦事處，上層爲識字教育之總樞，下層爲連接委員會與識字學校之承轉機關。蓋識字學校，市立者全市二百二十所，私立者，約在五六百所以上。不有此承轉之二十二機關，其勢不能十分啣接也。

上層市識字教育委員會之委員共十九人，由市政府就左列人員聘派組成：

- (一) 市長；
- (二) 祕書長；
- (三) 教育局局長；
- (四) 公安局局長；
- (五) 社會局局長；
- (六) 市黨部代表五人；
- (七) 市政府主管科長；
- (八) 公安局主管科長；
- (九) 社會局祕書；
- (十) 教育局主管科長三人；
- (十一) 教育局督學三人。

右列委員，以市長爲委員長，教育局局長爲副委員長，主持會務。會設辦事處，處設總幹事副總

幹事各一人，秉承正副委員長，處理本會事務，并指揮督促所屬職員。處內分設總務、管理、調查三股。股設主任幹事一人，幹事書記若干人，由市政府市黨部各局職員調充之，各就指定任務辦事。委員會應行辦理之事項如左：

(一) 製定本市民衆識字教育整個方案及其實施步驟；

(二) 籌設識字學校及監督校外補習；

(三) 編審本市民衆識字教育所用之教本及補充讀物；

(四) 辦理本市民衆識字教育師資之考選及訓練；

(五) 視察督促民衆教育之進行；

(六) 辦理識字教育之宣傳調查統計事項；

(七) 其他應行計劃辦理之事項。

委員會於必要時，得組織各種臨時委員會，辦理各種特殊事項。

下層則劃全市爲二十二區，計中華、邑廟、文廟、高昌、大統、其美、虬寶、法華、楊思、塘橋、漕涇、陸行、高

行、殷行、江灣、彭浦、高橋、真茹、蒲淞、吳淞、洋涇、引翔等區。每區設區辦事處一，內設主任一人，分總務、指導、調查三股，合設幹事二人，內一人兼爲各校教員代課。各區並得呈准識字教育委員會，設調查、學校、宣傳三委員會，此種委員會，由區辦事處於該區黨部、市政委員、學校校長、公安局分局長、及地方公民中，遴選若干人員，由市識字教育委員會聘任之，並於委員中各設主任委員一人，由市識字教育委員會指定之。至於區辦事處之任務，則有左列各項：

- (一) 議定推行本區識字教育之計劃；
- (二) 根據區內失學成年及兒童之人數，議設識字學校；
- (三) 監督指導區內之識字學校；
- (四) 聯絡區內各民衆學校，及識字教育服務團等，推進識字教育；
- (五) 審核關於本區失學者之入學、緩學、免學等事項；
- (六) 議定本區強迫入學施行辦法，及處罰過期不入學或無故曠課者；
- (七) 辦理區內校外補習各民衆之考驗事項；

(八)審議其他關於本區識字教育之重要事項。

總之，因辦理識字教育而組織市識字教育委員會，實含有深厚之意義。其組織因經費關係未能過分龐大，但行政上反因此多收敏捷簡便之效，則又吾人所私相慶幸者也。

一 組織緣起

本年三月四日，上海市長吳鐵城先生，召集市政府和市教育局的高級職員，討論推行民衆教育的問題，並邀筆者前往列席，席間吳市長約略說明民衆教育的重要，但謂本市財力有限，擬先舉辦識字教育，以奠定民衆教育的基礎，並擬在本年七月一日開始舉辦，期以一年之力，掃除本市所有的文盲。吳市長繼續發表他所預定的計劃：

(一)識字教育以文字教育爲主，旁及常識指導和公民訓練；文字教育以教畢最通俗的六百字爲限，由本市自編教材。

(二)識字教育的對象，暫爲十六歲至三十歲的壯年男女，全市約計五十餘萬人。由市政府廣設識字學校，強迫此項不識字民衆，每日入校讀書一小時，兩個月畢業。

(三)假定市政府撥款設立此項識字學校三百所。每校每期招生六班，每班每日上課一小時，若每班以五十人計，則每校每期各收三百人，一年六期可收一千八百人，三百校可收五十四萬人，即一年可以掃除全市的文盲。

「一年掃除全市的文盲，」初聽似乎是一種神話，但經吳市長說明之後，大家都以為確有可能，於是即席決定：(一)組織上海市識字教育委員會專司其事；(二)請市政府籌款十五六萬元，以供一年之用。

接着，市政府就頒布上海市識字教育委員會組織大綱，並聘吳鐵城（兼委員長）、潘公展（兼副委員長）、陶百川（兼總幹事）、蔣建白（兼副總幹事）、陸京士、朱學範、李遂先、曾繩點、童行白、洪達、杜剛、洪起、謝恩皋、馬崇淦、陳白、蔡勁軍、俞鴻鈞、吳開先、吳醒亞諸先生為委員，上海市的識字教育，就這樣很快的開始進行了。

二 規程提要

上海市識字教育委員會在四月二日成立之後，就劃全市為二十二區，並在每區設一區辦事

處，物色區內熱心人士義務的擔任主任。其任務如下：「（一）據依本會計劃議訂本區推行識字教育之實施辦法；（二）根據區內失學成年及兒童之人數，議設識字學校；（三）監督指導區內之識字學校；（四）聯絡區內各民衆學校及識字教育服務團等，推進識字教育；（五）審核關於本區失學者之入學、緩學及免學等事項；（六）議定本區強迫入學施行辦法，及處罰過期不入學，或無故曠課者；（七）辦理區內校外補習各民衆之考驗事項。」

我們一方面計劃設立區辦事處，一方面就趕緊起草各種規程，三個月內制定有關係的方案、法規和表冊等共計五十餘種，可謂應有盡有。茲將其中最基本的兩種規程抄錄於後（其餘散見於本專號）：

（一）上海市不識字民衆入學辦法：

（1）本市於民國二十四年七月一日起實施強迫識字教育，凡本市不識字民衆年在七歲以上四十歲以下者，應一律受識字教育。

（2）本市實施強迫識字教育，暫以一年為期，自二十四年七月一日起，至二十五年六月三十

日止。

(3) 識字學校上課時間，由各不識字民衆於調查時在規定時間內（大約兒童與婦女在日間，成年男子在晚間）自行選定三種至六種，由各識字學校統籌指定之，每人每日上課一小時，成人兩月畢業，兒童四月畢業。

(4) 應受識字教育之民衆，於接到識字學校入學通知後，如無故延不入學，除強令入學外，並科以二角以上五元以下之罰金，或令服兩小時以上五日以下之勞役，無故曠課者亦同。其因有故中途請假經識字學校核准者，須於指定時間內補習之。

前項處罰，成年男女罰其本人，未成年者罰其家長。

(5) 第四條之處罰，由各識字學校報告區辦事處決定後，通知公安局執行之，並按月彙報市識字教育委員會備案。

(6) 識字學校對其學生概不收費，課本亦由學校供給。惟其他課業用品，如鉛筆紙張等，以學生自備爲原則。

(7) 識字學校學生於受教期滿經考查成績及格者，由上海市識字教育委員會發給初期普教證。

(8) 應受識字教育之民衆，如確因事故不能到校上課，應向區辦事處，或向附近識字學校教育服務團分團陳明事由轉報區辦事處，經區辦事處查明屬實後，得准其在校外自行補習。

前項校外補習辦法另訂之。

(二) 上海市不識字民衆校外補習辦法：

(1) 不識字之民衆如確有困難情形不能入識字學校學習者應照本辦法及識字教育服務團章程在校外補習之。

(2) 校外補習之民衆，應於補習前報告上海市識字教育委員會區辦事處或教育服務團分團或附近識字學校轉報區辦事處，經區辦事處查明確有困難，並予核准後方得開始。

(3) 校外補習之民衆，須照識字教育服務團章程請定教師一人，於開始補習前填寫志願書兩份呈由服務團分團存轉於該分團及區辦事處。

(4) 校外補習之時間，由該民衆及其教師自行規定，但規定後必須按時教學。

(5) 校外補習之民衆，須向區辦事處領用識字課本，概不收費。

(6) 校外補習之民衆，除文字教育外，各區辦事處或服務團分團得施以公民訓練及常識指導，不得規避。

(7) 校外補習之民衆，每月須受測驗一次或二次，不得規避。

(8) 校外補習之民衆，經過相當時間（大約兩個月）讀畢全部識字課本後，應由服務團分團或區辦事處加以考驗，考驗合格，給予初期普教證。

(9) 校外補習之民衆，其成績過劣者，區辦事處得令入附近識字學校重習之。

此外各種規程和方案，散見於本專號其他各篇，茲不贅錄。

三 籌備經過

這種破天荒的大規模的識字教育運動，自須經過相當的籌備，其重要工作如左：

(一) 擴大宣傳；

(一)實地調查；

(二)編輯課本；

(三)設實驗區；

(四)考選及訓練師資；

(五)組織識字服務團。

上列工作中，(一)宣傳週(五月一日至七日)業已舉行，其影響之大為過去各種宣傳所未有，大約因為識字運動直接與各人發生關係，故不如其他宣傳的隔膜。(二)調查工作自五月十五日開始，至六月一日各區相繼蒞事；全市不識字民衆(自七歲至四十歲)除一部分學齡兒童因市教育局已經調查未曾列入外，全市共計四十三萬四千四百五十二人。(特區除外)。(三)識字課本由市教育局同人編輯，上下兩冊，俱已出版，每本成本一分二釐半。(四)實驗工作係指定江灣區擔任，對本市全部計劃頗多貢獻。(五)識字學校教員，係於七百五十九人中考取二百二十人，業已訓練完畢。(六)識字教育服務團由上海市教育委員會正副委員長充任團長和團附，並廣設分

團於全市中小學校。由校長擔任分團長，主任教師擔任分團副，而以中學生、小學四五年級及三年級年滿十二歲之學生爲團員。現在全市共設五百三十餘分團，每團團員假定平均三十人（現在尙無統計），則全市共有團員一萬五千九百人。每一團員每期最低限度教人一人，則一年可教九萬五千四百人。

經過二三個月的籌備，我們所有的二百二十個識字學校（每校六班，共計一千三百二十班），現照預定計劃，已於七月一日一律開學上課。但爲避免農忙時期，第一期多設在城區，第二期擬在城區多設學校，到了第三期（十一月十二月）農忙之後，纔把城區各校陸續移設於鄉區。

四 疑難一班

在這大規模的運動中，我們自然不免遇到許許多多的疑難。有的這些疑難，有的已在本專號各專文中附帶敘入，其爲各專文所未道及者，茲特略述於此，以供探討：

（一）關於調查者 上海市區的戶口，據二十一年八月上海市公安局調查，特區除外，約計一百五十六萬三千餘人，三十一萬七千餘戶，若要挨戶調查不識字民衆，事實上自很困難，於是有人

就以爲不必調查，但不經調查，我們無法知道不識字民衆的數目、姓名、年齡、分佈狀況，可以到校上課之時間，勢必影響教育之進行，因此決定調查。至於調查人員因上海市尙無地方自治組織，最初擬請公安局警察擔任，但公安局因擬連帶調查戶口，預計需費九千數百元，需時三個月，而且一般警察程度頗低，未必能負此使命，因此決計另闢途徑。後來擬仿市教育調查學年兒童的成規，請各市立學校教職員督同年長學生辦理；但調查失學成人，不比調查失學兒童，前者顯較困難，不是小學生所能勝任，且教職員工作繁忙，何能兼顧，其他黨部人員，地方士紳，至多祇能請其從旁協助，斷難恃爲主力。最後纔想到利用考取的二百二十位識字學校教員，即以他們充任調查的主力；因分二百二十人爲二百二十隊，每隊酌配警察、地保、小學教育員或年長小學生，以爲襄助。此項識字學校教員因有將來招生的關係，故調查自可期其努力，而結果果尙可觀。

(二)關於留生者 識字學校因每校例須招足三百人，故招生頗難，而留生則尤難；過去民衆學校失敗之殷鑑，到處可見。補救之法，經我們研究結果，不宜專用政治力量，以免惹起反感。我們主張在學生方面宜組織勤學團，對於不到的學生，先由勤學團團長或團副負責督促，如再無故不到，

然後通知公安局加以警告，警告不理，再科拘役或罰金。不缺課者則贈以文具，以示獎勵。缺課逾三分之一者勒令重讀。惟吾人以爲教員的健全，對於留生最有效果。教師果能在態度、精神、口音、口才、教授法方面力求健全，則在政治力協助之下，何患留不住學生。

(三)關於教員待遇者 依照上海市立識字學校教員待遇規則第六條：「識字學校主任及教員之薪給，以每期所辦之班數爲比例：六班者月給四十元，不足六班者以比例扣減之，但事實上祇能辦一班或兩班者，得經市識字教育委員會之核准酌加之。」依此規定，則學生成績及教員工作勤惰等，似皆不列在薪給標準之內，而唯以班數爲原則，此種理論上是否可通？惟學生成績及工作勤惰等頗難考查，若亦列在標準之內，勢必大開教員方便之門，而市庫將蒙受損失，亦非事理之平。

(四)關於學生文具者 識字學校學生文具規定爲鉛筆一枝和三十二開六十頁報紙的拍紙簿一本（拍紙簿以厚糞紙版爲底，俾無桌時可置於膝上寫之）每份價洋四分。此項文具若由市政府贈送，四十萬人需洋一萬六千元，不獨爲數過鉅，而一部份學生或可自行購置，何必錦上添花。

花後經研究決定：(一)此項文具由區辦事處躉批後發交識字學校經售之，每份售價四分，不得增減；(二)家境清寒者准其記帳，俟學期結束時如從不缺課，或成績在八十分以上而缺課不逾六分之一者，由市政府贈送之，(前帳當然取消)惟受此項贈獎之學生，至多以全校學生二分之一為限。

(五)關於星期休息者 星期休假經再三考慮，決計取消；因兩個月的時間已短，若再休假八天，影響教學極大。惟教員終年不得休息，亦非事實所許。因此決定每教員十人設置代課教員一人，每月為每一教員代課兩天，庶每人每月得以休息兩日。此項代課教員，為區辦事處幹事之一，(區辦事處尚設有幹事一人)在代課時尚可兼負視察之責，可謂一舉兩得。

此外疑難尚多，如學生每多不能按時到校，校舍不易借到，課本稍嫌高深，公民訓練在短期中不易收效，註音符號不易熟習，更不會應用，教室秩序極難維持，女教員尤感困難……凡此疑難，同人雖竭力智盡能以謀解決，然猶不能如願以償，海內賢達，如承賜教，不勝大願！

(上錄商務教育雜誌第二十五卷第八號)

我們看了上面上海推行教育的報告，當然在開始實施時，總會遇到不少的缺點與困難，但如

果地方自治團體號召所有地方上之已受教育之份子及文化機關，普遍的實行，其效力或尤過之。因爲上海方面尚有種種特殊之地方困難存在，如租界之存在，人民生活之不安定，失業者衆多都市罪惡等其原因。

乙、通俗演講 我以爲牠的重要性，不減於識字，因爲一般人民，僅僅能夠識字，不過可以多一傳播知識之工具，其思想之頑固與愚蠢依然，如地方人民之思想不根本改造，仍囿於專制時代所保存之愚妄觀念，對於新的政治形式根本無從接受，那裏能望其熱忱的作一推進之分子呢？通俗演講可以算是改變地方人民腦筋之唯一有效的手段，而且因爲到處可行，既不需經費甚多，又不需設備甚大，祇要一部份思想新穎常識豐富之青年，不妨人民工作之時間與地點，搖其鼓簧之舌，演講各種問題，地方人民，即可獲得不少之利益了。

丙、推進社會教育之障礙 社會教育之實施，大倍困難於基礎教育，因其受教育者爲成人，不若兒童之單純，其主要困難點如次：

(一)實施上之困難 (1)成人大都各有職業，各有工作，如果強其受教育，他們必想出種種

方法逃避，故施教育之時間應加注意，以期適合於大眾，同時因成人已過受教育之年齡，對於求學不感興趣，在實施上務須注意教材及引起興趣諸問題。(2)成人之腦筋已凝固，縱對之作印公之說法，亦有時難望其點頭，實施者務須力行迎合其心理，而建立其信仰，使能安心就業。

(二)工具上之困難 我國文字艱深，若賴短時間內，獲得教育之結果，甚是不易，況成人年歲長大，記憶力漸減，所授之課，他們極不易牢記不忘，所以在教育工具上，必須採用圖畫、影片等等之有效工具，使能易於記憶。

(三)報紙之不普遍性 報紙為實施社會教育之最要工具，我常見外國之工人均能閱報，而我國乃成爲少數階級之消遣品，宜乎人民之知識淺陋，不能適應此新的時代，當地方自治實施之初，應由地方團體發行最通俗之報紙，具有豐富之興味，以最低之代價，售於地方人民，對於地方自治之推進，當有裨益。

三、地方自治人才之訓練 此亦屬於地方自治的教育任務。固然，地方自治之成功，在於地方人民之積極參與和擁護；然而領導者之健全與賢能，亦極關重要，尤其是從事地方自治之幹部人

才，如各區鄉鎮之首長爲推動自治工作之核心，必須經歷相當關於地方自治之教育與訓練，始能深切認識地方自治之制度內容，而加以適當的運用。關於這種教育，大概有兩種實施的辦法。（甲）在實施地方自治以前由籌備地方自治之機關，專門招考或由各地保送之學員給予相當地方自治的教育與訓練。（乙）在地方自治已經實施以後，就已擔任地方自治工作之下級幹部分期調訓，此兩種辦法均有必要，如山東鄒平實行村治，曾創辦山東鄉村建設研究所，從事發動地方自治的工作，及江蘇省創辦區長訓練所分派各縣籌備自治即屬於第一種者；如最近各省調集各縣鄉鎮長實施短期訓練，注意改造過去地方自治之缺點即屬於第二種者，不過這兩種教育，以第二種較有效力，因爲新訓練的份子，對於地方自治情況原極隔膜，且多染有都市及知識階級之特有習氣，不宜參加地方自治工作，故舉行招考訓練之辦法，似不若就原鄉村之新興較爲知識之份子，施以相當訓練，既極經濟，且他們可多來自各地，對於本地自治，極爲關心，不似專派者之抱作官主義不能澈底運用新的地方自治之方案，故我主張採用後一種人才，訓練辦法即在各鄉村中挑選較有知識之青年領袖，施以相當之訓練，以充實施地方自治幹部，其訓練之中心，應分爲下列各項：

(一) 地方自治之深切了解；

(二) 地方自治之實施方案並自動練習；

(三) 軍事政治之特殊訓練；

(四) 國家與民族之分析；

(五) 基本的生活訓練——注重公共道德之培養；

(六) 農村之一般知識。

四、職業教育 地方自治開始，各項地方建設，均須次第舉辦，所需職業人才極多，故職業教育亦屬地方自治的教育任務之一，職業教育是以職業生活為對象，目的在養成從事職業的能力，一方面維護個人的生存，一方面亦可以促進地方自治建設的發展，職業教育應供給職業中所需的知識與技能，其內容必需切合實際情形方可應用，我們辦理職業教育最大的缺點有三：

(甲) 不注重實際社會情態，難以恰合需要；

(乙) 多注意空泛理論，不能實際應用；

(丙) 職業教育脫離生產關係。

現在爲了實現地方自治，所辦職業教育，應力求避免此項缺點，我以爲此項教育，應依據下列原則：

(甲) 應依地方建設事業之實際需要招人訓練；

(乙) 與地方自產原料及消費需要相適應；

(丙) 學理與技術並重；

(丁) 改良當地原有手工業。

上述之幾種教育任務，爲地方自治之主要的教育工作，當然關於其他之普通教育，或人才教育，在地方能力許可之範圍內亦可自由興辦，但以地方切要而不與整個國家教育衝突爲原則罷了。

第三節 地方自治組織上的教育行政問題

地方自治之主要教育任務，已於前節詳述之，但教育事務，其目的在增進人民精神上之糧食，與整個國家之利害有關，依其性質，實為國家事務之一種，不過以其設備之大小，需要之緩急，及其程度之高下，有時須適應地方之情況，或竟委任地方團體辦理之，所以說教育事務在地方自治整個工作中，並非其固有事務，而為委任事務。因為這樣，教育行政問題，便有研究之必要了。在沒有講到地方自治的教育行政問題以前，先來檢閱我國現有之地方教育行政制度。

我國現行地方教育行政制度，係採單軌制，即以各縣之教育局為地方之唯一教育機關，唯一之負地方教育責任者為教育局長，教育局長係由縣長保請省政府教育廳長委任之。（現在須經省政府會議通過）牠之唯一的指導機關為省教育廳，縣長對於教育除代籌劃經費以外，不負任何責任，幾乎不相過問，至於教育局除「等因」「奉此」遵行省教育廳所指示者以外，毫無權力，而民衆方面或教育專家，亦對之絲毫不能有所貢獻，因此，一縣教育盛衰之命運，遂繫於教育局長一人之手，蓋事實上省教育廳除有時派一二督學虛應故事以外，並無若何切實指示也。此種制度歸納起來有下列缺點：

(甲)省教育行政機關鞭長莫及，徒負指導虛名；

(乙)教育局長權輕責重，難於放手實施；

(丙)縣教育行政與整個縣政脫離；

(丁)縣長不負教育上之任務；

(戊)人民對於教育無貢獻之機會。

我國現行地方教育，在此種行政制度之下，而望有所發展，自屬不可能之事。目前要開始地方自治，教育又爲其主要任務，應如何改進現行教育制度，以期實現最高之教育效率呢？我以爲應注意下列各點：

(甲)詳分省縣教育權限 教育事務，應由省直接辦理者，由省教育機關管理之，應由地方直接辦理者，由地方教育機關處理之。省縣教育權限詳加分劃，則地方教育機關，得專心於規定範圍內之事務。

(乙)建立各級行政之良好聯鎖關係 若規定地方教育機關有應辦之事務，應由地方機關

全權處理。其省教育機關，則須於事實上，予以切實之指導，所謂指導，并非干涉之意，現時之縣教育局，既受縣長之監督，而事實上又受令於省教廳，則管轄權甚為分歧，我以為省教育廳，僅能從事於指導，不可直接加以命令上之干涉，而且縱有指示，亦應由縣長轉達為是。

(丙)教育為縣政之一部分 教育既屬地方事務之一種，在分工上，可以單獨設立一局，或一科，辦理教育事務。不過實質上牠是縣政之一部分，關於整個教育之計劃，必須經由縣政會議加以討論與通過，而縣長縣參議會，均為執行監督此項計劃之主要人物與機關。

(丁)設立專家組織及評議機關 教育行政是一種專門學科，若賴教育局長或科長及其他縣政府人員負責，勢難求其完美，必須於教育局科之外建立教育專家之組織，或教育家組織成之評議機關，專事研究關於地方教育之設計與實施，自由建議或促起當局者之採納。

(戊)實施輔導制度 地方教育局科應從事輔導工作，努力於教育行政上之研究，為地方教師之教師，并為一切教育資料之泉源，所有教育人員，無論在局內研究，或實地指導，均應盡其教育輔導之責任。

(己)建立教育核心組織 地方教育機關，要能切實指導下層各鄉村之教育，必須組織嚴密，始能指揮便利，因此各地之核心組織，遂爲必要，我意應將一縣，就自治區域，分爲若干中心教育輔導區，建立中心指導，而以每一鄉村之中心小學爲核心，接受輔導區之指揮與監督，如此，地方教育政策，始能運用自如。

總之，地方教育行政制度，關係於地方自治教育任務之實施，其應注意之點甚多，因限於篇幅，不能詳列，但有一個最簡單的原則，就是以科學方法，辦理教育，以求實現最大之教育效率。

第十章 中國地方自治與中國農村問題

第一節 封建勢力與封建意識

地方自治是一種新的民主的地方政治制度，牠底實施，必須要有一個新的社會環境，纔能容許牠順利的前進，依據社會進化史的觀察，中國社會，雖受了自由主義之洗禮，而循着歷史演進的途徑，發生了畸形的經濟革命，但這種經濟革命，不過是在列強帝國主義殖民經濟政策實施下，所造成的不幸之結果，中國社會，除了一些大城市如上海、漢口、廣州等地以外，一般內地小縣屬之人民，雖感受經濟被剝削之痛苦，並不能改變其社會意識。因此，新的民主勢力未能產生，而舊的地主豪紳的封建勢力依然存在，在此種情況中，實施地方自治，必然發生阻礙，蓋新的政治形式，必破壞舊勢力的利益，而舊的勢力，亦根本不與新的政治形式相容，以致發生政治上的鬭爭，這是必然之

趨勢。這是從經濟方面觀察；若從政治方面觀察，中國國民革命雖已過去，若干年，惟以民智淺陋與夫革命民衆組織不健全，各地方并未肅清封建勢力，同時一般豪紳地主怒然於舊的勢力之喪失，遂不惜改變舊的外表，穿上民主的衣裳，混入革命的陣營，以冀維持其殘餘生命，結果，新的政治制度，所採取的種種政策，如係妨礙舊有權益，此輩舊的勢力，存心從中作梗，使其延緩實行，因此而造成新底政治組織中的鬭爭，也是必然之勢。故無論從經濟或政治方面觀察，中國地方自治之實施，必與舊的封建勢力發生衝突，我們在實施地方自治之始，必須決定整個方針，方可望地方自治之實施，前途順利，不致因封建勢力之影響而發生意外之阻礙。

什麼是封建勢力？封建勢力就是統治舊式農業經濟社會的一種力量，牠的特點在經濟上，以保持舊有農業社會經濟的形式，拒絕新的大農機械生產的集體制度，豪紳地主繼續用各種利於自己的分配方法剝削貧農佃農與僱農，如高利貸，重租等。在政治方面，牠要持有舊的封建勢力的專制權，反對新的民主政制；在意識上，主張保守的文化。這種勢力最顯著的代表，就是土豪劣紳。他們是各地方最高的主權，實際上支配着地方經濟政治與文化的設施。若實施地方自治，當然對於

舊有的經濟政治與文化，自須改換一種新的形式，力求適合民主政治的真諦，勢不得不與此輩代表封建勢力的豪紳地主發生衝突了。

怎樣纔是土豪劣紳呢？在國民軍北伐時期，曾有「有土皆豪，無紳不劣」之語，這幾句話未免太概括與籠統，我們固然不贊同；馬寅初先生之觀點，認為豪紳爲從事鄉村建設之功臣，但有土并不豪，爲紳并不劣者亦比比皆是，不過土地與紳士之資格，實爲造成「豪」「劣」之原因。同時這也由於社會與經濟情況之造成，第一、我國土地可以自由買賣，對於遺產并無限制，必然造成土地之集中，土地集中，爲造成剝削制度之基礎，一方面有土地者爲地主，而另一方面無土地者爲僱農或佃農，只得在地主的經營之下，以苟延殘喘，所謂「有土皆豪」之口號，即肇基於此。第二、我國氏族制度，爲操持舊有統治之最大力量，此種氏族之領袖，多屬大地主之直系子孫，因經濟上之特殊優秀地位，遂獲得受教育之機會，幸得而進學中舉，遂成爲氏族或地方上之中堅人物，彼得接近官府包攬詞訟，而氏族中又絕對擁護之鼓勵之，以爲某一姓祠堂內之光榮，因此，此輩取得科舉地位之紳士，爲了滿足氏族的虛榮心理，逐漸積聚遺產，以維持其世代書香之門第，又怎得不對貧民施

種種之剝削與壓迫呢？第三、全國人民教育程度極低，那般豪紳階級利用鬼神偶像循迴果報種種不稽之言，以欺騙愚夫愚婦，在其手掌呻吟之下，至死不悟。第四、過去專制政治，人民有天高皇帝遠有冤無處伸之苦，因此不能反抗亦無從反抗土劣之勢力，而土劣之勢力，反藉此而益為穩固了。所以說土豪劣紳之罪惡，實由封建制度所造成，欲肅清土劣，必須消滅封建制度。

那麼封建勢力對於地方自治，有些什麼阻礙呢？牠對於新的政治力量，所採取的政策是怎樣的呢？我以為他們對於地方自治所採用的手段有下列兩種，茲分述如次：

一、絕對反對地方自治 這一派是鄉村中之最保守者，他們的封建意識最為濃厚，而且自視為鄉村中無上之威權者，對於新的政治制度及其形式絕不相容。他們對於地方自治的態度及反對的手段約如下述：

甲、與新制度與實施人員採取不合作態度 關於地方自治之設施，有賴於他們協助之事項，如調查戶籍，募集捐款等，他們設法退避，甚至攜取現金寶飾，遷避都市。

乙、公開向鄉民宣傳 他們將利用種種機會，宣傳新的制度之危機及無持久性，使一般鄉民

對於新的自治制度發生懷疑，人心不安。

丙、組織反動勢力 他們對於鄉村會社保衛團，竭力保持在他們的控制之下，成爲反動的基
本組織，乘機反對新的政治之實施。

丁、乘機煽動愚民反抗 如進行新的地方設施，凡有背向來之習慣與風俗者，則利用人民之
封建意識，及迷信公開反抗等。

戊、經濟上之封鎖 地方自治開始，需要地方人民之經濟協助必多，他們則不惜收藏現金，逃
避他處，使地方上之金融爲之呆滯，而地方自治經費亦無從籌措。有時且故意囤積食品，提高市
價，以擾亂人心，冀人民對新的制度發生不良之印象。

二、變相的反對地方自治 這一派是新興的封建勢力，他們大部份都是豪紳自己或其子弟，
曾受過新式的現代教育，接受過自由主義的洗禮，但因生長豪紳家庭之生活中，封建意識猶未掃
除，他們已感到封建制度之日益崩潰，自己本身地位之日益動搖，但既無法挽救又不肯輕自放棄，
於是遂採取一種新的反對形式，約如下述：

甲、奪取地方自治的組織 他們自己或嗾使其子弟，加入新的民主陣營，競爭選舉或考任區鄉鎮長副等，以圖操縱地方自治的組織，阻止新的民主勢力之產生。

乙、延緩地方自治之設施 他們如果能操縱地方自治組織，當然一切新的設施無從建立，仍舊是換湯不換藥的封建勢力，將毫無地方自治可言，萬一不能全部操縱，而獲得一部分之參加，他們將用各種怠工方法，設法延緩地方自治之設施，俾造就新的反動機會。

丙、收買新的份子 如果前面兩種辦法均告失敗，他們將不惜耗費金錢，收買新的份子，或則誘之以入反動的陣營，與之朋比為奸，或則藉新人物之保障，仍進行豪紳之罪惡勾當，新的自治人員意志薄弱者自難免不為其所愚。

封建勢力對於地方自治的影響，既如此之巨，我們辦理地方政治的人們，應採取若何的方策呢？當然封建勢力有其社會存在的背景，社會經濟制度之改變，牠自不免於消滅的，可是那有時間上的關係的，所以地方自治對於上列兩種封建勢力，必須採用適宜的防禦。

前一種封建勢力，大概是屬於鄉村的豪紳，而後一種大概是屬於城鎮的豪紳，我以為應付前

者易而後者難。因爲前者的旗幟是顯明的，我們可以採取必要的步驟消滅牠或防禦牠；但後者則化裝爲新式的人員混入了民主的陣營，對於地方自治之前途，危害甚巨。我僅本個人的經驗提出下列各項辦法。

- (一) 辦理自治者必須首先澈底明瞭地方各種勢力之分野；
- (二) 各級人民的組織必須嚴密；
- (三) 各級自治職員，必須慎重選擇；
- (四) 積極實施地方自治的教育，以消除地方人民的封建意識；
- (五) 多注重實際建設，少尙空談或屬於消極的破壞；
- (六) 應努力避免與豪紳之直接衝突，積極協助地方人民自動反對豪紳；
- (七) 自治職員應有犧牲心與自信心；
- (八) 地方自治之實施應有一定之步驟。

我國過去實施地方自治，其結果都不免於前述兩種結果，或受封建勢力之直接反抗而無法

進行，或與舊的封建勢力同化，而使自治徒具虛名，深望今後之從事地方自治者，幸勿輕視封建勢力對於地方自治之影響，因為祇有積極實施地方自治，纔能掃除封建勢力。

第三節 農村復興問題

農村爲我國社會之基礎，國內經濟政治之變動，專視農村爲其轉移。我國以農立國，百分八十以上之人民經營農事，而一切食用原料，又多取給於農村，農村衰敗，則整個國家之社會基礎發生動搖。地方自治之構成，自亦以農村人民爲主體，今農村衰敗，經濟破產，農民流亡，盜匪充斥，地方自治之機構，將根本無以建立；至於地方自治之建設，以困於財政與環境，自亦無從實施。故地方自治團體，首在復興農村，召回流亡，安居樂業，然後纔可以從而實施地方自治之基本工作。反過來說，也祇能運用地方自治的機構，從事組織民衆，教育民衆，扶助民衆，農村也纔能在事半功倍的進程之下，走上復興之路。

我們無論從那方面觀察，誰都承認農村是衰敗得異常嚴重。試看（一）都市失業流民之激劇

增加，與夫耕地之逐漸減少，這很顯然的是由於貧民離村之結果；（二）洋米外麥棉花進口量的繼續增加，正反映着我國農產品的縮減；（三）土地之大量集中於地主之手，顯示着自耕農之貧窮；（四）內地錢莊典當之大批倒閉，足證農村金融之枯竭；（五）農民之暴動，游兵盜匪之騷擾，固由於共黨之誘導，然亦由於農民失業者之衆多，無法謀生，挺而走險所造成。可是牠衰敗的原因何在呢？

農村衰敗之原因，至爲複雜，分析起來，有下列各種主要原因：

甲、列強帝國主義者之侵略 列強帝國主義者之侵略，可分爲經濟與政治的二種，而經濟的侵略尤爲深刻。茲分述之：

A、經濟上的侵略 列強帝國主義，挾其先進工業國家之商品，利用不平等條約爲護符，囊括中國之市場，以廉價售於中國人民，使我國新興工業無從立足；而我國農民之脂膏，遂以商品買賣之形式，流入帝國主義者之手中。據海關統計：我國每年入超達三萬萬以上，此三萬萬之數，多屬農民之血汗。至於在我國內，利用廉價勞動與原料所造成之商品，尙不在內。試問每年大批財源流入外人手中，我國人民焉得不窮？農村又焉得不破產呢？

B、政治上的侵略 直接以武力侵奪我國之土地，已使我國元氣大喪，何況再以賠款外債種種方式，加重我國政府之負擔，而政府之財源仍須取之於民。試問以總數七二六，〇〇〇，〇〇〇兩之賠款，及三，二五〇，〇〇〇，〇〇〇元之外債，每年均須向人民徵取血汗之資財償付本利我，國人民又怎堪擔負呢？

乙、國內各種的壓迫 國內政治不上軌道，亦造成農村衰敗之主因，其顯然的壓迫有下列各種：

A、兵匪 自民國紀元以來，國內大小戰爭數十次，損失之大，不可統計。兵禍之後，繼以盜匪之騷擾，而受災害最重者就是農民。農村究有幾何富源，而能經若干次之兵禍，又怎得不窮？

B、苛捐雜稅之繁重 我國苛捐雜稅名目之繁多，實破古今中外之紀錄，人民之財富有限，又焉得不竭澤而漁？且以軍政費之浩繁，而預徵田賦有至數十年者，人民在此種捐稅之榨取下，經濟破產原是必然之趨勢。

C、貪官污吏 貪官污吏，到處皆是，無一不假軍閥之餘威，榨取小民，聚斂興訟，強植鴉片，日

驅人民於窮困，農村經濟自被迫而崩潰。

丙、地方封建勢力之榨取。大地主、洋貨商人、高利貸者，均屬帝國主義者剝削人民之買辦，用各種方式，榨取農民之血汗爲生，以所得或存儲於外國銀行，或消耗於洋場金窟，直接間接入於外人之囊括，金錢一天天的由內地流入都市，農村自然日趨衰落。

丁、天災。我國因內政不修，江河不治，溝洫不通，致年來水旱各災，時常發生，無知農民素來靠天喫飯，事前毫無防範，事後無法抵禦，只好坐以待斃。此種天災之損失，既嚴重又普遍，據立法院調查，民十八全國報災之縣，凡五六九，其數實堪驚人，此亦造成農村破產之主要原因。

農村衰敗之原因既如上述，如何復興農村，實爲目前全國急於解決之問題，亦是地方自治團體最應加以注意者。

關於復興農村，各方專家之意見紛紜，莫衷一是。有的以解決政治問題爲前提去設法復興農村者；有的從經濟着眼去恢復農村者。行政院曾爲此而組織一農村復興委員會（現已取銷了）專門討論此項計劃，可見其重視之一斑。茲錄該會前所議決各組實施之綱要中有若干關於自治

者，頗堪供我人之參考。

甲、技術組擬定綱要

一、(1)由中央主管機關，聯絡各研究機關，以收分工合作之效；(2)擴充或添設各種技術供給之組織；(3)就國內荒地應用科學方法創立新農產區。

二、本會技術方面，應設立下列各項專門委員會：(1)作物，(2)土壤肥料，(3)農具，(4)農田水利，(5)病蟲害，(6)森林園藝，(7)畜牧獸區，(8)蠶絲，(9)農村副業。

三、……本組認為下列各問題應即先行考察研究：(1)兵災匪禍區域役畜供給問題，(2)家畜防疫問題，(3)災荒區域種子供給問題，(4)華北掘井灌溉問題，(5)推廣合行灌溉（汲水）問題，(6)鞏固堤防疏濬溝渠池塘問題，(7)改良及製造農具問題，(8)利用風力問題，(9)移民墾殖問題。

乙、經濟組

一、農村經濟問題：(1)每省設一合作指導委員會，指導各縣合作社；(2)每省設一農民銀

行，省中各地，儘可能範圍分設農民銀行（3）農民銀行，須在各縣設立農業倉庫（4）商請上海銀行公會發起設立農村金融調劑委員會，由各銀行聯合，或自由盡力補助調劑農村金融（5）各地已有典當，關係農民生計，仍由各地盡力扶持（6）關於農民銀行，及指導合作進行事宜，得由本委員會設專門委員會，協助實業部及各省政府督促進行。

二、農產品價格調劑問題，本會設立專門委員會，就絲茶米棉麥五項，研究生產費稅率，生產量，需要量，運費，建議農產價格之調劑方法。一面由行政院長各部長及各省主席，成立農產調劑委員會，研究運費之減輕，內地各種捐稅之廢除，及進口稅之增加切實施行。

丙、組織 關於農村之組織，應實行農村自治，其原則制度及事業擬定於下：

一、農村自治之原則：（1）組織及推行，均須因地制宜，法規上除少數必要之法制條文外，應有充分之伸縮性；（2）自治經費應整理固有收支，不增加人民負擔；（3）建設經費，得採取補助辦法；（由各機關或私人補助）（4）農村自治人才，應就地取才，但主持者須素孚衆望有一定之生活根據者。

二、農村自治之制度，以縣之下，區行政區域爲自治區域，並應因地制宜，逐漸推廣自治區內，應設立調解委員會，調解農事紛爭。

三、農村自治之事業（1）教育（一）國民教育應適合農村之便利；（二）國民教育之外，應注意民衆教育，民衆教育應注重鄉村生活之需要；（三）注重關於農隙時之工作及訓練；（2）保衛：關於保衛團之組織，政府已擬定辦法應迅速施行；（3）衛生（一）減少急性傳染病，由普通種痘着手；（二）減少產婦及嬰兒死亡率；（三）宣傳衛生常識；（四）促進各縣設立醫院或診療所；（4）水利：限於農村局部水利問題；（5）土地整理：應詳細調查分別規定；（6）救濟：應注意積穀；（7）組織各種合作社；（8）注意農村娛樂，糾正不良嗜好，如賭博等；（9）其他。

上列計劃，可謂審慎周詳，無美不備。不過個人認爲那祇是一種計劃，在實施方面，未必均能適如預料。現時復興農村，已成爲全國一致之要圖，刻不容緩，所以計劃不在完備誇大，而在適應環境，易於實行。姑不揣愚昧，擬具一簡單扼要之計劃與步驟如次：

甲、屬於中央一致的工作者：

1. 改進全國水利
 2. 改良全國幣制；
 3. 解決土地問題；
 4. 籌設中央農民銀行；
 5. 積極實施地方自治；
 6. 組織全國地方合作社指導委員會；
 7. 籌設地方自治工作人員養成所；
 8. 廢除苛捐雜稅；
 9. 積極實施防災工作；
 10. 統制全國農工業及貿易。
- 乙、屬於地方自治團體者：
1. 協助中央改進農田水利；

2. 實行保甲制度召人民回鄉安居樂業；
3. 設立地方農民銀行；
4. 成立各種地方人民合作社；
5. 肅清土豪劣紳；
6. 設立地方農業改良指導所；
7. 實施短期民衆教育；
8. 健全各鄉村自治組織；
9. 開闢各地方範圍內之交通；
10. 設立地方醫院及各鄉村診療所。

當然，要復興農村，絕不祇是上述的二十件工作，不過這是最切要而在目前能力可以做到的，如果大家是真有復興民族之決心的話。