

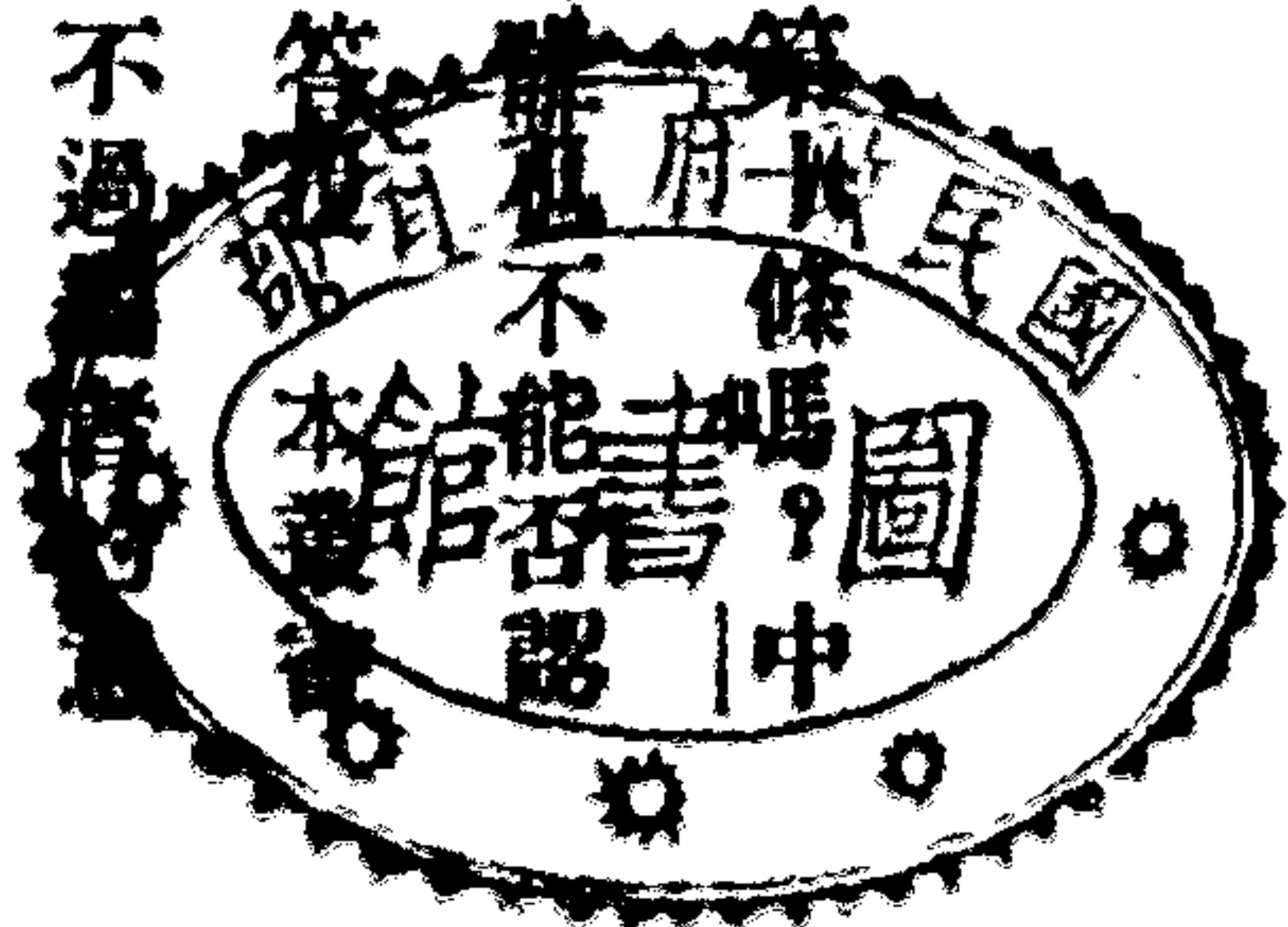
楊開道著

農村自治

世界書局印行

農村生活叢書編輯旨趣

「改良農村組織，增進農人生活」，不是我們中國國民黨對內政綱領第一條嗎？中國農村組織的應該改良，中國農人生活的應該增進，是誰也知道，誰也不能否認的。但是怎麼樣去改良，怎麼樣去增進，便很少有人能作一個具體的答覆。並不是這樣一個具體的答覆，編書的人也沒有這樣膽量，這種本領。不過我們想，以為凡要做一件事情，必定對於該事件的內容和方法，加以詳細的研究和討論，才有比較可靠，比較具體的答覆。農人生活是我們要研究的事件，農村組織是我們要討論的方法。增進農人生活，是我們的目的；改良農村組織，是我們的手段。本書的目的，就是用科學的方法，採批評的態度，去研究中國的農村生活。他不是一「改良農村組織，增進農人生活」的萬應藥，他只是「改良農村組織，增進農人生活」的急先鋒罷了。叢書的裏面，應該有綜合的研究，有分析的探討，有改良的



方針，有增進的辦法，他的最小內容，應該包括下列各種項目：

1. 農村生活
2. 農村社會
3. 農村問題
4. 農村政策
5. 農村教育
6. 農村經濟
7. 農村土地
8. 農村自治
9. 農村娛樂
10. 農村組織
11. 農村領袖
12. 農村調查
13. 新村建設
14. 農民運動

楊開道識於北平燕京大學南園十八年春假中

自序

在六年以前，民國十二年的夏天，作者還是一位嫡系的農學生，在東南大學漢武棉場實習，對於棉花、玉米、黃豆的交配，還有不少的興趣，也曾下過不少的工夫。可是不知不覺的裏面，感覺到農業界一個重要的缺點。一天到晚拚命幹着，畢業了充當一位助教，就是到外國跑了一輪，掛上一塊金字招牌，也不過當一位教授。但是農民呢！還是在那裏吃苦，在那裏發愁，和國內的農學士，國外的農博士，沒有一點緣分，當時下了一個決心，不願意再作和農民不相干的助教、專家、教授，而願意作農民的朋友，作農民和專家中間的一個介紹人，使專家能夠服務農民，農民能夠利用專家。這就是我放棄我的親愛工作（作物育種），別離我的親愛教授（過際先先生是東大作物育種教授，是我的主任導師）的動機。就在那個夏天，我很不搗胃味，東扯西拉的作了一篇「歸農運動」，登在東方雜誌上面。記得在歸農運動

的論文裏，曾提到農村自治的重要，並且允許讀者作一篇關於農村自治的文字，隨後發表。可是一直到了現在，這個心願還沒有了結。一來是材料太少，二來是知識太低，所以因循苟且，一直到了現在。

過了那個夏天以後，對於農村自治尤其注意，甚至有一點迷信起來。以為農村自治在整個的農村生活改良，是最基本的辦法；在各個農民的生活改良，是最概括的工作。我們用不着談甚麼救國救民，改造社會，只消一個個跑回自己的家鄉裏去，把一鄉一村自治起來，整頓起來，便完全了中國百分之八十的改造。其餘的百分之二十，讓城市裏的人自己去想法子，我們也用不着去越俎代庖。那個時候，農村自治的信心，可以說是到了十二分；農村自治的熱心，也差不多到了一百度，無時無刻不在那裏盤算農村自治的進行。後來覺得中國的材料實在太少，自己的知識也是太差，決計到外國去跑一跑，我的父母和我過去的叔叔就辛辛苦苦的把我送到美國去了。

到美國去的目的，是研究農村自治，可是到了美國以後，大失所望。美國大學的功課，不惟沒有這門功課；偌大的圖書館，連農村自治的書也沒有一種。乘興而來，敗興而返，到底怎麼辦呢？百忙的裏面，揀了一門農村社會學，農村社會學的裏面，又揀了一門農村地方社會組織 *Rural Community Organization*。農村地方社會組織講的是一個農村裏面整個的組織，連串的組織，各種組織的組織，彷彿就是農村自治。不過農村自治是有自治法，有村長，有村民大會，有村約規，帶着不少政治的意味。農村地方社會組織只有章程，會員大會，委員會等等，彷彿平常的一個社會組織。

這樣的幹了三年，又抱未能解決的農村自治問題西渡了。在太平洋的航行中，還是在那裏朝夕揣摩，基本知識雖然有了不少，但是開章第一頁怎麼樣辦呢！從前還有話推諉，有時間等候，現在到了實行時期，倒有點難以爲情起來。那時候一個最小的計劃，是跑回自己的家鄉，先去試驗一下，不過因爲共黨的暴行，連一個小小

的計劃，都不能實現。這二三年來，雖然到處留心，也曾收集了不少的材料，但是總沒有一個機會實施。一直到了今天，還是在那裏紙上談兵，構造那空中樓閣。就是本書的內容，也是空話多而實話少，只能作爲一時的參考，不能作爲確定的理論。不過作者對於農村自治的幾個重要問題，像編制、村長經費，也曾費過許多的心思，不像梁漱溟先生所謂「無人在這上邊用心」，「直是無人留意」。（註一）雖然不能對於農村自治問題，有適當的解答，對於農村自治辦法，有優良的主張，但是也是一番心血，所以膽大的把他發表出來，和關心農村問題的人大家商榷，免得梁先生罵我們無人用心，無人留意。希望本書的讀者，能夠將本書的缺憾和錯誤指正，以便依照修改。並希望在一二年的裏面，有一個機會去實驗我們的心思，也許主持內政的各級長官，會熱心贊助的。

註一 梁漱溟先生在今年的春天，忽然由廣東跑到江蘇、河北和山西去考察農村自治，所得的印象和批評，發表在村治月刊第一卷第四期的「北遊所見記略」。

「他對於徐公橋、翟城村，平教總會的鄉村事業，山西自治，都用了最銳利的觀察，下了最切當的評語，「避開問題」，「枉用心力」人財倒貼，看事太易，無人用心，無人留意，甚至於「勞民傷財」，那一句不是十分公正。梁先生並且提出七大難題，很客氣的說自己一點不能解答，很氣憤的說人家一點不曾留意。作者不揣冒昧，作了一篇「梁漱溟先生村治七難解」對於梁先生的七個難題，加以解釋，也許不能盡獲老師的贊同。該文將在「農業週報」上陸續發表，愛讀者請向南京黃泥崗二十六號農業週報社購閱。也許又有人出來加以解答，那是作者和梁先生所共同歡迎的。

民國十八年秋楊開道識於國立中央大學農學院

目次

第一章	緒論	一
第二章	農村自治的編制	一一
第三章	農村自治的主體	二八
第四章	農村自治的組織	四三
第五章	農村自治的事業	六三
第六章	農村自治的人才	七九
第七章	農村自治的經費	九四
第八章	結論	一一一
附錄	本書參考書目錄	一一九

545.5
269-318
2

農村自治

第一章 緒論

自治這種制度，這個名詞，在世界政治生活裏面，比較的算是一個新的份子。這個名詞是在英國起源的，他的實施，一直到了現在，還是以英國為最完美。英國自從一二一五年發布大憲章 Magna Carta 以後，自治的基礎，已經十分穩固。不過英國地方自治的權限，多半在地主和紳士階級手裏，真正的土地耕種者，很少有實行的。後來這種自治思想，隨着英國的移民來到美洲，在英國殖民地裏面大放光彩，造成一個民主的美洲合衆國。大陸各國，也隨着英國的後面，向自治的路上進行，而尤以德國的設施最為嚴密。不過德國政府的威權太大，人民對於國家的觀念太重，所以德國的自治，只是一種相對的自治，不是絕對的自治。日本仿效德國的



(南)

先例，對於地方自治，十分猛進。近來賢明的村長產生不少，他們對於本村的事務，能不惜一切，盡力進行，所以成績十分昭著。

我們中國最古的時候，雖然有不少的自治先例，不過那是部落時代的地方分權，不是中央和地方調協後的地方自治，和我們現在所講的自治，有一點不同。自從秦漢以後，中央集中權力，地方政治，人民絲毫不能過問，所以養成一種不問政治的習俗。人民自己拋棄自己的民權，聽憑政府官吏的宰割，數千年以來，都是這樣。雖然保甲制度十分普遍，似乎有一點自治的意味，不過保甲的功用，是完全去作地方官吏的奴隸，聽憑他們的驅遣，對於人民的意見，絲毫不能代表，人民的福利，也沒有工夫兼顧。前清末年，因為籌備立憲的原故，不能不到外國法令上，去抄襲幾段陳文。所以在光緒三十四年的時候，便仿照日本的成法，頒布了一種城鎮鄉地方自治章程，宣統元年又頒布了府廳州縣自治章程。不過法令是法令，自治是自治，自治必需有人民的覺悟，人民的要求，人民的犧牲，才能夠實現的。所以自治法

令雖然頒布，自治的招牌雖然掛起，一班人民，還是等着真命天子，青天大老爺去治理他們。民國成立後，民主的旗號已經樹起，但是執政的人員，不是軍閥，便是滿清的遺臣，對於人民自治，始終沒有作一點事情。民國三年，更明令停止各級地方自治的活動，連表面的招牌都抹煞了。雖然不久又頒布了地方自治試行條例。但是真正試行的地方，可以說是沒有。民國八年所頒布的縣自治法及施行細則，十年所頒行的市自治制與鄉自治村，也從沒有在那裏實行過。

中國真正的自治，可以說從河北省定縣的翟城村開始。村裏面有一位紳士米迪剛先生，曾在日本親自考查各處模範農村，大為感動。回國後便在本村開始實行本村村治，組織完備，成績甚佳，所以有模範村的稱號。後來孫發緒氏作定縣知事，便將翟城村的辦法，推行到全縣，所以定縣也有模範縣的稱號。黎元洪氏任總統的時候，因為孫發緒氏的治聲甚著，所以把他調到山西去當省長，不過沒有甚麼成績。孫發緒氏雖然在山西沒有甚麼成績，但是後任的省長閻錫山氏，便勵精圖治的出來

提倡村自治，完成區、村、閭、鄰的四級制度，一直到了現在，還是爲全國所取法。從革命軍戰勝以後，民氣大張，自治的潮流，也是十分的澎湃。薛篤弼氏在河南的時候，即訂定自治章程，試行自治辦法。江蘇也有自治章程的頒布，尤其是江寧縣長周浩，極力設法奉行，聘請自治先輩尹仲村先主等主持計畫，並辦有村制育才館爲訓練自治人才的機關。同時浙江的蕭山東鄉，經沈定一先生的提倡，在黨的勢力扶掖的下面，極力提倡農村自治。湖南自從曾繼梧氏任民政廳長以後，即以自治號召全湘，組織地方自治籌備處，自兼處長。廣西方面亦十分注意於地方自治，開辦村治學院，聘請曾在山西辦理自治先輩劉仁航先生主持。河北河南兩省，近皆仿照山西先例，設立村政處，主持全省農村自治事務。江蘇和浙江兩省，也再接再厲，辦理地方自治事務。中國農村自治的前途，可以說是大有希望的了。

不過現在中國全國的農村自治，除了霍城村以外，有一個共同的根本缺點，就是人民的不合作。也許是中國幾千年的被治習慣，深深印在國民的心裏，一時不容易

革新；也許是辦事人員對於原理上和方法上有不對的地方，所以不能得地方人民的同情。不過無論如何，自治的事情，政府只能提倡，不能自己去作，也不能勉強人民去作。自己去作，或是勉強人民去作，根本的便不是自治了。所以在沒有討論農村自治的內部設備和進行以前，對於自治的真義，不能不有相當的認識。

自治的意義，最簡單的說起來，就是自己處理自己的事務。一個人處理一身的事務，便是治身的自治，一家人處理一家的事務，便是治家的自治，一村人處理一村的事務，便是村治的自治，一省人處理一省的事務，便是省治的自治。農村自治，便是一個以農業爲主要職業的村子的人民。大家聯絡起來，處理他們大家共同的事務。不過仔細分析起來，還有意志、能力、工作、指揮幾個要素，要加在事務的上面。自治的意志，絕對是村民自己的意志，他們自己要處理他們自己的事務，願意處理他們自己的事務，才有自治的可能。他們不要，不願意，不管自己的事務，自治是不可能的。命令、槍炮，可以禁止人民不作，但是不能強迫人民去作。所以自

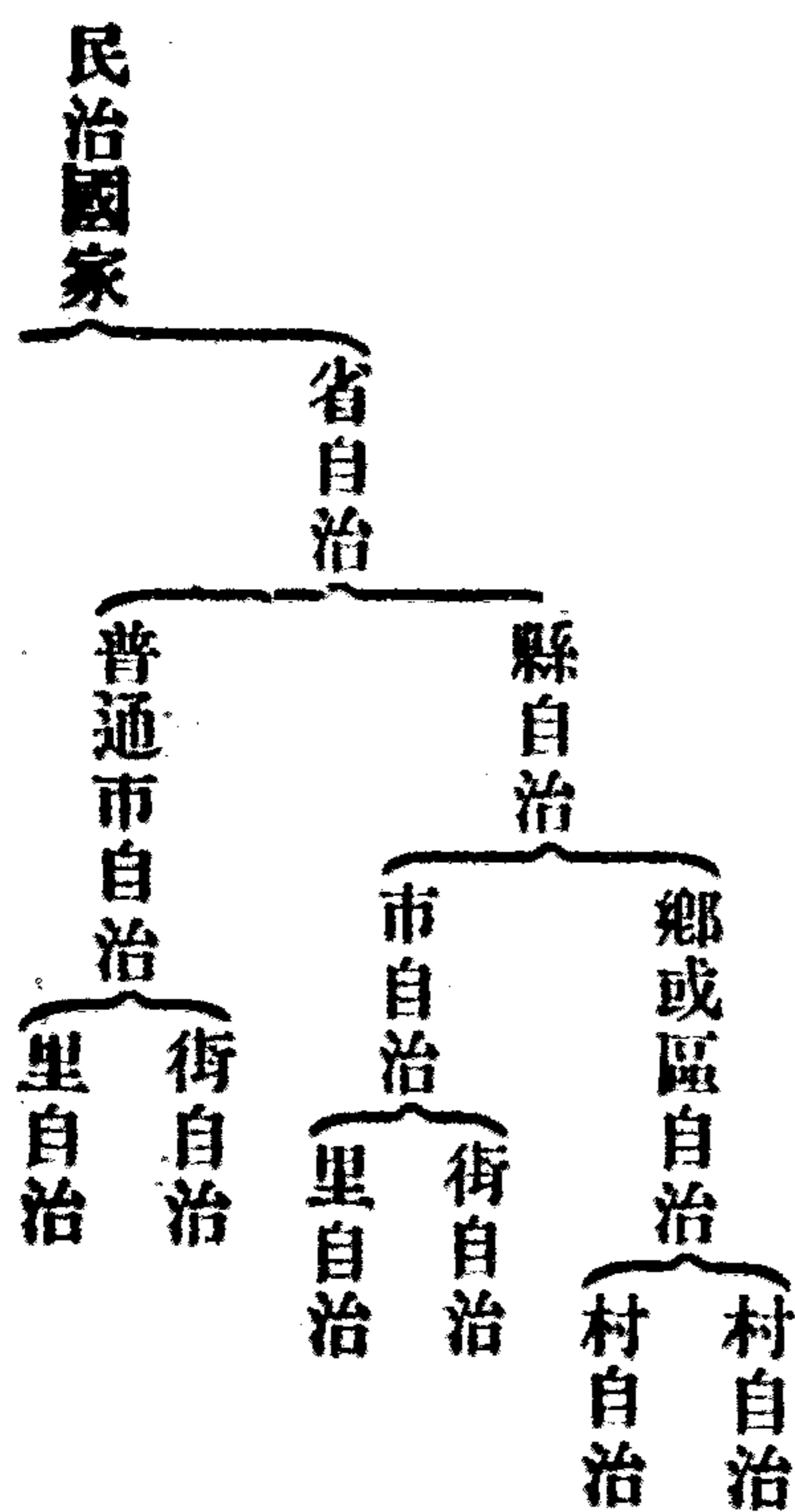
治的第二個要素，應當是自治的意志，自治的精神，自己對於自己的責任心。不過自治的意志不是絕對的，而是相對的，像自己事務一樣。自治事務雖然限於地方共同的事務，但是國家的委託，人民或團體的請求，也不能不代他們辦理一下子。自治的意志，也是要受國家的限制，在國家法令範圍的裏面，儘量的去發展。離開國家法令以外，便不許人民意志的任意施行。自治的第三個要素，恐怕是自己的能力。自力沒有充分的人力和財力，甚麼事情也不能辦，完全依賴外面的助力，還能成爲自治嗎！當然在自治的開始，或是在特別情形的下面，外面的助力，也可暫時借用，不過基本的力量，常年的力量，還是人民自己的。自己工作也不能不算是一個要素，花了錢請幾位職員去工作，總不能算是自治。一定至少有多數的人民，實行參加工作，好像自己作一身的事務，一家的事務似的，才能算是真正的自治。不過技術的事情，常年的事情，也未嘗不可以聘請專人負責辦理。因爲一村的人民，都應當有他正當的職業，每人所犧牲的光陰不能太多，所以自治發達以後，應當聘請

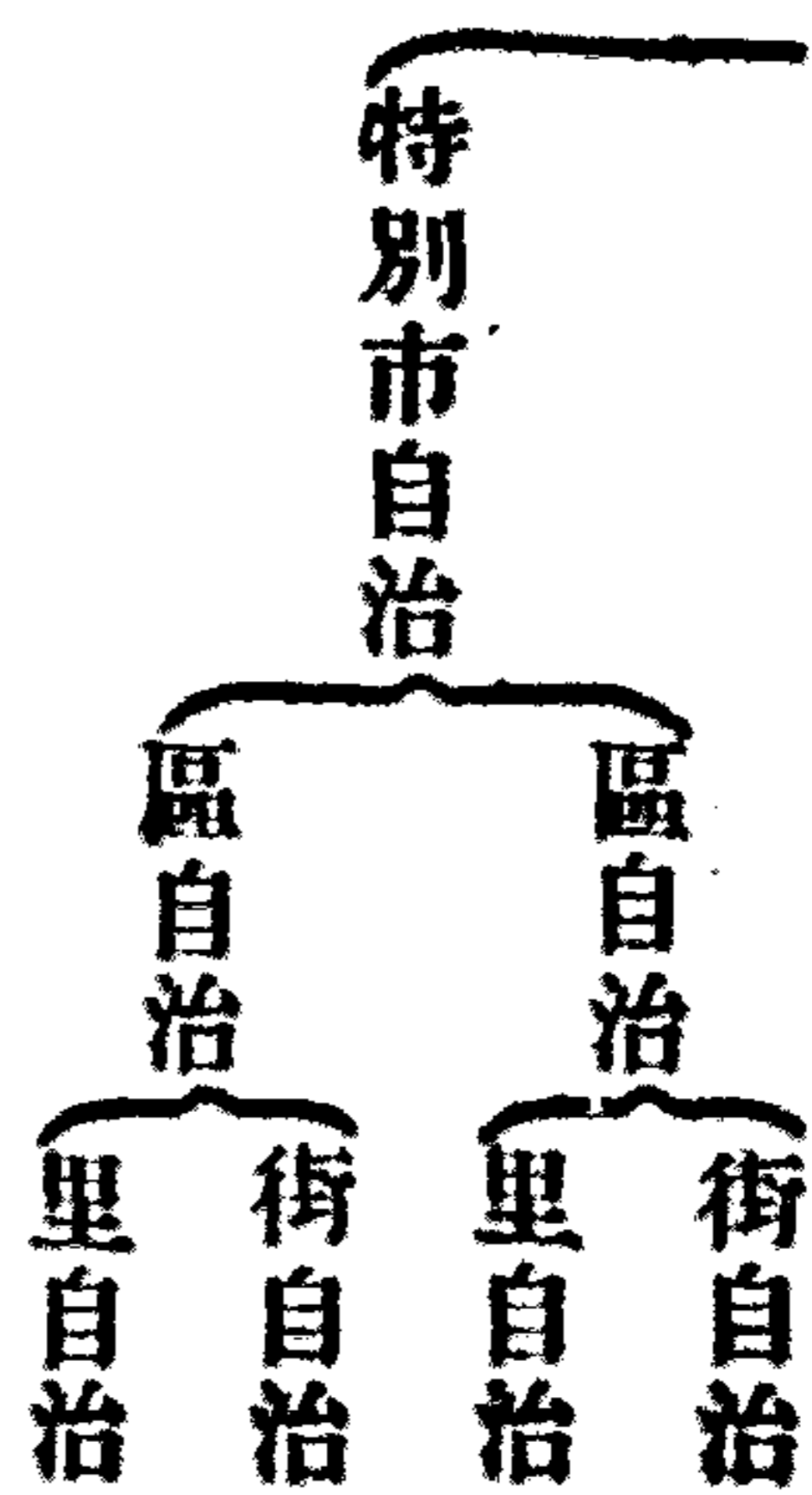
專員去補助人民光陰的不足。除了依自己的意志，盡自己的能力，自己去工作外，還要受自己的指揮，去處理自己的事務。當然政府方面，也可從旁監督，不過發縱指使的根源，還是人民自己，人民大家。所以真正的自治，是依人民自己的意志，盡人民自己的能力，在人民自己指揮的下面，自己親身去工作，去處理自己的事務。這個自己的意義，不是個人的自己，乃是羣衆的自己，羣衆全體的自己。所以換過來說，自治是依人民共同的意志，盡人民共有的能力，在共同指揮的下面，共同工作，去處理共同的事務。

因為自治必需有自己的意志、自己的能力、自己的工作、自己的指揮、自己的事務，所以自治總是由下而上的。由上而下的政治，無論方法如何良善，組織如何嚴密，辦理如何週到，總是官治，是被治，不能算是自治。自上而下的政治，雖然號令一致，雷厲風行，但是總不能得人民熱烈的合作，不是陽奉陰違，便是敷衍了事。所以非引起人民的責任心，使他們自動的去工作不可。在歐美各國，尤其是英國

和美國，人民自動的工作，已經成了一種風氣，政府只消依照人民自然的趨勢，去指導、監督，便可收極大的效果。中國被治的空氣，滿布大地，人民只管家門以內的事情，不管家門以外的事情。自治的第一步，當然是心理的改造了。

上面所說的，只是自治一班的意義，農村自治的意義，還沒有談到。農村自治就是地方自治的一種，在省自治或縣自治範圍的下面，與城市自治並行的。他在地方自治裏面的地位，和城市自治的關係，可以下列圖解表示出來：





在上面的圖解裏面，有鄉或區自治和村自治兩級，是屬於農村自治的，其餘的是上級自治和城市自治。城市自治和農村自治，都是基本的自治，不過除了極小的城市以外，城市自治總是間接的民治，而農村自治純粹是直接的民治。因為農村人口總數，最多不過二三千人，普通僅數百千人。幾百人或一千人的裏面，除掉三分之一的幼年以及沒有民權的人民外，能直接參與自治的就不多，所以沒有代議制的需要。城市至少有數千人乃至數萬人，有權參與自治的人民，不是一個會場所能容納，並且極易發生暴徒心理 *Mob Psychology*，所以無論如何，不容易行使直接民權。城市社會雖然因為人口太多，範圍太大的原故，不能行使直接民權，但是他們的

人多，錢多，社會裏的事業，可以大規模的舉辦，費用多而效果大，不是農村自治所能辦到的。所以農村自治，一定要知道自己的範圍狹小，能力薄弱，因陋就簡的去逐步進行，不能過事誇張，以致不可收拾。不過農村自治，是真正民治的基礎。因為農村規模狹小，所以易於舉辦，人力有限，所以人人都要參加工作，距離很近（社會的距離），所以易於合作。有了共同合作的自治，便可借以解決農民的生產問題、生計問題、生活問題。內可以免除局部的衝突，向同一的目標進行，外可以聯絡他村，作進一步的自治。由村自治而區自治，由區自治而縣自治，由縣自治而省自治，一步一步的上升，以完全民治的國家。當然城市也同時是民治的基礎，不過城市的數目是比較的少，並且城市間接的自治，就不能算是一種澈底的自治。所以真正的民治基礎，無論在歐洲或美國，都是在農村而不在城市。城市生活太雜，財富太多，政府不能不擴張他們的職能，去維持身家性命的安全，能夠完全交給人民自己處理的事務，是非常有限的。農村自治既然那樣重要，實行的又非常的少，

組織的方法，進行的步趨，一定有不對的地方。本書的目的是要去細細分析農村自治的內部，曝露他的缺點和優點，並且向政府執事和農村領袖作幾個具體的建議。

第二章 農村自治的編制

滿清末年所頒布的城鎮鄉自治制度，除城鎮不計外，農村自治僅有鄉一級。依明文所定，凡人口不滿萬之市鎮村莊屯集皆為鄉。民國十年所頒布的鄉自治制，並人口大小亦刪去，僅云「以固有之區域為其區域」。村的階級，自從翟城村自治實施後，才盛行全國。定縣採用翟城村的先例，拿村作自治單位，山西施行自治，最先也是拿村作單位。民國六年九月山西所頒行的縣屬村制通行簡章，是以三百戶為一村，設村長一人，並沒有其他的階級。七年四月又頒布村編制現行條例，在村的面，加了間的一級，因為三百戶的限制太大，所以各處的村落，多半沒有獨立自治的可能，只能聯合旁的村子，編成聯合村。一個編村的裏面人口那麼多（三百戶以

上) 村副太少則管理不容易週到，村副太多則事權不能齊一，所以在村的下面。增了閭的一級。其組織方法，以二十五家爲閭，設閭長一人，滿五十家則設閭長二人，人口更多的村子，閭的數目，依比例遞加。不過因爲居民的聚散，以及習慣的使利，多於二十五家或少於二十五家的地方，也可編成一閭(註一)我們要記得當初設閭的目的，是因爲一個村子的人口太多(至少三百戶)，所以每二十五家增加閭長一人，去輔助村長的工作。到了七年十月，因爲三百戶的限制實在太大，山西農村過三百戶的實在不多，所以重新修正各縣村制簡章，把人口的限制從三百戶減少到一百戶。據修正簡章的辦法，一百戶以上的村落，便可獨立編成一村，有村長一人，村副一至四人。不滿一百戶的村落，可以聯合起來編成一村，村內設村長，副村內則酌設村副。距離太遠(沒有規定多少遠)或有特別情形的村落，他的人口雖然不滿百戶，也可以特別通融，自編一村，不必和隣村聯合。村的下面，還是照原來的辦法，每二十五家編爲一閭，設閭長一人。不過我們要知道從前的編村，是以三百戶

爲限制，三百戶裏面，可以編成十二閭。現在的編村，最小限制是一百戶，一百戶裏面只有四閭，而一閭反管轄二十五家，村長未免太舒服，閭長未免太苦了。在滿清時代所頒行的城鎮鄉自治制度和內務部所頒布的鄉自治制裏面，雖然有鄉自治的一級，但是在山西自治的最初，只有村自治的一級，七年四月增加閭制，七年十一月增加和鄉制相同的區制，成爲區村閭的三級制度。按七年十一月所頒行的縣地方設區暫行條例，各縣分區，以三區至六區爲度，就地方情形，戶口多寡，習慣便利去劃分。每區設區長一人，區警若干名，歸區長兼管，把地方警察權也交到自治團體的手裏。所以那時候山西的農村自治，已經發達到區、村、閭的三級制度。後來因爲偏關縣吊子溝村長王樹蘭在他的村子五家編爲一鄰，選鄰長一人，補助閭長的不逮，閩省長「認爲與行政有益而無弊」，所以在十一年三月通令全省「各縣應即照辦」。(註二)以後修訂的鄉村編制簡章，便把「五家爲鄰，設鄰長一人」，「在五家以上十家以下者，可設鄰長一人」的條文，正式在十六年八月加入，完成了

現在流行的區、村、閭、鄰，四級制度。山西農村自治的制度裏面，雖然有區、村、閭、鄰，四級的規定，但是真正的單位還是在村一級，閭鄰不過拿來補村的不及，區不過拿來連接縣和村的間隙，作一個起承轉合的機關。所以閻錫山氏在村長副須知的敍言，便大聲的說：村是人羣聚集的最小團體，亦即施行政治的最小單位，行政由此入手，方能有澈底之辦法，民治由此發展，方能固自治之根基……須知一村辦好，則家家享其利，村村辦好，則全縣受其福，更以個人而言，在村中能爲一好村民，對國家必能得一好國民，完成好村制，養成好國民……（註三）閻氏的敍言裏面，雖然也提到閭鄰長，但是「一村辦好，則家家享其利，村村辦好，則全縣受其福」，家的上面是村，村的上面便是縣、區，閭、鄰不過是陪客而已。

除了山西的農村自治編制，旁的地方也有不同的辦法，不過多數的地方，還是採用山西的四級制度。薛篤弼氏在河南所訂定的河南村自治暫行章程，是以十戶爲一牌，置牌長一人，並沒有閭、鄰，和區的階級。村的大小限制，是一百戶或一千人

，不過我們要知道一千人差不多等於二百戶，至少也有一百五十戶。翟城村的制度，是將全村劃爲八自治區，各區公舉區長一人。翟城的自治區，和山西的自治區大不相同；山西的自治區是在村的上面，翟城村的自治區是在村的下面，相當於山西制的閭。^參十六年江蘇省所頒行的各縣村制組織大綱，也是以一百戶爲極小限度，村的下面二十五家爲閭，閭的下面五家爲鄰，和山西村制是一樣的。不過江寧縣所頒布的暫行村制施行細則（遵照江蘇省各縣組織大綱訂定）裏面規定，「凡新劃村界，均須以三百至四百之戶數，或二千至三千之人數，爲組一村制之標準」。省政府所頒布的是抄襲山西的陳文，但是江南人口稠密，閭里相望，四五百家的村子，也不過十餘方里，所以江南的限制，自然應比山西爲大。劉仁航氏在廣西所作新村公約草案（註四），對於村的編制，主張五家爲鄰，有鄰長副，五鄰爲里，有里長副，四里爲村，有村長副及村副，把山西制度的閭改爲里，好像古時候的「八家爲井，井一爲鄰，鄰三爲朋，朋三爲里，里五爲邑，邑十爲都，都十爲師，師十爲州」。

的辦法。這種算術式的編制，機械式的編制，只能在紙上侈談，或是在四四方方的井田制度底下實行，對於事實的農村社會，太沒有顧到了。譬如江南一帶八家十家小聚落非常的多，十家的地方可以分成兩鄰，十一家的地方，九家的地方怎麼辦？也許勉強可以分成兩鄰。八家的地方，七家的地方又怎麼辦？是分成兩鄰呢？還是分成一鄰呢？一個十家的聚落，一個八家的，一個七家的，加起來恰好二十五家，可以編成一閭。但是這樣技巧的事情，一百回裏面也找不出一回來的，不是多了，便是少了。一個村子裏面的編制，只能依照地方的情形，居民的聚落，變通辦理，不能硬說要有多少閭，多少鄰，多少家為鄰，多少鄰為一閭。在北方或是廣東比較集合較大的部落，可以硬劃成多少閭，多少鄰，沒有江南那種小集合體的困難。不過我們劃分閭鄰的目的，是要使一閭一鄰的人民，能夠有一種特別團結的精神，作為村自治的基本單位。不管他們的家族，不管他們的職業，不管他們的社會地位，不管他們的互相了解，勉強了湊成一塊，還能真正去工作，去作自治的基礎嗎？浙

江村里制的規定，比較要活動一點。普通十戶爲鄰，五鄰爲閭，不過不及十戶或超過十戶至二十戶的小村落，也可自成一鄰。

上面所說的，不過是各種編制的介紹和大體的批評，我們現在要把區、村、閭、鄰四級一樣一樣的去研究，去解決，希望能得到一個適當的結論。區自治的階級，相當於舊日的鄉，普通的縣分，多半是分爲十幾鄉，每鄉分爲十幾村至五六十村不等，所以一個縣分裏面，總是有好幾百個村子。要是完全拿村作自治的單位，由村長直接縣長，縣長就會應接不暇，監督指導，都不能四面顧到。並且遠處的村莊，距離有至數十百里者，村長親身來往固屬不便，文件往返，因爲農村缺乏郵政的原故，也萬分不便。所以應當在村長和縣長的中間，有一個承轉的機關；在縣城和村莊的中間，有一個區域的中心，使遠處的村長，不必一一跑到縣城去辦交涉，而縣長也不必一個一個的去管理無數的村長。這個中間的階級，叫他區也好，叫他鄉也好，叫他都也好，團也好，閭也好，我們都不去管他，只要有一個區域的分心，承

轉的組織便行了。不過一個縣劃分區域的多少，倒很有一點研究的必要。普通的縣分是有十幾區或鄉，但是山西的劃分只有三區到六區，十幾區是不是太多，三五區是不是太少？理想的說起來，普通的縣分，可以劃成東、西、南、北、中五區或東、西、南、北四區，頗合於山西的辦法。不過我們要知道一個縣分的境界，不是那樣齊齊整整，可以劃成東、西、南、北各區的。有的時候成爲長帶形，有的時候成爲蚌殼形，縣城編在一隅，甚至有說不出名稱的形狀，所以劃區起來，也不能一定說是東、西、南、北、三村、四村、五村、六村等等。區域劃區的方法，純粹看全縣的情形，縣城的地位，山川的起伏，交通的孔道而定，總使一個區內的各村，都容易到區公所去辦理公務，都容易在區範圍的下面聯絡起來，辦理比較重大的事務。至於區的數目，完全看一縣的村數而定，村子多的縣分區也應當多，村子少的區也應當少。二三十個村子的小縣，簡直可以直接辦理，用不着區的階級，不過那樣的小縣是極少的。五六十村子的縣分，可以用山西極小的限度，設立三區，每區管

理一二十個村子。百多村子的縣分，便要用山西最大的限度，設立六區或較多的區數，管理上方能周到。三四百村子的大縣，分成六區一定是不夠，至少也要分成十區乃至二十區，每區管理一二十個或二三十個村子。所以三區至六區的限度，在西北偏僻的省分或者可用，在東南繁盛的省分，應該改到十區至二十區的限度。

從上面的分析，我們知道區的階級，是不可少的，區的劃分，區的數目，則應以地形的不同，村子的多少為轉移。村階級的存在，大約是沒有疑問（註五）因為從歷史上到現在，村便是農村政治和社會的單位，人羣集合的基本，沒有村的階級，也沒有社會，更談不到自治了。現在我們所要研究的，是村的編制和村的大小限度。在普通的村落裏，一地方的農民，成千成百的聚居在一個村落裏面，不是散散漫漫，東一家，西一家的，東幾家，西幾家的，編制的問題十分簡單，凡農民的集合體——村落，數目到了一百戶或是若干戶以上的，便可獨立編成一村，作為自治的單位。戶口較少的村落，三村或二村聯合起來，編成一個自治的村，也要比較的簡單

，只消指定一個較大的作主村，其餘的便算副村。在人口散散漫漫的地方，一家一家的分離得很遠（像美國一樣），或是只有三五家乃至十幾家，編村的問題便有一點困難了。因為一個村子裏這樣分散的家園有好幾百，小小的村落也有好幾十，勉強把他們編在一個村子裏面，對於共同的合作，自治的前途是非常有防礙的。當然無論那一個散村，應當有一個中心。可以設立公所、村學，以及舉辦其他的事業，社會合作。村中心的位置，當然是應當在一個地位適中，交通適中的村落裏面。這個村落不見得是一個最大的村落，不過是一個最便利的村心。當然村公所、村學，以及其他各種自治事業發達以後，自然會成功為一個最大的村落的。在這個村心的周圍，依照距離的遠近，交通的便利，把比較方便的小村落，一齊劃到這個自治村的範圍裏面。不過劃分的時候，不能不顧及鄰近的村子，也許兩個村子都要這一個小村落，也許兩個村子都不要這個小村落。所以在劃分的時候，應當把兩個村子中間的村落，按照他們的距離和交通，分別劃在兩個村子裏面。東南西北鄰近的村子

，都是要那樣聯合劃分，才能使每個小村落有一個最適宜的社會中心，政治中心，才能使村成爲一個最便利合作的一個社會單位。

村的大小在大的村落裏面，也沒有甚麼問題，因爲一個自治村的大小，就限於那個村落，村落有一百戶便是一百戶，村落有二三百戶便是二三百戶。只消立一個最小的限度，像山西的一百戶，便可以免除規模太小，辦事不便的毛病。小村落的地方，村的大小，不惟應當有最小的限度，並且應當有適宜的標準，和最大的限度。

因爲有了適宜標準和最大限度，劃分的時候，才能按照適宜標準，在最大最小限度允許的裏面，變通辦理。不然，一個村子可以包含幾十個乃至百多個小村落，幾百家乃至千多家的戶口，漫無限制，不知道邊界到那裏爲止。適宜標準，在江寧村制裏面所採用的是三四百戶，旁的制度裏面就沒有提到這個東西。理論的說起來，中國普通一班村子的大小，或是平均大小，可以作爲標準，在劃分村境的時候取爲借鏡。中國普通村子的大小，簡直一點事實沒有，一位燕京同學在定縣所調查百村的

平均是近於二百戶，在廣東所調查的幾十個農村，平均有三百多戶，北平附近的平均，便只有一百多戶。江南普通的農村大小，大約是二三百戶。不過定縣、廣東、北平附近的農村，是單指一個村落，江南的農村，是由許多村落組織成功的，江南村落平均的大小，恐怕只有十來戶光景。所以在江南一帶，二三百戶未嘗不可以算作一個適宜的標準。至於最大的限制，中國只有鄉的最大限度，沒有村的最大限度。湖南省憲法所定市鄉自治制大綱，「人口滿五千以上不及五萬人者爲三等市，不及五千人者屬於鄉。」江西省憲法規定一萬人以下的地方爲鄉，內務部市自治制規定一萬人以上者爲市，前清城鎮都制度規定五萬人以下爲鄉。他們都是指一個政治的區域裏面的人口，不是指一塊地方聚居的人口。美國人口統計最初把人口聚集不滿八千人以下的地方算爲鄉村，後來減低到四千，最後又減低到二千五百人，這個最大的限度，據西門斯 *Sims* 的意見以爲大小，不如四千，八千人口地方的富有城市性質（註六）但是吉勒特 *Gillette* 則以爲太大，他說農村極大的限度，可以放在一

千人口的地方，也未嘗不可放在一百人口的地方。他舉了好幾個例，如北卡羅利拿 North Carolina 的某村，共有四十七家人口，其中只有六家從事農業。許多的小村市裏面，人口雖少，但是沒有農業的空氣。所以他說農村和城市的問題，是一個人民性質的問題，不是一個人數目的問題。人民很多，過了二千五百，也許還是農村，一大半的人民，都是以農爲業，以農爲生。人民很少，不到二千五百人的地方，也許只有幾家農人，沒有農業的空氣。（註七）當然二千五百，二千，以及任何的數目字，都不能劃分世界上，或是一個國家裏面的農村和都市。但是我們知道，過了一定人口限度的地方（也許是二千，也許就是二千五百），平均計算起來，總有一多半深帶城市的色彩，不到那個限度的地方，總有一多半深帶農村的色彩，裏面大多數的人口，還是以農業爲生計。所以一個一個的村子講起來，籠統的數量限制，是不可能的；要是用統計的方法，平均去計算，這個最大的限度，很可以幫助我們劃分城市和農村的界限。至於這個限度是二千五百，或是二千（萬國統計會議

一八八七年所採用)到很難以決定。不過有一個共同的原理，我們可以採用，就是合作便利的原理。在普通的情形，一個農家或是村落要是距離村心在五里以上，合作上便不十分便利。所以一個農村的半徑，很少有到五里以外的。不過在交通極便的地方(有汽車來往)，是不是有五里以外的村民，在交通極不便的地方(山川的阻隔)，五里以內的人民，是不是方便到村心裏去合作？據何桑氏的意見，步行的地方，農村半徑差不多是一英里，馬行的地方，農村半徑差不多有三英里，汽車地方，農村半徑簡直有十英里。(註八)美國農村從步行時代進到馬行時代，從馬行時代又進到汽車時代，所以農村的面積，也逐漸擴大，半徑從一英里到三英里到十英里，農村中心從幾家或幾十家的小村落，擴充到一二百家的小鎮市，到四百至一千二百的中等鎮市，到一千二百至五千的大鎮市。(註九)面積雖然擴大，人口雖然增加，但是那個根本的原理——便利，還是在後面工作。抽象的說起來，可以說一個農村最大的限度，是距離最遠的村民的不便利參加社會工作；具體的說起來，

凡是一個農家或村落，距離村心在半小時以上的，便不能包含在這個村子的裏面。這半點鐘的時間，在山地只能走三里，平地可以走五里，馬車可以走十里，汽車可以走三十里，距離遠近沒有多少關係，完全以道路情形，交通工具為標準。所以自治村極大的限度，不是二千人，二千五百人，五里或十里，乃是過半數的務農人家，半點鐘以內所能達到的距離。

村的大小限度，適宜標準有了，村的下面又怎麼辦呢？山西制度及其他自治制度多半是五家為鄰，五鄰為閭的辦法。譬如一百戶的村子，共有四閭二十鄰，村長閭長鄰長總加起來，倒有廿五人。一百戶的村子，便有這怎麼多的職員，人民犧牲的光陰太多，指揮的時候也太亂。並且五家為鄰，五鄰為閭的辦法，實在是太機械了，太算術式子了。不管人民聚散的情形，家庭的關係，職業的關係，種族宗教的關係，社會地方的關係，把不相干的五家人硬拼成一鄰，不相干的廿五家硬拼成一閭，世界上真正是機械的世界了。依著者的意見，一個村子應當按照村民居住的聚散

、家族、種族、宗教、職業以及其他種種關係，酌量分爲幾個，十幾個，乃至幾十個較小的區域，我們可以叫他作鄰、作閭、作里，以及其他適宜的名稱，都可以的。根本的問題是要打破機械式的分區，算術式的分區。人不是數字，不是機件，不可以那樣瓜分的。第二個問題是村的下面，用不着再有兩層階級，只消有一階承轉階級，便可直接行到各家。譬如一百戶的村子，可以按照地方情形，五六家一區，八九家一區，十幾家一區的劃分爲幾個乃至十幾個小區域，我們暫時叫他作鄰。二百家的地方，可以照樣分成幾個十幾個，乃至廿幾個小區域，三四百家的地方，可以分成二三十個小區域，五六百家的地方，可以分成三四十個小區域。在一二百家的地方，只有幾個乃至十幾個小區域，當然沒有添加第二階級的必要。三五百家的地方，小區域數目也許有二三四十個，或者還需要另外添加一個階級。不過假使我們每個小區域的範圍弄得大一點，也就容易消納，再多添一二位村副，就可以應付自如了。所以村的下面，不應當有兩層階級。廿五家的閭太大，一村裏面也不過有

幾間，五家的鄰太小，一村裏面倒有好幾十個，所以村下面一個適當的階級，他的戶口應當在五家與二十五家之間，恐怕是十家到十五家左右，倒有一點像河南省自治試用的牌似的。不過牌也是肯定的。註有數目字的，不能完全適合農村的情形。

最後的單位，在理論上，在法令上，在實際上都是戶而不是口。但是民權主義，民治思想所主張的是人權、民權，不是家權。拿戶作單位，豈不是不合民治的原則？一個戶內只有一個人代表，一個人說話，其餘的人的權利，豈不是都抹煞了？並且家有大小，一兩個人是一家，十幾個人也是一家，兩個人一家在社會裏面的權利，和十幾個人的家一樣，豈不是大不公平了嗎？所以與其說十家到十五家爲一鄰，不如說四十人到八十人爲一鄰，四十人到八十人，不過相差一半，五家二人的家庭只有十人，五家八人的家庭却有四十人，相差有四倍的多，編制村、鄰的時候，不可不十分注意。真正合平民治的編制，應當拿人的多少作標準，不應當拿戶的多少作標準。

註一 內務部編地方自治講義第十二種第一頁至第十頁。秦東出版。

註二 山西村政處編山西村政彙編卷二第一頁。

註三 山西村政處編修正村長副須知敍言。

註四 見新廣西雜誌第二卷第十六號。

註五 最近立法院所通過的縣組織法和鄉鎮自治施行法，不叫他作村而叫他作鄉，成爲區、鄉、閭鄰的四階制度。但是在習慣上，在事實上我們都叫他作村，所以本書裏面也繼續叫他作村。

註六 Sims, *Elements of Rural Sociology*, P. 29—30.

註七 Gillette, *Rural Sociology*, D42—44.

註八 Hawthorn, *The Sociology of Rural Life*, P. 174.

註九 前著第二九六頁

第三章 農村自治的主體

要辦理農村自治，必要有一個主體，一個主人翁，一人主持的原動力。在農村範圍內，可能的主體有四個；一個是政府（縣政府或他的代表），一個是黨部，一個是地方團體，一個是人民全體。政府主持村自治的好處，是一種居高臨下的優勢。本來地方政治，無論是自治或是官治，總要受法律的支配，地方政府的監督，再去提倡，去主持，其勢甚順，其效亦速。不過用政府的力量，法律的威權，去主持自治，雖然效率甚大，施行亦速，而地方人士難免不把他當作一件政府的公事，坐在一旁，讓政府人員任意佈置。結果只有自治的名，而無自治的實。所以政府只能提倡，不能主持，只算是一種推進力，不能算是一個主動力。自治的主動力，不應當到村以外，村以上去找，應當在村子的裏面去找。

黨是人民的集團，當然在地方範圍以內，似乎可以作為農村自治的主動力。在青天白日的下面，黨的分佈那麼普通，黨的勢力那樣偉大，出來提倡自治，一定可一呼百諾，頃刻立成。浙江的蕭山東鄉，自從沈定一先生和其他黨部同志熱心提倡自

治，成績斐然，大可爲他處的借鏡。不過我們要記得黨雖然是人民的集團，只是政治的集團，完全爲取得政府的實權，實施黨義的主張而設。農村自治，不純粹是一種政治的事業，除了編查戶口，保衛鄉界以外，其餘的活動，都是偏於教育、經濟、衛生、娛樂方面。政治關係較爲重要一點的事件，便應當歸政府去辦理，不能讓人民自己去處理。並且黨的系統，和行政的系統是平行的，分行的，從區分部到區黨部，到縣黨部，到省黨部，到中央黨部，由中央黨部轉過來到中央政府、省政府、縣政府、鄉村自治機關。除了中央黨部對於中央政府可以直接指導，其餘的黨部對於行政機關，只能處於贊助，或監視的地位，不能有直接行動。所以從黨的活動，黨的系統看起來，黨部也不能作爲農村自治的主體。

除了政府和黨部以外，地方團體或民衆機關，是不是可以作爲自治的主體？譬如現在鄉村最流行的農民協會，是由農民組織成功的，他不是政府，也不是黨部。（雖然受黨部的指揮和監督，但是他還是一個獨立的民衆團體）。不過我們要知道住

在農村的人，不見得個個是農民，就是一個村子裏的農民，不見得個個加入農民協會。也許將來農民加入協會的會一天一天的多，不過現在的農民協會，大約的確計起來，也不過包含百分之二三十的農民。百分之一二十的農民，就可以代表全體，出來主持自治的事務嗎？河北一帶盛行的青苗會（現在已經有許多改變他的名稱和組織，變為新式的農民協會）。差不多耕地的人，都加入在裏面，似乎可以包含全體的農民，作為自治的基礎。不過仔細分析一下，才知道他不是一個人民的團體而是一個地主的團體。因為青苗會的會首，多半是一村裏面最大的地主，他們對於全村土地，有徵收用費的全權。駐兵不多的地方，每年僅有看青人和其他零星費用，每畝徵收數十文便可了事。駐兵甚多或過兵甚多的地方，因供應浩繁，在平西一帶，每畝至少二三角，甚至有至八九角，較之正式賦稅，超過數倍。會首或其他大地主（在平西二三百畝便算大地主了），往往以多報少，減輕他們的負擔，而將重擔推到小農和佃農身上。這樣的機關，還能作為自治的主體，謀求人民的幸福嗎？不

過平西一帶的農村，因為地方財政權操在青苗會手裏，自治的真正主體，完全在青苗會，在幾個會首的手裏，真是不幸極了。美國西部農村，因為居民散漫的原故，在那的下面，往往沒有其他的階級。近來的地方組織運動 *Community Organization Movement*，往往由一個村子裏面的學校、教會、農民協會、婦女協會，以及其他

的團體聯合起來，各派代表合組一個地方評議會 *Community Council* 去提倡，去主持全村裏各種事業。不過他們也慢慢覺得地方團體是一個服務機關，不是一個權力機關，是應當受自治組織，全村組織的指揮，不應當去主持全村組織。所以有很多的地方，已經把主權，移到人民身上，移到人民代表機關身上去了。

政府不應主持農村自治，黨部不便主持農村自治，地方團體不能主持農村自治，現在所剩上的只有村民自身。本來自治的意思，就是村民自己處理他們共同事務的意思，一定要村民自己去處理，才能算為自治，別的個人，甚至於村民的團體，都不能越俎代庖。自己的意思，是指村民的全體自己——我們大家 *We—self*，不是

指一個一個村民的自己。所以就自治的真義，政府、黨部和地方團體的性質着想，農村自治惟一的主體，就是村民自己，村民大家。

這個「村民大眾」是不是指村裏面一切的人民，男的女的，老的少的，有錢的沒有錢的，耕地的作生意的，過路的暫住的或家居的？當然過路的旅客，暫住的朋友不能算是本村村民，可以主持村政，參加村治。必定要本村的住民，才能享那權利，參加本村自治。但是誰是住民呢？有家業或世居的，當然是本村的住民，沒有家業而居住本村甚久，有家業而常住外處者，是不是本村住民？恐怕家業，居住兩個條件有了一個，便要算本村的村民。因為居住而無家業的人，他身體的存在，對於本村全體生活，有相當的關係，有相當的影響，他的貢獻不能抹煞，他的安全不能不維持。有家業而不常居住的人，他的身體雖然和全村發生關係甚少，但是他的財產家業有納稅的義務，有受保護的權力，他從他的家業，參加本村生活，也不能不算是一個村民。家業的大小，好在沒有甚麼問題，只要有一點家業，一間屋，一畝田

，便可算是本村的村民。居住的久暫，便有很大的分別。住一天是不是可以算是本村的村民，住一日可不可以算，住一年可不可以算，是否一定要住十年，住一輩子才能算是本村的村民？對於年限的限制，普通一班的自治法令，都沒有注意到，山西村制僅說「本村之居民」，雲南村制僅說「凡有中華民國國籍之人民，現在居於本鄉者爲村居民」，河南村自治暫行章程僅說「凡現住本村年滿二十歲以上之居民」。們他沒有想到住在本村一月，是現在住在本村，住在本村一年或十年，也是住在本村。惟有立法院新近通過的鄉鎮自治施行法，第七條載明「中華民國人民，無論男女，在本鄉鎮區域內居住一年或有住所二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記，即爲鄉鎮公民」。假使有一個有住所甲村二年以上，而居住乙村一年以上，他應當算是甲村的公民？乙村的公民？或是兩處的公民？大學學生，年齡在二十以上，家在鄉下，住在城市學校三四年，應當算是鄉下的公民，或是城市的公民？好在立法院的辦法，有一條可以補救，就是宣誓登記的辦法。他到本村宣誓登記以後，便

算是本村的村民。假使他跑一個旁的地方去宣誓登記，便算旁的地方的村民。不過自治施行法裏面，還要用明文規定，凡曾經在甲村宣誓登記的村民，假使要到乙村去宣誓登記，一定報告甲村撤消村民的資格，或請甲村把登記的記錄轉到乙村，以免除重覆，又可以免除第二次宣誓登記的麻煩。所以住民一定要居住一年以上，或有居所二年以上，經過登記的才能算是真正住民，有參加自治的資格。

不過居民也不是個個可以參加自治，享有公民權利的。有許多人可以正式參加（完全公民），有許多人將來可以參加（預備公民——兒童），有許多人暫時不許參加（停止公權或褫奪公權尚未復權者），有許多人永久不能參加（神經病、反革命、罪情重大）。公民資格的限制，在無論那一個國家，是非常嚴厲的。因為公民的權利是基本的權利，付託不得其人，足以危害國家，危害社會。不能不特別審慎。限制有積極限制、消極限制、臨時限制三種。國籍限制，差不多是全世界都採用的。外國人住在本地很久而有住所者，可以算是住民，有納稅等義務，有使

用公物，受保護的權利，但是沒有公民的權利，不能選舉，不能被選。一定要有本國的國籍，才能算爲公民，能行使五權。性別在古代的社會也是一種積極的限制，惟有男性的住民，才能享受公民的權利。自從婦女參政運動崛起以來，婦女在歐美諸國，久已爭得公民的資格。我國近來對於女性的限制，也解放了，有許多自治法律，已經明文規定男女有同等的資格。不過事實上講起來，女子在政治舞臺的資格，是由社會輿論限制的，尤其是農村婦女，更不敢參加農村自治工作，他們的父兄或是丈夫，也不許他們參加。所以在法令上，婦女有公民的資格，事實上，社會上是沒有的。農村自治沒有婦女參加，可以說只能代表農村的一半，並且農村生活是以家庭生活爲基本，家庭生活的改良，沒有婦女的參加，是不可能的。年齡的限制，也是一個普遍的限制，因爲年齡太小的人，對於體力、智力的發展，基本、社會的知識，都不十分完全，論理不能參加自治工作。所以年齡的限制，自當以身體、知識比較成熟的年限爲標準。山西村制對於年齡以及其他的限制，都沒有明文的規

定；河南在薛氏時代所訂定的章程，限制年齡在二十歲以上；雲南村制也是二十歲，浙江村里制也是二十歲，立法院鄉鎮自治法也是二十歲。惟有總理所手訂的地方自治開始實行法，規定未成年的人，爲十八至二十，隨地所宜，立法去規定。因爲一個地方成熟年齡，未必和旁的地方完全相同。廣東地方成人較早，限制也應該要低，華北成人較遲，限制也應該提高，不能全國一律。

教育限制也是一個合理的限制。教育毫無或太低的人民，對於社會的情形毫不了解，對於公民的職責如何能負擔？他們的民權，他們自己一定不會行使，被一班奸徒利用假借，弄得不堪收拾。理想的講起來，一個國家應該有一種最低的國民教育或是公民教育，全國的人民除了有精神病或其他特別原因不能受教育者以外，總應該強迫去受公民教育。受了公民教育以後，才能有公民資格。不過中國全國，一百人裏面也不過有一二個受過小學以上的教育，而農村教育的設備，又那樣陳舊，臨時訓練也都來不及。所以許多自治的制度裏面，只說一二句「略通文字」的風涼話

，或是一聲不響。以後教育發達，教育的限制，應當積極加入，並且隨着教育的發達，民智的增進而提高。

職業限制不是一個很重要的限制，有些地方規定要有正當職業，有些地方連提也不提。宗教和種族在宗教和種族界限很淺的地方，也有採取的，不過論理不應當那樣分別，並且在中國農村裏面，宗教和種族的歧異，不成一個重大的問題。財產的限制，也從前是一個很重要的限制。因為法規是地主所定的，他們以為只有土地的人民，才奉公守法，才熱心鄉里的事務。沒有土地的人，東飄西蕩，是靠不住的，不可賦以公民的資格。在英美的歷史裏面，土地限制的成例，是非常多的。財產限制最近尚有規定動產或不動產五百圓以上的，或年納直接稅二圓以上的。其實按照平等的原則，無論甚麼人，都應當有相當的財產。這些可憐的人，經濟的權力已經被剝奪，又要取消他們的政治權力，社會上的事情，未免太不平了。

消極限制的意思，是凡犯有限制條件的一種，便沒有公民的資格，比積極的資格

一 二 三 章

必要的資格尤其嚴厲。在從前的限制裏面，有下列種種限制；有心疾或精神病者，褫奪公權或停止公權尚未復權者，受禁治產準禁治產或受破產之宣告，確定後尚未撤消者，吸食鴉片、嗜賭博，或營不正當營業者。河南的暫行制度，因受國民革命的影響，加入了下列的條款：曾被國民黨開除黨籍未復者，被人控告貪污土劣查有確據者，男子帶有髮辮女子纏足者。立法院鄉鎮自治法又加入下列的條款；有反革命行為經判決確定者。上面所列舉的種種限制，有了一件便不能有公民的資格。其實也不太冤，因為這班東西，實在不配作公民。恐怕嚴格一點，還有許多別的人物，也要加入他們的行列，取消公民的資格。

此外還有幾項限制，不能說他們是消極，也不能說他們是積極；不能說他們是好的需要，也不能說他們是壞的限制。在校學生，現役軍人，僧道及宗教師，現充本地行政官吏，都不能有公民的權利，或是五權的行使。在校學生，他們以為是在預備時代，求學時代，不應當參加政治。不過大學學生，有引導社會的責任，當然也

有公民的資格。現役軍人或者怕他們軍人干政，宗教師怕混政教爲一，其實他們也沒有絕對不可參加政治的理由。本地行政官吏，因爲避免嫌疑，暫時停止他們的公民權，也未嘗不可以的。

—— 抽 自 村 農 ——

這個農村自治的主體，農村社會的主人翁，他們究竟有甚麼權利，可以行使他們的主權？公民的權利共分兩種：一種是人權，一種是民權。人權是個個人都有的，當然公民也有。無論何人，應當有良好的遺傳 *Well-born*，那個意思就說先天太壞的人們，不應當傳後，再去害後代的社會。受了遺傳以後（受精以後），便有權出生在这个世界上，那個意思是說已經有胎的人，不應當墮胎，去剝奪胎兒作人的權利。胎兒產生以後，有權繼續生存在世界上，像任何人一樣，不應當溺斃、挨餓、挨凍。在幼年的時候，不惟有受養育的權利，並且有遊戲的權利，可以不要作工，有教育的權利，可以免費讀書。成了人以後有作工的權利，社會必需介紹或給與相當的工作。在日常生活中，社會應維持社會的秩序，保持個人生命財產的安寧；公衆

的衛生，保持身體的健康；食糧、飲料、空氣，以及其他日常生活物品的充足與清潔；言論、出版、信教、居住、遷徙、婚姻的自由。此外公共的土地、房屋、物品、人民都有使用的權利。總而言之，凡人的權利，一個完全人生應該有的權利，不論公民和住民，都應該賦與。

公民的權利，普通的說法，只是選舉權和被選舉權。不過自總理手編五權憲法確定以後，公民的權利，也大大擴充。公民不惟有選舉代議士，行政官吏和被選為代議士，行政官吏的權利。並且有創制、複決、罷免、監察的權利。公民不用立法機關的代議，可以自己直接創制法律，也不用他們的承認。立法機關所頒布的法規，公民認為不當的時候，可以提到公民的全體去再行表決一次。假使多數不贊成立法機關的法令，馬上就可以取消。他們所選舉的代議士和行政官吏，假使有不盡職的地方，公民可以直接撤回，另行選舉。其次無論行政的事務，立法的事務以及其他考試、監察的事務，公民都可在一旁監視，實行主人翁的威權，不讓那些公僕的倒行

逆施反奴爲主。總而言之，民權就是公民的主權，社會的主體，主人翁出來親自行使他們應有的職權。

但是權利的反面是義務，有權利必有義務，並且權利的大小是以義務的多少爲比較的；義務多則權力大，義務少則權利小。當然社會裏面，也有專享權利不負義務的人民，譬如幼年的兒童，衰年的老人，殘廢以及精神病患不能工作的，可以享一部分的權利而不必盡相當的義務。不過他們所享的權利只是一部不是全部，只是人權不是民權。享受全部權利，人權以及民權的公民，也應該負擔全部的責任。他們不惟負擔他們自己分內應有的責任，並且要代替那些只能享受一部權利而不能負擔一點義務的人民的義務。第一步的義務，恐怕就是作工。當然我們不是要人人作勞工或苦工，不過我們的意思，以爲人人應當有一點相當的工作。能當律師的應當去當律師，能耕地者應當去種地，能作十個鐘頭的應當作十點鐘，只能作六個鐘頭的只應當作六點鐘。不能作工的人可以不作工吃飯，能作工的人要是不作工，就沒有

吃飯的權利。第二步是對於後裔的責任。父母生我、養我、教我，我也要生子女、養子女、教子女，一直等到他們身體成熟，教育完成的時期為止。對於政府有服從法律，服從命令，納稅輸捐，當兵服役的義務。對於地方有出席會議的義務，有充當職員的義務，有捐助經費的義務，有奉行公約的義務，有服從多數的義務。一個公民假使能對於他的義務認得清清楚楚，毫不推諉畏縮，負責的去幹，像顧亭林「天下興亡，匹夫有責」的那種氣宇，自治的前途，一定是很光榮而成功的。

第四章 農村自治的組織

區爲起承轉合的階級，村爲自治施行的根本，所以村的組織對於自治的前途，關係非常重要，不能不詳細加以研究。村的組織可分四部研究：一部爲立法組織，一部爲行政組織，一部爲司法組織，一部爲監察組織。農村自治雖多，而法令甚少，除政府頒訂的自治法規以及人民採取的地方公約而外，用不着多少法律。因爲農村

範圍非常狹小，個人關係非常親密，只可勸之以情，不能繩之以法。農村根本就是一個人治的世界，不是一個法治的世界。法令雖美，在農村總是不易奉行；有了相當的人，農村的事業，自然會不治而理。所以立法的組織，在農村不十分占重要的。行政的組織，尤其是行政的人才，是農村自治成敗的關鍵，差了一點便不能成功的。司法一項，本來不在自治的範圍，沒有討論的必要，不過自治組織裏，也可以設立村事公斷處，和解委員會等等，去調劑村民中間彼此的爭執，免致訴諸鐵面的法律。監察組織也只是一個很簡單，很表面的一個東西。情面的世界，監察委員是不容易當的。中國歷史上除了幾個斗膽的御史，敢於疏劾權貴，監察御史，監察委員多半是掛名不監察的一班好好先生。

立法組織在農村自治裏面，最好是採用直接立法辦法，就是從村民全體大會產生各種約規。農村人口比較的少，有資格參加立法的公民，在小村子裏不過數十百人，在大村子裏也不過三五百人，聚在一塊開會，還是一樣可能的事情。要是在一個

區的裏面，或是比較大一點的城市，真正的公民就會成千上萬，開會起來真正不易管束。這種直接立法，不惟使全體的公民，能直接發表他們的意見，直接行使他們的民權，並且借此可以訓練他們互治的能力，共治的能力，使他們能夠自治一縣一省乃至一國。不過人數雖少，羣衆感情還是易於激動，偶然不加審慎，便爲人家所利用。並且農夫知識薄弱一點，不能個個有商榷全村大事的能力。農民住所的距離，也是太遠一點，開一二次還可以，多了是不行的。要是在極大的村子裏，人口達到五百戶以上，恐怕農村裏面，一時找不出那麼大的一個會場，並且有權到會的人，也實在太多了一點。當然不見得個個公民都來出席，有了三分之二的公民，或是過半數的公民來出席，已經算是不錯的了。出席的人數少，或者還可以容納得下。不過出席人數要是太少，便不能代表全體的公民，不算是一個村民大會了。所以到會人數的最少比例，應當有相當的限制。或者以全村公民之過半數爲法定人數，或者稍爲減低一點，到百分之四十或三十，也未嘗不可。不過我們要記得，法定人數

限制愈小，代表民意的機會愈少，奸徒操縱的機會愈多。譬如一個村子，有資格公民約三百人，要是法定人數只有百分之三十，九十個人到會便算合法，可以開議全村的事務。要是照立法院自治法以到會公民過半數之同意取決，四十六個人便可決定三百人的命運。因有要操縱村政，拉三四十個人去開會，是一件極容易的事，所以法定人數應該高一點，才能維持民權，不致為奸徒所篡奪。或者以為法定太高，到會的人太少，不易足法定人數。老實說起來，一個村子裏的人，沒有一半人高興來開會，自然更沒有一半人高興去工作，違反自己工作，共同工作的原理，不能算是真正的自治。

至於開會的次數，愈少愈好；開會的日期，愈短愈好。因為全村公民的集會，不是一件容易的事情，會開得太多了，足以減少村民的興趣，不如老老實實的去作一點真正工作。農村公民的知識，到底比較差一點，討論磋商，在會場裏面，是不容易實行的。並且幾百人的集會，也不能有任何的討論。開會的主要目的，不過是

種表示，表示村民大家的公意，表示全村規約是由大家公意產生的。至於公意的造成，公民的感化，要在平素苦下工夫，從不知不覺中把他們潛移默化過來，使他們有責任心，有社會服務精神，有團體合作精神。所以一年裏頭常會，每年一次或是兩次便夠，至於有緊要事項或特別情形，可以隨時召集臨時大會。常會日期可由第一次大會規定何月何日，在會期的前一月，辦事人員應當佈告村民，並由閭鄰長等直接通告，勸其到會。臨時會雖然不能早日通知，也要有一星期或三日的期限，除了明文佈告以外，最好用書面通知各家以期普及。主席的人物、村長、委員長、臨時主席都可以，沒有多少重要。不過籌備和召集的事情，應該由村長或委員會負責辦理。

大會的權限，是非常有限的，常常限於自治法令所賦與的職權。立法院的自治法規定鄉民大會（即村民大會，立法院自治法稱村為鄉，稱鄉為區。）的職權，有下列各項：行使選舉權、罷免權、創制權、複決權，制定或修正自治公約，審核預算

決算，審議上級機關交議事項，審議本鄉公所及鄉務會議交議事項，審議所屬各閭鄰或公民提議事項。當然大會也有成立和取消自治的權，因為他們要自己處理自己的事務，馬上便可自治；他們自己不要處理他們自己的事務，自治便馬上不能存在。取捨的權限，完全操在村民自己的手裏，村民大會的決議。其餘如特別捐款 *Special Assessment* 的決定，村產的購置或轉賣，重要公共事業之增減，都可在這個大會裏面取決。

除了直接立法組織以外，還有間接立法一種辦法，就是由村民選出村議員出來組織村議會，代替村民全體擬訂規約以及取決村中事務。旁的自治制度裏面，沒有這樣的規則。惟有雲南所頒布的自治制，倣效日本的成例，採用村議會制度。凡人口不滿百戶的村，有村議員五名，百戶以上每增五十名則增加議員一名，至十六名為止。這個代議制度，間接立法，雖然極大的村子裏，不能不變通採用。但是違反人民負責，人民工作的原理，在普通情形的下面，最好不必採用。議員名額較少，智

識較高，可以討論村務進行，不似大會的混亂。這種利益，可用村務會議（由村長副及閭長鄰長等組織成功）的辦法，仍然不至遺棄。

行政組織普通有兩種：一為委員制，一為村長制。村長制在中外各國，盛行已久，效力甚大，缺點亦多。委員制係新近採用，想去補救村長制的短處，不過他們兩個的優劣，暫時還不十分顯明。在農村人才缺乏的地點，要找多數熱心、能幹的委員，實在是一個不容易的事情。委員人數衆多，彼此互相推諉，不負專責，尤其是委員制的致命傷。所以事實上講起來，委員會的裏面，真正作事的人，也不過一兩個人，同村長制沒有多少分別。我們那個地方有一個比喻，說得非常的好：「一個和尚挑水喝，兩個和尚抬水喝，三個和尚沒水喝。」人越多負責的人越少，所以不如一個人單獨負責的好。不過假使他們知道社會組織的原理，實行分工合作的辦法，也未嘗不可採用委員制。總而言之，在大的村子裏，人才衆多，事務繁雜，委員制也可以酌量採用。因為委員制可以代替村務會議，討論協商，不致為村長一個人

所專斷。委員的名額，不宜太多，五人至七人便已足夠。他們的資格、選舉、職務，應該和村長一樣，我們這裏暫時不去談他。他們的任期，應該比較長一點，分期改選，維持他們的繼續性。他們內部最好有一個分工的辦法，將全部的職務，按照他們的性質，以及委員的人數，分成幾組，一個委員負責擔任一組，便不會有互相推諉的弊病。因為他們委員人數衆多，每人的職務比較的少，每人的犧牲比較的小，所以不應該給他們以任何的報酬。當然因公外出，或有其他特別情形時，也應當酌量津貼。

村長制度的弊病，在能幹的村長，容易入於武斷；不能幹的村長，事事流於敷衍，不能有良好的成績。不過在普通一班村子裏面，尤其是小的村子，村長制度恐怕是惟一的辦法。尤其在現在的農村，全村裏面能有相當的資格、經驗，可以充當村長或委員的，恐怕是不容易找尋。沒有知識的農民，當然沒有充任村長的可能。有一點知識的人士，他們又是受的舊式的教育，只知作滿清的遺民，不知作自治的領

袖。並且他們多半是紳士階級，地主階級，叫他們去作村長，農民的幸福，還有希望嗎？受過新知識的青年，又是爲城市生活所薰染，留在城市裏面工作，不肯到農村去服務。將來恐怕非造成一班有新知識，有服務精神的村長，專門去擔負這個重大的使命不可。村治是一件很基本，很重要的事業，村長是一個主持全局，領袖全民的地位，隨便拉一個人去充當，還能愉快勝任嗎？從職務的重要去看，村長應由專門的人員去充任；從時間犧牲方面去看，也是應當有專人負責。普通的村民，假使不是土豪劣紳，一定有農業的工作，每天至少要費七八小時，去經營自己的農場。自己工作完成以後，再去替公家服務，每天能犧牲的時間，是非常有限的。其實一個村子裏面的事情，要是好好的去幹，除了村民自由貢獻以外，至少要有一個專任的村長去負責辦理。當然一個村長每月也要有二三十元的薪金，似乎費用太大，恐怕不容易籌措。不過我們要知道他們所貢獻的工作，每年一定不只值二三百元。單就種植這一項，假使這位村長曾有相當農業的訓練，無論在品種上、耕作上、水

利上、病蟲上，稍爲作一點事業，所得的結果，就不只二三百元。在衛生上要是好提倡，使村民能少生幾回病，少死幾個人，所得的代價也就不只二三百元。還有其他精神上的收入，價值極偉大，更不是二三百元所能直接買到的。所以全村每年多花二三百元，去聘請一位有學識、有經驗的村長，去代替他們辦理共同的事業，比買田地，造房子還要合算。還有人以爲專任村長替代村民的工作，使村民失去服務的機曾，不合於自治的原理。我們要知道專任村長並不是包辦村長，有了村長一人，便可以舉辦全村一切的事情，再用不着村民的自動。其實除了例行的公事而外，村長的職責，是去鼓舞村民，指導村民，叫他們在教育上、政治上、經濟上、衛生上、宗教上、道德上、娛樂上、社交上加緊工作。沒有村長的時候，村民不知道應當作甚麼，怎麼樣去作。所以除了幾種最簡單的社會生活以外，沒有甚麼工作。有了專門的村長，藏着充分知識和經驗，抱着十分希望和熱誠，今天提倡平民學校，去普及村民的知識；明天提倡衛生運動，去維持村民的健康；這裏興辦體育工作

，去鍛鍊村民的身體；那裏開設民衆茶館，去促進村民的社交。這一樣完了便去提倡那一樣，這裏弄成了又去創辦那裏的事情。一樣一樣的，一處一處的輪流不息，村民的工作一天一天的加多，村民的幸福也一天一天增進。村民不是一個替代品，乃是一個刺激品；不是代替農民去工作，乃是刺激農民去工作。在歐美農村，村民自動工作的地方，這種刺激品或者可以不要。在老大中華，非有一種強有力的刺激品，不能使人民蘇醒，不能養成人民的自動性。

不過這樣的村長，必定有經過長時間的訓練和實驗，不是三個月，六個月裏面可以速成的。速成的材料品是速成的材料，可以暫時救濟人才的缺乏，根本的農村改造，不是一班速成學生所能擔負的。最少的限度，也要二年到三年的訓練，一年到二年的實習，才能造成農村的領袖，真正的村長。至於訓練的方式，在後面自治人才的地方，有詳細的討論，不再在這個地方重覆了。

村長的選任，在有村民大會的農村，當然是應當由村民大會直接產生。不過村民

大會裏面，會員衆多，意見複雜，不一定能夠產生一個適當的村長。假使有一個提名委員會，或是閭鄰長所組織的一種提名委員會，先去分析本村或鄰村有村長資格的人士，提出幾個（二個或是三個），請村民大會加以取決。倘是村民大會對於三個提名人都不滿意，提名委員會應當另外商議提出其他的有村長資格人士。要是有一個代議機關或是其他委員會的村子，最好是採用聘任制。因為我們承認村長是一個專門家，對於村政（政治學的一部）有研究和經驗的；是去服務全村的村民，不是去指揮全村的村民；是代表社會的能力，不是代表社會的權力。由本村最高權力機關，負責去聘請一位適當的村長，付以執行的全責。實在不是一位村長，只是一個村僕，一個替全村村民服務的僕人，和公共汽車的車夫一樣的。當然村長的選任或聘任，要得上級行政機關的核准或備案。雙倍選舉，由上級機關圈定的辦法，恐怕是有一點倒行逆施，把地方的治權，反操在上級機關的手裏。至於人選的問題，對於士著、年齡、性別、教育、經驗、品格，都要有相當的限制。假使本村有相當的人材

，最好是選聘本村的人士。因為本村的人，對於本村的情形，十分明瞭；對於本村的人民，十分熟識，並且有一種桑梓觀念，教他去努力進行，負改革本村的責任。鄰村的人士，也還可以借用。因為他們相距不遠，社會的情形還不至於隔膜。不過鄰村的人，就沒有那種本村觀念，恐怕沒有那裏熱心從事。年齡最好是大一點。農村舊式的人物往往年齡太大，新式的人物往往年齡太小。年齡太大偏於保守，沒有改革的精神。年齡太小，性情太急，難免沒有過分的舉動。最好是二十五歲以後，火氣漸除，不致輕舉妄動。並且農村裏面，年齡太小，常受村民的輕視。鄉黨尙齒的古德，在現在的農村，還是有效。因為一班老前輩先生，眼看見你生出來，以及長大讀書，也許還抱過你頑耍，教過你讀書，現在倒作一村之長，站在他們的頭上，還能不反對，不輕視嗎？不過假使村長專門化以後，職業化以後，村民雖然不敬重村長的年齡，必定要敬重村長的學術，年齡的關係，也就少一點了。

55 男女的分別，應該是沒有問題的，因為男女在三民主權，五權憲法，以及任何民

治法令的下面，都應該絕對平等，有選舉權，被選舉權，以及其他種種人權和民權。男的可以當村長，女的也可以當村長，並且家庭問題，娛樂問題，衛生問題各方面，由女村長去辦理，還要利便一點。不過農村一班的空氣，對於女性的朋友，是不大敬重的。他們只看見女人在家裏洗衣燒飯，從沒看見過女人在社會活動；只知道女人可以洗衣燒飯，不知道女人還可以作村長以及一切的公共服務。事實上女人充任村長，也有不少困難。農村距離比較遼闊，村長必需一人東跑西跑，四面八方去辦交涉，比較柔弱的女性，或者不容易擔任。男子任了公務以外，有家庭生活可以調劑。女子充任村長，要是有家庭生活，一家的職務已經夠忙，那裏有工夫去辦理全村事務。要是沒有家庭生活，一年二年乃至五年十年，在枯寂的農村，單人獨馬的去前進，實在不是一樣容易的事情。所以男女的分別，在理論上是不應當有的，不過在事實上恐怕很少有女子，能夠擔當村長的職務。

村長的任期，愈長愈佳。因為任期長了，一個人才能安心任事，才能繼續進行。

今天換一個人，明天換一個人，情形還沒有熟悉，計畫還沒有實現，便要另換一個生手。天天都是在那裏考查情形，天天在那裏擬訂計畫。所以一年一任的村長制，絕對不能對於農村，有具體的建設。至少要有三年的時間，方能表現一個人的工作。最好是無限制的任期，像公司的職員，學堂的教授一樣，只要他自己不辭職，村民對於他沒有不滿意的地方，可以讓他繼續地作下去。現在無論那一種專門家，都是有任期永久的保障，只要工作上不發生問題，任務也是不變更的。假使我們把村政的事務，好好發達起來，像市政那樣專門，村長也是要受任期永久的條例保障的。不過有許多把村長看作一種官吏，像市長、縣長一樣，應當隨着政局的變遷為轉移。當然村長是一村之長，有點市長縣長的格式，不過村長一身而兼其他各種事務和專門工作，又有點像個事務員或專門家。老實講起來，村長所作事務或專門工作，比他政治的活動還多，所以與其叫他作村長，不如叫他作村幹事 Village Secre-

市經理 City Manager 制度，就是要利用專門人材，去作公共的事務。名稱叫作幹

事，叫作經理，當然不應該一年一選，三年一任的巡迴輪轉了。

村長的報酬，假使專門作村長，而不去服務農民；或是一天只辦公一二小時，當然沒有薪給的必要。只消稍為有一點辦公費，去津貼意外的費用，便算完事。不過我們所希望的村長，我們理想中的村長，不是一個敷衍塞責的村長，乃是一個擔負全責，服務全民的村長。他必需有長時間的訓練，很充分的經驗，並且要利用全部的精力，全體的光陰，去謀村民大眾的幸福。不給他相當的報酬，使他和他的家庭都沒有經濟的壓迫，他一定不能熱心任事，反要犧牲一部分的精神和光陰，去對付個人和家庭的衣食問題。我們在上面已經提及，花一個錢有一個錢的結果，村長薪俸的開支，所花的不過二三百元乃至三四百元，而全村每年所得物質上、精神上的收益，怕十倍於村長的薪俸。所以最好是聘請一位有學識，有經驗的村長，給他一個生活的薪俸，使他用全副氣力，替全體村民服務。

一 第 四 章

至於村長的職務，等於農村的一本百科全書。村民要甚麼，村民缺甚麼，他便去作甚麼。學校辦得不好或是太小，他便是設法去改良或擴充；村民疾病太多或是死人太多，他便去設法改良醫藥衛生的設備；村裏面的道路不平或是太狹，他便去設法改造村道，有了蝗虫要找他，有了銹病要找他，有了牛瘟要找他，沒有水要找他，水太多了也要找他，無論甚麼問題，甚麼困難，都要找誰，都要他去想法子。當然他不是一個萬能的人，不見得件件都懂。不過我們希望他在訓練的二三年內，實習的一二年內，把他本村或是鄰村的種種問題，都去分析一下，預備一下，便可以從容對付。要是有特殊問題，為他所不知道的，或是他能力所不能辦的，他可以找他的母校，找本省的農科大學，農墾廳，以及其他的農事機關，農業團體去幫助他。他們成立的目的，就是直接的或間接的服務農民，對於村長的諮詢或是請求，一定會盡力幫助的。除了這許多專門的服務以外，當然還有一點行政的事務，要村長去辦理。好像召集村民大會，管理村公產，管理村營業，接洽上級機關等等，都是

比較容易而簡短，不需花費很多的精力。總而言之，村長的職務，是一個專門的職務，行政的事務不過占一個小小的部分，所以我們要有專門的人員去專任，不要隨便公舉一個村民去敷衍。村民只有權力，沒有能力；我們所要的是能力，不是權力。村民在私人方面可以耕種他們的田地，在社會方面可以發表他們的主見，要他們去主持教育、提倡衛生、改良農業，他們沒有那樣的學問，也沒有那樣的經驗。村長的職務，是許多教育、農業、衛生……專門事務，一定要有專門的人才，專負全責，所以我們主張村長要特別訓練，要永久聘任，要適當待遇，才能辦理這許多的專門工作。

—— 治 自 村 農 ——

村長的下面，還應該有相當的助手，去幫助他。在民選的村長副制度的下面，有村副一人以上，可以扶助村長的工作。要是專門的村長，也許時間要多一點，只要有一個工役，相幫粗笨的工作，便可勉強應付。較大的村子，經濟比較寬裕的，最好是請一位書記兼會計，去作許多例行的工作，村長便多有工夫去提倡社會的事業

。還有一個變通的辦法，就是在民選村長的下面，聘請一位專任的幹事，擔負專門的事務，像工廠裏面的總工程師一樣。村長主持全局，幹事便去實行工作，村長雖然一年一任，幹事還可繼續進行社會的工作。這個辦法比較平和一點，沒有村長聘任那種急進，或者可以先行試辦。

司法不在自治範圍裏面，自治組織可以不去管他。不過自治團體雖然不能過問重大的民刑事件，小小的爭執，還可以從中調解，或是公斷。關係調解組織，在立法院自治法規裏面，有調解委員會的規定，山西村制裏面，有息訟會的規定。調解委員會的優劣，因為未見實行，無從判斷。息訟會在山西的成績，也還可觀。調解委員會依自治法的規定，由鄉民大會（即村民大會）於公民中選舉若干委員組織之，組織規則及選舉規則，第一次由區公所提交鄉民大會決定之。調解委員會得調解民事調解事項，及依法得撤回告訴之刑事調解事項。息訟會也是由村民大會公舉公斷員五人至七人組織之，除命案外，凡兩造爭執事件，請求調處者均得公斷之，公斷

後如有不服者，則聽其自由起訴。調解以及公斷的意義，都是要免除村民彼此的衝突，使他們有犧牲的精神，團體的精神，以全體利益為前提。組織愈簡單愈好，方法最好採用精神感化，使爭執的村民，放棄固有的成見，言歸於好。

為行使監察民權，避免村長專政或不盡職，村民可組織監察委員會，隨時施以督促。當然建設的事情，不是一朝一夕可以辦得好的，監察委員必需給行政的人員以充分的機會，充分的時間，不可遇事挑撥，使行政人員灰心。監察委員會組織可依照調解委員會辦法，由村民大會公舉數人組織之。

上面所討論的，都是村階級的組織，對於村以上或村以下的組織，還沒有論到。村的下級組織比較簡單，只由各間各鄰公民，推舉一人充任閭長或鄰長，便算完事。閭鄰長只是一種中間的人員，溝通村公所和村公民，使公民能了解村公所的工作，村公所能得公民的助力。村的上面也只是一個承轉的機關，上承縣令，下達民意，不是一個真正的自治工作單位。所以只要有一個區長和幾個助理員，便可應付一

第一 切，不必再有立法、調解、監察種種重要機關。當然有的時候，有些事業，一村的力量不能舉辦，一定聯絡鄰村或全區各村，才能羣集羣力，實行去幹。不過真正工作的單位，還是村的一級。所以村的組織，一定要十分完備；區和閭隣的組織，可以比較簡略。

第五章 農村自治的事業

自治機關雖然是由人民自己所組織，但是他總是受國家法令的限制，不能任意行動。他的事業，也自然為國家的法令所限制，不能超越。抽象的講起來，自治事業，限於本村自己的事務。凡與本村全體生活有關係的事務，自治機關，都能自己去處理。要是關係一縣、一省或全國的重要事項，像軍政、外交等等，自治機關當然不能過問。不過有的時候，國家委託自治機關，辦理重要事務，譬如招募兵士，保護外債，自治機關也應當盡力辦理。

照立法院自治法的規定，農村自治機關得辦理下列各種事項：（一）調查戶口及人事登記事項，（二）土地調查事項，（三）道路橋樑公園及一切公共土木工程建築修理事項，（四）教育及其他文化事項，（五）保衛事項，（六）國民體育事項，（七）衛生療養事項，（八）水利事項，（九）森林培植及保護事項，（十）農工商業改良及保護事項，（十一）糧食儲備及調節事項，（十二）墾牧漁獵保護及取締事項，（十三）合作社組織及指導事項，（十四）風俗改良事項，（十五）育幼養老濟貧救災等設備事項，（十六）公營業事項，（十七）自治公約擬定事項，（十八）財政收支及公款公產管理事項，（十九）預算決算編造事項，（二十）縣政府及區公所委辦事項，（二十一）其他依法賦與該鄉鎮（村）應辦事項。

總理所手定的地方自治開始實行法，規定首要的六種事務，即清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校。此外重要的事務，總理認為地方自治團體所應辦者，有農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作，運輸交易等等。

雲南村制規定村自治團體，於現行法令範圍內，得辦理左列各事務：(1)教育，(2)實業，(3)警察，(4)團保，(5)水利，(6)交通，(7)衛生，(8)公共營造，(9)公共營業，(10)風俗改良，(11)公共儲蓄，(12)救濟，(13)登記，(14)統計，(15)各官署依法令辦理事務，(16)其他屬於村自治範圍內應辦事務。裏面的內容和佈置，都同立法院所規定的相差不遠。其餘各種村制的規定，多半是普通幾句籠統的說話，沒有比立法院和雲南村制更爲詳盡的。

照明文所規定的事務雖然這樣多，但是一個小小的村子，一兩個低級的職員，要想全體舉辦，是一件不可能的事情。尤其是自治的開始，一點頭緒都沒有，尤其不能一一舉辦。所以自治實行的時候，應該依照總理規定的原則，把全體的事務，按其輕重、緩急，漸次舉行，一樣一樣的做下去，或者能在三五年的裏面完全實現。

有許多工作，作了一次，便可暫時停止，去辦理旁的工作，更可以調劑事務的繁簡，譬如戶口的調查，一年一次或是三年一次，五年一次，每次也不過需用一二星期

的光陰。道路的修築，橋樑的建造，工程堅固的可以繼續維持數十百年，不需另外去費力。至於辦理的先後，因為一個地方有一個地方的特別情形，不能說那一樣特別要緊，那一樣特別提前，當然基本的工作，像清查戶口、設立學校、辦理保衛，是沒有問題應該先行設置的。其他的事務，便可按照地方的情形，辦理的便利，酌量去辦理。譬如一個村子蝗蟲非常利害，便應當集中全副的精力去防治蝗蟲；村民嗜好賭博，便可提倡正當的娛樂去替代他；村民缺乏資本，便可發起合作組織向相當機關去借用款項。總之一個地方要有一個地方的計畫，把社會需要最急，地方能力所及的事務，分期排列，在一定時間的裏面，一一舉辦。要是只籠統的舉出許多事項，不知從那裏着手，恐怕二年三年以後，還是不能實現。

自治的事務，又可按照他們的性質，分爲直接間接二種。直接的事務，像戶口編查，保衛組織，是由村長或村公所去直接辦理的。間接的事務，又分爲公家事務和私家事務兩種。公家事務像學校，公共營業，雖然是屬於村治的範圍，歸村長直接

第一 五 章

的指揮，但是有專人負責辦理，不需村長親自去工作。私家的事務，像農業、家政、合作等由私人個人，家庭或團體負責辦理，村長只能居於顧問指導的地位。當然私人個人或團體，對於國法或村規則有違犯時，村長可以直接行動。不過私人個人或團體的私事，只能間接勸導，不能直接指揮。

自治裏面首要的工作，恐怕是要推地方的公共安寧，尤其在現在中國的農村，遊兵土匪，隨處皆是。假使沒有相當的自衛辦法，人民是不能安居樂業的。單靠軍警的保護，一來費錢太多，二來失去自治的主旨，並且軍警只為數元一月的餉項，沒有切身的關係，不會盡力保護的。有許多地方的軍警，甚至於串同土匪，或自己作出奸淫擄掠的行爲。所以有人說兵便是匪，匪便是兵，在國家法令上看起來，兵匪是有分別的，在人民眼光看起來，兵匪是一樣的擾民，都不是好東西。自衛的組織，其實十分簡單。普通的農家，每家出壯丁一人或二人，或十人為一組或十二人為一組，公舉一個年事較大，經驗較富的農民為之長。各小組的上面，再集合五組或

十組成爲一個較大的組織，可以叫他隊，叫他大組，以及任何的名稱。各隊的上面，再由村長或其他負責人員總其大成。冬季農暇的時候，可以會集全村的丁壯，舉行大操及捕盜練習。平素可以由組長或特約教師隨時指導作各個訓練或小組訓練。至於防盜的武器，最好用輕便的手槍，長槍當然也可以應用。不過槍枝的價值非常昂貴，練習的時候，子彈費用亦十分巨大，普通的農村，不能家家通備，如果只有少數的盜匪，槍械不多，一個村子裏面有八枝十枝槍械便可應付，其餘的丁壯，只要有一點舊式的武器，也可以幫助不少。大股土匪的地方，三五十枝槍也無濟於事，必定聯絡附近的村莊，共同防禦。一村有槍二十枝，十村便有二百槍，二三十村便有四五百枝，再加以舊式武器的助威，也可以抵抗千百土匪。或是附近有正式的官軍，應當預先有相當的接洽，到了緊急的時候，可以隨時救援。所以槍枝的多少，倒不是一件緊要的事情，消息的靈通，立時可以召集數千百個丁壯或兵勇，比較一個村子的力量尤其偉大。電報電話雖然是交通的利器，但是電線容易爲盜匪所破

壞，不容易維持。鳴鑼的方法，只能及附近的村莊。號炮的辦法，也許還要聽得遠一點。無論如何，在鳴鑼或放炮的時候，應當有特別的暗號，以表示東南西北的方向，鄰村的人，才知道到那裏去救援。當然被害的村莊，沒有方向的分別，只好發放緊急的呼號。東南的村子，便應當發放特別的呼號，叫更東的村莊，一齊向西去救援；西面的村子發放特別的呼動，叫更西的村莊，一齊向東去救援。這樣的一呼百應，土匪不打自然會跑，以後永遠不敢再到這許多村子來騷擾。

戶口調查的事情，雖然同本村生活有重大關係，但是因爲統一起見，常由國家主持，自治團體，不過處於贊助的地位。調查的事項，調查的時期，調查的方法，由特定機關擬訂頒布，村長只消按照說明書的辦法，實地的去工作，便可成功。人事登記，也是國家範圍以內的事情，交由村自治機關代爲就近辦理，以免另派專員，多費國帑。普通分靜態登記和動態登記，分別登記人口的出生、死亡、婚嫁、遷徙等等。有了人事登記，便可尋點各種動靜的法則，並且隨時可以改正戶口調查的結

果。因爲戶口調查，是每隔數年一次的；人事登記是天天舉行的。在戶口調查期限的中間，必定要用人事登記的記錄，去推算某一時間的人口狀況。人事登記也由政府擬有詳細的辦法，只消小心從事，沒有甚麼困難的。

在教育方面，大約一個完美的村學，必需極力舉辦。因爲教育爲一切事務的基本，沒有教育，沒有知識，無論公事私事都不能改進。所以必需有相當的教育設備，供給人民的基本知識，使他們能夠繼續發展；供給他們的公民知識，使他們能成爲一個有犧牲精神，有合作精神的公民；供給他們的農學知識，使他們能成了一個科學的，效率的生產者。要是人口衆多，經濟寬裕，當然是要有一個兩級小學，對於人民的基本知識，公民知識和農業知識，都有相當的供獻。萬一能力不及，至少應當有一個初級小學，分班教授。除了兒童教育以外，還要注意到成人的教育，因爲中國舊日的教育制度不全，農村失學的成人非常的多，應當積極的補救。此外農夫學校、家事學校、圖書館、展覽會、講演會，以及其他種種短期教育、社會教育，

都是自治事務裏面很重要的事項。不過我們要記得，教育雖然在法令上，事實上是自治事項之一，最重要之一，但是一種間接的事務，另外由專人負責辦理，村自治機關不過處於指導監督的地位，所以我們也不去多談了。

經濟事業，尤其是農民自己的私事，不勞自治機關去費心，自治團體也不能越俎代庖。不過新式農業方法的宣傳，優良品種的指導，合作協社的促進，村自治機關都可以積極提倡。還有許多關係經濟的事業，因為範圍太大，非自治機關去辦理不可。甚至一個村子都沒有那樣的能力，一定聯絡許多自治的村子去辦理，才能成功。道路橋樑的建築，便是一個很好的例子。當然國道省道是有中央政府和省政府負責，但是連貫鄰村的村道，一定要各村自己修築或合力經營。水利的事業，打井挖塘雖然可以局部辦理，開溝築堤，便要集合若干村子的力量。所以一方面看起來，根本是一種間接的關係；他方面看起來，有時還需要一村或數村的合作。

衛生事項也是那樣的。平時的個人衛生，是一個人的私事，講究的可以維持個人

身體的健康，不講究也不過促短一已的生命。所以個人衛生在自治事業裏面，只算是一種間接的問題，不能積極的去工作。不過假使一個人害了很利害的傳染病，像腮紅熱，虎列拉的病症，若是不設法去防止傳染，不惟最初的病人有生命之憂，就是全村的村民，乃至鄰村的村民，都是很危險的，農村的庸醫，因為知識幼稚，手術粗笨，又不知送却幾許生命。所以為保障人權，保護生命起見，一個村子裏面，或是鄰近的三五個村子裏面，不能不有相當的醫藥設備。中醫當然有他們數千年的經驗，不過他們的方法，不是十分肯定，不是十分可靠。遇見了重大的傳染病，簡直是袖手無策。所以最好是由一個村子或幾幾個村子聯合起來，聘請一個醫學專門的醫生，和富有經驗的看護，去預防未來的疾病，去治療已有的疾病。醫生和看護的費用雖然不少，但是和害病或死人的費用比較起來，恐怕是一個極小的數目。外國每千人中每年不過死十幾個人，中國每千人中每年死人達三四十，物質中的損失，精神上的損失，何等重大！假使我們對於衛生事業，稍為注意，並聘請專家去指

導一切的預防，救濟已有的疾痛，死亡的人數，疾病的人數，一定可以減降不少。其實農村環境清潔，人口不多，衛生事業極易舉行，只消對於飲水、食品、污穢加以相當的管理，便可却病延年，不求助於醫藥。

宗教事件因為免除政教間的衝突和誤會，普通多半是不放在自治範圍裏面。因為我們根本上承認信仰自由，人民的信仰，便不能由自治機關去干預。消極的講起來，人民拜天拜地，迷信任何樣式的宗教，公家都不得干預。但是積極的講起來，凡對於人民知識，地方風俗有妨礙的迷信，自治機關也未嘗不可以用強迫的手段，去禁止或封閉。近日的廢除淫祀，搗毀偶像運動，便是一個干預人民信仰的成例。這種武斷的辦法，激烈的辦法，不見得有甚麼效果，甚至於發生不好的反響。記得江蘇某處神像搗毀以後，有某姓婦女持酒攜肉，去哭祭碎神，比死了親人還要傷心一點。上海附近的某村，神像搗毀以後，不久便又重新修建起來，比原來的規模還要宏大。不如從基本上下手，從心理建設下手，因勢利導，使村民放棄消極的信仰，

去採取一種積極的信仰，積極的去改良個人的生活，以至全村的生活。這種精神建設事業，也未嘗不可由全村的自治機關設法促進，感化村民於無形。至於同道德有直接關係的種種習俗，尤其要極力禁止。賭博的問題，在農村是一個很重大的問題，尤其在南方的農村，情形尤為緊張。一年到頭辛辛苦苦得來的一點收入，不去增進自己的生活，不去改善家庭的生活，反倒輕輕的送掉在賭博場中。有的是經濟困難，想僥倖於萬一；有的是生活無聊，借此去消遣。應當解釋賭博不可靠的道理，並且改善農村的生活，去代替可怕的賭博。其他如娼妓，犯罪等問題，農村裏面沒有城市那樣利害，只稍稍為顧到一點，不必特別注意。

貧窮問題雖然在農村沒有城市那樣緊張，但是也不能不設法應付。尤其在天乾水害的年頭，農民收穫驟形減少，以致不能維持一家的衣食。身體衰老或神經錯亂的貧民，沒有法子可以使他們自立，只好由村子辦理一種養老院或相當的公寓去安插他們。身體健全的男女，只消為他們介紹一個相當的職業，他們便可以自謀生活。

不過我們要知道農村主要的職業是農業，農業主要的元素是土地，土地的數量是不能以人力增加的。假使一個村子裏面，尚有剩餘的農地，當然可以賣給無業的人民。或租給他們去耕種。不過中國本部，到處都有人滿之患，農村裏面找不到土地的人，實在是不少。一個消極的辦法，是用人工節制法，教他不生。還有一個消極的辦法，是把過多的人民，送到城市裏去，或是到邊地去開墾。從積極的講起來，我們可以提倡農村的小工業，或是用精細栽培制度，便可以容納過多的人工。不過從自然的趨勢去看，恐怕節制生產和城市遷徙那兩種方法，是不會占勢力的。特別的貧窮問題，像天乾水患的年頭，甚麼人都要發生問題，差不多可以說是普遍的貧窮。這種重大的災情，凡是人力可以預防的，都應當積極去防範。萬一防範不了，也應有一個治標的辦法，去接濟人民的食糧。義倉制度本來是中國一個很老很妙一個辦法，不過近年無人負責，也就無形消滅。應該極力整頓起來，每年由每家攤繳糧食若干。沒有災害的年頭，可以低息借給貧困的農民；有災害的時候便作為全村食

糧的用途。真正嚴格的辦起來，自治機關應當按總理管理糧食的辦法，按照本村的人口，儲足至少可以支持半年的糧食，有災則可以勉強支持，無災便可以出借或出售。使地方上常有餘糧，不致為災荒所圍困。

最後我們可以討論到娛樂和美術的事務。在普通的自治法規裏面，是沒有提到這兩個東西的。太約編訂法規的人們，以為娛樂和美術，是一件不重要的事情，或者是一種私人的事務，公共的自治機關，不便去過問。不過我們要問鄉下人為甚麼喜歡賭博？來因為他們有僥倖的心理，想去贏幾個錢。但是沒有事情作的人，或者農暇無事的時候，借此去度日子，消遣的，也不在少數。閒暇時間，尤其是長期的閒暇時間，像冬閒時期，是非常難過的，非常危險的。賭博、吃烟、嫖妓，以至於許多的不良習慣，在當局人只當作一種消遣品，不知道他們在身體上、經濟上、道德上的損失是多麼大。等到成了習慣，消遣的玩意，變成固定的工作，差不多不容易自振。所以農村的娛樂事業，從消極的方面，應當加入。就是從積極方面去看，娛

樂也有增加生趣，促進效能的好處，並不像我們中國人所說的「勤有功，戲無益」。勤當然是有功的，不過太勤了便要傷身，甚至於傷生。工作的中間，必定有相當的休息，相當的娛樂，才能維持身心的健康，繼續日常的工作。農民因為體力勞動過甚，應該有安靜的娛樂去休息他們的肌肉，去發展他們的腦子。不過他們的體力勞動，多半是大肌肉的運動，調劑的小肌肉反倒少用。所以農民的行動，總是十分呆笨，不能維持平衡。冬間的時候，活潑的運動，像各種球戲，也可酌量採用，去發展他們的小肌肉，去促進身體的活潑性。不過農民的時間和經濟，都是十分有限，我們只能揀最便宜的，最簡單的到農村去適用。運動的場所，最好開闢一個簡陋的公共體育場，有二三畝地大小，便可足用。娛樂場所可以利用現在最時髦的中心茶園或是民衆茶園，或在村公所裏面另開一個遊戲室也是可以的。

這許多事業，在一班人看起來，都是應該舉辦的。不過我們要問一問，他們對於農民生活，有甚麼好處，我們一定要去辦理？沒有他們怎麼樣？有了他們又怎麼樣

？我們有甚麼法子，可以試驗他們的功效，他們的成績，像工程師試驗材料或機器一樣？一個試驗標準，便是人民的生機指數 *Vital Index*。因為生產的增進，經濟的改善，教育的普及，以及其他社會、衛生種種設備，人民的生產率和死亡率都漸次降低。以最少的精力去維持人民的種族，其餘的精力，便可用以去改良人民的生活，增進人民的幸福。其餘如教育指數，生產指數，雖然可指示社會一部分的進步，不過沒有生機指數那麼重要。還有一個比較精細的標準，就是人民的生活程度 *Level of Living*。普通貧困的人民，一多半的精力，都忙着一個肚子，所以有人說這種人的生活是肚皮經濟 *Stomach Economy* 的生活。他們的收入，一多半（百分之六十乃至七十）都是去飽肚子，甚至於連肚子也不能飽足，其餘的一小半，只能勉強應付穿衣，住房的問題。物質生活方面，已經感覺得十分壓迫，精神生活方面，更沒有方法顧到。因為這個原故，自治團體必需在精神生活方面極力注意，去調補農民能力的不及。假使因為經濟提高，教育增進。以及其他種種工作的結果，農民能以

一部的精力去解決物質生活，脫離肚皮經濟的時代，另一部分的精力去謀精神生活的增進，我們許許多多的自治事業，也就不白作了。

第六章 農村自治的人才

農村自治施行最重要的元素，就是方法、人才、經費三項。上面已經將各種編制方法、組織方法、事業方法大致述明，我們便要進一步去討論人才和經費。其實人才和經費，比方法尤為重要，因為法是死的，人是活的，單有方法沒有人才絕對不能實行，單有人才沒有相當方法也還可以勉強作一點事情。經費也是自治實行一個必要的條件。雖然自治不可以拿錢去買，有了錢不見得一定會有自治，不過沒有錢自治是辦不成功的。我們中國一句俗話，說「巧婦不能為無米之炊」，十分恰當。要是這三個要素比較起來，恐怕還是人才重要。因為有了人他便會想法子，便會弄錢；沒有人有了方法，有了錢也是無用的。

農村自治的人才，種類衆多，因為自治那樣工作，包含有各種不同的事務（見前章），所以要有各種的人才。不過最主要的人才，還是自治行政的人才，在區即區長，在村即村長，在閭鄰即閭鄰長。照推行的次第，應該是先訓練區長，次及村長，最後及閭鄰長。我們的討論，也不妨由區長而村長而閭鄰長。不過作者個人的意見，以為村是自治的真正單位，村長便是自治的根本人才。有好區長而沒有好村長，自治不能進行；有好村長而沒有好區長，自治也不至十分困難。所以閻錫山氏對於山西的村治，特別注意村長這一類人才。

區長普通是由一種短期的講習所加工造成，分發各區，充當區長。山西自治的開始，即設地方行政講習所，去訓練區長和其他自治人才。區長的資格，是從考試得來的。「凡年在二十五以上，四十歲以下，具有左列資格之一者，得應區長試驗。

- (1) 法政本科或別科畢業及講習科一年半以上畢業者，
- (2) 中學校以上及與中學校畢業相當之資格者，
- (3) 辦理地方行政事務三年以上，確有成績者。

講習的時間，預定為

二月，以後展至三月。講習的科目，爲世界大勢，法制大意，政治要義，刑律擇要，民律大意，警察要義，條約擇要，戶籍要義，財政要義，統計要義，自治要義，用民綱要，新訂村區制各章程，人民須知，村長副須知，公文程式，注音字母，精神講話等。因爲功課太多，所以講授的時間，每星期總共有四十二小時，平均每日七小時。畢業以後，要經過一種分班傳詢，「察其舉動浮躁，學識淺陋者，分別剔除，以昭慎重。」傳詢剔除了以後，及格的學員，才由省政府分別委任，派往各區服務。這樣的訓練辦法，絕對不能造出真正的自治人才出來。第一因爲學員程度不齊；法政或中學畢業的，當然可以隨班聽講；辦理地方行政三年以上的紳士，地主或是老先生，對於社會學識，毫無一點了解，聽講都聽不進去，還講甚麼訓練。第二訓練時間太短，三個月的光陰，要想把區長應有的知識，一齊塞進去，怎麼可以容納得下。老實講起來，半年一年還嫌不夠。第四是每週功課太多，每週講習四十二小時，每日七小時，沒有工夫去預備，去溫習，一天到晚在教室聽講，簡直同

個收音機差不多。第五沒有實習，聽了講以後，或是講習全部時間過了以後，應該有一個長時間的實習，教學生去試用學理，去解決困難。至於分別委派，赴各地服務，只能作為一種權宜辦法，否則自治的精神將抹煞無遺。

江蘇近日開辦的區長訓練所，修業時間也是三個月，每日授課四次，每次九十分鐘。課程分為三類：關於黨義的課程，關於基本科學的課程，關於地方自治的課程。關於黨義的課程，有三民主義，建國方略，建國大綱，五權憲法，中國國民黨的組織及訓練，中國國民黨政綱及宣言，中國革命史，及帝國主義侵略史，共計四十七次，約占全體時間百分之十七。關於基本科學的課程，有政治概要，法律概要，經濟概要，世界政治經濟概要，社會學概要，統計學概要，本省人文地理，共計六十二次，約占全體時間百分之二十三。關於地方自治課程有地方自治通論，各國地方自治制度，現行地方自治制度，地方自治實施法（包含戶籍、土地、交通、財政、公安、衛生、公益、教育、實業、合作、水利）、市政、社會問題、公文程式，

共計一百六十次，納占全體時間百分之六十。

區長訓練所的學生，是由各縣按照自治區數加倍保送，並且經過考試及格的，才能入區長訓練所肄業。被保送人的資格，男女不拘，年齡在二十五歲以上，五十歲以下，身體健全，品行端正，向無劣跡，並具備下列資格之一：(1)中學以上學校畢業或有同等程度者，(2)辦理地方行政或自治事務二年以上著有成績者，(3)辦理黨務著有成績者，(4)在本縣負有聲望為民衆所愛戴者。這裏面所規定的資格，年齡較山西爲寬，並加入黨務人員和聲望愛戴等資格，沒有客觀的標準。考試的科目，也只有泛泛的幾樣黨義、國文、公牘、常識、個別談話、體格檢查。

旁的地方所舉辦的自治人員養成所，村政學院，訓政學院，時間也都是三月六月，考試的人員，也是新舊兼收；講授的科目，也只是黨義自治等等，和山西江蘇的辦法差不多。我們也不必去一一重述了。他們一個共同的錯誤，是把區長看得大不值錢，區長訓練看得太容易。所以差不多的人，都拉了進來，教他們硬坐三個月的

講座，也不管他們懂不懂，便放到外面去作一區之長，擔負農村自治運動那樣重大的工作。受過相當教育的人，在這三個月的裏面，也許可以得到一知半解。那些負有聲望，著有成績的紳士，老先生，對於基本科學，社會知識，一點也沒有。同他們講三民主義，講地方自治，等於秋風過牛耳，一點也沒有用。莫說是三個月的短時間，就是三年，三十年也不容易變化這一班陳貨。所以區長訓練的第一個要點，就是程度的提高，凡沒有經過中等學校畢業的，就不能入所訓練，就不能充當區長。聲望，成績，都是騙人的話，主觀的話，不能作為標準。這種主張，也許是太極端了，要受那些地主，紳士的反對。不過農民的生命，農村的政治，實在是不應該再操在這一種地主紳士的手裏，必得有一班相當訓練，相當經驗的人出來代替他們。地主，紳士要是可以改造，也未嘗不可以充分利用。不過他們的年齡太大了，成見太深了，位置太優勢了，絕對不能站在農民的陣線，引導農民去攻擊同伴（地主紳士）的營壘。在這個資格（學歷）限制的下面，我們同時想到年齡的限制。江蘇

允許五十歲或四十七八九歲的人去受區長訓練，實在是沒有十分考慮。四十以上的人，性質都已固定，改造起來萬分費力，並且費力也不見得成功。當然年齡太小，性質太不固定，也有多少的危險。所以應該有一個適中的年齡，既可充分改造，意志也還堅定，這個年齡恐怕是二十五到三十歲，或者放寬一點說二十五歲到三十五歲。他們既沒有四十以後的暮氣，也沒有二十以前的浮躁，訓練的時候，工作的時候，都比較腳踏實地，緩步進行。要是訓練和實習的時間，有四五年的長久，入學年齡，可以減低四五年，因為他們要等到四五年以後，才出去當區長，那時已經有二十五歲左右，也就老練了。

訓練的時期，三個月是絕對不夠。六個月也是不夠，最少要有一年。能有二年三年的訓練，使學員得從容學習討論，將所有課程消化一過，比較一年半載的生存活吃得好得多。當然三個月，六個月的速成班，也有他們的功用，不得已的悲哀。中國的政治，千變萬化，要作一樣事情，便應該馬上去作。要是等了一年二年，政治改

變了，計畫也改變了。誰耐煩等這麼久？誰高興替後任的人去造育人才？誰高興用前任所造育的人才？因為這許多苦衷，所以不能不用速成方法，魔術方法，去變換舊的材料，去創造新的材料。不過自治是國家根本大計，何等重大；區長是一區自治的領袖，何等重要。沒有人事可少辦，寧可緩辦，不可草率辦理。至少在辦理速成班的時候，同時也要辦自治專校，等到正式班的學生訓練成了以後，速成班便永遠廢止，不要把速成班當作一個永久的辦法，惟一的辦法。也許有人說區長待遇太薄，不能容納自治專門學校的學生。我們只問事業的大小，事業的輕重，看是不是一個三月或六月速成學生所能對付的。要是我們覺得自治事務非常複雜而且重要，至少非有二三年的訓練，不能應付自如，我們應該改良區長的待遇，去利用優良的人才。

訓練的課程，可以分作三期；第一期注重黨義及社會科學，第二期注重自治理論及相關的功課，第三期注重自治實施。黨義裏面當然包含三民主義，五權憲法，建

國方略，建國大綱，黨組織，黨史等等。社會科學裏面應該有政治概要，法律概要，經濟概要，社會學概要，本省地理，本省歷史等等。同時對於國語，演說等基本知识，也可加以訓練，使學生能充分發表。第二期注重自治概論及其他相同科學，應該有自治原理，各國自治制度，自治發達史，現行自治法規，現行關係自治各種法規，調查，統計以及公程式等等。第三期注重各種自治事業的實施，如人口，土地的調查登記，地方財政的收入支配，地方選舉的辦理，地方保衛的組織，以及農業、教育、合作、道路、水利、衛生、宗教、慈善、娛樂種種事業的實施都應當有相當的了解。這三期課程最好分三年授完，最少要有一年半才能分配。每星期講授時間至多不得過二十四小時，因為其餘的二十四小時（平均每日八小時讀書），應當給學生自修，才能夠消化所聽講的東西。講演的材料，最好能望國內專家，精心編纂講義全套，供給學生的研究。上班的時候，便可抽一部分的時候出來討論，比較全部講演較為有效。

經過教室訓練，還要有一年半載的實地訓練，去試用他們的新知，去增加他們的經驗。參觀當然可以增加他們的見聞，但是沒有深切的考察；調查雖然有深切的考察，但是不知道實際的困難和應付的方法。所以在普通訓練的時候，隨時都應該有參觀和調查，不過普通訓練完成了以後，還應該有長時間的實地訓練。實地訓練的地方，最好是已經設立的區公所。實習人員在正式區長指揮之下，去應付自治區裏面一切的問題。不過現在的正式區長，自己也不知道甚麼，在他們指揮之下，還非得着相當的經驗嗎？一個救濟的辦法，是去辦幾個模範自治區，找幾個大學政治系的畢業生，給他們以短時間的訓練，相當的指導，然後再教他們去擔負模範自治區的工作。他們工作了一二年以後，自然可以得到不少的經驗，去指導未來的區長。

上面所申述的區長訓練，只是知識的一方面，對於身體的鍛鍊，性格的養成，還沒有提到。農村生活比較粗野，農村工作比較繁重，一定要有很好的身體，吃得下苦，才能以身作則，去作自治的領袖。自治的事業那麼多，自治的人員那麼少，一

定要有很快的效率，很勤的工作，才能夠應付下來。自治工作雖然特別的多，自治報酬却是非常的少，不十分撙節，實行儉德，也不能在農村服務。區長的職務，是服務於全村，所以區長應該有一種服務的精神，拿村民的利益為前提，自身的關係犧牲不顧。他不惟要有服務精神，犧牲精神，並且對於一區的事業，要極端的負責，把他們看得比自己的事業尤其重要，負責去辦理。好像自治的成功，就是我的成功；自治的失敗，就是我的失敗。有了這個樣子的人才，一區的自治，才有發展的可能。

村長雖然是比區長尤其重要，但是對於他們的訓練，從未下過多少工夫。這也不能怪政府的執政，因為一個省分裏面，自治區以數百千計，一時訓練幾百個區長，已經是忙得不亦樂乎。一省的村長，數以萬計，當然不能顧及，只能分別任用或施以更短期的訓練。對於村長訓練，稍為有點工作的地方，恐怕是要算江寧縣了。前江寧縣長周浩在任的時候，對於鄉村自治，異常熱心，特設村制育才館，聘請有經

驗之自治專家尹仲材先生主持，去訓練村長。村制育才館訓練時期僅八星期，除星期日不計外，僅四十八日。每日上課鐘點至七小時之多，學員那裏有充分的預備。學額共定四百八十名，分四期入館聽講，每期一百二十人。一百二十人的中間，有一百人係正額，由江寧十五市鄉總分董及紳耆學界保送者爲限；有二十人係附額，以江浙兩省人士爲限。學生的資格，一點沒有限定；學生的程度，一點沒有考查。只要有人保送，便可入館聽講，聽了講以後，便可出館充當村長。結果將來的村長，都爲一班有聲勢，有人保送的人獨占。真正有學問，有根基的人，反不能憑着他的本事，考取入學。這是江寧村制育才館一個最大的缺點。

功課方面，也還應有盡有，共分二十四門，包含村制學通論，現行關係村制法規及黨綱黨義，革命化的村制，村治成例考，組織村制須知，村制約規，村制機關概論，戶籍法要義，村公產經營方法，合作制度要義，因利的國家理財論，村制勸業行政，農村教育，村制教育行政，學治主義論，村制風俗行政，村制保衛行政，文

武合德論，村制衛生行政，村制救貧行政，村制交通行政，村制水利土木行政，村制特殊組合，聯村要義等。每門都印有講義，分發學生，以備參考。講義的內容，也還充實，不過不完的地方很多，不相干的空話也不少，不能作為村長惟一的指導。講義的全部，現時已由大中書局出版成書，名為村制學。

江寧辦理村長訓練的經過，也是太草率了，太輕略了。以為村制育才館的老師，有鬼神莫測之機，在八個星期裏面，能夠把舊日農村的領袖，盡化為新政的人才。

世界上那裏有這樣容易的事，這樣便宜的事！真是這個樣子，中國的自治，早已風行全國，也不用我們來苦心焦慮了。第一步被訓練的人員，要有相當的資格，經過嚴格的考試，方能受正式訓練。受區長訓練的人員，至少應當中等學校畢業；受村長訓練的人員，應該是小學畢業生，最好是初中畢業生。年齡同區長限制相仿，從二十歲到三十歲的光景，都還可以改造。訓練的時期，像江寧縣的八個星期，自然是不夠的。一個最好的辦法，是招收初中畢業生，給他們二年的講授，一年的實習

，他們便有工夫得到所應有的知識和經驗。要是小學畢業生，基本功課較差，應該有三年講授，一年實習，共計四年訓練。在多餘的一年，或是每年多餘的三分之一的時間，可以在基本功課，像國文、國語、算術、科學常識、社會常識等方面作一點工作。

訓練的課程，應該是同區長所習的相差不遠，不過程度略為淺一點，基本功課略為多一點。尤其是小學畢業的學生，根基未固，更應該在國文、國語、算術、理科、社會方面多下工夫。功課的全體，可以分成四大部分：第一部基本課程，第二部社會科學課程，第三部自治理論課程，第四部自治實習課程，在三年的時間內平均分配。若是入學學生為初中畢業生，已有相當根基，可刪去第一部，而以第二、第三、第四三部分分配於二年之中。講授完了以後，應派至各區或各作村長時間的實習，至少六個月。假使現在的自治區和自治村規模簡陋，不能作為實習的場所，應當創辦幾個模範新村，作為學生實習之用。實習時間的長短，依學生的年齡，和經驗

的豐富為標準，由各該實習區主管人員酌量決定。年紀大的可以少一點，年紀輕的應該多一點；經驗少的應該久一點，經驗多的應該短一點，但是至少應該有六個月的實習。

但是普通的村長，沒有薪水的村長，那裏能化這許多工夫去受訓練。人才、訓練、報酬、事業是互相連串的，要有相當的人才，必定先受相當的訓練；受了相當的訓練，才能做出相當的事業。但是人家化了這麼許多時間去受訓練，一定也要有充分的時間去工作，沒有相當的報酬還能行嗎？所以我們在訓練村長的時候，應該聯想到村長的職務是多麼重要，多麼繁雜；村長的報酬應該是多少，才酌量去決定訓練的年限，以及訓練的課程，才能夠造成實用的村長。

團鄰長是和村民直接發生關係的，也是農村自治裏面的重要腳色。不過他們的職務，沒有村長，區長那麼多，那麼雜，只能代表村民的公意，扶助村長的工作，便可以充任，不必有特殊的訓練。當然現在的農村，有真正公民資格的，尙且是很少

，何況村民局部的代表。所以我們倒不必十分注意閭鄰長的訓練，而應當注意到村民自治的訓練。有完全公民資格的人，大約也可以當閭鄰長，用不着旁的訓練。有許多主張閭鄰長輪值，譬如一鄰有五家或六家，每月由一家出一個人值月，就是輪流的作鄰長，閭鄰長的特殊訓練，更沒有實行的必要了。

第七章 農村自治的經費

農村自治的經費，是自治裏面一個重要的元素，因為沒有錢自治便不能舉辦；也是自治裏面一個重要的難題，因為經費的籌集是十分的困難。中國農民到了這個天災人禍的世界，自己的吃飯問題，肚皮經濟，尙且不能解決，那裏還有錢去辦農村自治。第二因為一班農民，都把自治看作一個無用的事情，一個化錢的事情，所以他們總不願出這些冤錢。不過國家的附加稅，軍隊的給養費，他們是不敢不拿。他們也未嘗不可以量力輸助，不過不情願罷了。所以談到經費問題，第一步要使農民

有錢可出，第二要使農民願意出錢。在江浙等省分，災害比較稀少，財力比較豐富，每家貢獻十元八元，也不是一件困難的事情。在北方數省，尤其是兵災區和旱災區，莫說要十元八元，就是一元二元也不容易籌措。所以第一個先決問題，是去解決兵災和水旱之災。第二個問題，是去增加農業生產。解決兵災是軍事政治問題，水旱是農田水利問題，生產是農業推廣問題，都是政府的責任，地方沒有法子好想的。所以政府不應該空口說白話，甚麼時候完成甚麼，甚麼時候完全甚麼，只先把政府應盡的職務，切切實實去做，地方自治的工作，自然會循序漸進的。災害問題解決，農業生產增加，農民有錢的問題，暫時可以勉強解決。雖然他們不能有很多多的貢獻，但是集腋成裘，自治事業也還容易支持。第二個問題，是他們願不願意拿出錢來？有許多人要把多餘的錢，去添購土地，改良工具，以謀生產之進一步增加。有許多人願意拿錢到城市裏去化，或是化在家庭範圍裏面，願意貢獻給全村作自治工作的恐怕是極少數。所以我們在提倡自治的初期，應該使農民覺得自治的重要

，自治的需要，差不多和自己個人的事情，自己家裏的事情一樣重要。疫病來了，要是沒有自治機關講求公共衛生，實行隔離禁阻，恐怕誰都有生命的危險。蝗蟲來了，不見得只吃張某李某的莊稼。誰家的小孩子也要念書，誰也要到鎮上去買賣東西。舉凡政治、經濟、教育、宗教、衛生各種事業，缺了一樣，農村生活就覺得不完全，不滿足。自治不惟是一個最需要的東西，並且是一個生財的事業。因為健康的維持，智育的發達，技術的增進，有自治事業的農民，他們的生產力，是要比散漫的農民大得多。所以無論如何，農民必需抽出一部分的金錢，去辦理自治，自治完成了以後，他們物質上的收入，精神上的收入，一定百十倍於自治的投資。

雖然錢是要用的，錢是要出的，但是農村自治的經費，應該極力節省。可以不化錢的地方就不化，可以少化錢的地方就少化，不要像城市那樣揮霍。節省的方法，第一是以勞力的幫助去代替金錢。譬如我們要修路，在城市裏面自然要僱用許多工人，化上幾千幾萬。農村裏面的經濟雖然十分困難，但是人是有的，閒暇的工夫在

冬天也是不少。假使我們利用冬天的閒暇，大家去工作，恐怕化了幾十百元，便可造成一條完好的大道。當然這不是說農村自治事業，都可以用農民勞力造成，用不着化一個錢。有許多事情是一定要化錢的，是不可以勞力代替的。即如小學一項，房屋、書籍、設備、教員，那一樣不化一點錢。我們雖然不能不化錢，但是我們可以叫他少化錢。房屋可以借用一個廟宇，或是家祠，或是私人的房屋；教員我們可以請他犧牲一點，少給一點薪水，都是可以辦得到的事情。

我們自治的經費，不是有多少錢，作多少事，乃是有多少事，要多少錢；不是量入爲出，像私人經濟一樣，乃是量出爲入，像政府機關一樣。錢固然要緊，事尤其要緊；錢可多化，事不可以少作。當然我們不主張甚麼事情都要創辦，浪費許多的金錢，超過農民的能力。在自治計畫的時候，我們必須按照本村的情形，地方的需要，決定主要次要的工作，分別緩急先後的次序。主要的事項，必需辦理的事項，無論如何，必需籌得充分的經費，去儘量先辦。次要的事項，不急的事項，便以地

方經濟情形爲標準，有錢可以馬上辦理，沒有錢可以暫時不辦。我們所謂量出爲入，並不是指一切的事業，乃是指主要的事業；次要的事業，是量入爲出的。

自治是一個地方人民自己的事情，自治經費是一個地方人民自己的責任，沒有法子好推諉的。無論經濟如何困難，他們必需想法子去維持自治事業，像維持他們家庭生活一樣。非到萬不得已的時候，不要借用外來的助力，因爲一有了外來的助力，便失却獨立的精神，自治的本質。就是借了外助，應該把他看作一個臨時的辦法，過渡的辦法，積極的想法子去養成自己的能力，去擔負自己的責任。現在辦理農村改良的一個通病，在辦理的人是去買好農民，在農民是去希望幫助。一個模範農村，不過三四百家人口，每年從外面幫助上萬的洋錢，以及若干專家的指導，安得不成爲模範。不過模範有是有了，叫其他的村子，怎麼樣去效法呢！中國幾十萬個農村，要是一齊辦理自治事業，不知道要多少萬的專家，多少萬萬的金錢。中華民國堂堂一個中央政府，都沒有這種能力，何況其他的公私機關。在開創的初期，外

來的助力，也未嘗不可以借用，不過同時應該發展農民的生產力和責任心，使他們能夠在最短時間裏面，擔負起他們自己的責任來。扶助自治的機關，便可抽出這一村的專家和金錢，去幫助一個村子。這樣輪流做去，或者能在二三十年的裏面，把中國幾十萬個村子，都獨立起來，自治起來。

經費的收支，應該採用最新式的會計制度。在一年的開始，有一個詳細的預算，某事若干，某事若干，把全村的用費，通通列在一處。籌款的時候，便易於兼顧；分配的中間，也比較平均，不至於缺了這個，短了那個。簿記應該採用複式，雙方對照，以便比較印證。每月的月終，應該有一個公佈的報告，年終又有一個總報告。賬目的清楚，報告的公開，對於辦事人員的信用，地方人民的興趣最有關係的。雖然報告不見得產生多少的良果，不過不報告實在足以引起村民的猜疑，誤解，乃至於不信任，不合作。

99 經費的多少，倒是一個比較困難問題。已有的自治經費，在一個自治區裏面，普

第一表

武進各鄉自治經費表 (原數見明日之江蘇第七期)

自治經費(元數)	鄉數
500以下	4 *
500以上	3 *
1,000以上	6 *
2,000以上	3
3,000以上	6
4,000以上	4
5,000以上	5
6,000以上	2
7,000以上	1
總計	34

* 500以下的四鄉，500以上有二鄉，1000以上有二鄉另有教育經費，未曾計入。

通例有幾千元光景；在一個自治村裏面，還沒有相當的辦法。或者因為區長是有一點薪給，區警以及其辦事員也都是要化錢的，所以極力設法弄了一點經費。村自治區裏面，有了一位名譽職的村長，一二位名譽職的村副，便可打起自治招牌來，自治區的經費，一時也沒完備的統計，我們暫時舉出一個縣分(武進)，作為我們的例子。武進全縣共有三十六市鄉，除去武進市和通江市以外，尚有二十四鄉區。三十

第二表

*
武進各鄉教育經費成分表

教育經費百分比	鄉數
0	2
55	1
60	2
65	2
70	1
75	3
80	4
85	3
90	4
95	4
98	1
100	7
總計	34

* 從明日之江蘇第七期所載
材料改編

四區自治經費的平均，約數為三千元的光景，最多的有至七千餘元的，最少的有至三四百元的。三千元以上的鄉區，或者可以勉強支持最主要的教育、行政、保衛等事項；三千元以下的鄉區，恐怕只能顧到教育這一項，其餘的便不容易應付。經費的支配，也是一樣值得研究的事情。在武進的各鄉區裏面，一大部的經費，都是去辦理地方教育。除了二鄉毫無教育經費而外，教育經費占百分之五十五的只有一鄉

第三表

武進各鄉保衛經費成分表*

保衛經費百分比	鄉數
0	18
5	1
8	1
10	2
15	2
20	5
25	3
35	2
總計	34

* 從明日之江蘇第七期所載材料改編

，六十到七十的只有四鄉，七十到八十的只有四鄉，八十以上的共有二十三鄉，一百分之九十八分）也有八鄉，可以想見教育在自治事業裏面的地位。除了教育經費，占全部三分之二以上外，其次多的經費，要算保衛經費了。在武進三十四鄉區裏面，沒有保衛經費的有十八鄉，約占全體百分之五十三。有保衛經費的鄉區，也不過占全體經費百分之十幾，二十，最高的百分數，也不過百分之三

十五。第三種經費便是行政費，三十四個鄉區裏，倒有二十四個沒有行政經費。有行政經費的鄉區，除了一鄉全數撥充行政經費，一鄉達到百分之六十，一鄉達到百分之三十，其餘都在百分之二十以下。公益經費更不如了，三十四鄉的裏面，只有六鄉有公益經費，除了一鄉有百分之四十而外，其餘五鄉是百分之五，十，十五，二十，二十五。衛生經費只有一鄉有的，數目極小，只占百分之二。這樣的分配，也是一種必然的趨勢。因為許多鄉區裏面的經費，都是太少，只能多數去辦理必要的（至少是法令上的必要）教育，其餘事實上需要的行政費、保衛費、公益費、衛生費、道路費等等。便弄得少而又少，甚至於沒有。其實鄉區的自治經費，應該按照實際的需要，去定一個最低的標準，不至於少至三四百元，多至六七千元。三四百元的經費，甚麼事情都不能辦。一個自治區裏，至少要有兩個兩級小學，有教員二三人，有給區長兼警長一人，警士數人，助理一二人，連同自治及學校辦公費用，至少應該有二千元的經費。全體經費的裏面，應該規定至少有百分之五十

？）充教育經費，若干（百分之十？）充行政經費，若干（百分之十？）充保衛經費，若干（百分之五？）充公益經費，若干（百分之五？）充衛生經費，若干（百分之五？）充道路經費。才不至顧此失彼，把自治裏面重要事務忽略了。

村裏面經費，還沒有相當的辦法，一班村長，都是因為經費無着，甚麼事情也不能興辦。不過一個自治的村子裏，至少要有一個小學，一個教員，村公所裏面至少要有一個警士，一個工役，連同辦公費用，每年總得有七八百元才夠開支。要是大一點的村子，村長係專門訓練成功，全日服務，有相當報酬，學校有教員二人，村公所所有警士一二人，工役一人，助理一人，連同辦公費雜用，至少要有千五百元的光景才能應付。在中國舊日的自治村內，除了軍隊給養以外，數目是非常的少，不足新事業的支配，沒有分析的必需。新式的自治村區，又沒有那麼材料可以採用，我們不妨參考日本的自治新村，看他們的總數是多少，分配是如何？號稱日本自治模範的三新村，千葉縣山武郡源村在明治二十二年開辦的時候，預算僅六百四十五

元餘，到明治三十八年，增加到二千五百六十九元餘；宮城縣名取郡生出村在明治二十二年開辦時候，預算的爲一千四百四十七元餘，到明治三十八年，經常費增到三千二百四十八元餘，臨時費增到一千〇五十三元；靜岡縣賀茂郡稻取村在明治二十二年僅一千四百七十九元餘，到三十八年經常兩費增到一萬二千一百八十二元餘。化上一萬多元辦理自治，大約甚麼人也會辦理，也會支配。六百多塊錢的自治，就不容易辦理，要想辦成模範村之一尤其是千難萬難。而千葉縣的源村，居然能從六百多元的經費，辦成日本自治三模範之一，倒是有研究的價值。在明治二十二年的預算裏面，教育費只有四百一十元，約占全體百分之六十三點六；其次便是行政費，占了百分之二十六七；兩樣加起來，占去全體百分之九十點三。明治三十八年的預算，總數加到二千五百餘元，合第一次預算的四倍。行政費比例沒有多少增減，教育費從百分之六十三點六減到百分之四十六點三，基本財產費反占全體百分之十五點六。這是一個進步的表示，因爲預算總額擴大，便用不着一大部分的金錢去

第 四 表

日本千葉縣山武郡源村歲出分析表 *

費 用 類 別	明治二十二年		明治三十八年	
	日金圓數	百分數	日金圓數	百分數
行政費	172.218	26.7	684.928	6.6
會議費	7.951	1.2	11.710	0.5
土木費	40.000	6.2	33.000	1.3
教育費	410.590	63.6	1,190.942	46.3
衛生費	8.500	1.3	28.000	1.1
勸業費	6.000	0.9	111.600	4.3
基本財產費	—	—	393.791	15.6
稅費	—	—	73.880	2.8
雜費	—	—	1.500	0.1
預備費	—	—	40,000	1.6
總計	645.259	100.0	2,569.351	100.0

* 從江本翼自治之模範第438—452材料所改編

維持教育，可以抽出一部作旁的社會或生產事業。基本財產費用占這樣大的比例，也是一件很可樂觀的事情，因為基本財產是有收入的，基本財產愈多，每年收入愈多，自治事業亦愈易發達。除了教育和行政費以外，重要的保衛費，在武進各縣占第二位置的，在源村一點都沒有。這也許是地方平安，用不着特別防衛，或者防衛的事情，純粹由人民自己負擔，所以不動用公款。不過其他兩個模範村是有警備費一項的。按照明治三十八年的預算，生出村有警備費二十三元一角，占經常費百分之點七；稻取村有警備費二百二十元，占經常費百分之二點四。數目雖然也還可觀，此例却是十分渺小。所以一個自治的村子裏，要有最低限度的教育、公安、行政費，總數總會比源村初年的預算要多一二百元。至於各部的分配，教育費總不能太多，或者在百分之五六十左右，行政費百分之一二十，保衛費百分之一二十，其餘費用百分之一二十，才能使自治的各種事業平均發展。

經費的來源，也是一個最重要的問題。當然有公產公款的地方，每年的收入，可

以拿來充自治經費。不過公產公款是有限的，殷富的村子，或者每年有數百千元的收入，普通村子公共收入，也不過數十百元，甚至於一點都沒有的。所以公產公款不是一個普遍的來源，不是個個村子都可以那樣辦理的。有公產公款的村子，當然應該消極的清理公產，免除積弊，積極的嚴厲管理，開發利源，增加收入。沒有公產公款的村子，只好另外去想法子救濟。不是公產公款，而可以由公家處置的產業，像廟產，族產之類，也可以由村公所施以整理，取其一部或全部為自治之用。本來這些產業，不是為管理人所中飽，便是幹些無益的事業，何如拿來辦理關係全村的自治事業。私人捐款也是一個來源，不過不是一個可靠的來源。省縣政府的津貼，或其他公私機關的幫助，都只能算作一種暫時的來源，不是永久的來源，真正的來源，最後的來源，恐怕還是人民的納稅。自治稅的徵收，有兩個不同的辦法：一個是人頭稅，一個是土地稅；人頭稅是按人而稅，土地稅是按畝而稅。因為任何公民，在自治團體所享的權利是平等的，所以有人主張義務也要平等。譬如五百人的

村子，預算費用爲一千元，每人應該分攤二元。不過村民的貧富情形不同，經濟能力各異，有錢的人叫他出十塊錢不算一回事，沒錢的人莫說十元，就是一元也不容易。所以有人主張量力而稅，能出錢的多出一點，不能出錢的少出一點。經濟能力通常有二個標準，一個是財產，一個是收入。農民的收入，因爲很少計算清楚，不知道到底有多少，不能作爲標準。財產方面動產是不容易計算，不動產只有田地值錢一點。所以按畝而稅，就是按照農民的能力去徵稅。大地主多收一點，自耕農少收一點，佃戶便沒有一點。就是這樣辦法，還是大地主占面子。譬如一個自耕農有地二十畝，每畝收入五元，繳納自治稅二角，便只有九十六元的純收入。大的地主有地二百畝，每畝收入五元，繳納自治稅二角，尙有九百六十元。按照能力的比例，九百六十元的應該多出，九十六元的應該少出或是不出。所以有人主張採用一種累進的稅率，譬如十畝以下的免徵自治費，十畝至二十五畝每畝一角，二十五畝至五十畝每畝一角五，五十畝至一百畝每畝二角，百畝至二百畝每畝三角，這樣的一

直推上去，才是一個最公平的辦法。

實際上自治經費的徵收，多半是按畝而稅，因為累進稅計算太麻煩了，並且弊害一定不少，不如按畝而稅的直捷了當。區自治經費的來源，在江蘇有所謂忙漕附捐、中資捐、商鋪捐、公益捐、茶捐、窖捐、糧食捐、公安捐、雜捐、款產租息、繭捐、繭行雜捐、房捐、車捐、警捐、建築執照捐、渡捐、殷富捐等名目，而以忙漕附捐最為普通而重要，約占百分之六七十。產絲區繭捐數目也很大，有時比忙漕附捐還要多一點。這麼多的名目，這麼煩的計算，而結果一鄉也不過平均三千元光景，倒不如按畝攤派的簡便。河北一帶盛行的青苗會，就是採用攤派的方法。全村一年的用費，包括學校補助、看青、警款協濟、軍隊給養等等，拿全村所有田地的畝數一除，便得着每畝的負擔。在平西一帶，每畝的負擔，大約是在二三角左右，甚至於到八九角一畝也是有的。這個青苗會名義上雖然是和村長無關，站在自治組織

員。江蘇的自治經費，還是指各區自治，村自治的經費，還不知如何辦理。爲簡便起見，儘可採用河北青苗會的攤派法，不過每年預算總數，應當由村民大會通過，不得超過一定的限度。

第八章 結論

在上面的幾章短文裏面，我們已經把農村自治的幾個主要問題，加以簡單的討論。我們覺得自治是依人民自己的意志，盡人民自己的能力，在人民自己指揮的下面，自己親身去工作，去處理自己的事務。不過意志、能力、指揮、工作、事務，都是一種相對的名詞，沒有絕對的意義。自己的意志，是要受國家意志的限制，在國家法令範圍的裏面，儘量的去發展。自己的能力，也有窮盡的時候，應接不來的時候，所以開始的時候，不幸的時候，也未嘗不可以借用外力。自己的指揮以外還要受上級機關的監督；自己的工作以外，還要聘自治專家去服務；自己的事務以外，

還要替國家或其他公私機關辦理被委託的事項。

農村自治是基本自治，直接自治，是訓練民治的惟一機關。農村自治的基本區域是編村，而不是區域間鄰。村的大小至少需有一百戶或五百人的光景，至多只有五百戶或二千五百人的光景。人口太少不能有充分的人才和經費，去擔任一切的自治事業。一村經費的最小限度，恐怕是在七八百元，要是有一百五六十家，每家擔任五元的光景便已足用；一百戶的村子，每戶便要擔負七八元；五六十家的村子，每家便要擔負十四五元。即以需要而論，也不十分集中。就教育一項而論，一百戶人家，學齡兒童也不過百人，人人入學也只需一小規模的學校。五六十家的村子，學齡兒童不過五六十人，需要便更小了。五百戶以上的村子，人口衆多，工商發達，漸漸失去農村的面目，而帶有城市的意味。人口再多便應當列入城市自治，不是農村自治，直接自治了。

區的階級，是一種起承轉合的機關，所謂上承縣令，下達民情，也是不可少的。

因爲一個縣分裏面，村的數目常至數百，一個縣長的能力，必定不能週到。假使把一縣分作幾區乃至十幾區，一區分作幾村乃至十幾村，不要少至三四區或三四村，多至三四十區或三四十村，上下都容易照顧。閭鄰的階級，好像也太繁了一點，百十戶的村子不過四五閭，一間不過五鄰，一鄰不過五家。不如刪去閭的一級，將全村按照住宅的分配，數家一鄰或十數家一鄰分爲數鄰或十數鄰，豈不較爲簡便。

農村自治的主體，不是政府，不是黨部，也不是地方團體。只有農民，農民的全體，才是農村自治的主體，農村改造的原動力。不過農民的全體，不是指農村裏面一切的住民，乃是指農村裏面一切的公民。暫居的當然不是公民，外國人也不是公民，年紀太輕的還不能算是公民，知識太低的至少不是一種良好的公民，有精神病的，褻奪公權的，營不正當職業的，吸食鴉片或賭博的，都不能算是公民，現役軍人，僧道及宗教師，現行本地行政官吏，暫時不算是公民。其餘的老幼男女，都是本村的公民。公民除了人人都有的人權而外，還有一種民權。民權在普通的情形之

下，只有選舉權和被選舉權。不過總理手編的五權憲法，替我們一班公民，增加了創制、複決、罷免、監察四權。雖然我們還沒有去實際使用這些權利，但是我們無論在甚麼地方，甚麼時候，都可以行使的。公民有了公民的權利，便應當有公民的義務，因為義務是權利的反面，是互為因果的。他們不惟要替自己擔負義務，並且要替不能擔負義務的人們去擔負義務。他們第一個義務是作工，不作工便不應當吃飯。第二個義務，便是去生育兒女，養育兒女、教育兒女、像我們的父母，生育我們、養育我們、教育我們一樣。對於政府有服從命令、遵守法律、納稅輸捐、當兵服役的義務；對於地方則有出席會議、充當職員、捐助經費、奉行公約、服從多數的義務。

組織方面，村的組織是農村自治的骨格。立法組織最好採用直接立法，一切由村民大會去取決。村議會的組織，要失去自治的精神；村政會議（由村長副及閭鄰長組成）的組織，倒還可以扶助村長的工作，補救村民大會的不及。司法組織不是一

個重要的東西，只要有一個類似調解委員會或息訟會的機會，便可以排難解紛。監察組織也只是一個監察委員會，沒有其他的枝節。行政方面的組織，是比較要繁雜一點。委員制一身而兼行政及立法，辦事上固有許多便利的地方，討論上亦有交換意見的優點，不過委員易於互相推諉，以致無人負責，或互相衝軋，以致內部渙散，不如村長制的專一。不過適當的村長，是很不容易找得的；年紀太輕了不好，太大了也不好；知識太舊了不好，太新了也不好。一個比較可靠的方法，是由村治學校，去訓練一班合宜的村長，在長時間的講授和實習裏面，啓發他們的智識，增進他們的經驗，陶養他們的性情。不過這樣苦功得來的村長，不是可以白請的，一定給他們全體的時間，相當的報酬，才能夠施展他們的身手，服務全村的農民。村長的產生，選任制固定是一種當然的辦法，聘任制也未嘗不可以施用。因為村長的地位，等於一個經理或幹事的地位，我們所需要的是他的技能，他的服務，他所代表的是社會的能，不是社會的權。一個妥協的辦法，是隨便舉一個甚麼人作村長，代

表社會的權，另外聘請一位有學識，有經驗的村經理或村幹事，去代表社會的能，來辦理一切的自治事務。當然代表能的村長或是村經理，村幹事必定要有相當的報酬，使他們不要自謀衣食，可以全部時間，全部精力為村民服務。任期也是愈久愈好，在村長方面經驗日豐，在自治方面也不致朝令夕改。至於村長的職務，好像一部百科全書，甚麼都有。所以村長一定要經過長時間的訓練，用全部時間去服務，並且要有其他團體（像農科大學）的幫助，方能擔負一村的事務。

—— 治 自 村 農 ——

農村自治事業和村長職務一樣，也是甚麼都有。凡與本村村民全體生活有關係的事務，都應該由自治機關去辦理。不過自治事務有兩類；一類是由村公所直接辦理，一類是由公私機關辦理而受村公所的指揮監督。公共秩序的維持，生命財產的保障，自然是村公所直接的責任。戶口的調查，人事的登記，公共衛生的維持，地方道路的修築，以及救災，卹貧等工作，都是村公所應該親自作的。教育也是一種公共的事業，不過是由專任的教員負責辦理，村公所不過盡指揮監督之責而已。宗教

、經濟、娛樂、社交、家庭、家族等事業，都是人民的事情，村公所雖然不能直接參加，但是可以間接的促進或取締，使他們能扶助自治的進行。

在自治組織討論裏面，提到村長制度的優劣及其改善，便已旁及自治裏面最重要的一個人才問題。沒有方法，沒有金錢還可以用人人的力量去創造，沒有人甚麼都不能舉辦。農村自治人才的裏面，區長雖然是十分重要，但是還沒有村長那麼重要，至於閭鄰長便容易對付了。因為區長是辦理新政的前鋒，年紀太大，思想太舊的紳士地主，一定不能當選。三個月六個月速成製造的貨物，也只能暫時勉強應用。真正的區長，一定要經過長時間的講授（二三年）和實習（一年），對於農村社會，農村自治原理，農村自治實施，有相當的認識，才能擔任那個重大的責任。村長為一村自治的領袖，也應該有長時間的講授和實習。不過因為一村的事務比較範圍小一點，村長的報酬也不能像區長那樣多，所以只好訓練初中或高中的程度。初中程度的學生，對於基本學識，還不十分齊備，應該加以注意。這個樣子訓練出來的人

才（區長和村長），才配作自治的領袖，農村改造的中堅。

有了人同時還要有錢，但是中國農民的狀況，不是沒有錢出，便是不願意出錢。我們一方應該注意生產的增進，經濟的改善，使農民有錢可出；一方面勸導農民，使他們知道自治對於物質上和精神上的貢獻，願意出這個錢。當然除了金錢的捐助以外，我們更需用農民的勞力，大家一塊實行去擔負自治的工作。我們一方面極力節省，一方面或者可以暫時借用外助，不過最後的責任，最小數量的經費，是農民一定要出的。當然我們要看農民的負擔能力量入爲出，我們也要看自治事業的先後緩急量出爲入。自治經費的多少，還沒有相當的統計。武進各鄉區自治經費的平均，差不多是三千元；裏面的一個極大部分是去充教育經費，一小部分充保衛經費，更小部分充行政經費，極小部分充公益衛生等費。要是一個區裏有一個兩級小學，一個支薪區長，以及助理警士等人員，並且要舉辦一點公益、衛生、道路等事業，恐怕至少要有二千元以上的經費才能維持。村自治經費還沒有確定，也不知道平均

多少。不過幾百千元的經費，也可以支持的。一個初級小學，一個不支薪的村長，一個助理或工役，以及其他自治事業的費用，有七八百元也就可以勉強足用。日本三模範之一的源村，在自治的開始，也不過六百多元的經費，便可給我們以不少的勇氣了。經費的來源，公產公款自然是不勞民財，其他如廟產族產也大可以改充。最後的來源，還是村民直接的捐助。按人而稅把貧富不分，貧人未免吃虧。按畝而稅比較公平，而且容易施行，現時各地的自治稅，多半是採用這種辦法。至於累進稅率，打富濟貧，是一個絕妙的方法，不過施行不易，只好等到後來再說。

附錄

本書參考書目錄

- 1 山西村政彙編，共六卷，山西村政處出版。
- 2 山西村政綱要，邢振基著，山西村政處出版。

- 3 山西村政旬刊，山西村政處出版。
- 4 內政公報，內政部出版。
- 5 地方自治講義，共十二卷，前內務部編，泰東書局出版。
- 6 地方自治開始實行法，總理遺著。
- 7 江蘇區長訓練所課程綱要，區長訓練所出版。
- 8 浙江村里制各種規程，浙江民政廳。
- 9 村制學，尹仲村編，大中書局出版。
- 10 村制法規，中央村制研究社出版。
- 11 村政常識，馮國楨著，上海卿雲圖書公司發行。
- 12 村治月刊，北平和平門外大安瀾營十二號村治月刊社。
- 13 明日之江蘇，江蘇民政廳發行。
- 14 河北村政月刊，河北民政廳村政處。

- 15 河南村政旬刊，河南民政廳村政處。
- 16 徐公橋，江問漁編，中華職業教育社出版。
- 17 區村里制問答，瞿世鎮編，上海三民公司印行。
- 18 棲霞半月刊，棲霞鄉村師範發行。
- 19 新村公約草案，劉仁航擬，載在新廣西第二卷第十六號。
- 20 翟城村，米迪剛著。
- 21 藍田鄉約，宋呂和叔訂。
- 22 廬山東鄉自治會組織法，見再造旬刊。
- 23 最新區村里自治法，胡行之編，新學會社出版。

農 村 生 活 叢 書

— 著 作 人 履 歷 —

傅 葆 琛

美國康南耳大學博士

中華平民總會農村教育部

主任

北平燕京大學教授

楊 開 道

美國愛阿華農工大學碩士

美國密西根農業大學博士

上海復旦及大夏大學教授

北平燕京大學教授

南京中央大學農學院教授

唐 啟 宇

美國康南耳大學博士

前南京東南大學教授

江蘇農礦廳第二科科長

農村問題 楊開道著 一册定價六角

農村社會 楊開道著 一册定價六角

農村生活 楊開道著 一册定價

農村政策 楊開道著 一册定價

農村教育 傅葆琛著 一册定價

農村經濟 唐啟宇著 一册定價

農村土地 唐啟宇著 一册定價

農村自治 楊開道著 一册定價六角

農村組織 楊開道著 一册定價

農村領袖 楊開道著 一册定價

農村娛樂 傅葆琛著 一册定價

農村調查 楊開道著 一册定價

農村建設 楊開道著 一册定價

農村運動 楊開道著 一册定價

世 界 書 局 出 版

中華民國十九年一月印刷

農村自治 (全一册)

〔每册定價銀六角〕

外埠酌加郵費

著者 楊開道

出版者 世界書局

印刷者 世界書局

不准翻印

發行所 上海各書局 世界書局

55

34

2

