

憲政叢書

憲政與地方自治

潘公展 主編
李宗黃 著

中華書局印行

版權所有
翻印必究

中華民國三十年一月初版
中華民國三十五年一月滬一版

憲政與地方自治

全一册 定價國幣一元五角

(外埠酌加運費匯費)

主編者	潘公展
編者	李宗黃
著者	李宗黃
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

(1336)

目次

第一章 緒論·····	一
第二章 憲政·····	四
第一節 憲政的意義·····	四
第二節 中國憲政運動述要·····	一四
第三節 英法蘇憲政運動的檢討·····	二四
第四節 我們需要的憲政·····	三四
第三章 地方自治·····	四三
第一節 地方自治釋義·····	四三
第二節 中國歷代的地方自治·····	五四

第三節 各國地方自治的成效………六四

第四節 新縣制下的地方自治………八〇

第四章 結論………九三

第一章 緒論

在目前，全國人士對於政治的注意，都集中在憲政與地方自治兩大問題上。一方面，擔負着確立全國上下人人共守的根本大法任務的國民大會，曾決定於二十九年十一月十二日召開（已改定戰後一年內舉行）；另一方面，以完成「國家萬年有道之基」的地方自治爲目的之新縣制，政府從二十九年，正用着最大的決心和毅力，在全國普遍進行。這兩個問題的前途，不惟關係着抗戰的成敗，而且對於未來數百年或數千年內國家民族的命運，亦將有決定的影響。如果國民大會所制定的憲法，是完全本着三民主義的精神，符合全國人民的期望，而又爲各方所一致奉行，信守不渝的話，則國家的統一與團結，將更獲得無窮的裨益；而新縣制的施行，倘能革除敷衍因循的官僚政治習氣，切實按照政府計畫，腳踏實地，認真推行，則民衆知識的提高，生活的改善，組織的健全，必能突飛猛進，爲國

家的長治久安，奠定下不可動搖的基礎，所以，現在全國人士，無不以最熱切的關心，注視着並討論着這兩個問題的各方面。

然而，在許多討論這兩個問題的言論與出版物中，我們却發現一個最大的缺點，就是：討論憲政的人只注意憲政，而不重視地方自治的推行；討論新縣制的人，又只注意新縣制，而忽視實行憲政的意義。固然，這兩個問題的性質與範圍是大不相同的，一個是全國性的政權構成問題，另一個則是地方性政治建設問題，但是，就現實的意義來說，我們是不能把它截然劃開的。穩固的全國性政權必以地方建設為基礎，而地方性的政治建設亦必制限於全國性的政權的範疇。我們必須兼籌並顧，實現我們最理想最健全的現代政治。

國父在手著的建國大綱中，曾把實現三民主義的步驟劃分為三個階段，即軍政，訓政，與憲政，而將地方自治列為訓政時期的中心工作。由此可見地方自治，不惟為實現三民主義必經的道路，而且為實現憲政必不可少的前提。我們現在無論討論憲政或地方自治，都離不開一個中心，就是實現三民主義。地方自治是以實現三民主義為目的的廣大基層政治建設，而非狹隘的單純的地方性工作；憲政是以實現三民主義為目的的革命政權最

有效的運用，亦不同於歐美資產階級的民主政治。國父所講的憲政與地方自治，不是歐美的憲政與地方自治的翻板，而是本着中國的立國精神與社會環境，攝探歐美之所長，以制定的完成民族獨立，民權普遍，民生發展的三民主義革命方略。歐美可以有缺乏地方自治基礎的憲政，亦有不以憲政爲目的的地方自治，但這絕不是我們所要求的憲政與地方自治。在我國，沒有地方自治的基礎就沒有真正的憲政，同時，不以實行憲政爲目的也就無所謂三民主義的地方自治。實行憲政和完成地方自治，在三民主義的革命方略之下，成爲一體的兩面，有不可分割的相互作用。

要使當前政治上憲政與地方自治這兩大問題，能完滿的互相配合，在一個目的之下，順利的向前開展，而不致有所偏頗或分道揚鑣，致成爲爭論的根源，則必須站在三民主義的立場，對這兩個問題作一正確的分析，一方面從迅速實行憲政的目的上，來把握地方自治的意義，另一方面則從推行地方自治的基礎上，來確立憲政的規模。憲政思想中的空想主義，必須掃除，而地方自治思想中的保守觀念，亦必須肅清，首先在理論上消滅了憲政與地方自治的對立的錯誤觀念，而後實際上憲政與地方自治各自孤立而行的危險現象，才

可以不致發生。

在現在一般的討論中，我們發現，憲政與地方自治的分立趨向，是日益顯明，這是需要急速加以糾正的。考其所以分立的原因，則是由於一部份人太重視憲政的理想，而忽略了現實的社會狀況；另一部份人又死守住非完成地方自治不能實行憲政的教條，把憲政無限期的向後展緩；這兩種見解，都是不合乎三民主義的精神的，而其所以發生的緣故，則在於研究方法的錯誤。只看到問題的這一面，而未看到問題的另一面；只看到問題的局部，未看到問題的全體。本書的目的，是要站在不偏不倚的立場上，把憲政與地方自治兩大問題，加以對等的研究，以闡明二者的內容及關聯。並根據國父的遺教及中外歷史的教訓，探討我們現在應走的道路。也就是我們所需要的憲政與地方自治。

第二章 憲政

第一節 憲政的意義

憲政二字，最簡單的解釋，就是「制定憲法，人人共守」的國家政治。但如果對於這解

釋不滿足，還要進一步探詢，以求更周詳地把握住憲政的意義，那末一定會接續想到三個問題：什麼是憲法？有憲法的政治有什麼優點？憲政的基礎是什麼？

現在我們分別就這三個問題，加以研究。

1 什麼是憲法：憲法 (Constitution) 一名詞，在拉丁文原爲「組織」「政體」「制度」的意思。在英文上是指一種法律文書，即包括國家組織法中比較重要部份的一種根本法典或典章，一種文書或數種文書。但由於歷史的發展，它所包括的政治概念，是日益豐富複雜起來，因而要想得一簡切的定義，完全能夠說明一切憲法的性質，幾乎是件不可能的事。現在先列舉幾個世界上對憲法的權威解釋，以見一般：

美國大理院法官密勒 (Justice Miller) 說：「憲法一詞，按美國的意義解釋，即是建立限制與確定政府根本權力，並按以分配於各部，俾能更安全有益行使這種權力，以爲社會國家謀利益的一種成文文書」。

德國著名政治學家耶令納克 (Jellinek) 給憲法所下定義是：一決定國家各最高機關的組織，規定他們創立的方式，相互的關係，權力的範圍，以及對於國家各所佔的根本地位

的一種法規」。

美國政治學家麥因託息 (Sir James Meintosh) 的解釋是：「所謂國家的憲法，是指那些規定高級官吏的最重要權利和人民最根本特權的成文或不成文法律的全體」。

以上都是資本主義國家的要人學者，對於憲法的解釋，其着重點在指出憲法的內容；至於憲法的社會性質，則少觸及；現在再引兩位社會主義國家的革命領袖對於憲法的解釋，以補這方面的不足。

列寧在一九一八年蘇聯第一個憲法草案公佈後說：「蘇聯憲法，並不是按照某種計畫寫的，也不是在書齋裏編製的，……是從社會鬥爭的發展行程中，隨着社會矛盾的成熟而生長起來的」。

斯太林在一九三六年第八次全蘇大會上報告新憲法草案，關於蘇聯新憲法草案的特點，他說：「蘇聯的新憲法草案乃是已經走過的道路的一個總結，已經達到的勝利的一個總結。因之，它是在事實上已經達到和已經獲得的東西的紀載和立法的鞏固」。

以上各個定義或解釋，都在盡力說明憲法的最主要部份，但憲法的內容太複雜了，概

括抽象的說明，實在不容易，所以任何人所下的定義，都不容易十分周延，因為各種政治學名詞，都是各因其種種不同的具體史實而作成的各種界說。關於憲法亦復如是，各方解釋之所以不同，正就是由於具體史實上各國憲法的內容，形式，及產生方式，都不一致的緣故。我們要明瞭憲法的正確含義，不僅要從憲法的各種定義上求，還應該從憲法的種類及產生方法上求。

憲法的種類，以淵源分，有成文憲法與不成文憲法；以修改的難易分，有剛性憲法與柔性憲法。凡將關於國家組織的事項，以一種文書或數種文書規定的為成文憲法，未嘗規定的為不成文憲法。英國憲法雖存在於習慣中，但也有許多業經文書規定。在成文憲法的國家，也往往因憲法條文的疏忽，另訂條例的。所以兩者只是一個程度問題，並不能有一個嚴格的分別。剛性憲法與柔性憲法各有利弊。前者每易阻止社會的進化；但如憲法修改太容易，則因憲法缺乏固定性，難於養成人民尊重憲法的觀念與習慣。

至於憲法的產生，大體也不外兩種方式：一種是人民對國王革命勝利之後，由人民代

表制定；一種是國王爲勢將爆發的革命形勢所迫，自動頒佈，以緩和反抗力量。關於前者，形式上又有由普通國會制定及由特別選舉出的制憲代表制定之分；關於後者，亦有逕由國王宣佈，或國王欽定再經人民代表同意的區別。不過無論那一種方式，本質上它都含有爲全國上下一致遵守的「契約」，「誓言」，或「原則」的意思。

根據以上種種，我們可以知道，憲法的含義：就是一種契約，誓言，或原則，由人民制定或由政府制定經人民同意，規定國家的組織與權力，社會的羣已正當關係，以資共同遵守的文書。

最後，我特舉出一個 國父對憲法的解釋，以爲本問題的結論。國父在序吳宋慈著中華民國憲法史上篇時說：「憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也」。這句話簡切明瞭，不惟可以作我們理解憲法的出發點，而且也指出了各國憲法上最主要的具體內容。

2 憲政的優點：憲法的意義，既在規定政府的組織，保障人民的權利。那末在憲政的國家內，政治上就自然而然的要表現出兩大特色：1 政府的組織及權力，是根據於人民的

同意，或多或少的由人民參加，並不是片面的統治；2 人民的正常權利，有明文的憲法爲之保障，可不受政府的任意摧殘。

原來政治的進化，是由神權到君權，由君權到民權的。立憲政治就是民權運動的結果。因爲當君權最盛的時代，君主把國家的什麼權都拿到自己手裏，把國家和人民做他一個人的私產，供他一個人享樂，專制到極點，人民的痛苦他一點不管。人民到了不能忍受的時候，便一天覺悟一天，知道專制政體的無道，於是便起來反抗，形成了全世界的民權革命潮流。結果有的是根本把君主推翻，成立民主立憲政體；有的是君主被迫讓步，把一部份國家權力交給人民，自己的權力也用法律加以限制，這就是君主立憲。從十三世紀英國的大憲章運動起，到上次歐戰後俄奧兩皇室傾覆，世界史上充滿了民權革命的浪濤，終於把專制政體，徹底肅清。在這期間，雖然也有人認民權政治爲輕視天賦領袖，爲鼓勵操縱政權的黨棍，爲醉漢與叫囂的暴徒，如德國的鐵寶智克(Fritzsche)；英國的亨利梅茵(Sir Henry Maine)等，但在鐵的史實前面，這些話不過成爲專制政治垂死的夢囈或一剎那迴光返照而已。民權運動在全世界的勝利，證明了它是這個世界中最好的政治制度。

但是，獨裁主義制度，近年以來又逐漸在世界抬頭，首先是意大利的法西斯黨，乘歐戰後國內混亂的時機，於一九二二年進兵羅馬，奪取了政權，樹立起獨裁政治。其後一九三三年國社黨在德國得勢，希特勒先之以組織強力內閣，繼之以廢止韋瑪憲法，終於自行宣佈為國家元首，於是民主的德國，也陷入了獨裁主義的掌握。及這次歐戰發動，德國以破竹之勢，連陷丹挪荷比，並於不滿六週的短促時間內，把民主主義祖國的法蘭西擊潰。

於是迷信獨裁政治的人，更振振有詞，以為唯有獨裁才是最有效率的政治，屈膝後的法國，在泥淖中掙扎的日本，紛紛起來東施效顰，妄想以獨裁來解救他們所遭逢的生死難關。

德國的勝利果然足以證明獨裁戰勝了民主嗎？凡有頭腦的人，我相信都不會作出這種結論的。不要說這次勝敗原因主要的是依靠了許多複雜的外交軍事因素，即單就政治制度而論，達拉第執政以後，壓迫人民，逮捕議員，集軍事外交大權於一身，向德國作屈辱退讓的勾當，早已喪失了民主的意味，變成軍火商的俘虜。民主在法國既不存在，法國的失敗，自然也就不能寫到民主的賬上了。

戰勝的不是獨裁，而且相反的從這次戰爭中更加證明了獨裁只是政治危機中的產物。意大利的獨裁是由於上次歐戰各國後政治經濟的破產而誕生；德國的獨裁是樹立於對戰敗後領土被分割的憤慨情緒之上；法國的獨裁是亡國後緊急的措施；日本政治獨裁傾向的加重亦與其國內外危機的深刻化成正比；首先獨裁的意大利法西斯黨已經崩潰了。而在另一方面，本來實行工農獨裁的蘇聯，則經過了二十年的埋頭建設，政治經濟基礎愈益鞏固，民主的程度愈益提高。在獨裁主義泛濫的時期，頒布了嶄新的民主的憲法。這些事實告訴我們獨裁主義不過是世界政治危機中的短暫逆流，歷史的真正趨勢，還是在走向民主與憲政。

不過我們這裏所說的民主與憲政，並不是歷史的重複，而是歷史的更高發展。過去歐美所實行的民主與憲政，是虛偽的，是不完善的，其結果不變成資產階級的工具，即變為政爭的場所，今後的民主，則是真正的民主，是完善的民主，是有民主之利而無民主之弊的民主集權制（關於這點，在以後我們所需要的憲政一節內再詳述）。所以今後的憲政，必將更成爲一切政治制度中的最優良形態。

3 憲政的基礎：憲政有其特殊的基礎。憲政的基礎，是法治的社會，因為憲政的第一要件，是要有憲法；並要有與憲法相配合的法律，以規定種種關係。所謂「法治」一語，依學者的解釋，應該包含兩個觀念。一個是「法律的統治」，另一個是「法治的政府」。

「法律的統治」，在英文是 *The rule of law*，就是說國內一切的人，上自國家的元首，下至平民，在法律之前，一律平等，無論是官吏還是人民，均受同樣的法律支配，均受同樣的法律管轄。此原則含有兩種意思：一為在一國以內，無有不受法律支配的人；一為在法律之前，人人平等。後者在憲法中極為重要，須特予說明。法律上平等的意義，從消極方面觀察，就是說不許個人在法律上享有「特權」(privileges)，換句話說，對於法律禁止的事項，不許獨令特殊人民享有不受禁止的權利；或對於法律所不禁的事項，不許不令一般人民享有行使的權利。在法律上一律平等，為現代立憲的一般原則，近代各國憲法，幾乎都有明文的规定。法國大革命時代的幾個人權宣言，除一七九三年的宣言以外，均有人民在法律上平等的宣示。一九三二年暹羅國的憲法第十二條規定：「依照本憲法的」規定，人民在法律上一律平等，因世襲受封或以他法取得之爵位，均不附帶任何特別權利。

一九三〇年埃及國憲法第三條前段規定：「凡埃及國人民，在法律上一律平等。無分種族、語言、或宗教，受同等之公權及私權，負擔同等之公共義務」。一八四八年意大利的憲法第二十四條規定：「國內居民，在法律上無等級或地位的區別，一律平等」。一九一九年德意志國憲法第一〇九條規定：「德國人民在法律前一律平等」。一九三一年西班牙共和國憲法第二條規定：「西班牙人民在法律上一律平等」。我國民元臨時約法第五條規定：「中華民國人民一律平等，無種族，階級，宗教之區別」。訓政時期約法第六條規定：「中華民國國民無男女、種族、宗教、階級之區別，在法律上一律平等」。而憲法草案第八條，亦有「中華民國人民，在法律上一律平等」的規定。各國憲法，雖有無設專條規定的，但在立法上，大都採取此平等的原則，是不待說的。

法治所包含的第二個觀念，如前所說，是「法治的政府」，法治的政府，在英文爲 *Government of law*，就是說所有政府機關的組織，機關相互間的關係，各機關的權力的來源，一切皆以國家的根本大法或慣例爲依據。

在法治發達以前，政府的作用，大都不受法律的限制，且無可爲政府所遵守的法律，

一切政事，皆出於命令，以便宜從事，人民的權利，毫無保障，因之而有立憲的運動，有英國的革命，有法國的革命，各制定憲法，以爲全國上下共同遵守的根本大法，於是「有法治國」出現，就是說政府的作用，須受法律的限制，政府的作用，須有法律的規定，於是行政法亦應運而起。法治國在政府方面最基本的規定，是政府機關的組織，機關相互間的關係，各機關的權力的來源。此等事項，其最重要的，大都規定在憲法裏面。近代各國的憲法，大都專闢篇章，詳爲規定。例如法國憲法一八七五年二月「關於政府之組織」；一九一九年德意志國憲法第一編「聯邦之組織及其職責」；一九一八年蘇俄憲法第三編「蘇維埃權力制度」等都是關於政府權力與組織等規定。我國民元臨時約法第四章「臨時大總統副總統」，第五章「國務員」，訓政時期約法第七章「政府之組織」，以及憲草第四章「中央政府」等，亦是關於政府的規定。

第二節 中國憲政運動述要

中國憲政運動的發展，自清末以來，已有將近四十年的歷史，這四十年中憲政運動經過了無數的困難與挫折，聚集了無數寶貴的經驗與教訓。對於當前的憲政，提供了一種最

重要的指示。如果要求得對於當前憲政問題的正確認識，那末這四十年的憲政運動概況，是不能不特加研究的。

中國憲政運動開始頗晚，甚至比東鄰的日本也晚了二三十年，鴉片戰爭的結果，資本主義的砲火粉碎了中國閉關自守的生活，但却並未立即引起政治革新運動。一般士大夫之呼號政治改革，還是開始於甲午戰敗以後，但戊戌維新運動時，康有爲的主張還只是務農，勤工，惠商，恤貧等等，而未提到立憲。立憲運動的開端，是在戊戌維新失敗，康有爲，梁啓超亡命海外之後，而日俄戰爭（一九〇三）俄國之失敗，更助長了這一個運動的開展。

日俄戰爭的結局，是出乎中國一般士大夫意料之外的，他們以爲日本蓋爾三島，決不會戰勝俄國，然而事實却正相反。在考究勝敗原因時，他們想到政治上的立憲專制問題，張謇在致袁世凱書中說：「日俄之勝負，立憲專制之勝負也」，就是最顯明的例子。這一刺激，使當時大部份士大夫的思想，轉向於立憲方面，而疆吏中之進步分子張之洞，岑春萱，周馥等，及駐法公使孫寶琦，遂正式向清廷建議立憲。這時清室已覺得立憲是世界潮

流所趨，無法反抗，不得不有一種虛偽措施，以爲應付；於是乃有派遣五大臣出洋考察政治的諭旨。

光緒丙午（一九〇六）年出洋考察的五大臣回國，奏請立憲。但這些奴才們在外國考察的不是各國憲政的優點，而是各國管理人民的方法。所以他們的報告就把「虛君立憲」解釋成：「君位尊嚴無對，君統萬世不易，君權神聖不可侵犯」。並且告訴他的主人：「有萬不可行者三事：一曰宣示宗旨，二曰佈地方自治之制，三曰定集會言論出版之律」。但清室對於這樣的立憲，還不肯採納，在預備立憲的上諭中，還說是要「俟數年後」，「查看情形」才能決定。

這時，梁啟超在日本東京組織了政聞社，以立憲運動的領袖在指揮這一運動，他們提出實行國會制度，建設責任政府等四大政綱，主張更爲明確。不久又回到國內，從事活動，並策動華僑聯名向清廷請願，要求實行立憲，同時湖南熊範輿等亦聯名向清廷請願，請求設立民選議院。清廷藉口以既宣佈預備立憲，人民不宜有這些要挾舉動，於是下令禁止干預政治，並查禁政聞社。但此時立憲運動，在各地已風起雲湧，不可遏止。江浙一

帶有「預備立憲公會」，湖北有「憲政籌備會」，湖南有「憲政公會」，廣東有「自治會」等，都是推動憲政運動的有力重心。從戊申年（一九〇八）起，這些團體曾與各省商會，及海外僑商代表，聯合組織了四次大請願，清廷的回答很簡單，還要籌備，首先答應籌備期是九年，後來又允縮短為七年，總而言之，是決不兌現。

和改良派的君主立憲運動同時，總理所領導的推翻滿清，建立民國的革命運動，於光緒丁亥（民國前二十五年）前後，亦在香港開始，改良派的君主立憲，是一種奴才式的請求施與，是一種非常狹隘的上層官僚運動，缺乏廣大的民衆基礎，只能希望找到一個開明皇帝，希望皇帝發點慈悲，而自己本身，却全無力量。總理的革命運動，則一開始就從號召民衆，組織革命力量，進行徹底的民族民權民生鬥爭入手，對清室毫未存任何幻想。光緒乙巳（一九四五）同盟會成立宣言中，提出了最清晰明白的四大政綱：「驅逐韃虜」，「恢復中華」，「建立民國」，「平均地權」。在建立民國下並解釋道：「今者由平等革命以建立政府，凡我國民皆平等，皆有參政權，大總統由國民公舉，議會以國民公舉之議員構成之，制定中華民國憲法，人人共守，敢有帝制自爲者天下共擊之」。總理

在領導革命運動之際，同時並堅決的打擊改良派的請願立憲，痛斥改良派的認識錯誤，他說：「夫今日專制之時也，必先破壞此專制，乃得行君主立憲或民主立憲也，既有力以破壞之，則君主民主，隨我所擇」。民報同時更嚴重指出「世界各國民權立憲政體，君權立憲政體，要其所以能立憲之故，莫不由於革命」。改良派方面則提出「革命可召瓜分之禍」的謬說，以爲反駁，因而在立憲的陣容內，又形成了改良派與革命派的對立。

從憲政運動開端一直到辛亥革命，改良派是天天在上書請願，作揖磕頭，而革命派則以堅決的意志，不斷進行徹底的革命工作。最後在偉大的革命勝利聲中，清室推翻，民國建立，而改良派的理論與活動亦隨清室以俱亡。這個世界上最古老的專制皇帝政治制度被推翻以後，四萬萬五千萬人民的民族枷鎖碎斷了，憲政運動從此踏入了一個新的階段。

辛亥革命第一次給與了中國人民一部具有憲法意義的臨時約法；在臨時約法中，明白規定中華民國之主權屬於國民全體，及各項保障人民自由條款。但是，憲法的實際效力，是非有革命的政權爲之保障，非有廣大的民衆爲之監護不可的，否則，一切紙上的規定，只不過不兌現的支票而已。辛亥革命以後，革命政權還未鞏固，馬上就被滿清繼承人袁

世凱奪去，而當時的憲政運動人士，却眼光狹隘，在國會爭議席，在憲政起草會爭人數，希圖制約束軍閥，擴張民權的憲法，殊不知握有政權及龐大軍事實力的袁世凱，根本就不管這些，他刺殺了本黨憲政運動的主要人宋教仁，向衆議院提出修正臨時約法的案子，派人到憲法起草委員會強姦民意，慫恿各省軍人出來干涉制憲，通電助威，撤銷國民黨國會議員，下令解散國民黨，解散國會，最後更用私自組織的政治會議，代替國會，把臨時約法及憲法會議制定的天壇憲法草案，一起丟進毛廁，而公佈了他自己的新約法。民國四年更索性穿起龍袍，連自己的約法也一併撕碎了。

從袁世凱破壞約法，偽造憲章開了惡例之後，一直到國民革命軍出師北伐止，這一段時期世人稱爲軍閥混戰時代。這時間，有張勳的復辟，徐世昌，馮國璋的毀法，曹錕的賄選，大小軍閥割據下的聯省自治運動，反革命勢力此起彼伏，盡是一邱之貉。他們都是真正憲政的敵人，但他們却有人學了袁世凱的乖，知道憲法這東西雖然是限制自己野心的枷鎖，却也可以利用作爲鞏固自己或少數人利益，欺騙民衆，文飾自己的工具。所以在這一階段中，除掉真正的人民憲政之外，還有軍閥的僞憲運動，產生了袁氏約法，曹錕憲法，

段氏憲草，以及聯省自治運動者的省憲等。

但是，歷史是不走倒退道路的，在這時間，封建餘孽的袁世凱及北洋軍閥，雖毀法選法，雲翻雨覆，一再摧殘憲政運動，但本黨所領導的革命運動憲政勢力，亦再接再厲的和反憲政勢力奮鬥。民國二年七月，總理就高舉起反對袁氏的旗幟，斥袁氏「不以國利民福爲懷，反欲犧牲國家與人民，以爭一己之位置」。民國五年，袁氏稱帝，更發佈討袁宣言，號召國民護法，宣言中說：「袁氏破壞民國，自破壞約法始；義軍維持民國，固當自維持約法始」。這期間，本黨的實際革命行動，有民二的二次革命，民三的重組中華革命黨，及民五的雲南起義諸役，終將袁氏推倒，共和復活。

民六段祺瑞二次解散國會，總理在粵召集各省議員，正式宣言護法。以後幾經事變，至民十國會議員又集中廣州市，開兩院聯席會議，總理再就護法總統職。直至黎元洪下令召集國會，西南護法運動，才告結束。然而這種形式的勝利，並不是護法運動的真正成功，其時北洋軍閥橫行，粵中有陳炯明叛變，所謂民權真不知從何說起。總理的放下護法旗幟，乃是深感到憲政問題中心仍是革命問題，決非憑藉那些朝秦暮楚的議員，所

能解決，所以才改變方略，來集中精力於本黨的二次改組。

民國十二年十一月本黨宣言改組，擔負着解決中國問題任務的「有主義有組織有訓練的政治集團」，從此更爲壯大，因而奠下了北伐成功的基礎。

從辛亥革命到本黨改組，這一階段的憲政內容是造法和護法與反革命軍閥鬥爭，主要鬥爭形態是討袁北伐諸役，及組織革命政府。這一階段中所得的教訓，總結於第一次全國代表大會宣言及制定建國大綱宣言。第一次全國代表大會宣言稱：

「故知推行憲法之先決問題，首在民衆能擁護憲法與否，舍本逐末，無有是理。不特此也，民衆果無組織，雖有憲法，卽民衆自身亦不能運用之，縱無軍閥之摧殘，其爲具文自若也」。

制定建國大綱宣言上說：

「夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之。積十三年痛苦之經驗，當知所謂人民權利與人民幸福，常務其實，不當徒襲其名，倘能依建國大綱以行，則軍政時代已能肅清反側，訓政時代已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利與幸

福，已非藉憲法而行專政者所同日而語」。

從這時期以後，本黨即開始集中實力，按照建國大綱所定步驟，從事於軍政時期的肅清反側工作，至民十六北伐成功，北洋軍閥完全擊潰，這工作始告一段落。

北伐成功以後，本黨依照建國大綱進行訓政，於十七年頒佈訓政綱領，以本黨全國代表大會代行政權，組織國民政府，實行五院制。十八年三全大會通過「確定地方自治之方略及程序，以立政治建設之基礎案」，規定縣為自治單位，努力扶植民治。同年六月二中全会又通過完成縣自治期限案，規定民國二十三年底以前，完成地方自治。民國二十年五月召開國民會議，通過約法草案，六月由國民政府正式公佈，名為「中華民國訓政時期約法」，凡此種種，都是本黨努力在實際方面，為人民的權利與幸福謀取保障的表現。自北伐成功以後，國內雖仍變亂迭起，以致政府各項計畫，未由順利推行，但在艱難困苦之中，地方自治的重要工作，如健全地方政治組織，普及教育，發展地方生產事業等，亦有不少收穫。雖無憲政之名，而人民所獲權利與幸福，較諸以前的偽憲時期，實不知多出幾千萬倍。

九一八事變的爆發，使中華民族遭逢到生死的嚴重危機，在外患內憂雙重壓迫之下，一切建國工作，更迫切的需要加速進行。於是本黨就決定提早實施憲政，以期更能集中人力，完成訓政未完工作。民國二十一年十二月四屆三中全會開會，決定於民國二十四年三月召開國民大會，議定憲法，並飭立法院從速起草憲法草案，供國民參考，在大會宣言中並宣佈：「本黨之責任，為訓政完成以後，實現憲政，以歸政權於全民，凡一切有效而正確的途徑，誓乘總理遺訓與約法成規，以全力赴之」。

立法院的憲法起草委員會於二十二年二月開始工作，至民國二十三年起草完成。於三月一日公佈憲草全文，徵求各方批評。這一草案後來經過多方審議修改，到民國二十五年五月五日由國民政府以命令公佈，這就是「中華民國憲法草案」，簡稱「五五憲草」。因國民大會延期，尚未具憲法效力，但在我們當前的憲政問題中，却是一部最主要的文獻。從中國憲政運動之史的考察中，我們可以明顯的看出，真正的人民的憲政運動，始終是以本黨為領導而進行，從興中會以來，本黨不斷的與專制皇帝鬥爭，與改良的君主立憲派鬥爭，與虛偽的立憲者鬥爭，而在北伐成功以後，更遵照建國大綱的規定，以地方自治

的方式，與殘存於農村中廣大封建勢力鬥爭。歷史告訴我們，如果不完成地方自治，不徹底肅清農村中的封建殘餘，不組訓我們廣大的農工羣衆，真正的憲政是永無實現之可能的。中國的憲政運動，不能從憲法條文的爭執中實現，只有動員廣大的人民參加，才能有真正的革命的立憲政治的出現。

第三節 英法蘇憲政運動的檢討

真正的憲政的實現，必須經過反憲政勢力的軍事掃除及人民擁護憲政實力的培養兩個階段，亦即 國父之所謂軍政時期及訓政時期。這不惟是從中國憲政運動中取得的慘痛教訓，而且在世界各重要憲政國家的史實中，亦可得到證明。縱觀各國革命歷史，雖經過情形各異，然大體均經過了這兩個階段，而後立憲的民主政治，才得以和平的穩固的向前推行。

首先來看看憲政運動發生最早的英國。

早在十三世紀，國王便在貴族市民的壓力之下，設立了兩院制的國會，十六世紀以

後，市民議員在國會中漸佔有決定的地位，他們不斷請求政府，解除各種對於工商業的束縛政策，但所得到的答覆却常常是下令解散國會，從十三世紀到十七世紀上半期，即到革命爆發的前夜，國會和國王的衝突真是史不絕書的。

不是用力量爭取到的東西，多半是沒有保證的，國王的允諾，國王仍有力最收回。十三世紀以後國會和平爭取到的些許參政權利，到十七世紀初葉查理士第一時代，又完全被抹殺了，查理士第一發揮極端的專制主義，特別強調「君權神授說」的口號，對國會完全採蔑視態度。但新興資產階級的民主勢力，當時已相當發展，對此決難忍受，於是發生衝突，結果引起了一六四二年的革命。

革命未爆發以前，代表着民主勢力的國會與專制主義的君主的衝突，是在和平的方式下進行。至一六四二年國會已組織了廣大的革命軍，於是武裝衝突就開始了。最初革命黨擁有雄厚的民衆力量，但缺乏組織訓練，所以軍事上頗爲失利，後來把軍隊徹底整理改編一次，才於一六四五年獲得了空前大勝，王黨軍全軍覆沒，次年攻佔國王最後根據地的牛津，查理士第一逃往蘇格蘭，被蘇格蘭人拘捕解交國會。

革命軍的勝利，暫時結束了內戰，但政治上却還籠罩着濃重的暗雲。在革命陣營內部，發生了主張君主立憲的長老會派與主張民主政體的獨立派的分裂，長老會派把持國會，勾結國王，進行出賣民衆的醜行，被獨立派發覺，立即予以嚴重打擊，國會大權於是落入獨立派之手，獨立派握權時期頒佈了許多重要改革的法令，民主勢力得到空前的發展。但擁護王黨的貴族，無時不在企圖死灰復燃。一六四八年，查理士在貴族與法國援助之下，又向革命政權來了一次猛烈反攻。至年底始被革命軍擊潰，查理士被捕，由革命軍領袖克倫威爾的部下組織法庭審判，以叛國殃民罪把這位君權神授說的實踐者送上了斷頭臺。

接着英國就宣佈爲共和政體，在人民支持之下，克倫威爾削平了國內的歷次暴動及蘇格蘭愛爾蘭的叛亂，戰勝了荷蘭，並作了不少的經濟改革，如一切空地都須供給農民耕種，及加強重商政策等。最後，克倫威爾樹立起一個新的政治體制，即是與「共和政治」對稱的「護國政治」，在「護國公」的名義下，一切大權都操在他手裏。

克倫威爾執政九年，死於一六五八年。在這九年期間，英國的工商業獲得空前的發

展，爲英國的憲政奠立下深厚的社會基礎。

克倫威爾死後反動勢力又復抬頭，憲政又瀕於危急不安狀態。查理士第二實行復辟，詹姆士第二更力圖恢復專制主義，但憲政勢力已根深蒂固，無法摧毀了，及威廉第三由荷蘭率軍回英，經過「光榮革命」把詹姆士趕走，和人民簽訂權利法案，英國的憲政才在君主立憲的形勢下安定起來。專制主義屈服了，只保留下一個皇位的空殼。

假如我們要把英國憲政運動史劃分階段的話，那末從一六四〇年的蘇格蘭暴動至查理士第一被殺，爲軍事鬥爭階段；克倫威爾執政以後，爲民主發展階段；而威廉第三以後的君主立憲，則是憲政穩定階段。

現在我們再看一看震動世界的法國革命史實。

法國的革命經過是長期的而且極端複雜的，從一七八九年網球場會議到一八七九年憲政制度奠定，九十年的長時期內，革命對專制主義的武裝鬥爭，革命陣營內部的分裂衝突，以及皇室的復辟把戲，像潮水般的接連起伏着，最後還是新興的民主勢力獲得勝利。

在一七八九年革命之前，法國原有二級會議的設置，由教士，貴族，及平民代表分別

組成，革命的爆發，就是由於國王路易十六的宣佈第三級代表（平民）所組成的國民會議的無效。

一七八九年六月國王與國民會議的衝突達到最尖銳化，國王暗中調動軍隊準備以武力解散國民會議，國民會議代表則號召民眾武裝保衛國民會議。七月十四日軍事衝突開始了，民眾武裝起義佔領巴士的獄，控制了巴黎的軍事要點，國王在民眾面前屈服了，國民會議遂即發佈有名的「人權宣言」，這是法國憲政的基本文獻。但是專制勢力並沒徹底肅清，而革命陣營內部却又發生君主立憲派與民主立憲派的衝突，直至普奧聯盟進攻法國援助王權的時候，革命民眾才又進軍巴黎，將路易十六拘捕起來，予反動勢力以嚴重打擊。皇室推翻後，國民大會又告恢復，一方面進行內政上的改革，如取消一切封建特權，解決農民問題與土地問題；一方面組成新的軍隊，大破普奧聯盟的干涉進攻。但為時不久，由於革命領袖羅伯斯比爾的被殺，王黨又發動一次復辟的反動，旋為拿破崙所盪平，但拿破崙本人却在軍事成功之後，又撕毀了憲法而戴起皇冠。

不過拿破崙的稱帝，不惟未恢復專制主義，並且還訂出一部進步的拿破崙法典，把封

建時代的壓制平民的不公平法律，一概刪除，給政治改革開闢出平坦的道路。但他的政權，未能維持長久，一八一三年為各國聯軍所傾覆，次年波滂王朝在英國援助之下復辟，憲政又受一打擊，然而民主勢力已無法摧毀。資本主義繼續在飛快的發展，所以到一八三〇年就又爆發反抗專制主義的武裝暴動，而成立了比較進步的「七月王朝」。

在七月王朝期間，經濟上的發展更為迅速，農業及農村手工業則日趨破壞。到一八四八年革命怒潮又澎湃起來，七月王朝被推翻，成立臨時政府，接着拿破崙第三篡竊王位，又實行帝制，以開明的手段，緩和了人民的反對，幫助了資本主義的發展，維持了十八年之久，至一八七〇年才在對普戰爭失敗中被推倒。

拿破崙第三被俘，第二帝國崩潰，法國在新的國防政府之下，繼續對普作戰。然不久又發生分裂，一部份將領官吏，希圖對普投降，一部份則堅主作戰到底，兩派終於發生武裝衝突，主張妥協的先以軍隊逮捕大批主戰領袖，而民衆則爆發大規模暴動，反對妥協，武裝衝突的結果，巴黎落入羣衆手中，維持了七十二天，即有名的巴黎公社；妥協派退至巴黎四週，向巴黎作包圍形勢。

巴黎公社是法國大革命史中最後一次大流血，但公社因內部不統一，軍力薄弱，及對各地聯絡不夠，終被撲滅。可是經過了九十餘年的革命奮鬥，民主勢力已根深蒂固，帝制派內部矛盾亦多，雖企圖復辟，亦無能為力。到一八七五年國民會議正式確定了共和制度，頒佈了共和憲法，法國的立憲制度，從此歸於穩定。

法國憲政運動成功的史實，雖是充滿了軍事鬥爭色彩，但因為是長期的，而同時軍事衝突的起伏之間，還有過較開明的和平時期，所以人民的管理政治能力，隨着軍事的鬥爭，而日益提高，社會經濟基礎，與歷史一同飛速發展，最後，終於成立了歐陸上典型的立憲政治，但是他的犧牲是太大了。

第三再看蘇聯憲政運動的經過。

國父對於蘇聯革命的經驗及成果，曾一再盛加稱讚，說：「美國法國俄國都是世界上很強盛的國家，推原他們強盛的來歷，都是由於革命成功的。就這三個革命的國家比較，發起最後的是俄國，成功最大的也是俄國」。又說：「我黨今後之革命，非以俄為師，斷無成就」。可見總理對於蘇聯的革命是何等的重視。

俄國革命是爆發於一九一七年二月，但在一九〇五年的時候，已經發生過一次全國性大規模暴動。

俄國的農奴制度，是世界上最黑暗的剝削制度，俄國的沙皇，是世界上最專制的魔王。所以俄國的民衆，所懷革命情緒也最爲深厚。一九〇五年俄國在對日戰爭中慘敗，激怒了許多不滿於專制政治的人民，於是革命的火花，就由沙皇的屠殺請願民衆而點燃起來。這次革命的風潮雖由莫斯科蔓延於全國，但不久就被沙皇的軍隊鎮壓下去。

一九一四年歐戰爆發，俄國參戰，軍事上又迭遭失敗，至一九一七年，國內經濟亦陷於破產的危境，麵包恐慌首先在聖彼得堡蔓延開來。俄曆二月，勞動婦女舉行三八節示威時與軍警發生衝突，工人爲聲援勞動婦女開始大規模同盟罷工，革命巨彈爆炸了，沙皇的軍隊，也大部參加到革命一方面，在短短的八天內，就結果了羅曼諾夫王朝。

二月革命後成立的臨時政府，主張繼續對德作戰，但布爾什維克派則堅決反對，並主張成立無產階級獨裁。俄曆十月，布爾什維克在工農兵的擁護之下，舉行武裝起義，推翻克倫斯基政府，成立蘇維埃政權，並宣佈沒收土地，實行工人監督管理工廠。對於地主資

本家在各地所發動的軍事反抗，及國外帝國主義的武裝干涉，則一直經過了四年苦戰，才告粉碎。

蘇聯於革命勝利之後，即於一九一八年七月公佈第一次蘇維埃憲法，宣佈了不勞動不得食的原則，指出了實現工農基本利益，爭取社會主義勝利的鬥爭途徑。

一九二三年七月，即內戰及國外干涉消除了以後，蘇聯中央執行委員會又把原來的憲法加以修改，宣佈民族壓迫，和不平等的永遠消滅，規定聯盟政府機關的組織和權限劃分辦法，而於各共和國政權機關的構造，選舉權和社會主義自由的基本原則的實施等，則交各共和國憲法來處理。

蘇聯的政治經濟，自此步入和平發展階段，在工農專政的政體下，依照着憲法的精神，開始作大規模的政治經濟建設工作。經過了新經濟計畫，及第一次五年計畫兩個階段，社會主義的基礎，愈益堅定不可搖動。在第二次五年計畫將近完成的一九三六年，蘇聯又頒佈了世界上最民主的「斯大林憲法」它這個憲法不惟賦予了人民以最多的權利，而且用經濟建設保障了這些權利的兌現。

蘇聯的憲法不是紙上的條文，而是「事實上已經達到和已經獲得的東西的記載和立法的鞏固」。是經過了「肅清反側」的「軍政時代」及「扶植民法」的「訓政時代」政治上所已實現了的「人民所得的權利與幸福」的保障文書。

英國是世界發生憲政運動最早的國家，法國是十八九世紀歐洲憲政運動的理想典型，蘇聯則是二十世紀，社會革命的最好榜樣，這三個國家憲政運動之史的分析，已足提供我們以最寶貴的教訓。其餘如美國，如德國與日本，憲政運動雖亦有特異的發展過程，但分析起來，也不過更證明我們從這三個憲政運動中所發現的原則而已。這原則是什麼呢？

第一，就是要實現真正的憲政，第一步必須以武力剷除反憲政的專制勢力。也就是國父駁梁啟超君主立憲論時所說過的「必先破壞此專制乃得行君主立憲或民主立憲也」。英法俄的立憲，都是在人民以武力擊潰了反憲政的專制勢力，組織起有力的人民政權之後，可見政權本質問題，實為憲政的首要問題。

第二，就是要使憲政獲得穩定的基礎，必須在經濟方面及政治方面提供必要的改革，俾人民俱能參加政治。英國的克倫威爾時代，蘇聯的計畫經濟時代，都是政治經濟改革的

階段。本黨制定建國大綱宣言上說：「辛亥之役，數月以內，即推倒四千餘年之專制政體，暨二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不巨。然時至今日，三民主義之實施，猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定程序，以爲建設也」。這說明了軍事勝利以後政治建設工作是何等重要。

英法及蘇聯，其革命意義及所收成果，是大不相同的。他們在肅清專制勢力的軍事鬥爭階段，形勢上大致相似，但戰勝了專制主義以後，英法走上了發展私人資本的道路，沒有在政治上及經濟上作徹底改造，所以一方面延長了革命的變亂時期，一方面並使所獲得的憲政，演變而成「資產階級所專有的民權制度」，適成爲壓迫平民之工具（第一次全國代表大會宣言）。蘇聯革命走了徹底的路子，不惟用軍事手段削平了反側，而且在軍事勝利之後，接着進行了充實憲政基礎的大規模社會改造，所以他的民主能成爲真正的民主。

第四節 我們需要的憲政

在研究了中國憲政的歷史，檢討了幾個主要國家憲政運動的內容之後，現在可以提出

我們所需要的憲政的問題了。國父領導國民革命四十年，在政治上的最後目的就是要實現真正的憲政，他用革命的深邃的目光，探究出各國憲政實施的利弊，及中國政治的傳統精神與社會需要，在三民主義，五權憲法，制定建國大綱宣言，及第一次全國代表大會宣言中，對於中國所需要的憲政，有詳細正確的指示。總裁在政治建設之要義講演中，對此更有進一步的發揮，具體言之，我們所需要的憲政是包括有下列四個基本原則：

第一·真正平等 憲政的一個最重要原則，就是人人在政治上一律平等。但真正的平等，卻不是僅僅在憲法中規定一條空洞的條文即可實現的。英法人民的參政權利就表面上看現在是平等的，但那祇是一種假平等，而在假平等之下實際存在着的卻是實不平等。第一次全國代表大會宣言所謂：「近世各國所謂民權制度，往往為資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具」，即是揭發這一事實。印度的階級制度原是很嚴苛的，現在英國也給了他一部憲法，打破了階級制度，印度人民在政治上表面已平等了，但這更是假平等，是奴隸的平等。是亡國滅種的平等！我們的憲法，絕對不要這些虛偽的平等。我們是以真正的平等爲基礎。我們的平等是民族主義和民生主義保障下的平等，是以國家地位平等，經

濟地位平等爲基礎的政治平等，而且這種平等是從立足點出發，是保障先知先覺，後知後覺，及不知不覺的人俱能發展其最大才能的平等，而不是壓抑聰明才力發展的「平頭平等」。這就是我們的憲政的第一個原則。

第二·合理自由 國父的民權主義及五權憲法，都是提倡自由的；但所提倡的是合理的自由，而不是「自由，自由，多少罪惡假汝之名以行」的自由！民權主義第二講曾極力說明自由的真義，及民權與自由的關係，從而主張限制各人的自由，以保持人人自由；犧牲個人的自由，以求得國家的自由。國父說：

「中國自古以來，雖無自由之名，而確有自由之實，且極其充分，不必再去多求了。歐洲從前因爲太沒自由，所以革命要去爭自由；我們是因爲自由太多，沒有團體，沒有抵抗力，成一片散沙，……要將來能夠抵抗外國的壓迫，就要打破各人的自由，結成很堅固的團體，像把士敏士參加到散沙裏頭，結成一塊鑿固石頭一樣！……我們的革命主義便是集合起來的士敏士，能夠把四萬萬人都用革命主義集合起來，成一個大團體，這一個大團體能夠自由，中國國家當然是自由，中國民族才能真自由」。

我們的憲法便是要以這種自由爲基礎。我們不惟不能讓漢好的「投降自由」，「賣國自由」，在我們憲法中存在；而且也不能讓歐美現在那種「壟斷自由」，「剝削自由」，在我們憲法中存在。我們的自由是像蘇聯那樣在民族自由大前提下的自由。

第三·民主集權 近代歐美各國政府組織，多採取制衡說原理，即把政府組織分爲數部份，使其權力互相平衡，工作互相限制，以免獨裁主義有發展的機會。英法美三國國會與內閣的關係，就是這樣。但這種制度實行的結果，流弊很多，政府處處受制於國會，不能充分發揮其能力，這原因在什麼地方呢？就是由於民主而不集權。國父在五權憲法中分析政治行爲原理時說：「政治裏頭有兩個力量：一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量，政治中有這兩個力量，正如物理學裏有離心力與向心力一樣，……總要兩力平衡，物體才能保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制」。我們的憲政是民主的，但同時也是集權的，是根據着一種新的平衡說原理，即權與能的平衡，而不是制衡說的權力內部的互相牽制。在五權憲法中，權與能是區別得很清楚的；而且較歐美現行的三權制增多了考試，監察兩權，使政治的進行，可以更爲完善。

第四·切實可行 憲法不同於政綱或宣言，在政綱或宣言中可以表示某種非現實的希望，作為奮鬥的目標，但憲法卻不應如此，憲法是規定國家機構及保障人權的基本大法，決不應把不能實現的理想包括在內，以致妨礙到它的實行。如果民衆政治知識很低，社會經濟條件很落後，而你硬給他一部盡善盡美的憲法，說是在實行最進步的憲政，這就是欺人之談。總裁對於過去虛偽憲政的史實，曾沈痛的指示給我們，說：「我們中國在三代時候，早已具有人民議政參政的憲政規模，民國以來，更有約法憲法的頒佈，和參衆兩院的設置；但是究竟這個憲法，這個議會，於中國國家和人民福利有多少貢獻呢？可以說對於國家人民祇有害處，沒有益處，……民國以來，我們的憲法和國會都是沒有根基的，憲法是虛偽而不合國家需要的，國會是不明瞭自身對於國家和人民應負的責任的。議員本身是不能尊重人民代表應有的職分和道德義務的」。我們實行憲政，決不能重蹈過去這種覆轍，應該「內省國勢，外察環境」，根據「中國立國的固有精神」，訂出切實可行的憲法。

以上概括的舉出了我們需要的憲政的幾項基本內容，但單知道我們需要什麼是不行

的，還必須知道應如何實現這種需要，也就是應該要知道我們應採取何種途徑，以實現我們需要的憲政。

關於這一點，國父在制定建國大綱宣言中，向我們指示得最詳細，宣言上說：

「夫革命之目的，在於實行三民主義；而三民主義之實行，必有方法與步驟。三民主義能影響及於人民，俾人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法步驟如何。文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方法與步驟，分革命建設爲軍政，訓政，憲政三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作」。

「建國大綱第一條至第四條，宣佈革命之主義及內容。第五條以下，則爲實行之方法與步驟。其在第六七兩條，標明軍政時期之宗旨，務期掃除反革命之勢力，宣傳革命之主義。其第八條至第十八條，標明訓政時期之宗旨，務指導人民，從事於革命建設之進行，先以縣爲自治單位，於一縣之內，努力於除舊佈新，以深植人民權利之基本，然後擴而充之，以及於省，如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於僞託自治之名，以實行其割據之實者，而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可

本其地方上之政治訓練，以與聞國事矣。其在第十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必備之條件與程序」。

國父此所規定的達成憲政的方法與步驟，是非常明白，非常正確的，不惟是根據着中國憲政運動的經驗，而且參照了世界各國憲政發展的史實。忽略了三個步驟中的任何一個，三民主義就沒有實現的可能。

尤其重要的是關於訓政時期地方自治工作的規定，更具特殊意義，這是根據中國社會實際情形，參酌各國最新政治制度而定出的走向三民主義的大道。近代歐美各國的憲政運動，完全是產生於工商業發達的基礎之上，而中國迄今還是一個幅員廣大的農業國家，這是中國憲政與歐美憲政的第一個不同之點；歐美各國憲政，多採行間接民權，而三民主義的憲政，則是採取直接民權，這是中國憲政與歐美憲政第二個不同之點；歐美的憲政運動係自發的，缺乏計畫性（蘇聯情形較異），所以犧牲較大，而所收成果更雜有莠種，中國憲政運動發生較晚，因而可以參照各國憲政運動的經驗，定出有計畫的步驟與方案，以

收事半功倍之效，這是中國憲政與歐美各國憲政的第三個不同之點。因為有這三個特點，

所以我們實現憲政的步驟，不能是步歐美後塵，而是要迎頭趕上。歐美各國人民在爭取憲政時期或獲得憲政以後，均未特別提出地方自治，作為革命的一個階段，這是事實，但那只說明他們是工商業基礎的國家，他們憲政運動中的自發性多於計畫性，我們特別重視地方自治，一開始就把它當作達到憲政的必經橋樑，這正顯示出我們的憲政是適合於中國社會性質的憲政，而不是歐美各國憲政的抄本，是富有革命計畫性的憲政，而不是重演歐美自發的憲政運動的故事。

為什麼在經過削平反憲政勢力的軍政時期之後，還非經過訓政時期不可呢？關於這一點，國父在制定建國大綱宣言中也有最明白的解釋，以為

「不經訓政時代，則大多之人民久經束縛，雖驟被解放，初不瞭解其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，即為人利用，陷於反革命而不知之」。

總裁在第三次參政會閉幕詞也說：

「因為我們所要造成的是徹底的民主政治，所以斷不能忽略程序和步驟，同時因為我們國家數千年來，習於專制政治，人民的心理習慣，沒有過問政治的素養和訓

練，要施行民主政治，前途障礙，既須剷除，一切根基，均待確立，所以又必須經過革命的建設」。

總理和總裁對於爲什麼必須實行訓政的問題，解答得是這樣清楚，如果我們再以之和中國憲政運動史加以對照，則非經過訓政未由實現真正憲政的論據，便更知其爲不可動搖的了。

要實現憲政非經過軍政訓政兩階段不可；但現在我們是否已經從各方面完成了軍政訓政各項工作呢？很明顯的是沒有。十六年北伐成功以後，國內反憲政勢力的帝制餘孽及北洋軍閥固已擊潰，但日本帝國主義的侵略，卻隨着革命勢力的發展，而變本加厲，使中華民族更面臨着一個生存死亡的嚴重危機，不消滅這一危機，不擊退日本帝國主義的侵略，真正的憲政便沒有堅固的基礎，從北伐成功時起，本黨即努力於訓政時期各項工作，希望內政的進步，解消外侮的侵陵，乃日本帝國主義者野心無窮，步步進逼，欲乘我們建設未

完成前，一舉而亡我國家，遂不能不使我們奮起而作全面抗戰。但本黨的建設憲政國家，實現三民主義理想的政策，是始終不變的，外患愈嚴重，愈要加強革命的政治建設，以爭

取革命的勝利，而所謂革命的政治建設，其內容就是於地方自治的積極推行中求得憲政的實現。

第三章 地方自治

第一節 地方自治釋義

地方自治制度，在歐洲雖發源甚早，然而在各國普遍發展，却還是產業革命以後的事。因為產業革命的結果，工商業日趨發達，人民知識提高，生活程度進步，於是地方公共事務，漸趨複雜，如教育，文化，衛生，公共福利等，均成爲不可忽視的工作，而這些複雜的工作，又非國家行政所能一一兼顧，於是健全地方政治機構的要求，便因而發生。英國於一八三五年，發佈市府條例，成立民選的市議會，及由市議會選出的執行行政事務的市長及參事，一八八八年發佈地方政治條例，將市府的組織擴大適用於各州。這是英國近代地方自治的濫觴。在法國地方自治制度，成立更早，在一七八九年大革命後，即已規

定法律，將過去少數工商業都市所享自治權，賦予全國。德國，美國，瑞士等國的地方自治，亦大都係於十八十九世紀中，先後獲得迅速的發展。但地方自治的組織，在各國是不盡相同的，所以關於地方自治一詞的解說，也和憲法的定義一樣，各有各的說法，不致一致。英國人說是：「不煩政府官吏，而由人民代表出而執行一切公務之謂」。法國學者格萊斯特則說是：「遵照國家的法律，以地方稅支費用，而以名譽職員，辦理地方行政」。日人清水澄又說：「自治云者，公共團體，以自己的機關，處理屬於團體以內之行政事務是也」。這許多解釋，只有一個基本的共同概念，即「自己管理自己的事務」。至於其他方面着重點即不相同。英人的着重點在「不煩政府官吏」，德人的着重點在「遵照國家法律」，清水澄則又重視「公共團體」。關於地方自治在整個國家行政中所佔地位如何，則均未道及。這與我們現在所要研究的地方自治，其性質之輕重緩急，是頗不相同的。

現在所要研究的地方自治，是三民主義的地方自治，是國民革命過程中訓政時期中心工作的地方自治，是總理總裁根據着中國國情，革命需要，及參照世界最新地方制度而創立出來的地方自治。它不僅是處理地方行政事務的機關，而且是達到憲政必不可少的

橋樑，是完成國民革命，實現三民主義的重要工具。

三民主義的地方自治，既有如此重大意義，所以要明瞭它的內容，必須對 總理地方自治遺教，總裁地方自治言論，以及中央對於地方自治的各項規定，徹底研究清楚，然後才能得到真精神之所在。如以之與歐美的地方自治等量齊觀，那就完全錯誤了。

關於三民主義的地方自治，可以從下列三方面來說明：

第一，地方自治的價值：歐美的地方自治，不過是地方行政的一種方式，是國家行政的補充部份，其地位是從屬的。三民主義的地方自治則不然，在 總理遺教及 總裁言論中，它的價值特別重要，它被視爲是國家的礎石，是憲政的先路，是實行主義的起點。茲分別節錄 總理 總裁論述地方自治的價值的文字數段於下：

一、地方自治爲國家的礎石

「民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之

幸福」。〔地方自治開始實行法〕

「今建中華民國，亦與古不同，既立以後，永不傾仆，故必築屋地盤於人民身上，不自政府造，而自人民造也。……地方自治者國之礎石也，礎不堅則國不固……今後當注全力於地方自治」。

（民五在上海張園對國會議員講演）

「三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓不難建立，建國亦然。……竭五十年之力，為民國築此三千之石礎，必可有成」。

（同前）

「當知中華民國之建設，必當以人民為基礎，而欲以人民為基礎，必當先行分縣自治」。

（新聞報卅週年紀念詞）

「欲社會造步而行地方自治，譬如造屋之先奠基礎，而地方自治，即其基礎也」。

（在寧波歡迎會講詞）

二、地方自治是憲政的先路

「英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳，欲實行必先辦自治」。

（對國會議員講詞）

「綜上四者，皆實行民治必由之道，而其實行之次第，則莫先於分縣自治。蓋無

分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現；無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實也」。（同前）

「真正的全民政治，必須先要有民治，然後才能夠說真是民有，真是民享。……真是民治，是要兄弟所主張的民權主義，能夠極端做到，可以讓人民在本地地方自治，那才完事」。（國民要以人格救國）

三、地方自治是實行主義的起點

「建國是一件十分浩大的工作，所以我們必須從最扼要處認定其入手之方，才不致勞而無功。這入手的方法，可分兩方面來講：一、就國家組成之地區單位說，我們要推行地方自治，二、就國家所由組成之人民方面言，我們就要用教育與訓練的方法，來培養國民能力」。（總裁在廬山講：建國運動）

「至於建設的首要是在民生，而建設的方法，就是要從實行地方自治做起，也可以說實行地方自治就是我們實行主義的起點」。（總裁對黨政訓練班第一期開學訓詞）

「殊不知我們實行主義，如果不從建立地方自治着手，則第一，社會民衆沒有組織訓練，政治基礎不能確立；第二，民衆沒有自治知識能力，一切建設事業不能推

動」。 (同前)

從以上節錄各段中可以看出，地方自治的意義何等重大！就政治上言，它是國家的基礎；就主義上言，它是實行的起點；就革命三程序言，它又是保障軍事勝利，完成真正憲政唯一有效的方法。

第二，地方自治的理論：國父總裁之所以如此重視地方自治，並非是出自空想，或僅僅在追蹤歐美後塵，而乃在理論上，另有重要根據的。

首先，國父總裁都考慮到中國的國情。總理在地方自治開始實行法中說：「中國古之治理，教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自教自養，而政府祇存一消極不擾民者便爲善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤抑」。這是說：中國古代政治原有自治之精神。又曾說：「吾國人向富於服從先知先覺之性質；三家村學究，略談幾句書，一村皆樂聞其言，此實吾國人之美質也」。這是說我國人民有服從真理的美德，自治必易於推行。總裁也說過：「中國古代，無論個人與地方的自治力，本來是很發達的。人民守望相助的習慣很普遍，地方

自治組織的規律很嚴明，對於個人自治工夫，尤爲注重，我們必須把我們民族固有的自治力恢復起來」。從這些地方看，我們可以知道地方自治的精神，我國歷史上是很豐富的。

其次，地方自治是世界潮流之所趨，是世界上已經證明的最優良的民權制度，這一點國父曾屢次提到。如民國五年在杭州省議會講演時說：「諸君試披覽地圖，西半球幾無一非共和國，東半球僅法蘭西，瑞士，葡萄牙，及中華民國爲共和國，而法美兩國能日臻強盛，要以注意地方自治爲根本，回憶歐洲人初至美洲，即先在大西洋沿岸組織自治團體，建設自治機關，……迨脫離英國範圍後，即組織聯邦國家。法國自拿破崙放聖希拿島後，幾經破壞，建築共和國後，亦極注意地方自治，可見人民欲鞏固國家，須先將地方自治建設完備」。又在心理建設中說：「中美南美如拉丁人種之殖民地，百十年來，亦先後仿美國，而脫離其母國以改建共和，然其政治進步之不如美國，而變亂常見者，則全係乎其地方自治之基礎不鞏固也」。這兩段話向我們指明，地方自治已是世界潮流之所趨，要國家鞏固，非行此制不可。除此之外，國父還曾把美國所行最新地方自治組織介紹過來，並說：「美國人多深信民權學理之顛撲不破，故三年前於克利浮萊城，始行此最新之地方自

治制度，今已成效大著，謹爲介紹於國人（圖略）……我國約法規定統制權屬於全體，必如是而後可言主權在民也」。

（在上海張園對國會議員講演）

最後，也是最重要的一點，就是根據中國革命的需要，非實行地方自治不可。國父曾拿法國革命與中國革命相比較，說：「法爲歐洲先進文化之邦，人民聰明奮厲，且於革命之前，曾受百十年哲理民權之鼓吹，又有模範美國之先例，猶不能由革命一躍而幾於共和憲政之治者，其故何也？以彼之國體，向爲君主專制，而其政治向爲中央集權，無新天地之地盤，無自治之基礎也，我中國缺憾之點，悉與法同，而吾人之知識，政治之能力，更遠不如法國，而予猶欲由革命一躍而幾於共和憲政之治者，其道何由？此予所以創一過渡時期爲之補救也。在此時期，行約法之治，以訓導人民，實行地方自治」（心理建設第六章）。這是從側面證明中國革命，非經過地方自治的程序不可。至在主觀方面，這種必要更其顯明，制定建國大綱宣言說：「元年臨時約法頒佈以後，反革命之勢力，不惟不因以消滅，反得憑藉之以肆其惡，終且取臨時約法而毀之，而大多數人民……聞有毀法者不加怒，聞有護法者不加喜，可知未經軍政訓政兩時期，臨時約法決不能發生效力。……今

後之革命不但當用力於破壞，尤當用力於建設。……先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊佈新，以深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省，如是則所謂自治，始爲真正人民之自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者，而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上之政治訓練，以與聞國事矣」。

無論從本身或從他國經驗，都證明中國革命需要實行地方自治，而後才能順利的由軍政時期過渡到憲政時期，所以 國父 總裁之所以重視地方自治，又可以說是根據着革命的需要。

三民主義的地方自治，在理論上就是這樣從中國國情，世界潮流，及革命的需要三方面產生而來。

第三·地方自治的實際：地方自治的實際工作，是根據於地方自治的範圍，性質，及目的而定。 國父所倡的地方自治，其範圍，性質，與目的如何呢？這在地方自治開始實行法中已解釋清楚，一則曰：「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲試辦區域。其志向，當以實行民權民生

兩主義爲目的」。再則曰：「此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織」。由此可知總理所指的地方自治，是以一縣或略小之區域爲範圍，性質爲政治的兼經濟的，目的在實行民權民生兩主義。

本着以上三個條件，國父曾把最基本的地方自治工作，規定爲六項：（一）清戶口；（二）立機關；（三）定地價；（四）修道路；（五）墾荒地；（六）設學校。如這六項辦好，可再擴大及於農業，工業合作，運輸貿易等。

不過地方自治的實際工作，是隨社會的發展而擴大，隨社會情勢的改革而變異的。

總理在地方自治實行法中所列舉的六項，不過是開始時的工作，而非工作的全部。制定建國大綱時因時勢變異，所以裏邊規定的地方自治程度，已增加爲七項，其後立法院所通過的「縣自治法」，「修正區自治施行法」，與「修正鄉鎮自治施行法」等，對於地方自治事項，均有列舉條目，有的達二十餘項。總裁在歷次講演中，對地方自治的實際工作，亦曾有很多的指示。

著者曾根據各方面的意見，把地方自治的實際歸納爲下列十七項：即編查戶口，規定

地價，健全機構，嚴整人事，整理財政，設立學校，訓練民衆，推行合作，辦理警衛，推廣農業，修治水利，發展工礦，開闢交通，推行衛生，實施救卹，社會調查，厲行新生活。在這十七項中，規定地價是把土地測量包括在內的；推廣農業是把墾荒，造林，畜牧等包括在內的；訓練民衆亦包括有實行國民精神總動員，訓練人民行使四權，完畢國民義務，誓行革命主義等。

這十七項工作，比各國地方自治所包含的實際範圍，都要來得廣泛，不止是政治的，而且是經濟的；不止在於社會福利之保障，而且在於文化事業生產事業之發展。也許有人以為這些工作太繁重了，非地方自治團體所能擔負，殊不知三民主義的地方自治，乃是建國的礎石，要使礎石趨於堅固，非有充實的工作不可，在一開始的時候，固然是不能把這十七項工作同時並舉，但最後的完成，却非達到這十七項標準不可，因為這十七項乃是實現民權民生兩主義所必不可少的基本工作，而在縣的範圍內，各機構完善，人事得宜，亦儘有力量可以單獨舉辦的。

以上將地方自治的價值，理論，及實際，根據 國父遺教，總裁言論，加以說明；

最後還有一點需要特別提出的，就是地方自治的性質問題。依照 總理的解釋，地方自治本為兼具政治經濟兩種性質的團體，總裁謂地方自治應包括心理，倫理，社會，政治，經濟五種建設，所指亦大略相同。但在後來的論壇上，却有偏重政治與偏重經濟的兩種主張。偏重政治的主張，認為地方自治最重要的目的，是養成人民行使四權的能力，完成民權主義；偏重經濟的主張，則以為地方自治的重要內容是經濟建設，其他種種都是從屬的。這兩種主張誠然是各有所見，但也各有所偏，前者是忽略了政治的經濟基礎；後者則是忽略了三民主義的政治目的。我們要理解地方自治的性質，一定要從政治的經濟的兩方面去理解，同時更要注意到心理倫理社會三種建設之重要，才能脈絡貫通，「全體大用」。否則就要「差之毫釐，謬以千里」，祇知其一不知其四了。

第二節 中國歷代的地方自治

農業社會的經濟基礎，是建立於地方性的生產之上，所以農業社會的政治制度，一般的也很注意地方組織。近人研究北歐古代農村，發現原始農村社會的組織和田制，均頗完

備，而在封建時代，尤稱進步。中國自古以農立國，所以地方制度很早就已發展得相當完密。儒家典籍中對於周以前社會組織的各種理想紀載，就考古學的眼光看雖然不盡可信，然如從社會史的見地觀察，則也不見得是全無根據的。

中國歷史比較可以相信的時代，當自周朝開始。周朝是個封建國家，文化已相當發展，當時的地方制度，無論在組織方面或理論方面，均已相當可觀，粗具地方自治的規模。依照周禮的記載，周代農村組織，分六鄉六遂兩種，六鄉是指王城百里之內，六遂是指王城百里到二百里的地方。六鄉的組織，是「五家爲比，使之相保；五比爲閭，使之相愛；四閭爲族，使之相葬；五族爲黨，使之相救；五黨爲州，使之相調；五州爲鄉，使之相賓」。這個組織，除了族以四閭構成，湊成百家整數而外，其他階級都是以五進位，十分整齊，十分嚴密。每一級組織，有一個鄉官，主持一切教化調查軍旅的事情，把政治和教育，文事和武事打成一片。鄉的鄉官叫做鄉大夫，州的鄉官叫做州長，黨的鄉官叫做黨正。族有族師，閭有閭首，比有比長，都由本地人民充當，所以叫做鄉官。六遂的組織，大體和這相同，只是官階較六鄉稍爲低下而已。

在理論方面，孔孟的一部政治哲學，就充分反映出重視地方組織的精神。他們都是栖栖遑遑的奔波一生，目的無非要說服各國君主，實行他們所主張的仁政。而所謂仁政，其內容就是「選賢與能，講信修睦，使人不獨親其親，不獨子其子，使老有所歸，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」，是「五畝之宅，樹之以桑，五十者可以衣帛矣……」，是「出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦」。其精神在於「遠人不服，則修文德以來之」；在於做到「文王以百里，湯以七十里而王」。這不就是具體而微的地方自治理論嗎？

春秋戰國時代，社會發生劇烈變化，政治上廢封建爲郡縣，田制上廢井田立阡陌，農村組織的變化情形如何，現在很難考察，不過變動一定是很大的。至秦末漢初，始漸漸安定下來，農村組織改爲鄉亭制度，五里一郵，十里一亭，十亭一鄉，只拿區域作標準，而不拿家數作標準，這大約是由於井田廢後，人民居處不像從前固定，人民數目不像從前清楚，所以五四進位的農村組織不容易實行。在鄉的組織裏面，最高的領袖是三老，年齡要在五十以上，人格要爲人民所敬仰，一面負教化民衆之責，一面又可把人民意見傳達朝

廷，使自治與專制得以互相溝通。同三老相仿的鄉村領袖還有孝弟，力田，一個是管德化，一個是管農業。三老與孝弟，力田，在當時的社會地位，政治地位，都很尊崇；而西漢之世，文景兩代，中央又採取寬大放任主義，所以地方組織，非常健全，不惟恢復了數百年大破壞後的經濟與社會基礎，而且爲漢武的遠略立下充分的準備。

秦漢的鄉亭制度，一直維持到西晉，南渡以後，農村組織大受破壞，此制才隨以消滅。南朝戶口離亂，地方制度根本沒有建立起來，北魏稍微做過一點工作，太和十年，依給事中李冲建言，設三長制度，五家立一鄰長，五鄰立一里長，五里立一黨長，取鄉人強謹者任用之，謂之三長。北齊改爲鄰比制，隋文帝時又加改定，百家爲里，長一人，五百家爲鄉，正一人，處理本鄉訴訟爭議，後來鄉正因處理訴訟多有舞弊情事，故又廢除。

南北朝時代，政治動亂不安，所以地方組織，無甚可述，唐代雖號稱政治修明，然而自治制度，還是抄襲隋制。百戶爲里，五里爲鄉，每里有里正一人，職責是「按比人口，課植農桑，檢查非違，催驅賦役」，表面上也還冠冕堂皇，而實際上不過是專管「催驅賦役」而已。漢代文景之治，爲史家所盛稱，人民亦確享到不少幸福；唐代文治武功雖與漢

代齊輝，然而人民生活方面，流傳到後來的却是一連串疾苦紀錄。這其間的關鍵，就在地方組織的良窳了。

五代時候，又經過一個長時間的變亂，農村組織，復形破碎。周顯德五年雖曾令各地歸併農村，以百戶爲一團，選三大戶爲耆長，一方面普查奸盜，一方面平均地權，規定得好像很週到，但實行的成績恐怕是很少的。

中國的地方組織，可說周以前是創立時期，傳說中的精密制度，雖然不盡可靠，然而一切均已粗具規模，則可確信不疑。秦漢至五代可以說是混亂時期，農村組織，屢次更改，最後則自治精神全失。一直到宋熙寧以後，保甲，鄉約，社倉，社學逐漸推行，自治精神和事業兩方面才有改善的趨勢。

保甲組織最初爲程灝所創，曾經在晉城實行過，成績很好。當時叫做保伍法，「度鄉里遠近爲伍保，使之力役相助，患難相恤，而奸僞無所容。凡孤寡殘疾者責之親戚鄉黨，使無失所。行旅出於途者，疾病皆有所養」〔二程文集明道先生行狀〕。王荆公大約是看見晉城的實例，想起了周禮的兵農制度，便訂了一種十家爲保，五十家爲大保，五百家爲都保的

新法，先在開封附近試行，然後又推及於各路。

和王荆公的保甲制度同時，呂大鈞又在本鄉盡田，試行一種鄉約制度，普通叫做「呂氏鄉約」。鄉約的條目，是「德業相勸，過失相規，禮俗相交，患難相恤」四款，組織頗爲簡單，每約有約正一人或二人，由大家推舉正直不阿的人士充任，責任是感化羣衆，主持禮儀賞罰，仿佛秦漢的三老。除了約正以外，還有直月一人，由全約人士按年齡大小輪流充任。每月有月會一次，公同聚餐，公舉善行惡行，紀之於籍，以示勸勉或警戒。

保甲和鄉約兩種組織，都頗富於自治精神，然而在北宋都沒發生什麼影響。王荆公的保甲，因當時大臣一致反對，一致攻擊，結果陷於失敗；呂大鈞的鄉約，推行的區域只限於本鄉極狹小的範圍，對全國的影響更根本沒有。直至南宋朱熹，這兩種制度才被提出，朱子一方面把呂氏鄉約增訂編輯，加以發揚；一方面又竭力提倡保甲，社倉，小學的工作，關於農村組織，形成了一種很周密的理論。

元代農村組織的社制，最爲完整，每社五十家，無論何色人等，都要加入。五十家以上百家以下的只有一社，百家以上可另行組織，五十家以下附屬鄰社，社長由人民公舉，

一要年高，二要通曉農事，三要有兼丁。社長主要職責，是勸課農桑，不聽勸誡的情民，社長可以用書面報告提點官處罰，犯法的農民，社長在他們門上，大書所犯事項，以示羞辱，俟其改過自新乃毀之，其不改者罰充夫役。關於謀求地方水利，防止蝗蟲，均由社長率領農民自動辦理，蟲旱成災，可以呈請政府減免賦役。又如開闢荒地，保護禾稼，都由社長領導農民辦理。每社並設社學，聘請通曉經書者為學師，在農閒的時候，教授子弟經史之類。又設社倉，豐年每家按口一斗，存儲倉中，歉年按口領用，以備荒災。這一種制度，雖沒保甲鄉約之名，而實際上即是朱熹理論的實行。

明代的基本農村組織，仍沿宋元鄉里舊制，無大變更，但各種事業組織，因為由於明太祖及王陽明的先後提倡，却非常發達，至嘉靖時代，鄉約，保甲，社學，社倉等都有正式的規條，成為歷史上空前未有完整系統，為農村組織寫下了最光輝的一頁。

明太祖開國以後，天下太平，人民富強，政府對於保甲組織，無甚設施。社學是教化人民的重要工具，所以受到特別提倡。洪武八年即已下詔天下，設置社學，延師儒以教民間子弟。後來更頒布聖訓六諭，設立申明亭，旌善亭。一面以宣講的方式，每里選一耆

老，教育民衆；一面又以申明亭宣佈惡行，以旌善亭宣佈善行，使惡有所儆，善有所勸，這些方法，在當時看來，都算是很好的民衆教育制度了。

王陽明巡視南贛，正是南方土匪猖獗的時候，又值宸濠之亂，所以提倡一種十家牌的保甲法，來維持地方的治安，對於鄉約和社學，也不忘儒家教化政策，極力提倡。王陽明的保甲，是寓教化於保甲之中，除了清查戶口，詰查奸宄之外，還能從積極方面盡一點勸導的職責，與王荆公的保甲頗不相同。其後至嘉靖時，政府又明文規定設立社倉，每二十家爲一社，擇家道殷實而有行義者一人爲社首，處事公平者一人爲社長，能書算者一人爲社副，每朔望會集，列戶上中下出米四斗至一斗有差，加耗五合。鄉約，保甲，社學，社倉，這時都完成了。

在這以前，提倡鄉約的時候只提倡鄉約，提倡保甲的時候只提倡保甲，提倡社學社倉的也只提倡社學社倉，完全是個別提倡，局部的工作。一直到這時候，才有一套整個的規條，整個的系統，不能不說是一個大的貢獻。他們四個的關係，圖書編裏已經指明：「是故保甲之法，人知足以弭盜賊也，而不知比閭族黨之籍定，則民自不敢以爲非；鄉約之

法，人知足以息爭訟也，而不知孝順忠敬之教行，則民自相爭以爲善；由是社倉興焉，其所以厚民生者爲益用；由是社學興焉，其所以正民德者爲有素；可見四者之法，實相須也（圖書編卷九十二）。這種教養衛統一的農村組織體系，不但成爲當時的地方要政，而且風聲所及，連藩屬的朝鮮，也在提倡仿行了。

滿清入關，爲了安定農村，易於統治，立即很聰明的利用了明代的遺制，加以提倡，而這制度也就變成了他們統治中華民族有效工具的一部份，清代各帝以及一般封疆重臣，對於鄉約，保甲，社倉，社學，都提倡不遺餘力，但這些職權，分隸各部，步驟不相配合，工作支離破碎，明代的系統精神，至此則完全喪失。

從北宋熙寧到滿清末年，中國的農村組織可以說是一個建設時期，這時期的建設，即以王荆公的保甲，呂和叔（大約號）的鄉約，朱熹的社學，社倉爲基礎。四種方法的同時使用，使封建社會中教養衛各項重大問題獲得了相當的解決，因而成爲農村組織的一大安定力，但這種組織，我們只能認爲它含有若干地方自治意義，決不能就認爲它是地方自治，因爲本質上它與國父所說的地方自治是不同的。國父的地方自治，是以實現政治地

位平等，經濟地位平等的民權，民生主義爲目的，而歷代的農村組織，則不過是專制局面下，政府提倡或人民自發的維持社會安定的一種方法，其結果正是保護了原來的政治地位不平等，經濟地位不平等。明代的制度，滿清可以抄來作爲異族統治中國的工具，這種制度以現在的眼光看來，方法上雖不無可取之處，然而畢竟是缺乏革命的靈魂的。

中國發生具有民主意義的地方自治運動，是和憲政運動同時，也可以說和憲政是二而一，一而二的東西。對於中央是要求立憲，對地方即要求實行地方自治。而清廷鑒於民權勢力之不可遏止，最後也就以實行地方自治爲對憲政的討價還價，雖然出洋考察的五大臣，爲了保存他們主人的地位，曾建議「布地方自治之制」是「萬不可行」，但光緒二十四年和宣統元年終於頒行了城鄉鎮自治章程，和府廳州縣自治章程，規定城鎮，鄉，府，廳，州，縣均得設置民選的議事會或參事會，以爲地方自治之議決機關，而執行機關，則操諸地方行政官吏。這個制度雖頒布，然清廷毫無誠意，僅在緩和民氣，以苟延殘喘其統制權，所以實行之後，地方政治不惟不改其官僚主義的本質，而且更鼓勵了土豪劣紳的橫行，最後終不過變成滿清統治掙扎的一種紀錄而已。

中國歷代古聖先賢的政治思想中，自治精神是很豐富的，中國歷代農村組織的方式，也有許多是很完善的，這都是我們現在實行地方自治的寶貴參考，有不少人，對於歷代的地方組織，缺乏研究，根本否認無地方自治的事實，失掉了民族自信，這是錯誤的；然而我們也要認清，國父的民權民生主義，和古代的重民重農思想是不相同的，國父的地方自治，與古代的農村組織更不可同日而語。分清了這一點，才可以不致拿古代的重民重農思想，誤爲今日的民權民生主義；才可以不致拿古代的農村組織，誤爲今日的地方自治，也只有分清了這一點，才能以三民主義的立場，發揚古代的思想，運用先民遺留下來的寶貴經驗，爲國家奠立萬年有道之基。

第三節 各國地方自治的成效

一位英國權威政治學者，並且曾經做過三次內閣閣員的蒲徠斯 (James Bryce) 君，在他所著「近代民治政體」一書中說：「世界上民治政府最能得民衆之興趣，從民衆中吸取人才的，就是瑞士和北美合衆國（特別是西北部諸邦）兩國；可是這兩國都是鄉村自治最

發達的國家。這個事實正可以證明下面一句格言：「民治制度最好的學校及其成功的最好保證，就是實習地方自治」。歐美人士對於地方自治的重視，以及地方自治在各國實行的成績，從這簡單幾句話中都可以看出來了。

自治能力是人類的一種天性，自治團體的成立，最初即是由這種天性發展而來。在人類由野蠻狀態進至有秩序的社會生活時，最先發生的就是一種雛形的自治體。住居着幾百或幾千人的小的鄉村或城市，爲了抵禦外侮，消弭紛爭，或處分公共土地等目的，就組織一種會議，一切居民都來討論公共的事務。這種自治的會議，在許多民族中都發現其痕跡，如希臘的 Agora，羅馬的 Comitia，盎格魯撒克遜民族的 Folk-mot，挪威及冰島的諾麥民族的 Thing，都是最好的例子，即南非的朋都諸族中，也非常盛行。可見人類最早普遍的政治活動，就是存在於自治組織之中的。

近代的地方自治制度與近代的憲政運動一樣，是起源於英國。英國的政府組織，自始即含有濃厚的地方主義色彩。九世紀撒克遜王國成立的時候，英國還是一個農業國家，人民集居於鄉村，集村而爲鎮 (Townships)，各鎮即有鎮民大會，選任官員，主持全鎮事

務。集鎮而爲邑，各邑有邑議會，由邑長與各鎮所派代表組織之。最高級地方政府爲郡，有郡議會，一切公民均得爲郡議會議員。這種民主的地方自治組織，在其後英國的政治中，形成一種根深蒂固的習慣原則，所以能對專橫的國王，不斷奮鬥，而於十三世紀時，即強迫國王約翰簽定著名的大憲章，以保障人民的權利，開始發射出近代民主政治的曙光。

十六七世紀以後，新興資本主義勢力崛起，民主思想高揚，經過了一番長期的殘酷的鬥爭，終於戰勝了專制主義而建立起立憲的國家。和民主戰勝專制相一致，在社會經濟基礎上，也發生同樣的革命，就是資本主義的生產方法戰勝了小規模的農業經濟。因此，農村的安定破壞了，建立在農村經濟基礎上的地方組織，也就開始動搖。

十九世紀初葉，英國的農民失業問題，日趨嚴重。在飢餓線上的人民，救死不遑，那裏還有時間過問政治，因而地方自治組織，便漸漸變得墮落腐敗，不可收拾。握着中央政權的新興資產階級，爲了安定國家基礎，於是便不得不從事於地方制度的改革。一八三二年，頒佈改良律，組織兩委員會調查救貧與普通市區兩問題；一八三四年頒佈救貧修改律，組織救貧聯合區，次年公佈普通市區律，設置市議會，從此英國的地方組織，便漸漸

由地主階層轉入新興資產階層之手，而徹底完成了新興資本主義革命的任務。

美國現在的地方自治組織，以縣(Administration County)爲最大，英格蘭及威爾斯共有六十二縣，與縣相等的有縣市(County Borough)，人口七萬五千以上的都市得劃爲縣市，如中國的特別市一樣，行政完全獨立。次爲普通市(Municipal Borough)，再次爲城區(Urban District)及鄉區(Rural District)，各級均設有民選之議會，行政長官由議會選出，惟選舉及被選舉資格，均有財產限制，故實際上不得謂爲全民政治。各級地方自治機關的重要任務爲辦理公共衛生，教育，交通，及改進農業，商業等。

英國的地方自治制度，經過千餘年的繼續發展，現已成爲其整個政治的最重要部份。按照英國政治組織，國會權力極大，可以變更地方政府之形式，可以授予或褫奪其權力，甚至可以廢除各級地方政府。但這種多年相傳的地方自治習慣，卻已具有與法律同等重要的力量，非中央所能動搖。所以英國雖屢次出現專制的君主，然而民主制度終能維繫於不墜。這種地方自治的習慣實在是一個極有力的因素。

英國的地方自治習慣，不僅保障了本國的民主制度，而且在新大陸上更開起了美麗的

花朵。美洲在地理環境及政治環境上，完全是一個嶄新的天地，英人移殖到這裏以後，就把他們的自治精神，携以俱來。凡英人聚居的地方，就都按照當地環境及社會要求，組織起一種民主的自治團體，向美洲的移民，最初完全是散漫的，所以各地的地方自治組織，便也互不相同。因而便形成了許多系統，現在保持下來的主要的有三個：

(一)在北部新英格蘭區域，地方自治的基礎是鄉鎮(Town)，這是英國移民初次開闢新大陸後就設立的。鎮的一切政治事務，由全體居民大會執行，全體居民大會每年至少開會一次，討論有關全鎮的各項事務，享有選舉，罷免，創制，複決等最完全的民權。這個鎮民大會，最受各方面人士的讚美，因為它使所有的人民都處於平等的地位，討論一切事務，是一種極好的政治訓練方法，同時又是各階級在政治上合作的一個榜樣。是民主制的學校，也是民主制的模型。鎮民大會閉會期間，選一行政委員會負執行之責，現今新英格蘭區域六州的農業社會，這種制度還存在着，鎮以上有縣(County)，但只是道路與司法的行政區域，而不是地方自治的一級。

(二)南部殖民地中，地方政府以縣為主要單位，縣內官吏由州長委任，並無居民大會

以表決各項地方事務，選民僅推舉代表，出席州議會。南部各州之所以形成官治系統，是因南方多大地主，而人口稀少，地方事務悉入於大地主之手。縣政府的主要機關爲縣法院，兼理行政及司法。

(二) 在中部與西部各州，鎮與縣都是重要的，各縣的行政事務，或由行政官吏，或由行政委員會執行，他們都是民選的，任期既短，職務亦有法律上的詳細規定，所以不必再有議會來監督他們。至於由新英格蘭人民開闢的中部與西部各州，鄉鎮也多有居民會議，不過成績並不甚好。

在最近五十年來，美國不啻爲地方政府的試驗室，城市政府之形式，不下四百種之多，縣政府亦有各種形式，即新英格蘭之鎮政府，形式也不一致，有些已經廢棄了先前的鎮民大會，有些則還保留着。至於各種地方政府的形式，此處可以不必詳述，我們所應當注意的是在美國最大部份的州區內，地方事務的管理都是在本地地方人民手裏，所以就養成了美國人民的管理政治習慣及對於公共事務的責任心，這是維持美國民主政治及發展社會事業的最重要力量。

地方自治制度在美國所顯示的重大意義，可從美國開國歷史中看出來。美國未對英宣佈獨立以前，殖民地完成州的組織的，已有十三個。這些州的組織，有由私人策動的，有由公司進行的；有的有憲章的，有的沒有憲章的；形式雖不一致，但其基礎大都是建立在地方自治團體的鎮或縣之上。至於美國能由州而組成聯邦國家，亦係出於各州自願，所以經過不少的困難，聯邦憲法，直到一七八八年夏始經各州批准成立。這個國家的結成，可以說完全是出乎人民的自由意志，聯邦是建立於各州的自由意志之上，各州又是建立於地方自治團體的自由意志之上，所以地方自治團體就是北美合衆國的組織基礎。正如國父稱讚美國的政治制度時所說：「其未獨立以前，十三州已各自爲政，而地方自治已極發達，故其立國之後，政治蒸蒸日上，以其政治基礎，全恃地方自治之發達也」。

地方自治制度不惟在英美那樣先進大國中表現出良好的成績，而且在較小的國家也是一樣重要，歐洲大陸上的瑞士，就是一個例子。

瑞士土地褊小，面積不過一五、九七六方里，人口不過四百萬人，而且包含了異常複雜的種族。但這個國家卻是現在世界上最幸福的國家。它的幸福不僅在於兩次世界大戰始

終保持着和平，更重要的是在於他們的人民都能享受到最多的管理政治的權利。

十四世紀時，在歐洲洛桑湖(Lake of Luzern)南方及東方，住居着三個條頓民族的小部，他們過着自由的農牧生活，他們有一種傳統的自由精神，凡有產業的人民都一律平等，公開會議，處置本地方的政治。他們不願聽日爾曼各大地主的侵擾，不願忍受那連續的橫征暴斂，所以就結成自衛同盟，在十四世紀時，曾屢次敗哈布斯堡貴族的軍旅，其後附近的許多新部落，也逐漸來參加這個聯盟，十六世紀初已有十三邦，成爲中歐強國，但各邦的關係，非常疏懈，各邦都保持着一種獨立行政權，直到一八四八年新憲法成立，改成聯邦國，才形成一個真正的國家。

瑞士國家的形成，完全是發端於鄉村及城市小社會的地方自治基礎之上，一直到現在，它的廿五邦在聯邦法律限制所不及的範圍內還是廿五個主權國。它的政治組織是由地方自治區構成邦，由邦纔構成聯邦。

地方自治一直到現在還是全國政治的單位，地方上公共事務的中心。在一九二〇年時全國共有三、一六四區，各區面積大小人口多寡，極不一致，與美國的鎮區相同。各區辦

理的事務，通常載於邦憲法中，爲教育，警察，救濟，治安，及道路管理等。各區通常都掌有財產，森林或牧場。在德語各邦中，各區多有全區公民會議，共同討論並議決本區各項問題。在人口較多的區，公民會議不易常常舉行，多選一個區議會，管理本地地方事務。

區之上爲邦。瑞士現共有廿五邦，各邦政治制度，亦彼此互異。大體說來，可分爲兩種：第一種是以公民會議爲統治機關；第二種是以代表制的議會爲統治機關。

屬於第一種的有烏理(Ur)等六邦，其面積都很小，又是老邦，所以仍保存古代直接民主制度，由公民會議執行政權，凡或年男公民皆得出席。每年開露天會議一次，以邦長爲主席，邦長每年改選一次。公民會議製定法律，表決議案，決定各項重要問題，並選舉重要官員及行政會議委員。此外另有一個諮議會，會員由人民分區選出，處理各不甚重要的事件。

其餘各邦多屬第二種，各邦均有人民自己制定的憲法，規定本邦代議政府的組織。人民分區選舉議員，組成大議會(Great Council)，任期三年或四年，裁制邦務，表決預算，制定法律，監督行政。大議會再選出一小議會(Small Council)或行政議會(Administrative

Council（一部份地區也由民衆直接選舉），處理日常事務。有數邦人民對大議會不僅有選舉權，而且有罷免權。

地方自治是瑞士國家構成的重要因素，不但因為地方自治是瑞士行政組織的基礎，而且因為地方自治是瑞士民主生命的基礎。瑞士人民實行地方自治，爲日既久，遂得有辦理政事的訓練，與養成獨立，智慧，及互相團結的能力。其共和政體之能有成效，其能以小國而在弱肉強食的歐洲屹立七八百年，卽以此爲主要原因。現在瑞士人不但享有選舉權，而且享有直接的罷免，立法，與複決權。世界各國的政權，沒有一國像瑞士那樣的完全在人民手中。

以上所舉的三國，都是世界上地方自治基礎最好，因而能使其國家整個政治得到民主的健全的發展的國家。至於其他各強國，如德，如法，如意大利，如日本，其地方政府在某種觀點上雖亦可視爲地方自治，但其組織並不像英美瑞士那樣具有充足的民主精神，其對於國家政治的作用亦不如英美瑞士那樣的重大，所以不再詳述，最後我們再來看看蘇聯，這是一個具有嶄新的地方制度的國家。

俄國在革命以前，是個舉世罕有其匹的專制國家，實際上無地方自治之可言。如果勉強追溯的話，那末十六世紀時各地的地主會議，及羅曼諾夫王朝建立後鄉村中僅存的米爾(Mirr)制度，或者近似地方自治，但那不過是地主階級的私有品，全國大多數人口還處在農奴狀態，身體且無自由，那裏談得上自治。

俄國的地方自治是與俄國的革命運動有着不可分離的關係。在十九世紀中葉，歐洲各種革命思想已在農奴制的俄國，開始發酵，儘管沙皇採取極端高壓的專制政策，卻不能阻止社會騷動的蔓延。及亞歷山大第二繼承王位，爲了和緩革命運動，乃一反其父而採取自由政策，於一八六一年頒佈農奴解放令，接着就在聖彼得堡設一委員會，起草地方行政方案。地主的統治權取消了，自治的需要因之而來，一八六四年亞歷山大第二又頒佈地方會議法(Zemstro Act)，在全國四分之三的省份內實行，省及縣(District)均設立民選的地方會議，使掌理濟貧，護路，醫院及公共衛生，普及教育，改良農業等職務。農奴現在可以以自由民的資格，來參加地方政府了。這個地方會議運動曾在主張絕對君權主義的官僚，地主，今自由民主主義分子之間，展開一個嚴重的長期的鬥爭，爭鬥的結果還是君

主義得勢。一八九〇年把地方會議的代表改爲按階級原則選舉，多數農民乃被排斥於選舉之外，地方會議的自治精神，遂更爲削弱。不過以後的每一次大動亂，如一九〇五的革命，日俄戰爭，世界大戰等都曾促成一些對地方會議的改進，然而民衆對於些微的自治權的賜與，已不能滿足，而要求推翻專制，取得整個的自治權了。

一九一七年十月革命之後，蘇聯全國實行蘇維埃(Soviet)制，行政立法機構發生絕大變化，中央蘇維埃政權無論在形式上或實際上，都是建立在地方蘇維埃之上，所以地方蘇維埃與中央的關係，較其他歐美任何國家更爲密切。所謂蘇維埃，就是民選的委員會，實際上含有自治意味。不過這個自治比較資本主義國家的自治，內容更爲充實，基礎更爲廣泛，運用更爲靈活。按照列寧的解釋，蘇維埃制共有六個特色：1 建立與民衆結合，而非與民衆脫離的武力；2 與羣衆建立最密切的關係，其易於管理及改進，爲任何其他制度所不及；3 純由人民選舉，毫無官僚意味，所以最爲民主；4 與各種職業團體保有密切關係；5 是工農的先鋒隊伍，所以它喚醒，幫助，教育全體勞動人民，去參加政治；6 把革命的立法權與行政權，結合於人民代表手中(G. Montagu Harris: Local Government in

Many Lands p. 223)。蘇聯的地方自治，現在就是憑藉着這樣的蘇維埃機構在運用。

蘇聯的地方自治機構，現在分爲省(Province)縣(District)，區(Volost)，鎮(Town)，村(Village)等級，鎮村爲最基本組織，區以上均爲村鎮的複合體。茲將其組織情形，分述於下：

一、村 村蘇維埃是由至少有三百居民之村選出，任期兩年，較小的村可以互相聯合成立，或由村居民會議行自治權。

村蘇維埃的代表按居民百人代表一人的比例選舉，但至多不得超過十五人，由代表中互選一人爲主席。蘇維埃每月舉行會議兩次，除代表外，職業團體，社團，無代表之村落，及村公務人員如醫生，教員亦得參加。

村蘇維埃的職權，爲改進農業經濟，普及教育，改善人民生活，保障工農權利，推行國家政令等。

二、鎮 鎮蘇維埃之規定，可以適用於大工廠所在地，所以它的意義並非嚴格的鎮，而是與鎮相似的地方政府的組織。

鎮蘇維埃每兩年選舉一次，代表係以人口為比例，居民在一千以內的鎮，每選民十五人得舉一代表；五萬至十萬人口之鎮，每選民二百人舉一代表；莫斯科與列寧格勒，則每選民六百人始得舉一代表。代表共選一人為主席及至多不得超過十二人之主席團，負行政責任，每半年向蘇維埃大會報告工作一次。

鎮蘇維埃大會，每月至少舉行一次，工廠，職業團體，紅軍及婦女團體等代表均得列席。蘇維埃之下得因需要指設各組 (Deputed Group)，由蘇維埃代表及熱心公益人士組成，監察各種建設計畫的實施，及在各方面予人民以幫助。每一鎮蘇維埃，在其職權範圍內得辦理預算，選舉，公共服務，治安，公共衛生，教育，土地，合作，司法，飲水，建築，公園，動員人民，及保護革命政權等事務。

三、蘇維埃大會 蘇維埃大會 (Congresses of Soviet) 就是村鎮以上的地方政權，有區蘇維埃大會，縣蘇維埃大會，省蘇維埃大會，其代表均係由所轄下級地方機關選出，任期一年（選舉比例茲不贅）。蘇維埃大會再選一執行委員會，在大會閉會期間負行政責任。其職權如下：1 採取一切手段以提高當地的經濟生活；2 決定預算；3 實行上級命

令；4 解決各項地方問題；5 按照需要調整區內各蘇維埃的活動；6 保護革命的合理制度，維持公共秩序及安寧；7 研究各項公共問題。

蘇聯地方自治的成績，可從這二十年來蘇聯的經濟及政治巨大進步中看出來。在一九二三年剛開始實行新經濟政策的時候，全國的土地及工商業，大半還操在私人手中，政治上則爲了消滅資本主義的存在，不得不採取嚴格的無產階級獨裁。當時的人民是自私的，落後的，而政權則是階級專政。現在，經過了二十年的地方自治建設，全國土地差不多百分之百的變成了國營農場或集體農場的財產，私有土地或私營工商業的現象消滅了。人民的教育程度，經濟生活，及政治訓練都有了巨大的進步，所以一九三六年的新憲法，就撤除了選舉上的許多限制，使國家政權真正建立在全民之上。如果一個人驚異蘇聯爲什麼進步得這樣迅速，那末請他看一看蘇聯的地方政治組織，他就可以發現這進步的力量在那裏了。

以上我們已將英美瑞士及蘇聯的地方自治成效，大體觀察一過了。從這些觀察中，我們得到一些什麼認識呢？

第一，就地方自治的成效說，它可以保障民主政治的基礎，增進國家的獨立力量，並促進經濟事業的迅速發展。因為有地方自治為基礎，所以英美瑞士的民主政治，才得以繼續發展，雖屢遇驚濤駭浪，始終不能動搖其根基。其次，則瑞士的抵抗侵略，美國的獨立戰爭，都證明地方自治是最足以團結人民，爭取自主的武器。因為只有在自治的生活中，人民纔感到自主的可貴，從而其保衛國家的熱情，便大為增加。最後，則蘇聯經濟事業的進步，更證明地方自治對於革命的建設，是可以盡到多末偉大的作用。

第二，就地方自治的內容說，各國地方自治的內容，是不盡相同的。有農業社會的地方自治，有資本主義社會的地方自治，也有社會主義社會的地方自治。英國一八三二年以前地方自治，英美瑞士現行地方自治，與蘇聯的地方自治三者相互之間，在民主的形式上雖一致，但其工作性質與範圍，卻極不相同。所以地方自治是有原則的，因國情及主義之不同，其內容即將因而發生差別，在現在，那一種地方自治是最進步的，那一種比較適合於我們的國情，在我們研究各國地方自治的時候必須認識清楚。

第三，就地方自治的實行說，有的是由皇帝命令實行的，有的是由人民自發實行的，

有的又是由革命政權領導實行的。由皇帝命令實行的如俄國革命前亞歷山大第二所頒佈的地方議會法，因為牠的出發點，只在緩和革命勢力，而在人民利益，所以完全失敗了；由人民自發實行的，如美如瑞士，固然得到了很好的成績，但因為自治事務的範圍過於廣泛，以及自治的權利還受到財產的限制，所以也有使人不滿意的地方；只有以革命政權領導實行的蘇聯，得到最好的成績。國父制定建國大綱，一貫精神就在以革命政權領導人民完成地方自治，蘇聯的成就，更證明了建國大綱中所持政策之正確。假如只以美國瑞士為典型，認為那才是實行地方自治的最好途徑，那末在我們這缺乏歷史的深厚自治基礎的國家，豈不要喪失了地方自治成功的捷徑與自信了嗎？

第四節 新縣制下的地方自治

無論從理論或事實方面，都已證明地方自治是民主的最好學校，是完成三民主義，達到憲政時期的必經橋樑。那末現在回過頭來看一下，我們應如何去推動地方自治的實行呢？

我們現在推動地方自治實行的方法就是實行新縣制。

「縣爲地方自治單位」，這是 國父在建國大綱中規定了的，同時也是在各國行之有效的制度。要使地方自治推行順利，必須縣各級行政組織健全而後可。新縣制是根據地方自治精神，改造縣以下行政的最優良方案，所以我們現在的地方自治，就是在「縣各級組織綱要」所規定的方式與內容之下來推行。

新縣制比過去縣制，有那些地方更宜於地方自治的便利推行呢？要明白這一點，必須明白過去縣制的缺點何在。

過去十年間縣地方制度是異常複雜與變更的，關於縣制理論，大體言之，可分爲兩個體系：第一個體系是以縣組織法及其一切關係法規爲內容。縣組織法是民國十八年公佈的，依縣組織法的規定，縣設縣政府及縣參議會，縣政府內部則設公安，財政，建設，教育等局，縣參議員完全由人民分區按人口比例多寡選舉。縣以下分區，鄉（或鎮），闾，鄰四級，區及鄉鎮以區民大會及鄉鎮民大會爲最高權力機關，闾鄰並有闾鄰居民會議。區鄉鎮闾鄰長由區鄉鎮大會及闾鄰居民會議選任。縣組織法施行法更規定縣組織施行程序，

並各限定每一程序所需之時間。這套制度，因施行困難，中央政治會議曾於民國二十三年通過改進地方自治原則，將組織及推行期限，作較富於彈性的規定，由行政院通令遵辦，然因當時全國多數省份，均有軍事行動，故未實行。第二個體系最初祇行於有軍事行動各省，以後則幾擴大於全國，並由中央正式命令推行。這個體系是以豫鄂皖三省剿匪總部及南昌行營頒佈的有關縣制法規為內容，主要改革為縣政府裁局改科，區公所改組為區署，而以保甲為其基層組織。其改變的要旨，不僅在形式，而且還在實質，即以所謂一條鞭式的官治制度，代替原來的自治制度。這兩個體系，前者是英美自治制度的抄襲，後者又無異宋明保甲成規的恢復。

第一個制度沒有行得通。其所以行不通的原因是在於全國制度過於劃一，自治組織階層過多，實施期限過於短促，而尤其重要的是在於它不適合於人民政治程度。英美的自治制度是由數百年歷史進展而來，英美的人民對於管理地方事務已有悠久的傳統經驗，而中國人民，當時不過初從軍閥壓迫之下獲得解放，對於地方自治，還是漠不關心，驟將英美最進步的制度抄襲過來，強令實行，如何其可？何況國內變亂始終未已，人民流離失所，

更無餘裕參加政治活動呢？

第二個制度推行的結果也不完全圓滿。因為現在的時代已非宋明，而國民革命的訓政更非宋明官治可比，一條鞭式的官治制度，在今日雖仍可收若干安定地方秩序，增加自衛力量之效，但亦有戕賊民主精神，阻礙主義的實行的危險。軍事緊急時期，以之應急，未嘗不可。若長久施行，必致發生許多流弊。抗戰開始以後，它的政治弱點業已日趨明顯，因而改革的需要，也就日益迫切。

從過去十年間的縣政設施，我們可以得出下列三點經驗：

第一，地方自治的實施，必須顧及社會環境，人民程度，及三民主義的革命方略。既不可抄襲他國，亦不應一味復古。

第二，自治必以自衛為前提，不於自治中培養自衛力量而要談民主自由，則民主自由即毫無實際意義。

第三，自衛必以自治為基礎，然後自衛力量才能成為人民的力量，否則自衛力量龐大，人民權利即有被侵害的危險。

新縣制的產生就完全顧及到上述三點，他以管教養衛四者的統一運用，掃清了過去縣政上各種缺陷，而爲地方自治工作開一坦途。

爲了健全管的工作，新縣制對縣各級組織，加以重要改變。在過去的縣 之下，民財建教軍工作，各成獨立系統，指揮既不一致，聯絡也很不夠，所以行政效率非常之低，對於民衆團體和社會事業，行政當局也是毫無計畫，一任人民之自發自動，所以有些地方民衆團體很健全，社會事業很發達，有些地方則什麼也沒有。這許多現象，都是不合於近代的科學行政管理原則的。現在的新縣制，則把以前的弊病完全革除，重新依照科學行政管理原則，把不統一的統一起來，把散漫的組織起來，縣區鄉保，每一層都樹立起一個強有力的工作重心。尤其重要的是縣參議會，鄉鎮民代表大會，和保民大會的設置，使民衆能直接監督指揮行政工作，實行民主監察制，更爲訓練人民管理政治能力的最好方法。

關於教育，這是新縣制的一個很大的特色。在新縣制中，不僅規定設立各級學校，積極推進，不但要督促辦教育的人員，而且行政人員，也得以教育爲方法。總裁說過：「今後行政人員，必須重視教育，以教育爲方法，達到建國之目的。其在辦理教育人員，

尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事」。這種合教育與自治爲一體的辦法，最足以表示提高人民程度，努力實行訓政的精神。

至於養，乃是人民生活最重要的問題，也是地方自治的主要內容，所以新縣制也特別注意。養的解決，雖不能全靠地方性質的事業。然而地方性的生產與分配之合理的普遍解決，對於人民的生活，確可提供很大的益處。新縣制中合作社所佔地位，非常重要，這就是要以消費，生產，運輸，信用等合作社爲中心，達到民生問題的合理解決。此外新縣制又規定設立農林場，職業訓練班，興辦各種遺產事業，也都是可能的範圍內，求地方上人民生活的改進的。

最後關於衛，新縣制是抗戰期間的產兒，根本精神就在於「發動民力，加強地方組織」，所以全部組織系統，全部工作範圍，都貫着衛的意味；其最明白的表現有三點：第一，行政組織統管軍事工作，置軍事科於縣政府之下，這增強了衛的指導力量；第二，保，鄉鎮區縣都有壯丁隊的組織，把民間分散的力量集中起來，形成一個不脫離農業生產

的軍事集團；第三，民衆團體的發展，如在鄉軍人會，婦女會，少年團等的成立，使民衆均分別歸屬到堅固的組織內，動員工作易於完成。把這三者匯合起來，就可以看出新縣制的衛的力量是何等強大的。

新縣制不惟是採擇了中外政治優點，把管教養衛四者統一運用，造成了地方自治的良好典型，而且還具有五種特性，最適合於中國當前政治情勢。這五種特性是什麼呢？就是統一性，需要性，單純性，伸縮性，連環性。

現在就根據着縣各級組織綱要的規定，分別把這五性加以指出：

第一，統一性：按照新縣制的規定，縣和鄉鎮兩級基本組織，不但在事權上，區域劃分上，機關設置上，用人標準上，得到了統一，而且在財政上及法律觀念上，也一樣得到了統一。縣綱要裏面關於統一性的條文很多，最重要的如規定凡教育，警察，衛生，合作，征收等區域，應與鄉鎮保甲區域合一；規定縣爲法人，鄉鎮爲法人；規定中央及省如委令縣長辦理全縣自治以外事項時，應在公文紙上註明；規定縣行政人員任免，依法律定之；規定縣政府組織規程所無之機關，不得設置；及規定縣和鄉的財政收支系統化等。這

些條文中尤以明定縣和鄉鎮爲法人，及關於縣和鄉鎮財政各項爲最重要。因爲縣和鄉鎮都成爲法人，所以才能從省的層層束縛下解放出來，而成爲獨立的地方自治體。以後上級對於它只能作限度以內的指揮監督，絕不能再像過去的任意發佈命令，驅之若牛馬了。又因爲縣和鄉的財政收入，和支出辦法，也都在綱要中有了具體的統一的規定，所以以前人民最痛苦的攤派苛雜，當可逐漸消除，而輿論最詬病的財政紊亂與舞弊，也可得到有效的整頓。權力和財政都已統一，以前事權不集中，縣自治體的不確定，財政不上軌道等毛病，便可以免除了。

第二、需要性：這也可以說是實際性。中國幅員廣大，又處在變動劇烈的世界潮流中，所以一方面各地社會形態表現了各色各樣的不同；一方面全部文化活動又在飛躍的進展。這一個複雜的局面，國家定法令的時候，是應該把握住客觀的需要，而不能削足適履，強使劃一不二的。縣綱要就完全做到了這一點。譬如爲了適應若干面積過大縣份行政的必要，規定了分區指導的辦法；爲了適應增加生產的需要，規定了區應設職業訓練班，鄉鎮應興辦造產事業；爲了適應抗戰以來喚起民衆，發動民力，及實現民權政治的需要，

規定了設置民選的縣參議會，公民得依法行使四權等；爲了減輕地方負擔，使地方財政收入，能完全歸諸地方事業之用，又規定了國家及省專務經費，不得由縣開支。此外，在縣綱要的附圖內，更具體規定着在鄉軍人會等民衆組織和衛生院的設置。一方面適應了進步的政治要求，一方面顧及到了各地的事實情形，所以我們可以說新縣制是充滿需要性的。

第三、單純性：縣綱要的單純性，可從兩方面來講，一方面是選舉權行使的單純，一方面是法令本身所具有的剛性意義。屬於前者的規定，有保民大會每戶出席一人，有縣參議員每鄉均選舉一人，這兩項把選舉權的行使變得非常單純，可以免去許多無謂紛爭。屬於後者的規定，有簡而有力的第六十條：「本綱要施行後，各項法令與本綱要牴觸之部份，暫行停止適用」。以前因爲政令紛歧，適用於縣各級組織的規定，多如牛毛，複雜萬狀，把基層地方組織弄得紛如亂絲，卻仍各自存在。現在縣綱要這條規定，算是一筆掃清了過去積累下來的陳腐條文，爲地方自治開闢出一條明亮的道路，在複雜紛亂中表現着最偉大的單純。

第四、伸縮性：伸縮性是從需要性產生的，而又應屬於統一性之下。在縣綱要裏面屬

於這方面的規定極多，但卻都有其最大限度，所以能於伸縮性之上，仍保持着統一。縣綱要屬於伸縮性的規定，主要的有把縣等級的劃分，從過去的三等改爲六等，區的劃分有五至三十鄉的伸縮，鄉鎮保甲的編制，單位都是自六至十五，縣政府，區署，鄉（鎮）公所，保辦公處各級組織的大小，亦皆規定有伸縮餘裕。其餘如國民學校校長必要時得專任，縣預算遇必要時可不經縣參議會通過而逕先送呈省政府核定，都是避免辦事窒礙上應有的伸縮。

第五、連環性：連環性是統一性的另一表現。就事權上說是統一的，就工作上說則是連環的。因爲管教養衛各項工作，雖已統由一個中心來指揮運用，但性質仍互不相同。仍各有其獨特的對象和範疇，所以在統一指揮之下，還須連環運用。縣各級組織的連環性，在縣綱要附圖內最容易看出。全縣民財建教保都歸縣長統一連環運用。其他鄉鎮中心學校，鄉鎮合作社，鄉鎮民衆組織，鄉（鎮）公所內各股，在圖上都以鄉鎮長爲中心而貫通起來，顯示出工作上的互相關聯，在保一級也一樣。至於人口稠密，或一村一街爲自然單位地方，又規定得聯合設立學校，合作社，及倉庫等，這又是連環性的另一表現。

新縣制因爲其有以上五種特性，所以它是當前實行地方自治的最好方案。它改革了過去縣政的各種錯誤，認清了現在的客觀需要，又經過了總裁與許多專家的精心設計，所以現在不實行地方自治則已，如實行地方自治，舍此之外，實別無更善的途徑。

和縣各級組織綱要平行，而同時又充實了縣各級組織綱要的內容的，還有二十八年國防最高委員會所頒行的地方自治實施標準。我在本章第一節內曾把地方自治的實際，根據各方的意見，概括歸納爲十七項。但這十七項工作，並不是可以同時短期完成的，在新縣制實施的三年間，爲了要給未來更進步的地方自治奠下良好基礎，我們應該先做到一種什麼標準呢？這在明瞭新縣制下的地方自治時，是很關重要的，茲將國防最高委員會所定標準，撮述如下：

- 一．編查戶口：1 原有戶籍及第一次人事登記辦理完竣；2 繼續辦理戶口異動登記。
- 二．規定地價：1 全縣土地經過測量及登記，並依法徵收地價稅及土地增值稅；2 土地測量及登記，如未能如期舉辦，應辦土地陳報，造具臨時地籍冊，並釐整原有土地賦稅。

三、開墾荒地：全縣公私有荒地調查完竣，公有荒地由鄉（鎮）公所利用或管理，私有荒地釐定期限期施墾辦法。

四、實行造產：鄉鎮及保應利用當地民力財力，實行公共造產，其收益充作地方自治事業之用。造產事業項目很多，一切生產事業都包括在內。

五、整理財政：1 確立財務行政制度；2 整理地方收入；3 確定人民監督地方財政之制度。

六、健全機構：1 縣鄉保均依縣各級組織綱要之規定，組織健全；2 縣各級民意機關，依法成立。

七、訓練民衆：1 縣各級幹部人員經過訓練；2 民衆有參加保民大會一年以上之經驗；3 充分訓練民衆行使四權；4 縣公民完畢各項義務並舉行公民宣誓；5 按照規定舉行國民月會。

八、開闢交通：1 縣道路修築完成；2 電話網設立完成。

九、設立學校：1 每保設一國民學校，每鄉鎮設有中心學校，縣或區設有六年制中心

學校，學齡兒童入學達全數百分之八十以上，失學成年男女入學達百分之七十以上。

十、推行合作：1 每保每鄉鎮設有合作社或中心合作社，縣設合作聯社，辦理合作金庫，生產，消費，信用等業務；2 確立縣合作指導制度。

十一、辦理警衛：警保聯繫完成，保壯丁隊訓練完成。

十二、推進衛生：1 鄉鎮保公共衛生場所之設置；2 縣設有衛生院，鄉設有醫務所，保設簡易藥箱。

十三、實行救卹：1 老弱殘廢鰥寡孤獨傷病婦孺無所歸宿者，均由本地方之鄉鎮保妥為收容；2 監督並改善各地寺廟，祠宇產業，使興辦社會福利事業。

十四、厲行新生活：烟賭禁絕，改良風俗，革除陋習，獎勵節約及儲蓄；使人民生活，在食衣住行育樂中合理化，紀律化，明禮義，知廉恥，調解紛爭，和睦鄰族。

以上十四項，就是新縣制實施的工作標準。有了完善的機構，再加以確定的工作內容，地方自治的推行，必可更趨切實，必能在三年之內，立下初步的基礎，今後所餘的問題，只

在於人事上如何充實，關於這方面，政府亦正依據新縣制及地方自治實施標準的精神，規定各種有效的具體辦法，我們相信這次新縣制的實施，必可使中國的地方自治，得到突飛猛進的進步。

新縣制從二十八年頒佈以後，已經獲得全國各方面一致的擁護。現在絕大多數省份，均已實施，有許多省且已完成初步機構改造工作。在這抗戰建國的艱苦階段，在這國民大會即將召開，憲法即將頒佈的今日，中國的地方自治工作能賴賢明領袖的擘畫與推動，而踏上健全發展的坦途，實在是政治上一件劃時代的大進步，它昭示着抗戰勝利的前途，更顯現出建國成功的遠景。

第四章 結論

憲政和地方自治互相的密切關係，從以上兩章中已可明白表現出來；地方自治是憲政的基礎，是憲政的起點；而憲政則是地方自治的目標，是地方自治的高度完成。沒有地方自治為基礎的憲政，其進行必多窒礙；同時沒有憲政為保障的地方自治，其發展亦必有限。

度。

原則上這個結論是正確的，然而單只作出這樣原則的結論，還沒有接觸到問題核心。除掉這個原則之外，我們還應該把握住在現實的政治意義上，憲政與地方自治相互所處地位如何。

不待地方自治完成即提前實施憲政呢？暫將憲政問題拋開而專力來完成地方自治呢？抑應在這以外另採取一條新的途徑呢？這是當前問題的中心。

第一條路是走不通的，過去的歷史事實屢次向我們證明，沒有地方自治為基礎，就不會有真正的憲政存在。第二條路也是有困難的，我們現在是一面抗戰一面建國，要得到抗戰勝利，建國成功……必得動員民力，更必得集合民意（總裁：第三次參政會閉幕詞）。因而「要提高我們國民責任的自覺，要奠立我們國家前途久遠穩固的基礎」，憲政也必須提早實行。前兩路既都不通，就只好採取另外一條新的路徑了，這就是憲政與地方自治同時並進。

地方自治是訓政時期的工作，地方自治未完成即實行憲政，不嫌躡等而進嗎？反對提

早實施憲政的人，就往往拿這作爲理由，關於這一點，總裁已經很清楚的解釋給我們：「促成憲政和實施訓政，不但不相妨害，而且是相需相成。我以爲訓政工作，不僅訓政時期要積極進行，而憲政也不一定要訓政完全結束之日才開始，這是從總理遺教的精神中間大家都能體會得出來的」。

事實上主張憲政的人，大都是反對訓政工作繼續延長的；而主張訓政的人，亦皆不贊成憲政提前實施。現在要訓政憲政同時進行，會不會引起政治步驟上的紛歧呢？假若主張憲政與主張訓政的人，都仍堅持其偏見，這種紛歧自然是可能的。如果雙方能各放棄其偏見，而一致站在三民主義的立場，這種紛歧也就不會發生了。

訓政和憲政在革命的過程中既是兩個階段，爲什麼其工作又可以兼程並進呢？或許有人會這樣問。答覆是很簡單的：因爲其中心都是實行三民主義。政治的發展是有連續性的，訓政和憲政兩個階段之間並未存在有一條鴻溝，反之都是互相密切的銜接着，在訓政裏面業已孕育了憲政的胚胎，而憲政裏面亦存在着訓政的發展。現在我們所處的環境，是訓政業已接近完成，憲政方在開始的過渡時期，這個時期的訓政和憲政，其含義都比較廣

泛。

訓政的意義在這時是兩方面，即政府訓練人民，同時人民亦訓練政府，而訓政的責任，亦非但由國民黨來擔當。總裁在四屆參政會閉幕詞中說：

「我認爲訓政並非一定要中國國民黨來擔當，而是熱心國事的人士，共同應有的義務。我認爲訓政的意義，不但是政府訓練人民，還得要人民訓練自己，並且由各級民意機關，來監督政府和訓練政府。各級民意機關設立以後，它的地位一方面是代表人民，表達民意，一方面是監督政府，亦即訓練政府」。

另一方面關於訓政的方式與精神，總裁亦有解釋：

「訓政的訓字，並不是訓斥，而是訓迪。要像學校的導師循循不倦，設身處地來訓誨學生，導之向上。並不像傲慢的主人，盛氣呵斥來教訓奴僕，使之難堪。所謂訓政的訓，本來沒有居高臨下意義的，我們應以伊尹訓太甲，周公訓成王的精神，來訓導人民，輔助政府」。（第四屆參政會閉幕詞）

根據這兩點來看，現在的訓政已非狹隘的訓政，而是以建國工作爲中心，不分畛域，集中

全國人材，以求三民主義實現的革命民權政治了。這樣的訓政，說它是訓政也可，說是憲政也未嘗不可。

至於憲政，當前的憲政也和一般的憲政不同。總裁關於這方面也有指示。就憲政的內容來說：

「民主政治不能當作無法紀，無制度，無政府的狀況來看，民主政治所依據的民意，必須是健全的，集體的，而且能代表大多數的意志，民主政治所賦予人民的自由，必是不妨害公共利益，不違背國家法律的自由，尤其我們國家現在處於外患嚴重時期，我們更要訓迪人民，尊重國家法令權力的絕對性……我們要在抗戰之中，奠立民主基礎，不但要使人民切實考成行使政權的能力，更必須使人民了解民主的真諦」。

（第三屆參政會閉幕詞）

就國民對於憲政的態度來說：

「我們今天要認定我們實施憲治，是要為國家立百年久遠的規模。問題不在憲治是不是實行得太早，而要問我們有沒有為國家產生真正憲政的誠意。如果大家有這個

誠意的話，我們不妨在訓政沒有完成前，來頒行憲法，而同時仍可以貫徹訓政的精神」。

（第四屆參政會閉幕詞）

現在的憲政是要依據健全的集體的民意，在國家最高利益之下，以全國人士的精誠團結來進行。這樣的憲政，既非圖憲政之名而無憲政之實，亦非漫無限制的民主自由，所以它「仍可以貫徹訓政的精神」。

因為訓政與憲政工作可以同時並進，而且在目前外患嚴重局面之下，非同時並進不可，所以中央於二十八年一方面頒布了「縣各級組織綱要」，並限定於三年內全國普遍完成，以求地方自治的積極推行；一方面又決定抗戰結束一年內開國民大會，議決憲法而頒佈之，以為憲政的開端。這兩種措施，實在是最正確的把握住了當前政治的需要。

憲政和地方自治工作同時並進，這是我們現在建國的基本政策。但如前兩章所分析，憲政的基礎是建立在地方自治之上的，所以憲法即令頒佈，地方自治的工作還必須積極進行，而且為了使憲政能達到最理想的境界，進行得更應特別加緊。新縣制是現在推行地方自治的最有效方案，它所包含的工作，性質最為切實，範圍也最為廣泛，如果能徹底的加

以實現，則訓政與憲政的過渡時期，必可順利的迅速的渡過，而達到真正的民權主義的政治，所以凡是忠實於憲政，忠實於人民利益，忠於抗戰建國事業的人，都應該爲這一偉大工作而努力。我們今後不應再徒作憲政訓政的口頭爭執，而應從工作上互相競賽，以求憲政的真正實現及訓政的迅速完成。憲政論者應注意從民衆身上培養憲政的基礎；訓政論者更應深入行政基層爲迅速達成其任務而奮鬥。

橫互在新縣制實行的前途上的，固然還有許多重大的困難，如人材的不足，經費的拮据，以及若干省份直接受到敵寇的侵略等等，但這些困難是可以克服的。我們正處在一個革命的偉大時代，我們有偉大的主義，偉大的領袖，更有千百萬富於革命精神的青年，政治工作人員，及勤苦奮鬥的民衆，一切環境上的困難，決沒有不能克服的道理，只要我們抱定決心，掃除畏難，自私，輕忽的錯誤心理，以勇敢，公正，忠實的精神，勇往邁進，則地方自治的完成，憲政的真正實現，決不在遠。

抗戰建國勝利的前途已在目前，我們應腳踏實地，奮力前進，以地方自治與憲政的同時完成，來歡迎三民主義新中國的實現。

