

地方自治

邱昌渭著



廣西省政府編譯委員會印行

J
38-4
30

邱昌渭著

地方自治



廣西省政府編譯委員會印行

中華民國二十九年二月初版

地方自治 (全一冊)

每冊定價國幣四角

(外埠另加郵費)

版權所有
不准翻印

編著者 邱 昌 渭

出版者 廣西省政府編譯委員會

印刷者 科學印刷廠

桂林西成路五號

電話二一〇二號

地方自治

目次

頁次
2018

序

第一章 地方自治的意義

第一節 地方自治的定義

第二節 地方自治的演進

第一款 是由君主政治進入民主政治的過程

第二款 是由少數政治進入多數政治的過程

第三款 是由中央集權進入地方分權的過程

第二章 中國爲什麼急須實行地方自治

一——四
一——一
一——四
二——三
三——三
三——四
五——九

目次

第一節 地方自治是動員民衆之基礎亦即抗戰之基礎……………五——六

第二節 地方自治是實行民主憲政之基礎亦即建國之基礎……………六——八

第三節 中國地廣人多應行地方自治……………八——九

第三章 對地方自治的幾種錯誤觀念……………一〇——一二

第一節 地方自治不是地方割據……………一〇——一〇

第二節 地方自治不是官民對立……………一〇——一一

第三節 地方自治不是空洞的規文……………一一——一二

第四章 對地方自治應有的認識……………一三——二〇

第一節 法律上的認識……………一三——一四

第一款 法團……………一三——一三

第二款 本身權益……………一三——一四

第二節 制度上的認識……………一四——一五

第一款	分權	一四—一五
第二款	制度	一五—一五
第三節	事業上的認識	一五—二〇
第一款	委託事業與固有事業	一五—一六
第二款	施政事項	一六—一七
第三款	各縣臨時參議會對地方自治事業認識之檢討	一七—二〇
第五章	立法機關與行政機關之關係	二一—二六
第一節	制衡的原理	二一—二三
第二節	聯鎖的方式	二三—二六
第六章	三民主義下的地方自治	二七—二九
第一節	步驟	二七—二七
第二節	政權與治權之劃分	二七—二八

第三節 縣爲地方自治單位……………二八一—二九

第七章 廣西地方自治之實施……………三〇—三二

第一節 實施方針……………三〇—三〇

第二節 實施步驟……………三一—三一

第三節 縣臨時參議會職權……………三一—三二

第八章 縣臨時參議會工作檢討……………三三—三七

第一節 優點……………三三—三四

第一款 擴大政治基礎……………三三—三三

第二款 發生橋樑作用……………三三—三四

第二節 缺點……………三四—三七

第一款 責任心應更加提高……………三四—三正

第二款 縣參議會與縣政府對立……………三五—三五

第三款	對政府法令未盡明瞭·····	三五—三六
第四款	議案有更求具體化之必要·····	二六—二六
第五款	未能多從積極方面提出辦法·····	二六—二七
第九章	地方自治成功的條件·····	三八—四〇
第一節	正確的輿論·····	三八—三九
第二節	集會的素養·····	三八—四〇

序

中華民國二十八年秋，廣西舉辦地方自治研究會，全省九十九縣縣臨時參議會議長來集者共九十六縣之多。余時承乏民政，以時到會爲各會員講演地方自治，既竟，各會員請以付梓，曰：「將以爲經常參考之用，且以廣被全省大多數民衆，並促進國人對於自治之認識」。余不欲拂其意，從之。因將所講演稿，稍加整理，遂成是篇。

余維自治，原則有二：應以時地人三者，爲其實施之前提，一也；理論實際並重，二也。中外有不同之國情，各國有相異之環境，未可以行諸彼者例諸此，施於古者加諸今；無他，時間空間，以及人事，各各差異耳！是以本篇立論取意，皆以中國——尤其廣西——爲立場，本二民主義之最高原則，在地方自治開始時期，針對目前現實，不空談驚遠，不矜奇立異，不因襲陳腐，說現在話，說

本地話，對本省縣參議員而發。全篇凡九章，都二萬餘言，言皆有所爲，此可以提出者一；理論爲行動之指針，行動以理論爲準據，地方自治固需有正義之理論，而尤必有實際工作之表現，規章制度，揣在人爲，此本篇於理論敘述之外，兼重實際，將本省自治實施之概況，以及各縣臨時參議會工作之情形，加以檢討，以期有裨於現實，可以提出者二。

惟個人學識譾陋，年來廁身行政，終日爲案牘人事所紛擾，未遑旁事參引，篇中所述，頗多個人意見，且以其時縣各級組織綱要猶未公布，故對於新縣制亦未及討論，漏誤之處，自所難免，尙望海內專家，黨國俊彥，不吝指教，幸甚幸甚。

本篇之成，深得朱君蘊章之助，整理講稿，校正訛誤，特此申謝。

第一章 地方自治的意義

第一節 地方自治的定義

「地方自治」，是就自治的區域範圍來說的。在此區域範圍內，人民互相結合，組成團體，分工合作，以共同管理這地方的公共事務，對外求得生存，對內求得安全與福利，這即是地方自治團體。但如何始能對外，如何始能對內，這其中便有種種事實上的問題，歸結這種問題及其應付方法，得一概念，即為地方自治的定義。

為簡潔明瞭起見，我們可以對地方自治作這樣的一個定義：「地方自治，就是以地方團體為獨立之人格，在國家監督之下，而自行處理其公共事務」。

第二節 地方自治的演進

凡一制度的產生與變革，都非偶然的，必有其歷史條件社會環境並隨着人類意識的演進而逐漸演進的。

地方自治，也不能例外。它是時代進化社會進步的一種自然趨勢，同時也是人類政治發展史中的一個歷程，它並不是憑空掉下的物件，而是有其來根去跡，脈象可尋的。

一、是由君主政治進入民主政治的過程

君主政治，是由君主專制的政治，國家主權操在君主一人之手，人民只是君主的庶民，官吏由君主遣派，所謂「普天之下，莫非王土，率土之濱，莫非王臣」，所謂「朕即國家」，拿國家天下，作為君主一人的私產，君主操人民生殺予奪之權，而不容人民有絲毫的反抗，更不容許人民有參政或自治之機會；所以西方有句俗言「在專制政體下，只有皇帝一人是愛國者」。因為國家的興廢，只關係皇帝一個人的得失；民主政治，則國家主權，操諸國民全體，人人是國家主人翁，人人得對國事發表意見，官吏由人民選舉，為人民公僕，替代人民出來為公衆服務。

這由君主政治遞嬗到民主政治，是經過相當的長遠時期。翻開十四十五世紀以來的歷史，在歐洲即可說是民主政治同君主政治博鬥的歷史。在十四十五世紀以前，歐洲各國處在極端君主專制時代，人民呻吟痛苦，敢怒而不敢言，君主窮奢極惡，殘民以逞，無所不至其極。但由於人民知識程度日益進展，由於社會經濟的變動，羣衆能力之養成，民權思想的膨脹發達，更由於君主政治本身之黑暗與腐敗，跟着地方自治觀念萌芽滋長。人民為謀其自身福利和改善不平等政治制度起見，便有自治與地方自治之理想與行動，而民主政治，遂代替君主政治而興起。

所以地方自治，純粹是時代歷史和環境的產物。它是由君主政治孕育出來的，我們

可以說：「以其有君權政治之壓制，才有自治發端的反映與夫自治制度的完成」。我們更可以說：「地方自治就是由君主專制進入民主政治之間的一個過程」。

二、是由少數政治進入多數政治的過程

在封建時代，政治為少數貴族階級所把持。試看中外歷史上，都不乏這類事實。少數特權階級，有其優越的地位，雄厚的勢力，廣大的財產，政治只是他們之間的專利品，拿來作為壓迫平民剝削平民的工具。它們高高在上，侈奢淫樂，養尊處優，而平民則過着奴隸的非人的生活，流離轉徙，飢寒交迫。在這種情形之下，人民生活感受着強烈的苦痛，那有不發生自治的理想，自治的革命運動，從少數特權階級手裏，把政權奪取過來，歸到大多數人民自己掌握中呢？「自己事，自己作」，無庸少數人越俎代庖，更不容少數人壟斷利用；這是自治之理想，也是人民的應有的權利，民主政治的基本原則。人民為爭求自己的生存，民主政治的實現，那裏再肯聽任少數人操縱把持，而讓大多數的自己，受他們魚肉呢？

三、是由中央集權進入地方分權的過程

民主政治以前，一切政治形態，都是中央集權，在管轄上，中央政府對地方政府及其人民，有直接指揮統率之權力；地方政府之行政措置，係依據中央政府所制定的規律

與法令辦理。而民主政治，則係採用地方分權，地方政府在其範圍內，有完全自主的權力，中央政府對之不得干涉。

三民主義之所謂「均權」，「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方」。這當然不是中央集權，地方自治，恰是代表這由中央集權到地方分權的過程。因為它既主張「一地方人民，在一定範圍內，可因地制宜自行處理其地方的公共事務」，這在本質上，是已脫離了中央集權了。

以上是地方自治的幾種意義的演進，為我們講地方自治的人所不可不了解，不能不認識的。我們必須循此方向進行，始能達到地方自治的目的。過去一切民治國家過程如是，中國將來民治之發展，亦必如是。

地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固。

——總理

第二章 中國爲什麼急須實行地方自治

地方自治的意義既然明白，那麼，中國爲什麼急須實行地方自治呢？

第一節 地方自治是動員民衆之基礎亦卽抗戰之基礎

現代的戰爭，是全民動員的戰爭，必須全民動員起來，有錢出錢，有力出力，各守崗位，各盡責任，才能爭取抗戰的勝利，爭取國家民族之獨立自由與生存。但如何才能動員民衆，如何才能達到抗戰勝利的目的呢？則又必須以實施地方自治爲前提。地方自治推行以後，國家民族的事業，移到每個人民肩上，痛癢相關，休戚與共，人民就不能漠視政治事件，而一切政令，無不迎刃得到順利的解決。

譬如兵役，在這方面的惡現象，是應征不踴躍，逃亡不斷絕。但如果人民理解其與國家之關係，某某第一批應征，某某第二批應征，都是通過大衆的意見來決定的，則誰也不能推卸。被征入伍的人，是代表整個自治團體爲國服務的，大衆對其家庭生活，就不能不負責處理，政府的優待出征軍人家屬，更不能不切實推行。如此，則被征者的逃亡一定少，因爲他出外的時候，是比較安心願意；同時家鄉有衆人監視着，違反衆人意見私逃回家，也有所不敢。其他如征兵征糧，以至一切需要民衆出錢出力的事，都無不

如此，可以經由地方自治得到滿意的效果。

其次：中日戰爭，是比較有長久性的。在這長期抗戰當中，我們一方面要阻止敵人勢力的進展；一方面要建立強大軍隊，以準備大反攻。爲完成阻止敵人的進展，游擊戰將佔主要的地位。但游擊隊的成立，靠廣大民衆的自動參加，游擊隊的給養，靠民衆的樂意輸助；如果民衆還像過去一樣，置身於政治之外，敵軍未至，便各自逃散，根本就不能成立游擊隊，所謂給養，更何從說起？只有地方成爲自治團體以後，地方的禍福興亡，才真正是人人有責，才可以結合大衆的力量，去保衛各人有份的家鄉。即使不得已而避開，也將是有計劃的行動，絕對不會留下有用的人，有用的物，資敵利用。

由此兩點，可看出地方自治對抗戰的關係。所以中國國民黨臨時全國代表大會宣言，有這樣的話：「抗戰的勝負，不僅取決於兵力，尤取決於民力。民力之發展，與民權之增進，相爲因果。故組織民衆，訓練民衆，爲發展民力之必要工作，亦爲增進民權之必要條件」。本省政府黃主席在地方自治籌備委員會成立大會中演講：「抗戰是民力的表現，要希望民力能拿來作爲抗戰之用，就要推行地方自治，地方自治前進幾步，抗戰力量就增加幾分」。將地方自治在抗戰中的緊急需要性，爲抗戰之基本所在，更闡述得極透澈。

第二節 地方自治是實行民主憲政之基礎亦即建國之基礎

中國所需要建設的，是民主憲政的國家，是三民主義的民權國家。

民權主義，從其形態來說，在國家是共和政體，在地方是自治制度。因此，地方自治是實現民主政治，民權主義的必要方式；更就中國的建國程序，或政治發展來說，從軍政時期到憲政時期，中間必須經過訓政時期。訓政時期之主要工作，爲訓練民衆行使選舉罷免創制複決四權。而訓政時期的最後目的就是完成地方自治。

地方自治，乃完成革命建國實現三民主義最好的辦法。總理於廿四年前，在上海對國會議員演講「自治制度爲建設之礎石」有這樣的話：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固」。又在其所作的地方自治開始實行法裏說：「民國人民，當自爲計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基」。其他類似此等訓示，散見于遺教，不一而足。總裁廿四年在峨嵋軍官訓練團講演，也昭示我們地方自治爲政治建設之要務，爲攸關根本之至計。二十六年七月對廬山暑期訓練團又說：「建國工作之入手方法，……十分浩大，所以我們必須從最扼要之處，認定其入手之法，才不致勞而無功。這入手方法，可分兩方面來說，一就國家所由組成之地區單位上說，我們要推行地方自治；二就國家所由組成之人民方面說，我們就要用教育與訓練方法，來培養國民能力」。總理總裁這類的話，已把整個的建國工作，指出了一條光明康莊的大道，祇要吾人切實奉行，則建國無有不成，抗戰無有不勝。所以地方自治，又不惟是抗戰之基礎，也是實現三民主義完成革命憲政和建立民國之百年大計。在這抗戰建國之偉大時代中，確

是一件迫切需要的根本要政。

第三節 中國地廣人多應行地方自治

無論那一個進步的近代國家，一定有一個健全而強有力的中央政府；同時也一定要推行良好的地方自治制度，雙方是相互爲用，不可或缺的，因爲一國的政務，頭緒紛繁，龐大複雜，而且各地方特殊情形，也各不相同，中央一切設施，自難以切適週詳，因此把一部分權力分給地方，使地方行使自治，這在事實上，是非常必須的。

拿中國來講，中國地大人多，一切政務，更非中央地方分頭處理不可；換一句話，即地方自治，更有其迫切之需要。計全國面積一一、一七三、五五八平方公里，大于世界上除了俄國外任何一國；全國人口四萬萬五千餘萬，相當于全世界總人口四分之一；全國二十八個省的單位有一省相當于歐洲一國，或甚至數國之和；一千九百餘縣，大的縣面積人口，也還有比歐洲小國大的。像這樣大的國家，加以五千年歷史的悠長，山川文物氣候交通風俗習慣等等的差異，自然各地方有需要因地制宜，因時制宜，因人制宜，因事制宜之處。中央一概處理，不特力有所不能，抑情有所不可。總理民國十一年

在上海新聞報發表「中華民國建設之基礎」一文中說：「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象，權之宜屬于中央者屬之中央可也；權之宜屬于地方者，屬之地方可也。例如軍事外交宜統而不宜分歧，此權之屬于中央者也，教育衛生隨地

方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析而言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣；同一教也，濱海之區，宜側重水產，山川之地，宜側重礦業或林業，這固宜予地方以措置之自由，然學制及義務教育之年限，中央不能不劃一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是以同一事業，猶當於某種程度以上，屬之中央，某種程度以下，屬之地方。三民主義之中央地方均權，就是這個道理。三民主義的地方自治，其精義也就在此。

在這抗戰建國的艱苦過程中，中央所負的責任，比平時要重千百倍，對於地方工作，自然比平時更難以顧到。但是抗戰所需要的人力財力物力，却必須從各地方去取得，抗戰建國之基礎，仍在千千萬萬的鄉村，千千萬萬的民衆。爲使中央地方分工合作，兼顧並進，並充分發揮機動效率起見，在這廣土衆民的中國，地方自治，自然更應當切實推行了。

建設之首要在民生，而建設的方法，就是要從實行地方自治作起。也可以說實行地方自治就是我們真正實行主義的起點。

——總裁

第三章 對地方自治的幾種錯誤觀念

因為地方自治這制度是從外國傳入中國的，是舶來品，一般人對這制度的認識，並不清楚，由是生出種種錯誤觀念。由於觀念錯誤，反映到政治上來，是矛盾，衝突，糾紛和雜亂。爲了要使地方自治得到順利的開展，對於這種種錯誤的觀念，首先我們實有加以糾正和澄清的必要。

第一節 地方自治不是地方割據

地方割據，是封建時代的餘孽，是軍閥政治的現象，而地方自治呢，乃是一個區域內，享有公民權的人民——取得國籍達到法定年齡合於居住時間規定的人民——在法律範圍內，直接或間接選舉代表執行法令指定之地方事務的團體，它既不是全能的，所有一切地方事務都可以包辦的，也不是土著或地方上有權勢的人，可以任意把持的，所以它決不是地方割據。

第二節 地方自治不是官民對立

不錯，自治與官治有別，它是和官治相反的，但這只是管理政治事務的主體不同——前者是由政府委派官吏來管理，後者是由人民自己或自己選舉官吏來管理——而並不是說自治就是官民對立。過去一些地方自治團體，往往誤解了這一點，以為自己是代表人民，而以官吏代表政府，與官吏處於對立地位，造成一種對立的現象。這種錯誤觀念之發生，實由于不明瞭地方自治的性質使然，不知在訓政時期的今日，地方自治，其代表乃由人民間接選舉，由政府加以委任，故其任免之權，操于政府，而其職權賦予亦在政府，換言之，即政府委託其辦理地方事務而已，是其與地方政府之官吏，在性質上亦未有若何差別。且進一步言，即令憲政開始地方自治達到完成時期，即實行完全自治時期，官吏與議員一樣，同由人民直接或間接選舉，亦由人民直接罷免，在被選時為官吏，及其解職，依舊是人民，故亦萬無官民對立的道理。中國過去之地方自治，由于此一念之誤，造成失敗結果，前車之覆，已可殷鑒。今日如欲引導人民走上自治正軌，以達于真正民主，若仍抱此種官民對立的舊觀念，使其對政府先存一對立的心理，則無異是南轅而北轍，緣木而求魚了。

第三節 地方自治不是空洞的規文

地方自治，是一種政治制度，而不是空洞的規文，是時代社會和政治的一種自然演進，而不是某人特有的創作，它並不是虛無抽象的東西，而是要有實際行動的表現，它

須要有完美的理論和規章，但決非僅理論規章所能成事，它是有時間性和空間性，在地方政務的發展上，不為空洞規文所限制，而有其實體性的存在。過去不少的人，對地方自治，類多認識不夠，或竟有相反的認識，一講到地方自治，馬上就組織所謂地方自治籌備處，起草許多條文，東抄西寫，咀文嚼字，一句語都不肯放鬆，幾乎集歐美各國關於地方自治法令章則的大成，但所起草的，往往都是些學理與幻想或是因襲的產物，內容雖尚完備，而竟無可以實際執行的條文，其結果不獨不能使地方自治有所發展，反使政治發生了混亂，終至於因噎廢食，這種錯誤觀念在今日也不能不亟亟予以糾正。

地方自治的基本要務，第一就是「新生活運動」及「勞動服務運動」；第二就是「國民經濟建設運動」；第三就是實行「國民精神總動員」。

——總裁

第四章 對地方自治應有的認識

我們既然明白了地方自治的意義重要，又指出了對於地方自治的幾種錯誤觀念，則我們對地方自治，究竟應當有怎麼樣的認識呢？以下且從法律制度 and 事業三方面來研究。

第一節 法律上的認識

一、法團

地方自治團體，一是法團，其地位之取得，或由國家以法律規定，或由政府以法令認許，其產生由於法，其存在價值，亦繫于法，它是必經過法的認可，而後始能成爲權利義務的主體，而後始能成爲公法人。

二、本身權益

地方自治團體，既由法而產生，則其本身權益，不能不根據于法，換言之，即其權力範圍或以法令列舉，或以法令概括，要皆不能超出法定範圍之外，以行使職權，即令

完全自治之縣，地方自治事務，亦必有其法定限制，而非整個地方事務之執行者。

目前一般辦理地方自治人員尤其是立法機關的人們，多未能明瞭此點，故竟有欲干預及司法會計等行政者；以爲身爲議員，無事不可以作，此誠屬錯誤。欲使地方自治能順利開展，以爭取抗戰勝利，建國成功，則從事地方自治的人，首必須認清自己崗位，在法定範圍內，執行職權，向前努力。否則于國計民生，社會政治，都無裨益。

第二節 制度上的認識

一、分權

建國大綱關於中央與地方權限的劃分，規定：凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方。所以在縱的方面：中央有中央的權限，地方有地方的權限，地方自治是以地方自治團體爲獨立之人格，故就行政方面言：地方政府在中央監督之下，自行處理其事務，以充分發揮因地制宜的特性，成爲地方對中央的分權；辦理地方自治的——人員行政人員與立法人員都在內——係由人民直接選舉而來，在執行職務時，各自對其選民負責。因爲其基礎在下的原故，愈是下級，其權力愈比上級爲高，其作用愈比上級爲大。就橫的方面言：一個地方自治團體裏面，行政機關與立法以及其他機關，各有各的職掌，彼此各不侵犯，一方面行政立法等機關，鼎足而立，產生平衡

的現象，但同時彼此又互相牽制，發生制裁的作用，成爲地方自治團體內部的分權，這是在制度上要認識的第一點。

二、制度

就制度本身言，凡百事情，如果都能夠按照法律進行，都有其一定的程序與手續，這就叫制度化。必須制度化實現，責任制才能成立。責任二字，在政治上表示一種制度。責是作得好有償，作得不好應罰；任就是作，作而且負責，才是完善的政治，才能達到最高的運用，作得不好，在政治上的「責」就是罷官，人民對之可以行使罷免權選舉的時候人民可以另選別人，在內閣制的國家就是倒閣，在法律上的「責」犯了法就要受司法的制裁。中國雖把責任二字連用，但其表現于政治上，多是有任而無責，橫行霸道，不講手續，不受制裁，故法律失其效用，道德失其準繩，國事於是乎亂。民二的議會，至十三年始裁撤，任十餘年矣，但未建立一事，試問其責于何在？故責任二字，實卽表示一種制度，而地方自治，就是這制度中最富有責任性的民主政治。

第三節 事業上的認識

一、委託事業與固有事業

地方上的事業，可分為兩大類：一種是上級委託辦理的，叫委託事業。委託事業屬於臨時委託性質，不入此地討論範圍。又一種是地方自治應辦的，叫固有事業。固有事業在地方自治開始實行法中，分為六類，今天所講，乃就一般的分類，大約可分為保安、財政、教育、衛生、救濟、工程和實業七類，地方自治要實現，就必須將此七類屬於地方性質之事業，一一舉辦。

二、施政事項

上述七類事業，若以施政名詞概括之，則管教養衛是也。而其表現于事業者，則為衣食住行，此類事雖極普遍，但一切施政之歸宿，無不在此，我國過去政治，多忽略此點，做官者坐衙門，作大計劃，辦公事，充其量不過一個管字而已，與人民衣食住行無關，故其政治是空洞的。正因為其空無所有，不切實際，致以四萬萬餘萬之人口，一千一百餘萬平方公里之土地，五千年之歷史，而竟受凌于一東方小國。中國如欲變為近代國家，則迎頭趕上，實不能不于此點求之。本省年來施政，即完全着眼於此，故有「建設廣西復興中國」口號之提出，但因爲百廢俱舉，人民負擔略重，皮相者遂以此議論政府，不知抗戰前之日本人民，年已平均負擔十三元，及至今日且增至三十餘元。與本省人民負擔相較，何啻倍蓰。更以處於常態中之英國而論（按作此講述時在一九三八年，歐戰猶未發生），其前數月公佈預算，爲十二萬萬磅，以英國四千五百萬人平均之，則

其負擔數每人為二十磅，即為我國法幣三百四十元，此豈本省人民負擔可與同日而語？蓋負擔稍重，不足為病，人民初亦不以負擔稍重而遽認為痛苦，要以政府是否能取諸民，用諸民，為人民福利建設，有所努力耳。

三、各縣臨時參議會對地方自治事業認識之檢討

本省地方自治開始已歷數月，今且從各縣工作報告中之議案作一分析，以明各縣參議會對於地方自治事業認識之程度。

截至本年（廿八年）八月一日止，各縣參議會已送第一次工作報告者，共八十七縣，茲即根據此項材料，加以研究，計所得議案數字如下：

	合計	民	財	教	建	團
案數	1,047	240	379	215	102	93
百分比	100	23	37	21	9.7	9.3

從這一小統計中，可以看出八十七縣參議會之議案中，都是注意於民財，而忽略于建團也就是告訴我們，關於養衛方面，亦即人民的衣食方面，還沒有被大家深切地注意到。

廣西省縣臨時參議會章程第一條，規定縣臨時參議會之設立，在「集思廣益，促進縣政興革」。「革」是消極的，「興」才是積極的。要有進步，「革」雖不可少，而「

與一則尤當注重。上列統計若何？今試更進一步，就各議案內容，加以分析，使更知各縣參議會之注意所在。

在關於民政的二四〇案中，討論關於鄉村編制及區域劃分的共十四縣，其中屬於鄉村劃撥者十縣，恢復區公所者三縣，編釘門牌者一縣，討論增加鄉村長待遇者一縣；清查公地公產者十五縣；整理戶籍者六縣；推行衛生醫藥者二十五縣；其中一縣提出改良人畜同居，四縣請改良廁所，二縣請增設鄉鎮醫務所，二縣請增設縣醫務所，另有若干縣提出推行清潔衛生，增設醫生，舉行醫師檢查，強迫種痘等等；比較佔民政部份議案最多的，為關於改良風俗及調解爭訟事項之討論，計共佔三十八縣；此外討論關於禁煙禁賭者十縣；倉儲者十五縣；救貧者二縣；取締游惰者三縣；民意機關九縣；保存名勝古蹟者羅城一縣。總共民政二四〇議案中，以推行鄉村衛生數議案與人民生活較有密切關係，尤以改良人畜同居，增設鄉鎮醫務所，更為具體實在，而目前亦最感需要，只可惜注意到者仍少。更有最重要而完全被忽略者，則為救荒救難是也。祇就難民一項而論，因抗戰軍興，年來流入本省之難民，已不在少數，而竟無人注意及之，寧非一大缺陷。其次關於教育者，各縣尙能普遍注意，惟又均欠缺中心問題之認識。如在本省極成爲問題之師資問題，未被注意，其餘對於精神總動員，各縣亦未有提出討論，此亦爲政府所認爲遺憾者。

又其次關於建設者，雖尙佔議案總百分之九·七，可是直接與人民衣食有關者則甚

少。如水利問題，即爲本省之急待解決者，但只有少數縣提及，尤以左右江一帶，水利幾成爲農村之中心問題，亦僅有三縣提到。大家都沒有注意到人民的生活問題，這是政府認爲最大的遺憾。

本省最近兩年積極推行之合作事業，實爲解決農村困難之不二法門，可是將合作問題提到議事廳者，僅果德一縣，此又政府不能不認爲遺憾的一點。

荒地問題，亦僅有八縣討論及之。本省地廣人稀，除少數縣份，人口較爲密集外，其餘各縣荒地隨處皆是，惟亦不能爲一般人認識。

此外有數縣曾注意及道路問題，而航業則被忽視。礦業爲本省最有希望之事業，亦僅鍾山等數縣提到，此皆政府不能不認爲欠缺的諸點。

其餘關於財政團務議案之內容，不再分述。

就一般而論，提案之大部分，都屬於消極的，且尙有涉及人事問題。而積極方面，對於人民之衣食，尙少注意，此種傳統的空洞觀念，如果不改，政治仍將落空，而無法得到預期的成果，益可斷言，故吾人今後應以地方事業，尤其與人民衣食有關之事業爲中心，則地方自治事業，庶幾能有蓬勃的發展。

至於各縣之所以不注意於人民衣食等建設事業，似與議員本身的職業有關，蓋全省之二六九四個議員中，就統計所得，從事縣政工作者三五四人，鄉村長者五三三人，團務者三九六人，教員七三一人，法律方面四〇人，軍事方面一〇二人，黨務方面四〇人

，自由職業者七人，未詳者三八二人。由此可知二六九四人中，甚少農人工人商人或技術人員，而大多數皆係紳士，地主，其不能注意建設事業，乃其知識經驗及興趣所限，實不足怪，不過中國是一農業國家，農民佔總人口百分之八十以上，我的要求，既是政治歸於衆人，是即歸于農民，則此後政治工作，實不能不以佔大多數的農民爲依歸，而將其工作方向予以改變。

今後建國的基本要務，分養教養術管四項，必須竭忠盡智做到人盡其才，地盡其利，物盡其用，事盡其功，完成管教養術四大建國的基本任務然後才算盡到現在政治人員的本務，才事以真正建立一個現代的國家！

——總裁

第五章 立法機關與行政機關的關係

第一節 制衡的原理

民主政治的成功與失敗，其最重要的關鍵，在立法機關與行政機關的關係之如何而定，所以英國學者塞基威克說：『最高行政機關與立法機關的關係，爲憲治構造中最棘手的一點。一般政治理論家，對於國民監督立法的原则，可以共同的承認，但對於行政與立法機關的關係則所見不同。就是近代以普及民權爲議會制度最要的原素之國家中，對於行政與立法機關兩者間關係的規定，所見亦各不同』。

上面所說的「國民監督立法的原则」，在實施上，是什麼一種制度？這就是 總理所主張的創制權與複決權兩種，由人民行使，用以監督與制裁立法機關的專橫。

中國自有議會以來，有一種普通的——同時也是似是而非的——見解，認定議會是監督政府，並且認定議會是代表人民，而政府則是官吏的集團，兩者處於利害不同的對立地位。這種見解，直到現在，還是流行着。

我們知道主張三權分立的老祖宗是孟德斯鳩，他主張行政機關立法機關與司法機關分立爲政，各不相混，他告訴我們：

「假使立法權與行政權由一個人或一個團體操之，則人們就沒有自由。因恐此一人或此一團體，一方創立專制的法律，一方又施以專制的手段，以執行此法律。假使司法權合併於立法權，則人們的生命與自由，必受任意的蹂躪，因為司法官已經變為立法者了。假使司法權合併於行政權，則司法官可以橫施其高壓的行爲。」

孟德斯鳩主張三權分立，但他並沒有說立法機關是監督者，而行政機關則是被監督者。他所說的是行政機關立法機關彼此分立，以互相監督。這在政治學中謂之「平衡與制裁」的原理。

孟德斯鳩醉心英國的政治制度，因而發為三權分立之理論，但就以孟氏的理論而言，他對於當時的英國政治制度，只知其形式而沒有了解其精神與實體，因為當時英國，在形式上，雖然是行政與立法分立，但事實上，行政的首領——內閣總理——就是議會中的政黨領袖，所以行政與議會兩方面，都是由內閣總理一個人指揮，因而產生了兩面一體的形態，這就謂之責任內閣制。

這種三權分立的學說，以行政權兼掌考試，司法權兼司糾彈，實際上有很大的毛病。所以 總理有五權憲法的發明，將考試監察兩權提出以獨立於立法司法行政三權之外。

自然，三權分立的「平衡與制裁」原理，在五權憲法，還是可以同樣的適用。那就是說立法司法行政考試監察五權，彼此互相監督，彼此互相發生制衡的作用。不過仔細研究五權憲法的精神，則於五權衡制之中，還有各自分工合作之效用。它的基本精神

，在下面二點：（一）權能的分割與平衡，（二）五院的分工與合作，所以在理論上五權是有三權之所長，並且補救三權之不足；而在事實上，不像孟德斯鳩之忽略了制度的精神與實質。它不像孟氏三權的理論，僅在於三個權力機關消極的相互牽制僅僅注重於分立而尤在於使各權力機關積極地分工合作，以共同發展國家事務。這就是五權憲法之進步所在，也就是我們總理偉大的原由。

第二節 聯鎖的方式

在民主政治的國家中，內閣制也罷，總統制也罷，共產主義的蘇維埃制也罷，就是法西斯制的國家也罷，行政機關與立法機關，決不能分立，而必須連鎖，其連鎖的方式有二：（一）組織上的連鎖；（二）政黨的運用。

（一）從組織方面言。中央的一級行政機關與立法機關的關係，以及省一級的行政機關與立法機關的關係，不在本文討論範圍之內，茲專就縣市一級的行政機關與立法機關的關係言之。

縣市一級的行政機關與立法機關的關係，在組織上其連鎖的方式，有左列的幾種：

（甲）市議會制 這是英國的地方自治組織，由市議會選舉長老，再由市議會連同長老，選舉市長，市長的任期一年，他的地位，不過是市議會的主席，並沒有特別的權力，市的施政政策，由市議會決定，市的行政事務，由市書記及其所屬之職員與其他之

行政委員會處理，官吏的任免與法令的通過，也由市議會決定，市長不過是對外的代表罷了。這種制度的精神，建築在市議會下之各部門的永久官吏身上，因為這些官吏，都是富有經驗的專家。

(乙)市委員會制 這是美國的一種組織，這種組織是把立法權與行政權交給市委員會掌管，委員人數大底五人，由人民選舉，以得票最多者為市長，其餘四人，則分任委員會下之各局局長，由委員制脫胎而出的又有所謂市經理制，這是由委員會指派專家充當市長，負行政的責任。委員會等於商業公司的董事會，而市長則等於公司中的經理，經理之下，設置局處，經理和局處的人員，都是一般專家。

(丙)市長制 這是法國的制度。市長由市議會選舉，並且是市議會的主席。所以他一方面是地方的行政首長，但同時他又是市議會的主腦。

(丁)蘇維埃勞動代表會議制 這是蘇聯的制度，在各特區，省，自治省區，分區會議，以及市之內均各設有一種國家權力機關名為勞動代表會議(又名蘇維埃)，此勞動代表會議，由各該地方勞動者直接選舉，任期二年，可以制定地方預算，在蘇聯及加監共和國法律賦與之權限內，可以通過議案及頒布法令，由勞動代表會議選出執行委員會，即為各該地方執行及行政之機關，此項勞動代表會議之執行機關，直接對所選舉之勞動代表會議，及上級勞動代表會議之執行機關，負其責任，因此(一)勞動代表會議的議員其中還有被選參加執行委員會的工作者，如此，則他不但可通過法律，担負制法的任務，

而且也是執行機關中之一份子，並且（二）在蘇維埃制度中他們是能發生作用的人員，換言之，他們不僅代表勞動者以立法，他們更領導蘇維埃去執行，這把立法行政實質上是合爲一體了。

（二）由於政黨的運用，使行政機關與立法機關發生統一的作用，美國的市長市議會制，就是這樣，按照這種制度，市長與市議會都由人民選舉而來，在組織上，市長與市議會是分立的，但因為市長往往是當地多數黨的領袖，他以黨的領袖資格由於黨團的運用，指揮同黨的議員，在市議會中，取得立法上之主動地位，以收如身使臂如影隨身的效用。

以上所述，不過略舉幾國的地方制度，作個証例而已，但從上面所述的事實看來，我們得着如左的結論：

地方制度在權力上，行政權與立法權不能對峙；在組織上，行政機關與立法機關，尤不應分立，假使以市議會爲實體，則市長便居於虛位，大多數的國家都是採用這種制度；假使市議會與市長分庭對立，則背後必須有政黨，以黨團的運用，及嚴密的黨紀，長以黨的領袖資格，指揮同黨的議員，以貫徹其行政的主張。

政黨運用的結果，在將各立門戶，各自獨立的行政與立法機關維繫起來，以收兩面一體的功效，由於政黨的運用，行政領袖，把他的政策與主張，透過立法機關的同黨議員，提爲議案，變成法律，所以在形式上，行政與立法，是分開的，但在運用上，則是

行政首長指揮立法機關，而立法機關則反映行政首長的政策與主張。

還有一點，值得注意，市議會或市長都由人民選舉，則在市行政各部門服務的事務官吏，必須係永久文官，庶使他們的工作，與任期，不受選舉的影響，而能繼續不斷按照年功加俸的律例，一直作去，以至年老退休爲止，換句話說，選舉制與永久文官制，必須同時實行，然後地方自治的基礎，才能鞏固，民主政治的運用，才能成功。

唯有我們黨政軍學人員能够自治，纔能治事治人，亦唯有實現真正完滿的自治，纔能推進政治建設，完成國民革命的任務。

——總裁

第六章 三民主義下的地方自治

第一節 步驟

我們的地方自治，是三民主義的地方自治，而三民主義的地方自治，以總理手訂的建國大綱，爲其最具體的原則，故建國大綱中訓政時期的工作，即是地方自治開始的工作，依照建國大綱規定，地方自治開始應作的工作，爲調查人口，測量土地，辦理警衛，修築道路，與訓練人民行使四權等等，此工作完成後，人民乃可以行使四權，得選舉縣長，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，更有直接罷免官員之權，直接創制法律之權，和直接複決法律之權，是之謂一縣完全自治，迨一省全數之縣，皆達完全自治，則爲憲政開始時期，國民得選舉省長，以爲一省自治之監督，故今日的地方自治，實有一定的步驟，應即依照建國大綱來逐步實施其工作。

第二節 政權與治權之劃分

政權操于人民，治權屬諸政府，此爲三民主義獨有的特點，政府以五權——立法司法行政考試監察——治理政事，而人民則以四大權管理政府，所以人民之權爲最高，但因爲人民爲數太多，直接民權不能行使時，得選舉國民代表代行職權，國民代表可以選

舉官吏，罷免官吏，可以創制法律，複決法律，凡人民可以直接行使的四權，都可以交由國民代表代行，若在三權鼎立之民主國家，則人民的政權，交由議會行使，故議會的權力最大。三民主義之政治組織，代表人民行使政權的不是立法院，而是國民代表，事實上立法院只是一法律的起草機關而已，至于彈劾權之行使，在各民主國家，亦均歸之議會，而在五權憲法的國家，則彈劾權由監察院行使，惟其最後之決定權，則仍在國民代表，故一方面政府有充分的權，以治理全國事務；一方面人民也有充分的能，以直接或推舉國民代表管理國事，這種權能區分的民主制度即是三民主義的地方自治唯一的特點。

第三節 縣為地方自治單位

建國大綱第十八條規定，三民主義的地方自治，乃是一縣為單位，就是以縣為起點的意思，蓋單位如定為省，則省地方太大，未免失之過寬，人民對於省的政事難免茫昧不知津涯，一切基本的自治工作，如人口清查，戶籍釐定，土地登記等，都將無從着手，困難滋多，單位如定為區或鄉鎮，則地方過小，範圍又似乎失之過狹，姑且不論在行政上，區或鄉鎮各自為政，不相統屬，許多不便，就是進而參預縣政，省政，和國政，因為上級機關重重，疊牀架屋，程序上亦不免過于累贅。

在這裏，對於『地方』二字，却有加以規定其界說的必要，建國大綱第十七條已告訴我們：『……中央與省之權限，採均權制度，』凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央

，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權地方分權。這明明告訴我們，均權制度，係指中央與省而言，而省就是『地方』，則已毫無疑問，是以，所謂『地方自治』就是省自治，而省之自治，則又以縣爲單位，省一級之地方自治，不在本文討論範圍之內，茲所言者，祇限於縣一級之地方自治。

以縣爲自治單位，則俟縣自治籌備成熟之後，由人民直接選舉縣長，組織縣政府，執行一縣的政事；選舉縣議員，議立一縣的法規。縣以下爲求地方行政之便利和充分使用直接民權起見，仍舊按級分設區鄉鎮村街公所等下級自治團體，由地方人民選舉區鄉鎮村街長，負責辦理各該區域內自治事務。縣以上，到一省全數之縣都達完全自治程度，則組織全省國民代表大會，制定省憲，產生地方政府，監督地方政府，組織全國國民代表大會，制定國憲，產生中央政府，監督中央政府。以縣爲實施地方自治之基本樞紐，下以指導區鄉鎮村街，上以承接省與國家，這就是三民主義地方自治制度之大概，也就是最適合于我國國情的一種辦法。

依照這種制度，人民得選舉縣長，得選舉議員。縣長議員同由人民直接選舉，很有點與美國的市長市議會，同由民選的一樣。在組織上縣長縣議會既分庭對立，立法行政兩權相持，則依據各國的經驗，必須有政黨從中運用的必要；換言之，在此訓政時期，也唯有以國民黨來領導，來從中以黨馭政，發生黨的作用方才能挽救立法行政脫節的危險，方才能嚴格地實施五權分立及相互制衡的原理。

第七章 廣西地方自治之實施

第一節 實施方針

廣西建設綱領基本認識部分第四條丙項有「扶植人民自治能力造成民主政治之基礎」的規定，此即爲本省地方自治實施之方針。本省建設以三自政策爲手段，而以三民主義爲依歸，其最後目的爲實現民主政治，故在其實施之過程中，必須扶植人民自治能力，以造成民主政治之基礎。本省幾年來並未標舉地方自治之口號，而實則一切設施，無不朝着發展自治方向進行，一切作法，實事求是，自卑而高，由淺入深，由近及遠，進行着扶植與培養自治的工作，已六、七年。凡地方自治開始實行法中所規定自治開始的工作，建國大綱第八條所規定的自治標準，以及十八年中央政治會議第二〇七次會議通過的「訓政時期完成縣自治實施方案」裏所定的應辦事項，在本省大致均可以說有了基礎，至少可以說有了自治的初步，完成了扶植時期的大部分工作；但話雖如此，距離完全自治之條件，依然尙遠，換言之，即目前遠不能即刻行使四權，這是一般無可否認的事實。

第二節 實施步驟

本省經過六七年埋頭苦幹的扶植工作，地方自治的基礎，總算已比其他各省穩固，所以在去年（二十七年）八月本省政府委員會第三六八次會議通過的「廣西各縣自治施行辦法大綱」，即將本省自治劃分為兩個階段；前階段是自治開始時期，即所謂官督民治時期，後階段是自治完成時期，即所謂憲政時期。這兩個階段人民的權力，因時期而不同，政府的設施，也按步就班，循序漸進，拿民意機關而論，其他各省至今遠未正式成立，而本省則最基層的村街民大會，業已成立兩年有餘，到今年省縣臨時參議會，及鄉鎮民代表會，又已先後普遍設立，是在自治開始時期，可謂規模已具，今後只待充實其內容而已。

第三節 縣臨時參議會職權

縣臨時參議會，是由各鄉鎮各選出代表一人，并由縣長加三倍推出合格人數，呈請省政府圈定組織而成，原為一種過渡期間的辦法，故就其性質言，實是半官半民的民意機關，亦可稱為準民意機關，在縣臨時參議會章程第一條明文規定「為集思廣益促進縣政興革起見」等事義中，即可充分表現其性質，僅是貢獻興革意見，而不是純粹的立法所在；同時在職權方面，縣臨時參議會，祇有議案之議決權，而并非決定權，其決定權

乃在省政府；再在監督權方面，縣政府也并不對縣臨時參議會負責，縣臨時參議會不獨不能強迫縣政府執行，且亦不能向縣府質問，而只有詢問權；至于財政權，則縣臨時參議會，具有較高的審核權力，但此乃是省政府委託駐會議員代行財監會職權的，與縣臨時參議會本身職權無關；其餘如建議權，受理請願權，聽取報告權等，亦皆有其範圍。由是可知縣臨時參議會，乃一自治開始時期之民意機關，與過去之議會，全然不同，此則是現階段的自治，以現實為基礎的過渡辦法，為我們大家到會諸人，所不能不特別認識的。

我個人的意見，以為促成憲政和實施訓政，不但不相妨害而且是相需相成。我以為訓政工作不僅在訓政時期要積極進行，而憲政也不一定非訓政完全結果之日纔開始，這是從總理遺教的精神中間大家都能體會得出來的。

——總裁

第八章 縣臨時參議會工作檢討

縣臨時參議會，半年來的工作，瑕瑜互見，好壞都有。茲就個人觀察所及，分別撮要舉出一二。好的地方固希望大家不要自滿，而應當竿頭更進；同時壞的地方，更切盼大家能逐漸改正，互相勗勉，則地方自治之健全，地方政務之發展，自可計日而待，而「建設廣西復興中國」的使命，也必能克觀厥成了。

第一節 優點

優點主要的是下列二者：

一、擴大政治基礎

過去除行政機關外，無民意機關之設立，故可稱爲一旗杆式之組織，迨縣臨時參議會成立，政治基礎加大，政治組織，遂由旗杆式一變而爲寶塔式，愈是下層，基礎愈大，也愈鞏固，因之上層更能安全，此乃是縣臨時參議會在政治上顯示的一個優點。

二、發生橋樑作用

欲使政府與民衆打成一片，則政府與人民間，必須有一橋樑，以爲溝通之媒介。縣臨時參議會，恰有此橋樑的作用，它可以將人民所需要者，貢達于政府；更可以政府之設施政令等，傳佈于人民。目前自治開始時期之工作，政府居于發動地位，組織民衆，訓練民衆，但其最終目的，則在民衆組織，民衆訓練。如何始能從政府主動的組織民衆，訓練民衆，以達到民衆自動的自己組織，自己訓練呢？這其中就要靠縣臨時參議會橋樑的過渡，政府與人民愈趨愈近，以致打成一片，此橋樑作用，愈減愈小，以至棄置不用，由此亦可以了然于縣臨時參議會在現階段民主政治中的性質，更可以認識其關係之重大。如何始能使這橋樑架搭良好，運用妥善，就成爲目前我們所要努力的中心問題了。

第二節 缺點

縣臨時參議會本身也有其缺點，從出席缺席之情形，以及半年來各縣參議會議案加以檢討，至少可以發現後列五點：

一、責任心應更加提高

各縣參議員中，富于責任心的，固然很多；但責任心比較弱的，也不在少數，比如正副議長，爲各縣參議會之負責人，照理應該勤于所事了，但竟有一縣的議長，幾個月

不到會，其餘各縣參議會不依時辦公，不舉行紀念週者，亦屬很多；至于缺席人數，有數縣參議會，一次竟達五六人，差不多佔全體二分之一，此皆爲美中不足，有將責任心更加提高之必要。

二、縣參議會與縣政府對立

縣政府與縣參議會對立問題，不是制度問題，而是人事問題，此問題在若干縣中，均曾發生，而其所以成爲問題之原因，大概都由兩方面不習慣所致。在縣長一方面，因爲一旦被干涉，有點不習慣，因對縣參議會不滿，而在縣參議會方面，則自以爲是民衆代表，凡與人民有關之事，如司法訴訟，都要過問，有時乃不免超出職權範圍以外，由是生出若干誤會。凡此實是不應該有的，而且僅是人事的問題，雖縣府縣參議會雙方都要負責，但也不能不認爲是縣參議會缺點之一了。

三、對政府法令未盡明瞭

本來，現代政治，法令規章，非常繁複，各縣參議員，以其過去參與政治較少，故于政府法令，未盡明瞭，因之所提議案，常不免有與法令相抵觸的地方，例如改良風俗，省政府早已明令執行，且已三令五申，而各縣參議會，尙有不少人以之作爲提案者，更有一縣參議會主張在議會中設立刑事告訴處，又有一縣有一位議員，因爲提出議案，

通電各縣，要求一致主張，諸如此類事實，皆為不明瞭職權，尤其不了解法令所致。

四、議案有更求具體化之必要

討論議案，應多講辦法，少談原則，庶幾縣政府易于執行，而免去隔靴搔癢之弊害。但檢查過去各縣參議會之議案，類多空洞浮泛，不切實際，比如有一縣，提出「本縣教育宜如何改進一案」，而其決議則為「咨請縣政府嚴格委任教員，並切實指導致績」，至於如何委任，如何考績，如何指導，則毫無具體的辦法，試問執行者接到如此空洞的議案又將如何執行？反之，若議案能比較具體化，則不啻是給縣政以一個極大的幫助，縣長自無不樂意執行，而行也萬無不通之道理。

五、未能多從積極方面提出辦法

半年來各縣臨時參議會之工作，多從「革」的一方面着眼，這在上面曾經提到過，「革」是革新，稍偏于消極方面，而「興」則是創辦，是提倡，是比較帶有積極性的。在政治事業建設上，「革」固然重要，而尤其緊要的，還是「興」，如果一個國家，能夠百廢俱舉，無業不興，則其國一定能蓬蓬勃勃，蒸蒸日上；反之，則必定消沉衰弱，而其人民沒有朝氣，這在東西歷史上，均歷歷不爽，所以今後我們如欲發展自治，抗戰建國，對於議案，尤應當注意「興」的一方面，以期積極的更有較多的貢獻。

以上僅係顯而易見的幾個缺點，雖然不能說是全數之縣都如此；但至少是全省大多數縣份之通病，至其餘瑣碎的問題，枝枝節節的無關宏旨的缺陷，在此不再一一論及了。

政府和民意機關並不是對立的。總理說：「政治是管理衆人之事」，在民意機關的分子，今天在議會，明天可以在政府担當工作，而尤其在地方基層，每一個人民代表，同時在民意機關，同時要實際參加地方公共事業，所以互信互尊的態度，應當培養，休戚與共的關係，應當認定，提攜共進的習慣應當養成。

——總裁

第九章 地方自治成功的條件

地方自治如何始能成功？對於這個問題，各人的見解不同，今且提出兩個要點，以促請大家的注意：

第一節 正確的輿論

正確輿論，不獨爲地方自治成功之要素，抑亦民主政治成功之必要條件。人民沒有正確輿論，不獨是非不明，善惡莫辨，而乖戾奸巧者，亦將無從制裁，常漏法網，比如選舉，設沒有正確輿論爲之監督，則勢必爲少數人操縱包辦，而其結果使議會變成少數人之勢力。領袖柔儒者，往往受其脅制以攘奪權位，終致國家於亂，領袖剛愎者，則議員又將受其威脅，或收買，甚而至于解散議會，以塞議員之口而行政領袖則可以專制自爲，如民三四袁世凱可爲例證。但正確輿論，究竟如何才能產生呢？則又不能不賴于教育之普遍與提高，使人民知識增進，明瞭參政不僅爲權利，抑亦義務所在，如此，則人民可以監督政府，管理政府，正確輿論，於是乎生，而政府的設施，也有所依據了。

第二節 集會的素養

政治主張，見仁見智，各各不同。如何使這些主張，分別提出，討論，表決，通過

，實行，以至于行而能得到良好的效果，則自有其一定之手續程序與應遵守的法則。這一定之手續程序與法則，在西洋謂之議學，又名爲會議法規，在中國則是 總理手創的民權初步。 總理在民權初步中告訴我們：

「民權何由而發達，則從固結人心，糾合羣力始。而欲固結人心，糾合羣力，又非從集會不爲功。是集會者，實爲民權發達之第一步。然中國受集會之厲禁數百年於茲，合羣之天性殆失，是以集會之原則，集會之條理，集會之習慣，集會之經驗，皆闕然無有。以一盤散沙之民衆，忽而登彼於民國主人之位，宜乎其手足無措，不知所從。所謂集會，則烏合而已。」

實行民權初步，其目的即在使人民能殼實行集會的原則，合乎集會的條理，與養成集會的習慣，易言之即使人民有集會的素養而已。

集會的原則是甚麼？就是使一盤散沙似的民衆，用組織的方式，變爲有秩序的集體，並且用討論的形式，得到對於某一問題具體的決議案，以爲執行的根據；換言之，就是在一個民主國中一切的問題，必須經過公開的討論，而此公開討論的場合中其人羣必定是有組織的集體，必定有一個公認的主席，一個司紀錄的書記，以及由討論而得到的具體決議。

集會的條理又是甚麼？ 總理所謂條理，若用議會法典的術語來表示，就是“Rules of Procedure”——會議的進行法規。會議進行的法規是甚麼？就其重要者言之。每一

問題，必須提成議案，每次討論，只能集中於一個主題，每個議案，必須經過三讀。每讀討論應使主張正反兩方面的人，有自由表示其意見的機會，每個議案，必須經過表決，方算通過，成爲決議案。

集會的習慣又是甚麼？就是集會討論的時候，每個出席的分子，必須遵守會議的進行法規，尤其是大多數黨，應當遵守這些法規，使會議中的少數派，得到發表言論的機會。至於議案付表決之後，少數派尤應遵守大多數人的意見，去服從決議案；換句話說，大多數黨在會議場中，不應使用暴力去箝制少數派人的發言權，而同時少數派人於議案通過後，尤不應利用武力去推翻議案。這種大多數黨尊重少數派人的權利，少數派人服從大多數人的主張，是集會習慣的最要精義，也就是民權成功的基本案件。

一七八九年法國國民會議開會的時候，議員對於議長的權威，完全不顧，旁聽的人們，可以隨意喝采與叫嘯，對於議案討論，亦無一定的程序。這種紛亂的情形，是促成法國革命的重要原因之一。所以壁爾氏說得好：

「民權初步是政黨手中令人可怕的武器。民權初步對於國家政治行爲的影響，常較憲法所發生者爲大」。

由是而言，則民權初步之實行，即人民有沒有集會的素養，對於民主政治和地方自治的成功與失敗，實居于決定因素之一了。

——完——

桂省府贈

中華民國十四年四月八日收到



