

馮 巽 著

三民主義下之地方自治

南京書店發行

馮 巽 著

三民主義下之地方自治

南京書店印行



3 0648 2632 8

自序

民國十八年我擔任中央陸軍軍官學校軍官研究班政治大隊的政治功課，教授地方自治。這部稿子就是從那時候所編的講義刪改成。功的。當時覺得國人對於地方自治的根本意義尚不明瞭，不得不從總理遺教中做理論的系統研究。理論是實行的先驅。尚望國內從事地方自治的工作人員先從根本概念上找根據。這部小冊子的發行就是說明並闡揚黨義中地方自治的根本意義。至於立論的正確與否，還請

三民主義下之地方自治

大家指教！

馮 巽

十九年三月一日

二

目次

- 第一章 地方自治之意義
- 第二章 地方自治之經濟的組織
- 第三章 地方自治之社會的組織
- 第四章 地方自治之政治的組織
- 第五章 地方自治之範圍及監督
- 第六章 鄉鎮地方自治

目次

三民主義下之地方自治

第七章 都市地方自治

第八章 地方自治開始實行法

三民主義下之地方自治

第一章 地方自治的意義

一 地方自治與訓政

訓政的主要目的在籌備地方自治，從總理遺教中可以證明：
(一) 建國大綱第八條：在訓政時期政府當派曾經訓練攷試合格之人員到各縣協助人民籌備自治……

(二) 自傳、中國之革命：予之革命方略，規定革命進行之時期為

第一章 地方自治的意義

一



(南)

575.19
767
2

三、第一爲軍政時期，第二爲訓政時期，第三爲憲政時期。第二爲過渡時期，在此時期內，施行約法，建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位。

(三)同書軍政時期及訓政時期所最先着重者在以縣爲自治單位。蓋必如是然後民權有所托始。主權在民之規定便不至成爲空文也。

(四)制定建國大綱宣言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。

從以上遺教，總理明明昭示我們，說籌備地方自治爲訓政主要工作。在訓政時期，忘卻地方自治的籌備，是忘却訓政的本義。

地方自治何以爲訓政的主要目的？其理由有三：

(一)完成地方自治，人民始能參預中央政治，建國大綱第十四條說：每縣地方自治政府成立後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。

總理在自傳上說：人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕。

所以由訓政時期渡到憲政時期，人民必經過地方自治的完成；經過地方自治的完成，人民始有參預中央政治的憑藉。

(二)完成地方自治，以樹立民國萬年基礎。地方自治開始實行法上說：惟民國人民當爲自計，速從地方自治以立民國萬年有道之基。

總理有一次在梧州對本黨黨員演說過：「以主義團結各鄉，實行

地方自治。儻各鄉地方自治皆辦得好，則民國便可根本成立。『訓政時期之政治就着重在鞏固民國的基礎；基礎建立，憲政始可有望。因此地方自治的實行，爲現今訓政時期急不緩待的要務。』

(二)完成地方自治，發揚真正民權。民權的發揚重在直接民權的行使。地方自治爲直接民權行使的條件。總理的五權憲法演詞上說：『除了憲法上規定五權分立之外，最要的就是縣自治。行使直接民權，能夠有直接民權，才算是真正民權。』從總理這段話看，可以明瞭地方自治與民權的密切關係。更可以了解地方自治爲訓政的主要目的。

綜合以上三個論據，我們明白訓政即實現地方自治的歷程。本黨所謂訓政，乃是以先知先覺的地位訓導民衆，一方面啓迪民衆的自治。

心理，培養民衆的自治能力。同時復爲民衆造好物質的精坤的環境，好讓民衆的自治精神有適當的寄托。地方自治隨訓政完成而實現。總理的「政權歸諸民」的遺教也隨訓政完成而實現。

二、地方自治的理想

要明白地方自治的正確意義，必從本黨對於地方自治的理想分析入手，本黨對於地方自治的理想有三：

第一，地方自治的理想在使人民行使直接民權，參與國政；

第二，地方自治的理想在成爲一經濟組織；

第三，地方自治的理想在成爲一互助共享之區域社會。

第一理想是政治的，第二理想是經濟的，第三理想是社會的。合這三種

總理實現在地方自治的制度上，地方自治的區域始成爲一民有民治民享的地方社會。

『政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事便是政治。』照理總所下的這種定義，地方自治便是地方民衆管理地方民衆的事，地方民衆管理地方民衆的事，必須行使直接民權。直接民權的行使，必須在區域社會中始能有效。希臘先哲亞力斯多德說城爲理想的國家。法儒盧梭說國家疆域小，國民始能時常聚集認識。英儒蒲萊士說直接立法祇可行於小國。因此疆域狹小，人民稀少的區域，始能實規真正民治。總理規定以縣爲自治單位，即在以適當的人口數在適當的區域中，收行使民權的效益。瑞士以州爲實施創制複決諸權的區域，最大的人

口數不過五十萬，平均的面積不超過六百四十方哩。我國的縣相等於瑞士的州，所以欲求民治的發展，當以縣爲自治單位做出發點。

縣爲自治區域，同時縣也是選舉區域。別國往往爲行政便利起見，特別劃分選舉區域。結果，參與國政的代表不一定是平時利害相關的人民共同選舉的。以利害不相關的人民選舉的代表參與國政，如何能代表人民的公共意志呢！本黨主張以縣爲自治區域，即以縣爲選舉區域，選舉代表參與中央政治。那麼，自治區域的民衆意志，可以整個的表現在中央政治上。而且縣對內爲自治區域，對中央實成爲國家行政區域單位，代表國家執行國家行政委託事務，以免去行政區域高於自治區域的流弊，更免官治與自治並存的現象。行政區域，選舉區域自治。

區域三者合而爲一，適足以充分的發展民權。

所以本黨對於地方自治所主張的政治理想，乃是在行使直接民權並參與國政。

地方自治的政治理想以外，還有經濟理想。總理在地方自治開始實行法上說：『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。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。』爲什麼『近日文明各國政府之職務已漸由政治兼及於經濟』呢？因爲政府之職務已由消極的衛國保民的職務，擴大而爲積極的謀人民幸福的職務。政治的功用，在把衆人的事管理得好；經濟生活爲衆人生存上必須管理的事。所以政治必須注目在經濟上。人民行使政權正

是要管理經濟生活上的事務。民生問題橫梗在民權問題的根底上。看各國政黨之興起與失敗，全在經濟政策上；當各國政黨競選的時候，各黨所公布的政策多注重在經濟問題，人民最感興趣的，也是經濟問題。按政治學立論，近世政治學趨勢也由靜的問題討論到動的問題。關於政治構造的，政治制度的靜的問題已不及經濟政策的動的問題惹人注目。

地方自治的政治，格外要注重經濟問題；離開民生問題而談民權，充其量不過執行投票表決權，對於人民實際生活絲毫不能得着利益。地方自治必須爲一經濟組織，然後地方自治的政治，始能成爲造福人民的政治。人民的生存權勞動權要得着保障，要使這種保障能够實現。

格外要使地方自治成爲經濟組織。普通的見解，以爲地方自治止爲一政治制度，其實本黨的主張不止爲一政治制度，更爲一經濟組織。各國地方自治成規，只注重政治的運用；或顧到經濟政策的行施，卻不能把地方社會做成一經濟生活的單位，卻並未把地方自治變爲一經濟組織。把地方自治變爲一經濟組織，這種理想實在是 總理的偉大的理想。我們在訓政時期籌備地方自治，務必努力實現這種經濟的理想。進一步說，地方自治不止爲一政治組織，也不止爲一經濟組織，乃爲一互助共享之社會組織。

共享是社會進化最高理想；互助爲人類生活最高道德。共享互助的社會乃是極樂社會。始能夠實現 總理所講的『自治區域變成桃

源樂土錦繡山河。』這種社會組織乃是人人悉盡義務同享權利的社會組織。不盡義務即停止享受權利。總理在地方自治開始實行法中有下列的規定。

『地方之人有能享權利而不必盡義務者：其一則爲未成年之人。或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之。此等人悉有享受地方教育之權利。其二爲老年之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之。此等人悉有享受地方供養之權利。其三爲殘疾之人，有享受地方醫治供養之權利。其四爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。』

『至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩

個月之勞力，隨人民之志願立法規定，每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度，其不願出勞力者當納同等之代價於公家自治機關。」

地方自治能夠實現互助共享的理想。那麼，地方自治就成爲一最完滿的社會組織。

這種理想的社會組織是合乎政治經濟進化原理的。總理對於地方自治，希望把三種理想實現在整個制度上，不獨理想高尚，並且實

匪難。

三 地方自治之源起的概念

地方自治觀念發源在英國。英國地方制度中有公平裁判所的機關，代替郡長，管理地方行政及司法事務兼負監督里行政的責任。任裁

判所委員的，概爲名譽職不受俸給。這種官吏除服從法律外，不受政府之指揮。因爲這種官吏無免職的恐慌——免職不過解除勞力上職務，並無生計上的損失。因此，研究地方自治的，以爲這種現象卽爲地方自治的原則，於是地方自治之源起的概念含有下列的意義：『地方自治乃是以名譽職人員處理行政事務的制度。』

歐洲大陸學派自治的觀念則不同。他們以爲地方自治乃是地方團體有法律的人格脫離國家而獨立的制度。這種制度的概念發端於自由主義。地方團體在政治上的自由，乃個人自由的基礎。法國一七八九年與德國一八〇八年的市制發布市有自由權。主張市鄉應不受國家的干涉，以地方人民的意思處理地方的事務。

名譽職與地方團體獨立二概念，皆不應爲地方自治的原則。本黨主張治權應交給專門人才，以考試制度，補救選舉的缺點。名譽職的公僕可用於簡單組織的社會，不可用於複雜社會。地方團體獨立一概念，更不能做爲地方自治的定義。國家有統治權，在統治權之下，人民乃享有自治權。地方自治須絕對服從國家的統治權。

中國地方自治發源於清末。光緒三十四年公布初級自治章程。初級自治指城鎮鄉說的。宣統元年公布高級自治章程。高級自治指府廳州縣說的。按當時公布的章程立論，發現地方自治概念中有兩個要素：（一）地方官在高級自治制度中爲地方自治的首領之有解散地方自治機關的權限。（二）地方自治以合議機關爲主體，如城鎮鄉之議事會，

府廳州縣之議事會與參事會。這種制度由日本輸入，顯然有官治與自治雙軌制的色彩。同時發生官治大於自治的流弊。這種根本的誤解，在自治事務與行政事務分離。以爲行政事務屬於官辦的，自治事務屬於民辦的，這種誤解必須以總理遺教打破。本黨所主張的地方自治，乃是以自治爲民權的基礎，以自治爲直接民權的行使。自治卽含有民衆色彩的政治。官治絕對不許與自治並行。所以過去的中國地方自治絕對不能做本黨地方自治之史的來源。過去的地方自治在思想上既有此誤解，而在實行上造就好了許多土豪劣紳的鄉董。鄉董敢於爲非做歹，最大的原因是在自治制度中獲得法律的根據。

四 地方自治定義

根據地方自治與訓政之關係，根據本黨對於地方自治理想的分析，復根據從地方自治源起之概念分析所得的教訓，我們對於地方自治應該確定下列的意義：

地方自治爲一民有民治民享的地方制度，爲國家行政之基礎的政治經濟的單位，爲實現三民主義之基本的歷程。

第二章 地方自治之經濟的組織

地方自治不止爲一政治組織亦並爲一經濟組織。所以地方自治的籌劃，進行和發展必須先着重在這經濟的理想上面。

一 地方自治之經濟的使命

地方自治之經濟的使命有三：

- (一) 建設物質的基礎；
- (二) 安定人民的生計；

(二) 提高經濟的欲望。

爲什麼地方自治要建設物質的基礎呢？物質生活爲精神生活的基礎。少數思想家道德家可以離開物質生活大談其精神生活——曠粗飯居陋巷仍然是安貧樂道，怡然自得。可是一般民衆生活在物質生活的水平線以下就難以維持善良風俗與社會秩序。政治建設的目的在謀民衆的幸福。民衆幸福是建築在物質生活基礎上的，因爲物質生活的提高，始能夠達到精神生活的圓滿。地方自治的本意在發揚人民自治的能力，物質基礎倘若不能建立，人民自治能力就難表現。而且物質基礎也爲政治設施的必要條件。比如道路不修，交通不發展，人民行使直接民權，就感困難。所以建設物質的基礎爲地方自治經濟組織的

使命。

至於安定人民的生計，更爲迫切的要圖。政治是放在經濟的基礎上的。欲引起人民對於政治上的興趣，必須人民對於生計不感着困難。在飢餓的時候，誰願去投票呢？投票而不能解決生計問題，又誰不放棄責任呢？地方自治是由民衆奮起共同負公共事務的責任。安定人民的生計，正所以勉勵人民的自治。中國宗族社會除血統關係外，尙有一種經濟的關係。例如族中置有公共公產，以教育同族之子弟，並瞻養族中之貧乏者，所以一族中各份子，有公共利害關係，而宗族觀念愈加堅強。地方自治必須成立這一種經濟關係，使地方各份子對於公共的利害不能漠不關心，民衆自身的生計，全倚賴在公共的利害上；人民生計的

安定，更須看地方經濟關係是否安定。所以地方自治經濟的使命更須着眼在安定人民生計的問題上。

講到提高經濟欲望，格外要靠地方自治經濟組織去實現的。因為地方自治不僅使一般痛苦無告的人民各得其所，更要使各個份子得滿足經濟欲望。經濟欲望本身非惡；經濟欲望提高，更可以促進社會的前進。經濟欲望所以招致罪惡的原因在生產缺乏，分配不公。地方自治經濟組織是努力增加生產額，提高生產力的。在這種組織裏，人人實行互助而求共享，分配社會化的目的就可達到。人民經濟欲望隨着社會生產力的提高與分配社會化的狀況也就提高了，就滿足了。

二 地方自治之經濟組織的原則

欲實現地方自治之經濟的使命，就得實現理想的經濟組織。地方自治成爲理想的經濟組織，必須按照三種原則去組織的。

(一) 爲社會造產；

(二) 控制社會消費；

(三) 普及合作制度。

三 爲社會造產

建國大綱第二條說：「建設之首要在民生。故對於全國人民之食、衣、住、行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食。共謀織造之發展，以裕民衣。建築大計劃之各式屋舍，以樂民居。修治道路，運河以利民行。」這明明說建設首要在爲社會造產。爲社會造產始能以

土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利用，來經營地方人民之事業。

地方自治爲社會造產所用的資本，不偏於個人資本，亦不偏於國家資本，而側重在社會資本或地方資本。爲社會造產若純用個人資本，就演成個人資本主義。若偏重國家資本，演成國家資本主義，地方即無發展的機運。發展社會資本，正是節制私人資本，務使新開發的實業，不爲私人造產。地方自治舉辦各種實業，資本的來源，可用地方公款，可發行地方公債，可用合作團體的資產。

造產首先在墾荒地。墾荒地爲地方自治開始實行法之一。總
理說：「荒地有兩種：其一爲無人納稅之地。此等荒地，當由公家收管開

墾其二爲有人納稅而不耕之地。此種荒地當科以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林、沼澤、水利、鑛場，悉歸公家所有，由公家管理開發。『造產在墾荒地，墾荒地實在是迫切的要圖。因爲墾荒地足以救農民的貧窮，而中國荒地之多而待墾種，有驚人的數目。』

據華洋義賑會書記麥羅來(Walter H. Mallory)的報告，中國的農場有百分之三十三，在一英畝（等於華畝六畝半）以下，有百分之五十五，在一英畝半以下。這樣小的農場維持一家五口的生活，是不夠的。所以擴大中國農民的農場，乃是救貧的第一方法。擴大農場的法子，首在墾荒。墾荒也是解決中國荒地問題，中國可耕未耕之地還有百分之六十。

造產其次在振興牧畜業。牧畜與墾荒有密切關係。不宜於耕種的荒山，可宜於牧畜。我國牧畜產業尙在幼稚時代。以我國每千人計僅有馬一五匹，牛五四頭，驢一五頭，羊七一頭，豬一五八頭，雞六一八隻，鴨一七五隻，鵝一一隻。按牧畜業在法國地方亟求振興。振興牧畜業有下列幾層理由：

- (一) 畜產品爲衣食用具之原料，畜產發達，可增一國之富源。
- (二) 畜糞爲最佳之肥料，可用以維持我國的地方。
- (三) 利用不能耕作的荒地荒山做牧畜事業，可以開闢我國的地利。
- (四) 利用飼料以振興畜產業。僅就豆餅論，我國豆餅每年輸出約

有二千四百萬担。若將此項豆餅飼養牲畜，既可擴充畜產事業，又可藉畜糞以維持我國土地的生產力。

造產其次在殖林。森林爲一大產業，何以呢？因爲能容納雄厚資本，又能容納多數人員之勞力工作。就美國論，全國投資在林業上佔總數五分之一。國有森林值四千兆金元之多。此外所獲利益，更難計算，例如有一七七五處森林，用爲涵蓄流泉以供鄉村之飲料；有三二四處森林用爲涵蓄瀑布以供機器廠之發動力；有一二六六處森林做農田灌水之用。其他如恃森林水源所生養之魚，每年值四千二百萬金元，在森林內所獲禽獸，每年值二千萬金元。以德國論，全國人口每百人中有十人倚森林爲生，森林面積佔全國面積四分之一。法國造林政策最著。

自十九世紀初葉至今已恢復約抵華畝一千八百萬之荒地荒山。

森林應爲國家，地方公團所有；因爲一歸私有，卽有斬伐過多的流弊。按法國一九〇六年立法，由土地銀行借款，由地方團體造林，這種獎勵殖林政策可以採用。法國經濟學家基特說：「造林爲存置養老金最好方法。」總理在民生主義裏也曾有防水災莫過於殖林的說法。所以地方自治除墾荒牧畜外更須注意造林。

四 控制社會消費

地方自治經濟組織第二原則爲控制社會消費。

資本制度的罪惡，在爲生產而生產，以致釀成生產恐慌。總理說：

「我們的民生主義，目的是在打破資本主義。」打破資本主義在控制

社會消費。控制社會消費有二要點：（一）爲消費而生產；（二）調劑供給與需要。地方自治開始實行法「立機關」項有下列的規定：

『執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之。初以簡便爲主。而其首要在糧食管理局。量地方之人口，儲備至少足供一年之糧食。地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類當由地方各局買賣。對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉買圖利。地方餘糧則由公局轉運售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘衣、住、行三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理。』

爲消費而生產，始能實現民生主義的真諦。總理說：「就民數之

多少，寒暑之氣候，來製造需要之衣服，以供給人民之用。務使人人都得到需要衣服不致一人有所缺乏。」

商品的價格由供給與需要而定。要使人民需要之食物永定最廉之價，必須在供給與需要上謀調劑。地方自治對於消費與生產當以學術化的技術經營管理，以求達到控制社會消費的目的。倘若只恃一紙空文的命令去調劑，永難發生實際的效果。

五 普及合作制度

地方自治經濟組織除為社會造產與控制社會消費外，並須厲行普及合作制度，合作制度即為地方自治經濟組織的一種重要特點。

(一) 合作制度意義

地方自治開始實行法上說：『以上自治開始之六事，如辦有成效當逐漸推廣，及於他事，此後之要事，爲地方自治團體所應辦者，則「農業合作」、「工業合作」、「交易合作」、「銀行合作」、「保險合作」等事。』合作制度是實現民生主義的經濟組織之最善的方法，因爲合作制度是建立在互助的原則上的，資本制度是建立在個人主義的營利原則上的。我們理想的經濟組織，不是少數資本家競爭謀利使多數者窮困苦痛的制度，卻是生產社會化，分配社會化的制度。合作制度能否促進生產社會化呢？

季特教授在一八八九年「美國消費合作社聯合會」上演說，很剴切的告訴我們：『此外還有一種極其重要而爲大家所意料不及的效

果。這個效果與勞動階級最有直接密切的關係。因每屆工人大會，都能得此效果爲無上的意像。而一般社會黨更是久所夢想。這就是一將一切生產工具收爲共有。一行了合作制度，此事便可間接實行。試想無論那一國的人口，總以勞動階級占大部份。合作社也是一樣。如果到有一天，合作制度推行全國，我們所消費的東西，概由我們自己生產。而一切商業關係，工業，農業，都操在合作社之手。試想此時社會上主人翁，難道不是勞動階級嗎？……經濟制度一天組織在生產者的利益上面，如現在的樣子，資本便一天爲社會上的主人翁，工人則不過爲一種次要的機械。反之，如果一天將經濟制度改建於消費之上，而以消費者的利益基礎，那時就將以國人的需求及羣衆的多數爲社會上唯一的主

宰，工人一天處於被僱傭的地位，將體力向人拍賣，以求作工，就一天須仰給資本家的鼻息，以聽其驅使。因求工作的人愈多，工人的努力愈弱。資本家便可以選精拔萃，任意挑剔。如果工人以消費者的資格出面，則情形大不相同。人數越多，勢力越大，而最後的勝利，總是屬於工人的。『而且合作社內的資本，當然是社員的全體所有。如果擴大起來，全社會合作化了，那麼，社會的生產要具，通統歸社會全體所共有，這就是生產社會化。何以合作制度也能促進分配社會化呢？因為合作制度是企圖代替商人制度是剷除剝削消費者的中間人的；並使弱者借合作社的力量獲得公平的分配。』

合作制度在使生產和分配的社會化上面，就可實現民生主義的

經濟組織。縣爲自治單位，爲一經濟組織，就該成一合作組織。

(二) 合作與平均地權

平均地權是實現民生主義的一種方法。平均地權實施分兩步驟：第一步是土地民衆化；第二步是土地社會化。何謂土地民衆化，便是使土地不爲少數人所佔有，不爲少數人所壟斷。使民衆佔有土地，使大多數農民佔有土地。同時所有的分量，雖然不能絕對的均等，但至少也須有相對的限制。所謂土地社會化，便是要把土地的所有權完全全歸諸社會全體。既不爲任何個人私有，也不爲一羣衆團體所有。使用權在個人，所有權仍在社會。那時土地分配的不平等，以及由土地私有所發生一切罪惡，都從此消滅了。

土地民衆化的辦法有二：政治的和經濟的。政治的辦法有三：(1)徵收地價稅，由地主自行報價，國家照價收稅。同時爲防止地主舞弊低報地價以圖少繳稅額起見，再定照價收買的辦法以濟之。(2)沒收土地的自然增價，使不勞而獲和因社會的原因而增高的價額歸之全社會。(3)私人土地權有法定的限制。經濟的辦法，卽 總理所主張的「耕者有其田」的理想。合作制度可以扶助農民購買土地，達到耕者有其田的地步。政治的辦法是消極的；經濟的辦法是積極的。土地民衆化到處要以經濟的辦法去實現。

合作制度何以能扶助農民購買土地呢？

合作制度以聯絡協作的精神，具體的實際方法，使農民獲得資本。

進而購買土地。第一方法在節省日常費用；第二方法在增加日常收入；第三方法在流通資金。

組織消費合作社，從生產者手裏或批發商店直接購買用日必需品，以免商人的掠奪，使農人收節省日常費用的效果。至於增加日常收入可以從組織供給合作社，販賣合作社，與製造合作社入手。供給合作社可以合力改良技術；販賣合作，可以免商人操縱；製造合作可以合力把農產品製造推銷。流通資金可以從信用合作上收效。

土地民衆化既然從合作制度上實現；土地社會化也可從合作制度上成就。因爲合作制度已普及了，土地的購買已成爲合作社所公有，土地就無形的脫離私人土地制，成爲社會化了。這種方法是由小的共

同社會進而爲大的共同社會——是一種和平而有效的方法啊；地方自治必須以政治力量去提倡，去推進。

(三) 合作與節制資本

合作制度在節制資本原則上，乃是以經濟力量使資本民衆化，由資本民衆化進而成爲資本社會化。合作制度何以能使資本民衆化社會化呢？法儒季特說得最好：

「合作社的長處，就在於一時不廢除個人私產，而使人人可以取得財產。由生產合作社，工人可以成爲工場機器及一功生產工具的共有人。由建築合作社，工人成爲房屋的共有人。由消費合作社，則工人不僅成爲社中公司股本及儲蓄的共有人，而且將來由社中所創辦的工

廠，所建立的農莊等，都爲他們所共有……並且財產權既這樣的民衆化，以後合作社並能採其長而去其短，取其利而剔其弊。到有一天，我們所寤寐馨香禱祝的合作共和國果能實行，那麼一定可以看見國中的鑛產，或保險等各大公司大銀行大商店大工廠以至大農場，一言以蔽之，凡屬現行制度治下的一切產業，都將依照合作的規律而成公司的形式？到了那時，於大規模的生產，依然毫無妨害。所異者只在從此以後，繁生產事業從大地主或大資本家手而移入於結社的會員之手了。」

季特又說：

「合作社不僅使人人易得財產，而且要創立一集合財產……在真正的合作社中，常常存有一種非人的資本，係從盈利上陸續提聚起

來。這一種集合財產，一定隨着合作社同時增大。所以在二十世紀，大家一定可以看見一種死產的新形式出現，便是通俗死產。就是要在我們短暫的人生之上，爲謀普遍而且永久的利益，創建一種長生不死的財產。

從季特的指示，我們看出合作制度可以使生產事業的資本從大資本家移入結社社員之手；由結社社員創立一集合資本。所以合作社的普及，即資本的民衆化；作合資本代精私人資本的時候，即資本的社會化實現的時候。地方自治所以要以政治力量扶助地方民衆組織合作社，使他們得到有社會性的財產成資本，更進而可以建設集合資本。

(四) 信用合作與消費合作

關於地方自治中履行合作制度的原則上，必須說明的爲信用合作與消費合作。

信用合作有雷發異式，有許爾志式。許式於一八五〇年所組織，爲工人面設的平民銀行，雷式創於一八四九年，爲農人而成立的信用合作社。地方自治的經濟組織，着重在農村社會，雷式的信用合作，更須普遍的設立。因爲信用合作可以扶助農民的生產，救濟農民的困苦。如經營農業信用放款（用地主的地租或農夫的農產物，或田畝中的禾苗，作担保的放款，目的是買肥料農具的用途；）土地買賣放款（社員買進土地，以土地作抵押，借款付地價，或以土地抵押借款；）清償放款（借款清理生產上的舊債；）災難救濟放款（借款維持災難發生時的生產事

業) 及押金放款(社員與他人訂立契約由合作社代為繳納押櫃金) 皆是信用合作社的特點。地方自治所以要首先成立信用合作的制度。

消費合作以供給社員的消費物品為目的。倡始者渦文，完成者英國冷開鄉羅虛戴爾地方的二十八個織工。他們的理想是廢止盈利主義；他們的方法是購買者分紅利。消費合作在現社會中有驚人的發展。據統計所載，一九二二年時，英國消費合作社的數目已有一，三二一所，社員四，五一九，一六二人，股本及借款額八四，八九一，九九八磅。德國一九二三年共有二，五九四所。挪威一九二二年共有八二三所。俄國一九一九年有五二〇〇〇所。

地方自治必須厲行消費合作，凡鄉鎮地方最好由自治政府代為

組織。務使民衆全體參加消費合作。消費合作普遍化了，不獨把營利主義根本剷除，而且可以以消費合作社代替商店。未來的分配機關不是商店，而是消費合作社。在生產社會化實現的時候，分配也就可以由消費合作的途徑而社會化了。

六 義務勞力與經濟組織

最後，地方自治經濟組織除「爲社會而生產」，「控制社會消費」，「厲行合作制度」三原則以外，切不可遺忘的爲「總理所提倡的義務勞力制」。總理在地方自治開始實行法上說：「……至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定。每月當以三十日爲準，每日當以點鐘爲度，其不願出勞力者

當納同等之代價於公家自治機關，「凡不盡義務者停止一切權利。」所以地方自治經濟組織要使人人享權利，盡義務。義務勞力制若能普遍的實現，經濟組織更加健全，地方社會就成爲一合力經營的經濟組織了。

第三章 地方自治之社會的組織

一 地方自治之社會學的意義

地方自治不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織；更進一步說，亦並爲一社會組織。所以地方自治可以從社會學的立場來確定意義。

何謂地方地方？即區域社會。區域社會無論爲一村，一鎮，一城，一市，或一縣皆是一個地方的人民共同生活的社會。

何謂自治？即一個地方的人民共同控制共同的生活。自治不是自

制。自制乃倫理學上的名詞。克制自己的慾望。改善自己的習慣。可算自制了。一個地方的人民都能自制，却未必能自治。自治要社會各份子共同控制共同的生活。「共同」和「控制」是兩個重要的觀念。「共同」在自治制度上爲共同討論公共的事務，爲共同執行公共的事務。「控制」在自治制度上爲謀社會的進步。

社會進步的概念，按美國社會學者愛爾烏德說，即對於生活環境增進有理性的控制。社會進步即社會團體對於物質的社會的環境有更好的適應。地方自治即地方人民共同謀區域社會的進步，亦即地方人民增進共同控制區域社會的能力。社會理想是動的，非靜止的；社會進步是無止境的，所以地方自治是永在增進共同控制社會的能力。

由此地方自治之社會學的定義得如下的結論；地方自治乃一地方人民共同控制共同生活以謀區域社會的進步。

從這種定義，我們得一重要的教訓：地方自治要地方全體人民參加共同生活，盡量的供給物質上或精神上的助力；同時要在政治上經濟上科學上，藝術上……各方面盡量改進，增加控制區域社會的能力。若說是地方立法機關組織了，執行機關成立了，選舉手續辦完了，就算地方自治的告成，實在是忽略了地方自治之社會學的意義。

二 地方自治社會組織的原理——社會契約論

何謂社會契約論？比利時社會學家底格利夫 De Groot 發見社會生活根本上靠着互相了解和互相同意。

「契約說的本義謂人類社會本來是一個合理的人爲的建造物，靠着個體與個體間的表現的或包含的同意，即明晰的或暗示的契約，契約說謂人類的各種法度本來是人類任意發明的，若是大家同意，就可改造他，以求適合契約中各方面的便宜。依照這種學說，一切社會組織，都是個體與個體間自覺的關係的結果，這些關係祇要各方面彼此同意就可存在。例如，照此說政府的形式或家庭的形式祇靠着其中個體間彼此的同意和彼此便利，而且這些形式又可以革新，以求適合有關係的各個體的快樂。」

「這個契約說被現代一班著作家修正了一番。他們主張社會和各種建設不是起源於契約或彼此同心，可是應當着手組織以契約爲

基礎的社會和各種建設。社會生活形式上面的互相同意，以前若不是社會秩序的基礎，以後定能且應當如此的。例如婚姻和家族或許原來不是契約的，但是將來婚姻和家族的關係當然祇是契約的性質的。（愛爾烏德著社會心理學第十四章）

地方自治是一種社會生活的形式。這個社會是由成年男女所組織的。組織的原理應為互相了解互相同意。是根據在契約基礎上的。

地方自治若是不根據互相了解的原理，各份子如何能明白自治的意義，參加共同的生活；若是不根據互相同意的原理，各份子如何能共同努力為有效的協作。總一句說，地方自治社會組織以契約理論為原理，是組織的根據，也是地方自治實行的指導理論。

三 社會進步之工具

地方自治之社會的目的爲社會進步；而社會進步的工具爲智慧。智慧卽 總理所謂「知難行易」的「知」。「知」可以產生有理性的規劃；凡是地方自治的領袖一切行動必須以理性的規劃去指導。智慧是適應的利器，指導本能，不許他任性衝動；指導習慣不許他保守頑固。智慧要在社會生活中建立理性的習慣。凡是地方自治的公民，生活須趨重理性化。

何謂生活理性化？何謂理性的習慣？社會心理學者主張社會生活之民治的理想，要從智識上解放一切階級，並且教導他們去替他們自己思想。大多數能替他們自己思想，多多的思想，求更好的思想，減少感

情和成見的成分，提高用思想的程度。那麼，人民的共同生活就會變成純粹理性的行爲。地方自治成爲理性的活動。那麼，社會秩序是永遠在社會進步的歷程中。

地方自治是社會生活的新形式；也是許多新的社會行爲集合表現。地方自治要辦得有效。除各份子生活理性化以外，必須使地方自治的社會行爲成爲社會進步的習慣。人民若能在投票，選舉，罷免，創制，複決，合作，會議……等等社會行爲養成良好的習慣；那麼，地方自治自能實現理想的境界。於是應驗了社會心理學者所謂「習慣可爲製造文化進步最要之原料。」

蒲徠斯提出一句格言說：

『民治制度最好的學校及其成功的最好的保證，就是實習地方自治。』

實習地方自治，就是把地方自治的社會行爲培養訓練成爲民治制度中最好的習慣。訓政的功用，在訓練人民有自治的社會行爲；理想的憲政開始時期，乃是人民已經有了相當的社會行爲之訓練，可以再進一步實習地方自治的時期。

四 地方自治的社會理想

地方自治的社會理想是平等。地方自治一切進行，須向着平等的理想。地方自治爲一政治組織，凡是地方自治團體各份子，在投票上須獲得政治的平等。本黨主張實行普通選舉制度，廢除以資產爲標準之

階級選舉，就是要使人民獲得政治的平等。地方自治爲一經濟組織；凡是地方自治團體各份子，在共同生活上須獲得消費的平等。總理的民生主義，要使人民有便宜的衣食住的享受；在社會生產豐富的時候，分配社會化了；人人在公的消費上，同等的獲得生活品的享樂與使用。這不是經濟的平等嗎？地方自治亦爲一社會組織。人民在平等的社會組織中，要獲得心理的平等。第一打破階級觀念。地方自治是建築在全體地方人民的公共生活上，是爲全體地方人民謀消費利益的。第二打破社會層觀念。地方自治所謀的權利，不是爲幾個富人幾位地主若干有社會地位的人所形成的上級社會層。地方自治團體的各份子在心理上不應有自卑自賤的不平等意識。凡是公民都可自由參加會議，參

加討論，參加協作。如是，真正的地方人民始能團結一致，實現平等的社會理想。

五 地方自治之文化的基礎

地方自治社會組織要圓滿的發展，必須注重培植文化的基礎。

何謂文化？文化是一種複雜體，包括物質文明及非物質文明。如知識、信仰、道德、法律、風俗等之社會產物。人類所以比萬物高貴的原因，就在有文化。文化即人類戰勝環境的總成績。文化就過去說是社會遺業；就現在說是應付環境的基礎，所以文化和實生活有密切關係。實生活也就是文化所形成的社會行爲。

政治是管理衆人的事。和實生活發生關係的政治，才可算是管理

衆人的事。地方自治的政治組織必須在實生活上達到「管理衆人的事」的效果。地方自治爲一種新政治，圖謀人民實生活的改善；所以地方自治要樹立在文化的基礎上。

地方自治中有許多問題必須以專門的學術努力研究，求適當的解決。這是關於文化基礎的問題。一般學術的程度達到什麼水平線，許多問題的解決，就在這種水平線以上。文化基礎提高，政治問題解決的學術化的程度也就提高。而且人民往往有傳統的偏見，對於一切改革，常有反對的頑固心理；要人民感覺設施改革的必要，必須以學術空氣改變。地方自治是地方民衆共同管理地方事務，要求地方事務日有進步，必須由民衆對於改革的感覺日漸濃厚。民衆有了改革的感覺，行使

創制權複決權的時候方能促進政治。這也是關於文化的基礎問題。

地方自治既然要樹立在適當的文化基礎上，那麼，地方自治之文化的基礎怎樣培植呢？

(一) 建物質文化

物質文化即以人力及智巧所創造的具體的實物，例如食物、衣服、房屋、交通器具、生產機械、娛樂物品等皆是。物質文化是人類利用自然材料適應生活環境的產物。我們日常生活全為物質文化所環繞；建設物質文化，就是解決日常生活的問題。地方自治除政治的運用外，大半是以民衆的力量進行利用厚生的物質建設。而且物質文化之變遷，為近代一切社會變遷之源泉。物質文化的變遷，可使人民獲得安逸、休閒、

敏捷，見識及財富。新政治建築在物質文化的基礎上面。正因為新政治必須使人民先獲得安逸，休閒，敏捷，見識及財富。更因為新政治是永遠的向着使人民獲得安逸，休閒，敏捷，見識及財富的方向前進。

(二)普及民衆教育及其設施

總理說：「其地能否試辦自治，全視該地人民之思想智識以爲斷。」從總理這一句話看，地方自治是樹立在人民思想智識的基礎上的。地方自治的運用在人民行使直接民權。人民有識字程度始能投票選舉。有相當的政治知識始能正確的去罷免創制與複決。因此，民衆教育有普及的必要。訓政時期當努力強迫民衆教育，厲行四權使用的訓練。這就是地方自治之非物質文化的基礎。

(二) 進行民衆運動與宣傳

要人民有自治的能力，先須使人民有自治的思想及自治的信仰。地方自治的民衆運動，乃喚起民衆對於地方事業的關心。宣傳也就是培養民衆自治思想的重要方法。總理以爲地方自治開始實行以前，必須「自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍。」自治之鼓吹成熟，自治之思想普遍，必經的途徑就是進行民衆運動與宣傳。此處所謂民衆運動是理智的，非感情的；是叫人民參加共同的公共事務，非叫人民圖謀階級的私人的利益。

蒲徠斯在「現代民治政體」上說：「最主要的事就是在地方自治制度之下的公民，無論他是農人，工人，或商人，個個都應當參加共同的

公共事務；個個都應當覺得他自己的附近地方有一個小範圍在那，一箇小範圍內他可以使用他自己的決斷方爲公衆作事。一個人在小規模內熟習了對於公衆付托權力之責任的原則，他日在大規模上自然更容易知道責任原則的應用了。」

民衆運動就是訓練民衆參加公共事務的能方——這就是地方自治的基礎。蒲徠斯又說得好：

「地方自治第一種貢獻，是能養成人民對於公共事務的關切心，使人人都知道有監督公共事務之執行的責任。譬如地方官廳有修治道路，清潔水道，以及管理牧場森林等事務，每個住民都應該注意這種事務究竟管理得公平適宜與否。怠性及私心。卽對於與自己無直接利

害關係的事都很漠視，是於民治政體最危險的。一個人如果對於鄉村的事務能夠有公共心，能够很公平很熱誠，那末，這個人對於國家的大事自然會知道盡公民的義務了。古語所謂「小事不忠，必不能忠於大事」恰恰是這個道理的反證，在一個城市中也是一樣的。城市中的選民原是不能用直接的觀察，評判公務管理的當否。但是他也可以看報或用其他方法，調查市長，市議員，及一切公務員究竟能夠盡職與否，及有舞弊的嫌疑與否，一切租稅竟究都有正當的用途與否。市民如果都能如此留意公務，那末，到了選舉的時候，他們就很容易鑑別成績最好的候選人，而舉他就是了。地方自治第二種貢獻是使人民不僅能為公衆盡力，並能得有效的協作。人的常識，理解性，決斷力，及羣性都會因

此發達了。凡時常作共同協商的人自然會知道「互讓」及「調和」的必
要。在自治團體中，人人都有表現能力的機會，都能夠使別人知道他。此
外更可養成兩種有用的好習慣：一爲承認「智識」及「處理公務能力」
的重要；一爲論人不惟其言而惟其行。（參閱蒲徠斯著現代民治政體
第一編第十二章。）

地方自治既然有這兩種貢獻——使人民對於公共事務的關切
心而爲有效的協作——蒲徠所以地方自治要以宣傳政策民衆運動
方式樹立適當的基礎。有了適當的基礎，兩種貢獻自然的實現了。

（四）成立研究機關並學術討論制度

蒲徠斯說：「人民政府的起源都在小地方上；那些小地方無論是

鄉村或是小城市，大都不過有幾百或幾千的自由居民而已。其最早的政治體制是一種「會議」。在那種會議之內，一切自由人都來討論公共的事務，其中大族的長老雖略有稍大的勢力，而一般人民的意見總能發生一些影響。』由此看來，最早的政治就是建築在共同討論制度上的。地方自治必以共同討論制度與會議方式為政治施設的方法，是無可疑義的。而且地方自治之成效與進步，一方面要靠人民對於改革有熱烈的希望，一方面要靠研究機關討論制度時常喚起人民的熱忱，近代政治以學術為中心，以大學校為政治理論改革的策源地，為建設人才的產地。這是非物質文化的基礎。地方自治是建築在其上的。現在舉美國都市中兩種機關為例：一為城市俱樂部；一為地方研究會。

『城市俱樂部的發達是最近二十年間有趣味的現象。紐約城於一八九二年首先創立這個組織，其目的在於藉社交俱樂部的利便爲市民活動的中心。這個俱樂部常開會討論地方問題；設有好幾個幹事委員會；考查官吏候補人的成績，隨時宣布於衆；注意市民對於官吏的怨言；供給簡略說明於省議員，希望他們在討論紐約城的法案時注重俱樂部的意見，更發行月刊，披露一切事務的真況。從此而後，芝加哥，費拉達費亞，聖路易，波士頓，密爾倭克，印地安那，波里，羅山，基利等城都隨着紐約立了相同的俱樂部。這種組織的最大貢獻是能使全城留心地方進步的人都聚在一處，和衷共濟；至於各人所特重之點，雖不一致，並不要緊。俱樂部的成立純以睦羣爲基礎，故能使一城中互相敬愛的市

民親身交往，直接聯合。因爲這種組織能擴充市民相識的範圍，且能鼓舞彼此意見的交換，簡直成了最有用的市民教育機關。

『講起改革地方的一切組織，我們不能不特別表一表地方研究會的功績。現在美國總有十幾個大城有個地方研究會。這種團體是美國城市最近十年的產物，其組織多少有點仿效紐約城考察局的形式。像在紐約和費拉達費亞兩城，地方研究會全由私人捐款維持，歸市民或管理人經理，像在巴爾梯摩波士頓和密爾倭克等城，則由公款維持，歸官吏經理。但無論如何，研究會是對於本城實際狀況作透澈研究的機關；會中自有一班專心從事研究的人，對於地方各項事務都留意考察，更依據他們所求得的材料提出改良意見。紐約的地方研究

會成立最早，已有十數年的成績，每年辦事甚多，常年費也不少，該會所刊行的印刷品尤足驚人。

「前邊所說的那些研究會全是公衆的顧問；若沒有研究會出來幫助，公衆對於許多極複雜，極專門的問題，竟不能明瞭，不能裁處。實在說，研究會的存在，仍出於一種特殊觀念；就是說城市事務多半屬於專門，所以地方金錢往往因辦理不善而耗費的多，因官吏無弊而耗費的少。據各研究會所想，如欲抑制這種耗費，必先發現耗費的地方。十分合理。又以爲這樁事情非用有經驗的人來耐心研究不可。他們曾說，當證據確鑿，選民已經清清楚楚看見了病源的時候，輿論最有勢力，很能竭盡所能以從事於改革計劃，一言以蔽之，地方研究會的目的是要給正

確消息，找了集中地點，再藉着誠懇信實的出版物把這些正確息消送到各位市民的耳朵裏。（參閱孟洛著美國市政府第十五章）

六 地方自治與社會問題

地方自治既從物質文化與非物質文化上培植基礎，地方自治的功効始能實現。不但政治的功効要實現，並且也要使文化的機能實現。地方自治不止爲一政治組織，亦不止爲一經濟組織，也並爲一社會組織。這是 總理在遺教上明明昭示我們的。所以地方自治的問題不獨要從政治上經濟上求解決，並且也要從文化上求解決。從文化上解決，始能實現理想的社會組織，地方自治的文化機能實在是圖謀社會問題的根本上解決——這乃是實現新政治的更進一步的意義。

地方自治之夕紀的機能在調整文化與人性。美國社會學家烏格朋(Ogburn)以爲人性實爲一切社會問題之一要素。先就犯罪問題論，犯罪多由於社會及經濟狀況而起。是源於文化與人性失調。其次就兩性問題論，兩性問題由於兩性間之文化規則與人性衝突。再其次就經濟問題論，社會財富分配之不均，一由於個人只求自己利益不顧他人利益，一由於社會不能限制個人自私自行爲。許多社會問題，實由於物質文化昌盛與自私自利本性之衝突。

政治之機能在調整文化與人性，改變文化以適應人性，乃所以謀社會問題之根本解決。孔子說：「聽訟吾猶人也，必也使無訟乎！」這種精神是政治的真實精神。所以法律條文只能裁制已犯之罪，不能消滅

未犯之罪，政治不是在命令上作功夫，要在文化上謀人性之出路，地方自治的最大目的在改變文化以適應人性，桃源樂土的理想境界就可實現了。

地方自治之文化的機能，爲新政治施設的根本精神。無論爲地方自治團體中之份子或領袖，首先要認識這種機能的重大意義。

七 地方自治與文化區域

何謂文化區域？凡屬於同一文化方式的地理區域，叫做文化區域。文化特質在地理上常有集中的趨勢，同一特質往往集中於同一區域。文化區域不一定與政治區域相符合，然而政治區域內的政治施設必注重文化區域。

地方自治須努力發展各地方之文化特點。使原有之文化特點集中發展。成爲文化區域。地方民衆與領袖皆須認識這種意義。

第四章 地方自治之政治的組織

甲 地方自治之區域

一 行政區域與自治區域

地方自治爲一政治組織；區域之確定與劃分卻成爲政治組織的先決問題。本黨主張以縣爲自治單位；「縣之區域依其現有之區域。」（縣組織法第一條）是縣爲行政區域，同時也爲自治區域。行政區域與自治區域合而爲一，優點就在自治即行政而免縣治大於自治的流弊。

縣對中央成爲國家行政單位，也就是治權行使的最低單位；縣對人民成爲地方自治單位，也就政權行使的最高單位。所以縣自治單位與縣行政區域合而爲一，使國家治權的推行與人民政權的推行相接觸，適足以充分的發展民權。

二 縣爲自治單位

以縣爲自治單位，在政治上經濟上社會上俱很適宜。本書第一章曾經說過：「總理規定以縣爲自治單位，即在以適當的人口數在適當的區域中收行使民權的效益。瑞士以州爲實施創制複決諸權的區域，最大的人口數不過五十萬，平均的面積不超過六百四十方里，我國的縣相等於瑞士的州，所以欲求民治的發展當以縣爲自治單位做出

發點。』縣爲自治單位。就區域幅員論，縣自治政府容易管理行使治權，人民也容易明瞭政治問題，容易參加政治的協作。

自治單位要是成爲一經濟組織，一大規模的生產單位，各種合作組織單位。那麼，縣的區域是最適宜的。就社會狀況論，一縣四境之交通容易發達，交通發展，民權容易行使。我們主張普及社會設施，以縣爲單位，社會事業容易普遍的勵行。而且各縣人民果能擴大充實原有的地方觀念，實行團結的自治工作。縣自治自然容易實現了。

三 縣以下之自治區域

縣以下之自治區域分區與鄉鎮（或村里）鄉鎮以下依據戶口數分閭鄰單位。何謂鄉？何謂鎮？組織法第七條有下列的規定：

『凡縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入鄉，但因地方習慣或受地勢限制及有其他特殊情形之地方雖不滿百戶亦得成爲鄉鎮。』

鄉鎮（或村里）的區別很明顯：以農業爲中心之區域社會爲鄉或村；以工業商業或文化爲中心之區域社會爲鎮或里。鄉鎮爲地方自治中基本區域單位。地方自治辦得是否適合理想，要看鄉鎮的基本單位的自治如何推行。我國以農立國，鄉村自治格外要努力實現。蒲徠斯說：『世界上民治政府最能得民衆之興趣，從民衆中吸取人才的，就是瑞士和美國，可是這兩國都是鄉村地方自治最發達的國。』鄉村地方自

治發達適足以實現民治制度。

何謂閭鄰？縣組織法第十條說：

『鄉鎮居民以二十五戶爲閭，五戶爲鄰，但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時，仍得依縣政府之劃定成爲閭鄰。』閭鄰是鄉鎮戶口數之單位，爲組織便利而設。閭鄰非自治區域單位。

何謂區？縣組織法第六條規定如下：

『各縣按戶口及地方情形分割爲若干區，除因地方習慣或地勢限制及有其他特殊情形者外，每區應以二十至五十鄉鎮組成之。』照這條規定，區爲二十以上的鄉或鎮或鄉鎮的聯合區域，在縣與鄉鎮之間的自治區域單位。

四 區自治區域

按縣組織法所規定，區卻爲自治區域，並有數省以固有自治區域爲劃分區之區域之根據。中國過去法令所規定成爲固有自治區域的，顯有流弊。清季所頒布城鎮鄉地方自治章程中說：人口不滿五萬之市鎮村莊屯集等皆爲鄉。江蘇暫行市鄉制（民二一省議會修正公布）亦以人口不滿五萬者爲鄉。鄉卽集鎮與農村的合併。因此過去的地方自治偏重集鎮。區域過大，民權更容易爲少數人把持。現在若以固有自治區域爲區之區域，那麼，過去的鄉自治的流弊一定要在區自治中發現。縱然免去偏重鎮治的流弊，就直接民權的立場上看，也不適宜。區爲自治區域的時候，區自治的權力容易摧殘鄉村自治。會議因人口衆多被逼

採行代表制；一縣成爲三級自治（縣、區、鄉或鎮），人民不易與縣治發生直接關係，縣爲自治單位的原則就要打破了。所以我對於區爲自治區域很抱懷疑的態度。我的建議是：

區非自治區域單位，在訓政時期區爲鄉鎮指導機關；在憲政時期區爲鄉鎮聯絡監督機關。法國三百二十六處團單位的設立，不過代表府尹監督里之行政。這是一個最好的說明。區的設立，應監督鄉鎮自治，不應辦理自治（在幾個鄉鎮以上有關係的事務上始代爲辦理）。果能照此設立區之制度，至少收下列三種效益：

- （一）鄉鎮自治自由發展，不受區自治的影響；
- （二）管理縣政之人民，是由鄉鎮選出的代表，不是由區選出的代

表；直接民權，不受妨礙；

(二)縣以數百鄉鎮所組成，有區爲指導聯絡監督機關，縣自治與鄉鎮自治自可同樣的發展。

但是現行制度，區爲自治區域；我們對於區自治實施當遵照法令，講到實效與流弊，我們不能不從學理上事實上繼續研究。

五 區域之確定

縣！縣之區域，依其現有之區域；縣之廢置及縣區域之變更，省政府咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之。(縣組織法第一二條)

區！區由鄉鎮而定

鄉鎮！鄉爲村莊地方；鎮爲街市地方。

鄉鎮與鄉鎮界限之劃分：

- 1 以固有之村界爲準；
- 2 以各村現有產業爲準；
- 3 以山水之分嶺爲準；
- 4 以道路爲準；
- 5 以渠道爲準；
- 6 以溝澗爲準；
- 7 以堤岸爲準。

無論縣區鄉鎮區域之廢置分合須以法律定之：此爲地方自治公認之原則。

乙 地方自治之組織與機關

地方自治政治制度除區域確定外以組織問題爲最重要。

六 機關之性質

地方自治政治制度有三種性質不同的機關：

- 1 議決機關；
- 2 執行機關；
- 3 監督機關。

議決機關以決定團體意思爲任務。區域小，以全體公民參加議決爲原則。區域大，則以全體公民選出代表參加議決爲辦法。在民權理論上，議決機關終須由全體公民直接負責。

執行機關以執行團體意思爲任務，執行機關分直接機關與間接機關。直接機關對人民負責；間接機關爲事務人員所組織，對直接機關負責。執行機關有宜於採單獨制，有宜於採合議制。大概人口衆多事務繁雜，宜於採單獨制；區域狹小事務簡單，宜於採合議制。

監督機關以監督執行機關爲任務。在五權憲法制度下，地方自治團體中以特設監察機關爲原則，監察機關採委員制。

七 各級地方自治之機關

根據三種性質的機關的說明，從法令上理論上來討論鄰閭鄉鎮區縣地方自治組織中的機關。

閭鄰——按縣組織法第六章的規定，閭鄰居民會議卽爲閭鄉議

決機關，閭長鄰長分掌閭鄰自治事務，成爲執行首領。

鄉鎮——議決機關爲鄉民大會或鎮民大會。縣組織法第四十三條：「鄉民大會或鎮民大會對於鄉鎮公約及自治事項有創制及複決之權。鄉長副鄉長鎮長副鎮長違法失職時，鄉民大會或鎮民大會得罷免改選之。」

執行機關爲鄉公所或鎮公所。縣組織法第四十條：鄉置鄉公所，設鄉長一人；鎮置鎮公所，設鎮長一人，管理各該鄉鎮自治事務。鄉鎮各設副鄉長副鎮長一人，襄助鄉長鎮長辦理事務。但鄉鎮戶口在百戶以上者，每增百戶增設副鄉長或副鎮長一人。」

監督機關爲三人或五人的鄉或鎮監察委員會。縣組織法第四十

四條：「鄉民大會或鎮民大會於選舉鄉長鎮長時並選舉監察委員二人或五人組織監察委員會。」

區——議決機關爲區民大會（區自治施行法第二章）執行機關爲區公所。縣組織法第二十八條：「區置區公所，設區長一人，管理區自治事務。」監督機關爲區監察委員會，縣組織法第三十一條：「各區區民於選舉區長時並選舉監察委員五人或七人組織該區監察委員會。」

縣——議決機關爲縣參議會。縣組織法第二十五條：「縣設縣參議會，以縣民選舉之參議員組織之。」其實最高權力機關應爲縣民大會。執行機關爲縣政府，凡自治籌備完全之縣，縣長應由民選。（縣組織法第十二條）監督機關應爲縣監察分院，仿司法獨立制，中央監察院

得設分院於各縣。」

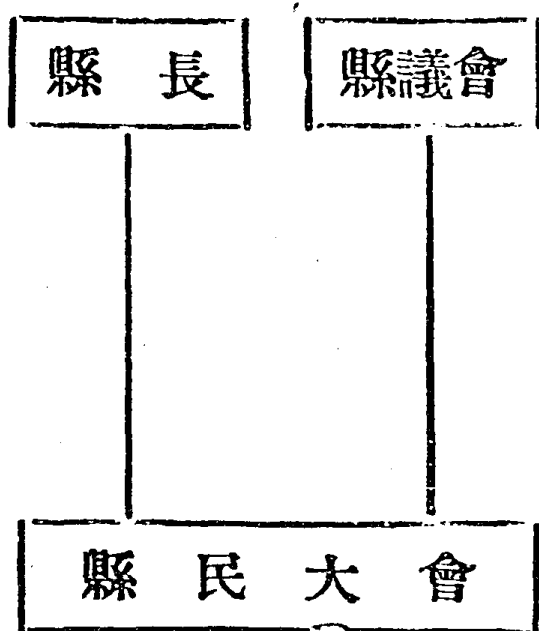
八 組織類別

議決機關與執行機關爲地方自治團體最要的組織。兩種機關形成種種不同的相互關係，於是形成種種不同的制度。分析說來有五種：
1，議會負責制；2，二權分立制；3，行政集權制；4，行政分立制；5，議會委員制。

1 議會負責制——議會負責制相等於國會內閣制。執行機關的重要分子，皆爲議決機關多數黨所擁戴。議決機關所通過的法案，早爲執行機關所贊同，鎔行政立法於一爐，以執行機關的吏員對議決機關負責任。例如坎拿大地方政府卽是這等組織。地方參事會對地方議會

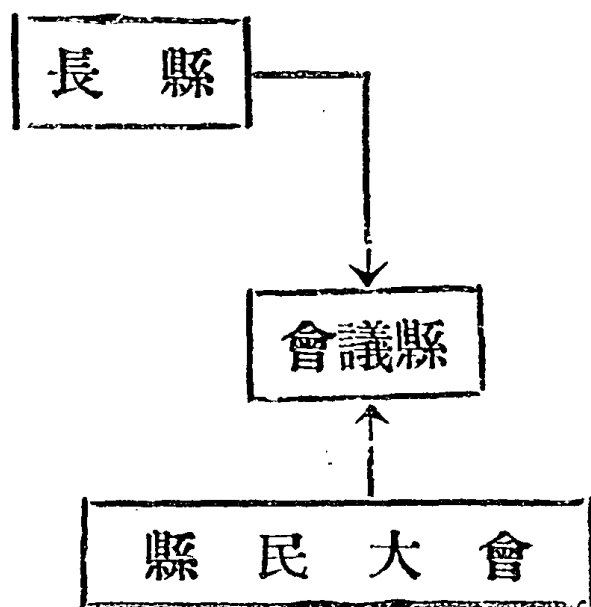
負責，總督負空名而已，本制與民治潮流不合，地方自治不可採用。因爲以縣爲自治單位，無須有掛空名之縣長。

2 二權分立制——地方政府採用三權分立制度，使執行機關與議決機關屹然獨立。美國市長與市議會，就採用這種制度。我國以縣爲自治單位，採行本制時，系統圖略繪如下：



本制的優點在立法與行政分立；必須的條件在執行機關首領與議決機關代表皆須由人民直接選舉罷免；而且要以監察權嚴重監督執行機關人員以防違法舞弊。

3 行政集權制——議決機關雖為人民代表所組成，得自由作成團體意思。不過執行與否，大權操在地方團體的地方代表之手。所謂地方代表即具有中央代表的資格，表現中央集權的精神。法國府自治制即是一例。法國府自治制中府議會能制定法案，但政府可變更之，府尹對府議會更可出席發言。這是行政集權制。對於自治的發展很有妨礙。結果是地方官權大於自治權。地方自治不宜採用這種制度。以縣為自治單位採用本制時，組織可以簡圖表示如下：



按縣組織法所規定在縣長民選未實行以前確採用這種制度

4 行政分立制——地方政府設立兩種執行機關；其一執行中央政務，其一執行地方政務。例如普之省制，參事會執行中央之政務，省委員會執行地方之政務。這種制度和本黨的主張不合，本黨主張縣為行

政區域，亦爲自治區域，中央政務和地方政務不應分列爲兩種執行機關。

5 議會委員制——議決機關完全操有立法權，執行機關則由議會舉出委員會組織。此制爲英國所特有。優點即在合立法與行政爲一。英國地方自治採用這種制度，還有一優點不可忘卻的，即委員會下設終身官制，以專門人才處理地方行政，不受議會變更的影響。

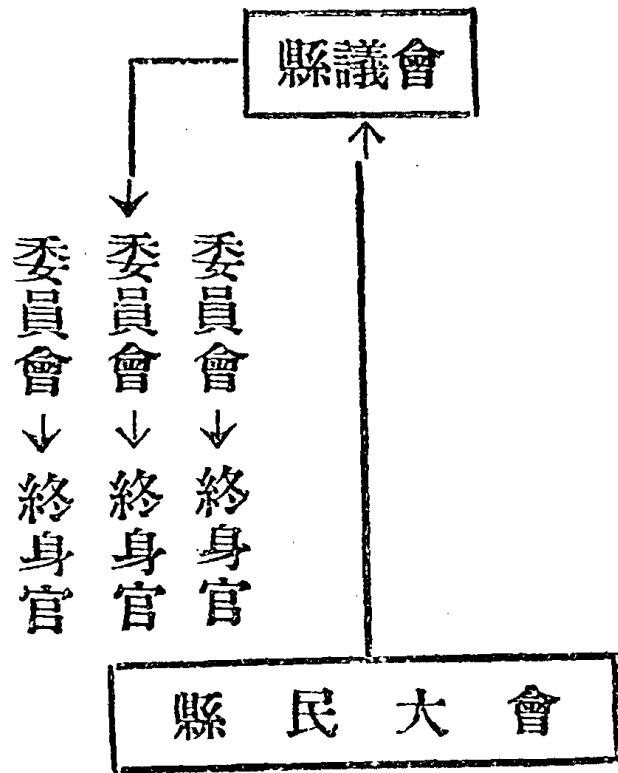
以縣爲自治單位若採用議會委員制，制度系統可繪圖表明如下。

案：

根據五種制度的比較，縣為自治單位，縣自治制度應該採取三要

(1) 執行機關議決機關並列；

第四章 地方自治之政治的組織



三民主義下之地方自治

八六

(2) 設監察分院；

(3) 縣長下設終身官制。

第五章 地方自治之監督及其範圍

一 地方自治有監督的必要

地方自治有沒有監督的必要？有必要的！

證據：按建國大綱第十六條：凡一省全數之縣皆達完全自治者，則

爲憲政開始時期，國民代表大會得選舉省長爲本省自治之

監督……對內政策第二條……省長一方面爲本省自治之

監督……

理由：(一)防地方自治超過範圍成爲地方自主的現象。

(二)防地方自治放棄責任成爲地方不治的現象。

(三)地方自治團體間若有爭端必須有最高權力以制止，監督之功用在此。

(四)按建國大綱第十八條：縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。監督卽所以聯絡以謀國家行政之統一。

二 監督權的行使

(一)國家監督地方自治團體的具體的目標有三：

(1)考查地方自治團體行動違反國憲與中央政策與否；

(2) 考查地方自治團體行動履行所定法律與否；

(3) 考查地方自治團體行動適合目的與否。

(二) 監督權行使的範圍祇限於監視。不能直接干涉地方自治團體的行動。

(三) 監督權的行使分預防，檢驗，糾正三端：

(1) 預防的行使監督權

預防的行使，中央不許地方自治團體有自由決定權。即單行法規，也須經上級政府決定。如日本市町村設區會條例，皆集府縣參事會決定之。或選任官吏，亦須由上級政府圈定。如在日本，市長由市議會推荐三人，由天皇選定。大概預防的行使為中央集權的結果。

(2) 檢驗的行使監督權

這種行使方法有兩種：一種是臨時檢查。上級政府得隨時依據正當方法派遣人員檢閱地方自治團體的文書賬簿，審查地方自治團體的金庫現況，地方自治團體不應有違抗的舉動。一種是強迫報告，上級政府得隨時強迫地方自治團體就各種事件報告。

(3) 糾正的行使監督權

這種行使方法有二：一為強制命令。如在法律上地方自治團體本有應為某行為的義務而竟不為時，上級政府得強制命令執行某行為。一為消極宣告。如在法律上地方自治團體對某行為本不應為而竟為時，上級政府得宣告其無效。

總之監督權的行使，目的在實現均權主義。一方面防過分的中央集權，一方面防過分的地方分權，使國家統一與地方自治得均衡的發展。行使監督權以檢驗和糾正二種方法爲最適當。

三 地方自治應受監督之行動

從地方自治團體行政的立場來觀察監督權，地方自治團體應受監督的行動很多，重要的如下：

(一) 關於保衛治安之武力。保衛治安之武力如軍隊，軍器，保衛團等皆須受上級政府嚴重監督。

(二) 關於學術的經營。學術關於全國，必須由國家負監督責任。

(三) 關於財政的節制

(1) 地方公債之裁可。建設須籌經費，發行地方公債爲籌款的主要圖。地方公債之條例，須呈請中央經許可後始能發生效力。

(2) 地方租稅之裁可。稅源的規定，須因時制宜（如發展市政時不可收住房捐，市政發達後必收住房捐，卽是一例）。稅率的規定須因地制宜（各地貧富狀況不同，人民担負程度亦不同）。所以地方租稅的規定須經中央裁可。

(3) 地方決算之審查。決算審查爲節制地方自治團體財政的重要方法。上級政府須執行監督權。

四 監督的新意義

監督一語含有消極的制裁作用，本爲中央政府或上級政府制裁

地方自治政府的作用。但是我國地方自治方在開始實行的時候，監督的作用必由消極的制裁轉爲積極的指導。地方自治的理想爲政治的、經濟的、社會的。各項建設爲專門的學術事業。要地方自治辦得有效，必定使地方自治各項事業充足了學術化的精神。上級政府對於地方自治的關係，不是公文上來往算是監督，必須分派專員視察指導，扶助地方自治的進行。

省爲地方自治之監督。省對於各縣，當成立各項專門視察指導制度，對於地方自治作積極的指導。例如殖林有殖林視察指導專員，墾荒有墾荒視察指導專員。省立於中央與縣之間，不是分中央的一部權限，也不是分地方的一部權限，省的職責在監督，必須以指導制度盡監督

責任。

監督不作制裁解，作指導扶助解，乃政治學術化實現的途徑。是我們理想中所希望的。如是，中國地方自治的政治制度可放一種異樣的光彩。

五 地方自治之範圍

地方自治之範圍爲地方自治先決的問題。並且在解決監督問題上有密切的關係。按單一制的國家，往往趨重中央集權。中央集權的結果，地方自治權限的範圍必極端的縮小。在聯邦制的國家，又往往趨重地方分權。地方分權的結果，地方自治權限的範圍必極端的擴大。本黨總理有鑒於此，特倡議均權制度。「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，或地方分權。」
爲什麼 總理主張均權制度？因爲中國是單一制的國家，中國的統一
是單一制的統一，不是聯邦制的統一。單一制的國家，自然有中央集權
的趨勢。在建國的歷程中，一方面希望鞏固的單一制的國家實現，又一
方面必須避免中央集權的弊端。所以均權制度爲適宜的制度。均權制
度可以在統一的國家內樹立民治的基礎。地方自治既不是聯省自治，
又不是地方官治，因此確定地方自治權限範圍第一原則采「均權主
義。」

各國對於地方自治權限範圍的確定大概有兩種辦法。一爲積極
規定法；一爲消極規定法。積極規定是由國家准許地方政府做這個做

那個凡是國家法律或省法律所未准的，地方政府全不能做。消極規定是由國家不准許地方政府做這個做那個；至於國家法律所未禁止的，地方政府都可以作。積極的規定法可以明白規定地方自治的權限，地方自治的活動有固定的途徑，然而流弊在容易束縛地方的活動。消極規定法把關係全國或全省的事提出來，不准地方自己主張，餘則准其自由設施，就能格外鼓舞地方進步，改良地方事業了。然而流弊在地方領袖放棄責任，地方人民因循苟且。消極規定盛行於德法；積極規定盛行於英美。各有優劣，我們不妨兼採並用。於消極規定以外復採積極規定的精神。因此，確定地方自治權限範圍第二原則爲積極規定法與消極規定法並用。

根據以上二條原則，我們可以從中央五權政治的立足點具體的討論地方自治權限的範圍。先從立法權說起：

立法權——

地方自治有沒有立法權？立法權的範圍如何？這是我們必須解答的。地方自治有立法權，從總理遺教中可以證明。建國大綱第八條說：「得選舉議員以議立一縣之法律。」第九條說：「一完全自治之縣，其國民——有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」地方自治開始實行法上說：「由人民選舉職員以組織立法機關。」

地方自治有立法權，是無可疑義的。這種權限的範圍是採取立法集權主義抑或採取立法分權主義？各國關於立法權限的分配，不能一

致。如英國地方政府所執行的教育警政慈善事業的職務，立法權操於中央。而法國中央立法之權限更無限制。至於美國與瑞士各州有最強的立法權。立法分權的弊端是各地方法制歧失，異整齊劃一的效。立法集權的弊端是同一法律施行習慣不同各別的地方，不能實際爲人民造福。並且束縛地方自治，妨礙地方事業的發展。本黨總理既規定中央與地方權限採均權主義，所以我們要主張立法均權制度。何謂立法均權？凡是以整齊劃一爲要的如民法及法院組織法，國防外交郵電事業等問題，採立法集權的辦法，凡是不以整齊劃一爲要的如地方衛生，消防，開河等事業職工介紹所，勞工保險局等組織法卻須採立法分權。立法集權與立法分權分別施行得當，即可實現立法均權的效果。

縣組織法第五條：縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令並得制定縣單行規則。第九條：區鄉鎮得於不抵觸中央及省縣法令規則之範圍制定自治公約。這明明說：除縣單行規則，縣區鄉鎮自治公約得施行立法分權以外，其他須施行立法集權或其他普通立法必受監督。這可說是立法均權的精神。

司法權——

關於司法權的分配，有三個問題要分別討論：（一）司法人員的任免；（二）司法經費來源；（三）法律解釋權。要保持司法獨立的精神，司法人員的任免應由中央主持。在單一制的國家如英法等國皆採這種制度。美國為聯邦制的國家，立法採分權制，司法亦採分權制。其實司法分

權顯有弊端。法律貴平等，司法權限如由地方掌有，審判制各地不同，訴訟程序於是因地而異，司法平等，統一，獨立的精神即恐喪失。所以司法人員的任免，應採司法集權制，司法集權並不妨礙民治。按五權憲法的辦法，司法院長由行政首領推荐，得國民大會同意而產生，並對國民大會負責。司法人員的任免雖直接的集權在中央，其實間接的還是集權在人民。

講到司法經費的來源，更須確定由中央負擔，因為司法經費由地方負擔，司法人員行使職權的時候，必多方受牽掣。法律解釋權更應屬於中央；不過司法須與立法相符合，凡中央制定的法律與地方制定的法律，司法人員採用的時候必須並重。

地方自治應有處罰權的規定。如日本地方自治有科人民以五圓罰金之權。這與刑法性質相反，似可明白規定於地方自治法典中。

考試權——

在三權分立的國家，地方自治的團體得特設考試委員會處理考試事項。在五權憲法的中國，考試權應統率於中央。建國大綱第十五條明明的規定：「凡候選及任命官員，無論中央與地方皆須經中央攷試，銓定資格者乃可。」

監察權——

監察權爲五權之一，屬於治權，權歸中央。在三權憲法的國家裏，本爲司法權的部份，監督權應有獨立的精神，地方監察人員應由中央任

免。監察權行使的範圍有二：（一）彈劾並受理行政訴訟；凡對於官吏錯誤事實，故意違法，誤用法規有褫職權，有科刑權。（二）審查決算。地方自治開始實行法上說：「自治機關每年當公布預算，決算……以求人民同意。」審查決算本為專門技術，應由監察機關專門人員代人民先行負責辦理。

行政權——

均權主義的主張，「凡全國有一致之性質者劃歸中央，亦因地制宜者劃歸地方。」如國防，外交，關稅，郵電，鐵道，航路……等行政權宜歸中央。這從性質上可以確定的，其餘各項行政，在各國所表現的很複雜不齊，現在擇最重要的從理論上確定應歸中央應歸地方的範圍。

(一)警政——普魯士各地警政由中央政府或由在地方上之中央代表執行。英國除京畿警察由其直接執行外，其餘各地警政，統歸地方執行。中國警政應該以省爲執行範圍的理由有三：1 省警察行政可以維持一省治安；比統率權分散在各地方要來得有效；2 警察行政以省爲範圍，警察訓練容易集中；3 警察行政的作用可以敏活。不過各縣有自辦保衛團的必要，因爲全縣警團辦理妥善的縣，纔可稱做自治的縣。以上所論，祇是限於治安警察行政。至於行政警察如衛生警察，森林警察等等皆當由各縣自辦。

(二)路政——道路修理在英國純然歸做地方的職守；在法國純然認爲中央的權限；在普邦卻以路之大小，分配行政權在上下級地方

自治團體之間。按路政切重地方的利益，自以英普制度爲宜。建國大綱第八條說：「四境縱橫之道路修築成功」的縣始爲自治之縣。地方自治開始實行法以修道路爲開始實行方法之一。所以路政應歸地方。至於較大之道路工程如國道省道自當歸省與中央負責。

(三)衛生行政——衛生行政在英國採分權制，雖立法權監督權屬中央，執行權卻爲地方所操。法國劃歸中央職守。普邦認衛生行政爲行政之一，屬於中央權限以內。按衛生事業與路政同性質，自以英制爲可採。建國大綱第十一條有地方自治須應付地方人民「醫病」需要之規定，所以中國應把衛生行政劃歸各縣。至於防疫行政與移民檢查行政當然歸中央執行。

(四)救濟事業——建國大綱第十一條有「用以經營地方人民之事業及育幼養老濟貧救災醫病與夫種種公共之需」的規定，所以救濟事業執行權應歸地方自治團體。英國特設救貧區，慎重辦理救貧事業，不失為良好之制度。

(五)教育與文化事業——設學校為地方自治開始實行方法之一，所以地方自治團體應執行教育行政。各縣應辦教育事業為義務教育與民衆教育。義務教育以四年為限，各縣即當使每個學齡兒童皆有求學的機會。將來義務教育年限延長到六年到九年到十二年，那麼，各縣教育行政即有使高級小學初級中學高級中學普及的必要。民衆教育以消滅文盲為目的，以普及識字教育為宗旨，所以各地方自治團

體應普及民衆教育的設施。在現在，大學行政權歸中央，中學行政權歸省，小學行政與民衆教育行政歸地方爲適當的制度。至於文化事業也應按規模之大小，分配行政權在地方與中央之間。

(六) 企業——各縣之天然富源與工商事業，皆應由各縣自治團體發展與辦。按建國大綱十二條的規定，凡大規模企業，本縣資力不能發展與興辦的當由中央政府協助經營。因此辦理企業的權限分配應視企業性質與規模而定。

(七) 徵稅——各縣自治團體有徵收租稅的權利。徵稅權限範圍的確定，要以稅源，用途來規定的。

(八) 社會設施——本黨對內政策第九條說：「清查戶口，整理耕

地，調正糧食之產銷，以謀民食之均足。」第十條說：「改良農村組織，增進農人生活。」第十一條說：「制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。」這都是說到社會設施方面的。社會設施因各地方需要不同，由各地方自治團體辦理較爲適當。

(九)選舉事務——選舉事務當然由地方辦理，因爲選舉爲民權表現的途徑，純然爲地方權限範圍以內的事務。

(十)國家委托事務——地方自治團體必須代國家辦理國家委托行政事務，這種權限當然屬於中央政府的。

補充原則

地方自治的範圍，具體的分別說明，範圍確定的原則：一爲均權主

義一爲消極積極規定法的並用。爲更進一步的確定起見，除均權主義與消極積極規定法的並用二原則外，還須注意下列四條補充原則：

(一) 負擔原則——事務處理的費用非一縣所能負擔的，其權限表現就劃歸中央範圍。

(二) 地域原則——公共事務的施行，不問利益若何，必以國家或省爲施行範圍的，那麼，權限表現劃歸中央範圍，僅以地方爲施行範圍，或以地方，住民利益爲施行對象的，那麼，權限表現劃歸地方範圍。

(三) 效率原則——處理公共事務，若按其性質當由地方辦理，卻爲人才延聘辦理有效起見，也可由中央或省辦理。

(四) 生存原則——爲地方自治本身進行起見，有許多公共事務

不得不由地方處理的如關於地方自治團體自身構成的事務與財政處理的事務，即麼，權限範圍的表現就劃歸地方。

第六章 鄉鎮地方自治

鄉鎮是地方自治的基礎單位，地方自治如果要辦得好，必須在鄉鎮的基礎上做成功夫。鄉鎮地方自治發達的精神，可從美國鄉鎮制的內容看出。原來美國地方制度分三類，即鄉鎮制；郡制；與混合制。鄉鎮制即以鄉鎮爲主要的地方單位制度，風行於新英格蘭六邦。英儒蒲徠斯說：美國民治制度建築在鄉村自治的基礎上。從鄉鎮制即能知其大概。新英格蘭的鄉鎮爲經濟團體，自給的鄉鎮。鎮民大會爲最高權力。

機關一年一次在春季舉行。鎮民大會職權大約如下：（以奕倫約州某鄉鎮爲代表）

- （一）得議決鄉鎮財產之買賣使用；
- （二）得以應行事務指示職員；
- （三）得自由修築道路，橋梁及其他合法的事業並可徵收租稅；
- （四）得提起訴訟及辯護；
- （五）得因剷除毒草問題訂立規則並得獎勵驅除害虫毒草；
- （六）得限制家畜或其他畜類橫行規則；
- （七）得就家畜圈之設置，與逸走畜類之防堵及買賣訂正規則；
- （八）得設公共井及汲水場；

(九)得於各種規例，設實行權力之附則；

(十)因謀鄉鎮內公衆利益並其實行得課罰金。

大會會期於十日前通告。開會日先集投票人選舉主席；主席選定後，即選舉職員。凡美國鄉民年滿二十一歲居住州內一年，郡內九十日，村內十日者皆有投票權；但被選職員，以居住鎮內一年以上的爲限。議會方法按照國會施行規則，鎮秘書爲會場書記，紀錄一切議案。臨時會可由職員二人及選民十五人以上之連署即可通告秘書，照例公告召集會議的原因。但臨時會除召集通告所特記事件以外無論何事不得會議。

鄉鎮執行機關爲鄉鎮行政委員會。人數自三人至九人。一年一任。

下設祕書，出納吏，評價吏，收稅吏，警察吏，圖書委員，教育委員，貧民監督，道路測量員等職，皆無俸給。

鄉鎮之上爲郡，郡本爲司法區域，現改爲行政區域。郡無議會，郡設民選行政委員會，額數三人。郡的功用，在劃一各鄉鎮的稅則，維護道路，以及承辦和監督郡內建築事宜。

以上是美國鄉鎮制的地方自治概況；從這種敘述裏我們注意四個特點：

(一) 鎮民大會爲最高權力機關，鎮民出席會議人數之多，會議秩序之佳，爲鄉村自治之模範；

(二) 鄉鎮執行機關不採單獨制，採委員制；

(三) 執行機關設分工職務，採名譽職制度；

(四) 郡無議會，成立自治執行機關，而非自治區域。

以上四點對於中國自治制度有供研究的價值：

(一) 我國鄉鎮自治亟應從四權行使上訓練，更應從會議習慣上培養。若是實現理想的地方自治，鄉鎮人民的參加集會的習慣首須培養。

(二) 按人口衆多，事務繁難的地方，執行機關須採行單獨制以專責任而求功效，人口稀少事務簡單的鄉鎮，宜採用委員會制，較合民治精神而免把持獨斷的弊。現行法令採用鄉長鎮長，是否可改用鄉鎮行政委員會制？這是一個理論問題，我們可從將來自治經驗上下一判斷。

(三)執行機關設分工職務，行名譽職制度；在我國鄉鎮制下大可采用，使鄉鎮人民多多參加自治工作，收實習地方自治共同協作的效果。

(四)區自治按現行法令成爲自治區域。其實從理論上研究區不應成爲自治區域，只能成爲自治聯絡指導機關。英國鄉鎮制中郡自治卽是一例。

我國以農立國，鄉村地方自治的發展非常重要。在地方自治開始實行的時期，要特別的注意。倘能使各個鄉村成爲經濟上自給團體，實現地方自治上經濟的理想；在經濟的基礎上復建立民治的良好制度，訓練民治的良好習慣；那麼，地方自治自然向着理想的境界發展了。

第七章 都市地方自治

——市政與地方自治

在中國，都市正在逐漸發展着。都市的地方自治問題不可輕視忽
略。本章即以地方自治的論點或從地方自治的功用去觀察市政的發
達；或從市政方面去研究地方自治的施行。

一 地方自治爲市政發達之主要原因

地方自治與市政有何種關係？地方自治實在是市政發達的主要

原因。何以見得理由有二：

1 確定市自治權，始能發達市政。

2 確定市民自治權，始能發達市政。

市爲地方團體。市本身有充分的自治權，始能自由發展市政。法國自一七八九年，德國自一八〇八年公布市自治法典，確定市自治權以後，法德兩國市政卽有特殊的進步。美國採用市自決制；市政府有充足的權限，辦理城市事務，市政亦可自由改革。所以確定市自治權爲發達市政的先決的條件。

進一步說，市政的發達，還須依賴市民的自覺。美國紐約省市長聯合會的主席開普斯說過：「若不得市民的協助，市政不能得真正的進

步。然市民若不明瞭城市和市政一切事實和狀況，對於市政的改進，也不能夠有相當的協助。市民的自覺必須由參加市政活動，始能發生。選舉權，罷免權，創制權，複決權由市民直接行使。市政的發達即可實現。並且四權的行使可以產生下列的效果：

(一) 市民得實際管理市政；

(二) 市民對市政負責任，產生健全的輿論；

(三) 市民參加市政活動，市教育當然被逼着普及又提高；

(四) 市民因創制與複決，對於法律自當重視遵守。

總一句說，確定市民自治權始能實行市自治權，由市自治與市民自治始能發達市政。

二 市自治權

德國市政發達原因。在德國各市有極端的自由權。凡是市中認爲可以辦的事立即舉辦。我國市政應該向擴大市自治權上進行。美國市自決制更可注意。

市自決制發生於美國米棗里省一八七五年的憲法。這個憲法給了超過十萬人口的城市一個自己編制和制定地方憲法的權利。據條文所載，這樣城市的選民可先選出十三人組織一個地方憲法會——換言之就是一個小憲法會議——這個地方憲法會有編制新地方憲法或修正舊地方憲法的權。當編制或修正程序完成後，即移交選民，由選民照通常投票辦法，決定可否。

市自決制之優點如下：

- 1 市自決制能使市民於所願有之市政府組織，如願得之。
- 2 市自決制能使市根本法典或市公約日漸改善；
- 3 市自決制可使城市自由發展，不受上級政府政潮的影響。

市自決制分自主市公約制與任選市公約制二種。自主市公約制是純粹的市自決，任選市公約制爲有限制的市自決。美國紐約州於一九一四年通過一種法律包含六種市政府制度。除該州最大三城市外，無論任何城市均得隨意擇取六種市制之一種。這是任選市公約制。

任選市制約制爲發達城市中地方自治制度之重要途徑，亦爲地方自治在市制上表顯的特點。

三 市政制度

與市自治權的發展有密切關係的即市政制度。各國現行市制，計分五種：（一）市議會制；（二）分權市制；（三）市委員會制；（四）集權市長制；（五）市經理制。

（一）市議會制

市議會制爲英國之制度。即所謂議會委員制。一市立法權行政權集中在市議會。凡一市興革事宜皆由市議會預先決定。再由市議會組織行政委員會分掌行政。議會主席爲市長。職權很小。市議員中行政委員會之多寡以一市行政事務多寡爲定。大市委員會自十二至二十不等。各委員會又分小委員會。市內各種重要市政即分派於各小委員會

預先研究，小委員會研究之結果報告於大委員會，大委員會再報告市議會大會各委員會。各委員會 權限極大，有進退市政府各機關職員之權。惟須得市議會的形式上的通過。

市議會制在英國行使尚好，美國採用的結果，流弊很多。市議會制不適用於我國有三點：

(一) 執行權集中在立法人員，被選的立法人員是否有學識經驗，尚屬疑問。

(二) 市政事務繁雜，責任須要集中。行政採委員會制，責任難集中，市政難發展。

(三) 市民對於選舉制度不能運用，市議會制即難實行。

總理主張由人民選舉職員組織立法機關及執行機關，即不採用市議會制的明證。應用地方自治開始實行法上立機關原則，中國市制似傾向分權市制。

（二）分權市制

分權市制的要義，在將一市的議決與執行兩種市權分配於執行與議決兩種機關。分權市制的普通現象，為市議會與市長分權。此制為美國分權制度。凡市政上應有之政策及一切市條例市公共營業之特許權等均先由市議會議決之。市行政以市長為首領，兩方面行使議決與執行職責時，均須互相同意方可執行一切。市行政概分部辦理。行政部份的多寡各市不同。總以事務繁簡為定。各部首領由市長指派。須得

市議會之許可。市政府的會計長徵稅長等多由人民投票公選之。關於市之警務行政。由市議會先行議決。再由市長執行之。市之財務上行政。市議會亦有參與之權。關於市政府之借債。由市議會議決後。交市長執行之。各市之預算案由市長編定。咨送市議會議決。市議會對預算案可以隨意增減。

分權市制最大的弊病，在分權不清互相箝制。如關於用人一項，概須先由執行機關提出。經議決機關認可後，方可委任。這種用人之權，因有提出與認可兩種手續，竟使責任專一之分權制度，一變而為責任混亂不清。又如關於預算一項，議會既有增減之權，似應負預算編製良否的責任。

中國採分權市制自當避免普通的流弊。分權須徹底分清。立法機關與執行機關應同樣的對市民負責。立法機關只須議決法律。執行機關須根據法律執行。無須在行政上得議會之同意。執行人員之稱職與否自有監督權的行使。立法的好壞市民也直接負責（創制與複決）。

（三）市委員會制

市行政委員會制發源於美國。我國廣州市暫行條例採用之。立法權集中在行政人員手中。這個制度的弊端，在立法受行政的犧牲。往往以法令遷就事實。所以行委員會制必須以罷免創制複決三權來救濟。其次弊端在委員會制不如市長制的責任專一，權力集中，效率易見。

（四）集權市長制

集權市長始以市權集中於市長。凡市政上政策與規則先由市長提出於市議會請求議決。議決後如於一定時期中市長認該政策或規則等爲不良，卽說明反對之理由答復市議會，請求復議。如市議會仍執前議時則否決之。職員由市長指派，預算由市長編定。市議會並無增減之權。

集權市長制最適宜於大市。卻是減少市議會的地位亦不相宜。

(五)市經理制

市經理制發源於美國。市議會（或名委員會）有議員五人至九人不等。如市議會爲五人或五人以下者，由全市公民不分區域選舉之。市議會統治一市政府之一切事務。對於市民負完全責任。市政方面一切

立法事宜均由市議會担負責任。至於行政事務由市議會公聘一有市政學識有市政經驗的專門人才爲經理。市經理對市議會負完全責任。市議會公推一人爲會長兼市長之職無權，僅爲一市的代表。市之執行部各職員，市經理有任免之權，市經理爲專任職。

本制的優點，列舉如下：

- (一) 市權統一，責任有經理擔負；
- (二) 以專門人爲經理，市政容易發展；
- (三) 市行政官吏可以專心任事；
- (四) 行政各部職員可以合作；
- (五) 立法與行政分離，爲最適宜的辦法；

(六)民治的精神與行政的效率都可雙方兼顧。

關於市政制度的結論

中國市政組織目下趨向市長集權的精神。按總理遺教的規定，必實現分權市制。我們應當主張在市分權制下，還可採行市經理制的要素。都市中實行地方自治，必須採行最適宜的市政制度。要雙方兼顧，須記得這一句原理：

治權不害政權，政權不害治權。換句話說，市民自治權不減低行政效率，市政組織不壓抑市民自治權。

四 市民自治權

都市中地方自治在使市民能夠行使自治權，即選舉權，罷免權，創

制權與複決權。

(一) 選舉權

選舉權從原則上說，對於市民本不應有所限制；但是事實上說，選舉資格不能無積極的規定。

(一) 國民資格——國民資格當然為選舉權限制之一。不過在中國人入籍的很少，這種限制的規定無關重要。

(二) 年齡資格——按英美慣例以年滿二十一歲為合格。不過辦理選民註冊一事，全在常年選舉若干日以前。故法律常准在註冊的時候雖未到二十一歲的生日到選舉的日子已過了二十一歲的生日的人們註冊。

(三)義務資格——總理說：「悉盡義務同享權利；不盡義務者停止一切權利。」義務的性質爲何勞力與納稅。總理說：「至於人民對於地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願立法規定。每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家自治機關。」

(四)居住資格——總理說：「不論土著或寄居，悉以原居是地者爲準。一律造冊列入自治之團體。」所以選民當以居住爲一種資格。居住日期無一定之規定。但居住資格分實際居住與法律居住。法律居住與實際居住雖應該是一事，却不常是一事。往往一個人在這城或這省，仍然在那一城或那一省有法律居住權。按照常例法律居住地聽憑個

人自由指定。但不能同時在兩個地方要求法律居住權。

(五)教育資格——教育資格是可以規定的。規定每一個公民至少受過某種程度的教育，在都市方面是可以實行的。以此促進教育是最有效的。不識字或缺乏最低限度的教育，縱有選舉權也是有害於地方政治的。至於財產資格是可以無須限制的。因為知識與選舉有關；貧富不足決定人之善惡。

選舉權的行使除選民資格外，為被選人議員與官吏問題。在五權憲法的政治制度中，被選人資格最顯明的規定為考試合格。被選人提出問題可以請願推選制解決。何謂請願推選制？可根據美國波士頓市的實例作說明：

從一九〇九年起每個波士頓選民都可在選舉期前二十五天選舉辦事處呈遞請願書，要求把他的姓名印在正式選舉票上，作市長市議員或學務委員的候補人。請願書至少須有五千有效的簽名。

但在英國十個合格選民就能推舉一個候補人，在法國只要自己聲明每個選民都可作地方吏員的候補人。雖在社會和政治情況都與美國地方無大區別的坎掌大各城，只有兩個選民就可正式推舉一個候補人。

我國既探行考試制度，請願書的簽名人數當然有改少的必要。

(二) 罷免權

(1) 罷免權行使的理論

罷免權的行使本爲救濟選舉權的誤用。但罷免權本身更不可濫用與誤用。罷免權當爲消防器具一樣，有備無患備而不用。因爲官吏的行爲一方面要求「孚衆望」一方面要求「收功效」往往很難兼顧的。所以市民行使罷免權必須於孚衆望與收功效上分別輕重。不得因目前的喜怨，忽略了政策上永久的利益。

(2) 罷免權行使的手續

限制罷免權行使的誤與濫，必須有行使的法定手續。由市民預備請願書，書中須說明某某應罷免的理由。在請願書上由法定合格選民簽字後即呈交主管罷免事務官員收受。所謂主管罷免事務官員者，大概爲市秘書長。至法定之簽名人數自選民總額百分之十五至百分之

二十五不等。而選民總額皆以上期選舉名冊爲標準。請願書經審查後，即得定期召集，罷卷選舉通常應將被罷免之官員姓名印於選舉票上，如本人要求不印亦可不印。照例補缺的官員候選人同時選舉。如在職之市官比候選人所得票數全多則可留任。否則即被罷免。在職市官罷免後其候選人中得票最多數的即可補其缺額。至補缺額官之任期，概以被罷免人所未滿之期爲限。

(3) 罷免權行使的條件

各城市爲免除濫用罷免權起見，法律會規定至少須俟官員起事六個月後方可提出罷免請願書。并限定六月後對於同一官員的罷免，一年之中祇許提出一次。

(三) 創制權與複決權

(1) 直接立法與議會

市民既有創制與複決的直接立法權，何必又設議會制度呢？代議制不能代表市民意志，直接立法才可以表現真正市民意志。但市民人數衆多，意志集中的表現不易，不能不設市議會以負立法責任，不過直接立法所表決的爲重要問題的議決案與議決的大綱原則，法律細則的厘定更須議會負責。議會的積極的功用，在自動立法。如果市民有異議時，自可用複決權表示。

(2) 行使的手續

凡市民能得法定人數署名，即可以請願方法提出各種法律，所謂

法定之署名人數，有以選民百分之十至百分之二十五計，有以規定選民人數計。請願書先呈交指定官員（爲市秘書長）備案收受，經審查後交由全體選民表決。表決投票有由定期選舉時舉行的，有召集特別選舉決定的。

第八章 地方自治開始實行的方法

一 自治運動

總理說：「故其地能否試辦（地方自治）則全視該地人民之思想智識以爲斷，若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事辦之。」可見地方自治實行的基礎，在地方人民的自治思想及知識。地方自治運動就是努力普及自治思想，也就是地方自治開始實行的先決條件。自治運動從何着手？應該從各縣入手。由各縣黨部，縣政府

聯絡各機關各團體各學校共同組織地方自治運動範圍以全縣爲止。但必使各鄉鎮收普遍宣傳的效果。地方自治運動的方法很多，現在從可採用的列舉如下：

(1)發傳單小冊子圖畫等……關於傳單等各種印刷品應多多準備。種類務求其多，文字務求淺顯。目的在廣播自治智識喚醒民衆注意。傳單可撰印：「什麼叫做地方自治？」「地方自治有什麼好處？」「地方自治怎樣做法？」「爲什麼要調查戶口？」「爲什麼要辦理人事登記？」「民衆對於地方自治有什麼責任？」「爲什麼要辦市政？」「爲什麼要發達鄉鎮自治？」……等等。小冊子可撰印：「地方自治淺說」「市政淺說」「官治與自治」……等等。圖畫可採取各項宣傳要義繪成畫片，用彩色印刷，分

發各鄉鎮。

(2) 繕貼標語——標語之效力在憑簡明的短句，使閱者感受很深刻的印象。標語至少要擬一百種，舉例如下：

(一) 辛亥革命所以失敗，由于忽視了地方自治。(二) 地方自治是造成憲政的基礎。(三) 大家起來努力地方自治，做一個模範的自治縣。(四) 我們要用地方自治的力量去解決衣、食、住、行四大需要。(五) 地方自治要懂得使用四權。(六) 各鄉鎮人民團結起來，勵行地方自治……

(3) 報紙印刷特刊——各縣有新聞紙出版的，應該利用於自治運動期間增印地方自治特刊。

(4) 組織宣傳隊出發講演——各縣應按區之劃分，組織宣傳隊，

每區至少有宣傳隊四隊。每隊自三人起至九人止。分赴各鄉鎮，作地方自治的講演。

(5) 組織研究會——各縣由當局於期前或平時組織地方自治研究會。在一定地點集會。研究的問題舉例如下：(一) 自治與官治。(二) 地方自治制度。(三) 地方自治為經濟組織。(四) 鄉鎮自治實行法。(五) 縣自治開始實行法……在研究會中可請專家公開講演。

(6) 書籍及模型展覽——關於地方自治之書籍報章，於公共地點開會展覽。又關於地方自治各種新事業，如測量土地，調查戶口，辦理警衛，修築道路等等，均可製造模型，或編製各項統計以供展覽。

二 四權訓練

地方自治思想普及了，人民對於地方自治有了知識的基礎，必須進而訓練參加自治的行爲習慣，以樹實行基礎。四權訓練即培植實行地方自治的基礎。四權訓練可從下列三途徑舉辦：

1 實習民權初步；

2 試辦選舉；

3 實習直接立法。

現在開始辦理地方自治的領袖，必須注意公民習慣的培養。最重
要的是民權初步上關於會議的習慣，討論的秩序，表決的方法等等。要
每個公民都十夠充分的應用，目下委任的鄉長鎮長就該擔負這個責
任。或定期召集鄉鎮人民教授民權初步，或於各種集會時利用機會訓

練，或設計組織各種團體實習會議習慣。最澈底的辦法，由各鄉鎮自定一公約。凡不能應民權初步的試驗，或試驗不及格者，暫停止公民權。凡於普通集會中有違反民權初步的習慣行爲，至五次以上者，暫停止公民權。如是民權可以收實習的效果。

按鄉鎮自治施行法第三十條的規定，鄉鎮自治工作很多。鄉長、副鄉長、鎮長、副鎮長力量有限，必須佐理人員扶助進行。由鄉鎮長向人民建議，選舉許多委員，佐理自治工作。如美國紐約、英格蘭各州的鄉鎮，除行政委員外，推選各項職員。這種選舉就可試辦，以作練習的機會。這種試辦選舉辦法，擬議如下：

(一) 選舉區以本鄉(鎮)自治區爲準。

(二) 設選舉委員一人以鄉(鎮)長任之。

(三) 投票開票管理若干人，由鄉(鎮)長指定之。

(四) 投票管員理執行下列的職務：(1) 掌投票所之啟閉；(2) 掌投票紙，投票甌，投票簿及選舉人名冊；(3) 維持投票所秩序；(4) 其他屬於投票管理員事項。

(五) 開票管理員執行下列的職務：(1) 掌開票所的啟閉；(2) 清算投票數目；(3) 檢查投票紙；(4) 維持開票所秩序；(5) 其他屬於開票管理員之事。

(六) 關於投票所及開票所地址，投票方法，選舉日期等，應頒發選舉通告。

七)投票紙,票投匭及投票簿應預定格式制成。

(八)關於投票檢票的各項細則,應預先規定。

直接立法的實習,可從生活規約的創制上入手。先由少數人民建議幾個提案,如「不准吸食鴉片」、「不准聚賭」、「不准毀損樹木」、「不准挑唆訟詞」、「不准使牛羊踏毀田禾」……等等,由鄉長或鎮長交全體鄉鎮人民會議票決。平時多能從這些規約上練習立法,自然創制權複決權等使用習慣,可以培養成功。

四權訓練有方,自治運動成熟,地方自治開始實行,自然容易奏效了。

清戶口一事，在總理認為地方自治開始實行的重要步驟。清戶口何以重要？（一）因為造清冊，列入自治團體，以明自治團體的人口數；（二）因為用登記手續，明白誰盡義務，誰享權利；（三）因為清理戶口，明白人事的變更；（四）因為清戶口，編製各項統計，以做施政的方針。

清戶口分三項：（一）清查戶籍；（二）調查人口；（三）人事登記。

（一）清查戶籍

清查戶籍以縣為大單位，以鄉鎮為小單位。如一鄉鎮內有三百戶者，即編為三百號。按戶依號詳細註明，釘於各戶門上，並附註村名或街名。每戶編門牌一號。其有二戶以上同住者，應以一戶為正戶，餘為附戶。凡二戶以上同住者，以先住者為正戶，後住者為附戶。若同時移住則以

人口最多之戶爲五戶。附戶應另列號數，標明附戶字樣，調查戶數應併查明戶主姓名。

(二) 調查人口

調查人口應該有詳細的記載。一人應有一張調查表，至少有下列的標題：

- (1) 調查表的號數。
- (2) 姓名。
- (3) 性別。
- (4) 詳細的住址。
- (5) 能讀中文否？到何種程度？

- (6) 能寫中文否？到何種程度？
- (7) 盡義務嗎？盡什麼義務？
- (8) 是否合法的選民？
- (9) 是否有嗜好（鴉片）？
- (10) 是否有殘疾？何種殘疾？
- (11) 年歲。
- (12) 住居在現住場所的時日。
- (13) 住在本縣的年數。
- (14) 住在本省的年數。
- (15) 自身出生的地方。

(16) 現在兒女的總數。

(17) 職業。

(18) 所服役的鄉鎮城市。

(19) 所有的資產的價值。

(20) 是否有反革命的行為，與其他的劣跡？

(三) 人事登記

人事登記爲戶口清理後人事變更的登記。人事登記分左列七項：

(1) 出生；

(2) 死亡；

(3) 婚姻；

- (4) 繼承；
- (5) 分居；
- (6) 遷徙；
- (7) 失蹤。

辦法爲由鄉鎮公所，按月終編造登記清冊，以便縣區政府統計。

四 立機關

總理說：「戶口既清之後，便可從事組織自治機關。」組織自治機關分三時期：第一時期爲鄉鎮自治機關成立時期；第二時期爲區自治機關成立時期；第三時期爲縣自治機關成立時期。

鄉鎮自治機關是：(一)鄉鎮大會；(二)鄉鎮公所；(三)鄉鎮監察委

員會。區自治機關是：（一）區民大會，（二）區公所，（三）區監察委員會。區與鄉鎮以舉行鄉民鎮民區民大會，與職員民選爲正式組織自治機關的起點。縣自治機關的成立，在縣長與其他執行機關職員民選與縣議會組織的時期。這是地方自治政治制度完成的程序。但是設立政治制度的機關以外，必須組織社會經濟各項事業的執行機關。

總理說：「執行機關之下常設立多少專局，隨地方所宜定之。初以簡便爲主。而其首要在糧食管理局……其餘衣住行三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理。」實在說來，地方自治設立機關，不但是行使直接民權，乃是解決民生問題。地方自治開始實行的時候，一方面完成民選機關，一方面成立解決民生的機關。

五 修道路

道路爲文明之母，財富之脈。地方自治的機關既逐漸設立，必須同時修築道路以利交通。修道路實是地方自治開始實行的重要方法。

鄉鎮自治機關成立後，即當着手興築鄉鎮道路。這類工程可利用義務勞力。義務勞力可由鄉鎮中二十一歲至五十歲之男女擔任。若鄉鎮中有可以工作的男女五百名，每人每月作工一日，一年總計可得六千工的義務勞力。築路的特別器具可由鄉鎮公款支付。築路如有經越民田的必要，可由鄉鎮公所收買。

區自治機關成立後，區公路可以興築。區公路必須準備通過來往車輛。凡區中男女二十一歲以上至五十歲以下，每年須盡六日義務，修

築區路。縣自治機關成立時或籌備時，必須興築縣路。築路的勞力可用附近路線十里以內的人民，作工日數可抵在本縣納糧完稅之用。道路以行車行人外，還須能在兩旁植樹。

六 設學校

總理說：「學校者，文明進化之母也。必學校立而後地方自治乃能有進步。」辦法是：「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費書籍以及學童之衣食當由公家供給。教育少年之外當設公共講堂，書庫，夜學，爲年長者養育智識之所。」按「鄉鎮自治施行法」第三十四條規定是：「鄉公所或鎮公所應設立左列教育機關（一）初級小學，（二）國民補習學校，（三）國民訓練講堂。前項育機關得聯合他鄉鎮設

立之。」第三十五條規定是：「鄉公所或鎮公所應使達學齡之男女，均受初級小學教育。十歲至四十歲之失學男女，在四年以內均受國民補習學校或國民訓練講堂一年半之教育。前項國民補習學校每星期至少應有十小時之課程。國民訓練講堂每星期至少應有四小時之講演。其課程及講演之主要科目如左：（一）中國國民黨黨義；（二）自治法規；（三）世界及本國大勢；（四）本縣詳情。」區自治施行法除規定區設高級小學外，也有同樣的規定。縣自治施行時復設立初級中學以上的學校，教育自然可以普及而提高。

七 墾荒造林

生產事業須籌辦很多，開始實行最重要的即墾荒與造林，均可用

義務勞力執行。

凡無人納稅之地，由公家收管，招佃農開墾。以土地的性質規定一年或三年以內不納租價或酌納少數之稅銀。凡有人納稅而不耕之田地，當科以值百抽十之稅。令地主自墾。造林更應強迫人民執行。凡鄉鎮成年男女，宜各自由組織。十人爲一組。每組每年至少值樹十株。或於路旁，或於曠地，或於山嶺，均由鄉鎮人民自由決定。所值林木於三年內，須負灌溉培養之責。

八 舉辦保衛

凡鄉鎮中男子年在二十一歲以上，四十歲以下，須一律編爲保衛團。團丁定期訓練。任務在肅清盜匪。操練以一年教練一月爲原則。舉行

時期在十一月至一月間較爲相宜。每日早晚須教練一次。每次至少教練二小時。每縣於每年教練之最後日期，須會操一次。保衛團經費由各區鄉鎮人民依照貧富分別擔任。

九 定地價

定地價爲實施平均地權程序中的第一步。總理主張先定地價而後從事公共經營。土地可由地主照時值自行報價，惟不得報多報少。所報之價永以爲定。此後凡公家收買地土，悉照此價不得增減。而此後所有土地買賣，亦由公家經手，不得弘相授受。所增之價歸地方團體所有。平時可由地主自定之價，值百抽一，作爲地方自治的經費。此種定價之事，如由地方自治舉辦者，則地方全體當担負該縣以往所納之地丁

錢糧，所餘悉歸地方自治之用。

定地價做爲地方自治開始實行的方法。因爲地方自治發達後，衆人所用勞力發達社會所得的利益，在定地價以後，始爲衆人所享有。

結 論

以上所說是地方自治開始實行的重要方法，其餘如籌辦合作以立經濟組織的基礎，也爲開始實行的程序中必經的步驟。鄉鎮自治施行法，對於鄉鎮自治工作有下列的規定，照按照規定去實現，自然可以完成地方自治的開始工作。

鄉鎮自治施行法第三章第三十條：

鄉公所或鎮公所於現行法令，區自治公約及鄉民大會或鎮民大

會決議交辦之範圍內辦理左列事項，由鄉長或鎮長執行之。

- 一 戶口調查及人事登記事項。
- 二 土地調查事項。
- 三 道路、橋樑、公園及一切公共土木工程建築修理事項。
- 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應辦事項。

三民主義下之地方自治

中華民國十九年七月初版

三民主義下之地方自治 (全一册)

【每册實價銀五角】

外埠酌加郵費匯費

版權所有
印刷必究

著者 馮 巽

發行者 南京書店

印刷者 太平洋印刷公司

上海白克路北河路

南京花牌樓

總發行所 南京書店

分發行所 各埠大書店

11119

077