

1931

年

第

卷

第

7

期

中
央
導
報

第
七
期

中

典

彙

報

樂
不
盡

地方自治專號目錄

地方自治與黨治	汪精衛	(一)
修築道路與地方自治之關係	孫科	(四)
討蔣勳共與實行地方自治	鄧澤如	(一一)
對於地方自治幾個疑點的剖釋	李宗仁	(一六)
剖釋一般人對於地方自治推行中的疑慮	陳濟棠	(二三)
實施和方自治之難題及其對策	謝瀛洲	(二六)
政府機關對籌備自治所負的責任	程元斟	(二九)
地方自治與中央集權	羅集誼	(三八)
國民黨黨員與地方自治	湯澄波	(四四)
促進全國地方自治方案	朱則	(五四)
中國地方自治之沿革及批評	丁養光	(六三)
地方自治之今昔與其當前之要務	梁紹文	(八二)
關於民國十八年南京所公布縣組織法的幾個問題	許崇清	(八六)
對於國民政府所頒布地方自治條例的一點兒意見	黃慎之	(九一)
地方自治與土地問題	羅翼群	(九九)
土地問題與土地法 (選錄)	吳尙鷹	(一〇七)

目 錄

自治團體辦理合作幾個重要問題	程辟金	(一三〇)
自治期間合作運動之重要	朱樸	(一三八)
地方自治中的保甲問題	胡彥雲	(一四二)
鄉村設計問題	關素人	(一四八)
糧食管理問題	陸萬良	(一五八)
論公營事業之進化及其利益	李仲振	(一八二)
自治時期民衆運動的一種方案	丁養光	(一八六)
地方自治與識字運動	鍾鼎銘	(二〇二)
華僑與地方自治	范直公	(二〇六)
各國地方自治的比較觀	李恩昭	(二一〇)
法國地方自治概述(一)	曾仲鳴	(二二四)
法國地方自治概述(二)	謝維安	(二三〇)
德國普魯士邦地方自治概述(續)	鄧染原	(二四八)
德國選舉制度概述	鄧染原	(二六二)
中山縣自治實況述評	張漢儒	(二七三)
中山縣自治述要	周守愚	(二七九)
沈定一先生和他所領導的地方自治	王崑崙	(三四四)
附錄：浙江蕭山縣二區一分部爲十六年元旦爲試辦鄉村自治告民衆書		

地方自治與黨治

汪精衛

近來有些同志，發出一種疑問道：「舉辦地方自治，莫非是取消黨治了麼？」其理由是：照地方自治條例，不但選舉權給與了人民，連創制複決罷免等權都給與了，民權既然發達，黨治自然等於取消。然則所謂訓政，還有什麼意義呢，訓政的意義，乃是以黨訓政，黨治既然取消，那麼，已入於憲政時期的狀態，無所謂訓政了！然則 總理所諄諄誥戒，謂不經軍政訓政時期而驟入於憲政時期；必然有躐等之弊，莫非我等又忘了這誥戒了麼？

欲答此疑問，只須把建國大綱條文，仔細研讀，自然不煩言而自解，尤其須把第八條全文，仔細研讀，第八條所謂「協助人民籌備自治」，協助二字，是何所指，所謂「始成爲一完全自治之縣」，完全二字，是何所指？不言自治則已，言自治則必以人民爲主體，不然，只能說是被治，不能說是自治。所以政府所派人員，對於人民，只處於協助之地位，既云協助，則承認人民爲主體可知，既承認人民爲主體，則當籌備自治之時，自

當然給與人民以種種權力，不然叫他怎樣去籌備呢，所以地方自治條例對於人民，次第予以在地方上之選舉權及各種直接民權，實為必要，但是「籌備自治」與「完全自治」不同，籌備自治時間，人民在地方上之各種權力，是以漸獲得的，至於「完全自治」時，人民在地方上之各種權力，乃完全獲得我們如果明白了「協助」二字之意義，及「完全」二字之意義，則對於第八條全文，自然不生誤解。

至於地方自治時代，黨治的關係，是如何呢？我們的答案如下：

第一，中央政府省政府依然是在黨的指導之下，從事政治的活動，於此，我們須鄭重聲明，我們始終並沒有主張過政治的活動，由黨直接命令一切，我們只主以黨的決議，交由政府命令執行。

第二，對於地方自治的進行，應該由黨指揮同志，領導人民積極從事，其理由如下：（一）人民久受專制的束縛，如果沒有人民中最覺悟的分子，起來領導，則人民必然一時不知政權如何使用，結果政權必然落在土豪劣紳手裏，則所謂地方自治，將與民元的國會，無甚差別；（二）各種民衆團體間，利害參差不齊，例如農民只顧農民的利益，工人只顧工人的利益，此是普通不能免的現象，況且中國鄉村間，宗法觀念，封建殘餘，處處尚留著影子，如果沒有一個以主義為集團的黨，來領導一切，則地方自治，必仍然混淆紛亂，不能為有條理之進行，根據以上兩點，所以黨的領導責任，在地方自治時代，實為必要，在籌備地方自治時代尤然。

末了，我們還想鄭重的申述幾句，訓政的意義，是訓練民衆，行使政權，所以訓政時代，民權如果逐漸增加擴大，便是訓政的成功，不然，便是訓政的失敗，我們對於訓政的觀念，與蔣中正之個人獨裁，全異其趣，

正在於此。個人獨裁在壓抑民權。而訓政則在培植民權也。所以如果明瞭了訓政的意義，則斷斷不會懷疑地的自治與黨治之不相容，建國大綱規定地方自治須於訓政時期內告成，其意義即在於使被壓迫的民衆，在革命的黨的領導之下，深植民主政治之基礎也。

二十，八，七，夜半脫稿。

現在地方行政上總免不了兩種不堪的障礙物，一是共產黨，一是土豪劣紳，一個惡化，一是腐化，統統是擾亂地方，破壞地方的。在表面上看來，腐化，惡化，好像是各不相謀，而且有時絕不相同，可是他們在地方上不斷的鑽頭覓縫，尋找漏洞，去攪壞事，却完全相同的。有時候共產黨說要打倒土豪劣紳，我們正恨土豪劣紳恨個不了，於是不知不覺的就容共產黨鑽進來了；有時候土豪劣紳說要打倒共產黨，我們正恨共產黨恨個不了，於是不知不覺的又教土豪劣紳鑽進來了。有時候這兩個東西又互相妥協，互相合作起來，共同對我們進攻。他們的態度，會瞬息萬變的，鬧得你頭昏腦脹，不墮入其彀中不止。從實際上說來，他們本是一而二，二而一的東西，他們所攻擊的對象總是一個三民主義，所要破壞要擾亂的，至少總包含地方政治在內，一樣有害於人民，有礙於我們的訓政。我們要提足全神，貫注四方，一個不讓他們鬼混進來，以維護我們一切的計劃，和最後的成功。

——胡漢民——

修築道路與地方自治之關係

孫 科

(一) 總 論

建國大綱第八條說：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功……始成爲一完全自治之縣。」照上所說，修築道路是訓政時期的重要工作，亦即完成自治的必要條件。如果道路未修築成功，縱使人口調查清楚，土地測量完竣，警衛辦理妥善，……也算不得自治完成。因爲衣食住行是民生的四大需要，行的問題還未解決，怎算得完成自治呢？

地方自治開始實行法第四項說：「道路者，文明之母也，財富之脈也。……故吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。凡道路所經之地，其人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動。道路者，實地方文野貧富所由關也」。總理說得道路這般重要，斷不是言過其實。試想

道路所經的地方，因交通便利，自必近悅遠來，豈不是人口爲之繁盛？人口繁盛，則地價增加，產業振興，社會活動，都是必然的結果。產業就是財富——振興活動，就是文明。文化賴以生長，實業賴以運輸，所以說道路是文明之母，財富之脈。可知修築道路，不但是完成自治的必要條件之一，而且是促進自治的先決問題啊！

溯自革命軍奠定南京，統一全國，本來已是軍政告終，訓政開始的時候，訓政期內最重要的地方自治，就該趕速舉辦，只因種種牽制，久未實行。自從國府遷到廣州，就決定遵照總理遺囑，實施訓政工作，雖然軍事緊急，但在百忙之中，對於地方自治，也要兼籌并顧。促成地方自治，第一就要修築道路！

關於築路問題，設計籌款，固屬重要，而宣傳亦是急務。築路要官民合作，方易成功，單靠政府，是不行的。如果人民都明白築路是要着，自然樂於贊助，何患築路不成？現在將地方自治分作政治，治安，經濟，文化四項來討論，將每項與道路之關係，分別說明，以見修築道路與地方自治，確是關係密切，想促進自治，就要趕緊築路！

(一) 道路與政治之關係

凡政治修明的國家，必注重重路，亦惟其注重道路，所以政治修明。道路與政治，可說是互爲因果。遇有興革，如交通便利，朝令可以夕行。反之如交通不便，號令久不能達，怎能責其速辦呢？

中國古代，周朝的政治極好，對於路政，極爲注重。周禮匠人經國，國中九經九緯。經途緯途俱九軌，各寬五十六尺，環途七軌，寬四十尺，野途五軌，寬二十四尺。其餘較小的，有所謂路，道，途，畛，徑，之分

修築道路與地方自治之關係

修築道路與地方自治之關係

：自二十四尺至七尺五尺不等。這是諸侯國內道路的寬度，都國道路，又有不同，不及詳述。又合方氏掌達天下之道路，不得津梁陷絕，野廬氏掌導道路，祭祀則率其屬修道。觀此可見周代重視道路的概況，無怪其政治修明，這是一個証據。

西哲有言：「一國之興衰，視乎其道路之良否」。西人之重視道路，可見一斑。現今政治修明的國家，無過于英美各國。美國的道路最發達，自一九一六年，國會通過，於五年內，撥出美金七千五百萬元，補助築路之後，道路愈築愈多。國庫補助築路經費，亦逐年增加，迨一九三一年後，每年增至一二五，〇〇〇，〇〇〇元。美國能撥鉅款，補助築路，所以成爲道路最多，交通最便的國家。英國是一島國，海上交通便利，陸上的交通，本屬次要。但區區三島之內，也有公路一七七，三二一哩，其道路發達，僅亞於美國。均無怪其政治修明，這又是一個証據。

(三) 道路與治安之關係

太凡行軍，調遣軍隊，務求便捷，輸運軍需，尤貴穩快。公路汽車行駛迅速，且轉運簡捷，故與行軍關係甚大。近年陸續興築公路，第一個原因，就是利便行軍。以全國公路現狀而論，已成里數，較之應築之數，不及十分之一，其不敷用固，無待言。至於最要的國道，則僅有議決案，并未切實施行。一旦對外宣戰，軍隊之集中，糧食之接濟，必極遲滯，實屬危險萬分。然此是國防問題，與地方自治無涉，尚可畧而不論。

至於清鄉，是地方治安的事。有許多地方被共產黨蹂躪，故勦共亦與地方治安有關。清鄉勦共，都要調遣

軍隊，輸運軍需。遇有土匪蠢動，或共黨騷擾，鄉間警衛隊單薄，必須縣兵助勦，縣兵力量不足，又必須省軍勦平。必要多築公路，務使鄉道與縣道銜接，縣道與省道聯貫，然後運輸利便，不致貽誤戎機，即破獲一小小盜匪機關，警察力量已足，不須派兵勦辦，仍要多築公路，交通纔能利便啊！

說到肅清匪共的根本計劃，築路更不容緩。匪共之產生，雖是甘於墮落，或受利誘所致，但因生活困難，挺而走險的，亦非少數。如欲肅清匪共，應先設法解決失業問題。我國土壤肥沃，出產豐富，只以交通不便，轉運維艱，遂致地不能盡其利，物不能盡其用，貨不能暢其流。要根本肅清匪共，必自修築道路入手。道路完成則農產物品易於銷售，農村生活得以安定，工商各業皆有起色。人民謀生既易，則未來之匪共，斷不至增加，原有之匪共，亦必漸返正途。使人民安居樂業，而消滅匪共於無形，築路真不容緩！

(四) 道路與經濟之關係

總理說：「道路者……財富之脈也」。又說：「要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。振興實業的方法很多，第一是交通事業」。是則道路與經濟之關係，總理所以詔示我們的，已極詳晰，我們可將事實來證明：所謂實業，不外工，商，農，礦，各種；公路多則交通便，所有鄉村之農產，山嶺之礦產，都可藉汽車運輸到城市，價廉而時速，則成本輕而獲利厚，故農與礦必發達。工業原料，大部分仰給於農產，農業發達，工業亦必發達，又工業本身亦賴運輸，故築路可振興工業。商業不過各種實業之販運機關，未有農，礦，工各業發達，而商業不發達的，且交通與商業之關係，視其他各種實業，都較為密切，交通便利，則商業受益最多。所

修築路道與地方自治之關係

以說，交通事業是振興實業的第一方面。

關於經濟方面。築路之利，除振興實業外，還可以救濟災民，就是以工代賑。湘，鄂，贛，閩，數省共禍，蔓延幾十縣，災民以若干萬計。本年夏季，淫雨為災，波及蘇，皖，浙，豫，湘，粵各省，災民又以若干萬計。亟應請款賑濟，以救災黎。但坐食賑款，徒耗公帑，不如以工代賑，從事築路。蓋築路工程，輕而易舉，鋪砂掘土，無須熟練之技術。當民國八九年間，華洋義賑會賑濟華北水災，曾用工賑方法，其所築公路，頗著成績。前三四年，粵省東江共匪平後，省府撥款賑濟東江各縣，亦是以工代賑，築路成績，亦頗可觀。假令災民一萬人修築路基，設每里土方為六百方，即以最低限度計算，每人每日可以完成半方，合計一萬人，每日可築八里。以此類推，成績殊可驚異。為今之計，宜使各處災民，積極築路，庶款不虛糜，路亦多築，所謂一舉而兩善備。築路的利益真多！

有人說：「從好的方面觀察，築路固多優點，但從壞的方面着想，築路亦未必無弊。公路需用汽車，而汽車就是舶來品，他如汽油，燭油，輪胎，以及許多機件，都是外國來的，只怕公路愈多，利權外溢亦愈甚，所謂未見其利，先受其害了。」這話似乎有理，但細加考察，只是因噎廢食之論。試想汽車及其機件等等，何以外國人能造，中國人就不能造？其原因不外（一）人才缺乏，（二）資本不足，（三）政府保護不力。然而這些問題，都解易決，人才可以學習，資本可以集合，保護政策，可以確定并實行。此種損失，并非無法補救。利權外溢，反可為促成覺悟與努力之原因。這也是經濟方面的利益！

(五) 道路與文化之關係

凡地方文化，一定集中城市。固由城市人口繁盛，四方雜處，易於觀摩，文化由此增進。然而人口繁盛之原因，就是交通便利，總理已經說過了。亦惟人口繁盛，往來者多，必求交通便利，以應需要，所以城市日益繁榮，文化日益增進。可知文化與交通，實在相因而至。

我國教育落後，無可諱言，尤以鄉村為甚，第一原因就是交通不便。各縣學校，本來不多，且多在縣會或市鎮。窮鄉子弟，因經濟關係，寄膳寄宿，多有不能，而走學又往來不便，只得因陋就簡，在近處私塾肄業了。如果公路開闢，往返迅速，則鄉村子弟，不患無良好學校。這是築路補助教育之處。

中國語言龐雜，省省不同，縣縣各異，甚至鄰鄉之間，亦有分別，人皆知為交通不便所致。如果交通便利，人民往來必多，交際必廣，久而久之，固有的方言，漸與他處混雜，而成為一種普通話，始而數鄉，繼而數縣，又繼而數省，以至於全國，於是統一語言之運動告成。豈非築路的功效？

(六) 結 論

道路範圍，本包括鐵路在內，鐵路的效用最大，但是需費較多，費時較久，其運輸方法，因時間及車輛之束縛，亦未盡便利。其輕而易舉，事半功倍，而與地方關係密切的，只有公路。

吾國陸上交通，以現在情形而論，仍以鐵路運輸為主要機關。然已成之鐵路，總共不過六千餘哩，其未成者，因經濟困難，及借債條約的關係，未知何時完成。以吾國幅員之廣，此區區數千哩之鐵路，何足以應地方

人民之需要？現在鐵路年能增築的國家，尙感無公路交通之聯貫，不足以謀交通經濟之發展，而樹立其根本的交通政策。况以吾國鐵路運輸力之薄弱，欲求補救的方法，非由鐵路與公路取切實之聯絡，以補鐵路之不足；殊不爲功。不可再如往日，認定鐵路交通爲獨占事業，而忽視其他陸上之交通，亦不可以汽車事業發達，而謂鐵路運輸爲可廢，必須高瞻遠矚，確定政策，使鐵路與公路各取切實的聯絡，而成爲一完善的交通系統。鐵路與公路運輸，果能銜接一致，必可互相利用，各盡其固有之效能，即無衝突或競爭之事。且鐵路因公路之吸收，可以增加客貨之輸送，決無資本虧損之虞，公路以鐵路之集中，行使客貨之分送，亦可鞏固其地位。如此則陸上交通必呈一特異之變化，而地方自治必可促成。

總理所著實業計畫裏面，關於交通之開發，要有碎石路一百萬英里。我國公路，據十九年初之調查，只有八萬四千四百八十八里，比較實業計畫規定之數，未及十分之一。廣東公路算至發達，但據本年三月間調查，已成里數，只有省道五七六六里九五，縣道七四九四里七，鄉道一零零八里，合計一四二六九里六五，按照規定里數推算，亦相差甚遠。政府及人民要認真努力合作，趕緊修築公路，目前可促進地方自治，將來可完成實業計畫。這是作者的希望。

討蔣勦共與實行地方自治

鄧澤如

自中央執監委員非常會議成立宣言發出後，各地人民，函電交馳，咸相慶賀本黨之復興，與從此乃得國民生機之新出路，然亦有不少短視之輩，不顧國民革命之前途如何，只圖苟安，遂不覺墜入蔣氏之圈套，而跟着喊擁護和平統一；一若既知南京偽國民政府在獨夫蔣中正劫持之下，其行為之禍國殃民，已莫可隱諱，而國內人民苦亂已極，苟或一旦戰端再啓，塗炭生靈，非止共匪趁勢得以張大，國家民族元氣，將爲之斲喪無餘，外侮正亟，世界經濟恐慌正有增無減，實難忍睹中原之重陷于戰爭，以增加我人民之痛苦也者。

誠然！和平統一，爲本黨總理切要之主張，（總理臨終時，猶呼「和平」「統一」「救中國」！）而爲中央執監委員寤寐以求徹底擁護者。但蔣氏利用和平統一之名，行其專制獨裁之實，彼之所爲和平，乃欲以專制壓力而迫之低首俯心，非全國民衆欣欣合作之和平也；彼之所謂統一，乃欲以獨裁政治而強之惟命是聽，非全國社會翕翕相從之統一也；於此而不速以徹底擁護之熱忱，集合同志打倒之，吾知袁世凱第二之活劇，敢決於最

短期間，必復演於金陵，欲中原之不重陷于戰爭者，其可得乎？

今中央爲求真正之和平與永遠之統一起見，不得不討蔣。對於討蔣之工作，第一步亦極欲採用和平手段，政治方策，務使國人瞭解中央不得已之苦衷，與夫認識獨夫專制禍國殃民之事實；苟非蔣氏悔悟前非，幡然下野，毋使阻礙真正和平統一之實現；則中央順民之意，弔民伐罪，於不得已時，亦只有以武裝擁護，見諸干戈。願自國府成立至今，吾人所首先悉心努力者，厥惟第一步之工作。

蔣中正恃其武力，把持政治，強姦民意，跡其四年來所爲，無一不以欺騙人民，排斥異己，而圖造成個人勢力之獨裁政治。其欲效法意相墨沙索尼，將國民黨化爲棒喝團，供彼個人驅使，遂彼個人壓力下之和平統一的野心者，昭然若揭。因之不惜苛捐重稅，大舉借款，購備槍械，招撫盜匪，擴充已系軍隊，卒至盜匪遍地，愈勦愈多，暴政壓迫下之窮苦民衆，既乏正當謀生之路，咸視嘯聚行劫爲惟一途徑，皆非慙不畏死也。其騷擾閭閻，爲害百業，英此爲甚！

尤有進者，湘，鄂，皖，贛諸省，共匪橫行，至今未已。夫共匪爲患，初僅甚微，若輩非具有何種主義足以誘人信從，推厥原因，多由政治不良，人民不堪苛迫，於是相率挺而走險，爲共匪之助，以反抗不良政府者。間嘗遇湘贛之人，叩其共禍蔓延之故；據謂：各縣鄉民，既慘受共匪抄沒焚殺之苦，逃難者惟日企盼官軍之解其倒懸；孰料各縣縣長率隊下鄉，不分黑白；擄肥而噬，未滿其慾者，輕則身羈縲絏，重則不免殺身，贛東及閩西各縣之久淪於共匪之手者，莫不如是，因之咸視官軍如豺狼，甯願在共匪蹂躪之下，尙得苟延其殘喘，

嗚呼！此共禍區域之所以蔓延愈廣而至於不可收拾也。夫蔣氏今既兩次入贛勦共矣，而其饑愈熾，行且侵入閩浙；對於迫良爲共之官吏，未聞有若何嚴厲之懲戒，其勦共非出於誠心者可知，而况暴斂有加，是不啻爲贛驅雀，勦滅之耶？抑製造之耶？獨夫目中，蓋早已無有國家前途，人民幸福在也。

吾人之所謂和平手段，政治方策者，卽一反蔣中正之所爲：蔣氏縱匪編匪，吾人則清匪絕匪；蔣氏製造共禍，吾人則消弭共禍；蔣氏壓迫人民，吾人則解放人民；蔣氏行獨裁政治，吾人則行民主政治；蔣氏欺騙人民，言不顧行，吾人則示信人民，言出行隨。蓋惟如是，然後，纔可以完成討蔣勦共，打倒獨裁，樹立民治，建設統一之政府，真能代表人民而爲人民謀福利者也。亦必如是，則其和平庶爲全國人民熙熙皞皞生活安定之和平，其統一乃不至爲粉飾太平互相猜忌之統一。

或謂，匪固當勦，然勦亦不勝其勦，何如招之撫之，俾爲吾人之軍隊，免於騷擾人民，滋害地方，是亦計之得者。殊不知軍隊一多，給養必難，人民負擔愈重，爲政府者愈難於籌措，坐是之故，爲欲維持軍隊而不得不爭地盤，損害人民，循至自身陷於軍閥而不自知矣。且招編盜匪，益啓奸民作惡之念，詐譎之徒，更將視此爲顯達捷徑，所欲治匪者，反足以造之，則何必多此一舉！况劫殺焚掠者，反予以高官顯爵，獎勵之惟恐不殷，於政府既難自圓其說，於民衆亦將失其憑信，此中利害，極爲明顯。彼蔣政府治下之各省軍隊非不多，而盜匪充斥也如故，豈真不易勦滅之歟？蓋亦編匪之過也，吾人於此，可不警惕哉！

夫蔣氏今藉勦滅匪共之名，而到處收編匪共，報章所載，歷見事實。其欲擁共匪以自固其獨裁專制之野心

者，如見肺肝。故吾人欲勦共，心先討蔣，欲討蔣必先實行民主政治，以培倒專制政治。然則地方自治，殊爲切要。地方自治者，培植民主勢力，造成民主政治之基礎者也。總理有言：「軍政時期，及訓政時期，所最先著重者，在以縣爲自治單位，蓋必如是，然後民權有所託始，主權在民之規定，便不至成爲空文也」。蓋由軍政時期，一蹴而至憲政時期，倘絕不予革命政府以訓練人民之時期，又絕不予人民以養成自治能力之時間，則倚賴舊習未由掃蕩，新治未由進行，民主則不能實現；野心者遂利用人民之弱點，藉口延長訓政年限，至無了期，以擴張其獨裁勢力。推其極也，不惟人民永遠無過問政治之機會，且并民治之名而去之，革命至此，乃復仍歸失敗。自十七年北伐告成，軍政結束，訓政開始以來，蔣中正把持中樞，延用官僚，假訓政之名，行專政之實，甚且假造民意，粉飾民治。國民會議之召集，與夫約法之製成，益足使獨夫之野心，暴露于中外。今吾人既以培倒專制，推翻獨裁爲責，則亟求民主政治之實現，於是實行地方自治，誠刻不容緩者矣。

建國大綱第八條：「在訓政時期，政府當派會經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路，修築成功，而其人民曾受四種政權使用之訓練，而完畢其國民之義務，暫行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政治，得選舉議員，以議定一縣之法律；始成爲完全自治之縣」。故地方自治實行之後，人民之政治能力，已足以建立民主，打倒獨裁；人民之合作精神，已足使共匪階級鬭爭之邪說，不復爲祟；人民之經濟建設，已足使盜匪自絕其跡。夫是謂之王道，王道者，無敵於天下者也，彼獨夫蔣中正將不待討而自倒矣。

今中央一方面爲示信於人民，一方面爲達其「政治討蔣」「政治勦共」之目的計，經從新制定實行民主訓政之縣市地方自治條例，於本年七月一日起頒布施行，務於最短期間內，選舉成立自省以下之各級參事會，實行訓練人民行使四權，與蔣政府之拖延歲月，欺騙人民者完全不同。總理云：「政者衆人之事也；治者，管理也；政治者，管理衆人之事也」。今實行地方自治，卽實行以各地方之人，自行管理地方民衆之事，則真正和平統一之基，將於是而確定矣，豈但達討蔣勦共之目的而已哉！故實行地方自治，實爲黨國最基本最切要之工作，願與同志勉力爲之！

二〇、八、五、

民治，不只是在民權意義上的民治，而且是在民族和民生的意義上的民治。換言之，人民要自治，不僅是要有自治其縣，自治其省，自治其國的權，而且要有能力發展其民族所具有的特點，如語言科學美術文學哲學優種學等，都要能够自己創造，自己發展，始得謂之民治。同樣地，在民生的意義上，人民要自治，也不只是盲目地要求衣食住行各項需要之滿足，要能够自己管理生產，自己分配平均，始得謂之民治。

——三民主義的連環性——

對於地方自治幾個疑點的剖釋

李宗仁

一個饑餓者是怎樣急於希望得到食物，這是人類一種共同的習性，似乎無待於說明。同情果不為吝嗇自私所駕馭，在能力所及的範圍內以食物送給一個饑餓者，大機也是另一個人的道義上的任務，即使這個人所有的食物有限，所得不易，非如尼采所說的隱遁者一樣，在荒山上特地儲藏着許多食物以候陌生的饑渴者午夜來敲他的山門。

假如我們捏着一塊可口的烤肉朝着一個饑餓者說：「這個，照道義上的責任我是應該送給你的，但是朋友喲！你的環境多麼惡劣，我相信這塊肉離開我的手，沒有送入你的口之前，一定就給在旁邊窺伺的野心家或第三者奪了去，結果我是失掉了，而你卻沒得到。而且，你實在餓得太利害了，一口氣把這個喫下去，恐怕反得不到好處。唉！朋友，我們歷史上就有過這點一回令人感傷的故事，杜甫，這大詩人你該知道的，他就是很饑餓的時候喫了朋友給他送來的牛肉活活脹死的……」

向一個急於希望得到食物的饑餓者，用了說教者的態度說明自己的憐憫，考慮週遭的環境，引証過去的歷史，這種學者的神氣固然無可非議，但那位肚皮空空的先生所希望的是一塊烤肉，並不是一堆議論，然而結果所得到的却祇是議論而不是烤肉。在這裡我們就可以很清楚的看見一個道義的侮蔑者，他爲要保存自己所不應保存的東西，便借用了上下古今的大道理。他總沒有想到怎樣用最敏捷的方法把烤肉送過去這一層。

目前中國一般民衆對於地方自治可以說是一個饑餓者，但在蔣中正反動的統治下，固然沒有得到萬分之一的滿足，還要時常聽到蔣中正和他手下跑龍套的雜腳說：「朋友，忍耐着你們的饑餓罷，你們的遭遇我是很同情的，我原是說過要把食物送給你們的，但你們應該曉得，我如果真個把食物送給你們對於他們是多麼危險？所以我就決定替你們吃下去，這在我當然是無可奈何的事，在你們也應該慷慨些，我想你們都是富於革命精神的，一定漫不在乎，反正裝在我的肚子裡，就像在你們肚子裏一樣。你們也該知道世界上最偉大的事業，就是能夠犧牲自己。你們能夠犧牲自己，就是你們的偉大，讓我爲你們祝福。我爲了你們的安全把一切危險都負在個人身上，也希望你們爲我祝福。」於是，蔣中正張開腥臭的血口，把饑餓者所應得的食物都塞進去，挺着膨脹的肚皮，隨處誇耀他的功績。饑餓者躺在地上，翻着白眼，望着他們的得意。

自各方面的革命先進齊集廣州，成立了中央非常會議，組織國府，繼續負起時代的使命向前推進的現在，在許多急待解決的問題中，實現地方自治——滿足民衆對於地方自治的需求，可以說是中央最重視的一個，經由國府頒佈了縣地方自治條例，以冀地方自治由試辦時期達到推廣時期。

對於地方自治幾個疑點的剖釋

對於地方自治幾個疑點的剖釋

一八

但在這個時候，仍有人對於實現地方自治發生懷疑的，口氣正和上面所說的捏着烤肉向饑餓者滔滔不絕的發議論，結果還是把烤肉送進自己口裏咀嚼一樣神氣。

懷疑者的意見，歸納起來可以分爲下列三種：

1. 此時實施地方自治，必爲土豪劣紳所包辦，名義上是人民的地方自治，實際上是土豪劣紳的寡頭自治。
2. 此時實施地方自治，共產黨必從中操縱，名義上是人民的地方自治，實際上是土棍流氓的暴治。
3. 人民的智識程度太低，沒有政治常識，不能很正確的運用四權，一時亂用起來就很糟。

上面三種意見表面上似乎也很有見地，其實都是一種衰頹的，怕和事實接觸的沒落的心理所形成。堅持這種意見的人不是關起大門專談原則學究，便是慣住都市洋房每從窗眼裡探出頭來喊着「至民間去」的先生們。

地球上最困難的大約要算由猿猴進化到今日的人類這一件事，然而我們終於走過了進化史上一條很長很長的直綫，達到現在的目的，假如當時有人說：「由猿猴到人類的中間正橫着一道無底的深淵，由這邊到那邊祇懸着一根很細的繩子，在上面走過去是非常危險的，因爲在中途停下來不可，步伐不穩也不可，偶然回顧更不可，我們還是留在這邊吧！那我相信人類到現在二十世紀的時代也還是和猿猴一個模樣。

我以爲我們如果是一個革命者，站在時代的最高潮中，無論對於任何事物，祇要認定是應該做的就得向前去做，那怕要流自己的血，碎自己的屍，今日饑餓者所需要的是食物，並不是無可捉摸的「同情」。民衆所迫切要求的是地方自治的實施，並不祇是官樣文章的原則，雖則同情的感發與原則的決定是同樣的重要。

總之，地方自治在今已達到試辦的時期，不是談談原則的宣傳時期，我們現在所要討論的是怎樣去實施的問題。

在這裡讓我把懷疑者，認為困難的各點，分別提釋：

第一「有土皆豪，無紳不劣」這兩個籠統的不合論理的口號，最初似乎是共產黨喊出來的，到底是否有土皆豪無紳不劣？我以為誰都不敢下一個肯定的斷語。當時共產黨提出這兩個口號，不過是預為「土棍流氓」實行專政的地步。因為要達到土棍流氓的專政，首先就得先把人民弄到非大家都是土棍流氓不可，於是着長衫的應打倒，蓄鬚子的應打倒，有智識的應打倒，有飯吃的更要打倒，想根本破壞中國的農村經濟制度，鬧到大家走投無路，不得不擺人頭吃人肉——所有的赤匪區內，這種現象已是顯然的，並不是我們故意張大厥詞——這是我們負起時代的使命的革命者所最痛心的一件事。我們既不想學共產黨的殘暴，要確立甚麼「土流專政」的基礎，更沒有想要由我們一部份人來做中國皇帝的野心，我們所謂以黨建國以黨治國的責任是很清楚的，不外領導協助人民完成中國的民主政治，所以我們應該完全避免共產黨那種狂妄盲目的態度。一味說着長衫的老頭子就是不革命。

當然，土豪劣紳是封建社會的殘餘，過去有過這樣的一個社會，現在就不能不有這樣的人物的遺留。他們的武斷鄉里，魚肉鄉民，也是時有所聞，時是所見的事，但土豪劣紳怎樣能夠這樣橫行，他的根本力量在那裏？是不是人民甘心讓他們這樣？

對於地方自治幾個疑點的剖釋

大凡一縣一區以至一鄉的所謂土豪劣紳，在人民的心目中他們是毫無寬恕的被認為殘酷的暴虐者，人民無時無地不直接間接受他們的蹂躪，人民痛恨他們的心理也是自然的不會輕減或沒有，然而同時不能不懾服他們，忍受他們的摧殘。這完全是因為他們交結該管長官——縣長區長——狼狽為奸，無所忌憚。而縣長或區長也樂於私用他們，以剝削人民。他們就假借縣區長的尊嚴擅作威福，在交通硬塞的地方這種情形是很普遍的，就是交通較發達地方也不能全免。人民在雙重壓迫之下，祇有敢怒不敢言。如果縣長區長是清明廉潔的，受過嚴格訓練，有相當經驗的，不與土豪劣紳互相利用，「土」紳一旦失所憑藉，雖欲「豪」劣」也不可恃，遑論操縱地方自治。因此我們可以得到一個結論，就是：根本消滅土豪劣紳包辦地方自治的可能性，可由澄清吏治着手。

第二。有好些人對於「共產黨」的概念，從前是「洪水猛獸」，現在竟是「神密莫測」，原因大概是覺得共產黨以最少數的力量，數年來竟能在中國內地東奔西竄，橫行數省，政府雖是日言圍剿，却把他們的勢力愈勦愈大，他們的地盤愈圍愈廣，這一定是他們有了甚麼神密莫測的力量，有些稍為懂得共產黨內容的便歸功於他們的宣傳方法好，組織系統嚴密，訓練的程序緊湊，所以收效很大，但實際上共產黨在中國內地能夠繼續蔓延的主要條件完全不是那一套，雖是他們的宣傳組織的訓練都有特殊的地方，我們不能否認。

A. 幾年來共產黨屢被圍剿而不致於消滅，且日見滋長的原因，完全是由蔣中正為要維持個人的獨裁統治給他們造成的機會。

B. 到處屠殺劫掠，擾亂社會的安寧，使社會經濟陷於破產，人民沒有生活的餘地，不能不受脅迫，跟他們

一路跑。假如你有機會不妨問問那些跟着共產黨一起的農民：「共產黨主義是甚麼？」他一定絕不猶豫的反問你：「先生，甚麼是共產主義？」

中國內地的共產黨，我們可以相信多數是被迫加入的，並不是受了共黨宣傳真個了解甚麼共產主義而志願加入的，我們實行地方自治，那些共產黨中狡猾的頭目也許想圖謀從中利用，但民衆本身並非共產主義的信仰者，祇要我們能夠努力從事於黨的工作，和指導民衆的趨向，不難使一般民衆對於三民主義有相當的認識，明瞭自己的地位，而確定完成民主政治的信念。同時我們要隨時隨地列舉共產黨年來種種罪惡及今後的陰謀，使民衆不再受他們的欺瞞。

實行地方自治也可以說是消滅共產黨的一種辦法，祇要我們派在當地負責工作的人員，能夠本着所負的使命切實做去。

第三。地方自治是以縣為單位，現在我們就談談一縣中的黨，政，及民衆對於黨政的關係。

甲、許多縣政府還像從前縣衙門一樣的威風，縣長祇曉得以一縣的統治者自居，絕不肯接近民衆，他唯一的耳目爪牙就是土豪劣紳衙門裡惡吏。

乙、縣黨部有四種（1）與縣政府互相為惡，欺壓人民。負責人多數是土豪劣紳之流。（2）專與縣政府作對，人民偶有對於縣政府的各種裁判認為不公時，轉呈縣黨部便可以得到一個與縣政府完全相反的處斷，這種黨部的負責人多半是比較有革命性的青年，然以黨部而直接干預行政或竟取而代之，未免不合辦事

對於地方自治幾個疑點的剖釋

對於地方自治幾個疑點的剖釋

系統，且近于行動幼稚。雖是人民很喜歡這種黨部。(3)表面上是接近人民，實際上却是接近政府，少節目讓人民得些便宜，大事件則躲在縣政府背後極力幫縣長的忙，以冀「利益均沾」。(4)一切不問，專做好人，雖有黨部，等於虛設。

上述黨的性質雖各有不同，而其為「黨衙門」則一。人民對於縣政府及(1)(3)兩種黨部平素既無好感，或竟積怨甚深，一旦驟得四權的使用，在情感作用之下，正如懷疑者所耽心一樣，亂用起來，確是麻煩，補救的方法，對於縣長應厲行官吏懲戒條例，對黨部，則嚴密黨的組織，實行黨員的檢討，伸飭黨紀，另由中央派出有相當學識經驗，及受過相當訓練的負責人員到各該地指導及協助人民組織各種民衆團體，造成黨政，與人民的澈底合作，訓導人民對於四權的使用，解釋四權効用的範圍，我們相信這樣做去，經過一定的期間，黨政民當然可以融合為一體。

最後我們希望一般民衆要知道「實行地方自治」是由民國十五年到現在，我們流了許多血換來的，雖是試辦時期，區域有限，但就這有限的區域，在蔣中正暴力劫奪之下與共產黨搗亂之後，能够保存到現在給我們來試辦，已經就不很容易，以後還要一般民衆能夠深切的明瞭自己的任務，在黨的指導下循序做去，隨着革命勢力的進展，地方自治不難由一縣而至全省，由全省而至全國。

這篇文章，對於地方自治不過解釋了幾個疑點，還沒有談到實施的具體辦法，下一期如果有機會，我還想寫一篇較有系統的「地方自治的我見」，以供大家的採擇。

剖釋一般人對於地方自治推行中的疑慮

陳濟棠

地方自治爲本黨訓政時期的唯一重要工作，其理論和實際綱領已分見於總理平日的講演及著述，而且鄭重規定於建國大綱之中，爲本黨訓政建設的最高法典。今次國府成立於廣州，首定政治大計：以「以建設求統一，以均權求共治」，爲目前施政的最高原則；以「討蔣必勦共，勦共必討蔣」，爲目前工作的最大目標；而歸結起來，實以推行地方自治爲達到上兩項要求之必由的途徑。因爲惟有勵行地方自治，然後可以達到從政治上倒蔣底目的；亦惟勵行地方自治，然後可以達到從政治上滅共底目的；更惟有勵行地方自治才是實現「以建設求統一，以均權求共治」的根本辦法。因此，在政策上關於推行地方自治，實在沒有發生疑慮的餘地，——一般人亦不是從政策上發生疑慮，而一般人對於推行上不免發生疑慮，這是不能不加以剖釋，以祛除一般人心理上的大敵。

一般人對於推行地方自治發生疑慮的出發點：不是發生於地方自治的本身，也不是發生於推行地方自治的剖釋一般人對於地方自治推行中的疑慮

制度，更不是發生於協助人民辦理地方自治的人員，而發生於地方自治之主體的民衆身上。他們疑慮之點，大概是：（1）人民的政治程度大低——我國專制政治，經過四千多年的長期演進，人民久處被治地位，民因成立，雖已二十年，而事實上未經過民權的運用；現在驟然間要求他們自治，是辦不通的。結果不過爲土豪劣紳造機會——，或許由此造成新的土豪劣紳。（2）人民集體裏的惡腐勢力未肅清——本黨連年發生糾紛，政治上祇做應付時局的工作，對於各地方的土匪共匪土豪劣紳，未及清除，今驟然推行地方自治，阻力必多，難望有成效。關於上述兩點的疑慮，未嘗派有片面的理由和關心政治的表現。在群衆中既有這種政治心理的表現，正可以作我們施政的參考；同時把他加以剖釋，並可以促成施政上補偏救弊的方案。

我們要明瞭：政治，既不是他自身能够生長進化的；也不是單靠人力可以使他馬上成功的；而在因時代環境之需要，以決定提挈推進的方策，使逐步達到成功之域。所以，總理劃分革命程序爲軍政，訓政，憲政三時期，實爲世界革命史和政治史上特具的異彩，而深合乎政治演進的原則，——尤其深合於中國政治突變的演進之需要。「地方自治」，便是依據上述之原則和需要而決定爲由訓政到憲政之一種方策。我們既深信這種方策之完善，並由依據這種政策而定實行的辦法。——推行地方自治的條例法規等，我們祇須羣策羣力去幹，自不必發生種種疑慮。固然，對於某種問題發生疑慮，不一定是怯懦的心理之表現，而大部份是研究的心理之表現。但是我們倘若真的爲研究地方自治問題而發生疑慮，那麼，便該從研究而產生辦法來，一致向着最高的方策去努力。比方前述的第（1）點疑慮，恐怕人民政治程度太低，夠不上談地方自治；這實在是過慮。總理在

革命程序上所以要劃定訓政時期，就是爲解決這個問題而決定的方案。故此於地方自治開始，必須政府協助和督促。建國大綱第八條明定：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試及格之員，到各縣協助人民籌備地方自治……」這便是訓政的真精神。——因人民程度不够，所以政府要盡協助督促的全責。假使在預定期間內，仍不能達到預定底目的，亦惟有斟酌情形極力設法務求達到爲止。這好像學生畢業成績不及格，總可以留級補習，而不該因學生程度不够，便連學校都不辦。訓政時期，政府對於人民，應具有此種態度。至關於第(2)點，恐怕腐惡勢力未肅清，會阻碍地方自治的進行，這更不成問題。社會上惡腐勢力的存在，猶如人身上疾病的糾纏一般，苟非「病入膏肓」，未有不能療治的。現在政府對於大幫匪共，已積極痛勦，其他各地小數匪徒，亦經分別勦辦，一俟地方警衛事宜，稍加整頓，便可以把他肅清而有餘。至於土豪劣紳，不過占民衆中之最少數的，假使大多數民衆能够覺悟，自治起來，再加以政府的協助，那麼，少數的土豪劣紳，祇有一天地消滅下去。不然的話，少數的土劣，再和少數的貪官污吏勾結一起，那腐惡的勢力，更如火上添薪，沒有止熄，老百姓們更吃苦了。

總之，地方自治之推行，其實是政府爲人民設想去打破一般人所疑慮的對像，——人民程度太低和腐惡勢力未清除，以完成訓政的工作的。而人民對於政府的措施，假使由疑慮而爲進一步的研究，由研究而定出一種辦法來，這是政府樂得採納的。若徒然滿懷疑慮，發爲不負責的譏言，無補於事實，那便有失民主國家之主人的態度了。

實施地方自治之難題及其對策

謝瀛洲

國民政府為表現其革命之能力及決心，為鞏固民主政治之基礎，已於七月一日頒布縣市自治條例，並限於三個月內完成區鄉自治，四個月內完成縣市自治矣。然各級地方自治之實施，頭緒紛繁，以如斯短促之期間，何由籌備？且自治之發源，在於選舉，選政稍涉敷衍，則操縱舞弊，隨之而生；欲防斯弊，何道是從？復次，則我國民，習素主放任自然，對於地方政事，常取旁觀態度，一旦欲其改弦易轍，積極參加，事之不易，甯逾於此？此皆實施地方自治之困難問題，而賢良當局所亟宜亟謀解決者也。謹擬答案，以質高明。

地方自治一端，在我國尙屬創舉；區鄉尙未釐定，戶口尙未清查，一切基本條件，均不存在，如欲於短促期內，竟厥事功，則左列辦法，似宜立即採納：

(一) 各省政府宜遵照建國大綱，選派曾經訓練之人員，分赴各縣市協助人民，籌辦自治；如是，則省府之意旨，固得藉以直接灌輸於各縣市，各縣市亦不致因人材缺乏，而感覺進行之困難。

(二)依據縣市自治條例施行細則，關於區鄉閭里之劃分，以及各級自治籌備人員之選派諸要政，均屬於縣市長之職權，則地方自治之能否迅速推行，全視乎各縣市長之能否盡其職責。省政府對之，自應宜嚴施稽核，明厥賞罰，以籌辦自治之成績，著為考成之重要標準；如是，則各地方長官，有所勸戒，不敢敷衍因循，而於全省自治事業之促進，亦可收整齊劃一之效矣。

選舉為地方自治之淵源，余前已言之。故選舉公平，固足以發揚民治精神，選政污濁，則不但不能如所預期，其結果反足以助成土豪劣紳之惡勢力。茲舉一事——余目所見之事，——以實吾說：民元以後，一切選政，均尚因循，省議會之選舉，則委之於各縣選舉監督，選舉監督又委之於各區區長。某區長報告其區內有選民二萬餘，具領選舉票如數，遂密關室門，自填其姓名於被選人格內。然二萬餘各不相同之選舉人名字，一時究不易創造也，(當時係採記名投票制)乃抄之於鄉中歷代相傳之族譜，於是明代人物以及初生小孩，一時均為選舉人，及選舉揭曉，某區長固赫然以初選當選聞矣，此非選舉足以助長土豪劣紳之勢力之明証乎？思患預防，則左列各節，似有採擇施行之價值；

(一)嚴定選舉舞弊之懲罰；

(二)選民均須自行簽名於誓詞，送交縣長，編列號數，存卷倒查，凡未履行此項手續者，依法不得有選舉權；

(三)選舉票須由選舉人自行填寫，不得委託代書；

實施地方自治之難題及其對策

(四)選舉票發生疑義時，應與誓詞所簽筆跡，互相核驗。

(五)選舉場所之秩序，應嚴密維持，凡足以妨害選舉人意志之自由者，均應禁止之。

上述辦法，若獲實行，則最少可獲下列之效果：(甲)選舉人名冊即可基於所收集之誓詞而編定公布，暫時可免清查戶口之麻煩；(乙)選舉人意志之自由，可以得到相當之保障，而操縱之弊，亦可大為減少。或者以為如此規定，則不識字者將不能獲得選舉權，有違反全民政治之原則。但此未之深思耳。選舉票而須委託代書，則代書者是否為選民之真意，已覺難於稽查，其結果祇足予人以操縱之機會，是又何貴乎此種有名無實之選舉權？且此種制限，在外國亦非毫無先例，足資依據也；葡萄牙意大利，皆以曾受普通教育之證明，為取得選舉權之條件；即在勵行民治主義之美國，其米西西碑 *Mississippi* 州亦須以能誦讀及了解其憲法者，方取得選舉權；馬沙雪石 *Massachusetts* 邦則於誦讀憲法之外，更須能書寫本人之名字。

至若如何而後能提起人民參與政事之興趣，則殊非短時間所能奏效。此固有待乎教育之普及，民智之增長，他方並應努力為不斷之宣傳，使人民逐漸感覺地方自治與自身利害關係之密切。在籌辦期內，地方長官尤須竭誠與人民合作，力避一切煩擾或足以引起疑慮之行爲。否則一般鄉黨自好者，皆將深閉固拒，不願與聞，而所謂地方自治，亦祇徒有其名矣。

以上所陳，皆就愚慮所及，順筆書之，掛一漏萬，所不能免；若吾黨同志，更進為深刻詳密之研究，則前途，庶乎有治焉。

政府機關對籌備自治所負的責任

程元斟

(一)

籌備地方自治，依照 總理所手訂的建國大綱，是訓政時期唯一的工作。而訓政時期在軍政時期與憲政時期的中間，又是必不可忽畧的階段，已經有 總理反覆的說明和事實上屢次的証實。民國元年以後，因為忽畧了訓政，因而釀成民元後十幾年的不安。民國十五年北伐後，因為蔣中正沒有施行訓政的誠意，因而又造成幾年以來內戰。所以訓政這件事，是我們此次國民政府成立後，再也不能忽畧的工作了。換句話說，也就是地方自治這件事，是我們此次國民政府成立後，再不容延不施行的了。

地方自治，以縣為單位，是 總理規定在建國大綱上的，所以我們此次國民政府成立以後，立刻把縣市的自治條例頒布出來，以為實行地方自治的標準。使地方自治單位先行實行起來，合全省各縣已經完成自治的單

政府機關對籌備自治所負的責任

位，就可以成爲全省自治。等到各省都能自治的時候，那就是訓政完成，那就是憲政實現。不過縣這種自治單位的地方自治，現在雖然有了條例，仍然並非依據條例布置起來，就算是地方自治實現了的，他重要的工作還是在籌備上面。所謂籌備，就是建國大綱第八條：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治」的籌備。而其籌備的內容，也就是下面跟着所說的：「其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者。」必須如此，然後才得「選舉縣官，以執行一縣之政事。選舉議員，以議立一縣之法律。」必須如此，然後才得稱爲「完全自治之縣」。所以由此看來，地方自治是我們現在所懸的目標的名稱。而籌備地方自治，才是我們誠心誠意是施行訓政唯一的工作。

(二)

籌備自治的工作內容，既然已經確定。籌備自治的負責人，又已經指定是由政府所派的「曾經訓練考試合格之員」和人民兩方面。並且說明以人民爲主體，而以政府人員爲協助。如此我們就應該把應行籌備的事項，先行臚列出來，而依其性質，以確定政府人員和人民所負責任的範圍。人民既不可以依其幾千年傳統下來的惰性偷懶，而政府人員尤不應在這訓政開始時期，把責任統統付之於未經訓練的人民。因爲我們雖然明知自治是人民的事，應該以人民爲主體，但是人民在未經訓練之先，並未有自動的能力，並且不知道自己的責任。所以

政府人員儘管立於協助的地位，而責任都應該比人民多負。正如諸葛亮之協助阿斗，儘管以阿斗為主體，而諸葛亮所負的責任却獨多。諸葛亮不願意阿斗放棄他主體的地位而過於偷懶，所以責任雖然負的獨多，到底還要

有前後兩篇出師表，說出他對於阿斗的希望。

現在我們籌備自治應行的工作是甚麼？

- (一)「全縣人口調查清楚」
- (二)「全縣土地測量完竣」
- (三)「全縣警衛辦理妥善」
- (四)「四境縱橫之道路修築成功」
- (五)「人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務」
- (六)「警行革命之主義」

依性質分，前四項是屬於事的，後兩項是屬於人的。屬於事的重在實行，不過因為他是地方自治的必要條件先決問題，所以列在籌備自治的工作項下。至於由誰實行，政府人員方面似乎應該多負一些責任。屬於人的重在訓練，但是訓練的責任在誰，政府人員方面尤無從推託。所以照此說來，這籌備自治的責任，政府方面所負獨多。當此國民政府積極提倡自治的時候，如果經過了一個相當時期，再籌備不出成績來，可也不能再罵人民是低能了。

政府機關對籌備自治所負的責任

(三)

我們再把他分析開來說。譬如調查戶口，是地方自治基礎的基礎。也是地方自治的先決問題。絕不是未經自治訓練的人民可以自動的辦的。所以責任不得不負在政府的肩上。如此政府應該先定出幾種辦法，可以使調查正確而有效。舉例說，南京蔣政府，調查戶口弄了多幾年，毫無成績。因為他們不過是公文的來往，結果以估計完事。所以到底不知道中國有多少人。再如日本去年十月三十日也舉行一次戶口調查，他的辦法是自十月三十日的零時起，十一月一日的零時止，二十四小時之內，全國一齊動員，開始調查。調查員達數十萬人，雖無家可歸在樹下寄居的窮人，一齊登入戶口冊。因而只消幾天計算的時間，全國人口的總數，就立刻可以公布出來。兩者相比，就可以見出優劣來了。所以這種屬事的問題，只在實行不實行，不在口說，不在於我們的宣傳，不關於民衆的訓練。他的辦法，可以參酌各國關於調查登記人口的辦法，大致第一步按區分配調查員，先期指定調查的日期。在某一區域內，同時舉行，以免遷徙流動上調查的不正確。第二事先製定一種市民証，凡經調查登記的人口，按名發給，詳載年歲籍貫職業住址等等重要事項，其有犯罪受有處分的，一併列入。由警察可以隨時查驗，如此可以使奸宄之徒，無從匿踪。第三，關於人事上之出生死亡以及轉移戶籍，須隨時在經管機關登記。並嚴訂市民權利義務的關係，其有匿不實報的或人事上發生變遷而不向經管機關登記的，除取消其應享之權利外，應盡之義務須照常完納。如此之戶口之調查不愁他不清楚了。不過事實上有些鄉愚，一聞調

查戶口，輒聯想到派餉拉夫之類，因而不敢實告的，也未嘗不有。於是事先之解釋，也不可少。不過此種事也是在事實上的宣傳，須由調查員詳為解釋，也不是黨務機關印刷些宣傳品所能奏效的，因為這些不識字的鄉愚，是和宣傳品發生不了關係的啊！

依現在國府所頒布的縣地方自治條例施行細則第二條：「各省政府奉到縣地方自治條例施行日期命令後，應于三個月內完成區地方自治之組織。」此條與調查戶口就有極重要的關係。因為區地方自治組織是縣自治的基礎，他的範圍並不簡單。如果人口沒有極明確的調查以及調查後人事登記制度的設立，其調查必不完備。或經過一個時期之後，其調查等于無用。這樣就使區地方自治組織勉強成立，必不鞏固。換句話說，就是區委員的選舉必不能健全，而創制複決罷免諸權，皆無由行使。這樣的自治，豈不又成了滑稽。所以在這三個月期間之內，單是調查戶口一項，應該限若干時日，也是要限定的。而調查登記的辦法，尤不可以不由中央定出一律的辦法來，普遍施行。不然，戶口調查既成爲具文，地方自治的目的依然達不到。所以單看此點，政府方面對於籌備自治所負的責任就獨多。

(四)

再說到測量土地，辦理警衛，修築道路，一屬於經濟，一屬於治安，一屬於建設。這些事與地方自治的關係雖然密切，但是並非地方自治本身的問題。因為我們要實現完全的地方自治，固然非有這幾種完備的條件不

政府機關對籌備自治所負的責任

可。可是反過來說，我們要實現這幾種條件，並不是非在已經實行自治的地方不可。而況這幾個條件，明明規定在完成地方自治之前。所以為實現這幾個條件，責任是不能推給人民的。按已往的事實，這些籌地方自治的工作，都只僅規定在黨部的工作裏，事實上黨部並不是行政機關，並沒有支配地方民政財政的實權，結果只落得亂嚷一陣，毫無成績。黨部機關無從解說，反埋怨說人民程度不夠。實則此等事何黨與人民程度相干。原因在黨政系統的紊亂上，沒有人能發見這癥結之所在罷了。所以為求實效起見，這些屬事的問題，應該逕由行政機關切實施行。在必要的時候，須用人民的力量幫助的時候。當局方面，有明白的理論，有事實的成績，放在人民的眼前，只須與人民有利益，萬沒有不受人民的擁護而予以幫助的。

例如廣東兩年來清理田賦，並非由人民自治團體發起，而是由政府主辦。分陳報清丈登記等步驟。雖然一時尚未完成。但是成績已經斐然可觀。比之于南京治下各項運動喊得連天價響而結果一事無成的，正不知相差多遠。再如廣西省的道路，近幾年來，省道的發達，為全國任何省分所不及。這也是他們省政府主辦的力量。以地曠人稀財力微弱的廣西，對於這種事，經政府主辦尚且會有如此成績。若使沿江富庶之區，能盡力照此辦理，自然是更有可觀了。這也是南京治下築路運動喊的連天價響而毫無成績的。至於警衛，在軍治之下，尙談不到。而況其他條件不備，也難於實行。這更是政府當局負責任獨多的地方。因為這種事，如果人民自動的辦起來，最容易誤會為圖謀不軌啊！

(五)

至於四權使用之訓練，乃籌備自治的中心問題。惟有人民於四權之使用，經訓練成熟，才能直接行使他的政權，才能實現民主集權制的政府，才能算得是真正的自治。不過此種事，如何訓練法？標準提高了說，在現狀下的中國做出發點，少說些，恐怕非十年二十年的工夫不可。但是將就一些，隨便向人民解釋一些四權使用的大概，一兩月內，也未嘗不可以使他們明瞭。所以新頒布的縣市自治條例，有三個月完成區地方自治組織的限期。在負責任的縣政府，再加以嚴於考成的省政府，也未嘗不可辦到。不過我們應該注意的，所謂四權使用之訓練，其內容不僅限於使用的方法。實在包含了一部分政治常識，才是主要的成分。單就選舉權說罷，除了寫選舉票投入票匣簡單的手續之外，對於所選舉人的職任，和所選舉人的主張能力，也須有相當的觀察和辨別力，才能選得其人的。至於罷官創制複決，其內容的繁複，更遠在選舉之上。如果不具多少憲法上的常識和政治上的常識，上焉者必至懵懂猶疑而放棄，下焉者更必至冒昧草率而誤用，反引起政治社會上之不安。所以此種訓練，起始既有待於政府人員爲之發端，而何時認爲訓練成熟，何時允許人民行使四權達於如何程度，全在於政府人員之決定，不可由人民自由行使。這是在地方自治之能否真正實現的關頭上，政府人員負責獨多的地方。

現在我國的人民，不識字的人，在不正確的統計上，據說還有百分之九十以上。單就選舉權說，我們固然

政府機關對籌備自治所負的責任

是主張普選制，反對一切以財產性別等類不公平的資格的限制。但是能力的限制，這是在任何民權發達的國家也不能避免的。譬如未成年的禁治產的有精神病的人，無論如何，還是不能享受選舉權。我們這百分九十以上不識文字的國民。短時間內既不能訓練有效，一時不能有行使選舉權的能力，自然毫無問題。因為他們不能書寫選舉票啊！即使可以委託他人代寫，自己也沒有辨別真偽的能力。如果把選舉權交給他們，其結果不是放棄，必定就為人所欺瞞，而發生更不良的影響。但是如果不給他們，又一定有人以為百分九十以上的人不會享受四權使用的權利，還是不能算是真正的民主政治。這問題如何解決呢？我們鑒於辛亥以後選舉的流弊，以及意想中不識文字的人委託他人代寫選舉票的危險，再參考實行普選制國家對於行使選舉權能力的限制，我們最好還是不應該開不識文字的人投選舉票的先例。同時由政府機關加緊社會教育，推廣識字運動。而以能認識書寫文字為享受選舉權的標準。有此權利做前途上的誘引，自然也可以收好多獎勵的效力。至於其他罷官創制複決之權，也是如此。

再就有行使四權的能力的人民說。能力雖足，但是四權行使未純熟，而所謂訓練，在政治行為上，又不能定出甚適應當的訓練方式來。政府方面，似乎應該採用試行辦法，將此項權利保留一部分，作為最後決定的餘地。譬如各種選舉，起初不妨採用試行辦法，或者依照被選人名額，先由政府機關加倍或三倍指定候選人。或者選舉二倍或三倍於原額的被選人，再由政府圈定。或者選舉被選人的一部分，其餘一部分由政府委派。以保留政府機關一部分協助的權利。逐漸依照選舉結果進步的程度，而縮小政府協助的範圍，以至於人民完全自選

爲止。其他如罷官復決創制，或則採兩度或三度的決定，或則保政府一部分力量，以資匡救試行時期的差誤，逐漸達於完全自治爲止。這才是籌辦自治必經之程序。訓政的「訓」字，卽寓於其中。政府人員所負的責任，也就在此。

(六)

依現在國民政府所頒布縣市自治條例及施行細則，和縣參議員及區鄉鎮里自治人員選舉規則。除了不能自選縣長以外，對於籌備的意味似乎很少。因爲就發生在三個月以內對於戶口的清查……四權使用之訓練是否可以完成的問題。如果回答說不能完成，則此項條例行之似嫌畧早。如果說可以完成，則至少在此三月之內，應該還有種種關於籌備自治上的條例頒布出來，好一步一步的籌備起來，這是我們在籌備自治上對於政府機關應負的責任，不得不督促政府負起來的。以免得以後再推責任於人民。

關於公民資格的規定，在自治條例施行細則裏，除了住所年齡兩項的規定以外，再沒有別項資格之規定。這自然是普選制度。對於上面不識文字的人的問題，只在宣誓上有親自簽名畫押的規定。這「親自」二字，大概就是認識書寫文字的限制罷。不過這百分九十以上不能親自簽名畫押的人民，依然不能取得公民資格，享受公民權利。在極端主張民主政治的我們，自然不願意此種現象延長下去。因而這地方自治的中心問題所繫，政府機關甚麼時候才能協助成功，責任正一時未能脫卸呢！

地方自治與中央集權

羅集誼

(一)

地下自治與中央集權的關係，恰如物理學上遠心力與求心力的活動一樣，應該保持彼此均衡的狀態。大凡文化未發達之國，中央集權力較強，一切勢力，集中於中央，其地方自治，不過是隸屬的關係而已。反之，文化進步之國，中央集權力，較為微弱；而地方自治，易於完成。又文化幼稚之國家，政治力極其稀薄，而專制政治最易施行，在這樣情形之下，只有中央集權；無地方自治之可言；所謂軍閥官僚政治橫行時代是矣。

無論在任何國家，都有急需中央權力之必要，故在相當範圍之內，吾人當然不能反對中央權力。例如關於國防之事，財政與外交事務，自應絕對屬於中央政府權力之內，至關於其他事項，只要中央政府能保持其統一，則事已足矣，可是完成地方自治，乃是現代人民急於需要之事，故關於任命地方官長之權利一點，應該由中

中央政府之手，移於地方人民手中，實為目下之要務。且關於其他問題，亦宜防止中央政府與地方爭奪權利之發生。

在歐美文明國當中，比較上法國是中央集權的國家，即至今日，地方官長之任命權，仍操諸中央政府之手。因此，法國的地方自治，極其落後，在各地方，很少政治與經濟力發達之都市；易言之，即政治上之中央權力，完全集中於巴黎一大都市以施行一切之政治方針而已。反之，美國乃地方自治極為發達之國，而各地方之政治與經濟勢力所形成之中心都市，亦普遍於各地。所以吾人知道美國的政治中心，固然是在華盛頓。而經濟的中心，可以說是紐約、芝加哥，及波士頓各處皆得以發見其有力的中心地方。

統上以觀；地方自治與中央集權之均衡，其關係於國家之運命至大。故按諸史乘，一國之盛衰興亡，概多以政治之運用如何而決定。古代希臘乃一半島國家，地形錯雜，而海岸線獨長。而其所以能有光輝燦爛之歷史者，正因其各地各州能建立獨立之小國。單就民族上來講，自然是在希臘民族之下，一致團結；而其內部，則各地俱能形成各種政治之自由小國。因之，希臘為歐洲文化之源泉，而其發達，亦係由獨立自治之地方，自由完成之，但同時正因為希臘各地沒有一種統一的政治機關，遂亦導於滅亡末路。要之，希臘之政治，各地方能完全獨立以實行其分權的活動，固然是個好現象。而他方面，中央權力不能統一，也是牠的政治上一大缺陷，吾人至此更可以明瞭地方自治之權力與中央權力之調和，是多麼一件要緊的事。

(二)

以上所言，是就政治上的中央集權與地方自治，畧為比較而已。茲再就經濟方面來加以考察。所謂現代之經濟的中央集權，舉凡一切財政權關，多半集中於中央政府所在地。而各地方漸次陷入於窮困的狀態。由此中央與地方遂發生貧富之懸殊。所謂一國之富源，盡被中央吸收，而各地方祇不過從事於生產事業而已。這種事實雖是近代各國一個普遍的現象。然英美二大國，中央與地方之關係，畧異其性質。英國以倫敦為經濟上的大中心，而同時各地方之經濟狀況，亦極其發達。如 Manchester, Liverpool, Glasgow, Edinburgh 等之經濟發達的都市，散在於英本國各地。而美國國家固然有經濟上之大中心，但同時各地方亦有相當之中心地域。故美國政治上之中心地，亦同樣為經濟上之中心地。由此觀之，英美二國，中央與地方可保持其均衡發達之狀態，其經濟力自然亦必能收其圓滿進展之實效。

(三)

文化程度愈發達，則社會上需求各種社會機關愈切。然現今就各國事實上來看，大半一切文化機關，設於中央。而地方上人民確不易於享受。什麼貧民學校，救貧病院，公共市場，公園以及其他娛樂的設施，在中央

方面，則其多不可勝舉，而各地方鄉村，則寥若晨星。再就社會事業上觀察，吾人當以美國之設施爲首屈一指。美國以其各地能自治獨立，前已言之，故一切社會上的設備，亦能應各地人民之需要，隨時發達。且美國各種社會事業，多藉人民的自由捐助舉辦。較之日本其他國家，自必易着手實行，尤其美國地廣人稀，經濟力充裕，各種有益的社會事業，以少數人之集資，則可以開始積極進行。美國大都市如紐約市，地方方面如芝加哥與波士頓等處俱成爲社會事業之中心地點。日本方面除却東京與大板各大都市以外，社會事業之設備，極形幼稚，故亦不能與歐美先進國家同日而語。其他歐洲方面若瑞士，比利時，荷蘭，瑞典各小國，以其地形較小，所以各項社會事業，反而成爲歐美各大國模範矣。

(四)

報 導 央 中

以上所述之政治經濟與社會方面各種機關中央集權之國，則教育機關，亦必趨於中央集權。吾人試就日本教育事業考察。日本東京首都一域，誠然各有名大學及專門學校遍地林立，因此東京遂成爲教育與文化中心地點，凡欲求高深學術者，不得不上京來學；而同時爲教養子弟之父兄者，亦不得不移住於東京。其結果，都市教育發達，而鄉村教育未免落後。再就世界教育最發達之英美德各國來看看：其高等教育機關，觸目皆是。故事實上與日本之情形，完全相異。英國之蘇克蘭，比較上算是人口稀少之地，而在一九二〇年時候，據確實調

查每人口四百八十萬人卽有四個綜合大學之設立。而學生之數竟達一萬二千人之多，日本之四國地方人口有三百三十萬，而專門學校以上之教育機關，只有高等學校二處而已。又九洲之人口有一千萬人，較之歐洲荷蘭，比利時與瑞典等國爲數且多。然綜合大學，亦不過一處。由此推想，日本之教育，亦未可謂十分發達。

再如英國之英格蘭地方人口三千三百萬之數，各地之綜合大學，竟達十處之多。因是英國當然可以稱爲一個文化發達的國家。他如美國方面，大學與專門學校，到處林立，平均每州至少有大學一處。紐約一州人口有一千萬，而大學之數，竟有十五處之多，尤其美國人對於地方教育事業，與普及文化方面的努力和奮鬥，實足爲吾人之規範。

德國在歐洲大戰以後，陷於極困窮的苦境，然考其大學之數有二十三處分設於各地。其學生之多在八萬人以上。德意志聯邦中之沙克沙尼共和國人口四百八十萬之多竟有三處大學。其中萊布尼希大學爲最有聲望之大學，該國大學生之數達一萬數千人有餘。

荷蘭國有大學六處，學生數約有一萬人之多。其官立大學多半設立於各地方，而不設於首都海牙，更足以值吾人之注意。此外瑞士國內有七個綜合大學，皆散布於各地方。瑞士人口在一九二〇年有三百八十萬人，從實質上講起來，亦可謂教育普及矣。

要之教育之目的，在以各地方爲主眼。換言之，教育是要打破中央集權主義，以實行地方分散主義爲歸宿。從這種目標下比較起來，日本可謂教育上中央集權的國家。而其他國家可謂地方分散主義之國。上節所說的

英德瑞士等國多半在中央都會必定有綜合大學一處。而美國各州亦必有大學之設立。前節早已言及。茲再就紐約州言：屬於州立之大學竟有十五校之多。屬於紐約市者，亦有四校。總之，美國地廣物厚，其地方自治，無論在政治方面，經濟方面，社會方面以及教育方面，在在足以爲吾人創辦地方自治之先導。不過值茲條理萬端，百政待舉的我國，吾人在舉辦地方自治之初，既不應偏重地方分權主義，更不宜過事中央集權爲第一要義。果能始終保持地方與中央的均衡發達程度，則庶幾乎地方自治之意，得早日可以完成。

我們知道中國地方這樣廣大，靠官治是永遠治不好的。不但政府沒有錢設許多官，便是有錢設官，也不是根本的辦法，不合總理民權的主張。總理告訴我們，要替人民多造飯盤。現在中國人的飯盤，天天在那裡鬧不夠，又人人曉得說「有飯大家吃」，那麼到大家只吃到一點點，或竟至無飯可吃時，難道就忍着餓不吃嗎？這自然是不可能的，非增加米糧，大家吃飽了不可。所以中國經濟上的大問題，是增加生產，拚命去造飯，分利的人愈少愈好。自治還有一樁大好處，既是關於自己的事，由自己去治，總比別人的事格外看得親切些，做得起勁些，比較官治，真不知要好若干倍了。總理建國大綱第十六條說：「凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期」。據此，可知訓政時期最大重要的工作就是地方自治，而我們三民主義的完成，和五權憲法的實現，也都靠着地方自治。

——胡漢民

國民黨黨員與地方自治

湯澄波

「本總理向來主張以黨治國。以黨治國的這一說，是什麼意思呢，是不是所有的黨員都要做官，才算是治國呢？如果黨員的存心，都以爲要用黨人做官，才算是以黨治國，那種意思便是大錯。……所謂以黨治國，并不是要黨員都做官，然後中國才可以治；是要本黨的主義實行，全國人都遵守本黨的主義，中國才可以治。簡而言之，以黨治國，并不用本黨的黨員治國，是用本黨的主義治國」。

這是先總理在民國十二年十月間對本黨懇親大會訓詞中的一段話。他于十三年一月二十日對本黨第一次全國代表大會開會詞中更曾說過：

「我從前見得中國太紛亂，民智太幼稚，國民沒有正確的政治思想，所以便主張「以黨治國」。但是到今天想想，我覺得這句話還是太早。此刻的國家還是太亂，社會還是退步，所以現在革命的責任，還是先要建國，尙未到治國。從前革命黨推翻滿清，不過推倒了清朝的大皇帝。但大皇帝推倒之後，便生出了無數小皇帝。這

些小皇帝仍舊專制，比較從前的大皇帝還要暴虐無道。故中國現在還不能像英國美國以黨治國。今日民國的國基還沒有鞏固。我們必要另做一番工夫，把國家再造一次，然後民國的國基才能鞏固。

這兩段話把本黨「以黨建國」「以黨治國」的主張，解釋得最為清楚，最為透切。我們看過這兩段話的，對於「黨治」一詞，實不應而且不能有絲毫的誤解與曲解。

可是，在以往的七八年中，本黨黨員對於「黨治」的主張，仍然發生過種種的誤解與曲解。所以如此，除了「不常細讀」總理遺教以為立論的根據」之外，還有兩種重要的原因。

第一，感于共產黨的「專政」理論。共產黨徒是根據階級鬥爭說而提倡「無產階級專政」的理論。指出這種理論的謬誤及其謬誤程度，不是本文的範圍所許，可是俄國革命後的歷史已充分證明共產黨徒之所謂「無產階級專政」其實只是一個空洞的口號。俄國現在的政治制度，切實言之，並不是「無產階級專政」而只不過是「共產黨專政」，更切實言之，也不是「共產黨專政」，而只不過是「斯達林個人專政」。然而斯達林及其黨徒為維持其統治起見，却不能不利用「一黨專政」及「無產階級專政」的理論。本黨自容共以來，理論上的宣傳，大部分為共產黨徒所把持操縱，這是不容諱言的一件痛心事實。及至清共之後，錯誤的理論，因已深入本黨黨員——尤其是青年黨員——的腦海，其餘毒一時尚難盡地拔除。故不加深察的黨員仍往往以為「黨治」就是「以黨專政」，而「以黨專政」就是本黨的根本主張。

第二，迷于蔣中正的獨裁陰謀。蔣中正實行個人獨裁的目的，正與斯達林完全相同，其利用「一黨專政」

的手段，亦自與斯達林並無二致。故由忠僕而變成瑰寶的吳稚暉氏乃奉承蔣氏的意旨，以「一黨專政」的錯誤理論為根據而制定訓政綱領，規定：

(1) 中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會，領導國民行使政權。(訓政綱領第一條)

(2) 中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之。(第二條)

而蔣氏所召集以為其實行個人獨裁之御用工具的「國民會議」所制定的「訓政時期約法」，除了把上兩條條文中的「政權」二字改為「中央統治權」及併成一條如下：

「訓政時期，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權，中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員行使之」

之外，亦絕無明文規定國民如何在訓政時期行使其「參預中央政事」的權限，因而變成了蔣氏獨裁統治的一種掩飾。這自然是蔣氏的陰謀，然而不加細察的黨員，却以為這就是本黨之所謂「黨治」和「訓政」的本義。

本黨黨員在中央非常會議已決心推進地方自治，國民政府已公布各種地方自治法規的今日，實應該完全拋棄，因為上述各種原因而生的關於「黨治」與「訓政」的錯誤見解，而從新切實認識本黨關於黨員與「黨治」及「訓政」之關係的正確主張。關於「黨治」，上文所引的總理遺教兩段，已足為詳明的詮釋。關於「訓政」，總理更於建國大綱第七第八兩條規定：

「凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時而軍政停止之日。」

「在訓政時期，政府當派曾經考試及格之員，到各縣協助人民籌備自治……」。

根據這兩條條文而說到本黨黨員與地方自治的關係，便可以得到兩個最根本而又最重要的原則。

第一，凡一省完全底定即軍政停止，訓政開始之日，本黨黨員即應全體動員，以催促地方自治之進行。

第二，地方自治應以人民爲主體，本黨黨員（包括考試及格的人員在內）只處于協助的地位。

這兩個原則是與本黨的「黨治」主張完全一致，沒有絲毫矛盾之處，而爲本黨黨員在推進地方自治中所應嚴格遵守的。惟有如此，才可以使本黨現在所推進所協助籌備的地方自治不至變成絕無意義的「官治」和「土豪劣紳之治」而重墮于數十年來的官辦自治機關（連蔣氏的御用自治機關也包括在內）所蹈入的覆轍。

明乎上文關於理論上和原則上所說的話，我們便可以進而談到本黨黨員在地方自治運動中所應擔負的工作了。

關於這點，可分消極的和積極的兩方面說。

所謂積極的工作是指足以破壞地方自治的各種障礙之排除。這些障礙之最重要者有共黨餘孽土匪流氓土豪劣紳的各種勢力。這些勢力現在是地方上的大害，將來之必出而破壞地方自治，亦自可逆料。其中尤以土豪劣紳勢力爲更厲害和更應注意。因爲共黨餘孽，就一般地方說，並不是把持着地方權勢的有力份子，而土匪流氓之爲害于地方又爲一般民衆所共見共知。所以，在適當的政府保障之下，他們是不會大有碍于地方自治之進行

的。並且，地方自治一旦發展以後，他們便更無所施其技了。不過，本黨黨員亦有其應盡之責任。應盡的責任就是：一方面就地協助人民抵抗這勢力之侵入，一方面則籌設計劃，尤其是經濟建設計劃，以使各地民衆均變成有職業的份子而防止共黨餘孽及土匪流氓之繼續出現。

至于對付土豪劣紳，本黨黨員的責任便更重大了。現在各地方的權威，大都操于豪紳之輩的手中。他們之把持公款，欺凌貧弱，是最普遍的現象。地方自治開始之後，他們勢必至于利用賄選，威嚇，及其他不正當的手段，以達其包辦自治機關之目的，而使所謂地方自治上變成一種有名無實的東西。我們固不是像共產黨徒那樣，以爲「有土皆豪，無紳不劣」，故本黨黨員的責任，一方面在土不變豪，紳不變劣，一方面在（1）使民衆深切明瞭土豪劣紳是地方自治的大敵；（2）使他們切實認識誰是土豪，誰是劣紳；（3）協助他揭露土豪劣紳的罪惡，並澈底消滅其勢力。

此外，如何防止及糾正破壞地方自治法規的各種行動，亦有賴于本黨黨員之努力。例如地方自治法規中規定凡（1）有反革命行爲經判決確定者，（2）貪官污吏土豪劣紳經判決確定者，（3）褫奪公權尙未復權者，（4）禁治產者，（5）爲不正當之營業者，（6）吸用鴉片或其他代用品者，均不得享有選舉罷免創制複決及被選選舉之權（按此條條文在縣地方自治法規中見於條例施行細則第五條，在市地方自治法規中則見于條例第四五兩條，又市地方自治條例並無規定市公民有被選舉之權，實爲重要的遺漏）。執行這些規定，單靠政府的力量是不夠的。又如，防止及糾正選舉上的舞弊，防止及糾正官吏及自治人員——縣市長，參議員，區委員，坊委員

· 鄉長、里長，以致其他職員——的違法失職等情，單靠一般受壓迫的下層民衆也是不夠的。故本黨黨員實應從傍與以助力，以使地方自治的法規不至等于虛文。

所謂積極的工作是指地方自治運動之促進。關於這一方面，我們須要首先知道的是地方自治的目的。總理在地方自治開始實行法中曾說過：「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，……其志向，當以實行民權民生兩主義爲目的」。因此，本黨黨員實負有促進民權主義及民生主義之實現的雙重責任。

就促進民權主義之實現一點說，本黨黨員的最重要工作自然就是訓練民衆行使其本有的四權，所謂訓練民衆行使四權，並不是由黨員代替民衆行使四權，或由黨員操縱民衆所應自動行使的四權之意。黨員的責任全在使民衆了解應自動行使其四權，及使民衆了解行使四權的手續。至于選舉何員，罷免何人，創制何法，複決何案，是應留給民衆自決的。

固然，本黨的黨員同時亦是地方的公民，而又假定是公民中的優秀份子，他們自應利用其公民資格及較優越的知識能幹，以爲民衆行使四權的領導者。在選舉及罷免地方官吏職員，制定地方自治公約，討論地方預算決算，討論募集地方公債，議立單行法規，研究公有財產之經營及處分，審議和複決一切地方法案時，他們總須本着其較勝的知識能幹以指導民衆的公意。不過，他們萬不能越出民主原則的範圍。赤俄的蘇維埃是完全由共產黨員操縱的。俄國的共產黨員往往向人誇道，無論他們所提的是甚麼案，所要選舉或罷免的是甚麼人，他們都可以有法在大會中如願實現。然而其結果如何呢？只有使一般非黨籍的民衆感覺絕無行使其政權之餘地，

因而以不參加會議爲消極的抵制罷了。這是本黨黨員所應引以爲戒的。

國民政府所公布的地方自治法規，關於人民行使四權的手續及地方自治的各種機關，已有很詳明的規定。縣地方自治條例施行細則且規定鄉鎮公民無故繼續拋棄其投票權三次以上者應停止其公民資格一年（見第三十一條）。然而驟經解放，素乏政治經驗的民衆，在地方自治開始實行之際，是未必會盡力行使其四權的，而且他們又必有很大部分對於白紙黑字所規定的條文絕無所了解。故如何使他們積極的而且自動的行使四權，及如何使他們明白政府所已公布的法規，實是本黨黨員目前極重要的急務。

就促進民生主義之實現一點說。建國大綱有下列的規定：

每縣開始自治之時，必須先規定全縣私有土地價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。（第十條）

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，皆爲地方政府之所有，而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。（第十一條）

各縣之天然富源與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助……（第十二條）

地方自治開始實行法規規定地方自治團體須

- (1) 調查戶口。
 - (2) 設立糧食管理局及管理「衣住行」三種需要之生產製造的機關；
 - (3) 釐定地價；
 - (4) 修築道路；
 - (5) 墾闢荒地；及舉辦
 - (6) 農業合作；工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作，和公營運輸交易等事。
- 國民政府公布的地方自治法規又規定地方自治機關和團體應辦理
- (1) 戶口調查及人事登記；
 - (2) 土地測量；
 - (3) 警衛；
 - (4) 道路橋樑公園及公共土木工程之建築修理；
 - (5) 教育；
 - (6) 衛生；
 - (7) 農工商業之改良及保護；
 - (8) 水利森林；

國民黨員與地方自治

國民黨員與地方自治

(9) 墾牧漁獵之保護及取締

(10) 糧食之儲備及調節

(11) 合作社之組織及指導

(12) 公營業等

與民生有關的各種事項。

這一切事業想辦得有成績，均有賴於本黨黨員的助力。例如，最關重要的合作社必須由人民自動的組織。在合作運動極不發達的中國，想一般人民自動的組織各種合作社，實不是一件容易的事體。如何使他們認識合作社的利益，如何使他們熱烈參加合作運動，就是本黨黨員的責任了。又如墾闢荒地，對於人口過剩和土匪蔓延的地方，亦是極為重要的救濟。如何籌劃良善的墾荒制度——現在的墾荒公司多以剝削勞動為組織的根據——如何組織墾荒的團體，也就是本黨黨員的責任了。

總之，地方自治運動中與民生主義之實現有關的工作，是最困難而又為本黨黨員所應協助民衆以求其成功的最根本工作。

總理曾痛論中國革命之失敗說：「辛亥之結果，清帝退位而止；丙辰之結果，袁世凱取消帝制而止」；（見中國革命史）假如本黨再不想討蔣之結果，亦不過蔣中正下野而止，則本黨的黨員實應盡力促進地方自治的發達。以樹立民主政治之基礎。

本黨的同志！你們是民衆中的先知先覺份子。你們是要一方面向各地的民衆宣傳，使他們知道地方自治是他們自謀解放亦即自謀利益的唯一途徑，一方面幫忙他們 在自治動中漸次 現民權主義和民生主義的，加倍努力罷！

「修道路！道路者，文明之母也，財富之脈也。試觀今日最文明之國，即道路最多之國，此其明証也。中國最繁盛之區，即交通最利便之地，此又一證明也。故我人欲由地方自治以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加；產業爲之振興，社會爲之活動。道路者 實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規劃以定地方之交通 而人民可以戮力從事於修築道路。所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此。道路宜分幹路支路兩路。幹路以同時能往來通過四輛自動車爲度，支路以同時能來往通過兩輛自動車爲度，此等車站，宜縱橫遍布於境內，並連接於鄰境。築就之後，宜分段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水陸交通，在宜時時修理保存，毋使稍有積滯，務期水陸交通兼行並利。道路一通，則全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有不可思議者矣」。

——總理地方自治開實行法

促進全國地方自治方案

朱則

本黨領導民衆致力於國民革命，已有了四十餘年的悠久歷史，其間成就了不朽的功績，固昭如日月，百世不能沒。然時至今日，舉目一看，共匪流毒，民無死所，獨夫專橫，民不聊生，所以討蔣勦匪，是刻不容緩的事情。但這不過是消極的革命工作罷了。我們探源蔣與共之所以能乘機作祟者，未始非因地方自治之未實行之所致。爲什麼呢？因爲地方自治是民主政治的基礎，倘若這個民治基礎能够堅如磐石一般，則民主政治必能卓立不拔的，民主政治既然這樣堅固，則反民主勢力，無論其爲個人獨裁，或是集團專制，都是不能發生的。因此，我們今日應總動員殫精竭慮於建設地方自治，是毫無疑義了。

地方自治的涵義是什麼呢？總理於革命之方畧裏說：「以縣爲自治單位，所以移官治於民治也」。又於建國大綱第八條說：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治」。所以地方自治第一要義，就是以人民爲主體的。「其次就是實現民權民生兩主義了，總理在地方自治開始實行裏說：「其志向

當以實行民權民生兩主義爲目的」。又說：「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。」又說：「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。」因此我們曉得真正的地方自治，不是僅僅政治上的獨立自治，於經濟上也必須獨立自治的；

這裏我們便可單拿合作來說說，牠很能促進地方自治之發達，牠不但能使地方自治體底精神上堅固，並且能使地方自治體底物質上——經濟上——確實。我們試把牠的特質來看，便知其然了。一是均權度制——合作制度，是人的組織，非資本的組織，故以人爲標準，一人一權，不計股額之多少。二是均益制度——合作制度，分配贏利，以社員合作之數量而分配，不以股金之多寡爲準則。三是地位平等——社員不分性別階級，一律平等，社爲社員所共有，事爲社員所共治，利爲社員所共享，實一民主社會之組織。四是自動結合——合作社之組織，基於共同之需要，決非被動之偶然結合。我們再把牠的效用來看，我們更知其然了。（一）關於經濟方面的，民衆經濟爲之發展，生產效率賴以增加，民衆生活得以改善，民衆儲蓄因此激增，社會寄生於以消滅，利潤榨取藉此廢止。（二）關於政治方面的，養成組織能力，訓練行使四權，尊重團體公意，認識平等真諦，增長自治能力。（三）關於教育方面的，增長實際智識，增加生產技能，養成團結精神，培養高尚品格，陶鑄優美德性。關於倫理方面的，養成公益心，助長自動力，發揚自助與互助精神，壓抑支配與貪得欲望。因此，我們知到合作大有助於地方自治之發達，我們爲發展社會經濟計，爲促進地方自治計，均應從速籌備合作社。然觀各國合作運動史，其事業之發展，殊不一致，有的偏于消費合作，如英國是，有的偏于信用合作，如德國是，

有的偏于生產合作，如丹麥是，所以然者，就是各因其社會環境經濟狀況之不同，以致合作事業發展之各異。大抵資本制度發達之工業國，其患在于分配不均，故消費合作，易于成功，經濟較為落後之農業國，其患在于生產不足，故生產合作，信用合作，均易奏效。所以我們細按國情，社會經濟狀況，最好借鏡于丹麥的農業合作，及德國的信用合作。這是我們目前應急辦之事情的，這也是地方自治團體應急辦之事情的。

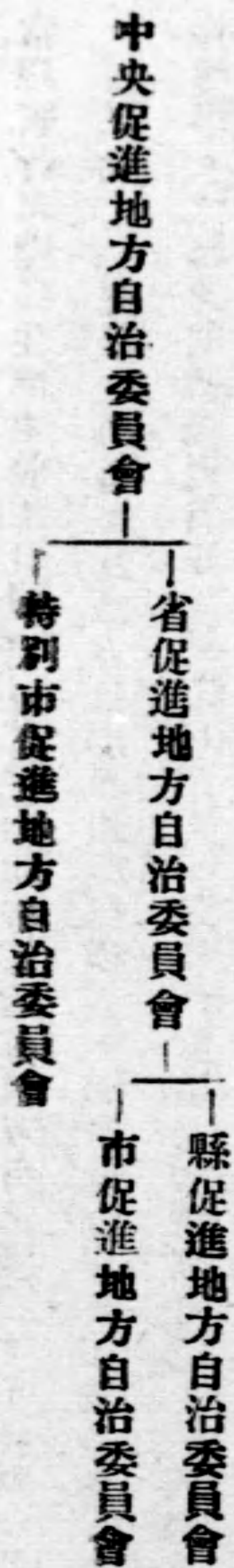
凡事預則立，不預則廢，我們提倡地方自治，要有什麼方法，纔能促其實現呢？我們應有整個計劃，整個系統，使其進行井然有條不紊，然後地方自治才能早日實現。此方案可分組織訓練宣傳三節。

一、組織

這組織可分作兩種系統的組織，一是設計與訓導之組織，一是執行與攷成之組織，關於前的組織，則中央省縣市均設置促進地方自治委員會；關於後的組織，則國府設置地方自治事務局，各省設置地方自治事務分局。這樣的系統組織，可收指臂之功，而增加效能。這兩種組織，皆以協助人民籌備自治為鵠的的。

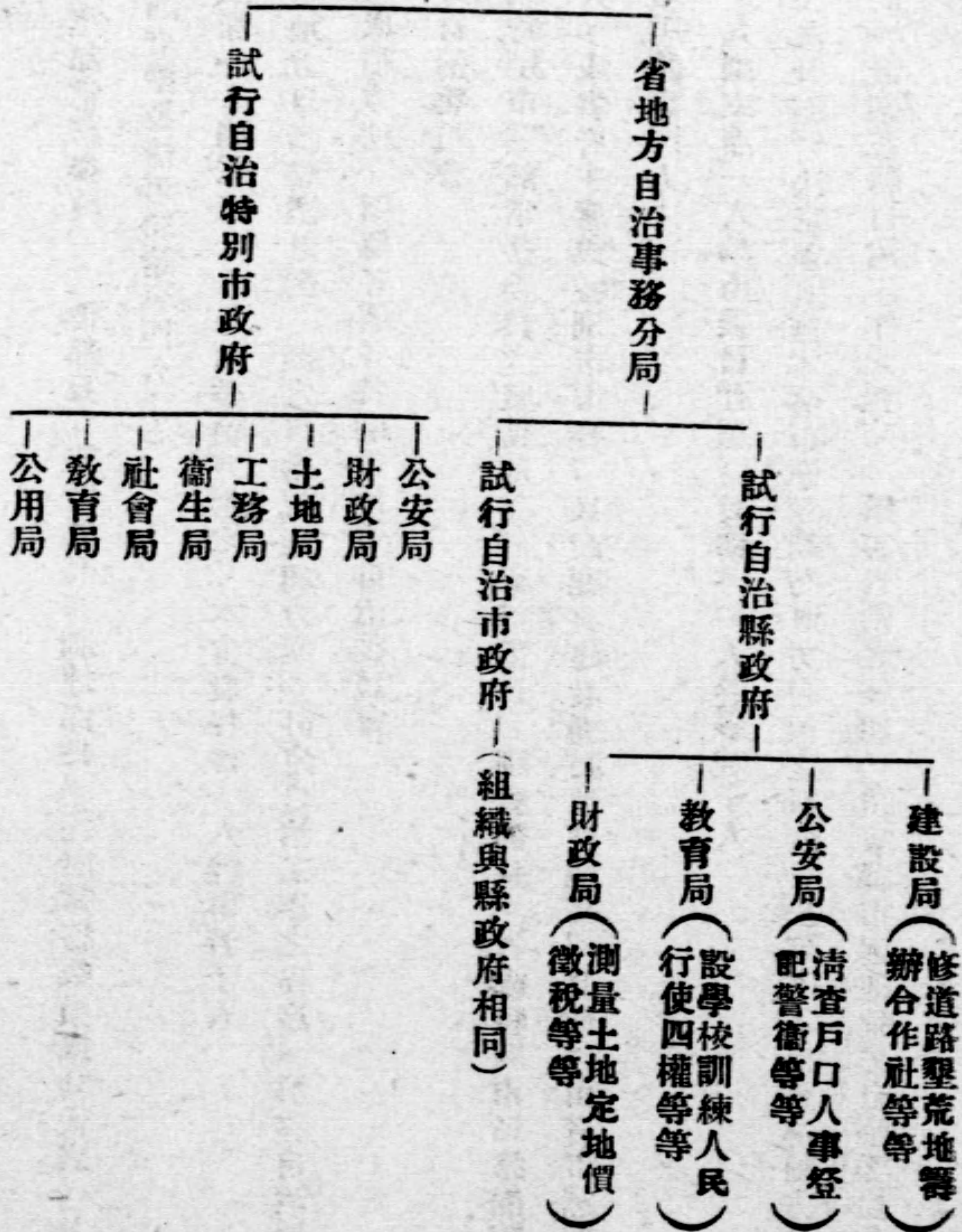
組織系統表

(一)設計與訓導之組織



(二) 執行與政之組織

國民政府地方自治事務局



促進全國地方自治方案

促進全國地方自治方案

(甲)中央促進地方自治委員會

- (一)委員人選 1 中央黨部常務委員² 宣傳部長³ 組織部長⁴ 訓練部長⁵ 國府常務委員或其代表⁶ 其他
(由黨部及國府酌量情形聘請專門人才)

- (二)組織 1 本會設主席一人副主席一人均由委員互選之² 本會設秘書一人幹事若干人

- (三)職務 1 計劃全國地方自治整個計劃 擬定自治規程與方案³ 訂定自治工作之程序⁴ 解答自治的難題⁵
5 訂定考覈成績方法⁶ 指導各省各特別市地方自治委員會

(乙)各省各特別市促進地方自治委員會

- (一)委員人選 1 省或特別市黨部常務委員² 宣傳部長³ 組織部長⁴ 訓練部長⁵ 省或特別市民衆團體之常務委員一人⁶ 或省府主席或特別市市長⁷ 民政廳長建設廳長教育廳長⁸ 其他(由省市黨部及政府酌量情形聘請專門人才)

- (二)組織 1 設主席一人副主席一人均由委員互選² 設秘書一人幹事若干人

- (三)職務 1 遵照中央之計劃² 決定並實施本省市單獨舉行地方自治之計劃³ 決定本省市宣傳地方自治之期間與時間⁴ 計劃各縣自治工作之程序⁵ 解答自治之難題⁶ 指導縣市促進地方自治委員會

(丙)縣市促進地方自治委員會

- (一)委員人選 1 縣市黨部常務委員² 宣傳部長³ 訓練部長⁴ 組織部長⁵ 縣市民衆團體之常務委員一人⁶

縣長或市長⁷ 建設局長 教育局長 財政局長 公安局長 等等⁸ 其他（由縣市黨部及政府酌量情形聘請專門人才）

（二）組織 1 設主席一人 副主席一人 均由委員互選² 設秘書一人 幹事若干人

（三）職務 1 遵照中央及省定之計劃促進本縣市地方自治³ 決定並實施本縣市單獨舉行地方自治之計劃³

利用縣市各種會議宣傳自治⁴ 遵照省定之宣傳期間與時間

（丁）中央及各省設置地方自治事務總局及分局。中央地方自治事務總局與省各地方自治事務分局，其任務則執行促進地方自治委員之計劃，並登記已試行自治縣之市，調查地方自治情形，指導地方自治事宜，攷覈地方自治成績，督促地方自治之進行，其組織應設局長一人，副局長一人，秘書若干人，並設總務登記編纂指導監督，調查等科。至於試行自治之縣市政府，則設置建設公安財政教育等局，惟組織規模之大小則體察實際情形而定。其人選應由政府派曾經訓練考試合格者充之。

二、訓練

地方自治之推行，必要有忠于主義、勇于任事、刻苦自勵、廉潔自持、堅忍耐勞、富于奮鬥之精神，抱有改造社會之志願的人，纔能成功。所以訓練人才，實為要圖。但訓練人才，決不可速成，須施以長時期之教育及訓練，即下級工作人員，只要實際明白地方自治要義，有各種科學常識，方能奏效。關於應訓練之人才，可分兩種。

中央導報

促進全國地方自治方案

促進全國地方自治方案

(甲)幹部人才之訓練

幹部人才，必要學識精深，有專門技能，能實地教練下級工作人員者，方稱合格，就現在情形論之，幹部人才，頗覺缺乏，似宜分期養成，並選派優秀學生，熱心地方自治的人，分赴日本英美德法瑞士丹麥諸國，實地攷察，並留意合作問題，俾回國後或教練下級工作人員，或做自治工作，定能收效。

(乙)下級工作人員之養成

下級工作人員之入學資格，應考取中等學校或師範學校之畢業生，具有相當自治訓練者。其訓練期間，至短應以週歲為期，俾有政治常識，經濟常識，統計常識，社會常識，尤其對於地方自治合作社等，獲有充分之知識；人格與魄力，要有濃厚之修養，然後始能安于下層工作，而有濟於地方自治之進行。

(丙)地方自治試行區域之設置

在訓練期內，就經費人才計，先行舉辦自治試行區域，其辦法如次。

一、自治試行區域之範圍 地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域。

二、自治試行區域之標準 地方自治之能否試辦，全視該地人民的思想知識以為斷。若自治之鼓吹臻于成熟，自治之思想達于普遍，就可試辦。

三、自治試行時期之工作 1 清戶口 調查境內土著或寄居，一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權

利。2 立機關——組織自治機關，訓練人民行使四權，由人民舉職員以組織立法機關及執行機關，更於執行機關之下，設立各種專局，以管理人民的衣食住行。3 定地價——由地主自報地價以爲徵稅之準，及爲以後增價悉還公有之根據。4 修道路——修築及保存該地方內的水陸道路，以發展水陸的交通。5 墾荒地——由公家開墾無人納稅之地，及由政府嚴格取締有人納稅而不耕之地，以促進其開墾。6 設學校——遍設學校，俾使兒童得按級升學後，至於大學而已；及使成年有補習或繼續研究之可能。7 籌備合作社——農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作等。——此項工作，總理定在上列六事辦有成效時，方進而創辦者；但以現在情形來說，一般人對於合作事業，已有相當認識，舉辦不難，況且合作社之舉辦，對於地方自治，大有帮助，所以也放在試辦工作裏頭。

(丁)自治縣之完成

怎麼樣才算成爲完全自治縣呢？1 全縣人口調查清楚 2 全縣土地測量完竣 3 全縣警衛辦理妥善 4 四境縱橫之道路修築成功 5 人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，這樣就是成爲完全自治縣的。

三宣傳

總理演說「自治制度爲建設之礎石」有這幾句話說：「欲圖實行，當由先知先覺者之負責，先知先覺者能人盡職，不患國人之不悟。」我們想地方自治早日實現，定要努力宣傳，先把人民心理建設起來，然後進行地

促進全國地方自治方案

方自治，可像一帆順風的了。

(甲)宣傳目的 使自治之鼓吹臻於成熟，自治之思想達於普遍。

(乙)宣傳方法 一，講演，二。標語，三，書報，四，圖畫，五，旗幟，六，電影，七戲劇。

(丙)宣傳地方 一，學校，二，戲院，三，公共演講所，四，遊戲場，五，電影院，六，鄉村祠宇，七，街衢牆壁。

(丁)宣傳人員 一，各級黨部職員，二，各機關職員，三，各團體職員，四，各學校教職員，五，中上學校學生。

(戊)宣傳題目 一，什麼是地方自治，二，合作與地方自治，三，地方自治之理論與實施，四，地方自治與三民主義，五，地方自治為民主政治基礎，六，地方自治為建國之礎石，七，地方自治為人民自求幸福，八，地方自治條例之解釋，九，地方自治進行之程序，十，各國地方自治之現狀。

中國地方自治的沿革及批評

丁養光

(一)

研究中國的地方自治，先要從中國最近的政治思想的變遷史來研究。我們明白了中國最近政治思想變遷的過程，才能對於中國以往的地方自治制度加以客觀的評判。

中國最近政治思想的變遷，可以分做三個時期：

一、是從鴉片戰爭之後起，到太平天國之時止；

在鴉片戰爭之前，中國的政治思想，仍然在封建社會的型格裏面；雖然滿清離開唐宋的時代，已經有千數百年的時間，但當時一般人的政治思想，仍舊是一貫的承繼着唐宋時代而來，充滿了智識界和執政者的腦海中。的政治觀念，祇是贊美唐宋時代開明專制的政治，祇是研究漢儒宋儒的所謂砥礪名節，修身齊家的政治哲學，

中國地方自治的沿革及批評

世界的情勢，各國的政治制度，當時的人簡直是不懂。所以英國於乾隆時代遣使通商，而乾隆竟然下詔說：「英夷向化，重譯請朝」，當時的政治思想是多麼的幼稚？

自從鴉片戰爭一役之後，不特中國數千年來閉關自守的藩籬，被歐美新興的資本主義所衝破，而中國數千年來「自尊輕夷」的觀念。也稍稍的改變。當時的人，才于所謂「天朝」中國之外，知道尚有許多強盛的國家。當時一般「不在其位」的智識份子，覺得數千年來祇有中國去征服「蠻夷」，現在竟然戰敗于外國，認為是中國的奇恥大辱，於是開始的對中國現有的政治制度，發生了懷疑，開始的感覺到中國的政治制度需要改善。所謂一般「憂時之士」，就主張中國要發奮圖強。但這時的人，還未明瞭世界各國的現況，還未與歐美新興的科學相接觸，尙不知道於唐虞三代的政治以外，有所謂科學的政治建設。所以當時的人，對於改善中國政治的觀念，仍舊是走上「復古」的路去。而在朝的執政者，則連這種「復古」的改革主張，也根本的未曾感覺到需要，仍舊是致力於八股試貼研究，不知有所謂富國強兵的方法。

所以這個時代是在野的人對政治思想起了復古的變遷時期。

二、是從太平天國之後到甲午戰爭之前；

清室經過了鴉片之役，喪師辱國，仍然不知道去改善政治。於是清室的政治，一日一日的更加腐敗。政府祇知賣官鬻爵暴斂窮奢；官吏祇知鑽營奔走，貪污受賄！而所謂智識界的士子，也祇知啣唔八股作獵取功名的捷徑；民生日蹙，國勢日危，於是爆發出太平天國的戰爭。清室竭了全力，用兵十餘年，僥倖的把太平天國的

變亂平服下去，然而當時的政治思想却因此起了重大的變遷。

清室平服太平天國，借助於外人的力量最多。所以經過太平天國之後，一般人都感覺到中國的古代式的武器和練兵的方法，根本是不能適應現代的社會，尤其是痛恨到綠營的腐敗。於是同一的有富國強兵的要求。同時覺得外洋槍炮的犀利，兵器的精良；於是一方面主張重練新兵，一方面主張使用外洋的槍炮。這一種思想，不特是在野的智識界所主張，就是在朝的執政者，也有同一的主張。所以有洋槍隊的組織，有製彈廠的設想；造兵艦，辦海軍，設魚雷局造艦廠，及練鑛廠等，在物質方面，都是模仿着歐美。

在當時人們的政治思想，以為祇要求到物質上的改良，所謂「富國強兵」，就可以恢復中國以往的威力，挽回中國頹危的國勢，對於政治的本身，根本上還未注意到改革。

三，是從甲午戰役到義和團之後；

清室整軍經武的政策，在甲午一役，完全失敗。中國的陸軍，固然是不能與日本抵抗，平壤一戰，幾至全軍覆沒；而中國的海軍，更全毀于日本。甲午戰爭一役之後，就把當時人們祇注意到整軍經武的迷夢，醒覺過來，於是政治的思想，再起了第三期的重大變化。

在甲午之役至義和團發生前的中間，中國受了甲午慘敗的刺激，當時智識分子的政治思想，分做了兩派；一派是復古派，一派是維新派。復古派的人物，是張之洞這一班人，他們以為甲午之失敗，就是祇注重模仿歐美物質建設的錯誤，他們認為歐美的科學雖然比中國進步，但中國的政治道德，却非歐美所能及。他們就主張

物質上要學歐美的建設，但政治上是要學唐虞三代的教化，中國才能富強。「中學爲體，西學爲用」，就是他們所提出的一個口號。維新派的人物是康有爲這一般人，他們有所謂「公車上書」，是爲主張要根本的變法圖強，康有爲的新法，是廢科舉，辦學堂，開言路，裁貴族，它既不知道要模仿歐美，也不是要走上復古。他們祇是於一知半解的政治認識中想出一獨換湯不換藥的所謂新法出來。

而一般的民衆，則憤激於中國屢次受了外國人的恥辱，從固有的民族性中，發生出「仇外」的思想，根本的憤恨外國人，斥排外國所有一切的文化。

康有爲的新法，不幸給西太后所打擊，以致所謂「六君子」被殺，康有爲和梁啓超幸而逃脫往日本，於是這種新法，祇是曇花一現的就毀滅了。西太后取消了康有爲的新法，就引用了榮祿這一般人，於是民衆中「仇外」的思想，侵入到宮庭裏去，遂有庚子義和團的發生。

這次戰役的結果。中國幸而不致滅亡。但清室腐敗的政治，根本使國人完全的發生覺悟。這時的人們，始注意到政治本身的改革問題。當時政治思想的趨勢，一方面康梁等在日本像發見新大陸一樣的發見了歐美新奇的主義和政治的組織，他們始知道外國有所謂民主的政治。有所謂立憲的制度，他們就組織所謂保皇黨，拼命的鼓吹立憲，一方面總理所提倡的三民主義民族革命的理論。澎湃於智識界的覺悟份子中，知道要謀中國之獨

立自由，就要根本的推翻滿清專制的政治，重建三民主義的共和國。中國的社會，受了這種革命的怒潮所激盪，令到清室喘喘不寧。他們才感覺到要改革現有的政治制度的要求，為和緩革命起見，就派出了大臣去各國考察憲政，名叫做預備立憲。於是所謂選舉制度和地方自治的法制，都是這個時期才在中國有創造的發見。

(二)

中國的地方自治在清末的預備立憲時候，才創造了自治的制度和章程，地方自治問題，始成為政治上的一個專門的科學。但是中國的地方自治精神。却遠在於上古時代已經發生。不過這時祇有自治的精神，而沒有自治的明顯的法制。這時代的地方自治。是皇帝利用人民替他盡義務的一種補助官治不足的設施。而並不是准許人民行使民權的政治組織。我們從歷史上的遺跡，可以找到當時含有地方自治精神的一種鄉官的制度。

在軒轅氏時代，有所謂劃土經井，是分爲——

八家爲一井，一井就是一鄰；

三隣爲一朋；

三朋爲一里；

中國地方自治的沿革及批評

中國地方自治的沿革及批評

五里爲一邑；

十邑爲一都；

十都爲一師；

十師爲一州；

直到周武王的時候，把軒轅氏定下了的制度，如以改變，創立鄉官的制度——從前的自治官吏是義務職，到周朝才有俸給——確定了鄉官的職守，它的組織是：

五家爲比，設比長一人；

五比爲閭，設閭胥一人；

四閭爲族，設族師一人；

五族爲黨，設黨正一人；

五黨爲州，設州長一人；

五州爲鄉，設鄉大夫，鄉老各一人，鄉師四人；

在王城郊外的鄉官則以：

五家爲一鄰，設鄰長一人；

五鄰爲一里，設里宰一人；

五里爲一鄣，設鄣長一人；

五鄣爲一鄙，設鄙師一人；

五鄙爲一縣，設縣正一人；

五縣爲一遂，設遂大夫一人，遂師四人；

鄉，遂大夫；鄉，遂師；鄉老；是地方自治最高機關的官吏，它的職責，是教化人民，管理地方的政治，服役皇室；所以一方面是自治團體，一方面是行政官吏。但它的產生，仍由鄉舉里選，選舉的辦法，是三年一大比，所謂「使民自舉賢者，出使長之，長者，教民之德行道藝也，使民自舉能者，入使治之，治者，治民之貢賦田役也。」

在春秋時候，君主的權威，已經一天一天的發展，所謂「天威不遠顏咫尺」，當時君主的地位，已是非常的尊嚴。君主的專制局面愈發展。則民權的勢力愈衰弱，所以在秦始皇統一了六國之後，就把君主專制的局面，進展到登峰造極的地方。於是這時的地方自治制度，遂從僅有的萌芽，而遭了夭折。禁民偶語，焚書坑儒，秦始皇的殘暴虐政，可算是無已復加，所以這時代，地方自治的精神完全毀滅。

漢高祖推翻了秦朝的統治，他雖然仍舊承習了秦始皇的尊君政策，但對於人民，還肯稍爲顧及，漢朝就有了一個新的規定：

十里設一亭，亭有長；

中國地方自治的沿革及批評

中國地方自治的沿革及批評

十亭設一鄉，鄉有三老；

於鄉的三老之外，更有嗇夫，游繳的設立；它的職責是：

三老掌教化；

嗇夫職聽訟，收賦稅；

游繳司治安，巡禁盜賊；

皆以本鄉的人充當。

漢朝以後，晉武帝時曾以：

五百戶以上爲一鄉，鄉設嗇夫一人；

它的職掌，與漢朝一樣。

到了唐朝；每鄉設耆老一人，算是辦理地方事務的鄉官。宋朝以後，就連這種僅有其表的制度，也完全廢止，鄉中的里正和地保，既然是由縣官所委派，同時也祇是做縣官的差役，縣官下鄉，就忙於應候，縣官要收糧，地保和里正就要協同皂隸去勒繳。

我們於歷史的遺跡裏可以找出有如上的制度，但因為它根本不能算是地方自治的真正組織，所以我們也祇能作看一種歷史的遺跡，祇能說是未成條文的地方自治的畸形制度。

從滿清末葉起，地方自治在中國成爲條文上的創造時期，這時期地方自治的沿革，可以分爲四個階段：

一、滿清預備立憲時的地方自治；

滿清政府於庚子戰役之後，外面受了歐美資本主義的新興勢力所衝擊。內面受了革命高潮的鼓動，在清室覺羅皇氏統朝不保夕的時候，爲維持其皇位，不得不進行預備立憲的工作，——雖是清室始終不願意立憲——以爲和緩革命之企圖。遂於光緒三十四年，頒布城鎮鄉地方自治章程，於宣統元年，又頒布府廳州縣地方自治章程。

當時滿清政府所訂的地方自治制度，完全是仿效日本的辦法，日本又是仿效歐洲的大陸制度。它對於地方自治的解釋是 *Self Government* 即所謂自己的政治，是於官治之外。以人民自己去管理地方上自己的事務來補助官治的進行。滿清政府完全抄習了日本的條文，就是官治式的自治制度。

它的組織。依照了日本的方法，分爲兩級，第一級是城鎮鄉的自治，第二級是府廳州縣的自治，它重要的內容是：

中國地方自治的沿革及批評

中國地治方自的沿革及批評

自治的區域——第一級；

城是府廳州縣所治的城廂；

鎮是人口滿五萬以上的村集；

鄉是人口不滿五萬的村集

自治的機關

一為議事會

二為董事會

城鎮議事會的議員，以二十人為定額。但每多五千人，可以增加議員一名，鄉的議事會則以人口之多寡定議員的額數，最多者為十八人。最小者為六人。由選民以限制等級的選舉方法選出之。——限制等級的選舉方法，以納稅的多寡而分。年納正稅或公益捐足當選舉人全數所納總數的半數者為甲級。其餘為乙級，議員是各舉半數。

城鎮的董事會，由議會事於選民中舉出總董事二人——由地方官長擇一任用——董事一人至三人名譽董事四人至十六人組織之。鄉，則由議事會於選民中舉出鄉董一人鄉佐一人經地方官長的核准任用之。

選民的資格是：

1 有國籍年滿二十五歲的男子；

- 2 居住本地方滿三年以上；
- 3 年納正稅或地方公益捐二元以上；

如素行公正衆望久孚者不備二三兩項的資格經議事會的認可，亦得爲選民；若納正稅或地方公益捐較選民爲獨多者的女子才能有選民資格。

選民的權利和自治機關的職權是；

- 1 選民，有選舉或被選爲自治職員之權利；
 - 2 議事會有議決自治的興革事宜，自治約規，審查預算及籌集，選舉鄉董鄉佐，之權；
 - 3 董事會有執行議事會的議決，辦理地方官吏委任的事務，提交議事會覆議案件的權力；
- 第二級府廳州縣的組織；

1. 自治的區域以各該府廳州縣的現行區域爲標準；
2. 議事會的議員，二十萬人口得設二十人，每多二萬，得增設議員一人，選民就是城鎮鄉的選民。它的權責是和城鎮鄉的議事會一樣。

3. 參事會，這種組織是城鎮鄉所沒有，由議事會的議員互選議員總額十分之二的人數爲參事員，會長是府廳州縣的長官。它的職權，是於議事會之外的一種立法機關，與議事會有同一的性質，議事會的議決，再要經參事會的認可才能實施。而一切的自治工作，參事會也於議事會討論之後，再可以有複議的

中國地方自治的沿革及批評

七四

權，我們簡直不能分清議事會和參事會的性質，因為它的議員，即是議事會的議員，所不同的地方，祇有會長是行政長官這一點分別。

4. 府廳州縣的行政長官，是仍由皇帝簡任，不過算是自治機關的代表。

滿清的地方自治章程，於這兩種之外，再有京師地方自治章程的規定，因為它祇是限於京師的地方。我們不必費神去討論。

滿清的地方自治制度，第一級的自治，曾經在許多地方實行過，而第二級的自治，則始終沒有實行。現在我們倘若要加以客觀的批評時，是有如下的論述：

它在各地方實行的事蹟，我們是沒有稽考，不能夠憑空的加以判斷，不過我們祇要拿它的章程來研究，就可以料到一定是行不通，即使是實行了也根本不能表現出民主的精神，無非仍是和官治一樣的腐敗！

因為是——

第一，它就根本沒有民權的成分，人民除了選舉自治職員以外，什麼事都沒有權過問。

第二，議事會的議員仍然是由人民選舉，於是滿清政府又恐怕人民真的有了權力，就於城鎮鄉的鄉董，要規定由地方官選擇任用，根本不許人民有選舉自治執行機關的職員的權力，仍然保持着官吏的權威。於府廳州縣。則在議事會之外，再設一個類似議事會的機關——參事會——使民選的議事會不能充分的行使職權。

試問這種不通的條文，怎樣能說是適合民主的地方自治？

(四)

袁世凱專政時代的地方自治；

民國以後，袁世凱專政的時代，遂於民國二年停止了滿清所頒的自治章程的施行。再重新於民國三年頒布一種地方自治試行條例。是把滿清的二級制改爲一級制，遂使地方自治制度，成了一種莫明其妙的組織。我們現在祇能叫它做區自治。它的內容是：

把一縣的地方分成五區至六區；

自治區的組織，分合議制，主任制兩種；標準是以滿一區人口平均額以上者爲合議制，不滿者爲主任制；自治區的職員，設區董一人，自治員六人至十人，區董由選民選出三人呈縣知事擇一任用，任期二年；自治員由選民選出雙倍人數，呈知事圈定，任期三年。

區董辦理地方官長委任的事務，執行自治員會議的決議，但要經地方官核准。區董的進退，地方長官可以任免，自治員祇有向地方長官檢舉區董之權，而沒有罷免區董的力量。

第七期

自治員會議，由自治員組織，討論及議決本區的一切自治事務，但要經地方長官核准，其議決始發生效力。

袁氏時代的地方自治，一方面我們覺得非常的驚奇，一方面却覺得非常的好笑。

驚奇的什麼？
袁氏所頒的自治條例，於區的自治以上，再沒有其他的制度，於區的自治以下，也沒有其他的組織。說他完全不是自治嗎？它明白的有區董及自治員的產生。有自定自治規約及辦理自治各種事宜的權責。說他是自治嗎？則區董要縣知事遴選，自治員要縣知事圈定，他這種條文，真是古今中外歷史上所無，更是任何稍要名譽的政府所不敢做不肯做，我們除了驚奇還有什麼？

好笑的是這樣！

袁氏所頒的自治條例，不特根本的違反民主，于行政系統之外，特別增設這一種非驢非馬的機關，我們根本不懂得這叫做什麼的政治制度。我們覺得袁氏的政治思想，是這樣的幼稚，豈不是好笑？！

于袁氏之後，地方自治在軍閥混戰之下，誰也不肯去實行！但在這個時期之中，山西雲南等地方却有地方自治實行的史跡。各地方的章程，一時是找不到，現在單把我們所知道的山西地方自治來談談。

山西所行的，實在不能算是地方自治，祇能算是官治制度的村治。它的章制，有縣屬村制通行簡章；有修正各縣村制簡章，又有縣地方設區暫行條例。它的組織是！

一，縣分爲三區至六區設區長一人；

二，百戶以上爲一村設村長一人，村副二人；

三，以二十五戶爲一閭，設閭長一人；

村長副，閭長，是由村選民加倍選出，呈縣知事擇任。區長是由縣知事直接委任；

村民除了選舉加倍的村長副，閭長之外，沒有村民大會的組織。地方自治的行政，是村長秉承縣知事去辦

理——村制簡章第七條和十四條——

所以這種祇能說是官治制度的村治。這種制度與袁世凱所頒布的是一樣的不通。我們也是祇有覺得驚奇好笑！

(五)

在十七年本黨統一了全國之後，第三次全國代表大會曾有實施地方自治的提案和決議。此後南京立法院所頒布對於地方自治的法規，有：

1, 縣組織法；

中國地方自治的沿革及批評

2. 鄉鎮自治施行法；
3. 區自治施行法；
4. 市組織法；
5. 鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法；

在這個時候，地方自治的組織，制度和法制上，始達到了一個新的環境，從前所有的地方自治法制，我們在前段已經說過，根本是不適合於民主，到了這個時候，立法院始把總理關於地方自治的遺教和方法，正式的列入地方自治的章程裏面，而地方自治的制度，也有了一個比較完善的規定。

我們拿立法院所頒布的地方自治的法制來研究，它的內容，雖然是超過了從前所有的一切。但仍然祇能算是過度時代的地方自治法制，因為它並不是於開始地方自治之時，即賦人民以所有的權力。仍限制了一個籌備時間，在這個時期內，四權的行使，人民仍不能有充分的機會。

在蔣中正以暴力挾持下的政局，立法院雖然有比較完善的地方自治法制的頒布，但蔣中正為實現其專制，根本上不願意地方自治的基礎建立起來，所以數年來各地方除了仍在籌備的時間——如浙江天津等地方——委派了幾個區長以外，對於地方自治的工作，沒有一省去實行。

自從中央執監委員非常會議在廣州成立後，非常會議所產生的國民政府，於成立之時即向人民宣佈以樹立民主勢力完成民主政治為第一種重要的工作。於是繼續的頒布了縣地方自治條例，市地方自治條例，及縣市地

方自治施行細則。

這幾種的法制，完全是依據 總理的遺教。於開始地方自治之時，即馬上賦與人民以充分行使四權的的機
會，是最完善的地方自治法制。

——以上所舉的各種法制，我們隨時都可以見到，而且也是人人都已經見到，我們不是作考據的工夫，不
必一條一條的錄出來，所以祇大畧舉出了它精神，作我們一個普通的概念——

(六)

把中國已往的地方自治，得到了一個客觀的回溯，就更要確定了我們一個主觀的概念：
主觀的概念是什麼？

就是我們先要認識 總理關於地方自治的遺教！

地方自治制度的發生。我們從歷史的演進的遺跡中可以說是一種自然凝成的事實，所以地方自治並不是烏
托邦的理想政策。總理對於地方自治研究得最清楚。於理論上固有整個系統的闡明。於方法上更有最詳密的
辦法的規定。

理論上的闡明是怎樣？

總理說：「地方自治不特為一政治組織。亦並為一經濟組織」。總理認定地方自治不特要組織起整個的人民去行使民權。並且要組織起整個的人民去發展民生。這一種理論上的闡明，是總理關於地方自治的遺教中一種偉大的見解。

因為地方自治使人民有權之後，而不去發展民生。則人民還是求不到本身的真正利益。蓋「能措國家於治安之域。即吾人生財之大道也」！這是第一點我們應具有的主觀的概念。

地方自治的工作，就是訓政建設的全部工作，千頭萬緒。既不是一朝一夕所能定成，又不是一部分的人力財力所能辦到，尤其不是定一個章程，頒一個條例，用「法」的力量就可以去實施。滿清和袁氏所頒的章程。就是祇求「法」的効用。總理對於地方自治的方法。於建國大綱之外，再有地方自治開始實行法的規定；總理這兩部遺教。一方面是注意到「法」的功用，一方面注意到「人」的効能。地方自治開始實行法中所規定的幾種辦法，都是「法」和「人」互相兼顧的最切實的方法。這種方案的完成，不特是中國歷史上所未有，就是歐美資本制度下的地方自治方案也沒有這樣的完備。這是第二點我們應該具有的主觀的概念。

人民日夕所祈求着的希望是「和平」，我們日夕所努力着的目的是「統一」。

如何才能謀到和平？怎樣才能求到統一？堅決地我們的答案是祇有推翻個人的專制，建立民主政治的勢力！

要建立民主政治的勢力，就要實施地方自治，要澈底的消滅專制，就要完成地方自治；我們目前革命的方法，無疑地是祇有這一個原則！

我們回顧到已往的歷史，而瞻視着今後的前途，知道中國的地方自治從古代的未成條文時代始終隨着政治環境的變遷而一天一天的進步，到目前國民政府所頒布的地方自治法制，遂演進到一個最完善的階段。我們還用什麼懷疑？遵依了總理昭示着我們的地方自治的遺教去努力，民主政治的基礎一定可以樹立起來！我們還許稍能鬆懈？輾轉吟呻於軍閥獨裁下的人民正祈待着我們去替他解除痛苦！今後地方自治的前途，已有了光明的路燈——總理的遺教和國府所頒布的自治條例——來罷！我們一致努力於地方自治工作，好不好？

地方自治之今昔與其當前之要務

梁紹文

(一)

總理對於地方自治，早有一貫的主張。辛亥革命，總理即堅持軍政時期終了後，須即依照革命方略去實行訓政，應首先著重以縣為自治單位。謂如此，民權方有所託始，主權在民的規定方不至落空，舊污因以蕩滌，新治因以進行。總理視地方自治在建國中之重要，喻如建屋的基礎，基礎鞏固了，高樓大廈方能鞏固；若地方自治不克完成，國家將永無安定之日。故欲實行民治，則直接民權和間接民權都不可忽。分縣自治，可以行直接民權，人民有選舉創制複決罷官之權，於是全民政治成立；復次行間接民權，於立法司法行政監察考試五權分立，相持而行，開國民大會，決定國家一切大計，完成憲法，建國的責任方告成功。總理這種主張，始終如一，居之不疑，假令他的主張都沒有障礙地一一見諸實行，地方自治不待今日早已完成，中華民國早

已安定，斷不如今日這樣分崩離析了。但是坦坦的長途偏多荆棘，總理的主張偏多障礙。辛亥革命雖然推翻了滿清，但是革命黨人中却懷疑了總理的政策，不實行他的革命方案，於是總理鬱鬱不得伸其志。到了二次革命失敗，成立中華革命黨，推翻洪憲帝制，同志中又惑於聯省自治的蠱說，置總理的主張於腦後，於是總理的主張又遭厄塞，及至國民黨改組，同志中多憬然於已往的錯誤，迷者覺而醉者醒，似可以實現總理的主張於萬一了，乃曹吳聯合一切反革命派窺伺襲擊於外，騎兵悍將叫囂驟突於內，遂使總理祇有抵禦應付之功，而無從容建設之會，於是總理的主張一再蹉跎了。

總理不得伸其志於建國的大計，恐其主張之終於汨沒，又不忍中華民國之陷於淪胥，乃退而著書立說，由後世有閱其書而行其主張者，則其救國建國之志終可伸，遂有全部遺訓的刊載。我們今日讀總理的遺訓，想見總理的苦心，對於地方自治實施，能不加緊努力，以贖從前奉行不力的過錯嗎？

(二)

總理生時不及看見地方自治的完成，本來國民革命軍北伐成功全國統一後，大有實施地方自治的機會，乃南京政府急於個人獨裁，不特絕無誠心予人民以自治之權，乃復延長其操縱獨攬的局面，播為六年訓政的謬說。假如南京政府誠心履行六年訓政的實施計劃，猶有可說。但是甯府的法令是等於不兌現的支票，絕不予人民

以實現的機會。例如僞中央第二〇七次政治會議通過的訓政時期完成縣自治實施方案的分年進程序，原分六個時期：十八年份爲第一期，十九年份爲第二期，念年份爲第三期，念一年份爲第四期，念二年份爲第五期，念三年份爲第六期；其內容復分十大綱領。然夷攷其實，限十九年份辦竣的事，如確定自治組織，考試訓練及任用地方行政人員，肅清盜匪安插遊民，整頓警政調查戶口，完成縣市組織，實施訓練人民，養成清丈人才，舉辦救濟事業，凡此舉舉諸大端，試問在南京獨裁政治之下，實行了那幾樣？得了甚麼成績？然而南京政府固以努力於訓政時期實際工作驕於衆，顧其實乃如此，這豈非掛羊頭賣狗肉的假民治招牌麼？南京政府有實現民主政治的好機會而不知利用，日惟激起內戰而恣其兇殘，以遂其個人獨裁的大夢，此南京政府所以叢怨於人民而自掘其墳墓的啊。

(三)

目下人民對於地方自治，雖有一部分近城市的民衆覺得極其需要，而大多數鄉居的人們仍然不知所以。這是很顯然的因爲宣傳尙未成熟的緣故。本來地方自治是一件很繁瑣的事，不是一蹴可成的。總理對於地方自治開始實行之先，最著重的是宣傳。他說：「若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列六事——清戶口立機關定地價修道路墾荒地設學校——試辦之，俟收成效後，陸續推及其他」。可見鼓吹沒有成熟，辦理

就不方便了。故地方自治當前的第一任務，是應該作大規模的宣傳。鄙意以為最好由黨部選定一個時期，下一個全體黨員總動員令，向民衆作有力的鼓吹，特別地到四鄉去，凡是茶樓酒館，火車輪船，都是很好的宣傳機關，務必都派負責鼓吹的人。一俟人民瞭然於地方自治的真義，然後着手實施各種事項。

其次訓練人民的知識與能力，亦為當前不可忽畧的問題。欲想一地方的人民能夠運用民權以求自治，必先使該地人民的思想智識都足以副其所用，然後民權的基礎才能鞏固。在一班鄉愚之前，舉辦種種新事業，最易發生誤會。從前辦理田畝登記的鬧出許多亂子來，無非是鄉愚的無理反抗。何以會發生這種反抗呢？第一是鄉人不知此事的好歹，第二是鄉人的思想幼稚，分別不出那些新事業與他們有甚麼利害關係。換一句說話：就是沒有注意到人民的宣傳和訓練，所以有這樣的錯誤。

前事不忘，後事之師。我們這次提出實施地方自治的口號，固不要墮南京政府的窠臼，更要振刷精神，統籌兼顧，增加速率，以求地方自治之早日完成，這纔是我們今日的要務。

建國大綱第八條說：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權之訓練，而完畢其國民之義務，實行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣」。我就拿這幾句話祝地方自治成功。

關於民國十八年南京所公佈縣組織法的幾個問題

八六

關於民國十八年南京所公佈縣組織法的幾個問題

許崇清

一、區鄉鎮的監督及職權問題

依該組織法第一章總則第三條「縣設縣政府於省政府指揮監督之下處理全縣行政監督地方自治事務」的規定，縣不是自治體。這或者是因爲目前還在籌備自治時期，該法案底用意在於保持訓政的主旨，仍以縣爲國家行政區域，卽爲訓政的單位，縣政府對於各區鄉鎮等公共團體的自治則爲其保育機關，故特爲規定「處理全縣行政監督地方自治事務」這個用意的表見在這個條文是妥當的。但再尋究下去，若果該法案的用意是在保持訓政的主旨，以縣爲訓政的單位，那裡面所規定的所謂「監督地方自治事務」的「監督」就應該負有重要的意義。他的形式應該怎樣，他的內容應該怎樣，乃至他的機關構成應該怎樣，都要明白規定，將訓政的精神在這裡面充分的表現出來，而該法案關於這種監督底規定竟直等於沒有。

本來地方自治體結局仍是受國家的委任而處理國家的事務的團體。這個團體是怎樣的組織，他的事務是怎

樣的處理，國家都應該加以注意。所以一般國家對於地方自治體都保留着特別的監督權，而必以法律規定他的監督方法。若果在國家的上級行政廳對下級行政廳是站在特殊的法律關係上面而施行監督的，相互間可以不必設有監督權的規定。但在自治體，他完全是獨立而自營其獨立的生活的，對於他的監督權在法治主義的政治底下就不能不以法律來明白規定他。何況國家的行政機關對於自治體的監督是負有保育輔導的特殊意義的，更非以明文規定不可。而且這種監督又須考量人民一般的政治意識發達到那個程度，斟酌他發達的情形來逐漸緩和監督的方法，這個內容的規定就越加重要了。而在該法案裡面關於這幾層的意義都沒有若何表見。將致行政機關對於自治體的保育輔導沒由施行，監督權亦無由行使。

不獨縣政府對各級自治體的監督方法未有明文規定，即以鄉鎮集團而構成的區對於鄉鎮的關係在縣組織法裡面也不明瞭。本來區是一個中間的區劃，從地方的事務上看，他應是處理那些超過鄉鎮的範圍而又不及于縣全般的中間事務的。但依鄉鎮自治施行法第六條的規定凡二鄉或二鎮以上或鄉鎮間有共同利益的事又都可以訂立公約聯合去做，這個中間區劃的設置在事務處理上似乎意義便輕了。在籌備自治時期區的意義當然還是重在監督，在縣政府下多設一層監督機關分布各處以期保育輔導的周密，到了縣民對於自治積有訓練然後逐漸緩和其監督以成全其自立，這在訓政的進程上是應有的意義。而該法案裏面不獨這個監督的關係沒有明示，且視區和鄉鎮為同權，鄉鎮所得處理的公共事務，其內容規定全然和區相同，結果必至弄到鄉鎮的自治能力無制限，而區的自治能力則有名無實；不然，也會釀成不絕的權限上的暗鬥或權限上的推諉。

關於民國十八年南京所公布縣組織法的幾個問題

八八

若說自治體間事務的分配可以由制度的運用自然的加以調節，對於區鄉鎮的自治權既有縣政府在那裏監督着，由這個監督權的發動便可以避免彼此相互間的權限的錯綜，也不過是些空話。在實際上，區鄉鎮若果根據着法律上同一內容的規定來擁護他們的自治權，難道縣長就可以說他們是越權違法麼？難道縣長就可以在事前發出行政監督上的命令來制限區鄉鎮長的發案權，或區鄉鎮民大會的議決權麼？沒有法律的根據，監督行政廳是沒有這個權限的；監督行政廳非依據法律對於區鄉鎮的自治權是甚麼話都不能說的。

至於警察權與自治權的關係，在縣組織法裡面也不清楚。依組織法縣公安局和公安分局是自成一個統系而立於各級自治體以外的，似乎警察權不委任於自治體，仍保留於國家的警察機關。但再檢查下縣公安局所掌理的事務，除關於警衛事項外其他屬於警察行政的一部分事務各區公所乃至各鄉鎮公所又都可以一樣的去辦，便成了警察行政的一部分已經是委任於各級自治體，同時警察機關也可以一樣的管理這一部分的行政事務，而造成警察機關和自治體間關於權限上的錯綜。

警察權若仍保留於國家機關，則警察行政應全屬國家機關管理。即或以其適於人民自治的一部分委任於自治體，亦須明定其職務權限，不使有分毫疑義存在，斷不能為同一內容的規定，而使於事務處理上警察機關和自治機關至於併存關係，而致相互間設施的重複。

二、區鄉鎮自治公約制定問題

依鄉鎮自治施行法第二十一條的規定，鄉鎮規定公約的制定權屬於鄉鎮民大會。這個制定權當然包含發案

權和議決權在內。但除了這個授權規定外，關於規定的手續是沒有明文規定的，只在鄉鎮自治施行法第三十條所列舉的鄉鎮長執行事項裡而有一項是「自治公約擬定事項」。由這一項看來，似乎鄉鎮長也可以發案，也可以有這個公約的發案權，但參與大會的鄉鎮公民又怎樣呢？

至於區自治公約的制定，依區自治施行法第二十六條十七項的規定區長是可以規定區自治公約的。他在縣組織法第三十八條又規定「區公約……之制定……」須經區務會議審議。在這裡，區長的這個制定便只是發案，但區務會議的這個審議，是否就是議決？若果區長是有制定權的，區務會議當審議區長的發案時到甚麼程度是屬於審議權的範圍，過了甚麼程度便是侵害區長的制定權呢？

而且這些公約所應定的事項，亦未有明文規定。在這個保育時期自治公約發案議決後應否受監督行政廳的審核也是值得注意的一個問題。

三、區鄉鎮區劃問題

依縣組織法第七條的規定鄉鎮團體的組織不得超過千戶，而千戶以下的可分為三種：（一）百戶以上千戶以下的村莊地方或街市地方；（二）不滿百戶的村莊聯合或收編不滿百戶的街市的村莊地方；（三）不滿百戶而因地方習慣或受地勢限制及有其他特殊情形的地方。從這個標準看來，這些團體的組織是以「戶」為基本，是人的團體。但在鄉鎮自治施行法第四條則又有鄉鎮各依其原有區域其聯合各村莊或街市編成的鄉鎮以所屬村莊或街市原有區域為準的規定。從這個標準看來，這些團體的組織便成了以在現實生活同其利害關係而自然結合的團體

爲範圍，是地域的團體。在同一法案而並存着兩個根本觀念不同的標準。若依前者，則戶數的制限未必能與自然的區域相符合；若依後者，則在交通便利人口繁盛的地方其戶數必至超過千戶的制限。如在廣東南海的佛山，東莞的石龍，新會的外海，順德的大良等地方（各省當亦不少），這些地方既不能編爲鎮，又不能劃爲區，若照條文的規定簡直是無從編配。

其他如汕頭，江門，海口等地方，在廣東久已劃於縣治以外。汕頭則華洋雜處，駐有日英法荷德葡意美等八國領事官，外通南洋羣島，暹羅，安南，香港，天津，上海，台灣，廈門等處；內縮粵東，贛南，閩南等地，共三十餘縣，每年貿易總額值八千八百餘萬，而居全國通商商埠第七位，因爲中國南部內外交通的一大樞紐。江門外通兩陽，高州，港，澳；內接新會，台山，開平，恩平，鶴山諸縣。海口外通南洋，暹羅，香港；內縮瓊崖十三屬地方，均爲各地商務的總匯。這些地方既具都市的情勢，對於各種施設經營的需要，在範圍和規模上均在普通區鎮以上，其財力亦超過普通區鎮，且超過於縣，各種施設經營都可以獨自供應，將來的發展更是無可限量。若必依照劃一的縣組織法將這些地方強入於縣治下的區鎮範圍，非大加斧削，不能得那樣齊整，這些地方因自然的情勢積漸培成的基礎從此離析，蓬勃的生機必至斬絕，豈不是反爲不妙麼？但這些問題不獨關係縣組織法而且涉及市組織法了，也是值得我們考慮考慮的。

對於國民政府所頒布地方自治條例的一點兒意見

黃慎之

(一)

看完了國民政府本年七月頒佈的地方自治法規之後，覺得有一兩點疑問，我自己是不能解答的，所以特地寫出來希望和同志們商榷一下。如果因此而引起了同志們討論的興趣，那更不消說是我個人的意外收穫了。

英美兩國的地方自治，大體地可以說是先有事實而後產生理論，掉句話來說，就是英美的地方自治制度是從歷史演進而來的，他們在遙遠的過去早就有了地方自治的政制了。當然，完密和妥當與否那是另外一個問題。總之，他們的地方人士，對於自治的權利的珍視，對於自治方法的運用，是父傳子，子傳孫，代代相沿下來，已成爲冷了就會添衣，餓了就會覓食一樣自然的習慣了。他們對於理論是懂得的，對於方法是熟習的。在此種環境裡絕不容野心的人把持，操縱，利用。如果真有那種不識趣的人，想僞託辦理自治之名而潛謀一己之利

對於國民政府所頒布地方自治條例的一點兒意見

對於國政府所頒布地方自治條例的一點兒意見

九二

益，或把持自治機關，魚肉鄉民。那鄉民就必定會老實不客氣，鳴鼓而攻之，非給他一個身敗名裂不止。簡單的一句話說，英美人民對於自治是有深長的歷史與認識的，所以沒有土豪劣紳的操縱。其實，如果人民的智識程度在水平之上，即便有豪也不會土，有紳也不會劣的。

反觀我們中國又怎樣呢。幾千年來是專制集權的國家，皇帝與官僚高高在上，而土豪劣紳則奔走出入於公卿之門，互相勾結，藉勢以壓迫魚肉那「蠢如鹿豕」一般的小民。一句話說完，中國歷史上是從沒有過什麼地方自治這一套的，祇是士大夫獨佔的官僚政治。總理的三民主義是以建設民治。民有，民享的國家為職志的。但要實現民主政治就不能不推翻士大夫獨佔的官僚政治，培植人民的權力不可。人民權力的培植，其基礎即建築在地方自治上面。

誠然，地方自治是培植人民自治權力的基礎，但是中國的歷史上從未有過地方自治的事實。雖然有些著書立說的學者們爲了充實書本子的內容以符合其應有盡有的條件起見，也曾有人做過冤枉的工作追溯中國地方自治的沿革。其實，他們所遠徵博引來的祇是中國歷史上的地方政府制度沿革，絕不是我們今日認識與要求的地方自治，姑無論他們所述的制度多麼完密，但總脫不了士大夫把持的官僚政治，與我們所要求的人民治理自己的真正自治是絕對不同的兩件東西。脫了這許多話，我的意思就是要證明地方自治在中國的今日是一個全新的政制，只可從西洋模倣得來，不能在中國的故紙堆裡抄襲得出的。總括來說，英美各國是先有地方自治的事實，因事實的演進而生理論，根據新理論而生新制度，那是一脈相承的演進。而中國則不然。歷先史上沒有

例。只有理論。目前的問題是怎樣的將這理論具體的變成事實。但在其間一切困難亦相隨而來了。以毫無自治觀念而又無歷史上的教訓的國民；而且又浸染着安分守己，不在其位，不謀其政的觀念，慣受了束縛宰制的國民，種種的客觀條件還沒有具備，同時士大夫——新舊士大夫——的勢力與地位仍然在地方上穩植得深而且固。這樣，一旦叫他們去治理自己，能保其不為人所利用，把持，操縱嗎？

總理在制定建國大綱宣言裡曾這樣的說道：

「不經訓政時代，則大多數之人民久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，即為人所利用，陷於反革命而不自知……」

所以在建國大綱第八條裏特別這樣的規定：

「在訓政時期政府當派曾經訓練考試合格之員到各縣協助人民籌備自治……而其人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者……得選舉議員以議立一縣之法律，始成為一完全自治之縣」

又第九條說：

「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」

統觀總理的意思，認為在訓政時期，應籌備自治，固矣，但似乎是應該政府協助而且派曾經「訓練考試合

對於國民政府所頒布地方自治條例的一點兒意見

對於國民政府所頒布地方自治條例的一點兒意見

九四

格」的人員去協助。等到人民曾受四權行使之訓練以及完成了許多種的條件後才成爲一完全自治之縣，這才可以選舉縣官與議員，然後才能行使四權。我覺得總理的意思確是如此的。

然而，依照現在頒佈的縣地方自治條例第十九條的規定：「區民對於區公約及自治事項有創制及複決；對於區委員違法失職，有罷免權……」其第二十五條關於鄉鎮民及第二十九條關於里民之四權行使的規定，一如第九條所規定一樣，爲省文起見不去贅引了。

根據這三條條例的規定，即是在地方自治開始時期人民即刻有完全的四權行使的權利。我個人對於此項規定覺得有商榷的必要。不過我得要先行聲明：我並不是反對人民應有四權的行使。人民而不能享受四權行使的權利，則所謂自治便已根本失却其意義。我決不至於這樣頑固。我只是覺得積壓在幾千年專制淫威及腐敗的官僚政治之下的人民，以言智識程度，則還在水平綫下，甚至連自己的名字還寫不清楚的恐怕還在百分之五六十以上。這種人民又未曾經過指導與訓練，而即刻行使四權，是否不會發生弊病？又是否可以順利進行？，進行順利與否還在其次，最重要的却是人民「驟被解放，初不瞭知其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自知。」在地方自治創始的時期，這層顧慮，我認爲極值得我們做籌備工夫的人注意的。與其貽於將來，不如謹慎於經始。

然則怎麼辦呢？我以爲建國大綱第八條所規定的在「訓政時期當派曾經訓練考試合格之人員到各縣協助人民籌備自治」，一則必須要認真忠實的奉行，而不必急急於即給人民以四權的行使。或者有人反問我說，做事是

免不了錯誤的，但在錯誤中才可以得經驗，在顛蹶的過程中便可得訓練。我們不能因人民的程度過差而減却其民權的最要成分。譬如小孩學行路起初當然免不了踉蹌顛蹶的，但不經過踉蹌顛蹶又怎樣可以做到健步如飛呢？不錯，這層反問似乎是很有理由，但仔細思量一下則又未必盡然。因為小孩子學行路是屬於身體發育的自然現象的一種。自然現象的變化有時可以受理智的控制，有時則未必均能盡如人意。而地方自治則屬社會現象之一，那是完全可以用理智來控制指揮的。何況政治制度與政治理論就是指導人們理性地順利地走向安全的目標去的。我們既知到其前面必有顛蹶時就不必頑固的盲目的摸索前去，就應該運用理智去避免那預想的顛蹶，至少，也應想法去減少那顛蹶的危險。很顯然的以目前人民智識程度的低下與及士大夫勢力的深厚而貿然的承認人民有完全的自治權必然的會有流弊發生。這樣，我們為什麼不設法來謀個較安全的方法而反眼睜睜地看着人民一顛一蹶的辛苦向前走呢？

(二)

地方自治條例施行細則第五條關於享受選舉權被選舉權，以及罷免，創制，複決等權的資格，有這樣的規定：

- 有左列情事之一者不得享受此項所定之權。
- 二、貪官污吏土豪劣紳判決確定者。

對於國民政府所頒布地方自治條例的一點兒意見

• 這條我們粗粗的看去似乎不大重要，而且沒有什麼可商榷的地方，而實在非常重要。因為地方自治在中國乃是全新的政制，全國人至少還有百分之九十以上對這個名詞的概念還沒有把握着，更談不上其能瞭解其活動的方式了。中國的社會結構，嚴格地說雖不能說是個完全封建制度的社會，但是滿佈着封建象徵的社會，這是無容否認的，這種象徵就是特權的享受。唯有特殊地位的人才能享受特殊的權利。什麼是特殊的地位？就是土地擁有者。什麼是特殊權利？就是享受教育的權利，做官的權利。而讀書與做官在中國又成「連環」樣的。從另一方面說來就是非地主階級裡的人絕沒有接受智識的機會，不讀書之人是不齒於士大夫的，就是說始終是勞力者，而不是勞心者。「勞心治人，勞力治於人」，古訓昭垂，已深入一般人的腦筋，幾乎被認為放之四海而皆準，俟之百世而不惑的天經地義，所以做官的權利在中國老早就認為士大夫的特殊獨佔的權利了。幾千年來地方政治的權力通通掌握在他們的手中。舊日的社會結構雖也經了幾許的動搖，但祇是動搖而已，舊日的社會依然還是舊日的社會。劉豬三叔和挑糞二公，連舊竹布長衫都沒有了一件，那裡上得台盤；更那裡有資格來和秀才老爺、留學博士們雍容並坐來討論那素來不明瞭、做夢也夢不到的什麼自治大理論呢？結果還是讓新學博士們或舊秀才，舉人老爺們做去罷了。這仍然逃不了新舊士大夫包辦的官僚政治。

新舊士大夫的官僚政治也未嘗是完全是壞的，有些稍有良好的賢士大夫們倒也想替鄉里做番功夫，最壞的是土豪劣紳的侵入。他們懂的是巴結奉迎上司，欺壓魚肉百姓。鄉村中一切一切的黑暗罪惡都是他們製造出來的，而他們的勢力又極厚，手段又最毒辣，給他害過的人們是絕對不敢哼半個字的，在地方自治未曾實行前

要懲治他們還有點辦法，等到地方自治實行後他們搖身一變又通通隱藏在地方自治機關裏，那時更可以明目張胆的來做魚肉剝削的工作了。這樣一來，所謂自治、人民沒有得到絲毫好處反而給土豪劣紳一塊剝削新的招牌了。

新頒佈的地方自治施行條例雖也曾有意來杜絕土豪劣紳的侵入，所以有經判決的土豪劣紳不能享受各種權利，其用意至善。但究嫌太鬆了。我們要知道所謂土豪劣紳經人告發被判決確定的固已有人，但是為數恐不甚多，其餘未經告發判決確定的一定很多很多，還有那些正在加工趕製中尚未出貨的候補土豪劣紳正還源源而來。如果單限制那已經判決確定的少數，而不設法限制不絕而來的多數，則土豪劣紳之侵入地方自治機關，把持，操縱，又勢必在意料中了。

杜絕土劣的把持自治機關，照現在的辦法，禁止已經判決確定的土劣侵入，固為妥善，但我覺得還應該確定出一個所謂土豪劣紳的標準，給鄉民知到怎樣的人便算做土劣，什麼樣的手續便可以告發。這樣才真正可以杜絕土劣的侵入，而保持地方自治的順利進行與收穫美滿的效果。

總理在制定建國大綱宣言開頭便說道：

「自辛亥革命以至於今日，所獲得者僅中華民國之名，國家利益方面，既未能使中國進於國際平等地位，國民利益方面，則政治經濟羣羣諸端無所進步，而分崩離析之禍且與日俱深……夫革命之目的在於實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。三民主義能影響及於人民，俾人民蒙其幸福與否，端在

對於國民政府所頒佈地方自治條例的一點兒意見

對於國民政府所頒布地方自治條例的一點兒意見

九八

其實行之方法與步驟如何……！爰本此意，制定建國大綱……訓政時期之宗旨務指導人民從事於革命。建設之進行，先以縣為自治單位，於一縣之內，努力於除舊佈新，以深植人民權力之基本……如是則所謂自治，始為真正之人民自治。」

我們現在談籌備自治，我們應當對於總理所謂：務指導人民的「指導」兩字，革命建設的「革命」兩字，及真正人民自治的「真正」兩字。

「墾荒地——荒地有兩種：其一，為無人納稅之地。此等荒地，當由公家收管開墾。其二，為有人納稅而不耕之地。此稱荒地，當科以值百抽十之稅，至開耕完竣為止。如三年仍不開墾，則當充公，由公家開墾，凡山林，沼澤，水利，曠場悉歸公家所有，由公家管理開發，開墾後支配之法，亦分兩種：其為一年收成者，如植玉穀，蔬菜之地，宜租與私人自種；其數年或數十年乃能收成者，如森林，菓藥等，宜由公家管理。開墾之工事，則由義務勞力為之。如是數年之後，自治區域，當可變成桃源樂土，錦綉山河矣。」

——總理地方自治開始實行法

地方自治與土地問題

羅翼群

(一) 引言

在這民主政治高唱入雲的當中，國民政府昭示大信，滿足人民的期望起見，毅然頒布縣市地方自治條例及施行細則，并定本年七月一日為施行日期了。政府對於地方自治的決心既經明確的表示，進一步當對於施行地方自治實際問題加以研究，探討，并督促使它在最短期間實現，然後我們高呼的民主政治庶不致落空。

總理對於地方自治在「建國大綱」及「地方自治開始實行法」上面已詔示得很明白，我們儘可遵照遺訓，切實施行。但如建國大綱第八條至第十一條規定自治籌備事項，如：(一)全縣人口調查清楚；(二)全縣土地測量完竣；(三)全縣警衛辦理妥善；(四)四境縱橫之道路修築成功；(五)訓練人民使用四權，完畢其國民義務，督所革命主義；(六)規定私有土地之價；(七)以土地歲收地價增益……等為地方政府經營地方人民事業及公益之所需，就此七種事項認真辦理起來，手續是不容易的。就中測量土地規定地價徵收地稅等項，係屬於土地問題，

中央導報

更值得我們研究。

說到土地問題，異常複雜，淺薄如我，實在不敢冒昧論評。不過以爲地方自治事項與土地問題很有連帶的關係，故站在地方自治的立場，畧貢一得之愚，使政府和人民對於地方自治與土地問題的關係有相當的注意。

(二)地方自治的先決問題

政府頒佈的縣市地方自治條例和施行細則，是把黨治下的政權交給人民的表現，亦即秉承 總理遺訓，實行民權主義的先聲。我們民衆應如何地鼓舞歡欣起來，造成民主政治的基礎？但誰都知道三民主義是互相連繫的，是有連環性的，我們實行民權斷斷不可忽畧民生。如果是人民得到了政權，而對於地方實際事業不注意舉辦，如地利不講，道路不修，治安不理，教育不興，以及育幼養老，濟貧救災，醫病等等公共事業不辦，人民究竟得到什麼利益。故我以爲施行地方自治，第一着眼點就是民權主義與民生主義應該相輔而行。

實行地方自治既不能徒託空言，尤其在開始的時候，必須遵建國大綱第八條所規定各種事項，一一實踐；進一步當求達到怎樣地裕民「衣」，足民「食」，樂民「居」，利民「行」等的利益以及樂育的設施，然後民治的成績，才能實現，我們黨的信用，才能昭著，若不是這樣做去，即使人民勉強能够行使四權，亦不過僅有其名，於地方人民有何益處呢？

可是 辦理地方實際事業 談何容易？僅就縣地方自治條例施行細則第二三條所列舉事項，即感覺到人才經費都發生困難尤其是經費問題爲一般問題的根本問題。在軍事時間，「飛芻挽粟」，餉輸急於星火，在軍事停

止以後，建設大計，都要以國家的力量來經營，又何有餘力及于地方方面呢？故此地方自治經費問題，煞費躊躇。但竭力地思量，究不能不從地方上着想，除此實在無其他辦法，不過在民生憔悴的現在，人民的負擔，越輕越好罷了。當自治開始實行的時候，始調查戶口、測量土地，辦理警衛，修築道路等工作，所需要的經費皆屬消耗方面，人民自不能不忍一時的痛苦，以求將來的樂利，古語說：「有土此有財，有財此有用」；現在黨政府以把地方政權交給人民，地方人民就可以把地方上的土地整理起來，增加它的收益，遵照建國大綱第十第十一兩條，以地方之財，辦地方之事，自治經費問題可以迎刃而解。」故我以為地方自治的先決問題亟須注重民生，着實舉辦地方實際的事業，使人民得享受自治的實益，而舉辦地方實際的事業，要先從自治經費著想，自治經費又要從整理土地入手，故自治問題，實在與土地問題，息息相關。

(三) 解決土地問題與地方自治

說到土地問題，就覺得非常重要，而又非常麻煩，故中外學者對於土地問題的研究，派別紛歧，如土地分配方面，有所謂「土地私有的改良派」和「土地公有的改革派」。土地使用方面，又有所謂「小農經營優越論」和「大農經營優越論」等等。因之土地政策，各國不同，我中國亦朝代互異。若要窮源溯本，繁徵博引，非要另成專書不可。但概括的說，則我中國現在的土地問題實在覺得分配與使用的不當。不過總理在民生主義第二講對於中國土地政策在平均地權上面說得很詳明，并於建國大綱第十條亦已為具體的規定，是則我國的土地問題，已由我們總理想出解決的辦法。如果遵照實行，就是整理地稅，亦解決土地問題的一種辦法，尤其為

地方自治的一種重要工作。

「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，皆為地方政府之所有」（建國大綱第十一條）。是則地方自治經費已有大宗的指定，若再加以整理，則較之現在，所得更多。例如就廣東一省來說，全省農田，約計三千萬畝，每畝平均地價約值五十元，若照各國土地的稅法，值百抽一，則全省應得地稅銀一千五萬元，比較現在田賦，實收三百餘萬元，多出三四倍。若將多出的地稅銀一千二百萬元來做辦理地方自治的經費，則上說的經費困難問題，可以解決。并且此項田畝數目，不過在未整理以前調查估計，若果經過土地測量，田無隱匿，更加入城市地基的稅收，所得不止此數，實行可斷言。故在舉辦地方自治開始的期間，實行地稅的整理，自不容緩。

整理地稅，一方面固可增加地方的收益，一方面又可減少人民有稅無田的負擔，并可解除從前錢糧的積弊，實在一舉而數利。不過地稅的分配，亦須研究，照建國大綱第十三條的規定，各縣對於中央政府之負擔，當以每縣歲收百分之幾為中央歲費，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十，是則地稅的分配，應該照此計算。大概每縣應取折衷的辦法，將百分之七十留作地方自治經費，亦不為過。在中央政府所得百分之三十，亦不可全數用盡，或將百分之十，協助貧瘠的縣份，則貧瘠的縣份，得此補助，可以謀地方事業的發展。所謂「斟酌損益，調劑盈虛」，使各縣無畸形發展的弊病，而自治的成績，得保持平衡的狀態。

地稅分配，若果適當，則各縣所得自治經費，大縣有數十萬元，小縣亦有十數萬元，將來若再把各縣區域

，從新劃過，（詳下）田土的多寡腫瘠，不致大相懸殊，各縣自治的經費，亦不致太過不均，用以經營地方人民的事業，自可量入爲出，盡力設施。則地方自治的進程，已入坦途，地方自治的完成，定能夠迅速了。

（四）整理土地與土地測量

總理說：「土地問題解決，民生問題便解決一半了」。故對於平均地權的辦法，經有詳細說明，對於增加農田的生產也說出七個方法（民生主義第三講），可見總理對於整理土地，異常重視。因爲整理土地，不但於地稅增益上有密切的關係，而且於民生上更有密切的關係，故不憚反覆申說，爲建國根本的至計。

說到我國土地的情形，真是令人驚心動魄，如耕地的日趨破碎。農田的日就荒廢，以至糧食日形缺乏。年來糧食入超的數目，不下五六千萬元，民生怎能不憔悴？故整理土地，改良農業經濟，真屬當務之急。查各國對於整理土地，除總理所說七種方法之外，多注重土地的交換和合分，以圖耕耘灌溉的便利，勞力的節約；且爲畦畔的整理，以增加耕地的面積。他若蓄水排水的設備。利用電氣的耕作，無非以增加土地的生產力爲目的。

但整理土地着手的辦法，要以土地測量爲急先鋒。建國大綱第八條地方自治籌備事項列入土地測量，就是此故。我們知道一塊田地，界至的不清，丈尺面積的不明，不特業權無從確定，即地稅亦無從徵收。而於廣漠的大地，若要從事整理，非經過詳細的測量，無從知其形勢，無從着手計劃。故各國對於整理土地，無不藉土地測量的功效，使地勢得以發展，地利發展以後，地稅自然增加，因此多不惜籌措鉅款，以從事土地測量。如瑞士僅爲歐洲一極小的國家，而用於土地測量的經費，合計一萬六千餘萬元，其他各國。亦無不十二分的重

視。有從大三角測量着手以求精密的，有用飛機測量以求迅速的，而所需的經費，總佔行政費中一大部分，其關係於國計民生，也可概見。」

至於土地測量的方法有人主張用基本測量的方法，有人主張用迅速測量的方法，也有人主張用初步的測丈法。更有人說，中國現在無土地測量人才，談不到方法，非要請教外國人代為計劃不可。那真是笑話！真是門外漢！實在土地測量手續，自然繁雜。學理上並不十分奧妙，我國辦理測量事業，有二十多年的經驗，將來辦理土地測量，決非茫無頭緒。不過因經費時間，及所定精度的不同，辦理主張，容有差別。我以為土地法所定土地測量，為地籍測圖與地質探險，又要適合地方經濟能力和因應時勢所需，似乎先採取初步的土地測量辦法，使各縣的土地快快的測量完竣，於土地種種問題，能得迅速適切的根據。從而地方自治的事業得以暢行無阻。若過於遷延時日，所謂河清難俟，似非訓政時期，短促時間所許可。至於測量的步驟，可擇各縣自治經費充足，政治經濟中心的地方着手，以次及於邊僻，因自治力量發展的趨勢，亦多由近而及遠，自可隨它的趨勢，按部就班，以至於完竣為止。

(五)地方自治與土地重劃

為要完成地方自治，則自治條例施行細則第二三條所列舉種種事項。在區區的區公所也要切要辦理。才能夠做到地方實際事業，使人民得受自治的實惠，但辦理起來，上面談過才財兩方，皆感困難。在富庶的縣份，容或勉強可以做得來，若在貧瘠之區，無論如何，總辦不了。因上述種種事項，類多非專門人才不能辦。現在

生活程度日高，都市日趨繁榮，專門人才，皆集中于都市，非本人有特別的興趣，或對方有優厚的待遇，多不欲向枯寂的民間去下喬木而入於幽谷。爲救濟此種缺憾計，非將各縣區域重劃不可，或擴大，或轉移，使它經濟地位提高，有羅致專門人才的力量，然後地方事業，才有發展的可能。比方從建設方面說，現在廣東省政府規定各縣行政經費，一等縣的建設局長薪俸不過一百八十元或二三等以次遞減，致令專門的人才，都不願到偏僻的縣區去。若把縣區擴大，合併，或富瘠支配均勻，則縣的數目可以減少，經濟可以集中。假如縣長的地位，因縣區合併擴大合併而提高其待遇，等於省政府的廳長，他的屬員，亦以次增高，一方面縮小省政府權責的範圍，使各種集中都市的專門人才，都向外發展，而到民間去。如是則各縣區都得到相當人才來舉辦地方事業，地方事業的發展，經濟亦因而發展，地方更因而繁榮，人民自得樂利。故爲謀地方自治事業發展計，經區土地有重劃的必要。

更就整理耕地來說：我國農田區域狹小的很多，田與田接壤的地方。犬牙交錯，田徑彎曲，耕作不便，縱有機器或新農具，亦無用武之地。因之生產力日趨薄弱。若果從新劃正疆界各就便宜，互相交換，當分的分，當合的合。如黃慕松先生近自歐洲考察回來所說：「在昔羅馬尼亞號稱貧弱，乃大戰以後，其國人銳意經營，政治經濟，均大加改善。即就土地一項而言，在空中所見羅馬尼亞境內之土地，均劃成方塊，如棋盤形，儼成科學化之錦繡河山。」這自然得到許多利益：第一是面積的增加（因迂曲的道路改成直線，贅餘的田徑開成田地），第二是工力的節省（便於使用新農具），第三是灌溉的方便（迂曲的田徑已去溝洫暢通）其結果自然生產物的加多，

於土地的歲收關係很大，影響於土地事業，實在不少。故為謀土地的整理計，田地的區域，亦有重劃的必要。關於土地的重劃，各國多已舉行，我國若再故步自封，不求急起直追，於土地問題和地方自治的進行，很有障礙，經濟落後，終不可收拾，故特表而出之，以促國人的注意。

(六) 結論

由上所說，對於地方自治與土地問題，並無什麼精深的原理來貢獻，所謂「卑之無甚高論」，不過秉承總理的遺教，加以引申吧了。自土地法頒布以後，不見土地法實施細則繼續的擬訂。中央及各省的地政機關，亦未見設立，際茲地方自治開始實行的當中，若忽畧土地問題，則將來對於土地測量，地價規定，地稅徵收等重要工作，都無法則可遵循，所謂「宜未雨而綢繆，毋臨渴而掘井」。一方面就人民着想，黨政府既把地方政權交給人民，人民得到四權的使用，就要負起責來發展地方的事業。而對於地方自治經費的來源，不能倚賴上級政府。當從土地問題着想，努力把土地整理起來，使土地生產加增，一步一步地舉辦各種建設事業，自然不難造成到處都是樂園，到處都是天國，不是玄想的烏託邦啊。

土地問題與土地法

吳尙鷹

廣州民國日報社社長黃麟書君，以國民政府決議施行地方自治，完成訓政建設，該報爲廣大宣傳起見，對於訓政計劃與地方自治之各種問題，特徵集論著，揭載報端，以爲公開研究討論之資料。尙鷹末學，亦承函索，近以鞅掌簿書，抽思鮮暇，檢閱舊作，有「土地問題與土地法」一篇，該文爲去年在立法院起草土地法完竣後，應中華法學雜誌社之請而作；關於土地問題與立法之管見，蓋已畧舉其概要。因思整理土地爲訓政時期必須實施之要政，亦爲地方自治之主要條件，關於此問題之討論，不妨爲普遍之宣傳，特應黃社長之請，檢出登載，或可爲研究該問題者參攷之一助也。

土地爲人類生存不可或缺之要素，卽宇宙一切有生之倫，亦莫能離土地而可以自治者。蓋經濟學上之土地定義包括水陸及一切天然物力而言，不僅爲普通見解之地面也。其問題隨人類進化而日趨複雜，世界各國之土地制度，所以代有變更，以其適應環境之需要，爲人類生存問題謀一適當解決。然人類爲此問題奮鬥至苦，

競爭至烈。而自有史以來究竟於某一時代，某一部分人類，在所謂文明的社會中，對此關係人類生存之土地問題，曾有適當之解決者。興言及此，可為世界文明大缺憾之差。此天下之所以終日紛擾，而志士仁人，為之奔走不遑者歟。

現國民政府為謀中國土地問題之解決，特依國民黨政綱之規定，與總理孫中山先生之遺教，制成土地法，並已明令公佈。宏謀碩畫，國人共見。然此法之意義與內容，及其根據，或有為一般人所欲知者。本篇作者於該法起草事，忝參末議，謹舉所知。畧述其概要，以就正於國人。

一、國民黨平均地權政策之由來

中國國民黨對於解決土地問題之主張，自中國同盟會始，即以平均地權四字揭示天下。當同盟會時代，凡會員加盟，須自具志願書，並矢誓實行四事：①驅除滿虜，②恢復中華，③創立民國，④平均地權。辛亥革命同盟會改稱國民黨，而主義與政策仍一貫也。溯自同盟會迄今，垂二十餘年，滿虜早被驅除，中華隨之恢復，民國亦已成立，而平均地權則如何？民元以還，軍閥旋起旋伏，吾黨負建國之責，不得不先事勸亂，以求國內安甯，統一全局。于是革命之軍事時期，遂延長至今。對於民生主義根本問題之土地政策，未克實現，可為痛惜。幸吾黨對於主義之服從，與政策之信賴，越時彌堅。而平均地權政策之足以解決民生問題，在近年世界經濟情形劇變中，觀于各國人民對於土地問題思想之傾向，與解決手段之採用，益足證明也。

然平均地權四字，一簡單之標語而已。究何謂之平均地權，如何然後可以平均地權，及平均地權與不平均

地權於民生利害之關係如何，均屬研究問題者所應討論之要點，亦即本篇所欲敘述之範圍也。

關於平均地權之方法，吾黨總理孫先生於手寫之建國大綱，與三民主義之演講中，曾為明白之表示者，即係按地價徵稅，使土地因政治改良與社會進步所增之價，歸為公有，不得為地主所私。又於國民黨政綱中，有由國家制定之土地法，土地使用法，土地徵收法，及地價稅法之規定。至對於農民問題，則以耕者有其田為主旨。此為總理對於土地問題，於其解決方法上所予吾人之簡要暗示也。

國民黨所主張土地政策之由來，既述其梗概矣。今國民政府為黨治之政府。其對於黨之政策，應負責實施之責任，此土地法之所由公佈，進而求實施矣。土地法係為解決土地問題方法之整個的綱領。因有土地問題之發生，然後有土地法之制定。欲於土地之意義得正確之了解，須于土地問題之性質範圍，及根據平均地權原則對於土地問題之觀念，有相當之領會，方不致因觀念上之牴觸，而發生見解之糾紛也。

二、人口增加與地價增漲之因果

土地問題之所以發生，而且日趨于複雜者，質而言之，即總理所謂土地因政治改良，與社會進步，所增之價，於土地私有制度之下，全由私人享有所致，而土地增價之由來，為人口增加之結果，其理至明事至顯也。○世界著名之單稅倡導者亨利喬治氏，于其名著「進步與貧乏」一書內，關於此問題之起原，曾為有趣味之敘述。茲為節錄其大意，使讀者對此問題之由來及其意義，更得較為深刻之印像也。

亨利喬治之言曰：現有一偌大面積之原野，土地肥沃，草木繁殖，而地權不私，取之無禁，旋一墾殖者至

，將擇地耕作，奈目擊所見皆膏腴之地，無從爲優劣之分，乃隨意止于一處，開始耕作，爲經營生活焉。此間不獨土地肥美，而且漁獵豐富，川澤便利，天然富美，皆備于斯，以此墾殖者所得之土地，倘在人口繁盛之區，必爲一面團團之大富翁而彼則爲荒野中之窮漢也，彼于此環境中，自爲耕作，除家人外，無他工伴，欲僱用助手爲之襄理田事，則除其能力可以常川維持之工人外，不能因隨時需要而爲臨時之僱用，雖有自養牲畜，而每飯不能得鮮牛以佐食。因殺一牛，已足供多時之需，勢不能每飯必宰一牛，以求鮮食。他如木匠、鐵匠，鞋匠，及種種日常需要之工作，須躬自爲之。其子女教育，更無進學校之機會。若設專校，則非獨力可辦。舉凡不能自行產造之物品，則須爲多量之買備，儲藏待用，否則只可付之闕如。蓋購物市場與其耕作之地，彼此遠距。若爲買一微小之物，而終日僕僕道途，勢不能也。處此情形，盡其操作能事，欲維持簡陋之生活，固屬易事。苟欲求生活之舒服，與起居之安適，則不可矣。

在此膏腴原野中，其初來墾殖者，既擇地開闢後，不久卽有第二之墾殖者，因覓地而至。彼所見之遍地情形，與初來者之閱歷無殊，唯有一不同之點，則初來之墾殖者，于此膏腴原野中，欲擇地耕作，無從爲優劣之分。而彼則不費躊躇，自然擇地於初來者之旁矣，此初來之墾殖者，因第二墾殖者之共同利害，彼此協助，覺前此所處之環境大爲改善。以後更因彼此接鄰，收合作之效，前此一人不能獨辦之事，於是亦次第爲之舉辦矣。此兩墾殖者，耕作於斯，漸覺安居樂業矣。乃不久再有第二，第四，至於其他若干墾殖者，接踵而至。彼此鄰居接畔，儼成村落。其勞動與合作之效能，大爲顯著。各墾殖者乃獲享共同生活之便利，不獨衣服飲食

之物質需要，得其給供。進而至於政治，經濟，教育與種種文化事業之設施，亦次第備舉矣。

倘有人焉，於此時向初來之墾殖者告之曰：吾於擇得之耕地中，栽植許多菓木，地之四週繞以柵欄。而且其中建築房屋，開鑿水井，頗為妥適。因君於此地施以勞力，其價值遂為增漲，原來此地本身，未有如是優美也。假如我酬給你改良物的完全價值，換取此地，君則携眷他往，另尋新地，再為墾殖，君意以為如何。彼必笑問者之狂妄，作此無理請求也。蓋現該地所能生產之收穫物，如菓實與五谷等類，雖不比原來生產之數量，有任何增多。但因人口增加，予該地以優越地位，因而得前此所無之種種便利。其於此地繼續為耕作者，施以同樣勞力，雖不能得收穫物之增多。而因社會進步與環境改良所得之利便，即為該地生產量不擴充矣。其所以致此之由，係因墾殖者之紛至沓來，有以使之然者，彰彰明甚。若在墾殖者足跡未到之地，即其天然土質同一肥美，而其生產量則不可及矣。現此開墾之原野，倘其接連地段，未盡佔領，尚可取之無禁，即接踵繼來之墾殖者，當然依次擇地耕作，未有若何地價問題之發生。反之則後來之墾殖者須向遠距此地之原野中，另行擇地。其大概情形，與初來之墾殖者所遇，無大差別。其在已佔領之墾地中則因人口增加，地價為之增漲，至所增漲之程度，當以人口增加而擴充之生產量為測驗之標準。於是地價之高下，可憑該地與人口繁盛之中心區，距離遠近而定矣。

此墾殖地中人口之增加，繼續未已。其初來墾殖者所佔據地段，位居人口最密之中心區，於生活上種種需要，至為便利。以此地為耕作所得之收穫物，比前雖不加多。實則其地位以人口繁盛而增加之優點，因之取得

種種便利，無異擴充其生產量矣。今若以此地爲他種使用，如商店工場之類，其收益必比諸用於耕作爲大。即使於耕作上多加幾倍勞力，其收穫利益，亦不及爲工商業之使用也。於是該墾殖者將其地分割爲建築區段，以取得最高額之收益，不復從事耕作矣。

然此地人口之增加，猶未已也。循是以進，遂變爲紐約，倫敦，之繁盛。舉凡工商文化之種種進步，畢集於斯。若考其起原，則始於一墾殖者之來耳。

回溯初來之一墾殖者，其所得之土地，本無價值可言，乃因人口增加，竟至寸土寸金。此初來之一墾殖者，於佔得地段之後，即使數十年間，不事工作于其地，並不爲任何之注意，其地價之增漲，無或異地也。是土地價值由人口增加使之然者，其事至爲明顯也。

以上爲亨利喬治氏之一段話，其對於人口增加，與地價增漲之關係，反覆譬述。結論以土地增價爲社會進步之結果，與總理對於土地問題之理論，正屬相同，然因土地增加價，于私有制度之下，有資財者得爲土地之壟斷，視爲奇貨可居，奪掠需用土地者應享有使用土地之機會，遂釀成土地私有權、與社會利益之莫大衝突，於是土地之種種問題由此發生矣。

三，土地私有制度下之問題

在土地私有制度之下。地主對土地享有之權利，既得國家之公然承認，且加以法律之保障。久之遂使人民對於土地私有之觀念，視爲當然事實，甚或視爲神聖不可侵犯之權利，其思想之流佈，竟成社會上一莫大之傳

統勢力，影響於人民生計，至重且大也。觀乎晚近物質文明之進步，在經濟方面，生產機關日臻完備。生產數量大為增加。似乎于人民生計問題，可有相當之解決，社會秩序，應得安寧。人類福祉，當與時俱進。乃考諸事實，則有大謬不然者。人類戰爭，不但未見停息之希望，而且有日益加劇之趨勢。人民生計，不但無相當之解決，而且失業人數，日益擴大。社會秩序，不但未臻安甯，而罷工之糾紛，與共產黨之搗亂，幾乎日有所聞。不獨中國為然，所謂文明先進之歐美各國，亦莫不如是。凡所以致此之由，其原因雖極為複雜，而以土地問題未得相當之解決，實為其中一大關鍵也。

土地為天然所賜之物。人類所賴以生存之根本要素，而其面積數量，則為天然所限，非人力可以增減，此土地之特性，非可以普通商品並論。所以人類對於使用土地權利，應得平等享受之機會，不唯學理上有強固之根據，抑亦為正義人道所特許。並應有以保障之也。考土地應為人民公有之義，在近代歐美學者中，如穆勒 (Stuart Mill) 亨利喬治 (Henry George) 華爾拉士 (Walras) 與華洛士 (Wallace) 等，均有確切之主張。穆勒之說，以土地為全人類之遺產，並謂人類於其勞力之產物或其儲蓄。雖得視為私產，但此原則不能應用於天然存在之土地也，亨利喬治謂人類有平等使用土地之權。與平等呼吸空氣之權，無或有異。人類之應享有此權，實與生俱來也。華爾拉士之意，以為土地應屬於國家，實為一種天然之義。至華洛士則於其所著之「土地國有」一書關於此問題之理論，闡發更為詳盡。以為人類果有享用地方之自由權，則所謂生計困乏問題，可迎刃而解矣。吾國歷史上土地公有之制，如三代則天下之田悉屬于官。有民年二十受田，六十歸田之法。國家授田

之額，代有不同，夏時每夫授田五十畝，商時七十畝，周時百畝。此皆土地公有之事實，及秦商鞅廢井田，土地漸為私有，乃引起豪強兼併之風。王莽之再改私田為王田。作恢復土地公有之運動，非無故也。吾黨揭示之平均地權之政策。雖不否認土地私有之繼續存在，但為達到人民有平等享用土地權利之目的起見，及為求民生問題之解決方法，對於土地私有利權，其與社會公共利益互相衝突者，不能不加以限制，則勢所必至之事，無可避免者也。倘于土地私有制度之下，仍取放任主義，國家對於地主，不加適當之限制，其結果必致地主對於土地，享受一種優越之權利，寢假且形成社會上之特殊階級矣。社會中若許其一部分之人民，對於人類生存不可或缺及天然所錫之土地。得處於優越地位。則其他部分之人民應有之使用土地權利，即被掠奪，因被掠奪所生之結果，影響於民生問題，至為重大，茲畧為具體言之。

土地資本與勞力三者，為生產之要素。近人有以組織亦為要素之一，組織為才智與經驗之結晶，似可包於勞力之內，不為獨立之討論。合此三要素之物產，謂之財富，各個言之，則因使用土地而給與地主之部分。謂之地租。或稱經濟的地租。勞力之酬報謂之工資。資本之酬報謂之利息。工資為施用勞力之結果。其歸勞動者所得，自屬正當。所謂資本者，乃儲蓄為複生產之一切工具。而儲蓄之所由獲得。亦始自勞力。蓋土地雖為生產之先具條件。但必施以勞力於土地，乃能發生資本，其利息為資本者所有，亦固其所。至于土地之經濟的地租，既非資本勞力之結果，而其性質與本篇引述亨利治喬氏所言之土地增價，正屬相同。（按亨利治喬氏于其敘述中對於地租與土地價值兩名詞。互為通用，特誌明之）。基于吾黨之土地政策，應完全屬於社會公有。

地主不得而私者也。然在無適當限制的土地私有制度之下，土地所有權之一切利益，應屬地主所有。幾視為一種享受之特權，結果遂養成地主之威力，得施其合法之掠奪，其土地之賃與他人使用而收取之地租，必達于最高數額。至賃地者不復能堪時為止。而所謂賃地者，即為使用土地之人。其因施用資本與勞力于土地所得之結果。既受地主以地租之形式掠奪其一大部分，以至資本者應得之利息，與勞動應得之工資，均為低減。祇有不工作之地主，坐享其不勞而獲之利益耳。天下不公道之事，孰有過于此者。或問地主對於賃地者，何以必能榨取地租之最高額。則其中有一種事實與經濟原則為之支配也。吾人所見普通商品之買賣，如賣者取價過高，則商品之供給數量，必隨之增加。因商品可用人力製造產生或遷運而來。其數量隨時可以伸縮，土地則不然。其數量為天然所限，無從施用勞力，可令有所伸縮也。土地既為生產之先具要素。苟缺此要素，則雖有資本勞力，無所用其技。而土地既得為私人所有物，地主且有操縱之機會。彼資本與勞力兩者，受地主之榨取，祇可忍聲吞氣，其被榨取之勞動者，非至不能維持生活時，不輕易發反動，是以地主利用其優越地位，盡其榨取之能事也。亨利喬治氏對於工資與利息地租之消長。曾發表一個意見。畧謂假如某一鄉村，於十年後變為繁盛都會，從前之粗笨的驢馬車輛，代以鐵軌。燭光易為電光。並因機器之設備與其他各種事業之改良。使勞力之效能，增加倍蓰。但經此十年間之進步，資本之利息，與勞力之工資，並不為之增高。其因經此種改良進步之情形，隨之而增高者祇有地租——一項而已。假令有人於各種改良進步未實見之前，得一大段土地，估為己有，於此十年間，對於其土地雖並不加以任何注意，亦必驟成富豪矣。可惜於此繁華都市中，

不知有幾何許貧乏無告之人，流爲乞丐耳。喬治此段話之用意，蓋欲表出土地因社會進步所增加之價值。資本勞力兩者均不能受其益。祇有地主因土地私有權，爲法律所保障，得享有土地的社會價值。坐收不勞而獲之利益。使需用土地及其勞力資本施於土地之人，受其掠奪。而平等使用土地之權，破壞無遺矣。

社會進步，使地租趨於高漲。土地價值爲之增漲。此種現象，最足以鼓勵土地投機事業之發達，其影響于財富之分配與社會之利益，頗爲重大。應值得注意之一事也。

用爲耕作之土地，在平常情形之下，假令不受任何人之限制，則生產力較富之地，必先行耕作，以次及于生產力較低之地。至達于所謂耕作邊際 (Margin of Cultivation) 的限度。此爲事實上之需要使然，可爲合理之演進。是所以謂實際的耕作邊際 (Actual Margin of Cultivation) 當符合于所謂需要的耕作邊際 (Necessarily Margin of Cultivation) 卽此故，此種情形也。當然屬於合理之發展，然亦祇有地價停滯或不發達之地方見之，若在進步迅速之地方，地租之增加，極其快捷。彼土地所有者預知地價之日必增漲。則自己所不需之土地，亦不輕售讓於他人，供其使用。反視爲奇貨可居，以爲來取善價之企圖。其結果則需用土地者，明知尙有生產力較富之荒地，亦無由取得使用之機會，祇可遷就生產力較低之地，先爲使用。遂致耕作邊際之限度，並非因事實上之必要爲之伸張。於是實際之耕作邊際，不爲需要之耕作邊際矣，茲舉事實言之，更見其顯明也。

從前北美洲東部之農民，因覓地開墾，乃自東徂西，爲達到耕作邊際之界線，期得免租土地，以供使用（美國之墾殖辦法 Homestead Entry）人民依一定條件，可以佔用公有荒地。乃旅行所經之地方，其中尙未墾殖之荒

地，雖不知凡幾，但已盡被佔領，若必欲達到耕作邊際之界綫，非遠至偏隅之地不可。比到目的地時。彼亦以土地可望將來之漲價，乃為大段面積之佔領，遠超出其需用範圍之外。此屬於農地之情形也。若再舉礦地而言。其事實更為明顯。查各國礦山之開採，往往有比較優良之礦產。因所有權為待價而沽，既不能自行開採，他人之欲開採者，又以取價過高，不能購買，祇可向較次之礦地，先為開採。此種不合理與不經濟之行為，完全因私有制度得為土地之壟施所致。律以地盡其用之原則，背道而馳。社會因之大蒙不利，不獨於耕地為然，於都市土地，尤有甚者。吾人於新興之國家，尤其是在發達之都市中，習聞英美人有所謂「有土的窮人」(Land Poor)一名詞。其用意謂彼有土地者，既不能自行使用其土地，又必取極高之價格，方肯讓與他人。而他人之需用土地者，却不能出此高價，以滿其所欲。結果則祇有自擁其土地，不為使用。縱或使用，亦不能充分發展土地之效能。故雖有土地，亦屬窮人。吾國俗諺所謂「生人霸死地」者，此之謂歟。由是以觀，——土地之為物，倘若能為合理之使用，擇其天然地質較良或生產最較大者，先行使用。以次及於較次之土地！則都市之繁盛區域，決無棄置不改良或不為充分改良之空地。於地質優美之耕地，亦不致為所有者所獨佔，專候地價之增漲，以收其不勞而獲之利益，不為充分之改良者矣。

十九世紀為歐美都市最發達之時期，其地價之增漲，比之都市未改良以前，竟至千萬倍者。如美國芝加哥，於一八三〇年，人口祇有五十之數，當時四分一英畝之地，可以美金二十元購得之。當至一八九四年，該城舉行萬國博覽會，相隔六十四年之時間，而四分一英畝土地之價值，竟漲至美金一百二十五萬元。英京倫敦

之海特公園土城，倫敦市於一六五二年以一萬七千金鎊購得之，今該地可值八百萬鎊金矣。現在英京倫敦，擬於 *Sharing Cross* 新建築一橋，以橫過太姆士河者，工程頗為宏大，其用意以為將來實施此偉大工程，於失業問題，可得相當調劑。乃據工程專家之研究，計算全部需款，約為一千六百八十六萬五千鎊。其中須為地價補償之款額，竟至一千一百二萬六千金鎊之數。所以英人對於此計劃之攻擊論調，謂因求調劑失業，乃將此巨大之款額，歸之少數不勞而獲之地主。譏為極大矛盾之現象。就上海之地價而論，現在南京路與黃浦灘之均價，有每畝達至四五十萬兩者，而在六七十年前，於初開商埠時，每畝值錢五十千至六十千文，伸銀不過四五十兩耳而已。其增漲之數，何止萬倍。吾國都市發達，正在萌芽。將來因交通進步及工商業之發展，國內各處之地價，必隨之增漲。若於土地私有制度之下，不思所以預防之策，則土地之投機事業，勢所不免。而我政府與各國新訂條約，關於外人在內地購地一節，取寬大主義，無禁止之明文，彼資本發達之歐美各國。將挾其資本勢力，向我國為土地投機事業，其流弊于社會及影響于人民生計，誠有不堪設想者矣。

于土地私有制度之下，因土地增價為地主所私。致土地所有者得利用其優越地位，為地租之榨取與土地之壟斷。既如上述。倘有因私有土地之繼承，使土地分為零碎片段，不合經濟之使用，致大減其生產力量，亦為值得注意之一件重要事實也。吾國土地。因父傳于子，子傳于孫，久之遂使耕地分為零碎小段，一人耕之，不足以養活，勢必使耕者東租一段，西租一段，零碎湊合，以求耕地面積足為一家之生活。而于實際耕作上，因各片段土地之距離，今日播種於東，明日播種於西。以一日可完成之工作。因耕地遠距，不能不費兩日之時間

爲之。其爲時間上之損失，影響于土地之生產力量，良非淺鮮。查前農商部之各省土地分配調查，其佔有土地面積十畝以上之地主。吉林省于民國七年爲百分之九零六。至民國九年降至百分之七零八。陝西省于民國六年爲百分之四二零四。民國九年降至百分之二二零四。察哈爾于民國六年爲百分之十一零二，民國九年降至百分之九零二。江蘇省于民國六年爲百分之五五零九，民國九年降至百分之四九零四。湖北省于民國六年爲百分之四一。民國八年降至百分之三九零七。福建省于民國六年爲百分之五三零六。民國八年降至百分之五二零八。可見各省之土地分割，有日趨零碎之勢。此不獨吾國爲然，在歐洲各國，亦有同樣之趨勢。其在東歐之奧大利匈牙利與羅馬尼亞等國。此種事業，更爲顯著。由奧大利分出之捷克斯拉夫國。因私有土地之繼承，演成土地之破碎狀態。據該國之統計報告，在所轄境內之摩拉維亞 Moravia 地方。其土地之零碎片段，于一八八〇年爲五百零七萬零一百六十九段，至一九一〇年則增至五百四十七萬零八百五十四段。該國當局對於此問題。於奧大利統治時代，已有相當之注意。且爲立法上之救濟。現捷克之新土地法，關於此種零碎地段，有合併辦法之規定。卽所謂 *Communitio* 之方法。我國之土地法中，于此種辦法，亦有類似之規定，俟于本文之相當地方，再爲引伸其說。茲不贅論。此亦土地私有制度所釀成之一問題，特舉而出之。

復次則土地私有制度，形會社會上一特殊階級，其于政治進化與人民經濟狀況所發生之影響。有不可忽視者，茲爲簡畧言之，人爲社會的動物。故凡個人之行動，不論其爲有意識的或無意識的。其動機爲私的爲公的。均于社會發生影響。此爲社會學者所公認之事實。而人類生活上之一切物質需要。非加以勞力整理不可。社

會愈進步，其物質上之需要。愈要精細之人工爲之整理。是以人類無論爲個人或社會利益之要求。均有勞動之必要與義務。所謂個人利益與社會利益者，互爲因果。並非可以絕對分離者也。故人類所以爲勞動之動機爲何，可以置之不問。其應有之義務與社會利益之所要求者，勞動而已。然人類于可能範圍內，往往不願趨于勞動。蓋好逸惡勞，人之常情也。是以在土地私有制度之下，彼擁有土地者。每趨于安逸之途。甚或奢侈無度，衣租食稅，不事工作。寢假成爲社會上之特殊階級。于政治進化與社會經濟。發生莫大之影響。此爲各國歷史之共同事實。最近俄國之共產大革命，爲歷史上未有之社會糾紛，其直接原因於土地分配問題，則又爲吾人所共見者也。

四·土地共有問題

土地之公有私有制度，孰得孰失，爲研究土地問題者聚訟之集中點。晚近社會主義以土地爲人類生活之根本要件。其問題爲民生問題之關鍵。對於解決手段之採擇，尤有趨重於公有制度之傾向。然在多數工業發達之國，仍受資本主義的思想及勢力所支配。自不免發生極大之阻力，于是公有私有兩種思想與勢力之衝突。近百年來爲之繼續不斷。甚有釀成社會大騷動。致演出革命流血之慘劇。吾國工業逐漸發達。此種利害衝突，亦日趨顯著。總理爲防微杜漸，希冀遏止將來發生經濟革命之流血之禍。所以有平均地權之主張。世人不察，或以爲陳義過高，或議爲不切于事實。誠所見之不廣爾。

所謂土地公有者，大別之可爲兩種之區分。一則不准土地私有權之存在。國內一切土地，其所有權屬于國

家。由國家參酌人民需要，爲土地之分配。而人民於同樣情形之下，有享受土地利益之平等權利。主張土地國有者，其說大抵如是，一則土地仍得爲私有，而土地非因施用勞力資本所產生之利益，則由人民共同享有，而不得爲地主所私。主張地租公有者，多爲此說。此可謂爲土地社會化。亦吾黨平均地權政策之微意也。

人類原始時期，以漁獵游牧爲生，本無所謂私有土地，蓋實際上無此要求，私有觀念無從而生，當茲地廣

人稀之時，人類對於土地，取之不絕，生之無禁。是爲絕對的土地公有時代，及人口日繁，人事漸趨複雜，人類所有之環境，因之而變更，頓覺土地需要之迫切，於是人類對於土地觀念，隨實際之要求爲之改變，遞嬗演進，以成今日之現象，足見土地制度，皆因土地觀念之變易而轉移，土地觀念，則隨社會經濟實狀以變遷。彼爲土地私有權不可侵犯之說者。不過爲資本制度辯護者之一種標語而已。自工業發達。人口繁殖，社會經濟情形，頓呈劇變。人類思想，當然爲實際生活所推移。從來土地私有觀念之權威，乃日見其墮落也。

我國在秦變法以前，國家與人民之間，爲土地之授受。其授田歸田之制，均有一定之法則。私人間不能爲土地之買賣，可謂爲完全土地公有時代。秦漢而還，歷代感於私田之制的弊害，富者連阡陌。貧者無立錫。於是爲種種土地之改革。如王莽改天下之田爲王田。漢晉以後。更有謂限田佔田與均田等制，以圖救濟。無如私有之勢既成，終無澈底解決辦法。而且當時均田制度。如北魏後齊之授與公田。有百官庶民之分，官階大小之別。授田數額，各有等差。其政治思想與經濟觀念。似趨重於維持沿革的階級之優越地位。不以社會之一般需要與使用土地者之耕作能力爲標準，其所以爲土地改革之動機，與其謂爲求人民生計問題之適當解決，毋寧謂

土地問題與土地法

爲求當時政制之維持，此吾國歷史上之土地公有制度，有未盡適應于現代之需要者也。古代希臘之財產制度，觀於當時之斯巴達之憲法原則，頗有公有思想所支配。在克里特島（Crete）且見諸實行，其時土地之生產，先供國家與宗教之經費。以次及于一般人民。至若拍拉圖對於財產公有思想，尤爲顯著之主張。惜當時社會有主奴階級之分，雖施行土地公有制度，不能使一般人民有平等享受土地權利之機會。至如羅馬教之財產觀念。則以世界萬物均屬于上帝。土地當然不能爲例外之私有，可是羅馬法王藉上帝之名，操縱一切。自爲財產之支配者。此種宗教思想，雖爲反抗財產私有，不承認土地得爲個人所私。而實際上人民因宗教之黑暗，僧侶之專橫，所受痛苦，至爲酷烈，在彼僧侶等，或藉上帝之名，得享財產公有之益。但一般人民，適得其反耳。中世紀之所謂宗教革命，謂人民爲私有財產而爭，亦無不可。彼羅馬教雖有土地公有之觀念，乃於一般人之利益，無所裨補，彼中資階級羣起爲私有權之爭者，蓋有由矣。

吾人審察中世紀與古代之土地制度。中外各國，均曾爲土地公有之實行。即現行私有制度之下，尙散見其遺跡。嗣以人口增加，物質文明，日趨發達。工商業之組織，益加嚴密。中世紀之封建制度。漸呈崩潰。資本制度，乃應運而興。於是土地私有制度，在資本主義勢力保障之下，益顯露其與社會利益不相容之點，遂使人民呻吟於經濟壓迫之下，至無可容忍，乃釀成社會革命之巨變。各國賢達，爲改弦易轍之圖，再從事於土地公有之提倡與運動，百餘年來，此種理論，充溢於各國社會之間，尤以歐洲爲甚。其所持之理論與主張採用之手段。在學者間，雖互有異同。而對於土地利益應由人民共享之一點。幾於羣趨一致。茲請於歐美名家諸說，作

一簡略查考，可見其梗概矣。

自理嘉圖 (Richard) 闡明地租原理。經濟學者，多宗其說。於是對土地問題之觀念，爲之一新，然理嘉圖思想之發揚，亦因社會經濟實狀之變動，有以促成之。可無疑義。吉特氏 (Gidd) 與里斯的 (Rist) 序其經濟史論有云。里嘉圖致力於地租原理之探討。受十九世紀初期英國經濟實況之影響頗深，并謂倘非因機器之發明，與工業之發達，造成無產階級。則馬克斯與西斯蒙的 (Simondt) 輩之理論。或終無問世之機會。此足見學理之構成，必有其實際之背景。當十九世紀初期，主張沒收地租以充國用之說，頗爲盛行。穆勒詹姆氏 (James Mile) 于其一八二一年之著述中，對於現在與將來之地租，均主張沒收爲國用。後聖西門氏 (Saint Simon) 亦爲相似之說。至穆勒詹姆氏之子穆勒約翰氏 (John Mile) 繼承乃父之遺意，進而爲具體之主張，當一八七〇年英國之土地租佃改良會成立時。曾有穆勒氏所主張之具體方案。其中要點：●國家沒收地租，●土地價值總估計。并每年經若干期間估計一次。以爲租額之決定標準。惟不主張土地即行收歸國有。察其用意，並不是對於土地國有爲社會公道之原則。有所懷疑，蓋鑒於國家管理之經驗，尙多缺點。恐一旦實施，反蒙不利，而所受地租，於短期間，一面須爲地價之補償，一面爲支持國用，於實際上之需要，是否適應，不無考慮之必要，其對於土地國有，不主急進者，蓋以此也。

德人可辛氏 (Gosson) 對於土地問題之表示，以爲將地價沒收歸爲國用，所得顯著之利益，可有數點。●使衣食租稅之階級不能繼續存在，轉而從事于生產工作。其結果於社會全部實受其益。●私有土地制度下之土地

移轉。在法律上發生種種困難手續，概可避免。③從事於生產事業者，毋需儲備資本放置于土地，因其必不為土地之購買，可將放置於土地之資，移作生產事業之週轉。④地租既全歸國有，自可敷國用之重要部分。所有其他不公平之征收，可因之而減免，此數點者，為可辛氏對於土地公有所見之便利。至其所以為公有之主張者，尙有理由也。蓋可辛氏之持說，以為人類本於利己之一切動作，雖不必有為社會謀公益之意念，但從其結果觀之，無論如何，皆于整個的社會為有利益，無可疑義。是以人類雖各自為營，國家應予以便利。以增進整個社會之利益。祇以人類之種種活動，在可辛氏所見，總不免有兩種窒礙。一則無資本，二則無土地。關於前一種，彼主張設國家銀行為之救濟，關於後一種，則主張土地國有。其對此兩種窒礙之解決方法，頗持樂觀態度。當時法國人之巴斯特愛氏(Bastia)與美國人之喀里氏(Carey)等，對於土地問題所見，亦多相類之點，而同其樂觀態度。所以有稱之為屬於經濟學者之樂觀派。蓋以此也。

華爾拉氏(Walrus)關於土地問題之立論，則以個人與國家兩者間之利益，本不相衝突。因國家與個人互為因果也，而所謂社會的動物之人，其利害之關係，可分為二種。一為個人的利害關係，一為社會的利害關係。所謂個人的利害者，指某個人與他個人對抗之利害而言。所謂社會的利害者，指各個人共同之利害而言。若為增進及維持全體的利益計，各個人均應致力于共同關係之社會，以發展共有之繁榮。其個人的與社會的兩種利害，同其重要，所謂國家個人者，實為同一生命之表徵。故華爾拉斯之主張，以為個人對於人生天然的需要。質言之，即土地之需要。應得自由享受之權，而個人之勞力與儲蓄所產生之利益。質言之，即資本勞力之結果

應屬於個人私有。若因社會進步所產生之利益。質言之，即土地之經濟質的地租。應屬於社會公有，至於用如何方法收回土地。則可辛與華爾拉斯二氏均以為應由國家備價收買。或發行公債。為支付地價之用。以地租為公債之抵押。期于若干年內，使土地完全屬於國家所有也。

意大利人勞理亞氏 (Achille Loria) 為十九世紀末葉之經濟學者。頗負時名。彼於一九〇〇年發表經濟論文 *Ostilità e economica odierna* 主張人民對於土地權利之要求。謂法律對於人民之土地權利，應為充分之保障。使人民得享其土地面積。足敷獨立自營生活之限度。即一時不能達完滿目的。亦應將需要自營生活之地地限額。分期給授，使勞動者之地位，日臻於安穩。縱使受人僱傭。亦不致完全受地主之欺凌壓迫。此為勞氏對於土地問題之理論。其於實施方法，更進為具體之計劃，推出一種所謂土地工資 (Territorial Wage) 要使僱主對於僱傭，除給與法定最低額工資外。應於僱傭服役若干年屆滿時。另給與若干面積之土地。若一僱傭受僱於多數僱主時，則由各地主共同給與土地，依此辦法，經過若干年後，可使僱傭變為土地所有者。如此則勞資兩者，得於平等情形之下，彼此互相合作。勞氏此種辦法，雖不將土地沒收為公有，以之直接轉授于需用土地之人民。而為平均土地分配意則一也。

從歷史的事實觀察古代之土地公有制度，關於分配問題，不盡以耕作能力根本標準。在希臘羅馬且為主奴階級之分。當然無平等享受土地權利之可能。而我國之均田制度。於田畝面積之分配。因百官庶民之別，各有等差。其所以施行此種制度。謂為適應一般人民之生活需要。毋寧謂為維持當時之政治制度。衡諸現代之社會

第七期

公道觀，與平均地權之原則。未見其當也。至觀于近代學者對於土地公有之理論，雖各有所見。其所舉之解決方法，亦各有異同。而對於土地私有，至少數人得為土地壟斷。認為社會不公平之點，則頗趨於一致。其關於變私有為公有之辦法，有主張由國家收回土地所有權者，有主張由國家收地租，仍許私有權存在者。若將土地收回國有，則均主張應有相當之補償，以上為土地公有之歷史的事實，與近代論理之大致也。

俄國共產黨革命成功後，對於全國土地，一律宣佈為國家財產。以之分配于農民，為耕作之用。從前之享有土地私有權者，因之完全喪失其地主資格。而蘇維埃政府之收回私有土地。并無任何之補償，其所用之手段，至為激烈。且將向來之社會制度與經濟組織，為之根本推翻。此種辦法之實行，雖已經過十餘年之久。然仍在試驗期中，得失如何，未能為最後之斷定。在吾黨尊奉之三民主義，對於土地私有制度，并無推翻之用意，與蘇俄之土地政策，根本有別，可不必於此深論也。

歐戰結束後，東歐諸小國，如捷克斯拉夫與羅馬尼亞等國。對於從前大地主享有之巨額土地，以其超出相當限度，認為與社會利益發生衝突。乃施行土地徵收辦法。將被徵收之土地，分配於農民耕作，其捷克斯拉夫之辦法。依據一九一九年四月十六日之國會議決法案，應被徵收土地之大地主，除被徵收其所有土地若干面積外，彼於一定限度內，仍得保留一部份之土地為私有。其保留面積之限制，屬於耕地者，以百五十黑格特（Hectar）（每黑格特約合英畝二零四七一）為限。屬於各種土地者。以二百五十黑格特為限。但無論如何。保留總額不得逾五百黑格特之數。大地主以外，屬於貴族與戰時敵人所有之土地，亦在被徵收之列，關於地價之

補償，則以一九一三年至一九一五年間土地平均地價額為準。先由國家特設之土地行政機關。備款支付。對徵收之土地。分配於農民後，再由農民分期將價償還。此為捷克斯拉夫之大概辦法也。至羅馬尼亞之戰後土地政策，亦有類似之點。羅國于一九〇七年曾發生農民大暴動，本已有之土地改革之擬議，迄未舉行。旋以歐戰發生，暫為擱置，原來羅國憲法，本有規定因與辦公用事業，可為私有土地之徵收，至一九一七年將憲法此項規定畧加修改。將公用事業擴大為國家有利之用途。可徵收私有土地。並為實現耕者有其田之政策起見，曾由政府公布明令。將外國人與不在地主及各種組合所有之土地。先行徵收，而同時又限令各地主自行設法攤出耕地二百萬黑格特。以為分配於農民之用。所謂不在地主者。依一九二一年七月十七日之議決法案，更為擴大其範圍。凡耕地所有權人於一九一〇年至一九二〇年間。曾將其耕地出佃于他人者，均視為不在地主。凡外國人與不在地主而在羅國境內所有之別墅，園林等土地，因其所有者之請求，而政府認為於土地整理計劃不生妨礙時。可免予征收。但該地主于三年期內，須將土地自行賣出。已被徵收之土地。則政府均為相當之補償，其他歐洲各國，于戰後為土地之整理。其辦法畧有異同，此不過舉其一二耳。

吾黨之平均地權政策。其用意為使一般人民有享用土地利益之平等權利。并無撤銷私有土地制度之主張。而總理對於平均地權之方法所詔示於吾人者，為按照地價徵稅與耕者有其田兩大端，然於土地私有制度之下，如何可以避免土地為少數人所壟斷，如何可以使一般人民有享用土地利益之平等權利。并如何可以使耕者有其田。質而言之，于土地私有權存在之範圍內，如何可以實現吾黨之平均地權政策。此皆為土地法所應有事。

可于土地法中求之矣。

五、土地法內容概要

總理於民國十一年開府廣州時，關於土地行政。曾有土地局之設立。旋并頒佈土地稅法。於申報地價與地價稅率二事，畧為規定。卒以時局多故，未及實行。然以根據黨綱，定為土地法規。且經大元帥明令公佈者。該法實為嚆矢。嗣于民國十二年間。總理復延聘土地問題專家德國人單維廉博士為顧問。從事實地調查，擬具意見書。為土地起草之參攷資料。單博士居粵二年，因病身故，其所擬之土地登記征稅法共三十餘條，當時由土地法審查委員會復加審核。以廣東省政府名義公佈施行。然該法亦祇為大體之規定，簡而未詳。現廣州市土地局之辦理土地行政事宜，蓋引用該法為根據。畧為補充，前此二法，均限于地價稅一項。而且專以適用於都市為準。條文亦屬簡畧，實為擴充之必要。以完成土地法規之整個系統也。及民國十七年國民政府成立五院制，乃由立法院指定土地法起草委員五人，根據中央政治會議決定之土地法原則與黨綱政綱之規定。并遵依總理平均地權之主張，為是法之起草。計歷時一年有半。始將草案完成，提出立法院會議通過，并經國民政府于民國十九年六月三十日明令公佈。此為土地法起草經過之大概情形也。

現國民政府公佈之土地法，其內容分作五編。計有總則，土地登記，土地使用，土地稅，與土地徵收之別。共成三百九十七條。若為逐條說明，則非著成巨帙，不能詳盡。恐非本篇範圍所能容納，茲僅於各篇中擇其最要諸點，為述其概畧而已。原國民黨政綱第十四條之規定，關於各種土地法規名稱。列舉為土地法，土地使

用法，土地征收法及地價稅法四種。似可分別為各個單行法之制定。嗣經討論結果，會以各種法規，既同時起草。且多有相互之關係。故編為整個系統為法典式之制定。分列各篇。總稱為土地法，而且於政綱所舉四種法規之外。加入土地登記一篇。蓋土地行政，非先將關於土地之各種權利。為明確之紀錄。無由整理。土地登記為土地行政之當然手續。於黨義上之土地政策。不影響於其根本原則。其未列入政綱者。或以此故，此為現法添入土地登記編之理由也。至於政綱中所舉之土地法名稱，與其他各法並立。現法既總稱為土地法。乃將應規定於原「土地法」之各條文。另列入一篇，改稱為總則。此種名稱之變更，不過立法上之技術問題，無關原則也。

吾國幅員遼闊。而交通機關，未經充分發達。各省情形與相沿習慣。及社會之經濟狀況，彼此參差不齊。無論任何法律，如欲全國奉行，必使各地方因其情形之不同。於施行程度上有相當參酌餘地，方可望施行無碍。我國土地行政，因襲至今，久已缺乏整理。官署之圖籍卷宗。其中最重要之魚鱗冊等圖表，各省亦多損失不完，為徹底改革與從新整理，其手續極為繁複。毋俟贅言。現法為推行全國之法，而對於土地制度，將為根本改善之圖。然為施行便利起見，不能不於實際情形為相當之考慮。是以現法於可能範圍內，對於實際情形，未嘗不為再三斟酌，以求適當之規定。務期於不違背黨義與政策原則範圍內，使之有相當彈性。俾各地方得因其特殊情形。於施行上有相當便利。至於行政手續及整理方法，則以簡便易行為準。使於進行上不因手續紛繁，反致紊亂。此點於初辦時尤應注意。將來或由簡便而漸趨嚴密。經過相當時斯之演進。自不覺其煩難也。茲為分編述其概要如次。

(未完)

自治團體辦理合作幾個重要問題

程辟金

(一)

總理爲什麼要主張自治團體辦理合作事業？

總理地方自治開始實行法說：「自治開始之六事——清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校。——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：「農業合作」「工業合作」「交易合作」「銀行合作」等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之，此自治機關職務之大要也。」

總理爲甚麼要主張合作事業由自治團體去辦理呢？我們在地方自治開始實行法裏，也可找着他的解答。他說：「地方自治團體，不止爲政治的組織，亦並爲經濟的組織，近日文明各國，政府的職務，已漸由政治及

於經濟」，自十八世紀工業革命以來，社會上無論大小的組織，都更深刻受經濟的影響與支配。近新發生一切政治問題，十九以經濟為起因；解決，亦以經濟為歸宿。合作是民生主義一部份，地方自治，屬於民權主義範圍內的事體，似乎兩者各有分際；若問求地方自治建築得堅實而穩固，是不是在能運用選舉，複決，創制，罷免四權呢？是的！不錯！但要曉得運用四權，是自治的手段，不是自治的目的；自治的目的，在能治理地方事務；地方事務，又是甚麼呢？重要的自然是衣食住行問題，求得解決；換句話說；即經濟自治的建設；不然，運用四權便失了根基，自治便成空洞無物的東西了。經濟的自治，又是甚麼呢？我很不遲疑的回答道：「一部份是合作」。如此：我們可知 總理以合作事業應歸地方自治團體去辦理，是有很重大的意義。和目前各國所通行的迴避政治的羅希戴爾式 Rochdale 的合作，完全不同。反要利用政治的力量，來促進牠。就是採用合作制度，來做本黨實現民生主義的一種政策，要使政治經濟融和一氣，以貫徹到三民主義的全部。這個意思先要弄明白，才不會走上和資本主義調協的帝國主義的合作的道路。

(一)

是否要創立合理化的「生產合作」的理論

各國合作者普通所主張的生產合作，是怎樣呢？是一種工人的結合，共同工作；將大家所製造的貨物，共

自治團體辦理合作幾個重要問題

同出賣；將出賣所得的利益，共同分配。即他們所說的工業的德謨克拉西。這種理論，是否和三民主義的理論相衝突，如果是衝突的話，是否要創立一個新的合理化的生產合作的理論？這是一個很值得我們討論的問題。法國教授貴特（G. G.）先生——他是一個有名的合作者——說：

此等生產合作，不僅和消費者利益處於衝突地位；且合作社與合作社之間，亦必互相猜忌，大起競爭。由生產事業，紊亂無章所發生各不良現象，我們正苦心焦思，設法更正。而生產合作社，必將一一使之復活，悉承舊貫。所以倘生產合作有駸駸發達的一天，而把持生產界一部或大部的勢力，那時他們一定將壟斷市場，提高物價，與各國各生產者結合。（如平狄克，托辣司，加特爾等。）直是魯衛之政，并不分出甚麼優劣。此等生產合作社，如果發達到這個地步，勢必一步一步的操縱市面，而握專賣的實權，與公共利益，當然立於衝突地位。

這種生產合作，是完不顧到消費者方面，不顧到人民全體方面，不離階級鬥爭的色采。即便成功，最多不過一階級的獨占和壟斷。和三民主義的理論和實際，完全不能相容。我看了不少的生產合作的理論，無論在我們的報紙上，雜誌上，及合作書籍上，不特不注意到這個問題，且多數是不經意地做了他們的奴隸，不知總理所主張自治團體所應辦的生產合作的辦法，和世界普通所說的生產合作不是一樣的。這一點我們最要認識清楚。總理主張的生產合作怎樣呢，我試將他的辦法畧舉于下：

他是以消費者為出發點的：我們看民生主義第一講，總理所說的工人所應辦的合作社，是消費合作社，

絕不主張工人開手便去辦理生產合作。並且說許多銀行和生產的工廠，都由這種消費合作社去辦理。他爲什麼要這樣看重消費合作社呢？就是因爲消費者，可以代表全體的人民（甚至全體的人類）的原故。現在，我試以廣州市作個說明：若按自治區每坊（五百戶）辦理一個消費合作社。散住坊內的工人，自然可以加入作一個普通消費合作社的社員。若有特殊情形。工人居住在工廠或廠外一定的住所時，便可自己組織一個工人消費合作社。假定廣州市民一百萬來說，又假定每個人的消費每月十元，——這沒有統計是理想上的說話——每月消費總額，便是一千萬元了。又假定一切的消費物品，都由合作社供給。賣出的貨物，總利平均一分計算，便是每月盈餘，可得一百萬元。這不過是收回零售商店剝削消費者的利益。若各坊的消費合作社聯合起來，辦理一個批發公司。——即批發合作社——代各坊消費合作社購買貨物。牠購買貨物的總量，便是依各坊消費合作社購買貨單中的統計，自然是一個驚人的數量。國內可以供給的貨品，自然是向國內採辦；國內不能供給的貨品，因數量已大，都可向出產地或大工廠直接購買，免除中間批發者的剝削，價錢自然便宜得多。如此：便可收回一切批發商的權利。洋行的經理，買辦等等，都可以不打自倒了。這種批發利益，祇要抽出一部分出來做公積金，我想無論甚麼工廠銀行，都可以續漸舉辦，并不困難。我們要什麼東西來用，我們即可設立工廠自己製造。消費者即生產者，生產者即消費者。把持生產機關的資本家，自然不能再壓迫我們了。帝國主義者的經濟侵略，都可以免除。試問這種生產機關屬於誰的呢？我很可以簡直答道：「是廣州市民的」。這才是真正的工業德謨克拉西，才是代表全民利益的合理制度。和普通所說的生產合作，單純爲一個階級謀利益，來提倡階級爭鬥，真

自治團體辦理合作幾個重要問題

一三四

是相去萬里了。由消費合作做出發點，來達到批發合作；再用批發合作做個橋樑，來達到生產合作；——有許多人是不承認批發合作所辦理的生產事業，為生產合作。又和我們不承認他們生產合作，同一理由。——和民生主義中節制資本的辦法，實吻合無間。這點，并非故立異論，實在關係本黨的理論，異常重要。

(三)

農業合作應該怎樣辦理？

農業合作，既肯定歸地方自治團體辦理，和其他各國非自治團體辦理的辦法，自然是兩樣。茲以限於篇幅，各國農業合作怎麼樣辦理，我們可置之勿論，祇就我國應該怎麼樣進行，加以討論，這也是一個重要的問題。

我國農民，在全人口中，佔百分之八十以上。生產，以農產品為主。故農業合作，自然是重要的。但農人與農人間，見面的機會很少，聯合不易；他們的生活，又簡單岑寂，缺乏組織；故進行合作，視都市及工業區域為難。若合作事業，由地方自治團體負責辦理，則種種困難，都可迎刃而解。

以自治團體來辦理農業合作，應該怎樣辦理呢？我可依「供給」和「販賣」兩方面來說明：

(A) 供給方面 供給，是由自治機關負責供給耕農的肥料，種子，農器，及一切消費物品。總理在民生主義第三講，已經說明種子肥料等的改良，增加農業生產的要重。但是農民守舊性最強，尤最缺乏智識，故自

治機關，須統計地方所用的肥料種子等，用地方的公款，大批的購買，轉賣給農民，供其需要，且聘請專門人才，担任指導使用方法，自然會增加生產。農人受了實益之後，自然會發生興趣和信仰。不過供給肥料種子，欲農民以現金交易，亦頗困難。因為農民大半是沒有現金儲蓄，即缺乏立即付價能力，惟農業合作，既以增進農村生產及解放農民痛苦為目的，對此，當然要通融辦理，實行賒欠。以收穫農作物出賣時，為償還期。即稍延長，亦無不可。此與消費合作社不同的地方。不獨肥料種子等，可以大批購買，即農人日常所用的如衣食等類的消費品，（如布鹽洋油等）都可一併購買，——不須另立消費合作社——以廉價分配於農民。

至於使用新式農具，——機器——使農業科學化，更非自治團體購置，以備各庄農戶租用不可。因為我國大多數是數畝以上，二三十畝以下的農戶，即有使用新式農具的學識，殊無使用新式農具的可能。因為價錢太大，耕地太小，經年一用，殊為不值。所以新式農具，非由自治團體購置，供給各鄉里的租用，斷無促進農村科學化的可能。

(B)販賣方面 我民十六在江西的時候，那年農稻很豐收，但調查起來，農民仍很痛苦。這是什麼道理？因為每個農戶可出賣的穀子，多是數石或十數石的，——想是耕地狹小的原故——又要當地發賣，受盡一般買穀商販任意壓價的苦。假使地方自治團體，有了販賣的組織，將本區內農民出賣的穀子，集中來起，成了大批的數量，自己運往上海或香港米價高漲的地方出賣，不受中間人的壓價賤買，農民的生活，必然是充裕得多。茲將普通販賣合作的利益，大畧列舉於下：其次，再論我們應取的辦法。

自治團體辦理合作幾個重要問題

一三六

1 合作社將各社員的生產品，集中起來，運赴各需要地販賣，可免中間人的剝削和欺騙。

2 凡貨品得着堅固的信用，全憑有真實的品質和分量。合作社規畫出詳細的標準，精密的鑑別，使品質分最有可靠的等級和一律。如集許多社員同一類的貨品，甄別為若干等級，定其價格出售，自得購買者信任。

3 農人多是沒有儲蓄的經濟弱者，往往因需款急切，將他的產品，低價求售。有了合作的組織，便可以暫時堆棧，待善價而沽。社員於貨物未賣出以前，可向合作社預支代價；雖然和借款一樣，要納相當利息；但將來賣出多得的價錢，實足償利息而有餘。況所納的利息，即為社中盈利之一部，將來分派盈利時，是按照各社員委託販賣數量之多寡，比例分派，故所納利息，無異存款社中。

4 農民間既共同販賣，自然不致因供過於求，互相競爭，以求先賣的弊病。

以上是普通販賣合作社的辦法：我們的辦法，是怎麼樣呢？地方自治開始實行法說：

地方自治草創之始，當先施行選舉權。由人民選舉職員，以便組織立法機關，並執行機關，執行機關之下，當設多少專局，隨地方所宜而定之。初以簡便為主，而其旨要在糧食管理局。地方糧食，由公局轉運售賣於外，其溢利歸之地方公有，以辦公益。

地方自治機關，設立糧食管理局運售糧食於外，溢利歸地方公有，這都是販賣合作的意思，不過這種合作事業，劃歸地方自治機關辦理罷了。其餘可隨地方所宜，更設立多少專局。我們不妨依照總理的意思，來求辦法。糧食固然要設專局販賣。其他地方特產，須向外推銷者，亦不妨依糧食的辦法，隨地方所宜，設立專局

○今以便於說明，試以江西一省爲例：如景德的瓷器，贛東的紙料，吉安的樟腦，萬載宜黃的夏布，……都應由地方自治機關設局改良運售。運售方法，即在九江設一總堆棧，各縣地方自治機關，將所有外運售賣的貨品，異途同歸的集中到這個總堆棧。此總堆棧，即各縣自治團體的聯合機關。此即地方自治開始實行法所說：「自治區域以外之運輸交易，當由自治機關，設專局以經營之」的意思。牠組織的方法，和各消費合作社，聯合組織批發合作社相似。總堆棧便可將大批貨品，運到需要的地方，高價出售。其所得利益，和上列舉的販賣合作社相同。至所得溢利，依地方自治開始實行法規定，歸之地方公有，故宜依各縣自治機關委託販賣所得的溢利，退還各縣。與批發合作社，將所得盈利，依各消費合作社委託購買貨品數量之比例，分回紅利，是一樣的辦法。惟我的意見，各縣自治機關，也不過是代農民運銷產品，共收回的溢利，不妨劃出一部分按委託賣額之大小，分派紅利，以資鼓勵農人的興趣。因爲人類自私的天性，目前仍然很強，若不因勢利導，不易收效。俟其程度漸高，對於合作信仰漸堅，知團體公益之重要過于私人，可將紅利陸續縮小。

我的說話，算是完了，現在作一個結束罷。總理主張自治團體辦理合作事業，實爲最適合中國國情獨一無二的辦法，我們不能不佩服總理的偉大和精密。——至於生產合作內容的理論，我們要認清楚三民主義的立場，然後才不會走上反黨義的道路上去。——自治團體應辦的農業合作，實爲解除農民痛苦唯一的事業，我們若不找出一個方案來切切實實進行，那農村經濟是建築不起來的。——上的問題，我認爲辦理自治與合作的重要問題，所以提出來討論，還望讀者加以指導和糾正。

自治期間合作運動之重要

朱 樸

精衛先生：

——致汪精衛先生書

竊以當茲樹立民主政治基礎之始，有一事最不可忽者，此事為何？即提倡合作運動是也。

關於此點，上月二十九日樸會草「地方自治與合作運動」一文載於南華日報稍有論述，未知曾蒙、鑒及否？地方自治之有賴于合作事業，總理遺教「地方自治開始實行法」一文中已有述及，其先知先覺殊足欽仰！良以地方自治之目的，不僅在解決民權問題；尤其在解決民生問題，而欲求此目的之完全實現，則舍提倡合作運動外其道末由，因合作運動乃兼具此兩種功效者也。至合作運動為組織民衆訓練民衆之最好工具，則尤屬顯而易見無待贅述。

抑有進者，合作運動之真正的價值及根本的精神，不僅如上述而已，猶有更大更遠者在焉。合作運動之產

生，迄今不過百年，初不爲人所重視，迨降至今日，則其勢已趨于重要，爲何故？則以其有下列之二大特點：

(一)廢除利潤 資本主義的經濟制度之所以形成，乃由于萬惡之源的利潤合作主義的經濟制度，使生產者與消費者間的關係由間接而化爲直接，于是非法利潤無由產生，資本主義不打自倒。

(二)消滅階級 共產主義的經濟制度之唯一根據，乃在于階級鬥爭的謬論；合作主義的經濟制度，將消費者代表社會全體，因凡屬人類莫非消費者。于是階級謬論無從成立；共產主義根本消滅。

合作主義的哲學，是「各個爲全體，全體爲各個」，以「自助」與「互助」替代資本主義之「自由競爭」，與共產主義之「階級鬥爭」，實爲一種完全合乎民主主義的經濟理論，而在經濟史上開一新紀元。

竊以理想中國之經濟制度，必非資本主義的經濟制度；尤非共產主義的經濟制度，而爲民主主義的經濟制度——亦卽三民主義的經濟制度無疑。欲求此目的之實現，則唯有提倡合作運動。合作運動，今日在世界上之勢力，雖似已雄偉無比，但實際上距理想尙遠。因世界上除丹麥一國外，尙甚少能識合作之真價值，及其真力量者。試觀今日，無論資本主義的國家，或共產主義的國家，固無不提倡合作運動也。但究其實際，則不過用以濟資本制度，或共產制度之窮而已。並非用以整個的替代資本制度或共產制度，則顯然也。因缺乏此種根本的認識，于是合作功效的表現，遂微乎其微。但卽此所謂微乎其微的表現，已足令世人不勝驚嘆！據前年在倫敦國際合作聯盟會之調查，該會共已有會員三十七國代表，合作社十六萬九千所，社員五千

自治期間合作運動之重要

自治期間合作運動之重要

一四〇

二百萬名——亦即戶（如平均每戶以四口計，則有二萬萬餘人）資本金八四〇・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇鎊，營業年額四，六二二・〇〇〇・〇〇〇鎊。而非會員，如意大利，阿爾及尼亞，阿根廷，巴西，智利，丹齊，埃及，盧森壁，新西蘭，南非洲，突尼斯，烏拉圭，及我國等之統計，尙未列入焉。然則如世界各國，俱能徹底認識合作運動之真價值及其真力量，而大規模的提倡者，則其造就將如何耶！我國最先鼓吹合作主義者，爲故薛仙舟先生。（一八七八年——一九二七年）彼卽爲主張「中國對於合作主義，要認明他的真意義與重要處，深信他有改造社會的力量，應該以國家的權力，用大規模的計劃去促成全國合作化，實現全國合作共和而爲世界倡」之一人。（見薛仙舟遺著「實現民生主義的根本計劃」篇薛先生之計劃爲：（一）組織一全國合作社；（二）開辦一合作訓練院；（三）設立一全國合作銀行。其方法雖或有可以變更之處，但其原則，實爲樸所非常服膺者！我國合作事業之發端，始於民國八年（一九一九）上海之國民合作儲蓄銀行，十餘年來雖全國合作事業並無驚人之發展，但亦不無相當成績之可言。此種成績，以農村方面最爲顯著，此在華北與江南各省彰彰可見者。果政府能具有一定之計劃，予以充分之提倡者？則理想之成績，必較今日所得者萬倍可斷言也。

總理遺教民生主義一章中，亦盛稱合作運動。其言曰：「照歐美近幾十年來社會上進化的事實看，最好的是分配之社會化」，復曰「社會之所以進化，是由於社會上大多數的經濟利益相調和，不是由於社會上大多數的利益有衝突」，可以概見。是以合作運動地中國之應提倡，萬無疑義。惟竊以于提倡之先，須對於合作主義之真意義有根本之認識。換言之，中國之所以提倡合作主義，其唯一之目的，爲避棄資本主義的經濟制度，或共

產主義的經濟制度，而實現民主主義的經濟制度，——亦即三民主義的經濟制度，並非盲從各國之不過用以濟資本制度，或共產制度之窮而已。進言之，吾人應認清合作運動，足以改造社會之全體，並非僅一部份而已。此為一基本觀念，提倡合作運動者所不容忽視者也。

吾人既具此基本觀念之後，則知我國之提倡合作運動，應由政府以全力行之。如是則將來所得之成績，必可為世界冠，否則，若人云亦云，徒事摹倣，則事實上雖固亦能獲得相當之效果，但距理想則遠矣。

樸深信欲謀三民主義的經濟制度——即民主主義的經濟制度之最後實現，則最徹底之方法，實莫過於提倡合作運動。樸具此觀念為時已久，自十七年奉二屆中央執行委員會民衆訓練委員會之命，前往歐洲各國考察合作事業後，觀察所得益堅所信。茲以國民政府決議實行舉辦地方自治，以樹立民主政治之基礎，感想所及遂自忘謏陋，冒昧陳述，以翼于

先生籌劃大政裁決方針之時，或足勉供採擇之助。匪匪微忱，幸垂鑒焉。專肅；順頌

黨祺！

朱樸。 七月一日

地方自治中的保甲問題

胡彥雲

一、地方自治與保甲的關係

所謂地方自治，就是一地方的人，在同地方區域以內，依政府法律所規定，以公衆的意思，管理一地方的公衆事業；總理曾說「地方自治，就是在兵事完結之後，將地方上的事情，讓本地人民自己去治」。所以地方自治實在是民治的基礎，是達到民主政治的唯一道路。

中央於進行討蔣工作的時候，提出地方自治的口號，以示本黨同志及全國民衆努力的途徑；更製定法規，次第頒布施行，使政府與人民有所遵循。我們知道，本黨過去的重大缺點，就是軍事的發展不能與政治的設施，同時並行；一般人都着眼於軍事的勝利而漠視政治的建設。數年來獨夫的專橫，就是這樣的互爲因果的。汪精衛先生說：「軍事討蔣政治討蔣，軍事勦共，政治勦共」實在是本黨同志今後工作的目標。以勦共問題來講，誰也知道不能單純的以軍事來解決的；雖然也許能够拿武力來暫時把他們壓倒，但假如沒有修明的政治，

使社會安定，民生普及，必然是此勦彼起，永遠沒有澈底解決的日子的。同樣像這次的倒蔣運動，軍事上也許有把他打倒的可能；這是因為蔣政府內在崩潰條件的具備，似乎是無法解救他的衰微的運命的，但假如軍事勝利以後不從事於政治的建設，很容易有野心家再度出現的可能，所以今後在軍事發展以後，在軍隊到達的領域，便立刻要努力于政治的建設，實施地方自治以樹立民治的基礎，民治基礎一鞏固，反動勢力是永遠沒有死灰復燃的機會的。

保甲這一件工作，是地方自治中最重要的工作，保甲工作的效用，在使社會安定，社會有秩序。在消極方面要摧毀一切既有的危害民衆的反動勢力；在積極方面更在防止一切封建勢力與惡劣份子的發生，使社會得到永遠的安寧，地方自治工作可以順利的進行以趨于民權普及民生發展的途徑。

社會秩序不安寧，地方自治無從進行，這可見保甲實施與地方自治工作關係的密切了。

二 保甲制度的沿革效用及其基本的工作

保甲制度的在中國，發軔于三千年以前的周代，但那時不過實行了保甲性質的工作，保甲二字的名稱，直到了宋代的王安石時候才應用的。所謂保甲，就是人民政府合作，維持社會秩序的制度。自周代開始實行以後，一直經過春秋，戰國，漢，六朝，隋，唐，宋，元，明，清等時代，施行成績的好壞，都視當時有無切實實行而上下。在明代以前，頗能獲得很好的效果。在滿清時代，雖法令規章，屢有變更，但因為僅事表面敷衍的緣故，所以結果是有名無實的。

這制度的效用究竟怎樣呢？在清代以前的確已有了相當的成績的，清代的失敗，並不是制度的本身問題，因此我們可以肯定這一制度已有存在的價值了的，我們再拿一個例子來看：

當日本帝國主義割據了我們的台灣，納入了他的板圖之後，當然有許多羣衆秘密組織了團體來反抗，日帝國主義一時也無法應付。後來日本採用了黃六鴻福惠全書裏面所主張的保甲制度，發佈保甲條例，不到半年功夫，秩序就很安定了！一直到現在還在施行。日本除了拿這一制度來運用于治安方面外，並利用這一個制度來推進其他地方自治事業的發展。

至保甲實行的基本工作，不外清查戶口與人事登記二種，茲分述如下：

(一)清查戶口。社會秩序的紊亂，其原因固多，而戶口沒有調查清楚也是一種。調查戶口是實行地方自治的第一步工作，這一步工作不做到，不但出生，死亡，婚嫁，繼承遷居等人事狀況無從知道。就地方上有土匪，反動派，共產黨等混跡其間也不能明瞭，沒有清查戶口，保甲便不能實效，地方秩序無法維持，所以戶口編查，實在是辦理保甲的第一要務。

(二)人事登記。包括身分登記與戶籍登記，關於出生死亡，婚姻，繼承，失蹤等屬於身分登記。關於分居，遷徙等屬於戶籍登記，各縣市戶口，清查完畢後，遇有人事如生，死，婚姻，承繼，分居，遷徙，失蹤等事發生，須隨時登記，每月編造統計一次，每年也須編造一年統計一次。

這是關於實施保甲的兩項基本的重要的工作。

三 政府對於實行保甲應有的設施

保甲制度確有保障社會安寧，增進人民幸福的效用，但要是不能切實的施行，還是不會有好的結果的，清代的無成效，原因就在於此。今後政府應注意的事項，約如下述：

(一)保甲人材的選擇 保甲實行的有效與否，與人才相當與否有很大關係，所以遴選人材，實在是辦理保甲最重要的問題。過去各地民團，保衛團，國防局等的組織其本意是仿效保甲制度的，而結果紛擾事體，却接踵而生，考其原因，實在是保長等保甲人才未能相稱的緣故。今後對於保甲任事人員，應注意選拔真才，並施相當訓練灌輸黨義知識，任用時更須取得保證，方有良好的結果。選擇時應注意之點如：一，居住區內有相當時間；二，年齡適當；三，品行端正；四，信仰三民主義；五，有能力；六，有德性；七，無不良嗜好等。

(二)保甲計劃與組織的確定，保甲計劃應有全國，省，縣，地方之別，全國整個計畫，由中央政府頒布，省縣或地方的計劃；應遵照中央計劃，參酌本省或本地的特殊情形而規定，在計劃釐訂之先，宜從事調查統計，其調查的要點如：一，原有保甲狀況；二，駐防軍隊的實力；三，現有警察之分配；四，保衛團的內容；五，土匪及其他反動勢力之實情；六，保甲入才之數額，調查清楚後，再權衡工作綏輕以製定計畫，使切于實際，而收事半功倍之效。

關於組織方面也是很重要的，在各地方人口編查完竣之後，須分別確定組織，使責任有所專屬，訓練容易進行，而互助互保的目的，也可以達到。

(三)努力宣傳期獲得人民的擁護，使民衆明瞭保甲與自己生命財產關係的密切及與地方自治前途的重要，使民衆自動完成其任務。宣傳的方法如：

A. 將保甲有益人民的地方，編成宣傳小冊，分發各地方。

B. 由縣長派員會同區長召本區保甲牌長等開會以說明保甲的利益與施行手續。

C. 隨時集合宣傳或組織宣傳隊赴各地講演。

(四)其他事項 如籌措經費，整頓警政，訓練保衛團等也都極重要。

四 民衆對於實施保甲應有的贊助

保甲實施政府方面應做的工作已如前述，民衆方面對這一件工作也應當澈底的認識並贊助的，約有以下幾點：

(一)保甲實施的方案與法規，由政府頒發後，人民應積極協助政府參加工作，將過去被動的思想除去，隨時自動起來工作，如遇村里公民大會，選舉牌長甲長以及團丁服役等，均有認定是公民應有的責任，並與自己有切身的利害關係，使方案逐漸變為事實。

(二)各地方的警察行政，雖責任在地方政府所担負，但也有賴於人民的協助，如本區內的莠民有多少，警政的缺點等，民衆應隨時報告或條陳地方政府，始可以防患與改進，以趨于完備而無憾。

(三)實行保甲，不單是消極的維持地方秩序，同時還要利用互助合作的精神，地方積極的建設起來，有害

於地方的惡勢力要努力把牠剷除，有益於地方的，更須以共同的精神，一件一件的建設起來，這樣民主的勢力才能發展，民治的基礎才能鞏固。

積極工作，便是培養民主勢力，關於培養的方法，總理已經明白指示我們，不要帶領人民空空洞洞的便去掌握國家的政權，而要着着實實的由地方自治做起，由縣而省而國，使人民從事政治，由下而上，由小而大，集積經驗訓練能力，這正是深根固本樹立民主勢力的方法，我們應須體驗明白努力做去。

——汪精衛——

鄉村設計問題

關素人

(一) 緒言

我們現在籌辦地方自治，同時要注意鄉村方面建設上的設計。

所謂鄉村設計 (Country Planning)，就是準備優良的計劃而謀鄉村方面不斷的改良。鄉村設計的直接目的，是為鄉村準備最優良的物質設備，使居住的人和來往的人都能享受。這是為增加人民生活的利便，提高人民精神上的愉快。

鄉村設計和都市設計雖不必盡同，但鄉村和都市間應有一種聯絡綫，各項計劃要彼此聯成一片。最近有所謂分區設計 (Regional Planning)，用意就是把這個都市和環繞這個都市的許多鄉村聯成一體來設計。關於都市設計，可讓別的同志去討論，本文祇是畧述鄉村設計的原理及其方法。

鄉村方面許多需要的建設，因為財力所限制，雖然不容易把他一起舉辦起來，但也不能不於事前準備一種

計劃，以便分期選舉。現在把需要設計的種類列舉如左：

1. 交通事項 如火車路，電車路，公路等，是人民生活上所必需的，首須建設。
2. 學校 學校內部所需要之設備有數種：A. 優良的，潔淨的，舒適的校舍；B. 適當的校地；C. 適當的衛生設備；D. 優良的遊戲場。
3. 運動場及公園遊戲場 這是為鄰近人民而公設的。
4. 古蹟 這應該保存而崇重牠。
5. 公墓 應指定一定的地方為公墓，而且規定良好的方法來保存牠。
6. 住宅 鄉村方面的住宅問題，和都市方面無異，農家的設備亦必須優良而適合衛生的。
7. 宅地 須加以改良而適於建築住宅的。
8. 市鎮 市鎮是鄉村人民集合的中心地，須有適當的設備以利便人民。
9. 公用事業 如電話及電燈等，這些設備普及於各鄉。

(二) 道路制度及其改良

道路可以說是地球上最民主的東西，無論貧富智愚，均可使用，在道路上，凡人均絕對自由和平等。這種民主的制度，是值得我們注意的。

道路是文明人類生活最需要的工具，但在古代，各國均不知道築路的方法，直至十八世紀蘇格蘭有兩位工程師特爾佛（Telford）和馬加丹（Macadam）把科學的原理應用於修築道路。特爾佛的方法是用樹脂和土來鋪在道路上。馬加丹的方法是把路身的表土消去至十四寸深，鋪上一層粗碎石約七寸深，再加一層細碎石，最後用輾碎的石粉蓋上，而後用輾壓平。此等方法發明之後，各國的道路便一天一天的改良了。

建築道路的一般的計劃，最顯著的如次：

1. 凡重要的中心地應以公路幹線聯絡，而這種公路要以最良的方法建築。
2. 凡次要的中心地應以公路支線聯絡，以便經由支線以達於幹線；這種支線可用廉價的材料建築。
3. 凡限於地方上使用之公路，必須通達於農家及學校；這種公路可用更廉價的材料建築。但通常有許多是利用自然的道路。
4. 道路的位置，應關顧到地理上的適宜和需要，避免過大的浪費。
5. 遊樂道路乃是另外一種規模，應就鄉村中選擇若干地點而建築，最好建築在山麓或湖濱，借用自然的風景，以便遊客的娛樂。

道路兩旁，要種植樹木和青草，使道路成爲美化。許多人所以常駕車環遊鄉村，爲的就是賞玩這種天然的風景。住在道路鄰近的人，大家都要注意保護這種風景。

道路所有權的問題，各國均認爲重要而不易解決的問題。照本黨的政策，道路所有權應歸國家，已無疑義。

。至於建築道路，可仿照法國的辦法，由政府規劃幹路和支路所經由的路線，讓人民集股去建築，許以若干年的營業權，期滿則由政府收回。

道路要良好，所謂良路政策(Good Road Policy)，在各國都成爲一個重要的口號，所以關於建築工程方面，要加以十二分的注意和研究。建築的工程，有馬加丹路(Macadam)，有亞士花爾特路 Asphalt or Tar Roads (即柏油路)，有士敏土路(Cement)，有砌磚路(Brick)。種類繁多，不勝枚舉。我國建築道路，似以馬加丹路爲宜，因成本廉，維持路面費亦省。如欲路面平滑，可再加鋪柏油。

(三) 農民住宅

農民住宅之建築，是農民生活上一個重要的事件。我們應加以細密的研究。家庭經濟學上有一個 Modern Farm-House 的命題，就是研究近代的農民住宅究竟應如何建築的。農民住宅要以堅實，舒適爲原則，不必像都市住宅之崇樓高閣，就把原來鄉土式的建築加以改良便夠了。構造又不必太大，因爲構造太大，不但浪費金錢，而且管家也太費力。但住宅必須向南，多開窗戶，引取光線，流通空氣。廚房要建築好一點，因爲這是操作勞苦工作的地方，而且牠的位置要在住宅的後便。關於食水和用水的供給，更須注意牠的清潔和充分，最好能够聯同鄰近各鄉公設自來水廠，使水能得充分的供給。宅內更須設備浴室和水廁。近代所謂新式的農家，多已利用電力和煤汽，用電燈代替煤油燈，用電力以洗衣熨衣，用煤汽燒飯。鄉村方面應設電力廠和煤汽廠，

以供給電力和煤汽。此外如商用電報綫，本已貫通到各鄉，應在鄉中適當地點設置收發電臺，以便利農家。各農家更應利用電力，在宅內裝設電話機。

至於農家宅地，亦不必太過廣大，祇求適用便了。住宅前便，要有一塊草地，並且要種植兩顆大樹以取蔭；住宅後便，可用做菜園和廚房，並且做晒衣服之用；住宅左側應闢為花園，並設一球場，右側設一汽車進路以便車輛來往。

(四) 校舍與校地

人類是不能沒有社交的，教育的，宗教的和經濟的活動，尤其是教育的生活絕對不能缺少；所以關於校舍和校地的設備問題，是極為重要。而關於這種設計，雖似單純，其實是很困難的，現在就可能的範圍內，列舉若干方案如左：

單級制的校舍，不必廣大，也不必華麗；但要樸實堅固，和莊嚴。課室必須左便有充足的光綫，室內要懸掛黨國旗總理遺像及先烈等畫像，而且在校內樹一旗桿，用以懸掛國旗。

單級學校的校地應該佔多少面積，也是一個必須研究的問題。鄉村的地價極廉，校地應該廣大一點。最少限度，校舍前便必要有一塊草地，這塊草地的面積應有一百方尺。校舍旁邊要設一個球場，一個兒童遊戲場。如果這個學校要借給公衆為集會地點，再要設備一個停車場。校內更要種植大樹四五顆，位置最好在校舍的西

南方，因為樹蔭可以遮蔽校舍之故。

複級制的校舍和校地，均要擴大；換句話說，就是校舍內的教室既多，每一教室的左便必須有吸引充足的光線的窗戶；要設備較大的運動場，以供打球競走和遊戲之用；必要時又應設花園，畜牧場和種植場。這種複級制的學校，在鄉村方面可以拿來做公衆的中心地，一切關於公衆的集會，和公衆的運動會，都可借學校來舉行。

(五) 鄉村公墓

我們中國的人民向來迷信風水之說，以致許多山地被死人佔據着，在經濟上固然不合算，於天然風景上也失了觀瞻，如今為挽救過去損失，為將來的死人打算，鄉村方面要設置公墓。

政府要就鄉村方面劃定一定的地點為公墓，派定公墓管理人員。關於公墓的維持費，可用勸捐的方法籌集。公墓以肅穆莊嚴潔淨為主要。坟的形式，或建小亭，或立石碑，均可聽鄉民自由採擇。公墓前便必要留一空地，種植青草，或種花卉，最好種紅白玫瑰。內部要擇若干適當地點種植大樹，最好植榕樹，松樹，柏樹等，以便參墓者藉以取蔭休憩。而且公墓內要極端清潔，每日要打掃，使參墓者不生畏懼之念而起敬仰之心。

(六) 公園與遊樂場

住在鄉村的人常到都市去遊玩，同樣，住在都市的人也常到鄉村去賞玩天然的風景；這種生活變換的需要

，各國都是一樣的。鄉村方面要利用山嶺，湖沼，河流，瀑布，和森林的天然風景，加以人工的修飾，闢為公園。這不獨增加鄉村人民精神生活的愉快。而且吸引都市的人民前來賞玩，於鄉村經濟上也有利益的。所以各國鄉村設計上，關於此點，認為是一件重要的事體。

設置公園的目的，主要是如左列各項！

1. 設備戶外的娛樂。這是各種目的中之最普通和最重要的。公園裏邊娛樂的式樣，是游泳，扒艇，釣魚，登山，和遠眺等。

2. 保存天然的奇景。如浙江的西湖，廣西的桂林，北美洲的尼格拉瀑布，何等美麗雄偉；這些風景，必要保存以供公眾的娛樂。

3. 為增進公眾的衛生。關於這點，公園和森林有同樣重要的價值。

4. 保護魚類及禽獸。因為釣魚和打獵是一種重要的娛樂，保護這種生物，為的就是供遊客的享樂。

5. 保護水分的供給。大公園之保護水分供給，和森林有同一的結果。

6. 保存古蹟。這是留給公眾瀏覽和賞玩的。

設置公園的計劃，一般是如左列各項。

我們應下多年的工夫，開闢大公園地區。這些地區有的拿來做國立公園，有的做省立公園，有的做縣立或鄉立公園。

，各國都是一樣的。鄉村方面要利用山嶺，湖沼，河流，瀑布，和森林的天然風景，加以人工的修飾，闢為公園。這不獨增加鄉村人民精神生活的愉快。而且吸引都市的人民前來賞玩，於鄉村經濟上也有利益的。所以各國鄉村設計上，關於此點，認為是一件重要的事體。

設置公園的目的，主要是如左列各項！

1, 設備戶外的娛樂。這是各種目的中之最普通和最重要的。公園裏邊娛樂的式樣，是游泳，扒艇，釣魚，登山，和遠眺等。

2, 保存天然的奇景。如浙江的西湖，廣西的桂林，北美洲的尼格拉瀑布，何等美麗雄偉；這些風景，必要保存以供公眾的娛樂。

3, 為增進公眾的衛生。關於這點，公園和森林有同樣重要的價值。

4, 保護魚類及禽獸。因為釣魚和打獵是一種重要的娛樂，保護這種生物，為的就是供遊客的享樂。

5, 保護水分的供給。大公園之保護水分供給，和森林有同一的結果。

6, 保存古蹟。這是留給公眾瀏覽和賞玩的。

設置公園的計劃，一般是如左列各項。

1, 我們應下多年的工夫，開闢大公園地區。這些地區有的拿來做國立公園，有的做省立公園，有的做縣立或鄉立公園。

- 2 我們要注意保存古蹟和天然風景，利用這些地方來開闢公園。
- 3 各地要開闢小公園和郊遊場，使各地人民都能享受戶外的娛樂。
- 4 關於公園的管理，必須以達娛樂的目的為主旨。要避免商業化，要是在公園內開設涼水店和遊樂場，必須限制價值使之極為低廉。

(七) 森林與植林

保護森林地種植樹林，是鄉村設計的一個重要問題。因為地球上的土地，有的適宜於一般的農業之用，有的適宜於耕種之用，有的適宜於長育青草。有的適宜於植林。負管理農林的責任者，應該把土地來分別決定，第一等的用來耕種，次等的用來畜牧，其他的用來植林。使地盡其用。絕無荒土。

保護森林和種植樹林不但是目前最大的經濟問題，而且對於人民生活是很重要的，現在把牠最重要的效用列舉如左：

- 1 生產樹木。這不但是出產木材，而且有許多其他有價值的森林出產物。其中如以木為原料而造紙，使新聞業和印書業跟着發達；鐵道上利用木條，使運輸業發達；此外猶不勝枚舉。
- 2 水的來源有一部分是由於森林。我們家庭中所用的水，可以說有一半是間接仰給於森林的；森林有這樣重要的經濟價值。

3 食草也可以看做森林中的一種生產。美國國有森林所設置的畜牧場，可以同時養活一千六百萬頭牛羊，這是值得注意的。

4 保護禽獸及魚類，向來是森林最重要的功用。這是供給國民食料的。

5 娛樂也是森林最大效用的一種，美國利用國有森林為娛樂場，每年獲利達一千萬金圓。這是森林在商業上的效的。

6 森林可以增進人民的健康，夏天在森林裏設置帳幕，可以避暑。

7 森林可以調劑氣候牠調劑氣候的效用，比湖沼及河流尤大。

已成的森林，應由國家管理及設法保護，這種森林，可以叫做國有森林。此外各省各縣各鄉，均要分別指定適當地點，從新種植省立森林，縣立森林和鄉立森林。政府更應鼓勵個人及團體承領山地種植森林。

關於管理森林的方法，原有三種！第一是維持原有的森林，第二是把已採盡或焚燬的森林再行種植，第三就是如上便所說的獎勵人民植林。

(八) 結論

鄉村設計問題，原來千頭萬緒，決非像這樣的短文所能包舉無遺，討論詳盡。這裏不過擇其要者畧為談談罷了。此外如土地整理問題，耕地的重行分配問題，道路的管理維持及改良問題，地方風景保存問題，以及

農林試驗場，公衆會集堂，車站，俱樂部等，統統都在鄉村設計的範圍內所應該研究的。關於這些問題，等到將來有工夫再說罷。

我以為地方自治問題，農民經濟問題，和鄉村設計問題，三者是有連鎖的關係，好像一個正三角形，各方面都一樣的重要。換言之，這三個問題就是政治，經濟和生活的問題，如果只談政治的問題而丟開了經濟和生活的問題，無論政治辦得怎樣好，只不過是畸形的發展。因此，我希望辦地方自治的同志們，不要忘記了發展鄉村經濟和改善生活這兩個問題。

「清戶口——不論土著或寄居，悉以現居是地者為準，一律造冊列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本爲土著而外出者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利。否則於回家時以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務乃得同享此自治團體之權利。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，或以廿歲爲準，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，而有享受地方供養之權利。其餘之人，則必當盡義務，乃得享權利；不盡義務者，停止一切權利，故於清戶口時，須分類登記之。每年清理一次，註明變更，列入年冊」。

——總理地方自治開始實行法——

糧食管理問題

陸萬良

- 一，糧食和人類底關係——
- 二，糧食和國家底關係，
- 三，糧食管理問題底起因——
- 四，糧食問題底本體
- 五，糧食底管理——
- 六，結論

(一) 食和人類底關係

人類底糧食原則怎麼樣？從歷史上底觀察，有種種底變遷，現在還因民族和地方不同而它們底糧食也就不同了。原始人類把昆蟲和野獸當作日常糧食底事實，在今日一部分底野蠻人裡還時時發見的。在有史以後，却以農產物品果實鳥獸肉和魚介等為主要糧食，這是在糧食史上劃了一個分野，而糧食問題也一日一日地緊張起來了。

無疑的，我們祖先經營經濟生活不是和我們現在一樣，我們不管太古時代底事實怎樣，祇說現在南洋未開化底土人生活，可以找到很多共通點，因為他們享受天然底賦與，有禽獸和豐富底果實供作糧食，僅費些少勞

力便獲得，和現在社會環境變遷，以最大勞力才得相當糧食底情形不同了。

古語說得好：「食色性也」照這句話看來，沒有多大意義，但是它給人類一條繁榮底途徑。因為前說是：維持個體生命底手段；後說是：達到保存種族底目的。假使缺乏糧食，就不能維持個體生命。那時，也不能創造種族底新生命。

人類攝取炭水化合物而一日一日地繁榮着，雖不像馬爾塞斯說：「人口增加等如幾何級數」這麼快，但是總比糧食快一點；這是誰也不能否認的。那麼，地球面積沒有增大，而人口增加却無止境，以有限土地底生產，供給無限底需要，也許人們努力改良生產，到底受着「收穫遞減法則」底支配，也不能作最後底掙扎，將來達到某時期，糧食底供給和需要也成問題。

(二) 糧食和國家底關係

糧食底豐富和歉收，不是一國底問題，常常影響到外國，因它具有持久性，可以轉輸到那一國，設使某國歉收，糧食價格忽然地高漲，其他國家以利益底所在，馬上把糧食輸送來，這是平時底通例。若在戰時，這國雖有購買力，也沒有購買糧食底機會。例如：在歐洲大戰時期，德國被英國封鎖海口，沒有糧食接濟，而至慘敗。因此，糧食沒有充分底準備，仰外國供給，即如被他國拿了生殺與奪底權限，在國防基礎上時時呈有不安底狀態，自從經過這次教訓之後，世界各國政治家，提倡重農學說，以當作國防上第一工具。

糧食問題是國民日常食用底需給問題，若供給少需要多，那時，國內馬上起了一種非常底變態，歷史的概

觀我國底變亂相尋底起因，全是糧食問題不能解決，所以總理在民生主義詳細地昭示着：「民生是歷史的重心」。因此，糧食問題在國外是最重要底國防：在國內是消滅變亂底工具。

(三)糧食管理問題底起因

糧食底生產和交換站在什麼關係上，人口底比率因此而有些差異，這是歷史底社會底事實，也許有因時代或地方不同而未必一律。在上古時代底人類，最大多數是糧食直接生產者，十九世紀初期，各國底農民，還占人口百分之八十，但是產業革命以後，在多數文明國家裡，糧食非生產者底數量，顯著地增加，但是糧食生產者底農民，反呈突異底退減，像英國是適應後者底條件。

人類掙扎着求生存，而生存底要件是糧食，因此，某社會能不能繁榮，全以它底糧食消費總額和它底人數總額是否相等而決定。也許這社會內底糧食，因時間或空間不適合而發生分配底障礙，弄到某地方或某時期發生糧食過剩底煩惱，而他地方或他時期反感受不足底痛苦。因此，糧食管理問題從此誕生了。

(四)糧食問題底本體

人類攝取糧食來養生，大概分爲二類：歐美人以小麥爲主要糧食，它底生產額常帶有國際的通融性；我們亞洲一部分人，以米爲主要糧食，它底生產額沒有彈性。現在把它底生產額列表說明，這是：

世界小麥產額表(以一億磅爲單位)

洲別	自一九〇九年 至一九一三年	一九二〇年	一九二一年	一九二二年	一九二三年
----	------------------	-------	-------	-------	-------

歐洲	三七〇、五	二五八、九	三三一、五	二八四、五	三四三、三
美洲	二九三、五	三四五、二	三六八、五	四一二、〇	四二四、八
亞洲	一〇四、一	一一四、〇	七九、〇	一一〇、八	一一一、二
亞非利加洲	七二、五	一九、四	二九、〇	一〇、八	三一、〇
海洋洲	二六、五	四一、六	三八、〇	三二、〇	三五、四
小計	八二二、一	七八八、一	八四五、九	八六〇、二	九四五、六
蘇俄	一八六、六	八六、六	五五、七	六六、〇	——
合計	一、〇〇八、七	八七四、七	九〇一、六	九二六、二	——

根據這表所載，歐洲底小麥產額減少，也有種種原因，因為它底土地制度底改革，經營費底膨脹，和農產物分配底變調，才弄至小麥缺乏，影響全世界底產額。現在歐洲各國增加耕地，努力恢復戰前狀態，也不能保持原有記錄。加以蘇俄國內發生了經濟底異動，小麥產額也現表突異底低降，給世界產額與不少底影響。但是亞洲，亞非利加洲，海洋洲等雖是一時底高漲，一時底低落，統計起來，也有相當底增加；同時，北美合衆國，加拿大等擴張耕地，產額有突異底飛漲，雖不能得到全世界底增加，也可以接近世界紀錄。因此，世界小麥底生產常帶國際的通融性，不因一二洲低降而變遷吧！

世界米產額表（以一億爲磅單位）

糧食管理問題

洲名	自一九〇九年 至一九一三年	一九二〇年	一九二一年	一九二二年	一九二三年
歐洲	六、九一	七、七一	七、五二	七、六六	七、九三
美洲	六、八〇	二〇、五一	一六、五二	一八、二六	——
亞洲	七〇一、八一	七三九、二七	八一八、四八	八四七、三八	七四四、五九
亞非利加洲	一一、六四	一一、四一	一二、七六	九、六四	——
海洋洲	〇、一七	〇、〇六	〇、〇七	〇、〇九	——
小計	七二七、三三	七七八、九六	八五五、三四	八三八、〇三	——
蘇俄	二、七九	——	——	——	——
合計	七三〇、一二	——	——	——	——

世界底米產額是因需要額底關係，而伴以規則的增加，但有因年歲底豐歉，而呈例外底收穫。亞洲是以米為糧食底最大需要底處所，也是最大生產底所在，倘若歉收，無論這四洲怎樣豐收，也不能償它所減少底數量，因此，它底產額以亞洲為主要，尤其以我國為中心。因此，他底產額的確是沒有彈性了，現在再把主要米產國列表如下：

主要米產國產額表

國 別	白米生產額	對世界總產額底比例	對主要國產額底比例
中 國	三〇〇・〇〇〇 千石	四四、五八	四六、二五
印 度	二〇五、四一六	三〇、五二	三一、六七
日 本	七二、六五八	一〇、七九	一一、二〇
安 南	二三、六三六	三、五一	三、六四
菲 列 賓	七、八三四	一、一六	一、二〇
爪哇及小呂宋	二〇、三三七	三、〇二	三、一三
暹 羅	一八、六三三	二、七七	二、八七
合 計	六六四、五一八	九六、三六	一〇〇・〇〇

還有一點要注意的，是在它總額裡，有一百分之三。七四是分布在北美合衆國、巴西、西班牙、意大利，埃及等。總觀而產米底主要國，全是亞洲領有底國家，而在亞洲內又以我國是最重要的，因為我國占世界產米總額百分之四四，五八，占主要國產米總額百分之四六，二五，這是我國底產米額不獨影響自己，也關聯世界底產額不少。近幾年來，世界米產額進步底遲緩，全因我國耕作底方法，還墨守着原有底規程去幹；雖是日本，朝鮮，台灣，安南，暹羅，菲列濱，美國，加拿大，阿根廷，澳洲等國，盡力地改良，增加效率，但是耕地偏小，也沒有什麼辦法！現在我國既負有這麼重大底使命，為自己糧食前途計，為世界生產額計，也要有探討

第七期

解決底力法。現既知道我國底生產額，而消費額還未明瞭，對於糧食問題，也摸不着什麼頭腦，茲列表以明之：

主要米產國需給表（以一千石為單位）

國別	生產	消費	過或不足
中國	三〇〇,〇〇〇	三〇六,三一一	不足
印度	二〇五,四一六	一八八,九七三	過剩
日本	七二,六五八	八〇,五六四	不足
安南	一三三,六三六	一五,二四四	過剩
爪哇及小呂宋	二〇,三三七	二四,四六五	不足
暹羅	一八,六三三	一〇,八九八	過剩
非列濱	七,八三四	八,一六三	不足

在這主要產米國中○中國，日本，爪哇及呂宋，非列濱等，不能自給自足，要向印度，安南，暹羅等補助，才可以維持下去。我國每年不足六，三一，〇〇〇石，然上述數字，表示我國底大概情形，實在不能作為精密底統計，現在把歷年來輸入數量和價格額，表列如下：

中國米類輸入統計表

年 次	輸 入 總 數	價 值
民國元年	二、七〇〇、三九一	一一、六八〇、四六二兩
民國二年	五、四一四、八九六	一八、三八三、七一九
民國三年	六、八一四、〇〇三	二二、〇九四、七八八
民國四年	八、四七六、〇五八	二五、三七六、三二八
民國五年	一一、二八四、〇二三	三三、七八九、〇四五
民國六年	九、八三七、一八二	二九、五八四、〇九七
民國七年	六、九八四、〇二五	二三、二一六、九三三
民國八年	一、八〇九、七四九	八、三〇〇、二九一
民國九年	一、一五一、七五二	五、三六二、四五五
民國十年	一〇、六二九、二四五	四一、二二〇、九九八
民國十一年	一九、一五六、一八二	七九、八七四、七八八
民國十二年	二二、四三四、九六二	九八、一九八、五九一
民國十三年	一三、一九八、〇五四	六三、二四八、七二一
民國十四年	一二、六三四、六二四	六一、〇四一、五〇五

糧 食 管 理 問 題

民國十五年	一八，七〇〇，七九七	九八，八四四，四二三
民國十六年	二二，〇五一，五八六	一〇五，三二三，二四四
民國十七年	一二，六五六，二五四	六二，〇三九，二三二
民國十八年	一〇，八二四，〇六五	五四，一二〇，三二五

從上表觀察，我國輸入底數輸量，年年不同，有激增底年，也有銳減底年，不消說全因年歲底豐歉，而有收獲多寡底差異。但在我國海禁未開以前，我國人何嘗沒有飯吃？吃也何嘗不飽嗎？為什麼外米輸入以來，而仰給者有這麼樣多呢？大約是販運便利而價格低廉吧！因為農民以糧食價格不能和多種物價相比例，於是大家不願開墾耕地，弄到人口漸漸地增加，而糧食量還是和以前一樣，外米因此乘虛而入。現在外米已經成為我國底命脈，再至數年以後，國人生計艱難，購買力薄弱，那時，外人知道我們財力竭盡，不再輸運，還可以苟延殘喘嗎？若果國家發生不幸事件，和外國宣戰，而被它封鎖海口，糧食恐慌，馬上可以發現，還可以說戰爭嗎？歐洲底戰爭，到底以糧食為戰勝底工具，德國底慘敗，可為殷鑒：因此，糧食問題底重要性，高超於任何一切，也是今日社會問題底焦點。現在我國每年需要外米一千餘萬石，不消說巨額金錢流到外國去，而且國防上有極度危機。故此，在民食上金錢上國防上底觀察，全是成為我國現在底糧食問題。

(五)，糧食底管理

我國底糧食問題，是現在最普遍而最嚴重了。我國衰衰諸公，晝日忙於政治和軍備底設施，而憂國底人們

，也祇知道我國工商業落伍爲可慮，而不知我國數千年來底立國大本是農業，如農業沒有解決，無論政治經濟有怎樣完善計劃，也全落空，故糧食問題是國家底興替人類底生存大問題。它底關係既有這麼重要，希望負有行政上底責任者；應該首先注意糧食，才可以蘇民命。總理說：「建設之首要在民生，而民生之首要在民食」。

○換句話說：實行民生主義，不得不要解決糧食問題，糧食問題是否解決，還要看民生主義是否實行以爲斷。

總理又在地方自治開始實行法內，說明設立糧食管理局底重要和它底運用。現在兩廣開始實施地方自治，關於糧食問題，自然有相當底注重，作者不敏，願將管見貢獻，供國人參証。

現在我國底糧食已成問題，因此，它底糧食政策全着眼在輸入外米一千餘萬石，怎樣助長生產方面，怎樣調節消費方面，最低限度也要消費和供給底均衡。在以前底糧食政策多數側重生產方面！如擴張耕地，改良耕地，現在却注意生產底分配，交易底價格，消費底節約，和數量底調節。運用上述底手段，才是管理底方法。

A 關於生產方面

甲、擴張耕地

我國自古是以農立國的，以前底糧食是綽有餘裕，近數十年反呈不足底狀況，它底差額是一年一年地增加，尤以近數年來最嚴重，然以農立國自命底我國，成爲世界最大底輸入國，寧不可恥嗎？若以各國人口密度來說：我國不獨維持現狀，還可以增加多量人口。現在把各國人口密度列表如下：

各國人口密度表

， 食 管 理 問 題

糧食管理問題

一六八

國名	平方哩數	人口	一平方哩底人口
土耳其	一一、四〇〇	七、七〇〇、〇〇〇	六五八
荷蘭	一二、七六一	七〇三〇、〇〇〇	五五〇
英國	一二一、三三一	四七、一五七、五一九	三八八
德國	一七二、二七〇	六〇、〇〇〇、〇〇〇	三四八
日本	二三六、〇〇〇	八〇、〇〇〇、〇〇〇	三三九
意大利	一二〇、四五〇	三九、〇〇〇、〇〇〇	三一九
法國	式一三、〇〇〇	四〇、〇〇〇、〇〇〇	一八九
印度	一、八〇三、〇〇〇	三式〇、〇〇〇、〇〇〇	一五八
中國	四、三〇〇、〇〇〇	四七四、〇〇〇、〇〇〇	一一〇
北美合衆國	三、〇式七、〇〇〇	九五、〇〇〇、〇〇〇	三一
蘇俄	八、〇〇〇、〇〇〇	一三六、〇〇〇、〇〇〇	一三
巴西	三、三〇〇、〇〇〇	三、〇六五、〇〇〇	九
加拿大	三、七三〇、〇〇〇	八、八〇〇、〇〇〇	式
澳洲	三、一五三、〇四一	五、五〇〇、〇〇〇	式

人口密度最高底國家是土耳其，它還自給自足，而我人口密度居第九位，每一方哩，僅住一一〇人，還有糧食恐慌發現，這種怪現象，不消說國外是受帝國主義底壓迫，國內是受戰事和天災底摧殘，然人民底惰性和政府底不負責指導，這是無可為諱的。因此，救濟我國底糧食恐慌，首以開墾荒地為必要條件，但是我國幅員廣闊，究竟在那處才可以實施墾荒呢？這又不能不注意到各省底人口是否稠密？茲將各省人口統計，列表如下：

中國人口新統計

江蘇省	四三、二二六、〇〇〇
浙江省	二〇、六四三、〇〇〇
福建省	一〇、〇七一、〇〇〇
廣東省	三三、四二八、〇〇〇
廣西省	一三、六四八、〇〇〇
雲南省	一三、八二一、〇〇〇
貴州省	一四、七四六、〇〇〇
湖南省	三一、五〇一、〇〇〇
湖北省	二六、六九九、〇〇〇

糧食管理問題

江西省	二〇、三三三、〇〇〇
安徽省	二一、七一五、〇〇〇
四川省	四七、九九二、〇〇〇
西康特別區	八、九〇六、〇〇〇
山東省	二八、六七三、〇〇〇
河北省	三一、二三三、〇〇〇
河南省	三〇、五六六、〇〇〇
山西省	一二、二三〇、〇〇〇
陝西省	一一、八〇二、〇〇〇
寧夏省	一、四五〇、〇〇〇
甘肅省	六、二八一、〇〇〇
青海省	六、一九五、〇〇〇
綏遠特別區	二、一二三、〇〇〇
察哈爾特別區	一、九九七、〇〇〇
熱爾特別區	六、五九四、〇〇〇

奉天省	一五、二三三、〇〇〇
吉林省	七、六三五、〇〇〇
黑龍江省	三、七二四、〇〇〇
新疆省	二、五五二、〇〇〇
外蒙古	六、一六〇、〇〇〇
西藏	三、七二三、〇〇〇

上表所示各省人口數字，大概以沿海和揚子江流域各省為高，東北部和西北部為低，若果在沿海和揚子江流域各省開墾荒地，就受收穫遞減法則支配，非至糧食生產價格漲到某程度，不能舉行大墾荒，因此，現在想開墾土地，就注意東北和西北了。茲將它們底荒地寫出來：

東北部和西北部底荒地統計表

省 別	荒 地	面 積
京 兆	六二九、四三二至	一、一四六、八五九畝
河 北	六、七四〇、七九九至	六、九五五、五〇三
奉 天	八、九〇六、〇四三至	一七、五二七、一七三
吉 林	六三、一六七、〇六一至	一二九、三一三、三五六

糧食管理問題

黑龍江	一六六、四四四、五八四至	七三四、五〇九、七三〇
陝西	一、五四一、七一七至	一、八七九、九七三
甘肅	一一、七三九、〇九三至	一四、九二七、四九四
新疆	五、一九七、六二九至	七、六五九、九三四
綏遠	二〇一、〇九五至	五〇二、四三四
熱河	一、二九八、四五〇至	二、三九四、〇四〇
察哈爾	二、五四七、二八〇至	二、八五四、六五一
總計	二六七、四一三、二八二至	九一九、二七一、一四七

統計上述各省荒地是二六七，四一三，二八二畝至九一九，七二一，一四七畝。據統學者估計：我國每畝平均產麥九十斤，劣土和乾旱平均，每畝產麥六十斤。若把後者數字推算，設上述荒地是五五〇、〇〇〇、〇〇〇畝，當產二四四，〇〇〇，〇〇〇石，如開墾荒地百分之五，我國不需外米輸入，不消說挽回漏卮，且可以救濟我國中部和東南海岸底失業農民，和安置編遣軍隊，充實邊防陣線，則康藏事件和萬寶山案沒有發生罷。茲據天津經濟研究會底調查：東北租佃墾荒制度：最普通的有兩種：一是五年六租制；一是按年交租制。這兩種制度，在吉黑兩省通行很廣，茲分述大概情形如下：

(一)五年六租制：在首先五年，佃戶不納租，地主對佃戶不負任何義務，斯有墾荒一切費用，如農具籽糧

房屋飲食等，全由佃戶自任。從第六年起，每晌納租穀二石，通交三色——是指黃豆，高粱，蜀黍而言——這種辦法，以具有資本底佃戶為最適當，因它們自己可以墊辦呢！

(二)按年交租制：凡是具有資本底地主，為想迅速開墾計，也有津貼佃戶墾荒的，他底辦法是每墾一晌津貼哈洋五元——合大洋四元——一次便是；但是佃戶所負底義務，是從第一年起至第五年止，每年納租黃豆二斗——約值大法三元，連納五年共一石，總值大洋十五元——從第六年起，每晌納租二石，通交三色；地主除津貼哈洋五元外，倘佃戶欲搭蓋草房，每一間還要津貼哈洋五元；地主出賣田地時，佃戶有優先權，還按照時價七折賣給他罷。

以上兩種制度，可作移民殖邊底參考。可是這種事體，不可局部進行，必要大規模底通盤籌劃，才奏功效，這是似由國民政府組織墾荒委員會主辦，一方面發行巨額殖邊公債，開辦殖邊銀行；一方面將編遣軍全隊數移往東北西北墾荒，且可屏障門戶；同時招集國內遊民貧農前往開墾，這個戶費用，由殖邊銀行輕利貸借，以作籽種肥料農具等費；但是移墾底農兵，初到異域，風土不同，對於這處農產物底栽培，全是茫然不知，必要首先設立農事試驗場，聘請專門技師研究各地底氣候土壤怎樣？和種子怎樣改良？那時，兵農墾殖有了指導，才可事半功倍吧！

乙、改良耕地

以前開墾底荒地，也有改善底餘地，因為它經過長久底期間，和輾轉買賣底結果，這耕地不免有些少歪形

和畦畔，這時面積一日一日地縮少，在利用上有很多不利益，同時，開設排水底溝渠，低田沒有水災底恐慌，開鑿溝底水路，高田沒有水旱底顧慮，總之把這些耕地改良到適當為止，那麼，在收穫量有增加底希望。這種事業，必要由政府極力獎勵，才有進展底可能。但是疏濬河流和修築基圍底基本大工事，不能委托人民辦理，必至國家有相當底經濟力時舉辦罷。

農民底特性是保守的，不消說我國農民是這麼樣，而世界各國底農民也是一樣。這種保守底特性，不獨關於思想方面如此，即在技術方面也是如此，在這種情形之下，農業生產增加底困難，就在這一點。故此，關於改良農具，種子，肥料，研究土質；和豫防害蟲等專門知識，似由農業試驗場從事研究，把這底結果分發到各鄉村自治公所，再由這些公所向各農民獎勵和宣傳，那時，可得到美滿底效果，

P. 關於消費方面

甲，設立穀倉

現在糧食問題底困難是二重性的。一方面是糧食供給困難；他方面是他底價格困難。然這二方面大概是同一出發點吧！關於供給底策略，上節已經說得很清楚，現在却說救濟價格困難底對策吧！

糧食價漲問題也分二種：一是短期底價漲，一是長期底價漲。前者是因供給量和需要量一時的不均衡而生價漲，待至某時期始復回原狀。後者是因生產費增加和買賣階段過多而價漲，這種漲價，很難復回。二者均是給消費者一個很大底刺激，也是糧食管理問題底重要點吧！如在現在私有財產制度之下，以金錢購買糧食品

及其他品物；在這自由企業經濟組織之下，一方以各人所得額底大小；他方復以各人底品物價格漲落爲重要問題，若兩者不適合，無論糧食和其他貨物怎樣豐富，能應社會全體底需要，然各人底生活，也決不能因此而有相當底慰藉，故此，糧食問題底最終目的，在使各人得到糧食底滿足；糧食管理問題底最終目的，在各人以小額金錢取得多額糧食，而滿足食慾底希望。

短期價漲底對策是設立穀倉。因它底機能是在青黃不接時期，米價高漲，那時，把倉內把穀搬到市場去，調節盈虛，抑壓漲風；又在穀稻登場時期，米價暴落，農民經濟大受打擊，那時，穀倉購買穀稻，減少市場上底過剩穀稻，緩和降落，總之弄到需要和供給二方面也適合，糧食價格沒有發生暴漲暴落，保持價格上底均衡，直接維護農民和消費者不少。還有遇着凶年，開倉平糶，不至有在陳之嘆。

考察我國設立倉廩，有悠久底歷史，在春秋時代就有提倡歛散平準，戰國時代則主張糶糴歛散，漢朝則有類似常平倉底倉廩之設立，至隋宋以來則有常平倉義倉之組織，至太宗淳化五年又有惠民倉之試行，至仁宗嘉祐二年復有樞密使韓琦奏請設立廣惠倉，至南宋又有豐儲倉平糶倉之設施，總觀它們底名稱不同，而它底精神總不外是廣儲穀米，以待不時之需。我國倉廩既有這麼歷史，自然有充分底展進，但是事實底表示却又不然。因爲近數十年來，國家受政治底波動，人民受天災底橫來，把以前底穀倉，也許不管理而荒廢，也許瓜分而消滅，現在留存底碩果，却沒有幾個。所以說起修理穀倉，不如簡直說設立穀倉吧！

設立穀倉底單位，應以縣市爲標準，估量全縣或市底人口和財力而定穀倉底數量。把縣市舊穀倉加以修葺

或沒有倉址的，即以官產或寺觀廟宇來改建。現在我國穀倉已停辦很久，如果着手恢復，非有巨額金錢，實在無可挹注。但是國家在於多難之秋，庫帑少不免有點支絀，因此，對於初步計劃，最初不在形式而在實際，至畧有規模時，再一步一步來建設。這穀倉建築費和基金怎樣籌集嗎？這宗巨款由政府撥支，很難實現，而且這穀倉底設立，是地方自治底範圍，當然由地方人民舉辦，才是相符地方自治底精神。但是地方人民沒有這宗巨款是怎樣辦？我以為由各縣市政府和地方自治團體舉辦穀倉公債，勸人督民認銷，一面在地方底進出口糧食上增加附捐，為償還本息基金，附捐至本息清償為止，這底公債是創辦地方公益事業。比較其他公債容易推銷；一方再由政府向所在地底金融界等籌商息借款，再以存穀為保證，而金融界既是息借，且有物品担保，借款或不成問題。既籌有氣項，復有人民相助，則設立穀倉，直易如反掌吧！

乙，組織生產消費合作社

長期價漲底原因是生產減少和商人階段過多二種，前者是關於生產方面，前章已很詳細地說過了。後者是關於市場組織不健全，弄到生產價格和消費價格相差很遠，生產底農民，整日胼手胝足，也得不到怎樣利益，而一般底消費者也受糧食價漲底痛苦，得到這些利益却在商人，因為商人乘著生產者和消費者沒有什麼聯絡底弱點，任意地漲價，消費者還以為時代底表示，而不知道商人居中操縱。如果商人沒有貪圖暴利底念頭，糧食價格也要高漲，因為糧食由生產者至消費者經過商人底階段四五次，在這買賣途徑上所用底費用，全算在生產費底賬上，生產價格無形中高漲起來，同時消費價格因此而漲。據美國調查生產者取得消費價格不過百分之五

十三，其餘四十七在買賣途徑中消失費用，換句話說：消費者多支付消費價格百分之四十七，如果消滅這居間商人底階段，則少却這種費用，消費者得到大多利益，而生產者却沒有什麼損失吧！

消滅居間商人底手段，是組織生產和消費兩合作社，因這種合作社是把無關聯底生產者和消費者而相聯；復把居間商人消滅淨盡，復回「為消費而生產」底經濟組織。然而這種合作社以什麼為最普遍嗎？什麼為易舉嗎？這在農村是組織農產品生產合作社；在都市是組織米糧消費合作社。因為農村是以農產品為它們底生存要件，若把農產品由合作社運到需要地銷售，得到公正底價格，不受商人底壟斷，自己却得市場底利益，而消費者也得廉價底便宜。因為無論貧富男女全以米糧為延續生命底物質，一日不可缺的，糧食價漲給都市人民與重大底影響。故此，組織米糧消費合作社，直接向農產品生產合作社購買米糧，一方清滅居間商人；他方得到廉價底米糧。那麼，糧食問題在價格方面，可以解決大半罷。

有很多人說：「生產合作社既有了組織，把這些農產物運到需要地銷售，必定很想獲得多量底企業底利益，消費者還沒有得到什麼利益。還有消費合作社底事務員，多數不能勝任，因為今日商人，多數是好詐狡猾的，把下等品物偽充上等品物，弄到社員却步不前，社務廢弛。那麼，生產消費合作社有發展底希望嗎？不過是一種理想吧！」

的確的，這些話是對的。但是生產合作社底精神是和普通商業不同，總不以博取多量利益為唯一目的。故此，生產合作社有二重目的：一圖各社員底私經濟利益；一以增進公益為己任。商業公司反為純營利團體，生

產合作社為半公益機關。這是生產合作社不能極端增進底主因。關於消費合作社底事務員底防豫，一方以合作社底精神和業務壓倒商業底精神和業務，若能造成這風習，則困難點不成問題。現在還有一種嚴密底組織是由各鄉村自治公所組織生產消費合作社，以大衆人監督大衆事，沒有什麼困難點，則合作社前途，扶搖直上呵！

丙，成立米市和街市

救濟糧食長期價漲底對策，既有生產消費兩合作社以低其糧，則糧食價格問題可無總總慮。惟在這兩合作社未充分發展以前，還要成立米市和街市以輔之，則可以澈底消滅居間商人底階段，同時，安定市場價格，滅絕商人壟斷底念頭，那時，糧食價格沒有再長期高漲底可能罷。

米市底目的，在使糧食底品質，句裝，數量底劃一，和宅底價格安定。然而街市底目標，都在節省糧食販賣底費用，和消費價格底低落而已。若僅就一方底設置，則居間商人底階段還不能消滅，生產者和消費者不能享受雙方利益，固不待言。如祇成立米市則不能省却零賣商店底費用。消費價格仍未減少；如僅成立街市，則農產品底生產者仍受商人底壟斷，不能得到怎麼利益，故米市和街市底關係，如車底兩輪似的，互相為命，若果成立米市和街市，還被商人操縱，不能貫徹他們底精神，如廣州市底禺山市場南益市場者是，生產者和消費者也不得到利益，米市和街市必定要生產者直接在這裏販賣，消費價格才可以低下，這的才是成立米市和街市的最終目的。

丁，擬成立全國糧食管理協會

縣市糧食政策，僅行在縣市，若施行全國，也許不適當。因為糧食政策因環境不同而他底方針也差異，全國糧食政策既是整個的而非部份的，故此，整個有整個底共通點，部分也有部分底特徵，不容淆亂的。若確立全國糧食政策，對於一般狀況，實在有探討明悉底必要，如關於收穫量，消費量，及進出口量，糧食指數等和各地底盈虛，全要通盤設計，才可成功。迴顧我國米荒，各自為政，徬徨無措，到底沒有良策以善其後，這也是沒有全國整個計劃底原故吧！因此，組織全國糧食管理協會，凡是各省縣市底糧食管理機關也要加入，并准糧食專家為會員，他底目的專為調查各地糧食概況，研究管理方法，和其他一切有關糧食生產分配及營養底事項，以期達到行政上底便利。但是它底性質是學街上底研究，因此，省市縣底糧食管理機關，必要按月把它底行政區域內所有一切底糧食產銷運輸，存積，價格等狀況，盡量報告協會，以便彙成月刊，分發各會員，給各地糧食管理機關明瞭全國底糧食概況，互收一貫之效。每年舉行年會一次，研究管理法和和其他問題，以資供獻中央採納，則將來遇有米荒底時期，可以從容措施吧！

戊，提倡食糙米

米糧包含營養素底多寡，實足行引起一般人士底注意。如意大利政府以日常所吃底麵包，感覺營養不足，下令全國麵包工廠，此後製造麵包，滲以糠屑百分之二十，以增加它底營養成分。最近歐美各國，擴棄麵包為主要食品，以多小菓蔬菜牛乳代之，且提倡節食為養生底要素，無怪它們體魄底魁梧，有由來矣：我國底主要食品，不以營養素底豐富為前提，獨是揀求合於口腹，嗜吃精白米，但不知道社會上認為最上等底米，對於體

第七期

康，即有危害。據醫學者說：維他命——即營養素——全寄存在植物最外層底稃皮，現在底白米，必定經過很多碾磨，因此維他命早隨着碾磨而俱去，我們羸弱底原因，就是在這點，而且長吃精白米底人們，身體上多有部分底殘缺，最顯著的腿氣病等類。茲將各種糧食包含營養分量，分別如下：

百分中營養分數量（註：江寧產物。）

品名	每百粒重量	水分%	蛋白質%	脂肪油類%	纖維質%	炭水化合物%	灰(礦物)
上等黃熟米	一、九六	九、七五	一一、七五	〇、六五	〇、三八	七六、六四	一、〇一
中等黃熟米	二、〇六	一一、三五	一〇、五〇	〇、五六	〇、三六	七六、一一	一、一二
次等黃熟米	二、〇六	四、八一	一三、〇〇	一、〇二	〇、九四	七八、三〇	一、九三
松江薄稻(頭號)	二、六六	一四、四三	七、〇二	〇、五九	〇、三三	七七、一〇	〇、五三
松江薄稻(二號)	二、四七	一三、七三	六、九六	〇、九九	〇、三七	七七、六三	〇、四二
松江薄稻(糙米)	二、六三	一三、八九	七、二六	二、〇四	〇、六八	七四、七九	一、三四

倡吃糙米，不僅質量包含維他命，爲人類底營養素，而在數量方面，更可以調節，它功效底偉大，不可以道里計也。

六，結論

糧食管理問題底內容，分析來說：是有全國的和地方的，如擴張耕地和糧食管理協會是要全國舉行，才易成功。在地方的，除却一部分外，還分爲都市的和鄉村的，都市方面注重消費者，換句話說：即注重價的問題，若果消費價格低下，就是達到解決底目的；在鄉村方面却側重生產者，使生產者收穫多量農產品，不復被商人操縱，得到企業上底利益。那麼，無論站在生產方面或消費方面，全是達到他們底利益。

在各縣市實施地方自治底時期，組織糧食管理局，首先調查該縣市糧食底生產量，消費量，進出口和運轉，價格底起落，糧食業交易情況，和種類品質如何，然後作成種種統計，爲該縣市糧食管理底方針。上述各種方法，不過是糧食管理底原則，除依這原則幹去外，還要體察各縣市底糧食特點，而定它底對策，才能達到管理完善底目的。

(完)

二十，七，二十八於匯龍。

照現在的情形，我們要趕快解決民生問題，非發展農村不可，萬不可使農民弄到無以生存，而統統被吸收到都市裏去。不過這件事大得很，不祇是普通行政的力量所能收效，農民教育尤其要緊。須令人民對於農事有相當的智識，有能力抵抗天災，遇大旱知道怎樣得水，對螟蟲蝗蟲知道怎樣捕滅。農民的事業是可以由他們的智識增進的，而他們的生活，也是可以由他們的智識改善，所以農民教育極要緊！

——胡漢民先生——

論公營事業之進化及其利益

李仲振

我們的人類，生存在於世界上，已有一萬萬年，但係以科學的研究，能知以前經過的事，不過祇得五萬年。原始時的人類，他的智識能力，是很為薄弱的，穴安野處，茹毛飲血，便算是無上的本能，其後逐漸演進，居熟食，及其他一切需用的器具，亦畧粗備，降及近世，已大不同。物質文明的表演，一天強烈過一天，一天發達過一天，已非從前的愚鈍了。

在從前的時代，有了道路，以為交通上可利便，有了兩輪的車子，以為可以代步行的艱苦，有了驛站，靠驛馬傳遞書信，以為消息的傳達可算靈通，有了火石火葺紙煤等物，以為可以取火，孰料物質文明進步的神速，視上列各種，今日已作為落伍呢。

在一八八八年的時候，美國首先創設電車，已代步行，快捷省時，堪稱便利；及至一八九五年，歐洲各國，仿效製造，於是電車事業，算是發達得很了。近年來又因電車行路的時候，聲浪很大，過於嘈雜，不宜行駛

都市之內，況且一遇修理路線，則一段路的電車，不能行駛，必待至修復完好，然後可能恢復行車原狀，因此又不大採用電車，已多改用長途汽車了。現在經營此項長途汽車及電車等，或係屬之私人公司，或係屬之政府公營，就目前的趨勢而論，都係主張公營主義的。因長途汽車，係市民交通的利器，決非個人或私立公司的營業所能謀得羣衆福利，市民的利用長途汽車，和利用道路步行相同，沒有道路，就不能達目的地，沒有長途汽車，就令居民對於遠離的機關，不能務服，對於遠地的朋友，又不能時相過從，欲圖都市中人口的密集，不得不設法使都市中的人民，遷居於郊外，或離市較遠的地方，因此則汽車的價格，必要低廉，然後可免於交通上無形的障礙，故必須公營方可達到利便市民，無任意高抬車價的弊端，目前我國的長途汽車事業，正在萌芽時期，值此訓政期內，各縣公路，日漸展築，次第完成，正須長途汽車接駁市民來往，因此長途汽車事業，不免爲邇來待辦當務之急了。

電力事業，濫觴於一八八二年，初時設廠於美國，在一八八二年之前十六年——即一八六六年——的時候，已有電燈發明，嗣經電力廠設立之後，又經過七十五年之研究，電燈乃有今日如許的完備，至於經營電燈事業，已多由都市經營了，其公營的理由，係因電燈事業，家家戶戶必須燃用的，關係市民的福利很大，電費低平，市民均受其利，電費高昂，市民均受其苦，如果由於私人經營，不免任意加價，不得市民損益，所以英國有首創電燈事業由都市經營之議，就是這個緣故。

英國政府於一八八二年，頒布私營電燈事業條例，有効期間爲二十年，至一八八八年，又延長爲四十二年，

論公營事業之進化及其利益

至滿期則概以無條件收歸都市經營。

德國都市電燈事業之經營，後於英國，當時市府擬將電燈事業，收歸公營，遂和該公司定有相當的條件，其條件要點大畧如下：

1. 電燈費 由政府規定之。
2. 關於公司之財政及工事， 市府有調查權，遇必要時，亦得由市府實行管理。
3. 市府征收公司總收入十分之一
4. 柏林市中的主要街道，所有街燈，一律免費，其他各街道之街燈，亦應照特別折扣辦理。
5. 一八九五年十月以後，市府以相當之代價收歸市辦。

就上面的條例看來，現在柏林市的電燈事業，可說是完全收歸公營了，至於法國而論，其著名的都市爲巴黎，現在巴黎一市，對於電燈事業，亦已採用公營主義。

現在我國電燈事業，多由私人公司經營，以致電燈不明，及有電價昂貴的弊端，政府爲顧全市民幸福計，熟籌善法處理之，使企業公司無所用其壟斷，市民豈不大受其惠嗎？

煤氣事業，在西歷一八一七年，便已發明，可供燃燈，可供烹飪，煤氣在都市中，可說是占有重要的地位，各國因煤氣事業，爲市民日常用品，効用如許宏大，已多由都市經營，不許私人壟斷了，德國煤氣事業，初私人公司經，柏林參事會以公司經營，難以增進市民的幸福，於是收歸公營，結果甚佳，近來煤氣事業之

在德國，其大部份屬於公營呢。

英國煤氣事業至二十世紀漸次採用公營制度，現在各都市，多已傾向公營了。

法國煤氣事業，概係私人經營，況且價格昂貴，以致未能發達，故都城縣市，採用煤氣以烹飪燃燈者甚少，不知此項煤氣效用，如許宏大，我們應該知所利用，若涉於放棄，豈不可惜麼？

電話事業，在西歷一八七六年發明，至一九〇六年，乃又發明電報。電話電報，均為傳達消息的重要工具，地方愈文明愈繁盛，則消息愈須靈通，凡商務銀業狀況貨價漲落，和國情政事無不瞬息萬變，非賴電話電報傳達消息，自然感受應付困難，其關係如許重大，自不能由私人經營，以啓壟斷，概歸公營，已為多數國家所採用了。

我國電報向歸政府經營，電話一項，大半由私人經營，廣州市辦改用自動電話後，通話接線，極為敏捷，傳達聲浪，極為明晰，都市經營的良好結果，是很易明白的。

但這種公營事業進行須次第及於各縣，因為都市的地位，的確係一國或一局部文化的中心，凡一國新事業的產生，不論是物質方面，或思想方面，必以都市為先，所以是新的事物，新的思想，新的文化，莫不集中於都市，都市可說牠是文明的舞台，至於窮鄉僻壤之間，正好似依然故我，而都市則早已有蓬蓬勃勃的青春氣象了，此種情形，就可以知道都市為文化中心的明証，故文化中心的都市，常常都能夠代表人民的程度，與經濟的力量，所以舉辦公營事業，當先注意都市，然後推而廣之，逐漸改良，則市民所受福到，自必然普遍極了。

論公營事業之進化及其利益

自治時期民衆運動的一種方案

丁養光

(一)

目前民衆運動確然是銷沉下去了，不特有許多反動者是這樣說：「國民黨現在不要民衆了，所以國民黨現在是沒有民衆運動」，就是我們自己的感覺，也不能不承認目前的民衆運動確然是銷沉下去！

本黨革命之最終目的，是要爲民衆謀到生存的幸福，名目上是在本黨統治下的中國，反而使民衆運動比在軍閥壓迫下之時更爲銷沉，怎能怪得反動者詭譎我們不要民衆？我們自己實在沒有切實的去做民衆運動，致予反動者一個藉口，這種悶在心裏的苦處，是多麼的難受？！多麼的痛心？！

民衆運動爲什麼會銷沉下去？清夜捫心，當然我們無以辭其責；但重要癥結之所在，則有如下兩種原因。

1. 是已往民衆運動襲用了共產黨方法的錯誤；

「中國民衆運動的大發展，是在國民黨改組以後」，在本黨未改組之前，民衆運動祇是在萌芽的狀態中，所以 總理每一次計劃革命，都從軍事工作入手，就是因爲當時民衆對革命尙未有急切的需求；對政治的環境，亦未有深切的認識；對帝國主義者的侵畧與壓迫，尙未能直接的感覺到痛苦；所以有系統有主義的民衆運動，在當時的環境中是不容易擴大，直至十三年本黨改組之後，民衆認識了本黨的主義。迫切了革命的要求，民衆運動的怒潮，才由萌芽時代，洶湧澎湃起來。

當民衆運動迅速地擴大之時，共產黨適奉了第三國際的命令，加入本黨裏來活動，就硬將第三國際民衆運動的方法，搬進本黨來實施，在組織上，把民衆分成了多數的派別，拆散了整個民衆運動的力量；在意識上，把民衆分成了幾個階級的壁壘，硬做成民衆的階級鬥爭的強暴意識；在行動上，在民衆的全體中，「搬出了一部分工人農人學生出來，亂七八糟的煽動一下，說這就是民衆；開大會，喊口號，遊行，說這就是民衆運動」。使這些人「再也回不轉本來的地位去，工人便不做工了，農人便不種田了，學生也不讀書了，却天天在那裏大做其運動」。

共產黨失敗了以後，本黨仍然是沒有定出整個的民衆運動的方案，三民主義的民衆運動的理論，仍然沒有建設起來。民衆運動的組織和訓練，一貫的仍然襲用了共產黨的方法。

於是數年來民衆運動的成績：祇是使不做工的工人，不種田的農人，不讀書的學生，整天的在社會上來搗亂，而真正的人民，「仍舊胼手胝足的在田間與工廠裏，純正的學生，仍舊孜孜孜孜的在試驗室與圖書館裏」，

自治時期民衆運動的一種方案

做他們本分的工作。「對於一切所謂民衆運動，終於是莫名其妙」。因此民衆運動自然是一天一天的銷沉下去！

2. 是蔣中正不要民衆：

共產黨在本黨的活動失敗了以後，繼之而起的，有迷信着個人專制的蔣中正；新從共產黨手裡奪回來的民衆運動，又不幸的因了蔣中正的獨裁，而受更重大的打擊，所以幾年來他極力的主使其爪牙，在各地盡量的摧殘民衆運動，停止民衆運動。而所謂民衆團體組織程序，這樣也要經法律的規定，那樣也要依法律去辦理。本來用法律來保護民衆運動，是法治國家一定的手續，但蔣中正不是用法律來保護民衆運動，他是藉了所謂法律去限制民衆運動，因此民衆運動自然一天一天的銷沉下去！

(二)

民衆運動的銷沉，就是本黨基礎的搖動。我們在復興本黨的嚴重時期中，就不能不向銷沉下去的民衆運動下一服扶元固本的補劑，使民衆運動重復有生機蓬勃的發展起來！

對症下藥的良劑，要合乎下列的兩個條件。——

第一、今後民衆運動的方案，要切應人民本身的利益！

第二、今後民衆運動的方案，要適合訓政建設的要求。

從第一點來說：我們要去促民衆運動，自然是恐運動民衆去求本身利益的獲得，故此民衆運動的方案，而不能切應民衆本身的利益，那祇是拐騙民衆去替自己來犧牲，完全失了民衆運動的意義。共產黨的民衆運動的方法，就是拐騙民衆去替共產黨犧牲。

在訓政開始的自治時期中，民衆要求得本身的利益，惟有努力於地方自治的工作。故此今後民衆運動的方案確定，就要注意到怎樣去運動民衆推行地方自治，那才能切應民衆本身的利益！

從第二點來說：革命的潮流。是不斷的向前推進，所以革命的方案，是始終要能夠站在時代的前頭。在軍政時期，我們注重於破壞的工作。民衆運動的方法，自然是要領導民衆向反動的統治者進攻。在訓政時期，則中國的統治權已屬於革命的中國國民黨，我們工作的唯一範規，是要努力的去實施訓政的建設，這時期民衆運動的方案，自然不能再運動民衆向政府有所抗爭，祇能够以訓練民衆協助政府推行訓政的建設工作。

訓政工作的開始，除了實施地方自治，再沒有其他的途徑。今後民衆運動的方案，就要運動民衆去努力地方自治，那才能適合訓政建設的要求！

(三)

大前題是有上述兩個條件的確定。研究到自治時期民衆運動的方案，就發生了幾個問題。——

自治時期民衆運動的一種方案

自治時期民衆運動的一種方案

一九〇

以前民衆團體的組織，有什麼缺點？

以前訓練民衆的方法，有什麼錯誤？

今後如何才能使民衆的組織健全？

今後如何才能使民衆運動的工作切乎實際？

解決了當前幾個問題，才能決定自治時期民衆運動的新方案！

依照以前民衆團體的組織，我們可以找出四種最大的缺點。在十四年以後，民衆團體的組織，如一個工廠的工會，上面有縣總工會，省總工會，全國總工會，下面還有許多支會，小組；一個鄉村的農會，上面又有區農會，縣農會，省農會，全國的總農會。於是——

第一種缺點：

是從整個的民衆之中，分出了幾個含有階級性的組合，就把整個民衆的力量，分散起來；

第二種缺點：

是民衆團體增加了許多的上層組織，則權力就自然集中在幾個領袖的手上，下層的民衆，祇有盲從着領袖的主張，既容易受人利用，而本身的利益，民衆仍舊是不能獲得；

第三種缺點：

是民衆團體的上層組織增多了，則經費自然也要加增，民衆對團體納了巨額的會費，而實際上還不足以開

又辦事人的薪金，民衆加入了團體，祇是目前的增加了負擔，而將來的利益，仍是求之於理想，未見其利，先受其害；

第四種缺點：

是民衆團體的組織，擴大到全國的系統，祇能够適應破壞工作的環境，而不能應付訓政的需要，反足以阻碍自治的進展。

以前訓練民衆的方法，祇是運動民衆去做破壞的工作，在開始自治的時期中，這種方法，根本上不能適用，最顯淺的錯誤是。——

1. 開大會，遊行，散傳單，粘標語，呼口號，發通電，差不多是以前民衆團體的工作綱領，試問這種表面的工作，就能求得民衆本身的利益嗎，真正的民衆，是討厭了這種工作的虛偽，非常的民衆——胡漢民先生說——祇擾亂社會秩序的不寧；

2. 以前民衆運動的具體力量的表現，祇是運動工人去罷工，學生去罷課，農民去罷種。誠然，這是領導民衆向反動的統治者爭抗的一個不得已的方法，但在本黨統治下的地方，我們還能運動民衆向政府罷工罷課罷種嗎？政治鬥爭的結果，祇足以破壞社會的秩序，而不是我們安定社會的秩序去實施訓政的時期所需要的方方法。

自治時期民衆運動的一種方案

自治時期民衆運動的一種方案

一九二

綜結以上兩點，我們可以知道，今後民衆運動的方案，要以訓練民衆去發展自治爲中心的工作，那才能使民衆的組織健全，才能使民衆運動的工作切乎實際！

(四)

自治時期民衆運動的方案是怎樣？

我個人的見解認爲對於組織方面是要——

- 一、廢止民衆團體的全國全省的組織。
- 二、健全民衆團體的基本的組織！

有全國性的民衆團體的組織，當然是共產黨從前想操縱民衆運動的方法，在訓政開始自治的時期，這種組織當然要加以廢止；有全省性的民衆團體組織，也爲了這種原則，同時的需要廢止，但揆之本黨扶植民衆運動的本意，則廢止了民衆團體一切的上層組織，就發生了兩個疑問：

1. 本黨是容許一個階級於不防礙整個的民族利益之下，可以有謀一個階級的本身利益的要求，倘若廢止了民衆團體一切上層的組織，豈不是違背了這個原則。

2. 國民會議，是由各職業團體選舉的代表所組成，倘若廢止了民衆團體一切的上層的組織，國民會議的代表從何產生？

所以我們的辦法是祇廢止全國全省的民衆團體的組織，而於每縣之中，仍然可以組織一個類乎總會的機關，但我們要注意到兩個原則：

1. 民衆團體的全縣的組織，祇是一種職業團體的組合，並不是一種階級意識的營壘，所以——
2. 民衆團體的全縣的組織，祇能於不防礙整個的民族利益之原則下，去謀所屬會員的本身利益，絕對不能以含有階級意識的手段，去干涉政治。

因此上述的兩個疑問，就可以有這樣的答案：

1. 民衆團體的全縣的組織，適合于「不防礙整個民族利益之下去謀一個階級本身的利益的要求」的原則。
 2. 國民會議的代表，可以由各縣的民衆團體所選之初選代表用被選的方法，產生出全省的代表來。
- 這樣民衆的運動方案，既可以糾正以前襲用了共產黨的方法的錯誤，同時也適合到自治時期的環境。

辦法是：

甲，農會：

1. 現有之全國農民協會，省農民協會，區農民協會，須一律解散。
2. 現有的縣農民協會須加以改組，定名為某縣農民自治協進聯合會，系統上受縣自治政府，或縣黨部之指

自治時期民農運動的一種方案

自治時期民農運動的一種方案

一九四

導監督。

在各鄉農民自治協進會尚未正式成立不能直接選出縣聯合會之委員以前，由縣自治政府，或縣黨部，選派籌備員五人至七人負責籌備，正式之委員選出後，籌備員即完畢其責任；但第一屆之委員籌備員不得當選。

3, 現有之鄉農民協會，須加以改組，定名為某縣某區某鄉農民自治協進會，除受縣農民自治協進聯合會之

統轄外，于自治區域，則受區自治公所之指導監督，如非自治區域，則受區黨部之指導監督。

4, 鄉農民自治協進會之會員，須為該鄉之農民，不得容非農民加入。

5, 鄉農民自治協進會，於法律上為法人，但對於鄉自治公所，不發生政治的關係，會員應有之直接民權，仍以鄉公民資格行使。自治協進會不能代表其所屬之農民向自治公所有任何政治的主張。

6, 鄉農民自治協進會之成立，由縣農民自治協進會聯合會於該鄉之農民中指定籌備三人至五人負責籌備。正式之委員選出後，籌備員即完畢其責任，但籌備員不得當選為第一屆正式委員——因為是免除操縱，始能實現真正的民意——

7, 鄉農民自治協進會的組織條例，另定之。

(說明)為免除上述四種的缺點，所以要廢止全國總農會省農會的組織。鄉農民自治協進會在系統上既有縣聯合會之指導，復有區自治公所及區黨部之監督，故區農會實成為中間的駢支機關，所以也將它解散。

乙，工會：

- 1, 現有之全國總工會，省工會。均須一律解散。
- 2, 工廠工人，組織某某工廠工人自治協進會，農村之家庭手工業工人，得組織某縣某區某鄉農村工人自治協進會。

3, 現有之縣市總工會，應加以改組，定名為某縣市工人自治協進聯合會，於系統上，受縣市自治政府或縣市黨部之指導監督。其組織辦法，適用農民自治協進聯合會之規定。

4, 於自治區域中：工廠工人自治協進會除受縣市工人自治協進聯合會之統轄外，須受該地最高之自治機關指導監督；農村工人自治協進會除受縣市工人自治協進聯合會之統轄外，則受區自治公所之指導監督；如非自治區域，工廠工人自治協進會，於上級的聯合會統轄之外受當地最高黨部之指導監督；農村工人自治協進會於上級的聯合會統轄之下則受該地區黨部之指導監督。其餘適用農民自治協進會之規定。

丙，學生會：

- 1, 現有之全國學生總會，省學生總會，均須一律解散。
- 2, 現有之縣市學生總會須改組為縣市學生地方自治研究會聯合會，受縣市自治政府或縣市黨部之指導監督，統轄各學校學生地方自治研究會。其組織辦法適用縣市農民自治協進聯合會之規定。
- 3, 現有各學校之學生會須加以改組，定名為某某學校學生地方自治研究會，除受學校行政負責人及上級聯

自治時期民衆運動的一種方案

自治時期民衆運動的一種方案

一九六

合會之監督以外，於自治區域，則受當地最高之自治機關之指導，如非自治區域，則受當地最高黨部之指導。

4, 於學生自治研究會之下，得組織畢業同學會，班會，級會，及各種科學研究會。

5, 小學以下各學校，不適用此種規定，但能於學校裏組織學校自治市。
其餘適用農民自治協進會之規定。

(說明)學生是社會上的智識份子，隨時都負有指導社會各種份子的責任，所以在自治時期，學生團體研究，指導，宣傳地方自治的工作，比其他各種份子所負的實行地方自治的工作的責任更爲重要，故此學生團體改組爲地方自治研究會，就是要學生研究地方自治的一切進行，使其能負起指導其他各種份子的責任。

丁，婦女團體；

1, 現有婦女聯合會，婦女運動會等均改組爲縣市婦女自治協進聯合會，受縣市自治政府或縣市黨部之指導統轄下級的婦女自治協進會，其組織辦法，適用縣市農民自治協進聯合會的規定。

2, 農村之婦女，得組織某縣某區某鄉婦女自治協進會，城市之婦女，得組織某城或某市婦女自治協進會。

3, 婦女自治協進會之會員，卽爲該地之婦女，但如婢女妓女或人妾者，該會更須盡量引導其加入爲會員。
其餘適用農民自治協進會之規定

戊、文化團體之組織。適用學生自治研究會之規定。

許或有人懷疑到廢止了民衆團體全國全省以上層的組織，容易會發生！

工作的效能減低；

訓練的計劃難於指導；

民衆的力量薄弱。

然而我們不用懷疑，廢止了民衆團體全國全省的上層組織，才能健全它的基本組織，因為基本的組織層，是全體會員共同努力的集體。全體會員共同努力的工作效能，自然比單靠幾個領袖去工作的效能要大。

民衆團體全國全省的上層組織雖然廢止，而系統上民衆團體仍然是統轄於縣市的聯合會及自治政府或黨上。中央決定了訓練民衆的計劃，直接就可以頒到區自治政府或黨部，比較輾轉的傳到民衆團體全國全省的上部機關。再一級一級的指導到下層支會，路徑是近便了許多，時間是減少了許多，精神也當然貫注了許多！

健全民衆團體的基本的組織，既可以免除領袖的操縱，同時實現了通力合作的效能，民衆的力量，當然可以擴大。

所以這種民衆團體的組織的方案，以乎是適合於自治時期的需要。

(五)

自治時期民衆運動的一種方案

自治時期民衆運動的一種方案

一九八

決定了組織的方案，就開始規定民衆團體工作的綱領：

各縣市民衆團體的聯合會，其工作的原則，就是指導下級的機關，促進地方自治的工作，計劃所屬會員實際利益謀得，及決定下級機關的組織和訓練的方案。但不能以階級的意識，對政治有任何的主張。

因爲縣市民衆團體的各種聯合會社是負了上述這種責任，所以它的工作綱領，就是其下級機關的工作範圍。我們似乎不必去詳細規定，現在祇把各種民衆團體的基本組織的工作綱領分述如下。——

甲，農民自治協進會：農民自治協進會的工作，以促進農村農民的自治爲原則，其範圍有：

A. 辦理合作事業：以農民自治協進會的力量，於可能範圍內舉辦農業合作社，信用合作社，生產合作社的交易合作社，社員爲全體的會員，資本由社員籌集。

B. 辦理農民教育事業：於會內設立農民識字學校，農民圖書館，農民子弟學校，以推進農村教育。

C. 辦理農村衛生事業：於可能範圍內，設立農民醫院，免費診所，設立接生院及托兒所，並於每年之三，六，九，十二等月，舉行農村清潔大運動。

D. 辦理農民救濟事業：籌設貯糧局，於天旱水災的發生，則辦理平糶，及籌劃防災的方法。

E. 訓練會員行使四權：會員有直接創制權，複決權，選舉權，罷免權。並須訓練會員熟習此種四權之行使。F. 舉行會員懇親會及設立俱樂部：使會員於耕種之餘，得一正確的消遣。

G. 破除農民的迷信：勸導農民焚毀一切迷信的偶像。禁止農民一切迷信的集會，於最短時間內，打破農民，

迷信的觀念。

乙，工人自治協進會；工人自治協進會的工作綱領，分爲兩部：1 農村工人自治協進會，適用農民自治協進會的規定，工廠工人自治協進會，則有如下的範圍！

A. 設立工人貯蓄銀行，交易合作社，信用合作社，生產合作社等，尤其是要注重於生產合作社的工作，因爲生產合作社辦有成績，就可以舉辦工人合作社工廠。

B. 保障會員的利益，調協勞資的衝突，設立職業介紹所，救濟會員的失業，消滅無意義的罷工以維持社會的秩序。

C. 設立工人識字學校，工人圖書館，工人子弟學校，以增進工人的智識。

D. 調查工人家庭生活計及經濟狀況並編製勞工統計表。

E. 設立工人保險醫院及托兒所。

F. 舉行會員懇親會及俱樂部，以增進工人業餘的高尚消遣。

G. 訓練會員直接行使四權。

丙，學生自治研究會；

A. 在學校舉辦自治試行市，一方面練習會員行使四權之方式；一方面研究自治施行的工作。

B. 設立消費合作社及貯蓄銀行，養成會員的節約生活。

自治時期民衆運動的一種方案

自治時期民衆運動的一種方案

- C. 設立各種體育比賽會，發展會員之體育。
- D. 設立職業練習所，使會員於求學之時練習各種職業上的技能。
- E. 辦理論文比賽及圖書館。
- F. 設立各種學術研究會，於課餘研究各種科學，但該科主任教員，須爲當然之指導員。
- G. 設立民衆識字學校，推廣社會教育。
- H. 舉辦各種科學刊物及壁報，於可能範圍內並設立各種政治問題討論會。
- I. 組織旅行團及教育考察團。
- 丁，婦女自治協進會。
- A. 辦理婦女識字學校及婦女職業學校。
- B. 舉辦會員消費合作社及貯蓄銀行。
- C. 設立會員贈診所及育嬰院。
- D. 設立家庭教育研究會，研究改善家庭教育之具體方法。
- E. 勸導會員破除迷信，禁止一切偶像的膜拜及神佛的供奉。
- F. 禁止會員蓄婢之惡習及設立濟良所。

(六)

爲了企望於開始自治之中，確定出一個民衆運動之具體方案出來，所以率直地有如上辦法的提出，也許有人以爲大胆了一點；然而感覺得這總比現在幾乎等於無有的民衆運動的方案，稍合於實際一點。

「民衆運動是挽救國家危亡和保障社會生活的一個力量」，「民衆運動的失敗和成功，都於社會有很大的影響」。現在正是我們復興本黨，重整革命基礎的一個生死關頭。如何「把整個的人民組織起來」？讓我們腳踏實地的去做吧！

目前我們最大的責任便是把整個的人民組織起來，成爲一個國家。外國人說我們中國人是一盤散沙。便是譏諷我們沒有組織。但是散沙如果加上土敏土和水，說可以結成堅硬的石頭了。我們現在要依照 總理所規定的地方自治的辦法，切切實實去組織人民，就像用土敏土和水去和散沙，結果一定是極良好的。

胡漢民先生演說集

地方自治與識字運動

鍾鼎銘

一、緒論

世界上斷沒有無眼睛而有視覺；無耳朵會有聽覺的人。「地方自治」就是人民自己來治理自己的意思，可是人民自己不識字，自己的姓名也不會填，那麼，怎樣叫他來行使選舉，罷免，複決，創制，的四權呢？人民不了解法令文告，連一張報紙也不會看，那能叫他明瞭國家大事呢？好像叫瞎子看戲和聾子聽曲一樣，結果還是自己的抽皮猴：「地方自治」亦不過是白紙黑字的空文；所以實行「地方自治」當自識字運動始是無疑義的；

二、地方自治與我國文盲

試看我國不識字者，占全人口百份之八十，約為三萬萬餘人，這是最近的調查，如果真是實行地方自治起來，還不是讓這幾千所謂士的一階級的人來治理這三萬萬餘盲目的農工商人？在鄉間，亦不過受少數土豪劣紳的把持操縱？那能夠談到自己管理自己，適合地方人民的公意？！歐美各國自治制度之所以能够完善，自治成績

之所以能够優良，就是因為他們的人民能識字，個個人具有普通常識，如果捨文盲來談自治，在現在的中國是斷不可能的事：

三、今後發展識字運動之實施

空談識字運動也是無用的，不是叫幾聲「識字運動」文盲就會開眼看字了，所以責任還是負在黨部與政府，在黨部方面除直接于區分部區黨部設黨立民衆學校外，還應做種種識字運動的宣傳，務使民衆能够明白自己不識字的痛苦，而高興于求知，如舉行識字運動大會，組織宣傳隊，城市鄉村分頭並進，利用講演戲劇，繪圖之力，引發不識字者之了解與要求，喚起全體民衆之同情與合作，以達到掃除文盲目的。

在政府方面：

(1) 師資之培養 師資之培養，實為識字教育先決問題，因為教育乃專門事業，斷不能叫全無學識經驗者，所能從事，兼之全國國民不識字者達三萬萬餘人，如果是同時施行識字教育，當然現有的教師是不敷用的，故當事前準備，以爲屆時無支絀之危險。第一當擴充師範教育，除增設師範學校外，一方面把各縣市不適當的中等學校改師範學校。第二爲設立識字教育師資養成所等，考取小學畢業生，定期訓練，施以師範教育以培養普遍足用之教育人才。

(2) 文盲之調查 我國文盲既佔全人口百分之八十，約爲三萬萬餘人，可是這還是約數，精確的統計及其分配的情形，還有待之調查。而調查之法，先由地方教育局協同黨部派員調查不識字之青年與成人，及其所需

地方自治與識字運動

二〇四

要之職業知識，或在調查戶口時詳加注意。鄉村文盲當然是比城市多，因在鄉村者，交通不便，風氣蔽塞，生活困難之各種原因，不識字者，占全人口百分之九十以上，在城市者約在百分之六十。當然我們對於鄉村者更應特別地找出救濟的方法。

(3) 學校之設立 根據了一地方調查之結果，以不識字之人為比例，設立各種識字學校：如婦女識字學校，農人識字班，職工識字班，民衆問字處等灌施知識的場所。

(4) 經費之籌措 也根據調查按照不識字者之多寡來預設各種識字學校之數目，而從事經費之籌措，一方面由地方政府指撥經常補助費，撥官產，沒收廟宇作基金，其他如各機關團體合租費或捐款，集資舉辦識字學校以期普遍。

(5) 制定視察法獎勵法 普通之視察可分為若干學區，分期舉行視察。對於區內識字教育之組織，設備，教材，管理，訓練之辦理達何程度，厘定其識字教育之成績以資獎勵。又如對於輸資者之獎勵，義務教員之獎勵，學生之獎勵，此皆為今後識字運動所當注意的。

四·結論

我們既知道地方自治基之于識字運動。而我國之文盲為數達三萬萬餘之衆，非急起施行識字運動無可救藥。現我革命政府已定種種實行地方自治之法規，而于最短時間在兩粵施行，隨軍事之進展，以至全國。我粵雖號文化高冠全國，然不識字之文盲亦占全粵人口百分之八十以上，尤以窮鄉僻壤為甚，施行識字教育為當前之

急務，今後黨部與政府務先確定識字教育之方針與計劃，期以馬上實行，使全粵民衆個個都有閱報告之粗淺識字，那末，人民的公意才會表現；「地方自治」才是真正；民權主義方能實現啊！

一九三，八，四，于省黨部訓練科脫稿。

「立機關——戶口既清之後，便可從事於組織自治機關。凡成年之男女，悉有選舉權，創制權，複決權，罷官權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員以組織立法機關，并執行機關。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，地方之蠶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公局買賣，將於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利。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，悉當歸地方支配，逐漸設局管理。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，立法規定之。每月當以三十日爲準，每日當以六點鐘爲度，其不願出力者，當納同等之代價於公家自治機關。每年當公佈預算，並所擬舉辦之事以求人民同意」。

——總理地方自治開始實行法

華僑與地方自治

范直公

(一) 什麼是地方自治？

要知在國家組合的場合當中，發生有地方自治一名詞，不能不要明瞭地方自治的產生的由來。地方自治是人類在大羣（狹義的國家）中的各個分子，因為社會環境的摩盪，謀求生活安全之必要，同時依其意志力量的表現，對於大羣（狹義的國家）以外，其有意志力量的各個分子，感覺大羣中（狹義的國家）姑無論那些設施有隔膜不通的治者階級腐化舉動，即其設施在原則上，能夠表現完美，還是在此種帶有被治他治為不能表現各個意志力量份子，在大羣（狹義的國家）為真正之能力健全者。因而在此種需要之下而成此種制度。質言之，因社會上發生地方自治之需要，與地方自治之意識，遂應時而生地方自治之事實。所謂地方自治雖不是純粹的因被治他治而產生，然可以說地方自治是一個真正能力健全的國民（對國家關係稱）應有之要求與產生。

(二) 地方自治之要素

地方自治既是真正能力健全的國民應有之要求與產生，但地方自治的要素，必具以下特殊的性質。

甲，地方之色彩，我們知近代世界政治學者，普通論地方自治的地方色彩，多從民族原則之下而說，我們以為這種閉關主義的狹義的國界，是不能長此下去的，我們對地方色彩，在地方自治運用實施時，祇可以從地方區域上為限，絕對不能從民族原則之下而確定地方區域為地方自治準則。

乙，平民之色彩，我們所謂平民，不是求階級上的貴族與平民的分別，是指無種族國界為地方自治的極則。因為不能在民族原則下確定地方區域而實施地方自治，那末平民色彩，自然不是一個地方區域上的一個民族獨佔而犯有褻奪其他民族公民應有「原有賦與權利」的權利，我們要知近代民族國家發展極軌的歐美各國，無形中已構成一民族一國家壓迫他民族他國家的事實

(三) 華僑今日所處的地位

我們華僑因為自己的國家地位衰落，在他國政府保護下而生存，其被治他治所得來之痛苦，較諸國內軍閥

官僚政治爲尤甚，國內軍閥官僚政治，雖然事實上把人民賦與的權利，剝削淨盡，但有時在形式上必有求使人民能有義務權利的些須表現。若在他國政府保護下而生存的僑胞，不特連形式上的所謂人民代表的代議士沒有，就是所負擔的義務如納稅，沒有不千抽百剝，只有絕對的接受，不能絲毫的質問和反抗，這完全是官治，被治，他治，還說地方自治嗎？

(四)地方自治與華僑

我們華僑在他國政府保護下而有此畸形之怪狀，感覺因此怪狀而生的痛苦，那末，我們國民政府目前所決定的施行地方自治，不單祇在國民政府治下的民衆。應有能發展其意志能力表現健全的國民，就是們華僑在我們回祖國的時候，也應當要積極贊助與參加，同時應當使祖國的國家地位提高，然後在他國政府保護下的畸形怪狀，才可以力爭而從事打破，實現「各盡義務，各得權利」的天賦人權。

我親愛的僑胞！

你感覺他國政府所加諸我們「祇盡義務不給權利」，是不是官治被他治呢？

你們在這種官治被他治底下，是否能長此下去呢？

惟有：

一，積極贊助打倒個人獨裁的偽民主政治的南京偽政府，直接參加國民政府所實施的地方自治下而努力一
二，在國民政府統一全國，總理手訂的對外政策實現時，我們國家在國際地位提高，那時我們在他國政府
保護下的「祇盡義務不給權利」的畸形怪狀，才可以力爭打破，實行各盡義務各得權利，在大羣（廣義
的世界大同）中而實現以地方區域而成的地方自治。

我們努吧；前進！

養成廉潔政府之方法，第一，要一班純潔而有勇的革命黨人，猛向前進，將割據勢力摧陷廓清，第二，要一班在社會上做着各種事業的人，對於貪污者，不斷的施以制裁，使民主勢力，漸漸培養起來，有了這兩種力量，然後民主政治得了基礎，真正的人民代表機關，方才能行使職權，以監督政府，使財政公開，有預算，有決算，同時對於政府之用人也能施以監察，而進賢退不肖，於是廉潔的政府，才能永久的存在，而且一般的存在。

——汪精衛——

各國地方自治的比較觀

(一)

李恩昭

因爲篇幅有限，時間有限，想在這一期刊自治專號裏面，將世界上已行地方自治國家的政體，一一寫出，是不可能的。所以，現在我先將斯堪的納維亞類各國的制度簡述於後，其他各國地方自治的比較觀，留着下回再談吧！

(一) 丹麥的地方自治

說到丹麥的地方自治，我們應該注意兩點：(一)市自治；(二)州自治，丹麥的市自治是由一八四九年制定的憲法和一八〇三年法令選出的救貧法委員產生的，州自治的產生完全是以一八六七年所定的鄉自治法爲原則，丹麥自治法除了鄉自治法(Country Communal Law)之外，尙有一八六八年的貿易市治理法(Market Towns Law)和一九〇八年的選舉。

丹麥的市自治

在丹麥，一個市有一，二八九個教區市。八十六個貿易市，教區市和貿易市的分別是以人口為標準的。一、二八九個教區應有人口三〇、或三四、四五一。八十六個貿易市應有人口一、〇三四或七四、二五六。

每個市有一個教區議會 (Sogneraad, Parish Council)，這個機會是由選舉而產生的。每四年選舉一次。議員的定額是五個以上九個以下。

(一) 選舉或被選舉權

凡有下列的資格者皆有選舉或被選舉權(一)土生者；(二)年滿廿五歲者；(三)住在市內有一個會計年度者；(四)不虧欠當年或一年的捐稅者；(五)名譽優良者。但是，受人救濟及無力自立者，皆無選舉或被選舉的資格。

市長人選的問題

每個教區議會的會長都是由每個教區自動選出的。他就是市長 (Borgmester)，他的年俸甚微，他的職責就是處理一市的衛生，自來水，陰溝，電燈，國道，救濟，教育，警察，消防，收稅。

市長以下，有一個市行政委員會，由鎮議會 (Byraad Town Council) 的議員中選出二人至四人組織而成，來輔助市長，並以市長為主席。

此外，在鎮區市內，還有一個常務委員會，其委員係由鎮議會中選出幾個議員充任之。這類的組織在教區市內，是不常見的。以上所述的是市自治的起原。選舉或被選舉權，以及市長人選諸問題，現在，我們再來談

各國地方自治的比較觀

談丹麥自治市的財政；公務；教育；公安；諸問題：

(一)市的財政和市的財源：

市有財產；公共事業的收入(電燈，醫院，自來水等)罰款，賦稅、地方稅之所得，都是市的財源。

市稅有兩種：(一)田賦和房捐；(二)所得稅，同時，徵收機關得就地觀察納稅人的境遇，和進款的性質，酌量增減之。但對於外來商人，所取甚少。

但是，中央必須年予各市相當的經費，作為教育，道路；養老；救貧的補助金。徵收機關，遇有短收之時，必須呈報主管機關，各教區市須呈報州議會；各鎮須呈報內政部長，每年一切賬目均需由中央派員檢查，檢查之結果，在各教區市由州議會執行；在各鎮，由市機關執行。

(二)市的公務：

公共衛生：市內的衛生由市街衛生委員會負責辦理，按照衛生的章程，每一個市必須有一個衛生委員會(Sundhed Kommission)，由委員二人或五人組織而成，主席由該市的警察督辦任之，在設有這個組織之內，必須設一個傳染病委員會。

(三)市的教育：

市的教育由市教育委員會負責，這個委員會教區牧師和市機關選出的委員組織而成。

(四)市的公共救濟：

除了哥本根以外，救貧的行政，在市內，由市議會的一個委員會執行，在鐘內，則由市區的一個委員會辦理之，但是，在哥本根一切行政是操在市議會第二區部之手，其他公安問題均由各市辦理之。

州

丹麥有二十個州，其中有三個，分爲二區，每州有一個州議會 (Municipal Council) 由州內各教區議會間接選舉出的代表組織而成，每教區議會，得選代表三人，貿易市是不派遣代表的。

每州有個州議會，負責辦理公共衛生；修理道路；處理動物傳染病；發給酒店、旅館的執照；施行鄉村自治法。

州議會的主席，由州長負責，他受國王的任命來處理一州的事務及行政。他可以監督教區市；有暫停教區議會的決議案的執行之權。他並且有權處理貧民救濟案件的爭辯；發布維持捐的命令，任命一切職員；如教區警察，剷雪和掃淨烟鹵的工人，監督州內消防隊法律的執行，

此外，關於一州內的征收；衛生各機關的領袖由他充任之。

州財政：

州的財政由州會議處理，其可靠的財源就是（一）房捐或不動產捐，短收之時，他們可以向各教區市索款，這種解款，不得過三分之一，此外，還有州救貧基金和罰款。

州的教育：

關於州的教育，每州有一個教育委員會 (Communal Education Committee) 其經費以在各縣和各貿易市所

各國地方自治的比較觀

各國地方自治的比較觀

課徵的稅支付。

公共衛生：

在丹麥，有二十六個州醫藥區，(Amtsaelgekredse) 各州有各州的醫藥官 (Amtslaegge)，由這些區再分爲八十區 (Krebslaeggekredse)，各區也有各區的醫官，負責治療傳染病，花柳病，以及種牛痘，收生的責任。

至於，公安的問題則由州議會負責維持之。以上是丹麥地方自治的概要，牠的特點有四：

- (一) 是實行間接選舉地方機關的少數國家。
- (二) 州議會是由教區議會的代表組織而成。
- (三) 地方所得稅由各市徵收而不由州。
- (四) 州長的權限甚廣。

(二) 瑞典的地方自治

在一八六二年間，瑞典國通過了鄉、市、教區、州的自治法，於是瑞典現代的自治組織就開始了。後來，在一九二四年間，各州又通過了一國新法令；凡具下列資格者均有選舉或被選舉權：

- (一) 年滿二十七歲者。
- (二) 不受保護者。
- (三) 未經破產者。

(四)不受公共救濟者。

(五)不會拖欠前三年內至少一年的稅者。

鄉的自治(Rural Commune)

在瑞典王國，有好幾個教區，每個教區成爲一個自治區，現在，瑞典全國有二，四〇〇個鄉村自治區，合計人口一，七〇〇人。

區民大會(Kommunalsämme)

區民大會的職權：

(一)治理自治區。

(二)選舉區議會。

(三)選舉區行政局(Kommunal nämnd)

(四)辦理救貧和公共衛生。

教區會議(Kyrkostamma)

教區會議的職權：

(一)處理教堂和學校的一切事務，

在瑞典市，有一百十一個不隸屬於鄉自治區的市。

各國地方自治的比較觀

市的治理權完全是操之於市民大會(Allmänna rådet)之手。市民大會，在理論上，是一個議事機關，但是在市民超過一，五〇〇的市內，這些責任應由市議會負之。市議會是由議員十五人至六十人組織而成。每四年選舉一次，每年選舉會長和副會長各一人或式人，

根據市自治法令，市的最高級機關是市公署(Magistracy)，事實上，牠只有審查市議會的決議是否合法。行政機關

市的一切行政權概由市議會選舉的各執行委員會執行之。而以財政委員(District Commare)最為重要，

斯托克呼姆(Stockholm) 斯托克呼姆市的組織，與其他的地方，畧有不同，牠受特別章程的節制約束行政。在這個地方，有個市行政局 Stadskollegium 由市議會所指派的一百人組織而成，

州

(一)州議會(Landsting)

每州有一個州議會，由鄉自治區和市所派遣來的代表組織而成。

(二)議員的人數：

州議會的議員至少要有二十人，由年滿廿七歲的市民選出，每年在九月開會一次，在休會的期間，一切的事由每年九月中大會所指派的行政委員會辦理之。

(三) 州議會的確權：

- (1) 解決一州的經濟和農業問題。
- (2) 謀一州實業上的發展。
- (3) 改良交通，衛生，教育。
- (4) 計劃一州的安寧，秩序。
- (5) 連同不屬於該州的五個市內的特殊選舉團體選舉衆議院的議員。

地方聯合會：

這個會是按照一八一九年的法令而組織的，根據這個法律，有組織聯合會的權力的有：各市；各鄉自治區；各貿易市；各市區；各個州議會等。

財政

財政的來源：

- (一) 所得稅
- (二) 財產稅
- (三) 累進稅(因超過三,〇〇〇克羅納(Krona)的總數而征得的稅)，
- (四) 自治區的特別捐。

各國地方自治的比較觀

各國地方自治的比較觀

1, 木捐。

2, 狗捐 (每頭狗不得過三〇克郎 (Crowns))

3, 娛樂捐 (是一種任意捐)

(五) 國家的助款。

(六) 特種補賞 (如按照戈森制度 [Göteborg System] 所得的補賞。)

(七) 州稅 (Landstingsskatt)

議員的報酬。

關於議員所得的報酬，可分別述之於下：

(一) 公民大會和議會的議長享有他們書寫材料，郵票等費用的報酬。

(二) 區議會的議員得領旅行費。

(三) 州議會的議員，享有日用和旅行費。

(四) 兼有職務的得領受薪俸。

自治區的節制：

瑞典的自治區，總算是享有很大的自治權的了。但是，有許多決議仍然必須呈請州長和國王的批准。譬如借款，超過某種限度的時候，必須受財政部的審查的，有關市的時候則由市社團聯合會輔助財政部行之。

同時，當自治區的公民認為某種決議有害之時，可以向州長公署，或政府法庭控告。

其他的公務行政：

(一)教育：在瑞典初等教育的治理權是操之於教區會議 (Kyrkostämman) 之手的。每個教區會議之內，有國學校行政委員會 (Skolorad) 由教區長和教區會議選任的委員組織而成，此外。管理教育的機關，有學校行政局 (Folkhögskolestyrelsen) 至於中等學校，其經濟和組織完全受中央政府的補助的。

道路：

瑞典有三七九個路政區 (Road Service District) 每區有一個道路局。(Highway Board) 道路的維持費，十分之三由國家支付，其餘則道路捐，地賦稅和其他普通稅來維持，

公共衛生

為便利公共衛生的管理起見，瑞典國分為二五二個醫藥官吏區，每州有一醫藥長官，由國家給俸，同時，各自治區分為若干助產區。此外，公共衛生機關有：

(1) 皇家醫藥委員會 (Royal Medical Board) 監督全國的公共衛生。

(2) 在每個自治區之內，則有衛生委員會 (Board of Health)，牠的任務是視察一九一九年的公共衛生法令的實施。

(3) 為治療和防止傳染病起見，則有傳染病區 (Epidemic Districts) 之組織，每區有一傳染病委員會各國地方自治的比較觀

各國地方自治的比較觀

(Epidemie Committee) 及隔離醫院。

(4) 助產婦委員會 (Midwives Board)

公共救濟：

一九一九年，在瑞典，通過了一個救貧法，根據這個救貧法，將一切救貧的責任，委托各自治區內所選出的保護局來擔任。並且在各自治區裏面，設立一所貧民院，在州內，則有貧民工場。

在每個自治區內必須設立兒童幸福委員會 (Child Welfare Committee) 裏面，必須設立一個教育劣等兒童的感化院和實業學校。

此外，還有一個國家檢查制度來實施公共的救濟。

警察：

除了普通維持治安的警察以外，尚有一個組織是：「國內特別警察隊」

研究瑞典的地方自治，我們就應該注意下列幾點：

(1) 瑞典在古代就實行地方自治。

(2) 瑞典是行累進稅制度的國家。

(3) 瑞典的市長不充任市議會的議長。

(4) 設有市自治團體的國家。

參考書：

(Kommunallagarna Hammar-Kjold)

(三)挪威(NORWAY)的地方自治

挪威的地方自治可分為三個時期

(一)古代

(二)一八一四——一八三七年

(三)一九二一——到現在

(一)古代：每個挪威市裡面，有一個家長議會(Householders)其會長由國王任命，他的職務是：徵收捐稅和罰金。

(二)十九世紀初葉以前，挪威的自治邑大半是由國王任命的。但是，復一八一四年到一八三七年之間，通過了地方自治法令。這個法律授地方機關以最廣大的自治權。

(三)在一九二一年間，又通過了一個法令，根據這個法令纔產生了地方自治的現行制度。

區和市

區(Herred)

在挪威，有四十三個市，其中不受州的節制的有二十四個，合計有人口二六三，三〇〇。每市和每區都有

各國地方自治的比較觀

各國地方自治的比較觀

二二二

一個議會，凡年滿廿三歲，不犯刑事罪而居住市內二年以上者皆有選舉權與被選舉權。

議會會長的人選：

議會自選會長 (Ordfører) 其任期在鄉間是三年，在市內是一年，他的職位和美國的市會計 (town clerk) 差不多，在較小的鄉自治區內，所有行政職權通常由會長執行，并可受議會的報酬，在較大的鄉自治區內，議會任命的秘書可輔助會長進行一切。

州，(Fylke)

挪威有十八個州，一州的面積有九〇〇到一八，五〇〇以上方英里，合計人口四四，一九〇到一八〇，〇〇〇。

州議會係由州內各區議會的會長組織而成的，每年開會一次，來解決一州的警察，教育，道路的事務。

財政：

財源完全是靠：

(一) 地方稅，捐。

(二) 工廠如財產的收入。

(三) 還款。

(四) 地產稅。

(五)各區域各教區所解的款項。

地方機關的節制：

一切的議決必須呈請州長批准。但遇有疑問或得不着三分之二通過時，得退回州議會重行考慮之。

公共的行政：

(一)公共衛生：挪威有三九五個衛生區，每區有一個醫官 (Stadsfysikus) 或一個衛生委員會，其經費由當地的區或市議會解款抵償，

(二)教育：全國劃分為七四〇學校區，以資普及教育，其中六十三個是市，這是全國一致的制度，其經費由中央負擔。每個區和市内必有一學校委員會 (Skolestyre, School Council)，是由一牧師，或市或區議會的代表所組成的。在大城裡的中等學校，多由國家管理。近且有把這等學校移交地方議會管理的趨勢。

(三)道路：道路的經費，若得州長的許可，即由自治邑負責，且可受州，或中央政府的款項的補助。至於最重要的道路，則由財政部或各州支付的。

(四)公共救濟：救貧的機關有：救貧法委員會 (Poor Law Boards)，牠的責任就是，救貧、發賑，救災等。

以上是挪威地方自治之鳥瞰；挪威的制度很簡單，州會議是間接選舉的；議會的行動須受州長的節制。

參考書 The Norway Year Book 1925

各國地方自治比較觀

法國地方自治概述

(一)

曾仲鳴

(一)

政府決定舉辦地方自治了，地方自治果能早日舉辦成功，則土豪劣紳的腐化勢力，與共產黨的惡化勢力，定能早日消滅。至於消滅的理由和實施的方法，已經許多人申說過，我也不用再加解釋了。我如今只把法國的地方自治畧加敘述，以外邦地方自治的實際材料，供實行地方自治時的參考。

政府頒布一法規，或興辦一事業，每每利弊參半，法國地方自治實施已久，有優點，亦有劣點。法國地方自治的城市選舉，採取普通選舉制，一般選舉人皆無資格的限制，凡是法國男子，皆有同樣的選舉權與被選舉權，純粹可以表現民主的精神，這是法國地方自治的最優點。法國的中央政府取中央集權制，對於地方行政，嚴厲監督，似可收效甚速，統率甚易，但地方的參議會的權力頗微弱，不能為民衆謀利益，而反增民衆的重負

，這是法國地方自治最劣點。法國地方自治除上列優劣兩大端外，尙有其他優劣各點，未及詳紀。所以我草此文，應即聲明，我并非以爲法國地方自治可以爲我國地方自治的模範，我只希望此文能作研究的資料而已。

(二)

在陳述法國地方自治以前，不能不先將促成法國地方自治的實現與經過，畧加紀載。

法國居歐洲的中原，介乎德意志，意大利，西班牙，比利時，瑞士，諸國之間，而隔海則與英倫三島相望，國內河流交錯，高山峻嶺，橫立於東南兩邊境，氣候物產，兼有南歐北歐各邦的所有，國民性富感情，歐洲的政治革命，社會革命，莫不造端於法人。法國立國甚古，本是開明專制的君主國，國中一切政務，盡歸國王管轄，處理。一七八九年，大革命以前，君權極盛，人民雖負納稅服從的義務，却無參與改善朝廷的權利。當時既有統治者與被統治者兩界限的分別，又有貴族僧侶平民之階級的名稱。既無民權的存在，又無民意的可言，則地方自治更不能設施，那是無疑的了。十六世紀後，是法國獨裁全盛的時代，國王本其天授君權的原則，厲行專制政治，人民的政治自由，剝奪殆盡，人民的生活困苦，無從申訴。國王將全國分裂爲行政區域，(Cherchite)區域之內，復有無數小城，每一區域，設一巡閱使，植封建的勢力，增暴主的威權。迨至路易十四的末年，人民的貧窮，已達極點，國家的財產，已瀕破產，異日大革命的萌芽，遂潛伏於此。大革命既爆發，民

權日漸發展，經國民會議的決定，王室的特權，全行消除，法國人民共享平等的權利，昔日負擔稅賦的不均，永無恢復的機會。數月之後，國民會議又議決廢止舊時的行政區域，分全國為八十三省，封建遺跡，至是掃盡。同時并頒佈地方制度的改組，賦予人民以自治全權，地方的一切組織，悉憑民意而決定存廢。至拿破崙初為執政時，每省置一省長，省長之下分為若干區，每區置一區長，區之下又分為若干分區，分區之下又分若干市，市設市長，此種制度，直至今日，雖畧有變更，然大體組織仍照舊制。一八七〇年第三共和成立以來，民主政治，益以確定，民主勢力益以雄厚，國會實操一切大權，幾可直接的代表全國的民意，民主精神，實已深入人心，瀰漫全國了。地方自治從此時起，已漸籌備，一八八四年頒佈城市自治條例以後，各城市已相繼舉辦，成績甚佳。法國政府對於人民，言論結社的自由，完全遵守，國中各黨派林立，極左的如共產黨，極右的如保皇黨，皆可自由活動，從事宣傳。但因地方自治已有相當的程度，人民有豐富高深的智識，堅定沈着的意志，既不為共產黨的邪說所引誘，亦不任土豪劣紳的存在。于是可知地方自治愈有進步，則共產黨的惡化勢力，與土豪劣紳的腐化勢力，亦即隨之而愈見衰微了。

(三)

現在我們可以進而述法國地方自治的組織和職權了。

法國共分九十二省，內中八十九省在法國本部，亞呂薩斯和羅杏呂兩省，係新從德國奪來的，亞呂志希省係在非洲，純遵法國各省的制度，所以亦列在各省中。每省有省長，(Préfet)由內務部所推舉，而受總統的任命，監督一省的行政。代表人民的機關為省議會，議員人數多至六十七人，最少亦有十七人，皆由人民選舉，選舉的方法，選民與議員的資格，和國會的選舉完全相同。省之下為區，每省分為數區，設一區長，或稱副省長，(Sous Préfet)其任命的程序，與省長同。區有區議會，區之下又有分區，分區只是選舉和司法行政的區域，不是辦理地方自治，故無政治的組織。最直接關係於地方自治的，莫如市。

法國的市，範圍的大小，至不一定，全國市的總數已達三萬七千以上，土地極狹而人民極少的村落，亦稱為市，市有市長，係由市參議會所選出，簡單的說一句，就是完全民選了。

法國各市市參議會議員的人數，以人口為比例，凡有入口在五百人以下者，可選議員十人，逐漸增加，至於人口六萬以上，可選議員三十六人。茲將市參議會議員的人數與人口比例，列表於後：

每市人口數

選出市議員的人數

五〇〇至一五〇〇

一式

式五〇〇以下

一六

式五〇〇至三五〇〇

式一

一〇〇〇〇至三〇〇〇〇

式三

法國地方自治概述

法國地方自治概述

二二八

三〇〇〇〇至四〇〇〇〇
四〇〇〇〇至五〇〇〇〇
五〇〇〇〇至六〇〇〇〇
六〇〇〇〇以上

三〇
三二
三四
三六

大都市如巴黎市，有參議員八十人，里昂市有參議員五十四人，并不按照全市人口數目而選出，這是例外的。

法國市參議會的職權，可分為三種：（一）關於市政，不必候上級官廳的認可，而可以自由行使職權的，如消防隊，公共墳場，以及水道煤氣電氣各事業的設施，與管理等。（二）經上級官廳的認可，而市參事會可以自動提議的，如市有財產的買賣變更，抵押，交換，道路附近的公用地與公園的變更管理，或使用，以及乎市預算的議定，與市債券的發行等。（三）市參議會本身不能有提案，而僅對於其他機關的提案參以意見的，如教區境界的變遷，慈善事業的處理，主要公路的開闢，初等教育的設施等。

市參議會是從市選民直接產生的。參議員任期規定為四年，但得連舉連任。開會日期大抵有事時即行召集，無事時便可停止，但仍規定每年至少開會四次，時期為五月，八月，十一月，十月。凡是法國男子，年在式十一歲以上，未被褫奪公權的，在一市住滿六個月，或非該市的住民，但負擔繳納該市主要租稅之一的，均有選舉權。選民年在式十五歲以上，品行端正，未曾受褫奪公權的處分的，都可以被選為市參議員。市參議員

照市制規定，爲無薪職，但每人每年會得六千佛郎的公費，此種公費的發給，已成習慣，且已列入市的預算中，上級官廳亦絕不過問了。法國大總統直接可以解散市參議會，惟解散後即須召集新參議會。

法國各市市長 (Maire) 係由市參議會推舉，人選且限於參議員，他既是全市最高的行政長官，同時亦是市參議會的當然議長。市參議會如國會一樣，各參議員均有黨籍，所以市長的選舉亦如國會的議長，或內閣制的內閣總理一樣，都是屬於參議會中多數黨黨員的。市長任期爲四年，市參議會不能於市長任期未滿以前，罷免他的職務，市長可以委任市政府中的重要職員，但各項官吏的資格，早有嚴格的規定，市長絕對不能隨意的委派，既已按照法定的資格委派之後，市長亦不能無故罷免升黜。市的預算案係由市長編製以後，提交市參議會，請求通過，市參議會對於預算案如有疑問時，可以請市長解釋，如認爲不對時，可以要求修改。

市長之下，參議會復於各參議員中選任副市長 (Adjoints) 一人或若干人，襄助市長，辦理行政事務，大城市如巴黎，如里昂，每一副市長必擔任一部份的職務，如教育，交通，財政等，專心負責，似內閣以下的各部，其任期亦與市長同。

法國在大革命以前，全國是諸侯分割的形勢，封建制度絕未剷除，大革命以後，力求國家的統一，遂厲行中央集權制，所以各市的會計長及警察長，均是中央所任命的。這兩種機關既不受市長的指揮，亦不受市參議會的監督，對於地方自治上，實既發生許多障礙，使地方自治不能完全獨立，所以一般人都爲法蘭西的地方自治爲有限制的自治。法國人重保守，對於地方自治的缺點，雖知之甚詳，終不肯改良，殊爲可惜呢。

法國地方自治概述

法國地方自治概述

(二)

謝維安

(一)

爲什麼要地方自治？社會上的團集是由家庭經過家族及部落遞演至於城市以至近世的國家，地方自治不將會把整個國家弄成四分五裂破壞其統一嗎？現在的時代是國家競爭達到最高度的時代，地方自治不將有減輕國民的團結力而對外不競以至於滅亡的危險嗎？從現在各國地方自治運動發達的方面看，則這的發問可說是杞人憂天的；個由「笛卡兒萬事皆從懷疑下手的方法看，則這是關於地方自治的根本理由，無論欲知那國或何級的地方自治之先，都應該畧爲說明白的。

人們在社會上的欲望是多數的，需要亦複雜的；要達到滿足某種欲望或需要則必有某種特別適宜的方法；在這特別適宜的方法中，以愈少外界的阻力爲愈好，關於某別種欲望或需要亦如之。譬如，要研究解決化學上

的問題，自然以集合同學化學的人設立研究會爲宜，而在這研究會裏又自然以外面的阻力愈少爲愈好；若欲滿足運動的需要時亦如之。在這化學研究會與運動會之間，雖則是各不相謀不相聯絡，但亦是萬物並育而不相害道並行而不相悖，必不以有了化學研究會就會傷害到運動會。再如，今日爲社會團集的最下層的是家庭最高層的是國家，但因爲各有各的目的，各有各的需要來滿足，故亦並存不悖，并不以彼存則此亡也。關於在國家以內的地方自治亦然，地方自治并不是一切事情都絕對自主，對於國家絕緣，如兩個對立的國家一樣，因爲國家有國家的目的，有國家的需要，地方亦有地方上的目的地方上的需要，地方自治，只在地方的目的地方的需要中自治自主，與國家的統一並不相妨，與國民團結對外的抵抗力亦無所礙。

爲什麼要地方自治，這個問題可有式方面的解答，一關於思想方面的，一關於事物方面的。

關於思想方面的。近世民治的思潮日益發達，雖間不免有民治破產的反動言論，及獨裁專政的反動事實，這是一時的阻礙，與民治的進展固無什麼影響也。民主政治主權在於國民是自由的政治也；國家的主權既在於國民，則關於地方政府的組織，地方的事情由人民負責自治，這是自然的結果。

關於事物方面的。在土地廣大的國家，各地有各地的特殊情形，譬如關於衛生的問題，南北的氣候不同，各處的燥濕亦異，因地制宜，此爲特一無式的原則，中央政府於此，若仍欲集中權限，統一規則，不特不見其需要，且將變成爲一種障礙。又自科學倡明，工業繁盛以來，人類的需要亦特別增進，而這種種需要皆具有公共化的性質（如電燈，自來水，電話，電車等等）而成爲公務；近代公務的繁多，中央政府不但不能統一規劃，

而亦無能一一管理，而且此種種公務皆關於各該地人民迫切的切身利益，欲該公務管理之適當周詳，則無有過於使該地人民負責自治之自主之也。

(二)

說到關於法國的地方自治，須先略為明白法國各級行政組織的概畧。法國全國的面積為五十五萬九百六十六啓羅米突平方，人口有三千九百多萬。國以下分爲省(Departement)，省以下分爲府(arrondissement)或亦可譯爲縣或道)，府以下分爲州(canton或亦可譯爲區)，州以下分爲縣(commune或亦可譯爲鄉)。按以法國的行政等級去完全適合比附于我國現在各級行政的名詞雖不敢說是絕對不可能至少都可說是很難很難。

法國全國共分爲九十省每省置省長一人(La Prefet)由中央政府的內政部長提請大總統任命之，有一省議會，每州選議員一人，任期六年，由人民直接的普遍的選舉而來，省議會每三年改選一半。法國現在省的自治權很少，以我的意見簡直尙當不起「省自治」的三個名字，法國集中統一的集權組織本爲世界上居第一位者也。

法國的府的組織更沒有什麼研究的價值，法國人亦屢欲廢除之，一九二六年廢止了一百多個，現存的只有式百五十六府每府雖有一由總統任命的府長及由人民選舉的府議會，但在行政法上既不列爲是一個法人，事權既少且亦不是獨立的。

州是行政區分上的一個空名，沒有州長亦沒有州會議，每州有一個司法方面的和專法庭及登記的局并爲種的選舉區等等而已。

法國的縣可說爲自治的單位，全國共分爲三萬七千九百六十三縣；最大的面積有十萬三千畝的，最小的有四畝的（按一畝爲一萬平方米算），大多數的縣的面積都是一千四百六十三畝左右的多；人口最多的縣有二百萬以上的（巴黎），最少的有幾個是不上十人的，有式萬式千餘縣的人口是不到五百的，有一萬一千九百多縣的人口是五百以上一千五百以下的，有三千式百多縣的人口是一千五百以上至五千的，有三百九十餘縣的人口，是由五千至一萬的，有一百七十多縣的人口是一萬以上至式萬的，有一百四十多縣的人口是由式萬以上至成百萬不等的；在人口稀少的縣的地方稅當然是不足爲地方行政之用的，有一千六百九十多縣的地方稅的收入僅有十個佛郎的，有五千六十餘縣的，則只有式十個佛郎左右，有五千六百多縣的，三十個佛郎左右，有四千八百八十縣的，是四十個佛郎左右，有四千十餘縣的有五十佛郎左右，有一萬多縣是五十佛郎以上一百佛郎以下的，巴黎的地方稅的收入則年達十式萬萬六千六百萬，但國家補助各地方機關皆以其地方稅的收入之反比例爲原則，所以收入少的縣分亦得維持其行政也。

法國的縣自治的組織除了戰後收復的「亞爾薩斯，羅蘭」的地方因時間上的問題一時尙不能完全混同，及巴黎，里昂，馬賽，都朗「Toulon」，貳斯「Nîmes」，士士拉斯布「Strasbourg」，浼斯「Metz」美路斯「Mulhouse」八個城市關於警察及治安的制度有特殊例外「巴黎及里昂的行政組織亦有特別處」只有一種的縣自治，自式百以上至式

十萬居民的組織都是一樣，不比西班牙，意大利，德意志，英吉利，北美合衆國等之有大縣小縣或城市，城外，或既編未編的各種分別也。

法國近代縣自治的歷史，因爲篇幅有限在此不說，其現在的組織是由一千八百八十四年四月五日的法律來的，其後於一八九〇年，一九一五年，一九一七年，一九一九年，一九二三年歷有增修，最後於一九二六年的法律對於自治權尤特別擴大；今將其關於縣的名稱，土地及其公務各問題畧爲先述於下。

縣是一個法人；每縣有其一個固有的名稱，如欲變換其固有的名稱時，則須由縣議會的請求，諮詢過省議會及國家參事會的審究之後，以大總統的命令決定之。

關於一縣的土地若有變更時，或則由於省長的提議，或則由於縣議會的請求，或該縣三分一的公民的要求，或縣中該變更部分的公民的三分一的要求；如是創設新縣或別的變更關涉到一省或一府一州的地界問題者，經過省議會及國家參事會的審究之後，以法律決定之；如其變更是在一州以內的縣，則經過各該縣議會及該變更部分的委員協會之贊成後，省議會即可逕直准決之；除此以外的其他變更，則經過省議會的審查之後，皆以大總統之命令決定之。

地界變更的結果，常常都是引起產業的關係；每縣皆有其固有的產業，一縣中之各部亦然；雖則凡此產業皆是屬於法人的縣，或一縣中之各部，但縣中公民對此產業亦有某種權利也及某種義務也；地界一變，則使該地之公民或失却前時該縣某某公產成公衆建築物之享受或受某某新的負擔也。

縣中之公務當分爲式種，一是本來屬於國家或省的，一是屬於一縣固有的：如野路，街道，通常的村路，一縣的警察，其在大城市中，則自來水，電燈，電車，汽車，馬車，露天市場。建築的市場及清潔等等公務皆是屬於一縣固有的；其他如各種身分的登記，初等的教育，其性質上本來乃是屬於國家的公務；交通大道及中等的道路則是屬於省的公務；至若施藥，養老院，孤兒院，選舉名冊的編造，及選舉等等各公務的性質雖是屬於一縣而同時亦是於於一省及國家的。

在原則上，凡有益於居民的一切地方公務，皆可創設之，不過亦有如下數點的限制：

1. 須遵守法定的禁止，譬如禁止資助一切宗教的事務。
2. 須遵守國家專辦的事項，如普通初等教育；但縣可以創設職業學校，及高級的初等學校；縣不能資助教會設立的學校至使與國家的學校競爭。

3. 在預算案上，對於不定公務之創設的補助，如在平常的收入不敷應用時，則須上級機關的核准；由此一點看來，可說縣於其通常收入限度內方有創設一切公務的自由。

4. 如公務是有工商業性質的企業之創辦，則亦須上級機關的核准。

關於縣自治機關之組織可分爲數節如下：一，縣議會之組織；二，縣議會之組織；三，縣長及副縣長；四，縣長的職權。

(三)

縣議會的組織。

一 組織的普通規則。

每縣有一縣議會，其議員以一縣的選舉人用名單的投票直接的普遍的選舉而來。縣議員的數目，以一縣的人口為比例；但至少的不得少於十個，至多的不得超於三十六個。在原則上，雖以全縣為一選舉區，但例外的亦可把一縣分為幾部，每部成一縣選舉區域而選舉名單上一部分的議員。議員的任期為四年，於五月的第一個星期日，全國一律的完全改選。

縣議會與別的議會不同之處，就是議員的數目不須常時足額；所以非有以下列各種的情形時則不進行補選，以避太多選舉的麻煩：1. 在平常的時候，議員的人數，非減到少於四分之三的額數時，則不補選，2. 在全國一律完全改選前六個月，議員的人數，非少於議員全額的一半時亦不補選，3. 若是一縣的選舉分為幾個部分者，除非該部分的議員少了一半時，亦不補選；但是當要選舉縣長時則議員的人數，須要完全足額也。

(二) 議員的選舉。

1. 部分的選舉。在原則上，以全縣為一選舉區，但例外的，亦可把一縣分為幾個選舉的部分，前既說過了。

當一縣中，有各地方的特殊情形，在縣議會裏有特別的利益來保護時，則把一縣劃分為各部分而使之各別代表，這是很好的方法。

2. 選舉人。選舉人即是通常各種選舉的選舉人；年滿二十一歲的法國公民記名於選舉冊上，不受禁治產之宣告，或罪刑之判決破產之宣告，及革職的。

3. 被選舉人。凡滿式十五歲的法國公民在該縣選舉冊上記名，或在該縣的直接稅冊上記名的都可，無須為該縣的居民亦無須為該縣的選舉人；不過不是該縣居民的議員人數不得超於全額四分之一。

無被選資格的人。凡拒絕履行某法定職務經行政訴訟院宣告免職之縣議員在一年以內不能為被選人；凡經與於被宣告解散之各縣議會聯合會議之議員在三年內亦不得為被選人。除此之外，則禁治產的，受施濟局救助的，不負擔縣租稅的僕人軍人海陸軍的職員等等。

不能兼職的。省長，府長，省府秘書，警察局長等等是同時不能兼為縣議員的；一人不能兼數縣議員；在五百或以上居民的縣，尊親或卑親，兄弟，或同級的姻親不能同時為一縣的議員。

4. 選舉人的召集。在第一次的投票，有時或有再一個星期的第二次投票，是由省長的命令召集選舉人舉行之。

5. 選舉的時期。在縣中，省長召集的命令與投票的日期至少須相距十五日。

6. 投票。通常總是投票一次，但有時亦可有二次，第一次在一個星期日，第二次則即在第一次的下一個星

日期；省長的召集命令規定地址，開投及投票的時間，每次的投票總以一日為限。

7. 選舉的訴訟。選舉訴訟的第一審屬於省的行政訴訟院，第二審屬於國家的行政訴訟院。凡一縣的選舉人，及凡有被選舉的資格的人無論什麼理由皆可控訴；為不照法律規定的條件或形式，省長於接受報告後十五日的期間亦可提起控訴。

(三) 議會的工作

議會每年有會期，在會期中開會以討論及表決議案。

1. 會期。縣議會每年於式月五月八月十一月為常會期間，每次會期以十五日為限；但得府長的准許亦可延長之，而表決縣預算案的那期，則可經過六個星期的時間。在常會期中，議會可以討論一切在其分內的事情。常會之外，由省長或府長的命令，由縣長的動議，或由議員的提議經多數的取決皆可開特別會；在特別會期中只討。則論為那事而召開的事情。

議會的召集，是由縣長簽字或蓋章以個人的信函三日前召集之。如不經依法召集的討論表決，則可以無效。2. 開會。在會場中，議員的座位依照名單的次序(A. B. C. P. 等等)。如議員人數到會的不能過半，則會議不能開；但經過每隔三日的式次照法實在的召集，尚不足够人數，則第三次無論到會人數多少，其表決都有效。

3. 各縣議會的聯合議會。如有屬於縣議會職分於內的事情其利益關涉到數縣之間的，則可由各縣議會議長的居間，於報告省長之後，開各縣議會的聯合議會以解決一切。

4. 各縣間的委員協會。各縣間為欲解決其共同的利益，不單可以召開臨時的縣議會聯合會，還可以共同設立各縣的委員協會的固定機關以管理其共同的利益。

5. 各縣共有財產的委員會。如有縣間有共有財產或權利不欲分時，可由總統的命令設立一由議員的代表構成的共有財產委員會。

(四) 縣議會的停止與解散。

一個縣議會只能由總統於內閣會議決定後以明示理由的命令解散之，這命令須登於政府公報，如有緊急的情形，則省長可以明示理由的決定停止縣議會一月，而這個決定即刻當報呈於內務總長；如果解散的命令或停止的決定沒有明示理由，則於形式不完，可於行政訴訟院提起濫權之控訴。

在縣議會被解散，或全體議員辭職，而又不能產生別一個縣議會的情形中，則須有一個特別的代理執行其職務，由總統任命三人至七人行之，其權亦只限於緊急的保管事項，不能接收縣長的開支數，亦不能預備預算案。在解散或全體辭職的二個月內，即要再選出一新縣議會，而此特別代理的職權於新議會成立後，即自行消滅。

(五) 議員職務之終止。

使議員的職務終止之事情：1 議員的死亡，2 滿任或議會被解散，3 革職，4 自願辭職。辭職書寄予府長，自省長通知收到之日，辭職即確定，如沒有通知書，則再以掛號信重寄一辭職書，一月之後，其辭職亦即確

定也。

(四)

縣議會的職權。

縣議會自由規劃縣的事務，不過在原則上他不能管轄警察及負公安的責任。他不能組織公民的複決，他不代替其自己的職務於任何委員會。他的議決案可分為法律上的條件及反對其決案的救助方法并其能議決的事物三節以說明之。

(一) 議決案的實行力與上級機關的審查。縣議會的議決可分兩種一為依法的議決，一為要經核准的議決。1 依法的議決。將議決案抄送於省署或府署一月之後，會議決即有實行的力量；所以在議決後的一月內該議決案倘無實行的力量，若因為有在法律上的效力的原因不完全時，則可被宣告無效也，

2 要經核准的議決。通常關於一縣重大的議決，則議決後須經上級機關的核准；但這是為例外，原則上，核准多由於省長。要經核准的議決的事項是很少也。

(二) 反對議決案的救助方法。縣議會的議決案於形式上及根本上皆須遵守通常的會議規則；即使其表決不是一個決定，而是一個要求願望，或任命都須一樣遵守，於實行前即一月內，都可攻擊而被宣告無效也。

1. 絕對的無效。凡縣議會的議決不在其職分內的事情，或不是合法的會議中，取所決的，或反對現行法律的，都是絕對無效由省長於省署會議後宣告之。

2. 相對的無效。如有議員的自身於該事件有直接的關係者亦參預於表決，即其議決案亦可被攻擊，不過其時限很短（十五日），而亦是由省長於省署會議取決後宣告之。

3. 反對宣告無效的救助。凡有關係的人於省長宣告該議決案無效之後，都可提起瀆權之訴於國家行政訴訟院以資救助。

(三) 縣議會討論的事項。縣議會討論的事項包括對於一縣事務的決定，任命，發表意見及監督的各種。

1 對於一縣事務的決定。(甲) 關於財政的問題。A 預算案，縣議會表決一縣的預算案後，尚須縣上級機關之核准。賦稅，縣議會可議決一縣之各項附加稅及各捐，但亦須上級機關之核准。C 借款，在一縣的經常收入內可以籌還的而償還的年限又不逾三十年的借款，則縣議會可獨自表決定之；如逾此限者。則須經上級機關之核准（或總統或省長依備款的數目及年限）。(乙) 關於保護及監視的權。縣議會對於一縣的養老院，孤兒院，施濟局，初等學校的獎勵金等有監護權；縣議會決定各種市場之廢置；干預衛生規則之訂立；干預政府職員任用章程之訂定。(丙) 關於縣公地的權。縣議會決定劃分，伸展，擴濶，廢置，更改各街道，公衆場所及其名稱。(丁) 關於縣的工程。縣議會於一縣經常收入的限度內則可獨自決定關於縣中的各種工程。(戊) 關於管理縣產業權。縣議會對於縣產業如批租逾十八年則須上級機關之核准，其餘如接受贈遺各等則可獨自決定之。

2 對於任命及選舉事項。縣議會選舉縣長及副縣長之選舉，選舉上議院議員的代表，任命養中養老院各等委員會的委員，選派各縣議會聯合會議的代表等等，

3 對於發表意見的。縣議會可發表願望，要求，意見，及條陳以保護一縣的利益。

4 關於監督的事項。縣議會查核縣長每年收支數目之報告。

5 由縣公民監督縣議會管理之方法。在此目的內有二個制度；如縣議會關於一縣的利益可用訴訟的方法以保護之者而不為時，則縣公民得省參事會的允許後可代縣議會進行一切的訴訟，若無省參事會的允許之訴訟則該公民個人自己負責；凡縣議會的一切討論及議決關於縣財政的，縣公民皆可提起訴訟以反對之。

(五)

縣長及副縣長。

(一)組織的規則。

在一縣的執行機關，是由縣長，副縣長及事務員構成，副縣長本沒有固有的職權，所作的只是全部的或一部的縣長的職務，他只當縣長有障礙時暫時代替縣長，或代表其職務而已。縣長與副縣長皆是由縣議會於議員中選出之。

1. 縣長與副縣長的選舉。一縣只有一個縣長，但副縣長的數目則以一縣的人口為比例：在二千五百居民以下的縣，則只有一個副縣長，二千五百居民以上至一萬居民的縣，則有二個副縣長，以後則每二萬五千居民即增多一個副縣長，至多以至十二個為限；除此之外，但倘有所謂補助的副縣長及特別的副縣長兩種。

補助的副縣長，亦執行職務于縣城而代表縣長；其位是由縣長的提議由縣議會表決之，其設立只於縣議會的任期為限；其人數在三萬五千居民以下的不能超於普通副縣長的一倍，三萬五千居民以上的，則不能過普通副縣長的一半；無論如何的情形都不能超於額定議員的三分之一。

特別的副縣長。或因距離太遠，或因什麼障礙致使一時不能或很難或危險在縣城間與該縣某地的交通時；由縣議會的請求，總統則可以命令將該地設立一個特別的副縣長之位；這特別的副縣長是由縣議會於議員中選出之，這議員即當是屬於該地的，如該地無議員或有別的障礙，則選該地之居民任之；其職務是執行身分登記官，施行法律，及警章；其位不限於該縣議會之任期。

在選舉縣長及一個副縣長的時候，縣議員的人數當全足額，原則上，凡縣議員皆可當選為縣長及副縣長；但亦有幾個限制，如縣議會非全數改選之後的，則前被革職之縣長及副縣長不得再行當選，財政機關的及郵政電報局的職員或事務員，公衆機關的及私人的守衛等等則不同時兼為縣長或副縣長，縣長的僱人則不能為副縣長。

選舉的日期。在縣議會全體改選之後，縣長及副縣長的選舉即于縣議會成立後之常會期第一次會議舉行之

；如縣長是中途退職之事發生時，則於退職後十五日內補選之。

由議會的召集。在縣議會全體改選之後，則由前任縣長於開會三日前召集之，召集書須特別注明事由。

選舉的方式。縣長及副縣長的選舉以次舉行之；，用不記名投票，及絕對多數當選，如一二兩次不能絕對的多數，第三次的投票則以相對多數而當選。如該縣有多數的副縣長者，每一副縣長舉行投票一次。在選舉縣長時會議由年老的議員主席，縣長一經選出，則即為會議的主席以選舉副縣長。在選舉後的二十四點鐘以內即要將選舉的結果佈告于縣署同時報告於府長或省長。

選舉訴訟。縣長及副縣長選舉的訴訟，凡縣議員或縣選舉人皆可於選舉結果揭曉後，五日內，提起訴訟於省行政訴訟院；省長則取于接受報告後十五日提起。

(二) 縣長及副縣長之停職與其革職。

省長於命令縣長及副縣長答辯或解釋所責罰於他的事實之後，可下一個決定停止其職一月，而內務總長，可伸長其期至三個月；至於革職則只能總統的命令行之，無論省長的決定或總統的命令都明示其理由；被停職或革職的縣長或副縣長可提起行政訴訟以資救助。

(三) 縣長的暫代

縣長是常在職的。如當告假，停職，革職或其他別的障礙時，其職務則暫時由第一位的副縣長代之；若又無副縣長時，則由縣議會推舉一個議員充之。若在縣長私人的利益與縣的利益相衝突時，則亦由縣議會推舉一

議員以代之。

(四) 縣長與副縣長的任期。

縣長及副縣長是與該屆縣議會的任期為任期者也，故縣議會的任滿，全體解職，解散或選舉的無效，而縣長或副縣長亦隨之而去。

義務的職務。縣長副縣長如同縣議員一樣皆為義務職也。

(六)

縣長的職務。

縣長有兩重資格，一為中央官吏的資格，一是地方官長的資格，故其職務亦當以此區分之。

(一) 縣長為中央的官吏的職務。

在這個資格中，縣長有很多的職務；有的是不屬於行政方面的，如為司法警察的官吏及居民身分登記的官吏是也。即就單單關於行政方面的如：A 在上級機關的管轄之下佈告法律及命令；執行法律及命令；關於社會安寧的防範。為這三種事情，縣長可以發佈決定（如警章），徵發軍隊。B 縣長負有各種證明之職務，故發出種種證明書以證明其居民的政治生活或私人生活的事情。C 縣長在某種情形中，亦為單純的代理人，他執行上級

機關的決定，通知某某決定於私人，他主持一縣戶口的調查，編列一縣入兵役的居民名冊，報告各種事情於上級機關及各種統計；他查察縣中的監獄，瘋人及初等學校等等。

(二)縣長為地方長官的職務。

在這個資格中，縣長有兩種職務；一為其自己具有決定的固有權的，一為縣議會議決案的執行者。

1. 縣長自己具有決定的固有權的職務，A 縣長有權組織關於縣警察的事項，如食物的檢驗事項等。B 關於中職員，如無特別規定的，則縣長有任命之權及罷免之權，以此自然引起對於這一般職員之規律權。C 因城鄉警察的事項，他對於居民可以發佈章程或命令，如禁止設放穢物貯藏所各等。D 對於縣公地的警察權，譬如訂立墳場的各管理章程等。E 關於縣的產業，縣長可以獨自作一切保管切處置。2. 縣長為縣議會議決案的執行者。

縣長是担任執行縣議會的議決案，但各種議決案除縣長預算案外，縣長是不負預備之責的。

(三)由省長監察縣長的動作。

縣長在其行政中同時受省長的監察及縣議會的監察。在國家的利益或地方的利益中省長都可以監察縣長的動作；所以省長可以停止或廢除縣長對於各項警察所立的規章，但不能修改之；省長可以廢除縣長訂立的契約。反之，如果縣長對於某項事務沒有訂立警察的規章，省長於施行警告後，亦可代其位而訂立之；如果縣長對於法律所規定的動作沒有做，省長於警告之後，亦可其自己或特派代表以為之。

(四) 由縣議會監察縣長的動作。

縣議會第一監察的權，就是對於財政的，因為縣長每年須將其行政經過收支數目報告於縣議會，縣議會可以不批准之，而每年的預算案亦要縣議會之表決通過；至若關於別的事項，縣議會只有簡接的監察權而已，蓋他只能有一個責備他的表決而使之自動辭職，或在省長處進行之方法。

(五) 反對縣長的動作的方法。

縣居民若被縣長的動作損害者。可有以下兩個救助的方法：A. 呈訴於省長，請省長行使其廢除或改變的權。B. 提起行政訴訟，或瀆權之訴，或普通的爭辯之訴。最後，則受縣長違警律而被訴追於司法機關的居民，可攻擊其警章是違法。

(六) 縣長的職權之代表。

本來是單單縣長一人負擔行政的職務的；但在其監察及其負責之下，他可把其一部分的職務代替之，不過要有以下的限制：A，他只能代替了其職務的一部分。B 這被代替的職務當以「決定」出之。C 代表當於副縣長中，次及於縣議員中選任之。D 代理可以廢止，直至於縣長終止其職時。

德國普魯士邦地方自治概述

(續)

鄧染原

第三節 總自治

縣自治依縣自治條例之規定辦理。縣自治條例依實施之地域和時間之先後共有八種，茲將各省區縣自治條例實施時間摘錄於後。

- 1 東普魯士(Neuvoorpommern 及 Rügen 島除外)於一八五三年五月三十日公布
- 2 Neuvoorpommern 及 Rügen 島於一八五三年五月三十日公布
- 3 Schles Wing-Halstein 於一八六九年四月十四日公布
- 4 Hessen Nassau(Frankfurt a. M. 除外)於一八九七年八月四日公布
- 5 Frankfurt a. M. 於同年三月二十五日公布
- 6 Hanover 於一八五八年六月二十四日公布

7 Westfalen 於一八五六年三月十九日公布

8 萊茵省於一八五六年五月十六日公布

至若柏林市和其他都市不同的特種法規則於一九二〇年四月廿七日公布，同年十月七日實施，縣自治區域，縣自治區域以普通縣行政區為限，在縣內各區均屬之，如遇自治區域有變更時則依照下述之原則辦理。

A. 合是縣邊境之鄉區而自成一縣自治區，須以法律有特別規定者為限，

B. 不同縣屬毗連之鄉區如有改隸須呈州政府核定。

C. 如遇縣自治區轄內之鄉區有一部分變更時則可呈請州政府核定。

總之，區域之更改是以取得當地居民同意為原則。所以以投同意票為審核之張本。

居民，縣屬居民分為三種即普通住戶，公民和其他享有殊譽者是。

普通住戶是以所在地有固定住址者為限。此輩住戶對於本縣之一切設備均有享受之權利，但同時法律上規定的地方負擔亦有擔負的義務。

所謂公民就是住戶中依法享有選舉權者。縣議會選舉法及縣自治代表選舉法另定之。（參看區自治會選舉法）享有殊譽之公民則以曾當選服役縣屬各機關者為限。這一輩之當選名譽公職不特要具有區自治被選之資格，同時要取得普魯邦之邦籍才行。

縣自治機關 縣自治有代表會及自治委員會為表示意思及執行之機關。其縣會稍微繁榮的地方另有市政公所之設立。

A 縣代表大會

1 代表大會之構成 縣自治代表之定額是按人口等級之規定至少以須有十一人，至多亦不得超過一百名以上。當選之代表以具有被選資格之公民為限。

選舉法係依據一九二四年十一月十二日所公布者（中經一九二六年七月卅一日之修正）。選舉是以普選平等為原則，用直接及無記名行之。

被選舉人以年滿二十五歲為限，任期多數地方是規定六年。

2 職權及決議 縣代表大會是一般居民表示意思之機關，是居民執行行政權之集團。換言之代表大會就是為達到自治目的政治集團，是縣的巴力門（或稱縣議會）。

縣代表會的職權具兩重性的。蓋代表會一方面決定不屬於市政範圍的一切縣政設施，尤其是關於縣財產之管理及使用，完全有支配權；另一方面得監督市政公所及縣長設施。

縣代表會之決議以多數投票決定。開會時由代表推舉主席一人為主席。一切議案依議會議事日程辦理。代表對於議案之同意及否決均得自由裁決不受選舉人之牽制。

B 縣自治機關 縣自治之行政，有兩個地位相等的機關——市政公所及縣政府。市政公所及縣政府之組織

及權限另有明文規定。

縣市政公所在萊茵省最爲發達，但對於人口却不無限制。

1 市政公所之組織 市政公所設主席一人副主席一人。視地方之需要設參事若干人。主席一人常由縣長兼署。

市主席是受俸給職，其餘或受俸給，或名譽職不一而足。

市政公所之正副主席是對縣代表大會負責。縣長及其他受市政公所俸給之要員任期均爲十二年。若不受俸給之名譽職則以六年一任。

市政公所之正副主席及其他參事之當選資格縣代表之當選資格同。若縣長及受俸給之參事以在所在地有固定住所及有能力服務地方者爲限。但在選舉前亦不能提出候選。至若當選人的受過何項教育爲限雖無明文規定，但普通總以曾在比較高級之行政機關司法機關任職者爲限。即受俸給之參事亦以曾受過相當的專門教育爲限。

市政公所之改選——不論受俸與否——須呈報監督署核准，始發生効力。若居民超過一萬以上之都市則須呈報邦政府批准。其人口較少之都市則可呈報地方行政官長或州政府。

市政公所之職權 市政公所有左列之職權。

- 1 決定都市之經常的行政事項；
- 2 對外爲市自治之代表；

德國普魯士邦地方自治概述

3 預備代表會之提案及執行一切決議案，市議會之決議以多數之同意決定。如遇贊否之票數相同時由主席決定。

縣長 縣長對市政公所已係兼職所以亦屬於市公務員之一。但於職務之執行對其他市參事是居於督責之地位。縣長之地位已高出其他同僚，所以一概工作亦由縣長分配。其餘如預備提案，執行決議案均由縣長為之指導和監督。

縣政府之組織 縣政府與市政公所是一個相對之機關。縣政府有兩個特點：第一縣政府是一個政府機關。市政公所是合議制，但縣政府則由縣長一人負完全責任。在萊茵省則於縣政府設置參事若干人（有受俸給者，亦有不受俸給者），副署一切。在平時則與縣長共同負責，若遇縣長不能執行職務時則代行縣長職務。其次，縣長是縣議會的議長。同樣有表決權，其餘政務之執行則與市組織法一樣。

(C) 補助縣自治之行政設備 縣自治除設有上述機關外尚有特種委員會，且視地方之需要而分為若干行政分駐所。為利便行政起見得設公務委員若干員。

特種委員會 特種委員會是專為辦理特種事項之監督或建議的機關。如關於健康及教育等事宜常設專門委員會。他如財政，賑卹，水災，屠場管理，公墳管理等亦有同樣之設立。

特種委員會之構成 1 縣議員及由議會推選之專家； 2 由縣長任命之市參事。依縣組織法由縣長或由縣長指定之一人為委員會主席。

行政分所 分駐所之設立是因爲地方遼濶及散漫而設立。如濟貧院及其他關於縣民衛生等設備常設支院於各地，由縣會推選一人主持之。其職權不外秉承上級機關辦理地方之事宜。若柏林及其他人口繁密的自治區，卽在分駐所辦理行政的受俸給公務員亦殊不少。

公務員 縣公務員在國家中是屬於中級公務員。當中亦有受俸給與不受俸給之別。不受俸給的名譽的職員普通是由議會推舉。每個公民都有担任之義務。至少以四年一任。如有拒絕或放棄的情事在某期間內得停止其一切公民之權利。至受俸給之公務員是由議會提出交縣政府委任。自治會公務員任用條例是全國一律的（參一八九九年七月三十日施行之自治會公務員任用條例）。如無特種事項發生是終身職，若薪俸，休息年金及遺族撫卹等則與直接服務國家之公務同一待遇。

縣自治之監督 縣自治之監督以省政府爲第一級，邦政府爲第二級。其餘與區自治之監督完全相同（詳上章）。

第三章 自治聯合會

第一節 目的相同的自治聯合會

各自治區爲達到同一目的常連絡各該關係區組織自治聯合會。此種聯合會之組織依一九一一年七月十九日公布之組織法辦理。

德國魯士邦地方自治概述

鄉，區，縣，以及其他自治區爲完成自治工作得聯合各自自治區爲特種的地域的團體。此種團體，普通名之曰「目的相同的自治聯合會」。

此種聯合會之特質，是以參加之團體對於特種事項之設施謀積極的進行，發展與永續的維持爲限。譬如濟貧，辦學，築路等費之分担，以及電力，煤氣，水力，屠場的經營與路線及河道之規劃等是，

關於爲達同一目的而設立的聯合會是採取放任主義——與其他自治聯合會之屬於義務者，完全不同。

凡參加聯合會之會員（以團體爲單位）均須得當地居民之同意。所以參加與否事前應由區代表大會或縣議會之決議。

普通此種聯合會之創立常由某自治區之提議，得一個或一個以上自治區之同意，然後通告其他有利害關係自治區之參加。一經決定，凡參加之團體使履行義務，如濟貧及辦學等費之分攤是。如遇爭執則視其區域的隸屬和性質而訴願於縣政府或高等法院。所以高級行政首長對於此種聯合會之創辦，有可決與否決權，但一經上級官廳承認便可享受一切社團的法益。

聯合會之構成 此種聯合會之構成本無單行法之規定，一九一一年七月十九日所公布者原爲大栢林及魯爾煤礦區之移民聯合會所適用。構成聯合會之機關：一爲聯合會董事會，一爲聯合會會長。

董事會 董事會是一個決定一切方案之機關，由各聯合會員所派出之代表所組織。每會員至少有代表一人，凡參加之縣如縣長，區如區長，以及地方議會議員等均爲當然之董事，其餘董事都由會員所互選。

聯合會長 聯合會長是聯合會的執行者，對外為聯合會的代表，同時，會長就是董事會的主席。

會長任期如組織條例無特別規定者，得由董事會自行決定。

為輔助會長執行職務起見得由董事會之決議設僱員若干人，此種僱員之待遇適用公務員待遇條例。

魯爾煤礦區移民聯合會於一九二〇年成立，適用一九二〇年五月五日之立法。

移民聯合會之構成 分代表大會，董事會及局長三部。

代表大會 代表大會代表一半由縣市及地方所選派，其餘一半則由僱主及勞動者各佔半數。勞動者代表由工會所選派。代表大會是聯合會的最高機關得為一切之決議。

董事會 董事會由代表大會互選代表十六人合局長一人所組織，於大會閉會期間執行代表大會之職權。

局長 局長一人由代表大會所選舉，對代表大會負責。執行大會及董事會決議之事項，對外為聯合會代表，任期以十二年

聯合會之工作在條文上有明文規定者茲摘錄如左：

- 1 關於河道疏濬之設計事宜
- 2 關於鐵道支線之建築事宜
- 3 關於經營地之鞏固及開墾事宜
- 4 經濟計劃的設計

德國普魯士邦地自治概述

德國普魯士邦地自治概述

二五六

5 新墾地之分配及承領事宜

6 擬訂及公布建築章程和住宅條例。

監督 目的相同的聯合會，監督與其他自治會之監督範圍完全相同，且縣區之監督法規完全適用。監督權現行政區之轄境有下述兩種：

a 凡地方轄區之聯合會以州政府為第一級，省政府為第二級 最後審級。

b 會會員以縣市或州為單位者以省政府為第一級邦政府為第二級。

第二節 普通的自治聯合會

普通的自治聯合會是依西省 (Meosland) 及萊茵省 (Rheinland) 之自治法規辦理。

普通的自治聯合會一語自其術語上所表示的是合若干自治區而構成的聯合會。不唯非處理中央政令之行政區，反是為滿足自治任務之組織。

此種聯合會是官署之變相，唯西省及萊茵省有之。但兩省於名稱上亦稍微不同，其管轄之職務一方面是超地域，另一方面又限於地域。至若其構成之會員是集各個自治區和其他縣聯合會而成。公共團體的法益之享受則與其他團體無異。

聯合會之組織 聯合會之構成西省及萊茵省其名稱各異。在萊茵省各萊茵地方公署：萊茵地方公署分為兩部：1 地方會議，2 地方首長。在西省則稱西省自治局，局亦分為兩部：1 議會，2 局長。

固無論其名稱若何，總之議會却是表示意思及決議之集團，而其餘一部便是執者則一。議會裏各個自治區至少有代表一人。

首長或局長對外是自治區之代表。在議會是當然的主席。至與其他自治會不同之點，則首長或局長均由省行政首長所任命。任期十二年。現行政上之需要得設參事會及僱備各種服務公職之人員，

監督，行政上遇有爭執時以執行政府為第一級訴願機關，邦政府為最後審級。

第三節 州自治聯合會

州自治聯合會依照州自治聯合會組織條例組織之。

各州依結社自由之法益得組織聯合會為自治機關。州自治聯合會依行政之慣例集縣，市，局，署，區，鄉等自治區而構成的。遇區域有變更時按變更區域之法規辦理（見前）

州自治聯合會之居民以在境內有固定住所者為限，這輩居民一方面得享受一切權利，如各種設備及選舉權和被選舉權第一方面須負擔應履行之義務。

州自治之構成 州自治聯合會內分州自治會議及州自治政府。

州自治之組織與各都市之組織很有點相。同州自治之議會是決定方案之機關與市代大會之職權完全相同。而州政府却等於市政府，管理市政由市長負責，而州政府却由州長部署。

議會之構成 州議會至少有代表二十人組織之，代表額是按居民數量比例選舉居民愈多則代表額亦愈

德國普魯士邦地自治概述

多。

代表選舉是適用一九二五年十月七日公布之選舉法。每四年改選一次。

選舉是採用普選，平等，直接，無記行投票及比例選舉為原則改選日期由邦政府或州政府自行決定。

議會之職權 州議會在縣自治會聯會中是與州政府立於對等的地位，其職權與市代表大會無甚差異，茲摘錄如左：

1 決定一切未有明文規定之事項

2 監督州政府及政府委員一切之措施

議會之決議案以多數可決之投票行之。議員之投票以自由意志之決定為原則，對選舉人不負責任。

議會是以州長為當然主席；習慣上用口頭推舉，無庸投票。其餘依議會法規之規定辦理。

州政府之構成 州政府是採用取合議制。由州政府首長及委員六人所組織。委員由議會議員互選之，州長為政府領袖，一切措施完全有裁可權。

州政府之職權 州政府不獨是自治機關，同時，就是邦政府之機關。對於政府關係除規定於行政法外，其關於自治任務，可得而言者，約畧如次：

1 關於自治法規規定之日常事務。

2 預備提案及執行決議案。

州政府之決議依多數之同意決定之。但出席人數至少有三人同意才發生効力。

州長在法律上之地位，州長是直接的邦政府之官吏。對於地方自治所負之責任，既如上述，但自別一方面來觀察其地位却完全兩樣。自治聯會之一切設備及維持既不能放棄，同時，更要對中央政府盡其職守，可說州長之地位是有兩重性的。

州長在州政府居於首長之地位，平日須預備邦政府一切設施之提案及執行一切決議。在自治會既然是對外代表，即州政府亦為州政府之代表。

在昔人民程度尚屬幼稚，州政府對於州自治常居於領導及監督之地位。但現在民智發達州自治反比政府居於首要之地位。所以自治工作之領域及其成效，亦駕政府之上。

為避免政務中斷起見常由議會推定候補委員長二人，遇州長出缺或因他故不能執行職務時，即由最多票之當選候補人執行職務，其任期為六年。

隸屬州政府之機關，為政治之設施及監督之便利起見經議會通過得設各種專門委員會。專門會之組織與參事會一樣。

至於為協政務之實施，可視事之繁簡得設公務員若干員，公務員中亦有受俸給與不受俸給之別。不受俸給名譽職例由議會推舉，受俸給之公務員則由委任，且受俸給之公務員服務於自治會或政府者亦有分別。蓋後者為國家直接之官吏，而前者是間接之官吏。

德國普魯士邦地方自治概述

二六〇

監督 州自治會以省政府爲第一級訴願機關。邦政府爲最後訴願機關，如州議會與州政府意見相左時奉准府政邦之命令，得強制解散直接訴之於民衆。

第四節 省自治省合會

省自治聯合會根據省自治條例組織之。聯自治條例因地方情形及公佈期間之不同共有六種。

邦以下之各省每省設一自治聯合會爲自治之機關，省自治之區域是按照原有省行政區，集各州及縣市而成。但有少數省分在省與州之間亦有一種組織，此處姑不詳述。省自治在法律上之地位正與州自治一樣。

省自治之構成 構成省自治之機關：1 省議會 2 省政府 3 省長

省自治之組織與州自治之組織很相似，其不同點，茲分述如左：

1 省自治之行政首長委實不是像州政府委員長之同時爲邦政府之官吏，

2 省政府也不是像州政府一樣屬於邦行政機關，反是，純粹的自治政府。

省議會 省議會依人口比例所選舉之代表組織之。但至少須有代表三十人。

省議會代表之選舉依州議員選舉法之規定辦理，每四年改選一次。選舉日期由邦政府決定之。

省議會之職權 1 決定省自治區內的一切施政方針；2 監督省政府及省長之一切設施。

省政府 省政府由省長委員七人至十三人組織之。省長及委員均由省議會推選。但以省議會議員爲限。

省政府之職權與州政府之完全相同：1 處理日常事務；2 預備議案并執行一切決議案，遇必要時得設各種

專門委員會。

省長 省長在法律上是居於省自治行政首長之地位。其任期自六年至十二年，各省微有出入，得由省議會自行決定。在夏諾威省不設省長，採合議之制度。

省之職權¹預備省府提案并執行省府決議案，²對外為省自治之代表³指導并監督所屬之各自治機關，⁴其他。

監督 省自治之監督以邦政府為第一級，中央內政部為第二級。

省政府有兩重責任，立於中央與地方之間，一面奉行中央的命令，一面督促完成地方的自治。總理的遺訓已然如此，我們現在自當由省政府去負起這個責任來，照均權的辦法去做，還討論甚麼集權和分權呢？省政府在負這種責任之中，要趕緊謀人民生活的安定，與人民生活的發展，直到能够自立的地位，去運用人民應有的政權為止。

——胡漢民先生演講集——

德國選舉制度概述

鄧染原

(一)

關於德國地方自治制度在本刊第三期既經介紹過；現在特將其選舉制度之一般約畧敘述，以供邦人君子之參考。

德國國民程度本為世界各文明國最高之一，唯其程度高所以國民取得普選之權利亦早。不，——以其說普選是權利，倒不如說盡普選之義務罷了。唯其義務之觀念如此其銳尖化，所以，四權之運用便極其靈利。自一般的說四權運用：選舉，創制是慎之於始，而罷官複決是補於事後。據先進各民主國之經驗，創制權罷官權雖偶一為之，但終不多見（因上了軌道之民主國家其官吏作奸犯科之機會較少，而且不敢嘗試）。若選舉却規律的於選舉年度周而復始的舉行。且復決之方式亦以投票之方式行之，事實上，就委實與選舉無甚差異；不過前者

是對事物，如立法案財政案等之決定，而後者却是對人之選擇。所以本文之敘述，只述及選舉之制度。閱者自不難一隅三反！

德國國民選舉權之規定，散見於聯邦憲法及普魯士邦憲法。普通公民以年滿二十歲，在國內居留一年以上者，如係選舉地方代表自以所在地之居留期為限）得有選舉國民代表之權利（參看聯邦憲法十七條第二項）。選舉不分性別以普遍，平等、直接及無記名投票依選舉比例舉行之（參看聯邦憲法第二二條）。總之基于享有國籍之人民權利義務一律平等之原則而詳見於選舉法。茲于下面分述之：

(一)

選舉制度之構成可分為選舉主體與客體兩部分。換句話說是由選舉人與被選舉人所構成。選舉人資格之限制已如上面所述。凡年齡滿二十歲享有國籍之男女均有選舉權，但亦有例外；如具有左列之一者不能享有選舉權：

- 1, 未成年人精神病者以及其他被選護人；
- 2, 未享有公權者。

雖限，上項享有選舉人只限於全國國民代表之選舉，若區代表或縣市代表之選舉則以所在區域縣選之市民為限。且須在選舉區居住滿半年始有選舉權。

德國選舉制度概述

所謂居留地或固定住所一語亦有種種之爭論。誠以交通便利生活流動之今日，抑往需求，行止靡定，關於住所與居留地不能不有明確的概念。單純之居留所——如旅行時之住所——並非固定住宅可比。所以很多人之意見都以爲須視該當事人所住之房屋是自己之住宅抑係旅館而決定。在民法上則規定以有固定住宅之地方爲其所在地。所以選舉籍之確定亦根據該選舉人有固定住宅爲其生活中心之居留地爲其選舉籍。若過去的或斷續居留地例不承認其選舉籍。

可是；事實上也就不盡如此，因爲一個人經過長時間之居留事實上是否變爲固定住宅；殊難辨認；所以確定選舉籍唯一的根據就是根據該選舉人報警察之戶籍；於每人填報選舉名冊時即根據此種戶籍。

其次「公民」與「公權」兩名辭在術語上亦有種種之涵義。在昔所謂公民（*Bürger* *Pouvoirs*）一語是指都市之居民而言。因此「公權」之觀念是指少數享有優先權利之階級之權利。譬如財產住宅及其他購買力等均爲構成優先觀念之成分。既有此種身分自然就可以享用公民財產，又捐金以及醫院等設備。

但是現代所謂公民是包括一切完全享有公民權利之社會成員。公權中特別明顯的就是選舉權。

公權大概可分爲四類：

- 1 關於選舉籍之登記——選舉票之領取；
- 2 鄉區選舉之投票或被選爲鄉區大會之代表；
- 3 享有被選舉權；

4 有否認不公平的或不完備的選舉冊及否決選舉効力之權。

選舉權(或說公權)之涵義及其種類已如上述。是知公權之取得是由法律的規定的，并非可以買賣的；凡享有公權之國民，每當辦理選舉以前經過登記之手續，取得選舉証，便發生效力。若選舉人因喪失公權或手續錯誤，自屬例外。

此外，尚有未能享受公權者茲列於左：

- 1 未享有國籍之外國人(邦選舉以取得邦籍爲限)；
- 2 至舉行選舉那天尙未滿二十歲者；
- 3 因精神病，酗酒，或其他發育不完全之被監護人；
- 4 精神衰頹意志薄弱的人；
- 5 喪失公權尙未恢復的人。

在普財產制度之選舉在縣選舉法規定：凡經濟不能獨立——家庭工業之助手及傭人及有自己之家庭——不能直接付稅之女性及貧民均無選舉權。此外法人團體——股份公司等——及選舉區內無固定住所者亦沒有選舉權。但實行普選之後却既廢止。

其次，選舉權又有「喪失」「休止」及「妨礙」諸形態。如國籍權之喪失，公權被褫奪等均可爲選舉權喪失之原因。選舉權之休止受捍衛國防調服兵役期間之軍官及官佐其選舉權均暫時休止。是其顯例若選舉權行使之妨

碍，其原因更爲複雜。可分事實及法律兩方面來說明。1 關於事實方面因選舉權之行使是不能請人代替，又不能預寫，若遇疾病及其他意外，那末當然要受妨碍；2 關於法律方面亦有兩種不同的情形：未登記選舉籍或將選舉票遺漏固妨碍選舉權之行使，而精神衰弱留醫或受刑事處分——入獄及在偵查期間亦不能行使選舉權。總之選舉權之妨碍只限於當事人所投之票，而不涉及當事人被選權。

選舉權之於民主政治既如此其重且切，所以國民亦不敢稍予忽視。若遇選舉之辦理稍涉疏或忽不正當，則每個選民都得提出抗議或訴願。訴願以區自治會爲第一審級。

(三)

選舉權之取得已上面所述，現在再將被選權約畧加以說明如下：

被選權自一般的說亦可分爲兩種，1 關於自治會之代表如縣市議會議員省議員等是；2 關於行政之官吏，如區長，縣市長，市參事省政府委員等是。

被選舉權之取得其年齡限制亦比較高，至少以年滿二十五歲爲限。但被選舉人於選舉籍之登記並不視爲重要。被選權以前可說是都市有產階級之特權。因爲律文規定都市代表有產階級——屋主階級至少要占半數。但此種法規現在却既廢棄。

選舉權之國民之權利在前面既經說過，反過說來，被選權倒是一種義務——接受當選之義務。如不接受

種義務得為相當之處分；如停止選舉權是其最明顯的，（可參觀德國普魯士邦地方自治概述一文）。

反觀我國，無論官場或社團選舉也好，委任也好，總是以達到為唯一的榮幸或幸運。究其原因：一來就是因為有機會來大扒特扒；二來就是因為連雜差都可以更換，而替以自己的親故，尤其是有生殖器關係之親故。黨國先進對此先進國以服官為畏途的事實，究不知如何感想！帝呵！我只有默禱，默禱你將我們的中國早日趕上民主政治之軌道！

(四)

資產階級享有有特權的選舉制度既經打破，而替以普選的制度。普選度制唯一的特徵就是選舉權是完全平等的。更具體說來，就是以人為單位，每人僅有一個投票權，而且每票具同一的効力。譬如一個有資產的人在同一的選舉區內，即令有數個固定住宅，在一次選舉當中也只能夠認定一個住宅登記於選民冊：決不能同時作數處之登記而投一個以上之選舉票。否則，一個選民將不免於一次選舉中投數處之選舉票。那末，資產階級便可從中操縱選舉。所以規定每人只有一個戶籍。

以前階級制度的選舉，每人所投之票所發生的價值亦具有階級性。在普魯士邦且按照選民所納稅額之高低而分為三個階級。凡納稅超過稅收總額三分之一者列為第一級。他們的投票權實佔全體票額三分之一底効力。其納稅額次低之選民便列為第二級；除上述以外之選民屬第三級。因此在第一級之選民數量雖少，而所投之票

的効力實等於其他選票較多之別一階級（譬如第一級之選民爲五人其所投之票不過五票，但此五票都等於其他階級一千票之價值）。但現在此種階級制度的選舉却完全廢除。而且，規定不論舉民之身分如何，所投之票却完全平等。

（五）

選舉本有直接間接之別。所謂直接選舉就是對於選舉客體由選民一次投票所決定之選舉。若間接選舉却由選民先票選候選當選人若干人，再由候選當選人互選之之謂。一九一九年以後不特地方上之區選大會是採直接選舉制，即縣議會及省議會之選舉亦以所屬之縣民及省民直接投票（但各自治會之職官則由議會負責）。

目前的當選制度最堪注意的就是由各黨派預先派出候選人依選民所投之票數比例分配於各黨派之候選人（其詳細辦法下面再說）。在此種選舉制度之下，則選民過少的選舉區常不免不能派出代表，所以採取混合選舉法特別規定該選舉區應派之代表額以資補救。此種混合制在蘭萊省及Westfalen省最爲發達。

至若投票之方式在昔因國民程度幼稚選舉是採取公開主義用口頭推舉，但時至今日選民之投票却完全以自由意志之決定而不受經濟的，政治的或個人的影响。爲達到此種目的在選舉票上並沒有任何的標誌，（無記名）選民於寫完之後扎好即投入投票匱。至開票時一採公開之態度，使選民得以監督。

選舉！選舉！走進我國來便成爲傀儡戲了，哀哉！！

選舉結果關於當選人票額之規定亦有種種不同，此處應加以說明。

普通立法例所採取之主義非多數 (Mehrheitswahl) 即比例 (Verhältnisswahl) 選舉。多數選舉又可分為絕對的多數與相對的多數兩種，所謂絕對多數是指當選人所佔票額在投票總額半數以上而言，若相對多數則不論其所得票額佔投票總額幾分之幾，但以比其他競選人多可一點便可優先應選。至比例選舉在政黨政治(政黨政治是多黨的並非一黨的!)之國家極為適用。蓋多黨政治之選舉常依其政黨力量之大小而分配其候選人之額數。換句話說就是分配其在議會之議席。所以，每當選舉之前各政黨都推定相當的候選人，依其對候選人所投之票與投票總額相比較即可決定其當選與否。比例選舉的推算法亦有兩種，茲述如下：

○最高額的推算制度，或稱漢哲制度(D. Händches System)此種制度是依照各該候選人所得之票數，從最高額次第換按一二三四……遞減。然後決定各候選人之當選名額。若遇一人以上同票時即以抽籤決定之。譬如區代表大會有議席二十位，同時有五個政黨提出候選人。假定其投票總額為三千，第一黨佔一千四百票，第二黨佔八百票，第三黨佔四百票，第四黨佔三百票，第五黨僅得一百票，則其選舉之結果可得如左表：

v	lv	111	11	1	
100	300	400	800	1400	1
	150	200	400	700	2
	100	133,3	266,6	466,6	3
			200	350	4
			160	280	5
			133,3	233,3	6
			114	200	7
				175	8
				155	9
				140	0I

由上表以觀，則十九位得一百四十票。尙餘一議席，次有票數爲一三三，三票，始能當選，但同時二人同票則應由第二和第三兩黨以抽籤決定之。是則第一黨佔十席第五黨完全落選。

又譬如籌議會有一議員三十人，當中推選縣政府委員六人而分配于三個政黨（第一黨十六席第二黨八席餘屬第三黨）則所得結果如左表：

III			
6	8	16	1
—	—	—	
3	4	8	
—	—	—	
2	2.6	5.3	3
—	—	—	

由上表以觀則以四票為最低額。結果第一黨三席，第二黨二席，第三黨僅得一席。

B 規定最低限之推算方法，此種制度是按投票額規定其最低限度之當選額。譬如國會議員之選舉須得六萬票（普魯士邦以四萬票為最低限）之限制是。又縣議會省議會之選舉常按投票總額來決定其最低限額。譬如投票總數為三萬，選舉之法定議席為六十，則以六十來分三萬，是則當選者至低限度須有五百選民之投票。此種選舉又名為夏列氏 (Hare's System) 之選舉法。

關於選舉制度所採取的一般的立法精神已如上面所述。究竟何種選舉適用何種推算方法不可不加以明瞭之舉例。茲列舉如次：

- 1 最高額的推算方法於區代表大會，市代表大會等之代表選舉適用之。
- 2 按投票額規定最低限度之票額以縣議會及省議會之選舉適用之。

3 關於絕大多數之選舉以省議會推選省府主席時適用之。他如市府委員及市參事等之選舉亦適用。

至各選舉區域之劃分，普通是照原有自治行政區，但內政部亦得視情形如何而變更選舉區。每區選之結果由區自治會彙報。若有其他不正當之弊竇每個選民都得於公布之日起兩星期內舉發該選舉監督如稍不公平則按行政訴訟之進行。

此外如當事人之拒絕當選或在選舉期間死亡與喪失選舉權及遷移等均不能無救濟之法。救濟之法普通是推候補人。比例選舉因係按比例遞補實不成問題，若在採取最多數當選主義之場合則極為重要，否則要牽動全部，此又不可不知也。一九三一，八，五脫稿於東山

約法尤其是軍政府與人民相互間之規定。如上文所說，「使國民而背約法，則軍政府可以強制，使軍政府而背約法，則所得之地，咸相聯合，不負當履行之義務，而不認軍政府所有之權利」。由此可見約法幾乎是軍政府與人民間雙方當事者之一種契約，一方是軍政府，一方是人民，雙方立於對等之地位，一方不履行契約，他方得起而反抗之，絕不是只許州官放火不許百姓點燈的辦法。

中山縣自治實況述評

張漢儒

本黨自民國十五年督師北伐至十七年底定全國之後，即以實施訓政詔示國人，訓政時期之重要工作，厥為施行地方自治。地方自治之完成，即為建立憲政之初基。是則自十七年始，對於地方自治全國均應普遍施行，始能實現本黨建國之使命。惟是各地情形迥殊，有因仍陷於軍事狀態的；有因自治經費之籌措無着的，以致未能舉辦。即有佔地理及環境上之優勢，而能依照施行者，亦寥寥無幾。所以距今四年訓政期間，地方自治仍未能略見成效，而南京政府之迄無誠意督促施行，實應負其咎！

茲者，本黨革命先進為完成討蔣勦共之使命，特開會於廣州，一秉總理遺教，厲行地方自治。此種卓絕精神，至足令人欽佩！惟際茲施行地方自治之秋，對於過去之稍有成績者，當可予吾人以借鏡，作者在中山縣辦理地方自治有年，茲乘中央導報出版自治專號之便，謹將中山縣自治經過概況，述評如次：

一、自治機關之設立

中山縣自治實況述評

中山縣自治實況述詳

二七四

中山縣之有真正的自治，厥爲民國十八年四月成立訓政實施委員會始。緣中山縣自明定爲模範縣之後，中央爲紀念總理之誕生地起見，乃遷任唐少川先生等十餘人爲訓政實施委員會委員，負責施行訓政時期之地方自治，以爲其他各縣之範型。訓政委員會一告成立，即積極進行自治之計劃工作，而人民方面亦羣起要求自治，訓政委員會爲適應民衆之需要計，乃於十八年十月設立縣自治籌備處，及訓政人員養成所。各區，鄉鎮在縣自治籌備處指導之下，亦相繼設立區公所籌備處九處，鄉公所籌備處五十餘處。同時，關於自治之宣傳，各種自治單行法規之訂立，自治經費之籌劃，靡不努力進行，故不數月，即粗見規模。

迨至十九年四月縣自治籌備處奉令結束，所有自治工作交由縣政府辦理，縣政府以各區公所籌備處已成立半年，各項自治工作，亦經籌備就緒，已有撤銷籌備名義正式成立區公所之必要。乃於同年四月三十日委出區公所區長九人，成立區公所九處。同時並訓令各區區長遴選鄉鎮籌備委員呈由縣政府委任，成立鄉，鎮公所籌備處。計自五月起至二十年三月止，各區鄉公所籌備處成立者，有二百五十餘處；鎮公所籌備處成立者有四處。此外，各鄉鎮尙未組織籌備處者，約有一百餘處，大概本年內總可完全成立。至於閭隣自治組織，一因鄉鎮自治機關尙未完全成立；二因閭隣區域尙未劃分，以致未能設立。此均爲設立自治機關之經過概況也。

二、自治經費之來源

中山縣自治經費之來源，大別可分如下所述：

1. 縣政府補助：在民國十八年十月至十九年四月縣自治籌備處時期，各區公所籌備處之經費，除由區自身設

法籌借外；餘均由縣自治籌備處規定額數，請由縣政府按月補助各區經費約四百元之譜。此時各區籌備處因有縣政府之補助，財政上稍形活躍，工作上亦驟見緊張。惟至十九年二月份起，縣政府以財政支絀，對於各區補助費拖欠不發，各區主任維持現狀起見，迫得自行籌墊。迄至五月祇由縣政府一次過發給補助費四百元，以後即停止補助，統由各自治機關自行籌措。

2. 捐稅附加：縣政府補助費自於六月份停止發給後，各自治機關為繼續自治之進行起見，不得不自行設法籌措，在「窮則變」，「變則通」之時，又不能不想一生財之道，於是乃着意於縣屬捐稅之附加：如公路汽車一成附加；過海電船駁艇附加；筵席捐附加；花捐附加；鴨埠附加；更穀費等等，乃得呈准縣政府而告抽收。各自治機關得此挹注，自治進行幸賴不至中斷。

3. 公產公款：中山縣之公產公款，最為豐富。聞祇南鄉區北山鄉一鄉之公產，年可有十餘萬元之收入，其他各鄉或未必有如是之鉅，想亦不在少數。但多為土豪劣紳所把持侵蝕，毫無整理，以致不能為自治之用。當時縣政府以各自治機關純恃抽收捐稅，以資維持，究非根本辦法。而且不斷抽收，未免擾商痛民，乃於十九年訓政實施委員會第三屆會議，提出整理全縣公產計劃，將縣有或族有公產，分別組織縣或族公產管理委員會，區與鄉鎮之公產，撥歸區與鄉鎮公所接收管理，提案通過後，縣政府即詳定管理公產章程公佈施行，惟以執行非易，以致管理公產，祇得少數鄉鎮公所得以實現，其他尙無辦法。此外，尙有鄉民捐助，不過為臨時性質，且為數極小，於自治經費補助無多，故畧而不詳。

中山縣自治實況述評

三、人民自衛力量概況

中山縣屬之東海，西海，黃梁等區，素為土匪積聚之所。人民感於政府之未能根本肅清，對於身家性命，時虞危險，乃自行出資購置槍械，編練警衛隊。於十八年設立警衛隊指揮部，協助縣政府辦理勦匪事宜，以保安寧。迨至十九年五月警衛隊指揮部奉令裁撤，所有警衛事宜，概由縣政府直接統率指揮。後縣政府以各區區公所組織已臻健全，而警衛隊又屬人民武裝自衛之組織，自應交由自治機關統率整理。乃於是年七月分令各區公所分別將所屬警衛隊接管。汰弱留良，積極訓練，現已斐然可觀。茲將各區人民武裝實數列表如后：

中山縣各區警衛隊實數統計表

項別	區	隊數	隊兵數	槍枝數	子彈數
中山	港區	二	一九〇	二二三	六三九〇
	仁良區	四七	一三二八	一七三五	七五二三〇
	東鄉區	九	九三〇	一〇五九	四一三三〇
	南鄉區	二四	二〇八	二四八	八八五〇
	西鄉區	五四	九八二	九六八	三八六七〇
	東海區	三四	一五〇三	一六三〇	七七二二三
	西海區	一二	九六〇	八九〇	二八八〇〇
	黃梁區	一八	五三三	五九七	二六五七〇
	合計	二〇九	六六二四	七三四〇	三〇三〇六七

(註)右表爲中山縣政府十九年十月調查所得尙有南海區一區因成立未久，未有列入，特此註明。
四，其他

關於自治機關設立之經過，自治經費之來源；與人民自衛力量概況，經如上述。此外關於自治之其他進行，尙有足述者，厥爲清查戶口與修築道路等事：清查戶口，素爲警區之權責，過去以警察人員之未加注重及無精密計劃進行，以致終無一次大規模之舉辦。迄至十九年五月縣政府統計股設立，即積極規劃，訂定調查戶口辦法，規則，表式；指定各區，鄉鎮公所會同各警區辦理，準備於是年十二月調查完竣，後卒以執行之不力與人事之變遷，戶口調查至今終未舉行。至於修築道路，本極重要。惟自治機關因碍於經費之支絀，致甚少舉辦。去年石岐鎮公所成立，始着意於石岐孫文中路之修築。此外對於公民登記，公民守誓，人民行使四權之訓練，合作事業及救濟事業之舉辦，或以自治人員之進行不力，或以限於財政之維艱，未能實現，至可爲惜！

總 評

以上爲中山縣施行地方自治經過之紀實，吾人於此，可知施行地方自治，誠非易易。以中山縣環境之優良，公產之豐富，實國先進之負譽倡行，尙且未能盡符吾人之期望，以竟全功；其他交通梗塞，財政困乏之各縣，可想見矣。吾人觀察中山縣自治之過去，深覺有如下優缺點：

優點：第一，有特殊之專責機關——訓政實施委員會——督促進行，所以施行自治，能爲各地之先，雖兩年餘之舉辦尙未有良好成績表現，惟已畧具規模，奠定自治之初基；第二，人民智識開通，容易意識到自

治之重要。雖未經充份之宣傳，而人民已有自治之認識與需要；第三，自治經費籌措尚易，不至完全無着，而令自治有中途停頓之虞；第四，自治人員，其中雖未必全為自治之專門人才，但多為熱心致力自治者，自治機關幸不致為土劣所佔據。

缺點：第一，自治區籌備完成，區公所正式成立，區長自應由區民選舉；不應仍由縣政府委派，現中山縣正犯此弊。所以，於實質上自不能稱為真正自治，不過仍屬半官治而已；第二，鄉鎮自治籌備期間，漫無規定，以致有鄉鎮公所籌備處，經兩年來仍然存在，而未正式成立鄉鎮公所者，殊有影響閭閻（現稱里）自治之組織，妨碍整個自治之完成；第三，自治進行遲緩，以致自治雖有兩年餘之施行，尙未將公民登記，公民宣誓及人民行使四權之訓練等工作辦竣，因此自治機關未有良好工作表現；第四，上級機關雖有良善之進行計畫，但無執行之步驟與決心，以致整理全縣公產之決議，未得全部實現，自治經費仍賴抽捐收稅用資維持；第五，抽收捐稅之附加，為人民意外之輸納，在自治條例之規定，自應得人民之同意或通過，始能徵收。現中山縣又犯此弊，祇憑區或鄉鎮公所籌備處之呈請，縣政府之核准，即能開始徵收，似于手續上未能完滿；且易引狡黠者圖私。

以上優缺兩點之批評，為作者依據客觀事實率直作論。中山縣為本黨總理之故鄉，革命之策源地。舉凡一切設施，均可為他縣之範型，何況當茲厲行地方自治之秋，中山縣既有較長之自治歷史，更可作其他初辦自治者之張本，茲既有上列優缺點，甚望本「有則改之」，「無則加勉」之義，以完成此光榮燦爛之中山縣，是即本文之深意也。（完）

中山縣自治述要

周守愚

自從十八年二月二十七日國民政府公布中山縣訓政實施委員會組織大綱後，即委出唐紹儀，孫科，鍾榮光，吳鐵城，李祿超，李蟠，鄭道實，馬應彪，蔡昌九人爲訓委會委員，以唐氏爲主席。該會隨於同年四月三十日成立，而縣長李祿超亦於五月一日就職，成立中山模範縣政府。

會府成立二年有餘，關心地方自治者，自急欲知其實施情況。茲就作者所知，述評一切，倉卒執筆，簡陋所不免，至希閱者見諒。

茲先將訓委會組織大綱詳列於下，繼以該會組織之經過，然後加以評論。

中山縣訓政實施委員會組織大綱：

第一條 中山縣訓政實施委員會依照十八年二月八日國民政府第十九次國務會議確定中山縣爲全國模範縣之決議，爲中山縣實施訓政建設模範之計劃指導監督機關。

第二條 委員會由國民政府於中山縣人中選派委員九人組織之。

第三條 委員會設常務委員三人，除主席為當然委員外，餘二人由委員會推舉之，處理日常事務。

第四條 委員會每年至少開會二次，決定中山縣之實施計劃。

第五條 依據建國大綱十三條之規定，中山縣每年國省兩稅收入總額至少須保留百份之二十五為本縣地方行政之用；其用途分配，由委員會審定之。

第六條 廣東省政府應接受委員會之決定計劃，轉令中山縣長依照執行。

第七條 廣東省政府對於中山縣長之任免，須得委員會同意。

第八條 委員會為執行職務，得設左列各分組委員會及幹事處：

一 自治訓練委員會；

二 建設委員會；

三 財務委員會；

四 教育委員會；

五 幹事處。

第九條 分組委員以委員會委員及委員會聘請之名譽委員任之；分組主任委員由委員會指定之。

第十條 幹事處設總幹事一人，副總幹事一人，幹事若干人，由委員會派充之。

第十一條 分組委員會及幹事處受委員會及常務委員之指揮監督。

第十二條 分組委員會及幹事處之規程另定之。

第十三條 本大綱自公佈之日施行。

以上大綱十三條，曾經國府一度之修正，於第二條刪去「於中山縣人中」六字「九」字改為「十五」字，並添派林森，陳銘樞，陳慶雲，張惠長，歐陽駒，黃居素六人為委員。

在第二次會議之前，該會以唐主席紹儀，鄭委員道實，李委員祿超為常務委員，卓宙為幹事處總幹事，其他各種委員會則以組主任及幹事代之。所有主席委員，委員主任及幹事月支薪八百元至一百元；此外每次會議在省港滬之名譽委員（至第二次會議共聘有一百零八人）回岐列席者，得支伙馬費一百元，散處各區者，支五十元，此種支銷，為數頗巨。第二次會議乃連常委及各組制通行取消，省去糜費不少。同時祇於委員會內設秘書一人，（月支二百五十元）幹事僱員若干人，秘書承主席及委員會命處理一切，此訓委會之內容也。關於該會工作，共計開過全體會議（連七月廿五日一次）四次，特別會議三次，議案多而成功者少，其原因在乎多數主要委員勤勞黨國，未能常川駐邑，以促進一切；而大綱第五條所定，未得省府贊同，祇月得國庫省庫各一萬五千元之補助，於各種進行無大裨益，邑人未嘗不引以為可惜也！

第二次訓委會重要之議決案，厥為設立自治籌備處，以為協助人民籌備自治的機關，並委陳雁聲為縣主任，而以鄭天健，林卓夫，張焯堃，張深，鄭壽朋，唐兆榮，黃壽泉，鄺占元，周守愚，為各區主任；同時並組

職訓政員養成所及宣傳隊，一時風聲所播，邑人視聽爲之一新。

該處於六年十月廿一日成立，內定各區主任後，曾舉行處務會議數次，議決各種章則及調查表共廿九種。各區主任隨於十九年二月五日聯同在縣籌備處舉行就職典禮，分赴各區，設立籌備處，其進行工作，原定如次：

第一期（十九年一月）

- (1) 詳查各鄉鎮區域地址；
- (2) 劃定各鄉鎮區域及廢除村里堡；
- (3) 編定各鄉鎮原有地名或新名；
- (4) 頒佈區及鄉鎮自治施行法；
- (5) 督促各鄉鎮依法組織；
- (6) 區自治籌備處成立；
- (7) 釐定區自治籌備處經費各費；
- (8) 區籌備處人員之任用；
- (9) 鄉鎮公所籌備員之任用；
- (10) 自治人員訓練班成立；
- (11) 區自治人員開始訓練；

- (12) 調查該區公產公款；
- (13) 區公產公款之接收及整理；
- (14) 區公產保管委員成立；
- (15) 區公產公款用途之規定；
- (16) 釐定區自治經臨各費；
- (17) 改編原有警衛隊及民團練丁等爲保衛團；
- (18) 清理警衛隊積欠餉項；
- (19) 規定保衛團名額；
- (20) 組織及訓練地方保衛團；
- (21) 頒發調查戶口章程及用宣傳方法說明調查戶口之必要；
- (22) 預備各種表冊及編列門牌號數；
- (23) 調查戶口人員之集中指導；
- (24) 頒發人事登記各種表冊；
- (25) 調查各鄉鎮烟賭及包庇者；
- (26) 嚴申禁烟禁賭之明令；

中山縣自治述要

- (27) 考察自治人員有無烟賭癖嗜；
- (28) 籌設戒烟醫院；
- (29) 籌設正當娛樂場所；
- (30) 協同區鄉鎮黨部提倡識字運動；
- (31) 編定白話刊物廣為宣傳；
- (32) 籌設國民補習學校及國民訓練講堂；
- (33) 派遣宣傳隊或籌備自治人員指導鄉民內假設開會；
- (34) 嚴緊一切籌備工作；
- (35) 整理現有之慈善機關。

第二期 (十九年二月)

- (1) 確定各鄉鎮四至界址；
- (2) 製定各鄉鎮面積及四至圖；
- (3) 區組織開始；
- (4) 督促各鄉鎮依法組織；
- (5) 鄉鎮公民開始調查登記；

- (6) 鄉鎮公所籌備處成立；
- (7) 釐定鄉鎮公所籌備處經臨各費；
- (8) 鄉鎮公所籌備員之任用；
- (9) 鄉鎮自治人員開始訓練；
- (10) 區自治人員訓練完成；
- (11) 鄉鎮公產公款用途之規定；
- (12) 鄉鎮公產公款之接收及整理；
- (13) 鄉鎮公產保管委員會成立；
- (14) 釐定鄉鎮自治經臨各費；
- (15) 鄉民鎮民大會經費之籌集；
- (16) 改編原有警衛隊及民團練丁等爲保衛團；
- (17) 清理警衛隊積欠餉項；
- (18) 組織及訓練地方保衛團；
- (19) 大舉清查盜匪及切實剿辦；
- (20) 開始調查戶口；

中山縣自治述要

中山縣自治述要

- (21) 編釘門牌；
- (22) 依調查結果爲劃定鄉鎮閭鄰之根據；
- (23) 凡經調查戶口之鄉鎮即開始人事登記；
- (24) 擴大戒煙戒賭宣傳；
- (25) 毀滅各種煙具賭具；
- (26) 頒發禁煙禁賭之懲獎規則；
- (27) 戒煙醫院成立；
- (28) 籌辦娛樂場所經費；
- (29) 協同區鄉鎮黨部提倡識字運動；
- (30) 編定白話刊物廣爲宣傳；
- (31) 國民補習學校及訓練講堂次第成立；
- (32) 派遣宣傳隊或籌備自治人員指導鄉民內假設開會(第一期卅三項)；
- (33) 派員督促各鄉鎮公所籌備處成立；
- (34) 區籌備處主任巡視各鄉鎮；
- (35) 預定辦理自治人員獎懲條例；

- (36) 考核區辦理自治人員成績；
- (37) 清理各鄉鎮市街及渠道；
- (38) 舉行家屋大掃除；
- (39) 修理或添置消防器具；
- (40) 籌設區或鄉鎮救濟院。

第三期 (十九年三月)

- (1) 確定各鄉鎮四至界址；
- (2) 製定各鄉面積及四至圖；
- (3) 區組織完成；
- (4) 鄉鎮組織開始；
- (5) 鄉鎮公民調查登記完畢；
- (6) 鄉鎮調解委員會成立；
- (7) 鄉鎮自治人員繼續訓練；
- (8) 鄉鎮公產公款用途之規定；
- (9) 鄉鎮公產公款之接收及整理；

中山縣自治述要

- (10) 鄉鎮公產保管委員會成立；
- (11) 釐定鄉鎮自治經費各費；
- (12) 鄉鎮民大會經費之籌集；
- (13) 組織及訓練地方保衛團；
- (14) 大舉清查盜匪及切實勦辦
- (15) 開始調查戶口；
- (16) 編釘門牌；
- (17) 凡經調查戶口之鄉鎮即開始人事登記；（全第二期廿三項）
- (18) 擴大戒烟戒賭宣傳；
- (19) 毀滅各種烟具賭具；
- (20) 頒發禁烟禁賭之獎懲規則勵行執行之；
- (21) 正當娛樂場所成立；
- (22) 提倡國民體育；
- (23) 國民補習學校及訓練講堂完全成立；
- (24) 試辦假設選舉；

- (25) 督促各鄉鎮國民訓練學校及訓練講堂成立；
 - (26) 派員指導各鄉鎮實施訓練工作；
 - (27) 致核比較各鄉鎮辦理自治人員成績；
 - (28) 舉行清潔滅蠅大運動；
 - (29) 試辦區自治施行法第廿六條規定各項；
 - (30) 區及鄉鎮就養老育幼濟貧救災事項擴充辦理。
- 第四期 (十九年四月)

- (1) 鄉鎮公民宣誓；
- (2) 召集鄉鎮民大會；
- (3) 選舉鄉長長鎮；
- (4) 鄉鎮組織完成；
- (5) 閭鄰組織開始；
- (6) 區調解委員會成立；
- (7) 鄉鎮自治入員訓練完成；
- (8) 組織及訓練地方保衛團；

中山縣自治述要

中山縣自治述要

- (9) 籌設各種工廠並舉辦修路濬河開礦等事業，以安無業遊民；
- (10) 實行植林墾荒；
- (11) 戶口調查完畢；
- (12) 凡經調查戶口之鄉鎮即開始人事登記；
- (13) 責成各鄉鎮長嚴厲執行肅清煙賭；
- (14) 責成各鄉鎮長切實舉報有煙癖之鄉民；
- (15) 正當娛樂場所成立；
- (16) 提倡國民體育；
- (17) 十歲至十四歲失學男女之統計；
- (18) 勸導失學男女入國民訓練學校肄業；
- (19) 試辦假設行使四權；
- (20) 區籌備主任繼續巡視各鄉鎮；
- (21) 考核比較各鄉鎮辦理自治人員成績！
- (22) 整理原有學校及籌劃普及教育；
- (23) 試辦區自治施行法第廿六條規定各項；

(24)區鄉鎮就養老育幼濟貧救災事項擴充辦理。

第五期 (十九五月)

- (1) 召集閩隣居民會議；
- (2) 選舉閩長隣長；
- (3) 閩隣組織完成；
- (4) 閩隣自治人員開始訓練；
- (5) 組織及訓練地方保衛團；
- (6) 籌設各種工廠，并舉辦修路濬河開鑛等事業，以安無業遊民；
- (7) 實行植林墾荒；
- (8) 戶口統計之整理；
- (9) 凡經調查戶口之鄉鎮即開始人事登記；
- (10) 由閩長隣長聯具切結閩隣內不得再有煙賭發見；
- (11) 定期舉行體育運動；
- (12) 規定體育成績之獎勵；
- (13) 十歲至四十歲失學之男女之統計；

中山縣自治述要

中山縣自治述要

- (14) 勸導失學男女入國民訓練學校肄業；
- (15) 試辦假設行使四權；
- (16) 隨時派員督促各鄉鎮加緊訓練工作；
- (17) 就考核結果分別獎懲；
- (18) 整理原有學校及籌劃普及教育；
- (19) 試辦區自治施行法第廿六條規定各項；
- (20) 區及鄉鎮就養老育幼濟貧救災事項擴充辦理。

第六期 (十九年六月)

- (1) 召集閩隣居民會議；
- (2) 選舉閩長隣長；
- (3) 閩隣組織完成；
- (4) 閩隣自治人員繼續訓練；
- (5) 組織及訓練地方保衛團；
- (6) 戶口統計整理完畢；
- (7) 凡經調查戶口之鄉鎮即開始人事登記；

- (3) 由閭鄰長聯具切結閭鄰內不得再有烟賭發見；
 - (9) 預籌娛樂場所及體育運動永久經費；
 - (10) 十歲至四十歲失學男女之統計；
 - (11) 勸導失學男女入國民訓練學校肄業；
 - (12) 試辦假設行使四權；
 - (13) 隨時派員督促各鄉鎮加緊訓練工作；
 - (14) 就考核結果分別獎懲；
 - (15) 整理原有學校及籌劃普及教育；
 - (16) 試辦區自治施行法第廿六條規定各項；
 - (17) 區及鄉鎮就養老育幼濟貧教災事項擴充辦理。
- 至於所擬各種章則有下列各項；
- (一) 縣區及鄉鎮公所籌備處組織大綱；(會府准備案)
 - (二) 整理公款公產暫行簡章及公產保管委員會組織通則；(訓委會修正准備案)
 - (三) 肅清烟賭通則，戒烟醫院通則；(訓委會修正准備案縣府會毋庸備案)
 - (四) 區鄉鎮籌備處辦事通則

中山縣自治述要

二九四

- (五)區鄉鎮調解委員會辦理調解事項通則；
- (六)區鄉鎮調解委員會暫行規則；
- (七)鄉鎮界址爭執調停法；
- (八)訓練辦理自治人員實施辦法；
- (九)編定鄉鎮地名方法；
- (十)第一次鄉鎮大會會議通則；
- (十一)國民補習學校及國民訓練講堂辦理通則；
- (十二)自治人員獎懲規則。

以上所擬章則頗稱詳盡，而所定程序，亦算急進。然而各區主任自一月就職以迄於四月，尙未進行第一期工作者，其緣因在乎縣府對於辦理自治，尙未能十分切實贊助；尤其是每區祇月得補助費四百元，費少事繁，其無成故也。

迨李綠超氏辭縣長職，黃居索氏繼任，即將縣區自治籌備處裁撤，補助各區之四百元，亦自下一起取銷，籌備處所擬之一切章則，隨縣區籌備處之撤消而消滅。迄於今日，除關於調解會章則外，仍未見縣府有何關於自治法規之擬議及頒布也。

自治區籌備處撤銷後，黃氏隨委回原日各主任爲區長，逕行組織區公所，雖日本邑自治辦理，業經四月，

逕成區公所，可省一番籌備，究其實在，籌備處時期除改定鄉鎮名稱，委出一班委員，由鄉事委員會而改爲鄉或鎮公外籌備處外，最簡單如編釘門牌及調查戶口，亦未嘗舉行。（十九年杪開始迄今尙未完竣）

黃氏任事，十有一月，直至最終之月，始有關於自治一切章則之擬議，卒亦未見頒佈而離任。因是在此期內，區長辦事，無所遵依，無可循序。至於國府頒布自治條例，事之屬區公所辦理者，則委諸各公安分局辦理，如烟賭之肅清，區公所與公安分局均應負其責，然而縣府多倚重於公安分局，有時區公所搜查煙賭，因鄉人之抗拒，而發生事故，縣府間有未能置理者。（如黃任東鄉區沙邊鄉案）

各區區公所經費，在籌備期內，有四百元一月之補助，十九年六月起（黃氏就任之次月）俸止發給，除仁頁區得附城公所之三百元及秤捐一百元外，各區經費。有靠戶口捐者，有靠沙骨鴨埠捐者，有靠沙田捐者，徵收之方法不一，極其所得不過三數百元，支離瑣碎，莫此爲甚。且此種徵捐，亦未必按月可以清收，則爲區長者，須多方籌措，始足應公費及薪給之支需；否則一飯之供，一腊紙之購，亦難以從事。（守愚任九區主任時曾經此苦）爲區長者，非真熱心於地方自治及稍有資籍。其不絜然捨棄者幾希。然而李任責任時代，區主任及區長亦有屢請辭職，終不獲准者，是則中山縣各自治區長已有感於經費之困難與辦事之棘手而不願幹，其所以聯蟬做去者，實留而不准辭，與服勞桑梓，邑人有責之事實與觀念有以致之也。

復次此模範縣頗有人存政舉，人亡政息之普通弊病。訓委會議決舉辦之訓政人員養成所，李任舉辦，六個月期滿，理應將語所經費（原定暫辦一期月支經費二千二百九十八元六毫六仙七文）津貼各畢業學員，分發各區服

第七期

務，乃責任，除以私人介紹，有數人在縣府服務外，其餘任令賦閒，不給工作，使此一萬三千餘元，徒擲於虛耗，此一事也。縣自治籌備處，組織之始，既經訓委會議決六月之期未滿，所擬工作程序，見諸於行者，尙未及半，黃氏乃毅然取銷之，此又一事也。

又中山縣自舉辦自治以來，除縣籌備處舉行處務會議各區主任須出席外，以後縣府從未召集過各區區長議，（七月廿五日第四次訓委會未開會之前，唐縣長曾對守愚說及不日召集各區區長會議果爾實爲第一次之舉）一切設施，無由交換意見，地方情況，無由詳達週知，以此言自治，未見其可！

總之，中山縣舉辦自治，中山縣人似乎以爲係少數人之事，羣衆固漠然不以爲意，卽有譴者，亦多持不過問態度，甚至負有責任之縣黨部，對於七項運動，亦以經費困難，而未進行，（守愚曾於其時任縣黨部執委應負一份之咎）又遑論其他？

最後聲明，守愚素不善作文，匆匆述此，條文多於意見，且未克詳加批評，然使國人得知中山縣自治現狀之一鱗半爪，加以注意，亦作者之望也。

沈定一先生和他所領導的地方自治

王崑崙

凡爲大事業，巧取者敗，力行者勝。
是做真夫工，吃苦在我，成功在人。

——沈定一

(一)

若從杭州渡過了平濶的錢塘江，就有公共汽車沿江東下；大約四五十分鐘可以把你載到一個新奇的境界，那就是沈定一先主所領導着施行地方自治的蕭山東鄉衙前村。

那是一座青翠葱茏的孤山，很遠地就先望見山麓邊飄揚着青天白日旗。中國國民黨浙江蕭山縣第二區黨部

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

二九八

和蕭山東鄉地方自治會會所，就在那旗幟之下。我們下了公共汽車，沿着一條小路穿過平蕪的稻田，前面橫着一條小河。順着小河轉灣先看見一座古老高大的貞節牌坊，那牌坊却是已經青白化了的，橫額上大書「婦女解放萬歲」，兩邊的對聯是——

那部歷史當中不鼓吹吃人禮教？

這種牌坊底下有多少婦女冤魂！

再走不到百步就是那巍巍的中山堂。這是把一座東嶽廟改造的。大殿做了大禮堂，可以容納三四百人，每星期黨員和民衆做擴大紀念週以及此外的集會多半在這裡舉行。這座廟也就是那裏的文化中心，因為第二區黨部，農民協會，販賣合作社，信用合作社，自治會都在那裏邊。至於從來受人膜拜的這些坭菩薩呢？說來可憐，把他們都標上號碼註明種類一位一位地排列在木柵欄裏邊，做爲他們美術展覽所的美術品。因為被他們改作婦女協會丐工局森林局平民學校等等共有好多處。所的什麼羅漢啦，王靈官啦，彌勒佛啦，收集了很多，躑躑踴躄，倒也熱鬧。廟堂裏的對聯不消說到處都給它換過，叫人一路走去一路捨不得不細細地讀誦，例如自治會的對聯吧——

填海底，削山頭，把大地打扁鎚圓，請自鄉始！

掃文盲，換窮骨，爲羣衆謀生設教，不讓人先！

這是多麼真切激壯的感覺啊！

走出中山堂過一頂高橋，便是衙前村的街道，依山帶水有百數十家剛足自給的住戶。一看就曉得是近於貧瘠的一個農村。可是雖然貧瘠，却毫無凌亂破落的現象。街道是很整潔的。牆壁上很多關於黨義關於自治的淺俗易懂的標語，走來走去都看見若干自治機關和民衆團體的牌子；就中一所比較大的房子門口懸着一個牌子，是農村宿舍。走進這所房子，就可以遇到幾十個青年在那裡，做文章的做文章，畫表冊的畫表冊，三個五個坐在大樹底下討論黨義的也有，十個八個圍在一張圓桌周圍計劃工作的也有。他們很忙，但是每個人臉上帶着無邪的愉快。他們做的也是政治生活，却沒有一個談到——甚至於想到策畧或機謀。你問他們什麼，他們就一五一十地儘其所知所做通盤告訴你。沈定一先生和他的夫人王華芬女士也和其他的青年們一樣住在這宿舍裡面過，他們這種有趣味的創造生活。在這宿舍裡常可以遇到多少短褲赤脚的農民，啣着長烟管和平而天真地和他們討論那裡的沙田將要被水淹沒應如何救濟，那裡的新蠶種試驗成功應如何推廣這一類的事。不管你是那裡來的訪問者罷，一遇到了沈定一先生，他就會滔滔滾滾地和你談他們施行自治的經驗和計劃。他永遠是元氣淋漓滔滔不倦、他和一個人談話所用的精力和聲音也像是對了幾十個人那樣誠摯、那樣響亮。他能叫你相信那些話是從心裡說出來的事實報告，不是宣傳。他能叫你聽兩三點鐘忘了厭倦。你聽他剖析一件小事的利弊——譬如怎樣挖掘一條小溝可以把山泉引到某一方小小的旱田去灌溉，譬如要怎樣才能使得託兒園的保姆能教導兒童喜歡清潔等等，你也許會嫌他過於瑣碎，但你不能不佩服他的精細；你見他激昂壯烈的談打倒土豪劣紳，你見他興致勃發的談到如何把地方自治由那彈丸之地的一個鄉村擴充到全省全國，你真可以誤認他是一個剛剛出來做

沈定一先生和他所領導的地方自治

區黨部委員的青年。

這小小的村莊有一座唯一的古式的洋樓，就是自治會所辦的農村小學。這樓房聽說是沈定一先生的父親的遺產，沈先生把它和他自己其他的田產一樣都捐助出來。從農村宿舍裡面循着兒童們的歌聲可以走進他們的校園看見多少跳着唱着的孩子。那多半是享受義務教育的農民子女。校園和那座山的山脚只隔了一帶短竹籬，竹籬外邊就是一條水聲潺潺的小澗。孩子們就在看着山影聽着水聲之中成長他們的生命。出了那籬笆的小門，有一個革命犧牲的成虎烈士之墓。沈定一先生給他的挽聯是——

革命爲進化突飛；難道是小有才脚色所能施其巧取？

犧牲非盲目衝動；必須具大無畏精神及時發於至誠。

凡去過那裡的朋友都會曉得的。一個小小的村莊會無端給你一種遊歷新興國家的印象，真是奇怪。它主要的精神是黨化，連在河裡的小船都畫着青天白日。街上走着的小孩子都曉得區黨部和自治會是做什麼的。在那村莊裡幾乎找不到沒有事做的人，更沒有一個乞丐；最後我要告訴你，切莫輕看了在田裡赤着脚割稻的農婦，她或許是受過訓練的婦女解放協會的會員呢！

他們的自治區域是蕭山縣東鄉二三十個村落，衙前村是他們推行的中心。辦理自治的機關是東鄉自治會，指導監督這個自治會的機關是第二區第六區兩個黨部。自治會的工作人員有的不是黨員的；在兩個區黨部工作的却都是有決心要把三民主義的理論見諸事實的同志。一查區黨部區分部委員們的履歷，除沈定一先生是本黨的中央委員外，還可發現很多做過省黨部委員秘書黨報編輯或民政廳視察員縣知事一類的人。他們或僅受自治會農村宿舍食宿的供給，或受最低度的零用。這兩個區黨部的黨員幾乎每個人都擔負一種關於自治的工作，每個人都從早到晚忙個不歇。他們都分別加入各種民衆團體，並且和那些農民工人成天過活在一處。他們的區黨部區分部開會，只報告工作一項就要佔很長久的時間。區分部之下分許多小組，每個小組每個黨員都有固定的任務，每個人都要把每週的工作報告以及有關調查登記種種表格，按期呈交黨部，絕不能通融。而一切開會儀式通知函件等都公事公辦一絲不苟，他們每個人都深知他們的區黨部區分部與別個普通的黨部不同，他們肩負着推動自治之實行的使命。總之足以叫你在這裡看到正合於理想的下級黨部組織和黨員之訓練，並且使你驚訝組織和訓練的效率之偉大。

實在不能不使人佩服的，就是在衙前工作的一般同志，不但都有實行精神，而且有組織和設計的能力。不信請先看看衙前村自治會的組織系統表——（表在後頁）

沈定一先生和他所領導的地方自治

此外再附錄他們的各股工作大綱及其意義：

(一) 統計股工作大綱及其意義

(甲) 大綱

- 一 凡住居本自治區域內各業人民，一律有受調查及到會登記的責任。
- 二 經過調查登記的手續者即發登記証。
- 三 除現有的乞丐及失業者經登記後，即以含有強迫性的工作機會，使得生活外，此後，凡無職業無產能力皆不能混入本自治區域內居住。
- 四 一切人口，土地，現金，貨物糧食 及生產能力，皆須詳細調查登記。
- 五 一切自治政策的實際施設，依統計的結果，次第施行。

(乙) 意義

- 一 人口問題、爲人類生存必須解決的困難問題。生活的有無好壞，政治的理亂，民族的盛衰，人口問題不單是起因結果而且在不斷的進化中間也是一切重要問題的中心，統計，是爲明瞭此問題所包含的一切質量的數目
- 二 新建設的設計，斷不容許非科學的籠統思想和隨緣而觸發的片段工作，所能着手。一切物質的非物質的質量和數量，必須有具體的認識，然後才能運用三民主義的原則，着手改造。一切詳細的進行法則進行的先後次序，也必須有統計可根據，纔能規定。

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三〇四

(二)建設股工作大綱及其意義

(甲) 大綱

一 在籌備自治六個月期內，分爲三期：(一)計劃期，(二)調查統計期，(三)建設期。這三個性質不同的時期不是截然畫得開，最初的計劃，只是一個大體，到調查統計後，纔有精密的具體計劃。實際的建設，必須依具體的計劃進行。

二 實際的建設工作，必須村民的覺悟及實力程度，爲工作進行之遲速及工作內容的複雜與簡單的標準。三 有不必等統計的結果，便有必須進行的工作如測量處道路局消防局自治會會所等類。但這種建設事業，也必得有物質上最小限度的整備，尤其應該審察社會需要的緩急，作次第進行的標準。

(乙) 意義

一 自治會本身的使命，是在使各個職業不同的民衆團體結合在政治的同一關係上增加不可分離的密切性，這政治組織的密切性，必須靠實際的建設纔能表現出來。

二 自治的建設，一是測量民衆的能力，一是促進民衆政治的能力。

三 政治組織的目的，是在促進生產能力的增加，到政治組織籌備完成時期，即經濟組織開始活動時期。由全民衆共同活動的經濟組織，不惟可以根本消滅社會革命的危險，並且可以建立民衆的文化。

四 一般籠統或片段的觀念與觀念，頑固的守舊和暴動的驚新乃至一切悲哀寂寞的感傷，都由缺乏具體的建設設計所致。革命的破壞，其目的完全在建設，離開了建設的破壞，完全違反革命的原理，所以建設事業，不惟建立新的人生觀，並且足以療治籠統和偏仄的思想上的病理。

(三)教育股工作大綱及其意義

(甲)大綱

- 一 養成三民主義化的優秀分子，漸次使三民主義民衆化，民衆三民主義化。
 - 1 養成獨立的生活能力。
 - 2 培植創造的精神。
 - 3 培養組織的能力。
 - 4 健全的體魄，樸實的生活，建築在藝術的興趣上面。
- 二 根據本黨對內政策第十三條，實施含有強迫性的向普及方面前進的教育。
 - 1 教學做合一。
 - 2 優生的先進。
 - 3 掃除文盲。

(乙)辦法

- 一 設立鄉村師資訓練所，養成平民學校的教師人才。
- 二 聘請或邀請專門學者，爲長期巡迴的指導，或遇一問題或遇有機會的指示。
- 三 辦理平民學校，以成績卓著辦法較爲完善的小學爲中心，指導各平民學校的進行。凡在本自治區域範圍內，劃爲若干平民教育區，(平民教育區，以附近兒童方便於赴學爲標準)任何一村一家，皆屬有所
沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三〇六

的平民學校。

- 四 平民學校，務求其能適合於所在範圍的民衆經濟能力，其任務（1）訓練兒童（2）成年的補習。
- 五 平民學校的初期設備，在所在地民衆能力不能勝任時，自治會得酌量補助，經常費亦然。

村自治會因爲當時南京政府停止民衆運動，不能由村民大會開會，只得由各種民衆團體依職業和人數的比例選出代表開代表大會產生。在那表格中所列的若干局處，並非徒具虛名，實際上雖然規模都很小職員也很少，却是確已成立十之七八；而調查處，測量處，製表處，印刷局，森林局，衛生局等等都已大見成效。他們自治施行的精神完全在黨，自治施行的方案完全根據總理所訂的建國大綱和自治實行法。請看當時沈定一先生所草的衙前村試辦鄉村自治籌備會成立宣言——

「整塊的專制石壓着的籽種，經過了四千多年，從來沒有發過萌芽，這些被壓迫的籽種，也幾乎忘記了還有萌芽的能力，更不敢做開花結果的妄想，這就是中國民族對於治理國家的態度。這大塊專制石在十七年前是皇帝，帝制推翻，石頭打碎，無數的大小石片，就是一般軍閥和劣紳土豪；軍閥是因襲封建的餘威，劣紳土豪，是承襲了士的統治的末運，一樣地高壓在民衆頭上。雖然說清朝末年也曾舉行過什麼「鄉議會」，軍閥時代，也曾經有過什麼「自治委員」，但些這不過是石上的青苔絕對不是民衆本身的自治萌芽，這些青苔，一方面點綴了自治，欺騙民衆，一方面更給土豪劣紳一個新的地位加、加緊地壓迫民衆榨取民衆；這是許多經過的事實告訴我們的。

在這種習慣下面，農人提起鋤頭努力耕田，什麼政治不過問，工人提起工具，努力工作，什麼政治不過問，商人提起算盤帳簿，努力做生意，什麼政治不過問，教育機關，按本宣科，從入股科舉到學校文憑，一直沒有變動過「只消摸到一個資格，就有飯吃」的觀念，什麼政治，口頭却偶然念隨班喊幾聲口號，實際還是不過問，至於婦女，絕少數的入了紙醉金迷的脂粉隊，大多數充了苦人中間的終身奴役，什麼政治，更不入婦女的清夢了！這些習慣的迷霧，被革命的春雷震開，革命的春雷，不容許民衆再蟄伏於「理亂不知，黜陟不聞」的地位，於是中國國民黨，總理孫中山先生的訓政計劃和地方自治開始實行法，才由國民黨黨員努力之中放出曙光來，民衆間從古潛伏的政治思想籽種，才漸漸地發芽，笑迷迷地要長出萌芽來了。

散沙似的民衆，同一職業，尙且有同行忌妒互相傾軋的惡習慣，何況農工商的職業不同，教育機關的地位又迥然超於群衆，尤其是重男輕女的習慣支配住的婦女，要一向職業不同地位不同的民衆，團結一致，事實上必定感覺困難。惟其習慣至深，困難點又十分煩重，所以才有革命的需要。革命，不是一闕之市，是要用社會的力量促社會的進步。消極的破壞，其範圍只限於非破壞不可的一點，不是破壞社會自身，目前，社會自身的建設，好像正在開始團結的星雲，這一顆新的自治明星，我們任何一省一縣一個有施行自治能力的鄉村，都應該深信不疑地能殼如中山先生所指示的實現。要求實現自治，是中國民族自救的基本的政治工作，各個不同職業不同地位的民衆團體，尤其必須在政治的密切組織下面發生不可分離的密切關係。這個關係的中心，在訓政時期，必須一切受命於黨，然後散沙的習慣，歧視的習慣，才能殼由新的團結的結果來脫離舊思想的支配。

試辦衙前村自治，是遵照中山先生的遺教產生，在縣黨部核准之後舉行，在區分部指導之下實施，我

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三〇八

們的區域，東自滬頭張西至凌家港橫互十八里，北自海塘小河南至西小江直長八里，方約一百四十里，人口一萬餘，農業生產勞動者二千餘，學齡兒童一千餘，除農產外，目前沒有別的生產業，環顧四周各鄉村，社會情形，經濟能力，大致相同，但是他們的蓋藏，都比本村豐富。本村試辦自治，不單是使一般民衆得到實際的團結機會，並且要在自治的設施上救濟我們的窮困，振拔我們的愚魯」。

(三)

這自治會到底做了些什麼建設事業呢？我們可把周一志同志的蕭山衙前農村考察記（周同志曾在上海某雜誌發表過他實地調查的詳明記載，本文多取材於彼）裡親自調查所得的記載全部抄來——

各種合作社的設立

（甲）衙前改良種繭販賣第一合作社 在未說明這個合作社之前，我先介紹一點關於改良蠶種的經過。本來茶絲是中國出口的大宗，由此收回的利權不在少數，但我們因為不求進步的緣故，近來各國互相自己努力，中國受了絕大的打擊，所以改良蠶種也是中國實業上，經濟上一件很大問題了。幾年來聽說廣東方面對此很有進步，所得的利益不在少數。江浙兩省是蠶業發達的地方，大有速謀改良的必要。蕭山歷來採用的蠶種，叫做繅絲種質量非常之壞，每斤祇賣三角幾分。今年浙江勞農學院對於改良蠶種的工作異常努力，以蕭山為入手區域，因此特別設了幾個蠶業指導所，做實際指導農民的場所；此外，再以同志們宣傳

和實際上的幫助，所以在衙前村中，這個工作已經大著成效。新的蠶種叫做改良種質量比前良好萬倍，今年已經有大多數農民相信採用，明年舊的蠶種一定可以滅跡了。從來繭的出賣，是由一般買辦階級的人勾通外國商行到鄉間去收買農民直接間接吃虧無數。今年在衙前村為打破這種剝奪農民的惡勢力，特組織成立了一個改良種繭販賣合作社。創辦的款，聽說是浙江省政府墊出的，每斤賣到六角半，比從前增加一倍多；而且將來一總出賣的時候大概平均還不止此數，那時的除款仍舊歸還農民，按照他出賣的多寡，作為合作社的股本，給他們正式股票。估計除了一切用費之外，今年大概還可以盈餘一萬餘元。現在蠶期已過，農民們得到的實惠真不在少數的，明年一定更可以大大的發達了。

(乙)信用合作社 信用合作社成立的用意，是為農友們在生產事業上得到便宜的借貸免除重利剝削的高利貸。社員是以農民協會的全體分子為主體，其餘在本村的手工业生产工人等願意扶助農人的，也可以加入。每股一元，及組織一切收款，貸款的章程都由農民協會議決施行，但是社員大會有修正的權。牠的開辦費是自治會負擔的，成立已經多日了。此外，為養成農民儲蓄的良好習慣起見。還有一個竹管筒積蓄銅錢的規定，辦法是每家農民都設置一個竹管筒，每天存入銅元若干，每月底由各 長攜帶簿紙到各家去收集起來存入信用合作社，滿了一元作為一股；這也已經開始實行。

(丙)販賣合作社 販賣合作社成立最早，現在經營的只有書籍的販賣，所以在農村中書籍的購買非常便利。聽說鄉間各種菜子的販賣算得一件大營業，今年因為時候已過沒有經營，明年一定由這個合作社辦理。

2 測量土地 在我離開農村的時候，戶口調查的工作已經完畢。大部分同志正從事着全村土地測量的工作。沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三一〇

作。關於這點浙江省政府，尤其是民政廳非常的給予補助。許多應用測量器械都是官署中借的，測量人員主幹是農友們擔任，但是指導的人是測量局派出來的。農友們起先受幾天極簡單的關於測量的智識，每天有一百人上下出發工作，經費是自治會擔負的。經過這次測量之後，許多田畝糾葛一定可以由此解決，同時，或者還可以劃出些公地出來。關於經界的辦法和圖表，收集了不少，不過都偏於專門，不多介紹了。

3 衛生局 自治會設立衛生局的意義和任務，不僅在治人於已病，最大的還在預先治人於未病。使全村人都能得到康健的身體。牠所注意實施的工作是公衆衛生，市政衛生，學校衛生，職業衛生各部分。衛生局分別門類，釐定詳細的規則使羣衆依照着去辦，一方面由有熱心毅力負起社會責任的同志與農民協會較有公衆智識的農友，不辭勞怨，努力的督促進行；這就是衛生局實施的辦法。關於公衆衛生和市政衛生他們認爲在可能範圍內必須實行的有；一，家室的衛生；二，傳染病的預防法；三，陰溝的設施與清潔法；四，動植物的廢物利用法；五，患傳染病的隔離與消毒法；六，傳染病發生時各項飲食的辦法幾項，每項底下又有許多實行的小綱目，令全村人遵行。此外，更注意病因的調查，死亡統計，以及各項公共處所的清潔調查，作爲參考和預防。

4 託兒園 按照自治會託兒院的章程，牠的意義有下面五種，附錄下來：

甲 依照浙江最近政綱，實施解放婦女起見，設立託兒園。

乙 爲培養社會性，及樹立小學校受教育的習慣，訓練并謀兒童身體之健康，設立託兒園。

爲便利農工生產工作起見，在耕耘收穫蠶時及其他一切工作期間內，不及兼顧其子女保育之農工家庭得依本章，將其子女付託託兒園。

丁 爲便利有職業之婦女工作起見，在工作中不獲兼顧其子女保育者，得依本章將其子女付託託兒園。

戊 爲便利中國國民黨黨員服務於國家社會起見在工作中不獲兼顧其子女保育中，得依本章將其子女付託託兒園。

兒童的入園須有黨部，或民衆團體的保證，年齡以滿兩歲未及六歲的爲限。入園的時候，須經過體格檢查，託兒費每月六元，每半年參拾元，更有減費免費的辦法。因有年齡和體格的關係，把兒童分爲姐妹兩組，教養的事務也因組而不同，託兒園設一個主任，底下分設寄宿，教育，縫衣，飲食四部，以保姆若干個人分別担任。

5 森林局 造林工作也是農村中一件極必要的事業。衙前有個鳳凰山，現在自治會就拿此地來做造林的起始地點。這山樹木本來就很多，不過從前無人經營，被人時常偷盜，現在森林局成立有人管理之後不成問題了。今年植樹節更多種許多小樹，幾年後，一定有絕大的成效可見。在這山頂下現在正由自治會建築一個中山紀念碑，地位站得極優勝，上山的路徑是今年新開闢的。自治會的計劃，要在最短期內，把此地築成一個自然公園。

6 印刷局 衙前印刷局成立很早，因爲經濟關係，還不能鉛印，但是承印各處黨部和自治會各局處一切宣傳品和表格已經非常忙碌，每月除了用費之外，也能有幾十元的盈餘了。

7 丐工局 設立丐工局的意義 是要把在衙前村的乞丐全數收容起來。教導他們做工，使他做自己漸沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治。

三二二

漸得到生活的方法。不料巧工局處所已經佈置妥當，方要成立的時候，他們全體跑到別鄉去了，這件事一方面很好笑，一方面看到這種惰性的不知上進的人，着實令人可恨。

(四)

施行地方自治最基本的初步工作就是戶口調查；而同時也是一件最難的事。因為成年生活在「無爲而治」的「順帝之則」的農村居民，他們無論如何不會了解調查戶口的意義，他們無論如何不肯把自己家裡到底有多少小人老實告訴你。他們第一怕你是徵兵，第二怕你抽人口稅；可憐的老百姓實在是被軍閥和貪官污吏嚇壞了的。因此衙前的同志們就不得不特別努力，就不得不把這件事當做一件最大的工作，因此這件工作也做得最有成績。他們五六十個人每天清早就分途出發，直到夜黑才能回來。不但要風雨載途的步行二三十里的路，並且還要挨家比戶誠懇懇的勸請，務使得人民解除疑慮說了實話登記完畢爲止。一個小小的鄉村自治會能有多少小錢僱用調查員呢？當然所有調查員都是黨的同志純盡義務。他們每天白天脚走得筋疲力竭，口說得舌做焦唇，到夜裡還要把一天調查結果彙集一處做統計。衙前村一村的調查和總統計是一個星期完成的。他們的調查有極詳盡的章程表格，可供我們的參攷，所以不惜篇幅轉載如下：

浙江蕭山縣東鄉 村 第 號門牌戶口生計調

(甲) 本戶概況	1	2	3	4 男		5 女		6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28 田				29 地				30 鹽地					31 山			32 蕩			33 漁業			34 家畜										
	總人口	現居人口	出外人口	已婚	未婚	已婚	未婚	孕	三歲以下	四歲至六歲	七歲至十三歲	十三歲至十九歲	十九歲至三十歲	三十一歲至五十歲	五十一歲至六十歲	六十一歲以上	生產者	生產額	消費額	識字者	中等學校畢業者	專門以上學校畢業者	備廢	殘廢	半失業者	失業者	無業者	需要耕作面積	現有耕作面積	租出	租入	自耕	雜作收穫	雜作收穫	租出	租入	自耕	桑葉產量	棉產量	麻產量	雜作產量	租出	租入	自晒	鹽板數	鹽墩數	鹽桶數	工產量	納費種數與數目	租出	租入	自管	荒	租出	租入	自管	荒	種數	產量	代價	雞	牛

(乙) 本戶每人各別的狀況	1 戶主										2										3										4										5										6										7										8										9										10									
	1 姓名	2 年 齡	3 籍 貫	4 住 居	5 現 在	6 性 別	7 與 戶 主 關 係	8 已 未 婚	9 生 理 心 理 的 苦 痛	10 孕 否	11 已 往 履 歷	12 職 業	13 兼 業	14 識 字 程 度	15 何 種 學 校 畢 業	16 有 何 技 能	17 志 願	18 上 年 生 產 額	19 生 產 能 力 與 生 產 境 遇 相 當 否	20 上 年 消 費 額	21 是 否 黨 員	22 會 否 加 入 團 體	23 有 無 合 作 社 股 份	24 會 否 經 過 訟 獄	25 訟 獄 結 果	26 身 體 有 無 特 殊 狀 態	27 備 註																																																																									

說 明

- 1 生產者，以十八歲以上六十歲以下實在生產者為標準；
- 2 半失業，以生產者所生產的數額，每年不滿六十元者為標準；
- 3 關於銀錢以「元」為單位；田地山蕩以「畝」為單位；屋以「間」為單位；數量以「擔」或「石」為單位；家畜以「隻」為標準。
- 4 僱傭以半年以上者為標準；出外以離鄉在一月以上者為單位。
- 5 無業者，係指生產者不事生產而言；失業者，係指生產標準。
- 6 三歲以下為嬰孩；四歲至六歲為幼稚教育期；七歲至十歲為小學教育期；十一歲至十五歲為中學教育期；十六歲至二十歲為中學教育期；二十一歲至二十五歲為中學教育期；二十六歲至三十歲為中學教育期；三十一歲至三十五歲為中學教育期；三十六歲至四十歲為中學教育期；四十一歲至四十五歲為中學教育期；四十六歲至五十歲為中學教育期；五十一歲至五十五歲為中學教育期；五十六歲至六十歲為中學教育期；六十一歲至六十五歲為中學教育期；六十六歲至七十歲為中學教育期；七十一歲至七十五歲為中學教育期；七十六歲至八十歲為中學教育期；八十一歲至八十五歲為中學教育期；八十六歲至九十歲為中學教育期；九十一歲至九十五歲為中學教育期；九十六歲至一百歲為中學教育期。
- 7 識字程度，分「粗識文字」「識文字」「粗通文字」「通文字」四等。
- 8 正產為稻，桑，麻，棉四種；此外為副產。
- 9 關於鹽地之工作欄，分「刮滷」「挑白坭」「晒鹽」「煎鹽」等。
- 10 學校，機關，寺廟等另表調查。

浙江蕭山縣東鄉自治會戶籍章程

第一章 總則

第一條 本鄉各戶口之調查及登記，皆適用本章程之規定。

第二章 範圍

第二條 凡本鄉區域內居住者，不論久暫，並不限籍貫，一律調查登記，但於外國僑民，別有條約規定者，不在此限。

第三條 戶之種類如左：

- 一 住戶；
- 二 舖戶；
- 三 公共處所；
- 四 寺廟。

第四條 凡戶不分正附，一宅數戶者，以數戶計，父子夫婦及同父兄弟雖分爨，而經濟尙未獨立者，以一户計；異居者，各爲一户；外姻同族相依過度，及朋及隻身寄居者，同列一户。

第五條 各戶不論男女，以尊長者一人爲戶主，餘爲同居，商店，以經理人爲戶主；機關，學校，團體，以主任人員爲戶主，寺廟，以住持人爲戶主。
調查時，如戶主不在本戶起居者，均應照填；但須於備考內註明另立某戶。

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三一四

第三章 戶籍局及村落組長

第六條 本鄉戶籍，以鄉自治會戶籍局爲主管機關；鄉之下，設村自治會戶籍局，指導及督促各鄉落組長，辦理該村自治區域內各該村落戶口之調查，及登記事務。

第七條 村自治會戶籍局職員，及村落組長，暫均由村自治會委任，呈報鄉自治會備案。

第八條 村落組長及其家屬之身分登記，由村自治會戶籍局爲之；村自治會戶籍局職員及其家屬之身分登記，由鄉自治會戶籍局爲之；鄉自治會戶籍局職員及其家屬之身分登記，由鄉自治會派員爲之。

第四章 調查及登記

第九條 調查分左列兩種：

一 定期調查：每五年一次。

二 臨時調查：於必要時行之。

第十條 各村落自調查完竣之日起，實行人事登記，其事項如左：

- 一 出生；
- 二 死亡；
- 三 遷徙；
- 四 分居；
- 五 婚嫁；
- 六 離婚；

七 立嗣；

八 退嗣；

九 養子；

十 養子歸宗；

十一 失蹤；

十二 入籍；

十三 出籍；

十四 禁治產；

十五 營業開張；

十六 營業閉歇；

十七 其他。

第十一條 各種登記表冊，由鄉自治會規畫訂定，發交各村自治會轉發村落組長，隨時填報。登記表冊式樣另定之。

第十二條 第十一條，二兩項事件，由家族或同居報告，其餘各項事件，由當事人或關係人報告，均須由組長按照表冊詳細登記。

第十三條 村落組長，應隨時留心該村落內各項應行登記事件。

第十四條 不論何人，得隨時向鄉自治會戶籍局，或村自治會戶籍局，檢閱登記簿冊。

第十五條 戶籍登載錯誤者，得向主管機關請求更正。

沈定一先生所領導的地方自治

沈定一先生所領導的地方自治

三一六

第十六條 人事登記，每十日由村落組長報送村自治會，村自治會另抄一份存會，每月將村落長所報送原表冊，彙報鄉自治會。

第五章 編製及統計

第十七條 全鄉戶口調查完畢後，由鄉自治會戶籍局按戶口填製名錄，並按戶編製戶檔。

第十八條 全鄉戶口調查完畢後，由鄉會自治籍戶籍局分別統計，以備各項建設事業之應用。

第十九條 鄉自治會戶籍局，每年對全鄉人事登記，統計宣佈。

村自治會戶籍局，每半年將該村自治區域內之人事登記表冊，分別裝訂。

第六章 獎懲

第二十條 辦理戶籍人員之獎勵，依左列規定之。

(一)調查登記均屬正確詳晰而如期盡竣事者，酌予記功；

(二)調查登記均迅速明確，及記載編製均精審者，給予褒狀或獎章。

第二十一條 辦理戶籍人員，怠於調查登記，或遺漏錯誤，及種種不規則者，予以申戒記過，或相當處分。

第二十二條 戶主有不受調查，或怠於報告，虛偽報告等情事者，依浙江省戶籍條例第三十四、第三十五各條酌量處罰。

第七章 附則

第二十三條 本章程如有未盡事宜，隨時由鄉自治會戶籍局提交鄉自治會修正。

浙江蕭山縣東鄉自治會戶籍章程施行細則

第一章 總則

- 第一條 本鄉自治會戶籍章程施行程序，依本細則辦理之。
- 第二條 各村自治會之戶籍區，即以該村自治會之區域為區域。
- 第三條 各村自治會戶籍局，即以該村落新歸併或劃分之區域為區域。
- 第四條 各村自治會戶籍局，設主任一人，幹事一人；主任由村自治會委員兼任之。
- 第五條 村落組長及副組長，聽村自治會之指揮監督，辦理各該村落內之戶籍事宜。
- 第六條 村落組長及副組長，以村落住民選舉為原則，暫由村自治會委任之。
- 第七條 各村落組長由村自治會酌給公費。
- 第八條 鄉自治會戶籍局，隨時派員往各村自治會戶籍局或各村落視察辦理戶籍情形；遇有工作怠緩，辦理不合者，得隨時督飭指正，並報告鄉自治議處。

第二章 編查

- 第九條 戶籍人員，於調查前，應將村落住戶依次編訂門牌。
- 第十條 門牌編訂次序，照村落坐向，以自東而西，自南而北為原則。
- 第十一條 同一門內，有數戶者，如經濟各係獨立，按戶編訂門牌；一家有數門者，按正門編號。
- 第十二條 固有門牌號碼之間，別建新屋，另立一門；或舊有房屋，劃分數字，另立新戶者，就鄰戶號碼，或原戶號碼，冠以甲，乙，丙，丁字樣，但適在號碼終止處所者，繼續編列。

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三一八

第十三條 戶籍人員於調查時，就門牌記錄填寫戶口生計調查表，編列與門牌相同之號碼。

第十四條 門牌以村落為單位，全鄉門牌編訂完竣，應編製「門牌對碼簿」。

第十五條 一村落調查完竣，須依門牌號碼次序，按戶檢查，有無缺漏錯誤，詢明補填或更正之。

第三章 記載

第十六條 辦理戶籍人員，須將填竣調查表及各種人事登記表冊，按口填製名錄，以一戶為組，裝入同一封套，謂之戶檔。戶檔封面記載之事項，與門牌對碼簿內容相同。

第十七條 名錄及戶檔製後，應由主管機關妥為保存。

第十八條 同一戶檔之名錄，均照戶檔封面，填寫門牌號碼。

第十九條 戶籍人員於受理登記之後，須將原有名錄檢出註銷，按照登記事項別製新錄，分別歸檔；因登記而變更戶檔內容，致與檔面所載不符者，并更換其檔封。

第二十條 已經註銷之名錄戶檔，應載明註銷緣由，並須另行保存；其保存期間，由鄉自治會議決之。

第四章 登記

第二一條 各項登記表冊，由鄉自治會製備發交各村自治會，轉發村落組長應用。

前項登記表冊式樣另定之。

第二二條 凡為各項登記之報告者，須親赴村落組長處據實報告，親自或由組長或另由填寫人依照報告，按項詳細填記。

前項報告人，組長，填寫人，均須在登記表上簽名蓋章。

第二三條 戶主及監護人，對於本戶同居，或所監護之人，負報告登記之義務。

第二四條 登記報告人，若非登記事件之本人時，須於登記表附記欄內，載明其與本人之關係，及代為報告之緣由。

第二五條 報告登記有須取證者，其登記表應由證人一同簽名蓋章，並註明其年籍，住址，門牌等於附記欄內。

第二六條 報告登記有須經官廳許可者，應將許可公文之謄本一併報送。

第二七條 記載年月日時，及年齡之一，二，三，十等數目字，須用壹，貳，叁，拾等字樣。

第二八條 登記表內如有添註塗改，須於附註欄內註明添註若干字，塗改若干字，並由報告人及填寫人蓋章或簽名。

第二九條 本細則所規定報告時間，應以報告事件發生之日起算，其以裁判確定者，以裁判確定之日起算。

第三十條 報告人於經過規定時間後，始行報告者，仍應受理。

第三一條 如有應撤銷或變更登記時，得報告撤銷或變更其所登記事項。

第三二條 村落組長將已登記表冊，每十日報送村自治會；村自治會將收到表冊，隨時謄清一份存查，所有原表冊，每月終彙報鄉自治會。

第三三條 鄉自治會收到登記表冊後，隨時按照登記事項，編製名錄，分別歸檔；同時將此登記表夾附名錄；並再謄清一份，俟年終按類編訂。

第三四條 撤銷登記之申請書，須檢同原登記表黏聯，歸入撤銷類卷宗。

沈定一先生和他所領導的地方自治

三二〇

其他撤銷類卷宗之整理，適用前條之規定。

第三五條

死亡登記表，應檢同出生登記表黏聯，歸入死亡類卷宗。

第三六條

出境登記表，應檢同原入境登記表黏聯，歸入遷徙類卷宗。

第三七條

離婚登記表，應檢同原婚嫁登記表黏聯，歸入離婚類卷宗。

第三八條

退嗣登記表，應檢同原立嗣登記表黏聯，歸入退嗣類卷宗。

第三九條

養子歸宗登記表，應檢同原養子登記表黏聯，歸入養子歸宗類卷宗。

第四〇條

更換監護登記表，應檢同原設監護人登記表黏聯，歸入更換監護人類卷宗。

第四一條

卷宗內或戶檔內登記表檢出後，應以另紙填載本號登記表檢出原因，及移置之處所，黏附卷內

或檔內備查。

前項規定，於戶檔變更適用之。

第四二條

子之出生，由其父母或父母之代理人，於一個月內報告登記。

第四三條

私生子之出生，由其母報告登記。若已經其父認知者，由其父報告。其父母均不能報告時，依

左列順序，負報告之義務。

(一) 戶主

(二) 同居之年長者

(三) 分娩時臨時之醫生成產婆

(四) 分娩時在旁照料之人。

第四四條

在病院，監獄，或其他公共處所出生之子，其父母不能報告登記時由各該機關之長官或管理人

代為報告登記。

第四五條

發現棄兒者，須於二十四小時內即行往報；在未經有人領受以前，戶籍人員得以職權代立姓名推定出生年月日，代為登記；並將發現情形，附記於登記表及名錄之內。

第四六條

棄兒之父母，承領其棄兒時，須於一個月內，取具保證，為出生之報告，並撤銷前條登記。

第四七條

棄兒經私人或機關收養者，適用養子或遷徙各條之規定，分別登記；仍將發現及收養情形，附記於登記表及名錄之內。

第四八條

出生之子或棄兒。不及報告而死者，仍須分出生棄兒發現及死亡之登記。

第四九條

死亡者，由負有報告義務之人。於確知其死亡之日起五日內報告登記。其負報告義務者，順序如左。

(一)戶主；

(二)同居之年長者；

(三)房主地主或其房地管理人。

(四)近隣。

第五十條

本細則四十四條之規定，於死亡之報告準用之。

第五一條

執行死刑者，由執行官吏領取登記表為死亡之報告。

前項登記表，須於附記欄內，載明判決主文，並由執行官吏簽名蓋章。

第五二條

因舟車遭難而死亡者，由本案調查官署，領取登記表，為死亡之報告。

前項登記表，以該官署調查員為報告人，並簽名蓋章。

沈定一先生和他所領導的地方自治

第五三條 死亡者之姓名，年籍，及死亡原因不明時，仍須就所知情狀登記。

第五四條 死亡經法庭宣告，或經判決撤銷其宣告者，均于一個月內，由關係人依本細則規定辦法，報告登記；並于登記表附記欄內，載明其事由及判決主文。

第五五條 居民在同一區內遷居，或因法律或習慣之許可，由甲戶遷入乙戶同居，于一個月內報告登記。

第五六條 居民由甲區遷居乙區，或因法律或因習慣之許可，由甲區遷入乙區某戶同居者須於一個月內，向甲區分別報告登記。

第五七條 居民由一戶分立數戶，在同一區內者，其新舊戶戶主，于一個月內，各將同居之人，逐一登記，分別為廢戶分戶之登記。

第五八條 分戶移居不在同一區內者，須于一個月內，除出原戶主將戶戶移出之人逐一登記外，並由移居者，向移居之區，報告登記。

移居者，如為舊戶之戶主，舊戶于報告登記時，須於登記表附記欄內說明；併報告另立新戶主。

第五九條 村落組長受理他處居民入境居住之戶主時，應即知照原住區村落組長或戶籍局，俟查復後，審核其是否符合，分別辦理。

第六十條 婚姻當事人，應於結婚後一個月，報告登記。

前項登記，須由雙方當事人，于報告人簽名于蓋第欄，及主婚人，證明人于證明人簽名蓋章欄簽名蓋章。

第六十一 婚姻無效時，雙方當事人得提出無效之事証報告撤銷登記。

第六二條

婚姻無效係經法庭判決者，自判決確定之日起，一個月內，檢具判決書副本，報告撤銷登記。前項登記之撤銷，應向原登記組長行之。但得由別區或其他官署，轉行於該組長報告之。因婚姻之結果，而發生本細則第五十五條至第五十八條之事項時，除依照前兩條規定登記外，應并照各該條分別辦理。

第六三條

離婚事件，應由當事人，於一個月內報告登記。前項登記表，經由雙方於報告人簽名蓋章欄簽名蓋章。

第六四條

離婚係經法庭判決確定，而當事人之一方，於登記表外附有判決書副本者，得不適用前條第二項之規定。

第六五條

第六六條

本細則第六十一條第六十二條之規定，於離婚適用之。立嗣事件，須由當事人，或其父母，於一個月內，取具保證，報告登記。但父母亡故，或不能執行親權時，得以監護人代之。

前項登記表，應由當事人，或其父母之雙方，或監護人及證人，簽名蓋章。

第六七條

嗣子須經本生父母，或直系尊親屬同意者，應取具同意證書，或於附記欄內註明同意之旨，由同意者簽名蓋章。

第六八條

第六九條

依遺囑立嗣者，除照前條規定辦理外，須附呈遺囑書謄本，並隨帶原本驗明發還。立嗣無效時。雙方當事人，得提出無效之事證，報告撤銷登記。其由裁判撤消者，須自裁判確定之日起一個月內，提出判決書副本報告之。

本細則第六十一條第三項之規定，於立嗣無效適用之。

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三二四

第七十條 本細則第六十二條之規定，於立嗣及立嗣無效時適用之。

第七一條 退嗣事件，應由當事人於一個月內報告登記。

前項登記表，須由雙方簽名蓋章。

第七二條 退嗣係經親屬會議議決，或法院判決確定，而當事人之雙方或一方，於登記表之外，附呈親屬

會議議決書，或法院判決書副本者，得不適用前條第二項之規定。

第七三條 本細則第六十二條之規定，於退嗣用之。

第七四條 招入養子由當事人或其父母於一個月內，取具保證，報告登記。但父母亡故或不能執行親權時

，以監護人代之。

前項登記表，應由當事人，或其父母之雙方，或監護人及證人姓名蓋章。

第七五條 本細則第六十二條之規定，於招入養子適用之。

第七六條 養子歸宗，準用退嗣各條之規定。

第七七條 禁治產，或準禁治產者，其監護應自執行監護之日起，於十日內報告登記。

監護人若由遺囑指定，或由親屬會選任者，須附繳遺囑書，或選任證明書之謄本，並隨帶原本驗明發還。

第七八條 監護人中途更換時，適用前條之規定。

監護人之職務，若因死亡第終止時，由後任監護人負報告更換之義務。

第七九條 監護人應於職務終止後十日內，為撤銷登記之報告。

第八十條 居住境內之外國人，已依法取得中華民國國籍者，須於取得後一個月內檢同入籍證書，或其他

事證報告登記。

第八一條 境內居民因取得外國國籍而喪失中華民國國籍者適用前條之規定。

第八二條 前項喪失國籍之人，不為除籍之報告者，戶籍人員查知後，應即呈請主管機關核准分別登記。回復中華民國國籍者，自許可之日起十五日內，檢同法定許可證書，報告登記。

第八三條 變更姓名者，自官廳核准之日起十五日內，檢同核准之公文謄本，報告登記。

第八四條 認知私生子者，自認知之日起一個月內報告登記。

前項登記經私生子本人之否認而提出反證者，准用第六十一條之規定。

第八五條 依民法宣告失蹤者，應自判決確定日起十日內，檢同判決書副本，報告登記。

第八六條 失蹤宣告撤銷時，應自判決確定日起十日內，檢同判決書副本，為撤銷登記之報告。本細則第六十一條第二項之規定，於本條之規則報告準用之。

第八七條 營業開張者，於開張日起十日內，由店東或股東報告登記。

第八八條 營業閉歇者，於閉歇日起十日內，由店東或股東報告登記。

第八九條 登記事件發生後，經過規定期限不依法報告登記者，辦理戶籍人員查知後，除以職權代為報告外，得發催告書，限令報告登記。

前項催告限期經過後，仍不遵報時，辦理戶籍人員，得更定期限，再發催告書，切實勸令報告登記。但催告經過三次，仍不遵辦者，得報告村自治會轉告鄉自治會按照戶籍章程第二十二條辦理之。

第五章 統計

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

第九十條 統計表種類如左：

- 一、戶口總表；
- 二、人口增減統計表；
- 三、居民年齡統計表；
- 四、在學兒童年齡性別統計表；
- 五、失學兒童統計表；
- 六、居民教育程度統計表；
- 七、居民職業類別統計表；
- 八、居民婚姻狀況統計表；
- 九、結婚年齡統計表；
- 十、未婚人年齡別統計表；
- 十一、婚姻變態年齡別統計表；
- 十二、婚姻變態職業別統計表；
- 十三、出生死亡男女別統計表；
- 十四、死亡人死因別統計表；
- 十五、死亡人年齡別統計表；
- 十六、死亡人職業別統計表；
- 十七、死亡人婚姻狀況統計表；

- 十八、結婚及離婚事件比較表；
- 十九、立嗣及退嗣事件比較表；
- 二十、入籍除籍及復籍事件統計表；
- 二十一、歷年戶口增減比較表；
- 二十二、歷年失學兒童增減比較表；
- 二十三、居民教育程度歷年比較表；
- 二十四、居民職業變遷歷年比較表；
- 二十五、居民婚姻狀況歷年比較表；
- 二十六、居民未婚年齡歷年變動比較表；
- 二十七、居民未婚年齡歷年變動比較表；
- 二十八、居民婚姻變態歷年比較表；
- 二十九、居民生死率歷年比較表；
- 三十、居民死亡率與死亡因歷年比較表；
- 三十一、居民死亡率與職業歷年比較表；
- 三十二、居民死亡率與婚姻狀況歷年比較表；
- 三十三、結婚及離婚事件歷年比較表；
- 三十四、立嗣與退嗣事件歷年比較表；
- 三十五、入籍除籍事件歷年比較表；

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三二八

三十六、各業生計狀況比較表；

三十七、各業生計狀況歷年比較表；

三十八、外僑男女統計表；

三十九、外僑職業別統計表；

四十、業個人數比較表；

四十一、其他；

第六章 糾正

第九一條 戶籍人員辦理登記事項，當事人認爲處置不當者，得向主管機關申報，經查明屬實後糾正之。

第九二條 登記人員若認當事人之申報爲無理由時，得向主管機關聲述意見。

第七章 附則

第九三條 本細則有未盡事宜，由鄉自治會隨時修訂之。

浙江蕭山縣東鄉自治會戶籍局訓練調查戶口生計人員綱要

一、查戶口生計的意義

調查戶口生計，是訓政時期最先要的工作，也是三民主義的根本問題。自治事業的各項建設，都要以戶口生計爲根據的標準。我東鄉自治會既然接受全鄉民衆的付託，來担負自治建設的這個重大使命，難道初步工作，可不翔實周密的調查嗎？從前我國對於調查戶口，雖無成文法典；然歷史當中，也有蛛絲馬跡之可尋；周制以司士掌「以貴賤分群臣」之祿，司徒掌全國戶口，故於人民的多少，及死生出入往來等均一一周知；漢初也有令諸侯及各郡，每年管轄區域內，將戶口造冊以進；到隋朝時候，特頒新令立「保正」之

法，男女三歲以下爲黃，十歲以下爲小，十七歲以爲下中，十八歲以上爲丁，六十爲老，戶口不實者，罪其正長，又令大功以下，析籍各爲戶頭，以防容隱，故隋之戶口，比以前各朝要繁盛得多，可謂比較的完備了；唐，宋，元，明，清各朝，也各有明令編辦，至滿清中葉，因有司竟視同具文，大吏也循例敷衍，戶籍之制度，遂蕩然而無存了。我

總理洞鑒斯弊，所以於地方自治開始實行法，首述調查戶口生計之重要。

二、十七年份調查戶口工作上的缺點

調查戶口生計，既爲建設各種自治事業的基本工作，那末自然要周詳實在，逐項清查，使全鄉男女老幼的多寡，職業的類別，生產的狀況，財賦的情形，糧食的產銷等，都很正確的表現在統計圖上，一覽而知。而十七年份所調查者，完全以一時之需要，祇做了一部分的工作。所有嬰兒，孩兒，學童，少年，壯年，中年，老年，暮年，孕婦，殘廢者以及每戶之生計狀況等，都未詳細調查。其中衙前村以沈故委員定一之訓練和計劃曾經從事戶口生計之調查，內容周詳完備，可惜工作沒有全成，故教育應如何設施，職業工作應如何分配，糧食產銷應如何調查，並如何以達「人盡其才」「地盡其利」「物盡其用」「貨暢其流」之目的等，仍無明確的標準，可以根據，且一戶之內，必有新生，死亡，分居，婚嫁等情事發生，以全鄉言，一日之後，調查所得的統計，必因種種的變化而不正確。東鄉自治會各委員都認十七年份所調查的有大缺點，特由戶籍局依照沈故委員遺志，製定戶口生計調查表，特種調查表，以及各種人事登記冊等，重行再行詳細調查。務使調查之後，所得統計，可爲建設各項自治事業的方針和先決條件。

三、戶口生計調查表之說明

調查戶口生計的重要，既如上述；因之是項表式，比較繁複，有逐項說明之必要。是表分(甲)(乙)兩

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三三〇

大欄；甲表所列，是關於綜合的；(乙)表所列，是關於個別的。今爲分述如左：

(甲)本戶概況：

(一)(總人口)係指本日直系親屬，及寄居同覺者，和出外之直系親屬而言。至於僱傭，無論本鄉人，或外鄉人，概不計算在內；且所謂寄居同覺者，亦以無家可歸者爲標準。

(二)(現居人口)凡在本戶宿食者，不論本外鄉僱傭，均須計算在內。但直系親屬之離鄉在一月以上者，不能加入。

(三)(出外人口)參照本表說明第四項第二段。

○附註 子孫如已分覺，其父母或祖父母由各戶輪養而另行居住者，應即填入長子之戶；如住宿在次子孫或幼子之戶者，則填入次子或幼子之戶。

(四)凡已經結婚，而有人事變遷如離婚者及鰥寡等，均以「已婚」論；如僅訂婚而未嫁娶者，以「未婚」論。凡如男已婚而出贅異姓者，無須計算；女已婚而出嫁者，亦無須計算。

(五)(15生產者)參照說明第一項前段，線上填男人數，線下填女人數。

(六)(16生產額)填本戶全年之總收入。——參照說明第一項後段。

(七)(17消費額)填本戶全年之總支出。——參照同前。

(八)(18識字者)係指總人口內識字人數。

(九)(9僱傭)係指長工而言：不論男女，凡訂定期限在半年以上者，均須將人數填入。本鄉人若干。外鄉人若干，亦應分別註明。

△附註 一、僱傭之個別狀況，須照(乙)表之各欄詳細填入於(乙)表內。

二、僱傭之籍貫住址，凡屬本鄉者，不論被僱時間之長短，均須在自己的本戶表上，詳細逐項填入。

(十)(22 殘廢)身體發育不完全及聾，啞，盲，或四肢斷傷而尚能工作者謂之殘，不能工作者謂之廢。殘廢人廢幾人，須明白註明。

(十一)(32 戶失業)參照本說明第二項線上填男人數，線下填女人數。

(十二)(24 失業)十八歲至十六歲之人，無工作機會者，謂之失業。線上填男人數，線下填女人數，參照本表說明第五項後段。

(十三)(25 無業者)十八歲至六十歲之人，能生產而不事生產者，謂之無業。線下填男人數，線上填女人數，參照本表說明第五項。

○附註女子幫理家務者，不能作為「無業」或「失業」算。

(十四)(26 需要耕作面積)以本戶直系親屬生產者之耕作力計算。

(十五)(27 現有耕作面積)係指現在所耕種之面積。

(十六)(28 29 30 三項「租出」「租入」兩欄)線上填明畝出線下填註租金。(如係繳租穀租米者，應即折合銀數。)

(十七)(29 兩項內自耕)應註明畝分數。

(十八)(30 鹽地項內「納費種數與數目」)納費二字。係指鹽戶納鹽稅及其他私規之費；種數二字，係指納鹽或納錢；數目二字，指所納之鹽與錢之數目而言。

(十九)(31 32 兩項內各欄，均須填明畝分數；並於「租出」「租入」兩欄下，註明租金。

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三三二

(二十) 33 項內「種數」欄下，應填明魚類名稱及種數；「代價」欄下，應填明全部估價。

(二十一) 34 項各欄下，第一空格，填寫各家畜數量；第二空格，預備填寫其他家畜之名稱；第三空格，填寫其他家畜之數量。例如育蠶者，須將「蠶」字填入第二空格，於第三空格填明「烏毛」錢數或分數。

(二十二) (35 屋) 參照本表說明第三項，填寫數間及租價。

(二十三) (36 動產) 係指銀錢債券，股票，及其他有價證券而言；「餘」即餘丈，「負」即負債。

(二十四) (37 燃料) 「種類」指松柴，茅草，煤炭等而言；「產地」係指燃料之出產地；數量者，係指本戶全年所需燃料之數量而言。

(乙) 本戶每人各別的狀況

(一) (1 姓名) 不論男女，均須填寫真實姓名。

(二) (2 年齡生月) 即於填寫年歲外，并須註明出生年月日。

(三) (3 籍貫) 須詳填省縣名稱。

(四) (4 住居期間) 世居者，填寫「世居」兩字；否則，以居住本戶之年月為起算基礎。

(五) (7 與戶主關係) 如父子，兄弟，夫婦，婆媳或僱工主人等。

(六) (9 生理心理的痛苦) 肉體的痛苦，即生理的痛苦；精神的痛苦，即心理的痛苦。

(七) (13 兼業) 職業之外，另有操作的業務，謂之兼業。

(八) (16 有何技能) 指本人最擅長的技能而言。

(九) (17 志願) 即本人的願望。

(十)(19 生產能力與生產境遇相當否)指本身的才能，與現在所操的職業，適當否而言。

(十一)(22 曾否加入團體)即指曾否加入「婦女協會」「農民協會」「商民協會」「學生會」或其他正式民衆團體等。

(十二)(25 訟獄結果)訟獄如何結果，因何而有此結果，受過何種處罰等，均須明白填註。

(十三)(26 身體有無特殊狀態)即指身體上有無聾，啞，盲，瘋，駝或四肢斷傷，以及一部分因疾病而不復原狀的狀態而言。

四、調查計畫

此次調查，既如此重大繁複，自不能稍事疏忽，致不翔實。故每組調查員出發調查之先，不可不預定一種計畫。計畫的目的，就是時間要經濟；工作要有預算。跑到一村，應先定該村總住戶約數；從何處開始調查，較為便利；調查人員應如何分配；至何處午膳，何處晚餐；每日照填寫十五份，算約需幾日可以完了。所帶表冊文具及一切應用物品，不可過多，致累行裝；亦不可太少，以免臨事不敷，致勞跋涉。調查塘外時尤須注意，因該處住戶，大都零落散佈，聚集一處者頗鮮。故出發調查及編訂門牌時，應如何起訖，始可免往返之勞，而居戶仍無遺失，次序依舊井然。總之，我們既然担任這種工作，必須盡心力的設法完成，一有閒暇，每組即應互相討論，以求其調查之翔實完備。

五、調查手續

計畫既定，然後着手調查，調查手續，首重宣傳。將此次調查戶口生計，完全是為全鄉民衆設保障免糾紛謀幸福的意義，用很誠懇的態度，反覆說明，使民衆完全明瞭，不致發生誤會。宣傳既畢，可以黏貼臨時門牌。黏貼臨時門牌時，須注意之事如左：

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三三四

(1) 依照戶籍章程，一律以「自東而西」「自南而北」為原則；且須從一面計數，不可兩邊相互編號；一律先編左面，後編右面。

(2) 臨時門牌上「村」字之右，寫村名；其左，寫小村名。例如「衙前村衙前」「衙前村衛家」「錢清村錢清」「瓜瀝村瓜瀝」「長巷村魚池頭」等。

(3) 第號之數字，均須用大寫。如壹、貳、參、肆、伍、陸、柒、捌、玖、拾、百、仟、萬等。

(4) 臨時門牌黏好，即應將該戶門牌號碼，記入小冊內，以備編訂正式門牌之用。每小村落未經歸併者，自為起訖，如已歸併者，照歸併後編訂。

(5) 臨時門牌，一律實貼在門坊左沿，以便查勘，編訂正式門牌。

門牌編定，即行分頭調查，於戶口生計表上，即寫明某某村某某第幾號門牌，千萬不可遺漏。并於其後註明調查月日。至於填寫呢，則一律用鋼筆藍墨水。且必須用正楷，不得潦草粗率。每人一戶調查完全，即須從頭至尾再行問詢，核對所填有無錯誤。如有錯了，即行更正；然後才去調查第二戶。一天調查結束，每組亦須互相討論本日工作上的缺憾，以便明日時調查時更正。

六，調查時的態度和德性

調查人員出發調查時，無論問詢，宣傳，均須具有下述的態度和德性：

(1) 和藹，各村住民，遇有不明此次調查的意義，或不受調查的時候，均宜用和藹誠懇的態度，反覆宣傳，使他了解此次調查的重要。如遇強硬的居民，亦宜很和氣的勸導明白應對，切不可持性爭執，致防公務。

(2) 耐煩，調查時，如遇戶主在外工作，婦孺不明家庭一切狀況，則工作人員應即設法催歸，或詳細

問訊，反覆的告以此次調查戶口生計的作用，是完全爲住戶本身謀利益的等意義；切不可糊塗塞責，亦不可遺漏不填，而失此調查的本意。

(3) 端莊 工作人員出發調查時，須有良好的道德。要知調查戶口生計的目的，原爲我全鄉民衆謀福利；若調查人員舉動不端正，言語不莊重，使民衆驚惶恐惡，不獨有傷本人道德，而於本會的名譽，亦有絕大防害。

總之，我們既然接受了這個調查的使命，必須任勞任怨，有始有終的，求其毫無疵瑕！

七，調查人員應注意衛生

調查戶口生計人員，對於工作，固然要求其完善，努力進行；而對於本人的身體，亦不可不加以注意。如無非常事故，夜間宜早休息，以恢復日間因工作而疲勞的精神。早晨應天明即起，畧事雜務之整理，即當趕快出發調查；蓋晨早空氣新鮮，精神清爽，對於身體工作，兩有裨益。春夏之交，天氣寒熱不定，身體容易感冒，衛生尤爲重要；如衣服之換更，自當特別留心。夏日天暑，尤須於上午多調查幾戶，下午少做一點。因爲身體一有疾病，期間的預算，必須超越；不單整個的統計，因而遲延，即本會一切自治事業的建設，亦受其累。還望工作同志各自勉旃！

八，調查人員的編制及其報吾手續。

本會戶籍局，爲調查利便起見，特將全部調查人員，分爲民族，民權，民生三隊，每隊分五組，每組四人，加警士一名，共五人；并指定一人爲組長。每隊指定一人爲隊長。每人每天將調查完成之表，送交組長；由組長考查其謬誤。如有錯誤，發交該員再查；將無訛者，隔日交警士彙送隊長。隊長每三天將各組長送到調查表，查察其有無謬誤，分別再查或派警轉送戶籍局。戶籍局再行查考其有無謬誤，將無訛者

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三三六

，儘先計算；錯誤者，即發交各該隊長分發各該組調查人員重行調查。

(五)

在這種的黨務和自治工作之下，民衆運動不消問是極其發達的。沈定一先生最驚人的偉大就是他能真的得到農民的擁護。彷彿聽說是民國十八九年間罷，浙江的那位督軍因爲聽到沈定一先生在鄉間，「蠱惑農民」就把他請到杭州關了起來。誰曉得到那些農民竟真是受了「蠱惑」一樣，成千成萬的來到杭州圍住督軍署，不釋放他，就不走。我們若曉得沈先生從來是如何把自己祖傳的廣大的田產都散給了貧農，以至於散盡；如何他把自己的精力全部貢獻給農民，如何地把自己生活混進平民隊裡，我們就可以曉得幾萬農民爲什麼去爲他請願而軍閥竟莫如之何把他釋放的理由了。蕭山一帶的農民，沒有不曉得「沈先生」的，也沒有不受過沈先生直接或間接的指導和幫助的。後來沈先生終於因爲太得民衆的愛戴而引起疑忌而遭暗殺。他死後真是有多少農夫農婦流着淚走到他遺像之前致弔。而在開追悼會的時候，那廣場上真是集合了三四萬農民，而且很多從幾十里外的鄰縣走來的。

沈先生究竟何以致此？他的唯一精神就是「真幹！」。在那區區的小地方真可以看見中國國民黨的精神，真可以看見有區黨部區分部，真可以看到爲民衆謀利益的革命黨員，尤其可以看到三民主義所領導的各種民衆運

。讓我仍舊引用周同志的紀錄罷：

(甲)關於農民運動的 衙前農民協會新組織法是十六年四月間起始實行的。最基本組織是小組，一組七八人或十一二人不等，依會員們居住方便隨時決定。每組有一個小組長，對於本組會員負一切領導的責任。一個小村落裏面包括這樣許多小組，綜合起來再由各小組的全體會員推舉大組長一個人，對這一小村落的各小組長負通知、指導的責任，衙前村總計有二十七個小村落，所以有二十七個大組；小組一共有八十一組。因為會員的入會須經過嚴格的審查，流離的地痞們無法加入，會員的總數，祇有八百人左右各個小組及大組成立完備後，開全體會員大會，推舉會長一人，副會長一人，秘書一人執行全會事務，此外更聘任幹事二人勤務員三人襄助一人。這是衙前農民協會組織的概況。

農友們有了這種強固的組織他們獲到的利益是很明顯的：在消極方面，他們從來是被人欺凌的，現在這種現象不會發生了；在積極方面，去年由沈同志所擬經浙江省黨部臨時執行委員會與浙江省政府聯席會議決議通過的減租條例，在其他各縣因為農民缺乏組織沒有實行，而在蕭山却是完全實行，因此獲得的利益着實不小。由此我們更可以知道無論進行什麼事情或談什麼解放，奮鬥，第一個要求就是「組織」。

有農民協會之後，農民的權利固然享受不少，但是義務方面，也同時貢獻很多，就絕小的事情來說，衙前修路或開路都是他們擔任。只要執行委員會一個決議，令那兩個大組底下的會員去做，會員沒有不服從的。衙前自治會的工作能够極順利的進行，大部分就是得到農民的贊助。現在衙前調查戶口，測量土地，成立各種合作社——尤其是信用合作社——沒有一件不是農民擔任十分五六以上的責任，這種情形，下面再分開來說。

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三三八

我曾經看過兩湖和廣東東江一帶共產黨領導的農民運動，現在再看了純三民主義同志們領導的農民運動，兩下比較的結果，不禁更使我更自信國民黨民生主義的偉大，而共產黨民死主義的可怕，可恨。真正要解放民衆的痛苦，決不是暴動手段所能達到目的，革命手段祇能解決政治，不能解決經濟，在此更得一證明。共產黨採取這手段而休矣，不料現在所謂第三黨仍舊想維持暴動政策作為惟一革命手段，真是死不覺悟！

(乙)關於工人運動的 衙前村面積很小，更因為地方並非富裕之區，所以產業的工人固然絕對沒有，就是業工人也是很少很少。因此單獨在這一村，沒有組織工會的可能。蕭山全縣正式成立的只有一個建築業工會，可算代表工人運動惟一的團體。建築業工會包括漆作，泥作，木作，石作四種匠工，人數上到一百五十人。他們執行委員會底下也分許多個小組，分組的方法，以每村的各業做單位來區別。自從成立後，對於公共事情協同幫助自治會做很多建設的工作，非常肯為黨出力。他們很明白加薪的利弊，所以自動的不主張加薪，這也可以算是一個特點。此外我曉得還有一個小船業工會，正在積極籌備成立，內容我還不大明白，無從來說。

(丙)關於商人運動的 衙前村的商業真是小到無可再小，調查的結果，全村小商店合起來連生財都算在內祇有一萬二三千元，規模之小，和想而見了。商民協會的會員連店東僱員合併在內祇六十一個人，召集全體大會非常容易，絕對用不着什麼分業，和代表會議的辦法。他們的執行委員五個人是由全體大會產生的，分任秘書，組織，宣傳，調查協計的職務，同時衙前一區分部派出一個幹事隨時協助，指導一切。全體大會更產生一個紀律裁判委員會，執行關於糾紛，紀律裁判的任務。

(丁)關於青年運動的 同樣因為限於區域太小的關係，沒有中學以上學校的設立，本地社會上有組織

的青年也絕少，所以衙前農村小學和所屬的平民學校的學生組織和自治會要算代表青年運動了。現在拿農村小學自治會來談一談。他們會員總人數七十三個人，除了執行委員會執行會務之外，還設立下面七種機關：一，公安局；二，圖書館；三，體育社；四，衛生局；五，宣傳部；六，文藝社；七，販賣所。各種機關的任務，讀者顧名思義可以想到，用不着一一詳細說明。規模雖不大，但是小朋友們在進行上却能在師長指導之下，做得井井有條。他們根據年齡和程度，把工作分爲低級與高年級兩種，很值得介紹一下：

(一) 低年級的工作 1. 實習日常禮節并整理儀容 2. 認識國旗，黨旗，校旗 3. 能唱校歌，國民革命歌 4. 嚴守校內規則 5. 在規定時間內整理一切用具 6. 能做掃除整潔工作 7. 能守自治會規則。

(二) 高年級的工作 1. 能背誦解釋總理遺囑 2. 解釋國旗，黨旗，校旗意義及製造法 3. 解釋自治會章程 4. 五分鐘預備，即能作有意義的講演五分鐘 5. 普通工作之文字報告 6. 凡本校各種運動均能參加 7. 能計劃佈置普通會場 8. 能運用初步會議通則 9. 在圖書館及販賣部能值日勤務 10. 開會時能担任主席紀錄及主持會場 11. 主持全校大掃除 12. 編輯校刊 13. 能組織宣傳隊出發講演。

他們認爲自治工作是小學內必須的尤其是活的課程，同時更是訓練童年人的將來做一切運動及自治能力的基礎。因此，我們也可以說這就是初步的青年運動。

(戊) 關於婦女運動的 衙前的婦女運動是以去年四月間成立的婦女解放協會爲起始。因爲鄉間婦女們根本上智識的缺乏，這件工作可算是在鄉間民衆運動史上極光榮的一頁了。她們起初會員有五十幾個，成立後第一步工作是先使農村中無論會員非會員了解婦女運動的意義，和團結，奮鬥的必要，宣傳的區域在一百方里以內。嗣後即成立了一個婦女補習學校，每天下午上兩小時的課，由識字的會員五人輪流任教，功課是識字，算術，常識，三民主義，時事五種，成績很好。今年春間衙前籌備農村自治會，她們也派有

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三四〇

代表參加，這是衙前婦女參與政治的第一聲。同時，在此時期把解放協會正式改爲婦女協會。至今她們會員增加到一百四十個人，已經成立六個小組，由會員互推一個組長，因爲經過長時間的訓練，從前不識字的婦女現在也會做起主席，進步大有可觀了。她們爲減輕婦女的負擔，曾經在自治會提議創立一個託兒被園，業已籌備就緒。她們更籌備組織合作社，爲謀自立求工作的基礎。此外她們自從有了組織之後，什麼丈夫虐待，被公婆叔伯欺侮，被廠家克扣工資侮辱等等情形，都到會報告，無論是否會員都予以接受，把事實調查清楚之後，都可以得到和平的解決。她們還有一點特殊的地方就是由婦女協會的團體名義做禁賭的宣傳和運動。勸導，制裁手段兼用的結果，賭的行爲，差不多在衙村的範圍內絕跡了。

(六)

關於蕭山東鄉自治，我目前所能紀載或抄錄的只止於此了；現在我還有一點自己要說的話。

地方自治的宣傳聲浪越高，人們對於自治開始後的景象之憧憬反而越模糊，真像是自治這件事只止於烏託邦一樣。其實自治何嘗真是可望而不可即的事啊！只看你能不能拿出沈定一先生和蕭山一般同志的精神去「真幹」。首先問問自己，到底你相信不相信主義的理論和黨的政綱。再問問自己，做過了中央委員肯不肯再回到小村莊裏去當區黨部委員？做過了省黨部委員，還肯不肯再去冒着風霜烈日去一家一家地調查戶口。此外還有一種極嚴重的意義，就是有些人常犯的病是只想「得志與民由之」，「不得志」呢，寧與你搗個粉碎同歸於盡也，不肯「獨行其道」。沈定一先生以及和他同事的，一般同志就都有過人的修養。他們認為全局的事一時無法進展時，就毅然決然退到小小的鄉村，自甘貧素，求局部的根柢的改善。蕭山東鄉的自治就全賴這種精神而著成效。沈先生曾對人說，我們做革命的，即不能把全國都弄好，至少要每個人都能回到自己村裡裏表現一點革命的成績。我想全黨幾十萬的黨員，只有十分一的同志能如沈先生和那般同志一樣的精神，地方自治真可以不須政府的力量就逐漸完成了。我們現在天天大呼大叫地喊自治，蕭山東鄉的成績和方法都是以做我們的模楷，而我們尤其要特別注意的乃是他們的精神啊！

沈定一先生和他所領導的地方自治

沈定一先生和他所領導的地方自治

三四二

天下真有那種自己不幹好事而又不許人家幹的人。十七年春天南京中央黨部某重要人員在會議師上正式報告沈定一在蕭山訓練農民軍，請求制裁。沈先生在衙前那座小山頂上建造中山紀念碑，有人就說他要築砲台；平民學校小學生體操用的十幾枝沒有鐵膛的體操木槍，（放在中山堂，我親眼看見的）却有人呈報南京中央黨部說他購買槍械，真可謂匪夷所思了。結果沈先生就死在這種陷害的黑手上。在他遇刺的前幾天恰是廖仲凱先生殉國三週年紀念日，蕭山東鄉全體黨員各界民衆開紀念會致哀悼於仲凱先生。沈先生爲紀念大會所做的祭文中，有這樣一段——

在中山先生領導之下，爲人民謀福利出革命手段而以身殉者，死於挫折，死於慘死，死於戰鬥，多顯然出於敵人之手，惟執信先生與先生之死於狙擊，迄今尤昏昧不明，罪人未得，其爲痛特甚，爲哀特深！

國外有敵，國內有賊，黨內復隱伏有奸，先生處羣兇之圍，任中央之重，復致力於扶植農工之工作，且當容共之時，又處於管理財政之地位，殷懃懇摯，勞怨不辭，此先生之所以致死也！先生之被刺，如果出於敵人之手，亦何嘗不足以自慰，若使中於忌者疑者之密謀暗算，雖執主謀者而凌遲之，亦不足以雪同志間之憤，而稍補黨國之損失也。蓋先生之於帝國主義者與夫軍閥官僚既深惡而痛絕，於容共之中，防共之深，又非疎慢偏仄者所得而及，其於財政，歷十三年之收管支付無絲毫不可以復按，先生倘在，至今北伐告成，共罪昭著，力事訓政建設之秋，舉黨國大計之有待於先生策畫者，其周詳審慮，必愈加縝密而易行。痛哉逝矣！三年於茲！魂其歸來相！我堅苦、嗚呼哀哉！

再看他所撰的挽聯——

不招人忌是庸才！滾滾紅塵，那有閒情問休咎？

能破天驚非枉死；堂堂白日，全憑正氣作光芒！

這不都是我們所要輓祭他自己的話？沈先生是十七年八月二十八日下午四時半從杭州回來廬山衙前，在下公共汽車時突然遇刺，連中七槍而慘死。究竟是誰要暗殺這一個退處民間無私怨無權勢的實行者？到如今「昏昧不明」。可是根據事實推測，殺他的一定是與三民主義為仇，與民主政治為仇，與革命民衆為仇，與地方自治為仇的人，這是必然的。先生死了恰近三年了，這三年中最可惜的是他的自治成績受了種種壓迫和牽掣，雖然那裏的同志們還依然堅苦地繼續努力，可是終不免日就凋零叫人興人亡政息之感。我們現在將如何爲了國前途而追懷沈先生，我們更將如何爲了追懷沈先生而努力地方自治啊！

二十一年六月六日廣州東山

輓沈立廬聯

謝持

這纔是爲主義犧牲！度 先生一死難瞑，尙有老母孀妻飄搖黨國。
都成了視人民芻狗！與 總理九原如見，應訴貪人敗類私競豪渠。

沈定一先生和他所領導的地方自治

三四三

附 錄

浙江蕭山縣二區一分部六年元旦爲鄉村自治告民衆書

——元旦告「試辦鄉村自治籌備會」——

二區一分部執行委員會

除夕，俗語叫做「年三十夜」，俗例，家家化些紙寶，紙錠，叫作「送窮」，期望紙錠當真到窮神手上可以免現，籍此將它送出門去。到了元旦，俗話叫做「年初一」，有裸體的乞丐，到各家「喊順流」，「新年大發財，元寶滾進來！」沿門高叫，巴結點的，一喊，一和，喊的還把身子在地上一滾，表示滾進來的狀況，以博取布施者的歡心，名叫「調泥財神」。

「窮」，果真送得出去嗎？送到哪里去？「元寶」，果真滾得進來嗎？從何處滾來？你要把你的窮送出去，他要把他的窮送出去，你想元寶滾進你的門來，他想元寶滾進他的門來，元寶交換著滾，到也不妨，窮神交換著送，那不過換一種照樣的窮法罷了。即此尋常習慣，細審起來，却非小可，正是「僥倖心和个人主義」整個的表現。

從入股科舉起到文憑學校，從資本主義起到共產黨，無非絕陳腐不堪為解決個人生活問題的心理表現。文來的騙賊，任他戴上什麼進士，碩士的頭銜；武來的強盜，任他執著什麼階級鬥爭無產專政的牌照，弄來弄去，總是小百姓該死。可是小百姓們，你想把窮神送過別家，他想把元寶滾到手上，這種僥倖的个人主義一天不打破，那就「該死」的厄運，永遠也不會脫離！

難道那班騙賊和強盜，真個是直接竊盜民衆利益嗎？固然，一些小嘍囉是直接偷搶的，但是許多大騙賊大強盜，倒不是直接奪利，而是直接奪權。權，是利的總根，權到手，利沒有不到手的，從前，皇帝操了權，「普天之下」，就「莫非王土」了；軍閥操了權，就無論國也可賣了；共產黨爲什麼要放火殺人，他們是拿燒殺來嚇倒民衆，使民衆因爲怕燒殺來服從他們，他們就可以得到權。從皇帝起到共產黨，沒有不是爲奪天下而殺人放火，「一朝權在手，便把令來行」，要甚麼就有甚麼了。大權所在，即是大利所在，爲這樣大的利而奪權，焉有不拚命的，所以從古來的皇帝和如今的共產黨都肯拚着命。

皇帝和共產黨，究竟對甚麼人拚命呢？是對小百姓拚命。三民主義告訴我們說，國家，是民有的，政治

，是民治的，利益，是民享的。

民主國家，一切主權，是人民所共有的，人民公有國家的主權，國家纔會太平。照這個真理看來，權既是國民的，皇帝要奪權，是奪國民的權，共產黨要奪權，是奪國民的權，要奪國民的權，自然要對小百姓拚命。但是皇帝和共產黨，都是最狡猾的，他們人數少，不是用自已的生命來同小百姓拚命，却是騙動一分部的小百姓，來對別一分部的小百姓奪，楚霸王、漢高祖、豐沛子弟，和共產黨的無產階級，都是他們用種種欺騙的方法來閃動，結果，奪不到權的，晦氣了一班小百姓，斷送之後比死狗不如，奪到權的，就是共產黨裏面幾個人來受享，小百姓依舊是小百姓呀！

國民黨就不是這樣。國民黨是依照孫中山先生定下來的的方法，從軍閥手裏，從侵害我們的外國人手裏，從土豪劣紳手裏，把一切權奪回來交給全國的國民。并且要把國民教會使用民權的方法，然後纔是很牢固的永遠在人民手上再不會被別人奪去。所以國民黨要打倒軍閥，正為軍閥把民權奪去，所以國民黨要撲滅共產黨，正為共產黨要奪國民的權。而共產黨要在國民黨打軍閥的時候，在後方殺人放火搗起亂來，正恐怕國民黨從軍閥手上奪回權來交給國民，他們共產黨要永遠沒分。

試辦鄉村自治的民衆們！要明白國民黨為民衆而奮鬥，北方同軍閥拚命，南方還要同共產黨拚命，國民黨認為應該拚命的，即是民衆自己所應該拚命的。國民黨是民衆自己的黨，離開了民衆就沒有國民黨，離開了國民黨就不成其為民主國的民衆。

親愛的民衆們！你們如今應該認識了。在國民黨統治的浙江，黨部同政府，都是以民衆的利益爲利益，單就最近的幾件政策看，反對賣雅片煙，制定繳租條例，農人稍稍得到一點好處，工人也活動了，商人也活動了，這和去年今日的孫傳芳的兵橫行不法的時期比一比看，相差多少呀！不但是去年孫傳芳橫行的時期，就和過去的一切時代，打太爺爺手上傳說下來，有經過這樣的安穩日子嗎？如今爲什麼有這樣比較好的日子，因爲國民黨得了權，國民黨是民衆自己的黨，國民黨有了權，民衆就可以得到好處。

國民黨不是永遠替民衆操權的，這個權還是民衆的權，必須要交給民衆，才算達到國民黨革命的目的。可是在民衆還不會用權的時候，國民黨即使交給民衆也無從交起，民衆也不知道怎樣接受起，所以國民黨照孫中山先生遺傳下來的的方法，要訓練民衆。

如今 浙江已經可以進到訓政時期了。訓政不單是口頭筆頭的宣傳，要有實際的練習。

試辦鄉村自治，就是使民衆練習政治。親愛的民衆們！你們有了政治的訓練，在一個鄉村裏面，能够把職業不同的團體，統通團結起來，農人不要對工人爭，工人不必同商人鬥，婦女也改善一向不好的境遇，提高自己的地位，在黨部的領導底下，發生政治的密切關係，進行經濟的相互組織，你們自然會格外的親愛起來。把全鄉村的人口調查清楚，把全鄉村的生產機關，生產力量統計起來，把全鄉村的道路修築完整，把全鄉村的農田，水利整頓齊備，把全鄉村工業興發，把全鄉村的經濟組織構造完成，把全鄉村的教育普及，把全鄉村的公共娛樂場所，醫院，食堂建造完備，把全鄉村的警備佈置周密，守望相助，疾病相扶持，使成年有事業，幼

年的得教養，老年的得到安穩的生活，以十年的生聚，十年的教訓，二十年以後，要成功多麼好的鄉村呀！那時，不單是年三十夜不必送窮，也無窮可送了，不必大年初一喊「元寶滾進來」，也沒有討飯的來叫喊了。到家給人足時，區區一點繳租的利益，算得什麼一回事？

我們要把一國治好，必須各省各省治好，要把一省治好，必須把一縣一縣治好，要把一縣治好，必須把一鄉一鄉治好，訓政的初期，民權的初步，我們必須要抱定互助的精神，互相諒解，互相提攜，一切僥倖心和個人主義，專門打自己的如意算盤以釀成你爭我奪的惡習慣，從今日的慶祝火炮聲中震散到九霄雲外！

革命時代所以要施行軍政。便是要集合革命的力量，將被革命的力量，摧陷而廓清之，所以要施行訓政，便是要壓制被革命的力量，使之不能反動，且從而感化之，使之同化於革命的力量之中，同時要發榮滋長革命的力量，使之蒸蒸日上。所以我們欲判斷革命之成功與失敗，當以被壓迫在下層之大多數民衆其革命的力量是否增進，爲最正確之測驗器，其革命的力量，如果增進，可判斷爲革命進步，成功，否則判斷爲革命墮落失敗。

集合被壓迫在下層之大多數民衆之革命的力量以形成之政治，必爲民主政治。此所謂民主政治，絕非如中國共產黨所誣譏的「資產階級民主政治」