

地方民意機關與基層政治

著 化 眞 亢

月 十 年 一 十 三 國 民 華 中

行 印 社 版 出 書 圖 民 國

地方民意機關與基層政治

亢 真 化 著

國民圖書出版社印行

中華民國三十一年六月

地方民意機關與基層政治

每冊實價國幣二元一角
(外埠加運費匯費)

版權所有

中華民國三十一年六月初版

著作者 亢 眞 化

印行者 國民圖書出版社

總經理 中國文化服務社

總社：重慶磁器街四十七號
分社：全國各縣市及南洋等地

地方民意機關與基層政治

目次

第一章 革命建國的根本工作

第一節 地方自治為建國的礎石

一、「建設必自人民始」

二、地方自治對於革命建國之功用

三、地方自治之內容與革命建國

第二節 推行地方自治的根本問題

一、中國地方自治的特質

二、以黨治國與地方自治

地方民意機關與基層政治

三、縣政建設與地方自治

四、發動社會力量促進地方自治

第二章 健全基層政治與新縣制之確立 二八

第一節 抗戰中的基層政治問題 二八

一、就組織與功能言

二、就動員民衆的要求言

第三章 就一般行政的缺陷言 一

第二節 新縣制之確立 三四

目、完善基層靜的組織

二、充實基層動的力量

三、發動民衆力量

第三章 地方民意機關之設立 四三

第二節 縣參議會 四三

第二節 鄉鎮民代表會 四八

第三節 保民大會 五三

第四節 甲戶長會議及居民會議 五六

第四章 地方民意機關之特質及其功能 五八

第一節 地方民意機關之特質 五八

一、對於政府之關係 六四

二、對於人民之關係 六四

三、民權運用方式之特色 六四

地方民意機關與基層政治

四、所單位保民大會出席人員之特色

五、區域觀念與職業利益的調劑

第二節

地方民意機關之功能

六四

一、加強人民對政府之合作

五八

二、充實調政力量

五八

三、建立民主監察制度

第四章

四、其他民主政治的基礎

五六

第五章

地方民意機關之工作研究

七六

第一節

關於代表民意方面

七三

一、真正的民意是什麼

二、培養民意的方法

四三

第十章

蘇聯、博採民意的方法機關與基凱題旨

..... 一〇二

一、關於民意的範圍

二、關於民意的範圍

第二節 關於協助政府方面..... 八〇

第三節 關於一個基本觀念..... 八五

一、宣傳的協助

二、工作的協助

第六章 地方民意機關的健全問題..... 八四

第一節 當前地方民意機關的缺點..... 八五

一、從責任方面看

二、就議案內容看

地方民意機關與基層政

地方民意機關與基層政治

第一章 革命建國的根柢工作

第一節 地方自治為建國的礎石。(一)(註三)

「一、建設必自人民始」

革命建國的建設事業，應以何者為根本？對於本問題，歷來論壇，多有討論，各方所提出之主張，尤多至不可勝數。然攷其實際，如非皮相之論，即屬頭痛醫頭，腳痛醫腳之辦法，甚少能觸及問題之根本。其實對於本問題，國父遺教中已有明示。我們知道，

國父對於中國革命建國所提出之主張，及其所要完成的目標，不僅對中國政治社會是一個徹底的大改造，而且要同時解決全世界自有人類歷史以來迄今尚未能解決的三大問題：民族、民權、民生問題。這樣一個偉大的歷史改造和創造的巨工程，自然不是

地方民意機關與基層政治

第一章 革命建國的總本工作

任何片面的建設所能達到的。國父在這方面，本其卓越的見地，認為人民是國家組成的細胞，故要求整個國家的根本改造，最根本的辦法，必須從改造組成國家的細胞起始。這點，還教中留給了我們許多名言：

「吾人作事，當向最上處立志，但必以最低處為基礎。最低之處，即所謂根本也。」

「國之本何在乎？古語曰：『民為邦本』故建設必自人民始。」（註一）

「今建中華民國，亦與古國不同，既立以後，永不傾仆，故必築地盤於人民之身上，不自政府起，而自人民造起也。」（註二）

「……改造國家，還要根本上自人民的心靈改造。」（註三）

「改革國家，並不是要把所有的江山都要改變，好像改革廣東，並不是要把白雲山搬到河南，……祇要改造人心，除去人民的舊思想，另外換成一種新思想，這便是國家的基礎革新。」（註四）

「我們要國家鞏固，永遠不倒，是用什麼做基礎呢？要用人心做基礎，要用人的

「地方自治之基礎。」（註五）

由上引這幾看來，可知國父對於三民主義革命建國的建設主張，乃「自人民始」，以人民的「方寸之地」作為建國的基礎。直到國父殞逝的時候，建國的指示我們，必須「興起民衆」，「共同奮鬥」。

國父這一「革命建國的建設主張」，確定在建國的順序中，則為訓政的偉大發明。從這幾指示，訓政建設的本質，在完成人民從事建國的訓練，而其具體工作，則為地方自治。原而想，適合我國面積二百六十萬公方，人口言，適合我國人口百餘萬（一）

而論於地方自治之原理，各邦已多有專著，故不擬再贅論。這裏就本書任務，按地方自治之功用與實際，探討其與三民主義建國之關係，藉點以說明革命建國工作之根本。由民主建國，而到地方自治，其目的其真意。據前書所言，電報民生、建國

訓政，不二、地方自治對於革命建國之功用。本報之欲升而論之，其國體與真意。

三民主義建國的目標，自政治方面言，是在建立一個最徹底的民主政治國家。所謂

地方民意機關與基層政治

第一章 革命建國的橋本工作

四

最澈底的民主政治，就是以三民主義的民權主義爲其最高指導原則。考歐美現行之民主政治，不外兩種方式，一爲間接的民主政治，亦稱之爲代議制度，英國卽其典型；一爲直接的民主政治，亦可稱之爲全民政治，瑞士卽其典型。就前者而言，所謂民主，僅屬表面無實際，且其弊害，早爲世人所認識。至於瑞士的實踐民衆政治，雖亦可說爲政治的聯想制度，然僅能實行於面積不過一萬五千餘方里，人口僅三百七十餘萬的瑞士。就面積言，僅合我國面積二百六十分之一，就人口言，僅合我國人口百分之一弱。如蘇俄玉衆民之大國，則無法實現。同時又祇能行之於民智水準甚高之國家，不能適用於民智未開，民力未充之國家。是以國父首見於此兩種制度，皆非中國所需要，乃根據中國實際環境，創立民權主義，以爲實現澈底的民主政治之指針。

人民民權主義的綱義，包括兩個基本要點：一爲革命民權論，一爲權能區分論。革命民權之內容，自反面言之，凡屬反革命者，雖屬本國人民，亦不得享受民權之自由及利權。一國民黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科，而惟求適合於現在中國革命之需要。

愛國之民權，惟民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利；而凡賣國國民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。」（註六）其次，自正面言之，國民對於主權之行使，必須具有一定之條件，此條件爲何？即建國大綱第八條所示：「實行革命主義與完畢其國民之義務者」。至於國民之義務，歸納來說，即效忠於國家民族，與服務社會人羣之義務。此項義務之具體表現，在國家民族方面，則爲服兵役、納稅、受教育等義務；在社會人羣方面，則爲熱忱於公益事務，努力地方自治工作，對於地方自治開始實行法所規定之各種事業，均須積極參加。能如此完畢以上兩種之義務，始得參與四權之行使。

至於權能區分制之內容，則係以權之來源分主從，「把國家政治大權分爲兩個，一個是政權，要把這個大權完全交到人民手內，要人民有充分的政權，可以直接管理政府，這個政權，便是民權。一個是治權，要把這個大權完全交到政府的機關之內，要政府

第二章 革命建國的根本工作

六

有很大的力量去治理全國事務。這個治權便是政府權。」（註七）此制的目的，則在達到使政府有能，以達成萬能之政府，爲人民服務；使人民有權，以造成強有力之人民，防止政府工作之出軌，並促進政治之效率。此爲國父在政治學上最偉大之發明。惟此制之推行，仍須具有一定之條件，即人民須有充分行使國權之能力，方能正確的運用國權以管理政府；同時亦惟有人民有充分行使國權之能力，而後萬能政府始能建立。

基於上述，則民權主義的民主政治之實現，必自啓發民智，充實民力爲起點。而啓發民智，充實民力最實際的辦法，當莫過於地方自治。第一、「事之最切於人民者，莫如縣以內之事」，（註八）故爲培養人民熱忱於公共事務，進而對於國政深感興趣與利害關係，首先由與其本身有顯明直接關係的地方起始，當可收事半功倍之效。第二、人民於參加地方政治後，於身體力行之餘，當可積得充分的政治經驗，以與開國家政治，充分發揮民權的效用。然今日却有一部份人士，對於民主政治問題，每愛作好高騖遠之論，以爲民主政治之實行，祇在結束黨治，實施憲政，宛若一紙憲法頒佈後，民主專

治即可實現者。殊不知真正的民主政治，絕非一蹴可就，設無健全的地方自治爲基礎，即不啻空中樓閣。第一、民主政治的一個起碼條件，在一般人民皆有參政之權利與機會。惟地方自治不完成，國民經濟即無由發達，如是則一般人民終日爲窮苦所困，掙扎於飢餓線上，何能行使是項權利？結果所謂人民參政云者，仍不過少數有閒階級所享受。此種虛偽的民主政治，絕非民權主義所要求。第二、在民主政治之下，自當賦與人民以選舉罷免國民代表及中央政務官吏之權，及對全國之法律案有制制覆決之權，惟在地方自治未完成以前，人民尙未經四權行使之訓練，何能輕試之於中央？第三、民主政治之精神基礎，在人民富有充分的國家觀念民族意識與及服務的熱忱，如果地方自治不完成，人民對於與其本身有顯明直接利害關係的地方事務，尙不過問，在「各人自掃門前雪」的傳統社會心理下，何能望其有由愛國觀念而產生的參與國政之興趣？如此看來，可知真正民主政治之實行，必須自下而上，由地方自治以養成人民自治能力，爲民主政治奠定鞏固堅實之基礎。設不由此努力以從事，而徒侈言民主、憲政，恐永無實現之一日。

第一章 革命建國的根本工作

八

即以英國的民主政治而言，其能有今日之成就者，即由其有悠久深長地方自治之歷史。反之，法國之民主共和，雖歷經艱苦流血而締造成功，但因缺乏地方自治之歷史基礎，故始終脆弱無力，而有今日之覆敗。再以我國言，辛亥革命之失敗，更是一個顯明的教訓。國父於此，曾經沉痛的說道：「辛亥革命之役，忽視革命方略，於是根本錯誤，枝節橫生，民國遂無所恃以爲進行。」其最根本的一點，乃「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，然後民權有所寄託，主權在民之規定，便不至成爲空文也。今於此忽之，其流弊遂不可勝言。第一、以縣爲自治單位，所以移官治於民治也。今既不行，則中央及省仍保其官治狀態，專制舊習，何由打破？第二、事之最切於人民者，莫如一縣以內之事，縣自治尙未經訓練，對中央及省何怪其茫昧不知津涯？第三、人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉。今先後顛倒，則所謂選舉，適爲劣紳土豪之求官捷徑。無怪選舉舞弊，所在皆是。第四、人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕，與分子構成團體之學理，