

內政叢書

地方自治業務參考叢刊

(1)

總理對地方自治遺教輯要

內政部編纂

商務印書館印行

J 內 政 叢 書

柯

琴

輯

地方自治業務
參考叢刊之一

總理對地方自治遺教輯要

內政部編纂
商務印書館印行

中華民國三十三年十二月初版

(* 32130.1 渝熟)

地方自治業務
參考叢刊之一
總理對地方自治遺教輯要 一冊

渝版熟料紙 定價國幣陸角

印刷地點外另加運費

編纂者 內政部

重慶白象街

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

各地

發行所 商務印書館

版 權 所 有
翻 印 必 究

前言

國父分建國程序爲軍政，訓政，憲政三個階段。主張兵力掃除國內之障礙，促進國家之統一。凡一省完全底定之日，即開始訓政，施行地方自治。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地方自治之範圍，以一縣爲充分之區域。俟各省之地方自治完全成立，則開國民大會，決定憲法而頒布之。憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲遠行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢布後，三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成。

訓政時期，以推行地方自治爲中心工作。地方自治之目的，在組織一地方之人民，其理一地方之政事，其必要舉辦之事有六：（一）清戶；（二）立機關；（三）定地價；（四）修道路；（五）墾荒地；（六）設學校。上述六事，辦有成效，則逐漸推及於「農業合作」、「工業合作」、「交通合作」、「銀行合作」、「保險合作」等事。概括言之，前者爲政治之建設，後者乃經濟建設，而其主要目的，則在發展民權，解決民生問題。

今者全國統一，上下團結，抗建大業，同時並進。視敵之兇鋒既挫，復興之曙光已開，十中全會適應時機，會決議於戰後一年內，召開國民大會，制頒憲法；十二中全會復決議限於民國三十三年內完成地方自治基礎。今勝利在望，憲政行將實施，國父所昭示之建國程序，已演進至最後階段。戰後我國家人民能否躋於富強康樂之境，將於地方自治之成敗面覩之矣。

逕清末季，曾昌言預備立憲，而故爲延展期限以誑人民，國人乃奮起革命。民國成立，瞬經三十餘年，國人期待憲政之殷，甚於飢渴。乃規模方具，戰事突起，幾經艱難奮鬥，而憲政開始之時期始熟，足徵我國民政府一面抗戰，一面建國之綱領，固萬變不離其宗者。吾人切盼建國之成功，尤應知實施地方自治之不可緩。蓋以我國幅員之廣，人民之衆，物產之豐，事業之繁，而國民知識乃萬有不齊；軍訓政工作，未先達到預定之標準，蚩蚩之氓，安常習故，不卽知義務之當盡，亦且不知權利之應享，國家雖給予四權，彼且驚異徬徨，視爲勞擾多事，不僅有良法美制，亦何從得而施之？國父深明其故，故指示訓政，不憚其煩，且引證法美兩國往事，以驗所說（見孫文學說），誠知夫此乃結束軍政，開始憲政之樞紐也。總裁繼承遺教，規畫講釋，尤爲精詳，其重視地方自治，不啻如出一轍。蓋有新政而後有新民，有新民而後易行新政，二者互爲因果，未容躐等驟進，或者疑爲迂曲，烏知行遠之必自邇登高之必自卑哉？內政部負推行地方自治之重責，奉令承教，以求達此使命者，夙夜未敢稍懈；顧以地大人衆，未能遍歷各地，家喻戶曉，而法令繁密，非獨一般人未暇深研，卽實工作之各級人員，亦往往有同感；故持彙編有關地方自治業務之材料，加以淺顯之說明，並以國父之遺教及總裁之訓示冠首，源源本本，供國人作有系統之參考，以迅赴事功。熱心建國之人士，果能研習推進其襄大業，則訓政完成，憲政開始，胥可於此莫其基礎，此本部對於全國推行自治業務未始非壤流之一助云爾。

地方自治業務參考叢刊目錄

叢刊次第

名

稱

冊

數

- | | | |
|----|-------------|---|
| 一 | 總理對地方自治遺教輯要 | 一 |
| 二 | 總裁對地方自治訓示輯要 | 一 |
| 三 | 有關地方自治法規輯要 | 一 |
| 四 | 戶籍行政須知 | 一 |
| 五 | 編整保甲須知 | 一 |
| 六 | 鄉鎮保處理警察業務須知 | 一 |
| 七 | 鄉鎮保維持地方治安須知 | 一 |
| 八 | 建倉積穀須知 | 一 |
| 九 | 辦理地方衛生須知 | 一 |
| 十 | 開墾荒地須知 | 一 |
| 十一 | 農場經營須知 | 一 |
| 十二 | 造林須知 | 一 |
| 十三 | 修築道路須知 | 一 |

總理對地方自治建設輯要

十四

水利工程須知

十五

國民兵團須知

國民自衛隊參事錄目

目次

上篇 理論部份

- 一、自治制度爲建設之礎石……………一
- 二、辦理地方自治是人民的責任……………八
- 三、中華民國建設之基礎……………一〇
- 四、地方自治與責任心……………一五

中篇 國民黨政綱有關地方自治條文

一七

下篇 實行方法

一九

- 一、地方自治開始實行法……………一九
- 二、制定建國大綱宣言……………二五
- 三、國民政府建國大綱……………二七

總理對地方自治遺教輯要

上篇 理論部份

自治制度爲建設之礎石

民國五年七月十八日在上海張園對國會議員演講

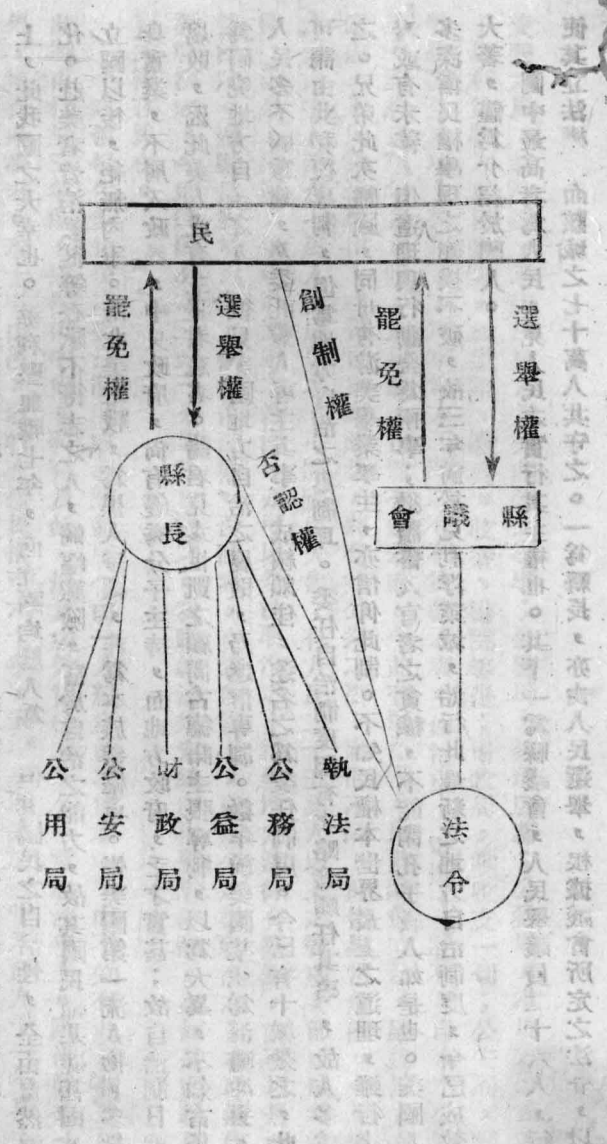
今日承兩院諸君，與各界有志者惠臨，榮幸之至！兄弟亡命三年，不獲與國人相見。自帝制發生，不忍祖國淪亡，仍遠道歸國，謀助國人奮鬪。今幸元兇已死，國法恢復，武力告終，建設伊始；兩院議員不久赴京開會，共商建設之業。但建設須國民人人負責，兄弟於前兩日，已在尙賢堂與兩院諸君研究；但時間短促，不能一一盡論，今特邀諸君著敘，繼實鄙懷。

今國人競言建設，但尙無一定方針，故以先定方針爲最要。兄弟奔走革命二十年，從事破壞，然亦時時研究建設，今以後亦惟與國人共謀建設。建設方案如何，今人多注全神於政府，此亦當然之事。數千年來，政府時興時仆，每一易姓，必先造政府，此亦人民建設之經驗；但

皆陳陳相因，至民國始開一新紀元，當與從前之建設不同。昔陳平以宰肉喻宰天下，今請以建屋喻建國，可乎？

中西人築屋，有一大異之點，可於其舉行之典禮見之。國人築屋先上樑，西人築屋先立礎，上樑者注目於最高之處，立礎者注目於最低之地；注目處不同，其效用自異。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」。故建設必自民始。五年以來，建國之事，付託不得其人，幾將民國根本推翻。今幸天佑中國，授吾同胞以復圖建設之機會，則自高自低宗旨不可再誤。吾人築屋先上樑，源於上古有巢氏之築屋於樹顛，故只求蔽風雨，不遑計及鞏固。建國亦然，先朝廷而百官，人民則非所計。今世國家與之大異，猶昔為陋室，今為崇樓；歐美高屋有至五十層者，欲先上樑，必無其道，故必自地築起，且不僅在地面，尤必於地下深築其基，否則未有不仆者。今建中華民國，亦與古不同，既立以後，永不傾仆；故必築屋地盤於人民身上，不自政府造起，而自人民造起也。今人競研究繼黎為副總統者何人，正式國務總理何人，各都督省長又何人；是猶先謀上樑，樑苟失材，則棟折而衆將被壓焉，其道至危！故兄弟前日謂以地方自治為建國基礎，但前言之未盡，今更續論之。地方自治者，國之礎石也。礎不堅則國不固，觀五年來之現象，可以知之；今後當注全力於地方自治。請諸君一觀此圖，圖為美國最新之自治機關，始行於民國二年（一九一三），蓋距今僅三年耳。

世界中之民國，可分為兩種：一由自然進化者，一由人力構成者。歐洲之瑞士，山國也，交通不便，歐人視為山地，民俗強悍，極富自治能力，已有直接民權之制，此由自然進化者



也。人爲之建設，從前多危險，又極艱難；如法蘭西之改民政，全由學者之理想，人民之血戰，經八十餘年而始成。但現代民權機關，已甚發達，如用得其法，則建設甚易，所謂後來居上，此我國之大幸也。美利堅血戰七年，而立國均屬人爲，但其國民之自治性，全由自然進化。赴美者皆清教徒等在歐不得志之人，崎嶇艱險，富於自治之能力，故其國民基礎甚固，立國以後，絕無內爭。南北美之戰，爲黑人爭權，非爲本族爭權也。惟美國第一流人物，多投身實業，不屑入政界，中央政府，尚有優秀分子主持，而地方政府，乏才實甚；故自治制日就腐敗，因此美人或有主張君憲者。諸君見袁世凱之顧問古德諾主張專制，以爲大異，不知古氏爲研究地方自治之人，彼見美國地方自治之腐敗，乃迷信專制。數年前美國某城爲海嘯沖去，人民多不願重建，乃委託數人專主其事，成績頗佳，遂名之爲委任制度。今已有十城效之，此可謂由共和復專制，但爲地方自治之專制耳。委任自治制度因有才略者願任其事，故人多信之。兄弟此次歸國，同舟有游美畢業學生，亦信仰此制。不知民權本世界最上之道理，雖行之者或有未善，但道理與行動全爲兩事；猶讀書入官者之貪穢，不能謂孔子教人如是也。美國人多深信民權學理之顛撲不破，故三年前於克利浮萊城，始行此最新之地方自治制度，今已成效大著，謹爲介紹於國人。

圖中最高者爲人民，見人民之實行其主權也。其下一爲縣議會，人民舉議員二十六人，行使其立法權，而該城之七十萬人共守之。一爲縣長，亦由人民選舉，根據議會所定之法令，以

支配六局：執法局，掌依法捕人及提起公訴等事；公務局，綜理庶務；公益局，掌地方公益之不以利益收入爲目的者，如道路、教育、收養、醫院等是；財政局，掌收支一切；公安局，司警察衛生等項；公用局，則掌地方工業之有利益收入者，如電車、電燈、煤氣、自來水公司等。至於民權特張之點，則以前人民僅有選舉權，今並有罷免權。以前議會立法，雖違反人民意志，人民無法取消；或得資本案賄賂，將有益公衆之事，寢置不議；此皆異常危險。今則七十萬人中，苟有七萬人贊成署名，可開國民大會；有人民二十五萬人以上之贊成，即可成爲法律。反是，違反人民中心意思之法律，亦可以是法取消之；議會所定法律有疑點，亦可以是法複決之。至縣長對於立法，僅有否認權。否認者，交議會複議，以更多之數取決之；本以過半數取決者，今則須四分之三或三分之二表決之。我國約法規定統制權屬於全體，必如是而後可言主權在民也。

今之留學生多知美之委任制度或包辦制度（由一人總自治之成者），而不知有此新制；因此制甫行於三年前，故學校中尙未研究及此，然其成效實已大著，今當取法乎上。歐洲除瑞士外，無行此制者。瑞士各山邑，已行直接民權至六十年，其中央則始於一千八百九十一年耳。我國以舊有之自治基礎，合諸今日人人尊重民權之心理，行之十年，不難達此目的，故今以最好之民權制度介紹於國民。

或謂中國人民程度，不及能行此制，恐有搗亂。不知合衆人而搗亂，其事最難；如所謂創

制權等，至少須有全體人民十分之一之發起，過半數之贊成，假使無理取鬧，斷不能得此，使其爲真正民意，則得之非難。民意常潛伏而不可見，非有一方面走於極端，不能發生反動，使袁世凱爲穩健之專制，必不有舉國一致之反對，此固袁之不智。然欲使民意易於發見，非有良善之機關不可，此最新自治制，卽其機關也。昔之民權機關猶眉與，今之民權機關猶摩托車，能自動而能遠達，故當實行此自動之民權機關。

欲圖實行，當由先知先覺者之負責，先知先覺者能人人盡職，不患國人之不悟。吾國人向富於服從先知先覺者之性質：三家村學究，略讀幾句書，一村皆樂聞其言，此實吾國人之美質也。三十年前提倡民族革命，舉者以爲叛逆，而鄉人易於領悟。舉一事爲譬：昔嘗以制錢購水果，給以咸豐同治之劣錢，却不受；所受者爲康熙乾隆之錢。彼能辨康乾之字，然以反面兩滿洲字叩之，則不識。乃告以此卽滿洲文之康乾，滿洲奪我江山，而爲皇帝，今之皇帝非我國人也，則勃然怒矣。蓋不俄頃，而贊成民族革命之理；我國人之特性，在能受美言，於此可見矣。今日在座者，能各以民權歸導其鄉人，自易普及。兄弟少時好奇，居鄉嘗以數月之力，教五六萬鄉人，知地圖之理；講民權亦然。人智盡同，天與我以良知，學問有深淺，是非之心則人皆有之。袁氏數年來，以種種方法欺人，人人鮮信者。彼嘗刻小冊子，如「孫文小史」等數萬本，然未嘗有效。嘗聞一鄉人曰，孫文爲國賊，則袁亦國賊耳。民不易欺，卽亦易悟，有先知之責者，不可不勉也。

吾國舊有地方自治，前日章先生講言之，本舊礎而加以新法，自能發揮數千年之美性。兄弟前日譚吾人當爲人民之叔孫通，使其皆知民權之可貴；今更請諸公皆爲伊尹、周公、輔造人民，使將民權立穩。今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千塊之礎石，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，爲民國築此三千之礎石，必可有成。彼時更可發特殊之能力，令此三千縣者，各舉一代表，此代表完全爲國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統；其對於中央之立法，亦得行使其修改之權，卽爲全國之直接民權；而國民教育發達之故，每縣各得有國民軍；於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。

欲行此制，先定規模：首立地方自治學校，各縣皆選人入學，一二年學成後，歸爲地方任事。次定自治制度，一、調查人口，二、清理地畝，三、平治道路，四、廣興學校，而其他諸政，以次舉行。至自治已有成績，乃可行直接民權之制矣。今日則先由先知先覺者，負開啓之責任，以此新法爲基礎，而教導其人民，內省良知，實無不可對人之處；卽稍用嚴厲手段，亦如伊尹之廢太甲耳。國人性習，多以定章程爲辦事，章程定而萬事畢，以是事多不舉；異日制定憲法萬不可仍蹈此轍。英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。欲實行則必先辦自治，自治者，民國之礎也。礎堅而國固，國固則子子孫孫同享福利，無

國則無身無家，今日之會，亦願吾人同爲一身一家謀幸福耳。

吾國商人鮮留心政治，華華營業，以求發財，以爲國政與商無涉；不知國政之良窳，與發財有極大關係，國不治，不能發大財，即發財亦不能持久。舉一事爲喻：兄弟前由香港乘船至新嘉坡，同艙二人，其一爲南洋富商，積資千萬，其一爲商店司理人，長途無事，其談實業。一常樂觀，一常悲觀。悲觀者爲富翁，樂觀之司理人以其擁鉅資而常嗟嘆，竊以守錢奴譏之。及兄弟叩富商之故，彼且答且歎，始知其共有十三子，數子甚不肖，爲羣邪所誘。其析產後應得之資，人不過百萬，而私憤已踰此數，異日必至窮無立錫。而諸子之較幼者，亦無法教育，日趨於惡，必同墮落而後已。是以每念身世，輒用戚戚。兄弟因思此皆國政不良之故，使國家能教育其人民，而復有良法律以裁制游蕩之民，使不敢誘人爲惡，則彼富商亦何至慘戚不歡者。故商人不留心政治，實大誤也。國不治則苛捐重稅，發財至難，即發財亦不能永保。大學謂生財有道，能將國家措於治安之域，即吾人生財之大道也。兩院議員，即爲我謀生財之道；但不僅議員爲然，商人及四萬萬同胞，皆同負此責，建設成功，猶人人得家資千萬，且可保子孫萬代之幸福也。故今有建設之希望，即同於發財之希望，今以人人心中所欲得之一言，爲吾國人賀，恭喜發財。

二 辦理地方自治是人民的責任

兄弟今日在西湖遇雨，故來會較遲，到會諸君，定能原諒。兄弟自民國二年離國，至今共和復活，乃得重返祖國，吾國自推翻專制，建設共和，五年以來，尙鮮進步，蓋建設國家，譬如造屋，必先將舊料拆去，然後可建造新屋。而建造新屋，首重基礎。地方自治，乃建設國家之基礎。民國建設後，政治尙未完善，政治之所以不完善，實地方自治未發達，若地方自治既完備，國家即可鞏固，兄弟此次返國，即注意於此。諸君試披覽地圖，西半球，無一非共和國，東半球僅法蘭西、瑞士、葡萄牙、及中華民國爲共和國；而法美兩國能日臻強盛，要以注意地方自治爲根本。回憶歐洲人，初至美洲，即先在大西洋沿岸組織自治團體，建設自治機關；如現在之僑寓上海者，亦有各種自治之局所；迨脫離英國範圍後，即組織聯邦國家。法國自拿破侖被放聖希拿島後，幾經破壞，建立共和國後，亦極注意地方自治。可見人民欲鞏固國家，須先將地方自治建設完備。現在吾國中央政府不論其爲真意的共和，或係表面的共和，人民總認政府爲好意，希望建設真正的共和國家。然政府有政府之責任，人民有人民之責任，人民所當引爲責任者，當先從辦理地方自治着手。不論何縣何方，地積有大小，戶口有多寡，人民有貧富，總以量地方之財力，盡力建設。吾國人民有數十萬數百萬資產者，已屬罕放土地，見，若外國則有數千萬資產者，亦所在皆有。人民既貧，則地方自治事業，即難舉辦，宜先開使地價日增，如西湖之濱，南北高峯之麓，每畝地不過數十元數百元，若照浙省所計劃，環湖建築馬路，則地價必自數十元增至數百元或數千元。故現在英國土地繳價抽稅之辦法：如人民