

憲政小叢書

徐幼川編著

黨員怎樣協助
推進地方自治

版權所有
翻印必究

中華民國三十一年五月初版
中華民國三十五年一月滬二版

黨員怎樣協助推進地方自治

全一冊 實售國幣一元七角

(外埠酌加運費匯費)

編	著	者	徐	幼	川
發	行	人	吳	秉	常
印	刷	所	正	中	書
發	行	所	正	中	書

(1423)

目次

第一章 黨員協助推進地方自治應有的認識

第一節 地方自治概念

第二節 我國地方自治制度的沿革

第三節 本黨努力地方自治的經過

第四節 新縣制史的發展

第五節 新縣制與地方自治

第六節 黨員與地方自治運動

第二章 黨員協助推進地方自治應有的步驟和方法

第一節 注意基層組織

第二節 確定中心工作

第三節 運用現有力量

第四節 加強實際活動

第五節 培養領導能力

第六節 實行監察責任

第三章 黨員協助推進地方自治工作的實施

[illegible]

圖表目次

[illegible]

第一章 黨員協助推進地方自治應有的認識

第一節 地方自治概念

地方自治概念，照一般人理解，即以本地人，用本地錢辦理本地事，他人不得干預。此種見解，即各國學者，亦在所不免。譬如英國學者所下定義：「不須政府官吏，而由人民代表出而執行一切公務之謂」，即其一例。

我們要了解地方自治的概念，決非一個簡單的定義，可以明瞭，必須從多方面去考察，而後纔不致於錯誤，過去辦理地方自治，因觀念的錯誤，影響於行動，每一談及自治，或實驗自治，即儼然獨立，惟我一尊，財政固聽其支配，制度亦任其改革，破壞國家統一，損害國家主權，莫此爲甚！

況各國地方政制，各有不同，英美固不同於德法，即英與美，德與法，亦各互有不同；日本政制，原抄襲於普魯士，但亦不同於普魯士，這都是因爲各國地方政制的產生，有特殊的背景客觀的條件，決非偶然！

我國地方政制，當然不能例外，茲爲徹底明瞭我國地方自治的概念起見，爰從定義、

土地、人民、政事、程序、各方面說明之。

現在首先要說明的，即爲地方自治的定義——地方自治定義，各國學者所見不一，但歸納言之，可分爲兩派：一爲英美派；一爲歐陸派。英美派的自治與民衆政治的意義相同，即以非專務職（即名譽職）吏員，管理國家公務。此種意義的自治，範圍甚廣，不但地方事務，即中央事務，人民也得參與，如今日的國民參政會與省縣參議會，以及鄉鎮保甲各組織，皆是；又不獨限於行政方面，即立法、司法方面，亦有其例，所以也可以叫做廣義的自治。歐陸派的自治，牠是以團體爲重，所以叫做團體自治，又可以叫做狹義的自治，就是國家內的團體，由國家界以法律上的人格，管理其自身的事務，這種自治團體，在某種情形之下，對國家保有獨立自營的權利和義務，所以這種自治團體所執行的事務，非國家事務，乃是地方公共事務，如縣市參議會，鄉鎮保甲等地域或職業團體，皆屬其例。

國父的地方自治思想，有異於是，按建國大綱之「縣爲自治單位」及地方自治開始實行法之「地方自治團所應辦者則爲……等事」，看來，似採團體自治主義；又考建國大綱第二十四條：「憲法頒布之後，中央統治權，歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官吏有選舉權……」，則又似採用廣義主義。其實我國地方自治界說，依國父遺教，既非絕對的團體自治，亦非採用廣義主義，乃是國父根據國情而特創的一格，即以「地方團體爲獨立的人格在國家監督之下，處理其自身的公共事務」。

其二、土地——以土地而言，考地方團體，在法律上的定義爲：「以一定之土地與居民爲其構成要素」。但是土地區畫的標準，各國依其情形的特殊，各有不同。我國地方自治的區畫，向未確定，國父秉其獨到之見，針對時病，在地方自治開始實行法，在建國大綱，在對內政策，在革命方略，以及在各地講演，甚至在最後遺言——北上宣言，毅然，決然，莫不主張以縣爲自治單位。「蓋必如是，然後民權有所托始，主權在民之規定，便不致成爲空文也」(革命方略)。

其三、人民——以人民而言，考地方自治開始實行法裏說：「不論土著或寄居，悉以住居是地爲準，一律造冊，例入自治之團體，悉盡義務，同享權利」。又按建國大綱第八條：「在訓政時期……而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢國民之義務，誓行革命之主義者得選舉……」。是自治團體的人民雖然悉盡義務，同享權利，但必須在訓政時期經過四權之訓練，因爲「大多數之人民，久經束縛雖驟被解放，初不瞭解其活動方式，非墨守其放棄職責之故習，卽爲人利用，陷於反革命而不自知」(制定建國大綱宣言)。

其四、政事——以政事而言，按地方自治開始實行法：「總而言之，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」。又按建國大綱第二條：「建設之首要在民生，故對全國人民之食衣住行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之復興，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計畫之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，

以利民行」。又總裁講政治道理：「我國古時政治哲學，特別注重於疾病痛苦困窮的救濟，古時所謂仁政，就是要發動人民的力量，救濟人民的痛苦」。「古時以鰥寡孤獨四者，爲天下之窮而無告者，『文王發政施仁，必先此四者』；現在的『地方自治』，亦就要特別注意此點，才能說是真正的地方自治」。因爲近代國家對人民任務，已不僅限於行使其統治權，以消極的維持社會安寧秩序，而當積極的謀社會福利的增進，尤在救濟人民困窮與痛苦，以符古時「教養兼施」仁政的原則。惟同一事業，於某程度以上屬於中央，某程度以下屬於地方，則屬權力的分配問題，也就是自治權賦予問題，歷來設權力分配，有所謂中央集權與地方分權二種相反的制度，前者便是把政治上的權力，集中於中央，後者便是把政治上的權力，分配於地方，二者皆不合於我國的國情。國父主張：「研究權力之分配，不當挾一中央，或地方之成見，而惟以其本身之性質爲依歸，事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央，事之應因地制宜者，以其權屬於地方……」（中華民國建設之基礎）。所以建國大綱第七條有以下之規定：「在此時期（憲政開始時期）中央與省之權限，採均權制度……」，這樣自治團體，纔能夠適應社會的生活，也才能夠發揮自治的效能。

其五、程序——再以程序而言，完成自治程序，必須經過三個階段：第一爲軍政時期，宣傳主義，開化全國之人心，是在奠定自治的基礎；第二爲訓政時期，訓練人民，誓

行革命之主義，而完畢其國民之義務，是爲籌備自治開始；第三爲憲政時期，是卽地方自治完成時期。

根據以上五項的研究，無論那一方面，我國地方自治精神，均有其特點，既非英美派的廣義自治，亦非歐陸派的狹義主張，乃國父根據國情，獨創的一格，所以我們不講自治則已，要施行自治，自當以主義爲依歸，絕不可削足適履效顰於他人。

第二節 我國地方自治制度的沿革

地方自治之名，雖譯自東瀛，然地方自治制度，實爲我國所固有。論起地方自治制度歷史，當從周時說起，周代以前可得而考者，據通考及通典說：「黃帝設經制土，以塞爭端、立步制畝，以約不足。使八家爲井，井開四道，分八宅；同風俗，齊巧拙，通財貨，存亡更守，出入相司，嫁娶相謀，有無相貸，疾病相救，性情相親，親則鬪訟之心弭，生產可均，則欺凌之路塞」。此卽所謂井田之制，這種自治制度是以土地爲區畫的。到了周代，不但土地有區分，更進而有行政及軍事的區畫。秦漢以後，因人事之複雜，制度亦日臻完備，現在依時代先後，表列於次：

時代

地方自治制度

內

容

要

點

三代

井田制

八家爲井，田方里而爲井，共田九百畝。八家爲鄰，家得百畝餘二十畝，共爲廬舍，各得二畝半，八家相保，出入相守，疾病相憂，患難相救，有無相貸，飲食相召，嫁娶相謀，漁獵分得，仁恩施行，是以其民和親而相好（韓詩外傳）。

周

鄉遂制

鄉之制（王成遠郊）——五家爲比，設比長，五比爲閭，設閭胥，四閭爲族，設族師，五族爲黨，設黨正，五黨爲州，設州長，五州爲鄉，設鄉大夫。遂之制（王成郊外）——五家爲鄰，設鄰長，五鄰爲里，設里長，四里爲閭，設閭長，五閭爲鄙，設鄙長，五鄙爲縣，設縣正，五縣爲遂，設遂大夫（周禮司徒篇）。

齊

寄軍令於內政之法

內政分治——分國爲五鄉，鄉有鄉師，分鄉爲五州，州有州長，分州爲十里，里有里長，分里有游，游有游宗，分十家爲什，什有什長，分五家爲伍，伍有伍長。軍政分治——五家爲軌，五人爲伍，軌長率之；十軌爲里，故五十人爲小戎，里有司率之；四里爲連，故二百人爲卒，連長帥之；十連爲鄉，二千五百人爲旅，鄉良人率之；五鄉爲師，故萬人爲一軍，五鄉之師帥之（管子立政篇）。

秦

什伍法

五家爲伍，十家爲什，各使一人主之，凡同伍同什之人，使互相告姦，如有隱迷不告的相聯坐（商鞅什伍法）。

漢

鄉亭制

十里有亭，亭設亭長；十亭二鄉，鄉置三老，嗇夫游徼，以輔什伍之不足，三老掌教化，嗇夫聽訟收賦稅，游徼掌巡游盜賊。三老係舉民年五十以上有修行，能率爲衆善者；擇鄉三老爲縣三老，與縣令丞解以事相教，不復繇戍，以十月賜酒肉。

晉 鄉里制

百戶爲里，里有吏；五百戶爲鄉，有鄉督夫；千戶以上有校官掾，凡縣三千戶以上設二鄉，五千戶以上設三鄉，萬戶以上置四鄉。

北魏 里鄰制

五家一鄰長，五鄰一里長，五里一黨長，各舉鄉人之強謹者充之，以查察所部，使課有常準，賦有常分。

北齊 閭鄰制

十家爲鄰，五十家爲閭，百家爲族黨，一黨有黨族一人，閭正一人，鄰長十人；至於城邑坊市一區或千戶以上，惟有里正二人，里吏二人（但不常設），另有保老四人，則爲民間私設職事，非官府所設置的。

隋 閭保制

五家爲保，有保長；五保爲閭，有閭正；四閭爲族，有族正；五百家爲鄉，有鄉長；畿外，十家爲里，有里正，五家爲黨，有黨長。自隋以後，其上的令丞尉諸職，即不再用本地人。

唐 保鄰制

四家爲鄰，五鄰爲保，百戶爲里，五里爲鄉；每里設置里正一人，使之按比戶口，勸課農桑，稽察奸宄，催課賦稅。又在城市的坊，在田野的爲村，坊置坊正一人，村置村正一人，其村居滿十戶的，隸入大村，不置村正，此外還有投田之法及府兵之制。

五代 團戶制

五代授田之制廢後，地方雖有「鄰」「保」等區畫，然而他的職責，已經類似近代警察的作用，專在防禦盜賊，糾察不法，其間只有周世宗時代以五戶爲一團，團中選三大戶爲耆長，於糾舉奸盜之外，益以檢察民田的興廢，才有一些地方自治的作用。

宋 都保制

以十家爲保，有保長，五十家爲大保，有大保長；十大保爲一都，有都保正副；都由地方人民選舉，每戶有座丁以上的，選一人爲保丁，每一大保應輪之人，授以武藝，任捕盜之責。

元

村社制

元沿宋制，稍有因革，其村社三百戶以上，設主首四人，二百戶以上，設主首三人，一百戶以上二人，以下一人，佐里正，禁察非違；更置壯丁以佐主首，巡警盜賊。至元六年始立新法：五十家設一社長，一百家設二社長，村不及五十家的更近村合爲一社；若地遠人稀，不能相合，仍擇數村中設一社長；關於自治事務的進行，除了有最重要的戶口調查外，並有所謂「鄉約」「里社」「社學」「社會」等等事項。

明

甲里制

十家爲甲，百十戶爲里，其中十戶爲長，以丁糧多者當之，使分充甲長和里長，後又改編爲里社及保甲（十家牌法）之制。

清

保甲制

十家立一甲長，百家立一保正，一鄉立一保長，後又有里社鎮催，以及鄉團等之名稱，清末復有預備立憲之詔，規定以七年完成。地方制度，採用兩級制，以城鎮鄉爲初級自治團體，廳州縣爲上級自治團體。

以上是我們二千多年來，地方自治制度的沿革。實際上多爲官治，而非民治，多爲被治而非自治。牠的作用，不出徵稅，徵役與保安三個範圍，和現在的地方自治的意義不同；其中差強人意的，要算周之鄉遂，漢之三老，對於人民權利尙能顧及，所謂：「就其地之人，推舉而治其事，其情深而祿薄，舉凡官吏儀制之文，供張之費，一切無之，而有事則其徵調賦斂，刑政教治之詳，無不躬蒞之，事畢舉而民不擾」（孫詒讓周孔政要）。此外元之村社制，所提創的「鄉約」「社約」「里社」「社倉」「社學」以及由人民自己辦理的養老、卹貧、育嬰、救災等項，雖事近消極，尙不失爲自治之意；至管子寄軍令與內政之法，王安石都保之制，王守仁十家牌法，在此國家有事之秋亦爲良法，其餘若秦之什伍，晉之鄉里，

清之保甲，徒爲防制人民之工具，非爲民衆謀福利而組織，實不足稱道。

第三節 本黨努力地方自治的經過

本黨爲三民主義而革命，但三民主義的最終目的，在實現民生主義，而民生主義的實現，首先需要民權制度的確立，而後可以保障其敏捷的實施；地方自治卽所以確定民權制度，實現民權主義唯一的方法，故本黨政治主張，民權設施，均着重在地方自治的推進。所以 國父無論在潮州（民國紀元前一年在潮州歡迎會）在甯波（民國二年八月二十四日在甯波歡迎會）在上海（民國五年七月十八日在上海張園）在杭州（民國五年八月二十日在杭州省議會），每一次講演，莫不以地方自治爲中心；並鑒於縣自治的重要，於民國十三年發表製建國大綱宣言，首先確定「縣爲自治單位」；並於第一屆全國代表大會列爲本黨對內政策之一，復於最後遺書中——北上宣言，猶諄諄垂訓：「確立縣爲自治單位，以深植民權之基礎」。可見本黨地方自治政策的重點。

國父又鑒於地方自治事業，千頭萬緒，有無從着手之苦，特於民國九年親草地方自治開始實行法一書，把地方自治開始應做的事，分爲六項：（一）清戶口；（二）立機關；（三）定地價；（四）修道路；（五）墾荒地；（六）設學校。以上六事，如辦有成效，當逐漸推廣，辦理各種合作事業。又按建國大綱第八條所規定，其要政有五：（一）調查戶口；（二）清丈

土地；(三)辦理警衛；(四)發展交通；(五)訓練民衆。這是國父遺教上地方自治設施的內容。民國十七年十月二十五日中國國民黨第二屆第一七九及第一八八兩次常會通過下層工作綱領，以集中人力，集中工作，實施建設，努力地方自治的七項運動，所謂「識字」「衛生」「保甲」「造林」「築路」「合作」和「提倡國貨」，也就是根據國父的遺教，斟酌當前迫切的需要而訂定的。民國二十四年九月十五日 總裁在峨眉山訓團復歸納成爲以下七項：

(一)調查戶口；(二)辦理警衛；(三)清丈土地；(四)發展交通；(五)普及教育；(六)推行合作；(七)開墾荒地。總之地方自治設施內容無任五項六項或七項，要不外乎「管」「教」「養」「衛」四字。關於這四字的說明，總裁會具體的講過四次：第一次在二十三年二月五日出席浙江省政府擴大紀念週；第二次在同年二月十二出席南昌行營擴大紀念週；第三次在二十五年五月十六日高級行政人員會議席上；第四次在二十六年七月十八日向廬山訓練團學員訓話。前二次僅有「教」「養」「衛」三字，到第三四兩次復加入「管」之一字，「管」「教」「養」「衛」的理論，於以完成，可見本黨地方自治設施內容的一斑。

民國十七年十月三日中國國民黨第二屆第一七二次中央常會製定訓政綱領，規定訓政時期政權治權區分之原則，十八年三月中國國民黨第三屆全國代表大會通過兩條：其一確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案，即本訓政綱領原則對於黨政府人民行使政權治權之實際的分際與方略更爲明確之規定；其二確定地方自治之方略及程序，以

立政治建設之基礎案，係以建國大綱第八條至第十八條及本黨政綱與地方自治開始實行法爲根據而定之標準。然此尙不過爲訓政時期各項原則的指示。

至訓政時限具體的規定，則見之於十八年六月中國國民黨三屆二中全會，該會曾決議：「於民國十九年，依照縣組織法，完成縣組織，同時訓政人員，初期訓練完畢；二十一年以前，初期調查戶口，清丈土地完畢；二十二年底各地籌備自治機關，完全設立；二十三年底以前完成縣自治，其實施方案由行政院切實制定」。同年中央政治會議第二〇七次會議據以通過訓政時期完成縣自治實施方案，內政部主管事務分年進行程序表，以十八年至二十三年每年一期，共分六期，這六期中事務進行內容分十大綱：（一）厘定自治系統；（二）儲備自治人才；（三）確定自治經費；（四）肅清盜匪；（五）整頓警政；（六）調查戶口；（七）完成縣市組織；（八）訓練人民；（九）初期清丈土地；（十）舉辦救濟事業。關於以上各項的進行，內政部均有詳密的規畫和實施，此本黨訓政時限與地方自治規畫的情形。

自此以後，黨政雙方，均努力邁進，積極籌備，在黨部方面：十八年六月中國國民黨第三屆第二次全體會議有訓政時期黨務進行計畫案，並宣言：

「苟地方自治無積極推進之實施成績，則本黨政府所總攬之治權部分，縱令百廢俱舉，亦將無過於普通國家賢明執政者之所爲，「訓政」二字之意義，將全無歸着，而人民痛苦之解除，三民主義之建設，亦將無由實現」。

同年八月中國國民黨第三屆中央執行委員會第二八次常務會議通過有社會調查綱要案；十九年三月中國國民黨第三屆第三次全體會議有訓政時期黨務工作案，並宣言：

「總理所定主義與方略，不在託諸空言，而在形諸事實；不僅施諸國家之法律政令，而尤再見諸民間之實際生活，故吾黨同志與全國國民，今後必當以孜孜不捨之精神，萃全力於地方自治工作，俾三民主義得以從人民社會生活中茁發滋長，庶於革命救國之義。乃有實際，蓋以今日社會之衰敗，人民生計之窘枯，舍以全黨同志，投身於民間之實際社會事業外，莫由拯救脆弱困苦之人民，而實際社會事業之振興，舍扶植地方自治外無入手之途徑，故今後黨務所以必須集中於縣及縣以下之地方社會事業者，此一義也」。

同年十一月中國國民黨第三屆第四次全體會議通過關於黨務工作及刷新政治兩案，關於地方自治，雖仍照原定程序，督促進行，而確定施政中心一案，即歸結於地方自治之推進與完成。總裁特於是年國慶紀念日發表告全國同胞書，內容共分五點，其第五點即訓勉國人厲行地方自治，尾云：

「中正以之督率各省，各省以之督率縣區，務使訓政得早期成而民權真能實現，此又攸關根本之至計也」。

在政府方面：民國十八年三月十五日公布縣組織法；同年十月十二日公布縣組織法施行

法；同年十二月公布區自治施行法；同年九月公布鄉鎮自治施行法；十九年五月二十日公布市組織法；同年七月十日公布鄉鎮場自治職員選舉法及罷免法；二十一年八月公布縣參議會組織法，縣參議員選舉法，市參議會組織法，市參議員選舉法；二十五年政府爲釐訂自治法規系統，並訂定釐訂地方自治法規原則。此黨政雙方推進地方自治的概況。

但實施以來，爲期已及二載，因內憂外患，頗少進展。二十年十一月中國國民黨第四屆全體會議，鑒於制度設施之有待改善，復有推進地方自治方案，諸如自治經費，自治限期，自治團體之任務，縣長職權之提高，區長之訓練，警衛之整頓，以及鄉村經濟之發展，莫不有詳細之規定；同年中國國民黨第四屆中央執行委員會第三十三次常務會議復有提議關於地方自治之進行改革注意各點案，其內容着重在擇區試驗，並設會研究；二十二年五月中國國民黨第四屆中央執行委員會第七十一次常會，又鑒於各級黨部對於地方自治之指導，多未重視，而各地黨員及民衆，亦未一致參加工作，地方自治成績之不良，此實爲最大原因。特規定地方自治指導綱領，內政部亦訂有各省縣市地方自治改進辦法大綱；二十三年二月二十一日中央政治會議第三九六次會議有改進地方自治原則；二十四年十一月中國國民黨五全大會回顧過去成績，全國一千九百餘縣中，在此訓政將告結束之際，欲求一達到建國大綱之自治程度，能成爲一完全自治之縣者，猶杳不可得。更遑言完成整個地方自治工作，爰有切實推行地方自治，完成訓政工作方案，其要點：（一）由大會決定，全