

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

中國地方自治問題

(一)

董修甲編著

商務印書館發行

中國地方自治問題

(一)

董修甲編著

現代問題叢書

序

訓政時期，瞬將結束，憲政開始，爲時非遙，所有憲政時期之一切預備工作，亟待進行。查憲政之要件，須人民能明瞭四權之運用，如人民不識四權之真義，不能運用四權，則將來雖有憲政之名，仍難收憲政之效。近年來立法院，對於憲政開始後之一切法律規章，已經前後通過公布在案，各省政府，亦早舉辦戶口調查，清丈土地，及辦理保甲等工作。惟憲政預備工作中，不能不普及憲政必要的知識，而憲政知識中，尤以地方自治之知識，關係重要，蓋憲政要件中之四權的運用，亦爲地方自治之要件，如各地方皆能自治，則各地方人民，均能運用四權，是憲政之基礎已立。商務印書館爲我國唯一大書店，對於普及憲政教育，自然不肯後人，爰有發行『中國地方自治問題』之計劃。茲承該館委編此書，并許余自擇助編人一員，襄贊其事，分勞不少。余自去歲受該館委託後，即督同同學吉樑君收集中西書報中關於地方自治之材料，從事編述，經過數月之久，已將全書脫稿，計分十二章，每章各分若干節。關於各國地方自治理論與實際的各問題，均有比較詳細的介紹，對於我國已往

的地方自治經過，歷年公佈的地方自治規章，以及今後應加注意之自治進行方法，尤有詳盡之研討。因財政與教育，爲辦理地方自治的基礎，故於討論地方自治任務後，更各列專章分別詳述要義。又因農村問題，與三民主義的政治，在今日的中國，均屬重要問題，故亦分章討論。書末附錄比較重要的地方自治法規，以備參考。最後更選中外地方自治的名著，供讀者對本問題欲求深造時，可以繼續研究。本書參加個人的主張，與管見甚多，恐不免謬誤之處，甚望海內專家，予以指正。是所盼禱。

董修甲序於京寓民國二十五年三月十四日

目錄

序

第一章

緒論·····

一

第一節

自治思潮之起源及其發展·····

一

第二節

自治學理之基礎·····

七

第三節

各國地方自治進展之趨勢·····

九

第四節

中國地方自治之沿革·····

一三

第五節

地方自治在訓政時期的重要性·····

一四

第六節

研究中國地方自治問題之目的與方法·····

一九

第二章

地方自治之本質·····

二三

第一節

地方自治之定義·····

二三

第二節	地方自治之特質·····	二六
-----	--------------	----

第三節	地方自治與地方團體·····	二九
-----	----------------	----

第四節	地方自治之目的及其效能·····	三一
-----	------------------	----

第三章	地方自治制度·····	三七
-----	-------------	----

第一節	地方自治制度之重要·····	三七
-----	----------------	----

第二節	各國地方自治制度之分析·····	四一
-----	------------------	----

第三節	我國地方自治制度之沿革·····	五二
-----	------------------	----

第四節	中國現行地方自治制度及其改進·····	六三
-----	---------------------	----

第五節	中國現行之市自治制度·····	六七
-----	-----------------	----

第四章	地方自治團體之構成·····	七一
-----	----------------	----

第一節	地方自治團體構成的要素·····	七一
-----	------------------	----

第二節	地方自治團體的區域·····	七四
-----	----------------	----

第三節	地方自治團體的居民·····	七八
-----	----------------	----

第四節	地方自治團體的權能·····	一〇四
-----	----------------	-----

第五章	地方自治團體之組織·····	一一一
-----	----------------	-----

第一節	縣自治組織·····	一二三
-----	------------	-----

第二節	區自治組織·····	一二四
-----	------------	-----

第三節	鄉鎮自治組織·····	一二九
-----	-------------	-----

第四節	閭鄰自治組織·····	一三三
-----	-------------	-----

第五節	市自治組織·····	一三六
-----	------------	-----

第六章	地方自治團體的任務·····	一四五
-----	----------------	-----

第一節	保安·····	一四六
-----	---------	-----

第二節	財政·····	一五一
-----	---------	-----

第三節	教育·····	一五四
-----	---------	-----

第四節	衛生·····	一五六
-----	---------	-----

第五節	救濟·····	一六〇
-----	---------	-----

第六節	實業·····	一六三
-----	---------	-----

第七節	工程·····	一六五
-----	---------	-----

第七章	地方自治團體的監督·····	一六九
-----	----------------	-----

第一節	監督之意義與必要·····	一六九
-----	---------------	-----

第二節	監督權之行使·····	一七三
-----	-------------	-----

第三節	監督權的內容·····	一七七
-----	-------------	-----

第八章	地方自治與地方財政·····	一七九
-----	----------------	-----

第一節	地方財政與國家財政之關係·····	一七九
-----	-------------------	-----

第二節	地方自治財務行政之制度·····	一八四
-----	------------------	-----

第三節	地方自治經費之用途·····	一九六
-----	----------------	-----

第四節	地方自治經費之源泉·····	二〇三
-----	----------------	-----

第九章	地方自治與教育·····	一二一
-----	--------------	-----

第一節	中國地方自治與教育之關係·····	一二二
-----	-------------------	-----

第二節	地方自治的主要教育任務·····	一二三〇
-----	------------------	------

第三節	地方自治組織上的教育行政問題·····	一二五五
-----	---------------------	------

第十章	中國地方自治與中國農村問題·····	一二六一
-----	--------------------	------

第一節	封建勢力與封建意識·····	一二六一
-----	----------------	------

第二節	農村復興問題·····	一二六八
-----	-------------	------

第十一章	發展中國地方自治之方式·····	一二七七
------	------------------	------

第一節	私人創辦之地方自治·····	一二七八
-----	----------------	------

第二節	政府指揮下之地方自治·····	一二八三
-----	-----------------	------

第三節	黨領導下之地方自治·····	一二八八
-----	----------------	------

第四節	教育本位之地方自治·····	二九六
第五節	發展中國地方自治之最適宜方式及其方策·····	三二五
第十一章	地方自治與三民主義的政治·····	三三一
第一節	地方自治與民族主義·····	三三二
第二節	地方自治與民權主義·····	三三三
第三節	地方自治與民生主義·····	三三五

附 錄

國民政府現行地方自治法規·····	三三七
廣州非常會議時代的地方自治條例·····	四六九
江蘇省地方自治各種暫行法規·····	五三三

中國地方自治問題

第一章 緒論

第一節 自治思潮之起源及其發展

凡一種思潮之發生和變化，都自有其歷史條件和當時社會環境為主因，也可以說他的發生和變化常爲上述兩個原素所決定；政治思潮，自亦不能爲例外。我們現在研究地方政治思潮，當然要從觀察世界政治的歷史關係以及各個時代社會環境着手。

人類社會的演進，已有悠久之歷史，我們不能把每個時代的政治情況加以詳細分析，現在只能把牠作一個概括的說明。整個的政治歷史可以分爲三個時代：（一）神權時代（二）強權時

代（三）民權時代。在神權時代，人民知識淺陋，整個思想爲一切鬼神教主力量所籠罩，當然談不到人民有什麼政治思想，或參與政治或自治的意思。到了強權時代，一般人民的知識，雖然較之神權時代稍進步些，可是他們一方面自身爲強權所征服，腦海裏祇覺得有武力的纔配治人，而沒有武力的只得被治於人；另一方面強權的統治階級，他們爲了自身的存在起見，自然要以武力爲其基礎，作壓制人民的唯一手段，又要藉取得的優越地位，造成人民一致崇拜強權的思想，養成人民絕對服從的習慣。在強權時代，多數人民自然也沒有什麼參與政治思想和能力，更談不上什麼自治。縱然少數人有參與政治的要求，但因要危害統治者政權，也祇有在武力或強權之下犧牲，那是毫無疑義的。現在，要講到民權時代，按社會歷史發展到民權的階段，人民在長時期的強權統治之下，纔逐漸解放出來，他們的知識程度日益進展，不平等的政治制度遂益爲之厭棄與仇恨；又以經濟革命的結果，他們的富力又因之而加增，取得了國民經濟財富的支配權；再加以統治者主觀的腐敗和黑暗，使統治力量的薄弱與崩潰；因此種種，民權遂日益膨脹，民主政治遂代君權而興起。民主政治實行後的結果，使一切社會文物經濟狀況都爲之一變，而人民對於政治的興趣亦趨於濃

厚，「多數人政治制度」的理想，在民主代議制度之下，經過多時的試驗以後，發生了許多缺陷，人民因謀政治制度的改善，便有自治與地方自治的理想。故自治實爲民權發達後的自然產物，茲分析其思潮的起源及發展如次：

自治思潮的起源及其發展，概括說來計有下列數種客觀的原因：

甲、政治思想之演進 十八世紀以來，歐洲各國君主窮奢極惡，殘民以逞，人民在暴君貴族重嚴威壓迫之下，敢怒而不敢言，當時一般的知識份子，深知暴君之虐政，乃由於人民缺乏權力，一國的政治權力統由君主或少數貴族把持浪用，人民毫無自由，遂提倡民權思想，以冀從理論上反對不合理的政治制度而促進人民思想上的覺悟，促成政治革命。其中最著名而爲各國人民所欽仰崇拜之政治議論家爲英之洛克（Locke）邊沁（Bentham）法之盧梭（Rousseau）孟德斯鳩（Montesquieu）普之格萊斯脫（Gneist）美之羅偉（Lowell）等是也。

盧梭的天賦人權說，和民約論，是世界上最享有盛名的民治理論，他的理論無形中推進了法國的大革命，其影響之大可以想見。他主張重返自然，但他並不是毀棄文明，他要根據自然主義來

改造社會政治的組織，使牠適合於自然世界，一切均建立於自由平等的基礎之上，而從人民公意的決定，他認為公意的結合，就是自由平等的結合，他最主張尊重人民公意和公共福利。他曾說：

「每個份子都放棄其一切權利，結果，一切仍平等；每個份子都服從公意，結果大家仍自由。」公意和公共福利，便奠定了民權政治的基礎，現代民主政治最大特點，便是民意的表現。他在那時候，便大聲疾呼主張人民公意與公共福利，人民正在暴君貴族水深火熱之中，對於這樣痛快的言論，怎得不竭誠歡迎呢！他又主張主權在民說，他說：「主權就是公共意志，公共意志所寄託的地方，就是主權的所在；而公共的意志，是人民的公意，故主權是屬於人民的。」又說：「無論何人，不能無故享有他人所不能享有的權力，也沒有無故服從他人的義務。自主自立自由平等和民主的大義，乃是社會契約的大原則……」這真是痛快淋漓的論調。

此外他對於實現全民政治，認為必須具備兩個條件：第一、是領土不能太大；第二、是人口不能太多。因為他認為要實現全民政治，必須人民能直接表示公意，領土太大或人口太多，是不可能的。這種理論正隱約顯示著現代地方自治的特點。

有人以爲洛克的理論，造成美國革命，盧梭的政治思想，造成法國革命，這未免太重視思想的力量而過於忽視社會的環境；但他們的思想與理論，對於法美革命，自也有不少的影響，此可見他們的思想傳播力量之大的一斑了。

乙、經濟關係之改變 唯物史觀論者，把經濟的生產關係，看爲決定一切社會上層建築的基礎，這固然太重視經濟關係對於社會的影響，但經濟關係爲決定社會制度之重要條件，是毫無疑義的。自治思潮之起源與發展，自然與經濟制度頗有關係。

歐洲自十八世紀以來，舊的經濟制度隨時代的環境，逐漸走入崩潰之途；新的工廠制度既然發生，以機器代替了人工，不但城市「基爾特」破滅，卽鄉村家庭工業亦隨之而衰落。因生產增加之故，促進了城市工商業的勃興，人口稠密；又加之航海風氣大開，羣到海外圖謀發展，不但歐洲交通便利，且航海者又多半載富而歸，於是造成了許多暴富的中產階級。他們在經濟上，取得了優越地位，繼而作政治上平等之要求，自屬必然之勢。當時一般君主，因歷年戰爭，窮奢極侈，支用浩繁，需要經濟上之贊助甚急，不得不以人民之財富，作爲參與政治之交換條件，此爲人民參與政治之肇

始。故歐洲有所謂「自由市」之組織，就是一般中產階級以財富爲代價而取得之地方自治權。同時各國多逐漸以財富爲制限，而選舉人民代表以參與國政。另一方面，因爲工商業日漸發達，人口稠密，都市上一切公共福利問題，需待解決的地方甚多，如交通、教育、衛生、慈善等事業，若一一均待當時政府去解決，而勢有所不能，縱或可能，亦難壓地方人民之願望；因國民經濟發展的趨勢，故能以自己剩餘之財富，經營各地方本身的福利事業，而君主亦樂於贊同，因此遂造成人民自治的思潮而逐漸發展了。

丙、特權政治之腐惡 在特權政治時代，人民多屬統治者的奴隸，統治者以強權霸道取得的政權，他們簡直無惡不作，生活上的奢侈，對於人民無理的壓迫，勞苦民衆血汗的榨取，農村的苛征暴斂，是無微不至的。在法國、在普魯士、在俄沙皇的統治下，祇多不過是暴虐程度上的差異。還有許多人，倚著君主賜予的特權，而狐假虎威，如僧侶、如貴族、如地主，他們是人民直接的榨取者。試問人民在這種形式的統治之下，只要稍一有意識上的覺悟和反抗的機會，怎得不掀起革命而要求自治呢？所以歐洲人民自治思潮的發生，與其說是外來環境的影響，不如說是政治內在原因所激起

的來得了當。

特權政制之腐惡，爲促成自身滅亡的最大原因；也就是造成人民自治思潮的直接力量。且因有些君主不斷地的爭奪地盤或荒淫無度，不理國政，遂更積極促成其統治權之崩潰，而自治思潮遂一發而不可復遏了。

故我們可以說：以其有君主貴族之專橫，纔有自治發端的反映，與夫自治制度之完成。

第二節 自治學理之基礎

『自治』這個名詞，在民治發達的今日聽來，毫不足以驚異，但在強權的專制時代，提出這個名詞來，是何等奇異可怖的事！專制的君主政制，經過了數千年的歷史，爲什麼要有什麼自治制度呢？自治制度根據什麼學理做基礎呢？

一、從人權論來說 「天賦人權」與「自然權利」等學說，我們無法證實；但每個人都同具有生存的資格，他們的權利理應平等。政治社會組織的目的，原是人類爲了實現生存的手段，當然