

總裁地方自治言論

地方自治爲政治建設之要務：

——節錄二十四年九月十五日在峨嵋軍訓團講「總理遺教六講」——

根據總理遺教來講一講我們目前政治建設之要務。關於這一點，總理在「建國大綱」和「地方自治開始實行法」已經指示得很明白。照「建國大綱」第八條所規定，訓政時期以完成地方自治爲政治建設之基本工作，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，又按「地方自治開始實行法」所規定，應依次推進六種緊要的事情，以完成地方自治的基礎：一，清戶口，二，立機關，三，定地價，四，修道路，五，墾荒地，六，設學校，後面又說：「以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事，此後之要事，爲地方自治團體應辦者，則「農業合作」，「貿易合作」，「銀行合作」，「保險合作」等等，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，此即自治機關職務之大樞也，我們目前政治建設的要務，不外總理這幾條遺教所指示的。其中發展交通一項，實爲一切政治經濟與文化建設之基本要務，大家格外要儘力來做，至於推行合作，總理認爲地方自治團體的要務。

「，也是有特別道理。因為現在政治惟一重要目的，就是要使全國民眾人人能知禮知義足食足衣。換言之就是民生樂利，萬物得所，所以我們要解決民生問題，必須努力經濟建設，經濟建設最重要最有效的一個方法，就是普遍推行合作制度，發展合作事業。合作的根本原則是「人人爲我，我爲人人」。如果我們全國四萬萬同胞都能彼此原則努力不懈，不僅經濟建設易於完成而且可以發揚互助的精神，推進一國事業。完成我們復興民族的共同使命！總之，目前政治建設而應着手的要務，就是以下七項，（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。民國十七年中央曾經規定推進黨政工作的七種要務，即所謂「識字」，「衛生」，「保甲」，「造林」，「築路」，「合作」，和「提倡國貨」七項運動。也就是根據總理遺教而斟酌當地迫切的需要而訂定的，其中最大部分，都是屬於地方範圍，即從政治建設的急要工作，這七項運動，本來很切實而扼要，當時中央特別規定這七項運動的意義，也非常重大，可惜一般同志不能切實推進，雖有良法美意，不能見諸實事而收到實效，從此以後，我們務必痛改前非，實事求是。要遵照總理的建國大綱，地方自治開始實行法和中央所規定七項運動的辦法，集中力量來推進當前政治建設諸要務。

建國大綱中關於地方自治規定之解釋

節錄二十四年九月十五日在峨嵋軍訓團講一總理遺教六講一
八、一在訓政時期，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。其程序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，而其人民曾受四權行使之訓練，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，始成爲一完全自治之縣。

這一條是規定在訓政時期內以縣爲單位之地方自治的基本要務。第一調查戶口，第二測量土地，第三辦理警衛，第四修築道路，第五訓練民權。這五種要務，就是你們行政，教育，團警人員目前所應負責做好的工作。現在我們軍政時期已經結束，訓政已經開始好幾年，有那個地方辦好了這幾件事情沒有？我們一般負地方責任的人，簡直沒有盡到一點革命的責任，致使革命事業延到現在還沒有成功，大家都都有罪過！今後大家應該猛省，應當急起直追來達成這種任務。地方自治，是政治建設的基本工作，也就是建國的心要務，尤其異常重要，所以總理另外有一篇地方自治開始實行的遺教專講這件事情，等一刻我們可以再來研究。

九、「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」。

這是說明一個縣達到完全自治的程度時，人民應當充分行使的四種民權。也就是說人民要充分行使這四種民權，必須完成第八條所列舉的關於地方自治之義務而能誓行革命之主義。

十、「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價。其法由地主自報之，地方政府則照價征稅，并可隨時照價收買。自此次報價之後；若土地因政府改良，社會之進步，而增價者，則其利益當為全縣人民所共享，原主不得而私之」。

我前次和你們各位講過：經濟要素，是勞力，土地，資本三種。其中土地尤為民生的基礎，我們政治建設的第一個目標即「平均地價」。所以總理特別提出「土地」問題，為一切建設之先。由此可見土地與國家和國民經濟的關係，非常重大。對於土地的處理，差不多歷來就是政治上的中心問題。處理的政策和方法得當與否，對於國家的隆替經濟的盛衰以至政治的成敗，都有極大的影響。這一條就是說明我們國民政府處理土地的一個重要方法。即民生主義中所謂「平均地權」之具體辦法。

。平均地權的精髓，就是以和平漸進的方法，一步一步達到土地公有的目的。這一條的規定，就是「平均地權」最主要的實施方法，與我們革命的前途，關係最大，大家必須切實研究，認真實行。

十一、土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，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」。

這一條是規定地方政府應辦的公共事業，與社會救濟事業，以及辦理這些事業的經費之來源，其要旨是要儘量開發當地的富源，利用當地的財力來辦當地各種增進公共福利的事業，使「老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養」。現代各文明國家對於各種公共事業以及社會救濟事業，無不以最大的努力來推廣和發展，就是私人對於慈善事業及各種社會事業，亦無不盡心竭力來舉辦，所以他們一般國民的幸福能夠普遍的增進。我們中國一般軍人官吏團警以及各界領袖和幹部，能有幾個人是真心實力來為社會謀福利的，許多人就是眼見民衆餓死凍死病死，都好像與自己漠不相關，不去設法救濟。其尤不肖者，還要忍心害理，想盡種種方法來搜括民脂民膏，自肥其一身一家。這種人身為民上，真不知何以對社會。

國家？何以對自己的良心？大家要曉得，我們社會國家并不是真正貧窮沒有辦法，而是因爲一般負責任的人，只顧敲剝百姓，不知道如何想方設法，幫助和指導民衆，改良和發展各種生產事業。你們看現在到處鬧水災鬧旱災，到處很多荒山荒地；到處疫疾流行，到處流亡載道，社會如此凋敝，民衆如此痛苦，革命之謂何？政治之謂何？如果地方政府在消極方面能夠重視職責，不食不懈，愛護民衆；在積極方面更能興辦水利，發展交通，開發富源，培植森林，開墾荒地，改良農產，發展各種生產事業，決不會有現在這樣貧瘠於地，民困於野的情形。今後我們各地政府和各界負責任的人，務必盡力來補過盡職，救死扶傷纔好，尤其是提倡勞動服務，舉辦義務徵工，來興辦水利，開墾荒地，發展交通以增進公共的利益，更屬政治上當務之急。

十二，「各縣之天然富源，以及大規模之工商事業，本縣之實力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助；而所獲之純利，中央與地方政府，各占其半」。

這是說明中央對於地方興辦實業而實力不足時，應加以協助。

十三，「各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之稅收百分之幾爲中央歲費，每

年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十；這是規定地方政府對於中央政府繳納歲費最低與最高的限度，意思是要平衡國家與地方之負担，而使兩者均有發展。

十四、「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事」。這是規定國民行使民權與開國家政事的辦法。

十五、「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可」。

這是規定國家任官的辦法。考試是拔取人才，澄清吏治最有效的一個辦法。但是現在我們還沒有普遍確實推行考試制度，因而政治至今尚未修明，一切不能進步！政治的根本在乎得人，所以確立完善的考試與銓敘制度而厲行之，使整個政府的人事在一定的軌道上進步，是今後政治建設的根本要圖。

十六、「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督；至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」。

這是根據於上面所定軍政訓政的起訖時期，規定凡全省所有縣份都已完成自治

的省份，就為開始憲政，由全省各縣國民推舉代表選舉省長，省長一方面為地方自治的首長，主持省自治行政；一方面又是受中央的委託，負監督自治與辦理該省區以內「國家行政」的責任。

十七，「在此時期，中央與省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權」。

本條所謂「均權」乃是指由國家最高機關，按事務之性質而將各種事權分別劃歸中央與地方政府，所謂不偏於中央集權或地方分權，這是總理從事實上解決中央與地方政府間一切不應有的爭議之具體辦法，可說是最合理的一種調整。我從前所發「感電」的主張，也就是根據總理這一條原則而來的，今後我們要達到全國一致的目的，在中央必須根據因地制宜的原則，使全國各地方都能夠發展進步；既不要拘泥束縛，尤不可任意摧殘，各地方則須完全改革過去割據的惡習，竭誠擁護中央的統一，來建設文明強盛的國家。

十八，「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。平復這一條是規定自治以縣為單位，同時說明省政府之地位與責任。

地方自治開始實行法之解釋。

節錄二十四年九月十四日在峨嵋軍訓團講「總理遺教六講」——

研究

總理關於政治建設的第二篇遺教，即地方自治開始實行法。我們知道：

地方自治是政治建設之初步，也就是三民主義的國家建設的基本。因為地方自治是國家建設的基本，十分重要。所以總理再替我們訂好一個「地方自治開始實行法」，具體的指示我們應如何來辦理自治，「地方自治開始實行法」裏面首先講：「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域」，地方自治在原則上是以「一縣」爲單位，但小于一縣的區域，亦未嘗不可以試辦，這是總理參酌外國自治的經驗和中國的情形而定，至於自治開始實行的時候，所應儘先舉辦的事，約爲下列六件。

第一，清查戶口；戶口的調查統計，這是推行自治的根本工作，現在只有各縣區探行保甲制度，實行清查戶口，但因一般行政人員辦事仍舊不免敷衍塞責，很少是辦得實在收到實效的。如果一個地方連戶口也不能調查確實，其他一切自治行政，民衆組織，政治建設等事，都不會辦得好的。所以大家第一要注意切實清查戶口，先辦好這件事情，以爲辦理自治的張本。

第二，設立自治機關，這是講推行地方自治，須設立必要的機關來辦事，其中最要緊的就是糧食管理局和各種合作社的設立。其目的在統制所屬區域的糧食，藉以調劑糧食分配，避免一切壟斷及飢荒的弊害，現在各縣統統要設立社倉或積穀局，就是這個意思。這一件事你們各專員縣長科長要特別注意辦好，此外，還要因地制宜，規定并實行人民義務勞動，使地方人民用自己力量，爲公共服役，來做地方建設的事業。總理說：「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」，現在行營規定的征工制度，其目的亦即在此，因爲人民的勞力，就是國家的資本，我們如此貧弱的社會和國家，只有藉人民勞力來完成各種建設事業。所以人民服勞役，是國民經濟建設最重要的前提，這一點也全靠大家切實研究，還要因地制宜，以身作則，領導一般民衆去做。

第三，定地價：因社會之發達進步，地價必有增無已。如果土地之增價，歸之私人，則社會公共之努力無所獲益，而地主反不勞而坐享其利；天下不平之事，未有甚於此者。所以總理說「地價之不可不先定，而後從事於公共經營也……定地價之法……予以爲當由地主自定之爲便，其法以地價之百分抽一爲地方之經費……此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減……而將來所增之價悉歸於

地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富。……不平之土地壟斷，資本專利，可以避免，而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形。此定地價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲著手之急務也。這種辦法，就是民生主義中，「平均地權」的實行。平均地權，是總理最大的創造，也是我們政治經濟上最重要的學問，同時又是解決民生問題最重要的一個辦法。大家要曉得：經濟的基本要素，不外三種：一種是人（勞力），一種是土地，一種是資本。照古人所講「有人斯有土，有土斯有財，有財斯有用」的話，當然一切都是以人爲主，但我們不可忘記，土地實爲一切生產之本，不僅爲政治經濟之基礎，實爲人類社會生存之根據。所以政治人員如果不研究土地，則一切政治經濟之設施，必不能有所成功，現在中國除極少數地區之外，一般的都可說是有土地而無地政，因此一切政治經濟的建設和發展，根本上感到絕大的困難。所以今後政府一方面要竭力推行地政，達到平均地權的目的；一方面又須指導扶助人民改良土地，使能增加生產。

第四，修道路；總理說，「道路者文明之母也，財源之脈也……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。……道路者，實地方

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；而人民可以戮力於修築道路。所謂人民義務勞力，宜首先用之於此。……道路是交通的要件，與經濟的榮枯，文明的開塞，社會的興衰，國家的強弱，皆有莫大之關係，所以修築道路，發展交通，是一切建設事業的前提，亦即我國政治上一種最緊要的工作，現在我所倡導的徵工築路的辦法，就是實行總理所指示利用人民義務勞力來築路的具体辦法。

第五，墾荒地。總理說「荒地有兩種；其一爲無人納稅之地，此種荒地，當由公家收管開墾；其二爲有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止，如三年後仍不墾，則當充公，由公家開墾。……開墾之工事，則由義務勞力爲之。……」前面已經講過；土地爲生產之源，如果有土地而任其荒廢，就失了經濟的價值，國計民生便要受到損失，現在我們中國人民之所以貧困，原因當然很多，但根本的一種，還是地利未盡之故，不僅有很肥美的土地，未能盡量開墾，即現「有的耕地，也荒蕪不少，重以水利不修，災患頻至荒地日見增多，民生更加困苦這實在是由於我們一般負地方責任的官吏放棄職責所造的惡果。今後我們要使民生問題得到解決，使社會趨於繁榮，務必講求「地盡其利」之道，首先

就是要竭力開墾荒地。無論如何總要設法能開發當地的土地來養活當地的人民，這是地方政治最基本的要務。前面我講政治建設的目標，已經根據「總理遺教」，說罷我們講政治建設，不僅要「地盡其利」同時更要做到「人盡其才，物盡其用，貨暢其流」。在此處關於「人盡其才，物盡其用」，更有一點意思，想順便說的，就是社會上一般乞丐和殘廢人，我們應該想妥方法安置他們，好好運用他們來做種種生產工作，使能化無用爲有用，移消費爲生產。不要以爲這些乞丐囚犯，皆是老弱疲廢，不堪使用。其實只要我們官吏能設法教養，使之健全，按其能力善爲支配，無論怎樣老弱的人，必有可用，總比坐在那裏徒然吃飯，要好得多了，如果國無遊民而且用得其實，這就是真正做到了人盡其才。再則對於一切物品，我們都要好好使用，不可隨便毀損，用到破舊的時候，就想方法去修理。到最後實在不能修理，還可以廢物利用，將殘餘的材料改做別的東西，使無用的又變有用。總求盡物之用而後已。現在一般人使用物品，尤其使用公共物品，差不多完全不知道愛惜，隨便用壞了就丟去，毫不顧及物力的艱難，國家的貧困，真是和賣國一樣的罪過！我們中國人既不能積極的發展生產，又不能消極的節制消費，所以要窮迫到現在這個地步！我們一般負政治責任的人，一定要以身作則，切實來改革這個通病。

第六，設學校。總理說：「凡在自治區域之少年男女皆有受教育之權利……由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已，教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，爲年長者養育知識之所，或疑經費無從出，此不足憂也。以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費，如仍不足。則由義務勞力之內議加，或五日或十日以至一月，則無不足矣。……自治區之人民，皆有雙手，祇使各盡其長，則萬事具備矣……學校之目的，於讀書記字學問之外，當注意於「雙手萬能」力求實用……學校者，文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步……故於食衣住行四種人生需要之外，首當注重於學校也」。總理在民生主義中前部講「分配社會化」的二十大要點中：「平均地權和限制資本；後部講民生四大需要——食，衣，住，行。不過民生的全部，除此四大需要以外，還有「育」「樂」兩種需要。總理雖然沒有詳細講到，但是我們從總理生平的言論和著作中，確可以體會出來。卽如剛纔所引的一段話，就是指示我們：除食衣住行四種需要之外，更當注意「育」字。所謂「育」是包括「養育」與「教育」兩種意義而言。養育的目的：就是要使「老有所終，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」。換言之：就是要使人民都能有飯吃，有衣穿，不受流離凍餒之苦。教育的目的：就是要使人民無論道德

學問，能力，都能夠得到健全的發展，成爲完完全全的國民，在消極方面使不做盜匪不爲非作歹，貽害社會國家；在積極方面使能盡其才智以貢獻於社會，爲人羣社會來謀福利。總理對於教育，注重實用，更提倡「勞作創造」，倡言「雙手萬能」，這確是我們教育最高的原則，凡有教育責任的人，應該特別注意。其次所謂「樂」，就是正當娛樂的意思，正當的娛樂可以調暢心神，沒有娛樂，生活便要流於枯燥厭倦，因而不免轉向悲觀消極之一途。所以我們在第一步使人民足食足衣之後，便要注重「樂」。古來無論政治或教育，都是禮樂兼重，所謂「禮，樂，射，御，書，數」，「六藝中的「射」與「御」到現在還是最好的娛樂。此外還有各種俱樂部，電影，球戲，圖畫，戲劇，音樂，都是正當的娛樂。現在一般民衆一年到頭，一天到晚，簡直沒有一點娛樂，他們的生活上，實在太單調無味了。我們無論如何，總要使人民於日常生活之中，有相當餘暇得到正當娛樂，使他的精神上有所慰藉。總須使全體民衆「食，衣，住，行，育，樂」六大需要能夠解決，纔算是民生主義實現了。我們要做到這件事，並不算難，只要根據「罔民之利而利之」，「擇其可勞而勞之」的原則，想種種有效的方法努力去做，一定可以逐漸達到目的，譬如說民國元年以前，社會上雖然不能進步，但因有比較長久的承平時期的所以各地方都設

有養老院育嬰堂這一類養育的機關，此外還有其他慈善和救濟機關，所以乞丐匪盜很少。到民國以後禍亂時作，這類機關，漸漸減少了，到現在幾於不可多得。爲什麼從前的人能夠辦，現在我們就不能辦呢？這完全由於我們現在一般負政治和社會責任的人，只顧自私自利，忘了民衆的痛苦，不盡自己的責任。我們以後大家應該以「己飢己溺」爲懷，竭盡心力來拯救一般飢寒交迫的痛苦民衆，然後可告無愧於社會國家。這一件事情只要大家有錢的多出一點錢，有勞力的多出一點勞力，自不難辦到。講到民衆娛樂更不成問題。例如教民衆舞天在休息的時候，或射箭，或騎馬，或彈唱，這都不需要多少錢，而且一教他們就會。尤其是唱歌更屬容易，只要使他們唱得音調合拍，節奏整齊，就可以令人提起精神，和悅心志。雖然一時比不上外國那種娛樂設備的精美完備，總可逐漸改進。語云：「事在人爲」，我們如能立志去做，天下任何事情沒有不能成功的。尤其我們中國處此異常貧困緊迫時期之中，一切建設，如勸需鉅額經費纔能舉辦，那使什麼事都永無成功的可能。所以我們做事以不花錢爲本，是政治上最大的要訣。要曉得：我們的勞力，就是金錢。能運用勞力，勤儉篤實，刻苦耐勞，雖無資本，亦必能生產和創造一切事物。所以大家不要忘大事上「有人此有土，有土此有財，有財此有用」以及「總理所說的」