

02631

630.1
556-7

中華民國二十九年五月三版

農村自治 (全一冊)

〔每冊定價銀六角〕

外埠酌加郵費匯費

不准翻印

著者 楊開道
出版者 世界書局
印刷者 世界書局

發行所 上海各省世界書局

農村生活叢書編輯旨趣

「改良農村組織，增進農人生活」，不是我們中國國民黨對內政綱第十條嗎？中國農村組織的應該改良，中國農人生活的應該增進，是誰也知道的，誰也不能否認的。但是怎麼樣去改良，怎麼樣去增進，便很少有人能作一個具體的答覆。本叢書並不是這樣一個具體的答覆，編書的人也沒有這樣膽量，這種本領。不過編者的意思，以爲凡要做一件事情，必定對於該事件的內容和方法，加以詳細的研究和討論，才有比較可靠，比較具體的答覆。農人生活是我們要研究的事件，農村組織是我們要討論的方法。增進農人生活，是我們的目的；改良農村組織，是我們的手段。本叢書的目的，就是用科學的方法，採批評的態度，去研究中國的農村生活。他不是「改良農村組織，增進農人生活」的萬應藥，他只是「改良農村組織，增進農人生活」的急先鋒罷了。叢書的裏面，應該有綜合的研究，有分析的探討，有改良的

方針，有增進的辦法，他的最小內容，應該包括下列各種項目：

- | | |
|---------|---------|
| 1 農村生活 | 2 農村社會 |
| 3 農村問題 | 4 農村政策 |
| 5 農村教育 | 6 農村經濟 |
| 7 農村土地 | 8 農村自治 |
| 9 農村娛樂 | 10 農村組織 |
| 11 農村領袖 | 12 農村調查 |
| 13 新村建設 | 14 農民運動 |

楊開道識於北平燕京大學南園十八年春假中

自序

在六年以前，民國十二年的夏天，作者還是一位嫡系的農學生，在東南大學洪武棉場實習，對於棉花、玉米、黃豆的交配，還有不少的興趣，也曾下過不少的工夫。可是不知不覺的裏面，感覺到農業界一個重要的缺點。一天到晚拚命幹着，畢業了充當一位助教，就是到外國跑了一輪，掛上一塊金字招牌，也不過當一位教授。但是農民呢！還是在那裏吃苦，在那裏發愁，和國內的農學士，國外的農博士，沒有一點緣分。當時下了一個決心，不願意再作和農民不相干的助教、專家、教授，而願意作農民的朋友，作農民和專家中間的一個介紹人，使專家能夠服務農民，農民能夠利用專家。這就是我放棄我的親愛工作（作物育種），別離我的親愛教授（過探先先生是東大作物育種教授，是我的主任導師）的動機。就在那個夏天，我恨不得冒昧，東扯西拉的作了一篇「歸農運動」，登在東方雜誌上面。記得在歸農運動

的論文裏，曾提到農村自治的重要，並且允許讀者作一篇關於農村自治的文字，隨後發表。可是一直到了現在，這個心願還沒有了結。一來是材料太少，二來是知識太低，所以因循苟且，一直到了現在。

過了那個夏天以後，對於農村自治尤其注意，甚至有一點迷信起來。以爲農村自治在整個的農村生活改良，是最基本的辦法；在各個農民的生活改良，是最概括的工作。我們用不着談甚麼救國救民，改造社會，只消一個個跑回自己的家鄉裏去，把一鄉一村自治起來，整頓起來，便完全了中國百分之八十的改造。其餘的百分之二十，讓城市裏的人自己去想法子，我們也用不着去越俎代庖。那個時候，農村自治的信心，可以說是到了十二分；農村自治的熱心，也差不多到了一百度，無時無刻不在那裏盤算農村自治的進行。後來覺得中國的材料實在太少，自己的知識也是太差，決計到外國去跑一躺，我的父母和我過去的叔叔就辛辛苦苦的把我送到美國去了。

到美國去的目的，是研究農村自治，可是到了美國以後，大失所望。美國大學的功課，不惟沒有這門功課；偌大的圖書館，連農村自治的書也沒有一種。乘興而來，敗興而返，到底怎麼辦呢？百忙的裏面，揀了一門農村社會學，農村社會學的裏面，又揀了一門農村地方社會組織 Rural Community Organization。農村地方社會組織講的是一個農村裏面整個的組織，連串的組織，各種組織的組織，彷彿就是農村自治。不過農村自治是有自治法，有村長，有村民大會，有村約規，帶着不少政治的意味。農村地方社會組織只有章程，會員大會，委員會等等，彷彿平常的一個社會組織。

這樣的幹了三年，又抱未能解決的農村自治問題西渡了。在太平洋的航行中，還是在那裏朝夕揣摩，基本知識雖然有了不少，但是開章第一頁怎麼樣辦呢！從前還有話推諉，有時間等候，現在到了實行時期，倒有點難以爲情起來。那時候一個最小的計劃，是跑回自己的家鄉，先去試驗一下，不過因爲共黨的暴行，連一個小小

的計劃，都不能實現。這二三年來，雖然到處留心，也曾收集了不少的材料，但是總沒有一個機會實施。一直到了今天，還是在那裏紙上談兵，構造那空中樓閣。就是本書的內容，也是空話多而實話少，只能作爲一時的參考，不能作爲確定的理論。不過作者對於農村自治的幾個重要問題，像編制、村長經費，也曾費過許多的心思，不像梁漱溟先生所謂「無人在這上邊用心」，「直是無人留意」。（註一）雖然不能對於農村自治問題，有適當的解答，對於農村自治辦法，有優良的主張，但是也是一番心血，所以膽大的把他發表出來，和關心農村問題的人大家商榷，免得梁先生罵我們無人用心，無人留意。希望本書的讀者，能夠將本書的缺憾和錯誤指正，以便依照修改。並希望在一二年的裏面，有一個機會去實驗我們的心思，也許主持內政的各級長官，會熱心贊助的。

註一 梁漱溟先生在今年的春天，忽然由廣東跑到江蘇、河北和山西去考察農村自治，所得的印象和批評，發表在村治月刊第一卷第四期的「北遊所見記略」。

「他對於徐公橋、翟城村，平教總會的鄉村事業，山西自治，都用了最銳利的觀察，下了最切當的評語，「避開問題」，「枉用心力」人財倒貼，看事太易，無人用心，無人留意，甚至於「勞民傷財」，那一句不是十分公正。梁漱溟並且提出七大難題，很客氣的說自己一點不能解答，很氣憤的說人家一點不會留意。作者不揣冒昧，作了一篇「梁漱溟先生村治七難解」，對於梁先生的七個難題，加以解釋，也許不能盡獲老師的贊同。該文將在「農業週報」上陸續發表，愛讀者請向南京黃泥崗二十六號農業週報社購閱。也許又有人出來加以解答，那是作者和梁先生所共同歡迎的。

民國十八年秋楊開道識於國立中央大學農學院

目次

第一章	緒論	一
第二章	農村自治的編制	一
第三章	農村自治的主體	二八
第四章	農村自治的組織	四三
第五章	農村自治的事業	六三
第六章	農村自治的人才	七九
第七章	農村自治的經費	九四
第八章	結論	一一一
附錄	本書參考書目錄	一一九

農村自治

第一章 緒論

自治這種制度，這個名詞，在世界政治生活裏面，比較的算是一個新的份子。這個名詞是在英國起源的，他的實施，一直到了現在，還是以英國爲最完美。英國自從一二一五年發布大憲章 *Magna Carta* 以後，自治的基礎，已經十分穩固。不過英國地方自治的權限，多半在地主和紳士階級手裏，真正的土地耕種者，很少有實行參加的。後來這種自治思想，隨着英國的移民來到美洲，在英國殖民地裏面大放光彩，造成一個民主的美洲合衆國。大陸各國，也隨着英國的後面，向自治的路上進行，而尤以德國的設施最爲嚴密。不過德國政府的威權太大，人民對於國家的觀念太重，所以德國的自治，只是一種相對的自治，不是絕對的自治。日本仿效德國的

先例，對於地方自治，十分猛進。近來賢明的村長產生不少，他們對於本村的事務，能不惜一切，盡力進行，所以成績十分昭著。

我們中國最古的時候，雖然有不少的自治先例，不過那是部落時代的地方分權，不是中央和地方調協後的地方自治，和我們現在所講的自治，有一點不同。自從秦漢以後，中央集中權力，地方政治，人民絲毫不能過問，所以養成一種不問政治的習俗。人民自己拋棄自己的民權，聽憑政府官吏的宰割，數千年以來，都是這樣。雖然保甲制度十分普遍，似乎有一點自治的意味，不過保甲的功用，是完全去作地方官吏的奴隸，聽憑他們的驅遣，對於人民的意見，絲毫不能代表，人民的福利，也沒有工夫兼顧。前清末年，因為籌備立憲的原故，不能不到外國法令上，去抄襲幾段陳文。所以在光緒三十四年的時候，便仿照日本的成法，頒布了一種城鎮鄉地方自治章程，宣統元年又頒布了府廳州縣自治章程。不過法令是法令，自治是自治，自治必需有人民的覺悟，人民的要求，人民的犧牲，才能夠實現的。所以自治法

令雖然頒布，自治的招牌雖然掛起，一班人民，還是等着真命天子，青天大老爺去治理他們。民國成立後，民主的旗號已經樹起，但是執政的人員，不是軍閥，便是滿清的遺臣，對於人民自治，始終沒有作一點事情。民國三年，更明令停止各級地方自治的活動，連表面的招牌都抹煞了。雖然不久又頒布了地方自治試行條例。但是真正試行的地方，可以說是沒有。民國八年所頒布的縣自治法及施行細則，十年所頒行的市自治制與鄉自治村，也從沒有在那裏實行過。

中國真正的自治，可以說從河北省定縣的翟城村開始。村裏面有一位紳士米迪剛先生，曾在日本親自考查各處模範農村，大為感動。回國後便在本村開始實行本村村治，組織完備，成績甚佳，所以有模範村的稱號。後來孫發緒氏作定縣知事，便將翟城村的辦法，推行到全縣，所以定縣也有模範縣的稱號。黎元洪氏任總統的時候，因為孫發緒氏的治聲甚著，所以把他調到山西去當省長，不過沒有甚麼成績。孫發緒氏雖然在山西沒有甚麼成績，但是後任的省長閻錫山氏，便勵精圖治的出來

提倡村自治，完成區、村、閭、鄰的四級制度，一直到了現在，還是爲全國所取法。從革命軍戰勝以後，民氣大張，自治的潮流，也是十分的澎湃。薛篤弼氏在河南的時候，即訂定自治章程，試行自治辦法。江蘇也有自治章程的頒布，尤其是江寧縣長周浩，極力設法奉行，聘請自治先輩尹仲村先等主持計畫，並辦有村制育才館爲訓練自治人才的機關。同時浙江的蕭山東鄉，經沈定一先生的提倡，在黨的勢力扶掖的下面，極力提倡農村自治。湖南自從曾繼梧氏任民政廳長以後，即以自治號召全湘，組織地方自治籌備處，自兼處長。廣西方面亦十分注意於地方自治，開辦村治學院，聘請曾在山西辦理自治先輩劉仁航先生主持。河北河南兩省，近皆仿照山西先例，設立村政處，主持全省農村自治事務。江蘇和浙江兩省，也再接再厲，辦理地方自治事務。中國農村自治的前途，可以說是大有希望的了。

不過現在中國全國的農村自治，除了霍城村以外，有一個共同的根本缺點，就是人民的不合作。也許是中國幾千年的被治習慣，深深印在國民的心裏，一時不容易

革新；也許是辦事人員對於原理上和方法上有不對的地方，所以不能得地方人民的同情。不過無論如何，自治的事情，政府只能提倡，不能自己去作，也不能勉強人民去作。自己去作，或是勉強人民去作，根本的便不是自治了。所以在沒有討論農村自治的內部設備和進行以前，對於自治的真義，不能不有相當的認識。

自治的意義，最簡單的說起來，就是自己處理自己的事務。一個人處理一身的事務，便是治身的自治，一家人處理一家的事務，便是治家的自治，一村人處理一村的事務，便是村治的自治，一省人處理一省的事務，便是省治的自治。農村自治，便是一個以農業爲主要職業的村子的人民。大家聯絡起來，處理他們大家共同的事務。不過仔細分析起來，還有意志、能力、工作、指揮幾個要素，要加在事務的上面。自治的意志，絕對是村民自己的意志，他們自己要處理他們自己的事務，願意處理他們自己的事務，才有自治的可能。他們不要，不願意，不管自己的事務，自治是不可能的。命令、槍炮，可以禁止人民不作，但是不能強迫人民去作。所以自

治的第二個要素，應當是自治的意志，自治的精神，自己對於自己的責任心。不過自治的意志不是絕對的，而是相對的，像自己事務一樣。自治事務雖然限於地方共同的事務，但是國家的委託，人民或團體的請求，也不能不代他們辦理一下子。自治的意志，也是受國家的限制，在國家法令範圍的裏面，儘量的去發展。離開國家法令以外，便不許人民意志的任意施行。自治的第三個要素，恐怕是自己的能力。自力沒有充分的人力和財力，甚麼事情也不能辦，完全依賴外面的助力，還能成爲自治嗎！當然在自治的開始，或是在特別情形的下面，外面的助力，也可暫時借用，不過基本的力量，常年的力量，還是人民自己的。自己工作也不能不算是一個要素，花了錢請幾位職員去工作，總不能算是自治。一定至少有多數的人民，實行參加工作，好像自己作一身的事務，一家的事務似的，才能算是真正的自治。不過技術的事情，常年的事情，也未嘗不可以聘請專人負責辦理。因爲一村的人民，都應當有他正當的職業，每人所犧牲的光陰不能太多，所以自治發達以後，應當聘請

專員去補助人民光陰的不足。除了依自己的意志，盡自己的能力，自己去工作外，還要受自己的指揮，去處理自己的事務。當然政府方面，也可從旁監督，不過發縱指使的根源，還是人民自己，人民大家。所以真正的自治，是依人民自己的意志，盡人民自己的能力，在人民自己指揮的下面，自己親身去工作，去處理自己的事務。這個自己的意義，不是個人的自己，乃是羣衆的自己，羣衆全體的自己。所以換過來說，自治是依人民共同的意志，盡人民共有的能力，在共同指揮的下面，共同工作，去處理共同的事務。

因為自治必需有自己的意志、自己的能力、自己的工作、自己的指揮、自己的事務，所以自治總是由下而上的。由上而下的政治，無論方法如何良善，組織如何嚴密，辦理如何週到，總是官治，是被治，不能算是自治。自上而下的政治，雖然號令一致，雷厲風行，但是總不能得人民熱烈的合作，不是陽奉陰違，便是敷衍了事。所以非引起人民的責任心，使他們自動的去工作不可。在歐美各國，尤其是英國