

地方自治之理論

與實施

于友先

信
余
信
就
曲
勝
月
年

綱舉目張

明元中題

民治用彰

陳立夫

坐 體
言 用
起 賅
行 備

陳
布
雷

於一體之內努力於除舊布新以求
植人民權力之基本然後擴而充之
以及於有政是則所謂自治始為真
正之人民自治

摘錄 總理建國大綱同序為

地方自治之理論與實施序言

高培成

地方自治為建設三
民主義國家的基礎

方覺慧敬題

訓政練宿 自治是基 非有良著 孰酌其宜
能：黃君 吾堂先覺 服膺中山 所為述作
理論事實 不倚不偏 挹歐注亞 抗手時賢
刪削磨礱 報青伊始 價貴洛陽 風行一紙

張我華敬題

序

訓政時期之設施，與建國前途之關係，至爲重大；而地方自治，爲憲政之基礎，乃訓政時期首要之工作也。溯自辛亥革命以來，二十年間，內訌頻興，外侮乘隙，內治焚亂，民生艱苦，瞻念前途，不寒而慄。總理之三民主義，爲謀中國之國際地位平等，政治地位平等，經濟地位平等，使中國永久生存于世界，信爲救國之良劑。然總理之主義與方略，不在托諸空言，而在形諸事實，見諸民間之實際生活：欲求三民主義得以從人民之實際生活中發榮滋長，俾有裨于革命救國之實際，舍勵行地方自治外，無由入手。

總理有云：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則石不固」。「民國人民當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基」。吾人遵守總理教義，對於如何扶植地方自治，以改善政治，鞏固國家，當此訓政尙未完成之際，努力探討，不容緩已。

考自治制度，吾國虞夏之世，已有萌芽，「古之處師，八家而爲隣，三隣而爲朋，三朋而爲里，五里而爲邑，十邑而爲都，十都而爲師，州有十師焉。」此自治制度之見于尙書大傳，雖語焉不詳，無從考證，亦足徵吾國三千年前，業已實行地方自治矣。若言比較完備之自治制

度，應自周始。其王城近郊之組織，以五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉，其王城郊外之組織，以五家爲隣，五隣爲里，四里爲鄴，五鄴爲鄙，五鄙爲縣，五縣爲遂。此可見當時地方組織，異常嚴密，而官由民選，已具民治典型也。後世政治家之師其意者，代不乏人，管仲相齊，於郊內則以五家爲軌，軌十爲里，里四爲連，連十爲鄉，鄉五爲師，于郊外則以三十家爲邑，邑十爲卒，卒十爲鄉，鄉三爲縣，縣十爲屬，其制暗寓軍政，而齊國以霸。商鞅相秦，制爲什伍連坐，而秦國亦因以富強。漢繼秦後，其制度已稍稍傾向官治，然三老等職，猶係民間推選，未失自治真義。秦漢之後，六朝隋唐，對於地方自治，雖亦有縝密規劃，然鄉村胥吏，不過奉命催科應差，地痞流氓，多充斯職，法紀破壞，而自治之精神亦因之喪失。五代以後，隣保等制，專司防禦盜賊，糾察非法，頗似近代警察。迨及明朝，地方制度，始稍稍完善。里正之制，除警察民兵兩端外，復有鄉約，里社，社學，社倉之設立。並有保甲制度，以防盜賊，登記戶籍，以杜宵小隱匿，故秩序安甯，呈現昇平景象。惟有清代，以嫉視民間組織，自治制度，末由發展，人民公意，末由表現，且保甲制度，亦未見切實經營，致造成當日之匪患以及今日一盤散沙之局面，其後雖因迫于民治潮流，頒布城鎮鄉自治章程及府廳州縣自治章程，然亦徒具民治之名，厲行官治之實，未足與語自治真義也。民國

成立，各項自治法規，歷經頒佈，幾十餘年間，割據局成，大亂相尋，自治事業，毫無成績可言。民國十七年國民政府公布之縣市村里制自治法，至十八年經修改為縣區鄉鎮自治法，自治規模于焉粗具。夫革命之目的，在實行三民主義，而實行三民主義，必須有一定之步驟與方法。在此革命之行程中，本黨所當努力之中心問題，實為革命之建設，總理云：「建國大綱者，以掃除障礙為開始，以完成建設為依歸」。又曰：「訓政時期之宗旨，務指導人民從事于革命建設之進行，先以縣為自治之單位，于一縣之內，努力于除舊布新，以深植人民權力之基本，然後擴而充之，以及于省。如是，則所謂自治始為真正之人民自治，異于偽託自治之名以行其割據之實者，而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民可本其地方上之政治訓練以與聞政治矣。」故訓政時期最重要之建設，自為辦理地方自治，本黨第三屆第四次中央全體會議，決定地方之施政綱要，應集中于肅清土匪，清查戶口，興辦保甲，獎勵農產與普及教育整頓學風之各項而歸結于地方自治之推進與自治組織之完成，良以地方自治為一切建設之基礎，地方自治能日益發達，則中國自能日臻強盛矣。

抑今日之世界，乃民族，民權與民生三問題，同時發生，同求解決之時代也。而中國目前亟求解決之問題，乃為民族問題，中國近數十年來，內受滿清壓迫，外受帝國主義蹂躪，而吾

四萬萬同胞，一盤散沙，缺乏組織與團結之能力。地方自治者，乃團結全民最良之制度，養成人民對於公共事業之關切心與夫一己對於民族之責任心，古人云：「小事不忠，必不能忠於大事」。人民本其平日之自治訓練，能以國家之事業，視爲一己之事業，則民族復興，指日可待。中華民族獨立以後，中國所欲建設者，一民主共和之國家也。中國國民黨之民權主義，爲一般人民所共有，非少數人所得而私。夫民權既爲國民所共有，則人民行使政權之訓練，實關重要，建國大綱第八條規定：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格人員，到各縣協助人民籌備自治，其程度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，而其人曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政治，得選舉議員以議一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」第九條更申言凡一完全自治之縣其人民得有選舉、罷免、創制及複決四種直接民權。夫直接民權爲杜防議會失職之利器，爲民權主義之條件，無直接民權，則民權主義決不能謂爲充分之發展，而欲實行直接民權，開始憲政，又非從地方自治入手不爲功。故地方自治又爲實行民權主義之良好制度。但實行民權，必須首先解決民生，庶不至淪爲虛偽的民主政治。吾國幅員至廣，中央政府只能顧及全國有一致性質之事務，其他關於民生之設施，有須因地制宜者，須由地方政府

協助人民辦理，故地方自治又爲實現民生主義之良好制度也。

國民政府總字 總理遺教，建都南京以還，深知欲實行至民主義，須從地方自治入手，歷年以來積極籌備，不遺餘力，而成效未能甚著，其故由于急求速效，經濟人才，難于兼籌並顧，以致凡事難行，此實無可爲諱者也。誠宜恢復我國固有之自治能力及自治精神，斟酌舊制，推選鄉里老成公正之士，主持其事，並選送對於地方有相當信仰之人，加以訓練，使宣傳自治，俾自治之思想，普遍于民間，自治之實效，昭著于國內。夫直接民權者，民主政治之特質，自治思想者，民主政治之要素，而自治思想之鼓吹，自治實施之方法，自有賴于完美之書籍。黃君永偉於政治經濟之學，造詣甚深，近專致其心力於地方自治學理之探求，夷考歷代之成規，參究各國之新論，期於積極推行地方自治之時，有所貢獻於國人，前著中國保甲制度一書，爲世所稱，茲更編地方自治之理論與實施一書，闡明自治精義與其實施之方法，綱舉目張，大要備具，從事地方自治者，可據爲參考之資，初學地方自治者，可借爲入門之徑。是斯編之出，其有助於自治之進行，與夫訓政之完成，當非淺鮮。爰雜書所見，用誌欽佩。

民國二十三年六月洪蘭友謹序

例言

一 訓政時期，地方自治爲建國之基本工作，爲普及自治智識及應時代與環境之需要，特編本書，專供有志研究地方自治問題者及實地參加地方自治工作者之用。

二 本書注重地方自治理論之研究與實際工作之方法，故分爲上下兩編，上編爲理論之部，下編爲實施之部，因定名爲地方自治之理論與實施。

三 上編理論之部在分析地方自治之內容，並闡明其精義，同時兼顧本國之實際情形；下編實施之部則按工作性質之先後緩急，分別說明，並附以重要法規，以便有所根據或參照。

四 全書脫稿，編者適兼授軍事委員會幹部訓練班地方自治一科，因研討之便，將原稿畧加增補，務求充實。付梓後，復親自校核，以期無誤。

五 編者學識有限，本書如有掛漏之處，尙祈讀者指正爲幸。

地方自治之理論與實施目次

上編 理論之部

第一章 地方自治之意義與價值

第二章 地方自治之解釋

第一節 關於自治之解釋

甲 自治與自主

乙 自治與官治

丙 自治與紳治

丁 自治與分權

戊 自治與聯省

己 自治與黨治

第二節 關於地方之解釋

甲 地方團體與國家

乙 地方團體與非獨立國家

丙 地方團體與其他公法人

丁 地方團體與官廳

第三章 地方自治之觀念

第一節 從民生哲學觀察

第二節 依一般政論說明

第三節 根據法理解釋

第四章 地方自治之性質

第一節 德國學派之主張

第二節 英國學派之主張

第五章 地方自治之範圍

第一節 地方自治與國家自治

第二節 地方自治與其他公法人

第六章 地方自治之主體

第一節 地方自治區域之劃分

甲 地方區域劃分之理由

乙 地方區域劃分之標準

丙 地方幅員廣狹之利弊

第二節 中國地方自治區域之劃分

第三節 地方自治團體之組織

甲 自治機關

一 議決機關

二 執行機關

三 其他機關

乙 自治人員

第四節 中國地方自治之機關與人員

第七章 地方自治團體之權限及其監督

第一節 地方自治權限之表現

地方自治之理論與實施 目次