

現代問題叢書

中國地方自治問題

上冊

董修甲編著

行

書叢題問代現

題問治自方地國中

冊 上

著編甲修董

行發館書印務商

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

二二

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·····	二七
-----	-------------	----

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·····	一一三
-----	------------	-----

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·····	一一一
第一節	中國地方自治與教育之關係·····	一一二
第二節	地方自治的主要教育任務·····	一三〇
第三節	地方自治組織上的教育行政問題·····	二五五
第十章	中國地方自治與中國農村問題·····	二六一
第一節	封建勢力與封建意識·····	二六一
第二節	農村復興問題·····	二六八
第十一章	發展中國地方自治之方式·····	二七七
第一節	士紳倡導之地方自治·····	二七八
第二節	政府指揮下之地方自治·····	二八三
第三節	人領導下之地方自治·····	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

第十二章 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

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，人民在暴君貴族重重威壓迫之下，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，即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