

梁漱溟先生講

中國之地方自治問題

山東鄉村建設研究院出版

中國之地方自治問題

(版權有所翻印必究)

中華民國廿四年十一月十五日出版

講演者

:

梁

漱

溟

筆記者

:

李

淵

庭

印刷者

:

濟南同志印刷所

總發行處

:

山東(鄒平)鄉
村建設研究院出版股

分售處

:

各埠大書局

每冊定價大洋貳角

中國之地方自治問題

梁漱溟先生講演
李淵庭筆記

中國現在有許多人很注意提倡推行地方自治，但有許多困難問題。這可以從過去的事實看出來。『地方自治』這件事，在中國倡議實行，始於前清光緒三十四年，已經有二十多年的歷史，日子不算很短了；可是直到現在仍然看不見一點蹤影，還在倡議之中，全國任何地方，都無其可行之端倪。這就可以證明此事推行之困難。光緒三十四年，滿清預備立憲，籌備地方自治，頒布一個城鎮鄉自治章程，每縣之中縣城劃爲城區，較大的市鎮劃爲鎮區，多數鄉村劃爲鄉區。宣統二年山東開始着手進行，許多縣設立地方自治講習所，訓練自治人才，籌備下級——城鎮鄉爲下級，省縣爲上級——地方自治。至宣統三年訓練人才之後，即實行劃分城鎮鄉，山東有好多縣都如此辦理。宣統

三年就是辛亥年，革命成功後，仍然繼續進行，城鎮鄉設立議事會，縣有縣議會，省有諮議局；在清末民初，省縣議會在全國各省差不多都成立了。可是現在反倒找不到，轉回頭來重新提倡進行設立，其實現在要進行設立的議會，二十幾年前都已實現成立過。到了民國三年，袁世凱政府時代，一半因有許多困難推行不動，一半因袁氏認為地方自治雖好，但須作預備工夫，不能即行辦理，主張從緩進行，所以讓袁氏取消了，城鎮鄉自治章程不算了，地方自治講習所也不辦了。後來到了民國八年，北京政府的內務部，舊事重提，另行制定自治章程，命令各省籌備實行；但因政局屢次變更，南北分裂，擾攘不甯，又於無形中擱淺了。這時聯省自治的聲浪甚盛，是以一省爲一自治團體，二十幾省自治團體，聯合起來組織一個中央政府。當時倡此議最力者爲廣東陳炯明，湖南趙恆惕；廣東曾實行縣長民選——廣東實行

縣長民選更鬧許多笑話——湖南實行省長民選，趙恒惕氏即爲民選省長。在這聯省自治聲浪甚高之時，湘、粵、贛、浙、四省，都定有地方自治法規——我都看見過——但因軍閥互相打仗，趙恒惕被唐生智攆跑，陳炯明被孫中山趕去，大局變化，聯省自治的呼聲也就隨着消滅了。接着就是中國國民黨十三年的改組，十五年的北伐，十七年的全國統一；從十七年起，地方自治運動又起。有好些省設立自治籌備處。湖南就是這樣，曾設立自治人員訓練所，大規模的訓練人才，舉曾任湖南省長的曾繼梧先生爲自治籌備處長，從十七年至十八九年約數年之久。又江蘇江寧縣亦進行地方自治，設立村治育才館。浙江則設立地方自治專修學校；凡此皆是從民國十七年開辦，不過有的從省來作，有的從縣來作。從縣作的除江寧縣外，還有孫中山先生的家鄉——中山縣亦辦地方自治，定爲全國模範縣，有大批的款項，派好

多黨國偉人籌備辦理。到了今日，無論從縣作的，從省作的，所有地方自治統同失敗，所有地方自治機關統取消了！只聽見取消，沒聽見有人反對取消；取消之後亦無人可惜。如湖南花費二百餘萬款項，經歷數年之久的工夫，毫無成績，只有取消完事。假若辦理地方自治真有好處則必有人擁護，取消必有人出頭反對。現在雖然尚有存在的，如浙江的地方自治專修學校，還有中山模範縣不好意思取消，不過都是沒有辦法，人民很感痛苦。我在「敢告今之言地方自治者」一文（今附錄於後）中曾詳細說到中山縣的情形，大家可以參看。現在統起來說，在過去經驗上告訴我們，地方自治經多次提倡統同失敗！他所辦的事情，只不過籌經費、定章程、立機關、派人員，人員虛擲經費卽完了！而現在中央又提倡鄉長民選、區長民選、縣長民選、省長民選，但困難多端，與昔日并無分別。這次南京開內政會議，大概就是

討論「地方自治在中國爲什麼不能成功」的問題。我下月將出席該會的專家會議，現在先將我對此問題的意思，向大家講講。——

先講一個最根本的意思，就是我們說到地方自治，必須注意而不可忘記的是：「地方自治」爲一個「團體組織」，要過「團體生活」；實行地方自治，就是實行組織團體來過團體生活。地方自治是一完全的名詞，應是地方團體自治；普通我們說話把團體二字省去了。等到地方自治組織成功，應稱爲地方自治團體。現在大家不但在字面上忽略『團體』二字，即在事實上進行地方自治時，亦常常忽略了團體本身，而太着意於另一方面，——就是上級官府所委託的事。照例說，地方自治亦應奉行上面的政令，兼辦官府的委託；不過大家太着意於此，太着意於國家行政，而忽略了地方自己本身是一團體。如大家一提到地方自治，便想起中國古代的所謂鄉、黨、州、里……；其

實這許多都是自上而下的「編制」，而不是有他自己的「團體組織」。所謂地方自治，必須地方本身是一個團體組織。如一個村莊是一個自然形成的團體，而且是有他「自己」的團體組織；若自上面劃分範圍，名爲鄉、黨……，那是編制而非組織。組織是「主動」的，有「自己」的；編制是「被動」的，「屬於人」的。地方自治就國家往下說，是一個編制；而就其本身說，則爲一團體組織：實是具有兩面的性質。現在要注意的是當我們辦地方自治時，當然着重在地方團體的自治組織，而其對上之義不居重要地位；即重在團體本身之組織而不重從上而下之編制。組織是有其「自己」的，可以有自己的主義，而且是生命的，有歷史的，有事可進行的，有開展發達可言的；編制却恰好相反。現在大家偏重於其編制一面而忽略其組織本身，則地方自治之失敗，乃必然矣。

地方自治之不易推行於中國，其困難即在組織能力、團體生活，爲中國社會素所未有。中國民族數千年的生活是「非團體的生活」，其習慣亦是「反團體的習慣」，故無組織能力；地方自治即是團體組織，而組織能力恰爲中國所無，這是唯一的困難。地方自治之「自」，非指個人而言，實指地方民衆；如地方民衆不能自成一體，則此「自」乃空洞無物，「自」既沒有，則治亦無從治起。必須有「自」，始可言「自治」；必須有地方團體，始可言地方自治。吾人今日唯一所苦，即在吾社會沒有「自」——團體，亦就無法自治了。

什麼是組織？什麼是團體？是我們現在要回答的問題。按理說，許多人合在一起，有一共同的目標，有秩序的去進行，以求達其目標，就是團體組織了。如果我們去分析的話，則共同目標、大家合起、有秩序、去進行，是必要的四個條件。現在我們於此須加以解釋。有

兩句話是頂重要的：第一句話就是在團體裏有秩序的去進行其目標時，必是機關分職；團體中各管各的事，你管這個，他管那個，大家合起來去進行其共同的目標，機關雖分仍爲一體，大家分開作事，而所作之事仍爲一個，這就是所謂組織了。第二句話就是團體構成分子，個個必須有其自己的位置。大家要注意團體不是一塊東西，一言團體，就顯然是多數分子合在一起的；但如多數分子合在一起之後，而即失掉原來每個分子的存在性，那就不成其爲團體了。所以團體一面是有共同的結合，一面是在結合裏還有構成分子的位置。如共同結合後，止看見團體而看不見分子，就不是團體。這團體的機關分職，與團體結合中不失構成分子的位置，是組織團體頂重要的兩個意義。現在舉例以明：如同學大家在此組織一個飯團，大家都意在吃飯，就是共同目標；大家合在一起吃飯，就是團結；大家吃飯不起紛擾，就是有

秩序；大家吃飯本身，就是進行；大家選舉人員管理炊事，就是機關分職；飯質之好壞，飯費之多少，凡吃飯的同學都可發表其自己的意思，就是不失團體構成分子的位置。這一個飯團的組織，就是一種理想的團體標準、最進步的團體形式。團體生活，就是團體構成分子的共同生活，他是「活」的、有進行的。在進行中，個個構成分子都可參加意見，所以是活的；如由少數人作主，而多數人不能發表意見，那就失掉了團體的意義。這種團體有活動有進行，分子有位置能說話，就是理想的團體組織。可是事實上並不如此。人類社會已經有很長的歷史，而這種理想的團體，至今不但是在中國沒有實現過，即在文化很高的西洋社會亦沒有實現過；只可說是人類此時的團體生活正在往理想進步的組織裏進行而已。剛才所說最進步的團體形式，如同學飯團的組織，所以能夠成功的原因，是因爲題目簡單，人數較少，又有教育

程度，種種條件合在一起，所以就容易成功；反之如題目複雜，人數衆多，程度很低，則此理想的最進步的團體形式就不易組成了。我們知道人類生活，最重大最緊要的團體就是國家；而國家的構成就完全不是按照這種形式。人類歷史雖很久，文化雖很高，而國家團體生活，還未作到如是境地。從人類有史以來，所有的國家，都不是由構成分子個個同意而組成的。這句話包含兩個意思：（一）即國家的構成，是由強迫來的——不是大家同意的；（二）即國家的構成，是無意識的——不自知的。世界所有的國家都是如此組織成功，並沒有實現過理想的最進步的方式。不過最進步的方式，雖未實現過，而人類團體生活，的確是往最進步裏走。比如西洋近代歷史就發生一很顯著的走向進步的變化；就是對於國家的組織發生一個嶄新的要求，由無意識而變爲意識的，由強迫而變爲同意的。這就是十八世紀法國盧騷的民約

論所引起的變化了。民約論在西洋國家的變化上，發生很大的影響；西洋國家由封建專制，變到民主共和，其轉紐全在此思想之鼓動。民約論中說：「人類原有天賦權利，各有自由，不得干涉；但人類不好單獨生活，須組織團體，願意把自己的自由讓出，成立國家以管理大家。國家就是這樣由民約同意組織成的。」這個思想雖不合歷史事實，却是一個很對的理想。讓國家由強迫不自知的形式，而進於意識的同意的組織，確是由不進步往進步裏走；不過現在仍然沒有走到最進步的境地罷了！於此我們應當注意的是國家越變成了民治的，則其國家就越成了出於大家同意的有意識的最進步的團體組織。地方亦然，地方越變成了自治的，則此地方越是一個進步的團體組織。團體生活亦是很進步的生活。我們現在可以說到本題了：「地方自治」就是讓地方自成一團體，而往前共同生活；像剛才所說有意識的團體生活就是

自治，有了團體組織才有自治。現在我們所苦的是沒有團體組織；沒有自治的「自」，雖有「治」亦屬無用。所以大家要注意「自」字，不必注意「治」字；有了「自」字，自然可以「自治」了。

現在我們可恍然明白地方自治止作「編制」工夫是不行的！因爲編制祇是讓某一地方有所屬、鄉屬於區，區屬於縣……；有所屬是使一地方沒有「自己」而屬於「他」！所以編制不能有「自」，而只有「他」；必有組織才能發生「自己」，才能「自治」。現在政府提倡自治，單作編制工夫是不會有結果的！政府應作促進組織的工夫，站在旁邊幫助地方，使自治組織由無而有就對了。我們已經知道，政府提倡自治，單注重編制的不對；我們尤應知道想要地方自治在中國實現是有頂大頂大的困難。因爲地方自治，須要團體組織，而團體生活組織能力，恰爲中國一向所無；今欲使其實現，真不是一件容易的事。

！中國提倡地方自治差不多有三十年的歷史，而總不成功，爲大家所深怪不解；其實應當怪異的，是當初大家把這件事情，看得太容易了！如當初大家認清其困難，而慎重從事，則地方自治，必不能失敗到如今日的一無結果也。

現在從事實上來說明中國社會的沒有組織能力，和缺乏團體生活。所謂「團體」，我們須從兩面去觀察：一面自團體內部而言必須合而親切；一面自團體對外而言，必須分有界限。對外不分，對內不合，不能名爲團體；具備內合外分的兩面，才算一個團體。可是中國人恰缺乏此兩面的精神——一面缺乏內部公共的觀念，一面缺乏對外的分別界限。例如在人類團體生活中，最容易有分界的，莫如國界；而中國人向來對於國界，就根本模糊不認真。中國從古就是世界主義者，講天下太平，不與人分家，單單自己國家好了不算完事，世界大同

是他的理想；中國幾千年來都是這樣子。「愛國」二字，在中國係一新的名詞，聖人的教訓、舊日的書籍，完全找不到。從前雖有所謂「忠君愛國」之說，然所謂國者乃是專指君主而言，並非指國家團體；所以中國人最缺乏國家意識，像西洋人（如法德）國家意識之強，在中國可說完全沒有。爲什麼中國人對於國家意識這樣薄弱，對外不分，對內不親呢？第一個重要原因是因爲中國國家太大；像中國這樣大的土地，若在西洋，可有二十餘國之多。在歐洲是許多小國林立，此疆彼界，歷史上彼此常常交戰，成爲世仇；這樣就逼着他們對外不得不分，對內不得不合，遂演成了嚴密堅強的國家組織。所以歐洲的國家才是真正的國家。比如德法二國，世有仇怨，時相戒備，設計國防，預備戰爭，其中一國如防備稍疏，他國即乘機侵擾，人民即不得安寧；所以他們人民的生活與國家發生密切關係，國家生活在他們人民的

生活上佔很重要的位置。如把國家觀念從法國人或德國人的頭腦中抽掉，他們幾乎就不能生活的；這是因爲他們自己的生活完全要靠國家來保護的緣故。中國自秦漢以來，差不多都是大一統，國家非常之大，雖有時發生敵國外患，但因地域遼闊，一部分人民縱受摧殘，而全體民衆，却受不到多大影響——如晉之東遷、宋之南渡，在歷史上是不常有的變動，幾乎成了例外的樣子——所以人民的生活與國家疏遠不相關聯，國家團體存在的必要，人民簡直感覺不到。加之人民程度太差，知識低劣，僅能有具體事物觀念，缺乏抽象的理解力；國家既是一抽象觀念，普通理解力低的人，實不易具有。國境既大，人數又多，國家意識之形成，實爲至困難之事。還有一個重要原因，就是中國古代文化甚高，環伺中國的鄰國文化都低於中國，沒有與中國平等的文化，不易發生敵對競爭的心理。他對於南蠻北狄，東戎西夷，一