

# 地方自治与保甲制度

戰時綜合叢書第三輯



執筆者

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 劉 | 黃 | 陳 | 牟 | 阮 |
| 沛 | 永 | 高 | 震 | 毅 |
| 然 | 偉 | 傭 | 西 | 成 |

獨立出版社印行

地方自治與保甲制度

編輯及印行者 獨立出版社

版權所有

總經售

正中書局服務部  
重慶中一路二八〇號  
中國文化服務社  
重慶上南區馬路十一號  
拔  
重慶武庫街八十號

民國二十八年七月初版  
民國二十八年八月七版

實價二角

## 編前記

地方自治是完成現代化國家的基本工作。中山先生於民國五年七月在上海張園之演說，已揭示其義。他說：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固，觀五年來之現象，可以知之。今後當注全力于地方自治」。中國國民黨臨全大會所通過之抗戰建國綱領中第十二條規定「實行以縣爲單位，訓練民衆自衛能力，加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的、社會的基礎，並爲憲法實行之準備」。又第二十六條規定：「改善並健全地方自治及自衛制度，樹立農村抗戰組織」。所以抗戰勝利與建國成功，均有待於地方自治之完成。

地方自治自遜清光緒三十四年提倡到現在已經有三十多年的歷史，但是到現在還是在提倡推行的時候，還沒有到完成的階段，我們認爲地方自治在中國所以不能容易成功，必有其特殊的原因，這個特殊的原因所造成特種的困難，必須用特種的方法來解決。這個方法就是保甲制度，保甲制度不但是完成地方自治的一個預備的工作，並且其本身也是一個適合國情的自治組織。我們希望上下一致起來健全保甲

地方自治與保甲制度

制度，完成地方自治工作。

編者識於重慶 二十八年三月二十日

# 目次

## 編前記

..... 1

## 第一章 地方自治之觀念

..... 1

## 第二章 地方自治在今日中國之重要

..... 4

### 一 地方自治與民族主義

..... 4

### 二 地方自治與民權主義

..... 6

### 三 地方自治與民生主義

..... 8

### 四 地方自治與訓政建設

..... 12

## 第三章 抗戰建國與地方自治

..... 16

## 第四章 保甲制度之發展

..... 19

### 一 保甲之歷史的觀察

..... 19

### 二 保甲制度之形式

..... 21

### 三 保甲制度之確立

..... 23

四 保甲制度之復興

26

第五章 保甲之流弊及其補救方法

27

第六章 地方自治與保甲制度

33

一 中國地方自治運動之經過

33

二 地方自治不能有成效的原因

34

三 實施保甲制度奠定地方自治的基礎

37

第七章 結論

39

附錄 最近公布修正保甲條例

41

討論大綱

47

## 第一章 地方自治之觀念

地方自治之觀念，學者意見各不相同；有主張純然屬於政治方面者，有主張純然屬於法律方面者；各是其是，各非其非，皆拘守一端，以致武斷全體。蓋一種現象之存在，不能單憑一方面之觀察，地方自治之真正觀念，自亦不能外是。茲從哲學、政論、法理三端，予以比較的簡單之研究，庶可明瞭其大要。

(甲)從民生哲學觀察 無論研究何種社會科學，當參以哲學眼光，研究其是否裨於實用。地方自治，爲今日政治學中一重要之問題，若以一般哲學以定其觀念，則可分爲(1)以國家爲發點說：據此說者以爲地方自治不過是補助國家行政或代表國家行政而起之一種行政，地方自治之所由生，實以國家爲發端也。此說雖有片面理由，然認地方自治爲絕對代替國家行政之物，是其錯誤，不足成爲定說。(2)以個人爲發點說：據此說者以爲地方自治乃一地方之人民自己治自己之事務是也。進而言之，一地方之事務，由其地方以勞力而易食的民處理之是也。蓋感于經濟獨立之急，職業團體之必要，于是以個人勞力化之同情，引入于地方自治觀念中，認地方自治不過是各個人發展勞力生活之一種結合焉。其視地方自治爲發展個人勞力化之一種同感，故結果遂認地方自治之所由生，是以個人爲發端。此說以地方自治應以職業爲基礎，亦有其理由；惟其弊端，則在僅偏向經濟問題，而忽政治事實，故欲用此以定其在哲學上之觀念，終欠完備也。

上述兩說，既各有所偏，不足說明地方自治本質之究竟；今欲統而一之，使確定真正之觀念，則惟有從民生哲學之觀點，而申述民生需要之說焉。民生者，乃人民之生活，社會之生存，國民之生計，羣衆之生命之謂也。民生需要者，人民，社會，或羣衆對於某種事物或制度之要求之謂也。民生需要，應以社會環境及羣衆心理爲基礎，社會環境不同，則需要自異，羣衆心理有別，則需要亦差。故應此需要之制度，其性質與範圍當然古今不同，中外各異；故有時以國家爲出發點而成一代替國家之物，有時以個人爲出發點而成爲一種發展個人勢力化所結合之物；未能概視爲一也。然國家爲人民生活之形式，個人爲社會生存之主體，不問其出發點如何，地方自治實由民生有此種需要而存在，總理云：「人類一切家族、社會的組織，和一切法律制度的創造，都是爲羣衆生存的工具」。明乎此，則地方自治之本質，在民生哲學上之觀察，可以言矣。

地方自治非他，乃人民於國家大範圍以內，因社會生存之需求，國民生活之必要，依其意力表現，特備供給此種需要而成之制度也。換言之，因民生有地方自治之需要，與地方自治之意識，遂應時而生地方自治之事實；綜合此義以談，即所謂地方自治之本質也。從橫的方面說，英美德法日各國，地方自治制都不相同，若自一方面觀察之，其本質之說明亦自有異，然無論如何差異，要皆足以應付當時民生之需要，實不能不承認爲地方自治也。從縱的方面說，今日地方自治僅限於一國內各地方之自治，然以民治思潮湧激及交通便利之結果，國家之生活，逐漸進爲國際之生活，換言之，今日地方自治之領域，廣于當時地方自治之領域，若一旦世界進于國際化，或竟至超國家時代，而爲大同世界，則今之所謂一國之地方自治之名，必將擴充而爲全世界之自治矣。蓋地方自治不過應付各時代的社會之生存或人民之生活，絕不能爲一種永久適宜之供給；然實質上雖因時而變更，但總不能離乎民生之需要而來也。

## (乙) 依一般政論說明

歷來政論上對於地方自治之觀念，約有三說：(1) 英國學派：最初英人

之所謂地方自治，祇對官僚政府而言也。凡以非專任之官吏，而參與國權之行使，即可謂之自治。其範圍甚廣，固不限于地方自治爲然也。考此學說之所由來，實應當時地方上重要機關有所謂清平吏 Justice of Peace 以管理地方行政事務，清平吏爲名譽職，並不受有所給，其人員對於政府，非常獨立。除依法律不受政府之指揮，頗富有地方自治之色彩也。德國學者 G. O. G. 即因此而詮釋地方自治之釋義曰：「地方自治者，依國家之法律，以地方之負擔，籌辦其經費，由名譽職之職員，處理其行政事務之謂也」。後來昔日各國行政制度亦曾倣效爲之，於地方行政之專任職之官吏外，別設名譽職以掌理其行政之一部分。夫地方自治欲專以名譽職自治員之設備，爲其絕對之要素，主張已不完滿，況今日環境，絕不同於十八世紀，依清平吏制度而發生之學說，豈能沿用乎？（2）大陸學派：此派以爲地方自治者，乃于一定限度內地方團體有法律之人格，離乎國家而獨立之謂也。蓋中世紀時市府獨立，市府因經濟上有優勝地位，乃僉諸侯手中得極廣之自治權，造成地方自治之基礎。厥後中央集權，市府消失獨立，然人民因受壓迫，起而要求個人在政治上之自由，同時即要求地方團體在政治上之自由；且認地方團體離乎中央指揮，使成行政權之主體，乃個人在政治自由之基礎，法德各國皆曾主張市鄉應不受國家干涉，以一己之意思，處理一己之事務，即是故也。如上所云，則地方團體離國家而獨立，則非自治之團體，而爲自主之團體，或自成一國家矣。認地方自治團體，離乎國家而獨立，是此派學說之誤也。（3）折衷學派：所謂折衷學派，即採英國學派與大陸學派而成之學派也。十九世紀間，各國行政制度，大行改革，大陸各國採取英國名譽職之制度，英國採取大陸各國地方團體獨立組織之精神，而調和爲折衷之學派，故今日由政論而言地方自治之本質，簡言之，即地方團體，爲獨立之人格，不受國家之干涉，而處理團體之公共事務，而此等事務之實行，則又不以專任之官吏膺其職也。

（丙）根據法理解釋 法理爲制度所根據，有此制度，必有此法理，故依據法理而解釋地方自治，

比之政治上之徒托理論，實較爲切實。法理方面地方自治之觀念以「被治爲前提說」，爲今日所最通行如 Ladd 及 Posner 皆提倡此說者，其意義大致爲：團體之自治云者，實含有團體當受較高權力之支配之意，是故國家有最高之獨立統治權，而不受他種權力之支配，即無所謂自治。然所謂自治者，實以被治爲前提；即本來屬於國家下之團體，國家不直接依其一己機關，行使政治上之權力；僅就此種權力設定行使之法則，並監督其執行，而界其運用於團體耳。由此觀之，在法理上定地方自治之觀念，不外認地方自治對於國家直接行政而言，即本于國家下面的團體之意思，而所爲之行政也。

總之，無哲學上之觀察，則不知地方自治在真值上之本質。無政論上之說明，則不能知地方自治在理想上之本質。無法理上之解釋，則不能知地方自治在實體上之本質，凡此種種，苟能知其大概，則地方自治觀念，可得其概要矣。

（見董永偉編著「地方自治之理論與實施」第三章）

## 第二章 地方自治在今日中國之重要

### 一 地方自治與民族主義

中國佔世界十五分之一之土地，佔世界四分之一之人口，而淪弱以沉淪於國際次殖民之地位，誠爲我中華民族最可恥之歷史。總理在民族主義演講中反覆申述我民族積弱之原因，由于人民組織之缺乏，不能團結而成全民族之偉大力量，致召外族之侮，中國四萬萬人民，「如一盤散沙」，中國國家即建築于此一盤散沙之上，其基礎安得鞏固乎。

外國所加於我國歷次之國恥，皆乘中國內部之糾紛；而我國歷次對外抗爭之失敗，亦皆由於民氣之

散漫；無組織則無以團結，無組織則無以持久，中國若不能聚集全民應之力量以與列強作持久的政治與經濟之鬥爭，必難自存。今地方自治，乃團結全民最良之方法，地方自治之實行，以縣為單位，縣以下分區、鄉鎮，以及於最下層之保甲，使全國人民皆有統系，有所節制，有所依附，全屬於一中華民族之中，即所以實現總理使一盤散沙之國民，團結而成堅固之三合土之本意，庶可担当一切之重壓。

總理昔年在潮州人民歡迎會席上之演說：「鄙人今日對於我潮州父老兄弟深有望望者，即能有責任心，不可生倚賴性。人人對於國家社會當視為我個人與他人組織而成，凡國家社會之事，即我分內事。有時凡有益於國家社會之事，即犧牲一己之利益為之而不惜，然後國家社會乃能日臻於進步。且國家之治，原固於地方。深望以後對於地方自治之組織，力為提倡贊助。地方自治之制，既日見發達，則一省之政治，遂於此進步，推之國家亦然。如此做去，將來中國自能日臻強盛，與列強相抗衡於地球上」。

我國國民性多重私利，而忘公義，如古代社會所謂「雞犬相聞，老死不相往來」，士大夫所謂「明哲保身」，民間所謂「各人自掃門前雪，莫管他人瓦上霜」之類，均足以表現個人主義之社會生活。詎知天下興亡，匹夫有責，人民對於社會不盡責，社會何由繁榮，國民對國家不盡責，國家安能興盛。中國人民之對地方對國家不負責任，亦為我中華民族淪落至現在地位之原因，在前清有屢次對外戰役中，國民甚少英勇之鬥爭，在民國有歷次對外運動，國民不能長持久戰，勢所當然也。今欲求反帝國主義之成功，不平等條約之廢除，國家之強盛，民族之發揚光大，必須自喚起民族精神，培養國家觀念起。地方自治之實施，即為使國家之組織深入民間，即為使人民離開個人私利主義，而入於集團生活之中，使知先公衆利益而後私人利益，發達團體道德，發展一切地方公共衛生事業，本古代「守望相助」之精神，以辦理地方保衛；本古代「救災卹貧」之善意，以從事於地方救濟事業；引用科學方法，以共同整治水利開發交通等公共事業。國民如能自動負起建設地方之責任，然後由一鄉一鎮，經一區一縣一省，

以至於全國，則無異担当建築三民主義新國之責任，不但對內如此，對外亦如此，全國人民齊心一致求地方自治之進步，國家必強盛，此時又誰敢欺侮我國家，假使有帝國主義無理壓迫時，用我全民族力量以抵抗，又何難却敵制勝。況各地自治如果成功，則社會生產必日益增加；社會生產增加，則國家富力亦增加；國家富力增加，則一切教育文化科學工業等事業亦同時發展，軍事國防計劃均有準備；如此不但致受外來之侵略，使國家如磐石之安，而且使我中國爲世界上主持公道助弱抑強之大國！

三民主義中的民族主義之建設，其要點有四：第一、要全國真正統一，以集中全民族之力量。第二、要有軍事準備，與人口繁殖，以鞏固國防，消滅民族來日之大難。第三、要形成或擴大強毅之民族意識與人類意識。第四、要發展民族之能力，以恢復民族之地位。保障民族之生存，担当助弱抑強之責任。地方自治之各項工作，即民族主義之建設所需之工作，故地方自治實行如果成功，則無異民族主義之建設成功。總理地方自治開始實行法謂：「中國古代之治理，教養兼施。……及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尚能禦強寇，對內尚能不冤屈，其後則並此亦放棄之，遂致國之政息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣！」又謂：「惟民國人民，當自爲計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀多數之人民幸福，當一縣辦有成效，他縣必爭先倣行，如是，由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立」。吾國國民遵奉總理之遺教，試看中華民族過去與現在之情形，當穩地方自治對於民族主義之重要，而知所努力篤行之矣。

## 二 地方自治與民權主義

民權主義之目的，是要使人民在政治上平等，因政治上平等，方不致受特權階級之支配，或受統治

階級之束縛。政治上如何能平等，首先要使政權屬於全體人民，即以人民力量，管理政事。故民權主義第一講謂：「管理衆人之事的力量，便是民權，今以人民管理政事，便叫做民權」。但今日中國，欲人民運用政權，以管理衆人之事，其基本條件，首先要人民對於其本身之事，及與其本身發生密切關係的地方之事，能先自治，若人民對於其本身之事，及與其本身有密切關係之地方事務，尚不能治理，又安能言及管理全國人民之事乎。近數百年來，世界各國，因民權思想發達之結果，發生無數次人民用革命方法以爭取政權之史實。如十七世紀，英國克林威爾爲爭民權而奮鬥，處查理士以死刑。法國於一七八九年大革命後，又繼以一八三〇年之七月革命，及一八四二年之二月革命，數十年之革命史，亦即一部民權鬥爭史。美國於一七七六年脫離英國而獨立，亦無非受民權思想之影響，而採取革命底行動。但今日之各國，雖號稱民主政治國家，其實際尙非真正民主政治，何也？蓋真正之民主政治，是要政權在民，人民在政治上有完全平等之地位，如英美系之所謂民權，是受各政黨之操縱，與資本家之壟斷；大陸系之所謂民權，是受官僚一手把持，代議制往往不能代表民意。總理鑒於歐美政治制度之缺點，而欲引中國於真正民治國家，故曰「在我們的計劃中，想造成新國家，是要把國家的政治大權，分開兩個。一個是政權，要把這個大權完全交到人民手裏，要人民有充分的政權，可以直接管理國事，這個政治，便是民權。一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關，要政府有很大的力量，去治理全國事務，這個治權，便是政府權」。在治權方面規定有四種：（1）選舉，（2）罷免，（3）創制，（4）複決是也。在治權方面規定有五種：（1）立法，（2）司法，（3）行政，（4）考試，（5）監察是也。人民有四權則先從地方自治運用起，以縣爲自治之單位，凡縣地方自治團體，議決或執行地方事務之吏員，人民有權選舉，有權罷免，決不致如君權專制時代，及過去軍閥時代之官吏操縱矣。人民有複決之權，則議會雖有立法權，而對於各種法律之制定及修改，議會不能擅自定奪，必先得人民之許

可，或在議決之後，得人民之公允，方能施行，如此可免議員之濫用職權矣。人民有創制之權，則遇有益於民衆之法律，人民可提出意見，用合法人員署名，交議會復議通過，或由公民表決，使公共意思成爲法律，以防止議會之過慮。所以人民在縣自治種種政事上，能運用四權，則民權主義已經實現大部分，將來聯合所有自治之縣，而成一個自治之省，聯合許多自治之省，而成一民治之中華民國，其與歐美之所謂自治，其相差有天壤之別矣。故曰，欲實現民權主義，必先完成地方自治；人民對於本身及其地方之事務，如能自治，則將來管理全國之政事，自能運用自如也。

### 三 地方自治與民生主義

總理解釋民生二字：謂「民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命便是」。抽象言之，民生主義，在滿足人民物質上精神上之需要；具體言之，民生主義，在滿足人民衣食住行樂育六大需要。我國民生之痛苦，可謂已達極點矣，歐美各國之社會經濟狀況，是患不均而非患貧，中國之社會經濟狀況，是患貧而非患不均，社會何以貧，即因生產缺乏，故欲分配亦無從分配，生產何以困乏，即在社會經濟破產，故民生主義之建設，首在經濟建設，國民經濟發展，民生問題，方能實地解決。地方自治之工作，與民生主義之關係甚切，如設立學校，清查戶口，辦理警衛，修築道路，徵收地價稅，以及養老、育幼、救災、濟貧、醫病等，無一非民生主義應辦之事業。故總理云：「地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織」。其所定地方自治開始實行法，即列「定地價」，「墾荒地」兩項，即爲民生主義中平均地權之張本。蓋平均地權，是防止將來之不均，所以剷除封建制度，泯除階級對立，而發達農村經濟。農村經濟係以鄉鎮爲單位，地方自治施行後，則地價之報告與確定，田畝之登記與轉移，地稅之釐訂與徵收，皆有所資，而能按步辦理，此地方自治可以實行平均地權也。總

理又云：「以上自治開始六事如辦有成效，當逐漸推廣及于其他。此後之要事爲地方自治團體應辦者，則農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作等事。此後更有對於自治區以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之，此即自治機關職務之大概也」。合作事業，爲代替資本主義利潤制度之總易簡捷辦法，亦即人民以自己之力量互助以發展經濟，改善民生狀況之良好辦法。如農業、工業合作，由各地農民或工人組織機關，聯合共同生產，以增加地方之農產品或製造地方之工業品。在消費方面，又可聯合直接向生產者購買物品，供各人之需用，以抵制商人從中牟利。如銀行合作，以信用爲基本，周轉金融，便利儲蓄，從事低利放款，便利人民，以免除高利貸者之作弄。如交易合作，以地方之出產品，共同販賣或交換。如保險合作，以保護各項生產或消費合作之安全。要之，地方自治團體，爲辦理合作事業之最好途徑，合作事業之實行，即爲民生主義中「節制資本」政策之實行也。此外如改良交通，普及衛生智識，地方保衛之設施等，既是自治工作，實即民生主義之建設工作，所以欲改善今日國民經濟之凋敝現狀，不能不使人民切實發展自治能力，及努力地方自治事業，若自治事業日見推廣，不數年間，中國村鄉皆見富庶之象，大同社會之組織自有其基礎矣。

由上觀之，地方自治之實行，與民族民權民生三主義之關係甚爲密切，蓋三民主義之建設，在養成全民之自治能力，爲必要條件，而地方自治，即爲養成人民自治能力之基本工作，亦即實現三民主義之唯一方法。建國方略之實行，民權政治之發端，民生經濟之建設，無一不以地方自治爲實際進行之方法。欲解決民族問題，則先以具有獨立人格之自治團體，本共同自立之精神，作民族自決之先聲，以達到民族獨立解放。欲解決民權問題，則先由地方自治，訓練四權，以爲行使民權之發動機，由地方推至中央，以完成真正民治。欲解決民生問題，以人民自治機關，謀民衆切身之利益，實際上容易得到生活之保障，故衣食住行需要之滿足充裕，可由自治團體謀得必要幸福。總之，努力地方自治之實現，即謀

三民主義之實現，盡量發揮地方自治之工作，即不啻發展三民主義之實際工作，地方自治不根據三民主義，則不能實現自由平等之真精神，仍不免蹈前此欽定自治之覆轍，三民主義如不以地方自治團體之力量，建築於民衆基礎之上，則不特全民政治，等于具文，而整個三民主義亦不能實現。地方自治之一般原則，爲中外各國自治制度之所固有，而我國地方自治之環境需要，則爲三民主義所賦有地方自治之新生命，前者爲產生今日自治制度之普遍性，後者爲今日中國自治制度之創造性。茲將三民主義地方自治之特點，分論如下：

一、民有民治民享 三民主義之目的，在建設民有民治民享之國家，是以三民主義之地方自治，卽爲民有民治民享之地方自治，現今世界各國除瑞士稍具規模外，可謂並無民有民治民享之國家，一般帝國主義之國家，雖號稱民主政治，而實際上政權仍不外乎爲少數特殊階級及資本家所壟斷、把持，而所謂民主政治之代議制，弊端百出，不足以代表真正民意。德法之地方自治爲中央集權制，地方自治團體外表似有廣大之權力，而實際仍以官僚爲主體，遇事均須仰承中央之鼻息，只可謂爲變相之官僚政治。英美之地方自治近於地方分權，地方人民，須於憲法及中央特許之權限內，設立議決機關，自己處理地方事務，而不受中央行政機關之干涉，就形式言，似較優於德法，但因多採代議制之結果，亦未能代表真正民意，而地方行政，又不免隨政黨升降而變遷，是以彼等之地方自治，名存而實亡，成爲殘缺不完之地方自治，以視我國三民主義之地方自治，爲有整個性之民治民有民享之地方自治，其差別爲何如乎。

二、均權制 總理鑒于採用集權制之國家，易流爲中央獨裁政治，而喪失地方自治之作用；採用分權制之國家，流弊所在亦易使國家權力不統一，釀成割據之局。故于建國大綱第十七條規定：「中央與地方採均權制」，不偏于中央集權或地方分權。同條又規定：「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」。免去集權或分權之弊，而兼有二善之長。

三、權能區分之民主制 民治之意義，爲國家之事務由全民管理之，其管理方法，有採取直接者，有採取間接者，有採取直接與間接互用者。民衆用代議制參與政治，是間接管理政事之例也，民衆用罷免創制複決諸權，是直接管理政事之例也。直接制行之于瑞士聯邦諸小國，如我國幅員遼闊，不易實行；間接制用之于歐美各國，因不能代表真正民意而有缺點，是以總理創設權能區分之民主制：「把國家政治大權分爲兩個，一個是政權，要把這個大權完全交到人民手內，要人民有充分的政權，可以直接管理政府，這個政權便是民權。一個是治權，要把這個大權完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，去治理全國事務，這個治權便是政府權」。

四、縣爲自治單位，真正民治，宜實行于疆域較狹人口較少之區域，上古民治最早之雅典羅馬等，皆以城市爲國，所以民治比較完備之瑞士，其面積也不過一萬五千八百一十一方里，合我國面積二百六十分之一，其人口爲三百七十餘萬，合我國人口百分之一而弱。州爲瑞士實施創制複決諸權之區域，其最古者Bern居民不過五十萬，而大部分州之居民，在十萬以下，平均面積不到六百四十方里，與我國之縣相彷彿。柏拉圖之「法律論」規定一國之國民不得超過五〇四〇人，而亞里斯多德之「政治論」以城國爲理想國，並稱一國領域宜小，人民宜有定數，盧蔭稱民治之條件有三：一曰國之疆域極小，國民可以時常聚集，彼此認識，二曰國民之經濟與階級平等，三曰生活簡單。我國面積爲世界最大，今後努力求民治之發展，必先規定一自治單位，省失之過大，區失之過小，折衷于二者之間，故以縣爲自治之單位。此三民主義之地方自治，採取世界自治制度之精英，順乎本國環境之需要，與各國所不同之特點也。

世界政治進化過程之公律，由神權而君權，而民權，由專制政治而代議政治，而全民政治，三民主義之自治制度，即應此時代而產生，其與清末所謂欽定自治固不同，而與現在各帝國主義支配下之自治