

民國史料叢刊

81

張研 孫燕京 主編

政治・政權機構

地方自治概論

籌備自治要覽

地方自治工作人員手冊

 大象出版社



民國史料叢刊 81

張研 孫燕京 主編

政治・政權機構

地方自治概論

籌備自治要覽

地方自治工作人員手冊



大象出版社

圖書在版編目 (CIP) 數據

民國史料叢刊/張研、孫燕京主編

鄭州：大象出版社，2009.2

ISBN 978-7-5347-5439-5

I. 民… II. ①張… ②孫… III. 中國—近代史—史料—民國
IV. K258.06

中國版本圖書館CIP數據核字 (2009) 第022264號

民國史料叢刊

張研 孫燕京 主編

政治·政權機構

總策劃 耿相新

責任編輯 楊吉哲 王莉娜

封面設計 劉冬王

出版 大象出版社 (鄭州市經七路25號 郵政編碼 450002)

網址 www.daxiang.cn

發行 大象出版社總發行部 電話：0371-63863551

印刷 北京中獻拓方科技發展有限公司

版次 2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

開本 890 × 1240 1/32

印張 12.125

總定價 180000.00元

若發現印、裝質量問題，影響閱讀，請與承印廠聯繫調換。

印廠地址 北京經濟技術開發區運成街甲6號

郵政編碼 100176 電話 (010) 67889166

錢實甫著

地方自治概論

地方自治

外國不用

自治

自治

地方自治概論

地方自治叢刊第一輯之三

目次

1. 中國地方自治的特質
2. 地方自治在訓政時期的任務
3. 地方自治與三自政策及民團制
4. 對於地方自治應有的根本認識

一 中國地方自治的特質

地方自治並不是一種特殊的制度，它的來源已久，而實行也相當的普遍。在外國不用說，自從民權思想發達以來，便已立下基礎，隨着民權勢力的擴張而發展，到現在有了幾百年的歷史。至於中國過去，也曾經舉辦過地方自治的準備事項，如清末光緒丙午到戊申幾年間，即設有資政院和各省的諮議局、各

府縣的議事會，並頒行有各種諮議局章程及議員選舉章程等。民國成立以後，各省縣仍設有省議會、縣議會，大致也都制定有一些規章，有的更實際的活動過。不過以上所講的這些辦法，和我們現在着手辦理的，却完全不同。我們現在着手辦理的地方自治工作，是依據於三民主義國民革命程序中訓政時期的工作方針，作為一切活動的張本的。因此，它不獨在淵源上有其特殊的使命，就是在本質上，也有許多和外國、過去不同的地方。歸納來說，最重要的特點約有下列幾項。

第一、就性質來說，它是創造的而非依附的。各國地方自治制度的產生，大致是由於民權思想的刺激，把過去一切操縱於君主、控制於各級官吏的種種權利，收回一部分關於地方事務的，漸漸由各地方的人民自己管理。因而它的發展，是隨着民權思想的擴張，同其範圍的。這就是說，民權的力量可以擴大

一分，於是地方自治的範圍也就擴大一步。它和民權力量的關係，是直接受其影響的；萬一民權的運用起了性質上的變化，地方自治也就非同樣改觀不可。比如英國是民權思想發生最早、發展最大的國家，地方自治的成績，在世界上也是首屈一指的；卻因為它的民權制度不能最健全的發展，以致地方自治的內容，很長久的時間也便沒有甚麼大的充實了。所以就各國地方自治演變的歷史來看，它祇是一種被動的、依附性的東西，沒有超出於整個政治制度的支配的可能。而推到將來，假如政治制度不變的話，地方自治也就會以此爲止了。

至於中國現在舉辦的地方自治，便和外國的情形兩樣。它固然是依據於整個政治理想（包括民權理想）而進行的，可是它不受政治制度的實際條件所限制，反而要突破現實，而爲將來新政治制度的準備。外國的地方自治，是民權發展的結果，我們現在舉辦的，則是民權發展的基礎，這便是它性質的特點。

所以外國的地方自治，沒有獨立的個性，祇是民權思想發展後的一種副產品，而我們現在舉辦的，則是爲發展民權而培植的根苗，由於它的演進，即可以把新的民權思想乃至於整個新的政治制度，充分的實現出來。因此，就它的性質來說，是獨立的、改進的、嶄新的：即是創造性的。

第二、就內容來說，它是訓導的而非長成的。由於上段的意思：可知外國的地方自治，是漸漸生長的、慢慢形成的，其範圍和進度，却沒有積極的規律來限制它。比如某一項事務是否可屬地方自治的範圍，完全是取決於當地人民的能力，能辦即辦，不能辦也便罷了。不但如此，同時還要取決於當地人民的志趣，願辦則辦，不願辦也祇得罷了。因此，在美國近時又另有一「委託制」的發生，即凡屬自治事務而當地人民不能辦或不願辦的，便委託專門人材去代替辦理，其性質還是和依賴政府的情形，相差不遠。至於在政府方面，也是取這

樣的態度，凡屬人民已經在自己辦理的事務，有相當的能力和志趣，而且又有相當成績的，便交給人民自己去辦；否則，即作罷論。即或有良好的政府，也不過是將一些輕而易舉的事務，交給地方人民去試辦，期其妥善，可爲政府分勞罷了。

至於中國現在舉辦的地方自治，便和這種情形大不相同。在範圍上，是指的一切地方性的事務，都要交由當地人民自己去辦理，政府不過是居於指導監督的地位。在進度上，也有一定的限制，即在某種時間，一定要限制辦到某種程度，不能時放棄或鬆懈。可以說，它不是聽其自然而長成的，是以強制的手段而期其必成。它的內容，有一定的規律，不注重人民的能不能、願不願，祇考慮這種事務的該不該交給人民自己去辦理。三民主義的建國理想，是要造成一個民有、民治、民享的新國家，因而在原則上，凡屬人民自己的事務，就

應該由人民自己去辦理，這是一個前提。至於人民的願意與否，則反復開導，要使其欣然樂就；對於人民辦事的能力如何，也盡力去培植涵育，務使其勝任有餘。因此：就它的內容來說，是強制的、誘勸的、培育的；即訓導式的。

第三、就目的來說，它是確定的而非放任的。外國的地方自治既是自然長成，又是自由發展的，便是沒有確定目的的結果，而採用完全放任的態度。至於中國現在舉辦的地方自治，則有確定的目的；在它的要求之下，進行一切工作，決定一切辦法。這個目的，即在於實現民權主義，使真正的民主政治，得以完成。

我們現在舉辦地方自治，首先便要了解它的特質，然後才可以進行工作；否則，完全處於被動的地位，或在暗中摸索，其成績便會非常渺小，而與豫期的標準，也會相差太遠了。

二 地方自治在訓政時期的任務

中國現在舉辦的地方自治，完全是依遵於三民主義建國理想的原則，來進行它的一切工作。三民主義的革命程序，係分爲軍政、訓政、憲政三個時期，軍政時期偏重破壞，訓政時期集中建設，憲政時期樂享完成，然則地方自治是則是建設性的工作，在訓政時期中的位置又是如何呢？概括的說，地方自治完全是一種建設性的工作，在訓政時期之內，它佔着一個最重要的地位，幾乎可以說它是樹立建國基礎的全部工作。

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之員，到各縣協助人民，籌備自治。……」可見訓政時期的中心任務，是在於籌備自治，以期達到一縣的完全自治（第八條）、一省的完全自治（第十六條）、各省的完全自治。

自治(第二十三條)，而由訓政時期過渡到憲政時期(全上)，實現真正的民主政治。因此，地方自治的性質是：(一)訓政時期的中心工作，(二)實行憲政的準備階段，(三)完成國民革命的起點，(四)實現三民主義真正民主政治的基礎。這幾層意義，是本質相同的，更充分說明了地方自治這一工作的重要性。

從這樣看來，可知地方自治在訓政時期的任務，即等於是一種完成訓政任務的具體辦法，而且可以說是唯一的方式。訓政的意義，主要的在於培育人民參政的能力，其次在解決民生問題；這些任務，都是包括在地方自治的工作範圍之內。照建國大綱第八條和地方自治開始實行法的規定，訓政時期最重要的工作有八項：(一)清戶口，(二)立機關，(三)定地價，(四)修道路，(五)墾荒地，(六)設學校，(七)辦警衛，(八)人民使用四權的訓練等；即是一方面在求民生問題的解決，一方面又在培養人民的能力，使其有自己辦理事務的經驗。

而這些工作，又都是以地方自治的形式來進行的。到解決民生問題的基礎樹立之時，同樣人民自己辦理事務的經驗也就備具了，於是過度到憲政時期，實現真正的民主政治，自然是迎刃而解了。

訓政時期的畫分，是國民革命程序中所特有的一個階段，不但普通國家的體制上沒有，即是它種的革命方式也沒有這種辦法。它之所以要特別畫分的原由，則在三民主義乃是一種對世界、對人類、對民衆最負責的革命主義，它所要求的目標，不祇是民主政治的名義，而是民主政治的實際：——一方面是民有、民治、民享的政治機構；另一方面則是培育健全的民力，使其將來充分的可有、能治、得享。因此，三民主義的革命方式和普通奪取政權的手段不同，它不否認人民去做，也不代替人民去做，而要和人民一同去做，並不斷的給予人民充分的做事能力。最後的目標，則在求人民能設自己妥善的處理自己的一

切事務，不依賴於他人，不被控於外力。所以 總理說：管理衆人的事便是政治，以人民管理政事便是民權，實現民權主義的政治便是民主政治。地方自治即是一個培養健全民力的辦法，則當然是實現民主政治的起點，而這種工作又是全在訓政時期內完成的，可見地方自治也就是訓政時期的工作重心了。

關於「可有」的問題，是政治機構的改造，其任務應當由革命黨去負擔。它一方面摧毀舊的不合理的制度，同時建立新的合理的機構。至於新制度的運用，即「能治」的問題，其指導固屬仍是革命黨的責任，但主體則是在於人民本身了。假如有了一個新的政治制度，雖然於人民有萬利而無一害，人民若不能設妥善的運用它，則結果也會有等於無了。能設解決運用的問題，一切政治的大權都操於人民手中，於是「得享」的獲益問題，也就有了確實的保障。這種任務，自然在訓政時期便要完成的，卻是以地方自治的進行爲其主要方針。

三 地方自治與三自政策及民團制度

關於實現三民主義的具體方案，在廣西有三自政策，又另有一種推行三自政策的具體辦法，即民團制度。由三自政策和民團制度的意義上、運用上看起來，它便是完成訓政時期任務的（並包括軍政時期的任務）方案和辦法；因此即同樣和地方自治工作的進行，有非常密切的關係。

總理說過，地方自治不獨是一個政治的單位，也是一個經濟的單位；我們再引伸的說，它同時又是一個戰鬪的單位。比如拿建國大綱第八條和地方自治開始實行法的規定來說，地方自治的八種重要工作中，墾荒地 and 定地價等即是屬於經濟方面的，辦警衛即是屬於戰鬪方面的，其它則是屬於政治方面的。政治方面的要求，當然是以民權主義的原則為依歸，而以能設「自治」為起點，

但決不是養成被治順民的一種手段。經濟方面的要求，是以民生主義的原則爲依歸，外求不受侵略，內求不生差別，在平等的原則上面無限的發展；當然便先要以「自給」爲最低限度。戰鬪方面的要求，是以民族主義的原則爲依歸，不在求對外的侵略，而祇是一種抵抗侵略、保障建設的「自衛」手段。這樣，地方自治的八項主要任務中，顯然即是要達到能自給、自衛、自衛的根本要求，也就可見地方自治和三自政策的相關性了。

至於民團制度，它不是一個推行三自政策、實現三民主義的具體辦法，同時也就是在運用上的一種社會動力。白健生先生常常說：「民團就是民衆的團體。」又說：「民團組織就是民衆的組織，民團訓練就是民衆的訓練。」就它和地方自治工作的關係上看來，它的意義，就等於是分散於各個地方細胞——如鄉村等的「地方自治會」。組織的意義如此，訓練的意義也是如此。而他的