

地方自治之
理論與實際

上海華通書局發行

趙如珩編

地方自治之理論與實際

上海華通書局發行

地方自治之理論與實際

精裝大洋貳元貳角
平裝大洋壹元捌角

編者 趙如珩

發行者 王懷和

總發行所 華通書局

上海四馬路五二九號

分局 廣州華通書局
如皋華通書局

此書有著作權翻印必究



中華民國二十二年一月初版
中華民國二十二年五月再版

例言

本書是根據下列幾個前提而着手編著的：

第一堅信理論是行動的方針，就是說，有了正確的理論然後有規則的行動發生；

第二堅信地方自治，不僅是有了理論可以了事的，須有實際工作之表現；

第三堅信地方自治是一件繁複的工作，各省籌備此項工作之時，固然確定了的幾個原則以及中央頒布的法規，不能有所更改；但其推進的步驟與夫運用的方法，各省是決不能一致的。

基於上述三個前提，所以本書：

第一章至第八章，地方自治之理論，與今昔政府頒布的自治法規，兼而有之；其目的，在使讀者明瞭地方自治之真義，以及過去與現在各個時期政府頒布的法規的異同之點，以作歷史上的推考。

第九章完全是各地辦理縣治、村治，以及試驗區的實錄；其目的，在使讀者明瞭各地辦理自治的實際情形，以及在使今後辦理地方自治工作人員可以擇其善者而從之。

第十章是要述各國地方自治制度，僅僅在使研究和辦理地方自治工作人員知道些各國地方自治的

制度之概況而已。

第十一章是照例一個結論，就是將我編著本書時候所得的心得，和今後辦理地方自治應取的途徑，以及地方自治之時代的需要性，述要說出，以示著者個人底意見。

第十二章，最後一章，是附錄江蘇省關係地方自治的各種法規，藉供其他各省得有觀摹之機會。

總之，本書中間的各章各節，固然脫不了平凡的批評，但自信也有足以自負之處。因為有幾節，在一般地方自治的書本中，是空前所未見的。然而，簡陋之處，在所難免。如蒙讀者與辦理地方自治諸先進，予以原諒，並賜教言，則幸甚矣！

是書之完成，村治先進 冷遜先生，梁漱溟先生，晏陽初先生，以及各地現在辦理地方自治諸好友，在搜集實際資料時，直接間接地，給了我不少的援助和便利；同時，馬家森，施達，李百祿，暨劉炳奎等同事，幫助謄清原稿的地方也很多。最後，敬誌數語，以申謝意！

——二十一年國慶日趙如珩識於鎮江。

地方自治之理論與實際目錄

例言

導言

第一章 總論

第一節 自治之意義……………四

第二節 自治發端之背景……………六

第三節 自治之目的與效用……………一三

第四節 自治與紳治及官治之區別……………一五

第二章 地方自治之本論

第一節 地方自治之成立與消滅……………一八

第二節	地方自治在國家行政作用上之地位	一九
-----	-----------------	----

第三節	地方自治之構成	二〇
-----	---------	----

第四節	地方自治之機關	二二
-----	---------	----

第五節	地方自治之財政	二四
-----	---------	----

第三章 地方自治與三民主義之關係

第一節	地方自治與民族主義	二九
-----	-----------	----

第二節	地方自治與民權主義	三〇
-----	-----------	----

第三節	地方自治與民生主義	三三
-----	-----------	----

第四章 中國地方自治制度之歷史觀

第一節	黃帝時代	三五
-----	------	----

第二節	周代	三六
-----	----	----

第三節	漢唐時代	四〇
-----	------	----

第四節	五代·····	四三
-----	---------	----

第五節	滿清末葉·····	四六
-----	-----------	----

第六節	民國以後·····	五〇
-----	-----------	----

第五章 孫中山先生對於地方自治之遺訓

第一節	自傳第四章節錄·····	五四
-----	--------------	----

第二節	總理學說第六章節錄·····	五五
-----	----------------	----

第三節	潮州歡迎會演講詞節錄·····	五八
-----	-----------------	----

第四節	全國青年聯合會演講詞節錄·····	五九
-----	-------------------	----

第五節	建國大綱宣言節錄·····	六一
-----	---------------	----

第六節	建國大綱關係自治之計劃·····	六一
-----	------------------	----

第七節	國民黨對內政策關係自治部分·····	六三
-----	--------------------	----

第八節	國民黨第三次代表大會關係自治之決議案·····	六五
-----	-------------------------	----

第九節	地方自治開始實行法·····	六九
-----	----------------	----

第十節 其他關係自治之宣言與決議案·····	七一
------------------------	----

第六章 南京國民政府頒布之地方自治法規

第一節 縣組織法施行法·····	七三
第二節 縣組織法·····	七三
第三節 區自治施行法·····	八四
第四節 鄉鎮自治施行法·····	九五
第五節 市組織法·····	一二
第六節 鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法·····	一四〇
第七節 鄉鎮間鄰選舉暫行規則·····	一四九
第八節 自治養行程序表·····	一五六
第九節 縣參議會組織法·····	一六六
第十節 市參議會組織法·····	一七〇
第十一節 縣參議會選舉法·····	一七三

第七章 廣州非常會議時代頒布之自治條例

第一節 縣地方自治條例·····	一八三
第二節 市地方自治條例·····	一八三
第三節 縣地方自治施行細則·····	一八七
第四節 市地方自治施行細則·····	一九四

第八章 現代中國地方自治制度之基本原則

第一節 中央與地方間採均權制·····	二二四
第二節 縣爲自治單位·····	二二五
第三節 權能區分之民主制·····	二二六

第九章 各省縣地方自治之實錄

第一節 廣東中山之模範縣·····	二二八
-------------------	-----

第二節	山東鄒平縣之鄉村建設·····	二四七
第三節	河北定縣翟城村之村治·····	二八四
第四節	河南鎮平縣之村治·····	三〇〇
第五節	浙江蕭山縣東鄉之村治·····	三〇六
第六節	山西之村治·····	三五〇
第七節	江蘇崑山縣徐公橋之鄉村改進區·····	三六四
第八節	江蘇鎮江縣黃墟鎮之農村改進會·····	三八四
第九節	江蘇南漕縣之界溝實驗鄉·····	四二四
第十節	廣西之民團·····	四五〇
第十一節	河南之保衛團·····	四六四
第十二節	江蘇之保衛團·····	四七一

第十章 各國地方自治制度述要

第一節	法國·····	四七九
-----	---------	-----

第二節 意大利……………四九二

第三節 丹麥……………四九八

第四節 德國普魯士……………五〇二

第五節 英國……………五一四

第六節 美國……………五二一

第七節 日本……………五二七

第十一章 結論

第十二章 附錄江蘇省地方自治各種暫行法規

地方自治之理論與實際

導言

地方自治制度，已有長久歷史。我國古代就有地方自治；周禮體國經野的鄉遂制度，自鄉大夫遂正以下，都是鄉官，全是由本鄉人民充任；傳到西漢，嗇夫鄉老，都是沿用下來的；就如現在的保甲鄉約，也還是周朝鄉村自治制度的遺物。外國，如大陸派集權式的人民自治，和英美派分權式的地方自治，都創始很早，而且行之既久而日益進步。中國清末，因為看到歐美各國地方自治的發達和國家的進步，於是編訂法章，一度明令舉辦地方自治。後來民國改建，以至民八，幾經修正，纔有正式市鄉自治的頒布；但歷年施行，僅具鄉紳化的模型，實際上並無絲毫自治的成績。牠的原因，固然由於辦理者因循苟且，而最重之點，還在於訂的制度離自治的意義太遠之故。

自治，是人民切身的事，正如黨員在區分部活動一樣，應當顧及人民實行自治的活動力，和實效的自治

綱領之實施，使人民能夠運用其能力，實行其綱領，效果始由可見。以前的市鄉自治制度，僅僅學得歐美的皮毛，把制度形式稍為改變，而地方自治僅做到「地方」兩字，「自」字固未做到，「治」也止於空談，非徒無益，反而造成大批的土豪劣紳。這是我們目前實施訓政籌備地方自治工作不可不加以細心研究的一點。

總理規定的三個時期，以訓政時期為最重要而最複雜。這個時期，可說是國民革命成敗的關鍵，中國之存亡，亦視茲一舉。倘是這個時期有了辦法，人民便可安居樂業，從而政治可以修明，經濟可以發展，文化可以進步，自可斷言。

這個時期的工作是什麼？總理在建國大綱中規定的，就是先行籌備地方自治。因為地方自治是民主政治的精神所寄託。倘使地方自治有辦法，實現三民主義纔有基礎，纔有保障。

但是，『照建國大綱的規定，地方自治，現在已入於後半期，如果再不實事求是，所謂訓政的後半期，三年之後，恐怕還無完成之時，訓政成績，仍然落空，章程是訂了許多，沒有一個城市完成自治事業的。』

『我國土地廣闊，交通不便，縣有一千多個，如此想來，真是悲觀，不過現在不應該說悲觀或樂觀的話，正是「為政不在多言，顧力行何如耳」的時候。如在後三年中，各縣的自治能夠完成，就是中國國民黨唯一的責任。』這是本黨同志今後對於地方自治工作不能不加以深切之認識與努力的又一點。

上述兩點，就是編著本書的動機與旨趣之所在。

再者，我們還要知道，地方自治，不是一件理論的事情，而是須要我們實際去幹的，做的。理論僅是指示實際行動的路徑。所以，地方自治的實行，有待今後我們精神與力量之集中，腳踏實地到鄉間去，從事於這件重大事業之努力，而建立一個真正的民治民有民享之民主國家。

第一章 總論

第一節 自治之定義

歐美日本各國，實行地方的自治雖是一致，而對於自治的觀念，確不相同。因觀念之不同，故對於自治的定義，亦不一律。

例如，德國公法大家，格萊斯脫（Barthold von Gierke）在他的著作中所下的定義是：『遵照國家的法律，以地方稅支費用，而以名譽職員辦理的地方行政。』格氏是研究英國制度最著名的一個。德國大部分的地方自治制度，乃是參酌英國而來的。而英國對於自治的主張，是重人而不重團體的。普通所謂英國學派者，是。日本城鎮鄉制上說：『定地方之制度者，在使地方分府政府之事務，使人民參與之，一以省政府之繁冗，一以使人民各盡本務，政府惟握政治之大綱，授以方針，而舉國家統馭之實，人民當分自治之責任，以起專謀地方公益之心。』又說：『故欲依分權主義，以行政事分任於地方，使國民負擔公共事務，以至自治之實，則技術專門之職或常職之職務而外，概當使地方人民，各為名譽，不求薪俸以擔任之，是為國民者應盡之義務，與役』

兵之原則同，而更進一步者也。』這種規定，多少和英國學派的主張是有關係的。

○至於英國學派之所謂 (Self-government) 者，就是被治者自爲政治的意思。詳細的說，就是不煩政府的官吏，由人民代表出而執行一切公務，或者以非國家所專任的官吏而參與國權，行使公務。所以英國的自治範圍很廣泛，凡是關係立法、司法、行政的事務，非由國家的官吏執行都可以叫做自治。而所謂法國的大陸學派，適正與此相反。

大陸學派之所謂自治，就是主張以團體爲重。詳言之，就是以團體本身爲主，對於國家主張獨立自謀的意思。一方面要求個人政治上的自由，一方面又要求地方團體在政治上同樣得到自由，並以地方團體離了中央政府的指揮，而爲行政上的主體。這學派的產生，乃是由於十七世紀以來，君主專制達於極點的緣故。採用這學派之定義的，最初有法國，其次是德國的普魯士。

後來歐美其他各國，因爲看到上述兩種定義，各走極端，所以產生了介乎兩者之間的所謂折衷學派。折衷學派之所謂自治，就是地方團體爲獨立的人格，在國家監督之下而自行處理其公共的事務。

從上述幾派的定義看來，自然折衷學派比較完全，而且合理，因爲牠是中央與地方採均權制的，凡是有全國一致的性質的事務劃歸中央，有因地制宜的性質的事務則劃歸地方。既不偏於中央集權，又不重於地方分權；既不偏重於人，又不偏重於團體。中國現行的地方自治的制度，可以說是依照這個定義而制定的。