

百 科 小 叢 書

中國地方自治
之實際與理論

黎文輝編著

王雲五主編

商務印書館發行

中華民國二十五年四月初版

朱

(35649.2)

百
叢書
中國地方自治之實際與理論一冊

每冊定價國幣叁角
外埠酌加運費匯費

編著者 黎文輝

主編兼發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者王養晉)

振

自序

余夙研究政治經濟之學，每覽前朝政體之變更，無非專制之流毒，不禁棄書而嘆！何時有政治休明之一日耶？惟推倒專制，樹立民權，始有政治休明之日；然樹立民權，非實行地方自治不爲功。

自民國以還，政治革新，號曰共和，對於地方自治，甚囂塵上，然實行真正之地方自治，幾等於鳳毛麟角；而今實行之地方自治，無非官僚式之自治，與地方自治之旨相去遠矣。至將來之存廢，猶未卜也。

余近數年來，從事教育界，塵勞鞅掌，欲輯中國地方自治而未果，然未嘗忘懷也。今乘暑期之暇，乃將中國地方自治，從事整理，輯成是書，博搜上下數千年，自黃帝迄今，貫徹二十餘代之自治法制，研究過去地方自治之發生、演化及其歷代之損益，觀察現在自治之性質、組織、環境及其變端，能否適合，以供研究地方自治者之參考，並引起人民對於地方自治之重視。

余本淺學，謬誤難免，徒以感於地方自治之必要，而爲我國政治之急需，故不忖菲才，妄編著是

一 中國地方自治之實際與理論

書，望海內君子，有以教我。

民國二十四年十一月二十二日

二

順德黎文輝 勉余序於廣州尚賢廬

目錄

第一章	總論·····	一
-----	---------	---

第一節	地方自治之意義·····	一
-----	--------------	---

第二節	近代地方自治之性質·····	二
-----	----------------	---

第三節	地方自治之起源·····	四
-----	--------------	---

第四節	古代地方自治之思想·····	六
-----	----------------	---

第五節	地方自治之目的·····	七
-----	--------------	---

第六節	地方自治之必要·····	一二
-----	--------------	----

第七節	地方自治與憲政之關係·····	一三
-----	-----------------	----

第二章	中國地方自治之沿革·····	一五
-----	----------------	----

第一節	周前之村邑制	一五
第二節	周代之鄉遂制	一五
第三節	春秋之國鄙制	一七
第四節	秦漢之縣亭制	一八
第五節	兩晉六朝之鄰里制	一九
第六節	隋唐五代之鄰保制	二〇
第七節	宋金元之保社制	二一
第八節	明清之保甲制	二三

第三章 地方自治之組織及職權 四三

第一節	省之組織及職權	四三
第二節	縣之組織及職權	四六

第三節 市之組織及職權……………五二

第四節 鄉或村……………五八

第四章 地方自治之近況……………六一

第一節 山西村制……………六一

第二節 河北村制……………六二

第三節 翟城村制……………六三

第四節 廣東地方自治近況……………六六

第五節 中山模範縣制……………七一

第五章 現行村自治制之比較……………七五

第六章 對於現行村自治制之批評……………八七

第一節	自治組織之缺乏·····	八七
-----	--------------	----

第二節	缺乏村約·····	八七
-----	-----------	----

第三節	立法行政之紊亂·····	八八
-----	--------------	----

第四節	選權之不普遍·····	八九
-----	-------------	----

第七章	地方自治開始實行法·····	九〇
-----	----------------	----

第一節	清戶口·····	九〇
-----	----------	----

第二節	立機關·····	九一
-----	----------	----

第三節	定地價·····	九二
-----	----------	----

第四節	修道路·····	九四
-----	----------	----

第五節	墾荒地·····	九五
-----	----------	----

第六節	設學校·····	九五
-----	----------	----

第八章 對於地方自治之意見……………九八

第一節 地方自治應以鄉村自治爲第一步……………九八

第二節 村之範圍問題……………一〇〇

第三節 村自治團體之組織問題……………一〇一

第四節 選民村長議員之資格及產生與任期及薪俸問題……………一〇四

第五節 村約問題……………一〇六

第六節 選舉問題……………一〇七

第七節 直接民權問題……………一〇八

第八節 村務問題……………一〇九

第九節 村之財政問題……………一一〇

第十節 村行政之監督……………一二二

第九章 結論……………一二三

中國地方自治之實際與理論

第一章 總論

第一節 地方自治之意義

地方自治者，地方人民管理本地方行政之謂也。日本地方自治制有云：『定地方之制度者，在使地方分任政府事務，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，而副國家統馭之實，人民當分治之責任，以起專謀地方公益之心。』國內事務，可分爲兩種：曰應屬中央者，曰應屬地方者，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，故地方人民辦理地方上之事務，謂之地方自治，而地方自治意義之解釋，可分爲二：

（一）政治上之意義 所謂自治者，地方行政，絕對不受國家干涉，至實際事務之執行必由地

方人民公選之董事，膺其責任之謂也。

(二)法律上之意義 法律上所謂自治者，一種之團體，以執行國家公共行政爲目的，於一定範圍，得於國家監督下，依其一己之獨立意思，而處理一己事務之謂也。

第二節 近代地方自治之性質

吾人研究地方自治，必須觀察其性質如何，能否適合於時代之需要，關於地方自治之性質，各國學者所主張之學說各有不同，可分爲四派，茲分述之於下：

(一)欽定主義 此派爲德國學者所主張，故又稱爲德國學派主義，該派以爲地方自治制之所由成，非地方自治本質上具有存在之價值，亦非因社會之需要，實乃國家對地方團體，讓與其權力一部分，地方自治始緣國權而生也。此派盛行於德國，自海森洛斯爾諸學者出，鼓吹社會獨立之說，以矯其失，其聲價漸降，此派亦爲各國學者所反對也。

(二)保護主義 此派爲英國學者所主張，故又稱爲英國學派主義，該派以爲地方自治，乃屬

於自然之表實，未有國家之先，人民已有此種權利，不特非發生於國權讓與，且爲人民組成國家之根本焉。至於國家所負之責任，不過對於各團體之自治權利予以適宜之保護，卽所謂保護主義。

(三) 折衷主義 折衷主義爲我國現代學者所主張，以爲欽定主義趨重法理，忽及政論，不免與分治相混；保護主義則過偏政論，淺視法理，不免與國家自治無別。英國學者主張則過於放任，德國學者主張則過於干涉，此派以爲地方自治半由傳來，則依據法理，半由固有，則依據政論，合而爲一也。

(四) 均權主義 中國現在之地方自治，採均權制，以主權在民爲原則，不失於中央集權，或偏於地方分權之弊，所以我稱之爲均權主義也。茲摘錄建國大綱中之地方自治計劃如下：

二 在訓政時期，政府當派曾經訓練合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路，修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員以議定一縣之法律，始成爲完全之自治縣。

三一 完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接複決法律之權。

七 各縣對於中央之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

八 每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參與中央政事。

十 凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則受中央指揮。

孫中山先生定縣爲自治之單位，他云：『地方自治者，國家之礎石也，礎不堅則石不固，』梁啓超先生云：『歐洲國家積市而成，中國國家積鄉而成，』吾以爲地方自治爲民主政治之基礎，欲民主政治發達，而不實行真正地方自治，乃舍本而求末，近代政治昌明之國家，無一不實行地方自治也。

第三節 地方自治之起源

中國地方自治制度，起源於黃帝，黃帝始經土設井，以塞爭端，立步制畝，以防不足，使八家爲井，井開四道而分八家，已具自治之雛形。及至周代創立鄉官，自治卽已創始，考當時之制度，以使民自興爲原則，所謂『出使長之，入使治之』，卽由本地之人，推舉而治其衆，此雖與近代之自治懸殊，然官非上委，舉之自民，民治模型，算已孕育。從周禮地官編所載，當時之自治組織爲鄉遂制，分王城爲六鄉；如比、閭、族、黨、州、鄉；郊外分爲六遂：如鄰、里、鄴、鄙、縣、遂。茲將其制度分述之於下：

(一)鄉制（王城近郊之官） 五家爲比，比長一人，官級下士；五比爲閭，二十五家，閭有長曰胥，閭胥一人，官級中士；四閭爲族，一百家，族有長曰師，族師一人，官級上士；五族爲黨，五百家，黨有長曰正，黨正一人，官級下大夫；五黨爲州，二千五百家，州有長曰長，州長一人，官級中大夫；五州爲鄉，一萬二千五百家，鄉有長曰大夫，鄉大夫一人，官級爲卿。又有鄉老一人，管二鄉，官級爲公，此外尙有鄉師四人，官級下大夫。

(二)遂制（王城郊外之官） 五家爲鄰，鄰長一人，五鄰爲里，二十五家，里長一人，官級下士；四里爲鄴，一百家，鄴長一人，官級中士；五鄴爲鄙，五百家，鄙長一人，曰鄙爲師，官級上士；五鄙爲縣，二

千五百家，縣長一人，稱縣正，官級下大夫；五縣爲遂，一萬二千五百家，遂長一人曰遂大夫，官級中大夫。此外尚有遂師四人，官級下大夫，又有遂人二人，官級中大夫。地方自治制度至此而較爲完備矣。

第四節 古代地方自治之思想

研究古代地方自治制度，必先研究歷代自治之思想，蓋思想爲事實之母也。自治思想，乃時代之出產品，多爲時勢之寫真，或反動，我國古代學者對於地方自治學說，各有主張。孔子云：『吾觀於鄉，而知王道之易易也。』老子道德經謂：『修之於家，其德乃餘；修之於鄉，其德乃長。』又曰：『以家觀家，以鄉觀鄉。』孟子主張井田制，爲王道之基礎，故彼言：『死徙無出鄉，鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦。方里而井，井九百畝，其中爲公田，八家皆私百畝，同養公田，公事畢，然後敢治私事。』柳子厚曰：『有里胥而後有縣大夫，有縣大夫而後有諸侯，有諸侯而後有方伯連帥，有方伯連帥而後有天子。』彼以爲天下之治，始於里胥，彼之重視地方自治，可想見矣。管子對於地方自治制云：『朝不合衆，鄉分治也。』此語有近代地方分權之意。其立政篇中分國爲五鄉，鄉有師；

分鄉爲五州，州有長，分州爲十里，里有尉，分里爲十游，游有宗，分十家爲什，什有長，分五家爲五，五有長，此種分治，其作用祇係承上轉下，雖有自治之名，而無自治之實，我國古代地方自治之思想，可見一斑矣。

第五節 地方自治之目的

地方自治之目的，可分爲普通目的，與特別目的：所謂普通者，可通用於世界各國者也；所謂特別者，特別適用於中國者也。

(一)普通目的可分爲四種：一曰行政分工，二曰因地制宜，三曰設立民治，四曰貫通社會。茲分別述之於次：

(1)行政分工 近代中央政府所應處理之行政，日益繁重，實不能兼顧各地方行政；中央既無力兼顧，則不得不歸地方人民自理，應屬中央者，由中央管理；應屬地方者，由地方自理，此即行政上之分工也。

(2) 因地制宜 各地人民之需要，至爲複雜，且隨時變更，惟有本地團體始能熟悉，斷非中央官吏所能隨時應付也。是故欲因地制宜，非地方自治不爲功。

(3) 設立民治 民主政治之能否完成，胥視乎其人民能否行使其主權爲衡斷。人民有無實權，又視乎曾否受相當訓練；至於訓練之法，則莫如各地人民自治其事。故謂地方自治爲民主政治之基礎學校，誠不謬也。

(4) 貫通社會 社會紛亂，多因隔膜而起；苟有以融會貫通，紛亂自息。隔膜之起，實因彼此不明瞭社會聯帶關係。一己安全，須賴地方安全，地方安全，亦賴各人安全；是猶四鄰素不清潔，而祇欲己清潔，不能也；一部分不清潔，而欲全地方清潔，亦不能也。彼此如何方明瞭社會聯帶關係？曰無他，實行地方自治而已；蓋地方果能自治，則彼此利害互相了解，衆人自能一心，而不再以各別爲心矣。

(二) 特別目的，詳述於民國二十年八月籌辦廣州市地方自治宣傳大綱；茲錄其原文如左：

三民主義要『促進中國之國際地位平等，政治地位平等，經濟地位平等，使中國永久適存於