

民國史料叢刊

79

張研 孫燕京 主編

政治・政權機構

中國地方自治之實際與理論
地方自治之理論與實際
中國之地方自治問題

 大象出版社



K258.06

3

(79)

民國史料叢刊 79

張研 孫燕京 主編

政治・政權機構

中國地方自治之實際與理論

地方自治之理論與實際

中國之地方自治問題



大家出版社

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 10

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

黎文輝編著

中國地方自治之實際與理論

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

中國地方自治之實際與理論

二

書，望海內君子，有以教我。

民國二十四年十一月二十二日

順德黎文輝 勉余序於廣州尙賢廬

目錄

第一章 總論

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	二二
-----	--------	----

第三章	地方自治之組織及職權	四二
-----	------------	----

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……………一一二

第九章 結論……………一一三

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，可分為兩種：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，可分為二：

(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，即所謂保護主義。

(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