

現行地方自治法規

第一集



現行地方自治法規

第一集

總理遺教

●制定國民政府建國大綱宣言

自辛亥革命以至於今日，所獲得者僅中華民國之名，國家利益方面，既未能使中國進於國際平等地位，國民利益方面，則政治經濟瑩瑩諸端，無所進步，而分崩離析之禍，且與日俱深，窮其致此之由，與所以救濟之道，誠今日當務之急也。夫革命之目的，在於實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟，三民主義能及影響於人民，俾人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何。文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方法與步驟，分革命建設為軍政訓政憲政三時期，期於循序漸近，以完成革命之工作。

辛亥革命以前，每起一次革命，即以主義與建設程序宣布於天下，以期同志暨國民之相與了解。辛亥之役，數月以內，即推倒四千餘年之君主專制政體，暨二百六十餘年

之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不巨，然至於今日，三民主義之實行，猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以爲建設也。蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰，不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自知，前者之大病，在革命之破壞不能了澈，後者之大病，在革命之建設不能進行。

辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以爲可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反，論者見臨時約法施行之後，不能有利益於民國，甚至并臨時約法之本身效力，亦已銷失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤然從事於憲法之制定，以爲藉此可救臨時約法之窮，曾不知癥結所在，非由於臨時約法之未善，乃由於未經軍政訓政兩時期，而即入於憲政，試觀元年臨時約法頒布以後，反革命之勢力，不惟不因以銷滅，反得憑藉之以肆其惡，終且取臨時約法而毀之，而大多數人民對於臨時約法，初未曾計及其於本身利害何若，聞有毀法者不加怒，聞有護法者亦不加喜，可知未經軍政訓政兩時期，臨時約

法決不能發生效力，夫元年以後，所恃以維持民國者，惟有臨時約法，而臨時約法之無效如此，則綱紀蕩然，禍亂相尋，又何足怪。

本政府有鑒於此，以爲今後之革命，當廣續辛亥未完之緒，而力矯其失，即今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設，且當規定不可踰越之程序。爰本此意，制定國民政府建國大綱二十五條，以爲今後革命之典型。建國大綱第一條至第四條，宣布革命之主義及其內容，第五條以下，則爲實行之方法及步驟，其在第六七兩條，標明軍政時期之宗旨，務掃除反革命之勢力，宣傳革命之主義，其在第八條至十八條，標明訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行，先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省，如是則所謂自治，始謂真正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者，而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上之政治訓練以與聞國政矣，其在第十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必備之條件與程序，綜括言之，則建國大綱者，以掃除障礙爲開始，以完成建設爲依歸，所謂本末先後，秩然不紊者也。

夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之，積十三年痛苦之經驗，當知所謂人民權利與人民幸福，當務其實，不當徒襲其名，倘能依建國大綱以行，則軍政時代已能肅清反側，訓政時代已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利與幸福，已非藉憲法而行專政者所可同日而語，且由此以至憲政時期，所歷者皆爲坦途，無顛蹶之慮，爲民國計，莫善於此，本政府鄭重宣布，今後革命努力所及之地，凡秉承本政府之號令者，卽當以實行建國大綱爲唯一之職任。

●國民政府建國大綱

一・國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。

二・建設之首要在民生，故對於全國人民之食，衣，住，行，四大需要，政府當與人民協力；共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建築大計畫之各式房舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行。

三・其次爲民權，故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之。以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。

四・其三爲民族，故對於國內之弱小民族，各政府當扶植之，使之能自決自治，對於國外之侵略強權，政府當抵禦之。並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等。國家獨立。

五・建設之程序，分爲三期。一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。

六・在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下。政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。

七．凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。

八．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，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，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。

九．一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。

十．每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

十一．土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼，養老，濟貧，救災，醫病

，與夫種種公共之需。

十二．各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦而須外資，乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府，各占其半。

十三．各縣對於中央政府之負擔，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。

十四．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，參預中央政事。

十五．凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。

十六．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，則省長受中央之指揮。

十七．在此時期，中央與省之權限，采均權制度，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，不偏於中央集權，或地方分權。

十八．縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間以收聯絡之效。

十九．在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治，其序列如下，曰

行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。

二十．行政院暫設如下各部，一內政部，二外交部，三軍政部，四財政部，五農礦部，六工商部，七教育部，八交通部。

廿一．憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

廿二．憲法草案，當本於建國大綱，及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時采擇施行。

廿三．全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之。

廿四．憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權。

廿五．憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，民國政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成。

●地方自治開始實行法

地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數鄉村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域，其志向，當以實行民權民生兩主義爲目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以爲斷，若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效，然後陸續推及其他，其事之次序如左。

(一) 清戶口，

(二) 立機關，

(三) 定地價，

(四) 修道路，

(五) 墾荒地，

(六) 設學校。

(一) 清戶口 不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準，一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本爲土著而出外者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利。否則於回家時，以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不必盡義務者，其一，則爲未成年之人，或以二十歲爲

準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方教育之權利。其二，爲老年之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利。其三，爲殘疾之人，有受地方醫治供養之權利。其四，爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而有享受地方供養之權利。其餘人人，則必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故於清戶口時，須分類登記之，每年清理一次，註明變更，列入年冊。

(二) 立機關 戶口既清之後，便可從事於組織自治機關。凡成年之男女，悉有選舉權，創制權，複決權，罷官權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權。由人民選舉職員，以組織立法機關，並執行機關。執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之。初以簡便爲主，而其首要在糧食管理局。量地方之人口，儲備至少足供一年之糧食，地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公局買賣，對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利。地方餘糧，則由公局轉運售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘「衣

「住」「行」三種需要之生產，製造機關，悉當歸地方支配，逐漸設局管理。至於人民對地方自治團體之義務，每年每人，當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定之。每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度，其不願出勞力者，當納同等之代價於公家。自治機關每年當公布預算決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

（三）定地價 如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數鄉村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，則有出人意料之外者，而其影響於土地必尤大，如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場，前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增爲數百元數千元一畝者不等，有其地者，不勞心不勞力，無思無維，而坐享其利矣，細考此利何來，則衆人之勞力致之也，以衆人之勞力焦思，以經營之社會事業，而其結果，則百數十之地主享其成，天下不平之事，孰過於此，此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，以何爲便乎，當十年前，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官，以估定時價，經官估定之後，地主則照價抽稅，值百抽幾，如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙

門再判爲準，其於定地價一事，專設兩級機關以專理之，英人視之以爲利便，而在吾人地方自治甫行之時，倘效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之，予以爲當由地主自定之爲便，其法，以地價之百分抽一，爲地方自治之經費，如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者，抽一元之稅，值千元者抽十元之稅，等是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減，而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受，原主無論何時，只得收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之，不平之土地壟斷，資本專制，可以免却，而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形。此定價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲着手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體，當擔負該縣以前所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用，由自治團體直接與省政府或中央政府訂明條例，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一

二成歸之中央，如全國能行此，則中央之財賦當增加不少矣。

(四)修道路 道路者，文明之母也，財富之脈也，試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，此其明證也，中國最繁盛之區，即交通最利便之地，此又一證也，故吾人欲由地方自治以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功，凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動，道路者實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規畫，以定地方之交通，而人民可以戮力從事於修築道路，所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此。道路宜分幹路支路兩種，幹路以同時能往使通過兩輛自動車爲度，此等車路，宜縱橫遍布於境內，並連接於鄰境，築就之後，宜分段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，亦宜時時修理保存，毋使稍有積滯。務期水陸交通，兼行並利，道路一通，則全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有不可思議者矣。

(五)墾荒地 荒地有兩種，其一爲無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾，其二爲有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣之後爲止，如

三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林，沼澤，水利，鑛場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種，其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與私人自種，其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。開墾之工事，則由義務勞力爲之，如是數年之後，自治區域當變成桃源樂土，錦繡山河矣。

（六）設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費，書籍，與及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，爲年長者養育智識之所。或疑經費無從出，此不足憂也，以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費，如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣，一境之內，如人盡所長，爲公家服一二個月之義務，長於農事者，爲公家墾荒，則糧食足矣。長於織造者，爲公家織布，則衣服足矣，長於建築者，爲公家造屋，則房舍足矣，如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成之。自治區之人民，各有雙手，只肯各盡其長，則萬事具備。

矣，不必於窮鄉僻壤搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也，只要人人能知雙手萬能勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足，則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書識字學問智識之外，當注重於雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生產之機械，我當仿造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。學校者文明進化之泉源也，必學校立，而後地方自治乃能進步，故於衣食住行四種人生需要之外，首當注重於學校也。

以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作，等事，此外更有對於自治區域以外之運輸交易，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。

總而論之，此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織，近日文明各國，政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古代之治理，教養兼施，後

世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自教自養，而政府只存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤屈，其後則並此亦放棄之，遂至國亡政息，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。今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍爲清朝之亡國大夫，彼輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔知世界大勢，只顧自身自利，多行不義必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當爲自計，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，采擇最新之理想，以成一高尚進化之自治團體，以謀全縣人民之幸福。若一縣辦有成效，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。有志之士，宜努力篤行之！