

地方自治
实施法

地方自治實施法目錄

第一章 地方自治的意義

第二章 地方自治制度淵源

第三章 我國過去政治的缺憾

第四章 地方政治是民主政治的基礎

第五章 地方自治團體應實施的事項

第六章 地方自治與識字運動

第七章 地方自治與造林運動

第八章 地方自治與築路運動

第九章 地方自治與保甲運動

第十章 地方自治與合作運動

地方自治實施法

地方自治實施法目錄

第一章 地方自治的意義

第二章 地方自治制度淵源

第三章 我國過去政治的缺憾

第四章 地方政治是民主政治的基礎

第五章 地方自治團體應實施的事項

第六章 地方自治與識字運動

第七章 地方自治與造林運動

第八章 地方自治與築路運動

第九章 地方自治與保甲運動

第十章 地方自治與合作運動

地方自治實施法

地方自治實施法

第十一章 地方自治與衛生運動

第十二章 地方自治與提倡國貨運動

結 論

附錄總理地方開始實行法

地方自治實施法

第一章 地方自治的意義

地方自治的意義怎樣，要明白這層意思，先要明白『自治』兩個字的意義，『自』就是自己『治』就是管理，——或者說治理是辦理的意思，地方自治，就是一個地方的事，以一個地方的人民，本於公共的意思，用公共的財賦，大家共同來管理，——或治理，辦理的意思，人類本來是自由，平等，互助的動物，地方自治，就是要本着自由平等互助的原則，在不抵觸國家法律，和政府命令的範圍以內，大家共同來把本地方的公共事業，通通都辦好，大家自己來管理，使這地方的人民，都得到衣，食，住，行，樂，育，六大需要的美滿慾望，而同享着自由平等的幸福，倘若地方的事，自己不問，一味依賴政府，那是自己甘願喪失民國主人的資格，而永處於被治的地位，而地方也就不能自治了。

「地方自治」因社會環境，人類意識（思想和事實）而產生，並緣各方面之漸次發展而漸能應吾人之需要，已成爲不移的事實和理論，總理云：「真正民治，是要把民權主義能够極端做到，可以讓人民在本地方自治，那才完事」。又說：「如果全國的人民，不能自治，總是要靠官治，中華民國便永遠不能成立」。又舉辛亥革命說：「不幸辛亥革命之後忽視革命方畧，置而不論，格而不行，於是根本錯誤，枝節橫生，民國遂無所恃以進行」。所謂革命方畧，要言之爲革命程序之「軍政」「訓政」「憲政」三時期。在第二期最重要者爲施行約法建設地方自治，以一縣爲自治單位，使民權有所依託，主權在民之規定，不致成爲空文。不料辛亥革命後，即由軍政而憲政，流弊所及，曾如總理所說「由軍政時期一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時間，於是第一流弊在舊污末由蕩滌，新治末由進行，第二流弊在粉飾舊污以爲新治，第三流弊在發揚舊污壓抑新治，更端言之，即第一民治不能實現，第二爲假民治之名以行專制之實，第三則爲並民治之名而去之。此所謂事有必

至，理有固然者。又如臨時約法既知規定人民權利義務，而於地方制度，付之闕如，徒沾沾於國家機關，此所謂合九州之鐵鑄成大錯者也。』故革命成功，在乎地方自治之能否實現，而實現自治即須訓練人民，養成自治能力。否則真正民治國家，永無發揚光大之一日。吾人欲繼總理之志而彌補其缺憾，則常向總理所昭示之途徑，努力前進，決不應有踟躕猶豫之態度也。

第二章 地方自治制度之淵源

現代自治制度之發生，英國最早。因產業革命英國最先。且其國民性最富自由思想，故得政治上的自由，亦較容易，是以無論立法司法——凡足以發揚民意的制度，如國會制度，陪審制度，地方自治制度，無不早具規模。至其影響所及。咸使他國欣羨而急起直追。故自十八世紀至十九世紀之初，歐陸各國政治運動，大都集中於建設與英國同樣的制度。惟歐陸各國，自封建制度滅亡，王政復古以後，各國咸取中央集權政策，與曩日因令諸侯征戰而命負擔軍費以此爲交換條件而承認地方爲自由市的政策，遂根本不容，

政府爲貫徹計，非將所有自由市消滅而奪回主權不可。但在人民方面，在文藝復興後，已承受希臘羅馬之古典主義，如柏拉圖亞里斯多德等政治論的思想，暨羅馬法學者所傳自然法學之主張的影響，於是自由思想，充滿腦際，政治覺醒，十分明顯。故對當時的中央集權政府，而發布一種要求人民政治上的自由和恢復地方團體之固有主張。他的意思是說地方團體應脫離中央政府之支配而成獨立行政權之主體，然後人民政治自由乃能確保其基礎。故欲建設健全的政治組織，非實行地方分權制度不可。即如中央集權最盛的法國，甚至有『城鎮鄉依自然法存在，先於國家而成立，不當爲國家立法所左右』之口號。因此極端之學說遍布歐洲大陸，於是歐陸自治觀念與英國遂決然不同。英國爲人民自治，在國家政權支配之下範圍甚廣，而大陸爲地方團體自治，脫離國家政權支配而謀各個獨立範圍甚狹，因而所完成的制度亦屬差異，此自治制度成爲兩大系統的原因，日本維新後，因襲歐洲自治制度而脫變爲日本制度，我國以先秦鄉治爲自治制度之根本，參照世界自治的優點，更經 總理的完善的修正而成我國之自治制度，此自治制度淵

源之大畧也。

第三章 我國過去政治之缺憾

我國自建立民國以後，即採行代議政治，什麼是代議政治，就是以人民選舉代表與議國政的制度，這種制度，人民只有選舉權，人民僅運用選舉權，決不能實現政治由人民直接去管理。因爲人民只能於幾年之間，投一次票，以選舉議員，除却選舉議員以外，實現上對於國家政治，不能過問，而議員又非真正代表民意之人，所以代議政治人民是徒擁虛名，例如人民想提議的議案，而因爲提議案權操之於議員，議員如不提議，人民就沒有辦法，又如人民不願通過的議案，而因議決權操之於議員，議員偏偏要通過，人民也無法可以救濟，再如議員貪職枉法，違背民意的時候，除却其任期完畢自行解職後，人民無法可以撤換，所以在間接民權之下，人民除選舉議員以外，實不能參與政治。

總理說：『——歐美的先進國家，把民權實行了一百多年，至今只得到一種代議政體，我們拿這種制度到中國來實行，發生了許多流弊』。代議政治之結果，竟能使議員喪失

人格，變爲豬仔，何以呢？人民既被選充議員以後，在議會中就可以管理國事，凡是國家的大事，都要由議員通過，才能執行，如議員沒有通過，就不能行。歐美人民從前以爲爭到了代議政體，便算是心滿意足，便算是無上的民權。我們中國成立了這種代議政體以後，民權是否算得充分成立呢？總理說：『大家都知道現在的代議士，都變成了豬仔議員，有錢就賣身，分贓貪利，爲全國人民所不齒。各國實行這種代議政體，都免不了流弊，不過傳到中國，流弊更是不堪聞了。大家對於這種政策，如果不去聞問，不想挽救，把國事都付託到一般豬仔議員，讓他們去亂行亂爲，國家前途，是很危險的』因爲人民在選舉議員的時候，他們是很自由的，而選舉終結，就都變成奴隸，就變成了單純的被治者，以後一切政治的措施，都由議員擅專，這不是明明白白的實際上是少數人的政治嗎？代議政治的結果，往往以少數人把持政治。這是無可諱言的，然以社會日趨於新，事業日趨於繁，縱有少數賢哲，亦無以濟其窮。所以總理決心廢除間接民權的代議政治，而發明權能分開的地方自治；因爲一地方的事，誠以地方人民知之最切，

若以他人代謀，勢必餽足就履，違反人民利益。且官僚擁有優勝地位，易作威福，法儒斐特乎爾說：『國家官吏縱如何奮勉，未有不含瑕疵者，故在理想上最合宜的事，一經官吏爲之，得變爲剛愎不仁之舉動』休爾氏亦說：『官治爲機械作用』，形容官治之不合人民需要，可謂淋漓盡致。總理對於代議制之不滿，故用考試制度以救其弊，對於官僚政治，亦有極透闢的批評，曾說道『世界上把全民政治說到最完善最簡單的莫過於美國大總統林肯所說『民有』『民治』『民享』。民國以來，民有一層，已經做到，十二年中，政府內政部都是武人官僚把持，人民不但不能管國事，并且日受兵災之禍，流離失所，何能够說到民治民享呢！真正的全民政治，必須先要有『民治』，然後才能說真正『民有』『真正『民享』。最近北京所頒布的憲法第一條載中華民國主權爲國民全體所有，這還是抄襲我從前在南京所頒布臨的時約法，至於國家行政都是由武人官僚把持，並任用滿清官僚和豬仔議員去辦理，人民尙且不能够治，能不能够享呢！所以現在中華民國，還是『官治』『政客治』『武人治』不是民治——』故代議政治之不足恃，實

爲我國過去政治的缺憾。

第四章 地方自治是民主政治之基礎

本黨所主張的民有民治民享的政治，可說是民主潮流中的一種最好的民治政治，不過要實施這種民主政治，先要廓清民主政治的一切積極和消極的妨礙，民主政治的積極的妨礙，是一切摧殘民權的惡勢力，民主政治的消極的妨礙，就是民衆本身沒有政治的興趣和實力，所以我們欲推進民主政治的實施，促成民有民治民享的社會實現，首先就要將民主政治中積極和消極的兩種障礙剷除，國民黨要廓清這些障礙，積極方面，便主張一黨獨裁，以鎮壓一切反對民權的反對份子，消極方面，便主張軍事底定之後厲行訓政，以養成民衆本身政治興趣和能力。並嚴格限制民權之賦與，使反對民權者不得混雜其間。故總理分政治革命之步驟，爲軍政訓政憲政，在軍政時期之內，政府當用兵力以掃除國內的障礙，然反革命之勢力，不是一擊可以打倒的，他們雖然一時崩壞，終想死灰復燃，常混入民衆之中，或用威嚇，或用利誘，使民衆服從而已，所以革命之後，如果

就給人民以充分的民權，則這些反革命的人們，便有機會可乘，出而破壞革命，故總理主張以黨治國，唯黨治是有時間限制的，終必隨訓政時期的經過，而漸次交卸，所以本黨在獨裁期內主張訓政，訓政是養成民衆有政治的興趣和能力的一個方法，即爲實施民治民有民享的政治的一個途徑。因爲民衆沒有政治興趣以前，如果就給以民權。其結果，不是放棄而不運用，就是敷衍而不盡責，那末民主政治，直是等於具文。不但此也，在民衆沒有相當的政治能力的時候，若給以民權，一定爲狡黠者所利用，而謀其私利，所謂民主政治，也不過徒有其名，實際則供少數人利用的工具，所以由這樣看起來，便當厲行訓政，積極施行自治，使民衆成爲有訓練有組織的民衆，然後民權得以運用，而敷衍放棄或爲利用等弊病，庶可免除！至訓練組織之方法若何？建國大綱第八條規定：『在訓政時期，政府當派訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備地方自治，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，修築成功，而其人民會受四權之訓練，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」。又地方自治開始實行法中，亦條分縷晰，惟在吾人之努力完成罷了！

國民革命的過程，總算是步武到了訓政時期，現雖有少數叛逆擾攘，不過是回光返照，自速其亡，於訓政進行，沒有許多妨礙，且由此更可證明訓政工作之重要，以引起吾人加倍努力，因爲少數叛逆軍閥之此仆彼起，且每次尙有不少軍人供其犧牲，多數民衆，受其利用者，就是訓政工作未普遍，自治事業未成功，一般國民對於革命真理，未完全認識，民有民治民享的政治未完全了解之所致，倘國民人人能認識革命，了解政治，則叛逆者之僞，不足以惑衆，叛逆者之言，不足以動人，士兵不供其犧牲，人民不受其利用，彼雖有叛逆之意，有叛逆之謀，勢必衆叛親離，無所施其技術。所以我們以目前的感覺；益見得厲行訓政；實施自治；是目前最迫切最扼要的事務了！民有民治民享的政治；固以此來推進；民有民治民享的社會；當以此做基礎。總理說『地方自治，爲建國之基礎』，換言之，也就是民主政治的基礎了。

第五章 地方自治團體應實施的事項

說到地方自治團體應實施的事項，實在是很廣闊的，因為地方應辦的事很多，而人民生活上的需要，不是偏於那一方面就够了的，必須要把全部生活的需要，通通籌設完美，不感缺乏，然後才可享真正的幸福，地方自治，本是一個概括的名詞，究竟應該做些什麼事，才叫做地方自治呢？現在就將中央頒布之區鄉鎮自治施行法上所規定的事務，寫在下面：

(一) 調查戶口——調查戶口，是自治機關應辦的第一件事，因為集合許多人而成為一個自治區域，自治機關，應當知道本區域內人口的數目，和老，幼，男，女，職業，婚喪等等的狀況，是怎樣情形。所以不論本地人或客籍人，只要居住在這區域內；都要調查清楚，一律造冊，加入自治團體，悉盡義務，同享權利。但孕婦；老，弱，殘，廢，這一類的人，只享權利，免除義務，自調查完竣之日起，嗣後遇有遷徙及生死婚嫁承繼往來等事，由戶主隨時陳報鄉鎮公所或

該管警察機關，再由鄉鎮公所或警察機關報告區公所轉報縣政府，調查前應由負責人將調查意見方法宣傳於民衆；調查後實行公民宣誓人事登記。

(二) 訂立公約——自治機關應本着地方人民公意，在不抵觸國家法律，政府命令的範圍內，訂立一種公約，共同遵守，最要的原則就是：

1 規定地方自治事務的進行程序。

2 規定本地人民的權利義務。

3 改良風俗和一切不良的習慣。

(三) 登記土地——土地登記爲整理土地之起點，與清查戶口同爲地方自治首要之舉。

總理主張土地歲收，地價增益，公地生產，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，醫病，濟貧，救災，與夫種種公共之需。又主張開墾荒地增加生產。我們要完成總理的主張，爲人民謀幸福，經營地方事業，非從土地登記不可。再人民對於現

行田賦制度，痛苦已極，什麼正稅，雜稅，附稅，重疊難算，甚至有糧無地，有地無糧，產權不明，弊竇叢生。我們要解除痛苦，平均稅款，又非從土地登記不可。自治人員，應指導人民及鄉鎮職員陳報之手續，及查編，測量，立契，登記等之辦法。中國土地，向來沒有測量過，到底田畝若干，荒地若干，應徵租稅若干，都不知道。在籌備地方自治的時候，就要把土地登記起來。一方面由政府會同自治機關，把土地測量一次，知道某鄉某區的總面積，及某地主有土地若干畝，同時計算地價，政府則按價徵稅，一方面有土地者，應該自行呈報，如有典賣等情，也要報告自治機關，由自治機關彙報政府，以便保護業權，而平均稅款。

（四）修築道路——道路交通是滿足人民『行』的需要的，人民要求行路便利，工商業發達，就要修築道路，但修築道路，那有許多的錢呢？這個問題容易解決，因為人民要享權利，就要先盡義務，修築道路，就可以利用人民的義務勞力來