

地方自治

邱昌渭 著

四川省政府編譯委員會印行

邱昌渭著

地方自治

廣西省政府編譯委員會印行

中華民國二十九年二月初版

地方自治（全一冊）

每冊定價國幣四角

（外埠另加郵費）

編著者 邱 昌 渭

出版者 廣西省政府編譯委員會

印刷者 科學印刷廠

桂林西成路五號

電話二一〇二號

序

民紀二十八年秋，廣西舉辦地方自治研究會，全省九十九縣縣臨時參議會議長來集者共九十六縣之多。余時承乏民政，以時到會爲各會員講演地方自治，既竟，各會員請以付梓，曰：「將以爲經常參考之用，且以廣被全省大多數民衆，並促進國人對於自治之認識」。余不欲拂其意，從之。因將所講演稿，稍加整理，遂成是篇。

余維自治，原則有二：應以時地人三者，爲其實施之前提，一也；理論實際並重，二也。中外有不同之國情，各國有相異之環境，未可以行諸彼者例諸此，施於古者加諸今；無他，時間空間，以及人事，各各差異耳！是以本篇立論取意，皆以中國——尤其廣西——爲立場，本三民主義之最高原則，在地方自治開始時期，針對目前現實，不空談驚遠，不矜奇立異，不因襲陳腐，說現在話，說

本地話，對本省縣參議員而發。全篇凡九章，都二萬餘言，言皆有所爲，此可以提出者一；理論爲行動之指針，行動以理論爲準據，地方自治固需有正義之理論，而尤必有實際工作之表現，規章制度，揣在人爲，此本篇於理論敘述之外，兼重實際，將本省自治實施之概況，以及各縣臨時參議會工作之情形，加以檢討，以期有裨於現實，可以提出者二。

惟個人學識謬陋，年來廁身行政，終日爲案牘人事所紛擾，未遑旁事參引，篇中所述，頗多個人意見，且以其時縣各級組織綱要猶未公布，故對於新縣制亦未及討論，漏誤之處，自所難免，尙望海內專家，黨國俊彥，不吝指教，幸甚幸甚。

本篇之成，深得朱君蘊章之助，整理講稿，校正訛誤，特此申謝。

地方自治

目次

頁次

序

第一章 地方自治的意義	一——四
-------------	------

第一節 地方自治的定義	一——一
-------------	------

第二節 地方自治的演進	一——四
-------------	------

第一款 是由君主政治進入民主政治的過程	二——三
---------------------	------

第二款 是由少數政治進入多數政治的過程	三——三
---------------------	------

第三款 是由中央集權進入地方分權的過程	三——四
---------------------	------

第二章 中國爲什麼急須實行地方自治	五——九
-------------------	------

次

目

第一節	地方自治是動員民衆之基礎亦即抗戰之基礎·····	五——六
第二節	地方自治是實行民主憲政之基礎亦即建國之基礎·····	六——八
第三節	中國地廣人多應行地方自治·····	八——九
第二章	對地方自治的幾種錯誤觀念·····	一〇——一二
第一節	地方自治不是地方割據·····	一〇——一〇
第二節	地方自治不是官民對立·····	一〇——一一
第三節	地方自治不是空洞的規文·····	一一——一二
第四章	對地方自治應有的認識·····	一三——二〇
第一節	法律上的認識·····	一三——一四
第一款	法團·····	一三——一三
第二款	本身權益·····	一三——一四
第二節	制度上的認識·····	一四——一五

第一款 分權·····	一四—一五
第二款 制度·····	一五—一五
第三節 事業上的認識·····	一五—二〇
第一款 委託事業與固有事業·····	一五—一六
第二款 施政事項·····	一六—一七
第三款 各縣臨時參議會對地方自治事業認識之檢討·····	一七—二〇
第五章 立法機關與行政機關之關係·····	二一—二六
第一節 制衡的原理·····	二一—二三
第二節 聯鎖的方式·····	二三—二六
第六章 三民主義下的地方自治·····	二七—二九
第一節 步驟·····	二七—二七
第二節 政權與治權之劃分·····	二七—二八

第三節 縣爲地方自治單位……………二八一—二九

第七章 廣西地方自治之實施……………三〇—三三

第一節 實施方針……………三〇—三〇

第二節 實施步驟……………三一—三一

第三節 縣臨時參議會職權……………三一—三二

第八章 縣臨時參議會工作檢討……………三三—三七

第一節 優點……………三三—三四

第一款 擴大政治基礎……………三三—三三

第二款 發生橋樑作用……………三三—三四

第二節 缺點……………三四—三七

第一款 責任心應更加提高……………三四—三正

第二款 縣參議會與縣政府對立……………三五—三五

第三款 對政府法令未盡明瞭·····	三五—三六
第四款 議案有更求具體化之必要·····	三六—三六
第五款 未能多從積極方面提出辦法·····	三六—三七
第九章 地方自治成功的條件·····	三八—四〇
第一節 正確的輿論·····	三八—三九
第二節 集會的素養·····	三八—四〇

第一章 地方自治的意義

第一節 地方自治的定義

「地方自治」，是就自治的區域範圍來說的。在此區域範圍內，人民互相結合，組成團體，分工合作，以共同管理這地方的公共事務，對外求得生存，對內求得安全與福利，這即是地方自治團體。但如何始能對外，如何始能對內，這其中便有種種事實上的問題，歸結這種問題及其應付方法，得一概念，即為地方自治的定義。

為簡潔明瞭起見，我們可以對地方自治作這樣的一個定義：「地方自治，就是以地方團體為獨立之人格，在國家監督之下，而自行處理其公共事務」。

第二節 地方自治的演進

凡一制度的產生與變革，都非偶然的，必有其歷史條件社會環境並隨着人類意識的演進而逐漸演進的。

地方自治，也不能例外。它是時代進化社會進步的一種自然趨勢，同時也是人類政治發展史中的一個歷程，它並不是憑空掉下的物件，而是有其來根去跡，脈象可尋的。

一、是由君主政治進入民主政治的過程

君主政治，是由君主專制的政治，國家主權操在君主一人之手，人民只是君主的庶民，官吏由君主遣派，所謂「普天之下，莫非王土，率土之濱，莫非王臣」，所謂「朕即國家」，拿國家天下，作爲君主一人的私產，君主操人民生殺予奪之權，而不容人民有絲毫的反抗，更不容許人民有參政或自治之機會；所以西方有句俗言『在專制政體下，只有皇帝一人是愛國者』。因爲國家的興廢，只關係皇帝一個人的得失；民主政治，則國家主權，操諸國民全體，人人是國家主人翁，人人得對國事發表意見，官吏由人民選舉，爲人民公僕，替代人民出來爲公衆服務。

這由君主政治遞嬗到民主政治，是經過相當的長遠時期。翻開十四十五世紀以來的歷史，在歐洲即可說是民主政治同君主政治博鬥的歷史。在十四十五世紀以前，歐洲各國處在極端君主專制時代，人民呻吟痛苦，敢怒而不敢言，君主窮奢極惡，殘民以逞，無所不至其極。但由於人民知識程度日益進展，由於社會經濟的變動，羣衆能力之養成，民權思想的膨脹發達，更由於君主政治本身之黑暗與腐敗，跟着地方自治觀念萌芽滋長。人民爲謀其自身福利和改善不平等政治制度起見，便有自治與地方自治之理想與行動，而民主政治，遂代替君主政治而興起。

所以地方自治，純粹是時代歷史和環境的產物。它是由君主政治孕育出來的，我們

可以說：「以其有君權政治之壓制，才有自治發端的反映與夫自治制度的完成」。我們更可以說：「地方自治就是由君主專制進入民主政治之間的一個過程」。

二、是由少數政治進入多數政治的過程

在封建時代，政治爲少數貴族階級所把持。試看中外歷史上，都不乏這類事實。少數特權階級，有其優越的地位，雄厚的勢力，廣大的財產，政治只是他們之間的專利品，拿來作爲壓迫平民剝削平民的工具。它們高高在上，侈奢淫樂，養尊處優，而平民則過着奴隸的非人的生活，流離轉徙，飢寒交迫。在這種情形之下，人民生活感受着強烈的苦痛，那有不發生自治的理想，自治的革命運動，從少數特權階級手裏，把政權奪取過來，歸到大多數人民自己掌握中呢？「自己事，自己作」，無庸少數人越俎代庖，更不容少數人壟斷利用；這是自治之理想，也是人民的應有的權利，民主政治的基本原則。人民爲爭求自己的生存，民主政治的實現，那裏再肯聽任少數人操縱把持，而讓大多數的自己，受他們魚肉呢？

三、是由中央集權進入地方分權的過程

民主政治以前，一切政治形態，都是中央集權，在管轄上，中央政府對地方政府及其人民，有直接指揮統率之權力；地方政府之行政措置，係依據中央政府所制定的規律

與法令辦理。而民主政治，則係採用地方分權，地方政府在其範圍內，有完全自主的權力，中央政府對之不得干涉。

三民主義之所謂「均權」，「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」。這當然不是中央集權，地方自治，恰是代表這由中央集權到地方分權的過程。因為它既主張「一地方人民，在一定範圍內，可因地制宜自行處理其地方的公共事務」，這在本質上，是已脫離了中央集權了。

以上是地方自治的幾種意義的演進，為我們講地方自治的人所不可不了解，不能不認識的。我們必須循此方向進行，始能達到地方自治的目的。過去一切民治國家過程如是，中國將來民治之發展，亦必如是。

地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固。

——總理

第二章 中國爲什麼急須實行地方自治

地方自治的意義既然明白，那麼，中國爲什麼急須實行地方自治呢？

第一節 地方自治是動員民衆之基礎亦卽抗戰之基礎

現代的戰爭，是全民動員的戰爭，必須全民動員起來，有錢出錢，有力出力，各守崗位，各盡責任，才能爭取抗戰的勝利，爭取國家民族之獨立自由與生存。但如何才能動員民衆，如何才能達到抗戰勝利的目的呢？則又必須以實施地方自治爲前提。地方自治推行以後，國家民族的事業，移到每個人民肩上，痛癢相關，休戚與共，人民就不能漠視政治事件，而一切政令，無不迎刃得到順利的解決。

譬如兵役，在這方面的惡現象，是應征不踴躍，逃亡不斷絕。但如果人民理解其與國家之關係，某某第一批應征，某某第二批應征，都是通過大衆的意見來決定的，則誰也不能推卸。被征入伍的人，是代表整個自治團體爲國服務的，大衆對其家庭生活，就不能不負責處理，政府的優待出征軍人家屬，更不能不切實推行。如此，則被征者的逃亡一定少，因爲他出外的時候，是比較安心願意；同時家鄉有衆人監視着，違反衆人意見私逃回家，也有所不敢。其他如征兵征糧，以至一切需要民衆出錢出力的事，都無不

如此，可以經由地方自治得到滿意的效果。

其次：中日戰爭，是比較有長久性的。在這長期抗戰當中，我們一方面要阻止敵人勢力的進展；一方面要建立強大軍隊，以準備大反攻。爲完成阻止敵人的進展，游擊戰將佔主要的地位。但游擊隊的成立，靠廣大民衆的自動參加，游擊隊的給養，靠民衆的樂意輸助；如果民衆還像過去一樣，置身於政治之外，敵軍未至，便各自逃散，根本就不能成立游擊隊，所謂給養，更何從說起？只有地方成爲自治團體以後，地方的禍福興亡，才真正是人人有責，才可以結合大衆的力量，去保衛各人有份的家鄉。即使不得已而避開，也將是有計劃的行動，絕對不會留下有用的人，有用的物，資敵利用。

由此兩點，可看出地方自治對抗戰的關係。所以中國國民黨臨時全國代表大會宣言，有這樣的話：「抗戰的勝負，不僅取決於兵力，尤取決於民力。民力之發展，與民權之增進，相爲因果。故組織民衆，訓練民衆，爲發展民力之必要工作，亦爲增進民權之必要條件」。本省省政府黃主席在地方自治籌備委員會成立大會中演講：「抗戰是民力的表現，要希望民力能拿來作爲抗戰之用，就要推行地方自治，地方自治前進幾步，抗戰力量就增加幾分」。將地方自治在抗戰中的緊急需要性，爲抗戰之基本所在，更闡述得極透澈。

第二節 地方自治是實行民主憲政之基礎亦即建國之基礎

中國所需要建設的，是民主憲政的國家，是三民主義的民權國家。

民權主義，從其形態來說，在國家是共和政體，在地方是自治制度。因此，地方自治是實現民主政治，民權主義的必要方式；更就中國的建國程序，或政治發展來說，從軍政時期到憲政時期，中間必須經過訓政時期。訓政時期之主要工作，爲訓練民衆行使選舉罷免創制複決四權。而訓政時期的最後目的就是完成地方自治。

地方自治，乃完成革命建國實現三民主義最好的辦法。總理於廿四年前，在上海對國會議員演講「自治制度爲建設之礎石」有這樣的話：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固」。又在其所作的地方自治開始實行法裏說：「民國人民，當自爲計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基」。其他類似此等訓示，散見于遺教，不一而足。總裁廿四年在峨嵋軍官訓練團講演，也昭示我們地方自治爲政治建設之要務，爲攸關根本之至計。二十六年七月對廬山暑期訓練團又說：「建國工作之入手方法，……十分浩大，所以我們必須從最扼要之處，認定其入手之法，才不致勞而無功。這入手方法，可分兩方面來說，一就國家所由組成之地區單位上說，我們要推行地方自治；二就國家所由組成之人民方面說，我們就要用教育與訓練方法，來培養國民能力」。總理總裁這類的話，已把整個的建國工作，指出了一條光明康莊的大道，祇要吾人切實奉行，則建國無有不成，抗戰無有不勝。所以地方自治，又不惟是抗戰之基礎，也是實現三民主義完成革命憲政和建立民國之百年大計。在這抗戰建國之偉大時代中，確