

公民教育叢刊第十六種

地方自治

青年協會書局發行

Citizenship Training Series, No. 16

LOCAL SELF-GOVERNMENT

A Syllabus of Questions with Reference
Material for Use by Civic Clubs and
Discussion Groups.

By

T. C. SUN

FOR SALE

ASSOCIATION PRESS OF CHINA

20 Museum Road, Shanghai.

1926

Price: Forty-five cents per copy

民國十五年四月初版

地方自治討論大綱

編輯者 孫 祖 基

校訂者 青年協會書報部

刊行者 青年協會書報部

發售者 上海博物院路二十號
青年協會書局

每冊實價大洋四角五分

地方自治討論大綱序

序

遊歐美各國之都市者，其所得之最普共之印象爲何？各國市政優美，組織完善，地方清潔，交通便利，百凡條理井然等是也。而其所以致此者，不在政府之在上督察，而賴人民具有強盛之自治能力。故一國之強弱，倚乎人民自治能力之厚薄，斷不能顛倒其地位，謂地方之能否自治，有賴乎政府之是否強固也。吾國人民以組織力薄弱，自治精神缺乏，爲世所詬病者久矣。就滬漢津等外人設有租界之地一下觀察，吾民之病益覺顯然：華租二界密相毗連，然彼此潔否不同，榮枯懸殊，不獨於道路建築爲然，卽至燈火之明暗，用水之清濁，亦有霄壤之別。彼租界行政之費，非自外來，十九由吾人民供給，然則吾民何以獨厚于租界，而於華界則特示窮態，而不能舉辦一事乎？吾以是益知吾民組織力之薄弱，地方自治精神之缺乏，不能與

外人相頷頷矣。此而不能改進，空言救國，侈談革新，亦何濟哉？顧地方自治，千頭萬緒，吾人將從何處入手乎？編輯專書，供人研究，寧非最急要之舉乎？孫君祖基於此夙有心得，其作是書也，搜羅既極精當，取材亦甚宏富，於灌輸地方自治之智識，及養成地方自治人才，必能多所裨益也。吾人願爲中國奠穩固之基礎，爲吾民建久長之事業乎，請以是書爲其嚆矢矣。

民國十五年二月胡貽穀識于滬上求是草堂

例言

一、本書係專供公民有志研究地方自治問題者討論之用，故全書用討論體裁，文字方面，亦力求淺顯，以期普及。

二、本書注重本國實際問題，凡涉於泛論性質者，大半屏而不錄。

三、我國現行之縣自治法，市自治制及鄉自治制，均爲研究地方自治所不可不知者，特與研究地方自治之參攷書籍及論文表，附印書末，以爲諸君討論時之佐助。

四、本書倉猝脫稿，掛漏之處，在所不免，博雅君子，尙其諒之。

民國十五年一月下旬

編者識

目錄

第一課	何謂地方自治
第二課	中國地方自治之沿革
第三課	地方自治團體之組織
第四課	地方戶口
第五課	地方財政
第六課	地方教育
第七課	地方衛生
第八課	地方實業
第九課	地方工程
第十課	地方公安
第十一課	地方慈善
第十二課	地方自治與公民責任
附錄	地方自治現行法規

參考書目

地方自治討論大綱

孫祖基編

第一課 何謂地方自治

地方自治者，以一地方之人，于一地方之區域以內，以一地方之公共意思，而處理一地方之公共事務者也。自治二字，英語爲 *Self government* 以意譯之，即人民處理不屬於政府之事務之謂。故地方自治之實，乃人民于一國家之下，依國家法律之所規定，凡有不屬於政府之政務，而人民得以自爲者，乃以其獨立自由之意思，處理其本地方之各事。又以其利害之關係，非僅屬於個人，故必以人民之集合體處理之，此集合體即名曰地方自治團體；而所有自治之權，能即曰自治權，此一般學者所認定之說也。

準此以談，則自治二字，固與被治爲對待之名詞矣。而以行政之性質言，則自治與官治有別；以自治之範圍言，則地方自治又與國家自治有別。

焉。

自治之性質，實與官治立于完全相反之地位，蓋官治者以政府爲萬能，一切地方事務及其他公共事務，無論與人民自身如何密切，而概不許人民容喙于其間。其規劃也由政府所設之官吏；其舉辦也亦由政府所設之官吏，此即法儒佛爾極斯機氏所謂官僚政治者，中世之歐洲及自治制未行以前之中國莫不如此。且舍官治之外，別無所謂自治。德儒倫士司鐵因氏當一八〇七年提倡自治之日，即對於官治有三種非難：（一）政府爲人民代謀，而以地勢遼遠，情形不能悉知，且各地異宜，而遽以萬方一概之眼光，使各各不同之情形，削足適履，其結果每致利害適得其反。（二）既有上述之事實，加以奉行之官吏，本屬機械作用，雖有所知，法律上亦不許擅爲變通，故人民對此，必生失望，而生反對政府之思想。（三）官治之政治，官吏佔優越地位，動輒作威作福，因之生人民之嫉惡，感情遂不能調和，而衝

突以起，故彼時歐美政治學者，皆以官治爲革命之導火綫，而自治二字，乃成顛撲不破之論矣。

至自治之範圍，則有地方自治與國家自治之別。後者屬於英美學派，蓋彼之所謂自治，係廣義的，不囿于地方，不論立法司法行政但使人民參與其間，即爲自治之實，不特英之下院，美之國會，可稱爲自治機關，學者並因英內閣總理選自下院多數黨中，美總統舉自人民之公意，雖政府亦視之如自治機關矣；推之陪審員之參與審判，治安判事之職掌警察，皆得以自治目之。至地方自治說，則爲大陸學派所主張，彼以立法司法行政爲國家自治，以市鄉村鎮間之行政爲地方自治，蓋彼于地方自治制甫成立時，實認爲國家權力一部分之讓與，所謂欽定主義者，即一面限制自治，重地方之關係；一面依據國權，爲獨立之機關，而其限于地方之小範圍，以言自治，可以明見。後世學者，對於國權之根據多非難之，謂推重國權之結果，政

府將加以干涉，而失自治之精神，此二大學派，今日已有改造之趨勢，大陸派漸由中央集權而趨於分權，英美派則由中央分權而趨於集權，其方法雖不同，而其適應本國需要之目的，則初無二致也。

討論問題

一、試辯別下列之術語：

(1) 自治與他治

(2) 自治與官治

(3) 自治與聯邦

(4) 自治與分權

二、地方自治何以必要？試詳細討論其原因。

三、試批評英美系及大陸系之自治學說。

四、吾國地方自治之目標應採用英美系乎？大陸系乎？抑調和兩系而另成一系乎？試討論之。

參 考 材 料

一、蔣百里——同一湖談自治的一封信（改造第三卷第四號）

二、陳獨秀——實行民治的基礎（新青年第七卷第一號）

三、馬洗凡——英法兩系地方自治制度及其相對的改造趨勢（東方第

十九卷第九號）

一 同一湖談自治的一封信

蔣百里

我說：歐洲國家中有個瑞士國最是奇怪，好像上帝特地造他出來，給二十世紀歐洲各國做政治上軍事上的模範似的。就地理、人民、氣質上看起來，你們湖南很有可以做瑞士的資格，所以我對於湖南的自治運動，特別感覺得有興致。

但是現在有最緊要一句話，就是自治是自己治自己，並不是湖南人治湖南人，尤其不是湖南的官治湖南人。拿後面二種的治法來掛自治的招牌，恐怕不到幾時，那位張敬堯先生難說不再來光降。倪嗣冲是安徽人，他做安徽督軍，就是安徽能夠自治，曹錕、田中玉、唐繼堯、陸榮廷難道不是直隸、山東、雲南、廣西人？不僅如此，就是張季直辦南通自治，人家就說他是『自治地方』，不是『地方自治』。

一說到自治的根本，我想必定有人聯想到教育問題。但是現在教育二字，也頗難說。到底誰配教誰呢？你說鄉下人沒有知識，但是現在担任軍國大事的，還不是鄉下人，還是知識階級。這種知識階級把這個國家弄得這樣糟，他還配教人？這就全體而言。再仔細看去，這許多學堂堆了許多沒有系統的知識，好像貨棧似的，中間還有又臭又爛又毒的東西在內，在那裏掛一塊教育的招牌，出賣陳貨，還能希望從此發生好果來麼？但是現在比較起來，還是學生界有點微生氣，哈哈，明白了這個道理，那自治的真正光明，就會發見了。

如今就事實上說，我以為自己治自己之第一條件，就是拿自己的勞力來換自己的飯吃。穀了這件資格的人，才配講自治。像我們靠着養老金或做體面強盜或靠着祖先的遺產為生活的，

就未必配得上講自治。拿自己勞力來生活自己，這一個根本條件成立了，然後做出發點——就是拿個人做出發點，則是自治云者，在向着一種合衆親愛互助方面進行的。反之，像現在情形，說中央不好，國家不行，所以要講地方自治——這就是拿國家做出發點，則是自治云者，是向着一種分裂嫌惡抵抗方面進行的，亂子多着咧！這種亂子可是先要覺悟他不可免，又要知道他不可行，所以國分省，省分縣，縣分村，村分家，家分個人，這真是最後五分鐘的大難關。到了家分個人時代，真正的自治才會出來。現在真可謂一種豫備的豫備罷咧。

個性這件東西，譬如一枝薔薇花，很可愛，但是中間有無數的刺。中國三千年，都是看他壞的方面，儘是把他壞的方面制壓住，現在竟同那餓極的獅子一般，可是那舊的鐵欄干已經是爛了，他的野性，一旦發達起來，什麼殺人放火，都做得出來，但是要明白要想中國民族，在世界站得住，除非這獅子叫醒，另外是沒有辦法的。所以我們要忍着性子，用明的眼光賢的手段來指導他。還有一句話要對老先生說，現在你說人欲橫流，人欲的本體本來是無善無惡，可是橫流的責任，大一半是那制壓者負的。

從政治上歷史上說起來，美國這個國家，成立得最有趣味。他們當初只要生活於自由天地中，中國不國是不相干的，所以從本國跑出來，他們得了生活與自由，什麼東西都可以不要，後來事業漸漸發達，人生觀漸漸豐富起來，爲打破種種障害計，漸漸有合衆的必要。於是家合爲村，村合爲市，爲邦的國。這個「國」是他們當時生活上的必要，所以那基礎就千穩萬固，現在國際聯盟，從這條線看起來，是很有價值。美國人現在看他自己的國家彷彿同從前邦的一般，所以拿同一的憲法來，提倡合衆的國際聯盟，這就是我說從個人做出發點的一個最好榜樣。

上文這『必要』兩個字可以作為一切事業之基礎。這種必要，同周遭的環境相摩相盪，積久乃成一種抽象的信條。此信條者，乃為人人心中所默契，日日行事之準繩。飾之以文言，則有所謂憲法者焉，有所謂條例者焉，有所謂章程者焉，其有不文言所飾者，則得以習慣二字包括一切。所以有必要，才有信條。有信條才有法律，現在的人，對於事實上的必要，迷迷糊糊，沒有的確的觀念，信條呢，舊的已經為那『新的必要』打破了，新的還是時機未熟，急造不出來這種時代，可是一動手，就是法律呵，條例呵，這叫做畫灶充饑，還穀不上說畫餅哩。我可斷定他鬧上一百年也沒有結果。

我們仔細想想到底什麼事為我們現在所必要，我們晚上有睡覺的必要，要是半夜裏，來了一個毛賊，鷄鳴狗吠的鬧了一夜，明天做事就不痛快，我們日裏有吃飯的必要，不必說是鬧荒年——廚房裏的飯，熟蒸蒸地擺在那裏，忽然來了一個不相干的客，坐着儘不走，陪着他一點鐘二點鐘，這頓飯就吃得痛快。總而括之，人生最要緊的第一大事，就是五個字，叫做『生活的安全』，夜裏一個賊，日裏一個客，就可以對於我們生活上，發生若干程度的擾亂。何況那丘八先生之上，再加之偉人政客官僚呢！

我們工作四五點鐘就想散散步——或許往公園——回來走路嫌吃力，嫌慢就想坐車，——越快越好，越穩越好——那乾燥無味的板壁，如其掛一張新畫，覺得有點滿室生春，不散步也會工作，不坐車也可回家，沒有畫那牆壁也還是擋風避雨，但是人生有個向上的欲望，所以就生出許多不必要的必要來，這種不必要的必要，在物質上就包着無數的奢侈淫佚，精神上可含着無窮的高尚優美，總而括之，這叫做『生活的豐富』。咳！『子言食無糧，何不食肉糜。』現在中國，尤其

你們湖南，當這大劫之後，豐富這一條，姑且不講。且說說安全兩字罷。

我覺得你們湖南該自治，什麼憲法議會，只好由他們鬧去。第一要事就從人民生活安全上的必要着想，現在說不上自己治自己，先說自己保護自己。着手方法，應當從兩方面做起，一個是實事的着手，應當從小的局部的做起。（引例略）還有一種是理想上的着手，是要指導那知識階級的腦筋，向着人生實際生活方面去做去。（引例略）

大家能殼回到自己，「自治」這個自字，就有了着落，那麼那治字自然會跟着那必要發生出來，這種從必要上，生出來的事實——習慣——憲法雖表面上看起來，也不過一張紙片，幾條條文，可是那力量比那克虜伯砲還要大幾十倍，所以我說論理上的指導，目下也是極緊要的。現在學問的大勢，也是走這個趨嚮，所以科學是注重事實的，可是越研究越近於玄妙。哲學於徧於玄想的，可是越研究越近於事實，這個原則，拿來律我們的自治談，也有點用處。（下略）

二 實行民治的基礎

陳獨秀

杜威博士分民主主義的原素為四種：

- （一）政治的民主主義 就是用憲法保障權限，用代議制表現民意之類。
- （二）民權的民主主義 就是注重人民的權利，如言論自由，出版自由，信仰自由，居住自由之類。

- （三）社會的民主主義 就是平等主義：如打破不平等的階級，去了不平等的思想，求人格上的平等。

(四)生計的民主主義 就是打破不平等的生計。剷平貧富的階級之類。

前二種是關於政治方面的民主主義，後二種是關於社會經濟方面的民主主義。原來「民主主義」(Democracy)歐洲古代單是用做「自由民」而言。對奴隸參與政治的意思，和「專制

政治」(Autocracy)相反；後來人智日漸進步，民主主義的意思也就日漸擴張；不但拿他來反對專制帝王，無論政治、社會、道德、經濟、文學、思想，凡是反對專制的、特權的，逼人間一切生活，幾乎沒有一處不豎起民主主義的旗幟。所以杜威博士列舉民主主義的原素，不限於政治一方面。

我們現在所盼望的實行民主，自然也不限於政治一方面。而且我個人的意思覺得「社會生活向上」是我們的目的，政治、道德、經濟的進步，不過是達到這目的的一種工具；政治雖是重要的工具，總不算得是目的，我敢說若要改良政治，別忘了政治是一種工具，別拿工具當目的，才可以改良出來適合我們目的的工具，我敢說最進步的政治，必是把社會問題放在重要地位，別的都是閒文。因此我們所主張的民主，是照着杜威博士所舉的四種原素，把政治和社會經濟兩方面的民主主義，當做達到我們目的——社會生活向上——的兩大工具。

在這兩種工具當中，又是應該置重社會經濟方面的；我以為關於社會經濟的設施，應當占政治的大部分；而且社會經濟的問題不解決，政治上的大問題沒有一件能解決的，社會經濟簡直是政治的基礎。

杜威博士關於社會經濟（即生計）的民主主義的解釋，可算是各派社會主義的公同主張，我想存心公正的人都不會反對。至於他關於政治的民主主義的解釋，覺得還有點不徹底；我們既然是個「自由民」，不是奴隸，言論、出版、信仰、居住、集會，這幾種自由權，不用說都是生活必

須品；憲法我們也是要，代議制也不能盡廢；但是『單靠憲法保障權限，』『用代議制表現民意，』恐怕我們生活必須的幾種自由權，還是握在人家手裏，不算歸我們所有。我們政治的民主主義的解釋，是由人民直接議定憲法，用憲法規定權限，用代表制照憲法的規定執行民意，換一句話說，就是打破治者與被治者的階級，人民自身同時是治者又是被治者，老實說，就是消極的，不要被動的官治，積極的實行自動的人民自治，必須到了這個地步，才算得真正民治。

我們中國社會經濟的民治，自然還沒有人十分注意，就是政治的民治，中華民國的假招牌雖然掛了八年，却仍然賣的是中華帝國的藥，中華官國的藥，並且是中華匪國的藥，『政治的民治主義』這七個好看的字，大家至今看了還不大順眼。但是我決不因此灰心短氣，因為有三種緣故：一是中國創造共和的歲月，比起歐美來還是太淺，陳年老病那有著乎成春的道理。二是中國社會史上的現象，真算得與衆不同，上面是極專制的政府，下面是極放任的人民，除了訴訟和納稅以外，政府和人民幾乎不生關係，這種極放任不和政府生關係的人民，自己却有種種類乎自治團體的聯合，鄉村有宗教，有神社，有團練，都會有會館，有各種善堂（育嬰、養老、施診、施藥、積穀、救火之類），有義學，有各種工商業的公所，像這些各種聯合，雖然和我們理想的民治隔得還遠，仍不能說中國人的民治制度，沒有歷史上的基礎。三是中國人工商業不進化和國家觀念不發達，從壞的方面說起來，我們因此物質文明不進步，因此國民沒有一致團結力，從好的方面說起來，我們却因此沒有造成像歐洲那樣的資產階級和軍國主義，而且自古以來，就有許行的『並耕』孔子的『均無貧』種種高遠理想，『限田』的討論，是我們歷史上很熱鬧的問題，『自食其力』是無人不知道的格言，因此可以證明我們的國民性裏面，確實含着許多社會經濟的民