

現代問題叢書

中國地方自治問題

下冊

董修甲編著

商務印書館發行

現代問題叢書

中國地方自治問題

下冊

董修甲編著

商務印書館發行

中華民國二十六年三月初版

* 版 翻 *
* 所 必 印 *
* 有 究 *

現代問題叢書

中國地方自治問題二冊

(35846.4)

每部實價國幣壹元伍角

外埠酌加運費匯費

編著者

董修甲

發行人

王雲五
上海河南路

印刷所

商務印書館
上海河南路

發行所

商務印書館
上海及各埠

(本書校對者陳乘全)

三〇七上

張

第十一章 發展中國地方自治之方式

關於地方自治的種種，我們已討論得很多了，現在要來討論如何發展地方自治。本來這個問題，在政治文化程度水平較高的國家裏，是毋庸討論的。因為那是人民的一種需要，人民自己會憑着民權去要求政府允許他們實行；同時政府也正要利用人民的自治能力以協助地方事業的建設，而完成民主政治。可是以政治水平低於一切的中國人民，要他們自己起來，是比較一件難事；反之政府也不肯輕易給他們以嘗試之機會的。所以我們要發展地方自治，就要連帶討論到用何方式去發展的問題。

我國地方自治的歷史雖短，可是也曾在各地方嘗試過各種的方式，有成功的，有失敗的，我們正可以憑着過去的經驗，來選擇我們認為最滿意最適宜的，發展地方自治的方式。

第一節 士紳倡導之地方自治

距今二十餘年以前，在河北定縣翟城村有兩位創辦村治的英雄，一位是米迪剛，一位是他的弟弟米階平。他們新自日本留學歸國，受了日本明治維新的刺激，決心改造中國政治，而從創辦村治入手。他們的家鄉翟城村便成了他們的試驗區域，可是當時鄉民風氣未開，都一致反對他們，因為他們要毀廟興學，且因之引起訴訟。可是因他們之繼續奮鬥，逐漸取得村民的信仰，而獲得相當之成功。據說在民十以後，該村村民便都有職業，都能識字，且大家很和睦的沒有糾紛。茲將該村的村制組織大綱，及其組織，照錄如次。

第一條 本村村制按照本大綱以立全民政治之基礎。

第二條 本村將舊日之八自治區取消，遵守新章將全村仁義禮智信五街編爲十五閭七十四鄰。

第三條 各鄰長由五家自行推選，村長佐各街長閭長由鄰長選舉之。

第四條 本村設立村政會議，以左列各項人員組織之，議定全村各項事務，及推選辦理村務各項人員，其簡章另定之。

一、村治創辦人；

一、村長佐各村長閭長；

一、男女高小校長；

一、各鄰長（擴大會始行加入）

第五條 村公所設執行委員九人，辦理全村執行事務，其簡章另定之。

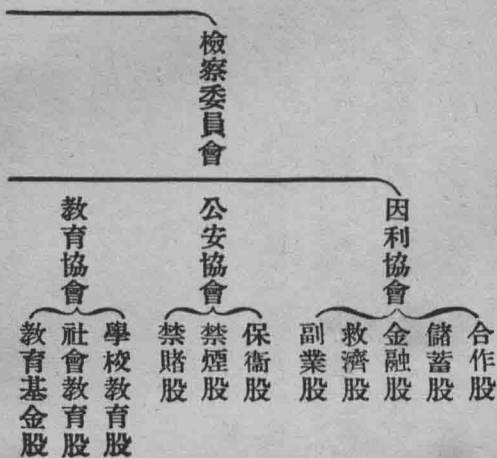
第六條 村息認會檢察委員會財政專員等之組織，均照定章辦理。

第七條 本村關係教育公安農林建設交通儲蓄及合作社等自治事項，均根據事實另立規約共同遵守。

第八條 本村設立村政講習會，以爲訓練人民使行四權，修養人格，改良風俗之基本工作，其章程另定之。

第九條 本組織大綱，由村民會議通過施行，期間以一年為限，期滿另行議改。

第十條 本組織大綱公布後報區呈縣立案。



村政會議

執行委員會

建設協會

建築股

交通股

衛生股

娛樂股

研究股

展覽股

保育股

水利股

農林協會

團體委員會

財政專員

統計股

出納股

納稅股

村政講習所

這是翟城村施行村治的大概，我認爲這是一種英雄主義領導地方自治的方式，雖然是獲得相當的成功，但這種方式是不適宜的。因爲把一種新政治制度施行的大責任，負在一兩個人的身

上，這是一種蠢笨，而且具有很大的危險，這一兩個人是不是能幹而最有才識的？他們的行爲是不是有時會把全村人民的利益加以出賣？就縱然他們兄弟是最有才能的，也絕不會出賣全村人民的利益，但他們把翟城村辦好了，是不是就可以推行全國地方自治？這是很顯然的，翟城村獲得相當的成功，對於全國的地方自治，是很少有影響的。同時他倆是世家子弟，因爲是世家子弟，就至少是全村的地主，以地主的資格去創辦村治，其個人利益之所在，是很可懷疑的。如組織大綱第十條，而以村治發起人爲村政會議的當然委員，這很有些世襲村治的意味，已去地方自治之原旨甚遠。總括起來，此種英雄主義之發展方式，有下列各項缺點：

甲、以少數人之利益爲出發點以村治爲其財產；

乙、少數人之力量有限負擔太重；

丙、不能普遍發展僅限於本村；

丁、有背以人民爲主體之原旨；

戊、政治隨人轉移人存政舉人亡政息。

當然米氏兄弟奮鬥之精神，是可以佩服的，如果每個知識份子都能領導民衆起來努力於地方自治，其功效定然很大。所引以爲憾者，不能從翟城村組織起而遍及於全國耳！

第二節 政府指揮下之地方自治

我國地方自治，大部份都在政府指揮之下，從事實施，但均缺乏顯著之成績。其較爲人所注意者，即中山模範縣之自治，及山西之村治是也。茲略述其實況與組織：

(一) 中山縣之自治

中山縣爲總理故鄉，爲紀念總理起見，特定該縣爲模範縣，並設立該縣訓政實施委員會負責計劃指導與監督，實施地方自治。國民政府於民國十八年二月八日，任命唐紹儀等十五人爲訓政實施委員會委員，並指定唐紹儀爲主席，同年十月間設立縣自治籌備處及各區鄉鎮自治籌備處，並製定各種法規，擬定工作程序，在此時期中，曾進行下列各項工作：(一)詳查區域地址，編定地名；(二)調查戶口；(三)訓練自治人才，分發工作；(四)改編保衛團；(五)清查盜匪；(六)

禁煙賭；（七）提倡識字運動；（八）編發自治宣傳品；（九）成立國民補習學校及國民訓練講堂；（十）清除街道溝渠，舉行家宅大掃除。於十九年四月結束籌備處自治工作，交縣政府辦理，首先成立區公所，並籌備鄉鎮自治。但各項建設工作，均未能次第舉辦，道路僅由石歧鎮公所修築，孫文中路一條而已。茲錄其組織大綱如次：

第一條 中山縣訓政實施委員會依照十八年二月八日國民政府第十九次國務會議，確定中山縣為全國模範縣之決議，為中山縣實施訓政建設模範縣之計劃指導監督機關。

第二條 委員會由國民政府委派委員十五人組織之。

第三條 委員會設主席一人，主持會務由國民政府於前條委員中指定之。

第四條 委員會每年至少開會二次，決定中山縣之訓政實施計劃，委員概無薪給，但於開會期間得酌支出席費。

第五條 中山縣訓政實施年限，由委員會決定呈請國民政府核準備案。

第六條 中山縣縣長在訓政期內，由省政府任用中山縣訓政實施委員會主席兼之。

第七條 中山縣行政及建築事業經費，由國省兩庫，每月撥付三萬元，其用途分配，由委員會審定，但行政費與事業費應以四與六之比例爲分配標準。

第八條 委員會對於中山縣訓政建設計劃之決議，除由會直接交中山縣政府照案執行外，並函廣東省政府查照備案。

第九條 委員會爲辦理事務，得設祕書一人，事務員若干人，由委員會派充之。

第十條 本大綱自公布之日施行。

(二) 山西省之村治

山西村治始於民國七年，而衰落於十四、五年間，以村爲自治單位，受省村政指導處之指揮；實際上則一切聽命於閻百川氏，其主要自治工作，爲創辦國民教育，調解氏族糾紛，利用先天教，向人勸善，放款救濟等。實施以來，雖無自治之實質，但以持之悠久，施行普遍，頗爲一般人所稱道。故山西有模範省之稱，但近年以來，則以閻氏無暇及此，而村政遂爲之廢弛了。其重要章則如次：

(甲)改訂村政組織簡章撮要（十五年十二月十一日公布）

第一條 本處承省長命令辦理村政及禁煙事務。

第二條 本處設處長一人副處長二人管理一切事務。

第三條 本處設秘書一人審核及修正各項文件。

第四、五、六條 略。

第七條 本處爲考查各縣辦理村政成績優劣，設村政視察員若干人，密查員若干人，服務規則另定之。

第八、九、十各條 略。

(乙)改進村制條件——(十六年八月十八日公布)

第一條 各縣所屬鄉村按照本條例編制組織以立全民政治之基礎。

第二條 鄉村編制及村長副閭鄰長選任，均適用前定各辦法，其簡章另修訂之。

第三條 鄉村內按事務之性質設左列各部：

一、村民會議 二、村公所 三、息訟會 四、村監察委員會

之。

第四條 村民會議，規定全村一年中一切重要事務，及選舉辦理村務各項人員，其簡章另定

第五條 村公所辦理全村執行事務，其簡章另定之。

第六條 息訟會，調解村民爭訟事件，其簡章照原條文修訂之。

第七條 監察委員會，專司監察事務，其簡章另定之。

第八條 本條例自公佈日施行。

上面所舉的兩個例子，都是在政府領導下而發展的地方自治，但結果告訴我們，他們這種方式是失敗了。爲什麼政府領導下之地方自治會失敗呢？大概有下列原因：

第一、政府過分之領導即爲干涉，而失其自治之真義；

第二、以政府爲主體，人民完全被動，一時不能了解地方自治之本質，又何從加以發展？

第三、政府領導之結果，地方自治事業，將隨政府政潮之轉移而受最大之影響；

第四、政府代辦，人民無實地發展民權之機會；

第五、自治事業官僚化；

第六、僅憑當局者之意志，不切合人民之需要。

我覺得地方自治，在訓政時期的中國，是必須政府去領導的，但以政府是否善於領導爲定；同時應以人民爲主體，始能實際推動，而獲得相當之成效。

第三節 人領導下之地方自治

國民黨是領導民衆，從事國民革命的，牠的最主要目標是在建立我國澈底的民主政制。當然牠對於這實現民主政制的地方政治制度，最先採用。但以年來日忙於黨的另一些重要政治任務，對於地方自治的工作，尙未能普遍加以領導。自然各地方黨部局部的工作，是很有不少的成績，如浙江蕭山縣東鄉之村治，即完全在地方黨部領導之下發展起來。牠的成績，夙爲人所深知。茲分別介紹如下：

蕭山縣的村治，是由國民黨沈定一先生，率其同鄉和同志所發起，而在蕭山縣第二第六兩個

區黨部領導之下，向前發展。他們是以蕭山東鄉爲牠們的試驗區域，區黨部的每個同志都抱犧牲精神，不受薪給的參與地方自治的任務。他們的主要工作是（1）調查戶口，（2）測量土地，（3）改良衛生，（4）造林，（5）普及教育及印刷宣傳品，（6）強丐爲工，（7）託兒，（8）創辦蠶種販賣及信用販賣等合作社。工作區域以東鄉衙前爲最有成績，每個同志都皆實地去幹。在民十六七年間，這小小區域的自治成績，有若干地方是特異的，不幸先生後被暗殺，遺失中心的導領，成績便隨着衰退了。

試辦衙前自治村，是遵照中山先生的遺教，產生在縣黨部核准之後舉行，在區分部指導之下實施。其區域東自匯頭張，西至凌家港，橫亙十八里，北自海塘小河南，至西小江，直長八里，方約一百四十里，人口一萬餘，農業生產勞動者二千餘，學齡兒童二千餘，除農產外，目前沒有別的生产事業。環顧四周各鄉村，社會情形，經濟能力，大致相同，但是他們的蓄藏，都比此村豐富，此村試辦自治，不單是使一般民衆得到實際的團結機會，並且要在自治的設施上，救濟村民的窮困，振拔村民的愚魯。

衙前村自治會組織及最近工作計劃系統表

