

地方自治史話(二)

申慶璧

雲南試辦市政計畫

李宗黃回憶推行地方自治說：「接奉籌備雲南市公所籌備主任的命令是中華民國七年（一九一八）十月二日（見回憶錄二編壯年時期二五九頁）這個年份是李宗黃記錯了的，他到日本考察是民國七年七月，那年的九月卅日還在上海赴國父的招宴，在當時的交通情形，是絕對不可能的。連帶而及的正式成立日期，也應當是錯的。回憶錄的原文是「我草擬的雲南市政公所暫行條例，由雲南省長唐繼堯先生明令核准。並委我為雲南市政督辦，展開了昆明市和我歷史上的新頁。昆明省城城區和商埠地到處張燈結綵，喜氣洋溢。中華民國八年公元一九一九年，五月十五日，雲南市政公所正式成立，舉行了就職典禮。」（二六四頁）兩者都相差一年，成立籌備處，應當是民國八年，正式成立應當是民國九年。由籌備算起，到顧品珍接管省政，於民國十年二月十三日交代，只有一年另四個月。昆明市政公所行政機關載：「本省倡辦市政，始自民國八年，唐省長廢督裁兵，實行民治之時，當即成立雲南市政

公所于翠湖之湖心亭，委李君宗黃督辦其事，嗣因政變，遂被裁撤。」（一八〇頁）。

在籌備期間，僅設秘書、書記、會計各一人，主要的工作，是草擬「雲南市政公所暫行條例」。是項條例，計四章十九條。大體是依據李宗黃在日本考察的資料，北京、廣州兩市的設施，參酌雲南的狀況。其要點是：

——以雲南市政公所為舉辦雲南市政機關，直接受雲南省政府監督，其管轄範圍，則暫以省會昆明為限。

——職掌以市之自治、財政、交通、教育、工程、衛生、社會事業為範圍。警察業務由省警察廳辦理，但須接受市公所之指揮。

——組織採督辦制，設督辦、會辦各一人，秘書一至二人，下設總務、民治、工程、教育、實業、公用、衛生、社會等八科。

——在市民意機關未成立前，由督辦就省各機關首長、士紳、市民中遴選五至九人，組織參事會，為市公所的諮詢機關。

——市下設區，區長暫由各區警察署長兼任。

成立之初，全市面積僅十七點九六方里，人口十一萬四千九百九十二人。為什麼不稱為「昆明市政公所」？而稱為「雲南市政公所」，使省市的名稱混淆？據李宗黃回憶：「這也是有關昆明沿革史上，很有趣的一段史實。因為，連同昆明縣……一直到明太祖洪武十五年（一三八二年）傅友德、沐英平定雲南，這才改稱雲南，為雲南布政使司駐地。從清朝直到……昆明設市之前，昆明還是叫做雲南府，因此稱之為『雲南市政公所』，頗有其雙關的意味。」「在我着手草擬『暫行條例』之前，我倒是曾經一度請示過唐省長，可否把商埠地和省城，另行劃分為昆明市？……然而唐省長，却另有打算，他說：『推行市政和地方自治，不能光在昆明一個地方做，我是要你把市政和地方自治推行到雲南全省每一處地方的。所以，你這個機構，當然應該稱之為雲南市政公所，方能符合實際。』」原先我自己所定的官銜『昆明市長』，也改成了『雲南市政督辦』彷彿我是雲南一省的行政首長了。……」

照李宗黃的原意，警察廳原擬改為警察局，隸屬市政公所，但因兼負督署衛戍之責，改制率

掣太多，所幸向係由督署參謀處監督指揮，市政會辦由警察廳長兼，職權合一，運用尚稱靈活，由於唐省長的信任。用人探選拔、考試的方法，而又實施「軍事化」、「學校化」和「革新化」，時人賜以「少年市公所」的嘉名。他訂定了一個為期三年的雲南市政初期計劃，於民國九年元月出版了一份市政雜誌雙月刊。在市政措施上，與昆明市的特殊階級奮鬥。切實整頓水電，使電燈由不明而明；自來水由不清而清；并把建設的重點，放在關道路上，由街道不平而平，揆之實際，只有自治之名，仍是官治之實，而且是警察之治，與日本所行的沒有兩樣，雖與李宗黃的理想不同，但在李宗黃的人生歷程上，却是一個很大的轉捩點。

詩酒流連英雄意氣

唐繼堯督軍自幼飽讀詩書，中過秀才，畢業日本士官學校、溫文儒雅，平生嗜好，在邀集友好，遍歷名山大川，詩酒徵逐，唱和為樂，李宗黃隨侍左右，亦偶有吟詠，一日侍遊黑龍潭，唐繼堯曾賦律詩四章，其中一律是：

少年未醒浮雲夢，亦復雄心賦大風。
柏老彌堅寒歲節，花開不減舊年紅。
樸王範帝今猶昔，鎖利鞭名色是空。
睡起披襟狂笑傲，一竿煙外釣潭龍。

李宗黃曾奉和五律一首：

極目古漢中，泱泱大國風。
地靈出人傑，天意老英雄。
宋柏冲霄漢，唐梅照梵宮。

獨惜潭水小，不足養蛟龍。

李宗黃說：「論此詩之作，確實是有感而發，一吐積愆，但經同僚傳觀，有人高聲讚好，而且還特地站起來當眾朗誦時……就趕緊站起來高聲的說：『我這一首塗鴉之作，完全是因為東大陸主人唐聯帥而發！』……詎料唐都督一聽我在這麼表白，頓時就揚聲大笑，他伸出手來指着我也，高聲的說道：『我說是你的夫子自道，又有何妨？』」章太炎把唐繼堯與北洋軍閥相提並論，我想假使確如所言，在軍閥幕僚中，有此溫馨的場面，也是滿可愛的。國父倡導地方自治，為時很早，但他手著的地方自治開始實行法，依據確實的紀錄，係刊載於民國九年出版的建設雜誌。李宗黃回憶錄，一再提到「民國七年三月，孫先生手著博大精深兼採各國所長，體制完備的『地方自治開始實行法』一書出版了。」（第二編壯年時期二〇六頁）又說：「民國七年三月孫先生的大作地方自治開始實行法在上海出版了，他照例寄給我數冊，命我轉贈雲南當道諸公……我欣喜萬分的發現，我所想到的和做到的，跟孫先生的地方自治開始實行法相當的接近。最使我感到驚喜交集的是我在雲南市政公所之下設立公米局和公鹽局，完全是憑我的構想，當時我還沒有讀到孫先生的這本大作，但却跟孫先生的規則不謀而合。我不敢說這便是『英雄所見略同』……然而，說是愛國愛民者『人同此心，心同此理』似乎還不算踰越。」依這段來分析，地方自治開始實行法出版的年代，李先生也是記錯的，照

李先生的回憶，設公米局平抑米價，「就在我奉命督辦雲南市的第二年上」（二八八頁），可見是在民國九年，而設公鹽局又要後一些，他說：「後來我們又對把持市場，操縱鹽價的不法鹽商如法泡製，成立公鹽局。」（二九〇頁）

此外李宗黃回憶錄又說：「從清朝直到民國十七年國民政府定鼎南京後，方始設雲南府治為昆明市。所以在國民政府設昆明市之前，昆明市還是雲南府。」（二六二頁）依照昆明市誌所載「迨十一年唐省長回滇復於八月一日，將市公所恢復，并更名為昆明市公所，其範圍僅及于昆明一市。」此誌係民國十三年所修，自屬正確。

李宗黃此次離職，雖在戎馬倥傯之際，却好整以暇，在湖心亭上題匾刻聯留念。匾為「澄清」二字。旁註「碧漪亭有小軒三楹，鏡水晨山，風景佳勝，余承乏市政，常與同人會議於此，今將赴粵就職，因取漢書范滂傳二字顏之。天下擾攘，澄清何日，對此茫茫，不覺百端交集矣。辛酉孟春李宗黃題並識。」對聯是：

一壺春水，共挹清風，相期溫不爭
華，寒不易葉；

萬里風雲，若開懷抱，自當退思補
過，進思盡忠；

匾用本色木，字漆綠色，民國十五年，我就讀雲南省立第一師範學校（後改省立昆華師範學校）常與同學往遊，咀嚼品評，碧漪亭前池中（原為放生池），五色魚大而且多，吾人常購米花、蝦皮，灑於水面，觀魚爭食為樂，食盡魚潛，

因而流行「湖心的魚一吃空子」，一句歇後語。我認識李宗黃先生，是在民國十七年，他代表蔣中正總司令返滇指導，住湖心亭的水月軒（省政府招待所），不知是否就是當年的市政公所？當時承李宗黃贈送他的大著三冊——民主主義精華、國民革命軍史略和模範的廣州市。民國二十一年李宗黃先生返回雲南故鄉，舊地重遊，曾寫下回憶云：「先在翠湖公園，市政公所舊址遊覽一圈，見我昔年所濬之湖，清澈可鑑，所植之樹蒼翠成蔭。入海心亭，則吾昔日所建之湖心亭與所題之匾聯，巍然獨存，於湖光樹影之中，精神為之一振。」但也留下無限惆悵，低徊不已之情！

從鄉鎮起推廣到縣

地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域。如不得一縣，則聯合數鄉村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區。——孫文

國父倡導地方自治，在民國前十二年所擬的自治章程中首見端倪。又在民國前七年發表的中國同盟會宣言中正式揭示：「每縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地之人民。」想當時的有心人士，也有早日實現的想法。民國紀元前六年，米迪剛和米階平曾在河北定縣的翟城村，從事實驗，而以建立全民政治之基礎為目的。至民國四年，即有模範村之名，後為平民教育會繼續辦理。到了民國八年盧作孚辦三峽新建設實驗區（原為北碚峽防團務局），十四年，金陵大學在

安徽合縣辦理烏江農業推廣實驗。十五年中華教育社在崑山徐公橋成立鄉村改進會，以促成鄉村自治，教育普及，生計充裕，娛樂改良為宗旨。北伐統一以後，私人從事地方自治實驗的更多，蔚為一時的風氣。中國國民黨同志從事此項實驗運動的，在浙江有沈玄盧領導的蕭山東鄉自治，在江蘇有鈕永建的上海俞塘改進區。黨外人士領導的實驗區，大都照自己的觀點，標新立異，地方自治的理論紛歧，使人莫衷一是。

李宗黃於民國二十一年，在他的故鄉鶴慶縣逢密鎮，從事實驗工作，完全依照國民政府頒布的自治法規。他採取的是「一面訓練，一面實施」的速成辦法。只經過十日的籌備即在民國二十二年三月二十一日，舉行第一次鎮民代表大會，集會三天通過了一個自治公約，凡十章八十二條，三月二十九日，選舉鎮長，成立鎮公所，同時成立一所小學和國語統一會。李宗黃回憶當時的情形說：「這一天參與盛典的鎮民人山人海，幾於全體到齊，無一缺席，大家臉上都洋溢着興奮熱烈的神情。我在衷心喜悅之際當眾宣布，由我捐錢唱一天戲，慶祝本鎮自治實現，學校成立、國語統一這三件大喜事。鎮民們聞訊歡欣鼓舞。當選的諸位先生不讓我專美於前，他們也捐款唱戲兩天，使會場上的情緒達到了最高潮，那真是我畢生難忘的一刻。」又說：「逢密鎮地方工作之初步完成，確實是有其特殊意義的，因為這是全國實施地方自治的起點，在距離中央政府偏僻遙遠的雲南鶴慶逢密村，產生了中華民國有史以來第一位民選鎮長，以及其他的工作人員，即令在我

國五千年歷史上這也是開闢了新的紀元。」

這個逢密鎮，雖然當時只有一百六十餘戶，八百二十餘人，但是風景幽美，為徐霞客所稱贊，事實上也是人間樂土，魚米之鄉，以現在事事重形式的眼光，看當時的自治工作，無異兒戲，但李宗黃却紀錄下來成為一書，名農村自治實驗記。封面是汪精衛題簽，林森主席題「治始於鄉」，蔣中正委員長題「鄉治楷模」。李宗黃常說：「搏獅子用全力，搏兔子也要用全力。」這就是一個全力搏兔的明例。生在這個時候，想要轉移風氣，是須要多幾個具有「唐吉訶德」精神的人，才有希望。民國廿一年冬，內政部舉行全國內政會議通過各省設立縣政實驗區辦法案，廿二年七月由行政院送請中央政治委員會核定。同年八月十六日正式公布。依照辦法的規定：「各省為改進地方人民生活，實施地方建設起見，得依據本法之規定，設立縣政建設實驗區。而實驗區之範圍，原則上以縣為單位，但必要時，亦得擴充為數縣。」在辦法頒布前成立的大都以縣為單位。小於縣的，辦法頒布後成立的大都以縣為單位。中央為促進實驗工作，曾把江寧、蘭谿兩縣劃為實驗縣，兼作為中央政治學校的實驗單位，與中央政治學校的師生共同主持。

江寧實驗縣的工作

江寧縣的縣長是中央政治學校的教授兼政治系主任梅思平，縣政府的主要幹部，一概由中央政治學校的畢業生充任。江寧縣政委員會的委員長是省政府主席陳果夫先生兼任。在訓政時期係

(二) 話史治自方地

以黨領政，江寧實驗縣黨部，改直屬中央，首任指導員兼黨部主任委員是中央委員李敬齋兼任。民國二十三年四月一日中央調李宗黃繼李敬齋之任。李宗黃就任以後，特聯合中央和江寧黨政三方面人員參加的「江寧自治實驗考察團」，親自率領至山東鄒平、荷澤、青島、河北定縣和江蘇無錫、崑山、上海等地，從事考察，以資觀摩改錯。歸來寫成「考察江寧、鄒平、青島、定縣紀實」一書問世。二十三年九月二十四日，曾把考察的經過，在中央紀念週報告，其中有幾句話說：「……必須認清農村破產也就是國家破產，農村復興也就是國家復興。無論在朝在野，作官爲民……都該……互相策勵，各盡心力，奔赴復興農村，復興國家之一途。」又說：「無論其爲平民教育、鄉村建設、民衆教育，鄉村改進，都不過是總理『建國大綱』所言『縣爲自治單位』的一部分，無論其理論如何完備，方法如何精美，也萬無突破此一單位而上之理。惟有地方自治，可以包括此單位以下的建設，而此單位以下的部分建設，決不足以籠罩地方自治。」

民國二十四年元月起中央又決定加強江寧自治實驗縣的工作，特地提高黨部的地位，改組爲中央直屬江寧自治實驗縣黨務指導委員會，以李宗黃、黃如金、梅思平、彭昭賢、楊一峯諸先生爲委員，而以李宗黃兼主任委員。李宗黃乃倡導「黨政學校化」、「職員教授化」、「黨員學生化」。厲行財政公開、選賢與能、大公無私的制度與風氣，創立自修會，分讀書、國術、藝術三組，依黨員的興趣，分別加以訓練，以期改良風氣。

不久又成立黨政訓練所，以訓練軍事、精神、黨義、技術。李宗黃自兼主任，楊一峯爲副主任，分批分期，調訓各級黨務工作人員、縣府所屬公務人員，以及保甲長以上的地方自治基層工作人員。經常邀請張繼、于右任、居正等先生前往作精神講話。李宗黃自講「黨政軍工作要訣」，其三原則則「大公無私」、「至誠感人」、「以身作則」後發展爲領導學。

二十四年八月，中央再擴大江寧黨務指導委員會的編制，李宗黃建議設立江寧縣黨政委員會，將中央制度推行至江寧，行名副其實的以黨治國，付予黨政委員會任免縣長之權，避免縣黨部與縣政府的對立。李宗黃作此建議，種因於梅思平縣長對指導委員會的決議，面從而暗阻，工作無法推展，且有人告其貪污。據當時曾在縣黨部工作；而主編江寧農報的朱開來先生說：「可是政府委任非人，以梅思平擔任江寧自治實驗縣的縣長，結果是粉飾的官治，而非真正的地方自治。」李宗黃爲表示其決心，自二十四年的七月一日起不上班。中央後來接納李宗黃的部分意見，改組江寧縣黨部，縣政委員會委員全體加入爲指導委員，並指定葉楚傖、陳立夫、吳挹峯、李宗黃、梅思平爲常務委員。據楊一峯先生的回憶，由於李宗黃的不再過問：「從此，江寧實驗縣名爲自治實驗，實不過維持現狀而已。」

在此以前所獲的成效，約爲「裁局改科、組織簡化、事權統一」、「廢除區制，直達鄉鎮」、「注重農村，普設衛生機構」、「剷除財政積弊，實行滿繳滿收」、「統一會計，實行金庫制

度」、「完成土地呈報」、「學校教育與社會教育打成一片」、「改進警政、提高警員素質」、「發展金融、推行合作，改良農業、修築道路、興修水利」等，而最重要的收穫，則在於「建立了三民主義的地方自治理論，開啓了中國地方自治的新機運」。

編輯報告

編者

△本期出版欣逢農曆春節，本誌特將程肖彭先生「香艷恐怖豬的神話」、任卓宣教授「故鄉年節之回憶」、褚問鵬女士「春到江南」、張象乾先生「開箱開鑼趣談」等佳作，編爲「春節特輯」，隆重推出，以饜讀者。並祝作家讀者女士先生們春節快樂，萬事如意。

△前蒙藏委員會委員長、國防部長郭寄嶠將軍的「新疆平亂歷險記」，憶述民國三十四年夏天臨危受命，前往迪化，平定蘇俄鼓動新疆各民族反漢反政府的叛亂經過，是一篇史料與文采並重的佳構。郭將軍對於加強國防研究、注重國防高深學術參謀教育、邊疆地區國防軍的訓練與使用等提出寶貴意見，語重心長，值得有關當局參考重視。

△孟明非先生的「韓戰敵後諜報內幕」，寫三十年前一批反共勇士在敵後從事情報策反等神秘工作的經過內幕，所記種種均係第一手史料，三十年來從未向世人報導，彌足珍重。

△本期因稿擠，又兼排校不及，莊心在教授、陳智涵女士、余受之先生、莊烈先生等的大作，延至下期刊出，敬請讀者期待。