

不致使若干強大的國家把持一切，對全世界人類有關的問題，祇依着其自己的利益而擅作解決，一如上次國際聯盟的情形。各國在國際組織中的主權既然平等，大家就有同等的發言權和決定力量，雖有一二個想爲本國利益而去侵略他國的國家存在，也可以各國所享有之更大的民主力量來加以阻止。這樣國際民主的切實施行，就可以在國際關係中阻抑侵略主義的發展。

國內民主與國際民主構成了新民主主義的要素。這二者是相互爲用的。祇有國內民主的澈底實行纔能促成國際民主的完全實現，同時也祇有國際民主的完全實現纔能保障國內民主的存在與發展。所以戰後的國際和平機構，祇有建立於生命活力之民主的基礎上，纔能真正負擔起保障世界和平的艱重任務。現在德黑蘭會議、敦巴頓建議案以及克里米亞會議早已在原則上決定未來的國際和平組織，應以新民主主義爲其基礎。這次舊金山會議中所要討論的，主要就是怎樣使這一基礎能更鞏固的建立起來。由於各國意見已大體一致，這會議的前途一定是能成功的。

我們中國忝爲邀請國之一，而且列爲安全理事會常任委員之一，

論地方自治

——政學私言 四——

123371

孫中山先生理想中之憲政開始本以地方自治之完成爲條件。地方自治乃民主政治之基礎，尙不能自治一地方，而謂能自治一國，古今中外，殆無此理。西方民主，淵源古希臘，當時乃爲市邦政府，以近代目光視之，卽一種地方自治也。盧梭民約論，亦謂民主政治宜於小國窮民，蓋民主卽變相之地方自治，卽地方自治之擴大耳。英美爲近代憲政楷模，然英倫乃一島國，除卻蘇格蘭愛爾蘭，壤地更狹，故特

在這次會議中，自然佔着極重要的地位，我們應該怎樣來負起這重大的任務，對戰後世界和平的維持貢獻我們的全力，以副各國的熱切希望呢？這答案非常簡單，就是我們要順應世界民主的洪流，迎頭趕上前去。怎樣順應世界民主潮流迎頭趕上去呢？最重要的是我們要切實施行新民主主義。我們所信奉的三民主義，本是新民主主義三類型式之一，自從國民革命成功之後，卽已開始實行，但就目前情勢來說，尙未做到澈底實現的地步。抗戰已近勝利，民族主義當可澈貫，而民主權主義與民生主義卻須加緊澈底實施，以使中國成爲一個真正的民主國家。祇有這樣，我們在一個民主氣氛籠罩着的國際會議中，發言纔有力量，對於建立於民主基礎上的戰後國際和平組織，纔能貢獻極大的力量。這是最根本的一點。

總之，舊金山會議是一個世界民主大家庭的會議，討論如何在民主主義的基礎上建立起國際和平組織，以維持戰後世界的和平。我們是這大家庭中重要的一員，如何順應世界大勢，迎頭趕上，實爲當前最重要的課題。

適於民主政治之生長。又其先盎格魯薩克遜人侵入英土，彼時卽有村鎮自治。其後又經諾曼王室之封建，叢爾小國，復經分裂，然其代表會議制度，卽由此種疆土割截中央政權不集中，地方自治較占勢力之環境下逐漸造成。美國起原乃爲十三州之邦聯，此亦一種變相之地方自治也。故知近代西方民主政治，皆由地方自治演進。中國自古爲一大陸國，秦漢以下，郡縣一統，集權中央，此於民主政治之發展特爲

錢穆

123372

不利，然中國傳統政治，所爲猶不失爲富有一種民主精神之政治者，歷代看重地方自治亦其一因。今後之新中國，果欲向民主之途邁進，果求爲民主政治安奠基礎，則首當切實厲行地方自治，否則沙上築塔，顛覆可立待。惟中國地大民衆，土風習俗，文教材性，南北東西各有不同，經濟所宜，山川物產，影響人民生活者，亦隨地而殊。欲求推行地方自治，而又無傷於國家之統一，中央之治權，此當上溯傳統國情，旁考列國現勢，爲全國各地之地方自治先定一大規模，大綱領，使國人先有一共同目標，然後各就鄉土所宜，向此目標趨赴。中央行政，除努力督促補助此種地方自治之共同大目標之推進外，其他一切政事，亦必以不背此地方自治之大目標之推進爲主。如此一二十年，使全國各地地方自治規模相立，綱領略備，然後真正之憲政乃有可言。今則皆爲草創時期，惟求統一不破壞，政本不搖動，使地方自治得有滋生長養之機足矣。若忽此不顧，高論民主，輕啓爭釁，羣相注目於中央與上層，忽略地方與下層，徒爲競利夸權者藉口，終走上民主正道也。

欲爲新中國理想的地方自治提出一大規模大綱領，則有一事首宜注意者，即經濟武力與文化之融凝一體是也。中國今日大病，在貧在弱，使貧弱不治，斷不足以自立於今日之世界，更何論夫民主！故中國之新政治，首當求富求強，新中國之理想的地方自治，亦必最先以求富求強，自生自保爲目的。中國傳統文化，則偏於大同太平之理想境界，於富強多所忽，然求富求強亦自有弊，資本主義與帝國主義，雖爲近世歐西文化之兩大骨幹，亦已爲現代全世界文化之兩大威脅，循此以往，舉世皆當轉嚮，否則人類將無寧日，文化亦必窒息以死，中國斟酌傳統國情，針對現世潮流，當以近代歐西之富強政策與本國傳統文化理想相配合，相調和，求其經濟武力與文化之融凝一體，而納此於地方自治之規制中，使之深植基礎，再由此上映於整個政治之全體，此始不失爲新中國建國之百年大計也。

中國當春秋戰國時代，雖或已有地方自治之雛形，然亦僅爲封建

時代之地方自治耳。如周官及他書中所述則大率在封建將破壞時爲一輩學者所想像之烏託邦，非盡史實也。然秦漢以下，則地方自治確可指說。其時鄉縣三老，皆由選舉，得與縣令丞尉以事相教，此卽一種官民協商與官民合作也。鄉縣三老並得對天子王侯直接言事，其地位不爲卑下。又兩漢郡縣掾屬，例以本土士人充之。太守令長辟署掾屬，又必尊重其鄉土之輿論，又往往郡縣實際政事，皆由掾屬繼之，太守令長臥治而已。故曰汝南太守范滂博，南陽宗資主蠶諾，南陽太守岑公孝，宏農成瑨但坐嘯。今據漢碑傳世可考者，知兩漢地方政府，分曹極密，體制極宏，郡縣吏屬，殆有多至一二千人以上者。其時又庠序棋布，學校林立，學者皆先由鄉邑爲幹佐小吏，積至文學功曹，乃得察舉人才秀異，爲公府所辟。遷爲牧守，入作台司。故兩漢人才皆從地方自治出。而地方自治則注重學校教育與鄉邑清議，宜乎兩漢吏治之美，冠絕後世，而漢代國力之隆，治化之蒸，亦皆本於此矣。惟其地方自治之權重，其敝則有朋黨與門第，此亦略如近世西方民主自由政體下產生政黨之與資產階級也。

魏晉以下，門第方張，社會有特殊階級，則自治無可言。而郡縣政治亦相因頽替，此雖唐代不免，較之兩漢，遜色多矣。鄉官廢於隋，唐代雖有里正鄉耆老之置，特以供役，不足言自治，其州縣用人，全出吏部，選舉廢而考試興，政治重心在中央在上層，不在地方與下層，此其所爲與兩漢異，此實中國政治史上古今一大轉變，不可不知也。自魏晉以迄隋唐，復有與門第相隨而起者一事，則爲宗教勢力之旺盛，蓋民衆既失其自治之能力，則統治寄諸貴族，而救貧救愚仰之宗教，此亦中西史蹟演變一相似也。

宋代以下，門第勢力因考試制度之演進而消失，宗教亦遂失其存在之因素，然中央集權之政治趨勢則愈演愈烈，政治重心逐漸集中上趨，而社會下層又無貴族與宗教特殊勢力之存在，平民無所仰賴，當斯時，則地方自治之需要乃更迫切，故宋明學者莫不重視此事，地方自治遂亦重有起色，惟兩漢地方自治已成爲政治制度之一環，而宋明

之地方自治則僅爲一種社會事業，惟其兩漢之地方自治爲一種政治制度，故上下一氣，其收效宏而速。惟其宋明之地方自治爲一種社會活動，故上下不能一氣呼應，抑且時有扞格阻礙，然而主持其事者則更見有民胞物與公而忘私之精神。中國今後之推進地方自治，竊謂當本宋本明學者精神，再上求兩漢制度遺意，庶乎兩全其美也。

宋明時代地方自治，舉要言之，厥有數端，一曰社倉，此有關於經濟方面者，一曰保甲，此有關於武力方面者，一曰書院，此有關於學術文化方面者，一曰鄉約，此則地方自治理論之宣揚，蓋屬於精神方面，心理方面，與前舉三者必相輔成事，前三者乃其分目，後一者爲之總綱。鄉約者，當日地方自治團體之一種精神憲法也。

今試根據兩漢宋明之地方自治，爲將來新中國理想的地方自治粗擬一輪廓，竊謂中國以農業立國，不僅過去如是，將來亦復如是，使中國而急速工業化，仍將爲一經過工業化之農業國家。蓋惟自己農業無可發展，乃不得已而純趨工業，乃不得已而仰給於國外之原料與出產，帝國主義與資本主義皆由此起，以工商配合而濟之以武裝之侵略，以殖民地之農業與原料，補本國之不足，此種立國條件，將成過去，惟有以工農相配合，庶可自給自足，國內日趨繁榮，國外可保和平，富強僅求自保，不爲侵略，今舉世具此天然優越條件者，惟美國蘇聯與我而三，我國既自古爲一農國，將來立國新經濟方略，斷無偏向工業轉不以農業爲基本之理。故新中國之民主政治，必以地方自治爲始基，而新中國之地方自治，則當以農村繁榮爲首圖。將來新的自治農村之產生與完成，必具三要端，一者必有智識分子之導領，二者必有組織的自衛武力，三者必有自足自長之經濟機能。此爲自治農村之三條件。

故凡一自治農村，必具備下列三機構：

123373
院書塾，明代有社學。今日則求智識分子回到農村，普及教育，掃除文盲，農村文化水準提高。

(二)村團 此屬警衛方面。古者有邱甲，有州軍，宋代有保甲，明代有團練，今日則求寓國防於農村，以組織民衆代替整軍經武，文武合一，全國皆兵。

(三)村倉 此屬經濟方面。古者有公錢，有國穀，漢宋有常平倉，隋唐有義倉。今日則求社會經濟日趨平衡，天下爲公，老有終，壯有用，幼有長，各盡所能，各取所需，矜寡孤獨廢疾者有所養。

凡一自治農村，必先編一農村小學，凡子弟皆入學，受八年以上之國民教育，又自編一農團，凡壯丁皆入隊受訓練，平時保衛本村之治安，國家有事則充兵役。又自立一農村公積倉，按每戶經濟實況，比例徵稅，爲地方公積，平時爲本地救孤恤貧與辦一切慈善事業，臨時爲公私保險，有餘力可作公共投資，興發本地地方之公益企業。此三者包括教育警衛與經濟三端，爲地方自治之三基業，其工廠所在地則編工團，商業小市集則編商團，工商業區域，可改公倉爲公庫，其學校教育亦得視各本地農工商生活需要而大同小異以爲適應。

先有地方自治三基業，然後著手組織自治委員會。凡一自治單位之委員人選當如下列：

(一)校長及副校長 每一村學校必有校長一人，副者一人，此相當於漢代地方自治中之三老，職教化，爲地方自治之教育代表。

(二)團長及副團長 每一農團或工商團，必設團長一人，副者一人，此相當於漢代地方自治中之游徼，爲地方自治之警衛代表。

(三)倉長及副倉長 每一公倉或公庫，必設倉長或庫長一人，副一人。此相當於漢代地方自治中之蓄夫，爲地方自治之經濟代表。

校長團長倉長，皆由地方民意公選，其副由校長團長倉長推薦，得公意承許者任之。最小之自治單位，即以校長團長倉長三人組成委員會，副者得列席會議，佐助推行，有參議權，無表決權。地方自治事業，皆由此委員會發動主持。委員人選一年爲期，連選得連任。其有不稱職，得由村民公會罷免之。其地方區域較大，不止一學校者，可另設地方教育委員會，以教育代表三人以上組成之，其農團工商

123374 團一地並有者，可設地方警衛委員會，亦以三人以上組成之。經濟委員會亦同。其地方自治委員會亦得隨量擴大人數，由地方公意變通之。

村自治之上爲縣自治，村自治爲地方自治基層之第一級，縣自治爲地方自治基層之第二級。村自治設委員會，縣自治則設縣議會，爲代表民意機關。縣議會由村自治會互選而成，亦得分別設縣教育警衛縣經濟等會議。村自治不設村長，即以委員會互推一人爲主席，即村長也。其餘二人則爲副村長。縣設縣長，由縣議會公選，由縣長自辟僚屬成縣政府。縣學校與村學校同屬地方教育，由縣民自主之。其範圍以國民教育與職業教育爲主，亦得創辦人才教育與文化教育，如古之書院自由講學之類，此當視地方人才與經濟能力以及地方公意而決定，縣團練與村團練同屬地方武力，亦由縣民自主。任地方之警衛，惟同時即爲國家武力基層，爲全民兵役之第一級服務，國家得隨時抽調編制爲正式國防軍。縣倉庫與村倉庫，亦同屬地方經濟，亦由縣民自主，爲全縣之公積與保險，並得用之於公共企業之投資，惟以不與國家企業相重複衝突者爲主。

地方自治事業止於縣，省政府則代表中央，而地方自治相連繫，省長由中央任命，惟應設有議會，由縣議會選舉之，現行省區則須縮小，略如漢郡唐州，一以求中央統一之加強，一以求中央與地方接觸之加親。

今按上述制度之用意，一者在求排除以資本操縱選舉之富人政治，一者在求排除因富人政治之反動而激起之農工無產階級專政。并將區域代表與職業代表融通爲一，又無取個人主義。即以自治單位爲選舉單位，去私去我，尙公尙羣。此種政制，則以農村自治爲基點，欲求農村自治，首當提高農民智識，而更要在提高農民之生活經濟。必使農村經濟繁榮，而後再求農村智識之普遍，亦必農村智識普遍，而後農村自治始有希望。欲謀農村繁榮，首在灌輸新工業改良耕作，擴大製造，而尤要在平均地權，使耕者有其田。然後相南北土地

所宜，或提倡集體新村之大農制，或提倡農村合作，而方事之始，其最要者，厥爲農村自治經費之籌集。竊謂國家當以全部田賦或全部田賦之幾成，劃作農村自治之經費。先規定一稅收比額，其小耕農貧戶則豁免之，其中耕農差能自給者薄斂之，其大耕農堪溫飽者，依所得累進比率多收之，其地主不勞而獲者，重征之，其雇耕苦力則由自治公積借貸匡助之，使得漸達於自方營生之境地。中央定一大體，再由各省政府得省議會之同意，各就地方實際情況，依照中央原則，斟酌變通之。縣之於省亦然。法既定，皆由村民自主之。保留其所應得，而呈繳其應納於政府者。昔自兩漢之畜夫，下至明代之糧長，國家田租，皆由民間自收自解，不聞有舞弊與不克盡職者。農民雖樸野，然於稼穡收成，則方方數十里間，孰盈孰絀，人人能詳。窮村僻壤，只須一倉長主其事，由校長團長之協同，公開其帳目於村民公會，絕無弊端可弄。即富庶如江、浙、川、湘、農田千里，稻穀盈野，然村村而劃之，一村之人管理其一村附近之田租，絕不至於不勝任。其土豪劣紳，違法抗租，得由村會糾舉，其田連阡陌者，各村會或相互糾舉，或連台糾舉，又有政府特派督導自治專員臨視其上而爲之審理，事無不辦。只政府今日下一令，明日之全國農民，已莫不有欣欣享其地方自治之樂趣，鼓舞人心，作之風聲，事莫捷於此者。行此十年，地主坐收租入者莫不願出賣其田畝，別謀生計，而耕者有其田之理想實現矣。又厲行累進稅制，多田則多稅，而加重，少田則少稅而減輕，不二十年新井田制之理想亦得實現，地權均，民生自平，農村自繁榮，自治自完成矣。其工商市集，亦推此例，由中央指定某項稅收爲地方自治經費，由公庫長收管之，將來爲適應於新的戰爭局面，新興工業皆當散處農村，不得集中成大都市。又厲行節制資本，提倡各種合作事業，商人將不占重要地位，新農村代替新都市，大農村代替大都市，故農村自治實爲新理想的地方自治之最要細胞也。

其次請言教育，亦由國家頒一寬大之政令，各地均得隨宜變通，要之以人人得入學讀書識字爲原則，其村中曾無教師資格者，得自延聘

農村或近縣，教師居其村兩年以上，即可取得其籍貫，加入其村自治會或膺任其村校長之選，其學校教本或由省頒，或由縣定，皆無不可，其課程標準，更不須一律，中央教育部省教育廳只主持大體，實際督導則由縣教育會議負責。大抵小學教育，每縣皆可伸縮。中等教育，各省皆可伸縮，今國家庶政草創，惟貴視其後者而鞭之，教育尤貴自由，不必如東涇漸，各就本地經濟人才民意所樂，各自趨赴，此乃地方自治一大節目，兩漢之三者，為地方自治之首領，即主教化者，宋明以下之地方自治，其中心實在書院與鄉約，必有士人與自由思想，地方自治乃有靈魂，若專求經濟自治，則必有無產階級專政之流弊，若教育由國家嚴格統制，則又必有法西斯納粹集中訓練之流弊。當知西方地方自治單位，亦往往為一教區，惟由政治與宗教爭權，乃將教育事權收歸政府，中國本無預聞俗事之宗教專制，又傳統政制重考試不重教育，以教育理應由民間自由也。故新中國之國民教育制度，必以改歸地方自治為適宜。

123375

其次再請言社會武力，中國社會之無組織，無武力，亦非自古皆然。漢代全民皆服兵役，郡國每歲九月都試，即大操演也。北周隋唐之府兵，宋代之保甲，明代之衛所屯田，其制度細節不能盡同，其寓兵於農，如管子所謂寄軍令於內政，則先接後授一也。元清以部族專政，始嚴禁社會有武力，然清自嘉道以還，部族統治失其強力，仍不得不借助於地方自衛以暫弭叛亂，湘淮軍之興起，遠師明代戚繼光遺制，亦用地方團練精神而微變之耳。可見中國民衆，非不能有組織，非不能有武力，惟政府不加倡導，抑且不知利用，又從而摧壓之，遂至變形發展，成為江湖之秘密集團，轉為社會害，茲值八年大戰，全國各農村劍巨痛深，正當因勢利導，使武力蓄於平時，一洗靡廢積弱之風。軍隊雖當為國家所統率，警察公安，大可轉移於地方自治。漢代游徼，本掌盜賊，一地方之治安由一地之警察自負之。又當使民間普遍有輕武器，民衆有武力，不僅足以抗外敵，亦且足以助內治，雖有欲脅逼釀亂者，亦將無所施其技也。

此種自治基業，其先皆有需於政府之督導，此當由中央定其大綱，而省政府負責督導之責。分設教育經濟警衛三督導團，分別督導，又獎率各村各縣每年開比賽會互相觀摩。如大游藝會大博覽會大運動會等是也。省督導縣，縣督導村，若使全國各縣各村，皆得盡量自治，自省以上之行政，則務取中央集權，務取權能分職，無事乎多為牽制，多設猜防。當知全國民衆均已富足武強，聰明智慧，中央苟不得民情，國民何難為之更置，安取乎支離割裂，預設猜防牽制以自削政權運用之功效乎？

嘗竊論之，政治者，自上言之，乃對下之一種教育而非手段，自下言之，乃對上之一種義務而非權利，故言地方自治，此非在上者對下開放政權以謀妥協，亦非在下者對上爭取權利以獲自由。若僅此之為意，則自治亦終不過為上下爭衡之一局耳。故言自治，必舉積極具體之目標，約而述之，則有三端，一曰造產，二曰興學，三曰整軍。在上者督導自治，乃為對下之教育，在下者爭取自治，乃為對上之義務，而此造產興學整軍之三者，當徹上徹下，懸為政治之三大綱，而此三者，尤必為公不為私，專以靖獻於大眾。國家之與鄉里，皆公地也，政府之與自治，皆公事也，絕非個人主義所容蔭藉以活動。此種地方自治之新理想，儘獲實現，則將來之選舉法亦當變更，以一自治單位為一投票單位，更不許以私人權利為投票之張本。而每一單位投票之比較，則以其自治單位中入學子弟數，入團壯丁數，及入倉公積數為比例，服務公益有成績者，始得預聞公事，此當懸為民主政治一大理論，以痛洗個人主義的民權論之積病，而私人資本與政黨活動亦將不復存在，如此之新民主，則必以新的地方自治植其基，即以新的農村自治奠其基也。

今試再略陳相應於上述新理想的地方自治三基業之中央應有的特設機關。上述地方自治，既以造產興學整軍為三大綱，中央亦當分別設立與此相應之最高機關，以求上下一氣，彼此呼應。

(一)教育文化方面，中央應設國家文化學院，其最大之任務有

123376
三：

一、對本國傳統文化提倡作高深之研究，凡歷史哲學文學藝術宗教法律政制禮俗各部門皆屬之。二、對國內現實狀況，不斷作精詳之調查，各地社會風氣，民生利病，一切有關教育文化範圍者皆屬之。三、對世界各國新舊學術政法，不斷作系統之考察與介紹，派遣游學及翻譯等事均屬之。

隸屬於此國家文化學院之下者，應有研究院，編譯館，其他如國史館圖書博物館等亦可隸屬。

二、警衛國防方面，中央應設最高國防研究院，凡海陸空三方面國防設計，兵工製造，戰術學術，訓練方法，及全國警衛事務之通盤

籌劃等皆屬之。

三、經濟建設方面，中央應設中央科學院，凡純粹理論科學以及各科學之有關國家建設方面者，皆分別作專門之研究，又附設中央設計局，網羅各部門專家，為國家各項經濟物質建設事業作經常通盤之設計。

上述各機關，一面為全國各地方自治三基業之總神經樞，一面又當與政府及學校雙方取得緊密之連繫。此三院不負責實際行政責任，而對全國政治應有建議與參謀之責，國家大政令應先分別諮詢此三院之同意，俟逐漸演進，全國政事，由此三院會議發號施令，以學術機關代替官僚組織，此始為理想的民主政治之極致也。

國際民航發展的回顧與前瞻

潘楚基

一 今後的世界——航空

國際航空會議，是去年十一月一日起在美國芝加哥開幕，到十二月七日正式閉幕。參加的國家共達五十四個。（蘇聯因為西班牙、葡萄牙及瑞士被邀參加，認為這三個國家至今抱着反蘇態度，不願與之同席，在大會臨開幕時退出。）

這次會議，外表上似乎遠沒有安全會議，貨幣會議等的重要，然而也是我們所不能忽視的。

不能忽視的理由是航空事業在近年發展太快了。這個發展在國際政治及經濟兩方面都有很重要的意義。

不久以前，坎拿大的空軍元帥畢少甫寫了一本書，名曰「有翼的和平」，認為我們業已進入航空時代，如果我們不能好好地為人類幸福而管制和使用航空，我們會為飛機所消滅。他說：「在航空時代，

人類對着一個尖銳的選擇——「有翼的和平」與「有翼的死亡」二者間之選擇。選擇是由你決定的。……航空如果被拿在愚蠢或自私的人們手裏而為着他們個人的使用，那會是一個極危險的武器，……從此以後，世界的人類再也不敢讓空力無限制地操在具有征服世界之狂夢者的手裏，或者為私人佔有着以獲取利潤。……人類所當對的第一個問題是究竟我們的文化還會繼續存在，抑或人類會去毀滅它；至於它的保存或毀滅是經由資本主義抑或社會主義，抑或經由兩者的混合體，那是次要的……危險不僅在我們現時的敵人裏面，甚至也存在我們自己中間。……」

的確，在第二次大戰中，航空科學發展得太進步了，太可怕了。幾年前，當報載新式飛機每小時能夠飛行四五百英里，能夠騰空一兩萬英尺時，我們已經驚詫得有點目瞪口呆。到了去年六月十三日，當德國的V-1飛彈不經機師的駕駛在幾千百里外飛入倫敦時，我們更似