

## 孙中山地方自治思想述论

曾景忠

孙中山的地方自治思想是其创立的“三民主义”政治学说的一个重要组成部分，虽然已有些论著有所述及，但不论是对这一思想的发展脉络和内容结构的阐发，或是对这一思想的意义评价，都还有许多未尽意处。现拟就此继续探讨，意在为孙中山思想研究的溪流贡献涓滴。

### 孙中山地方自治思想的发展历程

在中国发动革命的时候，作为先进中国人的代表，孙中山从西方资产阶级革命思想家那里接过了理论武器。他从自己的革命活动发轫起，就揭起了民主共和的旗帜。而自治是民主共和的一项基本原则。孙中山自始即崇奉这一原则。1897年他就说过：“余以人群自治为政治之极则，故于政治之精神，执共和主义。”“自治”，是反对封建专制的中央集权，要求民主、自由精神的体现。地方自治，成了资产阶级共和国的一项基本政治制度。孙中山为在中国建立真正的民主共和国所作的不屈不挠的斗争中，不仅始终坚持和维护了地方自治原则，并且将它不断发展不断深化，形成了他特有的地方自治理论。不难发现，孙中山的地方自治思想大体经历了以下四个阶段。

#### 1. 初步形成阶段（辛亥革命前）

清末，当西方资产阶级宪政思想在中国传播时，地方自治思想也逐渐兴起。包括保皇立宪派康有为、梁启超在内，也都加以宣扬。他们提出：中国之大病在于“官代民治”，“救治之道，听地方自治而已。”<sup>①</sup>“凡善良之政体，未有不从自治来也。”“以地方自治为立国之本，可谓深通政术之大原，最切中国当今之急务。”<sup>②</sup>在清末立宪运动中，地方自治是其中一股支流。所谓“地方自治”，大抵均限于办理一些教育、卫生、实业、公共工程、救济等事务。在不触动君主制官僚政权的情况下，宣传地方自治思想，举办某些地方自治事务，这本是改良主义立宪派所乐从的。

孙中山与上述地方自治思潮迥然有别。他鲜明地提出：“永远推翻满清王朝。”“建立共和政体。”地方自治是他所规划的推翻现存封建制度后建立未来共和制度纲领的一部分。1900年六七月间，他与杨衢云、谢纘泰、陈少白等在致港督卜力书中，初步勾勒了未来共和政体的轮廓：“中央政府以总其成”，“各省立一自治政府，以资分理”。中央政府“举民望所归之人之为首，统辖水陆各军，宰理交涉事务”，各省自治政府“由中央政

府选派驻省监督一人，以为一省之首”，“所有该省一切政治、征收、正供，皆有全权自理，不受中央政府遥制”，“省内之民兵队及警察部俱归自治政府节制”，省民选举代议士，组成省议会，公举官员，“以本省人为本省官”。这里大体上也就规划了未来地方自治的政治蓝图。1905年，他在手订的《同盟会宣言》中，进一步明确提出了地方自治的概念。规定在革命胜利后，开始，“地方行政，军政府总摄之”，待“军法之治”过渡到“约法自治”时，“军政府以地方自治权，归之其地之人民，地方议会议员及地方行政官，皆由人民选举”。这就开始把地方自治列入了革命纲领。总之，孙中山这一阶段主要是在对未来共和制度进行设计和展望时，初步形成了地方自治思想。

## 2. 坚持维护阶段（民国建立至护国运动时期）

辛亥革命推翻了清王朝，建立了中华民国。但在怎样建设民国的政治方针上，资产阶级革命派与改良派存在着尖锐的对立。孙中山维护共和国主权在民的原则，坚持在民元临时约法中写入：“中华民国之主权属于国民全体。”国民党政纲中规定：“促成政治统一”，“发展地方自治”。而改良派认为：“主权在民之说已成为历史上的传说”，主张“主权在国家”<sup>③</sup>。共和党的政纲规定：“保持国家统一，采用国家主义。”有人曾将民初政党的政纲列表比较，指出国民党与共和党（后进步党）的“立异处”、“也只有‘发展地方自治’的一项”<sup>④</sup>。从一定意义上说，要不要实行地方自治，成为民初两种不同建国方针斗争的焦点。

由于复杂的历史原因，孙中山就任临时大总统不久即让位于袁世凯。当时他认为，“中华民国成立，民族、民权两主义俱达到”，今后要致力于民生主义。但他在政治上始终不忘情于地方自治，并大力倡导。

与孙中山在中国建立巩固的民主共和制度的真诚愿望相反，袁世凯立意要实行专制独裁，并把扼杀地方自治作为他复辟帝制的台阶。就在解散国会、废弃临时约法的差不多同时，袁世凯宣布停罢各省地方自治，解散省议会。孙中山于1914以中华革命军大元帅名义发表檄文声罪致讨，指斥袁世凯“假中央集权之名，行奸雄窃国之实”。孙中山在中华革命党总章中继续坚持写上：在训政时期“督率国民，建设地方自治”，规定“俟地方自治完备以后”实行宪政，“宪法颁布之日，即为革命成功之时”。这样，孙中山实际上就把建设地方自治达于完备，规定为革命党人完成革命任务的一项根本标准。

## 3. 深入发展阶段（护国战争结束至国民党改组前）

孙中山从二次革命、护国战争中体会到，“地方自治，乃建设国家之基础”。自护国战争结束后，孙中山大力论述地方自治对政治进步之作用至关重要。他援引了一些国家为例证，说“法、美两国能日臻完善，要以注意地方自治为根本”。他还认为，“日本之强，非强于其坚甲利兵，乃强于其地方组织之健全。”他曾经让李宗黄去日本考察其地方自治的精神和方法。

这一时期，孙中山提出了县自治、人民行使直接民权等思想。这一阶段，他重申了革命进行分三个时期（军政、训政、宪政），训政时期建设地方自治的思想。1920年11

月修正后的中国国民党总章规定改为只分两个时期（军政、宪政），但其内涵与三个时期相同。1920年，他还特地写了专著《地方自治实行法》，提出了试办地方自治的区域范围、具体顺序和方法。

护国运动后，孙中山在南方领导了护法运动。推广民治，建设地方自治是孙中山在护法斗争中的一项基本政治方针。1920年12月1日，他在重组军政府后发布的《建设方针宣言》中提出“今当以护法诸省为基础，励行地方自治”，进行各项整顿建设，以“进国家于富强，谋社会之康乐”。他把地方自治列为军政府内政部的一项重要工作。孙中山亲自兼任内政部长，其《内政方针》的第一项就是设立地方自治局，确定了调查人口、拟订地方自治法规、监督各地方自治机关三项任务。护法之广州国会曾进行制宪工作，但因岑春煊、陆荣廷与政学系政客扰乱国会，在议宪进行地方制度二读时，他们以缺席手段导致制宪的中断。孙中山谴责了这种行径，他致电护法各省各军，要求“本真正之民意”，进行各项建设，“实行地方自治”。他并指导护法诸省恢复实施自治，辅助民治发展。特别要求广东恢复县议会，厉行民治，以民治主义改革广东。

其时，孙中山还以地方自治的原则审视和测度了“省自治”、“联省自治”的主张和“南北统一”的和谈活动。孙中山曾一度同意和主张“联省制”，其意图是“欲以自治之基而造就巩固不拔之统一政府”，故而他把联省制和废督裁兵列为“南北统一”和谈的两大条件。他主张，如南北统一，则“当根据于地方自治政府之基，而建一中央政府”。但是，他坚持反对“标举自治，漠视国家，视同割据”的地方军阀。他说：“自治者，全国人民有共治共享之谓，非军阀托自治之名，阴行割据所得而藉口。”

综上所述，这一阶段孙中山的地方自治思想有了广泛而深入的发展，并在护法斗争过程中力图贯彻实施，并与当时流行的“省自治”、“联省自治”思潮划清了界限。

#### 4. 体系成熟阶段（国民党改组准备工作开始后）

国民党改组准备工作开始后，孙中山新三民主义的思想就已在1923年1月中国国民党宣言中体现出来。随着孙中山政治思想的飞跃，他的地方自治思想也有了新的更深入的发展。他在广东革命根据地内进一步强调了地方自治的重要地位和迫切性：“民治万端，而切要当急者，莫如地方自治；自治不立，则民权无自而生。”“今当所辖境内，首施此制，扶植力行，共和之基，端在于此。”

这一阶段孙中山地方自治思想之趋于完善，达于成熟表现在以下两个方面：（1）更为完整，进一步体系化。孙中山地方自治思想在他晚年所著《中国国民党第一次全国代表大会宣言》和《建国大纲》这两个最有代表性的政治纲领中，得到了完整的、系统的表述。在国民党“一大”宣言中，举凡中央与地方关系，省自治、县自治等地方自治思想要领，均简明备陈，并与对内政策融为一体。而在《建国大纲》中，关于建设程序、省县自治、直接民权、土地照价征税、地方经济公益事业、财政负担，直至国民大会，实施宪政等问题，靡不毕列。（2）将地方自治列入了实践纲领。1924年9月18日，孙中山在《北伐宣言》中提出：国民党之北伐，“其职任首在战胜之后，以革命政府之权力，扫

荡反革命之恶势力，使人民得解放而谋自治。”同年11月10日，他在《北上宣言》中提出的对内政策为：“划分中央与省之权限，使国家统一与省自治，各遂其发达而不相妨碍；同时确定县为自治单位，以深植民权之基础；且当以全力保障人民之自由，辅助农工实业团体之发达，谋经济教育状况之改善。”

综合上述，孙中山地方自治思想是随着他的革命实践活动和他的整个政治思想的演进，而不断深入发展的，最后达于成熟，形成完整的体系，并列入政治纲领。而每一阶段的发展也是与当时的斗争实践密切连的。

## 孙中山地方自治思想的体系构成

孙中山对地方自治问题作过许多次阐发，包罗的内容非常丰富。他的论述是多层次多角度的：有时着眼于国家体制中央与地方的关系；有时是以革命进行划分为军政、训政、宪政三个时期的角度阐述的；有时侧重地方政治、经济建设或举办公益事业方面；有时突出强调实现直接民权。他的思想就总体来说是前后一贯的，但在有的问题上也出现矛盾。但只要稍加分析，即可看出他的地方自治思想是个整体，形成了一个有机的体系。这个思想体系主要包涵如下几方面的内容。

### 第一，地方自治之意义

孙中山曾通俗简明地陈述过地方自治的涵义：“将地方上的事情让本地方人民去治，政府毫不干涉。”他从多方面论证了地方自治的意义。

1. 真正民治的体现。孙中山认为，民治即民权，“民权，便是人民去管理政治”。而地方自治不立，则民权无自而生。只有实行地方自治、县自治，才得以“民权有所托始，主权在民之规定使不至成为空文也。”也只有实行地方自治，才能真正做到“移官治为民治”，人民有所凭借“进而参与国事”。总之，施行地方自治，“扶植力行，共和之基，端在于此”。

2. 民国建设的基础。孙中山认为，“地方自治者，国之础石也，础不坚，则国不固”，“地方自治为建国之基础”，“人民欲巩固国家，须先将地方自治建设完备”。原因是，“建设民国不是完全从上面可以做得到的”，“还是要从下面做起来”，“共和国家趋重民治，下级自治有时较上级政治尤为重大”。他总结教训说：民国始建时，临时约法“于地方制度付之阙如，徒沾沾于国家机关，此所谓九州之铁铸成大错者也”。

3. 宪政实施的准备。孙中山将革命建国程序划分为军政、训政、宪政三个时期，而训政时期以实施完成地方自治为政治任务。之所以要实行地方自治者，“以练国民之能力，养共和之基础”也。因中国受几千年封建专制之熏陶，欲实行宪政，必先培养人民之自治能力，“全国人民有了自治能力，便是全国人民有了民国的国民的资格”，于是宪政乃可实施。而教训恰恰是，辛亥革命后“由军政时期，一蹴而至宪政时期，绝不予革命政府以训练人民之时间，又绝不予人民以养成自治能力之时间”，结果“民治不能实现”，或“假民治之名，行专制之实”，甚者“则并民治之名而去之也”，宪政自然成了一

句空话。

4. 直接民权的实现。孙中山认为,“那代议制不是真正民权,直接民权才是真正民权”,“在代议政体旗帜之下,吾民所享只一种代议权耳”。要真正能使国民成为“民国之天子”,“其道必自以县为民权之单位也”。国民除了在县自治范围内直接行使民权外,还通过国民大会参与国事。而直接民权的实现须有一定的条件,即须待“自治已有成绩,乃可行直接民权之制”。

## 第二, 中央与地方之关系和省自治

关于中央与地方的关系,包括国家体制是联邦制还是单一制问题。辛亥革命前,孙中山确曾主张过联邦制,认为“中国各大行省如美利坚合众国诸州”,将来要仿美国政府“缔造我们的新政府”,“组织联邦共和政体尤为一定不易之理”。但民国建立后,他逐步转向单一国制。1912年8月国民党宣言中提出了“保持政治统一,将以建单一国制,行集权之制”的政纲。孙中山认为,“中国自广州北至满州,自上海西迄国界,确为同一国家同一民族。”“美国当独立之后为什么要联邦呢?是因为那十三邦向来完全分裂,不相统属。”当省自治之说大炽时,孙中山也曾主张过联省制,但其涵义是各省自定宪法,分省自治,然后联合成立国宪,他是“欲以自治之基而造就巩固不拔之统一政府”,迥异于藉自治之名而行武力割据之实的军阀们。1922年8月,他发表宣言明确表示:“在现在条件下的中国,联邦制将起离心力的作用,它最终只能导致我国分裂成为许多小的国家”,“中国是一个统一的国家,这一点已牢牢地印在我国的历史意识之中。”事实表明,孙中山是坚决主张祖国统一,反对国家分裂的伟大爱国主义者。

在有关中央与地方关系行集权还是分权的问题上,民国一建立就存在着不同主张。孙中山认为,“实质集权分权,皆由人之成见而生”,二者须“相因而行,不能执一”。孙中山明确反对集权专制这“自满清以来的秕政”,他认为“国家幅员辽阔,各省自有其风气所宜”,“此后行政,期于中央与各省的关系调剂得宜”。孙中山思想中存在着分权制精神,但他不用分权制的提法。他说:“中央有中央当然之权,军政、外交、交通、币制、关税是也。地方有地方当然之权,自治范围内是也。”“故有国家政治、地方政治,实无所谓分权集权也。”孙中山的提法是:“关于中央及地方之权限,采均权主义。凡事务有全国一致之性质者,划归中央;有因地制宜之性质者,划归地方,不偏于中央集权制或地方分权制。”

由于省处于中央与县之间,关于省的地位和权限,孙中山一方面主张省自治,同时又规定了省的双重地位和机制。他规定:“省立于中央与县之间,收联络之效。”省自治建立于县自治基础上。省是一个大地方自治团体,省自治的实现是地方自治的完成,又是全国实施宪政的基础。孙中山又规定:“凡一省全数之县皆达完全自治者,则为宪政开始时期。国民代表会,得选举省长,为本省自治之监督;至于该省内之国家行政,则省长受中央之指挥。”这样,对于中央来说,省是地方,自然适用地方自治原则,如制订省宪,自选省长,处理决定本省自治范围内之事务等;但对于县来说,省又是代表中央实

施指挥的行政机构，它本身又要受中央行政上的指挥，这就是省所具有的双重身份和双重机制。

### 第三，县自治

县自治是孙中山地方自治想思之重心所在。孙中山认为，“言地方分权而以省为单位者，仍不啻集权于一省也。”实行地方自治，当以县为单位。因为从感情上说，“国人对于本县，在历史习惯上有亲昵之感觉”；从利害关系上说，“事之最切于人民者，莫如一县以内之事”；从政治和管理效率上说，“将一个县的全部农村组织成为一个地方自治的基本单位”，“利于提高政治效率和管理效率”；从有利于实现直接民权说，若底于直接民权，“此种民权，不宜以广漠之省境施行之，故当以县为单为”。除县自治外，孙中山有的著述也讲乡村自治的。他说：地方自治之范围当以县为充分之区域，如不得一县，则联合数乡村而附有纵横二三十里之田野者，亦可为试办区域。他亦曾号召，以革命三民主义“团结各乡，实行地方自治。倘各乡地方自治办得好，则民国便可根本成立。”

关于县自治的施行，孙中山在《建国大纲》中规定：全省底定之日，训政开始。政府当派曾经训练考试合格之员，到各县协助人民，筹备自治。其程度以人口调查清楚，全县土地测量完竣，全县警卫办理妥善，四境纵横之道路修筑成功，而其人民曾受四权训练，而完毕其国民之义务，暂行革命之主义者，得选举县官以执行一县之政事，得选举议员以为立一县之法律，始成为一完全自治之县。一完全自治之县，其国民有直接选举官员之权，有直接罢官之权；有直接创制法律之权，有直接复决法律之权。

### 第四，地方自治建设

孙中山在一些著作和演讲中论述到具体如何进行地方自治建设问题，其内容不仅限于地方自治的具体实行方法，还涉及到地方经济文化教育建设等广泛范围。关于筹备地方自治的步骤中，有组织地方自治会、建设地方自治学校、宣传地方自治思想、订定地方自治制度等。孙中山多次讲到地方自治建设问题，而以《地方自治实行法》中讲得最为集中。其中主要规定是：

**清户口：**不论土著或寄居，悉以现居是地者为准，一律造册列入自治之团体，悉尽义务，同享权利。

**立机关：**清户口后，组织自治机关。成年男女享有四种权利，首先是选举权，选举职员，组织立法机关，并执行机关。

**定地价：**为解决地方自治经费，宜先开放土地，使地价日增。通过“报价抽税”（地主自报地价；政府照价抽税，并随时可照价收买土地，因社会进步、政治改良而增价者，利益归全县人民共享），开辟财政收入。

**修道路：**改良交通，以发展经济。

**垦荒地。**

**设学校：**推广教育。凡在自治区域之少年男女，皆有受教育之权利。学费书籍及学童之衣食，当由公家供给。学校之等级，由幼稚园而小学而中学按级而登，以至大学而

后已。教育少年之外，当设公共讲堂、书库、夜学，为年长者普及知识之所。

他还规定，粮食由地方公局买卖，衣住行三种生产制造机关归地方支配，设局管理。地方自治建设费用，除征收土地税外，由人民每年贡献一定时间的义劳动，不出义务劳动者，则纳同等之代价。此外，地方自治团体还应兴办实业，举办农业合作、工业合作、交易合作、银行合作、保险合作等事。对自治区域以外之运输交易，由自治机关设专局经营之。

总之，孙中山认为：地方自治团体，不止为一政治组织，亦为一经济组织。地方自治的志向当以实行民权民生两主义为目的。

孙中山地方自治思想对于今天的中国还有没有借鉴意义呢？我以为这是值得研究的。邓小平在批评我国政治体制中存在着“权力过分集中”的弊病时指出：许多可以放在下面处理的问题，也都要“拿到中央部门”来，这是造成官僚主义的一个病根<sup>⑩</sup>。可见，正确处理中央与地方关系还是政治体制改革中一个值得研究的问题。而在上述这些方面，孙中山的地方自治思想无疑是值得我们借鉴的。

最后，值得一提的是，近几年来，我国政府提出了用“一国两制”的办法解决香港问题。我以为，从政治学原理来说，这也是地方自治的一种形式，不过它是在新的历史条件下，地方自治的一种特殊形式罢了。这种“一国两制”的设想，固然是马克思主义原则性与灵活性相结合的体现，同时也可以说是对孙中山地方自治思想特殊灵活的运用。如果国民党当局从现实出发，本着炎黄子孙一家的爱国精神，对我们的倡议作出积极响应，为祖国统一作出贡献，那将是中华民族的大幸！

本文责任编辑 孙建

#### 注 释

- ① 康有为：《公民自治篇》，《新民丛报》第六号第二十页。
- ② 梁启超：《新民说九》，《新民丛报》第九号第六页；《公民自治篇》按语，《新民丛报》第五号第三十七页。
- ③ 吴贯因：《宪法问题之商榷》，《庸言》第六号；马质：《主权论》，《庸言》第十一号。
- ④ 李剑农：《中国近百年政治史》，下册，370页。
- ⑩ 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，1980年8月18日，《邓小平文选》288页。  
（说明，本文所引孙中山著作为：《孙中山全集》第一～六卷、《孙中山选集》、《国父全集》。）