

抗戰叢書

抗戰建國叢書

# 政治建設

附建國的行政

國民政府軍事委員會政治部印

MG  
D693.0  
240

# 政治建設目錄

一	國民政府建國大綱	一
二	五權憲法	六
三	地方自治開始實行政	二七
	附蔣委員長講建國的行政	三七



3 1797 7446 2

# 政治建設

## 國民政府建國大綱



(南)

- 一、國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國
- 二、建設之首要在民生。故對於全國人民之衣食住行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計劃之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。
- 三、其次爲民權。故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。
- 四、其三爲民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決，自治。對於國外之侵略強權，政府當抵禦之，並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等，國家獨立。

- 五、建設之程序，分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。
- 六、在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下。政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。
- 七、凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。
- 八、在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事；得選舉議員，以議立一縣之法律；始成爲一完全自治之縣。
- 九、一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。
- 十、每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價。其法由地主自報之，地

方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良社會之進步而增價者，則其利益爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

十一、土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼，養老，濟貧，救災，醫病，與夫種種公共之需。

十二、各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府，各占其半。

十三、各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

十四、每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央

選舉。

十五、凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。

十六、凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

十七、在此時間，中央與省之權限，采均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權。

十八、縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

十九、在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治，其序列於下：  
：曰行政院、曰立法院、曰司法院、曰考試院、曰監察院。

二十、行政院暫設如下各部：一內政部、二外交部、三軍政部、四財政部、五農林部、六工商部、七教育部、八交通部。

廿一、憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

廿二、憲法草案，當本於建國大綱，及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

廿三、全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之。

廿四、憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權。

廿五、憲法頒布之日，即爲憲政告成之時。而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成。

民國十三年四月十二日孫文書。

先生建國大綱二十五條，實爲施行三民主義，五權憲法之基礎，而圖國家長治久安之至道也。茲特將先生親筆稿付石印，以供先觀之快，並作民國

開創之寶典焉。

六

妻宋慶齡謹跋

## 五權憲法

今天講題爲五權憲法，五權憲法是兄弟所獨創，古今中外各國從來沒有的。諸君皆知近世一二百年以來世界政治潮流趨於立憲，立憲二字在我國近一二十年亦聞之熱矣。到底甚麼叫做憲法？所謂憲法者，就是將政權分幾部分各司其事而獨立。各國憲法祇分三權，沒有五權，五權憲法是兄弟所創。自兄弟創出這個五權憲法，大家對之，都很不明白。到底五權憲法有甚麼來歷呢？講到它底來歷，兄弟可以講一句老實話，就是從我研究所得思想中來的。至講到五權憲法底演講一層，十數年前在東京同盟會慶祝民報週年紀念底時候，兄弟曾將五權憲法演講一次。但是兄弟雖然演講，在那個時候，大家對於這個事情，都沒有十分留心，此事說來已十餘年



了。在當時大家底意思，以爲世界各國祇有三權憲法，沒有聽見講甚麼五權憲法的，大家覺得這個事情很奇怪，以爲兄弟僞造的。但兄弟倡此五權憲法，實有來歷的，兄弟倡革命已三十餘年。自在廣東舉事失敗後，兄弟出亡海外，革命雖遭一次失敗未成，而革命底事情仍是要向前做去，奔走餘暇，兄弟便從事研究各國政治得失源流，爲日後革命成功建設張本。故兄弟亡命各國底時候，尤注重研各國底憲法，研究所得創出這個五權憲法，所以五權憲法可謂是我兄弟獨創的。當美國革命脫離英國之後，創立一種三權憲法，它那條文非常嚴密，卽世人所稱之成文憲法，其後各國亦很效法它訂定一種成文憲法，以作立國底根本法。兄弟亦嘗研究美國憲法，而在美國底人民自從憲法頒行之後，幾衆口一辭，說美國憲法是世界最好的的憲法；如英國政治家也說自有世界以來，祇有美國底三權憲法是一種好憲法。兄弟曾將美國憲法底細研究，又從憲法史乘及政治各方面比較觀察，美國底三權憲法到底如何呢？研究底結果，覺得它那不完備底地方很多，而且流弊亦不少。自後歐美底學

者研究美國憲法所得底感想，亦與我相同。兄弟以最高尚的眼光，最崇拜的心理，研究美國憲法，畢竟美國憲法實有不充分之處。近來世人亦漸漸覺察美國底憲法是不完全的，法律上運用是不滿足的。由此可知凡是一個東西，在當時一二百年之前以爲是好的，過了多少時候或是現在亦覺得不好的。兄弟比較研究之後，有見於此，想來補救它底缺點，卽美國學者也有此思想。然而講到補救的事，談何容易！到底用甚麼法子去補救呢？既沒有這樣底書可以補救，又沒有甚麼先例可供參考，說到這裏，兄弟想到從前美國哥倫比亞大學有一位教授喜斯羅，他著了 本書名曰自由，他說三權是不夠的，他主張四權，他那四權底意思，就是將國會底彈劾權取出來，作個獨立底權。他底用意，以爲國會有了彈劾權，那些狡猾底議員往往行使彈劾權來壓制政府，弄到政府動輒得咎。他這個用意亦未盡完善，但是兄弟覺得他這本書在美國，固可說已有人覺悟了，他們底憲法不完全，想法子去補救。但是這種補救方法仍是不完備，何以言之？在美國各州有許多官吏是由民選而來。但是民選

是很繁難底一件事，民選底流弊亦很多。於是想出限制人民選舉底法子，要有資格才有選舉權，以財產為資格者，必有若干財產才有選舉權，沒有財產的就沒有選舉權。但這種限制選舉，與現代底潮流平等自由主旨不合，且選舉亦很可作弊。而對於被選底人民亦沒有方法可以知道誰是適當。想補救它呢？單單限制選舉人，亦不是一種好底方法，最好底方法，就是限制被選舉人，人民個個都有選舉權，這個就是普通選舉，是即近日各國人民所力爭的。但是普通選舉固好，究竟選甚麼人好呢？若沒有一個標準，單行普通選舉，毛病亦多，而且那被選底人，不是僅僅擁有若干財產，我們就可以選他。兄弟想當議員或作官吏底人，必定要有才，有德，或有甚麼能幹。若是沒有才，沒有德，又沒有甚麼能幹，單靠有錢是不行的。譬如這種有才德能幹資格底人祇有五十人，即對於這種資格底人來選舉。然則取得這種資格底人如何來定呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試。在中國從前凡經過考試出身底人算是正途，不是考試出身的不算正途。講到這個古法，在中國從前專制底時

代用的時候尙少，因爲那君主即在吃飯睡覺底時候，亦心心念念，留心全國的人才誰是人材好，叫誰去做官，君主以用人爲專責，他就很可以搜羅天下底人材。在今日的時代，人民管沒有功夫可以辦這件事，故在君主時代可以不用考試，在共和時代考試則不可少，於是兄弟想加一個考試權。考試本是一個很好底制度，是兄弟亡命海外底時候考察各國底政治法研究出來的，算是兄弟個人所獨創，並沒有在那一國學者中鈔襲的。兄弟想這個制度一定可以通行有利，從前在東京同盟會時，本以三民主義五權憲法爲黨綱，預計革命成功，就要實行五權憲法。不想光復之後，大家並不留意及此，多數心理以爲推翻滿清就算了事，所以民國雖成立了十年，亦沒有看見甚麼精彩。比前清更覺得腐敗。這個緣故，我們也就知道，不用兄弟細說，必以五權憲法爲建設國家底基礎，我們有了良好底憲法，才能建立一個真正底共和國家。自兄弟發明五權憲法之後，一班人對於這個五權憲法都不很清楚，即專門學者亦多不以爲然，記得二十年前有個中國學生，他本是大學法科學業，在美

國大學亦得了法學士底學位，他後來還想深造，又到美國東方底一個大學讀書。此人兄弟在美國紐約城遇見，兄弟問他此回你又入美國東方底大學，預備研究甚麼學問？他說他想專門學憲法。兄弟聽他說是要學憲法，就將我底五權憲法說與他聽，足足與他討論了兩個星期，他說這個五權憲法比甚麼都好。兄弟心喜他既贊成這個五權憲法，就請他到了學校裏，將這五權憲法詳細研究研究。其後他就入美國東方耶路大學三年畢業，又得了個法律博士底學位，這耶路大學是美國很有名譽底大學，他得了這個大學底博士學位，他底學問自然是很好的，他自耶路大學畢了業，後來他又到英國、法國、德國，考察各國底政治憲法。辛亥革命成功，他亦回到中國，兄弟又遇見了他。我就問他當日你很贊成我底五權憲法，現在你研究之後，可有甚麼心得？他說五權憲法各國都沒有這個東西，這個恐怕是不能行的。當時兄弟聽了這話就很不以為然，誰知我們那班同志聽了他這話，以為這位法律博士說各國都沒有這個東西，想來總是不大妥當，也就忽視這五權憲法了。還有一個日本底法律

博士，兄弟在南京底時候請他做法律顧問，有許多法律底上事情與他商量。後來討袁之役，兄弟亡命在東京，遇到了這位博士。他問兄弟甚麼叫五權憲法？兄弟就與他詳細講解，相處兩三個月底功夫，合計總有二三十小時，後來他就明白了。此時兄弟覺得這位法律博士還要講了許多時候才能明白，若遇着一班普通人民又將如何？難怪他們不懂了。適才所說底這兩個博士，一個是中國底博士，一個是東洋底博士，那中國底博士在紐約遇着他底時候，討論了兩個星期，他很贊成這個五權憲法，在這個時候，他不過是個學士底學位，祇算是半通底時候，待他得了博士底學位，可算已到大通底時候了，他說各國沒有這個東西。又那個日本底博士，兄弟與他研究了好幾個月底功夫，他才明白。兄弟想這個東西實在很難，現在雖沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的日子。我們要把中國弄成一個莊嚴華麗底國家，我們有甚麼法子使它實現呢？我想亦有法子，而且並不為難，祇要實行五權憲法就是了。兄弟在東京慶祝民報週年底時候講演五權憲法之後，到

現在差不多二十年了，而贊成五權憲法的人仍是寥寥，可見他們心中都不以為然。今天我們想要講五權憲法，本是很好底事情，但是要將五底憲法詳細的說明，雖費幾天底功夫亦說不了，而且恐怕越說越不明白。兄弟想了一個法子，要想就五權憲法之外來講，側面底講，比正面底講容易懂得。中國不嘗有句成語嗎？就是不識廬山真面目，祇緣身在此山中。這個意思就是必離開廬山一二百里，才可看到廬山底真面目；若在廬山裏頭，反倒看不出廬山的真面目。兄弟今日講五權憲法，亦是用這個法子。諸君想想我們爲甚麼要這個憲法呢？要知道我們要憲法底用意，應先把幾千年以來底政治取來看看。政治裏面有兩個潮流，一個是自由底潮流，一個是秩序底潮流。政治中有這兩個力量，正如物理之有離心力與向心力。離心力之趨勢，則專務開放向外，向心力之趨勢，則專務收合同內。如離心力大，則物質必飛散無歸，如向心力大，則物質必愈縮愈少。兩力平均，方能適當。此猶自由太過，則成爲無政府，秩序太過，則成爲專制。數千年底政治變更，不外夫這兩個力量的衝動

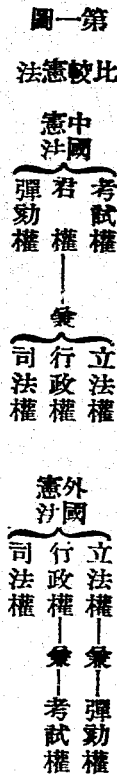
中國歷史，是從自由而入於專制，西國歷史，是從專制而入於自由。孔子刪書，斷自唐虞。唐虞之世，堯天舜日，號為黃金世界，極平等自由之樂。而降及後世，政治弄到如此不好。這又是甚麼緣故呢？其故就是人民享得自由太多，因此而生厭，遂至放去其自由；而野心之君主繼之，以致積而成秦漢以後之專制。外國底政治乃從專制而漸趨自由。其時人民不堪專制之苦，故外國有句話，叫做，『不自由毋寧死。』他底意思是，人民不能自由，甯可死去，此可見當時外國政治專制之烈也。中國底政治，是由自由而進於專制。中國古代人民耕田而食，鑿井而飲，原是很自由的。而老子所說底無爲而治，亦是表示人民極自由底意思。當時底人民有了充分底自由，不知自由之可貴，至今此習仍存。故外人初不知其理，甚異中國人民之不向自由也。若在歐洲底歷史，則與此不同。歐洲自羅馬亡後，其地爲各國割據，以人民爲奴隸，在近世紀底時候，有許多戰爭發生，都是爲爭自由而戰。兄弟從前倡革命，於自由一層，沒有甚麼講到。因爲中國人祇曉得講改革政治，不懂得甚麼



叫自由。中國歷代底皇帝，他祇曉得要人民替他完糧納稅，祇要不妨礙他祖傳帝統就好。故外國人批評中國人不曉得自由，近來有幾個少年學者，得了點新思想，才曉得自由兩個字。本來中國人民是不須爭自由的，如諸君在此曉得空氣是甚麼東西？空氣要他作甚麼？我們在這房子裏，空氣是很穀的。人之在空氣中生活，如魚之在水中生活。魚離水就要死，人沒有空氣亦是要死的。但人不曉得空氣之可貴，到底是個甚麼呢？因為空氣不竭也。試將人閉之於不通空氣底屋子裏，便知空氣可貴矣。歐美人不自由，故爭自由。中國人向來很自由。故不知自由。這兩種潮流，一專制，一自由，就是中國與歐洲不同底地方。政治裏面，又有兩種人物：一是治人者，一是治於人者。孟子所謂有勞心者，有勞力者，勞心者治人，勞力者治於人。治人者必有知識的，治於人者必無知識的。從前底人可說是同小孩子一樣，祇曉得受治於人。現在已漸長成，大家都明白了，已將治人與治於人底階級打破。歐洲近世紀已將皇帝治人底階級打破，人民才得今日比較底自由。兄弟這個五權憲法，亦

是打破治者與被治者底階級，實行民治底根本方法。現在再講憲法底出產地。憲法創始於英國。英國自大革命後，將皇帝底權，漸漸分開，而成爲一種政治習慣，好像三權分立一樣。其實英人亦不自知其爲三權分立也，不過以其好自由之天性行其所適耳。乃二百年前有法國學者孟德斯鳩，他著了一部書叫做法意，有人亦叫做萬法精義，發明了三權獨立底學說，主張立法，司法，行政，三權分立。但英國後來因政黨發達已漸漸變化。現在英國並不是行三權政治，實在是一權政治。英國現在底政治制度，是國會獨裁行議會政治，就是政黨政治，以黨治國。孟氏發明三權分立學說未久，就有美國底革命，訂有一種憲法，美國即根據孟氏底三權分立學說，用很嚴密底文字訂立成文憲法。孟氏乃根據英國底政治習慣，草成此種三權分立主張，後來日本底維新，及歐洲各國底革命，差不多皆以美國爲法，訂立憲法。英國底憲法，並沒有甚麼條文，美國則有極嚴密底條文。故英國底憲法，又稱活動底憲法，美國底憲法，是呆板底憲法。英國以人爲治，美國以法爲治。英國雖是立憲底

鼻祖，然沒有成文底憲法。以英國底不成文憲法，拿來比較我們中國底憲法，我們中國亦有二種憲法。如



就這個圖看來，中國何嘗沒有憲法。一是君權，一是考試權，一是彈劾權。而君權則兼有立法，行政，司法之權。考試本是中國一個很好底制度，亦是很嚴重底一件事。從前各省舉行攷試底時候，將門都關上，認真得很。關節通不來，人情講不來，看看何等鄭重，但是到後來也就有些不好起來了。說到彈劾，有專管彈劾底官，如臺諫御史之類。雖君主有過，亦可冒死直諫，風背凜然。好像記得廣雅書局內有干先生祠，係祀諫臣者。張之洞題一類曰抗風軒，言其風骨能抗君主底意思。可知當日設御史臺諫等官，原是一種很可取底事情。美國有個學者巴直氏是很有名的，他

著了。本書叫自由與政府，謂中國底彈劾權，是自由與政府間底一種最良善之調和法。剛才兄弟講底這兩個潮流，自由這個東西，從前的人民都不大講究。極端底自由，就是無政府主義。歐洲講無政府主義，亦是認爲一種很新底東西。最初德人布魯東，俄人巴枯寧，及現已逝世之俄人克魯泡特金。在他們講這種主義，不過看了這種東西很新，研究研究罷了。近來中國底學生們，他無論懂不懂，也要講無政府，以爲趨時，真是好笑。講到無政府主義，我們中國三代以上已有人講過。黃老之道，不是無政府主義嗎？列子內篇所說底華胥氏之國，其人民無君長，無法律，自然而已。這不是無政府主義嗎？我們中國講無政府主義，已講了幾千年了，不過現在底青年不懂罷了。像他們現在所講底無政府主義，就是我們已不要的。兄弟講自由與專制兩個潮流，要調和它，使不各趨極端，如離心力與向心力一樣。單講離心，或是單講向心，都是不對。有離心力，還要有向心力，片面底主張，總是不成的。兩方相等，兩勢調和，乃能極宇宙之大觀。憲法的作用，猶之一部機器。兄弟說政

膚就是一個機器。有人說爾這個譬喻，真比方得奇。不知物質有機器，人事亦有機器，法律是一種人事底機器。就物理言，支配物質易，支配人事難，因科學發明，支配物質很易；而人事複雜，故支配人事繁難。憲法就是一個大機器，就是調和自由與統治底機器。我們革命之始，主張三民主義。三民主義，就是民族，民權，民生。美國總統林肯他說的：（The Government of The People, By The People, For The People）兄弟將他這主張，譯作民有，民治，民享。他這民有，民治，民享，主義，就是兄弟的民族，民權，民生，主義。必要民能治才能享；不能治，焉能享；所謂民有總是假的。勞心者治人，勞力者治於人，今欲破去之，亦未嘗無方法。人力非不可勝天，要在能善用不能善用耳。世界有千里馬，日能行千里，有鳥能飛天，魚能潛海，人則不能。假如我們人要日行千里，要飛天，要潛海，我們能不能呢？兒童可以說能，我們祇要用機器就能。我們用一輛自動車，何止日行千里，我們用飛行機，就可以上天。我們用潛航艇，就可以下海。這個就是人事可以補天功

。從前希臘有一人日能行千里，但這種人是賢者，是天賦的特能，不可多得的。今  
日人雖有了這種機器，不必賢者，不必要天賦的特能，亦可以日行千里，飛天，潛  
海，隨意所欲。我們現在講民治，就是要將人民置於機器之上，使他馳騁翔翔，隨  
心所欲。機器是甚麼，憲法就是機器。如

## 第二圖

五權  
憲法  
立法權  
司法權  
行政權  
彈劾權  
考試權

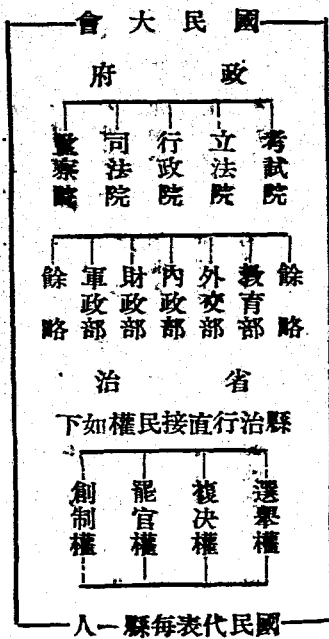
這個五權憲法，就是我們底自動車，飛機，潛艇。五權憲法，分立法，司法，行政，  
彈劾，考試，五權各個獨立。從前君主底時代，有句俗話叫造反。造反就是將上  
頭的反到下頭，或是將下頭的反到上頭。在從前底時候，造反是一件很了不得的事  
情。這五權憲法，就是上下反一反，將君權去了。並將君權中的行政。立法，司法  
三權提出作三個獨立底權。行政設一執行行政務底大總統。立法就是個國會，司法就

是裁判官。與彈劾，考試，同是一樣獨立的。以後國家用人行政，凡是我們的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用的。記得兄弟剛到廣州的時候，求差事的人很多。兄弟亦不知那個有才幹，那個沒有才幹，其時政府正要用人才又苦沒有人用。這個原因，就是沒有考試的弊病。沒有考試，雖有奇才之士具飛天的本領，我們亦無法可以曉得。正不知天下埋沒了多少的人材呢？因為沒有考試的緣故，一班並不懂得政治的人，他也想去做官。弄得烏烟瘴氣，人民怨恨。前幾天兄弟家裏想找個廚子，我一時想不到甚麼地方去找，就到菜館裏託他們與我代找一個。諸君想想，爲甚麼不到木匠店託他們代找，要跑到菜館裏去呢？因爲菜館是廚子專門的學堂，他那裏必定有好廚子。諸君想想，找一個廚子，是很小的事情，尚且要跑到那專門的地方去找。何況國家的大事呢？可知考試真是一件最要緊的事情。沒有考試，我們差不多就無所適從。譬喻省議會到期要選八十個議員，其時有三百個人有這候補的資格，我們要選八十個議員，就在這三百人中選舉。美國選舉的時候，常常要鬧笑話

記得有兩個人爭選舉，一個是大學畢業的博士，一個是拉車子苦力。到將要選舉的時候，兩人去演說。那個博士學問高深，講的無非是些天文地理，但他所講的話，人家聽了都不大懂得。這個車夫隨後亦上去演說道，你們不要以為他是博士，他是個書獃子。他靠父兄的能力，在學校裏讀書；我沒有父兄的幫助，不能進學校讀書。他靠父兄，我是靠自己的。你們看那一個有本領呢？這一番話，說得那班選舉人個個拍掌說：那個博士演說的不好，一點不懂；這個車夫的演說很好，入情入理。後來果然車夫當選。諸君想想，這兩個人一個是博士，一個是車夫。說到學問，當然是那個博士比車夫好。然而博士不能當選，這個就是祇有選舉而沒有考試的緣故。所以美國的選舉，常常就鬧出笑話。有了考試，那麼必要有才有德的人才能當我們的公僕。英國行考試制度最早，美國行考試才不過二三十年。英國的考試制度，就是學我們中國的。中國的考試制度，是世界最好的制度。現在各國的考試制度，也都是學英國的。剛才講漢立法是國會，行政是大總統，司法是裁判官；其餘



### 第三圖 治國機關



彈劾有監察的官，攷試有攷試的官。兄弟在南京底時候，想要參議院立一個五權憲法。誰知他們各位議員，都不曉得甚麼叫五權憲法。後來立了一箇約法，兄弟也不理它。我以為這箇祇有一年的事情，也不要緊。且待隨後再鼓吹我的五權憲法罷。後來看他們那箇天壇憲法草案，不想他們依然又把自己的好東西丟去了。五權憲法，是兄弟創造的。五權憲法，好像一榔大底機器。譬如你想日走千里路，就要坐自

動車；想飛天，就要駕飛機；想潛海，就要乘潛艇；想治國，就要用這箇治國機關的機器，如第三圖。

這箇就是治國機關。除憲法上規定五權分立外，最要的就是縣治，行使直接民權。直接民權，才是真正的民權。直接民權凡四：一選舉權，一罷官權，一創制權，一複決權。五權憲法如一部大機器，直接民權，就是機器的制扣。人民有了直接民權的選舉權，尤必有罷官權。選之在民，罷之亦在民。甚麼叫做創制權？假如人民要行一種事業，可以公意創制一種法律。又如立法院任立一法，人民覺得不便，可以公意起而廢之，這箇廢法權，叫做複決權。又立法院如有好法律過不過的，人民也可以公意贊成通過之。這箇通過不叫創制權，仍是複決權。因為這箇法律，仍是立法院所立的，不過人民如以複決，使它付以通過。就是民國的約法，也沒有規定具體的民權。在南京所訂民國約法，內中祇有中華民國主權屬於國民全體一條，是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負這箇責任。前天當在省議會將五

權憲法大旨講過，甚望省議會諸君議決通過。要求在廣州的國會，制定五權憲法，作箇治國的根本法。今天兄弟是就側面底觀察來講五權憲法。因時間短促，意向未盡。希望諸君共同研究，並望諸君大家都來贊成五權憲法。



## 地方自治開始實行法

地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域。如不得一縣，凡聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域。其志向，當以實行民權，民生，兩主義爲目的。故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想，智識，以爲斷。若自治之鼓吹已成熱，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之。俟收成效後，陸續推及其他。其事之次序如左。

(一)清戶口。(二)立機關。(三)定地價。(四)修道路。(五)墾荒地。(六)設學校。

(一)清產戶口。不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準。一律造冊，列入自治團體之。悉盡義務，同享權利。其本爲土著而出外者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利。否則於回家時以客籍相待。必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此

自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不必盡義務者：其一，則爲未成年之人。或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之。此等人悉有享受地方教育之權利。其二，老年之人。或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之。此等人悉有享受地方供養之權利。其三，爲殘疾之人。有享受地方醫治供養之權利。其四，爲孕婦。於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘人人，則必當盡義務，乃得享權利。不盡義務者，停止一切權利；故於清戶口時，須分類登記之。每年清理一次，註明變更，列入年冊。

(二)立機關 戶口既清之後，便可從事於組織自治機關。凡成年之男女，悉有選舉權，創制權，複決權，罷官權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權。由人民選舉職員，以組織立法機關，並執行機關。執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之。初以簡便爲主，而其首要，在糧食管理局。量地方之人口，儲備至少足供一年之糧食。地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類

，當由地方公局買賣。對於人民需要之食物，永定最廉之價。使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利。地方餘糧，則由公局轉運，售賣於外。其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘衣，住，行，三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理。至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一箇月或兩箇月之勞力，隨人民之志願，立法規定。每月當以三十日為準，每日當以鐘點為度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家自治機關。每年當公布預算決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

(三)定地價 如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或鄉村一二萬人民，而為一政治及經濟性質之合作團體。其地方之發達進步。良有出人意料之外者。而其影響於土地必尤大，如童山變為森林，石田變為沃壤，僻隅變為市場。前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增為數百元數千元一畝者不等。有其地者，不勞心，不勞力，無思無維，而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人之勞力致之

也。以衆人之勞力焦思以經營之社會事業，而其結果，則百數十之地主享其成。天下不平之事孰過於此？此地價之不可不先定而後從事於公共經營也。定地價之法，以何爲便乎？當十年前，英國施行按價抽稅。其定地價之時，設一專官以估定時價。經官估定之後，地主則照價抽稅，值百抽幾。如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關，以管理之。英人視之以爲便利。而在吾人地方自治甫行之時，倘效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便。其法以地價之百分抽一爲地方自治之經費。如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者，抽其一元之稅。值千元者，抽十元之稅等是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定。此後凡公家收買地土，悉照此價，不得增減，而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價。而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增。



，則公家愈富。由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之。不平之土地壟斷，資本專制，可以免卻。而社會革命，罷工風潮，悉能銷弭於無形。此定價一事，實吾國民生根本之大計。無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲著手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體當擔負該縣以前所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用。由自治團體，直接在省政府，或中央政府，訂明條例，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央。如全國能行此，則中央財賦當增加不少矣。

(四)修道路 道路者，文明之母也，財富之脈也，試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，即交通最便利之地，此又一證也。故吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動，道路者，實地方之文野貧富所由關也，地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規畫

，以定地方之交通，而人民可以戮力從事于修築道路。所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此。道路宜分幹路支路兩種。幹路以同時能往來通過兩輛自動車爲度。此等車路，宜縱橫遍布於境內，並連接於鄰境。築就之後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，亦宜時時修理保存，無使稍有積滯。務期水陸交通，兼行並到。道路一通，則全境必立改舊觀。從此地方之進步，必有不可思議者矣。

(五)墾荒地 荒地有兩種：其一，爲無人納稅之地。此等荒地，當由公家收管開墾。其二，爲有人納稅而不耕之地。此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林沼澤水利曠場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與農人自種。廿數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理，開墾之工事，則由義務勞力爲之。如是數年之後，自治區域，可當漸成

桃源樂士，錦繡山河矣

(六)設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利學費。書籍以及學堂之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，爲年長者養育智識之所。或疑經費無從出，此不足憂也。以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費。如仍不足，則由義務勞力之內議加。或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，爲公家服一二月之義務，長於農事者，爲公家墾荒，則糧食足矣。長於織造者，爲公家織布，則衣服足矣。長於建築者，爲公家造屋，則房舍足矣。如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成功。自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。祇要人人能知雙手萬能，勞功神聖足矣。至於人力所不能到之處，則以我輩人力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精

巧之機器，以補我手力之不足，則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書，識字，學問，智識之外，當注意於雙手，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當傲造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人。必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。學校者，文明進化之泉源也。必學校立而後地方自治乃能進步。故於衣，食，住，行，四種人生需要之外，首當注重於學校也。

以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則農事合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作，等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關，設專局以經營之。此即自治機關職務之大概也。總而論之，此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施後世退化政府，則委去教養之職務，而任人民各家之自教自養，政府祇存一消極不擾民者，便為善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄。

。故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤屈，其後則並此亦放棄之，遂致國亡政息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣。今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍爲清朝之亡國大夫。被輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔識世界大勢，祇顧自私自利。多行不義，必自斃，當受文化潮流所淘汰可無疑也。惟民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基。宜取法乎上，順應世界之潮流，采擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先做行。如是，由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立。有志之士，宜努力篤行之。



## 建國的行政

蔣委員長在二十五年五月十六日高級行政人員會議講

一、今日國家內外情勢之剖述——吾人必須作最大與最善之努力，突破非常的

難關！

二、建國之基本要務：

1. 「養」（經濟）：A. 力求收支平衡，提高法幣信用；B. 發揮苦幹精神，努力生產建設。

2. 「教」（教育）：A. 先求實的改良，再謀量的發展；B. 尊師重道，端養士風，以轉移風氣，振作人心。

3. 「衛」（保衛）：A. 應建設最低生存基礎的國防；E. 保甲與壯丁訓練實施之要點；C. 裁撤團隊，與改良和充實警察之必要；D. 注重國民體育與公共

生衛。

4.「管」(管理)：A.法度完密，部勒整齊；B.管理一切，統治一切。

總目的：在使人盡其才，地盡其利，物盡其用，事盡其功。

### 三、推進政治之要領：

1. 一切人力物力，應集中於最急要之基本工作；

2. 一切事業應先求質的改進，再謀量的發展；

3. 一切事業之發展，應兼顧國家之需要與國家之財力；

4. 綜覈名實與嚴明賞罰之重要及其方法；

5. 各地區各機關與各事業，必須密切連繫，通力合作；

6. 政治應與教育打成一片，樹立專門化科學化之現代政治。

四、吾人一切努力之目的，在完成現代國家之建設，達到復興民族之使命！

本會議前後開會四天，到今天閉幕。在開會期間，本席無暇每日出席，與各位



聚首一堂，詳細研討一切，自己實在非常抱歉！不過有副院長和各部部长次長按時到會，大家對於地方行政上施政要項，都有精詳的討論；對於各人本身的工作狀況，也都有詳盡的報告。使中央對於各地行政的實況有更深切的認識；關於今後改進的辦法，尤其可以作更切實的規劃。從此以後，中央與地方，更能上下貫通，收到指臂相使之效果。這是本席所最引為快慰的一件事。會議以後，對於各位的建議和報告，都可以分別整理出來，作為改進地方行政的重要參考。所有討論的各案，大都切實可行。俟核定以後，再分別令知。在今天閉會期間，不再複述。現在大家散會以後就要各回本職服務，本席今天特將各位今後努力的方針和改進地方政治的途徑與方法，以及此次聽到各位工作報告後覺得應改進或注意的要點，向大家說一說：

回憶前年在南昌十省高級行政人員會議的時候，國家內外的情勢，都異常危急。記得本席曾向大家分析國際大勢演變的趨向，根據（一）英美日海軍協定之滿期；

(二)日本對國聯一切權利義務之終止；(三)美國造艦計劃之初步完成；(四)英國新加坡築港之完成；(五)蘇俄第二次五年計劃之加速完成；(六)日本一切戰備之更加充實等種種情況，說明第二次世界大戰在公曆一九三六至一九三七爆發的必然性。繼而說明所謂第二次世界大戰唯一的主要意義，就是要解決中國問題。所以第二次世界大戰是我們亡國的時候，也就是我們復興的機會！我們國家或興或亡，就在這三年之內決定。我們如果不能發奮圖強，就等於坐以待斃；接着我更引「再在人爲」的話，和大家都勉勵。說明政治的腐敗清明，國家的盛衰強弱，民族的存亡興替，完全繫于國家靈魂所寄託的我們！只要我們能刻苦奮鬥，發奮爲雄，國家一定可以轉危爲安，轉弱爲強！天下無論什麼事，都在乎人。成功也是由人，失敗也是由人！亡國固然由人，建國尤其靠人！所以我們如任令國家滅亡，國家當然滅亡！我們要國家興，國家必能復興！本席當時所講的這一篇話，今天在座的有很多人，都親耳聽到，想必還可以記得。今天再在此和大家講話，中間整整經過了兩年，在這

兩年當中，由於中央和地方各位同志大家努力奮鬥，各方面都有進步，而且進步很快。當我們在南昌集會的時候，土匪就在我們四周，同時外侮步步侵入，無論華北與長江一帶，都是朝不保夕，我們在那種內憂外患嚴重萬分的情勢之下集會南昌，研討救國的基本要政，大家的精神非常奮發，以後回到各地，更能共同一致努力奮鬥，所以兩年以來，政治上能夠得到相當的進步；國家的難關，因而漸漸打破。但是直到今天，我們的進步還是不夠；我們以後的難關，還沒有打破！而且今後國家的情勢，愈益緊急！復興的工作，更加艱鉅！這最後的難關，我們必須以最大與最善的努力纔可以真正打破！我前年所說國家之興亡在三年之內決定，現在已經過了兩年，所以我們國家的興亡，就在今後這一年，最多一年半當中決定。這就是說：我們在這一年半當中，必須將國家的生命救轉來！我們要使國家能夠轉危為安，轉弱為強，就全靠我們在這一年半當中的努力！所以我說現在國家的情勢實在比兩年以前更加緊急。不過情勢的緊急雖比前更甚；而危險的程度，已經減輕，成功的把握

握，較前增多。因爲在兩年以前，我們國家一切毫無準備，敵人要什麼時候來滅亡我們，就可以在什麼時候滅亡我們！國家的生命，實所謂朝不保夕！現在經大家兩年努力奮鬥的結果，國家已經有了初步的基礎，和現實可能的準備。國家如有危險，我們以現有的力量，至少可以支持半年，但是大家要曉得：現在的基礎，仍舊太薄弱，太虛浮。從今以後，我們必須更加淬勵精神，努力奮鬥；總要講求事半功倍的方法，充分利用這一年半最後救亡圖存的時間，盡心盡力腳踏實地來爲國家打好一個堅實的基礎，開闢一條光明的生路；纔可以真正突破難關救出我們的國家，復興我們的民族！

以上是關於國家現勢的概說。因爲各位平時不常來京，尤其難得如此集會一堂；所以本席今天再要藉此機會，將我們國家內外的情勢，分析說明；使大家對於今後努力的方針，更能透悉。

首先就國際方面來講：可以說現在我們國家的危險，比兩年以前要減少許多。

這並不是因為我們自己增加了幾多力量，更不是在國際上找到了什麼特殊的機會。而最大的一個原因，就是由大家這兩年以來，努力的結果，我們國家在四周圍狂濤駭浪之中，已經自己能夠立住。我們只要能夠努力自強，穩實立住，就是勝利！所以這兩年當中沒有亡國，就是得到了最大的一個復興的機會！除我們本身能夠立住之外，再有一個使我們國家減少危險的重要原因，就是敵人的破綻與世界的糾紛一天比一天顯露與深刻化。間接使我們國家的地位比以前重要。遠的且不必說，就在這半年中，大家都看到國際間有幾件最重大的事情：第一就是日本的東京事變，充分的顯露了他們內訌的情形，這是兩年以前所沒有的。第二，就是蘇俄與蒙古軍事同盟決定發表以後，日本與蘇俄的衝突更加尖銳化，日俄的戰爭，可以說再已無法避免。這也是過去所沒有的情況。第三，遠自「九一八」事變，近從去年中央軍由平津撤退以來，國際間縱橫掉圖的情形雖如波譎雲詭，變化莫測；但是無言相喻之中却有一個中心的基本問題，暗中普遍地支配着國際風雲轉變之最後趨勢。這問題

題並非其他，就是遠東的問題——就是日本尤其是我們中國的問題！現在無論歐美任何強國，他們的目光，都是直射到遠東，時刻注意中日情勢的演變，時刻要想來解決遠東問題。——第一步當然是要解決日本，第二步就是要解決中國！他們歐美各國，一方面因為暗中都有此共同的目的，一方面又悚於前次世界大戰尤其是想到今後世界大戰之慘烈，所以他們極不願在歐洲互有戰爭！總是用盡心思，想求得歐洲的協調與和平，大家來解決遠東問題！所以他們儘管以最大的努力為着各國的利益而天天在那邊明爭暗鬥，各不相下；同時，也就以最大的努力，為着遠東的問題而天天在那邊儘量遷就共謀協調。這個普遍一貫的趨勢，特別是在去年中央軍由華北撤退以後，格外顯明。無論義大利併吞阿比西尼亞，德國進兵萊茵，一切重大的糾紛，都不能引起歐洲的戰事！而且在相反的方面，他們各國之間，正隨糾紛之叢起而加緊其協調的工作，造成均衡的局面，而轉向共同的目標！不必說英德與俄法之間有妥協，就是英義，英美，美俄之間，也未嘗沒有隨時協同動作之可能的趨勢。

總之，他們都是想來解決遠東問題，解決日本與中國！問題只看我們中國在被解決以前，能否自立自強；如果能自立自強，趁此最後的機會打定穩實的基礎，就可以藉此國際情勢非常變化的時機復興！中國能夠復興，不僅是救中國，而且是救亞洲，救全世界！以我們中國之地大物博，人衆，而且文化高尚，歷史悠久，民族優秀，當然在亞洲事要立於主動的地位，而且要作中流砥柱，挽回全人類相侵相殺之狂瀾，爲全世界和平之主；以盡中國人的責任！我們大家一方面根據最近兩年來奮鬥的成績，可以充分自信；一方面看到當前國際情勢之險惡與我們自己責任之艱鉅，格外要自強！我們惟有絕對不自暴自棄，而能堅確的自信，穩實的自強，纔可以復興國家，並盡到中國對於全世界全人類永遠和平的責任！

關於我們現在的國際環境，各位大概已經明瞭。現在再要在報告國際情勢之後，附帶說到我們中國在國際間救亡圖存的惟一的要道，也就是我們大家所應當抱定的努力的方針。這個方針是什麼？一言以蔽之，就是要以「信義和平」爲主旨，本

着誠實的態度，努力自強！現在有許多人講我們要連合甲國來打倒乙國；或是說我們應該挑起國際戰爭於中覓取復興的機會；這種簡單幼稚的思想和投機取巧的心理，不但是錯誤，而且根本要不得！我們要知道：無論就國際的環境和我們本身的情況來講，世界戰爭最好不要在東方來爆發；即使必在東方爆發的話，能夠遲一天爆發，中國就多一分準備；多一分幸福！我們弱的國家，在這樣險惡複雜的國際環境當中，決不好存一點幸災樂禍，投機取巧的心思，只要本着 總理所講我們民族固有「信義和平」的德性，誠誠實實來自立自強！無論對於那一個國家，我們都不好有一點驕傲誇張，不誠不實的態度。我們總是要以信義的態度待人，以和平的宗旨處世。惟有抱定這個方針來自立自強，我們的國家纔能夠立住，而且可以相信，將來一定可以臻於強盛的地位，對世界和平有絕大的貢獻！由此表現我們中國的偉大！這就是當前國際的情勢和我們努力的方針。

其次，再要講到國內的情勢。兩年以前我們在江西開會的時候，不僅土匪就在



四周；外敵不斷侵侮；而且國內經濟之凋零，社會人心之浮動，與乎一般情況之紛亂，在在予人以極度的不安，各人都不知道國家什麼時候就會亡！拿現在的情形和當時比較，可以說前後完全不同。第一，關於剿匪：現在雖然還沒有完全剿滅，但是殘餘的土匪僅得逃竄於西康和陝北幾處，地方都很踴促很窮苦，決不能再危害到我們整個的國計民生。而且我們可以料定，赤匪一定會被我們完全消滅！不但匪的內幕日益分裂，（如朱德徐向前與毛澤東彭德懷之分裂）力量日形微弱，我們很容易將他們各個破滅；而且他們現在都已被困於不毛之地，我們只要四面圍緊，就可以困死他！所以剿匪的工作。雖然還沒有完成，總可算告一段落。現在大部分剿匪的軍隊都已經抽調出來，而且正在加緊整理，日有進境。因此我們的國防再不像過去那樣空虛，於是在外交上也稍稍增強國家的力量，提高國家的地位。

其次，由於大家努力的結果，各地的政治，跟着剿匪的成功，在各方面都有相當的進步。因此，社會人心已趨安定；民衆信仰也日益增加；整個國家的統一以及

國內種種問題，都漸漸得到解決。

第三，關於經濟。近年以來因爲國家經濟的衰弱，民生日益痛苦，財政很感困難。甚至前年剿匪，也因此沒有十分的把握。現在的情形，雖然整個國民經濟的情形，沒有多大的進步；但是因爲社會秩序的安定，交通事業的發展，金融的整理，尤其是最近幣制的改革，我們的經濟和財政，比以前要穩定得多！這一點無論對內對外，無論對軍事，政治，教育，建設各方面，都有極大的影響，實在是我們國家最大的一個進步。

最後，關於教育方面。這幾年我們大家一方面注意勦匪的工作，一方面也注意政治的改革。同時，對於教育，大家也都在極力研究，并逐漸實施改革的辦法。雖然到現在爲止，還沒有達到圓滿的地步距離我們的期望還很遠很遠，但是有許多事情，已經見到相當的成效。例如教育經費之整理，畢業會考之實施，各地均已普遍着手，尤其是軍事管理與集中軍訓之實行，青年思想之漸趨純正，以及在社會教育

方面新生活運動之普遍推行，勞動服務的風氣與民族意識之逐漸普遍的養成，於復興工作有很大的貢獻，這都是近年教育方面顯著的進步。

總之：我們國內的情勢，因為中央與地方各位同志大家能夠共同努力奮鬥，尤其是剿匪能告一段落，無論對內對外，無論在軍事，政治，經濟，教育，社會各方面，都已得到很大進步。可以說就在這以剿匪為中心工作的過去三年當中，奠定了我們國家復興的一個初步根基。由此可見我們大家的努力，很有價值！今後只要能繼續加緊奮鬥，可以相信我們整個國家，必更有一日千里的進步。

國家內外的情勢既已報告明白，再要講到我們今後建國的基本要務，現在分「教」，「養」，「衛」，「管」四項，扼要的加以說明：

#### 第一、關於「養」的方面：

孔子論政曰：「既庶加富」。總理也說：「建設之首要在民生」。可見經濟建設「養民」是建國最急要的事情。所以本席今天首先要講關於「養」的方面的基本要

務。本席以爲現在我們要發展國民經濟解決民生問題，最急要的事情有兩項：第一項就是要力謀收支適合，提高法幣信用；第二項就是要發揮苦幹精神，努力生產建設。現在我們國家的經濟情形，雖然比以前穩定，但是國民經濟的基礎，實在沒有鞏固。我們要鞏固這個基礎，並且進一步再謀全般經濟的發展，在現狀之下，實在不能而且不應採取任何投機取巧的辦法，或希望外國任何特殊有效的援助；只有先由我們中央與地方政府做起，自己老老實實照着「涓滴歸公」，「量入爲出」與「最小費用最大效果」諸原則，剔除中飽，杜絕浪費，厲行節約；尤其要先本後末，移緩就急，化無用爲有用；以謀收支適合，預算平衡；從而鞏固財政基礎，提高法幣信用。法幣信用能夠提高，則全國金融穩定，交易暢旺，無論農工商業，都可以欣欣向榮。無論政治，經濟，教育，社會，以及軍事上一切事業，都有穩定的基礎，能夠加速的發展。不但民生的問題，可以儘早解決，就是整個建國的工作，也不難迅速完成。所以無論中央與地方各位同志，大家務必認識現在我們國家經濟的命脈，就

是在於法幣。一定要竭盡所能想種種方法來提高法幣的信用！大家總節衣縮食，刻苦耐勞，咬緊牙關，努力奮鬥！今後不但現辦的事業，要極力節省經費；不得超過預算的範圍；就是舉辦新的事業，也不好再在預算之外增加經費。總要在今年以內，絕對做到收支適合，預算平衡，達到第一步要求。明年以後，我們財政便可以寬裕，再開始各種大規模生產建設的事業：大家都知道：蘇俄原來也是很窮的國家，何以到現在能夠如此富——預算一年可以增加一百萬萬，單是國防經費，一年就可以增加幾十萬萬？他們既不會從外國借到什麼鉅款，也沒有什麼其他巧妙的方法；完全就是由於他們過去十餘年間無論中央地方，無論官吏，人民，全國上上下下，都能夠共同一致的節衣縮食，刻苦耐勞，完成第一次五年計劃；再完成第二次五年計劃，然後纔有今日之富強！大家要曉得：一切事業的發展，原是由小而大；財富的積累，更是積少成多！我們全國上下，如果各人隨便奢侈浪費一點，大家以為小數的經費纔有關係，殊不知積少成多，國家就要虧累很大，國力就要損失很多；極其

第一，就要弄到國亡種滅！反之，如果全國上下大家能夠同不一致，勵行節約；一切經費的運用，都能夠合理化；那末，我們每年每個人，每個機關，每個地區，都省出一筆小款，多做一點小的生產事業；整個國家每年就至少可以節省幾千萬，乃至幾萬萬；多做幾千萬乃至幾萬萬的生產事業！這樣遞增累進而且加速度的發展下去，試問國家還有不富不強的道理嗎？現在一般人無論做什麼事，總先要有充足的經費；經費不充足，他就說不能做事。其實只有庸愚無能的人，纔講這樣的話；有天才有能力，有革命精神的人，決不如此！因為有才能的革命者之最大的本領，就是不要經費而可做事！也就是能以最小的經費，做最大的事業；何以能夠如此呢？因為經費這個東西，本身並沒有用，全靠人來運用。能夠運用合理，調劑得法，一個錢就可以發生十個錢的效果；否則，十個錢還不能作一個錢的用途！而且經費不必專指金錢，我們人的勞力，人的智能，人的精神就是事業的經費！從根本上講起來，一切經費，都是由我們的精神勞力所生出來的。所以只要能發揮我們的聰明才

力，沒有經費一樣的可以做事；運用小量的經費，也可以做成大的事業！我們現在要做的許多基本事業，除了少數特殊的事業如重工業之建設之外，一般的都不必需要多量的經費！外國的例子且不必說，現在我們國內就有些省區本來很窮苦，也沒有中央的補助費，可是因為當地負政治軍事責任的人肯勞心用力，一切人事調理得法，經費運用合理，因此種種新的事業，都能辦得頭頭是道并非有條。同樣的中國人，同時在中國，一個地方的人，以很少的經費可以辦很多的事業，為什麼旁的地方的人做不到呢？惟一的原因，就是精神和勞力沒有十分用到。一切人員的調理，經費的運用沒有完全合理化！總之，以後大家總要記住：我們窮的國家，就要作窮的打算，只有窮幹，纔有辦法！只有儘量發揮我們的聰明才智，充分運用我們的精神勞力；以補經費之不足，纔可以完成一切生產建設的基本工作。只要能努力一切生產建設的基本工作，如發展交通，改良農業，興治水利，開墾荒地，推廣合作，獎進土產，……來爲民興利，使民力民富培養充實之後，一切事業，自有確實的基

礎，不患無發展一切事業的經費。但是我們興辦一切新政，切不可徒爲稅收計算，而以財政的目的重於國民經濟的目的。管子說：「以勢教民富」，又說：「知與之爲取者，得爲治之道」。希望各省區與各縣行政人員，都要本此要旨，竭力從事國民經濟建設，以發展國民經濟，解決民生問題，建立現代國家物質的基礎。

關於國民經濟建設實施的要項，非一時所能說盡。我在去年所發表的「國民經濟建設運動之意義及其實施」一文中已經扼要列舉。各位平時必也有很詳細的研究。今天不必多說。但是有四件事情希望大家以後要特別注意的：

一，繼續發展交通——開發交通爲推進一切政治，經濟，軍事與教育，文化各種事業之根本要務，其重要自不待言。我們這幾年來，一方面注意剿匪，一方面竭力發展交通，到現在爲止，我們全國各種建設事業中進步最快的就是交通，交通事業中最大的成績，就是公路。照我們初定的計劃只預備在三年之內完成蘇，浙，皖，豫，湘，鄂，贛七省的公路網。但是經大家努力的結果，連閩，陝，甘，川，滇



，黔六省的公路也一概修通，連成一氣。並且其他本國各省的公路也同時發展，現在本部十八省的省會，都有公路可通，整個的結成一個公路網，這實在是我們預計以外的成功。但是大家更曉得：我們已成的公路，在數量上還不夠全國需要量的百分之二，在質量上也還有許多公路的工程亟待充實與改良。而且除公路之外，如村道的修治，鐵道的興築，航運的發展，發電以及航空事業的普及，在在都要各級地方政府能夠盡到一切應盡的職責。所以於發展交通工作，希望大家以後要本過去兩年刻苦奮鬥的精神，繼續加緊努力！本席相信今後全國交通的進步，必更有一日千之勢！

二，特別加緊造林——現在中國各地除了極少數的地區以外，到處都缺少森林，滿眼所見，不是童山濯濯，便是荒野茫茫，這實在是最不好的一種現象，也就是我們國家貧弱的表徵，也可以說就是貧弱的一個重大原因。從此以後，希望各省各縣各縣都要注意及此，首先儘量推廣苗圃，加緊造林，尤其豫，魯，陝三省，每縣

每年至少要推廣數十畝，培養苗木，添植森林。下年度各專員來京會議時，對於推廣苗圃及添植森林的面積，數量以及木材種類，必須有詳細的報告。大家要曉得：森林不僅因為有預防水旱，調節氣候，改良土壤，出產木材及其他副產物等作用，而有莫大的經濟價值；也不僅因為有防空避寇，阻禦敵人，隱伏奇兵等作用，而有莫大的國防價值；而且凡森林繁茂之處，必然風景優美，生趣蓬勃，空氣新鮮；其所以調暢人們之精神，提高人們的志趣，涵養人們的德性，啓發人們的智慧者，實在有無窮的作用與無上的價值！據研究森林與人生關係的專家說：森林的最大功用就在於使人心安定，凡是樹木繁蔚的地方，人們看了樹木，心志就自然而然的寧定下來，有久遠的打算，和寧靜的意趣。反之：如一望蕩瘠，滿目枯燥，便自然而然的起一種煩躁不安之感，所以造林一事，小之與一地之風俗民情，大之與一國之安危治亂，直接間接都有莫大的關係。無論古今中外那一個國家，沒有不注重造林的。尤其現代新興諸國，決無一山或一隙地而無樹木。不必說普通的土地，就是石岩

山峯也都要植樹。我們今後務必以此爲法，加緊植林！不僅植林，而且要有管理與保護的辦法。

第三，積極舉辦地政——關於這件事，本席在開會的時候，已經提到。在會議的時候，各位也有很細密的討論。以後無論辦測量與土地陳報，各省均應視爲目前最要之政務，切實舉辦。更要知道：我們舉辦地政的目的不是要增加稅收，而是要整理土地與改良土地；以爲實行平均地權的張本。我們必首先完成整理土地與改良的工作，確知土地之實況，並能充分的利用土地，然後纔可以談到土地之處分，和土地問題之根本解決。所以現階段之整理土地的工作，各省必須排除萬難，加緊完成。

第四，獎勵生產與貯蓄——這兩件事也是當前關於經濟建設之最大要務。所謂貯蓄，不僅要獎勵錢的儲蓄，更應使一般人民知道蓄錢不如蓄物，而且蓄物尤要於蓄錢。所以除各地方一般人民固有貯蓄之風，應積極提倡與設法發展之外，特別要

提倡積物。積物不僅積穀一項，就是一針一線之微，均須盡量節用，多多儲積；乃至廢銅破鐵，也不好隨意拋棄，都要儲積起來，以濟國家之貧乏。至於獎進生產，各縣應切實調查當地原有之各種生產事業，就地多方設法加以鼓勵或補助。務須盡量扶持俾其逐漸發展，以補充國家物質的缺乏，亦所以充裕民生。應知少量的生產愈於不生產，就是品質不甚優良，亦較之無生產終勝一籌。

## 第二、關於「教」的方面：

我們建國的第二種基本要務，就是教育。教育乃國家民族精神與文化亦即永久的生命根基之所托。所以教育之優劣成敗，即國家民族興亡盛衰最大的關鍵。近今中國教育之無精神，無內容，無效果，以及種種根本失敗亟待改革挽救的情形，毋庸再說。現在惟一的問題，就是我們要如何負起責任來改良教育和發展教育。在本會議開會的時候，本席也曾特別提到這個問題，並且認定：我們要救國，非根本上從發展教育着手不可！而發展教育：數量的增多與普及，以掃除文盲，提高國民程

度，當然很必要。但是就中國現實的情形而論，一定先要注重「質」的改良與充實，然後再謀「量」的發展與普及。因為我們國家當前嚴重的問題，這不是受過教育能夠識字的人太少，而是極少數受過教育能夠識字的人還不能成爲健全的人才，盡到救國的責任，並且以現在這樣不健全的教育，實在不能希望教出健全的國民。所以我們國家當前的迫切需要，不是要識字讀書的人多，而是要凡識字讀書的人都有高尚的人格和救國的熱情與能力，我們教出這樣一個識字讀書而能愛國救國的人才，比教出一百個識字讀書但是不能愛國救國的亡國大夫好得多，我們只要教出一個健全的知識分子，就可以領導其餘九十九個不知不覺的人來一同救國。這就是我們發展教育事業先要注重質的改良的根本原因。再則我們國家現在正當艱難締造之中，一切基礎未固。無論人才物力，都很缺乏。在各種基本事業必須平流並進的情況之下，要使教育事業，在「量」的方面有非常的發展，簡直是不可能。即或可能，也是無益處與不合理的辦法。而且我們要曉得：因爲政治，經濟，交通各種事業的發展，

教育之量的發展是自然的趨勢，只要我們能真正改良教育，使今後的教育能不斷的造出健全的人才，教育一定很容易很自然的可以發展與普及。這是今後發展教育應重質不重量的根本原則。

其次，本席認定：我們要改良教育必先充實與提高師資。必須尊師重道，端養士氣，以轉移風氣，振作人心。我們今後苦不能將担負教育責任者之地位與品格盡量提高，將教育澈底改善，則一切救國工作，皆將無從着手，勞而無功。本會議對於推行義務教育民衆教育等等，已經決定很多的辦法，祇待大家分別推行。不過本席覺得教育上根本急要之問題，還不在於制度辦法與經費，而實在於師資。要提高師資，必須特別注重於人格。凡有教人之責之學校教師等，無論大之在一國一省，小之在一鄉一鎮，都不僅是一個學校內的先生，實在是在全社會所仰望尊敬的師長。中國從前之所謂「經師」「人師」如書院山長以及鄉邑塾師，大都負一時之重望，為一般所敬畏，司轉移風氣振作人心之責任。所以必須具有清正高尚之風格，有自強不

息之修養，剛毅不屈之精神，守道崇義，不避危害，凡遇非常橫逆之來，或事變不測之際，更要堅忍強毅，不屈不阿，足爲後生之楷模，社會所效法。當此風氣儉薄，人心浮蕩，禮義不明，廉恥道喪的時候，我們要挽救國難，必先挽回人心；轉移風氣。欲達此目的，尤賴學校教師修德勵行，以挽回世運自任。尤其各省教育廳長及各縣教育科長等，在從前時代，都是爲士林表率的學官，更應該以品格節操刻自砥礪！須知教育行政實爲奮鬥救國的基本工作，負教育行政責任的人，必須具有守正不撓與不避危難犧牲一切之精神，方足以率導羣倫，廉頑立懦而克盡教育之職責。所以對於各地教育，必須負起責任，不辭勞怨，貫徹國家教育之政策，改革教育界因循苟且與散漫凌亂之風氣，對於教育之整頓與管理，必須善善惡惡，激濁揚清，爲國家爲青年負起整個的責任。現在各地教員自強自重不愧青年師表者固然很多，但因循敷衍或遷就學生迎合青年，只求保持個人地位，不惜喪失師道尊嚴者，亦所在多有；此種放棄責任自私自利之教師，不但是自貶其人格，實在玷辱了神聖的

教育專業！更有甚者，竟至利用青年虛矯浮動的弱點，視爲把持搗亂之工具，以謀自己個人的出路，這種誤人子弟，貽害青年，破壞教育之行爲，實與出賣民族永久之利益無異，其罪惡實尤甚於賣國的漢奸！充其禍害，真足以斷送吾次代國民而陷中華民族於萬劫不復之境！本席認爲復興國家，完全以教育爲基本，如教育不良，則一切政治上之努力，均將等於虛擲；所以特別提出來，希望負有教育責任者，切實負責，加以改正。一方面挽救頹風，一方面整頓師資，然後教育方足以救國而不至於以教育亡國。這一段話，不僅希望各教育廳長切實注意，也希望到會的各級行政人員加以充分的注意。

### 第三、關於「衛」的方面：

無論個人，尤其是一個國家，要能生存在世界上，一定要有自衛的能力。所以從來講建國和治國的道理，無不是「足食」與「足兵」同舉，即「養育」（經濟）與「保衛」（武力）並重。所謂「保衛」，又分爲兩方面：一方面是對於外來侵略的防禦；一方面



是對於內發擾亂的平服。前者即所謂「國防」，後者即所謂「治安」。本席今天所講的「衛」字，就是包括對外的「鞏固國防」與對內的「維持治安」這兩種意義而言。關於「國防」建設的問題，範圍非常廣泛，內容也極複雜。各位平時一定都十分注意，時刻研究，今天本席無暇多說。不過有一點可以告訴各位，就是：今後無論中央與地方，大家務必竭忠盡智刻苦奮鬥，想種種方法，從種種方面來建設我們精神的國防與物質的國防，打穩我們國家最低生存的基礎。不過我們一方面拿這個標準來建設國防，一方面必須顧到國家的財力。這就是說：我們建設國防，不好靠國家與各地方籌出鉅額的經費，總要想出各種妥善的方法，來運用並發揮國民的力量，我們要曉得：一切的力量都是在人，有人就有力量！我們現在有這樣多的國民，實在有無限潛伏的力量；我們有這樣大的力量，而不能運用，發揮出來，就是我們自己沒有能力或沒有辦法！今後我們要建設國防，一定自己先要發揮我們自己的聰明才力，想辦法來充分發揮國民的力量！即如現在中央指定地區實施兵役法，就是發揮國民

力量最重要的根本辦法之一，各省廳長專員縣長對實施兵役與徵兵，務須按照中央規定之原則與辦法，盡量協助，絕對不好以此爲中央的事情，認爲與己無關，而推諉於師管區或團管區的辦事人員，務必協同督促辦理，視爲本省本區以及本縣最重要之基本工作。

至於國家安寧秩序的維持，更是一切建設事業的根本前提。現任將剿匪，保甲及壯丁訓練，和團警三項扼要的和大家講一講：

一，剿匪！我們現在要達到「步內」的任務，以挽救國家復興民族，當然首先要根本肅清殺人放火賣國殘種的赤匪。除大股殘匪正由大軍追剿之外，現在各地還有零星散匪沒有完全肅清，大家不可有絲毫忽略。總須澈底清除，斬草除根；勿使有一個土匪存留於本區之內！須知如存留一個匪類，即可逐漸蔓延，爲後來之大患！「星星之火，足以燎原」，過去江西的匪患，可爲殷鑒。大概清剿匪患，當在社會與政府之得力，而不宜專恃兵力。進剿與清剿的方法完全不同，進剿之法，可運用

「七分政治三分軍事」之原則；而清剿之時，只可用一分軍事而須賴九分政治之力也。希望各位以後要本此要旨，切實研究各種有效的方法來完成政治清匪的任務。除保甲，偵探，交運，壯丁訓練，特種教育等項，均須按照實際情形，研究種種方法，特別加緊推進之外，尤其偵探人員必須特別訓練，組成偵探網。通訊網，研究并實施各種通訊，瞭望和連絡的方法。此外所有自衛新制一書特別是論「準備」一章內所舉之各項，尤須切實注意，以充實自衛的力量與防匪禦匪的設備。總之：除在人口極少交通極不便利之地方，不得不應用少數兵力實施清剿以外，其他地區，應注全力於軍事以外之工作，唯有運用種種政治的方法，充分發揮民衆的力量，纔可以澈底肅清一切匪類。

二，保甲及壯丁訓練。這兩件事是組織民衆訓練民衆以保持地方長久治安的。基本要政。也就是各地方政府當前的中心工作。大要務必切實研究，盡力辦好。現在各地對這兩件事，都能積極推進，這是很好的情形，不過一儉狗弊病，還是不實

在，可以說十之七八都是有名無實。據本席研究其最大的原因，就是各地政府無論辦理保甲與訓練壯丁，可以說都「重量不重質」。從此以後，我們要改過來，無論辦理保甲與訓練壯丁，總要實質在在嚴密組織認真訓練。大概無論辦理保甲，訓練壯丁，必須先從訓練幹部入手。幹部如果健全，一人便可教好百人千人。所以訓練之時，還須注意選擇；尤其對於保甲長之人選，應慎重選擇；委任之後，須隨時考察，加以躡陟。更要隨時注意訓練，使能不斷的進步。訓練保甲長時，應授以自衛新知一書內所載之要項及余所摘輯戚繼光語錄。關於訓練壯丁之科目，軍事還在其次，第一應授以現代國民應有之常識，使明瞭現代世界大勢國家地位國民責任等等。第二，應訓練其公德心，使知公共秩序之宜遵重，公共利益之宜保持，公共衛生之宜遵守，並啓發其勞動服務互助合作爲公犧牲之精神，將來中央並宜編發一種公民訓練常識課本以爲各地訓練之依據。

又辦理保甲，要想澈底收效，必須採用連坐法之精神，進一步嚴格規定並實行

連帶責任制度，再則吾人組織民衆與訓練民衆，最善之方法莫如從經濟方面入手，誘發人民切己之利害，使能踴躍樂從。例如辦理保甲，最好寓經濟意味於其間，同時提倡各種之合作社。聽說福建長樂縣爲購辦菜餅，肥料，曾集資二萬元墊借民間，到期以後人民不但如數歸還，而且以後對於縣府政令，自願服從。增進政府之信仰，實非淺鮮，保甲工作，也因此遂能切實推進。此即最好之實例，各地可以取法。

三，團警——我們知道：現代各國對內維持秩序確保安寧對外防禦外侮，維護國權的軍事力量，只有三種：第一就是警察，是專爲對內的；第二就是普通軍隊；（即國防軍）是專爲對外的；第三就是憲兵，是兼負警察與軍政兩種職責之特種軍隊。各國正常的武裝的組織，就只有這三種。此外如學生軍，不過是軍訓的集團，黨軍不過表明是由黨所精練的國防軍而已，不管名目如何，本質上總不外乎國防軍，警察，憲兵三種。但是現在我們中國的情形則不然，在這三種力量之外，更有與此

三者的性質都不同，而且帶着濃厚的封建色彩之一種畸形的武力，——就是各地的保安團隊。現在我們各省養這種大量畸形的部隊，每年要花幾十萬乃至幾百萬。因此弄得民窮財盡，再沒有多餘的財力可以用來改良並充實各地的警察或積極完成保甲。由於保衛組織沒有完成，特別是由於警察的腐敗和缺劣，所以地方治安，社會秩序，人民程度，以及一切公共福利，都無法增進。警察既不成其為警察，於是人民不咸其為人民，社會不成其為社會，國家也就不像一個國家！所以我多年有根本裁減各地警察的數量，從新澈底整頓的主張。前次在開會的時候，也曾提出這個意思請大家討論。不過我們要曉得：各地的警察固然有很多情形非常腐敗，不僅不能盡到職責，而且包庇罪犯，敲剝人民，做出種種的壞事，但是各地的團隊，亦復如此。而且因為有刀有槍，作惡或許更多。所以警察固然要想根本整頓的辦法，保安團隊尤其要根本解決，此次會議的時候，大家對於這個問題，已經有詳細的討論。現在行政院已經決定：以後各省保安團隊要分三年逐漸裁完，即以原有的經費移作

辦理保甲與改良充實警察之用。或許有人懷疑，以爲團隊裁了以後，難免土匪要多起來，治安又發生問題，其實這一點毋庸顧慮，因爲一方面團隊裁了，一方面保甲辦起來，警察也改良充實，儘可以維持治安。何況團隊是分分逐漸裁去，更無可慮。總之：這個辦法，可說是中央既定的一個救國救民的重要政策，一定要貫徹的。此次各位回去之後，就要本此意旨，斟酌各地的情形，研究一儘妥善的全盤計劃。在本年八月底以前呈行政院核定施行。這件事無論於國家於地方，都有莫大的好處，本席自信是不錯的。希望大家要上下一心，儘早辦到。

關於「衛」的方面的基本要務除以上所講幾項之外，還有一點要補充的，就是各地政府今後對於國民體育及社會之公共衛生事業，均應特別注重，獎勵推進，以增進國民之健康，健強其體魄。對於公共衛生，首當厲行清潔與預防疾病。還有一件對於公共衛生與國民精神很有關係的事情，卽無論城區鄉村如有未埋的棺木，務必督令掩埋入地。又爲埋葬的便利和經濟起見，各地要獎勵修造公墓。

#### 第四、關於「管」的方面：

我們推進地方政治，建立現代國家的基本要務，除「教」「養」「衛」三者以外，尤須特別注重於管理。就工作的精神而言，就是要注重於紀律與秩序。故「教」「養」「衛」三項要目以外，更須加上一項曰「管」。所謂「管」「教」「養」「衛」，乃爲完全。如果我們只知講教養衛而不知管理與統制，則所有教養衛的工作，基礎必不能確實，辦理必不能完善，推進必不能迅速，而且一切事業，決不能擴大而持久。何況現代政治，如欲切實收效，無輪對人對事，都不能聽其散漫分歧。如果紀律不嚴，秩序不守，決不能使教養衛三者發生實際的效果，而適合現代的要求。所謂「管」者，簡單言之即執行法紀，納民軌物之謂。惟有法度完密，部勒整齊，然後凡百事務，可以儼然就理。現代所謂「法治」以及中國歷史上「法家」所主張的「綜覈名實，信賞必罰」，就具這個道理。以上是就人事方面說明管理的必要。除人事以外，還須管理生產，管理土地，管理交通，尤其是糧食與勞力，必須首先注意。總理說：「政



治就是管理衆人之事」，可見「管理」實爲今日行政人員唯一重要之業務。至於管理的方法，西洋有所謂「科學管理」的專門學問，我們應根據「科學管理」的原則，斟酌實地的情況來實施管理。凡事總要從調查統計入手，必須確知區內土地，戶口，人力，物產，事業種種方面之確數與實況，加以全盤的整理與運用，以期做到「物盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」的地步，爲政之道，實說不外乎此。至於「管理」之終極的手段則爲「統制」，所謂統制者，並非將歸政府或由政府包攬辦理的意思，不過對於管區內某種或多種事業與物品，無論官營民營，皆須使在主管人員統籌監督之下，預算其一定的巧用與相互關係，從而斟酌損益，統籌籌劃，善爲調劑，妥爲支配，以補救其缺點，加速其發展而發揮其最高的效用。非敢說今日行政人員如對人對物對事，不知統制之理，不得統制之道，則此種政治決不能成爲現代政治，此種行政人員亦不能成爲現代之行政人員！政治之進步，國家之興亡，關鍵完全在此。其實此種方法，在我國古代政治組織完密時，早已有此規模，有此制

度，所謂「以民治民，以民用民」，就是這個意思。而現代所謂「民有，民治，民享」之理想國家的建立，亦必以此爲途徑。

本席剛纔講：我們行政人員唯一的重要的業務，就是管理。這個意思如果換一句話說：就是凡在我們轄區以內一切人，地，事，物，都要我們來管理。例如對於轄區以內的人，不僅自己的部屬和一般普通民衆，要注意管理；對於當地的游民，乞丐，囚犯，以及易於滋事的傷兵，格外要注意管理。所有的囚犯，勿使集中於大城市以內；也不可死呆的囚在監獄裏面。要分別幼年，壯年，老弱，給予相當的訓練並令從事適宜的工作。對於他們的生活與衛生狀況必須特別注意。以後各專員巡視各縣，必先檢查監獄；對本縣之監獄，每月必須親自檢查兩次，且須隨時前往視察，勿使管獄人員事前得有掩飾欺蒙之機會。其次，對於游民乞丐務必妥籌收容與管教的方法。至於各地傷兵切不可聽其久居於省城及都市附近各地。除中央已經安置之傷兵以外，所有未盡之處，各地方長官要想法妥爲安置於適當地點，並且要各

師團管區司令共同設法，切實管理，訓練。各地如能將這三人先行管理得法，訓練有方，運用得當，不但社會秩序必然安定，而且漸漸可以達到「國無游民」的地步。此不過就「人」的管理舉其一端而言。其他關於「地」「事」「物」各方面亦無不需要運用科學的方法來嚴密管理，充分運用。總之：凡在我們管區以內，如有八土之荒蕪而不使生產，一事之腐敗而不能改良，一物之廢棄而不能利用，尤其是有「一游惰頹蕩之人而不能教導成才；有一老弱殘廢之人而不能安置得法；有一賢能忠信之士人而不能拔識以盡所能，便都是我們治國教民者莫大的恥辱！必須竭忠盡智做到人盡其才；地盡其利，物盡其用，事盡其功，完成「管」「教」「養」「衛」四大建國的基本要務。然後纔算是盡到現代政治人員的本務，纔可以真正建立一個現代的國家！

在講明建國的基本要務以後，本席再要繼續將我們推進政治以達成這些基本要務的工作要領，扼要的分條提示如左：

第一，今後各地方一切人力財力，應集中並合理的使用於幾件的本的中心工作

。記得前年在南昌開會的時候，本席曾經特別說明政治上一切工作必須由小而大，由近而遠，取繁以簡，圖難於易，尤其是先本務末，實事求是的道理。當時我有一段摘發時弊的話說：『現行我們政治上一般的毛病，就是政令紛繁而工作範圍廣泛，以致緩急輕重失其權衡，本末先後亂其次序；專在高深遠大處來空想，不從平易近小處來實做。結果我們的工作包羅萬象，百廢俱舉；而實際上手忙脚亂，一事無成！一切的事情只有一個表面，沒有一點內容；只有一個起頭，沒有一個結果。所以只見用錢，不見做事；因此只知錢不夠用，不知人浮於事。……我們今後，一定要根本上改正過來，政治上一切工作，要由小而大，實事求是。尤其是現在我們國家的人才物力都不夠，絕對的只能選擇幾件最根本最要的小事先做。做一件算一件，做完第一件，再做第二件！如此實幹下去，我相信政治的改進黨，國家的復興，並不是什麼難事！』我這段話所指摘的弊病，雖然在這兩年當中，一般的已經改革很多，但是至今還不能盡免。以移無論中央與地方，大家還要以「有則改之無則加

勉」的態度照我所講原則繼續努力奮鬥！要曉得：無論什麼事業，起初雖然很小，只要我們能腳踏實地繼續不斷的做下去，日子愈久，一定發展愈快，到後來就可以得到很大的成功。卽如近年公路發展的情形，就是最明顯的一項例子。所謂「作始也簡，將畢也鉅」，一切都是如此。從前大家無論在中央與各地方做事，未嘗不努力，所用的經費尤其不少，何以不能做出什麼成績呢？就是因爲我們沒有從小的地方着手做起，將基本的工作先踏實做好，一味的好高騖遠，貪多務得，所以什麼事都辦起來，什麼事都不實在，什麼事都沒有基礎。結果經費用完，一事無成！這種情形，到最近兩三年纔略有轉變，所以我們的工作比較有成績。不過現在各地方所規定的中心工作，還是不免事項太繁，結果下級人員不能件件辦好，惟有逐項點綴以應付上級之命令。今後應當斟酌各省各區的特殊情形，減少中心工作的項目，每一時期，只擇定一兩項最急要的基本工作，集中力量，限期作成，以期收確實之效果，此項中心工作之擇定，可以下列三者爲標準：（甲）就本省本區已進行有相當基

礎而亟待完成者；(乙)爲本省所最缺乏而需要者；(丙)在邊疆環境上特殊迫切之需要者。例如西北各省應當推廣造林，豫蘇諸省應當注重開河與治水，富有匪區，應當注重土地與生產，濱海沿江各省應當特別注重於民衆教育與民族經濟之訓練等。總須因地制宜，擇定直接或間接與國防最爲關係的工作與事業，切實推行。

第二，一切事業應先求質的改進，再謀量的發展。——現在我們不但因爲人力財力都很有限，一切事業不能希望在數量上得到大的發展；而且就一切事業本身的成敗而論，如果不先就現有較小的規模，切實整理改良，而只顧數量的發展，其結果一定是愈努力愈要敗壞，愈發展愈要失敗！甚至弄到誤國害民不可收拾的境地！所以我們以後無論辦教育也好，辦保甲也好，一切事業都要先重質量，切實辦好，然後按步就班，穩健發展！無論何時，總要質量與數量確實相稱，不好有一事也不好有一點虛浮不實！

第三，一切事業之發展，必須兼顧國家之需要與國家之財力。——這是本席在

前面講國防建設的時候所已經提到的一點意思。現在就國家的需要而言，我們所要做的事業不知道有若干，而且每每各種事業所需要的數量，也都很大。但是以我們國家經濟的力量如此薄弱，財政的情形如此困難，如果什麼事都不顧國家的財力，單憑一時的理想辦起來，不但是辦不成功，即或一時可以辦得初具規模，也因為根基薄弱，難免有名無實；半途而廢，所以一切事業，總要一方面顧到國家最低限度的需要，一方面攷慮國家最大可能的財力，於二者之間權衡其得失輕重，斟酌一個最恰當的辦法。庶幾一切事業都合乎「以最小勞費獲得最大效益」的經濟原則而可以穩健推進，繼續發展。

第四，要修明政治，必須綜覈名實與信賞必罰。無論古今中外，要能修明政治，「人治」與「法治」不可有所偏廢，即孟子所謂：「徒善不足以為政，徒法不足以自行」。然則我們要怎樣總能一方面使賢能在職以善用法制，一方面求法完美以造就賢能，真正達到人治與法治相輔而行，相得益彰的目的呢？本席以唯一根本的

前提，就是要我們中央與地方各高級長官能夠綜覈名實，信賞必罰。其主要的節目爲以下各點：

一，明系統——必須確定上下縱橫之明晰的系統，使辦事有一定的準則，考驗有一定的程序，然後責任分明，無可諉卸。

二，公銓選——要選擇適當的人才使能稱職盡職，不但甄用的時候應當絕對無偏無私，而且應以實際事功與能力爲重，不好十分拘泥於資格。各省市主席對於縣長委任之先，至少要親自接見考察一次，對於其精神體格之外，尤應注重其五官之端正與其態度之大方，言語之有條理。即縣長對於保甲長人選與訓練，除賞罰之外，也應當注意及此。

三，專責成——既擇定任用以後，就要假以事權，使得盡量展佈；還須遇事指導，俾有成就。

四，行久任——上官篤於信任，所屬人員乃能發揮長處，奮勉圖功。所以既任



之後，如人事相當，即不宜輕易更調，務使久於所任

五，嚴考核——對所任工作，必須考核周詳，毫厘不爽！至於考核的主要方法，不外乎下列幾項：（甲）委任專責，必須將特定工作分配於特定人員，限定程序與限期以爲考成之標準。（乙）定期考驗，關於各級人員擔任工作，規定期限或半月一次或一月一次，驗其勤惰，定其功過。加以督促糾正，並即厲行賞罰。（丙）隨事考成，除定期考驗以外，還須按個別事項逐事考成，看工作是否確實迅速達到要求。（丁）實地按驗，對於下級報告，不可僅憑書面，必須實際覆查，躬親按驗，始可確知成效，遇有不確實不努力或未完備之處，並須於訪察勘查之時，面加誥戒。尤其對於所屬縣長及區長，必須隨時考驗，賞罰得當。

六，明賞罰——不僅有功必賞，有過必罰。而且一切賞罰都要本於一定的標準，絕無厚彼薄此畸輕畸重的情形。總之：行政長官要辦好一切事情，得到良好成績，並沒有其他特別的技巧，只看能否真正做到信賞必罰。而要做到信賞必罰，必先

徹底做到綜覈名實。關於這一點，希望大家多多研究管子和子產評博以及張居正評傳諸書，必能更有所得。

第五，各地區，各機關與各事業之間，必須密切連繫，通力合作。——現在各地行政人員，每每感覺系統不明政令複雜，若彼此衝突無所適從之苦。一部分的原因當然是法制的問題，今後我們應當極力改善。但是再主要的一個根本原因，還是各級政府機關，在權的方面未能密切連繫，真實合作。從今以後，大家務必徹底改正這一點纔好。要曉得：我們行政上一切工作，最忌散漫紛歧，各自爲政，如此不僅力量分散，而且往往妨礙其他部分的工作，不能對整個之成效。以事業而言，無論民政，教育，建設，治安各項，均屬一體相關，休戚與共。今後必須本協同一致的精神更進一步的密切連繫，通力合作。以地域而言，隣接地區，更屬濟癢相關，安危相仗，更應密切合作。所以今後各行政督察專員對於隣區或隣省之專員應切實

以工作之與隣區或隣省有關者，務必化險為夷，不分畛域，通力合作

，一致進行，省與省間，也應當如此。關於一切工作之推進，更當互相參觀，互相師法，聽到某項工作在某省某區辦得最有成效時，各廳長專員即應親往參觀悉心考察研究，如比互相觀摩，共同改進。必能收到很大的效果。不但對隣省隣區觀如此，而且就工作上可能的況下，還可以到外國作實地考察，以增進自己的智識及辦事經驗。此外各地行政人員應與各地黨部密切連絡，注意青年有為之黨員，召集訓練，用其專長，使分任普及教育，改進農業，推廣合作，編組保甲，訓練民衆，及偵探運籌等工作。總要儘量獎勵黨員與一般青年積極奮鬥之精神，並加以訓練，使爲各地基本工作而服務。

第七，政治應與教育打成一片，一切工作之推進，應物色專家協助。政治應與教育打成一片的第一個理由，就是要拔識人才與轉移風氣。我們現在無論辦什麼事，每每感到人力不夠。補救之道，第一要留意人才，第二要轉移風氣。所以無論省縣各區行政長官必須使所在地之大小中學校教職員與行政機關人員密切連絡，不僅

由此可以就地取才，協助一切政治工作；即於轉移風氣，振作人心，改良社會，亦必因政教合作而收事半功倍之效。中國向以留心人才爲地方官首要的職責，我們對當地教育界人士，不僅應切實連絡，留心考察其學識品格與才能，以相助爲理；而且對於品格高尚之教育界人士必須優禮有加，養成學生與社會尊師崇道的風氣。各地教育行政長官，特別要敦崇品格，自覺其居一方師表之地位；同時對於養成師資，更須以品格高尚與任事熱心爲重，尤須多方設法，激勵教育界爲國家社會服務犧牲之精神，如此我們必能收到轉移風氣推動政治之效果。政治要與教育打成一片的第二個理由，就是要使政治專門化，科學化。我們知道：由於現代文明的進步，政治上一切工作，日益繁雜；一切問題也日趨專門。所以對於科學知識與專門技術的需要，也就日益迫切。所以現代政治必須專門化與科學化。也必須科學化與專門化，纔算是現代的政治，纔能解決現代政治的問題，適合現代國家的需要。因此一個現代的行政人員，就是他只負一縣的責任，如果單憑自己的天才與個人的經驗，

要想辦好一切事情，可以說是不可。他差不多每辦一件事都必須得到專門家的襄助，請專家代為設計，然後纔能夠真正辦好。各位聽了這話，一定要問：專家設計，固然很需要，但是以我們各地方都很窮，有什麼方法可以請到許多專家呢？本席可以告訴大家：現在我們全國各地學校教師當中，實在有不少的專門家。只要我們行政人員能夠和他們密切連絡，無論對於什麼事，他們一定樂於貢獻意見，我們不必花錢就可以請到很多的專家，就可以漸漸使我們的政治一天一天科學化，專門化！從而得到莫大的進步和成功。

關於推進政治的要領，本非短時間所能詳說，今天本席不過把要領略指示而已。現在再有關於地方行政的幾項事情，應請大家注意改進的具體事項，附帶報告如下：

一，現在各地修治河川，大體上均能努力進行，河南省各區修河甚多。但是因為事先沒有整個的計劃，不能貫通一致，結果往往發生此段已修而彼段未修的弊病

。例如河流經過甲乙丙三個行政督察區域，如上流之一段濬治甚深，而中間之一段屬於另一區者依然淤淺。如此，必發生更嚴重之水患。所以此後濬河工作，應以整個河流為單位，由省府建設廳訂定整個修治之工作計劃發交各區實行，勿任各地以地區為單位，各自為政，然後可以與水利而免流弊。

二，各地修路往往有僅築路基，往往有橋樑舖道並未建築成即以完竣或報告者。如此，雖有公路而依然不能使用，雖築公路，等於不築！所以應由省府將重要之罪，更屬無可原諒。今後各地方長官修築公路務須將橋樑全部工程計算在內，使與路基一氣完成，暢通車輛。以後無論計劃施工或報告工作，均於這一端絕不可忽略。

三，各地保安團隊，自從集中省府指揮調遣之後；本區團隊，不能留在本區，地方防務，每受影響。今後關於保安團隊，其經費與訓練，固然仍舊要集中於省，但同時應使本區團隊仍歸還本區，并賦予區司令或專員以調遣分配之權。

四，現在各省對於行政督察專員的轄區，有以第一第二等數目字名區者，也有以地域命名者，名稱上殊不一律。此後宜劃一名稱，一律以數目字標明之。

以上關於建國的基本要務和推進政治的要領與應當注意改正的事項，都只扼要的說明。所要說的話還很多，今天限於時間，不及一一列舉，以後還可以隨時指示。總之：大家在各地担任行政工作，欲求切實收效，必須隨處留心，遇事省察，發現錯誤，立即改正以求進步。對於奉行政令，必須瞭解精義，講求方法，竭力避免形式上敷衍之弊病。減輕書面填寫報告等工作，多作實地考察的工夫。更應力求時問人力與財力之經濟，謀一切支配之合理。尤其要團結精神，統一意志，不分畛域，通力合作，互相輔助，互相調劑。更要獎進賢能，訓練部屬，綜覈名實，嚴明賞罰。如此，必能以少數的人才物力，辦好很多的事業。為整個國家民族奠定復興的基礎！今日國家的艱危，不是言語所能罄述，大家既然抱定為國奮鬥的決心，致力於政治工作，務必認清國家所處的環境與自身所負的時代使命，全體一致下定決心

，爲打破非常的難關而努力！吾人最大之目的在完成現代國家之建設，今後一切政治設施，均應切合於此要求，方足以達到復興民族之使命。希望各位本此努力，益求進步，庶明年再行集會時，咸能表現更大更佳的成績，這是本席深切的期望。

(完了)



1212

71