

575.19  
7505  
c.3

頁之七

# 地方建設問題

附錄：地方自治開始實行法

7505  
C.3

臺灣省訓練團印行

國立中央圖書館台灣分館



3 1111 000263747

# 地方建設問題

民國二十八年三月講於中央訓練團

陳立夫

一  
管教養衛實為地方建設之基本工作；

以縣為政治經濟建設單位之意義；

總理革命之苦心與地方建設之真精神。

## 二

管教養衛不是四件單獨的事情；

管要管教，管養，管衛；

教要教管，教養，教衛；

失養無從管，教，衛；

國立臺灣圖書館藏

由國家圖書館數位化

144471

失衛亦無從管，教，養；

詳述此四者之關係與內含，可成一部中國政治學。

三

管之要義爲自治治事；

教之要義爲自信信道；

養之要義爲自養養人，

衛之要義爲自衛衛國。

做到「自治，自信，自養，自衛」可謂之有「人格」；

做到「治事，信道，養人，衛國」可謂之有「國格」；

完成此十六字，實爲全部建設工作之總成功。

四

地方建設之開始工作：

(一) 清戶口——調查統計之重要；

- (二)立機關——衆人之事之處理與警衛；
- (三)定地價——「仁政必自經界始」；
- (四)修道路——陸上交通與水上交通；
- (五)墾荒地——服工役與大規模之移民；
- (六)設學校——爲繼往開來之大業。

五

目前地方建設幾個實際問題：

- (一)人員的任用；
  - (二)財源的開發；
  - (三)制度的改善；
  - (四)省區的劃分；
  - (五)工作人員的保障與獎勵。
- 領袖之教訓與我人應有之努力。

一

本班開始，奉 命來向諸君一講地方建設問題，這個問題範圍很廣，立夫於此又非富有實際經驗者，再以連日召集教育會議，未暇蒐集材料爲較多之貢獻，實深抱歉！

諸君都是擔當國家建設工作的人員，學識經驗，當很豐富，兄弟今天所要說的可分爲三層，第一是地方建設的理論和實際，第二是對於 總理地方建設實施方案的闡明，第三是根據上述理論和方案我們對於地方建設成績應有之檢討。

地方建設工作雖說是千頭萬緒，舉其要則管教養衛四者實可包括無遺，不過牠的含義與範疇，隨社會的進化，日有進展，不能拘泥於定式罷了。所謂管就是「管理」，管理的對象是衆人之事，其中有人，物，時，地等等待管，有禮，法等待守，總括地說其目標就是政治建設。教是「教育」，教育的對象爲宇宙人類之真理，其中有生存，因果，消長，陰陽，剛柔，仁義之道待明，總括地說其目標就是文化建設。養就是「生聚」，

生聚的對象是生活資料的生產分配與消費之籌謀，其中有人材，地利物產之盡其用，與財貨之暢其流種種問題待決，總括地說其目標是經濟建設。衛就是「保衛」，保衛的對象為國家，其中有土地人民主權等重要問題，故小之如人民體力的健全，大之如國家武力的充實，均為待決的問題，總括地說就是軍事建設。換言之，管是調整人民的生活，教是光大人類的生命，養是發展國民的生計，衛是保障民族的生存，每個人所需要者在此四事，整個國家的建設也就在此四事，人民之於國家，正如細胞之於身體，每個細胞所需求，形成全身之需求，每個人民之需要，也就成為整個國家之需要。所以各個單位如果健全，整個團體亦必健全，我們今日要建國，就先要從地方建設起，地方建設，就要先從每個人建設起。總理說：「國者，人之積，人者，心之器」，故人人如有管教養衛之能，地方才有管教養衛之政，國家始成管教養衛之功。建國大綱規定以縣為政治建設經濟建設之單位，而其工作中並詳細規定教育保衛諸事之舉辦，用意實在是

很深重的。

我國地方建設的制度本來起源很古，夏商以前，即有劃土經井之制，所謂八家爲井（鄰），三鄰爲朋，三朋爲里，五里爲邑，十邑爲都。周禮所謂「體國經野」，即指王城遠郊亦鄉與郊外亦遂之組織，管子治齊，寓軍令于內政，衛之組織與管之組織，交互爲用，尤著富強之效。到了現在，編制益廣，政事益繁，所以地方建設如果舍縣而從省着手，必將敷衍塞責，以求了事，或者濫施威權，不惜債事，即使有的真正在做，而省自爲政，五花八門亦必爲國家統一之大礙。總理洞悉其中利弊，所以毅然主張地方自治以縣爲單位，由縣而省而國，省不過承上啓下的機構，這是我們對於地方建設的定義，所應首先明瞭的。

我們今日從事建設，必須明白總理革命的苦心，其所以必須採用建設兩字者，是欲使一般人充分了解革命的目的在建設，爲掃除障礙而施的破壞手段，實爲不得已之舉；訓練人民行使四權爲民主政治建立之始基。政府官吏是人民的公僕，不容有人憑藉政府機關以擴張一己的權利，對政事則敷衍塞責，對人民則剝削敲榨，雖美其名爲地方建設，而實爲促地方

於破壞！革命與不革命之區別就在乎：一則要培養民權以建立國家的下層基礎，爲民族謀幸福；一則在滿足個人的私慾而犧牲大眾的利益。可是事實告訴我們：凡是違反革命的人，結果是終歸失敗，這是我們從事地方建設的同志所應格外警惕的！

二

管教養衛四者是一切建設的基礎工作，分別的解釋如下：管盡其效是政治之目的；教盡其道是文化之目的；養盡其方是經濟之目的；衛盡其能是軍事之目的。這四大縣政建設能够完成，就可以說是國家建設總成功，但這四者不是四件單獨的事情，管要管教，管養，管衛；教要教管，教養，教衛；失養無從管，教，衛，失衛亦無從管，教，養。至於管管教教養養衛衛；又是中央的四大要事。

就管來說，建國的主要力量有三：一曰教育，二曰經濟，三曰軍事，則其所需培養管理者，亦不外乎此三事，所以第一件要管的事就是教，因爲管理衆人之事首先須顧及未來之需要，未來有希望現在才有意義，故管



理學中第一義爲準備，而人才之準備尤爲一切準備之先決，所以一切建設計劃所需之種種人才，教育者應預測各種實際需要而爲之準備，使事得其人，人盡其才，才適其用，這是管對於教所應該瞭解的。第二件要管的事就是養，古人言政，對於人民這些食衣住行育樂的問題早已看得很重。禮運篇所說「大道之行也天下爲公……使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸」。書：「男子三十而娶，女子二十而嫁」。孟子所說「五畝之宅，樹之以桑，五十者可以衣帛矣；雞豚狗彘之畜，毋失其時，七十者可以食肉矣；百畝之田，勿失其時，八口之家，可以無饑矣；……」，又說「春省耕而補不足，秋省斂而助不給……」凡此種種，無非爲人民謀養的問題之圓滿解決，一則使大家皆有平允的生活，一則使各人都有家室的快樂，是不僅維持目前的生活，更延續永久的生存，這種繼往開來的計劃是先賢爲民族設想的極大規模。「使人不獨親其親，子其子」，是要人人愛重其家，推及於國家社會，「鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」，就是使一切無家可歸的人們，都由國家來負擔教

養。反觀現在許多老百姓沒有飯吃，沒有衣穿，甚至凍餒死於道途，也無人過問，這是我們辦理黨務政治的人，何等重大的恥辱！近來若干都市注意整頓市容，雖然一般乞丐已較斂跡，但這是表面的修飾，不是根本的辦法，我們必須加緊地方生產建設，使地盡其利，物盡其用，貨暢其流，生之者衆，食之者寡，然後人人各得其所，各得其養，要知道社會上一切動亂，實都由於生活貧困，假使人民生活問題，皆能有適當之解決，一切問題都可迎刃而解了。所以政治不能離開經濟；離開了生存還有什麼重要問題要管，這是管對於養所應該瞭解的。第三件要管的事就是衛，氣候的變遷，飲食起居無節，可以使人患病；社會的不平，可以產生盜賊；國家的不治，可以產生外患。無論個人地方或國家，一旦失却了堅強抵抗的時候，均有發生生命的危險。此種危險的解除，全賴保衛能力之永備與充足。衛生人員及衛生機關之普遍設備，使病者得治療之所；律師及司法機關之普遍設備，使弱者有訴苦之處；人民自衛的組織嚴密，使盜竊亂賊不作；軍事的訓練普遍，國防的設施完備，使外來的侵略根本杜絕，這樣才可以

說盡衛之能事。今則野無醫生，縣無法院，地方之組織未臻健全，國防之設施因抗戰軍事之勃興未能作有計劃之實行，故疾病流行，盜匪充斥，外寇侵凌，爲必然之事實。所以政治不能離開軍事，生活保障爲管理工作之先決問題，這是管對於衛所應該瞭解的。管字從竹從官，可見政府設官，原以管事，現在一般政治人員仍不能完全了解所應管者爲何事，遂致做官做事，分成爲兩事，不勝嘆息！這種觀念是非徹底糾正不可的。苟人人能知管之首要對象爲教爲養爲衛並能使這三事的內容，件件能管盡其效，這才是管的理論的實際應用。

其次說到教。第一件要教的事就是管，從事教育的人而不能教成學生具有管理的技能，這種教育還有甚麼價值。現在一般學校教育放任到了極點，行動漫無紀律，思想毫無鵠的，在教師不負責任與學校不重紀律的管理方式下所培養出來的青年，將來到了社會上做事，還能希其能負責任，守紀律嗎？所以在學校裏便要注意嚴格的管理，造成整齊嚴肅活潑熱烈的氣象，教師更要以身作則，爲學生導範。須知受到管理的人，就得到管理

的教育，才能應用其法以管人，我國一切事業的失敗，大半由于管理能力的缺乏所致。記得黃埔軍校第一期訓練時，蔣校長每天都到學生宿舍檢查內務是否整潔，禮節是否周到，甚至飯堂廁所，無一不嚴密加以檢查，假如立正稍欠準確，對答不甚切實，定予嚴斥，這並不是故意找麻煩，實在是樹學生將來教育別人管理別人的基礎。所謂管理教育的內容，是要養成三種精神，第一是服從精神——對上的，第二是誘導精神——對下的，第三是互助精神——對平的，有了這三種精神，組織才有靈魂，而組織實為管理的先決條件，法律又為維持組織之主要原素。養成持人以禮，行事以義，接物以廉，律己以恥的精神，然後上下層層節制，左右分工合作，前後步伐整齊，養成人人有共信的標準——禮，共守的紀律——法，有和諧的思想，為一致的行動，使千萬個人團成一個人，千萬條心結成一條心。衆志成城，無堅不摧，這是何等偉大的教育力量，教育亦必須如此，才收教之實效。第二件要教的事，就是養，即謀生的方法與技能。本來教育的目的，是使人人有一藝之長一技之能，能工作以自給，能服務以養人，同時

要減少個人的慾望，增高其服務的能力，以能爲千萬人服務爲最大目標。過去教育的缺點，是忽略創造能力與服務觀念的養成，所以連一己的養生養心的功夫都做不到，自難希望的能寡欲而愛人。受教育的人愈多，失業的人亦愈多，其少數爲官經商或享先人餘蔭，又厚自供奉，是教育祇造成一般剝削勞苦民衆的高等智識份子，生之者寡，食之者衆，爲之者疾，用之者舒，怎不使國家破產？孔子稱許顏回：「賢哉回也，一簞食，一瓢飲，在陋巷，人不堪其憂，回也不改其樂，賢哉回也！」也無非讚許其自奉儉約與急公爲人「克己復禮爲仁」的精神，以作後人的楷模。自養力求儉約，養人力求富足的精神，才是教育所應該培養的。第三件要教的事是衛，過去士子動以文弱自許，有病容而不以爲苦，手無縛雞之力而不以爲恥，衛已尙不可能，怎能執干戈以衛社稷，所以今後受教的人必須慎起居，節飲食，勤勞動，鍛鍊成健康的身體，以每個人的健康，成爲民族健康。同時每個人都受軍事訓練，國家有事，可以執干戈以衛之，國家才不致爲帝國主義者所侵凌，保持其自由平等的地位，教育才能致其保障國家民族

生存之功。所以教育必須「生產化」以教養；「軍事化」以教衛；「合理化」以教管。此次 委員長召集諸君到班受訓，也就是要完成這三化的理想，進而實現國家地方之建設。

再其次說到養和衛，養是發展國民的生計，衛是保障民族的生存。如果失了養大家食衣住行，都無着落，饑饉遍野，「老弱轉乎溝壑，壯者散而至四方」，那還談得上管，「仰不足以事父母，俯不足以畜妻子……其救死惟恐不贍，奚暇治禮義哉」！那還談得上教，也就無從施其衛。本來爲人民服務的可受國家的供養，所謂「治于人者食人，治人者食于人」爲天下之通義，例如辦理管（官吏），教（教員）的人員和維護人民生命財產的人員（如醫生律師）以及捍衛疆土的將士（軍人）其自許終身爲公家服役者，政府定有保障養老等法以獎勵之，但是必須真正無忝厥職，始能受之無愧，如果受人民供養者，既未盡管，教，衛之能事，反處處侵犯人民之自由權利以爲管，貪贓枉法以爲教，殘人以逞以爲衛，則人民有何義務以養此種人而自蒙其害耶！其不爲人民之敵者幾希，養之功能已完全

失之矣！說到衛也一樣的重要，如果民族國家的生命掌握在別人手裏，那裏去完成我們的管教與義，地方與個人也是一樣，「安居才能樂業」是衛與養的關係，「安而後能慮」是衛與教的關係，「安之治之」是衛與管的關係。否則皮之不存，毛將焉附，所以管教養衛四者是有密切關聯，而有其連環性的。其中應以縱的管之組織為主體，而以橫的教養衛三種組織之。

## 三

我們如果將管教養衛四者的關係與內含詳細地寫出來，可成一部中國的教治學，相信將來是世界政治學中一個最完整的體系。現在試分別說明其要義。

管之要義爲自治治事，如果一己之事不能管理，還能管理大眾嗎，昔人說：「有諸己而後求諸人，無諸己而後非諸人」，又說，「其身正不令而行，其身不正，雖令不從」，都是證明管的條件，首在自管。學校教育尤其是軍隊教育，就在嚴格訓練自治的能力。委員長朝夕訓練我們吃苦

耐勞身體力行，其意義也就在此。去年十月武漢退守，委員長先令所有難民婦孺部隊都安全撤退，一切管理任務都已告終以後，才於廿五日最後離開漢口，這種偉大的身教，顯示管理的責任心之偉大，雖至最後一分鐘，仍盡其應管之職責，這是我人所應時刻持念效法的。本來管理別人是自身吃苦的事，所謂「智者愚之奴，巧者拙之奴」必先天下之憂而憂，後天下之樂而樂，勞役最先，享受在後。而要管理別人使人心悅服，尤須道德智識能力高於別人，你有才X，而人家有才Y，各有特長，可說相差無幾的，必須你兼有了Y，那才X+Y，而使人家敬服。本人從前在美國煤礦公司做工，有時曾代理段工程師，初去的時候工人們甚不理會，因為他們是內行，而我僅有學識，後來我悉心學會了他們的處事方法與技術經驗，他們所能的我都能，而我所知的他們未必知，最後他們不能不來請教我，這時才使他們按步就班，聽從我的指揮，這以X+Y的領導方法是值得貢獻諸君參考的。至道德的表率，關係尤為重要，一生名譽往往會因一件事情的做壞而至全盤掃地，所以必須戒慎恐懼，絲毫不苟，兢兢業業，貫



徹始終，「小德川流，大德敦化」才使人樂於皈依，蓋共信既立，互信乃生，互信既生，團結乃固，然後管理的先決條件——組織與法紀——得以完備，自治之功見諸治事之效，推而廣之，地方自治之完成，亦即國家基礎之樹立，民權主義的理論基礎——權與能的道理——實始於此。

教之要義爲自信信道。自信在使自己有做人的目標，委員長說：「生活的目的在增進全體人類的生活；生命的意義，在創造宇宙繼續的生命」。人人應有此認識，並本此認識以立志。志向既定，終身以赴，才能對事業有所建樹，對國家有所貢獻。假使早有許多人終身以改良農業爲志，我國的農業早已振興；假使早有許多人提倡重工業，我國的工業必不如今日之落後。一人立志，小之決定自身的成敗，大之關係國家的盛衰。中國到此地步，就因爲一般國民缺少自信，沒有立大志，做大事。所謂信道在使我們行動有確定的路線。中庸：「率性之謂道」，這道便是今日之主義，也就是民族國家求生存的路線，現在世界各國，莫不有其主義，國民對於其主義亦都有充分認識與堅決的信仰。我們中國今日最適合的主義就

是總理手定的三民主義，先求民族地位上，政治上，經濟上的自由平等，更進而爲人類謀福利，底世界於大同。這從建設個人起進而建設國家，最後建設大同世界的理想。可以說是最偉大崇高的理想，我們不必遲疑，不必徘徊，一心一德，貫徹始終。所貴爲同志者，在同爲此大志而努力，反之，官僚志在升官，政客志在發財，即使冒混入黨，也配稱爲同志嗎？我們人員都是建國的工人，唯有在賢明的建國總工程師——委員長領率全體黨政工作之下，本着唯一的建國圖樣——三民主義來力行，使光華燦爛的民有民享民治的中華民國早日建設完成。目前即使艱苦備嘗，必有迅速成功之一日。不管別人對主義怎樣批評，我們要堅決的信仰，不管別人對工作怎樣誣蔑，我們更要加緊努力。一定要使人人認識三民主義，立志以成業，共志以建國。這是教的中心工作，也就是三民主義的文化建設的原動力。

養之要義爲自養養人。我國今日處處是大貧小貧，一般人民的生活，還在貧乏的狀態中。所以祇有從事大量的生產與創造，不可過談享受。任何

事物總是先求其實有（眞），次求其優良（善），更求其充實與至善（美）。今日大多數民衆求布衣粗食尙不可得，智識份子如果自爲宮室車馬之牽，這是應愧死的。自養養人之事必須領導全民來做，這中間可有三種分別：一種人是不待督率而會自動做好的（安而行之者），一種人是得到別人的利導而做好的（利而行之者），一種人是必待嚴厲督促始能做了的（勉強而行之者）。當然一般人總是中下的多，有待在上者之倡導督率。我們若能抱着自養力求節約，養人力求豐裕之志，使人盡其才以達地盡其利物盡其用貨暢其流之效，使科學知識日益普遍，工業建設日益發達，農業基礎日漸穩固，鑛業開發日漸進展，商業流通日漸暢達。人民衣食住行所需之資料，充備不缺，「仰足以事父母，俯足以蓄妻子」，「解民隱，阜民財」，百姓足，政府自亦無不足矣。怨天尤人，無補于事，求神拜佛，尤爲示弱。建國方略爲解決上述一切問題之詳細方案，亦可稱爲自養養人之大學。諸君擔任地方建設工作，必須埋頭改良當地的農工商業，以求人民生活的充實，這才是自養養人之善政。民生主義的實現，必有賴於此種觀念

之深入民心，而見諸于實行。

衛之要義爲自衛衛國。凡人必先有自衛的能力與常識，才能維護自己的生命。地方有其嚴密的自衛組織，才不致有匪盜發生，國家有其充實的國防設備與武力，才不致爲強鄰所侵犯。由自衛衛鄉而衛國，這是一貫道理，衛國決不是一部份人的事，也不是一部份人所能勝任，而必待全民動員的，在平時習練射御之技能，培養戰鬥之勇氣，以健衛自己的身體，一地方或國家有事，便分擔其戰時的任務，以保障地方的秩序與民族的生存。這才是自衛衛國的眞義，也就是民族主義實現的基礎。

要做地方建設工作，管教養衛四者，實爲其基本。「自治治事，自信信道，自養養人，自衛衛國」十六個字實包括其全部要義。如果做到「自治自信，自養，自衛」，算是具備了個人最低限度的資格——人格。做到「治事，信道，養人，衛國」，才算具備了一個國家最低限度的條件——國格。人人有人格，國家有國格，對內能自給自足，對外能自立自強，主義推行，政治修明，國家強盛，人民康樂，這是政治建設的理想，也可以

說是教育經濟國防建設的理想。總理的建國大綱，建國方略，就是根據這個理想擬訂的。建設工作分爲三個時期，（一）軍政時期（二）訓政時期，（三）憲政時期。第一時期以軍事爲中心，就是衛，第二時期以訓練爲中心，就是教；第三時期以自治爲中心，就是管。這三個時期有其一貫性，而各個時期中又無時不需要養，所以說：「建設之首要在民生」。

## 四

關於地方建設開始的工作。總理依據禮運大同篇的理想，已替我們規訂得很清楚，不過怎樣因地因時制宜來運用，仍須實際從事的人來設計配合其進度與時限的。

（一）清戶口 建設的目的是爲民所享，而從事建設又須全民共同努力，所以人口的調查與統計，是第一件要做的事，爲「計劃政治」的基礎。我們知道地方有多少賢能的人，才能選之任之，以管理衆人對內對外之事使「選賢與能，講信修睦」。知道有多少壯丁，才能分配兵役與工作，使「壯有所用」。知道有多少兒童，才能因材施教，使「幼有所長」。知道

有多少老弱以及鰥寡孤獨廢疾者，才能分別安頓，使「老有所終，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」。知道男女各有多少，才能予以適當的配合，使「男有分，女有歸」。這正是組織的科學材料，爲管理的先決步驟，何況影響所至，不止是管。舉一個例來說，以農業國人民的時間來計算現在我國大部份人民的時間真太浪費了。據專家調查所得，農民整天從事耕種的日子，一年中不過九十五天，加上了半日勞作和婚喪慶弔的應酬日子假定爲一百天。空閒的時間還有一百七十餘日，若照地方自治開始實行法所規定二十歲至五十歲或六十歲之男女必須每人每年出一個月或兩個月之工役爲地方建設事業盡其義務，則假定一個三十五萬人口之縣可供義務勞役之壯丁爲二十萬人，以一個年計算，便有六百萬日，可作公家建設之用，若以每工四角錢計算，就有價值二百四十萬元之工可成，這是多大的代價。若能全部利用此種剩餘的勞力，則一縣一年之建設，可值一千四百萬元，其數何等可驚。可惜 總理所訂的清戶口辦法，被一般人所小視了，不知清戶口實爲政治設施的基本工作，爲根據數字以求管盡其效耳。而管理的先決

條件，又在有良好的組織和分配，組織之先，便須有詳明的調查和統計。我國過去對於此項工作，真是隨便之極，一則是最怕煩難，再則亦缺少科學的方法，可以說什九調查數字都憑臆造。自六藝廢棄，「禮樂射御書數」中的數的訓練也早已丟掉了。一切不求準確，自然貧富懸殊，勞逸不均，視私事急若星火，視公事漠然無關，這是以無調查統計的因，生無平均分配的果，我們今後辦理地方建設，首須訓練一批調查統計的人才，來做清理戶口登記人事的工作。

(二) 立機關 設立機關的目的，是為衆人之事的管理。所以應分別事之緩急，加以計劃配置。譬如民生需要莫過於衣食住行，那末糧食的儲藏統制，物價的調查平定，桑麻的指導栽植，棉紗的獎勵紡織等等，就都是機關所首先需要辦理的事情。總理手定地方自治開始實行法中雖未將警衛列為專項，然在建國大綱中，則以辦理警衛為地方自治四大要政之一，就是說明由訓政而入憲政的過程中，衛的工作早應在軍政時期中大體完成自治是由安居而入于樂業的階段了。因為衛的工作，實在是政府機關所應

辦的第一件事。

(三) 定地價 要管理土地，首須裁定經界。孟子說：「夫仁政必自經界始，經界不正，井地不均，穀祿不平，是故暴君污吏必漫其經界，經界既正。分田置祿，可座而定焉」。這說的很清楚。不但整理財政需要先定地價，就是要造成廉潔政治，亦必由此開始。凡貪官污吏，要圖舞弊，亦必從亂經界始，各縣老式糧櫃的魚鱗冊，就不是局外人所能洞悉其底蘊的。「有田無糧，有糧無田，多田少糧，少田多糧」，結果國家之財賦，大半入於彼輩之私囊。在幅員廣漠的我國，測量田畝，本來不是容易的事，但如果運用科學的工具與方法，從事測量，稍費時日也可辦得清楚的。萬一一時無法測量，先可由地主呈報，其遇有特殊困難時，政府或組織審議委員會評定之。地價既定，政府值百抽一的稅用為地方自治經費。將來如因交通發達，社會繁榮，地價增益，不容地主不勞而獲，應收歸地方作為公用。這樣，地政既繁絕風清，而地方建設事業也有經費可以大量舉辦了。

(四) 修道路 交通之於民生，正如血脈之於人體，關係極大。要發展



交通，就須修造道路，其一是陸路，其二是水道，都以人民之工役成之。陸上道路的寬度，質料，都應有一定的標準，修造尤須用新式的方法。德國新築公路都能並行六輛至八輛汽車，國家有事可於二十四小時內將軍隊分布到各個要區。我國今後修築公路亦須注意軍事之運輸，使國防與經濟建設打成一片。十萬英里的鐵道，百萬英里的公路為我國最低限度的交通線，是亟待完成的，至於水路交通之重要，也不亞於陸上。因為水道運輸較之陸路運輸要經濟數倍；而水又是農業國家所一日不能少的，所以建國方略中實業計劃，有一半是涉及水道整理的，對於長江，黃河，淮河，珠江等幹線，必須將牠修好，並聯繫完成。而各縣的支流小河，也須隨時疏濬，隨着橋樑之修建，渡口之整理，應有規定的時間來檢察，所謂「歲十一月徒杠成。十二月輿梁成，民未病涉也」，是每個地方所應做到的。

(五) 墾荒地 我們要使地盡其利，就要開墾荒地。荒地有二種，一是無人納稅的地，由公家收管開墾，一是有人納稅而不耕的地，科以值百抽十的重稅，至開墾完竣為上，如果科以重稅還不開墾，過了三年就由公

家收回墾殖。墾區的支配亦分兩種，一是一年可以收穫的，如五穀菜蔬，宜於私人耕種；一種是數年或數十年始有收穫的，如森林菓藥礦產，應由公家管理。至開墾廣漠的荒地，如西北諸省，則應以大規模的移民充實了。如此則野無荒地，人無遺才，「貨惡其棄於地也，不必藏於己；力惡其不出於身也，不必爲己」之目的可以達到，而人民之衣食住行所需之資料可以無患「黎民不飢不寒，然而不王者未之有也」。

(六) 設學校 建設工作是繼往開來的，不但要解決現在的困難，還要培養將來的人才。因此一縣之內應廣設學校，使兒童皆有受教的機會，書籍衣食，都由公家供給。對於年長失學的人，也須有計劃地分區廣設公共講堂；民衆夜校等以補充其智識，增益其技能。現在各地教育款產多極微薄，如果將多餘勞力設法利用，所造就於地方的就很大了。我更可舉一個例子，前幾年江蘇蕭縣開闢一道河流，計劃要費五十餘萬元，後來經過縣長以及黨部同志之鼓勵發動全縣民衆來服工役，僅費五千餘元，就將工程完成，這是多麼大的收效。總理以勞役所得的代價，作爲教育的經費

之理想，實在是可能實現的。我們要把教育事業看清楚，因為文化的進展，人民的幸福，全係在教育的發達上的。

這六件事，事事不難做到，難者知耳。知之不真，行之不篤，實為今日最大之病根，所謂清戶口，立機關是管和衛的工作，設學校是教的工作，定地價，修道路，墾荒地，（辦理各種合作事業，見地方自治開始實行法）就是養的工作。六件事都互有關係，一件辦不好，就影響到別件事情。六件事都一一舉辦，配合得當，則每縣之中人人各得其所，全國人民自無一不得其所，每縣土地無一方尺不生產，則全國物產之富足，當較世界任何一國而過之。有此廣土衆民而尚不能成富強之國，是人力之未盡也。庶之富之而後救之，是正當之步驟，而從大處着眼，小處下手，又為總理廣大精微並到之處。管教養衛四事均以縣地方為本位，而推及於全國，不僅使政治單位之組織健全，且使經濟單位之組織，同時健全。使國家政治經濟之建設與軍事文化之建設齊頭並進，則建國必成，大同必致，這才是總理的理想縣。三民主義的國家建設，是基於此。總理已將人，事，

錢，法，時，地，種種問題，揭示週詳，但至今地方自治猶未能開始實行。是誰之咎？吾人將何以逃其責？

五

在今日而談地方建設，當然第一還是人的關係最重要。因為一切法令規章都還在草創試行的時期。推行盡利與否，厥在主事的人。過去各省遴選縣政人員，往往憑省府主席廳長委員短時的觀察，這是極度危險的。因為憑藉人的關係以任用人，不免造成派系形成封建，其結果為官吏者媚上以自保，離下以施政，衆人之事，怎麼能管？建國大綱規定在訓政時期，中央政府應派曾經訓練考試合格人員到各縣協助人民籌備自治，無非欲由官治而漸進入於民治，由訓政而進入於憲政。其實縣政人員之考選，訓練與委派，亦必如此。等到「全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理完善，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」。才「選舉縣官以執行一縣之政事，選舉議員以議立一縣之法律」，地方建設工作人員的任免，才算有

了便捷而合理的解決。

第二是經費的問題。過去幾省辦理實驗縣，都是特給經費，這固然是一時的權宜，結果多未能辦好。如果依照 總理的辦法，「土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆為地方政府所有」，那末用以經營地方人民之事業及育幼養老濟貧救災醫病和種種公共之需就足够了。現在把地方僅有的錢集中在省庫，加以人力地利未能利用，各種生產事業不能舉辦，「勞力即是金錢，物品可充抵押」等等道理，不能了解，自然籌碼缺乏，金融枯竭，這是自己造成的大錯。蘇聯地方建設比較成功，就是因為能把大量的金錢和人才分配到地方上去。我們亟應遵照 總理指示一一糾正過來。

第三是制度的問題。縣的區域很廣，而縣政府的組織太小，其經費之少，不足以留養人才，人員之少，不足以分配工作。加以下級組織不健全，不能收指揮之效。上級發號施令之機關太多，不勝應付之苦。這些問題多應一一徹底改正的。

第四是指揮單位的問題。一省之大，竟有一百數十縣之多，平均亦有五六十縣，以一省政府指揮如此多數之縣，決難指揮週到，加以各縣風俗習慣之懸殊，決非通令通告所能爲功。故省區之重劃與縮小，與省政府權限之規定均爲戰後亟待實行的問題。

最後還有一點，辦理地方建設，需要無數技術專門的人才，此類人才必須專心致志，抱終身從事的精神。地方政府對於這些地方服務管養衛的人，亦須有保障和獎勵，使生活不成問題，才能努力工作爲大眾謀幸福。而工作人員既受大眾之供養，便應以大眾利益爲重，一入軍隊就將生命交給國家，一入學校就將終身獻於教育。若憑在官場上奔走而學無專長的人物，爲地方建設的中心人物，是不能建設成功的。

我們革命了這許多年，到今日還要來講建設，講管教養衛實在是慚愧得很，出於萬不得已！我們要徹底認清過去的敷衍因循，已陷國家於危岌，從今起便須切切實實依照 總理和委員長所規定的來幹。委員長現在還大聲疾呼要全國人民實行禮義廉恥，就是過去在做革命的破壞工作中，

無意中而又得已種下來許多敗禮傷義寡廉鮮恥的習慣。今日在抗戰建國的大時代中吾人應趁這難得的時光，從速補救這些必須挽救的缺點。我們不僅要有規規矩矩的態度，正正當當的行爲，清清楚楚的辨別，切切實實的覺悟。還要進而有嚴嚴整整的紀律。慷慨慷慨的犧牲，實實在在的節約，轟轟烈烈的奮鬥。我們自信這些問題都是應該在我們手裏解決的。其所以不能建立起一個強盛的國家，是沒有從地方建設的基礎工作入手，若能從此開始，一定不會太遲，而且於短期內可能收空前的偉績的。革命的目的在建設，建設不能成功，就是革命不能成功，革命不成，黨員之恥，知恥近乎勇，努力應從今日始！

## 附錄

### 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，則聯合數村，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，若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成熟後陸續推及其他。

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) 清戶口 不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準，一律進冊，列入自治之團體，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、爲老年之人，——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。其餘人々，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。每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度。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，或數鄉村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團體；其地方之發達進步，必出人意料之外者，而其影響於土地必尤大。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場；前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增爲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，何以爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，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。其於定價一事，專設兩級機關以專理之。英人視之以爲便利，而在吾人地方自治甫行之時，儻效此舉，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。此定地價一事，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，則中央之財賦當增加不少矣。

(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，卽道路最多之國，此其明證也。中國最盛之區，卽交通最利便之地，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

民以戮力從事於修築道路。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四輛自動車爲度，支路以同時能往來通過兩輛自動車爲度。此等車路，宜縱橫徧布於境內，並連接於鄰境。築就之後，宜分兩段保管，時々修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，尤宜時々修理保存，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，當課以值百抽十之稅，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，礦場，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，宜租與私人自種；其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，數年或數十年之後，自治區域，可當變成桃源樂土，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，與夫學童之衣食，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，爲公家服一二箇月之義務，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，則衣食足矣；長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣；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。祇要人々能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手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

手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造，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「農業合作」，「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，而聽人民各家之自養自教，而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，故對外尚能禦強寇，對內尚能平冤屈。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。彼輩爲政，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，採擇最新之理想，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，他縣必爭先倣行，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。





X  
575.19

144471

7505

陳立夫講

c.3

地方建設問題

登錄號 144471

類碼 X 575.19/7505

卷次 c.3

備註

限館內閱覽

注 意

- 1 借閱圖書以二星期為限
- 2 請勿圈點、評註、污損、折角
- 3 設有缺頁情事時請即通知出納員

國立中央圖書館臺灣分館

國立中央圖書館台灣分館



3 1111 000263747