

書叢小政憲

治自方地與政憲



印編部傳宣央中黨民國國中

月二十年八十二國民

登
類
著

憲政與地方自治目錄

- 一 地方自治開始實行法
- 二 自治制度爲建設之基礎
- 三 中華民國建設之基礎
- 四 地方自治與責任心
- 五 中國國民黨第三屆三中全会宣言
- 六 切實推行地方自治完成訓政工作
- 七 努力完成訓政之大業
- 八 希望各省努力完成訓政

上海圖書館藏書



A541 212 0002 6695B

031300

九 國民大會與縣政建設

十 縣各級組織綱要

附縣各級組織關係圖

地方自治開始實行法

孫總理

地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫三十里之田野者，亦可為一試辦區域。其志向，當以實行民權民生兩主義為目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以為斷。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) 清戶口，不論土著或寄居，悉以現居是地者為準，一律進册，列入自治之團體。盡義務，同享權利。其本為土著，而出外者，其家族當為之代盡義務，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、則為老年之人，或以二十歲為準，或以十八歲為準，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、為老年之人，或以五十歲為準，或以六十歲為準，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、為殘疾之人，有享受地方醫治供養之權利；其四、為孕婦，於孕育期內，有享受地方供養之權利。其餘人人，則必當盡義務，乃得

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
冊，列入年冊。

(二)立機關 戶口調查之後，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
以簡便為主。而其首要，在糧食管理局。地方之人口，儲備至少供一年之糧食，地方之
農產，必先供足地方之食，然後乃運銷之外地。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，使貧賤食者之外，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，並所辦舉辦之事業，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
為一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，必有出人意料之外者，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。以衆人之勞力爲基礎以經營之社會事業，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，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，儼效此舉，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。由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，皆不可以此爲著手之急務也。而由地方自治以舉此定地價之事，則地方全體當担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，則除其收地丁錢糧之外，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

此其明證也。中國最繁盛之區，即交通最利便之地，此又一證也。蓋吾人欲求自治，以圖文明進步，實業發達，非太修道路不為功。凡道路所經之地，則人口為之盛，地價為之增加，實業為之振興，社會為之活動，道路者，實地方之文野貧富所由也。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。道路宜於幹路支路兩種幹路以同時往來通過四輛自動車為度，支路以同時能往來通過兩輛自動車為度。此等單路，宜縱橫徧布於境內，並連接於鄰境。築就之後，宜分兩段保管，時時修理，不便稍有損壞。如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，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：其一為無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾；其二、為有人納稅而不耕之地，此種荒地，當課以值百抽十之稅，至開墾完竣為止。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：其為一年收成者，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。開墾之事，則由義務勞力為之。如是，數年或數十年之後，自治區域，可當變成桃源樂土。

(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，以至太學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學，為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，為公家服十二箇月之義務，長於農事者為公家墾荒，則糧食足矣。長於織造者為公家織布，則衣食足矣。長於建築者為公家造屋，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。祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我雙手為所生產之糧食原料，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，我當做這，精益求精，務使我能自給，而不依靠於人；必期製造精良，實業發達。此校所有事也。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、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

「農業合作」、「工業合作」、「交易合作」、「銀行合作」、「保險」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，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，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。近日各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施；後世退化政治，則委去教養之職務，而聽人民各家之自養自救，而政府祇存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐，保民理民之責，獨未放棄，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。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。

自治制度爲建設之礎石

孫總理

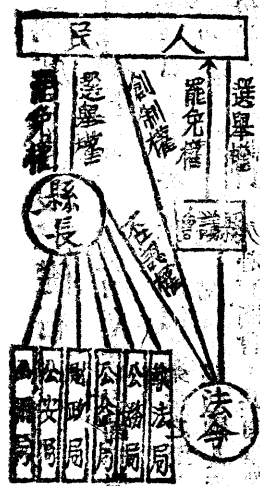
——民國五年七月十八日在上海張園安壇第政見演說會——

今日承兩院諸君，與各界有志者惠臨，榮幸之至！兄弟亡命三年，不獲與國人相見。自帝制發生，不忍祖國淪亡，乃遠道歸國，謀助國人奮鬥。今幸元兇已死，國法恢復，武力告終，建設伊始。兩院議員不久赴京開會，共商建設之業，但建設須國民人人負責，兄弟於前兩日，已在尙賢堂與兩院諸君研究；但時間短促，不能一一盡論，今特邀諸君茗敘，續貢鄙懷：

今國人競言建設，但尙無一定方針，故以先定方針爲最要。兄弟奔走革命二十年，從爭破壞，然亦時時研究建設，今以後亦惟與國人共謀建設。建設方針如何，今人多注全神於政府，此亦當然之事。數千年來，政府時興時仆，每一易姓，必先造政府，此亦人民建設之經驗；但皆陳陳相因，至民國始開一新紀元，當與從前之建設不同。昔陳平以宰肉喻天下，今請以建屋喻建國，可乎？

中西人築屋，有一大異之點，可於其舉行之典禮見之。國人築屋先上樑，西人築屋先上樑者注目於最高之處，立礎者注目於最低之地；注目處不同，其效用自異。吾人當向最上處立志，但必以最低處爲基礎；最低之處，卽所謂根本也。國之本何在乎？曰：「民爲邦本」，故建設必自民始。五年以來，建國之事，付託不得其人，幾將

國根本進翻。今幸天祐中國，授吾同胞以益圖建設之機會，則自高自低宗行不耳再誤。人築屋先上樑，原於上古有巢氏之築屋於樹巔，故只求蔽風雨，不遑計及豈樹。建國亦然，先朝廷而後百官，人民則非所計。今世國家與之夫異，猶昔為陋室，今為崇樓。歐美高屋有至五十層者，欲先上樑必無其道，故必自地築起。且不僅在地面，尤必於下深築其基，否則未有不仆者。今建中華民國，亦與古不同，既立以後，永不傾仆；故必築地盤於人民之身上，不自政府造起，而自人民造起也。今人競研究繼黎為副總統者何人，正式國務總理何人，各都督省長又何人；是猶先謀上樑，樑苟失材，則棟折而衆將被壓焉，其道至危！故兄弟前日謂以地方自治為建國基礎，但前言之未盡，今更總論之。地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固；觀五年來之現象，可以知之，今後當注全力於地方自治。請諸君一觀此圖，圖為美國最近之自治機關，始行於民國二年（一九一三年），蓋距今僅三年耳。



民國二年（一九一三年）始行於民國二年（一九一三年），蓋距今僅三年耳。

世界中之民國，可分爲二種：一由自然進化者，一由人力構成者。歐洲之瑞士，由國也。交通便利，歐人視爲山地；民俗強悍，極富自治能力，已有直接民權之制。此由自然進化者也。八爲之建設，從前多危險，又極艱難；如法蘭西，改民政，由學者之理想，人民之血戰，經八十餘年而始成。但現代民權機關，已甚發達，如用得其法，則建設甚易，所謂後來居上，此我國之大幸也。美利堅而戰七年而立國，均屬人爲，但其國民之自治性，全用自然進化。赴美者皆清教徒等在歐不得志之人，崎嶇艱險，富於自治之能力；故其國民基礎甚固，立國以後，絕無內爭。南北美之戰，爲黑人爭權，非爲本族爭權也。惟美國第一流人物，多投身實業，不屑入政界，中央政府，尙存秀分子主持，而地方政府之才實甚；故自治制日就腐敗。因此美人或有主張君憲者。諸君見袁世凱之顧問古德諾主張專制，以爲大異，不知古氏爲研究地方自治人，彼見美國地方自治之腐敗，乃迷信專制。數年前，美國某城爲海嘯沖去，人民多不願重建，乃委託數人專主其事，成績頗佳，遂名之爲委任制度。今已有百十城效之，此可謂共和復專制，但爲地方自治之專制耳。委任自治制度，因有才略者願任其事，故人多信之。兄弟此次歸國，則舟有游美聖學學生，亦信仰此制。不知民權本世界上最上之道理，強行之者或有不善，但道理與行動各爲兩事；猶讀書入官者之責職，不能指爲孔子教人如是也。美國人多深信民權學理之顛撲不破，故三前於克利浮萊城，始行此最新之地方自治制度，今已成效大著，謹介紹於國

圖中最高者爲人民，見人民之實行其主權也。其下一爲縣議會，人民舉議員二十六人，行使其立法權，而該城之七千萬人共守之。一爲縣長，亦由人民選舉，根據議會所定之法令，以支配六局：執法局，掌依法捕人及提起公訴等事；公務局，綜理庶務；公益局，掌地方公益之不以利益收入爲目的者，如道路，教育，收養，醫院等是；財政局，掌收支一切；公安局，司警察衛生等項；公用局，則掌地方公業之有利益收入者，如電車，電燈，煤氣，自來水公司等。至於民權特強之點，則以前人民僅有選舉權，今並有罷免權，以前議會立法，雖違反人民意志，人民無法取消；或得資本家賄賂，將有益公衆之事，寢置不議；此皆異常危險。今則七十萬人中，苟有七萬人贊成署名，可開國民大會，有人民三十五萬人以上之贊成，即可成爲法律。反是，違反人民中心意思之法律，亦可以是法取消之；議會所定法律有疑點，亦可以是法復決之。至縣長對於立法，僅有否認權。否認者，交議會複議以更多之數取決之；本以過半數取決者，今則須三分之二或四分之三表決之。我國約法規定統治權屬於全體，必如是而後可言主權在民也。

今之留學生多知美之委任制度，或包辦制度（由一人總自治之成者），而不知有此新制；因此制甫行於三年前，故學校中尙未研究及此，然其成效實已大著，今當取法乎上。歐洲除瑞士外，無行此制者。瑞士各山邑，已行直接民權制六十年，其中央則始於千八百九十一年耳。我國以舊有自治之基礎，合諸今日人人尊重民權之心理，行之十年，不難達此目的，今故以最好之民權制度介紹於國民。

或謂中國人民程度，不及能行此制，恐有搗亂，不知合衆人而搗亂，其事最難；如所謂創制權等，至少須有全體人民十分之一之發起，過半數之贊成，假使無理取鬧，斷不能得此，使其爲真正民意，則得之非難。民意常潛伏而不可見，非有一方面走於極端，不能發生反動。使袁世凱爲穩健之專制，必不有舉國一致之反對，此固袁之不智；然欲使民意易於發見，非有良善之機關不可，此最新自治制卽其機關也。昔之民權機關猶肩輿，今之民權機關猶摩托車，能自動而能發達，故當實行此自動之民權機關。

欲圖實行，當由先知先覺者之負責；先知先覺者能人人盡職，不患國人之不悟。吾國人向富於服從先知先覺者之性質；三家村學究，略讀幾句書，一村皆樂聞其言，此實吾國人之美質也。三十年前提倡民族革命，學者以爲叛逆，而鄉人易於領悟。舉一事爲譬：昔嘗以制錢購水菓，給以咸豐同治之劣錢，却不受；所受者爲康熙乾隆之錢。彼能辨康熙乾隆之字，然以反面兩滿洲字叩之，則不識，乃告以此卽滿洲文之康乾，滿洲奪我江山，而爲皇裔，今之皇帝非我國人也，則勃然怒矣。蓋不俄頃，而贊成民族革命之理；我國人之特性，在能受美言，於此可見矣。今日在座者，能各以民權歸導其鄉人，自易普及。兄弟年少時好奇，居鄉嘗以數月之力，教五六萬鄉人，知地圓之理；講民權亦然。人智盡同，天與我以良知，學問有深淺，是非之心則人皆有之。袁氏數年來，以種種方法欺人，人人鮮信者。彼嘗剽小冊子，如（孫文小史）等數萬本，然未嘗有效。嘗聞一鄉人曰，孫文爲國賊，則袁亦國賊耳。民不易欺，卽亦易悟，有先知之責者，不可不勉也。

吾國舊有地方自治，前日克強先生詳言之，本舊礎石而加以新法，自能發揮數千年之美性。兄弟前日謂吾人當爲人民之叔孫通，使其皆知民權之可貴；今更請諸公皆爲伊尹，周公，輔迪人民，使將民權立穩。今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成。彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者，各舉一代表。此代表完全爲國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統；其對於中央之立法，亦得行使其修改之權，卽爲全國之直接民權；而國民教育發達之故，五縣各得有民軍；於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。

欲行此制，先定規模：首立地方自治學校，各縣皆選人入學，一二年學成後，歸爲地方任事。次定自治制度，一調查人口，二清理地畝，三平治道路，四廣興學校；其他諸政以次舉行。至自治已有成績，乃可行直接民權之制矣。今日則先由先知先覺者，負開啓之責任，以此新法爲基礎，而教導其人民，內省良知，實無不可對人之處；卽稍用嚴厲手段，亦如伊尹之廢太甲耳。國人性習，多以定章程爲辦事，章程定而事畢，以是事多不舉；異日制定憲法，萬不可仍蹈此轍。英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。欲實行則必先辦自治，自治者，民國之礎也。礎堅而國固，國固則子子孫孫同享福利，無國則無身無家，今日之會，亦願吾人同爲一身一家謀幸福耳。

吾國商人鮮留心政治，華華營業以求發財。以爲國政與商無涉；不知國政之良惡，與發財有極大關係。國不治不能發大財，即發財亦不能持久。舉一事爲喻，兄弟前由香港乘船至新嘉坡，同艙二人，其一爲南洋富商積資千萬，其一爲商店司理人，長途無事，共談實業，一常樂觀，一常悲觀。悲觀者爲富翁，樂觀之司理人以其擁鉅資而常嗟嘆，竊以守錢奴譏之。及兄弟叩富商之故，彼且答且歎，始知其共有十三子，數子甚不肖，爲羣邪所誘。其析產後應得之資，人不過百萬，而私債已踰此數，異日必至窮無立錫。而諸子之較幼者，亦無法教育，日趨於惡，必同墮落而後已。是以每念身世，輒用戚戚。兄弟因思此皆國政不良之故，使國家能教育其人民，而復有良法律以裁制游蕩之民，使不敢誘人爲惡；則彼富商亦何至慘戚不歡者。故商人不留心政治，實大誤也。國不治則苛捐重稅，發財至難，即發財不能永保。大學謂生財有大道，能將國家措於治安之域，即吾人生財之大道也。兩院議員，卽爲我謀生財之道者；但不僅議員爲然，商人及四萬萬同胞，皆同負此責，建設成功猶人人得家資千萬，且可保子孫萬代之幸福也。故今有建設之希望，卽同於發財之希望，今以人人心中所欲得之一言，爲吾國人賀恭喜發財。

中華民國建設之基礎

孫總理

——民國十一年爲上海新聞報三十週年紀念而作——

中華民國之建設以何基礎乎？吾知人必無疑無惑而答之曰：以人爲基礎。然人民如

地 何而後得爲中華民國建設之基礎乎？吾知答之不易也。

關 夫「主權在民」之規定，決非空文而已！必如何而後可舉「主權在民」之實，「代表
異 制度」於事實於學理皆不足以當此，近世已能言之矣。然則果如何而能使「主權在民」爲
名稱其實乎？

近來論治者於此問題多所忽略，而惟日以中央集權或地方分權甚或聯省自治等說相徵
逐。夫此數者果遂足以舉主權在民之實乎？

夫所謂中央集權或地方分權甚或聯省自治者，不過內重外輕，內輕外重之常談而已！
權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之
中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之
宜屬於中央者也；教育衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同
一軍事也，國防固宜屬之中央；然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。
同一教也，濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，是因宜予地方以措置之自
由；然學制及義務教育年限，中央不能不爲畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。
是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方；彼漫然主張中央集權
或地方分權甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？議
者曰：國小民寡或可用中央集權，地大民衆則非用地方分權或聯省自治不可。曾不知土地
之大小，不當但以幅員爲差別，尤當以交通爲差別。果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也

；果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。中國今日若猶守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以爲治；若利用科學以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉！議者又曰：中央集權易流於專制，地方分權或聯省自治始適於共和，此又不可以不辨。夫專制云者，與立憲爲對待之名詞，苟其立憲，雖中央集權何害。例如法國固行中央集權者，其爲民主立憲國自若也。北美之合衆國，議者樂引爲聯省自治之口實，以爲中國非爲是不得爲共和；而不知其所引之例，實際適得其反。美之初元，固行地方分權矣，然南北分馳，政令不一，深貽國民以痛苦；及南北戰爭起，雖以解放黑奴算號召，而實行統一乃其結果也。經此戰爭，美國各州始有疑爲一體之象。洎乎參加歐戰，則中央政府權力愈以鞏固，且愈以擴充，舉人民之糧食衣服，亦置於中央政府管理之下，其集權之傾向爲何如！如議者言，則美國中央政府集中權力之時，亦將爲共和之不利歟！凡此諸說：皆與權力分配本題無關。要之，研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方。易地域的分類，而爲科學的分類，斯爲得之。此乃近世政治學者以已知已行初無俟聚訟爲也。

由上所述，可知權力分配，乃國家權力分配於中央地方之間題，與主權在民無涉。欲主權在民之實現與否，不當於權力之分配觀之，而當於權力之所在觀之。權在於官，不於民，則爲官治。權在於民，不在於官，則爲民治。苟其權在於官，無論爲中央集權爲

分權爲聯省自治均也。在昔中央集權時代，盛行官僚政治，民衆之與政治若漠然不相其爲官治固已。然試問今之行聯省自治者，其所謂一省之督軍總司令省長等，果有以一國之皇帝總統乎？一省之內所謂司長等中小官吏，果有以異於一國之內所謂總長等官吏乎？省之鈐制各縣，較中央政府之鈐制各省，不啻模仿惟恐其不肖，又加甚焉。

之直接魚肉其民，較之中央政府之直接魚肉其民，不啻模仿惟恐其弗肖，又加甚焉。中央政府以約法爲裝飾品，利於己者從而舞弄之，不利於己者則從而踐踏之。省政府則亦以省憲爲裝飾品，利於己者從而舞弄之，不利於己者則從而踐踏之。中央政府之所以待國會者，省政府亦卽以之待省議會。中央政府之所以待全國最高司法機關者，省政府亦卽以之待全省最高司法機關。其爲官治，固無異也。所異者分一大國爲十小國而已！甲午之役，兩廣總督所轄兵艦爲日本所捕獲，兩廣總督移牒日本，稱此次與貴國交戰者爲北洋艦隊，與廣東無涉，不得濫行捕獲，世界傳以爲笑談？今之主張聯省自治者，知有一省，不知有隣省，亦不知有國，其識乃與甲午時老官僚無異。悲夫！悲夫！猶以救國號於人耶！

如上所述，一言蔽之，官治而已！官治云者，政治之權付之官僚，於人民無與。官僚而實且能，人民一時亦受其賜，無人亡政息，曾不旋踵。官僚而愚且不肖，則人民躬被其禍，而莫能自拔。前者爲嬰兒之仰乳，後者則爲魚肉之於刀俎而已！民治則不然，政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之。其在間接行使之時，爲人民之代表者，或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由，仍在人民。是以人民爲主體，人

民爲自動者，此其所以與官治截然不同也。欲實行民治，其方略如左：

(一) 分縣自治 分縣自治，行直接民權，與聯省自治不同者在此，其分縣自治之梗概，吾於民國五年在上海曾有講演，可復按也，行當再詳論之。

(二) 全民政治 人民有選舉權，創制權、複決權、罷官權 詳見建設雜誌全民政治論。以上二者，皆爲直接民權，由人民直接行於縣治。

(三) 五權分立 三權分立，爲立憲政體之精義，蓋機關分立，相待而行，不致流於專制，一也。分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一，二也。凡立憲政體，莫不由之。吾於立法司法行政三權之外，更令監察考試二權，亦得獨立，合爲五權。詳見五權憲法之講演，行當另著專書論之。

(四) 國民大會 由每縣國民舉一代表組織之。

以上二者，皆爲間接民權，由代表而行於中央政府。其與官治不同者，有分縣自治，全民政治，以行主權在民之實。非若今日人民惟特選舉權以與據國家機關者抗，彼據國家者其始藉人民選舉以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫之如此。今日政治現像所可爲痛心疾首者，必如吾之說，乃得救此失也。且爲人民之代表，受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試，一掃近日金錢選舉勢力選舉之惡習，可國家得適當之人才，此又庶幾清明之本也。

綜上四者：實行民治必由之道。而其實行之次第，則莫先於分縣自治。蓋無分縣自治

民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現；無全民政治，則雖有五權分立，國民大會由舉主權在民之實也。以是之故，吾夙定革命方略，以爲建設之事，當始於一縣。而始以成一國；如此則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪。不寧之憂，其所設施不如吾意所期。當時汲汲惟在於民國名義之立定，與統一之早遂，而建設之順序與基礎一致其力，大勢所趨，莫之能挽，根本未固，十一年來飄搖風雨，亦固其所。積十一年之亂離與苦痛爲教訓，當知中華民國之建設，必當以人民爲基礎；而人民爲基礎，必當先行分縣自治。及今爲之，猶可及也。

於此尚有附言者，行分縣自治，則現在省制之存廢問題爲何如耶？吾意讀者當然有此問。以吾之意，此時省制即存，而爲省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務；一方則爲各縣自治之監督者，乃爲得之。此吾之主張，所以與中央集權者不同，亦有異於今之言聯省自治者也。

地方自治與責任心

在潮州歡迎會演說詞

潮州今日開歡迎會，使鄙人得與我潮州父老兄弟相聚於一室，以討論現世界之一切情形，誠爲可幸！

我中華民國，久苦於專制之橫暴，異族之人主；今日革命，豈非吾人之大幸。第革命時代，社會之秩序不免紊亂，經戰之地方不免殘破，斯亦無可如何之事；然較之歷朝已爲減少。我廣東之光復，受禍最少，加之過去都督與現在都督，並有圖治之心，宜其風平浪靜。惟現時各州縣之不安靜者尚多，而潮州之擾亂爲甚；此亦革命後所經過之階段，無足怪者。

惟鄙人今日對於我潮州父老昆弟深有希望者：即能有責任心，不可生倚賴。人人對於國家社會，當視爲我箇人與他人組織而成；凡國家社會之事，即我分內事，有時凡有益於國家社會之事，即性犧一己之利益爲之而不惜，然後國家社會乃能日臻於進步。且國家之治，原因於地方，深望以後對於地方自治之組織，力爲提倡贊助。地方自治之制既日發達，則一省之政治遂於此進步，推之國家亦然。如此做去，將來中國自能日臻強盛，與列國抗衡於地球上，願我父老昆弟勉之。

中國國民黨第三屆中央執行委員會第三次全體會議宣言

言

民國十九年三月六日

本黨三次全國代表大會遵奉 總理遺教，確定訓政時期黨國建設大計而後，中央執行委員會於第一次及第二次全體會議曾先後就黨政大計規劃其分期實施之方略，而誓之以堅

建國之決心，期與全黨同志全國人民協力進行以謀三民主義之具體實現。數月以來，本黨及政府上下，共循斯旨，分途並進，所相與致力者，即在求以和平統一厚集訓政與建國之力量，同時亦以訓政建設深植統一與和平之基礎，中間雖因殘餘軍閥與反革命勢力煽亂，致和平與統一幾遭危害，訓政與建設多所間阻，然和平與統一每遭一次之危害，則擁護和平統一之志則愈堅；訓政與建設多受一分之阻障，國民渴求訓政建設之心則愈切。本黨深知國民之願望與本黨之政策已融合而趨於一致，故特召集中央執行委員會第三次全體會議，舉數月以來努力推行分期實施之各種黨政計劃為精密之考核與討論，以立建國之具體方法；庶使本黨之主義與政策由方案而變為事實，人民之願望由言論而變為行動。是。開會以來，凡所討論決定者，如關於黨務之推進，政治之整飭，經濟建設之實施，三民主義的教育之實施，皆就過去所推行之黨政方略而定更充實具體之方法與步驟。總之，本黨之政策，當為全黨同志及全國國民告者：總理所定之主義與方略，不在託諸空言，而在形諸事實。不僅施諸國家之法律政令，而尤宜見諸民間之實際生活。故吾黨同志與全國國民今後必當以孜孜不舍之精神，萃全力於地方自治工作，俾三民主義得以從人民之社會生活中茁發滋長，庶於革命救國之義乃有實際。蓋以今日社會之衰敗，人民生計之窘枯，舍以全黨同志投身於民間之實際社會事業外，莫由拯救脆弱困苦之人民，而實際社會事業之振興，舍扶植地方自治外無人手之途徑。故今後黨務所以必須集中於縣及縣以下之地方社會事業者，此一義也。欲談社會事業之振興，必賴政府之力量以開發國家之財源，而

後社會經濟得以疏通，故經濟建設不可稍緩，總理所定物質建設之計劃，本黨已據之確定發展各種基本工業之方案矣。今後則當就各種基本工業發展之方案，依各省人民需要之緩急，與國家財力之厚薄，次第舉辦。如首都之建設，國內工商業之保護，西北各省河運之疏通，以及其他電氣水利鐵道之舉辦，規劃既詳，進行必力。蓋目前社會經濟之危機與日俱迫，非以舉國之心思財力，一方厲行節約，一方利用外國之機器技術，不足以舉建設敏速之效，而解人民生計之苦，此二義也。地方社會事業與國家經濟建設，二者之能否循環並進，必賴三民主義教育之普及於民間。惟教育始可以推進社會，惟教育始可以培養國力，故今後之努力，不惟必須以教育建立三民主義之社會，而且必須以教育充實三民主義之國家，不如此則中國民族應有之建國偉業不能充量舒展，此三義也。由此數義，本會議以為今後中國之政治生命，必須恃地方自治經濟建設與普遍之三民主義教育三者之努力推進。而呈活潑充實之新生命。十餘年來，因封建思想軍閥據所積存之政治，今後不特盡全力以掃除其毒，尤須以三民主義之實體建設而替換其全部之構造與生命。必使民主主義成爲實際之社會組織，國家建築，然後中國始有修明之政治，人民始有樂利之幸福，而國際平等之地位始能鞏固。願我全黨同志及全國國民共喻此旨，協力以圖之！謹此

宣言。

切實推行地方自治完成訓政工作

二十四年十一月二十二日五全大會通過——

訓政時期以推行地方自治爲主要工作，蓋革命爲非常之破壞，不可無非之建設以繼之。總理有言：「自治者民國之基礎也，基礎固而國固。」又於建國大綱自序謂：「訓政之宗旨，在指導人民，從事革命建設之進行，先以縣自治爲單位，於一縣之內，努力刷新，以深植人民權力之基本，然後擴而充之以及於省，如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民可本其地方上之政治訓練，以與聞國策矣。」因此第三次全國代表大會曾於民國十八年，根據建國大綱議決通過「確定地方自治之方略及程序，以立政治建設之基礎」一案，同年第三屆中央執行委員會第二次全體會議復議決通過「完成縣自治案」，對行政程序，亦分期有所規定，并限於二十三年底以前，完成縣自治，當由政府本此原則，擬具訓政時期完成縣自治實施方案，及分年進行程序表，以爲實施步驟，旋爲適應地方需要，又有各省縣市地方自治改進辦法大綱，及改進地方自治原則之訂定，同時關於自治規方面，如縣組織法，縣組織法施行法，鄉鎮自治施行法，鄉村自治職員選舉及罷免法，縣參議會組織法，縣參議員選舉法等，均先後於民國十八年至二十一年間由立法院制定，呈由國民政府存案，果能一一依照施行，自能收獲相當效果，迺回顧過去成績，全國一

千九百餘縣中，在此訓政將告結束之際，欲求以達到建國大綱之自治程度，能成爲一完全自治之縣者，猶杳不可得，更遑言完成整個地方自治工作，揆其所以致此之因，固由於環顧羣擊，而下述兩點，亦實爲之厲階。

(一) 政府祇注重書面應付，而忽略實際工作，每藉日艱匪關係，或經濟無着，以因循敷衍，奉行故事，徒有自治之名，而無自治之實。

(二) 地方黨政當局多欠密切聯繫，黨部欲推進而不可能，如過去中央曾有地方自治協進會之組織，令各地黨部籌設分會，以協助政府推行自治，乃地方政府在積極方面，不參加合作，在消極方面，復以經費困難爲辭，而取漠視態度，結果該項組織，乃無形瓦解，毫無成就，卽此一端，足證地方黨政當局之未能切取聯繫，而影響於自治前途者甚大。

上述兩種缺點，在由於推進自治之原動力，失去真正黨治精神作用，所謂黨治精神者，卽照黨綱規定，發布命令之謂，及必須由黨部推動，由黨員領導，挽言之，必須將黨綱，改爲民辦自治，將土劣自治，改爲革命自治，而後真正地方自治，始有澈底實施，方今訓政工作既亟待完成，推行地方自治，實不容或緩，謹本以上論斷，根據本會決議案，并參照實際需要，擬定地方自治辦法如下：

(一) 由大會決定，全國地方自治，應由黨部負責完成，(但剿匪區域及有特殊情形者例外) 應於令到一月內呈報核准，交國政府備案，如有不遵行者，予以不盡職之

分。

(二) 由中央黨部成立一地方自治計劃委員會，爲全國地方自治設計及考查機關，得派員分赴各推行自治區域，視察指導，限一月內成立，內設左列各種委員會，以分司，(甲)組織委員會，(關於縣組織與區自治組織及鄉村自治組織，參議會，鄉村評會等組織指導事宜屬之)，(乙)民衆訓練委員會，(關於鄉村自治職員之行使四權，民衆教育等指導事宜屬之)，(丙)農村生產委員會，(關於改良生產，糧食管理，運輸交易等指導事宜屬之)，(丁)保甲委員會，(包括地方保衛事宜之指導)，(戊)合作委員會，(關於農工合作，工業合作交易合作，銀行合作，保險合作等指導事宜屬之)，(己)戶口委員會，(負責清查戶口指導之責)，(庚)土地委員會，(負責土地測量及釐定地價等指導之責)。

(三) 各省市設一地方自治分會，由各該黨政當局會同組織，秉承中央地方自治計劃委員會之指導，爲當地地方自治設計考查機關，內部職員，由黨部政府調用，以節經費。黨部專用設計考核，負責促切實推行之責，政府除會同設計外，則專司執行，至內部組織，亦得酌量情形，分設「組織」，「民衆訓練」，「農村生產」，「保甲」，「合作」，「戶口」，「土地」，等組，俾分工合作，切取聯繫，共謀地方自治之完成。

(四) 地方自治應力求克負救國之使命并應儘先樹立保甲組織，限民國二十五年上半年內完成，(大多數省份，早經舉辦保甲，此項限期雖促并無要何困難)用爲安定社會

復與農村之助。

(五) 地方自治經費，應分別按照當地財政狀況，除由縣稅項下劃撥專款外，并應由省政府就省稅收入項下，酌量補助，務以不虞匱乏爲原則，其已劃撥爲地方自治之稅收，無論屬縣有或省有，概不得挪用，以保障自治經費之獨立。

(六) 確定推行地方自治，爲各省市黨部主要工作，其對黨員之訓練，黨員工作之考績，均須以地方自治爲主要項目，對於民衆運動，亦須以領導完成自治事業爲依歸。

(七) 由中央黨部於兩月內，籌設一地方自治學院，爲培植自治人才機關，飭各地黨部，就各該黨部工作人員，及所屬黨員中，遴選富有相當學力者亦須酌量施以適當訓練，以養成地方自治之領袖人才。

努力完成訓政之大義

——二十年五月十七日在國民會議閉會式講演——

蔣總裁

一、國民會議之目的，在謀中國之統一與建設。

二、鞏固統一，當於民主與法治植其基礎，故須由國民會議制定約法以資遵守。

三、發展實業，增加生產，爲實行三民主義之根本方案。

四、培養民族之毅力，恢復民族自信力，必能使三民主義成功。

五、今後教育設施，須依照國家教育宗旨及實施方針之規定。

六、完成地方自治，安定地方秩序，爲今後重要工作。

七、國民會議以後，革命成敗之責任，在於全國國民之本身。國民應盡力督促

政府完成訓政之大業。

國民會議，此次集會首都，先後十有二日，與會諸代表既以莊肅熱烈之誠意，表示全國國民一致接受總理之遺教，復以周詳之討論，制定訓政時期之約法，議決關於經濟教育外交等各要案，而示今後建國圖治之方針，諸代表在會議期中之辛勞，不僅無負各地同胞之付託，亦且對於整個國家，克盡其應有之使命。茲當會議告終之頃，中正代表國民政府，再致鄭重之敬意。

國民會議之目的，在謀中國之統一與建設，其性質既與尋常集會不同，故其所議決者，條目至簡要，而成就之也則至爲艱鉅。此等決議案之能否實現，不僅尋常毀譽榮辱之問題，而實爲國家民族生死興亡之所繫。在鞏固統一，與完成建設之三大原則下，圖存救亡，政府與國民實有同等之職責，而不能別其孰爲重輕。中國今日在政治推進之階段上，訓政，而其實際之工作，則爲建國，執斤運石，邪許同聲，非全體一致，各獻其長於工程之總計劃，則偉大閎實之建築，不能平地湧現，而吾人皆將無所庇風雨。故確認統一與建設

之。辨明統一與建設必由何道以求得之，又爲一事。接受總理之遺教固重要，而以各方奉行之尤爲重要，於此中正又敢十分之懇敬，對於行將言旋之吾全體代表，願懇切開陳於各地父老昆季之前，而漸求一致之努力。

一曰：鞏固統一與尊崇法治。欲求統一之鞏固，當於民主與法治培植其基礎，必以民主爲統一之精神，而後統一乃爲澈底；必以法治之軌範，爲統一之軌範，而後統一之鞏固。統一之重要，不待煩言，苟以國家建設，譬之於建築工事，則統一者其址也，無址則無建築，非統一則不能建設。照統一云者，非僅削平反側之謂，亦非僅統一行政事之謂，真正之統一，要當植基於全體之國民。誠以統一非單一之謂，必匯合衆流以歸於共同，而後統一之力量乃生，然欲就衆異以求其共同，則又必有共循之軌範，此中正之所以主張由國民會議制定約法以資共守也。總理重要之遺教，其精神悉已包容於約法之中，今後全國同胞，祇須以全力維護約法之尊嚴，則統一之基礎自固。惟願法爲一事，行法又爲一事，我國從來守法尊法之習慣，較爲缺乏，民主與自由之意義常被誤解，致受一般散沙之譏，以貽國家危亂之禍，是則法治精神之培養，又爲訓政工作之要件。必使法律有效，而後國家乃可久安，建設方得實現。在積極方面，凡法律之規定，其應爲者，必須各盡其責，而不可放棄職責；在消極方面，凡法律所限制，其不應爲者，必須絕對遵守而不可絲毫跨越。今後全國國民，以至政府官吏，必須皆知守法，立國已立人之要則，不可再蹈於統志肆之錯誤，以陷國家於凌亂不安。無法即無自由，皮之不存，毛將

附，此爲吾全國同胞所應共勉；而在教育方面，亦應以嚴格規律生活之培養，造成國民崇守紀之精神，則民權主義乃得以充分實現，而憲政亦克早見其完成。

二曰：權認民生爲國民之首要，依照總理之遺教，討論民生問題，爲國民會議重要之任務，政府此次鄭重提出實業建設程序案，與教育設施趨向之注重生產化職業化，以及約法國民生計章之規定，皆以農旨爲中心，中國今日陷於國貧民困之狀態，必須在經濟上有講給自足之能力，而後國民有均給均足之享受，故增加生產，實爲實行三民主義之根本。代表諸君子回歸之後，希望特別闡述此義於國民，農民能每年增加一斗之農產，工人能每日多作一小時之工作，即國家舉民族，可少受一分外國經濟力之壓迫。故國民必以游惰爲可恥，以勞動爲可貴，而後可以自存，可以救國，民生主義方得實現，而民族亦始可遂其生存。

三曰：培養民族之毅力 不平等條約之束縛，國民既已加以一致之否認，中國在國際之完全平等與自由，政府自當本其固有職權，必期其實現，惟於此有更願吾國民痛切認識者，國家完全平等自由之獲得，必以實現民族的獨立爲主要關鍵，苟民族之經濟力與自衛力，未能達到獨立與充實之地步，則國際的平等與自由，猶如鏡花水月，故吾國民必須力屏虛矯之惡習，恢復民族的自信，涵養剛毅忍苦之德性，爾後不忘於雪恥圖存之工作，中正敢言以吾四萬萬優秀之民族，果能一德一心，刻苦匪懈，實行三民生聚三年教誨之決心，則不惟國家與民族達到完全獨立與自由，決非難事，且必能以三民主義之成功，植世界

大同之基礎，此中正所灼然自信，尤願吾全國同胞之同具此自信心也。

四曰：推進教育設施。教育爲立國之基礎，訓政時期之教育，量的增進與質的改善，應同時並顧，關於教育普及，中央及地方均當認爲首要之急務，而尤當恢復三十年前學校初興時代之精神，由各地人士，引興辦教育爲自身應盡之義務，而後經濟與師資之困難方有適當解決。一方面質的改善，同爲重要。過去教育之不良，國家與人民已受其弊，今後教育設施，務須依照中華民國教育宗旨及其實施方針之規定，與夫此次會議通過教育實施方案之原則，特別注意於固有種性之培養，強健體魄之鍛鍊，與夫近世科學之灌輸。吾民族固有優美之德性，不足以奠民族獨立之根本；非提倡體育以增進民族之健康，以保障民族之生存；非注重於科學之灌輸，則國民生產能力與生活技能，一掃而空，遑反科學精神之傳統惡習，亦將無由更革也。

五曰：安定地方秩序。目前國家之大患，爲地方秩序之不寧，政府對於剷除匪患之未引爲疚責，而當督率負責者以努力。惟地方秩序之安定，尤賴當地人士之協力，自非半而功倍，故與辦保甲，清查戶口，緝除匪類，充實人民自衛之能力與組織，良之嗜好與習慣，各地人士均當效法前賢舉辦鄉約之精神，各有盡瘁鄉里之努力，社會之秩序必日見安甯，國家之元氣，乃可恢復其旺盛。近年可憂之現象，尤在士之羣去其鄉，鄉村空虛之結果，必致庶事不舉而基礎日墮，此尤社會之隱憂，地方以挽回之者也。

六曰：完成地方自治。建國工作，以地方自治爲根本，此爲總理特具之灼見，吾人早已接受。總理遺教而努力奉行，則今後工作，卽應以建國大綱爲人人必備之課本，而於第八條所規之調查戶口，丈量土地，辦理警衛，修築道路四者，尤應以加倍之努力，盡力促成。蓋憲政開始時期之到達，依於省縣自治建設成績之如何，訓政六年，時限至促，吾人正須以團體競賽之精神各自爲奮迅之前進，甚望諸代表加緊倡導，與各地同胞相互策勵，省達於縣，縣達於鄉，父詔兄勉，一致爲地方自治之促進，此爲國家建設之最基本條件，三民主義之實現，將視此爲關鍵，蓋必自治事業一一興辦，而後四種政權之使用，乃得歸着於具體之事實，而不流於空虛。

救國建國，端緒繁多，所欲與代表諸君子言之，而希望由諸君子以達於全體同胞者，之數端，未爲能盡；惟是此次國民會議之後，國民之政治，已入一新階段，總理昔日在北上宣言中說明國民會議之意義；諄諄以國民自決其命運自擇其需要爲言，而歸結於國民之覺悟與奮鬥。自今以往，國家之建設與復興，既已其定必循之步驟，擬請知難行易之訓，唯在吾國民之艱苦力行。語有之，作始也簡，將畢也鉅，數載以來，國事之艱危至矣，而民族內在之生氣，則常蓬勃發露而不可掩，由磨礪而進光明，從奮鬥以求生路，此爲今日國民共有之職責，而代表諸君所尤當珍重前修以期其勉者。蓋國民會議以前，革命成敗之責任，在於國民政府之能否領導國民，而指示其應循之道路；國民會議以後，革命成敗之責任，乃在全國國民之本身，全國國民能否盡其最後之努力，並督促政府完成訓政之

大業。此國民革命成敗之所繫，亦中國興亡所由判也。

希望各省努力完成訓政

蔣總裁

——二十三年三月二十日公宴各省高級行政人員席上致辭——

此次請各省行政長官來到南昌相見，大家都在行政上得了許多研究參考的資料，我相信這十個革命的基本省今後關於政治的改進，一定有很大的進步，這是可以預料的。今天訓政已經閉幕，各位就要分途回任，所以今晚再邀大家團聚一堂，並藉此機會，再和各位談句話：

現在已經是民國廿三年三月了，中央預定明年四月，開全國國民大會，就要結束訓政如憲政。大家要曉得；這是一件非重大的事情，我們各省應當竭力準備，就是要努力訓政的工作，旁的省不講，你們是革命的基本省，到了明年四月，一切工作一定要做到憲政的資格。這就是我們十省在未來一年當中所應當努力做到的，也就是本席對各省行政長官希望之所在，請大家時常記住這件事，此次回去以後，還要將本席所希望向省主席說。此次未到會的各廳廳長講明，總要大家共同努力，推進地方政治，完成訓政，到明年四月有開始憲政的資格，如此方可以盡到大家的職責，才可以使自己心安。這可以告慰天靈！總理在天之靈！

我們要做到呢？依 總理遺囑大綱中的規定，是以縣為自治單位，各縣要盡到

工作就是：（一）全縣人口調查清楚；（二）全縣土地測量完竣；（三）全縣警衛辦安；（四）四境道路修築成功；（五）人民享受四權使用之訓練，便是一縣的自治成功，省之內有三分之二的縣自治完成，這一省即有開始憲政之資格。我們要做到這幾件事，然不是很容易的，尤其是在現在這種環境，要在一年之內來完成，似乎是非常困難，但是事在人，還有三百六十多天的時間，只要我們能努力奮鬥，也未必不能做到。現在江西整個的是剿匪區，一年以來，受匪禍之深，比那一省都厲害，如果就客觀的環境講，江西要完成訓練工作做到有開始憲政的資格，實在比那一省都要困難，應當將訓政時期延長，憲政開始要延長時期，但是我們相信江西如果照現在這樣努力的下去，到明年四月，一以希望有開始憲政的資格，而其他客觀環境較優工作推進較易的各省到那時反而趕不上，豈不槲形見拙，太難為情嗎！所以我希望各省自省主席各廳長以至各專員各縣長都要特別注意這件事加倍的努力工作，並且要使我們的部下以至社會上一般人民個個都明瞭這件事情，在這三百六十天，當中能共同一致，一刻不懈的努力來達到憲政開始之資格的目的。這是今年最重大的一件事，我們各地方行政人員的政治能力和真實的成績究竟如何，就在這一年中間可以試驗出來。

上半年我和大家講過，無論是要成功革命的事業，無論是要增進行政效率以改進政治，有兩件事情最要注意，一件就是空間，一件就是時間，我們要使工作效率增進，趕早完成訓政，就全靠各地方主管長官的人員能夠拚命想方法，善用空間，節省時間，以收事半

功績的效果。古人將社會分做「治人」者與「治於人」者，現在我們各地的行政長官就是治人者，治人者最要緊的責任，就是要想盡種種方法使自己和自己的部下以及一般民衆，都能以最善的方法來支配空間利用時間，使社會和政務的事業能進展最速，成功最大！上半年我講「以勞教民富，以死教民強」，這就是「治人」者治人的原則，亦即推進行政增加行政效率的第一要務。還希望大家能以這一點格外努力來趕速完成訓政。

現在江西有許多事情可以啓示推進政務的方針，值得大家注意的，就是講募民工，組織鐵屑隊來輔助軍運，組織築路隊來開闢交通，這件事在旁的省份或許很容易辦到，在江西連年遭受匪禍，早已農村破產，廬舍爲墟，人民之流離者和種種痛苦，正不堪言喻。如何還有民工可徵呢？更如何可以徵募至數十萬民衆，很有組織的從事軍運，築路與修築市場，這種種徵發民工，而民衆却沒有怕苦逃避的，亦沒有怕危險而逃走的？但是不論環境如何困苦，而江西省政府現在本着「以勞教民富」的原則，已經辦到，而且辦得一天比一天有一果。在江西的情形如此惡劣，還能辦得到，其他遭匪亂較淺或是現在已根本沒有匪禍的省份，當然格外容易辦到！由此可知一切的事情只要我們能夠「奮幹」總有辦法。若是天天只知道空談計劃，而又顧慮顧慮，去刻苦實行，必至左支右絀，不能做出成績，現在我們國家民窮財盡，已經窮到如此田地，要談建設，當然要感覺經費困難，但是果一定要有充足的金錢才來建設，那麼，不知要什麼時候才能完成。你要知道沒有錢沒有沒有錢的辦法，俗語所謂「窮爭氣」我就是說「硬幹」，憑我們刻苦奮鬥的精神，就

設出整個的國家來，何況這些調查、清丈、保衛、交通、訓練，皆是靠人力做的事。我們如果有這種實幹、硬幹的精神，一個錢就可發生十個錢的效力；否則如果只空談建設而不能刻苦奮鬥，那麼，十個錢也不能當作一個錢用！江西去年一年修了五千里的公路，並沒有花很多錢。這種刻苦奮鬥來的成績，就可以做各省的模範，所以各位如果有工夫的話，不妨到前方去看江西公路和他組織民衆的情形，西到萍鄉銅鼓，南達南豐沙溪，東至上饒廣豐，這些地方，統可以去看看。將來回去以後，也就可照江西的辦法多修公路，由開闢交通而縮短空間的距離，就可以增進行政的效能。並且可以邀集你們各省的民衆領袖們組織一個觀光團，到江西各地來參觀，看看江西的民衆是如何的努力，如何服從政府的命令，打破一切困難，而造成很好的成績；這樣一來，他們一定有所覺悟，也能開風興起和你們各地政府共同一致的來努力修路自衛，這個風氣一開，我們各省的道路就很快的可以修築完成，也就是做了完成訓政最基本的工作，具備了開始憲政的一項資格了。其次關於戶口調查，這件事各省有很多早已開始籌辦，只要繼續努力實做，必能於一年以內辦竣，不過不好虛偽，總要格外求其確實，至於警衛，即保甲壯丁隊保安團隊的事情，現在各省也都有了相當的基礎，只要照着中央和行營的法令切實努力做去，一定可以圓滿完成，不成問題。再講清丈土地，是土地行政的基本工作，也是整理土地政策的前提，其根本大計，固猶待中央作全國的計劃與經辦，但各地方政府，也應當儘可能限度來趕緊辦理。再講訓練人民使用四權，這件事的確比較困難，但是我想各位能照我上午所說辦理軍事訓練

的方法趕快去做，那訓練民衆便可以順利的推行。只要以上這五項能夠積極進行，我想經一年以後，各省當都可以有開始憲的資格。希望大家同去以後使各省上自主席下至一般民衆，都能向此目標努力邁進，來完成剛才所講的五項訓政時期的主要工作，希望到明年四月都能作有資格開始憲政的一省而以奠定統一的中華民國復興基礎，這就是本主席在今晚宴會席上所要向大家供獻的幾句話。

國民大會與縣政建設

——節錄五屆六中全會宣言——

本會議對內最重要之決議，爲定期召開國民大會，與加緊促成縣政建設，此兩者實有密切之關聯。同爲完成建國工作必需之步驟，召開國民大會爲本黨多年一貫之期望，本黨總裁在民國二十二年長城戰役以後，即提出加緊完成訓政提早開始憲政之主張，蓋鑒於國難之嚴重，與世變之不可測，認爲必須早日完成建國大綱之程序，制定全國共循之永久大法，而後可以應付未來之變局，保障國家之生存，自民國二十二年開始起草憲法草案，二十三年公布初稿，二十四年及二十五年迭有關於國民大會之決議，徒以連年憂患，準備甫經，變礙輒復迭生，二十六年國民大會之召集，本已確定日期，抗戰既起，衛國爲先，軍事事務，遂致停頓，本會議今特鄭重決議，限於民國二十九年召集國民大會，以期早日制定憲法，俾於抗戰勝利接近之日，完成國工作未竟之功，遠溯總理與革命先烈奮鬥之途徑，近鑒於事變方殷，而吾國家猶未脫漂搖風雨之危境，本黨以建立民國爲歷史的重

大使命，其對於憲政實施之期望，更切於吾全國同胞，唯望吾同胞深念 總理謀國之誠與救國之勇，認識 總理革命目的在於建立民有民治民享之國家，以三民主義與建國大綱之三大要典爲後來居上之民國，在此國民大會即將召集之時，當從積極方面相互激勉以履行吾人革命之義務，蓋革 民權之獲得，第一步在國民革命初期事業即推翻軍閥之成功，第二步在國民革命之後期，即以全國國民一致之努力，求得對日抗戰之勝利，以保障國家之獨立自由與平等者，保障我國民各個人之自由與利益，義務所在，權利隨之，此非任何人所得而予，亦非任何人所得能奪 吾國近年國力衰弱民力散漫之現象，推其本源，實由忽略 總理革命程序以縣爲自治單位之精義，與地方自治開始實行法之規定，因而籌備自治未彰其實效，一切政治建設，既未能確奠其基礎，而組織民衆訓練民衆之工作，遂未由推進，抗戰既起，此種缺陷，更見顯著，中央爰於本年九月，有縣各級組織綱要之頒布，期使警政養衛各事項，逐層貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業確實之推進，而以訓練合格之人員，配於縣區鄉鎮，以爲實際之輔導，於督勸民事之中，收培植民權之效，本會議認爲此一法案，乃實行憲政真實之保障，亦爲使中國造成近代國家必由之途徑，不惟後方各省，盡當全力進行，即戰區各地，亦宜排除萬難，普遍推動，所望全國賢智，一致提倡，各地同胞，共同致力，而後民力得以發揚，國力由是增進，而後長期的全面抗戰，得因各地基礎力量之培成，而至增其最後勝利之因素，由此而實施憲政，乃能使國基鞏固，而五十七餘年來本黨革命先烈與全國同胞爲建立民國之犧牲奮鬥，始不陷於空虛，國家人

民久違之福利，亦必造端於此。

附縣各級組織綱要

——二十八年九月十九日國府明令制定公佈——

甲 總則

一、縣為地方自治單位，其區域依其現有之區域，縣之廢置及區域之變更，應經國民政府之核准。

二、縣按面積人口經濟文化交通等狀況分為三等至六等，由各縣政府畫分報內政部核定之。

三、地方自治之實施辦法以命令定之。

四、縣以下為鄉（鎮）、鄉（鎮）內之編制為保甲，縣之面積過大者有特殊情形者，為分區設置，凡教育警察衛生合作徵收等區域應與前項區域合一。

五、縣為法人，鄉（鎮）為法人。

六、中華民國人民無論男女在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者為縣公民，有依法行使選舉罷免創制複決之權，有下列情形之一者不得有公民資格（一）褫奪公權者（二）虧欠公款者，（三）曾因贓私處罰有案者，（四）禁治產者，

五、吸食鴉片或其代用品者。

乙、縣政

七、縣設縣政府置縣長一人其職權如左，（一）受縣政府之監督辦理全縣自治事項，（二）受省政府之指揮執行中央及省委辦事項，前項執行中央及省委辦事項應於公文紙上註明之。

八、縣政府設民政財政教育建設軍事地政社會各科，設科之多寡及其職掌之分配，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂內政部備案。

九、縣政府置秘書科長指導員督學警佐科員技士技佐事務員巡官其名額官等俸級及編制，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂報內政部核定之。

十、縣長縣行政人員之考試甄審訓練任用考核罷免依法律之規定。

十一、縣政府設縣政會議，每兩星期開會一次，議決左列事項，（一）提出於縣參議會之議案，（二）其他有關縣政之重大事項，縣政會議規則由內政部定之。

十二、縣行政會議在縣參議會未成立前仍得舉行。

十三、縣政府組織規程由各省省政府訂定報內政部轉呈行政院核定，政府組織規程所無之機關不得設置。

十四、政府辦事規則由各省省政府定之報內政部備案。

兩 縣參議會

十五、縣設縣參議會由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之，每鄉（鎮）選舉一人，并得酌量依法成立之職業團體代表為縣參議員，但不得超過科額十分之三。

十六、縣參議會暫不選舉縣長，參議會之議長以由縣參議會自選為原則。

十七、縣參議會之組織職權及選舉方法另定之。

二十 縣財政

十八、左列各款為縣收入，（一）土地稅之一部（在土地法未實施之縣各種屬於縣有田賦附加金額），（二）土地陳報後正附溢額田賦之全部，（三）中央劃撥補助縣地方印花稅三成，（四）土地改良補助稅（在土地法未實施之縣為房捐），（五）營業稅之一部，（六）在未來營業稅法改定稅率以前為屠宰稅金額及其他營業稅百分之二十以上，（六）縣公產收入，（七）縣公營事業收入，（八）其他依法許可之稅捐。

十九、所有國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌開支，凡經費足以自給之縣，其行政業及專業費由縣庫支給，收入不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需開發經費除省庫付外，不足之數，由國庫補助。

二十、縣政府應建設上之需要，經縣參議會之決議及省政府之核准，得依法募集縣公債。

二十一、縣之財政均由縣政府統收統支。

二十二、在縣參議會未成立時，縣之預算及決算應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准，在縣參議會成立後，縣預算及決算應先送交縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定之，但有必要時，得由縣長呈送省政府核准施行，再送縣參議會。

二十三、縣金庫之設置及會計稽核依法令之規定辦理之。

戊 區

二十四、區之劃分以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）為原則。

二十五、區署為縣政府輔助機關，代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務，在未設區署之區，由縣政府派員指導。

二十六、區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政財政建設教育軍事等事項，均為有給職非甄選訓練合格人員不得委用。

二十七、區署所在地，得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

二十八、區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士擔任委員，為區內鄉村建設之指導機關，由區長擔任主席。

己 鄉鎮

二十九、鄉（鎮）之劃分以十保為原則，不得少於六保多於十五保。

三十、鄉（鎮）劃分及保甲之編制由縣政府擬定呈請省政府核准施行彙報內政部備案

三十一、鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人；

由鄉（鎮）民代表會就公民中具有左列資格之一者選舉之，（一）經自治訓練及格者，（

一）普通考試及格者，（三）曾任委任職以上者，（四）師範學校或初中以上學校畢業者
（五）曾辦地方公益事務著有成績者，鄉（鎮）長選舉實施日期另以命令定之。

三十二、鄉（鎮）公所設民政警衛經濟文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，須

二人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別担任，並酌設專任之事
員，經費不充裕地方各股得酌量合併或僅設幹事。

三十三、鄉（鎮）長副鄉（鎮）長之任期為二年，連選得連任。

三十四、鄉（鎮）長鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊長暫以一人兼任之，
經濟教育發達之區域鄉（鎮）中心學校校長以專任為原則。

三十五、鄉（鎮）自行舉辦之事項，應經鄉（鎮）務會議議決方得施行。

三十六、鄉（鎮）務會議由鄉（鎮）長主席各股主任幹事均應出席與所議事項有關之

列席。

三十七、鄉（鎮）副鄉長（鎮）長及鄉（鎮）公所職員之訓練辦法另定之。

庚 鄉（鎮）民代表會

三十八、鄉（鎮）民代表會之代表，由保民大會選舉之，每保代表二人。

三十九、鄉（鎮）民代表會之主席，如鄉（鎮）長由鄉（鎮）民代表會選出者，得由鄉（鎮）長兼任之。

四十、鄉（鎮）民代表會之組織職權及代表之選舉方法另定之。

辛 鄉（鎮）財政

四十一、鄉（鎮）財政收入如左，（一）依法賦與之收入，（二）鄉（鎮）公有財產之收入，（三）鄉（鎮）公營事業收入，（四）補助金，（五）經鄉（鎮）民代表會決議徵收之臨時收入，但須經政府之核准。

四十二、鄉（鎮）應興辦造產事業，其辦法另定之。

四十三、鄉（鎮）設鄉（縣）財產保管委員會，其章程另定之。

四十四、鄉（鎮）財產之收支，由鄉（鎮）公所編製概算呈由縣政府審核編入縣概算

壬 保甲

四十五、保之編制以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲。

四十六、在人口稠密地方如一村或一街爲自然單位，不可分離時得就二保或三保聯合設立國民學校合作社及倉儲等機關，推舉保長一人，爲首席保長以總其成，但壯丁隊仍須分保編隊訓練。

四十七、保設保辦公處置保長一人，副保長一人，由保民大會就公民中具有左列資格之一者選舉，由鄉（鎮）公所報告縣政府備案，（一）師範學校或初級中學畢業或有同等學力者，（二）曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者，（三）曾經訓練及格者，（四）曾辦地方公益事務者，在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉（鎮）公同推定，呈請縣政府委任。

四十八、保長副保長任期二年，連選得連任。

四十九、保長保國民學校校長保壯丁隊長暫以一人兼任之，在經濟教育發達之區域國民學校長以專任爲原則，鄉（鎮）中心小學保國民學校之名稱，得沿用現行法令之規定。

五十、保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政警衛經濟文化各事務由副保長及國民學校員分別担任之。在經費不充裕區域得僅設幹事一人。

五十一、保長副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之。

五十二、保民大會每戶出席一人，其組織及職權另定之。

五十三、甲之編制，以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五。

五十四、甲置甲長一人，由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案，甲長訓練辦法另定之。

五十五、甲設縣長會議必要時並得舉行甲居民會議。

五十六、保之編制原有名稱爲村街墟場等者，得仍其舊，但應逐漸改稱爲保，以歸劃

五十七、關於保甲之各種章程則另定之。

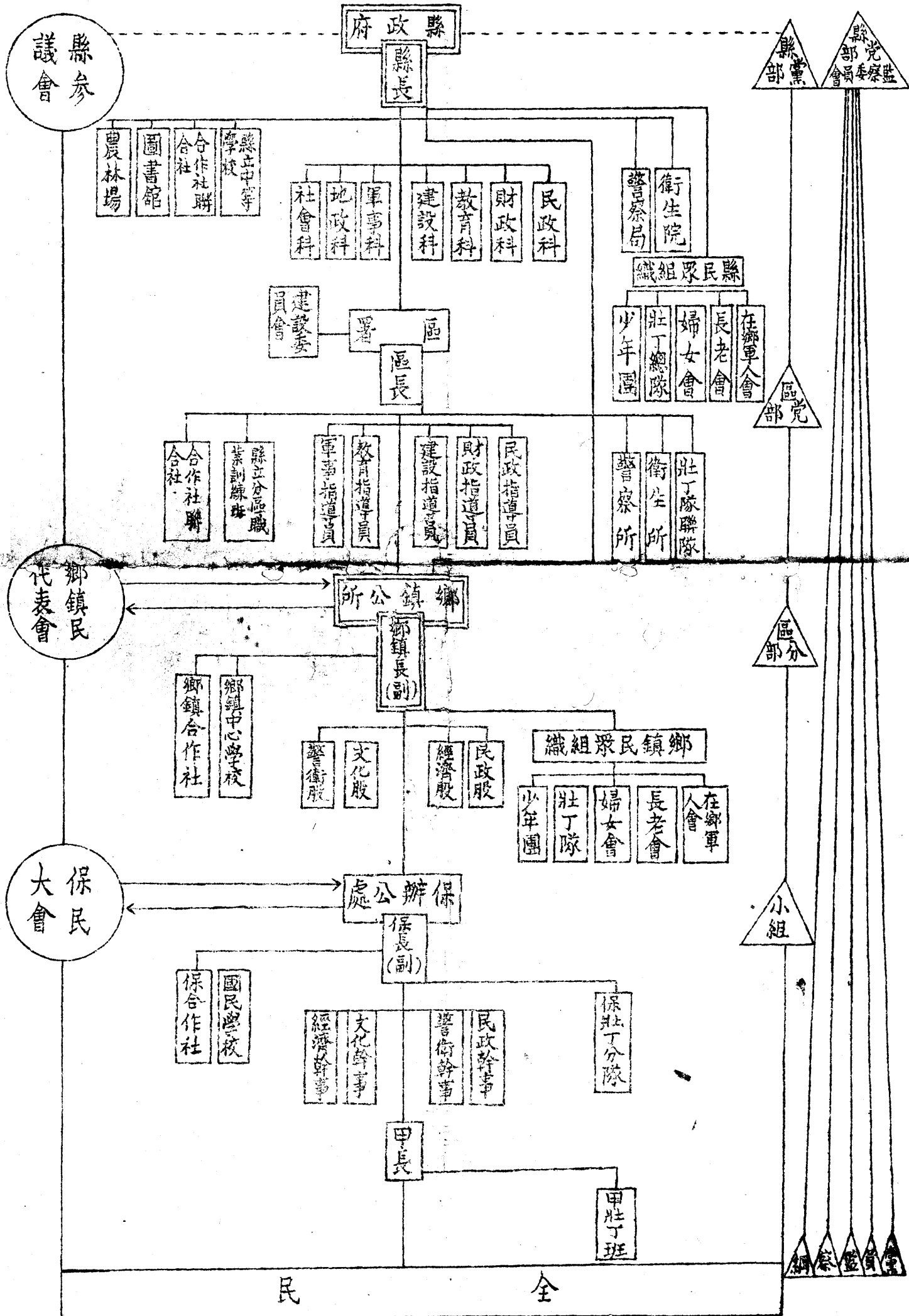
五十八、保長戶口之編查另定之。

癸 附則

五十九、本綱要自公布之日施行。

六十、本綱要施行後，各項法令與本綱要牴觸之部分暫行停止適用。

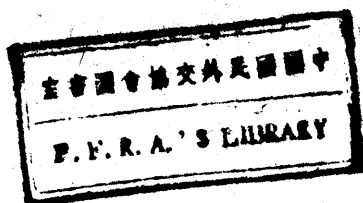
圖係關織組級各縣



上海图书馆藏书



A541 212 0002 6695B



H34104

3-760

#30704