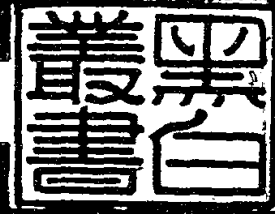


增訂再版



# 從制憲 到行憲

鄭彥棻著

MG  
D929.6  
1495  
2



鄭彥棻著

從知通  
從制憲  
到行憲

從刺憲

刺

刺

黑  
白  
出  
版  
社  
出  
版

# 目次

## 自序

### 一 從制憲到行憲

- 一、論本次國民大會的任務
- 二、關於三十六年十二月二十五日
- 三、論國民大會的組織
- 四、論總統副總統的選舉罷免
- 五、論憲法的修改

### 二 實施憲政與完成自治

- 一、國父地方自治理論的研究
- 二、地方自治之理論與實踐
- 三、實施憲政與改進省制

目次

807490

目次

四、憲法中之省的地位

五、論憲法中的地方制度

六、評省縣自治通則草案

三 青年與憲政

一、青年應該怎樣參加研討憲草運動

二、與青年談憲政

三、青年與行憲

再版後記

# 自序

由去年十一月十五日制憲國民大會開幕，到本年十二月二十五日中華民國憲法開始施行，是中國憲政歷程中一個最重要的階段，也是建國過程中一個最重要的關鍵。這一時期，結束了過去數十年憲政運動的歷史，也展開了今後千百年憲政國家的新頁。

憲法的制定、公布和施行，祇是完成了實施憲政的形式，使中國在法律上成爲憲政國家。要在實質上完成憲政，使中國成爲一個名符其實的憲政國家，還需要我們繼續不斷的努力。地方自治是實施憲政的基礎，青年是推行憲政的主力，我們特別需要這兩方面的努力；尤其需要青年們深入農村，推進地方自治工作，發揮他們熱情、勇敢而純潔的服務精神來完成自治，奠立鞏固不拔的憲政基礎。

本書是把作者關於制憲和行憲的十二篇文章輯錄而成的，這些文章都以制憲和行憲爲討論的中心，除了其中一二篇外，也都是在制憲到行憲的期間所草成，會先後發表於各地報刊的。黑白出版社同人認爲在憲法開始施行的今天，這些文章還可供實施憲政的參考，尤其值得供青年們的閱讀，要彙輯起來，替我出版，希望這一小冊能對實施憲政有所貢獻。

這十二篇文章，雖然是在不同的時間寫成，也以不同的問題爲研究的內容，但用以解決這些問題的中心思想是一貫的，合起來看，便知道是在不同的角度，就不同的問題，對同一的思想，加以引伸

說明的。因此，輯錄起來，也正好成一系統。作爲研究的中心思想的，就是國父關於憲政的遺教。所以，在本書裏，作者可以說並沒有什麼獨到的見解，如果還有些可以做我們實施憲政的參考的意見，那祇是對國父遺教的闡述，如果有不正確的地方，那自然是作者的疏忽。

最後，我們不能不說的，就是這次憲政的實施，在全國各地，擁護和關切似乎沒有達到應有熱烈的程度，有些地方，似乎還表現得漠不關心。這大概是由於目前的經濟情況，使人們把他們最大的關心放在自己的生活問題上的緣故，這是可以原諒的；但是如果大家都祇注重目前的生活問題，而不把研究造成目前民生困苦的原因和根本解決民生問題的辦法，那也是最危險和極不智的。說實施憲政可以解決人民生活問題，也許有人會認爲是「畫餅充飢」，但在實行三民主義的意義上，憲政的實施，該是我們向根本解決民生問題建設富強康樂的新中國的目標大大的邁進了一步。如果能夠因本書的出版，喚起大家對憲政的注意，因而共同致力於憲政的完成，那麼我們的最高希望便算完滿達到了。

鄭彥棻

三十六年十二月三十一日於南京

壹 從制憲到行憲

# 一 論本次國民大會的任務

——三十五年十一月二十日

依照國民大會組織法第一條的規定：「國民大會制定憲法并決定憲法施行日期」，那麼國民大會的基本任務，很明顯的有二項：一是制定憲法，一是決定憲法的施行日期。至於憲法上所規定的國民大會職權，自應在憲法施行以後，由依照憲法規定而產生的國民大會來行使，這是應該沒有問題的。所以 蔣主席在這次國民大會開幕致詞，也諄諄以執行制憲任務和出席各代表相期勉。

但是，現在還有一些人對於這次國民大會的職權是不是限於制憲一點，表示懷疑；他們認為這一次國民大會，除了制定憲法外，還應該行使憲法所賦予的職權。這一種看法當然是有問題的，而且觀點稍有錯誤，關係着中國憲政的前途，值得我們慎重考慮和虛心研討，使我們的觀點，趨於一致。主張這一次國民大會的任務，應該不僅制憲同時要行憲的理由，大概可以很簡單的歸納為左列三點：

第一、二十五年五月十四日公布的國民大會組織法，第一條本來規定：「國民大會制定憲法并行使憲法所賦予的職權」，二十六年五月廿一日才修正為限於制憲和決定憲法施行日期，而事實上國民大會代表的選舉，在二十五年七月便已開始，當時選民選舉代表，本來是依據舊法的，現在如果僅以制憲為限，似失信於人民，所以應該仍然依舊法行使制憲和行憲的職權。

從制憲到行憲





第二、如果這一次國民大會的職權只限於制憲，那麼，在憲法制定以後，便要再行選舉，以產生新的國民大會，來行使憲法所規定的國民大會職權。這樣，憲政勢難立即見諸實施，不獨不合全國人民從速實施憲政的要求，也與政府及早還政於民的意旨不符。

第三、由制憲的人來行憲，不但了解憲法的立法精義，而且具有擁護憲法的熱忱，對於憲政的施行，當收事半功倍之效。反之，如果這一次國民大會祇負責制憲，制憲以後另由新的國民大會來行憲，便沒有這些優越的條件。

這三點論據，在法理事實各方面都會加以考慮，自然不是毫無理由的。但理由是不是很充分，却還值得我們詳加研討：

第一、這一次國民大會代表的選舉，雖然在二十五年七月就開始辦理，但到二十六年五月上述國民大會組織法第一條修正的時候，許多地區都還在初選的階段中；許多代表的產生都在組織法修正以後，一些地方的代表和特選遴選的代表，更是在最近才產生的。我們雖然沒有具體數字，說明有多少代表的產生是在組織法修正之前，有多少代表的產生是在修正之後，但我們相信，目前國民大會代表中，總有不少是國民大會組織法修正後產生的。況且，這一次國民大會是依照現在的國民大會組織法而召集的，自然也應該依照現在有效的國民大會組織法來行使職權，如果說有一部份代表是依舊法產生，便要依舊法行使職權，那麼，依照新法產生的代表是否依新法行使職權呢？所以很明顯的，這絕

不是一個法理的問題。

還有一點，值得我們注意：現在憲法還未通過，將來憲法規定的國民大會怎樣組織，代表如何產生，現在自然不能預卜。如果將來的規定和這次國民大會的組織和代表的選舉完全相同，那麼，即由這一次國民大會來行使第一屆國民大會的職權，還不至發生很大的問題。但照現在的情形看來，將來憲法關於國民大會組織和代表選舉的規定，無論如何，總不會和這一次國民大會完全相同的。如果憲法上所規定的國民大會職權，一開首便由不依照憲法規定產生和組織的國民大會來行使，恐怕要貽將來以無窮的口實，這才是在法理上值得我們慎重考慮的問題。

第二、從速實施憲政，誠然是全國一致的要求，但全國所要求的是憲政的真正實現，而不是僅僅一部白紙黑字的憲法。要憲政能夠真正實現，一定要憲法為全國人民所共知共守，所以許多國家，在憲法公布以後，都留相當期間使全國人民能熟知了解，然後實施，以利推行。我們的建國程序，要先經訓政，然後才實施憲政，就是要保證憲政能真正實現的意思。在憲法公布以後，自然更不可不有一定期間來宣傳，使國人咸知遵守，在訓政工作尚未完成而提前實施憲政的我國，尤其覺得需要。所以這一次國民大會，制憲而不行憲，是合理的。憲法公佈之後，依照憲法舉行選舉，產生國民大會來行使憲法所賦予的職權，暫時也不會很久；「欲速不達」，這是值得我們警惕的。

我們試看各國制憲的先例，多極為慎重，除了欽定憲法和協定憲法以外，民定的成文憲法，大多

採取憲法會議的方式，<sup>1</sup>法會議僅負制憲任務而不行憲。這是什麼緣故呢？因為他們認為制憲和普通立法不同，制憲是最高權威力，是原始的；而依憲法行使的權力，則是由憲法所賦予的，應該受憲法所拘束，所以制憲機關應該和普通立法機關不同。有些國家並且把制憲的程序分為起草和決定，最近法國的制憲，也由制憲會議制定後，還須經過全國國民的投票表決，這都表示憲法的制定，應該特別完備和鄭重。我們經過了十餘年的訓政，才進入憲政，自然應該採用慎重的程序，使全國人民有「憲法神聖」的觀念；如果這一次國民大會制憲後兼行憲，那麼，一般人便會覺得這一次國民大會和以後的國民大會沒有什麼分別，這也是值得慎重考慮的。

第三，由制憲的人來行憲，不僅了解立法精義，而且富於執行熱忱，這是不錯的；但事情往往有利也有弊，如果由制憲的人來行憲，那末所制定的憲法，便免不了和制憲者本身有利害關係，總不如由純粹制憲的人，完全站在客觀的立場，根據國家民族的需要來制定憲法的好。有些國家的憲法（如荷蘭、丹麥、比利時、西班牙等），甚至規定國會如果通過憲法修正案，國會便要當然解散，另行選舉，產生新國會來複決，並依修正憲法行使職權，也是這個緣故。所以由制憲者行憲，雖然有若干便利，但其害却遠過於其利，利害相較，似乎還是以不行憲為宜。

由上所述，可知主張這一次國民大會除了制憲外并依憲法行使職權的理由，實在很難成立。我們覺得制憲是人民組織國家的最高權力作用，是最高的，原始的，不受拘束的；而行憲則是由憲法所賦

予的權力，是依憲法行使，受憲法拘束的。爲了這一次國民大會的尊嚴，爲了使人民養成憲法神聖的觀念，爲了保證這一次國民大會任務的完滿達成，爲了保證中華民國憲政的真正實現，我們主張本次國民大會的任務，應該依照國民大會組織法規定：「制定憲法並決定憲法施行日期」。

## 二 關於卅六年十二月廿五日

——中華民國憲法施行日

——三十六年十二月四日

### 一

最近大家都在關心和談論一個問題：「國民大會能不能如期在十二月廿五日召開呢？」

這裏所說的「如期」，自然是根據去年制訂憲法的國民大會的決定，一般人認為依憲法產生的國民大會，應該在今年十二月廿五日召開。其實這一見解，並不是沒有問題的：

去年國民大會關於依憲法產生的國民大會的召開，僅在「憲法實施之準備程序」第五條規定：「依憲法產生之國民大會，由國民政府主席召集之」，並沒有決定召集的日期。依照這程序的規定，憲法應該在本年一月一日公布，憲法公布後三個月內（即三月卅一日以前），應該制定和公布關於國民大會組織和國大代表選舉罷免的法律，這些法律公布後六個月內（即九月卅日以前），應完成國大代表選舉，而國大代表選舉期限屆滿，選出達總額三分之二時，便可以為合法的召集。所以依照去年國民大會的決定，在本年十月一日以後，國民大會代表選出達總額三分之二時，便可以隨時由國民政府主席召集開會，但并未規定應該在那一天召集。就事實上說：憲法已經如期在本年一月一日公布，國

民大會組織法和國民大會代表選舉罷免法也如期在三月卅一日公布，只是選舉的辦理，因為事實上的困難，在十一月廿一日至廿三日才舉行投票，現在各地當選人已陸續公布，只要選出人數達總額三分之二，便可以隨時由國民政府主席召集開會，並不一定要在那一天。

因此，認為依照去年國民大會決議，依憲法產生的國民大會必須在本年十二月廿五日舉行，這顯然不是沒有問題的。

## 二

那麼，一般人所說的本年十二月廿五日究竟是什麼日期呢？

依照去年制定憲法的國民大會的決議：本年十二月廿五日，為憲法施行日期。

這一次憲法施行日期的意義，在我們中國來說：就是訓政時期約法由這一天起失效，中華民國憲法由這一天開始發生效力。

因此，從本年十二月廿五日起，中華民國憲法的規定，便應該開始全部發生效力；從這一天起，中華民國憲法便應該成爲我們國家的根本大法，成爲神聖不可侵犯的規範；全國政府機關公私團體和全國人民，都負有遵守和奉行憲法的義務。從這一天起，我們國家的基本組織與基本國策、人民的權利義務和政府各部門職權的行使，都應該遵守憲法的規定，一切法律、規章、命令和政府人民的行爲

，都不能抵觸和違犯憲法；從這一天起，我們的建國程序進入了實施憲政的階段，而中華民國也就成了一個實施憲政的國家。這一天確實是特別值得我們珍貴的。

### 三

憲法的全部規定既然從十二月廿五日開始生效，從這一天起，我們國家的基本國策，固然應依憲法規定實施，全國人民的權利義務，都應依憲法規定施行，國家的基本組織，也應該從這一天起，依照憲法規定執行。

依照憲法規定：我們國家的基本組織，是由國民大會代表全國人民行使政權，由總統和五院行使治權，而總統應由國民大會選出，行政、司法、考試各院院長則由總統提請任命，和我們現在的國家組織并不相同，而要實現憲法所規定的國家組織，必須先召開國民大會。

所以，去年國民大會雖然只決定依憲法產生的國民大會在十月一日以後，國大代表選出達總額三分之二以上時便可以召開，並沒有一定要在那一天舉行；但照上面的說法，便應該在憲法施行日期以前，至遲十二月廿五日召開，除非到了這一天，選出的國大代表還沒有達到三分之二的數額。

也許有人認為憲法施行日期只是開始生效日期，政府組織應該在憲法生效以後，再依照憲法規定來逐步實施，不一定要在這一天便依照憲法實行。這在表面上看來，自然不無相當理由，但如果純從

法律上的觀點來說：憲法開始生效應該是全部規定開始發生效力的意思，除了在憲法或依憲法所定的法律有特別規定者外，都應該由這一天起，完全發生效力。依照憲法第一七一條規定：「法律與憲法牴觸者無效」，所以，嚴格的說：由憲法施行日期起，凡和憲法牴觸的法律便當然無效，和憲法所規定的政府組織相牴觸的政府組織法，自然也包括在內。這樣說來，依照憲法規定的政府組織，自然也應該由憲法施行日期起實行。

但是，基於憲法的政府的組織，自然不是一蹴可就，必須經過一定的程序，所以各國制憲的先例，憲法的施行日期，無論是由公布日施行的也好，預定一定日期施行的也好，規定一定條件，由條件完成時起施行的也好，對必須經一定程序始能完成的事項，都在憲法中設有過渡的規定，或另以法律規定其施行的程序與期限。去年國民大會也有「憲法實施之準備程序」的制定，這程序對於憲法的政府，已分別規定其組成的程序。原來的意思是希望國民大會的召開，總統的選舉和五院的組成，都能够在憲法施行日期以前完成，俾由施行日期起，憲法所規定的國家基本組織，便可實現。現在既然因為情勢的扞格，不能把全部準備程序完成，那末，國民大會，除了屆時選出代表沒有達到總額三分之二，事實上不能召集之外，應該在憲法生效時，從速召開，選出總統，組織五院，來實現憲法關於國家基本組織的規定。

#### 四

從制憲到行憲



除了國家基本組織以外，憲法其餘規定的實施準備工作，也應該在憲法實行日期以前完成。

首先，關於人民權利義務的規定，在消極方面，現行法令與憲法規定相牴觸的，除了已有若干廢止和修正以外，還有沒有相牴觸的地方，應該再作徹底的檢討，趕快分別廢止或修正。在積極方面，實施憲法關於人民權利義務規定所必須訂定的法令和所必須採取的措施，也應該趕快在憲法施行日期以前頒布和實行，務使由憲法施行日期起，關於人民權利義務的規定，便能全部見諸實施。這樣，民權才可以進一步的實現起來！

其次，關於基本國策的規定也是一樣，和憲法規定牴觸的法令，應該趕速廢止或修正；實現憲法規定所必要的措施，應該趕速實行。比方關於以武裝力量為政爭工具的禁止（憲法第一三九條）、民生主義土地政策的實現（憲法第一四三條）、社會安全的實施（憲法第一五二至一五七條）、教育文化化的扶植發展（憲法第一五八至一六七條）等等，尤其需要政府採取必要的措施，以求其實現，不然，很容易徒成具文的。

總之，憲法施行日期是憲法開始生效的日子，我們要求由這一天起，憲法的全部規定便都能見諸實現。如果有些事項必須經一定程序，不能一時立即全部實施的，也應該依照憲法第一七五條第一項，以法律規定它的實施程序，由憲法施行日起，逐步實施。一定要憲法的規定能夠成爲事實，見諸實施，憲政才算是實現，否則，白紙黑字是無裨實際的。

## 五

憲政的實現是政府和全國人民共同的責任，在憲法施行日期前，除了政府應該趕快完成各項準備工作外，全國同胞也應該負起應負的責任：

怎樣協助政府完成實現憲政的準備工作，擁護政府實現憲政的各項措施，固然是全國人民所應負的責任；而更其重要的是怎樣增進憲法神聖的觀念，養成遵守憲法和尊重法治的習慣。每一個人都先由自己做起，充實對憲法和憲政的認識，培養實行民主憲政所必備的修養，使自己成爲一個憲政國家的標準公民，這樣，憲政才能真正的實現。

十二月廿五日轉瞬即屆，需要我們及時努力的地方，實在太多了，讓我們共同加倍努力，來迎接這偉大的日子的到臨吧！

### 三 論國民大會的組織

#### ——國民大會組織法的研究

——三十六年十二月三十一日

國民大會經由國民政府明令定三十七年三月二十九日召集了。依憲法產生的國民大會的召開，這還是第一次；而且這也是我們憲法上獨有的組織，在各國都沒有先例。所以在這時候來研究國民大會的組織，似乎不是一件沒有意義的事。

依照憲法規定：國民大會由各地區和職業團體婦女團體所選出的代表組織而成，代表全國國民行使政權；它的職權，除了關於法律的創制複決要等將來另行規定外，目前限於選舉總統副總統、罷免總統副總統、修改憲法和複決立法院所提之憲法修正案四項；國民大會的代表每六年改選一次，於每屆總統任滿前九十日由總統召集開會，但遇有憲法第三十條所規定的事由，得召集臨時會。由這些規定，我們可以看到國民大會的組織，至少有左列三特點：

第一、它是代表全國國民行使政權的機構，也是最高的政權行使機構；它直接對全國國民負責，而不受任何機關的命令和監督，它是最高的和獨立的。它的集會，雖然由總統或立法院院長召集，但召集人祇負召集的責任，對於國民大會職權的行使，既不能參加，也不得干預。

第二、它由全國國民所選出的代表組成，代表人民間接行使政權。人民在地方的政權，是直接行使的，祇有中央政權，是由國民大會間接行使。所以，國民大會也是唯一的間接政權行使機構。它的職權的行使，用集會決議的方式，不是無形的國民大會，而是一個組織體，但不是一個經常的機構，在閉會期間，也沒有常設的機構。

第三、它的職權，祇限於選舉或罷免總統副總統和創議或復決憲法的修改。這四項職權中，總統副總統的罷免和憲法的修改，都不是有經常性的，不能預定多少時候行使一次；有經常性的，只有選舉總統副總統一項，而總統副總統的任期是六年，所以國民大會除了臨時會以外，每六年開會一次。這就是說：每屆國民大會代表選出後，只在每屆總統任滿前九十日集會一次；但遇有憲法第三十條所規定的事由，則舉行臨時會。這也是它的特點之一。

國民政府三十六年三月三十一日所公布的國民大會組織法，便是根據憲法的規定而制定的，自然符合上面所說的特質，但它的規定是否周全妥善？還值得我們從詳研究：

第一、因為國民大會是最高政權行使機構，所以它自己審查代表資格（第七條），自己組織主席團（第五條），自己決定議事規則和議事程序（第十三條、第五條），各委員會和秘書處的組織，也由國民大會自己決定（第七條、第十二條），這都表現着國民大會最高的和獨立的精神。

至於國民大會召集人和國民大會的關係如何？在國民大會組織法沒有明文規定。我們認為國民大

會原可像立法院一樣自行集會，而不必經由總統或立法院院長的召集，但因為國民大會除了於每屆任滿選舉總統副總統的集會，可以預定一定日期外，其餘都是臨時集會，所以不能不指定由總統或立法院院長召集。這召集應該只是一種責任，到了憲法所規定的召集日期或有了憲法所規定的召集事由，指定的召集人便應該依法召集，不能有任何考慮。同時，他的責任也祇限於召集，發出了集會通知，到了集會日期，到會代表足了法定人數以後，召集人的責任便算完畢；開會以後，一切便由大會自行決定，召集人不能參加，也不得干預。不過，這裏有一個問題，就是：最初的集會（普通是開會式），在主席團沒有選出以前，是不是由召集人主持呢？我們以為：召集人既不是國民大會組成份子之一，開會式仍然應由大會推舉臨時主席來主持，但召集人得參加開會式，宣佈集會的開始，直至臨時主席產生為止。

還有一個問題，就是：總統副總統和各院部會首長能否列席國民大會？在國民大會組織法也沒有明文規定。國民大會的性質既和立法院不同，憲法在國民大會章也沒有和第七十一條相同的規定，政府首長自然不能列席國民大會，也不必列席國民大會。但國民大會認為有必要時，却可以邀請政府人員和社會有關係人員到會，以備諮詢；好像國民大會討論總統罷免案彈劾案，自然可以邀請監察院院長和其他有關人員到會諮詢；討論立法院所提出的憲法修正案，也可以請立法院院長或其他有關人員到會說明或陳述意見。

第二、因爲國民大會職權的行使，用集會決議的方式，不是一個常設的機關，所以國民大會組織法除規定國民大會非代表過半數之出席，不得開議，其議決除另有規定外，以出席代表過半數之同意行之（第八條）外，並規定國民大會每次集會，於任務終了時，即行閉會（第十四條），在閉會以後，再沒有常設的機構，這是很明顯的。但這裏有一個問題，就是：國民大會的祕書處，是不是一個常設的機構呢？

依國民大會組織法第十二條規定：「國民大會設祕書處，置祕書長一人，副祕書長二人，其人選由主席團提請大會決定之，承主席團之命，處理全會事務」。又第二項：「祕書處之組織及處務規程，由國民大會主席團訂定之」，祕書處似乎祇是一個在會期中存在，辦理大會事務的機構；而且國民大會的職權行使，既然沒有經常性，在理論說，也沒有設置一個經常的機構的必要。但是依照憲法規定，國民大會代表得隨時以五分之二以上的連署，請求召集臨時會；而且國民大會代表關於罷免總統副總統和修改憲法的建議，除了適在國民大會集會期間提出以外，便祇有採取這一途徑。這些臨時會召開的聲請書應該怎樣辦理呢？在憲法并無規定，而國民政府三十六年三月三十一日公布的總統副總統選舉罷免法第九條第二款，則規定罷免總統案的程序，應將聲請書送由國民大會祕書長分別公告和咨送立法院院長，這樣，國民大會祕書處，似乎便應該是一個常設的機構。我們認爲國民大會祕書處，本來沒有常設的必要，如果常設的話，也應該祇是一個承轉的機構，絕不能以任何方式，代行國民

大會的職權，而且人員也應該以調用兼任爲原則，免徒爲國家增加一筆開支。

第三、因爲國民大會除了臨時會以外，每六年開會一次，也就是每屆國民大會，只有一次常會，所以國民大會組織法規定，國民大會開會時，代表應該舉行宣誓（第四條），應該互選二十五人組織主席團（第五條），應該設代表資格審查委員會，審查代表資格（第七條）等，這都是不錯的。但是依照憲法第三十條規定，國民大會遇有規定的情形，隨時要召開臨時會，並不是每屆國民大會一定祇集會一次，所以便發生左列的問題：

一、名稱問題。國民大會的各次集會，應該用什麼名稱呢？我們以爲：每屆國民大會在每屆總統任滿前九十日依憲法第二十九條規定的集會，是經常的集會，應該稱爲「第×屆國民大會」。三十七年三月二十九日舉行的國民大會，便是「第一屆國民大會」。（制定憲法的國民大會，因爲性質任務和依憲法產生的國民大會不同，不能算爲第一屆。）而各屆國民大會任期內舉行的臨時會，因爲并不一定祇舉行一次，所以應該分別稱爲「第×屆國民大會第×次臨時會」。至於在每次集會期間所舉行的各次會議，則應該稱「第×屆國民大會第×次會議」或「第×屆國民大會第×次臨時會第×次會議」。國民大會組織法第六條所稱的「每次開會」，是指在一次集會中所舉行的每次會議；而第十四條所稱的「每次集會」，則指每屆常會或每次臨時會的集會。兩者雖然同是用「每次」字樣，但意義是不同的。

二、是代表宣誓和資格審查問題。是不是每次集會都應該舉行呢？雖然依國民大會組織法第四條規定，似乎每次集會舉行開會式時，代表都應該舉行宣誓；七第條規定，也似乎是每次集會都應該設代表資格審查委員會，審查代表資格；但在理論上，每屆國民大會代表舉行宣誓和審查資格，應該一次便足，如果在任期內召集臨時會，已經宣誓和審查資格的代表，沒有再參加宣誓和再被審查資格的理由。所以第四條「於國民大會舉行開會式時」，應該是「於每屆國民大會舉行開會式時」的意思；第七條代表資格審查委員會對代表資格的審查，也應該每屆代表祇舉行一次。

三、主席團問題。是不是每次集會都選舉主席團呢？還是每屆國民大會祇互選一次主席團呢？在理論上：國民大會既不是常設機構，每次集會又都各有其特殊的任務，主席團自以每次集會都舉行互選為宜。但依國民大會組織法第五條，主席團並沒有每次集會改選的規定，似乎是每屆國民大會祇互選一次；而且如上面所說，倘若祕書處是一個常設機構，而祕書處任務的執行，應該秉承主席團之命，主席團便應該有一定的任期，不能於每次集會閉會後解職。但如果國民大會既有一個常設的祕書處，又有一個常設的主席團，是不是和國民大會的性質相違反呢？這是值得我們注意和考慮的。

最後，還有一個值得我們研究的問題，就是國民大會組織法第十四條規定：「國民大會每次集會於任務終了時，即行閉會」，所謂任務，是不是專指它召開的事由呢？這就是說：國民大會每次集



會時，除了召集的事由以外，國民大會代表是不是可以提出其他在憲法規定職權範圍內的議案呢？我們認為：在每屆總統任滿前九十日舉行的集會，是國民大會的例會，除了選舉總統副總統以外，國民大會代表固然可以依照憲法規定，提出修改憲法等議案；就是在依照憲法第三十條規定召集的臨時會，國民大會代表也可以於召集事由以外，在憲法規定職權範圍內提出其他議案。好像在補選總統副總統的臨時會，可以提出憲法修改案；在複決立法院憲法修正案案的臨時會，可以提出總統罷免案。因為在法理上：國民大會集會期間，它所有的職權，自然可以隨時行使；而在事實上：也沒有說國民大會代表有新的議案時，要等到這一次集會結束後，再舉行一次集會來討論的道理。不過這些議案，如果依照憲法或法律規定，要具備一定手續和程序的，則要先完成法定的手續和程序，才能提付討論；好像總統罷免案，依總統副總統選舉罷免法第九條規定，要經過公告答辯等程序，那麼，即使在國民大會集會期中提出，也應該經過這些程序，才能提付討論。

現在要準備的，是第一次召集依憲法產生的國民大會，我們既沒有前例，值得研究的問題，自然很多。上面所說的，祇是就個人一時所見，提出來以供各方參考，希望能引起大家注意，去共同研究。尤其是關於國民大會職權的行使，要研究的問題更多，他日有暇，筆者也希望能再為文論述，在這裏只好從略了。

## 四 論總統副總統的選舉罷免

——三十七年二月五日

依憲法產生的國民大會，已經國民政府明令於本年三月二十九日召集了。這一次國民大會，將以選舉總統副總統爲主要任務。總統副總統的選舉，這是第一次舉行，我們固然要注意總統副總統的人選，但也應該關心選舉的制度。

關於總統副總統選舉罷免的原則，憲法中已有規定，國民政府三十六年三月三十一日公布的總統副總統選舉罷免法，更具體規定了它的實施辦法和程序。我們現在根據這些規定，對總統副總統的選舉罷免制度分別略加研究吧。

關於總統副總統的選舉，我們想就下列四點，分別研討：（一）什麼人選舉總統副總統？（二）什麼人可以當選總統副總統？（三）什麼時候選舉總統副總統？（四）選舉的程序怎樣？

第一、依憲法第二十七條第一款，選舉總統副總統是國民大會職權之一；而國民大會的選舉權，也祇對總統副總統行使。總統副總統應該由國民大會選出，總統副總統的選舉人，是國民大會全體代表，這是毫無問題的。但這裏所說的國民大會全體代表，祇是每一個國民大會代表都有對總統副總統的選舉權的意思；而因爲總統副總統的選舉，依照憲法和總統副總統選舉罷免法，是用集會選舉的方

## 從制憲到行憲

式，所以事實上能行使選舉權的，祇是出席選舉會的代表。這就是說：總統副總統事實上的選舉人，是出席國民大會選舉總統副總統這一次會議的代表。雖然依照總統副總統選舉罷免法第四條第三款，總統副總統的當選，應以得代表總額過半數之票數者為原則，而不是以得出席代表過半數票數者當選；但憲法對國民大會選舉總統副總統會議的出席人數，並沒有像修改憲法一樣的設有特別規定，所以依照國民大會組織法第八條，祇要有代表過半數以上的出席，便可以舉行選舉。

第二、依憲法第四十五條規定：「中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統副總統」。所以，祇要具有中華民國國籍和年滿四十歲兩個條件，便可以當選為總統副總統。自然，在消極方面，褫奪公權尚未復權者，既然褫奪「依法律所定之中央及地方選舉為選舉人及被選舉人」的資格，也當然沒有被選舉權，此外便沒有旁的資格限制。但依照總統副總統選舉罷免法第四條，總統副總統的選舉，要經過提名的程序，所以事實上被選舉人一定要先有國民大會代表一百人以上的連署，才能夠獲得提名候選資格。自然連署提名的人，必須以國民大會代表為限，但被提名為總統副總統候選人的，却不一定要先取得國民大會代表的資格，這是很明顯的。從理論上說，總統副總統也沒有一定要從國民大會代表中產生的理由。

第三、什麼時候選舉總統副總統呢？憲法第二十九條：「國民大會於每屆總統任滿前九十日集會，由總統召集之」。總統副總統選舉罷免法第二條第一項：「每屆國民大會應於前屆總統副總統任滿

前六十日，舉行總統副總統之選舉」。前者規定國民大會集會日期，後者規定總統副總統的選舉日期，所以國民大會應該在每屆總統副總統任滿前九十日集會，至任滿前六十日選舉次任總統副總統，這是很明白的。爲什麼要有這二十日的距離呢？這是因爲總統副總統的選舉，要經過提名公告等程序，才能舉行投票，所以總統副總統選舉罷免法第四條第一款，雖然祇規定國民大會代表得於大會決定期限內，連署提名候選人，而沒有規定具體期限，但候選人名單既要在選舉前三日公告，則事實上這期限應該在總統任滿六十三日以前，也就是提名的期間最多是二十七日。此外，依照憲法第三十條和第四十九條，總統副總統均缺位時，應該由行政院院長代行職權，並由立法院院長召集國民大會臨時會，補選總統副總統。在這種情況之下，總統副總統的選舉，應該在什麼時候舉行，憲法和總統副總統選舉罷免法都沒有特別規定，不過，照理這時候既然總統副總統都缺位，自然應該依照法定程序，儘速補選。而依照憲法第五十一條，行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾三個月，總統副總統自然至遲也得在行政院院長代行職權的三個月期間內選出，以便主持大政。

第四、關於總統的選舉程序，總統副總統選舉罷免法第四條已有詳細的規定；同時，依同法第五條，副總統的選舉也準用同樣的程序：

一、國民大會代表一百人以上，得於大會決定之期限內，連署提出總統候選人；但每代表僅得提名或連署一次。

### 從制憲到行憲

一一一

總統候選人之名單，應以連署提出之代表人數多寡爲先後，開列各候選人姓名，並應於選舉前三日公告之。

二、投票監察員與開票監察員由國民大會代表担任之。

前項監察員之名額，由大會分別定之；其名單由主席團提請大會決定之。

三、國民大會代表應就選舉票上所列之各候選人中，以無記名投票法，圈選一名爲總統，以得代表總額過半數之票數者爲當選。

如無人得前項所規定之過半數票時，就得票比較多數之首三名，重行投票，圈選一名。如無人當選時，舉行第三次投票，圈選一名。如仍無人當選時，就第三次得票比較多數之首二名圈選一名，以得較多票數者爲當選。票數相同時，重行圈選，以得較多票數者爲當選。

選舉結果，應由主席當場正式宣佈。

這裏，值得我們注意的，有左列五點：

一、候選人的提名，一定要由國民大會代表一百人以上連署。雖然事實上將來候選人一定要由政黨決定，但也祇能由充任國民大會代表的黨員提出，而不應由政黨直接提出。

二、候選人提出以後要不要經過審查程序呢？我們以爲對於候選人的提名，國民大會可以先由主席團或組織審查會來加以審查。但審查的範圍，應該祇限於被提名人是否爲中華民國國民，並且年滿

四十歲，和提名連署人是否確實。對於提名連署人的是否確實一點，也可以將提名連署人姓名和候選人姓名同時公告，看有沒有人提出否認。但無論採何方式，縱有否認，如果除去否認者外，連署人仍然達一百人，這提名便應該仍然有效。

三、投票應就候選人中圈選，選舉候選人以外的人，無論得票多少，都屬無效，這是沒有問題的。但如果候選人提名祇有一個人時，應該怎樣辨呢？我們以為被提名者並沒有必須二人以上的規定，如果祇有一人被提名，而沒有人競選，足徵衆望所歸，自然沒有影響。不過，縱然祇有一人被提名，無論連署人已否超過代表總額半數，還是應該按照程序進行投票選舉，才合規定。

四、當選者原則上要得代表總額過半數的票數，而不是出席代表過半數的票數，這在上面已經說過。不過，所謂代表總額，應該是指已選出的代表總額，就是已取得國民大會代表資格的人數總額，而非法律所規定應有的代表總額。因為依照憲法實施準備程序第八條，首屆國民大會在選出代表達總額三分之二時，便得為合法的集會和召集。如果還有沒有選出的代表，自然不能計算在內。

五、依總統副總統選舉罷免法第三條：「總統副總統之選舉，應分別舉行：先選舉總統，再選舉副總統」。而依同法第四條，副總統的提名和選舉程序，和總統一樣，那麼，究竟是先辦總統候選人提名公告投票等程序，等總統選出後，再開始辦副總統候選人的提名呢？還是兩者同時提名公告，而祇是投票時先選舉總統再選舉副總統呢？這是一個比較重要的問題。因為前者總統候選人落

選後，仍然可以參加副總統的競選，而後者則否。我們以爲：同法第二條既然規定總統副總統的選舉，應在前屆總統副總統任滿前六十日舉行，則兩者自然應該在同一日投票，選舉的先後，自然祇是指投票而言。

此外，關於總統副總統的選舉，還有一個附帶的問題，就是總統副總統選出後，自然應該宣誓就職，但憲法第四十八條祇規定「總統應於就職時宣誓」，並規定誓詞，那麼副總統就職時是不是也要宣誓呢？也許有人認爲副總統本來祇是「候補總統」，在總統執行職務時，他沒有什麼責任和職權，所以就職時可以不舉行宣誓，等到如果要他繼位總統時，才履行總統的宣誓；這自然不無理由。但我們知道，副總統除了「備繼位」外，還有「備代理」的作用，在總統因故不能視事時，也由他代行職權。如果每一次代理職務都要履行總統的宣誓，則不如在就副總統職時履行宣誓。至於誓詞，則憲法第四十八條所定的總統的誓詞，也很普通，似乎就可以一併準用。

關於總統副總統的罷免，我們想就：（一）罷免的提出，（二）罷免的程序，（三）罷免的結果三點，分別加以研究：

第一、對於總統副總統的罷免，依憲法規定有兩個途徑：一是由監察院向國民大會提出彈劾案，由國民大會爲罷免與否之決議；二是由國民大會代表直接提出罷免。兩者雖同稱爲罷免，但性質是不相同的：彈劾案是一種制裁，是對總統副總統違法失職行爲的制裁；罷免案則祇是不信任的表示，

是對總統副總統信任的撤回。而因為兩者性質不同，所以便有左列的區別：

一、彈劾案祇能適用於違法 and 失職行為，對政策上處理的失當，則不能提出彈劾。這一點在憲法第一

〇〇條雖然沒有明定，但依照彈劾案的性質和憲法第九十七、九十九條的規定，這是當然的解釋。罷免案則不限於違法 and 失職行為，對於總統副總統政策失當的行為，也可以提出。所以，總統副總統選舉罷免法第九條第一款，祇說罷免聲請書應敘述理由，而對罷免的理由，並沒有限制。

二、罷免案因為適用範圍較廣，而總統副總統為國家元首，關係國家的聲望，所以罷免案的提出，不能不限制較嚴。依照總統副總統選舉罷免法，國民大會代表對總統副總統罷免案的提出，有三點限制：（一）要在總統副總統就任後滿十二個月以後；（二）要有代表六分之一以上的連署；（三）罷免案否決後，對於同一總統或副總統，原聲請人不得再為罷免之聲請。彈劾案因為係對違法 or 失職行為提出，自不受這三點限制。祇是依憲法第一〇〇條，彈劾案的提出，要有監察委員四分之一以上的提議，過半數的審查和決議。這是防止彈劾權的濫用，保持總統副總統的尊嚴的緣故。

第二、國民大會代表對總統的罷免程序，總統副總統選舉罷免法第九條已有詳細規定。這一程序依同法第十二條，也準用於副總統的罷免。

罷免聲請書應敘述理由，並須有國民大會代表總額六分之一以上代表簽名蓋章，方得提出。



上述聲請書連同簽署人姓名，應由國民大會祕書長，於收到後即行公告之。自公告之日起，三十日內如無人否認簽署之事實，或雖有否認而簽署人仍足六分之一時，應將聲請書咨送立法院。

立法院院長接到罷免聲請書後，應即將副本一份咨送總統，并召集國民大會於一個月內舉行臨時會。

三、總統得於收到上述副本後，向國民大會提出答辯書。

上述答辯書應即由國民大會祕書處公告之。

四、罷免案之表決，用無記名投票法，以代表總額過半數之贊成票通過之。

這一程序，規定得相當詳明和周密，但有一個問題，就是國民大會臨時會的召開，憲法第三十條規定，只列舉四項情形，照解釋應該一定要有這四項情形之一，才可以召開國民大會臨時會。而依上述程序，有國民大會代表六分之一簽署提出罷免案，便可由立法院院長召集國民大會臨時會，是不是和憲法規定相抵觸呢？這是值得我們注意的。自然，如果依照憲法第三十條規定，在國民大會閉會期間，要提出總統副總統罷免案，祇有依照第四款的規定，由國民大會代表五分二以上的請求，限制的確太嚴，而且要由總統召集，也容易發生流弊；總統副總統選舉罷免法所定的程序，似乎比較合理。但在憲法沒有修正以前，能不能用法律來補充憲法呢？這是要慎重考慮的。此外，依照上述程序，罷免聲請書，不問是否在國民大會開會期間，都送由國民大會祕書長收轉，這一點，將使國民大會祕書處

成爲一個常設機構，也是值得考慮的。在上面「論國民大會的組織」一文中，已有論及，這裏不再贅述。

至於監察院所提總統副總統彈劾案的罷免程序，總統副總統選舉罷免法並沒有詳細規定，但依憲法第三十條，監察院提出總統副總統彈劾案時，應由立法院院長通告集會，似乎正好準用上述的程序。彈劾案通過後，應由監察院院長咨送立法院院長，立法院院長接到彈劾案時，應一面咨送總統，一面召集國民大會臨時會。彈劾案的答辯和表決，也可準用上述程序。不過，國民大會代表所提的罷免案，要有代表總額過半數的贊成，才能通過；而彈劾案祇要有出席代表三分之二以上的同意，便可以爲罷免之決議，這是總統副總統選舉罷免法第十條第二項所明定的。

第三、罷免的結果，自然是被罷免人職務的解除。所以總統副總統選舉罷免法，規定罷免案通過後，國民大會主席團應即正式通知總統，總統應即解職。對副總統的罷免，也是一樣。但有一點是不同的，就是同法第十三條規定：「總統經罷免而解職後，由副總統繼任，至前任總統原任期屆滿之日爲止」。而副總統的罷免，則並沒有規定他的繼任人選。這大概是因爲副總統本來只是預備繼位和代理的總統，如經罷免，可以即讓之缺位，不必一定要有人繼任的原故。而且事實上副總統平時既沒有什麼責任和職權，如果繼位總統，則負了總統責任，已不再是副總統，所以副總統單獨被提出罷免的情形，恐怕絕少。

說到這裏，我們便覺得總統副總統選舉罷免法的立法精神，有一點值得注意的，就是對總統和副總統的選舉罷免，都作分別的規定：總統和副總統由個別的選舉產生，也因個別的罷免去職，分別獨立的對國民大會負責。總統和副總統不但沒有共同的責任，而且總統如被罷免解職，將由副總統繼位；副總統如被罷免去職，雖然沒有人繼任，但副總統的職務，事實上是由總統所提出任命的行政院院長接替（副總統缺位時，遇總統缺位或因故不能視事，都由行政院院長代行職權），這樣，總統和副總統雖然事實上必能合作，但客觀上却很容易會利害衝突。所以，這一點立法精神是不是很妥善，也是值得注意和研究的。

## 五 論憲法的修改

——三十七年二月十五日

一

上面「論國民大會的組織」和「論總統副總統的選舉罷免」兩文，都是對將要在本年三月召開的第一屆依憲法產生的國民大會所可能發生的問題，加以探討和提供意見。這一次國民大會雖然不一定會討論到憲法修改問題，但憲法的修改是國民大會職權之一，所以，我們願繼續加以研究，來完成對國民大會的整個問題的探討。

關於憲法的修改，依憲法第一七四條規定，應依左列程序之一為之：

- 一、由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。
- 二、由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。此項憲法修正案應於國民大會開會前半年公告之。

這一程序，規定得很詳細，雖然國民大會行使這項職權的詳細實施程序，還要依照憲法第三十四條，另訂法律來詳細規定。但看上述程序，便可知我們憲法修改的程序，並不太困難，也不太容易，

從制憲到行憲

可以說是剛性憲法和柔性憲法的折中，這是值得贊許的。

關於憲法的修改程序，通常可以分爲：（一）修改的提案，（二）修改的決議，（三）修改的公告三個步驟。我們現在就依這三個步驟，將上述程序分別加以研究。

## 一

依照憲法第一七四條，憲法修改的提案權，屬於國民大會代表和立法院，前者要有代表總額五分之一以上的連署，後者要有立法委員四分之一以上的提議，四分之三以上的出席，和出席委員四分之三以上的決議，這是很明白的。除此以外，總統和行政、監察、司法、考試各院，固然不能直接向國民大會提出修改憲法的提案，也不能向立法院提出憲法修正案，經由立法院決議，提請國民大會複決。但事實上，總統和各院由於實際執行的經驗，覺得憲法有修改的必要時，可以通過政黨，由同黨的國民大會代表或立法委員提出修改，這是沒有困難的。

修改憲法的提案，自然要說明應修改的條文和理由，但是不是一定要提出具體的修正條文呢？因爲我們的憲法並沒有把修改憲法的提案，分開動議修改和擬議修改案兩個程序，也無須對修改的動議，先作原則的決定。所以，立法院所提的憲法修正案，固然應該擬具具體修正條文，國民大會代表所提的修改案，也應該提出具體修正條文，才便於討論決定。至於修改的內容，則因爲我國憲法並沒有

像土耳其、巴西、西班牙等國憲法一樣，設有某一條不能修改，或某一期間不能修改的規定，所以並沒有特別限制，對任何條文在任何時間，都可以提出修改。不過，憲法第一條關於國體的規定，是立國的根本，也是全部憲法的基本精神所寄，自然是不應該輕易修改的。

修改憲法的提案，經過國民大會代表總額五分之一以上的連署，或立法院立法委員四分之一的提議，四分之一的出席，和出席委員四分之一的決議後，便算成立。成立以後，應該怎樣處理呢？這問題應該分別立法院和國民大會代表所提的修正案來解決：

一、立法院所提的憲法修正案，依照憲法第一七四條和第三十條的規定，經立法院通過後，應移送總統，由總統公告，並定期召集國民大會臨時會來加以決定；而且國民大會臨時會的開會期，應該在公告後半年，這是沒有問題的。問題是如果總統（或者是基於行政院院長的請求）對立法院的憲法修正案，認為有窒礙難行時，能不能依照憲法第五十七條，請立法院覆議呢？這是一個值得研究的問題，照理論說：憲法修正案既不是法律案、預算案或條約案，而立法院的決議，性質上祇是提案，國民大會的複決，才是最後的決定；所以，立法院將憲法修正案移送總統，祇是請他召集國民大會臨時會複決，而不是請他公布施行。如果總統或行政院院長對修正案有意見，儘可用各種方式向國民大會陳述，似乎不能適用憲法第五十七條的規定。所以總統收到立法院移送的憲法修正案，應該在最短期間（參照憲法第七十二條，應該是十日內。）公告，和定期召集國民

大會臨時會，不能移交覆議，或拒絕公告和召開國民大會。

二、國民大會代表所提出的修改憲法案應該怎樣處理呢？憲法沒有詳細規定，應該依照憲法第三十四條訂定法律，來詳細規定它的程序。原則上，如果提案的提出是在國民大會的開會期間，自然可以依一般議案的處理程序，提出大會討論，這是沒有問題的。但如果在國民大會閉會期間，應該怎樣召開臨時會來討論呢？這便很值得研究。因為依照憲法第三十條規定，國民大會臨時會的召集事由有四種。除了依憲法第四十九條補選總統副總統，依監察院決議提出總統副總統彈劾案，和依立法院決議提出憲法修正案外，便要有國民大會代表五分之二以上的請求，才能由總統召集。如果照這樣規定，僅有國民大會代表總額五分之一提出修改憲法案，還不能召開國民大會臨時會，一定要用代表總額五分之二以上的連署，才可以請求總統召集；這樣，提議修改憲法的代表人數，雖然憲法規定是五分之一，而在事實上將被限制為五分之一，似乎非憲法立法原意。但如果僅有國民大會代表五分之一提出修改憲法案，便可以請求總統召集國民大會臨時會，又在憲法上沒有根據。這個問題應該怎樣解決呢？我們希望將來政府制定國民大會修改憲法程序法時，加以慎重考慮。

修改憲法的決議權屬於國民大會，對於國民大會代表修改憲法的提案，並且要有代表總額三分之二的出席，出席代表四分之三的同意，才能決議，這是沒有問題的。但對立法院所提的憲法修正案，是不是也要有代表總額三分之二的出席，出席代表四分之三的同意，才能決議；還是祇須像普通議案一樣的，有過半數代表的出席，和出席代表過半數的同意，便可通過呢？這問題關係至為重要，將來制定國民大會修改憲法程序時，應該有明白的規定。從理論上說：立法院所提的憲法修正案，既然經過立法委員四分之一的提議，四分之三的出席，出席委員四分之三的決議，程序已極慎重，立法委員又都是出自直接民選，既然憲法對國民大會通過立法院憲法修正案的人數沒有特別規定，似乎可以依照國民大會組織法第八條「國民大會非有代表過半數之出席，不得開議；其議決除憲法及法律另有規定外，以出席代表過半數之同意為之」的規定，有過半數代表的出席，出席代表過半數的同意，便可決議。

國民大會對修改憲法提案的決議自然可以可決，也可以否決。但可不可以作修正的決議呢？對於國民大會代表所提的修改憲法提案，祇要有代表三分之二的出席，出席代表四分之三的同意，自然和普通議案一樣，固然可以照原案可決或否決，也可將原案修正通過，這是很明白的。但對立法院所提的憲法修正案，便不一樣，因為國民大會對立法院的憲法修正案所行使的職權是複決，依照複決的性質，應該祇能夠作「可」或「否」的決議，不能夠對原案加以任何修正。不過，國民大會對於修改憲法，



既然不是一個單純的複決機關，本身也具有提案權，如果認為立法院所提的修正案並不妥善，自然可以提出新的修正案。但是，如果國民大會對立法院所提的修正案，祇要有過半數代表的出席，和出席代表過半數的同意，便可通過；那麼，新的修正案却一定要有代表總額五分之一的提議，三分之二的出席，和出席代表四分之三的決議，才能通過。假如新的修正案在國民大會裏得到通過，則憲法應該算是依憲法第一七四條第一款的程序修改，而立法院的修正案，便可以算是被否決了。

還有一個問題，也可以依照同一的道理解決，就是：因為國民大會代表或立法院提出修改憲法案而召集的國民大會臨時會，是否祇限於討論原來的修正案呢？抑可提出其他的修正案，加以討論和決議呢？依照上面所說的，國民大會本來具有修改憲法的提案權，所以不問這國民大會臨時會是由於國民大會代表提出憲法修改案，還是由於立法院提出憲法修正案而召集，一經召集以後，祇要有代表總額五分之一的連署，便可以提出其他憲法修改案；有代表三分之二的出席，和出席代表四分之三的決議，便可以通過其他憲法修改案，而不一定限於祇討論原來所提的憲法修改案。以前法國也會發生過和這相似的問題，因為依照一七八五年的法國憲法，憲法的修改，要先經國會上下兩院分別通過後，再由兩院集會，構成憲法會議（也稱為國民會議）來複決。這便發生憲法會議的修改權是不是祇限於複決兩院所提的修憲案，抑有廣泛的修憲權的問題，引起學者的爭論。狄曠（Duguit）認為憲法會議可以自行提出修憲案而不受限制，愛斯曼（Esmein）則主張應受限制。而結果一八八四年的憲法會

議便越出複決的限度，通過「君主之後裔，不得爲共和國大總統候選人」的修正案。

#### 四

憲法修改案，經過決議以後，應該由那一機關公布呢？公布機關的權限怎樣？我國憲法並沒有明文規定。

各國的先例：除了波蘭一九三五年憲法和智利憲法規定總統對國會兩院所決議的憲法修正案，可以交還複議，如果國會仍維持原議，總統除了公布外，還可以解散兩院重選，或提交國民總投票，我國自無適用餘地外，其餘明定由行政元首公布的，有德國一九一九年憲法；明定由議會（修憲決議機關）自行公布的，有巴西一八九一年憲法和葡萄牙一九一一年憲法。而法國一七八五年憲法和美國憲法對修憲的公布機關，都沒有明文規定。因爲美國憲法修改的程序，由聯邦議會決議後，要得全國四分之三的邦議會批准，才告成立，所以過去的習慣，是得到四分之三邦議會批准後，由總統公布這一結果。法國一八七八年、一八八四年和一九二六年的三次修改憲法，也是由總統公布的。

我國過去的成例，則辛亥年的臨時政府組織大綱，是由各省代表會議自行公布的；民國元年臨時約法，是在參議院自行公布後，又由臨時大總統另行公布的；民國二十年訓政時期約法，却由國民政府公布。前後辦法，各有不同。

依照建國大綱第三條規定，憲法應該由國民大會制定和頒布，但現行的憲法，則是由國民大會

通過後，決定了公布日期和施行日期，咨送國民政府主席如期公布。將來如果決議修改憲法，是不是也要由總統公布呢？我們以爲這一問題，重要的不在應否由總統公布，而在如果由總統公布，他的權限如何？

依照美國法院的解釋，總統雖然可以對普通法律案要求議會複決，但對憲法修正案，却不能享有任何同意權。法國憲法學者狄驥（Ducrot）認爲總統不獨不能要求覆議，而且不能審查它的形式上有沒有欠缺，必須在極短期內公布；愛斯曼（Esmein）雖然也不承認因憲法修正案違背憲法所定的程序而絕對的拒絕公布，但認爲在這種情形，總統可以無限期的延緩公布。事實上法國總統對憲法修正案，却從沒有要求覆議或延緩公布的事。德國憲法學者則多認爲總統對於違反憲法程序的憲法修正案，不負有公布的義務。

我國國民大會既然是政權行使機關，它的職權的行使，應該不受治權機關的任何限制，所以國民大會通過憲法修改案後，理論上應該可以自行公布；如果要送總統公布的話，總統應該必須在最短期間公布，不能以任何理由拒絕和延緩，固然不能要求覆議，也不能以形式欠缺爲理由，延緩公布。因爲如果國民大會違背法定程序，應該由國民大會對全體國民負責，不應該容許總統審查過問。如果承認總統得拒絕國民大會的憲法修正案，這是很容易發生流弊的。

我們在開首已說過，關於國民大會修改憲法程序，將來還得依據憲法第卅四條，以法律詳加規定

。關於修改案的公布的一點，將來自然應該慎重考慮，予以規定。就是由總統公布，也不能有任何考慮，必須於最短期間，或國民大會所決定的期間公布。而經公布以後，憲法的修改程序，便告完成，憲法的修改案，也就完全成立了。

從制憲到行憲

三八

貳 實施憲政與完成自治

# 一 國父地方自治理論的研究

——三十六年七月十五日

國父的地方自治理論，不但是他政治思想體系的一個重要部門，同時也是構成三民主義的一個主要內容。在蔣主席手訂的「三民主義之體系及其實行程序表」中，便說明了地方自治在三民主義體系和實行程序中應有的地位。

早在民國前七年的中國同盟會宣言，國父便揭櫫了地方自治的主張。其後在許多文獻和演講中（註一），他反覆說明地方自治的重要，並勗勉國民努力推行。尤其是在辛亥革命以後，他眼見他手訂的革命方略被「置而不議，格而不行」，地方自治為大家所忽視，致「建設無成，國事日非」，他更痛心疾首，大聲疾呼，鼓吹地方自治，不遺餘力。後來更手訂地方自治開始實行法和建國大綱，提出實行地方自治的具體方案，以為努力的鵠的。

依照國父所定的建國程序，地方自治是訓政時期的中心工作。在軍政時期結束之後，便應該以全力推進地方自治。每縣地方自治的完成，應該以三年為期。全國地方自治的完成，為期也不過在全國平定之後六年。民國十八年六月中國國民黨三屆二中全會也曾依照遺教，決定訓政時期為六年，至

### 從制憲到行憲

### 四〇

民國二十四年底完成，并限於二十三年底以前，完成縣地方自治。可是事實上到了今天，已是民國三十六年，我們的縣自治法還沒有公布，全國還沒有一個「全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理完善，四境縱橫道路修築成功，而其人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義」的縣份，沒有一個真正由人民自由選舉產生的縣長，也沒有一個真正享有選舉、罷免、創制、複決四權的國民。恭讀 國父對地方自治的遺教，我們實在太辜負 國父的期望了。

現在，憲法雖已公布，憲政即將實施，是不是憲政實施以後，我們就可以將應該在訓政時期完成的地方自治工作，置之不問呢？不，憲政的基礎在地方自治，正因為憲政即將實施，作為憲政基礎的地方自治，愈有加緊推進的必要。不然，快要實施的憲政是很容易變成有名無實的。所以，在今天來研究 國父的地方自治理論，雖然使我們感慚萬千，而且在表面上看來，似乎已嫌過遲，而事實上却正十分需要，而且不但需要我們去研究，更迫切需要我們去切實力行。

國父不獨對地方自治理論有許多獨到的見解，對地方自治的實行，更有具體周詳的規劃。在這裏，我們不準備將 國父有關地方自治的遺教，作全般的分析和研究，我們祇就 國父對地方自治最重  
要的指示和獨到的見解加以研討，作為我們努力的南針，這也是我們目前所最需要的。



要研究 國父的地方自治理論，先要了解他怎樣重視地方自治和他爲什麼這樣重視地方自治。

國父認爲地方自治是建國的基礎，要建立中華民國，一定要由實行地方自治做起。在「自治制度爲建設之礎石」的演講中，他很明確的說：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固」，這話充分說明了他對地方自治的重視。

爲什麼 國父這樣重視地方自治呢？我們可以根據遺教從三方面加以說明：

首先，就 國父所詔示的政治的定義來說： 國父說：「政治兩字的意義，淺而言之：政就是衆人的事，治就是管理。管理衆人的事，就是政治」（見民權主義第一講）。這雖然是一個極簡明的定義，但至少我們可以看出三點極深遠的涵義：第一，政治的對象應該是事而不是人。所以爲政者不應該以治人自居，而應該忠誠的去替人管事；應該因事擇人，而不應該因人設事。而且普通所說的：「多一事不如少一事」，「化大事爲小事，化小事爲無事」，應該是指人事的各種磨擦糾紛而言，在政治上則應該「要找事做，不要等事做」；對於事情的處理，應該「視小事如大事」，才能盡了爲政的責任。第二，政治的對象是衆人的事，而不是個人的事。公務和私事的分別，不在事的性質，而在它是否屬於衆人，是否和衆人有關。好像公路的修築是公務，私宅內路徑的修築却是私事；自己花園內草木的培植是個人的事，公園內草木的培植却是衆人的事。兩者的區別雖是很少，但政治家和政客，公務員和官僚的區別，就在他從政動機是否在爲衆人辦事，和他所辦理的是不是真正屬於衆人的事。又

衆人的事，自然關係衆人愈多和與衆人關係愈密切的愈重要，而其中最重要的，自然是人民的生活問題，也就是民生問題。所以 國父說：「建設之首要在民生」，其理由也就在此。第三，管理衆人的事，就是政治，倒過來說，政治就是衆人的事的管理。所以施政離不了管理，要管理便要講究方法。什麼是最好的管理方法呢？我們知道，一個人自己的事，只有自己最清楚，最關切，只有自己來管理，才能管理得最好。衆人的事，也只有衆人自己最清楚，最關切，最好的管理方法，自然也是由衆人自己來管理，這就是自治。所以要政治能夠達到理想，把衆人的事管理得好，管理得完善，一定要實行自治。全國人的事，由全國的人來管理，就是民主政治。一地方的事，由一地方的人來共同管理，就是地方自治。

其次，就 國父所創權能區分的政治思想來說： 國父政治思想的根源，是他所獨創的權能區分的學說，他說：「什麼是權能區分呢？最簡單的說，就是要人民有權，政府有能。在全國就是要實行民權主義和五權憲法，使人民有選舉、罷免、創制、複決四個民權，去管理政府，要政府做工夫；政府有行政、立法、司法、考試、監察五個治權，去替人民做工夫，謀人民的幸福」。在地方自然也應該一樣，要地方政治辦得好，也應該實行權能區分，使人民有權，政府有能。而要人民有權，自然非實行地方自治不可，在官治制之下，人民不會真正有權的。要政府有能，就必得使地方政府在一定的範圍內，有處理地方事務的全權，才能發揮它的能去辦事，這也非實行地方自治不可。不但如此，就

是全國來說：要人民有權，以全國版圖之大，人口之多，要完全實行直接民權是不可能的，而實行間接民權，便不能不以地方自治爲基礎，例如國民大會是由縣選舉代表組成的，如果各縣還沒有完成地方自治，國民大會便無法真正代表民意。要政府有能，造成萬能政府，也一定要實行地方自治，使基層穩固，行政、立法、司法、考試、監察五權才能充分發揮，以爲人民造福。國父說：「綜上四者（按指分縣自治、全民政治、五權分立、國民大會四者），實行民治必由之道，而其實行次第，則莫先於分縣自治。蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，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，亦未由舉主權在民之實也」（見「中華民國建設之基礎」），就是這個意思。

最後，就國父所定的革命方略來說：我們知道，科學的辦事程序，是由近及遠，自卑而高，爲大於微，圖難於易。做一件事應該如此，建設一個國家也應該如此。一個地方建設完成，推而至其他地方也建設完成，所有的地方都建設好，也就是建國大功的告成。所以要建設國家，也就由地方建設做起。再就另一方面說，國者人之積，建國應該自民始。過去專制時代，人民久受桎梏，一旦解放，往往不知怎樣去參與國事，也需要經過地方自治的訓練，使每一個國民都具備足以担当國家政事的資格，才能成立國家建設的基礎。國父曾經用建屋做比喻，說明這一個道理：「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，先立柱。上樑者，注目於最高之處；立柱者，注目於最低之地。注目處不同，其効用自異。吾人作事，當向最上處立志，但必以最低處

爲基礎。最低之處，即所謂根本也。國之本何在乎？古語曰：「民爲邦本」，故建設必自民始」（見「自治制度爲建設之礎石」）。爲着要把國家的地基建築在人民的身上，使所建的國家基礎穩固，永不傾仆，國父特別規定建國程序，在軍政時期之後，一定要經過訓政時期，才到憲政時期。而訓政時期的主旨，即在完成地方自治，建立憲政基礎。制定建國大綱宣言和中國革命史中，關於這點都會再三致意。國父檢討辛亥革命的失敗，更很沉痛地指出，這是由於沒有依照革命方略，實行訓政，推行地方自治的緣故。總之，革命方略的特點，在訓政時期，而訓政的具體內容，則爲地方自治。地方自治的重要，於此當可想見。

由上面所說的看法，可知地方自治是達到政治目的所必採的方法，是實行權能區分所必由的途徑，也是革命方略的重點。所以國父在中國革命史中縷述革命的經過以後，很沉痛地說：「中華革命之經過，其艱難頓挫如此，據現在以策將來，可得一結論曰：非行化兵爲工之策，不能解目前之糾紛；非行以縣爲自治單位之策，不能奠民國於苞桑。願我國人，一念斯言」。這一個教訓，是值得我們三思的。

三

國父對地方自治既然這樣重視，所以他不但對地方自治提出了明確的理想，號召國人共同努力，

以求其實現；同時，還詳細登訂了實行步驟和程序，具體的指示國人努力的路向。

國父所理想的地方自治，究竟是怎麼樣的呢？我們可以就性質和組織兩方面分別加以說明：

在性質方面：國父認為地方自治應該不僅是政治性的，而且是經濟性的；地方自治應該以實行民權民生兩主義為目的。

在「地方自治開始實行法」的開端，國父很明確的指出：地方自治「當以實行民權民生兩主義為目的」，而且很明白的說：「總而論之，此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦并為一經濟組織」。接着，國父說明：現在文明各國政府的職務，都已漸由政治兼及於經濟。中國古時的治理，也是教養兼施，後來漸漸退化，才委去教養的職務，聽由人民自養自教，政府只要消極的不擾民便是善政。起初還負起保民理民的責任，對外尚能禦強寇，對內尚能平冤屈，最後則連這一任務也放棄了，便致國亡政息。「現在民國創立，民國人民當為自計，速從地方自治以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全國人民之幸福」。

由此我們可以知道，國父所主張的地方自治，是一個兼有政治和經濟性質的自治團體。它的作用，不僅是消極的保民理民，同時要積極的教民養民。它的權責，不僅是辦理政治事務，同時要舉辦經濟事業。它的目的不僅在實行民權主義，同時要實行民生主義。國父所希望的是：要在一個自治團體以內，實現人民有權，政府有能，各盡所能，各取所需的理想。

因爲 國父主張地方自治團體應該不止爲一政治組織，亦并爲一經濟組織，所以他認爲地方自治事業，首重在清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校和辦理各種合作事業。其中定地價、修道路、墾荒地和推行合作，固然是經濟事業；就是清戶口，也重在釐定各人對自治團體的權利義務關係。立機關更首先要設立有關食衣住行的機關，來解決人民的生活問題。設學校也注重雙手萬能，教大家從事生產，充裕財富。這充分說明他對自治團體的經濟組織的性質的重視。爲什麼呢？建設之首要在民生，如果民生問題能夠得到解決，經濟問題固然解決，政治問題也同時解決了。

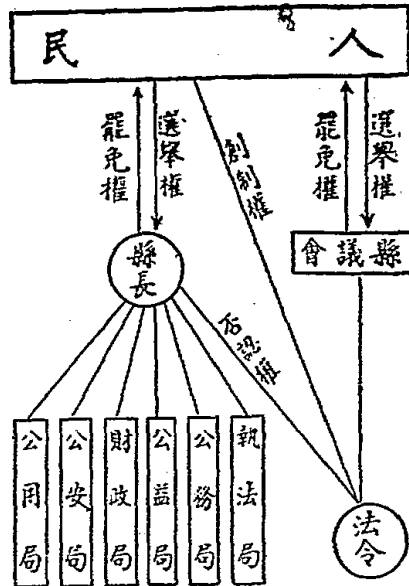
地方自治組織應含有政治和經濟兩種性質，這實在是 國父地方自治理論的基本。我們一定要把握這一點，才能了解 國父對地方自治的全部遺教。而我們要忠實實行 國父對地方自治理想，也應該一切問題都以此爲指導原則去求解決。例如地方自治的區域，應該不僅注重到政治的便利，同時要顧及經濟的需要；理想的自治區域，應該一方面是一個行政單位，同時也是一個經濟單位。地方自治的權限，應該不限於政治事務，同時包括經濟事業，而且可以說，經濟事業比政治事務更重要。地方自治的組織，也應該配合這一個性質來決定，不要祇是消極的管理機構，而是一個能肩負解決人民生活問題的完善組織。此外，如地方自治的監督、自治財政等等，也都通通應該依照這原則來解決。

可是這最重要的一點，却是我們過去推行地方自治最忽視的一點，地方自治的迄未完成，這可以說是最主要的原因。拿新縣制來說，最基層的保甲制度，雖然便利於政治的管理，但要負起推動經濟

建設的任務，便不盡適宜。地方自治開始實行法所指示的六項，一般說來，我們只做了立機關一項，並且事實上所立的機關，只重在管理，對地方自治開始實行法所指示的對食衣住行的管理、供應、調配機構，却没有設立，各項經濟事業，更根本沒有推動。所以現在我們所看到的各地的鄉鎮公所，雖然有經濟股文化股的組織，而事實上却無事可辦，有名無實。這樣，地方自治的目的又怎能達成呢？

#### 四

關於理想的地方自治組織，國父會介紹美國克利浮萊城的自治組織（如上圖），并作詳細的說明：「圖中最高者為人民，見人民之實行其主權也。其下一為縣議會，人民舉議員二十六人，行使其立法權，而該城之七十萬人共守之。一為縣長，亦由人民選舉，根據議會所定之法令，以支配六局：執法官依法捕人及提起公訴等事；公務局綜理庶務；公益局掌地方公業之不以利益收入為目的者，如道路、教育、收養、醫院等是；財務局掌收支一切；



從制憲到行憲

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。至於民權特張之點，則以前人民僅有選舉權，今并有罷免權。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，違反人民中心意志之法律，亦可以是法取消之。議會所定法律有疑點，亦可以是法複決之。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」（註二）

由這一說明，我們可以知道，在這樣的自治組織下，民意機關和執行機關都由人民直接選舉，人民除了有選舉權罷免權外，還有創制權和複決權。原圖中人民對法令只有創制權，而沒有複決權，恐怕只是一時的遺漏。至縣長對法令的否認權，却是交複議權。執行機關的組織，在縣長下分設六局：執法官相當於現在的法院檢察處；公務局相當於現在市政府的秘書處或縣政府的秘書室；公益局相當於現在市政府的社會局、教育局、工務局或縣政府的教育科和建設科的一部份；財政局相當於現在市政府的財政局或縣政府的財政科；公安局相當於現在市政府的警察局、衛生局或縣政府的警察局、衛生所；公用局相當於現在市政府的公用局或縣政府建設科的一部份。

爲什麼國父認爲這是最新最好的地方自治制度呢？因爲這一組織採用了權能區分的道理，能夠



達到人民有權，政府有能的目的。

首先，關於人民有權，我們在這一組織中，至少可以看到下列三點：

一、在圖中最高的的是人民，整個組織的精神也是如此。人民享有最高的權力，一切都是爲了人民。而在現在的新縣制圖，人民的位置却在最下。這雖然是以人民爲組織基礎的意思，而且是地方自治未完成前的一種組織，但它和理想的自治組織的不同，却是非常明顯的。

二、人民不僅有對官吏和公職人員的選舉權和罷免權，同時有對法令的創制權和複決權。這是最充分的民權，也正是民權主義的真正實現。而在現在的新縣制，雖然有四權的規定，但創制權複決權怎樣行使，却沒有規定，也未見之實行，選舉權罷免權也被限制得異常之小。

三、民意機關和執行機關都由人民直接選舉罷免，這是採用分立制，而非統一制，也是直接民權的實行，充分發揮了人民有權的精神。而在現在的新縣制，人民只能出席戶長會議，選舉罷免甲長，和出席保民大會，選舉罷免保長副保長和鄉鎮代表。其餘的，都是間接選舉罷免。就是這麼一點點的直接民權，也以戶爲單位，不管這一戶有多少公民，每戶只有一個人能夠享受。各級組織更完全採用統一制，保長由保民大會選舉，鄉鎮長由鄉鎮民代表會選舉。如果實行縣長選舉的話，照現在的規定，也是由縣參議會選舉，這都和分立制的原則相反。

其次，說到關於政府有能方面：自然，嚴格說來，自治機關并不是政府，但它的任務，既然是管

理衆人的事，目的在替人民謀福利，自然也應該有充分的能，才好替人民做工夫。不過自治組織，只是整個國家組織體系的一部份，所以自治機關的能，和中央政府的能不同，應該只是在國家規定的範圍，有辦理一部行政事務的能，這是和中央政府的能不同的地方。但在這範圍內，自治機關的能還是應該充分的。在上述的自治組織中，我們也可以看到三點：

一、縣長和議會都由人民直接選舉罷免，縣長直接對人民負責，而不是像一般統一的對議會負責。

二、縣長自然要忠實執行議會所定的法令，但如果他認為議會所定的法令違反人民利益，不合自治要求時，他保有否認權，可以再交復議，而不是什麼法令都必須無條件的執行。

三、縣長下面分設的六局，不僅是辦理政治事務，還兼及經濟事務，這和上面所說的地方自治的性質適相符合，而且對有關人民生活問題特別注重。我們可以說，執法局和公安局重在保民理民，其餘各局則重在教民養民。各局的定名重在一個「公」字，也充分表現了管理衆人的事的精神。

由此可知，這是一個人民有權，政府有能的組織。我們的地方自治制度，自然應該以此為模範。不過我們知道，國父對這一組織所作的是一種舉例的介紹，所以我們應該注重的是這種組織的精神，而不必過於拘泥已有的成例。具體的實行方法，應該斟酌各地實際情形去決定。因為地方自治，最重要就是因地制宜，各地情況不一，只要原則不悖，細節固不妨斟酌。例如執行機關的組織，便應該

斟酌實際情形來決定，固然不必一定要分設六局，而且也不必全國各縣都一致。

還有，國父所指示的，只重在原則，關於詳細的具體組織辦法，還有許多要研究的地方。例如縣議會和各局的詳細組織，便尙待決定。且圖中所示，只是自治團體上層組織，基層應該怎樣組織？和民衆團體與民衆組織等應該怎樣配合？都更有待於詳細的研討和決定了。

## 五

上面所說的理想的地方自治，怎樣才能實現呢？國父在建國大綱、地方自治開始實行法和各項文獻中，對實行的程序有很詳細和具體的指示，我們可以把它歸納成如下的程序：

- 一、開 始：「政府當派會經訓練考試之員，到各縣協助人民籌備自治」。
- 二、進行程序：甲、清戶口；乙、立機關；丙、定地價；丁、修道路；戊、墾荒地；己、設學校。
- 三、縣的完成：甲、全縣人口調查清楚；乙、全縣土地測量完竣；丙、全縣警衛辦理妥善；丁、四境縱橫之道路修築成功；戊、人民會受四權行使之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義。

四、由縣到省：「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

從制憲到行憲

，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」。

五、完 成：「全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之」。

在這樣的程序中，最值得注意的，第一是進行程序的六事，也就是地方自治開始實行法的六事，許多人固然忽視這六件事，而更多的人沒有了解這六事的精義：

一、清戶口 這并不是單純的清查戶口，并且要確定公民的身份，規定他們和自治團體的權利義務關係，將應盡義務乃得享權利的人（成年人），和能享權利而不必盡義務的人（未成年人、老年人、殘疾之人和孕婦），一一分別登記，確定每個公民對自治團體應盡的義務和能享的權利。這樣，一切自治事業才能進行。而人民應盡的義務中，最重要的是義務勞動。具體的辦法是：「每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定。每月當以三十日爲準，每日當以八點鐘爲度，其不願出勞力者，當納同等之代價於公家」。

二、立機關 這并不是設立普通的衙門，而是注重設立解決民生問題的機構。首先設立糧食管理局，實行糧食公賣，按口售糧，解決人民糧食問題。其次分別設局，管理「衣」「住」「行」的生產製造，解決人民這三種需要，這才是真正替人民謀福利。機關的設立要根據選舉，而選舉的舉行則要在清戶口以後，所以要在清戶口之後才設立機關，而其他各事則應由設立的機關來辦理，所以要在立

樁眼以後進行。

三、定地價 這就是實行平均地權，由地主申報地價後，按價徵稅，照價收買，漲價歸公。這是民生的根本大計，在清戶口立機關後即須進行。因為在消糧方面，先定地價，才發展經濟，可避免地主的不勞而獲。在積糧方面，也須定地價，徵地稅，才有財力舉辦各項事業，「此地價之不可不先定，而後從事公共經營也」。

四、修道路 這應分幹路支路兩種，「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」。都應該先定整個計劃，然後進行，以「縱橫遍布於境內并連接於鄰境」爲目的。至修築的費用，則應儘先使用人民義務勞動。道路是文明之母，財富之脈，所以必先進行修建，然後推進其他經濟建設。人民義務勞力，也應該首先用之於此。

墾荒地 除了無主地由公家收管開墾，和山林沼澤各種曠場等都應由公家管理開發外，有主而不耕的荒地，也用徵稅的辦法，限三年開墾，逾期充公，由公家開墾。開墾的辦法，也是盡量使用人民義務勞力。開墾後的分配，則應該按它的性質，種植五穀菜蔬等地，一年可以收成者，租給私人自種，——自然這應該以自耕的農民爲限，不能租給地主和富農。森林菓藥等地，需要數年或數十年才能收成者，則應由公家管理。這都是最進步的社會政策，也是真正爲人民謀福利的辦法。

六、設學校 這要注意的有幾點：（一）確認受教育是人民應享的權利。每一個自治區域的人、

都有這樣的權利：「由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已」。(二)除了免收學費和供給書籍以外，學生的衣食都由公家供給。這樣，受教育的權利，才不致有名無實。(三)教育的目的重在實用，重在生產。「於讀書識字學問智識之外，當注意雙手萬能，力求實用」。(四)教育的經費，仰給於人民的義務勞動。在六事中，設學校列在最後，這是什麼緣故呢？因為設學校需要大量經費，在其他事業未舉辦以前，經費不充足，便很難辦理。所以設學校的次序，不能不在其餘五事之後。不過這只是說，保證人民受教育的權利，和普設免費與供給衣食書籍的學校，實行在其後，但並不是在清戶口之前，先將現有機關一律裁撤，等清戶口以後，再重新設立一樣。

其次值得注意的，是省自治問題。地方自治應該以縣為單位，國父會有很明確的指示，這是沒有問題的。但自治團體是不是祇是縣一級呢？現在我們地方組織的省，是不是也應該是自治團體呢？對於這些問題，便有相反的意見。但如果我們把國父有關省制的遺教詳細研究，便可以知道，他的答案是肯定的。早在民國前十二年，國父在致香港總督書中，便提出省自治的主張：「於鄰內立一中央政府，以總其成，於各省立自治政府，以資分理」。其後在各項文獻中，都有同樣的指示。在建國大綱中，更規定：「凡一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期。國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」(第十六條)。「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……」（第二十三條），這意思是更明確了。（註三）

不過，國父既然主張縣是地方自治單位，所以省應該是上級地方自治團體，這就是說，地方自治分省縣兩級，縣是自治單位，也就是地方自治最基本的整體。各項自治事務，都應該盡可能以縣為單位去實施，在一縣之內，完成地方自治的規模。而省則是上級自治團體，主要的任務，在指導監督和統籌省內各縣自治的推行，使各縣都能夠在同一的指導監督下，完成自治建設。此外，還有一些自治事務，理論上或事實上非一縣所能辦理者（例如有關數縣的水利，不是一縣所能辦理的大森林或礦產的開發等），便作為省自治事務，由省統籌辦理。這樣，每一縣是一個地方自治的單位，而全省則是一個大的地方自治團體，才是我們地方自治的理想。

省既然是上級地方自治團體，所以它一方面是以縣自治為基礎的，必須省內全數的縣都完成自治，省自治才能成立。如果自治單位的建設還未完成，上級自治團體便無由建立。所以在訓政時期，省並不是一個自治團體，必得要省內各縣都經過訓政，完成自治才能成為自治團體。而一到省成為自治團體後，便立刻進入憲政開始時期，準備實施憲政。另一方面，省自治的完成，是實施憲政的基礎。國家憲政的實施，應該是在自治完成之後，因為省自治的完成，就是整個地方自治的完成。所以在省自治完成後，便可以召開國民大會，頒布憲法，實施憲政，完成建國的大功。但有一點要注意的，就

是省自治的實行，并不和單一國家的原則相衝突。省實行自治以後，國家并不一定成爲聯邦國家；而在我國國體，却應該是一個單一國家。所以國父雖然主張省自治，而對過去一部份野心軍閥政客所標榜的聯省自治，却予以無情的駁斥（註四）。爲什麼呢？因爲前者目的在奠立國家的統一，而後者則在造成國家的分裂。

## 六

關於國父所定的地方自治實行程序，值得我們特別注意的，除了上面所說的兩點以外，還有左列三點最重要的特質。我們一定要了解這些特質，才能明白整個程序的主要精神所在，也一定要把握這些特質，才能按照程序，順利推行：

一、充分運用民力，從事建設。推行地方自治，首先碰到的便是人力財力的問題。這些問題應該怎樣解決呢？國父認爲自治事業是地方事業，應該「用於地方，取於地方」。不過，中國是一個貧困的國家，尤其是鄉村，怎樣能負擔這項建設的費用呢？國父認爲雙手萬能，人力就是最大的資本。我們雖然貧，但我們有的是勞力，只要大家能貢獻勞力，從事生產，財富自然可以充裕，推行自治事業所需的人力財力是不會有問題的。所以他特別提出義務勞動制，要自治區域裏每一個公民都貢獻勞力。而所有修道路、墾荒地，設學校等自治事業，所需的人力財力都可取給於此。國父說：「一境之內，如人盡所長，爲公家服一二個月之義務，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，則屋舍足矣……自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡所長，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」（註五）。這是何等完善的辦法，何等偉大的理想！不過我們知道，一定要真正「用於地方」，才能「取於地方」。所以不但要將人民的勞力，真正用於地方自治建設；同時，自治建設的利益，也要真正歸人民享受，義務勞動制才能夠實行。國父對這個原則，也非常注意，在地方自治開始實行法中，他提出：「由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之」的原則。在建國大綱中，他規定：「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，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」。這是我們在推行時應該注意的。

、由縣到省，自下而上，層次分明，基礎穩固。地方自治應該先以縣爲範圍，由一縣做起；（地方自治開始實行法更規定：「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」）等到省內各縣自治完成，然後開始省自治；全國過半數省分自治完成，則開始國家憲政，層次異常分明。爲什麼要這樣由下而上，一層一層的向上開展呢？我們在前面已經說過，國父指示我們：「吾人作事，當向最上處立志，但必以最低處爲基礎」。而地方自治就是建國的基礎工作，自然非從最基礎的地方由下而上的做不可。這「由下而上」實在是地方自治的一大原則，也就是自治和

官治最大的分野。所以不但就全國地方自治來說，應該由縣到省，由省到國；就是在一縣之內，或者在某一項事業，也應該適用這一原則，由最基層做起，由下而上，逐步推展。一定要這樣，基礎才能穩固，我們所要建設的大廈才能永不傾仆。

三、程序不可逾越，期間不妨參差。國父所定的程序，不僅由縣到省，由省到國，層次分明，不容混淆，就是各項自治事務的進行，他也規定一定的程序，不可逾越。一定要先把第一件事做好，然後做第二件，不可先後倒置；而且一定要做得確實，做得符合一定的要求和標準。因為着重的是實際，所以他不要形式的整齊和劃一。依照建國大綱規定，凡一省完全底定之日，便開始訓政；一縣的自治推行達到一定標準，便可以進行選舉，成爲完全自治之縣。一省全數之縣皆達完全自治，便爲憲政開始時期。全國有過半數省分，達至憲政開始時期，便開國民大會，制頒憲法。不要求各省各縣同時開始訓政和憲政，也不要求各省各縣同時完成自治。爲什麼呢？因爲各地情形不同，推行自有先後，如果只求形式的整一，強不同以爲同，結果不是有名無實，苟且塞責，便是耽延遲誤，曠廢時日，所以只要求按程序逐步推進，而不強求時間的一致，重實際而不重形式，這也是國父所定程序特質之一，也是實行時應該體會的。

我們一定要把握這些特質，按照所定程序，逐步推進，切實執行，才能建立國父所理想的地方自治，奠立建國的基礎。而由這實行的程序，我們便可以知道國父所理想的地方自治，不但是最完

善、最進步的地方自治，同時也是最具體、最切實、只要按照程序推進，一定可以完全實現的地方自治。

（註一）國父關於地方自治的演講和論文，最重要的有左列五篇：

1. 「地方自治與責任心」（民國紀元前一年在湖州歡迎會演講）
  2. 「地方自治為社會進步之基礎」（民國二年八月二十四日在寧波歡迎會演講）
  3. 「自治制度為建設之礎石」（民國三年七月十八日在上海張園對國會議員演講）
  4. 「辦理地方自治是人民的責任」（民國五年八月二十日在杭州省議會演講）
  5. 「中華民國建設之基礎」（民國十一年上海新聞報三十三週年紀念文）
- （註二）見「自治制度為建設之礎石」
- （註三）參考拙著「省政五論」（獨立出版社出版）
- （註四）見民權主義第四講及中國國民黨第一次全國代表大會宣言
- （註五）見「地方自治開始實行法」

## 二 地方自治之理論與實踐

——三十五年七月在廬山夏令營講，三十六年四月整理。

### 一 引言

依照 國父所指示的建國程序，完成地方自治應該是訓政時期的中心工作。在軍政停止後，便應該以全力推進地方自治。每縣地方自治的完成，應該以三年為限，全國地方自治的完成，預期也不過在全國平定之後六年。地方自治全部完成以後，才召開國民大會，頒布憲法，完成建國大業。民國十八年六月，本黨三屆二中全會也會依照遺教，決定訓政時期為六年，至民國廿四年底完成，并限於廿三年底以前完成縣自治。現在距離我們完成訓政的預定期限，已逾十載，憲法草案也已公布了十年；國民大會召開日期，雖會一再展延，但至遲總不出明年。我們在這個時候才來談地方自治，實在有太晚之感！

但是在事實上，直到今天，我們的縣自治法還沒有頒布；全國還沒有一個「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，而其人民會受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，誓行革命之主義」的縣份；沒有一個真正由人民自由選舉產生的縣長，也沒有一個真正享有選舉、罷免、創制、複決四權的國民。省政更根本談不上自治兩個字。這些情形，距離地

方自治的完成，實在太遠了。從這方面說，地方自治的研究，却又太需要了！

所以我們在憲政實施前夕的今天來研究地方自治，雖然在表面看來，似乎已嫌過遲，但事實上却是非常需要。不獨需要研究，而且更需要力行。正因為國民大會即將召開，憲政快要實施，而作為憲政的基礎的地方自治却還沒有完成，地方自治便愈有加緊推進的必要。不然，快要實施的憲政，是很容易變成有名無實的。

這是我們在未開始研究地方自治以前所應首先了解的。

## 二 地方自治的重要

國父在「自治制度為建設之礎石」演講中說：「地方自治者，國之礎石也。礎不堅則國不固」，這話充分說明了地方自治的重要。

為什麼地方自治這樣的重要呢？我們可以根據 國父遺教，從三方面加以說明：

首先，就政治的定義來說： 國父說：「政治兩字的意思，淺而言之：政就是眾人的事，治就是管理，管理眾人的事，就是政治」。而換句話說，政治就是眾人的事的管理。所以施政離不了管理，要管理便要講究方法。什麼是最好的管理方法呢？我們知道，一個人自己的事，只有自己最清楚，最關切，只有自己來管理，才能管理得最好。眾人的事，也只有眾人自己最清楚，最關切，最好的管理

方法自然也是由衆人自己來管理。這就是自治。所以要政治能夠達到理想，把衆人的事管理得好，管理得完善，一定要實行自治。全國人的事，由全國的人來管理，就是民主政治。一地方的事，由這地方的人共同來管理，就是地方自治。所以實行地方自治是管理衆人的事的最好的方法。

其次，就權能區分的政治思想來說：國父政治思想的根源是他所獨創的權能區分的學說，要點在要人民有權，政府有能，而要人民有權，自非實行地方自治不可，在官治制之下，人民不會真正有權的。要政府有能，就必得使地方政府在一定的範圍內，有處理地方事務的全權，才能發揮它的能去辦事，這也非實行地方自治不可。不但如此，就全國來說，要人民有權，以全國版圖之大，人口之多，要完全實行直接民權是不可能的，而實行間接民權，便不能不以地方自治爲基礎。例如國民大會是由各縣代表組成的，如果各縣還沒有完成地方自治，國民大會便無法真正代表民意。在另一方面，要政府有能，造成萬能政府，也一定要實行地方自治，使基層穩固，行政、立法、司法、考試、監察五權才能充分發揮，以爲人民造福。所以，要實行權能區分的政治，一定要實行地方自治。

最後，就革命方略來說：我們知道，革命方略的特點在訓政時期，因爲過去專制時代，人民久受桎梏，一旦解放，往往不知道怎樣去參與國事，需要經過地方自治的訓練，使每一個國民都具備足以担当國家政事的條件，才能奠立國家建設的基礎。所以，國父特別規定建國程序，在軍政時期之後，一定要經過訓政時期，才到憲政時期。而訓政時期的主旨，即在完成地方自治，建立憲政基礎。這一

點，我們只要看 國父手訂的制定建國大綱宣言和中國革命史，便很明白，而 國父檢討辛亥革命的失敗，更很沉痛的指示，這是由於沒有依照革命方略，實行訓政，推行地方自治的緣故。地方自治的重要，於此更可想見。

由上面所說的看法，可知地方自治是達到政治目的所必採的方法，是實行權能區分所必由的途徑，也是革命方略的重點。所以 國父在中國革命史中縷述革命的經過以後，很沉痛的說：「中華革命之經過，其艱難頓挫如此，據現在以策將來，可得一結論曰：非行化兵爲工之策，不能解目前之糾紛；非行以縣爲自治單位之策，不能奠民國於苞桑。願我國人，一念斯言」。這一個教訓，是值得我們三思的。

### 三 國父的地方自治理論

#### 甲、地方自治的性質

地方自治既然這樣重要，所以國父不但對地方自治提出了明確的理想，號召國人共同努力，以求其實現；同時，還詳細審訂了實行的步驟和程序，具體的指示大家努力的路向。

關於國父所理想的地方自治，我們可以就性質和組織兩方面分別加以說明：

在「地方自治開始實行法」的開端， 國父很明確的指示地方自治「當以實行民權民生兩主義爲

從制憲到行憲

目的」，而在最後，則更明白的說：「總而論之，此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦并為一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治普及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務，而聽由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，其後則并此亦放棄之，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，亦云慘矣。今雖光復祖業，創建民國，……惟國民人民當為自計，速從地方自治以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全國人民之幸福」。

由此我們可以知道，國父所理想的地方自治，是一個兼有政治和經濟性質的自治團體。它的作用，不僅是消極的保民理民，同時要積極的教民養民。它的權責，不僅是辦理政治事務，同時要舉辦經濟專業。它的目的，不僅在實行民權主義，同時要實行民生主義。國父所要實現的是一個在一定區域內，實現人民有權政府有能，各盡所能各取所需的自治團體。

因為國父主張地方自治團體應該不止為一政治組織，亦并為一經濟組織，所以他認為地方自治事業，首重在清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校和辦理各種合作事業。其中定地價、修道路、墾荒地和推行合作，固然是經濟事業，就是清戶口，也以釐定各人對自治團體的權利義務關係為主要目的。立機關更首先要設立有關食衣住行的機關，來解決人民的生活問題。設學校也注重



雙手萬能，教大家從事生產，充裕財富。這充分說明了他對自治團體的經濟組織的性質的重視。爲什麼呢？建設之首要在民生，如果民生問題能夠得到解決，經濟問題固然解決，政治問題也同時解決了。

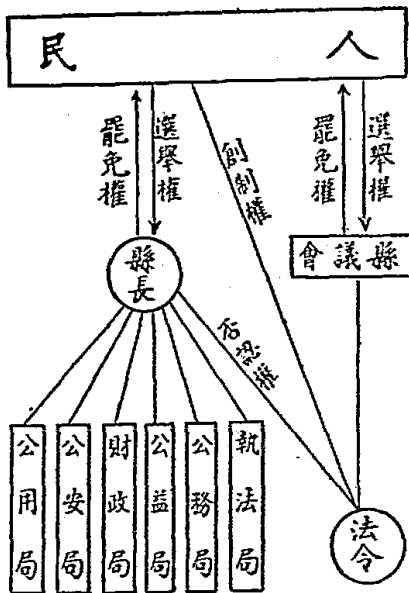
這一點，實在是 國父地方自治理論的基本。我們一定要把握這一點，才能了解 國父對地方自治的全部遺教。而我們要忠實實現 國父對地方自治的理想，也應該一切問題都以此爲指導原則去求解決。例如地方自治的區域，應該不僅注重政治的便利，同時要顧及經濟的需要。理想的自治區域，應該一方面是一個行政單位，同時也是一個小經濟單位。地方自治的權限，應該不限於政治事務，同時包括經濟事業，而且可以說，經濟事業比政治事務更重要。地方自治的組織，也應該配合這一個性質來決定，不要單是一個消極的管理機構，而且是一個能肩負解決人民生活問題的萬能組織。此外，如地方自治監督，自治財政等等，也都通應該依照這個原則來解決。

可是這最重要的一點，却是我們過去推行地方自治所最忽視的一點，地方自治的迄未完成，這可以說是最主要的原因。拿新縣制來說，最基層的保甲制度，很明顯的只適宜於政治組織，而不宜於經濟組織。地方自治開始實行法所指示的六項，一般說來，我們只做了立機關一項，並且事實上所立的機關，只重在消極的管理，對地方自治開始實行法所指示的對食衣住行的管理，供應、調配機構，却沒有設立，各項經濟事業，更根本沒有推動。所以現在我們所看到各地的鄉鎮公所，雖然有經濟股文

化股的組織，而事實上却無事可辦，有名無實，這樣，地方自治的目的又怎能達成呢？

### 乙、地方自治的組織

國父雖然沒有明白的指示過：理想的地方自治團體應該怎樣組織？但他曾經在「自治制度為建設的礎石」一文中，用左列的圖向我們介紹美國克利浮萊城一九一三年開始實行的自治組織，并加以



詳細的說明：「圖中最高者為人民，見人民之實行其主權也。其下一為縣議會，人民舉議員二十六人，行使其立法權，而該城之七十萬人共守之。一為縣長，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；公益局掌地方公業之不以利益收入為目的者，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

。至於民權特張之點，則以前人民僅有選舉權，今并有罷免權。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，將有益公眾之事變置不議，此皆非常危險。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，亦可以是法複決之。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。

由這一說明，我們可以知道，在這樣的自治組織下，民意機關和執行機關都由人民直接選舉，人民除了有選舉權罷免權外，還有創制權和複決權。原圖中人民對法令只有創制權，而沒有複決權，恐怕只是一時的遺漏。至縣長對法令的否認權，却是交複議權，和人民的複決權是不同的。執行機關的組織，在縣長下分設八局。除執法局因爲我國司法實行檢察制度，它的職權歸由法院檢察處辦理外，其餘和我國現行縣市政府組織相差不遠：公務局相當於市政府的祕書處或縣政府的祕書室；公益局相當於市政府的社會局、教育局、工務局或縣政府的教育科和建設科的一部份；財政局相當於市政府的財政局或縣政府的財政科；公安局相當於市政府的警察局、衛生局或縣政府的警察局、衛生所；公用局相當於市政府的公用局或縣政府建設科的一部份。

爲什麼 國父認爲這是最新最好的地方自治制度呢，最簡單的說：因爲這是一個人民有權政府有能的組織。

爲什麼說它是一個人民有權的組織呢？

從制憲到行憲

第一、在圖中最高的是人民，人民掌有最高的權力，一切都是爲了人民。而我國現在的新縣制圖，人民的位置却是最下。

第二、人民不僅有對自治人員的選舉權和罷免權，同時有對法令的創制權和複決權。這是最充分的民權，也正是民權主義的真正實現。而在現在的新縣制，雖然有四權的規定，但創制權複決權怎樣行使，却沒有規定，也未見之實行，選舉權罷免權也被限制得異常之小。

第三、民意機關和執行機關都由人民直接選舉罷免，這是採用分立制，而非統一制。而且都採用直接民權的辦法，充分發揮了人民有權的精神。而在現在的新縣制，人民只能出席戶長會議，選舉罷免甲長，和出席保民大會，選舉罷免保長副保長和鄉鎮長代表。其餘的，都是間接選舉罷免。就是這麼一點點的直接民權，也以戶爲單位，每戶不管有多少公民，祇能有一個人享受。各級組織更完全採用統一制，保長由保民大會選舉，鄉鎮長由鄉鎮民代表會選舉，都正好和分立制的原則相反。

爲什麼說這是一個政府有能的組織呢？（自然，這裏所說的政府有能，只是自治機關在國家規定的範圍內，有充分的能，去辦理自治事務的意思。）

第一、縣長和議會都由人民直接選舉罷免，縣長直接對人民負責，而不是像一般統一制的對議會負責。  
第二、縣長自然要忠實執行議會所定的法令，但如果他認爲議會所定的法令違反人民利益，不合自治

要求時，他保有否認權，可以再交複議，而不是什麼法令都必須無條件的執行。

第三、縣長下面分設的六局，不僅是辦理政治事務，還兼及經濟事務，這和上面所說地方自治的性質是相符合的，而且對有關人民生活問題特別注重。我們可以說，執法局和公安局重在保民理民，其餘各局則重在救民養民。各局的定名重在一個「公」字，也充分表現了管理衆人的事的精神。

所以，這組織是和權能區分的理論正相符合的。我們的地方自治制度，自然應該以此為模範去做。不過我們知道，國父對這一組織所作的是一種舉例的介紹，所以我們應該注重的，是這種組織的精神，而不必過於拘泥已有的成例。具體的實行方法，應該斟酌各地實際情形去決定。因為地方自治最重要的就是因地制宜，各地情況不一，只要原則不悖，細節固不妨斟酌。例如執行機關的組織，便應該斟酌實際情形來決定，固然不必一定要分設六局，而且也不必全國各縣都一致。

### 丙、實行的程序

上面所說的理想的地方自治怎樣才能實現呢？國父在建國大綱、地方自治開始實行法和各項文獻中，對實行的程序有很詳細和具體的指示，我們可以把它歸納成如下的程序：

- 一、自治的開始：「政府黨派曾經訓練考試之員，到各縣協助人民籌備自治」。
- 二、進行的程序：甲、清戶口；

從制憲到行憲

從制憲到行憲

七〇

- 乙、立機關；
  - 丙、定地價；
  - 丁、修道路；
  - 戊、墾荒地；
  - 己、設學校。
- 三、一縣的完成：甲、全縣人口調查清楚；
- 乙、全縣土地測量完竣；
  - 丙、全縣警衛辦理妥善；
  - 丁、四境縱橫之道路修築成功；
  - 戊、人民會受四權行使之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義。
- 四、由縣到省：「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」。
- 五、全國的完成：「全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之」。

這是一個很具體而詳盡的程序，我們要了解這一程序，一定要特別注意左列三點：

第一、是進行程序的六項，也就是地方自治開始實行法的六事，許多人固然忽視這六件事，而更多的人沒有了解這六事的精義：

一、清戶口。這并不是單純的清查戶口，而重在確定公民的身份，規定他們和自治團體的權利義務關係。將應盡義務乃得享權利的人（成年人），和能享權利而不必盡義務的人（未成年人、老年人、殘疾之人和孕婦），一一分別登記，確定每一個公民對自治團體應盡的義務和能享的權利。這樣，一切自治事業才能進行。而人民應盡的義務，最重要的是義務勞動。具體的辦法是：「每人每年當出一個月或兩個月之勞動，隨人民之志願，立法規定。每月當以三十日為準，每日當以八點鐘為度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家」。

二、立機關。這并不是設立普通的衙門，而是注重設立解決民生問題的機關。首先設立糧食管理局，實行糧食公賣，按口售糧，解決人民糧食問題。其次分別設局，管理「衣」「住」「行」的生產製造，解決人民這三種需要，這才是真正替人民謀福利。機關的設立要根據選舉，而選舉的舉行，則要在清戶口以後，所以要在清戶口之後才立機關，而其他各事則由設立的機關來辦理，所以要在立機關以後進行。

三、定地價。這就是實行平均地權，由地主申報地價後，按價徵稅，照價收買，漲價歸公。這是民生的根本大計，在清戶口立機關後即須進行。因為在消極方面，先定地價，才發展經濟，可避免地

主的不勞而獲。在積穀方面，也須定地價，征地稅，才有財力舉辦各項事業，「此地價之不可不先定，而後從事公共經營也」。

四、修道路。這應分幹路支路兩種，「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」，都應該先定整個計劃，然後進行，以「縱橫遍布於境內，并連接於隣境」爲目的。至修築的費用，則應儘先使用人民義務勞動。道路是文明之母，財富之脈，所以必先進行修築，然後推進其他經濟建設。人民義務勞力，也應該首先用之於此。

五、墾荒地。除了無主地由公家收管開墾，和山林沼澤各種礦場等，都應由公家管理開發外，有主而不耕的荒地，也用征稅的辦法，限三年開墾，逾期充公，由公家開墾。開墾的辦法，也是盡量使用人民義務勞力。開墾後的分配，則應該按它的性質：種植五穀菜蔬等地，一年可以收成者，租給私人自種，並且應該以自耕的農民爲限，不能租給地主和富農；森林菓藥等地，需要數年或數十年才能收成者，則應由公家管理。這都是最進步的社會政策，也是真正爲人民謀福利的辦法。

六、設學校。這要注意下列四點：（一）確認受教育是人民應享的權利，每一個自治區域的人，都有這樣的權利：「由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已」。（二）除了免收學費和供給書籍以外，學生的衣食都由公家供給。這樣，受教育的權利，才不致有名無實。（三）教育的目的重在實用，重在生產。「於讀書識字學問智識之外，當注意雙手萬能，力求實用」



。(四)教育的經費，仰給於人民的義務勞動。在六事中，設學校列在最後，這是什麼緣故呢？因爲設學校需要大量的經費，在其他事業未舉辦以前，無從辦理，而且人生需要中，樂育兩項，無論怎樣，總在食衣住行之下。所以設學校的次序，不能不在其餘五事之後。不過這只是說，保證人民受教育的權利，和普設免費與供給食衣書籍的學校，實行在其餘五事之後的意思。至於現有的學校，在新制未實行以前，仍應照舊辦理，正和立機關雖在清戶口之後，但並不是在清戶口之前，先將現有機關一律裁撤，等清戶口以後，再重新設立一樣。

第二是省自治問題。地方自治應該以縣爲單位，國父會有很明確的指示，這是沒有問題的。但自治團體是不是只是縣一級呢？現在我們地方組織的省，是不是也應該是自治團體呢？這一點便有不同的意見。但如果我們把國父有關省制的遺教詳細研究，便可以知道，他的答案是肯定的。早在民國前十二年，國父在致香港總督書中，便提出省自治的主張：「於都內立一中央政府，以總其成，於各省立自治政府，以資分理」。其後在各項文獻中，都有同樣的指示。在建國大綱中，更規定「凡一省不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」（第十六條）。「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……」（第二十三條）這意思是更明確了。（詳請參閱拙著「省政五論」獨立出版社出版）

不過，國父既然主張縣是地方自治單位，所以省應該是上級地方自治團體，這就是說，地方自治分省縣兩級，縣是自治單位，也就是地方自治最基本的整體。各項自治事務，都應該儘可能以縣為單位去實施，在一縣之內，完成地方自治的規模。省則是上級自治團體，主要的任務，在指導監督和統籌省內各縣自治的推行，使各縣都能夠在同一的指導監督下，完成自治建設。此外，還有一些自治事務，理論上或事實上非一縣所能辦理者（例如有關數縣的水利，不是一縣所能辦理的大森林或礦產的開發等），便作為省自治事務，由省統籌辦理。這樣，每一縣是一個地方自治的單位，而全省則是一個上級自治團體，才是我們地方自治的理想。

省既然是上級地方自治團體，所以他一方面是以縣自治為基礎的，必須省內全數的縣都完成自治，省自治才能成立。如果自治單位的建設還未完成，上級自治團體便無由建立。所以在訓政時期，省並不是一個自治團體，一定要省內各縣都經過訓政，完成自治，才能成為自治團體，而一到省成為自治團體後，便立刻進入憲政開始時期，準備實施憲政。另一方面，省是國家憲政的基礎，國家憲政的實施，應該是在省自治完成之後。因為省自治的完成，就是整個地方自治的完成，所以在省自治完成後，便可以召開國民大會，頒布憲法，實施憲政，完成建國的大功。但有一點要注意的，就是這裏所說的國家，應該是單一國家。換句話說，就是建立在省自治之上的國家，是一個單一國家，而非聯邦國家。所以國父雖主張省自治，而對過去一部份野心軍閥政客所標榜的聯省自治，却予以無情的駁

斥（見民權主義第四講及中國國民黨第一次全國代表大會宣言）。爲什麼呢？因爲前者目的在奠立國家的統一，而後者則在造成國家的分裂。

最後，我們要明白整個實行程序的特質，最重要的有下列兩點：

一是注重民力的運用，以民力爲建設的基本。因爲地方自治是地方事業，應該「用於地方，取於地方」。而中國是一個貧窮的國家，尤其是鄉村，要推行建設，只能靠雙手萬能，用人力做建設的資本。我們雖然窮，但我們有的是勞力，只要大家能貢獻勞力，從事建設，推行自治事業所需的人力財力，是不會有問題的。所以 國父特別提出義務勞力制，要自治團體的每一個公民都貢獻勞力。而所有修道路，墾荒地、設學校等自治事業，所需的人力財力，都可取給於此。他說：「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，則屋舍足矣……自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡所長，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」。這是何等完善的辦法，何等偉大的理想！不過我們知道，一定要真正「用於地方」，才能「取於地方」。所以不但要將人民的勞力，真正用於地方自治建設，同時自治建設的利益，要真正歸人民享受，義務勞動制才能夠實行。 國父對這個原則，也非常注意，在地方自治開始實行法中，他提示：「由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之」的原則。在建國大綱中，他規定：「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，皆為地方政府所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、濟貧、救災、醫病與夫種種公共之需」。這是在推行時該注意的。

二是注重推行的層次，要由下而上，層層開展。先以縣為範圍，由一縣做起（地方自治開始實行的法更規定：「如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域」）；等到省內各縣自治完成，然後開始省自治；全國各省完成，則開始國家憲政；這層次是異常分明的。為什麼要這樣呢？國父曾經以中西人築屋程序的不同，說明吾人作事，當向最高處立志，但必以最低處為基礎。而地方自治就是建國的基礎工作（全文見前引），這建國的基礎工作，自然非從最基礎的地方由下而上的做不可。這「由下而上」，實在是地方自治的一大原則，也就是自治和官治最大的分野。所以不但就全國地方自治來說，應該由縣到省，由省到國；就是在一縣之內，或者在某一項自治事業，也應該適用這一原則，由最基層做起，從下而上，逐步推展。一定要這樣，基礎才能穩固，我們所要建設的大廈，才能永不傾仆。

#### 四 地方自治推行情形的檢討

##### 甲、政策的決定

國父對地方自治的遺教，既然這樣偉大淵博，又有崇高遠大的理想，和具體周詳的實行政序，那

麼，我們推行地方自治，應該是沒有多大問題的。但事實上，我們試一檢討地方自治的推行經過，雖不能說是完全沒有成就，然若認真說起來，我們地方自治的推行史，簡直就是一部地方自治的失敗史。

遠的我們暫且不說，從民國十六年中國國民黨統一全國算起，到現在也已二十年了。這二十年來地方自治的推行情形是怎樣呢？

中國國民黨統一全國以後，十七年十月三日第二屆中央第一七二次常會，便通過了訓政綱領（後來經由第三次全國代表大會追認），規定在訓政時期，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會領導人民行使四權，由國民政府總攬治權，由中央政治會議指導監督國民政府重大國務之進行。並以「依照建國大綱，訓練國民行使四權，以立憲政基礎」為訓政之主旨。在民國十八年三月的第三次全國代表大會，更通過了「確定訓政時期行使政權治權之分際及方略案」、「確定 總理主要遺教為訓政時期中華民國最高根本法案」、「確定地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎案」等要案，確定建國大綱、地方自治開始實行法與三民主義、五權憲法、建國方略，同為訓政時期中華民國最高根本法。中央政治會議，負責依據 國父遺教，決定縣自治制的原則；國民政府和主管機關，負責實施；各級黨部則負責培植地方自治社會基礎，開導人民接受四權使用訓練，協助人民籌備自治工作，以促進地方自治。並決定了地方自治實行方略和程序四項：

從制憲到行憲

七七

「一、確定縣爲自治單位，努力扶植民治，不得阻礙其發展。

二、制定地方自治法，規定其強行部份，使地方自治成爲政治經濟的組織，以達到真正民權民生的目的。

三、由國民政府選派會經訓練考試及格之人員，到各縣協助人民籌備自治。

四、地方自治之籌備，宜逐漸推行，不宜一時並舉，以自治條件之成就，選舉完畢，爲籌備自治之終期。」

同年六月的三屆二中全會，更通過了「訓政時期之規定案」「完成縣自治案」兩案，具體規定「訓政時期爲六年，至民國廿四年完成」，「於民國十九年內，依照縣組織法完成縣組織，同時訓政人員分期訓練完畢，廿一年底各地籌備自治機關完全設立，廿三年底以前完成縣自治」。

其後，在歷次中央執行委員會全體會議和全國代表大會，都有同樣重要的決定。即在內亂相尋，戰禍未已的環境裏，對地方自治的推行，仍未稍加忽視。抗戰爆發，政府決定了抗戰建國同時並進的最高決策，在抗戰中，仍應加緊推行地方自治，奠定憲政的基礎。在「抗戰建國綱領」第十三條便明定：「實行以縣爲單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治社會的基礎，並爲憲法實施之準備」。抗戰期中的迭次中央執行委員會全體會議，都繼續督飭依照遺教加緊完成地方自治，並有許多重要和正確的指示。三十四年的第六次全

國代表大會所通過的「本黨政綱政策案」，也以提早實施憲政，完成地方自治，為民權主義現階段中心要求。在對政治報告決議案，和關於地方自治決議案中，對完成地方自治的步驟和辦法，更多正確的指示。

這一些最高政策的決定，都是異常正確，而且和國父遺教完全符合的。如果能夠切實奉行，無疑的地方自治應該早就可以完成了。

## 乙、推行的情形

然而事實上的執行情形怎樣呢？

先拿縣來說：

二十年來縣制的變革，大約可分為三個時期：

第一時期，由十七年至廿一年，可以說是草創時期。縣組織法最初公布於十七年九月，十八年二月修正重頒一次，十九年七月又再修正一次，規定縣政府分三等，於省政府指揮監督下，處理全縣行政，監督地方自治事務，在不牴觸中央及省法令的範圍內，得發布縣令，和制定縣單行規則。縣長在籌備自治達到建國大綱第八條所定程度時，實行民選。在未民選前，由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府議決任命。縣府設祕書一人和一科或兩科。此外設公安、財政、建設、教育四局，必要時並得增設衛生、土地、糧食管理等局。縣政府並設縣政會議，由縣長、祕書、科長和各局局長組成

從制憲到行憲

，負責審議預算、決算，縣公債、縣公產的處分，縣公共事業的經營、管理，和其他縣長提交審議事項。

至於縣以下的組織，一是區，以二十至五十鄉鎮組成。設區民大會，於內政部核准區長民選時召集，每年一次。在區內各鄉鎮分場同日開會，會場各推主席，議決和選舉都合併計算票數人數。區公所設區長和助理員，並設區務會議，由區長助理員和區屬鄉鎮長組成。在區長民選時，並由區民大會選舉監察委員七人至九人，組織區監察委員會，負責監察區財政，和向區民糾舉區長違法失職。二是鄉鎮設鄉鎮民大會，每年二次，職權為選舉罷免鄉鎮長及其他職員，制定或修正自治公約，議決單行規程，議決預算決算和其他交議提議事項。鄉鎮公所設鄉鎮長副，鄉鎮長副均由民選。但在區長未民選前，則應選加倍人數，報區公所轉縣長擇任。監察委員會設委員三人至五人，職權和區監察委員會同。三是閭鄰，以二十五戶為閭，五戶為鄰。閭長鄰長都由本閭鄰居民會議推舉或罷免，職務是執行居民會議決定，辦理法令範圍內的一切自治職務，和縣政府區鄉鎮各公所交辦事項。

這樣的組織，最明顯的缺點有三項：

、依照縣組織法的規定，縣政府的職權是處理行政和監督自治，性質上並非自治機關。雖然也有縣參議會的組織，但職權只限於議決預算決算募債和縣單行規則，及建議縣政興革，性質上並不是完全的權力機關，事實上更從未成立。所以雖然這時期會先後頒布過區自治施行法和鄉鎮自治施



行法，而縣自治却没有提起，似乎認為縣是行政單位，自治只行於區鄉鎮。這自然是一個絕大錯誤！廿年十一月三屆二次臨全會所通過的推進地方自治案，也會指出這錯誤：「查縣組織法第二條規定，『縣設縣政府，於省政府指揮監督之下處理全縣行政，監督地方自治事務』，以全縣行政與地方自治相對列，且於前者名之曰處理，後者名之曰監督，一若前者為主目的，而後者反為副目的，殊與以縣為自治單位之旨相抵觸。……再查訓政時期完成縣自治實施方案內政部主管事務分年進程序內，確定自治經費項下有所謂地方行政與自治經費之分，用語極為含混，味其意，似以縣所辦者為地方行政，而以自治專屬於區鄉鎮，實為大誤」。

二、對區鄉鎮的規定，雖然較為符合地方自治精神，但由於當時外有帝國主義的侵略，內復有地方軍閥和封建餘孽的變亂，致戰亂相繼，紛擾不已，社會不能安定，自治推進便大受影響。執行人員又不能充分認識地方自治的重要，力求貫徹，祇圖塞責敷衍了事。結果好像區長民選，原定係縣組織法施行一年後，由省政府就各縣地方情形酌定時期，咨請內政部核准實施，而事實上却經過了十年，也沒有一省一縣一區實行。其他各項自治事業，就更不用說了。

三、所定組織過於繁複，權責不很清楚，運用上難得靈活，再加上各省實行時的變通，益發使機構牽掣繁雜，系統不明，權責不清。例如縣政府內有各科，外有各局，局長本來規定是由縣長請委，而事實上却大都由省府各廳委派，弄得各局分立，形同割據，事權既不統一，責任亦不專屬，這

8932  
從制憲到行憲  
要報時  
憲法公署

八二

也是一大缺點。

第二時期，由二十一年至二十八年，縣制大致仍舊，但由於事實上的需要，尤其是由於適應當時剿匪的需要，實行了下面三項重要的改革：

一、裁局改科：針對上述縣政府組織的毛病，二十二年一月首先制頒了「裁併縣屬各局辦法實施原則」，裁併為公安、財政、教育、建設四局，歸入縣政府內合署辦公，各局不對外行文。二十三年十二月南昌行營更頒布了「剿匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱」，進一步將各局裁撤，歸併縣府各科，並定縣府以設三科為原則。其後各省倣行，二十六年再經過行政院決議各省所屬各縣一律裁局改科，縣政府組織才歸於簡化。

二、分區設署：最先是二十一年豫鄂皖三省剿匪總部由於剿匪的需要，頒布了「剿匪區內各縣區公所組織條例」，加強了區長的行政責任。二十三年十二月，南昌行營又制頒「剿匪省分各縣分區設署辦法大綱」，後來經行政院參酌訂為「縣政府分區設署暫行通則」，通飭全國施行。依照通則規定，各縣分為三區至六區，各設區公署。區公署依縣政府之指定，辦理下列各種縣行政事務：

一、關於編查戶口、訓練民衆、保衛地方及整理土地事項。二、關於推進教育、衛生、合作及農田水利事項。三、關於宣達政令，及調查報告區內各種情形，與其他縣長認為應交辦之重要事項。

。區長由縣長提出合格人選，呈請省政府委任。這樣一來，把區的自治組織的性質完全改變了。

三、實施保甲：這也是起源於剿匪的需要，二十一年八月豫鄂皖三省剿匪總部，頒布了「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」，以十戶爲甲，十甲爲保，還得聯合數保組織保長聯合辦事處，推一人爲主任。舉辦保甲的目的，很明顯的是在清查戶口，消滅奸宄，并把人民組織起來，便利推行一切政令，性質上並不是一種地方自治的制度。起初僅用於剿匪省分，二十三年十一月，中央政治會議決議各省市均提前舉辦保甲，便成了普遍推行的制度。一時頗發生推行保甲，自治是否停辦，抑兩者並存的問題。直到二十五年中央政治委員會決議地方自治法規原則，規定容納保甲於自治組織之中，這問題才告解決。

這些改革，目的都在造成一完備的縣行政系統，提高行政效率，這一目的可說是相當達到的。改革後的縣組織，確比以前的健全靈活，行政效率也比前提高。但走的却是官治的道路，改革後的縣制，官治的意味已大大的增厚，自治的精神，也就在無形中減低了。

第二時期，由二十八年到現在，是新縣制時期，也就是現在實行的制度。自從二十八年九月十九日縣各級組織綱要頒行以來，即在各省逐漸推行，在綱要中明定縣是地方自治單位，採用兩級制，縣以下爲鄉鎮，鄉鎮內之編制爲保甲。如果分區設署，區署也只是縣政府的輔助機關。縣長的職權是：一、受省政府的監督，辦理全縣自治事項。二、受省政府的指揮，執行中央和省委辦事項。縣政府組織採用分科制，設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科。鄉鎮保甲採用十進制。鄉鎮長

、保長、甲長都由同級民意機關——鄉鎮民代表會、保民大會、戶長會議選舉。但縣參議會則暫不選舉縣長。各級內部組織的分工，本管教養衛四位一體的精神，分民政、警衛、經濟、文化等部門。各級民意機關，則採間接選舉制：以戶為單位，每戶一人出席戶長會議和保民大會；每一保民大會選代表二人，組織鄉鎮民代表會；每一鄉鎮民代表會，選參議員一人，組織縣參議會。整個組織的精神，可以說是以官治培養民治，以民治促進官治，由管民、教民、養民、衛民，以使人民自管、自教、自養、自衛，達到完成自治的目的。

拿新縣制和以前的縣制比較，雖然遠勝於第二時期的官治制，但自治精神却不如最初的縣組織法。不過也有比縣組織法進步的地方，就是：一、確定了縣的自治團體的地位，明定縣是法人；聯權的規定也非常明確，改正了縣組織法的錯誤；二、各級組織系統分明，權責清楚，除了各級自治機關外，并注意黨政關係的調整，民衆組織的配合，整個組織可說是周詳完密的。三、採用了管教養衛四位一體的原則，各級組織均與之配合，精神一貫，內容充實，沒有縣組織法那麼空虛。四、縣組織法失敗的一個原因，是區鄉鎮間鄰層級過多，單位不明，事權難分，人民要參加的會議和選舉太多，也太繁雜，新縣制則採用兩級制，也改正了這毛病。只是關於人民開會選舉一點，却有點矯枉過正的地方。

綜觀縣制的三度變革，可以說，起初的縣組織法，大致是秉承遺教制定，比較符合於理想的制度。

。只是由於一般人民對地方自治沒有普遍的認識，執行人員又多只求形式，不問實際，遂致不但成績不著，而且發生許多流弊，再加上客觀情勢的影響，便可以說是宣告了失敗。於是有第二時期的變革，加強官治，自治在事實上可以說是差不多等於被取消。但是地方自治究竟是國家的礎石，憲政的根基，不容忽視。新縣制的出現，可以說是綜合以上兩個時期的經驗，採用以官治促進自治的辦法。這雖然距離地方自治的理想還遠，但不失為一漸進的辦法。只是施行以來，許多地方還是犯了只重形式不願實際的毛病，成效未著，還有許多要改進和努力的地方。

關於省制，則十餘年來一直以省為純粹的國家行政區域，省自治可以說根本沒有着手。國府奠都南京以後，起初省制是沿用十四年在廣東頒行的省政府組織法。雖經十七年四月二十七日，十九年二月三日兩次修正，只是小節的修訂。現行的省政府組織法，則係於二十年三月二十三日頒行，一直沒有大的變更。只是二十五年會先後頒行「省政府合署辦公暫行規程」和「行政督察專員公署組織暫行條例」，算是比較大的改革。但目的僅在增強行政效率，對省的地位和性質，沒有絲毫改動。就是在五五憲草中，也認省是純粹國家行政區域，省政府是地方行政機關，直到最近，省自治才漸為各方所承認。三十五年七月一日公布的財政收支系統法第四條：「省與院轄市之財政收支，在完成自治前，直接受中央行政立法監察之監督；在完成自治後，直接受本省市民意機關之監督，間接受中央行政立法監察之監督」。這是現行法令中接受省自治觀念的第一次。但省自治事業却始終沒有推行，所以關

於省自治的推行，有待努力的地方是更多了。

由此可知，我們政策的決定雖然完全正確，但實施上便打了一個折扣，而且這還是指法令方面來說。到了實際執行，更一級一級的七折八扣，結果便弄到沒有甚麼成績。這實在是一件至可痛惜的事。

### 丙、失敗的檢討

關於過去地方自治推行失敗的原因，上面已大致說過，綜合起來：首先是由於客觀情勢的影響，第一是帝國主義的侵略，——尤其是日本帝國主義的侵略和抗戰的影響；第二是反革命份子的阻撓，尤其是藉自治之名，行割據之實的反動勢力。

但我們主觀努力的不夠，也是失敗的一個主要原因。一方面是執行人員對地方自治的重要性和國父遺教，沒有正確的認識和信念，對地方自治的推行，仍多陷於官僚政治的作風，因循敷衍，苟且塞責，沒有依照遺教切實執行。另一方面是一般民衆對地方自治沒有普遍的認識，對地方自治的推行，沒有一致來參加，尤其是智識青年沒有盡到協助的責任，深入鄉村，領導民衆一致推行。

所以今後要加緊完成地方自治，一定要接受以往失敗的教訓，固然首先要排除客觀情勢的障礙，同時尤其要加強主觀的努力。要使全國上下，共同認識地方自治的重要，和國父遺教的精神，一致

奮起，作最大最善的努力。能夠這樣，地方自治的完成是指日可待的。

要全國上下作一致的努力，必先要大家有一致的認識，所以加強地方自治的宣傳，使大家都對地方自治的精義和國父的地方自治的理論，有堅強正確的認識和信仰，是當前的第一要務。

目前一般人對地方自治有兩種剛相反的錯誤觀念。一種認為地方自治，不過是一種形式，只要有民意機關的設立，選舉的舉行，便算盡了地方自治的能事，而不問地方自治的內容。這一種錯誤的觀念，可以說是造成過去地方自治失敗的最大原因。我們知道，自治或官治的分別，并不在形式，而在內容。地方自治的推行，不重在組織形式的變更，而重在自治事業的推行。這一點，國父曾再三指示過了。如果這一觀念不改正，地方自治是沒有辦法完成的。

第二種錯誤的觀念，則是過份強調自治，認為自治等於獨立，以自治之名，行割據之實，這顯然是惡意的曲解。我們知道，地方自治是國家為達成國家的目的和行政的便利，在一定的區域，於一定的範圍內，許可人民自定規章，自選人員，在國家監督下處理地方公共事務的制度。所以地方自治，必須基於國家法律的設定，為國家的目的而存在，有一定的區域和範圍，並受國家的監督。如果沒有法令的根據，沒有一定的區域，可以自由擴充；也沒有一定的範圍，甚至可以自行組織軍隊，發行紙幣等；也不接受國家的監督，甚至以造成另一種政治制度為目的，和整個國家的目的不一致。這只是割據，而絕不是自治。自治的目的在建設國家，而割據的目的則在支解國家，這是絕不容混淆的。

這兩種錯誤觀念的糾正，更是當前要務的第一着。

## 五 結 論

從上面對 國父遺教的研究，我們知道地方自治的目的，在實行民權主義和民生主義。而民權主義和民生主義的實行，也以地方自治為起點，沒有地方自治做基礎，民權主義和民生主義是無由實現的。自從抗戰勝利以來，我們的國際地位已臻平等，扶植少數民族自治也已逐漸施行，民族主義可以說是已大體實現。現在最重要的，就是求民權主義和民生主義的實現。所以完成地方自治，實是當前最急要的一件事。

由上面的檢討，可知過去地方自治失敗的原因，固然是客觀環境的影響；但全國上下沒有共同一致切實推進，也是失敗的主因。抗戰勝利以後，帝國主義所加給我們的障礙已經排除，目前雖然還是瘡痍滿目，反民主革命的勢力仍甚猖獗，但由於全國人民的要求，和平統一終能實現的。目前最重要的，除了消弭方面掃除建國的障礙以外，還要全國一致對地方自治的推行，作最大最善的努力。我們固然希望政府下最大的決心，盡最大的力量，依照 國父遺教切實推行；同時也需要全國民衆來共同推進。尤其是宣傳自治真諦，加強民衆認識，深入農村，協助民衆合力推行自治，更是知識青年不容逃避的責任。



蔣主席在對青年訓詞中，會屢次以協助推行地方自治相勗勉。在「中國之命運」中，指示青年從事五項建設的途徑，其中社會建設一項，更有這樣的訓示：「社會建設之責任，首在鄉社自治員。惟有鄉社自治員始能深入於農村，負起指導鄉社自治責任，更於自治之外，倡導娛樂與養育的設施。所望我全國有志建國的人士，應認清鄉社自治員和保甲長為社會建設基層的職位，勿流連於都市，勿眩惑於虛榮，以簡單樸素的生活，任建國的基層工作，則在個人，可建平生一切事業的基礎，而在國家，則軍事教育經濟各項的建設，乃有確實的保障」。語重心長，我們每一個有志的青年，都應該加以深切的注意和反省。

最後，我願以一句話來做結語，並貢獻給全體青年同胞：

「青年們，地方自治需要你！」。

### 三 實施憲政與改進省制

——三十五年八月一日

#### 一

在今天，談起實施憲政，大家都在眼巴巴的望着十一月十二日召開的國民大會和憲法草案，好像只要國民大會能如期召開，制定一部良好的憲法，便可以馬上看到憲政的實施，坐享憲政的福利。

這種想法是天真的，但也是錯誤和危險的。我們的偉大的先知者——國父早在民國五年就指出這想法的錯誤：「國人性習多以定章程爲辦事，章程定而萬事畢，以是事多不舉；異日制定憲法，萬不可蹈此轍。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，礎堅則國固，國固則子子孫孫同享福利」（見「自治制度爲建設之礎石」）。

爲什麼 國父會這樣說呢？這是他由革命的慘痛經驗所得來的教訓。在其後的另一次講演中，他曾很沉痛的說：「民國至今有了十二年，當中倒了幾次呢？諸君知道不知道呢？民國四年，袁世凱自己做皇帝，把中華民國改成洪憲帝國，這是民國倒過了的第一次；民國六年，張勳復辟，這是民國倒過了的第二次；現在曹錕拿錢買總統，利用吳佩孚的武力，統一中國，事事要恢復專制，這又是拆民

國的台，民國又要再倒。民國成立以來，不過十三年，爲什麼被人拆台，就倒過兩三次呢？就是由於國基挖得不深，做得不堅固，便在那個基礎上築民國，好像屋基挖得不深，沒有堅固，便要那個基礎上建築高大洋樓，那裏有長久不倒的道理呢？（見「女子要明白三民主義」）？怎樣國基才能挖得深，做得堅固呢？「地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固，今後當注全力於地方自治」（見「自治制度爲建設之礎石」）。所以 國父在中國革命史的最後結論中，也很沉痛的說：「中華革命之經過，其艱難頓挫如此，據現在以策將來，可得一結論曰：非行化兵爲工之策，不能解目前之糾紛；非行以縣爲自治單位之策，不能奠民國於苞桑。願我國人，一念斯言」。

由此可知， 國父這一指示，完全是從革命的實踐中得來的教訓，也可以說是無數革命先烈用熱血頭顱換來的經驗。我們要接受這一教訓，珍惜這一經驗，便該用全力去推進地方自治，完成地方自治，來奠立憲政的基礎。沒有地方自治爲基礎，憲政是無法真正實現的。

## 二

地方自治在中國，應該以縣爲單位，要完成地方自治，首先要完成縣的自治建設，這是沒有問題的。但是不是完成了縣自治單位的建設，就是完成地方自治呢？

我們知道：「單位」應該是最基本的整體的意思。所以自治單位，就是最基本的自治組織。在自

治單位之上，自可有其上級的自治組織，尤其是中國，版圖遼闊，縣分過多，有些事務不是一縣的力量所能舉辦，但又不宜由國家兼顧，在這種情況之下，不能不有上級自治組織負統籌辦理之責。就是對縣自治的監督，固然屬國家行政範圍；但如果有上級自治組織，那麼，監督的責任，即可由自治單位的集體來負擔，各單位自治的實施，當更能確實有效。

所以遠在民國前十二年，國父在致香港總督書中，便提出「省自治」的主張：「於都內立一中央政府，以總其成，於各省立自治政府，以資分理」。其後在許多文獻中，更不斷提到這個主張，而且益趨明顯與具體，直到他最後公開發展政見的北上宣言，也明顯的說：「對內政策在劃分中央與省之權限，使國家統一與省自治各遂其發展而不相妨礙」。

原來我國的省制，起自元朝的「行中書省」，在最初祇是中央派駐地方執行政務的臨時措施，所謂「省」只是一個機關的名稱，而不是指某一行政區域；其後經過明清的變革，由於事實的需要，才逐漸形成地方組織。同時由於國家事務日漸擴大，以我國幅員的廣大，事實上勢不能事事集權中央，所以省的職權也日趨擴展。民國以來，省制屢變，各方對省的性質和地位，意見不一，始終沒有定論。國父根據世界民主政治的潮流和我國地方政制的實況，一面主張縣為自治單位，同時主張省為上級地方自治團體（參閱拙著「省政五論」），這自然是最正確的見解。

省爲上級地方自治團體的意義，有幾點是需要加以說明的：

第一、聯邦制的邦，雖然也有人稱爲上級自治團體，但這裏所說的，是指地方自治制度下的上級自治團體，是基於國家認可爲一定目的而存在的上級自治團體，本身沒有自主組織權。所以主張省爲上級自治團體，絕非主張聯邦制。過去一部份軍閥政客所標榜的聯省自治，旨在掩護他們的地方割據，造成國家的分崩離拆，和國父所主張的省自治，雖然祇有一字之差，出入却是至大。國父站在國家民族的立場，堅主國家必須統一，在民權主義中，就會對聯省自治的荒謬主張，作嚴厲的駁斥：「中國的各省，在歷史上向來是統一的，不是分裂的，不是不能統屬的，而且統一之時就是治，不統一之時就是亂的。美國之所以富強，不是由於各邦之獨立自治，還是由於各邦聯合後進化所成的一個統一國家。所以美國的富強，是各邦統一的結果，不是各邦分裂的結果。中國原來既是統一的，便不應該把各省再來分開，中國眼前一時不能統一，是暫時的亂象，是由於武人割據，這種割據，我們要劃除他，萬不能再有聯省的謬主張，爲武人割據作護符」。所以省應爲上級自治團體，而不是聯邦自治的邦，也不是聯省自治的省；我們主張省爲上級自治團體，却無保留的要反對支解國家的聯省自治。

第二、縣爲自治單位的意義，固然是說縣是最基本的自治組織，是地方自治的基礎，同時也是說各項地方自治事業，應該盡量以一縣爲單位去辦理。在一縣之內，完成地方自治的規模，每一縣都是地方自治的一個完整單位。所以省這一個上級自治團體，主要的業務，是監督和指導各縣完成自治，

亦有某些事業，不是一縣之力所能舉辦，或必須由多數的縣協力合作始能辦理的，才作為省自治事務，以省的力量去統籌辦理。所以省這個自治團體，本身所要辦理的自治事務並不多，主要的是在監督指導和統籌所屬各縣自治事務的進行，此外自然還得受中央委託，辦理國家事務。建國大綱第十八條說：「縣為自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。第十六條說：「凡一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督；至於省內之國家行政，則省長受中央之指揮」，就是這個意思。

原來 國父對國家事權的分配，有他所創見的均權制度，他認為「權之分配，不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象」，所以他既不贊成中央集權，也反對地方分權，而主張依事權的性質：「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」（均見「中華民國建設之基礎」）。而地方既分省縣兩級，所以屬於地方的事權分配，也同樣適用這原則：非全省一致不可者，屬省；應因縣制宜者，歸縣。不過，這些事務，既然本來性質上就是應因地制宜的，自然大部份應由縣辦理，只有的確不能拿縣做單位辦理的事，才歸省辦理。所以省的事務，主要還是在監督統籌所屬各縣自治。上級自治團體所以不同於自治單位，它的基本理由也就在此。

第三、地方自治的完成是由下而上的，上級自治團體的基礎應該建築在縣自治單位之上。所以省自治必須以縣自治為基礎，一定要省內各縣都完成自治，省自治才能建立，如果縣自治沒有完成，省

自治便無由實現。而在整個憲政實施程序上，則應由縣到省，由省到全國：「先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基本，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，異於僞托自治之名，以行割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣」（見「制定建國大綱宣言」）。所以 國父在他手訂的建國大綱中，規定建國三程序，除了軍政時期是破壞時期外，訓政時期的主旨，是在推行縣自治，完成各縣的自治建設，至「一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期」（第十六條）。在這時期，除了要在中央試行五權之治（第十九、二十、二十一條），議訂憲法草案（第二十二條）以完成憲政的準備之外，主要便是要建立省自治組織（第十六條），劃定省權限（第十七、十八條），來完成省自治，到了「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」（第二十三條），而「憲法頒布之日，即爲憲政告成之時」（第二十五條）。

由此可知：省自治應以縣自治爲基礎，在訓政時期，縣自治沒有完成前，省不能自治；一定要省內全數的縣都完全自治，才進入省自治。而憲政的完成，則以省自治爲基礎，省自治的開始，就是憲政時期的開始，全國各省省自治的完成，也就是憲政的告成。

#### 四

從制憲到行憲

現在政府爲了要實現還政於民，憲政就快要實施，但事實上，自訓政以來，政府雖以全力推行地方自治，却由於各種事實的阻撓和障礙，到現在縣自治還沒有完成，省自治更可以說是根本沒有着手。沒有地方自治做基礎，憲政是不能真正完滿實現的，所以在憲政實施以前，固然要加緊推行縣自治，完成自治單位的建設，同時也應該從速推進省自治的準備工作，雙管齊下來促成整個地方自治。

要趕速推進省自治，我們要做的事實在太多了，最重要的，我們認爲有左列各點：

第一、五五憲草對省的規定，認爲是純粹的國家行政區域，這很明顯是不對的。孫院長在政治協商會議席上報告，也認爲和 國父遺教不符，現在憲草快要提出國民大會討論了，自應從速予以修正。政治協商會議對憲草修改原則的協議，認爲省應爲自治團體，誠較五五憲草進步，但「省爲地方自治之最高單位」一詞，似嫌費解，因爲單位應該是最基本的整體的意思，既然說縣是自治單位，又認省爲最高單位，總不免有點牽強。至於省憲問題，我們覺得主要的問題不在省憲的名稱，而在省自治的基本通則，應該是由國家決定，省應該沒有自主的組織權，只可以依照國家規定的通則，訂定各項自治法規。這樣，省自治才不致變成聯邦制。

第二、做一件事固然要小處着手，但同時要大處着眼。我們對於縣自治的推行，已經有許多年了，可是，縣自治法還沒有訂定，縣自治的理想怎樣？縣自治團體的事權怎樣？都沒有明確的規定。大家沒有共同一致的理想和認識，祇憑各人的見解去做，這怎能做得好呢？推行省自治，實在不能再



犯這錯誤了，在推行之始，應該趕緊制定省自治通則，爲努力的鵠的，按步推進，大家在共同理想和認識下，作一致的努力，才可以計日程功。

在省自治通則中，最重要的便是確定省的職權；現在我們最不清楚的，便是各級政府事權的分配，中央什麼事都可以辦，也什麼事都可以不辦，這樣權責不清，實在是一切政治不上軌道的主要原因。改正這一點，一定要依照上面所說的均權制度的原則，把各級事權劃分得一清二楚，省是立於中央和縣中間的組織，它的事權更需要有明確的界限，才能達成自治的目的。

第三、現在各省的區域，不但過大，而且不合理，很多與天然形勢和風土人情相違反的地方。自民國十九年中國國民黨四中全會通過縮小省區案以來，政府早有縮小調整之議，但以格於形勢，迄未實行，抗戰勝利，本是調整省區的一個機會，東北並已頒布實行，可見政府具有決心；在憲政實施前夕，這實在是一件建國的百年大計，也是省自治的基礎所繫，政府應該早下決心，從速參酌各地歷史、地理、風土、民情、交通、經濟、文化各種自然人文地理情況，按照國家建設和地方自治的需要，將各省區域縮小調整。關於調整的具體辦法，在這裏我們不能從詳研究，但有一點最重要的原則，就是：調整省區，應該以便利省自治爲目的，務使調整後的省區，交通便利，民情融洽，文化溝通，民生互利，各項自治事業的推進，都較爲便利，成爲一個比較理想的自治區域。如果只求中央對各省的容易駕馭和控制，而不問對地方自治是否有碍，或過分遷就各省現實情形，而不管是否合於省自治的

要求，都是我們不敢贊同的。

第四、現在的省行政組織，龐大繁冗，架床疊屋，系統不明，權責不清，固然是理想的省組織，也不能在省自治前，順利推行省自治，其急待改進，是無疑的。改進的最重要原則，也是應該以完成省自治爲目的，尤其是要和省自治業務與步驟相配合，一個合理的組織，一定是根據他的工作來決定的，而省在完成自治以後，業務將與今日迥異，省的組織，也應該和現在的大不相同，所以在省自治推進中，必須配合着自治業務的進展，將省組織逐步改進，才能負起推行自治的責任。此外組織系統，一定要分明，各機關權責，一定要清楚，機構應該力求簡化，效率務須提高，都是些應該注意的原則。還有各省大小貧富不同，業務繁簡也往往相去懸殊，中央對各省組織，應該只作原則的規定，儘量給與各省因地制宜的便利，不可注重形式的統一，不願實際的窒礙和浪費。

至於省自治行政首長，自然應該依照建國大綱的規定，採用省長制，并由選舉產生；不過選舉的方法，建國大綱第十六條，只說是由國民代表會選舉，這國民代表會是不是就由該省各縣所選出席國民大會的代表組成，還是一個由另外的選舉所產生的省民意機關（如現在的省參議會）？却不無疑問。我們知道：國父一向是主張直接民權的，省長的選舉，最好還是採用直接選舉法，由全體選民直接投票；如果一時不能辦到，也該由選民直接選舉所產生的民意機關來選舉，像現在縣基層組織所採用的那種間接又間接的選舉方法，是不合理的。在目前，憲政沒有實施，省自治未完成前，似乎不

妨採用折衷方法，由省民意機關選出若干人呈中央圈定，或由中央提出若干候選人交由省民意機關選舉，來做過渡辦法，以免一旦實行選舉，流弊百出。最低限度也應該馬上實行軍民分治的辦法，這對省自治的推行，也是一件必要的措施。

最後，關於省民意機關的組織，現在的省參議會，除了職權幾等於諮詢機關，爲了推行省自治，必須切實予以充實外，最值得研究的，是參議員的產生；現在的規定，是由各縣（市）參議會選舉，而組成各縣（市）參議會的參議員，係由鄉（鎮）民代表會選出，各鄉（鎮）代表則由每戶推出一人所組成的保民大會所選出，這樣間接又間接的選舉方法，是不能真正代表民意的；又選舉辦法，現在的規定是採用單員選舉區制，每縣市一人，不管各縣（市）面積人口的大小多寡，而且只有區域選舉，沒有職業選舉；都是些最落後的辦法，應該立刻修正，改用直接比例選舉法，並加入職業選舉，這都是推行省自治所必要的。

## 四 憲法中之省的地位

——三十五年十二月十日

地方制度問題是關於憲法的研討中心之一，省的地位問題又是當前關於地方制度討論的焦點。

所謂省的地位問題，就是省究竟是地方自治團體還是國家行政組織的問題。時人對於憲法中省的地位，雖然發表了不少意見，歸納起來，也不外這兩種主張。

在反對省爲地方自治團體的主張中，除了有一些人的理由是：「試問在國家工業化現代化的過程中，隨之就發生了許多艱難複雜之行政問題，需要中央政府爲之統籌規劃，那裏能任令各省人民安停在那兒，自制省憲，自選省長，實行自治呢？假如省議會竟被新興財閥與土豪劣紳所把持操縱，又將如何？省長與省議會雙方爭持不下之時，究應由中央政府裁決，抑由人民裁決？如由地方人民裁決，能否勝任愉快？」這種說法，是根本不要地方自治的說法，我們用不着詳加研討。此外的理由大概不外兩點：

第一，認爲省自治容易造成地方割據，破壞國家統一，尤其是鑒於民國以來的國家不統一，都是由於握兵權者挾一省或數省爲地盤，形成半獨立狀態，來和中央政府對抗。所以認爲今後爲求國家的統一和中央政府的強固有力，一定要削弱省的地位。

第二、認爲依照 國父遺教，省應該是國家行政組織。他們特別強調左列三點：

一、國父是反對聯省自治的，在民權主義第四講和中國國民黨第一次全國代表大會宣言中，曾痛斥聯省自治的主張是爲武人割據作護符，謬誤到極點。

二、國父主張縣爲地方自治單位，在這自治單位之上，不應該再有地方自治團體。

三、根據建國大綱「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」的規定，和「中華民國建設之基礎」一文中，「如分縣自治，則現在省制之存廢爲如何耶？吾意讀者當然有此一問，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，乃得爲之」的遺教，認爲省應該不是地方自治團體。

關於 國父對省制的遺教，筆者在「論省的性質與地位」和「憲政實施後的省制」兩文（見拙著「省政五論」）中，曾詳加研討。我們把 國父由民國前十二年的致香港總督書一直到民國十三年北上宣言各項有關省制的遺教，綜合研究，可以知道 國父是一貫主張省爲地方自治團體的。上面所列的三點論據，我們如果再加研究，便可以知道是似是而非的。

一、所謂「聯省自治」就是要實行聯邦制，而省自治則不一定是聯邦，在單一國家裏還是可以實行省自治的。所以反對聯省自治，并不就是反對省自治，這是很明顯的。

二、單位是最基本的整體的意思，自治單位就是最基本的自治組織，所以自治單位只是自治團體中的

單位的意，而不是對國家制度而言。在自治單位之上自不妨有上級自治團體。因此，主張縣為自治單位，並不就是不認省為自治團體，這也是很明顯的。

三、國父關於省制的遺教，雖然在表面看來，似乎先後主張頗有出入，「中華民國建設之基礎」一文對省地位的指示，在表面文字解釋，誠似主張省為國家行政組織。但如果我們進一步研究，所謂「省長一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務，一方則為各縣自治之監督」，把對各縣自治的監督和對國家行政的處理并列，可見這自治監督並不屬於國家行政事務範圍，而是上級自治團體的監督。這樣，正說明省應該是上級自治團體。而且我們知道，中國國民黨第一次全國代表大會宣言和建國大綱，是國父手訂的對政治建設最重要具體的指示，我們研究省的地位，自然應該以這些文獻為主要依據。在這兩個文獻中，雖然上面所說的第十八條的規定，對省的地位性質似乎有點不大明顯，但如果綜觀全文，尤其是第十六條和第二十三條的規定，便可以知道國父是絕對贊成省為地方自治團體的。

自然正如立法院五五憲法草案說明書所說：「國父關於省制之言論，雖前後間有出入，無非運用方略，應付當時環境，以求達到革命之目的，完成國家之統一」。國家的統一是最重要的，我們對國父遺教的研究，首先要注意這一點革命的基本要求，而不應該在遺教中作咬文嚼字工夫。省自治如果真的會造成地方割據，破壞國家統一，自然應該絕對反對。所以反對省自治的法理和事實兩點理由

，實際上是相通的。我們願就這一點再加研究。

中國需要絕對統一，中央政府需要強固有力，這是全國一致的要求，是毫無問題的。問題是省自治真的是足以破壞國家統一嗎？說到這裏，許多人都引民國以來的軍閥割據，變亂相尋作前車之鑒。但民國以來軍閥割據，變亂相尋的原因，是由於省自治嗎？誰也知道，民國以來，從沒有那一省實行過真正的自治，最多也只是曾經有一個時期，有人用自治做割據的幌子而已。所以造成割據的責任，是不應該由省自治來負的。我們細察民國以來的歷史，便可以知道軍閥割據的造成，起因於袁世凱爲了要排除異己，反對共和，把國家軍權和地方政府權，交給他在各地的親信。結果這少數人別具野心，竊佔地盤，便成了尾大不掉，中央無法把這權力收回，便造成了十幾年來的慘痛歷史。到國民政府成立以後，費盡了九牛二虎之力，才逐漸將兵權收回，求得國家的統一。最近有些地方還有變相的割據，也是由於掌有武力者不受中央指揮，要兼管地方行政的緣故。

所以，民國以來軍閥割據局面的成因，第一是由於容許軍隊私有，沒有實行軍隊國家化，第二是由於容許軍人兼爲地方行政長官，沒有實行軍民分治，而不是由於省自治。而且剛剛相反，沒有完成地方自治，却正是軍閥割據的一個原因。因爲軍閥割據的條件，一是中央政府沒有力量，二是人民不能自治。要中央政府強固有力，一定要人民有力量，如果地方完成自治，人民真正掌有政權，軍閥是沒有方法割據的。過去割據局面的造成，便是由於人民沒有自治，只能坐視地方政權爲握兵權者所挾

持，受其蹂躪踐踏而莫能自救，這才是最慘痛的經驗和教訓。

自然，如果省自治的範圍過大，權限過高，是容易造成國家分裂的，這一點不能不加以注意。不過如果我們一方面在國體上確定為一個單一國家，則給予省的自治權，自然有一定的限度，絕不會成了聯邦制的邦，省自治的範圍，自然要受國家法令的限制。一方面確定以縣為地方自治單位，各項地方自治事業，都盡可能以一縣為單位去辦理。省這一個上級地方自治團體，主要的業務，是在監督指導和統籌各縣地方自治的完成，只有某些事業不是一縣的力量所能辦理的，才作為省自治事務，由省去辦理。這樣的省自治是祇有助於國家的統一，而不會造成國家的分裂的。此外再切實實行軍隊國家化和軍民分治，便可以根絕地方割據的禍源，永奠國家統一的基礎。

所以反對省為地方自治團體的理由，是不能成立的，但這祇是消極的說明。在積極方面，如果我們從左列各點考慮，更覺得省自治有其必要：

一、我們應該以三民主義立國，憲法的訂定，應以國父遺教為依歸，這已是全國一致的要求。而正如上面所說：國父是主張省為地方自治團體的。蔣主席在政治建設要義中，闡述建國大綱第十六條，也明確的指示：「由全省各縣人民推舉代表，選舉省長，一方面為地方自治的首長，主持省自治行政；一方面又受中央的委託，負監督自治與辦理該省以內國家行政重任」。我們的憲法自然不應該作相反的規定。



二、民主政治是目前全世界人類一致的要求，也是世界政治的潮流，而民主政治的基礎，則在地方自治。要充分發揚民主政治的精神，便要充分推行地方自治。另一方面由於世界文明的進步，國家事務的範圍，一天天擴大，地方自治的事務，也隨着一天天的增加，要能充分發揮地方自治的精神，圓滿推行各項自治事業，已再不是一個小的自治區域所能完成。在縣自治區域之上，實在有建立上級自治團體的必要，所以確定省爲上級自治團體，實在是合理的。

三、國父的地方自治理論，有一點最重要的特質，就是他「所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦并爲一經濟組織」（見地方自治開始實行法）。在一個理想的地方自治團體之內，不僅人民能自管自衛，同時能自教自養。要達到這個目的，地方自治區域應該不單是一個在政治上能夠自治自保的區域，而且是在經濟上能夠自給自足的區域。而在近世的經濟建設，是需要較大規模的人力物力，來共同推進的。這又說明了省爲上級自治團體的必要。

四、誰也知道中國是一個幅員廣大的國家，這樣廣大的一个國家，要徹底實行中央集權，是沒有辦法的。欲求國家長治久安，一定要依照均權制度的原則，把中央和地方的權限劃得清清楚楚。性質上須因地制宜的事務，應該劃爲地方自治事務，由省縣自治團體去辦理。否則只求中央對地方控制的便利，所得的結果，往往是相反的。從元朝的行中書省以來的省制演變的歷史，便充分說明了這一點。

### 從制憲到行憲

一〇六

基於上述的理由，我們認為在憲法中省的地位，應該是地方自治團體。所以，國民政府向國民大會提出的中華民國憲法草案，對省地位的規定，在原則上是對的。但關於省自治的範圍、組織等，並不是沒有可以商榷的地方，如果有機會，我們當另文詳加研討，本文只好從略了。

## 五 論憲法中的地方制度

——三十六年二月一日

中華民國憲法已經國民大會制定，國民政府公佈，并已決定由本年十二月二十五日起施行，中華民國的歷史，將進入最嶄新而又最光輝燦爛的一頁。

憲法是國家的根本大法，自然每一條一字，都關係重大。可是和全國人民關係最密切的，莫若地方制度的規定。所以我們願意就這一點加以研討。

憲法關於地方制度的規定，載在第十一章第一一二條至第一二八條，這些規定，很明顯的，是比國民政府二十五年五月五日公佈的憲法草案（以下簡稱五五憲草）和國民政府三十五年十一月十八日提交國民大會的憲法草案（以下簡稱五五憲草修正案）都進步得多，我們只要拿上述規定和五五憲草第五章和五五憲草修正案第十一章的規定一加比較，便可以明白了。

五五憲草的地方制度最大的缺點，是把省作為純粹國家行政區域，否認了省的自治團體的地位，所以規定「省設省政府，執行中央法令，監督地方自治」。省長由中央政府任免，省設省參議會，參議員由縣市議會選舉，只是一個諮詢性質的機關。對省和中央與縣的權限，也沒有明白劃分。對於這一點，筆者在「論省的性質與地位」和「憲政實施後的省制」兩文（見拙作「省政五論」），曾加以

指出；在上面「論憲法中之省的地位」一文中，更已就 國父遺教、世界潮流和現實需要各方面，申論省自治地位的不容忽視。五五憲草關於這一點的原則，自然是應該加以改正的。

五五憲草修正案在省的一方面，雖然已補救了五五憲草的缺憾；但在縣的方面却又犯了忽視縣自治的地位的毛病。關於地方制度的規定，雖然承認省縣都是地方自治團體；但很明顯的把重點放在省，所以關於中央和地方權限的劃分，只列舉了中央和省的權限，對於省縣權限的劃分，却完全由省在自治法中來規定。縣權限的大小，完全聽由省的支配。關於縣實行自治、縣長民選和縣政府的組織等，也都由省自治法來規定。立法的原意，大概認為縣的自治地位應為省所賦與，基於省的承認，所以縣的自治範圍、權限、組織等，都應由省來規定。這一原則，很明顯地是和 國父遺教不符的。國父向以縣為地方自治單位，他的意思，不但是以縣為基本的自治的組織，各項自治事業也應該儘可能的以縣為單位來辦理。至於省則為上級自治團體，主要事務在監督各縣自治，只是有全省一致的性質，不能以縣為單位辦理的自治事務，才由省辦理。關於事權的劃分， 國父也有「中央分權於各省，各省分權於各縣」的昭示，所以中央的權限固然要劃分清楚，省和縣的權限也應該明確規定；均權制度的原則，原來就不僅僅適用於中央和地方權限的劃分，對有因地制宜性質的地方事務，也應該依照均權制度的原則，有全省一致性質者屬省，有因縣制宜性質者屬縣。這樣，才能充分發揮均權的精神，而且，我們知道地方自治制度是由下而上的制度，必須基礎穩固，才能發揮自治精神；五五憲草修

正案只着重了省的地位，而忽視了縣的自治，這很明顯地也是不對的。

國民大會所通過的憲法，關於地方制度的規定，可以說是正採納了五五憲草和五五憲草修正案兩者的長處，而改正了兩者的缺點；承認了省的自治地位而不忽視縣的自治地位，對省縣都同樣重視，所以比這兩個草案都有明顯的進步，的確是取兩者之長而捨兩者之短的一個進步的產物。在憲法第十章「中央與地方之權限」裏，採取了中央，省、縣三級均權制，對省和縣的職權都同樣的用列舉方式明白規定，同時還確定了「其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣」的原則。在第十一章「地方制度」裏，承認省縣都是自治團體，省縣都得召集省縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定省縣自治法，省縣都設省政府為執行機關，省縣長都由人民選舉，省縣都設省縣議會為民意機構，省縣議員均由人民選舉。可以說，對省縣的自治地位予以同樣重視；省縣的自治地位都由憲法予以規定，都受憲法的保障。那麼，就這一點來說，很明顯地，中華民國憲法比五五憲草和五五憲草修正案是進步的，是更符合 國父遺教和更適應國情需要的，是值得我們贊同和擁護的。

但這並不是說：憲法關於地方制度的規定，已經盡善盡美，達到了最理想的境界。首先縣為自治單位是 國父的地方自治理論特質之一，憲法中的縣制對此沒有明文規定，不能不說是美中不足。可是，縣為自治單位的意義，並不是如有些人所理解的一樣，是對國家而言。我們雖然認縣為自治單位

，但並沒有否定省爲上級自治團體的意思。它最主要的意義還是以縣爲最基本的自治組織，各項自治事業應該儘可能以縣爲單位來辦理，務求在一縣的範圍內，完成自治建設的規模。所以縣是否成爲地方自治單位，最重要的是在實質，而不是在名稱爲自治單位。憲法中雖然沒有明定縣爲自治單位，但第一一三條對縣的事權已有明確規定，第一一二條明定縣得制定縣自治法，第一二三條明定縣民直接行使四權，第一二五條規定縣得制定單行規章，第一二四和第一二六兩條規定縣的自治組織。可以說對自治單位的規定都已應有盡有了。只要將來中央制定省縣自治通則的時候，能夠依照 國父建國大綱和地方自治開始實行法，對縣爲自治單位的地位加以重視；尤其是各縣推行地方自治時，能夠秉承 國父遺教，切實推進，在一縣內完成自治建設的規模，那麼，縣便可以在實際上成爲自治單位，却不一定要在憲法中予以明文上的規定的。

其次，憲法上關於地方制度的規定，也還有不少可以商榷的地方：例如拿第一節省的規定和第二節縣的規定來比較，便可以看到條文規定的方式並不一致。不過好在這祇是立法技術的問題，對實質是沒有多大影響的。又如省縣民代表大會的召集時期和召集機關都沒有明白規定，對省縣政府和省縣議會的規定都太富彈性，西藏自治制度的規定，也太欠明確，嚴格的說，這些都是有欠完密的地方。不過，這些將來在省縣自治通則和省縣自治法及單行法規中都可以予以補救的。況且，憲法條文原應簡明，憲法的修改又要經過鄭重的程序，各條規定較富彈性一點，也不是完全沒有理由的。

所以，中華民國憲法關於地方制度的規定，雖然並不是盡美盡善，但的確比歷次的憲法草案進步得多；就是比數十年來中國憲政史上的歷次憲法和憲法草案也完善得多，總算差強人意了。但我們不要忘記：憲法的條文祇是一種原則的規定，憲法中的地方制度，祇是替我們繪描了一幅地方自治的美麗的遠景。要完成地方自治，首先便要有許多補充的法規和方案，最重要的便是省縣自治通則，這可以說是我們將來地方制度的最基本最重要的一部法規。我們熱誠的盼望中央能夠依照憲法所定的原則，秉承 國父遺教和參酌地方實際情形，迅速的和縝密的把它制定。尤其是盼望負推行地方自治責任和現在各地負行政實際責任的人，能夠切實遵照憲法的原則和各項有關法規，切實推行地方自治。這樣，憲法所給我們繪描出來的地方自治的美麗的圖案，才能見諸實現呢！

地方自治是憲政的基礎， 國父說：「國人性習多以定章程為辦事，章程定而萬事畢，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，自治者民國之基礎也」。在這憲法已經通過公布和即將實施的時候， 國父這一遺教是值得我們深加警惕的。

## 六 評「省縣自治通則草案」

——三十六年十二月十六日

報載：「省縣自治通則草案」已經行政院通過，呈由國務會議交法制政治兩審查委員會審查，即可核轉立法院審議。

地方自治是憲政的基礎，國父說：「欲行憲政，必先辦自治。自治者，民國之礎也。」所以在各種行憲法規中，「省縣自治通則」是最重要的，實在值得我們特別注意。

行政院通過的「省縣自治通則草案」（以下簡稱爲本草案），共分五章卅四條，除了總則與附則的規定外，第十條至第十二條、第十七條至第二十條、第二十二條至第二十六條和第二十八條，都是照錄憲法規定的原文，並沒有新的意見。此外第十三條關於自治事項的原則的規定，第十四條關於事權爭議的規定，第十五、十六兩條關於自治財政的規定，第廿一、廿七兩條關於省縣政府組織的規定，都是些當然的規定，規定的內容，也至富彈性。細看草案全部條文，比較具體而應該特別注意的，實在祇有第六條至第九條關於實施程序的規定，和第廿九條第卅條關於自治監督的規定。

所以，本草案最明顯的特色，便是它的簡括和彈性，這大概是基於原審查原則第二點：「其內容除憲法有關條文照錄外，應只規定舉大端，不宜過於詳密，庶幾條件程度至不齊一之全國各地，均



能適應」的原則的結果。

自然，中國幅員這樣廣大，各地情況這樣參差，我們地方自治的規定，自然應該較富彈性；不過，「省縣自治通則」既是地方自治的基本法規，也是各省各縣制定自治法所須遵循的原則，那麼對於應該全國一致的地方，實有明白規定的必要；固然不應過於詳密，但也不可過於簡括。好像關於居民和公民的界限和對於自治團體的權利義務，省縣議會的組織和職權，地方自治人員的人事制度等，在「省縣自治通則」都應該有原則的規定；而對於自治財政和省縣政府的組織，原規定也太富彈性，現有的規定幾乎等於沒有規定。尤其重要的是關於縣市以下的自治行政區劃和編制，是否仍分設鄉鎮？性質和編制怎樣？這是地方自治的基層組織，除非因為本通則要趕速頒行，而關於這一點還沒有既定的方針之外，更沒有不在本通則明白規定，而要另以法律規定的理由。

但最難使我們滿意的，還不是規定的過於簡括和彈性，而是我們知道：國父的地方自治理論最重要的精神有二點：一是以縣為自治單位，省則是以監督統籌縣自治為主要業務的上級自治團體；省和縣的自治權限應該有明確的分別。二是地方自治以實行民權民生兩主義為主要目的，地方自治團體應不僅為一政治組織，且為一經濟組織，應該兼有政治性和經濟性。這兩點在憲法裏，因為要簡括，所以沒有加以明確的規定，我們希望在「省縣自治通則」裏得到適當的補充。而現在的規定，大部分只是把憲法的規定重錄一遍，沒有把國父地方自治理論的精髓，寫成具體的原則，作為我們地方自

治的主臬，這是我們所最不能滿意的。

再就本草案的內容研究：比較具體的，一是關於實施程序的規定，二是關於監督機關的規定。

首先，關於實施的程序，第六條以警衛辦理完善、財政整理完竣、戶籍登記辦理完竣、地籍整理完成四項為實施縣自治的條件，固然沒有卅年十月五日行政院公布的地方自治實施方案所列的十四項條件那麼繁複，也比較建國大綱第八條所規定「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，而其人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，暫行革命之主義」的條件為簡要，第七條以半數以上之縣完成自治為實施省自治的條件，也比較建國大綱第十條俟「全數之縣皆達完全自治」始實施省自治的規定為簡捷，這是基於適應實際需要，希望提前完成自治的緣故。雖然有些人認為最好能把這些條件都刪除，省縣都即時實行自治，但在目前情況，這些規定似乎仍然有相當理由。不過，第六條所列的四項標準，只注重客觀條件的完成，而沒有注意到人民對自治的認識。我們知道，地方自治能否圓滿實行，主要還是決定於人民對自治有沒有充分的認識，所以，國父對建國大綱第八條「其人民會受四權使用訓練而完畢其國民之義務，暫行革命之主義」的規定，特別重視，我們不能置之不問。同時，所謂警衛辦理完善、財政整理完竣等，都是頗為抽象的規定，似乎還得參照現行地方自治實施方案的規定，將訂具體的完成標準，才有比較客觀的標準。

關於自治監督，本草案係以行政監督為主，第二十九條規定以行政院爲省自治監督機關，省政府爲縣自治監督機關。後者自無問題，前者對省自治的監督權，究竟應該由行政院行使抑由內政部行使？似各有利弊，還值得詳加研究。至少，如果以行政院爲省自治監督機關，則第十四條所規定的，省與省發生事權爭議時，便不該由內政部提出行政院會議解決；第四條縣的分等是否僅報內政部備案，也值得研究。又第三十條對民意機關監督方法的規定，其決議違反憲法，經司法院解釋無效仍不遵守者，得予解散重選，這自然是應有的規定；但是否應該僅以違背憲法爲限？決議違反省縣自治通則或其他國家法律，經司法院解釋無效仍不遵守時，是否亦得解散重選？也值得再加考慮。此外，省縣議會和省縣政府發生爭議時應如何解決？自治監督機關監督權行使的範圍如何？可否代執行和代列預算？對於這幾點，都有加以明白規定的必要。

關於本草案的立法技術，也有些值得研究的地方：

第一、關於用語的，好像第八條「國民政府」的名稱，爲憲法所無，我們行憲後的中央政府，是否稱爲「國民政府」，還得斟酌。第卅條的「各級民意機關」，究竟是指省縣民代表大會抑指省縣議會？還是兼指兩者？也欠明確，因爲依照第十七、二十二兩條的規定，省縣自治法的修正，也要經過省縣民代表大會的通過，這樣，省縣民代表大會便不是僅舉行一次的制定自治法會議，這裏所說的民意機關是否包括省縣民代表大會在內，便待研究。自然，對省縣自治法的修正程序，應否作這樣的規

定，也是值得研究的。

第二、關於文字的，如第十條全文：「依憲法第一〇八條規定，由中央立法交省縣執行之事項」。並不是一個完全的句子，和第十一、十二各條條文的方式不一致；似僅是條文的一項一款，而不是一條完整的條文。

最值我們注意的，還是第三十一條的規定：「依憲法第一一八條規定，直轄市之自治，以法律定之，但得參酌本通則擬訂各該市之自治法，遞呈行政院轉立法院制定之」。這一規定，至少可有兩種解釋，第一種解釋是：直轄市的自治，固然可以依照憲法第一一八條規定，以法律定之，但是也可以參酌本通則擬訂各該市自治法，遞呈行政院轉立法院制定；第二種解釋是：因為依照憲法第一一八條規定，直轄市的自治，應以法律規定，所以，各直轄市得參酌本通則擬訂各該市的自治法，遞呈行政院轉立法院制定。如果是後者的意思，條文上不應該作「但書」的規定。而且所謂得參酌本通則擬訂各該市自治法的機關，究竟是那一個機關呢？也應該明白的規定。我們以為地方自治權的強弱，應該拿地方人民對自治的認識作標準，一般來說，都市人民對自治的認識都比鄉村人民的認識為深，現在以鄉村人民為基幹的省縣，既然可以召集省縣民代表大會，自訂自治法，省轄市依憲法第一二八條和本草案第三十八條，也可以準用縣的規定，為什麼直轄市反而無自訂自治法之權呢？所以，我們認為直轄市的自治，應該依照憲法和參酌省縣自治通則的規定，另以法律訂定「直轄市自治通則」，由各

市市民代表大會依據該通則，各自制定各該市自治法，而不應該採用現在這樣意義模糊的規定。

以上只是就個人一時所見，寫出來供審議和研究本草案的參考。「省縣自治通則」關係實在太重要，太值得我們研究了。本文所述，不見得一定都對，只希望能引起大家對本草案的注意，共同加以研究，使能臻於完善而已。

## (附)省縣自治通則草案

(行政院三十六年十二月九日通過)

### 第一章 總 則

第一條 本通則依照中華民國憲法第一百零八條第一項第一款制定之。

第二條 省縣均爲法人。於上級政府監督之下，法定範圍以內，有處理自治事務之權責。中央及省事務，得分別委任省縣執行之。

第三條 省之區域，依其現有之區域。省之設置、廢止及區域之變更，由中央政府決定之。縣之區域，依其現有之區域。縣之設置、廢止及區域變更，應由省政府報經內政部轉請核推。

第四條 縣得按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，酌分等次，由省政府釐定，報經內政部從制憲到行憲

從制憲到行憲

一一八

備案。

第五條 縣(市)以下自治行政區劃及編制，另以法律定之。

## 第二章 實施程序

第六條 凡一縣完成左列事項時，即實施縣自治：

- 一、警衛辦理完善，
- 二、財政整理完竣，
- 三、戶籍登記辦理完竣，
- 四、地籍整理完成。

第七條 凡一省所屬之縣，有半數以上完成自治時，即實施省自治。

第八條 前兩條省縣自治事項，應由各該監督機關負責考核，其已合規定者，分別呈請國民政府及行政院核定實施日期公布之。

第九條 省縣自治日期確定後，各省應依左列次序分別進行：

- 一、召集省縣民代表大會，制定自治法；
- 二、選舉省縣議員，成立省縣議會；

三、選舉省縣長，改組省縣政府。

### 第三章 自治事項

第十條 依憲法第一〇八條規定，由中央立法交省縣執行之事項。

第十一條 依憲法第一〇九條規定，左列事項由省立法並執行之，或交由縣執行之。

- 一、省教育、衛生、實業及交通，
- 二、省財產之經營及處分，
- 三、省市政，
- 四、省公營事業，
- 五、省合作事業，
- 六、省農林、水利、漁牧及工程，
- 七、省財政及省稅，
- 八、省債，
- 九、省銀行，
- 十、省警政之實施，

從制憲到行憲

從制憲到行憲

十一、省慈善及公益事業；

十二、其他依國家法律賦予之事項。

前項各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。各省辦理第一項各款事務，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助之。

第十二條

依憲法第一一〇條規定，左列事項由縣立法并執行之。

一、縣教育、衛生、實業及交通；

二、縣財產之經營及處分；

三、縣公營事業；

四、縣合作事業；

五、縣農林、水利、漁牧及工程；

六、縣財政及縣稅；

七、縣債；

八、縣銀行；

九、縣警衛之實施；

十、縣慈善及公益事業；



十一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。

第十三條 省縣辦理地方自治事項，不得違背中央政策及法令，並應與中央施政方針配合。

第十四條 省與省間發生事權爭議時，由內政部提出行政院會議解決之。縣與縣間發生事權爭議時，由省政府解決之。

第十五條 省縣（市）自治財政，應妥為規劃，俾能自給自足，如財政確屬困難，得由國庫省庫分別酌予補助。

第十六條 中央及省事務之委託省縣執行者，其經費以國庫省庫分別負擔為原則。

#### 第四章 自治組織

第十七條 依憲法第一一二條規定，省得召集省民代表大會，依據本通則，制定省自治法，但不得與憲法牴觸，修正時同。

省民代表大會之組織及省民代表之選舉，以法律定之。

第十八條 依憲法第一一三條規定，省自治法應包含左列各款：

一、省設省議會，省議會議員由省民選舉之。

從制憲到行憲

從制憲到行憲

一一二

一、省設省政府，置省長一人，省長由省民選舉之。

三、省與縣之關係。

屬於省之立法權，由省議會行之。

第十九條 依憲法第一一四條規定，省自治法制定後，須即送司法院，司法院如認為有違憲之處，應將違憲條文宣佈無效。

第二十條 依憲法第一一五條規定，省自治法施行中，如因其中某條發生重大障礙，經司法院召集有關方面陳述意見後，由行政院院長、立法院院長、司法院院長、考試院院長與監察院院長組織委員會，以司法院院長為主席，提出方案解決之。

第二十一條 省政府設祕書處（室）暨民政、財政、教育、建設、會計等機構。於必要時，得設事業機構，並規定各級組織，由省政府訂定，提請省議會通過後，送內政部轉呈行政院備案。

第二十二條 依憲法第一二二條規定，縣得召集縣民代表大會，依據本通則制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法牴觸，修正時同。

第二十三條 依憲法第一二三條規定，縣民關於自治事項，依法律行使創制複決之權；對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉罷免之權。

第二十四條 依憲法第一二四條規定，縣議會議員由縣民選舉之。

屬於縣之立法權，由縣議會行之。

第二十五條 依憲法第一二五條規定，縣單行規章與國家法律或省法規牴觸者，無效。

第二十六條 依憲法第一二六條規定，縣設縣政府，置縣長一人，縣長由縣民選舉之。

第二十七條 縣政府設祕書室暨民政、財政、教育、建設、會計等機構。縣政府之組織，依其事務繁簡，財政情形，由各縣縣政府訂定提請縣議會通過後，報經省政府核准轉咨內政部備查。

第二十八條 依憲法第一二七條規定，縣長辦理縣自治，并執行中央及省委辦事項。

第二十九條 省自治監督機關爲行政院，縣自治監督機關爲省政府。

第三十條 各級民意機關之決議，如違背憲法，經司法院解釋無效，仍不遵守者，上級自治監督機關得遞級呈准，予以解散重選。

## 第五章 附則

第三十一條 依憲法第一一八條規定，直轄市之自治，以法律定之，但得參酌本通則擬訂各該市之自治法，遞呈行政院轉立法院制定之。

第三十二條 市及設治局準用本通則之規定。

第三十三條 市之區域，應依都市計画法劃分之。

從制憲到行憲

從制憲到行憲

第三十四條 本通則之施行程序、日期及區域，以命令定之。

叁  
青年與憲政

## 青年應該怎樣參加研討憲草運動

——三十三年元月一日

各位青年朋友：

青年人最重要的是學習。在這年度開始的時候，我知道許多青年朋友，在學校念書的或是在社會工作的，都正在忙於擬訂或者已經開始他這一年的學習計劃。這一種學習精神是值得我們欽佩的。我不知道各位今年打算研究些什麼，因為這要看各位的興趣、能力、過去的學問基礎和目前的學習環境等等來決定。但我想向各位貢獻一個意見，就是：請每一位青年朋友，都把研究憲法草案這件事列入他今年的學習計劃裏面。

爲什麼我要向各位貢獻這個意見呢？因爲我們的學習固然要充實我們的能力，武裝我們的頭腦，而更重要的是要配合當前的需要，要對國家民族有最大的貢獻。蔣主席在「中國之命運」裏期望我們：「每一青年在今日每一分鐘的寫讀，每一分鐘的練習，都是國家民族新生命、新動力的來源」。這是我們在決定自己的學習和研究時應該特別注意和切實做到的。

怎樣才能使我們的學習研究真能成爲國家民族新生命新動力的來源呢？在今年我們應該研究學習些什麼才能對國家民族有最大的貢獻呢？大家都知道：今年是抗戰的第八個年頭，蔣主席在元旦告

從制憲到行憲

一二五

全國軍民書中指示我們：今年要一致奮鬥，完成國民革命的使命，實現我們七年來一貫的信條：抗戰必勝，建國必成。而要達到這目的，首先便要加緊推進我們的五大建設，尤其是政治建設；加緊推進政治建設的第一要務便是加速憲政實現。

加速憲政的實現，要做的工作自然很多，但目前最重要的便是對憲法草案的研究。因為憲法是國家的百年大計，政府和人民共同遵守的法典；全國人民都應該有深切的認識。要憲法能真正實行，也必須得到全國人民一致的擁護。所以在憲法未頒佈以前，必須全國人民都熱烈研討，共同提供意見，使憲法能真正代表全國人民的意志；將來頒佈後，自然能得到全國人民的一致擁護，憲法才能真正實行，憲政也才能實現。

現在政府爲了完成政治建設，已決定至遲在抗戰勝利後一年內召開國民大會決定憲法，并且設置了憲政實施協進會來促進憲政的實現。憲政實施協進會，爲了使全國人民對憲政和憲草都能有普遍的認識，都來參加促進憲政實施工作，特由今年元旦起，發動全國人民研討憲法草案運動。青年是革命的先鋒隊，國家的新生命，對這一運動自然應該踴躍參加，熱烈響應。所以研討憲草應該是今年每一個青年研究工作的一種，這樣，才能使我們的學習和研究，能對國家民族有最大貢獻。

那麼青年朋友們應該怎樣去研討憲法草案呢？我也很想簡單的向各位貢獻一點意見。我以為最重要的，首先要建立對憲政的基本認識。對憲政應有的認識自然很多，但最重要的不外三點，就是：第

一，要認定我們建國的最高原則是三民主義，憲法應該依照三民主義的原則來擬訂。第二，要認定我們的憲法應該是國父所主張的五權憲法，憲法應該和國父的遺教完全吻合。第三，要認定我們的國家應該是民主共和國，我們的政治應該是民主政治，憲法也應該不違背這一原則。

其次，便要搜集有關的資料。最重要的參考資料，憲政實施協進會曾開了一個目錄，比較重要的是：（一）中華憲法草案及說明書，（二）國父關於五權憲法的遺教，（三）約法、建國大綱、訓政綱領、抗戰建國綱領，（四）國民政府組織法，（五）五院組織法，（六）國民大會代表選舉法，（七）省市政府組織法，（八）縣各級組織綱要，（九）參政會及省市縣參議會組織條例，（十）立法程序綱領、法規制定標準法，（十一）公職候選人考試條例，（十二）彈劾法，（十三）審計法，（十四）提審法，（十五）出版法，（十六）違警罰法，（十七）各主要民主國家憲法條文。這些參考資料我們能夠完全搜集固然最好，不然搜集其中一部份也可以從事研究。此外各種有關憲政憲法的書籍刊物，尤其是研討憲法草案的書刊，我們也應該盡可能的搜集來加以研究。

再次，要確立研討的態度。最重要的是要虛心去研究，不要先存成見，要注意國家現況和世界潮流，不要好高騖遠，也不要頑固偏執，這樣才能求得真理。

建立了基本認識，搜集了參考資料，確立了研討態度以後，我們便可以詳細的將憲法草案條文，逐一的加以研討，那一點規定得妥善，那一點不大妥當，都應該客觀的虛心的體會，如果覺得有不妥



善的，應該更進一步去研究，要怎樣把他補充或修正，才有一個完滿的結果。並且可以用書面提出，送交憲政實施協進會彙集整理，供政府參考。各位對某一問題如果有特別興趣或專門研究，更可以專就某一問題從事研究，這樣更會得到更圓滿的結果。

最後，我們單是一個人去研討憲法草案是不夠的，還得參加集體的討論，彼此交換意見，共同學習，可以自己約集相識的同學朋友來舉行討論會或研究會，當地如有公開的演講會或座談會，也應該踴躍去參加，在集體的學習當中，才能得到更正確的見解。此外還應該努力去推動研討憲草運動，勸導你的同學親友一致起來參加研討，發起各種討論會、演講會、座談會，號召青年朋友們和各階層的人民踴躍參加，利用各種機會向一切相識和不相識的人宣傳研討憲草運動的意義，使研討憲草真正成爲全國一致的、廣大的、普遍的民衆運動，全國人民無論男女老幼都一致參加研討憲草。這樣，憲政才能得到普遍的認識，憲法才能代表全民的意志，真正的憲政才能實現。願各位努力！

## 二 與青年談憲政

——三十五年十一月十五日

國民大會經過十年的籌備，七度的改期，已於今日在全國人民的熱望中於首都開幕了。

這次國民大會的任務，是制定憲法和決定憲法施行日期，換句話說，就是決定實施憲政的內容和日期。實施憲政是國民革命要達成的主要目的之一，也是我們政治建設的目標，所以對於今日開幕的國民大會，誰都懷着無窮的期望。

不過，我們知道：憲政的實施雖然一定要制定憲法，但並不是憲法一經制定，憲政便可以無條件的實現。國父早就在「自治制度為建設之基石」的演講中，提醒我們：「國人性習，多以定章程為辦事，章程定而萬事畢，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」。所以憲法貴在能實行，如果有了憲法，不能實行，憲政還是不能實現的。

怎樣才能使憲法實行呢？國父在中國國民黨第一次全國代表大會宣言中，曾明白的指示我們：

「憲政之所以能有效力，全恃民衆之擁護，假使祇有白紙黑字之憲法，決不能保證民權，俾不受軍閥之摧殘」。所以要憲法能實行，憲政能實現，首先就要全國人民一致擁護憲法，維護憲法的尊嚴，監

從制憲到行憲

督憲法的執行，爲憲法的徹底實行而奮鬥。否則祇有「白紙黑字」的憲法，儘管制訂得怎樣盡善盡美，也是沒有用的。古語云：「徒法不能以自行」，就是這個意思。所以國民大會雖然爲了爲我們全國人民制定憲法的任務，但在憲法制定以後，憲政能不能真正實現，還要我們全國人民來共同努力，共同負責。

擁護憲政的真正實現，這固然要靠全國人民一致的努力，但尤其要全國青年們能首先力行，以爲倡導。我們全國青年應該怎樣來負起這一偉大的責任呢？我以為每一個青年應該努力的有兩點：第一是訓練我們青年自己，具備做一個憲政國家公民所應有的認識和條件，使成爲一個憲政國家的優秀公民。其次是協助政府，輔導民衆，擁護憲法，推行憲政，使憲政能真正實現。

我們應該怎樣訓練自己成爲一個憲政國家的優秀公民呢？

第一、要真正了解什麼是憲政，什麼是五權憲法，要徹底認識這一次國民大會所制定公布的憲法的原理、全部條文和每一條的精義。所以我們對於國父民權主義和五權憲法的遺教，蔣主席歷次關於憲政問題的訓示，中國近百年的憲政史，和憲政憲法的原理，都應當有深透徹底的研究，而對這一次國民大會制定憲法的經過和將來公布的全文與有關資料，尤應密切注意深切了解。這樣我們才能了解憲政，認識憲法。

第二、要具有憲政國家公民守法的精神，要具有「憲法神聖」的觀念。無論站在那一個崗位，做

什麼事情，對於即將公布施行的憲法，固然要絕對遵守，對一切法令規章，也該切實奉行。尤其是如果負着執行法令的責任，更要忠實於自己的職務，不徇私情，不畏強暴。同時每一個人不僅自己要守法，還要勸導他人守法，看到違法亂紀的事，便要共起依法檢舉制裁，這才能發揮憲政國家的法治精神。

第三、要具有憲政國家公民的政治素養和風度。以部份服從全體，以少數服從多數，以謙恭代替傲慢，以虛懷代替固執，以積極建議代替背後批評，以熱心負責代替獨善其身，以互助合作代替操縱把持，以親愛精誠代替挑撥離間等，都是一個憲政的國家公民應有的政治素養和風度。我們不但在政治活動要有這樣的修養和作風，就是在日常生活也應該培養這樣的氣度和習慣，才能算是一個憲政國家的優秀公民。

應該怎樣協助政府，輔導民衆，擁護憲法，推行憲政呢？

第一、對於政府推行憲政的各項措施和改革，如保障民權，勵行法治，訓練民衆，推行自治，改革政制，刷新政治等等，我們應各站崗位，各本職責，盡自己最大的努力，響應政府號召，切實奉行，使各項措施和改革，能迅速施行。同時對推行憲政的各種障礙和困難，我們也要在政府的領導下，協力清除，使憲政能真正實現。

第二、對於民衆，我們也應該各站崗位，各本職責加以輔導，如宣傳憲政，演講憲法，向他們解

釋憲政國家公民應具有的認識和條件，訓練他們行使四權，和履行公民義務，提高他們的政治水準和文化水準，使每一個民衆都成爲憲政國家的良好公民，這才是憲政真正實現的最大保證。

第三、憲政最主要的基礎是地方自治，要憲政能夠真正實現，一定要有地方自治的基礎，國父曾以造屋爲例，說明地方自治和憲政的關係，正像屋基之於房屋一樣，要造房屋，一定要先立屋基，如果基礎不鞏固，房屋是最易傾倒的，所以他說：「欲實行憲政，必先辦自治，自治者，民國之礎也，礎堅則國固，國固則子子孫孫同享福利」。在他所定的建國程序中，要先經過訓政時期，然後實行憲政，就是要完成地方自治以後實施憲政的意思。現在我們地方自治工作尙未完成，雖然爲適應時代的需要，提前實施憲政，但在憲法頒布以後，仍然要加緊推進地方自治，完成訓政未完的工作，所以對這點尤其是要切實注意。我們要求憲政能真正實現，就一定要以全力協助政府輔導民衆推行地方自治，在最短期間完成地方自治，來奠立憲政的基礎。我們無論站在那一個工作崗位，從事那一種職業，都應該盡自己的力量，去推進各項地方自治事業，尤其是要遵照 蔣主席的指示，立志做鄉村自治員，深入農村，負起推行地方自治的責任，這才能使憲法真正實行，憲政真正實現。

總之，憲法制定並不是憲政實現，在國民大會開會從事制憲的今天，我們絕不能以爲憲法一經制定，憲政就可實現，我們大可安心坐享憲政的福利。我們要知道天下沒有不勞動的收穫，要求憲政的實現，需要我們努力的地方實在太多了，上面所說的只是最主要的幾點，我們要克盡今天時代所賦

予我們的使命，一定要以實施憲政爲己任，以全力協助政府，輔導民衆，擁護憲法，推行憲政，這是我全國青年朋友們所應該共相勉勵的。

### 三 青年與行憲

——三十六年十二月廿五日

實施憲政是中國國民革命的主要目標，數十年來我們一貫的爲着憲政的實施而奮鬥；我們的國民革命史，正包括了近代中國的憲政運動史，而數十年來的中國憲政運動史，也就是 國父和無數革命先烈志士犧牲奮鬥的歷史。

青年是革命的先鋒隊，我們翻開中國國民革命史，由辛亥革命的推翻滿清，民國十六年的打倒軍閥而至八年的抗戰，可以說沒有一役不是有賴於青年的策動，參加的也大都以青年爲主幹。最明顯的例：在我國革命史中，第一次充分發揚我革命先烈犧牲奮鬥精神，震動全國，敲響滿清政府的喪鐘的黃花崗之役，參加者多半在當時都是廿歲左右的青年；民國十三年黃埔軍校創立，各地志士，間關跋涉，冒險參加，接受訓練，因以建立國民革命軍的基礎力量，奠定北伐勝利的基礎的，也大都都是二十多歲的青年； 國父決志革命，在乙酉中法戰敗之年，當時他剛二十歲； 蔣主席加入同盟會，從事革命工作的時候，也祇有十九歲。這都說明青年是國民革命的主力，也是憲政運動的主力。數十年來的革命史和憲政史，都是以青年爲主幹寫成的，也可以說，這就是一部青年運動史。

事實上，數十年來的中國青年運動，也沒有一次不是以憲政的實施爲其奮鬥的主要目標。辛亥革命以前的青年運動，中國初年的討袁運動，民國八年的護法運動，固不必說，就是其他每一次青年運動，也無不直接間接或多或少以憲政運動爲其內容。好像「五四」運動，雖然以外交問題爲導火線，可是當時的宣言也特別指出：「務望全國工商各界，一律起來，設法開國民大會，外爭主權，內除國賊」，以資號召。其後所形成的文化運動，對「民主」與「科學」的倡導，更對憲政運動有莫大的貢獻。

所以，數十年來的歷史說明了：近代中國的憲政運動，以青年爲其主力；而近代中國的青年運動，也以憲政爲其主要內容。中國憲政運動史是青年們用他們的頭顱熱血寫成的。沒有青年的策動，憲政運動不會有光輝的成就；離開了憲政的目標，青年運動也會失掉了它的光輝。

## 一一

經過了無數革命先烈青年志士的犧牲奮鬥，克服了無數的艱難困阻，渡過了無數的波瀾曲折，中華民國憲法終於去年由國民大會制定了，並且決定了由今天開始施行；人民已表示了對憲法一致的熱烈的擁護，政府也完成了各項實施憲法的準備。由今天起，憲法即開始生效，憲政應開始實現，中華民族便要成爲一個憲政國家，我們每一個人都要成爲憲政國家的公民，這是何等值得歡欣鼓舞的一件



事！我們回想過去革命先烈青年志士犧牲奮鬥的壯烈，這一天，自然更值得特別的珍惜了。

憲政的施行，在形式上說：就是憲法的規定，開始發生效力，成爲有強制力的國家最高規範。換句話說：就要是將白紙黑字的憲法，在我們生活上，成爲有生命、有權威、有拘束力的憲章。同時，我們應該確認：行憲就是憲政的實行，民主政治的實現，目的在使國家的政治，踏上民主憲政的正軌；而因爲我們的憲法是基於全國人民所共同懷抱的三民主義政治信仰而訂定的，民族主義的大同思想、民權主義的政治理想和民生主義的經濟理論，都在憲法中有原則上的規定，所以憲法的施行，就是三民主義的實行；行憲就是要實現三民主義。

因此，行憲並不是一件簡單的事，更不是一件容易的事，有着最豐富的內容，更需要相當艱苦和相當期間的努力。試看各國的憲政史：制憲固然都要經過艱難頓挫的奮鬥，在憲政制定以後，行憲也大都要經過相當期間和艱苦的努力，才能得到憲政的完成。各國實行憲政的先例，不能祇靠政府的奉行或某一部分人的努力，必須全國人民共同一致的擁護和奉行。一定要全國人民一致的擁護憲法，維護憲法，奉行憲法，憲法才能成爲有生命、有權威、有強制力的憲法，憲政才能完成。不然，白紙黑字的憲法，固然無法自行，就是有了政府的執行，沒有人民的擁護，也依然會成爲具文的。國父說：「憲法之所以能更有效力，全恃民衆之擁護」。就是這個道理。

所以，我們自然應該用興奮愉快的心情來迎接這偉大的行憲紀念日，普遍的、熱烈的慶祝憲法的

施行；但更應該提高我們的責任感，來接受行憲的責任，負起行憲的使命。過去的憲政運動既然是由青年負着主要的責任，今日的青年，便應首先負起行憲的使命，克盡繼往開來的責任。

### 三

參加行憲工作，不但是青年對國家民族、對革命歷史和對上一代無數為憲政而犧牲奮鬥的青年所應負的責任，也是對青年本身所應盡的責任。

作為國家根本大法的憲法，固然和每一個國民都息息相關，而今天開始施行的中華民國憲法，更和青年有着最密切的關係：

首先，在人民的權利義務章中，不但對青年所最需要的言論、講學、著作及出版的自由，有明白的規定，生存權和工作權有保障的明文，同時明白規定人民有受教育的權利和義務；此外所規定的各項人民的自由和權利，也都是對青年發展所必要的保護和保障。

其次，在選舉、罷免、創制、複決章，規定滿二十歲的青年有選舉和罷免權，滿二十三歲的青年便有被選舉權。創制權複決權的行使雖然另以法律規定，但將來它所根據的原則，當然是一樣的。這是憲法對青年的政權的保障。

在基本國策章中，對青年的保護和扶植，更為重調，尤其關於教育文化的規定。第一五九條規定

國民受教育的機會一律平等，第一六〇條規定基本教育和補習教育一律免費，第一六一條規定各級政府要廣設獎學金，扶助品學俱優無力升學的學生，第一六四條規定教育科學文化經費在各級政府預算中最低限度應佔的百分比。這些規定，目的都在推廣教育，發揚文化，來扶植青年的發展的。

所以，參加行憲工作，要求憲法的徹底施行，固然是全國青年對革命應負的責任，也是革命青年對自己本身所應盡的責任。

#### 四

那麼，青年應該怎樣負起行憲的責任呢？用不着說，需要青年努力的地方自然很多，特別值得我們注意的，至少有下列三點：

第一、行憲的基礎既在民衆擁護憲法，我們首先便要全國人民都認識憲法，了解憲法。所以，每一個知識青年都應該以憲法的宣傳者自任，自己去研究憲法，深切了解憲法的精義，然後隨時隨地向民衆講解憲法，宣揚憲法，使每一個民衆都深切了解憲法和擁護憲法。這樣，憲法才能真正實行。

第二、奉行憲法的主要責任，固在政府，但也要人民共同努力，好像憲法所規定的選舉，怎樣去辦理，固然責在政府，但如果人民不積極參加，選舉是無法美滿的舉行。所以，每一個青年都應該以憲法的奉行責任，在政府服務的，固然要就自己的職責，盡力去執行憲法，就是不在政府服務的，

也應該站在自己的崗位，去奉行憲法，對政府奉行憲法的各項措施，如保障民權，厲行法治，推行自治，奉行國策等，都盡自己的力量去參加和協助；尤其是對於地方自治工作，更應該各站崗位，各本職責的共同努力。

第三、行憲不但在積極方面要奉行憲法，同時在消極方面要排除對憲法的侵害和維護憲法的尊嚴。所以，每一個青年都應該以憲法的維護者自任，對障礙憲法實行、破壞憲政實施的反動勢力，我們固然應盡力予以清除，對任何違反憲法，侵犯憲法的行爲，我們也應該盡力檢舉，並予以排除。同時，對目前社會上一般漠視法治，違反民主的積習和風氣，我們也應該盡力予以矯正。要知道憲法是神聖不可侵犯的國家最高規範，對憲法的任何有形無形和直接間接的侵害，我們都要以大無畏的衛道者的精神，挺身而出，作堅決勇敢的鬥爭。這樣，才能保證憲法的圓滿的實施。

這三點是今日每一個青年所應負的責任，一定要每一個青年都是憲法的宣傳者、奉行者和維護者我們的行憲才有最堅強最有效的保證，我們的憲法才能真正徹底的實行。

語云：「行百里者半九十」，又云：「良好的開始乃成功之半」，在憲政運動開始進入行憲的最後階段的今天，這兩句話是值得我們特別警惕的。

## 再版後記

這書初版一個多月，便有機會再版，我希望這是表示大家對實施憲政的關切。

這一個多月來，爲了探討本年三月廿九日所召開的首屆依憲法產生的國民大會所可能發生的問題，繼續寫了「論總統副總統的選舉罷免」「論憲法的修改」兩文，和本書原有「論國民大會的組織」一文合起來，可以說是對國民大會問題的一個整個的研究。所以，增補入本書，以期完整。

本書各文，都是在公餘執筆，不是一氣呵成，重複遺漏和未盡達意等地方，都所難免。我很抱歉沒有能全部重新整理，便原稿付梓。書中許多主張和見解，都是值得從詳研討的，筆者個人的意見，不敢說完全正確，更虔誠的期待着各方的批評和指正。本書之成，得助於董世芳同學者特多，沒有他的努力，也絕不會在短期內再版的，謹此誌謝。

鄭 彥 棻

卅七年二月二十日於南京

中華民國三十七年元月一日初版  
中華民國三十七年二月二十五日再版

從制憲到行憲

著者：鄭彥棻

發行者：黑白出版社

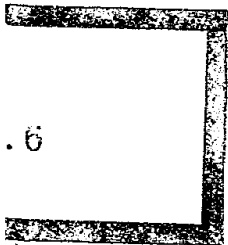
印刷者：中央青年出版社  
南京廳後街十二號

定價：國幣 元

版權所有  
翻印必究

4000-  
16友

君玉從天燥



天  
燥