

57
吳美繼著

訓政時期幾個
根本計畫

張乃燕題



上海图书馆藏书



A541 212 0010 7263B



訓政計畫序

先總理革命方略，分軍政訓政憲政三時期，而尤以訓政時期最爲重要。蓋軍政時期，破壞時期也。有破壞而無建設，仍未能收革命完成之效。而憲政時期，乃建設告成之時也。夫以中國人民受數千年專制之積弊，何能一躍而有行使四權之能力。辛亥革命之失敗，實因無訓政之準備，有以致之。故先總理於建國大綱中，主張訓政時期之工作，較軍政憲政爲尤重者，殆有見於此也。

現在軍政告終，訓政開始。吾人秉承先總理之遺志，而實行訓政之工作，自屬切要之圖。然先總理關於訓政工作之遺著，不過詔示大綱，其具體之計劃，正有待於吾人努力研究及闡揚。去年冬，余執教江蘇訓政人員養成所，吳君美繼從余游。近且以研究所得者，著爲訓政計劃一書，求一言而爲之序。余於披閱之餘，知此書之合於總理遺訓，而能觸類引伸，頗足爲訓政時期工作



訓政時期幾個根本計畫

之助也。爰弁數語，以介紹於當世之從事訓政工作者。

樓桐孫 一八，二，一三。



訓政計畫序

作政之要，在乎得其道，施政之要，在乎知先後，作政得其道則民治，施政知

先後則政舉，政舉而民治，斯邦治之規俱矣。吾國數千年來，承封建制度之統

治，士民囿於帝皇神聖難犯之成見以商紂之淫亂，武王舉兵伐之而猶有『以臣

弑君』之非議論，政府格於『民可使由之而不可使知之』之學說，甚至國家官吏

之任免，政事之設施，而不能稍與參議，政府作政，既不能悉民之疾苦，而為

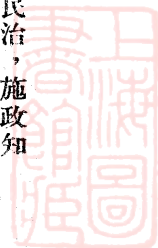
民建設。人民若於下情之不上達，復不敢有所建白，上下相座，政治所以不

能日臻賢明。斯總理訓政時期之特定，所以訓練人民使之參政，建設地方事業

，以期便利從政，其計既周，其利亦溥且遠，惜乎雖有訓政各節之遺教，不有

詳細之計畫，以為施政者之遵循，望治之士，咸抱缺望焉，余友吳君美繼，長

於究習政治，前日將訓政計畫稿示余，并囑為之序，察其所著，對於調查人口



，規定土地辦法，整理警衛，修築道路等計劃。不詳述程序，并非有條。對人民四權之訓練，荒移民之實施，各章所見，尤為卓然。為政之士倘各人手一篇而研究之，則于治道，不無少補焉。是為之序：

盧雲琛十八年，二月，

訓政計畫目次

- 一 緒論
- 二 調查人口之計畫
- 三 規定土地之辦法
- 四 整理警衛之意見
- 五 修築道路之說明
- 六 使用四權之訓練
- 七 誓行革命之主義
- 八 改良社會之風俗
- 九 施行教育之方針
- 十 墾荒移民之實施



訓政時期幾個根柢計畫

十一 農工商業之獎勵

十二 結論



訓政時期幾個根本計畫

東陽吳美繼著

緒論

當茲訓政開始時期，經緯萬端。然而欲求三民主義之實現；則人民對於政權之使用，與夫人口之調查，土地之規定，警衛之辦理，道路之修成，社會風俗之改革，工商實業之振興：種種訓政時期應有之工作，亟待施行。吾人秉承先總理之遺教，為謀民衆之福利，依其所示之方略；孰先行之？孰後行之？均有循序進行之必要。苟不有以作簡明之計畫，則先後顛倒，人民無知，何能收訓政之效，而達憲政之目的？故可知訓政者由軍政至憲政之一過渡辦法；對於革命之建設如何？人民政治智識能力，如何訓導，俾政權治權之劃分與運用，瞭然如指，社會國家之進步與治安，一皆以訓政為依歸。是以研究所得者，分為下列十個計畫，係訓政時期之最重要工作，其餘詳細問題，則當俟之他日也。

訓政時期幾個根本計畫



二 調查人口之計畫

調查人口，爲訓政時期，第一重要工作，建國大綱第八條，已有明白之規定，是故將來施行選舉，徵兵，教育，養老，育幼，濟貧，救災，弭盜，治匪，與夫改良農村，支配職業，移民墾荒等，均應以人口爲標準。前調查人口之舉，確爲實現三民主義之要圖。雖然！調查人口亦難言矣。際此民智未開，確有種種之困難，設無具體之計劃，以解決此困難，則無精確之人口統計，其無善良效果，已可不言而喻。謹抒管見，以爲訓政時期調查人口之參攷。

甲 調查人口之困難及其補救方法

調查人口之困難有下列數點：1、民智未開，每以調查人口爲造謠滋事，煽惑衆聽。2、人民無確實之報告，致無精密之統計。3、無專門人才，以盡調查之職責。4、土豪劣紳，籍此詐嚇愚民。有此種種困難，所以調查人口之事，殊非易易！而況中國幅員之大，又非各國可比。是不可不設補救之法，以杜其弊而

完其事。補救之法維何？即由中央設立『戶口統計局』，各省設立全省的『調查人口委員會』，各縣設立一縣的『調查人口委員會』，以專責成，不至敷衍從事。又中央與各省區，當設立調一戶口人才養成所。考取中學或專門學校畢業生，學習三個月後，使之盡調查人口之職務。組織宣傳大隊，到各縣鄉間去，確確實實宣傳三民主義之大意，訓政時期之粗義，調查人口之目的，使民衆明瞭民衆自己之地位調查人口之利益。然後人民之對於調查人口一事，不至發生疑慮，而爲謠言所惑。即人民之對於調查人員，有據實報告，而無欺騙隱瞞之處，即彼輩土豪劣紳，亦知恍然自悟，或自知匿跡，不至爲調查人口之阻梗。是調查戶口之施行，其補救方法有如此，則於調查手續應有之陳述，又可爲下節說明。

乙 調查人口之目的與年月日期

調查人口之目的，是欲使全國人口之狀態，在統計表冊上能較得到精確統

計之總數。所以先總理在民族主義演講中，以中國人口之不增加為憂慮；中國人口素稱四萬萬人，係清代乾隆時調查的結果，自乾隆時至現在，已有百數十年之久，在此百數十年之中，究竟人口之增減如何？吾人不能斷定。但中國受各國人口之壓迫，先總理已說得清清楚楚；吾人為欲解除此種壓迫，不能不有調查人口之舉；即就目前建設事項及將來辦理一切政務計；調查人口，尤為最緊要之基本工作。所以調查之目的，歸納起來，約有左列各點：

- 一，能知全國人口之總數及解決一切社會問題。
- 二，能知各省各縣人口之總數及其分配上之疏密。
- 三，能知男女區別人口之總數。
- 四，能知年齡區別職業區別人口之總數。
- 五，能知癲狂殘廢及需救濟者之總數。
- 六，能知人口平均之年齡，兒童教育年齡。

七，能知人口生死婚姻等在人事變動之狀況。

八，能測得社會需要及一切政法，設施之途徑。

九，能知今昔人口之比較。

十，能知傳染病流行及一切預防衛生等概況。

上所舉，於調查人口之目的，不過舉其大要而已。

至於調查人口之年限，各國不同，許崇灝所著，訓政時期清查人口意見謂：『近世各國大都規定五年一次，我國準情度勢，似亦以五年一次為宜』。余以為許氏之說，固屬甚是；但試思以中國土地之大，社會現象之變化，隨時不同，究竟五年一次之調查，能否合乎社會之所需？或零一問題。許氏謂：『若是期限相距過近，則經費過鉅，且不勝其煩。』所以主張五年一次，而不主張三年一次，因此之故。余以謂辦理調查人口之事，在初行似乎經費甚大，手續麻煩。然一經地方自治完成以後，民智開發，社會進化，決不至以調查人口為



奇舉，而自然成爲一種習慣常識也。况查地方自治開始實行法清查戶口項內謂：『不論土著或寄居，悉以久居是地者爲準：一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利；……須分類發記之，每年清理一次，註明變更，列入年冊。』先總理於調查人口一項，雖不曰清查年限，以如何爲標準？而其所謂『每年清理一次之說，已可想見其對於調查人口之事，年限不宜以從遠，而應從近也。不以調查之爲煩，而視爲通常之舉也。本此總理之意思，而推究之，則調查人口之年限，或應三年一次，卽就吾國之國情，地大而社會之變化不定，人衆而民智未開，苟不從總理之意年限須近，而或從遠，則第一次之調查與第二次之調查，恐未能收聯鎖精確之效，而養成人民此種習慣也。

依前立論，則調查人口之日期，可得進而言之：按調查人口之日期，日奧義等國則在十二月三十一日行之；德葡二國則在十二月一日行之；其他如英美等則在四月六月間行之。許崇灝主張爲十二月一日，甚爲適當。余於此點，又

有討論者，在許氏之所謂十二月一日，當係指陽歷而言。然試將陰陽二歷比較之，則先後相差約一月有餘之時間，例如民國十七年陰歷十月二十九日，陽歷十二月十日。陽歷之年節，每在陰歷十二月中。再揆諸吾國南方各省，農作物，每年二次；而北方各省，宜於種麥梁等物多仲冬工作；果如許氏所主張之十二月一日指陽歷而言，則適在陰歷之十月或十一月，斯時，農事尙未完全告竣，恐調查中將發生困難，故管見以爲宜在十二月三十日舉行。蓋此時正陰歷十二月之時候，妨礙較少，且此時旅行動移等較寡，就業者多返家，於調查便利正爲此吾國之天然氣候，使農事於陰歷十一月告終，而依天然之國情，宜取法乎日本奧大利等國爲當。

丙 調查人口之程序與機關

調查人口之事，爲我國訓政之要着，故當舉行之始，應有左列各項之程序

第一步

一，中央設立人口統計局 附設統計人員養成所。

二，各省設立調查人口委員會，附設統計人員養成所。

三，由中央編訂統計學書籍，及關於調查人口之計畫，頒發各省政府令各縣奉行

四，訂定人口調查法及施行細則，規定調查之方法手續及期間，與主管調查事務機關，及其經費等項。

五，由中央制定調查表式，及戶籍冊，各項統計冊，各省調查人口委員會與各縣調查人口委員會之各項規則；公布之。

第二步

一，設立省縣調查人口委員會等機關。

二，以中央統計人員養成所或各省統計人員養成所畢業生，派往各縣辦理調查事務。

三，在此籌備時期，組織大規模之宣傳大隊，分赴鄉村宣傳，以開化人民之智識，而免無意識之阻礙。

四，縣調查人口事項須着縣政府切實負責辦理，因地方之情形，成立辦事處或委員會，向民衆剴切佈告調查人口之目的及將來利益。

五，由縣政府會同人口調查委員會，佈告調查區域之劃分，並選派鄉村中之有聲望者，爲鄉村董，嚴防土豪劣紳之混入，以杜流弊。

六，由調查員督同鄉董村董「即鄉正村長」於各該管區內，按戶編列門牌

七，門牌既已編定，則縣政府與調查人口委員會，可派調查員，將戶籍表冊等項，分發鄉村董，按戶交付，着其據實填寫。

八，各戶填寫表格，須於法定日期行之，違者以妨害調查人口論，處以相當之處分。

九，調查員須合同鄉村董，按戶查明無訛，造冊二份，呈商縣政府及縣調查人口委員會。

十，縣政府與調查人口委員會，對於調查員之報告，復查無誤，應即編造全縣戶籍冊，呈報省調查人口委員會及省政府，並由省編造全省人口戶籍冊，轉呈中央統計局。

至於調查人口之機關，則一中央統計局。二各省及特別市調查人口委員會。三各縣調查人口委員會。四各鄉村區域調查人口事務所，是也。夫有中央統計局，然後專負其責，辦理調查人口之事，可以指揮各省。省調查人口委員會，承中央之命令，辦理調查人口事務？指導各縣之進行，而縣調查人口委員會，當然為最切要之關鍵。然而各縣有地域之大小，故不可不分鄉區域行之，此鄉調查人口事務所。又為調查人口之基礎機關，之四者有相聯一貫，而不可缺一者也。

綜而論之，調查人口之方略，先總理於地方自治開始實行法第一項中，已明白指示吾人，吾人依其方法而引伸之，因利勢而導之，適社會之所需，善爲行之而無遺，則其造福於吾民，前途非淺，豈特完成訓政工作已也哉？

三 規定土地之辦法

夫地方自治開始創辦之時，必先規定土地私有之價值，實爲吾國民生根本之大計。建國大綱第十條云『其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步，而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之』。吾人於茲訓政時期中，既認土地問題爲重要之解決，依先總理之遺教而引伸之，則分下列三項辦法：一測量土地，二地主報價，三增加公有等是。

(一) 關於測量土地之辦法

建國大綱第八條中，有『全縣土地測量完竣』一語，爲籌備自治要件之一，可見欲規定土地私有之價，必以測量土地爲第一步。而測量土地之目的：則可分爲

- 一，實現平均地權，
- 二，劃分土地經界，
- 三，整理荒地，
- 四，區別地價等次，
- 五，藉資權利保護，

此五項目的，確爲測量土地之要着，吾人應有認識之必要。蓋土地一項，既爲民生主義中急待解決之問題，究竟如何實現平均地權？設非測量，從何着手？徵諸社會上，關於土地歷來未有精確之繪丈，所以無論其爲公地，或私有土地？往往經界不明，發生訟爭。社會之人既不知以測量爲補救之法，所以爭端日甚，人心日壞，良可嘆也！況囚久無測量之舉，而徒依舊日之田賦清冊，其流弊在滄桑之土地，與今昔之時間，不爲適應社會之潮流，遂致有錢糧而無土地或有土地而無錢糧，往往發現今日之社會。所謂滄海變桑田，桑田變滄海，誠



非虛語！準此而言，則舊日田賦清冊之不足憑，而應從事測量，於斯可見一斑！且舊日之弓丈，無科學之智識，其不能與今日之測量學並論，可以想見。即不然！而其舊日田賦清冊之對於土地等次一項，何者爲上田，何者爲中田，何者爲下田，尙無明瞭精確之記載。而使有官田從田正田民塘等名稱也。試思一時之社會，有一時之需要，吾人生於二十世紀之時代，對於此種舊日之稱呼與遺物，當然不能適用。此就規定土地之等次而論，亦有測量之必要，即不然！人民欲保護土地私有之權利，更不可不有測量土地之施行，所以測量土地者，有上述之目的，而非空言無據也，

測量土地之目的既明，則測量土地之辦法，亦有下列各點：

- 一，中央設立土地測量總局，創辦測量講習所，考取專門以上學校畢業者，入所肄業六個月後，由中央派往各省區，以各縣土地局長任用之。
- 二，各省或特別市設立土地測量局，附設測量人員講習所，考取中學畢業

以上者，入所肄業一年後，派往各縣以測量員任用。

三，各縣成立土地局，專負測量全縣土地之責。

四，縣土地局長應將全縣土地劃分若干區，用佈告公示之，并須說明測量土地之利益，使民了解。

五，縣政府於土地局負有監督辦理之責，除與土地局會商辦法外，亦應規定測量之大綱，對於土地局測量所得之結果，須復查無訛，然後分別呈報於省政府及省土地測量局。

六，測量員須切實測量，不得敷衍了事，因情形之必要，測量員有向原地主索閱各項書據之權；或詢問地主，以爲測量之參攷，但以不害人民之權爲限。

七，測量員對於測量事務完竣後，應即呈報土地局，并附具圖說。

八，縣土地局長自接測量員之呈報，應即召集全縣各區測量員，詢問測量

圖說無訛爲要，然後編造全縣土地冊，正副四冊，其內容須包括。

(子)土地之號數。

(丑)土地之等次。

(寅)土地之面積。

(卯)土地之地主。

(辰)荒地之號數。

(巳)各區土地之面積與衆數。

(午)附圖四種，一，全縣二，各區三每號四，每戶之圖。

(未)測量土地之機關與人員署名之。

(申)測量完竣之年月日。

(酉)縣政府之復查蓋印。

九，縣政府對於前項土地冊，審查無訛後，得將所呈之全縣土地冊一冊呈



報省政府，一冊呈報省土地測量局，一冊存於縣政府，一冊存於縣土地局。

以上九項，如果逐一進行，則土地之測量，可告完竣矣。然此係測量土地之大體計畫，至於深謀遠慮，宏論碩畫，則當深望於衮衮諸公也。

關於地主報價之辦法。

定地價之法。何以爲便？有二種辦法：（一）外國定地價之辦法。（二）國民黨定地價之辦法，自外國定地價之法言之，『如英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價抽稅，值百抽幾，如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準』。見地方自治實行法中。此定地價一事，專設兩級機關，負責辦理，在英國行之以爲便也，然而先總理有言『中國人向來怕打官司，所以不敢到衙門去』，足見英國定地價之法，以中國之國情論，不能採取也明甚！至就國民黨定地價之辦

法而言；當以先總理之民生主義爲根本，總理在民生主義中，主張『地價應該由地主自己去定。比方廣州的地價，有值十萬元一畝的，有值一萬元一畝的，都是由地主自己報到政府。至於各國土地的稅法，大概都是值百抽一，地價值百元的抽稅一元，值十萬元的，便抽一千元，這是各國通行的地價稅，我們現在所定的辦法，也是照這種稅率來抽稅』。（見民生主義第二講）吾人觀此可知定地價之法，以爲盡善盡美矣！然深思之，其流弊在於地主以多報少，減損國家之收入。先總理有鑒於斯，所以同時主張政府對於地主所報之土地，可隨時照價收買，以杜以多報少之弊。先總理在民生主義第二講中，有『許多人以爲地價由地主任意報告，他們以多報少，政府豈不是要吃虧麼？……但是政府如果定了兩種條例，一方面照價抽稅，一方面又可以照價收買……所以照我的辦法，地主如果以多報少，他一定怕政府要照價收買，吃地價的虧。如果以少報多，他又怕政府要照價抽稅，吃重稅的虧。在利害兩方

面相比較，他一定不情願多報，亦不情願少報，要定一個折中的價值，把實在的市價報到政府。地主既是報折中的市價，那麼政府和地主自然兩不吃虧。吾人讀此一段遺訓之後，確認規定地價之辦法，超越於古今中外，而無再較其完善之法也，由此言之：則規定地價之法，自不必從第一說而設專判衙門，當以從第二說國民黨所本之民生主義為依據，此建國大綱第十條之規定，法至善而無流弊，深合乎中國社會之需要也。

三關於增加利益公有之辦法

先總理民生主義，平均地權之辦法，決不僅如上述測量土地，規定地價二項而止；最重要之目的，在於消弭社會革命，與土地壟斷耳。蓋社會之進化，與時並進；而其政治之良好與否？對於土地之價值，極有關係。譬如昔日值百元一畝之地，今且增至萬元，此由於社會之進步，或政治之改良有以致之。

吾人須知社會者，並不是一人之團體，乃人羣之所聚也，所以社會之進步

，決不是一個人能行之，乃賴全社會人之；政治之改良，決不是一個人所能爲，必由全社會人共同爲之。以共同勞心勞力經營之社會事業，致土地之增益，而地主坐享其利，不平之事，莫甚於此。所以先總理之主張，『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，悉數此價，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，只能收回此項所定之價』。見地方自治實行法中關於此點而推究之，則可知因政治之改良，社會之進步，而因是增加之利益，當歸之地方團體公有，原主不得私有。然後不至有富者愈富貧者愈貧之現象，所謂消弭社會革命者，非無據而云然！

畫計本根個幾期時政誦



四 整理警衛之意見

整理警衛，爲訓政時期之急務，治匪，弭盜，調查戶口，保獲森林實業等，等無一不賴警衛之力，保獲進行。故邵元冲主張整理警務，爲地方行政之一，彼謂：『先由考試機關考錄若干警務人員，以供開辦及臨時整理之用，同時組織警務學校或講習所，養成大批警務人材，以作根本改造之用。然後從事整理地方警察，淘汰不合格者，零行編練。各軍裁汰之兵士中，如有勤慎而無惡習者，亦可挑選一部分作警士之用』。見訓政時期地方行政計畫中。邵氏此種意見，大體可謂適當，而惜乎語焉未詳，無具體辦法也。今本此意見，而參以己意，對於警衛之如何整理？可分爲二方面陳述。

甲 從整理警務方面

一，舊日警務之腐敗：舊日警務之腐敗，其原因有下列數點：(1) 舊官

習氣未除，所以任警務之人員，威福自作，壓迫愚民（2）民智未開，視警務人員爲無上大官。（3）無警務專門人才，辦理警務，所以任警之人，往往以金錢賄買而來，其索詐民財，所在皆是。（4）警察無普通智識，所以不能盡警察之職務，而專以剝民爲事。因此遂發生左列各點之流弊：

一，高級警務長官，往往受賄賣官，試觀從前警察廳之委任地方警官警佐，須有運動費若干，此種自欺欺人之事，誰也不能否認。

二，地方之警官警佐，既由賄買而來，往往索詐民財，公然買賂，不爲禁止，對於應呈報之罰款，隱沒不報。或以報百分之十而塞責，在上者之對於吞款捏報，絕不過問，成爲上下相欺之惡風，良可痛恨

三，地方警務人員，無論官佐警察對於衛生問題，不知取締人民衣食住等事。對於治安問題，不知設法保護。所以瘟疫流行，不知防止

• 盜匪擾亂，不敢剿滅。• 一由無衛生學識，一由無軍事訓練，有以致之。

四，因警務無專門人材，不知司法行政之劃分，所以往往警察所受理民事刑事，武斷裁判。

五，警官既由買賄而得，自以聚財為目的，所以對於警察之公費月薪，自己盡行私有，而一任警察之到民間敲詐。例如警察到鄉下辦公或調查事務，向民衆或當事人索詐洋元，甚至有許多不良警察，或與警官有私情關係者，無故將民拘所押索，而為警官者一任其警察之所為，不為禁止，所以常有罰款四六之分。警務官佐六成警察四成。等等之黑幕，罰款分配各地不同，如此腐敗情形，言之使人痛心！

以上是舊日警察腐敗之大概，至於其他腐敗事跡，不勝枚舉。我今欲謀澈底革除之方策，所以對於此種腐敗原因與情形，不能不略述之也。

二整理警務之計畫 舊日警務之腐敗，既如上述，則欲如何革除腐敗，而為民衆謀幸福，地方具利益，自不可不有計畫。今試條舉如左？

一，中央考試若干高級警務人員，以為辦理整頓警務之用。

二，中央設立警務專門學院，考取專門以上學校畢業者入院研習，六個月畢業，分發各省區任用

三，制定警務人員懲戒條例，及褒獎規則。

四，各省設立警務學校，考取中學以上畢業者，入校肄業，一年畢業，派往各縣地方普通警官任用，并附設警察教練所，考取高小畢業以上者，入所練習一年或二年畢業，畢業後以終身警士充任之，

五，舊日之警務官佐，須由各省審查考試，合格者仍得繼續任用，不合格者撤革之，須以考試合格之警務人員或畢業生任用之，以便改除舊弊。

六，舊有之警察，其無常識，不識字，老幼衰弱者，一律淘汰之。但經

教練所練習畢業後之舊警察，不在此限。

七，嚴禁警務人員，賄賣官職。

八，嚴禁警務人員，縱警殃民。

九，嚴禁警務人員，貪沒罰款，着令按月切實呈報，並一面公佈罰款人姓

名年月數目事由，以昭至公。

十，規定警察經費，并增加月薪，以資維持生活，而免向民索詐之弊。

十一，各省區須設警務督察機關，專司監督巡察事務，每年極少四次，派

員到地方警務機關，巡察一切，改革流弊。

十二，警察須有端莊嚴肅的行止，戒除不良嗜好。謹盡職務，以免公共危

害。

十三，使民衆對於警察，不至發生疑慮，及畏懼情況。

凡此十三項，爲整理警務之重要條件，不可視爲具文。則警務前途，庶乎有焉



(乙)從擴充警衛方面

警衛二字，含義甚廣，不僅限於前項之陳述已也！在政府方面言：有所謂高等警察普通警察，有所謂治安、公安、中央、地方、外事、森林出版、行政、司法、警察之名稱也；在人民方面言：有所謂保衛團，民團局、商團等是也。如前項之陳述，係屬於警衛之一部。吾人當訓政開始之時，關於舊日之警務，固應積極整頓，然而所謂森林外事等、警察，徒有其名，而無其實。每觀中國土地之大，公共治安之維護，全賴警衛一端。所以主張擴充之，以完訓政之工作。

一、擴充各縣行政警察名額。

二、擴充各縣司法警察。

三、組織森林警察。

四、組織衛生警察。

凡此四種，乃目前訓政工作中之不可缺者。邵元冲氏謂各軍中裁汰兵士，可挑選一部分作警士之用，予以謂各軍裁汰之兵士，固不無可選之人，但須有普通常識，能盡警察任務爲限，決不能以一概論也。所以被裁兵士一經相當考查之後，即可爲擴充上述四項警察之用。

至於人民團體之保衛團，民團，商團等項，昔日辦理之腐敗缺點，約有如左：

一、團總團丁無軍事學識，無堅決志氣，徒然虛耗金錢，弭盜保安則不足，擾民作威則有餘。

二、無嚴密訓練，無警衛教育，往往無事則終日飽食，優遊街坊；有事則畏首畏尾，無所措手。

三、無充實衛保經費，不能講辦良好槍械，及辦理警務之完善。

吾人既知有此三大缺點；不能不設法補救；有以擴充之，整理之。以盡警衛辦

理妥善之調改工作也。因此復擬下列幾條辦法，以質正於當世之賢者。

一、各縣劃分保衛團區域，規定每區團丁名額，預決充實常年經費，須由地方公款項下支給。

二、注重團長團總等人選問題，以有軍事教育常識，能指揮引導團丁者爲準標。

三、規定團丁每日極少須有四小時之軍事教練，以洗從前坐食遊蕩之腐敗

四、保衛團須受縣警務機關指揮監督之，同時縣政府亦應負監督巡察之責，每月派員一次，測驗民團，及調查民團在地方之狀況。

五、嚴禁團丁一切不良嗜好，違者須科相當之處分。

綜此而論，對於整理警衛之意見既如此，所望者，能擇善而從，庶幾治法治人，兩全之道。不可偏廢者也。

五 修築道路之說明

道路者，交通事業之命脈也！亦文明之母也！每觀世界上文明各國，即道路最多，交通發達之國家，總理認道路之修成，為訓政之重要工作，所以在地方自治開始實行法中，有明白之表示，在建國大綱中，亦有規定自治要件之一；其主張『道路宜分幹路支路兩種；幹路以同時能往來通過兩輛自動車為度。此種幹路宜縱橫遍布於境內，並連接於鄰境；築就之後，宜分段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，在宜時時修理保存，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』。由此而推究之，總理修築之道路之辦法，固屬甚善；但對於支路之如何修築？何人負責？經費如何籌劃？修築辦法如何？水道如何修治？種種問題；尙無具體之說明。本計畫所言，道路之修築辦法，依總理之意

而引伸之可也。謹分述如左：

一 修築幹路之說明

幹路之如何修築？有二種說明一、政府修築，二、地方團體修築。從第一

說：

(子) 政府派員測量路線全境長度，(支線亦附在測量之內) 廣度，分每縣爲若干區。

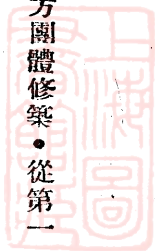
(丑) 籌辦道路經費，何區爲政府修築；何區爲地方團體修築，須標示明白

(寅) 幹路路線，廣橫度闊，規定二丈、適合兩輛自動車往來。

(卯) 着令地方人民，負分段保護修理之義務。

(辰) 幹路之修築，『可用失業工人，游民，罪犯，農隙之農人，遣散之兵士，駐地之軍隊担任』。見邵元冲訓政時期地方行政計畫。

(巳) 嚴禁牛羊踐踏，及一切妨害道路之物。栽植森林，以瞻美觀。



從第二說：

子地方團體（如道路協會等）承政府之命令，修築何區幹路，應即負責辦理。

丑地方團體，於進行修築幹路之時，其經費由地方公款支付，或向殷富人民捐籌之。不敷則向政府請求補助。

寅地方團體，應設道路之保管人，如何路何段幹路着何人負責。

卯地方團體修築道路，其廣度，工程，與前相同。

由斯二說，政府與地方團體，同時並行，則幹路之成，自不待言。

二修築支路之說明

支路之如何修築？可分左列數點而說明之：

一、由政府劃分之道路區域，路線段落範圍內，除幹路應由政府與地方團體修築外，其餘區內之支路，均應由該區內之居民負責修築。

二、人民對於應修築之支路，須按人口之分配，爲籌款修路之標準（例如某村修支路若干長，須若干工程，合算若干費？某村共若干人？每人應負若干費？無力納費者以人工勞力代亦可）。

三、人民對於修築支路之經費，除依人口分配外，關於土地上亦可分配負責。（例如某村共地若干畝？每畝應拍若干費，以爲修路之費）。

四、就原有之路綫，應需修理增寬者，約以一丈爲度，無原有路綫，而爲支路必經之地，得以所籌經費內，支若干元，向地主買地，以完路程。

五、支路之修築，由附近支路之居民，於農隙時行之，須以不妨農事爲要。但該地方富有修路之經費，得以僱工修築者，不在此限。

依據上列二項說明，道路一端，可謂告大成於一縣，一縣如此，縣縣如斯，推至一省一國，亦能如此，則交通事業之發達，可以斷言。於此，或有詰余者曰：鐵路之建築，水道之修濬，豈非道路範圍？何以遺漏不論？余以謂鐵路爲國

家經營事業，與河流水道之修濬，實業計畫中，已言之甚詳。雖爲交通之一，而究不能與幹路支路並論也。況地方自治實行法第四項中，關於鐵路河流等重大交通，並未包括在內。今本斯意，故暫緩議及，茲篇所論，如此而已。

訓政時期幾個根本計畫



六 使用四權之訓練

何謂四權？選舉權罷免權創制權複決權是也。亦即人民所有之政權也。人民既有政權，而必知所以使用之。往者專制時代，君主以天下國家，爲私有世襲，人民對於天賦之權利，不知所以保守之，使用之；民國以來，以未能行革命之方略，施行訓政工作，所以十餘年來，徒有其名而無其實。今則國民政府，完成北伐，遵先總理之遺教，已開訓政之始。

訓政者何？訓練人民有行使政權能力之謂也，先總理於政權治權之劃分言之甚詳，吾人可以依其所遺之三民主義，五權憲法，爲訓政之根本。是訓政時期，在政府負有指導之責，對於人民之政治智識能力，當訓練之，使之能實行自治。人民既能自治，即可選舉罷免創制複決四權使用之表現也，如果四權不能使用，則雖爲民國，而仍不能達民治現狀，恐難免民元二年間之覆轍，終非

文明國家所應有。然則究竟如何訓練人民，行使四權，以盡訓政之工作？是吾人應負之使命，謹將研究之意見，告諸社會，以便指正。可得下列原則：

甲 心理上之訓練。

乙 事實上之訓練。

依此原則，又可爲一簡單之說明，何以言之？蓋因我國以數千年專制之積弊，人心已中毒於太深，苟不從心理上加以訓練，則「知之匪艱，行之惟艱」之觀念，何由打破？此第一原則之所規定也，然而僅從心理之訓練，而不從事實上訓練，則人民仍不能行使政權。何以盡訓政之責務，此第二原則所以規定也。有此原則，然後定出下列幾個辦法：

- 第一、縣政府負訓練人民行使政權之責，對於人民心理上之訓練，必須一，推廣平民教育。二派員宣傳，使民衆明瞭自己的地位，政權之意義，
- 三、編成民衆常識，主義淺說等書，發布鄉村自治機關，按戶分給，所

謂家喻戶曉者是。

對於事實上之訓練，必須一縣政府須常到黨部聽社會報告情形，以爲事實訓練之基礎。二須與民衆團體負訓練宣傳之義務。三由縣政府派出之宣傳員，召集民衆開會。四鄉村自治機關，須召集民衆練習開會，以行使四權之應用。五規定每週開會一次，由鄉村自治機關負責召集并指導之。六規定每月開練習會二次，由縣長或派員指導。七練習會關於選舉豁免創制複決四個權應作初試之練習，以養成習慣。

此外，當組織訓練民衆委員會，以縣長爲主席，其餘民衆團體，得派員爲委員。并就自治區域內，指定明白黨義，聲望素孚者爲訓練會委員，委員會成立後，須認真辦理，務以達到真正人民有使用政權之能力爲目的。

第二、縣黨部負有監督政府訓練人民之責，同時對於人民亦應行使訓練之

事，以盡訓政之施行。

一、須審查縣政府訓練人民之狀況，每週一次。

二、須調查社會概況，函知縣政府以資參攷。

三、須令民衆團體，隨時訓練政權之運用。

四、須嚴懲土豪劣紳及一切痞等反革命勢力，以除訓練民衆之障礙。

五、須規定區黨部訓練人民之程序，約有數端。

子區黨部於鄉村自治機關訓練民衆，開練習會時，應派員出席指導並監督之。

丑區黨部應將社會概況，呈報縣黨部審查，并須宣傳四個政權之意義，促進民智之開發。

寅區黨部應訓練鄉村民衆之組織。

六、須訓練黨員，以爲訓練民衆之基本，并規定黨員對於訓練民衆工



作之報告，每月至少以三次爲標準。

七、民衆團體「爲工會農民協會等」應依黨的指導之下，訓練民衆，并於社會概況訓練情形有報告於黨部之責任。

以上二個辦法，第一個之責任在政府，第二個之責任，則在黨部。兩者均負有訓練民衆之使命，缺一則不可。有聯絡並進之趨勢，分裂尤不可；故欲訓練人民有行使政權之能力，明於政府部共負有訓練之責，於人民明瞭政權之意義，與應用之方法。今更進而申述政權之意義。

建國大綱第三條「對於人民之政治智識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，使其複決權，由此觀察，人民既有選舉罷免創制複決四權，已無疑義。惟是選舉權罷免權創制權複決權，究竟如何解釋？爲何應用？吾人往往知其然，而不知其所以然？茲引總理之言，以爲證明。

總理謂『兄弟的民權主義，是採用瑞士的民權主義，這就是直接底民權主義；……直接民權的第一個是選舉權，人民得到了直接的選舉權，還要
有罷官權，一切重要官吏要人民有權可以選舉，官吏不好的，人民亦有權可以
罷免。國家除了官吏之外，次重要的是法律，人民要有權可以自己訂定一種法
律。如果法律有不便的時候，也要自己可以修改廢止。這種修改廢止法律的權
，叫做複決權。人民訂定法律的權，叫做創制權，所以直接民權，共是四個』
•（見孫中山講演集中）吾人讀此一段遺訓，對於四個政權之意義與應用，可
以不至曲解誤用。

政權之意義，應用，既已明白，即可依據上述原則辦法，而論如何訓練之
方案：

一關於選舉權之訓練。

一、假定劃分每縣爲若干選舉區域。

二、制定選舉票式發各區仿印。

三、每區鄉村自治機關須公告選舉淺義，并訓練人民如何填票？

四、每區開練習會之時，如何收票？如何開票？如何程序？鄉村自治機關，負有指導訓練之責。

五、規定選舉場之秩序，訓導人民遵行之。

六、每區每月規定選舉訓練一次。

七、全縣每年須選舉訓練二次，由縣政府負責辦理，由黨部負責監督

八、禁止賄選及一切非法行動。以養真正直接選舉之習慣。

(二)關於罷免權之訓練。

一、假定選舉完成後，發現被選舉人有非法行動，全區選民得行使罷免之權。

二、罷免權之行使，應由選民於法定之人數署名，提出罷免書於區選民

大會。

三、區選民大會，接到此項罷免書，召集全體選民，對於被選舉人罷免之。

四、區選民大會，對被罷免人應宣示理由，以昭大公，而杜流弊。

五、鄉村自治機關，以及區內之黨部，對於區選民之罷免權為，是否合法？均負有監督糾正指導之責。

六、罷免權之訓練，不限期間，如發現被選舉人違法及不盡職時，即可依法行使罷免之訓練。

(三)關於創制權之練習。

一、鄉村自治機關，得於自治範圍內，規定一切法則。

二、每區人民選舉議員若干人，因人民之需要，議立一種法則草案，開會討論，并公布之。

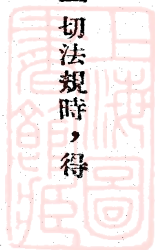
三、鄉村內之一切法規議定後，須由黨部審查之，是否合法？有無背叛主義？

四、縣政府於鄉村自治機關，開練習會議訂區內自治之一切法規時，得派員指導之。

五、規定一年內每區自治範圍之事項，一切法規，議訂完竣後，得以爲縣創制權行使之訓練。

六、一區創制權使用訓練完畢，即召集全縣民衆，選舉議員若干，以議立一縣之法律。此項縣創制權使用之訓練，由縣政府負責辦理，縣黨部負監督指導之責。

(四)關於複決權之訓練。一、議員訂法律後，須由人民之承認，如認議員新議之法律爲不合民情，得行使複決權以廢止或修正之。如提出之議案，合於人民之需要，而爲人民所公認者，則雖未經議會多數議員通



過，人民可以使用複決權通過之。

二、每縣各自治機關，於行使創制權訓練時，即可為複決權之訓練。

三、複決權之使用，於法律議訂後，人民得依法定人數之請求複決為原則。

四、區內行使複決之訓練，鄉村自治機關，或區黨部均須指導之。

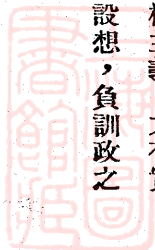
五、複決權使用之訓練，區黨部與鄉村自治機關，須將訓練情形，呈報黨部縣政府審核之。

六、鄉村自治機關，於每區每次訓練，須公布之。

七、縣政府於行縣創制權訓練之時，即於每區訓練習熟之後，而為一縣複決權之訓練。縣黨部須負指正之責。

綜上論結，可知選舉權與罷免權，有同時訓練之必要，創制權與複決權，亦有同時訓練之趨勢。吾人苟能訓練人民，依總理所主張訓政時期內完全達到有

使用四權之能力，則所謂訓政者，方得名實相符，而直接之民權主義，方有實現之可言。不然！政治之腐敗，民權之不振，中國前途，何堪設想，負訓政之責者，可不加注意乎？



訓政時期幾個根本計畫



七 誓行革命之主義

革命主義，是救國主義。欲救中國，當然要實行革命的主義；——革命的主義，即是三民主義。何謂三民主義？即民族主義，民權主義，民生主義之總簡稱是也；吾人觀察中國外交受帝國主義之壓迫，及不平等條約之束縛，已陷於『次殖民地』之地位，民族主義，是求中國國際地位之平等。至於中國數千年專制積弊，民權墮落，已不堪言！政治腐敗，不能與歐美並駕齊驅，民權主義，是求中國之政治地位平等。民權雖能實行，而以經濟落後之中國，關於民生問題，急待解決，民生主義，是求中國經濟地位之平等。由此足見三民主義，為革命之救國主義，良非虛語！

今則國民政府，完成北伐，軍政時期，告一段落，而訓政於以開始。訓政之目的，固在訓練人民有行使政權之能力。然而欲使用政權，非先明瞭革命之

主義不可，所以建國大綱有『誓行革命之主義』，爲完畢其國民之義務，是人民在軍政時期，有明瞭主義之必要；在訓政時期，更有誓行革命主義之義務。況當今時勢，內雖完成北伐，其尙未建設何？其如強鄰逼迫何？凡我國民均有誓行革命主義之義務，負有建設中國之責任。何以言之？請以下列總理之言論爲證，以明誓行革命主義之必要。

(甲) 誓行革命主義之必要。

『常人有言：中國四萬萬人，實等於一片散沙，今欲聚此四萬萬散沙，而成爲一機體結合之法治國家，其道爲何？則必從宣誓以發其「正心誠意」之端，而後「修齊治平」之望可幾也。今世文明法治之國，莫不以誓爲法治之根本手續。』若遇有國體之改革，則新國家之政府，必要全國之人民一一宣誓，以表示贊同，否則，且以敵人相待，而立逐出境也。此近世文明法治之通例也。』見孫文學說第六章能知必能行吾人於此可知革命主義之誓行，其理由一也。當民

國元年，總理首先宣誓而就總統之職；乃令文武官吏軍士人民，當一律宣誓，表示歸順民國，而盡其忠勤。無如當時同志，以此爲不急之務，極端反對，乃作罷論。後袁世凱繼總理而任總統，總理注意於此點，以爲有我（總理自指）之先例在，決不能稍事遷就，於是袁世凱乃有宣誓「服膺共和，永絕帝制」之表示。總理之言曰：「其後不幸袁氏果有背盟稱帝之舉，而以有此一宣誓之故，俾吾人有極大理由以討討之。而各友邦亦直我而曲彼，於是乃有勸告取消之舉。」

「帝制之所以不得不取消者，以列強之勸告也。列強之所以勸告者，以民黨之抵抗袁氏，有極充分之理由也。而理由之具體而可執以爲憑，表示於中外者，卽袁氏之背誓也，倘當時袁氏無此盟誓，則其稱帝之日，民黨雖有抵抗，而列強視之，必以民黨爲愚而多事，而必無勸告之事，帝制必不取消，袁氏或不致失敗。」（見同上）吾人讀此遺言，觀此事實，誓行革命主義之必要，此其理由二也。現在訓政開始，國民對於革命主義，有切實實行之必要，然後可以言建設

，然後可享國民之權利。先總理又曰：『凡歸順之官吏，新進之國民，必當對於民國爲正心誠意之宣誓，以表示其擁護民國，扶植民權，勵進民生，必照行其宣誓之典禮者，乃得享民國國民之權利，否則，仍視爲清朝之臣民，其既宣誓而後，有背叛民國之行爲者，乃得科以叛逆之罪，於法律上始有根據也。』

（見同上）吾人於斯更可知國民有誓行革命主義之必要者，此其理由三也。

乙、誓行革命主義之步驟。

誓行革命主義之步驟，約有左列各點：

1. 中央政府，須規定宣誓之日期，通令全國一致舉行。
2. 中央須制定宣誓格式，分發各省通令各縣分給鄉村。
3. 各省政府爲一省國民宣誓之監督，得以命令指定縣政府爲該縣國民宣誓之監督。

4. 各省政府，接各縣呈報國民宣誓之概況，須轉呈中央查核。

5. 各縣政府，承上級機關之命令，監督該縣之國民宣誓。應公布宣誓之意義理由，使民了解。

6. 各縣政府須將國民宣誓之格式表，分發各鄉區自治機關辦理，縣政府應派員監督之。

7. 各縣政府於舉行國民宣誓之日，得函請縣黨部參與監督之。

8. 各鄉區自治機關，辦理國民宣誓事宜，應公告下列各點：

(子) 每個國民應填寫誓章，親自簽名。

(丑) 行宣誓典禮時，應舉右手向先總理遺像及大眾宣讀之；但以成年之男女爲限。

(寅) 誓章共三張，一存於自治機關，一存於縣政府，一由縣呈報省政府

備查。

(卯) 誓章之格式

『某某：正心誠意，當衆宣誓，從此去舊更新，自立爲國民，盡忠竭力，擁護中華民國，實行三民主義，採用五權憲法，務使政治修明，人民樂業，措國基於永固，維世界之和平，此誓，』

『中華民國某年某月某日……立誓』。（按此格式係孫總理在孫文學說第六章中所示）

9. 各縣各區，應依中央規定日期，一律舉行宣誓典禮。

10 各區鄉村自治機關，應將國民宣誓情形附具誓章呈報縣政府。

11 各縣政府，應將國民宣誓之情形，附具誓章呈報省政府，其呈報應記之

事項：

（子）全縣成年男女行國民宣誓之總數，

（丑）各區行國民宣誓之地點，及鄉村自治機關。

（寅）關於監督國民宣誓之人員姓名籍貫等事項。

(卯)舉行國民宣誓之年月日、

(辰)其他與國民宣誓有關之事項、

12 各省政府，接到各縣之呈報，除將國民之誓章，存案備查外，應即造具全省舉行宣誓之國民名冊一份呈報中央備查。

依照上列十二項之步驟而行之，則國民宣之誓完成，所謂誓行革命之主義者，至此始完訓政之工作矣！

訓政時期幾個根本計畫



八 改良社會之風俗

我國社會上之風俗，惡劣習慣，處處表現國家野蠻狀態，社會鄙陋缺點。

其原因由於專制積弊，有以致之。現當革命建設伊始，對於社會之風俗，自有改良革除之必要。吾人試觀女子纏足，童養媳婦，蓄髮束胸；僧尼巫卜，迷信風水，吸食鴉片等，何一而非惡劣之風習？苟不有以改良之；革除之？則雖有訓政之設施，其効力無幾，仍未能臻社會於文明，而圖國家於法治也。謹分述理由辦法如左：

甲。改良社會惡習之理由。

一。女子纏足：此種惡習，足以阻止女子體育之發展，其爲害於生育問題者不鮮！况男女平等，已成爲二十世紀之潮流，吾國素稱四萬萬同胞，以婦女纏足，僅知潔守閨房，賴男子以生活，所以此二萬萬之女同

胞，遂自暴自棄爲無能，甘居於男子之下；其受制於男子，視爲玩物，不無所由，今欲使女子與男子平等，必先使女子有獨立謀生之能力，尤必使女子有強壯之體魄，而造成產生強壯之國民，俾此二萬萬女子之能力，與男子平等，而圖國家之強，此女子纏足之惡習，所以亟宜革除也。

二。童養媳婦：此種惡習，實與人道大相違背，况婚姻事體，關係終身，自應由婚姻之當事人雙方同意爲有効，乃吾國之抱童養媳，以雙方父母之意，而代幼年之男女主婚，將因是性情不合，發生家庭不和，其害何堪勝言！甚至虐待童養媳，如同牛馬，更無人道至極！而未生子先抱童養媳，與指腹爲婚，尤爲野蠻之風俗，究非文明國家所應有之習尚，此童養媳婦所以有改革之必要也。

三。蓄髮束胸：我國舊式女子以蓄髮爲美，新式女子以束胸爲美，一則耗

費首飾不少，一則妨害體育頗大，二者均非善良之風俗，故亟宜革除之。

四。僧尼巫卜：僧尼雖爲佛教的一類門徒，但是現今之僧尼，大半以募捐等項爲生，可謂人間之寄生蟲，而其所行所爲之事，既無佛學之表現，又多爲革命之障礙。至於巫卜之人，以謀利爲目的，不恤隨便談談，以定事之吉凶，更屬無稽之言，而使人類養成「聽天由命」之惡習性，是不可不革除之，以挽世風而正人心。

五。迷信風水：人之生死，乃自然之道，世之迷信風水者，以爲父母死亡而葬之，如得良好風水，其子孫卽有富貴利祿之可享，於是專信風水，而尋佳穴之地，甚至暴尸骸而不爲意，人子之道，果若是乎？其因此而生無爲之爭端，多費有用之精神與金錢，是以革除之，而弭斯害也。

六。吸食鴉片：鴉片之害，盡人知之；但，雖是盡人知之；而盡人犯之。

世之吸食鴉片者，往往破家蕩產，精神萎靡。不特有損國家經濟，而且足以亡國滅種；安得不嚴為革除，以救國家？

以上各項，是其榮華大者，其餘社會之風俗，何者為良，何者為惡，各地之情形不同。不能一概而論。故本篇所論如斯而已。

乙。改革社會惡習之辦法。

一。禁止女子纏足。

1. 各縣鄉村自治機關，應勸導民衆，切勿纏足。
2. 須規定取締纏足辦法，違者處以相當之處分。
3. 縣政府負有改良風俗之責，須公告人民不可纏足。
4. 纏足女子，自政府命令公布之後，應即解放，否則？依法處罰，未成年之女子，則處罰其父母。

5. 纏足女子，經自治機關人員之勸導，三次而仍不解放。勸導人得呈報縣政府強制執行之。

6. 黨部，婦女協會，或其他民衆團體，應組織婦女天足會，專辦解放女子纏足爲職責。

7. 天足會之經費，應由地方公款支付之。

8. 縣政府對於各區應設勸導員每區一人，專負其責。

二。童養媳婦之應禁止。

一，責成各區調查童養媳婦之人數。

二，自縣政府公布禁止之日起，不得再有此種情事。

三，縣政府須公布已有童養媳之待遇法，諭令不得有虐待凌辱，以重人道。

四，經公布禁止之後，再有童養媳發現，該童養媳之父母與翁姑，均



應受嚴厲之處分。

三。禁止蓄髮束胸。

關於此點，除由縣政府取締公布禁止外，其餘勸導，處罰，執行等辦法，均與第一項禁止纏足相同。

四。取締僧尼巫卜。

一，政府須嚴禁僧尼之迷惑民衆一切行爲。

二，政府須規定僧尼幾歲爲老年僧尼，幾歲爲中年僧尼，幾歲爲幼年僧尼。凡五十歲以上爲老年僧尼，二十年歲以上爲中年僧尼，二十以下爲幼年僧尼。

三，政府須設立僧尼養濟所，凡年老或廢疾之人，均可入所養濟。

設立僧尼工廠，凡中年之僧尼，均應有入廠作工之義務，設立僧尼教育院，凡幼年之僧尼，均可入院享教養之利益。

四、須命令中年以下之僧尼，應還俗成家，以謀社會之發育與進化。

其年老殘廢者，聽其自由，享養濟之利益。

五、政府須令巫卜之人，另行習藝謀生，不得作此無爲之事。殘廢者

，由政府或社會切實救濟，使得安樂生活。

六、須着公安警察實行嚴禁，違者拘罰。

七、政府須公布巫卜之害，勸導人民作消極之革除。

五禁止迷信風水。

一、政府當公告迷信之害，禁止迎神賽會等無爲之事。

二、由鄉村自治機關負責勸導，以開民智。

三、政府公布禁止以後，如有迎神賽會迷信等之事，鄉村里長應受相當

之處罰。

四、由鄉村自治機關，調查區內之堪輿家，以風水爲生者，呈報於縣政



府，設法救濟。

五、當人民喪葬父母之時，自治應勸導其廢止風水，違者將堪輿家之姓名報告於政府，拘罰從嚴，縣政府須公布風水之害，以開化人心，而改革此種惡習。

六嚴禁吸食鴉片。

一、政府須嚴禁運種鴉片，違者處以死刑。

二、政府須澈底禁止吸食，由自治機關調查吸食人姓名，呈報政府，限幾個月一律戒除，否則？予以嚴厲之處分。

三、自公布禁止以後，如發現吸食者，除依法懲辦外，須處吸食人之關係人相當之處分。

四、規定禁煙獎勵法，如有於公告禁止之後，報告或告發吸食者，予以相當之獎勵。但不得挾嫌誣陷。

五、政府應派員調查，並同時勸導之。

凡斯種種之辦法，皆改良社會風俗，革除惡習之大概。凡吾同志亟宜振作精神，以改良社會風俗，為訓政之導機，訓政工作，方能有效。



畫計本根個幾期時政調

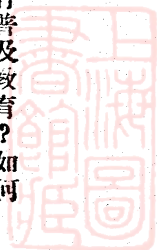


九 施行教育之普及

普及教育，已成爲社會上合口同心的呼聲。然而何以要有普及教育？如何可以達到教育之普及？推其原理，其方法，除了少數教育家以外，大都小知教育爲必要；而窮鄉僻壤間之人民，又毫無教育常識，即或有許多少資產家，其培植子女，以能達到記賬程度爲已足，此種記賬教育，亦不能使中國有普及地域！此由於中國經濟落後，教育經費，不能獨立，有以致之也。

我國自改革以來，教育事業，不甚發達，其原因（一）經費缺乏，（二）小學教育教不完備，（三）戰事影響，（四）無平民教育。

吾人知教育爲國家之命脈，教育之發達與否？即國家之強弱係焉。吾國教育無發達之可言，所以國家之衰弱，不能與歐洲各國，並駕齊驅，良可嘆息！今則革命政府，掃除國內之障礙，而行訓政之設施，教育一端，極爲重大，不在於



仿行歐美之皮毛，而在於振作精神，奮發有爲也。是以高等教育普通教育平民教育，無一不應亟宜改良之，擴充之，以求其普及。爰將管見所及者，陳述上列之綱領與辦法：

甲 教育行政綱領。

一、高等教育

欲求高等教育之普及，宜設立學術研究院，增加留學生數額。

二 普通教育

組織教育研究會，整理各級校制與設施之完備。

三 擴充教育

確定民衆教育方針，提倡婦女教育，組織民衆教育委員會。

乙 普及教育辦法

教育行政之綱領既定，則欲求如何使教育之普及？可以逐一討論辦法如左：



- 一、規定全國教育經費之數量與來源且必須獨立。
- 二、規定厲行普及教育之方針，以期實現。
- 三、教育經費之分配，宜注重於普通教育。
- 四、設立教育設計委員會，以求教育制度之統一。
- 五、增加小學教育經費。
- 六、組織義務大學，平民大學及平民教育委員會。務使教育平等，無論貧富，皆有受高等教育之機會與可能。
- 七、規定民衆教育方針，（如文藝，公民生計教育等）。
- 八、婦女教育經費之保障與獨立。
- 九、積極擴廣平民學校，（如鄉村間每村須設立一平民學校）。
- 十、嚴禁私塾，訓蒙館等不良教育，及外人侵略之奴隸教育。
- 十一、實施普及教育，務使全民皆可享受國家相當之教育。



十二、厲行考試制度，鼓勵而學。

十三、廣設圖書館，（鄉村圖書館，平民圖書館，巡迴圖書館閱報室。

十四、平民識字運動。

十五、提倡職業教育。

十六、推廣勞動教育。

十七、公共娛樂及運動之設稱。

十八、改良戲劇，審查書報刊物雜誌等。

十九、遍設鄉村貧兒學校，及殘廢院。

二十、設備殘廢教育。

凡此二十項辦法，如能一一做到，則教育始能謂之普及。教育普及，然後更進而求高深與發達，自屬迎刃而解。此區區之意，貢諸社會君子，以求一正也。



十 墾荒移民之實施

謹按墾荒移民之舉，爲訓政時期之急務，然欲求一善良之法，誠非易易！

吾人試觀中國土地之大，人口之衆，宜乎富強也；乃今貧弱一至於此，雖曰由於政治之腐敗，而其荒土萬里，未始非致貧之因也。先總理有鑒於斯，故於地方自治開始實行法中主張「墾荒地」爲第五要件，於建國方略實業計畫中，主張殖民蒙古新疆，爲鐵路計畫之輔助。今本總理之意，分爲左列二項之陳述。以求墾荒移民之實施。

甲 墾荒計畫

一、荒地之種類『荒地有兩種：其一，爲無人納稅之地；其二，爲有人納稅而不耕之地』。（見地方自治開始實行法中）我國荒地，依此而大別之：可分

爲有稅荒地無稅荒地，兩種。



二、墾荒之目的 墾荒之目的，在求『地盡其利』，國家富裕，民食充足者也。但此猶未能盡墾放之目的；墾放荒地，乃公共之事實，謀公家之利益；先總理於民生主義中，規定平均地權辦法，使不至有大地主壟斷土地，而寒社會革命之源；若夫荒地為國家所公有，以公有之地使無地之農民墾放耕種；藉以漸達『耕者要有其田』之目的而促民生主義之實現。

三 墾荒之程序

- 一、中央設立墾荒地委員會，以專責成。
- 二、制定墾荒條例，分發各省轉飭所屬遵行。
- 三、各省設立墾放局，以整理一省之荒地，但因地方情形，得設分局。
- 四、無納稅荒地，一律由公家收管放墾。
- 五、各省墾放局或分局成立後，當派員測量荒地荒山，劃分區域等次。
- 六、荒地荒山測量完竣之後，墾放局應即示知荒地荒山之區域等次，並呈

報中央墾荒土地委員會中央移民局審核。

七、有荒地當科以值百抽十之稅，面開耕完竣爲止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家放墾。凡山林沼澤水利礦產，悉歸公家所有，由公家管理開發。

八、有土地而不耕致荒蕪者，不僅科以重稅而已，須受相當之處罰，但因土地衆多，而力不能能耕種者，當由墾放局收管開發，原主只得收回呈報土地局時之地價。

四、開墾後之支配法 開墾後支配之法，分爲二種：其一爲一年收成者，如植五爰菜蔬之地，宜租與租人自種。其二爲數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。（見地方自治開始實行法中）此先總理之主張，吾人當遵行之也。此外開墾之土地，或由中央移民局命令移民耕種，數年後納稅定價，以裕國家之財賦。或由被裁軍士耕種，以省遣散費

用，皆爲良好之支配法也。

乙 移民計畫

吾國本部東南西各省，人口之密，平均每里竟有八十餘人（例如江蘇每方里平均八十七人之多。而東北西北之地，新疆蒙古等處，土地遼闊，人口稀少，每里大約一三人，（例如外蒙古平均每方里不及一人）二者相較，畸歧特甚！故先總理實業計劃中，積極主張殖民蒙古新疆。茲就先總理遺訓殖民之策略，參以現在之需要，分節敘論之：

一 移民之區域：本部東南西南各省，人口繁密，均有移民之必要，而尤以江蘇、安徽、浙江、福建、廣東、山東、河南、河北、湖南、湖北等處爲甚。至於可以容納移民者？則廣地十省（即遼甯、新疆、青海、吉林、黑龍江、寧夏、綏遠、熱河、察哈爾、西康）及西藏、外蒙古、兩地地廣人稀，土壤肥沃，最合移民之需，此自可移民而言也。

二 移民之利益： 移民利益，盡人知之，大約有下項數點：一、使全國人

口分配均勻。二、以絕外國侵略我邊省邊地之野心；三、鞏固邊防；四、開發

礦產森林畜牲等富源；五、輔助鐵路計畫之發達；六、安置被裁車隊；免至流

為盜匪；七、促進邊地文化之開發，工商實業之展興，充裕國計民生；八、挾

助并開發邊地各民族，融和國內民族，促五族共和之實現，大同之治的完成。

有此八大利益，故移民之舉，刻不容緩！ 三 移民之程序：移民之程序，究

以如何為宜，則有 先總理遺留之方法；節錄如下：『土地應由國家買收，以

防專占投机之家，而遺毒害於社會。國家所得土地，應均為農莊，長期貨諸移

民，而經始之資本種子器具屋宇，應由國家供給，依實在所費本錢，現款取償

，或分年攤還。而興辦此事，必當組織數大機關，行戰時工場制度，以為移民

運輸居處衣食之備。第一年中，不取現值，以信用貸借法行之。一區之移民，

為數已足時，應援以自治特權。每一移民，應施以訓練，俾能以民主政法的精

神，經營其個人局部之事業」。(見實業計畫)·吾人讀此遺訓，可歸納之分左列之程序：

一、中央設立移民委員會，各省設立移民局，各縣設立移民局，邊省設立放墾局及移民管理局。

二、制定移民規例，使移民遵行之。

三、荒地不論有稅無稅，一律收爲國有。

四、首先籌畫交通之便利，如築鐵路軍路幹路支路是。

五、各縣移民局成立後，移民可向該局報告名，調查屬實後，由縣移民局送至省移民委員會，轉送中央移民委員會，定期輸送西北各地。

六、建造平民房屋，購置器具，選擇種子，發給資本於移民。

七、訓練移民有行使政權之能力並規移民有自治特權。

八、設立移民訓練委員會，或其他屬於民事項之機關，應將移民狀況，按

月報告中央核辦。

九、應注意移民教育實業二項，使盡量發達之。

十、移民達到法定年限，應向政府納稅償本；且行使政權之能力，成爲完全自治之居民。

綜上論述，移民西北之舉，墾發自然富源，其普遍於商業世界之利，當極浩大。此就「有利之原而論」，可無疑問也。况『中國現在被裁之兵，數過百萬，生齒之衆，需地以養，移民政策，於斯二者，固最善之解決法也』！且被裁之兵，如無法以安之，非流爲餓殍，卽化爲盜匪，其爲患何可勝言？此弊不可不防，尤不可使防之無效，移民實荒，可爲至善，此就「移民需要之原則」衡之。更無疑問也。先總理對於移民墾荒，視爲極要之圖。當局者可不亟起遵行之乎？

訓政時期幾個根本計畫



十一 農工商業之獎勵

吾國農工商業之不振，已爲一般社會情形之病態，先總理審時勢之潮流，於建國大綱第十二條，主張『各縣之天然富源與及大規模之工商事業本縣之資力，不能發展與興辦而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助而所獲之純利中央與地方政府各占其半。』可見對於民生主義之實現，獎勵農工商業，係切要之圖。况際茲吾國農業不振，工商衰落，受各國經濟之壓迫，可謂已達極點！苟不有以振興而改良之，獎勵之，則民困國貧，將何以解決此經濟壓迫之痛苦也！然而如何使農工商業之發達不可不有一種具體計畫，今試分述如左！

(甲)關於農業方面

『中國爲農業國，其人數過半皆爲食物生產之工作，中國農人，頗長於深

耕農業，能使土地生產至最多量。雖然！人口甚密之區，依諸種原因，仍有可耕之地留爲荒廢；或則缺水；或則水多；或則因地主投機，求得高租善價，故不肯放出也。」（見實業計畫第五計畫中）先總理觀察中國農業之狀況如此。吾以爲中國之農人，櫛風沐雨，手胼足胝，終歲勤勞，而尙有衣食之虞者比比，所以國民黨之主張『改良農村組織，增進農人生活。』良以中國之民衆，大多數係農民，欲爲民衆謀幸福，必當注重於農民生活，農村組織。茲特分別討論之：

（一）中國農業狀況 中國農業狀況，自形式上觀之，則一，農民無智識，二，農器不改良。三，農村無組織，四，農民無訓練。五，農民無資本。有此五種現象，所以農業之不發達。誰也不能否認！蓋無智識則農業不進步。農器不改良，則生產無增加；無組織無訓練，則分子散漫；無資本則農具無改良。吾國數千年來，所用農具，仍爲舊日之鋤犁車等，耕耘運輸，仍爲人工與牛馬

之力。以視歐美各國之用機器耕種運輸，勞力少而收穫多。何啻天壤也哉！自實質上言之，則中國受經濟壓迫，農民不覺悟，皆其主因也。夫經濟壓迫，足以中國種種之事業之不能發展，豈獨農業然哉？農民不覺悟，則毫無組織，無組織則散漫無紀。欲求農業之發達，不亦難乎？

(二)改良農民生活 農民生活之不良，盡人知之，今欲改良之，以爲發展農業之獎勵，則有後列各點：

一，實行組織。

二，推行生產消費合作。

三，農業保險。

四，免除一切苛捐雜稅。

五，提倡公共娛樂。

(三)今後農業設計 農業設計之道，亦多矣。先總理在實業計畫中，謂

『就國際發展食物生產計畫言之，須爲同時有利益之下列二事，一、測量農地，二、設立農器製造廠。』其於農業設計，可爲要矣！惜乎言之不詳，今本此意而引伸之，則有左列之設計十三點：

- 一，組織農民，訓練之，教育之，使農民成爲有紀律有智識之農村。
- 二，實行改良農民生活之政綱
- 三，設立農民學校。
- 四，測量農地（測量辦法已詳實業計畫及本計畫規定土地辦法中）
- 五，設立農器製造廠，改良農器，以增加生產。
- 六，設立鄉村農民銀行，以最低利息借貸農民。
- 七，選擇農作物種子肥料等物。
- 八，制定農業獎勵法，促進農業之發展。
- 九，吸收外資及機器，聘請農業專家，以爲農業之改良。

十，設立農業物品陳列館。

十一，設立農學研究院，及實驗學校，試驗場等所。

十二，舉行農業博覽會，農民娛樂社

十三，每年規定農業調查二次，及發行農民小報等刊物。

(乙)關於工業方面

(一)工業之種類。近世文明進步，人類生活之物質原件有五種；即衣，食，住，行，印刷，是也。先總理於實業計畫中，即分爲如下五部：

『一，糧食工業。』

二，衣服工業。

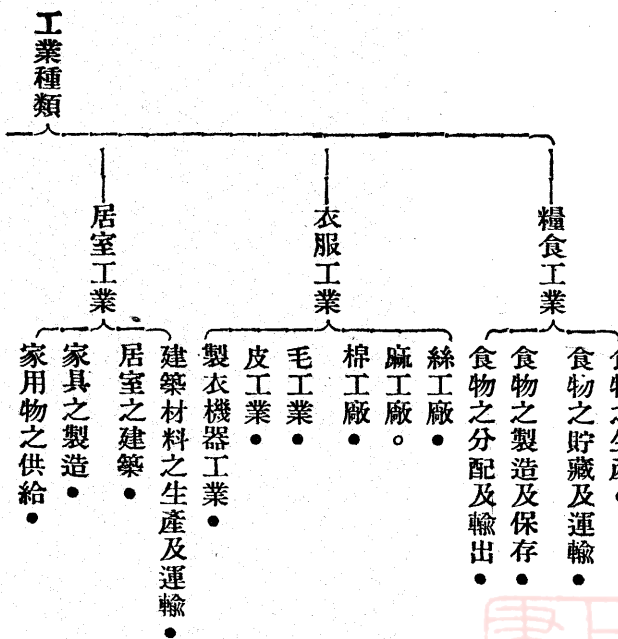
三，居室工業。

四，行動工業。

五，印刷工業。』

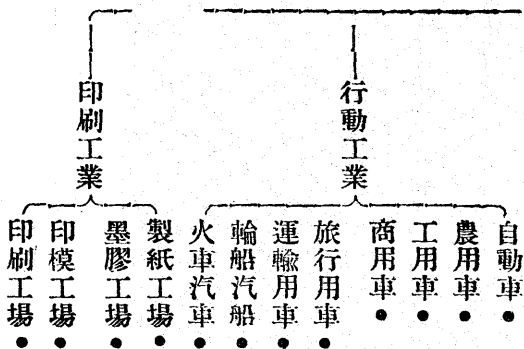


按此五部，總理又爲詳細分析，今欲使讀者明瞭起見，則有下列簡表：



配輸出之不當，致糧食不能充裕。二、衣服工業，絲，麻，棉，毛，皮等五項，食物之生產不多，貯藏不良，運輸不便；至製造食物，多以手工業，與夫分

(二)中國工業現狀 中國工業狀況，可依工業種類而言之，一、糧食工業



，均爲中國出產品，以不能改良，致國貨不能敵外貨，而且製衣係手工業，又爲農業遲滯之原因。三、居住工業，建築居室之舊式，費多而不雅，家具家用物之粗笨，建築之無計畫，佈置之不合宜，光綫之不透明，何能與歐美建築事業並論耶？四、行動工業；交通之不發達，盡人知之，而所謂自動車，農用車，工用車，商用車，旅行用軍，運輸用軍，輪船汽船，火車汽車等。不能發達，所以往往行動不利。五、印刷工業；紙墨之不改良，印刷機之缺乏，印刷事業之狀況，可想而知。中國工業之現狀既明，則對於工業前途之設計，可得進而言之矣！

(三) 今後工業設計 可分爲左列五項述之：

(一) 糧食工業之設計。

一，改良農具，種子，貯藏，運輸。

二，利用機器耕種。

三，增加糧食生產額。

四，規定糧食保護法及獎勵條例。

(二) 衣服工業之設計。

一，設立絲工廠，麻工廠，棉工廠，毛工廠，皮工廠，改良絲麻棉毛皮等原料品。

二，『設立科學局所，指導農民，以無病蠶子供給之。……次乃於適宜地方設繅絲所，……最後乃設製綢工場。』(見實業計畫中)

三，『中國所產苧麻，與歐美所產之亞麻異，若以新法及機器製之，其細與蠶絲無異。』(見實業計畫中)故宜設新式工場以改良之。

四，設立紡織布廠。以濟手工紡織之窮。



五，『以科學方法養羊翦毛，以改良其製品，增加其數量，於中國西北全部設立工場，以製造一切羊毛貨物……』

（見實業計畫中）

六，設立製皮工廠，及製造皮貨靴鞋類工場。

七，設立製衣機器工廠，

八，規定工業保障條例，制定服制式樣，以資劃一。

（三）居室工業之設計，

一，改良建築式樣，革除舊態，

二，製造新式家具家用物。

三，提倡建築學，設立專門學校，以求建築事業之完備，

四，建築材料之選擇。

（四）行動工業之設計。



一，製造自動車，農用車，工用車，商用車，旅行用車，運輸用車，火車汽車，輪船汽船等。以利民行。

二，修成道路，建築鐵道，以促交通之發展。

(五)印刷工業之設計。

一，設立紙工廠，改良紙工業。

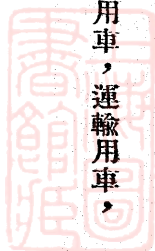
二，設立墨膠工場，印模工場，印刷機工場等。

(丙)關於商業方面，

(一)中國商業狀況 吾國商業狀況，衰敗不堪，在租界與商埠間，無論何種貨物，均為外貨所擯斥，而銀行兌匯等事業，均操縱於外人之手。先總理在民族主義二講中，謂中國受經濟之壓迫，統共算起來：

『其一洋貨之侵入，每年奪我利權約五萬萬元。』

『其二，銀行之紙票侵入我市場，與匯兌之折扣，存款之轉借等事，奪我



利權者至一萬萬元。」

『其三，出入口各貨物運費之增加，奪我利權，約數千萬至一萬萬元。』

『其四，租界與割地之賦稅，地租，地價三椿，奪我利權者，總在四五萬萬元。』（按此項亦與商業有關故附錄）

『其五，特種營業一萬萬元。』

『其六，投机事業，及其他種種之剝奪者，當在數千萬元』由此次觀，中國商業之現狀，可見一斑。所以總理說『這六項之經濟壓迫，令我們所受的損失，總共不下十二萬萬元，此每年十二萬萬元之大損失，如果無法挽救，以後只有年年加多，斷沒有自然減少之理。所以今日中國已經到了民窮財盡之地位了。』吾人於此可見中國商業之衰敗矣。若夫內地城市與鄉村間之商業，有因交通不便不發達者，有因戰事關係不發達者。大半由於受帝國主義侵略之影響也。

(二) 發展商業設計

- 一，關稅自主。
- 二，取消不平等條約。
- 三，規定商業保護及獎勵條例。
- 四，推行實業計畫中之鐵路計畫，整理河流。
- 五，設立商業專門學校及鄉村商業小校。
- 六，實現民生主義中節制私人資本，發展國家經營。
- 七，嚴禁市賄，虛詐奸商，及壟斷行為等有妨商業之事。
- 八，調查商業狀況，以便改良，或謀進步。



講政時期幾個根本計畫



十二 結論

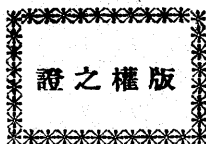
訓政計畫十個重要問題，既如上述，可知人口之調查，土地之規定，警衛之辦理，道路之修成四項，爲訓政時期第一重要工作。蓋人口不調查，則百事無從設施，土地不規定則民生不解決，警衛不整理則自治無從完成，道路不修成，則交通不能發達。此四項所以認爲訓政時期急要者即此之故也，其次所謂人民使用四權之訓練，革命主義之誓行，社會風俗之改良爲第一重要工作，予以謂使用四權無訓練，則民權無從實現，革命主義不誓行，則心理無從建設，社會風俗不改良，則民智不能發展，此三項所以爲訓政時期之要圖者也，至若所謂普及教育之施行，墾荒移民之實施，農工商業之獎勵，爲第三重要工作，苟不能普及教育，則文化從何發達，墾荒移民不實施，則不能開西北各地之富源，農工商業不振興，則國家經濟貧困，從何救濟。此三項所以亦爲訓政

時期之要圖者也。綜此而言，訓政時期之十個重要問題，對於三民主義五權憲法建國方略地方自治等遺教，無不息息相關，苟能一一見諸實行，則所謂總理之遺教，可以實現於一斑矣，嗟夫！訓政已開始矣！固也訓政時期，而訓政時有之工作，不可忍而勿行，務求達到人民有行使政權之能力而後已，則憲政之治，庶乎有望矣！不然！雖有訓政之時期，而無訓政之工作，即有矣！而無具體之計畫與步驟，則仍不能達憲政之治也。是故予以研究者供諸於社會，以求海內賢達之指正，俾訓政之工作一一見諸實行，則不特予之幸。抑亦民衆之幸。此區區之意，所以爲本計畫結論也。

中華民國十八年五月印行

訓政時期幾個根本計畫

全一册 定價大洋三角五分



著 者 東 陽 吳 美 繼
出 版 者 之 江 書 店

總發行所 上海 棋盤街 三民書店



本書 有 著 作 權 翻 印 必 究

上海图书馆藏书



A541 212 0010 7263B



