

行政院縣政計畫委員會主編

縣政叢書第一種

總理地方自治遺教

正中書局印行



弁言

三民主義，爲總理遺給本黨革命建國之最高原則，而地方自治之遺教，即係實現三民主義之無上寶典，凡吾全體同志，全國同胞，果能徹底真知，篤信力行，「以極堅強之精神」，「極忍耐之毅力」，則總理所期待之「萬年有道之基」與「三千塊之礎石」，不難於最近之將來，迅速築成。

抗戰軍興以來，我總裁以一身繫國家之安危，益知抗戰建國，必須發動全民力量，而全民力量之發動，端賴於地方自治之推行，所以在此軍事倥傯之際，汲汲以推行地方自治爲先務。現「縣各級組織綱要」已頒布，責成各地方限期實施，且以建國之成否，視抗戰之勝負，亦即以地方自治之能否完成，卜三民主義之能否實現；中樞具此決心，成功營計日可待。

本黨同志，負領導民衆，捍衛國家，復興民族之大任；檢討過去，策勵將來，應在總裁領導之下，遵奉總理遺教，急起直追，極力推行，俾總理最進步最高尚之地方自

治得以如期實現，確立憲政之基礎，完成建國之大業。

總理對於地方自治之遺教，因散在各編，尚無專書彙集，用是研究地方自治者，從事搜羅，不免耗時費力。本會爲應國人需要，並便於檢閱起見，特輯是書，藉廣流布。內容分整篇及節錄二部，整篇冠首，節錄列後，均以年月序其先後，間有性質特別重要者，亦列於前。又北上宣言中之自治一篇，雖寥寥數語，但係總理最後之言論，自治之絕響，具見總理於塵勞病瘁之中，猶不忘自治，使吾人讀之尤不勝心喪之悲，故以之殿其後。

此書乃總理自治精義之所在，吉光片羽，彌可珍貴。凡我黨政軍各界同志，允宜人手一編，口誦心維，身體力行，以爲民衆倡導；務期總理地方自治精神，普遍全國，蔚爲風氣，庶可發動全民力量，達到抗戰必勝、建國必成之目的，以上慰總理在天之靈，下慰人民嗚嗚之望。此本會編輯本書之微意，願與我同志及全國同胞共勉者。惟人聞見有限，本書倉卒輯成，誠恐搜集未周，編列未善，如有遺漏之處，或讀者別有珍藏祕本，有關地方自治之遺教，尙乞不吝抄示指教，俾於再版時，知所改進訂正是幸！

甲 整篇部分

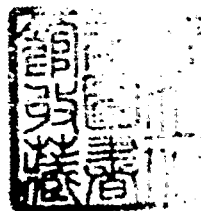
一 地方自治開始實行法

——民國九年著——

地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域。其志向，當以實行民權、民生兩主義爲目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想知識以爲斷。若自治之鼓吹已成熱，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效後陸續推及其他。

其事之次序如左：

- 一、清戶口；二、立機關；三、定地價；四、修道路；五、墾荒地；六、設學校。
- 一、清戶口 不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準，一律造冊，列入自治之團體，共盡義務，同享權利。其本爲土著而出外者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利；否則回家時以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。



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

二、立機關 戶口既清之後，便可從事於組織自治機關，凡成年之男女，悉有選舉權、創制權、複決權、罷官權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關，並執行機關。執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之，初以簡便爲主。而其首要，在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少供一年之糧食，地方之農產，必充足供地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公局買賣。對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣。

利；地方餘糧，則由公局轉運，售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘「衣」、「住」、「行」三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理。至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一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，每日當以鐘點爲度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家。自治機關每年當公布預算、決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

三、定地價 如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數鄉村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，必有出人意料之外者，而其影響於地必尤大。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場；前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增爲數百元數千元一畝者不等。有其地者，不勞心，不勞力，無思無維，而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力無思以經營之社會事業，而其結果則百數十之地主享其成，天下不平之事，孰過於此？此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，何以爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價納稅，僅百抽

幾；如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關以專理之。英人視之以爲便利，而在吾人地方自治甫行之時，倘效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便。其法：以地價之百分抽一，爲地方自治之經費；如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者抽其一元之稅，值千元者抽十元之稅等是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少。所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價；而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富。由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之；不平之土地壟斷，資本專制，可以免卻，而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形。此定地價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中車經營，皆不可不以此爲著手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事，則方全體當担负該縣以前所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用，由自治團體，直接在省政府或中央政府，訂明條約，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢

糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央。如全國能行此，則中央之財賦當增加不少矣。

四、修道路 道路者，文明之母也，財富之脈也。試觀世界今日最文明之國，卽道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，卽交通最利便之地，此又一證也。故吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動；道路者，實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規畫，以定地方之交通，而人民以戮力從事於修築道路。所謂人民之義務勞力，宜首先出之於此。道路宜分幹路支路兩種，幹路以同時能往來通過四輛自動車爲度，支路以同時能往來通過兩輛自動車爲度，此等車路，宜縱橫遍布於境內，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 有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯。務期水陸交通，兼行並到，道路一通，則全境必立改觀，從此地方之進步，必有不可思議者矣。

五、墾荒地 荒 有兩種：其一，爲無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾；

其二，爲有人納稅而不耕之地，此種荒地，當課以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止，如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林、沼澤、水利、礦場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與私人自種；其數年或數十年乃能收成者，如森林、果藥等地，宜由公家管理。開墾之工事，則由義務勞力爲之。如是，數年或數十年之後，自治區域，當可變成桃源樂土，繡繡山河矣。

六、設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費、書籍，與夫學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學，爲年長者養育知識之所。或疑經費無從出，此不足憂也。以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費；如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，爲公家服一二個月之義務，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，則衣食足矣；長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣；如是少年之衣食住，皆可由義

務之勞力成功。自治區之人民，各有雙手，祇須各盡其長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足；則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書、識字、學問、知識之外，當注意於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當仿造，精益求精，務使我能自造，而不依賴於人，必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。學校者，文明進化之源泉也，必學校立而後地方自治乃能進步。故於衣、食、住、行四種人生需要之外，首當注重於學校也。

以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則「農業合作」、「工業合作」、「交易合作」、「銀行合作」、「保險合作」等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之。此即自治機關職務之大概也。

總而論之，此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織。近日

文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施；後世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自養自教，而政府祇存一消極不擾民者，便於善政矣。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，可謂慘矣。今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍為清朝之亡國大夫。彼輩執政，惟知擾民害民為其所有事，罔識世界大勢，祇顧自私自利；多行不義，必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當為自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先仿行，如是由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立。有志之士，宜努力篤行之。

二 制定建國大綱宣言

——民國十三年發表——

自辛亥革命以至於今日，所獲得者，僅中華民國之名。家利益方面，既未能使中國

進於國際平等地位；國民利益方面，則政治經濟學諸端，無所進步；而分崩離析之禍，且日俱深。窮其致此之由，與所以救濟之道，誠今日當務之急也。夫革命之目的，在於實行三民主義；而三民主義之實行，必有其方法與步驟。三民主義能影響及於人民，俾人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何。文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方法與步驟：分革命建設爲軍政、訓政、憲政三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作。辛亥革命以前，每起一次革命，即以主義與建設程序宣布於天下，以期同志暨國民之相與了解。辛亥之役，數月以內，即推倒四千餘年之君主專制政體，暨二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不巨；然至於今日，三民主義之實行，猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以爲建設也。蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由播蕩，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰。不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭解其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，卽爲人利用，陷於反革命而不自知。前者之大病，在革命之破壞不能了徹；後者之大病，在革命之建設不能進行。辛亥之役，汲汲於制定臨

時約法，以爲可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反。論者見臨時約法施行之後，不能有益利於民，甚至並臨時約法之本身效力，亦已消失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤然從事於憲法之制定，以爲藉可救臨時約法之窮。曾不知癥結所在，非由於臨時約法之未善，乃由於未經軍政訓政兩時期，而卽入於憲政。試觀元年臨時約法頒布以後，反革命之勢力，不惟不因以消滅，反得憑藉之以肆其惡，終且取臨時約法而毀之；而大多數人民對於臨時約法，初未曾計及其於本身利害何若，聞有毀法者不加怒，聞有護法者亦不加喜；可知未經軍政訓政兩時期，臨時約法決不能發生效力。夫元年以後，所恃以維持民國者，惟有臨時約法，而臨時約法之無效如此，則綱紀蕩然，禍亂相尋，又何足怪！本政府有鑒於此，以爲今後之革命，當廣續辛亥未完之緒，而力矯其失；卽今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設，且當規定不可躐越之程序。爰本此意，制定國民政府建國大綱二十五條，以爲今後革命之典型。建國大綱第一條至第四條，宣布革命之主義及其內容；第五條以下，則爲實行之方法與步驟。其在第六七兩條，標明軍政時期之宗旨，務掃除反革命之勢力，宣傳革命之主義；其在第八條至十八條，標明訓政時期之宗旨，務指

導人民專於革命建設之進行：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，異於僞託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完善，人民寧可本其地方上之政治訓練以與聞國政矣。其在第十九條以下，則爲由訓政遞嬗於憲政所必備之條件與程序。綜括言之：則建國大綱者，以掃除障礙爲開始，以完成建國爲依歸，所謂本末先後，秩然不紊者。夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之。積十三年痛苦之經驗，當知所謂人民權利與人民幸福，當務其實，不當徒襲其名。儻能依建國大綱以行，則軍政時代已能肅清反側，訓政時代已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利與幸福，已非藉憲法而行專政者所可同日而語。且由此以至憲政時期，所歷者皆爲坦途，無顛蹶之慮。爲民國計，爲國民計，莫善於此。本政府鄭重宣布：今後革命勢力所及之地，凡秉承本政府之號令者，卽當以實行建國大綱爲唯一之職任！

三 國民政府建國大綱

——民國十三年四月十二制定——

- 一 國民政府本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國。
- 二 建設之首要在民生，故對於全國人民之衣食住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計畫之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。
- 三 其次為民權，故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。
- 四 其三為民族，故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治；對於國外之侵略強權，政府當抵禦之，並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等國家獨立。
- 五 建政之程序分爲三期：一曰軍政時期；二曰訓政時期；三曰憲政時期。
- 六 在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下。政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。
- 七 凡一省完全底定之日，即爲訓政開始之時而軍政停止之日。
- 八 在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以

全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦，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，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲完全自治之縣。

九 一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。

十 每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

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

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

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

十四 每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。

十五 凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

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

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

十八 縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

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

二十 行政院暫設如下各部：一、內政部；二、外交部；三、軍政部；四、財政部；五、農礦部；六、工商部；七、教育部；八、交通總長。

廿一 憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

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

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

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

廿五 憲法頒布之日，即爲憲政告成之時；而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功一成。

四 地方自治與責任心

——民國紀元前一年在潮州歡迎會演講——

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

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

惟鄙人今日對於我潮州父老昆弟深有希望者，即能有責任心，不可生倚賴性。人人對於國家社會，當視爲我箇人與他人組織而成；凡國家社會之事，即我分內事，有時凡有益於國家社會之事，即犧牲一己之利益爲之而不惜，然後國家社會乃能日臻於進步。且國家之治，原因於地方，深望以後對於地方自治之組織，力爲提倡贊助。地方自治之制既已發達，則一省之政治遂於此進步，推之國家亦然。如此做去，將來中國自能日臻強盛，與列強相抗衡於地球上，願我父老昆弟勉之。

五 自治制度爲建設之礎石

——民國五年七月十八日在上海張園對國會職員演講——

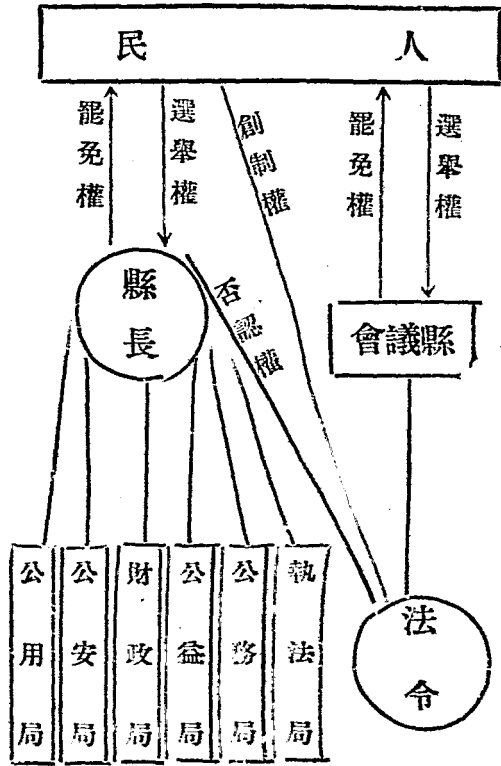
今日承兩院諸君，與各界有志者惠臨，榮幸之至！兄弟亡命三年，不獲與國人相見。自帝制發生，不忍祖國淪亡，仍遠道歸國，謀助國人奮鬥。今幸元兇已死，國法恢復，武力告終，建設伊始；兩院議員不久赴京開會，共商建設之業。但建設須國民人人負責，兄弟於前兩日，已在尙賢堂與兩院諸君研究；但時間短促，不能一一盡論，今特邀諸君若敝，繼貢獻懷。

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

中西人築屋，有一大異之點，可於其舉行之典禮見之。國人築屋先上樑，西人築屋先立礎，上樑者注目於最高之處，立礎者注目於最低之地；注目處不同，其效用自異。吾人

自治制度爲建設之礎石

作事，當向最上處立志，但必以最低處爲基礎；最低之處，卽所謂根本也。國之本何在乎？古語曰：「民爲邦本」，故建設必自民始。五年以來，建國之事，付託不得其人，豈將民國根本推翻。今幸天佑中國，授吾同胞以復興建設之機會，則自高自低宗旨不可再誤。吾人築屋先上樑，源於上古有巢氏之築屋於樹巔，故只求蔽風雨，不遑計及鞏固。建國亦然，先朝廷而後百官，人民則非所計。今世國家與之大異，猶昔爲陋室，今爲崇樓；歐美高屋有至五十層者，欲先上樑，必無其道，故必自地築起，且不僅在地面，尤必於地下深築其基，否則未有不仆者。今建中華民國，亦與古不同，既立以後，永不傾仆；故必築屋地盤於人民身上，不自政府造起，而自人民起也。今人競講究巖黎爲副總統者何人，正式國務總理何人，各都督省長又何人，是猶先謀上樑，樑苟失材，則棟折而衆將被壓焉，其道至危！故兄弟前日謂以地方自治爲建國基礎，但前言之未盡，今更續言之。地方自治者，國之礎石也。礎不堅則國不固，觀五年來之現象，可以知之；今後當注全力於地方自治。請諸君一觀此圖，圖爲美國最新之自治機關，始行於民國二年（一九一三年），蓋距今僅三年耳。



自治制度爲建設之礎石

世界中之民國，可分爲兩種：一由自然進化者，一由人力構成者。歐洲之瑞士，山國也，交通不便，歐人視爲山地，民俗強悍，極富自治能力，已有直接民權之制，此由自然進化者也。人爲之建設，從前多危險，又極艱難；如法蘭西之政民政，全由學者之理想，人民之血戰，經八十餘年而成。但現代民權機關，已甚發達，如用得其法，則建設甚易，所謂後來居上，此我國之大幸也。美利堅血戰七年，而立國均屬人爲，但其國民之自治性，全由自然進化。赴美者皆清教徒等在歐不得志之人，崎嶇艱險，富於自治之能力，故其國民權基礎甚固，立國以後，絕無內爭。南北美之戰，爲黑人爭權，非爲本族爭權也。惟美國第一流人物，多投身實業，不屑入政界，中央政府，尙有優秀分子主持，而地方政府，乏才實甚；故自治制日就腐敗，因此美人或有主張君憲者。諸君見袁世凱之顧問古德諾主張專制，以爲大異，不知古氏爲研究地方自治之人，彼見美國地方自治之腐敗，乃迷信專制。數年前，美國某城爲海嘯沖去，人民多願重建，乃委託數人專主其事，成績頗佳，遂名之爲委任制度。今已有百十城效之，此可謂由共和復專制，但爲地方自治之專制耳。委任自治制，因有才略者願任其事，故人多信之。兄弟此次歸國，同舟有游美畢業

學生，亦信仰此制。不知民權本世界最上之道理，雖行之者或有不善，但道理與行動全爲兩事；猶讀書入官者之貪穢，不能謂孔子教人如是也。美國人多深信民權學理之顛撲不破，故三年前於克利浮萊城，始行此最新之地方自治制度，今已成效大著，謹爲介紹於國人。

圖中最高者爲人民，見人民之實其主權也。其下一爲縣議會，人民舉議員二十六人，行使其立法權，而該城之七十萬人共守之。一爲縣長，亦由人民選舉，根據議會所定之法令，以支配六局：執法局，掌依法捕人及提起公訴等事；公務局，綜理庶務；公益局，掌地方公益之不以利益收入爲目的者，如道路、教育、收養、醫院等是；財政局，掌收支一切；公安局，司警察衛生等項；公用局，則掌地方工業之有利益收入者，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，今並有罷免權。以前議會立法，雖違反人民意志，人民無法取消；或得資本家賄賂，將有益公衆之事，寢置不議；此皆異常危險。今則七十萬人中，苟有七萬人贊成署名，可開國民大會；有人民三十五萬人以上之贊成，即可成爲法律。反是，違反人民中心意思之法律，亦可以是法取消之；議會所定法律有疑點，亦可以是法複決之。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，今則須四分之三或三分之二表決之。我國約法規定統制權屬於全體，必如是而後可言主權在民也。

今之留學生多知美之委任制度或包辦制度（由一人總自治之成者），而不知有此新制；因此制甫行於三年前，故學校中尚未研究及此，然其成效實已大著，今當取法乎上。歐洲除瑞士外，無行此制者。瑞士各山邑，已行直接民權至六十年，其中央則始於一千八百九十一年耳。我國以舊有之自治基礎，合諸今日人人尊重民權之心理，行之十年，不難達此目的，故今以最好之民權制度介紹於國民。

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

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

吾國舊有地方自治，前日克強先生詳言之，本舊礎石而加以新法，自能發揮數千年之美性。兄弟前日謂吾人當爲人民之叔孫通，使其皆知民權之可貴；今更請諸公皆爲伊尹、

庸公，輸進人民，使將民權立穩。今假定民權以縣為單位，吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可為三千縣。三千縣之民權，猶二千塊之礎石，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，為民國築此三千之礎石，必可有成。彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者，各舉一代表，此代表完全為國民代表，即用以開國民大會，得選舉大總統；其對於中央之立法，亦得行使其修改之權，即為全國之直接民權；而國民教育發達之故，每縣各得有國民軍；於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。

欲行此制，先定規模：首立地方自治學校，各縣皆選人入學，一二年學成後，歸為地方任事。次定自治制度，一、調查人口，二、清理畝，三、平治道路，四、廣興學校，而其他諸政，以次舉行。至自治已有成績，乃可行直接民權之制矣。今日則先由先知先覺者，負開導之責任，以此新法為基礎，而教導其人民，內省良知，實無不可對人之處；即稍用嚴厲手段，亦如伊尹之廢太甲耳。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。欲實行則先辦自治，自治者，民國之礎也。礎堅而國固，綱固則子子孫孫同享福利，無國則無身無家，今日之會，亦願吾人同爲一身一家謀幸福耳。

吾國商人鮮留心政治，孳孳營業，以求發財，以爲國政與商無涉；不知國政之良窳，與發財有極大關係，國不治，不能發大財，即發財亦不能持久。舉一事爲喻：兄弟前由香港乘船至新嘉坡，同艙二人，其一爲南洋富商，積資千萬，其一爲商店司埋人，長途無事，共談實業，一常樂觀，一常悲觀。悲觀者爲富翁；樂觀者爲司埋人以其擁鉅資而常嗟嘆，竊以守錢奴譏之。及兄弟叩富商之故，彼且咎且歎，始知其共有十三子，數子甚不肖，爲羣邪所誘。其析產後應得之資，人不過百萬，而私債已踰此數，異日必至窮無立錫。而諸子之較幼者，亦無法教育，日趨於惡，必同墮落而後已。是以每念身世，輒用戚戚。兄弟因思此皆國政不良之故，使國家能教育其人民，而復有良法律以裁制游蕩之民，使不敢誘人爲惡，則彼富商亦何至慘戚不歡者。故商人不留心政治，實大誤也。國不治則苛捐重稅，發財至難，即發財亦不能永保。大學謂生財有大道，能將國家措於治安之域，即吾人生財之大道也。兩院議員，卽爲我謀生財之道者；但不僅議員爲然，商人及四萬萬同胞，皆

同負此責，建設成功，猶人人得家資千萬，且可保子孫萬代之幸福也。故今有建設之希望，即同於發財之希望，今以人人心中所欲得之一言，爲吾國人賀，恭喜發財。

六 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——

兄弟今日在西湖遇雨，故來會較遲，到會諸君，定能原諒。兄弟自民國二年離國，至今共和復活，乃得重返祖國。吾國自推翻專制，建設共和，五年以來，尙鮮進步。蓋建設國家，譬如造屋，必先將舊料拆去，然後可建造新屋。而建造新屋，首重基礎。地方自治，乃建設國家之基礎。民國建設後，政治尙未完善，政治之所以不完善，實地方自治未發達，若地方自治既完備，國家即可鞏固，兄弟此次返國，即注意於此。諸君試披覽地圖，西半球幾無一非共和國，東半球僅法蘭西、瑞士、葡萄牙、及中華民國爲共和國；而法美兩國能日臻強盛，要以注意地方自治爲根本。回憶歐洲人，初至美洲，即先在大西洋沿岸組織自治團體，建設自治機關；如現在之僑寓上海者，亦有各種自治之局所；迨脫離美國範圍後，即組織聯邦國家。法國自拿破侖被放聖希拿島後，幾經破壞，建立共和國後，

亦極注意地方自治。可見人民欲鞏固國家，須先將地方自治建設完備。現在吾國中央政府不論其爲真意的共和，或係表面的共和，人民總認政府爲好意，希望建設真正的共和國。然政府有政府之責任，人民有人民之責任，人民所當引爲責任者，當先從辦理地方自治着手。不論何縣何方，一面地積有大小，戶口有多寡，人民有貧富，總以量地方之財力，盡力建設。吾國人民有數十萬數百萬資產者，已屬罕見，若外國則有數千萬資產者，亦所在皆有。人民既貧，則地方自治事業，卽難舉辦，宜先開放土地，使地價日增。如西湖之濱，南北高峯之麓，每畝地不過數十元數百元，若照浙省所計劃，環湖建築馬路，則地價必自數十元增至數百元或數千元。故現在英國土地繳價抽稅之辦法，吾國一時尙難辦到，宜先從報價抽稅辦起。如人民有土地若干畝，須先呈報，每畝百元者，抽稅一二元，價千元者，抽稅一二十元。將來若收爲公有，卽照此給價。人民領地，須納地稅，不領地耕種者，盡力於工商礦航各業，則國家地方，兩有裨益。兄弟素提倡民主主義，現在民族民權已達到目的，民生主義，卽擬從土地問題着手，此點兄弟所主張，亦所希望於諸君者也。

七 中華民國建設之基礎

——民國十一年爲上海新聞報三十週年紀念而作——

中華民國之建設以何爲基礎乎？吾知人必無疑無惑而答之曰，以人民爲基礎。然人民如何而後得爲中華民國建設之基礎乎？吾知答之不易也。

夫「主權在民」之規定，決非空文而已。必如何而後可舉主權在民之實？代表制度於事實於學理，皆不足以當此，近世已能言之矣。然則果如何而能使主權在民爲名稱其實乎？近來論治者於此問題多所忽略，而惟日以中央集權、地方分權甚或聯省自治等說相繼逐。夫此數者，果遂足以舉主權在民之實乎？

夫所謂中央集權或地方分權甚或聯省自治者，不過內重外輕，內輕外重之常談而已！權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也；教育衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教也，濱海之區宜開重水產，山谷地宜辦重礦業或林業，是固宜予地方措置之自

由；然學制及義務教育年限，中央不能不爲畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方；彼漫然主張中央集權或地方分權甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主張，得勿嫌其籠統乎？議者曰，國小民寡或可用中央集權，地大民衆則非用地方分權或聯省自治不可。曾不知土地之大小，不當但以幅員爲差別，尤當以交通爲差別。果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也；果其交通發達，土地雖廣，猶比隣也。中國今日若猶守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以爲治；若利用科學以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉？議者又曰，中央集權易流於專制，地方分權或聯省自治始適於共和，此又不可以不辨。夫專制云者，與立憲爲對待之名詞，苟其立憲，雖中央集權何害。例如法國固行中央集權者，其爲民主立憲國自若也。北美之合衆國，議者樂引爲聯省自治之口實，以爲中國非如是不得爲共和；而不知其所引之例，實際適得其反。美之初元，固行地方分權矣，然南北分馳，政令不一，深貽國民以痛苦；及南北戰爭起，雖以解散黑奴爲號召，而實行統一乃其結果也。經此戰爭，美國各州始有凝爲一體之氣。洎乎參加歐戰，則中央

政府權力愈以鞏固，且愈以擴充，舉人民之糧食衣服，亦置於中央政府管理之下，其集權之傾向爲何如？如議者言，則美國中央政府集中權力之時，亦將爲共和之不利歟？凡此諸說，皆與權力分配本題無關。要之，研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬之地方。易地域的分類，而爲科學的分類，斯爲得之。此乃近世政治學者所已知已行，初無俟聚訟爲也。

由上所述，可知權力分配，乃國家權力分配於中央地方之問題，與主權在民無涉。欲知主權在民之實現與否，不當於權力分配觀之，而當於權力之所在觀之。權在於官，不在於民，則爲官治。權在於民，不在於官，則爲民治。苟其權在於官，無論爲中央集權爲地方分權爲聯省自治，均也。在昔中央集權時代，盛行官僚政治，民衆之與政治，若漠然不相關，其爲官治固已。然試問今之行聯省自治者，其所謂一省之督軍司令省長等，果有以異於一國之皇帝總統乎？一省之內所謂司長等中小官吏，果有以異於一國之內所謂總長等大小官吏乎？省之鈐制各縣，較中央政府之鈐制各省，不啻模仿惟恐其不肖，又加甚焉。

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

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

民爲自動者，此其所以與官治截然不同也。欲實行民治，其方略如左：

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

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

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

四 國民大會 由每縣國民舉一代表組織之。

以上二者，皆爲間接民權，由代表而行於中央政府。其與官治不同者，有分縣自治，全民政治，以行主權在民之實。非若今日人民惟恃選舉權以與據國家機關者抗，彼據國家機關者，其始藉人民選舉以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫

如之何，此今日政治現象所可爲痛心疾首者。必如吾之說，乃得救此失也。且爲人民之代表，與受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試，一掃近日金錢選舉勢力選舉之惡習，可期爲國家得適當之人才，此又庶政清明之本也。

綜上四者，實行民治必由之道。而其實行之次第，則莫先於分縣自治。蓋無分縣自治，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。以是之故，吾夙定革命方略，以爲建設之事，當始於一縣，縣與縣聯，以成一國；如此則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪。不幸辛亥之後，其所設施不如吾意所期。當時汲汲惟在於民國名義之立定，與統一之早遂，未嘗就建設之順序與基礎一致其力，大勢所趨，莫之能挽，根本未固，十一年來飄搖風雨，亦固其所。積十一年之亂離與痛苦爲教訓，當知中華民國之建設，必當以人民爲基礎；而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治。及今爲之，猶可及也。

於此尚有附言者，行分縣自治，則現在省制之存廢問題爲何如耶？吾意讀者當然有此一問。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，乃爲得之。此吾之主張，所以與中央集權者不同，亦有異於今之言聯省自治者也。

乙 節錄部分

一 地方自治爲社會進步之基礎

——節錄民國二年八月二十四日在寧波歡迎會演講詞——

今兄弟所最希望於寧波者，在實行地方自治。政治與社會互有關係，而政治之良窳，必導源於社會。欲社會進步而行地方自治，譬如造屋之先奠基礎，而地方自治，即其基礎也。寧波風氣之開，在各省之先，將來整頓有方，自可爲各省之模範；以地位人才，均具有此項資格也。

然欲求自治之有效，第一在振興實業。寧波人之實業非不發達，然其發達者，多在外埠。鄙見以爲，達實業，在內地應更爲重要。試觀外人，其商業發展於外者，無不先謀發展於母地。蓋根本堅固，而後枝葉自茂也。寧波人對於工業之經驗，本非薄弱，而甬江有

此良港，運輸便利，不獨可運銷於國內沿海各埠，且可直接運輸於外洋。若能悉心研究，力加擴充，則母地實業既日臻發達，而甬人之營業於外者，自無不母地而益形發展矣。此所望於寧波者一也。

第二在講求水利。寧波地方，以地位論，其商業之繁盛，本不至在上海以下，而上海商業之所以繁盛，實在於外海之總匯。寧波若能講求水利，其情形未始不然。蓋寧波之地位，較杭州漢口爲佳。杭州漢口，不能直達外洋。若甬江修理得宜，則可與各國直接通商。以繁盛之上海，其江口尚有淤積之患，欲改良交通，頗非易事。若在寧波，僅有鎮海口岸一處，容易修理。若能將甬江兩岸築一平行之隄，則永無淤塞之患，極大之輪船可以出入，則寧波之商務，自無不發達矣。此所希望於寧波者二也。

第三整頓市政。此事在自治中更宜注意。市政之最要者，道路之改良，街衢之清潔是也。試遊上海之公共租界，其道路之寬廣爲何如？其街衢之清潔爲何如？寧波何嘗不可仿此而行？但此事有一難題，要整頓街衢道路，不可不有經費，但此經費將何由出乎？吾知人人皆將默然不能答也。雖然，上海街衢之所以如此清潔，道路之所以如此寬廣，其整

頓之費，果何所出乎？必將曰，外人自出之也。若細思之，則此種經費，決不出自外人之手。何則？外人之來華者，其目的在謀中國之利；欲謀中國之利，不得不粗治道路街衢；及市面既興，則此項經費，自有所出。故外人用以整頓上海者，實皆吾國人之錢，並非外人之錢也。今吾人動輒以無錢故，不思整頓地方；不知地方不整頓，則生產愈鮮，將來更無興旺之一日。所以吾人對於此事，不宜畏難，而在設法。其法維何？殆莫如組織一公共團體，收土地為地方公有；其巨大經費，一時或無從籌集者，可以地方公債法舉辦之。然現在之土地，均各為私人之產業，若欲收為公有，勢不能不向私人購買；欲向私人購買，則私人不免故昂其價，大足為收買之阻力。故莫如先行報價抽稅之法。如人民有土地若干畝，須先令報告價額，每畝值銀若干。報價之前，先由公共團體規定每畝抽稅之率，以地價百分之若干徵收之，如是，人民之報告地價，過昂則恐稅多，過低則恐被公家收買，自不至有過高過低之弊，而酌中之價出焉。將來公家收買之後，地歸公有，辦理公共事業，所向無阻，自能良善；市政既良，人民樂趨，商務自然繁盛。不數年後，其地值必可增高數倍。同時而稅額亦因以加增，收入何患不巨？謂整頓市政之費無所出者，吾不信。

也。此所望於寧波者三也。

二 美法地方自治過程之借鏡

——節錄民國七年十二月三十日心理建設第六章——

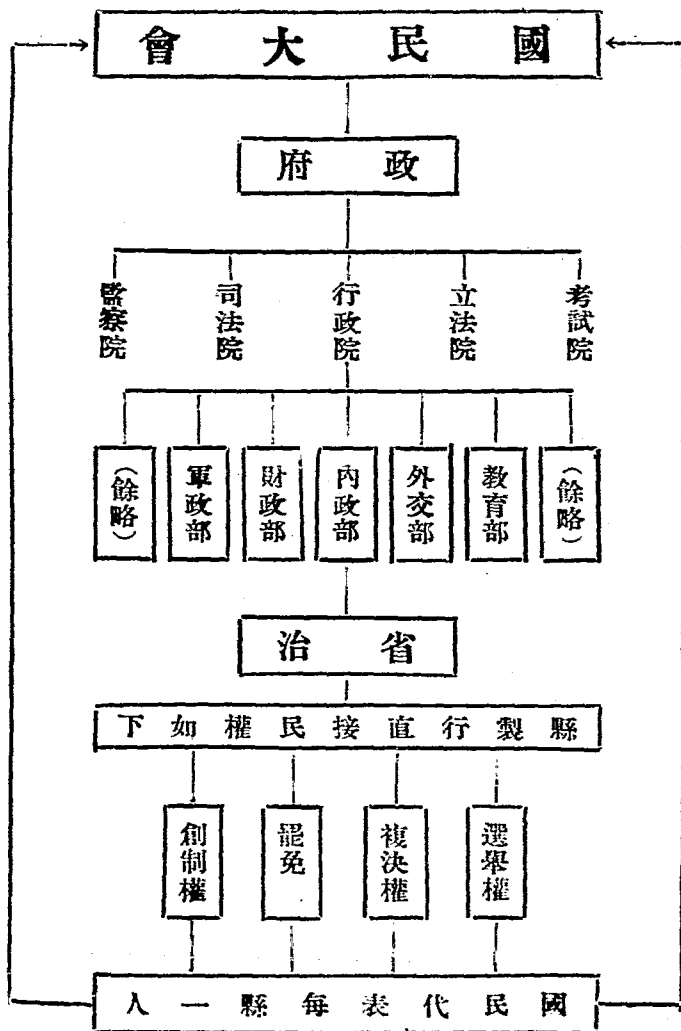
美國土地向爲蠻荒大陸，英人移居於其地者，不過二百餘年。英人素富於冒險精神自治能力，至美而後，卽建設自治團體，隨成爲十三州。雖歸英王統一下，然鞭長莫及，無異海外扶餘，英國對之，不過羈縻而已。及一旦征覓淨盡，十三州則聯合以抵抗，此革命之所由起也。血戰八年而得獨立，遂創立亞美利加之聯邦爲共和國。其未獨立以前，十三州已各自爲政，而地方自治已極發達，故其立國之後，政治蒸蒸日上，以其政治之基礎，全恃地方自治之發達也。

其餘中美南美之各拉丁人種之殖民地，百十年來，亦先後仿美國，而脫離其母國以改建共和。然其政治進步之不如美國，而變亂常見者，則全係乎其地方自治之基礎不鞏固

也。然其一脫母國統治而建共和之後，大小十九國，除墨希哥爲外兵侵入，強改帝制外，無一推翻共和者。此皆得立國於新天地之賜，故能洗滌舊染之污，而永遠脫離君政之治也。法國則不然，法雖爲歐洲先進文化之邦，人民聰明奮厲，且於革命之前，曾受百年哲理民權之鼓吹，又有模範美國之先例，猶不能由革命一躍而幾於共和憲政之治者，其故何也？以彼之國體向爲君主專制，而其政治向爲中央集權，無新天地之地盤，無自治爲基礎也。我中國缺憾之點，悉與法同，而吾人民之知識，政治之能力，更遠不如法國，而余猶欲由革命一躍而幾於共和憲政之治者，其道何由？此余所以創一過渡時期爲之補救也。在此時期，行約法之治，以訓導人民，實行地方自治；惜當時同志不明其故，不行余所主張，而只採余約法之名，而定臨時憲法，以爲共和之治，可不由其道而一躍可幾；當時衆人之所期者，實爲妄想，顧反以余之方略計劃爲難行，抑何不思之甚也！

三 政權與治權圖說

——節錄民國十年七月在廣州市議會演講之五權憲法——



上面這問題，就是治國的機關。除了憲法上規定五權分立之外，最要的就是縣自治，行使直接民權；能設有直接民權，才算是真正民權。直接民權共有四個：一個是選舉權；二個是罷官權；三個是創制權；四個是複決權。五權憲法，好像是一架大機器，直接民權，便是這架大機器中的掣扣。人民要有直接民權的選舉權，更要有罷官權。行政的官吏，人民固然是要有權可以選舉，如果不好的官吏，人民更要有權可以罷免。甚麼是叫做創制權呢？人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律，或者是立法院立了一種法律，人民覺得不方便，也要有公意可以廢除，這個創法廢法的權便是創制權。甚麼叫做複決權呢？立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，在人民可以用公意贊成來通過，這個通過權，不叫做創制權，是叫做複決權。因為這個法律，是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律才能發通過罷了。至於我們民國的約法，沒有規定具體的民權。在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有「中華民國主權屬於國民全體」的那一條，是兄弟所主張的；其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任。我前天在省議會演講，已經把五權憲法的大旨講過了。很希望省議會諸君議決通過，要求在廣州的國會議員開會，制定五權憲

法，做一個治國的根本大法。今天兄弟的這種辦法，是從五權憲法的側面來觀察，因為時間短促，所有的意思沒有充分發揮，還要希望諸君細心的來研究五權憲法，贊成五權憲法。

四 革命方略與地方自治

——節錄民國十二年一月二十九日中國革命史第二章及第四章——

二 革命之方略

專制時代，人民之精神與身體，皆受桎梏而不能解放；故雖有爲國民利害着想，獻身以謀革命者，國民不惟不知助之，且從而非笑與瀆視之，此事之必然者也。雖欲爲國民之嚮導，然獨行而無與從；雖欲爲國民之前鋒，然深入而無與繼；故從事革命者，於破壞敵人之勢力以外，不能不兼注意國民建設能力之養成，此革命方略之所以爲必要也。余之革命方略，規定革命進行之時期爲三：第一爲軍政時期；第二爲訓政時期；第三爲憲政時期。第一爲破壞時期，在此時期內，施行軍法；以革命軍担任打破滿洲之專制，掃除官僚

之腐敗，改革風俗之惡習等。第二爲過渡時期，在此時期內，施行約法（非現行者），建設地方自治，促進民權發達。以一縣爲自治單位，每縣於敵兵驅除戰事停止之日，立頒約法，以規定人民之權利義務，與革命政府之統治權。以三年爲限，三年期滿，則由人民選舉其縣官。或於三年之內，該縣自治局已能將其縣之積弊掃除，如上述者；及能得過半數人民能了解三民主義，而歸順民國者；能將人口清查，戶籍釐定，警察、衛生、教育、道路各事，照約法所定之低限程度而充分辦就者；亦可立行自選其縣官，而成完全之自治團體。革命政府之對於此自治團體，祇能照約法所規定，而行其訓政之權。俟全國平定之後六年，各縣已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法，以五院制爲中央政府：一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院；選舉代議士，以組織立法院；其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統及立法院負責，而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大

會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此爲五權憲法。憲法制定，總統議員舉出後，革命政府當歸政於民選總統，而訓政時期於以告終。第三爲建設完成時期，在此時期施以憲政；此時一縣之自治團體，當實行直接民權。人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權、創制之權、複決之權、罷官之權；而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。此憲政時期，即建設告竣之時而革命收功之日也。革命方略大要如此，果能循此行之，則不但專制餘毒漸除淨盡，國民權利完全確實，而國民建設之能力，亦必穩健而無慮，何致有政客之播弄，與軍人之橫行哉？故革命主義，必有待於革命方略，而後得以完全貫徹也。

四 辛亥之役

辛亥革命之役，忽視革命方略，置而不議，格而不行；於是根本錯誤，枝節橫生，臣國遂無所恃以爲進行，此真可爲太息痛恨者也。今舉其害如左：

一 由軍政時期一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時間。於是第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治未由進行；第二流弊，

在飾舊污，以爲新治；第三流弊，由發揚舊污，壓抑新治。更端言之：卽第一民治不能，現，第二爲假民治之名行專制之實，第三則并民治之名而去之也。此所謂事有必至，理有固然者。

二 軍政時期及訓政時期，所最先著重者，在以縣爲自治單位；蓋必如是，然後民權有所託始，主權在民之規定，庶不至成爲空文也。今於此忽之，其流弊遂不可勝言！第一，以縣爲自治單位，所以移官治於民治也；今既不行，則中央及省仍保其官治狀態，專制舊習，何由打破？第二，事之最切於人民者，莫如一縣以內之事；縣自治尙未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧不知津涯。第三，人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉；今先後顛倒，則所謂選舉，適爲劣紳土豪之求官捷徑，無怪選舉舞弊，所在皆是。第四，人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕，與分子構成團體之學理，乃不相違；苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武人及官僚之手。以上四者，情勢顯然。臨時約法，既知規定人民權利義務，而於地方制度，付之闕如，徒沾沾於國家機關，此所謂合九州之靈鑄成大錯者也。

三 訓政時期，先縣自治之成立，而後國家機關之成立；臨時約法，適得其反，其害已不可救矣。然即以國家機關之規定論之，惟知襲取歐美三權分立之制，且以爲付重權於國會，即符主權在民之旨；曾不知國會與人民，實非同物。况無考試機關，則無以矯選舉之弊；無糾察機關，又無以分國會之權；馴至國會分子，良莠不齊，薰蕕同器，政府忠國會權重，非劫以暴力，視爲魚肉，即濟以詐術，弄爲傀儡；政治無清明之望，國家無鞏固之時，且大亂以作，不可收拾。

五 建設民國要從下面做起

——節錄民國十二年十月二十日對全國青年聯合會演講國民要以人格救國——

兄弟今天對於諸君有一個貢獻，諸君在沒有聽到這個貢獻之先，勿以爲我是國民黨的領袖，國民黨向來革命，是用手槍炸彈的，即以爲我貢獻到諸君的，也是要諸君去用手槍炸彈，那便錯了。這個方法我們已經做過了。諸君都知道改良社會可以分作破壞和建設兩部分，破壞的事，我們國民黨已經做過，建設的事，還一點兒都沒有做過。細分起來，

千頭萬緒，不過當中有一件最重要的事，我們要知道這件最重要的是甚麼事，須先要明白我們的國情。現在北京城內，是曹錕做中華民國的大總統了，中華民國這個名詞，是兄弟從前創稱的。這個名詞到底是甚麼東西呢？諸君自然知道中華民國和中華帝國不同。帝國是以皇帝一個人爲主，民國是以四萬萬人爲主。我們要想是真正以人民爲主，造成一個駕乎萬國之上的國家，必須要國家的政治，做成一個「全民政治」。世界上把「全民政治」說到最完全最簡單的，莫過於美國大總統林肯所說的「of the people, by the people, and for the people」。這個意思譯成中文，便是民有、民治、民享。就我們現在國情和這三層意思解釋起來，自推翻滿清政府，成立民國以來，可以說是還有一層已經做到了。十二年以來，政府之內，都是武人官僚把持，人民不但是不能管國事，並且日日受兵災之禍，流離失所，何能夠說到民治民享呢？真正的「全民政治」，必須先要有民治，然後才能夠說真是民有，真是民享。最近北京政府所頒布的偽憲法，第一條載明中華民國主權，爲國民全體所有，這還是抄襲我從前在南京頒布的臨時約法。至於國家的行政，都是由曹錕、吳佩孚任用滿清的官僚和舊仔議員去辦理，人民不能夠治，不能夠享呢？所以現在中華

民國，還是官治，政客治，武人治，不是民治。現在國民黨的黨員，都集中廣東來打仗，便是因爲武人專制，反對民治。廣東十幾年，總是受一般武人官僚的專制，不能施行民治，我們要打破他，所以連年用兵，因此人民便連年受兵災的痛苦，不能建設，對於政府便生出極怨恨的心理。我們想求真正民治，一勞永逸，故不得不讓人民暫時受這種痛苦。至於一般普通人民和滿清留下來的官僚，程度太低，眼光太小，求苟且偷安之計，以爲暫享目前太平，便是民治，那便完全錯了。真正民治，是要兄弟所主張的民權主義，能夠極端做到，可以讓人民在本地地方自治，那才完畢。現在民權主義能有一點兒可以實行呢？是不能的；不能實行民權主義，便不能說是民治。不是民治怎麼可以說是民國呢？諸君講人格救國，我相信諸君團體的人格，是很充分的，拿充分的團體人格，來做救國的事業，兄弟所要貢獻到諸君的方法，就是「地方自治」。兄弟所主張的「地方自治」，是在兵事完結之後，把全國一千六百多縣都畫分開，將地方上的事情，讓與地方人民自己去治，政府毫不干涉。但十餘年來總沒有這個機會，可以辦到。現在廣東有了這個機會，難處是在人才不足。兄弟所希望於諸君的，是要諸君轉教全國的人民，怎麼樣分縣自治。如果一

千六百多縣，縣縣都可以自治，中華民國便自然成立；如果全國的人民不能自治，總是要靠官僚，中華民國便永遠不能成立。現在北京許多官僚，以為要救國治國，非做總理總長不可，現在做過總理總長的已經不少了，那一個能夠救國治國呢？就是兄弟個人在開國的時候，便做總統，以後更做總裁、總統，都沒有做到很多治國的事情。所以到現在相館建設民國，不是完全從上面可以做得到的，以後建設民國，還是要從下面做起來。中國人普通的心理，以為無論甚麼事，都要從上做起。譬如造房子，下面沒有動工，沒有做牆基，便老早搭一個空架子，先要上樑，上了樑之後，然後再來做下部，是不是做事自上而下呢？外國人就不然，要做房子，先要從下做起。兄弟有一次看見一個鄉下人到上海洋街上玩，他看見有許多工人，在一處空地地方挖土，挖得很深，他便奇怪起來，問旁邊的人說，怎麼這樣熱鬧的街挖魚塘呢？旁邊上海人說，他們不是挖魚塘呵！他們是築屋基來做洋屋呵！可見中國普通人，只知道做房子，是要先從上起，不知道外國人做大房子是先要築一層很堅固的屋基，從下做起，然後一層加一層，便做成一所高大的洋房。諸君想救國，現在已經知道「地方自治」的方法，又有青年會團體的能力，那麼去實行「地方自治」遺教

少甚麼呢？簡單的說，就是要懂「地方自治」中一切的細微節目的人才。譬如廣州在這三年軍事期內，組織市政府，做廣州市自治的事情，因為懂辦市政的人才不少，所以近來的成績，凡是遊過廣州市的外國人，沒有一個不驚奇的。倘若國家太平，更求進步，成績當更有可觀，現在不過是用廣州市來試驗試驗罷了。諸君在青年會，研究體育、智育、體育之外，喜歡做地方事情的人，還要組織一個地方自治研究會，或辦一個地方自治學校，來造就這項專門人才，如果辦到一年，便可得不少的人才。至多辦到三年，一定可以造就很多的人才。倘若人才造成了，到我這裏來投效，只要我像現在廣東一樣，有權用你們，我一定給一縣或者兩三縣，讓你們去試驗試驗。有了成績，再推廣到全省，以至於全國，那麼中華民國，便可以大治。諸君要想救國，便先要治國，如果不知道治國，就是得了一塊土地，也不知從那裏治起。

六 國民黨之政綱有關自治條文

——節錄民國十三年國民黨之政綱對內政策——

一 關於中央及地方之權限，採均權主義。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權制，或地方分權制。

二 各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮以處理國家行政事務。

三 確定縣爲自治單位。自治之縣，其人民有直接選舉及罷免官吏之權，有直接創制及複決法律之權。

土地之稅收，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，用以經營地方人民之事業，及應育幼、養老、濟貧、救災、衛生、等各種公共之需要。各縣之天然富源，及大規模之工商事業，本縣資力不能發展與辦者，國家當加以協助；其所獲純利，國家與地方均之。

各縣對於國家之負擔，當以縣歲入百分之幾爲國家之收入；其限度不得少於百分之十，不得超過於百分之五十。

四 實行普通選舉權，廢除以資產爲標準之階級選舉。

五 釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮。

六 確定人民有集會、結社、言論、出版、居住、信仰之完全自由權。

七 將現時募兵制度，漸改爲徵兵制度；同時注意改善下級軍官及士兵之經濟狀況，並增進其法律地位；施行軍隊中之農業教育，及職業教育；嚴定軍官之資格，改革任免軍官之方法。

八 嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收；如釐金等類當一切廢絕之。

九 清查戶口，整理耕地，調正糧食之產銷，以謀民食之均足。

十 改良農村組織，增進農人生活。

十一 制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。

十二 於法律上、經濟上、教育上、社會上，確認男女平等之原則，助進女權之發展。

十三 勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育，整理學制系統，增高教育經費，並保障其獨立。

十四 由國家規定土地法、土地使用法、土地徵收法、及地價稅法，私人所有土地，

由地主估價，呈報政府，國家按價徵稅，並於必要時得依報價收買之。

十五 企業之有獨占的性質者，或為私人之力所不能辦者，如鐵道航路等，當由國家經營管理之。

七 廣東應實行自治

——節錄民國十三年九月十日北伐進行中三師之第三令——

以廣東付之廣東人民實行自治，廣東市政廳尅日改組，市長付之民選，以為全省自治之先導。

八 北上宣言中的自治

——節錄民國十三年十一月十日之北上宣言——

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達而不相妨礙；同

時確定縣爲自治之單位，以深植民權之基礎，且當以全力保障人民之自由，輔助農工實業團體之發達，謀經濟教育狀況之改善。蓋對外政策果得實現，則帝國主義在中國之勢力歸於消滅，國家之獨立自由可保；對內政策果得實現，則軍閥不致死灰復燃，民治之基礎莫能搖動：此敢信於中國之現狀實爲對症之良藥也。





版權所有
翻印必究

中華民國三十年三月渝初版
中華民國三十五年十月滬五版

總理地方自治遺教

全一冊 定價國幣七角五分

(外埠酌加運費匯費)

編者	行政院計劃委員會
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

(1329)

575

212217

(3)



KBC

G

395.0

5

1.00