

張知本著

憲

政

要

論

581.077  
317  
2

大東書局印行

# 憲政要論目錄

- (一) 憲政與政治思想……………一
- (二) 如何完成憲政的基礎——新縣制和地方自治……………二〇
- (三) 大戰後世界憲法的新趨勢……………三六
- (四) 憲政與輿論……………四五
- (五) 鄉鎮制度之過去及今後實施之商榷……………五〇
- (六) 地方自治與經濟建設……………六九

(七) 地方自治與民衆團體·····	八二
(八) 地方自治與縣長人選·····	九五
(九) 地方自治與司法獨立·····	一〇〇
(十) 關於我國憲法上的幾個研究要點·····	一二五
附錄一 張知本擬中華民國憲法草案初稿·····	一四一
附錄二 節立法院憲草會會議紀錄·····	一六九

# 憲政要論

張知本著

## 一 憲政與政治思想

「生於其心，害於其政，發於其政，害於其事。」足見人類的行動，都淵源於一種思想，尤其是一種政治行動，更必淵源於一種政治思想。政治行動是形態，政治思想是靈魂。例如憲政，就是一種政治形態，憲政的發動，一定寓有一種政治思想，如果沒有政治思想的憲政，那就是徒有形態而無靈魂，有靈魂的憲政，那才可以收到好的效果。欲明憲政與政治思想之關係，首須說明政治思想之產生，關於此點，學者間之解說頗不一致，有以政治思想純係某一政治家或某一政治理論家個人性情之表現者；有以政治思想純係理想主義之政治家或政治理論家產生之理論者；有以政治思想由於感受前代環境及政治經驗之遺留企圖改善或充實而產

憲政與政治思想



(南)

581.27  
313  
乙

生者；有以政治思想由於感受時代環境及種種不同形態的政治上表現之激盪而產生者。諸說各有所本，主張政治思想純係某一政治家或某一政治理論家個人性情之表現者，以管子個性近於切實注意功令而主張「君臣上下貴賤皆從法」。商君號為刻薄寡恩而主張嚴刑峻法，盧梭憤世嫉俗，抨擊專制而倡民約之論，福祿特爾光明俊偉不喜拘束而標自由之說。主張政治思想純係理想主義之政治家或政論家產生之理論者，以王荊公未察實際遽行青苗諸法，拍拉圖憑空構造著「共和國」以發揮其政治理論，多馬氏摩爾藉「烏託邦」而寄託其大同理想。主張政治思想由於感受前代環境及政治經驗之遺留企圖改善或充實而產生者，以蕭何病秦苛政而約法三章，棄法治之弊而取其長，孟德斯鳩潛心羅馬盛衰之理並各國制度法典而成法意一書。主張政治思想由於感受時代環境及種種不同形態的政治上表現之激盪而產生者，以春秋戰國之紛擾，「法治」有時失其效用。尹文子遂倡「法不足以治則用術」之「術治」論，慎子亦主兼採用「勢治」之說，近代則墨索尼里為獨裁政治思想及體制倡導。雖然，吾人若細加推敲，政治思想之構成，固非如是之簡單，其必於上述四要素中綜合而成，或至少於上

述四要素中佔其一二，管子相齊一匡天下，何莫非受當時國際形勢之影響，始毅然主張法治，孔子謂「微管仲，吾其披髮左衽」一語，足證當時環境不易應付，商君事秦併六國而開統一之局者，亦莫不由現實迫之而不得不斷然變法革新，盧梭福祿特爾二氏，正值路易十四死後，君主專制政體弊端暴露之際，英國文化，日寢流入，於是國民思想漸起，二氏復倡導於先，遂隱然爲當時之先知先覺，夷考其故，又何莫非因前代與時代環境之激發而致，且盧梭之民約說完全脫胎於一五七七年姚伯蘭基氏之征討暴君論，爲君民契約說之濫觴，其後浩布思洛克等皆祖述此言，盧氏不過集其大成耳，故政治思想純係某一政治家或政治理論家個人性情表現之說，殊未盡然。

王荊公爲一代政治實行家，青苗諸法，雖未著若何成效，要亦格於當時實際政治上之事與行政，在理論本身與行政目的並無可議，且其遺緒規範，足資景慕，近人以之與張江陵曾文正等並稱爲中國過去之大政治家者，良有所以。至柏拉圖與摩爾二氏亦因政治環境之刺激而發，非徒托空言可比，陶淵明之桃花源記，外形上雖似一篇散文文學，而實際上與柏氏

之共和國摩爾氏之烏託邦之受環境打擊寄政治理想於文學者有同一之作用，故政治思想純係理想主義之政治家或政論家產生之理論者，又未盡然。

蕭何約法三章，不過師前人之法治精神，孟德斯鳩法意亦係參酌各國典制而集其大成，然二氏之個性或不近於法治或不生於當時，嬗變之秋，其政治思想或與法治相反亦未可知，故政治思想純由於感受前代環境及政治經驗之遺留企圖改善或充實而產生者，亦未盡然。

尹文子主張「術治」，慎子倡說「勢治」，墨氏創設獨裁政治，諸如是類思想之形成，固多由於時代環境之所致，然平日政治理論上之修養與研究，個人性情之不同，亦有莫大之影響，故政治思想純由於感受時代環境及種種不同形態的政治上表現之激盪而產生者，更未盡然。

綜之，政治思想不僅為個人性情之表現，亦非僅為純理論所產生，且非僅為前代環境之遺留，又非僅為時代環境之產物，概言之，政治思想，乃上述四個要素，所聚積而結合之化合物，例如馬其非里於意大利內憂外患荐至之時，毅然於其所著霸術政治一書，（我國有譯

本多種，商務本譯名「霸術」，日人多譯爲「君道」，主張一面以法律解決內外爭端，一面以暴力爲後援，政體則以絕對專制爲必要，似乎馬氏之理論，純爲客觀環境所要求，而其實馬氏之思想，受於亞里士多德氏之專制政治說之影響最大，降至近代，墨索里尼別創獨裁形態之政治者，亦不過胚胎於馬氏之思想，故法西斯並無若何高深之理論。除上述四要素外，政治思想尙有採用科學方法以成體系者，當十九世紀中葉自然科學發達至極盛時代，政治思想即採用自然科學研究方法以爲論斷，例如馬克思社會主義中所包含之政治思想，約翰密爾，斯賓塞之政治思想，以及克路泡特金無政府主義所包含之政治思想，尤其如 總理所倡導的三民主義之思想，大都以自然科學研究方法爲根據。不特如此，政治思想常受當時流行的標語之影響，或影響及於當時之標語，例如十七至十九世紀中葉所流行之「自由」「平等」「博愛」諸標語，影響於康德之個人人格尊嚴論，美國之「民有」「民治」「民享」之標語，對於近代之德謨克拉西所給予之影響亦不少。是故政治思想爲一多方面源流與要素集合而成之哲學體系，非由於某一個人或一件事或一個環境所可產生者。

吾人既已明瞭政治思想之源流，今再進一步試將中西政治思想作一概括的敘述，則對於憲政與政治思想之關係更易解釋。我國政治思想蓬勃於戰國時代，因當時封建制度崩潰，貴族政治解體，言論比較自由，於是道家，儒家，墨家，法家相繼而起，猶之歐洲希臘羅馬時代，成爲後世思想之濫觴，秦併六國，坑儒焚書，思想受一大打擊，漢崇儒術，思想似統於一尊，然思想之爲物，非權力所能遏制，故論我國政治思想，仍頭緒紛煩，敘述上頗感不易，若歸納言之，大別爲三，自然法思想，民本思想，法治思想，自然法思想與天治主義似同而實異，天治主義即將所有萬事萬物歸結於神，以神爲最高主宰，與歐洲古代之神權論相似，自然法則以宇宙間有自然之法存在而爲人類所當遵循，前者將神人格化而後者將神抽象化。自然法思想表現於先秦諸子者，如孔子云：「天垂象聖人則之」老子云：「人法地，地法天，天法道，道法自然，」墨子云：「立天地以爲儀式」者是。自然法既爲人類所必需遵循，故其思想中又可分爲二類，一卽大同主義思想，禮運大同篇所謂「大道之行也天下爲公」可代表之「公」者，遵照宇宙自然法則而得之結果，一卽社會主義思想，儒家之「齊家治國

平天下」可代表之「平」者，天下皆得公平之謂，此亦遵循宇宙自然法則而得之結果。故自然法中孕有兩大崇高思想，至民本思想，見於先哲言論及典籍所載，更僕難數，如書云：「天視自我民視，天聽自我民聽，」又云：「民爲邦本」以及孟子云：「民爲貴，社稷次之，君爲輕，」均以民本主義爲其思想中心。法治思想，起源於戰國中葉，至末葉韓非出，始本於道家之人生觀，參用儒墨兩家正名覈實之旨，發揮成爲嚴整而有系統之學說。秦始皇用法家之政策，完成統一之大業，漢沿秦代之成規加以改善，得有四百年秩序之發展，故法治思想在中國政治思想上，頗有注意之價值，此外以法治爲主，兼採「術治」或「勢治」之思想者，則有尹文子與慎子二人，尹文子所謂「術」者，人君之所密用，羣下不可妄窺，與馬其非里主張人君用術，不可使臣民窺破一點，直不謀而合。所謂「勢」者，卽是「權」力，「勢治」卽是專憑權力以運用政治，法家只承認「勢」爲「法」之後盾，而極端勢治主義者，則以法治爲贅疣，而不屑一顧，以上所述，可以看出中國政治思想的大概。

至歐西之政治思想早於產業革命與法國大革命以前者，如亞里士多德，柏拉圖，邊沁，

密爾敦，浩布思，洛克，盧梭，孟德斯鳩……等氏之學說思想與中國之自然法思想，民本思想，法治思想，在理論上無甚出入，惟在運用上稍有不同。自法國大革命以後世界上多數之社會與政治組織均起根本變化，產業革命，則使各種經濟組織根本變化，政治變化以後，盧梭之民約論頓為政治思想之中心，產業革命以後，亞當斯密之國富論亦勃然而興，這個時期，為個人主義盛行時代，主張政府干涉個人活動愈少，個人才有幸福，於是在政治上確立了個人主義的德謨克拉西，在經濟上盛行自由放任主義，但是放任主義過甚，則社會上貧困階級愈多，於是歐文等主張排斥個人主義及自由放任主義，以冀改善無產者的生活環境，因之又引起馬克斯派社會主義的政治和經濟思想，政治上主張無產階級專政，經濟上主張計劃經濟限制個人經濟的活動。由於此種思想之鼓動和刺激，又產生與此極端相反之獨裁政治思想，政治上主張集權，經濟上主張統制，而形成近代之變型政治，因是，在近代政治思想中，歐美各國共有三種不同之表現：一即由盧梭思想而發生之法國革命所遺傳下來的民主政治或議會政治，英、美、法以及瑞士諸國屬之；一即由馬克斯思想而發生之俄國十月革命所改

變之普羅階級專政之變型民主政治；一卽由法西斯思想與納粹思想而產生之集權政治。

無論古今中外之政治思想之派別如何複雜差異，歸納起來大概不外以下數種範圍，卽：大同主義，社會主義，民本主義，專制主義等，其所表現於實際政治上者，亦不出：君治，民治，法治，勢治，術治等型態。但是，此數種型態，亦頗難劃分十分明晰，蓋有些國家多採兩個或兩個以上方式者，例如英國雖爲君主國家，而又採議會政治，制立憲法，是兼民治，法治與君治於一爐之政治型，德意兩國似爲勢治與術治之國家，但其中心仍在兼採法治，諸如是例，頗使政治學者不易區分。愚意以爲如將各種政治思想與實際政治型態再加以分析歸納則僅有兩大類別：一爲人治，一爲法治，蓋君治，勢治，術治與一部分之民治皆可列入人治方面，而民治與一部分之君治以及兼採法治之勢治或術治者，亦可列入法治方面，如此種分類，尙合邏輯，則政治思想亦卽不出此人治與法治之範疇，而憲政與政治思想之關係，在解說上亦自較易。

所謂人治者，亦含有二種不同概念，一爲人治制度之「人」，須爲一種「仁人」或「哲

人」，即儒家所稱「惟仁者能在高位」之「人」，亞里士多德所謂「哲人之王」之「人」此種概念演成之結果爲「賢人政治」爲「哲人政府」。另一種概念則以「人治」應爲「能人」，一國之政治領導者，須具有經天緯地之才能，至其個人之性格善良與否，並非必需之條件，此種概念演成之結果，爲英斷果敢之政治，然大半多走入「暴力專政」「霸道政治」之途。」「人治」之內容，略如上述，惟無論如何，其結果必致「其人存則其政舉，其人亡則其政息」，「得人則昌，失人則亡」，在政治上決不能樹立百年基礎。「人治」之弊既多於利。以是主張「法治」者多以「抱法則治，背法則亂，背法而待堯舜，堯舜至而治，是千世亂而一治也，抱法而待桀紂，桀紂至仍亂，是千世治而一亂也。」（韓非難勢篇）爲理由，而抨擊「人治」。兩種思想中「法治」之優點，即在使政治能建立良好規模制度，有軌道可循，雖繼承者爲中材之士，亦不致有隕越之虞，非若「人治」須待偶然之機會產出一非常傑出之人才而後始能「治」。一部人類歷史，即爲此兩種思想所範圍，隨其消長而變化，時而偏重人治，時而尊重法治，時而二者極端衝突，時而二者互相調和，各種政治形態遂亦依之而

循環變化，簡言之，歐洲在一六八九年大憲章以前多重人治，自後以至近代則多重法治，惟德意兩國變型政治產生後，似乎又在回復至「人治」之途，至如蘇俄以國事多取決史大林一身，美國因羅斯福之才能而被連選至二次以上，致不拘憲法之成規，則又似近乎「人治」與「法治」之調和。據吾人之經驗，嚴正而言，「法治」易流於呆板，滯滯，遲延，錯誤當機立斷之機會，常受牽制，以及機械主義等弊，而「人治」又易流入專制，觀察不週，處斷疎漏，固執成見等弊，不過兩相比較，法治果能澈底實施，政府與人民均有運用法律之能力，恪守無違，則上述諸弊亦可避免，自較「人治」之弊爲少，惟二者是否需有調和之處，以及目前各國政制是否有得失之處，非在本文範圍之內，姑不具論。

政治思想影響及於憲政者，在吾國可推周禮，所謂「懸法象魏，使民讀之，」即近日之憲法，而周禮本身亦頗具成文憲法之形式，歐洲則以亞里士多德爲政治思想家中闡明憲政之鼻祖，亞氏分國家與法律爲二類，一爲規定國家機關組織及其權限之法律，一即根據前項法律以規定各項機關施行前項法律之手續並防止前項法律之被侵犯。此項分類，即近代組織法

與行政法，惟對人民之權利義務與參政權之根本原則未加列入，故亞氏之分類僅可稱爲一部分之憲法形式，給後人以憲法之啓示而已。至十四世紀時，法國分國家大法爲「王法」與「國法」兩大類，國法爲根本法，國王不能自行變更或廢止法律，如欲廢止或變更時，國王必須取得當時等級會議之同意。是所謂「國法」者，與近代之憲法更相類似，而其國王廢止法律之手續，亦與近代憲法所規定之議會或相似之組織脗合。此爲政治思想對憲政影響之初期，其主要點偏重於憲法形式之創製及至一二一五年英國之大憲章公佈，而憲政之思想遂更發揚。考英國一二一五年之大憲章，其重要性不在於其所具載之條文影響於後世之憲法實質如何，而在其所包含影響於後世政治思想以及憲政之兩大原則。所謂兩大原則者，卽：第一、無論若何國家，須有若干法律以爲政治制度與組織之基礎，是類法律須爲國王或現政府所必絕對服從，第二、如現政府拒絕服從此類法律，則國民有施行強制之權，卽因之而顛覆政府，亦所不惜，凡關於人身自由，言論自由，及集會自由，皆由普通法院竭力保護。此兩大原則所代表之政治思想，復可分爲三項，卽：民主思想，權利思想，與自由思想。國王與政府

既須一致服從國家之根本法，而此根本法又爲人民議決者，其影響及於當時與後世者，自然無疑爲民主政治。人民與君主間權利競爭之不已，而確定兩方面之權利加之以保障者厥恃法律，大憲章中許人民有權施行壓力迫使政府服從法律，當係權利思想以爲主動，近代各國人民之爭立法權及其他民權者，亦頗受此影響。至於人民各種自由權，在當時極端君主政治時代，而爲人民所爭得，誠屬奇蹟，且此類自由權爲普通法院判決，而普通法在英國法律系統內又具有悠久歷史，則其所加之保障，較近代各國之成文憲法，更爲鞏固，除此三項思想外，總匯其流而促成大憲章之頒佈者爲法治思想，蓋大憲章之產生爲當時英國君民爭權之結果，君主所以轄其人民者，厥爲「人治」，而人民得以運用根本法與議會以控制國王及其行政機關者，厥恃「法治」，故大憲章之產生，卽「人治」與「法治」思想鬥爭之結果，亦卽「法治」思想之勝利，更足證明「法治」與「憲政」爲不可分性。

降至十六十七兩世紀之時，宗教革命興起，馬丁路德，加爾文等主張信教自由，摺疊舊日宗教束縛意志，戕賊性靈，干涉政治之非是，一唱百和，尼德蘭，法蘭西，英吉利以及德

意志等國均樹反教之旗幟，各國王室遂相繼承認人民有自由選擇宗教與信仰自由之權，舊教之威權，至此掃地以盡。但宗教革命之發生，雖由於科學昌明，智識發達與夫人類理性之進步，而實際上含有政治意味甚重，蓋其中心即在排除宗教對政治之干涉以及力爭天賦人類之自由權，而其結果亦影響憲法之內容不少，至今各國憲法猶以宗教信仰自由列載於條文之中。其次教會之教約對後日之憲法觀念之形成，亦具有莫大之影響，如英國一六二四年革命時克林威爾所擬之人民公約，美國康奈尼卡特之根本法是。與宗教革命前後發生者即又為君權與民權，專制與民主之爭，持君權之說者，即主張勢治之馬其非里，彼以「君權無限，人民有絕對服從之義務，無辯論法令是非之餘地。」英王詹姆斯第一曰：「君主可自由立法，毋須得國會同意。」法王路易十四曰：「人民不能有限制君權之事。」與此極端相反而引起日後美法之革命者，當推盧梭，孟德斯鳩諸人，盧氏著「民約論」一書，略以「人類自由結合之社會，應以人類之公共意志為基礎，全體福利為目的，故人民對政府，須有監督之權。」孟氏則就實際政體多所說明，以行政、立法、司法三者必須鼎立，互相牽制，互相監督，而後

人民之自由，始得保證。二氏之言既出，全法人民始知君權思想之非僅不可恃，並且了解自由之真諦，而北美之抗英獨立，胥爲二氏之思想有以促成。一七七六年，北美抗英獨立後，卽施行憲政，憲法所規定之言論自由，信教自由，身體自由，出版自由以及全民平等悉與盧氏之思想適合，三權憲法之訂立，亦以孟氏三權鼎立爲依歸，政治思想之影響於憲政者，以此例更爲顯著，「人治」與「法治」之趨勢如何，此次革命結果，更足證明。

吾人現再略述英國之憲政，自大憲章公佈至查理斯第一時，政治復趨舊日之腐敗，暴戾苛虐，專制至極，所有一切法律俱視同具文。議員克林威爾遂振臂高呼，提倡恢復民權，並反抗查理斯第一之苛稅，且團結議會，要求君主徵稅必須議會同意，卒於一六四九年，梟查理斯之首於市朝，布民權政體於英倫，而一六八九年之權利宣言，亦由斯頒佈，成爲英國憲政史上最重要之一頁。考克林威爾之所以能推翻皇室，重建君主立憲政體者，受於彌爾敦之政治思想甚多，彌氏與浩布思同以「自然法」「合理的自由」「君民契約說」（見前）爲其思想基礎，及後浩氏不主推翻皇室，去而之法，遂由彌氏擁護克林威爾革命。故英國權利請

願書，由於君民契約說而產生，是政治思想影響於憲政者，又一例證。

英國之革命，爲反對查理斯第一之各種苛稅與政治上及宗教上之壓迫而起，美國之革命，純由於清教徒抵抗英王喬治第三之苛捐雜稅，法國之大革命，則被壓迫之人民，不獨革路易十六一人之命，並起而革貴族與僧侶之命，故法國大革命之戰爭費時最久，其間變易國體者三，更易憲法者凡十一次。此十一種憲法爲：（一）一七九一年九月憲法，（二）一七九三年六月憲法，（三）一七九五年八月憲法，（四）一七九九年十二月憲法，（五）一八〇四年五月憲法，（六）一八一四年六月憲法，（七）一八三〇年八月憲法，（八）一八四八年十一月憲法，（九）一八五二年十一月憲法，（十）一八七〇年五月憲法，（十一）一八七〇年九月憲法。

經過十一次之更改變易，直至一八七五年始由保皇黨與共和黨雙方妥協而產生一部憲法，成爲今日法國憲政精華之所寄，關於法國之所以改變十數次而後始成立一部憲法者，學者多以由於當時法國人民在政治上經驗累積之所致，愚則以爲此十數次之更易，多由於政治思想所轉移，蓋法人感覺銳敏，活潑好動，故盧孟諸氏之說一起，革命即因之而生，而起草憲

法者亦遂以符合盧孟諸氏之說爲其目的，僅作理論上之探討，忽略事實上之考察，及其發現不合現實環境時，乃又更易，廢時糜日，莫過於此。其實盧孟兩氏雖以民權自由平等爲思想之中心，然關於立法方面，仍以顧及歷史背景及其他環境爲要件，孟氏於其法律精義中曾闡述至詳，其言曰：「法律者，以適合於其邦之政體及政之旨趣爲主。不甯惟是，又當適於其國之地勢及風土之寒熱，又當適於其國之廣狹及與鄰邦相接之位置，乃至土壤之沃瘠，又當適於其國民自由權之廣狹及國民所奉之宗教，又當適合於民戶之多寡及人民多數之意向與其性質。」簡言之，一國之根本大法與普通法律，除須符合由政治思想而蛻化之立國精神或主義外，尤須注重民族之歷史背景，地理環境，民族心理，與夫生活條件非僅以脗合當時之政治思想爲目的，否則削足適履，鮮有能完全運用於實際上者。當時法國憲政情形，以及憲法之屢易者，或即在此，且思想學說爲活動的，而典章制度爲固定的，思想學說爲靈魂，典章制度無異軀體，有軀體而無靈魂，固使軀體失去其中心，然過於重視靈魂而忽略其軀體，則此靈魂亦不過爲空虛渺茫，高尚幽遠之精神而無所寄託以顯其偉大，是故立法者須能使軀體

稍能隨俗，能洽於實際運用，而靈魂則不妨存其高遠而使其主宰一切，且典章制度多為百年大計，既不可專為空泛，亦不可過於離開思想，法國革命時代，十一種憲法之變易與一八七五年之憲法之成立，堪為吾人借鑑。是政治思想與憲政關係之微妙又為一顯著之例證。

總上所述，本文內容可分四部：一、人類之政治思想，不論其派別如何複雜紛歧，歸納起來，不外「人治」與「法治」兩個範疇；二、憲政之消長常隨「人治」或「法治」思想而消長，大約「人治」全盛時代，「憲政」之被重視者甚渺，「法治」和「憲政」則為一正比例；三、近代憲政觀念產生多源於中世紀英國之民主政治思想，十六十七兩世紀以來美法兩國革命時代之民權主義思想以及自由主義思想；四、政治思想固能影響憲政，但在實際運用上可不必刻板式反映着政治思想，在事實環境之下，憲政之實施與憲法之頒訂尚須顧及種種現實。除此以外，吾人尚須注意者，即由某一新的政治思想而產生之新的憲政制度或其他政治制度而擬付諸實施時，則吾人於探討此新制度之得失，必須先將該項制度所由產生之政治思想和理論加以澈底地並和盤地探討而不能支離破碎，或分為制度自制度，思想自思想兩部

去研究。例如吾人研究 總理之五權憲法時，必先將三民主義以及 總理其他思想學說整個的加以研究，而探索 總理主張五權制度之所由，然後再加三權制度下之總統制與內閣制加以比較研究。在理論與事實之下，吾人即可看出總統制之弊，在於立法與行政牽制過甚，組織過於剛性，平時不能聯絡密切，亂時尤不能應付非常，美國羅斯福總統常受各方阻礙與打擊者，即總統制所給之弊。內閣制則因解散之運用，議會無形對內閣屈服而造成內閣獨攬大權之局面，官僚政治因之而生。至五權制度，則恰合於我國民族性格且不悖於歷史背景，具有總統制與內閣制之長而無其短，國民大會，則代表人民行使政權，政府五院則行使治權，整個組織皆集中於治權與政權上的運用，簡單敏捷，呼應靈活，而又兼民主與集權之長，為實施三民主義一最完備之制度。如此反覆探討，再以事實環境量衡，擇其可先後緩急者而酌量增損更易以求 總理之政治思想得於五權憲法中實施，而實際上憲政又不悖於 總理之政治思想，則三民主義之實行，五權憲法之頒佈，又豈同法國大革命時代之憲政，必待前後八十餘年更稿十一次始正式實施而奠其基礎哉。

時賢主張憲政，而其政治思想，則不盡同，但不少以外來移植之思想，爲努力之方向，比之三民主義爲國父四十年經驗之積累而成，順應時代潮流，合乎中國需要者，則有霄壤之別「差之毫釐，謬以千里」，謀國是者，應於此多加注意，不存個人成見，不挾偏狹思想，則憲政前途其庶有焉！

## 二 如何完成憲政的基礎——新縣制和地方自治

自第五屆六中全會決定於二十九年十一月十二日召開國民大會，中央頒布縣各級組織綱要以後，國人對於實行憲政得到兩個結論：（一）實行憲政須首先完成地方自治；（二）完成地方自治必以實施新縣制爲前提。這兩個結論，並不是新發現，不過在六中全會宣言當中指出實行憲政的基礎在於改進縣以下各級行政組織，同時縣各級組織綱要的主旨在以行政的力量輔助人民完成地方自治，因是上面兩個結論的重要性特別強調，特別顯明。實施憲政必須完成地方自治，完成地方自治必須實施新縣制，已成爲中華民國實施憲政的鐵則，任何新

的理論，新的根據，都不能顛撲它，也不能戰勝它。

過去的政治，大多受了愚民政策的影響，故自秦漢以至清末，政府對縣以下各級政治機構皆持放任態度，完全聽其自生自長，民初雖漸注重低層政治，但仍採取「自上而下」的單一組織的方式而未注意「自下而上」有機體組織方式，換句話，僅着重運用政府的治權，而沒有發揮人民的政權。這種上重下輕形態的結果，低層政治流入紊亂狀態，行政效率之減低固不待言，貪污舞弊之叢生亦直不免，偶遇一二所謂「清官」，亦無非是在消極方面無害於民，在積極方面並不能有所建樹，即令稍有成績，亦只限於一時一地，并非普遍的進展。據過去有許多事實告訴我們，人民因無政權的運用，平時所忍受的政治痛苦，一遇發洩機會，有的甚至挺而走險，雖觸犯法律，亦無所懼。人民既無政權運用的訓練，遇有政治上的不平，沒有解決的方法，其走向極端，也是必然的結果。低層政治愈紊亂，上級政府亦愈加以政治壓力，而整個政治的組織亦最易崩潰，反過來說，低層政治愈有軌道，則上級政府政治的運用愈加合理，而整個政治的組織亦愈趨嚴密完善。由此，整個政治的建設須以低層政治……

地方自治爲基礎，這是事實上的要求，不是理論上的論辯。

憲政是國民革命的最後階段，也就是使整個政治組織和運用臻於合理化效率化的時期，如果它的基礎不預爲建築在地方自治上，則無異在沙漠中建造鋼骨水泥的大廈。

總理說得好：「建設須國民人人負責。吾人作事必以最低處爲基礎，卽所謂根本也。國之本何在乎？古語曰，民爲邦本，故建設必自人民始。今建中華民國，欲既立以後，永不傾仆，必築地盤於人民之身上，不自政府造起，而自人民造起也。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。假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千縣之石礎，爲民國築此三千縣之石礎，必有可成。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」（見總理民國五年的「自治制度爲建設之基礎」演說。）又說：先以縣爲自治單位，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，始爲真正之人民政治。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」(見十三年建國大綱宣言。)這也是 總理根據事實而發明的理論，并不是理論上空洞之辭。

抗戰以後，民衆動員成爲最後勝利的最基本的因素，臨時全國代表大會發表的宣言說：「抗戰之勝負，不僅取決於兵力，尤取決於民力，民力之發展，與民權增進，相爲因果，故組織民衆與訓練民衆，爲發展民力之必要工作，亦爲民權之必要條件」，所以要「對民衆方面注意於能力之養成」，并使人民有「自發的情緒，以從事於同仇敵愾」，「此固所以充實抗戰之力量，而民權之基礎，亦於此建立，則抗戰勝利之日，結束軍事，推行憲政，以完成民權主義之建設」。抗戰建國綱領第十三條且指明：「實行以縣爲單位，改善并健全民衆之組織，施以訓練，加強其能力，并加速完成地方自治條件，以鞏固中央之政治的社會的基礎，并爲憲法實施之準備」。至第四次國民參政會通過請政府實施憲政，六中全會宣言指示改進縣以下各級行政組織爲實施憲政的基礎，更反映着當前迫切的需要，即非發展「民權」，便不能達到民衆總動員的目的，非實行憲政，則難做到「力量集中，意志集中」的地步，亦

即不能充實抗戰的基本力量，獲到最後的勝利。這更是事實的需要，并非理論上的要求。

實施憲政的程序既以完成地方自治爲前提，而完成地方自治又必以改進并充實縣以下各級行政組織爲着手，所以吾人在目前所討論的中心應該集中在實施新縣制和完成地方自治兩個實際問題。換句話，當前憲政問題，不是憲法內容問題，不是憲法條文問題，更不是政府機關和代議機關的權限問題，而是如何完成憲政基礎的問題，如何使人民對政治發生興趣，了解憲法和人民本身實際生活的問題，如何使人民對於自治發生負責觀念的問題。因爲前數項問題的解決仍以後數項問題的解決爲前提。憲法本身問題，還有國民代表大會可以解決，至國民代表大會的產生，則須完善地方自治以爲基礎。說得明白透澈點，人民了解本身和憲法的關係，對實際政治發生的興趣，對地方自治發生負責的觀念，然後始有完善的地方自治，有了完善的地方自治，然後始能產生良好的國民代表，有了良好的國民代表，始能議定完整的憲法并合理的運用而後始有真正憲政。這是在邏輯上必然的結果，不是詭辯的理論。至於如何使人民做到上述各種地步，如何完成地方政治，在訓政時期尙未完全結束的現階

段來說，依然還是個行政問題——以行政的力量推進地方自治，再由自治組織中完成憲政的基礎，這比較由政府立刻結束訓政，頒布憲法由人民由實行地方自治的辦法妥善得多。爲達到這個目的，縣各級組織綱要，是一個恰當推行的工具，現在且看是項綱要對推進地方自治方面者如何。

本黨第一次全國代表大會宣言曾說：「確定縣爲自治單位。自治之縣，其人民有直接選舉罷免官吏之權，有直接創制及複決法律之權」，由此可知一完全自治的縣分，其人民必具有且能運用上述四個政權，反之，若人民未具有且不能運用四項政權的縣分，不能算爲自治縣分。縣各級組織綱要，對此有適當規定，除人民具有上述四權外，在運用方面，政府且派員爲之指導，六中全會宣言中說：「中央爰於本年九月有縣各級組織綱要之頒布，期使管教養衛各事項逐層貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業確實之推進，而以訓練合格人員，分配於各縣區鄉鎮以爲實際之輔導，於督勸民事之中，收培植民權之效。」所以新縣制最注重點，卽在完成地方自治，加強地方組織和發揮民權運用。關於這方面的辦法，可分兩部

說明：

(1) 各級地方自治機關的設立地方自治團體之目的，在處理地方的事務，處理地方事務的機關，又可為兩種：一、為代表公意或表示公意的機關，以決定其意思；二、為執行意思的機關，以執行其意思。二者即普通所謂議決機關與執行機關。依照縣各級機關組織綱要的規定，縣及鄉鎮均為法人，鄉鎮以內的編制為保甲，保甲組織，為鄉鎮組織的一部：甲設甲長，由戶長會議選舉；保設保長及副保長，由保民大會選舉；鄉鎮設鄉鎮長及副鄉鎮長，由鄉鎮民代表會選舉，鄉鎮民代表會則由保民大會產生。由此以觀，縣以下各級組織，係從最低層一級的建築起來的，簡單的說，由戶產甲由甲產保，由保而產鄉鎮，鄉鎮以上則為縣，縣設參議會，縣長仍由政府委任。每一級的組織，都有意思機關和執行機關，地方人民，以保民大會為基點，直接的或間接的對各級機關行使其控制的權力，愈至下級機關，愈接近人民，愈民主化，因是民衆的意思，能夠透過各級意思機關，反映在地方的實際政治上，所謂地方事務由地方人民自行管理，由此可以貫徹。不過據許多批評的意見，以為遵照 總理遺

致及建國大綱，縣長應由人民選舉，始可達到完全地方自治目的并徹底的民主化，這層在理論和原則上頗具充分的理由，不過我們要知道縣長由民選舉，在平時是無問題的，在戰時就要因時制宜，使其洽合當時環境。在一面抗戰，一面建國，一面實行訓政，一面試行憲政的時候，我們要將民主集權的原則充分利用在政權上要盡量的民主始可收到意志集中的成果，在治權上不妨可能的集權，始能達到力量集中的地步。這是適應戰時環境的運用，并不與總理遺教和民主政治的原則相違反。況且，目前還是在試行憲政的時期，自然需要指導人民的政府委任官吏，等到人民能夠充分運用政權，政治水準提高的時候，自然踏進憲政成熟時期，縣長自可由人民選舉。即在目前環境之下，人民既然賦有初步政權又有以上議決機關和執行機關，自可將其意思透過各級組織達到縣參議會轉達縣政府執行，縣長如有違法或失職情事，縣參議會亦可充分利用其監督權力以監督縣政府，如此則縣長雖由政府委任名為官治，而實際上仍為民治，其重要關鍵僅在人民能否充分運用政權，（見後），并不在縣各級組織綱要條文上的規定。此點為新縣制特點之一，亦為完成地方自治要點之一。

(2) 民衆組織的健全 民衆組織和自治機關不同，民衆組織是社會性質的，自治機關是政治性質的。人民要運用政權，參加實際的政治，必須先具有組織的能力和團體生活的訓練及修養，民衆組織便是這種訓練和修養的機構，換句話，就是參加實際政治的初步。我國人民過去的政治生活是消極的，無爲的，放任的，經濟生活是自給自足，不相關連，社會生活更重視個人的倫理和道德，而漠然於整個社會團體的關係。因爲如此，所以縱然有人感到政治興趣，都是爲私人打算，或者漠視個人和社會的關係，或者充分發揮其支配團體的慾望，因之在過去團體的生活和團體服務的精神都缺乏得很。這種缺乏，對於貿然實施地方自治是一個重大的障礙，爲補救這種缺陷，健全民衆組織較設立地方自治機關尤爲必要。縣各級組織綱要附帶的縣各級組織的關係的圖內，縣及鄉鎮均有在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊，及少年團體的組織，在保和甲當中又有保壯丁，分隊和甲壯丁班的設置。各隊會人員的配分，都是就農村全體民衆，依年齡和性別爲區分，予以編組及訓練，以糾正過去的分歧凌亂的現象。有了是種組織，人民熱習團體生活和幾個初步民權的運用，對於實際政治的參加

，自可不致困難。這種民衆組織的規定，似乎由實際經驗而來，過去民衆組織最有效驗的要推廣西省，該省採行的三自政策——自衛自治自給，都以民團爲基礎。他們以民團爲建設和自治的中心的力量，換句話，即借助這種民衆的集體的中心力量，以推動一切建設事業——自衛和自給——成效卓著。廣西的民團，等於新縣制裏面的壯丁隊，蓋壯丁爲全部社會的中堅，如以之爲推動一切事業的原動力和基幹，自可順利進行。除開此種民衆組織以外，我們還可以運用抗戰建國綱領「發動全國民衆，組織農工商學各職業團體，改善而充實之」的規定，在縣鄉鎮各方面成立各種職業團體，以補充新縣制所規定的民衆組織的不足。以抗戰建國綱領和縣各級組織網要相互運用，分別組織人民，敷設整個社會的縱橫經緯，脈絡貫通的組織網，再透過這種組織網的活動，積極發揮民衆的力量，不僅足以增強自治組織的運用，且可發展自治工作的動力，對於完成地方自治的幫助之大，自不待言。

以上兩點，是新縣制對完成地方自治的基本骨幹，如果照它實施起來，地方自治固可提早完成，即憲政基礎亦可充分鞏固。不過，根據我們以往的經驗，越是低層政治，越容易發

生弊端，縱然有極完善的規律去範圍限制，終因呆的規定不及活的運用，時間稍久，弊害即生。這個癥結，就在低層政治的執行機關的身上，因為它是隔斷政府與人民的機構，由上而下或由下而上的命令或意思，它都有蒙蔽的機會，於是所謂上令不能下行，下情不能上達的情形就此發生。政府與人民既發生隔膜，政府和人民的合作也就無從說起，地方自治亦無從完成。吾人欲完成地方自治，除充分運用縣各級組織綱要外，尚須注意以下各點，茲再提出具體的說明於后：

一、改進保甲制度 依照縣各級組織綱要，甲長由戶長大會選出，保長副保長由保民大會選出，可謂符合民主制度的原則，可是因為歷年來積習相沿，難保其一經選出不蹈故轍而作弊。從前所謂保長甲長，都是「保董」「里正」「鄉約」「地保」……一類人充當的，他們的智識既不充分，地位也不尊嚴，自地方政府以至區長和過路軍隊或駐軍對他們都不予以重視，有什麼「差事」都要他們去辦，一有不當，還要予以拘押或凌辱。因此，一般地方上稍有智識或聲望之人，俱畏充當保甲長，而保甲長既是無智識者充當，對官吏又有無限制的義

務，有時還要受點凌辱，自然要想法子在人民身上謀點利益以爲補償，於是保甲長的人格愈下，地位愈卑，人人皆有「好人不當保甲長」的感想，而弊害亦因之百出。此種現象和觀念如不設法糾正，則地方上稍有地位和聲望者，絕不會希望自己膺選爲保甲長而必設法逃選，結果在新縣制下所選出的保甲長依然是與從前差不多，縱然加以訓練，也因基本知識的缺乏，而不致良好。這種換湯不換藥的辦法，於新縣制的實施，地方自治的完成將毫無效驗可言。爲彌補這個缺陷起見，首先要設法提高保甲長的地位，使地方政府人民和軍隊對保甲長的觀念發生根本的改變。這個辦法，在廣西施行得非常有效，他們採取三位一體制，將教育，軍事以及行政都集中在村長街長（等於保長）的身上，這樣一來，他們的地位和身分無形中與前大不相同，社會上對他們的觀念亦大加改變。在廣西，村（街）長兼任村（街）民團後備隊隊長和村（街）國民基礎學校校長，管教養衛各項工作都能合一進行，這是最大的長處。縣各級組織網要雖亦採用三位一體的制度，規定保長兼任保國民學校校長和保壯丁隊長，但是甲長卻是依舊，依此規定，保長的地位雖然與前不同，地位提高，而甲長仍淪爲從前「

地保」之流，毫無被人重視之處。爲補救這個缺點起見，不妨規定各保長得遴選甲長中具有才能者，除依照規定充當壯丁班班長外，尙可分別兼任保國民學校教職員或保壯丁隊分隊長，如此，不獨甲長地位提高，且因保甲互助，權力集中辦事順利，并可救濟地方財政的困難，減少地方的開支。

二、充實保甲經費 保甲經費，可說是改進保甲的最大的前提。抗戰前後數年以來，智識分子大都集中於都市，而學校教育，又往往養成青年對繁華都市的渴慕，以致鄉村空虛。新的智識分子既不願意回到自己故鄉，則地方政治，祇好讓舊日的土豪劣紳把持一切，而保長甲長亦好讓從前的「里正」「保正」充數，新瓶裝舊酒，對地方政治的改革，自然不會產生好的成果。但是要智識青年回到農村，首先須要有事可做，在生活上有相當待遇，再加以鼓勵，自然樂於回去。說到此處，自然又要談到經費的問題，從前保甲經費徵收的方法，都是由保甲人員自行徵收，後來由軍事委員長行營通令，着由縣政府統籌統支，但各省均未做到，其原因在各省如統籌統支，勢必要舉辦一種普遍的捐稅而舉辦捐稅又與財政部禁令相違

，於是祇好仍由聯保自徵自收，其結果弊端百出，人民既感不安，而保甲經費也并未充足。新縣制對縣財政及鄉鎮財政雖亦規定保甲經費，似不成問題，但非一蹴可就，在舉辦之初，仍須由縣政府或鄉鎮予以充分協助，使其不致感到匱乏。保甲經費充足，人力容易集中，在辦事上當不致困難。

以上二點，係充實并改進保甲制度的基礎，保甲制度辦理得好，則地方自治進行，自可依照次序完成，而憲政基礎以定。縣以下各級組織雖已充實，但在運用方面尙有加以補充的必要，關於此點，願再提出幾個具體的意見：

甲、在地方自治未完成以前，其縣長雖可由政府委任，但必須予人民（除縣參議會可作爲監督機關外）以罷免權或彈劾權。因爲依照縣各級組織綱要，人民雖具有選舉罷免創制複決之權，但是僅對戶民大會以上，鄉鎮民代表大會以下而言，縣長既非由人民選舉，自亦無從罷免，僅有縣參議會監督，還是不夠，故必與人民以罷免權或彈劾權，至少要予以彈劾權，俾使無才幹而又不能忠於職守者有所忌憚而成爲盡職守法適合人民理想之縣長。人民雖具

有罷免權或彈劾權因有上級行政機關和縣參議會爲其審議機關，若非縣長果有違法失職之咎，自亦不會濫用其權力。同時抗戰建國綱領第十五條：「整飭綱紀，責成各級官吏，忠勇奮鬥，爲國犧牲，并嚴守紀律，服從命令，爲民衆倡導，其有不忠職守貽誤抗戰者，以軍法處治」，及第十六條：「嚴懲貪污官吏，并沒收財產」各點，必須切實執行，人民有以上列事項彈劾其地方長官者，須縝密查究。如此，則上有道揆，下有法守，庶可達到政府有「能」人民有「權」之目的。

乙、在初步發動地方自治時，抗戰建國綱領第二十六條所規定之關於人民言論出版集會結社等權，在不違反主義及法令時，應予以充分合法的保障。地方自治與憲政，其性質爲民主的，而民主政治之推進，首須使人民了解本身與憲政之關係，從而提高其政治水準和政治興趣。欲提高人民政治水準和興趣，又非予人民以言論及結社集會之充分自由入手，藉以訓練其「民權」之運用不爲功。英國爲憲政最有素養之國家，其人民有充分之言論自由，嘗有普通人民於公園向其他民衆作非難王家之演說而警察視若無觀者。美國之家庭，亦嘗有父子

兄弟各隸一政黨而各爲其政策主義辯論者。此種精神，不獨人民對政治感到興趣，且政治思想可因之進步，政治制度可因之完美。吾國正從事開始實施憲政，必須迎頭趕上，效法歐美之民治精神，使人民政治興趣和政治水準得以提高，加速完成地方自治，奠定憲政基礎。

自政府決定實施憲政後，國內的輿論以及專家的研究咸集中在憲法條文的內容或議政機關上面。是種討論，固非不當，然而似乎偏重在浮層的討論而忽略了基礎的建築。總理明定地方自治爲實施憲政之基礎，今捨基礎不談，則縱然爭得一完美無瑕之憲法，亦不過白紙黑字之裝飾品，茲舉一例，譬如人民身體自由，在憲法上若已明文規定，然其效用僅及於少數有政治常識者，換句話，僅少數人能運用之，至多數人民，仍懵然不知，設因多數人民無自治之能力和政權運用之能力，而使政治退化，則雖具有條文，而此少數人亦不能運用。民國初年何嘗不有約法，然而非法被捕者又何止普通人民？故實施憲政，必使全體人民有政治常識，有政權運用之能力，有憲政之認識，又非依照總理遺教，先行完成地方自治不爲功。所以，現在的問題，不是憲法內容的問題而是如何完成憲政的基礎——新縣制和地方自治。

的具體問題，而完成地方自治的具體的辦法，即是要將憲政的基礎建築在人民的身上，并改進其最低層政治機構——保甲制度，充實其經費。完成新縣制的具體辦法，要予人民以充分的政權的運用，對人民言論出版集會結社的自由要予以合法的保障。憲政與新縣制和地方自治的因果關係具有連鎖性的，但是其最根本的基礎還是地方自治和縣制，故地方自治和縣制為憲政之本，無論甚麼事，如果「不揣其本而齊其末」去做，結果總不會良好的，爰特提出以上幾點願與國人一商榷之。

### 三 大戰後世界憲法的新趨勢

戰爭是毀滅文化，抑是促進文化，在過去，甚至於一直到現在，還有不少的爭論。主戰論者，是說，戰爭可以促進文化。如果人類一日沒有戰爭，就無異於說，人類就一日沒有進步。正義的戰爭，總比不正義的和平好些。非戰論者，是說，戰爭可以毀滅文化。戰爭是人類獸性的暴露，是人類最蠢笨的行爲。法國人批評德國人說：德國人不是不努力，可惜努力

的結果，是一堆砲灰。這是代表人類的文明，抑代表人類的野蠻；這是代表人類的進步，抑代表人類的退步；就很成問題。這充分說明法國人非戰的主張。

但是，戰爭之神的降臨，終飄忽無阻，固然不會因主戰論者的歌頌而興起，更不會因非戰論者的咀咒而消滅。戰爭是結果，不是原因。戰爭的發動，必自有其原因。戰爭的原因不消弭，而空言和平；甚至於不但不去消弭，戰爭的原因，反天天製造戰爭的原因；那末，好比抱薪救火，火終於是不會熄的。

第一次世界大戰的發生，自有其原因。最大的原因，還要算資本主義的發達，產生了社會的不安；各國爲了挽救其本國內的社會不安，不惜以其不安而轉嫁他人，於是又形成了全世界的不安。中國的倫理，是：老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼。資本主義的倫理，是：老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼。帝國主義對殖民地的剝削，對弱小民族的摧殘，就盡了這個能事。

爲什麼資本主義的發達，會使人類走到戰爭之路？因爲資本主義的產生，使一切變成了

商品，甚至於軍火，也是商品之一。一切的商品，要找出路，軍火更要找出路戰爭就是使軍火得到出路的不二法門。

資本主義的台柱有兩個：一個是自由競爭；一個是私產神聖。談自由競爭，始而只承認個人與個人間的競爭；繼而承認團體與團體間的競爭；終而承認民族與民族，國家與國家間的競爭。競爭的結果，就個人說，就是富者愈富，貧者愈貧；就國家說，就是強者愈強，弱者愈弱。既是承認自由競爭，那末，競爭的收穫，當然歸個人享受，於是私產神聖，又是當有的結論。有這兩大台柱，造成資本主義的繁榮；同時也因為有這兩大台柱，又造成了資本主義的罪過。

自由競爭。私產神聖，到後來成了桎梏資本主義的東西，在國內，造成了對立的階級，一方面是掠奪的階級，一方面是被掠奪的階級。在國際，又造成了對立的民族，一方面是壓迫的民族，一方面是被壓迫的民族。什麼是自由？被掠奪的階級，只有飢餓的自由，被壓迫的民族，也只有做奴隸的自由。過去大家所爭的自由，到後來變成了大家所厭棄所要打倒的

對象了！

第一次世界大戰以後，人們本此嚴重的教訓，於是對自由競爭與私產神聖，力加防範。世界新憲法的產生，如德蘇等國，或則走改良主義之路，或則走社會主義之路其所採之主義不同，而其所以對自由競爭與私產神聖，力加防範則一。統制經濟，代替了自由競爭；公用徵收，累進稅，過分利得稅等等，代替了私產神聖。財產的自由契約的自由，都受了剝奪，至少都受了限制。過去的一切，是以個人為本位；第一次世界大戰以後的一切，是以社會為本位。不管這種理想，是否完全實現，但這種傾向，這種趨勢，總是代表人類的進步，不能不說是大戰後的重大收穫。

但是，第二次大戰，終於爆發了。過去的大戰，人們認為是戰爭的熄滅，從此以後，人類可以安享太平。那曉得「扶得東來西又倒」，消弭了一部份戰爭的因素，却忽略了其他的因素。戰爭的因素不消滅，戰爭之神，所以終於降臨人間。

個人的自由，受了限制，但限制不了祇知有己不知有人而自命優越民族的自由；私產的

神聖，受了限制，但限制不了祇知有國不知有世界而妄想獨霸的主權神聖。德義日軸心國家，就是這樣的一種狂念，一種行徑，誰也莫可如何，戰爭終只有以戰爭熄滅，武力終只有以武力征服，人類的慘劇，到今日又未重演，這該是如何的不幸！

第一次世界大戰的結果，各國憲法的新趨勢，如果說是限制了財產的自由，契約的自由，那末，第二次世界大戰的結果，各國憲法的新趨勢，應該是對民族的自由，主權的神聖有新的意義。現在世界各國的學人，都在那兒研究戰後的國際和平機構，簡單言之，仍逃不出這兩個原則。尊重別人的民族自由，正所以完成自己的民族自由；尊重他國的主權神聖，正所以完成本國的主權神聖。有天下爲公之心，而後可以有創造，人人不願爲公，結果人人都不能保有其私。過去的錯路，相信人們是不會重走的。

我們中國，刻下正在抗戰建國的途中，這種政治方向，一定要與世界的新趨勢相配合。財產的自由，契約的自由，到抗戰後無形中答復了這一個問題，爲了社會的要求，這些自由，已經受了限制。甚至於將來的中國，也一定遵循着這種方向而前進。至於民族的自由，主

權的神聖，不待言，中國是會有相當慎重的考慮的。中國固然求自己民族的自由，絕不會妨害其他民族的自由；固然求自己主權的獨立，絕不會誤解主權的神聖。中國，在任何方面說，戰後總是世界和平的支柱，不會以打倒侵略的人而自己反走到侵略之路，蹈侵略者的覆轍。

不過年來國人對自由的限制，總不免有所誤會，老是籠統一句話，說現在是限制自由的時代。殊不知現代所限制的自由，是只以財產與契約一類的自由為限。其他言論出版，集會結社基本的自由，仍是存在的。沒有言論出版的自由，就是壅塞人們的意見；沒有集會結社的自由，就是阻止人們的團結。壅塞意見，阻止團結，這是現代賢明的政治家所不為的。所以言論出版集會結社的自由，是民主國家最低限度的政綱，現代國民最低限度的權利，一切可以剝奪，這是不能剝奪的。至於不得已而稍加限制，那也一定不能超過某種限度，不能因噎廢食。中國憲政的教育，一定要在言論出版集會結社的自由之下而培養，而建立。

人們也常提到 國父主張犧牲個人的自由，而完成民族的自由。但 國父所反對的個人

自由，是一盤散沙的自由。正當而合法的言論出版，集會結社，國父不但不反對，並且贊成，並且提倡，並且在第一次全國代表大會的政綱上垂體典範，承認言論出版集會結社的完全自由。

中國的一切，紛然雜陳；世界的一切，也紛然雜陳。我們要保存中國的，但要加以選擇，最好保存其精華，而棄置其糟粕。我們要學習現代的，但也要加以選擇，最好學習其根本，而棄置其皮毛。

今後中國憲法的趨勢，自不待言，要保存中國的精華，要學習現代的根本。在人民自由方面，應該限制的，自然要加以限制；應該給予的，自然要盡量給予。

憲法上要限制的，是財產與契約的自由。擴大言之，平均地權與節制資本，即財產權的限制。國父的民生主義，可以說正符合這種原則。國父誠有先見之明，財產自由的限制，已提倡於數十年前。至於契約自由的限制，當然隨財產自由的限制而俱來。在民生主義的社會，契約自由的限制，是不成問題的。

憲法上要給予的，是言論出版，集會結社的自由。民主政治，第一件事，就是要人民自己提出意見，造成輿論。輿論所是的，政府不敢違背；輿論所非的，政府不敢橫行。民主國家的政治，自然不必人人可以管理，但對政治的意見，人人都可以提出。如果人民這點自由總得不着，那末，民主政治是無從實施的。中國過去並沒有民主政治的口號，但「天視自我民視，天聽自我民聽」，「防民之口，甚於防川」，大家亦以聽取民衆的意見，爲善政的標準；以閉塞民衆的意見，爲惡政的淵源。到了現代，言論自由，就是民主政治的測量器，言論自由程度的多寡，可以測量民主成份的高低。民衆的想見，出之於口者爲言論，筆之於書者爲出版。言論出版，是民衆意見的總匯，是民衆意見的具體表現。執政者要公是非爲好惡，公天下定取捨，那末，除了多聽取民衆的意見外，實別無其他途徑可尋。

至於集會結社，則更是最要的一種表現民意的利器。民衆有意見，不見得人人可以表達；縱能表達，不見得人人意見，可以得着衆人的擁護。集會就是使衆人相聚一堂，使大家的意見，有共同交換的機會；又使不同的意見，於互爭互讓之下，可以得着一個和平的解決

，正確的結論。爲欲求大家作共同求久的努力，又可以使意見相同的人組織起來，作集體的活動，這就是結社。沒有言論出版的自由，即沒有民主；沒有集會結社的自由，更沒有民主。民主云云，是以老百姓作皇帝。如果老百姓沒有發表意見的自由，沒有集體活動的自由，那末，皇帝就不成其爲皇帝了！

自然，所謂言論出版的自由，不是說絕無範圍的。毀損他人的名譽，誣構莫須有的事實，這都是有刑法制裁的。所謂集會結社的自由，也不是說絕無範圍的。擾亂社會的公安秩序，國法的制裁亦隨之。在法律的面前，人人平等。法律固然不因爲地位高的而有所偏袒，更不會因爲地位低的而有所疏縱。我們只耽心政府不嚴格執行法律，我們不耽心人民軌外行使自由。

中國的情形，人民的言論出版，集會結社，這幾種自由不但不能限制，並且要加以提倡加以培植。因爲中國人民，桎梏於專制政體之下太久了，不知道這幾種自由是什麼，我們惟恐老百姓不說話，我們惟恐老百姓不組織，至於說的話好不好，對不對，組織起來，有力

量，無力量，作好事，作壞事，這是第二步問題。政府是諸葛亮，老百姓是阿斗，在政府的人們，正應該多負責任，使阿斗於扶持保育之下，說起來，動起來！

世界各國，一直到今天，並沒有限制言論出版集會結社的自由。如果有了，也各有其國情，我們也不能因為人家做了的事，我們就非做不可。小孩子走路，總不免跌倒幾回，如果怕跌倒，就不許小孩子走路，那就是不智。中國人之於民主，也等於小孩子走路。言論出版，集會結社，這幾種自由的行使，如果會發生流弊，那就是小孩子跌倒幾回，我們要小孩子會走會跑，這總是最終目的，我們應該朝着共同的目的前進，應該減少跌倒的分量，應該加速會走會跑的行程！

#### 四 憲政與輿論

國父分國民革命之程序為三時期：一曰軍政時期；二曰訓政時期；三曰黨政時期。在軍政時期，則實行軍法之治；在訓政時期，則實行約法之治；在憲政時期，則實行憲法之治。

可見法治，是本黨固有的精神；憲政，是本黨預定的目的。中國一天沒有走上憲政的道路，亦即本黨之任務，一天沒有完成。

不過本黨所要求的憲政，絕不是白紙上的黑字，有憲政之名，而無憲政之實者。一定要過得全國人民，有認識政治的知識，有行使政權的能力，有參加政治的熱誠，有判斷是非的眼光有分別善惡的德行。所以在憲政實施以前，甚至於憲政實施以後，訓導人民，教育人民是極不可忽視的問題。

本來，生活就是教育，政治教育，是要從政治生活中取得的。憲政就是要使得全國人民在中國一定的規範下，去過政治生活，去受政治教育。輿論一方面是代表人民的喉舌，一方面又是指導人民的利器。所以輿論之於憲政，更是互相關聯而不可分的問題。

歐美政治學者，每呼民主政治，為商量政治。此之所謂商量，即指行政與立法的商量；中央與地方的商量；政府與人民的商量，既有商量，則不自以為是，公好惡於天下，憑衆意定取捨。昔人之所謂：天親自我民視，天聽自我民聽；又謂：民之所好好之，民之所惡惡之

。商量政治；就是這種典型。

但未提出商量之先，必有少數先知先覺者，爲之發動議論，喚取同情。在這一個過程當中，就是輿論的力量。輿論是代表衆人的公意的，而發動輿論也許是一二人，也許是少數人。一二人之言論，少數人之意見，如果可以造成一種輿論，那末，其內容必有其社會性，必有其時代性，換言之，必有其適應性；否則隨起隨滅，錯誤的見解，違反時代潮流的議論，對當時必不會發生絲毫影響的。

主持輿論的人包括政治家政論家及一切從事文化工作，主持新聞事業的人。所以我們要求得有名實相符的憲政，必先求得代表公意的輿論；要求得有代表公意的輿論，必先求得有大公無私的主持輿論者。

我以爲作一個現代法治國家下的主持輿論者，應該具備下列三個條件：

第一、主持輿論者是教育家。

民智愈淺，責望彌奢。愈是不懂的人，愈誇大，愈有過分的要求。我們在內政上，不好

有不合事實的幻想；我們在外交上，更不好有超過越事勢的空談。如果有了，那就是不兌現的支票，希望愈大，則失望愈多。中國近百年的外交史，就是大家不願意吃明虧，結果吃暗虧；不願意吃小虧，結果吃大虧。一切的根源，就是大家的認識不夠。今後的輿論界，不僅要追隨民衆，還要領導民衆；不是站在民衆的後面，而是要站在民衆的前面。一切一切，要和教育者對待學生一樣，循循善誘，誨而不倦。

## 第二、主持輿論者是歷史家。

章太炎先生曾謂：文貴入史；不能入史之文，則不宜流傳。可見寫文章不是一件容易事；主持輿論的文章，更是難之又難，孔子成春秋，而亂臣賊子懼。主持輿論的人，其一言一字，亦應以此爲標的，以歷史家的筆法，寫出當時事情。真要辦到：一字之褒，榮如華袞；一字之貶，嚴如鐵鉞。西人常謂：新聞記者，是無冠的帝王。這種尊稱，不是偶然的。主持輿論者，誰不能這樣辦，誰就是放棄固有的權利，誰就是放棄應享的尊榮。

## 第三、主持輿論者是法律家。

老吏折獄，最重要的地方，就是在守正不阿，是者是之，非者非之，清天下之不清，平人間之不平。現代主持輿論的人，對一切事實的記載，對一切是非的判斷，也應有老吏折獄的態度，不畏強禦，不徇私情。政府之措施，人民之行動，一切以現行法典爲準繩。合於法典者歌頌之，不合於法典者糾正之。使國人見之，知所警惕，知所借鑑，一切言論行動，走向法治的途途。

以上三端，不過略舉其大概。果能如此，始能產生正確的輿論，始能輔助憲政的推行。當然，要主持輿論者辦到上述的各點，其前提尤在言論自由得着合理的保障。如果言論不能自由，當然不能產生正確的輿論，大家不過揣摩風氣，人云亦云罷了。

一提到言論自由，頻年在抗戰時期，政府爲了集中意志集中力量，自不免對此稍加限制。這是一時的變態，這是政府不得已而爲之的。防民之口，甚於防川，這種道理，古人已先我們而言。人類的痛苦，如果得着發洩的機會，也許可以變痛苦爲快樂。如果鬱而不宣，那就真正是痛苦，弱者即流爲消極強者即陷於暴亂。壓力愈大，則反抗力亦愈大。古今中外的

政治變亂，無不是因爲在朝者不知因勢利導而起的。中國的憲政，正需要在朝與在野的人們，互諒互助，攜手偕行，以此喚起民衆，庶幾共踏憲政的坦途。

## 五 鄉鎮制度之過去及今後實施之商榷

地方自治是實行主義的起點，而完成地方自治又是在訓政與憲政兩個時期過渡中的一樁極重要的工作，因之近十年來，國民政府的全力差不多就集中在這上面，雖說在抗戰極緊張的時候，也沒有將他遺忘而且很縝密地制定了一個劃時代的新政治方案——縣各級組織綱要，公布實施。這個方案涵有雙重意義；一方面健全「基點政治」之靜的機構；一方面加強「基點政治」之動的效能；從而加速完成地方自治，奠定整個政治之基石。「確定縣爲自治單位。」本爲 國父的遺教所昭示，但是過去在事實上對於縣的地位仍未明晰的確定。有認縣爲自治單位者，亦有認縣爲行政區域者，前北京政府時代所公布的市自治及鄉自治兩種條例，卽不啻以鄉鎮爲自治單位，而間接以縣爲行政區域。國民政府執政以後，第二次內政會議

釐正地方行政系統時，亦說明「縣爲行政區域，同時又爲「自治單位」。北京政府所公布之市自治及鄉自治兩種條例不以縣爲自治單位，顯然是不明政治與地方自治之原理，內政會議所釐正者，則已較過去爲優，確已遵循 國父遺教邁進，但因爲訓政尙未完成沒有進入憲政時期之際，不能不暫時規定「縣爲行政區域同時又爲自治單位」之權宜辦法。

是故，在新縣制未確定以前，「縣」兼有兩種身分，一是行政區域，推行上級政府的法令，辦理地方行政事務。一是自治單位，負領導實行地方自治之責。他是含有「官治」和「民治」兩種性質的，但是，因爲過去地方自治沒有完成，地方組織如鄉鎮一級大不健全，所有上級政府的一切政令，均只行到縣政府爲止而不能深入於民間的最低層，職是之故，國民政府特於民國十七年制定縣組織法五十八條，在縣以下分區，鄉鎮，閭鄰三級自治組織，旋以層級太多，承轉煩雜，不合實際需要，經立法院先後修訂，最後於十九年七月將十八年六月公布之縣組織法，十八年十二月公布之區自治施行法，十八年九月公布之鄉鎮自治施行法修正公布，依據上述三法，縣以下鄉鎮編制之標準如左：

(一) 縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉；

(二) 縣內百戶以上之街市地方爲鎮，不滿百戶者編入鄉；

(三) 鄉鎮各依其原有區域，其聯合各村莊或街市編成之鄉以所屬村莊或街市原有區域爲準。

至其組織，則可分爲議決機關與執行機關；補助機關與監察機關：

(一) 議決機關

(1) 組織

甲、鄉民大會

乙、鎮民大會

由各該鄉鎮公民組織之

(2) 職權

甲、選舉或罷免鄉鎮長，副鄉鎮長，監察委員等；

乙、制定或修正自治公約；

丙、議決單行規程；

丁、議決預算決算；

戊、議決鄉鎮公所交議事項；

己、議決所屬各閭鄰或公民提議事項。

(二) 執行機關

(1) 組織

甲、鄉公所

乙、鎮公所

各設鄉鎮長一人，由鄉鎮大會選舉之管理各該鄉鎮事務。

(2) 辦理事項

甲、戶口調查及人事登記事項；

鄉鎮制度之過去及今後實施之商榷

- 乙、土地調查事項；
- 丙、道路橋樑公園及一切公共土木工程建築修理事項；
- 丁、教育及其他文化事項；
- 戊、保衛國民體育及衛生療養事項；
- 己、水利森林培植及保護事項；
- 庚、合作社組織糧食儲備及調整事項；
- 辛、風俗改良育幼養老濟貧救災事項；
- 壬、自治公約擬定事項；
- 癸、財政收支及公款管理事項；
- 子、預算決算編造事項；
- 丑、縣政府及區公所委辦事項；
- 寅、其他依法賦予該鄉鎮應辦事項；

鄉鎮公所應設立初級小學，國民補習學校，國民訓練講堂。

(三) 補助機關

(1) 組織

甲：調解委員會

乙、副鄉  
鎮長

丙、襄辦人員，由鄉鎮長指定本鄉鎮內所屬之閭長充任

(2) 辦理事項

甲調解委員會調解鄉鎮間民事調解及撤回呈訴之刑事調解事項

乙、副鄉  
鎮長襄助鄉  
鎮長辦理鄉鎮事務

丙、襄辦人員協助辦理鄉鎮事務

鄉鎮制度之過去及今後實施之商榷

#### (四) 監察機關

##### (1) 普通監察機關

甲、區長——第一級

乙、縣政府——第二級

丙、省政府——第三級

##### (2) 特別監察機關

甲、鄉鎮監察委員會

乙、鄉鎮民大會

以上之編制，實較北京政府時代所制定者完善，蓋依照舊制，鄉長由鄉自治會就鄉民選出後尚須告由縣知事委任而所決議事項亦須呈請縣知事核交鄉長執行，其直接監督機關亦為縣知事，對於鄉自治會得發命令或處分，遇鄉自治會有違法越權行為時，且得呈請上級監督

官署（道尹）核准解散或改選。此種制度每易發生貪污與土劣相互勾結把持之弊，且縣知事既有審核交辦，發布命令處分，呈請解散之權，難免不發生濫用職權以維護本身利益與地位之弊，故過去之自治法徒有自治之名而無自治之實。且按照該制，選舉權與被選舉權又有種種財產及學歷之限制，無異為封建階層謀進身政治之路，一般平民概不得參與自治，亦與自治本旨相去遠甚。

自十九年以後，剿匪軍興，豫鄂皖三省剿匪總部頒行剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，以保甲代閭鄰，以聯保代鄉鎮。於是豫鄂、皖、贛、閩、川、黔、陝、等省相繼廢除鄉鎮，實行聯保制度，其仍存鄉鎮制者為蘇、湘、滇、魯、青、桂、浙、冀、晉諸省除湘青魯之鄉鎮直隸於縣政府外，除均隸屬於區公署為原則。這是將自治和自衛分開，想從自衛的組織訓練來推動地方自治的試驗，立法院並於二十三年十二月選奉中央所定的原則，重訂縣自治法，其重要改革為：（1）確定縣為自治單位，自治團體改為縣與鄉鎮（或區）之兩級；（2）將縣自治事務改為概括的規定，但是，在剿匪省份，區署則為官治的行政機關，雖然發揮了他的

特殊效能，在實際上仍爲一種介紹縣與鄉鎮（或聯保）專司輔導工作之機關。十九年之縣自治法既經修正，縣以下之組織卽爲鄉鎮（或區，但設區多爲特殊情形省份），原有鄉鎮內之閭鄰改爲保甲，實係一種化繁爲簡，增加行政效率，培植地方自治基礎之創制，可稱法良意美。

鄉鎮制度屢經改革，但在實行上迄未發揮其功用，立法雖善，而在實際上仍不免發生許多障礙之處，茲擇其重要者分述如左：

（一）組織方面 鄉鎮之未能發揮其效用，完成其任務者，首由於組織之未能健全充實。依照前面所述，鄉鎮公所置鄉鎮長及副鄉鎮長各一人，襄助辦理鄉鎮者僅得由鄉鎮長於其所屬閭長中指定若干人充當，事務員及鄉鎮丁則因經費關係亦不克擴充。以少數之人力辦理前列甲至寅十數種鄉鎮公所應辦事項（實際上應辦工作尙不止此，前所列者，不過擇要舉出），且附設調解委員辦理民刑事調解事項，其力量與效果如何，實可想見。除此而外，尙須辦理國民訓練講堂，國民補習學校，初級小學，此少數之人員是否可以勝任此繁鉅工作，亦爲預

料所及。即自改閭鄰爲保甲後，鄉鎮長固得指揮保甲長協助鄉鎮事務，但保甲亦爲各種政令之尾閥，自身正應接不暇，何有餘力以襄助鄉鎮事務？就鄉鎮本體言，組織複雜而範圍甚小，難於羅致人才，發展辦事能力，鄉鎮長副鄉鎮長及事務員等之學識能力亦鮮有應付裕如者，對鄉鎮地位與任務，亦鮮有認識清晰者，至品學兼優，堪副選舉之資格與民衆之屬望者，亦以事繁而責任鉅，地位低而待遇小，望望然而去。鄉鎮組織既小，人員不多，在運用上自難靈活，在效用亦自難發揮。

(二)系統方面 鄉鎮原爲民衆組織，以推行地方自治工作爲要務，其應屬於自治系統無疑，然因過去之屢經改革，其性質遂亦時有變異，如豫、鄂、贛、皖、川、閩、陝、黔、諸省將鄉鎮改爲聯保，江、浙、桂、冀、魯、青諸省則仍爲鄉鎮。以實際上性質上言，聯保爲官治之機構，應屬於政治系統，鄉鎮爲民治之組織，應屬於自治系統，惟二者既爲一體，僅有名稱上之差異而無本質上之區別，則其究竟應屬於政治系統或自治系統，似有明白釐定之必要。再就編制上論，各省之制度頗不一致，即無論鄉鎮或聯保是以之屬於區者，有以之直

屬於縣者，如浙桂兩省之鄉鎮卽有屬於區或直屬於縣，湘青魯三省之鄉鎮則直屬於縣，蘇粵之屬於區者既名聯保又名鄉鎮，豫、鄂、皖、贛，川、陝、黔、閩之聯保又屬於縣（以上根據二十七年內政部統計）。在同一鄉鎮制度之下，而系統有所不同，名稱各異，且發生各種形態，於實際推動上，於人民心理上，於一般觀感上，於自治效果上俱有莫大之影響，在過去之過渡時期，雖爲權宜之計，但在今後實行上，必須嚴格遵循法度，劃清範圍，恪守系統。

（三）區域方面 依照前面所舉鄉鎮自治施行法，縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，百戶以上之街市爲鎮，在戶口繁盛之地，每一鄉鎮不得超過千戶。由是而觀，可知每一鄉鎮所管轄之戶口最多不過千戶，一滿百戶，卽可編爲鄉鎮，且有特殊情形，雖不滿百戶，亦得形成鄉鎮，其管轄區域之小可以想見。據二十七年內政部統計，平均河北省每一縣市轄二二一鄉鎮，察哈爾省每一縣市轄一四四鄉鎮，江蘇省每一縣市轄一三四鎮，山西省每一縣市轄一〇五鄉鎮。縣市所轄鄉鎮愈多，則鄉鎮所轄戶口愈少，據同一統計，各省鄉鎮所轄戶口數最多亦未有超過千戶以上者，如察哈爾省平均每一鄉鎮或聯保管轄戶數爲一五〇戶，河北省爲一七

八戶，山西省一九六戶，綏遠省三百戶，青海省四一〇戶，福建省七三四戶，江蘇省九三四戶，河南省九七四戶，可知平均每一鄉鎮所轄在五百戶以上者尙爲最少數。鄉鎮所轄戶口愈少，則每一縣市所轄鄉鎮愈多（如南通縣轄三二七鄉鎮，大名縣轄五四鄉鎮），其結果則：甲、鄉鎮單位過多，縣市管轄過廣，在事務方面數量與困難增加，縣市管理力量必難週到，鄉鎮所獲得上級政府之幫助無幾，且影響縣市其他方面之行政效率；乙、鄉鎮所轄戶口既少，則人力物力與財力不易集中，在興辦事業上既難收集思廣益之效，在上級政府委辦事項上不克收如臂使指之功，二者相乘，於整個政治上，於地方自治上均有莫大之障礙。欲免此弊，首需擴大鄉鎮之管轄區域，減少縣市管轄單位，俾使二者能呼應靈活，鄉鎮事業能接步舉辦，提高整個政治效率，早期完成地方自治。

過去之鄉鎮制度，除上述兩點而外，尙有一行政上之大缺點，即其本身上面尙有一「區」存在。本文前已說明，鄉鎮有直屬於縣者，有屬於「區」者，但是終未釐清界限，全以事實及特殊情形爲轉移。考「區」之設立，原始於民國十八年之縣組織法及區鄉鎮自治施行法

之規定；縣與鄉鎮之間應設區，區置區公所，設區長一人，由區民選任，管理全區自治之事務；在區長未實行民選以前，仍由民政廳委派充任。區公所屬於自治之範圍，按照此種規定，區長之性質與地位，又與官吏相似，故在實際上自難免暴露多少弱點；甲區公所與鄉鎮公所舉辦事務項目，完全類似，有重複之弊，區在縣與鄉鎮之間有類省政府與縣政府之督察專員地位，爲一承轉機關；乙，自治級數過多，疊床架屋，與近代擴充自治區域之原則不相吻合。區公所既不能對自治推行上發揮若何效用，於是在剿匪期間爽性將其改爲官治機關，而創制一種分區設署之制度（見前），經過多次試驗與研討之結果，在理論上仍然公認「區」只爲一種過度辦法，因是民國二十三年中央政治會議確定改選地方自治原則時，即說明縣市爲自治單位，縣爲一級，縣以下之鄉鎮村等各自治團體，均爲一級，直接受縣政府之指導和監督，並明文規定於同時之縣自治法中。至此，「區」之地位，可於此強制的條文規定反映其在自治領域中，無存在之必要性。其後內政部雖於二十三年五月對各省省政府修正改進地方自治之原則要點之解釋咨文中承認：「在情形特殊之處，可立特例設區，於縣與鄉鎮之間爲

「自治行政區域」，又說：「現存縣以下之區公所，在地域人口經濟文化等特殊情形之處，縣政府對於所屬鄉村有統治上之困難，而其地方已有相當之自治基礎者，得省政府核准報由內政部備案，立為特例，仍繼續存在成為自治團體」。根據內政部之解釋，從知「區」之存在，實為求得便利行政管理及促進地方建設而酌量保留的一種組織，在理論上為輔佐機關。

充實鄉鎮組織，擴併鄉鎮管轄區域，釐定具系統，實為改善鄉鎮制度之基點，在過去事例中，如江蘇之江寧縣，浙江之蘭谿縣，首即擴大鄉鎮之組織而直隸於縣，頗著成效。為使縣以下各級組織更趨健全起見，本黨蔣總裁特於二十八年四月在中央訓練團黨政訓練班演講各級組織，並於六月抄擬成縣各級組織綱要與縣各級組織綱要實施辦法，提經中央常會暨國防最高委員會通過，由國民政府於二十八年九月十九日公布二十九年元旦日開始施行。其關於鄉鎮制度之改善者如左：

一、鄉鎮地位確定——過去因鄉鎮與縣之間尚有區之存在，而其性質亦未明白釐定，既似行政機關又近於自治組織，故鄉鎮之地位亦因之未能確定，行政方面感受甚大之影響。縣

各級組織綱要第一條規定「縣為地方自治單位」，第四條即規定縣以下為鄉鎮」，第五復規定「縣為法人鄉（鎮）為法人」。諸項規定，已將縣之地位明白宣示為地方自治單位，所以表明今後之縣，非以前所謂「行政區域」，亦非以前所謂既為「行政區域」同時又為「地方自治單位」之過渡單位，縣既為自治單位，縣以下即為鄉鎮，則自治團體很明顯的為縣與鄉鎮之兩級，而鄉鎮亦即屬於自治系統，毫無混淆不清之處。且鄉鎮為法人，實欲治官治民治於一爐，將鄉鎮造成縣政機構之重心以為樹立民主政權基礎之準備，故鄉鎮地位之重要性已非昔比，而依照第三十二條第三十四條之規定，其組織與運用亦已擴大增加。鄉鎮以下為保甲、以保甲為鄉鎮構成之分子，與鄉鎮同為縣自治之階層，且為基本單位。此種化繁為簡之改善，足使縣與人民之間溝通無阻，舉辦事業亦無扞格不入之弊，與本文前面所列舉過去鄉鎮之弱點，恰成對照。

二、區為輔助機關——在理論上言，「區」似有疊床架屋之嫌，但在實際上言，若鄉鎮尙未能擴併以前，即首將「區」撤廢，縣與鄉鎮之間缺乏聯繫機構，驟失承上啓下之運用工

具，亦難免發生事實上之困難。蓋我國所謂鄉鎮，就形式上說，一為散布之鄉村，一為密集之鎮市，同時新縣制關於鄉鎮之編成，通例以十保（每百戶為一保，即一千戶）為原則，如果地域人口經濟文化等情形特殊之處，或縣政府對於所屬鄉村有統治上之困難時，則普通選舉之鄉鎮長是否可以勝任愉快，而必須由政府委合格人員以司輔助政府督導鄉鎮之責？故為求便利行政管理及促進地方建設，並為切合實際需要起見，「區」得為保留之存在而形為縣政府之輔佐辦事機關，在自治系統中，亦僅為虛級之設置，縣各級組織綱要第四條規定：「縣之面積過大，有特殊情形者，得分區設署，凡教育警察衛生，合作，征收等區域應與前項區域（即縣區，鄉鎮區，保甲區）合一」。其性質更於第二十四條明定為縣政府輔助機關，代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務，此與以往區署亦無若何差異，至其效能則便於庶政之推進而一方面仍在維持縣與鄉鎮之實級的自治單位。「區」之性質與地位既如此明顯，則鄉鎮之地位更為確定。新縣制實施後，除因特殊情形酌設區署外，在編制上已經劃一不如前此之混淆不清，此後公文之往返，可免去「區」之週轉。

除上所述，他如鄉政財政之確定（第四十一條至第四十四條），對於興辦事業與羅致人才上均有莫大之幫助；鄉鎮長，鄉鎮中心小學校長及鄉鎮壯丁隊隊長暫由一人兼任（第三十四條）可使政教合一，運用敏捷，而收協調並進之效。故新縣制之鄉鎮制度實具自治與自衛兩制之長，既不偏重自治而近於理想，亦不過重自衛而忽略理論，謂為劃時代之政治方案實非虛言，惟綱要所規定者，較為簡略，而在實施上尙有待於商榷者亦多，茲特檢舉如后，以備海內人士之討論。

一、人選問題，關於鄉鎮長人選資格，綱要規定甚詳（第三十一條），以曾經普通考試自治訓練及格，曾任委任職以上或師範學校或初中以上學校畢業等項條件為合格，限制甚嚴。鄉鎮之下，又設中心小學各一所（第三十四條），由鄉鎮長分別兼任，其目的在使政教合一，用意良深，惟校長資格，應以曾受師範教育訓練者為宜，而目前充當鄉鎮長受此項訓練者究佔少數，若綱要作硬性之規定，必須鄉鎮長一律兼任校長，則實際上不無困難。據教育當局之表示，全國小學師資現約七十萬人，如實施新綱要之規定，則至少須增加一百萬教師

，方可完全辦理。且曾受師範訓練之人員，亦未必長於充當鄉鎮長或有當鄉鎮長之興趣，若謂鄉鎮長兼任校長爲一教育行政問題，則教育行政亦非專門人員與專門時間不足以濟事，此其一。任何一省，欲有數萬或數千比較符合綱要規定之資格者以爲鄉（鎮）長，實有許多困難，况鄉（鎮）長之下，復有副鄉（鎮）長之設置，若以品學俱無所長之人以充數，則豈能謀鄉鎮之健全？此其二。新綱要對鄉鎮公所之組織規定設置民政警衛經濟文化四股，各設主任一人，幹事若干人，其規定雖具彈性頗合實際需要，但以上四股均係專門性質，如以副鄉鎮長及中心小學教員分別担任，其能方與時間是否可以應付？兼職過多，是否足以影響其工作效率？（參閱第三十二條）如另行造就人才，是否足以濡滯新縣制之進行？此其三。

二、組織問題自縱的方面言，由縣至甲，雖有縣區鄉鎮保甲五級，然區署非必設之機關，保甲屬於鄉鎮編制之內，實際僅縣與鄉鎮兩級，亦惟有縣與鄉鎮可取得法人之地位。惟自橫的方面言，鄉鎮公所之內部組織在縣各級綱要中均作列舉之規定，似覺稍形嚴格狹窄，缺乏迴旋之餘地。蓋我國幅員廣大，地方情形，風俗習慣，人民生活均有差異之點，如適用於

此者，未必即能實施於彼，此種新訂法規，似須有廣泛和概括的規定而富伸縮之性質。如此則各省實施時，庶可斟酌實際情形，按照辦而又不失新縣制原來之精神，但條文既經規定，變更自非易事？應在何種方式下，使法律與實情調和，形式與精神並重，組織與功用齊能發揮？

自縣各級組織綱要頒布後，鄉鎮之地位頓然提高，成爲地方自治之骨幹與整個政治之重心。論組織之層級，乃自上而下，由縣而鄉鎮而保甲，論權力的發動，則由下而上，由保甲而鄉鎮而縣。在原則上，愈至下級機關愈趨民主，而無論由上而下或由下而上，皆須經過鄉鎮一級，故鄉鎮實握底層政治的樞紐，其本身健全與否，關係於將來政治之良窳者極重。因是，吾人對之不能不予以極端之重視，且不能不予以十分之維護，更不能不予以求全之研討，以期盡善盡美，完整無瑕。上述兩項問題，純就客觀事實而言，頗少理論成份，亦惟因其事實成份較多，故特提出以求理論之建立，而利今後之實施。如上述事實問題，均能獲得圓滿之解答與夫澈底之解決，則新縣制之完成終必爲期不遠，而鄉鎮制度之理論與實際亦必爲

創造新政治之關鍵，建立三民主義之基石，樹植五權憲法之根蒂。吾國上下傾全力以謀地方自治之成功者，垂十餘年，今幸稍有所獲，願吾國人慎勿視以等閑或因事實上發生困難挫折而餒，必也以大眾之心血，灌溉此初開之花，使其錦繡燦爛，永垂不朽。鄉鎮制度在理論上已無若何問題，所應注意者，即今後在實施上之事實問題，甚望海內專家學者多予研究。

## 六 地方自治與經濟建設

吾國之經濟建設，須以三民主義為最高原則，已為不易之方針。至在實施計劃上。則國內尚有不同之意見，有以中國為農業國，首須着重農業方面建設者；有以中國與日本抗戰，即在脫離日本所倡說之「工業日本，農業中國」口號下之羈絆而走入本身工業化之途徑；經濟建設之實施首須注重工業者，歸納言之，即是工業建設與農業建設孰為第一之爭。在建設目標上，則又有以在軍事第一和勝利第一之原則下，一切經濟建設概應以軍事為依歸者；

有以須從充實并改善人民生活入手，俾加強其戰鬥力而便持久抗戰，先應奠定人民生活基礎者，綜合言之，即國防經濟建設與民生經濟建設輕重緩急之爭。在經濟政策上，有以戰時之經濟根本上已發生最大變動，為充實軍需，安定後方，向敵人作經濟攻擊，非絕對實行統制政策不為功；有以我國經濟技術落後，產業不發達，工業化之基礎亦未穩定，徒恃統制恐難收效，而不如改行計劃經濟，換言之，即是統制經濟與計劃經濟之爭。諸項問題，究其實不過為理論上之爭辯，至政府方面則早已訂定是項問題之答案。二十七年四月一日臨時全國代表大會宣言暨抗戰建國綱領曾有如下之規定：

「中國為農業國家，大多數人民皆為農民，故中國之經濟基礎在於農村。抗戰期間，首宜謀農村經濟之維持，更進而加以獎進，以謀其生產力之發展。至於新興工業，直接間接關係抗戰至深且鉅，必須合政府與人民之力，於最短期間謀其復興」。

抗戰建國綱領成項規定：

「(十七)經濟建設，應以軍事為中心，同時改善人民生活，本此目的以實行計劃經

濟，獎勵海外人民投資，擴大戰時生產。

「(十八)以全力發展農村經濟獎勵合作，調節糧食，併開墾荒地，疏通水利。

「(十九)開發鑛產，樹立重工業的基礎，鼓勵輕工業的經營，并發展各地之手工業

「(二十)推行戰時稅制，澈底改革財務行政。

「(二十一)統制銀行業務，從而調整工商業之活動。

「(二十二)鞏固法幣，統制外匯，管理進出口貨，以安定金融。

「(二十三)整理交通系統，舉辦水陸空聯運，增築鐵路公路，加闢航線。

「(二十四)嚴禁奸商壟斷居奇，投機操縱，實施物品平價制度」。

綜上所引，可知我國在經濟建設的實施上，仍然是以農業的建設為核心，以工業建設——改善人民生活的輕工業和充實國防的重工業基礎之樹立同時并行——為外緣，以達到理論上所謂「工業化農業」之目的。在建設目標上，則以軍事為中心而同時改善人民生活，就

是說國防經濟和民生經濟應行并重的意思。在廣義方面說，國防經濟和民生經濟，本爲一事之兩面而不可分，即是戰鬥條件和生活條件的一致，也就是近代戰爭的全體性之基素，爲作戰國家必須平行建設者。若在狹義方面說，在一國財力和物力之有限條件下，直接增加國防之軍需事業和充實人民生活本質之民生事業之緩急先後，則有權衡之必要。我國地大物博，人口衆多，客觀的條件尙能容許吾人對國防經濟與民生經濟同時邁進，易言之，亦即戰時經濟和戰後經濟之總解決。至於以統制經濟政策來處理目前的經濟，因爲客觀條件的不充分，在實施上不免發生阻礙，同時因爲我們的政治經濟及社會制度亦尙未容許我人完全以公有公營的方式實施計劃經營。在是種情形之下，唯一合理之辦法，卽在以國營和統制雙管齊下以爲實施計劃經濟的基礎，換句話，以國營和統制經濟方法來達到計劃經濟之目的。關於此點，臨全大會宣言，曾明晰聲明：

「抗戰期間，關於經濟之建設，政府必當根據民生主義之信條，施行計劃經濟，凡事業之宜於國營者，由國家籌集資本從事興辦，務使之趨於生產合理化，且必制節謹度

，樹立楷模。其宜於私人企業，由私人出資舉辦，於國家整個計劃之下，受政府的指導和獎勵，以爲有利的發展」。

計劃經濟是現階段中的政策，而用來達到并完成這政策的方法即是統制經濟，因此，在計劃經濟實施的過程中，我們仍然是採行統制經濟的。試將臨全大會宣言及抗戰建國綱領再加以歸納，可得三個原則如左：

一、國防經濟與民生經濟并重

二、全力發展農村經濟

三、以統制經濟方法實行計劃經濟

再將以上三項歸納起來，因爲農村經濟又爲國防經濟和民生經濟之共同基礎的原故，第一項與第二項可併稱爲國防經濟與國民經濟，是爲經濟建設之目的，第三項則爲經濟建設之方法。簡言之，吾人之經濟建設僅有一個目的——國防經濟和國民經濟一個方法——統制經濟。國防經濟，屬於軍事方面，茲篇不擬多所論列，至國民經濟之內涵如何，根據總

裁於民國二十四年雙十節所發愛國民經濟建設運動之意義及其實施之方案，其要項爲：

「(一)振興農業……增加農村生產，凡製肥，選種，原良農作方法，活潑農業金融，流暢農業運銷，悉以合作社爲基礎，指導并改進之，以達到糧食自給自足爲初步目標。……

「(二)鼓勵墾收……利用集團勞力開發農利

「(三)開發鑛產……調查鑛產狀況及推殘束縛鑛業發達之原因

「(四)提倡徵工……鼓勵民衆參加義務勞動，尤以開發交通道路修治水利，培植森林，開闢墾地爲徵工之基本工作

「(五)促進工業……對農村簡易工業及農產品加工製造之簡單工業，提倡就農村或其附近按合作系統經營之

「(六)調節消費

「(七)調整金融

以上七項與前引抗戰建國綱領頗相吻合，所以，總括起來也可以說是國家經濟和地方經濟之建設總方案。是項建設之初步工作步驟，即在於客觀的政治條件之完成，而在現階段之政治，其程序之開始，又以地方自治為其要素，故地方自治，不僅為自現民權政治之基本條件，且為健全整個經濟建設之先決因素。

總裁在三民主義之體系及其實行程序中關於經濟部分，曾以地方經濟建設為國家經濟建設的前提，并且引伸總理地方自治開始實行之遺教，「以查戶口，量土地，興水利，開荒地，造森林，闢交通，教工藝，推行合作，管理糧食，與實施積穀制度，為地方經濟建設初步」。

總裁之所以提出并着重地方自治開始後，始能開始地方經濟建設者，實因經濟建設開始之時，須經過許多初步工作程序。此種工作程序，按照國民經濟建設運動之實施方案，約有五端：即1.調查及統計；2.集中人才；3.研究及設計；4.訓練人才；5.宣傳及指導。關於宣傳及指導方面，除技術上之指導供給專門人才及曾受較高訓練之人員外，其宣傳并指導

經濟建設運動之初步工作，應由（一）各地中等以上之學校員生，社會教育機關人員及小學校長教員；（二）各地農工商會進出口同業公會及其他地方團體之主持者；（三）各地已成立合作社之職員；（四）各地駐在軍隊之高級長官；（五）各地方政府及各級自治機關職員擔任。其宣傳內容，均為必要之基點；舉凡改變人民漠視生產之習慣，掃除迷信苟安之舊觀念，闡明各種地方經濟建設，及接受國家關於經濟建設政策之必要以及義務工役之意義，生產方法及經營方法之改進，其他有關於促進生產調節消費諸事項，皆包括在內。依照工作程序，自以調查及統計，為地方經濟建設及國家經濟建設之必要而繁難之工作。地方組織不完全，民衆訓練不充分，即不能獲得約密詳確之統計，例如無詳細之戶口統計，則對於該地之消費與生產統計無從認識，土地未經丈量，則對於該地之天然孳益無由計算。即令調查與統計人員之技術優越，然而民衆風氣未開，各項訪問以充實統計之資料者亦將不能獲得正確之答覆。政府對地方所得之調查統計既不詳確，又何能據之以為實施建設之基礎？此其一。人才有專門及普通，上級指導與下級工作人員之分，此項人才，尤其是下層實際工

作人才，非就地取材不爲功，而人才之調查與供給，又非借助於各級團體不可，地方若無團體組織，則人才不易集中，能力不易調查，以言建設豈非空言？此其二。所謂研究設計，包括種類甚多，簡言之，如徵工制度之改進，如合作社系統之如何擴大運用以解決生產消費運銷及簡易工業與農村之運銷等，均須加以實地之研究，關於地方者，自以委託地方之團體協作爲上策，但如地方自治未辦理完成，則研究已難入手，遑論設計？此其三。訓練人才以擔任經濟建設初步之調查宣傳及指導工作，固爲必經之程序，然地方自治未開始，民衆毫無訓練，當地人才不易集中，而當地以外之人前往宣傳指導，難免有格格不入之弊。此其四。至其他擔任宣傳指導人員，如各地農工商會進出口同業公會及其他地方團體之主持者，各地已成立合作社之職員以及各級自治機關職員等等，其關心本鄉土之觀念較爲親切，宣傳上之成果亦必較其他人員爲大，惟是項人員之由來，均以地方自治開始實行爲前提，如地方自治未開始實行，彼等無由存在。此其五。凡此五項，胥爲經濟建設之基本而必要之程序，而此程序之開始，又必須以地方自治完成爲其前提，是地方自治已成爲經濟建設之最基本

要素，在理論上及現實上均爲一致。

吾人茲再進而討論經濟建設政策與其方法，從而探討其客觀條件是否亦應以完成地方自治爲其先決條件。就過去言之，我國在抗戰之前數年，尙談不到實行計劃經濟。從內部觀察，當時地方割據局面尙未廓清，內地之生產尙大部停滯於半自然經濟之階段，沿海數省都市之重要企業，非爲外人投資卽飽受外人金融之控制，而整個公私經濟及財政金融又未統一。從外部觀察，外籍金融操縱對外貿易與匯兌，外國商輪可自由航行沿海及內河口岸。諸如是類之政治的和經濟的環境，何足以言計劃經濟？直到目前，雖因全面抗戰而使政治和經濟向着統一和集中之途邁進，國外匯兌，國內金融，國外貿易，國內運銷以及物價等等均相當地受到政府之管理干涉，似有實行計劃經濟之可能，但在事實上吾人尙未有達到採取統制私人經濟以達到計劃經濟目的之客觀條件。考實施統制經濟成效最佳者莫如德國，然德國具有實行統制經濟之條件。一、德國爲一經濟與技術均較發達之產業先進國，私人資本之蓄積已達最高度，政府只須對原料、工資、貿易、運輸、外匯、物價等加以統制，即可

達到預期之目標。二、德國之經濟和社會組織較歐美工業國爲最健全，可爲實行統制經濟之基礎。三、德國之政治組織和行政機構以及下層組織亦非常健全，政府在運用上集中靈活，一切對內計劃均能順利施行。凡此客觀條件，除第一項爲純粹經濟條件，其餘二項均與政治，尤其下層機構之健全有密切關係，是政治爲經濟建設之先決基本條件，由此更可得一有力論證。

雖然，吾國處今日之世界經濟集團中，并欲運用經濟攻勢打擊敵人以獲取最後勝利，自不致採取放任經濟以自掘墳墓，況今日戰局已漸使吾人脫離列強經濟勢力之羈絆，而國內政治亦復漸趨堅定，下級行政機構正在調整健全，地方自治已在醞釀亦不致放棄此最適當之機會。是故吾人欲實施統制經濟以達計劃經濟之目的，須加速完成兩個必要條件：一、中央與地方政治機構健全；一、社會和地方的與農村的經濟須形成集中的形態。爲達到此種目的，即須趕速完成地方自治，蓋地方自治完成，下層機構與組織將充實健全，在運用上自然靈活。人民經過政治訓練，深知本身與政治經濟關係之不可分離，則中央之統制政策，自

無不能貫徹推行之理。如社會與地方的和農村的經濟集中，則各業互相聯合，由分散而變爲有形體之合理單位，然後政府始能提綱挈領，實施統制。臨全大會宣言，以中國爲農業國，抗戰建國綱領復以發展農村經濟爲主要項目，是知中國仍以農業經濟佔主要成分，過去工業既不發達，社會及農村各部門產業缺乏組織集中形態，農業散漫，確爲統制經濟之障礙。且吾國各種統計資料，如耕地面積，糧食生產數量，礦產多少以及各種重要經濟統計均付闕如，實施統制經濟，缺乏事實根據。故針對之策，厥惟加速完成地方自治，使下級組織靈活健全，各部門組織集中，政府容易得到正確統計資料，庶統制政策不至如目前之僅能統制城市，而能深入農村以統制農業經濟，則不獨在現階段所發生之經濟畸形狀態，可以掃除，即戰後之整個經濟，亦有根蒂深固之基礎。

從理論上言，計劃經濟必須是整個的，統制經濟亦必須是整個的，易言之，二者均必須爲全體性的，部分的統制和計劃，在其本身卽是一個矛盾。此種論調，不僅蘇聯之經濟學者及政論家如此主張，卽德國學者如萊德里爾教授桑巴特教授亦主張如此。過去美國經濟

恐慌，羅斯福總統之「新政」，未能達到計劃經濟之目的者，即由於缺乏全體性之故。我國目前雖不能立即實施全體性之計劃經濟，然吾國目前已有完成地方自治之計劃，如是項計劃完成，則統制經濟可得一全面之發展與整個之成效，計劃經濟必可因之完全實現。

依照 總理遺教，地方自治本涵有健全政治組織與經濟建設之雙重意義和任務，（見總理自治實行法——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——）不過地方自治在政治上之顯著性較大，致一般人士僅以地方自治屬諸政治範疇而忽略其對經濟上之重要性。國內之經濟學者，每於研討各項問題時，亦大多偏重純經濟之理論或方案，少有提示其根本問題以為解決之道者，此種表層論斷與方案，每易導使研究與執行經濟者之眼光，愈趨愈狹，設計與實施，亦愈趨而愈複雜，馴至無一適當之途以為根本之改造。此所以最新式之理論與方法一至中國即發生運用上之困難，而相反地愈作愈壞者，其原因即在於大多數僅注意表層而忽視其中心癥結之故。直至目前，國內大多數學者猶有經濟建設目標之爭，經濟建設政策之爭，殊不知基層政治不能充實健全，任何良好之政策方案，

亦礙難順利實施。橘逾淮而成枳，鐵經點而成金，前提不決，本題終爲懸案，不悉國內經濟學者以爲然否。茲特就一時想見所及，出其一得之愚，以與當世討論，若世之政治學者與經濟學者認爲此種原則正確，進而加以探討，提出具體討論方案，以爲今後經濟建設之最根本基礎，則本文已盡其拋磚引玉之最低任務矣。

## 七 地方自治與民衆團體

欲闡明地方自治與民衆團體關係之重要，民衆團體在地方自治之地位如何，對地方自治之影響如何，及組織民衆團體之入手方法如何，須先研究地方自治之意義與目的。「地方自治」之術語，國人均耳熟能詳，然其中尙不免有誤解或曲解之處，誤解者以地方自治卽爲往昔地方團體之擴大，僅將地方團體增加，便已達到地方自治之目的；曲解者以地方自治認爲過去聯省自治之縮影，乃地方人民本身處理本身地方上政治之謂。前者之說，似出於一般缺乏政治智識者之淺見，後者之說，似出於一般雖具有政治智識而又不十分確切者之偏見。所

謂地方人民本身處理本身地方上政治者，自字面上觀之，似已盡夠解釋地方自治之意義，然嚴格言之，未免有疑爲聯省自治縮影，將地方自治變爲地方自主之嫌，卽以文字上論，亦稍欠清晰明瞭。何則？政治科學中之人民，大別有三：一、國民；二、居民；三、公民是也。國民者，卽某一地方所居住享有本國國籍之民衆，其有公民權與否均可不問。居民者，卽在某一地方區域內有居所或住所之民衆，其有本國國籍與否并有公民權與否均可不問。公民者，卽在某一地方區域內居住享有本國國籍而又享有公民權之民衆。由是以觀，無公民權者，不論其享有本國國籍與否，具有居所或住所與否，不得謂之公民，而地方自治中得參與政治資格之民衆，僅屬公民，是則前面所指之「人民」，範圍似涉廣泛，不足以表現地方自治之真意。抑有進者，所謂公民者非必人人皆可直接親自處理地方上之事務也，此在事實上亦不可能，唯一方法，必須由全體公民，組織各種不同團體，而後始由各種不同團體產生人選與力量以處理事務，且處理事務，又非可以由其本身自由隨意爲之，而必遵守國家之法令，受上級政府之監督指揮。故前述「人民本身處理」云者，亦不能概括地方自治之完全意義。再

就「政治」之意義言，總理說「政治爲管理衆人之事，其範圍甚廣，諸如應由中央管理之軍事、國防、外交、財政、經濟等項均包括在內，若地方自治於上列事項亦加管理干涉，則不啻地方自主而非地方自治，故爲明顯起見，「政治」一詞，決不能用於地財自治內，至其所處理之事，可名曰地方公共事務，舉凡辦理自衛，修築道路橋樑，經營公用事業，興辦學校等屬之。據上所述，吾人對地方自治之意義，可得一簡確之概念，卽：地方自治者，係由地方上之公民團體，在不抵觸國家法令範圍以內，受上級政府之監督指揮，自行處理地方區域內有關地方之公共事務也。

地方自治之意義既明，茲再試論地方自治之目的。總理於民國十二年在全國青年聯合會演講詞中有云：「如果一千六百餘縣，縣縣可以自治，中華民國便自然成立，如果全國人民不能自治，總是要靠着官治，中華民國便永久不能成立。」又建國大綱第十六條規定：「凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期……」。由總理之演講，可知地方自治之目的，在於建立民主國家之基礎：由建國大綱之規定，可知地方自治之完成，在於實

施憲政。兩項目的，在解說上雖微有不同，而其依歸則一——建立三民主義之民主共和國；其用意亦一——使人民有組織能力，有整個政治上之責任心，有愛護國家之意志。

中國向爲一盤散沙，個人觀念重於社會觀念，家庭觀念重於國家觀念，總理已在民族主義言之，爲針對此弊起見，故總理主張將政權交還人民，使之有所負擔而自警惕於非團結不足集中意志，非組織不足以產生力量。欲使人民善於組織，須事先使人民多有組織之實地經驗，以揭發其興趣，以磨礪其能力，爲時既久，則人民之組織能力與興趣必與日俱增。所謂揭發之方與磨礪之道，又非實行地方自治，使人民對於有關本身利害之公共事務發生直接關係不可，因實施地方自治之區域內，凡具有公民權利之人民，均須參與地方團體組織，以決定施政方針與夫建設計劃。人民對此既視與個人之利害相同，罔有不積極參加以謀公共之福利藉謀一己與家庭之福利者，故實施地方自治即所以加強人民之組織能力。又往昔專制時代，人民多畏官如虎，舉凡官之所興廢者，可不問人民之依違如何即可付諸實施，人民雖有意見，亦多緘默無言，積之既久，遂成習慣，寢假而以政治與本身毫無關係，有關公益之

事，輒不願與聞，而所謂組織能力與夫政治上責任心，更不知爲何物。地方自治之目的即在使人民對自己本身攸關之事務發生密切利害關係，并使之發生參加整個政治之興趣，因利害與興趣之匯合，而引起對政治上之負責心理。人民之組織能力既加強，對政治上之責任心既已加大，則對於本身利害有關之國家，亦將逐漸增加其愛護心理。蓋過去國家與人民既無利害關係，人民對之亦視若無關重要，因之國家與人民日益疎遠，國家苟欲舉辦一事，若非施用政治上之權力，則人民決不致自動爲政府助，歷史上雖偶有一二例外，然非常理可求。至地方自治實施後，則人民與國家，人民與政治已由混合物成爲一化合物，國家所舉辦者即人民之所欲舉辦者，國家之所廢除者亦即人民之所欲廢除者，故人民對國家莫不致其協助心，莫不致其崇敬心，更莫不致其愛護心。

人民既有組織能力，政治上之責任心，與夫愛護國家之意志，然後整個民族之意志始能凝結爲一，整個國家之能力始能集中於一，整個政治之機構始能運用如一。總理於民國十三年十一月十日北上宣言中所標出：「……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，補助農工實業團體之發達，謀經濟教育狀況之改善……」  
數點，即所以促進民衆組織與民衆團體之增加并促使人民逐漸得到組織能力。民衆團體與組織——政治的或社會的——即增加，人民之組織能力亦增加，則其對政治上之責任心必油然而起，總理於民國紀元前一年在潮州歡迎會演講辭中曾說：「……人人對於國家社會，常視爲我個人與他人組織而成；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，地方自治之制既日發達，則一省之政治遂於此進步，推之國家亦然……」。一國政治之進步，須以省爲前提，而省政之修明與否，又須視地方自治之程度如何，而地方自治之進展，又須以地方團體與組織爲轉移，故地方團體組織者，實我國今後政治上改變之大關鍵也。

由上以觀，地方自治之道無他，使民衆多有團體組織，多受團體訓練，多經團體生活而已，如是則其個人對組織上之能力增加，對政治上之責任心增加，對國家愛護之意志增加：

在政治上則地方自治能如理想以完成，省政治能隨以修明，國家整個政治因以成功。故民國十三年國民黨政綱之對內政策曾規定：「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」，「確定人民有集會、結社、言論、出版、居住、信仰之完全自由權」，「改良農村組織，增進農人生活」，「制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體，并扶助其發展」等項。亦以地方自治與民衆團體關係密切，特於黨綱明定之，以扶助其發展，保障其進行，恢宏其效用，以爲整個政治之基石，實施憲政之動力。試以建屋爲例，中央及各省政府者，房屋之上樑與支柱，地方自治機關者，房屋之低層，而民衆團體者，房屋之基礎。總理於民國十五年在上海張園對國會議員演講論建設之道，亦以由最低層做起爲入手之法，其言曰：「吾人築屋上樑，原於上古有巢氏之築屋於樹巔，故只求蔽風雨，不遑計及鞏固，建國亦然，先朝廷而後百官，人民則非所計。今世之國家大異，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，故必築地盤於人民身上，不自政府造起，而自人民造起也。循是以推，可知上級政府愈複雜，則所需於人民者愈多，是猶建屋愈高，而地基亦必愈深，始可保其永不傾仆。然所謂由人民造起者，又必先使人民富於組織，使人民多有團體，而後地方自治賴以完成，整個政治賴以奠定。民衆團體，爲整個政治成敗之所繫，顧可忽乎哉。

且在專制政體下之官治制度，最易發生苛政與貪污情事，如歐洲十一十二世紀各地方之公侯以及我國各代之暴君污吏與民國以來北洋時代之軍閥，均爲殘民以逞之官治。人民既奴隸於苛政之下，不獨不敢違抗，卽過問亦無權力。雖然，非謂官治制度之下毫無澄清政治之可言也，蓋以官治制度之下求賢能之循吏一如柏拉圖所謂「哲人之王」者無幾，故政治多貪墨耳。如實行地方自治後，地方官吏由公民選舉，受公民之監督，遇有違法失職時公民又得依法罷免，官吏欲殘暴貪污而不可得，則政治之澄清，又豈摩爾氏之大同理想國哉？澄清貪污政治，既亦以地方自治爲前提，而實行地方自治，又必以民衆組織與團體爲前提，是民衆團體之功用又及於剷除貪污，民衆團體在地方自治中之地位更重要矣。抑有進者，往昔軍閥

割據地盤之害，人盡知之，大至一省或數省之衆，小至一縣或一村之微，幾莫不爲其把持魚肉，影響所及，大至破壞國家統一，小至阻礙地方發達，故民國成立以來，內憂外患，相踵而至，民無甯日。一旦地方自治實施，人民因與政治上接觸之關係，決無割據把持，違抗國家命令之理，其結果必能促進國家之統一，增厚中央政府之實力，推進地方之事務，發展蘊藏之力量，使國家成爲近代之國家，人民皆爲國家之人民。此地方自治所貢獻於國家者至大，而民衆組織與民衆團體對地方自治之所貢獻者，亦至大也。

綜上所述，地方自治不獨爲建立民主國家之基礎，且爲創造近代國家之契機，而地方自治之完成又有賴於民衆團體之組織，是民衆團體卽不啻爲建立民主國家之基礎，創造近代國之契機，抗戰建國綱領遂以組織民衆團體爲中心工作之一。及至政府決定實施憲政，遂又頒布縣各級組織綱要，對民衆組織釐訂綦詳。依照綱要所附縣各級組織關係圖內，縣及鄉鎮均有在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊，少年團之組織，保及甲內，尙有保壯丁分隊及甲壯丁班之設置。就農村全體民衆，依其年齡性別爲區分，予以編制訓練。是種組織成立以後

，人民習於團體生活，熟於政治訓練，對於地方自治之運用，自可不感困難。

惟吾人尙有言者，新縣制下之民衆組織固甚周詳，然依照綱要所附圖表，對一切其他團體如職業團體并未列舉規定，窺立法之意或以壯丁隊爲社會之中堅，可包括各種職業之壯丁，似係一種綜合或概括之規定。惟民衆團體，不僅一種，其或屬於某項職業而圖職務上之關係，不克參加壯丁隊班者，卽已參加壯丁隊班而屬於某項職業者，亦應按照其職業性質分別予以組織，俾益增完密而呼應靈活。民國十三年本黨政綱對內政策第十一條規定之「保障勞工團體，并扶助其發展」一項應予執行，使各地均有工人職業團體。又抗戰建國綱領內關於發動民衆運動及組織民衆團體方面所決議：「發動全國民衆組織農、工、商、學各職業團體，改善而充實之」之規定，足以補充十三年政綱及縣各級組織綱要之不足，亟須依照成立各種職業團體於各地，其已有組織團體者，并按照戰後政府所頒布之各項調整職業團體法規如商會、工會、農會、以及同業會之組織法等加以調整改善，俾民衆團體臻於健全完善，以爲抗戰之助力，以爲地方自治之先聲。總裁在確定縣各級組織問題中，曾說明新縣制之精神

「在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國基礎」，析言之，「促進地方自治事業，以奠定革命建國基礎」爲地方自治及建國之目的，而「喚起民衆，發動民力加強地方組織」爲建國之方法。有目的而無方法，則目的無從達到，有方法而無目的，則方法近似空虛，惟其有目的，故不能不對方法予以注意，惟其有妥善完備之方法，故不能不予以力行。是故地方自治之目的，既在於奠定革命建國之基礎，則今後努力之途，唯在實行其方法，易言之，即本節所云健全民衆團體，改善民衆團體并普及民衆團體是也。

以上爲組織民衆團體應行注意點之一，即將各項職業團體予以充實，以補縣各級組織網要規定之不足。茲所討論者，即組織民衆團體，包括職業團體，應從何處入手，——由城市入手？抑由鄉村入手？考團體之作用，在謀公共幸福，舉辦公共事業，其責任異常重大，尤以我國開始實施地方自治之時，且須行使選舉，罷免，複決與創制諸權。合地方事業與民權行使之雙重任務，担負於肩而勝任愉快者，其唯一條件需要人民智識普及思想純正，故總

理於地方自治開始實行法中，以爲一地之能否試辦自治全視該地人民之思想智識如何以爲斷

• 地方自治之舉辦既以民衆團體爲其基礎，則民衆團體亦應由智識與思想水準較高之地方入手始克卓著成效而爲其他地方之借鏡。此種辦法，與前述建設須由人民做起之原則并不相悖，蓋人民之性質，初不因思想智識之差異而有所不同；由思想智識水準較高之地方人民着手與由思想智識水準較低之地方人民着手其目的亦無二致，所以異者，即在方法上各有先後而在效率上遂有遲速之不同耳。以我國之文化標準視之，城市人民之思想智識較鄉村人民之程度爲高，故組織民衆團體以及健全，改善，普及諸工作，宜以從城市入手爲原則，一方面迅速派員散佈各鄉村地方，從事指導訓練，如其智識思想與能力增進，即可使其組織各種團體，試行地方自治。猶有言者，鄉村人民智識，思想與能力既然幼稚，則其參政能力亦必薄弱，一旦令其組織民衆團體試行地方自治，則其團體內所包括分子必異常參差複雜，而其所選舉之領導者，亦必爲舊日之土豪劣紳，縱有一二優秀者參預其間，亦寡不敵衆，結果所有民衆團體勢必仍爲彼輩把持。如此則所謂民衆團體，所謂地方自治者，乃有名無實，或成爲害

民之具，是故組織民衆團體，一方面須由城市入手，一方面須注意鄉村人民訓練，此組織民衆團體之又一注意點也。

依上所述，民衆團體組織有二，一卽新縣制所規定之民衆組織，其性質爲依年齡及性別而區分之綜合組織；一卽本文所述之民衆團體，其性質爲依職業而劃分之個別團體。以需要言，則在國家方面以綜合組織爲迫切，在民衆方面則以個別團體爲必要。二者之差別，除性質外，在實際上，則民衆組織，多注重編制與訓練，民衆團體則注重指揮與監督。唯其注重指揮與監督，則今後作民運工作之黨政指導人員更應切實深入民間最下層工作，總裁云：「故今後對各級民衆團體，不但不能因其他地方輔助組織而忽略，而且必須努力使之健全充實，靈活運用」其所指之地方輔助組織，卽指縣各級組織綱要內規定之民衆組織，蓋已認爲民衆組織與民衆團體須同時平行發展，不可偏廢，尤其對民衆團體更視爲重要，故「必須努力使之健全充實，靈活運用」。以二種團體組織雙管齊下，分別組織人民視其先後緩急，敷設整個社會經緯縱橫，脈絡貫通之民衆組織網，透過此組織之活動，以積極發揮蘊藏於民衆

之力量，則不僅增強自治組織之運用，且可發展自治工作之動力，其對地方自治之完成，對革命建國基礎之奠定，對今後整個政治之改進，胥將有賴於此。

## 八 地方自治與縣長人選

自中央決定實施憲政以後，遂頒布縣各級組織綱要，以提高縣政效能，完成地方自治，奠定立憲政治之基礎，法良意美，允為吾國縣政方面劃時代之進步。然效能如何提高，地方自治如何完成，立憲政治之基礎如何奠定，不能徒以法規上釐訂者為已足，其推進與完成之關鍵，純在負責者之能力如何。蓋行政之要素有三，一曰人事，二曰組織，三曰經費，三者之中，又以人事為最要，如負責之人選得宜，則其所運用之佐治人員亦必相稱，而組織亦必健全，行政亦必合理，反之，其條文雖詳細規定而無遺，經費雖充實準備而無竭，結果必致徒具形式，重蹈過去之覆轍。是故「徒法，不能以自行」，完善之制度，尚須優良之人才加以合理之運用，始克發揚其真諦，完成其目的。

新憲制之目的，在完成地方自治，以爲實施憲政之基礎，在地方自治尙未完成以前，縣長仍由政府委派，新縣制一經施行，縣長所負之責任，除綜攬一縣行政外，尙須加緊推行并完成地方自治，故今日縣長所處之地位與其所負之責任，其重要迥異於往日。

依照新頒縣各級組織綱要第六條之規定，縣長之職權爲：（一）受省政府之監督辦理全縣自治事項；（二）受省政府之指揮執行中央及省委辦事項；據此，除行政外，舉凡一縣之自治事務，胥由縣長負責辦理，則縣長與地方自治之關係，可謂密切已極，縣長人選之良窳，地方自治之成敗繫之。完成地方自治，既爲當務之急，則縣長人選問題，應視爲地方自治之前提，似非過言。

再根據建國大綱第十八條之規定，「縣爲自治單位」之性質更加確定，縣在全國整個政治機構與體系中，實佔轉移整個政治之力量。縣之地位如是重要，縣長又爲民選，是則縣長一面既以國家官吏資格負責執行中央與省府之命令，一面且須以自治領袖地位辦理全縣自治事務。且新縣制實施後縣長對縣內之行政事項，在不妨礙中央及省府法令範

圍內，有充分自由處理之權。在吾國現行政實制度中，其權責最爲確實，就其所管政務言之，除民、財、教、建外，其他各項行政甚至軍事亦無不盡有。是故縣長之責任與地位，迥非其他官吏所可及也。

綜上以觀，縣長之職責綦重固無待繁言，惟以普通行政一部分而論，倘以經驗豐富，或具有處理事務幹才之人充當縣長，尙無若何問題。至地方自治，爲實行三民主義與五權憲法之骨幹，今後歷史上憲政之成敗得失，政治之良窳利鈍，純以此次地方自治之完成與否爲斷；國家之富強，人民之福利，亦以此次地方自治爲其契機。新縣制下之縣長，不獨僅以消極不作惡爲已足，且應以積極爲善爲中心，更應負起五千餘年歷史上劃時代之使命，創造中國政治史上最新與最光榮之一頁。是以地方自治能否一如理想而完成，首在新縣制能否順利推進，新縣制能否順利推進，首在縣長之能力如何，縣長之能力如何，即在縣長之人選如何。地方自治爲今後政治之關鍵，縣長人選又爲關鍵中之關鍵。值茲新縣制開始推行地方自治初步發動之時，吾人苟欲創造新時代，實施三民主義與五權憲法，完成國民革命之大業，使抗

戰建國同步驟以邁進，又烏可捨本逐末，置此關鍵中之關鍵問題，而不談乎？

我國過去縣政失敗之因，固有多端，然縣長人選之未得其當，實爲最大原因之一。軍閥時代，省自爲政，各省縣長多由私人援引，或夤緣，或賄賂，上無求才之誠意與用人之方法，下無效用之正道與報國之機會，故狡黠阿諛者多而忠良正直者少。益以是非不分，賞罰復憑私情厚薄或主管長官之好惡以行，有志有爲之士如不掛冠求去，則難免同流合污，雖有出汗泥而不染者，亦不能表現若何成績，使整個政治受其影響。且縣長之待遇菲薄，每月薪俸與特別辦公費之總和，尙不足敷其開支，益以縣長之職務與責任言，除個人生活與仰事俯畜外，猶須不恤小費，以利政務與事務之進行，杯水車薪，何濟於事，認真作事者，誠不免有巧婦無米之感，另有所屬者則又無需於此。至於政令之多，尤使縣長難於應付，往者姑無論，卽就年來調查所得，除直接命令縣政府機關如省政府各廳處外，尙有行政督察專員公署，監察使署，兼理司法者之縣分又有高等法院或其分院，再加其他黨政軍機關在內，至少有十餘單位。抗戰以後，接近戰區地帶，甚有多至四十餘單位者。以如此複雜紛繁且或有互相衝

突之命令，欲使縣長一人實施，縱令具有非常學識與幹才，亦難免有「一國三公，吾誰適從」之感。職是之故，因過去政治之黑暗，遂使別有用心者視為趨逐之捷徑，因政令之紛繁，遂使認真辦事者視為事業之畏途，以往縣長人選未得其當，縣政失敗，實以此為基因。

依照縣各級組織綱要，在地方自治未完成前，實施新縣制時期之縣長仍由政府委任，故今後刷新縣政一方面對縣長個人人選應由政府予以確切注意，一方面針對上述諸端予以改革，應使縣長在行政上之障礙得盡量避免。新縣制下之縣長個人應具備何種條件，可分二類言之。

一、品行與精神——近年以來，我國教育所最注重者，首惟精神教育與人格教育，蓋以精神與人格二者，實為忠於黨，忠於國，忠於事，忠於人之基本動力。如此二者修養有素，則任何艱鉅皆能戰勝克服，語云「精誠所至，金石為開」者即指此而言，是以本黨建設方針所分之兩大部分，首亦標明精神建設，而後始言物質建設。個人亦然，無論其能力才幹若何，設無精神與人格以為之用，則舉凡能力才幹學識適足以濟其惡。縣長為一縣之主宰，其所

統率與領導之人民多而其所掌握與賦有之權力亦鉅，不有卓絕之品行與夫高尚之精神，何以化民成俗，樹德立信，爲人民之表率？更何以使人民發生信仰而施行國家之政令？又何以完成地方自治，奠定憲政之基礎，而開闢五千餘年來政治史上之新紀元？茲請先言品行：

甲、品行——品行之道多端，舉凡先賢言行，皆足爲後世取法，茲所列舉者，爲縣長應具備之最低條件，概言之，爲：（1）氣節，（2）清廉，（3）仁愛，（4）負責，（5）守法。氣節爲個人立業建功之基礎，凡富有節操與正氣之人，平時固能守正不阿，大公無私，亂時亦必能臨難不苟，見危授命。際茲民族奮鬥之時，所需於此者至大且鉅，縣長爲地方官吏，尤須具備此種條件，始足樹立風聲，保存正氣，與土地共存亡，否則義利不分，順逆莫辨，國家又奚待於彼哉？故今後之縣長，應注重氣節。文中子云：「廉者常樂於無求，貧者常憂不足」，故布帛衣冠，爲士之本分，蓋居官如享受過度，揮霍無止，勢不能不希圖非分，以濟其窮。「國家之敗，由官邪也」可不慎歟。縣長爲親民之官，一身言行，影響風俗之厚薄者至大，尤應廉隅自守，儉樸自持，藉樹清正儉約之風，而立吏瘦民肥之治。「仁

愛爲接物之本」，待人接物，須以此爲出發點，縣長直接負人民生命財產之大責，應具「民胞物與」之心與「己飢己溺」之懷，始能宵旰勤勞，爲人民謀幸福，爲國家保元氣，否則罔顧民瘼，剛愎自用，則政事不堪問矣。縣政府爲國家一切政令之尾閥，復爲地方自治之發動地，互相交織，經緯萬端，抗戰建國，實賴於此，故爲縣長者應忠實誠懇，勇於負責，諸務綜攬，有條不紊，雖多不遺，雖小不忽，始足以上對國家託付之重，下對人民屬望之殷。負責之外，尙須守法，縣政府既事務紛繁，必也遵循國家之法令，謹守政府之規制，用人行政，胥用兢兢，則國家之政令既無虛發，功令森嚴，整齊劃一，個人亦可以馭繁就簡，舉重若輕；如虛應故事，陽奉陰違，朝令夕改，隨心所欲，則國家之威信墜，而萬事叢生矣。況今後實施地方自治，一切將出之以法，縣長既爲自治之首領，己身更應嚴格遵守國家一切法令，以爲人民之楷模。

乙、精神——精神爲事業之母，所謂精神者，指個人之意志與力量而言：語云：「一分精神，一分事業」，蓋以事業之成敗，每隨個人之意志與力量爲轉移，精神強者則事業成，

精神弱者則事業敗。至縣長應具若何精神，概言之有四：（1）犧牲；（2）忍耐；（3）力行；（4）進取。所謂犧牲者，即輕視小我重視大我之意，小我者，個人也，大我者，國家也；縣長為人民之公僕，其所作所為須一以國家為依歸，在國家利益之下，即完全拋棄個人之生命財產，亦必努力以赴。總理云：「我死則國生，我生則國死」，即指犧牲而言，尤以方今對外抗戰，負有守土職責之縣長，更應抱定不成功即成仁之決心，始不致有恭厥職，任何艱難險阻，亦必如履平夷。昔武侯出師，即曰：「鞠躬盡瘁，死而後已」，其犧牲精神，溢于言表，允為後世所效法。雖然犧牲非暴虎馮河，死而無悔之謂，蓋凡百事業之成功，必須經過若干困難，事業之成功愈大，其所發生之阻礙亦愈大，故負責者尤須濟以忍耐之精神與夫百折不回之意志，始克完成偉大事業；如阻礙過大，超越忍耐之限度，而必斷然出之以犧牲時，則必斷然犧牲，以達到最初之目的。能忍耐矣，能犧牲矣，如無力行之精神，尙不足以克服必然發生之困難與阻礙而獲致最後之成果。所謂力行者，非剛愎自用之謂，必須加之以明確見解，臨之以精神意志，一心一德，貫徹始終，一切投機取巧之事，皆屏而弗為

，則一切阻礙將迎刃而解矣。除力行，忍耐與犧牲外，尙須濟以進取之精神，蓋我國凡百事業落後，而他國科學制度，日新月異，苟不時時加以注意，迎頭趕上，則事業將因之落伍；無一進步。縣長爲最小文化單位之領導者，負有促進地方文化與文明之責，國家民族文化之盛衰，以之爲發動地，故縣長應時時進取，不斷前進，使人民文化水準提高，與世界文化平行。

二、能力與學問——縣長爲親民之官，又爲地方自治之領袖，所屬一切政務與自治事務，概須直接親自處理；且各縣人力財力有限，尤須調治有方，始克以最小經濟之力量，收廣大之效果，而達到行政效率之目的。因之，在自治與政治合一之新縣制下，爲縣長者必須具有充分學識，近代眼光，實際政治之閱歷與夫提綱挈領，精明練達之對人對事能力，方能發動全縣之人力物力財力，推行各項政府法令，發展各種事業，實施各項計劃，完成地方自治而奠定憲政上之基礎。抑有進者，在理論與實際上言之，縣長不獨爲事務官，且爲政務官，以前者言，須具有充分行政能力，以後者言，須具有極豐富之學問，縣長既爲兼具兩項性質

之官吏，則能力與學問二者，闕一即不足以克盡厥職。蓋有能力而無學問以爲濟，則能力不免流入虛耗，浪費，太過，不及，致失去行政效率之作用，違背政治上之原則；有學問而無能力以爲用，則學問不免變爲迂執，滯鈍，空虛，偏頗，而失去學問爲濟世之作用，背棄格致之目的。故能力與學問二者，實相互爲體相互爲用之物也，茲先論能力：

甲、能力——古之人所以立大功，成大業者，必具有常人不及之力；蓋非常之功，必有非常之人，有非常之人，必有非常之力，故有非常之力，而後始有非常之功。所謂力者，即能力也，縣長應具如何之能力，依照政治上之原理，可分爲三；（1）組織；（2）統制；（3）領導。夫組織爲凡百事業與團體之基礎，自家庭，社會以迄國家世界，莫不利賴組織而形成，組織完善嚴密，則團體堅固而事業成功，反之，則其結果亦適得其反。近年以來，我國漸重組織之功用，其所以舉辦地方自治者，即在訓練人民之組織能力也，縣長既爲地方自治之首領，負有輔助人民實行地方自治之職責，其個人本身，必須具有充分組織能力，毫無疑義。况推行新縣制時，縣中興革之事務正多，抗戰建國，發動人力物力又至鉅，尤非組織民衆

，集中意志，集中力量，羣策羣力推動一切事業不可。是故缺乏組織能力之縣長，即不能使民用民，不能推進新縣制，不能增加抗戰建國能力，更不能完成地方自治，即上級政府之命令，恐亦不能應付矣。惟具有組織能力矣，如不善於統制，則其所組織者，或不能發揮正當與最高之效用。蓋統制之意義，為運用與管理，一良好之組織，必有合理之運用以及適當之管理，則其所孕含之最大，最高，并最廣之力量，必能發揮無餘；苟非加以統制，或統制而不適當，則其所含之力量必難於發揮，或雖發揮而成果不佳，甚或與原來之目的相悖而入於不正當之途。故為縣長者，除具組織能力外，尚須具有統制能力，且就整個縣治上言，除二者外，尤須具有領導能力，以為各方面之推進，并為一己力量所不及統制者之遙制，并為全體民衆之表率。以上所謂組織，統制，領導三者，為一完全領袖所必具備也明甚。

乙、學問——學問為濟世之本，是凡人皆須具有學問矣，匪獨縣長為然也，茲所謂學問者，乃除普通學問外，為縣長者所必具備基本學問之性質與內容耳。縣長所必具備學問之性質與內容，大別之可分為三：（1）實用之學識；（2）豐富之常識；（3）科學之知識。所謂

學識者，指一切基本理論與實際經驗而言，縣長爲負實際行政責任之人，對一切學理，須透澈明瞭以爲處世接物之基本，對實際經驗，須體會貫通，以爲施政辦事之依據。因縣長所需者，非呆板空洞之理論或專門一藝之學理，而爲活的學問也。所謂活的學問，即縣政興革之實際見解，處置問題之實際方法，亦即前人所謂「經世濟民」之致用實學。且縣長綜攬全縣事宜，管，教，養，衛四大要政以及地方自治事務萃集一身，苟無充足常識，何足以資應付，故舉凡政治，經濟，法律，教育，財政，市政，警察，衛生，乃自娛樂以至軍事之各項基本常識，胥爲不可或缺之常識，或在施政，或在用人，苟缺其一，即有不能澈底舉辦或被人瞞過之虞。矧當茲國家對外用兵之際，爲縣長者，更須通曉軍事耶？至所謂科學者，非指聲光化電之專門知識而言。乃泛指一切科學內容并科學之理論方法而言，尤以科學爲最重要，蓋具有科學理論方法者，必有合理之思想，有合理之思想，而後有合理之動作與運用，而後有有條理有秩序之措施。如是，則國家一切政令與計劃，始能悉數舉辦完成。

以上所舉，爲推行地方自治與新縣制之縣長人選條件，蔣總裁曾曰：「惟有治法，必

賴有治人」，故人選實爲最基本之前提，况推行地方自治，爲吾國實行三民主義政治上之首創，其不宜徒以制度規章爲具文，必也切實慎選人才，認真辦理。所選之人，除具備上述條件外，司選拔之責者，亦宜秉公爲懷，在舊有縣長中多加考核，於新進人才中嚴加考試，然後加之以訓練，復於任事時再：問之以是非而觀其志；窮之以辭辯而觀其變；咨之以計謀而觀其識；告之以禍難而觀其勇；臨之以利而觀其廉；期之以事而觀其信。經過如許訓練考察，則其才幹必可擔任，至任事之後，政府尤須針對過去，刷新任用縣長辦法，諸如待遇方面，任期方面，以及縣長權責方面均宜盡量加以改善。考諸實際，我國縣長待遇并不如理想之高，新縣制頒布後，據近來四川省所定實施地方自治一等縣長月薪額數不過三百元，按八折實支僅二百四十元，卽再加特別辦公費在內，亦不過四百餘元，與中央所屬機關薦任職員相比擬，猶爲不及，以川省之富，一等自治縣且如此，其他貧瘠省份，更可想見。以如此之待遇，而希冀負實際重要責任之縣長，踴躍從公，安心工作，其結果惟有三端，卽一則以去，一則以貪，一則以怠，三者皆與縣政與地方自治之進展背道而馳。欲除此弊，惟有從待遇方

願予以提高，曾憶中央曾通過注重縣長人選一案，決定縣長得爲簡任職，并受簡任職之薪俸，然實際上未予實施，深望此後即將此案付諸實行，則有成績者固能按級晉升，倍加努力，即平庸者亦將因精神上之鼓勵，而埋首苦幹。昔西漢郡守，可以「爵至關內侯」者，亦無非寓獎掖於名器爵祿之中，使地方官吏能安心任職，克盡其長耳。至任期方面，亦應改善，縣各級組織綱要雖規定縣長罷免依法律之規定，然按諸過去各省縣長之任免，多以主管長官之意見爲轉移，故爲縣長者亦多以在公事上竭力敷衍，在私情上盡力週旋，爲保持職位之計，純僅者則存五日京兆之心，抱得過且過之念。以如此之態度與心理，求其所建樹，豈不異緣木求魚？是以今後對縣長之人選，事先應慎重將事，一經任用，應予絕對信任，除有充分證據，證明其違法失職外，不得以任何理由予以調免，縱因行政上之理由須予遷調者，亦須經過三年之法定任期（綱要中規定者）。縣長在職務上既有所保障，自能依照計劃，逐步施政，能力富裕者，且可作多方面之建設，以補上級政府所未見到或不及見到之處。昔仲尼論政，且云：「三年有成」，况現代縣政之複雜，猶千百倍於往昔之政治，一縣之治，又豈可繫

於「五日京兆」之輩哉？待遇提高矣，任期固定矣，猶未足使縣長克盡厥職也，縣長之職權必須予以擴充，然後始能如鳥之有翼，舟之有楫，而能自由發展，抒其所長。茲所謂職權者，非如縣各級組織綱要所規定縣長之職務權限，乃行政用人實際上所應有之便宜行事或自由酌量之權力。考諸過去，縣長所用之人，除少數私人外，餘多爲主管長官所介紹或交用之人，此等介紹或交用之人，因係上級機關長官命令交用之故，往往仗勢玩公，不受縣長指揮，致縣長工作無法推進。此外尙有由省廳訓練之佐治人員，交由縣長任用者，亦因雙方毫無感情或關係之故，難免格格不入，且此項人員既具有法定資格而又爲省廳正式派用，對縣長之命令，亦難免有不予接受或發生意見之情形而影響政務進行。至行政方面更多由省廳指揮，民、財、教、建、保各項行政均須依照命令處理，卽縣中各項事業中之人事與經費，亦有時爲省府廳處代爲支配無餘，工作進度亦規定滯呆，使縣長毫無伸縮酌量之餘地，且而省府廳處又各因觀點之不同，對於縣府之督責與指揮亦異。縣府既爲各項政令之尾閥，對此性質各異之命令，誠有無所適從之感，卽以全付精神以爲應付猶感不足，更何有餘力以推行其他實

際工作？故用人行幾，縣長必賦有便宜行事及自由酌量之權力；用人有自由任用之權，行政有酌量處理之權，上級機關對於縣府只須訂定一施政大綱，令其遵照辦理，對縣府之政令不必事事干預或過多過雜，太嚴太細，遇必要時，且予縣府以財力或人力之補助；務使縣長得以周旋自如，以發展其抱負，以表現其成績。總之，新縣制爲劃時代之新猷，爲治政治與自治於一爐之新制度，其成敗利鈍，繫於上級政府之監督者不過十之二三繫於負責實際責任之縣長者十之六七，其關鍵至爲重大。故新縣制頒布時，總裁即以「惟有治法，必賴有治人」爲實行新縣制與地方自治之前提。昔胡文忠論政，亦曰：「爲政之要，千條萬縷，而其綱必在得人」，吾人爲新縣制前途着想，爲地方自治前途着想，再推而廣之爲完成三民主義及五權憲法着想，爲完成抗戰建國着想，對此最基本，最接近民衆新縣制下之縣長人選問題，烏可不予以極度之注意！

## 九 地方自治與司法獨立

「地方自治」與「司法獨立」之名詞，應用甚廣，世人多耳熟能詳矣，然一加深刻研究

，則地方自治與司法獨立之含義，頗不爲一般人士所明瞭。蓋由字面上觀之，普通每以爲地方自治，卽地方上之人民處理其本身住居地政治之謂，將地方自治釋爲「地方自主」。又視司法機關及一切司法行政均與政府其他各部隔絕，獨成一系，而將司法獨立解爲「司法孤立」。似此模糊影響之談，以訛傳訛，貽誤匪淺。本文意在闡論地方自治與司法獨立之相互關係，故在討論之先，自不能不對此二者加以充分剖析。顧或疑司法性質，其行使權力屬於中央，爲國家政治之一部分，而自治之權屬於地方，爲地方事務之活動；前者之範圍，屬於官治，而後者屬於自治。二者之間，何以具有相互關係，則試分別予以具體而明確之解答，以祛其惑。

地方自治構成之要素，約分爲四，卽：一，區域；二，人民；三，權力；四，事務。區域爲地方自治對象之一，亦爲構成要素之一，蓋無區域，則地方自治無以附麗，猶國家之無土地，其政權無以行使然。地方自治區域，在原則上本以縣爲單位，但總理於「地方自治開始實行法」中，曾指明：「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，亦可爲試辦區域，故小於一縣之區域，亦可定爲自治區域，不過仍由高於其上者之機關予以指導監督。此爲總理參酌國外之地方自治經驗又國內之固有情形而定者。總裁根據此點，於二十七年四月八日第五屆四中全會時，曾作「改進黨務與調整黨政關係」之演講，并附有「縣以下黨政機構關係草圖」對於縣以下各級地方組織，亦連帶述及。其中關於地方自治之重要點，厥爲「確定鄉鎮爲縣以下之基本單位，保爲鄉鎮之構成份子」，并說明；「區爲縣之分體或各關係鄉鎮之聯合，應重在靈活運用」；「確定鄉鎮爲縣以下之基本單位，特別充實其組織」；「確定保爲鄉鎮之構成份子，并加以充實。」民意機關，則縣設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會。依照總裁之昭示，則所謂地方自治之區域，當以「保」爲最低層，而鄉鎮，而區，而縣，而完成一整個之地方自治單位，因是，縣、區、保鄉鎮，均爲地方自治之區域。

構成地方自治之要素，次卽爲地方之人民，但「人民」究作何解，屬於何種性質之人民，能參始加地方自治，普通人似尙未加以注意。吾人對此，須稍用法律眼光，一爲分析。就

法律立場言之，人民大別爲三，卽：一國民，(National Citizen)二居民，(Inhabitant Resident Dweller)，三公民(Elector, voter)或稱選民者是。如以「國民」言，則舉凡在中國領土之人民，無論其爲外國人歸化中國籍者或原爲中國籍者，無識其公權褫奪與否，僅具有中國國籍之人，均爲國民。然法律上尙有對歸化人予以公權上之限制者，而被褫奪公權者，在其未恢復前，不能參加自治者均非所問。是故吾人如以「國民」爲地方自治之要素與主體，似有未合是「國民」不能盡參加地方自治，已極顯然。至所謂「居民」者，係指在本國某區域內居住之個人而言，其爲外國人與本國人與否，有本國國籍或外國國籍或無國籍與否，有公權與否，均一律視爲「居民」。此類「居民」，除具有行使公權之資格者外，亦不能一概參加地方自治。其能參加地方自治者，當爲「公民」或「選民」。「公民」或「選民」云者指包括上述二者之條件，并具有行使公權之資格與能力而言，易言之，公民須具有中華民國之國籍，在某一區域有一定之居所，其年齡已達法定年齡具有行使公權之能力與資格而其公權未經國家予以褫奪者，始可認爲地方自治構成之要素而能參加地方自治。是地方自治

中之「人民」，并非一般普通眼光中之「人民」而為法律眼光中之「人民」且為地方自治中最重要之點。

「權力」亦為地方自治中之構成要素，此種權力，即 總理所謂民權，此種民權，雖曾受盧梭孟德斯鳩洛克輩天賦人權論之影響，然已演變為一種政權。天賦之人權，如生命權，自由權，財產權均屬之，脫無民權為之運用，則人權至多亦不過為憲法上之點綴而成為具文。故 總理創民權之說，包括選舉，罷免，創制，複決四權，每一自治完成縣分之人民，均能直接行使，是為直接權，或稱政權。斯項政權，即規定於國家根本大法之憲法。故地方自治中之權力來源，由於國家憲法也賦予，而地方自治組織，則由上級政府產生與監督，故地方中之權力，其運用固屬諸人民，然非泛濫行使，毫無限制可比。其權力之運用與行使時，匪特不得抵觸國家之憲法，且不得違背上級政府之法令，并須受其監督指導。如遇政府之治權有失當時或不洽民意時，則可以藉四種民權，在法律範圍內行使之。對官吏可以罷免，對法律可以複決，庶官無不良，法無不善。政權以外，地方自治中尙有事權一項，即行使事務

之權，與國家之行政權同。前述必須受上級政府之指導與監督者，即指此項事權而言。故地方自治之權力，可分爲二；一即政權，一爲事權。

事權爲地方自治處理事務之權力，固已顯然。其事務之性質如何，亦有說明之必要。依照總裁在民國二十六年七月十八日對廬山暑期訓練團第一期畢業訓詞「推行地方自治爲建國入手方法」一文所講其性質爲「培養國民能力」而培養國民能力，即是「管，教，養，衛」。管，教，養，衛，爲地方自治之方法，其前提必須使地方自治之構成條件完成後，再開始着手，所謂構成條件者，即地方自治區域與人民均能達到行使自治之程度。如何始謂之達到自治程度，曰人民必受過四權之訓練，地域則依照總理建國大綱第八條所規定，已完成：調查戶口，清丈土地，辦理警衛，發展交通等項，并依照「地方自治開始實行法」已完成：清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校等項。是故地方自治中之事務以具有地方性質之事務爲唯一要件，如修葺橋樑，建築公路，經營公共事業如電燈，自來水等事爲限，而不涉及中央政府之絕對權力，如國防，外交，司法，郵政，海關等事務。否則地方自

治將變爲地方自主，與 總理所倡導之地方自治大相逕庭，而失去真正之意義。

綜上所述，地方自治之含義，可所瞭然矣，則且進而言司法。「司法獨立」一詞，與「地方自治」一詞之被人誤解者亦略相同。一般人多以司法應超然於政府之外，巍然於人民上始稱獨立。殊不知司法獨立云者係指「審判獨立」「判決效力獨立」「司法官地位獨立」而言。非謂司法機關與其他政府機關及人民團體毫無聯繫，而自陷於孤立也。明乎此，則司法獨立之真諦以著，而其與地方自治之關係，亦可因兩者之最後目的，而得一結論，茲先就地方自治之目的言之。

(一)地方自治爲建設民主國家之基礎 地方自治之要義，端在使全國人民能自行處理其本身之地方事務，進而受直接民權之訓練，再進而行使間接民權，以「制剋(Check)國家之官吏行政，與夫制度法令，庶幾官無不良，法無不善。依 總理遺教解說即所謂「政權」屬於人民，「治權」屬諸政府，斯爲真正民主國家之實現。此種民主國家之建設，當先以地方自治爲基礎。否則所謂民主國家將爲名義上之民國。是以總理於民初倡導地方自治時，即首

發其義曰：「自治者，民國之基礎也，礎固而國治」，（民五總理在滬演講），又曰；如果一千六百餘縣，縣縣可以自治，中華民國使自然成立，如果全國人民不能自治，總是要靠着官治，中華民國便永久不能成立」（民十一 總理在全國青年聯合會演講）。縱觀歷史，亦未有地方自治之基礎不固能建設民主國家者。法蘭西一七八九年初次推行民主政治時，因人民缺乏自治能力，而拿破崙遂帝制自爲，君主政體，死灰復燃，民主制度，曇花一現。迴觀我國，袁氏稱帝，張勳復辟，幾蹈法蘭西之覆轍，總理於民十在柏林演講曰：「我國亦因地方人民無自治能力，故自推翻滿清君主政體後，仍不能樹立真正民主政治制度，政權常操諸一般官僚及政容的手中，所謂民國者徒有其名而已」；民主國家之未能真正建立，其癥結即在無地方自治爲之基礎。易言之，地方自治卽爲建立真正民主國家之基礎。

（二）地方自治爲建設近代化國家之基礎 何謂近代化之國家？卽國家之一切行政及地方之一切事務設施，均趨於合理化（Rationalisation）物質建設生產化，人民之生活行動藝術化，組織化及紀律化。合理化者，卽合乎科學與常理，一切事情均能「順理成章」克底於成

。生產化者，即使一切建設有裨實際民生，除物質建設外，尤須注重「人」之建設。大學云：「有人此有土，有土此有財，有財此有用」，欲使物質生產化，其前提即為「人」之建設，換言之，即訓練人才，以達「生之者衆，食之者寡」之目的。藝術化者，即使人民之衣食，往，行，均能於簡單樸實之中，欣賞其愉悅美感，與夫生活之豐富可貴。組織化與紀律化，則以「精密」「確實」「迅速」「簡單」增進效能，恢弘事功，推進一切事業。（以上參閱二十八年三月一日 總裁對黨政訓練班開學訓詞——「地方自治的基本要務」）。此種近代化國家之建設，非一朝一夕所靳求，亦非中央政府各部分所能躬親。故其建設之途，須由地方自治入手，始能發揮人民力量，加增其對國家對地方之愛護與興趣。歐美各地之物質建設，其能光輝燦爛者，原由於各地均有地方自治組織。力量集中，人才集中，每值政府興辦一事，則羣策羣力以爲之助，因之各方面建設，均日新月異，突飛猛進。我國人民向處官治之下，不獨對政治不感興趣，即人民相互之間，亦或不關痛癢，所謂「各掃門前雪者」，即不問公共事業之表示。故過去政府每有創舉，輒爲民衆所誤會，而政府亦遂因循遷就，以致

建設無成，百廢不興，又遑論近代化？如地方自治實施。匪特人民對本身切膚之事業發生興趣與注意而自動爲政府從盾，使一切趨向於近代化，且能促進國家統一，增加中央政府之實力，打破從前之封建割據，成爲一完美之國家。

(三)地方自治爲掃除貪污政治之基礎 往昔政治，最易產生不良之官吏，從而苛政層出，貪污迭見。蓋官治之下，人民既無從過問政治，而政治遂成爲一種神祕權威，不良官吏濫用其勢力與士劣相互勾結，以遂其私慾。諸如歐洲上古時代卡塞基(Castile)市之官僚與貴族，狼狽作奸，十一世紀各封建地之公侯伯爵以及我國過去專制時代暴君專政下之官吏，北洋政府時代之各地方軍閥，均爲殘民以逞之官吏，政府之黑暗，達於至極。人民處此情形之下，既無過問之權力，亦無過問之動機，結果依附一二豪門權紳，以爲自保，於是土豪之勢力益大，貪污倚仗之處亦愈多。從而發生聚斂，包攬詞訟，庇私徇情以及諸種政治上之不良障礙而政治永無澄清之日。如實施地方自治，則地方官吏由人民選舉，違法失職時，仍由人民罷免，法規章則由人民創制，遇不合時宜時，仍由人民複決。地方官吏，既受人民之一

制尅」，未有不欲爲善以得人民之口碑者。官吏有澄清之志於上，人民持監督之柄於下，則憑藉政府與人民之勢於中，擅作威福，以牢權利之士劣，將受此新型制度——地方自治——之影響而天然淘汰。此既種障礙去，則貪污之寄附亦無，不良官吏，將告絕跡，政治清明，可以預卜。

地方自治之目的，略如上述，茲再研討其與司法獨立之關係。

地方自治爲建設民主國家之基礎，而民主國家之基礎，卽爲憲政。蓋憲政實施，則國家之一切，皆有軌轍可尋，不獨國家處理政務，有制度規章，以資遵守，卽普通生活習慣亦有一在。一矩矱以資準繩。故國家一入憲政時期，政府賴法律以爲治理之具。是猶一部機器，在未完成之先，須經裝置配合，完成以後，卽可由工程師撥動其機關，聽其自動轉運，工程師僅定其稍有滯滯時予以審視修理，蓋機器既均適合原理可用，自可聽其自然運動，而無須處處以人力補助。憲政亦然，蓋人民既經軍政兩時期之訓練，一切軌道已漸熟悉，憲法一經頒布，人民守法之習慣亦已養成，自可依照法律以爲運用。故憲政之基礎，又爲法治，而憲政國

家亦即法治國家之謂，雖然，人民守法之習慣將如何養成，是又不能不有賴於地方自治之實施。蓋在地方自治實施時，藉四權之訓練，一切已入法治之途，而人民亦已了然何謂「法治」，其對法治觀念之透澈，法律運用之熟練，亦足稱爲法治國家之人民。但此尙不過爲憲政時期以前之訓練，至憲政時期以內，法治意義尤爲嚴格。何則，蓋憲政既爲嚴格之法治，則司法獨立之精神更應確立，始足以言法治。在此時期，人民對法律之運用與觀念不但求其熟練透澈，且須使其對法律發生尊崇心理，利用其制權之行使，俾政府官吏皆能奉公守法，人民本身亦能謹嚴從法，官吏既能奉公守法，則司法方面之官吏，當無枉法之舉，其他各部門官吏亦無藐法之事；人民能謹嚴從法，則人民對司法方面既然遵守維護，亦不致濫用其治權以牽制司法。如此，則官吏與人民均能一致尊崇司法，而不加以任何違法之干涉與限制，則司法獨立，不待著人。此地方自治實施後，有利於司法獨立者一。

就近代化國家之基礎言之，地方自治完成，亦足使司法獨立早期實現。近代化國家之條件爲組織化，合理化，紀律化，而達到此條件之方法，則爲管、教、養、衛四政，四者之中

，又以管爲前提。總裁地方自治言論集中二十五年五月十六日高級行政人員會議開幕訓話——建國的行政——即指明此四政之要點，并特提出「何況現代政治，如欲切實收效，無論對人對事，都不能聽其散漫分歧，如果紀律不嚴，秩序不守，決不能使教養衛三者發生實際的效果，而適合現代的要求」。由此可知，無論教，養，衛，均以組織化，合理化，紀律化爲其目的，反之，若紀律不嚴，秩序不守，則教，養，衛三者不易發生效果，而不能適合現代的要求成爲一近代化國家。然而欲達到此層，惟有以「管」字爲先期完成之條件。而所謂「管」者在 總裁心目中，即爲實施法治，是以 總裁同時指出；所謂管者，簡單言之，即執行法紀，納民軌物之謂。惟有法度完密，部勒整齊，然後凡百事務，可以釐然就理。現代所謂法治以及中國歷史上法家所主張的「綜覈名實，信賞必罰」，就是這個道理」。從 總裁言論中，可知達到完成近代國家之目的，即在法治，而地方自治實施時，亦即爲同時訓練法治而同時實施法治之時期。經此時期之訓練，人民對法治觀念，將益深刻，政府對法治實施，將益確切。則司法獨立，將益受政府與人民之維護與尊崇，而更發揚光大。此地方自治

實施後，有利於司法獨立者二。

地方自治之又一目的！——爲掃除貪污政治之基礎，此點更有利於司法獨立。我國過去政治，多把持於貪污土劣之手，庇私徇情，貪贓枉法，包攬詞訟之舉，所在皆是。各地司法機關或不免囂於貪污土劣之聲勢，每多不能盡其職守，人民對司法之觀念與信仰，亦因之減低。以此而言司法獨立，則司法獨立於何有。本黨執政以還，軍人干涉司法之風稍戢，然各地貪污土劣，容或尙有離中樞甚遠，而仍有把持訴訟，干涉司法者，雖鞭之長，不及馬腹，中央縱欲整理，亦或難於統籌兼顧。值此地方自治實施之時，人民受四權之訓練，執罷免官吏之斧柯，則昔日貪污土劣相互表裏包攬詞訟，干涉司法者，將因之而淘汰，代之以近代化之法治與自治。人民生活於法治環境中，亦將逐漸改變其過去輕法蔑法之觀念而以知法守法爲可貴，司法方面之官吏，因過去薰沐於腐化環境，成爲因循敷衍，泄泄沓沓者，亦將在此新環境中回復其司法官固有與應有之精神與力量，以創造司法之新局面俾與地方自治雙管齊下而完成一近代化之民主憲政國家，實現本黨三民主義。蓋人民既有四權之行使，司法官如遇

有違法失職時，亦將一如其他官吏受人民之罷免。過去之徇情庇私者，不能不易以大公無畏之精神。司法官吏若能如此，則司法獨立，更無問題。此地方自治實施後，有利於司法獨立者三。

司法獨立，為本黨革命目標之一，且為吾國人二三十年所寤寐以求者，然以過去北洋軍閥時代之腐敗，本黨軍政時期與訓政時期之注重他事，致未違使其完全實現，今將藉地方自治之機會，使其逐步完成實現，則地方自治與司法獨立關係，不亦彰明較著耶？抑有進者不獨地方自治為司法獨立之前驅，且司法獨立亦為地方自治之先鋒，諸如各地貪污土劣之消除，人民力量有不逮時，司法方面可以為之補救，各地物質建設發生障礙或因人事方面牽制不能完成時，司法方法可以為之掃除，餘如在紀律方面秩序方面，司法均能利用其範圍之相當權力以助其成。是地方自治有待於司法獨立，亦猶司法獨立之有待於地方自治也。際茲地方自治正於建國程序中進行之時，吾人甚望其早日實施并早期實現俾與司法獨立同為建設一近代化民主憲政國家之新工具，使本黨之三民主義，五權憲法得以弘揚於世界，以臻大同之治，

而垂人類無疆之福。

## 十 關於我國憲法上的幾個研究要點

余於民國二十二年二月十日在立法院憲草會第一次審查會，提出「關於憲法草案中的幾個研究要點」，計關於國家領土問題者二，關於人民權利問題者七，關於國民大會問題者四，關於中央機關問題者五，關於地方制度問題者三，關於憲法解釋權問題者一，關於草編方案制法問題者一，但以審查會提案未經院會討論前，例不發表，因而束之高閣者久矣。國民政府現所宣布之憲法草案，頗多採取鄙見之處，惟尙有若干問題，草案未予明白解決，似有待於制憲的國民大會之討論，茲重申前議，冀與留心憲法者相商榷，讀者或不視之爲「明日黃花」也。

### 甲 關於國家領土問題

(一)關於領土的規定，究應採概括主義？抑應採列舉主義？

說明：從前吾國約法及憲法，大概均係採概括主義，如「中華民國領土，爲二十二行省內外蒙古西藏」（青海民元約法），「中華民國國土，依其固有之疆域」（民國十二年約法），「中華民國領土，爲各省及蒙古西藏」（民國二十年訓政時期約法）皆是。惟僅爲此概括的規定，則範圍似欠明瞭，不僅不能杜絕他國藉故妄生覬覦之念，抑且不足以使人民一望而知其領土之範圍如用。可否採列舉主義，將所屬各省及各特別區名稱，一一列記於草案之中？（採列舉主義者如奧，瑞士，比，墨西哥等。）

（二）關於領土變更之限制，應否在草案中加以規定？

說明：領土變更，各國憲法中亦有加以限制之規定者（如德，捷克）此次草案，似亦應就此而加以相當之規定。余意對於領土變更，須有應經國民大會議決之限制，因領土範圍，既明定於憲法之中而變更領土即無異修正憲法，故亦應依修正憲法程序行之。（修改憲法屬於國民大會之權限，詳後面）惟是否應如此加以規定，尙待研究。

## 乙 關於人民權利問題

(一)關於人民各種自由權之規定，應僅限制行政權及司法權而為保障之規定？抑須並立法權亦加限制？

說明：人民的身體自由，居住自由，通信自由，言論，出版，集會，結社自由等等，各國憲法，有僅限制行政權及司法權不得加以侵犯者，如「非依法律不得侵害」於法律範圍內，得有某某之自由等，即是說立法機關可以制定法律侵犯之，而行政或司法機關不得頒發命令而侵犯之也。有並限制立法權亦不得加以侵犯者，如僅定「人民有某某之自由」而不加「非依法律」或「法律範圍內」字樣，如此，則立法機關，亦不得另定法律侵犯之。並且倘有在憲法中規定不可制定法律以拘束之（如美憲）者，其限制立法權之不得侵犯人民自由，尤為明顯。余意兩者比較，自以並立法權亦加限制之規定，其保障人民自由之效力較強。究竟在本草案中，應如何規定為是？

(二)關於私有財產權，應如何加以限制？

說明：總理民生主義，是適應現代社會趨勢，重視社會利益，而輕視私人利益者，如節

制資本之說，卽是含限制私有財產之意。究竟應如何加以限制，應詳細研究。

(三)關於土地問題應如何加以規定？

說明：總理民生主義中之平均地權主張，本爲解決土地問題之良法，惟在草案中究應如何規定，方與民生主義相合。

(四)關於勞動者利益，應如何爲保護之規定？

說明：現代國家對於勞動階級，有在憲法中規定由國家特別保護者。總理民生主義。亦意勞動階級利益，此次應研究如何在草案中爲保護之規定？

(五)關於宗教信仰之自由一項，是否應明白規定不信仰亦有自由？

說明：宗教本屬一稱迷信，在一般人民未有完全的科學知識以前，自然不能對於宗教信仰，加抑制。但信仰因應許其自由，而反對者亦應許其自由，方不背乎人民之自由意志。本來在多數學者解釋法上信教自由一項，原認爲含有不信仰之自由在內，但不如將信仰自由與不信仰自由一併明白規定，以免發生疑問。

(六)關於國民教育之普及，應採如何方法？

說明：應勵行普及教育，國民黨對內政策十三項已經明定，此次草案中似應將如何普及之原則，加以明白規定，究竟如何規定，須加研究。

(七)人民直接行使四個政權之範圍如何？

說明：建國大綱第九項，「一完全自治之縣，其人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。」又第二十四項「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」。據此觀之，則人民得直接行使四個政權者，似祇以縣政府所屬者為限，而屬於中央範圍內者似應由國民大會代之。然第二十五項……：「憲法告成之時而全國國民則依憲法舉行大選舉。」此項選舉明係指人民選舉中央官員而言。又孫文學說第六章云：「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，」復云：「人民……對於一國政治選舉權之外，其餘之同等權，則付託國民大會代表行之」，是除在縣治下能直接行使四權之外，又

可對於中央官員行使一個選舉權矣。究竟在此次草案中應如何規定其範圍？又國民大會代表，既是由各縣選舉而來，如代表有不稱職時，可否行使直接罷免權而隨時召回，此亦為應行研究之點。

### 丙 關於國民大會問題

(一)國民大會之代表大縣可否於一人之外酌量增加？

說明：總理五權憲法演講中治國機關圖，載明國民大會代表，每縣一人。孫文學說中第六章，亦說明各縣皆得選舉代表一人，組織國民大會，總理既已如此明白指示，自應遵守。惟余意總理所示，祇是原則祇是一種最低限度之原則。如所謂「皆得」云云，則就得字解釋，並非絕對之意。換言之，即遇有某縣人口衆多，超過小縣一倍或二倍時，似乎例外可以增多一人或二人。且總理提倡之民權主義，原以平等為主。茲以人口特別衆多之縣，而令多出代表，亦似與總理之平等的精神相合。究竟可否如此酌增，應加研究。

(二)國民大會之職權如何？

說明：孫文學說第六章內，「五院皆對於國民大會負責，各院人員失職，由監察院向大會彈劾之，而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之，國民大會專司憲法之條改，及制裁公僕之失職」建國大綱第二十四項「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。」又孫文學說第六章「憲法制之後，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，其餘三院院長，由總統得立法院之同意而委任之。」就上舉建國大綱及孫文學說觀之，則國民大會，有（一）修改憲法，（二）懲戒中央官員，（三）創制或複決法律之職權，尙無疑義。惟選舉中央官員之權，據建國大綱則有之，據孫文學說，則總統及代議士由人民直接選舉，司法，考試，監察三院院長由總統任命，是國民大會又無選舉中央官員之權矣，此關於國民大會職權之應加研究者一。又複決一項，原有強制的複決與任意的複決之別。強制的複決，即法律非經複決不能有效之謂，任意的複決，即法律不必絕對的須經複決，而由有複決權者之要求始付複決之謂。建國大綱所定國民大會之複決權。究應爲強制的複決，抑應爲任意的複決，在此次草案中應予明定，此關於國

民大會職權之應加研究者二。行政元首宣戰，媾和及締結條約，在一般國家，因國會為人民代表機關，故須經國會之同意。國民大會乃係代表人民行使政權者，究竟能否享有此同意權？此關於國民大會職權之應加研究者三。

(三)國民大會閉會期內，應否有常設之機關？

說明：國民大會在閉會期內，應否置一常設機關，（如常務委員會之例）以執行一切事務，抑應如從前國會一樣，不置常設機關，應詳加研究。

(四)國民代表會在憲政告成後，是否仍然存在？

說明：建國大綱第十四項，「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，」此項國民代表會，本係訓政時期以至憲政時期之機關，憲政告成後，此項機關，是否仍然存在？如果，仍然存在，豈不是與國民大會並存，而有兩個人民代表機關？而職權又應如何劃分？余意憲政告成後，既有國民大會而此項代表會，即不必再設，究竟應當如何？亦有待於研究。

#### 丁 關於中央機關問題

(一)中央行政首領，應採總統制？抑採委員制？

說明：現制國民政府係採委員制，然建國大綱第二十一項「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而督率之」，又孫文學說第六章「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院……總統議員舉出後，革命政府，當歸政於民選之總統。」是總理又始終祇承認總統制而不主張委員制。究竟應採何制爲妥善

(二)不問採委員制抑總統制，其主席委員或總統，是否兼行政院長

說明：如前所述建國大綱第二十一條「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而督率之，」所謂各院，自指五院而言，據此推之，則總統係專職，並不兼行政院院長。且現制國民政府主席之外，亦另設一行政院長之職，是事實上亦非由主席兼任。然孫文學說第六章云：「憲法制定之後，由各縣人民投票，選舉總統以組織行政院」，是又明明謂總統卽是行政院院長，究竟總統（或主席）是否兼行政院院長？

(三)各院院長之產生，究應採如何方式？

說明：建國大綱第二十四項「國民大會對於中央政府官員有選舉權，」僅概言對於官員有選舉權，而未指明何項官員，似乎各院院長，均應由國民大會選舉。又第二十五項「憲法頒布之日即為憲法告成之時而全國國民則依憲法舉行全國大選舉，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，」僅曰「大選舉」僅曰「民選之政府」，而未指明選舉某某之大選舉，未指明民選之總統，似乎各院院長，（假定總統兼行政院院長，）又均可由人民直接選舉，又孫文學說第六章云：「憲法制定之後，由各縣人民投票選總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院，其餘三院院長，由總統得立法院之同意而委任之。」此又明謂人民祇能選舉行政院總統及立法院代議士，而司法，考試，監察三院院長，則歸總統任命。且選舉總統組織行政院，此時所謂總統即是行政院院長，而行政院長之產生，尙無疑問，但於立法院祇云由人民選舉代議士組織之，而未言及立法院長，下句所云由總統任命者，復僅指其餘三院院長而言。究竟立法院院長如何產生？

余意建國大綱之制成係在孫文學說之後，應當先以建國大綱爲根據，而後參照孫文學說解決之。建國大綱既曰國民大會對中央官員有選舉權，復曰國民依憲法舉行大選舉，是人民與國民大會，對於中央各院之官員各有一部之選舉權無疑。惟何者應歸人民直接選舉，何者應歸國民大會選舉，則參照孫文學說，其行政院總統（假定兼院長）及立法院院長，應由人民直接選舉。其餘三院院長，照孫文學說應由總統任命者，似可根據建國大綱所賦予國民大會之選舉權，由國民大會選舉之。至立法院之立法人員，是否應名爲代議士或議員？余意仍不妨用立法委員之今名。又立法人員之產生，應否由人民選舉，或由國民大會選舉抑由其他方式產生，余意人民既已直接選舉國民大會代表組織代表機關，而立法人員似可不必再由人民直接選舉。以上各點，究竟如何在草案中規定，均待研究。

（四）考試及監察制度，應如何規定？

說明：考試權所以杜選舉之流弊，監察權所以防議會之專橫，雖有吾國科舉及御史之遺意，然在憲法上則爲創見，須以如何方法施行，方可有利於人民，應詳加研究規定其原則。

(五) 立法院之立法權，究屬治權？抑屬政權？

說明：立法院之立法權，爲五種治權之一，已經總理明白指示，本無問題。惟少數人扭於各國代議制度之成例，以爲立法機關是代表人民機關，而有最高無上之權力，因之主張立法權，仍應屬於政權者。不知總理五權憲法中之立法權，其作用專在治立法之事，與他國立法機關之兼有監督政府以行使最高權力者不同。而行此最高權力者，則另有一代表人民之國民大會。若以立法院之立法權認爲政權，豈非一國而有兩個代表人民政權之最高權力機關？總之五權憲法之立法權，在有「治」事之「能」，而無主「政」之「權」，故祇能認爲治權，而不能認爲政權如必欲認爲政權則選舉，罷免，創制，複決等政權，殆將一一屬諸立法院之範圍矣，殆將不必需要國民大會矣，此豈總理五權憲法之精神乎。惟余見是否正確，亦應研究。

戊 關於地方制度問題

(一) 中央與地方之權限如何劃分？

說明：建國大綱第十七項，「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」此不過僅規定一種抽象的原則，究竟種某事項屬中央權限，某種事項屬於地方權限，是否應具體的在草中定明？

### (二)省之地位如何規定？

說明：建國大綱第十八項「縣爲自治之單位，省立於中央之間以收聯絡之效」。據此種定，似乎省的地位，不能爲自治體，祇能居於縣與中央之間而爲一個聯絡機關。因之即有人主張前述「中央與省」之「省」，是一個代表全省各縣之總名，所謂「劃歸地方」之「地方」。亦不是指省的本身，是指全省各縣之縣地方。換言之，即前述「中央與省之權限，採均權主義。」乃係中央與各省之縣地方，其權限採均權主義，而不是與省的本身採均權主義。如此則係否認省爲自治體。而祇能認省爲代表中央處理全省中央政務，監督各縣地方自治之機關矣。但建國大綱第十六項「凡一省全數之縣，皆達完全自治者……國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督」，國民黨對內政策第二項「各省人民得自定憲法，自舉省長。」

每省既應有國民代表會，又可自舉省長，自定憲法，是又以省認爲自治體矣。究竟省之地位，應如何規定，則非詳加研究不可。

(三)關於縣制應如何規定其原則？

說明：縣之組織及職權，在草案中似應規定其原則。究竟應如何規定，須加研究。

己 關於憲法解釋權問題

(一)憲法解釋權，應屬何種機關？

說明：憲法之解釋權，有以之屬於國會者，有以之屬於普通法院者，有特設憲法法院而賦予以此種權者。余意國大會係代表人民機關，據建國綱第二十三項，有制定憲法之權，據孫文學說第六章，有修改憲法之權。其解釋憲法之權，似亦應畀諸國民大會較爲適宜。究竟應當如何，宜研究之。

庚 關於草案編制方法問題

(一)草案全部，其編制之次序如何？

說明：關於憲法編制之次序，各國大概不同，此次草案。其編制之章節，應如何位置，此亦應當妥為研究者也。



# 附錄一

## 張知本擬中華民國憲法草案初稿

國民大會秉全體國民之公意，深維三民主義五權憲法爲中華民國健國之精神所寄託，爰本斯旨，創造憲典，國範昭垂，咸遵勿替。

### 第一章 基本原則

- 第一條 中華民國爲三民主義共和國。
- 第二條 中華民國之主權，屬於人民全體。
- 第三條 主權爲政權與治權，政權爲選舉、罷免、創制、複決四權，由人民行使之；治權爲行政、立法、司法、考試、監察五權，由人民委諸行政機關，立法機關，司法機關，考試機關，監察機關行使之。

## 第二章 民族

第四條 中華民國國土爲江蘇、安徽、江西、浙江、湖北、湖南、福建、河北、山東、河南、山西、陝西、甘肅、四川、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、新疆、熱河、綏遠、察哈爾、寧夏、青海、西康、二十八省及蒙古、西藏等固有疆域。

國土及區劃，非依修正憲法之程序，不得變更之。

第五條 中華民國人民之國籍，依法律所定。

第六條 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日。

第七條 中華民國國都定於南京。

第八條 中華民國各種族基於自由意志永久爲鞏固之結合，各種族中之自治力較弱者，國家應扶助其自治。

第九條 中華民國國際地位應保持其自由平等，與前項規定相背之條約，須修改或

拒絕之。

第十條 僑居外國之中華民國人民，國家應保護並援助之。

第十一條 中華民國依法律置相當之國防軍隊，國防軍隊行征兵制，其駐在地以國防地帶爲限。軍人除服從國家命令防衛國土外不得發表政治上之言論，軍人因衛國而致死亡，或殘廢者，厚卹其家屬或本人。

第十二條 婚姻以男女平等爲本，由國家保護之。

第十三條 產婦及兒童，受國家之特別保護及扶助。

### 第三章 民權

#### 第一節 人民之權利義務

第十四條 中華民國人民，無男女、種族、宗教、階級之區別，在法律上一律平等，勳章及其他榮章均得頒給之。

第十五條 人民有身體之自由，非因犯罪或其他妨害公安情事，不得剝奪或限制。人

民被逮捕監禁時，本人或他人得請求法院即發出庭狀提審之，法院不得拒絕其請求。

第十六條 人民行爲非法律有處罰明文者，不得處罰。

第十七條 人民除現役軍人外，不受軍事審判。

第十八條 人民有居住之自由，非因犯罪或其他緊急危難，不得侵入或搜索。軍隊除戰事區域，或租賃外，不得屯駐於人民之住宅。

第十九條 人民有遷徙之自由，非妨害公共秩序及善良風俗，不得停止或限制。

第二十條 人民有書信祕密之自由，非因犯罪在偵查或審判中及破產在破產程序進行中，不得停止或限制。

第二十一條 人民有信仰宗教及反對宗教之自由，妨害社會公安及善良風俗之宗教，得限制之。

第二十二條 人民有言論著作刊行之自由，除抵觸刑法外，不得停止或限制。

第二十三條 人民有自由集會結社之，不必向該管官署事先報告；但集會攜帶武器或擾亂社會秩序，結社以犯罪爲目的者，得禁止或解散之。

第二十四條 人民有依法律訴訟於法院之權。

第二十五條 人民有法律提起訴願及行政訴訟之權。

第二十六條 人民有請願之權。

第二十七條 人民有依法律應考試之權。

第二十八條 人民有依法律任公職之權。

第二十九條 人民年滿二十歲者，有選舉權，罷免權，複決權，創制權，但有左列情事之一者，不在此限：

一 精神病者；

二 公權被剝奪尙未恢復者；

三 吸食鴉片及使用其代替品者；

四 不營正當業務者。

第三十條 人民依法律有納租稅之義務。

第三十一條 人民依法律有服兵役之義務。

第三十二條 人民依法律有服公務之義務。

第二節 中央與地方之權限

第三十三條 左列事項由中央立法並執行之；

一 外交及僑務；

二 國防及軍制；

三 國籍；

四 民法刑法及他關於司法之立法；

五 考試；

六 郵政電報及其他國營水陸空之交通及運輸事業；

- 七 度量衡制度；
  - 八 幣制及國家銀行；
  - 九 關稅及其他國稅；
  - 十 國營實業；
  - 十一 專賣及特許專利；
  - 十二 國有財產及國債；
  - 十三 其他依本憲法所定，或依事務性質屬於中央之事項。
- 第三十四條 左列事項，由中央立法並執行，或令地方執行之。
- 一 監察；
  - 二 教育及文化；
  - 三 土地制度；
  - 四 戶籍；

五 移民及墾植；

六 工廠及勞動並社會保險；

七 公有森林漁業及礦產；

八 銀行及其他經濟制度；

九 兩省以上之水利及河道；

十 其他全國應有一致規定之事項。

第三十五條 依本法所定，其事務性質不屬中央者，由地方制定單行法並執行之，前條應由中央法之事項，於中央未立法前，地方亦得制定單行法並執行之。

第三十六條 中央對於地方課稅之種類及其征收方法，爲維持社會公共利益，得以法律限制之。

第三十七條 地方法律與中央法律抵觸者無效。

第三十八條 中央與地方，或地方與地方間之爭議，由立法院裁定之。

第三十九條 中央因預算不敷或其他必要，得經立法院之議決及國民大會複決，令各地按其歲收總額，用累進法分担之。地方財力不足或遇非常事變，得依前項程序，由中央補助之。

### 第三節 國民大會

第四十條 中華民國國大會，為代表全體人民行使中央政權之機關。

第四十一條 國民大會，由全國各縣及其同等區域各選出國民代表一人，並蒙古西藏與直隸中央之市選出之國民代表組織之。

第四十二條 具有第二十九條所定行使政權資格而候選者，均有國民代表被選舉權國民代表之選舉方法，以法律定之。

第四十三條 國民代表，不得兼任中央所屬文武公務員，中央文武公務員被選為國民代表或國民代表被選或被委為中央文武公務員時，得自擇其一任之。

第四十四條 國民代表任期三年，但任期未屆滿前，得由原選舉區人民依選舉投票方法

法撤回之。

第四十五條 國民大會設執行委員會，由國民代表互選三十一人組織之，每年常會改選一次執行委員會執行委員，互選五人為常務委員。

第四十六條 國民大會除臨時會外，每年開常會一次，會期自七月一日起為一個月但得延長之。

第四十七條 國民大會會議，由執行委員會召集，但臨時會，得由大總統或國民代表三分之一以上請求執行委員會召集之。

第四十八條 國民大會非有代表總數過半數之出席，不得開議，議事非有出席代表過半數之贊成，不得可決。

第四十九條 國民大會依憲法規定範圍選任中央公務員。

第五十條 國民大會選舉之公務員，國民大會有罷免之權，但未經彈劾及審判後，不得行使之。

第五十一條 國民大會選任之公務員，被監察院彈劾者，由國民大會審判之，監察院長及監察委員，國民大會自行彈劾並審判之。

第五十二條 國民大會對於彈劾案之審判，以懲戒處分爲限，如涉犯罪，移付法院審判之。

第五十三條 國民大會于中央公務員知有應被彈劾之事由發生而監察院未彈劾者得交監察院彈劾之。

第五十四條 國民大會於未有或現行之法律，得提出草案或大綱或意見書交立法院制定修正或廢止之。

第五十五條 國民大會依憲法規定範圍，有複決法律及其重要事項之權。

第五十六條 國民大會裁決中央各院間之爭議。

第五十七條 國民大會除對於立法院行使創制權外，得建議于中央其他各院。

第五十八條 國民大會應受理人民之請願。

第五十九條 國民代表於會內之言論及表決，對會外不負責任。

第六十條 國民代表在會期中，非得國民大會許可，不得逮捕，但現行犯不在此限。

第六十一條 國民大會閉會期內，國民大會之權力屬於國民大會執行委員會，但左列事項，爲國民大會之特權：

- 一 選任或罷免大總統及五院院長：
- 二 複決預算及決算：
- 三 複決宣戰媾和：
- 四 修正憲法。

#### 第四章 大總統

第六十二條 中華民國人民，年滿四十歲，並住居國內十年以上而有候選資格者，得由國民大會選任爲大總統，但軍人退職未滿三年者，其當選爲無效。

第六十三條 大總統任期三年，非隔一任後，不得再被選任。

第六十四條 大總統就職之始，須爲左列宣誓：

余誓以至誠，恪遵憲法及法律，盡忠本職，衛國利民，謹誓

第六十五條 大總統因故不能執行職務時，由行政院院長代之，行政院院長同時不能執行職務時，由國民大會就他院院長推定一人代之，大總統缺位時，國民大會即時舉行大總統新選舉，在新任大總統尙未選出，或選出未就職時，依前項代行之規定。

第六十六條 大總統依行政院院長之輔佐，行使國家之行政權不負實際政治責任。

第六十七條 大總統對外代表中華民國。

第六十八條 大總統宣戰媾和及締結條約，但須經國民大會之複決。防衛外國攻擊時，得於宣戰後請求國民大會追認之。

第六十九條 大總統任免文武公務員，但憲法及法律另有規定者，不在此限。

第七十條 大總統統率陸海空軍。

第七十一條 大總統得依法律宣告戒嚴，但國民大會認為無戒嚴之必要時，應即解嚴，平時不得于警察機關外，置特別軍事機關。

第七十二條 大總統所發命令以及其他有關行政之文書，非經行政院院長副署不生效力。

#### 第五節 行政院

第七十三條 行政院院長，由國民大會就具有候選資格者選任之，任期三年。

第七十四條 行政院院長輔佐大總統對國民大會負責。

第七十五條 行政院院長決定大政方針，行政院院長不同意大總統之行爲時得拒絕副署。

第七十六條 行政院會議由行政院院長及行政院各部部长組織之，會議時以行政院院長爲主席，大總統得列席行政院會議，但不得參加表示。

第七十七條 左列事項應提交行政會議；

- 一 提出於立法院之預算案及法律案；
- 二 提出於監察院之決算案；
- 三 提出於國民大會之宣戰媾和及締結條約案；
- 四 荐任以上公務員之任免；
- 五 行政院各部間之爭議事項；
- 六 依法律所定或行政院院長認為應付會議議決事項；

#### 第六節 立法院

第七十八條 立法院院長及立法委員，由國民大會就其具有候選資格者選舉之，任期三年，立法委員名額不得逾一百人。

第七十九條 立法院會議以立法院院長為主席。

第八十條 立法院會議，非有委員總數過半數之出席，不得開議，議事非有出席委員

過半數之同意，不得可決，可否同數，取決于主席。

第八十一條 立法院除憲法另有規定外有議決左列事項之權。

一 預算案；

二 一切法律案；

第八十二條 立法院院長或立法委員五人以上之署名，得提出法律案，大總統及各院院長，得就主管事項提出法律案。

第八十三條 立法院議決之法律案除財政法律案必須送交國民大會複決外，立法院得送複決或國民大會請求送交複決之。法律案不經國民大會複決者，由立法院長于議決後十日內公布之，其送經國民大會複決者，於複決覆到後三日內公布之。

第八十四條 大總統及各院院長提出之法律案經立法院否決，或有與其提案相反對之修正議決時，得擬具意見，請求立法院送交國民大會複決，國民大會之複決

，認立然院否決或修正爲無理由者，立法院應以原案爲法律。

第八十五條 任何機關，不得以命令立法，但爲執行法律或依法律委任，得發布命令。

#### 第七節 司法院

第八十六條 司法院院長，由國民大會就具有候選資格者選任之，任期三年。

第八十七條 司法院設最高法院，行立法院，司法行政部。公務員懲戒委員會。

第八十八條 最高法院院長，由司法院院長兼任，最高法院司法官，由國民大會就具有候選資格者選任之。

第八十九條 除憲法及法律另有規定外，司法院院長任免所屬公務員。

第九十條 司法院院長，得宣告免刑減刑及復權，但應提交國民大會複決之。國民大會複決之。國民大會所爲彈劾案之判決，其復權由國民大會爲之。

第九十一條 最高法院，受理民事刑事及刑事訴訟，行立法院，受理行政訴訟，司法行政部，處理司法行政，公務員懲戒委員會，審判不屬國民大會管轄之彈劾

事件。

第九十二條 各級法院之審判除認為妨害公安或有關風化者均公開之。

第九十三條 司法官獨立審判，無論何人不得干涉。

第九十四條 司法官非依法律不得免職，停職，轉任罰俸。

#### 第八節 考試院

第九十五條 考試院院長由國民大會就具有候選資格者選任之，任期三年。

第九十六條 考試院依法律行使考選及銓敘之職權。

第九十七條 除憲法及法律另有規定外，考試院院長任免所屬公務員。

第九十八條 考試院每省區得置分院。

第九十九條 每次考試設典試委員主持之，典試委員由國民大會就具有候選資格者選任之。

第一百條 考試院分縣試，省試，國試。縣試為普通考試，省試國試為專門考試。各

級考試程序及應試人資格以法律定之。

第一百〇一條 典試委員獨立典試無論何人不得干涉。

第一百〇二條 典試委員於縣試，省試，得巡迴典試之。

第一百〇三條 各級考試及格者，該當於其知識能力，有被選任或被委任為人民代表或公務員之資格。

#### 第九節 監察院

第一百〇四條 監察院院長，由國民大會就具有候選資格者選任之，任期三年。

第一百〇五條 監察院依法律行使彈劾及審計之職權。

第一百〇六條 彈劾置監察委員，審計置審計委員，由國民大會就具有候選資格者選任之。

第一百〇七條 除憲法及法律另有規定外，監察院院長任免所屬公務員。

第一百〇八條 監察委員就中央所屬公務員之違法失職者彈劾之，但經行政院院長副署之

大總統行爲，除得認爲犯罪行爲者外，不得爲彈劾大總統之事由。

第一百〇九條 監察委員因執行職務，得赴各公署查閱文書。

第一百十條 監察委員隨時考查公務員之行爲，駐於中央政府所在地以外之中央所屬公務員，由監察委員巡迴考查之。

第一百十一條 監察委員受理人民對於公務員違法失職之告發。

第一百十二條 受彈劾之人，爲選任中央公務員，送交國民大會審判，委任中央公務員，送司法院公務員懲戒委員會審判。

第一百十三條 監察委員查知地方公務員違法失職時，得交地方監察院彈劾之。

第一百十四條 監察委員獨立彈劾無論何人不得干涉。

第一百十五條 監察委員行使職務所發之言論對外不負責任。

第一百十六條 監察委員非得監察院許可，不得逮捕但現行犯不在此限。

第一百十七條 審計委員監督預算，執行審定決算，並核准收入命令及支出命令。中央所

屬各機關之計算，審計委員亦審定之。

第一百十八條 審計委員獨立審計無論何人不得干涉。

#### 第十節 地方制度

第一百十九條 省設省民大會，代表全省人民行使省之政權，省民大會，由全省各縣人民選舉代表組織之。

第一百二十條 省設省長由省民大會就具有候選資格者選任之。

第一百二十一條 省設省立法院，省監察院，省立法院及省監察院院長，並立法委員，監察委員，由省民大會就具有候選資格者分別選任之。

第一百二十二條 省長除處理並監督全省自治行政外，該省內中央行政，受中央之指揮命令執行之。

第一百二十三條 省長執行省內中央行政違法失職時，除省監察委員得彈劾外，中央監察委員，亦得提出彈劾案，于國民大會經其審判後，交省民大會執行之。

第一百二十四條 省立法院制定，省單行法規，但不得與國家法律抵觸，省組織法，由中央立法院制定之。

第一百二十五條 縣之政權由縣民大會行使之，縣民大會之組織，爲一縣人民之全體。

第一百二十六條 縣設縣長，由縣民大會選任之。

第一百二十七條 縣設縣立法院，縣監察院，縣立法院及縣監察院院長，並立法委員監察委員，由縣民大會分別選任之。

第一百二十八條 縣民大會之開會，以分區投票，公決之方法行使。

第一百二十九條 縣長執行縣內中央行政或省行政，違法失職時，除縣監察委員得彈劾外，中央監察委員，或省監察委員亦得提出彈劾案，于國民大會或省民大會經其判判後，交縣民大會執行之。

第一百三十條 縣立法院制定縣單行法規，但不得與國家法律相抵觸，縣組織法由中央立法院制定之。

第一百三十一條 直隸中央之市及直隸於省之市，準用本法關於省或縣之規定，但直隸中央之市，其政權由市民全體行使之。

第一百三十二條 蒙古西藏之地方，制度，得就地方情形以法律另定之。

## 第四章 民生

### 第一節 會計

第一百三十三條 創設租稅，變更稅率，募集國債，及其他增加人民或國庫負擔之財政事項，須經立法院之議決，及國民大會之複決。

第一百三十四條 國家歲出歲入，每年由大總統編成預算案，于上屆會計年度終之前一月，提出於立法院。

第一百三十五條 定期計劃特別事業，得于預算案內，依定期年限設繼續費。

第一百三十六條 爲防預算不足或預算所不及，得於預算案內設預備費。

第一百三十七條 預算提出後，有追加必要者，得提出追加預算案；

第一百三十八條 預算案於會計年度開始尙未成立時，暫依上年度預算收支之。

第一百三十九條 國家臨時發生事變，須爲預算外之支出時，得隨時提案于立法院議決後，送交國民大會複決之。

第一百四十條 每年度終結，由大總統於次年開始提出決算案于監察院，經審計委員審定後，交國民大會複決之。

第一百四十一條 審計委員發見決算與預算不符或其他不法情事時，除證明大總統有犯罪行為外，應由行政院院長負責。

第一百四十二條 預算案經複決後，由立法院公布，決算案經複決後，由監察院公布之。

## 第二節 教育

第一百四十三條 已達學齡之男女兒童，有受基本教育之權，基本教育六年，不收學費及其他教育上之必要費，其衣食不能自給者，並供給之。

第一百四十四條 兒童在應受基本教育期內，父母有使就教育並有自爲教育之義務。

第一百四十五條 未受基本教育之人民，施以補習教育

第一百四十六條 中等以上學校廣設免費學額，于貧民免收學費。中央及地方應寬籌貧民就學補助費，于入中等以上學校之貧民，按期補助之。

第一百四十七條 國家于學校教員應優定其待遇。

第一百四十八條 學校教員之講授，除抵觸刑法外，應保障其自由。

第一百四十九條 中央及地方應寬籌教育經費，並保障其獨立。

第一百五十條 私立學校適合國家教育制度，而有相當成績者，應許可之。已許可之私立學校，中央或地方應斟酌其情形，給以補助費。

第一百五十一條 凡於學術之研究，有發明或特別成績者，國家應保護獎勵之。

第一百五十二條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應保護及保存之。

### 第三節 經濟

第一百五十三條 人民財產受法律之保護，但因公共利益之必要，得依法徵收之。

第一百五十四條 國家應確定土地政策，漸變私有土地爲國有。

第一百五十五條 企業直接關係公共利益者，由國家經營之，其已經私人經營者收歸國有。

前項企業以外之大企業，得收歸國家經營。

第一百五十六條 人民財產所有權之行使，有害公共利益者，應限制之。

第一百五十七條 財產之繼承得依累進稅率征收遺產稅。

第一百五十八條 契約自由，受法律保護，但借貸之重利，不動產使用之重租，及其他背於

公共利益等良風俗者，應限制之。

第一百五十九條 人民有營業及選擇職業之自由，但有妨公共利益善良風俗者應限制之。

第一百六十條 農民工人，國家應特定法律保護之。婦女兒童從事勞動者，應予以特別之保護。

第一百六十一條 中央或地方應扶助失業農工，使之有適當之工作，其無適當之工作時，並

應維持其生存。

第一百六十二條 老弱殘廢失其勞動能力而不能自爲生活者，中央或地方應救卹之。

第一百六十三條 有勞動能力而不勞動者，應限制之。

第一百六十四條 中央及地方各設經濟委員會，由農人團體，工人團體，商人團體，及其他實業團體派代表組織之；但農人團體及工人團體之代表，不得少于代表總數二分之一。

第一百六十五條 中央及地方經濟委員會之職權如左：

一、爲發展國民經濟及保護農工，於立法及行政上，應中央及地方之諮詢，並爲建議；

二、調解勞資之紛爭。

第一百六十六條 中央及地方應急謀實業之建設，開發私人經濟之實業，除第一百五十五條規定外。應保護並獎勵之。

## 第五章 附則

第一百六十七條 本法所定公務員之選任於候選人考試未舉行前，不以具有候選資格者爲限。

第一百六十八條 凡公務員就職時，須爲守法盡職之宣誓，其宣誓程序，以法律定之。公務員因違法失職致人民受不當之損害時，須負賠償之責。

第一百六十九條 憲法之修正，由國民大會行之，憲法修正案之議決，須有國民代表總數三分之二之出席，及出席代表三分之二之贊成，始得有效。

第一百七十條 憲法之解釋，由國民大會行之。

第一百七十一條 憲法由國民大會制定並頒布之。

中華民國二十二年八月十八日脫稿提交立法院

## 附錄二

### 節立法院憲草會會議紀錄

#### (一) 進行政序

在憲委會第二次會議之時審查會結果，由張副委員長知本報告，略謂：「大家研究的結果，覺得慎重起見，可以把起草一層，分爲初稿、再稿。把評論時期加在初稿時期，再稿時期的中間。因爲增多了一個時期，所以審查會的意思和原案的意思稍微有一點變更。原案呈時期，是二十二年三月十五日以前。現在審查會的意思，打算改爲二十二年五月五日。當審查本案時，大家對於原案所提出的幾個問題，都很有討論，即如對於研究時期一項中，徵求意見一層，大家就很費了一番討論，結果決定各委員一面向個人所認識的各個人和各團體發信，盡量的徵求意見，一面再在報紙上登告白，向全國徵求意見。至於初稿時期關於起草一

事，大家覺得若由全體委員共同起草，在事實上是很困難，或者還是由委員長指定幾個人去做初稿的工作，比較容易進行。此外對於研究時期項內原則二字，大家也很有討論，本來憲法的原則，在總理遺教中已經都昭示給我們，好像這裏不必再把原則二字寫出來。大概原案所稱的原則二字，也不過是各種要點的意思，所以審查會打算原則二字改為要點字樣。再者，評論時期加在初稿和再稿的中間，在審查會覺得這樣進行，鄭重得多，因為初稿以後，給大家一個批評，然後再斟酌去修正，好像更覺得妥當」。

## (二) 憲法草案研究程序表

在憲委會第二次全體會議之時，指定審查會擬定憲草研究程序表，以便依次研究。在第三次會議之時由張副委員長將對於表中所列的題目，逐項說明如次：

甲、國家領土問題這可以分兩層去研究，第一是採概括主義呢？還是採列舉主義呢？大概已往的約法、憲法，都是採概括主義的規定，現在起草憲法草案，應該採列舉主義的規定

。因爲各國憲法對於領土的規定，最近採列舉主義的很多，如奧國、比國、瑞士、墨西哥對於領土，都是列舉規定的。尤其是在中國這種形勢之下，實在有把各省都列舉出來的必要，這不但可以使國人一望而知其領土之範圍，並且可以杜絕外人的覬覦，這是應研究的第一點。其次，就是關於領土變更的限制問題，在草案裏邊，要不要加以規定？因爲領土在憲法上既然列舉的規定出來，那末變更領土，就無異於變更憲法，所以這一次在草案裏邊要不要有限制的規定，也要斟酌一下。

乙、人民權利問題，本來權利義務放在一起研究，比較便利一點，但是因爲祇就權利一個問題裏邊的問題，就很複雜，在一個星期以內恐怕都研究不完的，所以表中列了兩個星期，一個星期研究人民權利問題，一個星期研究人民義務問題。關於權利方面，大約有七點要加以研究的，第一點各種自由權利的規定，應該只限制行政權和司法權而爲保障呢？還是把立法權也加以限制呢？這是可以研究的。第二點私有財產權應該怎樣加以限制？這是根據總理的遺教「節制資本」的意思提出來的，不過節制資本是一個具體的原則，這是一個抽象

個問題，我們應該擬出具體的辦法來，怎樣纔合乎節制資本的原則，這是要詳細研究的。第三點爲土地問題，應如何加以規定？關於這一點，就是平均地權問題。第四點關於勞働者利益應如何爲保護的規定，總理遺教裏邊關於勞働界的保護說的很多，我們應該本着遺教的主張，案出一個規定，好把勞資缺點調劑一下。第五點，關於宗教信仰自由一項，是否要明白規定？不信仰也有自由。在一般憲法上的規定，差不多祇是規定信仰自由，對於不信仰的自由，是不說的。可是最近俄國的新憲法，對於信仰和不信仰的自由，都是明白規定的。我們起草憲法草案，要不要有不信仰自由的規定，這是要斟酌的。第六點，普及教育應採用什麼方法？在我們政策上寫的很清楚的，但是應用什麼方法去實現，好象要把具體的方法規定在憲法上邊纔好。第七點，人民直接行使四權的範圍如何？建國大綱第九項說人民有直接行使四權的權，可是看第二十四項的文字，好像四權是由國民的代表行使，不是直接行使的。所以應該怎樣的在憲法上規定行使四權的範圍，一定也要根據總理的主張，使他一貫纔好。

丙、國民大會問題，一、國民大會之代表，大縣可否於一人外酌量增加？關於這點，在孫

文學說上也說是國民大會代表每縣選舉一人又說得選舉一人，我們從得字上去看，好像含有一種平等的意思在內。不過縣有大有小，在沒有劃分有大有小的時候，大縣可不可以在一人之外，酌量增加額數，這一點是要詳細考慮的。二、國民大會之職權如何？這一點就是說國民大會究竟是專辦選舉呢？還是同各國國會一樣呢？在孫文學說上本也舉出了好幾種，不過將來要不要他去代表人民行使四權，也是要從詳討論的。三、國民大會閉會期內應否有常設之機關？這一點的意思，是說國民大會開會後，是不是要像中央黨部的樣子，設置常務委員會，或是按照普通國會的辦法，在閉會期內，由祕書處執行一切？四、國民代表大會，在憲政告成後，是否仍然存在？依照建國大綱規定，國民大會以外，還有國民代表會，不過我們覺得國民代表會好像是一種過渡的機關，在憲政時代，不應該存在的。

丁、中央機關問題，一、中央行政首領，應當採總統制，還是採委員制，本來照建國大綱第二十二項的規定，是教立法院本着訓政憲政兩時期的成績擬出憲法草案來，而且十幾年以來，都是採行委員制。不過從孫文學說上看，是主張總統制的。將來究竟應該怎樣的規定，

大家也可以研究一下。二、不問採委員制、抑總統制，其主席委員或總統，是否兼行政院長。按現行制度，行政院好像是責任內閣的樣子，將來無論總統或主席委員，應不應該兼行政院長，我們也要明白的規定一下纔好。三、各院院長之產生，究應採如何方式？按照建國大綱的規定，在憲法未頒布以前，各院院長由總統任免。可是孫文學說上說，選舉總統組織行政院選舉代議士組織立法院。其餘考試盡察司法三院院長，由總統任命。將來我們是依照建國大綱，都由總統任免呢？還是有選舉的，有任命的呢？四、考試及監察制度應如何規定？本來考試權獨立，監察權獨立，乃是 總理的創見。所以我們在憲法上規定的方式，當然和別國都不同的。所謂考試，並不是專考官吏，就是作議員，都要先受考試的。監察權在各國憲法上的規定，多數屬於國會。國會因為有了監察權，於是國會常常有專制的情形。總理深知道這種弊病，所以創造五權憲法，使監察權獨立，考試權也獨立。本來考試權獨立，是各國都有的。如文官考試，法官考試等辦法，外國早就舉行了。不過我們應當怎樣把他具體的規定在憲法上，這是我們要先研究一下的。五、立法院係治權機關，抑係政權機關？關於

這一點，總理說治權是能，政權是權，權和能是要分開的。所以我們立法院和各國的議會的性质不同。不過應該屬於治權呢？還是屬於政權呢？也要詳細的研究研究。

戊、地方制度問題一、中央與地方之權限應如何劃分？關於這一點，總理的主張，是採均權主義。將來我們規定憲法時，是把中央的權都列舉出來，餘下的權，是地方的呢？還是把地方的權都舉出來，餘下的中央的權，或者把中央和地方的權都舉出來，餘下的是中央的權，或者把中央和地方的權都列舉出來，免得將來發生問題？本來地方制度一章從前在國會制憲時，就很有許多問題，所以我們也要詳細的再斟酌一下纔好。二、省之地位如何規定？當日總理也說過，省是中央和縣聯絡的一種機關。又說縣為自治之單位。將來我們是不是在憲法上規定省是一種傳達性質之機關，大家也可討論討論。三、縣制應如何規定其原則？關於一點，在憲法占重要地位。所以我們覺得是應該規定在憲法上的。至於應當怎樣的規定，大家可以討論一下。

己、憲法解釋權問題一、憲法解釋權應屬何種機關？我們看各國的憲法，關於憲法的解

釋權，有屬國會的有屬于普通法院的，還有特別設立憲法法院專作解釋憲法工作的。將來我們的憲法解釋權，是屬於國民大會呢？還是屬於司法院呢？還是特設憲法法院呢？請大家斟酌。

庚、草案編制方法問題一、草案全部，其編制之次序如何？比如內容的條文，那些應歸在第一章，那些應歸在第二章。究竟章節是怎樣的規定，必須先決一個方式，將來初稿執筆時，好有所依從。以上各點，非常簡單，因為審查會開會時間過於倉卒，所以暫時提出，這幾項的較大的問題來，如果還有難辦的地方，大家可以補充提。「審查會所提出的要點，是就審查時認為凡有疑問的問題纔提出討論。至於沒有疑問的就不提出來了。譬如憲法修正這個問題，在憲法中是很重要的要點，不過在 總理遺教「孫文學說」第六章內明明白白的說國民大會專司憲法之修正。由此可見憲法之修正，乃是國民大會的職權，用不着提出討論。

### (三) 關於領土國體主權旗色之原則的決定

在憲委會第四次會議（二十二年三月二日）之時，張副委員長報告憲法草案分組會議第一組第一次審查結果如次：

一、關於領土問題，決定（一）採列舉主義，（二）領土非經國民大會議決，不得有任何變更。

二、關於國體問題，決定「中華民國為三民主義共和國」。

三、關於主權問題，決定「中華民國主權屬於國民全體」。

四、關於旗色問題，決定「中華民國國旗定為紅地左角青天白日」。

報告畢，開始討論。結果對於領土問題之第（二）項，及對於國體，主權，旗色，均照審查結果通過。惟對於領土問題，則發生最大之爭辯。在第一組的審查意見，以為為國家本身利益，像歐戰後的比利時也是列舉出來的。中國在現在的情況之下，強鄰時刻的藉口侵略，我們能在憲法上明白地表現出中國疆土的情形，使大家一見便很清楚，覺得比較有利，所以主張採用列舉主義。

#### (四)關於人民權利問題之原則的決定

報告畢，即發生對於憲法直接保障主義與間接保障主義之爭辯。張副委員是主張採憲法直接保障的。他說：「民權問題，可分爲消極的和積極的兩種，積極的就是受益權，消極的像身體，居住，集會，結社，言論，出版之類。消極的中間像財產，契約等自由，在現代社會的趨勢，應當稍加限制，至於居住，身體，言論，出版等自由，本席以爲「非依法律」等字樣，在憲法裏最好不用，因爲假如有了這樣的限制，反致憲法的保障精神失掉了。有憲法等字沒有憲法無異。所以對於這些地方應當有所分別。關於身體，言論，出版等自由，可以依照刑法的。譬如集會不得帶武器，否則便受制裁。如果加上「非依法律」一句，便可以創出無限制的單行法和特別法來了。所以要想憲法能夠有保障精神的表現，在消極的人民權利中一部分自由，統統要把「非依法律」一句棄掉。這樣纔可以限制許多單行法和特別法的產生，可以充分表現憲法的保障精神」。

張副委員長又爲「依法」字樣答辯如下：（一）依其意思，並不是把憲法裏邊所有「依法」字樣全不要，只是自本案第三至第十三項所有關於人民身體及言論等自由權的規定，以爲應該特別注意。（二）至謂世界趨勢自二十世紀以來自由主義已不適用，則不知此係關於人民財產等自由言之。本黨綱明明規定許人民以身體，居住，言論，出版等的完全自由權，當然不違反世界潮流的，至於人民犯罪，國家一定有刑法制裁，是無須顧慮的。如美國憲法無「依法」之規定，刑法還是一樣的施行，並沒有甚麼不妥當的弊病。可見憲法裏邊沒有這種規定，是不成問題的。如果憲法裏有了這種規定，將來一定有許多不相干的法律出來侵害人民權利，却是很有流弊的。

### （五）關於國民大會問題之原則的決定

在憲委會第七次會議之時，主席請張副委員長報告關於國民大會問題，張副委員長作如下之報告：「第三組開會討論國民代表大會問題，當時分兩種討論。（一）決定國民大會的

組織的問題（二）決定國民大會職權的問題。關於決定國民大會組織問題，在小組會議討論的時候很多。國民大會應不設常設機關，就是國民大會閉會後，應不應有一常設機關。當時主張應設有常設機關者，以為現在既根據總理建國大綱及憲政時期的經驗，以黨來行使政權，常開大會，須有執行委員，或由執行委員推出少數的常務委員來處理一切。國民大會的會期很短，在閉會後，自應由少數人組織執行委員會，或推舉最少數常務委員，以便行使職權，主張國民大會不設常設機關者，以為國民大會會員很多，約在千人以上，再加特別區及各職業團體，總計有二千多名，若定為常設機關，甚為不妥。且與立法院的權限一定有衝突的地方。後來經討論的結果，決定國民大會的組織不設常設機關。其次為職權問題，大家討論的結果有幾項的決定。關於選舉，罷免，創制，複決等權限，全都不成問題。惟關於批准大赦案，及預算決算案等權限，似與行政司法各權有衝突的地方，殊有不妥。蓋批准大赦案是司法院的事情，不必國民大會批准。所以當時不能解決此等問題，保留提到大會討論決定。又關於職權內決定的幾項，所謂複決權問題，大家的意思，以為複決權不限定凡是立

法院的議決案全須複決的，就是立法院已經議決，而多數人民覺得不妥當，請求複決，國民大會可再複決的，或者立法院否決的案件，多數國民覺得還有可行的地方，雖經立法院否決，也可以由國民大會複決的。至於所謂創制權的意義，也就是等於現在的政治會議，只決定一種原則。以上所說的關於國民大會與立法院的職權，分析得比較的特別清楚一點，特爲附帶報告于此」。

到了憲委會第八次會議之時，由張副委員長報告本會分組會議第三第四兩組第一次聯席會議討論國民大會問題之經過情形，大致說：「國民大會問題，上次大會第三組已經報告過了。後來討論結果，因爲第四組覺得國民大會問題和中央政府制度問題有連帶關係，故決定開三、四兩組聯合審查會審查。經兩組審查結果，決定國民大會職權專行選舉，罷免，創制，複決等四權。根據第三組也定的條文，在辭句方面稍加改動一下，而第三組所決定宣戰，媾和，大赦，預算等權，一律棄掉。關於國民大會組織方面，聯席會議對第三組所決定的，沒有什麼變更」。

## (六) 關於中央地方均權問題之原則的決定

憲委會第九次會議(二十二年四月六日)是討論中央地方均權的問題。由張副委員長說明第三組會議的結果如次：

第三組先會開會一次，議定關於中央與地方均權分爲三種。(一)爲中央立法中央執行的事項。(二)爲中央立法執行，並可以委託地方執行的事項。(三)爲屬於地方性質，由地方立法執行事項。當時大家研究各國憲法中對於這種規定，有把中央和地方的權限雙方列舉的。有列舉一方面，有他一方面概括規定的。經討論結果，擬定採用一方列舉的辦法，就是把中央的權限列舉出來。其專屬於地方性質的事項，由地方立法執行，作概括的規定。昨日第三、四兩組開聯席會議，又把這個問題重複討論，結果對於所列各款略有修正，大體沒有變更。

中華民國三十五年四月初版

憲政要論(全一冊)

實價國幣一千五百八十元

(外埠酌加郵運包裝費)

編著者 張知本

發行人 陶百川  
上海福州路三一〇號

印刷者 大東書局

發行者 大東書局

發行所 大東書局  
上海福州路及各省市

版權不准  
有所翻印

572

