

法

法

唐宗著

上海图书馆藏书



A541 212 0015 5188B

自序

經國之大患。不在乎無主義。而在乎無方法。是故主義愈多。則方法愈亂。而懷抱野心者。反得托庇於一種主義之下。以爲其所欲爲。斯豈主義之禍國乎。人藉主義以禍國耳。夫無論何種主義。其所以成立之大原。不外爲保持社會之安寧。增進人民之幸福。否則主義云者。其名甚美。而社會與人民。所不願受也。孟軻有言。救死而惟恐不贍。何暇言禮義。生民憔悴。未有甚於此時。真正之民意。祇在安居樂業四字而已。主義如何。無暇計也。故吾人苟具尊重民意之真誠。抱撥亂反正之熱念。固毋庸高談主義。但注意於致治之方法可已。溯自滿清遜位。民國成立以來。禍國之事實固多。而謀國之方法。亦復不一。顧率枝枝節節。無當於根本解決。信自第一次國會解散後。卽欲抒其一得之見。以供國人研究之資料。第自三年以後。托身市井。無暇執筆。卽偶爲之。亦未及終篇。轉瞬復經擱置。中間洪憲之役。護法之役。以職責所在。不能置身事外。因是或作或輟。日月蹉跎。迄民國十年。此書乃克脫稿。自問離去文字生涯者。已十年於茲。況所

論均關大計。苟未加以嚴密之研求。而貿貿然自稱著作。則覆瓿之譏。正自難免。故稿雖成而尙未付梓者。此也。乃者息影滬濱。家居無事。檢閱舊稿。其中雖不免有明日黃花之事實。而政治現狀。則固無以愈於民國十年也。近者制定省憲之說。甚囂塵上。然西南各省中。實行省憲者。固有之矣。爲問軍人勢力。果消滅乎。人民幸福。果增進乎。國有約法。而不免於地方與中央之戰爭。省有省憲。而省內之戰爭。其能免焉否乎。且一方既存利用之心。他方必謀反抗之計。由是言之。中央與地方之戰爭。未已。而省內之相互戰爭。又告開始。夫以國民道德墮落如此。生活程度增高。又如彼。金錢武力之下。何求不得。今之人。有利害而無是非。同一人物。同一事實。苟利害不同。則是非亦異。長此循環報復。其結果如何。正不堪設想也。夫有法而不能行。與無法等。省憲之實行。自不能無相當之期限。此固盡人所承認者。若明知其不能實行。而必與現在之擁有勢力者。爲直接之搏戰。果人民皆爲擁憲之人民。猶之可也。大多數人民。尙未了解憲法之名義。故欲利用此憲法。此人民以與軍閥爭衡。勝敗利鈍。寧不瞭然。吾今所主張之縣分治制度。固與現在之省憲說。表面上似未盡符合。而爲避免雙方之直接衝突。又

爲地方分治之澈底辦法。於根本解決之方。兼寓有調和現狀之意。是則吾之主張。正所以求地方分治之實行也。要之國無真正之國民。則一切良法美意。不外爲占有特殊勢力者之裝飾品。吾不願所謂國憲。所謂省憲。所謂最新制度。所謂根本改造。徒爲一種之裝飾品而已也。爰不揣譎陋。仍以所見。就商於國人焉。若夫今日時局之如何解決。則治標之法。以非本論範圍。姑置之可也。民國十二年冬。盧信識於上海。

治
法
自序

治法目次

- 第一章 人治與法治
- 第二章 集權與分治
- 第三章 分治與聯邦
- 第四章 分治之次序
- 第五章 縣政府
- 第六章 省政府
- 第七章 中央政府
- 第八章 縣分治與軍事
- 第九章 縣分治與財政
- 第十章 縣分治與教育
- 第十一章 縣分治與實業

第十二章 縣分治與選舉

第十三章 縣分治與司法

第十四章 縣分治與交通

治法

第一章 人治與法治

民國肇造。九年於茲。禍亂相尋。迄無寧日。國家有累卵之危。生民陷塗炭之境。封豕長蛇。外患洊至。鷸蚌相持。內訌愈烈。於是贊成共和者。祇聞咨嗟歎息之聲。頭腦頑舊者。乃有緬懷清代之感。賈誼有言。人懷自危之心。親處窮苦之實。咸不安於其位。故易動也。今四百兆人。人人皆有自危之心。無論爲武人。爲官僚。爲政客。爲資本家。爲平民。其境遇雖不同。而不安於其位之心則同。人人既不安於位。故自危之心。乃無不盡同。夫四百兆人。至於人人自危。莽莽前途。果能長此終古乎。固人人知其不能也。然人人知其不能。而終不得一撥亂反治之法。豈山岳崩頽。既履危亡之運。而天時人事。無可措手乎。非也。吾聞醫者之治疾也。審察其病原之所在。投以刀圭。疾當計期而愈。否則病原未悉。百方雜進。醫愈易藥亦愈。亂本非不治之病。而病乃愈。醫而愈不能治矣。中國之受病固深。然尙未至於不可爲也。所以不治之原因。在乎未得一治之之法。九年以

來。政局屢變。柄政者以植黨自私爲主張。服務者以做官吃飯爲職志。元元之民。則以苟全性命爲希望。爲問四百兆人中。引國家爲己任者幾何人乎。標榜政見。以爭奪政權者。未嘗無人。無論其所標榜之政。見純爲一派。或一人之私利。就令所標榜者。確對於國家有所主張。要不外頭痛醫頭。脚痛醫脚之方法。國之不治如故也。若夫政黨作用。全在自身利害問題。所標榜之政。見又全以自身利害爲標準。其於國家之真正利害。固未嘗討論及之也。試思元年時聯邦統一之說。辯論可謂至烈。及袁氏稱帝。向之統一論者。乃有聯邦之主張。五年國會復活。向之主張地方分權者。乃有中央集權之爭持。若軍人專政。至今日而極矣。然護法軍興。南北分擾。向之主統一。主集權者。又發揮地方分治之言論。且居然對於所謂「新文化」力表同情矣。不特此也。國人試回首以思。六年督軍團之亂。誰實致之。今日反對軍閥持論最激烈者。曾一念及當年唆使督軍干涉中央政權者。伊何人乎。今人痛罵政客。指爲國蠹。吾初甚疑之。民國主權在乎國民。四百兆人孰無政治關係。乃區別一類。名曰政客。然則除此少數人之外。其餘國民均絕無政治關係乎。故以國體言之。政客二字。實無存在之價值。及綜察九年來

政變之歷史。乃知所謂政客者。純向政治討生活。其行爲如市儈。所標榜之政見。直如投機之貨物。貨物無一定。不過藉此以成就其定盤之買賣。其目的但求個人獲利而止。至於市場因而恐慌。金融因而擾亂。固彼輩所絕不顧慮者也。夫以是種政治家。而欲舉四百兆人之生命財產。奉托於其手。所謂盲人騎瞎馬。夜半臨深池。危險程度。恐猶不止此。其受國民之痛恨唾罵也。不亦宜乎。雖然政客固有罪矣。國民獨無罪乎。四百兆人平日絕不負國家之責任。惟希望此少數官僚武人政客。稍稍出其良心。以爲國家造福。太阿倒持。授人以柄。與虎謀皮。寧有幸理。此豈官僚武人政客之罪乎。吾國人迷信頑舊學說。固執對人成見。所謂人存政舉。有治人無治法之說。奉之如金科玉律。夫專制政體。一人發號施令於上。人民俯首聽命於下。苟有雄才大略之主。國家未嘗不可以小康。然政體改革。治人之說。已不攻自破。顧元二年間。有非袁莫屬之主張。自是而後。甲仆乙起。循環遞嬗。紛擾原因。終不外爲對人問題而起。抑知共和政體。主權在民。官吏本國家之公僕。吾儕主人。所希望於公僕者。但能守法奉公。於願已足。絕無有公然宣言於衆曰。吾家非某僕不能維持。或曰某僕雖心術不端。然去之則繼任

無人者。然天下事本無是理。而吾國則竟有其事。今我國人孰非俯伏於公僕之下。而惟其鼻息是仰者乎。易姓易世。惟此頑舊腦筋。乃不能隨專制政體以俱去。吾常謂中華民國。有國而無民。非過言也。試思中華民國。除此空洞洞招牌外。尙有何者。足以證明民國之實現乎。我國人罵官僚罵軍人罵政客。既聲色俱厲矣。顧撫躬自問。果足以副民國國民之名稱否。夫以是等國民。日日罵官僚罵軍人罵政客。而獨不知自責。然試易地以處。則罵官僚罵軍人罵政客之人。果有愈於今之官僚軍人政客乎。夫名曰國民。必須具有國民之常識。無國民常識者。不能稱曰國民。九年以來。迭經變亂。四百兆人陷溺於醉生夢死之中。不問理之是非。而惟視勢之優絀。白雲蒼狗。人事靡常。法律既不能納人民於軌道。社會上又無真正之是非。作惡者益肆無忌憚。有志者亦灰其向善之心。故國人罵官僚軍人政客愈烈。而求爲官僚軍人政客者亦愈多。尤不可解者。一面罵官僚軍人政客。一面乃受官僚軍人政客之利用。如是而號稱曰國民。嗚呼。民國而有此國民。且將倚賴此種國民以支持民國。中華民國不其殆乎。吾故曰。中華民國有國而無民者。此之謂也。夫積民成國。果四百兆人率能負民國之責任。於

此而國猶不治未之有也。故吾國之治亂。繫於四百兆人之自身。然何以使四百兆人皆爲能負責任之國民。是不能不謀一根本解決之方法矣。治人之說。無當事理。固可勿論。若夫單純法治之主張。又往往昧於事實。徒本少數人意見。制定法律。直認爲天經地義。足以納四百兆人於正軌。林肯有言。政府者爲人民而立。又爲人民所立也。法律亦猶是也。四百兆人。人人腦筋中。絕無法治二字之存在。雖有良法美意。亦必格格而不相入。卽如憲法問題。論者每謂憲法未定。國基不固。假令憲法告成矣。然四百兆人。皆非擁護憲法之國民。則憲法之爲用。亦至微。今之國會。議員多以制定良好憲法自負。抑知徒法不能以自行。聚八百人於一堂。以從事於編定憲法。試推想其結果。不過著作界多一出出版物。而於國家人民。恐未必有若何之影響也。聞者其疑吾言乎。約法具在。可以引證。夫約法雖曰不良。而南北政府。地位不同。其擁護約法。則異口同聲。然爲問約法精神。有絲毫存在者乎。無有也。國人每每逸出法軌之外。必藉口於約法不良。然約法而良也。則非臨時約法矣。要之國民之常識未充。政治之能力有限。斯去法治之時期遂遠。今日求治之要圖。不在乎改造制度。而在乎改造國民。然國民如何

改造。循何途徑。乃得達此最後之目的。此則本論所由作也。

第二章 集權與分治

吾國致亂之原因。千頭萬緒。正不知從何說起。自表面言之。曰軍人之跋扈也。財政之紊亂也。教育之停頓也。交通之梗塞也。實業之不振也。然此皆結果耳。非原因也。致亂之原因。在乎人人皆有集權之思想。事事皆取集權之形式。故非特中央集權而已也。若省若縣。舉凡百庶政。悉集於一機關。一官吏之身。顧權愈集而事愈不治。且愈欲集權而權力愈縮。今之所謂中央政府。號令不出都門。舉措悉視軍人意旨。中央政府之地位。久已蕩然無存。而當局者仍力持集權之故見。凡關於地方分治之主張。必期期以爲不可。抑知政治進化。全在分權。專制政體。大權操之一人。自三權分治之說起。政治革命之潮流。由歐而美而亞。大勢所趨。沛然莫之能禦。而立憲政治。乃代專制政體而興。匪特政治而已也。社會進化之原。論者不一其說。顧自石器時代。迄於蒸汽發明。機器之用日廣。物質進步可謂至奇。雖曰人生之慾望無窮。生活之需求漸雜。智識競爭之結果。社會狀態乃月異而歲不同。然古代以一人之身。備百工之事。使循此不改。

則今日林林總總者。恐尙處太古之原人時代也。自分工易事之制興。而人類之知識能力。遂各有所表示。故社會進化之原因。實分業制度之結果。政治者不過社會上一時之需要。社會進化。既以分業爲其原因。則政治進化。自以分治爲其途徑。三權分立。政體上之分治方法也。民國改建。政體既曰共和。顧立法司法行政之大權。法律上有分立之文。職權上不能舉分立之實。固曰武人禍國。政治遂逸出常軌之外。然武人何以專橫。政治何以不循軌道。則集權之觀念有以致之也。夫積鄉成縣。積縣成省。積省成國。鄉治其鄉。則鄉治。鄉鄉既治。則縣治矣。縣治其縣。則縣治。縣縣既治。則省治矣。省治其省。則省治。省省既治。則國治矣。吾國幅員廣大。人口衆多。風俗習慣。又因地域而不同。若事事倚賴於中央政府。無論元二年來之中央政府。純爲一釀亂之機關。當局者爲保全其地位起見。每每持地方擾亂。則中央安全之主張。卽如四川變亂。幾無寧日。而使之自相殘殺者。則固所謂中央政府也。就令有心求治矣。然發一命令。至省而効力去其半。至縣而効力又去其半。雖鞭之長不及馬腹。徒擁集權之虛名。而形格勢禁。事事與人民公意背道而馳。九年來政局不寧。內爭迭作者。胥是故也。凡人家庭觀

念重於地方。地方觀念重於國家。吾國人伏處專制之下。爲日已久。國家何物。政治何名。幾所不解。然愛家愛鄉之觀念。則實與生俱來。顧何以愛家愛鄉。而獨不知愛國。則人人知家與鄉之關係。而未知國與個人之關係也。人人不知國與個人之關係。斯人人無政治思想。無政治思想之人。卽不能謂之爲國民。夫國無國民。國何以立。今欲改造國民。自非發達國人之政治思想不可。然處集權制度之下。國人心目中。方以爲政治者。中央政府之專利品。於吾儕無與焉。故不特無政治思想。且以干預政治爲戒。國人愈放棄其政治上之責任。則政府之倒行逆施愈甚。而國家財產上之損失亦愈多。近者有所謂國民自決之說矣。然必國民而後乃能自決。若少數人倡言自決於都市之中。大多數人瞠目而莫之解。自決云者。寧非空論。故欲喚起國人之愛國心。當先擴充其愛家愛地方之觀念。吾之分治主張。誠所謂鄉治其鄉。縣治其縣。省治其省之說也。蓋就其關係切近之間。各具有政府之規模。既可以發展其政治上之觀念。又可以試驗其政治上之能力。由一鄉而推之一縣。一縣而推之一省。致治之道在乎此矣。美國小學教育。常誘導兒童。使之了解政治上之意味。暇時則萃學生於一堂。組織政府。

某人任立法。某人任司法。某人任行政。少成若天性。習慣成自然。不知不覺中。而此小學兒童。轉瞬皆爲良好之國民矣。我國人不能盡人稱曰國民。固無可諱言。然固不能藉口於國人程度不足。而對於共和政體有所懷疑也。菲律賓之土人。其程度較吾國人奚若。菲律賓土人可享受共和政治。豈吾國人獨程度不足乎。美之於菲律賓土人。種族不同。宜若無所愛惜。然美國政府。處處皆與以練習政治之機會。故國民程度日漸增高。我國執政者。不特無培植國民之意。且利用國人程度不足。而濫逞其專制之威權。抑知海禁未開。閉關自守。此種奴隸人民牛馬人民之政策。或可以支持數十年。今則敵國外患。紛至沓來。我所視爲奴隸牛馬者。一旦強有力者爲之新主人。則此奴隸牛馬。必反顏以博新主人之歡心。此順民旗之所以貽羞吾族也。歐州戰爭。實予吾國以大好之教訓。雖有精巧新奇之器械。莊嚴整齊之軍隊。然苟非藉國民一致之力。結果亦終於失敗。故歐州戰爭。非一國政府與他國政府之戰爭。乃一國人民與他國人民之戰爭也。然歐戰終局。國與國之爭端未息。而人民與政府之爭端正始。罷工風潮。方興未艾。來日大難。固未知其所終極。此則國家主義。盛極而衰。社會主義。乃應

運而興矣。要之國家主義一日存在。則所以支持此國家者唯國民是賴。而欲使人人皆爲國民。人人可負支持國家之責任。則必自改造國民始。而改造國民則必自地方分治始。

第三章 分治與聯邦

聯邦之說。盛倡於辛亥壬子之交。及政府北遷。大勢移轉。統一論告厥成功。聯邦說遂無形消滅。自籌安立會僞造民意。共和政體正在風雨飄搖之中。其表同情於帝制者。則以德國聯邦之說進。反對者則倡爲聯邦自治之說。藉以減除北京政府之勢力。然曾幾何時。帝制取消。約法回復。組織強有力之中央政府。幾爲全國一致之主張。自是聯邦說乃有第二次之失敗矣。年來南北相持。長此不戰不和之局。軍人暴行。有加無已。長民事者必其姻婭夥計。治財政者必其厮養螟蛉。人民之怨毒既深。又苦於無力以自衛。乃借地方主義以相號召。故蘇人治蘇。鄂人治鄂之說一倡。雖中央政府之頑固。亦不能不稍示讓步。川人治川。粵人治粵之說一倡。雖滇桂之兵威。亦竟至於一敗塗地。此可見地方主義入人之深。地方分治之更不容緩矣。唯是人心趨向於地方主

義。又感於中央政府之專制。於是聯邦說乃有死灰復燃之機會。雖然吾主張分治。而對於聯邦說。固非表示贊成者也。近之主張地方分治者。直以爲聯邦制度確定而後。地方分治之目的。卽已完全達到。此實大誤也。今日藩鎮跋扈。甚於五代。果實行聯邦制度。則擁兵自衛者。益無所忌憚。一中央政府專制之不足。復分而爲二十二專制政府。是所謂地方分治者。分中央政府而爲二十二政府。非分政府之權。以予地方人民使之自治也。反對聯邦制者。每以妨礙統一爲話柄。其立論根據極爲薄弱。祇以元二年間金錢空氣。成爲輿論。天下英雄幾盡入野心家之彀中。統一云云者。不外劇秦美新之文章。理論如何固不容深攷。德國聯邦制也。而威廉皇帝之威權。爲世界帝王冠。美國聯邦制也。而總統之權過於英日之君主。吾國非聯邦制也。然政治失其重心。內閣形同守府。中央政府竟成爲空洞渺茫之物。然則謂聯邦卽不能統一。此實蒙昧無知之言也。故反對聯邦者。必不能以統一論爲根據。吾之不贊成聯邦。非謂其妨礙統一也。蓋不願於地方未實行分治以前。施行此種躐等之制度耳。人謂聯邦爲地方分治。吾則謂此時而行聯邦制。卽足阻礙地方分治之進行。吾所謂地方分治者。以地方

人民分治地方之事。使聯邦制而果實現。試問以今日之各省政府。能許地方人民自治乎。地方人民果能治本省之事乎。此皆疑問也。德國聯邦自有歷史上之關係。與吾國情勢。實不能相提並論。美國聯邦。宜若可爲吾國則効矣。然美國開國之初。以十三省立國。自後凡新加入之土地。其人民程度未足自治時。則不名曰省而稱爲領土。直接受治於中央政府。中央審察其人民之知識如何。能力如何。始則教之以鄉自治。繼教之以縣自治。至於縣縣皆能自治矣。則由領土而加入爲省。吾人徒慕美國聯邦制之名。而不研究其成立之事實。於是主張聯邦者。與反對聯邦者。其所持理論皆無完全之根據。故謂聯邦制可行於今日之吾國乎。不能也。然謂聯邦制不可行乎。又非也。吾國不能行聯邦制之原因。實在乎吾國人之夜郎自大。一鄉一縣之間。尙無自治之知識與能力。卽高談雄辯。侈語聯邦。是猶幼稚園童子。而以博士院之學位驕人。其爲一時快心之論可也。若果認爲解決時局之方法。烏乎可哉。凡人無自知之明者。必不能任國家社會之大事。卽如民國約法。凡屬國民一切平等。然新法律既不完備。舊道德漸歸漸滅。藩籬一破。無智愚賢不肖。人人皆有非分之想。人心風尙如此。識者知大

亂之不已也。故聯邦制非不可行也。且十年以前。吾爲絕對主張聯邦制之一人。今日之我固猶是十年前之我。然何以不贊成聯邦制。吾非謂聯邦制之不善。又非謂聯邦制之不適於中國。祇以地方分治與聯邦制實爲兩事。徒曰聯邦。不過一時利用。而非根本解決。且二十二省中有一能完全自治者乎。江蘇廣東文化開通。較他省爲先。然是二省中其能完全自治者若干縣乎。由是言之。則聯邦之根據何在。所以成立聯邦之要素何在。夫以吾國人民之程度。假令吾國而爲美國之領土。恐尙在鄉自治時代。所謂省議會國會皆爲委任議員所組織矣。然吾國人方互以共和國民相稱許。使告之曰汝宜回鄉練習自治。則鮮有不以惡聲相報者。語有之學然後知不足。吾國人既不學又自以爲足。此所以自誤而誤國也。吾國自清末維新變法。迄於改建民國。事事物物。大率徒襲歐美之皮毛。而未嘗加以研究。人曰共和我亦共和。人有國會我亦有國會。共和之形式應有盡有。共和之精神則絕無着落。而國人不悟也。故今日解決時局之方法。苟非捨棄形式。從根本上猛下針砭。則皮之不存毛將焉附。恐愈欲解決時局。而時局愈糾紛矣。夫政治上無絕對完美之制度。則聯邦制之良否。本不成問題。且

政治上一切制度。本因人民之需要而設。使吾國人道德學問。已達於高尚優美之境。地則無政府可也。共產主義可也。豈獨聯邦制可行而已哉。反是國人尙無自治之智識與能力。徒拾他人之良好制度。爲東施效顰之計。且希望藉此而解決困難之時局焉。豈惟無益且增害耳。夫聯邦制非惡制也。然今日而行聯邦制。決不能解決此糾紛之時局。且主張地方分治者。斷不宜贊成聯邦制。今日而行聯邦制。必不能收地方分治之效。蓋聯邦者地方分治之結果而非原因。地方分治者聯邦之原因而非結果。地方分治爲一事。聯邦又爲一事。在他國歷史習慣。或有互相關係之處。而今日之吾國。則原因結果。各不相同。顛倒誤用之。則聯邦制不負吾國。而吾國負聯邦制矣。

第四章 分治之次序

分治美名也。然不可以假借。夫處時局擾攘。生民困苦之時。所謂無辦法無辦法云者。人人心中同有此種之感想。人人心中同有此種之語氣。此時而以分治之說進。則於無辦法之中。自必承認爲一種之辦法。顧崇尙虛名。棄置事實者。吾國人之通病。徒曰分治而不研究實行分治之方法。吾恐分治之利未見。而分治之害已至矣。年前護法

戰爭。忽而有調和之議。吾因有南北分治之意見。爲倡調和論者。詳述南北調和之根本方法。（伍秩庸博士甚以此說爲然）雖然吾所謂分治者。在以地方人民分治地方之事。方今武人跋扈無間南北。姑就南方論。假護法之名行違法之事。地方公益。不因護法而增加。人民痛苦。反以護法而滋甚。於此而曰南北分治。是不過南方督軍團與北方督軍團分治而已。於南北人民何與。於分治本旨何與。夫同是中國。南北本不成名詞。改造國民則調和亦非根本方法。唯分治之名甚美。而分治之進行。與夫進行之次序。則非斟酌得當。必無以收分治之實效。民國元年國民黨綱。有地方分治之主張。而非國民派以地方分治爲國民黨所主張。遂不問其理論如何。抨擊之不遺餘力。然平心論之。非國民派之挾私誤國。固勿庸論。而國民派所主張之地方分治。根本上實已大誤。何也。國民派所認爲地方者。祇省而已。其所謂分治者。省長民選而已。夫州縣爲親民之官。一語。雖專制時代之常談。然實有至理存焉。人民與地方之關係。鄉曲間最爲密切。至於縣則關係已疏。亦至於縣而地方之關係已止。况吾國之省。幅員遼濶。人口衆多。大省過於日本一國。小省亦過於歐美之小國。故地方云者。以狹義言

之。則中國之縣太大。與人民關係已覺稍爲疏濶。若認省爲地方。未免誤解地方之意義矣。又從歷史上考省之沿革。漢時稱皇居爲省。蓋表示宮禁森嚴。入其中者皆有省察之必要。宋稱宰相所居者爲中書省。元時於地方各區域。分設最高官署。名曰行中書省。其用意及體制。與今之大理院分院同。故迄今沿稱省曰行省。簡稱之曰省。實則一種官署之名稱。而非地方區域之名稱。此省不能認爲地方之說也。省長民選問題。爲年來政治上之重要問題。南北分立。血戰經年。未嘗不由於此。吾謂主張者固非。反對者亦太不智。蓋反對民選者。非強暴之武人。卽依附武人之政客。然兵威所至。何事不可爲。國民投票猶可以贊成君主。卽曰民選省長。然武人所不屬意之人。安有被選之希望。就令當選。又安能行使省長之職權。故謂省長民選。卽可以免除武力之干涉。發展民治之精神。此昧於事勢之言也。况所謂民選者。其選舉之機關。偏重在省議會。而年來省議會之不理於人口。已爲國人所共見共聞。如曰省議會選舉。卽竊其名曰民選。然省議會本身。果足爲人民代表乎。夫共和政治。一切官吏皆以民選爲最當。故省長民選一語。實無可反對之理由。吾今何以反對民選省長。非反對民選也。實反對

非真正之民選。而濫竊民選之名義耳。果人民直接投票。以選舉行政官吏。吾方贊成之不暇。寧復有反對之餘地。然戶口尙未著手調查。中國國民究有若干。政府無以答也。人民無以答也。故今日選出之國會省會議員。名曰代表國民。實則彼等所能代表者。究有幾人。況乎下無良好之國民。上無圖治之中央政府。但曰民選省長。地方即可分治。無論省長未必得人。得人未必見容於強暴。就令當選得人。軍民實行分治矣。然國民程度之不齊。各地情形之殊異。但倚賴一省長之措施。詎能發展地方之事業。此省長民選不能認爲地方分治之說也。然而主省長民選之說者。必曰省不能認爲地方。吾知之矣。顧非省長民選。則地方自治更無希望。是說也。譬之建屋。先建屋頂自上而下。固知其不可。而必爲之。詞曰。非先有垣墉。則基礎無從樹立。抑知中華民國所以日處危迫震撼之中者。在全無基礎之故。先建屋頂者。固非經營垣墉者。亦未見其可。故今日分治之次序。當以縣爲基礎。其便利於國家與人民者。蓋有數端。

一外患日亟。國家已陷於危亡之境地。一致對外。尤爲國民所主張。故地方分權之說。屢倡而屢爲統一論所撲。然省分權或可指爲妨礙統一。若縣自治。則中央政府仍

握國家行政之最高權。以一縣之力。絕不能離中央而獨立。而國家統一之局。不至有分裂之虞。其便利一也。

二人民有直接參與政治之機會。得以發展其政治上之智識與能力。而腐敗官僚。可以逐漸減少。惡劣政治。可以逐漸改革。其便利二也。

三吾國土地廣大。各地人民程度。至不齊一。以縣分治爲基礎。各縣人民。自能互相比較。互相仿效。則一致之進步。當在不遠。其便利三也。

四政治紊亂。內爭迭起。綜其原因。大率由於謀官者太多。故此攘彼奪。此仆彼起。文字口舌之外。而繼之以流血。九年紛擾。迄無寧日。職是故耳。夫科舉時代。入官則由考試。陞遷則循資格。民國而後。仕途混雜。沐猴彈冠。飲博豪放。習爲官常。人人有分外之銷耗。人人有躡等之野心。普通官吏。如部中僉事。月俸不過二百餘。而家庭生活所需。已虞不足。如以一博千百金。用之如泥沙。正當收入。祇有此數。然則不足之款。將於何處取償乎。不取之於國家。則攘之於人民。無可疑也。故以此等官吏。而望其爲國家任事。爲人民造福。是緣木而求魚耳。不特此也。實業不振。民生凋敝。稍有聰

明才力之人。習工商固無資本。且窮年矻矻所得祇亦千百金。而仰視宦途。則除應酬以外無公事。嫖賭以外無勞苦。而一差一委之正俸。至少亦數十金。賄賂賊私則更不足計。於是陞官發財之熱念。悠然而生。相習成風。中華民國幾成爲中華官國矣。夫吏治敗壞已足陷國事於困境。況位置有限。而求官之人無窮。小之爲害於社會。大之危及於國家。循此不改。後患未已也。晚近治國者多用調劑安插之法。往往增立名目。以象養此無量數之寄生蟲。然廣廈千萬間。國帑所費已屬不尠。而彼輩麀集中央。不甘閒散。一有機會卽急起直追。星星之火可以燎原。而政局之不寧仍如故也。若縣縣自治。則各縣中有聰明才力之人。於其本縣或他縣。得有活動之機會。而中央之仕途可以肅清。且各縣風俗必較都會爲淳厚而儉樸。都會之生活程度。月三百金而不足。若移居一縣之中。其生活程度當可減去三分之一。而猶覺有餘。官吏之人格苟能保全。則政治之進行必有成效。其便利四也。

五國者縣之所積也。吾國地大事繁。交通不便。無論所謂中央政府。純爲一人一派之私產。盜竊神器敗壞國家。固不必論矣。就令中央政府急於求治。然國家行政多不

能直接辦理。徒擁監督之虛名。事實上全無效用。若以求治之職權。使各縣之人民自負其責。縣縣自治。則全國大治矣。其便利五也。

或謂縣縣分治。其便利吾知之矣。而無省以督察之催促之。則縣自分治固未必治也。其言似是也。然今日爲官治與自治之過渡時代。吾所謂分治之次序。固非貿貿然曰縣自治其縣而已。我國既爲統一國家。苟得一勵精圖治之中央政府。統籌全局。規定地方自治制度。而以縣政府爲基礎。凡地方所應舉辦者。備載於地方制度之中。監督催促之機關。則委托於省長。而一縣之人民。又共負一縣之政治責任。分期漸進。斯計日可以程功。以視空言分治。而絕無軌道者。詎可同日而語乎。

第五章 縣政府

今人一談及國事。往往仰天歎息。扼腕咨嗟。一種束手待斃之情形。與夫荆棘銅駝之感想。幾於人同此心。心同此理矣。然則謂吾國其終於亡國乎。其果一亂而不復治乎。吾應之曰否否。吾國非不能治。不過未得治之之法耳。如縣分治之說。果見諸實行。則吾國將五年而小康。十年而大治。聞者其疑吾言爲夸誕乎。吾姑舉一例以證吾言之

不妄。夫盜賊充斥。土匪蠡起。道塗梗塞。百業停滯。非國民所引爲大苦者乎。故對於官吏。不問其賢不肖。軍隊不惡其虛糜國幣。但能維持一日之治安者。卽奉爲托命之神聖。於是官吏軍隊。鋪張揚厲。曰剿匪。曰清鄉。益復借名目以歛金錢。視人命如草芥。嗟乎。民不聊生。挺而走險。孔丘所謂如得其情。則哀矜勿喜。奈之何。曰剿匪。曰清鄉。殘民以逞。喪心病狂。乃一至於此乎。然而人民以剿匪清鄉期之於官吏軍隊。而官吏軍隊又以剿匪清鄉自任。一若除剿匪清鄉外。無維持治安之方法也者。是誠井蛙夏蟲之見。不足以語國家大事者也。夫使縣縣分治。每縣分爲若干區。每區分爲若干段。縣設警察局。局設局長及其他職員若干人。警察若干人。區設區長。每區除職員外。設偵探二人至五人。自行車警察六人至十五人。馬隊警察六人至十五人。武裝汽車一輛至三輛。每附以警察六人至十五人。每段設警察三人至九人。每人每日服務八小時。段內居民若干戶。每戶男女人口若干。職業何種。由該段警察隨時登記。每月報區一次。其關係於刑事範圍及警察範圍臨時發生之案件。隨時報區。段內居民如有形跡可疑者。由段警留意考察之。其無業游民。則送之於習藝所。凡容留外人寄宿之家。家主

必報告其人之姓名住址職業於該段警察。不報或僞報者處以罰金。凡段內形迹可疑之人。如有容留外人寄宿情事。段警應加意防範。同時并由區長向他區調查所容留者爲何種人。如是則段內居民。苟有作奸犯科者。必難逃警察之耳目。而外來匪人。亦無藏匿之所。且道路開通。各段均設電話。警局與區。區與段。猶身之於臂。臂之於指耳。故稽查周密。盜賊無藏匿之處。則劫案必無從而發生。就使劫案發生。然各區一得消息。則自行車警察馬隊警察汽車警察瞬息之間紛至沓來。試問盜匪何從逃逸。卽逃逸矣。事後嚴密緝拿。贓物亦不容易銷售。夫盜匪之不容易發生如此。劫案之不容易逃逸又如彼。然則所謂清鄉也。所謂剿匪也。又何爲多此一舉乎。況乎縣縣自治。則人民知識日進。生計漸裕。語有之衣食足而後禮義興。又曰苟子之不欲。雖賞之不竊。今之以盜賊土匪爲憂。而希望於官吏與軍隊者。盍亦返其本矣。然或謂如上述辦法誠是矣。然如縣之財力或有未逮奈何。抑知吾所謂縣自治之次序。固非於同一時期中。使縣縣自治。且概以一縣之財力爲限也。凡一縣之中。人才與物力足以自治者。可勿論。其不能自治者。由國家負補助之責。其理由前已論之詳矣。或又謂國家亦未必

能負此重責。此言實謬。吾國既患匪多。然兵多之患更甚於匪。年來養兵之費。占全國歲入百分之七十有餘。而問兵之效用能禦外侮乎不能也。能防土匪乎不能也。匪惟不能。兵愈多而外侮愈至。土匪愈起。如上述警察之分配。繁劇之縣不過千五百人。人數不過軍隊之一團。然以今日軍隊之多。數達百五十萬以上。全國千餘縣。每縣平均壹千以上。加以清鄉剿匪之巧立名目。地方之團練警備。以及新辦之警察。不特人數太多。經費太巨。國家與地方既受其困。而人民又絕無絲毫之利益。故如吾之說。則一切軍隊團練警備等皆可一律裁撤。以此項經費爲籌辦各縣自治之用。自治之第一步。爲維持地方治安。如開通道路。分設警察。置備電報電話電燈。皆維持治安之重要事項。果此數者辦理完妥。則縣縣已治已安。卽全國已治已安矣。吾所謂五年小康。十年大治。豈虛語乎。夫好高騖遠之論。猶曰難見之事實。茲論縣與國之關係。其倚賴政府之主張。與國人心理正復相同。不過國人平日所倚賴者爲中央政府。茲所倚賴者縣政府耳。夫縣政府何以可倚賴。是則視乎縣政府之如何組織矣。吾對於縣制之意。試條列其大要如下。

第一條 縣之區域。以現在之區域爲準。如有變更時。由該變更區域內之人民。舉行總投票。以投票總數之過半數決之。蒙古西藏青海及其他未設縣之區域。經國會議決。得以施行本法之規定。

第二條 凡有中華民國國籍之人民。於其縣之區域內。現有一定住所。住居滿二年以上者。均爲本縣居民。

第三條 縣之事權如左。

一 縣內自治法規之制定。但以不違背國家現行法規者爲限。

二 依國家法規。發展縣內之教育與實業。

三 縣之水利道路衛生警察工程慈善事業及整理土地。

四 縣財產之經理及處分。

五 縣依國家徵兵法令編練民兵。

縣民兵由縣長編練調遣之。除對外戰爭。總統不得調遣各縣之民兵。

各縣如發生內亂。非經縣議會議決。不得請求國家軍隊援助。除對外戰爭時。

及邊防要塞經指定爲國防地點外。非經縣議會議決。國家軍隊概不屯駐於本縣之區域內。

六縣政府之經費。由本縣收入支辦。但縣未完全自治時。由國庫補助之。

七土地稅遺產稅契稅牙稅當稅屠宰稅營業稅丁稅（地丁）及其他正雜各稅一切直接雜收等。概爲縣收入。縣議會并得改正或廢止之。

八縣得自定單行稅。并得定附加於國稅內之附加稅。

九縣設縣庫。

十縣得發行縣公債由縣庫償還。

十一其他依國家法律屬於地方自治之事宜。

第四條 縣之義務如左。

一國家預算不敷。經國會認爲無可削減時。各縣有以本縣歲入爲比例負擔之義務。

二有奉行國家法令之義務。

三 航路鐵路電報等交通事項。凡關係於二縣以上者。由國家經管及處分之。縣內之航路鐵路電報電話等交通事項。國家有必要時得使用之。

四 衛生事項關係於二縣以上者。由國家處理之。

五 縣之法令與國家現行法規相抵觸時。大理院得取消之。

六 有受中央政府委托及執行事件之義務。但因委托執行事件所發生之費用。由國庫支給。

七 縣之事權如有紊亂。及放棄情事。經參議院議決後。中央政府得改正或督促之。

八 縣政府不得辦理左列各項。

甲 軍港之建築及軍用品之製造。

乙 與外國政府訂立契約。

丙 與外人訂定售賣土地或租借土地之契約。

丁 與外人訂定以礦山鐵路土地稅作抵之契約。

戊訂立關於專賣特許版權之法律。

己製造貨幣及度量衡。

庚發行鈔票。

九各縣所議定之自治法規預算案及一切事項。應隨時報告於中央政府。

十除本法所規定之事權外。無論何種事權。爲縣所已占有者。經國會議決中央政府得收回之。

十一縣政府徵收不正當之正雜各稅。經國會議決得撤銷之。凡中央政府經特許免稅者。縣政府不能徵稅。

十二縣與中央政府之爭議由大理院裁決之。縣與縣之爭議由參議院裁決之。

十三縣有違背憲法之行爲。中央政府得誥誡之。如因此而發生騷擾。經參議院議決。中央政府得以武力平定之。

第五條 縣設縣議會。以縣內人民直接選出之議員組織之。

縣議員之名額及其選舉。與夫縣民撤銷議員之方法。由國會別以法律定之。

第六條 縣議會之職權如左。

一 制定本法內所賦予縣事權內之立法事項。

二 議決縣預算決算。

三 議決縣庫所擔負之契約。

四 議決本縣人民提出之議案。

五 議決會內一切規則。

六 對於縣長得提出質問或建議。

七 受理本縣人民之請願。

八 答覆縣長之咨詢。

九 議決縣長交議事項。

十 縣議會議決之事項。交由縣長執行。縣長若認為不當時。應於五日內聲明理

由交還覆議。如有列席議員三分之二以上仍執前議。縣長應即執行。

十一 縣議會對於縣長認為不能勝任時。得舉行縣民總投票。以過半數之決定。

罷免之。如有違法行爲應由法庭控治。

十二縣議會對於縣長以外各職員。認爲不職時。得咨請縣長查辦之。如有違法行爲應由法庭控治。

第七條 縣置縣長一人。執行地方行政。縣長由人民直接選舉。任期三年。但縣內未具備左列各事項者。縣長由中央政府簡任。縣長之被選舉資格。由縣議會議定之。

甲 縣內之警察管轄內。區與段及此段與彼段銜接之道路完全開通。

乙 教育普及。八齡以上之兒童皆受小學教育。

丙 戶口調查完竣。

丁 土地測量完竣。

第八條 國家行政委任於各縣者。由縣長督令縣行政機關執行之。

第九條 縣長爲奉行中央政府命令。或執行縣議會之議決。得發命令。

第十條 縣設十局。每局置局長一人。由縣長任命之。但縣長未由人民直接選舉。

以前由縣長呈請中央任命之。

一警察局

二徵收局

三支應局

四教育局

五工務局

六衛生局

七土地局

八登記局

九公有事業局

十慈善救濟局

縣長經縣議會之同意得增設委員辦理特種之事項。縣內官吏之任免規則由縣議會議定之。

第十一條 縣內各市鄉之自治法規及公斷處條例由縣議會制定之。

第十二條 縣設審計員一人。由人民直接選舉。縣政府之收入及公有財產由審計員隨時檢查之。

審計員一年一任

上述縣政府組織之大要。人或有訝爲新奇。發爲種種之疑問者。吾茲逐一說明其要點於下。

一聯邦說吾所贊成也。今縣政府之組織。何以制度等於聯邦。抑知吾非反對聯邦。實反對欲藉聯邦制度以希望地方分治也。夫直接民權。本民治之正軌。然土地廣大。人口衆多。人民無直接議政之方法。故代議制度與地方分治者。以地方之政權分配於各地方之人民。上述縣政府之組織。純以縣之人民。支配縣之政權。同時對於國家並負國民之責任。故謂爲地方分治可也。謂爲聯邦亦可也。且德美聯邦本於歷史上地理上之關係。吾國以聯省而名曰聯邦。於歷史上地理上都無根據。若縣縣自治。而名之曰聯邦。於歷史上地理上仍有多少之關係。封建時代公侯伯子男

各有其國土國之疆域其中多等於今日之一縣。秦廢封建。代之以郡縣。自是以降。至今未改。故溯縣之成立。及其沿革。在歷史上地理上皆爲邦之地位。若今日之省明明非邦也。而必爲之詞曰聯邦。果吾國非聯邦不可。則聯縣而名聯邦。名實不較爲相副歟。然吾不名曰聯邦而曰縣分治者。蓋仍以分治云者必有分治之程序。地方未能分治之前。固不必作屠門大嚼之空論也。

二縣之區域如有變更。何以取決於人民之總投票。蓋風俗人情不能強同。與其變更於官吏之手。徒滋紛擾。毋寧取決於當地人民之爲愈。此所謂民族自決之主張也。

三美國憲法各邦不得制定違犯憲法之法律。夫美國先有各邦。而後有中央政府。與吾國情形殊異。而其尊重國憲如此。故今日主張聯省自治者。竟有先制省憲之擬議。是則持論未免過高。且太悖事實矣。故上述縣立法之權。祇限於縣內之自治法規。且以不違犯國家現行法規爲範圍。蓋吾國先有國家而後有縣。非先有縣而後成立國家也。然何以必予縣以立法之權。則縣既自治其縣。風俗人情各不相同。自治法規之制定。正所以濟其窮也。

四土地稅歸縣。有則一切地丁錢糧不復爲中央所有。國庫收入。缺此大宗。度支不足。將何以善其後。此固反對者之疑問也。然土地稅本爲歲入大宗。若以舊法徵收。一則稅分上中下。而無確定之標準。二則宅地價值多則千萬倍於田地。少亦十數倍。今則田地有稅而宅地無稅。義務不平。莫此爲甚。然政府如欲改正稅率。并徵收宅地稅。則國民將羣起而攻之矣。故加賦之議。倡之者未嘗無人。而實行之者則竟無敢爲戎首也。然將永任其紊亂乎。不能也。我不自爲則外人將越俎而代庖矣。故新銀行團成立。借款之抵押品。竟擬議地丁一項。果爾則中華民國直上海公共租界耳。政府昏瞶。固不足責。國民忍甘心亡國乎。如其不忍。則思患預防。此其時矣。故以土地稅歸縣。外人無從染指。中央無從拍賣其利一也。吾國人負納稅之義務。絕無權利之酬報。故一聞加賦。卽羣起反對。若以土地稅辦地方之公共事業。則雖增加負擔。人民必不以爲苦。其利二也。今欲改正稅率。平均地稅。則必自測量土地。釐定地價。始數年前北京有經界局之設。然以中央政府負此繁難之責任。恐費百年之時日。而成功與否尙未可知。若以地稅歸縣。則縣有土地局。分區測量。若干年卽

可得其大概。而登記局記買賣典押之事。則地價標準。當有所依據。夫徵收稅率。當以地價爲準。若懼乎人民之以多報少也。則縣政府得以依照其所報之價格購買之。如是則地價可以確定。而稅率乃有所根據。其利三也。地方自治。每苦於經費支絀。然土地稅果歸縣有。則此項收入。已足支持自治經費之大部分。且直接稅宜歸地方。本學理上之正當辦法。況縣縣自治。則國家之行政經費。可藉此而大加減省。故以吾個人之想象。此項地稅。即宜完全撥爲縣有。於國家預算出入。當可以相抵。而縣自治之實行。則因此而有所藉手。其利四也。即不然。土地稅定爲縣有。而於國家財政未整理以前。各縣地稅。依原有之收入數目。暫行協濟中央。其縣議會自行增加之數目。則概歸地方所有。此則兩全之辦法也。

五窮僻之縣。既無自治之經費。則國家自不能不設法補助。然補助之法。不能不定一標準。故縣政府得發縣公債。指定縣之某種收入爲抵押品。國家因該縣之需要。酌定購買該縣公債之數目。在縣既得國家補助之力。及其自治力充裕以後。國家仍有所取償。而補助之多寡。數目之爭持。乃可以免矣。

六美國憲法所規定解釋法律之權屬於大理院。吾國則以解釋法律之權屬於國會。事實上流弊滋多。尤易起各方面之誤會。或謂司法機關。每以行政官吏之意思爲意思。且分子複雜。難得正當之解釋。然此一時之現象而已。司法機關分子複雜固也。立法機關分子獨不複雜乎。又能不以行政官吏之意思爲意思乎。吾意民國憲法所應規定者。則解釋憲法及普通法律之權。應屬之於大理院。故上列縣法令與國家現行法規抵觸時。大理院得取消之。此所以維持國家法令之系統也。又縣與中央之爭議。由大理院解釋。此所以防中央政府施行侵犯縣自治權之法令。而以司法機關爲之保障也。

七縣長民選。固吾夙昔所主張。亦爲地方分治之主旨。然國民程度各地不同。此時貿貿然主張縣長民選。而不先研究一實行之方法。則流弊滋生。決不得良好結果。故上述組織大綱。明白揭出曰。縣長由人民直接選舉。然附以四項之制限。一縣內道路尙未開通。則人民知識與能力。其發展極爲遲緩。二教育未能普及。則人民無進步之機會。三戶口未經切實調查。無以知縣內人民之確數。所謂直接選舉。更無從

辦起。四縣內土地未經測量完竣。是則一縣之人民尙不自知縣內之區域。而改良土地整理稅率。尤非其能力之所及矣。故此四項資格不能具備。而必強之曰縣長民選。是則祇有民選之名。必不得民選之實。擾亂之來。且方興未艾。果此四項資格皆完全具備。則人民選出之縣長。必能代表大多數人民之公意。人民負其責。斯官吏舉其職。縣能自治。則縣治矣。

八縣設十局。局各有職員。此項俸給爲數不尠。當此財政困難之時。增加人民負擔。殊不容易。此說也。所謂明察秋毫之末。而不見輿薪者矣。今日北京政府。所謂顧問咨議。差遣辦事員等等名目。不知凡幾。各機關中吃飯領俸之人多。而任事之人百不得一。故冗員之多。至今日而極。試問彼等飲博揮霍之資。詎非吾民膏血。故使地方制度一定。則中央不過一統計機關。一切冗員可以悉數裁汰。而中央行政經費自可大加減削。且今之縣知事科長科員爲數非少。此輩直接間接取之於民者何限。而縣內公共事業。則絕不一負其責。夫政府設官吏。而人民不特不得官吏之用。且蒙官吏之害。然則增加官吏。重人民以擔負。人民之起而反對者勢也。然上述縣政

府之組織。則分局任事。事有專責。此種雖名曰官吏。實則縣內人民分任本縣之事而已。況人民耳目之所及。地方觀念之關係。凡縣內官吏所措施。隨時受人民之監督。彼吃飯不任事之官吏。必不能安於其位。自表面言之。固曰官吏增多。而實際上則人民利益匪特無損。且有發展之希望。故所列各局。與政治上均有重大之關係。如警察局則各縣現設警察所。改所爲局。絕無問題。如徵收局則徵收機關本縣知事一部分之職權。分局獨立。經費所增無幾。而弊端必減。如支應局似爲增設。然收支集於一機關。流弊甚大。徵收與支應各爲獨立機關。則公款之糜費。雖不能免。而弊端易於發覺。如教育局則今日固有勸學所之設。如工務局此爲新設機關。然道路交通改良建築及一切河道水利皆關係於國計民生至巨。如衛生局則人命至重。決不能視爲緩圖。如土地局則一面可以改良土地。一面整理稅率。增加縣庫之收入。如登記局則吾國今日所最需要之事。而登記費之收入。於縣庫未嘗無補。如公有事業局則經理縣內之公共產業。此固生利之事業也。如慈善救濟局此固增設機關。然吾國不乏樂善好施之人。城市勿論。鄉曲之間亦常有慈善救濟之機關。

此固人民之自治事業也。今縣既自治矣。則鰥寡孤獨殘疾者必有所以救濟之。而一縣之人民。不能不共負其責。由是言之。則所列十局。廢一不可。且欲舉自治之實。尤非分局負責不可。夫官吏太多。爲吾國政治上之障礙固矣。然事實上中央之官吏多。省之官吏多。若地方上分職任責之官吏固未嘗多也。吾常謂今日澄清吏治之法。祇有裁大官增下級之官吏。裁中央及各省之官。增加地方之官。夫設一官而官不任事。則一官猶嫌其多。設百官各舉其職。則百官尙虞不足。況夫一縣之人民分治一縣之事。此所謂地方分治耳。徒自表面言之。曰是增設官吏重人民擔負也。抑亦誤矣。

九縣設審計員一職。與中央之設審計院用意相同。欲保存審計獨立之制度。故主張由人民直接選舉。

地方自治。人民之知識與能力。得以逐漸發展。專制腐敗之政治。得以逐漸革除。此中關係。國人近亦稍明其故矣。然國人所當分別注意者。則省非地方。而縣乃爲地方。省制非地方制度。而縣制乃爲地方制度。若顛倒混用。名實相悖。吾恐匪特無功。抑將滋

亂而已。

第六章 省政府

今之主地方分治者。多注意於省自治。吾所主張之地方分治。則以縣自治爲基礎。其是非得失。前既詳言之矣。然設中央政府以主持國家之大事。設縣政府以籌辦地方之公益。則省之地位如何。固一重要問題也。民國成立以後。省制之爭。至今未決。軍人政客。咸認省爲一種之地盤。唯有大欲於其間。故初則爭之以口舌。不勝則訴之於武力。爭之者愈多。爭之禍因而愈烈。是省者可謂中華民國之不祥物矣。自夫封建既廢。郡縣之制興。唐分天下爲十道。省之雛形始具。宋承五代之後。鑒於藩鎮之禍。地方政治。委於刺史郡守。而省之形式不全。明制省設承宣布政。純爲承轉機關。後設巡方御史。職司糾察。本非負地方行政之責任。滿清入關以後。省設巡撫一人。模仿明代巡方之制。故曰巡。因殘苛屠殺之後。稍稍示人民以德意。故曰撫。總督則因軍事上關係而設。故稱曰制軍。與民政本不生關係。且凡設總督之區域。多設一滿洲將軍。名曰駐防。實監察總督之行動。滿人入關而後。飛揚跋扈。目無漢人。軍閥專制。督撫本同傀儡。然

自康乾以降。粉飾昇平。推揚文治。滿人則酣嬉醉飽。漸忘武備。漢人則截趾適屨。以趨避遷就爲能。於是中央之政權操之於員司之手。堂官不過問也。省之政權操之於幕僚之手。督撫不過問也。地方之政權操於吏胥之手。州縣不過問也。積之既久。百弊滋生。卽有純潔强悍之官吏。亦無從指斥其非。武昌起義。改建民國。革命成功。軍人悉引爲己力。所謂都督問題。已爲野心家注意之物。復經帝制時代之脅誘。不肖政客之唆使。凡事作始簡而將畢巨。狂瀾旣倒。無術挽回。此省所以爲今日之重要問題。亦省自治論之所由起也。夫省長民選。不能收地方分治之効。前已論之詳矣。然如近人所倡省自治之說。問其自治之辦法。則不外某省人治某省云爾。此地方主義之故見。立論絕無根據。夫省之界限全屬人爲。因政治而變遷。非永久存在之疆域。況市民資格。祇限於住居二年以上。則省界之無足輕重。法律條文已明白規定。且某省人治某省之說。不特在法理上爲不通。卽事實上亦多窒碍。夫同是中華民國之官吏。祇問其盡職與否。不當問其爲某地之人。且某省之督軍省長。非其本省人也。則以自治之說抵排之。然固有以本省人爲本省之督軍省長。而聲名惡劣。罪惡昭著者矣。然則某省人治

某省之說。又何以解決此至難之問題乎。夫官吏不賢以國民之力去之可也。國民力能自治。則省自治可也。縣自治可也。聯邦亦可也。固無取乎借自治之虛名。而祇圖得一本省人治本省之結果。且省者不過一種區域之名稱。省之應否存在。或變更。尙在研究討論之中。年來有主廢省存道之說者。其說頗有理由。惜祇知以舊歷史爲根據。而未知應用之方法。吾國之省太大。一省之內風俗人情。各地殊異。同是江蘇。而江南江北頗多隔閡。潮州本廣東域內。而言語地勢。則與閩南相近。故今日吾國之一省。應分而爲數省。至區域分別之標準。則以風俗人情相同。地勢相接。近者爲限。名稱則曰省。曰道。與事實全無關係。若夫省之地位如何。省政府之如何組織。應分別爲兩時期。一籌辦縣自治時期。一省自治時期。何謂籌辦縣自治時期。吾國之省疆域太大。既如上述。則一省自應分而爲數省。省爲中央與縣之承轉機關。畧仿有明布政巡方之制。受中央委托籌辦及監督各縣之地方自治。省行政公署之組織大要如左。

一省設省長一人由中央政府任命之

二省長依現行法律之規定辦理及監督該省之地方自治并辦理中央委任之

事務

三各省行政公署除各設一秘書處外分司如左

一內政司

二財政司

三教育司

四實業司

五交通司

四各省行政公署之各司設官之名稱如左

一司長

二科長

三科員

四技正

五技士

五省長如有對於地方分治籌辦不力之事實經省內過半數之縣議會議決認為不職時中央政府應免其職

分治之本意所以分中央之政權。授以與各地方之人民。然如何而使中央分其權於地方之人民。如何而使地方之人民分受中央之政權。值此過渡時期。而省遂爲一重要問題。上列省行政公署組織之大要。認省爲中央行政區域。彼主張省長民選者。必期期以爲不可。其所持之理由有二。

一則認爲非省長民選。則各縣不能自治。夫一省之中各縣之人才與物力。亦至不齊固也。唯其不齊。斯不能不藉國家補助之力。故在籌辦地方自治時期。縣之能自治者。省長祇負考查之責。其不能自治者。省長依據一定之程序。爲相當之補助。由是言之。省長之民選與任命。其所負之責任正復相同。所不同者。吾則主以國家之力負責。而主省長民選者則認省爲第二之國家也。吾所主張之分治說。中央集權固極端反對。而省集權制。究與中央集權何異。況省之地位。在歷史上非必要之物。今後趨勢。亦恐難永久存在。於此籌辦地方自治之時期中。則不妨因歷史上地理上之關係。使省暫

爲中央與地方之承轉機關。且法律上已有縣自治法之規定。則省長自當依法舉辦地方自治。限期以觀其成就。就令省長不得其人。中央又絕不注意。然縣能自治者。仍可依據法規以自治。其人才物力不足以自治者。亦有所觀感而興起。夫官僚何以圖謀省長。政客何以認省長爲地盤。無他。省長有支配全省政治之權力耳。今日督軍專政。省長固無實權。使督軍廢而政權握於省長一人之手。則不獨中央委任難得適當之人。卽民選之省長。苟一旦濫逞權威。則爲禍正非淺鮮也。夫省長問題。不在乎民選與否。而在乎省長權力之限制。故一省分爲數省。則省之區域較今日爲縮小。縣有自治法規之制定。則省長之權力不及於縣自治之範圍內。指定籌辦地方自治之責任。則一省之中。若干年之內。能自治者幾縣。不能自治者幾縣。考成有所根據。辦事卽無可推諉。故省長之權責定。則民選省長可以籌辦地方自治。中央委任者亦安見不能籌辦地方自治乎。天下倒果爲因之事。往往習焉而不察。民選省長本共和政體之正軌。然民選云者。人民自治之能力既充。故行政長官必求能代表大多數人民之人。今之主張民選者。乃轉以人民無自治之能力。冀得一民選之省長。以收地方自治之實效。

此所謂非民選省長。卽不能籌辦地方自治之說也。抑知地方不能自治。而必待於省長之籌辦。尙美其名曰省自治。曰省長民選。然則所謂省自治。省長民選云者。武人弄權耳。官僚捷徑耳。政黨地盤耳。紳董專利耳。富豪買賣耳。於人民何與。吾唯主張省長民選。故不贊同今之省長民選論。吾唯懼乎不得真正民選之省長。故言先籌辦各縣之自治。否則真正之人民選舉。既不能實現。所謂民選之結果。徒爲軍人官僚政黨紳董富豪所利用。中央失其懲罰之權。人民又無監督之力。假借民選之名稱。以保障其已取得之地位。吾恐希望地方自治。而地方自治更無期矣。

一則謂中央政府絕對無整理國家之能力。與其希望中央。無寧省自爲治。故省長民選實爲當務之急。然今日政局險惡。吏治腐敗之原因。固在乎國民無政治上之知識與能力。而以官吏爲生者日益增多。無論爲省政府爲中央政府。官吏爲民選爲委任。而此風不除。政治必無改良之望。可斷言也。夫人民無自治之能力。斯法紀日趨於紊亂。中央政府非離人民而獨立之物。滿清本專制政體。然乾嘉以降。君主權力每每不能以自振。而專橫暴虐之政治。亦非常有所聞。民國九年總統數易。乃奉公守法者。幾

無其人。可知襲取民選之虛名。固無當於事實矣。中央政府之不足倚賴。盡人皆知。然民選之總統。既不可倚賴。民選之省長。獨可倚賴乎。既知中央不可倚賴。乃退而求諸省。省亦非可倚賴者。則不如退而求諸縣。吾所以主張縣自治縣長民選也。然縣何以能實行自治。則中央不能不先定一縣自治之法規。而在籌辦縣自治時期中。省長更不能不負辦理監督之責。且前述之行政公署組織大要。省長雖非民選。而聯合過半數之縣議會。依法即有罷免省長之權。是委任之權固在中央。而罷免之權固在人民也。今之主張民選者。於選舉之方法。仍在聚訟之中。或曰由省議會選舉。或曰合其他法定團體選舉。然而曰民選直滑稽耳。不特選舉之權固未普及於人民。而罷免之權將屬於何種機關乎。如罷免之權仍在中央。則流弊甚大。恐亦非主張民選者所樂聞。如以選舉機關爲罷免機關。於法理事實。又多窒礙。夫人民罷免官吏之權。與委任官吏之權。其關係正復相等。故於此過渡時期中。以委任省長之權付托於中央政府。而地方人民自操其罷免省長之權。此種主張與民選之本旨絕無違背。且於主張省自治省長民選者之真意。相反適所以相成。若夫縣縣能自治矣。則由籌辦縣自治時

期進而爲省自治時期。國民既有政治上之知識與能力。則省政府之如何組織。自有因時制宜之辦法。吾人似不必先懸擬一聯邦制。以限其未來之進步。就過去之歷史。現在之事實。未來之趨勢。以推斷省政府之前途。則縣縣自治之日。恐卽省政府消滅之時。況中央集權既無存在之理。而謂集各縣之權於省。成立一第二之中央政府。人民肯俯首容認乎。故自治也聯邦也。今日固無實行之法。而他日又必有較此更良之制度。統一之故見固嫌曠舊。卽重形式味事實之主張。亦未免多事耳。

吾對於組織省政府之意。與現在省憲論之所鼓吹。在表面言之。似乎格格而不相入。雖然今日中國之政治問題。在中央乎在省乎。在中央政治之不良乎。抑省政治之不良乎。吾人所以反對中央集權者。以其藉集權而肆專制耳。今之所謂中央政府。有集權之能力否。有專制之資格否。此固盡人皆知其無有也。元二年間。吾人反對中央集權。而國人乃有希望統一非袁莫屬之主張。今日之督軍省長。已實行省之中央集權矣。乃國人昧焉不察。尙曰聯邦尙曰省自治。吾不知所謂聯邦者。其爲督軍省長之聯邦乎。所謂自治者。其爲督軍省長之自治乎。今日不法軍人之禍國。固盡人皆知。中央

利用督軍以鞏固少數人之地位。又盡人皆知。故護法派倡爲廢督之論。國人應之。然希望中央廢督乎。此固必無之事。將以省長民選爲廢督之手段乎。則今日督軍之智術。未必視政客爲拙。故今日中國之政治問題。不在中央政府不在省政府。而在地方之人民。吾人反對中央集權。近已成爲過去之事實。今日所急者。在反對省之中央集權耳。元二年間集各省之權於中央。而帝制之禍起。督軍團干涉政治。而復分中央之權於各省。省乃集各地方之權於督軍省長。故今日不主張地方分治則已。否則必廢除督軍省長。以地方之權分之於各地方之人民。若徒眩惑於聯邦省憲之說。而不爲根本之改革。則地方分治之實行。恐愈趨而愈遠耳。以吾個人之觀察。國家主義尙無永久存在之理。則省之爲物。歷史上地方上都無根據。既無存在之理由。則其消滅之時期已近。故上述省政府之組織。祇認爲一種之承轉機關。又爲官治與民治之過渡物。固不必如地方制度之力求完備也。至人民代表之機關。則省長既對於中央政府負責任。而地方自治又屬於縣之範圍內。縣設縣議會已足代表人民之公意。疊床架屋殊可不必耳。

第七章 中央政府

國家主義。今仍在發展之時期。則立國於地球上。自不能無中央政府以主持國家之大事。吾國猶是國家也。謂爲有中央政府乎。則國計民生固無負責之人。謂爲無中央政府乎。則挑撥煽誘以爲地方造禍。國權零售以供私人揮霍者。固日有所聞也。故今日之中央政府。自其能力一方面言之。則雖有如無。自其惡跡言之。則有不如無。吾反對中央集權。故主張地方分治。然分治以後。國家政權仍在中央政府之手。故不能因今日中央政府之惡劣。而故爲放任。遂置之於不聞不問也。且所謂中央政府者。非專屬於行政之一部。立憲政治三權分立。則政府者固合司法立法行政三部而言。夫中央政府之不足倚賴。已成一致之輿論。然吾所希望於中央政府者。則包括立法機關與行政機關而言也。地方制度加入憲法。國會議員多主是說。其對於國家根本計劃所見頗中肯綮。惜乎誤認省爲地方。遂致爭持數年。迄無效果耳。假使以縣政府組織大綱。規定於地方制度之內。則各縣人民。藉憲法上之保障。漸得以發展其自治之事業。而縣縣自治。則全國大治。憲法之効用著。斯制憲者之苦心。當可爲人民所共諒。唯

是制憲爲人數所限。每每不能一致。是則縣制之議決。不能不讓之於普通法律。吾人既認定地方分治。爲國家根本計劃。假定憲法不規定。普通法律亦無法通過。議員誤國咎有攸歸。則縣制之暫行規定。執政者不妨逕負其責。夫政治進行不能一日停頓。既名中央政府。又值國步艱難之日。果能祛除私見。純以公共利益爲主旨。無論採用何種方法。執行何種手段。但使地方分治有進行之機會。則對於人民信用。卽可以保全。雖曰中央政府久矣。不爲人民所信仰。然武人跋扈。省自爲政。分治之希望雖殷。去分治之時期正遠。且爲減少擾亂。免除困難起見。則地方制度之規定。非藉中央政府之力不可。然吾所謂中央政府者。非北京一隅之政府。而必爲名實相副之中央政府。自夫護法戰爭。大勢瓦解。始而南與北分。繼而南與南分。北與北分。故今日所謂中央政府。不特實質全非。卽名義上亦無號召之能力。如是中央政府。自顧之不暇。又豈能主持地方分治之大計乎。夫中央政府者。包括立法行政而言。既如上述。今伸言之。國家分裂形式上。已無中央政府存在。使分裂之局。長此不改。則亦已耳。否必有一種最高會議。以解決糾紛。完成國家之統一。故如和平會議也。國民會議也。各省區聯

合會議也。凡能集合全國之權力。以謀全國之根本計畫者。名義雖非中央政府。而實質則確定爲中央政府。故能於完成統一之時期。決定地方分治之次序。則不特目前糾紛。可以解除。而百年大計。已樹基礎矣。近有所謂聯省自治之說。名曰脫離中央政府之束縛。然於地方人民未必有若何之關係。此吾所指爲省集權之制度也。況既曰聯省。則必不能不組織一聯省政府。各省之地方制度。不能不有待於聯省政府之規定。然既曰聯省政府。則非中央政府而何。要之地方不分治。則中央政治無進步之希望。然地方制度。非經中央政府規定。則進行必形遲滯。故處此官治與民治之過渡時期。倚賴中央者固非。欲完全脫離中央關係。亦未見其可以實行也。若夫地方分治以後。則中央政府祇負國家大事之責。對於地方上不過一考成統計之機關。權責有限。雖有神奸大盜亦無所施其伎倆。至中央政府之組織。但能本共和政體之旨趣。促地方分治之進行。則如何組織。如何改革。皆不生問題。顧就九年中過去之歷史。以審察未來之趨勢。吾人所當注意者有數事。

一各縣分治。則中央政府自以總統制爲合。否則總理負政治上責任。總統等於虛設。

駢枝之制殊不可解。然此時國民囿於歷史之故見。政治上專注重於一人。故總統專制國難迭起。今日地方分治仍在鼓吹運動之中。則內閣制亦一時權宜之法。唯國人倚賴根性。牢不可破。總統不問其爲何人。而祇問其勢力之是否充足。此種頑舊思想。適足以危及民國國體而已。吾國既爲內閣制。則總統所必具備之資格。一則人格高尚。足爲國民模範。二則有世界知識。富於進步之思想。苟如是。是亦足矣。

二總統選舉會決不宜以國會議員組織之。如地方分治以後。人民能直接投票。法之至善者也。卽不然。直接選舉。一時未能實行。亦宜由人民選出代表若干。由各地代表同日投票。投票之結果報告於中央。合計投票總數。以得票及額者當選爲總統。各代表所投之票。由參議院保存之。

三制定憲法之大權。不宜由國會壟斷。故國會起草可也。而承認與否。當決定於國民之總投票。

四參議院應爲代表地方之機關。由各縣議會合選若干人。名額不宜太多。參議院議

長應以副總統任之。吾國有總統總理。復有副總統。誠制度之奇異者也。如以情勢所關。暫難更改。則與其軍人兼副總統。政局時受其影響。毋寧照美國制度。使之兼爲參議院議長。且人民祇知尊重行政。而輕蔑立法。今以副總統爲參議院議長。亦未始非喚起國人注意立法之道。至衆議院爲代表人民之機關。其議員應由人民直接選舉之。

五國會議員有失職時。應由選民投票撤銷。以維持立法機關之信用。

六高等法官。關係於政治者甚巨。大理院長宜由參衆兩院選舉。大理院推事總檢察廳長。高等審判廳長。高等檢察廳長之任命。須得參議院之同意。

七民國政體無設置平政院之必要。官吏犯法由普通法庭審判之可矣。

聯省自治之說。倡自西南各省。外此則一部分人民。感受駐防政策之痛苦。乃附和之贊成之。藉爲一時利用之方法。然聯省自治四字。於論理學上頗費解釋。如就自治之意義言。應解釋爲省自治。組織聯省政府。如就事實言。應解釋爲組織聯省政府。使各省自治其省。由前之說。吾國先有國而後有省。與美之以十三州

建國情勢不同。故聯省政府之組織。不能俟諸省自治之後。由後之說。則以中央政府籌畫地方分治之次序。如北美合衆國成立後。凡新加入之省。先由國會管理是也。（民國八年粵軍回粵。軍政府恢復之初。第一次政務會議。其議案爲改組軍政府。吾亦爲列席之一人。曾主張改軍政府之名稱爲聯省政府。當時多數贊同。并推定五人爲聯省政府組織大綱之起草委員。厥後形勢變遷。竟無結果。）茲篇所論中央政府。其如何組織。尙非要緊關鍵。但問其政策與目的。是否注重於地方分治而已。故爲國民代表政府可也。爲聯省政府可也。爲法律上之政府亦可也。夫聯省自治之說。認爲非省省自治。則國不能治。其說誠是也。然進一步推論之。縣不自治。則省何以治。此吾所以認定縣自治爲地方自治之基礎也。故所謂聯省自治。所謂縣分治。理論并無異同。不過進行有先後耳。吾願主聯省自治之說者。注重於自治二字。曰聯曰省。皆枝葉問題。似無討論爭持之價值也。

第八章 縣分治與軍事

近者裁兵廢督之論。已如風起雲湧。顧積重難返。談何容易。將希望於中央政府乎。則

方藉督軍之力以保其苟延之殘喘。將希望於督軍自身乎。則方擁兵自衛。日謀擴張其個人之勢力。將望之於人民乎。則大多數人方奉政府如帝天。視總統如神聖。故此曰廢督裁兵。彼曰廢督裁兵。而一問及誰廢之誰裁之。則固瞠目結舌而莫之能答也。或謂兵不裁則督不能廢。欲廢督必自裁兵始。然中央政府不敢裁。督軍不願裁。則裁兵之道窮。況裁兵必先籌款。此時民窮財盡。何從得此數萬萬之金錢。且以款裁兵。兵將愈裁而愈多。卽曰借款裁兵。可藉外人監督之力。冀實行裁兵計劃。而外人之初至者。則情形不熟。久居吾國者。則狼狽爲姦。此則徵之既往。事實具在。無可諱言也。況乎新銀行團條件之苛刻。豈獨立國家所能忍受。當局者雖昧良心。國民肯飲鴆止渴乎。或謂督不廢則兵不能裁。欲裁兵必先從廢督始。故從改革軍制入手。廢除督軍及鎮守使等名目。凡師旅長等均直接受陸軍部之命令。然廢除督軍。既非中央政府之所能。又爲督軍自身所不願。則改革軍制云者。伊誰負其責歟。且廢督云者。將廢督軍之名乎。抑廢督軍之實乎。如僅去其名。則督軍之實權仍在。空言廢督。亦狙公飼狙之故技耳。袁世凱時改都督爲將軍。固曰將以廢督也。夫軍人禍國。實肇端於袁氏。名都督

曰將軍。何與於廢督之實。今人之能力。遠不及袁氏。奈何欲師袁氏。故智以自欺欺人乎。若夫以劃定軍區爲廢督之方法。是則擴大督軍之權力而已。確定武人之區域而已。廢督云乎哉。由是言之。廢督裁兵。言之匪艱。而實行方法。尙無從措手。然終不能實行乎不然也。如縣制既定。則一縣之人民。各治其縣。除邊防要塞及戰爭區域之內。非得各縣人民之同意。國家軍隊不得容留於各該縣之境內。如是則繁華都市。非兵力之所及。人民苦兵已久。縣縣恐皆無容留之所。則軍人雖欲不裁兵。而不得不裁矣。況省之地位。一經變更。督軍省長。皆不能保持其固有之區域。省長權力尙不及於縣之自治範圍內。則督軍威力。能舉各縣人民而盡殲之乎。不能也。且縣各有民兵。志在自衛。合各縣人民之力。以從事於廢督裁兵。於此而督猶不能廢。兵猶不能裁者。未之有也。夫裁兵有二難。一安插。蓋裁兵而無安插之法。則國家一而裁兵。而地方一面增加土匪。此固極困難之問題也。然地方分治以後。被裁之兵。屬於何縣者。遣送回籍。其安插之法。自有縣政府負其責任。一治安。軍隊所以衛國也。吾國軍隊。既不能衛國。轉而擾民。不知者以爲軍隊之力。可以保護治安。實則兵卽匪耳。軍隊愈多。治安愈不可保。

故實行裁兵則土匪既乘虛而來。被裁之兵。又明目張胆而爲匪。此又人民所深爲顧慮者也。然地方分治。縣政府各有維持治安之能力。則兵與匪之患可以不作矣。夫兵猶火也。不戢將自焚。太上無兵。不得已而有兵。亦祇有采用民兵之法。鄉曲無賴。招募成軍。衛國自衛。都無所取。故是等之兵。不特裁汰且須消滅。是故民兵制度。一經實行。則廢督裁兵。均不成問題矣。唯是教育不普及。戶口未調查。則民兵制度。亦無從辦起。故縣分治者。實吾國整頓軍備之大機會。而免除外患之大關鍵也。廢督裁兵。猶目前枝節耳。

第九章 縣分治與財政

財政專書。汗牛充棟。學說繁雜。各有異同。然一言蔽之。不外開源節流四字而已。吾國財政困難。至今而極。顧一商及生財之道。則除借外債無方法。一問及理財之人。則除能借外債之外。無人才。譬之故家中落。不肖子弟。舉祖宗遺留之動產。悉付之質肆。所餘者祇此土地主權耳。今者地丁抵押之條件。已爲銀行團所擬議。吾不知以理財專家自命者。果將忍心簽約否也。吾國財政紊亂之原因。厥有數種。一惡稅。如厘金及其

他雜稅。皆足以阻碍工商業之發展。二官吏中飽。人民輸納者百而國庫所收者不及三十。餘皆飽個人之私囊。故徵收機關。謀官者皆認爲優缺。然官吏肥則國家瘠矣。三濫費。國會無確定預算之權。審計又不能獨立。故國家公帑。儼成官吏私產。其取之於民也盡錙銖。其用之於私也如泥沙。雖欲不窮不可得也。四無統計。據今日財政部之報告。每年歲入若干萬萬。實則紙上文章。絕非確數。故每年人民之輸納。究有若干。國庫之收入實得若干。正當之統計固缺如也。夫財政困難之結果。盡人皆知矣。然財政何以困難。則理財者不能不審察其原因。故揭理財之要義。則開源節流。而就其原因以整理之。則廢惡稅。去中飽。禁濫費。嚴統計。皆爲整理財政之急務。顧今日所謂理財專家。於上述四種原因。未必一無所知。且所謂名流學者。迭掌財權。乃一籌莫展。依然向外人討生活者何也。天下事舉一廢百。則一事不舉。國家根本計劃不定。則事事皆形棘手。固不特整理財政而已也。縣分治者。國家之根本計劃也。縣縣分治。則縣縣自整理。其一縣之財政。所謂廢惡稅。去中飽。禁濫費。嚴統計。四事均可次第實行。各縣無財政紊亂之患。則國家財政本極簡單。而藉各縣政府之力。則整理之方亦至容易。例

如鹽稅。固今日國家歲入一大宗。曩日商人承辦。固訾爲制度不良。然抵押借款以後。并得外人爲之稽核。何以鹽稅增加。爲數有限。整頓鹽務之計劃。終不能實行。無他。此由於非根本改革也。改革鹽稅之法。應定爲食鹽專賣。國家就鹽之出產地。設立鹽廠。以機器製成鹽塊。每塊重量。因人民需要分爲若干種。人民購鹽塊於市肆。市肆則購之於鹽廠。凡通都大邑之中。鹽廠得委托商號任分銷之責。分銷之利益。則定爲貨價百分之幾。而不另支他項費用。各地分銷處。爲保護其自身利益起見。對於私鹽之運入。必極力調查。而各縣警察佈置周密。作奸犯科者必難逃偵察者之耳目。且鹽廠規模與造幣廠同。鹽塊爲機器所製成。必有特種之印記。使他人難於模仿。卽欲模仿。然資本頗巨。又苦於流通之不易。而在人民一方面。則貯藏私鹽與貯藏僞幣相同。一經發覺卽屬無心之失。亦不免於糾纏牽累。且食鹽專賣。鹽價可較今日爲低減。而國家所入每年當可達二萬萬以上。分銷處與各地警察。皆能負緝私之責。則緝私經費一項。每年所省減者數以百萬計。大抵緝私者愈多。則私鹽愈充斥。唯有緝私之名目。官吏乃藉緝私以營私利。蓋製造僞鹽與製造僞幣等耳。假令造幣廠長多派人員。分赴

各地以緝獲僞幣爲事。吾恐僞幣之發現於市上者。正日益增加也。故食鹽專賣設廠製鹽。則不必緝私而私自戢矣。夫鹽稅可增至二萬萬以上。此固國人所樂聞也。然食鹽專賣。今日能實行乎。不能也。無論達官顯宦。多與鹽務有關。利益所在。勢必竭力反對。就令實行專賣矣。然中飽濫費之弊。可以免乎。僞造私鹽之事。可消滅乎。緝私人員可廢止乎。不能也。何以不能。則各地交通不便。警察設備又不完全。國家收入未見增加。而現在鹽稅已先受其影響矣。故食鹽專賣改革鹽政之大計劃也。然縣分治未實行之先。則此種計劃無從辦起。又如土地稅。亦今日財政上之重要收入。然整理土地稅。非從清丈入手。不可以。一中央政府清丈全國之土地。恐耗百十年之光陰。而有効與否。尤在不可知之數。此吾所以主張以土地稅歸縣有也。

第十章 縣分治與教育

美使朱爾典歸國之時。道過上海。嘗告某君曰。曩偕美公使芮博士游太原。一日相與策騎郊外。道逢一貌類文士之老人。詢以是地之人情風俗。既畢。老人問曰。大人爲何國之大人乎。吾應之曰。我爲英國人。彼爲美國人。老人曰。吾聞北京有所謂大總統。不

知此大總統其爲英國之大人乎。抑美國之大人乎。朱氏述此事既畢。乃發表其個人之意見曰。年來各省紛亂。而山西以治安著。然國民程度猶如此。則中國前途如何。當視教育能否普及爲斷矣云云。近年以來。山西一省。不特以治安著。且當局者提倡教育之名。已爲社會上所稱道。然人民對於大總統之爲何國人。尙茫然不知。朱氏臨別贈言。乃以注重教育爲吾國人進忠告。夫以省政府之熱心興學。而教育普及。尙遙遙無期。於此而欲改造國民。不綦難乎。故由此言之。益可證明省分治云者。與地方事業無關。卽教育一端。亦非俟各縣分治之後。必無以收普及之功效也。改造國民。端賴教育。此理甚明。不特朱爾典言之。吾人固多知之。而并能言之也。顧中央政府既不注意。省政府亦未可倚賴。唯有地方人民。自負其責。且誰無子弟。籌款辦學。名曰公益。實則個人已先享其利。故縣政府成立之後。交通警察之外。所應先行籌辦者。則普及教育。是也。竭地方之財以養官。則地方人民所不願。竭地方之財以辦學。地方人民必能了解其關係之重要。且今日之中央政府。不摧殘教育。已云大幸。普及教育云者。絕非彼輩之所樂聞。故吾國人民無需乎教育則亦已耳。否則非實行縣分治。使縣之

人民共負其責不可。夫吾國國民有現在之國民。有未來之國民。今日之兒童皆未來之國民也。故小學教育關係於未來者至巨。若夫熙來攘往於社會之中。則皆今日之國民也。然是等國民多缺乏國民常識。而又與現在國家直接不生重要之關係。則改造國民。不能不改造現在之國民。故夜學校通俗演講社會教育等等皆爲當務之急。今之所謂振興教育云者。在中央政府僅注意於專門以上。在省府僅注重於中學以上。其重形式缺精神。卽教員薪俸亦移作軍餉。往者固可勿論。而對於小學教育半夜學校通俗演講社會教育等等。則絕未加之意焉。故夫普及教育。改造國民。則不能不使一縣之人民自負其責矣。

第十一章 縣分治與實業

民生凋敝至今已極。非振興實業無以挽回厄運。此理固盡人知之矣。然政府則祇有空言。人民則徒資話柄。實業前途尙無何等之發展。若是者何也。大抵實業不能發展之原因。厥有四種。一法律。吾國司法不能獨立。軍權專制。官吏惡劣。人民不獲法律上之保障。民事訴訟又難得正當之判決。二治安。土匪充斥盜賊橫行。居者行者咸有戒

心雖極有利益之事業。人民皆不敢輕易投資。三苛稅。年來武人執政。橫征暴斂。無物不捐。一物而捐數次。往往原價一元之出品。而運至銷流之市場。經各地官吏直接間接之誅求。所費乃達一元以上。以故洋貨輸入。日益增加。土貨以質劣價昂。鎖路日縮。四交通。日用物品。成於工而通於商。交通不便。則運輸爲艱。而工商業交受其困矣。上述四種原因。有一於此。實業猶蒙其害。今四者兼備。則雖日言振興實業。寧有效果乎。唯縣分治之後。則道路交通。漸次舉辦。警察周密。則地方治安。一切雜稅均歸縣有。凡人民感覺痛苦者。人民得起而廢除之。法律生效。則官吏之權力有限。自不能不守法奉公。故四者之障礙既除。則生利事業自必日起而有功。且縣分治不特關係於實業之發展而已也。勞動問題。爲今日世界之大問題。勞動者與資本家之衝突。方興未艾。吾國大資本家雖未發生。社會革命爲期尙遠。然實業發展之結果。則勞動者與資本家之衝突。在所不免。吾人一方面提倡實業。而同時不能不注重於社會問題。故縣政府之生利事業。自宜擴張其範圍。如產麥之地。則縣自經營其麪粉廠。蠶桑之地。則縣自經營其絲織廠。其他工業上之經營。均以此類推之。以一縣之人民。爲縣有事業之

勞動者。同時又可爲縣有事業之資本家。如是則實業愈發達。勞動者各得享相當之生活。而社會前途。將藉此而免去種種之危險矣。夫提倡私人事業。使各竭其精神。能力以爲對外之競爭。此則時勢所趨。無可阻止者。然富豪政治。斷非一朝一夕所能成。與其已事謀補救之方。無寧早爲思患預防之計。卽如自來水電燈市街電車等。今方勸導人民。使之集資籌辦。然自來水電燈市街電車。則固人民日用所必需。自應爲地方人民所公有。若經營於私人之手。則資本所關。勢必注重子金。貧苦人民每不能享受其利益。此則事實具在。固吾人所目覩者也。故由是言之。現在之實業問題。非縣分治無以收發展之功。而未來之社會問題。又非縣分治無以防革命之禍。其關係重要固如此矣。

第十二章 縣分治與選舉

立法機關其不爲國民所尊重也久矣。顧代議制度爲憲政之精神。且約法具在。維繫甚深。非常之舉。易招反動。固曰議員惡劣。大違公論。然機關作用。不能涉及個人問題。如謂議員分子品流複雜。試問國民自身品流果皆純粹否。夫議員所以代表人民。議

員人格之優劣。全以國民程度爲準。例如衆議院議員之選舉。依人口比例約每八十萬人。選出衆議員一名。假如有賭徒八十萬人。每人均年納直接稅二元以上。依法均有選舉公權。此八十萬人投票之結果。則當選之議員。其必爲賭豪無疑。且非賭豪。實不足以代表此八十萬之賭徒。蓋議員者國民之縮影。絕非離去國民而別成一社會。故國民不爲議員後盾則亦已耳。乃肆口謾罵。實欲消滅之。而後快。曾亦知議員有罪。罪在國民乎。雖然今日之國民。固不承認議員爲其代表。而從事實上言之。則今日之議員確不能爲人民之代表。無論全國人口未經調查。國民究有若干。既無從知其實數。則議員之選出。自不能代表大多數之國民。況今日之選舉狀況。複選方法已屬不良。以數十無賴名曰初選當選人。於是互結團體。公然賣票。若是者其果國民之意思乎。辦理初選之委員。往往與土豪政儉相勾結。僞造初選人名冊。嘗有以一人而製造數萬之初選人者矣。若是者其果國民之行爲乎。近人漸知複選制之非。而主張直接選舉。然交通不便。人口又未經調查。且人民未知選舉之關係。調查則故爲誤報。投票則視爲畏途。故欲以選舉方法。徵求人民之公意。而人民之公意實無有真正之表示。

無論複選舉也。直接選舉也。所選出之議員。必非人民之真正代表。非人民之真正代表。則人民之不爲議員後盾者無足怪也。夫省長民選。吾所反對者也。吾非反對民選。實反對非真正之民選耳。縣長民選。吾所主張也。而必限以一定之程度。如道路交通人口調查土地測量教育普及等項。蓋縣縣分治以後。辦理選舉固較爲容易。而人民之知識與能力。必逐漸發展。其能獲多數人民之投票者。必能代表多數人民之意思。民國九年。國會受二次之解散。國民視之漠然也。固曰國民缺乏政治上之常識。然此等議員。實非多數國民所選出。尤不能代表大多數國民之公意。故兩度解散。國民不爲後盾者。職是故耳。夫選舉者。人民能力之表示。覘選舉之狀況。卽知人民程度之伸屈。不特議員縣長省長之選舉而已也。今日國會議員之怪狀。貽人口實。固無論矣。然鄉曲城市之中。所謂自治團體商業團體慈善團體。其選舉之狀況及其結果。有愈於國會議員乎。最近有所謂國民大會之說。倡之者固各有用意。而附和之團體。方且興高采烈。一若旦夕可以實行之。而有實效。夫四百兆人悉爲國民。如曰國民大會。將聚議一堂以解決國是乎。如仍曰選舉代表。是與國會議員何異。何國民大會之可言。

然此姑勿論。國民大會問題。正在研究討論之時。而鼓吹國民大會之團體。內部已發生種種笑柄。可知國民程度未足。一切新奇之題目。悉爲試驗之文章。選舉又其一端也。民國成立以後。政黨林立。幹部多設於北京。然察其組織及選舉之方法。則混亂至於不可思議。夫政黨之組織。必有統系。先由地方黨員選舉若干代表。以組織支部。各支部選舉若干代表。以組織幹部。幹部直接產生於各支部。卽間接爲全國黨員之代表。故幹部之主張。卽爲一黨之主張。幹部之命令。卽爲一黨之意思。乃吾國之政黨則不然。以北京黨員組織幹部。而各地方之黨員不與焉。幹部之職員。由北京黨員組織之。而各地方之黨員不與焉。故以是而稱曰政黨。政治上之作用。蓋亦僅矣。元二年間。社會上有一種奇怪之論調。每曰某黨分子太複雜。夫共和政體。凡有公權者皆於政治上。有直接之關係。美國每逢大選舉時。碼頭棧房之苦力。皆爲政黨之黨員。故如吾國人之目光如豆。直以非士大夫不得與聞政治。是則帝王思想耳。無妨効忠故主。冀恢復滿清之舊。固不必虛與民國委蛇。而爲惑世誣民之論也。夫選舉者。人民自有之公權。代議制度。又爲不可避免之事實。吾人欲藉選舉方法。以增進國家與社會之利。

益則縣縣分治以改造國民。此其急務矣。

近人鑒於議員個人之劣行。乃并代議制度而根本反對焉。此因噎廢食之偏見也。夫政治制度。其完善與否。有比較而無絕對。使專制政體。亘古不易。則朕即國家。小民詎有議政之權利。無如時異則理殊。民權政治。已爲大勢所趨。而人民衆多之國。既不能相聚於一堂。故明知代議方法。非絕對完善之制度。然除此制度外。亦未得一比較完善之方法。此中不得已之情形。凡主張真正之民治主義者。類能言之也。如純從理想上立論。國家政府。尙無存在之理由。則代議方法。詎更有研究價值乎。願理想與事實。往往不能合而爲一。故爲適合於時勢之要求。祇有融理想以就事實。况政治云者。絕不能離事實而存在。吾國人高談理論。好爲躐等之主張。然主張愈多。人民痛苦。愈不能自拔。凡善羣之道。主要在與羣俱進。譬之少數人乘汽車疾馳。而必不能令輿夫追隨。其後者勢也。故爲發展國民之政治能力。惟有注重於代議制度之改善。必曰代議制度。不適宜於中國。此種偏見。匪特引國民入於歧途。且徒爲懷抱野心者所利用而已。更進一步言之。人類所以紛擾不寧者。生活問題耳。無論政治革命。社會革命。實不

外爲生活上之競爭。昔人之言曰立憲政治。可以免除革命。吾初聞而疑之。今則恍然大悟。蓋專制政治。不問爲君主爲軍閥爲貴族。而大多數人之生活問題。必操於少數人之手。故輟耕隴畔者。往往乘機卽發。而革命流血。乃不可免。自憲政之說興。藉選舉爲武器。以筆舌代干戈。人民有爭存之途。斯流血之禍可以少減。故夫政黨興仆。新陳代謝。其所標榜。名曰政見。實則藉此途徑。以解決其一部分人之生活問題耳。吾國論政者。乃不明乎此中作用。日爲厭棄國會詛罵議員反對代議制度之論調。不知人類生活之競爭。相續不息。不能利用筆舌以爭。則必利用鎗炮以爭。試思年來戰禍之起。原果能出吾言範圍以外乎。蚩蚩者民。仍隨聲附和曰。國會禍國。抑知國會果有禍國之能力。則連年兵氣。早銷爲日月之光矣。歐美勿論。近考之日本。其軍閥之勢力。較吾國爲偉大。國會議員之賄案。亦時有所聞。然社會秩序得以保持。人民安存得以維護者何也。則一國之人。無論爲天皇爲元老爲軍閥爲富豪爲平民。其內幕如何。另爲一問題。而表面上則皆以國會爲重心。唯人人以國會爲重心。斯人人以選舉爲競爭之武器。甲起乙仆。絕無有軌外之行動。吾國則不然。軍人曰國會禍國。人民亦曰國會禍

國於是窮無所歸之政客。既不能藉選舉途徑以解決其個人之生活問題。乃不能不借重軍人。以爲一時利用之計。此端一開。戰禍迭作。然誰生厲階。至今爲梗。此非政客之罪。而國民厭棄國會之罪也。夫國會云者。簡單言之。不外爲人利用之機關。日本國會。固爲軍閥元老所利用。卽美國國會。何莫非爲富豪所利用。今人以軍閥利用國會。乃引爲軍閥罪。詎知軍閥尙甘於利用國會。正爲政治漸入軌道之引端。否則以鎗炮之力何求不可。求之不得。則愈爭愈烈。循環報復。大亂未已。吾民雖日爲和平之運動。而和平之願終不可償也。國民苦兵久矣。顧既無力以去兵。乃希望於以兵去兵。前門拒虎。後門進狼。愈欲去兵。而兵禍愈烈。故使軍人政客。悉循憲政常軌。以國會爲戰場。以筆舌爲槍炮。雖戰爭如何劇烈。議員如何貪劣。然結果不過虛糜國家薪俸。政治時形停滯如斯而已。而人民之安居樂業如故也。以視生息於炮烟彈雨之中。享受奸淫焚掠之慘。其苦樂何若。其輕重何若。夫以國民自身之能力。排除軍人則不足。反對議員則有餘。故必認定國會爲政治中心。注重於選舉權之運用。則不必哀呼於軍人之前。而兵禍必可漸減。彼夫取消國會。反對代議之主張。其爲曲學以取媚當世。抑缺乏

政治常識。姑可勿論。國民爲自身利害計。萬不能爲此等邪說所愚。否則十年紛擾之迷夢。終無醒覺之時。而政治前途。將萬劫不復矣。至於選舉舞弊。層出不窮。無論選舉總統。選舉議員。其不良之結果。正復相同。然此不過一時之現象耳。根本改善之方。則必俟諸地方分治以後。

第十三章 縣分治與司法

亡國之痛。國人所引爲大懼者也。然香港一隅。主權已非我有。而達官富豪。羣視爲世外桃源者何也。固曰地方治安。較之內地。一日數驚者。有天壤之別。而司法不能獨立。人民之生命財產。不蒙法律上之保障。此實爲其大原因。立憲國家。三權並重。缺一不可。否則雖有良好之法律。而官吏視若弁髦。法庭失其作用。刑罰不得其平。則革命之禍作。民國九年。大亂迭起。禍端之發。無非行政部首長破壞約法。有以致之也。夫使循憲政之常軌。法庭有行使職權之自由。則違犯法律者。無論爲何種官吏。悉可處以相當之刑罰。如是則官吏以犯法爲戒。人民亦無不平之感。政客循軌道以爭。自不至唆武人以干政。無督軍團之變亂。則護法之戰爭。何自而起。且民國亂源。實起於宋案。假

使宋案判決悉聽法庭之自由。則民國基礎日益鞏固。又何至革命迭起。禍無寧日乎。由此觀之。國會不能完全行使職權。固足以危及國本。然法庭不能完全行使職權。其關係於民國。國本尤非淺鮮也。夫立法機關爲世詬病者。固曰議員自身之咎。而選舉舞弊。宵小濫竽。實爲國會破產之原因。果司法完全獨立。則違犯選舉法者。必難逃於法網之外。而國會尊嚴藉以保全。破壞約法者。亦或不至無所忌憚。或謂司法官吏。妖孽滋生。假以權能。適爲野心家所利用。此言誤矣。法官任用。尙循一定之資格。縱曰分子複雜。而較之弊端百出之選舉。聚土豪劣紳學究無賴。紈袴子於一堂。孰優孰劣。當有能辨之者。且司法與立法。其重要一也。行政首長破壞約法。而武人乃起護法之師。然行政官吏隨時隨地。皆侵犯司法之職權。而人民乃不聞倡議護法者。豈立法之法爲法。司法之法非法乎。夫不平則鳴。物之常理也。司法獨立者。所以平人民之不平。苟法庭不能平人民之不平。則人民自必另闢途徑。以鳴其不平。故欲吾國人民無不平之鳴。則非司法官吏各有行使職權之自由。民國之禍正未已也。雖然司法獨立。與民國前途。所關至巨。人多知之矣。而於縣分治何與。抑知司法不能獨立之原因。一武人

專制凡壞法亂紀之事。法庭上所認爲有犯罪行爲者。武人則視爲當然取得之權利。其秘密行動私相授受者。勿論。如販賣鴉片烟。如開賭抽捐。凡此行爲皆爲法律所不許。平民爲之受罰必重。而附屬於武人之官吏。則肆行無忌。法庭固莫奈伊何也。故夫武人專制之禍。非縣分治後無從而消滅其暴力。則司法獨立。自非縣分治後亦無從而保全其職權矣。一法官任用法。無保護法官之効力。司法爲三權之一。其地位與立法行政等。今大理院以下純受行政部之支配。尊嚴既失。自無行使職權之自由。故大理院長必須國會選舉。高等法官之任用。應得參議院同意。法官自身得所保障。則行使職權時。自不至仰行政部之意旨。至初級審判。由縣知事兼理。以縣知事一人之身。兼執行行政司法之大權。是直縣皇帝耳。凡訴訟之事。初級法庭爲最繁。縣知事以行政官吏兼行使司法職務。是與司法獨立之本旨大相違悖。或謂各縣設初級法庭。則經費無着。然富庶之縣。法庭所收訟費。逾於法庭額定之經費。窮瘠之縣。雖曰經費不足。然司法爲中央政府之系統。調劑補助。自有相當之辦法。况因司法不能獨立之故。人民遇有訟事。被告固至於破家。原告亦陷困境。官吏勒詐。差役需索。人民暗昧輸將之。

數目必出法庭正當經費之外。故徒曰經費不足者。仍表面之托詞耳。袁世凱禍國。實自破壞司法獨立始。宋案爲其第一步之造端。厥後以知事兼審判。以省長兼爲司法監督。凡此種種。皆所以伸行政部之大權。而阻碍司法獨立之進行者也。夫往車已覆。來軫方適。吾人既疊經大變。則今後對於司法前途。不能不竭力擁護。使保其獨立之精神。故修訂法律。排除障礙。改訂官制。嚴行甄別。誠爲目前急不容緩之舉。而欲完全收效。則不能不俟之地方分治以後。若夫法官不法或所不免。然舞弊之端多在初級。（如無辜人民因株連牽累致被拘押數十日。法庭又延不審訊。人民以是而破家喪身者。不知凡幾。今之司法機關。往往以文亂法。芻狗生民。其事實甚多。難以枚舉。）吾謂法官任用。既有特別之制限。則初級法官之罷免。自應付人民以大權。例如每縣設初級法官若干人。如法官不職時。得舉行縣內人民總投票。以決定其去留。如是則司法官吏不敢作惡。人民權利多一層保障。此固縣分治之本旨也。

第十四章 縣分治與交通

歐美政治。爲吾國所應仿效者甚多。而其設施之先後。進行之次第。則吾人所當研究。

者也。香港上海。昔本荒烟蔓草之區。自歸歐人管理。乃一躍而爲東方樂土。假使政治權猶在吾國人手上。則今日之繁華都市。恐尙仍百年之舊。夫歐人之耳目心思。與吾人同耳。然歐人管理之土地則治。吾人管理之土地則亂者何也。吾人不必遠遊歐美。借考察政治之名目。以爲飾智驚愚之舉。姑就耳聞目見者。亦足供吾人研究之資料。試考歐人取得香港上海之初。凡百設施。正在籌辦。而第一步經營之事。則開通道路是也。夫交通不便。斯進化遲滯。吾國風氣不開。民智閉塞。純在於此。吾嘗謂練百萬之兵以擁護民國。而民國尙有風雨飄搖之懼。若開通全國道路。使人民知民國與個人之關係。則民國之基礎固矣。年來內憂外患。紛至沓來。政府與人民。咸感交通困難之苦。而內地幅員廣闊。又每每爲鐵道交通所不及。且建築鐵道。成本重而爲期遠。借款喪權尤爲人民所不願。故開通道路之說一倡。聞者一致表贊成之意。近有所謂國道計劃。分道路爲三種。一國道。二省道。三縣道。吾意國有中央政府。主持全國之計劃。則關於全國之交通。除鐵道運河而外。開通國道實爲重要之設施。然如近人之主張。則欲以中央政府之力。開通全國道路。微論財力有所不逮。抑且需時甚久。故必縣縣分

治各開通其一縣之道路。其關於國家交通者。則由中央政府定一全國國道之計劃。使各縣分段負責。限期開通。其國道所不及者。則縣自定其縣內交通之計劃。故縣縣之道路開通。則全國交通之計劃完成矣。或謂由各縣分段辦理。成功似較爲迅速。然貧苦之縣。何從而籌此築路之巨款。抑知道路新闢。固不必求若何完好。但依照一定之寬度若干尺。使車馬通行無梗塞之患。若夫路政之如何改良。汽車電車之如何設備。則道路開通後之事矣。故第一期開通道路之經費。最大支出者。爲徵收人民之土地。今人以爲富庶之縣。則築路經費易於籌措。實則縣愈富庶。則土地之價格昂。所需之經費必巨。若貧苦之縣。則土地徵收較爲容易。而除購地以外。祇需工人若干稍加平治之力。卽成公共道路。故他項新政之舉辦。各縣有富庶貧苦之不同。若開通道路。則富庶者未必易。而貧苦者未必難也。吾意徵收土地之款。應由縣政府發行公債。以各種通行稅爲担保品。貧苦之縣。則由中央政府斟酌補助之。且徵收土地亦可暫以公債付價。開路之工人。除工兵計畫外。招募亦易。而縣內無業游民。及輕罪囚徒。自當使之協同操作。以輕減人民之担負。夫土地與勞力二者皆開通道路之要素。然縣分

治以後。則土地問題勞力問題。縣政府不難籌一解決之方法。彼所謂借外債以開通全國道路。藉開通道路以裁兵。乍聆其言似有至理。然外債之不容易借得。條件之絕難忍受。固國人所知也。況中央政府純以敷衍粉飾爲能。吾恐督辦會辦之名目繁多。而全國道路之開通更遙遙無期矣。

交通事業。屬於國家管理者。厥爲郵電路航四種。清末有郵傳部之設。此爲政府注重交通事業之始。民國以後。交通事業。漸成爲黨系之私產。甲攘乙奪。紛爭不已。其目的全在交通營業之收入。而不在于交通事業之發展。甚者借款築路。日有所聞。顧測量開始。款已全部挪用。又如提撥交通收入。移充軍餉。寢假一切機關。漸歸債權者掌握。凡此事實。皆近年所見慣者。若夫中飽濫費。賊私狼藉。一站長而積資百十萬。一行李司事而年入萬餘金。此猶竊鈎小伎。無足責矣。人亦有言曰。交通救國。曰整頓交通事業。其真意如何。固不可知。而其言則甚美也。然吾認爲國家根本未定。則交通事業絕無完全發展之希望。故夫開通道路。固與縣分治有直接關係。前已詳言之。而試思縣自治以後。郵電路航之利益。不得有擴充之機會乎。郵電路航之積弊。不得有改革

之途徑乎。況民智日開。民力日充。設施既事半功倍。進步更未可限量。徒曰整頓云者。祇一時補牢之計。固未足以語交通事業也。

治法終

上海图书馆藏书



A541 212 0015 5188B

中華民國十三年八月印

(定價大洋一角五分)

著者 盧 信

發行所 泰東圖書局
上海四馬路

印刷者 中華書局印刷所
上海靜安寺路

寄售處 各大書莊

