

訓 政

寶 山 嚴 恩 椿 著



一 九 二 八

上海图书馆藏书



A541 212 0010 7256B

政訓

著 椿 恩 嚴 山 寶



八二  九一

「大道之行也。天下爲公」。

禮運

「和平！奮鬥！救中國」。

孫文

序

去年學生聯合會舉辦暑期學校，椿以訓政爲題，演講二小時，語焉不詳。今春根據孫中山先生遺著，參酌泰西民治先進國之實在情形，編訂本書，閱月而工竣。頗擬對於革命方略中自軍政至憲政間之建設工作，加以討論，而爲政治學上一般民衆程度幼稚之國家，建立民治政府當採用之方法，作一貢獻焉。國內對於訓政之著述，尙不多觀。本書其得引起社會對於建設工作有系統的討論，而爲生氣垂盡之民意，下一強心劑乎？馨香祝之。

民國十七年三月嚴恩椿

翻

攷

二

目錄

第一章 民治與訓政……………一頁

民治之意義。 民治之發展。 泰西民治發長之二特點。 民治之

先決問題。 中國歷史傳下之特殊政象。 訓政爲籌備民治之必

要步驟。

第二章 訓政之意義……………一七頁

訓政在建設程序中之位置。 訓政之二種工作： 一、地方自治。

同盟會宣言。 中國之革命。 建國大綱。 孫中山先生對於地方

自治之言論。 二、中央訓政。 『權』與『能』之分別。 眞平等與假

平等。 訓政非官治。 訓政與民治不同。 與專制不同。 與委托

管理制不同。訓政爲政治學上一特別名詞。

第三章 訓政時期之中央政府……………四三頁

民治國未解決之問題：如何使行政獲得勝利？民治國在治術

上獲得之教訓。專政國家行政之勝利。歐戰以前之德意志。

調和民治與專政之一個方法。注意專門人才。政治目的與政

治方法。訓政時期中央政府之重要。訓政時期一個理想的中

央政府。現在國民政府之組織。與民治政府不同之點。與憲

政時期中央政府不同之點。中國現在需要萬能政府之理由。

第四章 訓政時期在之中央行政(一)……………六五頁

革命方略之三時期在實施上不能有清楚之界限。今日國民政

府之行政方針。外交與內政之關係。國民黨之反對帝國主義。

汪精衛論帝國主義者所用之方法 國民黨第二次全國代表大會宣言 孫中山先生論中國爲『次殖民地』 今日之外交政策。

一、要求列強承認新政府。國際公法關於承認新政府之意義與方式。二、用協商方法取消一切不平等條約。不平等條約之意義。外人在中國取得特殊權利之種類。國民黨之反對不平等條約。取消不平等條約不應在條約期限完止之後。我國取消不平等條約之法律的理由。政府用協商方法有可以達到目的之可能。列強取消不平等條約爲自利政策。

第五章 訓政時期之中央行政(二)……………九二頁

國民政府之對內政策：一、完成北伐。歐戰對於軍事之教訓。集中革命勢力與軍隊服從一個最高的命令。全國統一後立即

裁兵。二、訂立約法。何謂法治？孫中山先生對於約法之主張。訓政時期約法之形式與注重點。在國民政府治下人民應享之言論自由，宗教自由，身體自由。土豪劣紳之處置問題。三、普及教育。論標語之功用。『黨化教育』之意義。實施時之注重點。四、整理財政。五、實行民生政策。民生主義與共產主義不同。孫中山先生評馬克思：（a）唯物主義，（b）階級戰爭。（c）盈餘價值。民生主義與共產主義之三不同點。對於訓政初期實行民生政策之幾個建議。

第六章 訓政時期之省政府與省行政………一二六頁

省政府組織之前提。國民黨評聯省自治。第一次全國代表大會宣言。國民黨對於全國統一後省之地位之主張。國家與省

採取均權主義。省爲國家之整個的構成部分。訓政時期與憲政時期省政府組織之不同。今日省政府之組織與各部之職權。省行政應注意之點：一、消極的，省政府對於有全國一致性質之事項當將治權劃歸中央。『分治合作』之一個解釋。二、積極的，省政府當切實勵行其所頒之政綱。湖南省政府行政大綱。湖南政綱之長處。勵行政綱之二條件。

第七章 訓政時期之縣政府與地方自治……………一五二頁

縣爲我國自治之單位。民治起發於狹小區域中。訓政時期縣政府之組織，與民治國地方政府不同。訓政時期地方自治之步驟：建國大綱。地方自治開始實行法。國民黨第一次代表大會宣言。邵元冲之訓政時期地方行政計劃。邵君所訂訓政

時期舉辦地方自治之次第。對於邵君所提計劃之討論。訓政時期實施地方自治之注重點：一、政府行政之公司化。二、選擇有才能之行政長官而予以全權。三、整理地方稅收。四、從事最下層之鄉村工作。

第八章 由訓政而至於憲政……………一九一頁

本章討論之特點。孫中山先生所訂訓政時期政府以政權交還於人民之次第。政府以政權交還於民衆當經過何種方式？一、攷定國民行使四權之標準。一縣之政治與物質的建設。泰西民治國所定國民投票權之標準：(a)教育。(b)納稅。普及選舉制之某種限制。Lord Bryce 評教育標準。納稅標準不能確定人民之自治能力。國民之公民興趣爲實行民治之必要。

二、行使四權之次第。四權之意義及作用。(a)選舉權。(b)創制權。(c)複決權。(d)罷免權。代議制爲民治國之基本制度。直接政權彌補代議制之不足。國民自治程度未高而行使直接政權之弊病。泰西民治國對於人民直接立法之鉗制。孫中山先生之主張。

第九章 訓政時期政府之用人……………一三八頁

『以黨治國』之解釋。政府用人感到之問題。民治國官員之出處。一、選舉。二、任命。三、攷試。民治國政府之選舉職佔少數。『短選舉票』運動。任命職司之特點。攷試制補救任命制之弊病。英之公務官。美之公務官。孫中山先生主張訓政時期政府用人之方法。訓政初期官員祇由任命產出之原因與弊病。

籌備攷試制之二問題：（一）攷試院之組織與職權。美制。我國攷試院可以採取之點。（二）攷試制適用之範圍。實施攷試制之注重點。

第十章 訓政時期之吏治……………二五〇頁

官吏應負責任之分類。民治國之監察制度：一、行政部。二、司

法部。三、立法部：（a）質問權。（b）審查權。（c）受理請願

權。（d）不信任投票權。（e）彈劾權。（f）管理財政權。民治國

監察制之特點。孫中山先生之監察制度。訓政時期監察制之

原則。監察院之職權。監察員之產生與保證。審計院之性質。

我國之審計法（十七年四月十六日）。審計法之特點。立法院之重

要。貪污之解釋與原因。如何造成廉潔政府？司更其十。

訓政

第一章 民治與訓政

民治之意義，爲國家之事，由民衆全體管理之。管理之方法，有操取直接者，有採取間接者，有採取直接與間接互用者。民衆用代議制參預政治，是間接管理政府之例也。民衆用罷免創制複決諸制，是直接管理政府之例也。孫中山先生以選舉罷免等列爲四權，是直接與間接管理互用之例也。各國採取民治之方法，雖有等殊，惟民治之特點，則在民衆有權以管理政府。後者之成分，雖祇爲少數人，然此等少數人之得加入政府，必須經過法定手續。一般負政治責任者，又須得到民衆多數之同意。其對於國家之設施，必當合乎民衆多數之意志與需求。設政府之計劃完全係一人或一部分

人特定之創制，而其實行又確能增進民衆之福利，但在民治國中，此等計劃之合法的執行，必當以民衆之承諾爲基礎。卽此一點，可見民主政治與君主政治及貴族政治之不同。蓋君主政治之主權主體爲君主；貴族政治之主權主體爲少數貴族。在二種政體之中，政府可不得民衆多數之同意，而自以其意志爲法律或政令，而強民衆以必從也。民治在上古最發達之國家爲希臘——而尤其爲雅典，與在共和時代之羅馬。德謨克拉西一字淵源於希臘。希臘之哲學家如柏拉圖 Plato 等，以民衆——德謨斯——之從事政治，往往缺少遠大之眼光，冷靜之頭腦，而惟感情是尙，故在各種政體中，頗賤視之。自羅馬帝國之後，中古各民族受國家同教會普遍的帝國思想之籠統，民治思想被淹沒者可二千年，蓋至十八世紀中葉而始復活。近世民治政治之遠源在紀元前第四世紀之希臘。其次在十四世紀馬栖略

Marsiglio of Padua 與奧肯 William of Ockam 等提倡民權，又其次在法國革命前學者如陸克 Locke 盧騷 Rousseau 等持自由平等爲天賦人權之說，反對專制而辯護革命之合理。但近世民治政治之歷史則不過一百五十年。其所採方法與希臘羅馬不同之點，在古代之民治，國民（國民之英文爲 Citizen，原於拉丁之 Civitas，希臘之 Polis，其義指城民之意。蓋古時希臘與開國時之羅馬，以城爲國，所謂『城國』是也。）皆得參與，故其範圍，祇可限於一城或一市。近世之民治，以條頓產品代議制爲原則，故其範圍可無限制。然代議制之本身，仍有流弊。其最堪注意者，卽代議制所用之手續爲選舉，其法由卑而高，以民衆爲國家中金字塔式之政治組織之基礎，由民衆選出代議士以處理一區域之政務，遞次而進，以至於金字塔之最高巔——卽中央政府。從理論以言，政府之執政者，由民衆選出，故

其意志卽爲民衆之意志。但在實際上不免發生種種問題。例如被選舉者如何可利用其位置與權力，完全履行選舉之者所托其代表之意志？蓋代議制之特點，在民衆用間接方法管理政務。但自經一度或幾度之選舉後，安能保障最後選出之代表之個人意志，可與最下層選舉者之公衆意志不相出入？職此，疆域狹小之國家，如瑞士等，再採用創制複決等直接管理方法以補代議制之不足。孫中山先生之四種政權，卽集泰西民治先進國政治經驗之大成，移而用之於中國，以求達到民治最完善之結果也。

民治主義在輓近一百五十年中，進行猛速，有遍佈全世界而不可遏制之勢。溯自十八世紀末葉，美國獨立告成之後，南美諸邦，相繼脫西班牙葡萄牙等國而獨立。其政體皆採用共和。歐洲諸國，受中古遺下之帝國思想最深，其領域互相毗連，內政外交，胥受均勢之局之鉗制，故新政體不易實行。

然在十九世紀之中，若比利時希臘之獨立，意大利之建國，德意志之統一，民衆在政治上皆佔有偉大之勢力。卽以德意志論，德以武力立國，其政治大權悉操於少數軍人及實力派之手。但崇尚鐵血之俾士麥克 Bismark 亦傾向於國家的社會主義。一九一四年歐洲大戰開始之後，美總統威爾遜 Wilson 更有 "to make the world safe for democracy" 之宣言。由是以觀，民治政治已成爲今世政治最大之勢力，我等若觀察各國政治之趨勢，更可預斷之爲將來政治最後之目標。其故蓋在政治——用孫中山先生之解釋——爲管理衆人之事。民治者，衆人之事由衆人管理之也。我等儘可不同意於人權天賦之說。但人既爲人，卽有爲人之價值。民治之主旨，在承認各個人之價值。凡關於公衆之事，卽事業之有關於羣中各個人者，各體皆應有發表與實行其意志之機會。故其說可離去人權天賦之說而獨

立。反對人權最力之學者如邊沁 Bentham 等，而其主張民治亦最力，蓋有以也。我國革命以民治爲根本主義之一，具見建國者眼光之遠大。然民治有其必要條件也。民衆能完成此先決條件，則達到民治之程度。否則名爲民治，實則專制獨裁之變相而已。此孫中山先生所以於民治之前加一訓政步驟也。

我等考察民治各先進國實行民治之過程，得一可以注意之點：卽民治之起發點，乃由於下層受壓迫之民衆。蓋民衆不堪政府之壓迫，乃要求後者承認其某種應享之權利。同時政府必竭全力以阻撓此等要求，於是社會上發見二種不同極的勢力——其一爲民衆的，其目的在要求政府承認其某種勢力之存在；其二爲政府的，其目的在遏止民衆新起勢力之擴張。二種勢力相持至若干時期之後，民衆勢力往往佔於優勢，其原因在民衆在

數量上較爲雄厚而在政治上尤爲組織國家之基本成分，故其要求，最後必能達到原定之目的。然至民衆之要求被承認後，社會中又產生新問題焉。民衆已得之權利不足以供解決新問題之需要，於是又有新要求焉。遞演而進，民衆所得之政權遂至今日之程度。夫我等知今日民治國國民之基本權利，皆有法律爲之保障。抑不知民衆得此，皆曾經過長時期之奮鬥。試舉宗教自由爲例。在中古時代，個人之信仰由國家與教會代爲取決。教徒不能用己意解釋聖經。後者之文字，概用拉丁，普通民衆不能傳誦。實際蓋爲僧侶所專有，民衆不過爲接受教會所定教義之被動的機械。是時之言論大受限制。例如十八世紀——已在宗教改革之後一百餘年，伽利略

Galileo 主張地球旋轉之說，教會傳審之。結果此六十九歲之科學者，跪於十個紅衣主教之前，因不能受教會之壓迫，故殼棘地自取消其科學上

絕大之供獻。教會之態度蓋於一四一五年君士坦斯教會會議 Council

of Constance 審訊赫斯 Huss 時表明之。其意即個人不當問一己之信

仰如何，而祇當依遵教會之命令。當時反對教會專制奮鬪失敗而被焚殺者，不知凡幾。民衆之得宗教自由，蓋經千餘年之奮鬪，至一六四八年後始爲當世國家與教會所承認也。我等再讀英國史，則知爲民權保障之大憲章，權利請願，權利法典等，其中所載如國君非由裁判官適當之判決，或援據國法，不得將自由民拘禁，繫獄，或強奪其財產。（大憲章第三十九條）

又如『無論何人，非議會所決定而得公衆之承諾者，凡各種贈與，貸借，繼嗣金，稅金，及其他一切類如之稅項，皆不可強之負擔。』（權利請願第一

條）凡此種種權利，民衆皆先受暴君之壓迫，後再經過長時期之爭持，而始獲得。由此以觀，泰西民治發長之特點有二；其一民衆自覺其本身對於

政治所造之問題；其二解決此種問題，必起源於民衆自動的激發。以此二因，泰西民衆均感到其所獲權利之貴重。不寧惟是，民治在泰西諸先進國中，皆有其悠遠之歷史。例如代議制爲條頓民族之產品，當盎格羅撒克孫人 Anglo-Saxons 浮海至英吉利時，（在第五世紀）即移植其條頓的政治制度於拉丁的社會組織之上。百人會議，Hundred-moot 人民會議，Folk-moot 皆爲自由民參預政治之機關。Parliament 之名詞，雖於十三世紀始發見，代議制雖至一二九五年始正式採用，然條頓人之參預政治，則遠肇於此等『野蠻人』在北歐森林中之田獵時代。此後代議制加以六百餘年之進化，始至今日之成績。夫我等固不論今日代議制仍有種種嚴重問題，遠不逮我等理想中懸擬之制度。惟代議制在泰西先進國有實行之可能性，則因民衆已得有充分之經驗也。我國之民治則不然。（一）

我國歷來政治缺少鞏固之組織，民衆雖處於君主專制之政體下，然政府向採放任式的愚民政策，故對人民不用嚴密之干涉主義，而後者所享之自由，較泰西先進國之國民爲多。換言之，民衆不自覺其本身對於政治所造之問題也。（二）辛亥革命易君主而爲共和，然主其事者爲極少數之先知先覺者，而大多數民衆——設非全體，不知約法中所訂人民之基本權利，如信教自由，言論自由，出版自由，集會自由，身體自由等爲何物。換言之，此等權利乃由少數領袖抄摹泰西成法，強賜之於民衆，後者事前並未感到人民無此等權利之痛苦，故處於被動的地位，而未認識其價值也。

（三）民治所用之制度，如選舉，創制，複決，罷免等，我國人民對之，素無經驗，故不能收實行之效也。夫以未達民治程度之民衆，而強其必行民治，此孫中山先生所以評我國辛亥以來十餘年之政象爲「政治無清明之望，國

家無鞏固之期，大亂易作，不可收拾」也。（自傳）然則拯之之道奈何？曰：惟實行訓政。

抑有進者，泰西先進國對於民治之先決問題已有部分的解決。民治之先決問題有二：一爲經濟的，社會上貧富二者不應各趨極端——至富者以達到個人物質上享到最高度之安適爲限，而其富力不至成爲畸形的特殊勢力，以至公共事業受其操縱；至貧者能經濟獨立於謀生之外，更有餘暇從事於社會與個人福利之增進。二爲智識的，教育普及於民衆全體，後者對於政治能有合理的了解與批評。自工業革命之後，泰西工業國之生產力大增。社會中雖產生大資本階級，其力足以左右立法，行政，司法等一切制度，而爲近世民治之最嚴重問題，然平民——大部爲勞工——在晚近半世紀由奮鬥而得到之保障，亦至可述。例如限定最低工資也；每日規

定若干小時工作也；禁止兒童工作也；保護女工也；整理工場也；改良機器以減少工人之危險也；注意工人之住居衣食教育而改造其地位也；國家對資本與勞動採取干涉態度也；社會行保險制養老金等以救濟失業之工人也；——凡此種種，皆足減少勞工之困苦而增進其福利。不特此也，泰西先進國因物質文明發達，社會吸收勞動之力甚大。并因交通建築等發達，社會對於一般人之生活亦可予以相當之怡適。泰西工業國如德法英美之失業者，雖為社會之大問題，然至經濟不能自存，流而為社會之寄生蟲，如英語所謂 *Parasites* 者，蓋不多觀。以言教育，則歐美各國自十九世紀至今，亦有迅速之進步，其民衆中不識字者，實佔百分中之至少數。夫列強對於民治之先決問題，已有部分之解決，故其民治得到相當之效果。顧我國民衆之經濟的與智識的能力為何如哉？以言經濟，則國人除三數軍閥

之外，全國皆處於貧乏狀態。以言教育，則識字者不過占百分之最少數。然則以此而言民治，民治之不失敗者幾希。此在未行民治之先，訓政所以又不可少也。

夫上述諸點，乃指泰西先進國較優於我國者而言之。然我國政治上尙有因幾千年歷史之遺傳，而自產生一種完全中國式之特殊現象。此現象維何？卽官吏以仕道爲最正當之發財門徑是也。蓋我國歷來之社會階級，祇有治者與被治者二種。治者官也。被治者民也。官之職務趨重於推尙數千年傳下之幾種抽象的道德信條。此等信條以崇奉君權專制爲重心，而關於民衆或社會上有統系的大規模組織，則完全置諸不問。民之地位，生息於宗法制度之下，對於公共事業之目標，被限於至狹至小之地平線，故其對政府之心理亦至簡單。析言之，不外二種。其一，民衆每年完納糧銀於官

吏，至官吏將其糧銀作何用途，則悉置之度外。其故（一）因民衆習於政
 府數千年傳下之放任主義，故享有充分之自由；（二）因社會之生活程
 度低淺，民衆在物質的安適上，無多大之要求；（三）因我國宗法社會，幾
 千年來已產出一種簡單而適用的社會管理制度，人民對於政府無多大
 要求，二者間之關係，卽以此繳銀而彼受之之手續了之。其二，人民欲達發
 財之目的，則視做官爲最迅速，最正當，最名譽之一途。國家公帑之出入，無
 所謂預算與決算也；人民之繳納賦稅無所謂 "No taxation wit hout re-
 presentation" 也。人民對於政府之稅政，蓋非特不敢予以應受之攻擊，而
 反從事於苞苴賄賂，以助其成。試觀歷來官辦之事業，其能蕩雪叢弊，廉潔
 是尙者，萬千中無一二焉。而養成之者，實由於人民自放棄其監督之責任。
 辛亥以還，由軍政一躍而爲憲政，然孫中山先生評之曰『軍由政時期一

蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時期，又絕不予人民以養成自治能力之時期，於是第一流弊在舊污未由蕩滌，新治未有進行；第二流弊在粉飾舊污以爲新治；第三流弊在發揚舊污，壓迫新治。反端言之，卽第一爲民治不能實現；第二爲假民治之名，行專制之實；第三則並民治之名而去之。『（自傳）蓋至精到之論也。然則訓政之過渡階級，又何可少哉？』

由上述諸點觀之，我等可得下列之結語：（一）民治爲現在與將來最有力之政治潮流，我國政治可走之途徑，惟此一者。（二）實行政治，其民衆必先達到相當之程度。分析言之，卽（甲）民衆能認識其所得權利之價值；（乙）民衆對於自治有充分之經驗；（丙）民衆中之各個人，其經濟能力達到自立之程度；（丁）教育普及於民衆，後者對於公共事業之設

施能有合理之了解與批評；（戊）專制政府之積弊當大部分——倘非悉數——廓清。民衆對於政府亦一改以前漠不相關之態度，而具有充分之興趣。我國國民之程度，今日尙未能合乎上述之先決條件，故在實行民治之先，必當以訓政爲過渡步驟。然則訓政之意義何指乎？請於下章述之。

第二章 訓政之意義

訓政爲孫中山先生所訂建設程序三時期中之第二步驟。建國大綱曰：『建設之程序分爲三期，一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。』（建國大綱第五條）又曰：『凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。』（第七條）又曰：『凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始之期。』（第十二條）若是則訓政實介乎軍政與憲政之間。軍政之性質爲用武力推翻反革命之勢力，蓋完全係破壞作用。憲政之性質爲國民達到相當程度之後，自行訂定憲法，實行其政權與治權。所謂政權者包含有選舉，罷免，創制，與複決四權，蓋卽民衆管理政府之權，中山先生譬之如放水制與接電鈕，民衆利用之可管理政府，猶之我等用放水

制可以直接管理自來水，用接電鈕可以直接管理電燈或電扇也。（民權主義第六講）所謂治權者，包含有司法，立法，行政，考試，監察五權，蓋即政府藉以爲民衆服務之權，中山先生譬之如機器之馬力，政府必具此五權，方能勝利，猶之機器必具有馬力，始有動作之力量也。（第六講）訓政者，爲在用武力推翻舊制度之後，而人民尙未達到能自動行使政權與治權程度時之一種過渡的建設工作。其目的爲籌備民治。政府求達到此目的，必須從改造局部與改造全體二方面同時進行。蓋建立民治國家，一方面應從事於局部建設，使國內各部分皆得不受他方之拘束而發揮其各個自有之精神；而一方面亦應從事於全體的改造，使局部之發展隨全體之改造而一同增進也。分述之如后：

（一）訓政注重地方自治，以下層工作爲建設民國之起發點。

孫中山先生主張訓政應注重地方自治其起原遠肇於光緒季年茲將孫先生自同盟會至訂定建國大綱相距時間中之思想經過述之如后其同盟會宣言曰。

「第一期爲軍法之治。義師既起，各地反正，土地人民，新脫滿洲之羈絆，臨敵者宜同仇敵愾，內輯族人，外禦寇仇，軍隊與人民，同受治於軍法之下，軍隊爲人民戮力破敵，人民供軍隊之需要，及不妨其安寧，既破敵者，及未破敵之地方行政，軍政府總攝之，以次掃除積弊。政治之害，如政府之壓制，官吏之貪婪，差役之勒索，刑罰之殘酷，抽捐之橫暴，辮髮之屈辱，與滿洲勢力同時斬絕。風俗之害，如奴婢之畜養，纏足之殘忍，鴉片之流毒，風水之阻害，亦一切禁止。每一縣以三年爲限，其未及三年已有成效者，皆解軍法，布約法。第二期爲約法之治。每縣既解

軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地之人民，地方議會議員及地方行政官皆由人民選舉。凡軍政府對於人民之權利義務，及人民對於政府之權利義務，悉規定於約法。軍政府與地方議會及人民皆循守之。有違法者，負其責任，以天下定後六年爲限，始解約法，布憲法。第三期爲憲法之治。全國行約法六年後，制定憲法，軍政府解兵權，行政權，國民公舉大總統，及公舉議員，以組織國會，一國之政治，依憲法中行之。此三期，第一期爲軍政府督率國民掃除舊污之時代。第二期爲軍政府授地方自治權於人民而自總攬國事之時代。第三期爲軍政府解除權柄，憲法上國家機關分掌國事之時代。」（中山全書第四冊三至四頁）

宣言中所稱約法時期者，卽訓政時期也。孫先生在民國十二年一月二十

九日所著之中國之革命一文中關於訓政時期之工作言之較詳其言曰

『予之革命方略，規定革命進行之時期爲三：第一爲軍政時期，第二爲訓政時期，第三爲憲政時期。第一爲破壞時期，在此時期內施行軍法，以革命軍擔任打破滿洲之專制，掃除官僚之腐敗，改革風俗之惡習等。第二爲過渡時期，在此時期內施行約法，（非現行者）建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位，每縣於散兵驅除戰事停止之日，立頒布約法以規定人民之權利義務，與革命政府之統治權，以三年爲限。三年期滿，則由人民選舉其縣官，或於三年之內該縣自治局已能將其縣之積弊掃除如上所述者，及能得過半數人民能了解三民主義而歸順民國者，能將人口清查，戶籍釐定，警察，衛生，教育，道路各事照約法所定之低限程度而充分辦就者，亦可立行其自選

縣官，而成完全之自治團體。革命政府之對於此自治團體祇能照約法所規定，而行其訓政之權。俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民國會，以制定五權憲法，以五院制爲中央政府。一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院，選舉代議士以組織立法院，其餘三院之院長由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統及立法院負責，而五院皆對於國民大會負責，各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職則國民大會自行彈劾罷黜之。國民大會職權專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大會及五院職負，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此爲五權憲法。憲法制定，總統議員舉出後，革命政府當

歸政於民選總統而訓政於以告終。第三爲建設完成時期，在此時期，施以憲政，此時一縣之自治團體，當實行直接民權，人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，復決之權，罷官之權。而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權則付託於國民大會之代表以行之，此憲政時期，卽建設告竣之時而革命收工之日也。」（中山全書

第一冊三十七至三十八頁）

上述方略之特點，在規定訓政期中工作之目的爲（一）規定縣爲自治單位，（二）施行約法以規定人民之權利義務與革命政府之統治權，（三）釐訂縣自治之步驟，（四）組織國民國會以制定五權憲法。

建國大綱完成於國民黨第一次代表大會閉會之後，戴傳賢君稱之爲『此爲先生創作之大成，四年之學問功行，盡備於此。』（戴編著述要目）

其第七條至第十六條胥及訓政。其與革命方略稍有出入之處，卽建國大綱以試行五權，訂立憲法草案，及開國民大會以決定憲法等項，皆歸入憲政時期。而除列舉地方自治應辦之手續外，（第八條）更述及（一）攷試制度；（二）民生與社會政策，如平均地權，養老，濟貧等項；（三）中央與地方負擔之規定。其第八條至第十五條如後：

「（八）在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。

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

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

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

〔十二〕各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦而須外資，乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之

純利，中央與地方政府各占其半。

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

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

〔十五〕凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。』（中山全書第二冊二至三頁）

我等觀上述之著述，可見孫先生思想之遞進。其述訓政之詳略雖各有不同，然皆以地方自治爲訓政時期之最重要工作。孫先生稱辛亥軍事成功，而政治祇有民國之名，而無民國之實，其故即在臨時約法不規定地方制

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

國家機關，此所謂合九州之鐵，鑄成大錯者也。」（中山全書第一冊四十三頁）又對全國青年聯合會之演詞曰：『兄弟所要貢獻到諸君的方法，就是「地方自治」兄弟所主張的「地方自治」是在兵事完結之後，把全國一千六百多縣，都劃分開將地方上的事情，讓本方人民自己去治，政府毫不干涉……如果一千六百多縣，縣縣都可以自治，中華民國便自然成立。如果全國的人民不能自治，總是要靠官治，中華民國便永遠不能成立……所以我現在相信建設民國，不是由上面可以做到的，以後建設民國，還是要從下面做起』（國民要以人格救國十二年，十月二十日）

夫由上引諸說觀之，孫先生實以地方自治爲訓政時最重要之工作。良以地方自治爲民治之起發點，歐美民治先進國所以能得到良好成績者，其原因卽在於其國家未經頒布憲法之先，民衆在事實上已有幾百年之自

治經驗。雖然，我國實施地方自治，亦有困難之問題。蓋地方自治之意義，係指人民對於其本地方之公共事業，如教育、交通、衛生、警衛、賦稅等，行使管理之權。現在民治國人民行使此等權利之方法為投票。例如地方議會之議員及行政長官等，由民衆投票選舉之。地方之執政人員，如背法律或公意，則由民衆投票以罷免之。某種制度有利於民衆而未經立法院通過，或立法院通過某種制度而其實施有害於民衆，則前者由民衆投票以創制之，後者由民衆投票以複決之。質言之，在自治完備之區域中，民衆利用選舉票以表示其承認或否認，以決定或取消政府應興應廢之事業。然民衆若能利用投票權以管理政府，則必當在物質上、智識上、政治經驗上達到某種相當程度。例如某地方若發生一加稅辦學之問題，公民中甲乙主張

之，丙丁反對之。民衆若贊成地方應增稅辦學，則可選舉甲乙入議會，否則可選舉丙丁入議會。但民衆若能判斷得當，則各個在投票之時，必先（一）具有充分之政治常識，（二）經濟方面可以獨立而不受任何方之指使，（三）對於提出之計劃有相當之了解與興趣，（四）明瞭其所投之票爲地方賦予之一種權利，而同時亦應對公衆負同等之責任。蓋民衆必躋此程度，其意志始爲健全，而自治方可收完美之效果。我國人民，尙未到此程度，故政府不可不加以『訓』字功夫。換言之，卽

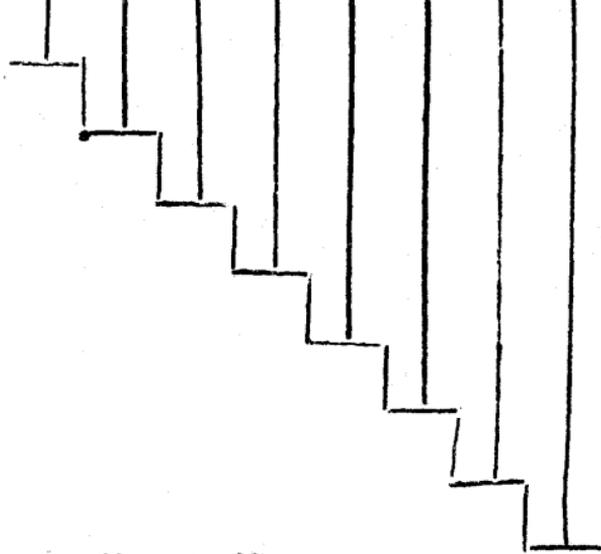
（二）中央政府（卽革命政府）在訓政時期，應利用其先知先覺之地位，以訓導民衆達到地方自治之目的，而同時再從事廓清政府中一切積弊，增造全國民衆物質的與精神的福利，俾後者於最短

之時期中，能得到民治國民應具之條件，然後中央政府乃以政權治權悉數授予之。

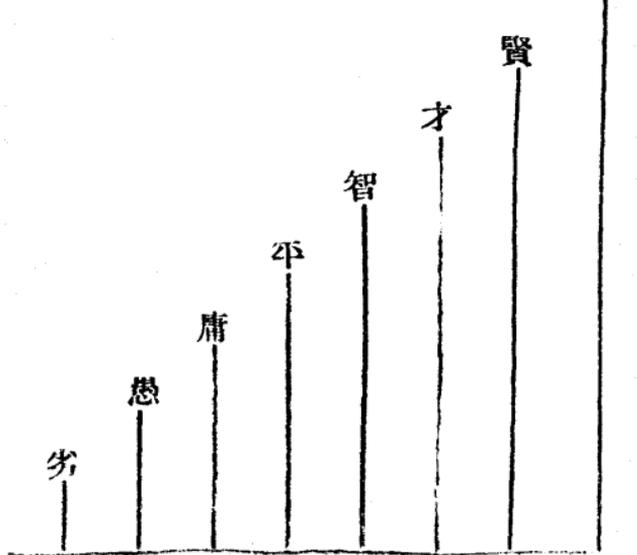
孫先生對於此層之表示，並無如其主張地方自治之顯明。其原因在辛亥革命以後，民國政治由三數軍閥把持，民衆對於國家所享之權利，實等於零。地方自治之程度，非特不足與歐美先進國比擬，即與前清季年相較，亦有愧色。因此不得不喚起民衆覺悟地方自治之重要。然孫先生見民衆未到相當程度之時，則固主張先知先覺者應組織政府以「總攬國事」。（見廈門會宣言）依孫先生之意，蓋即在憲政完全實行之後，政府仍應由少數具才能者組織之。孫先生分析「治」之一義，爲包含有「權」與「能」二個成分。在民治完成之時，政治當由二種人合作成之。其一爲全體民衆，

國家之基本成分也，握有政權。其二爲少數執政者，由民衆中一部分具才能者組織之，握有治權。孫先生對於解決民治問題作下列之斷語曰：「歐美學者，祇想到了人民對於政府的態度，應該要改變，至於怎麼樣改變的辦法，至今還沒有想出，我們革命主張實行民權，對於這箇問題，我想到了。一箇解決的方法，我的解決方法，是世界上學理中第一次的發明，我想到的方法就是解決這箇問題的根本辦法……這是甚麼辦法呢？就是「權」與「能」要分別的道理。」（民權主義第五講）孫先生稱人民於國家中所得法律賦予之權利雖一律平等，但其各個所得天賦之才能，則無盡同。其論假平等與真平等之二表爲

第一圖 假平等 庸 愚 劣



第二圖 真平等 聖



孫先生之說與近世社會科學家論 *genius, mediocrity* 與 *idiotcy* 三種不同之說相似。孫先生曰，『平等是人爲的，不是天生的。』如民衆深信人之天才平等，則與真理背謬，即有成功，亦必將天才高者強壓使下，成爲『平

頭的平等』如第一圖，其立腳點仍係彎曲線。反之如民衆承認平等係人爲的，各人天賦之聰明才力不同，其造就亦各異，故在政治上雖一律處於平等之地位，然天才特長者，應有相當發展之機會，不至被壓而與平庸愚劣者躋於同等之域，此種立腳點，始爲眞平等。（民權主義第三講）依孫先生之意，實行民治，當先認明此理。換言之，即政府之各職，必當由才能相稱之人辦理之。孫先生曰：『我等人民對於政府的態度，應該要把他們當作專門家看。』反端言之，即在民治國中，『人民便要把國家的大事付託到有本領的人。』（民權主義第五講）訓政時期，民衆之自治能力，在泰西民治先進國之下，其政府應由『專門家』或有『本領的人』組織之理由，尤爲充足，故訓政在注重下層工作之外，再應注重組織強有力之中央政府也。

雖然，訓政與官治不同。訓之一義含有監護，教養，與籌備三種意思。訓政時期之政府見人民之程度幼稚，故監護之，使後者不至因意志未臻成熟時期而遂轉入歧途；教養之，使後者之德智體皆得健全發展而能於最短期中享盡民治國國民應享盡之權利與義務。此外政府再見社會之物質的文化的設備未，周故作種種籌備，造成一優美適當之環境，使處其中者，受到外面有利益的勢力之感化與激動，而養成高尚人格，以完成其民治國國民應負之使命。政府履行此三種重大與繁複之任務，其職權不得不提高，然其作爲則完全以民衆之福利爲歸宿。進言之，設民衆達到相當時期，有能力以改變或取消政府之政策，則民衆有權以改變或取消之。不寧唯此，訓政之目的，即在訓練民衆在最短期中能完全行使政權。從根本言之，訓政蓋卽民治也。官治則不然。治者與被治者間之界限分明，故治之

意義，於管理之外，再帶有以上壓下之意，此爲君主專制之餘毒，不足與訓政並稱也。

由上述諸點觀之，則知訓政包含（一）地方自治與（二）中央訓練二種工作。前者由最下層而上遞於最高級，後者由全體而及於部分。二種工作之消長，以對方進行程度之先後爲比例。申說之，卽在地方自治最不完備，卽民衆程度最低淺時，中央集權之程度最高。民衆之程度漸高，地方自治之制度漸完備，則中央之權，隨之漸減。迨至民衆達完全自治時期，則中央與地方，採取均權，而訓政亦於此終結。此種政治之目的，雖爲民治，然其方法與民治不同。治術雖採集權，然其歸宿與專制各殊。甚至政府雖重訓練，然其設施與近世之委托管理制等 *mandatory* 又有等差。請再略述之。

（一）訓政之目的爲籌備民治，惟其所用方法與民治不同。民治與民

權相輔而行。其主旨在以政權操諸民衆。我人儘可反對盧騷以具有絕對性質，不容分析，不能割讓的主權授予於民衆全體，而稱『公共意志』(general Will) 爲完善而不容推翻的政治標準，但在民治國中，政府之組織，官吏之任免，法制之編訂，民衆皆有直接或間接參預之權，蓋實操有政治的最高權也。訓政政府因民衆之政治根基薄弱，故政府不遽授以四權，其對於民衆所處之地位，等於家長待其未成年之兒童。其設施有時可不合於一般的所謂民意，並有時因從事乎嚴格的訓練與監督，竟可限制民衆在民治國應享之權利。惟其最大與最後之目標，則在於最短之時期中，使民衆達到完全自治之程度，而以政權完全交還之。林肯 Lincoln 詮民治國之政府爲 "a government of the people, by the people, and for the people" 在訓政期中——至少在訓政之初期，政府並非用代議制方

法產生，民衆亦未享到直接參政之權利，故不能稱之爲“of the people, by the people”。至高限度，亦祇能稱之爲民衆領袖自組織之政府。惟此政府之最重要使命，在指導與訓練民衆。換言之，卽“for the people”是也。

(二) 訓政採用集權，惟其目的與專制不同。專制之義，係指一人或一部分人專意孤行其已定之計劃，其手腕在包攬一切權，把持一切事，凡與治者之本身有利益者，拂衆意而行之，法律與道德之限制不顧也。故專制一名詞，因歷來專制政府之兇橫，含有暴虐與恐慌二意義。而訓政則不然。訓政時期之工作，因求勝利起見，可以採用集權。惟其工作之目標，不在求鞏固政府本身之地位，而在引導被治者使其循序達到自治治人之程度。所用方法亦非高壓。建國大綱第八條曰：『在訓政時期政府當派曾經訓

練致試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。所謂『協助』者，係指有平等的合作之意。又專制政治普通指君權與暴民二種。君權專制固爲孫中山先生所根本推翻者。而暴民專制亦爲孫先生所不容。其論法國革命曰：『法國革命時候，人民拿到了充分的民權，便不要領袖，把許多有知識有本事的領袖都殺死了，只賸得一班暴徒，那般暴徒，對於事物的觀察既不明瞭，又很容易被利用，全國人民既是沒有好耳目，所以發生一件事，人民都不知道誰是誰非，只要有人鼓動，便一致去盲從附和，像這種現象是很危險的。』（民權主義第四講）此足見孫先生對於暴民專制之疾首痛心。訓政時期之中，絕對不容有君主與暴民專制之二種政象發見。換言之，卽（一）執掌中央政權者不得藉其勢位，行使狄克推多之專政。割據式的軍閥——卽未成形之皇帝，不應於革命之建設時期中產生。（二）

盲從附和之民衆不應離去正軌，法國革命時之『恐慌時代』不應重見於中國。夫此就消極方面而言。在積極方面，訓政注重人才之集中，政府由少數領袖組織之，其措置悉以民衆之福利爲前提，故民衆於未達到相當程度之先，承諾將政權之大體授予之，以期政府所具之力量，與其所負之責任相稱，而建設民治國之大計劃可於最短之時限中見諸實行，此蓋視執政者爲全國民衆之公僕，路易十四 Louis XIV 羅伯斯庇爾 Robespierre 等不足與之同論也。

(三) 訓政注重訓練民衆，惟其治體與委託管理制度不同。國際聯盟會約章第二十二條規定凡進化未臻完善之民族，其原有之宗主國因受歐戰影響對之停止行使主權者，則由聯盟會委託列強行使管理之責。被管理之民族分爲三類：(一) 以前土耳其治下之領境，如敘利亞 Syria 黎

巴嫩 Lebanon 巴力斯坦 Palestine 美索不達米 Mesopotamia 等；此等屬地之民族，其文明已頗高，管理諸國祇須予以相當之政治教訓，不久即可立於自立之地位。(二) 中非洲之民族，此等民族文化未開，管理國之職務，在予以相當之政治教訓之外，更可治理其屬土，而維持各該地之治安與和平。(三) 遠離文明中心之地域，如非洲之西南部，與南太平洋之島嶼等；此等地域，管理國可治理之一如其已國之領土。此種委托管理制爲國際聯盟會之創舉。其可注意之點，卽管理國以啓發所護各民族之文明而助長其物質與精神的進步爲目的。此卽與訓政相似之點。蓋二制皆在以富於政治經驗之強有力者組織政府。其爲治也，由上導下，至治下之民衆達到具有自治之能力時終止。惟訓政與委託管理制之治者主體不同。蓋後者借重其他民族作被管理民族之訓導者，在今帝國主義盛倡之

際，被管理之區域，實爲歐戰後戰勝國之戰利品，以英法承繼管理德意志戰前之屬土，美其名曰『文明的神聖信託』，而實則英法假此以爲推行其帝國主義於貧弱無助之被征服民族之護符。訓政則不然。處訓導之職者，完全爲本民族之先知先覺，如共產黨之假外國勢力以處置中國政務者，絕對不容。卽此一點，可見建國程序中之訓政，與英治印度，美治斐律賓等所用之方式，根本不同。蓋英美之於印度斐律賓，非不採取訓練民衆，與開發富源等方法，而執政治權者完全爲外國民族，其對於各該地之經營之目的，不過在擴張帝國主義之地盤而已。

由上述諸點觀之，訓政實爲政治學上之一特殊名詞。泰西政治學中，無與之同性質之名稱。不佞茲姑譯之爲 Tutelary Government。但 Tutelage 在私法上爲一種制度，不可與訓政傳訛也。請再述訓政時之中央政府如下章。

第二章 訓政時期之中央政府

我等於第二章中提出訓政之狀如矛盾而實相依輔之二種工作——一，地方自治，由最下層而遞於最高級；二，中央訓練，由全體而及於部分。對於地方自治，我等將於下章述之。（參觀第八章）本章所討論者為施行訓政之最高機關。其立論之注重點為政府當有何等組織，則可得到最高度之勝利？

在民治國之中，行政方面有一亟待解決之大問題；即如何使執政者一面能確實代表真正民意，而一面又能在實施上得到充分之勝利？所謂勝利者，即用最低限度之犧牲，而獲到最高限度之效果也。蓋民治之基本為民權，官吏之任免，賦稅之征收，法律之制定，以及其他政策之實施，民衆皆有

權以直接或間接管理之。此其重要原理卽在以政權交付於國家中全體基本分子。但依照獲得勝利之原則，辦事若求勝利，所辦之事必須完全交託於少數專門家之手。此等專門家對於託付之人，負有全責，故在執行之時，操有全權。其所定計劃不受平常人之牽制，而能利用其學識與經驗，自下正確之判斷，并有實力以實施之。蓋惟阻礙少，故進行速，而所獲之勝利多也。此種方法可於實業界中或軍界中證實之。近世實業發達之一大原因，爲實業界有規模偉大及組織嚴密之團結。管理大實業之方法，在以全權託付於少數專門家之手，大部工人受專門家之指揮，其精於一部分工作者，則專從事於其所精之部分，綜其成者，則爲少數之管理人，結果全部之責權劃一，生產分配等皆得最大之勝利。軍事之最要原則爲指揮權集中。對於防守進攻或其他計劃，悉當絕對服從最高級之命令。戰事之全盤

計劃操於最少數之將領，衝鋒殺敵之士卒，完全受中央之號令，而不知其舉動之目的何在。不寧惟是一軍之中，祇得有一個最高的號令，即拿破侖所謂寧可以一庸劣之將將一軍，而不可以數驍將合將一軍是也。蓋軍事之目的為解決二方敵人之存亡，故不惜犧牲個人之一切自由，而惟集中權力於一最高點，以求得到最高度之勝利也。雖然，民治所用之方法適得其反。從理論言之，民治之主權，不集中於國家最高之一人，如霍布士 Hobbes 所稱之君，主而普遍於大多數最下層之民衆。此蓋指民治國之政府，非一個人或少數人所得組織之，而凡為民衆者皆有入政府而享治權之資格。發表此意見最充分者，為美國自一八二〇年後盛行七十餘年而其遺毒至今尤存之 Spoils System。後者之用意為在民治最發達之國家中，人民皆當有一度或數度入政府之機會。是以政府之機關，自經一度改

選之後，獲勝之黨，盡去其以前敵黨黨員佔有之職司，而以其已黨之黨員代之，即司園、茶役、灑掃等職，亦必湔洗前人而以己黨之新人作為替代。其視政府，蓋如戰利品，所謂 "To the victors belong the spoils of the enemy" 是也。美國此制盛行之時，政府——而尤其為地方政府——之事，由得勝黨之黨員把持之，專門人員無連續為公家行使其專門才能之機會，政府辦事之勝利，非特不足與實業界及軍界比較，蓋即視德意志專權政府之國家，亦瞠乎其後。此所以在一八八〇年後，有功績制度運動之進行也。

近世民治先進國自經過一百五十餘年之經驗與磨折，遂得到一至重要之教訓。此教訓維何？即民治之意義，並非指民衆中之個個人都當加入政府，而指民治國之執政者，當為民衆中少數對於各種政治具有特別才能，

學識，與經驗之專門人才。蓋處理政府之事，無殊於處理公司、工廠，或其他私人企業，其目的皆在用最低限度之犧牲，而求達到最高限度之成績。行此之道，惟有注重於下列諸點：（一）執司某事者必當爲熟悉該事之專門人才；（二）此等專門人才既得相當之位置後，國家必當予以盡量之保障，俾能完全盡其所長。換言之，卽民衆當予以充分之信任，使其行使職務之時，有適當之權力，連續之時間，穩固之位置，而不至受任何限制或阻礙而動搖其職務。以行政一者而論，民治政府較君主或貴族專權政府之缺點頗多。蓋君主或貴族政治之弱點在國家主權操於一人或少數人。然其長處亦卽在此一點。設君權或貴族政治之國家，得賢明之君主如 *Pericles*，或 *Augustus*，或少數老成練達之元老如斯巴達全盛時之 *Ephors* 或羅馬建國之 *Senators*，則國家大事可由此等少數具有大智慧大

能力之賢能者全權處置，而國家可於最短之期限中頓呈興隆之象。拍拉圖爲主張社會主義最古之人，然其論各種政體，首推明君政治 *Royalty*，次及貴族政治 *Aristocracy*。蓋以此也。我等再以一九一四年前德意志之政治與同時之英法美等民治先進國比較，又可知在治術方面，一人或少數實力派專政之國，確有較長於民治國之處，而在方法上，民治國又確可假用之以作改刷其國內吏治之借鏡也。試申述之。

一八七一年頒布之德意志聯邦憲法，爲鐵血宰相俾士麥克天才之結晶。其注重之點在團結德意志各聯邦而以普魯士爲政權之中心。在此聯邦之中，普實握有操縱全德意志之大權，而代表之者，尤爲普王，卽德意志之皇帝，及其『另我』卽德意志之宰相。德皇對於國家不負責任，其皇位永傳無極，而國會之召集與解散，官吏之任免，外交之進行，軍隊之統率，皆爲

皇帝之特權。聯邦議會 Bundsrath 爲德意志最有力量之立法機關。然在議會一十五邦代表 (Alsace—Lorraine) 至一九一一年始加入聯邦議會。所投五十八票中，普魯士一邦獨得十七票，此外再因普之兵力特強，其君永處聯邦中行政元首之地位，故稱德意志聯邦爲普魯士之大我，亦無不可。然普魯士之立國，又以少數軍人與資本家之實力爲基礎者也。例如其採用之三級選舉，實以立法權授於少數豪富碩賈之手，而大多數國民對於國家，蓋無多大權力之可言。故在歐戰以前，歐美列強中（俄例外）國中政府最爲少數人所把持，而民權最不發達者，莫德意志。然德於一八七〇至一九一四四十餘年之中，其政治、軍事、經濟、文化的進步，實爲各強國之冠，即以社會政策一者而論，則如保護勞工，創辦保險，儲蓄，養老金等，舉凡一切科學化的社會政策，無一不以德爲先驅。其他如地方行政之

周密，社會關於物資上精神上設備之完美，德皆可爲他國之模型。夫以政權最集中，民權最落後之國家，而其政府爲國民所造之福利反駕其他民治國而上之，豈非政治史上最有趣味之一證例？但我等若攷德富強之原因，則知其治術之優點，在其創辦國家事業，權力悉集中於少數專門人才，卽至微至細之地方行政，國家亦任托於能者之手，并用種種制度，使任職者在某種範圍之內，可盡量發揮其才能。換言之，德在一九一四年以前其治國之方法在根據才能主義而組織強有力之政府，而此強有力之政府又能爲其國民服務也。

夫我等一面固應稱頌德意志帝國政府所得之勝利，而一面又不得不承認如德之勝利爲——請用 Lord Bryce 語——“efficiency purchased at a price which free peoples cannot afford to pay.” (Bryce,

“Modern Democracies” 今日之問題，蓋如何一面充分的保全民治之真精神，而一面又在實施上得到最大之勝利？解決之道，惟有將治權與治術完全分開。孫中山先生在民權主義演講之中，迭次提及『權』『能』分開之必要。其說也上章已約略述之。茲更有進者，則在政治之實施上，我等又當認請目的與方法之各殊。進言之，即民治國之民衆，有權以取決政治應採之目的，而關於達到此目的所應用之方法，則當完全託付於對該問題具有特別才能之專門人才。例如我國民衆，因帝國主義者侵略我國之唯一利，具爲不平等條約，故要求政府取消之，而另訂尊重彼此獨立與主權之互惠的，平等的條約。然取消之方法，至爲複雜，訂定新條款使之確能有利於我國，又至難辨。即以關稅一者而論，則當談判之職者，必須明瞭我國在晚近七八十年中與外國關稅交涉之經過，及在國際方面具有相當之

聲望與經驗，其意見始能爲對手方所尊重。至新約之中，何者應免稅？何者應列入奢侈品？何者因國內工業幼稚而應加以保護？洋貨輸入，何者因有利於我國而應加以鼓勵？訂定最惠國條件應採用何等方式，方可最有利於我國？當外交之職者必須對於各問題預先有精深之研究，內能明察國情，外能了解對手方之用意與取徑，方可下有利之決斷。民治國國民解決此種問題，應將方法完全托付於專門人才，〔Potter氏論近世外交之缺點，在民衆與外交問題缺少接觸。然Potter並非主張外交應由民衆去辦，而主張民衆應明瞭外交之形勢與需要，至外交人員則應完全托付於專家之手，故氏以交際社會中之纨绔子弟充當使員爲不合格也。〕*Interna-tional Organization*, 123, 137) Lord Bryce 論民治國之外交，應分清目的與方法。Means 11種。民衆之職務在取決外交之目的。進行方法

則應完全托付於外交人員。其說較 Potter 氏精到。然其主張外交之事應由專門家辦理，則與 Potter 相同。〔Modern Democracies, II, 367, 384〕夫此係指外交一者而言。政府中之他種政務，如國防，交通，郵電，財政，農工商業等，若求勝利，皆當以治術與政權分開。換言之，即民衆操有政權以取決政治之目的。政府注重治術，以各部交於少數專門家全權執行之。在民治國中，民衆雖一面應保護與擴張其政權，而一面亦應歡迎國家中有能爲民衆造幸福之萬能政府出現。夫我之爲此，必爲一般主張無政府者，主張多元主權說者，或即主張個人主義如十九世紀之斯賓塞 Spencer 派等所反對。但我等須認清一真正爲民衆造幸福而同時又真正爲民衆所管理之萬能的法治政府，確爲民治發展史上求而不得之好現像，而我國在實行訓政之時，尤爲一必不可少之需要也。

在訓政初行之時，中央政府——而尤其爲中央政府之行政一部，實處於至重要之地位。其原因在（一）民治之治術，注重分清『權』與『能』二種作用，而在訓政之時，民衆尙不能行使其應有之權，故政府尤當托付於少數能者以管理之。（二）我國將來政治所採之大目的，雖已載於孫先生之遺教，及國民黨累次發表之黨綱之中，然大多數民衆尙未明瞭其意義與價值，故求達到此等懸擬之目的，應由政府一面咨導民衆，一面憑藉其專門才能，全權處置一切，對於國家所負道德的責任，以在其行使職務時，不超越孫總理及黨中所定之範圍爲限，至執行之方法，則完全由政府相機以行事。我等若觀察國內政治之近狀，則知我國今日之最需要者，實爲一強有力之中央政府。蓋現在革命勢力，雖已淹有東南全部，然北方軍閥，尙未鏟除，共產黨尙有鉅大之潛勢力，在在足攪亂後方，而予革命以

致命傷，際此軍事尙未完成，國家尙處嚴重狀態之時，中央政柄，遽失重心，則其爲害，非特將已成之功歸之泡影，抑且將社會陷於無政府，無秩序，無一切法律道德拘束之恐慌現象。故今日我國政治之需要者，並非『平頭式平等』的假民治，而爲一權力集中之政府，其力量對外足抵禦帝國主義者之壓迫，對內足以掃除殘餘軍閥及肅清搗亂後方之共產黨遺毒。以理想而言，處理今日中國之政務，最好將行政全權集中於一萬能之個人。此一個人者，具有如柏拉圖所推崇之政治家之大智慧，如耶蘇、釋迦牟尼之大慈悲，國人對之具有如美人及我人對於華盛頓或孫中山等國父所抱之大信仰，而其力量又足以打倒一切反動派之抵抗，在軍事政治上具有如拿破崙、俾士麥克等之大才能。此一個人者，處於政治最高地位，本其慈祥愷切之心地，實行天下爲公之大政策，指揮一切隨從之工作者，（政

府之人爲民衆工作者與普通心理中之官不同）如福煦上將軍在一九一八年秋季指揮法英意美之軍隊。當此種政府成立之初，政權治權悉集中於政府一者。然至半載一年後，民衆達到某種自治程度，則以某種政權交還之。遞次以進，以至於最短期間民衆能完全行使政權，而其政治、經濟、智識上之經驗與享得，已達到民治國國民應有之程度，則政府將其以前集中之權力，完全交還之，而此萬能之一個人者，即退而與民衆處於絕對的平等地位。夫惟此種訓政在事實上爲不可能，故不得不退一步而求其第二辦法，即在組織人才集中，權力集中之強有力政府以籌備民治是。

現在國民政府組織之原則，本於『以黨建國』之精神。其制度採用蘇俄及土耳其等之一黨制，故合立法與行政而一之，以求得到行政勝利之效果。其組織以國民黨全國代表大會爲黨的最高權力機關，由此產出中央

執行暨中央監察二委員會。二委員會之中，監察員主彈劾之責，惟其彈劾案必須經執行委員會通過，始發生效力，蓋黨之權力機關，主惟中央執行委員會一者，其權力系統係採取一元的也。中央執行委員會之下設政治委員會與軍事委員會。政治委員會之職權在議決中央及各省之政務，後再指導國民政府執行之。國民政府受中國國民黨中央執行委員會之指導，及監督掌理全國政務，其未經中央執行委員會政治會議議決之重要政務，國民政府無權執行，但遇中央執行委員會政治會議不能開會時，不在此限。蓋一受政治委員會指導之執行機關也。此種政制之特點，在集中權力於行政一部。立法事項因歷來民治國中議會與行政機關往往發生衝突，有礙政治之進行，故歸併之於指導機關，蘇俄與新土耳其之政制亦與此相似也。

我等觀國政府之組織，則知其與民治國之政府有不同之數點。(一)
民治國之政權以「鉗衡」"checks and balances"為原則，故行政之外，
 再有立法與司法等部，其制重三權鼎立，運用之時，各個對於對方，能收到
 互相鉗衡之效。而國民政府則丟棄三權鼎立之說，而注重於「民主集權」
 (二) 民治國之基本成分為國民，政黨為民衆組織以操縱政治及表示
 民意之團體。而國民政府之特點，在以國民黨——即革命黨——一黨為
 組織政府之根本。(三) 民治國政府之重要職司如議員及行政元首等，
 由國民選舉之。而國民政府之人員並非為人民所選舉。即此一點，可見今
 日之國民政府，其組織與孫中山先生預擬於憲政時期實行之政府根本
 不同。我等可觀下表

（現任國民政府組織）一表

中國國民黨全國代表大會

中央執行委員會

中央監察
委員會

政治委員會

軍事委員會

國民政府委員會

國民革命
軍總司令部

餘
略

司法
部

交通
部

財政
部

外交
部

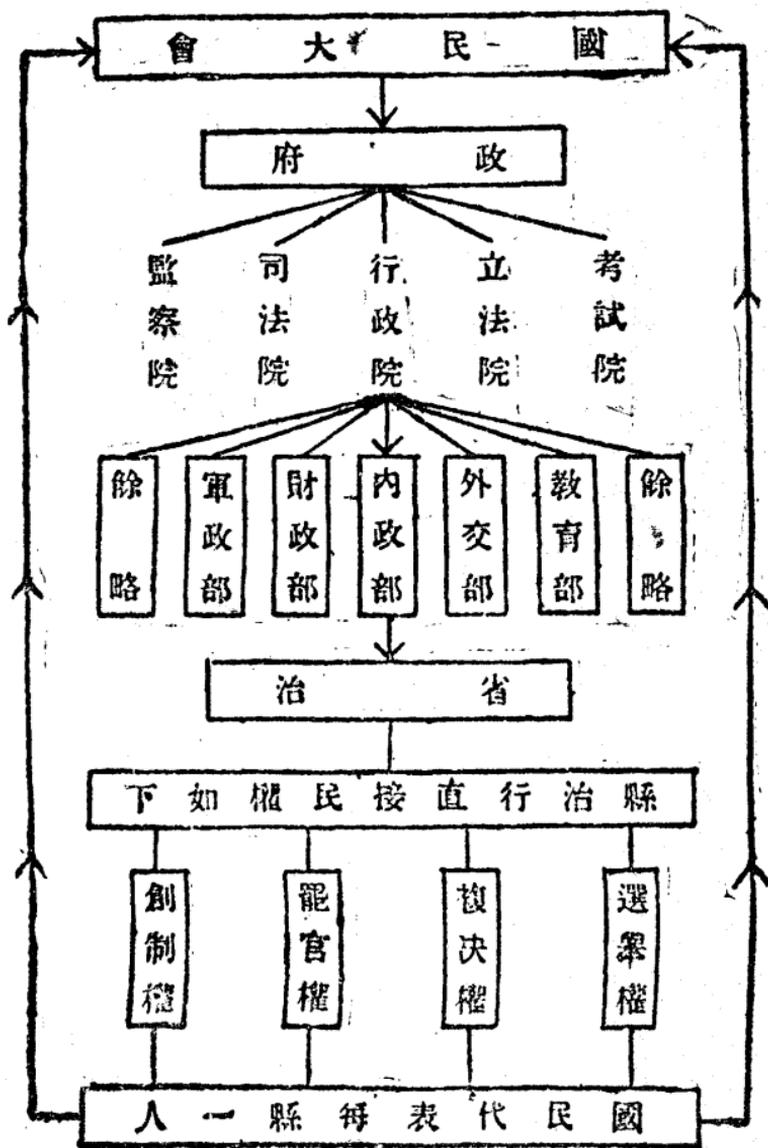
餘
略

省政府

縣市政府

（關機國治之行實期時政憲在擬所生先孫） 二表

關 機 國 治



（註） 上表參酌吳澗東之黨治考察記。對於中央執行委員會系下之黨部組織，從略。

(註) 中山全書第二冊一百一十一頁

由上列二表觀之，則知孫先生之治國機關，其基本爲國民大會，國民對於政治——包含有市、縣、省、全國——在運用四權，以求達到管理之目的。換言之，卽政府中之政務官——卽其職務不祇爲履行例行事務，而須決定或執行政策之實施者，當由民衆選舉之，官吏如有不合法律或公意之事，民衆得投票罷免之，法制有利於公衆而立法院不加通過，或法制有害於公衆而立法院不加阻止者，民衆得投票以創制或複決之。然今日在國民政府治下，國民不能行使四者中任何一權。蓋孫中山先生所擬憲政時期內之治國機關，乃集歐美民治諸先進國種種最有利於民衆，亦最新之制度之大成，故實行之後，其去全民政治之目標不遠，而現在國民政府治下之國民，則微特不能享用罷免、創制、複決等直接政權，而卽條頓民族在近

世六百年中得到之代議制度，亦尙付之闕如，故今日國民政府，並非一民治政府，而爲一肅清軍事籌備民治之革命政府，其建設從法律方面說，並非根據於民衆，而根據於國民黨——卽革命黨——之黨綱與實力，此政府目下須對付緊張之環境，故其組織趨重於行政權力之集中，在其他方面——尤其在立法方面，皆無充分之發展。

設我等移植我國現在之國民政府於歐美民治諸先進國，如瑞士、北美合衆國等國中，則民衆必驚爲 *bureaucratic*，不旋踵而革命之旗已四舉。但在我國，則不佞承認之爲籌備民治之唯一入手步驟。夫我國亦實行民治矣。辛亥革命之後，孫中山先生不曾被舉爲臨時大總統乎？人民之自由權，及立法院、司法院、國務員等之職權，不曾明白地載明於約法乎？地方不曾舉行選舉制乎？然十七年來民治之成績爲何？如以言立法，則議員分黨搗

亂賣身賣國，以至國會之莊嚴倒地。以言行政，則元首竊柄，專制任施，國家之瀕於危急者頻數。以言司法，則新典不舉，腐敗依然。以言國民，則起初尙矜新國體爲奇異，但至後來則失望於十餘年來政府之惡政，遂至卽此一點矜異心而去之。我國辛亥以還之政象，一言以蔽之曰：混亂而已。此其致病之大因，在民衆未達民治之程度，而政府以紙面的民治爲治國之張本，故舊制度之流弊外，再加新制度之缺點，而國家之地位遂更淪於昔日專制時代之下。現在建國，惟在集中權力於少數先知先覺者，以嚴格之監護，訓練爲籌備民治之入手步驟。國民政府若能一秉『天下爲公』之大決心，廓清軍閥之秕政，促進社會上物質的與文化的改造，使人民於最短之時期中能達到自治治人之程度，則我等所期許於政府者，卽望其爲萬能。其組織雖不能如我等理想中懸揣者，但此等以才德主義爲本位之阿力

斯多格拉賽，至少可與上古斯巴達之 Ephors 與羅馬之 senators 等相比擬。請述訓政時期中央政府之設施如下章。

第四章 訓政時期之中央行政（一）

我等於未討論中央行政之先，有一應注意之點，即革命方略雖分軍政訓政憲政三大時期，而在實施上此三時期實互相連貫，時間上不能有清楚界限之分明。要言之，軍政為破壞時間，訓政與憲政為建設時期。然何時可確定為破壞終止？何時可確定為建設開始？實為不可能之事。蓋社會之組織至複雜，而我國政治之積習，其建立於社會及國民之心理者尤根深蒂固。故以廣義言之，破壞工作在我國無處無時不需用之。而同時建設工作雖在破壞工作尙未完竣之時，亦宜積極的兼籌並顧。孫中山先生稱軍政時期之中，『政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之心，』（建國大綱第六條）蓋即於破壞期中，消極與積極方法同

時並重，而後者之實施實已含有訓政之意。惟孫先生稱訓政正式開始之時，當在『一省完全底定之日』。夫所謂『完全底定之日』者，並非祇指革命軍驅逐一省軍閥出境告成，而指革命軍勢力在該省境內，事實上已確實站於穩固與有秩序之立腳線上。蓋軍事進行有前線與後方二層之分。前綫之進行雖順利，而後方若突起變異，此種變異往往足為革命軍全盤成功之致命傷而有餘。故革命軍雖已完成驅出軍閥舊勢力出境之工作，然若該省境內，仍潛伏有反革命勢力，則該省無時無刻不在軍事戒備之中，尚不可稱為『完全底定』也。今日國民政府治下之各省，一面固已將軍閥驅除，而一面則尚應嚴備軍閥舊勢力之暗伏，及共產黨之蠢動，故其地位為半底定。換言之，即處於軍政與訓政之間也。本章所論之中央行政，即以此點為前提。

現在革命政府之位置既處於軍政與訓政之間則其行政方針亦當以（一）完成軍事及（二）籌備民治爲重要目標。就前者言之，革命政府當視現在情形雖不至於法律上戒嚴的程度，而所治之地域，在在伏有危機，故其實施應注意於革命勢力之集中，與政府內部之團結。就後者言之，革命政府應視建設工作爲補救破壞工作之必需，在一省秩序粗定之日，卽應著手進行，俾民衆可明瞭革命之真價值，而不至以破壞爲革命之唯一能事，卒至陷於暴民騷動之恐慌現象。此等建設工作可分爲（一）排除帝國主義之侵略，而使我國民族在政治，經濟，社會上與外國僑民有平等之待遇；（二）頒布約法，切實達到全國法治之精神；（三）訓導民衆，使其德智體得相當之發展，而於最短時期中具有民治國中國民應具之程度；（四）改良社會上物質的設施，使交通，郵電，農工商業發達到相當程度，而民衆之

各個人皆具有經濟獨立之能力。夫國民黨開始進行革命之時，即將種種政綱迭次發表。例如第一次全國代表大會宣言中列舉黨中對於國事最低限度之具體要求。其對外政策凡七，對內政策凡十五，如取消不平等條約，外債，分清中央及地方之權限，制定憲法，確定縣為自治單位，平均地權，實行普通選舉，釐行考試制度，清查戶口，調正糧食之產銷，改良農工生活，增進女權，勵行普及教育，及收獨占性質之企業為國有等胥提及之。又如十五年春中央聯席會議議定之黨治基本凡四十二條，其中述及政治者五，外交者三，經濟者十二，教育者五，行政者六，軍事者十。其大體一本於第一次大會之宣言，而臚舉之點，則較前者尤為縝密。夫此皆國民黨對人民所作最有權威之約言，亦即為革命政府成立之 *raison d'être*，故國民政府必當竭全力以完成之。茲述在訓政期中革命政府應行之對外政策如

左

夫訓政爲對內的建設工作。從表面觀之，如與外交無涉。抑不知我國今日所處之地位，與一八四二年前所處者不同。攷今日民治不能實行之大原因，卽爲民衆受外來帝國主義者之壓迫，故在政治與經濟上處於不平等地位，而不能與其他民族有同等發展之機會也。試舉例明之。列國通商，政府皆用關稅以保護己國之工業，及調劑輸出入額之不足。我國關稅自一八四三年後，與列強協定輸入輸出一律從百抽五之稅率。此種協定之特點，在（一）協定稅率爲我國永久應負擔之義務，我國無自定稅率之自由，蓋卽物價日高，我國不能得到值百抽五之實收，但要求與訂約國重修稅則，亦至不易。（按我國自一八四二年迄今修改稅則凡四次，稅率名爲值百抽五，而實收則祇爲百抽四而強）（二）輸入與輸出收同等稅率，故外

貨可暢銷本國市場，而國貨輸出外洋，反加限制。三輸入與輸出品中，除某種免稅品及禁止品外，餘均科以同等之稅率，故失關稅保護本國幼稚實業，或調劑本國需要之作用。我國受協定關稅之束縛，享得特殊權利者，則爲外商。例如外貨輸入內地，祇須付輸入稅與子口稅二種，所繳名爲照價百分之七·五，而實收祇百分之六而強。而我國土貨輸出時，則除繳輸納出稅外，更應繳常關釐卡等種種通過稅，其所納者蓋在外貨之上。再如土貨凡經由海關輸出至沿岸之港時，再須繳合輸入稅半類之復進口稅，而外貨則出入通商口岸間不須再繳後述之關稅。是以在沿岸通商港口貿易，洋貨祇須繳百分五之稅率，而國貨反應繳百分七·五之稅率。不寧惟是，外商在華受治外法權租界等種種保障，故其在中國境內所享之政治經濟等權利，遠超主人所享者而上之。夫我國尙爲實業未發達之國

家，即與列強享有平等待遇，經濟競爭場中尙無佔有優勢之可能，今乃以資本雄厚，機械發達，組織完美之工業國，在我國領域內實施其十七世紀盛倡之重商主義的經濟政策，則我國現在所以處於「次殖民地」地位者，並非無因。夫我等不會稱民治國之國民當具有經濟獨立之能力乎？然我國在外來經濟侵略之下，國民如何能經濟獨立？國家又何能實行民治？我國籌備民治，首當去除我國民治最大之障礙。換言之，即打倒整個的帝國主義是也。發表此意最早亦最精到者，我等不得不致誠懇之敬意於國民黨。汪精衛氏論帝國主義在我國所用之方法曰：『所以（帝國主義者）對於他所認定的殖民地，第一要緊的，便是扶植他的政治上優越的勢力，在上面利用他的政治上優越的勢力，使他所認定做殖民地的人民，眼睜睜的受他束縛，而且束縛之後，還要結結實實的永遠不會掙脫，然後帝國

主義者方纔能爲所欲爲。所以他有時硬將他人的地方圈做自己的勢力範圍，有時竟老老實實歸入自己的屬地，有時變些花樣，做出保護國保護地等等名色，有時更變戲法似的，祇要和他人結些不平等條約，權利盡量的歸入荷包裏頭，義務盡量的加在他人身上，以後便拿「尊重條約」的大題目，將那擔負片面義務的締約國，長枷大鎖的永遠監禁著了。當那利於獨占的時候，便做出些「維持已得權利」及「維持優越地位」的名色。當那利於分贓的時候，便做出些「最惠國條約」「利益均霑」的名色。種種名色，眞眞是層出不窮，然其作用，無非要扶植政治上優越的勢力。」（汪精衛國民會議國際問題草案四至五頁）

國民黨第二次全國代表大會宣言更將帝國主義之隱微，盡行揭曉。其論歐洲後帝國主義在世界中所造之恐怖現象曰：「歐戰以後，世界地圖實表示一幅人類被奴隸之可怖的寫

眞如世界全面積等於一萬三千四百萬方基羅米突則屬於帝國主義及被管轄於帝國主義之殖民地，其面積等於九英方基羅米突；如世界人口爲十七萬萬五千萬，則其中有十二萬萬五千萬爲帝國主義之牛馬奴隸。英國爲帝國主義巨擘，其本國面積僅三十一萬四千方基羅米突，而其殖民地之面積則爲約四千萬方基羅米突，蓋十三倍於其本國面積矣。英國本國人口僅四千六百萬，而其殖民地之人口則爲四萬二千九百萬，蓋一英人與九殖民地奴隸之比矣。法國本國人口僅三千九百萬，而其殖民地人口則爲五千四百萬，甚至渺乎其小之比利時，其本國人口僅七百萬，而其殖民地人口則一千七百萬。日本之殖民地人口幾與其本國人口相等，此猶專就殖民地而言耳，至於半殖民地如中國暹羅等尙不在內。（中山全書第四冊三十八至三十九頁）孫中山先生——國民黨中之先知先

覺者——稱中國曰「次殖民地」并稱中國之國民，不祇爲一國之奴隸，而爲各國之奴隸，其國際地位，蓋在安南高麗之下。（民族主義第二講）

其論帝國主義者對我之經濟壓迫曰：「統共算起來：其一，洋貨之侵入，每年奪我們利權的五萬萬元。其二，銀行之紙票侵入我市場與匯兌之折扣，存款之轉借等事，奪我利權者或至一萬萬元。其三，出入口貨物運費之增加，奪我利權者約數千萬至一萬萬元。其四，租界與割地之賦稅，地租，地價，三椿，奪我利權者總在四五萬萬元。其五，特權營業一萬萬元。其六，投機事業及其他種種之剝奪者當在數千萬元。這六項之經濟壓迫，令我們所受的損失，總共不下十二萬萬元。此每年十二萬萬元之大損失，如果無法挽救，以後只有年年加多，斷沒有自然減少之理。所以今日中國已經到了民窮財盡之地位了。若不挽救，必至受經濟之壓迫，至於國亡種滅而後已。」

(民族主義第二講)

國民黨爲感到我國受整個帝國主義之束縛之先知先覺者。故其對外政策，卽以打倒帝國主義爲唯一目標。在訓政時期中，中央政府尤應注重下列二政策：(一)要求列強承認現在之革命政府爲我國唯一的正式政府，(二)採取協商的方法以取消一切不平等條約，而以互惠的平等的條約代之。前者之目的在抬高國民政府，使與列國政府處同等地位。後者之目的在解除國民之束縛，使國民與其他民族享同等待遇。試分述之。

(一)要求列強承認現在之革命政府爲我國唯一的正式政府。新政府必須經列強之承認，在國際團體中始得爲代表該國之正式機關。依照國際公法，承認之價值，在承認者予被承認者一種保證，使後者於國際社會之中，能得到其應得之位置。(Rivier:… Principes du Droit des Gens, I, 57)

Moore Digest of International Law, 1, 72) 我國建立民主國，早爲列強所承認，但其承認代表我國之政府，則爲北京政府。嚴格言之，今日之國民政府，列強視之，不過爲內亂團體，Insurgent body，其國際行爲，不能單獨負責，設有損及列強在華之利益者，列強仍當向北京政府是問。進言之，卽北京政府如有媚外喪權之協定，列強仍可視之爲代表全國，而將來國民政府完全統治中國時，列強可藉辭強新政府以繼續負擔。今日國民政府應用之手段，惟在要求列強承認之爲我國唯一正式政府。卽我國與列強間之交涉，惟當直接與國民政府談判。我等若證以以往之事實，列強對於地方之事務，已由其駐華領事隨在與國民政府接洽，而去年英國與國民政府所訂之奧瑪利—陳友仁協定，及今春國民政府與美公所使訂之南京事件協定，更可表明其已承認國民政府爲事實上之政府，*de facto govern-*

ment惟國民政府當進而要求列強承認之爲中國唯一的正式政府。以外
交方式言之，卽惟國民政府一者可與列強有交換使節及正式談判之權
利。列強目下應行之事，卽其使員不應駐節於北京而當駐於現在國民政
府之所在地，同時我國之駐外使員，亦當一律爲國民政府所委派。雖然，目
下國民政府對於此種措置，實施上不免有至多之困難。例如東交民巷與
「外交團」已發生歷史的神祕關係。移列強使臣於下關鼓樓一帶，彼神經
過敏之外交家，不免有恐蹈 *Baron von Ketteler* 覆轍之疑懼。而泰西列
強之外交家素以手段圓滑爲其特長，又決不願電請北方政府盡撤其外
交使員，而以國民政府之新使代之之理。是以我等對於承認一層，不得不
作下列二方法之選擇：其一，國民政府採緩和政策，目下暫延擱正式承認
問題，至大軍雲集北京時，本問題自可解決。其二，國民政府採取斷然手段，

在北方軍閥尙未完全肅清之前，要求列強對之，至少當與其對北京政府有同等待遇。我等若將後述之要求，推至極端，則實含有要求列強承認革命政府爲脫離舊政府而另立新國家之意。然若北方軍閥一時不能肅清，則國民政府與其在國際上長爲非正式政府，而坐令北方軍閥佔外交上優勝地位，則第二方法，有極可斟酌之價值也。

(二)採用協商方法，取消一切不平等條約，而以互惠的，平等的條約代之。我國自一八四二年迄今，與列強八十餘年之外交關係，實爲一部喪權失地之痛心史。（國中近來對此問題之著述頗不乏人。惟言之激切而中肯綮者，我當介紹漆樹芬之經濟侵略下之中國。感到中國受外交之束縛，而以西人之眼光評判之者，我當介紹 Willoughby: "Foreign Rights and Interests in China,"）然攷外人憑藉以壓迫我國之利器，卽此八十餘年

中所訂之一切不平等條約。所謂不平等者，蓋指（一）訂約國取得我國之特殊權利，其性質係片面的，即同等權利我國人在對方無從享得者。（二）外國僑民在我國境內享得較我國人更爲優厚之權利。不平等之意義，指我國人與全體訂約國人待遇之等差而言。而外國人與外國人間，皆有特殊式的『最惠國條款』爲保障，甲國若由我國取得特殊權利，則其他訂約國皆可根據最惠國待遇而享得同等之權利，是以不平等條約並非指列強間對我國所享權利之等差，而指列強（無約國及訂平等新約之國例外）全體在我國享得之特殊權利。我國受不平等條約之束縛，其損失不勝枚舉。概言之，可分損及我國領土完整者及損及我國行政完整者二種。香港臺灣等之割讓；旅順大連威海威等之租借；上海漢口天津等之開闢租界；外國軍隊之可永駐於我國境內；外國僑民居留我國境內；而其本國

政府對之可行使屬人的管轄權；外人操有我國內河航權，此皆損及我國領土主權完整之例也。我國關稅稅率與列強協訂，海關要職悉爲客卿，實際等於國際共管；國有鐵道中之主要職員皆由外人把持，甚至建築時需辦材料及任用工程師等皆在借約中規定，由某國獨占辦理，此皆損及我國行政完整之例也。我國受此種種束縛，政治上經濟上皆蒙鉅大之損失。孫中山先生稱我國爲『次殖民地』，又稱每年我國國幣之流入外國者約十二萬萬元，蓋皆由不平等條約爲厲階也。

我國在外交史上，政府對於締結條約之態度，可分三期。第一期，政府不明瞭國家受不平等條約之束縛，而以締結協定爲了結一段交涉，此種昏瞶之外交，自鴉片戰後至滿清季年見之。第二期，政府感到國家受不平等條約束縛之痛苦，而其取徑則以列強政府之顏色爲依違，而不致以斷然的

手段，推翻一切不平等條約，以謀中國在國際上得到根本解放。此種外交在巴黎和會及華盛頓會議時見之。第三期，政府以打倒整個的帝國主義爲最後目的，取消一切不平等條約爲謀中國解放之第一步驟。宣布此等政策最先者我等又不得不敬佩國民黨之先知先覺，及其大無畏之精神。其第一次全國代表大會宣言對外政策之第一條曰，

『一切不平等條約，如外人租借地，領事裁判權，外人管理關稅權，以及外人在中國境內行使一切政治的勢力，侵害中國主權者，皆當取消，重行雙方平等互尊重主權之條約。』

宣言之後一年，汪精衛氏準備在國民會議中提出關於國際問題之議決案曰，

『自鴉片戰爭以來所有一切不平等條約概行廢除，重訂雙方平等互

『尊主權的條約』

以上爲原則，根據原則，列出條目如左：

『(一)收回一切已失的領土。』

『(二)從前中國的藩屬如朝鮮，安南等皆恢復其已失的國家，並其國家之獨立平等。其願與中國爲聯邦與否，聽其自由。』

『(三)收回一切租界。』

『(四)收回一切租借地。』

『(五)收回在中國領土內屬於外國所有之鐵路，並鐵路附屬地。』

『(六)廢除現在北京公使館區域制度，撤消其軍事設備及駐屯軍隊。』

暨警察權。

『(七)撤消一切勢力範圍之規定。』

〔八〕撤消外國軍隊警察駐屯中國領土以內之許可。

〔九〕收回外國船舶航行內河之權。

〔十〕撤消領事裁判權。

〔十一〕關稅自主。所有從前關稅協定，及以外國人爲稅務司，暨民國以來，關稅所入，由各稅務司以稅款逕交匯豐銀行，存入總稅務司名下，按月由總稅務司分配用途之種種荒謬制度，一律掃除。〔國際問題草案一二三至一二五頁〕

由此以觀，取消不平等條約，爲國民黨之根本黨綱。我等茲宜討論者，則爲取消之方式。依照國際公法及國際慣例，在和平狀態中國家停止條約效力之方式頗多。目下之問題，爲取消不平等條約，應在條約時限完止之後？抑應在條約時限未完止之前？前者之例，如前清同治四年九月十四日所

訂之中比通商條約，至民國十五年十月二十七日期限完止，北京政府宣告該約失效。但我國若必待條約期限完止時始要求取消，則我國與外國所訂之不平等條約，其期限皆至悠遠，如一九一五年五月二十五日中日所訂之南滿及內蒙條約，其第一條規定延長旅順大連南滿鐵路，及安奉鐵路等之租借期爲九十九年。二國之換文中更訂明旅大租借期滿在民國八十六年，或西歷一九九七年。南滿鐵路租借期滿在民國九十一年，或西歷二〇〇二年。安奉鐵路租借期滿在民國九十六年，或西歷二〇〇七年。我國要求取消此類不平等協定，萬無遷延至約中規定之期限之理。抑有進者，列強與我所訂之條約，其終止之期，皆不一律。而各國在我國所享之特殊權利，則根據『利益均霑』及『機會均等』等原則，皆當一律受同等待遇。故中國之修約問題，不特須得一國之同意，而須得訂約國一般的同

意。例如增加關稅取消領事裁判權，早已規定於一九〇二年九月五日中英所訂之馬凱條約。一九〇三年中美、中日等條約中，亦有同樣之規定。然各該約中所訂關於關稅及領事裁判權等條款，迄今均未實行，其重要原因，即在英日美等國必須待訂約國全體取一致步驟後，始承諾履行其約中所定之義務。前年北京政府取消比約，而比國即有將全案向國際法庭控訴之舉，此可見我國取消各條約，若候至各約期限完止，事實上爲不可能也。我國今日唯一方法，在斷然取消一切不平第條約。夫此種手段非視條約爲“scraps of paper”，亦非背食我國以前給予之承諾，而因不平等條約爲列強在政治上經濟上壓迫我國民族之利器，其內容實違背國際道德之根本原則，再因此種條約多訂立於滿清專制時代，及歐戰進行之中，現在中國與列強所處之境地，與訂約時兩方預料者迥然不同，故根據

rebus sic stansibus 原則，我國可自動要求將不平等條約一律取消之。惟取消之方法仍有二種。其一我國不得到訂約國之同意，用片面照會之形式取消之。其二我國於未取消之前，與各訂約國先行會商，然後另訂互尊主權之平等條約代之。夫第一種方法之原理，爲我國爲自存 *self preservation* 起見，故行使主權以解脫凡百爲完全獨立與自由國家所不應負擔之義務。從道德而論，我國實處於無可動搖之地位。但國際史上一國因未得對方之同意，以片面方法取消條約而引起之戰爭頗多，我國如果採取非常手段，則訂約國採用同等非常手段之時，我國實力上有無預備？此爲先決問題。以目下情形而論，國內之軍事尙未肅清，民生國力均在凋敝之狀態中，設政府在外交上可與列強周旋，而必逞一時之勇氣，使新政府，在國際間頓處於孤立無援之地位，實爲至愚之政策。故以策略言之，國

民政府取消不平等條約之方法，當運用靈敏之手腕，堅決的要求列強重訂互惠的平等的條約。蓋必至真正無其他方法可以轉寰之時，然後用最後手段，以達國民要求之最低限度。我等若觀察列強對遠東之最近形勢，則知用第二方法有可以達到目的之希望也。

列強在歐戰後對遠東之態度，頗如改變以前採取之絕端的侵略主義。例如華盛頓會議之不滿人意處頗多，其結果遠不能滿足我國志士最低限度之願望。然以 Hughes 與 Balfour 等在華盛頓會議席上之態度，與一九一五年日本公使提議二十一條件時之態度較之，則實公正爲多。此其原因，在列強用高壓手段，祇足引起世界之糾紛，故目光稍遠之政治家，咸願用和緩方法爲解決遠東問題之唯一途徑。不佞嘗謂列強最聰明之遠東政策在使中國處於完全獨立之地位。其理由爲將來有世界大

戰爭導火綫之可能性者，厥惟遠東問題。而中國貧弱，實爲遠東問題結癥之所在。泰東西強國解決遠東問題之方法不外三種：（一）瓜分中國。十九世紀末葉此說確爲列強所提及，然實施之時，微論中國四萬萬最古最具潛勢力之民族，萬不能長處於他國政治壓力之下，卽以列強瓜分時如何分配其戰利品一問題而言，已足引起世界第二次第三次大戰爭而至於無窮。其說故不能行。（二）維持均勢。卽列強在中國各保存其 Status Quo，再根據門戶開放之原則，使各國在華胥有均等之機會。此種政策，一八九九年迄今，列強履行之。然均勢爲維持世界和平至不可靠之政策。列強曾行變相的開放門戶主義於近東及西亞矣，但列強中若一國佔到特殊位置，使機會不均等時，戰爭卽隨之而起，歐洲大戰前巴爾幹其例也。故維持均勢祇能保全國際和平於一時，而不能達到遠東問題之根本解決。

(二)列強放棄其帝國主義，絕對尊重中國之主權與獨立，而以友誼的及無私的合作，助長中國之富強。此說也，實為解決遠東問題之根本辦法。蓋中國若富強，則實力可與列強處於同等地位，其境內可不再為列強政治與經濟之角逐地點，而遠東問題存在之根本理由，即完全除去。猶之北美合眾國富強，故國際間無遠西問題也。列強之當採用第三種政策，其理由並非為抽象的利他主義，而為各個國自求免去本國在將來世界大戰爭中政治與經濟上所不能倖免之無大犧牲之唯一的自利的保險政策。（參觀拙著“Open Door Policy”, 182—191）列強中眼光遠大之政治家，其看透此層至淺顯之理由者蓋不乏人。惟其國內外交方針，一面受歷來帝國主義的外交之遺毒，一面受少數資本家及侵略家之牽制，故各蹉蹉以保護本國在華之利益為前提。實則其所謂「本國利益」national in-

“*vests*”者，不過指其國中至少數之工業家及資本家在八十餘年中受武力與政治之保護而獲得之不平等權利。至其國內大多數平民，則與此等利益實爲風馬牛之不相及。不寧唯此，此等少數資本家——帝國主義之中堅——再利用其從外面奪得之富力，返而鞏固其本身在本國所處之地位，更從而加重其壓迫本國國內一般平民之力量。從縱的方面言之，反對中國之富強者爲主持帝國主義之各強國。然從橫的方面言之，則反對中國富強者，祇爲各強國中處於社會之最上層及佔最少數之資本家、軍人、政治野心家。而最大多數之平民，則固深表同情於中國之處境，并願後者在國際間能得到其應得之地位者也。由此觀察，則知我國若用和平的協商的方法，以取消不平等條約，對於列強及列強中大多數之平民，皆有百利而無一弊。我故曰：我國外交界如本乎堅決之意志，運以靈敏之手腕，

進而與各國和平的協商取消不平等條約。其成效有至大之可能性也。

上述二種政策——(一)要求列強承認國民政府爲中國唯一正式政府，(二)取協商方法取消一切不平等條約，爲現在政府對外應注意之二大方針。然訓政之大部分工作則爲內政。請述之如下章。

第五章 訓政時期之中央行府(二)

國民政府在訓政期中應注意之對內政策有五：

(一)曰集中革命勢力，在最短之期限中完成北伐，而達到統治全國之目的也。

國民政府今日對內最重要之目的，為在最短時期中完成軍事工作。夫軍事之勝利，全仗兩方之實力與戰術為推移，不可以一定之期限限定之。一九一四年八月，歐洲大戰開始之時，德以七軍之衆，進攻法國，大將 Emmich 及 von Kluck 等率精銳之師，於十八日之中，連下里愛巨 Liege 布魯塞爾 Brussels 那慕爾 Namur 等堅堡，在九月初德國大軍已貫穿比利時而直達瑪恩河 The Marne 南岸。當時法之國命懸於一髮，其不重演四

十四年前巴黎城下之盟者幾希。然瑪恩河之戰，霞飛 Joffre 與 福煦 Foch 將軍等卒於六日之中，（九月六日至十二日）擊退敵軍。其後兩軍相持四年，而最後勝利終歸英法等所所有。以此可見戰局至爲變幻。現在革命勢力雖乘百勝之威，佔全國三分之二而強，然北伐究於何日可以完成？我等實不能作正確之預斷。現在應注意者：（一）國民政府與北方政府在主義上處於不兩立之地位，二方無協妥之可能。（設北方政府完全服從三民主義而願投降於革命政府，此係另一問題。）國民政府在殘餘軍閥未肅清前，當不問軍事上一時之進退，而永爲進攻者，卽其軍事行動當連續加增，至中國全境完全在其統治之下之日爲終止。（二）今日北方軍閥之實力，至堪爲革命軍之勁敵。國民政府對之當集中革命勢力，置全軍指揮權於最高之一人。我等對此，又可以歐戰往事證之。一九一八年春季，德國

傾全國之力，以解決西歐戰事。興登堡 Hindenburg 羅登多夫 Ludendorff 於一月中台集國會 Reichstag 秘密會議時，曾稱預備一百五十萬軍隊之犧牲，而求於六個月中完全了結歐洲戰局。而是世界空前之大攻擊，即於三月二十一日開始。一星期之中，德軍擊潰駐守自 St. Quentin 至 the Oise 河之英國第五軍。同時其北路自 Ypres 至 Arras 之陣綫，亦有迅速之進展。是役也，德特軍隊實力之雄厚，及其所佔法境，鐵道縱橫，運輸便利，故在三四月間大有可將英法陣線衝斷，長驅直搗巴黎之勢。當此之時，聯軍危殆，不亞於一九一四年九月初旬之局面。但其卒能戰敗為勝者，實由於英法美同意推定福煦為聯軍之統帥，而將全局戰事統一於一個最高指揮之下。我等求北伐從速完成，不得不集中革命勢力，將全軍指揮權統一於最高之一點。在軍事未完成前，國民政府治下之財政、交通及一切設

施，皆以完成北伐爲唯一目的。而各省擁兵者，應知其爲國民政府大機器中之一輪一軸。不得自恃實力，以建立特殊的，單獨的勢力，以蹈以前軍閥之覆轍。進而言之，卽中國祇有一個國民政府。在其治下——而尤其在軍事期中——各省擁兵者，皆應絕對服從中央命令，而不得與之有所抵觸也。(二)軍事完成之後，政府當立即裁兵，擁兵權者不得憑藉其武力以蹈以前軍閥割據之覆轍。歐戰之後，列強之擁兵權者皆退而處於不重要之地位。法之福煦，英之海格，Haig (今春已逝世) 美之潘興，Pershing 在一九一九年之前類皆名震一時，然自和局告成之後，則政治舞台上幾無其踪迹。夫此非指今日國民政府之握軍權者在全國統一後，不應加入政治工作也。華盛頓，格萊脫，Grant 等未任總統之前，皆爲名將，我國之軍事當局者，若於革命完成之後，舍武功而從事文治，則至少與其他執政者享有

同等之權利而其所建功勛實予之以更高之聲望與更優越之地位。惟在文治之時，無論何人，不得憑藉其武力以作政治運動之後盾，蓋非然者，中國之戰禍將底於無極也。

(二) 訂定約法，以造成全國法治之精神也。

法治之意義，爲管理國家之事，當以法律爲根據。蓋政府雖爲治國之機關，然其所操之治權，則由法律給予之。我等茲不論法律之性質，但以法律在國家之地位論，則確爲一切權利與義務之起發點。其功用在規定各個人或其集合體在國家中應處之位置，更從而(一)維持公衆之秩序，與(二)保障各個之自由。近世文明國家治國之根本原則，卽在認清法律爲國家最有威權之規律，無論政府或個人，皆當完全受其支配。政府之組織，人民之基本權利與義務，尤當於根本法——卽憲法——中規定之。我國在訓

政時期之中，固不應即訂憲法，其原因在民衆未到自治程度，即以憲法訂定民治國應具之制度，但因民衆不能運用之，故反至產出種種流弊。此種原由，第一第二章中已詳細述之。雖然，此非指國民政府在訓政時期中，可不受任何法律之拘束。孫中山先生之論訓政曰：『每縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地之人民，地方議會議員及地方行政官皆由人民選舉，凡軍政府對於人民之權利義務，及人民對於政府之權利義務，悉規定於約法，軍政府與地方議會及人民皆循守之。』（同盟會宣言）又曰：『在此時期（訓政時期）內，施行約法，建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位。每縣於散兵驅除，戰事停止之日，立頒布約法以規定人民之權利義務，與革命政府之統治權』（中國之革命）此可見孫先生主張訓政時期，政府須頒布約法也。以今日國民政府之地位言之，則爲一

個黨治機關，對黨負完全責任。黨受國民之托付以締造民治國家，對國民負完全責任。國民政府履行其責任，是否完全無缺，視其履行國民黨迭次對國民宣示之黨綱，以及孫中山先生建國方略建國大綱等所定之遺教，是否充分爲斷。以廣義言之，國民黨對國民之宣言，及孫先生建國方略，建國大綱等遺教，卽爲締造國民政府之根本大法。惟其形式與法律不同。卽法律之形式爲固定的，而國民黨之黨綱等祇爲政黨對於國民所表示之政策。國民政府爲取信於人民，并爲達真正法治之精神起見，可根據於迭次宣布之政策，參酌目前所處之狀況，以命令的式形，宣布（一）國民政府之組織法。（二）人民在國民政府治下所享盡之權利與義務，以及（三）在訓政時期中政府將政權迭次交還於人民之步驟。此種約法與普通民治之約法不同。（一）民治國之約法，由國民之代表制定之，而此種約法爲國

民政府或中央黨部制定之。(二)普通約法條舉政府之組織法至爲詳盡，而此種約法則祇標明原則與建設步驟。使中央政府雖受原則的限制，而在實施時有伸縮之可能。其性質可與土耳其一九二〇年一月二十八日所頒之國民公約相仿。臚舉其要點如後：

(一)中華民國當永遠爲民治國家，人民對於政府操有選舉，創制，複決，罷免權。政府內部分立法，行政，司法，監察，攷試五部。

(二)在軍政與訓政時期，最高統治權操於現在國民黨組織之國民政府。地方政府應受國民政府之指導與監察。

(三)國民政府依照孫總理建國方略，建國大綱，三民主義，及國民黨第一第二次全國代表大會宣言之政綱，行使在軍政及訓政時期中應行之職務。

(四)國民政府訓導民衆，促進其地方自治之能力。政府賦予國民以政權之次序，依照孫總理建國大綱之規定，其期限參酌各地人民政治上所具實在之常識與經驗而定之。

(五)國民政府保障人民有身體，集會，出版，通信，宗教，言論等自由。惟在軍事時期，則當受戒嚴法之限制。

(六)國民政府保障中華民國之獨立與主權。反對前政府與各國所訂關於政治經濟，司法的一切不平等條約，而主張以互惠的平等的條約代之。

(七)國民政府至憲法完成時，停止其職務。

上述諸條爲國民政府本身重申其以前對於國民所作之約言。在國民方面，政府實無重申之必要。惟在政府方面，則表明其雖行使最高威權，而其

職務則有一定之限制，蓋爲全國法治之模範也。

我等於此更有一應討論之點，卽國民在國民政府治下，其所享自由，應至何種程度？近世國家有尙未解決之問題，卽國家威權與個人自由之衝突是也。主張個人主義與無政府主義者，稱國家爲一“necessary evil”，其至要原因，卽在凡個人自由與國家威權有衝突時，國家必處於優勝地位。換言之，卽國家有實力可以壓迫個人，使後者完全服從而受治於其威權之下。（壓迫爲國家成立之要素。）在國家威權之下，個人爲國家大團體中之一種機械，無個人人格之可言。夫組織國家之根本理由，爲國家當爲各個人謀得精神與物質上的福利。若個人受國家之壓迫，而以人格爲犧牲，則國家之存在，適與其目的相背，故激烈者有推倒國家之主張。雖然，爲調和威權與自由衝突之說者，則稱自由以不侵犯他人之自由爲範界。國家

之目的在維持全羣之鞏固。社會中之一人或少數人若侵犯多數人之自由，則國家用威權迫使之服從。此種壓迫，實為保護國內大多數人之自由。而個人若不侵及羣之秩序，則其自由得法律之保障而愈穩固。今世民治政府，大都採用後者之說。即國家以法律禁止擾及公安之事，而同時以法律保障私人之自由是也。在國民政府之治下，人民之自由，皆當由政府為之保障。惟有應注意之二點：（一）國家處於軍事時期，社會之秩序與安寧，為國家命脈所維繫，故應較任何一切為重要。在戒嚴之中，國家對於個人至微細之事，皆可干涉，蓋以此也。我國今日軍事尙未完成，社會伏有至多至大之危機，國民政府為保全其本身之存在，不得不以維持社會秩序為最重要之職務。若政府因此而干涉及乎個人之自由，則其行動至為正當，我等不得視之為高壓手段也。（二）我國國民，智識幼稚，易為一二高調的；

過激的新主義所煽動。結果國民不知學說之真意義，而徒逞一時感情作用，遂爲一二狡黠者所利用與犧牲。訓政政府，處於先知先覺之地位，對於民衆當時時加以監護。民衆若被煽惑，至礙及公衆治安時，則政府應出而干涉。雖然，我等應知在民治國中，健全的及盡量發揮的民意實爲造成民治之最要原素。政府對於人民之言論自由，必當予以充分之保障。所謂保障者，指政府不特保障擁護之者之言論，而再保障攻擊之者之言論。設攻擊政府之言論，專從事於政策的討論，而不礙及公衆治安，或侵犯他人之自由者，此種言論政府當歡迎之。蓋健全的民意，非指將相異的意見，悉數壓倒，而使民衆對於社會問題之見解，盡於出一個模型（此種專制之罪惡，較任何種專制之罪惡爲重）而指民衆對於一問題之各方面，多有盡量之討論與批評。今日之國民政府，一面爲維護其本身之自存，故應顧

及社會之秩序與安寧，而一面則應養成一種有光輝，多角式的言論，使民意得到充分之發揮。此在籌備民治時爲一不可缺少之要點也。

共產黨以爲民衆全體求解放爲名，而其專制較任何一黨爲甚。其專制之尤堪注意者，卽其所標打倒宗教與智識階級二者是。對前者而言，宗教爲絕對的一個人之信仰問題。（宗教而恃教會，已失宗教之本旨。蓋信仰爲個人的，用團體組織之，已失信仰獨立之精神也。）社會之中，有信奉孔子者，有信奉釋迦牟尼者，有信奉耶穌者，有信奉漢默得者，有信奉 *Reason* 或 *Humanity* 者，此完全由信仰者個人取決之，無人得而侵犯之。共產黨禁止一切人信奉一切宗教，其專制與中世紀教會強迫一切人信奉一種宗教，正相伯仲。設其打倒宗教之說而見諸實行，是驅二十世紀之人民重入於中世紀黑暗之域也，是大不可也。對後者而言，智識並非爲禍人之物。

在教育未普及之社會，如俄國及我國等國中，大部份國民之智識幼稚。救濟之道，在將教育普及於全體，即盡化無智識之人爲有智識之人，而非打倒少數有智識者，使之皆爲如盧騷所崇奉之「高貴的野蠻人」而造成社會中「Ignorance is bliss」之現象也。蓋世界之進步，全仗智識之發展，一部人類五千餘年之文明史，我等稱之爲智識逐漸啓發之日記錄，亦無不可。共產黨以打倒智識階級爲言，實則馬克斯 Marx 列甯 Lenine 等爲智識階級中之具有大智識者。抑有進者，共產黨主張打倒智識階級，而其主張者之本人即爲智識階級。其倡打倒智識階級之用意，在利用智識幼稚之民衆，打倒一般可以與之對等抗衡之智識者，而將思想受其一部之壟斷，然後運用高壓手腕以壓迫以前曾爲其利用之大多數人民。國民政府在訓政時期，對於此種荒謬主張，應絕對的禁止之。

國民革命在推翻帝國主義及軍閥之外，再須嚴懲反革命及土豪劣紳幾種反革命階級。反革命之解釋爲『凡意圖顛覆國民政府，或推翻國民革命之權力，而爲各種敵對行爲者，利用外力，勾結軍係，或使用金錢而破壞國民革命之政策，以及預備或陰謀或利用官紳勢力以積極壓迫革命運動或農工運動或宣傳煽惑文字圖書破壞國家金融或妨害其信用者。』（吳澗東，黨治考察記一〇一頁）此種行爲，擾亂社會之公安，危及革命政府之存在，其性質與叛逆相等，國民政府以極嚴厲之手段處置之，至當也。至於土豪劣紳則革命之目的，一面爲推翻舊政府，一面爲掃除社會中之惡勢力，其手段爲非常的，故不受尋常法律與道德之限制。各國革命除推倒政府之外，對於社會上某種階級，亦皆予以懲治。例如英國一六八八年革命之 Jacobites；美國革命之『忠君黨』 Loyalists；法國革命之貴族，

僧侶，大地主；雖直接皆與政府無涉，而均在『打倒』之列是也。土豪劣紳爲我國專制政治遺下之寄生動物，其爲害社會，不在貪官污吏等之下。然國家懲治土豪劣紳之難點，在認定何者爲土豪劣紳之標準。吳君澗東之黨治考察記曰：『江蘇各縣行政長官紛紛呈報人民以土豪劣紳互相讎讐，甚或用暴民互相侵侮，地方有派別，動相水火，今則濫用革命勢力未到以前之標語，彼此尋仇，視人數之多寡，腕力之強弱，今日人衆力強則指彼方爲土豪劣紳，明日彼方人衆力強又指此方爲土豪劣紳，循環報復，各任己意。』（吳澗東黨治考察記一〇三——一〇四頁）此則土豪劣紳之名稱，實爲頑强者用以誣告其仇人之罪名，而真正土豪劣紳，反得逍遙法外。其致此之原因蓋在人民各用主觀的見解以互相誣告，而政府無客觀的標準以確定土豪劣紳之界說也。今者政府定土豪劣紳之罪名爲『仗家

族或本身勢力以武斷鄉曲，欺壓平民致於死亡或傷害者；挑撥民刑訴訟，從中包攬欺詐取財者；欺凌孤弱，強迫婚姻者；恃勢脅迫官吏者；逞強恃衆，妨害地方公益及建設事業者；盤據公共機關，侵蝕公款，或假借名義斂財肥己者。（同上一〇四頁）對於土豪劣紳之案件再組織特別法庭以審判之。是則人民在法律上又得一保障矣。

國民政府當以法治國。政府之組織，政府對人民之權利義務，人民對政府之權利義務，皆以法律規定之。在國民政府之治下，人民之身體言論信仰等，皆受法律之保障而享絕對的自由。更端言之，即如 *Magna Charta* 所稱自由民非援據國法，政府不得忘加拘禁，繫獄，強奪其財產，或爲法外放逐也。

(三) 曰確定教育方針，施行強迫義務教育與平民教育，使大多數國民在

規定之時限中得到民治國國民應具之常識與經驗也。

民治國之國民，在政治上必須有相當之經驗與智識。此種經驗與智識，民衆可（一）直接的從實行自治時得來，（參觀第八章）或（二）間接的從教育得來。實施教育之機關包括凡社會上一切可以增進人民智育體育德育之團體，而非單指學校一者。國民革命喚起民衆之方法爲標語。此種方法各國革命時皆曾用之。例如美國革命用“*No taxation without representation*”及“*Independence! Independence!*”第爲標語；法國革命用『自由！平等！博愛！』等爲標語；俄國革命用『給工人自由！給兵士自由！給猶太人自由！』及『麵包！和平！土地！』等爲標語是也。標語之功用在引起人民對於目前新穎問題之一時的注意。惟有一點爲我等敢應提及者，卽（一）標語中提出之題目，皆爲國家之根本大問題，非旦夕所可解決。但以

標語祇能引起羣衆暫時的感情作用也，故民衆如見標語宣布之後，而所標問題一時不能得到解決辦法，則其感情冷淡，而對標語之信仰亦減少。結果輕薄者視標語爲廣告而隱存譏嘲之心；孟浪者視標語爲謾罵而用以爲彼此攻訐之具（二二一部分——亦最重要部分之標語，往往用至短至簡單之政治學名詞。此類名詞之含義至廣，其界說皆經歷來科學家不同之詮釋，始得到某種總括的結語，然其正確與否，尙在假設之中，蓋爲相對的，而非絕對的也。（此爲社會科學與自然科學不同之點。蓋前者之科學名詞，隨社會之變遷而不同其意義。後者之科學名詞，則其界說用實驗或歸納等方法確定之後，可以永久不變也。）民衆祇學得幾個籠統的政治學名詞而莫名其妙其真正意義，此蘇格拉底 *Socrates* 所謂以整個的字，移置於靈魂之中爲上帝所不准者也。（Plato: "Republic", Bk. I.）（歷史

中因誤解一、二個政治學名詞而引起人類之大慘劇，已不知凡幾。國民政府在宣布標語之後，當從事於切實的教育工作。設民衆不明瞭一個政治學名詞之真意義，則寧可任其不知此名詞，而萬不可使之稍有誤會。蓋籌備民治，決非置民衆於最簡單之政治速成科，即可了事，而政府在吹過大號筒之後，尤當繼之以“silent hunt”也。

今日政府亟應注意者爲確定全國之教育方針。王君克仁分論黨化教育之意義爲積極的與消極的二種。積極的意義爲革命化，人格化，民衆化，社會化，與科學化。消極的意義爲（一）黨化教育非指黨員把持教育界權位，（二）非指錮蔽羣衆之思想，（三）非指破壞教育的獨立，及（四）非指抄襲或做效他人之成例。其論黨化教育之目標則從民族民權民生三方面著想。對於民族者爲（一）養成民族之精神，如習慣團體生活，遵守團體紀律，

犧牲個人私利，圖謀羣衆利益，負有堅忍氣概，以求最後勝利是；(二)結厚民族之力量，如避免天然力的淘汰，解脫政治力的壓迫，抵抗經濟力的侵略是；(三)保存民族之思想，如斷絕帝國主義的迷夢，打破世界主義的欺騙是；(四)恢復民族之地位，如了解民族環境之危險，擴展固有團體之範圍，增高舊來良好之道德，發揚固有適用之智識，迎頭研究別人的學術，與扶持弱小民族之獨立運動是。對於民權者爲(一)培養奮爭民權之意志，如抵抗獨裁制的復興，與求政治的地位平等是；(二)具有善用民權之智能，如防止民權濫用，分清『權』與『能』之不同是；(三)切實了解民權——即選舉，創制，複決，罷免等四權——之要素。對於民生者爲(一)了解產業演進的程序，如了解工業革命發生社會的問題，用科學方法解決社會問題，明瞭歷史的重心爲民生而非物質，及階級戰爭並非社會進化的原

動力是；(一)明白人類生活的原素，即衣，食，住，行，育，樂六種是；(二)信仰解決民生問題的要策，如平均地權，節制資本，發展實業，與合作消費等是。王君之論根據於孫中山先生之民族民權民生三演講，其書雖限於篇幅，未能對於各條作充分的討論，然其立論之點，具見正大。其尤要者即指(一)黨化教育為黨主義化而非黨員化。(二)黨化教育注重於改進一般人對已對民衆，社會，國家的行為與態度，其要點在發展羣衆中各個人之體力智力與公私道德觀念，使於解決民族民權民生三問題時，具有雄厚之力量。(三)黨化教育之智的方面，以認識與了解三民主義為基礎，然同時亦當研究別人的學術，增高我國舊有的良好道德，故並非禁錮思想於一條途徑，而實予思想以絕對的自由。在訓政時期我國一般民家所需之教育，蓋即此種教育也。

教育方針確定之後，第二問題爲如何推廣教育使之普及於一般最多數最下層的民衆？夫提高專門學術，造成少數領袖，固爲當今必要之圖，然較此尤重大之問題，則爲如何使三萬九千餘萬未識字之平民能了解三民主義之意義，而具有民治國國民應有之政治常識？換言之，卽在訓政時期中，政府應特別注重者爲義務強迫教育，平民教育，社會教育；其目的在使國中全體學齡兒童及成年之不識字者，皆受訓練。此種偉大之計劃，在今日民窮財困之我國，組織與實施均有極大之困難。然國民必須經過此步嚴格的訓練，始能合理的了解與解決政治問題。中央政府者，規定全國之教育方針及監督各教育行政之最高機關也。實施普及教育之基本機關，則爲地方政府。

(四)曰整理財政也。

中國政府向來有斂財而無財政。前清政府表面雖爲中央集權而實際中央無固有之財源，其經費均出於各省之貢獻。宣統三年以前，國家雖有估冊報銷，惟不過示一部分之收支，不足以稱預算與決算也。民國初立，政府全恃外債，在元二三年先後舉債至四萬萬元之鉅，當時之所謂財政家者，實際不過一般能與外國銀行團接洽借款之掮客而已。歐戰之後，國外金融界見我國政局不靖，以前債額本息逾期不償者頗多，而歐戰期中，日本迭次之對華政治借款，又遭各國輿論劇烈之攻擊，中國外債在外國市場之信用遂日見低下，蓋各國對於已成之借款，如民二善後借款等，亦祇交付一部而已。不寧惟是，自袁氏竊國之後，各省相繼將中央解款截留，例如浙江財政在民五以前，國稅年額一千一百餘萬元，省稅年額三百餘萬元，連同各縣警察捐一百萬元，以之抵解支出，綽有餘裕，按月報解中央爲

數甚鉅。然迨民五政變後，北軍入浙，省軍由一師一旅擴充爲二師，於是支出增加，省政府將應解中央之款漸次截留。（吳澗東黨治考察記一七八頁）其他各省之重要稅源，皆由軍閥把持，在輓近十年之中，理財者除羅掘之外，惟以逢迎軍閥爲保持其權位之惟一能事，無所謂財政也。夫國民政府繼承腐敗政府之後，又處於軍事倥傯之時，則其一時之財政紊亂，實爲意中之事。然國人盼望於政府者，則有下列數事：（一）不借外債，（二）絕絕對禁止如鴉片專賣，廢除賭禁等永久流毒社會之稅收，（三）嚴厲監察用途。迨北伐成功，財政稍入常軌之後，政府卽應（一）每年編訂政府全部之正確預算決算，以稽查全國之盈虛，及實際之出納，（二）統一財政，（三）劃清中央與地方之稅收與政費，（四）去除各科苛細雜捐。若夫整理財政之根本政策，如整理內外債，統一幣制，整頓金融，裁撤不合民生之稅收，舉

行合科學原理的新稅，此則國民政府於訓政期中雖不能一一舉辦，然皆應注意與籌備者也。

(五)曰促進全國物質的建設，以實行民生政策也。

孫中山先生之民生主義與共產主義不同。(我等現在所稱之共產主義，係指蘇俄派之共產主義蓋共產之說，其歷時幾與人類之歷史相等。原人巢居穴處爲人類實行共產之最早時期。二千餘年前斯巴達爲歷史上實行共產最古之國，而柏拉圖之共和論尤爲主張共產學說最古及最富哲理之書。其後如十六世紀之阿拿浸禮會徒 Anabaptists 十九世紀初葉之烏土邦派社會主義，皆主張廢置私產。今日我國盛倡之共產黨，乃信奉馬克思社會主義之過激派，而爲蘇俄之黨徒所利用者也。)孫先生在政策方面，曾倡容共，但對馬克思之學說，則根本反對之。蓋馬克斯之社會主義，

以唯物主義爲經，階級戰爭爲緯，而以盈餘價值爲其全部學說之骨幹。孫先生對此三說皆反對之。其評馬克斯之唯物主義則引美學者威廉氏之說曰：『古今人類的努力，都是求解決自己的生存問題，人類求解決生存問題，才是社會進化的定律，才是歷史的重心，馬克思的唯物主義，沒有發明進化的定律，不是歷史的重心。』（民生主義第一講）孫先生之意，簡言之，卽爲『民生爲社會進化的重心，社會進化又爲歷史的重心，歸結到歷史的重心是民生，不是物質。』（全上）其評階級戰爭曰：『社會之所以有進化，是由於社會上大多數的經濟利益相調和，不是由社會上大多數的經濟利益有衝突。社會上大多數的經濟利益相調和，就是爲大多數謀利益，大多數有利益，社會才有進步。……階級戰爭，不是社會進化的原因，階級戰爭，是社會當進化的時候所發生的一種病症。這種病症的原因，是

人類不能生存因爲人類不能生存，所以這種病症的結果便起戰爭。馬克思研究社會問題所有的心得，祇見到社會進化的毛病，沒有見到社會進化的原理，所以馬克思祇可說是一個社會病理家，不能說是一個社會生理家。』(同上)又曰，『馬克思認階級戰爭才是進化的原因，這便是倒果爲因，因爲馬克思的學說顛倒因果，本源不清，所以從他的學說出世之後，各國社會上所發生的事實，便與他的學說不合，有的時候並且相反。』(同上)其評盈餘價值曰，『再照馬克思階級戰爭的學說講，他說資本家的盈餘價值都是從工人的勞動中剝奪來的，把一切生產的功勞完全歸之於工人的勞動，而忽略社會上其他有用分子的勞動。』(同上)又曰，『由此可見所有工業生產的盈餘價值，不專是工廠內工人勞動的結果，凡是社會上各種有用有能力的分子，無論是直接間接，在生產方面，或者在銷費方

面，都有多少貢獻。這種有用有能力的分子在社會要占大多數，如果專講工人就是在工業極發達的美國工人的數目，也不過是二千多萬，祇全美國人口五分之一，至於其他工業不發達的國家，像我們中國做工的人數更是很少，像這樣講，就令在一個工業極發達的國家，全國的經濟利益不相調和，發生衝突，要起戰爭，也不是一個工人階級和一個資本階級的戰爭，是全體社會大多數有用有能力的分子，和一個資本階級的戰爭。這些社會大多數有用有能力的分子，因為都要求生存，免去經濟上的戰爭，所以才用公家來分配貨物，多徵資本家的所得稅遺產稅來發達全國的運輸和交通事業，以及改良工人的生活，和工廠的工作，做種種大多數的經濟利益相調和的事業。歐美各國從這種種經濟利益相調和的事業發達以後，社會便極有進化，大多數便享幸福。（同上）

由上述引證觀之則知孫先生之民生主義與共產主義根本不同。茲再舉其特著之點如下：（一）民生主義承認資本爲生產之必要，其所採方法爲節制資本，而並非打倒資本。此種方法對於中國尤爲切用，因中國之患爲貧，而非不均。孫先生論中國之現狀曰，「中國人大家都是貧，並沒有大富的特殊階級，祇有一般普通的貧。中國人所謂貧富不均，不過在貧的階級之中，分出大貧與小貧，其實中國的頂大資本家，和外國資本家比較，不過是一個小貧，其他的窮人都可說是大貧。中國的大資本家，在世界上既然是不過一個貧人，可見中國人通通是貧，並沒有大富，只有大貧小貧的分別。」（民生主義第二講）在不均之社會，平民當用馬克思方法以打倒大資本家，但在中國實業尙未發達之時，馬克思之階級戰爭與無產專制實無用處也。不寧惟是，我國若求開發富源，於不得已時更可借用外國資本。

孫先生之言曰，「照美國發達資本的門徑，第一是鐵路，第二是工業，第三是鑛產。要發達這三種大實業，照我們中國的資本學問和經驗都是做不來的，便不能不靠外國已成的資本。我們要拏外國已成的資本來造成中國將來的共產世界。能夠這樣做去，才是事半功倍，如果要等待我們自己有了資本之後，才去發展實業，那便是很迂緩了。」（民生主義第二講）

（二）民生主義承認私產之存在。孫先生曰，「三民主義之中的民生主義大目的就是要衆人共產，不過我們所主張的共產，是共將來，不是共現在。這種將來的共產是很公道的辦法，以前有了產業的人，決不吃虧。」（同上）國民黨之民生政策爲（一）節制資本，與（二）平均地權。所謂節制資本者，即節制私人之資本；所謂平均地權者，即平均私產之地權也。（三）民生主義對於社會政策主張合作而不主張階級戰爭。孫先生對於解決社

會問題介紹下列之四種合作方法(甲)政府注意社會與工業之改良，如改良工人之教育與衛生，改良工廠與機器等是；(乙)運輸與交通之收歸國有，如將電車火車郵電等由政府辦理是；(丙)直接徵稅，如用屢進稅率多徵資本家之所得稅與遺產稅是；(丁)分配之社會化，如英國之消費合作社，歐美各國最新市政府之供給水電煤氣以及麵包牛奶牛油等是。至於階級戰爭，孫先生固根本反對者也。

孫先生之民生主義，爲穩健的，和平的，用科學方法的國家社會主義。我等讀孫先生之實業計劃，則知先生之意，實願我國於最短之時期中，完全實業化。然國民政府今日言物質建設，實際上有至多之困難。舉其尤著者，如(一)軍事尙未完成，政治尙未入於正軌，政府不能以全力灌注於物質建設；(二)物質建設需偉大之資本，而我國民力凋蔽，不足以當此；(三)泰西

物質文明之發達，實由於自然科學進步之迅速而我國自然科學尚在胎
 胚時期，專門人才實感缺乏。惟今日政府則應注意下列諸點：（一）從速恢
 復國內交通原狀；（二）確立保護國內農工商礦等業政策；（三）提高自然
 科學以造就專門人才；（四）改良社會與工業；（五）訂立調解勞工與資本
 紛爭之條例。此外如建築鐵路，修築道路，修治河道，建築新港口等，凡前曾
 列入國民黨之宣言中者，政府在訓政時期尤須有部分之完成也。

夫上述五種對內政策——（一）集中革命勢力於最短之時期中完成北
 伐以達統一中國之目的；（二）訂定約法造成全國法治之精神；（三）確定
 教育方針，施行強迫義務教育與平民教育使大多數國民在規定之期限
 中得到民治國國民應具之常識；（四）整理財政；（五）促進全國物質的建
 設以實行民生政策——為訓政時期中中央政府最重要之對內行政。中央

政府如能處於最高之地位，用最勝利之方法，在最短之時期中得到相當之結果，則我國富強之基即肇於是。請述訓政時期之省政府如下章。

第六章 訓政時期之省政府與省行政

我等於第三章論訓政時期中央政府時，曾提出下列數點：（一）中央政府爲求勝利起見，應採用『民主集權』之原則。（二）人民未到自治程度，政府之立法等機關，暫不由人民管理，而其行政一部乃佔特殊的重要地位。（三）此種政府非由人民用直接或間接等方法以管理與組織之，故與泰西民治先進國之政府不同，然在訓政時期，中央政府處於先知先覺者之位置，故爲訓練民衆，廓清宿弊，增進社會物質與精神的福利起見，不得不根據黨綱，組織黨治的最高機關，爲籌備民治的過渡步驟，但至民衆達到自治之程度時，則卽以政權治權悉數交予之，而建立一真正民治國家。本章討論訓政時期之省政府，亦以上述諸點爲前提。

省在憲政時期中處於「中央與縣之間。」我等讀國民黨之宣言有應注意之點二：其一，改造民國不當從聯省入手。其二，在憲政時期，省與中央政府之關係當以均權爲原則，而其組織尤容納聯邦國中州政府組織之原理。對於第一點，國民黨第一次代表大會評聯省自治之說曰：

『此派（聯省自治派）之擬議，以爲造成中國今日之亂象，由於中央政府權力過重，故分當其權力於各省；各省自治已成，則中央政府權力日削，無所恃以爲惡也。曾不思今日北京政府權力初非法律所賦予，人民所承認，乃由大軍閥攘奪而得之，大軍閥既挾持其暴力以把持中央政府，復卽利用中央政府以擴充其暴力，吾人不謀所以毀滅大軍閥之暴力，使不得挾持中央政府以爲惡，乃反欲藉各省小軍閥之力，以謀減削中央政府之權，是何爲耶？惟其結果，不過分裂中央使

小軍閥各占一省，自謀利益，以與挾持中央政府之大軍閥相安於無事而已，何自治之足云？夫真正的自治，誠爲至當，亦誠適合吾民族之需要與精神，然此等真正的自治，必待中國全體獨立之後，始能有成。中國全體尙未能獲得自由，而欲一部份先能獲得自由，豈可能耶？故知爭能回自治之運動，決不能與爭回民族獨立之運動，分道而行。自由之中國以內，始能有自由之省。一省以內，所有經濟問題，政治問題，社會問題，惟有於全國之規模中始能解決，則各省真正自治之實現，必在全國國民革命勝利之後，亦已顯然。（第一次代表大會宣言六至七頁）

此段評論之主旨，在抨擊以聯省自治爲改造我國者之說之不當。蓋我國之省與聯邦國或邦聯國中之州或邦不同。後述國家之國家建立過程，先

有獨立之邦，然後由數邦聯合而成國。例如美在聯邦政府成立之前，十三州之政府都已有完備之組織。瑞士邦聯政府之組織，雖在一八四八年，然國內之州 cantons，自一三〇九年後，內部都已有鞏固之團結。歐戰前德意志邦聯國爲由普魯士、巴威略 Bavaria 等聯合而成。然省在我國爲歷史上的行政區域，故各個無主權之足稱。聯省自治說之弊在不以目光注射於全國，而以目光注射於各省。充其弊之極，則本爲一統之國，分裂而爲十數半獨立之行省，故改造民國時，當以整個的國爲前提，而不當以聯省爲入手之法也。雖然，在國家統一之後，國民黨之對內政策，則固容納近世聯邦國之州政府制度。換言之，國民黨反對 federation 爲統一中國之方法，而在實行憲政時，則採用 federal government 之制度，以定中央與省之權限也。全國代表大會第一次宣言對內政策之第一條第二條曰：

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

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

上述二條爲近世聯邦國家組織之重要原則。蓋聯邦國之中央政府與州政府皆採『均權主義』，卽『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』也。例如美國聯邦憲法條舉以合衆國之信用借債，與外國通商，鑄造貨幣，劃一度量衡，郵務，宣戰，媾和，徵募海陸軍等爲聯邦政府之權。(美聯邦憲法第一條第八節)同時再明白禁止

各州有訂結條約，發行紙幣，付與捕獲免狀，課輸出入稅，備平時軍隊與軍艦等權力。（第一條第十節）然教育，宗教，結婚，選舉，及其他凡與國憲不抵觸，并爲國憲中不明白禁止之事務，則統括的由各州自行處置。再如瑞士邦聯政府憲法所規定之中央政府權力，較美國爲多。（參觀 Wilson:

“The State”, 309—313）然其憲法之第三條曰：『各州 canton 除爲聯邦憲法所制限之外，皆各有主權，故凡權利之不委任於聯邦政府者，各州皆自行使之。』此近世聯邦國以有全國一致性質之事務劃歸中央，以有因地制宜性質之事務劃歸地方之例也。不寧惟是，宣言之第二條稱各省人民，得自定憲法。此則不祇視省爲國中之地方行政區域，而直視省爲國家之整個的構成部分，蓋地方行政在政學治上之解釋，爲國家中不集中於中央政府之行政，其範圍不祇爲地域一者所限制，而亦爲職務之性質

及容量所限制。以狹義言之，祇如英國之州 county 或市 municipality 之行政可稱地方行政。至中央參預地方行政權之程度雖各國不同，然地方行政之存在，即在鑑到完全中央集權專政之失敗，故以地方之事，由地方人自處理之。（"Encyclopaedia Britannica"）一省自定憲法，則省政府之職權，凡與國憲不抵觸者，皆自受其根本法之支配，其所處地位，及其行政之性質與容量，不祇為一種不集中於中央政府的地域行政，而為與中央政府具有同等威權的整個的行政。Wilson 詮解中央政府與地方政府之不同，在前者規定後者之組織與動作之方式。（"The State", 466）省憲成立之後，則省政府本身之組織與動作方式，由省憲自行規定，而同時對於其域內之縣或市政府，則反處於中央之地位。故國民黨在黨綱中所定省之位置，實為我國之整個的構成部分，此為採用聯邦制之又一點也。

訓政時期之省政府，與憲政時期之省政府，有下列之不同點：

(一) 在憲政時期，省政府之組織，由憲法規定之，而在訓政時期，卽一省全數之縣未皆完達全自治之時，則省憲尙未制定。

(二) 在憲政時期，省政府之治權，由人民授予之，而在訓政時期，則省政府處於國民黨指導監督之下，受國民政府之命令以處置省務。

(三) 在憲政時期，國民代表選舉省長，爲本省自治之監督，惟在訓政時期，則省政府委員由國民政府任命之，關於省行政之命令，經省務會議決定之後，主席或常務委員及主管廳長之署名，以省政府名義公布。

(四) 孫先生於建國大綱中規定一縣完全自治之後，得舉議員以議立一縣之法律，(第八條)然在一省全數之縣皆達完全自治時，

則祇稱國民代表得選舉省長，而未稱亦得選舉省議員以議立一省之法律。雖然，若省憲之中訂定省立法機關，則省政府不至趨重於行政一者。但在訓政時期，則省政府之立法一部，尙付闕如。

今日省政府之組織採用委員制。委員會由各廳長與省務委員組織之。廳之多寡，各省不同。例如廣西省政府之委員十一人，兼廳長者七人，計廳爲民政，財政，教育，建設，農工，司法，與軍事。湖南十一人，兼廳長者七人，計廳爲民政，財政，教育，軍事，司法，及土地。江西十一人，兼廳長者五人，計廳爲民政，建設，教育，財政，及司法。湖北十一人，兼廳長者六人，計廳爲司法，財政，教育，建設，民政，及農工。浙江十六人，計廳爲民政，軍事，財政，教育，土地，建設，司法，及農工。福建十三人，計廳爲民政，財政，教育，司法，及軍事。省務會議之職權，在議決全省政務，以省政府名義公布省行政之命令。廳之職權，爲掌理全

省一部分歸其管轄之事務廣東省之各廳及其組織法如下：

(一)民政廳掌理全省民政事務，並監督縣長及所轄各官署，其權限範圍爲課吏，視察吏治，地方自治，賑災救濟，及其他慈善事業，市政，國籍，及人口戶籍，選舉，褒揚節義，整飭風化，禮制，祀典宗教，保存古物名勝，行政區劃，警察，土地調查測繪收用，及官地收放，著作出版，公共衛生等項。

(若省政府另設土地廳，則土地調查測繪收用，由土地廳辦理之。)

(二)財政廳掌理全省財政事務，確定各機關預算決算，發給支付命令，改良全省稅務，田賦，稅契，厘務，典捐，商業牌照，官產，銀行公債，煙酒公賣，沙田清理，鹽務等。

(三)司法廳掌理全省司法行政事宜，如民事訴訟事件，民事訴訟審

判之行政，刑事訴訟審判及檢察之行政，赦免，減刑，復權，及執行刑罰，並國際交付罪犯，又監獄之設置及管理，監獄官吏之監督，假釋，緩刑及出獄人之保護，犯罪人之職別等項。

(四) 教育廳掌理全省教育事宜，全省教育興革教育行政之實施。

(五) 建設廳掌理交通及其他物質建設事宜，如鐵路，公路，長途汽車，電報，無線電，長途電話，水電力，航政，郵政，治河，築港等項。

(六) 實業廳（舊名商務廳）掌理全省農工商礦等實業行政事務，分工商，農林，礦冶三科，並附設權度檢定局。

（凡未設實業廳之各省，則建設廳兼管實業廳之事務，又於建設及實業兩廳之外，有擬添設公益廳者，又土地市政亦多歸建設廳範圍。）

(七) 土地廳，主管全省土地之調查核定，測勘，清丈，登記，業權等事務。

(八)農工廳掌理全省農工各事項。其工人事項如保護工人與工會，勞資爭議，工人失業，救濟，勞工銀行，勞工醫院，消費合作等。其農民事項如保護佃農，農會，耕地整理，業農爭議，農人失業救濟，勞農銀行，農業生產合作等。其統計事項如編製生活指數，物價指數，佃農工金指教，農地價格指數，統計全省農工人數，及每年罷工表等。

(九)軍事廳，受國民政府軍事委員會之指導監督，并受國民政府軍事部之指揮，掌省區內地方綏靖，人民武裝，自衛團體，國民軍事教育，體育實施等。如省區內臨時發生事變，經省務會議議決需用兵力時，由軍事廳陳請於軍事委員會或軍部施行之。

(十)秘書處，設秘書長一人，秘書二人。亦有不設秘書長者，分設各科為總務科，設會計，庶務宣傳，收發各股，文書科，設機要，民政，財政，教

育，司法，建設，校印，各股，法制科，設法令，詮叙，議事，審計各股等。

（吳澗東黨治攷察記，二七至三三頁）

此種委員制政府之組織，與中央國民政府之組織，同其原則。從勝利方面立論，則委員制不如元首制，然委員對於省務若能採同一步調，使省務會議中不發生意見相歧之爭執，則委員制儘有得到充分勝利效果之可能。以今日我國之情形言之，疆域如其廣大，人口如其衆多，政治問題如其繁複，中央政府之力量不足及於全國，乃以省之治權，授於省政府，一面可分配其繁複之任務，使各省可參酌境內之特別情形，而實行籌備民治，一面以治權集中於少數高級政治機關，處其上者，在指導與管理時，仍可收得勝利的效果。此種政府，雖與民治政府之原則不合，然能適合訓政之需要者也。雖然，省行政在原則上尤有應注意之點如下：

(一) 消極的，省行政之範圍在處理本省之一切政務。凡有全國一致性質之事項，則治權應完全操諸中央，而省政府不得攬爲己有也。我等對於此點，應特爲標出之。蓋我國各省在軍閥把持之時，其地位等於未成形之專制國家，軍閥盤踞其中，權力不亞於皇帝。其蹂躪中央政府統治權之尤著者爲：(一) 任意加增軍隊，(二) 強力截留國稅，(三) 私自舉借外債，與(四) 擅自阻礙交通。夫上述四者，皆爲中央政府之特權，即在聯邦國中，州政府亦以之劃歸中央，而受聯邦憲法之限制，蓋具有全國一致性質之事項也。我國軍閥把持之爲己有，於是一面造成其畸形的特殊勢力，一面消滅中央政府之威權幾至於零度，而結果則造成我國十餘年來崩潰之局面。訓政時期之省政府絕對不容蹈此種覆轍。申言之，卽省政府應知其地位祇爲一省的最高級行政機關，而凡關於全國一致之事項，如外交，

軍事，交通，貨幣，國庫等等，則治權應完全屬於中央政府，而省政府應受中央之指揮是也。

近人對於政局有主張『分治合作』者。其意義迄今尙無精到的解釋。從一方面觀之。我國春秋戰國時之五霸七雄，卽是分治；蘇秦張儀之合縱連橫，亦係合作。夫我等若認此種縱橫捭闔之方法爲合乎分治合作之定義，則近世軍閥所標之『保境安民』及齊盧戰爭前之江浙協約等，皆可以『分治合作』稱之，是以近世歐羅巴可怕之均勢局面，移而置於我國也，故決非李君等倡此說者之本意。從又方面觀之，則分治之界說，限於以一地域有『因地制宜性質之事項』完全由本地域自行治理。合作之界說，限有以有『全國一致性質之事項』劃歸中央處置，各省受中央之監督指導，與命令『羣策羣力』以完成全國應一致之總目的。夫此種解釋則與國民黨

劃分中央與地方治權之根本政策相合，而在訓政時期，尤應以此爲劃分中央與省行政之原則。換言之，即在訓政時期，省政府對於其本省事務，當實行『分治』，而對於全國事務，則當服從中央，以求達到『合作』之精神也。

(二) 積極的，省政府當切實厲行其對於本省所頒之行政大綱也。各省政府對於本省行政，皆有政綱之發表。然其尤詳盡者當推湖南。其綱目如下：

湖南省政府行政大綱

(甲) 一般的：(一) 遵照國民黨國民政府頒布之農工商各議決案及法令，扶植羣衆組織之健全。(二) 實行以革命手段剷除一切妨害民衆利益之障礙。(三) 整頓吏治，實行考成條例，及懲戒條例，獎勵條例。(四) 肅請貪官污吏，凡有貪污瀆職事實者，除按懲治貪官污

吏條例嚴究外，一律登記宣布，禁止錄用。(五)設置地方行政指導委員會。(六)設置統計處。

(乙)民政：(一)尅期籌辦區鄉自治，某區鄉自治完成後，即舉辦縣市自治，民選縣市政府委員，但長沙縣市自治，與區鄉自治同時舉辦。(二)廢除舊團防制，舉辦挨戶團。(三)裁撤各縣警備隊，縣署警備之職員，由挨戶團常備隊任之。(四)自鄉治機關成立後，鄉鎮警察一律裁撤。(五)分區限期肅清盜匪。(六)實行清查戶口。(七)設法調劑民食。(八)實行調查各地糧食之產銷。(九)規定災荒救濟及預防辦法。(十)設立平民工廠，收容失業人民。(十一)籌設育幼養老等機關。(十二)籌設公共健康，及衛生事項：一設立公醫院，二檢定醫生，三取締藥業。(十三)保存古蹟，並整理之。

(丙)財政：(一)澈底剷除財政上一切積弊，對於舞弊人員，嚴刑懲辦。(二)凡未經政府核准，無論任何方面，不得創設機關，假借各種名義，向人民徵收各稅。(三)政府徵收各稅，凡一切妨害民生苛稅雜捐，必設法廢除，並隨時防止之。(四)凡縣地方現徵各項附加稅捐，及地方特捐，屬於苛細繁複，及其捐率過重者，應分別整理或廢除之。(五)全省各項稅收，一律解庫，嚴杜挪移分撥，以期財政統一。(六)依本黨規定政綱，改良舊稅，推行新稅，減少對物征收之間接稅，趨重於個人收益之直接稅，以期稅法公平，減少一般平民之負擔。亟應施行新稅：一登記稅，二遺產稅，三所得稅，(七)直接稅之施行，取申告法及累進法，以期合于建國大綱規定之旨趨。(八)改良厘金制度，第一步裁併局卡，廢除通過複稅，改訂劃一釐率，及其征收

方法；第二步改行統稅，俟籌有抵補的款，即廢止釐金。（九）增減各項稅率之標準，奢侈物品取重征主義，最低不得少於百分之二十；需要品最高不得過於百分之六。（十）規定征收貨物之率稅，屬於外國貨物應較本國貨物稅率為重，以促進本國實業之發展。（十一）整理鹽稅，割除陋規，裁併各局卡，及遣散不適用之緝私哨兵。（十二）各縣設立財務專員，凡各縣田賦，煙酒，印花，屠宰，牙當契稅，及一切新稅，屬於國家及省性質者，其征收及整理均歸該員辦理，俾民財兩政，實行分理。（十三）政府為使國家社會財力集中，併調和各方經濟起見，於最短期間成立省銀行，並委托該行代辦省金庫。（十四）全省支出，須於年度開始前，由支款機關提出預算送財政廳彙編，由政府交監察分院審定公佈。（十五）全省各款支出，由

財政廳根據預算，依決定手續，由金庫支持，不得就支入機關自由抵撥。(十六)領款機關應每月終提出決算，由政府交監察分院審核。

(丁)建設：(一)籌辦勸業銀行，以促進農工商業之發展。(二)提倡國貨，保護商業之發展。(三)確定交通路線，分別緩急，依次興修，并督促各縣鄉速修鄉道。(四)疏濬各重要航路，發展航業。(五)疏濬湖河，並督促各縣鄉整理農田水利。(六)協助中央從速完成粵漢鐵路。(七)協助中央擴充航空事業。(八)輔助中央政府切實整理并普及郵電，及建設無線電台。(九)次第籌設長沙及各重要市關於交通、衛生、教育、公安、公用各市政，促成市自治制之實現。(十)添設紡紗廠，籌辦大規模之織造廠。(十一)發展并整理各公鑛，獎勵私

人鑛業。(十二)培植並保護公私林產。(十三)整理並提倡各公私實業。(十四)設立地質調查，土壤公析，及研究昆蟲等機關。

(戊)農工：(一)籌辦農工銀行，救濟貧農。(二)東佃須訂立平等條約，禁止包農轉租，各種欺騙壓迫行爲。(三)根據中央決議實行減租。(四)年利率最高不得超過百分之二十。(五)制定合作社章程，提倡各種合作社之組設。(六)制定勞動法，實行勞動保險，保障工人利益。

(己)教育：(一)根據社會需要，改定各級學校課程。(二)由省府頒發各級學校社會科學教材的大綱。(三)提倡適合地方需要的職業教育及職業補習教育。(四)學校宜求辦理上之經濟，經費支款，須從嚴核實。(五)教育經費不得挪移。(六)以省教育經費全額百

分之三十作爲農民工人教育經費。(七)消滅一切復古教育。(八)不准教會學校傳播宗教思想并辦理小學教育。(九)督促區鄉勵行識字運動，其教材由省政府編審分發。(十)督促區鄉設置短期的簡易的學校，勵行強迫教育。(十一)督促區鄉設置講演及書報閱覽場所，並推行巡迴文庫。(十二)全省設省立初級中學三所，由現在省立初級中學及初級男女師範合併辦理，但初級中學得增設師範科。(十三)全省設省立高級中學一所，由現在省立高級中學及省立高級男女師範合併辦理。(十四)全省設省立農業學校一所，由現在湖南大學農科及省立第二農業學校合併辦理。(十五)省立男女蠶業學校。(十六)全省開辦短期農村師範學校一所。(十七)全省設立工業學校一所，由現在省立第一第三甲種學校

合併辦理。(十八)湖南大學文法商三科，歸併武昌國立中山大學辦理，其理工科改爲湖南工科大学。(十九)現在省立第一職業學校改爲省立職業學校，并開辦省立女子職業學校一所。(二十)改善小學校師待遇。(二十一)中等以上學校實施軍事訓練。(二十二)國外留學生給費條例，一律取消，由政府另定派送留學辦法。(二十三)私立學校津貼，應以學生人數，基金數目，成績優劣三項爲標準，由政府分別核減或取銷。(二十四)凡私立學校經政府考核認爲無私人設立及補助之必要者，應取消其津貼。(二十五)凡私立學校經政府認爲不合教育規程及本黨主義者，一律取銷。(二十六)實行上項教育改革計劃，凡被取消或被裁併之各學校之學生，一律設法轉學。

(庚)軍事(一)畫全國防軍及地方軍界限(二)地方軍兵額暫定爲十三團(三)地方軍編制適用三三制，卽每師三團，每團三營，每營三連，每連兵九十名，并暫得設旅及獨立團(四)省防事務分三個時期辦法：第一期國防軍協助地方軍統一本省軍事，第二期本省軍事完全由地方軍担任，第三期地方治安完全由自治機關自行維持後，地方軍卽次第裁減，或改編爲團防軍(五)分配地點，建築兵舍(六)設立牧場，改良馬種(七)改良兵士生活(八)籌備的款，發給撫卹金(九)籌備的款，設立各種輕役農工場所，消納傷廢官兵(十)積極辦理軍事政治第三分校(十一)改訂募兵辦法(十二)裁撤巡防軍(十三)清理各種營產(十四)籌發欠餉

(辛)司法(一)分期籌設控訴法院，縣市法院，人民法院(二)實行人

- 民參審陪審制度。(二)分別減免訟費及手續費。(四)凡法律與本黨全國代表大會，全省代表大會決議案相抵觸者，概不適用。(五)男女在法律上一律平等。(六)結婚離婚絕對自由。(七)女子有財產繼承權及相續權。(八)勵行懲治貪官污吏條例，懲治土豪劣紳條例。(九)完成省會第一新監。(十)改良各縣監獄及囚徒待遇。
- (壬)土地：(一)實行土地測量。(二)實行土地登記。(三)開闢荒地。(四)整理耕地。(五)清理屯田。(六)改良地稅。(七)設立土地問題委員會。(黨治考察記四十二至四十八頁)

上述行政大綱，在原則上可稱適合訓政時期之需要。蓋其注意之點在：(一)訓導與扶植羣衆組織之健全，尅期籌備區鄉自治；(二)廓清前政府之宿弊；(三)注重省內之交通運輸，促進農工商業以求得到完美的物質建

設：(四)注重職業教育，識字運動，強迫教育，社會教育等，使教育普及於一般的平民與學齡兒童，俾後者在智識上皆有充分之預備。惟我等更應研究者即為實施方法。蓋以紙面發表種種政綱為一件事，而切實勵行政綱，使宣布之大計，能於最短時期中得到實在效果，則為又一件事。從實施方面論，我等欲政府得到美備效果，必須履行下列之二條件：(一)曰組織人才集中的廉潔政府。(二)曰注全力於瑣細的下層工作。關於第一點者，即我等所述訓政時期應注重之以才德主義為本位之阿力斯多格拉賽。關於第二點者，則請述縣政府之組織與行政如下章。

第七章 訓政時期之縣政府與地方自治

縣爲我國自治之單位。孫中山先生稱辛亥革命之所以失敗，其原因在軍事之後，卽立約法，未從事於地方自治。訓政時期，政府必當從事地方自治。實施之道，在以縣爲單位。蓋真正民治，必當在疆域狹小，人民稀少之區域中行之。上古民治最早之雅典，羅馬，斐尼基 Phoenicia等皆以城爲國。中古民治發達之地如委尼斯 Venice，熱那亞 Genoa，佛羅稜薩 Florence等皆爲商務繁盛之城市。現在民治最完備之瑞士，其面積不過一萬五千九百八十一方哩，合我國面積二百六十分之一；其人民爲三百七十餘萬。（一九一〇年調查）合我國人口百分之一而弱。州 Cantons 爲瑞民實施創制，復決諸權之區域，其最大者 Berne 居民不過五十萬，而大部分州之

居民在十萬以下，平均面積不超到六百四十方哩，蓋與我國之縣相彷彿也。英美諸國幅圓廣大，然其民治皆以 parish 與 town 爲起發點。蓋疆域廣大，人民衆多，則民治卽生至多之糾結。其尤著者爲（一）政府之職位有限，人民衆多則祇可行使間接政權，直接管理在事實上不易辦到。（二）在疆域廣大人口繁多之國中，政治問題複雜，大部分國民不能明瞭其真相，故管理不能得當。歷來政治思想家皆曾見到此等理由，故拍拉圖之『法律論』"The Laws" 規定一國之國民不得超過五〇四〇人。亞里斯多德之『政治論』"The Politics" 以城國爲理想國，并稱一國之領域宜小，人民宜有定數。盧騷稱民治之條件有三：一曰國之疆域極小，國民可時常聚集，并彼此認識；二曰國民之經濟與階級平等；三曰生活簡單。（民約論第二編第四章）近世 Lord Bryce 亦稱直接立法當行於小國，若疆域廣大人

口衆多之國行之，則代價多而得惠少。（“Modern Democracies”，II, 432-3）我國求民治充分發展，故必當以縣爲地方自治之單位也。

在訓政時期，縣政府承省政府之指揮與監督，處理縣與地方之行政事務。廣東制度，縣設縣長及（一）教育，（二）財政，（三）民政，（四）土地，（五）公路，（六）黎孺，（七）農工等局。縣長爲縣務會議之主席兼民政局長。縣務會議之下設祕書一人。常務較簡之縣，以民政局兼理教育，以公安局兼理土地事宜。至於縣之農工商實業事項，不屬各局所管者，由省政府各主管廳所屬各分處直接辦理，或委縣政府辦理之。廣東現有中山、開平、始興三縣實行此新制。（吳澗東黨治考察記五七至五八頁）湖北制度，各縣設縣長一人，下分總務、民政、財政及建設四股。此外更設公安局，受縣長之指揮，管理行政區域內警察事務。縣屬市鎮人口滿五千人以上者，得設公安分局。

(五九頁) 浙江江蘇制度，各縣設縣長。下分總務、民政、財政及建設四科。

(五九頁) 福建制度，縣設縣務委員會，由主任委員一人，委員二人或四人組織之，分理民政、財政、教育、建設四股，股長由委員兼任。政務較簡之縣，每一委員應兼二股。一切政務，由會議多數取決之。此制在十六年九月吳君之書出版時，尙未實行。(五九頁) 中央政治會議於十六年秋季議決各省一律恢復縣長制度。縣長須經甄別試，其資格爲高等專門以上畢業之國民黨員，明瞭三民主義，地方自治概要，現行法令大要，國民黨政綱，建國方略，建國大綱，及地方狀況者。(五九至六〇頁)

上述之縣政府組織，係吳君在半年前攷察所得，現在各省之屬縣制度，有無變更，及縣長甄別試等實行至何程度，則不佞尙未得有政府之正式報告。惟以概括的觀察，則現在縣政府有下述之諸特點：

(一) 縣長爲省政府所委任，並非由縣公民自行選舉。

(二) 縣政府承省府之指導、監督與命令，故爲省政府派駐屬縣之機關，其職務在一面執行中央與省政府在其境內之政務，一面處理轄境內之地方行政事宜。

(三) 縣政府現祇有行政一部，縣議會尙付闕如。

此種政府與泰西民治先進國之地方政府根本不同。蓋泰西之地方行政爲一種離中心的自治，關於本地之事務，皆由本地人民自行用代議制

(在美國西部諸州及瑞士等國中則再用直接立法) 管理之。中央政府之干預，減至最低限度。即採用地方行政權集中於中央政府之法蘭西，其

Department 之行政元首 Prefect 爲中央所委任，對於域內行政操有大權，然人民仍舉立法院 General Council 以監督及支配行政。今日我

國之縣政府，事實上繼承以前之舊制，即以法之地方政府較，尙有等差，若與孫中山先生在憲政時期規定之地方自治，其制兼有民治最發達之瑞士及美國西部諸州之最新制度者，則其不同程度相差實遠。雖然，我等若以前所提出之訓政時期政府組織之原則衡之，則今日所行之縣政府制度，雖與民治之主旨不合，而能適合國情，并爲籌備民治不可少之過渡辦法。蓋若縣長而能力充足，則省政府授以處理及籌備該縣自治之全權，同時予以相當之指導及監察，則此等政府之勝利率最高。我等不因其不合民治而視之爲不當也。現在之問題，爲縣政府在其所轄境內，當用何種步驟，以行訓政？

孫先生在建國大綱中對於訓政時期地方自治應辦之事，分爲（一）調查全縣人口清楚，（二）測量全縣土地完竣，（三）辦理全縣警衛妥善，（四）修

築四境縱橫之道路成功，(五)完畢人民四權使用之訓練，(第八條) (六)規定全縣私有土地之價值，(第十條) (七)收土地之歲入，地價之增益，公地之生產，以及山林川澤鑛產水力種種自然獨占之利息爲國有，(八)經營育幼養老濟貧救災醫病等公衆事業，(第十一條) 孫先生在地方自治開始實行法中，提出六事，言之較詳。其言曰：

「(一)清查戶口 不論土著或寄居，悉以原居是地者爲準，一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利，其本爲土著而出外者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利，否則於回家時以客籍相待，必住滿若干年盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。地方之人有能享權利而不必盡義務者，其一則爲未成年之人，或以二十歲爲準，或以十八歲爲準。隨地所宜，立法規定之，此等人悉有

享受地方教育之權利。其二爲老年之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利。其三爲殘疾之人，有享受地方醫治供養之權利。其四爲孕婦於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘人人則必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故於清戶口時，須分類登記之，每年清理一次，註明變更，入列年冊。

『(二)立機關 戶口既清之後，便可從事於組織自治機關。凡成年之男女，悉有選舉權，創制權，復決權，罷官權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關並執行機關。執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之，初以簡便爲主，而其首要在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少足供一年之糧。

食，地方之農產必先供足地方之食，然後乃准售之外地，故糧食一類，當由地方公局買賣，對於人民需要之食物，求定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利。地方餘糧，則由公局轉運售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘衣住，行三種需要之產生製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理。至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定，每月當以三十日為準，每日當以鐘點為度。其不願出勞力者當納同等之代價於公家自治機關，每年當公布預算決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

『(三)定地價』〔由地主自定地價〕以地價之百分抽一為地方自治之經費，如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者抽其一元。

之稅，值千元者抽十元之稅等是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買地土，悉照此價，不得增減，而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受，原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，息歸于地方團體之公有……由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體當負擔該縣所納之地丁錢糧，所餘則息歸地方自治之用。由自治團體直接在省政府或中央政府訂明條例，永相遵守，若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央。

〔四〕修道路 地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規畫以定地方之交通，而人民可以戮力從事於修築道路，所謂人

民義務之勞力，宜首先用之於此。道路宜分幹路支路兩種，幹路以同時能往來通過兩輛自動車爲度，此等車路宜縱橫遍布於境內，並連接於鄰境，築就以後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞，如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通，兼行並到。

〔五〕墾荒地 荒地有兩種：其一爲無人納稅之地，此等荒地當由公家收管開墾；其二爲有人納稅而不耕之地，此種荒地當科以值百抽十之稅，至開耕完竣爲止，如三年後仍不開墾，則當充公由公家開墾。凡山林治澤水利鑛場悉歸公家所有，歸公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與租人自種，其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜

由公家管理，開墾之工事，則由義務勞力爲之。

〔六〕設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費書籍與及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學爲年長者養育智識之所。〔中山全書民權初步九十四至九十七頁〕

國民黨第一次全國代表大會宣言之對內政策，其大部分述及訓政時期之地方自治。舉其尤要者如右：

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

〔土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之

利，皆爲地方政府之所有，用以經營地方人民之事業，及應育幼，養老，濟貧，救災，衛生等各種公共之需要。

〔各縣之天然富源，及大規模之工商事業，本縣資力不能發展興辦者，國家當加以協助，其所獲純利，國家與地方均之。〕

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

〔(四)實行普通選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉。〕

〔(五)釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮。〕

〔(六)確定人民有集會，結社，言論，出版，居住，信仰之完全自由權。〕

〔(七)將現時募兵制度，漸改爲徵兵制度。同時注意改善下級軍官及兵士之經濟狀況，並增進其法律地位，施行軍隊中之農業教育。〕

及職業教育，嚴定軍官之資格，改革任免軍官之方法。

〔八〕嚴定田賦地稅之法，定額，禁止一切額外徵收，如釐金等類，當一切廢絕之。

〔九〕清查戶口，整理耕地，調正糧食之產銷，以謀民食之均足。

〔十〕改良農村組織，增進農人生活。

〔十一〕制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。

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

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

「(十四)由國家規定「土地法」、「土地使用法」、「土地徵收法」及「地價稅法」。私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價估稅，並於必要時，得依報價收買之。」(第一次全國代表大會宣言二十一至二十四頁)

邵君元冲在其訓政時期地方行政計劃中根據(一)建國大綱，(二)地方自治開始實行法，及(三)國民黨第一次全國代表大會宣言之對內政綱，條舉訓政時期地方自治應辦之事項爲十五。其目如後：

「(一)調查戶口完竣。

「(二)訓練地方自治及四權之使用。

「(三)測量土地，開墾荒地，規定地價，並依價徵稅，

「(四)修築道路。

〔六〕辦警察。

〔七〕以地方之收益，辦地方之公共及公益事業。

〔八〕鼓勵合作事業。

〔九〕整理稅則。

〔十〕調節糧食之產銷。

〔十一〕改良農村組織，增進農人生活。

〔十二〕施行勞工法，保障勞工團體，並扶助其發展。

〔十三〕採用考試制度，以整頓吏治。

〔十四〕改良兵制。

〔十五〕由國家經營管理大規模之企業。〔訓政時期地方行政計

劃，十二至十三頁）

邵君更斟酌近代民治主義關於地方行政之趨勢，而提出一種「更具體的」訓政時期地方行政計劃。此種計劃分（一）地方行政計劃中應有之工作，及（二）實施此項計劃之次第。關於工作者，邵君分爲（一）確定行政機關之主體。邵君曰：『不問其爲省政府，爲特別行政區政府，爲縣政府，或爲人民委員會，皆可以著手進行。』（二十頁）（二）規定進行的基本工作。其第一步爲用考試訓練等方法，以徵求及養成各項專門人才爲設立各種機關之用。（三）編典訂法。（四）設立戶口調查局，分別區段，調查土著寄居之男女老幼壯丁之年齡職業教育程度婚嫁殘廢等，一律造冊登錄。（五）訓練地方自治。（六）整頓教育：其工作分（子）養成師資；（丑）用注音字母等方法推廣平民教育，其限度在使全區人民有十分之八以上能識

字(寅)銓定教員資格(卯)發展高等專門教育(辰)依次設立巡迴圖書館等(巳)注重體育(七)感化及收容流民殘廢罪犯(八)提倡合作事業(九)重注公共衛生(十)調節民食及改良農業(十一)栽培森林如按照本地土性所宜，設立大規模之樹苗圃，及將地方政府之公地或山地劃爲特別區域等(十二)興辦實業，收含有獨占性質之農工商業爲地方政府所有(十三)整理租稅，一面廢除苛細病民之舊稅，一面次第實行所得稅遺產稅等新稅(十四)測量及開墾土地，實行孫中山先生責令地主自行報價之政策，使土地將來增加價值，悉歸地方公益事業之需(十五)修築區域內之幹路支路，以利交通(十六)整理警務(十七)扶助農工(十八)整理軍政(十九)改良司法。

關於實施訓政時期之次第，邵君分全部工作爲七時期。『每期工作的時

間，如果在辦理中間不發生重大的障礙及變化，大約每半年或八個月可以辦完一期的工作。就是二年或四年可以辦完六期的工作。惟第七期工作的時間比較難定，因須一省全數之縣皆達完全自治，而各縣工作有先後的不同，所以就不能說一定的時間。但是如果全省各縣的工作，都在約略同時的時期舉辦，那就可以說用五年的工夫，總可以完成七個時期的工作了。』(三十四頁)邵君列舉之各期工作如下：

第一期 (於行政機關成立後兩個月內，開始辦理)

一、舉行考試。(兩個月內辦完)

1、普通教育人員。

2、行政機關辦事員。(同時銓定高級行政人員資格)。

3、警政人員。

4, 測量人員。

5, 工程人員。

6, 農業人員。

7, 工業人員。

二、組織學校及講習所（兩個月內開辦）

1, 普及教育講習所（三個月至六個月畢業）。

2, 測繪學校（二個月至六個月畢業）。

3, 合作講習所（三個月至六個月畢業）。

4, 警察學校（二個月至六個月畢業）。

5, 政治學校或行政講習所（六個月畢業）。

6, 自治學校（六個月畢業）。

7. 農業學校。(六個月畢業)

三、組織各種調查會。(兩個月內組織，每縣於六個月內調查完竣)

(1) 政治, (2) 軍事, (3) 財政, (4) 實業, (5) 教育, (6) 交通, (7) 農業, (8) 工業, (9) 商業, (10) 人民生計, (11) 財政積弊, (12) 人民疾苦, (13) 貧民狀況。

四、召集會議。(兩個月內，先後召集。四個月內，會議完竣)

1. 行政會議。

召集本區域以內民政財政市政警政各主任長官討論應 應 革事宜，及此後進行之計劃，各主任長官於赴會議時應將其職 權範圍以內之各種報告圖表統計彙送到會，以作研究討論之 根據。

2. 軍事會議。

召集本區域內駐軍之各軍事長官會同討論各軍之淘汰改編，駐紮，作工，以及軍隊之主義訓練，職業教育等工作。

3, 實業會議。

召集本區域內之各工業，商業，實業家，財政專家等提出各種議案報告，並討論整頓改良辦法。

4, 農工會議。

召集本區域內之農工團體代表，討論農工狀況，農工疾苦，及補救之辦法。

5, 教育會議。

召集本區域內之各教育行政主任官吏，各教育會會長，專門及中學校校長，討論各處教育之現狀，并決定此後之教育計劃。

第二期

- 一、開始調查戶口。
- 二、測量幹路支路路線，並開始修築。
- 三、調查各河流水道堤岸有無淤塞障礙衝決水患，並計劃濬治。
- 四、開始測量土地。
- 五、設立登記局。
- 六、推廣平民教育，並注意破除迷信計畫，並施行學校中普通軍事訓練。
- 七、宣傳地方自治及訓練。
- 八、開辦工藝廠收容罪犯游民。
- 九、設糧食管理機關。

十、計畫開發地方富源及籌辦大規模之工商實業。

十一、計畫整理租稅，釐訂各種稅則，剔除財政積弊。

十二、設立法制委員會。

根據第一期工作中所得之各種調查報告，統計作參考資料，起草民法，刑法，訴訟法，勞動法，商法，保險法，救貧條例，游民管理條例，公共衛生條例等一切法令條例。

凡舊有各法令認為可繼續適用者，仍可適用。

十三、設立考試委員會。

為常設機關，並為各種行政，自治，工程，教育人員之錄取及分配之惟一集中機關。凡各機關需用人員，均由委員會就錄取登記之合格人員中選送，如無此項人員時，由委員會臨時考取分配。此等人

員有失職及不稱者，考試委員會須負其責任。

十四、考試教員及審定專門及大學教授之資格。

十五、考試醫生。

十六、開辦大規模之樹苗圃。

並依季節的關係，於相當時期舉行大規模之植樹運動。

十七、整頓地方警察。

十八、宣傳並指導耕地改良，及種子肥料衛生。

十九、宣傳並指導農民組織，及農民衛生。

二十、宣傳並指導農民之生活合作，及消費合作。

廿一、開始整理軍隊及進行兵工計畫。

廿二、計畫並宣傳普及軍事教育及民兵制。

廿三、設立公共衛生局。

第三期

一、村區戶口調查完竣。

二、設立土地局規定地價，依價徵稅，促進開墾荒地。

三、施行所得稅及遺產稅。

四、實行改訂稅則，廢止一切額外徵收如，釐金等。

五、組織及訓練民兵。

六、治理水道河流。

七、籌辦開發各縣富源及大規模之工商實業。

此時普及教育及地方自治之訓練宣傳，既已稍有頭緒，而政府對人民方面，信用漸立，故可議及進行。

- 八、計畫及發展高等專門教育。
- 九、實行勞動法及農民保障法。
- 十、村區警察整理完成。
- 十一、村區道路修築完成。

第四期

- 一、假定試辦村區自治，試用四權，及村區普通選舉。
由政府派宣傳訓練自治人員及加以矯正。
- 二、全縣幹路修築完成。
- 三、全縣戶口調查完竣。
- 四、全縣土地測量完竣。
- 五、全縣警察整理完成。

六、改良司法機關行施新法律。

第五期

- 一、假定試辦縣自治，試用四權，及縣普通選舉。
 - 二、實行村區自治，及村區普通選舉。
 - 三、自治村區自定村區自治法。
 - 四、普及教育實行普及。
- 至少十分之八以上普及。

第六期

- 一、實行縣自治，行使四權，及縣普通選舉。
- 二、自治縣自定縣自治法，人民直接選舉縣長。

第七期

一、全省各縣自治完成。

二、組織國民代表會選舉省長及省高級官吏。

由每縣地方自治政府選國民代表一人組織之。

三、實行四權。

四、憲政時期開始。

邵君根據孫先生遺教，及國民黨綱，將訓政時期之地方行政計劃，作有條理的分析。其尤堪注意之點爲（一）實行地方自治之第一步驟，當用攷試及開辦講習所等方法，徵集與養成專門人才，俾行政機關立於鞏固之地位。（二）未行訓政之前，從事調查，用統計以表明社會之真相，及地方之實在問題。（三）注重平民教育，及地方自治之訓練與宣傳，一方面灌注新智識於一般平民之中，使其在解釋及判斷社會問題時，能有合理的態度，

一方面破除迷信及改變其舊有之習慣。(四)實行孫先生之民生政策，採用國家的社會主義，以解決國民之經濟問題，同時開發富源，提倡農工商業，著力於物質之建設。(五)根據調查報告統計之所得，訂立一切法令條例，使國民及政府均有所遵循。(六)注重公共衛生，及收容罪犯遊民等社會政策。(七)將試辦村區自治歸入第四期中，使人民先經過訓練，至其政治及普通智識達到相當程度後，政府始授以政權，而同時社會之交通，水利，實業，及一切物質的設施，亦都已有充分之發展。此種計劃，與孫先生及國民黨所定之政策相合，我等所述之訓政實施方法，雖以訓政爲軍政與憲政間之一個整個時期，實施應注意於全國整個的改造，而以地方自治爲全部改造中的局部的發展，然在民衆未行使四權之前，政府當實行嚴格的訓練與建設工作，則與邵君之主張，固根本相同者也。

雖然邵君之計劃，在詳述實施訓政時期地方自治工作之種類與次序，而對於組織地方政府——實施地方自治之總樞紐——之原理，及地方行政應注意之方法，則未述及。邵君曾列舉地方自治行政機關之主體爲省政府，特別行政區政府，縣政府，或人民委員會等，其意蓋指除中央政府之外，其他政府『皆可以着手進行』地方自治也。實則地方自治，必當以縣爲單位，（特別市政府爲一種特殊的地方政府，英國地方行政特列之爲 *city or an administration* 與 *rural administration* 作對體。都市之中，問題複雜，故市政府之組織及行政較鄉野政府之組織與行政繁複爲多。孫先生所稱之縣，係指我國歷來在一省治下之行政區域，其域中之商務人口如達到都市之程度者，則設特別市政府，如上海特別市、南京特別市等隸屬於中央政府，而大多數之縣，則尙在泰西之『鄉野』“*rural*”狀況，不過爲鄉村與

市鎮之集合體而已。省政府處於中央政府與縣政府之間，其治域廣大，故對於地方自治，祇能盡監督與指導之責。而地方自治，必當以縣或——如孫先生在地方自治開始實行法中所稱——聯合數村而附有縱橫二三十里之田野等區域中實施之。至邵君所稱之『人民委員會』，則此爲政府組織之一種制度，行於中央可，行於省可，行於特別市或縣皆可，與地方自治之區域無關也。（或曰，邵君之所稱『人民委員會』，其意指村民地方自治委員會。至後者是否爲邵君原意，不得而知矣。）此應討論者一。實行地方自治時組織講習所，舉行測量，建築道路，開濬河道等工作，皆需鉅款。邵君述及工作之種類與次序，而未述及事前如何籌劃政費，俾其所述計劃，有實行之可能，此應討論者二。邵君規定每半年或八個月可以完成一期工作，一年半或二年之後，村區人民即可行使四權。惟以政權——而

尤其爲直接政權——交付於向無政治經驗之民衆，民衆能否應用？實爲疑問。夫邵君之意，人民試用四權之時，政府可派宣傳訓練自治人員，指導及矯正之，實則羣衆在選舉時之心理大部爲感情作用（參觀 Wallace: 'Human Nature in Politics'），政府若不於事前訓導民衆至相當之程度，而徒恃選舉時之指導與矯正，則至難收效也。不寧惟此，訓政時期之大部分工作——而尤其爲關於物質建設者——皆須長時期之進行。例如測量土地，日本行之歷時九年，朝鮮歷時八年，江蘇寶山縣歷時七年。（引吳澗東黨治考察記二一四頁）是則邵君所定在三年或至多五年中完成全國訓政工作，在事實上爲不可能也，此應討論者三。（孫中山先生規定軍事完竣之後三年，每縣當頒布約法，再定於全國平定之後六年，全國當組織國民代表大會。然此期限係有伸縮性的。故若三年未滿而一縣之自

治局已能將其縣之積弊掃除，及將調查人口辦理警察修築道路等辦妥，并能得過半數人民了解三民主義者，則亦可立行其自選縣官，而成完全之自治團體。竊謂一縣之能否自治，應完全以事實爲斷。政府與其定籌備時期過短而屆時工作不能完成，不如依據實在情形稍將籌備時限延長而限令當局者必當在規定期中完竣其工作之較爲切實也。

我國今日財政窘迫，軍務倥傯，實行地方自治，事實上實感到無窮困難。然行政機關若有鞏固之組織，當局者再本科學之精神，勝利之原則，出全力以履行最繁瑣，最下層而亦最重要之基本工作，則地方自治不難於最短期期中完備。我等於此尤應注意下列數點：

(一) 政府行政之公司化也。公司化之意義，爲地方行政當採用近代私企業家管理公司之方法。分析言之，卽地方行政應注重(一)分工，(二)專

門人才，(三)成績制。蓋地方政府之大部分行政，與今日之工商業同其性質。例如修築道路，則需測繪、鳩材、建築等種種工程，其性質與私人企圖之鐵路等事業，大致相同。即以教育、調查戶口等而論，則實施時之瑣細例行事務，亦可採用公司管理之方法。今日泰西市政府之內部組織，皆採用公司組織之原則；即注重分工以明各部之權限與責任；舉用專門人才；以職位托付於有本領者；考查成績，以服務優劣為遞遷根據，而脫離外來政治勢力之影響是也。我國在訓政時期，地方行政亦當一滯以前官僚之積習，而採用私企業家管理公司之方法。

(二)選擇真有才能之行政長官。予以全權以處理一縣之事務也。公司之成敗，由於經理之得人與否。後者在近世工商業界中，處於至重要之地位。縣長在縣行政中，所處地位與公司之經理相等。泰西市政府有鑒於地

方行政之著重點爲謀地方上物質、教育、與生計的改造，其需要在求行政之勝利，而應脫離政治範圍，故其選擇行政長官，必爲真有才能之人。及其既定之後，則以全權予之。美國在輓近二十年中，所倡最新式之市政府爲委員制 Commission Government，市經理制 city manager plan。其制一改以前三權鼎立之陳說，而將地方行政，完全托付於幾個或一個專門家管理之。此等專門家對地方負有全責，故其管理地方事務時，亦操有全權。國民政府對於縣政府採用縣長制度，其用意在於將處理全縣事項之權，集中於有能力者之一人。縣長之任務至爲繁重，境中種種建設事宜，皆當由其規劃與監督。設此種制度而應用得當，則縣長之地位，與美國 Dayton, Cincinnati, Kansas City 等市中之市經理相等。不同者市經理由人民或市委員，會舉定而縣長則爲省政府所委任而已。惟省政府應注意者，則爲所

擇縣長必當爲熟悉縣事務之專門人才。迨專門人才既經選定之後，則省政府除在某種範圍內予以指導及監督外，縣內大部事項，必當由縣長全權處理之。雖然今日之難題，即在如何得到此等專門人才也。

(二)整頓稅收，使舉辦新政時，政費有所着落也。舉辦新政，首重政費。我國地方事業，向來停頓，以前地方之稅收，供教育一者，尙不敷遠甚，談不到其他交通水利等建設工作也。訓政時期，地方自治之進行，必當以整頓稅收爲第一辦法。對於此層之應注意者有三原則：其一，國稅與地方稅當劃分清楚。其二，地方政費當以地方稅收爲最重要——倘非唯一——入款。其三，地方政府使用公款當受公民之監察。在今軍政進行時，大部稅源悉供前敵之用。至地方如何籌的款以進行新政，則爲一亟應解決之重大問題。

(四)政府接近民衆，在最下層之鄉村中，從事政治組織與訓練也。地方自治之訓練工作，必當以鄉村等區爲起發點。其原因在鄉村爲國家中政治之最小分區，在此等區域之中，民治訓練之效力，可及到羣中之一個個人。古代希臘與羅馬之琴梯司 *Gentes*，條頓民族在中世紀之百人會議 *Hundred-mcors*，瑞士之 *Gemeinde* 會議，及 *Lord Bryce* 讚許爲美國最完美之新英倫之 *town meetings* 皆爲國家中之最小政治組織。我國地方行政應注全力於鄉村組織，使國中政治組織之細胞體皆得有力之發展。政府之訓練方法可採用(一)宣傳與教育，而尤要者爲(二)協助人民從事政治組織。使民衆在組織之過程中，自己得到對於政治之經驗與興趣。蓋鄉村自治爲訓政時期民衆學習政治之最好學校也。

縣政府之組織與行政若能本乎上述之原則，再切實分期勵行孫先生及

國民黨等迭次所頒之政綱，一面參酌地方情形，保持各縣之地方的個性，一面服從中央及省政府之指導，完成國家及省等大團體中之局部工作，民治之基礎，於斯奠焉。述訓政至憲政之過渡如下章。

第八章 由訓政而至於憲政

我等討論訓政時期之中央政府省政府及縣政府竟得下列之二結語：其一，訓政爲軍政與憲政間整個的建設工作，其範圍不祇限於地方自治，而因籌備自治必先當解決民治之先決條件，是以訓政之範圍，在地方自治之外，應注重中央與省之行政，使局部之發展與改造全體之計劃同時進行，更端而言，卽國家如將全體問題解決，則局部發展亦可愈形順利。蓋政治之組織至複雜，各種功能都有相互的關係，離去全體而爲局部的改造，事實上雖有局部成功之可能，然改造國家，必當以改造全體爲注目點也。其二，民衆在未到自治程度之前，治權操於政府，而以黨爲指導機關，其制以中央國民政府爲最高政治機關，由國民政府分配一省之治權於省政

府，由省政府分配一縣之治權於縣政府，以造成金字塔式之『民主集權』政府，其用意在於授治權於少數先知先覺者，然後本於勝利之原則，使籌備民治工作於最短之期限中可以完成。本章討論之點與上述之點相反。蓋前數章中所述者為由全體而及於部分，由最高級而及於最下層，而本章所述者為由部分而及於全體，由最下層而及於最高級也。訓政具有此二種類如矛盾之功用與制度，故自別於他種政治。換言之，即訓政之方法為整個的集權，而其目的則為離中心的民治。政府為求達到其目的起見，故其初採用集權，而在行政進行中則非特不鞏固其本身之地位，而反以本身所享之權利遞次交還於國民。本章討論者，即政府將政權交還於國民之層次，其起發點為最小最下層之村區，由是而縣，而省，而全國也。

孫中山先生分訓政時期中政府以政權交還於國民之時期為三（一）籌

備一縣自治完竣。(建國大綱第七條至第十五條)(二)籌備一省自治完竣，其時期在一省全數之縣皆達完全自治之後。(第十六條)(三)全國憲政開始，其時期在『全國過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立』之後。(第二十二條)建國大綱中規定訓政時期中民權遞增之次序如后：

(一)訓政初期，人民不能行使政權。

(二)訓政第二期，在一縣行訓政後二年，完全自治之縣之人民，對其本縣得行使間接政權以選舉縣長，及議員以議定一縣之法律。孫先生在建國大綱中將直接政權如直接罷免官員，直接創制法律，直接複決法律等悉歸入訓政期內。然在中國之革命中則稱一縣行訓政之後二年，或未到三年而已達到完全自治程度者，則縣民

得選舉縣官。至直接政權，則孫先生主張縣民當於建設完成時期行使之。是則依據中國之革命在訓政第二期中，縣民祇得行使間接政權，而縣民行使直接政權當至訓政第四期也。

(三) 訓政第三期，完全自治之省之人民，對其本省得行使間接政權。建國大綱規定之爲選舉省長，國民黨第一次代表大會宣言再制定省憲。若省憲規定省立法院之設置，則省民有選舉省立法院之議員之權。

(四) 訓政第四期，(在全國平定後六年)憲政開始，人民有選舉總統及立法院議員之權。(其餘三院——司法、政試、監察——之院長，由總統得立法院之同意而委任之。參觀中國之革命)

縣民在其縣內得行使直接政權，再每縣得選舉代表一人以組織

國民代表會以參預中央政治。國民對於一國政治，除選舉權之外，其餘政權付託於國民大會之代表舉行之。（參觀中國之革命）
建國大綱第二十四條稱『中央統治權歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權。』

憲法草案由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，由國民大會決定與頒布之。

孫先生之建國大綱立我國建設未來民治政府之根本原則。然在枝節上將來仍有變通之餘地。建國大綱第二十二條稱『憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績。』蓋憲法在建國大綱規定之原則外，當參酌時間的，地方的，與民族的特殊情形，而爲我國自有政治經驗之結晶。

也。本章所述之範圍，爲政府以政權交還於民衆，當經過何種方式？分析之，我等可得下列之問題：

(一) 政府當用何種標準以攷定國民之能行使四權？

(二) 間接政權與直接政權，政府應同時給予人民？抑應分別次序給予之？

(一) 攷定國民行使四權之標準。

國民行使四權之方法爲投票。投票者即在投票紙上用記名或無記名形式以表示投票者個人對於候選人或待決政策之可決或否決。美人視投票權爲『人權』即自然賦人之權利。英人與其他歐羅巴人視投票權爲『特權』即政府特許人民之權利。(Ray: "Political Parties and Practical Politics," 235) 我等茲不論此二種見解之不同，而祇須明瞭人民在行使投

票權時，對於社會負有道德上之責任。蓋新政策之利弊，被選舉者之賢不肖，胥由人民於投票時決定之也。孫中山先生稱縣民於未行選舉權——投票權之一種——之先，全縣人口須調查清楚，全縣土地須測量完竣，全縣警衛須辦理妥善，四境縱橫之道路須修築成功，此蓋指全縣之物質的與政治的建設必當由訓政時之縣政府完成至有條理與有秩序之程度，縣民始可行使選舉權。孫先生再定人民須（一）曾受四權使用之訓練（二）完畢其國民之義務，與（三）誓行革命之主義等三條件為選舉者應有之資格。然則政府用何種標準以確定國民之具此資格乎？我等不得不得以泰西民治先進國為借鏡。

John Stuart Mill 在其一八六一年出版之“Representative Government”中對於代議制政府至為推許。Mill 一面稱“*No arrangement of*

the suffrage can be permanently satisfactory, in which [any person or class is peremptorily excluded, in which the electoral privilege is not open to all persons of full age who desire to obtain it". ("Representative Government", chapter VIII) 但一面又稱投票者須具有二條件其一爲達到教育的標準。其言曰 "universal teaching must precede universal enfranchisement"。投票者必須能 "being able to read, write, and I will add, perform the common operations of arithmetic"。(引同上) 其二爲達到已盡納稅義務的標準。Minu 曰 "The assembly which votes the taxes, either general or local, should be elected exclusively by those who pay something towards the taxes imposed"。氏爲求投票權之普遍起見，故主張國家應將賦稅—— "in a visible shape" —— 下降至於最貧窮

之階級。(引同上)美國 Brown University 政治兼社會學教授，一九一九至二〇年曾來華演講之 James Q. Dealey 氏亦以教育普及及個人經濟獨立爲民治之一個根本要素 (Dealey: "sociology", 132-3) 近世國家用教育與納稅二標準以攷定國民投票之資格者頗多。前者之例如意大利、葡萄牙、歐洲諸小國、南美洲之多數共和國。 ("Encyclopaedia Britannica", Art on "Vote") 北美合衆國州中首採教育試驗者爲一八五五年之 Connecticut 至一九二四年而國中半數之州皆用此制。 (Ray, 238) 其試驗之普通限制爲投票者當具有讀寫本國文字之能力。後者之例如荷蘭、葡萄牙、北美合衆國之一部分州、及歐戰前之普魯士、匈亞利、英國定具有私產或租產至某種價值，或每年付償寄寓之屋宇以某限度價金者，有投票權。

國民黨第一次全國代表大會宣言之對內政策第四條稱『實行普通選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉』所稱『普通選舉制』者，包括（一）男子，與（二）女子。故第十二條曰：『於法律上，經濟上，教育上，社會上，確認男女平等之原則，助進女權之發展。』惟『普通選舉』仍有某種限制。例如法律上未屆成年之男女，或罪犯，或有神經病者，或居留我國領域內之外國人，皆無選舉權。再舉行普及選舉，政府仍可用某種標準以定選舉者之資格。『廢除以資產爲標準之階級選舉』之意義，係指國民一律享有選舉之平等權利，有資產階級不得處於特殊地位，如歐戰前普魯士所行之三級選舉制等，不容存在我國，但政府若規定國民必須納稅，始有投票權，則至正當。蓋納稅爲國民對於國家之重要義務，國民未完畢其納稅義務，而同時又無其他相當資格作替代，則孫先生固不承認其有投票權也。再民治

國中人民對於政府所辦之事務，皆當有合理的了解，故教育普及爲不可少。我國舉行普及選舉，若政府參酌泰西民治先進國普通所用之教育標準以攷定國民之能力，至少有可以攷量之價值也。

雖然，上述之標準並非絕對的。Lord Bryce 批評以教育測斷人民之自治程度曰，

“It is Thinking that matters, not reading, and by thinking I mean the power of getting at Facts and arguing consecutively from them. In conversation there is a clash of wits, and to that some mental exertion must go. the Athenian voters, chatting as they walked away in groups from the Assembly, talked over the speeches. they had been made to feel that there were two sides to every question, and they argued these with

one another. Socrates or some eager youth who had been listening to Protagoras or Gorgias, overtook them on the way, and started fresh points for discussion. This was political education. But in these days of ours reading has become a substitute for thinking. the man who reads only the newspaper of his own party. and reads its political intelligence in a melody of other stuff, narratives of crimes and descriptions of football matches, need not know that there is more than one side to a question, and seldom asks if there is one, nor what is the evidence for what the paper tells him. The printed page, because it seems to represent some unknown power, is believed more readily than what he hears in talk. He takes form its statements, perhaps groundless, perhaps invented, which he would

not take from one of his fellows in the workshop or the counting-house. Moreover, the tree of Knowledge is the Tree of the Knowledge of Evil as well as of Good. On the printed page Truth has no better chance than Faisheod except with those who read widely and have the capacity of discernment. A party organ, suppressing some facts, misrepresenting others, is the worst of all guides, because it can by incessantly reiterating untruth produce a greater mpression than any man or body of men, save only ecclesiastics clothed with a spiritual authority, could produce before printing was invented. A modern voter so guided by his party newspapers is no better off than his grandfather who eighty years ago voted at the bidding of his landlord or his employer or (in Ireland) of

his priest, the grandfather at least knew whom he was following, while the grandson, who reads only what is printed on one side of a controversy, may be the victim of self interests who own the organs which his simplicity assumes to express public opinion or to have the public good at heart. So a democracy that has been taught only to read, and not also to reflect and judge, will not be the better for the ability to read" ("Modern Democracies", I, 72-3)

Lord Bryce 雖主張民治國應勵行教育並稱 "The seed of education will ultimately yield a harvest in the field of politics". 但又稱政府若祇恃教育以測量人民之自治程度，則此等標準不可靠。其斷語爲

民治政府雖應注重國民之教育，而今人往往誤會國民受初等教育

後，卽有處理政府之能力，實則識字爲引人入智識府庫之門牖，或者我等可稱之爲一種工具，持之者可以爲惡，可以爲善，或可以舍之而不用。

智識爲許多造成良好國民分子中之一個成分。公共精神與誠實較智識尤爲需要。

倘我等判斷國民之公民能力，在觀察其舉出之代表及贊助之計劃，則在許多國中，羣衆所舉出之代表及其贊助之計劃，與一般所謂有教育階級舉出或贊助者，無甚區別。

學問與科學之高踐，不能增加政治的智慧。某等特出科學家之政治智力，不在大學堂肄業生之上，而有時公共事業之領袖，及大學堂教授之政治主張，可證明其有大害。人民習於地方自治，爲養成其民治

能力之最好訓練。 ("Modern Democracies" I, 78-9)

我等再以納稅爲言。用納稅作標準之功效有二：(一)測驗人民之經濟能否獨立？(二)攷查人民曾否完成其對國家之經濟義務？但納稅不足證明人民之能行使四權，或誓行革命主義。上海中國人所納之稅，較西人爲多，地方上之物質的建設，與泰西民治國之大都會亦無區別，然居留上海中國人之大部分，其奴性較任何一國人爲甚，此可見納稅不足以確定人民之有自治能力也。

我等攷察國民之能否行使四權，與誓行革命主義，當在教育及經濟之外，再視其對於公衆事業，有無充分的公民興趣。申說之，卽國民對於公衆事業之興廢，能否視爲如其一己或一家之事之興廢，而視個人人格——我等此處可跟從 Hegel——爲附麗於社會全體之進展而發長。換言之，卽

個人之自由，惟在國家之大團結中，始得展長到最高限度。我國因幾千年來政治缺少組織，國民除在家族團體之外，並無更大的團結，故養成一種目光短淺，自私自利式的個人主義，對於社會之公益事宜，興趣減至零度，而社會遂如一堆散沙，其中無黏合力之可言。訓政時期最重要之工作，即在用實行方法，組織國家中萬千個政治細胞，使人民在政治細胞體中，自能感到其團體生活，而視公衆事業如視其私人之企圖。地方之修一橋，築一路，開辦一學校，地方人視之，並非與己無涉，而視此等事業爲各個人本身曾在經濟勞力方面均有一部分捐助之個人事業。我國人民若到此程度，則對於公共事業咸有濃厚之興趣，而一改其以前漠不相關之態度。地方在發生政治問題之後，人民皆討論之。其場所不必限定爲正式之集會，加入者不必限定爲少數之代表，而凡老弱男女，在耕勞操作之後，豈柵瓜

地之旁，皆可用最普通之常識，最現存之事實，最自然最非正式之談話，一如雅典市民離 *Assembly* 時在道路中羣舉公眾事業之利弊而辯難之；或如瑞士農夫在耕作之餘互以政治問題爲談料也。夫我國人民若到此程度，則民治爲一種不可掩沒之事實，而非一紙空言之理想，政府當不問其教育程度何若，納稅額多寡，而必即當以政權交還之。

我等於此可得下列之結語：

(一) 政府可用教育納稅等標準以確定投票者之興趣，而政府以政權交還於人民，則

(二) 必當攷察人民對於地方公共事業所表示之公民興趣。若用客觀的方法證實之，則地方政府在實行鄉村自治時，可用表式統計等以觀察及記錄人民在其域內自治之實在成績。

(二)行使四權之次第

第二問題爲間接政權與直接政權應由政府同時抑按次給予於人民？我等未答覆此問題之先，當明瞭四權之意義與作用。

(一)選舉權之意義爲人民有權舉出代表以組織及參預政府。代議制創在十三世紀中葉。其制得連續發展而最臻完備者，厥惟英國。現在人民之具選舉權者，不祇爲共和國民，而君主立憲國中，人民選舉權亦有充分之發展。各國人民所具之選舉權之程度不一。大別之則爲(一)人民得選舉立法院——而尤其爲下議院之議員。(二)人民得選舉行政官吏。共和國與君主國之不同，在前者之行政元首由人民選出之，其任期有一定之年限，後者之行政元首爲世襲的。但地方之一部分行政人員，則無論共和或君主立憲國皆由人民自行選出。(三)在瑞士及北美合衆國之大多數州

中，人民得選舉司法官員。（瑞士聯邦最高法院之法官，由聯邦立法院舉出，北美合衆國聯邦法院之法官，由總統得國會上議院之同意任命之，北美合衆國諸州之中，五州之法官由州長任命，四州之法官由州議會舉出，其餘州之法官由人民自選。）而其他民治國之法官，大都由行政部任命之。人民行使選舉權時，其層次分（一）推舉 *Nomination*（二）選舉 *Election*（三）推舉之方法，約言之，分爲（甲）自行推舉 *Self-nomination*（乙）政黨推選會 *Party Caucus* 推舉（丙）代表會議 *Convention* 推舉（丁）人民用直接請求式推舉 *Nomination by petition* 與（五）直接初級選舉 *Direct Primary*。近來民治國家，有鑒於政黨推選會，代表會議等所推舉之候選人，流弊至多，故多用直接初級選舉以舉出候選當選人。（二）選舉之功用，在舉定推舉之候選者。凡有選舉權之人民皆可投票。手續以法律定之。

(一) 創制權之意義爲人民得到法定數目之同意後，可不經立法院而自定法制，選舉時得選民多數之贊成，卽成法律。行此制最早之國爲瑞士。其區域狹小之 Uri, Unterwalden, Appenzell, 及 Glarus 四州，自來立法，由人民親自在 Landsgemeinde 中決定，故創制與複決爲州民習慣所享之權。但各州中正式規定創制權者，則首推一八四五年之 Valud。現在創制與複決爲瑞士人民在州中及聯邦中一概享得之權利。瑞士之外，北美合衆國之一部分州中人民亦享得之。美國州中行之最早者爲一八九八年之 South Dakota，其後他州相繼採用，至一九二四年而美之行創制複決者有十八州。現在美民對於聯邦政府尙無直接立法權。

(二) 複決權與創制權同爲直接立法之一種。其制爲人民如不同意於立法院所立之法律，前者可得法定人數之簽名，要求複決，若選舉時多數選

民贊成該項法律取消，則立法院之法律，即歸無效。蓋人民對於立法有否決權 Veto 也。複決權分二種：一為為任擇的複決 mandatory, or optional referendum。立法院創立某種法律之後，不願負完全責任，乃暫時停止該法律之效力，而使人民複決之。（此係用 Ray 之解釋。William A. B. Coolidge 定任擇複決【又稱 Facultative referendum】之特點為 "brought into play only on the demand of a fixed number of citizens"。【"Encyclopedia Britannica", article on Referendum,】）二說稍有不同，蓋 Ray 之任擇的複決係指出於立法院之意志，而 Coolidge 之任擇的複決則指必須得國民法定人數之要求也。其故在 Ray 所指者係美國制度，Coolidge 所指者係瑞士制度。【參觀 Wilson: "The State" 656】二為強迫的複決 obligatory, or compulsive referendum。立法院不能自行使其意志，而在

其通過某項法律後在法定之某時限中，（在美國普通爲九十日）該項新法律不能發生效力，如在期中，法定數人民要求複決，則須舉行選舉以複決之，惟立院通過之『緊急議案』“emergency measures”不在此限。（Ray, 492）瑞士諸州中首採用 facultative referendum 者爲一八三一年之 st. Gath，首採用 obligatory referendum 者爲一八五二年之 Valais，聯邦之採用 facultative referendum 在一八七四年。瑞士之外，人民享有複決權者爲美國之 South Dakota 等十八州，澳大利亞 Australia（Bryce, II, 182）愛沙尼亞 Estonia，（Bryce, II, 399）及新西蘭 New Zealand（Bryce, II, 315）等。

（四）罷免權之意義爲人民有權以直接罷免官吏。Lord Bryce 稱之爲現代政治最新之制度。（Bryce, II, 149）近世民治國之有此制度者，爲瑞士

之七州，及美國西部 Oregon, California 等十一州。美國實行罷免權之最先者爲一九〇三年之 Los Angeles 市。現在各州所定罷免之手續各異，要言之，則（一）須得法定選民數之請求；（法定選民數，各州不同，最低者爲要求被罷免之官員在上次選舉時所得票數百分之十，最高者爲百分之五十五。）（二）舉行投票，如選民多數贊成罷免，則被要求之罷免官員，即須黜職。美民可以罷免之官員包括有行政立法司法諸部。

由上述諸點觀之，我等知四權各有其特殊的歷史與地方背景，其發源並不在一時，而各國之所以倡用之者，皆因解決各國政治的特別問題。我國民治以人民行使四權爲基礎，此蓋以民爲主權之原本，然今日之問題爲人民若何行使四權，則可對於國家有利而無弊？進言之，四種政權各有其優點，亦各有有弱處，在訓政時期之中，政府應分期抑應同時給予於人民？

我等未答覆此問題之前，應再攷察四權之相互作用。

選舉權爲近世民治國人民組織與管理政府之基本權利。從狹義言之，若人民選出之議員及行政官員，眞爲全國之最優秀份子而其設施又眞能完全合乎民衆之意志，則民治國人民應享之政權祇此選舉一者已足。惟現在代議制政府，咸感到下列之困難：（一）人民選出之代表受政黨中 *machines* 及 *bosses* 之操縱，不能完全代表正確民意。（二）在工業發達之國家，金錢勢力浸灌於政府中行政立法司法等任何一部中，平民因不願受資本家之壓迫，乃要求直接立法。執此而言，直接立法之用意，在彌補與鉗制代議制之不足與缺點，而並非在取消代議制而回復二千餘年前雅典羅馬斐尼基人民直接參預政治之舊制。不寧惟此，民治之注重點在一面鼓動民權之發長，而一面保持政府之鞏固。蓋政府若離去民衆而祇鞏

固其本身之地位，則此種專制政治，固爲民治國所不容。但民衆若偏重於行使其特有之政權，時時干涉政府，則亦有至多之弊病。其尤著者，則爲民衆處於在野地位，不能明瞭政治內容之問題。設民衆時時干涉政府，則政府不能有所作爲，而社會領袖反爲一般普通民衆所限制。是以民治國應注重者爲如何一面使民衆得充分行使政權，而一面使政府仍處於鞏固之地位。泰西民治國——而尤其爲瑞士——行使直接政權而能得到完美效果者，其原因在國家用最新制度予民衆以管理政府之根本權利，而人民之行使此等權利，則以審慎與守舊的態度出之。例如瑞士爲行創制與複決最早之國，然自一九〇五年至一九一九年聯邦國會通過法令六十二件中，祇有三件由人民複決，而複決之結果，原有法律皆得保存；同時期中聯邦國民曾爲修改憲法而創立法制八次，然八次投票之結果，人民

之新制得實行者祇二起。Zurich 爲各州中立法最多之州，但自一八六六至一九〇八年中，人民實行創制祇三十一起——其中二十八起爲創立新法，三起爲修改州憲法。（Bryce, "Modern Democracies" II, 419-20）美國人民對於行使罷免權，亦不多觀。一九〇三年至一九二四年中，十一州舉行罷免之投票，不出一百五十起，其因此而黜職之官吏亦不超出六七十人。（Ray, 415）由此可見泰西民治先進國對於行使直接立法權，皆至審慎。其民治之基本制度，仍爲代議制，創制複決罷免等權，人民用以補救代議制之不足，而非用以取消代議制而爲其替代也。

我國在訓政時期中，國民之程度，尙未能行使直接政權，而政府若卽以直接政權給予之，則有下列之弊病：

（一）人民無充分之政治經驗，對於公共問題不能有正當之了解，其

所下判斷，往往出於羣衆的感情作用，或受少數狡黠者所利用，此等民衆若行使直接政權，則政府之設施，將以意志未定之民衆之好惡爲轉移，其地位至不鞏固。

(二) 國家或地方舉行多次之普及選舉時，須消耗至多之勞力，時間與公帑。(辦選舉爲一至繁複之事。美國芝加哥一市在一九二四年選舉時設置如下：投票地點二千一百二十一處，派委選舉官

員一萬六百人，裝設投票棚及帳幕一萬二千五百具，投票箱三千五百只，護欄二千五百具，預備與分送登記簿七千五百本，人口簿一五千本，配對單二萬五千張票，數單二萬張，投票須知片七萬五千張，印刷投票人登記單二百六十萬張，登記證五百萬張，選舉票一千四百萬張，其他自五千千五十萬數目之印刷品二百種。此外

再購備封蠟二千磅，鉛筆七百五十箱，墨水筆幹七百箱，筆頭一千箱，蠟燭一萬五百磅，墨水五百箱。(Ray, 261) 卽此可見一般。

(三) 人民用直接立法以創制或複決之事，不必一定較政府之設施高出一籌，反之而因羣衆程度尙低，故我等可預料其政治智慧，往往在少數執政者之下。

以此三因。我國政府在人民程度未能完全自治之前，對於人民之行使直接政權，宜有精密之攷量。蓋卽人民已能行使直接政權，而我國民治仍當以代議制爲基本，并爲鞏固政府及減少直接立法之弊病起見，人民行使直接政權時，當有某種限制。此種限制約言之有七：(一) 規定請求時人民之數目，例如瑞士規定有三萬人簽名之請求，聯邦政府可舉行複決選舉，五萬人簽名之請求，聯邦政府可舉行創制選舉。美國 Kansas 州規定罷免

之請求，須有等於前次選舉被罷免官員總票數百分之十，Illinois州中用委員制之市規定須有百分之五十五等簽名是。二二規定人民創制之法律，須經政府所指定之法律家起草。二二規定創制，複決，罷免之理由，及對方之辯護，須簡明的註明於選舉票中，使人民投票時得明瞭兩方之真相。

(四)規定人民要求創制之新法律，罷免之某官吏，複決之某議案，如在投票時失敗，則在某時期中，不得有同等之直接立法案件發生。(五)規定直接立法案件當經多數人民決定，始得有效，例如在選舉時投票者當不在選民總數五分之三以下。(六)規定某種緊要議案，當不列入人民創制或複決範圍以內。(七)規定在一次選舉時，人民提出之直接立法案件不宜超過某數，其範圍以在使一般人民盡能瞭解為度。夫上述限制，係指減少直接立法流弊之方法而言。至直接立法，若行於省等大區域中則必當在

交通，運輸，教育及種種宣傳機關充分發達之後。

孫中山先生所定我國國民在憲政時期行使政權之制度，亦以代議制爲基本。國民大會爲操全國統治權之最高機關，然其構造乃由全國一千六百餘縣之代表組織而成之。國民對於全國政治祇有選舉權一種，選舉權以外之直接創制，直接複決，直接罷免等權當付托於國民大會行使之。孫先生之主張人民行使直接政權亦有二種限制：其一爲地域的，縣民祇得在縣內行使直接立法是也。其二爲時間的，縣民行使直接政權當在憲政開始時期是也。（參觀中國之革命與建國大綱）

我等對於國民行使四權之次第，乃得下列之斷語：

(一) 一縣自治籌備完竣——即全縣之人口調查清楚，土地測量完竣，警衛辦理妥善，道路修築成工，國民完畢其義務與誓行革命主

義之時——縣民即應行使間接政權。

(二)縣民行使直接政權，應在其行使間接政權之後。

夫上述之民治步驟，以國中之最小區域及最下層民衆爲起發點。訓政期中，中央政府處於最高之地位，處理全國對內對外應一致之事務。省政府處於中央與縣之間，處理一省之教育財政等建設事業。縣政府受省政府之指導，處理一地方之建設工作。同時地方自治受政府之訓導，在最小區域及最下階級中萌芽。迨人民自治能力發長，則民治由村而縣，而省，而全國。憲政至此，亦以告成。此孫中山先生所定之建國大計劃也。雖然，訓政時期之政府係根據於以才德主義爲本位之阿列司多格拉賽。換言之，即訓政建立於(一)政府執事者皆爲有能力之人才，及(二)政府之本身以道德爲立腳點之二大假定之上。至用何種制度則可集中人才，澄清吏治，請更述之以殿本書。

第九章 訓政時期政府之用人

訓政時期政府之組織，以『以黨治國』爲原則。孫中山先生論『以黨治國』，首闢去黨員當做大官之謬見。其言曰：『許多黨員，總是想做大官，如果是得志的，做了大官，便心滿意足，這些黨員的心理，以爲達到了做官的目的，革命事業便算了結一樣，若是不得志的，不能做大官，便反對本黨，去贊成敵黨，至於熱心黨務，真正爲本黨主義去奮鬥的，固然很不少，但是大多數黨員，都是以加入本黨爲做官的終南捷徑，因爲加入本黨的目的，都是在做官，所以黨員的人格，便非常卑劣，本黨的分子，便非常複雜。』（黨員不可存心做官發財，對中國國民黨懇親大會訓詞，十二年十月）又曰：『以黨治國的這一說，是甚麼意思呢？是不是所有的黨員都要做官，才算是治國

呢？如果黨員的存心都以要用黨人做官，才算是以黨治國，那種思想便是大錯。』（引同上）對於黨政府應引用相當之專門人才，孫先生有更精到之言論。其說曰：『所謂以黨治國，並不是要黨員都做官，然後中國才可以治。是要本黨的主義實行，全國人都遵守本黨的主義，中國然後才可以治。簡而言之，以黨治國並不是用本黨的黨員治國，是用本黨的主義治國。諸君要辨別得很清楚。至於本黨黨員若是確爲人才，能勝大任的，自當優先任用，以便實行本黨主義。儻若有一件事發生，在一個時機，或者一個地方，於本黨中求不出相當人才，自非借才於黨外不可。』（引同上）

我等分析孫先生『以黨治國』之界說，得下列之三點：

（一）『以黨治國』係指以黨主義治國。

（二）『以黨治國』之取才，當關去人的問題，而注重於事的問題。申

言之，即政府之職司，皆當以對於該項職司具有專長才能之人充任之。未入黨之人而對於黨主義表同情，并確有才力能充當某項職司者，政府當任用之。

(二)真正黨員，若是確爲人才，并真能勝大任者，自當優先任用，以便實行黨之主義。

實施上述之原則，我等又感到下述之問題：

政府用何種方法，方可將政府之職司，一律交托於黨內黨外有能力之人才，而在消極方面，可免去一般獵官者——即一般無主義無特別才能而惟以做官爲營業者，借入黨或其他方法爲做官之捷徑？

我等未答復上述問題之先，應討論民治國官員之出處。現在民治國之官員，大概經下列三種方法之任何一種產出之：

(一) 選舉；由民衆中有選舉權者選舉出之。

(二) 任命；由政府（中央或州或地方）之元首或各部之部長任命之。重要之任命職司，應得立法院之同意。（有時官員亦由立法院推舉。）

(三) 攷試；由政府之攷試委員，用攷試以定候選者之資格然後由政府任命之。

三種方法之重要者，當推選舉。蓋民衆可以直接，至少從理想說，產出政府之重要官員，惟在用選舉一種方法。嚴格言之，絕對的民治政府，其官員無論大小，皆當得到民衆之承諾，方得行使職權。但政府官員，皆由民選，實際上不能辦到。其原因在（一）政府之職位至多，民衆不能一一選舉之；（二）政府大部分職司含有技術與事務性質，此等人才，首重專門學識與辦事

經驗，其去就與政策之確定或變更無關，若此等官員由民衆選舉，則民衆不能一一辨別候補者之才能，蓋卽民衆能舉出相當人才，然其職守，並不代表公共意志，故可不必用選舉之手續也。以此數因，民治國中選舉職之界限，遂被縮至更小之範圍，卽民治政府之官員，並非皆由民衆選出，而民衆舉出之官員，祇限於政府中之一部份重要官員，其職權在代表民衆以決定及履行一國或一州或一地方之政策者。後述官員之數目不多，而其權特大，民衆爲責成其能切實代表公共意志起見，故必先攷量其政策，然後於選舉票上予以有權威之承諾。而政府大部分官員則用任命及攷試二種方法以產生之。

由任命與攷試二種方法產出之官員佔政府中之大多數職司。例如美國聯邦政府之官員爲六十萬人，而其中民選之官員祇五百三十三人——

總統，副總統，參議員與衆議員。其餘官員皆用任命及攷試等方法產生之，現在民治國有減少選舉職之趨勢，例如美國州政府及地方政府之選舉職較任何一國爲多，蓋除省長，市長，省議員，市議員之外，其他重要行政官如州秘書 Secretary of State (州 secretary of state) 之職名，往往給予於政府中之重要行政官員，其職務絕少秘書性質，例如美聯邦政府之 Secretary of State 爲外交總長，處國務員之首席，英內閣中 Principal Secretaries of State 有五：(一)外交，(二)殖民地，(三)內政，(四)陸軍，(五)印度，其職位等於我國之總長。惟美國州中之 Secretary of State 之職務，則包括州政府之文案記錄等，完全係秘書性質，故譯作州秘書。審計官 Comptroller in Chief, Treasurer 庫 檢事長 Attorney general 州工程師 State Engineer 及法官等在大部分州中皆由民衆選舉。結果一九一一年 Illinois

州之 Cook County 所印之選舉票長十九英寸，闊三十英寸又四分之三，內列候選者四百二十三名，候選之位置八十一缺，其中二十九爲總統選舉人，十五爲州官，二十二爲郡 County 官，十五爲市官 (Fay, 296) 夫選舉票之繁複如此，若求民衆於選舉時一一明瞭候選者之學識資格，卽最簡單之姓字，實不可能。因之而選舉之時，笑柄時出。例如 Pennsylvania 州之 Oil City 曾舉出一已死之人；一九一六年 Iowa 州之 Taylor County 曾推舉一已死六年之人爲議員，而此人在選舉時又得到民主黨一千三百之票數；一九一三年 Pennsylvania 州之 Wilkesburg 曾舉出一人爲判事，而實在並無被舉者其人。近人見政府選舉職之不應過多也，是以有主張縮短選舉票 short ballot 之運動，其用意蓋在將選舉之職司減少，而以政府之大部份官員，由任命與考試二種方法產出之也。

任命與考試之官員，限於行政與司法二部。（列國司法官員，大都爲行政部所任命。選舉司法官祇瑞士及美國大部份州行之。立法院之上議院議員，有時亦由國家元首任命，例如英國上議院中世襲的貴族五百，大主教二，主教二十四，受訴大臣 Lords of Appeal 四，其任期終身，皆非由民衆舉出，被選舉之上議員祇蘇格蘭代表貴族十六人，及愛爾蘭之貴族二十八人。）惟任命與攷試又有不同之點。在攷試制度未行之時，政府大部份官吏，皆由政府任命，蓋卽現在行攷試制度之國，攷試及格之候補者，仍須受任命之形式，嚴格言之，民治國政府之官吏除選舉職之外，祇有任命職一種，不過行攷試制之國又將任命職分爲（一）不受攷試之任命，與（二）受攷試之任命二類而已。大概政府中之一般重要行政官員，其職務帶有政治性質者，則其任命皆不須攷試。列國關於國務員之任用有下列諸制之

不同：(一)行政合議制：最高行政機關，由議會產生，如瑞士之聯邦委員會 Bundsrat 由七個委員組織而成，委員都爲主管一部之部長，由聯邦議會上下兩院開聯合會選舉產生之。又如蘇俄之人民委員會由委員十二人組織之，委員中除會長與副會長未兼部務而外，其他十人各爲兼顧部務之會員，人民委員會對全俄中央執行委員會 All-Russian Central Executive Committee 負責，由後述之委員會選舉產生之。(二)總統制：總統與副總統由人民選舉，國務員對總統負責，由總統任命之。其任命雖依憲法須經上議院之同意，然在習慣上上議院亦幾從不拒絕同意，例如美國是。(三)責任內閣制：任用國務員之權在形式上屬諸元首，但在實際上元首處於不負責任之地位，國務員對議會負責，故元首之任命國務員，不得不以能得議會多數信任者爲限。英法等國元首率以議會多數黨之首領爲

國務總理，其他國務員即由國務總理薦諸元首任用之。（參觀王世杰比較憲法四百六十一頁至五百十二頁）由上述諸例觀之，現在民治國中大部份重要行政官員，並非由人民直接選舉，而除行行政會議制政府之外，餘皆由元首經立法院之同意而任命之。此種任命制度有下列之長處：

（一）對國事負責之人，（在行總統制之國為總統，在行責任內閣制之國為下議院中多數黨之首領）可任命——同時亦可黜免——一般輔佐其行使政務之重要官員，他方持對抗政策之政客不至加入其行政團體，至行使政策時多所掣肘。（二）任命者對於被任命者，大都曾有至深之關係，後者之人格經驗才力皆為任命者所素稔，故行政之時可得到敏捷與勝利之效果。雖然，此指一般少數重要之政務官而言，反之而操任命權者濫使其權，以增益一己或一黨之私圖，則任命制度實有大害。美國之 spo-

his system 其例也。補救之道在劃出大部份公務 civil service 官員而以攷試定其可否任用之資格。

攷試制之意義，係指政府中之一般公務官須經攷試而後錄用。此等官員之任期、俸給及職位之升降，皆當以各個之辦事成績爲標準，而不當受外界政治勢力之影響。蓋民治政府之組織，當分政務官與公務官一種。政務官代表民衆之意志，以決定及履行全國與地方之大政方針。此等官員之應對民衆負責者，則由民衆選舉之；應對行政元首或議會負責者，則由元首經立法機關之同意，不受攷試而任命之。然政府中大多數官員，其所辦之事可劃出政治範圍之外，此等官員應以成績爲前提，其職務應完全不受政治勢力之影響，而政府之錄用，必當以攷試定其資格。英國採用攷試制度在一八五五年。英政府根據一八九〇年之一樞密院令 Orders in

Council, 將全國之公務官分爲二級：第一級試驗，程度限於一般曾受大學教育者，試題有各國文字，算學，歷史，政治經濟，哲學，羅馬法，英國法各門。其俸給自每年二百鎊起至每年一千鎊止。任職十年者可得年俸六十分之十之紅俸，以後每年遞加六十分之一，至供職四十年而止。病假六個月者可照給全俸，續假六個月則給半俸。第二級試驗之試題爲抄寫，論文，數學，本國歷史，地理，及速寫等。其俸給自每年七十鎊起，年有遞加，至每年五百鎊止。八年之後，若成績優良，則有入第一級之機會。此外對於印度之公務職，及駐中國、日本、暹羅、土耳其、希臘、波斯等國之繙譯官，皆須攷試而後錄用。美國舉行攷試制度在一八八三年。其制將聯邦政府所用之公務官依據其俸給之多寡，分爲六級：(一)文案，(二)專門，(三)執行，(四)技工，(五)文案副級，及(六)雜務。凡官員之列入此六級中者，皆由攷試委員會舉行

試驗，然後錄取成績優良者而送呈總統任命之。政試職之多少，由總統酌定之。一八八三年聯邦政府官員十一萬，其中應攷試者一萬四千。其後新總統蒞任，皆將攷試制擴張，至一九二三年而聯邦政府之官員爲五十四萬八千，其中須攷試之職司在四十一萬以上。美國各州之攷試制度各有不同。其大城市之市政府官員，現幾悉數須先經攷試，始可錄用。(Munro;

"Municipal Government", II, 33-43)

孫中山先生在建國大綱中對於訓政時期中政府用人，亦採用上述之三種方法。一縣自治完成之後，縣官縣議員由縣民選舉之；縣民再得選舉國民代表以參預中央政治；此採用選舉制之例也。憲法未頒布以前，政府各院之院長皆歸總統任免之，此採用任命之例也。『凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央攷試證定資制者乃可錄用』(第十五條) 此

採用考試制之例也。惟在訓政之初期，人民尙未能行使四權，則政府之官員，用下列三種方法產生之：

- (一) 最少數之重要政務官員，由黨舉出之，對黨負責。黨對國民負責。
- (二) 一般政務官員，由政府任命之，不需攷試。此等官員對政府負責。
- (三) 大多數公務官員，由攷試委員銓定其資格，然後送政府任命。

我國革命，在軍事尙未完成，政府尙在草創之時，種種制度，一時不能悉備，於是所有官員，不得不盡由任命一種方法產生之。蓋政府在新舊交代之際，在在需人，而考試院尙未設立，故官員之資格，可不經考試銓定而即由政府任命也。然一般無主義無才能之獵官者，即利用之而攫得政府之職司，以至『以黨治國』之精神盡失。江蘇視察員舒守恂之報告江蘇吏治曰：

一縣長爲親民之官，自應隨時週歷各鄉，藉與民衆接近，今各縣縣長，類皆深居簡出，囿於聞見，自不能洞燭民隱，且對於政務，事不躬親，率多委諸僚佐，叩以施政方針及地方情形，胥皆茫然。夫國家設官，原以爲民，以此類罔卹民瘼之官吏，與軍閥時代之官吏，有何殊別？此應行整飭者一。黨治下之官吏，首應革除官僚習氣，與民更始。今各縣縣長及公安局長，胥不能整躬率屬，湔除是項習氣，坐是與一般民衆隔閡實多，政務進行，因而阻滯。此應行整飭者二。黨權高於一切，政府官吏，自應受黨之指揮，今各縣縣長，率多視黨爲贅疣，對於黨綱黨紀，更罔知循守。此應行整飭者三。國家行政，不僅消極爲人民謀治安，更當積極爲人民增進福利，今各縣縣長，只求維持現狀，保全安寧，卽以爲盡其職守，對於農田水利及民生政策諸端，均不講求，此應行整飭者四。各

項陋規，爲軍閥時代之弊政，今各縣縣長及公安局長，對於各項陋規，率多不能革免，因之民衆痛苦未能澈底解除。此應行整飭者五。各縣伏莽潛跡，加之共黨煽動，爲害閭閻，良非淺鮮，各縣縣長及公安局長對於維持治安，率多敷衍塞責，消極既不能謀綏靖之方，積極復不能求生民之術。此應行整飭者六。忙漕經徵，各縣縣長援例提成，因之爲縣長者，一經忙漕經徵竣事，官囊充滿，於願斯足，對於政務，率多放棄。縱政府撤委，亦視爲無關痛癢。且各縣縣長類皆將忙漕收入暫存銀行生息，對於各機關撥款，每每留難，或以期票搪塞，各機關政務進行受其影響。此應行整飭者七。各縣公安建設教育各局，依法應受縣政府監督指揮，今各縣縣長率多荒棄其監督指揮之權，是爲縣長者可以垂拱無爲，不啻自居於忙漕徵吏員地位。此應行整飭者八。各縣市

鄉公安分局，局經費大半仰給於各該市鄉行政局，因之爲公安分局長者，往往不能行使職權，轉而與昔日辦理團防之土豪劣紳，今日變相之市鄉行政局局長，魚肉鄉民。此應整飭者九。各縣縣長及公安局長，對於本廳派員視察，率多漫不經心，視爲具文，甚至有對於視察員根據視察細則，詢問案件，置而不理者。此應行整飭者十。

(十七年二月十七日申報)

上述之弊病，係指江蘇滬寧鐵路沿綫附近七吏之吏治狀況而言，至政府中其他機關之官吏，失職而未經一一發見者，諒難指數。夫訓政之工作，特別注重於政府，今處訓導之職者，不得其人，則稅政何由去除？民治何由實現？補救之道，惟有(一)嚴厲監察官吏之治績，并採『鉗衡』制度，督促政府各機關充分履行其責任，(二)實行嚴格之攷試制度，用客觀的標準，審定

候補或任命官吏之學識經驗及資格，並定此爲政府錄用一般公務官之唯一方法。我等對於監察制度，將於下章申述之。對於攷試制度，則應注意后列之二問題：

(一) 攷試院應若何組織，並有何種職權？

(二) 攷試制度應適用於何種範圍？

(一) 攷試院之組織與職權。

攷試院爲政府中之重要機關。Professor Ray 稱之爲 "a sentinel guarding the various entrances to the government service" (Ray, 356) 蓋有以也。美國之 spoils system 爲一般民治國之冠，其需要考試制度，亦較他國爲甚。其地方政府爲一切新制度之試驗場，各州之攷試院組織不同。今請述之，以作我國之借鏡焉。

美之攷試院分聯邦，州，與城市三種。聯邦攷試院係根據一八八三年之 Pendleton Act 而組織之。院有委員三人，其中同一政黨者至多二人，由總統得參議院之同意而任命之。此外設考試主任一人。攷試委員之職權，爲贊助總統訂立攷試之規則，規則公布後并有權執行之。(Ray, 339) 州與市之攷試院概分四種：(一) Massachusetts 式：全州祇有一個攷試院，設攷試委員一人及副委員二人，由州長任命之，州中各市不得分設攷試院，市政府遇有遺缺，則由州攷試院遴選相當候補者補充之。(二) Illinois 式：攷試院由各市自組織之，攷試院之委員大都爲三人，由市長或市委員任命之。(三) Philadelphia 式：攷試院有委員三人，由市議會舉出之，故與 Illinois 之由市長任命者不同。委員之任期爲四年。(四) New York 州式：其特點在合用 Massachusetts 與 Illinois 二州之制度，全州六十

市，各有攷試院，委員由市長任命之，同時州政府各設州攷試院，其職權在審查各市攷試院所登用候選者之成績。四制之中，哈佛大學市政學教授 Munro 首推許 Massachusetts 式，蓋全州之公務官員由一個州機關攷試，政府用人可免去各市地方政治勢力之壓迫也。Philadelphia 市與 New York 州之制度有可採之價值。但依據美國之市政經驗，市議會行使任命權往往失敗，而在一州之中，設市與州二種攷試院殊不經濟。III. nois 式之弊竇滋多。例如攷試委員由市長任命，委員之逢迎市長意志者，往往劃出某種職司為不須攷試，或允許市長作『暫時的』任命，地方政治勢力之影響攷試院者蓋至多也。（Munro: "Municipal Government",

II. 35-8)

美國攷試院之職權，祇限於攷試與證實補候者是否及格。任命之權，仍操

諸行政元首。Wilson論聯邦之攷試制曰：“The carrying out of those portions of the Act (the Pendleton Act) which relate to the method of choosing public officers is, however, almost entirely subject to the pleasure of the President. The Constitution vests in him the power of appointment, subject to no limitation except the possible advice and consent of the Senate. Any Act which assumes to prescribe the manner in which the President shall make his choice of public servants must, therefore, be merely advisory. The President may accept its directions or not as he pleases. The only force that can hold him to the observance of its principle is the force of public opinion”. (“The State”, 545)。Ray亦稱攷試制度之擴張與與減當以總統及國會之法令取決之。總統之贊成攷試制

者，可加增政府之攷試職司，總統之贊成 *spoils system* 者，甚可取消現有之攷試規則，而回復舊制度之原狀。（Ray, 341）Munro 敘述市政府遞補公務官缺額之方法如次：市政府之公務官遇有缺額，則市長通知攷試委員，囑其送進『具有被選資格之候補者之名單』"eligible list" 查閱，設攷試委員對於所遺之缺，事前適有攷試，故有現存之候補員名單。則市長即可任命，否則由攷試委員會定期舉行公開攷試，分別審定受攷者之成績，而證實資格最相當之數人，送交市長（或其他具有任命權者）任命之。（Munro, II, 33—34）

孫中山先生定攷試院爲我國政府五院之一院，其院長由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統及立法院負責，而對國民大會負責。（中國之革命）在訓政時期，總統尙未舉出，立法院尙未成立，攷試制度，尙在

籌備與試行時期。我國之可採倣美制者如后：（甲）在攷試院組織方面：

（一）攷試院當分中央與地方二種，其原因在中央政府與地方政府之官員性質稍有不同，故各地方應自設攷試院，訂立攷試規則，以適合各地方之特別需要。（二）地方攷試院之地域，應以省爲本位，各縣市之受試官員，規則應全省一律。（三）攷試院用委員制，委員由中央政府或省政府任命之。（乙）在攷試院之職權方面：（一）攷試院有權訂立攷試之規則，與執行之。（二）攷試院有權舉行攷試并審定應攷者之成績。（三）攷試院有權審查在任官員之治績，以作遷升或降黜之報告。（四）攷試院之職權止於證實候補者之成績，與在任官員之吏績，而作有權成之報告，至任命與罷免權則由另一機關行使之。（中央政府本年三月間通過之攷試制度範圍案，規定攷試院之職權爲：（一）攷試：如攷試荐任以下等官；（二）審查：如審

查簡任以上等官及(三)銓升。惟攷試院錄取候補者後，是否可不經政府之任命而即行登用？在其審查現任官員之成績不及格時，是否可不經政府之罷免而令其黜職？在其攷定現任官吏之成績優良時，是否可不經政府之命令而予以升任？竊謂攷試院所享之權，應嚴格的限於攷試及審查二種。申言之，即攷試院之職權限於攷定候補及現任官吏之成績，而對於登用黜免及銓升等，祇為政府作有權威之報告，并在法律規定之某種範圍內，政府必須容納攷試院之報告以作其行使任免權之根據是也。

(二)攷試制度適用之範圍。關於攷試制度適用之範圍，中央政府規定之如下

(甲)現任官吏，不須補受攷試，但於第一次攷試舉行之後六個月，在職官吏應由攷試院審查其資格及成績，以定涉黜。

(乙)在攷試推行之初期，簡任以上官得以攷試院之審查代攷試。

(丙)荐任以下官以攷試爲唯一登用之方法，不設例外。

夫我等若依據事實而論，則政府官吏中之資格最須經嚴格攷試而銓定者，厥惟現任之官吏。但在實施方面，政府若責成現任官吏，一一補受攷試，亦有至多之困難。其尤著者：(一)現任官吏若皆須補受攷試，則在職者咸存五日京兆之心，行政不無受到影響。(二)攷試之後，一般官員若因資格未及格而被罷免，政府必當遴選相當之候補者爲之替代，否則政府將陷於至不穩固之境象。不寧惟是，政府用人應重經驗，現任官吏，至少有一部份經驗可以採取，故我等承認政府不將現任官吏列入攷試之列，其原因爲政府具有事實上不易辦到補試，及特別注重官員之政治經驗之二種苦衷，而並非視現任官吏享有佔得政府位置之優先權利。將來攷試院審

查現在官吏之資格及成績時，當一去人的問題而完全從事實着想。此應注意之點一也。再政府定在攷試推行之初期，官員之受試與否，以簡任與荐任爲界限，惟查現在行攷試制之國家，官員之應否受試，以其職司之性質是否爲政務抑爲公務以爲斷，而大部份脫離政治性質之高級專門技術官員則皆以攷試及成績定其去就與升降。孫中山先生在建國大綱中稱凡候選與任命官員，無論中央與地方，皆須經中央攷試，方可錄用，此則現在政府以簡任及荐任定官吏應否受試之界限，蓋亦一種過渡辦法而已。此應注意之又一點也。

攷試應行於政府之一切公務官員。此等官員之分類可（一）以職司之性質爲標準，及（二）以職司之重要爲標準。前者之例，如美國分公務官爲技術、手工、謄寫等六類是也。後者之例，如英國分公務官爲第一級第二級等

是也。至實施攷試之手續，及一般公務官之待遇，則攷試當公開，試法視所補之職司而不同，試驗不限於口試與筆試，而凡新發明之測驗，如智識測驗，勝利測驗等皆採用之。候補者如登用後，其職位當以法律保障之，不至因外界政局變更而受有動搖。公務官遷升之叙次，由法律定之，其服務至規定年限者，告老之後，政府當予以恤養金等，盡其餘年。

在訓政時期，政府用人如能悉以客觀的標準定候補及任命官員之成績，則政府之職司，可交托於才力相稱之人。雖然，攷試可以攷定官員之才能，而不能攷定官員之德行。我國若求吏治澄清，則在攷試之外，不得不更重監察，請述之如下章。

第十章 訓政時期之吏治

訓政時期，政府爲求勝利起見，操有絕大治權。然同時有一連帶問題發生，即政府用何種制度，可強官吏以充分履行其責任？從消極方面講，倘官吏不履行其責任時，政府應用何種手續，予以處分？蓋我國在訓政時期，需要有能力之政府，然設政府操有萬能之力量，而處於不負責任之地位，則此種政府爲絕對的專制，與革命之目的絕端相反，故必須設有嚴厲之監察制度，使一般官吏確能對全國國民負其各個應守之責任。換言之，即若官吏不盡職守，或假其權位以作非法的利己行爲時，則政府必當予以相當之處分。官吏之責任概分之爲三類：（一）對於政治的責任，如政策不當，違背民意等屬之；（二）對於職務的責任，如辦事不力，荒怠職守等屬之；（三）

對於法律與道德的責任，如徇私舞弊，干犯律禁等屬之。泰西民治國對於官吏應盡之上述三種責任，皆有相當之監察，我等未論訓政時期監察制度之前，可引之以作借鏡。

泰西民治國之吏治，由人民與政府監察之。在人民有直接罷免權之國中，官吏失職，民衆可舉行選舉以直接罷免之。然民治國國民之具此權者，現尙少數，而大多數民治國國民之監察吏治，則在利用其言論及出版自由以盡量討論或批評政府之行政及用人，政府受民意之壓力，不得不依從其請願，否則政府本身，卽將根本動搖。民意在民治國中，蓋爲監察政府最重要亦最有力量之勢力也。政府之監察吏治在利用各部之互相鉗衡，官吏應盡之各種責任，各有其不同之機關以監察之。分述之如后：

甲 行政部 行政官員對其職守之盡責與否，由主管長官自行監察之。後

者監察其屬員之利器爲行使罷免權。列國行政元首及其所屬之官吏，對其任命之屬僚，大部得行使免職權。行使之範圍，以被免職之官吏在政治及事務上不盡責任爲限。至官吏違背法律則由法庭審判之。有時行政元首對於所屬失職官員，須得其他機關之同意而罷免之。例如在美國一部份州中，州長祇對於其所任命之官吏得行使罷免權。New York 州州長之罷免屬僚，須得州議會上議院議員三分之二以上之同意是也。列國對於處置高級政務官又有不同之制度：（一）在行責任內閣制之國，若高級政務官如國務員等失職，則議會投不信任票推倒之。議會之不信任票，無論對內閣全體，或內閣中一個閣員，若得通過，則國務院除解散議會一法之外，祇得全體辭職。（二）在行總統制之國，國務員若失職或持不同之政策，則行政元首可不得國會之同意而解免其職務。（官吏之解職應基於

議會之彈劾者例外，如美國聯邦最高法院之法官，僅得由議會彈劾，始得免職，總統不得將其罷免也。

(乙)司法部 司法部之監察權，在一般官吏有違反法律之行爲時，（除少數案件須經議會彈劾者外）法庭得審判之。普通手續，官吏犯法，則由主管行政官解除其職務，然後法庭審定其罪名，然有時法官亦操有免職之權。例如在美國一部份州中，某種官吏，如檢察官 Prosecuting Attorneys 等，可由高等法庭之法官，或州長罷免之是也。（Ray, 401）各國對於法官之失職，則爲保全司法獨立起見，大都不將罷免權授之行政機關。例如英國高級法官失職，須經議會上下院通過決議案，并得君王同意後，始得罷免之；下級法官失職，則由司法大臣 Lord Chancellor 罷免之，行政長官不得干涉。美國憲法規定「合衆國之司法權，委任於一高等法院，及議會之

常所制定設置之下級裁判所，高等法院及下級裁判所之判事，其善行之間，得永保其職。『憲法第三條第一節』法官如有失職，由議會彈劾罷免之，行政元首無權解除其職。各州之中，罷免法官，可由下列方法中之任何一者行使之：(一)州議會之彈劾；(二)州議會中上下議院聯合通過之決議案；(三)州長得到州上議院議員三分之二之同意而頒之罷免令；及(四)人民舉行直接罷免選舉。(對於人民直接罷免法官，參觀 Ray, 407-416) 行政長官以單獨的命令罷免法官，蓋無有也。

(丙) 立法部 列國監察吏治之最重要機關，厥惟立法部。蓋立法院爲人民選舉之代表組織之。其監督權卽人民之間接監督權也。舉其重要者有：(一)質問權，(二)審查權，(三)受理請願權，(四)投不信任票權，(五)彈劾權，及(六)管理財政權。

(一) 質問權 立法院對於政府政策之不當，或國務員之失職，可行使質問權。質問權之意義，係指議員對於行政事件，如有疑質之點，可提出書面或言詞的質問，而要求政府以答復。英制議員得以書面向國務員提出質問，此項質問之姓質，爲提出質問案之議員，與被質問之國務員個人間之交涉，故議會中其他議員，對於質問案及其答復，無加入討論之權，全院對之，亦不置討論或加以決議。如全院欲討論質問案件，則首須改變議事日程，而經過 *motion of adjournment* 之手續也。法制分質問爲二種：(一) 不附討論之質問 *Question*。一院中任何一院之議員，對於行政事件可質問國務員，其制質問者事前須通知被質問者，後者對於質問事件，必當（依據習慣）答復之。惟此種質問，祇指質問之議員與被質問之國務員兩方之個人關係，故與英制相似。(二) 附討論之質問 *Interpellations*。此爲議會

員對於國務員政策之正式挑戰。提出者可事前不得到國務員之承諾，而全院對質問案可加入討論。其結果往往投信任票或不信任票以定國務員之去就。法國議會——而尤其為下議院——具此附討論之質問權，故國務員之地位，至不鞏固。『自法國實行責任內閣制之後，內閣因下議院不信任而辭職者二十九次，其中十次辭職之原因，為由於議員之附討論質問。』(Lowell, "Governments and Parties in Continental Europe," I, 122) Lowell 之述此，蓋在一八九六年前也。

(二) 審查權 列國之議會，對於政府機關之設施或違法失職等情事，可組織審查委員會以審查之。英制此等審查委員會可傳喚人民，搜集證據。
 (王世杰比較憲法四百三十六頁)

(三) 受理請願權 請願權為民治國人民所享自由權之一種。對於政府

之任何機關，均可行使之。人民見行政司法之設置不當，或其官吏不盡責任，則可向議會請願，而後者可用立法或彈劾等手段以補救之。

(四) 投不信任票權 在行責任內閣制之國家，議會之下議院若見國務員之政策失當，則可提出不信任案，此項提案若得過半數之通過，國務員即應全體去職，故為議會監督行政最有力量之武器。

(五) 彈劾權 議會所享上述之四種權利，在監督政府履行其政治暨事務的責任，至官吏有違背法律之行爲，則議會可行使彈劾權。在君主國家，議會彈劾僅適用於國務員而不適用於君主。在共和國則大都僅適用於總統及國務員而不適用於其他官吏。惟美國則爲例外，其聯邦憲法第二條第四節曰：『大總統，副總統，其他合衆國之文官，如由於叛逆罪，收賄罪，或其他重輕罪而被彈劾，并被判定爲有罪者，則被免其職。』關於彈劾

案之審判權，普通授之上議院，如英法美等制是，惟亦有以審判權委諸最高法院者，如比利時及德國新憲法所定之制是。

(六)管理財政權 在行代議制之國中，人民管理政府，首在其代表有權以管理國家之財政。國中新稅之加添，舊有稅率之增減，國家之負擔，公債之發行，國用之支配，胥當由議會——而尤其爲下議院決定之。設議會不准政府以徵收或支出各種款項，則卽此一者，已足致政府之死命。在行預算之國中，國家一年之徵收與支出，皆由議會在預算案中決定之。若預算期滿而議院拒絕通過新預算案，則政府卽無徵收或支出之權。（國家爲利便實施起見，往往將某種稅入或支出之期限，規定不止一年，或在新預算未成立時，政府得不經議會之決定，而進照舊預算徵收與支付。然後述之辦法，使議會不能用拒絕新預算案爲強制政府服從議會之武器，故已失

民治國議會管理財政之精神。行之者爲日本及歐戰以前之德意志也。預算既定後，政府動用各款，非特不得超出預算範圍，卽挪移出入相抵有餘之款項，以彌補其他支出有虧之節目，亦所不准。蓋不如是不足以確定預算之固定性也。此爲議會在事前管理國家財政者一也。再行政機關每年必當將政府實收實支之數目，造成決算，連同審計機關之報告，提交議會，如議會發見徵收或支出項下有與預算相牴牾之點，或有浮支匿報等舞弊情事，則否認該決算案，而責成當局者負政治上或民刑上之責任。此爲議會在事後審查國家財政者二也。

上述六權，立法機關用之以監督政府。代議制國家之議會爲神聖不可侵犯。議員在職時之言論及身體，受有法律之保障，享有特權。若議員被有勢力者所利用，不能代表民衆之意志，則在其當職之時，民衆無權以命令議

員取消或改變其政見。民衆對議員不盡政治責任之唯一處分，爲在下屆選舉時，不予以贊助而已。至議員犯行，則有時由議院自懲罰之。例如美國聯邦憲法第一條第五節稱議會『可罰議員之犯行。又依據議員三分之二以上之同意得除其名』是也。又各國對於議員身體之保障，程度不同，但其時間祇限於議會集會期間，而議員干犯某種重要罪如叛逆等則爲例外。

上述之各種制度，爲民治國政府用以監察吏治之方法。各國用此，雖有程度之不同，然概括的觀之，則可得下列之數特點：

(一) 列國皆採『鉗衡』制 checks and balances 以釐訂各機關之職權。政府如一大機能團體，各部份皆互相依附，一部份不至有特出之大權，將其他機關，受其支配，而處於不負責任之地位。

(二)政府各部對於所屬官吏，皆具有一部份之監察權。所謂監察權者具有查與辦二個成分。大抵關於高級官吏不盡政治的責任，則由行政元首或立法部處置之。關於一般官吏不盡職務的責任，則由主管機關處置之。關於一切官吏不盡法律的責任，則重大者由立法院彈劾之，普通者由法庭審判之。議員與法官失職，則亦設相當之制度以處置之。

(三)人民爲主權之主體。其監督政府間接在利用立法院，直接在利用選舉。

孫中山先生在組織憲政時期之政府，時亦採用『鉗衡制』之原則。憲政時期之中央政府分五院，皆直接對國民大會負責。國民大會操有選舉創制，複決罷免四權，『專司憲法之修改，及制裁公僕之失聯。』(中國之革命)

是則孫先生所採之「鉗衡制」在普通民治國政府所具立法行政司法三權之外，再加攷試監察二權，而同時在政府五院之上，尤設一用代議制組織之國民大會以爲最高之監察也。惟在訓政時期，國民大會立法院等機關尙未設立，各部鉗衡無憲政時期之完備，整頓吏治遂不得着重於（一）黨與政府中各部主管機關，及（二）監察院。從原則言之，在訓政時期我國監察吏治應注意之點有三：（一）分清官吏應負之各種責任；（二）認明官吏所負責任之對體；（三）規定官吏放棄各種責任之處分及處分之手續。就大體言之，在訓政時期負全國政治之最高責任者爲國民政府。其責任爲根據孫中山先生之遺教，及國民黨之黨綱，以統一全國而建立民治國家。其負責之對體，直接的爲黨，間接的爲全國國民。設國民政府不能盡其政治的責任，則黨與國民應另舉能負責者以代行其職務。負行政上

職務的責任者爲一般官吏。其責任爲忠於職守，服從主管機關之命令，以執行所任之事務。其負責之對體爲主官長官。設此等官吏不負其職務的責任，則由主管長官罷免、降職，或減俸以懲戒之。負法律與道德的責任者爲政府中一切官吏。其責任爲廉潔從公，不干犯民刑諸律。其負責之對體爲法庭。設官吏有犯法之情事，則由法法庭按照法律以懲治之。

訓政政府之最高監察機關爲中央監察委員會，由國民黨全國代表大會產生之。此外政府有中央監察院，其職權，據吳君澗東之報告爲

(一) 發覺官吏犯罪事項。

(二) 懲戒官吏事項。

(三) 審判行政訴訟事項。

(四) 考查各種行政事項。

(五)稽核財政收入支出事項。

(六)官廳簿記方式表冊之統一事項。(黨治攷察記) 一〇八頁

我等所知監察院行使職權之事件至少。甚至一般國民不知政府中有無監察院之存在。其致此之由，實因監察院之職權過於廣泛之故。現在據吳君之報告，以懲吏一者而論，則其權限已包含有(一)監察，(二)審判，及(三)懲戒三者。此三權在一般民治國中，其行使之主體及手續，皆有至複雜之規定。例如列國對於官吏所犯之情事，則有劃入政治範圍者。有劃入職務範圍者。有劃入法律範圍者；對於失職官吏之等第及種類，則有劃入重要行政官者。有劃入一般公務官者。有劃入司法官者。有劃入議員者。各種官員所犯之情事不同，其審查、審判、懲戒之機關與手續亦各異。各國所以有此複雜之制度者，即因各機關之職權須分清界限，政府之各部皆

應有一部分之監察權。蓋如是則政府不至將一切機關中之官吏盡交於一個機關考查或審判或懲戒。若後述之機關不幸而亦失職，則政府全體吏治仍有其他鉅制而不至墮地也。我國監察院有監察懲戒及審判三權，其管轄更及於一切行政官吏所犯之一切事項，此實置監察院於較政府更高之地位。抑不知監察院本身即為政府之一部；監察院之執事者，即為官吏之一部。監察院一方當監察其他機關之官吏，而一方仍當受其他機關官吏之監察。以一機關而操有監察、審判、懲戒三權，則不免（一）其他機關如有自行發覺所屬官吏在行政或職務上不稱職處，該機關不能自動的執行犯官應受之處分，故減少行政之勝利。（二）若監察院本身失職，則政府中無其他機關可以監察與處分之，吏治將陷於至危險之境地。不寧惟此，政府之官吏至多，監察院祇若發覺與考查各機關屬員之犯罪及行

政事項，已極複雜，今再操有審判及懲戒之權，則置法庭及主管官吏於何地？（監察院之官員與其他機關之官吏處於同僚之地位，事實上祇可考查治績而非審判及懲戒一切官吏之上級機關。）今日我國政府中官吏之失職犯禁事件至多，而監察院所舉發者，千百中無一二也，殆以監察院之職權過於廣泛，故無從行使也。我等從制度上立論，則應認清二點：其一，政府各機關之性質不同，機關間之最要監察在採用鉗衡制，各機關對其屬員失職時，操有可以強使其服從之實權。監察院處於超然地位，申言之，即主管機關若未發覺，或已發覺而不懲治其所屬官吏犯行之時，則監察院得行使彈劾權。官吏失職，應對其主管機關負責。主管機關不懲治失職官員，應對監察院負責。其二，監察院之職權限於彈劾一者，審判及懲罰二項職權應由其他主管機關執行之。監察院之至高權限，在強使主管機關

於某種範圍內當接受其報告。例如官吏如有違犯法律事件，則監察院之職權爲檢舉罪狀而起訴之於法庭。至被控者是否有罪，則必當以法庭之判決爲斷。又如行政官吏若不盡職務上應盡之責任，則監察院可彈劾之，在某種範圍內，并可強主管長官接受其彈劾案內所擬之辦法是也。彈劾之範圍，應以官吏放棄職務上及法律上之責任爲限。至政策之是否得當，則當由人民及其他機關取決之。

夫我等以監察院之職權，祇限於彈劾一種。此在表面觀之，如驟減少，而實則監察院若求行使職務得當，則其任務已至繁複。蓋與彈劾有連帶關係者爲調查。監察院所上彈劾案之根據，不外人民之請求與本院自得之實據二種。無論其爲出於被動抑爲自動，事前皆應有精密之調查始能得當。夫以政府機關之複雜，官員之衆多，監察院行使調查工作一者，蓋已至複

雜矣。

孫中山先生稱在憲政時期，監察院之院長當由總統得立法院之同意而任命之，惟應對國民大會負責。在訓政時期，政府之制度未備，監察院可由下述二種方法中任何一者產生之：（一）由黨選舉之，（二）由國民政府任命之。從理想言之，今日之政府爲一黨治政府，國民未能行使選舉權之前，國民黨負有籌備民治之全責。故監察員當由黨選出，并當對黨負責。惟在實施上，國民黨自受共產黨員與『投機份子』潛入之後，黨員已頗混雜。再黨中之先知先覺者，雖提倡四權，然黨員之大部分則缺乏行使四權之經驗，其程度與一般國民相等。我等以選舉監察員之責委諸黨員，效果能否良美，實係疑問。故監察員不得不由國民政府任命之，而在國民大會未成立以前，當直接對國民政府間接對黨負責。夫此種制度固與監察院之

超然性質相背，但在訓政時期，政府之組織以少數才德之士爲立腳點，則監察院由國民政府產生，亦至正當也。

監察院之職權爲監察吏治，與立法院同爲神聖機關。監察員在任時之言論及身體當受法律之特殊保護。在其行使職權之時，無論何種勢力，不得壓迫或影響之。此爲我等所應注意之又一點也。

監察吏治，在懲吏之外，當再注重審計。查審核公帑之出入，包含三個步驟：（一）公帑未用前之預算，（二）公帑動用時之審計，與（三）公帑已用後之查核。列國對於第一第三步驟，其權操諸立法院。對於公帑動用時之審計，則有 Audit Board 例如英之 Audit Board 由委員五人組織之。一八六六年頒布 The Exchequer and Audit Act 後，英王再任命總審計員 Comptroller and Audit-General 一員，其職權在審查國用之賬項。對於逐年支出款

Supply Services 則須查明 (一) 付款之單據是否完備？(二) 所支之款是否[？]在預算以內？對於永久支出款 Consolidated fund Services 則按季審查。美國聯邦政府之審計處 The Comptrollers Office 附設於財政部內分六股，股設審計員一人，其職權爲審查 (一) 財政部，(二) 陸軍部，(三) 內務部，(四) 海軍部，(五) 外交等部，及 (六) 郵務等之支款細帳。美之州政府設州審計員 The Comptroller or the State Auditor 其職權在審查州政府中各機關公款之動用。(參觀 Wilson: "The State," 504—5) 其他歐美洲各國之政府，皆有審計機關之設置。 ("Encyclopaedia Britannica," on "Audit")

我國中央政治會議於十七年四月十六日通過審計法。其第一至第二十二條如后：

『第一條 國民政府主管財政機關之支付命令，須先經審計院核准。

『第二條 支付命令與預算案或支出法案不符時，審計院即拒絕之。

『第三條 審計院對於支付命令之應否核准，應從速決定之。除有不得已之時候外，自收受之日起，不得逾三日。

『第四條 凡未經審計院核准支付之命令，國庫不得付款，違背本條規定者，應自負責任。

『第五條 所列預算及收支計算均由審計院審定：(一)國民政府歲出入之總決算；(二)國民政府所屬各機關歲月之收支計算；(三)特別會計之收支計算；(四)官有物之收支

計算(五)由國民政府發給補助費或特予保證各事業之收支計算(六)其他經法令明定，應由審計院審核之收支計算。

「第六條

審計院爲前條審核時，應就左列各項收支，編制審計報告書，呈報國民政府：(一)總決算及各主管機關決算報告書之全額與國庫之出納全額須相符；(二)歲入之徵收，歲出之支用，官方之買賣讓與及利用，是否與法令之規定及預算相符；(三)有無超越預算及預算外之支出。審計院應將會計年度審計之結果，呈報國民政府，並得受法令上或行政上應行修正之事件，附陳意見。

「第七條

「第八條

經管徵稅或其他項收入之各機關，應於每月經收後，先造

上月收入支出計算書，送審計院審查。

『第九條

各機關應於每月經過後，編造上月收入支出計算書，隨將對照表、財產目錄，連同憑證單據，送審計院審查，但因各方經營之便利，及其他特別情事者，其憑證單據得由各該機關保存。前項各機關保存之憑證單據，審計院得隨時檢查。

『第十條

審計院收查各機關收支計算書，如有意見，得行文查詢，限期答復，或派員調查。

『第十一條

因審計之必要，得將各機關調閱或審計該主管長官說明書。

『第十二條

對於第五條所列決算及計算之審查，以院會議或廳

會議決定之。前項會議規則，另定之。

『第十三條 審計院審查各項決算及計算時，對於不經濟之支出，雖於法案不相符，亦得駁復之。』

『第十四條 審計院審查各機關之收入支出計算書及憑證單據，認爲正當者，應發給核准狀，解除出納官吏之責任；認爲不正當者，應通知各該主管長官，執行處分，或呈請國民政府處分。凡出納官吏得提出辯明書，請求審計院再議。』

『第十五條 審計院認定應負賠償之責任者，應通知該主管長官，限期追繳。事件之重大者，應由審計院呈報國民政府。』

『第十六條 審計院得編定關於審計上之各種規則及書摺，各機

關現用簿記，審計院得派員檢查，其有認爲不合者，應通知該機關更正之。

『第十七條 各機關故意違反計算書，或決算報告書之送達期者，及所定查詢書之發出期限者，得由審計處通知該主管長官執行處分，或呈請國民政府處分之。其故意違背所定之各種規則及書摺者，亦同。』

『第十八條 各機關現行會計章程，應送審計院備案。其會計章程，有與審計法規抵觸者，應通知各該機關，停止執行，並依法定程序修正之。』

『第十九條 審計院對於審查完竣事項，自決定之日起，五年內發現其中有錯誤遺漏重複等情事者，得爲再審查。若發現

故違事宜者，再經過五年後，仍得爲再審查。

『第二十條 審計院對於審查事項，認爲必要時，得行委託審查。受委託之人或機關，報告其審查結果於審計院。』

『第二十一條 凡審計分院其成立前遵法定審計程序與地方政府之地方收入及支出，暫不適用。』

『第二十二條 本法於黨務決算計算之審查，不適用之。』

案上引之審計法，審計院之職權爲（一）核准主管財政機關之支付命令，（二）審定預算及收支決算，（三）建議法令上或行政上應行改正之事件，（四）檢查各機關之財產目錄及憑證單據，（五）駁復不經濟之支出，（六）追繳賠償，（七）編訂關於審計上之各種規則書摺簿記及會計章程，（八）委託審查。其職權之尤應注意者，爲國民政府主管財政機關之支付命令，

須先經審計院核准，國庫方得付款。蓋監察公帑之動用，必當同時有保管金庫之權，始能有效。後述之權，列國政府大概不爲審計院所有，但在我國則歷來財政之所以淆亂，大因在於武人擅動公款，故審計院之職權，必須在審查賬項之外，再能保管金庫也。雖然，一國理財之根本計劃，首在編訂正確之預算。列國之審計院，操審查政府機關與官吏動用公款之權，而立定預算之權，則由立法院操之。（列國編造預算之機關不一致。例如英之預算案由行政部編造，不經委員會審查，即交下議院全體討論。美之預算案由議會中之 *Committee on Ways and Means* 編造收入部分，*Committee on Appropriations* 編造支出部分，行政部不能單獨提出。歐美其他各國之預算案，由行政部編造，議會之委員會審查，再交議會全體討論。然通過預算案之權，則均由立法院操之。）我國設審計機關而對於決定預算機

關之立法院，尙付闕如，此爲我國監察制度之一大缺憾。訓政初期，人民程度未高，不能卽設立法院，然政府必須明白訂定召集立法院之最短期限，對於預算、稅收、募集國債、增加國庫負擔等，必先經議會——卽納稅人之代表之承諾而後執行也。

上述諸點，係指監察政府公開之財政而言。然中國政界有一特殊現象，則爲貪污。是湖北省政府懲治貪官污吏條例之解釋貪污曰：「凡官吏之出賣差缺，或收受賄賂者；私取浮取，或勒捐苛派者；營私舞弊，或捲款潛逃者；侵吞公款，或貪贓枉法者……縱容差役詐誣者；藉故如祝壽等類斂財者。」（吳澗東，黨治攷察記一一一至一一二頁）簡言之，貪污者官吏在其職司應受公開規定之俸給外，假用其職司之權位與名義而私自取得之不正當款項也。各國政府皆有一部份貪官污吏，而在中國則尤甚。其原因我

等於第一章中已述及之。茲再分析之爲（一）貪財爲人類普通所有之惡根性；（二）官吏藉其權位，不正當斂財之機會尤多；（三）我國歷來以做官爲發財之捷徑，政府與民衆並無監察貪官污吏之良好制度，而社會心理反承認官吏之貪污爲正當；（四）貪污有傳染性，迨其既成爲我國政府之普遍病後，清廉者廁身其間，反無立足之餘地。我國造成廉潔政府，必當從政府與人民全體着想。例如（一）養成反對政府貪污之民意也；（二）政府獎勵人民告發機關或官吏之貪污情事也；（三）嚴辦貪官污吏，不徇私情也；（四）高級官吏對於公款之取予，尤應以身作則也。凡此皆造成廉潔政府之要圖也。夫貪污爲政府一切罪惡之淵源。刷新吏治，改造國家，除造成廉潔政府之外，其道末由。然則國民與歷史傳下之種種惡勢力奮鬥，亦殊值得也。

夫我等討論訓政，注重於以才德主義爲本位之阿力斯多格拉賽。政府爲求勝利起見，握有絕大之治權，外界與內部之阻礙，當減至最低限度。雖然，此種主張實立於至寬限之假定上，此假定維何？卽用主觀的推斷，承認在政府執政者皆爲有才有德之先知先覺者是也。但人類之天性最不可靠，而在政界之中，尤應有種種制度爲之限制。蓋政府之職務爲管理公共事業，廁身政府者職位既高，其藉此以滿足個人私欲之機會亦多。政府機關若無限制，則執政者處於不負責任之地位而一任其天性完全解放，此猶火車離去軌道而行駛，其危險莫大也。近世各國之政府，皆用『鉗衡制度』。其全體如一機器，各部之動作，胥受本身及外界入之限制與監察，凡享實權者，同時皆有相等負責之對體可尋，蓋深恐人類天性盡情解放，故設種種制度以圍範之也。雖然，世界無盡美之制度。制度之優劣，尤仗操縱之

者之能否得人。例如政府欲避出以主觀的見解評定官吏之才能，故設攷試制度以攷定其資格；又如政府欲官吏皆盡其責任，故設監察制度以處分其失職。然萬一攷試與監察機關不得其人，則罪惡不將污毒政府用人與吏治之總泉源，以至結果微特不能湔洗積弊，而反多作弊之門徑乎？今日我國之情形及國民之程度論之，我等實不敢說政府有良制度後即能生好結果。即從消極說，不求新制度，生好結果而祇求新制度不生惡影響，已爲難能。若是則訓政之最應注意者，不在於採用多種新制度，而在於握有大權者爲具大才能，大德行，真能誠心拋去一己之一切私利，而以籌備民治爲目的之幾個領袖者。夫此種主張，固又不免離去客觀的標準而爲主觀的論斷，然改進國家，人才實佔至重要之地位，猶之美利堅意大利之立國未嘗能離去華盛頓福萊克林加富爾瑪志尼等幾個人才也。

訓

政

二八二

中華民國十七年七月初版



實價大洋九角

著者 寶山嚴恩椿

印刷者 中國印刷廠

寄售處 上海各大書店

上海图书馆藏书



A541 212 0010 72568

