

焦易堂述

訓政與村市

吳若 十七六

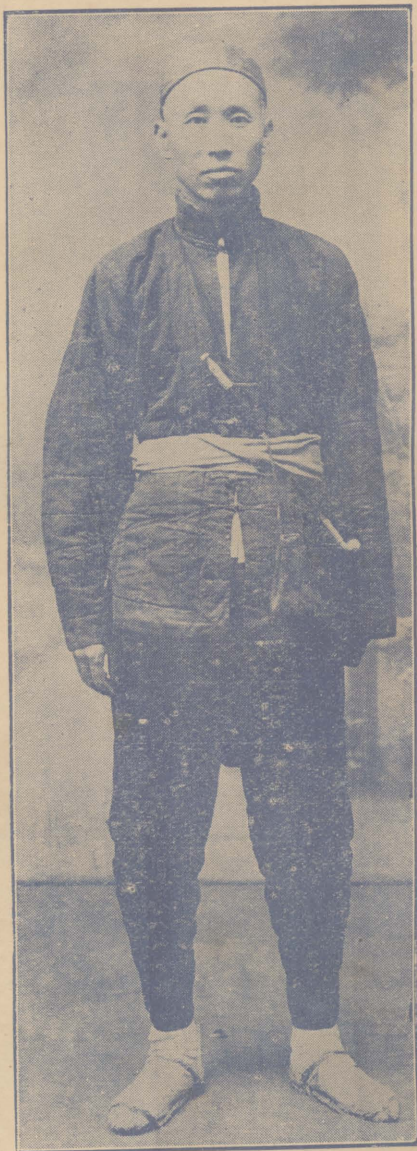


上海图书馆藏书



A541 212 0010 7281B

十五年冬余奉命由南陽經漫川關入陝促國民軍北伐
事竣出荆紫關至鄖陽爲逆軍所拘旋得釋化裝逃南京



攝影紀念余本村人知村事今言村治故以此影弁之

焦易堂誌

序

居今日而言欲使世界進於大同到治。人且嗤爲狂囂。蓋其難難於上青天也。然而非無其道也。中國古代之政治哲學。嘗有以詔吾人矣。曰。自修齊。至平治。此自內而外自下而上精微開展之理論。誠爲歐美政治哲學所未有。而足以自豪於世界者也。近人有爲村制之說者。曰。欲言治國。當先治村。蓋即脫胎於此。如焦易堂先生即其人也。焦先生之著是書。不慧嘗與於校讐之役。因得知焦先生用心之深遠。老子言治大國。若烹小鮮。不慧於是書亦云。

民國十七年三月五日黃懺華序

序

總理論建設程序分爲三期。軍政憲政之間。界以訓政。是殆師伊尹明言烈祖成德以訓嗣王之意也。成湯既歿。伊尹以三公攝冢宰。恐太甲不能纂修祖業。作書訓之。尙書伊訓一篇。太甲三篇是也。降及有周。成王幼冲。周公居攝。力陳監戒。尙書洛誥無逸等篇是也。獨漢孔明受命輔政。前後出師表所陳。可謂鞠躬盡瘁已。古者幼主臨朝。不習國事。宰輔攝政。代有其人。惟伊周諸葛。足稱訓政。以皆有嘉謨嘉猷。可正君心而格君非也。夫昔之主權在君。在一人。今之主權在民。在四百兆人。主權既在四百兆人之民主。而此民主無政治知識。何以正當行使其政治權力。是猶孺子冲人不受匡輔。戲弄政柄。鮮不敗篡弒之階爲禍亂之媒也。總理有見於此。當仁不讓。權攝國政。訓誡國民。訓政成熟。復還大政。天假數年。克伸素志。伊周諸葛。不足道矣。不幸中道崩殂。大業未定。繼志述事。責在吾黨。北伐出兵以來

·全國版宇·四分之三·已在青天白日旗下·建國大綱明載凡一省完全底定之日·則爲訓政開始之時·軍政停止之日·今完全底定者·已十六省·而軍政猶未停止·訓政猶未開始何耶·夫以軍事專政·謂之軍閥·以黨專政·謂之黨治·無論主權在軍在黨·其不在國民全體則一·願吾黨之別於軍閥者·經過訓政·直入憲政·軍閥則竊政之後·無歸政之期矣·然使吾黨底定省分·軍政不速停止·訓政不速開始·則賢不肖之相去·又幾何哉·孟子曰·有伊尹之志則可·無伊尹之志則篡·周書管叔及其羣弟·乃流言於國曰·公將不利於孺子·昭烈謂諸葛亮曰·嗣子可輔則輔之·如其不可·君可自取·以伊周諸葛之大賢·猶不免於公將不利·君可自取之嫌·篡之與可·猶待孟子辨之·然則今日國民主權所寄問題·吾黨處置·稍一不慎·千秋後世·其謂之何·頗聞政府諸人·亦漸議及訓政·將由中央而省而縣·因流溯源·由末揣本·其去基本建設所在之村與市·蓋尙不可以道里計已·焦君易堂·追隨

總理十有餘年·關於地方自治縣爲單位之說·聞之獨爲瞻詳·獲讀所述訓政與村市一書·分期規畫·深切著明·而尤備於縣以下之村與市·行遠自邇·登高自卑·基本建設·原應在最下層作起·建國大綱·祇言及縣·焦君之書·可補其闕·此後國民政府·一旦大澈大悟·立止軍政·果行訓政·並加意於訓政時期之基本建設·而欲到民間去工作·直以此編爲之嚆矢可也·

民國十七年三月十五日郇陽王用賓序於滬上

目次

序

導言

第一章 總論

第一節 訓政之涵義

第二節 訓政之實施

第三節 訓政與民族精神

第四節 訓政與地方自治

第二章 訓政方案

第一節 縣與訓政

(一) 縣之性質及區域

一

六

六

十一

十七

二一

二四

二四

二四

(一) 縣政府之組織

二五

(二) 縣之自治事務

二五

(三) 縣之訓政事務

二九

第二節 村與訓政

三二

(一) 訓政當以村爲重心

三二

(二) 村之性質及區域

三二

(三) 村公所之組織

三三

(四) 村之編制

三六

(五) 村之自治事務

三六

(六) 村民之四權行使訓練

四四

(七) 村自治開始時期應注意之一點

四五

第三節 市與訓政

四五

(一) 市之性質及區域

四六

(二) 市公所之組織

四六

(三) 市之自治事務

四九

(四) 市民之四權行使訓練

五二

第四節 地方自治施行之程序

五三

第三章 結論

五六

訓政與村市 目次

訓政與村市

導言

昔我先總理致力國民革命。慘澹經營。歷四十年之久。其目的維何。曰在建設實行三民主義之中華民國。此三民主義。其意義及價值具見於先總理遺著三民主義中。茲撮要言之。則民族主義。以由恢復民族精神而恢復民族地位爲主。民權主義。謂人民須直接參與政權。即爲國民者。於間接民權之外。復行直接民權。不但有選舉權。且兼有創制、複決、罷官諸權。而民生主義。則謂社會上生產力之分配須不離乎平均原則也。此三者有相維相繫之關係。本書主旨所在。爲訓政時期之基本建設。即在訓練人民行使貫通民族民生兩主義之民權。先總理不云乎。今日之中華民國國家。固爲民權國也。既曰民權國。則宜爲四萬萬人民共治之國家。治之之法。即在予人民以完全之政治上權力。前此滿清專制時代。我中國民族處於被征服之地位。蹙伏

於鐵騎縱橫之下。惟其馬首是瞻。則奴隸牛馬焉耳。無所謂民權也。及先總理出而領導民族革命。精誠所至。卒顛覆盤據二百六十餘年之滿洲政府。還我河山。於是四千餘年之古國。煥然一新。莫不引領而望。以爲自此撥雲霧見青天。政治問題。將隨種族問題而俱解決。滿洲政府所攘奪之政權。行且入於人民之手。而建設民有民治民享之新中國矣。不意軍閥官僚乘機竊發。復盜政權以去。人民依然處於奴隸牛馬之地位。其無政治上之權力也如故。我。先總理不忍艱難締造之中華民國斷送於軍閥官僚。於是跋涉山川。宣傳主義。雖歷年數載。局促於兩粵之間。而此偉大之主義。已深入人心。是以先總理中道崩殂之後。不及二年。神武之國民革命軍。已已於先覺同志領導之下。出桂粵。入湘鄂。席卷大江南北。直搗黃河而定都於南京矣。此無他。先總理之感化及革命健兒之忠於主義爲之也。由是觀之。先總理之停辛佇苦。不畏艱難。與夫革命健兒之出生入死。不惜生命。乃至一班先

覺同志·奔走呼號·排萬難而不辭者·豈爲一己之地位與富貴利達計哉·亦志在建立民選政府實行民主政治而已·吾人由此可以推知本黨之使命·在秉總理之遺志·領導民衆·努力國民革命·收復爲軍閥官僚所盜之全國大政·還之國民·然而吾國之土地·如其廣大也·人民如其衆多也·加以教育之不普及·人民政治思想之薄弱·一旦舉內容複雜之政權·授之蚩蚩之民衆·未能操刀而使之割·其貽誤滋多也是可必·則國民基本能力之訓練·實爲當務之急矣·是故先總理於建國大綱中·規定建設之程序爲三·而列訓政於第二·三期爲何·軍政時期·訓政時期·憲政時期是也·遺著中國之革命中·對於此三期之敘述·與建國大綱·互有詳略·茲撮錄如左·

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·在此期內·施行軍法·以革命軍担任打破滿洲之專制·

掃除官僚之腐敗·改革風俗之惡習等。

第二爲過渡時期·在此時期內·施行約法·(非現行者)建設地方自治·促進民權發達·以一縣爲自治單位·每縣於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·亦可立行自選其縣官·而成完全之自治團體·革命政府之對於此自治團體·祇能照約法所規定而行其訓政之權·俟全國平定之後六年·各縣之已達完全自治者·皆得選代表一人·組織國民大會·以制定五權憲法·以五院制爲中央政府·一曰行政院·二曰立法院·三曰司法院·四曰考試院·五曰監察院·憲法制定之後·由各縣人民投

票選舉總統。以組織行政院。選舉代議士。以組織立法院。其餘三院之院長。由總統得立法院之同意而委任之。但不對總統及立法院負責。而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職。由監察院向國民大會彈劾之。而監察院人員失職。則國民大會自行彈劾罷黜之。國民大會職權。專司憲法之修改。及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員。與夫全國大小官吏。其資格皆由考試院定之。此爲五權憲法。憲法制定。總統議員舉出後。革命政府當歸政於民選總統。而訓政時期於以告終。

第三爲建設完成時期。在此時期。施以憲政。此時一縣之自治團體。當實行直接民權。人民對於本縣之政治當有普通選舉之權。創制之權。複決之權。罷官之權。而對於一國政治除選舉權之外其餘之同等權。則付託於國民大會之代表以行之。此憲政時期卽建設告竣之日。而革命收工之日也。於此可見訓政時期。實爲自破壞過渡至建設完成之樞紐。而國家與人民之榮

悴·將於是卜之·然而訓政時期·將於何時開始乎·依建國大綱·則凡一省完全底定之日·即爲訓政開始之時·今完全底定之省·無慮十數·即皆入於訓政時期·此十數省之人民·固皆喁喁望秉國鈞者克踐 先總理之遺言·厲行訓政·由是而自由而平等·而安富尊榮也·

第一章 總論

第一節 訓政之涵義

由以上所述·知所謂訓政者·簡言之·即國民建設之養成是·英國牛津大學民法教授蒲來斯云：

在理想民治國之內·每個平常公民·對於公共事務·都能嚴密的永久的注意·人人非但以公共事務爲職責·還視爲很有關切·……其選出的立法部·一定全是公正能幹的人所組織·大家各抱一種坦白無私的志願·爲國家服務·……

又瑞士大政治家竇勃云：

……：各地方各村鎮及人民之生活並個人之自由發展。皆能達於極點。在其狹小範圍之內。使人人咸有一種欲求政治良善之觀念。造成明練之公民。廉正之官吏。化除私心。爲公衆謀利益。今徧歷環球各國。其政治間或有超出吾國者。然求其人民有智慧。自具見識。各抱技藝。則無有能及吾瑞士之衆多。亦斷無如許賢能之官吏。在區區界域之內。能盡心職守者。而人民除其本分之外。休戚相關。且與國家同其憂樂。一出至誠。又迥非他國所能企及……

吾人觀於蒲來斯所描寫之理想民治國。及竇勃所述瑞士之人民。不禁悠然神往。茲綜合其精義言之。則必人民以公共事務爲職責。咸有一種欲求政治良善之觀念。且與國家同其憂樂。始能選出公正能幹之立法部。盡心職務之官吏。然而人民所以能如是者。則以其有智慧具見識故也。是故蒲來斯又云。

現在民治的思想。是以兩種主義爲支柱。一是說有了選舉權。人民就有執行那選舉權的意志。一是說有了智識。人民就有正當執行那選舉權的能力。更進一步說。民治國的人民如果教育得越好。他們的政府越會好。

又云：

所以民治國家應該用種種有系統的教育。極力灌輸。政治智識……

此先總理所以於訓導人民之政治能力三致意也。就今日吾國人民之知識程度而言。人民之政治知識能力。則首宜灌輸於民衆者。本黨黨義政綱之了解與認識。民治國之人民對於國家之責任與權利。以及在民治政體之下。國民應有之知識。更進而協助人民依照建國大綱。完成自治。夫然後人民始有實行直接民權之一日。而民選之政府始成立有期。民國億萬年有道之基。始安如磐石也。

更申論之。訓政之制度。施於民主國家。實我先總理偉大之發明。考之古

今中外·無其成例·歐洲雖有選民應先有教育·然後始能運用選權之格言·特就普通教育立論·非若先總理之訓政主張·有確定之時期·有具體之方略也·至若中國·則自唐虞禪讓之後·帝王專制歷數千年之久·其無施行民主政治之先例·更不待言·然我先總理爲繼往開來之聖哲·其著書立說也·或根據中國古代優美之文化·或取材於現代歐美之學術經驗·莫不淵源有自·特汰蕪存精·更發揚而光大之耳·以吾觀之·中國歷史上若伊尹之於太甲·周公之於成王·乃至周召共和·皆有訓政之意·而其苦心孤詣又爲吾中國民族特有之精神·先總理即師其意·神其用於國家之根本建設·而易其對象爲人民也·蓋先總理固嘗視民國之人民·無異於帝國之帝王者也·是故於民權主義中一再以人民爲皇帝·夫如是·則先總理所領導之本黨·其所處之地位從可知矣·即先總理所期望於本黨者·在於軍政時期一面用兵力以掃除國內之障礙·一面宣傳主義以開化全國之人心·洎一省之戰事告終

· 完全入於革命政府統治之下。即當以伊周周召自居。從事訓政。以爲歸政之準備。能如是。亦步亦趨。始足以副 先總理之厚望而昭大信於全國之人民。今也隸於國民政府之版圖。合於建國大綱開始訓政之條件者。已有全國五分之四以上之區域。爲時已久。尙無訓政之明文。雖當局以軍書旁午。政局變幻。有不遑兼顧之苦衷。然而無訓政之過渡。則 先總理所謂歸政授政。俱成虛語。蚩蚩者氓。有不疑爲不可輔則取而代之耶。是 先總理以伊周周召望本黨。而本黨乃甘冒操莽之嫌也。長此以往。將授敵黨以口實。而失望於人民。當局而有見於此。其宜劍及屨及急起而直追矣。特關於訓政之方案。先總理僅舉其犖犖大端。其方法及進行。尙有待於演繹。作者不敏。特就管見所及。貢之當世。備芻蕘之採。以盡本黨一分子及人民一分子之天職。此本書之所由作也。

第二節 訓政之實施

吾人既知訓政之意義及其重要矣。則當進而研究著手之方法。建國大綱第三條云。

其次爲民權。對於人民之政治知識能力。政府當訓導之以行使其選舉權。行使其罷官權。行使其創制權。行使其複決權。

又第八條云

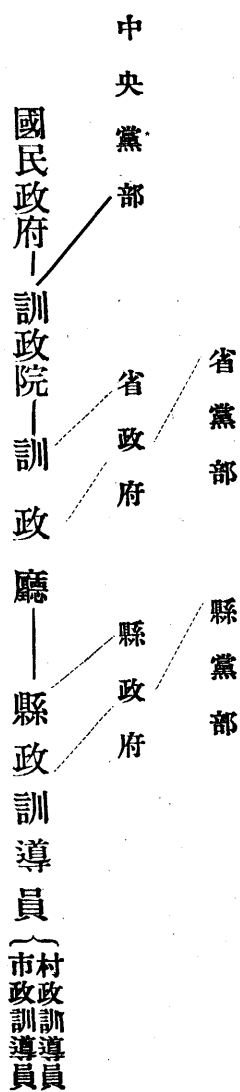
在訓政時期。政府當派曾經訓練考試合格之員。到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚。全縣土地測量完竣。全縣警衛辦理妥善。四境縱橫之道路。修築成功。而其人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務誓行革命之主義者。得選舉縣官。以執行一縣之政事。得選舉議員。以議立一縣之法律。始成爲一完全自治之縣。

歸納上列二條。則知訓政雖爲國家百年大計。其基本建設實至簡單。不過（一）訓導人民之政治知識能力。（二）協助人民籌備自治。兩大綱領而已。綱

舉則目張·苟得治人治法·遵而行之·循序漸進·有條不紊·則朞月而可·三年有成·固可操左券也·然而訓政必有主管之機關·所謂治人是也·又必有施行之方法·所謂治法是也·先總理既明訂訓政於國民政府建國大綱內·則訓政即爲國民政府之職責·國民政府·當於中央黨部指導之下·設立訓政院·爲主管訓政之機關·其院長遴選·於本黨之黨義與政綱有精密之研究·並於東方文化及世界學術有充分之了解及認識者特任之·承國民政府之命令·並受中央黨部之指導·辦理並監督全國訓政事宜·訓政院·更於各省設立訓政廳·遴選具有相當之學識者·呈請國民政府簡任爲廳長·承訓政院之命令·並受其指導·商承省政府及省黨部辦理並監督全省訓政事宜·訓政廳·更分派縣政訓導員於各縣·承訓政廳之命令·並受其指導·商承縣政府及縣黨部辦理並監督全縣訓政事宜·縣政訓導員·更分派村政訓導員·市政訓導員·於各村各市·承縣政訓導員之命令·並受其指導·商同村長市長及區

黨部區分部等從事各該村各該市之訓政事宜。此項訓導人員。以曾訓練考試合格之人員充任之。其他之特別行政區域。若特別區。特別市等。由訓政院斟酌情形。商承國民政府。設立訓政機關。其與縣同等之特別行政區域。若獨立市等。則由各訓政廳斟酌情形。設立訓政機關。茲綜合以上所述。表列訓政機關之系統如左。

訓政機關系統表



附註一 虛線表非直接統轄機關。僅供諮詢而已。

附註二 特別訓政機關。其辦理訓政事宜。除承上級訓政機關之命令並受其指導外。其應商承同類之政府及黨部。與其他之訓政機關同。訓政機關之系統。自上而下。而訓政之着手。則須自下而上。此猶建屋然。先須從下層作起。然後而中層。而上層。肯構肯堂。美輪美奐也。訓政機關。既已設立。則最先最要者。莫過於各省設立訓政人員養成所。授以訓政所應有之知識。以養成縣政訓導人員。此項人員。須曾受高等教育者。經過嚴格之考試。認爲合格。始得入學。庶於最短期間。收事半功倍之效。洎其修業期滿。復經過學業上之鑑定。並人格上之審查。認爲足膺訓政之重任。然後以次派往各縣。訓導員到各縣後。即設立村市訓導人員養成所。洎其修業期滿。然後以次派往各村各市。不過村市訓導員。較縣政訓導員。其學資上略次而已。

於此有當論及者。即吾國人民之習慣。率以高官厚祿爲榮。其於下層工作。微特敝屣視之。直以爲恥辱。縣村市訓導人員。在訓政機關之最下級。下層工作耳。彼曾受高等教育者。方且注目於飛黃騰達。孰弊弊焉入此殼中哉。往者無論矣。民國成立以來。於茲有日。而聰明才智之士。皆相率而爭名於朝。其甘願往民間去者。實絕無僅有。皆此種觀念爲之也。夫所謂上級下級者。特指辦事之層次。非有軒輊於其間。苟在其位而能克盡厥職。斯卽殊榮。反是即辱。不以上級下級而有別異也。是故政府對於此項人員。必須隆其禮遇。並分別定爲高等文官或普通文官考試資格之一。以後非有此項資格。不得與考。使移其仰觀之眼光而爲俯察。則真才固不難得也。訓政之初步工作。如上所述。在訓導人民之政治知識能力。即人民四權行使之訓練。與協助人民籌備自治。於前者更依中國之革命以三年爲限之規定。以第一年爲預備期間。重理論上之訓練。第二年爲試辦期間。重事實上之訓

練·第三年爲實施期間·至此人民已受四權行使之訓練·而完畢其國民之義務·誓行革命之主義·則由人民選舉村長·或市長·是爲一村或一市之訓政完成·縣政府以此村或此市之政權·歸之人民·成爲一完全自治之村·或一完全自治之市·一縣全數之村市·皆達完全自治·是爲一縣之訓政完成·省政府以此縣之政權·歸之人民·成爲一完全自治之縣·一省全數之縣·皆達完全自治·是爲一省之訓政完成·國民政府以此省之政權歸之人民·成爲一完全自治之省·全國有過半數省分達至全省之地方自治完全成立·則由各縣各選舉一國民代表·開國民大會制定五權憲法·憲法頒布之後·國民大會依憲法選舉總統·是爲全國之訓政完成·國民政府以全國之政權歸之民選總統·於是訓政時期告終·入於憲政時期·至此本黨退居於政黨地位·除有大勳勞於國者·由國家尊爲導師外·其應享之權利與應盡之義務·與其他之人民一律平等·

第三節 訓政與民族精神

古人謂國於天地·必有與立·與立者何·以近代之學術言之·即民族精神是也·夫吾國立國於世界·四千餘載·爲開化最早之民族·有偉大之歷史·有優越之制度·文物·有精深之倫理思想·與政治哲學·有高遠之道德的文化·及由此高遠之文化所流出之善良風俗習慣·其所以養成民族特有之精神者·至深且厚·試觀吾國於國勢阨危之際·率有志士仁人忠義奮發·若岳武穆·若文信國·若史閣部·其悲壯之歷史·足以驚天地而泣鬼神·皆此民族精神之體現也·然而自滿清入主以還·失此鎮國之寶·於是民族之地位·從而一落千丈·長此以往·亡國滅種之憂·可立待也·是故吾先總理雖爲偉大的世界人物·行在博愛·志在大同·然而驅逐韃虜恢復中華·卽爲當年同盟會加盟之誓言·有此誓言·而清室以亡·民國以興·蓋先總理之救國方法卽首在發揮光大吾民族固有之民族主義也·

由是觀之。今日不言救中國則已。欲言救中國。其莫急於恢復民族主義矣。即欲言恢復民族之地位。須先恢復民族之精神是也。恢復民族精神之道若何。

· 先總理以能知與合羣二者爲其條件。能知者。知吾國現處於極危之地位也。合羣者。既知吾國現處於極危之地位。則須善用吾國固有之團體。如家族團體。與宗教團體聯合成一大國族團體。而共同奮鬥也。

民族團體既恢復矣。恢復民族地位之道若何。先總理以爲除全國之人民起而聯合成一國族團體外。尚須恢復中國固有的道德。固有的智識。固有的能力。所謂固有的道德者。先總理以爲中國應保存之舊道德凡四。卽忠孝。仁愛。信義。和平是也。

所謂固有的智識者。大學之八條目極之於個人心性之微。而推之於治國。廣之於平天下。卽欲言治國平天下。須自個人之內心做起。層累而進。始於格物。而致知。而誠意。而正心。而修身。而齊家。而治國。而平天下。斯所

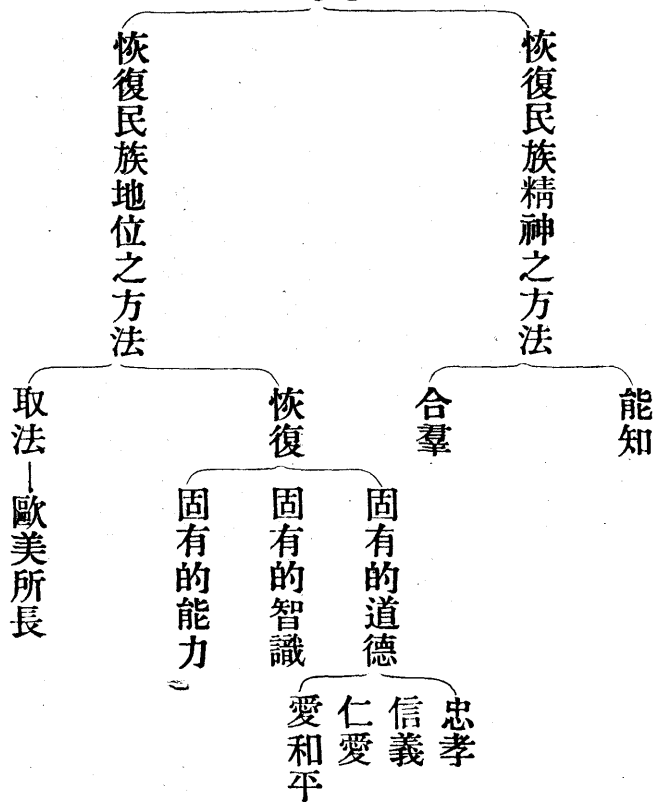
謂內聖外王之道。合倫理想與政治哲學於一爐而冶之。實中國政治哲學上獨特之發明。古代之大政治家。若伊尹周公。其治國平天下。游刃有餘。即出于其人格之偉大。可爲明證。後世所謂不能掃除一室。安能掃除天下。以及宇宙分內事皆吾人分內事。皆脫胎於此。一是皆以修身爲本之政治哲學者也。外國之政治哲學家。見不及此。截然分人生與政治爲二。於是所謂政治罪惡。遂叢生矣。是故恢復固有的道德外。固有的智識。即中國固有智識一貫之理。亦應恢復。

所謂固有的能力者。先總理以爲古昔中國之能力。較之外國爲大。歷舉中國人之發明指南針。印刷術。瓷器等。爲之證明。

固有之國粹。固應恢復。然而近世歐美文明之進步。一日千里。其足資吾人之採擇者亦復不少。吾人固未便故步自封。甘居於世界潮流以外。是故先總理一面主張恢復固有的精神。一面主張取法歐美所長。其偉大在此。茲表

列民族主義之結晶點如左。

民族主義



訓政爲國家建設之始。吾人既知民族主義之重要。則於振起民族精神。固應隨時隨地注意而村政市政各訓導員尤應特別注意於此。以村市之民乃組成全民族總體之各原子所在也。

第四節 訓政與地方自治

所謂地方自治。實全民政治精神所寄。是以先總理嘗諄諄言之。特此一語意久含混。吾人於此。不可不先知其爲何物。

地方自治也者。蓋謂一地方區域內之公共事務。由其地方區域內之人民依共同之意識。而自行處理之也。先總理有言曰。

兄弟所主張的地方自治。是在兵事完結之後。把全國一千六百多縣都畫分開。將地方上的事情讓本地方人民自己去治。

此所謂讓人民在本地方自治一語。實爲地方自治之確話。而三民主義的自治卽此種自治也。是故論者謂地方自治。須備四種要素。始爲真正之地方自治。

· 所謂四種要素者· 首應備地方之色彩· 自治而曰地方· 當然以一地方爲自治區域· 而關於地方事業· 必由地方政府推行· 無所待於中央之命令· 其與中央關係· 僅賴法律以連絡之· 次應備平行之色彩· 地方自治存立之根據· 實以民治精神爲基礎· 而欲民治精神之表現· 須先廢官治· 蓋地方自治· 乃人民分內所應爲· 非根據於政府意思而發生· 是故承受中央政府之委託· 獨自辦理自治行政之官辦自治· 或雖付全權於地方固有各機關· 而以官吏爲參預其事務之一員· 皆非真正之地方自治也· 次應備羣衆之色彩· 地方政府之事務· 不惟如上所述· 不得以官吏執行· 尤須能歸於全民之手· 若公共事務· 恒爲少數人所左右· 此則所謂紳辦自治· 亦不能目之爲真正之地方自治也· 特在事實上欲凡公共事務之執行· 人人得而參預· 亦至不易· 此則惟有選舉相當之人員· 託以公共事務· 而人民有罷官、創制、複決、等權· 是即不啻全民爲政矣· 次應備社會之色彩· 地方自治· 於政治經濟兩途· 須兼籌

並顧。蓋組成地方團體之份子。皆應有經濟上之基本權。而又負有社會義務。故除政治方面諸要素外。須擴其觀念於社會。兼增其基礎於經濟。尤須注意人民之生存勞動等權。所謂生存權者。凡因天災、廢疾、無能力以謀生者。胥應要求其他之人民拯援之。所謂勞動權者。凡有能力而失業者。胥應要求其他之人民予以職業是也。此外凡地方自治團體中之人民。除參預其地方事務外。更應負強迫教育之責任。有相當職業之義務。本互助之精神。增公共之利益。是即效力於社會者也。明乎此上述四種要素。則知所謂地方自治者。實即地方民治之謂。如是一地方之公共事務。由其地方之人民自行處理者。謂之地方自治。進一步一國之政務由其國之人民自行處理者。則爲國家自治。是故真正之民治國家。實一較高之自治團體。伯倫智理。謂共和國可以謂之自治國。即此意也。更由國家自治進至世界自治。國家將成爲地域團體之代名詞。與今日所謂地方同其性質。則大同之美花現矣。此三民主義的

自治最終目的所在也。然而準之中國古代之政治哲學。則欲收世界自治之效果。當自地方自治始。地方自治。達於完滿。則國家自治亦告成功。夫然後始可與言大同郅治之盛也。於此所宜注意者。則滿清之欽定自治。與前此北京官僚政府所頒布之官辦自治。俱不得冒自治之美名。即近日所辦之用民政治之自治。亦距離尙遠也。但真正之地方自治。雖爲全民政治之真髓。然訓政之始。人民之建設能力尙未養成。故有賴於曾受訓練者爲之暫時協助。此其命意與官辦自治相去遠甚。是亦人民及從事於此者所不可不知也。

第二章 訓政方案

第一節 縣與訓政

(一) 縣之性質及區域

建國大綱。規定縣爲自治之單位。省僅立於中央與縣之間。收聯絡之效。夫先總理所以主張劃全國爲一千六百餘縣。而以之爲自治之單位者。蓋欲施

行真正之地方自治。必依國有土地內之人民風俗習慣分爲許多較小之區域。始足以推行無阻。而舊有之縣治適當其選也。是故中華民國之基本建設。實自縣始。而訓政之樞紐亦於是乎在。至縣自治團體之區域。於訓政之始爲實際上之便利起見。姑以現在之縣境爲準。其以河流變形交通易勢乃至畸零而不便於施行自治者。當俟之縣民大會之公決。此時則不妨仍舊貫也。

(一) 縣政府之組織

縣政府爲執行縣自治行政之機關。設縣長一人。以綜攬全縣自治事務。在訓政時期。由省政府任免。但對於本縣人民應負責任。縣長之下設秘書等處。教育財政等局。爲佐治機關。暫依現行制度組織之。

(二) 縣之自治事務

縣自治團體之自治事務。爲關於全縣或爲村市所不能但任之教育、衛生、道路、工程、農、工、商、事業、救濟。及公共營業等事項。餘則但總其成。

其重心實在各村各市。惟在督促與勸導之得宜耳。建國大綱中列爲訓政時期。自治完成之標準者。凡四。茲略述如左

(一)清查戶口 歐美各國於內務行政無不以戶籍爲根本。是故清查戶口實爲施行自治之權輿。其辦法詳見地方自治開始實行法第一條。但此事以一縣行之則難。分區行之則易。宜責成村長市長分別切實調查。而彙報於縣政府。

(二)測量土地 測量土地於內務行政之重要不下於清查戶口。應分別派員率同村長市長於施行自治之初。即舉行測量清丈。而彙報於縣政府

(三)辦理警衛 警衛之關係於地方公共安甯秩序者至鉅。故非辦理妥善。不足言自治。除縣設公安局外。各村各市未設立公安局或派出所者。應即設立。已設立者。應積極改良。遇地方情形上有必要時。應添設游擊隊。或勸導人民組織自衛團。

(四)修築道路 古人謂爲政始於道路。誠以道路於個人則爲衣食住三要素外

之最大要素。於國家及地方則爲行政軍事實業之命脈也。除縣應建築或修理縣道外。應督促或勸導各村各市積極建築或修理村道市道。道路爲文明之母。財賦之脈。其重要可知。人民義務之勞力。首宜用之於此。先總理關於修築道路之計劃。詳見於地方自治開始實行法第四條。

此外準之地方自治開始實行法。及中國之革命。縣自治團體所應儘先舉辦者。尙有以下各事。

(五)設立學校 先總理以學校爲文明進化之泉源。謂必學校立。而後地方自治乃能進步。故於自治區域之少年男女。則主張自幼稚園而小學。而中學。而大學。按級而登。復主張設立公共講堂。書庫。夜學。等爲年長者養育知識之所。除縣應設中小學。幼稚園。教育會。宣講所。圖書館。閱報社外。應責成各村各市按各地方之情形。設立各種學校。其已設立者。應使積極改良。期於完善。至經費所從出。其辦法詳見地方自治開始實行法第六條。

(六)發展生產事業 先總理於此項所最注意者·爲墾荒地·其辦法詳見地方自治開始實行法第五條·所有荒山曠地·無論面積大小·地質肥瘠·務須察其地勢·辨其土宜·一律開墾·此外凡農工商礦漁牧等生產事業·其足以擴張地方之富源·增進人民之財產者·均應勸導人民·或使創設·或使改良·並扶助其發展·

(七)定地價 平均地權與節制資本爲民生主義之兩大綱領·而平均地權之根本辦法·則爲定地價·故於施行自治之初·即應責成所屬村長市長分別辦理而彙報於縣政府·其法由地主自定之·地方政府據其所定價·徵值百抽一之稅·爲地方自治之經費·並可隨時就所定價收買·詳細辦法·見地方自治開始實行法第三條·民生主義·第二講·

(八)組織自治機關 施行自治之初·各村各市·即應於訓導員指導之下·設立自治機關·如村公所·市公所·等·以便執行自治事務·說見地方自治開

始實行法第二條。

(九)救濟貧弱 民而多貧。大爲地方團體之患。故救貧亦爲施行自治之要務。救貧之道有二。其救濟於生計未迫者。曰防貧。救濟於生計已迫者。曰救貧。如廣設工廠。介紹職業。乃至災民之救卹。勞動地位之改善。免囚之保護。不良少年之感化。貧兒之救護。以及籌辦養老院。殘廢院。公立醫院。公共浴場。公共食堂。公共宿舍。等皆是也。

(十)整理財政 財政爲公共團體經濟之經理。財政紊亂。則百舉俱廢。故施行自治之初。首應將地方財政整理完善。

(十一)籌辦合作社 我國農工商業所以廢弛。雖其原因不一。而經濟上之無組織其尤也。故應斟酌地方情況。舉辦農業工業交易銀行保險等合作以提倡人民之互助精神。而謀人民共同利益之發展。

(四)縣之訓政事務

縣之訓政其重心亦在各村各市。茲特就縣政訓導員所應從事者略述於左

(一)劃分自治區域 縣政訓導員。於開始訓政之初。首應商同縣政府。斟酌地方情況。劃分爲若干自治區域。凡以農業爲中心者。概名曰村。其面積約在八方里以上。十五方里以下。或以人口爲標準。每一村約在一百家以上三百家以下。以工商或政治及文化爲中心者。概名曰市。面積以舊有之城廂或市鎮爲準。此外若城若鎮若鄉等。概因其性質劃歸以上二種。

(二)分派訓導員 劃定各自治區域後。分派村政訓導員。市政訓導員。往各村各市授以訓政之方法。及其程序。使一面訓導人民行使四權。一面協助人民辦理自治。並於每月月終報告其成績。

(三)演講 縣政訓導員。每月應舉行講演一次。取材於三民主義。建國大綱。建國方略。第一次全國代表大會宣言。與本黨之政綱等。旁及民治國民應有之知識。要以關於訓政爲主。並分期往各村各市巡迴講演。同時考察各訓

導員之成績與自治進行之實況。其有不合法者。應予指導或加修正。

(四)報告成績 縣政訓導員。據各訓導員之報告及本人視察所得。按期製表彙報訓政廳。

(五)發行報章雜誌 每縣應發行報章雜誌一種。專載關於訓政及自治之新聞。論說，學術，文藝，等。須淺顯而有興趣。

(六)試辦四權行使 於各村各市試辦四權行使之年。縣民亦於縣政訓導員指導之下。試辦縣民大會。行使四權。約分爲三事。一爲關於人選者爲選舉縣長及國民大會代表之試辦。一爲關於法規者。爲關於縣自治行政上立法上創制複決權之試辦。一爲關於集會者爲縣民大會開會之試辦。

(七)實施 至訓政之最後一年。縣民之四權行使。經試辦有效。建國大綱所規定自治完成之標準。亦經辦理完善。縣民於縣政訓導員指導之下。實行組織縣民大會。選舉縣長。縣長選出後。即成爲一完全自治之縣。訓政時期。

於以告終。

第二節 村與訓政

(一) 訓政當以村爲重心

吾國以農立國·歷四千年之久·是故農村者·國脈所寄也·以言人口·則農民占全國之大多數·以言土地·則農村占全國之大部分·而國家財賦所自出·又以農產爲其大宗·然則欲言整理國政·固不能竟離乎鄉村·即言鞏固社會·又何能第之都市·而言地方自治·更不能不自村治始矣·試觀吾國之古聖賢·類皆致盼於鄉治·孔子且有吾觀於鄉·而知王道之易易之言·而近世歐美各國亦莫不有村制·莫不以村制爲組成地方自治之基本分子·誠以鄉村猶之房屋之基礎·樹木之根本然·所居爲最下層·而所關係者至大·訓政爲國家之基本建設·固應於此尤加意也·

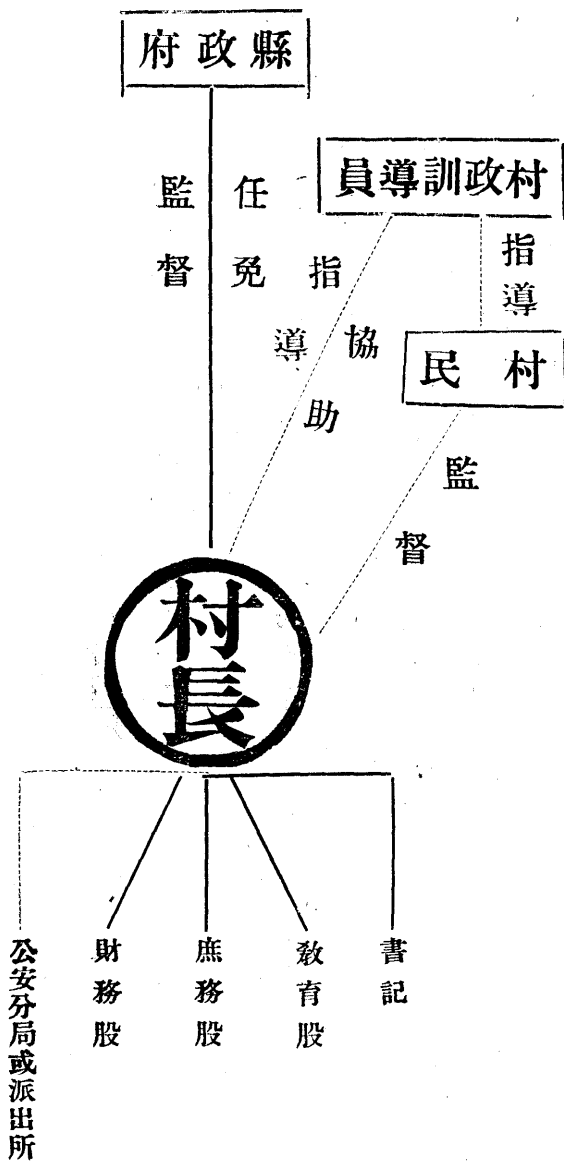
(二) 村之性質及區域

村爲縣之一種，自治區域。直隸于縣。其自性質言之。則村也者人口稀少而散布。其居民之大部分以農事爲職業之鄉村也。歐美有工商都市化之鄉村。吾國之鄉民。則俱以農爲業。故農村爲吾國鄉村之普遍性質。其區域當由縣政訓導員商同縣政府斟酌地方情形劃分之。

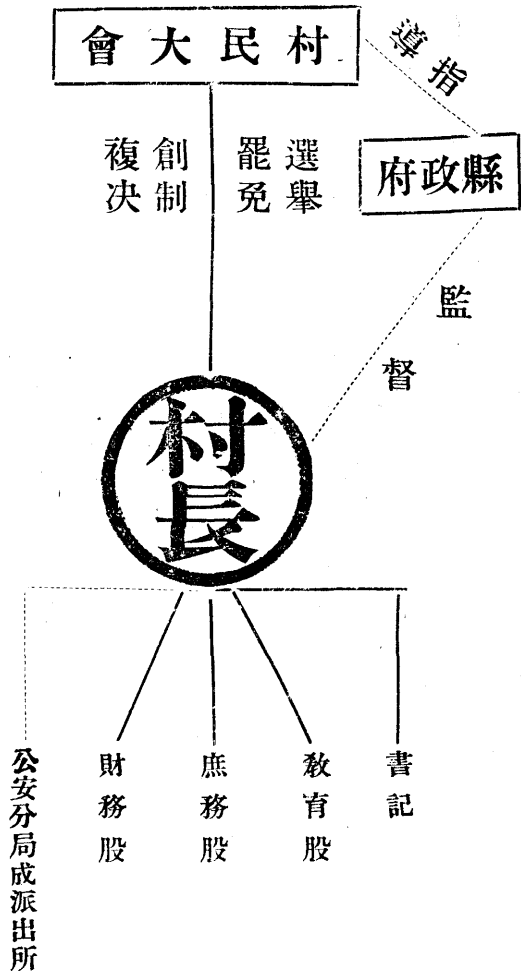
(二) 村公所之組織

各村之區域劃定後。由村政訓導員。協同村民組織村公所。設村長一人。商同村政訓導員辦理村自治事務。在訓政時期之前二期。村長由縣政府任免。村民但居於監督地位。至第三期則村長由村民大會選舉。罷免。但村長選舉或罷免後。須報縣政府備案。此時縣政府但居於監督村長。指導村民大會地位。村長之下。設教育，庶務，財務，三股。各股股員。依各村之情形定其名額。商承村長。分任各股事務。設書記一人。司繕寫表冊等事。茲表列村公所之組織如左。

村公所組織表第一 —— 訓政時期前二期



村公所組織表第二——訓政時期第三期



附註 至訓政時期第三期。村民大會成立後。村公所之組織由大會斟酌增減或改良。定為法規。交村長執行。

訓政與村市 第二章 訓政方案

(四) 村之編制

凡村內居民足一百戶者·設村長一人·其在一百戶以上者·得斟酌情形·增設副村長一人至四人·襄助村長辦理村自治事務·不足一百戶者·得斟酌情形或一村設一村長·或與鄰村聯合設一村長·而指定其一爲主村·聯合村亦得酌增副村長·更因村民居住團結習慣上之便利·劃五家爲一鄰·設鄰長一人·五鄰爲一閭·設閭長一人·鄰次閭次·應分別編號·如某村第幾閭·第幾鄰·等·閭長鄰長以次遞受正副村長之指揮·

(五) 村之自治事務

於訓政開始之初·村自治團體·應按建國大綱所規定之自治標準·儘先舉辦·其與村民有直接利害關係之自治事務·亦應於最短期間執行·茲略述如左·

(一) 關於戶口者 調查戶口爲厲行自治之第一步·於訓政開始之初·村長即應以次責成閭長鄰長分別按戶清查·彙造成冊·除呈送縣政府外·應留

底冊備施行自治之用。以後村民如有出生死亡轉移寄居等事。須至村公所登記。村公所每於月杪按冊統計一次。每年並須編造統計一次。呈報縣政府。

(二)關於土地者 關於土地之事務。首應舉辦者先由村長。偕同縣長派員測量全村面積。呈報縣政府。並留底冊。測量之後。繼以清丈。然後舉行地產登記。先令各管業戶將本戶業地畝數。坐落。報告村公所。經復查屬實後。即予照登。以後如有典當買賣等事。仍須至所登記。村公所亦如前法按月統計。並年報縣政府一次。舉行地產登記時。同時令各管業戶自定地價。以便按價徵稅。並彙造成冊。呈報縣政府。

(三)關於法規者 戶口清查。土地測量。完竣後。應即於不抵觸國家現行法規之範圍以內。議定公約一種。規定其自由發展之事項。此項公約。應包含三種性質。一為保持全村人格。及維持良善風俗。二為求村民權利

義務之平均。三爲規定發展村政之進程序。

(四)關於警衛者 人民生命財產。有充分之保護。始能安居樂業。更進而求自治之方。是故各村除設有公安分局或派出所外。應仿古保甲法。以每閭爲一組。每組公推組長一人。商承村長。實行公共保衛。

(五)關於道路者 吾國鄉村間之道路多崎嶇不平。或蕪穢不治。其狹隘難行者尤多。於行旅輸運上及與他村他市之聯絡上殊多不便。村長應先勘查橋梁之應修治者。應架設者。道路之應放寬者。應平墊者。乃至交通上之便利起見應開闢者。及應浚溝，植樹，除穢者。列成表冊。然後利用人民義務之勞力。以次興修。以後遇有損壞時。仍隨時修治。此外若設置公用房屋，路燈，及其他關於本村道路工程事項。並應以次舉行。

(六)關於教育者 吾國人民曾受教育者本不多。農民尤尠。此農村所以無由進化。而全國之文明因之而阻滯也。振興農村教育之方法。應有二種。

一爲兒童之義務教育。一爲成人之補習教育。均須帶有強迫性。在義務教育方面。每村至少須就全村適中之地。設國民小學一所。凡在學齡期之兒童。不問男女。均須入學。除不收各種費用外。書籍文具。概由學校供給。其貧窶者。並得由村公所酌助衣食。費用。校內附設教育會。宣講所。圖書館。閱報社。運動場。並隨時舉行懇親，游藝，運動，展覽等會。在補習教育方面。每村至少須設民衆夜學二所。全村人民。不問男女。除受相當之教育及年滿五十者外。均須入學。每日授課時間。約一二小時。書籍文具概由學校供給。其關於人民四權行使之訓練。亦於夜學舉行。詳見村民之四權行使訓練一節內。

(七)關於田賦者 納稅爲人民對於國家應盡之義務。然吾國之糧賦。名目繁多。輕重不等。複雜已極。就其名稱言之。有民糧。有軍糧。有王糧。有站軍糧。(軍糧者有軍一名之範圍以內。有無糧地一頃。此皆古代用

以獎勵軍人開墾之辦法。今此開墾之地。已成良田。理應納糧。可清出爲村自治之經費。就其等差言之。有以金銀銅鐵錫五等。代表水旱田之糧者。此陝省糧之名色也。有以平坡新今鹼荒沙六種名詞。代表水旱田之糧者。此晉省糧之名色也。其餘各省雖有小異。大致略同。清季因兵燹後。各縣之魚鱗冊。多半遺失。縣戶房雖有糧之名色及總數目。而花戶究係何人多不詳悉。此種秘密。盡在舊日所謂書手里長糧頭之手。且如各縣之糧賦。多分爲數里。每里分爲數甲。往往各甲之糧名上花戶。如張某名下有一百五十畝糧。地已賣去。而糧未過於地戶。地與糧不相符。此事亦惟書手里長糧頭能知其詳。尤甚者。各花戶有種上等田。納下等糧者。有種田少。納糧多者。又有種田不納糧者。查無可查。清無可清。惟有利用書手里長或糧頭與村公所共同設法清理。方可水落石出。清理之後。由村公所舉辦糧賦登記。以資考核。然後每屆納稅期前。

由村公所分別通知各納戶。於一定期日。將稅金各交本閭閻長。彙交財務股。再由村長直接彙交縣政府。如是則公家既可得涓滴歸公之利。人民復可免額外需索之苦。

(八)關於勸農者 勸農所以增殖人民之生產。即所以增進地方之安甯。勸農之道不一。如農民從事排水。墾荒。購肥料。購牲畜。購穀種。以及添購農用品。或運輸。屯積。其生產物等。動需資本。則組織金融合作社。以薄利貸款於農民。又如雹霜風雪害虫洪水霖雨旱魃。以及家畜之瘟疫等。皆足以引起農業上莫大之損害。則組織保險合作社。俾受災者減少其痛苦。乃至組織村農會。農產物展覽會。及於各閒時設立冬期學校。招收附近農民。授以農學大意。(各種植之方法土壤之性質肥料之製造籽種之改良害蟲之驅除等)此外若設立消費，購買，販賣，等合作社。以及共同看守禾稼。保護森林。防除害蟲等。皆所以勸農也。

(九)關於經費者 建國大綱·規定土地之歲收·地價之增益·公地之生產·鑛產水力之利·皆爲地方政府所有·則凡屬於某村者·應由縣政府撥其全部·或一部·充該村之自治經費·此外若村公產所得入·村營業所得整理·糧賦所得等類·皆充自治經費之一部·不足則由縣政府補助之·

(十)關於水利者 水利之於農田·關係頗大·如蓄水池·開渠鑿井·凡足以便農田有水利而不受水害者·村公所應斟酌地方情況·或使村民通力合作·或聯絡數村經營之·

(十一)關於衛生者 衛生不惟有關於人民之健康·其於戶口之增加·國力之發展·社會上之經濟·亦均有莫大之關係·農村雖空氣新鮮·病菌稀少·而農民多不知衛生·應由村公所設衛生指導員·隨時授村民以衛生大意·並使注意清潔·此外若掃除污物·指定廁所地點·禁止亂葬等事·爲村公所所應力行·每村並應於適中之地·設公共醫藥所一所

· 無費爲村民治療·

(十二)關於娛樂者 農民手胼足胝·終歲勤勞·有餘賸之光陰·則耗之於賭博·他若迎神賽會·皆農民所引以爲樂者也·應於農暇·舉行游藝會·講演會·運動會·扮演新劇·開放電影·使農民得正當之娛樂·

(十三)關於道德者 村公所應隨時舉行道德講演·以養成農民純潔之人格·或另設進德會等·專司其事·

(十四)關於救濟者 關於本村救濟事項·各義倉，積穀，救貧，恤嫠，養老，育嬰，救生局，救火會，等·應斟酌情形·隨時舉辦·

(十五)關於去弊者 弊不去·則利無由興·禁烟禁賭息訟等會·應次第舉行·以納村民於軌物·

(十六)關於糧食者 民以食爲天·足食於村治之關係·不言可喻·村公所應依地方自治開始實行法·先調查民食·然後儲備糧食·至少須足供本

村人民一年。次則所有農產必先供足本村之食。始得售之外地。餘詳見實行法。

(六) 村民之四權行使訓練

鄉村之文化程度甚低。故訓政之施行。殊爲不易。村政訓導員。應先商同村長分令閭長。通告村民。全村人民除年滿五十者外。無論男女長幼。均須受四權行使之訓練。並告以行使四權。爲人民莫大之利益。切不可放棄利權。然後就原有之小學，夜學。施行訓練。其時間應在春初秋末。冬日之農隙時期。或夜間。及雨期。除以不妨害國民小學授課時間爲原則外。並須酌留民衆夜學授課時間。茲分訓政時期爲三期。略述如左。

第一期爲預備期間。在此期間內。宣傳黨義。說明四權。講演人民對於國家之責任。與權利。及共和國國民應有之知識。

第二期爲試辦時間。在此期間內。村民於村政訓導員指導之下。舉行村民大

會之試辦。選舉及罷免縣民大會代表及村長閭長鄰長之試辦，關於縣及村之行政上立法上創制複決權之試辦。

第三期爲實施期間。在此期間內。村民之四權行使。經試辦有效。村自治亦經辦理完善。村民於村政訓導員指導之下。實行組織村民大會。選舉村長。村長選出後。村政訓導員之職務。即告終了。村自治完成。

(七) 村自治開始時期應注意之一點

於此所附陳者。則村自治尙在萌芽時期。行政長官。當加以愛護。所有設施。咸應就人民本身上自治本身上着想。勿徒以村長等爲搜掘民財之工具。致失人民信仰。而自治之進行因之阻滯。而爲村長等者。亦應知身負自治之重任。須爲村民謀利益。勿徒見好長官。而置民生於不顧。則村治之前途。庶爲豸乎。

第三節 市與訓政

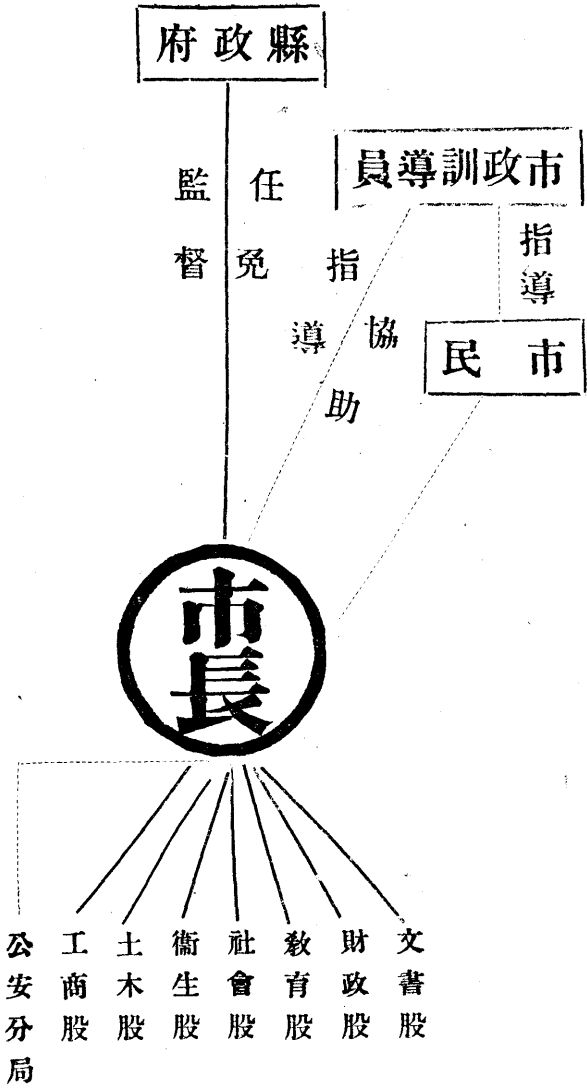
(一) 市之性質及區域

市亦爲縣之一種。自治區域。直隸於縣。自其性質言之。則或爲商埠或爲工業地。或爲政治及文化之區域。其中包含城廂即縣治所在地。及舊日之大埠兩種。此種大埠。舊稱爲鎮者居多。今概稱曰市。至鄉村間之集鎮。則概劃入村內。稱之爲村。市之區域以固有之境界爲準。遇有境界不明。或必須另行析併者。由縣政訓導員商承縣長分割之。

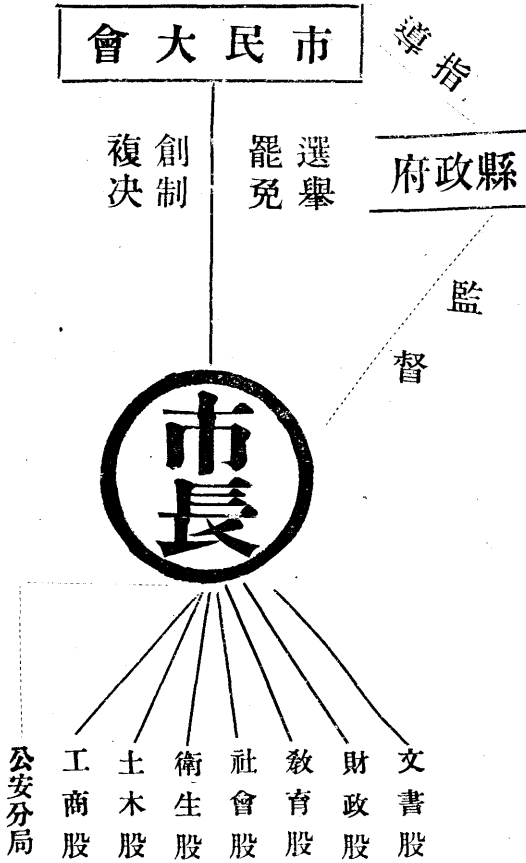
(二) 市公所之組織

市公所爲執行市自治之機關。於訓政開始之初。由市政訓導員協同市民組織之。設市長一人。市長之下設文書財政教育社會衛生土木工商等股。每股設股長一人股員若干人。其茲表列如左。

市公所組織表第一——訓政時期前二期



市公所組織表第二——訓政時期第三期



附註 至訓政時期第三期·市民大會成立後·市公所之組織·由大會斟

酌增減或改良·定爲法規交市長執行

(三)市之自治事務

城市之文化程度·率較鄉村爲高·關於自治事項·如教育·保衛等類·多已略具規模·是則未辦者·應即舉辦·已辦者·應積極改良·期合於自治完成之標準·茲略述如左

(一)關於戶口者 於訓政開始之初·市長應飭所屬·協同公安分局·將市內劃分爲若干區·每區置區長一人·使負按戶清查之責·其餘辦法與村同·

(二)關於土地者 關於土地之事務·應舉辦者·大致與村同·

(三)關於法規者 市亦應有公約一種·其辦法與村同·

(四)關於警衛者 城廂及大鎮多已辦有公安分局·應就原有者積極改良·遇有必要時·並須組織市民自衛團·

(五)關於計畫及交通者 吾國縣屬各市之發達·較之歐美及日本所謂市弗如遠甚·關於地域，街道，橋梁，上下水道·公園樹木之計畫·應就市內之財政，地形，交通，及房屋已成未成狀況·研究規定之·至於道路一層·城市自較鄉村爲差勝·然而吾國之城市·向不規定房基線·致闌闌櫛比·任意建築·此進彼退·絕少準繩·通衢尙闊狹不一·隘巷更歧曲透迤·應就地方情況·酌定道路寬度·修築整理或取締之·至四境縱橫之道路·尤須利用人民義務之勞力·趕速修築成功·此外關於交通之電報，電話，以及河道，船埠，車站，乃至運輸組織等類·亦應特別注意·積極改良·

(六)關於教育者 城市間之教育·除以厲行長幼並施之強迫教育·(即對於兒童設國民小學對於成人設民衆夜學)爲原則外·應斟酌地方情況·設立中學校·職業學校等·此外並須分別設立教育會·宣講所·圖書閱報

社·運動場等·

(七)關於勸業者 城市間之實業·以工商爲元素·關於勸業事項·各設立工會商會·組織金融機關·運輸機關·及信用合作社·販賣合作社·經營有益於工商業之公共事業·籌議工商業改良事項·以及他種種之獎勵保護方法·均應分別舉行·

(八)關於經費者 市自治事務之經費·除依建國大綱規定應爲地方政府所有之收入由縣政府提撥其全部或一部外·若市公產所得·市營業所得·獨立稅收所得·皆充市自治經費之一部·不足則由縣政府補助之·

(九)關於衛生及娛樂者 衛生爲身體上之保衛·娛樂爲精神上之營養·兩者俱不可忽視·關於衛生方面可分爲三種·一曰保健·所以從事公衆健康之保持·如設施上下水道·掃除污物·取締飲食·與其他物品及屠場等是也·二曰預防·所以防止流行病之傳播·如傳染病預防·檢疫肺結核

·癩病·花柳病·痘症·等之預防是也。三日治療·所以回復病者之健康·如設立公共醫院·取締醫師·產婆·藥劑·師葯種商藥品是也。此外並應隨時講演公衆衛生·及衛生大意等類·以喚起市民注意·關於娛樂方面·須以能使市民精神上得一種愉快爲主·如公園·公共運動場·民衆劇場·民衆游藝場·博物館·美術院等·應分別設立是也。

(十)關於道德者 城市之居民·習於奢華·流於蕩逸者較鄉村爲多·市公所應隨時舉行公開講演·並發行淺顯之刊物·以培養市民之道德心·或另設進德會等專司其事·

(十一)關於救濟者 關於救濟事項·散見於縣之自治事務與村之自治事務兩則內·市公所應就地方情況分別設備·

(四)市民之四權行使訓練

市政訓導員於施行訓政之初·應先商同市長布告市民·全市人民·除年滿五

十者外。無論男女長幼均須受四權行使之訓練。然後分全市爲若干區。各就原有之學校施行訓練。其時間應在夜間。仍須酌留民衆夜學授課時間。其餘辦法與村同。

第四節 地方自治施行之程序

關於各自治區域應興應革之事務。已於前兩節中述其梗概。茲暫定施行之程序爲三期：每期一年。凡三年而畢。各期之工作如下。

第一期前半期之工作（本期爲施行自治之準備工作。應由省政府或縣政府主持之。）

（一）開辦自治。測繪。警察。農業等學校。及行政。合作。普及教育等講習所。

（二）組織政治。軍事。財政。實業。教育。交通。農業。工業。商業。人民生活計。財政積弊。人民疾苦。貧民。狀況等調查會。

(三) 召集行政·軍事·實業·農工·教育等會議。

第一期後半期之工作

(一) 調查戶口。

(二) 測量土地。

(三) 宣傳並指導村民組織市民組織。

(四) 修築道路。

(五) 辦理及整頓警衛。

(六) 規定地價並徵收地稅。

(七) 積極進行民衆教育。

第二期之工作

(一) 設立管理糧食機關。

(二) 開辦工廠。

- (三) 宣傳並指導村民市民之公共衛生。
- (四) 宣傳並指導村民市民之合作事業。
- (五) 宣傳並指導改良農業。及發展工商業。
- (六) 提倡植樹。
- (七) 整理租稅。
- (八) 救濟貧弱。
- (九) 調查水道河流並計畫濬治。

第三期之工作

- (一) 提倡並指導治理農田水利。
- (二) 促進開墾荒地。
- (三) 舉辦並指導村民市民之正當娛樂。
- (四) 宣傳並指導村民市民之德業實踐。風俗改良。

(五)繼續前兩期未完之工作。

第三章 結論

關於訓政之重要及其方法。已於前兩章中敷陳其大概。然此特雛形耳。果見諸實行。固將斟酌盡善。惟救國之道。舍此莫由。則可斷言也。於此尙有未盡之意爲他日從事訓政者略陳之。夫訓政之目的。固在訓導國民行使其政治權力。尤在訓導國民滋長其政治智識。故非用全力於長幼並施之強迫教育。不足收美滿之效果。此正蒲來斯所謂有了智識人民就有正當執行那選舉權的能力。此一事也。次則世界學術之進步。一日千里。一切設施。均須建築于學術上。如黃梨洲所云。必使治天下之具。皆出於學校。此又一事也。尹君仲村又倡爲學治主義。其言曰。學治主義下之所謂學者。乃以領土爲校址。以全民爲學生。以政府各級機關爲講堂。以行政長官爲最高教師。以百官爲分數。以社會爲自修室。以空間爲教科。以時間爲學年。此其用意。可資參考。

又爲文武合德之說曰。凡人之生也。自呱呱墮地之日起。卽秉有天賦文武合德之資。苟違此天德本資而不嫻習武事。發揮武德。而自外生成者。不但不足爲農爲吏爲政爲革命家爲一切文人。質言之。是直不足以爲人矣。此其言在今日。吾國積弱之餘。亦有可採。此外按諸建國大綱。實行訓政以後。由各完全自治之縣。各選出國民代表一員。組織國民大會。頒布憲法。行使統治權。而國民大會之開會。則在全國有過半數省分達至憲政開始時期之後。所謂國民大會。與遺囑上國民會議。完全不同。而舉國同志。又皆高喊促開國民會議。究竟在建設程序上。將遵遺囑。將照建國大綱。亦應討論之一問題也。吾友王君太蕪。丁卯夏月。在寧國民二軍宣慰使署曾講演國民會議與國民大會一次。辨析甚爲透闢。茲節錄其講演詞於後以結吾篇。

諸位同志。今天講演的題目。是國民會議與國民大會。總理遺囑上說最近主張開國民會議及廢除不平等條約。尤須於最短期間促其實現。建國大綱

第二十三條·又說全國有過半數省分·達至憲政開始時期·則開國民大會·決定憲法而頒布之·這國民會議與國民大會·一個是遺囑上的·一個是建國大綱中的·皆是總理親口所授親手所撰的·皆是我們應當遵守的·但是這兩個會·名目不同·組織各別·我們將來收拾國事·究竟該走那一條路呢·當民國十三年冬天·胡笠僧馮煥章孫禹行諸人·預備起國民軍·推翻直系·掃清北京·因爲兄弟與焦君先與總理有約·北方革命·一經發動·總理即可北上·遂推兄弟到滬·電請立刻北上·總理接電·即將廣東軍事政務略加安頓·於十一月十日發出北上宣言·主張召集國民會議·以謀和平統一·在國民會議召集以前·先召集預備會議·決定國民會議之基礎條件及召集日期選舉方法等預備會議·由現代實業團體·商會·教育會·大學·各省學生聯合會·工會·農會·討直各軍·政黨·九團體代表組織之·國民會議之組織·其團體代表與此相同·但彼由團體推出·而此由

團員直接選舉。(中略)但是國民會議當時並未實現。因為國民各軍自然服從總理主張。而共同討直之奉軍。則願服從段祺瑞。所以總理一出廣州。段家的執政制度就發表了。一到上海。段氏就趕快入京執政去了。並且召集什麼善後會議。什麼國民代表會議。明明抄襲總理主張。偏要改換名目。且削除人民團體代表。而構成分子。盡屬中央或地方官吏之代表。總理到天津後。曾發忠告段氏之函。有曰。十四年來會議之開屢矣。而皆無良果。揆其原因。實由於會議構成分子。皆為政府指派。國民對於會議。無過問之權。不能選舉代表。參列議席。甚至求會議公開而不可得。又曰。敢竭愚誠為執事告。不必堅持預備會議名義。但求善後會議能兼納人民團體代表。諸同志們。總理這樣苦口婆心竭誠勸告。還是打不進軍閥們心坎。不肯容納人民團體代表。本來軍閥們心目中沒有人民二字。說到人民團體。便要頭痛。再派代表參加會議。不更是造反麼。我們知道總理的主張是

澈底的是不妥協的。是有他天不變道亦不變的建國大綱。在根本廓清從頭建設。這國民會議。不過爲遷就一時環境。提出權宜的辦法。想把人民代表合攏起來開一會議。提出本黨政綱，要求國民澈底的明瞭與贊助。假令會議無甚結果。亦不失爲本黨一絕好宣傳機會。不料我們遷就之中又遷就。軍閥們總是不來。至是而總理以和平會議求統一之心碎了。總理之病已不起了。臨終遺囑。猶諄諄以最短期間促其實現。告誡同志。此真我們時時刻刻痛念不忘者。說到這裡。我們便發生疑問。遺囑上所謂最近主張。是否最近二字專指當時北方事變而言。此事變過去了。國民會議之主張。並不隨此事變而過去耶。又所謂最短期間者。至今已二年有半。期間不能算最短。是否猶有促其實現之必要耶。這種疑問。只有問諸總理。總理雖死。而總理精神所寄之著作。則永不死。可以質對。建國大綱。親手寫定。傳之當世。分建設爲軍政訓政憲政三時期。研究本黨政治者。以此爲最

得體要之書·其頒布憲法組織政府行使統治權·則在國民大會·國民大會之代表·則由自治政府成立之每縣各選一員充之·其開會則在全國有過半數省分達至憲政時期之後·與國民會議由人民團體代表組織·且須於最短期間實現者·其繁簡遲速·顯然不同·我們以總理的主張·證總理的主張·細心體察·便看出國民會議是一時的·是遷就事實的·是變通的辦法·國民大會是經久不變的·是澈底實現主義的是根本·的辦法·那麼國民軍首都革命的事實·早已過去了·二三年來·又早已非最短期間·許多同志·還在那裡貼標語呼口號·促開國民會議·還以為這是遺囑上吩咐我們的·豈不是善讀書不求甚解麼·要知道今天的國民革命軍·已到黃河流域·革命完成·指顧間事·這樣一步一步從血路上衝過去的成功·當然不是和平統一·當然要拿出根本辦法的國民大會來·每天喊着促開國民會議的同志們·是不是要革命赶快成功呢·赶快成功自有正路·正路便是開國民大會

· 要開國民大會 · 先要使全國過半數省分趕快達到憲政開始時期 · 越發先
要使各省的各縣趕快成爲完全自治之縣 · 選出國民大會代表來 · 要使各縣
成爲自治之縣 · 先要派曾經訓練人員 · 到各縣協助人民 · 籌備自治去 · 總
而言之 · 就是赶快停止軍政 · 開始訓政 · 訓政不早開始 · 縣自治無望 · 省
自治無望 · 國民大會之開會亦無望 · 豈不是本黨建國計畫一切成爲廢話麼

· (下略)

中華民國十七年三月初版

(訓政與村市一册)
(定價大洋二角五分)

編述者 焦 易 堂

校訂者 劉 靈 華
黃 懺 華

印刷者 漢口大江家
新昌印書館

發行者 村政研究社

分售處 全國各大書局



上海图书馆藏书



A541 212 0010 7281B

