

時約誨演集

地方自治與憲法

孫院長

憲法草案已經中常會正式通過，中央已着手辦理制憲的國民大會事宜；國民大會的工作是制定和頒佈憲法。憲法草案是根據八年前的訓政綱領，該綱領預定於六年內完成訓政的工作，於此期中國民黨以歷史的使命，代替國民行使政權。現在期間已過，而實際上訓政工作尙未完成，然國難嚴重，不能不提前趕辦訓政結束的工作，所以中央希望憲法頒布後趕緊完成訓政。訓政的基礎在地方自治，在訓練人民能担任地方自治的工作。依照 總理遺教：地方自治的推行，在訓政期間由中央訓練合格人員赴各縣指導。過去幾年國家多故，政治未上軌道，年年用兵，天天內亂，以致訓政工作無從着手。八年前該做的工作因而延宕至今。各位來京，當然要注意國防，但地方自治也很重要，所以我提出這題目與各位談談：

照建國大綱的規定，實行地方自治以前，訓政時期必須完成下列數項工作：（一）調查戶口；（二）地方自衛；（三）發展交通；（四）普及教育。這些工作辦妥，然後作歸政人民的準備，訓練人民行使四權。四權的前兩項是對人的，後兩項是對法的，其作用在使

人民有能力，有知識，有興趣參與政治工作。選舉是使合格人担任公務，辦不好時可罷免之另行推選。地方上公民主張應興革的事，經過相當法律程序，可提出決定之，是曰叛制。複決是一種規章雖經地方立法機關通過，而人民經過法律程序的複決其是否採行。這幾種直接民權，到現在各地方仍未開始，其差誤在沒有精神去注意。現在快到憲政時期，實施時先自改組中央政府着手，漸次推及地方，故地方自治非趕辦不可。有人以為實行憲政尚未到成熟時期，其理由：（一）中國事實上仍在訓政狀態，期限雖屆，不妨延長；（二）國家當前的急迫問題是救亡圖存，現在似乎沒有閒暇去辦憲政的事，蓋精神財力不妨移作急難的工作。這問題中央亦曾研究過，結果仍主張辦，中央以為（一）希望在憲政號召之下，趕快完成訓政的工作，（二）國難嚴重，須趕快結束訓政，實行憲政，俾得喚起民衆，集中力量，使政府與人民團結一致，齊心對外。蓋訓政時期一般人民以為國家的事情，純屬國民黨的任務，國家興亡，似乎無關於人民！憲法頒布以後國事不僅是黨人的責任，凡屬國民都有責任去參與政治，顧問國事的義務；同時使政府與人民打成一片，政府的事就是人民的職責，使政府的法令人民能確實遵守執行。

憲法草案第一百四十四條規定：地力自治未完成之縣市，其縣市長，由中央政府任

命適當人員，使其於相當時間完成自治，許多立憲國家向無是項規定，而我們是根據總理民權主義的規定，人民直接行使四權，在中央是間接的辦，受命於國民後，政府負有全責，至下屆國民大會由中央政府向之報告施政經過，聽取其評判。這是三民主義最高尚的理想。

縣政的工作是國政的基礎，地方辦不好，小則一地方人民吃苦，大則國基搖動。憲法頒布後，各地方自治工作仍無良好結果，可說是革命失敗。憲法是制度，講現在實際的需要是保護維持國家的生存，及復興民族。我以為能否建設現代國家是挽回厄運的大關鍵。中國最近數十年才覺得外來的威脅，不能閉關自守，自大自滿的態度亦以戰爭的失利而消沈。清末亦曾幾次的改革，模仿西洋的物質文明，所謂中學為體，西學為用。其時約當日本的明治維新時期。結果呢；日本強而中國弱，至今日國家生命且受極大威脅，能否支持尚屬問題。其故安在？這是因為中國一切制度都不合現代的組織，不能同人家爭衡，所以我國一切制度都應改變才能滿足現代國家的條件；三民主義的真諦是要迎頭趕上去，俾得以新的方法建設現代的國家。滿清的奴化政策使人民失却民族意識，故總理倡民族主義。以前政治制度不合用，故總理提倡民權主義。古代思想家對民

生問題固有相當注意，然實際上每乏良善方法促進民生，中國與西洋一接觸，就民生凋零，農村衰敗，弄到民窮財盡的境遇。閉關時中國尙能家給人足，海通以後人民的日常衣食住大半依賴洋貨！總理有見於斯乃倡爲民生主義，指示我們建設新的經濟制度。我們的國防及地方自治工作是零碎的，而三民主義是要整套的實踐，換言之，是以整個三民主義建設新國家，實行憲法不過是政治制度的改革，僅屬民權主義的一部份罷了。中央着力於推行訓政未了工作，同時強化武力，一方使人民自治由個人的自治促成國家民族的自治。國防的目的在自衛，培養國力達到使敵人起覬覦之心，而隨便干涉我內政，侵略我土地。要自衛須先完成自治，一場糊塗的紛擾局面，自衛實無從談起！故自治是促成人民自衛，國家自衛，民族自衛的正途。民權主義使我們能自治，民族主義使我們能自衛，民生主義使我們能自治，這是多麼偉大的救國方略。

諸位講習完畢，邁返各管轄區域，應切實注意自治自衛自活三種大政，尤其是民生問題，蓋生活不解決每易使秩序混亂，騷擾時生，如此拖延下去，不待人家壓迫侵略，我將自趨滅亡。中央在努力廢除苛雜，整頓財政，希望各位加意協助，以締造嶄新的三民主義中華民國。（廿五年六月十四日）

對縣市行政講習所第三期學員講話

孔 部 長

方教育長，各位縣長，兄弟前兩次到所來講演，曾將教民養民衛民使民的重要意義，以及教養衛使的大體辦法，詳細說過。今天兄弟想把前兩次所講的各種辦法，如何能使其實現的話，和諸位談一談：

自古以來，無論是何種良法美意，假使沒有人埋頭照着去做，就是法雖良，意雖美，仍然等於具文，所以有治法，同時並須有治人，昔魯哀公問政，子曰：「文武之道，布在方策，其人存則其政舉；其人亡則其政息」，中國古來本是注意人治的國家，近代文明各國，注重法治，一個國家沒有完美具備的法制，別人便視為無組織的國家，不能立足於世界，但是法制雖完備而不實行，或實行不得其人，是只有形式，沒有精神，則法制等於供研究的學說，仍沒有用的；所以孟子說：「徒善不足以爲政，徒法不能以自行」這兩句話，很爲切要，我們更應該深刻注意的。

施行法制的人，縣長最關重要，縣長爲親民之官，爲庶政推行之母，與民衆直接接觸的機會最多，所以古人稱：「縣令爲父母官」因爲縣長之與人民，與父母之與子女是一樣的關切親熱，我們拿中國歷代的史實看，在每一個政治清明時代，人民必能安居樂業，這都是地方官得人的緣故；所以漢宣帝說：「與我共邦治者其爲良二千石乎」所謂二千石，就是漢之郡守，正與目前之地方行政專員相彷彿；在兩漢之世，由郡守而入爲公卿，成一代之名臣者很多，由此可見地方官與國家的關係，是如何重要了。

國家的事業待人舉辦的很多，兄弟以爲要把國家弄好，最緊要的，非把地方自治的工作做成功不可，地方自治的工作，是預備實施憲政的一個重要的階段。就是縣長以下的區長，或村長，應該對於這一種工作不可放鬆，並且要大家通力合作，使這一種重大的工作，得以在一定的期內完成，現在憲法案業經立法院通過，憲政時期不久即將開始，在這一個時期內做縣長的責任，是何等重要，要知道今後國家的前途，與做縣長的關係非常密切。各位再不能忽視自己的責任了，各位都是知縣官，怎麼叫做知縣？就是能知道一縣的事情，現在各位對於縣的事情，都已知道了沒有？對於一縣應興應革的事情都已做了沒有？譬如一縣的實業怎麼樣？一縣的經濟怎麼樣？一縣的人民良莠的情形

怎麼樣？這都須各位澈底的明瞭。才可以負得起各位的責任。

各位既負了重大的責任，要如何才能盡到這種責任呢？第一，須各位要以身作則，爲民表率，現在社會風俗日趨澆薄，道德淪亡，廉恥道喪，所以蔣院長提倡新生活運動，完全是喚起一般民衆，挽回一般頹氣，各位做縣長的，既做了民之父母，尤應以身作則，爲一般民衆表率，則一般民衆將以各位的倡導漸趨於整齊嚴肅，而無散漫澆漓的習氣。否則自己放僻邪侈，安樂自居，而令人民盡勞耐苦做繁重的工作，縱使人民能穀遵循，也不過表面上形式上而非出於人民之本心的遵循。仍是沒有用的，在從前有所謂無爲而治，垂拱而治的古語，現在社會情形日趨複雜，人事日趨紛繁，要以無爲而治垂拱而治的方式來做。當然是做不通的。

第二，各位要實際去做工作，最要緊的方式，還要因地因事以制其宜，非親自到各地去作實地的考察不可。要知道地方上的事，不能穀一時百廢具舉，應該視環境之緩急，定施行先後之次序，如果有種種良好的計劃，而地方上沒有這們大的力量，當然也是空的。所以我們做一件事，應該經詳密的考慮，仔細的斟酌後，才能着手，正如良醫診病，須對症下藥，才有着手回春的希望。

禮記檀弓國奢，則示之以儉，國儉則示之以禮，古之爲政者亦何嘗不是因時因地而因革損益呢？談到此處，我前兩次所說的教民，養民，衛民的意義，便格外重要了，我們要養民，便打算如何先來衛民，我們要打算教民，便打算如何先來養民，尤其我們先要沒有苛政來擾民，沒有土匪來害民，使人民能安居樂業，生殖繁庶，則我們才能從人民身上來抽稅，如果人民因苛政之擾，土匪之亂，而救死不暇，則稅收當然沒有了來源，兄弟常說：中國素以地大物博稱於世界，而現在爲甚麼這樣的窮困呢？其中當然有很多的原因，而最大的原因，便是我們中國人消耗的多，生產的少，中國每年入超七八萬萬元，如果我們中國四萬萬人，能設法使每人每年多生產兩塊錢，便有八萬萬塊錢的富力，少說一點，每年多生產一塊錢，也有四萬萬塊錢的富力，同時四萬萬人，能設法節省一點，全國也就可以省得許多，一個國家驟然增多這樣大的富力，則一切事業都可以興辦起來了。

我們看日本人，或在學校讀書的，或在機關做事的，在每天早晨出去的時候，常帶着一個小鐵匣，裏面盛着一些冷飯，一撮蘿蔔，到了中午的時候，把鐵匣打開拿冷飯和着茶嚥下，便算是一頓中飯，而我們中國便不同了，尤其是公務人員，每月賺了一百二

十塊錢的，而每月請客總有二三次，每次以十二元計，每月的薪水亦差不多用去了三分之一，這樣的互相應酬，每次不知耗費了多少，由此看來，培養個人之政治品德，在目前國難期間，尤其是重要。兄弟很希望各位負了縣長的責任，應該隨時檢點自己的過失，並且隨時增進自己的學識，埋頭苦幹，則國家民族前途，才有復興的機會，兄弟當與各位互勉之。

注重喚起民衆及組織訓練民衆工作充實

國防力量

馮副委員長

各位學員，今天承方教育長給我一個機會能和大家見面并且來談幾句話，非常榮幸！各位在所裏每天起得很早，一天到晚都在講堂裏研究學問，不辭勞苦的在求進步，現在看到大家都是滿面紅光，由此表現一定是飽經鍛鍊過的成績，實在是難能可貴的，平時有許多專家有學問的人來担任教授，更有許多特約講演和精神講話，此外兄弟個人實在覺得沒有什麼好的意思來向大家發表，不過想藉此機會來與大家談幾句話：

各位無論是專員縣長或公安人員都是親民之官，親民之官第一要義，就是要安民，現在我們的國家是民國，我們的政府是國民政府，我們的黨是中國國民黨，因此至少我們也得說是屬於人民的政府屬於人民的黨，對於愛民是萬不可忽視的，現在農村破產，除了少數的縣份如像無錫工業區域特殊情形的縣份以外，其他多數縣份的農民實在是苦到萬分，中國百分之九十是農民，其中百分之五十四是佃農，當此農村破產農民的痛苦

加重，對於解除農民痛苦實屬當務之急，聽說各位在所裏有座談會和討論會，我想對於這些根本的問題，憑各人自己在縣裏所見到的實際情況，一定可以討論出許多具體救濟的方案來。但是現在當縣長實在的處境也很多感覺困難，今天上峯一封命令，明天一封命令，要縣裏籌款，如果不限期解到還要記過申斥受處分。還有許多的表冊也都要縣裏填造，種類繁多，實在難以應付；尤其是關於籌款的事，有的縣份財府困難，地方事業尙難舉辦，那有方法再籌款解到上峯呢。地方政府辦一件事就非錢不可，地方財政既多困難，天上不會掉下錢來，地下不會生出錢來，如果再要從人民身上去剝削，則人民必更不堪其負擔，我有許多朋友作縣長的，他們實在覺得弄到頭昏眼花，在我耳朵裏也聽到很多，知道作地方官實在不容易，所以有許多情願把縣長不做了去當小學校長，還有作縣長的因爲受衙役差吏和土豪劣紳的包圍，以致上了套籠，任憑你作縣長的如何有學問，也難免被那般人所毀壞了，所以作地方官實在是最困難的一件事。中國在歷史上自漢唐以來，對於地方官都是極端重視，必須地方官能得其人，地方有基礎，國家才能夠一切上軌道，所以爲此受訓的各位專員縣長所負的責任，實在異常重大！一縣裏教育，建設，築路，造林，水利，辦保甲推進地方自治，種種事業都要舉辦，尤其是在我們

的國家，被帝國主義壓迫得喘不過氣來，國難嚴重的時候，又添了軍訓國防的工作，門類繁多實在無從措手，不知道作什麼是好！所謂貪多嚼不爛，因此件件都要作好，事實上不可能，以其件事要辦，而又辦得不澈底，反不如擇其一二件較切要與人民有利益的事先作，較為適當，而收效爲大！記得兄弟十五年在婺源誓師以後，由陝西河南甯夏到甘肅，經過甯夏的時候有許多老百姓來見我，與他們談話的時候，我便問：『你們這個地方無論文武官員中，有清明好的官吏沒有？』那些百姓都搖着頭說：『沒有什麼好的官吏，』隨後我又問：『不是問現在的，從前時代有沒有呢？』於是他們回答說：『從前有一位翰林是山東滕縣人姓高名熙喆，他作甯夏知府，上任的時候帶着他的老太坐在轎車上，他自己趕着車，並且當時拖車的騾子都瞎了一隻眼，兩匹騾只有兩隻眼，到任以後極其儉樸，常常出去的時候把公文包着向肩上一背，到很小的草棚子裏面看公文，甯夏原來是苦旱的地方，後來那位知府就從事疏浚清溪，漢溪，唐溪，督率人民在一年半以內把這三大溪疏浚完成，於是在以前苦旱的地方，都變成了黃金地，都可以豐收稻麥，這便是那位知府的德政，後來到民國元年交卸的時候，老少男女有幾萬的人民匍匐跪在地上哭泣送那位知府。』按當時的那位高知府，現在還在世已經有八十多歲

了。由上面這件事實看起來一個作地方官的，在地方上只須選擇一兩件與民生有深切關係，使人民能夠得到利益的事業，苦下工夫去作，就是愛民的表现！

以前稱縣官爲父母官，有人說那種封建思想是應該打倒的，現在的縣長應當是一縣人民的公僕，可是自民國以來，却有許多地方官吏沒有盡到公僕的責任，甚至有民國兩個字的意義還不了解的，記得民國九年兄弟在河南信陽州，當時有一位道尹和一位縣太爺坐着轎子，打着大紅傘鳴鑼開道的來拜會我，這種光怪陸離的樣子，那時我見着便說你們這樣豈不是在作戲嗎？民國時代還有那樣的腐化官吏，真是令人夢想不到的。此外大約在民國二十年兄弟在山西新江縣住在一座廟裏，有一天遇着一個八九歲的小孩子，喊冤求饒命，當時我就問「到底爲的什麼事呢？」那小小孩子哭哭啼啼的答：「我父親不久以前去世了，母親被公安局抓到縣政府，說是在我家裏窗檻上有白麵碗，要罰六十塊錢才將人放出來，現在將一個十四歲的小孩子賣了四十塊錢，縣政府裏非要六十塊錢不可，所以還不能贖出母親來。」當時我就和一位童先生（現任監察院參事）說：「你看這件事我們能幫忙嗎？」他說：「要幫忙立刻就得分六十塊錢出來。」於是就派一位潘同志（現任軍委會上校參議）帶了六十塊錢到縣政府去，說是從鄉間來和那位女人是表親

，問這一件案子究竟是怎樣？那知那位縣官說道：「不管你是她的表親也好，不管三七二十一，拿六十塊錢來就放人。」如此貪贓枉法的官吏，實在是人民的蠹賊，自民國大改革以來，仍有如此殃民的官吏，真可說是退化！現在社會上所表現的情形，也有許多是退化的，如工業方面，中國的盜業向來是著名的，然目前反不及日本製造品精良，其他一切日用器具，以至桌椅等件，也都不及以前製的結實耐用，再說到南京許多建築房屋磚牆不過幾寸厚，還要建築幾層樓房，不及舊時的建築堅固，一般的業主也只顧營利，絲毫不顧及危險，今天我會着，蔣先生曾經談了許久，如果這種種退化的情形不痛改過來，那麼我們便永遠要落後，趕不上人家進步，不能和外國並駕齊驅！

其次說到社會上要說無是非而實際有真有是非，無正義而有真正義，譬如一個作縣長，平時也能刻苦耐勞爲人民謀福利，並且很廉潔的，如果一時被人誣告，以致調差，自然很懊惱，以爲好人難做，不過社會公論是不可抹煞的，如果真是一位好官吏，人民自然很感戴你，「歌功誦德」一致的推崇，就是你卸任走了，人民也無不一致惋惜！這便是無是非而有真是非，無正義而有真正義，但是最重要的就是凡是作地方官的一方面要能夠爲民衆謀利益，尤其是要能潔己從公，做一個廉潔的官吏，因此凡作地方官吏的

對於個人日常生活衣，食，住都要極力的崇尚儉樸，必須如此養成廉潔儉樸的風尚才可作僚屬和人民的表率，不然如果被物質享受所誘惑，以致破壞節操，走上貪污違法的道路，必至身敗名裂，決不能得到好結果。

現在是國難嚴重最危險的時期，我們的國家受帝國主義者壓迫，簡直喘不過氣來，假使我們舉國上下，不一致團結積極準備起來抵抗外侮，我們的子子孫孫就難免都要當亡國奴，陷於萬劫不復的地位，所以各位是親民之官，便應當本着總理遺教「喚起民衆」四個字，去從事喚起民衆，進一步組織民衆，訓練民衆，這是當此國難期間最重要而且是最不容緩的工作，也是最艱難的一件工作。記得在一八七〇年以前德國被法國打敗，固然想復仇，那時德國許多大學生還都在想做官，卑士麥便對一般大學生說：「德國受法國壓迫，只有大家澈底覺悟，到鄉間去喚起民衆，然後才可以抵抗外侮。」後來那一般大學生都去當小學教員，去做喚起民族意識的工作，將國家民族的觀念貫輸到小學生的腦筋中，到後來德國能將法國打敗，完全歸功於小學教育和一般小學教師。可是現在中國的教育情形，大學教授一月薪金至少三百元，多至五六百元，甚至還可以兼課，小學教員每月的薪金，最少的只有八元，最多的也不過三十元，而小學教育關係國家

至爲重要，照以上所說大學教授與小學教員的待遇相差天淵之別，所以要達到改善小學教育，求良好的師資，一定對於小學教員的待遇必須要提高。在日本的小學教育也同德國差不多，甲午戰役日本佔據了遼東半島，後來中國以三千萬元贖回來，可是日本那些小學教員每一星期總要向小學生講一次說：「遼東半島原來是我們流血所換來的，被人家拿回去了。」並且畫着圖指給小學生看，說到傷心的時候便痛哭流涕，如此的來激發那些小學生，把侵略中國的思想貫輸到他們的腦筋裏。現在我們東四省已經被日本所佔領，有三千五百萬的同胞可說是已經作了亡國奴，無時不在那裏眼淚汪汪的盼望着我們去拯救他們出於水深火熱之中，所以我們也不妨照日本那些小學教員的方法來喚起民衆，或者比文字的宣傳收效較大！而這種責任完全要靠各位親民之官來努力實行，總之在目前國難嚴重非常時期，我們要禦侮圖存，必須喚起民衆，組織訓練民衆，使人人了解國難之嚴重，舉國上下一致團結，在政府領導之下共同來充實國防力量，積極作禦侮圖存的準備，相信當前嚴重的國難一定可以解除，一定能夠收復失地，希望大家一致共同來完成這種重大的使命！

（廿五年五月七日）

（完）