

治

法

中華民國十三年八月印

處售經約特
廈門協作書店

(定價大洋一角五分)

著者 盧 信

發行所 泰東圖書局
上海四馬路

印刷者 中華書局印刷所
上海靜安寺路

寄售處 各大書莊

中國國民黨廈門市第二區黨部贈

淡
法

唐宗著

自序

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

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

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

治

法

自序

四

治法目次

第一章 人治與法治

第二章 集權與分治

第三章 分治與聯邦

第四章 分治之次序

第五章 縣政府

第六章 省政府

第七章 中央政府

第八章 縣分治與軍事

第九章 縣分治與財政

第十章 縣分治與教育

第十一章 縣分治與實業

治 法 目次

第十二章 縣分治與選舉

第十三章 縣分治與司法

第十四章 縣分治與交通

治法

第一章 人治與法治

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

來。政局屢變。柄政者以植黨自私爲主張。服務者以做官吃飯爲職志。元元之民。則以苟全性命爲希望。爲問四百兆人中。引國家爲己任者幾何人乎。標榜政見。以爭奪政權者。未嘗無人。無論其所標榜之政見。純爲一派。或一人之私利。就令所標榜者。確對於國家有所主張。要不外頭痛醫頭。脚痛醫脚之方法。國之不治如故也。若夫政黨作用。全在自身利害問題。所標榜之政見。又全以自身利害爲標準。其於國家之真正利害。固未嘗討論及之也。試思元年時聯邦統一之說。辯論可謂至烈。及袁氏稱帝。向之統一論者。乃有聯邦之主張。五年國會復活。向之主張地方分權者。乃有中央集權之爭持。若軍人專政。至今日而極矣。然護法軍興。南北分擾。向之主統一主集權者。又發揮地方分治之言論。且居然對於所謂「新文化」力表同情矣。不特此也。國人試回首以思。六年督軍團之亂。誰實致之。今日反對軍閥持論最激烈者。曾一念及當年唆使督軍干涉中央政權者。伊何人乎。今人痛罵政客。指爲國蠹。吾初甚疑之。民國主權在乎國民。四百兆人孰無政治關係。乃區別一類。名曰政客。然則除此少數人之外。其餘國民均絕無政治關係乎。故以國體言之。政客二字。實無存在之價值。及綜察九年來

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

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

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

改造。循何途徑。乃得達此最後之目的。此則本論所由作也。

第二章 集權與分治

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

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

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