



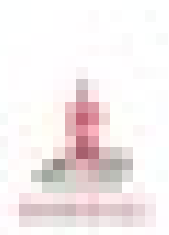
萧公权文集

# 宪政与民主

 中国人民大学出版社

光緒二十五年

光緒二十五年



光緒二十五年



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

萧公权文集

# 宪政与民主

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目(CIP)数据

宪政与民主/萧公权著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 7

(萧公权文集)

ISBN 978-7-300-18872-0

I. ①宪… II. ①萧… III. ①宪法-关系-民主-中国-近代-文集 IV. ①D921.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 151237 号

萧公权文集

宪政与民主

萧公权 著

Xianzheng yu Minzhu

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 158 mm×236 mm 16 开本

版 次 2014 年 6 月第 1 版

印 张 8.25 插页 3

印 次 2014 年 6 月第 1 次印刷

字 数 143 000

定 价 36.00 元

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

## 原序

前几年作者留滞成都的时候，承朋友们督促，在教学的余暇，偶尔写点讨论时事的文字，在若干刊物上发表。来南京之前，吴惠人教授来信说刘百闵先生愿意把作者所写有关宪政的文字汇集付印，希望从速送稿。自省并无高明深刻的见解，值得重行刊印流传。但以部分友人每以个人对于宪政的意见如何相问，重复口答，颇觉费辞，现在有这个良机，可以作一种省事的“书面答复”，当然乐于接受。因此到南京后便搜检旧作，把勉强可以见人的几篇，寄交刘先生付印，并且杜撰了“宪政与民主”一个好看的书名。现在行宪业已开始，书中所发的片段零星议论有一些已经过时了。但作者相信个人对于中国宪政的基本认识尚没有修改之必要。

第一届国民大会开会时一部分代表发动了一个修改宪法的运动。主张修宪者的最大理由似乎有两个：宪法的条文不完善和制宪时的特殊环境已改变。一部分的国大代表希望在两年之后，再度集会时来推进修宪的工作。作者承认任何宪法都可以修改，并且在不能适用的时候必须修改。但同时作者也承认宪法不可以轻易修改。宪政就是法治。宪政的成立，有赖于守法习惯的培养。在我们缺乏守法习惯的中国，严守宪法的习惯远比条文完美的宪典为重要。如果宪法可以轻易修改，任何人都可以藉口条文有缺点，企图以修改宪法为名，遂其便利私意之实。现行宪法纵不完善，似乎还不至恶劣到开始行宪，即需修宪的程度。照宪法规定，国民大会六年必须开会一次。因此至少六年当中有一个修宪的机会。任何迅速的进步，似乎不至于迅速到使得六年可以修改一次的宪法成为国家进步的障碍，“行宪国大”开会时候的政治环境诚然异于“制宪国大”开会时候的政治环境，最重要而显明的差异就是中国的政治局势同多党共同“协商”而转入于三党联合戡乱。“协商”局势对于宪法最大的影响似乎有两点，

第一是因为各党的主张，把“五五宪草”所拟定略近于总统制的中央制度改为略近于内阁制的中央制度，第二是略为加强草案所拟定的地方制。这两个由协商影响而采取的制度是否果然优于原拟，是一个可以讨论的问题。但我们不经试行，实在无法断定它们的好坏。如果说，不修改宪法而行宪法所规定的制度是以全国的安危作尝试，那么试行修改宪法后所立的制度，那个制度既然未经在中国行过，岂不也是以国家作尝试吗？

作者久已渴望民主宪政的实现。他在这本小书中的意见纵然可能有许多错误，但希望能够由这些意见而引起了国人对于宪法更大的注意，引出了时贤对于宪政更高明正确的主张，使宪政能够早日纳入正轨，逐步前进。

除了感谢刘百闵、吴惠人两先生外，作者对于督促他写这些文字的各位先生和原来发表它们的各刊物主编者同样表示谢意。

民国三十七年五月一日序于南京

《宪政与民主》

作者：萧公权

本书中文简体字版由联经出版事业公司授权出版，原著作名《宪政与民主》

Simplified Chinese version © 2014 by China Renmin University Press.

All Rights Reserved.

## 目 录

均权与均势 .....	1
均权与联邦 .....	4
论县政建设 .....	7
施行宪政之准备 .....	11
宪政的条件 .....	15
说言论自由 .....	18
宪政卑论 .....	20
宪政实施后之中央政制 .....	23
怎样研究宪草 .....	26
宪政的心理建设 .....	29
宪政二疑及其答复 .....	33
英美民主政治 .....	35
中国君主政体的实质 .....	39
地方民意机构的初步检讨 .....	50
低调谈选举 .....	65
制宪与行宪 .....	69
论宪草中的国体 .....	74
宪法与宪草 .....	77
中华民国宪法述评 .....	97
说民主 .....	108
中国政党的过去与将来 .....	115
论选举 .....	120



## 均权与均势

《独立》二〇八号《论中央与地方的关系》一文里面，陈之迈先生提出了一个很重要的政治问题。陈先生以为“自从秦代统一中国以来，我们一向的理想是中央集权的政制”。但是事实上“地方的官吏不一定是绝对服从中央的，不服从中央有时是很方便的，并且是很有利益的”。所以集权理想和地盘主义的趋势是永远相冲突，因此引起了政制上的重大纠纷。陈先生主要的结论是：

二千多年来，中央政府总是高悬集权为理想，制为层层监视的官员或机关，希望监视者与被监视者彼此牵制，中央从中贯彻其势力。同时，二千多年来，地方政府的官吏纵然在拜命之初是最忠君爱国的，一到了地方，便感觉到中央统制的掣肘，而发生一种反集权的心理。

这种反集权心理可用四种方法表现：

第一，他们把他们的“地盘”封锁起来……拒绝执行中央的命令，拒绝解款到中央去。

第二，为保持其地盘不为中央的武力征服，他们征集人民，组织有力的军队。……

第三，他们希图扩张势力，故有时与别的地方联合起来对抗中央，组织所谓“联防”。

第四，最可耻的是他们时常凭藉着外国的势力来对抗中央。……

陈先生所提出补救的方法是：

(一) 中央政府应该放弃其集权的梦想，而产生一种合宜的“中央地方

权责划分纲领”。……

(二) 地方政府应该同中央政府通力合作。……

但是陈先生又加以声明，“在这两点上，中央的责任比地方的责任重要”，而实现均权的途径，在中央与地方的诚意磋商。

我对于陈先生所主张的“均权”原则是无条件的接受。但我以为陈先生所举的理由和所得的结论似乎还有可以补充的地方。现在提出几点以就正于陈先生及读者。

自从秦代统一中国以来，政府总以“统一”为理想而未必总以集权为理想。“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”，成了政治的基本信条。但是改朝换代的时候总要闹一闹“因革损益”的大问题，而“扶衰救弊”是解决这问题的通用公式。集权与分权的政制便大体上更迭或参杂为用。我们姑且就统一的朝代说。秦代的郡守丞、县令长都是直接由皇帝任命，并且每年要向中央呈报政务。这是集权的郡县制。汉朝采用郡国制，在景帝三年以前诸王自治之权较大，酿成了七国的叛乱。三年以后把“国”权减削，中央且派相国以监视之。两汉的刺史各主一州。在西汉时代，刺史每年之末要亲到京师奏事，东汉时权力逐渐扩大，至灵帝时竟专州郡之政，养成了割据的风气。两汉虽没有尽“革”秦代的集权制，却也没有完全因袭它。此后隋唐两代的刺史虽名存实亡，非汉时之旧，但唐代的各道巡察使（后屡改名）尚不失集权的色彩。景云以后节度使统掌数州的军兵庶政，割据的局面比汉末还要严重。宋惩唐末及五代的失误，极力推行集权的制度。例如知府州军监县事的地方官都由朝臣京官出任，如巡按地方的使官甚多，都由中央差遣，如各路的民兵、刑狱、财赋由中央派官分掌，每遇较重要的事件须呈报中央施行。因为宋代集权制度实行比较彻底，所以在南渡以后每有人把政府无力御侮的过失算在集权制的账上。陈亮曾说：“郡县太轻于下而委琐不足恃，兵财太关于上而迟重不易举。”其结果是“郡县空虚，本末俱弱”。元代的行中书省制倾向于分权，明代虽沿袭前代的行省，集权的成分却比较增高。清代总督、巡抚的权力，比较明代因事而设，废置不定的总督巡抚较为重大，集权的程度又不及明代。到了末年竟有北洋打仗，南洋中立的异闻。

如果上面我对于历代中央与地方关系的见解尚非尽误，我们似乎可以说：（一）在理想和事实上二千年来并没有贯彻集权的政制，（二）陈先生所描写的反抗中央心理及行为是一代政治衰败后的非常现象而不是“天下一统”盛世的正常现象，（三）“地盘主义”的盛行，除其他原因外，每由于地方之“集权”——地方长官总揽一方之兵民财运种种大权——而不一定是中央集权的反

响。其实，就历史的事实看来，反抗中央集权举动的发生，往往在地方集权成功以后。东汉的州牧，唐代的藩镇，民国的督军，都是如此。

均权或分权原则，在政治学上有不容否认的价值。但在实际应用之先，必须认清其成功的条件。第一，实行均权，须以政治统一为条件，而不可用“均权”为应付地盘主义的工具。理由是很明显的。试看欧美各洲，已经根本解决了中央与地方政府关系问题的国家，也就是早先已经解决统一问题的国家。倘若统一问题没有解决，地盘主义依然猖獗，在这种情形之下而行“均权”，想由中央政府与地方当局的磋商而产生合宜的“中央地方权责划分纲领”，势难有效。地盘主义者的欲望甚大，而且态度无常。要他们放弃割据的利益，差不多等于“与虎谋皮”。让中央迁就割据，牺牲统一，也不免像“削足就履”。第二，均权制度的施行，必须待各级政府大体上已养成“法治”的习惯，国内重要的政治或军事纠纷已经解决。不然，任何均权的规定，不免成为具文。

根据以上的见解，我觉得陈先生过于热心均权制度的实现，同时似乎过于轻视政治统一的价值，而有对地盘主义让步的危险。也许我误解了陈先生的意思。但无论如何，我相信与统一不相容的中央与地方分权，实在只是均势，而不配称为均权。我相信真正均权的实现，当从比较基本踏实的工作上努力，不可把希望放在一切应变的政治磋商上面。有两件事至少是必须要做的：为消灭地方集权起见，地方政府必须军民分治，而全国的军令必须统一于中央。为培养地方健全的政治能力起见，必须推行地方自治，消除地方专制。这两件事虽然已是“卑之勿甚高论”，实行起来也要相当长远的时日。要想已经尝到地方集权专制滋味的地方当局接受现代法治精神的均权制度，不是一桩容易的事。除非是他们认识了国家的立场，自动放弃不合理的特权，或者是中央贯彻统一，使他们不得不就范；均权的理想同中央集权的理想一样的不能实现。如果统一的均权可以和平的代价取得，我们应当努力于和平的方法。如果和平的方法行不通，万不得已的实力手段也未尝不可用。北美合众国一八六五年以后的统一和均权制度比前更形稳固了，就是一个很好的例子。据这几天报纸上所登载的消息，因广东军人中深明大体者表示服从中央，所以两广问题和平解决的希望又扩大起来。这的确是一件值得庆幸的事。但同时我希望和平解决的结果，不是暂时的均势，而是统一的均权。

原载《独立评论》第二一〇号（民国二十五年七月十九日）

## 均权与联邦

在本刊二一〇号里我曾略论均权和均势的分别，藉此与陈之迈先生讨论中央与地方关系的问题。多承陈先生不弃，在二一一号里发表了一篇近五千字《论均权与统一》的文章，对于我的意见有所辩驳。如此一来一往，几乎有酿成“笔战”之势。陈先生声势浩大，我决非他的敌手。但是在被迫投降之先，我还有“余勇可贾”，再略述我的意见。

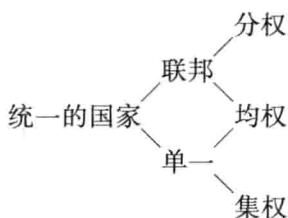
陈先生《论中央与地方的关系》一文虽然讨论一个政制的基本问题，似乎也是针对两广事件而发的。我同意他所主张的均权原则，但不同意他所建议实行这个原则的方法。为便利读者起见，我把我在《均权与均势》一文里所提出，并且现在仍坚持的几点，简述如下：第一，要实行均权，须先统一，须先除去地方的“集权”。第二，要除去地方的“集权”，须促成军权的统一（地方的军民分治）及人民的自治。第三，均权制度成功的条件，是各级政府大体上具有法治的习惯。这是我对于中央与地方关系所抱的见解，且承陈先生表示，“当然是要紧的”。倘若我没有误解他的意思，我以为我们主要的意见是相当的接近。

陈先生最不满意于我的地方是我没有区分集权与统一。他反覆譬解，博引旁征，以求铲除“统一与集权混谈的恶习”。因为：

我们得根本承认实行联邦均权的国家也是能统一的国家。统一的对待名辞是瓜分割据（例如一省或数省或一地方宣布独立）；联邦（分权，均权）的对待名辞是单一（集权）的国家。如果我们弄清楚了这一点，我们便不必学民初之时一样，提到联邦便认为是存心破坏统一，而能在合理的原则上建造一个中央地方权责清明的“均权制度”。

这一段话说得非常明快。倘若我果然把集权与统一混为一谈了，陈先生的袭击当然要使我“全军覆没”。但是微幸，我虽未曾明白地区分统一与集权，却并没有使他们亲善之极，合为一体。陈先生如果注意我在前文里曾说，“北美合众国一八六五年以后的统一和均权制度比前更形稳固”，必定不会说我把统一与集权混为一谈，或把均权与统一认为两不相容——除非陈先生以为一八六五年以后美国变成了单一国。“稍通西洋史者都能承认这是不可通的看法。”民国初年政论家的“恶习”因为我尚未曾染上，不敢“掠美”，而陈先生这方面的袭击虽然有力，但其结果只等于现代国家中之战斗演习，所“战胜”者不过是自己安排的假想敌。

陈先生把联邦与均权或分权看成完全同义的名辞。在原则上这是不错的，但似乎也还有可以考虑的地方。一切联邦的国家都采用分权制，但是分权的程度或情形不尽相同。一切单一的国家都是集权的国家，但是集权的限度不必一样。法国可以代表高度集权的单一制，美国可以代表高度分权的联邦制。加拿大的分权程度不及美国，英国的集权较之法国亦有逊色。《建国大纲》说明中央地方权限的时候不用分权而用均权的字样，似乎有特殊的用意。《建国大纲》所指示，宪法草案所规定和现行的政制，显然是单一而非联邦。现在我们的问题是：单一的国家能否均权？如果我们严守陈先生的界说（即单一=集权，联邦=分权或均权），我们的答案当然是：不能。但如果我们略为变通，拿均权这个名辞来表示程度较低的分权（或程度较低的集权），我们的答案是：可以。我们不妨把上面的意思，用下图表明：



“地方”一个名辞的含义也颇复杂。至少它可以同时指自治的单位（如我国之县）和介乎中央与这些单位之间的组织（如我国之省）。陈先生和我以往的讨论都偏于后者。其实在中国的情形之下，均权的对象应注重前者。均权的要义不过是把有全国一致性质的事务和有因地制宜性质的事务分别划归中央与地方政府。我们可以按照均权的原则，充分扩张县市的自治权，却并不必须增加省的独立性。我们的理想略近于英国的地方自治而与美国的各邦联邦不同。如此我们可以避免联邦制分崩离析可能的危险（如 Bryce 所说）而受均权制的实惠。

关于中国历史上集权分权的事实，我以为本刊八十一号陶希圣先生的一篇

论文可以供我们的参考。陶先生说“从来的行政只有地方的行政”。这是极敏锐正确的观察。历来的县官，在他一县范围之内，职权甚为广泛。就拿号称集权的宋朝说，县令的职权是“掌总治民政，劝课农桑，平决狱讼……”（《宋史·职官志》）。因为职权广泛，所以地方官可以不必秉承中央而自办“因地制宜”的事务。例如王安石知鄞县时行青苗法以便利农人，如崔立知江阴军教民濬港溉田，开河通运，如吴遵路知常州预市米备荒等事务，都不是彻底一贯的集权制下所许可的。其实中国以往的制度固然不是现代的分权，亦何尝不是真正的集权。我们如说“地盘主义”是集权的结果，恐怕不很确当。

上面探讨的结论是：“我们所赞同的均权制不一定是联邦制，而单一的国家也可以均权。”这样说法，也许不合政治学者普通的论调。但我希望陈先生和读者能“不以辞害意”，对于鄙见加以实质的指正。末了还要附带声明，陈先生所抱中央与“带有割据色彩的地方当局”商谈均权而得着消灭地盘主义结果的“幻想”，我认为是近乎“美言不信”。但是关于这点，我不坚持。我希望陈济棠、李宗仁、白崇禧诸公能证明我的错误。

（七月三十一日）

原载《独立评论》第二一三号（民国二十五年八月九日）

## 论县政建设

吾国当局数年来颇致力于县政之革新与地方之建设。其中措施，如实验县之设立，县政人员之训练，县政调查之举行，皆足以觐见努力之趋向。至于县政制度之本身，亦曾经一度重要之改革，尤为留心国事者所不可不注意。按四五年前党国领袖秉承中山先生遗教，著手于推行人民自治。然未获成绩，终遭失败。盖人民之习惯难移，知识不足，对此新政，不特漠然，且怀疑惧。视纳捐为苛敛，目指导为压迫。自治所以利民，不图反转为扰民之政。政府因见自治之尚非其时，乃依据匪区善后之经验，别采吏治警治之原则，建立现行之制度。省府则合署办公，行政有专员督察。县府裁局，设科治事。区设署长，民编保甲。凡此诸端，自成系统。吾人若以政治学中之名辞，说明此项制度之改革，则由自治而变为吏治，实不啻离分权而趋于集权。意义重大，不待赘言矣。然本文所欲讨论者不在分权集权二原则之是非，而为吾国现行制度之实际利弊。吾人所欲探求者为自治所遭遇之困难，是否因吏治而尽消灭。如其不然，补救之方何在。吾人所采观点，为纯粹县政建设之观点。其他观点，如国防军事等虽极重要，暂不参入。所讨论之对象，偏重于已经改革，较有进步之各县。其旧习尚深，积弊未除者亦姑置不论焉。

窃谓县政建设之困难，有显而易见者四端：一曰人民之知识未开，狃于旧习；二曰县政人才之缺乏；三曰地方势力之障碍；四曰建设经费之支出。四难不去，则任何建设难收美满之效果。就制度论，则人民知识与习惯之困难，对自治为较重大，较直接，而对吏治为较轻减，较间接。现行制度之优点，此为最明。然按之实际，亦仅止于避免困难，尚未必能作根本之解决。惟此事牵涉教育，范围綦广，暂不讨论，只就其他三端，一抒鄙见。

请先论人才之困难。吾国习惯，素轻亲民之官。清季已然，民国尤甚。盖县长秩小位卑，权微事冗，遂为自命才能出众者所不愿为，而为之者又不必才能之士。佐治人员，更无论矣。才难之因，此为最要。自治吏治，两皆不免。政府深见此失，力思矫正，其措施之最要者殆为县政人员之训练。其办法之大概为：遴选现任人员及招致毕业学生，给与适宜之训练而加以考核。合格者任用留用，不合格者令其解职。用意立法，两均甚善。切实执行，必有良效。然尚有二事，宜加注意。政府欲罗致人才，宜使一般人士发生县政服务之兴趣，欲训练之切于实用，宜注重于养成深人民间之志趣。欲达前项目的，宜改善县政人员之待遇及出路。欲达后项目的，宜培养其对人民之同情与了解。尝谓国民服务于社会之动机，为公亦复为私。故奖励人才，要以合法之名利劝诱为最有力。所谓改善县政人员待遇及出路者，处今日财政支绌之时，固不必以大量增加薪给为上策。然出路一层，尚有游刃之余地。政府似宜定为升转之法，使县府人员从政达到一定年限，且经考格具有治绩者得升级擢用于省府，或登庸于中央。同时亦不妨规定各级政府中某一部分人员之选任，须具有县政成绩之资格，于考试征荐外别辟铨叙之途。如此则不特才志之士乐于从政，县府人员免于职守，而上级政府中有此身历地方政事，目击民间艰苦之人员参加工作，其于全国之政治及建设，岂云小补。办法虽至平庸，亦未始非增进人才之一道也。官民隔阂，为吾国一大陋习。其起因固半由于人民之愚懦，半亦由于官长之易作威福。昔日县令掌生杀在我之权，今诚已不复存。然即在目前较进步之诸县官长中，恐不免仍有轻视乡民者在。盖居统治领导地位之人，最易流入于优越自尊之心理。于是对县政本体之人民既乏同情，且亦不求了解。建设事项一遇人民之误解或反对，自无委曲开导之耐心，而辄以大刀阔斧之强制执行了事。只知建设之本身有利，而不思施行失当之建设，每利失而弊生。只自信操清心热之无愧，而不顾失人心之可惜。只知乡愚之不足与喻于改革，如古人所谓民可使由，不可使知者，而不虑官民因此愈形隔阂，豪绅胥吏因此愈得肆其奸邪。凡此困难，惟有培养县政人员“到民间去”之兴趣可以解除。故训练教材，应特别注意于此，务使人人了然。民虽无知，却为县政之主体，理宜善导，不可迫使；何况民虽愚而有智，对于有利之善政，初或不解，及其效验既著，无有不心悦诚服者，又何必处处以高压强制行之乎。故吾谓县政人员训练，除灌输现代专门之智识，养成发扬蹈厉之精神外，尤宜培植临民之正确态度。旧史“循吏传”中所纪，颇不乏慈祥恺悌，爱民如伤，利民如不及之县官言行。其政事之内容虽不必适合于现代社会，而其对人民之态度则或有足以矫正吾人之过失者。政府如能养成多数具有科学家冷静头脑，改革家紧张情绪，及循吏宽仁风度，慈爱心肠之县政人员，则县政建设之进行，必可得惊人之结果。理想虽高，



诚未易达，然训练人才不可不怀此为最后之鹄的也。

县政建设之又一困难为地方恶势力之阻挠。吾国幅员广阔，地方与中央难维密切之关系。二十余年中割据分划之影响，尤足使国家法令，格于地方。近年统一逐渐完成，局势已大异于昔。然尚有一种潜力甚大，历史甚久之地方势力，一时未易消除者，则城乡间之胥吏豪绅是。前者经县府整顿之后，大体尚知敛迹，后者则以不在正式组织之中，势力依然可畏。此辈横互于县府与人民之间，每能操纵赋税保卫诸务，上下其手，于中取利。政府欲革其弊则力不逮，有时且不得不假手彼侪，推行政事。建设之效力，辄因其阻挠或舞弊而大为减色。熟悉地方弊端者类能道之，无待于兹赘举。此种困难，自治吏治，同样遭遇。根本铲除，既非易事，惟有思治标之法耳。第一，县政人员宜深入民间，察其情伪，知厥甘苦。民隐由此上通，奸邪势可稍减。论者或疑县府公务多端，岂能得暇与小民接触。殊不知此种工作为一切建设之基本，此不可办，其他皆不免粉饰空虚之病矣。第二，凡建设事宜，举行之先，应精筹熟画，勿径贪速效，以免人民未蒙其利，反为豪绅造营私之机会也。

县政之又一困难为经费之支绌。中国之贫，久成定论。吾人睹民生困苦之情形，不得不承认生计建设之刻不容缓。然一思政府之财政窘迫，人民之负担已重，财力甚微（例如占人民绝对多数之农民，平均每人耕地，按照内政部最近发表之统计计算，不过三四亩左右），又觉建设工作之难于措手。困难之中，此最不易解决。开发全国富源，虽已由政府苦心擘划，戮力推行，然兹事体大，非积年累月不能见其端倪。在目前状况之下，愚以为与其增加人民负担以勉求成绩不甚可靠之建设，尚不如与民休息之为愈。闻县府经费，少者不过月得千圆左右。以此区区之数维持普通行政，犹感捉襟见肘之苦。高谈建设，岂非梦呓。

综上所述，县政建设之困难，并未因改制而自然消除。欲求解决，尚须努力。然不佞有丞欲声明者，则持论虽似悲观，而用意并非消极。指出建设之困难，所以矫正不健全之乐观，以求解决之途径，既非提倡知难而退，更非抹杀现制之优点与其已得之成绩也。抑又有进者，县政建设固有赖于刷新机构，亦绝不可忽视目标。建设所以复兴民族，而利民为其第一义。所谓利民者初不必好高骛远。吾国多数之人民忍苦耐劳，需求甚低。衣食不乏，赋税不苛，盗贼不扰，如此而已。所谓利民，范围不外乎此。马伯援先生“百姓真好”，“好官易为”之言（见《为宰十月记》），诚足以供从事县政者之玩味。余谓一切县政之组织与建设，如不合于利民之目的，皆不能认为有真正之价值。县政譬如一架机器，民利为其当然之出品。刷新机器，增加效率之目的，在乎制造大量出品。否则轮飞轴舞，亦不过虚掷动力。今日县政改革之成绩，是否已越过修理