

憲 政 與 民 主

蕭公權著

蕭公權先生全集⑧

憲政與民主

蕭公權·著

出版說明

一、蕭公權先生（1897-1981）一代通儒，士林共仰。民國六十八年春，本公司約請汪榮祖教授編輯「蕭公權先生全集」，其間因版權交涉與編校工作遷延時日，全集未克於先生生前出版，不勝遺憾。

二、全集計分九冊，凡先生重要著作，均一一收入。

三、第一冊收集先生自傳、書信、談話及紀念文字，滙為一編，名為「道高猶許後生聞——自傳·書信·談話錄」。

四、第二冊係根據先生手書詩詞「迹園詩稿」，「迹園詩續稿」暨「畫夢詞」等三種，合為一帙，影印出版，名為「小桐陰館詩詞」。

五、第三冊「政治多元論」(*Political Pluralism: A Study in Contemporary Political Theory*)為先生博士論文，特譯為中文出版。

- 六、〔中國政治思想史〕原於民國三十四年由上海商務印書館出版，今詳加校訂，增列相關論文暨索引，重排出版，並遵先生親囑，列入全集第四冊。
- 七、第五冊〔翁同龢與戊戌維新〕，原為英文著作，刊於〔清華學報〕新一卷二期，特譯為中文出版。
- 八、第六、七冊分別為先生英文專著〔十九世紀之中國鄉村〕(Rural China, Imperial Control in the Nineteenth Century) 及〔康有為研究〕(A Modern China and a New World: Kang Yu-wei, Reformer and Utopian, 1858-1927) 二書，特聘專家逐譯為中文，陸續出版。
- 九、第八冊〔憲政與民主〕為先生論政之作，原書於民國三十七年出版於上海。
- 十、第九冊〔述園文錄〕收輯先生中文雜著暨中譯英文論著二篇。
- 十一、先生治學精勤，著作富贍，除專書外，散見中外報章雜誌，網羅匪易，為求完備，特將本編未收英文短篇論文存目編為「蕭公權先生全集未收論著目錄」，附於〔述園文錄〕書末，以供讀者參考。

弁言

蕭公權先生研治政治學，精湛篤實，然未嘗一日從政。抗戰期間，不少學人入仕，蕭先生亦曾為當局延請，但終覺其性格與志趣，僅可作在野之諍友，不能為朝上之黨官，乃婉謝不就。不做官並不就是漠視政治，不關心國事。蕭先生在其〔問學諫往錄〕中明言：

我雖始終不曾從政，但時常關心國事，並且撰寫政論，貢獻一偏之見，一得之愚，也算小盡匹夫之責任，借孔子的一句話來說，「是亦為政」。

「是亦為政」就是以文字報國。此冊所輯者即是此報國文字的一部分。蕭先生自民國二十一年（一九三二）移講清華大學起，到民國三十七年（一九四八）去國前為止，撰寫了一系列的政論文字，圍繞民主與憲政一課題，分別發表於國內的著名報章與雜誌上。這些文字曾於戰後在南京輯印成書，即以〔憲政與民主〕為題。今據原書重排、重印、重校，列入蕭公權全集第八冊。

政論文字原有時間性。蕭先生針對抗戰前後國內的重大政治問題，所發之言論，諸如對國家體制的商榷、對憲法的評議、對民主與自由的闡述，以及對選舉的檢討等，已成明日黃花。但憲政與民主的大課題並未過時，仍然是我們追求的目標。何況蕭先生的平實言論風度與細密思考精神，足為後人的典範。因此，我們今日重讀此書，仍可從中得到益處，可以幫助我們回顧過去，瞻望將來。

如何回顧過去？蕭先生立論立意，沒有任何黨派立場，但憑個人的學問與品格，務求直率與坦白，曾說：「筆者所取的觀點，簡言之，是超黨派的『客觀』觀點。所謂客觀者，就是依據一般政治學的原理和具體的事實」（見本書一四〇頁）。是則，此書可引導我們對抗戰前後中國追求憲政與民主的曲折道路，有深一層的了解。對研究民國憲政史者，尤可得啓悟的效果。

如何瞻望將來？蕭先生精通西洋政治學理，對「民主」、「自由」、「憲政」等概念的闡釋，都有高度的權威性；而根據其學識而發之主張，更有超時代的正確性，足資我們思考今後憲政與民主問題的依據和借鏡。書中勝義絡繹，茲列舉若干頗撲不破之論，作為讀者的參考：

(一) 論言論自由：「蓋非言論自由無以憲政，非行憲政無以得言論自由」（見本書二九頁）。

(二) 論選舉：「清潔的選舉不能一蹴而及，『譬如爲山，初覆一簣』。能够實行選舉，就是憲政的具體開端」（見本書一〇八頁）。

(三) 論妥協：「妥協不一定是壞事。對不同意見的妥協，爲了獲取有用的結果而妥協，爲了避免決裂分爭而妥協——這樣的妥協可以說是民主政治的一個運用原則」（見本書一一三頁）。

(四) 論民主：「政治民主注重個人自由，經濟民主注重人類平等。後者偏重物質的滿足，前者偏重意志的解放」（見本書一七四頁）。又曰：「什麼是民主？我們的簡單答覆是：人民有說話的機會，有聽到一切言論和消息的機會，有用和平方式自由選擇生活途徑的機會，有用和平方式選擇政府和政策的機會」（見本書一七八頁）。又曰：「民主政治只有從實地練習的過程中建立起來」（見本書一九四頁）。

(五) 論反對黨：「一個民主國家必須要有健全的，經常存在的反對黨」。「凡是擁護民主憲政而願意用和平手段競爭的政黨，都有資格做忠實的反對黨」（見本書一八九頁）。

蕭先生在抗戰後期，希望中國能於戰後成爲「世界上民主重鎮之一」，雖然落空，但他所播下的一些憲政與民主的種籽，仍然藉此冊保存。讓我們盼望這些種籽能有一天開出憲政之花，民主之果。

汪榮祖 謹撰於柏堡白舍

一九八二年八月廿一日

原序

前幾年作者留滯成都的時候，承朋友們督促，在教學的餘暇，偶爾寫點討論時事的文字，在若干刊物上發表。來南京之前，吳惠人教授來信說劉百閔先生願意把作者所寫有關憲政的文字彙集付印，希望從速送稿。自省並無高明深刻的見解，值得重行刊印流傳。但以部分友人每以個人對於憲政的意見如何相問，重複口答，頗覺費辭，現在有這個良機，可以作一種省事的「書面答覆」，當然樂於接受。因此到南京後便搜檢舊作，把勉強可以見人的幾篇，寄交劉先生付印，並且杜撰了「憲政與民主」一個好看的書名。現在行憲業已開始，書中所發的片段零星議論有一些已經過時了。但作者相信個人對於中國憲政的基本認識尚沒有修改之必要。

第一屆國民大會開會時一部分代表發動了一個修改憲法的運動。主張修憲者的最大理由似乎

有兩個：憲法的條文不完善和制憲時的特殊環境已改變。一部分的國大代表希望在兩年之後，再度集會時來推進修憲的工作。作者承認任何憲法都可以修改，並且在不能適用的時候必須修改。但同時作者也承認憲法不可以輕易修改。憲政就是法治。憲政的成立，有賴於守法習慣的培養。在我們缺乏守法習慣的中國，嚴守憲法的習慣遠比條文完美的憲典為重要。如果憲法可以輕易修改，任何人都可以藉口條文有缺點，企圖以修改憲法為名，遂其便利私意之實。現行憲法縱不完善，似乎還不至惡劣到開始行憲，即需修憲的程度。照憲法規定，國民大會六年必須開會一次。因此至少六年當中有一個修憲的機會。任何迅速的進步，似乎不至於迅速到使得六年可以修改一次的憲法成為國家進步的障礙。「行憲國大」開會時候的政治環境誠然異於「制憲國大」開會時候的政治環境，最重要而顯明的差異就是中國的政治局勢由多黨共同「協商」而轉入於三黨聯合戩亂。「協商」局勢對於憲法最大的影響似乎有兩點，第一是因為各黨的主張，把「五五憲草」所擬定略近於總統制的中央制度改為略近於內閣制的中央制度，第二是略為加強草案所擬定的地方制。這兩個由協商影響而採取的制度是否果然優於原擬，是一個可以討論的問題。但我們不經試行，實在無法斷定它們的好壞。如果說，不修改憲法而行憲法所規定的制度是以全國的安危作嘗試，那麼試行修改憲法後所立的制度，那個制度既然未經在中國行過，豈不也是以國家作嘗試嗎？

作者久已渴望民主憲政的實現。他在這本小書中的意見縱然可能有許多錯誤，但希望能夠由這些意見而引起了國人對於憲法更大的注意，引出了時賢對於憲政更高明正確的主張，使憲政能夠早日納入正軌，逐步前進。

除了感謝劉百閔吳惠人兩先生外，作者對於督促他寫這些文字的各位先生和原來發表它們的各刊物主編者同樣表示謝意。

民國三十七年五月一日序於南京

目錄

出版說明	一
弁言	三
原序	七
均權與均勢	一
均權與聯邦	六
論縣政建設	一〇
施行憲政之準備	一五
憲政的條件	二二

說言論自由·····	二七
憲政卑論·····	三〇
憲政實施後之中央政制·····	三四
怎樣研究憲草·····	三九
憲政的心理建設·····	四三
憲政二疑及其答復·····	五〇
英美民主政治·····	五三
中國君主政體的實質·····	六〇
地方民意機構的初步檢討·····	七八
低調談選舉·····	一〇二
制憲與行憲·····	一〇九
論憲草中的國體·····	一一六
憲法與憲草·····	一二〇
中華民國憲法述評·····	一五三
說民主·····	一七一
中國政黨的過去與將來·····	一八三
論選舉·····	一九二

均權與均勢

〔獨立〕二〇八號「論中央與地方的關係」一文裏面，陳之邁先生提出了一個很重要的政治問題。陳先生以爲「自從秦代統一中國以來，我們一向的理想是中央集權的政制。」但是事實上「地方的官吏不一定是絕對服從中央的，不服從中央有時是很方便的，並且是很有利益的。」所以集權理想和地盤主義的趨勢是永遠相衝突，因此引起了政制上的重大糾紛。陳先生主要的結論是：

二千多年來，中央政府總是高懸集權爲理想，制爲層層監視的官員或機關，希望監視者與被監視者彼此牽制，中央從中貫徹其勢力。同時，二千多年來，地方政府的官吏縱然在拜命之初是最忠君愛國的，一到了地方，便感覺到中央統制的掣肘，而發生一種反集

權的心理。

這種反集權心理可用四種方法表現：

- 第一，他們把他們的「地盤」封鎖起來，……拒絕執行中央的命令，拒絕解款到中央去。
- 第二，為保持其地盤不為中央的武力征服，他們徵集人民，組織有力的軍隊。……
- 第三，他們希圖擴張勢力，故有時與別的地方聯合起來對抗中央，組織所謂「聯防」。
- 第四，最可恥的是他們時常憑藉着外國的勢力來對抗中央。……

陳先生所提出補救的方法是：

- (一) 中央政府應該放棄其集權的夢想，而產生一種合宜的「中央地方權責劃分綱領」。……
- (二) 地方政府應該同中央政府通力合作。……

但是陳先生又加以聲明，「在這兩點上，中央的責任比地方的責任重要」，而實現均權的途徑，在中央與地方的誠意磋商。

我對於陳先生所主張的「均權」原則是無條件的接受。但我以為陳先生所舉的理由和所得的結論似乎還有可以補充的地方。現在提出幾點以就正於陳先生及讀者。

自從秦代統一中國以來，政府總以「統一」為理想而未必總以集權為理想。「普天之下，莫非王土，率土之濱，莫非王臣」，成了政治的基本信條。但是改朝換代的時候總要鬧「因革損益」的大問題，而「扶衰救弊」是解決這問題的通用公式。集權與分權的政制便大體上更迭或

參雜為用。我們姑且就統一的朝代說。秦代的郡守丞、縣令長都是直接由皇帝任命，並且每年要向中央呈報政務。這是集權的郡縣制。漢朝採用郡國制，在景帝三年以前諸王自治之權較大，釀成了七國的叛亂。三年以後把「國」權減削，中央且派相國以監視之。兩漢的刺史各主一州。在西漢時代，刺史每年之末要親到京師奏事，東漢時權力逐漸擴大，至靈帝時竟專州郡之政，養成了割據的風氣。兩漢雖沒有盡「革」秦代的集權制，卻也沒有完全因襲它。此後隋唐兩代的刺史雖名存實亡，非漢時之舊，但唐代的各道巡察使（後屢改名）尚不失集權的色彩。景雲以後節度使統掌數州的軍兵庶政，割據的局面比漢末還要嚴重。宋懲唐末及五代的失誤，極力推行集權的制度。例如知府州軍監縣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、刑獄、財賦由中央派官分掌，每遇較重要的事件須呈報中央施行。因為宋代集權制度實行比較徹底，所以在南渡以後每有人把政府無力禦侮的過失算在集權制的帳上。陳亮曾說：「郡縣太輕於下而委瑣不足恃，兵財太關於上而遲重不易舉。」其結果是「郡縣空虛，本末俱弱」。元代的行中書省制傾向於分權，明代雖沿襲前代的行省，集權的成分卻比較增高。清代總督、巡撫的權力，比較明代因事而設，廢置不定的總督巡撫較為重大，集權的程度又不及明代。到了末年竟有北洋打仗，南洋中立的異聞。

如果上面我對於歷代中央與地方關係的見解尚非盡誤，我們似乎可以說：（一）在理想和事實上二千年來並沒有貫徹集權的政制，（二）陳先生所描寫的反抗中央心理及行為是一代政治衰敗後的非常現象而不是「天下一統」盛世的正常現象，（三）「地盤主義」的盛行，除其他原因

外，每由於地方之「集權」——地方長官總攬一方之兵民財運種種大權——而不一定是中央集權的反響。其實，就歷史的事實看來，反抗中央集權舉動的發生，往往在地方集權成功以後。東漢的州牧，唐代的藩鎮，民國的督軍，都是如此。

均權或分權原則，在政治學上有不容否認的價值。但在實際應用之先，必須認清其成功的條件。第一，實行均權，須以政治統一為條件，而不可用「均權」為應付地盤主義的工具。理由是很明顯的。試看歐美各洲，已經根本解決了中央與地方政府關係問題的國家，也就是早已已經解決統一問題的國家。儼若統一問題沒有解決，地盤主義依然猖獗，在這種情形之下而行「均權」，想由中央政府與地方當局的磋商而產生合宜的「中央地方權責劃分綱領」，勢難有效。地盤主義者的慾望甚大，而且態度無常。要他們放棄割據的利益，差不多等於「與虎謀皮」。讓中央遷就割據，犧牲統一，也不免像「削足就履」。第二，均權制度的施行，必須待各級政府大體上已養成「法治」的習慣，國內重要的政治或軍事糾紛已經解決。不然，任何均權的規定，不免成為具文。

根據以上的見解，我覺得陳先生過於熱心均權制度的實現，同時似乎過於輕視政治統一的價值，而有對地盤主義讓步的危險。也許我誤解了陳先生的意思。但無論如何，我相信與統一不相容的中央與地方分權，實在祇是均勢，而不配稱為均權。我相信真正均權的實現，當從比較基本踏實的工作上努力，不可把希望放在一切應變的政治磋商上面。有兩件事至少是必須要做的：為消滅地方集權起見，地方政府必須軍民分治，而全國的軍令必須統一於中央。為培養地方健全的

政治能力起見，必須推行地方自治，消除地方專制。這兩件事雖然已是「卑之勿甚高論」，實行起來也要相當長遠的時日。要想已經嚐到地方集權專制滋味的地方當局接受現代法治精神的均權制度，不是一樁容易的事。除非是他們認識了國家的立場，自動放棄不合理的特權，或者是中央貫徹統一，使他們不得不就範；均權的理想同中央集權的理想一樣不能實現。如果統一的均權可以和平的代價取得，我們應當努力於和平的方法。如果和平的方法行不通，萬不得已的實力手段也未嘗不可用。北美合眾國一八六五年以後的統一和均權制度比前更形穩固了，就是一個很好的例子。據這幾天報紙上所登載的消息，因廣東軍人中深明大體者表示服從中央，所以兩廣問題和平解決的希望又擴大起來。這的確是一件值得慶幸的事。但同時我希望和平解決的結果，不是暫時的均勢，而是統一的均權。

原載〔獨立評論〕第二一〇號（民國二十五年七月十九日）

均權與聯邦

在本刊二一〇號裏我曾略論均權和均勢的分別，藉此與陳之邁先生討論中央與地方關係的問題。多承陳先生不棄，在二一一號裏發表了一篇約近五千字「論均權與統一」的文章，對於我的意見有所辯駁。如此一來一往，幾乎有釀成「筆戰」之勢。陳先生聲勢浩大，我決非他的敵手。但是在被迫投降之先，我還有「餘勇可賈」，再略述我的意見。

陳先生「論中央與地方的關係」一文雖然討論一個政制的基本問題，似乎也是針對兩廣事件而發的。我同意他所主張的均權原則，但不同意他所建議實行這個原則的方法。為便利讀者起見，我把我在「均權與均勢」一文裏所提出，並且現在仍堅持的幾點，簡述如下：第一，要實行均權，須先統一，須先除去地方的「集權」。第二，要除去地方的「集權」，須促成軍權的統一

（地方的軍民分治）及人民的自治。第三，均權制度成功的條件，是各級政府大體上具有法治的習慣。這是我對於中央與地方關係所抱的見解，且承陳先生表示，「當然是要緊的」。儼若我沒有誤解他的意思，我以為我們主要的意見是相當的接近。

陳先生最不滿意於我的地方是我沒有區分集權與統一。他反覆譬解，博引旁徵，以求剷除「統一與集權混談的惡習」。因為：

我們得根本承認實行聯邦均權的國家也是能統一的國家。統一的對待名辭是瓜分割據（例如一省或數省或一地方宣布獨立）；聯邦（分權，均權）的對待名辭是單一（集權）的國家。如果我們弄清楚了這一點，我們便不必學民初之時一樣，提到聯邦便認為是存心破壞統一，而能在合理的原則上建造一個中央地方權責清明的「均權制度」。

這一段話說的非常明快。儼若我果然把集權與統一混為一談了，陳先生的襲擊當然要使我「全軍覆沒」。但是徵幸，我雖未曾明白地區分統一與集權，卻並沒有使他們親善之極，合為一體。陳先生如果注意我在前文裏會說，「北美合眾國一八六五年以後的統一和均權制度比前更形穩固了」，必定不會說我把統一與集權混為一談，或把均權與統一認為兩不相容——除非陳先生以為一八六五年以後美國變成了單一國。「稍通西洋史者都能承認這是不可通的看法」。民國初年政論家的「惡習」因為我尚未曾染上，不敢「掠美」，而陳先生這方面的襲擊雖然有力，但其結果只等於現代國家中之戰鬥演習，所「戰勝」者不過是自己安排的假想敵。

陳先生把聯邦與均權或分權看成完全同義的名辭。在原則上這是不錯的。但似乎也還有可以

考慮的地方。一切聯邦的國家都採用分權制，但是分權的程度或情形不盡相同。一切單一的國家都是集權的國家，但是集權的限度不必一樣。法國可以代表高度集權的單一制，美國可以代表高度分權的聯邦制。加拿大的分權程度不及美國，英國的集權較之法國亦有遜色。「建國大綱」說明中央地方權限的時候不用分權而用均權的字樣，似乎有特殊的用意。「建國大綱」所指示，憲法草案所規定和現行的政制，顯然是單一而非聯邦。現在我們的問題是：單一的國家能否均權？如果我們嚴守陳先生的界說（即單一＝集權，聯邦＝分權或均權），我們的答案當然是：不能。但如果我們略為變通，拿均權這個名辭來表示程度較低的分權（或程度較低的集權），我們的答案是：可以。我們不妨把上面的意思，用圖表明如左：



「地方」一個名辭的含義也頗複雜。至少它可以同時指自治的單位（如我國之縣）和介乎中央與這些單位之間的組織（如我國之省）。陳先生和我以往的討論都偏於後者。其實在中國的情形之下，均權的對象應注重前者。均權的要義不過是把有全國一致性質的事務和有因地制宜性質的事務分別劃歸中央與地方政府。我們可以按照均權的原則，充分擴張縣市的自治權，卻並不必須增加省的獨立性。我們的理想略近於英國的地方自治而與美國的各邦聯治不同。如此我們可以避免聯邦制分離析可能的危險（如 Bryce 所說）而受均權制的實惠。

關於中國歷史上集權分權的事實，我以為本刊八十一號陶希聖先生的一篇論文可以供我們的參考。陶先生說「從來的行政祇有地方的行政」。這是極敏銳正確的觀察。歷來的縣官，在他一縣範圍之內，職權甚為廣泛。就拿號稱集權的宋朝說，縣令的職權是「掌總治民政，勸課農桑，平決獄訟……」（「宋史」「職官志」）。因為職權廣泛，所以地方官可以不必秉承中央而自辦「因地制宜」的事務。例如王安石知鄞縣時行青苗法以便利農人，如崔立知江陰軍教民濬港溉田，開河通運，如吳遵路知常州預市米備荒等事務，都不是澈底一貫的集權制下所許可的。其實中國以往的制度固然是現代化的分權，亦何嘗是真正的集權。我們如說「地盤主義」是集權的結果，恐怕不很確當。

上面探討的結論是：「我們所贊同的均權制不一定是聯邦制，而單一的國家也可以均權。」這樣說法，也許不合政治學者普通的論調。但我希望陳先生和讀者能「不以辭害意」，對於鄙見加以實質的指正。末了還要附帶聲明，陳先生所抱中央與「帶有割據色彩的地方當局」商談均權而得着消滅地盤主義結果的「幻想」，我認為是近乎「美言不信」。但是關於這點，我不堅持。我希望陳濟棠、李宗仁、白崇禧諸公能證明我的錯誤。

原載「獨立評論」第二一三號（民國二十五年八月九日）

（七月三十一日）

論縣政建設

吾國當局數年來頗致力於縣政之革新與地方之建設。其中措施，如實驗縣之設立，縣政人員之訓練，縣政調查之舉行，皆足以窺見努力之趨向。至於縣政制度之本身，亦曾經一度重要之改革，尤為留心國事者所不可不注意。按四五年前黨國領袖秉承中山先生遺教，著手於推行人民自治。然未獲成績，終遭失敗。蓋人民之習慣難移，知識不足，對此新政，不特漠然，且懷疑懼。視納捐為苛斂，目指導為壓迫。自治所以利民，不圖反轉為擾民之政。政府因見自治之尚非其時，乃依據匪區善後之經驗，別採吏治警治之原則，建立現行之制度。省府則合署辦公，行政有專員督察。縣府裁局，設科治事。區設署長，民編保甲。凡此諸端，自成系統。吾人若以政治學中之名辭，說明此項制度之改革，則由自治而變為吏治，實不啻離分權而趨於集權。意義重大，

不待贅言矣。然本文所欲討論者不在分權集權二原則之是非，而為吾國現行制度之實際利弊。吾人所欲探求者為自治所遭遇之困難，是否因吏治而盡消滅。如其不然，補救之方何在。吾人所採觀點，為純粹縣政建設之觀點。其他觀點，如國防軍事等雖極重要，暫不參入。所討論之對象，偏重於已經改革，較有進步之各縣。其舊習尚深，積弊未除者亦姑置不論焉。

竊謂縣政建設之困難，有顯而易見者四端：一曰人民之知識未開，狃於舊習；二曰縣政人才之缺乏；三曰地方勢力之障礙；四曰建設經費之支絀。四難不去，則任何建設難收美滿之效果。就制度論，則人民知識與習慣之困難，對自治為較重大，較直接，而對吏治為較輕減，較間接。現行制度之優點，此為最明。然按之實際，亦僅止於避免困難，尚未必能作根本之解決。惟此事牽涉教育，範圍甚廣，暫不討論，祇就其他三端，一抒鄙見。

請先論人才之困難。吾國習慣，素輕親民之官。清季已然，民國尤甚。蓋縣長秩小位卑，權微事冗，遂為自命才能出眾者所不願為，而為之者又不必才能之士。佐治人員，更無論矣。才難之因，此為最要。自治吏治，兩皆不免。政府深見此失，力思矯正，其措施之最重要者殆為縣政人員之訓練。其辦法之大概為：遴選現任人員及招致畢業學生，給與適宜之訓練而加以考核。合格者任用留用，不合格者令其解職。用意立法，兩均甚善。切實執行，必有良效。然尚有二事，宜加注意。政府欲羅致人才，宜使一般人士發生縣政服務之興趣，欲訓練之切於實用，宜注重於養成深入民間之志趣。欲達前項目的，宜改善縣政人員之待遇及出路。欲達後項目的，宜培養其對人民之同情與了解。嘗謂國民服務於社會之動機，為公亦復為私。故獎勵人才，要以合法

之名利勸誘爲最有力。所謂改善縣政人員待遇及出路者，處今日財政支絀之時，固不必以大量增加薪給爲上策。然出路一層，尙有游刃之餘地。政府似宜定爲升轉之法，使縣府人員從政達到一定年限，且經考格具有治績者得升級擢用於省府，或登庸於中央。同時亦不妨規定各級政府中某一部分人員之選任，須具有縣政成績之資格，於考試徵薦外別闢銓絀之途。如此則不特才志之士樂於從政，縣府人員勉於職守，而上級政府中有此身歷地方政事，目擊民間艱苦之人員參加工作，其於全國之政治及建設，豈云小補。辦法雖至平庸，亦未始非增進人才之一道也。官民隔閡，爲吾國一大陋習。其起因固半由於人民之愚懦，半亦由於官長之易作威福。昔日縣令掌生殺在我之權，今誠已不復存。然即在目前較進步之諸縣官長中，恐不免仍有輕視鄉民者在。蓋居統治領導地位之人，最易流入於優越自尊之心理。於是對縣政本體之人民既乏同情，且亦不求了解。建設事項一遇人民之誤解或反對，自無委曲開導之耐心，而輒以大刀闊斧之強制執行了事。祇知建設之本身有利，而不思施行失當之建設，每利失而弊生。祇自信操清心熱之無愧，而不顧失人心之可惜。祇知鄉愚之不足與喻於改革，如古人所謂民可使由，不可使知者，而不慮官民因此愈形隔閡，豪紳胥吏因此愈得肆其姦邪。凡此困難，惟有培養縣政人員「到民間去」之興趣可以解除。故訓練教材，應特注意於此，務使人人了了。民雖無知，卻爲縣政之主體，理宜善導，不可迫使；何況民雖愚而有智，對於有利之善政，初或不解，及其效驗既著，無有不心悅誠服者，又何必處處以高壓強制行之乎。故吾謂縣政人員訓練，除灌輸現代專門之智識，養成發揚蹈厲之精神外，尤宜培植臨民之正確態度。舊史「循吏傳」中所紀，頗不乏慈祥愷悌，愛民如傷，

利民如不及之縣官言行。其政事之內容雖不必適合於現代社會，而其對人民之態度則或有足以矯正吾人之過失者。政府如能養成多數具有科學家冷靜頭腦，改革家緊張情緒，及循吏寬仁風度，慈愛心腸之縣政人員，則縣政建設之進行，必可得驚人的結果。理想雖高，誠未易達，然訓練人才不可不懷此爲最後之鵠的也。

縣政建設之又一困難爲地方惡勢力之阻撓。吾國幅員廣闊，地方與中央難維密切之關係。二十餘年中割據分割之影響，尤足使國家法令，格於地方。近年統一逐漸完成，局勢已大異於昔。然尙有一種潛力甚大，歷史甚久之地方勢力，一時未易消除者，則城鄉間之胥吏豪紳是。前者經縣府整頓之後，大體尙知斂跡，後者則以不在正式組織之中，勢力依然可畏。此輩橫互於縣府與人民之間，每能操縱賦稅保衛諸務，上下其手，於中取利。政府欲革其弊則力不逮，有時且不得不假手彼儕，推行政事。建設之效力，輒因其阻撓或舞弊而大爲減色。熟悉地方弊端者類能道之，無待於效贅舉。此種困難，自治吏治，同樣遭遇。根本剷除，既非易事，惟有思治標之法耳。第一，縣政人員宜深入民間，察其情偽，知厥甘苦。民隱由此上通，姦邪勢可稍減。論者或疑縣府公務多端，豈能得暇與小民接觸。殊不知此種工作爲一切建設之基本，此不能辦，其他皆不免粉飾空虛之病矣。第二，凡建設事宜，舉行之先，應精籌熟畫，勿徑貪速效，以免人民未蒙其利，反爲豪紳造營私之機會也。

縣政之又一困難爲經費之支絀。中國之貧，久成定論。吾人觀民生困苦之情形，不得不承認生計建設之刻不容緩。然一思政府之財政窘迫，人民之負擔已重，財力甚微（例如佔人民絕對多

數之農民，平均每人耕地，按照內政部最近發表之統計計算，不過三四畝左右），又覺建設工作之難於措手。困難之中，此最不易解決。開發全國富源，雖已由政府苦心掣劃，戮力推行，然茲事體大，非積年累月不能見其端倪。在目前狀況之下，愚以為與其增加人民負擔以勉求成績不甚可靠之建設，尚不如與民休息之為愈。聞縣府經費，少者不過月得千圓左右。以此區區之數維持普通行政，猶感捉襟見肘之苦。高談建設。豈非夢囈。

綜上所論，縣政建設之困難，並未因改制而自然消除。欲求解決，尚須努力。然不佞有亟欲聲明者，則持論雖似悲觀，而用意並非消極。指出建設之困難，所以矯正不健全之樂觀，以求解決之途徑，既非提倡知難而退，更非抹煞現制之優點與其已得之成績也。抑又有進者，縣政建設固有賴於刷新機構，亦絕不可忽視目標。建設所以復興民族，而利民為其第一義。所謂利民者初不必好高騖遠。吾國多數之人民忍苦耐勞，需求甚低。衣食不乏，賦稅不苛，盜賊不擾，如此而已。所謂利民，範圍不外乎此。馬伯援先生「百姓真好」，「好官易為」之言（見「為宰十月記」），誠足以供從事縣政者之玩味。余謂一切縣政之組織與建設，如不合於利民之目的，皆不能認為有真正之價值。縣政譬如一架機器，民利為其當然之出品。刷新機器，增加效率之目的，在乎製造大量出品。否則輪飛軸舞，亦不過虛擲動力。今日縣政改革之成績，是否已越過修理機件之程序，而跳入開工出貨之階段，非不敏如余者所能妄測。當局於縣政建設之艱難辛苦，想已備嘗洞悉。篇中迂闊膚淺之言，雖無所當，或可以引起國人對此問題之注意歟。

原載「大公報」星期論文（民國二十五年九月六日）

施行憲政之準備

自三中全會於二月二十日議決國民大會召集日期以後，吾國已漸近憲法實施之光明坦途。近來中常會復通過修正國民大會組織法及代表選舉法一案，該兩項法規已經過立法程序，選舉工作即可積極進行。是憲政實施已踏入實際籌備之階段，尤當為國人所欣慰。雖然，就愚見所及，憲政之預備工作，似尚有在法規與選舉以外者。謹陳一得，以供參考。按中山先生之「建國大綱」，以一省達到完全自治為其憲政開始時期，而自治之程度，除物質之條件外，以各縣人民曾受四權使用之訓練為標準。蓋憲政之先，須經訓政之段落，乃得循序漸進之效。西洋學者亦嘗謂憲政之成功，有賴於人民之良好習慣，而非可專恃政府之法令，故憲法宜如草木之天然生殖而不可勉強人為也。今日距孫先生著「建國大綱」之時已逾十稔。時遷世易，殊不必墨守昔日擘畫之

成規。然回首北伐成功，軍政結束，以至今日，爲時亦非甚短，而訓政之工作，尙未見圓滿之效果。平心而論，不特三民主義未成學國同奉之信條，即一般人民之政治程度亦乏十分顯著之增加。揆之「遺教」，似覺歉然。故在今日人民無充分憲政準備之時，聞憲政實施之佳音，殊難免有一喜一懼之感。

讀者如疑鄙論之近乎空談，則請以現代之事實證之。現代之國家，就其立國之根本原則，可以大致分爲憲政與獨裁之二型。此兩類之國家，不特各有其特殊之政制，而其所以能各有成功者，則有賴適合其立國精神之心理背景。約言之，獨裁政治以民眾之信仰爲基礎，故自法西斯以至共產主義之國家，均以培養信仰，激發感情爲國策中之要圖。其不同者，前者偏重於人格教育，後者較注意於技術訓練而已。獨裁國家之教育既以培養信仰爲方針，勢必輕視理智之自由發展與思想之自由運用。希特拉嘗謂國家教育之方針，不在灌輸純粹之知識而在培養澈底健全之身體。心力之發展，當在體力之後，而人格之培養，又爲發展心力之先務。故純粹知識之教育，乃最後且較不重要之工作。希特拉是言雖不足以概括一切獨裁國家之教育原則，其反理智之趨勢則頗足表現其特色，與憲政國家成一對照。蓋憲政以人民之智慧爲基礎，故自由主義之教育亦注重訓練理智。所謂訓練理智者，既非逕在傳授知識，更非培養信仰，而在養成各人之思想力、理解力、評判力，俾其學成之後，不獨於事理之是非得失能有獨立之見解與判斷，而又能根據真理無止境之認識，對於一切異己之主張，持寬容之商榷態度，不人云亦云，亦不必強人同己。既不任感情蒙蔽理智，亦不以信仰替代思想。人民必須有如此之訓練，然後民主政治乃能盡量發揮其優

良之效用。吾人實際上雖不能得見完全理智之人民，然人民之程度愈高，憲政之成功愈大，此則凡治政治學者類能道之，無待於贅述。

吾人若一檢討目前國內一般人民之心理狀態，恐不免有理智與感情兩乏訓練之感。鄉村不識字之農人以及城市中人以上之人姑置不論，請僅就「知識階級」國家命脈所寄之青年言之。吾人之私見不足據，請舉青年自己之批評證之。例如王芸生先生在「國聞報」發表「告北方之青年書」所引起關於青年問題之反響，其中即不少透關精到之認識。鄭遠明君謂今日青年之病在「感情超越理智」，「淺薄勝過精深」，誠一鍼見血確切不易之論。鄭君又舉其親身所見之事實以爲感情超越理智之證曰：「西安事變之前，筆者曾參加近二千人之擴大座談會，遇有教授演說，痛陳政府措施不當，立即掌聲雷動，憤慨高呼；而間有冷靜言詞，分析時勢，指明強敵虎視的危險，反而無人重視，一若無足聽取。」鄭君舉淺薄勝過精深之證曰：「我親眼看見許多中學生毫無選擇地買著××生活，××知識一類的雜誌，上課的時候捧着薄薄幾十頁的大綱，講話在偷看。從報紙上，雜誌上，書本上，知道了許多美麗而空洞的名詞，輸入些模糊怪誕的觀念。開口罵人機械，讀書不求甚解。」如此之心理狀態，既表示理智之缺乏，固不足與英法美諸先進民主國家之人民爭短長，復洩露感情之浮薄，亦豈能比擬義德俄諸民族之程度。鄭君所言之現象當然不能包括全體之青年，而自西安事變以後，一般青年之言行已漸趨沉著穩健，不復如鄭君所指。然青年之理智與感情，果已於驚風駭浪之經驗中，多得充分之訓練，足以爲未來憲政之基礎乎？此則尙未易言也。