

121114 而吾民族最初之特性，摧毀已盡，而陰柔之技，妾婦之道，漸漸漸長，遂貽二千年歷史上羞，非偶然也。蓋積威之下無民氣，一統之邦無爭競，生理機關，不用則廢。民氣亦然，近朱者赤，近墨者黑，入鮑魚之肆，久而不聞其臭，其勢有必至者。自今以往，脫專制而進於共和，由統一而介於列國競爭之間，知吾民族將由第二之天性，而復於最初之天性；脫秦漢以來柔脆之劣性，而復秦漢以前武俠之特性。顧炎武有言：「觀於哀平可以變而為東京，五季可以變而為北宋，則知天下無不可變之風俗。」嗚呼，吾知吾國民非自甘暴棄者矣。

嗚呼！已往之中華民族，已在歷史上占獨一無二之位置；未來之中華民族，其前程浩浩，殆將有獅虎嘯谷，百獸震恐之時，已為時人所預言。何吾輩生今日，抗戰以前，人人垂首喪氣，若喪家之犬，震懾外人一時物質上之富強，遂不惜將吾民族立國之精神所謂國魂者盡摧棄之，而謂他人父，謂他人母。抗戰數年，情形雖稍變，然自卑心理猶未剷除淨盡也。嗚乎，吾先民有極大之創造力而不自知，吾先民有極大之蕃殖力而不自知，吾先民有特強之吸收力及消化力而不自知，而惟日夕模仿外人，謳歌外族，而不知尚有所謂立國之本能者，斯則陽明所謂「拋卻自家無盡藏，綠門持鉢效貧兒」者也。

吾嘗謂華盛頓，林肯者，不過善代表美利堅民族之特性耳；俾士

訓政與憲政，約法與憲法

陳玉祥

麥者，不過善代表德意志民族之特性耳；加富爾者，不過善代表義大利民族之特性耳。吾中國今日縱令有華盛頓，林肯，俾士麥，加富爾數人者同時並生，亦不能致吾國於富強之域。何也？以彼數人，僅能代表美利堅、德意志、義大利民族之特性，不能代表吾國民族之特性。今正襟告吾國人曰：欲富強中國，獨有能代表中華民族之特性者優為之。吾中華有五千年之歷史，有黃河揚子江珠江三大流域之精華，有歷代無數輩聖賢哲人之精英，無數量英雄豪傑志士仁人之心肝，使吾輩歌之咏之，頂禮膜拜之，私淑而模仿之。其在箇人，如孔子、孟子、墨子，其人格學術，真是代表吾民族之特性者矣。周之周公太公，齊之管仲，蜀之諸葛武侯，明之王文成，清之曾文正，其政治治上之品格，真是代表吾民族之特性者矣。漢之班定遠，張博望，朱之岳武穆，文文山，其武勇忠烈，真是代表吾民族之特性者矣。魯之泗水、東山，宋之濂、洛、關、閩，明之姚江，其講學之風，真是代表吾民族之特性者矣。高山仰止，景行行止，吾國民苟一一取其精神服膺而潛修之，淬厲而長養之，則自有吾中華民族之華盛頓，俾士麥，加富爾出，而富強吾中國。安用崇拜外人為哉！安用崇拜外人為哉！

一 中國國民黨第五屆中央委員第十一次全體會議開幕之時，總裁訓詞昭示同志，建國的工作千頭萬緒，但第一要緊的是要先確立我們的政治建設，而政治建設的基礎，就在憲政的實施。也就是說，政治

建設應以實施憲政為目標，這是今後的中心工作。接着全會中先有戰後半年內召開第六次全國代表大會的議案之通過，後來又有戰後一年內召開國民大會制定憲法，並決定憲政實施日期的決議。此次國民參政會開會期中，蔣主席又蒞會報告希望參政會設置憲政實施籌備之機構，以參政會為主體，並延攬全國賢達，共同參加，對於完成地方

自治，健全各級民意機關，召集國民大會等事項，凡足以促成憲政之順利實施者，咸望集思廣益，協助政府，領導人民，俾憲政得有確實之準備。諄諄懇懇，凡屬國民同深感奮。

實施憲政，完成建國，是國民黨國民革命努力的最大目標，也是五十年來國民黨一貫的宗旨。但三民主義的民權主義以及五權憲法的基本精神，不在因襲代議政治的遺規舊制，而在對於代議政治遺規舊制的改造與革新。不以召開形式會議頒布空洞憲章為已足，而在力爭主義的貫徹，尤在具備憲治的精神，所以特別致力於訓練人民有切實應用普通行使民權的充分能力和實際經驗，以免再蹈以往憲政失敗的覆轍。申言之，國民黨的歷史使命，在於建立民國，而其中中心任務，則在負責訓政。憲政是訓政的最高目的，而訓政是憲政的實踐方法。中國歷史上有兩段故事，很可以說明訓政的精神，蔣總裁在二十八年二月所舉行的國民參政會閉會詞中比喻說過，一是伊尹訓太甲，二是周公訓成王。太甲即位，年齡尚幼，伊尹殷切告誡，後人輯為伊訓篇，太甲不能聽納，習於不義，伊尹使他住在桐宮，一面替他執行政事，一面苦心設法不避嫌怨的教導他，後來太甲悔悟，政事也已熟悉，伊尹便歸政於太甲，自己退休，臨去之時，還述了「咸有一德」一篇施政的要義，以訓勉太甲。周公受武王之託，輔翼成王，那時成王年事尚輕，不辨是非真偽，周公一方面防止武庚的反叛，一方面忍受管叔蔡叔的流言，但任勞任怨，忍辱負重，歷經艱難困苦，輔教成王做王，愛國愛民，何等忠誠。後來叛亂平定，成王也已自能施政，周公便歸政於成王。我們的國父便常以伊尹周公自待，他要先把人民訓練成熟，然後還政於民。國父認為不經訓練的人民，是不能主政的，而憲法也就失卻了必被履行的保障。自然更不能貫徹三民的實現，不能奠定五權憲法的宏基。

121115
有數大端：

這便是所謂訓政時期是由中國國民黨「以黨治國」，而訓政的目的，是在於憲政的完成。訓政時期的政府與憲政時期的政府不同之點

一、訓政時期的國民政府是對中國國民黨的最高權力機關負責，憲政時期的中央政府則對民選的國民大會負責。國民黨的最高權力機關，就是國民黨的全國代表大會，訓政時期，中央統治權由全國代表大會代表國民大會行使，全國代表大會閉會期間，中央統治權由中央執行委員會行使。這樣，訓政時期的政權與治權豈不是不甚明確？因為中央執行委員會在此時期就是代表全國代表大會而為政權的所有者，但行使治權的重要人員，大半同時為行使政權的幹部人員；所以訓政時期的政權與治權，同屬於國民黨。這是建國的程序，而並不是將一國的統治權，永久屬於一黨。制定訓政時期約法的國民會議是代表國民全體，其宣言謂敬謹接受中山先生遺教。無疑的已確認了建國程序，而在訓政時期中，國民會議亦即代表國民全體，以統治權約由中國國民黨全國代表大會行使。將來憲政實施以後，中央統治權便由國民大會行使，這時的中央統治權，建國大綱附以解釋，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權的直接民權。

二、訓政時期的元首是由中央執行委員會選任的國民政府主席，憲政時期的元首則是由國民大會選任的總統。國民政府設委員二十四人至三十六人，他們共同組織國務會議，決議院與院間不能解決的事項。將來憲政實施，五權分立，職責分明，自不宜在五院之上，設一固定的會議機關，所以照憲草所定，關於院際間的事項，總統得召集五院院長會商，但不具會議形式。國民政府成立以來，組織法屢有變更，十七年十月的修正國民政府組織法，國民政府委員合組國務會議處理國務；到二十年，國府組織法又有修正，以前五院院長均由中央執行委員會選任，此時則均由國民政府主席提請國府任免，各部會主管人也由主席任免，國務會議改為國民政府會議，流為形式機關。約法即照此制定。這時蔣主席已經成為全國的領袖，這種情勢為若干勢力所不滿，廣州召開非常會議，另組國民政府，不旋踵九一八事變起，南京與廣州開始談判，以謀精誠團結，十二月全國代表大會中有

1116 央政治改革方案的通過，其主要項目便是改選林森為國府主席，而不負責任，五院院長由中國國民黨中央執行委員會選任，亦對該會負責。本年八月一日雍容垂拱的林主席逝世，此次十一中全會選任

蔣總裁為國府主席，並修改國府組織法為責任元首制。這是歷次國府組織法變遷的大要。將來憲政實施，行政院院長對總統負責，其他則對國民大會負責，行政院院長不由國民大會選舉，罷免而由總統任命者，因為在五權憲法機構中，總統是行政首長，所以行政院院長對他負責，而他對國民大會負責。立法，監察兩院院長由總統任命，國民大會選舉及罷免，但司法，考試兩院院長仍由總統任命，這樣易得專門學識的適當人選，但不由總統撤免，仍對國民大會負責，以保持他們的獨立地位。

三、訓政時期試行五權之治，以黨治國，二十年所召開的國民會議代表國民全體，以統治權約由中國國民黨全國代表大會行使，要等到憲政實施，全國國民依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後，三個月解職，而授政於民選之政府，是為建國之大功告成。但在此訓政時期，為聯繫黨政間相互的關係，於是有中央政治委員會政治會議的存在，政治會議，對於黨為其隸屬機關，但不是處理黨務的機關，對於政府，為其根本大計與政策發源的機關，但不是政府本身機關之一。換言之，政治會議實際上總提調政時期一切根本方針的抉擇權，為黨與政府間惟一的連鎖，黨於政府建國大計，及其對內對外政策，有所發動，必須經此連鎖，達於政府。政治會議在發動政治根本方案上，對黨負責，國民政府在執行政治方案上，亦逕對中央執行委員會負責。但自抗戰軍興，為使黨政軍的相互關係，使臻於融為一體之境域，二十八年第五屆五中全會，決議設立國防最高委員會，代行中央政治會議職權而為現行政制的核心。（中政會與國防最高委員會法律地位有極大差異之處，此處未遑詳論。）將來憲政實施，國民黨還政於民，政權治權劃然分明，那時國民黨在法律上與一般國民和

一一

上述訓政時期與憲政時期制度的根據，是淵源於約法與憲法。約法與憲法有相同的形式和特性，同為規定國家的統治組織與如何管理國家政事的法律，效力高於普通法律，其保障也與普通法律不同。國父說：「憲法者，國家組織之法典，人民權利之保障書也。」但是為什麼又有叫做約法的呢？約法之稱，始見於史記，漢高祖既入關，取消秦國虐政，與父老約法三章，此之所謂約法，實具有二種意義，一、即指統治者與人民互為約定共同遵守之法，虛檢著民約論，謂人民與統治者約，賦與治權。二、所謂約，為臨時使用之便，先以簡單手續為若干約言之意，由此也可見中華民國訓政時期約法的定義了。

中華民國是由於中國國民黨的革命所建立，三民主義是中國國民所信奉的主義，國父倡導革命，就是為的要以三民主義五權憲法建設中華民國，國民革命的目的，就是要貫徹三民主義的實現。民國以來，約法，憲法的頒佈已不止一次，何以不能有益於全體國民，何以國民黨不惜冒鋒刃擲頭顱以爭之，無非為此。所以中華民國訓政時期約法和中華民國憲法除政府組織不同外，其尊重革命的歷史基礎，是具有同樣的精神的，於此，我們且須將此精神再加認識。

中華民國既然是革命的產物，中華民國憲法自應為實行革命主義的憲法，三民主義是革命的目的，也是立國的特性，所以中華民國憲法的弁言明白說明此項憲法係遵照創立中華民國之孫先生的遺教制定，第一條更規定中華民國為三民主義共和國（約法也有類似的規定）。有人說主義不應該冠於國體之上，認為國民應有信仰的自由，不能以一個主義，強全國國民以必從，而且主義不是一成不變的東西，憲法則是建國百年的大典。他們所持的理論，可以說是未能了解今日我國建國的真意義，三民主義並非個人宗教哲學上的信仰，而是大眾政治經濟的共同信仰，要建設鞏固的國家，不能不無共同的信

國者，人民之國也，……其忽而瞻此地位者，誰爲爲之？孰令致之？是革命成功而破壞專制之結果也。」因爲三民主義是立國的宗旨，而五權憲法是建國的制度，所以五權憲法是三民主義的實行，三民主義是五權憲法的目的。我們瀏覽全部憲法草案，第一章總綱有若干條文均在表現民族主義，第二章人民權利義務，第三章國民大會，第四章中央政府與第五章地方制度，大半表現民權主義，至於第六章國民經濟第七章教育則表現民生主義，約法於此章次雖有不同，但於三民主義也有同樣的表現。有人以爲國民經濟和教育兩章的條文只是政策的宣傳，並且都是政府應有的職責，憲法不必備載，亦不能備載，此蓋不知近代憲法的新概念。近代憲法，已隨社會的需要而前進，注意人民的經濟生活，而個人優性的發展，除各種平等自由權外，還要予以積極的權利，即要求生存與知識滿足的權利。所以戰後各國的新憲法，多注重社會組織，人民的經濟生活，公共福利，都成爲憲法上的重要規定，且 國父重視民生主義，謂建國之首要在民生，又視教育爲促進地方自治的實業工作，地方自治又是人民運用憲法的最要條件。再說，三民主義既已是立國的天經地義，其所包括的政策已是不變的原則，則所足以表現三民主義的條文彙舉並列於憲法之中，也是必要的。

中華民國主權屬於國民全體，約法和憲草都有同樣的規定，所謂國家的主權，就通常的解釋說，主權是指近代國家，對外獨立，不受其他意志的支配，對內崇高，不受任何方面的限制。國家成立之要素之所謂主權，就是前者，通常政治學上的所謂主權，就是後者，而約法與憲草的所謂主權，就是指人民的政權，也就是中央統治權，憲政時期的中央統治權是由國民選舉代表而組成的國民大會行使，制政時期，則由中國國民黨全國代表大會代表國民全體授權於中央執行委員會行使。近代法學者將主權分爲政治的主權與法律的主權，政治的主權，是指實際上能決定國家所屬分子以及國家自身權利義務的權力，

法律的主權，指在法律上能決定此等權利義務的權力。如此，則約法與憲法的所謂主權，是指政治的權力而言，中央統治權是法律的主權而言。更照 國父的民權主義的意思，則國民的政權是「權」，政府的治權是「能」。

保障人民的自由，是憲法重要任務之一，現代國家保障個人的自由，並非因襲天賦人權的觀念，乃因其爲發展個人人格所必需，因此國家應加保護，人民並有權利要求幫助發展其優性。但個人的自由，如有害國家或公眾之利益均應依法限制。近來法律觀念，已由權利本位趨於社會本位，是以人民對國家的義務範圍，亦漸增加。

關於人民自由權利的保障，有在憲法中直接加以規定的，有採間接保障方式，而以法律規定的，前者憲法所保障的人權，是以對抗立法權，這是由於天賦人權的學說而來，後者不過是排除行政權的侵害罷了。約法及憲草規定人民各種自由權利有非依法不得如何云云，是採間接保障方式。現代法治國的通例，未有予人民以絕對的自由，那些主張天賦人權之說的，是十八世紀的陳說，爲當時市民階級所持以抵抗強暴的工具。近代自由的弱點，爲自由發展個性以致力於社會的工具，但憲法所保障的不過人民的「基本」自由與權利，凡人民的自由與權利，只要不妨害社會秩序和公共利益，固均受憲法的保障，非依法律不得限制。然而各種自由及權利既須受法律的限制，國家儘可常常制定法律去限制或剝奪人民的自由，憲法可將停止或限制人權的威力委給法律，同時法律又可委之於行政命令。如國民政府公佈的出版法，就是不背已頒的約法和未行的憲章而得限制或停止人民言論自由和著作自由的保障。據該約第十八條則又有「有關政治之傳單或標語，非經該管之警察機關許可，不得印刷或發行」的規定。由此可見干涉人民的自由，約法授權於法律，而法律再授權於行政機關。這樣雖有良法，亦會被行政機關蹂躪而等憲法於具文。將來憲政實施以後，法律由民意創制，復決，司法機關並將運用其解釋權爲憲法保障，行政機關不得擅行立法，亦爲正常法治所應爲。這樣法

121118 律非經立法程序，不得制定或變更，而命令與法律憲法抵觸者無效，法律與憲法抵觸者無效，憲草已有規定。即使國家有緊急事變，或經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統有發佈緊急命令權，得以命令變更或代替法律，也應經行政院會議議決，並於三個月內提交立法院追認。憲草所定非依法律不得如何云云，這種法律的規定，自然不能漫無限制，故憲草第三十五條規定，凡限制人民自由或權利的法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序及公共利益所必要者為限，以為立法的準繩。凡公務員違法侵害人民的自由或權利，除依法懲戒外，應負民事及刑事責任。被害人就其所受損害，並得依法向國家請求賠償。

國民大會是五權憲法機構中的重要部份，國民大會的性質及其職權不待說就是權能劃分的「權」之機關。國民在縣是直接行使政權，至在中央，則再由國民大會行使。國民代表人數眾多，選舉麻煩，所以國民代表的任期較長定為六年，有不稱職的，當然仍可隨時罷免。國民大會代表國民行使政權，與政府行使治權不同，憲草規定國民大會每三年由總統召集一次，於必要時經五分之二以上代表的同意，得召集臨時大會，總統亦可臨時召集大會，如此政權已可靈活運用。並且政權既無須時時行使，就是在不行使的時候，也不能視為中斷，立法院最初曾有設置國民委員會於國民大會閉會期間的擬議，國民參政會憲政期成會亦曾有於國民大會閉會期間設置議政會的擬議，其實這種機構的設置易使政權治權易於牽混，而政府常受牽掣，變為無能；況且政權在中央由國民大會行使，已是民權的間接行使，如由代表再選代表，固不論這些代表的代表是否以國民大會的代表為限，都將成為間接的間接。

總統及立法委員會由國民直接選舉抑由國民大會選舉，是一個問題。今茲憲草規定是由國民大會選舉，以免全國大選的麻煩。建國大綱所謂國民大會對於中央政府官員有選舉權，揆度其意，總統當包括在內。國民既有罷免代表之權，與國會不同，國民大會選舉總統當亦

不致再蹈以前威爾遜的覆轍。

總統的任期定為六年，與國民代表任期相同，連選得連任一次。元首任期的長短，本來沒有什麼優劣可說，如果一國所採的是總統制，那末，元首任期過長，恐怕其流於專制；若是內閣制，那就任期不妨稍長，以駕輕就熟，而免選舉頻繁；元首任期的長短，又與其產生方法有關，如係由人民選舉，任期不妨稍長，如由議會選舉，最好與議員任期相同，較為便利。我國將來的總統，憲草既規定由國民大會選舉，所以其任期與國民大會代表相同，六年的任期，也已有充分的時期發展其抱負。任滿之日，必須解職，如果因為次任總統尚未選出或選出後尚未就職，由行政院院長代行職權，但行政院院長代行職權的期限不得過六個月。

國父曾有一選舉總統組織行政院之言，此其意思，是否是總統兼行政院院長呢？五權憲法的精義是由五院分別行使治權，行政院長地位自應與其他四院相同，則自以另設院長為好，憲草規定行政院長由總統任免，與所謂「總統組織行政院」一語也說得通。且行政措施，容易引起責任問題，另設院長，則雖有更易，仍可免元首地位的動搖，總統並可在超然的地位，解決行政院與其他各院間職權的爭議。行政院有政務委員之設，旨在延攬人才，集思廣益，但其名額不得超過管部會者的半數，行政院行政會議使由政務委員所組織，提出於立法院的法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰、講和、條約及其他重要國際事項的議案及各部間共同關係的事項，都必須經行政院的行政會議議決。

立法院的任務大抵與外國的國會相同，但在五權憲法中立法院是治權機關，它的職權僅限於狹義的立法，外國議會所有的不信任權，非立法院的職權。五權憲法，五院分立，相待而行，不致流於專制，分立之中，仍相聯屬，不致孤立；整個五權的行使，有充分衡制聯繫的作用。國民參政會憲政期成會所擬議的議政會的職權，一則有議決宣戰講和等權，二則有不信任權。這樣在實際上說，議政會便成為了

太上國民大會，在理論上說，則立法委員既由國民大會選出，宣戰、講和等治權事項自可而且應由立法院行使，至五權憲法將彈劾權歸監察院行使，則正所以矯正英法諸國議會政治的流弊。總統對於立法院的決議案，可以在公佈或執行之前，提交復議，但除掉法律案條約案可交國民大會複決外，其他各案，立法院經三分之二以上的委員決議維持原案時，總統應在三十日之內公佈或執行。在三權分立的國家，政府有不能提出議案於議會的，每有扞格不通之病。五權憲法雖然各院獨立，但仍多關聯，立法院關於立法事項，可向各該院部提出質詢，各院部也可向立法院提出議案。

立法委員和監察委員，前者需熟悉各地情形和人民的需要，及各種專門人才，後者負有監察全國公務員的責任，所以應當顧及地域的分配，並不以國民代表為限。兩者都由國民代表預選半數，提請國民大會選舉，其餘半數，由各該院長提請總統任命，照建國大綱規定，全國須有過半數省分地方自治完成方開國民大會選舉，現在憲政在未有過半數省分地方自治完成之前實施，所以憲草規定立法，監察委員由中央任命一半，是一個過渡的辦法。

建國大綱雖有國民選舉省長的規定，但省既然是中央行政區域，非地方自治單位，所以將來省長仍由中央任命，而所謂省參議會也並不是立法機關，不過為輔助省政而設，因為省區遼闊，各縣情形互異，省政府執行中央法令監督地方自治，需要因地制宜，博訪周諮。至完全自治之縣，縣議員由人民選舉，以議定法律，但在地方自治未完成的縣市，縣長仍由中央任命，這也是過渡的辦法。

各院院長除行政院外，立法、監察委員及各級議員，都是任期三年，只有市議員其任期雖同為三年，但每年須改選三分之一，因為城市生活，容易變動，自治事項，又較繁重，若一律定為三年，為時太久。（關於省縣參議之任期等近頃中央編頒省縣參議會組織條例，對此又多有新規定。）

中華民國訓政時期約法的解釋權，是由中央執行委員會行使，將

來憲法的解釋權，照憲草規定，是由司法院行使。列國憲法所採解釋權機關，約有三種，也各言之成理：（一）大陸國家以憲法解釋權交給造法機關，因為憲法是造法機關所制定，如由別機關解釋，系統不明，法例易亂，行政機關解釋易成專斷，司法機關解釋則司法機關不過少數任命人員，無資格解釋多數人所制定的憲法。（二）美國憲法則由聯邦法院解釋，他們以為議會解釋，因議員時有更動，前人後人的意見未必相同，法院法官則終身保障，前後之解釋可望一致，而且議會不是常年集會，又或因政黨不同，對於憲法的解釋，免不了受政見的左右。法官則人數不多，或可有確實的答案，且超然於政黨，亦可助長司法的獨立。（三）又如奧國是由特設的憲法法院解釋，並規定應本司法精神而不依政治意義解釋。我國訓政時期約法，為國民會議所制定，但國民會議非經常集會，司法院則為政府治權機關，以之解釋約法，也有未當，中央執行委員會代表國民大會行使中央統治權，訓政時期約法由其解釋，也較合黨治的精神。憲政實施以後，照憲草規定，憲法的解釋權由司法院行使，所持的理由以為司法院解釋具有法學智識與經驗，且不受政治關係的影響，如果專設機關，則人選與性質反很難確定了。從以上所舉的利弊看來，可見各國所採的辦法，都持之有故；就是我國約法與憲法的解釋權由兩個不同的機關行使，亦各有理由。

三二

現在憲法已草定有年，在戰後一年內，就要制定頒佈實行。如前所述，中華民國訓政時期約法是由國民會議所制定，國民會議是國父遺囑所指示，是一個臨時召集議定國是的機關，並不是建國大綱內所說的國民大會。在此尚必須加以說明的，五五憲草第一四五條後原有一條謂「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行之，」此條後經二十六年四月二日中央常會審議刪除並交立法院修正公佈。也就是說，憲法由國民大會制定決定施行日期以後，始依憲法選舉第

121120 一屆國民大會代表，然後由第一屆國民大會行使憲法所賦與的職權，選舉憲法所定應由國民大會選舉的總統副總統及其他重要公務員以組織中央政府。

中國農業改造計劃

萬國鼎

本篇係繼「中國農業之改造」(見本雜誌三十九卷一號)而作。改造之必要，已見前篇。本篇擬將改造計劃大意，其所以如此改造之故，審慎另篇說明之。作者附識。

中國農業，既已窮極而須變，是故吾今所欲大聲疾呼，馨香以求者，改絃更張，棄舊易新，與頑盾改進，不僅有程度之差，而有基本之殊。故字之曰農業改造，亦可謂之農業革命。

改造之道奈何？曰：普遍建立標準自耕農場，然後以強制合作方式，加強其經營之範圍與能力，以易現行零星分割之農田制度。

標準自耕農場者，必要之條件有三：一為田歸耕者所有，而非租佃；二為面積在最低限度以上，其生產足以維持五口至八口之家之小康生活；三為地成整片，水旱有備，而便於經營。普遍建立云者，除特殊區域土地，如屯墾、農事試驗場、及家庭園圃之類，國家另有規定外，全國耕地，一律移轉為標準自耕農所有，而非耕者不能有耕地。

田歸耕者，而非耕者不能有耕地，則必不問地主大小，一律取消之；雖祠堂、廟宇、教會、公共機關、及一切私人團體所有而不自耕之耕地，不為例外。欲達此目的，則必嚴格規定於土地法(註一)而斷然執行之，使地主經濟上不利於以地出租，法律上不克拒絕徵收，一方更藉土地買賣之管制，金融制度之配合，使可能成為標準自耕農者，易得其所需土地之所有權。

茲者勝利在望，憲政實施有期，凡我國民，必須認識自由與法治的真諦，養成守法的習慣，然後民主政治才有確實的基礎。

農家耕地嫌少而須增，應增幾何，雖難猝定，然標準自耕農場之平均面積，必大於今日農家所耕者兩倍以上，則無疑也。普通須增而為數若斯之鉅，地從何來？是必同時求之於兩途。開闢荒閒，以增耕地面積；年可兩熟之地，而因故閒置一季者，盡量使其年收兩熟；改善土地利用，防止災害損失，使生產倍蓰於前，其效亦等於增加耕地。此一途也。發展工商路礦，需人甚多，農村擁擠，而工商大開謀生之路，則人將不勸而自往。若能使農民三之一改業，則留村農民每戶可耕之田，得增十之五矣；況似此農民猶占人口總數二之一，倍於美國農民百分率而有餘，仍可大減乎。此又一途也。

地成整片而便於經營，則必重劃耕地而整理之。余嘗倡議應立開國規模之地籍編制與行政區劃(註二)。依據自然地形，取其縱橫近於方整，而面積約四平方公里者劃為一圖，謂之標準板圖，圖之內，復依同法分為十方。板圖既定，於是據圖以立里，合里以成鄉，進而為縣省。通常以一圖一里為原則，人稠則地減，最小為一方，人稀則地增，最大不逾四圖；一里之人，大率百戶。鄉以二千戶為原則，而盈縮里數以就之，可小至十五里，多至二十五里(註三)。今重劃耕地，亦當與此配合，就板圖之十方，每方劃分為若干標準自耕農場；一場之地，不宜跨方，必不得已而為之，務在圖一里內。重劃前，同時盡力改良土地。

標準自耕農場之條件，難符而易失，改成之後，聽其自然，則不