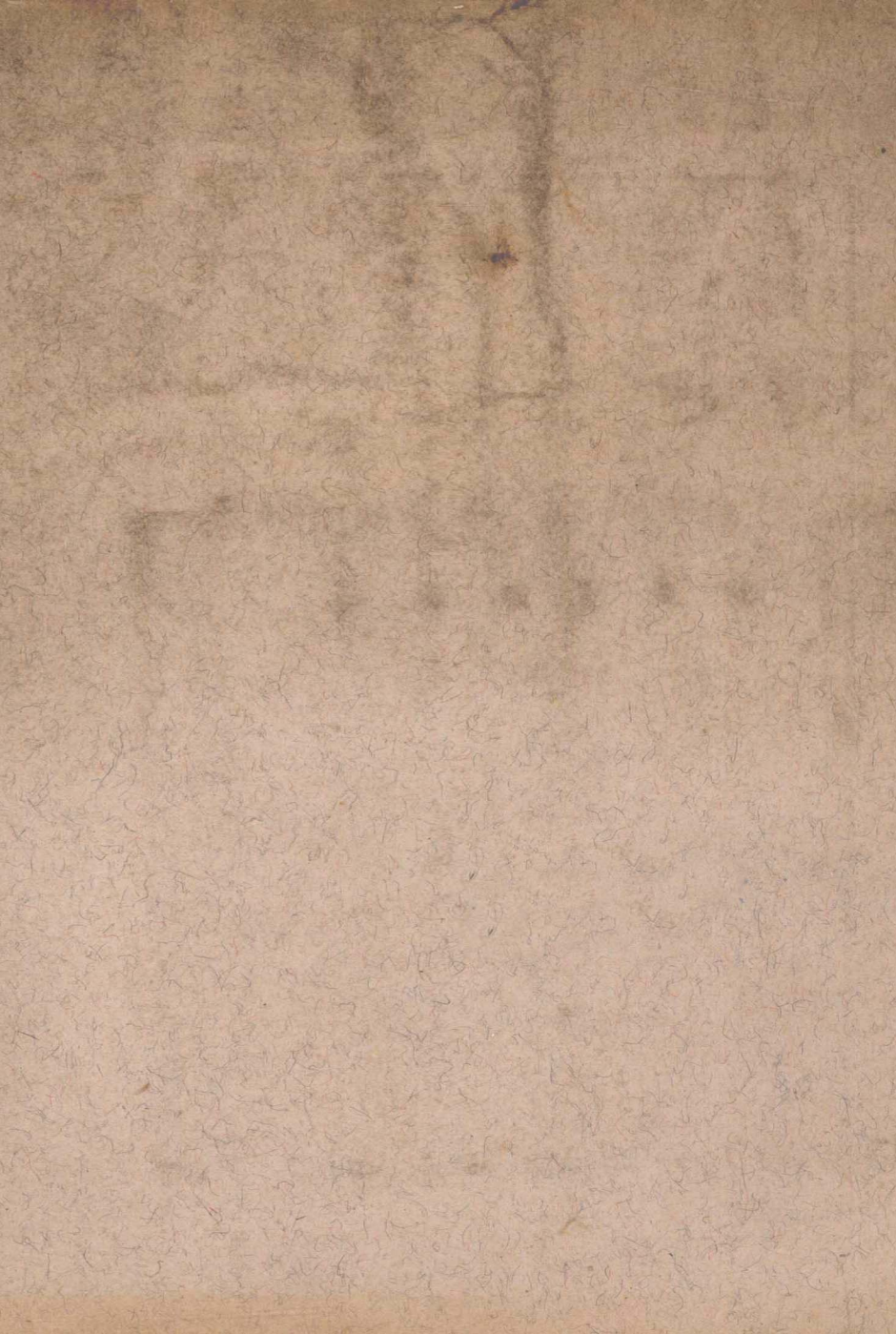


建國新論

高清岳





自序

抗戰是勝利地結束了，但是建國更艱難，却千百倍於抗戰。

戰後的中國，是真正面臨着一個歷史大轉灣，社會大改造，文化大飛躍，革命大昂揚的新舊時代的交遞關頭。在這怒濤洶湧，風帆紛飛的歷史海洋上，孤航未濟，不立即決意前進的航線是不行的。但是在航程的盡頭，可能是光明的樂土，也可能是黑暗的深淵。在這決定的時機，如果有毫釐千里之差，一定會演成失足千古的遺恨。

在艱苦的抗戰時期，有很多人憧憬着，夢想着，一到戰爭結束，就可以安享昇平；到今天，他們一定會震駭於當前爆發在全世界，威脅着全中國的人類的苦難；國際關係的險惡，國內黨派的紛爭，經濟的破產，文化的凋零，社會的動盪，政治的腐敗，交織成一幅悲慘的畫面。過熱、熱烈、美滿的希冀，一旦破碎零落在冷酷的現實上，當然更增加了幻滅的悲哀。

如果我們願意從遠大的歷史的眼光，來正視現實；從革命發展的法則上，來把握時代；我們就可以認定：這一切危機和苦難，毋甯是必然的，不可避免的現象；而我們所應採取的方針，是不要爲眼前驚風駭浪的局面所嚇倒，必須堅定地，勇敢地站立起來，用冷靜的理智，堅決的方針，精密的計劃，積極的控制，來克服環境，衝破難關，推進革命的工作，完成建國的偉業。

我們徘徊于血濺骨髓，頹垣殘壁，廢墟之上，人人頭都會感到一種建設新中國的光明的遠景。

但是對於這樣一幅偉大壯麗，精深宏富，有無比之崔嵬，無比之繁複的工程圖樣，我們是不是應該作一個完整的科學的設計呢？對於如何着手，如何進行建築這歷史的空前的傑構的過程，我們是否應該作一個深入的全面的具體的研究呢？答復當然是肯定的。

事實上，如果我們對於三民主義能够作最真摯，最深切，最精密，最有系統的研究，不但對於民族復興，革命建國的大業，可以得到明晰的認識，把握正確的方向，而且對於錯綜紛紜的國際關係，盤根錯節的世界問題，分道揚鑣的黨派路綫，浩渺悠長的歷史前途，也可以得到共同解決，決定合理的歸趨。但是，研究革命建國最高原理的三民主義，決不祇是教條的誦詞，也不僅是信仰的皈依，而是應該用謹嚴的科學精神，精確的科學方法，融會世界最新政治思潮，貫通現代最進步的社會科學，來闡揚革命的理想，研討革命的方略，克服革命的障礙，尋求實現主義的途徑；而且要根據三民主義的指導原理，遵循國民革命的發展趨勢，配合革命建國的現實需要，綜合革命經驗，分析革命理論，把主義的精義，引申到，貫注到政治、經濟、文化、軍事、外交各部門，樹立起三民主義的完整理論，訂定新中國的建設計劃，和革命實踐的行動綱領；然後萬眾一心，舉國一致，集中意志，集中力量，風雨同舟，和衷共濟，纔能確實把握住當前萬載一時，千金一刻的建國的黃金機運，纔能穿過時代的暴風雨，共躋世界大同的光明彼岸。

多年以來，我就懷抱着一個宏願：想邀集一部份同志，來從事一個集體的研究，想把三民主義的革命原理，圖解成最精闢，最切實，最具體的建國計劃；對於全部總理遺教，總裁訓示，和許多革命先進的名言讜論，作一個系統的整理；對於黨國政綱政策的演變和發展，作一個全盤的分析；對於世界各

進各國革命的策略，和建國的經驗，要提鍊吸收；對於當前革命環境和將來發展趨勢，要精密估計；對於國內學術界政論界有關建國問題的各種意見和建議，要融治一爐，批判抉擇；而後創造出一部完整的建設三民主義的新中國的理論。但是戰時生活的驅馳，公務的殷繁，交通的阻滯，資料的缺乏，特別是頻年於役地方行政，埋頭基層建設，工作忙亂，達於極點，積年案牘，根本無從着手，徒增悵惘而已。

去歲敵騎蹂躪南輪，垂死掙扎，瘋狂破壞，雖經浴血苦鬥，及時光復，而多年心血結晶的建設事業，十九殘毀，善後復員，益增艱苦；全國復員期中所暴露出來的矛盾和病痛，又集中反映到縣政的基礎上來。在實踐中，更痛澈地覺悟到；當前是一個可怕的青黃不接的過渡時代，一切政府的秩序、組織、制度、法令、和事業，都需要澈底的檢討，嚴格的批判，縝密的設計，用理論指導實踐，加深學術的研究，解決現實的問題，纔能克服重重危機，展開建設事業。所以決定創辦「政治新線月刊」，以爲闡揚政治理想，檢討實際問題，交換工作經驗，促進革命建設的公開園地。在這裏所收集的四篇文章，是我在整個計劃下寫作，而絡繹在「政治新線」上發表的，有關三民主義新中國的建設理論的一部份。由於公務的叢脞，學殖的荒疏，精力的分散，時間的局限，自知錯誤闕漏，一定是很多的。但是，也感謝幾年來地方行政工作的鍛鍊，使我更能深切地瞭解中國的國情，社會內層的結構，人民大眾的心理和迫切的需要，也使我能够用最實際，最具體的觀點，來從事理論的研究，方案的設計，隨時注意到理論與實踐的溝通，學術與經驗的融會，自信在知行合一的需要上，是可能有所貢獻的。況且這一份發自內心深處的愛國的忠忱，憂時的熱淚，想來也一定會引起每一位革命同志的同情和共鳴罷？

作者以無限的虔敬和忠誠，謹以此書，獻給在苦難中新產的祖國。希望它能變成一個對於建設三

建國新論

自序

四

民主義新中國的理论研究的最初呼籲，如果能引起關心國是的同志們的熱烈討論，精詳攷劃，因而有補於艱迤的國運，則是最所欣盼的。

高 清 岳 三十五年青年節於南康

目錄

自序	(一)
一、中國復員工作總方案之擬議	(一)
引言	(一)
方案	(七)
甲、方針	(七)
乙、基本原則	(八)
丙、實施步驟	(一〇)
丁、實施要項	(一二)
二、新中國建設綱領之擬議	(三五)
引言	(三五)
綱領	(三七)
甲、新中國的外交政策	(三七)
乙、新中國的政治建設	(四四)
丙、新中國的經濟建設	(五二)

三、中國民主與憲政之締造

丁、新中國的文化建設	(六四)
戊、新中國的國防建設	(七三)
引言	(八〇)

甲、中國民主制度的特質

乙、中國民主制度的形式與內容

丙、怎樣建設中國的民主制度

丁、黨派問題在中國

戊、五五憲草總檢討

四、中國地方自治之建立

引言

甲、地方自治在現實政治上的重大意義

乙、中國地方自治制度的特質

丙、中國地方自治的發展路綫

丁、加強推進地方自治的動力

戊、迅速建立地方自治財政

己、加速完成地方自治條件

(一一五)	(一一五)
(一一六)	(一一六)
(一一九)	(一一九)
(一二四)	(一二四)
(一三一)	(一三一)
(一四二)	(一四二)
(一四六)	(一四六)

中國復員工作總方案之擬議

引言

今年是人類歷史的關鍵年；是中國革命，民族復興的樞紐年。

世界和平能否奠定其永固不拔的基礎，要看一九四六年定將舉行的世界和會的成就；三民主義的新中國能否在殘破的廢墟上建設起來，直接決定於民國三十五年必須展開的復員計劃，和其實際的效果。「頂天立地，繼往開來」；「為天地立心，為生民立命，為往聖繼絕學，為萬世開太平」，這是抗戰勝利後，每一個新中國的大國民應該具備的偉大的精神抱負；尤其是復員大計的政府必須激發的莊嚴的責任心與義務感的自覺，和必須把握的宏遠規模的政治先見與歷史使命。

歷史曾經反復地給我們證明：戰爭可以成為推動文明進化，國運昌隆的契機；也可以造成民族衰亡，社會崩潰的浩劫。戰爭的影響和作用，並不決於戰爭雙方的勝敗，却繫於戰後復員計劃的是否健全，和復員工作的是否徹底。能够執行健全的復員計劃，雖敗亦強；不能從事徹底的復員工作，雖勝亦弱。這是歷史的鐵則。

原來，戰爭的殘酷破壞，是勝敗雙方共同的負擔。現代戰爭對於龐大物資的損耗，文化的摧殘，都市的毀滅，工業生產的萎縮，國民經濟的動搖，政府財政的破產，民族菁英的屠殺，是無分前方後方，也無分戰勝國，戰敗國一例賜予的劫運。這道理經過英國和平主義的學者諾曼安琪兒在「大錯覺」中詳盡地分析，而愈益明顯，所以在戰時拼死搏鬥中潛伏潛藏着的危機和病痛，一到勝利結束，必然用猛烈

的姿態，普遍的規模，在世界每一個角落爆發出來。

任何一個國家，要想從精疲力竭的戰時狀態，不安地過渡到穩定繁榮的和平狀態，就必須用最高的努力，最大的魄力，在最精密最健全的復員計劃指導之下，消極地克服隨戰爭以俱來的，政治的經濟的社會的文化的重重危機；例如財政的破產，革命的騷動，政黨的糾紛，勞資的衝突，通貨的膨脹，物價的騰貴，工人的失業，經濟的恐慌，殖民地的解放運動，國民道德水準的低落等等；同時，積極地根據新的理想，創造出一個戰後更高更富強更富強富強富強的國家社會的諸般條件。這就是復員工作的一般的緊要而迫切的課題。

當然，基於世界各國各不相同的立國理想，歷史背景，社會組織，文化體系，和經濟條件等，在復員期中，也就發生各自不同的需要，不同的問題，因而決定了各自不同的復員計劃的內容得特質。扼要地說來：美國國復員計劃，必將側重在如何促使作爲「民主國家兵工廠」的戰時軍需工業，轉變爲平時工業，遠征海外的龐大海陸空軍的編遣，如何與國內工商農各業對於人力的需要適切配合，如何乘戰勝之餘威，開拓海外的市場，爭取軍略的要點，如何避免戰後的經濟恐慌和失業問題，如何保持社會繁榮，和保證人民的四大自由。英國的復員計劃必將集中全力於如何恢復其創痛深的戰時傷痕，如何加強帝國內部的政治經濟團結的紐帶，如何嚴密對於海外殖民地之控制，如何恢復其戰前的繁榮與霸權。蘇聯的復員計劃必將恢復有計劃的社會主義的建設，爭取與國，擴大社會主義的影響，發展國家經濟，創造社會文化，提高人民幸福，進而圖謀共產主義理想的實現。其他剛從日德意暴力壓迫或威脅之下解放出來的各國，其復員計劃，大體上都將忙於鞏固其政治經濟的獨立與解放，選擇其各自認爲適宜的政府形式，恢復戰時的創傷，謀取今後的安全建設。

但是，在我們中國却有迥然不同的歷史背景，錯綜複雜的革命環境，過份落後的政治經濟社會文化的條件，和過於強大的阻力與敵人。因此中國的復員計劃，就不能不照顧這種複雜的因素，針對各種基本的矛盾，集中各種進步的力量，克服各種迫切的危機，打破各種嚴重的障礙，進而完成各種建國的必要準備。

從歷史背景上攷察：中國自唐宋以來，由於專制皇朝的建立，社會組織的定型，生產關係的凝固，生產力的停滯，歷史已變成了一治一亂的循環，「合久必分，分久必合」的改換朝代的戰爭，祇是消滅過剩人口的必要手段，不能促進社會文化的分毫進步。因此中國過去的政治經濟與文化，久已陷於盤旋不進的衰老狀態，經過近百年來劇烈的世界潮流激盪，引發了中國的醒覺與革命，完成了初期的民主改造，但是因為覺醒已經太過，由於帝國主義的宰制與束縛，中國已不能走上資本主義的發展道路，中途陷入了半封建半殖民地的泥沼，中國革命依然沒有造成新興的社會力量的源泉，因而也就難於獲得充實而光輝的新的生命。但是八年神聖抗戰，用血肉換取了民族的獨立解放，切斷了帝國主義的枷鎖，爭取了政治經濟和文化自由發展的前提，在這千載一時的新條件下，中華民族的生機，能否勃然興起呢？革命的新興的社會力量，能否及時成長呢？這就要看我們的復員計劃，能不能善盡其撫育培養之功以為斷了。

從革命環境上攷察：中國本來是一個半封建，半殖民地的社會，在八年抗戰中，廣大失土上澈底殖民地化的過程，愈益深入而普遍，封建餘孽在敵人有計劃的邪翼扶植下，也以奸偽豪霸的姿態出現，而愈益猖狂無恥；就在抗戰後方，也由於地方軍閥的擁兵自雄，貪污的橫行，土劣的抬頭，官僚資本，投機資本，商業資本，和高利貸資本的瘋狂作祟，使社會財富再分配，社會階層再分化，使封建勢力大大

地擴張，革命力量漸漸地削弱；再進而檢討新興的革命陣營，由於國共的分裂，黨派的紛爭，組織的鬆懈，和部份的腐化惡化與衰老的過程，失去了新陳代謝的機能，使抗戰建國的國策，不能堅決地執行，而延緩了在抗戰中建國的這一偉大使命的實踐。現在抗戰已經勝利，對於刻不容緩的建國大業，應該急起直追，迎頭趕上，用革命的手段來進行。但是革命陣營的本身，怎樣才能得到統一、整肅、健全和強化呢？建國的障礙，怎樣才能消除？建國的準備，怎樣才能完成呢？這必須有健全的復員計劃，提供出堅強的保障。

再從當前政治、經濟、社會、文化、軍事等現實的條件來分析：戰時政治的缺陷，最基本的可以列舉如下：一、國家統一尙未完成。二、政治民主尙未實現。三、行政組織過於龐雜。四、人事制度迄未樹立。五、政治風氣日趨敗壞。六、地方自治的條件多欠落實。七、淪陷區領導機構多數瓦解。八、國家財政與自治財政瀕於破產。戰時經濟的危機呈露出更嚴重的病態，最明顯的症象，也可約舉如下：一、通貨膨脹，物價飛騰。二、生產萎縮，物資缺乏。三、農村破產，民生疾苦。四、交通阻滯，商業凋零。五、勞力缺少，田園荒蕪。六、游資充斥，投機操縱。七、土地兼併，高利壓榨。八、工業發展，趨於停頓。戰時社會的變質，也發生下列深鉅的影響：一、廣大陷區淪於殖民地化。二、封建殘餘勢力乘機抬頭。三、社會財富的再分配，與社會階層的再分化。四、國民道德的淪喪，社會風氣的敗壞。五、國民意識的落後。六、社會風俗的固陋。七、社會秩序的紊亂與動盪。戰時文化的闕漏，充份表露於下列各方面：一、陷區奴化教育的橫流。二、後方教育水準的低落。三、整個教育制度不能配合革命建國的需要。四、文化動員和民衆訓練工作沒有積極展開。五、文化建設的形式內容與體系，沒有合理地確立。六、人民文化水準的極度低落。七、科學知識的貧乏，和技術人才的缺少。最

後，就直接支撐抗戰的軍事研究，也可以發現下列種種缺點：一、部隊素質的低落。二、裝備的虛敗。三、兵役制度的流弊過多。四、官兵待遇過於微薄。五、軍令未能統一，整編未能澈底。六、若干部份的封建思想尙未澈底打破。七、軍風紀一般地趨於廢弛。上述百病叢生的現象，是戰爭遺留下來的，橫阻在復員建國的途程上的冷酷的現實。逃避現實是不行的，諱疾忌醫，更會招致嚴重的後果。我們必須對症下藥，針對現實的需要，社會的缺陷，驅雷震萬鈞之力，施展大刀闊斧的革命手段，掃除建國的障礙，完成復員善後的工作。

爲了保證復員工作的順利推行，除了對於當前的現實，作深切的檢討，全面的透視外，我們更應對於工作過程中可能遭遇的阻力和敵人，作一個精確的估計。「知己知彼，百戰百勝」，復員工作，是革命鬥爭的一個重要階段，我們應該認清革命的敵人，予以致命的打擊：「第一、黨派的紛爭，革命陣營的分裂，破壞國家的統一，是復員工作的最大阻力。辛亥革命後的南北鬭爭，幾乎斷送了國家的命脈，北伐革命中的甯漢分裂，直接招致了日本帝國主義的獨佔侵略。當前是最後一次復興與建國的機運，如果再蹈過去慘痛的覆轍，不但要坐失建國的良機，而且必將「威脅着世界的和平」，造成新的世界大戰，而陷人類于萬劫不復之境。所以 主席在元旦訓詞中諄諄昭示：「國家統一，是近代立國絕對必需的要素，而且必須國民全體的協力愛護，乃有堅實的保證，惟有統一的國家，才能真正收穫勝利成果，唯有統一的國家，才能順利推行憲政，保障民主制度，發揚民意，集中民力，完成建國的大計；而且就當前的事實來說，我們更唯有共同維護國家的統一，才能順利進行我們的復員工作。否則，如果軍令，政令不能統一，交通運輸節節破壞，地方秩序到處騷擾，則國家的復員工作，須是處處受着阻撓，而人民最後安居樂業的要求根本就無從談起。」所以，統一，是復員的前提，分裂是復員的大敵。但是如何

克服分裂的危機，鞏固統一的基礎，這艱鉅工作的本身，就應該包括在復員計劃之內。第二、對於國際帝國主義的干涉，仍應作最嚴密的警戒。八年神聖的抗戰，其目的就在爭取主權的獨立和領土的完整，就在擺脫一切國際帝國主義的壓迫與干涉。現在不平等條約已經廢除，國際地位已經提高，我們必須在獨立自由和自尊的條件下，展開國內復員建設的工作。爲了加速這艱鉅工作的完成，我們誠懇地歡迎各盟國友誼的合作與助力；並且深切地期望消弭國際間的矛盾和糾紛，用我們自主的和平外交政策，平衡敵對的勢力，緩和利害的衝突，造成英美蘇團結合作的橋樑，爭取復員建國所必需的和平安定的時間與環境。但是我們應該絕對堅守一個原則：國家命運必須由我們自己來主宰，內改問題絕不容許外力的干涉，主權神聖不可侵犯，權利絲毫不能外溢。我們必須提高萬分的警覺，嚴防一切帝國主義侵略企圖的死灰復燃，或隱蔽在堂皇的友好外衣下來挑撥離間和陰謀作祟。第三、對於封建殘餘勢力的當頭，應認定是復員和建國的死敵，必須加以澈底的鎮壓和無情的打擊。敵人從墳墓中拖出來的大小漢奸傀儡，在政府力量所不及的區域到處盤據的豪霸巨匪，地方軍閥的英雄思想和勳勳傾軋，翻雲覆雨的政客官僚，剝削民衆的貪官污吏，武斷鄉曲的土劣流痞，超經濟壓榨的土地關係，發國難財和勝利財的投機資本和商業資本，這一切混亂糾結，盤根錯節的封建殘餘，實在構成了中國社會最強大，最黑暗的反抗力量，形成了國民革命最頑固最險阻的前進障礙。如果在復員期中不能加以澈底地掃除，那建國事業仍是一個渺茫的幻夢。第四、廣大淪陷區多年殖民地化的過程，敵人殘酷奴化教育，毒化政策，麻醉政策，和以戰時戰的剝削機構，以華制華的惡毒方針，所留下來的流毒遺害，其影響之大，病痛之深，範圍之廣，其所造成的冤孽和糾紛之多，問題之複雜，處理之困難，是無法加以估計的。舉凡政治機構的殘破，金融財政的紊亂，秩序風紀的敗壞，文教育的蹂躪，社會道德的凌夷，城市建築的毀滅，水陸交

通的阻障，郵電通訊的斷絕，物資的搶劫，生產的停滯，人口的流離，災饉的慘重，田園的蕪蕪，疫病的傳染，乃至民間的財產糾紛，婚姻糾紛等等，無一不是復員期中困難棘手，而不能不立謀解決，妥慎處理的問題。可見中國的復員工作具有一幅怎樣偉大複雜而艱難的場面，又是一場如何緊張劇烈和險惡的鬥爭！

復員是抗戰與建國的橋樑，是革命成敗關鍵，是國家現代化的奠基工程，其成敗得失，非特關係千百年的國運，而且影響到世界人類遠大的前途。我們必須坦白地承認，在過去上自中央，下至地方，都沒有充份的準備，臨到目前事態又非常地迫促，一切都是手忙腳亂，捉襟見肘。但是我們必須千萬注意，復員大計，決不是頭痛醫頭，腳痛醫腳的便宜行事所能奏效。我們必須高瞻遠矚，根據革命的理想，建國的需要，來正視現實，針對當前一切問題的癥結，尋求其合理的解決方案，有效的克服途徑，用主動的方針，全盤的打算，統整的規模，精密的設計，證訂全面的復員工作方案，作為一切法令與設施的準據，一切行動與工作的指針，而後才能綱舉目張，萬端競理，然後集中全力，發動全民，把握時機，兼程邁進，用堅強的領導，革命的作風，競賽的方式，嚴密的督察，精確的考核，再通過健全的中部政策，普遍的訓練功能，纔能發揮最高的效率，克收預期的成果。作者謹以無限的熱誠，貢獻其筆端之一得，以為拋磚引玉的嘗試，如蒙熱心國是的同志，希為普遍的研究與討論，因而有補於艱危的國運，則是最所欣盼的。

方 案

甲、方針

- | | | | |
|----------|--------|----------|--------|
| 一、清除敵偽遺毒 | 恢復戰爭損害 | 二、結束戰時設施 | 完成建國準備 |
| 三、改革組織制度 | 健全幹部人事 | 四、復興經濟建設 | 安定人民生活 |
| 五、改造社會風氣 | 增進社會福利 | 六、發展文化教育 | 培養現代國民 |
| 七、厲行軍事整編 | 完成國防配備 | 八、推行和平外交 | 調整國際關係 |

乙、基本原則

一、以三民主義為高準據 確認復員工作是革命建國的一個關鍵階段，是保證三民主義的實現，革命理想的完成的一個重要歷程；因此復員方案的釐訂，必須遵循三民主義的國策原理，依照政綱政策的原則規定，把革命的指導理論，融會貫通地引申到，貫徹到當前結束抗戰軍事，展開建國大業的具體歷史階段和現實條件，來作一切復員工作的指導。

二、與建國計劃相密切銜接 復員不是「復原」，而是為現代化，革命化的偉大建國工程清除道路，打定基礎的一個富於革命性，創造性，現實性，系統性的奮鬥過程。所以復員方案，必須是建國計劃的前奏或序幕，其規模與內容，必須與整個新中國建設計劃，前後銜接，密切聯繫，絲絲入扣。

三、就全國規模作統籌設計 國家是一個有機組織，建國是一個完整的專業，復員方案也必須是一個統籌的設計，全盤的打算；從中央到地方，從政府到人民，從前方到後方，從山岳到海疆，從都市到鄉村，從政治到經濟社會文化軍事，從歷史的因素，到地理的條件，都要縱貫橫連，作統一的規劃與設計，嚴密的組織與控制，適切的安排與部勒，使各種因素，各種力量，都在革命的序列裏，發揮有利於建國的作用。

四、按特殊情況作分區設想。因為國土的遼闊、邊疆的遼遠，和民族的複雜，情況的特殊，在統一中不能抹殺特殊性的條件，不能忘記因地制宜的原則。何況八年長期的抗戰，使抗戰大後方的政治經濟社會文化諸般現實狀態，與敵人佔領的淪陷區，共黨控制的「解放區」，和戰後重歸祖國懷抱的收復區，相去何啻霄壤？所以復員計劃也必須在統一的原則和綱領下，配合各地區特殊情況，訂定分區單位計劃，以期切合實際，推行盡利。

五、用革命手段爭迅速時效。總裁指示我們：「我們對於建設，必須以革命與抗戰同樣的精神，同樣的手段來進行」。特別由於復員工作是在廢墟上求新生，混亂中求統一，動盪裏求穩定。浪費一分一秒的時機，就會造成無窮無量的痛苦與災難。所以我們推行復員工作，必須集中全力，貫注全神，用雷厲風行，大刀闊斧的手段，迅速確實，突擊競賽的作風，把握重心，嚴定進度，協同一致，整齊步伐，克敵攻堅，爭取速效，使全部復員計劃的完成，不超過兩年期限，以便緊接着展開大規模的計劃建設。

六、採羣衆運動爲推進動力。現在是「科學的羣衆時代」；一切事業的成功，必須通過羣衆的協作，羣衆的運動。何況復員大計是全國規模的艱鉅任務，中國又是貧窮，殘破，落後的國家，所以一切要以全民爲本位，以自力更生爲決策，服膺「雙手萬能」的遺訓，發揮人民的偉大潛力，和集體勞動，來創造一切，推進一步。必須運用健全的幹部政策，組織領導，教育功能，充份發揚民主精神，來動員民衆，善用民力，來形成復員建國的偉大支柱。

七、以科學技術爲創造工具。以「原始能」的社會力量，要「迎頭趕上」原子能的新型時代，唯有盡量採取科學精神與方法，運用科學技術與發明，加強計劃領導，改革陳規，破除成例，創造新制度，實驗新方法；建立新組織，展開新事業，務使復員工作的一切計劃組織制度與人事，臻于科學化。合理

化，現代化，健全化，才能充份發揮復員大計的創造性與進步性，才能奠定國家現代化的基礎。

八、以革命精神爲奮鬥武器 中國的復員大業，在前途橫亘着最險阻的障礙，最頑強的敵人，前面已有詳盡的分析。所以對於復員計劃的執行，必須具有前仆後繼，不屈不撓的精神，打破困難，創造環境的氣魄，擇善固執，貫徹始終的毅力，而且必須上下一貫，官民一體，意志集中，力量集中，認識一致，信仰一致，才能發揮凌厲無前的革命精神，完成旋乾轉坤的光輝事業。

丙、實施步驟

一、恢復秩序安定民心 復員第一步工作是使整個國家從軍事的混亂中，迅速恢復全面的穩定和平的局勢，安甯良好的秩序，使民衆獲得正常的生活，政府得以展開經常的業務。這第一步的中心工作，在軍事上：包括對於敵軍的受降繳械，集中遣送，對於僞軍的編遣裁汰，對於游擊部隊的整理管制，對於私有武力的統一整編，集中調遣，對於匪患的清剿，治安的整肅等；在政治上：包括懲辦漢奸，褒揚忠烈，賑卹災黎，撫輯流亡，接收陷區政權，恢復各級機構，安定社會秩序，辦理災區善後等；在經濟上：包括減免人民負擔，解除人民痛苦，修復交通，平抑物價，接收敵僞物資，沒收逆產絕產等。

二、改訂法令指示工作 戰時法令應該立即廢止，復員計劃必須迅速制定。同時，以復員計劃爲根本，按照分層負責，分級負責的精神，就中央、省（市）、縣、鄉（鎮）各級縱的體系，和民、財、教、建、軍、糧、社、地、警等各部門橫的分枝，簽訂單位實施綱法，和推行進度，分別緩急輕重，配合人財物力，嚴令施行，加強考核，使各級工作人員，和社會民衆，有所遵循，一致信守，共同努力，才能收到臂指相使，事半功倍的效果。

三、選擇幹部實施訓練 「行新政，用新人」；「馬上得天下」，不一定能「馬上治天下」，抗戰的功勳，未必盡是建國的能員，國家的名器，更不能用作酬勞的禮品，幹部政策必須與事業計劃密切配合，爲事擇人，因才器使，用人惟公，用人惟賢。特別是抗當艱難的復員工作，政府必須慎重選拔一批有政治遠見，有革命熱誠，有實際經驗，有領導能力，剛毅廉介，赤胆忠心，愛國愛民的政治人才和革命鬥士，施以短期的訓練或講習，使其對於復員方案，有深入的共同的研究與認識，一面並發掘其才器，魄力，學識，經驗，分別派充各地實際行政職務，才能澈底執行計劃，達成任務。

四、調整機構展開業務 行政機構是執行計劃的組織，戰時與平时的業務不同，中央與地方的機構，都必須經過一番澈底的改革，和合理的調整，組織與事業才能密切的配合。凡屬一切戰時性的非枝性的和臨時性的機關；如軍事部門的國家總動員系統，戰鬥指揮系統，兵役管區系統，防空系統，交通檢查系統，對敵特工系統；經濟部門的糧政系統，專賣系統，和戰時稅務系統，供銷系統，物資管制系統，驛運系統等；文化部門的精神動員系統，對敵宣傳系統，戰時文化運動系統，新聞檢查系統等，都應該分別裁併，歸屬於經常的行政組織，把節省下來的人力財力，來積極恢復並充實淪陷區和收復區的各級機構，同時，力求中央和地方各級組織的現代化，合理化，集中事權，健全管理，充實內容，提高效率，澈底實施行政三聯制，使能發揮強大的功能，擔當起一切復員計劃所規定的任務。

五、確立預算開闢財源 戰時結束，必須給人民一個休養生息的機會，減輕人民負擔，是財政上必要的措施，但是龐大的復員計劃，非錢莫舉，恢復交通，建立機構，遷移政府，辦理賑濟，復興建設，獎勵功勳，振興教育，在在需要鉅款，這是財政上一個不易克服的矛盾。貴在先事籌劃，根據復員方案，制定經費預算，積極開闢下列財源，以爲挹注：沒收敵偽物資，沒收敵偽財產，爭取國際合作，和經

費上財政上金融上的助力，整頓廣大收運區的捐稅收入和公產收入，盡量吸收社會餘資，實施國民義務勞動，和發展國家公營事業，藉以平衡預算，充實復員工作的財力條件。

六、廣大宣傳動員民力 經緯萬端的復員計劃，要在最短期內，澈底兌現，決不是單靠政府機關的力量，所能奏效；一定要採取廣大範圍的宣傳，訓練，教育各種方式，來動員民衆，運用民力，使全體人民深切瞭解復員大計的內容與方法，利益與必要，自動自發地參加，積極熱誠地擁護，踴躍地樂輸財產物資，努力地貢獻勞動技術，造成健全的輿論，建立共同的信仰，培養集體的生活秩序和合作精神，發動有組織的羣衆運動和競賽運動，鼓勵一切突擊組織和勞動英雄，造成萬衆一心，血汗交流，緊張活躍，刻苦耐勞，奮鬥犧牲的工作精神，使民意與政令，融冶一爐，行政機關與自治團體，打成一片，才能促使宏偉莊嚴的復員大計，圓滿完成，迅速實現。

丁、實施要項

一、政治的復員

(一)鞏固統一消弭黨派紛爭 統一 是立國的要素，分裂必然要招致萬劫不復的危機。如果在復員期中不能打定統一的基礎，那建國就無從談起，但是嚴重的事態擺在眼前，真正有遠見的愛國人士，一定會認清武力決不能解決問題，但爲了保證國家民族的遠大前途和永久利益，和平的政治方式的解決，也必須確定一個合理的方案，並不是暫時性的妥協或停止衝突可以了事。這一個具體方案的內容，至少要包括下列幾個根本方針：

(子)綱領統一化 「澈底實現三民主義」，是各黨各派一致的要求，就是共產黨人也一

再表示願爲之而奮鬥，可以說目前全國人民在思想上，原則上，是一致的。但問題不是在主義的最高原則，而是在現階段對於復員建國的實際行動，必須要立刻訂定一個爲各黨各派所一致擁護，一致信守，共同努力的統一的綱領，才能消滅一切爭議，集中一切力量，解除一切矛盾，同時，對於作爲國家根本大法的憲法草案，也必須先作原則的商討，盡量獲得一致的結論，這是在政治協商會議首先應該提出的。

(丑)軍隊國家化 軍隊是國防的組織，沒有一個現代國家，會有兩個系統的軍隊存在的，也絕沒有存在着兩個不同系統的武力的國家，會真正獲得統一，和平，與富強的。所以軍隊的化私爲公，化黨有爲國有，一切軍制，軍令，軍事指揮權，和人事經理教育的統一，是絕對的必需，務須力求其貫徹。

(寅)政治民主化 民主是立國的理想，是三民主義的根本精神，是世界進步的潮流，應立即迅速擴大地實施。對於有關民主的一切問題；如各政黨的公開活動與合法地位的承認，人民各種自由的保障，國大代表的選舉方式，地方自治的提前完成，政治犯的釋放等等，都可以從容討論，力求至當的解決。

(卯)法令貫徹化 民主政治的本質之一，就是法制政治。厲行法治的現代國家，法律的尊嚴，至高無上，法令的推行，貫徹到底。在一個國家之內，決不容許有兩個法制的系統，更不容許割裂形態的存在。今後對於政令的統一，行政系統的完整，割據狀態的消滅，邊區政府的撤消，是必須力求貫徹的。

(辰)人才的集中化 中國是一個人才貧乏的國家，一個民主的政府，對於各黨各派的領

導人物，傑出人才，和無黨無派的社會賢達，應該盡量延攬，開誠羅致，俾能人盡其才，才盡其用，在統一的國家行政統系中，團結合作，同舟共濟。

(二)改組黨團強化革命陣營 中國五十年來的革命，已經在中國國民黨堅苦的領導下，獲取了輝煌的成果：專制的推翻，民國的締造，軍閥的掃蕩，國家的統一，敵寇的投降，民族的復興，不平等條約的廢除，民族革命的完成。這偉大光榮的紀錄，標記出國民黨已經勝任愉快地承担起中國革命的歷史使命。現在戰爭結束，政府決定還政於民，國民黨就將從以黨治國的領導地位，退處一般政黨的平等地位。但是這是否意味著國民黨可以從此交卸革命建國的存肩呢？不，這祇是加重了國民黨對於建國的責任和負擔。國民黨仍舊是推進國民革命，完成民族革命和民生革命的中心力量。但是我們必須認清：在政權開放後，各黨各派，風起雲湧，甚至反革命的封建勢力，也將乘機抬頭，革命的環境，譬如逆水行舟，愈臻艱苦，如果部內再不健全，再有鬆懈腐化的現象存在，則一定是很危險的。因此黨的本身應該有一個澈底的覺悟，必須效法 總理當年改組國民黨的勇氣和神斷，爲了適應新環境，担当新任務，舉行一次新的大改革。其方針如下：

(子)重訂政綱政策 民族革命已經完成，今後的革命任務是民權普遍的政治改造，和民生幸福的經濟建設。本黨應本此目標重訂具體的革命的進步的政綱政策，以爲一致奮鬥的根本。

(丑)黨團合併組織 組織的分離，就是力量的分散，凡是信仰三民主義的革命同志，應該歸併在一個嚴密的組織之內，來貢獻力量，發揮作用。

(寅)厲行清黨運動 對於過去混跡在黨團內部的腐化惡化份子，奸僞份子，貪污官僚，

地方軍閥，買辦階級，土豪劣紳，和一切反動份子，落伍份子，跨黨份子等，應一律驅逐出革命陣營的大門外去。

(卯)擴大黨員成份 過去黨的基礎所以不能穩固，是因爲黨的發展路線，祇注意上層，而脫離了作爲社會力量源泉的工農和士兵大眾，祇掌握城市，而忽略了廣大的鄉村。今後必須改弦易轍，盡量向農村、工場、礦山、鐵道、軍營、學校各方面去吸收進步的優秀的革命青年，來充實黨的新血輪，新生命。

(辰)嚴密組織領導 對於黨內的民主精神，集中領導，紀律制裁，工作考核，小組活動，黨團作用，監察作用，和黨的新陳代謝的作用等，均應絕對地加強，絕對地嚴格，以促進革命組織的精進不息。

(巳)採取秘密活動 公開的衙門化的黨部，是不容易發生力量的，在政權交出後，各級黨部機關一律秘密起來，採取地下黨的活動方式，用革命精神，從革命工作中來建立黨的威信和領導權，這才是真正的力量，才能從無形中掌握建國的領導。

(三)甄選幹部恢復各級機構 廣大淪陷區收復區的光遠，需要立刻接收；立即治理，有無數的機構，需要恢復，有無窮的問題，需要處理，更有無數的職務，需要選派，而且在水深火熱的殘破的廢墟上，政治的解體，經濟的崩潰，文化的凌夷，社會的動亂，人民的疾苦，問題最多，工作最難，而敵人踐踏下的遺民，嗚嗚望治之心又最切。如果行動太慢，人選不當，一定會增加紛亂，坐失民心，但是過去政府對於這大量的行政人才，經濟人才，教育人才，司法人才，警察人才，技術人才等的儲備，是不充份的；補救之道，必須把幹部的選拔，立即與考績制度，和考選制度，和

訓練制度聯繫起來。關於機構的恢復，也祇能先從點的建立，到綫的控制，再到面的展開，先從上級的健全，再到基層的逐級調整。下面是進行的要點：

(子) 履行功績考核 對於八年抗戰中前後方各級工作幹部的奮鬥成績，抗戰勳勞，應該由行政院督同主管部會，會同人事處，作普遍的，公平的，嚴格的考核，綜覈名實，信賞必罰。凡是成績卓著，能力優越的人員，應列為選拔提昇的對象。

(丑) 聯繫政選訓練 就歷年高等文官考試，普通文官考試及格的優秀的人員，中央訓練團黨政班和高級班畢業的優秀學員，和中央政治學校，幹部學校，警官學校，法官訓練所等，和其他幹部訓練機關畢業的優秀學生中，公開選拔，擇尤遞派。

(寅) 實施短期講習 各級新任人員，應由各區域或各單位最高主管人員領導，舉行集中講習，對於復員方案與有關計劃法令，作精密的檢討，集體的研究，以期統一意志，整齊步調，融洽情感，集中力量。

(卯) 迅速建立機構 各級新任人員，應該用最快速的方式，到達指定任所，建立機構，物色佐治，調查地方情形，確定工作計劃，編定經費預算，樹立管理制度，用最忠誠，勤勞，勇敢，廉潔，正大，光明的作風，來展開工作，達成任務。

(四) 崇獎功勳嚴懲敗類 復員工作的重心，不僅在領土的光復，物質權利的接收，尤其重要的是精神的復員，人心的收復：要揚民族正氣，恢復民族精神，提高國民道德，培養守法觀念，宏揚革命意志，才能充沛立國的精神條件，復興民族的社會生機。所以復員期內最緊要的設施，就在表彰忠烈，崇獎功勳，和嚴懲漢奸，肅清敗類。祇有這樣，才能明辨是非，善惡，邪正，功罪，才

能整飭綱紀，轉移風氣，才能清除民族渣滓，培育國家新生命。其實施要點如次：

(子)獎勵抗戰功勳 對於努力抗戰的文武工作人員，應查明功勳勞績，分別優予獎勵；如昇遷職級，頒發獎章，獎狀，獎金，紀功，加俸，優待家屬，題贈匾額，授予公田等。

(丑)褒揚忠義節烈 對於陣亡將士和死難同胞，應查明忠烈事蹟，分別予以褒揚；如舉行公葬，公祭，列祀忠烈祠，建築紀念碑，記入國史或省誌縣誌，撫卹遺族，公費教養子女等。

(寅)嚴懲漢奸偽軍 對於偽組織內一切甘心附逆，爲虎作倀的漢奸，不論文武大小，都應查明作惡情形，分別明正典刑，或嚴處徒刑，並永遠褫奪公權，列入罪惡榜，爲甘心賣國者戒。

(卯)肅清盜匪豪霸 對於利用戰時的動亂狀態，和政府力量所不及的空隙，乘機倡亂的一切盜匪，非法組織，非法武裝，土劣，惡霸，流氓，走私奸商，包賭，包娼，包娼的莠民等，都應該依法嚴懲，澈底打擊，以明整肅社會綱紀，恢復善良風俗。

(辰)感化附逆順民 對於淪陷區內甘心附逆的順民，和飽受奴化教育的學生，青年，兒童等，也應斟酌受毒的深淺，分別加以感化教育或訓練。

(五)撫輯流亡擴大寇災賑濟 八年血戰，經過敵人有計劃的殘酷掠奪，經濟破壞，與糜爛政策的毀滅壓榨，到處是斷垣殘瓦，滿目瘡痍，哀鴻遍野，餓殍載途，不但當前的國民經濟，瀕於崩潰，而且今後的社會生產，也因爲人民的流離，一切生產工具的破壞，生產資本的枯竭，而陷於絕望的停頓。所以目前應該用全力進行的賑災和救濟的工作，必須是積極性的，不是消極性的，是生

產的，不是消費的；是義務的，不是慈善的；是有計劃的大規模的，不是零星點綴的；是緊急的，不是遲緩的。其主要辦法如次：

(子) 籌集救濟資金 盡量運用國際合作，盟國助力，和對外貸款，對外捐募，並且強制敵人賠償戰時損失，強制交還掠去物資財產，一面發動殷商富戶，大量捐獻，提撥預算的款，和公有物資，以充實救濟資金。

(丑) 幫助義民還鄉 由政府調查登記各地還鄉義民，迅速調撥免費交通工具，設置招待站，供給食宿，排定日期，劃定路線，沿途保護治安；到達後，並幫其介紹職業；或清理原有財產，使能各安生業。

(寅) 辦理善後急賑 對於人口被殺，被俘，房屋被燒，衣物被劫，身體被殘廢，生產工具被毀壞，因而致赤貧，無法為生的人民，應由政府調查登記，立即頒發口糧，衣被，並設置臨時公共宿舍，予以收容。

(卯) 實施以工代賑 立即修築公路，鐵道，興建公共房舍，興修水利工程，修葺機關學校，開墾荒地，開闢公營農場，林場，牧場等，收容災民與失業人民，以工代賑，使善後救濟與復興建設，兼籌並顧。

(辰) 舉辦生產貸款 指定國家銀行，地方銀行，和救濟機關，分別舉辦大量工業貸款，農本貸款，水利貸款，耕牛貸款，土地貸款，合作貸款等，促進農工生產事業，增進社會財富，以收救濟之效於無形。

(巳) 推行公醫制度 分派大量醫務人員，普設各地衛生醫療機構，推行公共衛生，整理

環境衛生，防治疫病，免費診治貧民傷病，免費推行助產工作，以重民命，並增進民族健康。

(六) 整肅政風轉移社會風氣 抗戰中中國家最大的損失，無可補償的犧牲，不僅是生命的和物質的消耗，而是政治風紀的破壞，社會道德的淪喪；在政治上：貪污公行，罪惡遍天下，營私舞弊，視為能事，壞法亂紀；目為光榮，而且愈到上層，腐化愈甚，弊端愈多；至於門戶水火，私心是用，集團傾軋，殘酷鬥爭，操縱把持，忌才害能，蒙蔽扞格，覆雨翻雲，更是司空見慣；在社會上：正氣消沉，法紀廢弛，道德凌夷，對於國家的忠愛，民族的氣節，人類的同情，家庭的孝順，男女的節操，法紀的尊嚴，都已蕩然無存。所以到處都有漢奸，盜匪，豪劣，奸商，痞棍，遍地都有烟賭娼妓。這樣的國家，怎樣能夠自立於天地之間？怎樣能走上富強康樂的現代化的大道呢？所以在衛員期間，必須大刀闊斧地加以澈底整頓，澈底洗刷。其辦法如次：

(子) 制定特種法令 現行法令對於罪惡的制裁，都嫌過於寬大迂緩。「治亂世，用重典」。在復員期間，必須經過特別的立法程序，採取特種簡單的軍法裁判手續，對於漢奸，貪污官吏，盜匪，奸商，土劣，烟犯，賭犯，娼妓，施以最嚴格而靈敏，最澈底的鎮壓。

(丑) 厲行民主監察 提高民意機關的審核權和監察權，發揮社會輿論的制裁力量，用廣大人民共同的覺悟，共同的輿策，來伸張公理，扶正氣，建立無形的紀律與秩序。

(寅) 設置秘密警察 對於各種政治的社會的罪惡和黑暗的調查，監視，與撲滅，除毒身，運用健全的警察組織和司法制度外，並須建立最嚴密最完善的秘密警察機構，專司其事，限期消滅一切罪惡的淵藪。

(卯)解決民間糾紛 對於前後方人民在長期的離亂中，所發生的一切財產糾紛，婚姻糾紛，名譽糾紛，和一切社會不平的現象，政府與法院，應迅速根據法律與正義，公平處理，使臻於和諧輯睦之境。

(七)改革省制輔導地方自治 完成地方自治，是實施民主憲政的基石，爲了提前實施憲政必須加速完成自治。但是我們應該正視現實，由於過去軍事的動盪太烈，戰時的負擔太重，對於訓政的實施，新縣制的推行，地方自治條件的建設，民衆訓練與組織的工作，可以說，一般都沒有收到預期的效果。現在戰爭結束；立即開始實行自治，實施憲政，固然表示政府貫徹民主的決心，但是振奮助長的危險，是客觀地存在着的。如果不及時加以有計劃的，強有力的輔導和監督，則地方自治的美名，可以轉變爲豪紳政治的實質。結果對於革命建設的推進，反將形成頑固的逆流與障礙。所以在復員期內，必須積極補做在訓政期內尚未完成的自治輔導工作。這就特別加重了省級行政的責任，但是現行省制，因爲區域遼闊，輿情難通，機構龐雜，效率低減，地未定，職權不明，所以對於金省地方自治的輔導，縣政建設的策進，省級專業的興辦，吏治民情的督察，都不易收到最圓滿的郊果。一般識者都認爲縮小省區，改革省制，是加強扶植地方自治的先決條件。其改革要點如下：

(子)縮小省政區域 按照地理條件，天然形勢，歷史因素，交通狀況，經濟區位，和人口密度等條件，重劃省區，大約每省以不超出三十個轄縣爲度。

(丑)改進省級組織 厲行省長制，下設民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會七廳，祕書，會計，統計三處，各廳處長直接對省長負責，省政府內部澈底實施行政三聯制與合

署辦公制度，裁併駢枝，汰除冗弱，提高行政效率。

(寅) 確定地位職權 在憲政實施前，確定省為地方行政機關與自治監督機關，應盡量加重其職權；釐訂省級行政復員計劃，就全省特殊環境與需要，得頒佈單行法令，督導各縣自治單位，切實執行；對於地方自治的推行，尤應嚴切指導監督，如民意代表的改選訓練，自治人員的檢覈督察，自治事業的推進，自治財政的審核等，都應付以全權，責以全功。

(卯) 發展地方自治 加強縣地方行政機構，提高幹部人選標準，充實自治經費財源，健全黨政民三位一體之組織與運用，限期完成各項自治條件與地方建設事業。

(八) 整理財政穩定復員經費 龐大的戰爭消耗和沉重的戰時負擔，使中央以至地方的各級財政，已臨到了山窮水盡的破產邊緣。一切機關的緊縮，事業的停滯，建設的破壞，公教人員的飢餓，行政效率的低落，失業現象的普遍，這一切都變成了復員工作最重大的阻力。所以整理財政，開關財源，穩定事業經費，安定幹部生活，是刻不容緩之舉。特別是各縣地方財政，由於在抗戰中所有可靠的財源，如田賦，營業稅，所得稅等，已全部集中到中央，而一切戰時負擔，則往往必須「就地籌措」，到現在羅掘俱窮，縣鄉各級公教人員，已經無法生存，至於自治事業經費，地方建設經費，根本就無從談起。這是一個最危險的現象。在浮沙上建塔，畢竟是可慮的。建國的根本，不能離開廣大的基層，所以財政收支系統合理劃分，也是當前的急務。其要點如下：

(子) 籌集復員經費 開闢大量復員經費的財源，應取下列途徑：——(一) 積極整理關稅，鹽稅。(二) 舉辦戰時暴利累進稅與財產累進稅。(三) 舉辦土地累進稅與土地增值稅。(四) 舉辦商業資本稅和遺產稅。(五) 要求敵人賠償損失。(六) 沒收敵偽財產物資。(七)

（八）實施對外貿易國營。

（九）劃分收支系統 爲了充裕自治財政，發展全面的復員建設工作，必須將田賦，營業稅，和所得稅，財產稅，遺產稅的半數，劃歸縣地方財政收入。

（十）補助地方政費 各縣的自治財政，因爲地方物產，人口富力，和各種經濟條件的不同，財源的豐絀，是相去很懸殊的；爲求自治事業的平衡發展，中央對於邊遠貧瘠縣份的行政經費，應採取補助制度，對於邊區工作人員，並須特別提高素質，增加待遇，以資鼓勵。

（十一）安定幹部生活 對於八年抗戰中，在抗戰線上拚死的公教人員，在復員期中，爲求安定與工作心理，提高其服務精神，應力謀普遍提高待遇，並實施同工同酬的原則，按照職務分析，規定公平合理和全國一致的官等官俸和待遇標準。

二、經濟的復員

（一）修復交通便利運輸 一個國家內的交通系統，運輸系統，和通訊系統的作用，等於循環系統和神經系統之在人身，其重要是不待言的。特別是在戰後復員期中，在軍事破壞之後，如果殘毀斷絕的交通，不立即設法恢復通暢，則政府的遷移，軍隊的調遣，工業的搬徙，義民的還鄉，物資的轉運，都將無法進行，而一切復員工作，就勢必長期停頓；所以在經濟部門中，交通的迅速恢復，實佔首要的地位。其進行辦法，可列要點如次：

（二）發展空運 向盟國大量租借或定購巨型軍事運輸機，改爲民航機，並利用空軍人員和戰時各屬地上設備，改充民航之用，以謀爭取時間，加強速率。

(丑)恢復航運 渡收敵人侵華所用的一切軍艦，驅輪艦，航輪，汽艇等，加強其管理與組織，立即恢復沿海沿江和內地的航運，以適應大量運輸的需要。

(寅)修復鐵道 首先將戰時破壞或淪陷的各鐵道線，立即接收修理，限期通車，在財力物力可能時，再行增築其他鐵路系統，以謀健全交通動脈。

(卯)修復公路 利用敵俘勞動，並發動人民義務勞動，大規模修復全國各地公路網，並沒收敵人軍用汽車，和借盟國各式汽車，迅速恢復公路交通。

(辰)暢通郵電 對於各地郵遞網，有線電，無線電通訊網，應立即派設機構，架通線路，力求靈便迅捷。

(二)管理通貨平抑物價 如果戰後通貨管理不嚴，控制不當，極易走上惡性膨脹的一途，造成物價的騰貴，幣制的混亂，生產的萎縮，投機的猖獗，增加人民生活的痛苦，暴發最嚴重的經濟危機。第一次世界大戰後，德國的馬克，俄國的盧布，可以作為股鑑，何況我國在經濟上所受戰爭的創傷，更要嚴重，幣制的基礎，更不穩定，敵寇在國境以內，財政的掠奪，金融的搗亂，更要厲害，偽鈔和軍用票的發行額，更如此其龐大？但是問題擺在眼前，不解決是不行的。解決的途徑，不外下列數點：

(子)管理通貨 實施堅強的通貨管理制度，發行以黃金為準備並為計算單位的新幣，按照當前物價較戰時平均牌價的比例，收兌法幣與偽幣，並將新幣的對內價值與對外價值分別管理，對內安定物價，對外穩定匯價。

(丑)充裕物資 促進農工生產，便利商品運輸，限制消費數量，爭取國際經濟合作，索

還敵人掠奪物資，使各種物資供應源增加，使法幣價值漸趨穩定。

(寅) 平抑物價 由政府掌握大量民生日用必需品，並直接經營各項必須品的生產，運銷與供應，以低價發售，藉以領導並抑制一般市場價格。

(三) 振興工業增加生產 在抗戰期中，後方國防工業和民族工業，已經奠定了初步的根基，戰後不平等條約的廢除，國家工業化的發展，應該有一個光明燦爛的前途。但是在復員期中，由於物價的波動，運輸的阻絕，後方民營工業對於還鄉的急切企圖，國外商品傾銷和市場競爭的威脅，資金的支絀，勞工的糾紛等，處處打擊着這羽毛未豐的脆弱民族工業，如果沒有政府的全力支持，直接領導，盡心扶助，其命運是至可危慮的，但是國家的現代化，實質上就是國家的工業化。如果我們不把握住當前千載一時的機會，打定永久繁榮的基礎，則其他一切工作，都是徒勞無功的。所以振興工業，增加生產，是當前的中心任務。其要點如次：

(子) 接辦敵偽投資事業 對於敵僑在東北，在台灣，在上海，以及在陷區各地所投資經營的一切工廠交通事業，應一律接收，繼續興辦，加緊生產，以擴大國家資本的領域。

(丑) 保持後方工業基礎 就全國資源分佈，國防條件，交通狀況，人口與市場等條件，劃分工業區位，按排經濟據點，並盡量獎勵補助現有廠商，按照國定計劃，就指定範圍和區域，發展其業務。

(寅) 獎勵游資投資生產 運用國家財政政策，金融政策，與土地政策，驅使充斥社會的投機資本，商鞏資本，高利貸資本，轉化為工業資本，以促進工業生產。

(卯) 厲行保護關稅政策 為使稚弱的民族工業，解除外來威脅，防止經濟壓迫，獲得正

常發展，應由政府執行合理的保護關稅政策，和國際貿易統制政策，以善盡其輔導培育的職責。

(貳) 增強管制指導方針 在國家經濟建設的大原則下，對於公私經濟組織的資本運用，資源採購，經營方式，組織條件，動力利用，勞資關係，技術水平，產品標準，運銷制度等，都應施以嚴格的管制與指導，俾能在合理的軌道上發展。

(四) 復興農村改善民生 抗戰的萬鈞重担，直接壓在古老農村的貧窮勞苦的農民身上，補充兵員，征收糧食，派募捐稅，動員佚力，既出力，又出錢，既流血，復流汗；直到今天，這疲憊的農村，已經瀕零萬狀，滿目瘡痍，佔全人口百分之八十的農民，也已經憔悴呻吟，擗扎在飢餓線上，但是廣大的鄉村，不但是抗戰的基礎，而且是建國的根柢。如果在復員期中，任令全國農村長此陷於崩潰破產的絕境，而不加救濟，不謀復興，則國本動搖，整個社會必將爆發最大的動亂，而不自拔。一切建國計劃，必將化為蜃樓幻影。所以救濟農村，保障農民最低限度的生活，是目前起馬的入手工作，其進行要點如下：

(子) 免賦停徵減輕負擔 使一般農民得以休養生息，安定人口，增加勞力，開墾田園，促進生產。

(丑) 減租減息嘉惠貧民 減輕不勞而獲的剝削榨取，使一般最貧苦的佃農僱農等生活份

子，得以稍蘇殘喘。
(寅) 舉辦農貸活潑金融 大量舉辦農本貸款，土地貸款，耕牛貸款，水利貸款，種子肥料貸放，積谷貸放等，以長期低利的資金，活潑農村血脈，促進生機，增加生產能力。

(卯) 振興農林修葺水利、開墾荒地，廣設農場，改良種子，改良農具，防治虫害，防治獸疫，推廣造林，開闢苗圃，擴大冬耕，改良畜產，挖掘陂塘，修築水庫，有計劃的改良農業經營，與農業技術。

(辰) 推行合作事業經營，以全力促進農村經濟合作化，農業經營集體化，使農業的生產，加工，運銷，交易，和農民的日用消費等經濟活動，均能化零為整，團結合作，加強力量，提高利益。

(五) 繁榮市場復興建設 戰時的經濟蕭條，商業凋零，都市殘破，建設毀壞，社會購買力的低落，失業人口的增加，已經到了令人窒息的程度，如果戰後仍舊沿這種趨勢延長，決不能促進國民經濟的發展，更不能改善社會人民的生活，因此在復員期中，必須力求恢復市場的繁榮，促進都市的發展，貿易的活躍，貨物的暢通，商旅的輻輳，人民工作機會的增加，和購買力的提高，運用人為的刺激，政策的領導，來鼓舞社會的生產，完成復興的建設。其推行要點如下：

(子) 都市現代化鄉村城市化 發展都市建設，與辦福利事業，普設公園，體育場，公共宿舍，娛樂舞臺，公共娛樂場，劇院，俱樂部，圖書館，博物館等。

(丑) 發展公營貿易 普設公營日用必需品供銷網，和消費合作社網，不以謀利為目的，消除中間商人的剝削。

(寅) 舉辦公用事業 由政府積極舉辦電燈廠，電話廠，自來水廠，電車公司，公共汽車公司等，以增進公共福利。

(卯) 取締投機壟斷 對於一般奸商的囤積居奇，投機射利，壟斷壟斷等，一切不正當的

，妨害生產的謀利行爲，應加以嚴格取締，澈底查禁。

三、文化的復員

(六) 恢復學校教育 淪陷區奴化教育的流毒，大後方教育水準的低落，文化的摧殘，學校的播遷，圖書的缺乏，儀器的損失，經濟的支絀，生活的困苦，學風的廢弛，課業的鬆懈，教師心理不能安定，學生營養不充足這一切艱難而缺陷，交織成國家精神生命的最大創傷，設下了民族前途的最大暗影。我們爲了立即補救這缺陷，培養民族的新血輪，新生命，造就建國時代新的主人翁，必須集中力量，在百年大計的宏遠規模上來設計來辦理教育復員的工作。主要的步驟應規定如下：

(子) 改造陷區學校 對於淪陷區敵偽統制下的一切學校，應全部接收，澈底改造，懲辦其校長，遣散其教員，甄別其學生，廢棄其教材，改革其學制，先實施定期感化教育，經實驗合格，再納入法定教育制度的軌。

(丑) 分配學校區位 過去高等教育集中在少數都市的畸形發展，必須澈底糾正，乘此復員時機，按照設計劃，聯繫經濟區位，劃分教育區位，每一區域內，應分設一定數量的大學，專科，中學，師範，和職業學校，何校廢遷，何校應留，由政府統籌決定，以期達成全國均衡的發展。

(寅) 修建校舍充實設備 教育是永久的事業，戰後的各級學校教育，都應作永久打算，由政府籌撥經費，幫助復校，並修建合理校舍，清查散失校具，充實必需設備，佈置優美環境，供應實用教材，藉以提高學校教育的素質。

(卯) 慎選師資提高待遇 由政府協助及核疏則，並延攬大批各級教育工作者人員，分別遴用，提高其待遇，尊重其地位，保障其專業，一面加強輔導，督促進修，務合成績，使能充份發揮教育功效。

(辰) 擴入免費公費學額 強迫兒童免費入學，對於災民窮民之子弟，抗戰功勳之遺族，一律公費待遇，並設置大量獎學金，使優秀清寒學生，都能獲得充份教育機會。

(二) 擴大社會教育 在革命建國的過程中，成年的民衆，是奉行主義，改造社會，推進建設的主力，也就是教育工作最主要的對象。所以成人教育，社會教育應該作有計劃的全面的實施，比學校教育還要佔更重要的地位。特別是在抗戰期中，敵偽的奴役麻醉，欺騙壓迫，政府法紀的鬆弛，社會秩序的破壞，生活的動盪，經濟的壓迫，使人心思亂，道德凌夷，「小人道長，君子道消」，形成思想紛歧，意識錯亂，綱紀淪喪，精神萎靡，志氣消沉，行爲卑怯，急小利，圖目前，輕公誼，重私慾等等黑暗的，倒退的不良現象。「國者人之積，人者心之器」。要在這樣的人心的基礎上建國，何異緣木而求魚？所以復興工作的第一等大事，就在積極展開社會教育工作，來匡正人心，指導思想，提高文化水準，振奮革命精神。其推行要點如次：

(子) 厲行掃盲運動 配合保甲系統，普設掃盲站讀書會和識字卡，發動社會智識份子，一致爲掃除文盲而努力，嚴定進度，分期考試，達到人無不學之目的。

(丑) 加強成人教育 嚴禁鄉鎮中心國民學校和保國民學校，擴大成人班，對士男女成人實施補充教育。

(寅) 普設社教機構 各縣各鄉普遍設立民教館，圖書館，博物館，體育館，中正室，俱

樂部，電影教育隊，無線電收音站等，積極展開社會教育工作。

(卯) 加強民衆組織 對於各種民衆組織：如國民兵隊，婦女隊，少年團，兒童團，在鄉軍人會，和各種民衆團體：如工會，農會，商會，教育會，婦女會，或其他職業團體，應立即健全組織，加強指導，實施訓練。

(辰) 推行新生活 對於人民的衣食住行，應對進退，作息起居，日常禮節等一切生活規律和秩序，都要有合理規定，切實指導，俾能合乎現代化，科學化的要求。

(巳) 發展新聞事業 規定每一縣切，都要發行日報，出版刊物，編輯民衆讀物，鑄設書店，以求靈通消息，報導新聞，樹立健全輿論，提高文化水準。

(三) 展開文化運動 落後中國要走上現代化的道路，必須舉凡開一個大規模的普遍的文化運動，啓蒙運動，來做它的橋樑。這一文化運動，必須以一民主義爲本位，以建國計劃爲內容，以革命要求爲規律，以科學文明爲主導，以適合大眾需要爲型式；必須要有新的體系，集中的領導，廣大的範圍，深入的力量，持久不懈的精神，才能完成它的歷史使命。其推行要點如次：

(子) 宏揚三民主義 普及革命主義的教育，提倡革命理論的研究，集中的信仰，動員革命的力量。

(丑) 宣傳建國計劃 對於新中國建設的綱領和計畫，發動廣泛的宣傳，講習，討論，和研究，使全國人民都有深刻的瞭解，積極的補充，和熱烈的擁護，忠實的奉行。

(寅) 教導民權行使 對於人民四大政權的運用，政府五大治權的行使，對於憲法內容的研究討論，對於民主政治和地方自治的真諦的認識，對於民主精神的發揚，都是文化工作者最

迫加最重大的任務。

(卯) 提倡科學研究 現代化的意義，在本質上，就是工業化，科學化。所以文化運動，必須以提倡科學精神，傳播科學知識，運用科學方法，採取科學技術，擴大並提高科學研究的水準，為最基本的中心工作。

(辰) 培養集體精神 提倡集體主義的組織精神，養成社會本位和聯帶負責的道德觀念，團結合作，親愛精誠的生活習慣，造成現代國民的新的行為軌範和道德基礎。

(四) 培養建國幹部 戰後應入建國計劃的實施，急需大批建國幹部的造就。「幹部決定一切」，幹部創造一切。沒有更精軍事幹部的訓練，就不會有北伐和抗戰的勝利；現在要爭取更進一步的革命建設的完成，就必須有新的更大規模，更大範圍，更多種類，更高階段的建國幹部的教育與訓練。但是長期教育固然是根本之圖；在時機的緊迫性上，却是急不及待。因此在復員期中，必須針對最急切的需要，先行改造一批現有的幹部，培養一批新進的幹部。其進行方式如次：

(子) 改造現有幹部 擴大並改革現有幹部訓練機關，在統一的建國幹部訓練計劃下，改分科系，擴大班次，重訂課程，延聘專材，調集黨、團、法、政、軍、警、教育、經濟各部門的人員，分期施以訓練。並就現有組織的裁併調整計劃，與將來建國時期對於人材的需要數量相聯繫，決定幹部的改革，而施以專門訓練。

(丑) 改革學校教育 對於各級學校的教育計劃，招生數量，教學分類，課程標準，教學材料，訓練活動，應由政府根據建國需要，施以澈底改革，嚴格統制，並力求其專門化，職業化，技術化，使教育與建國，人才與事業，密切配合。

(寅)擴大政選制度 對於現行公務人員自治人員的政試銓敘和選舉制度，也應配合建國需要，擴大範圍，增列種類，提高標準，分別實施，務求人盡其才，才盡其用。

(卯)發展研究組織 國家對於有高深造誼的科學人材，技術人材，發明人材，和理論人材，應分別禮遇延攬，分別成立各種研究部，研究院，實驗所等，進行各種有計劃的集體研究，俾能加深學術素養，提高學術成就。

(辰)選派出國員生 對於今後出國留學或考察的員生，應由政府有計劃的選拔優秀的，有造就的，和已有豐富學術基礎與工作經驗的人材，指定研究或考察的項目，資遣出國，規定期間，考核成績，並保障其回國後貢獻其能力的機會，俾能展其所長。

四、軍事的復員

(一)厲行統一整編 軍事復員工作，是整個復員工作的核心，其進行的是否順利，就決定着全部復員大計的成敗，和國家民族的興衰。所謂「兵猶火也，不戢將自焚」。到二十世紀的今天，仍包含着寶貴的真理。特別是中國的軍事復員工作，由於黨派的紛歧，系統的複雜，機構的龐雜，水準的低落等，各種因素，更加重了特殊的困難。而且中國是一個國防脆弱，軍隊沒有現代化的國家，當前的軍事復員工作，還要與今後的國防建設工作和建軍運動，密切的聯繫起來。因此，軍事復員工作，應該放在國防建設的觀點上來考察，應該視為完成建軍運動的準備或其前奏。要完成這二個任務，第一步就應該貫徹全國統一的軍隊整編的方針。這方針的內容，可以概舉如次：

(子)打破封建系統 對於全國軍隊的黨派系統，地方系統，和私人系統，必須澈底剷除，

；對於殘留在各級官兵頭腦中的割據思想，畛域觀念，英雄主義，必須全部消滅，對於軍制、軍令、番號、編制、人事、經理、裝備、教育、指揮、調遣、必須絕對統一。

(丑)採取精兵主義 在整編過程中，應以各部隊的抗戰功績，官兵素質，學術水準，軍紀教育，作戰經驗等具體表現為客觀標準，汰弱留強，重質不重量，以為建設現代化國防軍的基礎。

(寅)厲行軍官互調 為求打破封建系統，加強統一基礎起見，對於各級軍官的職務，應定期互調，部隊官佐與教育官佐，軍政官佐，參謀部，和兵役部，應以兩年為期，更番遷調，或分期調訓，俾其體驗學識，交互助長，且能形成絕對統一團結的軍官幹部組織。

(卯)提高官兵待遇 對於各級官兵在物質上，精神的待遇，應盡量提高，如功勳獎勵，社會榮譽，薪餉副食，服裝用具，精神食糧，軍營環境，營養衛生，生活福利，俱樂部，家屬優待，和傷亡撫卹等，都應積極改善，俾能安心服務。

(辰)加強訓練裝備 對於各級官兵的止規教育、政治訓練，戰鬥發練，野營演習，實彈射擊，體育運動，識字教育，和生活管理等，應力求加緊，對於部隊的組織編制，武器裝備，機動力，與戰鬥火力，應力求加強。

(二)運用編餘戰士 厲行軍隊整編，一定會產生大批的編餘官佐和士兵，如果國家對於這些勞苦功高的戰士，沒有適當的安排，和合理的運用，不但有失公平，浪費國力，而且必然會發生嚴重的失業問題，因而影響戰後的治安問題。所以對於軍隊的復員，事先必須有周密的計劃，適當的配合，合理的運用，纔能避免過渡時期的混亂，完成建國工程的準備。運用的途徑，不外舉辦建國

訓練，實行戰士授田，提倡解甲歸工，和創辦邊疆屯墾等四大方針，其實施要點如次：

(子)舉辦建國訓練 對於編餘官佐，應視各人能力、學識、經驗、和志趣之所近，分別改調各項建國工作，如警務，行政、自治，工礦管理，和其他經濟事業管理等職務。在工作認定後，即由政府調集於各種建國幹部訓練班，施以長期訓練，授以專門智識，俾能改造成理想的建國幹部。

(丑)實行戰士授田 劃定公有土地，或可耕的荒山荒地，組織公營集體農場，分配與編餘士兵耕種，由政府供給農具、耕牛、種子、肥料、和宿舍，實施科學管理，指導經營技術，藉以奠定國營農場的基礎。

(寅)提倡解甲歸工 在各界大規模的國營公營工礦交通專業範圍之內，可以盡量羅致編餘士兵，參加工作，如能善用其組織生活，紀律訓練，集體觀念，和奮鬥精神的長處與優點，一定能變成今後經濟建設的主要動力。

(卯)創辦邊疆屯墾 爲了開發邊疆的富源，充實邊疆的人口，鞏固邊防，發展邊政，應該由政府確定整個邊疆屯墾計劃，領導編餘官兵，作有組織的移民，設立管理機構，劃定墾殖區域，開發交通，貸款項，興修水利，供給農具，並予以種種輔導與協助，俾能安定生活，發展事業。

(三)完成建警運動 現代國家的武力，應該有兩種組織：軍隊是國防的武器，其任務在防衛外來的侵略，保護國家的安全；警察是治安的工具，其任務在保障內在的安甯，維持社會的秩序。從戰時的軍事時期，過渡到和平的建設時期，第一個步驟是裁軍，第二個步驟是建警。一個現代化

的國家，必須有現代化的警察。進一步說，唯有先建立了具有現代組織，現代精神，現代能力的警察，才能推動，才能保證國家現代化的建設。因此我們必須把握軍事復員的時機，加緊完成建警運動。其進行方策如次：

(子)健全警察系統 中央成立警政專管機關，各省成立警務處，各縣普設警察局，各鄉普設鄉村警察，集中事權，統一組織，並將現有保安團隊，人民自衛隊，保安警察，義勇警察等，一律裁撤，使系統分明，運用靈活。

(丑)訓練警務人材 擴大成立中央和省級警官警察訓練機關，選拔編餘軍官及士兵，並招收有志青年，分別施以各種長期警察教育，分發各省、市、縣、鐵道、礦山、水上、司法、行政機關服務，以充實警察質量。

(寅)充實待遇設備 對於各級警官在精神上，物質上的待遇，應盡量提高，在執行公務和法律時的職權和地位，應絕對尊重；對於各級警察機關的設備，如交通工具，通訊工具，各式武器，偵察器材，消防器材等，應盡量充實，俾能積極發揮服務的功能與力量。

新中國建設綱領之提議

引言

世界大戰的結束，是人類歷史偉大新時代的揭幕；抗戰最後勝利的獲得，是中國革命飛躍上和平建國的新階段的開始。

一部近代史，是一部世界各國的革命發展史，近百年來新興的中國革命運動，是人類文明和世界歷史上發展的一個有力的主潮。儘管各國的革命，基於各自不同的環境，不同的條件，不同的規律，走着各自不同的歷史路程，但是大多數愛好自由，擁護民主，支持公理和正義的人類，和在互侵略，反獨裁的大戰中，集結成民主同盟的強大陣線。世界大戰匯集了全人類爭取民族獨立，政治民主，的經濟自由的革命洪流，而中國八年來神聖的三民主義的民族革命戰爭，恰恰做成了這高潮的頂結。

現代中國 要從外來的帝國主義的壓迫，和內在的封建統治的束縛，雙重羈絆之下解放出來，外而求民族獨立，國際地位的平等，內而求民權普遍的政治改革，和民生幸福的經濟改造；實統攝了。集中了世界上一切民族所遭遇的矛盾，和革命的宏求，經歷了有史以來最長期最痛苦而革命奮鬥，新興的國民革命的中心力量，終於在偉大的三民主義指導之下，通過了歷史最嚴酷的試煉，把握住時代潮流的趨勢，遵循着革命發展的規律，寫下了驚天動地的史詩，創造出旋乾轉坤的大業；辛亥革命推翻了滿清的專制，締造民主共和；北伐革命掃蕩了封建殘餘，完成統一基礎；八年抗戰粉碎了日本帝國主義的侵略佔領，戰除了不平等條約的枷鎖，創造出一片日月光華，河山錦繡的，建設新中國的黃金禮遇。

但是抗戰的勝利，祇能說是民族革命的成功，距離整個三民主義革命理想的實現，還有一段遼遠而艱苦的歷程。總裁指示我們：「中國惟有取得獨立自由的地位以後，才能實現政治建設與經濟建設的理想。換句話說，革命建國的工作，是由民族主義的完成，到民權主義民生主義的實現」。本來，對外的民族革命，和對內的政治改造，經濟建設，是一個進程的兩面，是不能分割，更不可偏廢的一個完整的革命運動。不抵抗外來的侵略，根本談不到建國的工作；但在抗戰勝利後，如果不積極從事民權政體的樹立，民生經濟的建設，也就無由確保民族革命的成果，而且也決不能發揚民族革命的崇高意義，完成中國革命的歷史使命；三民主義的理想，還是落到了空處。三民主義的一貫性、連環性，和不可分性的真理；抗戰建國，相輔並行的國策，都足以充分說明戰後建國工作的迫切與重大。

中國的百年革命，八年血戰，犧牲了千百萬志士仁人，革命先烈的頭顱熱血，打開了建國前途的康莊大道。我們已經可能在獨立自尊，自由平等的基礎之上，來展開我們的工作，但是我們應該深切明瞭，這建國的機運，却是萬載一時，千金一刻，稍縱即逝。我們放眼世界，正視現實，就可以看到；由於世界各國發展的不平衡性，民族利害的衝突，國際矛盾的錯雜，帝國主義的勢力依然強大，國際爭霸的競爭，日趨劇烈，加以科學的進步，產業的發展，一日千里，世界和平的持續，國際局勢的平衡，所賦予我們努力建設的時機，決不會十分長久，而必須萬分珍惜，全力控制，急起直追，迎頭趕上。遵照總裁的指示：「我們對於建設，必須以革命與抗戰同樣的精神，同樣的手段來進行。」

「意志集中，力量集中」，是爭取抗戰勝利的鐵則，同時，更是保障建國成功的唯一要件，但在對外抗戰的大目標下；存亡瞬息，風雨同舟，集中各黨各派的力量，團結全國的人心，比較容易；而在建國的路線上，仁者見仁，智者見智，則易流於紛歧錯雜，矛盾衝突，如果沒有統一的政治認識，全盤的

建設計劃，形成全國人民的一致信仰，發爲萬衆一心的齊步調，則不但建國工作會受到嚴重的頓挫，而且由於意見的紛歧，必然造成力量的抵觸，馴致引起國家民族最大的不幸。辛亥革命後的南北紛爭，幾乎斷送了民國的前途，北伐革命後的審漢分裂，直接招致了空前的外患；前車可鑒，覆轍相循，一誤再誤。難道我們還不能痛澈覺悟，及早預防，來作未雨綢繆，通盤的打算麼？所以我認爲要集中國力，要動員民力，要團結全國的人心，要造成統一的認識和信仰，要激發建國的熱誠和決心，必須首先根據三民主義的國策原理，檢討國民革命的政綱政策，配合戰後世界復興建設的潮流，針對當前環境現實的需要，把握國際國內政治經濟文化軍事各部門的關聯，權衡國家民族前途永久的利益，縝密研究，精詳策劃，確立全面的完整的新中國的建設綱領；以爲政府各部門立法與施政的準繩，以爲朝野官民一致信守，身體力行的張本。

這一個偉大的宏遠的工作，應該發動全國各學術團體，各政治組織，作廣泛的有計劃的集體研究，然後攝其精華，提供到黨的最高組織，精密討論，慎重決定，才由政府來公佈施行。作者在此謹以革命的熱情，愛國的忠忱，和研究的心得，貢獻其一得之愚，試作三民主義的新中國建設綱領之擬議，希望關心國是的同志，因此而發動廣泛的討論，深入的研究，更進而喚起國人的注意；政府的採擇，則是最所期望的。

綱 領

一、新中國的外交政策

甲、確立三民主義的世界政策 外交是內政的延長，對外政策是國策向外延伸的部份。外交的運用必須服從革命建國的利益，而作爲外交背景的世界政策，必然植根於形成國策原理的革命主義之中。舉

是不能把握這一點，就不能充分理解和剖析世界各國風詭雲譎、目迷五色的外交關係；也就無法確立，在變幻莫測的國際關係中，以不變應萬變的外交方針。英帝國的外交，為確保遍佈全球的殖民地的權益，必然以「均勢主義」和「綏靖政策」為傳統精神；而在世界殖民地分割已將完畢時，新興的資本主義的美國，却不能不以「門戶開放」「機會均等」作為外交政策的骨幹，蘇聯在反帝國主義武裝包圍的時代，被認為國際間鼓動世界革命的暴徒；在一國建設社會主義的時代，却變成了擁護世界和平和集體安全的勇士。就以我國近年外交奮鬥的歷程來說，在北伐時代，曾厲行過革命外交政策；在抗戰期中，就全力執行抗日外交政策，也有一定的線索可循。但是我認為過去的外交政策，實在失之於零碎，消極，和被動，缺乏遠大的規模，永久的計劃，和一貫的精神。其實三民主義本來就是富於世界性和國際性的，而在戰後世界和平的維護，和建設的復興，尤其有賴於我們崇高博大的三民主義的領導。所以我認為建立新中國的外交政策，應該先確立三民主義的世界政策。世界政策的內容，可以列述於後：

(一) 根據三民主義的原理，應確定下列基本對外方針：

(子) 大道之行天下為公 視天下為一家，四海如兄弟，以崇高的世界大同的理想，為推行世界政策的圭臬，以全力扶持公理和正義，維護世界和平，促進普遍的文明進化和社會繁榮為職志。

(丑) 合作互助共存共榮 認定合作是進化的原理，主張以互助代替鬥爭，以敦睦掃除仇恨，願用全力促成，並擁護國際間以和平正義為目的的聯邦組織，在通力合作的原則下，使全世界政治的發展，經濟的繁榮，文化的昌明，有統整規格的計劃與推動，以達全人類共存共榮的目的。

(寅)推己及人共濟平等 「平等」是三民主義的精髓。三民主義的世界政策，必須從自求中華民族國際地位的平等，進而主張世界上所有各民族一律平等；從力求國內人民政治地位的平等，進而主張全人類政治地位的平等；從力求國內人民經濟地位的平等，進而主張全人類經濟地位的平等。

(二)根據民族主義的指導原則，應確定下列對外方針：

(子)澈底實現我民族革命的要求，達成並鞏固我主權獨立，領土完整，和國際地位平等的目的。

(丑)「聯合世界上以平等待我之民族」，為確保世界和平與國際正義，促進國際合作，協謀人類幸福，共同建立世界聯邦組織，以奠定戰後世界新秩序。

(寅)扶助一切被壓迫民族的獨立解放運動，以全力制止，並推翻一切違反民族自由意志的國際侵略行爲。

(卯)主張民族間的自然融和，促進世界各民族，在語言，學術，宗教，風俗，血統，經濟各方面的溝通和聯繫，以漸進於世界大同之域。

(三)根據民族主義的指導原則，應確定下列對外方針：

(子)鞏固民主陣線的聯合組織，以共同行動，澈底消滅世界上一切形式的法西斯主義的專制和極權政體，侵略武力，和反動思想，從而廓清一切贖武侵略行爲的根株。

(丑)充份協助戰後獲得解放的國家與民族，迅速建立起自主的民權政體，使其人民獲有民治、民有、民享的自由生活，而無所恐懼。

(寅)督促並輔導日德意各國的人民，起而推翻其極權政體，與罪惡軍閥；重建開明民主的政治制度。

(卯)根據權能劃分之原理，與全民政治的理想，和五權憲法的精簡，締造合理而鞏固的世界聯邦組織，藉以奠定永久和平之基礎。

(四)根據民主主義的指導原則，應確定下列對外方針：

(子)爲了促進國內民主主義的經濟建設，應盡量爭取國際助力與合作，歡迎外資，延聘外來技術人才，並在合理管制下，增進國際貿易。

(丑)爲了力謀戰後世界經濟的普遍繁榮，加速完成各國善後復興建設，消滅經濟恐慌，應以全力打破各國狹隘的經濟國家主義，侵略政策，和壟斷行爲；積極提倡國際間的經濟合作，和平等待遇。

(寅)爲了奠定世界和平的經濟基礎，消滅國際糾紛的經濟原因，應發揮國際合作的力量，儘量扶助各弱小民族和落後區域的工業化，和自主的經濟建設，廢止一切經濟掠奪與奴役的行爲。

(卯)爲了普遍增進人類福祉，保障全體人類的經濟生活和經濟自由，應督促聯合國以全力改進各國勞工生活，實施社會救濟，增進社會福利，創造國際文化，推行技術合作，衛生合作，生產合作等，以實現共有共榮，富強康樂的理想。

乙、推行世界和平政策 和平是建設的前提條件；安全是立國的基本要求。我們研究世界外交史，可以發現一個通則：就是世界上凡是革命的新興國家，在它建國的過程中，如果對外推行和平外交政策

的，一定興盛；如果推行侵略政策的，一定危亡。新興的統一的德意志，在畢斯麥和平外交政策的羽翼下，發展成中歐的巨霸；在威廉二世黷武主義的統治下，得到了慘酷的失敗；法蘭西的大革命，由於拿破崙的軍事冒險，幾度瀕於危亡，却在第三共和國和平建設中，迅速地得到繁榮和鞏固；獨立運動後的新興資本主義的美國，一貫的堅持着以和平為基調的泛美門羅主義，和對世界殖民地的門戶開放政策；革命後的蘇聯，更在保衛集體安全，和簽訂互不侵略條約的政策運用下，迅速地完成了三次五年計劃。至於最近慾壑難填，侵略野心無止境的軸心國家的覆亡，尤其足為後人的殷鑒。在戰後的中國，革命的政權，需要進一步的鞏固；統一的大業，需要進一步的加強，政治需要大刀闊斧的改革，經濟需要突飛猛進的建設，國防需要強化，科學需要昌明；在這滿目瘡痍，百廢俱舉的建國過程中，時間就是生命，和平高於一切，所以我們應該堅決地以全力推行並貫通和平外交政策。

(一) 管制侵略國，根除黷武主義：

(子) 澈底解除日德意侵略國家的武裝，應在聯合國的監視和管制下，遣散全部陸海空軍現役兵員，(保留必要數量的警察，)解散一切軍事學校和軍事訓練組織；同時，沒收其一切飛機，軍艦，戰車，和各種輕重武器及彈藥。

(丑) 為根除侵略戰爭所憑藉的基礎，聯合國必須分別拆除或接收侵略國的一切陸海空軍根據地：如軍港、砲台、要塞、船塢、機場、機庫、軍需倉庫等，和製造侵略武器的工業基礎，如兵工廠、飛機場、船塢、鋼鐵廠、以及機器工業、化學工業的一切設備等。

(寅) 為消滅黷武主義和侵略思想的文化根源，聯合國對於侵略國以傳播侵略思想為中心的一切社會組織，應予解散，教育制度，應予改造，教材、圖書、宣傳品等一律焚燬；同時，

積極進行國際和平思想與感化教育。

(卯)爲了廓清侵略主義改權的阻礙，聯合國應嚴厲懲治戰爭罪犯，改組民主和平的政府，並還其侵佔的領土，並扶植其前唐國或殖民地之獨立。

(二)組織世界聯邦，奠定世界秩序：

(子)世界聯邦組織的原則，應規定下列數點：一、應以全世界爲組織範圍；二、應以各民族爲參加的單位；三、參加聯邦議會代表的人數；應按照各民族的人口爲比例；四、各會員民族的地位一律平等，並賦予選舉、罷免、創制、複決四大政權；五、聯邦議會決議的方式，採取多數決議制。

(丑)世界聯邦的組織，應包括下列基本機構：一、世界聯邦代表大會；二、聯邦政府；三、聯邦法院；四、聯邦警衛軍；(包括國際空軍和海軍)五、聯邦經濟委員會。六、聯邦文化委員會。

(寅)世界聯邦的職權，應規定如下：一、制定並執行聯邦憲法；二、仲裁國際糾紛，執行國際法典；三、管理並輔導世界落後地區的行政；四、維持國際警察；五、管理國際航空；六、維護海上交通；七、兼進國際經濟合作；八、增進世界社會福利；九、主持國際文化技術和衛生的合作。

(三)消滅國際糾紛矛盾的根因：

(子)嚴格實施軍縮，由世界聯邦監督執行軍縮計劃，規定各國軍備以國防自衛爲標準的最高限度，並禁止一切新武器的發明和製造，同時，接收其超額的海陸空軍設備，充實國際警

力。

(丑)改訂國際法典；嚴格規定對於侵略行爲的制裁辦法；對於一切國際爭議，一律規定用和平方式解決。

(寅)根據民族自決的原則，解放一切殖民地和半殖民地，如有暫時不能建立獨立國家者，得由聯邦政府設立訓政委員會，輔導其自主自治，仍視爲聯邦構成的一員。

(卯)成立强有力的國際經濟機構，統籌計劃並管制國際貿易、匯兌、投資、移民、和原料的公平分配，資源的合理利用，以及失業的救濟，勞工的保護等，以促進世界經濟的普遍繁榮，消滅一切由於經濟的孤立或失調，而引起的國際紛擾的基因。

丙、實施東亞同盟政策 成立世界聯邦，維護永久和平；是萬遠的理想，是外交上應打努力的鵠的，而不是一蹴可幾的計劃。默察今後國際政治上區域集團的形成，仍有強大的潛在因素，而爲必然的趨勢。中美英蘇剛剛形成這四大集團的核心；美國爲泛美集團的中堅，英國有自治領爲其拱衛，蘇聯正在東歐南歐和中央亞細亞組織它的衛星羣，而東亞則被壓迫民族，在獲取獨立解放之後，定將以強大和平的中國，爲其嚮往團結的中心。我們爲了預防日本帝國主義的死灰復燃，爲了保障東亞的和平，爲了抗拒外來的侵略，爲了平衡國際間集團的鬥爭，爲了扶持弱小民族的獨立，應該積極實施東亞同盟政策，以爲世界和平政策的骨幹。

(一)扶助東亞弱小民族迅速獲得獨立解放：

(子)用一切外交協商，國際聲援的和平方式，盡力協助印度、菲律賓、朝鮮、越南、馬來、印度尼西亞、緬甸、泰國等，獲得真正的獨立自由。

(丑) 在世界和平會議中，以集團鬥爭的方式，務求貫徹被壓迫民族解放的要求。

(寅) 太平洋上的日本委任統治地，應移歸中國接管，以輔導其自治。

(二) 建立東亞同盟集團：

(子) 我國應與東亞獲得解放的各民族，分別訂結同盟友好條約，實行軍事互助，和經濟合作，防止太平洋區域一切戰爭的發生。

(丑) 成立東亞同盟協會，由各會員國派遣全權代表組織成立，並設置秘書處，軍事代表團，經濟合作委員會，同盟法庭等，主持同盟國相互合作的一切計劃，並進行具有共同利益的建設，和解決國際間的一切爭議。

(寅) 組成同盟國戰後復興建設的經濟集團，對於資本的融通，原料的交換，相互的移民，技術的合作，計劃的連繫等，作成密切的互利互助的協定，以達共存共榮的目的。

(三) 推行太平洋睦鄰政策：

(子) 我國對於其他在太平洋上有深切關係的鄰國，如英、美、蘇聯、加拿大、紐西蘭、澳大利亞等，應分別訂結互不侵犯條約，按平等互惠的原則，解決國際間一切懸案；並增進今後友好關係。

(丑) 以東亞同盟集團為骨幹，召開太平洋會議，商討國際間一切維護和平正義，和進一步組織世界聯邦，奠定世界永久完善秩序的問題。

二、新中國的政治建設

甲、鞏固國家統一基礎 統一是在國內的前提。鞏固統一，是從事建國大業的最基本的使命。這使命能否順利完成？實為民族興衰，國運隆替之所繫。因為國家的統一，不僅是一個表面的標幟形式的問題而且必須充分具備深厚的歷史根源，和複雜的國際國內政治經濟社會各種因素和條件。幾千年來中國是一個歷史悠久，文化昌明的大一統的國家；但是由於近百年來帝國主義的侵略，勢力範圍的分割，封建軍閥的割據，革命神線的分裂，更由於產業落後，交通阻滯，思想紛歧，政治機制的脆弱，地方觀念的強烈，封建經濟壁壘的形成，種種落後因素的積累，造成了分崩離析的混亂局面。北伐革命後，剛剛完成了統一的規模，就招致了日本軍閥的畏懼妒恨，而發動了廢藩橋事變。抗戰雖然統一了全國的人心；但是戰爭的破壞，也摧毀了不少國家統一基礎賴以鞏固的，精神和物質的條件。所以戰後國家建設的工程，仍以打定統一的基礎，為政治日程上首要的課題。消極方面，不能不用雷霆萬鈞之力，剷除一切分裂割據傾向的政治的根源；積極方面，不能不謀中央革命政權的強化，和推行一切鞏固統一的政策和實施。具體的綱領，分述如次：

(一) 剷除割據傾向的政治的社會的根源：

(子) 解決黨派問題 在不違反三民主義的最高原則，不危害國家民族基本利益的前提下，承認黨派的合法地位，和公開活動；但須絕對遵守軍令統一，政令統一的原則。

(丑) 肅清封建殘餘 清除地方軍閥的糜爛，打破封建經濟的壁壘，統一整編訓練全國軍隊，改組封建色彩濃厚的地方政府，使其澈底中央化。

(寅) 確立民族政策 對於邊疆少數民族，應根據三民主義的原理，確立合理的平等的民族政策，促進各民族的政治經濟文化的自主的發展，藉以消弭種族仇恨。

(二) 強化中央革命政權：

(子) 整肅革命陣營 統一黨團組織，淘汰腐化份子，恢復祕密活動方式，擴大黨員社會成份，加強革命工作領導，使能担负起革命建國的先鋒任務。

(丑) 刷新行政組織 在集中事權，提高效能的原則下，改革各級行政機構，健全各級人事，整飭綱紀，貫徹命令，提高行政效率。

(寅) 厲行統一政策 除在政治方面貫徹軍令政令的統一外，並在經濟方面，迅速建立統一的財政金融制度，交通系統，水利系統，和幣制，以及工業的標準化；在文化方面，力謀教育制度，和思想、禮俗、文字、語言、宗教的統一，使全國人民的生活，打成一片，藉以充實國家統一的條件。

乙、樹立民權主義政體 統一是建國的基石，民主是建國的內容。三民主義的民權政體，是全世界最進步的民主政治的形式。澈底實現這一種理想的政治制度，就能集中全民的意志，發揮全民的力量，造成一架權能劃分，運用靈活，國家的機器，一切建國的大業，就要從這架萬能機器中製造出來。所以政體的樹立，是一切建設工作的根本。但是在落後的半封建的社會基礎上，要樹立起最進步最理想的政治制度，這工作本身，就是一個最艱鉅的革命過程，最深入最普遍的建設事業。需要發揮全體人民的自發的創造力，自動自治的精神，在有計劃的強有力的和加速度的領導下，與教育方針配合實施，和經濟建設並重，發揮黨團的推動力量，注重根本的基層工作，才能完成政治現代化的過程，實現全民政治的理想，其步驟必須遵照 總理建國大綱的規定，先從地方自治的完成，到全國憲政的實施，再到法治基礎的奠定。

(一) 加速完成地方自治：

(子) 根據推行新縣制的成果與經驗，澈底調整實施地方自治的法令，充實縣以下各級組織，慎選並訓練自治人員，加強民衆組織，提高民衆教育，增闢自治財源，嚴定自治進度，加速完成地方自治的各項條件。

(丑) 根據均權主義的原則，詳密規定國家行政和地方自治的界限與內容，使國家建設計劃與自治事業計劃，取得密切聯繫，在性質上，範圍上，進度上，上下顛倒，互相銜接，使每一地方，均成爲建國工程的完整基石。

(寅) 透過地方自治機構，積極推行基層國民經濟建設，普設地方金融網，發展地方公營事業，振興農田水利，推行合作事業，實施土地政策，運用國民義務勞動，完成地方經濟的條件，以充實自治的內容，而造成普遍進步的民主政治的經濟基礎。

(二) 提前實施憲政：

(子) 澈底實施權能區分的原則，使政權治權分別行使，發揮政治力量；政府具有行政、立法、司法、考試、監察五種治權，由五院分別掌理，而以總統爲國家元首；人民具有選舉、罷免、創制、複決四大政權，自中央以至地方，由人民直接的參加，普遍的行使，和充分的運用。

(丑) 實施憲政，必須對於人民的權利自由，有切實的保障，對於人民的義務負擔，有明確的限度。人民自由的界限，除一般政治性的範圍：如身體、居住、遷徙、言論、出版、秘密通訊、宗教信仰、集會結社等自由權利外，並應將自由的範圍，擴大到經濟的領域，保證每一

人民獲得正當職業，生活資料，土地耕作，教育機會，家庭居室等基本權利。

(寅)憲政實施以後，中央與地方均權限，應採均權制，「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方。」縣為自治單位，省為中央與地方間的連絡機構。為了發展國家行政，充實地方自治，應依照科學化的原則，澈底改革中央政治機構，縮小省區，改革省制，確定省的地位和職權，並健全縣地方自治團體的組織。

(二)厲行法治：

(子)根據三民主義五權憲法的根本大法，由立法機關澈底調整現行一切法令，重新編密釐訂頒佈一套完整森嚴，切合國情，相互聯繫，合理的現代化的法律系統，以為全國官民，各級政府一致奉行的準繩，以後非經一定立法程序，不得有所變更，以維護法律的尊嚴。

(丑)充份發揚法治精神，整肅政治風紀，造成廉潔政府，確立用人法度，嚴密財務監督，和嚴格督促一切政治設施和政治活動的制度化系統化；並養成全國人民法治的觀念、和守法的習慣，以造成現代法治國家的基礎。

(寅)澈底實施行政三聯制，使一切行政工作部門的設計、執行、和考核三階段，都以國家法律為依據，綜覈名實，信賞必罰，分級負責，分層負責，層層節制，循序力行；克服並糾正「徒法不能以自行」的積弊，積極發揚法制政治的實踐性和力行性，使每一項法律，都變成建國工作的行動綱領。

丙、擴大政府福利功能 國家是職能的團體，政府是為人民服務的機構；政治的本質，就在為人民大眾謀福利。禮運大同篇的崇高理想，總裁在「政治的道理」中，揭發出來的，中國一貫的政治哲學

的精髓，都明白地指示出：理想的政治，是為全體人民創造幸福，解除痛苦，爭取利益，保障安全，幫助人民發展和進步的政治。所以政治的組織和制度是手段，而政治的職能和工作是目的，我們建立起民權主義的政體以後，就要進一步督促這一部萬能的國家機器，為全民服務，為全人類謀福利，為整個社會求進步。預備福利功能的設施，可分促進社會改造，實施社會救濟，和增進社會福利三方面，來列舉其中心工作：

(一) 促進社會改造：

(子) 健全司法制度和警察組織，維護地方治安，整肅社會風氣，剷除烟賭娼匪，打擊土豪劣紳，建立善良秩序。

(丑) 廓清封建傳統，取締不良陋俗，調整社會關係，革新風俗禮節，提倡新生活運動，培養現代化的生活規律。

(寅) 厲行勞工立法，調整勞資關係，改進工人生活，匡正社會失調，消弭階級紛爭，保障人民普遍平等的生活權利。

(二) 實施社會救濟：

(子) 改革社會救濟制度，健全社會救濟立法，設置專管行政機構，確定救濟範圍，寬籌救濟經費，普遍舉辦各項救濟設施：如貧窮救濟，失業救濟，天災救濟，社會保險，和養老，育幼，以及孀寡孤獨廢疾者的安撫療養等，都視為政府經常應該担负的責任。

(丑) 改進社會救濟事業，矯正救濟觀念，以積極方法，代替消極方法，以事前預防，代替事後救濟；如建立公醫制度，實施罪犯感化教育，就業訓練，舉辦盲啞及殘廢學校，保障人

民職業機會，教育機會，籌設各種保險事業，保證農民土地使用權，解除商民不正當競爭之威脅和侵害等，從而根本消滅一切社會痛苦現象。

(三) 增進社會福利：

(子) 積極增進社會對於養「育」的福利：如獎勵人口生育，創辦優生，舉辦兒童公育，推行公共衛生，保護孕婦和兒童的利益，建立普遍廣大的產科醫院網，托兒所網，幼稚園網，療養所網，以保證人民的生存權利。

(丑) 積極增進社會對於教「育」的福利：如厲行強迫國民義務教育，舉辦公費免費教育制度，和設置獎學金制度，創辦各種免費研究組織，實驗場所，免費供應圖書報章雜誌，保障人人受教育 and 發展個性才能的均等機會。

(寅) 積極增進社會對於娛「樂」的福利：如公民休息權，減少工作時間，設置廣大免費休養所網，娛樂場網，俱樂部網，運動場網，公園網，博物館網，圖書館網，電影院劇院網等，以提高人民精神生活，和社會文化水準。

丁、發展邊疆政治建設

中國前途，繫於中國的邊疆。邊疆是國家治亂興衰的樞紐，是民族榮枯

貧富的根源，是歷史的故鄉，是資源的寶庫，是國防建設的長城，是經濟建設的憑藉，所以總裁指示我們：「邊疆的經營開發，應為全國青年就學立志的目標。」又說：「須知邊疆屯墾，乃今後建國第一等大事，而邊疆屯墾員所貢獻於國家的政治建設，論功效與品格，超越於大都市裏面工作人員身價之上，何啻十倍？」可見發展邊疆政治建設，是建國工作的重要課題。我們放眼邊陲，剛從日本帝國主義魔爪下收復回來的東北九省，糧產豐饒，礦藏富厚，沃土漫衍，森林茂盛，經濟的開發，已粗具規模，國

際的關係，尙錯綜複雜，今後能否經營得法，實是建國成政的核心關鍵。台灣是海疆重鎮，東南半壁的屏障。西北是民族發祥地，是大陸邊防的骨幹，是移民屯墾之區。西南是抗戰中民族復興根據地，是戰時國防工業的集中點，也是將來國際交通，和東亞各民族接觸衝突的衝要之區。沒有一個地方不需要用我們民族菁英的熱血汗珠和腦汁，去灌溉滋培這祖國廣大遼闊的土地，去開發經營建設這錦繡的山河，我們不能忘記美國的西進運動，造成了她今日的繁榮，蘇聯的東進政策，奠定了社會主義建設的基礎。我們應該集中一切的力量，從事發展邊疆的政治建設。下面就是我們具體的綱領：

(一) 確立三民主義的邊疆政策：

(子) 對邊疆的少數民族，應建立一貫的三民主義的民族政策，一本民族自決和民族平等的原則；「積極扶助邊疆各民族的自治能力的地位，賦與教育文化經濟均衡發展的機會，而增強其向心力與團結力，對於整個國家與中央政府，共同愛戴，一致擁護，和衷共濟，休戚相關，俾我中華民族日益富強康樂，而三民主義亦得發揚於世界。」(總裁語)

(丑) 對於邊疆一切建設工作的設施，應切實遵守下列各項原則：一、尊重歷史傳統和民族感情；二、適應地理條件，經濟因素，照顧邊民的生活方式和利益；三、「濟弱扶傾」，用漸進的輔導方式，培養邊民的自治能力；四、針對國防需要，力求文化經濟國防三體合一的國防體制之建立。

(二) 展開邊疆政治的設施：

(子) 建立邊疆特種政治機構，集中政治經濟軍事教育的大權，執行完整的邊疆建設計劃；中央應假以事權，寬以時日，祇作原則的領導，不作細目的干涉，俾能發揮力量，克服特殊

困難，解決特殊問題，並與各少數民族固有的統治組織，能作彈性的協調。

(丑)積極發展邊疆的交通，建築東北，西北，西南和高原四大鐵路系統，輔以公路網，航空網，郵電通訊網，使邊疆與內地，脈絡相連，經濟往來，文化接觸，軍事運輸，頻繁迅速，以爲開發邊疆的先決條件。

(寅)大量移民實邊，執行屯墾政策，充實邊疆人口，增加經濟建設的勞動力，並爲民族融和的原動力。

(卯)發展邊疆教育，提高邊民文化水準，和生活技能；其教育方針，並須與國防要求，和經濟建設取得密切配合。

(辰)開發邊疆經濟建設，以一面造成與內地相一貫的，國防與民生合一的經濟體系，一面力求邊疆人民生活的圓滿解決爲目的，並須注意各地區資源的分佈，和天時地理的自然條件以求工農礦業和畜牧的各別發展，和相互聯繫。

(巳)組織邊疆國防軍，建設強固國防綫，以爲國內和平建設的保障。

三、新中國的經濟建設

甲、實施國家計劃經濟 政治是經濟的集中的表現。進步的政治制度，必然要建基於健全的經濟結構之上，沒有民主主義的經濟改造和經濟建設，民權主義的政治體制，就不可能自然地鞏固地樹立起來。民生是歷史的重心，民生哲學是三民主義的基本原理，國民革命的目的，就在解決民生問題，創造民生福利，就在使民主的政治革命，經濟的社會革命，畢其功於一役。所以戰後建國工作的核心，就在集

中一切力量，加速完成民生主義的經濟建設，積極完成下列三大民生革命的任務：一、抵抗國際帝國主義的經濟侵略，建立自主的，以國防為中心的民族經濟壁壘；二、肅清封建殘餘的剝削關係的經濟極端，預防資本主義私有經濟的弊害，建立起民生主義的經濟體系；三、改革生產技術的落後性，加緊工業化過程，發展一般國民經濟。因此現階段的經濟建設工作，務使物質的進展，和制度的進向，兼籌並顧，相輔而行，在國家整個計劃的領導下，兼程過進，所以 總裁指示我們：「建設之首要在民生」，而民生之基礎為經濟，經濟不僅為各項建設之重點。而且為一切建設之先務，民生主義的經濟建設，是本於「民享」的原理，我們要以計劃經濟和社會立法，使每個國民的生活與生存，都有保障；務必做到資本國家化，享受大眾化之目的。尤須以計劃經濟，和社會立法，實現民生主義的和平的普遍的革命的。最近中央最高經濟委員會的成立，和對於五年經濟建設計劃資料的徵求，更表現出政府推行計劃經濟的決心，下面我們謹提出實施國家計劃經濟的具體綱領：

(一) 國家計劃經濟的基本原則：

(子) 以「資本國家化」為目標，積極發展國有國營經濟的領域，使能倡導生齒，決定分配，領導整個國民經濟的發展。

(丑) 以「總體的「實業計劃」為張本，在民生與國防合一的方針下，決定國家經濟建設的盈虧規則和分期進度。

(寅) 以促進「工業化」為核心，而力求交通農礦的密切配合，均衡發展。

(卯) 一切經濟建設事業的按排，應以大陸為基點，以海港為出口，就資源分佈，交通狀況，人口疏密，市場遠近，作整個調整；務求海陸平均發展，都市與農村，平衡調劑。

(辰)以國家建設計劃為張本，通過國家財政政策，金融政策，和運輸政策，保護並獎勵私人資本，和民營工業的發展，使能與國家建設計劃全盤配合。

(巳)國家教育計劃，必須與國家建設計劃。密切配合，造成各項技術和管理人材，獎勵科學之發明，力求技術之進步。

(二)國家計劃經濟的範圍進度：

(子)計劃經濟的範圍 以國營事業的範圍為基礎，在戰後建設初期，應規定下列八項原則：

1 根據「實業計劃」，凡天然富源：如煤、鐵、石、油、鋅、鉛、錫、鎢、鎢、鎢、水銀、金、銅、鉍等礦藏的開發，都應歸國家經營，以所獲盈利，為國家公用。

2 根據「實業計劃」，凡海港、鐵路、和運河的修築。全部應由國家經營，公路郵電交通，國際航運和空運，因性質關係國防，應由國家經營。

3 凡關鍵和根本工業，國防工業：如冶煉工業，機械工業，電器工業，汽車製造業、造船業、軍火工業、化學工業、動力工業等，都應列入國營範圍。

4 凡在國際市場佔有特殊地位，或獨佔地位的特產：如鎢、錫、汞、桐油、大豆、茶等，應由政府指定，將它們的加工和輸出，劃入國營範圍。

5 大規模的水利工程，和水利發電事業，劃歸國營。

6 大規模的森林事業，和墾殖事業，應由國家經營。

7 「公用事業，及其壟斷佔性之企業，以國家公營為原則。」(見憲草條文)

8 專實事業，以國營為原則。

(丑) 計劃經濟的進度 應舉下列原則，作詳密的設計：

1 就經濟建設的部門言：交通先於工礦，工礦急於農林，農林重於商販。

2 就工業化的程序言：國防工業急於民生工業，重工業先於輕工業，根本工業和關鍵工業重於普通工業，民生必需品工業，重於奢侈性工業。

3 就建設的地區言：東北接收日本投資經營的經濟基礎的改造和發展，應列為首要；西南抗戰中工業基礎的保持和發展，列為第二；開發西北的經濟建設，列為第三；以恢復東南沿海輕工業的繁榮，列為第四。

(三) 國家計劃經濟的資本來源：

(子) 沒收敵人在華投資經營的一切經濟事業，和所有漢奸財產，接管收復區所有礦山、森林、銀行、公產、和無主財產，一律收歸國有。

(丑) 責令日本負損我國抗戰損失賠償，並接收其軍需工業，造船業，飛機製造業，化學工業，和機械工業，以充實我國營工業的基礎。

(寅) 在廢除平等條約後，各國賠款應即退還，各國根據平等條約所得的不正當經濟利益，和妨礙我國經濟發展的一切經濟設施，應無條件歸還，由國家接管。

(卯) 積極獎勵外資，誠意歡迎國際合作，用政府借款，發行債券，延長租借法案。中外合資經營，和特許外人投資經營等方式，吸收外資，但須遵守下列原則：

1 奉行民生主義計劃經濟；

2 遵守中國一切法令；

3 全部用於生產事業；

4 儘量以機器物資和技術輸入爲主體；

5 鼓勵外資長期投資；

6 外資應以政府信用爲担保，不應以稅收或其他事業收入爲担保；

7 外資事業，應負責訓練中國技術人員；

8 對於外資利用，應有統一的機構；

9 政府對於外資，應有安全的保障，優厚的利潤，但必要時得加以適當限制。

(辰) 運用民生主義的財政政策，和金融政策，由政府創造信用，發行公債，徵收土地累進稅，財產累進稅，創辦商業資本稅，遺產稅，並進而實行糧食公賣，和對外貿易國營，加強生產，減少消費，使全國的土地資本，商業資本，高利貸資本，和投機資本，大量轉移於國家計劃經濟的生產之途。

(巳) 實施國民義務勞動，以全國人民普遍的強迫勞動制度，在有計劃的運用下，創造國家資本。

(午) 動員華僑資本，獎勵投資國家經濟建設。

(四) 國家計劃經濟的人才培養：

(子) 澈底改革現行教育制度，使各級學校教育，全盤配合國家建設計劃，加緊訓練各級技術人員，和管理人材。

(丑) 有計劃的考選各種高級技術人材，保送出國留學或考察。

(寅) 舉辦各種經建人員訓練組織，與軍隊復員計劃相配合，以編餘軍隊官佐，改造為經建幹部人材。

(卯) 在各種大規模的工廠礦場中，自行設置各種訓練所或研究部，培養其各自需要的技術員工。

(辰) 大量延攬外國技術人員，但須規定除負本身技術責任外，應兼負訓練中國技術人才之責。

乙、保護節制私人資本 「節制資本」是民主主義的兩大政策之一，它包括了發達國家資本，保護私人資本，和節制私人資本三方面的意義。關於擴大國家資本，實施國家計劃經濟的辦法，前已有論述，對於私有經濟領域的保護和節制，也是當前經濟建設的主要問題。本來，節制資本的根本方針，是在防止資本主義的發展，預防私人資本過度發達後的流弊；但是在目前的中國，因為產業基礎的過於薄弱，科學技術的過於落後，不但難「私人之壟斷，資本之專制」的現象還很遙遠，而且由於八年戰爭的殘破，滿目瘡痍，哀鴻遍野，生產力的萎縮，已經到了整個崩潰的邊緣。所以今天的社會，不但患「不均」的問題，而最嚴重的，還是患「寡」的問題。當前急務，應該是積極動員所有國民的財力和人力，投資於生產事業，促進工業化的發展。所以保護私人資本，更是目前的緊要課題，社會主義的蘇聯，在革命初期，尚且不能不實施新經濟政策，可供我們作重要的借鏡。而且就現實環境上考察，不平等條約雖經廢除，但是戰後國際的經濟競爭，和商品傾銷，必日趨劇烈，而國內通貨膨脹，物價飛騰，由於商業資本的操縱，投機資本的活躍，土地兼併的盛行，一般平民購買力的貧乏，對於新興民族工業的發展

原书缺页

2. 對於國內工業發展所必需的物資，應禁止輸出。
3. 對於民生基本必需品，產量不足者，應嚴禁出口。
4. 發展高價農產品，和國內非必需產品，盡量輸出，換取外匯。
5. 應行輸出的物資，必須獎勵其增加生產，改良品質，並使其能按時供應國外市場之需要。

（三）推行經濟管制政策：

（子）管制物價 澈底推行「管制物價方案」，使物價趨于穩定，經濟活動，納於正軌。

（丑）管制資本運用 採取獎勵，補助，指導，和私締的方式，管理一切投資，使人民資本不至浪費，而全部投到國家經濟建設計劃的生產事業之上。

（寅）管制資源 對於工業建設所必需的重要資源：如煤、鐵、石油等，應由政府嚴格統制，禁止浪費，或採用代用品，使經濟建設的原料，不虞匱乏。

（卯）管制經營方式 對於各種經濟建設事業的資本，組織，技術，產品標準等，都應有嚴格的指導和規定，以達到標準化的目的。

（辰）管制工業區位 對於工業區位的劃分，應根據國防需要，經濟條件，交通狀況，和資源，動力，市場，勞工等分佈情形，作整個規劃；但政府為執行此種規劃，對於內地或邊疆的工業，可給予金融，運輸，原料等各方面的補助。

（四）推行合作事業：

（子）發展工業合作運動，集中一切手工業和小資本工業，成為合作生產單位，促成大規

模生產，進而成爲健全的工業。

(丑)健全普遍全國各縣鄉保的合作社網，使所有人民在生產，消費，分配，交換各方面的經濟活動，都透過合作方式來進行，藉以預防資本主義的流弊，加速完成民主主義的理想。

(五)確立民主主義財政金融政策：

(子)緊縮通貨，穩定金融，改革幣制，健全金融制度，平抑物價，安定國民經濟。

(丑)舉辦大規模工業貸款，農本貸款，一面強迫儲蓄，吸收游資，促進社會生產。

(寅)穩定外匯，管制外幣資金，保障出口貿易。

(卯)改革稅制，舉辦財產登記，開徵財產累進稅，地價稅，土地增值稅，商業資本稅，遺產稅；一面減輕工業產品的稅率，解除「虛盈實稅」的流弊，並取消一切關卡檢查制度。

(辰)改運專營事業，建立公營日用必需品供銷網，縮小商業資本活動範圍，同時取締投機市場，嚴禁高利貸，驅使社會游資，轉化爲生產資本。

丙、貫徹平均地權政策 「平均地權」是和「節制資本」平行的基本政策；同時，却是實施國家經濟建設的前提條件。因爲土地問題是一切經濟問題，社會問題的根本。我們祇有在土地私有的制，超經濟的，封建剝削關係消滅以後，祇有在全國土地的所有集中，使用散分的矛盾解除以後，祇有在耕者有其田的政策實現，租佃制度澈底改革，土地利用合理促進，地主階層的不勞動獲的利益，全部歸公以後，才能普遍提高農業生產力，充裕農村購買力；也才能把大量的勞動和資本，從土地關係中解放出來。中國的經濟建設，工業發展，才具備了最低限度的前提條件。同時「資本國家化」，和「享受大眾化」的民主主義的理想，也才能順利的實現，所以實施土地政策，貫徹平均地權的主張，使全國人民對於土

地利用，在取得土地上，有均等的機會，在法律上，有平等的地位，是國家走上現代化的第一步；也是國民革命的首要任務。在這裏，我們願提出貫徹平均地權政策的具體綱領：

(一) 舉辦全面地籍整理：

(子) 加緊舉辦全國航空測量，重新精製精確的全國地圖，和編造地籍圖冊，確定全國土地面積，和土地經界。

(丑) 加速舉辦土地登記，確定土地所有權，編製地稅戶冊，和地價冊；使土地的面積，分配、種類、和利用狀況，一目了然。

(寅) 確定土地價格，以爲抽收地價稅的根據。

(二) 厲行耕者有其田政策：

(子) 改良租佃制度，保障佃農，限制佃租，使佃農有能力向自耕農轉化。

(丑) 扶植自耕農，由國家徵收或價購地主的土地，經過重劃後，分予自耕農。

(寅) 促進土地利用，增加耕地面積，提倡合作經營，增進農地生產。

(三) 實施地價稅法：

(子) 開徵累進地價稅，使土地的地租，變爲地稅，用和平方式，消滅不勞而獲的地主階級，使土地的所有，化私爲公。

(丑) 厲行土地增值稅，和漲價歸公，削減土地兼併和投機現象；並使因社會進步，和新興建設事業發展，而自然增漲的地價，由社會所共享。

(四) 完成土地國有：

(子) 實行市地國有，對於戰後新興都市海港的土地，一律全部徵收，由國家經營。

(丑) 一切山林、湖澤、礦產、水力等天然富源，完全收歸國有。

(寅) 舉行大規模移民實邊，組織國營農場。

(卯) 普設縣鄉鎮公營農場，利用公產荒地，並徵收耕地，力求擴大其範圍，漸次完成土地國有的理想。

丁、發展基層經濟建設 縣為自治單位，也是經濟建設的基本單位。地方自治團體，不僅是政治的組織，而且是經濟的結合。國家經濟建設工作的決策在中央，計劃必須籠罩全國，但推行却大多透過縣地方政府，所以國家經濟建設計劃的實現，有待於地方自治團體的積極參加，澈底奉行，密切配合，才能發揮計劃的實踐性，力有餘而變成全國人民一致奮起，熱烈支持，全面動員的行動綱領；才能提高人民的創造能力，羣衆的競賽精神；才能發展革命性的社會改造工作。而且由於中國的幅員廣大，各地區的經濟條件，和社會環境，相去懸殊，中央的經濟建設計劃，祇能作原則的規定；至於建設工作的具體節目和進度，却不能不有待於地方政府和自治團體的補充，所以 總裁最近要大聲疾呼的號召：「各級地方政府必須要自己站得起來，凡是它們能够自己作旁事，不應當依賴中央政府去作；他們必須在可能範圍內，採取一切步驟，改進自己境內人民之生活水準，以及工作狀況，並且要對當地的工商，及其他經濟事業給予更多的扶助」。我們應該立即響應這偉大的號召，積極發展下列基層經濟建設工作：

(一) 發展交通：

(子) 修築四境縱橫的道路橋樑，分縣鄉保各級，照劃一的標準，統一的设计，構成廣大完密的交通網。

(丑)疏濬河道，整治舟楫，便利航運。

(寅)普設交通工具製造廠，供給各種交通運輸工具，並切實管制交通秩序。

(卯)完成有線電無線電電報電話通訊網，使各保各甲均有公共電話。

(辰)完成鄉遞通訊網，深入窮鄉僻壤。

(二)振興農務。

(子)修治農田水利，厲行水土保護。

(丑)開墾荒地，拓殖山地。

(寅)擴大農場面積，增加農業生產，並獎勵合作或集體經營。

(卯)保護森林，擴展苗圃，開闢菜園，推廣見山造林，遇路植樹運動。

(辰)推廣改良品種，防治病虫害，改進農具，提高農業技術。

(巳)改進畜牧事業，推廣優良畜牧種類，普設家畜防疫機構，提倡畜產增加。

(午)發展高價農業特產，獎勵輸出產品。

(未)普設農業倉庫，改善農產運銷制度，調劑農產供需，保障農民利潤。

(三)創辦工廠：

(子)盡量發展地方公營事業，採取政府與民衆合資經營的方式，創辦各種工廠，從事農

產加工，發展輕型民生工業。

(丑)發展鄉村電氣事業，提倡利用水力，促進農業電氣化。

(寅)獎勵手工業，提倡合作經營，指導生產技術，並舉辦工業貸款。

(卯) 在國家指定範圍內，開發礦藏，經營礦業。

(辰) 發展公用事業，開辦電燈廠，電話廠，自來水廠，公共汽車等，增推人民福利。

(四) 管制商業：

(子) 普設消費合作社網。

(丑) 普設公營日用必需品供銷網。

(寅) 管理糧食公賣。

(卯) 統一度量衡制度。

(辰) 厲行物品評價制度。

(巳) 舉辦小本商業貸款。

(五) 活潑金融：

(子) 普設並健全縣銀行和倉庫網。

(丑) 大量舉辦農貸和工商貸款。

(寅) 吸收社會游資，活潑農村金融。

(卯) 普設土地金融機構，扶植自耕農。

四、新中國的文化建設

甲、確立三民主義的文化體系。「文化是人類爲了適應生存要求，和生活需要，所產生的一切生活的方式總合，和它的表現」。文化的變遷，刻劃出人類歷史進化的軌迹；時代的演變，生活方

式的變革，就創造出各種不同的文化類型。文化是民族統一的標誌；文化運動是革命運動的靈魂。所謂革命：就是由於人類生存，遭遇了威脅，人類生活發生了阻礙，因而發生的一種自發的，強力的社會改造運動；以求生存問題的解決，生活方式的改進，和生命意義的提高。在本質上，就是一種文化的蛻變或改造的運動。如果革命運動，僅僅獲得了軍事上的勝利，或者祇取得了政權形式上的轉移，而沒有觸及社會生活的改革，沒有完成新的更高的文化體系的建立；那就是革命的天折。而斷不能認為革命已經成功。西歐的產業革命，和民主運動，造成了資本主義的文化；蘇聯社會革命，正在孕育一種嶄新的社會主義的文化；在偉大的三民主義領導下的中國革命，綜合了民族革命，民主革命，和社會革命三大歷史使命，繼承着五千年優秀文明的遺產，迎接着全世界人類歷史大變革，大改造的轉形期的文化運動的高潮，一定要在矛盾中我統一，極端中打出路，錯綜複雜的變幻中定方針，貧窮困乏的落後中求創造，用深刻的自覺，堅定的決心，完密的計劃，強力的領導，集中的努力，來創造出一個適應三民主義的指導原理；適合我們全民族，全社會乃至全世界生存和發展的新文化，時為世界歷史的奇觀，人類文明的主潮。這種三民主義文化體系的建設，在本質上，就是國民革命發展的最高階段。現在讓我們對於這崇高偉麗的新文化體系，作一個輪廓的瞻仰：

(一) 基於三民主義的原則，確立新文化體系的根本精神：

(子) 以世界大同為終極理想；

(丑) 以天下為公為根本精神；

(寅) 以合作互助為進化原理；

(卯) 以民生哲學為出發基點；

(辰)以自由平等爲努力目標；

(巳)以力行哲學爲推進動力。

(二)基於民族主義的要求，決定了新文化體系的形式：

(子)確立民族本位 排斥個人主義的資本主義文化，揚棄宗族主義的封建傳統文化，抑制早熟的世界主義文化，積極創造以民族爲本位爲中心的文化。

(丑)發揚固有精華 批判地整理接受文化遺產：如發揚民族固有道德，繼承先聖正統哲學，有系統的整理國故等。

(寅)造成統一形態 造成文化運動的統一陣線，構成文化的有機體：如革命理想的統一，建國方針的統一，教育制度的統一，意識形態的統一，乃至體俗的統一，語言的統一等。

(卯)適合國防要求 使文化建設與國防建設相配合：如推行新生活運動，國民精神總動員運動，和國防科學運動等。

(三)基於民權主義的要求 充實了新文化體系的内容：

(子)文化建設團體化 爲了適應進步的民主政治的需要，必須注意培養集體生活的習慣，團體組織的精神，社會聯鎖的觀念，和捨己爲羣的美德。

(丑)文化建設的大衆化 民主文化的運動，必須以廣大的民衆爲對象，普及於社會，着重於基層，深入鄉村，深入邊疆，發展爲全民的文化建設。

(寅)文化建設的現實化 掃除封建的陳腐，有聞的玩弄，蕩滌世俗的繁縟，經院的空談，發揮踐履篤實的精神，以文化爲革命抗爭的武器，爲建國動力的源泉，使文化在革命過程中

，完成它本身的一個革命的飛躍。

(四) 基於民生主義的要求，規定了新文化體系的發展趨勢：

(子) 科學文明的空前發展 工業建設與科學文明，是相輔並行的，自然科學建立了工業的基礎，工業的發展，又促成了科學的進步。中國民生主義的經濟建設，要在最近期發展起來，工業制度和科學文明，必然要相需並進，相得益彰；科學研究的運動，必將大大地展開。在建國大計劃下，運用科學的方法，發揮科學的力量，來開發富源，發展生產，改造社會，征服自然，增進全人類的福利。

(丑) 生命意義的普遍提高 民生主義的實現，就是人民生活的改進，社會生存的保障，國民生計的發展，羣衆生命的繁衍；也就是人類生存的問題的解決，「享受大眾化」的理想地完成。全體人且就從窮從貧，疾苦，分配不均的經濟生活的壓迫下解放出來，就有全部的精神和自由，來從事生活方式的改善，生活內容的充實，生命意義和價值的提高，來從事真理的追求，藝術的創造，來建設起更偉大更光輝的文化。

乙、創設建國教育制度 教育是傳遞文化的手段，也是推行國策的工具。在革命運動中教育應該負有推進革命，改造社會的使命；在建國過程中，教育更應盡其策進建設，實現主義的功能。所以教育工作，是推行革命最有效的武器，最基本的動力，過去教育之所以失敗，就是由於它脫離了革命的路綫；而革命進程的所以緩慢，也就由於忽略了教育的功能，而鬆懈了對於它的領導和運用。具體的說：就是過去的教育，在方針上，計劃上，制度上，分佈上，教材上，都沒有和革命建國的指導原則，和現實需要，密切配合，因而發生了脫節的病態。革命需要一定種類，一定數量，散佈在社會各部門的奉行主義

，推行國策的幹部，學校却在無目的，無計劃的，培養着無數自由主義個人主義的學生；革命的策略，重在喚醒民衆，教育民衆，訓練民衆，現行的教育，却完全放棄了作爲國家柱石，社會中堅的成年人民；革命的目的，在改造社會，而教育却把廣大的社會，關閉在學校大門之外；革命的動力，建國的基礎在鄉村，而高等學校的分佈，却集中在少數畸形發展的城市；革命主張教育的普及，教育機會的均等，而目前學校教育，却還是少數有產者的專利。在今後突飛猛進的建設三民主義新中國的過程中，這種教育制度上的根本缺陷，如果不加以澈底的改革，一定會阻撓建國行程，甚至會取消革命的努力。在這裏，我們不能不提出積極改革現行教育制度的方案：

(一) 確定建國教育的方案：

(子) 實施計劃教育，教育計劃必須與建國計劃密切的配合。

(丑) 根據三民主義的指導原則，釐定教育方針，改革教育制度，改進教育方法，改訂教育材料，以適合建國的要求。

(寅) 力求教育普及，保證人人受教育機會的均等。

(卯) 重視成人教育，民衆教育，社會教育，以適合建國工作的需要。

(辰) 重視幹部訓練，普遍舉辦從業人員的補充教育，並與學校教育密切銜接，打成一片。

(巳) 社會教育與學校教育，合流不分；社會學校化，生活教育化。

(午) 政教合一，以政治力量推行教育，以教育力量完成建國。

(未) 納社會運動，文化運動於教育之中，從教育本身的改造，來完成社會的改造。

(二) 改革教育制度：

(子) 根據建國計劃和分期進度所需要的各級各部門的技術人才，管理人才，和行政人才的數量，全盤調整現有學校的等級，系別，數量，科別，課程標準，和區域分佈。

(丑) 各級學校，以整個社會為教育對象，其施教區域，應與地方自治，和國家行政區域相合一；可分保、鄉（鎮）、縣（市）、省、中央五級。作為教育的正規系統，但國家為訓練特種人才，或適應地方特種需要，得有特種專業機關，或經濟組織內，附設特種學校。

(寅) 各級學校，應根據其在區域內一切教育責任；就事關需要和負擔能力，分設幼稚教育，兒童教育，成人教育，專業訓練，和特種研究各部，使學校教育和社會教育合為一體；並力求各部份教育的實施，和本區域內各項經濟建設事業，社會改造運動，行政自治工作，密切聯繫，相輔並行。

(卯) 實施兒童公育，厲行強迫入學制度，並延長國民義務教育的期限，在受教期間，一律公費待遇；使每一國民，自出生以至中學畢業，全部受國家有計劃的教育與培養，造成社會的公民，使人人成爲理想的建國幹部。

(辰) 各級學校的教育設施，應力求切合實際，生活需要，和工作技能，除一部份預備升學的課程，應互求銜接連貫外，須偏重職業教育，自成段落，對於成人教育，應訂定業餘補充教學，和分期調訓辦法，使生活與教育，交互助長，融合無間。

(三) 改進教育方法：

(子) 根據「政教合一」的原則，在各級學校中，普遍實施革命主義的教育，建國計劃的

研究，訓練自治能力，提高政治認識，培養集體主義的生活習慣，和道德修養。藉以透過教育的功能，奠定建國的基礎。

(丑)根據「文武合一」的原則，在各級學校中，普遍實施軍事訓練，和國防教育，培養尚武精神，熟諳國防技術，鍛鍊國民體魄。

(寅)根據「教訓合一」的原則，在各級學校中，對於學生個性的發展，人格的培養，德性的砥勵，生活的改進，思想的訓練，天才的作育等，應與知識的灌輸，學業的增進，同時並重，以達成健全均衡之發展。

(卯)根據「生活與教育合一」的原則，一切教育設施，和教育活動，應針對社會需要，切合專業要求，與農場，工廠，礦山，軍營和各種機關，各種組織的機能，絲絲入扣，而且能積極發揮其推進和改造的作用。

(四)改訂教育材料：

(子)組織全國性的大規模學術團體，羅致各方面的專門人材，進行有計劃的集體研究，以三民主義的革命理論為中心，以國家建設計劃為綱目，重新編著審查各級學校，各科系的教材和參考資料，慎重領訂，一致採用。

(丑)組織大規模的文化團體，延攬全國最有成就的藝術家，文學家，戲劇作家，音樂家等，從事不斷的研究創作，源源不絕的，供給全國人民以豐富的有益於革命建國工作的詩歌，戲劇，電影，音樂，雕刻，圖畫，以及其他精神糧食。

(寅)建立全國規模的，週密的，新聞發行網，通電網，廣播訊台網，雜誌出版網，文化

供應網，不斷的供給全國人民以最靈通的時事報導，樹立最正確的輿論標準，分配最進步的文化資料，藉以提高一般人民的文化水準。

丙、推行心理建設和倫理建設。「國者人之積，人者心之器，國家之治亂，繫於社會之隆盛，社會之隆盛，繫於人心之振靡」。可見心理建設，是建國工作的根本，由內在的心理，發而為外在的人與人的關係，因而發生行為的善惡，道德的高下，生活的秩序，人羣的軌範，也就是發生了倫理的關係，這種倫理關係，實在就構成了人類社會生活的基礎；這基礎的穩定與否，更是社會興衰，國家存亡之所繫。中國社會在近百年來遭遇了驚濤駭浪的人類歷史上空前大變革大改造的時期，外來的侵略的洪水，內發的革命的狂瀾，把舊的秩序，舊的道德，已經摧毀無餘；但是消極的破壞，盲目的模彷，革命的動盪，却不能使新社會的中心道德，倫理關係，和生活秩序，順利地建設起來，存這動亂的過渡時期，就愈益加速了文化的破產，道德的沉淪，愈益加重了人類的痛苦，民族的危機，引起了整個精神生活，和社會關係的崩潰。我們要建設新中國，要復興民族，必須從速克服這崩潰的危機，以最大的努力，積極進行心理和倫理的建設。「革命必先革心」，這是正本清源的辦法。

(一) 心理建設的實施要項：

- (子) 提倡獨立自主的思想運動；
- (丑) 發揚民族的固有精神（智仁勇誠）；
- (寅) 普遍建立「知難行易」的革命人生觀；
- (卯) 提倡科學研究運動；
- (辰) 培養積極進取，樂觀果敢的創造力；

(巳) 造成整齊嚴肅，踐履篤實的社會風氣。

(二) 倫理建設的實施要項：

(子) 根據黨員守則的規定，普遍培養建國的中心道德；

(丑) 確立現代文明生活的行爲軌範；

(寅) 用法令明文規定，合乎科學與理性的婚喪喜慶等風俗禮節；

(卯) 統一規定各種紀念日的紀念儀式，或慶祝辦法；

(辰) 統一規定全國服制；

(巳) 普遍建立合作和諧，整肅活潑的社會生活秩序。

(三) 心理建設與倫理建設的實施辦法：

(子) 普遍訓練並健全中小學教師，作爲推行心理與倫理建設的基幹；

(丑) 先從改造教育界，行校界的風氣入手，進而改造社會的風氣；

(寅) 培養並提高社會輿論的倡導和制裁的力量；

(卯) 在開始時用政治力量，強制推行，並採取社會運動的方式，蔚成風氣，以滲透於自

然；

(辰) 注意自治團體的基層工作，以建設的基本項目，著重家訓，保甲規約，鄉鎮自治公約，和官民合作公約，俾能切實履行，深入持久。

(巳) 提倡正當娛樂，使電影，戲劇，音樂，歌詠，彈詞，和各種展覽會，表演會等，都含有教育意義，以收涵養陶鑄的功效於無形。

五、新中國的國防建設

甲、建立三體合一的國防體制 建國的基本要件，是保障國家安全的生存；和平的最大保障，在鞏固現代國防的建設。近百年來沉淪于帝國主義踐踏下的次殖民地中華民族，在平等條約的重重束縛下，不容許有國家的統一，政治的清明，經濟的自由，更不容許有國防的鞏固。門戶洞開，任人蹂躪，任人宰割，造成八年抗戰的最後最大的痛苦。我們痛定思痛，應該痛澈的覺悟，如何珍惜這平等條約廢除後的獨立自由的寶貴時機，竭盡最大的努力，把握一分一秒的時間，來建立起現代化的國防，來為民族永久的生存，完成自衛的準備，來為世界和平與正義的維護，分担警衛的責任。所以 總裁指示我們：「中國在平等條約撤廢，與抗戰勝利之後，唯一的目的，乃在建設三體合一的新國家」。又說：「我們現在要建設三民主義的國家，以求生存於世界，並要進而盡我們對於世界的責任，故必須先求教育，軍事，與經濟的合一，方得完成國家整個的建設，若論教育，我們必須本於中國六藝教育的精義，以自衛的實力，與求生的本能，訓練國民，使每一個國民，都能致力於生產，獻身於國防，手腦並用，智德雙修，一改過去萎靡文弱，虛偽浮誇的弊病；至論經濟，我們必須本于中國獲得的獨立自由，使國民經濟，平均發展，以為國計民生的基礎，而糾正過去破碎偏枯，有害於國防與民生錯誤，對於軍事，於是我們國防文化，必期於合一，而國防與民生，亦必凝為一體。能够這樣，中國才能够成爲堅強的民族國防組織，以自存於世界，並盡其保障世界和平，共求人類解放的責任」。這是國家元首對於今後國防建設的經典的指示，我必須根據這精確的原理，確立具體的建設方案，兼釋邁進。

(一) 確立三民主義的國防觀念：

(子) 以三民主義為國防原理，由主義產生國策，由國策發展成政略，由政略樹立起戰略論。

(丑) 根據現代戰爭的性質，建立總體性的，綜合性的，戰時與平時合一性的國防建設理論。

(寅) 以「自衛」為國防建設的目的，力求戰鬥條件，與生活條件的一致，國防與民生的合一。

(二) 建立民族國防戰鬥體：

(子) 加強民族的天然結合力，以為國防建設的基礎：

1. 提倡「血統」的融和，打破地方觀念，消滅種族畛域，統一國家民族；
2. 提倡人民「生活」，並力求各地人民生活完全平等，破除階級觀念，加強社會協調與合作；

8. 統一全國「語言」，溝通國民的感情；

4. 統一全民族的思想與信仰，以革命主義，代替「宗教」，發揮民族的偉大潛力；

5. 發展交通，並充份運用文化教育的功能，齊一全國各地的「風俗習慣」。

(丑) 獎勵人口生育，推行公共衛生，提倡民族健康運動，充實民族生命力的源泉。

(寅) 恢復民族固有道德與智能，發揚民族精神，提高民族自信心和創造力。

(卯) 提高民族尚武精神，發揚民族戰鬥力。

(三) 奠定三體合一的國防制度：

度。

(子)建設文化(教育)經濟(物質)軍事(武力)三體合一，而以國防為中心的國防制度。

(丑)採取國家計劃經濟的形態，完成工業建設，充實國防的物力條件。

(寅)採取計劃教育的方式，發展國防科學，普及軍事訓練，充實國防的人力條件。

(卯)採取權能劃分，民主集中的政治體制，充實國防的組織條件。

(辰)採取國家總動員體制的國防形式，以發揮民族自衛的最高功能。

乙、建設現代國防軍 建軍是建國的保障；同時，也就是建國的核心。要建設一個現代化的國防軍，必須具備現代化的工業基礎，運輸系統，訓練組織，技術條件，和科學準備，也就是必先完成現代化的國防建設。而國防建設，實際上就是政治經濟文化軍事各種建設的總和。所以軍事上的進步，是整個國力向上發展的一種自然而合理的成果。所以建軍工作的完成，也就是建國工作的實現。但是我們要在積弱的狀態下，立國於艱危的國際環境中，必須加速地成長保障民族生存和安全的自衛力量，我們就不能不下最大的決心，以建軍為建國的核心，以完成現代化國防軍的建設，作為現階段一切政治經濟文化各部門工作的總目標。蘇聯二次五年計劃的成功，完成了準戰時體制的國防建設，樹立了重工業的基礎，達到了機械生產和軍需工業的自給自足，組成了新說的紅軍，使陸海空軍，在裝備、編制、技術、和戰略戰術的運用各方面，都作成了澈底的改革；所以在這次世界大戰中，能够以超人的努力，粉碎了德國的侵略，担負起保衛世界和平的主導責任。這就是建國和建軍一元化的典型的範例。新興的現代中國，要永久担負起保衛民主和平，和國際正義的莊嚴使命，也必須迎頭趕上，在最短期內，完成現代化國防軍的建設。

(一) 改革兵役制度：

(子) 兵役管區，和軍事組織，打成一片；以縮小後的省區為基本單位，成立師司令部，作為平時訓練的機構，和戰時動員的基礎。

(丑) 提高兵員素質，以初中或高中畢業學生，在升學或就業前，一律入營服務，以二年為期，作為常備軍的基幹。

(寅) 改進軍事教育，每一個師司令部，形成一個擴大的軍事學校；修造合理軍營，和野營演習場，提高幹部素質；充實武器裝備，加強學術訓練，健全政治工作，藉以提高部隊的素質，發揮戰鬥的力量。

(卯) 建立全國統一的軍官團，和專業的軍士制度；形成部隊的核心幹部，並盡量提高其軍事學術，精神紀律，和政治信仰，鞏固軍事統一的基礎。

(二) 改進軍事組織：

(子) 國防軍應採取精兵主義，裁減番號人數，提高質量，充實組織，以國防師為戰鬥指揮單位，直接統屬於中央，每省（指縮小區域的省）成立一個步兵師的建制，加以中央直屬的特種部隊，（如騎兵砲兵工兵通訊兵等）和邊疆屯墾部隊，全國以不超過一百二十個師為度的。

(丑) 國防軍應以大量發展機械化摩托化部隊為核心，並在編制上，盡量促進各兵種一體化的有機配合，和各種武器兩輪合使用，藉以提高部隊的機動速率，和戰鬥火力。

(寅) 健全部隊政工制度，提高政工人員的革命精神，政治素養，學術基礎，和服務熱誠。

，確定工人員的職權，地位，與工作典範，監察權力，藉以建立國防軍革命精神的柱石，貫徹以政治領導軍事的方針。

(卯) 改進國防軍的役勤制度，健全補給系統，改善經理制度，提高官兵待遇，充實衛生設備，供應軍中精神食糧，和娛樂設施，增進官兵的健康和福利。

(三) 擴大軍事教育：

(子) 根據國家總動員的原理，實施全國普遍的國民兵，婦女隊，少年團組訓辦法，並與基層民衆教育，學校教育，配合施行，密切聯繫。

(丑) 在各級學校教育中，以國防科學，國防技術，列為中心科目；以軍事技術，代替體育運動，以軍事管理，培養生活紀律；在課外活動，盡量加入軍事演習，戰鬥教練等節目，培養學生尚武的精神，和國防的技能。

(寅) 用社會運動的方式，提倡廣大的國防科學技術運動，普遍舉辦國防展覽會，國防運動會，普遍設置跳竿塔，滑翔機場，騎射會，游泳池，飛行訓練所等，使社會民衆充份獲得現代軍事技術的訓練。

(卯) 改進各級軍事學校教育制度，創設國防大學，下轄步、騎、砲、工、輜、坦克、交通、通訊等軍官學校，各校再分初級高級兩班，根據建軍理想與方案，改訂科目，提高水準，充實內容，並與軍事人學制度，密切配合，以期造成強人統一和專業化的軍官團的組織。

丙、建設海防與空防 二十世紀是太平洋的時代，同時也是全權統治的時代，中國是太平洋上的主要國家，海岸綿長，區域遼闊，又與鄰國相鄰；過去百年來的外患，大多來自海外，八年抗戰中最大的

威脅與損害，大多來自空中，沒有海防與空防，就是沒有國防；就等於解除了武裝。這是最危險的事情。而且今後國運的發展，國策的推行，國際的合作與交通，對外的貿易與航運，海外僑胞的保護與宣慰，東亞弱小民族的扶助與支持，在在需要與海洋發生密切的關係，也在在需要強大的海空交通設備，和軍事力量的保護。所以海防與空防，不但旨在消極的保障國家的安全，而且可以積極的開拓繁榮的國運。這是國防建設中最遠大，也是最艱鉅的任務。目前日本投降，台灣，澎湖，重回祖國懷抱，海南島和東西沙羣島，也一舉光復，將來香港的收回，太平洋委任管治地的接管，應該也祇是時間的問題，這更增加了海空軍的負擔。但是我們海空軍的建設，和整個的國防建設一樣，其性質是純粹防禦的，自衛的，保障和平的，決無向外侵略的意圖，所以把仍建設海防與空防為主要的指針，而不以建立攻勢的遠洋艦隊與空軍為目的。具體的工作，可以約舉如次：

(一) 建設海防與空防：

(子) 就海岸線的形勢，劃分為四區：自安東起至成山頭為第一區，自成山頭至長江口為第二區，自長江口至洲頭為第三區，自洲頭至越南為第四區。每區各成立一個艦隊，各配戰鬥艦，巡洋艦，驅逐艦，潛水艇，航空母艦，魚雷快艇，平時使各成為獨立單位，戰時在集中指揮下，就可成為最雄偉的強大海軍。同時，還要成立長江珠江兩區艦隊，以資內河巡防之用，共需建立六十萬噸的海軍。

(丑) 在沿海海要區域，分別建築軍港，要塞，潛艇根據地，航空站，船塢，兵械庫，糧秣，裝備廠庫等，以為和海軍相配合的岸上建設。

(寅) 創辦大規模海軍學校，商船學校，電雷學校等，訓練海軍幹部人才，並遴選優秀學

生，派赴海軍先遣國留學或考察，藉以儲備高級人材。

(二) 建設空軍和防空組織：

(子) 創辦大規模航空工業，設置飛機製造廠，和航空機械學校，開發石油礦，開辦煉油廠，使航空器材和燃料，都能從國內獲得大量的自給自足的供應。

(丑) 擴大大空軍學校，並創辦民用航空學校，高揚航空意識，訓練大量飛行人員，並提倡人民自動學習飛行、滑翔、跳傘、射擊等技術，以爲建設空軍的骨幹。

(寅) 建設大量航空基地，開闢多數航空鐵路，發展空中交通，空中運輸，構築地下飛機庫，器庫，油庫，軍械庫等，以充實一切平時戰時的航空設備。

(卯) 加緊完成最低限度的空軍，可以隨時出動八千架第一種飛機。

(辰) 健全防空組織，充實防空設備：包括防空情報網，防空交通網，高射部隊，照明部隊，阻擊汽球網等。

(巳) 設置專門研究委員會，研究原子能的運用。

中國民主與憲政之締造

引言

澎湃於全世界的民主潮流，衝破了一切國家的種族的宗教的文化的階級的，制度的，思想的，利害的矛盾，匯集了一切進步的，和平的，革命的，人民的力量，團結成有史以來空前強大的民主陣營，取得了對於獨裁反動勢力的最輝煌的決定勝利。

但是，軍事的鬥爭，雖然隨着世界大戰的勝利而告結束，但是民主政治的浪濤，却還在全世界每一個角落裏奔騰着，洶湧着，呼嘯着，爭鬥着；因為它是主宰着當前人類歷史的最基本的革命動力；在它的歷史使命沒有完成以前，這進程是決不會停止的。

光芒萬丈的大西洋憲章，和繼之而發展為完整體系之聯合國憲章，宣佈了世界各民族之獨立，和國際政治的民主；羅斯福總統保障人民四大自由之「人權宣言」，提出了經濟的民主之號召。這都指示出世界民主潮流的擴大，和民主政治的內容的發展與實質。

所以，在現實的世界裏，民主政治還祇是在萌芽的階段。無論在國際政治的範疇上，在政治制度上，建立中，在經濟生活的領域內，無論在那一個國家，無論在那一個社會，都還必須通過艱苦而曲折的，各自不同的歷史路程，和革命規律，進行全民的爭取，鞏固，建設，創造的努力，才能各別地，穩步地樹立起民主的制度，完成民主的理想。但是儘管在其進程中，會發生千變萬化的形態，會遭際迴環曲折的波瀾，而最後必然是殊途同歸，共登光明的彼岸，則又是可以斷言的。

原來，擴大的民主潮流，已經和我們偉大的三民主義同符合轍，而中國的國民革命運動，也與世界

的民主運動，融匯一流，本質地說來，民主是三民主義的精髓。平等是三民主義的靈魂。民族革命在求國際地位的平等，也就是民族民主；民權革命在求政治地位的平等，也就是政治的民主；民生革命在求經濟地位的平等，也就是經濟的民主。三民主義集中了，綜合了，統一了世界各民族一切革命運動的主題——包括民族革命，民主革命，和社會革命，——要求一個澈底的總的解決；它更反映着，針對着近代中國所遭遇的一切矛盾和窮源——包括帝國主義的侵略和壓迫，封建勢力的統治和極權，私有資本的剝削和威脅，——謀取一貫的，聯綜的，一勞永逸的，畢其功一役的診療與根治。在這個意義上，三民主義對於遍及全世界的民主運動，不但具有共同的歸趨，而且真有領導的使命。

中國國民革命的實踐 由五十年前的奮鬥，八年的血戰，已經完成了民族革命的目標，踏上了民權普遍的政治改造，和民生幸福的經濟建設的新階段，也就是展開了政治民主和經濟民主的合一的建設過程，這是一個空前艱鉅的事業，這決不是消極的爭取所能奏功，也不是空洞的法律所能兌現，更不是雜亂的叫囂所能見效；而根本上是一個必須有遠見，有方針，有計劃，既偉大，又精微的歷史工程。創造一切革命運動，都不能脫離它特定的歷史階段，和特別的社會條件，來加以研究；一切革命建設工程，更必須密切配合它由發生和發展的歷史的命脈，社會的結構，國際的環境，國內的形勢，才能把握其特質，確定其形式與內容，才是有血肉，有生命，有前途的事業。我們對於中國民主的締造，憲政的實施，應該在這樣的觀點下，來研究，來討論，才能得出具體而正確的結論。

甲、中國民主制度的特質

一、從歷史發展的軌跡上來考察 雖然在中國政治哲學和政治思想史的發展過程中，早在周秦以前

，已經發生了民主思想的萌芽，至如孔子的大同理想，孟子的民本主義；所謂「天視自我民視，天聽自我民聽」；所謂「民爲那本，本固那甯」；所謂「民爲貴，社稷次之，君爲輕」等等的名言，含有很顯明的民主傾向，也成爲歷代明君賢相「馭下牧民」的温情主義的點綴。但是，實際的社會進化史和政治史，却告訴我們：中國從秦漢以來，就建立了絕對專制王朝的統治，強大的官僚機構，形成了支持王朝的柱石，和實施統治的橋樑，不勞而獲地地主階級專制書士子，組成了龐大的官僚預備軍，尊王攘夷的儒家學說，和綜覈名實的法家術數，更番地成爲御用的傳統教條和精神枷鎖。同時，小農經營的精耕制的生產力，和土地私有制的封建剝削的生產關係，也經常地凝固成定型的經濟結構，水旱飢饉和人口過剩所造成的經濟恐慌，祇能引起了農民暴動，以刀兵戰伐，作爲減少過剩人口的必要手段，以推翻舊王朝，建立新王朝，代替了社會改造或革命，這種一治一亂的循環，絲毫不能推動社會向新的更高的階段上發展，其保守與固陋的程度，就連王莽改制和王安石變法，這一類的輕微的嘗試都不能容許，而造成著名的政治悲劇。所以千餘年來，中國政治已陷入了盤旋不準的狀態。直到海禁大開，西方文明隨帝國主義船堅砲利的侵略武力，排闥直入，衝突激盪的結果，才逐漸使一般有志之士，從東方的家族主義和天下獨尊的迷夢中驚醒過來，開始了真正的革命運動；何則爆發了太平天國的革命，次則有清末名臣的「新政」「洋務」的提倡，繼則有保皇黨的「變法維新」，但是萬萬終於裝不了新酒，迭次的努力，都遭遇了反動的鎮壓，都得到了慘敗的結果。推究其原因，不但由於改革的路綫不澈底，也不但由於反動的勢力，盤根錯節，實力強大，更由於中國民主革命的社會基礎和社會力量的源泉，還沒有充份具備而帝國主義的壓迫和不平等條約的桎梏，已經束縛得我們無法動彈了。所以，中國革命，絕對不是單純的推翻專制，建立民主的政治問題，而必須同時解決，反帝國主義的民族解放問題，和反封建的社會改

造與經濟建設問題。所以偉大的歷史使命是落在總理所領導的三民主義的國民革命的身上了。但是國民革命已經奮鬥了五十年，唯翻了專制，掃蕩了軍閥，驅逐了日本帝國主義，直到現在祇獲得了民族革命的初步成功，而民主政治還沒有開始建立，最根本的原因，就因為過去的一切努力，還祇限於軍事的鬥爭，還祇做到政權形式的轉移，而革命還沒有深入到，接觸到社會本質的改造的問題。經濟結構的變革的問題。浮沙上建不起寶塔，掘苗助長的心急的行動，是會出事的。在這裏我們應該對於中國社會構造的變革，作一番冷靜的研究。

一、從社會組織的基礎上來體認 西歐的民主革命，是自動自發的，是社會進化必然的結果，是經濟發展必然的產物；工業革命準備了物質的基礎，文藝復興促起了精神的醒覺，新興的資產階級組成了雄偉的革命主力，工商業繁榮的城市，構成了堅強的革命的據點，在自由平等博愛的旗幟下，在私有財產無限制發展的黃金色的眩惑下，工農階級也參加了強大的革命聯盟。所以君權一打倒，專制一推翻，新的民主政治的社會秩序，就像鸚鵡出籠一樣地豁然呈露，有條不紊，而造成了近代資本主義的民主政體。但是返觀我國，則幾千年來，社會生活都凝滯在封建主義的農業經濟之上，既沒有發生產業革命的機運，也從沒有資本主義形成的條件，社會階級的分割流動而不固定，社會文化也是停滯靜退的狀態。從社會階級力量的分化和推移上來分析：在中西交通以前，是皇室、官僚、地主、富商、統治着農民，手工業者，小商人和一部份失業工農的流氓無產階級的時代。在海禁大開，歐美列強資本主義文明侵入以後，官僚地主和富商，一部份轉化為新興的資產階級，一部份流為替洋商服務的買辦階級，而隨着新式生產事業的舉辦，也使一部份農民手工業者，變成了產業工人或無產階級。同時，因為帝國主義的侵略和壓迫，使中國無論在政治上，經濟上，都逐次淪為半殖民地的過程，加深了農村的破產、手工業的崩

潰，窒息了民族工業的發展，使整個社會都陷於動盪不安，而找不到一條正當的出路。於是進步的官吏三大階級，和新興的資產階級，多傾向於革命，而掙扎於飢餓线上的勞工大眾，和失業的流氓無產階級（包括會黨和募兵），也在智識份子的領導和編組下，發揮了偉大的革命潛力。但是辛亥革命雖已成功，而封建殘餘勢力，却仍佔壓倒的優勢，新興資產階級的實力是太薄弱了，民主共和政體，終於在軍閥、官僚、買辦，和土豪劣紳的把持操縱下變了質。時代的潮流和民衆的覺醒，又在醞釀新的革命，果然五四的啟蒙運動，相當了文化上反封建，反禮教，反傳統的破壞任務，在南方 總理領導國民黨的改組，整肅了革命陣營，增強了革命實力，接着就在 總裁的領導下，誓師北伐，完成統一。人人相信民主政治應該可以有計劃的順利地推進了；但是不料內憂外患相迫而來，帝國主義外來的干涉，和封建勢力內存腐蝕，所謂「軍事北伐，政治南攻」，一切貪污官僚，腐惡劣紳，又漸漸地、無聲無臭地，滲入了革命政權的內層，不斷地在傷害它的基础、潰爛它的核心。真正的民主制度，迄今無由樹立，就是作爲憲政準備的調政工作，也未按照預定計劃，實施百一。這是歷史的悲劇，却不能由國民黨完全負責。因爲民主政治的形成，必須有它先天的客觀的社會條件；民主主義的民權體制，本來必須與民族革命和民生建設，聯繫實施。換句話說，必須先解除了帝國主義的束縛，剷除了封建殘餘的勢力，創造了進步的合理的健全的民主主義的經濟體系，在工業化、現代化，資本國家化，享受大衆化的經濟基礎上，真正的全民政治，才能確實地建立，堅定地發展，也才能適合國際上最新最進步的潮流，完成革命的歷史使命。

二、從國際潮流的趨勢上來把握 中國的覺醒，確是太遲了。當國內多數智識份子，正在憧憬着，迷戀着歐美資本主義的民主政治和個人自由，正在研究着，爭辯着議會制度，一院制或兩院制，總統制

抑內閣制的時候，資本主義早已走上沒落的邊緣，民主政治的內容，也起了劇烈的變革，新興的社會主義的政治經濟的體系，如旭日之昇騰，照耀世界；開明的資本主義國家的政治家，也不能不提出經濟民主的口號，以圖挽救資本主義末流的弊害。到這裏，中國革命確已走上了歷史的歧途。時代的超越，歷史的跳躍，那是稀有的奇蹟，要從一個半封建半殖民地的落後社會，一躍而實行社會革命，那決不是歷史的規律所能容許；但是如果說要先建立起一個資本主義的民主政體，再來推翻它，實行一次流血的社會革命，那不但說，在客觀上，中國已沒有資本主義發展的前途，而主觀上，有遠見的革命家也決不願做這樣不經濟，不合理的事情。所以在中國，政治的民主必須與經濟的民主，相輔並行，同時爭取，同時創造，同時建設，畢其功於一役，乃是至當不易的真理。因此中國民主制度的內容，決不能抄襲歐美式資本主義的民主政治，以絕對的個人自由，私有財產的神聖不可侵犯，工商業的自由競爭和放任主義，和少數資本家幕後操縱的議會政府為其基調。而相反地，必須以集體主義代替個人主義；以社會正義和連帶責任限制個人自由；以革命民權代替天賦人權；以計劃經濟代替放任經濟；以節制資本，和平均地權，代替絕對的財產安全和自由競爭，以國家資本代替私人資本；以權能劃分，民主集中的五權憲法，代替三權分立的代議制度；以全民政治代替階級政治，以計劃政治代替放任政治。一句話說完，中國的民主政治，是以民族主義，民生主義為條件的民權主義的政治體制，中國的民主革命，必須是解決中國社會一切矛盾，完成總的歷史使命的三民主義的一個有機的構成部份。離開了這一個特質，一切的討論，都是落空的，一切的設計，都是無益而有害的。

乙、中國民主制度的形式與內容

從上面的分析，我們可以深切地明瞭：民主不是空洞的口號，不是一仍不變的公式；它在特定的歷史階段上，特定的社會環境中，必須有它獨特的性質，獨特的形式與內容，獨特的理論與實際，獨特的組織與運用。違反了這些特質和內容，而空喊民主，一定會犯時代錯誤，而為反動張目。封建勢力可以披上民主的外衣，而逞其割據的野心；土豪劣紳可以假自治之美名，而漁其紳治之實利；而一切經濟界的奸商，投機家，大地主，高利貸者，也可以藉口經濟自由，而抗拒國家計劃經濟的干涉與統制。試問這是合理的嗎？這是忠實的革命志士所能容許的嗎？

爲了進一步認識中國所需要的民主制度的形式與內容，我們就必須對三民主義的民權主義的政治體制，加以一番深入地、全面地分析：

一、權能劃分的組織與運用 國家權力的分配與運用，是政治的基本問題，也是民主的核心問題。從波里比阿到孟德斯鳩的分權論者，都企圖用政府權力互相制衡的原則，來作爲民主自由的保障；但是這種機械的平面的分權，在歷史的實踐上，已證明有許多難以推行的流弊。直到 總理才發明了縱的立體的複式的權能劃分之原理，使人民有權，政府有能；使國家意志之表現的權力，操之於人民，而國家意志之執行的責任，付之於政府。這是民主集中的原則的具體化，制度化。又進而規定以選舉，罷免，創制，複決四大政權，爲人民直接參與政治、管理政治的武器；而以立法，司法，行政，考試，監察五大治權的分工合作，和平衡發展，造成一架萬能的機器，來爲全體人民服務。這是五權憲法的精義，也就是民權政體的基本原理。

二、全民政治的理想與實施 如所週知，民主是有含階級性的。一般資本主義國家的民主，是資產階級的民主，社會主義的蘇聯，是工農階級的民主，祇有在澈底消滅了階級鴻溝的社會裏，才能實現真

正的全民的民主。但是，在當前中國資本主義還沒有形成，階級的分化，也還流動而不固定，對外的民族革命，救國運動，又空前地激烈。帝國主義的侵略和壓迫，對於民族生存的威脅，超過了，淹沒了任何國內階級間的矛盾。在這樣的場合，採取「全民和平革命」的方式，在政治上，運用普遍而直接的民權，以實現政治地位完全平等的全民政治；在經濟上執行平均地權與節制資本的兩大政策，以逐步消滅人對人的剝削壓榨的關係，漸次廢除有產階級與無產階級的對立。這是可能的，而且必須的步驟。如果能夠徹底執行，全力實施，通過有力的革命政權的組織與領導，啓發與訓練，中國絕大多數的勞苦生產民衆，也必然能夠自覺自動地發揮偉大的民主精神，來參加政治，管理政治，用和平奮鬥的方式，消弭階級的對立於無形，實現全民政治的理想於俄頃。

三、革命人權的限制 必須估計到，在這全民和平革命的過程中，一定有一部份落伍的反動份子，不願解除武裝，不願放棄既得利益，不願服從三民主義的反革命份子的存在與活動。如果我們不分皂白地承襲了十八世紀「天賦人權」的學說，一樣保障他們的自由，賦予他們以政權，那不但是寬恕了革命的敵人，而且一定會危害到革命政權的建立，妨礙到革命政策的推行。所謂全民革命，是由革命的全民，來行使政權，來推進革命的建設，實現革命的理想，也就是革命的民衆對於反革命者的專政。所以民權主義就揚棄了「天賦人權」的陳腐學說；而採取了保障革命成功的「革命人權」的主張。在推翻專制，掃蕩軍閥的專政時期以後，立刻展開訓政工作，推行革命主義的教育，一定要使人民接受黨的訓練，而「暫行革命之主義」以後，才能實行自治，授以四大政權，一定要在全國各縣各省的地方自治完成以後，才能遷政於民，實施憲政。在訓政的過程中，對於一切反革命者，如封建軍閥，貪污官僚，土豪劣紳等，是必須加以澈底的鎮壓和消滅的。但是，在現實政治上，我們已經做到沒有呢？這就是潛伏在民

主前途上的最大的暗礁了。

四、地方自治基礎的奠定 地方自治是民主政治的基石，是實施憲政的前提。輔導自治，完成自治的過程，就是訓政的主要工作，就是培養民主，建設民權主義政體的根本事業，也就是全民革命，和平奮鬥的具體方式。革命政體，透過各級地方行政機構的領導，來發動人民，組織人民，訓練人民，由下而上地，自動自發地，有組織有計劃地，來參與政治，用自己的力量，共同的意思，來管理地方公共事務，來完成自治條件，推進自治事業。實施革命建設，發揮民主精神，厲行民主監督，肅清官僚主義的遺毒，剷除土豪劣紳的壟斷，為地方最大多數人民的福利而服務，而創造，而自強不息地努力，把三民主義的革命理想，具體地實現於每一個地方自治單位之內。所以每一個自治單位，不但是實行民主的政治團體，而且是推進民主主義經濟建設的經濟組織，也可以說是奉行三民主義國家建設工作的前哨戰鬥單位。年來中央對於地方自治的扶植，雖然不遺餘力，新縣制的推行，地方自治實施方案的頒佈，以及分年進度的督導核等，都在向完成自治的目標前進。但是由於戰爭的破壞，戰時動員業務的緊張，地方財源的枯竭，政治威信和動力的不夠堅強，黨的基層組織不能與行政密切配合，所以一般地說來，各地對於自治的消極障礙尚未掃除，——如土劣的橫行，烟賭娼的流毒，盜匪的騷擾，文盲的充斥等；——對於自治的積極條件：——如編查戶口，規定地價，開闢荒地，實行造產，整理財政，健全機構，訓練民衆，開闢交通，設立學校，推行合作、辦理警衛，推行衛生，實施救卹，勵行新生活等，能够切實如期完成的爲數更少。至於進而水土政策之實施；公營事業的發展，地方經濟的改造，人民生活的改善等，就更不用說了。我們止視現實，憂心如搗，不但目前民主政治的基礎，尙未穩固；實施憲政的前提，尙未具備；就是已經開始實施的地方自治，是否會變質而流爲豪劣的統治，則還是很可慮的。

五、計劃政治的實施。民權主義的主要特徵之一，就是計劃民主政治。資本主義的民主政治，因為它的基礎，就建築在放任主義的、無政府狀態的、自由競爭的經濟之上，所以表現於政治方面，就必然變成個人主義，階級利益，區域觀念，和黨派鬥爭的紛紜複雜，沒有一定方針，一定原則，由幾個計劃的政治。其流弊所屆，就必然使政局無法穩定，社會正義無法維持，人民生活，日趨動搖，階級鬥爭，日趨激烈，而終於不能避免。所以有識之士，都在苦心焦慮，提出民主政治計劃化的方案。而我們民權主義就是典型的計劃政治，其理由是很明顯的：第一、民權主義不以個人自由和階級利益為出發點，而以社會正義，全民利益為奮鬥目標；第二、民權主義的憲政實施，必須經軍政，訓政，憲政三個嚴密的革命程序，由破壞而建設，由訓練而授權，民權的行使，必須以三民主義為最高的準繩。第三、五權憲法是民主集中制的具體化，人民運用四入政權，來選任賢能，核定法律，政府就可以充份運用五大治權，執行人民的意志，創造社會的福利。積極發揮計劃政治，專家政治的特長，以盡其建設功能之極致。第四、五權憲法特別注重人治與法治的協調，使人民一面以選舉權能免權來控制政府的人事，一面以創制權複決權來核定國家的法律。這樣不但可以兼舉人治與法治之所長，而去其所短，而且可以使數十年來爭訟不休的人治與法治問題，在制度上統一起來，在運用上協調起來，得到一個均衡的配合，合理的解決。

六、政治民主與經濟民主的合一。資本主義國家的民主，是以政治民主的外衣，掩蓋着金融寡頭經濟獨裁的實質；而社會主義國家，為了建立社會主義的經濟制度，為了實施生產工具和生產資料的公有制度，又採取了階級專政的手段，暫時犧牲了政治的民主。在我們中國既沒有資本主義的存在，也不需要階級專政的形式，但是却急須爭取政治民主與經濟民主的同時實現。因為祇有政治民主與經濟民主的

合一，才是真正的民主，也祇有同時消滅了政治上的壓迫奴役，經濟上的剝削權取的現象，才能實現人民的真正平等，保障人民的真正自由。所以原權主義與民主主義有不可分離的關係。要實現真正的民主，就必須推行國家計劃經濟建設，節制私人資本，發展國營事業，實施土地政策，推進合作政策，保障人民的生存權，工作權，土地使用權，和受教育的均等機會，改善人民食、衣、住、行、育、樂等一切物質和精神的的生活，然後其他一切政治性的自由權利；如身體，居住，遷徙，言論，通訊，集會結社，宗教信仰等自由，才有所附麗，才能提高人類的尊嚴與價值。如果不從經濟改造的基本上着手，如果不從民權革命與民主革命的聯繫上，進行一切的改革，則民主政治的前途，是會化為蜃樓幻影的。

丙 怎樣建設中國的民主制度

上面我們已經對於中國民主制度的表裏精粗，本末備用，作了一個全面的綜合的研究，我們就可以很明顯的領悟到，這樣一個制度的樹立，是怎樣艱難複雜的工程，是怎樣偉大新穎的創造。這一個建設的任務，是面對着數千年歷史的傳統，社會的惰性，封建的反動，國際的壓力，生產的落後，智識的愚昧，再加以革命的動力是異常的薄弱，革命的神氣，又經常地陷於分裂。在主觀的力量，和客觀的任務相對比之下，當益見其艱苦危險。我們決不可掉以輕心，蔑視現實，而必須發揮比八年抗戰更高更大的勇氣，更堅更強的毅力，堅決地把握這萬載一時，千金一刻的建國機運。從下列各方面積極展開創造與建設的工作，迅速完成準備與前提的條件：

一、民衆組織的領導 中國幾千年來是一個落後的農業社會，整個歷史是以農業為中心的社會活動的歷史，一切政治法制，意識形態，生活樣式，風俗禮教，都定型在，凝固在小農經營的經濟基礎之上

，農民是保守的，散漫的，無組織的；尤其在經濟破產的狀況之下，更暴露出「貧、愚、弱、私」等等的病態，但是占人口百分之八十以上的農民，必須立即變成有組織，有訓練，有智識，有政治興趣，有參政能力，有集體生活的習慣和道德，有極國家主人翁的自覺自信的現代國民，中國民主政治，才會前途，有生命。所以對於民衆組織的領導：是建設民主的第一個重要工作；也就是訓政時期的首要課題。對於民衆組織的建立，約可分四類：第一類是國防性的：如國民兵隊，婦女隊，少年團，在鄉軍人會等，以實施軍事訓練，灌輸國防智識為主；第二類是政治性的，如保民大會，各級民意機關，和政黨政團的組織等，以實施政治訓練，舉辦自治事業，參加政治活動為主；第三類是經濟性的，如各種職業團體，包括農會、工會、商會、各種同業公會，和各種合作組織，財團組織、勞工組織等，以爭取或協調經濟利益，實施經濟或職業訓練為主；第四類是文化性的。如各種教育組織，學術組織，文化運動組織，和宗教組織等，以推進教育；發展文化為主，我們要發揚民主精神，培養民主的組織，就必須確立一貫的方針，健全統一的領導，對於各類民衆組織，民衆團體，力求普遍發展，實施明確指導，加以法定保障，賦予自由權利，提高其力量，增進其利益，培養其興趣，端正其趨向，而在每一個組織和團體之中，都要普及革命主義的教育，實施民權行使的訓練，養成集體生活的道德，灌輸現代化的意識與情緒，建立現代化的秩序與紀律，進而在各個組織中，培養進步優秀的民間領袖，扶植樹明民主的革命力量，肅清頑固反動的社會渣滓，使全體人民，切生吉活動，一切工作努力，都通過縱橫嚴密的組織網而表現出來，中國民主政治，才能奠定其堅實的基礎。

二、啓蒙運動的展開 文化是生活樣式的總和，是經濟構造的反映，是歷史綿延的遺產。中國是一個文明的古國，惟其文化的淵源深厚悠久，所以，其傳統所負荷也是特別沉重頑固的。一切舊文化的批

判，評價，揚棄，或改造，一切新文化的吸收，介紹，消化，或發揚，一切意識型態的變革，風俗習慣的刷新，迷信陋俗的取締，陳腐禮教的破除，封建頭腦的洗滌，保守態度的轉變，家族主義的廓清。特別是佔總人口百分之八十以上的文盲的掃除，這一切都是極端的困難，極端繁重的任務，但是如果忽略了這基本的努力，民主運動就會被無形的精神上，思想上的敵人所征服，而無從發展。「國者人之積，人者心之器」，「思想決定行動」，「智識即是權力」，民主的建設與創造，必須從每一個人民的心理上，思想上，智識上，道德上，建設起，創造起，才是正不消滅之道。所以一個東方的文藝復興運動，一個新的啓蒙運動的展開，對於民主與憲政的締造，是和工業化的產業革命，具有同樣的重要性，却有更多的迫切性。但是我們對於這一個新啓蒙運動的內容，必須提出下列各要點，作為我們的建議：

第一、建設重於破壞 五四時代消極破壞的工作，叫囂吶喊的存廢是應該過去了，中國不能永久動盪於青黃不接的過渡時期，今後必須進入一個更深入，更成熟，更正確的文化建設時代。對於政治思潮，學術體系，社會道德，生活秩序，行為標準，和文學藝術等，都要逐漸樹立起現代化的軌範，創造出合乎新中國，新社會需要的內容。

第二、鄉村重於都市 新的啓蒙運動，如果要收到積極的推進民主政治的效果，就必須以廣大民眾，廣大的鄉村為對象，以普遍掃除文盲，提高文化水準為職志；運用新文化的力量，深入古老的農村，以鼓蕩其生機，開發其智慧，加強其團結，促進其繁榮，激發其偉大無比政治潛力。

第三、統一勝於零亂 過去的一切文化運動，由於思想紛歧，步調零亂，力量分散，收效當然微乎其微。今後要發揮文化運動的偉大效果，就必須建立統一的组织，核心的領導，共同的信仰，一致的趨向，展開有步驟有計劃的實施，作普遍的均衡的發展，則一定會形成百川朝宗，排山倒海之勢，才能收

繼往開來，旋乾轉坤之功。

第四、實用重於空談 文化建設必須傾其全力於當前的現實問題，作為推進革命的抗爭武器，在政治方面，以宣揚三民主義，訓練民權行使為目標；在經濟方面，以提倡科學運動，發展工業建設為主旨。務使政治建設與經濟建設，如輔車相依，如鳥之雙翼，而以文化建設，啓蒙運動為其推進的動力，則建國大業，才能突飛猛進。

三、經濟建設的發展 前面已經說過，民主政治是以產業革命導其先河，以工業文明為其基礎。沒有工業化的經濟建設；就沒有現代化的體制。政治是經濟的集中表現，中國能否實現健全的民主政體，其關鍵就決於中國的工業化是否有順利的前途。要加速展開以工業化為中心，而適合於民生主義指導原則的經濟建設，必須遵循下列基本方針：

第一、厲行國家計劃領導 中國經濟一向居於被壓迫的半殖民地的地位，現在不平等條約雖已廢除，但是要從生產落後，工業基礎異常薄弱的狀態中，打破國際資本主義劇烈的經濟鬥爭與經濟干涉，發展成獨立自主，繁榮強大的工業體系，這決不是少數私人資本家所能做到的。必須通過政府有計劃的，高瞻遠矚的領導，決定重點，規劃程序，分佈區位，集中力量，加強團結，避免競爭，減少浪費，吸收外資，接受合作，構成有機體系，促進均衡發展，才能有利於國防，有益於民生，也才能預防私有資本無限制發展的流弊。

第二、實施統制貿易與保護關稅政策 一個幼稚的工業，要發展成高度的工業，必須通過國家堅強的保護政策之扶植。我們一時雖不能採取蘇聯國營貿易的辦法，也不主張在國際間恢復極端經濟國家主義的關稅壁壘，但是為了維護我們國營民營的生產事業的正常發展，而免於國際經濟侵略的強暴摧殘，

一個適度的，有彈性的保護關稅政策和統制貿易政策是必須確立，必需運用的。

第三、培養工業人材籌措工業資金 對於發展工業建設的條件，在目前的狀態下，土地、原料、與勞動力是不成問題的。最缺乏而最必需的條件：第一、是資本，（包括工具、機器、建築物、與材料，）第二、是技術，就是工業建設的人材。對於前者，我們必需積極獎勵外資，動員僑資，更必需運用民生主義的財政政策，金融政策，土地政策，把全國的土地資本，商業資本，高利貸資本，和投機資本，大量轉化為產業資本；對於後者，我們必需改革現行教育制度，確立建國教育計劃，提倡科學研究，造成大量的各類技術人材與管理人材，並歡迎國際技術合作，以適應工業發展的需要。

第四、促進農業工業化與集體化 澈底實施土地政策，組織集體農場，推進農業建設，改進農業技術，採用農業機械，發展農產加工，使廣大農村成為合作化，集體化，電氣化，工業化的鉅大企業，使全體農民變成進步的有組織的勞動集團，則基層的自治團體，一定可以發揮最高的組織效能，而中國民主政治的前途，也必能日趨於光明之境了。

四、行政組織的改革 民主政治的發展，應該是由下而上的逐步成長，逐級健全的過程；但是扶植自治，領導民主的行政機構的強化，却應該是由上而下的分層分級的調整與刷新，直到現在為止，中國各級行政組織的複雜，鬆懈、腐敗的情形，依舊是一切政治改造的最大障礙，由於機構的紛繁，制度的零亂，人事的複雜，冗員的充斥，立場的歧異，力量的磨擦，效率的低落，使一切進步性的現代化的事業，都受到重大的阻礙，使一切革命性的建設綱領，或完善法規，都不能澈底兌現，甚至還要使法令變質，收到惡劣的結果。要在這樣的政治基礎上，推行民主，實質上是很有問題的。所以，改革現行各級行政組織，確立現代化，合理化的政治軌範，是發展民主的前提。行政改革的方針，可以列舉如

次：

第一、中央行政的改革：——一、擴大政府組織基礎，集中全國人才；二、根據五權分立與機能一致的原則，重新釐定各院部會系統，結束戰時組織，裁併駢枝機構；三、均與五院職權，加強考試與監察制度，厲行分工原則，增進政府效能；四、實施行政三聯制，樹立科學管理制度，提高行政效率；五、確立人事法度，獎掖精幹，裁汰冗弱，整飭吏治；六、執行預決算制度，劃分財務收支系統，嚴督執行財務監督制度。

第二、省級行政的改革：——一、確定省級性質、地位、與職權，改訂省組織法；二、縮小省區，廢止行政督察專員制度；三、實行省長制，緊縮機構，裁併駢枝，統一事權；四、規定在縣地方自治完成時，省級可發展為地方自治之高級團體。

第三、縣級行政的改革：——一、澈底實施新縣制，充實縣行政機構，提高縣長職權，提高縣級工作人員之素質與待遇，厲行行政三聯制，增進行政效率；二、充裕縣地方財政，以田賦、營業稅、遺產稅，劃歸地方，增加其事業經費；三、確定縣政建設計劃，限期完成各項自治事業，推進基層經濟建設，實施土地政策，發展公營事業，提高文化教育，改善人民生活；四、充實鄉鎮組織，建立鄉鎮自治財政，發展鄉鎮單位建設工作；五、健全各級民意機關，發揚民主精神，奠定自治規模。

五、法治精神的培養 法治政治是現代民主政治的基本特質之一，沒有一個民主國家不是厲行法治的國家。民主而沒有法律的規範，一定會流為暴民政治；民權而沒有法律保障，也一定會被少數人所篡奪，所利用。所以要建立穩定的民主政體，必須實施憲政，厲行法治，必須確立與社會經濟生活，和人民共同信仰相適應的健全的法律系統，必須培養人民的守法精神和習慣。關於穩定法治基礎的要點

，可列舉如次：

第一、制定憲法。憲法是國家組織的基本體系，是有最高的法律效力，而以保持政治生活之安定為目的的根本大法。中國的立憲工作，必須根據三民主義的最高原理，建國到完美理想，規定健全的進步的現代化的社會制度，政治組織，經濟體系、教育方針，人民權利義務等，以為法治的最高準繩。

第二、調整法律系統。現行法律系統，最大的缺點：一、是龐雜繁複，紛歧矛盾，而缺之一貫的體系；二、是抄襲歐美資本主義國家的成規，與國策不理，不相符合；三、與中國國情和社會實況，每多鑿枘抵牾，不能密切配合。今後為「貫徹法律的施行，提高法律的尊嚴，首先要遵照主義與憲法的指導原則，切實配合社會的發展情況，重新編審訂完整一貫的法律系統，以為厲行法治的張本。

第三、養成守法精神與習慣。厲行法治，必須提高法律尊嚴，保障司法獨立，普及守法教育，培養法治觀念，建立守法習慣，澈底打破數千年來人治官治或神治的傳統風尚，必須做到法律之前，人人平等，以法律為行為的軌範，為自由的界限，在法治的綱維下，建立起合乎現代文明的，優美的生活秩序。

第四、自由權利的保障。在法治之下，對於人民基本的自由與權利，必須有明確的規定，切實的保障，和積極的保證。例如蘇聯憲法規定人民的基本權利，有下列各端：一、工作權，二、休息權，三、養老疾病的物質保障權，四、受教育權，五、男女平等享受權，六、種族平等權，七、信仰自由權，八、言論、出版、集會、結社、遊行示威等自由權，九、加入社會、文化、科學等團體與政治團體（共產黨）之權，十、身體不受侵犯權，十一、住宅不受侵犯與通訊秘密權，十二、外國特種公民受蘇聯庇護之權等，不但權利與自由的內容，明確具體，而且多數載明精神上物質上保證其實現的條件，這是價值

得我們參攷的。

六、文官制度的確立 健全的文官制度，是現代民主政治的柱石。掌握治權的政府，是一架爲人民服務的精密的機器，它必須構造堅固，配置適當，具有行健不息，經久不懈的功能，才能發揮政治的效用，實現人民的意志。文官制度就是這架機器的樞軸，其健全與否，堅強與否，實爲國家治亂興衰之所繫。在歐美民主國家，黨派儘管紛爭，政潮儘管起伏，政策時有張弛，但是政府的基礎不會動搖，施政的步驟不會紊亂，一切政務均可穩健發展，呈雍容高美之觀，這就不能不歸功於健全的文官制度。在我們中國，人事行政始終不上軌道，文官制度始終沒有樹立，把國家名器，當作私人的酬庸，黨派傾軋，離不開分贖的逐獵，或則「一人得道，雞犬皆仙」；或則「將軍一去，大樹飄零」，所謂「宦海風波」，所謂「官場現形」，無非是人事制度不確立，所滋生的流弊，所演變出來的黑暗畫面。我們要締造民主，就不能不革除積弊，首先建立起現代化的文官制度，其進行要點，也可列說如次：

第一、劃分政務官與事務官 凡是代表民意，執行民意，有決定政策之權，而直接對人民或民意機關負主要政治責任的各級政府主管人員，都列爲政務官，概由人民運用普遍直接的民權選舉或罷免之；凡是執行政策，推行政令，負責辦理經營政務的各級公務人員，都列爲事務官，概以考試制度，拔取真材，而用法令切實保障其地位與生活，不隨機關主管的吏調而受波動，使能久於其位，安心服務，以畢生精力與經驗貢獻於國家。

第二、厲行考試制度 考試是五大治權之一，是拔取真材，澄清吏治，確立用人行政，健全文官制度的根本辦法。所謂「用人惟公」「用人惟賢」，考試制度就是用客觀的標準，公開的方法來選拔賢能才智之士的一種公平合理的制度，但是考試制度的施行，要收到預期的效果，必須注意下列各點的改革：

一、考試的方法必須科學化，必須根據現實的需要，職務的分析，不但注重一般的學理，而且注重專門的智識，實際的經驗，和嚴謹的品德，使錄取的人，真能切合實際行政的需要；二、主持考試的機關，必須有主管人事行政之權，使公務員的考試，訓練，銓陞，任免，與成績，密切地聯繫起來，形成一套完整的制度，以弭彼此脫節；三、凡經考試合格的人員，必須通過一定期間的專業訓練，並嚴格執行實習與試用的辦法，從實際工作過程中，作進一步的督察與考核，以補書面考試之不足。

第三、實施職位分類辦法 對於各種類各層級公務人員的職掌和工作，調查清楚，按照各種工作性質的差異，技術的易難，責任的大小，所需教育程度的高低，經驗的多寡，加以分析比較，評量其價值，確定其俸給，排列其次第，列為若干等級，以為人事行政的標準；務使職位待遇，與工作勞逸，及責任大小，互相適應，獲得公平的配合，以達「同工同酬」的目的。

第四、改進成績制度 對各級公務員的考績，必須按照「循名責實，信賞必罰」的原則，根據施政計劃與職掌分配，依照具體而客觀的標準，比較工作的數量與質量，採定工作競賽的辦法，厲行嚴格的獎懲與升降的規定，使勤奮優秀的份子，得以自己的血汗與努力，而獲得事業上的發展，而頑懦冗弱之輩，亦得以時淘汰。

第五、實施公務員保障制度 爲了要安定幹部工作心理，提高各級人員服務效能，對於公務員之職位，待遇，前途事業，與年老和疾病時生活的保障，必須有具體而切實的規定：公務員一經正式任用，非有違法濫職的行爲，長官不得任意撤換；公務員爲執行職務，而招怨受謗，法律須加以切實的保護；公務員如積勞成疾，或因公犧牲，或年老退休，政府必須保障其本人及家屬之生活，這樣，才能促使一般公務人員清廉勤奮，殫精竭慮，爲國効命。

丁、黨派問題在中國

中國民主制度的創立，既是這樣一個艱鉅複雜的建設的過程；那麼，這重大的責任，究竟應該由誰來負担？這艱鉅的使命，應該由那一種力量來完成呢？無疑的，必須由革命的中心力量和行動組織來承担，也就是必須通過革命政黨的努力，來促其實現。在這裏我們必須注視到，目前甚囂塵上的黨派問題，並且早已形成民族前途之危機的黨派鬥爭問題，對於中國民主與憲政的締造，究竟有怎樣的關係？而且，我們必須追問，中國的民主，應該實施一黨制呢？還是多黨制？如果是一黨制的話，那一黨是歷史必然的選擇？而被選擇的黨，爲了要完成其偉大的歷史使命，對黨的本身，又必須進行怎樣的改革？這是中國民主能否實現的核心問題，我們必須遵循歷史的法則，把握時代的歸趨，考察現實的條件，接受革命的教訓，來求取一個正確的結論，作爲一切努力的指針：

一、歷史任務是選擇的客觀標準，黨派問題的研究，應該把普通的政黨和革命的政黨，分別開來考察；因爲兩者在性質上有基本的不同，因而在作用上也有判然的殊異。所謂普通政黨，是在既成社會之內，在承認現有秩序的前提下，代表某一個階級，某一個種族，或某一個宗教，職業，地域等的主張或利益，而爲政治活動的組織，這是存在於資本主義民主政體之下的黨派的形式，而以英國的保守黨和自由黨，美國的民主黨和共和黨的輪流起伏，朝野更迭的歷史，最爲典型的例子。所謂革命的政黨，是在一定的歷史階段上，現存秩序發生了重大的以統，社會生活，感受到嚴重的威脅，爲了改革舊社會，創造新秩序，就被生了革命的必要。所以社會問題的本質，決定了歷史任務的內容，歷史任務的內容，又規定着革命運動的路線，總理分析近代革命運動共有三種類型：一、爲「民族革命」以推翻異族的統

治，而實現民族的獨立解放爲目的；二、爲「政治革命」以推翻特權階級的統治，而實現政治的自由民主爲目的，三、爲「社會革命」，以推翻資產階級的統治而實現經濟上的社會主義爲目的。民族革命始於「羅馬之亡」，政治革命盛於「十八世紀之末，十九世紀之初」，社會革命「擅揚於二十世紀」。每一種革命運動，都有它的民族的或世界的歷史背景，都爲了完成它必須完成的歷史使命。革命黨是領導革命運動，代表革命運動的政治組織，它的發生和發展，是爲特定的歷史任務所規定，所選擇，所制約；革命運動的成敗，和革命黨的興衰，完全看它能否完成歷史任務以爲斷。所以普通的政黨，可以而且必然有多數政黨同時並存的局面，因爲在同一個現有的社會秩序之下，代表各階層，各地域，各職業，各宗教的利益，或反映它們意見和主張的政黨，一定是多數的。但是合乎歷史法則，合乎革命規律，相當革命任務的，領導正確的革命路線的革命黨，却祇能有一個，或者最後祇能有一個黨是成功的。

中國是在革命運動不斷進展中的國家，在中國革命任務沒有完成以前領導革命運動的政黨是祇能有一個的。這就是說，中國應該實行一黨制。也許有人要提出疑問：實行一黨制，不就是一黨的獨裁？豈不違反了民主的前提？但是，我要請他看，蘇聯革命建國的工程，豈不是在波爾什維克一黨領導之下成了功？蘇聯新型的民主政體，豈不是在一黨的締造下，奠定了堅實的基礎？而且我們說實行一黨制，是說在革命建國的過程中，在革命任務尚未完成以前，必須加強一黨的領導；如果在完成了革命任務以後，在創造出革命的新秩序以後，那歷史階段就要翻開新頁，多數的普通政黨，就必然代替一個革命政黨而興，不過那是遠景，還不是今天的情勢所能容許。

必須瞭解，中國革命要完成一個最新型的最艱難，最複雜的革命任務，就要進行一個綜合的革命運動，就是具有歷史性，世界性的三大革命運動——民族革命，政治革命，和社會革命——之綜合；不僅

是在時間上集合起來，而且要在內容上，性質上，步驟上，方法上，完全統一起來，融合起來，形成一個連環的，互為條件，互相補充的完整的革命運動；它在對外要推翻帝國主義的壓迫，爭取民族的獨立解放，國際地位的平等，實現國際政治的民主，在對內要肅清封建勢力的統治，廣行民權普遍的政清改造，和民生均足的經濟建設，以實現政治和經濟的民主，它不但要打倒帝國主義，肅清封建殘餘，解除集中在這東方古國身上的民族的政治的，社會的矛盾，澈底完成消極的破壞任務，而且更要扭轉，創造新秩序，培育新社會，建設新中國，用人為的力量，飛躍的速率，來補足歷史的行程，超越時代的天塹，進行積極的建設的任務，在進行革命中，培養推進革命的社會條件和社會動力，這是一個有遠見，有方針，有計劃的建國工程，也就是三民主義的新中國建設路線。在這建國的進程中，必須實行一黨制，用一個政黨的堅強領導，鐵的紀律，完整的計劃，統一的綱領，貫徹的政令，才能保證建國工作的澈底完成，這理由是很明顯的。如果實行多黨制，則黨派紛爭，互相顧忌，互相磨擦，互相防制，造成意志紛歧，力量抵消，政策動搖，政局波動的局面，要講建國，何異南轅而北轍？所以歷史的選擇，祇能是一黨制，而決不能是多黨制的。

二、革命主義是選擇的主觀內容 那末，歷史所選擇的究竟是那一黨呢？那就要看那一黨的主義最正確，最適合歷史的要求，最符合客觀的規律；那一黨的革命路線最澈底，最能把握時代的歸趨，指導社會的動向。因為革命主義不是空洞的理論，更不是主觀的幻想，它是全體人民意志的結晶，社會要求的體現，革命行動的指針，一個完美的革命主義，第一必須具有崇高的理想，對於將來所營造的新社會，新秩序，有一個美麗光明的圖案；第二、必須針對現實的問題，而求其解決，作有計劃的有步驟的進行，不能無的放矢，也不能振奮助長；第三、必須適合歷史的發展，民族的形式，具體的環境，不能

成爲抽象的原則，空洞的數條，或生吞活剝的舶來品；第四、必須採取富有實踐性；可能性，合理的經濟的手段與策略，力避盲目的鬥爭和狂暴的殺伐。根據這幾個原則來衡量，作爲指導中國革命兩大主流的三民主義與共產主義，其優劣長短是立即可以判明的。（還有很多小黨派，因爲缺乏一貫的革命理論，這裏暫不檢討。）

第一、就革命的目的論：共產主義的理想，是在實現一切生產手段，生產資料收歸公有，消滅私有財產消滅階級統治，所有人民共同生產，共同消費，盡所能，各取所需的社會。這一個目的和三民主義的最高理想，大同主義的社會是大體相同的。但是三民主義的最近階段的目的，却在實現民族的獨立，民權的普遍，和民生的均足，其進向是三方面的；就其發展高極致言，在民族方面，從扶持全世界弱小民族的獨立解放，進而消滅種族的界限，實現民族的融和；在民權方面，從消滅一切特權階級的統治，爭取全體人民政治地位的平等，進而廢除國家政權的形式；在民生方面，從私有資本主義的防止，經濟剝削關係的廢除，爭取全體人民經濟地位的平等，進而實現公有共享的社會。在範圍上，進程上，較之專就經濟一點上着眼而共產主義，是更爲廣博，更爲圓滿，更爲澈底的。

第二、就革命的路線言：三民主義在中國社會發生和發展的過程，和領導革命鬥爭的路線，完全是根據社會的需要，配合世界的潮流，適應歷史的演進，針對具體的矛盾，解決實際的問題，從革命鬥爭中，自然地生長，自然地充實，自然地壯大起來，是有生命，有根株，有血肉，與中國社會，有密切不可分的關聯的革命運動。從興中會同盟會時代，以推翻滿清爲中心任務，到中華革命黨時代，以倒袁護法爲中心任務，到中國國民黨改組時代，以掃蕩軍閥，打倒帝國主義爲中心任務，到九一八以後，以抗建建國爲中心任務，再到抗戰勝利後以和平建國爲中心任務，其革命運動的深入，政綱政策的演進，都

實一貫的方針，顯明的軌迹，和理論的指導；但是共產主義，却是在五四運動以後，才由少數人以學術研究的方式，從國外移植，介紹的一種思想，它在躍進中國政治舞台以後，發展雖然很快，但其基礎是在第一個階段參加國民革命，維護三民主義的時代打定下來的，第二個階段却脫離了國民革命的路線，從事蘇維埃運動，進行土地革命，實施暴動政策，違反了整個民族的利益，招致了空前的外患；到第三個階段才幡然改悟，放棄了階級鬥爭的旗幟，參加了抗日的統一陣線，承認「三民主義為中國今日之所必需」，「願為其澈底實現而奮鬥」。可見在革命路線上，共產主義已被現實證明不適合中國的需要。這是最實際，最嚴格的教訓，一切空言的辯論是多餘的。

第三、就革命的環境上看：中國歷史的演進，和西歐社會發展的歷程，完全不同，它不是一個階級統治的社會，始終沒有發展成近代國家的形態，而是作為一個民族，一個「天下」而發展着，社會內部形勢，散漫而流動，以道德代替宗教，以禮俗代替法律，以社會代替國家；數十年來祇有一治一亂的循環，而沒有真正的改造與革命；一切意識形態，生產技術，經濟結構，和社會組織，是凝滯不變。盤旋不進。直到海禁大開，外力東漸，帝國主義的侵略壓力，如怒濤衝擊，才使中國有志之士，痛感到民族的危機，起而進行救國的運動，再從救國的意義上，要求國家的現代化，才又提出了政治的與經濟的改革方案。所以中國革命是外發的，不是內發的；是以民族革命為主體的，全民革命，與資本主義高度發展的階級統治明顯森嚴的國家，必須以階級鬥爭的方式，推行的社會革命，大異其趣。而且在緊張劇烈的民族鬥爭的嚴重關頭，提出階級鬥爭的口號，其結果祇有紊亂革命的步驟，分散革命的力量，其錯誤是顯然的。就是在民族革命完全勝利以後，對於政治改造和經濟建設的進行，因為事實上並沒有階級的阻礙，也可能而且必須用團結合作的力量來進行，來改革，用和平的方式，政治的速見，計劃的

領導，消滅階級分化的基因，來避免資本主義的流弊，一勞永逸，開國家萬世有道之基，這全是中國特殊的革命環境所容許的。

第四、就革命的方法上檢討：共產主義的革命方法是以階級鬥爭，社會革命，和無產階級專政爲主要的手段；而三民主義是以全民革命，全民政治，和平均地權，節制資本的方式爲主要手段，兩者的不同，主要地，是基於作爲研究對象的社會構造之各別。共產主義的革命是以資本主義高度發展的產業先進國爲對象的。資本主義，由產業革命的發生，工業文明的建立，由於機器的發明，工廠的設立，資本的積累，都市的勃興，交通的發達，把生產工具集中在少數資本家手裏，而多數勞動者，在被剝削被壓迫的壓迫下，就逐漸形成了階級的意識，形成了階級鬥爭的形勢，由此發展下去，無產階級的力量日趨膨脹，組織日趨嚴密，就能打倒有產階級，完成社會革命。樹立無產階級專政，以鎮壓資產階級的反動，沒收一切土地、工廠、礦山、森林的財產，化私有爲公有，因而完成共勞共享的共產主義社會。但這這一個社會前提，是在歐美資本主義的國家，才存在着的。在祇有「大貧與小貧」的中國，在階級的分化尙未明顯固定的中國，這種方法必然是不適用於。所以，總理以中國社會爲對象而加以澈底研究之後，就決定以全民革命，代替階級鬥爭；以革命人民的專政，代替無產階級專政；以民族民權民生併行的革命，代替社會革命；以實施國家計劃經濟，節制私人資本，厲行土地政策，代替私有財產的沒收。無疑的，這是因時因地而制宜，是合乎科學的法則，革命的規律，民族的形式的方法，是比生吞活剝的抄襲，更爲進步，更爲有效的。

三、革命力量是最後的決定因素 把握了正確的革命任務，確立了偉大的革命主義，還需要有堅強的革命力量，才能達成任務，實行主義，才能保障革命的成功；特別是在思想紛歧，黨派分立，革命的

路綫，還在分道揚鑣，互爭雄長的時候，革命競賽的最後決定的因素，事實上是以革命的實力的大小爲轉移的。革命的力量，可以分爲社會的動力——就是蘊藏在可能傾向於革命的人民大眾身上，而還沒有被組織，被發出來了的革命潛力——和組織的實力——就是已經通過革命的宣傳，訓練，組織，已經在黨的領導下，發揮作用的力量這兩種。前者是客觀的存在，是爲歷史的因素所決定，爲時代的潮流所激盪，是基於社會的矛盾而產生，是被壓迫，被奴役，被剝削的民衆，不能不有的覺悟，不能不爲共同的解放和利益，而團結抗爭，所形成的趨勢，誰能把握這一個趨勢，體驗這一個需要，領導這一個鬥爭，組織這一個行動，誰就能發揮這個力量，掌握這個力量，運用這個力量。後者是主觀的努力，是繫於革命的精神是否強大？意志是否堅決？領導的幹部是否健全，組織的方法是否嚴密？宣傳是否有效？訓練是否得力？鬥爭的策略是否精良？革命的技術是否優勝？黨的紀律是否嚴明？黨的團結是否鞏固？歷史的傳統是否輝煌？領袖的人格是否偉大？這一切都是奮鬥中成長起來，從不斷的努力，不斷的改進中，發揮出來了。誰能精進不懈，誰能發奮圖強，誰就是最後的勝利者。根據這兩個力量對比，我們對於國民黨和共產黨的前途，也可以作一個明晰的估計：先就社會的動力看，國民黨是以革命的全民，作爲它的預備軍的，除了作爲封建殘餘勢力的軍閥，官僚，土豪劣紳和作爲帝國主義者的爪牙的買辦階級，是被革命，被掃蕩的對象而外，對於廣大的農民、工人、知識份子、士兵、商人、和民族資本家，都認爲國民革命的基本力量，可以在三民主義的旗幟下，編組入戰鬥的序列，這陣容是強大的，這基礎是雄厚的。共產黨是無產階級的政黨，以產業工人和雇農貧農聯合的無產階級爲革命的主力，但是在中國，資本主義尙未形成，產業工人的數量是很少的，而雇農貧農，還沒有階級的自覺，所以共產主義在中國雖然奮鬥了二十幾年，直到現在，他們黨的基本，還是建築在少數知識份子所領導的農民暴動武力

的游擊部隊身上，就因爲客觀的社會動力的基礎是很薄弱的。再從革命的組織上看：國民黨有崇高偉大的領袖，有五十餘年光榮的革命傳統，有精確的指導理論與綱領，有龐大的黨員羣衆和優秀的幹部人材，但是因爲它早已是執政黨在朝政黨，由於少數投機份子的參加，封建勢力的潛入，一部份上層份子的腐化，落伍和頑固，更由於黨內基礎，過於偏重在上層智識份子，活動範圍，過於集中在少數都市，放棄了工農大衆的領導，脫離了全民革命的路線，再由於黨內派系的龐雜，小組織活動的劇烈，離心力的高漲，形成了組織鬆懈，紀律廢弛，革命精神低落，鬥爭意志消沉，因而革命力量衰退的可悲可痛，而且非常值得危慮的現象。在共產黨方面，因爲它是在野的企圖奪取政權的黨，它把基礎建立在勞苦大衆身上，它學習了蘇聯的革命經驗與鬥爭技術，組織方法和宣傳技巧，它所處的環境，不容許投機份子的參加，它用近於殘酷的紀律，防止了腐化的傾向，它用熱烈的鼓動和新穎的刺激，爭取着青年的同情，所以它的基礎雖薄，力量雖小，但是團結比較堅強，精神比較旺盛，這是在事實上很明顯地表現出來的。所以從國民黨與共產黨革命力量的比較上，我們可得出一個結論：國民黨的社會基礎和革命潛力是強大的，客觀的條件是優越的，但是主觀的努力，却還須大大的加強。組織實力，還須大大的充實；否則，前途是很難逆料的。

四、強化革命陣營完成歷史任務 根據上面的分析，我們可以堅決的認定：在革命的任務上，思想上，路綫上，環境上，方法上，力量上，都正確地證明，嚴格地規定，中國革命建國的歷史任務，是必然在國民黨一黨的領導下完成的，但是國民黨要順利地，迅速而圓滿地完成這空前偉大的使命，就必須立即克服其組織上的弱點，發揮最高的革命精神，最大的革命力量，用雷霆萬鈞之力，旋乾轉坤之勢來掃蕩一切反動的障礙，澈底執行革命的政綱政策，力行革命的主義，實現革命的理想，則中國最新型

，最進步的民主制度之建立，是可計日而待的。在這裏，我們謹就如何強化革命陣營，完成歷史任務的進行方針，貢獻下列要點：

第一、清除腐惡勢力 處今劇烈的革命競賽的時代，要求克敵制勝，適應政治鬥爭的新形勢，首先要檢查自己，健全自己，清理內部，整肅陣營，必須效法總理當年改組中國國民黨時遠見和英斷，把一切潛伏在黨內的封建殘餘，貪污官僚，變相買辦，土豪劣紳，和一切阻撓進步的腐化份子，頑固份子，投機份子，陽黨份子等，全部清除出去；而自從此嚴格執行黨紀，實施監察，厲行自我批評，健全新陳代謝作用，使整個革命組織，重新鼓盪生機，充滿着活躍的新生命，精進不懈，自強不息地，向革命大道邁進。

第二、擴大組織基礎 要加速完成革命建國的艱鉅任務，必須充份發全社會的革命潛力，編組大量的政治預備軍，遵循全民革命的路線，擴大黨員成份，把黨的基礎逐漸移向廣大的鄉村，並着重於作為社會中堅的工農大眾和知識青年的領導，以增強革命的社會力量之源泉。

第三、嚴密組織領導 組織就是力量，要嚴密組織，加強領導，必須健全核心幹部，強化首腦機構，合併黨團編組，克服一切小組織傾向，發揚民主集中精神，澈底實施紀律制裁，工作致核，小組活動，黨團作用，和監察作用，積極提高鬥爭精神，發揮集體力量。

第四、加強理論鬥爭 在政治鬥爭的新形勢中，各黨各派必然走上一個最激烈的宣傳戰，思想戰，理論戰的時期，由於思想紛歧，理論顯雜，最易動搖信仰，分散力量。所以本黨對於主義的闡揚，理論的鬥爭，政治思潮的領導，文化運動的主持，新聞事業的創辦，學術研究的提倡，廣大宣傳的展開，都必須列為中心工作，以全力赴之。

第五、學習革命經驗 爲了完成艱苦而遼遠的革命建國大業，對於先進革命國家的一切革命經驗，鬥戰技術，領導方法，組織運用，建設計劃，訓練方式，推行策略，致核制度，一切成功的要訣，失敗的教訓，一切克服困難，消除阻力，爭取勝利的經驗之積累，都必須虛心研討，批判接受，提鍊發揚，以爲借鏡。

第六、澈底執行任務 三民主義是中國革命最正確的理論，最澈底的路綫，祇要能夠全力奉行，積極實現，除主義的指導原理，透過政治、經濟、文化、社會、軍事各部門具體的政綱政策，切實的工作項目，而表現出來，克收預期的效果；祇要上自中央，下至地方，真有一致同決心，堅強的毅力，把民權主義的政治改造，和民生主義的經濟建設，全部兌現，則中國革命的完成，決沒有第二個黨派，會有置喙的餘地，也決沒有第二種主義，會有實現的可能。莊嚴偉大的革命建國任務，一定是在三民主義的國軍黨領導下完成，而且三民主義必將弘揚於世界，照耀於歷史，成爲全人類共同光明的大同之域邁進的指針。

戊、五五憲草總檢討

最後我們對於作爲中國民主政治的最高典範，三民主義新中國的根本大法，國家社會組織的基本體系，和人民政治理想的共同結晶的憲法，應該作一個全面的研討，對於五五憲草應行修正和補充的要點，必須提供其一得之見。

有幾個基本觀念必須首先確立：

第一、三民主義是建國的最高指導原理，憲法是規定國家社會基本組織與制度的根本大法，所以憲

法，就是三民主義整個理想再法律化，制度化。我們不能離開了主義而談憲法，更不能抄襲歐美資本主義國家的憲法，或蘇聯社會主義的憲法，來滿足適應，偷天換日，而在無形中竄改了三民主義的理想，取消了中國革命的意義。

第二、憲法是立國的常經大法，是建國的百年大計，是軌範現實，領導將來，鞏固政治理想，安定政治生活的典則之昭示，不能而目前，安於現狀，習於固陋，受最短期間的社會條件所束縛。我們以蘇聯的憲法為例，就是先將社會主義的基本原則，載明於憲法條文之中，然後再用教育與宣傳的方式，以求得全體人民對於其中所揭示的事項，一致同意，協力以求其實現。所以憲法不是既成現實的寫真，而是革命工程的圖案。

第三、憲法是國家組織的基本法，是社會生活之具有法律形式的規範，是國民政治理想之最高的具體表現。所以憲政的基礎建築在全體國民對憲法規定的基本事項的一致同意上，而其目的也在以公平，正義，明確的途徑，來協調社會各階層，各地區，各黨派的意見，解決政治紛爭，保障政治生活的安定，所以憲法是全民的，是以大多數國民的利益為前提，不得為少數人的階級利益所壟斷。

第四、中國是力求現代化，革命歷程中的國家，一切都要迎頭趕上，後來居上，所以對於世界各國立憲的進步性的規定，都應加以提煉地吸收，批判地接受；而且在實施過程中，已經暴露出缺點或弊病的條文，都須斷然加以摒棄或改革，攝取衆長，集思廣益，再行通過革命主義的衡量，民族形式的致驗，融冶貫通，組成一部最完美，最進步的憲法體系。

根據上列基本觀念，我們對於五五憲草立法的原則，大體上是同意的。但是也有若干條目的規定，認為欠明顯，欠充份，欠澈底，也有若干規定，需要根本改換或修正。現在按照原草案分章的順序，扼

要地提供下列意見：

一、關於總綱者

(一) 第一條開宗明義規定，「中華民國為三民主義共和國」確定了中國的國體，「所以明革命之淵源，示建國之主義」，是進步的立法。但是國體必須以其體的社會制度為內容，為了明確規定作為國體內容的社會制度，在總綱中應該加列三條：一條規定三民主義的民族政策；一條規定民主權主義的政治體制；一條規定民主主義的經濟體系。文字力求具體扼要與明確。

(二) 第四條關於領土的規定，採列舉主義，原意雖在出之慎重，但與事實的演變，不盡相合，因為省區的縮小與重劃，勢在必行，加之台灣的收回，外蒙的獨立，都是既成事實，不如沿用約法，採取概括規定。

(三) 第五條關於國內各民族的規定，過於失之籠統和簡單。民族是國家構成的內容，民族主義和政策，是三民主義的核心部份，所以我們主張這一條應該把各民族構成份子列舉出來，並要保障少數民族的自治權。

(四) 在建國期中永久國都的規定：我們根據歷史的因素，地理的條件，外交的形勢，國防的需要，兼縮海洋與大陸的鎖鑰，把握將來重工業經濟建設的重心，主張建都於北平。

二、關於人民之權利義務者

(一) 對於人民基本權利的規定：除了草案第八條至第二十條所列舉的參政權，(選舉、罷免、創制、複決)，平等權，自由權，(身體、居住、遷徙，言論著作及出版，秘密通訊，信仰宗

教，集會結社，財產等自由），和受益權（請願、訴訟、應徵試之權）以外；我們認為根據民生主義的原理，必須增加對勞工作權，休息權，疾病衰老的救卹權，和受教育權的切實保障之規定。

（二）對於人民基本義務，除了草案第二十一條至第二十三條所規定的納稅，服兵役工役，和服公務四種而外；我們認為必須增列人民有實行革命主義，遵守國家法令，捍衛祖國，擁護政府的義務。

三、關於國民大會者

（一）國民大會是行使政權的機關，是代表人民運用選舉、罷免、創制、複決、四大政權，以產生政府的人選，核定政府之法律，以控制政府的治權的組織。所以國民大會不是立法的代議機關，不必組成經常性的會議機關，其行使職權的方式，可以投票或聯署方式行之。但是這種制度是五權憲法特有的新的創造，前無成例可循，所以憲法上對於國民大會行使職權的方式應作詳明之規定：如投票參加人數，和有効決定人數的規定，和有効聯署人數的規定，選舉與罷免、創制與複決其實施程序如何確定？對、有關憲法的提案，和普通法律提案，是否有分別的規定？這些都應詳載於憲法條文之內。

（二）國民代表，是代表人民行使政權，來管理政府，駕馭治權的人員，是國家的主人，社會的柱石，也就是領導建國的核心人物。他們一手操持選舉與罷免兩權，來控制政府的人事，一手掌握創制與複決兩權，來核定政府的法律，其人選的重要是不待言的。所以國民代表的選舉，必須採取「普通平等直接無記名投票之方法」；但是對於被選舉權，却必須規定較嚴格的標準，必須具備現代政治思潮，和堅定革命信仰兩個條件；其被選舉資格的取得，必須通過檢覈或致試的方法，這

亦開始建國之初，是不能不慎之於始的。

四、關於中央政府者

(一) 總統是國家元首，是五種治權機關的調停或緩衝的機關，又為行政首長，直接對國民大會負行政的責任。我們認為處此民主集權，領袖中心的時代，特別是在政權與治權劃分之後，總統的職權，原則上應積極加以充實，俾能促進分立的五種治權，臻于聯繫，進於協調，靈活運用，以收分工合作之效。

(二) 憲法為規畫國家組織的基本法，行政院為國家最高行政機關，院以下部會的分設，關係國家建設計劃，行政效能至為重大，總理在建國大綱中規定「行政院暫設如下各部：一、內政部。二、外交部。三、軍政部。四、財政部。五、農礦部。六、工商部。七、教育部。八、交通部。」其後因事實將變，機構日趨龐雜，效率因而銳減。所以我們認為關於部會之設置，應明訂於憲法條文之內，但可附加彈性的說明，必無時得的加變通。

(三) 立法院是行使立法權的最高機關，但是在權能分立的政治體系下，它是治權機關之一，是五權分立之一，所以行政與立法如有意見不同，應提請國民大會作最後決定。本此原則，草案第七十條的規定：「總統對於立法院之議決案，得於公佈或執行前提交複議」。後面又加但書「立法院對於前項提交複議之案，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，總統應即公佈或執行之，但於法律條約案得提請國民大會複決之」。我們認為應修正規定，對於一切複議案，均得提請國民大會複決之。

(四) 爲保持司法的獨立與尊嚴，司法院院長副院長，應由總統提出名單，由國民大會選舉之。

(五) 中國爲建立文官制度，奠定人事行政之基礎，第一步工作，應大大充實考試權，健全考試制度，使考試、銓敘、訓練、實習、試用，與政績升遷，密切聯繫，都須由考試院分別掌管，至少使行政院所屬各機關的人事行政人員，由考試院直接視察，才能確立人事制度的一元化。

(六) 監察制度本來是中國歷代相沿，人善成敗，而爲 總理所特別注重，列爲治權之一，以期整飭綱紀，澄清吏治，監督行政的一種進步制度。但是，在實際運用上，因爲監察院脫離在行政機構之外，監而不嚴，察而不過，不易收到預期效果。故監察權的運用，必須組織嚴密的監察網，詳定監察權行使的標準與方式，使監察與行政放核，財務監督，審計稽核，與其主監督，密切配合，才能發揮最大的效果。

五、關於地方制度者

(一) 省應確定爲地方自治的最高單位，根據地方自治的需要，依照自然形勢，地理條件，經濟因素，交通情形，和歷史關係，重劃並縮小省的區域；遵照權能劃分的原理，與機能一致的原則，調整暫級組織，省長應規定爲民選。

(二) 省與中央權限的劃分，採均權主義，憲法條文應作列舉的規定；關於省自治單位與縣自治單位權限的劃分，可作概括的規定。

(三) 縣爲基本自治單位，關於縣的組織，制度，區劃，財政，和專業範圍等，應採取新縣制的優良原則，酌予充實。

六 關於國民經濟者

(一) 憲法對於平均地權，實施民生主義土地政策的規定，比較詳確；但是對於節制資本，實施國家計劃經濟，保護並節制私人資本的原則和方式，國營公營經濟與私營企業的劃分標準，和民生主義的財政、金融、貿易等政策的最高原則，都缺乏適當的規定；應即扼要列入，俾臻完善。

(二) 民生主義的目的，在達到享受大衆化，解決人民的生計，保障人民的生活，所以在憲法中，對於全體人民衣食住行等物質生活，和音樂等精神生活的保障和發展，應有明確的規定。

七、關於教育者

(一) 我們認為草案教育這一章的範圍，過於狹小，必須充實內容，對於國家文化體系，和文化建設方針，保障學術自由，新聞自由，獎勵科學研究，和確立教育制度，教育計劃的原則等，都應作詳明的規定。

(二) 對於人民教育機會均等的保障，不能徒托空言，祇是說「免納學費」，也還不夠，應規定兒童公育、受強迫國民教育的兒童或成人，一律免納一切費用，其家境貧苦者，並予公費待遇；各中學大學，並應廣設免費公費學額，或獎學基金，使清寒學生，都有升學的機會。

總之，憲法的制定，和憲政的實施，是民主政治的基本工作，和表現形態，憲政的內容，必須完全適合當時當地民主政治的特質和需要，而且促進其發展，保障其完成，才能相得益彰，相濟並進。中國民主與憲政的締造，必須在三民主義的領導下，奮勵邁進，一定能獲得最迅速，最偉大，最光明的成就，而樹立起全世界民主政治的輝煌楷模。

中國地方自治之建立

引言

近百年來，中國是在革命運動的怒濤洶湧中，向現代化途程，推移着，演化着。但是革命的潮潮，儘管沸騰澎湃，波波相接，而潮去潮來，所留下來的痕跡，却僅及於軍事勢力的消長，政權形式的轉換，而對於古老的社會文化，廣大的鄉村生活，落後的經濟型態，窳舊的基層政治，則渺無影響，絲毫沒有發生蛻變，創新的作用。這是革命歷史莫大的悲劇，也是民族前途莫大的危機。沒有一個革命志士不爲之殷憂悲憤。

我們痛切地研究：這謎樣的悲劇的根因，究竟何在呢？一個簡單而明顯的答案，就呈現在眼前：！我們沒有把完成地方自治，列在革命建國工作的首位。

我們必須認識：中國是農業社會的國家，幾千年來的歷史，是一部缺少政治色彩的歷史。人民和政府間的紐帶，非常鬆弛，最大多數的人民，都還過着「日出而作，日入而息」的原始生活；對於政治，從來就抱着「不在其位，不謀其政」的淡漠心情；對於政府和官吏，祇是消極地希望他們「省刑罰，薄稅歛」，不擾民就行了，完全談不到積極的監督與合作；就是人民相互間的關係，也還停滯在「雞犬之聲相聞，老死不相往來」的孤陋狀態裏。散漫而沒有組織，自私而不知團結。農民是保守的，落後的。這種保守性和落後性的根株，就是傳統的封建統治的束縛；政治上受着貪官污吏，土豪劣紳的壟斷壓迫，愚民政策和傳統禮教的麻醉桎梏；經濟上受着小農生產的落後技術的限制，地主，高利貸制本，商業

資本，買辦資本的重重剝削，貧困和愚昧已經凍結了大眾的靈魂，窒息了政治的自覺。這種保守性和落後性，又轉而妨礙着國家現代化的行程，阻礙着民主革命的發展，和民主建設的推進。所以要建設現代化的三民主義的新中國，就必須從根本上着手，改造中國的社會構造，喚醒民衆的政治意識，肅清這種保守性和落後性的根源，普遍地發動廣大人民，起來參與政治；監督政治，運用政治；就必須以縣為單位，實行地方自治，培養人民的自治能力，改革基層政治，推進經濟建設；然後在 一九二〇年多個自治完成，組織健全的縣的基礎上，才可能建設起來民權普遍，民生幸福的富強康樂的新中國。

在過去，地方自治的所以沒有完成，還可以把責任推給帝國主義者的壓迫侵略；在抗戰建國期中，也勉強可以說，戰時動員業務的緊張，民衆負擔的加重，剝奪了推進自治的時間和精力。但是，現在抗戰已經勝利地結束了，建國工作，再沒有蹉跎的理由，地方自治也不能不在政治日程上列為首要的課題。

如何加速完成地方自治？如何在最短期間，建立起適合於中國革命需要，和三民主義指導原理的地方自治制度？這就是本文討論的範圍。

甲、地方自治在現實政治上的重大意義

一、地方自治是革命建國的奠基工程 革命建國的目的，在推行三民主義，實現革命理想。但是革命貴乎力行，理想重在實踐。三民主義最高指導原則的具體實施，必須通過全國各地方，各縣單位的特殊環境，特殊需要，用全體人民自動自發的努力，來圓滿達成國民革命在各個階段上，歷程上的具體任務，來徹底執行黨的政綱政策，在各個特定環境內的具體設施。因為中國是偉大的國家，區域遼闊，入

民繁密，情況特殊。從山岳到海洋，從寒帶到熱帶，從游牧經濟到工業文明，從原始生活到現代享受，都紛雜呈現，一時並列；一切革命建國的工作，絕對不能忽視；這極史的因素，地理的條件，人民的需要，時以就不能不採取分縣自治的辦法，由地方人民根據自己切身的利害，爲了解除切身的痛苦，爲了增進地方人民共同的利益，運用自治的組織，團體的力量，在三民主義的指導原則下，向着共同的目標——建國民族戰鬥體的國防組織，民權普遍的政治制度，和民生均足經濟體系，以實現自衛、自治、自給，也就是自治、民享的三民主義新社會，而一致奮鬥，一致努力。

二、地方自治是實施憲政的前提條件。在抗戰勝利以後，由於時代的演進，國際的敦促，提前實施憲政，已經不是理想和決策的問題，而是必須立即兌現的事實。但是要實施憲政，要發達民權，必先奠定起它的堅實的基礎。地方自治是增進人民政治知識，培養人民參政能力，發揚人民民主精神，訓練人民守法習慣的，最優良，最有效的學校，是建設民主政治的基礎。進一步說，中國民權革命的路線，因循沒有產業革命和文藝復興，事先準備下建立民主制度所必需的物质和精神的條件，本來就是一個艱苦創造的過程。這一個革命過程，就是從上而下的「解放」，和從下而上的「發動」的有機的配合。在掃蕩封建建國，和驅逐國外帝國主義的軍政時期結束以後，革命政權，就必須立刻實施全面的普遍而深入的訓政工作，要用集中的革命領導的力量，組織民衆，訓練民衆，充份運用從上而下的政治解放的力量，來啓發、引導、培養、和組織人民自發的，自動的，從下而上的自治的能力，互相溝通，互相合作，來掃除革命障礙，消滅真污土劣的阻斷，打破封建關係的束縛，肅清鄉村民衆的保守性和落後性，進而用共同的努力，完成各種地方自治的條件，普及革命主義的教育，使革命的勢力，發展而普及爲全國民衆的勢力，使一黨的專政，演進而擴大爲革命全民的政治。所以憲政的實施，是地方自治完成後的

自然的結果。現在開收工作未見成效，地方自治未見規模，就躍而開始憲政之治，其前途的危機，是深堪慮的。補救之道，惟有集中全力，爭取時間，加以完成地方自治，以充實憲政的政治的和社會的基礎。

三、地方自治是國民經濟的建設基礎。總理指示我們：地方自治，「以實行民權民生兩主義為目的」；地方自治團體，「不止為一政治組織，亦並為經濟組織」。又在建國大綱中，明白規定：「土地之徵收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有。而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病、與夫種種公共之需」。可見縣為自治單位，也是經濟建設的基本單位。中國國情，在近百年來，受盡帝國主義者的經濟侵略與壓迫，已瀕於總崩潰的絕境，而經過八年來戰爭的破壞，更加速了衰亡的過程，這實是當國民疾苦，政治腐敗，文化低落，治安紊亂，社會解體的基不固。這是一必須立即根治的病源。而且進一步說，經濟組織是社會構造的基礎，政治制度是經濟型態的果的表現。真正的政治制度，必然以健全經濟結構之上，沒有民生主義的經濟改造和經濟建設，一場千禧的政治體制，就不可能自然鞏固地樹立起來。但是國民經濟建設的領導與決策在中央，推行却在地方；必須通過地方自治團體的積極參加，澈底奉行，密切配合，才能使全國人民一致奮起，一致努力，才提高人民的創造能力。羣衆的營養精神，才能發展成革命性的社會改造工作。而且由於中國的幅員廣大，各地方的經濟條件，和社會環境，相差懸遠，中央的經建計劃，祇能執其總綱，其大體，而其具體的內容和進度，不能不有待於地方自治團體的調整和補充。所以地方自治事業，必須以國民經濟建設運動，骨幹，以全力發展地方生產事業，建立合理經濟關係，以公營事業和合作社事業為主要形式，運用科學技術，改良生產方法，提高生活水準，務使人盡其

才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流，以期建立民生主義的經濟體系，以爲促進國家現代化的起點。

四、地方自治是復員工作的核心任務。中國社會，遭受了八年血戰的空前殘酷的破壞，瘡痍滿目，哀鴻遍野，經濟破產，文化凋零，治安紊亂，道德凌夷，交通阻絕，秩序敗壞，要在這樣一個殘破的廢墟上謀復興，動盪的環境中求安定，紛亂的頭緒中找條理，則捨掉運用地方自治的力量，加重地方政府的責任，是決沒有其他更好的出路的。而且在當前的時機，重新推進地方自治的工作，完成地方自治的條件，恰恰密切地配合着復員計劃的需要：例如各級政權的建立；各級學校的恢復；戶口的清查；地籍的整理；警衛的嚴密；治安的整頓；交通的開通；荒地的墾殖；財政的整理；民衆的組訓；公共衛生的推行；合作事業的發展；救濟與賑卹的實施等等，都是針對現階段迫切的需要。而地方自治與復員大計所共同的工作重心。所以我們可以肯定地主張：推行地方自治，就是復員工作的核心任務。因此，要在全國規模上展開健全的復員計劃，要迅速地，全面地恢復戰爭的創傷，結束戰時的混亂，立即過渡到和平穩定的建國階段，就必須把握時機，積極展開，以縣爲單位的，地方自治工作。

乙、中國地方自治制度的特質

我們研究地方自治，各國政治上發展的軌迹，抽繹其共通的本質，察象其特殊的形態，可以得出一個結論：（一）地方自治是一個特定區域內的人民，根據國家法律所賦予的自治權，組成地方自治團體，依照地方人民的公意，來辦理地方公共的事務。

但是地方自治的本質，雖然大體相同；而各國地方自治制度的內容，却因爲各國的政制相殊，國情互異，歷史的演變不同，立國的主義有別，就產生出各不相同的特質。英美的觀念，和大陸的意義，就

有範圍狹隘、獨；蘇聯的制度，和德意的組織，更形成本質上的對立。我們中國，由於三民主義政治理想，有獨到的發明；由於歷代聖賢相承的以治哲學，有高尚的大同理想；更由於歷史的演變，社會的構造，對於革命的發展，有其特殊的反映，特殊的需要。所以中國地方自治制度，就具備着最豐富的特質。最艱重而最務，最廣大的內容。現在扼要列舉如下：

一、中國地方自治實施是一個普遍深入的革命過程。世界各國的地方自治，都是工業文明，和資本主義的生產，發展到一定階段的必然的產物，是人民覺醒的政治自覺，和社會主要要求的自然的結果。但在中國卻沒有具備這歷史的前提條件。中國要實行地方自治，毋可是出於革命的主觀要求，是先有了自治的理想，再來創造，來真實自治的條件。因為我們要實現主義，完成革命，所以必須喚醒民衆，教育民衆，動員民衆，組織民衆，發動全體人民的偉大潛力，完成改革政治，改造社會，和改善民生的艱鉅工作。而實行自治，就是訓練人民參政的最理想的學校，動員人民從事革命工作的最完善的制度。這是一種由下而上的解放力量，或解放過程。在推行自治的過程中，我們必須勇往直前地，精進不息地，來鼓勵，來培養全體人民自覺，自動，自發的精神，來普遍民權，肅清官僚主義的遺毒，剷除土劣操縱的根株，爭取人民政治地位的平等；同時，要普及教育，提高人民文化水準，宣傳革命主義，厲行教育機會的均等；更進而打破封建割裂的經濟關係，非進民生主義的建設，爭取人民經濟地位的平等。使革命主義的種子，在每一個鄉村，每一個城鎮發芽滋長，而蔚興起輝煌燦爛的革命理想的園林。

二、中國地方自治團體的組織必須遵照權能劃分的原理。總理權能劃分的理論，是世界政治思潮上一個最新的發明。這一個理論的內容，是把人民的權（四大政權）和政府的能（五大治權）形成對立的統一，是使民主集中中的原則，化爲具體的制度，是全民政治和專家政治聯繫的實施。在實際的運用上，

使全體人民得以運用四大政權，來表現出人民的意志和要求，來管理政府，督促政府，去實現人民的意志，去爲人民服務；同時，政府也具備部份的職能和權力，來辦理公衆的事務，創造人民的福利。中國的地方自治團體，就是「國家政治組織」的雛形，也可以說是權能劃分原理的政治體制的基本典型；它既不同於英美間接參政的地方議會制度，也不同於蘇聯立法與行政合一的蘇維埃制度。綜其組織的原則，可分爲下列各點：

(一) 地方自治團體，應實施全民政治，選舉、罷免、創制、複決四大政權同運用，由人民以直接方式行之。

(二) 各級自治團體，可成立議事機關，担任立法工作，但其性質和職權，應該認爲與行政機關平行的治權機關之一，不能視爲代表人民權力的最高機關。

(三) 人民行使政權，應受革命人權之限制，不能誓行革命主義的反動份子，應剝奪其行使民權的機會。

(四) 地方自治人員，爲國家的公僕，應具備一定的學識、信仰、能力、修養等條件，其被選舉資格的獲得，應通過檢驗或考試的程序。

(五) 地方自治團體的執行機關，同時兼有國家基層行政機構的性質，所以除了執行地方自治的事項外，並應接受上級政府的指揮監督、推行政令，和執行國家委辦事務。

三、中國地方自治實施的程序應以地方自治的事業條件完成的程度爲標準。前面已經說過，中國的民主政治和地方自治，因爲缺乏歷史的前提條件，社會的組織根源，人民的精神自覺，如果徒具形式，而不能積極充實其內容，創造其條件，培育其生機，是不能鞏固，更不能發展的。所以，總理在建國

大綱和自治開始實行法裏面，會將自治程序劃分為籌備自治與完成自治兩個階段，分別與建國程序的訓政與憲政兩時期相配合；並且明定：「籌備自治，其程度：以全縣人口，調查清楚，全縣土地，測量完竣，全縣警衛，辦理妥善，四境繼續之道路，修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務；誓行革命之主義者，得選舉縣官。以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成一完全自治之縣，其國直接行使四權」。自從新縣制實施，地方自治實施方案公佈來，完成地方自治的事業條件，更有具體切實的進度之規定。但是詳放各地推行情形，多因戰時局面動盪，財政支絀，人民疾苦，士劣頭梗，很少能夠切實奉行。澈底兌現。而且就是把中央規定的各項工作，如期完成以後，距離三民主義新社會的完成，還相去遙遠，最多祇能認為開始實行自治的起點而已。在地方自治開始實行以後，仍須不斷運用人民自動的，集體的力量，來發展地方經濟建設，創辦公營事業，實施土地政策，組織集體農場，振興農林工礦，增進社會福利，改善人民生活，提高文化水準，建立新時現代化的社會秩序，以奠定地方自治的社會基礎。

四、中國地方自治團體的成立應由下而上逐級發展逐級充實。地方自治是由下而上的，愈到基層，愈和人民切身的利害，發生親切關係，愈能培養人民參政的興趣，同時，單位愈小，人數愈少，事務愈簡，愈能集中人民的意見，發揮人民的力量，樹立自治的組織，強化自治的機能。所以地方自治發展的程序，應以鄉鎮為自治基本單位，保甲為細胞組織，縣為自治單位，省為高級自治團體。在保甲胞內，全體人民，都是自治人員，權與能不分，立法與執行合一，保民大會一方面是議事機關，一方面又為執行機構，全保人民為了分工合作，可以分組辦事，而保民大會，尤須健全強化。各保集合而構成鄉鎮，就形成縣地方自治的基本單位，具有法人人格，以鄉鎮民代表會為立法機關，鄉鎮公所為執行機關，必

須充分發揮鄉鎮建設機能，完成各項鄉鎮自治的工作，並建立鄉鎮財政，在全縣各鄉鎮人民均能充份運用中樞權，完成鄉鎮自治之後，就可實施縣地方自治。在縣地方自治份完成以後，就可使其發展成高級自治團體。關於這一點，總理遺教中，曾有很明確切實の規定：「先以縣為自治單位，於一縣之內，努力掃除舊衙新，以深植人民協力基礎，然後進而之，以及於省。」「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲法開始時期，國民大會命得選舉省長，為本省自治之監督。」「各省人民得自定憲法，選舉省長，但省憲不得與憲法相抵觸。省長一方面為本省自治之監督，一方面受中央之指揮，以辦理國家行政事務。」從保甲而到鄉鎮，由鄉鎮而到縣，由縣而到省，秩序井然，步驟穩健，逐級成長，逐級發展，就可以發揮地方自治功能，極致。

五、中國地方自治團體與中央政府權限的劃分採均權制度。地方自治團體的自治權，是由國家所賦予的。地方團體應該在國家監督下，法律許可範圍內，行使其自由意志與權力。這種權限的劃分，衡之各國成例，「偏於中央集權，就偏，地方分權，而易得，適中的規定，在我們中國，一方面要鞏固統一基礎，加強國家組織，消滅割據傾向，劃除分裂根株，糾正過去分崩離析，鬆弛散漫的無組織現象，在集權過程中，不能「上」方分權或強省自治的自殺道路。但是一方面又因為中國幅員遼闊，疆域寬遠，人口繁衍，族複雜，各地區的經濟情形，社會條件，文化程度，民族特性，人口密度，資源分佈，自然形勢，迥然各別，為了使行政工作與建設事業，能充份適合各地區的特殊需要，特殊環境，而謀取全國均衡的自然發展，則也不能不賦予各個地方自治團體以較為廣泛的權力，使能發揮積極的領導作用。所以，總理就提出了均權主義的原則：「凡事務有全國，致之性質者，屬於中央；有因地制宜之性質者，屬於地方。」既不偏於中央集權，也不偏於地方分權。這是非非常正確的指示。關於均權制度

的內容，權限劃分，標準，爲求貴重起見，應在憲法條文上，作列舉的規定。至於均權的對象，在縣自治完成時，應以縣爲對象，但到一省全數之縣完成自治後，就可進而以省自治團體爲對象，則是不符言的。

六、中國地方自治的目的應以禮運大同篇爲最高的政治理想。總裁曾經一再昭示我們：「禮運大同篇是地方自治的圭臬」，因爲它是中國正統的政治哲學的寶典，也是最適合於中國民族的最高的政治理想。「大道之行也，天下爲公」，是三民主義革命的原理。「選賢與能，講信修睦」，是政治建設的原則；「故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養」，男有分，女有歸」，是社會建設的極致；「力惡其不出於身也，不必爲己，貨惡其棄於地也，不必藏於己」，是經濟建設的方針；「是故謀而不興，盜竊亂賊而不作，是謂大同」。這是一幅何等光明燦爛，充滿着仁愛，洋溢着和平，蘊藏着幸福的地上樂園的畫面！祇有每一個小單位的地方自治團體，都能以這樣一個崇高偉大的理想，來努力建設，努力創造，積極發展地方的文化，增進社會的福利，提高生命的意義與價值，然後擴而充之，就可完成三民主義新中國的建設，更進而領導世界人類進入大同之域。

丙、中國地方自治的發展路線

一、地方自治發展路線之史的觀察 中國地方自治，在學術上的提倡和小規模的試辦，已經有三十餘年的歷史，但是直到北伐成功，中原底定，才被正式提出來，列爲政治日程上的重要課題。祇要檢査一下民國十八年國民政府公佈的各項有關地方自治的法令，就有十餘種之多，幾乎在地方自治的制度規章上，已覺燦然大備。但是這許多法令，有一個共同的缺陷，就是理想與實踐的脫節，根本忽略了中國

社會的條件，文化的水準，人民的素質，因而取銷了在自治推行前，如何積極進行扶植籌備的一段最緊要的準備工夫。遂令自治的實施，不但有名無實，而且越滋紛擾。到民國二十一年，各省相繼推行保甲制度，以軍事部勒的自衛團體，代替了基層自治組織，地方自治制度的內容是整個變質了。直到民國二十九年，新縣制公佈施行，重申以縣為自治單位的規定，加強黨政聯繫，調整行政層級，落實各級機構發揮自治性能，建立自治財政，設置民意機關，並分期推進各項自治事業，才又進入地方自治積極籌備，全面開展的時期。但是新縣制的實施，又已經過六年悠長的時間，地方自治的基礎，依舊沒有確實建立，這原因究竟何在呢？

在這裏，我們不能不回顧過去歷次自治運動之所以失敗的教訓，發現其癥結所在，繼而思後，以求澈底的解決。

將近三十年來，地方自治事業，曾經被各地地方政府，和各地有志之士，用各種不同的方式嘗試着，實驗着，可以供給我們許多寶貴的經驗。

第一種方式，是士紳倡導的地方自治；如河北定縣翟城村米迪剛米階平兩先生所舉辦的自治，雖然獲得了一些開創風氣的成效，但終不只是一種英雄主義的嘗試，具有下列缺點：（一）以少數人的利益為出發點，以村治為其財產；（二）少數人的力量有限，負擔太重；（三）有背以人民為主體的原則。實言之，這不是自治，而是紳治。

第二種方式，是地方政府指揮下的地方自治；比較著有成效，樹有規模的，如山西省的村治，廣西省的自治等。但是這種方式也沒有獲得預期時的成功。其所以失敗的原因是很明顯的：（一）政府過分的領導，就變成干涉，變成包辦，而失其自治之真諦；（二）政府領導的結果，地方自治事業，每隨

政潮之波動，人事之變遷，而受到威風的影響，基礎無法穩定；（三）地方色彩太濃，不能與全國政治協同一致，均衡發展，勢必陷於孤立；（四）自治事業流於官僚化，人民居於被動，政治無法生根，更無由發展。

第三種方式，是以教育為本位的地方自治；凡是在各地從事鄉村建設運動的各派，大概可以歸納在這一方式之下；主要的事業焦點，如山東鄉村建設研究院在鄒平荷澤等地的實驗工作，中華平民教育促進會，在河北定縣，開南陶山，西川新都等地的實驗工作，和中華職業教育會的鄉村事業，江蘇無錫教育學院的民教運動等，都是通過教育的方法，造就人才，普及民教，鼓勵智識份子下鄉，以為推進地方自治的初步工作。但是這條路線的缺點也是很明顯的：（一）地方自治是一個完整的革命建設事業，決不能以散漫的組織，紛歧的主張，和零亂的步驟，來完成這艱鉅的任務；（二）教育固然是喚醒民衆，促進自治的重要手段，但不是唯一的方法，更不能用作實現地方自治的槓桿；（三）專重技術上，方法上的改良，避開了社會制度，調查和改革，結果，對於民主主義的革命理想的實現，是無補益的。

第四種方式，是以黨的青年基幹為核心，以縣政實驗方式，地方自治；如江甯和國幣自治實驗縣等。這種實驗在行政的方法上，制度上，提供了不少寶貴的經驗；但其基本的缺點，仍可列舉如下：

（一）人材集中，行政權力特高，不易普遍推廣；（二）實驗的範圍，僅及於方法上技術上的改革，沒有深入到政策上的改造；（三）對山下而上的民衆力量的引導，仍屬不夠。

第五種方式，就是藉贛南建設的路線，以計劃政治，革命作風，和革命政策，配合運用，發動人民自己的力量來推進三民主義的政治，經濟，文化，社會各部門的革命建設事業。近幾年來，由於領導得

人，目標正確，計劃周密，組織健全，精神勇毅，在艱苦抗戰的時期，對於地方自治事業，能作突飛猛晉之建設，而獲得了輝煌的成果。但是嚴格地說，就是這種建設事業，也祇能算是鞏固地方自治之基礎的準備工作，而還不是自治的本體。

二、發展地方自治的正確的路線 根據上面的檢討，我們可以深切地領悟到，地方自治在中國，直到目前為止，還沒有脫離輔導籌備的階段，而輔導籌備的方式，也還在研究實驗之中，還充滿着缺點與錯誤。在這許多實驗中，我們可以得着下面幾點最寶貴的教訓：

第一、在領導自治，推進自治的原動力方面，應力求黨政民三並一體，團結一致，聯合行動。在中國推行地方自治之，以困難。根本原因，就在於中國社會還停滯於半封建的發展階段，消極方面，要擺脫封建遺餘勢力的桎梏，積極方面要建設三民主義的新的社會秩序。這是必須有組織，有訓練的民衆，共同發揮偉大的力量，才能做到的。這種領導民衆，組織民衆的責任，黨政雙方要共同負擔；黨團的活動，應該深入民間，吸收優秀份子，健全黨機關，組織廣大民衆，指導民衆團體，宣傳政綱政策，發動建設工作，協助政府推行，從工作中建立領導作用；政府方面，應該健全機構人事，提高工作效率，發揚建設效能，充份運用從上而下的行政力量，解放民衆的桎梏，排除自治的障礙，推進自治的建設，並注意機關方面，應該集中民間開明進步優秀的份子，來反映民衆意志，集中民衆力量，加強官民團結，發揚民主精神，計劃倡導，並推進一切合乎民衆要求自治事業。同時，要特別強化黨政民三位一體的關係，融洽一致，團結一致，充份發揮合作互助的力量。關於這一點，下面還要作更詳細的分析。

第二、籌備自治 發展自治有效的方針，莫過於實施計劃政治。上面服膺主義，遵循國策，配合建國計劃，下面針對人民需要，切合地方實情，制定合理的推行自治，策進建設的計劃；確定目標，明

定期限，規定實施項目和經費標準，配合人財物力，分別緩急先後，並進而訂定分年分月的工作進度與指導綱領，按步就班，循名責實，根據地方人的公意，運用地方人民的力量，進行有系統，有步驟的、經濟、文化、軍事打成一片的，也就是管教養衛合一的建設事業。政治經過這個計劃的建設過程，不但客觀的自治條件，必能如期完成，就是人、主觀的自治能力與經驗，也必相應增長，在自力更生的奮鬥中，創造出偉大的民衆力量，鞏固的自治基礎。

前項自治計劃的訂定，應遵守下列十大設計原則：

- (一) 以「自力更生」為基礎；
 - (二) 以「建國計劃」為準繩；
 - (三) 以法令政策為綱維；
 - (四) 以社會需要為根據；
 - (五) 以地方實情為條件；
 - (六) 以自力更生為決策；
 - (七) 以羣衆協作為動力；
 - (八) 以革命精神為武器；
 - (九) 以科學方法為工具；
 - (十) 以突擊競賽為作風；
- 在計劃訂定以後，對於實施的步驟，應該確定下列最基本的程序：
- (一) 精密研究，普遍討論；

(二) 集思廣益，提會決定；

(三) 舉辦講習，訓練幹部；

(四) 擴大宣傳，教育民衆；

(五) 刷新機構，充實組織；

(六) 延攬幹部，健全人事；

(七) 確定預算，籌集資金；

(八) 樹立制度，配置事業；

(九) 加強督導，開展工作；

(十) 發動競賽，實施考核。

第三、推行地方自治，必須樹立合理的幹部政策，充實其人力條件。因為「徒法不能以自行」，幹部決定一切，「行新政」，就必須「用新人」。特別是地方自治工作，要使事業生根，必須大量培養地方優秀幹部，民間領袖，和技術人材，公開徵選，慎重提拔，嚴格訓練，切實管理，加強領導，合理運用，熱誠愛護，才能使人盡其才，才盡其用，發揮最大的服務效能：

(一) 確立人事法度 對於各級自治人員的徵選、考試、選舉、甄用、遷移、訓練、實習、試用、任免、督導、考核、昇遷、獎懲等，都要一秉大公，釐訂公開法度，樹立合理軌範。

(二) 加強訓練輔導 各縣成立自治人員訓練所，各省成立行政幹部訓練團，對於各級行政幹部，自治人員，或民意代表，都須輪流抽調，實施訓練，或舉行講習，灌輸現代政治智識，檢討自治實施辦法；同時，廣行機關學校化，在工作中培養幹部，教育幹部，隨時舉行工作檢討，施行繼

會教育、指導進修方法，規定必讀書籍，建立通訊網，健全視導制度，加強考核制度，使工作的鍛鍊，和學驗的充實，同時進步。

(三) 配合長期教育 各縣縣立中學，應專設自治工作人員養成部，更準備升學的普通科分開，一切教學方法，課程標準，都以切合地方自治事業之需要，而自成體系，自成段落，使畢業青年，立即可以為社會服務。

(四) 安定工作心理 對於各級幹部工作的保障，生活的改善，事業的維護，威信的支持，技術的輔導，困難的解除，競賽的鼓勵，功績的獎敘，年功加俸的辦法，疾病死亡的救卹，都必須著為明文，確立制度，藉以安定其工作心理，發揮其服務效能。

(五) 加強精神領導 對於各級幹部的革命精神，領導能力，戰鬥技術，工作修養，政治水準，服務道德，仁愛心理，守法習慣，負責精神，集體紀律等，必須運用黨團編組的辦法，革命組織的技術，積極指導，切實培養，厲行自我批評，整肅行政風紀，實現精誠團結，發揮集體力量。

第四、發展地方自治，必須以民衆為主體，以民衆為對象，健全民衆組織，發揮民衆力量，一切為了人民，一切通過人民自己的醒覺，自己的努力，來創造，來完成一切建設事業。所以對於一般人民的保守、散漫、自私、和無組織的習性，必須立加克服，立刻使其變成有組織，有訓練，有政治自覺，有參政能力，有習慣生活的習慣和道德。有革命信仰和思想的現代國民，所以地方政府對於民衆組織的領導，應視為發展自治的首要工作。不論對於國防性的民衆組織；如國民兵隊、婦女隊、少年團、在鄉軍人會等，或職業性的民衆團體；如農會、工會、商會、教育會、和各種同業公會等，乃至政治性的各級民意機關，經濟性的合作組織，文化性的學術團體等，都應盡力輔導，竭誠愛護，加以法定保障，賦予

自由權利，促其普遍發展，實應正當指導，充實其內容，提高其力量，端正其嚮向，增進其利益，培養其興趣，健全其組織，並使每一個組織與團體之中，都普及革命主義的教育，實施「權」使的訓練，整飾集團生活的道德，以激發其積極的意識與情緒，建立現代化的秩序、紀律；並而在各個組織中，培養推步優劣的競爭，普及植樹、民主的革命力量，肅清頑固腐化的社會渣滓，則廣大人民的潛力，自然得以日趨成長，而積極發揮其自治事業與革命建設之途，而形成進進時代，改造社會的洪流。

第五、地方自治事業的推進，必須積極發揮，實現革命主義，執行政綱以策，並造備社會，建立新秩序的作用，樹立革命作風，提高奮鬥精神，一掃敷衍因循，粉飾表面的官僚主義，遺毒，無人阻地領導人民起來爭取政治地位，等等，和經濟地位的不等，肅清封建殘餘勢力，調整社會，消除階級，運用公營事業和合作政策，與商業投機，採取科學技術，改良生產方法，鼓勵義務勞動，剷除公有財富；發展有計劃的國營經濟建設，普遍提高人民生活水準。我們再能以革命交際的友誼，方法上的改良而沾沾自喜，應該全力創造一民主義的新社會，以實現革命理想，建設人民勞動生活的樂園為己。

丁、加強推進地方自治的動力

上面已經提到，黨政是三位一體而聯合行動，是推進地方自治的原動力。過去地方自治工作的所以進行遲緩，成效不彰，就是由於動力不夠堅強，這一架推進機不夠健全。換句話說，也就是由於黨的基層組織，日趨羸敗，不能與行政工作密切配合；同時，各級行政機構的組織，制度，人事，與作風，也遠不能達到現代化的標準；另一方面，地方民意機關還在開始萌芽的階段，不但不能發揮「以先知知後

知，以先覺覺後覺」的精神，來領導自治，推進自治，甚而至於多數地方的民意機關，會被代表封禁殘餘的豪劣階層所把持，而客觀上成爲發展自治事業的障礙。因此爲了加速發展地方自治，就必須首先加強推進地方自治的動力，而傾注全力於改革基層黨務，則新行政組織，和健全民意機關的工作。現在分別列述具體方案如後：

一、改革基層黨務實施黨政聯繫 應列舉要點如下：

(一)重新清理黨員成分，澈底裁汰封建土劣，頑固腐化，貪污違法，結黨營私，投機鑽營等劣落的反動份子。舉行嚴格甄審，吸收社會各階層的熱誠，進步，優秀，健全的革命份子，中堅幹部，藉以充實黨的新血輪，新生命。

(二)嚴密黨的組織，加強黨員小組領導，與黨團活動，嚴格執行自我檢討，推動革命鬥爭工作，同時，由下而上地，逐級整理健全區分部，區黨部，和縣黨部，尤切具足民主集中精神，運用黨員的個人政權，力求闡新黨部機構；但在整頓期間，縣黨部書記長應避免本籍，以便破除情面，進行大刀闊斧的整頓。

(三)採取秘密活動方式，把各級黨部機關和黨員身份對外隱蔽起來，糾正黨部衙門化，黨員官僚化的積弊，摒絕一切投機份子，提高革命精神，建立從工作中爭取領導的新作風。

(四)建立黨的經濟基礎與事業基礎，以黨員養黨，以黨員的力量與貢獻，維護黨的路綫，發揚黨的榮譽，建立黨的威信。

(五)嚴定每個黨員的革命任務與工作分核，從工作中不斷選拔精幹，汰除庸劣，厲行新陳代謝的作用。

(六) 嚴密黨員監察網，發揚黨德，執行黨紀，整肅革命陣營。

對於黨政聯繫的加強，應實施下列要點：

(一) 在機構上：各級黨部機關應該與各級政府機構，和各級黨部機關，層層配合，密切聯繫，同級黨政機關主管，應定期舉行特別小組會議，檢討地方自治有關工作。

(二) 在人事上：為加強黨政聯繫，在初期階段，可以縣長兼任縣黨部書記長，或書記長兼任縣長，縣政府屬重要主管人員，應盡量羅致優秀黨員充任。縣以下各級工作人員，得在服務成績優良，而經黨部考核薦舉的人員中選用。同時，鄉鎮保長可以被選為區黨部區分部的書記。

(三) 在工作上：一切地方自治事業建設計劃，必須遵循三民主義的政綱政策。以澈底實現革命理想為準繩，各級黨部和各個黨員，都須擔任力行主義，推進自治的先鋒任務，對於一切自治建設工作，均須以身作則，率先倡導，並全力進行宣傳政令，教育民衆的工作，透過黨團活動的方式，在社會各部門，各團體之內，動員民衆，領導工作，監視反動，克服阻力，以保證革命建設的順利推行。

二、刷新行政機構強化建設機能 地方行政機構，直到目前為止，還担负着扶植自治，籌備自治，策進自治的任務，在過渡時期，行政機構健全，效率感高，威信愈大，馬力愈強，就愈能推進革命建設，完成自治條件，鞏固社會基礎，愈能爭取時間，縮短開始自治的行程。所以刷新行政機構，仍是當前的急務。過去新縣制的頒行，已經在全國範圍上，獲得了一部份良好的成效，但是對於當前立即開始自治的緊急需要，還是一籌配合，應該有更進一步的改革；同時，省的一級，在目前是地方自治的領導機構，在將來必須發展成地方自治的組織團體，而現行省制，組織鬆懈，機構龐雜，事權紛歧，

缺點多而效率低，必須實施新省制，加以徹底改造，才能加強輔導自治的作用。現在就省縣鎮各級行政機構，從上而下地，逐級調整的順序，列舉改革要點如次：

(一) 省級行政機構的改革：

(子) 省政府的權力機構 應廢止會議制的委員會，改行省長制，各廳處長一律對省長負責，力求事權集中，組織完成，藉以提高行政效率。省長在自治扶植期間，由中央任命；在自治完成以後，由人民選舉。

(丑) 省政府內務機構，應勢均力敵，一則，加以分割。一、律設民政、經濟、文化、軍事四廳。二、省府內務、財政、教育、衛生、社會、勞務、交通、司法、農林、地政、建設、田賦糧食管理處、公路局等，併於經濟廳；教育廳擴大文化廳。軍管區司令部，保安司令部，防空司令部等，併於軍事廳；會計處，審計處，統計處合併于主計處。

(寅) 各廳處部集中、省政，實行省署辦公，實施行政三聯制，厲行科學管理，提高行政效率。

(卯) 厲行幕僚長制度，提高秘書長職權與地位，並實秘書處組織；內分總務，人事管理，設計政權，法制審察各處，作為省政府各廳處之總樞紐。

(辰) 確定省政府的地位與職權，使省級上與中央，下與縣市，在職權上根據均權主義和「一級負責」的原則，對人專任免，財務收支專管範圍，經濟管制，軍警系統，法制和制地方，訂定其界限，作列舉規定，使責任分明，互相銜接，互相補充，而不相礙。

總

（丁）中央駐省各機關，並有專員試、司法、監察、軍事、外交等，和地方政府完全無涉的機關，可以保留外，其餘律法併，將其業務分別歸屬省政府各廳、主管，或改隸於省政府之下，受省府之指揮監督。

（午）縮小省域，根據地理區域、歷史文化、國防交通、面積人口、財政稅收等條件，重劃省區，每省不超過三十個轄。原則：省而廢，行政警察專員制度，充實縣政府組織，完成地方行政的級。

（二）縣級行政機構的改革：

（子）調整縣界，釐定縣治，重劃縣等，使作為自治單位和建國根本的縣之區域經界，合乎自然形勢，歷史因素，交通狀況，便於行政管理，而人口，面積，經濟，文化等條件，也須慎重斟酌，劃分等級，以便均衡發展。

（丑）提高縣區人員標準，職權地位，信能集中事權，一體政務，執行一貫設計劃；在縣地方自治尚未澈底完成以前，應由中央專設長期訓練機關，嚴格遴選，悉心培養，分發任用，以厚望於件，須具備政治家的才識，經驗，軍家的戰鬥精神，宗教家的熱誠懷抱，藝術家的情感，科學家的頭腦，和教育家的態度，才能勝任愉快。

（寅）縣政府的組織，仍須恪守裁高改科的原則，以求組織完整，事權集中，政令統一，管理經濟，手續簡捷；但現行制度，科室可設置，過於龐雜，職掌分配，有失均衡，而且科室內部組織過繁，簡陋，不能切合實際需要，今後改革，每縣政府應分設民政，經濟，文化，軍

專四科，祕書，主計兩室，各科室分股辦事：民政科分人事，戶政，地政，社會，衛生五股，經濟科分財政金融，公營事業，公有營繕，工商管理，農林事業等五股，文化科分中等教育，國民教育，社會教育，文化事業等四股；軍事科分保安，徵募，編練，工役等四股，主計室分會計，審計，統計等三股。

(卯) 建立幕僚制度，設置主任祕書，並充實祕書室，分設人事管理，文書管理，財物管理，檔案管理，設計及核，法制編審等六股，樹立科學管理制度，使成爲縣政府各科室的樞紐。

(辰) 縣政府的行政人員，應提高素質，擴充編制，增加待遇，保障工作，根據「職務分折」和「分層負責」的原則，妥爲確定職掌分配，規定辦事細則；而且力求提高行政工作的技術水準；技術人員至少應佔全部人員十分之七，其餘人員不得超過十分之三。

(巳) 中央和省府派駐縣級各機關，除司法、黨務、國務、軍事、監察等與縣行政各成系統，而必須分別設置首外，一律裁併，分別改隸。縣政府之下。縣政府直屬機構，應視縣等大小，實務繁簡，分設警務局，法院，救濟院，自治人員訓練所，地籍整理處，稅捐徵收處，公營事業管理處，農業推廣所，各級學校，民衆教育館，圖書館，科學館，體育館等。

(午) 原有各種委員會，內容空虛，機構龐雜，徒糜公帑，應該一律裁撤。

(三) 鄉鎮基層組織的改革：

(子) 關於鄉鎮的劃分，不能拘泥於十進制的原則，其伸縮範圍，須適應事實情形，酌量擴大，事實上的劃割條件，應斟酌山川形勢，經濟狀況，交通情形，和人民習慣等，並力求保

在各塊以一墟場「村得」等爲中心的優點，其標準以面積四百方里至一千方里，戶數一千戶至四千戶爲準。

(五) 鄉鎮公所組織，應力求充實，鄉鎮長副鄉鎮長以下，分設民政、經濟、文化、警衛，會計五股，各設主任一人，並視實際需要，分設專任幹事二人至三人，事務員、書記，各若干人，農林技衛員一人。

(寅) 鄉鎮長副 應實行民選，先由縣政府招致或甄審合格人員，提出三倍至五倍的候選人名單，提出鄉鎮民大會，用直接、普遍、無記名投票法選舉之。凡民選鄉鎮長副，應確定任期爲二年，連選得連任。

(卯) 確立自治吏員制度，對於鄉鎮公所職員，必須一律經過考試及格，訓練畢業，由政府予以合法保障，並提高其待遇，安定其生活，嚴密督導考核其工作。

(辰) 每鄉鎮應成立中心國民學校，鄉鎮農林場，倉庫，合作社，縣銀行辦事處，衛生所，鄉鎮民教館，體育場，幼稚園，托兒所等事業機構，分別展開管轄警衛各項業務，並須接受鄉鎮公所整個自治計劃的統一領導。

(巳) 普設鄉村警察，推行警管區制，以鄉鎮長兼任警察所所長，同時於每鄉鎮成立國民兵大隊部，以鄉鎮長兼任大隊長，實施警衛聯繫，維護地方秩序，整飭地方治安。

(午) 鄉鎮以下的保甲編制，純粹作爲鄉鎮內部的編制組織，或編組方法，不能視爲行政機構，對保甲的運用，應盡量提高其自治性能。

三、健全民意機關奠定自治基礎。對於各級民意機關的建立與健全，必須確立幾個基本觀念：第一

，在言民政治的原則下，人民政權的行使，應採取直接普遍的投票或選舉的方式，而不應採取間接代議的代議制度。第二，各級民意機關，應視為立法機關，屬於政治權之一種，所以民意機關與行政機關，同是行使治權的，立一平行地位，而相輔並進的組織，各級民意代表也是以立法律權，為人民謀福利的公僕，而不是人民的全權代表，第三，民意機關與執行機關的關係，前者是表現人民的意思，後者是執行人民的請求，是設計與執行對半分，是處於互相補助的地位。如果兩者意見發生衝突，可以提請人民直接投票公決，或請上級自治監督機關裁決。第四，民意機關的代表，此是執行治權的國家公僕，應有資格，應予規定，嚴格限制，必須具備堅定革命信仰和現代政治思潮者，方可充任。第五，民意機關的建立和發展的程序，應該從下而上地，逐級地健全，逐級地成長，必須基礎穩固，上層才能堅實，登高自卑，行遠自邇，是易則難則。第六，各級民意機關的職權，必須明確規定，逐漸擴大，以適應自然發展，程序，現在依照由下而上的歷程，分別加以檢討如次：

(一) 成立民意機關的準備工作：

(子) 辦理公民宣誓登記 俟確「革命人權」的限制，凡是反革命者，如土豪劣紳，貪官污吏，漢奸罪犯，買辦奸商等，一律剝奪公民權；凡是合乎公民標準的人，一律要「完畢國民之義務 誓行革命之主義」一方面取得行使四人民權的資格。所以 民宣誓登記，是個形式的手續，而是「選政之民」所必經的階段，應以敢人的嚴肅態度行之。

(丑) 舉辦公職候選人檢覈 要取得國家公僕的資格，要增加政、識、德、而品行五大治權的人，必須具有革命的熱誠 堅定的信仰，服務「知能」工作的經驗 道德的修養 所以必須經過嚴格的檢覈的程序 認為合格後，才能取得被選舉的資格，才能防止濫竽充數，而把腐化

惡化的反革命份子，竊據要津，做出阻撓革命的工作。這意義更是重大，而為人民禍福，自治成敗之所繫，才須嚴格執行，謹慎將事。

(二) 強化保民大會 保是地方自治的細胞組織，在保裏面權與能統一而不分，立法與執行，也是言而為一，所以保裏面可以行使直接普遍的民權，來決定保內應興應革的事務，一面又可以直接參加執行，用自己的力量，來促進實現。同時，保民大會，又是上層各級民意機關的基礎，是產生上層民意代表和自治職員的單位組織。所以保民大會健全，是地方自治奠基的工作；強化保民大會的要點如下：

(子) 保民大會必須按月定期召集，並由鄉鎮公所派員出席指導，由強制而入於自然。

(丑) 保民大會出席人員 應規定男女公民一律出席，不以戶長為限。

(寅) 保民大會會場，設於保辦公處或保國民學校禮堂，須有簡單合理之佈置。

(卯) 保民大會開會時，由保民公推主席，紀錄各一人，並設置紀錄簿，簽到及紀錄開會情形，和決議要案，以備查核，並早報上級會核。

(辰) 保民大會開會時 須由保長報告上月工作狀況，和本保人事經濟動態；繼由鄉鎮公所指導員宣佈重要法令，本月份中心工作，並報導重要時事，指導民權行使。

(巳) 一切政令的推行，自治事項的舉辦，人民負擔的分配，都須提出保民大會討論通過，以昭慎重。

(午) 一切直接普遍的民權之行使，如選舉或罷免官吏，創制或複決法律，都須通過保民大會來辦理。

(未)對本保以內自治建設工作的推進，由保民大會議決，分配保民工作或負擔，分組或協同辦理。

(三)健全鄉區代表會 鄉鎮是縣地方自治的基本單位，鄉鎮民衆大會，是鄉鎮自治團體的立法機關，必須力求其充實健全，才能積極發揮民主監察的作用，才能推進鄉鎮自治的工作。其健全充實之道，不外下列各端：

(子)提高鄉鎮代表人選標準，由縣自治人員訓練所，分期講習，驗現代知識，堅定革命信仰，熟習官權運用，習自治法令。

(丑)設置固定地址，或設於縣中心，學校內，每月由縣籌發必的辦公經費，由鄉鎮民代表輪流駐守，與鄉鎮民切實聯繫。

(寅)按月定期集會，由縣政府派員出席指導，宣達政令，報導時事，並討論推行政令，策進建設的具體方案。

(卯)鄉鎮代表會對於鄉鎮財政的收支，本鄉鎮自治，業已單訂計劃，有和關鄉鎮民福利的興革事宜，有討論，設計、建議、和審查之權。

(辰)鄉鎮民所切經費之收支，鄉鎮長之交代，須經鄉鎮民代表會作初步審查，再行呈報縣政府核備。

(四)健全縣會議會 縣為自治單位，縣會議會是縣自治團體的立法機關，負有協助政府，推行國家政令，代表民意，促進地方建設，反映民需要，實施主監察，和担任地方自治事業的研察設計等等的重大任務。我們必須認明，縣地方自治的能否加速發展，順利完成，就要看縣會議會

的組織人事是否健全以爲斷。如何促其健全，作者也願提出下列各點，以供參攷：

(子) 縣參議員的產生，應採取直接、普遍、無記名投票之方式，並不以鄉鎮區域或職業團體爲單位，祇這一縣的公民，都有選舉權，但是被選舉權，却需有嚴格的限制，必須經過省政府分區舉辦政試，而公佈合格的名單，作爲被選舉的對象。政試科目，重在革命歷史和服務成績的檢定，現代思想和政治常識的測驗，建國計劃，自治法令的認識，使每一位合格的參議員，都能勝任愉快地擔任自治立法的工作。

(丑) 縣參議會既爲自治立法的機關，應特別注重自治事業的設計及核，和自治財政的審議核實，所以參議會一部應分設設計、及核、和稽核。調查員，由縣參議員中推選專門人才，分別組織，經常担任自治建設計劃的研究設計，計劃執行的及核校正，年度預算與經費收支的審議稽核等事務。

(寅) 爲提高工作效率，對於參議會正副議長應酌支相當於生活費的辦公費，以初常駐辦公；參議會秘書以下各職員，須提高職位待遇，編致專門人材，使能配合行政業務的推進。

(卯) 縣參議員，既經確認係有立法權的公僕，就應由省政府定期調其訓練講習，檢討實際問題，研究法令計劃，交換意見，提供經驗，融和感情，溝通輿情，反映民意，使國策政令與地方民意，得以打成一片。

(辰) 對於縣參議會組織職權，辦事細則，對外行文程序，與各級政府之關係等，儘有明確而具體的規定；如縣參議會的決議與法令不符，或與政府政策相左，也應明定解決的方式，以杜絕官民之間不必要的糾紛。

(五)省參議會的健全 在全省各縣自治完成以後，省就形成高級自治團體，得以制定省憲，省參議會就是省自治團體的立法機關，其實與健全的原則，大體與縣參議會相同，茲不具論。

戊、迅速建立地方自治財政

「財政為庶政之母」，地方自治的推行，革命建設的促進，必須籌集大量的經費，開闢大量的財源，建立合理的制度，設置健全的機構，使地方自治財政，奠立基礎，確立軌道。而後其他一切事業，才能圍繞着這合理的軌道運行，而日進無疆。否則一切建設的理想，都會徒托空言，甚至叢生弊害，這是不館不深切注意的。而且過去數十年來，有組織而無事業，有縣政而無財政，造成頭重腳輕，下級空虛費弱，人才外流，工作停頓的現象，使基層政治日趨瓦解，馴致動搖國本，堪為殷鑒。

自從新縣制實施以來，中央與地方財政收支的系統，才有明確的劃分，建立了縣鄉鎮獨立的財權，並在縣各級組織綱第十八條，規定左列各類為縣收入；

一、土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）；

二、土地陳報後，正附溢額田賦之全部；

三、中央劃撥補助縣地方之印花稅三成；

四、土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）；

五、營業稅之一部（在未修營業稅法改定稅率以前，為屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十以上

六、縣公產收入；

七、縣公營業收入；
八、其他依法許可之稅捐。

第三次全國財政會議，經決議補充下列各項：

- 一、劃撥遺產稅二成五；
 - 二、增撥營業稅，由原定百分之二十改為百分之三十以上，屠宰稅全部劃歸縣稅；
 - 三、得推行營業牌照稅，使用牌照稅，行爲取締稅；
 - 四、田賦由中央接管，經整理而溢額的收入，當以一部份補助經費不足之縣份；
 - 五、對貧瘠縣份，其經費不足之數，由國庫補助。
- 綱要第四十一條規定鄉鎮財政的收入，有下列各類；

- 一、依法賦與之收入；
- 二、鄉鎮公有財產之收入；
- 三、鄉鎮公營事業之收入；
- 四、補助金；

五、經鄉鎮代表會決議征收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

根據這幾點規定，固然已經使縣鄉鎮兩級財政確定了正式的財源，打破了歷來對於省財政的附庸地位，建立了獨立的自治財政系統，這是新縣制最進步的特色之一。但是夷及其實際，過去幾年來，因爲在抗戰期間，中央財政一方面由於從來作爲國庫收入最大來源的關稅、鹽稅、和統稅的歲入銳減，一方面適應軍事需要的支出激增，國家預算不能平衡，中央財政就不能不侵越自治財政的限界，而且愈趨愈

甚，凡是地方稍有基礎的財源，無不先後集中到中央手裏。結果又形成了竭澤而漁的情勢，使地方財政到了山窮水盡的地步；不但法定稅源，盡遭剝奪，而且應該由國庫負擔的戰時軍需變，或其他委辦事項的經費，也硬性責成就地籌措，使地方陷於應付，人財疲乏奔命。所以戰時建國工作和自治事業，根本就無從談起。這是事業方針和財政策劃的極端矛盾，也就是橫亘在地方自治前途上的最大危機。在戰後如果不能全力加以克服，則不但建設事業無從開始，復員工作無由着手，甚至普遍的現象，已使經常的機構，幹部的生活，必致無法維持，全面解體的燃眉之急，也將無法解救了。

所以，迅速建立地方自治財政，不但是自治事業成敗興廢的關鍵之所繫，而且是整個建國大計，立國前途的命運之所關；我們不能不經密設計，提出具體而切實的方案，以便國人予注意，以俟當局的採擇：

一、重劃財政收支系統 戰事結束，失土光復，中央財政，應該從積極整理關稅、鹽稅、統稅等固有收入，發展國營生產事業，統制國際貿易，有計劃地舉行外債，發行公債等，以資抵補。對地方財政，應盡量扶植，從上剝檢，重劃財政收支系統，將 賦 營業稅，與遺產稅至地剝歸地方 完裕自有財源，增加其事業經費。

二、整頓固有稅收 緣政府對合法規定的稅收，如屠宰稅、房捐、營業牌照稅、使用牌照稅、行為取縮稅，和其他規費收入 特賦收入等，須一律採用科學方法，嚴密整理，剔除冗飽，加緊徵收，也可增加大量收入。

三、清理公款公產 各縣對於各種歷代相沿的公學款項，祠廟款項，同鄉會館，救濟慈善組織，荒山荒地，遺產遺產等，一切公有租田、房產、款項、地基等，無應組織清理機構，分別調查登記，以圖

查辦，集中管理，統一徵收，化私爲公，統籌分配，以裕地方收入。

四、發展公營事業 各縣應盡量運用公營企業的方式，運用公有資本，發展地方生產事業，推進國民經濟建設。以爲節制私人資本，實施計劃經濟的樞紐。一縣應成立公營事業管理處，籌設縣銀行，作爲地方金融的調節機構；組織國民經濟建設公司，以爲發展工業建設的領導組織；成立日用品供應處，以爲辦理民生日用品必需品的平價購銷，調節物資的網狀核心；並使各種機構，互相配合發展，以求繁榮地方經濟，增加財政收入。

五、舉辦合理新稅 爲了澈底執行民主主義的財政政策，均平人民負擔，擴充公有經濟，獎勵生產建設，吸收社會游資起見，應立即開辦土地稅，土地增殖稅，財產稅，商業資本稅，高利貸取縮稅，和投機資本取縮稅等，二而增加政府收入，一而可以驅使社會游資，去向前產建設之一途。

六、創辦自治戶捐 各縣自治經費，如果仍有不敷，可以設富戶對象，舉辦自治戶捐。根據量出爲入的原則，編訂推進自治事業不敷經費的預算，提出縣參議會討論通過，然後舉辦富力調查，按照財產累進負擔，公平攤派，統一徵收，合理支配。

七、運用義務勞動 勞動可以創造資本，勞動可以增加生產，可以開闢財源，是理對、自治經費的來源，早有下列指示：「以人民之義務勞力之結果，必足支持自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長，（如爲公家墾荒，織布，造屋等），則萬事具備，祇見人人能知雙手萬能足矣」。所以普遍利用人民農閑工暇之時間，實施義務勞動制度，開墾荒地，石礮山林，公辦造產，有計劃，有組織地，開發經濟的潛伏力，充分利用土地，曠山，森林，水力，富源，發展農業工業的建設，日久之後，其收益之鉅，將有取之不盡的了。

八、舉辦山塘課稅 爲了督促人民開發山林，推行造塘，增裕財源，應該規定在各縣舉辦地籍整理時，除市地籍測量外，同時測量山林水塘，確立案權，調查地價，限期強制生產，按照山塘面積，和收益數量，釐定科則，課稅稅收。如果地主不願經營生產，可由政府依法沒收歸公，運用國民義務勞動，從事生產。

九、設置公營牙行 爲了管制商業，取締不勞而獲的中間商人的剝削，維護貧農小販的利益，推行新制度量衡，整頓市容，增加政府經濟事業規費的收入，對於各種私人經營的牙行業，應該一律取締，由公營事業機關，特設各種特產的交易場所，一面廣行物價評議制度，增進商販福利，舉辦小本工商貸款，採用新制度量衡，免除中間商人的操縱，欺詐，和剝削，一面由政府依法從價抽收千分之三十的規費，以裕地方財源。

當然，有了獨立的財權，充裕的財源，還必須建立起科學的財政制度，嚴密財務監督，實行統收統支，厲行預算決算，建立公庫制度，實施會計稽核制度，加強民意機關的審議監察職權，建立鄉鎮財政基礎，並力求財政預算與事業計劃的密切配合，特別提高教育事業與建設事業所佔的比率，這些都是萬分重要，而必須特別加緊進行的，因爲都有法令的規定，這裏暫不詳論。

乙、加速完成地方自治事業的條件

根據前面的分析，我們已經瞭然於推行地方自治的工作，就是整個社會改造的工作，就是一個經緯萬端，艱難複雜的地方政治，經濟文化，警衛各部門的全面改革，全面創新，全面建設的工作，也就是三民主義的具體實施，革命建國的普遍發動，中蘇民族有方針，有計劃，有步驟的自救運動的開始。如

果我們不能爭取時間，嚴定期限，推進自治建設計劃，加速完成地方自治事業的客觀條件，那不但地方自治的理想，會落到了空處，而且整個建國大業，和革命理想，也將化為煙樓幻影。所以決定建設計劃，推進自治事業是當前首要的核心問題。現在特就縣單位的自治事業，分類列舉中心工作的指標，以爲計劃的張本。

一、建設目標

(一) 政治方面

(子) 實施全民政治

(丑) 健全政治組織

(寅) 保障平等地位

(卯) 實現理想政治

(二) 經濟方面

(子) 發展國民經濟

(丑) 保障人民生活

(寅) 推進工業建設

(卯) 實行經濟民主

(三) 文化方面

(子) 普及國民教育

(丑) 提高文化水準

(寅) 培養現代國民

(卯) 發展科學文明

(四) 警衛方面

(子) 整肅地方治安

(丑) 發揚民族精神

(寅) 健全兵役制度

(卯) 充實國防力量

二、中心工作

(一) 政治類

(子) 刷新行政機構

(丑) 訓練自治幹部

(寅) 健全基層組織

(卯) 充實民意機關

(辰) 實施戶籍管理

(巳) 舉辦地籍整理

(午) 推行公共衛生

(未) 加強民衆組訓

(申) 擴大社會救濟

(酉) 改革社會秩序

(戌) 轉移社會風氣

(亥) 發揚民主精神

(二) 經濟類

(子) 建立自治財政

(丑) 活潑地方金融

(寅) 實施土地政策

(卯) 發展公營事業

(辰) 推行合作事業

(巳) 開發地方富源

(午) 發展工礦生產

(未) 振興農林水利

(申) 開闢交通通訊

(酉) 推行近代建設

(戌) 實施糧食管理

(亥) 改善人民生活

(三) 文化類

(子) 改革教育行政

- (丑) 建立學校系統
 - (寅) 修建合理校舍
 - (卯) 寬籌學校經費
 - (辰) 培養健全師資
 - (巳) 確立領導制度
 - (午) 普遍掃除文盲
 - (未) 實行兒童公育
 - (申) 廣設公費學額
 - (酉) 發展社會教育
 - (戌) 推進文化事業
 - (亥) 提倡正當娛樂
- (四) 警衛類
- (子) 獎勵人口生育
 - (丑) 鍛鍊民衆體格
 - (寅) 發揚民族意識
 - (卯) 加強自衛組織
 - (辰) 普設鄉村警察
 - (巳) 改進兵役行政

(午) 整肅地方治安

(未) 維護善良秩序

(申) 培養國防人材

(酉) 實施軍事訓練

(戌) 感化犯罪人犯

(亥) 強化國防組織

上列中心工作，祇是一個綱領的提示，每一項工作，都包含着複雜的內容，錯綜的條件，和細密的步驟；要完成每一件工作，都需要精詳的設計，強力的領導，健全的組織，完善的制度，衆多的人力，大量的經費和專門的技術；而且各門類和各工作相互之間，又有密切的關聯，交互的影響，有緩急輕重之分，有本末先後之別，不能機械地分割，也不能枝節地從事，貴在主要人員，領導各級幹部，悉心研究，舉辦科學調查，認清地方環境，集合民衆意見，針對社會需要，配合人財物力，釐訂建設計劃，確定分年進度，動員全體幹部，全體人民，共同奮鬥，一致努力，則衆志成城，衆擎易舉，一定能够在最短期間，推進革命建設，完成自治條件，而為三民主義新中國的建設，打定普遍，廣大，而堅實的基礎，使革命理想的實現，獲得堅強的保證。