

國民政府  
建國大綱釋義

各省世界書局發行



上海图书馆藏书



A541 212 0010 7962B

# 卷頭語

中國國民黨總理孫中山先生，是先知先覺的革命偉人。對於建設事業，本世界進化的潮流，循各國已行的先例，鑒別得失，審度利害，思之稔熟，籌之有素，既引導我們以奮鬥的途徑，又指示我們以建設的步驟。先生在三十年前中國革命同盟會時代，就著成革命方略，以爲實施革命運動的歷程。不料民國建元以後，革命志士，多以爲滿族推翻，破壞革命，已告成功。至於建設事業，儘可從容設施，不必再用革命手段。因此而舊污未能盡除，新政不得進行，並且造成了十餘年來內亂的種子。民國十三年春，中山先生又把革命方略修正，成建國大綱二十五條，爲實施三民主義五權憲法的基礎。這個二十五條建國大綱，是中山先生四十年來學問功行的結晶；是先生創作的大成，爲民國開創的寶典。凡我革命志士，都當奉爲金科玉律，視若天經地義，並且要努力使他實現的。

本書用淺顯的文字，把二十五條的建國大綱，加以詮釋。凡建設分期的理由，及各時期工作的實施，都加以詳細的說明。閱者細讀一遍，當可窺見建國方法的一斑。今者國民革命的勢力，已由粵江流域，進展至長江流域；更由長江流域，進展至黃河流域；全國統一之期，會當不遠。凡我同志，當根據此大綱努力工作，使建設事業，早日完成。所惜者中山先生不及見大功之告成，已舍我們而長逝；使我們現在的工作，不能找到一個懇切指導之人。

本書說明的文字，都根據中山先生的三民主義講義，五權憲法講義，及係文學說，實業計畫等書。間有參加編者的意見，也以不背中山先生的主張為原則。至本書的用途，不但可供各縣辦理地方自治的參攷；並且可用作宣傳演講的資料。惟是倉卒編成，謬誤恐多，尚希閱者加以教正。

一九二七、四、一一、編者。

# 國民政府建國大綱釋義索引

建國大綱釋義

建國的根據（第一條）	一
建國的目標（第二第三第四條）	六
建國的順序（第五條）	二九
軍政時期的工作（第六條）	三一
訓政時期的工作（第七第八第九第一〇第一一第一二條）	三六
中央政府和地方政府的關係（第一三第一四第一五第一六第一七第一八條）	五三
憲政時期的工作（第一九第二〇第二一二第二二第二三第二四第二五條）	六五
附 建國大綱表解	

# 國民政府 建國大綱釋義

【一】國民政府本革命之三民主義、五權憲法，以建設中華民國。

釋義 國民政府，在中華民國十四年七月一日成立。起始，建都在廣州；自從北伐勝利，長江流域反革命的勢力肅清後，便遷都到武漢。十六年四月十八日，又建都在南京。當國民政府成立的時候，曾發宣言，通告中外。那篇宣言，包含四個要點：一、是說明國民政府的職責，在接受中國國民黨總理孫中山先生的遺囑，繼續努力於國民革命，以期貫徹主義。二、是說明國民革命的目的，在造成獨立、自由、平等的中國；所以對外必先廢除不平等條約。三、是說明要廢除不平等條約，當先開國民會議，把國外帝國主義和國內軍閥奪去的主權收回，然後國民

才可自由行使他的職權；這種會議，國民政府必用全力保障他。四、是說明要著手建設，必先掃除障礙；所以國民政府對於一切反革命的勢力，必設法摧陷與廓清。惟國民政府，須受中國國民黨的指揮和監督，掌理全國政務；以實現以黨建國的計畫。至他的組織，是用委員制；在若干委員中，推定一人爲主席，又從若干委員中，推定常務委員五人，處理日常政務。公布法令和其他關於國務的文書，由主席和主管部部長署名；凡不屬於各部的，由常務委員多數署名，以國民政府名義執行之。國務由委員會議執行；倘該會議出席委員不足半數時，即由常務委員執行。國民政府，設置軍事、外交、財政等各部，每部設部長一人，由委員兼任。有添部的必要時，當取決於委員會議。凡各部長依其職權，得發部令。國民政府設秘書處，受常務委員的指揮。

三民，是民族、民權、民生三種主義，是由思想、信仰、力量三種結合而

成的。大凡人類對於一件事物，要研究其中的原理，先要發生思想，思想融會貫通以後，便生信仰；有了信仰，便生力量。所以主義是先由思想，而生信仰；次由信仰，而生力量；然後才得完全成立。三民主義，便是救國主義。因為提倡民族主義，可以促進國際地位的平等；提倡民權主義，可以促進政治地位的平等；提倡民生主義，可以促進經濟地位的平等。換句話說，三民主義的目標，是在民有、民治、民享三項；就是國家是人民所共有；政治是人民所共管，利益是人民所共享。民族、民權、民生三項，如果都能解決，然後中華民國才得反弱為強，轉貧為富，燦爛光華，永久適宜生存於世界。所以說三民主義，就是救國主義。

憲法，是國家的根本法律。是規定政權的區分，和分配政權的行使的法律。故有良好的憲法，才能建設真正的共和國。各國憲法，祇分三權，就是立法、司法、行政三權獨立，各司其事。這三權憲法，創始於美



國雖英獨立之後，那條文非常嚴密，世人稱爲成文憲法。後來各國也援例倣效，訂定成文憲法，做立國的根本法。但是現代的歐美政治家，漸漸覺得三權憲法，既不完備，又多流弊，很不適用於現代思潮，非加以補救不可。五權憲法，是孫中山先生獨創的，可補救三權憲法的缺點。所謂五權憲法，就是除立法、司法、行政三權獨立外，把議會中的彈劾權，提出獨立，稱爲監察權；更把行政中的考試權，也提出獨立，稱爲考試權。故五權憲法，就是立法、司法、行政、監察、考試五權。中山先生有鑒於三權憲法的不充分，不完全，法律上運用不滿足，才研究政治得失的源流，爲建設國家的張本，而創立五權憲法。

三民主義，是革命的主義。五權憲法，是建國的張本。換句話說，我們要實現三民主義，所以要有破壞的革命；我們要實現五權憲法，所以要有建設的革命。現在國民革命，已把反動勢力逐漸廓清，那麼破壞

革命行將成功，建設革命即當開始。凡我國民，當同站在青天白日旗幟之下，受中國國民黨的指導，努力建設新中國。

現在一般民衆，對於以黨建國——以中國國民黨建國——的主張，尚多懷疑。他們以爲三民主義，五權憲法，原是救國的良策；但是中國土地遼闊，人口繁夥，鄉村僻壤，也不乏救國賢能之士。如果必須中國國民黨的黨員來執掌政權，怎能收服人心。所以以黨建國，是不可能的。這種見解，祇知黨人治國，不知黨義治國。須知現在的知識階級，已經多數知道三民五權是很好的了，就該挺身出來工作。不過他們沒有經過相當的訓練，沒有熱忱堅決的毅力，終於沒有勇氣去實行。即使能夠實行了，但是能否永遠奮鬥，不避強敵？如果他們早有這種決心，何至於釀成中國多年的紛亂不甯，被那帝國主義和帝國主義的工具所蹂躪呢？所以治國的重任，只有中國國民黨人會擔負，會奮

門到底。因為中國國民黨是以國利民福為前提的，所以對於被壓迫的民衆，尤其是農工界，竭力的扶助他，保護他，使他們能夠結合團體，如工會、農會、商會、學生會等等，都有干豫政事的特權，監督政府的責任。試問那些軍閥和官僚，能夠這樣的提倡嗎？非但不能提倡，並且要忍心的摧殘壓迫，使他們無可立足呢。所以為喚起民衆，解放民族起見，只有中國國民黨員，才可執掌政權。從這樣說來，以黨建國，實是現在的必要。否則中國亂源，永無甯日；中國人民，將永遠沈淪於軍閥和帝國主義者的鐵蹄之下。

【二】建設的首要是在民生；故對於全國人民之食衣住行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計畫之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。

釋義 民生，就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命。民生問題，就是社會問題；這個社會問題，是近百年來世界上所發生的最大問題。民生問題如果不解決，人羣不能進化，世界不能大同。故建設國家，必先解決民生問題。中山先生提倡三民主義的動因和目的，也都是在於民生。要解決民生問題，先該發揮民族固有的精神，以樹基礎；次當建設人民的權力，自求解決。民生問題要怎樣解決呢？中山先生在民生主義講義、實業計畫兩書中，敘述得很詳細。解決民生問題的目標，是在經濟生活平等的基礎上，使人民的食衣住行各項的生活要需，得到滿足。要滿足這些生活的要需，必由國家去計畫、組織、管理各種重要的生產機關，使人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流。

民生問題中最重要，便是吃飯問題。要解決吃飯問題，有兩個方

法：一是增加生產，一是改良分配。增加生產的方法有七：第一，是機器問題。中國幾千年來，耕田都用人工，不用機器。如果改用機器耕種，生產上至少可以增加一倍；費用可以減輕十倍或百倍。向來用人工生產，可以養四萬萬人，如果改用機器生產，便可以養八萬萬人。中國現在有許多荒田，因為地勢太高，無水灌溉，所以不能耕種。如果用機器抽水，把低地的水抽到高地，那麼高地有水灌溉，便可開墾耕種。而已開闢的良田，因為沒有旱災，更可以增加生產。那些向來不能耕種的荒地，既然都能耕種，糧食的生產，自然大大增加了。不過現在所用的耕田抽水機器，都是外國輸入的。如果大家都用機器，需要增加，我們應該要自己可以製造，才能挽回外溢的利權。第二，是肥料問題。中國向來所用的肥料，都是人和動物的糞料，和各種腐敗的植物，沒有用化學肥料的。近來才有用智利硝做肥料。除了智利硝之外，海中各種

甲殼動物的磷質，和礦山岩石中的鈹質，也是很好的肥料。如果把硝質、磷質、和鈹質混合起來，更是一種很好的肥料。無論栽培甚麼植物，都很容易生長；生產也可以大大的增加。世界各國向來所用的肥料，都是南美洲智利國所產生。近來科學發達，才知可以用電氣來造硝。所以現在各國都不用智利的天然硝，改用電氣製造的人工硝。但是電氣要用蒸汽力造成，價錢極貴。故近來又利用瀑布和河灘的水力，使運動發電機，發生很大的電力；再用這種電力來製造人工硝。瀑布和河灘的天然力，是不用費錢的，所以發生電力的價錢是很便宜；電力既然很便宜，所以製造出來的人工硝，也很便宜。這種瀑布和河灘，在中國是很多的；像長江和黃河的水力，能發生一萬萬匹馬力；有一萬萬匹的馬力，就是有二十四萬萬個人力。拿這麼大的電力，來替我們做工，那麼便有很大的生產，中國一定可以變貧為富。第三，換種

問題。一個地方，今年種這種植物，明年須改種別種植物。或者同是種一樣的植物，在今年是種廣東的種子，明年便改種湖南的種子，後年又改種四川的種子。用這種交換種子的方法，土壤可以交替休息，生產力便可以增加；而種子落於新土壤，生於新空氣，強壯必加，結實必夥。所以能換種，則生產增加。第四，除害問題。害農作物的植物有草和秕，那些草和秕，比禾生長得快；一面妨礙禾的生長，一面吸收田中的肥料，於農作物很有害的，農民應該用科學的方法，研究怎樣防止那些秕草，以除災害；同時又當研究怎樣利用那些秕草，以增五穀的結實。害農作物的動物，最普通的是蝗蟲，和其他害蟲。當農作物成熟的時候，如果遇著了這種害蟲，便被蝕壞。而沒有收成。國家要用專門家，詳細研究防止和銷滅這種害蟲的方法。然後全國農業的災害，可以減少，而農業的生產，可以增加。第五，製造問題。糧食要保存得長久，要

運送到遠方，就必須要經過一度之製造方可。我國最普通的製造方法有兩種：一是曬乾，一是鹽鹹。外國製造新法，有將食物煮熟，或烘熟，放在罐內而封存之，保存無論怎樣長久，到時開食，其味如新。這是製造食物的最好方法。第六，運送問題。糧食到了有餘的時候，應該要彼此調劑；拿此地的有餘，去補救彼處的不足。但是假使運送不便利，此方有生產過剩的可惜，彼方有糧食缺乏的恐慌。因此而生出許多耗費。要使運送便利，首當多開河渠；中國原有三千多里長的運河，實在是南北最便利的水運。故舊有運河，當從速修濬；而必須開關的地方，當從速開關。次當多築鐵路；中國十八省和新疆、滿洲、青海、西藏以及蒙古等地，都該敷設鐵路，互相聯絡。又次當多築車路；凡大城市的四周，多築車路，行駛自動車，才能和鄉鎮聯絡，互通聲氣。至於窮鄉僻壤，當利用挑夫，以和鄉鎮聯絡。照這辦法實行，那麼中國繁盛的城市和



冷落的鄉村，都能息息相通。糧食運送問題，自然也容易解決了。第七，防災問題。天災有兩種：一是水災，一是旱災。防止水災的治標方法，是浚深河道，築高隄岸。河道浚深，則河水容易流通，如遇大水，不至氾濫。隄岸築高，則可以抵禦大水，不至衝進兩岸的田中。至於治本的方法，要多種森林；有了森林，遇到大雨時候，林木的枝葉，可以吸收空中的水；林木的根株，可以吸收地下的水。森林吸收了多量的水，慢慢流到河中，便不至成災。防止旱災的治本方法，也是要種植森林。有了森林，空氣中的水量可以調和，便可以常常下雨。至於地勢高和水源少的地方，要用機器抽水，救濟高地的水荒。這也是治標的方法。治本治標的兩個方法如果完全做到，水災旱災，都可以防止。那麼糧食的生產，便不至有損失之患。改良分配的目標，要以養民為目的，不以賺錢為目的。要達到這個目的，須把每年生產有餘的糧食，都貯蓄起來；不但

要今年的糧食很足，就是明年後年的糧食都要很足。等到有三年之糧以後，才能夠把餘多的糧食，運到外國去買。故民生主義和資本主義根本上不同的地方；一則是以賺錢爲目的，一則是以養民爲目的。有了這種以養民爲目的的好主義，從前不好的資本制度，便可以打破。而糧食的分配可以平均，吃飯問題也可以解決。

民生問題中次重要的，便是穿衣問題。要解決穿衣問題，有兩個方法：一、是材料的改進，一、是供給的滿足。改進衣服材料的種類有五：第一，是絲。蠶絲是中國所發明，爲中國重要工業之一，足以供給全世界的需求。不過近來日本、意大利、法蘭西等國，用科學方法，改良養蠶，製絲，和中國競爭。而中國固守數千年以來的舊法，不知改良，以致一落千壤。故爲國家振興實業計，爲人民衣服滿足計，當在蠶業興盛的縣市，設立一科學局，指導農民；以無病蠶子，供給農民。同時，司收買蠶繭

之事，使農民可得善價。次當在適宜的地方，設立繅絲所，採用新式機器，製造蠶絲，以備廠家的需求。最後，當設立製綢工場，以出產衣服的原料。第二，是麻。中國所產的苧麻，和歐美所產的亞麻不同。假使用新法和機器製造，細滑和蠶絲無異。但是中國有名的麻布，至今還是用手工織造的。故要使出品優良，成本減輕，必須在產麻區域，由國家設立許多新式工廠，用器械製造。第三，是棉。棉花，本從外國輸入，在數百年前手工紡織時代，也是中國很重要的出產品。自從外國棉貨輸入中國之後，這種本國的手工業，幾完全被淘汰了。於是把許多棉花輸出，把許多棉貨輸入，一出一入，利權喪失不少。故要出產廉價的棉貨供給人民，必須在產棉區域，由國家設立大規模的紡織廠。第四，是毛。中國西北部，是最好的牧場。但是羊毛工業，未見發達。每年由中國輸出羊毛很多；製成毛貨，又復輸入中國，一出一入，利權又喪失不少。故

爲今之計，當用科學方法養羊剪毛，以改良其製品，增加其數量。又須在中國西北部，由國家設立工場，以製造一切毛織物。第五，是皮。現在通商都市，雖有製皮工場，出產尙少。故國家當多設製皮工場和製造皮貨及鞋靴類工場，以應人民的需求。要供給人民衣服需要的滿足，國家當開設大規模的裁縫工廠於各地；就民數的多少，寒暑的節候，來製造大家需要的衣服，供給人民的應用。務使人人都得需要的衣服，不致有一人缺乏。如果能夠這樣改良，穿衣問題，才得解決。

民生問題中第三個問題，便是居住問題。要解決居住問題，第一，要改良建築材料的生產和運輸。如製造甌瓦，則須建窯；木材，則須建鋸木工場；鐵架，則須建製鐵工場；此外又須揀材料和市場相近的地方，建設石工場，塞門土工場，三合土工場。材料既製成，那麼水路用船，陸路用車，輸送到需要的地方；務使減省一切費用。第二，要改良居室的

建築。國家當利用機器，建設廉價的房屋，供給人民。這類房屋的建設，在城市中可分爲兩類：一、是一家住的居室，分爲八房間、十房間、十二房間諸種，一是多家住的居室，分爲十家、百家、千家同居的諸種，每家有四房間至六房間。至於鄉村中的房屋，當依人民的營業而異；如農民住的，要附屬穀倉、乳房之類。一切房屋的設計，務使住居的人，得其安適。第三，改良家具的製造。凡食堂、書室、客廳、臥室、廚房以及浴室、廁所等所用的家具，都須用機器製造。使國人安適而應其需要。第四，改良家用物的供給。如一切大城市中，設立供給自來水的工場，以應急需。一切大城市供給燈光，設立製造機器發光工場。設立電工場、煤汽工場、蒸氣工場，以供給暖熱。此外如燃料及電話等，都須供給人民的需要。如果能夠這樣設備，居住問題，才得解決。

民生問題中第四個問題，便是行動問題。要解決行動問題，第一，要

建築鐵路。我國幅員廣大，交通不便。現有鐵路，不過六七千英里，不敷分配。至少要擴張到十萬英里。這個大規模的計畫，可分爲五大系統：一、中央鐵路系統；包括長江以北的中國本部和蒙古、新疆的一部。二、東南鐵路系統；包括浙江、福建、江西三省，和江蘇、安徽、湖北、湖南、廣東的一部。三、東北鐵路系統；包括東三省全部，和蒙古、直隸的一部。四、西北鐵路系統；包括蒙古、新疆和甘肅一部。五、高原鐵路系統，包括西藏、青海、新疆的一部，和甘肅、四川、雲南等地。並且同時當建設幾個大規模的汽車製造廠，製造車輛。第二，要修鑿河渠。除舊有運河、黃河等須修濬外，當在適宜的地方，另鑿幾條新運河。第四，要建造大路。中國本部十八省，約有二千縣；若中國全國都設縣制，將共有四千縣；每縣平均造路二百五十英里，可成一百萬英里的大路。同時設立製造自動車的工廠，製造農用車、工用車、商用車、旅行用車、運輸用車等，以供給

人民的應用。如果能夠這樣建設，行動問題，才得解決。

食衣住行，是民生的四種需要。這四種需要，不但要使價值便宜，並且要使大家能夠享受。這個責任，當由國家擔負。如果國家把這四種需要供給不滿足，無論何人，都可以向國家要求。國家對於人民的需要，固然要負責任；而人民對於國家，也應該要盡一定的義務。像做農的要生糧食，做工的要製器具，做商的要通有無，做士的要盡才智，大家都能各盡各的義務，大家自然可以得到食衣住行四種生活上需要的滿足。

人民食衣住行四項的生活要需能夠滿足，民生問題才得解決，民生主義才得實現。但是要滿足人民食衣住行四項的生活要需，又有兩個大原則，就是平均地權，節制資本。——參看下第十條，及第十二條——這兩個原則辦到，才能徹底解決。故民生主義的實現，原則是

由社會運動到政治運動，更由政治運動，以達社會運動的目標。故其主義的全體實現，必要經過兩個過程：就是一爲民族革命，——國民革命——二爲社會革命。現在爲民族革命時期，故我們要努力於這種革命的工作，以促成第二期的社會革命。

【三】其次爲民權。故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之；以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。

釋義 民，是有團體，有組織的衆人；權，是力量；有行使命令的力量，有制服羣倫的力量，就叫做權。故民權，是人民的政治力量。政，是衆人的事；治，是管理；管理衆人的事，就是政治。有管理衆人之事的力量，就是政權；今以人民管理政事，就叫做民權。中國民權思想，在二千年前，已經萌芽。孔子說：『大道之行也，天下爲公，』便是主張民權的大同世界。



又言必稱堯、舜，因爲堯、舜是公天下，不是家天下；那時的政治，名義上雖然有君權，實際上卻是行使民權。孟子也說：『民爲貴，社稷次之，君爲輕；』又說：『天視自我民視，天聽自我民聽；』又說：『聞誅一夫紂矣，未聞弑君也。』在那時代，已知君主可不必，并且是不能長久的。所以判定爲民造福的，稱爲聖君；暴虐無道的，稱爲獨夫，大家應該反抗他。由此可見中國人民對於民權的見解，二千年前，早已發生；不過那時以爲理想上的事，不可以實行的。世界各國民權思想發生最早的，要算希臘、羅馬。二千年前的希臘、羅馬，都是共和國家；但實際還未能充分發展民權。直到最近百五十年，民權思想才逐漸發達。近之如俄國、德國等的革命；遠之如美國、法國等的革命。二百年前，英國也經過大革命，可是至今還有國王。雖然實行民權，時間有早晚，或者要遭挫折，遇失敗；但是世界自有歷史以來，政治上所用的權，因時代潮流

的不同，便生自然的區別。如在神權時代，非用神權不可；在君權時代，非用君權不可。現在已到了民權時代，將來無論怎樣挫折，怎樣失敗，民權在世界上總是可以奮鬥成功，維持長久的。

近代立憲國家，國民所爭得的民權，不過選舉權一種。國民除選舉議員外，對於國事，不能直接問聞。而國民被選為議員後，組織議會，管理政事，凡國家大事，都須由議會通過，才得執行；如果未經議會通過，便不生效力。這種政體，叫做代議政體。近代代議政體的弊病，易流於議會專制；議員挾國民代表的名義，謀自身利祿的鞏固；於是營私舞弊，往往不以國利民福為前提。要補救代議政體的缺點，使人民有直接管理政府的權力，不得不實行直接民權。

直接民權有四種，除對於官吏議員，國民當不限資格，不分男女，有直接選舉之權外，當復有罷免、創制、複決三權。罷免權就是人民在一

種制度之下，有提出請願書，要求公衆投票，決定所選議員官吏，應否罷免的權力；換句話說，議員官吏有違法徇私而不盡職的，國民有直接罷免之權。創制權就是人民在一種制度之下，有提出請願書，要求公衆投票，決定一種政事的興廢，或強迫議會通過法案的權力；換句話說，國民對於某種法律，認為有利益的，有直接創制之權。複決權就是人民在一種制度之下，有受政府機關採訪其意，而用投票決定立法機關所通過某種法案的權力；換句話說，國民對於某種法律，認為不利於公衆的，有直接複決之權。這三種直接民權，始行於瑞士，近今美國、澳洲、新西蘭等處，也有實施這種制度的傾嚮。

國民有選舉、罷免、創制、複決等四種直接民權，那麼不但政府去留之權，操諸人民，就是政府動止之權，也握在人民。因為有選舉權可以推選賢能，有罷免權可以汰除腐敗，有創制權可以督促政府制定善

良法律，有複決權可以防止政府制定不良法律，全國人民如能支配這四種民權，而不爲少數人所把持的，這叫做全民政治。中國要充分發展民權，自非實現全民政治不可。

惟是中國人民，向來生活於專制政體之下，集會有禁，文字成獄，既無政治知識，又少政治能力。一旦要行使這四種直接民權，必致手足無措，不知所從。故政府當負訓練指導人民行使民權的責任；——參看下第八條——尤須擁護國中最大多數的農工階級的民權，使由小資產階級的民權，移到無產階級的民權；民權既握全國民衆之手中，那麼國民革命成功後，可以過渡到社會革命。社會革命成功後，可以達到天下爲公的大同世界。

【四】其三爲民族。故對於國內弱小之民族，政府當扶植之，使之能自決自治；對於國外之侵略強權，政府當

抵禦之；並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等，國家獨立。

釋義 民族主義，就是國族主義。我國人最崇拜的是家族主義和宗族

主義，卻沒有提倡過國族主義。數千年來，受傳統思想的影響，對於家族和宗族的團結力，非常強大，往往因為保護宗族起見，竟至犧牲身家生命；對於國家的興亡，從沒有具偉大精神去奮鬥的。所以提倡民族主義的目標，在利用家族宗族的團結精神，使他擴大範圍，變成國族主義。民族的成立，有五種原動力：最大的是自然力，而關係最深的，便是血統。其次是生活，謀生的方法不同，所結成的民族也不同；像蒙古人逐水草而居，便結合成一個民族。又次是語言，如果外來的民族，學習我們的語言，便容易被我們感化，而結合成一個民族。又次是宗教，人類崇奉相同的神，或信仰相同的祖宗，也可結合成一個民族。又

次是風俗習慣，久而久之，也可自行結合成一個民族。民族是由自然力結合的，國家是用武力造成的。中國人說：「王道順乎自然，」自然力就是王道，用王道結合的團體，便是民族；武力就是霸道，用霸道造成的團體，便是國家。

中國民族，總數四萬萬。除幾百萬蒙人、藏人、百多萬滿人、百幾十萬回教的突厥人外，可說大多數是漢人。同一血統，同一宗教，同一習慣，同一語言、文字，完全是一個民族。中國民族和世界各地民族比較，我們人口最多，力量最大，文明教化，也有四千多年，應該可和歐美各國並駕齊驅。但是中國人富於家族觀念和宗族觀念，而鮮有民族思想。從前雖有張騫、班超等的出使異域，宣揚文化，可是爲自大的心理所誤，並且也抱有帝國主義的侵略意味。其後一被蒙族征服，再被滿族宰制，民族思想，早已汨沒。自從推翻專制，改建共和以後，漢族雖然脫離

滿族的羈絆，然不幸而中國的政府，仍被專制餘孽的軍閥所盤踞，並且變本加厲，壓迫益甚。使國內諸民族，有杌隉不安的現象。現在國民革命已將次成功，國民政府當和國內諸民族爲有組織的聯絡，和講求種種具體的解決民族問題的方法。並且當承認中國境內各弱小民族的自決權，在反對帝國主義和軍閥的革命獲得勝利以後，要組織自由統一的——各民族自由聯合的——中華民國。

世界上最強盛的白種人，有四個民族。在歐洲中北部的，有條頓民族，建立了好幾個國家，最大的是德國，其次是奧國、瑞典、那威、和蘭、丹麥。在歐洲東部的，有斯拉夫民族，也建立了好幾個國家，最大的是俄國；歐戰後新興的有捷克斯拉夫、佐奇斯拉夫。在歐洲西部的，有撒克遜民族，——盎格魯撒克遜——這個民族，建立了兩個大國，一是英國，一是美國。在歐洲南部的，有拉丁民族，也建立了好幾個國家，最大

的是法國、意大利、西班牙、葡萄牙。現在佔地球上領土最多的民族，是撒克遜；最富最強的民族，在歐戰以前，是條頓和斯拉夫；在歐戰以後，是撒克遜民族。世界上強大的民族，多抱帝國主義的侵略政策，——俄國自大革命後，發生新覺悟，知道平日所受的痛苦，完全是由於帝國主義的壓迫；要除去痛苦，不得不先打倒帝國主義。故主張世界弱小民族都能自由，都能自決。這裏所稱的強大民族，蘇俄當然除外。——壓迫弱小民族；而中國所受的痛苦，最爲劇烈。近百年來，中國民族受列強政治力的侵略，經濟力的壓迫，以致成爲世界上最貧弱的國家，處國際中最低下的地位。人爲刀俎，我爲魚肉。我們處此危急存亡之秋，急須結合四萬萬人，成個偉大的堅固的民族，提倡民族主義，恢復民族地位，發揚民族精神，一意一心，羣策羣力，去打倒帝國主義。

最近一百年間，帝國主義的國家，用暴力強迫中國訂立許多不平



等的條約。如道光年間，英國人因為要勒賣雅片，調集兵艦軍隊，攻打  
 福建，浙江，江蘇等省，強迫中國訂立南京條約。咸豐年間，英國因為要  
 征服中國人反英的心理；法國人藉口中國人殺了法國的教士；就聯  
 軍攻陷廣州，打到天津、北京，強迫中國訂立天津條約。光緒甲午年，日  
 本爲了爭奪朝鮮，又施用武力，給中國一個大打擊，後來又強迫中國  
 訂立馬關條約。此後德國強迫中國締結租借膠州灣的條約，英國強  
 迫中國締結租借大連、旅順的條約。庚子年，外國因為要撲滅中國排  
 外的義和團，八國聯合與師，驅逐滿清帝后，佔據北京，又強迫中國訂  
 立辛丑條約。歐戰期間，日本趁歐美無暇顧及中國的時候，又強迫中  
 國訂立所謂二十一條的中日協約。歐戰以後，英美要打破日本在中  
 國的優勢，召集華府會議，在這會議之中，中國在英美控制之下，又訂  
 立所謂九國條約。除此以外，還有許多不平等的條約，沒有一件不是

喪權辱國，使中國陷於國際的半殖民地的地位。故國民革命對外的政策，要廢除一切不平等條約——如外人租借地，領事裁判權，外人管理關稅權，以及外人在中國境內行使一切政治的權力，足以侵害中國主權的，都要取消。——重訂雙方平等互尊主權的條約，以恢復我國國際平等，國家獨立。

民族革命的目標，是在全國被壓迫階級，運動脫離帝國主義者及軍閥、官僚、土豪、劣紳等的束縛。但是民族革命成功後，國內階級上的利益，仍未能調和。故民族革命時，應準備過渡到階級的消滅。在此過渡時期中，應以擁護佔全國最大多數的農工階級的利益為前提。如果民族革命已準備擁護大多數的農工階級的利益，那麼民族革命成功時，已準備將來社會革命的基礎。

【五】建設之程序，分爲三期：一日軍政時期，一日訓

## 政時期，一曰憲政時期。

釋義 破壞以後，必圖建設。破壞要有步驟，建設更要有歷程。建設的順序，分爲軍政、訓政、憲政三個時期。軍政時期，就是破壞時期，在這時期要施行軍法；以革命軍擔任打破萬惡的軍閥，掃除腐敗的官僚，懲辦土豪、劣紳，及改革風俗習慣，廢除不良制度等。訓政時期，就是過渡時期，在這時期要施行約法；建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治的單位。憲政時期，就是建設完成時期；在這時期要施行憲法。以一縣爲自治單位。當實行直接民權；而對於一國的政治，除選舉權外，其餘同等的權，付託於國民代表大會行使之。建設的程序，當照這三個時期進行，不可欲求速效而躡等，也不可主張穩健而遷延。惟是要達到建設的目的，不論那一個時期，不可不用革命的手段。

現在國民革命的勢力，已由粵江流域而擴大至長江流域，更由長

江流域而進展至黃河流域，全國統一之期，會當不遠。在一二年內，當可由軍政時期，進而至訓政時期；更越三四年後，當可由訓政時期，進而至憲政時期。期以十年，建設必可完成。中山先生臨終時昭告我們說：『……和平……奮鬥……救中國……』凡我國民呀，要脫離水深火熱的壓迫，要建設長治久安的國家，快起來奮鬥！快起來奮鬥！

【六】在軍政時期，一切制度，悉隸於軍政之下。政府一面用兵力，以掃除國內之障礙；一面宣傳主義，以開化全國之人心，而促進國家之統一。

釋義 要謀建設，須先圖破壞；破壞不徹底，建設必困難；破壞的工作沒有完全，建設的事業不能進行。總之：要有非常的建設，不可無非常的破壞。所以革命的歷程，必以施行軍政爲第一步。在這時期中，國民不可不茹苦含辛，同心協力，犧牲一切。從前歐戰時代，參加各國，無論其

和君主，都一律停止憲政，施行軍政。向來人民的行動自由，言論自由，集會自由，都被剝奪；甚至飲食、營業，也歸政府支配。可是全國人民沒有異議，情願獻身爲國家犧牲。因爲目的在戰勝而圖存，所以全國一致的服從。他們已行憲政的，在非常之時，尙且停止；何況我們憲政尙未發生，才由革命志士，想由戰爭以求得之。故決不可在開戰之初，即行憲政。辛亥革命，僅得共和之名，未見共和之治。所以失敗的原因，在未能徹底破壞，革命同志，求治心急，想一蹴而成憲政之治。於是第一流弊，在舊污未能掃除，新政不能進行；第二流弊，在粉飾舊污，以爲新治；第三流弊，在發揚舊污，壓抑新治。換句話說，第一，民治不能實現；第二，假民治之名，行專制之實；第三，就是民治之名，也不能存在。現在的國民革命，既然是繼續辛亥年未完的工作，在已過十餘年中，應得幾許教訓，無量經驗，不可再事姑息苟且，使舊勢力依然潛伏。當用斬草

除根，除惡務盡的手段，破壞一切惡勢力，壞制度，以利建設事業的進行。

軍政時期，是要以革命手段，奪取政權；要奪取政權，必先打倒反革命派；要打倒反革命派，必造成人民的武裝勢力。換句話說，使武力和國民相結合，使武力為國民的武力，國民革命，才得告成。所以革命志士，應該努力以期此結合堅固而有進步。至於在軍政時期最大的工作有二：一、掃除建設障礙。阻礙國民革命運動的原動力有三：一是帝國主義者，二是軍閥，三是官僚、土豪、劣紳、買辦階級等的反動派。帝國主義者用政治力、經濟力壓迫中國，使中國陷於半殖民地地位。他們恐怕國民革命成功後，在華所得的一切利益，根本搖動，所以竭力阻礙中國的革命運動。軍閥是造成內亂的禍種。大軍閥藉口武力統一，把持中央；小軍閥利用聯省自治的名義，盤踞地方；他們唯一目的，

在掠奪國家和人民的利益。唯一的手段，在擁兵自衛。那些豢養的軍隊，既不知有國家，更不知有人民，但知爲豢養他的軍閥而犧牲生命。他們的生活，也非常困苦，平日不免飢荒，戰時驅之死地；因之不堪壓迫，流爲盜賊，爲人民所痛惡。至於統率的將領，以軍閥爲終極的目的，只知爭權奪利，以遂大欲。於是中國境內，兵連禍結，擾攘不已。軍閥本身和人民的利害相反，非借助外力，不足以自存，故都和帝國主義者發生關係。軍閥利用政府名義，結歡列強，以求自固；而列強也利用軍閥做工具，借以債款，充其軍費，使中國內亂糾纏不已；可以從中攫取權利，各占勢力範圍。故中國內亂的原因，直接由於軍閥的爭權奪利而發生，間接由於列強的資助軍閥而造成。官吏，本來是民主國家人民的公僕，自身也是人民，於執行國家的政務時，才是官吏。但是中國的官吏，於農工商外，別成一個階級，因此官僚惟有助軍閥爲虐，掠奪

國家和人民的利益，以肥軍閥，也藉以自肥。土豪、劣紳，是封建制度的餘孽，趨奉軍閥、官僚、魚肉鄉民，爲害之烈，甚於盜賊。並且甘爲帝國主義者的鷹犬，不恤咋噬人民的膏血。買辦階級，帝國主義者也要利用他，因爲藉此可以對於中國國民任意擇肥而噬。那買辦階級，也可在被噬的國民殘尸中，咕噉血肉，以滿足他下流的慾望。這三者互相勾結依附，構成中國禍亂的根源。假使這三個國民的大敵而陰謀成功，那麼中國的希望消滅，將永淪爲世界帝國主義的殖民地。和國內反革命派的戰利品。國民要除滅這禍根，必須打倒國外的帝國主義，然後國內的軍閥和反動派無所依託。又必先打倒國內的軍閥和反動派，然後帝國主義者才失卻利用的工具。這三個大敵能夠掃除盡淨，那麼全國建設的事業，可以進行；統一的政府，可以實現。二、宣傳革命主義。革命主義，就是三民主義。要使國民革命成功，必先使國民了解



革命主義；要使國民了解革命主義，必有賴於宣傳。因為惟民衆運動，勢力最爲偉大，而民衆運動中，尤以農工運動爲中堅。故必須向農工階級宣傳革命主義。換句話說，國民革命，必須聯合農工階級。如果宣傳力普遍，信仰者增加，那麼民衆有強固的主張，雄厚的勢力，做革命軍的後盾。此外如改革惡劣風俗，解脫奴婢制度，洗淨雅片的流毒，破滅風水的迷信，廢去釐卡的阻礙等等，也須跟著國民革命勢力進展的程序中，努力進行。這幾項工作，能夠完全做到，那麼阻力悉除，而統一期；且國民的舊思想，惡習慣，也得洗滌盡淨。

【七】凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。

釋義 要明白革命歷程中訓政時期的重要，可舉法美兩國的革命來證明。美國自經一次革命後，所定國體，至今已有一百餘年而不變。長治

久安，文明進步，經濟發達爲世界之冠。可是法國一經革命後，大亂相尋，國體五更，直到八十年後，窮兵黷武的拿破崙爲外敵所敗，而共和之局，才得確定。這並非是華盛頓、拿破崙的志趨不同，實由於民衆心理，全國習尚造成的結果。美國土地，向爲蠻荒大陸，英人移居美土後，發展冒險勇敢的精神，建設自治團體，成立十三州，各自爲政，不過經過二百年的經營，地方自治，已極發達；故一旦抗英獨立，血戰八年，遂創立共和國。立國之後，政治便得蒸蒸日上。因爲政治的基礎，全恃地方自治的發達。且受新天地的賜，故能洗除舊染的污點，永遠脫離專制政治。法國雖然是歐洲先進文化的國家，民權思想發達最早，又有美國做模範，可是國體向爲君主專制，政治向爲中央集權，既無新天地做地盤，又無自治做基礎。故八十年中，兩帝制而三共和，和美國比較，治亂得失，相差幾若天壤。中國的情狀，和法國相似；並且人民的知

識，政治的能力，遠不如法國。前事不忘，爲後事之師，故要改造中國，決不能從革命一躍而至共和憲政之治。因此革命的歷程中，必須有一個過渡的訓政時期，用以訓練自治，鞏固政治的基礎。

觀察法美兩國革命的成敗得失，已知訓政時期的重要。再研究我國辛亥革命失敗的原因，更可知訓政時期的不可忽略。辛亥革命，由軍政時期，一躍而至憲政時期，絕不與革命政府以訓練人民的時間；又絕不與人民以養成自治能力的時間。一著之差，滿盤都錯，於是而造成十餘年來的擾攘情狀。訓政時期中最著重的，便是要以縣爲自治單位。不料辛亥年建設共和後，忽略這一點基本訓練，遂生出許多流弊。最顯著的，中央和各省，仍保持官治狀態，專制舊習，不得打破；縣自治未經訓練，故人民對於中央和省的政事，茫昧不知津涯。人口清查，戶籍釐訂，都是自治最先的要務，這事辦妥，才可籌備選舉；不料先

後顛倒，於是所謂選舉，適爲劣紳土豪的求官捷徑。無怪選舉舞弊，所在都是。人民有了縣自治以爲憑藉，進而參與國事，綽然有餘，而且與分子構成團體的學理，不相違背。如果不是這樣，人民失卻參與國事的根據，國事遂操縱於武人和官僚之手。以上四點，是很顯明的現象。現在的國民革命，不可再蹈前次的覆轍，而忽略訓政的時期。

【八】在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。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，四境縱橫之道路修築成功，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；始成爲一完全自治之縣。

釋義

訓政時期的工作，一面要廓清向來的積弊和障礙；一面要養成民衆行使直接民權。雙方並進，基礎才得鞏固。如果這步工作沒有做完全，進行一定不順利。所以在工作之前，該訂定程序，逐步施行。

最初，要進行基本的工作。凡一省完全底定之日，政府當派考試合格之人員，到各縣協助人民組織臨時政府。當確立行政機關的主體以後，開始籌備地方自治之前，先設立各種機關，徵求信仰革命主義的各種專門人才，分配各機關辦理政事。並開設短期的專門學校或講習所等，造就各機關需要的人員。籌辦自治的時期，要爲地方興利除弊，又必先調查地方實際情形。故設立機關以養成人才後，當組織各種政治、財政、實業、交通、教育、農工、商業、人民生計等種種調查會，以爲研究應興應革的根據。並設立法制委員會，由專門法律人才擔任修訂舊法律，起草新法令。

基本工作完竣後，第一步當調查戶口。調查戶口的目的，不但可確知地方人數，以便進行選舉；且可知道該區域住民的職業狀況，而推測其生活情形，以謀補救。著手之始，先設立調查戶口局，分別區域，從事調查。凡住居在本區域內的人民，不論土著、僑寓，一律要造成清冊。應把各住戶的男女、老少、壯丁、年齡、職業、教育程度，以及婚嫁、殘廢等，詳細登錄。自調查完畢之日起，如遇有遷徙、生死、婚嫁、承繼、往來等事，限一週內由戶主向該管警署呈報。由警署按月報告戶口調查局；戶口調查局根據報告，把戶籍冊分別更正。

其次，當測量土地。土地，為人民衣食住行的根本；政府稅收費用的產源。民生國用，都仰給於此。若不測量，怎能劃定境界，明知廣狹，以決算稅額呢？故為保障人民主權計，為充裕地方稅收計，必先從事於測量土地。著手之始，先設立土地管理局，分別區域，從事測量。先測量本

區域以內的土地；並區別其爲公有或私有。凡屬公有的土地，又分別其爲已耕、未耕或不能耕；再分別其爲平地、山地、沼澤、肥沃、瘠瘠等；分別加以開墾。按其性質，作爲農業、漁業、林業、畜牧、居住、交通等用。至私人所有的土地，未墾者促令開墾；已墾者如農田、住宅、市場等，由地主自行報價，政府照價徵收土地稅。

其三，當整理警務。警察負維持地方秩序，保衛人民安寧的責任，和地方自治的關係很大，故不可不先事整頓。著手之始，卽由考試機關錄取若干警務人員，以供籌備開辦警政，和臨時整理警政之用。同時，應設立警務學校，或警務講習所，造就大批警務人才，以供根本改造時的需用。有了人才，才可從事整頓地方警務；淘汰不合格的，另行編練；軍隊裁除的兵士中，如有勤敏而沒有惡習慣的，也可挑選一部分，加以訓練，而充作警士。

其四，當修築道路。地方風化的開通，人民知識的增進，工商事業的振興，貨物運輸的便利，莫不有賴於交通，故修築道路，也是地方自治應辦的要政。著手之始，當先設立道路工程局，測量區域以內的幹路、支路等綫，或原有路綫要修理放寬，或原有水道要修濬治理，或須架設橋梁，填平溝壑；分別測量調查以後，即從事於修理、開濬、建築，以促進交通的便利。這項工程，大部分可利用失業工人和游民、罪犯、遣散的冗兵，駐地的軍隊等擔任。

訓政時期中最重要的工作，除上面四項外，又須訓練民衆行使民權，以養成地方自治的基礎，爲建設國家的張本。故在此時期中，政府當分派考試合格的人員，到各地方擔任宣傳地方自治的意義，指導地方自治的設施，並訓練民衆行使選舉、罷免、創制、複決等四種直接民權。先使民衆有相當之了解，然後再施行村區假選舉，由指導員指



導方法，矯正手續，引起民衆的注意和興會。如試驗而有效，可進而辦  
實選舉，組織村區自治機關。如各村區自治辦理而有成效，再進而辦  
縣自治。如各縣自治辦理而有成效，再進而辦省自治。範圍由小而大，  
事業由簡單而複雜，循序漸進，以合分子構成團體的學理。

凡自治之縣，當自定縣自治法。全縣人民，當盡國民應盡的義務，和  
誓行革命的主義，然後舉行普通選舉。人民除選舉議員以議立一縣  
之法律外，當直接選舉縣長，以執行一縣之政事。

【九】一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之  
權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接  
複決法律之權。

釋義 一完全自治之縣，除前條所述調查戶口，測量土地，整頓警務，修  
築道路四項重要的工作外，尚有整頓教育，興辦實業，整理租稅，扶助

農工等，也是當辦的要政。一、整頓教育。要使羣衆在短時期內了解自治的意義，贊助政府施行新政，必須從教育方面做根本的工作。如推廣平民教育，發展高等教育，設立巡迴圖書館，普及軍事訓練，及考試並銓定教員教授的資格等，都要逐步進行。二、興辦實業。各縣的天然富源，和大規模的工商事業，如開礦、採林、及電燈廠、自來水廠等，要審度緩急，先後開辦。三、整理租稅。廢除釐金，整理田賦，並實行所得稅，遺產稅；用累進稅律，以求公平。總之：須合於加重直接稅，減輕間接稅的原則，使消費者的擔負減少。四、扶助農工。改良農村組織，提倡農業合作，施行農民保障法，編訂勞動法規，工會條例，改善勞工的生活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。此外如提倡合作事業，注意公共衛生，舉辦慈善事業，及調節民食，改良農產，栽培森林，整理軍政等等。這些事業，雖然不是一縣之力所能辦理，要聯合省政府和中央政府規畫；

但是都應分別實施，以完成地方自治。

一完全自治之縣，國民爲甚麼要行使四種直接民權呢？——參看上第三條及第八條——因爲一縣的官吏，和一縣的法律，於一縣的人民，有直接的利害關係。一縣的人民有直接選舉權，可以推舉素所信仰的德高望重的人員，治理一縣的政務；有直接罷免權，可以防止官吏的舞弊和違法徇私而不稱職；有直接創制權，可以制定於公衆有福利的法規；有直接複決權，可以廢止不利於公衆的法規。但是一縣人民雖然都有了這四種直接的民權，卻不可妄用。要不受運動，不懼威嚇，不顧情面，一切以公衆利益爲依歸。

【一〇】每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之。地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改

良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，原主不得而私之。

釋義

人類在共同生活上，要全體享受平等的幸福，須把存在自然界

的土地所生的利益，拿來大家平均。就是關於享受土地權利上的一種共有辦法。太古時代，土地全屬公有，並無地價。後來人口增多，各占優良的土地以爲己有。等到貨幣發明，買賣制度成立，土地就變成買賣的目的物。現在因社會事業進步，地價逐漸騰貴，把都市地價和鄉村地價相比，竟有相差數千倍至數萬倍的地價騰貴的利益，不歸公眾享受，而爲地主私有。地主獨占社會經濟的利益，坐享其成，不勞而獲，殊失公平之道。所以要解決民生問題，當首先平均地權。

平均地權的方法，是要隨時酌定的；其目的在取消地主階級，其原則是耕者要有田。可由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法，

和地價稅法。在一定時間內，私人土地的所有權，不得超過法定限度。而私人所由的土地，由地主定價，呈報政府，國家就價徵稅。並在必要時，政府可依報價收買。民間買賣土地，也須由政府設置之機關，專司其事，人民不得私相授受。原主無論在甚麼時候，只能收回所定的價值。至於私有土地，原主將價實報，政府當然照價收稅；如果將價報低，政府即可照價收買。將來地方因交通工業的影響而增加價值，地主所享受的利益，當仍依原來報定的價值。至所餘的利益，既然由社會使他增加，理當仍用之於社會，那麼社會上種種公益事業，也不致停頓廢弛，無款經營了。

土地照價抽稅，和土地照價收買的兩個辦法中，有一件事情須注意的，就是地價是單指素地而言。人工的改良，和地面的建築，都不在其內。例如有一塊地方價值一萬元，而地面上建築的樓宇是一百萬

元。那麼照價抽稅，照值百抽一來算，只能征收一百元。如果照價收買，就要給一萬元地價之外，另給一百萬元樓宇的價值。其他像種樹、築隄、開渠等經過各種人工改良的，也要照此類推。

【一一】土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，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。

參看上第十一條。

釋義 民生主義的大目的，就是要衆人能夠共產。不過是共將來的產，不是共現在的產。因爲現在私有地土，還是歸地主；並非完全收歸國有。不過現在的公地，再也不許人民備價領取，而據爲私有；現在的私有土地，將來政府或許陸續收買，而變爲公有。

至於土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，都應爲地方政府所有。地方政府有了這大宗的收入，那麼行政費便有著落，一般平民可以減輕擔負，並得享受種種利益。因爲不但一切雜稅可以豁免，就是日用的自來水、電燈等，也可由政府供給。其他馬路的修理費，和警察的給養費等，也可在收入的地稅等項下撥用，不必由人民負擔。而一切地方政府應辦的慈善事業，如育幼、養老、濟貧、救災、醫病等等，當然也可次第設施了。

土地生產的利益，歸地方政府所有，可稱初步的共產。地方政府將此公共的利益，分配於公衆，使大家能夠享受，不致爲少數地主和資本家所壟斷，這所謂分配的社會化。歐美各國最新的市政府，供給水、電、煤氣、和麵包、牛乳、牛油等物，都是由政府來分配的。這種分配的方法，可省去商人所賺的佣金，免去消費者所受的損失。——參看下第

十二條。

【一二】各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府，各占其半。

釋義 要解決民生問題，除平均地權外，要節制私人資本。因爲在農業手工業崩壞，將過渡到工業時期的中國，一方面要發展實業，一方面要免除歐洲資本主義的禍害。故不可不節制私人資本。節制私人資本的目標，在取消資產階級。但是一方面卻要發達國家資本。因爲中國是生產不足，並非是生產過剩。發達國家資本，是適應近今歐美經濟進化的潮流，採用運輸、交通等事業，收歸公有政策。凡是本國人和外國人的企業，或有獨占性質，或是規模過大，爲私人財力所不能辦



的，如銀行、鐵道、航路等，由國家經營管理，使私有資本制度，不能操縱國民生計。因為把有獨占性質或私人不能辦的企業，概歸國營，可以實行生產的社會化。再把所得的利益，歸大眾享受，使全國人民，得享資本的利，不受資本的害，完成分配的社會化。

中國要發達國家資本，究竟如何入手呢？第一，是交通事業，像鐵路運河，都要大規模的建築，使運輸便利。第二，是礦產，中國礦產甚富，貨藏於地，實在可惜，一定要次第開掘才好。第三，是工業，中國的工業，非趕快振興不可。中國工人雖多，但是沒有機器，不能和外國競爭；全國所用的貨物，都是靠外國製造後輸運進來，所以利權總是外溢。我們要挽回這種利權，須由地方政府和中央政府聯合起來，利用外資，振興工業。用機器生產，使全國的工人都有工做。到全國的工人都有工做，都能夠用機器生產，那便是一個很大的新財源。到了那時，國家的

資本必定發達，而人民的生活，也得享受安樂。所謂「利益是人民所共享」的一個目標，才得完全達到。

至於中央政府和地方政府合辦的事業，所獲的純利，當然由地方政府和中央政府，各占其半。用以辦理中央及地方的公共事業，為全國人民圖謀幸福。

【一三】各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾為中央歲費；每年由國民代表定之。其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

釋義 國家的土地，當分成許多區域，在每一區域之內，設立一個政府，管理各該區域內的政事。如範圍及於一省的，叫省政府；範圍及於一縣的，叫縣政府；範圍僅及一市的，叫市政府。在各個地方政府之上，又有一個最高的政府，管理那種和全國有關係的政事。這個最高的政

府，就是中央政府；是統治全國的機關。

中央政府爲全國人民辦理事務，那所需的費用，當然要由地方政  
府擔負。但是全國各縣土地的面積大小不同，肥瘠不同，人民的多寡  
不同，實業的盛衰不同，以及天然富源的優劣不同，和興辦事業的緩  
急不同，故各縣供給中央政府之費用，不能用劃一的標準。但是雖然  
不能用劃一的標準，究竟不可不有一個規定，以爲根據。這個規定，要  
由國民代表大會決議。因爲國民代表，是由各縣選舉出來的。當然很  
知道地方的財富狀況，和人民的生計情形，所定標準，不致會使各縣  
有不能擔負的痛苦。

中央政府要有行政費用，地方政府也要有行政費用。中央政府的  
行政費取給於地方政府；地方政府的行政費，直接取給於本地方。中  
央政府要爲全國人民建設各種事業；地方政府也要爲本區人民建

設各種事業。故地方政府供給中央政府的費用，不可過大。過大，則地方事業廢弛，而國家根基不堅，但也不可過少。過少，則全國事業停頓，而不能進行。因為這樣，所以對於各縣供給中央的歲費，規定一個百分之五十的最高限度，和百分之十的最低限度。務使中央和地方，財政充裕，而公共事業，得以次第進行。

【一四】每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參與中央政事。

釋義 國民運用主權，普通有兩種方式：一是國民直接運用主權，操縱國家的一切政治，這叫做直接政府。二是政治權完全委之於民選的代表行使，國民祇擁主權的虛名，這叫做代表政府。前者要國民直接行使立法、司法、行政等各種權能，在時間上，組織上，能力上，實是不能的。後者國民僅有選舉權，政治之權，完全委之於立法、行政、司法各

種機關。這各種機關，雖然由人民直接或間接產生，但是產生之後，權力無限，一切措施，常有違反民意，而人民無法可以抵制。直接政府，事實上既有困難；代表政府，行使上又多流弊。因此宜折衷兩者之間，創立半直接政府。就是把國家大權，分成兩個：一是政權，宜握在人民的手掌中，人民有充分的政權，可以直接去管理國事。一是治權，宜完全付與政府的機關，使政府有很大的力量，去治理全國事務。這樣便可互相平衡，而得實際的民權。

國民的政權，就是選舉、罷免、創制、複決四權。政府的治權，就是行政、司法、立法、考試、監察、五權。就是國民對於地方政府，當有直接選舉、罷免、創制、複決之權。國民代表，對於中央政府，當有直接選舉、罷免、創制、複決之權。故國民代表會，有統治中央政府之權。至國民代表會之產生，當由各地地方政府選出的代表組織之。

【一五】凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。

釋義 考試，是中國的一個良好制度，也是很鄭重的一件事。從前專制時代，各省舉行考試，非常認真。雙扉緊閉，關節不通。是何等嚴重的一件事啊！不過到了後來，漸漸有些流弊。這是辦理的人不好，並非制度的不好。並且做官吏的人，必定要有才有德，又有能幹。若是沒有才，沒有德，也沒有甚麼能幹，單靠金錢運動，那是不行的。有了考試制度，才可銓定資格。否則雖具奇才異能的人士，有飛天的本領，政府也無法可以曉得。正不知天下埋沒了多少人才呢。因為現在廢止考試，一班並不懂得政治的人，也想做官，以致弄到賄賂風行，烏煙瘴氣，政事腐敗，人民怨恨。中國從前凡經過考試出身的人，算是正途，不是考試出身的人，不算正途。從前專制時代，要用考試的時候還少。因為那君主

心心念念，在尋求天下的人才；誰的才幹好，就叫誰去做官。君主用人爲專責，故能搜羅天下的人才。在今日的時代，人民都有職業，沒有功夫去留心天下的人才。故在君主時代，可以不用考試，在共和時代，則考試不可少。

國家定了考試制度後，當設立考試院，專司搜羅人才。凡中央政府或地方政府任命及候選的官員，都須經考試院銓定資格才可。如是可杜絕一切投機分子，資產階級，混入政府，濫使職權。而有真才實學及能幹的人，得以廁身政府，爲人民辦理政務。

【一六】凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

釋義

全省各縣自治完成以後，一省的基礎，已漸鞏固。可由各縣地方

自治政府，選舉國民代表一人，組織全省國民代表會，由全省國民代表會，選舉省長，及一省的高級官吏。至是由訓政時期，達到憲政開始時期。至省長的職權，在管轄全省民政，監督全省自治，及執行全省的政務。關於該省內的國家行政，不得自由處理，須受中央政府的指揮。以收聯絡的效果，而保主權的統一。

省行政的組織，參看下第十八條。

【一七】在此時期中，中央與地方之權限，采均權制度。凡事務有全國一致之性質者，割歸中央；有因地制宜之性質者，割歸地方。不偏於中央集權，或地方分權。

釋義 集其權力於一處的叫集權；國家政務，一切屬於中央政府，地方官吏，但奉行中央政府的命令的，叫做中央集權。分其權力於各機關的，叫做分權。國家政務，分配於各地方政府，地方官吏得自由行使的，

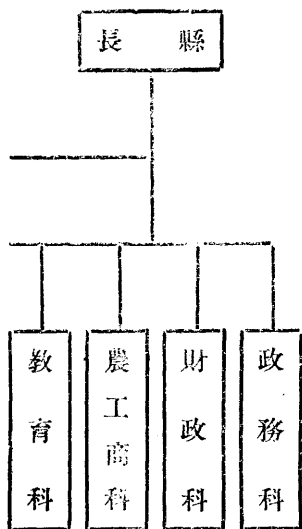


叫做地方分權。中央集權，其流弊容易和地方情形隔閡；地方分權，其流弊容易使國家權力不統一。

國民政府，採用均權制度，不偏於中央集權，或地方分權。因為國家的土地廣大，職務繁多，一個中央政府，萬不能管理全國各省所有的職務。並且各地方有許多是純粹地方的事務，和全國毫沒有甚麼相干的，各地方政府自己管理一切純粹的地方事務，總比那利害不相干的中央政府，或別種機關去管理好得多。所以規定凡事務有全國一致之性質的，割歸中央，以期權力的統一。凡事務有因地制宜之性質的，割歸地方，以謀處理的便利。

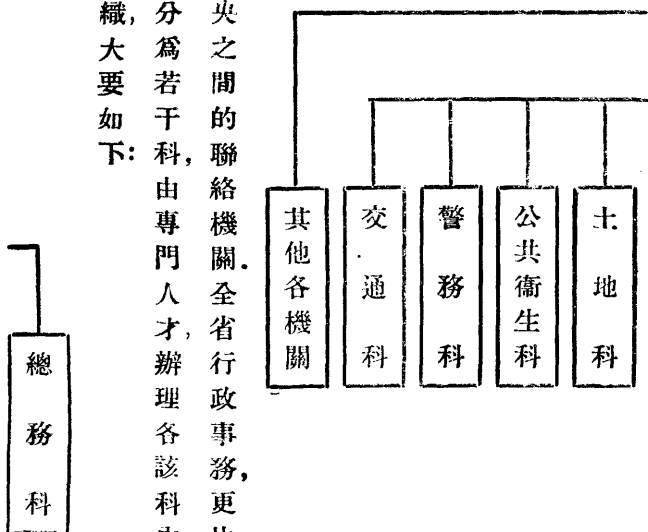
【一八】縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

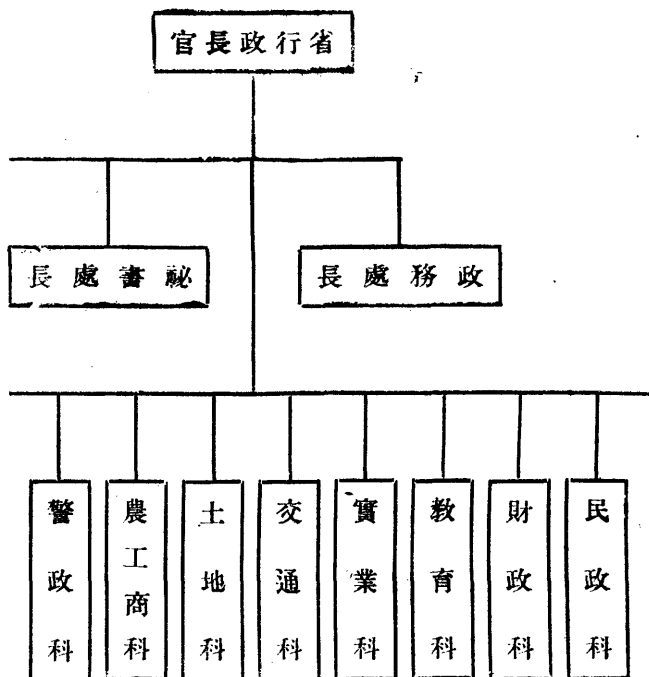
釋義 縣爲自治之單位，使民權有所託始。就是主權在民的規定，不致

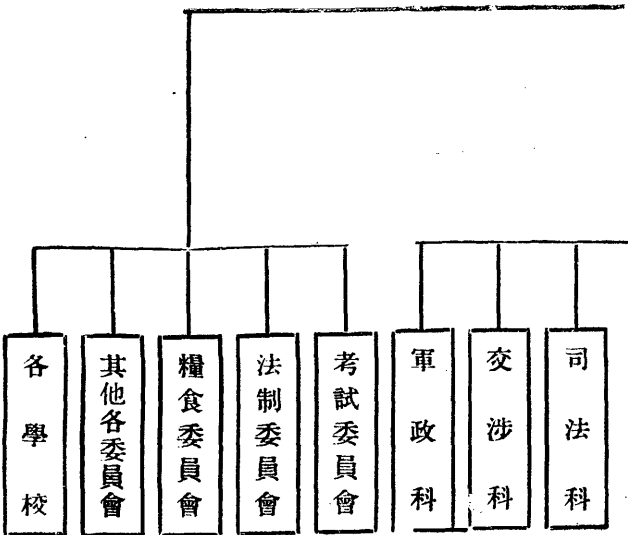


成爲空文。並且一縣以內的事務，和人民最有密切的關係，一縣的地方自治事業，辦理完善，全縣人民得公共享受利益；如果一縣的地方自治事業窳敗，那麼全縣人民使大家感受痛苦。所以地方自治的興廢，和人民有直接的利害關係。並且以縣爲自治的單位，目的在移官治於民治。至於一縣的行政事務，非常複雜，當然要用分科辦事制。其機關之組織，大要如下：

省為縣與中央之間的聯絡機關。全省行政事務，更比一縣繁複，當酌量地方情形，分為若干科，由專門人才，辦理各該科內的事務。至省行政機關的組織，大要如下：







【一九】在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。其序列如下：曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。

釋義 政府，是一個機器；人民，是管理機器的工程師。政治機器，和物質機器相像；有機器本體的力量，有管理機器的力量。用新發明去造新國家，也必須把這兩種力量分別清楚。這兩種力量，就是人民管理政府的力量，叫做政權；政府自身的力量，叫做治權。譬如有十萬匹馬力的輪船機器，那架機器，能夠發生十萬匹馬力，運動全船，便是機器本體的力量；好比政府自身的力量。這種自身的力量，就是治權。至於那艘大輪船，要前進，要後退，要停止，要向左向右轉，以及所走的速度，或快或慢，必須有精明的工程師，撥動優良的機器，才可措置裕如；有了完全駕駛的力量，才可以令大輪船或開動，或停止。那種開動停止的

力量，便是管理輪船的力量；這好比人民管理政府的力量。這種管理的力量，就是政權。我們要建設新國家，和製造新輪船一樣。船中裝置的機器，倘使馬力很小，行船的速度極慢，載貨既少，利息也微；倘使馬力很大，行船的速度極快，貨既多，利息也大。建設政府，也同此理。如果政府發生的力量弱，那麼所做的事業很小，功效也很微；若是政府發生的力量強，那麼所做的事業便大，功效也很著。假使世上的大國家，建設一個強有力的政府，那麼這個國家，是駕乎各國之上的國家；這個政府，是無敵於天下的政府。

我們如何可以造成這樣無敵於天下的政府呢？便是要給政府以充分的治權，使能代表國民，治理政務。政府的治權有五：一、行政權，二、立法權，三、司法權，四、考試權，五、監察權。行政權屬於行政院，行政的首領爲大總統。立法權屬於立法院，立法的團體爲議員。司法權屬於司

法院，司法的官吏爲裁判官，考試權屬於考試院，由專司考試的官吏主持之。監察權屬於監察院，由專司監察的官吏主持之。政府有了這五種獨立的治權，才有極大的能力，爲國民治理國事。

國民政府既然規定以五權憲法建國，那麼在憲政開始時期，中央政府當然要設立獨立的五院，以試行五權之治。

【二〇】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。

釋義 行政院的職務，是非常複雜的，並且近幾年來，社會上的情形，一天複雜一天，政務也一天增加一天，將來究竟要增加到甚麼程度，我們此刻還不能豫料。不過現在的政務已經非常之多，勢不能集中在一個機關辦理。故行政院當分別各部，使各部的專門人才，專管一種



特別的職務。至憲政開始時期的行政院，可暫設八部：一、內政部，管理地方行政，及選舉、賑卹、救濟、慈善、感化、戶口、土地、警察、著作、出版、土木工程、禮俗、宗教、衛生等行政事項。二、外交部，管理國際交涉，及關於居留外人並在外僑民事務，保護在外商業等事。三、軍政部，管理海陸軍各項事務。四、財政部，管轄會計、出納、租稅、公債、泉幣、政府專賣、儲金、銀行，及其他一切財政；並得監督地方公共團體的財政。五、農礦部，管理農林、水產、畜牧、礦務等事項。六、工商部，管理關於工商各項事務。七、教育部，管理教育、學藝，及曆象等事務。八、交通部，管理路政、郵政、電政、航政，並監督所轄各官署，及全國交通電氣等事業。各部直隸於大總統。各部部长，由大總統任免而督率之。

【二一】憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

釋義 立法、司法、考試、監察各院，當設院長。但在憲法未頒布以前，各院長之產生，無所依據，可由總統任命之。及國民代表會成立，憲法頒布以後，任免各院長之權，當移交於國民代表會。

【二二】憲法草案，當本於建國大綱，及訓政、憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時采擇施行。

釋義 憲法本創始於英國。英國自大革命後，把皇帝的權力，漸漸分開，而成爲一種政治的習慣，好像三權分立一樣，而實際英人不知其爲三權分立。二百年前，法國學者孟德斯鳩發明三權獨立的學說，主張立法、司法、行政三權分立。不久，美國革命成功，即根據孟氏學說，訂立很嚴密的成文憲法。後來日本維新，歐洲各國的革命，都以美國憲法爲藍本，訂立成文憲法。英國的憲法，沒有條文，可稱呆板的憲法。拿英

國的不成文憲法，來比較中國的不成文憲法。中國在從前專制時代，也有不成文憲法，一是君權，一是考試權，一是彈劾權；而君權兼有立法、司法、行政三權。考試本是中國的一個優良制度，不講情面，不通關節，拔選天下良才；彈劾也是一件很嚴重的事，如從前彈諫御史之類，風骨凜然，雖然君主有過，也肯冒死直諫。外國的憲法，也未始沒有彈劾權，考試權，惟一則歸納在議會，一則歸納在行政，不能獨立。中山先生創造的五權憲法，是把從前君權中的行政、立法、司法三權提出，作三個獨立的權；並保留考試、彈劾制度，稱爲考試權、監察權，以完成五權憲法。

憲法的作用，猶之一部機器。就是調和自由與統治的機器。鳥能飛天，魚能潛水，我們人類行不行呢？自有機器，而無往不可。坐飛行機，就可以上天；乘潛水艇，就可以下海。現在講民治，倘使把人民置於機器

之上，也可馳騁翱翔，隨心所欲。那個機器是甚麼？就是憲法。五權憲法，是一部治國的優良大機器。立法是議會，行政是大總統，司法是裁判官；其餘彈劾有監察的官，考試有考試的官。譬如你想上天，就要坐飛行機；你想下海，就要乘潛水艇。你想治國，就不得不用這治國的機器。這部治國的機器，除憲法規定五權分立外，最要的就是行使直接民權。直接民權，即選舉、罷免、創制、複決四種。五權憲法如一部大機器，直接民權如機器的制扣。國民有了直接的選舉、罷免二權，那麼選之在民，罷之亦在民；有了直接的創制、複決二權，那麼可以公意創制法律，公意廢除法律。由此可知五權憲法，是治國的根本法律。要行使民權，建設完善的中華民國，必實行五權憲法。

這個五權憲法，當根據國民政府的建國大綱，由立法院訂定。並當參酌訓政、憲政兩個時期試驗的成績，採納在憲法之內。五權憲法的

草案訂定後，當即公布，請民衆批評，經過了相當時期後，由國民大會通過而頒布之。

【二三】全國有過半數省分達至憲政開始時期；即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。

釋義 凡一縣的阻礙掃除，腐敗廓清以後，即著手訓政。一縣的地方自治完全成立，則一縣的訓政告終。全省各縣訓政告終，則選舉省長，組織省行政機關。至是省治成立而憲政開始。全國有過半數的省分已入憲政時期，則各省的地方自治，基礎已很鞏固，國民代表大會，可就立法院所公布的五權憲法，採納全國的輿論而加以修正。修正完畢，當即正式頒布。至是而全國的根本法典，完全成立。

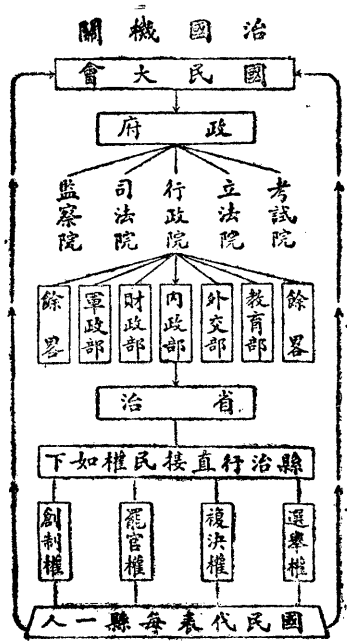
【二四】憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大

會行使之；即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權；對於中央法律，有創制權，有複決權。

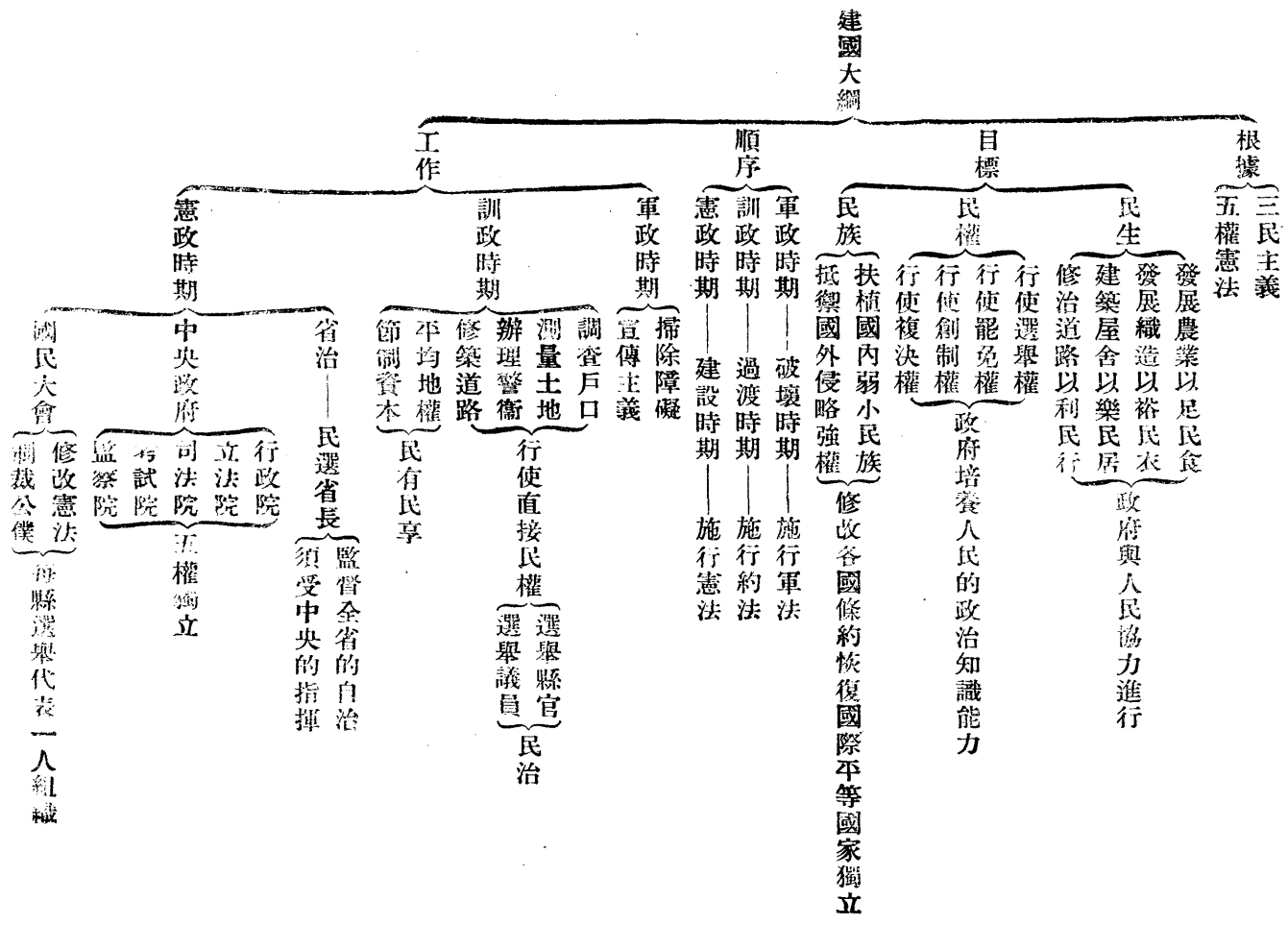
釋義：憲法頒布以後，中央政府，依照憲法所給予的職權，執行各項事務，而統治中央政府的權柄，歸於國民代表大會。就是國民大會，代表全國人民，對於中央政府，行使四種直接民權。故國民大會的職權，是專司憲法的修改，和制裁公僕的失職。

【二五】憲法頒布之日，即憲政告成之時；而全國國民，則依憲法行全國大選舉。國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府。是為建國之大功告成。

釋義：五權憲法頒布以後，憲政完全告成。那時中央政府和地方政府的關係，與政府治權和人民政權的關係，略如下表：



# 附 建國大綱表解





上海图书馆藏书



A541 212 0010 7962B

中華民國十六年五月初版

國民政府建國大綱釋義（全一冊）

【每部價洋二角五分】

（外埠酌加郵費匯費）

版權所有 不准翻印

編輯者 魏冰心

印刷者 中央圖書局

發行者 中央圖書局

印刷所 中央圖書局

經售處 世界書局  
上海四馬路中市

分經售處 各省共和書局

3-2131

641.



H34980