

中央陸軍軍官學校政訓處政治叢書第二種

建國大綱釋義

張鑑暄編



建
國
大
綱
釋
義

張
鑑
暄
編

中華民國十八年四月一日初版

版 權 所 有 翻 印 必 究

政治叢書
第一種

建國大綱釋義

全一冊實價大洋一角五分

講 述 者 張

鑑

暄

印 行 者 中央陸軍軍官學校政治訓練處

建國大綱釋義目錄

第一章 建國的意義

第二章 總理制定建國大綱的由來

第三章 建國大綱與三民主義五權憲法

第四章 建國步驟分爲軍政訓政憲政三時期的必要

第五章 建國大綱的具體計劃

第一節 軍政時期的具體計畫

第二節 訓政時期的具體計畫

甲 一般自治及民權的規定

乙 民生問題的規定

丙 中央與地方關係的規定

丁 訓政時期與憲政時期遞嬗的規定

第三節 憲政時期的具體計畫

第六章 建國大綱的切實性

第七章 結論

建國大綱釋義

張鑑暄講述

第一章 建國的意義

我們中國普通對於治理國政的名詞。多言『治國』。『言』經國。』總理建國大綱。以『建國』命名。實有深切的用意。我們於此就可以明瞭中國現在的狀況及國際地位了。原來我國歷來政治。雖時有治亂興衰之不同。但總是一個完整的國家。國家既然是現成的。所以只言『治』。『言』經。』只須『治之』。『經之』。得法。便可由亂而治。由衰而興。但自帝國主義侵入中國以後。八十餘年來。國家的主權。被帝國主義者蹂躪殆盡。滿清時代的昏庸君主。與民國以來的萬惡的軍閥。復前後與帝國主義爲緣。我國的地位。遂日益低落。不復成爲國家。而淪於次殖民地。我們知道。國家的要素。是土地，人民，主權。現在我們中國的主權。處處受限制。如關稅不能自主。領事裁判權不

能撤銷。祖界不能收回。外兵四處駐紮。都是違背主權獨立的原則。主權既不完整。自然不成爲獨立的國家。但是國民的責任。不能放棄。欲言救國。必須建國。所以總理的建國方略，建國大綱，皆以建國爲言。『建國』二字。至少昭示吾人三個意思。

(1) 既係建國。是將國家從新建造。另外樹立一個新國家。從前一切舊染。須根本剷除。

(2) 既係建國。絕非繼承舊國家的地位。故對於舊國家國際間一切不平等義務。無繼承之理。所以一切不平等條約。絕不能拘束新國家。

(3) 既係建國。卽係創造國家。吾人應知創業之難。絕非因循苟且瞻顧妥協所能集事。應以非常之精神。爲非常之努力。方足以成非常之舉功。

以上所述。建國二字。實有重大的意義。蓋必先建國。而後有國可治。總理在組織國民政府案演講中說『我們現在并無國可治，祇可說以黨建國。待國建好。再去治他。……』又說『革命黨之於國家。卽如柵寮之於洋樓。黨有力量。可以建國。故大家應有

此力量與思想。以黨建國。』這就可見總理以『建國』命名的意義了。

第一章 總理制定建國大綱之由來

總理何以制定建國大綱。建國大綱。何以至十三年始由總理明令公布。我們研究建國大綱。不可不明瞭其背景。茲分別言之於後。

(一)鑑於民元以後的政治現象 革命目的。在實行三民主義。增進人民幸福。自興中會以迄於今。精神一貫。但自辛亥革命以後。政治日非。人民痛苦。日深一日。論者不歸咎於革命步驟的錯誤。而懷疑于革命的本身。以爲民國的變亂。乃革命的結果。總理有鑒於此。乃制定建國大綱。說明革命的方法與步驟。以糾正以前之失。故在制定建國大綱宣言中有言。

自辛亥革命以迄於今日。所獲得者。僅中華民國之名。國家利益方面。既未能使中國進於國際平等地位。國民利益方面。則政治經濟羸羸諸端。無所進步。而分崩離

析之禍。且與日俱深。窮其致此之由。與所以救濟之道。誠今日當務之急也。夫革命之目的。在於實行三民主義。而三民主義之實行。必有其方法與步驟。三民主義能及影響於人民。俾人民蒙其幸福與否。端在其實行之方法與步驟如何。……辛亥之役。四月之內。卽推翻四千餘年之君主專制政體。暨一百六十餘年之滿州征服階級。其破壞之力。不可謂不巨。然至於今日。三民主義之實行。猶茫乎未有端緒者。則以破壞之後。初未嘗依預定之程序以爲建設也。蓋不經軍政時代。則反革命之勢力。無由掃除。而革命之主義。亦無由宣傳於羣衆以得其同情與信仰。不經訓政時代。則大多數之人民。久經束縛。雖驟被解放。初不瞭解其活動之方式。非默守其放棄責任之故習。卽爲人利用。陷于反革命而不自知。前者之大弊。在革命之破壞。不能了澈。後者之大病。在革命之建設。不能進行。

由此可知。總理痛心疾首於民國以來之政象。亟亟於制定建國大綱。明定步驟。以爲進行革命之途徑。矯正以往之錯失。這是制定建國大綱的第一個由來。

(二)鑑於人民政治觀念之薄弱 總理云「我們要求中國進步。造成一個極合三民主義五權憲法的國家。非用羣力不可。要用羣力。便是在合羣策羣力大家去奮鬥。不可賴一個人或一部分人用孤力去做。用孤力去做。所收效果。是很小很慢的。……民國以來。人民不知道怎樣做主人。忽然升到主人地位。還不知道怎樣做主人的方法。實行民權。所以那班官僚。便目無主人胡行亂爲。」這是總理期望人民來管理政治的演講。但是這無知無識的人民。如何才「肯來」管理政治。如何才「能夠」管理政治。就不能不靠訓政。所以建國大綱中。於訓政規定甚詳。處處爲人民管理政治着想。制定建國大綱宣言中有云。

現在多數人民。初未曾計及其本身利害何若。聞有毀法者不加怒。聞有護法者不加喜。可知未經軍政訓政兩時期。約法絕不能發生効力。夫民元以後。所恃以維持民國者。惟有臨時約法。而臨時約法之無効如此。則綱紀蕩然。禍亂相尋。又何足怪。本政府有鑑於此。以爲今後之革命。當廣續辛亥未完之緒而力矯其失。卽今後之

革命。不但當用力於破壞。尤當用力於建設。且當規定其不可踰越之程序。爰本此意。制定建國大綱二十五條。以爲今後革命之典型。建國大綱第一條至第四條宣布革命之主義及其內容。第五條以下則爲實行方法與步驟。其在第六七兩條。標明軍政時期之宗旨。務掃除反革命之勢力。宣傳革命之主義。其在第八條至第十八條。標明訓政時期之宗旨。務指導人民。從事於革命之進行。先以縣爲自治單位。於一縣之內，努力於除舊布新。以深植人民權利之基本。然後擴而充之。以及於省。如是則所謂自治。始爲真正之人民自治。異於僞託自治之名。以行其割據之實者。而地方自治已成。則國家組織。始臻完密。人民亦可本其地方上之政治訓練。以與聞國事矣。其在十九條以下。則由訓政遞嬗于憲政所必備之條件與程序。綜括言之。則建國大綱者。以掃除障礙爲開始。以完成建設爲依歸。所謂本末先後。秩然不紊者也。夫革命爲非常之破壞。故不可無非常之建設以繼之。積十三年痛苦之經驗。當知所謂人民權利與人民幸福者。當務其實。而不當徒襲其名。倘能依建國大綱以行。則

軍政時代。已能肅清反側。訓政時代。已能扶植民治。雖無憲政之名。而人民所得權利與幸福。已非藉憲法而行專制者可比。且由此以至憲政時期。所歷皆爲坦途。爲民國計。莫善於此。

觀以上所述可見總理疾首痛心於民智之薄弱。非實行訓政。不能導人民入於憲政之途。故制定建國大綱。以明定程序。這是制定建國大綱的第二個由來。

(三)鑑於黨員意志之薄弱及思想之滲亂 總理云「本黨革命。在十二年以前。過去的失敗。不知道有了多少次。譬如在辛亥年。假若有好「方法」。能實行「以黨治國」。我相信從南京政府以後。決不致弄到今日。」又說「本黨分子。此刻過於複雜。黨內的人格太不齊。令外人看不起。譬如許多黨員。總是想做大官。如果是得志的做了大官。便心滿意足。這些黨員的心理。以爲達了做官的目的。革命事業便算結束一樣。……當辛亥革命時。那班官僚。乘勢造成一種假輿論。謂革命軍起。革命黨銷。當時黨員咸誤信之。不知革命軍起。革命黨銷。實係官僚所假造的。而辛亥革命成功之後。革命黨

名義取消。中華民國。卽爲官僚武人所摧殘。十年來雖爲民國。實爲官僚國。革命主義未行。革命目的未達。僅有民國之名。而無民國之實。卒至釀成袁世凱帝制自爲。宣統復辟。武人專政種種惡現象。』

觀上所說可見總理以爲革命之不成功。由於黨員思想之不澈底。誤認『革命軍起革命黨銷。』所以制定建國大綱。明定三時期。說明軍政時期。不過爲革命之第一步。訓政憲政時期。有待於黨員之努力者甚多。黨員不能以軍事終了。而卸却革命的責任。在建國大綱宣言中有云。

建國大綱以掃除障礙爲開始。以完成建設爲依歸。本政府鄭重宣言。今後革命。勢力所及之地。凡秉承本政府之號令者。當以實行建國大綱爲唯一之職務。

於此可見建國大綱。爲建設新國家不可踰越之程序。凡屬黨員。當遵守勿渝。一致努力。這是總理制定建國大綱的第三個由來。

第二章 建國大綱與三民主義五權憲法

總理的著述很多。但概括言之。其所提倡者。不外三民主義。五權憲法。建國大綱。即指示吾人以實行三民主義五權憲法之途徑。

第一條 國民政府本革命之三民主義五權憲法。以建設中華民國。

第二條 依第一條規定。國民政府。應負責施三民主義五權憲法之全責。將來憲法之內容。自亦以三民主義五權憲法爲規範。（大綱第二條參照）其有違背三民主義五權憲法者。即於國家爲叛逆。應予以嚴厲之制裁。此在事實上爲必要。在法律上爲當然。至於三民主義五權憲法的內容。總理著有專書。大綱中不過摘其要旨以示途徑耳。

第二條 建設之首要在民生。故對於全國人民之衣食住行四大需要。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。建築大計劃之各式房屋。以樂民居。修治道路運河。以利民行。

建設之首要。何以在民生。因爲民生主義沒有實現。民族和民權主義。也要落空。從民權方面看。每日工作十四小時以上星期沒有休息的勞動者。即使給以選舉權。也沒

有投票的餘暇。選舉權終要落空。其餘行使罷官，創制，複決權的情形。也是一樣。我們決不能希望其因享受寒不能衣。飢不能食之民權。而停止其經濟生活上關係密切的勞動。從民族方面說。英國鑛坑深處的礦工。與日本的人力車夫。比非洲的礦工和中國的苦力。實在差不了多少。民族的威力。決不能充分保證人民的福利。所以民生沒有解決。民權發達和民族獨立的利益。都受影響。故建設之要。首在民生。必人民之衣食住行均得滿足。然後民權民族問題。才容易解決。

衣食住行四大需要。如何可以滿足。則必須『政府與人民協力』。政府固應極力圖謀。開發各種實業。人民尤須擁護政府。使之盡量發展國家經濟。上下一心。共謀建設。

第三條 其次為民權，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。

甚麼是民權。就是人民管理政治的力量。以人民管理政事。便叫做民權。但是中國現在的情形。人民的知識能力。雖能夠管理政治的程度。相差甚遠。故政府當負訓導之

責。充分訓練。使之能實行選舉，罷官，創制，複決，四權。（四權行使方法詳三民主義）

第四條 其三爲民族故對國內之弱小民族。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。

民族主義。就是主張一切民族有自決的權利的主義。換句話說。就是主張建立民族國家的主義。他的根本精神。便是民族自決。『對於國內之弱小民族當扶植之使之能自決自治』。便是承認國內各民族的自決。『對於國外之侵略強權政府當抵禦之』。便是主張中國民族自求解放。主張中國民族的自決。『修改各國條約』。便是自求解放必要的手段。『恢復國際平等國家獨立』。便是中國自求解放的目的。

綜觀第四條意義。我們可認識革命工程的巨大。前程之遙遠。對國內弱小民族。宜如何扶植。纔能使之自決自治。對國外強權。宜如何抵禦。纔能使之不能向我侵略。如

何纔能恢復國際平等。國家獨立。這些艱難而重大的責任。都擱在我們革命黨員身上。前路茫茫。真使我們思念及此。一刻難安。

國內弱小民族。如蒙族藏族等之自決自治權。我們固根本承認。我們承認各民族的自決自治。再聯合各民族而成一極大的三民主義的國家。但是我們雖承認其原則。而他們能否自決自治。還是問題。故「扶植」的責任。應由政府擔負。

以上二三四條爲總理對於三民主義的概括詁釋。其於五權憲法下的政府組織。則於第十九條指示之。

第十九條 在憲政時期。政府當完全設立五院，以施行五權之治，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，（詳釋見五章）

總理生平思想之結晶。爲三民主義五權憲法。故建國大綱首揭三民主義五權憲法之真義。對三民五權爲具體的規定。互相關發。精神一貫。我們應當連帶研究不能彼此分離的。

第四章 建國步驟分爲軍政訓政憲政三時期的必要

第五條 建設之程序分爲三期。一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。

建國的步驟。何以分爲三期。建國大綱宣言中。已經剴切說明。蓋不經軍政時期。則革命之障礙無從掃除。一切反革命勢力。無由根本消滅。譬諸潰爛之疽。不經割治。不能去舊生新。但割治以後。病人元氣已虧。生理上發生很大的變化。此時病人的飲食行動。都須由醫生負責看護療養。方能逐漸回復健康。若立刻聽病人自由。則危險甚大。軍政時期後。必須繼以訓政時期。也就是這個道理。國家當軍政之後。一切舊制度。已經破壞。舊思想。也根本動搖。但是新的制度。新的思想。尙未成立。當這個時期。人民無自治能力。無中心思想。即使得到自由。得到權利。也不能使行。將如總理所說的美國黑奴初被解放的情形一樣。若於此時便想施行憲政。必如大綱宣言中之所說。生出兩種結果。第一是人民對於政治。完全不管。第二是人民被野心家利用。民國元年以

後。政治上不軌道。時而帝制，時而復辟，時而軍閥專權，時而官僚執政，人民無所可否於其間。都是未經訓政的原故。總理有見及此。故於軍政時期之後。定為訓政時期。由領導民衆革命的國民黨。施行訓政。以養成人民參政知識及習慣。譬如醫生對病人施行手使之術後。不負療養看護之責一樣。至經過訓政以後。人民了解主義。已受民權行的訓練。然後照三民五權的憲法。開始憲政。以政權還於人民。（大綱第二十四五條參看）人民才能享受永久的革命幸福。這就是建國步驟分爲三時期的必要。又總理在革命方略中所言革命步驟。與建國大綱宣言可以互相發明。并節錄之。

專制時代。人民之精神與身體。皆受桎梏。而不能解放。故雖有爲國民利害着想。獻身以謀革命者。國民不惟不知助之。且從而非笑與漠視之。此事之必然者也。雖欲爲國民之嚮導。然獨行而無與從。雖欲爲國民之前鋒。然深入而無與繼。故從事革命者。於破壞敵人勢力以外。不能不兼注意於國民建設能力之養成。此革命方略之所以必要也。予之革命方略。規定革命進步之時爲三。第一爲軍政時期。第二爲

訓政時期。第三爲憲政時期。……（中略）……革命方略。大要如此。果能循此而行。則不但專制餘毒。滌除淨盡。國民權利。完全確實。卽國民建設之能力。亦必穩健而無虞。何致有政客播弄與軍人橫行哉。……不幸辛亥之役。忽視革命方略。置而不議。格而不行。於是根本錯誤。枝節橫生。民國遂無所恃以爲進行。此真可爲太息痛恨者也。……

由軍訓時期。一蹴而至憲政時期。絕不予革命政府以訓練人民之時間。又絕不予人民以養成自治能力之時間。於是第一流弊。在舊污未由蕩滌。新治未由進行。第二流弊。在粉飾舊污。以爲新治。第三流弊。由發揚舊污。壓抑新治。

更端言之。卽第一民治不能實現。第二爲假民治之名以行專制之實。第三則并民治之名而去之也。此所謂事有必至。理有固然者。

我們讀總理遺著。言之甚爲痛切。於革命分爲三時期的必要。就可明瞭了。

第五章 建國大綱的具體計劃

總理既爲同志制定建國大綱。將建國分爲三時期。猶恐同志見解各殊。對於三時期中的建國步驟。緩急或不一致。故對三時期的工作。都爲具體的規定。何種情況。爲軍政時期。到何種情狀。則過渡於訓政時期。何種情況。才能過渡於憲政時期。都有具體的規定。故建國大綱。非僅一種高深的理論。乃含有極切實的具體性。使我們着着遵守的。茲將各時期的具體規定。分述如下：

第一節 軍政時期的具體計劃

第六條 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。

依此規定。我們可以認識，在軍政時期。有二大工作。其（一），即用兵力以掃除國內之障礙。原來革命的發生。是由於舊日政治制度。經濟組織和人民思想。均不合現代的需要。而必須加以徹底改革。方足以謀人民的生存和國家的進步。但是舊制度，舊組織，和舊思想的存在。其背後必有大力者爲之護持。故推翻舊制度，舊組織，和舊思

想。必須打倒其護持者之實力。方可以成功。用兵力以掃除障礙。爲必不能避免之事實。此種武力之使用。乃出於時代的自然要求。與其他的任何內戰有別。革命既須用武力。則不能不統一事權。事權集中。然後指揮調遣，徵發，供應，方能運用自如。此爲軍事上一定之原則。故規定在軍事時期。一切制度。悉隸屬於軍政之下。惟於此有當注意者。『一切制度』一語。係指軍政時期之『政』字而言。不包含『黨務』在內。故『以黨治軍』『黨權高於一切』的原則。即在軍政時期。亦屹然不能動搖。

國內的障礙。究竟是什麼。我們根據第二次全國代表大會宣言。可分之爲五種。清黨以後。共產黨爲極大的障礙。合之可得六種。舉之如下。以明掃除的目標：

(一)帝國主義 國民革命努力之目標。在打倒帝國主義。蓋帝國主義者欲使中國永爲其次殖民地。其所採之方法。爲阻遏中國之革命運動。遮斷國民間之各階級聯合。其勢力充滿國內。故當予以掃除。(參看第二次代表大會宣言)。(又帝國主義時。人多以爲係對外之目標。實則其勢力充滿國內。且勾結國內各種反革命份子。破壞革命。故

掃除國內障礙時。不能不先及帝國主義)。

(二)軍閥 軍閥之目的。在掠奪國家及人民之利益。其惟一之手段。在擁兵自衛。其所豢養之軍隊。不知有國家。不知有人民。其生活復至為痛苦。戰時則驅之死地。平時則不免於飢寒。由是大多數之兵士。遂被迫而為盜賊之舉動。以自絕於人民。而為將領者，則惟知相斫以求其大欲。於是兵戈相尋。而莫知所屆。故軍閥不除。國內永無相安之日。

(三)貪官污吏 凡民主之國家。所謂官吏。本人民之公僕。其自身實為人民。於執行國家之政務及事務時。乃為官吏。而中國之貪官污吏。則於士農工商之外。自成一階級。其結果惟有助軍閥為虐。以掠奪國家及人民之利益藉以自肥。故貪污不除。吏治永無澄清之日。

(四)買辦階級 帝國主義如虎。而買辦階級則為之狼。帝國主義恃之。對於中國國民。得以擇肥而噬。而買辦階級。則於無數中國國民被噬之殘尸中咕囁其血肉。以糜

其下流之慾望。

(五) 土豪劣紳 此爲封建制度之餘孽。其在鄉村間，自爲刀組。而以人民爲魚肉。其爲厲於人民。甚於盜賊。

(六) 共產黨 以上五者。爲第二次全國代表大會之所列舉。其時共產黨混迹本黨。尙口稱努力國民革命。迨後逆跡暴露。乃知其爲國民革命之最大敵人。彼輩殺人放火。欺騙農工。攪亂社會組織。提倡階級鬥爭，絕滅人道。慘無天日。故欲革命成功。人民樂業。對於萬惡的共產黨。非剷除淨盡不可。

其第(二)項工作。卽宣傳主義。以開化全國的人心。而促進國家的統一。此全爲黨部的工作。與政治的運用。蓋軍隊僅能消除國內的障礙。積極的統一大業。須賴宣傳的力量以完成之。宣傳的重要。和宣傳的方法及效果。總理說得很明白。茲節錄之。

想造成一個大中華民國。就是要宣傳主義，主義的力量大過武力。用主義來建國萬萬里都是來朝的。用武力去征服人近至咫尺。都是反叛的。(主義勝過武力)。

我們用已往的歷史證明起來。世界上的文明進步。多半是由於宣傳。譬如中國的文化自何而來呢。完全是由於宣傳。大家都知道中國最有名的人是孔子。他周游列國。是做什麼事呢。是注重宣傳當時堯舜禹湯文武周公之道。他刪詩書作春秋。是注重後世宣傳堯舜禹湯文武周公之道。所以傳播到全國。以至於現在。……我們政黨宣傳有憑據的道理。還怕不能成功嗎。要政治上切實的道理實行出來。統共有兩個方法。一種是武力……一種是靠宣傳。使人心悅誠服。情願奉令去行。這種方法。在中國歷史上不多見。……從前不專用武力的。祇有湯武革命。他們起初用七十里和百里的地盤做根本。造成良好政府。讓全國人都佩服。所以後來用兵。一經發動。便東面而征西夷怨。南面而征北狄怨。全國人都是很歡迎的。不專用兵力。便統一中國。他們當初要造成良好政府。讓人民佩服的事業。便是注重宣傳。後來全國人歡迎。不和他們反抗。便是因為受過了宣傳。所以當時中國人民。便享幾百年幸福。後人都說他們的革命。是順乎天而應乎人。到了現在。人類的政治思想極發達。

。民權的學說極普遍。更不可專用兵力。必要人心悅誠服。都歡迎我們的主義。那才容易成功。革命成功極快的方法。宣傳要用九成。武力祇可用一成。

諸君擔任宣傳的任務。應該有恆心。不可虎頭蛇尾。今日熱心奮鬥。明日便心灰意冷。因為要人心悅誠服。不是一朝一夕，一言一動能彀收效果的。必要把我們的主義。潛移默化。深入人心。那才算有效果。我們要能夠收到這種效果。便非請諸君對於這種宣傳做繼續的工夫不可。如果不能繼續做去。便是不明白革命的道理。假若真明白革命的道理。便有恆心。因為革命是有目的的。要達到一定的目的。便不致中途廢止。我們一定要達到這種目的。那就是我們的志氣。無論什麼人。都要一定的志氣。有志者，事竟成。

以上所說的。是宣傳的重要。和宣傳的方法。至於宣傳的效果如何。我們再看總理說。

武昌起義。表面上雖然是軍事奮鬥的成功。但是當時軍隊。並不是本黨訓練的。因

爲沒有起義之先。他們受過了我們的宣傳。明白了我們的主義。才爲主義去革命。所以這種成功。完全是由於宣傳奮鬥的成功。一經發動。便馬到功成。那些清兵有自動力的原因。全是我們宣傳的效果。像這樣用敵人的軍隊來做我們的事業。所收的效果。是何等大呢。

這是總理所說的武昌起義的宣傳效果。講到我們前年北伐。不到兩年。由廣東打到北平。人民一致幫助。中間加入革命的軍隊。也非常之多。這都是宣傳的效果。所以在軍事時期。宣傳主義，開化人心的工作。是非常的重要。

軍政時期有一定之界限。非可以任意延長。爲武人專政之口實者。

第七條 凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。

於此可知軍政時期之長短。以軍事進展之遲速爲斷。一省完全底定。卽爲訓政開始的時期。

第二節 訓政時期的具體計畫

訓政爲建國大綱中的特色。亦爲時人論難最多處。不明訓政之精義者。往往以本黨訓政。比之於一黨專政或階級專政之倫。因謂『黨治抵觸民治』。此大謬也。一黨專政與階級專政。其精神與目的。皆以政權專於一黨或一階級爲歸宿。本黨訓政。則其精神與目的。實以政權付諸國民爲歸宿。前者爲專制的。而後者爲民主的。其趨詣蓋正相反也。不獨不能抵觸民治。而且爲完成民治之手段。數年前歐美學者。亦嘗以一黨專政之流弊。質疑於總理。但聞訓政之說。卽翕然嘆服其所謀之遠。所慮之周。而無可復難矣。且今之革命後新興諸國家。莫不特有賢明之政府領導一切。故其政治之進步甚速。惟不知闡明訓政之真義。是其缺點。本黨獨能標明斯旨。誠實的與全國民衆共期底於憲政之完成。此則其他革命新興諸國所莫能及者。况自事實上言之。吾人既以黨的力量掃除革命之障礙。則當以黨的力量，造成真實的統一。且必以黨的力量，負起訓政之全責。促進全國民衆。使人人有管理政事之能力。然後統一始有充實之生命。將來憲政。始有深厚之基礎。故訓政時期的工作。我們當依照建國大綱之所計劃。實切完成之。軍政時期所

得之勝利。方能垂諸久遠。今後本黨能否保持內外人心一致付與之信仰。完全以在訓政時期中能否建設以爲斷。本黨主義之完善。及掃平軍閥之能力。卽帝國主義者。亦不能不公認之。至本黨今後主義之實施建設國家之能力。則凡反革命者，不革命者，皆欲伺隙而加之譏評。是故今日中國國民革命之友與敵。咸集其視線於本黨。亟欲一瞻其軍政告終訓政開始時期之舉措爲何若。吾人舉能訓政之大任以應國民之需要。一新世界之耳目。則黨與國俱興。不然則昔日凡爲中國革命之敵者。必將捲土重來。今日凡爲國民革命之友者。必將助敵以臨我。則黨必敗國必亡。今日非株守舊事所獲勝利之時期。乃領導同志提挈國民進而企求國家遠大目的之時期。須從此種偉大之使命上證實本黨建國之能力。樹立中國民族未來之丕基。自政治一方面言之。革命實爲一政權移易之問題。本黨於此問題所定之原則始終求斬以軍政之程序。奪取政權於帝國軍閥之手。經訓政之程序而付諸國民。誠以積數千年來專制之餘。大多數人民於政治意識與經驗兩皆缺乏。驟欲昇之以政權。其勢力必至復爲強暴所刼取。總理在日。追懷往事。每以十餘年來軍閥刼

持政權之肆惡流毒。實坐於民國元年黨員不遵訓政程序之過。故生平於其所定革命方略。持之最堅。且本之以定建國大綱。明示三民主義實現之步驟。而猶慮國人之不易喻其精神也。再從而標其旨曰以黨建國，以黨治國。期能曉喻於全國民衆。夫以黨建國者。本黨爲民衆奪取政權創立民國一切規模之謂也。以黨治國者。本黨以此規模策訓政之効。能使人民自身能確實使用政權之謂也。於建國治國之過程中。本黨始終以政權之褫母自任。其精神與目的。完全歸宿於三民主義之具體的實現。

訓政時期的工作。至爲繁賾。亦至爲重要。革命是否可以完全成功。和人民能否享革命的幸福。全看訓政時期的工作如何。否則軍政時期所犧牲的代價。將等於虛擲。民生痛苦。仍不能解除。國民革命的最後目的。仍不能達到。所以軍政之後須繼以訓政。立定方針。步步向前。革命才有成功的一日。茲將大綱中規定訓政時期的工作。依次述之於下。

(甲)一般自治及民權的規定——訓政時期之重要工作。多趨重要於縣政。而以政府曾

經訓練考試合格之人員協助之。以收中央與地方聯絡之効。故大綱中於自治問題。言之甚詳。

第十八條 縣爲自治之單位。

第八條 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，其程序以全縣人口，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。

第九條 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。

依上規定我們應有下列兩點認識。

(A) 縣何以爲自治之單位 自治事務。極爲繁瑣。單位太廣。則籌備難周。且總理所主

張的直接民權。如創制，如複決。在歐美學者的意見。謂宜於小國。而難施行於大國。故在瑞士能運用自如。而他國則難普遍施行。總理則以中國雖大。但將自治單位縮小。自能運用。又總理所主張之自治。爲真正人民自治。與「聯省自治」之以省爲單位。成爲變相之割據者。完全不同。總理在革命方略中論之極詳其言曰。

軍政時期及訓政時期所最先著重者。在以縣爲自治單位。蓋必如是。然後民權有所託始。主權在民之規定。乃不至成爲空文也。今於此忽之。其流弊遂不可勝言。第一，以縣爲單位。所以移官治於民治也。今既不行。則中央及省。仍保存其官治狀態。專制舊習。何從打破。第二，事之最切於人民者。莫如一縣內之事。縣自治尙未訓練。對於中央及省。何怪其茫然不知津涯。第三，人口清查。戶籍釐定。皆縣自治最先之務。此事既辦。然後可以言選舉。今先後顛倒。所謂選舉。適爲劣紳土豪之求官捷徑。無怪選舉舞弊。所在皆是。第四，人民有縣自治以爲憑藉。則進而參與國事。可以綽然有餘裕。與分子構成國體之學理乃不相遠。苟不如是。則人民

失其參與國事之根據。無怪國事操縱於武人官僚之手。以上四者。情勢顯然。

(B)在自治未完成以前政府應負協助之全責。這就是訓政的「訓」字工夫。政府與人民由此聯成一氣。政府的政策。固賴人民擁護。人民的自治。尤完全賴政府「協助指導」。

以上所論。爲各縣自治與政四權行使的一般規定。詳細實行的方法。載總理所定的地方自治開始實行法中。卻同志元冲所著之訓政時期地方行政計畫。亦可參證。茲詳述之如次。以爲實行自治之參考。

(一)調查人口。不論土著或寄居。悉以現居是地者爲準。一律造冊。列入自治之團體。悉盡義務。同享權利。其本爲土著而出外者。其家族應爲之代過義務。回家時乃能立享權利。否則於回家時以客藉相待。必住滿若干年。盡過義務。乃得同享此自治團體之權利。地方之人。有能享權利而不盡義務者。其一爲未成年之人。或以二十歲爲準。或以十八歲爲準。隨地所宜。立法以定之。此等人悉有享受地方教育

之權利。其二爲老年之人。或以五十歲爲準。或以六十歲爲準。隨地所宜。立法規定之。此等人悉有享受地方供養之權利。其三爲殘疾之人。有享受地方醫治供養之權利。其四爲孕婦。於孕育期間，免一年之義務。而享受地方供養之權利。其餘人則必當盡義務，更得享權利。不盡義務者。停止一切權利。故於調查戶口時。須分類登記之。每年清理一次。注明變更。列入年冊。（自治開始實行法清戶口條）。

（二）測量土地 設地方管理機關。先測量本區域以內之土地。並區別其爲公有，私有。凡屬公有之土地。又分別其爲已耕，未耕，或不能耕。再分別其爲平地，山地，沼澤，肥升，礮瘠，分別加以開墾。按土地之性質。作爲農業，魚業，林業，畜牧，居住，交通，之用。其私有之土地。未墾者，促令開墾。以後土地之買賣。由土地管理機關專司其事。人民不得私相授受。（訓政時期地方行政計畫測量土地節）

（三）整理警衛 先由考試機關。考錄若干警務人員。以供開辦及臨時整理之應用。同時組織警務學校。或警務講習所。養成大批警務人才。以作根本改造之用。然後

礙事整理地方警察。淘汰不合格者。另行編練。各軍淘汰之兵士中。如有勤謹而無惡習者。亦可挑學一部分。作警士之用。（訓政時期地方行政計畫整理警務節）近蔣總司令編遣軍隊計畫。現有軍隊。除編成國軍憲兵之外。以若干軍隊改編為警察及保安隊。並擬由中央辦大規模警察學校亦係注重地方警察之意。

（四）修築道路 道路者。文明之母也。財富之脈也。試觀世界今日最文明之國。即道路最多之國。此其明證也。中國最繁盛之區。即交通最便利之地。此又一明證也。故吾人欲由地方自治，以圖文明進步。實業發達。非大修築道路不為功。凡道路所經之地。則人口為之繁盛。地價為之增加。產業為之振興。社會為之活動。道路者。實地方文明貧富所由關也。地價既定之後。則於自治範圍之內。公家可以自由規畫。以定地方之交通。而人民可從事於戮力修築道路。所謂人民義務之勞力。宜首先用之於此。道路宜分支路，幹路，兩種。幹路以同時往來通過兩輪自動車為度。此等車路。宜縱橫遍布於境內。並連接於鄰境。築就之後。宜分別保管。時時修

理。不使稍有損壞。如地方有水路交通。尤宜時時修理保存。無使稍有積滯。務期水陸交通。兼行並到。道路一通。則全境必立改舊觀。從此地方之進步。必不可思議矣。

上項所述爲總理對於訓政時期特別舉出之要政。亦卽第八條之所列舉規定者。至於四權之如何訓練行使。則詳三民主義中。不具述。

(乙)民生問題的規定 關於訓政時期各縣的民生問題。大綱中規定如次。

第十條 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。地方政府則照征稅。并可隨時照價收買。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。而原主不得而私之。

第十一條 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。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。興夫種種公益之需。

第十二條 各縣之天然富源。與夫大規模之工商事業。本縣之資力不能發展與辦，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。

第十條所定。爲平均地權之方法。在民生主義。言之甚詳。地方自治開始實行法第三項云。

自治興辦後。其地方之發達與進步。必有出人意料之外者。而其影響於土地者必尤大。如童山變爲森林。石田變化爲壤沃。僻隅變爲市場。前此值數元一畝之地。忽遇社會之進步發達。其價乃增數百元數千元一畝不等。其有地者。不勞心。不勞力，無思無維而坐享其利矣。細考此利何來。則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力焦思以經營之社會事業。而其結果則百數十之地主享其成。天下不平之事。孰過於此。此地價不可不先定。而後從事於公共經營也。定地價之法。以何爲便乎。當十年前。英國行之。按價抽稅。其定地價之時。設一專官以估定時價。經官估定之後。

地主則照價抽稅。值百抽幾。如地主以爲估定太高。不甘出稅。可以上控於專判衙門。由衙門再判爲準。其於定地稅一事。專設兩級機關以董理之。英人視之以爲便利。而在吾人地方自治施行之時。倘效此舉。不獨不便。實亦障礙難行也。然則當以何法爲之。予以常由地主自定之爲便。其法以地價之百分抽一。爲地方自治之經費。如地每畝值十元者。抽其一角之稅。值百元者。抽其一元之稅。此爲抽稅之一方面。隨地主之報多報少。所報之價。則永以爲定。此後凡公家收買土地。悉照此價。不得增減。而此後所有土地之買賣。亦由公家經手。原主無論何時。祇能收回此項所定之價。而將來所增之價。悉歸於地方團體之公有。如此。則社會發達。地稅愈增。則公家愈富。由衆人所用之勞力以發達之結果。其利益亦衆人享有之。不平之土地壟斷。資本專制。可以免却。而社會革命。罷工風潮。悉能銷弭與無形。此定價一事。實吾國民生根本之大計。無論地方自治，或中央經營。皆不可不以此爲着手之急務也。……

第十一條 規定地方財政之收入與用途。於國計民生。雙方兼顧。『山林川澤之息，礦產水力之利』二項。係解釋公地之生產而言，於小規模之私人產業。並無影響。至育幼養老。濟貧救災，醫病，皆由地方辦理，此為社會主義之原則。

第十二條 所定乃根據經濟學上之生產原則。謀資本之擴充。與生產力之增大。所獲純利，中央與地方均分。則國家資本與地方財富。同時增進。

(丙)中央與地方關係之規定 中央與地方之相互關係。在廣土衆民之國家。常為政治之爭點。總理於大綱中規定如次。

第十三條 各縣對於中央政府之擔負。當以每縣之歲收百分之幾為中央歲費。每縣由國民代表定之。其限度不得少於百分之十。不得加於百分之五十。

第十四條 每縣地方自治政府成立之後。得選國民代表一員。組織代表會。參與中央政事。

第十五條 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。

吾人應知。中央與地方之關係。以財政爲重要問題。民國以來。中央威信失墜。地方把持財政。視爲當然。除搜括外。且常向中央請款。中央無術點金。則仰給於外債。帝國主義者遂得乘機操縱。以肆其政治上經濟上之侵略。致造成中國今日之局面。總理有鑒於此。根據財政原則，規定各省對於中央之担負。但又恐中央或不顧地方之痛苦。故於担負額設一標準。由國民代表定之。

大綱第八條規定中央應派曾經訓練考試合格之員。到各縣協助人民籌備自治。於十四條。復規定自治政府成立之後。得選舉國民代表一員。以組織代表會參預中央政事。使中央與各縣。成一連環式的緊密關係。永無隔閡之虞。前後輝映。實稱精絕。

考試既爲獨立一權。其權之行使。應絕對屬之於中央。在法理上方有根據。事實上亦有統系。且便於人才之支配。故大綱十五條規定「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」總理提倡考試。明言係採取中國最好的古法。中國向來的考試權。均屬中央。絕沒有由地方自由舉行的。雖然考試的地點。可以分在各省或

各縣。但是「開科取士」。總是中央的特權。主持的人。必須中央特派。總理規定無論中央與地方官吏須由中央考試。實鄭重言之。必須如此。用人方有一定的途徑。現在各省。甚至各機關。往往自由考試。這種辦法。爲一時權宜則可。將來定制。必須加以糾正。因爲自由考試，有兩種流弊。第一是主持考試的人的主試資格。無法理上的根據。第二是人才由各方自由拔取。將來仍不免門戶之見。至若到憲政時期。國憲省憲。均已制定。則屬於一省事權之範圍內的用人。當可由各省自行考試。此則應在考試權的範圍內。詳細規定。

(丁)訓政時期與憲政時期之遞嬗

第十六條 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。

第十七條 在此時期。中央與省之權限。采均權制度。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。不偏於中央集權。或地方分權。

第十九條 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。其序立如下

。曰行政院。曰立法院。曰司法院。曰考試院。曰監察院。

第二十條 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。

第二十一條 憲法未頒布以前。各院長皆歸總統任免而督率之。

第二十二條 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，以備到時採擇施行。

第二十三條 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。

十六條規定，凡一省全數之縣。皆達完全自治者。爲憲政開始時期。這個憲政開始時期。專指一省而言。所以在此時期中。有某某等省。已行憲政。而在全國尙係訓政時期。已行憲政之省。可開國民代表會選舉省長。監督省行政。同時受中央指揮。執行該

省內屬於國家之政務。

民選省長。是否執行國家之政務。此有美制與歐洲大陸制之制。在歐洲大陸制。常以中央立法事件之一部分。付諸各邦代為執行。而中央政府僅保留一種監督權。例如舊德意志憲法。對於關稅問題是。亦有一部分由中央政府之機關與官吏直接執行者。例如郵電問題。在瑞士等國概由中央立法並由中央代為執行是。反之如美制。則令中央與各邦完全分離。中央立法事件。由中央政府及其在各邦所設之行政官吏自為執行。而不假手於各部。

總理規定省長執行一省內屬於國家之政務實採歐制。現在中央在各省。亦設有直轄官吏執行職務。蓋全與歐大陸制相同。

一省之憲政。既經開始。中央與地方之權限。有劃分之必要。總理主張採均權主義。蓋以為採集權主義則恐「大軍閥挾持其暴力以把持中央政府。復利用中央政府以彌充其暴力。」純採分權主義。則恐「小軍閥各占一省。自謀利益。以與中央抵抗。」惟均

權主義。調和於二者之間。凡事務有全國一致之性質者屬之中央。有因地制宜之性質者屬之地方。既不虞中央有專制之嫌。復不虞各省有割據之弊。斟酌損益。斯爲盡善。至何種事項。有全國一致之性質。何種事項。有因地制宜之性質。將來應於憲法中明確規定。以免糾紛。

就憲法上劃定中央與地方事權之形式而言。實際美制與坎制之異。茲略錄之，以資參證。

美制係單獨列舉中央事權。而以未經列舉之權歸之地方。坎制則雙方列舉。而以不及列舉之權。歸之中央。美國造憲諸人。以爲國家事務。至爲繁瑣。如求一一於憲法上明白規定。殆不可能。遂僅於憲法上明白列舉中央事權。而以未經列舉者歸之各邦。以故普通稱美國中央事權爲列舉。各邦事權爲概括。坎拿大造憲諸人。卻因美國憲法。不免誘致中央與各邦權限上之衝突。遂於憲法上將中央與各邦之事權。均明白規定。然列舉者終不能包括一切事權。於是復以未經規定之殘餘權與諸中央。蓋坎憲之成立。恰在南北

戰爭之後。造憲諸人。頗傾向集權之一面。自不願更以殘餘權歸諸地方也。惟是坎制之取雙方列舉。原以救美制之窮。然雙方列舉。亦自有其困難。因甲方列舉之事權。其性質與其詞義嘗不免與乙方列舉之事權有互相掩映之處。由是雙方之衝突。亦極所難免。總理之主張。採均權制。不偏於集權。亦不偏於分權。完全以「事務之性質」而定。此爲一大進步。因爲近來的國家觀念。已經從主權者的國家觀。變到事務員的國家觀了。在主權者的國家觀之下。中央與地方所爭的是權。所以那時所討論的大半是權力問題。在事務員的國家觀之下。中央與地方所爭的是職務。故應以「事務之性質」而分。這是一個很進步的觀念。

照十七條的文義看來。自然中央與地方均當採列舉主義。但是爲立法者想像不及雙方均未列舉之事務如果發生。應如何辦法。在十七條之當然解釋。既不採美制之歸之地方。復不採坎制之歸之中央。仍當以「事務之性質」爲斷。分別劃分。這是第二個進步。因爲如採美制。則偏重分權。如採坎制。則偏重集權。將來均不免流弊。

兩方均未經列舉之事權。中央與地方如發生爭議時。究由何種機關以爲之裁判。大綱中未曾規定。在此情形。有主張以最高法院爲之裁判者。（民十二中華民國憲法如此主張該憲爲掩護賄選之醜而制定絕對無効但可見學說上亦有此主張）實則全不合理。因爲何種事件。爲關係國家之事項。何種事件。爲關係一省之事項。純是一個政治問題。法院爲解釋法律機關。以之處理此種政治性質之爭議。大不適合。且難免不因事而動搖法院之獨立。依總理之主張。主權在民。則中央與地方發生權限爭執時。其權究付之中央或地方。應由國民大會決定。方符均權之旨。

各國法制於中央地方權限之劃分亦不全屬一致。大概如軍事，外交，交通，關稅，……等項。屬之中央。內務，教育，農務等事。因與各地人民之生活，風俗，語言，文化等有關。屬之地方。茲將美瑞俄各國中央列舉之事權略舉如下。以資考證。地方之事權，從可推知矣。

（1）美國中央政府所管理的事權大體如下

- (一) 一切外交及宣戰媾和
- (二) 海軍及陸軍
- (三) 聯邦法院
- (四) 內交的貿易通商
- (五) 貨幣
- (六) 版權允許及專賣特許
- (七) 郵政局及郵政道路
- (八) 充前列各項所用的財政
- (九) 反對不正當的州立法而保護市民
- (十) 交通行政
- (十一) 勞動待遇

以上爲美國中央政府之事權。此外所有的立法行政。都爲各邦所有。中央的立法部

行政部不得干與。

(2) 瑞士憲法中央政府的權限大體如下

(一) 中央政府有同外國宣戰媾和締約的唯一權力。尤其有締結貿易通商條約的權力。

(二) 各邦發生爭議不得以武力解決，須由中央政府判定。

(三) 中央政府可以自費或補助費建築公共工程。

(四) 中央政府有指揮監督河水森林的警察權力。

(五) 中央政府有管理漁獵的立法權。

(六) 關於鐵道的修築及工事立法屬於中央政府的權限。

(七) 中央政府得設立聯邦大學及別的高等教育機關。

(八) 關稅由中央政府管理中央政府得征收出口稅及入口稅

(九) 郵政電報

(十)貨幣

(十一)權衡度量

(十二)勞動保護

(十三)製造軍火

(十四)保險事業

以上諸事都爲瑞士中央的特權其列舉比美尤爲詳細

(3)蘇俄之中央權限如下

(一)於國際關係定聯邦之代表

(二)聯邦外部國境之變更

(三)戰爭之宣告及和約之締結

(四)關於新共和國之聯邦加入時條約之締結

(五)外債之募集

- (六) 國際條約之批准
- (七) 定內外貿易商業之基礎
- (八) 定國民經濟之基礎及一班方針並關於權利之讓渡契約
- (九) 籌計運輸及郵電事業之調
- (十) 定聯邦各國武力之基礎
- (十一) 聯邦歲計預算之認可通貨信用制度及聯邦共通稅各共和國稅及地方稅
- (十二) 關於土地之整理使用及土地森林河灣之利用一般原則之制定
- (十三) 關於移住共通法律之制度
- (十四) 裁判制度及民法刑法之制度
- (十五) 關於勞動法規之制定
- (十六) 關於國民教育一般原則的制度
- (十七) 關於國民衛生共通法律之制度

(十八) 定度量權衡各制度

(十九) 聯邦共通統計之編成

(廿) 關於外國人權利之共通國籍法之根本的立法

(廿一) 關於大赦事項

(廿二) 關於各共和國所發布之法律規則有破壞聯邦盟約者之廢止

此多德國新憲法列舉更詳(參攷世界聯邦共和國憲法及聯邦政治)我們制定憲法時。都可參證。

一省憲政。既經開始。人民都能實行四權。有節制政府之能力。同時自應施行五權。以健全政府之本身。故在此時期。中央亦當完成五院。使上下有所統屬。但此時的中央。究在訓政時期尚須勵行黨治。五權以上。猶不能不統以黨權。非完全獨立者。故曰『行五權之治』

總理規定五權之實施極爲慎重。良以制度之改革與成立。必應於時代之要求。若客觀的條件未備具。而爲超時代的主張。急遽設立。必至扞格難行。彼時人民不加別擇。

不知客觀條件之未備。將疑及於制度之本身。總理規定實行五權極爲慎重。就是這個道理。

行政院所規定的各部。與五中全會所規定國民政府的各部無甚差異。惟照五中全會決定。於各部之外。尙設建設委員會。設計委員會。僑務委員會。蒙藏委員會。參謀部。訓練總監部。軍事參議會等機關。則爲應時事的必要而設立的。

廿一條規定。五院院長。皆由總統督率而任免之。總統之在今日。已無存在之可能。吾人祇能與本黨總章中之「總理」同視。作爲永久之紀念而已。

廿二條規定。可見總理的民治精神。以總理學問之深。經驗之富。對於五權憲法之詳明的規定尙未肯輕易主張。必讓之於立法院之起草與國民大會之決定。良以憲法爲國家的根本大法。必待諸全國人之公意也。惟起草者亦未可任意撰擬。必根據於建國大綱與訓政憲政兩時期之成績以決定條文。

廿三條規定。開國民大會。議定憲法。正式頒布。全國乃由訓政時期。而進於憲政

時期。

第三節 憲政時期的具體計劃

全國既入憲政時期。無論政府的治權。與人民的政權。悉當依憲法規定之方式而行使。不能稍有逾越。

大綱第廿四條 憲法頒布之後。中央統治權。則關於國民大會行使之。即國民大會對於中央政府官員有選舉權。罷免權。對於中央法律，有創制權，複決權。

大綱第廿五條 憲法頒布之日。即為憲政告成之時。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。

憲法頒布。革命成功。國民大會。依憲法行使職權，三民主義五權憲法完全實現。本大綱第一條所定完全終了。故於一定期內解職。授權於民選之政府。萬年有道。垂之

無極。

第六章 建國大綱的切實性

吾人研究建國大綱。雖祇寥寥廿五條。但內容豐富，包舉無遺。面面俱到，步步腳接。自革命初起。至革命成功。一切應有的歷程。均明確的規定。謂之爲『民國開創之寶典。』信不虛也。蓋必如此做去，革命成功。方有把握。否則革命步驟不切實。卽難免中途頓挫。我們試看中西史實。卽可瞭然了。

先看法國革命歷史。當第一次革命。將路易十六處死以後。假使當時爲有計畫有步驟的訓政。使人民都知道擁護共和的利益。當絕不至有拿破崙的稱帝。和路易十八的復辟。因爲沒有做到訓政一層。所以共和易於動搖。紛亂了三十多年。再造二次共和。還是因建國的步驟不穩。國基不固。拿破崙三世。又復稱帝。再過十餘年。始三次共和。倘如第一次革命以後。卽有一定的計畫。一定的方針。法國的革命。豈不延長如是之久。

我們再看俄國的革命情形。自一九一七年革命以後。未經訓政。即欲實行共產主義。其結果政治制度，和經濟組織。與人民習慣生活。相差甚遠。共產亦遭失敗。而改行新經濟政策。

至於我國因民元革命以後未經訓政。屢遭失敗。以前各節。言之已詳。

歷觀中外史實。知革命之必分軍政訓政憲政三時期。為絕對的必要。尤以人民程度不高無政治的素養的我國為最要緊。故建國大綱。為實施三民主義五權憲法的一定步驟。負建設民國責任的人。不可不詳細研究建國大綱。

第七章 結論

建國大綱為總理遺囑中指定遺著之一。其關係的重要。自不待言。本黨革命的目的。在實行三民主義五權憲法。但三民主義五權憲法如何實行。則明定於建國大綱。故三

民主主義五權憲法。可爲之於實體法。而建國大綱則爲手續法。三民主義，五權憲法，爲主法。建國大綱則爲施行法。在革命時期，以研究主義爲重要。非是不足以開化人心。但研究實行的手續。同樣要緊。否則步驟一亂。差之毫釐。失之千里。不可不留意的。

其次建國大綱的精神。重在建設。在總理遺著中。實業計畫。爲物質建設。民權初步。爲社會建設。孫文學說。爲心理建設。三民主義，五權憲法，爲政治建設。所以我們研究建國大綱時。於民權初步，建國方略，三民主義，五權憲法。孫文學說，均應同時加以深遠的研究。方能得到整個的概念。明瞭如何可以建國。

