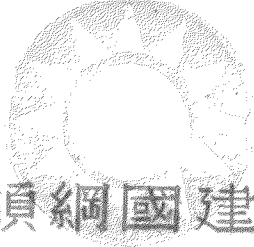


政治篇



抗戰建國綱領研究

# 政治篇

海	佛	周	者	編	主
聖	希	陶			
聖	蒙	童	者	著	編

會	究	研	文	藝	者	版	出
社	版	出	立	獨	者	行	發
所	廣	推	誌	雜	局	書	中
					正	售	經
							總

中華民國二十七年十二月再版

抗戰建國  
綱領研究

# 政治篇

每冊實價國幣二角六分

## 版權所有

主編者

周陶

佛希

海聖

編著者

童

蒙

聖

出版者

藝文

研究

會

發行者

獨立

出版

社

總經理

正中書局

雜誌

推廣所

重慶石門坎十八號

重慶馬蹄街七號

## 中國國民黨抗戰建國綱領

中國國民黨領導全國從事於抗戰建國之大業，欲求抗戰必勝，建國必成，固有賴於本黨同志之努力，尤須全國人民戮力同心，共同抵負，因此本黨有請求全國人民捐棄成見、破除畛域、集中意志、統一行動之必要，特於臨時全國代表大會製定外交、軍事、政治、經濟、民衆、教育各綱領，議決公佈，使全國力量得以集中團結，而實現總動員之效能。綱領如左：

甲、總則：(一)確定三民主義暨總理遺教，爲一般抗戰行動及建國之最高準繩。(二)全國抗戰力量應在本黨及蔣委員長領導之下，集中全力，奮勵邁進。

乙、外交：(三)本獨立自主之精神，聯合世界上同情於我之國家及民族，爲世界之和平與正義，共圖奮鬥。(四)對於國際和平機構，務保障國際和平之公約，盡力維護，並充實其權威。(五)聯合一切反對日本帝國主義侵略之勢力，制止日本侵略，樹立並保障東亞之永久和平。(六)對於世界各國現存之友誼，當益求增進，以擴大對我之同情。(七)否認及取消日本在中國領土內以武力造成之一切偽政治組織，及其對內對外之行爲。

丙、軍事：(八)加緊軍隊之政治訓練，使全國官兵明瞭抗戰建國之意義，一致爲國效命。(九)訓練全國壯丁，充實民衆武力，補充抗戰部隊，對於華僑回國效力疆場者，則按照其技能，施以特殊訓練，使之保衛祖國。(十)指導及援助各地武裝人民，在各戰區司令長官指揮之下，與正式軍隊配合作戰，以充分發揮保衛鄉土、捍禦外侮之效能，並在敵人後方，發動普遍的游擊戰，以破壞及牽制敵人之兵力。(十一)撫慰傷亡官兵，安置殘廢，並優待抗戰人員之家屬，以增高士氣，而爲全國動員之鼓勵。

丁、政治：(十二)組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與

推行。(十三)實行以縣爲單位，改善并健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，并加速完成地方自衛條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，并爲憲法實施之準備。(十四)改善各級政治機構，使之簡單化，合理化，并增高行政效率，以適合戰時需要。(十五)整頓綱紀，責成各級官吏忠勇奮鬥，爲國犧牲，并嚴守紀律，服從命令，爲民衆倡導，其有不忠職守，貽誤抗戰者，以軍法處治。(十六)嚴懲貪污官吏，并沒收其財產。

戊、經濟：(十七)經濟建設，應以軍事爲中心，同時注意改善人民生活。本此目的，以實行計劃經濟，獎勵海內外人民投資，擴大戰時生產。(十八)以全力發展農村經濟，獎勵合作，調節糧食，并開墾荒地，疏通水利。(十九)開發礦產，樹立重工業的基礎，鼓勵輕工業的經營，并發展各地之手工業。(二十)推行戰時稅制，澈底改革財務行政。(二十一)統制銀行業務，從而調整工商業之活動。(二十二)鞏固法幣，統制外匯，管理進出口貨，以安定金融。(二十三)整理交通系統，舉辦水陸空聯運，增築鐵路、公路，加開航線。(二十四)嚴禁奸商壟斷居奇，投機操縱，實施物品平價制度。

己、民衆運動：(二十五)發動全國民衆，組織農工商學各職業團體，改善而充實之，使有錢者出錢，有力者出力，爲爭取民族生存之抗戰而動員。(二十六)在抗戰期間，於不違反三民主義最高原則及法令範圍內，對於言論出版集會結社，當與以合法之充分保障。(二十七)救濟戰區難民及失業民衆，施以組織及訓練，以加強抗戰力量。(二十八)加強民衆之國家意識，使能輔助政府肅清反動，對於漢奸嚴行懲辦，并依法沒收其財產。

庚、教育：(二十九)改訂教育制度及教材，推行戰時教程，注重於國民道德之修養。提高科學的研究，與擴充其設備。(三十)訓練各種專門技術人員，與以適當之分配，以應抗戰需要。(三十一)訓練青年，俾能服務於戰區及農村。(三十二)訓練婦女，俾能服務於社會事業，以增加抗戰力量。

# 抗戰建國綱領研究——政治篇

## 目次

第一章 緒論——抗戰與政治………一

第二章 國民參政會………九

第一節 國民參政會的性質………一〇

第二節 國民參政會的組織………一四

第三節 國民參政會的職權………一九

第四節 國民參政會的使命 …… 一〇

第三章 政治社會基礎的建設 …… 一〇

第一節 縣治的推進 …… 一〇

第二節 民衆自衛之組織與訓練 …… 一〇

第三節 完成地方自治的條件 …… 一〇

第四節 憲法實施之準備 …… 一〇

第四章 健全各級政治機構 …… 一〇

第一節 平時政治體制與戰時政治體制 …… 一〇

第二節 中央政治機構的調整 …… 一〇

第三節 地方行政機構的調整 …… 一〇





## 第一章 緒論——抗戰與政治

西哲亞里斯多德說：「人類是政治的動物」。因為人類不能離羣而獨居。在人羣中間，必有共同生活的關係，既有共同生活的關係，就一定有公共事務的處理。人羣互相間公共事務的管理，也就是政治。

孫中山先生在他的民權主義第一講裏說：「『政治』兩個字的意思，淺而言之，就是衆人的事，治就是管理。管理衆人的事，是政治。」這幾句話實在是對於政治最透切明白的解釋。

我們既然知道政治就是管理衆人之事，那末，究竟那些事務是應該由政府來管理的呢？這問題在政治學上說，就是政府職務的範圍的研究。我們從政治史上看來，政府所管理人民公共事務的範圍並不是固定的，人類社會愈進化，文化愈進步愈複雜，政府所

管理的人民公共事務就愈多，政府在人類事務方面所處的地位就愈重要。

一般政治學者對於政府所執行的職務，分爲兩大類：一類是必須做的，一類是任意做的（也有人將政府職務分爲應做的和不應做的兩部分）。在必須做的職務中間，無論中外古今，無不公認政府必須做的最主要職務，對內是維護社會的治安，對外是防止外國的侵犯。爲的維持社會有良好的秩序和保護人民生活的安甯，政府必須要用強制執行方法，來防止或責罰人民種種擾亂治安的行爲；爲的保護國家的安全，阻止外來的侵犯，政府必須以自衛的方法，徵募軍隊來抵禦外侮。內維治安，外禦侵侮，這是人類政治生活中最重要的一件事，也就是政府最主要的基本職務。

無論任何國家，如果不能防止外力的侵入，這個國家勢必不能維持其獨立的存在。國家既失其獨立性，那末這個國家的人民就不復有權力來管理自己的事務，並且也就失了自由生存的保障。所以一個國家的人民，爲要維護本身的生存，唯一的迫切的公共要求，就是要抵禦外來的侵侮。所以，抵抗外侮是政治中最主要的事。

中國自立國以來，所遇到的外侮已有過好多次，因抵禦外侮而發生的民族戰爭，也有過好多回。我們讀每次被外族凌侮的歷史，看到人民失了政治自由後被異族壓迫的苦況，實在是極痛心的。民國紀元前十七年，中國國民黨的前身興中會，曾經有過一個很重要的宣言，其中有一段說：

「堂堂華國，不齒於列邦；濟濟衣冠，被輕於異族。……乃以政治不修，綱紀敗壞，朝廷則鬻爵賣官，公行賄賂；官吏則剝民刮地，暴過虎狼。盜賊橫行，饑饉交集，哀鴻遍野，民不聊生。嗚呼慘矣！」

其實，亡國國民所嘗受的苦痛，比宣言中所說的重要慘烈。一個被異族征服的國家，因為政治主權的失去，這個國家的人民就不再有了自己政治事務的自由。於是生命財產，任意受人宰奪；行動言論，任意受人裁制；民族生命，任人摧殘絕滅。所以為抵抗外力侵侮而發生的民族戰爭，不僅是單純的軍事戰爭，而是政治上為保護國家民族的生存與安全，必須做的一個最主要的職務。

凡是中國的國民，都應該知道中國歷史上被外族凌辱的痛史。可是歷史上所有過的民族戰爭，它的嚴重性都不及這一次對日抗戰的重大。中國國民黨臨時全國代表大會宣言中說：

「在中國歷史上民族戰爭不乏其例，然其關係從未有如今日之深且鉅者。日本帝國主義之侵略，在政治上將使中國失其獨立與自由。在經濟上將使中國永滯於產業落後之境地，而為日本工商業之附庸，遠非以前歷史上—時的軍事失敗或政治失敗可比。」

因為日本軍閥這次對我國的侵犯，是積數十年的處心積慮，要從政治上經濟上根本吞滅中國。如果中國不能抵抗日本軍閥的侵犯，中國將勢必喪失國家的獨立，而中國國民將失去管理自己政治事務的自由，永淪為奴隸的境遇。

我們明白了這次對日抗戰，並不是單純的軍事鬥爭，而是政治上為保衛我民族國家生存獨立的戰爭。因此我們就需要運用政治上一切的力量，發揮整個國家力量的效能，

來抵禦日本軍閥的侵擾，以求抗戰的必勝。

德國軍事學家克勞斯惠慈（Clausewitz）說：「戰爭是政治的繼續」，這就是說戰爭的行動是跟着政治的行動而發生而繼續的。而且在戰爭的過程中，政治可以發生強有力的決定作用，譬如戰略的決定必須受政略的支配，這就是極明顯的例子。因此，我們要加强軍事的力量，必須要健全政治的力量；同時必須靈活運用我們的政略，來增進戰略的有利條件。

爲的要健全政治的力量，對於政治機構的改善，行政效率的提高，國家綱紀的整飭，人民力量的運用，全國力量的團結，這都是戰爭中極切要的措施。在世界大戰的時候，各國爲適應戰爭需要所引起政治上的變革，很多是供我們的參考，可是我們在這次戰爭中間所做的政治工作，不僅是抵抗日本軍閥的侵略，同時還要完成建國的任務。中國國民黨臨時代表大會宣言開始就說：

「中國現正從事於四千餘年歷史上未曾有的民族抗戰，此抗戰之目的，在於抵

禦日本帝國主義之侵略，以救國家民族於危亡；同時於抗戰之中，加緊工作，以完成建國之任務。」

因爲一方面要抗戰，一方面要建國，所以在政治上說，這時期國人所負的責任特別重大，所做的工作特別艱苦。但是從我們國勢上看，我們的建國工作，正在開始，斷不能因抗戰而中斷。日本帝國主義正因爲懼我建國事業前途的光明，畏忌我們國家的強盛，於是屢次製造藉口的「事件」，來發動鯨吞中國的侵略戰爭。

我們要知道，中國近十年來，在秉承 總理遺教與最高領袖 蔣委員長指導之下，確已邁進於民族生存史上一個最偉大的時代。以這十年來的各種建設成績來說，在政治上，政府以堅毅不拔的決心，掃除軍閥割據，鞏固中央威信，完成國內的統一；在經濟上，統一幣制，取消苛雜，奮力建設，救濟農村，謀民生的改善；在文化上，一方面推進科學運動，迎頭趕上西洋的物質文明，一方面恢復固有文化，以增加民族的自信力。這十年來所成就的事業，較之 總理遺教與中國國民黨所規定的建國歷程，自然還祇是

正在開始的階段。然而這一個建始的工作，已經是由很大的犧牲纔換得來的。

這一種繁重艱難的建國工程，在統一完成之後，如果從此有一個和平的環境，則三民主義國家的建設，在「國國民黨」的計劃經營之下，必能順利的完成。但是日本帝國主義深恐中國復興大業的成功；於是百般阻撓，威脅勢迫，著著深入。國民政府深知建國事業之不能中斷，和平環境不能輕易犧牲，故自「九一八」以來，雖備受橫逆，仍願以最大的忍耐，企望和平環境不被破壞，建國工作可以順利進行。政府六年來的這種在忍耐中所做的建國禦侮的準備工作，很遭受一部人的誣蔑與譏訕，這些不負責任，或別有企圖而向政府所發的誣蔑與攻擊，至去年「七七」蘆溝橋事變發生後，才使國人明白政府當局的苦心，與惡意妄誣者的用意。

在抗戰發生之後，又有些人主張，現在既從事抗戰，就應該集全力來應戰，不必再繼續做建國的工作，並主張建國工作應該抗戰勝利之後再做，這種見解的錯誤，中國國民黨臨時代表大會宣言已經加以嚴重糾正。宣言中說：

「蓋建國大業，以三民主義爲最高指導原理，外交方針內政方針皆由此出發，從外交言之，致中國於自由平等，從內政言之，求所以致中國於自由平等之道，故其精神實爲一貫，吾人本此精神，以從事抗戰，同時本此精神，以從事建國。蓋吾人此次抗戰，固在救亡，尤在使建國大業，不致中斷。且建國大業，必非俟抗戰勝利之後重行開始，乃在抗戰之中，爲不斷的進行，吾人必須於抗戰之中集合全國之人力物力，以同赴一的，深植建國之基礎，然後抗戰勝利之日，即建國大業告成之日，亦即中國自由平等之日也。」

我們既明白一面抗戰一面建國的意義，同時知道這次反抗日本帝國主義的戰爭，在政治上是爲的防止外力的侵入，保護國家民族的生存與安全，以肅政府最主要的本職；而於戰爭的過程中，應充分健全政治的力量，以增厚抗戰的力量，所以中國國民黨臨時代表大會所制定的抗戰的建國綱領中，關於政治一項，對於抗戰與建國工作，兼籌並顧，同時並進。



爲團結全國力量與集中全國之思慮與識見，以便國策的推行，有國民參政會的組織；爲完成政治建設的基礎，並爲憲法實施的準備，應實行以縣爲單位，改善并健全民衆的自衛組織，與加速完成地方自治的條件，如增高行政效率，適合戰時需要，有各級政治機構的改善；爲增加政務人員工作效能，有整飭綱紀與嚴懲貪污的厲行。

以上在抗戰建國綱領中關於政治一項所規定的要目，實即是第二期國民革命中具體政策的一部門，我們一方面固然要知道這個綱領是抗戰期中舉國上下所該一致奉行的目標，應該表示誠摯熱烈的擁護；另一方面我們要知道這個綱領，是遵照三民主義的原則，參照第一期國民革命的經驗，以及根據當前的國情敵情而決定的，所以我們對於這個綱領的研究，應該依據總理遺教，同時並參證這次的臨時代表大會宣言及其他決議案，才能夠解釋它的正確的意義。

## 第二章 國民參政會

## 第一節 國民參政會的性質

中國國民黨臨時全國代表大會議決組織國民參政機關，四月十二日，國民政府即將國民參政會組織條例制定公布，並即依照條例規定，產生國民參政會的參政員，召集開會，共同參與大計。

國民參政會的組織無疑的是抗戰期間政治上的一件極重要的設施。我們要尊重這個機關的設立，因為國家設立這個機關的目的，是要在抗戰期間，團結全國的力量，集思廣益，以增加抗戰的力量。如果違反了這個目的，這個會的設立就完全沒有意義。

國民參政會究竟是什麼性質？這是留意政治和研究政治的人要問的第一個問題。它是民衆機關嗎？它是同於立法院的一個制法機關嗎？還是同歐美各國下院相似的一個機關呢？

自從抗戰發生以來，有許多人曾經與高采烈地鼓吹民主政治或設立民主機關，以為

必須要有一個十足道地的民意機關，實行民主政治，抗戰才可以獲得勝利。這種論調的錯誤，一方面是漠視本國的國情和十餘年來的政治史實，一方面是不懂得戰時政治體制與平時政治的體制區別。所以這些人一聽到國民參政會的組織，就認為這一定是同歐美議會相似的一個機關。

在政治上說，國民政府是一個民主政府，因為它是十年來全國人民所擁戴的惟一的政府。在法律上說，自民國二十年五月國民會議訂頒了的約法以後，國民政府是一個十足有民意根據的政府。依照國民黨的建國程序，完全民主政治的實現，是在憲政時期，這就是說在憲法頒布之後。中華民國憲法草案已於去年五月頒布，負有議決憲法之責的國民大會，本已經定期召集，後因抗戰發生而延期，所以正式的民意機關是那個延期的國民大會。因此，許多人以為國民參政會也是一個行使政權的民意機關，這顯然是認錯了本國十年來政治的法律的史實。

那末國民參政會究竟是什麼性質的一個機關呢？我以為這是在抗戰期間為團結全國

力量而召集的一個臨時民意機關，但是它絕不同於歐美式的議會，也並不等於國民大會。我們知道，現代民主國家的議會的存在，有兩個根本的要件：其一是議會的議員由人民直接或間接選舉出來的，其次是議會的主要任務，是立法與監督牽制行政機關的行為。如果一個民意機關不具備這兩個基本條件，就不是歐美式的議會。三民主義的政治制度，根本不採用議會政治。在政權方面說，我們有國民大會來代表人民行使政權；在治權方面說，我們有五院制來行使治權。所以我們要有的民意機關，根本上就不是歐美式的議會。至於在抗戰期中設立的國民參政會，並不具備議會的基本條件，所以絕不能看作歐美式的議會。

國民參政會並不等於國民大會，臨時代表大會的宣言說得很明白：「戰事既起，第五次全國代表大會所議決關於國民大會之召集，憲法之制定頒布，不得已而延期，政府此時，惟有依據國民會議所制定頒布之約法，以行使治權，惟為適應戰時之需要計，應就各機關加以調整，使之趨於簡單化，有力化，并應設置國民參政機關，俾易集中全國

賢智之士，以參與大計。」我們知道，國民大會是一個行使政權的機關，它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，有複決權，而國民參政會並不具有這些職權，它祇是在抗戰期間，集中全國人才，相與共同磋商抗戰時間政府的重要施政方針，以供政府的採擇。

國民政府既不等於國民大會，又絕非歐美式的議會，又何以說是一個抗戰期間的臨時民意機關呢？因爲（一）國民參政會的參政員，並非由政府指派，而是由中國國民黨中央執行委員會選任的。依據國民會議制頒的約法，中國國民黨負全國國民委託，代理行使政權之責，所以國民黨中央執行委員會所選任的參政員，絕不能看作政府指派的人員，而應看作國民間接所選任的人員。（二）國民參政會參政員的名額是按照地方區域和參照重要職業團體分配的。（三）國民參政會有聽取政府施政報告暨向政府提出詢問案之權。（四）國民參政會每三個月開會一次，會期十日，在休會期間，設置國民駐會委員會。從以上各點，如參政會的組織，權限，職務種種方面看來，這是一個民意機

關，因為他可以代表在抗戰期中人民的意見，藉以增強抗戰力量。

國民參政會並不相同於立法院的一個制法機關，因為立法院最重要的任務是制訂法律，是一個行使立法權的最高機關，而國民參政會是審定政府對內對外的重要方針，提經國防會議，並向政府提出建議案。其應行制定的法律或命令，由政府交各主管機關辦理，國民參政會並無直接制定法令之權，所以並非是相同於立法院的一個制法機關，由於以上研究的結果，我們可以確定國民參政會的性質，是在抗戰期間，為團結全國力量而召集的一個臨時民意機關。

## 第二節 國民參政會的組織

國民參政會的組織，依據組織條例第三條規定，置參政員一百五十人，有人說這數目太少，我覺得以臨時代表大會宣言中所說「集全國賢智之士」來做標準，這數目着實不少。

參政員的分配，依據同條規定：

- 一．由各省市（行政院直轄的市）區域選出的八十八名；
- 二．由蒙古西藏特別區域選出的六名；（內蒙古四名，西藏二名。）
- 三．由海外僑民居留地選出的六名；
- 四．由各重要文化團體或經濟團體選出的五十名。

當選國民參政會參政員的資格，依照組織條例第三條及第十二條規定，可分為一般的資格與特殊的資格兩種。一般的資格有以下三種：

- 一．具有中華民國國籍之男子或女子；
- 二．年滿三十歲者；
- 三．非現任的官吏。

特殊的資格，由於各地產生的參政員而不同：

甲．由各省市區選出的參政員，其資格如左：

一·具有各該省市的籍貫爲原則；

二·曾在各省市公私機關或團體服務三年以上，並著有信望的人員。

乙·由蒙古西藏選出的參政員，其資格爲左列二種之一：

一·曾在蒙古西藏地方公私機關或團體服務並著有信望的人員；

二·熟諳蒙古西藏地方政治社會情形並信望久著的人員。

丙·由海外僑民居留地選出的參政員，其資格爲左列二種之一：

一·曾在海外僑民居留地工作三年以上並著有信望的人員；

二·熟諳僑民生活情形並信望久著的人員。

丁·由各重要文化團體或經濟團體選出的參政員，其資格爲左列二種之一：

一·曾在各重要文化團體或經濟團體服務三年以上並著有信望的人員；

二·努力國事並信望久著的人員。

國民政會參政員的推選程序，根據條例第四條的規定，有推薦，審查，及選定三



種，關於候選人的推薦，有五種不同的方式：

一．各省市區域內的參政員候選人，由各省市政府及市黨部聯席會議中按照應出參政員的名額，加倍提出；

二．上列參政員候選人，國防會議亦得提出同額候選人；

三．在敵軍完全佔領的省市，如遼甯，北平等地，其應出參政員候選人名額，由國防會議加倍提出；

四．蒙古西藏特別區域及海外僑民居留地的參政員候選人，由蒙藏委員會及僑務委政員會按照應出參政員名額，加倍提出；

五．在各重要文化團體或經濟團體中選出的參政員候選人，由國防會議按照應出參政員名額，加倍選出。

各種候選人經依照前述程序推薦後；由國防最高會議彙送中國國民黨中央執行委員會，提付國民參政員資格審議會審查。這個參政員審查會的委員，共有九人，由中央執

行委員會指定。審查完畢後，將審查結果報告中央執行委員會，由中央執行委員會議就候選人中按照名額選定參政員。

國民參政會參政員的任期，依據組織條例第八條規定，定為一年，但國民政府認為必要時，得延長二年。

國民參政會設議長及副議長各一人，由國民黨中央執行委員會選任之。（見組織條例第十三條）國民參政會在休會期間，設置國民參政會駐會委員會，由參政員互選十五人至二十五人組織之，（見組織條例第九條）

我們從國民參政會的組織上看來，有幾點值得提出來說的：

- 一．參政會構成分子的普遍；
- 二．參政會構成分子特別着重文化團體和經濟團體的人員；
- 三．參政員年齡限定在三十以上，是特別要網羅老成謀國之士；
- 四．參政員候選人推薦和決定的慎重。

### 第三節 國民參政會的職權

國民參政會的職權，依據組織條例第五條第六條第七條的規定，計有三項：

一、審議在抗戰期內，政府對內對外的重要施政方針；

二、向政府提出建議案；

三、聽取政府施政報告並有權向政府提出詢問。

在抗戰期間，政府對內對外的重要施政方針，可以說都是有關國家存亡的大計。國民參政會既是抗戰中的一個臨時民意機關，對於有關國家存亡的大計，自然要參加人民的意見，加以審決，藉昭慎重。所以這項審議權，是國民參政會所具有的最重要的職權。

要國民參政會能夠行使這項職權，必須政府對於重要施政方針，在實施之前，提交參政會審議。如果政府不將預備實行的重要施政方針，事先提請參政會討論，參政會便

無從知道政府的施政方針的真相，便無加以決議。所以組織條例第五條有「在抗戰期間，政府對內對外之重要施政方針，於實施前，應提交國民參政會決議」的規定。

在第一節國民參政會的性質中間，我曾經指出國民參政會並不是一個直接制定法令的機關，因為依照組織條例的第五條的規定，國民參政會對於政府重要施政方針的決議案，要經國防最高會議通過後，依其性質，交主管機關制定法律或頒布命令執行之。由此，我們知道，國民參政會的決議案是直接與國防會議發生關係，而不是與政府各部分發生關係。

在戰爭時期，國家政務的推行，許多是很緊急的，馬上非決定與執行不可。如果一切的重要事件，必須要提經國民參政會討論決議後，始能執行，這是很不利的。在緊急的時期，政府為國家的利益與爭取戰爭的勝利起見，對於一件重要事件的實施，當然要顧到好時機的利用，如果國民參政會對於這項審議權取剛性的規定，便顯然違反了戰時政治運用的原則。所以第五條規定：「遇有緊急特殊情形時，國防最高會議之主席得不

受上述規定之拘束而逕依國防最高會議組織條例，以命令爲便宜之措施。」有了這樣彈性的規定，才可以補救在國家戰爭時期，因政治運用的滯緩而蒙不利的弊病。

國民參政會的第二項職權是向政府提出建議案。有許多人以爲這種權是空洞的，因爲既是建議案，政府固可以採用，但也可以不理，況且要向政府建議，不一定是國民參政會，任何團體與個人都可以向政府建議。具有這種意見的人，實在沒有認識這項職權的作用。

國民參政會所提的建議案，有兩點顯然是普通團體或個人所做不到的。第一、因爲參政會有審議政府對內對外的重要施政方針及聽取施政報告之權，有了這種法定的權利，就是參與了國家的機密，因此參政會可以按照國家當前的實際情形，隨時提出實際可行的意見，提供政府採擇，而無「隔靴搔癢」之弊。第二、國民參政會是一個集思廣益團結全國力量的機關，又有向政府隨時貢獻意見的義務。政府對於參政會的建議案自必特別加以重視。

國民參政會的第三項職權，是聽取政府施政報告並向政府提出詢問案，參政會具有這項職權的作用，就是對於政府可以隨時督促，使得抗戰期間一切重要的設施，有一個法定機關在一定期間內監督政府加緊工作。

國民參政會的會議，依照組織條例第九條規定，每三個月開會一次，會期十日。國民政府認為必要時，得召開臨時會議延長其會期。開會時的法定出席人數是參政員總額二分之一，換句話說，非參政員總額二分之一出席，便不得開會。（見組織條例第十條）國民參政會開會時，中央各院部會長官，得出席會議，但不得參加表決，（見組織條例第十一條）

在上一節所說的國民參政會駐會委員會，是國民參政會休會期間常設的一個機關，它的職權是限於聽取政府各種報告及決議案的實施經過。

從條文上看，國民參政會的職權並不很小，可是事實上，因為會期的短促，以及參政會本身並不能直接制定法令，很不易有很多的發揮，也在意料之中。但是國民參政會

對於國家大計，隨時與聞，自由討論，畢竟是抗戰期間代表人民意見的惟一機關，如能好自努力，對於抗戰大業一定有很大的裨益。

此外，關於國民參政會細則的規定，關係很大，因為尙未制定，無從研究，祇得暫略。

#### 第四節國民參政會的使命

國民參政會組織條例第一條規定：「國民政府在抗戰期間，爲集思廣益，團結全國力量起見，特設國民參政會。」又抗戰建國綱領第十二條：「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與施行。」我們從這兩條重要的文義中間，可以完全看出國民參政會的使命。詳細說：國民參政會的使命，第一，是要團結全國力量；第二是要集中全國的思慮與識見；第三是要便利國策的決定與施行。

我曾經說過，日本侵略中國最大的成績，是促成並加緊中國的團結與統一。自從抗

戰發生之後，從政府的各級文武官員，以至各界各業的民衆，沒有不認明團結的重要，且進而表現精誠團結的事實。大敵當前，我們如果再不團結，不但不能完成建國的大業，而且眼前就有亡國滅種的危險。

可是如何纔能運用團結的力量呢？空洞的呼籲顯然是不夠的，必須要有具體的表現才行。國民參政會的組織，就是爲實行這個使命而設立的。爲的要團結全國力量，所以在參政會中要選任各區域各方面各階層的人才，共商抗戰中的國家大計。本定這個使命，由各方面各階層所選出的人士，就應該堅決擁護並服務中央。國民參政會設立的目的，是在團結而不是牽制，所以不僅是與會的人要忠誠謀國，在討論之先，不應有先入之見，決議之後，不應有腹誹之言；就是會外的人，也要督促各參政員不可有妨碍團結的言論和行動。

爲的要集中全國的思慮與識見，與會的人應該平心靜氣，共謀大計的決定。應該抱有「知無不言，言無不盡」的精神，盡量貢獻各人的智能才力於國家。我們知道，在自



前的中樞政府組織之下，除中央政治會議，國防最高會議之外，惟有國民參政會能夠知道政府各個部門的施政情形。它很可以從全般的實際資料中，隨時擬定正確計劃向政府建議。我們希望沒有不發言的濫芋充數的參政員，沒有不出席的掛名參政員，沒有有所借參政員的地位而圖個人活動的藉會營私的參政員。

爲的便利國策的決定與推行，與會的人固然是絕對服從決議，擁護決議，而且應該勸令各團體各黨派誠意執行國策，服從命令。如果說與會的人對於決定的國策沒有異議，而會外的團體黨派沒有推行國策的誠意，那末這個使命依舊沒有達到。同時，國民參政會應該依據組織條例第七條的規定，行使向政府詢問的職權，隨時督促政府對於各種重要政策的實施，這也是推行國策的一樁重要工作。

## 第三章 政治社會基礎的建設

### 第一節 縣治的推進

中國國民黨臨時全國代表大會的宣言暨抗戰建國綱領中間，指出在此次抗戰之中，

同時要完成建國的任務，這一個重要國策的決定和它的正確意義，在緒論一章裡已經講過，因為「非抗戰，則民族生存獨立且不可保，自無以遂建國大業之進行；而非建國，則自力不能充實，將何以捍禦外侮，以求得最後之勝利。」但是建國的大業，經緯萬端，在抗戰的過程中所要做的，必然是最切要最基本的部分。在政治方面說，關於政治社會基礎的建設，當然是最重要而應加緊完成的一件基本工作。因為有了政治社會的穩固良好的基礎，抗戰的力量纔能充實，建國的大業統有根基。

什麼是政治社會的基礎呢？臨時代表大會宣言中說：「抗戰之勝負，不僅取決於兵力，尤取決於民力，民力之發展，與民權之增進，相為因果，故組織民衆，訓練民衆，發展民力之必要工作，亦為增進民權之必要條件。」所以在抗戰的力量方面說，政治社會的基礎是民衆的力量；在建國的基本工作方面說，政治社會的基礎是在於有組織，有訓練的民衆，民衆如何能夠有組織而發展它的力量呢？則必須民衆有自治的能力而能善於使用它的權力，所以民權使用的訓練，實即是政治社會基礎的建設。

民權使用的訓練，又從那裏做起呢？總理在他所著的「中華民國建設之基礎」之一中，定實行民治的方略凡四種：（一）分縣自治，（二）全民政治，（三）五權分立，（四）國民大會。前兩種是由人民直接行於縣治的，就是直接民權。後兩種是人民代表行使於中央政府的，就是間接民權。

我們知道民權主義的特點，是人民於行使間接民權之外，同時可以行使直接民權。而且這些直接民權的行使，並不是空洞無據的。總理說：「綜上四者，實行民治必由之道，而其實行之次第，則莫先於分縣自治。蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現；無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實也。」

總理手訂的建國大綱，一共有二十五條，自第八條到第十八條，都是關於地方自治方面的計劃。在總理手訂的「地方自治開始實行法」中，並明定實行地方自治必然的程序。總理所以如此注重地方自治，並以縣為地方自治的範圍，是因為地方自治是人民

真正管理政事，也即是行使直接民權的憑藉；而中國的縣區是具有曆史上地理上以及行政上最便利實行自治的區域。

在理論上說，自治區域的劃分，最好能夠適合歷史的地理的和行政便利的三個標準。從歷史上看，如果地方自治區域的畫分，不顧到地方的特別習慣，風俗和信仰等等歷史演進的條件，這個地方的人民便不易發生共同的情感。從地理上看，如果不顧到地方的自然現狀，山川阻隔和生活狀況，便直接影響於自治本身的進展。從行政區域上看，如果不顧到面積的大小，區域的整齊劃一，便不利於國家的監督和政令的推行。

中國的縣區，可以說大部分合於以上三個標準，所以 總理即確定縣為地方自治的單位。自民國十六年，國民政府建都南京以後，就根據 總理遺教，推行地方自治，先後頒布的法規有，（一）縣組織法，（二）縣組織法施行法，（三）區自治施行法，（四）鄉鎮自治施行法，（五）縣參議會組織法，（六）縣參議員選舉法，（七）市組織法，（八）市參議會組織法，（九）市參議員選舉法，（十）鄉鎮坊自治職員選舉法及

罷免法。去年五月公佈的中華民國憲法草案，第一〇三條明定縣爲地方自治之單位。

因爲這幾年來，在建國程序上說，還是在訓政時期，所以已做的自治工作也還限於派員到各縣協助人民籌備自治。我們既然知道地方自治是建設民權的基礎，縣是地方自治的單位，那末縣治的推進，決不能因抗戰而中斷。加之，爲充實抗戰的力量，舉凡動員民衆，增加生產，安定社會，無不以縣爲中心。所以我們要建設政治的社會的基礎，以達到充實抗戰力量，奠定建國基礎，必須要用全力推進縣治，使人民有自治的能力，以發展無窮無盡的民力。

## 第二節 民衆自衛之組織與訓練

抵禦侵侮，維持治安，這是地方自治的要政之一。建國大綱第八條規定：「……全縣警衛辦理妥善……始成爲「完全自治之縣」。在平時的時候，民衆自衛的組織能夠嚴密，可以協助警察維持後方秩序，在戰時的時候，可以抽一部分壯丁參加作戰。這一次

的對日戰爭，在長期抗戰與全面抗戰的局面之下，尤其要應用廣大的民衆武力，實行對敵作全面的游擊戰，以配合正規軍的陣地戰，與深入國土的敵人以嚴重的打擊，所以民衆自衛的組織與訓練，一方面是直接充實抗戰力量，一方面是完成政治基礎建設的重要工作之一。

對於人民的自衛組織，中國自古以來有保甲制度。北伐成功後，中央黨部曾規定保甲運動爲七項運動之一。民國二十一年八月，豫鄂皖三省勦匪總司令部將三省非匪區的地方，一律編組保甲，於是保甲制度重行確定。

在此次臨時代表大會通過的「爲達成長期抗戰之目的 必須一致努力推行兵役制度案」中間，第一個辦法就是要統一及健全縣以下區鄉（鎮）保甲組織，原文說：

「我國各省縣以下之組織系統依內政部二十六年十一月十五日所列『各省市縣以下之組織系統，』有所謂區、署、聯、保、閭、隣、者，有所謂區、鄉、村、街，及牌、甲者……至爲紛歧。現爲推行兵役及政治施政便利起見，縣市以下之

行政組織系統，亟宜統一調整，一律改爲區、鄉（鎮）保、甲、四級制。此外關於健全組織辦法，如區鄉（鎮）保甲長之限定，任期之延長，經費之充實，亦均須確實規定，俾能負責從公，以免敷衍誤事。」

有了這個決議之後，保甲制已成爲全國一致的自治制度，也就是人民自衛的基本組織。

我們知道編組保甲的目的，是使得民衆有團結有系統，樹立起地方自治的基礎。其組織的辦法，先由縣長派員分赴各區，協同區長辦理。依據二十五年公布的保甲條例，保甲以戶爲單位，每一住戶家長卽爲戶長，（家長不能充任時，得由其指定一人爲戶長。）十戶編爲一甲，公推一戶長爲甲長。十甲編爲一保，公推一甲長爲保長。其編餘不定十戶或十甲者，六戶以上，得另成一甲；六甲以上，得另成一保。如五戶或五甲以下者，則併入鄰甲或隣保。至一鄉或一鎮中住戶過多，經編成二保以上者，得由各保共設保長聯合辦公處，互推保長一員爲聯保主任，各戶戶長，須受甲長之指揮監督；各甲

甲長，須受保長之指揮監督，負維持甲內安寧秩序之責，各保保長，須受區長之指揮監督，負維持保內安寧秩序之責。

保甲編定後，保長即應召集甲長開保甲會議，協定保甲規約，共同遵守，其規約中，應行訂定之事項如左：

- 一．關於保甲名稱及區域事項；
- 二．關於編製門牌調查戶口事項；
- 三．關於境內出入人之檢查取締事項；
- 四．關於水火風災之警戒及救護事項；
- 五．關於匪患之警戒及救護事項；
- 六．關於防匪調樓堡寨或其他工事之籌設事項；
- 七．關於過境公路幹線或本地方應備支線之修築，及電桿橋樑與一切交通設備之守



八·關於經費之籌集，徵收，保管，支用及辦理報銷事項；

九·關於保甲職員，及住民怠於職務之處罰事項；

十·關於保甲人員之賞卹事項；

十一·關於保甲會議事項；

十二·關於其他維持地方安寧秩序之必要事項。

甲規約內所載各項應辦事項，由保甲長督率各戶壯丁負責辦理。保甲內二十歲至四十五歲之男子，均須編入壯丁隊，分期受公民訓練及服工役壯丁隊的編制，每甲爲一甲隊，每保爲一保隊，合一鄉鎮區的各保隊爲一鄉隊鎮隊或區隊。鄉隊鎮隊或區隊，由鄉長或區長指揮之。

在形式上說，各地方的保甲大概都已經組織了的，可是單有組織並不能盡自衛的職責，必須加以嚴格的訓練，纔有保衛國家與地方的能力。

依照保甲條例第二十七條規定，「壯丁隊之訓練，以保爲單位，應於農隙將行之，

全年計算至多不得過三個月。其訓練課目及教材，有全國一致性質者，由中央訓練機關定之，有全省一致性質者，由省訓練機關定之，縣有特殊情形，由縣訓練機關定之。

以前的壯丁訓練，似比較偏重於軍事技能的灌輸，在這個民族戰爭時期，培養人民具有民族意識與國家觀念的政治訓練，自然是更有必要。為適應戰時環境，關於抗戰建國的意義，國際知識，日寇暴行等等尤其應該特別注重。

要健全人民的自衛組織與訓練，沒有確定的經費與實施保甲的人才，是不很容易有良好的成績的，所以我們要切實運用保甲的力量。政府對於以上所說的那個臨時代表大會的決議，必須切實厲行才是。

### 第三節 完成地方自治的條件

地方自治的重要，以及在抗戰中應努力推行地方自治的理由，已如上述。這一節裡要說的，什麼是地方自治的條件？與如何完成這些地方自治的條件？

建國大綱第八條規定「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之人員，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，各縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權之訓練，而完畢其國民之義務，暫行革命之主義者，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。」

總理手訂的「地方自治開始實行法」中間，以試辦下列六事爲地方自治開始工作，以達到實行民權民生兩主義的目的。六事的次序：（一）清戶口，（二）立機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）墾荒地，（六）設學校。

民國十八年國民政府內政部，爲要在訓政時期完成縣自治，曾擬定一個縣自治實施方案分年進行程序表，并經中央第二〇七次政治會議通過，由國民政府行政院飭遵，在六年以內，按照自治工作的緩急輕重，以定實施的次第。這個計劃，以格於環境，未能如期完成。後來中央政治會議第三百九十六次會議又有改進地方原則案的決定，對於地

方自治的進行，分爲扶植時期，自治開始時期，自治完成時期。

地方自治工作，雖然有十年推行的歷史，可是重要的條件並未完成，除警衛的辦理已於上節論到外，其他工作，有與抗戰有直接關係的事業，自然應該加緊完成，以充實抵禦外侮的力量，按照以上所列舉的幾種地方自治事業，如人口的調查，也就是民衆自衛組織的必要工作。調查戶口，並不是說有了戶籍登記就算了事，必須要實施人事登記，同時對於甲內奸宄的檢查，出入境人民的稽查，都要能夠嚴厲執行。如道路的修築，在抗戰期間，誰都知道運輸的利便與戰事的進展，關係極大，所以必須加緊進行。其他如防禦工程的修築，同樣都是切迫的工作，都需要民衆的力量來做。又如開墾荒地，救濟事業等等，或有關戰時糧食之維持，或有關難民傷兵的救濟，均是爲地方自治事業的要政，同時也是增厚抗戰力量的來源。

此外如選舉縣官，開辦學校，清丈土地等等，與抗戰的關係雖比較間接，但是均爲建國的基本工作，我們應該在抗戰之中，於法令上計劃上妥爲籌措，亦加以次第推行。

以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎。

在從速完成地方自治的條件工作之下，更有一點可以注意的，地方自治的單位是縣，而地方自治的事業實即在全國各縣的鄉村，負保衛地方與國家的民衆，十九是鄉村的農民；道路的修築，也都在縱橫四境的鄉村，荒地的開墾，更在遠離都市的鄉野，去年十二月蔣委員長告全國國民書中說：

「中國持久抗戰，其最後決勝之中心，不但不在南京，抑且不在各大都市，而實奇於全國之鄉村，與廣大強固之民心。」

有人以爲今天正是全力抗戰的時候，談地方自治是迂腐之見，這不但不明白國民黨的建國政策，並且不明瞭抗戰的真正力量的中心。地方自治的完成，不僅是奠定了政治社會建設的基礎，同時也是增強了抗戰的國力。臨時代表大會對於政治報告的決議案中有一段說：

「抗戰期間須集中全國之人力物力與財力，以應國家非常之需，爲達此目的，必

須全國能集中民意，齊一步伐，在地方能自治自衛，秩序不紊，……而一方面更應以軍事部勒之精神，利導民衆，就管、教、養、衛，四項爲實際之練習，而加以訓練，俾地方自治之條件，得以加速完成，如此始能植憲政之不基，亦以增厚國家之力量。」

這都是依據三民主義暨 總理遺教，爲抗戰與建國工作同時並進的一貫說明，明白了這一點根本精神，就不至於忽視抗戰中加速完成地方自治條件的這一個重要政策。

#### 第四節 憲法實施之準備

中國國民黨攝政的目的，是要由訓政時期而入憲政時期，以保革命的成功，完成中華民國的建設，其大公爲國的用心，早已昭告於天下。在軍政時期，念念不忘的是國內障礙掃除之後，如何取得國家獨立自由的地位？如何訓練民衆自治的能力？如何建立革命的政治制度？如何建設民生主義的經濟基礎等工作。在訓政時期念念不忘的是限期

完成訓政，制定憲法，以謀憲政的開始。

臨時代表大會宣言對於實施憲法這一點，當經說到：「戰事既起，第五次全國代表大會所議決關於國民大會之召集，憲法之制定頒布，不得已而延期。」但是這個因戰事而延期的憲法，在抗戰期中仍應時時作實施的準備，以達完成建國的目的。

所謂憲政時期的開始，也就是民主政治實現的時期。建國大綱第二十四條說：「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，罷免權；對於中央法律有創制權，複決權。」我們知道，三民主義的民主政治，與一般資本主義社會所表現的民主政治固不相同，就是同其他社會主義所說的民主政治也不一樣的。在三民主義的民主政治中間，最重要的特點，在人民與政府方面，有「權」與「能」的區別；在中央與地方間，有集權的中央，有均權的地方，與自治的縣區。

在抗戰期間，一方面完成地方自治的條件，繼續訓練人民行使政權的能力，建立政治的社會的基礎；一方面加強鞏固中央的力量，澈底清除一切部落割據的現象，以樹立

民主政治的根基。

爲要使得抗戰終結之後，即行實施憲法，所以我們在抗戰之中，舉國上下，木必死的決心，盡可能的努力，以貫徹民族主義的目的；增進戰時農工生產，以奠立戰後的經濟基礎；一致加強統一的力量，從速完成地方自治的條件，以爲實施憲法的準備，並完成民權主義的建設。

## 第四章 健全各級政治機構

### 第一節 平時政治體制與戰時政治體制

在古代時候，國家政治制度的形成，差不多可說完全是歷史演進的結果，近代以來，因爲人數文化的進步，政治思想的發達，對於國家的政治制度，便有了許多有意識的改革，我們從各國政治史上看來，在神權君權的時期，各國的政治制度，都是很簡單



很相似的；到了民權發達以後，各國的政治制度便很複雜很不同了。

近代國家政治體制的變革，除受各國特殊歷史的影響之外，有兩個極重要的決定因素，第一是各國社會文化發達的程度，第二是各國民權發達的情形。在一個社會文化發達的國家，政府管理的事務特別多，因此政府組織特別複雜與擴大。在一個民權極發達的國家，民治的權力比較大，政治體制特別趨向於政權分立的形式。

因為一個國家的政治制度，要受了歷史的文化的以及民權發達的情形種種因素的支配，所以在平時的時候，政府的組織因公共事務的發達就來得龐大。因為民權的發達，政府的權力就利於分立，立法機關的權方往往高過行政機關。但是一個國家的平時政治體制，到了戰時便不適用了。因為在戰爭時期，國家的全力集中在作戰方面，國家一切事務都要以戰爭為中心。為便於作戰和爭取戰事的勝利，政治體制就必然地起了改革。

在戰爭時期，政治的力量要完全成為支持戰事的力量，因此，政府的職務，必須由龐大的機構改變為簡單的組織，使得指揮上收靈活敏捷的效用。上面已經說過，一個國

家的政治組織，因為公共事務無限的發達，勢必因之而擴大。因為事務的複雜，機關的增多，在政令的推行和指揮上必然地呈現滯緩，重複，衝突種種的現象，譬如軍事機關來說，平時的時候，因為陸海空軍各求其特殊的發展，所以各國大都設立三個平行的機關，分別主持陸海空軍的事務。可是到了戰爭時期，情形就完全不同了。因為在作戰的時候，陸海空軍是不能分開單獨作戰的，因此在組織方面就必須把分散的機構改成為集中的機構，由一個機關來管理指揮陸海空軍的事宜。

在政治的其他事務方面也是如此，當一個國家遇到了戰爭時候，政治上的事務雖然不能如軍事一樣歸併成一個組織，但是必須求其最可能的簡單化，有力化，把一切性質相同職務相類似的機構盡行合併起來，以收運用靈活指揮敏捷的功效。

其次，在戰爭的非常時期，因為戰爭的形勢瞬息萬變，必須要指揮統一，當機立斷才足以迅速應付。因此除把政治體制由龐大、散漫的組織改成為簡單、統一的機構之外，還須要權力集中。德國名將魯登道夫（Ludendorff）在他著的全民族戰爭論中說：

「全體性戰爭於開戰之始應將全部國民力量，由於訓練有素武器精良與組織完善的軍隊，交於最高統帥部，一任其指揮調度。」歐戰的時候，不任各國的軍事，要集中指揮，就是參加作戰的國際聯軍，也絕對要集中權力，統一指揮。

在軍事上如此，在政治上也是一樣。依照近代民主國家的政府組織，大都採用政權分立，及牽制與平衡的原則，使得立法與行政成爲對立的形式。在平時的狀態，立法，行政，司法三權分立，一方面爲便利於國家事務的施行，一方面以三權互相牽制的作用，以收保障民權之效。但是在戰爭時期，形勢完全不同了。同爲在戰時，政治的措施都是很緊急的，施行的時候要敏捷，所以不適宜分立；軍事上政治上的決策要迅速，所以不容許有從容討論的時期，更不能有牽制的形勢。

在歐戰時期，各民主國家爲應付繁重的戰事，一方面把政府的組織改成極簡單統一的形式，一方面把立法權盡量的縮小，絕對消除立法與行政的對立與隔閡，使得政府權力的運用，行政與立法打成一片。

中國遭遇到這個空前未有的民族戰爭時期，自必須運用最大的力量來抵禦殘暴的侵略，因此我政治上必須要有最適宜的政治體制，以適合戰時的環境。中國國民黨臨時代表大會制定的抗戰建國綱領第二條規定：「全國抗戰力量應在本黨及蔣委員長領導之下，集中全力，奮勵邁進」，這是戰時政治體制中間，應用權力必須集中的原則。抗戰建國綱領第十四條規定：「改善各級政治機構，使之簡單化，合理化，並增高行政效率，以適合戰時需要。」這就是在戰時政治體制中間，要使得政治組織簡單，緊湊，以收運用靈活行動敏捷的效力。

## 第二節 中央政治機構的調整

自民國十七年十月四日頒佈了五院制國民政府組織法後，即開始實行總理的五權制度。十年來國民政府組織法曾迭有更張，但對於五權分立這一個原則，始終沒有改變。民國二十年十二月國民政府組織法的修正，規定國府主席不負政治實際責任，行政，立

法，司法，考試，監察各自對中央執行委員會負責，於是實際上最重要的行政責任完全集中於行政院。

有人以國府主席，不負政治實際責任，便把行政院比作責任內閣，這是不對的。內閣制固然也稱為責任政府，但是稱為議會政府實比較恰當。內閣制在形式上有三個條件：第一是元首不負責任；第二元首的行為由國務員對議會負責；第三，元首的行為須經國務員同意。在表面上者，似乎有幾點相似，但究其實質，內閣制必在議會制度之下纔能成立，而中國的政治制度，並不採行議會制。其次，內閣的意見如果同議會不一致的時候，或是內閣辭責，或是解散議會將內閣意見訴諸人民公斷，而這種方式，中國現行政治制度全不採用。所以，把行政院比作責任內閣是不對的。

因為中國政治體制有與歐美政治制度不同的特點，所以在戰時的政治機構的調整方面，就得適應中國政治體制的實際情況為適宜的改革。在前面我們已經指出，在中國現行政治制度之下，一切重要行政責任完全集中於行政院，依據二十一年八月公布的國民

政府組織法，行政院之下，計有九個部，四個委員會。（民國二十四年六月行政院第二一九次會議決議咨請立法院將勞工委員會刪去。）九部是：

- 一．內政部
- 二．外交部
- 三．軍政部
- 四．海軍部
- 五．財政部
- 六．實業部
- 七．教育部
- 八．交通部
- 九．鐵道部

以現代國家的政府職務來說，中國的中央行政機構並不算龐大。我們的敵人日本，

它的內閣就有十二省：（一）外交，（二）內政，（三）財政，（四）陸軍，（五）海軍，（六）司法，（七）教育，（八）農林，（九）商工，（十）遞信，（十一）鐵道，（十二）拓務。英法國家的內閣，有時候設有二十幾部之多，所以就我們現有的中央機構來說，組織並不十分龐大。

中央政府各機關的設置，是依據國家公共事業發展的情形來決定的，英、美、法等國家，公共事務來得發達，因之政治機構就不得不複雜，中國的一切公共建設事業還在開展中，中樞的政治機構自然比較來得簡單。中日戰事發生之後，一切已辦未辦的公共事業因戰爭的關係，重新加以調整，國民黨臨時全國代表大會曾經決定今後國家一切建設，必須以軍事為中心，因此，中央政治機構雖不十分龐大，但仍有調整的必要。

國民政府為適應戰時需要，曾於今年一月一日將行政院各部會組織加以調整，把性質相同職務相類似的機關合併起來，把事實上不甚重要的機關裁撤。在組織機構方面，使得單位減少，事權集中，藉以增進戰時工作的效能。依照國府明令，裁併的機關如

下：

一·實業部改爲經濟部，原有鐵道部，建設委員會及全國經濟委員會分別併入經濟，交通兩部。

二·衛生署改隸內政部。

裁撤的機關有海軍部。

以上對於中央政治機構的調整，雖祇是就原有範圍加以增減，但是在政令的推行上已經得到相當便利。在戰爭繼續演進之後，爲適應環境需要，自然是還可以再度調整的。其他關於軍事機構方面的種種改革，因未便在此討論，祇得暫略。

### 第三節 地方行政機構的調整

如果把中央政府比作指揮與決策的神經，那末地方政府就是行動與執行的手足。有了健全的中央政府，而無幹練有爲的地方政府，中央所定的一切法令與施政計劃便成了



具文。一個國家在戰爭時期，地方政府的重要性愈加增大，因為戰爭的區域在地方，一切實際上人力，物力，財力的供應都是地方上的事。假若地方政府不健全，有如患了癩疽病的人，雖有清醒的頭腦仍舊是不能行事的。

中國地方的行政機構，原來是兩級，後以剿匪區內的需要，添設行政督察區，並漸將此制應用於各省，於是就成了省行政督察區，及縣三級。但是在地方制度組織法及憲法草案上還是祇有省縣兩級的規定。

省政府的組織採用委員制，主席、委員、廳長，均由中央任命。後以省府所屬各廳，各成系統，政令紛歧，措置不一，曾就原有制度範圍內改行合署辦公制，以補救各機關分立之弊。憲法草案第九十九條規定「省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之」那就根本廢委員制而改為獨任制了。不過憲法草案的規定是將來的事，現在還談不到，我們所要注意的是目前為適應戰時需要，對於地方行政機構應如何加以調整的問題。

中央對於地方行政機構預備加以怎樣改革？因為我們還沒有見到明令發表，無從申述。可是我們就戰時環境的情形，有幾點是可以特別注意的。

就目前地方情形來說，顯然有三種地帶：第一是被敵人佔據去的地方；第二是接近戰區的地方；第三是後方地帶。就現有被敵人佔據去的地方來看，除幾個大都市及交通新線外，大部分區域還是歸我們統治。在這些地帶，原有的地方行政機構可以說已完全不適用，因此必須本統治便利的原則加以根本改革。

其次，在接近戰區的地方，一切的行政工作變完全成爲軍事的輔助，因此省政府的組織爲指揮便利，權力集中，節省財力起見，也應該加以調整；至於後方地帶，假使沒有重大改革的必要，也應有應變的準備。

關於行政督察區，原是一個試行的制度，它的權職並沒有詳確的規定。如果把行政督察區看作一個省府駐在各地的辦事處，那末區對於縣就應該有全權指揮督察之權，但是事實上各廳政令，仍是逕行到縣，同時不過分令專員知照。因此，在省政府看，行政

督察區祇是一個承轉機關，在縣政府看，也以其無指示戰勦的實權，認為無足輕重的一個上級機關。在戰爭時期，如果行政督察區因有維持的必要，應該給予實際的權力，使得在本區內確能執行地方行政職務，尤其在戰區地方，因戰時交通的阻梗，行政督察區的地位更形需要，所以也必須加以改革。

中國地方行政最基本的區域是縣，因為縣是政府最下層的組織，同時又是自治的單位。關於縣政的重要，上一章中間已經討論過，這一節要研究的是關於縣行政機構的問題。

依據十九年七月七日修正公布的縣組織法，縣政府設縣長一人，縣政府下設左列各局。

- 一．公安局。
- 二．財政局。
- 三．建設局。

#### 四·教育局。

上列各局，如有縮小範圍之必要時，得呈請改局爲科。事實上各省依照區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡將縣分爲三等，有的縣政府局科並設，有的縣政府僅設科而不設局。以上所說的是縣行政機構的平時組織，在此次抗戰中間，關於民衆的動員，救國公債的勸募，難民的救濟，以及其他軍事上種種的供應事宜，無一不是由縣辦理，以現在縣政府的人力，現有的縣行政機構，是否能夠應付如此繁鉅的任務，這實在是一個大問題。

加之，我們在此次抗戰之中，同時還要完成建國的任務，這就是說除應付戰爭時期必要一切的工作之外，還得做建國的基本工作。所謂建國的基本工作就是地方自治。汪精衛先生最後在湖南省地方行政幹部學校演講「地方行政與抗戰建國」，其中有一段說：

「我們知道，所謂地方行政，並不僅僅說有官吏來做地方上的事就完了的，地

方行政是要幫助地方人民，培養地方人民的自治能力，他的目的，在「發達民權，建立民主制度。」……

「大家也都知道，中國國民黨所要做的是民權主義的民主政治，從總理時候，就提倡起，蔣委員長建築起這種基礎，在抗戰中我們要把他推進，把他貫徹，把他實現出來。大家要看清楚這個工作，是現階段必須做的工作，這個工作在抗戰中具有極嚴重的意義，他可以使民衆充分了解抗戰，國家民族與他自己密切的關係，由這點做到，將產生出非常重大的作用。」

縣是地方自治的單位。我在上一章已經說過，縣以下的地方自治區域，過去各省所定的組織系統，極參差不一，有的稱區，村，闔，隣，有的稱區鄉，村，甲。這一次國民黨臨時代表大會通過一個決議案，確定區，鄉，（鎮）保，甲四級爲地方自治行政組織系統，（見第三章第二節）這是對於地方自治行政機構的調整。

行政機構是推行行政工作的一個主體，有了好的機構，纔可以發揮大的力量。但是

徒有完善的機構，而在人事，施政方針，以及財力種種方面如果沒有完善的配合，也是無益的。所以健全各級政治機構，同時也要領到其他各方面的改善才對。

#### 第四節 增高行政效率

提高行政效率這個問題，在戰前已經為政府與人民所重視。行政院為增進中央及地方的行政效率，曾設置有行政效率研究會。在戰爭期內，行政效率的增高，不僅是理論的問題，而且事實上勢必促進行政效率的提高。例如以我們交通行政來說，自戰事起後，各主要鐵路均遭敵機不斷地轟炸。我們知道，鐵路是戰時交通的命脈，在任何困難的環境之下，必須要努力加以維持的。因此，如粵漢鐵路，差不多平均天天要受敵機轟炸，但是我們的路工，在極危險的情況下面，無不加倍工作，隨毀隨修，使得此路終於暢通，以盡其抗戰中重要的使命。交通行政如此，其他行政工作也應該一樣增高它的效率。

論到行政效率的增高，最重要的問題，是行政機構的調整，行政事業的審定，行政人員的選用，以及辦公手續的改善等問題。近十年來，一切都尚在建設創始時期，機關與事業，往往缺乏合理的配合，因之政府不能發揮很大的力量，事業不能長足的進展，這也是勢難避免的現象。抗戰發生之後，各級政治機構的調整，已在政府施行之中，而事業的興廢，也以戰事發生，按照緩急重輕加以重新審定。關於調整行政機構及審定行政工作兩事，上一章和以上兩節都已論到，不再重述。

對於行政人員的選拔，以現代國家事業的日趨複雜與專門的情形來說，努力必日趨於專家化。中國過去行政機關的官吏，祇會辦文，不知辦事，這是行政效率不能提高的一個重要原因。所以要在抗戰期內增高行政效率，必須澈底淘汰書吏式的官吏，而應該依事業性質分別代以各種專業人才。

辦公手續雖然是一個形式，但是影響於行政效率卻很大。譬如公務事件的承辦，應該依照公務人員所負職務的輕重來決定，公文的格式，應該求其簡單明瞭；公務事件的

處理應該有確定的時間以求其迅速；辦公時間應該加多，以適應戰時的需要，諸如此類，都有關於行政效率的增進，應該在抗戰期內加以特別注意的。

此外，關於行政人員服務道德的修養，民族意識的發達，在這個戰爭所期對於行政效率的增進，都有莫大的關係。如普通官吏的敷衍、因循、曳沓，推諉，畏縮等等的惡劣，必須要加以澈底革除。在政治上很少有絕對完善的制度，祇要負行政工作責任的人員能夠膽識兼備、勇力從公，行政效率沒有不增高的。

## 第五章 國家綱紀的整飭

### 第一節 戰時各級官吏的責任

一個國家的成立，除領土人民與主權之外，還要有行使這個主權的政府組織。有了政府的組織，領土纔有人保衛，人民的公共事務纔有人管理，國家的政治主權纔有人行



使。所以要有一個強盛的國家，必須先要有一個健全的政府。在一般人看來，都以為政府就是指的那些官吏，這是不正確的，但是官吏確是政府中間最主要的一個因素。所以許多人一談到政府就想到官吏，就是這個原因。

無論在那種政府組織中間，官吏一定有各種不同的等級，各級官吏各有各的責任。政府之所以健全，政府所管理與經營的公共事務所以能夠發達，就全靠政府有嚴密的組織，以及官吏能服從國家的法令，各盡其應盡的責任。國家的政府組織，體制與法令，就是一個國家的綱紀。

一個國家綱紀的好壞，與這個國家的盛衰有極密切的關係。我們歷史上看來，凡是當綱紀極壞的朝代，一定是政治上最腐敗，人民最痛苦，國家極衰亂的時期。我們舉北宋末棄的時候為例：北宋的滅亡，就是因為宋徽宗及其佞臣蔡京蔡卞等枉法妄為，昏淫奢靡，弄得政府不像政府，皇帝不像皇帝，大臣不像大臣，國家的紀綱一敗塗地的緣故。

宋徽宗以帝皇之尊，深夜微行，夜宿娼家。又復廣造宮室，窮極華麗，器皿珍玩，曲盡其巧，而財物所需，悉科之於百姓。大臣蔡京，攬權最重，自稱公相，總治三省。對於省中的官吏並不立額，隨意添設，五品官以百數，甚有身兼十餘俸者，這種現象那裏還像一個政府，就是沒有外患也必爲內亂所傾覆。

蔣委員長於民國二十四年在四川對黨政人員訓話時曾經說過：

「講到我們建立政治，軍隊，乃至整個社會國家最根本的要件，就是紀綱。如果紀綱不立，無論政治軍隊，無論家庭社會國家，一定不能建立起來，而且一切禍亂要由此而生。國家沒有紀綱，國家必亡；軍隊沒有紀綱，軍隊必危；社會沒有紀綱，社會必亂；家庭沒有紀綱，家庭必敗。」

所以紀綱是國家建立的最主要的條件。一個國家在承平的時候，社會秩序來得安定，各級官吏對於國家的紀綱勇於服從。可是到了戰時，社會的秩序突然變了極大的變動，所謂喪亂之餘，綱紀廢弛，這是歷史上常見的現象。爲什麼在戰爭時期，綱紀會得發

弛呢？我們知道，國家的綱紀，並不是僅僅要官吏消極不做壞事，而是要官吏奉行國家的法令去積極做事。在戰爭期間，官吏的責任特別重，所擔當的艱危特別大。如果官吏不能奉行國家的法令，縱使不爲惡，但是消極的怠職，也是使國家敗亡。可是在亂離時代，政府的督促比較不易，官吏各失其安於職務的勇氣，於是國家的綱紀便因之廢弛了。

在戰爭時期，官吏最大的責任自然是無過於守土抗戰了。中國這一次的抗戰，完全是爲的抵禦侵略不得不起來應戰。在戰爭初發的時候，蔣委員長就向國人宣告：「因爲我們是弱國，又因爲擁護和平是我國的國策，所以不可求戰。我們固然是個弱國，但不能不保持我們民族的生命，不能不負起祖宗先民所遺留給我們歷史上的責任，所之到了不得已時，我們不能不應戰。」因爲我們是以弱敵強，以守衛來抵抗侵略，在戰爭中間所遭遇的艱苦，是必然的。因此，各級官吏在這個艱危困苦的環境中間所負的責任就特別重大。

在戰爭期間，最容易使人感動的就是官吏固守土地而殉難的爲國犧牲的精神。在十個多月來的戰爭中間，爲保衛國土，抵禦強寇而死的文武官吏，真是數不勝計。但是，以身殉難，是官吏盡最後責任的表示，國家對於以身死國的官吏固然表莫大的感慰，可是最重要的還是要各級官吏能夠在各人職務範圍以內，刻苦精勤，把一切受命所做及應做的事，辦得非常完滿。如果說在戰爭的時候，負責指揮之責的人不事先詳細計劃作盡善的指揮，負供應及維持後方秩序之責的官吏不謹慎奉職，勇敢服務，等到事機危急的時候，便以一死了之，這不能算是一個十分盡責的官吏。

在這次抗戰之中，各級官吏還負有一個同樣重要的責任，就是要在抗戰之中，完成建國的任務。抗戰的工作，要勇敢犧牲；建國的工作，要刻苦精勤。在這樣困難的環境之中，要完成雙重的重大使命，各級官吏必須格外嚴守紀律，遵守國家的綱紀，才能夠擔當艱危，解救國難。

## 第二節 戰時各級官吏功罪的賞罰

國家在承平的時候，對於官吏的功罪，例有賞罰，這是大家都知道的。自中日戰事發生之後，中央政府爲整飭綱紀，曾訂頒多種法令。對於戰時忠於職守，衛土有功的官吏，特予獎勵；對於不忠職務，貽誤抗戰的嚴予處懲。在許多法令中間，第一個要注意的是二十六年九月六日國民政府頒布的戰時軍律。令文中對於文武官吏在戰時應守的紀律及應盡的責任都有嚴厲的誥誡。現在我把原令抄錄在下面。

「自九一八事變以來，外患侵尋，有加無已，此次我國起而自衛抗戰，凡屬文武職官，固應益矢忠勇，効死勿渝。卽全國各地民衆，亦應一致奮興，協力禦侮，現時戰時軍律及其施行條例，業經明令公布，自應嚴切施行。茲將於軍事委員會設置軍法執行總監，按照軍律規定，負責實施，仰我舉國文武官佐以及民衆一體恪遵，毋稍躋越。須知臨難不容苟免，衆志可以成城，惟有以必死之決心，與土地共存亡，庶可發揚民族之精神，保障國權之獨立，自茲通令以後，無論文武各級官佐

，倘有未奉命令，放棄土地，擅離職守，或奉令出發，託故遲延者，概依軍律處以死刑，不稍寬假。其在敵部隊，爲國效忠，任務尤重，縱使損傷過鉅，亦非奉到命令，不得退却，否則悉依軍法罰裁不貸。」

戰時軍律一共十條，凡是違反條例所規定的一律處刑：（一）不奉命令無故放棄應守之要地，致陷軍事上重大損失者；（二）不奉命令臨陣退却者；（三）奉令前進，託故遲延或無故不就指定守地，致誤戰機，使我軍因此而損害者；（四）降敵者；（五）通敵爲不利於我軍之行爲者；（六）故意損毀我軍武器，彈藥，糧秣，艦船，飛機廠庫塲所，防禦建築物及交通通信機關，以利於敵，或以資敵者；（七）主謀要扶或指使爲不利於軍事之叛亂行爲者；（八）敵前反抗命令，不聽指揮者；（九）造謠惑衆搖亂軍心或擾亂後方者。

不論文武官吏，凡是違反上項條例之罪，悉由軍法機關，依照陸海空軍審判法審理。李服膺，韓復榘的處決，就是按照這個軍律懲處的。

對於不遵命令，不忠職守的官吏，固然應該嚴加處治。對於盡忠職務，守土有功的官吏，當然應該予以獎勵。國民政府於本年四月公布一個獎勵守土官民條例，對戰時守土有功的文武官吏，除依法令辦理外，特再予以獎勵。按照這個條例的規定，有六種情形是應該獎勵的：（一）盡力守土，賴以挽回危局者；（二）構築城牆堡壘及其他防禦工事，固守不屈，地方賴以保全者；（三）因守土死亡者；（四）毀家守土者；（五）捐資或計劃守土著有功績者；（六）因守土受傷殘廢者。

獎勵的種類有七種：（一）晉級，依其現任階級酌予晉任其官或職。（二）授予官職或官銜出身學歷合於各項公務人員任用規定的，核予銓用；立功人員之出身體力年齡不合於受官職規定的資格者，得授於陸海軍少尉官銜；文職人員自願受武官官銜的，得比照其現任職級授予陸海軍相當官銜。（三）建造紀念坊塔，建築於當地之公園鬧市或其他相當地點。（四）頒給獎章，其頒發依陸海空軍獎章的規定。（五）題贈匾額，發給本人領受懸掛。（六）免除遺族學費，比照革命功勳子女就學免費條例辦理。

對於陸海空軍另有一個獎勵條例，是二十六年九月七日修正公布的。凡是陸海空軍人於戰時平時著有勞績，或學術技能特有專長的，應予獎勵。獎勵的種類，有（一）陸海空軍獎章，（二）光華獎章，（三）干城獎章，（四）比賽獎章，（五）陸海空軍褒狀，（六）獎金，（七）記功，（八）嘉獎。

以上所舉的幾種賞罰法令，是在戰時制頒，適用於對戰時官吏功罪之處罰的，尙有很多其他平時對於官吏考績的法令，因限於篇幅，不復論列。

此外，社會輿論對於戰時有功官吏的尊崇，以及對於有罪官吏的唾棄，也是一個有力的獎懲。在此次抗戰中間，凡是盡忠職守，奮發有爲的文武官吏，全國國民無不奉若神明；對於失職貪生的官吏，無不恨入骨髓，這可以說是國家條約的綱紀。

## 第六章 嚴懲貪污官吏

### 第一節 貪污官吏的罪惡



貪污官吏的應該嚴厲剷除，這是盡人皆知的事。而貪官污吏的不易肅清，也是舉世皆知的事。英國的政治是最足欽仰的，但是史家馬可梨曾撰一部「英國政治貪污史」爲終身大願，足見肅清貪官污吏的困難。

在平時的時候，貪官污吏的罪惡，一方面是損政府的威信，一方面是增民衆的痛苦。凡是政府很好的措施，一經貪官污吏之手，便成爲病民之舉，因之人民對於政府的命也，生恐懼的疑念。由於貪官污吏的苛索人民，使民衆陷入於貧困難以爲生的境地，因之強項者挺而走險，小者擾亂治安，貽害良民，大者發生變亂，釀成暴動。在歷史上社會暴亂的發生，革命的興起，官吏的貪污橫暴，實爲一個重大的原因。

我們讀中國的歷史，正同讀外國史一樣，貪官污吏之多，可以說沒有一個朝代沒有，這幾年來國民政府雖竭力澄清吏治。嚴處貪污，但是貪污尙未能完全絕迹，這是一件很令人痛心的事，大家都知道。貪污行爲的發生。一方面是由於私人道德的敗壞，一方面是對懲治貪污制度法令不夠完善，或有完善的法令制度而不能嚴厲的執行。

個人道德敗壞的原因，第一是無恥，因為一個人不以貪污爲可恥、對於社會的毀棄既所不計，自己的良心也不自慚責，所以見錢便貪。第二是個人與家庭生活的奢侈，以致正當的收入不夠支出，於是藉非法的收入來供養一家一身的享受，第三是官場中的門面應酬，餽贈的陋習太深，貪官爲維持他的職位不得不應酬，於是祇得私取非法之財來供取得祿位之用。

國家懲治貪污制度與法令不完善，或有完善的法制而不能嚴厲執行，不但會啟官吏貪污之心，並且會張貪污之胆。所以現代各國不僅對於貪污的制裁，定有嚴刑峻法，而且對於貪污的事前防範，更加注意，一切理財制度的計劃與方法，主要的原因就是爲的防止貪污。

貪污在平時的罪惡，可以擾亂國家，危害社會。在戰爭的時候，官吏的貪污行爲可以阻撓民氣，引起人民的反抗，使得戰事受到重大的打擊。因爲沒有廉潔愛民奉公守法的官吏，就不能使民衆勇於參加抗戰，激揚不起人民參加抗戰的熱誠。

我們在抗戰之中，爲的補充軍力，需要徵調兵役；爲的武裝民衆，需要訓練壯丁；爲要輔助軍事工作，需要徵發伏役；爲的充實抗戰經費，需要勸募救國捐，這些工作，都非動員全國的民衆來做不可。如果在這個時期，還有不肖官吏，藉奉行抗戰期中的要政，不論是侵蝕公款，或勒索人民，因貪污而引起人民的不滿，增加人民的痛苦，使得民衆逃避兵役，逃避訓練，逃避徵發，都是不利抗戰足以發生極重大的影響，所以必須予以嚴懲。

抗戰建國綱領第十六條，明定「嚴懲貪污官吏，並沒收其財產。」就是要用嚴刑峻法來肅清貪污，因爲剷除貪污的不易，所以特別訂立專條，希望舉國上下共同努力，以達到澈底肅清貪污的目的。

## 第二節 懲治貪污的法令

在制度法令上的制裁貪污，不限於貪污發生後的懲治，良好的政治制度的運用，也

是防止貪污的重要辦法。譬如運用立法程序，對於各級政府機關每年度財政收支的編造的審核，行政機關上級人員對於下級人員的檢察；監察機關對於貪官污吏的彈核；這都是防止貪污的根本方法。

國民政府對於懲治貪污一向重視，當北伐的時候，曾訂有黨員背誓條例，凡公務員貪污滿一千元者即處死刑，修正新刑法，對瀆職罪亦處罰極重。按照刑法第一二一條規定：「公務員或仲裁人對於職務上之行爲要求期約或收受賄賂或其他不正當利益者，處七年以下有期徒刑，得併科五千元以下罰金。」第一二二條規定：「公務員或仲裁人對於違背職務之行爲，要求期約或收受賄賂或其他不當正利益者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科七千元以下罰金，」貪污贓款沒收，如全部或一部不能沒收時，還要追繳其價額。

官吏服務規程中間規定「官吏有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得餽受財物。官吏於所辦事件，不得收受外間餽遺。」官吏如果有違反這種規定的行爲，該管長官應

按情節輕重，依法申誡或懲戒。

以上說的是平時對於貪官污吏的處治辦法。戰事發生之後，對於貪污的懲治更加嚴厲。去年十二月，蔣委員長曾有過一個通令，對於貪官污吏，悉以軍法從事。原令中有云：

「現值抗戰期間，整個國家民族生命，皆在呼吸存亡之中，所有文武各級官佐，務應激發忠誠，廉潔奉公，倘有貪污不法，舞弊營私，或侵漁公款，或剋軍餉，或藉端剝削，索詐民財者，一經查出，悉以軍法從事。無論職位高低，皆必嚴加懲處。除由本會隨時派遣要員分赴各地密查外，各主管長官尤應認真糾察，破除情面，即時檢舉，以肅貪風，而懲頑墨。」

在抗戰期內，因貪污而處死的很有幾起，如江蘇省府處決六合縣長，福建省政府槍決金門縣長等，都是證政府對於嚴懲貪污的決心，防止貪污，不但要政府懲治嚴厲，同時要使人民知道官吏的行爲，是否爲法令不許而構成貪污之罪。譬如在抗戰中間政府爲

軍事上緊急的需要，必須要向人民徵用軍需物及勞力，如果這種徵用，沒有法依令可以據，沒有訂定的標準，不僅可爲官吏開貪污之門，而人民也無從辨別官吏的行爲是否爲貪污。關於軍事徵用這件事，國民政府曾於去年七月公佈軍事徵用法，明定徵用的權限、標的、程序，以及因徵用所受損害的賠償種種，都有詳細規定。其他徵兵，公債等等都有法令規定，所以在制度法令上說，對於懲治貪污的辦法是相當完善的，問題是希望各級政府都能同江蘇福建省政府一樣來嚴厲執行。

中國近幾年來對於政治的改進，固然很努力，但是對於公務員的人事制度還沒有確立，公務員並沒有法律上有效的保障。尤其是獨當一面的官員，卸職之後，他所任用的人員也大半隨同去職，於是生活上大感困難。在抗戰中間，因爲經費緊縮的關係，公務員薪俸大減，聽說有的省份，縣長祇有二十元一月。職務既無保障，每月的收入不但不節蓄，且不能過活，這種情形是值得嚴重注意的，聽說陝北一帶，縣長每月生活費祇有一元，這簡直是不可信的事實。並聽說縣長舞弊，祇予以撤職處分，這顯然也不是正

常而有效的辦法。

懲治貪污，固然要政府不徇情面，嚴厲檢處，但是民衆的協助也是很重要的。因為只憑少數公正行政長官的耳目，究竟效力有限，必須以全民的耳目為耳目，纔能收廣大的效力。過去民間常見到貪官污吏向人民敲詐勒索之後，還要恐嚇老百姓不許向上級控告，人民處於官吏的淫威之下，敢怒而不敢言。抗戰發動之後，人民的情緒比平時熱烈，對於國事比平時關心，政府應該獎勵人民告密，對於人民控告的手續應該有特別寬格與便利的規定。

除獎勵人民告發之外，對於廉潔的公務人員，也應鼓勵他們秘密檢舉。因為在同事中，不但誰貪誰污容易明白，就是貪污的事實與證據，也比較容易知道與探明。社會上固然有無數的小人，但也有君子，公務員中固然有貪污，但也有廉潔奉公的人，所以獎勵公務員告密，也是剷除貪污的一個方法。

此外道德的修養，勤勞節儉的提倡，淡泊清廉風氣的倡導，對於肅清貪污，更有根

本關係。臨時全國代表大會宣言有一段說：

「晚近以來，持急功近利之見者，往往以道德之修養，視為迂談，殊不知抗戰期間所最要者，莫過於提高國民之精神。」

犧牲精神的表現，是抗戰勝利最重要的因素，生命都可以犧牲，個人生活享受的減低，並不是一件大困難的事。所以我希望國家除用嚴刑峻法以懲治貪污之外，同時祈望在上者能夠以身作則，轉移奢侈享樂的習氣，培養刻苦節約的風尚，這也是肅清貪污的一個重要而且是根本的辦法。

## 第七章 結論——民主主義的政治建設

政治的任務是在管理衆人的事，至政治的目的是要謀國家人民公共福利的增進。中國民族雖為世界民族中文化最古的民族，但以近百年來，由於文化與經濟的落後，加以政治上的腐敗，因之引進帝國主義的侵略與壓迫，使得中國國家日趨於衰微，中國國民



終日呻吟於貧弱苦况之下無由自拔。四十年來 總理所領導的獨立自強的革命運動的目的，就是要排除帝國主義的壓迫，以圖建立一獨立自由平等的中華民國。

總理對於中華民國的建設，有他的本數十年革命經驗與他的博大精深的學識而創制的三民主義，爲最高原則，這是我們這一時代的國民都應該深切認識的。三民主義的新國家的建設，在 總理遺教中指示很詳：他說：「三民主義，是促進中國之國際地位平等，政治地位平等，和經濟地位平等，使中國永久適存於世界。」 總理遺囑開頭就說：「余致力國民革命，凡四十年，其目的在求中國之自由平等。」三民主義的一貫精神是要求平等。所以三民主義的政治建設，也就是要貫徹這個平等精神以求其實現。

在政治上對於這個平等精神的表現，有三方面意義，第一，中國民族在世界上取得獨立平等的地位；第二，中國境內各民族一律平等；第三，中國國民政治地位的平等。總理逝世以後，中國國民黨即秉承總理遺教爲求自由平等實現作不斷的奮鬥。

在第一期國民革命終結之後，中國政府一方面想循和平的途徑以爭取國家的獨立，

一方面希望有一個和平的環境以實現三民主義的建設。可以十年來，國民政府竭力從事於外交上的努力，以求修改及廢除不平等條約，同時努力推行地方自治，以求民權主義建設的完成，促進憲政時期的實現。

日本帝國主義爲要中國長期滯留在支離破碎紛亂黑暗的局面之中，不讓中國有統一復興的機會，所以不顧一切發動它的侵略戰爭。而中國爲外求獨立，內求生存，不得不起來應戰。這一次中國抗戰的目的，因在確保領土主權及行政之完整，也就是爲爭取中國民族在世界上獨立平等的地位。所以蔣委員長去年十二月發布的告全國國民書中說：

「此次抗戰，爲國民革命過程中必經之途徑。中國欲外求獨立，內求生存，解放全民族的束縛，完成新國家之建設，終不能不注此艱難奮鬥之一役，故對日抗戰，乃三民主義與強權暴力帝國主義之戰爭，亦即被侵略民族，對侵略者爭取獨立生存之戰爭，與通常國際間勢均力敵之國家，相互戰爭，大異其趣。」

這段話說明此次抗戰的意義，完全是爲的要建立一個獨立平等的中華民國，也就是實現民族主義的中國民族自求解放的主張。但是，三民主義的政治建設，不僅是爭取中國民族在世界上獨立平等的地位，同時還要實現中國境內民族一律平等及中國國民政治地位平等的主張，因此，中國國民黨臨時代表大會認定中國應「同時於抗戰之中，加緊工作，以完成建國的任務。」並預期「抗戰勝利之日，即建國大業告成之日，亦即中國自由平等之日。」所謂建國大業告成之日，亦即中國自由平等之日，在政治方面說，就是要實現民族主義的中國境內各民族一律平等，與民權主義的澈底實現。

如何實現中國境內各民族一律平等呢？臨時代表大會宣言中說：

「中國境內各民族以歷史的演進，本已融合而成爲整個的國族，且第一次全國代表大會中，已對於諸少數民族爲之謠言矣，『於反對帝國主義及軍閥之革命獲得勝利以後，當組織自由統一的（各民族自由聯合的）中華民國，』此實爲對於諸少數民族最大之語言，而此語言之實踐，必有得於此次抗戰之獲得勝利。」

這就是說我們要加緊國內各民族的聯合，充實抗戰的力量，在抗戰獲得勝利之中來實現民族主義的目的。如是抗戰失敗，整個中國將淪於滅亡境地，根本談不上中國境內各民族一律平等的實現。所以我們爲求抗戰之必勝，應該在抗戰過程中加緊國內各民族的聯繫。

如何實現中國國民政治地的平等呢？臨時代表大會宣言中說：

「抗戰之勝負，不僅取決兵力，尤取決於民力，民力之發展，與民權之增進，相爲因果，故組織民衆，訓練民衆爲發展民力之必要工作，亦爲增進民權之必要條件。」

這就是說要在抗戰之中，增加戰鬥的力量，所以對民衆要授以軍事組織軍事訓練以養成軍國民之資格來發展民力，但同時爲奠定民權主義的基礎，所以要訓練民衆自治的能力，從速完成地方自治的條件，以求國民政治地位平等的實現。

總上所說，我們知道三民主義的政治建設，是要求中國民族取得世界上獨立平等的

地位，要中國境內各民族一律平等，要中國國民政治地位平等，所以在抗戰之中，同時努力進行建國的工作。抗戰建國綱領中對於政治方面的規定，一方面要健全政治的力量，藉以增強抗戰的實力，爭取抗戰的勝利，一方面建立政治的社會的基礎，以實現三民主義的政治建設，造成自由統一的新國家。

## 討論大綱

### 一、抗戰與政治

1. 政府的主要職務是什麼？
2. 這一次的中日戰爭是不是單純的軍事戰爭？
3. 政治與軍事有什麼關係？
4. 爲什麼要一面抗戰，一面建國？

### 二、國民參政會研究

1. 爲什麼要設置國民參政會？
2. 國民參政會是否就是國民大會？
3. 國民參政會是否相同於歐美的議會？
4. 國民參政會是否相同於立法院？
5. 國民參政會是什麼性質的一個機關？
6. 國民參政會有多少參政員？
7. 國民參政會的參政員是怎樣分配的？
8. 當選參政員要有什麼資格？
9. 參政員的推選程序是怎樣的？
10. 國民參政會的任期多久？
11. 國民參政會的組織有什麼特點？
12. 國民參政會有什麼職？

13 國民參政會的會期是怎樣規定的？

14 在國民參政會休會時期，有什麼組織？

15 國民參政會負的是什麼使命？

### 三、政治的社會的基礎的建設

1. 什麼是政治的社會的基礎？

2. 民衆如何能夠有組織有訓練而發展它的力量？

3. 實行民治的方略有幾種？

4. 民權主義有什麼特點？

5. 爲什麼要確定縣爲自治的單位？

6. 民衆自衛的組織與訓練，和抗戰建國有什麼關係？

7. 民衆自衛組織採用什麼制度？

8. 保甲是怎樣編組的？

9. 地方自治的條件是什麼？

10 國民政府為推行地方自治有過什麼計劃？

11 地方自治的完成與抗戰建國有什麼關係？

12 什麼叫做憲政時期？

13 憲政開始之後，人民如何行使政權？

14 三民主義的民主政治有什麼特點？

#### 四、健全各級政治機構

1. 一個國家政治制度的形成，要受什麼因素的支配？

2. 平時政治體制與戰時政治體制有什麼區別？

3. 戰時政治組織應該怎樣？

4. 中國中央政治機構採行什麼制度？

5. 行政院是否相同於英法的內閣制？



6. 行政院之下設有幾部？

7. 抗戰以後中央政治機構怎樣調整？

8. 中國地方行政機構分作幾級？

9. 抗戰以後，地方行政機構應否加以改革？

10. 行政督區是一個什麼制度？

11. 縣政府是怎樣組織的？

12. 如何增高行政效率？

## 五、國家綱紀的整飭

1. 什麼是綱紀？

2. 國家綱紀的好壞與政治有什麼關係？

3. 在戰爭中間官吏最大的責任是什麼？

4. 對於盡忠職守，衛土有功的官吏，國家有什麼獎勵？

5. 對於不忠職守，貽誤抗戰的，政府如何予以懲處？
6. 對於有功的陸海空軍政府有什麼獎勵？
7. 社會上對於有功有罪的官吏有什麼表示？

## 六、嚴懲貪污官

1. 在平時，貪官污吏最大的罪惡是什麼？
2. 爲什麼會發生貪污行爲？
3. 在戰時，貪官污吏的行爲與戰爭有什麼影響？
4. 妨止貪污有什麼辦法？
5. 國民政府對於貪污處治有什麼規定？
6. 在戰時懲治貪污用什麼辦法？
7. 要懲治貪污爲什麼要獎勵人民告發？
8. 抗戰建國綱領對於懲治貪污，有什麼規定？

## 七、三民主義的政治建設

1. 政治的目的是什麼？
2. 總理領導革命運動是什麼目的？
3. 什麼是建設中華民國的最高原則？
4. 三民主義的政治建設的涵養怎樣？
5. 這一次抗戰的目的是什麼？
6. 爲什麼抗戰建國要同時並進？
7. 如何實現中國境內各民族一律平等？
8. 如何實現中國國民政治地位平等？

