

民國三十一年五月

建國大綱淺釋

洪深



中央宣傳部編
中央訓練團印

建國大綱淺釋

目次

國民政府建國大綱.....
一、以黨建國的意義.....
二、建國的根據.....
三、建國的目標.....
四、建設的程序.....
五、建國的具體工作.....
(一)軍政時期	
(二)訓政時期	
(三)憲政時期	

建國大綱淺釋 目錄

114
769310
256



3 1798 9600 0
一〇八六三一一

新編大綱漢書目錄

二

新編大綱漢書目錄.....一九

國民政府建國大綱

- 一 國民政府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國
- 二 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謀其力共謀農業之發展以足民食共謀鑛業之發展以裕民衣建築大計劃之各式屋舍以樂民居修治道路運河以利民行
- 三 其次為民權故對於人民之政治教育能力政府當訓練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
- 四 其三為民族故對於國內之弱小民族政府當培植之使之能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際平等國家獨立
- 五 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
- 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心而促進國家之統一
- 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
- 八 在訓政時期政府當派會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履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

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

十 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報價之後若土地因政治之改良社會之進步而增值者則其利益當爲全縣人民所共享而原主不得而私之

十一 土地之歲收地價之增益並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與夫種種公共之需

十二 各縣之天然富源與及大規模之工商事業本縣之實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

十三 各縣對於中央政府之負擔當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費每年由國

十四 長代表定之其限度不得少於百分之十不得加於百分之五十
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預中央政

府

十五 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

十六 凡一省全數之縣皆達完全自治則為憲政開始時期國民代表會得選舉省
長為本省自治之監督至於隸省內之國家行政則省長受中央之指揮

十七 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

十八 縣為自治之單位省立於中央與縣之間以收聯絡之效

十九 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

二十 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林部六工
商部七教育部八交通部

廿一 憲法未頒布以前各院長皆歸總統任免而督率之

廿二 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宜
傳於民衆以備到時採擇施行

國民政府建國大綱

四

廿三 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

廿四 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

廿五 憲法頒布之日即舊憲政告成之時而全國國民則一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投政於民選之政府是為建國之大告成

民國十三年四月十二日 孫文 啟

建國大綱淺釋

一 以黨建國的意義

國民政府建國大綱，爲總理所手訂，是中國國民黨建設中華民國的具體綱領。全文雖祇有二十五條，但其涵義却非常精博，已把所有革命政府施政的根據、目的、內容、和建國的程序與方法，都明明白白的規定出來了。我們要建設新政治新國家，就不可不把建國大綱澈底研究明白。要研究建國大綱的內容，先應明瞭「建國」二字和以黨建國的意義。我們從前一聽見過「治國」或「經國」等名詞，總理爲什麼要創立「建國」這個名詞呢？這是因爲我國過去歷史上的政治變遷，不過是朝代和「皇家」的更替，國家的地位仍舊是完整的；所有社會上、經濟上、國際上，都沒有什麼重大的變化。所以只要能「治之」「經之」，便可由亂而治，由衰而興了。近百年來的中國環境大有不同，自從鴉片戰爭失敗以後，因帝國主義者侵略勢力的滲入，民族地位已一落千丈，所謂國家，僅是一個形式，一切主權利益已屬於外人，所以總理常常告訴我們，中國現在的地位，遠比不上安南、朝鮮，祇可認爲次殖民地。我們國家的地位既然這樣低落，決不是以往的陳規可



以救治，非另闢途徑不可。所以總理教訓：「我們現在並無國可治，祇可說以黨建國，待國建好，再去治他」。又說：「其實現在我們何常有國；應該先由黨造出一個國家，以後再去治之」。這就是說：中國現在等於亡了國一樣，實無國可治，非先把一個獨立自由的國家基礎，建築起來，不能談到治的問題。所以 總理的革命綱領，如建國方略、建國大綱都只「建國」為名。蓋必須先把國家從新建造起來，然後才有得「治」，才有得「憲」。

「建國」三字的意義，大家可以明白了。然而為什麼要以黨來建呢？這是不能不提出來說一說的。以黨建國的這個黨，就是中國國民黨。大家都知道，中國國民黨是中國革命勢力的集團，是主持革命和領導革命的至高團體，是負着完成革命的任務的。關於以黨建國的主張，總理在第一次全國代表大會裏有一段說明。他說：「我們知道要改造國家，非有很大力量的政黨，是做不成功的；非有很正確遠大的目標，不能夠改造得好的。我從前見得中國太紛亂，民智太幼稚，國民沒有正確的政治思想，所以便主張「以黨治國」；但今天想想，我覺得這句話還太早。此刻的國家，還是太亂，社會還是退步。（二）所以現在革命黨的責任，還是先要建國，尙未到治國。從前革命黨進則滿清，不過推倒滿清的大皇帝；但大皇帝推倒之後，便生出了無數皇帝。這些小皇帝位奪專制，比較從前還要暴虐無道。故中國現在還不能像英國美國以黨治國。今日中國的國基還

沒有鞏固，我們必要另做一番工夫，把國家再造一次，然後民國的國基才得鞏固。這個鞏固其鞏固的事，便是我們今天的任務」。有了這一段說明，大家對於以黨建國的意義的重大，當可認識清楚了。

二 建國的根據

「建國」二字和以黨建國的意義都明白了，然後我們進一步來問：建國的根據是什麼呢？換言之，就是既然要建造一個新國家，那麼應該根據什麼方針來建造呢？這是不能不說四的。建國的根據，總理在建國大綱第一條上，便開宗明義的揭了出來：

國民政府，本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國。

國民政府是什麼？就是代表國民意志，擁護國家利益，圖謀民衆幸福政府，它在中國國民黨的領導和監督之下，根據三民主義五權憲法的原則和方法，實現「以黨建國」的主張和計劃，他的責任，簡單說一句，就是「建國」建立一個「民有」「民治」「民享」的新國家。

三民主義是什麼？三民主義是中國國民黨總理孫中山先生所手創，為以黨建國的最高原則，為救中國救世界的不二法門。分開來講，是民族主義、民權主義和民生主義。民族主義的目的，第一步在求得中華民族的國際地位的平等，對國內各弱小民族要扶

助其發展，使他們逐漸取得平等；第二步再求世界各民族一律平等，以泯滅種族的界限。民權主義的目的，在求得人民的政治地位的平等，政府發揮五種「能」——行政、立法、司法、監察、考試——為人民服務，人民運用四種「權」——選舉、罷免、創制、複決、——以節制政府。民生主義的目的，在求得人民的經濟地位平等，一面限制資本的辦法，發展國家資本，並扶助人與資本，以保障民族工業的發展，同時節制私人資本的過分膨脹；一面用平均地權的方法，使全國人民有均等享有地權的機會，使耕者有其田，而民有恆產，實現地盡其利，財富均平的目的，以泯除貧富的界限，這是三民主義的憲義。總理說：「三民主義是救國主義」，我們現在要挽救危弱的國家，以建設新的國家，就是要以三民主義為最高的指導原則，建立一個民族獨立、民權普遍、民生優裕的新國家。

五種憲法是什麼？我們要知道五種憲法，先應該要知道憲法是什麼？簡單一點來說，憲法是國家的根本法律規定政府的組織權以及政府中各機關的分權方法，中央政府與地方政府的分權方法，人民和政府的關係等；一言以蔽之，是規定國家根本的組織。要有良好的憲法，方能建設良好的國家。各國的憲法因各國的政治情形不同，有專制政治，有代議政治，有直接民主政治，有半直接民主政治。專制政治，不能存在於現世紀，已成爲歷史上的名詞。直接民主政治，難行於現代複雜的社會，和人民衆多、土地廣大。

的國家。現在通行的，是代議政治。代議政治，用三權憲法的；將政府職權分做立法、行政、司法三部份，但這三權憲法，缺點很多。總理會說：「外國實行立法權、司法權和行政權分立已有了一百多年，不過外國近來實行三權分立，還是不大完全。」他的缺點是什麼地方呢？就是在立法權和監察權的不分開，行政權和考試權的不分開。以憲法權兼監察權，結果，不是濫用監察權，就是監察權等於虛設。因為在近代政治之下，議員常分爲擁護政府的政黨和反對政府的反對黨。反對黨在議會占多數時，就會濫用監察權；政府黨在議會占多數時，就會放棄監察權；議會主要的職務在立法，如果兼掌監察權，議員就會常常轉入政爭漩渦，以致放棄立法的本職。以行政機關兼掌考試權，也有弊病，因為考試權在行政機關之手，當局便可以隨意引用私人，賢者沒有進身的道路，不肖者却充滿要津。所以總理說：「我們要集中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權、司法權和立法權，加入中國的考試權和彈劾權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。這樣的政府，才是世界最完全最善最真政府。」我們要根據五權憲法去建設中華民國，就是要建設一個立法、司法、行政、監察、考試五權分立的政府，要以很完善的政治機構來推行政務。造成一個健全發達的國家，以爲促進世界大同的基礎。

三 建國的目標

上面已經說過，建國的根據是三民主義、五權憲法，而三民主義、五權憲法的目的就是要解決中國的民族問題、民權問題、民生問題。所以建國的目標，明白的說就是要實現三民主義。三民主義在原則上是整體的，是有一貫性的，不過就建設的程序上說却以民生建設為首要，所以建國大綱第一條為建國的宗旨以後，第一條便明明白白的規定：

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工業之發展，以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建設大計劃之各式屋舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行。

民生是什麼？照 總理的解釋，就是「人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命」。這是近百年來世界上所發生的一個最大問題。這個問題如不解決，人羣便不能進化，世界便不能大開。關於解決民生問題，總理在民生主義講演及實業計劃書中，說得很詳盡。歸納起來，就是要使大家有飯吃，大家有衣穿，大家有居住，大家有路走。換言之，就是要在經濟生活平等的基础上，使大家食有住行各項生活的需要，都得到滿足；要滿足這些生活的需要，應該由政府和人民共同努力，政府負規劃分配的責

任，人民盡工作協助的能力。其方法：第一是發展農業，使糧食豐足，解決大家的吃糧問題；第二是發展織造，使衣料充裕，解決大家的穿衣問題；第三是建築大計劃的各種房屋，使大家有安居的快樂；第四是修治道路運河，使大家有交通的便利。以上四項生活需要都能夠滿足，那麼人民的「業」問題，亦自可運籌解決。民生問題解決，民生主義就實現了。其次是民權的建設，建國大綱第三條規定：

其次為民權，故對於人民政治知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷免權，行使其創制權，行使其複決權。

民權是什麼？就是人民管理政治力量。以人民管理政事，就叫做民權。但中國的人民向來生活於專政政體之下，政治的知識非常薄弱，又沒有組織的習慣和能力，怎樣能使他運用民權呢？所以要由政府負訓導的責任，充分訓練民衆，使民衆有政治的常識，和基本組織能力，能夠真正行使選舉權，憑自己的意志，舉出官吏和議員去代理政務；都能夠真正行使罷免權，憑着自己的辨別力，去罷免不良的官吏；都能夠真正行使創制權，憑着公衆的需要，去直接制訂有益於大家的法律；都能夠真正行使複決權，憑着是非和利害，去批評立法機關所訂的法律，而決定他的存廢。全國人民大家都能夠真正行使這四種民權，支配這四種民權，而不爲少數人所把持，這才是真正的民主政治。其三是民族的建設，建國大綱第四條規定：

建國大綱淺釋

其三為民族，故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治；對於國外之侵略強權，政府當對付之；並同時修改各國條約，以恢復我國領土等；國家獨立。

民族是什麼？就中國歷史上社會習慣的情形講起來，就是「國族」。民族主義就是「國族主義」。簡要的說起來，民族主義包括三個要點：第一點是我們自己的民族在一條戰線上，抵抗外來民族的侵略和壓迫，使中華民族，能夠自由獨立於世界；第二國內各民族一律平等；第三世界各民族一律平等。所以中國國內或為弱小的民族，政府當扶助他們，使之能夠自己管理自己，對於國外的侵略和強權，政府當積極抵抗，並且要取消從前和各國所訂的一切不平等條約，使我國在國際間的地位得到平等，然後更進一步，用我們固有的道德做基礎，扶助世界各處壓迫的各弱小民族，實行自決自治，使全世界各個民族一律平等，造成一個大同世界。

以上四條，就是我們建國的根本原則也就是主要的政綱要把這四條研究清楚，然後對於革命建設，才有確切的認識。以下各條，是實踐行三民主義的方法和步驟。

四 建設的程序

我們無論做什麼事情，都應該有一個預定的計劃和步驟。譬如造房子，必須先要

造的房子製成圖案，然後儲備材料，招僱工人，分期進行。第一步的工程怎樣進行，第二步的工程怎樣進行，依照預定的計劃和步驟切實做去，然後才能夠成功。建設國家，尤其有要一個預定的程序。依照預定的程序去進行，才不會發生阻礙和凌亂的毛病。關於革命建國的程序。建國大綱第五條規定：

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。

因爲建設一個新國家不是一蹴可幾，必須要經過一些步驟和相當的時間，如果不這樣，忽然由專制的政治一變而爲民主的政治，人民沒有受過訓練，不懂使用民權，則國家政治制度的名稱雖然變爲民主，而實質仍然舊反革命的軍閥和官僚所利用，結果，建國的目的，或竟適得其反。所以建設程序爲什麼要分做三個時期呢？總理在建國大綱宣言裏面，很懇切的說明：「不經軍政時代則反革命之勢力，無由掃蕩，而革命之主義，亦無由宣傳於民衆，以得其同情與信仰。不經訓政時代，則大多數之人氏，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式；非墨守其放棄責任之故習，卽爲人利用，陷於反革命不自知。前者之大病，在革命之破壞不能了徹；後者之大病，在革命之建設不能進行」。又在所著中國革命史批評辛亥之役的錯誤說：「革命方略，前已言之，規定革命進行之時期爲三：第一軍政時期，第二訓政時期，第三憲政時期。此爲舊黨膏污、促進新治所必要之歷程，不容一狹者也。不幸辛亥革命之役，忽視革命方略，置而不嚴格

而不行；於是根本錯誤，枝節橫生，民國遂無時以進行。此可爲太息痛恨者也」。

又說：由軍政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，又絕不予人民養成自治能力之時間。於是第一流弊，在舊污不自由黨；新治未由進行；第二流弊，在飾舊污以爲新治；第三流弊，在發揚舊污，壓抑新治。更增言之：即第一，民治不能實現；第二，假民治之名，行專制之實；第三，則并民治之名而去之也。民元後十餘年間，政治不上軌道，時而帝制，時而復辟，時而軍閥專橫，民治不能實現，民衆也沒有實現民治的能力，就是因爲沒有遵照革命方略，經過訓政階段的緣故。總理對於這種情形，看得非常清楚，所以主張於軍政時期之後，定爲訓政時期，「軍政時期，以軍隊人民結合的武力，用斬草除根的手段，打破一切舊勢力，廢制度，以利建設事業的進行。到了訓政時期，由中國國民黨負操券的責任，領導民衆，指導民衆，從事訓政，實行建設，滋長人民政治的智識，培養成人政治的能力，使人民能夠直接參加政治，管理政治。經過訓政以後，人民了解三民主義並且受過行使四權的訓練，然後依照三民主義五權憲法的原則，開始憲政，以政權還於人民。如此，才能建設真正民治的國家，人民才能真正享受革命的幸福」。這是建國程序，所以要分做三期的原因和意義。

五 建國的具體工作

建國的程序既無定議，總算條例程序中具體的工作是什麼呢？這是很重要的問題。我們不能不求一個明白。現在根據建設的程序分爲三段，說明如次：

一 軍政時期

建國大綱第六條規定：

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。

從這個規定看起來，我們可以知道，在軍政時期重大的工作有二：一方面是運用軍事的力量掃除國內的一切障礙；一方面是宣傳主義，開化全國民的人心，促進國家的統一。現在先講一講掃除障礙的工作，然後再講宣傳主義的工作。原來革命的發生，是由于舊的政治制度、經濟組織和人民思想，不適合於現代實際的需要，必須澈底推翻，從新建設，方足以謀人民之幸福和國家的進步。但一切舊制度、舊組織、舊思想，既不合現代實際的需要，爲什麼還黏存在呢？這是因爲他的背後，另有一種強大的力量他來牽繫着。這種力量叫做封建勢力。我們要推翻舊制度、舊組織和舊思想，必須打倒牽繫他的封建勢力，才能成功。所以用武力以掃除障礙，爲革命程序中必不可避免的事實，這種武力的使用，是出于時代和環境的自然要求。革命需要武力，就不能不統一事權；要

事權集中，然後指揮、調遣、徵發、供應，方能運用自如。這是軍事上一定的原則。所以建國大綱規定：在軍政時期，一切制度，統要隸於軍政之下。在這個時期，全國國民，都要茹苦含辛，同心協力犧牲一切，和革命的武力相結合，用斬草除根，去惡務盡的革命手段，將國內一切障礙掃除淨盡，建設專美方可順利進行。所謂國內的障礙究竟是什麼呢？我們在這里不能不附帶的說一說。這些障礙，大略講起來有左列幾種：

一是帝國主義者：因為帝國主義者，無用政治、經濟、文化種種的力量來壓迫我們，使我們國家陷於次殖民地地位。他們害怕我們國民革命成功之後，以前所獲得的一切利益完全損失，不得不竭力的勾結國內各種反動勢力，用各種方法來破壞國民革命。因此我們需要掃除國內的障礙，就不能不首先打倒帝國主義。

二是軍閥：軍閥唯一的目的，在掠奪國家和人民利益，唯一的手段，在擁兵自衛。他們所養的軍隊，不知有國家，不知有人民，但知為養養他們的軍閥作工具。軍閥養的軍隊，生活至為痛苦，戰時驅之于死地，平時不食不飲。因此多數兵士，不堪其苦，遂流為盜賊，以魚肉人民。而一般軍閥，又只知爭權奪利，不顧民衆的痛苦，所以民元後十餘年間弄得全國兵連禍結，民衆痛苦萬分。所以軍閥不除，國家永無和平統一的日子。

這是一切貪官污吏和土豪劣紳：在民主的國家，新舊官吏，本來是人民的公僕，他

的自身也去人民，於執行國家之職務，才是官吏。過去中國的一般貪官污吏，却於士農工商之外，別成一階級，不顧國家設官的用意和人民的痛苦，但知與軍閥狼狽為奸，掠奪國家和人民的利益，藉以自肥。土豪劣紳，是封建制度下的餘孽，趨奉軍閥官僚，魚肉鄉民，黨害之烈，甚於盜賊；貪官污吏不剷除，吏治就永遠沒有澄清的希望；土豪劣紳不剷除，社會就永遠沒有安定的可能。

此外如改革風俗之惡習，解脫奴隸之不平，洗淨鴉片之流毒，破滅風水之迷信，廢去賭博之阻礙等事，也是軍政時期應做的工作。

以上各種勢力，互相勾結，互相依附，遂構成中國禍亂的根源。假使這些反動勢力不守舊，則中國將永遠淪為帝國主義的殖民地，國內反動勢力的角逐，所以我們要國民革命成功，必須對外打倒帝國主義，然後國內的軍閥及一切反動勢力才無所依托；同時又必須撲滅國內軍閥和一切反動勢力，然後帝國主義者才失卻利用的工具。上述種種障礙，能夠掃除淨盡，全國建設事業才可順利進行，民生痛苦才可真正解除，國民自由平等的目的才可以達到。我們要掃除這些障礙，硬不能不用武力；但武力祇能掃除上述種種障礙，而積極的造國大業，須民衆奮起。政府共同努力，方有成功的可能。可是怎樣能夠使民衆奮發起來呢？那就不得不靠宣傳的力量了。關於宣傳的重要點及方法和效力，總理對黨員演講詞，說得非常明白，茲簡述如下：「武昌起義

表面上雖然是軍事奮鬥的成功，但當時在武昌的軍隊，是清軍訓練的，因為沒有起義之先，他們受了我們的宣傳，明白了我們的主義，才為主義去革命。所以這雖成功，完全是由於宣傳奮鬥的成功。……現在我們再圖進步，希望我們革命的主義，完全成功，便要注意宣傳。……我們用已往的歷史證明起來，世界上的文明進步，多半由於宣傳。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，他周遊列國，專做什麼事呢？是注重當時宣傳堯舜禹湯文武周公之道。他著書作春秋，是注重後世宣傳堯舜禹湯文武周公之道。所以傳播到全國，以至於現在便有文化。……我們國民黨的革命道理，是要改革中國政治實行三民主義和五權憲法……要政治上切實的道理實行出來，終共有兩種方法：一種是用武力，壓迫羣衆，強迫去行。中國古時變更，大多數都是用這種方法。一種是靠宣傳，使人心悅誠服，情願奉令去行。……革命成功極快的方法，宣傳要用九成，武力只可用一成。……諸君擔負宣傳的任務，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，能夠收效果的。必要把他們的主義，潛移默化，深入人心，那才算有效果。我們能夠收到這種效果，便非請諸君對於宣傳繼續做去不可。如果不能繼續做去，便是不能明白革命的道理。假若真明白革命的道理有恆心。因為革命是有目的的，要達到一定目的，便不至中途廢止。

以上所說的，就是宣傳的重要，以及宣傳的方法與效用。由此，我們可以知道：宣傳的功能，可以輔助革命；那末，同樣的道理，自然也可以輔助建設，所以關於本黨建國的計劃，也應該努力宣傳，使全國民衆，明白了解，大家都起來擁護幫助，然後建國大業，才容易成功。數千年來遺下來的封建餘毒，頑舊思想，惡劣習慣；也可從此洗得乾乾淨淨了。

軍政時期的具體工作既如上述，到底軍政時期到什麼時候爲止呢？建國大綱第七條規定：

凡一省完全底定之日，即訓政開始之時，而軍政停止之日。

於此可以知道，軍政時期的長短，完全以軍事進展的遲速爲斷。一省訓政完全底定的時期，就是一省訓政開始的時期。

二 訓政時期

我們要知道訓政時期的工作，先應該明瞭「訓政」二字的意義。「訓」，就是訓練或教訓的意思；「政」，就是政治。「訓政」二字，簡單的說起來，就是訓練人民政治的知識和能力，使全國人民大家都能夠參加政治、管理政治，以達到民權普遍的目的，建立憲政的基礎。因爲我們中國現在的一般民衆大多數都缺乏政治的常識和組織的習慣

，所以 編者特別發明了訓政的辦法，規定在訓政時期由黨和政府負責訓練的責任，實民衆施行充分的政治訓練。

關於訓政時期的工作，本黨第二屆中央執行委員會根據 總理遺教，於十七年十月制定訓政綱領如次：

中國國民黨黨行 總理三民主義，依照建國大綱，在訓政時期訓練國民使用政權，至憲政開始，務成全民主治，制定左列之綱領：

(一) 中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會，領導國民行使政權。

(二) 中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付托中國國民黨中央執行委員會執行之。

(三) 依據 總理建國大綱所定選舉、罷免、創制、複決四種政權，應漸擴國民，逐漸推行，以立憲政之基礎。

(四) 治權之行政、立法、司法、考試、監察五項，付托於國民政府總攬而執行之，以期立憲政時期民選政府之基礎。

(五) 指導和督導國民政府重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會議決行。

(六) 中華民國國民政府組織法修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會議決行。

之。

依照訓政綱領，而標準其內含的原則，約有兩端：一、總理遺教，認定由國民革命所產生的中華民國人民，其政治的知識與經濟的幼稚，實等初生的嬰兒，中國國民黨就是這嬰兒的母親，故應保養之、教育之，方盡革命的責任。訓政的目的，就是保養教育這個主人，使他成年而還之政，這是全部根本精神。訓政綱領，開宗明義，即以中國國民黨負「依照建國大綱，訓練國民，使用政權，至憲政開始，即成全國民政治」的全責。二、總理所定五權憲法的基本原則，其目的在於達成人民行使四種政權，政府行使五種治權的國家。訓政綱領本此原則，故於第一條至第三條，以政權付托於本黨最高權力機關，務訓練國民達到直接行使政權的目的。於第四條以治權付托於國民政府，而其最高指導監督的責任，則於第五條第六條規定仍屬於本黨。很明顯的，這是本黨負其全責，領導國民，扶植中華民國的政權治權，而使之發展，以入於憲政之域。

訓政為總理偉大的發明，實建國大綱中的特色。不明訓政的人，往往以本黨的訓政，比之於黨專政，以為黨治抵觸民治，這是很大的錯誤。我們要知道：一黨專政和階級專政，其精神和目的，完全以政權歸於一黨或一階級為歸宿；但本黨的訓政，其精神和目的，實以政權付諸國民為歸宿。前者是專制的，後者是民主的，雙方的趨詣可以說完全相反。這樣看來，可知本黨的訓政，不但不抵觸民治，實為完成民治必要的過程。

關於訓政的意義，從前不但中國人未能完全了解，就是外國的學者，也有許多人不明白，常常向總理質疑。然總理用他們各國的事實去證明訓政的必要，他們盡翕然嘆服總理所謀的遠大，所慮的周到，無復辨難。

訓政時期的工作，至爲繁瑣，亦至爲重要。革命的能否完全成功，人民能否享受革命的幸褔，完全看訓政時期的工作如何而定。茲將建國大綱中規定訓政時期的工作分述如次：

一、籌備地方自治 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員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全人口調查清楚，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，舉行革命之主義者，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。

根據上述一條，我們可以知道訓政時期最重要的工作是籌備地方自治。因爲地方自治是政治建國的基本工作，是由訓政過渡到憲政的先決條件。所以總理於建國大綱中規定訓政時期的工作，開首就說到：「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」。至於地方自治應辦的事業，總理在所著地方自治實行法中說得非常明白。

，就是那一清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校」，地方自治，則以人口調查清楚，土地測量完竣，警衛辦理妥善，道路修築成功，八民會交四權行使的訓練，完畢國民的義務，實行革命的主義為完成的條件。

上述各項條件，既經完備，就可讓全縣的人民自己選舉縣官和議員，而成為一個完全自治的縣。所以建國大綱第九條便說：

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。

這就是說，一縣到了完全自治的時候，人民就可實行四權，直接選舉公正賢明的縣官，以及各項行政人員；直接罷免不稱的官吏；直接制定有發公眾的法規；而複決違某種法規的或存或廢。總理對於地方自治，認為不祇為一政治組織，而且為一經濟組織，到了地方自治的基礎逐漸穩定之後。

二、實行民生建設 訓政時期的工作，就要積極的運用自治的精神把民生建設起來。重要的工作如：

一、規定地價

為什麼要規定地價呢？因為土地本來是天然的東西，在太古的時候，土地全屬公有，並沒有什麼地價。後來人口增多，各處優良的土地以為己有，及貨幣發明，買賣制度

成立，土地才變成買賣的貨品。現在因社會事業時進步，地價逐漸騰貴，其利益不歸公眾享受，而為地主所私有。這種人為的不平，不能不設法救濟。所以每縣開始自治的時候，應該依照^九辦理平均地權的方法，規定全縣私有土地價值。凡是有地皮的人，都要向政府報告地價。地價報定以後，政府就照他們所報的價格抽稅，也隨時可以照他們所報的價格收買。從此以後，地價如有增漲，這漲出的利益，當歸諸地方公有，由政府替全縣的人民辦理公益事業。因為地價的增漲，是由於政治的改良和社會進步而來的，這是社會和國家功勞，地主個人當然不得據為私有的。所以建國大綱第十條規定：

每縣開始自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府照價收稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地政清之改良，社會之進步，而增加者，則其利益，當為全縣人民所共享，而原主不得而私之。

二、興辦公共事業

上面已經說過，民生建設的內容，在使人民的衣食住行四大需要，得到均等的滿足。要達到這個目的，政府不能不籌適當的財源，以興辦各種公共事業。所以要將土地的稅捐，地價增漲後所剩的利益，以及公地，山林，川澤，礦產，水力種種的出息，都收歸地方政府所公有。地方政府將這些收入，拿來辦公共事業，以及撫育幼孩、扶養老

購、周濟貧苦、拯救災禍、醫治疾病等種種設備。所以建國大綱第十一條規定：

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。

● 三、開發資源

當此異財困的時候，要實行民生建設，第一步便不能不開發資源，以求工商業的發達，但同時又須防止天然資源及大規模的工商業為少數資本家所壟斷。對於國內，凡是具有獨佔性質的事業，如鐵道、航路、礦產等，應該由國家經營管理。把所得的利益，拿來辦理公益事業，歸大眾共同享受。所謂由國家經營管理，就是由中央政府或地方政府經營管理的意思。所有各縣的天然資源，如：礦產、森林、水利等；大規模的工商業，如：製造運輸等；若是單靠本縣的資力不能興辦的，那麼，就由中央政府去幫同經營。所得的純利，一半歸中央，作為國庫的收入，辦理全國公益的事業；一半歸地方，作為縣庫的收入，辦理一縣的公益事業。所以建國大綱第十二條規定：

各縣之天然資源，與夫大規模之工商事業，本縣之資力不能發展興辦，而須外力方能經營者，當由中央政府為之協助，而所得之純利，中央與地方政府各占其半。

以上說的，是訓政時期的工作。至於訓政時期內，中央和地方的關係怎樣？憲政開始後省和中、中央各縣的關係怎樣？都是我們不能不知道的。爲易於明瞭起見，特分兩項來說明：

一、訓政時期中央和地方的關係

我們要明白訓政時期地方政府和中央政府的關係，先應該知道中央政府和地方政府的區別。中央政府是統治全國的政治機關，專門管理和全國有關的政事，全國只有一個。地方政府是治理一個地方區域的政治機關，範圍及於一省的，叫做省政府，範圍及於一縣的，叫做縣政府；範圍及於一市的，叫做市政府。中央和地方的關係，以財政爲最嚴重的問題，所以建國大綱第十三條規定：

各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之稅收百分之幾爲中央經費，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。

中央政府爲全國人民辦理政事，所需的費用，當然要由地方負擔。但因全國各縣的土地，面積有大小，土壤有肥瘠，人民有多寡，實業有盛衰，天然富源有優劣的種種關係，供給中央的費用不能完全相同；但也不能沒有一個劃一的標準，所以規定各縣負擔中央政府費用的數目，應該就每縣每年的總收入中提出百分之幾。事實上因各縣情形不同，確定數目，應該由國民代表議定，其限度，最少不能低於百分之十，最多不得超過

百分之五十，使中央和地方政府職權充裕，公共事業得以次第進行。

訓政的使命，在訓練全體人民，而使之能運用民權，以實現民主政治。故於建國大綱第八條，規定中央應派會訓導考試合格的人員，到各縣協助人民籌備自治。其意義的重大，上面已詳細說過。但人民對於地方政府官吏的選舉和罷免，法律的創制和複決，可以直接運用四權；而對於中央政府，卻不能個人直接去奏預，於是不得不採用一種代表制。所以又於建國大綱第十四條規定：

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。

有了這條的規定，中央和各縣成立一種連環式的緊密關係，決不會有隔閡的毛病，這是很周到的、很科學的。

次之，就要講到用人問題了。用人的重要辦法，就是考試。我們知道，考試本來是中國向來的一種好制度。在五禮憲法中，已把他成爲獨立的一權，這權條的行使，應該絕對屬於中央，在法理上才有根據，事實上才有系統，且便於人才的分配。所以建國大綱第十五條規定：

凡國選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者方可。這樣採用考試的辦法，用人才有一定的途徑，一般懷才之士方不至於埋沒；同時，

那些投機鑽營的人，便無新施其技倆；則國家的政治，自然可以蒸蒸日上。

一、憲政開始後省與中央及各縣的關係

所謂憲政開始，是指一省的訓政工作完畢，開始實行憲政而言。關於一省訓政完畢，開始憲政的時候，省與中央及各縣的關係怎樣，對於這個問題的解答，建國大綱第十六條說得很明白：

凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始的時期，國民代表會，將選舉省長，為本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

全省各縣自治完成以後，一省的基礎，已告鞏固。這個時候，全省各縣國民就可推舉代表選舉省長，省長一方面為地方自治的首長，主持行政；一方面仍受中央的委託，負責督自始與辦理該省區以內國家行政的責任。全省各縣自治完成之後，中央和省的權限應如何劃分，建國大綱第十七條亦有明白之規定：

在此時期，中央與省之權限，探均權制度。凡事有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地方制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權，或地方分權。

所謂均權的意思，就是中央和省的權限，應該依照一切事情的性質來劃分；凡事情有關全國，應該全國一致的事情，就劃分中央，受中央的管轄；凡關於地方局部的事情

不妨因地制宜，劃歸地方，由地方支配。這樣就可以避免中央集權和地方分權的流弊，而使中央和地方都能夠穩健的發展。關於省的地位怎樣，建國大綱第十八條亦有規定。

縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

關於這一條，我們要研究的，就是：爲什麼要以省立於中央與縣的中間，而不使全國各縣和中央直接發生關係呢。這個問題由很簡單，就是因爲我國地方太大，全國多至一千九百餘縣，倘使各縣都直接和中央發生關係，事實上非常困難，爲行政的便利起見，不能不用省做間接的機關，使它站在中央與縣的中間，以爲聯絡的樞紐。同時對於以縣爲自治單位的意義，也得略加說明，我們知道，自治的事務，是很繁雜的，單位太大，辦理很難周到。縣的範圍較小，自治事業容易進行；且國家政治，最切近於人民，就是縣治。有此種種關係，所以不得不以縣爲自治單位。縣自治的事業辦理完善，全縣人民便可以享受實際的利益。且人民在縣自治訓練之下，學習參政，將來進而參與國事，也就不至茫無頭緒。所以，總理認爲一定要這樣進行，民權才有所託始，主權在民的規定，才不至流於空文。

三 憲政時期

憲政時期就是國民政府建國工作的完成期，也就是國民革命的告成期。這個時期的主要的工作，就是施行憲政，分開來講，有左列各項：

一、中央政府的完成。憲政既經開始，人民就能實行選舉、罷免、創制、複決四權，有監督政府的能力；同時政府就應該正式施行行政、立法、司法、考試、監察五權，以健全政府的本身，去治理國事。由行政院執行行政，由立法院議訂法制，由司法部管理審判，由考試院甄別人才，由監察院督察官吏。所以建國大綱第十九條規定：

在憲政開始時期，中央政府，當完全設立五院，以實行五權之治。其序列如下：曰行政院，曰立法院，曰司法部，曰考試院，曰監察院。

二、行政院各部的設置。行政院是執行全國政務的機關，他的職務很繁。在軍政訓政兩時期，政府既應時勢的必要，酌設若干部，以處理全國一切的行政；憲政開始後，則行政院更應有完備的組織，以利行政專行的進行。但事實上因為社會的情形一天複雜一天，政務也一天增加一天，將來究竟要增加若干部，我們此刻是不能預斷。照建國大綱第二十條的規定是這樣的：

行政院曾設如下各部：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。

各該設立之後，辦些什麼事呢？不能不扼要的一說。一、內政都是管理地方行政，

及選舉、賑恤、救濟、慈善、感化、戶口、土地、警察、禮俗等事項的；二、外交部是辦理國際交涉，並保護海外僑民及商業等事項的；三、軍政部是管理國防及各項軍務的；四、財政部是管理國稅、稅收、政費支出、及公債、幣制等事項的；六、工商部是管理關於工業商業各事項的；七、教育部是管理關於教育文化等事項的；八、交通部是管理關於交通及運輸等事項的。這就是各部應做的工作。

三、五院院長的產生 行政、立法、司法、考試、監察各院院長，在民權主義的原則上，本應該由人民選舉，但在憲法沒有頒佈以前，應由本黨最高機關任免，並指導他們辦理應行的事務。因為在以前建國期內，是由本黨代表國民行使政權的。及至國民代表大會成立，憲法頒佈以後，那麼，任免各院長的權，就在國民大會了。所以建國大綱第二十一條規定：

憲法未頒佈以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

本黨既負以建國的責任在總統未選舉以前，故本黨不得不代負任免督率之責。

四、憲法的起草 憲法是一個國家的根本大法，凡國民的權利，政府的權限及國民和政府間的關係，都須在憲法上規定，以便大家共同遵守。至於憲法的產生，建國大綱第二十二條曾經規定：

憲法草案，當本於建國大綱及劃畫兩時期之成績，由立法院擬訂，隨時宣

傳於民衆，以備到時採擇施行。

憲法是國家的根本大法，萬不能輕易從事，所以必須要經過許多層手續。立法院的職務，本來在擬訂各種的法制，立法院的議員，又應該比較的法律知識，所以主張先由立法院擬訂草案。但是緊要的是，在擬訂草案的時候，應該以建國大綱做原則，並參考國政，憲法兩時期已經實施的成績做標準。因為憲法是國家的根本大法，必須切合國家實際的需要，又必注重實際的經驗，才能訂出。憲法草案制定之後，最完善最適用的辦法，還要把他廣為傳播，使民衆大家去批評討論，使得同時大家都能夠了解憲法的精神和內容，那麼將來國民大會開會時，他們就可採擇施行了。

五、憲法的決定和頒布 憲法起草之後，怎樣決定並頒布呢？建國大綱第二十三條規定：

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。

所謂全國有過半數省分，達到憲政開始時期，就是當全國有過半數省分已完全成立自治時期。到了這個時候，就可由每縣人民舉出國民代表組織國民大會，根據人民的公意，把立法院所擬的憲法草案，加以決定，使成爲正式的憲法；然後頒布全國，共爲遵守。

我們根據這條的規定，知道全國有過半數省分達到憲政時期，就應該開國民大會。但到時國民大會的職權怎樣呢？建國大綱第二十四條有很明顯的規定：

憲法頒布之後，中央統治權則歸國民大會行使之；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。

總言之，到了這個時候，中央政府要依照憲法上所給與的五個治權——行政權、立法權、司法權、考試權、監察權——去治理國事，實行五權憲法的政治；國民代表大會則代表人民，行使選舉、罷免、創制、複決四權，去監督中央政府。

六、全國大選舉 憲法頒布之後，即開始選舉。照建國大綱第二十五條的規定，便是這樣：

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。

本建國的程序，到了憲法頒布的時候，建國的階段，就算完成。這個時候，全國的國民，就可依照憲法所規定的辦法，舉行全國大選舉，原有舊國民政府，就於選舉完畢後三個月內，辦理交代，把全部政權，交給民選的新政府。至此，三民主義五權憲法才完全實現，國民革命的目的才完全達到，建國的大功完全告成。

制定建國大綱宣言

民國十三年

自辛亥革命以至於今日，所獲得者，僅中華民國之名。國家利益方面，從未嘗從中國建國平等地位；國民利益方面，則政治經濟筆筆齷齪，無所進步；而分崩離析之禍，日與俱增，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。三民主義之影響及於人民，俾人民受其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何。文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方無與步驟；分革命建設為軍政、訓政、憲政三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作。辛亥革命以前，每起一次革命，即舉主義與建設程序宣佈於天下，以期同志暨國民之相與了解。辛亥之後，數月以內，即推舉四十年之君主專制政體，暨二百六十年之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不鉅。然於今日，三民主義之實行，猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗從國家之程序以為建設也。蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之事業亦無由實行於將來，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，時日發覺，初不陸知活動之方式；非墨守其放棄責任之故習，即為人利用，陷於反革命而不自知。前此之大病，在革命之破壞不能了徹；後者之大病，在革命之建設不備。

維持。辛亥之後，沒汲於制定臨時約法，以爲可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反。勢者其時局之法定。之後，不能有益於民國，甚至并臨時約法之本身效力，亦已消失無餘，而對於臨時約法之未善，且斤斤然從事於憲法之制定，以爲藉可救臨時約法之病。公。如袁世凱所云，非由於臨時約法之未善，乃由於未經軍政、訓政兩時期，而即入於憲政。試觀元年臨時約法頒布以後，反革命之勢力，不惟不因以銷滅，反得感奮之以發其惡，且且與臨時約法而驟之。而大多數人民對於臨時約法，初未嘗計及其於本身之利害，則有臨時約法者不加怒，則有護法者亦不稱喜；可知未經軍政訓政兩時期，臨時約法不能發其效力。夫元年以後，所特以維持民國者，惟有臨時約法，而臨時約法之無效如此，則其勢必然，禍亂相尋，又何足怪。本政府有鑒於此，以爲今後之革命，應廣籌策，求治之精，而力趨喪失；即今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設，其當如何，可應起之程序。爰于此意，制定國民政府建國大綱二十七條，以爲今後革命之基礎。建國大綱第一條至第十四條，宣布革命之主義及其內容；第十五條以下，則爲實行之方針與步驟；第十六條至第十八條，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；第十九條至第十八條，標明訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命之建設之進行；第十九條以昭自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力之基礎，而爲自治之基礎，以及於省。如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於偽託自治

之名，以行其制權之實者；而地方自治已成，則國家組織始臻完善，人員亦可本其地方上之政治訓練以與聞國政矣。——其在第十九條以下，則由訓政漸趨於憲政所必備之條件與程序。綜括言之；則建國大綱者，以掃除障礙為開始，以完成建設為依歸，所謂本末先後，秩然不紊者也。夫革命為非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之。積十三載痛苦之經驗，當知所謂人民權利與人民幸福，當務其實，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，已非藉憲政而行專制者所可同日而語。且由此以至憲政時期，所歷苦難為坦途，無顛蹶之慮，為民國計，為國民計，莫過於此。本政府特實宣布：今後革命努力所及之地，凡秉承本政府之號令者，即當以實行建國大綱為唯一之職任！

完



47

124400

56



KBC
F
693.0
66