

楊幼炯著

三民主義建設之原理

漢成題



上海图书馆藏书



A541 212 0009 4284B

# 自序

近年以來，作者處國民革命之進程中，感覺到理論建設之重要，不自量力，毅然以闡明本黨的主義與政策自任。在此三年的短瞬時期中，作者靜居伏處，專心壹志從事於本黨的主義與政策之研究，除關於本黨主義之理論方面，撰成了三民主義概論一書外，並以餘力，對於本黨政策作系統的敘述，本書便是近年來作者闡明本黨建設的政策之總結晶。

本來作者在本黨爲後進，但自幼在家庭中，即受長兄少炯先生關於革命理論之薰陶，故作者對於本黨的主義，久已爲本能的認識。年來閱世既深，所學復漸有專長，深感中國今日智識界之沈寂，與黨內理論建設之重要。因此作者便自民國十六年以後，堅定意志，潛心於本黨主義與政策之闡明。年來我國智識界崇尚奔競之風，黨中同志大多習趨虛浮，作者認此種現象，實是不絕如縷的我民族生命上一大危機。

總理遺教博大崇高，是參酌世界和中國的情形而成的結晶。其目的在建設適應於全體人類的永久生存之中國民族的最高生存意識。但是總理所留給我們的祇是全盤設計的大綱，而具體的建設方案的製定與實行，就全在本黨的同志今後的努力。目前訓政開始，建設方面已平空的湧現了不少的問題，必須靠本黨的同志從各方面着手調查，設計，討論，和建白，以完成本黨今後徹底更新的建設工作。假使我們在最近的將來，還不能根據總理的主義和方略，設定各種方案，勢必處處仍存顧忌，結果因陋就簡，所謂徹底建設，依然無從實現。目前在政治方面經濟方面，如果在形式上沒有盡善盡美的方案，尤難有大刀闊斧的建設。但是要有完善的建設方案，又非使本黨的主義和方略，建立雄厚的科學的基礎不可。而且本黨以黨治為終極的原則，則一切本黨的政綱與政策，即為建國的楷模，所以每項問題，尤須有專門的知識來加以闡明。因此，現在本黨的同志應從社會文化的分工合作的意義上，應用專門的知識與個人生活的體驗，對於本黨主義與政



策，加以發揚。這是建設時期中每一個同志所不容忽視的。

作者治社會科學有年，從近代社會科學的立場上，認定本黨的主義與政策，是自有其健全的科學基礎。著者個人總覺得無論任何學說，若無科學的根據，便難於存在永久。本來所謂「科學」的應用，是要使宇宙一切現象的概念，成爲「系統化」，更依據這種客觀的規律性，使對於宇宙的一切誤解，可以免除。披耳生 (Pearson) 說：『科學的組成，不是事實，而是研究事實的方法。』準此以言，則本黨的主義與政策，純是由總理體驗我國客觀事實所得的結晶，而且參照近代最新社會科學之理論，以爲論證。所以我們可以堅決的相信三民主義的理想與政策，是各有其科學的根據。本書之作，完全在應用近代各種社會科學之原理，以發揚本黨政策之實際。作者一得之愚，就在想求爲本黨主義與政策方面，奠定鞏固的科學之礎石。因此之故，本書所論，皆係以本黨之主義與政策爲骨幹，而以近代各種社會科學之理論爲互證，以求發見本黨主義與政策之特性。讀者讀了本書之後

，不獨對於本黨之主義與政策，有系統的了解；而且於近代各種社會科學之理論，可以有豐富的獲得。這是因爲作者立意在以社會科學的論證，使讀者對於本黨的主義與政策，有充分的了解的原故。

其次，年來國人對於主義的著述雖多，而關於討論本黨的政策最有系統的文字尤少。目前國人對於本黨設施，多不了解，這是根源於本黨的同志對於政策未有具體的闡明所致。今試舉一例：以黨治國原爲本黨最高的原則，而國人對此誤會之處極多，卽號稱所謂智識階級者，彼輩對於黨治，猶有不少之誤解，這些都是因爲本黨的同志太忽視了關於政策的說明。我們應該知道政策是推行主義的要素。本黨既經 總理制定了切合實際的政策，我們的同志以前既不能體會 總理的遺教，所以到了今日，國人對於本黨仍多誤解，疚心自問，我們應該如何的慚愧！作者本書全是將 總理所制定的各種政策，加以系統的闡明，以 總理的學說爲理論的基點，以我國客觀的事實，作爲實際的依據，更以近世各國所推行的政策之得失，用爲借鏡

之資。作者本書對於本黨主義上雖不能說有若何重大的貢獻，但至少對於在建設進程中的今日我國民衆，是給與了研究本黨政策最豐富的系統的理論上底參攷。

末了，我要附帶說明的，就是本書所費時間，約在兩載以上，而在這兩載中的我國局勢，又是變化最多，本書所論及的雖不免有些時間性，但是在理論系統上，是完全一致的。至於作者撰述本書，既完全由於個人對於主義與政策研究的結果，而且本黨關於政策方面，更無系統的專書可供參攷，僅取 總理遺教中之關於政策者，加以系統的整理與敘述。自知謬誤必多，如荷黨內外人士，加以指正，則所切盼！

民國十九年三月二十五日

楊幼炯自序於海上寄廬



# 三民主義建設之原理目錄

## 自序

## 導言

第一章 以黨治國之理論的基礎	三一
一，以黨治國之意義及其特質	三一
二，以黨治國之理想與我國國情之適應	三八
三，一般人對於黨治懷疑之解答	四七
四，以黨治國之重要的歷程	五六
五，以黨治國之基本的原則	六二
第二章 心理建設爲建設的根本	七一
一，心理建設的價值	七一

- 二，「知難行易」的精義……………七七
- 三，「知」與「行」的詮釋……………八二
- 四，心理建設的應用……………八七

### 第三章 訓政之重要及其實施……………九七

- 一，由軍政時期到訓政時期……………九七
- 二，訓政時期中之實際問題……………一〇三
- 三，地方自治實施之具體的說明……………一三三

### 第四章 本黨政治建設之途徑……………一二七

- 一，本黨政治建設之理論上的基礎……………一二七
- 二，我國政治制度創建之原則……………一四一
- 三，五院組織之作用與特質……………一五五
- 四，促進本黨政治建設之步驟與方式……………一八三



第五章 五權憲法下的地方政府……………一九七

一，訓政時期中地方政府之重要……………一九七

一一，五權憲法下地方政府組織之原則……………二〇四

三，地方政府民選與四個政權之運用……………二一七

第六章 三民主義經濟政策之體系……………二三五

一，三民主義經濟政策產生之背景……………二三五

二，三民主義經濟政策之要義……………二四三

三，民生主義之兩大原則……………二五三

四，產業國營之利益及其實施……………二六七

第七章 物質建設之實際……………二七三

一，三民主義建設之物質的基礎……………二七三

二，物質建設中交通計劃之重要……………二七九

三，物質建設與移民殖邊問題……………二九一

四，物質建設與實業發達之程序……………三〇三

## 第八章 社會建設中之農民政策……………三二五

一，我國農民問題之嚴重及其癥結……………三二五

二，本黨解決農民問題之重要原則……………三四〇

三，本黨農民政策之範圍及其實施……………三五七

四，本黨土地政策之理論與實際……………三七六

## 第九章 社會建設中之勞工政策……………四〇五

一，我國勞動問題之特質……………四〇五

二，本黨解決勞動問題之重要原則……………四二〇

三，本黨勞動政策之具體的說明……………四三九

附錄 關於三民主義建設之重要宣言與各項法規…………… 四七七

- 一，中國國民黨第一次全國代表大會宣言…………… 四七九
- 二，中國國民黨中央執行委員會訓政綱領…………… 四九一
- 三，國民政府實施訓政宣言…………… 四九一
- 四，中華民國教育宗旨及其實施方針…………… 四九七
- 五，土地法原則…………… 四九八
- 六，工廠法原則…………… 五〇五
- 七，工會法原則…………… 五〇七
- 八，勞資爭議處理法…………… 五〇八



# 三民主義建設之原理

楊幼炯著

## 導言

本黨秉承 總理的三民主義，從事國民革命，現在已有長足的發展。本黨所佔領的區域，已奄有全國的版圖，國民革命已經成了不可抗的勢力。今後國民革命的軍事，已經告了一個段落；但是革命逐漸成功之後，隨着發生的就是本黨今後的建設問題。本來破壞祇是革命完成的手段，而建設才是革命的終極目的。世界上無論何種革命運動，都是免不了破壞；但尤不能沒有建設。若是一種革命的運動，只有破壞而無建設，則這種革命決不能完成其終極的使命，民衆且將因此而遭受無窮的災害，結果革命不獨不能成功，社會反長此發生混亂。

『破壞易，建設難』這幾乎是事實上一般的現象。一次的暴動，即時可以使社會整個的組織，發生崩壞。一個炸彈立刻可以使堅固的建築物，完

全瓦解。但若要創立社會組織的基礎；或建造一個高大的房屋時，又不知道需要若干的時日和若干的人材。由此可見建設事業之不易成功，而大破壞之後的建設，尤爲艱難。中國國民革命之進行，在過去的幾十年之間：全是在破壞的行程中，大家只顧向前從事破壞的工作。本黨的同志曾經打破兩百餘年滿族政府的封建勢力，曾經推翻自袁世凱以來的一切根深蒂固的北洋軍閥的武力。對外曾經不斷的領導民衆遏止帝國主義的兇焰，爲消滅列強帝國主義者在華勢力的奮鬥。總之過去本黨的同志集全力在破壞的工作上面，不及顧到艱難的建設事業。所以革命的軍事勢力雖然已經告了一個段落；而本黨對於建國的根本大計，始終沒有多大推行，這也是因爲本黨同志過於看重破壞一方面，而認定建設僅是理想中的事業，深遠而難行。

總理自辛亥革命後便時時喚起全黨同志，要注意到建設方面，不可全憑破壞。總理曾把建設的重要意義很詳明的加以說明。他說：

『革命有非常之破壞，如帝統爲之斬絕，專制爲之推翻，有此非常之破壞



，不可無非常之建設。是革命之破壞與革命之建設，必相輔而行，猶人之兩足，鳥之雙翼也。惟民國開創以來，既經非常之破壞，又無非常之建設以繼之，此所以禍亂相尋，江河日下，武人專橫，政客搗亂而無法收拾也。蓋際此非常之時，必須非常之建設，乃足以使人民耳目一新，與國更始也。』

總理這種深切的話，是含有極大的道理。本來辛亥革命成功以後，因為大家忽視了 總理的話，認 總理想的理想太高，不敢努力實行。結果滿洲政府雖然推翻，而建設民國的大計，終久歸於泡影，以至今日，本黨的主義，還沒有充分見之於實行，這是多麼痛心的事！所以 總理更沉痛的說，『革命黨既以予所主張建設民國之計劃為理想太高，不知按照實行，所以由革命而造成此有破壞無建設之局，致使中國人民受此八年之痛苦矣。』

可見以前本黨同志大家的錯誤，祇是對於 總理建設的理想，認為太高

，發生懷疑，這都是由於同志大家對於 總理的主義，沒有完全了解，也就是患了 總理所謂『不能知』的毛病。

本來在以前革命尙未發展的時候，大家只顧用全力在破壞上面，既無建設的時間，又無建設的餘裕，自然對於建設的大計，無能爲力。但是到了國民革命勢力已經發展的今日，國民革命已經由珠江流域擴張到長江，更及於西北和中原的時候，我們關於建設的進行，又是如何？說來，又不得不令人痛心。三復 總理的遺言，尤不得不使人悲懷難抑。

在黨的本身說起來，黨員對於三民主義的理論既沒有正確深刻的了解，所以對於實際工作，更不能真實周到；而 總理所遺留給我們的建國綱領，始終沒有切實推行。所以三民主義的名稱，雖傳徧天下，而三民主義的精髓依然沒有闡明，建設綱領更成了一種具文。本黨既負荷了復興中國的大任；則本黨黨員對於黨的輕忽，就是對於國的輕忽。直接的說：中國國民黨的主義，若是不能推行，便是復興中國的大業，歸於失敗。所以黨員對

於黨與國的責任，是十分重大的。目前黨國的危機，並不在國民革命之能否發展與成功，乃是在本黨的同志能否維持已經發展的革命勢力，以及國民革命成功以後，如何去實現本黨『以黨建國』和『以黨治國』的理想。總括的話：就是今後大破壞之後，如何去謀建設的問題。

本黨的同志向來對於建設問題，多誤爲一種太高的理想。當辛亥革命成功後，總理既發表其建設民國的根本大計，但當時同志竟誤認總理祇有很好的理論，而不能見之實行。所以陳其美先生致黃克強先生函中，曾經沉痛的說過。他說：

『惟謂中山先生傾於理想，此語一入吾人之腦際，遂使中山先生一切政見，不易見諸施行。蓋至今日猶有持此以反對中山先生者也。然徵諸過去之事實，則吾黨重大之失敗，果由中山先生之理想誤之耶？抑認中山先生之理想爲誤而反對之至於失敗耶？惟其前日認中山先生之理想爲誤，皆致失敗，則於中山先生之所主張，不宜輕以爲理想而不從，

再貽他日之悔。』

陳先生是本黨的先進，這話極是沉痛而懇切。以前本黨同志的錯誤處就是在不能了解 總理的主義，所以對於本黨所持的建國大計，認爲高遠難行，因而氣餒，這是不可赦免的罪戾。可是到了現在，本黨對於建設的大計，依舊沒有實行，而黨的主義仍就沒有爲大多數的同志所了解，這更是使人痛心的。本黨同志在今日黨國危機繫於一髮的時候，對於過去的謬誤，自然應該加以糾正；今後革命的前途，尤須有加速率的努力，不然我們不獨無以對 總理；更無以對一般水深火熱的羣衆。

當前的問題。是應如何再接再厲的去完成未竟的革命；和如何去安定革命勢力下的人民，實際上，後者要較前者更爲重要。因爲在大破壞以後的革命區域中，若是沒有建設，便會使羣衆的生活不得安定；而舊制度和舊勢力，更可以死灰復燃，這是革命的進行上，尤是極大的不利和危險。所以目前對於建國問題的討論，是十分重要的。總理在『革命方略』中曾經愷

切的說明，凡一個區域，經過革命的軍事破壞以後，就應該開始訓政的施行。所謂訓政就是依照 總理的建國計劃去實行。現在我們已經到了『訓政』開始的時候，必須有全盤的建設計劃。始有實行建設的決心。但是我們應該知道所謂『建設問題』，決不僅是就建築鐵道改良水利發展實業等幾種問題而言。因為這些只能說是物質建設的一部份，距 總理的建國大計，還不知有好多遠。總理所詔示於我們的建國綱領，乃是整個的新計劃，企圖以全部新的有效的制度，從根本上建設一個新國家。所以中國民衆現在所需要的是黨的根本上實施 總理的建設綱領，是在使國家軍政，財政，經濟，等問題，有適當的解決和新的措施，使民衆的『食，衣，住，行，育，樂』六種生活的要求，得到滿足，這樣才能使 總理『以黨建國』和『以黨治國』兩大理想，臻於實現。

可是在他方面，因建設而引出來的各種問題，必須等待各方面的調查，設計，和討論。總理的建設綱領，是將來建造新中國的模型。所以每項

建設問題，都是專門的問題，必須要有專門的智識來解決或補充。所以目前若要談建設非有全盤的計劃和具體的討論不可，否則便是不澈底的建設。總理建國的理想，仍難實現。因此我便忘却了自己智識能力的薄弱，特提出本黨目前最嚴重的建設問題，給黨內外的同志們貢獻一些意見，其主要的旨趣，仍在把總理建國的理想和計劃，作一個具體的統系的說明，使國人得明瞭本黨的理論和實際，這是作者最誠摯的熱望！

三民主義的構成，完全是總理對於四週情勢皆悉的結果；不獨是很好的理想，而且是很好的計劃，可以按定這種計劃去實行的，所以適合於我國社會的需要，而為解決我國目前一切問題的良藥。總理自己對於三民主義的解釋是：「三民主義，就是救國主義」，這就是說：「三民主義是促進中國之國際地位平等，政治地位平等，經濟地位平等，使中國永久適存於世界的主義，所以是救國主義」，因為三民主義的本旨在救國，所以總理在他的演講裏，開宗明義就說：



『今天如果要救中國，必須信仰三民主義；信仰三民主義便能發生極大的勢力，這種極大的勢力，便可以救中國。』

從這裏面，我們可以知道三民主義就是救國主義的精髓。所以三民主義我們又可以稱爲建設新中國的主義，在三民主義中，總理特別注意於「民生」，這也是因爲民生問題是最重要的關鍵。所以在建國大綱上有「建設之首要在民生」的話，但是以民生主義來建設「民有」「民治」「民享」的社會，必須先要使民族自己具備了一種偉大的能力，扶植自己國家和民族的地位，脫離帝國主義的壓迫，造成完全自由獨立的新國家，因此三民主義的建設，是按着一定的步驟和整個的計劃向前進行的。因爲三民主義的「連環性」，是在相互的關係上面產生，也就是從各方面來謀中國問題的解決，所以是整個的主義，缺了一種都是不可以的。

在建設民族的新國家的過程中，我們要應用民生主義，而且應該實現民權主義，因爲要解決民生問題，人民本身又非具有權力不可，尤其是建設起

在政治上經濟上立於被壓迫地位底農工階級的權力。所以民權主義的要點，在建設全體人民男女的普通直接的民權；而民生主義的目的，就是要在經濟生活平等的基礎上，使人民的「食，衣，住，行，育，樂」六個生活的要求，得到滿足；而滿足這六個要求的前提條件，在心理上改變人民的思想，總理力倡「行易知難」的學說，糾正歷來謬誤的思想；在物質上是要企圖建設由國家計劃，組織，管理的重要生產機關；在社會上則注重團體的訓練與組織，提倡民衆團結的精神與民權運用的能力。總之，總理的主義，是有計劃有目的建設新中國的主義。

在中國目前混亂的政象之下，我們若要建設一個政治上的新制度，決不能把外國的政治制度，全盤照抄的遺植到中國來，必須要適合我們民族性的制度，才能解決我們政治上的問題。近代是民主主義盛行的時代，西方更多民主主義發展的國家，這種民主國家的種類雖多，但大致都不外「代議政治」的制度。這種代議制度是近代產業革命後的結果，也就是由產業革命

所產生的資產階級政治之反映，也就是所謂「資產階級的民治」。這種「資產階級民治」的特徵，就是各種政治制度都是爲資產階級所特設，與一般平民沒有絲毫的關係；同時又發生所謂「民族的侵略主義」。近代所謂民治國家的政權，大半是掌握在壓迫民族手裏，一國的政治，由壓迫的民族所獨佔。這種帝國主義政治下所隱藏的罪惡，更不知有多少。反之如蘇俄所行的「無產階級的獨裁制」，只是「反民主的」，不是「代表自由的」一種畸形的制度。無產階級專政的精神，是在以階級的強力，壓迫其他一階級的。列寧在舊制度與新制度一書中說得好：「現在的革命，已經把那強制民衆服從的最舊最強最要的鐵鎖切斷了，這就是昨天做的事。但是今天這同樣的革命，又要求民衆絕對的服從那勞農工作指導者（指執行獨裁制的人）的單一的意志了」。這種階級專政的政治，已經漠視了分權的原則；以一階級的人壟斷國家政治的權力，更明明和近代民主政治相反。所以這種「復舊的」反動的「階級專政的政治，完全不適宜於今日民治的時代。因爲社會的改

造，既愈和社會主義相連貫，則這種改造，非站在民治主義的勝利上面，以自由原則爲基礎，就不能實現，也不能夠鞏固。

總理對於我國政治上的建設主義，決不滿意現代西歐的所謂文明先進國的民治制度。更修正蘇俄過於極端的專政，而祇是定下一個合於中國民族性的三民主義的政治制度。所以三民主義的政治組織，既不是『代議政治』，也不是『直接民治』，更不是『階級的專政』；而是以我國的客觀條件及民族的要求，更依世界政治社會經濟環境的趨勢；重新規定出來的『直接投票』，『五權分立』的『民主政治』。在這種民主政治組織之下，最重要的自然是『直接投票』和『五權分立』，這與現代的代議政治和三權分立當然有許多不同。近代英美法各國雖主張民治，但總理說這種『代議制度不是真正民權』。總理的政治建設，主張以政權屬於人民全體。因爲在政權屬於個人或一個階級的時候，政治就失管事的作用，而變爲管人的工具。這個時候，政權既爲一個人或一階級所有，政治當然由一個人或一階級而行，

而政治的主要作用，也就成爲掌握政權的一個人或一階級圖謀利益。所以三民主義的政治組織，就竭力糾正上述政權爲一人或一階級所獨佔的弊病；而主張政權爲人民所共用，政治由人民所共管，這樣政治才能充分爲人民而設施，這就是 總理所謂「民有」，「民治」，「民享」的全民政治。

所以三民主義的政治組織，一方面採用間接民權的長處，他方面又採用直接民權，以保障人民的權利。國民黨全國代表大會第一次宣言中說：

「國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權。卽爲國民者，不僅有選舉權，且兼有創制，複決，罷官諸權也。民權之方式規定於憲法，以 總理所創之五權分立爲之原則，卽立法，司法，行政，考試，監察五權分立而已。凡此旣以濟代議政治之窮，亦以矯選舉制度之弊。近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具。若國民黨之民權主義，則爲一般人所共有。非少數者，所得而私也。 如此有當知者，國民黨之民權主義與所謂「天賦人權」

者殊科」。

由此可見三民主義的民權主義，實是現代政制中最優良的一種政治方畧；而且是對於現代政治制度一種補救的方法。處今日我們要救濟代議制度的弊端，只有採取權能分開的主義，增加人民的權力，使人民能直接監督政府，以督促其爲善，而防止其爲惡。

因此，民權主義推翻間接民主制，而備有直接民主制的實質。至於間接民主制的弊端，是在用法律上的空條文，來實現虛偽的假民權主義，使人民完全受政府或代議士的威權所支配，不能充分的發展民意。真正的民權主義，決不能在代議制度表現出來。歐美國家的人民，爲補救代議制的弊端起見，除了有選舉權之外，更有罷免，複決，創制三種民權。若能把這三種民權，組織完備，也足以濟代議制度之窮。本來代議制度之在歐美，已失去往日的價值，發生無窮的弊端。總理所採用的半直接民主制的民權主義，始能改進代議政治。人民有了充分的民權，政府的能力雖大，亦不



能爲害於人民。因爲在這種情形之下，政府祇有辦事的能力，而去留動止之權，仍在於人民。所以 總理說：

『如果政府是好的。我們四萬萬人，便可以把他當作諸葛亮，把國家的主權，都交到他們；如果政府是不好的，我們四萬萬人可以實行皇帝的職權，罷免他們，收回國家的大權。』

可見人民操有政府去留之權，就可以免除近代代議制度各種的弊端。

至於 總理採用民權制度作爲我們政治組織基本的原因，就是『一則爲應順世界的潮流；二則爲減少國內戰爭。』 第一，因爲『世界潮流的趨勢，好比長江黃河的流水一樣，…無論怎麼樣，都阻止不住的。所以世界潮流，由神權流到君權，由君權流到民權。現在流到了民權，便沒有那方面可以反抗。』 由 總理這一段話中，可知民權制度實是世界潮流演進的結果。我們爲適應這種潮流起見，不得不以民權制度爲基礎，樹立我民政治的新組織。 第二， 總理認定：『中國歷史，常是一治一亂的。當亂

的時候，總是爭皇帝。外國常有因宗教而戰自由而戰，但是中國幾千年以來，所戰的都是皇帝問題……就是到了民國十三年，那做皇帝的舊思想還沒有化除。有了做皇帝的心理，一來同志就要打同志，二來本國人要打本國人。全國常年相爭相打，人民的禍害，便沒有止境。」因此，總理爲縮減國內戰爭，避免無意思的內爭起見，所以『主張民權，決心建立一個共和國，用四萬萬人來做皇帝。照這樣，免得大家相爭，便可以減少中國的戰禍。』

總括的說起來，三民主義的政治組織，主張我國的一切政權，應該爲我國各階級的人民所掌握；不能由任何個人或任何一階級所專用；同時全國的政權，又必須爲全國各民族所共有；不能爲一民族所獨佔，用以壓迫國內其他的民族。這是三民主義底政治組織的特色；而三民主義中的民權制度，更成爲建設新中國最有效能的政制。

在經濟方面，中國目前的經濟問題，實在比較政治問題還要重要；而且

與政治問題有互相的關係。政治問題若不解決，固然不能解決經濟問題。但縱使政治問題已經解決，而經濟問題仍是糾紛，全部的建國大計，不獨不能實行；而民衆仍受不到絲毫利益。所以經濟問題必須與政治問題同時解決。

總理對於解決中國的經濟問題，主張以我國客觀的事實爲基礎。所以總理說：

『我們國民黨在中國所佔的地位所處的時機，要解決民生問題，應該有什麼方法呢？這種方法，不是一種玄妙理想，不是一種空洞學問，是一種事實。這種事實，不但外國所獨有的，就是中國也是有的。我們要拿事實做材料，才能夠定出方法。如果單拿學理定方法，這個方法是靠不住的。這種理由，就是因爲學理有真的有假的，要經過試驗，才曉得對不對。』

可見總理要解決中國的經濟問題，並不是全憑空想，而是以全部經濟

事實作根據的，更拿事實定解決問題的方法。

總理觀察我國經濟情況，覺得社會上只有「大貧」與「小貧」之分。若以近代產業組織的眼光看來，中國資本主義的發展，還不見得十分猛烈；只有帝國主義的列強資本主義，阻礙我民族的生存。所以 總理說：

『中國人大家都是貧，並沒有大富的特殊階級，祇有一般普通的貧。中國人所謂貧富不均，不過在貧的階級之中，分出大貧與小貧。其實中國的大資本家和外國的資本家比較，不過是一個小貧，其他的人都可以說是大貧』。

總理根據這種觀察，主張不用激烈的方法，去作一種無所謂的階級鬥爭，祇拿合我國實際情況的民生主義，以解決國民生計，求經濟上的平等。因此 總理斷定用馬克思的主張，來解決中國的社會問題，是不可能的。總理所持的理由，是：

(一)『社會主義之中，又有叫做共產主義的。因為社會主義，現在中國

很流行，……中國學者拿社會主義和共產主義研究，想尋出一個解決方法，也是很難的。因為外國發明這種學理，已經有幾十年，到現在還不能解決，此時傳入中國，我們就想要解決，當然是不容易的。』

(二)『俄國之所以改用新經濟政策，就是由於他們的社會經濟程度，還比不上英國，美國。我們中國的社會經濟程度，怎麼能夠比得上呢？

又怎麼能行馬克思的辦法呢？所以照馬克思的黨徒，用馬克思的辦法，來解決中國的社會問題，是不可能的。』

(三)『現在一般青年學者，信仰馬克思主義，一講到社會主義，便主用馬克思的辦法，來解決中國社會經濟問題……不知中國祇是患貧，不是患不均。在不均的社會裏，當然可用馬克思的辦法，提倡階級鬥爭，去打平他。但是中國實業尙未發達的時候，馬克思的階級戰爭，無產階級專政便用不着。』

由此可知馬克思的主張，既不足以解決中國今日的社會經濟問題，同時

又有許多問題，急待解決。因之，民生主義便成爲解決中國社會經濟的重要途徑。民生主義解決的方法，一方面防止資本階級的發生；同時并須竭力避免採取階級鬥爭與無產階級專政的手段。總理自己說得好：

『我們主張解決民族問題的方法，不是先提出一種毫不合時用的劇烈辦法，再等到實業發達，以求實用，是要用一種思患預防的辦法，來防止私有的大資本，防備將來社會貧富不均的大毛病，這種辦法才是正當解決今日中國問題的方法。』

所以總理對於解決中國的經濟問題，是根據兩個重要的基點：第一，總理認定民生爲歷史的重心，這是對於社會進化史或經濟進化史研究上的一個大貢獻。因此，總理對於馬克思以物質爲歷史重心的學說，竭力加以攻擊。他引用美國學者威廉 (Maurice William) 氏的說話，指出『馬克思以物質爲歷史的重心，是不對的。社會問題才是歷史的重心，而社會問題中又以生存爲重心，這才合理』。總理以爲這位美國學者的發明與民生主

義『若合符節』。這就是說：

『民生爲社會進化的重心，社會進化又爲歷史的重心，歸結到歷史的重心是民生，不是物質。』

這是民生主義與共產主義根本上不相同的地方。

其次，總理的民生主義的經濟學與馬克思的社會主義的經濟學，其觀點大不相同。總理對於馬克思的經濟學說，曾經痛下批評。他說：

『馬克思以爲資本家的盈餘的價值，都是從工人的勞動中剝奪來的，把一切生產的功勞，完全歸於工人的勞動，而忽略社會上其他各種有用分子的勞動。』

總理把紗廠中賺錢來作一個比喻。他說：

『一個紗廠如果要賺錢，一定要有好的出產品。出產靠原料，那就不能不把一部分的功勞，歸給研究植棉選種的農學家，又不得不把一部分的功勞，歸給辛勤種棉的農夫。製紗須利用機器，機器的好壞與出品的

優劣，極有關係。所以紗廠的成功，也不能不把一部分的功勞，歸給機器師。紗的銷行，不能不靠運輸和市面，所以也有一部分功勞，應該歸給運輸者和推銷者，而推銷順手與否，又要靠主顧的需求。」

這樣一分析就知道一個紗廠能夠賺錢與否，不是全靠工人。所以紗廠中的盈餘，也不能歸於廠中的工人，其事甚明。總理又把美國福特汽車廠中的情形來證明馬克思學說的錯誤。他說：

『馬克思所說的是資本家要延長工人工作的時間。福特車廠所實行的是縮短工人工作的時候。馬克思所說的是資本家要抬高出品的價格。福特車廠是減低出品的價格，像這樣相反的道理，從前馬克思都不明白。』

所以他的主張，便大錯特錯。』

因之，總理便毅然決然斷定『馬克思認階級戰爭是社會進化的原因……是倒因為果……本源不清楚。』

總理對於解決中國經濟問題，與建設民生主義，就有三大特色：第一，



民生主義的經濟建設底最大特色，在使社會上大多數的經濟利益相調和。本來社會的發展，是全賴社會中各個分子能互助互倚，養成諧和的境界。若是社會各個分子，互相衝突，互相殺戮，社會的健全，就萬萬希望不到，社會的生命，也萬萬不能發展。所以 總理認定馬克思的「階級戰爭」是倒因為果；他斷定「社會之所以有進化，是由於社會上大多數的經濟利益相調和，就是為大多數謀利益，大多數有利益，社會才有進化。」 總理又接着說明利益調和與民生以及進化的關係。「社會上大多數的經濟利益之所以要調和的原因，就是因為解決人類的生存問題。古今一切人類之所以要努力，就是因為要求生存。人類因為要有不間斷的生存，所以社會才有不停的進化。」 可見社會有了衝突，不是社會的常態，乃是社會的病象；而階級戰爭僅是社會進化的時候，產生的一種病症，這種病症的原因，是因為人類不能生存，因為人類不能生存，於是這種病症的結果，便是戰爭。因此，總理歸根說起來「社會進化的定律，是人類求生存；人類的生存，才是

社會進化的原因，階級戰爭不是進化的原因。』

第二，民主主義的經濟建設，是在使生產與消費融和發展。本來生產是由消費而來；歐美各產業先進國的生產，雖然豐富，但不是爲消費而生產，是爲賺錢而生產，其結果是生產與消費不能融和。所以 總理說：

『在私人資本制度之下，種種生產方法，都是向着一個目標來進行。這種目標是什麼呢？就是賺錢……專以賺錢爲目標，民生問題，便不能解決……如果實行民主主義，便要生產糧食的目標不在賺錢，要在給養人民……所以民主主義和資本主義根本上不同的地方，就是資本主義是以賺錢爲目標，民主主義是以養民爲目標。』

這是 總理說明民主主義使生產和消費融和發展的道理。這種道理一方面使生產量要和消費量相融和；他方面又要使生產的技術有同等的進化。總理說：

『我們要達這個（養民）的目的，便要把每年有餘的糧食都儲蓄起來，不但

是今年的糧食很足，就是後年的糧食，都要很足。等到三年之後的糧食充足，才可運到外國出賣。」

這是說明生產量必要與消費量相等，並且進一步說明預防明年後年的生產量不足，不能與將來的消費量相等，所以有餘糧的話。其次，生產的技術，自工業革命以後，一天一天進步；而消費的技術，則停滯不前。所以一方面要用國家的大資本，從事大規模的生產；他方面又須處處顧到民生根本問題的消費，要使人民不但有生產品，可供消費；還要發展人民消費的技術，使大家知道運用什麼最經濟的方法，可以得到那些所需要的物品，所以同時必須講消費合作。

第三，民生主義的經濟建設，又是在求增進國民的財富。民生主義中所謂『富』是爲民生而言的。凡是有益於民生的富，才是民生主義上的富；而且言富的目的，置富的標準和求富的方法，都與衆不同。民生主義言富是以提高全民生活爲目的，要以國家資本發展大規模的工商業，以求提高全

民的生活。至於置富是以消費爲主。一般經濟學家倒因爲果，以生產爲主，消費爲輔，其結果生產雖多不能應消費的需要，使消費方面所得的利益，不能與生產方面所出的『血本』相銷，這是個人資本主義下最大的弊害。爲救濟這種弊害起見，只有以消費爲置富的主要基礎，才不致釀成生產過剩的毛病。

所以 總理民生主義的經濟建設，注重分配的方法。因爲要使生產與消費融洽，非借重於分配不可。經濟學者多專講生產而不講分配。他們不講分配的原故，是因爲他們不講消費，這是歐美各大工業國的病根之所在。總理的經濟建設則不然，他講生產是因爲消費而講的。所以 總理於生產與消費之間，特別注重『分配』。他說：

『我們要完全解決民生問題，不但是要解決生產的問題，就是分配問題，也要同時注重的……我們所注重的分配方法目的不在賺錢，是要供大家公衆來使用的』。

可是中國的經濟狀況，還是處在一個經濟落伍的地位，若是單講分配問題，又是無甚結果的，必須要提倡生產。目前關於建設中國的經濟組織，最先的要著是在增加中國的生產能力；同時防止由生產能力發達而生的社會病象。所以總理民生主義的經濟建設，是以生產問題爲主要部分，而及於分配問題，並不像已經過量發展的國家，以分配問題爲主要部分而後及於生產問題。總理說得好：

『中國不能和外國比，單行節制資本是不足的，因爲外國富，中國貧，外國生產過剩，中國生產不足，所以中國不單是節制私人資本，還要發達國家資本，究竟是從那一條路走，現在似乎看不出料不到，不過這種四分五裂，是暫時的局面，將來一定要統一的。統一之後，要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。』

所以民生主義經濟建設的必要途徑，就是發達資本與振興實業。總理又指示我們對於發達資本的路徑。總理說：

『要解決民生問題，一定要發達資本和振興實業。這種實業如果不用國家的力量來經營，任由中國私人，或者外國人來經營，將來的結果，也不過是私人的資本發達，也要生出大富階級的不平均。中國本來沒有大資本家，如果由國家管理資本，發達資本所得的利益，歸人民大家所有，照這樣的辦法，和資本家不相衝突，是很容易做到的。』

本來發達資本最少要有兩個條件：一個是原料的來源；一個是適當的銷場。我們中國是農業的社會，關於原料的來源是不成問題。至於銷場，就必須要有消費的社會。總理說：

『實業的中心，是在消費的社會，不是專靠生產的資本，漢冶萍雖然有大資本。但是生產的鋼鐵，在中國沒有消費的社會，所以不能發展，總是不能賺錢，因為實業的中心，要靠消費的社會。所以近來世界上的大工業，都是照消費者的需要，來製造物品。近來未有知識的工人，也是幫助消費者。』

可見消費的社會要靠國中最大多數民衆經濟上的解放。假使民衆經濟上不能得到解放，則他們的購買力不能增加。所以要振興實業，必須要有消費的社會，要消費者購買力的增加，必須謀大多數民衆經濟上的解放，以建築我們消費社會的基礎。

但是資本發達後，很容易走到資本主義的舊路去。所以總理在民生主義中定了兩個辦法：第一個是平均地權；第二個是節制資本。總理自己說：

「只要照這兩個辦法，便可以能解決中國的民生問題」。

所謂『平均地權』，就是把土地當爲社會所公有，決不能爲少數人所獨佔私有。使地價的增加，歸於社會，這樣才不致使人民貧富懸殊。因爲土地是一切資本的基礎，土地分配若能得其平，則人民貧富階級不至懸隔。否則地權若不平均，則分配不公，必爲大資本家所兼併壟斷，釀成社會革命的慘劇。所以平均地權實是行使民生主義最要的前提，也是調劑社會經濟

，防止貧富懸殊必要的方略。其次，節制資本有兩種意義：一是節制私人資本，使地主不勞而得的利益，不歸私人而歸公家，使掠奪的機會減少，資本主義的遺毒，不致發見於我國。二是以國家自爲大資本主，用集產的方法，把一切交通機關，基本工業，以及原動力的供給，大規模的生產，視能力之所能及，都由國家經營，給國家經濟以至深至大的刺激，使實業可以蓬勃而興，這便是節制資本偉大的作用了。

總之，總理民生主義的經濟建設，是在以和平的，漸進的方法，謀經濟組織的改良。在生產上，發達國家資本，在分配上，節制私人的資本，以漸進於資本主義的消滅；防止土地的壟斷，以漸進於土地國有的狀態，而實現三民主義的國家建設。



# 第一章 以黨治國之理論的基礎

## 一 以黨治國之意義及其特質

中國國民黨是負荷着以黨建國的責任；同時更是以三民主義爲基礎，實行以黨治國的。中國國民黨的黨員，實負有雙重的使命，就是一方面在勵行國民革命，推翻軍閥的統治，脫除帝國主義的羈絆；他方面又要企圖徹底的革命的建設，使政權統集於一個精密廣博的黨治主義之下。所以，『以黨治國』，可以說是本黨終極的原則。

本來近代所謂『黨治』是用來濟民主代議政治之窮的。近代所謂『民治』雖是表面上是說：『由全體人民而行的政治』，但是事實上仍是少數人的政治。因爲在現在民主制度之下，實際上直接參與政治的，不是人民的本身，乃是人民所選舉的代表。所以人民的意見，是否能充分實行，人民的利益，是否能充分擁護，又全在人民的代表是否能代表民意不能。所以

現在西洋有力的政治學者，認定近代所謂民治，並不是多數政治，多數人所支配的政治，又不一定是民治。真正的民治，祇是人類相互間所認識的精神或途徑。所謂『黨治』，就是採取黨的主義或精神，統一民衆的組織，確定民衆的意志，使一切軍事政治勢力統通受黨的支配，走向民治的軌道上去。

一般的意見，以爲所謂『黨治』不外是兩種形式。一是英美所謂『政黨政治』；一是俄意所謂『獨裁政治』。前者是以選舉的勝負爲定衡，選舉的勝負，就是『民意』贊成或反對的標準。在近代歐美各國中大都認定這是實現民治的方法。後一種就是以極專制的手段，恢復秩序，推翻反對勢力，造成獨裁的局面。這兩種利弊如何？與本黨的黨治，有何區別？我試爲解叙如下：

英美的政黨政治，是兩個或兩個以上政黨支配下的國會制度底產物。

近代的民治制度，既是由人民用投票選舉代表組織所謂『國會』，但『國會

「並不是烏合之衆，乃是由有組織有政策的政黨湊集而成的。國會之中，至少有兩個政黨，而所謂政黨政治，大都成兩黨對峙的局面。政權雖然常是握於大政黨，但在野的並不僅是一黨，還有許多很小的政黨存在；甚至於常有第三黨的出現，這不特打破兩黨對峙的局面；而且可以後來居上，取得政權。以前英國勞動獨立黨的成功，就是顯明的例證。所以以前大家所認為兩黨對峙的政黨政治之原理，現在已經發生動搖；而且這種政黨政治所發生的弊端，尤顯然的表示國會制度的衰頹。因為在這種政黨政治之下，政黨的自私自利，是不可諱言的事實。凡一問題的發生，政黨的黨員總不能在其問題的本身，作公正的判斷；而且當權黨時常把政府的職位，用來報酬該黨黨員在選舉時的出力人員，造成所謂『分贓制度』(Spoil System)的陋習。密爾(Mill)在代議政體論中指出這種政黨政治的弊害，是：『統治的政黨缺乏心意上的資能；2.國會是常常放在不與社會全體幸福共相一致的私利益支配之下。』

英美各國的政黨政治，其弊害既是如此。我們再看一看俄意所勵行的『獨裁政治』又是如何？獨裁政治的勃興，可以說是偶然發生的。獨裁政治家以為國家單有憲法及議會的以民主主義為根據的政治形式，並不足以保障國家的安寧，反以此種政治之運用失當及墮落，誘起國家的不安。一國之內若是國民的政治訓練不足，小黨的分立，政黨的腐敗，致不能建設起堅強的中央政府，這便是獨裁政治勃興的原因。

俄國在歐戰以前，政府衰頹不堪，所謂國會又是貴族敷衍平民的機關。到了一九一七年俄國革命發生，各派政黨組織不完備，當時比較大一點的政黨要算社會民主黨，雖能組織臨時政府，但不能恢復秩序，阻止暴動，結果仍是歸於失敗。所以列寧便毅然的主張『無產階級專政』(Dictatorship of proletarian)實行獨裁專制政治。意大利在大戰以後，國家的形勢，也是非常混亂。財政困乏，社會黨及加特力黨強橫異常，又因暴力的自由行使，頗多越軌的行動，同盟罷工，工場佔領等等，繼續不絕，一時國內殆近於無

政府狀態。慕沙里尼率領其棒喝團黨徒，奪取政權，集全國最高權力於一身。由此可以見到這種獨裁政治，多是發生於國家混亂的時候，完全是一種反動的的政治。列寧的『無產階級專政』與慕沙里尼『法西斯主義』，統通是『反民主主義』的。要知黨治雖是用以濟民主代議政治之窮，但仍須以實現民治爲原則，黨治若不以民治爲歸宿，就喪失了黨治的眞價值。俄意現在所行的獨裁政治，只是回復到十六世紀的『武斷政治』(Militarism)，雖可以憑藉暴力，維持其威權於一時，但是個人專制勢力發揮的結果，終要歸於失敗的。

我們由上述兩種形勢看來，都不是本黨以黨治國的性質。換言之，本黨的『黨治』，它的涵義，它的出發點，及其終極的目的，都完全與他們各異其趣。第一，本黨的『黨治』，決不能與英美的政黨政治相含混。這一層總理在第一次全國代表大會的開會辭中，曾經明白說：『現在中國不能做效英美兩國的政黨政治。』因爲在黨的性質上，本黨是負有重大使命

的革命黨，與英美政黨的行徑，完全不同。英美的政黨是生息在資本主義的勢力之下，而爲帝國主義的工具，他們所謂政綱，處處是與帝國主義的政治相表裏，完全是建立在政黨本身的利害上面。他們所採取的政策又漫無標準，尤不能納政府於常軌，這些都是大家所共知的。本黨則是在帝國主義支配下的次殖民地，領導民衆，從事國民革命的唯一革命集團，要集合各階級的勢力，推翻帝國主義與軍閥的統治，以爭取我民族的獨立。不獨有始終一貫的三民主義；而且徹底建國，更有以黨治國的具體方案，這是與英美政黨完全不同。在黨的理論上，本黨是反對英美政黨所依據的代議制度。現代英美的代議制度，完全爲資產階級所壟斷，議會只是資產階級的會議室。所以本黨第一次代表大會的宣言中就說：『近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民的工具，若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數者所得而私也。』可見本黨在理論上尤與英美政黨，各不相謀。總之，英美政黨政治，只是一種爭奪政權的工具，

其主張往往以黨的本身利害爲前提，始終帶有很濃厚的帝國主義的色彩；而本黨的出發點，全是基於民族的利害，本黨的任務，是在解除帝國主義與軍閥的壓迫，圖民族的獨立生存。

第二，本黨又是與俄意的獨裁政治有別。本黨以黨治國的理想，雖是以一黨治國爲主，但絕不是勵行反民主的獨裁政治。俄意的反民主的獨裁，爲近代政治學者所詬病，而其階級獨裁與寡頭獨裁的結果，尤使人民陷於萬劫不復的地位。蘇俄所謂無產階級獨裁制，完全與民主主義背道而馳。列寧所謂『民衆應絕對服從勞農工作的指導者（指執行獨裁制的人）的單一的意志』就是寡頭政治的變形。我們相信社會的改造，若求其與社會主義相連貫，則這種改造，非站在民主主義的勝利上面，就不能夠實現，也不能夠鞏固。至於慕沙里尼手握全國大權，在沙蒲伊耶王家中心主義之下，盡量發揮其獨裁的手腕，追慕古羅馬的光榮與大凱撒的偉業，謀建意大利帝國妄想的實現。這種復古的寡頭政治，尤不適宜於今日民治昌明的世界。

所以本黨『以黨治國』的理想，雖是以『一黨專政』爲過渡，但須以真正的民主主義爲依歸。本黨主張的民治，是以各階級的利益爲主。因爲本黨主張全民政治，就是承認一切國家組成的分子，都是獨立自由的，除開『反對民國的人』以外，都有參與政治的權利。這自然與列寧的『階級獨裁』與沙里尼的『寡頭政治』大有區別。這兩種政治既是『復古的』『反民主的』，則決不能與本黨的黨治理想，相提並論。須知本黨的以黨治國，是根據於近代民主主義的真義，務期適合於我國國情，以求實現本黨以黨治國最高的理想。

總結的說：本黨以黨治國的真義，就是以三民主義的理想爲基礎，以各階級的利益爲前提，企圖建立一『民有，民治，民享』的新中國。

## 一一 以黨治國之理想與我國國情之適應

本黨以黨治國的主張，若由我國國情上說起來，實是應時勢的需要而發



生的。本來政黨與民治是互爲因果的。有雄偉的政黨，然後纔能實現民治，而政黨又須因民治而存在。雄偉政黨的要素，是有主義，有組織，有訓練和有多數的黨員。所以實行黨治的黨，必須是雄偉的黨，否則便沒有成功的希望。中國自辛亥革命以後，建立民國，雖然約法上規定『主權在民』，但是實際上，所謂人民代表的國會，省議會，縣議會等都久爲一般劣紳所把持，成爲軍閥官僚，貪官污吏的爪牙或走狗。凡是近代代議制度之弊端，我國幾於『無惡不作』；而在全國中要於本黨之外，另尋出一個有一定政治方針與建國根本大計的政黨，已是沒有。就拿英美兩黨對峙的政黨政治的原則來說，十餘年以來全國中始終沒有一個可以與本黨對峙的政黨，要求多數政黨更翻秉政，已是不可能。加以中國目前急切的需要一個有歷史有主義的革命集團，來領導國民革命的羣衆的勢力，因此本黨以黨治國便成爲實際需要的唯一途徑。

我們試從客觀方面來觀察，中國目前的局勢，是極其混亂的。在殘餘

的軍閥尚在勾結帝國主義，爲惡相濟的時候，我們假使沒有整齊的步驟和具體的計劃，又何能解決這如亂絲般的時局。中國目前所待解決的是如何去完成國民革命，與國民革命成功後，如何遵照 總理的建國大計去實行。前者還比較的容易，因爲北伐進展異常迅速，殘餘軍閥的肅清，可操勝算；只是革命的建國大計之推行，却較爲困難。中國的時局到現在已成治絲愈亂，各方面的問題，又不斷的緊逼而來。在這種形勢之下，我們只有依據三民主義的精神來處理一切國家的大計。

中國現在如果要建立新的國家，必須以『民權』爲基礎。在軍閥統治的局勢下，一切都是以『軍權』爲本位的。中國近十餘年以來，一方面是列強帝國主義者，從政治方面經濟方面來協以謀我，把我民族做他們刀俎上面的魚肉。他方面又是國內軍閥，從武力方面剝削人民。所以本黨的三民主義就在謀人民從這兩重壓迫之下解放出來，同時以本黨的主義治理中國，求達到『保障民權』的目的。所以我們應該明瞭的，就是本黨以黨治國的原則

，不是限制民權，乃是保障民權。在軍閥統治之下，不獨沒有設立根本能夠保障民權的制度；而且連至少的應享的國民權利，都被剝削得乾淨。所以本黨以黨治國的精義，就在以三民主義的政治建設，來保障民權，發揮民治，實現全民的政治。

• 三民主義的政治組織，並不是『代議政治』。也不是『直接民治』；更不是『直接民治與間接民治的調和』，乃是根據中國政治客觀的條件與要求，依照世界政治社會經濟環境的趨勢，重新規定出來的『直接投票五權分立的民主政治』。在這種民主的政治組織中間最重要的當然是『直接投票』和『五權分立』。在理論方面，三民主義對於民權的保障，就在於糾正代議制度和三權分立制的弊害，創立『五權分立』於間接民權之外復行直接民權，使人民的自由與平等，可以得到很多的保障，而三民主義下的國民權利，更是全人類都可以享受的，並不能為資產階級所獨有。所以在制度方面首先在『實行普通選舉制，廢除以資產為標準之階級選舉。』（本黨宣言

對內政策之四）又以考試權來救濟選舉制度的流弊，以期民權得圓滿的實現。所以必須『厘訂各種考試制度，以救選舉制度之窮』。（對內政策之五。）其次，『確定人民有集會結社言論出版居住信仰之完全自由權。』因為近代號稱民治的國家對於人民各種自由，法規上僅有片面的規定，三民主義對於人民自由，則為最明確的規定。

我們由此可知本黨的黨治主義，在政治上並不是專圖政治上的平安；完全在保障民權。近代各民治國家，因政治上的組織不良，對於國民應享的政治權利，加以許多的壓抑，蒙蔽，及阻碍；同時各種不應有的法律，加民衆以許多的打擊；而且根本上，憲法上的規定，就不很完全。所以我們因此知道現在各國的政治制度，對於國民的權利，並沒有甚麼保障，在根本上除對於資產階級外，是完全沒有與以自由和平等的。所以三民主義對於人民的政治權利，是有具體的方法，加以保障的。一方面有五權分立的政府與直接民權的補救，可以避免代議制度的流弊；他方面主張完全的民權，使

人民在政治上的自由與政治上的平等，都完全無缺，又可以免除寡頭政治的殘暴，這是本黨以黨治國理論上的特徵之一。

其次，本黨『以黨治國』的精義，又在使各階級的人民，都能享受政治上與經濟上的權利。『資產階級的專政』固然是我們應該反對；但『無產階級的專政』，我們也不敢苟同。因為中國勞資階級的成長，還沒有達到成熟的地步。無論資產階級或無產階級，都還沒有階級的對立。中國政治上的支配者是軍閥，不是資本階級。所以要想以階級鬥爭的方式，來解決中國的經濟問題，可以說是『此路不通』。若是拋棄了目前客觀的條件，硬要主張無產階級專政，其結果徒使中國的糾紛延長。因為中國的資本階級，還沒有成熟到奪取政權的程度，無產階級也並沒有奪取政權的階級自覺，所以單憑無產階級本身的力量來統治中國，無論如何是不可能的。至於在現代資本主義制度之下，只有資產階級得到政治上和經濟上的權利，受經濟關係壓迫的無產階級，是絲毫享不到一點權利的。

所以本黨就一般的原則與中國特殊的情形，決定不採取階級鬥爭的策略，祇是領導各階級革命的民衆，組織堅強的政府，再由政府以政治的力量，求於生產上發達國家資本，在分配上節制私人的資本，以漸進於私有資本制度的消滅，防止土地的壟斷，以漸進於土地國有的境地。歸結說起來，就是本黨以黨治國的理想，是以三民主義一貫的方法，與革命的手段，改造政治。同時更以和平的漸進的方法，謀經濟組織的改良。

但是這種經濟改良的政策，並不是拋棄了工農階級的利益，而與資本階級妥協的，乃是以和平的手段，改良經濟組織，使我國勞動者由此可以獲得『生存權』和『勞動權』，換言之，就是促進我國產業的進步，防止資本家之勃興，使中國的經濟組織逐漸改良，勞動者的利益，可以有確定的保障。因爲在現在的中國經濟狀態之下，一般勞動者如果在政治組織和經濟組織方面，不能夠使他們有『生存的機會』和『勞動的機會』，他們根本上就不能躋於『人』的地位，更不能享有甚麼權利，所以本黨首先便注意到勞動者的

生活。總理在建國方略中說：

『人民有許多工事可爲，而工資及生活程度皆可增高。工資既增多，生活必需品及安適增加，故發展本部工業之目的，乃是中國國際發展之時，使多數人民既得較高工資，又得許多生活必需品安適品而減少生活費也。』又說：

『故在吾之國際發展計劃中，提議以工業發展所生之利益，其一須攤還借用外資之利息，二爲增加工人之工資；三爲改良機器之生產，除此數者外，其餘利益，須留存以爲節省各種物品及公用事業之價值。』

本黨在宣言及政綱中，對於農工的『生存權』與『勞動權』的保障，更有明確的決定。在第一次全國代表大會宣言中說：

『於此猶有當爲農民告者：中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民爲尤甚。國民黨之主張，則以農民之缺乏田地淪爲田戶者，國家當給以土地，資其耕作。並爲之整頓水利，移植荒徼以均地方，農民之

缺乏資本，至於高利借貸，以負債終身者，國家爲之籌設調劑機關，如農民銀行等，供其匱乏。然後農民得享人人應有之樂。又有當爲工人告者，中國工人之生活，絕無保障。國民黨之主張，則以爲工人之失業者，國家當爲之謀救濟之道，尤當爲之制定勞工法，以改良工人之生活。此外如養老之制，如育兒之制，周恤廢疾者之制，普及教育之制，有相輔而行之性質者，皆當努力以求之實現。

根據這種宣言，本黨在政綱對內政策中，就有下列各條的確定：

『土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆爲地方政府所有，用以經營地方人民之事業，及應育幼，養老，濟貧，救濟，衛生等各種公共之需要。』

『政府當設法安置土匪遊民，使爲社會有益之工作，而其達到此目的之一法，計可以租界交還中國國民所得之收入，充此用途。』

『制定勞工法，改良勞動者之生活狀況。保障勞工團體，並扶助其發展』



我們由此可知本黨以黨治國的理想，不獨在政治上求國民權利，得到適當的保障；而且在經濟方面，又完全以維護國民生計爲職志。而以保障人民的生存權與勞動權，使人民生活得以優裕爲標準。在次殖民地我國現勢之下，只有本黨的主義，纔能挽救我民族的危險；而在國民革命成功後，尤須賴本黨以黨治國的精神，掃除一切政治上經濟上的障礙，建設一全民的新中國。所以我們堅定的相信只有本黨的三民主義，纔能適合我國的國情；而以黨治國，更是本黨引導人民，走入真正民治的重要的途徑。

### 三 一般人對於黨治懷疑之解答

本黨以黨治國的意義與特質，及其對於我國國情之適應，上面已經統通加以具體的論述。我們由上文可以知道黨治對於我國國情，是十分切要的；但一般人對於本黨黨治的涵義與精神，猶未能十分明瞭，所以免不了有種

種的懷疑。因懷疑以致對於本黨黨治有許多的誤解，我們爲追求本黨黨治主義的眞義起見，對於一般人的懷疑，是應該解答的。

一般對於本黨黨治懷疑的，綜合的說起來，大約不外下列的幾種。就是：1，以英美政黨政治的眼光，來反對本黨的黨治。2，以民治的見地，來攻訐一黨專政。3，承認黨治爲革命的過渡，但否認其具有永久的性質。這三種意見，可以說前兩種是處於反對的地位，後一種則似乎介於贊成與反對之間。今以作者一隅之見，試爲解答如次：

本黨以黨治國之理想，是迥異於英美的政黨政治及俄意的獨裁政治，對於此層，我曾在本文開端，加以詳細的說明，這裏不必再爲贅述。不過我們應該明瞭的，就是本黨是在中國國民革命進展中唯一的革命集團，本黨從事國民革命有四十餘年的歷史，是賦有絕對的不妥協的革命性，以一切被壓迫的民衆，爲本黨組織的基礎。本黨的使命，在爲民衆而革命，主張以革命的手段，取得政權，企圖本黨的三民主義與五權憲法，得以實現。所以

本黨可以稱爲革命的政黨，而與普通一般的政黨有別。若拿一般政黨的理論，來反對本黨的黨治，可謂『無的放矢』。

一般所謂政黨的形式，祇是在國家權力之下，獲有相當的權力，憑藉現行法律上的選舉方法，以求實現其主張；而所謂革命黨就與此大不相同，用其絕對的權力，採取超出於現行法律的革命方法，以求達到革命的目的，實現其主張。所以本黨在國民革命成功以後，是主張以一黨的力量，用非常的手段，創立中華民國的施政方針與根本組織，這與英國的自由黨保守黨，美國的民主黨共和黨，採用議會政策，在議會內鬥智爭雄，以求實現其主張的大不相同，而且在中國現勢之下，只有本黨是一切革命勢力的中心指導者，本黨的三民主義在積極方面，可以包含一切偏而不全的政治主張；在消極方面，足以糾正和清除其他一切不合我國國情的舶來的主義。我們應該知道在同一的時間與空間，不能實行兩個以上相異的主義。我們在現在大家既已認定三民主義，是唯一的革命原則，就不能容許再有其他一種主義的存

在，這是爲中國民族的獨立生存計，不得不如此的。

其次，便是以民治的見地，說本黨的黨治，是以一黨專政，違反了近代民主主義的。他們以爲在黨治之下，忽視了人類的自由意志，不能容忍異說的存在，便是違反了民治。我覺得這種批評，是完全沒有認識三民主義的精神與中國國民革命的背景。要知道中國目前是在一個極嚴重的非常時期，本黨既能擔負了國民革命的使命，爲建設真正的全民政治的奮鬥，在革命進展的途中，便不得不以破壞手段爲廓清一切革命障礙的工具。因爲在中國現在情勢之下，一切摧殘民權的舊勢力，既仍存在，而民衆本身還沒有運用政權的習慣和能力，便不能不以黨的力量，代替民衆的力量，企圖推翻一切障礙民治發展的舊勢力。因爲一切障礙民治發展的舊勢力，若不除去，民衆便不能運用他們的政權，結果真正的民治，便無由實現。中國過去十餘年的政治歷史已經告訴我們，非先將民治的障礙推翻，便不能實現民治；而民衆政治能力的養成，尤須受本黨的指導不可。所以本黨主張以黨治

國，實是達到真正民治的大道。

近代所謂民治，仍是虛偽的民治，我已在前面詳細說過。本黨爲促成真正的民治起見，對於現在的虛偽民治，便毫不遲疑的與以攻擊。批評本黨的人，若從這種虛偽的民治的立場，來施以攻擊，這可以說是『牛頭不對馬嘴』。第一，本黨所主張民治的立腳點，不在『天賦人權』，而是以『革命民權』爲基礎。自盧梭唱『天賦人權』的學說，主張人類的自由平等的權利，乃是以天賦與的；換言之，人類的自由平等，乃是與人俱生的，任何人不得以強力剝奪。但是在帝國主義與軍閥統治的中國政局之下，國內發生有政權與無政權的不平等的現象。所以本黨爲改正這種不平等的現象起見，不主張『天賦人權』，而主張『革命民權』。本黨第一次代表大會宣言中，對於此點解釋頗爲明確。就是說：

『國民黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科，而唯求適合於現在中國革命之需要，蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反

對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。」

這是因爲本黨的革命，須先肅清平等自由的障礙，限制「賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥」的個人或團體不得享受政治上權利，使他們不能繼續參加政治的活動，再憑藉政權，破壞革命。所以本黨主張「革命民權」，而不主張「天賦人權」就是在使革命的民衆，有享受民權的機會，決不輕授這種民權於反革命的人。第二，「三民主義是救國的主義」，這是全國民衆都是一致承認的。今日社會的不安與人民生活的困難，大家都希望三民主義有以救其弊，所以三民主義的推行，可以說是爲全社會的利益。個人既是社會的存在物，個人的生活以及所謂權利，都是依存於社會，社會的安危，就可爲決定個人的權利。由此可知目前正在國民革命進展的時期中，大家爲顧全社會的利益起見，應有犧牲個人權利的決心；同時大家既認定惟

有三民主義始能救中國，便應該服從三民主義，尤須集中革命的勢力，統一革命的意志，便不能各樹一幟，拆散整個的革命集團。所以本黨主張『黨外無黨，黨內無派』，這兩條重要的規律，就是本黨『以黨以國』的真精神之所在，也是爲推翻舊有的一切惡勢力起見，不得不如此的。因爲容忍反對派的存在，就不能有强有力的黨和政府產生，革命的理想，便無由實現，這是很顯明的道理。

此外還有一種批評本黨黨治的人，他們似乎介於反對與贊成之間的。

他們以爲本黨的黨治，只能在革命進行的歷程中適用，革命已成功後，便不應實行黨治。具體的說：他們以爲本黨的黨治，只是在軍政時期鎮壓反革命的工具，到了訓政時期以後，黨治就失其效力。歸根說起來，他們認定本黨所謂黨治，只是暫時的過渡，並不是永久的。這種誤解，我們總覺得過於輕忽了本黨『黨治』的真價值。要知道本黨的主義和政綱，並不是暫時的僅圖革命的破壞，而是永久的以完成革命的終極的使命爲目的。若是

本黨的主義和政綱，只是暫時從事革命的破壞的工具，則本黨決不能稱爲中國唯一底革命集團。破壞只是革命進展中的一種過程，而建設的完成，纔是本黨終極的目的。而且從事實上說起來，當軍閥統治推翻之後，政權若是不集中在本黨一貫的主義之下，便容易引起反革命勢力之死灰復燃；同時又必有乘間竊奪政權的流派發生，更易使政治的糾紛延長，仍不能實現革命最高的理想。本黨的使命，不獨在實行革命的破壞，而且在革命後尤須根據本黨的主義和政綱，實行以黨治國。所以在革命的立場上，本黨的黨治，是有『永續性』的，決不是暫時的。

從理論一方面來說：近代所謂憲法，是一種實行民主政治之國家的根本及其作用的大綱。總理在建國大綱開宗明義就說：『國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國』。這明明是說：中華民國的建立，應當以三民主義與五權憲法爲基礎。我們都知道主義是決定一國的政治方針，憲法又爲國家的根本大法。這兩種就是以黨治國的根本原則。建國



大綱第八條又說：『在訓政時期……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』。這條中更明白的規定，國民必須『誓行革命之主義』，纔能選舉縣官和議員。反之，不『誓行革命之主義』的人，便沒有選舉權。可見在革命成功之後，正是以黨治國的開始，國民若不信仰三民主義，便沒有參與政權的資格。主張黨治是暫時的人，他們所持的理由，就僅是建國大綱第二十四條所載『憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之……』。實際這種國民大會的組織，就是『各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會』（中國之革命）。但大家應該注意的就是在已達完全自治的省分，他們的省民都是誓行主義的人，他們因誓行主義然後才有選舉權，根據此義，可知全國國民都須誓行主義，始有參與國民大會的資格。總理在建國大綱裏所謂『中央統治權，歸之於國民大會』者，就是說以政權授之於『已經本黨主

義訓練而又能誓行』的全國國民。這樣說起來，本黨的黨治，又怎樣沒有『永久性』呢？所謂以黨治爲革命的過渡，有這樣的健全周密嗎？

總結的說：本黨以黨治國的理想，是有他永續而高遠的特質。既不違背近代民治的精神，尤不是革命的過渡。本黨的主義和政綱，是十分適合於今日中國的需要。它自然具備了它特殊的黨性，如果要批評本黨黨治的人，請先認清本黨的黨性與本黨主義和政綱的真實性，這樣才不致引起許多的誤解；而黨治的真義，纔不致爲一切誤解所蒙蔽，這是希望黨內外的人士，加以深切底注意的。

#### 四 以黨治國之重要的歷程

本黨的『黨治』，實負有兩大責任。軍政時期是本黨專負建國責任的時期，訓政時期是本黨兼負建國與治國兩種責任的時期；到了憲政時期，本黨已把建國的責任交給人民負擔，本黨僅專負治國的責任，這三大程序，各

有其重大的意義與功能，是不容忽視的。懷疑本黨黨治是暫時的人，他們最大的誤解，在於把建國與治國混爲一談。他們心目中的治國，只是建國時期中的工作，並不在治國範圍以內。其實總理在建國大綱中，把建國與治國的步驟，分得非常明瞭，我們尤不能置總理的理論而不顧。總理在本黨第一次全國代表大會開會詞中說：

『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，但到今天想想，我覺得這句話，還是太早。此刻的國家還是大亂，社會還是退步，所以現在革命黨的責任，還是要先建國』

又說：

『今日民國的國基，還沒有鞏固，我們必須另做一番功夫，把國家再造一次……到了全國人民的心理都被本黨統一了，本黨自然可以統一全國，實行三民主義，建設一個駕乎歐美之上的真民國……本黨便可以黨治』

國。』

總理把建國與治國的兩大途徑，說得十分明顯，我們看了當然不致再有所懷疑了。在建國大綱裏，總理對於建國與治國進行的步驟更爲具體的規劃。革命必先於破壞，然後繼之以建設。所以建國之第一時期，就是軍政時期，在軍政時期是在用兵力以掃除國內的障礙，集中各階級的勢力，而統屬於黨，實行國民革命，以推翻軍閥的統治，爲建設新國家的準備。所以軍政時期，可以說是完全注全力在破壞方面，也就是從事建國事業的開端。等到軍政時期推翻軍閥統治之後，隨之就走入了建設時期。

建設的步驟有二：一是過渡的建設，二是完成的建設。前者稱爲訓政時期，後者稱爲憲政時期。在軍政時期完畢以後，便是訓政的開始，訓政時期是把建國與治國兩種計劃並行兼施的。因爲在破壞時期結束之後，革命的勢力，未全消滅，難免不乘勢復活，企圖破壞。所以爲徹底肅清反革命的勢力，鞏固革命的政權起見，必須在軍政與憲政之間有一過渡的訓政

時期；同時處於軍閥統治之下的人民，完全生息於極端的壓迫生活之中，一切自由既全被剝奪；決無學習運用政權的機會；所以在訓政時期又必須訓練人民，學習運用政權的方法。 總理說：

『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，又絕不予人民以養成自治能力之時期，於是第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治無由進行。 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，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。 此所謂事有必至，理有固然也』。

從 總理的遺言中；可見訓政時期的重要，訓政又須以縣自治爲基礎。所以 總理又說：

『軍政時期及訓政時期，所最先注意者，在以縣爲自治單位。 蓋必如是；然後民權始有所託，主權在民之規定，始不致成爲空文也。 今於此

忽之，其流弊遂不可勝言。第一以縣爲自治單位，所以移官治於民治也，今既不行，則中央及省，仍保其官治狀態，專制舊習，何由打破。第二，事之最切於人民者，莫如一縣以內之事，縣自治尙未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧不知津涯。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，則所謂選舉，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，可以綽綽然有餘裕，與分子構成團體之學理，乃不相違。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及官僚之手。」

總理對於訓政實施的方案，既如此審慎周詳，而憲政的基礎，因此臻於鞏固，本黨以黨治國的理想，方可開始進行。

憲政時期是本黨建設完成之最後的步驟，也就是本黨以黨治國的正式開始實行的時期。建國大綱第十六條說：『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……』又二十三條『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佈之』。這就是說訓政已經完成之後，建國事業，因此告終；而治國計劃始開始進行。在憲政開始時，幾件最重要的事：第一是憲法。因爲憲政時代主要的是憲法，也就是本黨的主義和政綱一律成爲法制化，而爲以黨治國最高威權之所託。第二是召集國民大會。國民大會召集之後，本黨始以政權授之於人民，由人民來監督黨治。所以建國大綱第二十四條又明白規定說：

『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吏，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權。』

所謂選舉，創制，複決，罷免四權，統稱爲政權。所以國民大會所行使的乃是政權。而在黨治之下的政府，所持的乃是治權。『國民大會的

職權，既是專司憲法之修改，及制裁公僕之失職』（孫文學說第六章），據此則在國民大會召集之後，乃是由人民代表進而監督黨治了。

## 五 以黨治國之基本的原則

以黨治國之重要的歷程，既如上述。現在我們從理論上可以歸納出幾種基本的原則，因為黨治既是本黨國民革命最終的目的，我們對於牠的原則，便應有明白的認識；不然便容易引起黨內外人士的種種誤解。所以本黨以黨治國的基本原則，不外是下列的三種：

一、以黨治國是以黨的主義治國，不是以黨員治國。

二、黨的絕對統一性——『黨外無黨，黨內無派』。

三、黨的永久性與獨立性——『黨權高於一切』。

本來普通所謂『黨治』，有兩種含義；一是以黨員治國；一是以黨的主義治國。嚴格的說起來，前一種還不能稱為黨治，只是『以黨為獵官的工具』



底主義；後一種纔能稱爲真正的黨治主義。民國成立之初，本黨同志昧於黨治的真義，以爲黨員能奪取政權，便能稱爲黨治，其結果黨員取得政權後，成爲新官僚，黨的主義則久已置之於腦後了。我們試把民國元年本黨黨員在各省省政府中所佔的勢力與他黨之比較，列表如左：

別省	黨國民	黨和共	黨主民	黨一統
直隸	四	四	一	一
山東	三	五	〇	二
河南	三	二	〇	五
山西	五	三	一	一
陝西	五	三	二	〇
甘肅	一	六	〇	三
新疆	二	八	〇	〇
江浙	三	五	二	〇
浙江	四	四	二	〇
江西	六	二	一	一
安徽	五	三	一	一
湖北	二	六	一	一
湖南	八	一	一	〇
四川	三	三	四	〇
廣東	八	〇	〇	二
廣西	七	四	三	〇
雲南	六	二	一	一
貴州	一	六	〇	三
奉天	三	四	三	〇
吉林	二	三	一	四
黑龍江	四	四	二	〇
總計	七八	七八	六二	五二

由右表看來，當時各省的政權，以本黨爲最大。如果我們按之以黨員

治國的意義，當時也可以說是本黨大多數都已取得政權了；但是大多數的黨員，不能實行三民主義與五權憲法。所以 總理在孫文學說第六章中說：

『黨員於破壞成功之後，已多不守革命之信誓，不從領袖之主張，縱能以革命黨而統一中國，亦不能行革命之建設，其結果不過以新官僚而代舊官僚而已』。

可知黨員治國，並不是澈底的真正的黨治主義。以黨員治國的結果。就是 總理所謂『以新官僚代舊官僚』，實際上隔黨治很遠。

真正的黨治，是以黨的主義來治國。總理對於這點，更有很詳明的解說。總理在十二年十月本黨懇親大會上說：

『本總理向來主張，以黨治國。以黨治國的這一說，是什麼意思呢？

是不是所有的黨員都要做官才算是治國呢？如果黨員的存心，都以爲要黨人做官，才算是以黨治國，那種思想很大錯』。

又說：

『所謂以黨治國，並不是要黨員都做官，然後中國才可以治，是要本黨的主義實行，全國人都遵守本黨的主義，中國然後才可以治。簡而言之，以黨治國，並不是用本黨的黨員治國，是用本黨的主義救國，諸君要辨得清楚。』

可見以黨治國，完全不是以黨員治國，所以本黨的黨治，是與一般所謂黨治不同的。本黨治國是以主義為基礎，治理國家政務的人材，並不必全是本黨的黨員。假使能夠行本黨的主義，就是黨外的人，也是可以的。

總理對於這層，也曾說及。他說：

『至於本黨黨員，若確為人才，能勝為人才的，自當優先任用，以便實行本黨的主義。倘若有一件事發生，在一個時機，或者一個地方，於本黨中求不出相當人才，自非借才於黨外不可』。

這是本黨黨治最特殊的地方。俄之專政，只是黨員個人的獨裁，結果造出『官僚政治』。英美的政黨政治，以黨員包辦政務，更容易釀成『植

黨營私』的流弊。而本黨的黨治方針，便可以免除這兩種弊害。但是延攬黨外人才，並不是隨意濫收的，若是他不能奉行黨義或才能卑劣，都不足以充任本黨治下的官吏。爲制止引用私人與盡力延攬賢能起見，本黨於五權憲法之中，又有一種考試權。有了這種考試權，就可以補救選舉制度的流弊；同時並可以得到良好的執政官。使治權的行使，可以完成，而政府可以有力量，黨治的基礎，這樣才可以鞏固。

本黨黨治第二個基本原則，就是『黨外無黨，黨內無派』。我們既是主張以本黨來治國，在原則上便不能容許反對派的存在。因爲要推翻舊有的一切惡勢力，建設三民主義的新國家，必須要有强有力的黨和政府，來推行建國的大計。要不是這樣，不獨主義不能施行；黨治的理想，亦始終不能實現。回憶民國元年，本黨尙未確定黨治的基礎，就想一躍而實行政黨政治；同時更容許立憲派組織進步黨。結果進步黨後來公然勾結袁世凱，實行帝制。這可以說是完全由於本黨過於寬大，容許反革命的勢力依然存

在，使他們有死灰復燃的機會。所以要厲行真正的黨治，首先便不能容許任何反動勢力的存在。

其次，黨治的基礎，是建築在黨的本身之上。所以黨的本身，必須有堅強的組織。如果黨的組織不堅強不統一，黨的基礎，便發生動搖，黨的主義，就難於推進。所以黨的組織必須具備了下列的四個條件，就是1具有強固而能統一指揮的組織，2能夠直接指揮本黨的黨員及政治機關；3能夠間接指揮一切民衆，4有系統的一貫的施政方針。黨的本身，若是具備了這四個條件，便可以稱爲強固的黨，才能集中和運用革命的力量，以實行黨的主義和政綱。

就本黨的組織來說：在縱的方面，本黨的基本組織，是黨的區分部。由區分部而上有區黨部，縣市黨部，省及特別市黨部，最高爲中央黨部，是全黨的權力機關。在這嚴格的系統的組織之下，決不容許再有其他組織之存在。換言之，在嚴密的黨的民主集權制底組織之下，絕對不能容許有任

何小的派別之存在。因爲如果於黨的系統之外，另行組織小團體，或另行創立小派別，都是分散黨的組織的權力，違背了黨權集中的原則，黨權若是不能集中，黨的組織便發生分裂，對於黨治的進行，是有很大的危險，而且黨權若不集中於黨，而集中於某一個人或某一派，便使政權的支配權握於某個人或某一派，就容易釀成個人專政與少數獨裁，完全違反了本黨黨治的真義。所以『黨外無黨，黨內無派』，是本黨黨治的鐵律。

黨治的第三個原則，就是黨的永久性和獨立性，所謂『黨權高於一切』。黨治要想完滿的進行，必須把全國一切政權完全集中在本黨的手裏。

因爲政權若不爲本黨所有，便容易爲反革命的勢力所劫持，黨治必爲之失敗。○ 辛亥革命之後，本黨不能握有全國的大權，致使袁世凱得以乘間劫得政權，作帝制自爲的陰謀。『前車之覆，可以爲鑒』，今後若欲使本黨建國大計臻於實現，就應該把一切政權，集中在本黨掌握之中，然後纔能實現以黨治國的理想。

一切權力雖屬於本黨，但必使黨權高於一切。本黨的黨治，既與其他一般的黨治不同，本黨實具有創制憲法，創立國家的重大使命。普通的政黨政治，只能在憲法之下活動；而本黨則在根據三民主義與五權憲法，以建設國家，這是本黨黨治特別具有永久性和獨立性的原故。總理在第一次全國代表大會開會詞中說：

『此次國民黨改組，有兩件事：第一件是改組國民黨，要把國民黨再來組織，成一個有力量，有具體計劃的政黨。第二件就是用政黨的力量去改造國家。所以這次國民黨改組，第一是改組國民黨，第二是改造國家問題』。

又組織國民政府說明書中有『把黨權放在國上』的話，這就是說：黨是處於國家最高的地位。所以黨的權力，無論何時，都是高於一切的。因之本黨的黨治，也無論何時，都可以適用，而具有其獨立的永久的特性，這一個重要的基本原則，尤為大家所不可忽視的。





## 第二章 心理建設爲建設的根本

### 一 心理建設的價值

在國民革命的軍政時期已經完成以後，建設問題引起了一般人的注意。現在無論黨內黨外的人，大家莫不認定建設爲當前的急務；但是在這瘡痍滿目的我國現狀之下，要從事建設，自然是「談何容易」。建設的重要，不僅在能「行」，而且在能「知」。現在本黨的同志，雖說有實行建設的決心，可是 總理的主義，到現在還是很少有人能真實的深刻的認識；而 總理建設中國的大計劃，更少有人能澈底的了解。我們同志過去的一切錯誤，都是由於大家太忽視了「知」的方面，過於徧重「行」的方面，以致一切建設的事業統通不能完成。所以 總理在心理建設裏面很明白的說：

『中國向來之所以不振者，非坐於不能行也，實坐於不能知也。及其既知之，而不能行者，則誤以知爲易，以行爲難也。倘能證明知非易而

行又非難也，使中國無所畏而樂於行，則中國之事大有可爲也』。

我們假使拿過去及現在的情形來觀察，則知我同志之錯誤，實在於不能「知」。以前我國大多數的人民，不能接受總理的主義，尤其是本黨的大部分同志，不能完全了解總理主義和方略，以致辛亥革命與癸丑革命的結果，絲毫無裨於民生國計；而總理建國的根本大計，始終不能見之於實行，這是非常痛心的。以前本黨的同志，多未能徹底認識總理崇高偉大的主義，於是就發生一種最大的主觀的錯誤。當時同志以爲總理雖有很好的理想但不能實行，結果遂使本黨的主義至今還不曾完全實現。所以總理受了辛亥革命假成功的教訓之後，很沈痛的指示給我們說：

『……民國建元之初，予則極力主張施行革命方略，以達革命建設之目的，實行三民主義；而吾黨之士，多期期以爲不可。經予曉諭再三，辯論再四，卒無成效，莫不以爲予之理想太高，知之非艱，行之惟艱也。嗚呼，是豈予之理想太高哉，毋乃當時黨人之知識太低耶，予於是乎不

禁爲之心灰意冷矣。夫革命之有破壞，與革命之有建設，固相因而至，相輔而行者也。今於革命破壞之後，而不開革命建設之始，是無革命之建設矣。」

目前國民革命的破壞事業，已將近告一段落；而建設開始之後，本黨同志是否能夠免除過去的錯誤，雖不可知；然而我們若一細察年來黨內同志的趨向，又不得不令人「憂從中來」！過去一兩年以來，本黨的武力雖已統一了中國；在表面上看來本黨的國民革命，已有相當的成功，可是一按之實際，又令人非常失望。黨的武力雖已普及全國；而黨的主義與政策，絲毫沒有見之實行，黨的信用，且反而因之墮落。三民主義的名詞，總算已遍布全國，而三民主義的理論與實際，依舊無人去努力闡明；而 總理的建國綱領，仍只是具文，除 總理自著的文字之外，更少有同志能對於黨的心理理論，有具體的建設與發明。所以目前黨的心理理論既然缺乏，而黨員的意志與行動不能統一，這就是季陶先生所謂「共信不立，互信不生，互信不

生，團結不固。」因爲我們的一切行動都是以理論爲基礎的，若是沒有中心的理論，黨員的意志，便無從統一，黨的組織也不能堅固，自然說不上團結了。近三年以來一切黨內的糾紛，其根本的原因，就基於此。

總理的主義與方略，是參酌世界和中國的情形而成的結晶。他的意義是把從古到今從今到永遠的將來之民族的生命結合在由中及外的人類全體的生命上，其目的在建設適應於全體人類的永久生存之中國民族的最高生存意識。所以我們應該從社會文化的分工合作的意義，及各方面生活的體驗來發揚光大。因爲總理留給我們的只是全盤設計的大綱，而具體的建設方案的製定與實行，就全在本黨全體同志今後的努力。目前在建設的各方面，已平空的湧現了不少的問題，必須靠本黨的同志從各方面着手調查，設計，討論，和建白，以完成本黨今後澈底更新的建設工作。假使我們在最近的將來，仍不能根據總理的主義和方略，設定種種的建設方案，勢必依舊處處顧忌，結果因陋就簡，所謂澈底的建設，依然無從實現。目前在政治

方面經濟方面，如果在形式上沒有盡善盡美的方案，尤難從事於大刀闊斧的建設。但是要有完善的建設方案又非從事於調查設計與研究不可，這樣便是總理所謂「知而後能行」，所以現在實行建設之前，在竭力以求知。

總理以爲本黨同志及我國大多數的民衆，不能接受本黨的主義最大的原故，就在於不能知而又不能行。因此認定這種毛病是革命進程中最大的障礙，於是創立行易知難的學說，總名爲「心理建設」，而列爲「建國方略」之首。總理在自序中說：

「回顧當年予所耳提面命而傳受於革命黨員而被河漢爲理想空言者，至今觀之，適成爲世界潮流之需要，而亦當爲民國建設之資材也。乃擬筆之於書，名曰建國方略，以爲國民所取法焉。然尙有躊躇審顧者，則恐今日國人社會心理猶是七年前之黨人社會心理也；依然有此「知之非艱，行之惟艱」之大敵，橫梗於其中，則其以吾之計劃爲理想空言而見拒也，亦若是而已矣。故先作學說以破此心理之大敵，而出國人之理

想於迷津，庶幾吾之建國方略，或不致再被國人視爲理想空談也。」

本來無論那一種事業，必須從事這種事業的人，對於他的目標，有深切的信仰；對於他所從事的事業，有正確的了解，然後這種事業，纔有實力。因爲思想是行爲的標準，若是思想不能指導行爲，那這種行爲一定是不完備而且沒有力量的。所以 總理首先注重思想上的革命，而國人向來圍有一知之非艱，行之惟艱」的主觀的謬誤，以致忽視了一切思想上的革命，結果一切事業雖已實行，仍是不能徹底。中華民國雖已掛了十七年的民治的假招牌，而民衆仍多不能了解民治的真義，封建的思想在民衆中依然佔有勢力，可見這是行而不知的錯誤。因此，總理便認定思想上的革命，是十分重要。民國九年一月二十九日「致海外國民黨同志書」中，更明顯說：

『吾黨欲收革命之成功，必有賴於思想之變化。兵法攻心，語曰：革心，皆此之故』。

目前建國計劃，是如何偉大的事業。我同志若欲實現 總理的崇高偉

大的理想，非大家對於 總理的主義與方畧有徹底的了解不可。第一在明白的認識 總理宏大廣博的思想，與以黨治國和以黨建國的計劃大綱。第二建設中心的理論，統一黨員的意志，團結黨的組織。第三更根據 總理的主張，製成建設的具體方案，以求完滿的進行。總之， 總理的心理建設，是一切建設的基本，我們要拿 總理的遺教——知難行易——作我們行為的指導，這樣才可以完成建設的偉業！

## 一一 知難行易的精義

心理建設基本的理論，就是「知難行易」，這是 總理特創的思想的方法，與以前的學者大不相同的地方。 總理是認定真的知識，僅能從生活中得來；所謂行的真義，就是生活上的一種表現。換句話說：就是知與行都是生活中所需要的。不能實行的知識，固然不是真知識，若是沒有實行的機會，也難有真知識。所以知的意識不能離行；而行的實現，又不能離開生

活的需要。可知生活的需要，就是行的主動，也就是知的根源。以生活的需要爲行與知的起點。也同是行與知的終點，這尤是總理思想最精透的地方。

我國數千年關於知行的學說，多偏於倫理方面，（如孟子主張「良知良能」；宋儒，程顥，程頤，朱熹輩又皆以主敬存誠爲本。王陽明主「知行合一」說，）總理則不獨實用這種知行的學說於政治建設方面，並且根本上實行一種心理上的大革命，把歷來學者偏於修靜的知行論或主行論，根本推翻，使國人數千年來所染有的敷衍苟且迂濶的習慣性，一掃而空，以知爲達到革命目的的途徑，並應用於國家的建設的方面，所以總理的主知論，是從建設方面底主知論，不是從破壞方面的主知論，是有方法有界限的。

其次 總理知難行易學說的特色，在以科學的方法爲主。我國不獨思想上的大病在籠統，就是各種事業方面，也莫不患在無系統。因爲籠統無系統，所以社會秩序處處都呈現腐敗混亂的現象，這都根源國人缺乏科學的



訓練的原故，因此 總理便教人去求科學上的知來救濟這種錮習。 總理民族主義第四講說：

『歐洲之所以駕乎我們中國之上的，不是政治哲學，完全是物質文明；……我們現在要學歐洲，是要學中國沒有的東西，不是政治哲學……』。

總理主張我們應該去學歐洲的物質文明，這就是所謂科學的知識；而總理的知難行易學說的基礎，也就建立在科學的精神和科學的方法之上的。這又與以前主張用「內心」解釋知行的學者完全相異的地方，所謂科學的知，就是指科學的精神和科學的方法而言。 自亞里斯多德 (Aristotle) 以至培根 (Rager Bacon) 加里尼 (Galileo) 霍布斯 (Hobbes) 直到牛頓 (Isaac Newton) 的「地心引力」，拉勃拉斯 (Laplace) 的「天體力學」與「世界系統論」，費希特 (Fichte) 的「科學原理」，孔德 (August Comte) 的實驗哲學等等科學家各應用科學的原理，物質的證據以及系統的解釋，於是科學求知的方法，逐漸周密。 自十九世紀以後，科學上發見的新知日廣，科學上

求知的方法，乃愈出愈多。在這樣科學發達的現代世界中，如果不竭力以求知，又如何能適應四周的環境，又何能與世界的民族，並駕齊驅，所以總理的學說特注重於探求科學上的「知」科學上精究的知，是貫徹於行爲方面和建設方面。總理在心理建設第五章知行總論中說：

『夫科學者，統系之學也條理之學也；凡真知特識必從科學而來也。捨科學而外之所謂知識者，多非真知識也。……倘能由科學之理則，以求其真知，則行之決無所難。……』

這可見科學上的知底重要作用；而總理知難行易的學說，就在拿科學上的真知灼見，來肅清我國數千年來陳腐籠統的思想，這於本黨建國，和治國進行上有很大的關係。

總理知難行易的學說，其重心點又在實行方面，實行更須以事實爲基礎。總理的主義和方畧，一方面是拿中國的事實做基礎；同時又是以行爲爲出發點。因爲總理要使人知道努力以求知以後，尤須在努力去實行。

我們求知，並不僅能知就算了事，而在爲實行而求知，也就是從我們所求到的知識之中所示的計劃，來指導我們的行動，以求達到我們最高的目標，所謂知僅是行的指導而已。所以實行必須依照一定的計劃去做，才能成功，不然仍是毫無結果的。總理對於此點，指示尤爲詳明，他說：

『是故凡從智識而構意象，從意象而生出條理。本條理而籌備計劃，按計劃而用工夫，則無論其事實如何精妙，工程如何浩大，無不指日可以樂成者也。近日無線電飛行機，事物之精妙者也，美國之一百二十餘萬里之鐵路與夫蘇彝士，巴拿馬兩運河，工程之至浩大者也，然於科學之原理既會，四周之情勢皆悉，工程師籌定計劃，按計劃而實行之，已無難事矣。』

總理的主知論，並不是指玄學上的知識，乃是能夠實行的知識。所以總理的主知論是能知必能行的。玄學上的知識，不是真正的科學知識，只是能知而不能行的。由此可知總理「知難行易」學說的精神，其重心點

仍在實行方面。我們根據這種精神，觀察總理的主義和方畧之構成，可以說純粹是總理對於四周的情勢皆悉的結果。不獨是很好的理想；而且是很好的計劃，可以按定這種計劃去實行的。

### 三 『知』與『行』的詮釋

總理「知難行易」的學說精義，已如上述。可知「知」「行」原是一氣，是生活需要的一種表示，既不是兩件東西，所以也無所謂「知行合一」。總理把「知」的意義分析爲（1）不知而行，（2）行而不知，（3）行而後知，（4）不知固不欲行，（5）知之又不敢行，（6）已知則更進於行，（7）分知分行，（8）能知必能行，（9）不知亦能行。這種很詳明的關於「知」的分析，是總理教我們從各方面，去認識「知」的真義。今謹縷述總理自己對於「知」的各種解釋如左：

『三代以前，人類混混噩噩，不識不知，行知而不知其道；是以日起有功

，而卒底於成周之治化，此所謂不知而行之時期也……日本維新之前，猶是封建時代。其俗去古未遠，朝氣尙存，忽遇外患憑陵，幕府無措，有志之士激於義憤，於是倡尊王攘夷之說，以鼓動國人，及其攘夷不就，則轉而師夷，而維新之業，乃全得師夷之功。是日本之維新，皆成於行之而不知其道者……

夫維新變法，國之大事也，多有不能前知者，必待行之成之，而後乃能知之也。……

夫中國近代之積弱不振奄奄待斃者，實爲知之非艱行之惟難一說誤之也。此說深中於學者之心理，由學者而傳於羣衆，則以難爲易，以易爲難，遂使暮氣畏難之中國，畏其所不當畏，而不畏其所當畏。由是易者則避而遠之，而難者又趨而近之。始則欲求知而後行，及其知之不可達也。則惟有望洋興嘆而放去一切而已。間有不屈不撓之士，費盡生平之力以求得一知者，而又以行之爲尤難，則雖知之而仍不敢行之

，如是不知固不欲行，而知之又不敢行，則天下無可爲者矣……：……  
科學雖明，惟人類之事，仍不能悉先知之而後行之也。其不知而行之事，仍較於知而後行者爲尤多也。且人類之進步，皆發軔於不知而行者也，此自然之理則，而不以科學之發明爲之變易者也。故人類之進化，以不知而行者爲必要之門徑也。夫習練也，試驗也，探索也，冒險也，之四事者，乃文明之動機也。生徒之習練也，即行其所不知，以達其所欲能也；科學家之試驗也，即行其所不知，以致其所知也；探索家之探索也，即行其所不知，以求其發見也；偉大傑士之冒險，即行其所不知，以建其功業也。」

總理對於「知」的含義，由上面所引的看起來，已經是很顯白的了。

總理更根據這種「知」的理論，用「不知而行」「行而後知」「知而後行」三種心能方面進化底狀態，說明世界人類的進化。總理說：

「以今人之眼光，以考察世界人類之進化，當分爲三時期：第一由草昧進

文明，爲不知而行之時期；第二由文明再進文明，爲行而後知之時期；第三自科學發明而後，爲知而後行之時期。」

總理這種見解，更足證實「知」的意義之偉大，而說明進化的基本原理是發生於需要，尤爲總理思想所獨到的地方。這三個時期一方面是表明「知」的進化，他方面又是「知」的現象之變遷。比如在第一個時期中，所謂不知而行，乃是就知爲行的潛藏力，行爲知的實現力說，第二個時期中，所謂行而後知，乃是把行的方面，組織成爲一個系統，更由這種行的系統，可以發見「知」。到了第三期，所謂知而後行，就是說知即是行的指導，凡是能知的必能同時去行。

所以總理所謂「知」，與以前學者主張的良知良能不同，也和王陽明所謂「知卽是行」的解釋有別。他們心目中的「知」，只是就虛空的知識方面來說的，這種只能知而不行；總理所謂知「知」是就從生活上的需要來說的，所以能知必能行。總理在心理建設中所取證的十事，如飲食，用錢，作

文，建屋，造船，築城，開河，電學，化學，進化等學說，都是證明知與行都是由生活需要所造成的，所以知的意義，決不是虛空的玄想，乃是實實在在的一種事實的表現。總理對於此層曾經有一很詳細的說明，就是說：

『夫螺贏之蔽螟蛉於泥窩之中，即用其蜂螫以灌其毒於螟蛉之腦髓而蒙之，使之醉而不死，活而不動也。若螟蛉立死，則其體即成腐敗，不適於爲糧矣。若尙生而能動，則必破泥窩而出，而螺贏之卵，其必因而破壞，難以保存以待長矣。是故爲螺贏者，爲需要所迫，而創蒙藥之術以施之於螟蛉。夫蒙藥之術，西醫用之以治病者尙不滿百年，而本期螺贏之用之已不知幾何年代矣。由此觀之，凡爲需要所迫，不獨人類能應運而出，創造發明，卽物類亦有此良能也。』

。這樣看來，總理所謂「知」與「行」，完全是生活上需要的一種共同表示。上面所說的螺贏所行的事，足以證明知與行是相互爲用的。生命既是整個的，則生活所需要的，也當然是整個的。可知真正的知識，即是生命



所需要的動作。

我們現在歸結的說起來，「知」直接就是人類生活需要的表現；「行」就是人類由事實經驗上所成的科學定則。真的知識，僅能從生活中得來，行的真義即是生活上的一種表象。所以生命的繼續，即是實行；同時就是知識。

#### 四 心理建設的應用

關於「知」與「行」的意義說明之後，我們就應該再進一步研究 總理「知難行易」學說的應用。我在上面已經說過 總理的主知論所以比以前的學者偉大的地方，就在於 總理能把這種學說應用於國家建設和政治方面去；並且拿這種心理的建設，作為一切建設的基本。本來心理是行為的基礎，要改革行為，必須從心理入手。但心理乃由情，知，志，所組合而成，行為就是情，知，志，相互統屬作用的表現。所以要使行為得到範疇，就須

得把知識和情感與志願聯合爲一致，成爲一個整個的心理，然後才能得到整個的行爲。辛亥革命所以能得到成功，就是這種整個行爲的結果。當時本黨同志因爲具有民族熱烈的情感；信仰總理的主義，抱有犧牲的志願，所以才能萬衆一心的從事民族革命，剷除滿清，這是很顯然的證明。

總理堅持着這種信念，用以訓練本黨的全體同志。他以爲本黨的同志不獨應該認識黨義，並且要具有同情和信仰的熱誠。所以總理對於主義的解釋，就是：

『主義就是一種思想，一種信仰，和一種力量。大凡人類對於一件事，研究當中的道理，最先發生思想；思想貫通以後，便起信仰，有了信仰就生力量。所以主義就是先由思想，再起信仰；次由信仰生力量，然後完全成立』。

在這裏面我們可以看出思想是主義成立的要素，思想成了一定系統之後，便能信仰，成爲支配個人或社會行動的原則，自然產生出很大的力量來。

這就是心理建設中所謂「凡能從知識而構成意像，從意像而生出條理，本條理而籌計劃，按計劃而用功夫，則無論其事物如何精妙，工程如何浩大，無不指日可以樂成者也」。也就是「能知必能行」的道理。

但是 總理不獨要本黨的同志信仰主義，而且對於同志心理上的改造，也是十分注重的。爲使同志對主義有深切的信仰起見，便主張用「宣誓的儀文」，作成一黨心理上的結合。總理認定宣誓的意義，非常重要。他說：

『吾人之立同盟會以担任革命也，先從事於鼓吹，而後集其有志於天下國家之任者，共立信誓，以實行三民主義爲精神，以創立中華民國爲目的。其不信仰此當衆正式宣誓者，吾不承認其爲革命黨也。其初一般之志士，莫不視吾黨宣誓儀文，爲形式上之事，以爲無補於進行。乃數年之間，革命黨之勢力膨脹，團體固結，卒能推翻滿清者，則全賴有此宣誓之儀文，以成一黨心理之結合也。一黨如此，豈況一國乎。』

常人有言，中國四萬萬人，實等於一片散沙。今欲聚此四萬萬散沙，而成爲一機體結合之法治國家，其道爲何，則必從宣誓以發其正心誠意之端，而後修齊治平之望可幾也。今世文明法治之國，莫不以宣誓爲法治之根本手續也。故其對於入籍歸化之民，則必要其宣誓表示誠心，尊崇其國體，恪守其憲章，竭力於義務，而後乃得認爲國民，否則終身居其國，仍以外人相視，而不得同享國民之權利也。其對於本國之官吏議員亦必先行宣誓乃得受職。若遇有國體之改革，則新國家之政府必要全國之人民一一宣誓，以表贊同，否則且以敵人相待，而立逐出境也。此近世文明法治之通例也。』

宣誓的重要，既是如此，而一般反對者所謂未能脫離從前秘密黨結合的形式，自然是沒有道理的攻擊。一切團體結合的基礎，完全是由於有共同信仰的原故，這種共同的信仰，也便是人類結合的起源。總理所以要注意宣誓的儀式，就是用來作爲同志大家表示同情和信仰的好方法，以求堅固我

們爲主義努力的向上的志願。也就是說：用這種宣誓的儀式，可以使我們由此得到情感，知識及志願的結合，而成爲整個的心理，以便得到整個的行爲。總理這種深遠的教訓，我們應該明白認識的。

從上面 總理兩大心理的教訓看來，使我們覺得心理建設，是在目前黨國進行中最重要基礎。年來因共產黨加入本黨之後，從事種種反宣傳，曲解本黨的主義，使本黨的中心思想發生動搖，又因黨員的思想不純，黨的信仰不堅，於是生出了許多的錯誤。共信不固，自然團結不堅，因之黨的信仰與黨的組織，都是紊亂不堪，以前辛亥革命之後，因投機的官僚武人，守舊士大夫參入黨內，使本黨的同志對於主義不能認識清楚，對於革命工作的進行大生阻碍，以致有「革命軍起，革命黨消」的話，當時 總理非常痛恨。現在本黨北伐已經完成之後，對於本黨的主義發展與中心理論的建設，是十分重要的。因爲本黨的勢力，雖已統一全國，若是本黨的主義，仍不能爲全國人民所了解，則本黨的革命，仍不能算有相當的成功，而且黨的中

心理論不確定，黨內的糾紛和黨的本身組織，便無法解決或鞏固。所以現在急切的要務在求本黨主義切實的推行，以求發展。

在民衆方面，假使我們不切實與以主義的訓練，則我可以斷言本黨一切建國的理想，始終不能得到實現。因爲偉大的民衆力量，不在臨時的行動表現，而在平時的訓練，使他們自己有堅實的生活基礎和生活力。總理對於民衆訓練是時時注意到的。在軍政時期中，總理就主張『政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一方面宣傳主義以開化全國之人心。』總理在遺囑中尤注意在「喚醒民衆」，可見本黨同志應該時時以主義去訓練民衆，使全國的民衆，能接受本黨的主義。至於到了現在軍政時期已經完畢以後，建設開始的時候，本黨主義的推行，更爲重要。因爲在訓政與憲政兩大時期中，注重培植社會的基礎，建設三民主義新國家，這樣就非養成民衆能直接使用直接民權的知識和能力不可。而且三民主義從實際的需要上說起來，是中國民衆求生出死的大道，我們應該拿本黨的主義，訓練人民，舉國家

的力量與人民的力量團結爲一種大的力量，而急速完成建設的大事業。所以總理在訓政時期中特別注重於民衆的「主義化」。總理在本黨第一次全國代表大會開會詞中說：

「今日民國的國礎，還沒有鞏固，我們必須另做一番工夫，把國家再造一次……到了全國人民的心理都被本黨統一了，本黨自然可以統一全國，實行三民主義，建設一個駕乎歐美之上的真民國」。

但是使民衆信仰本黨的主義，又必須賴本黨的同志努力，本黨同志目前實有一雙重的使命，一方面以三民主義爲基礎，爲訓練民衆的指導者，使人民能自由對於國家表現其意思，貢獻其能力，以促進本黨以黨治國的理想；他方面又須闡明總理的主義與方略，建設本黨的心理論，統一黨員的意志，鞏固本黨的組織。我們同志過去的一切錯誤，既是出於『不知而又不知』的結果，則今後當盡力去求知。目前本黨的主義與方略，在在靠我們的同志，加以理論的闡明。我們覺得一種事業的成功，全靠有很好

的理論的基礎，我們的主義現在已成爲建設中國的社會模型(Social Pattern)，這是革命成功的基礎，我們的同志如果現在還不努力求知，則總理的主義何能發揚光大，本黨的建設大業又何能獲得民衆的力量以求底於成。我們若拿歷史的眼光觀察歷代政治蛻變，當知政治思想實爲之主動。在中國現在情形之下，政治思想尤其是指導整個民族的行爲，對於整個民族的生存，是有很大的關係的。我們的同志現在應該及時奮發，大家把總理崇高的偉大的思想，作一個精當而有系統的研究和發揮。本黨的政綱與方略，是目前建設中國的模樣，我們尤須應用專門的知識去解決或補充，以求臻於至善。

總理以爲要使全國人民都來信仰本黨主義，應該以高尚的人格去感化羣衆。總理於十二年十月在本黨懇親大會的訓詞中說：

『得人心的方法很多，第一是要本黨現在的黨員人格高尚，行爲正大，不可居心發財，想做大官。要立志犧牲，想做大事，使全國人佩服，全



國都信仰。然後本黨的基礎，纔能夠鞏固……三民主義完全實行，我們革命徹底成功……第二要諸君注意宣傳，教本黨以外的人，都明白本黨的主義，歡迎本黨的主義。然後，本黨施行主義，便無阻力，便無反抗。」

總理又在留聲機演講中說：

『革命黨以後要担任建設的責任，第一是要把三民主義宣傳到全國國人都知道。第二是要富於犧牲性質，舍身救國，爲中國前途去奮鬥，把自己的力量努力進行……不可像近來假革命者……我們一定要排斥假革命黨，用奮鬥的精神，真心來爲國。一般人民便要跟上，用革命來救國，中國方可以望救了』。

總理教訓我們的，就是『要正本清源，自根本上做工夫，便是要改良人格來救國……便先要講人格』，這種人格救國的教訓，是總理傳給我們同志們的至寶。中國是世界上所謂的倫理民族，幾千年來中國學術思想社會

習慣在在都以倫理爲基礎的，所以我國民族最富于倫理的觀念，而人格尤爲羣衆信仰之要素。本黨同志既担荷建國的重任，而爲民衆的指導，則人格的修養，實爲最急切的要務。十餘年以來，政局混亂，以致政治道德，社會道德，一落千丈，而一般野心家更以種種欺騙的手段，利用羣衆，於是一時風尚，全不以人格爲重，而貪官污吏，便因之日益加廣。志行薄弱的同志們，便因此而墮落不堪的，尤所在而有。所以在目前建設正在進展時期，我們的同志，尤應該遵從 總理的遺訓，先鍛鍊自己的人格，然後才能得到信仰，不然，自己的操守不堅，又何能喚起羣衆的信仰；而且本黨目前在訓政時期中，尤須造成廉潔的政府，這種廉潔政府的養成，又須以個人的人格之高尙爲基礎，可知 總理的「人格救國」的遺訓，實有至理，我們的同志，應該切實的去努力，這樣本黨的建國大計，始能完滿實現！

## 第三章 訓政之重要及其實施

### 一 由軍政時期到訓政時期

自本黨的武力，伸張到了北平以後，北伐的事業，總算告了一個段落；雖然還有少數軍閥殘餘的勢力，負隅圖存，但這並不難立即肅清。本黨北伐的計劃，創自總理，總理的建國大綱中，規定以黨建國的三大程序。第二時期爲軍政時期，而北伐便是軍政時期中重大的工作。民國十年，總理在第一次北伐宣言裏面說：『在戰勝之後，以革命政府之權力，掃蕩反革命之惡勢力，使人民得解放而謀自治』。而建國大綱中更明白的說：『在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下，而政府一面用兵力以掃除國內障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一』。所以在本黨建國的三大程序上，軍政時期實爲非常的時期。總理說得好：『蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其

同情與信仰。』

本來凡是一種革命，都是推翻現存的秩序而建立新的秩序，所以不能不運用武力，因此革命必須包含着大部分的犧牲與暫時的損失。本黨既出師北伐，以至克復江浙，直到統一全國，這中間人民所受戰爭的損失，已經很大。各省財政金融的紊亂，教育實業的停頓，人民大難之餘，日處於徬徨無定的狀態中，渴望着本黨善後的處理，所以在軍政完成之後，便是訓政的開始。目前最大的問題，就是本黨如何去安定在戰後的各省人民。本黨自北伐出師以來，中間經過共產黨的搗亂，使北伐事業因之停滯了許久，等到了國民革命的北伐事業告一段落以後，接着就是訓政開始的問題。

本黨以前在北伐進展中，一方面要剷除國民革命的障礙——殘餘的北洋軍閥；他方面又要撲滅搗亂後方的共產黨。本黨在這兩種緊迫的局勢下，自然不能以全力顧及到軍事區域內的民衆生活，同時也不能整理或發展各省的財政金融和教育實業。加以在軍事已經完畢的省分，本可以開始實行訓

政，又爲了各省當大革命之後，民力凋弊，百端待興，瘡痍滿目之餘，復多盜匪乘間竊發，使人民更受苦不堪。因此，本黨又不得不在後方各省，實行肅清盜匪，綏靖地方，等到各省已經先後把盜匪消滅之後，始可着手從事於訓政的工作。

在軍政之後，實行訓政，確是最重要的一個時期。總理把建設分爲兩個步驟。訓政是建設的過渡；而憲政才是建設的完成。因爲在大破壞之後反革命還沒有完全消滅，一切理想，仍不能充分實現，所以應當有一個過渡的辦法，來作建設完成的預備。因爲在一個區域軍事告終以後，必須開始從事訓政的工作，若是破壞之後，不立刻從清理和建設方面着手，則一切已經破壞了的舊制度和舊勢力，仍時時有「死灰復燃」的可能。而且在革命進行上，必須把舊勢力舊制度推翻後，創立一種新制度新勢力，來促進革命目的的實現。若是在破壞之後，仍不能有新的建設，容忍舊制度舊勢力的存在，則革命最終的目的，又怎能達到。辛亥革命之後，本黨同志忽視了

總理的主義，不能遵照 總理的建國方畧去實行，結果釀成袁世凱的帝制自爲；和北洋軍閥的爲禍民國。所以 總理特慎重的詔示我們，他說：『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，又絕不予人民以養成自治能力之時期，於是第一流弊，在舊污未由洗滌，新治未由進行。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。更端言之，即第一民治不能實現，第二爲假民治之名，行專制之實，第三則並民治之名，而去之也。此所謂事有必至，理有固然也』。因此之故， 總理在建國大綱第七條中，更明白的規定：『凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日』。

在本黨北伐期間，各省的政治，因受軍事的影响，大都茫無頭緒，不獨沒有建設的時期，也無建設的餘裕，民衆的希望，自然沒有使之滿足的可能。各省的財政金融，也是紊亂不堪，無暇整理；而教育實業之停頓衰頹，也日益增加。在這種情形之下，本黨若欲維護我們由軍政而取得的政權，

就非從速開始爲建設的企圖不可。過去的一兩年中，幾無日不在戰爭之中，在軍政時期，要怎樣積極的做建設的工作，本是不可能的事，但是在軍政已經完成的今日，便不能再事因循。因爲年來民衆忍耐痛苦所渴望本黨的和，是在把他們從政治經濟各種壓迫下解救出來，他們正熱望着求本黨來解除他們的痛苦。現在先從政治方面來說：民衆所希望的是目前各省能有一個安定的省政府，凡政治上一切設施，都須處處能顧全民衆的利益；至少的限度要不能與民衆的利益相衝突。在一切法制還沒有確定的時間，事實上仍只是人治，不是法治。在法治政治之下，既需要有嚴整的法；而在人治政治之下，就須有很好的人。所以政治上的人選，是非常重要的。因爲政治上的人選不慎重，難免沒有貪官污吏充斥其間，結果就難有廉潔的政府，反加重了人民的痛苦。經濟方面，在目前經濟狀況非常紊亂的時候，物價騰貴，民生凋弊，人民的痛苦，尤不能堪。必須希望各省的財政金融，從事有計畫的整理，開發富源，求如何可以發展民生，解除人民在經濟上的負

担。在社會方面，民衆希望能得黨的指導，各個人得滿足『食，衣，住，行，育，樂』，六個生活的要求。總括的說起來，在北伐未完成以前，民衆所希望的是把他們從軍閥統治之下解救出來，在軍政已經終止之後，便是積極的企求民衆利益底政治經濟上的建設。

現在大家雖都覺得軍政已經完畢，訓政必須開始，而且有些省分，也正在計畫實行，但這種「任重道遠」的工程，不是局部的一省一縣所能各自爲謀的，必須根據總理的建國大綱，通盤籌劃，纔能成功的。因爲本黨在訓政期間所實行的建設，是一種根本改造國家的大計，不是枝節的改良。換言之，在訓政時期，應該把一切舊時不良的制度，根本加以破壞，實行建立全部新的有效的制度。所以一切的建國大計，都是整個的，要求使總理以黨建國的理想，完全臻於實現。

所以大家現在應該認定本黨以黨建國的計劃，是整齊而有步驟的，尤須注意訓政時期的價值，我們若是以爲在軍事停止之後，只要在政治上或經濟



上有一種刷新，便以爲是盡了訓政的能事實際相去還遠。訓政在建國的三大時期中間，要算是最嚴重的時期，我們必須認清訓政時期，是在從根本上謀國家的改造及建設。一方面是繼承軍政時期，掃蕩反革命的餘孽，他方面訓練民衆政治的運用，作爲憲政時期的準備，我們若明白了這兩大原則，便可以知道訓政時期的重要價值了。

## 二 訓政時期中之實際問題

訓政實施的步驟，若是我們依據上述的兩大原則來說，第一在消弭一切殘餘的反動勢力，強固黨的組織，在黨的集權之下，繼續引導民衆，肅清一切反革命的殘餘勢力，以謀鞏固本黨統治的政權，要這樣才能完成本黨的主義和政綱底一切建設。在建設期中，本黨是握有政治上的指導權，而爲全民的指導者。所以黨的組織必須嚴密強固，黨權尤須集中，使反革命派不能有存留搗亂的餘地。近年以來，因國內政治的混亂與軍閥的剝削宰割，

更加以帝國主義經濟壓迫的加緊，平民大多數無工可做，流爲失業的游民，這種游民便是反革命派乘機利用搗亂的最好的工具，我們目前當設法安輯游民，發展民生，與他們的工作的機會，使反動派無從得到反抗的武器，則反革命的勢力，必不能死灰復燃，再圖謀反動。

所以 總理在建國大綱第二條上就說：「建設之首要在民生。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。建築大計劃之各式房屋，以樂民居。修治道路運河，以利民行。」總理這種計劃，是主張由革命政府，負起建設的責任，實現民生主義；換言之，就是在訓政時期中，要發展民生，必須求發展農工業及交通，使人民得以滿足其生活的願欲。本來民生問題爲我國建設問題中極難解決的問題。中國歷來內受軍閥官僚的剝削，外受帝國主義的侵略，以致本國的民生多無由充分發展，人民的生活便無從維持。一方面軍閥官僚日事剝削，財富乃集中於少數人的手裏；他方面

則天災人禍相繼發生，生產力，因之日見減少，國民生計也就頻於破產；同時列強輸入中國的商品，日漸增多，商品既源源流入中國，更移其資本於國內，興辦各種企業，吸收我國的現金，使國家經濟，愈趨紊亂。凡此都是中國今日發展民生的最大障礙，在本黨已經掃除軍閥之後，首要的責務在增大人民的生產力。因為人民的生產力太弱，所以陷於目前全國皆窮的境況。我國目前失業的人數，一天增加一天，如果目前本黨不依照 總理的計劃，發展實業，開發富源，民生便無從解決。

增進國民的生產力第一是發展實業。總理的「實業計劃」，是一種偉大而綿密的規劃，為建設民生主義的社會之基礎。在原則上是把實業的設計，組織，管理之權，完全屬之於國家。拿全國的人口，土地，生產消費的能力三件大事作標準，製成實業建設的總計劃。中國今日土匪的猖獗，都是由於失業的人民太衆，我們目前應該依照 總理的計劃，發展實業，增加羣衆工作的機會，使無職業的游民得有職業，便可以逐漸解決極困難的民生

問題。第二是農民效能的增加。中國大多數的人口是農民，目前中國的農民問題的解決，也是極關重要的。中國雖向以農業國見稱於世界，但是本國所產的糧食，尚不足以供給本國人民的需要。今試以海關所報告的糧食進出口統計來觀察，自民國元年至民國九年，平均每年進口的糧食價值計三千七百六十四萬一千〇七十六兩；出口的糧食價值計一千〇一十七萬四千五百五十兩。由這個統計看來，出口的糧食，只能抵進口三分之一。這就是說：國內每年還有一部分的人，仰給進口的糧食來生活。所以在這種現狀之下，糧食的供給，便成了最大的問題。以自號農業出品最富的國家，反起缺食的恐慌，使人民受米珠薪桂的痛苦，這是如何重大的危機！加以現在我國土地分配制度不良，把土地全集中在少數人的手裏，農民所有的土地，反不能維持一家的生活，農業越發衰敗下去。總理說得好：『中國現在雖然沒有大地主，一般農民，是九成沒有田的。』，這樣耕者的土地既被剝奪，農民已根本上感覺痛苦，而我國的農業到了現在，已頻於破產了。

在訓政時期中的革命政府，除積極的謀發展商工業外，對於解決民生問題的基礎——農民問題，必須有一種具體的改善方法。在民生主義中，總理主張平均地權，以解決農民問題，這是一個基本原則，我們務須着手進行，同時改造農村經濟，與改良農業方法，尤爲切不容緩之圖。因爲平均地權的結果，使耕者可以有其田，而農業方法改良以後，便可以增加農業上的效能，擴大農業的生產力。農業是工商業的基礎，是發展民生的根本要件，所以是訓政時期中最緊要的工作。

政治方面，訓政時期中最重要的，就是訓練人民運用政權的能力，本黨的政治，是以民權主義爲基礎的。總理在建國大綱第三條裏面說：『其次爲民權，故對於人民之政治之知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創製權，行使其複決權。』在軍閥統治之下，人民固然沒有絲毫享受民權的機會；就是在軍政時代，人民也無學習政治的可能，只有訓政時期，才是訓練人民學習政治的大好機會。十七年以來，我國

政局變亂不已，前仆後起的軍閥官僚，都是利用人民不負政治責任的弱點，得以盡量發展其暫時的利己的私圖。所謂民治，完全是一種虛偽的假面具而已。所以我們若要實現真正的民治，便應該首先養成人民運用政權的能力。因爲人民如果大多數沒有運用政權的能力，便不能實行民治，監督政府，直接間接爲助長政府官吏爲害的主要原因。

本黨既是勵行民權的政治，使政治成爲人民的政治和由人民的政治。

那麼，我們就應該使人民有參與政權的機會。總理在建國大綱中規定在訓政時期中的政府，應訓導人民行使選舉，罷官，創制及複決四權。就是因爲人民必須具有這四個政權，纔是實行真正民治的基礎。比如我們拿選舉權來說：所謂選舉權乃是立憲國家的國民用以爲與聞國事參與政治的權能；也就是國民爲擁護其國家之公的利益，對國家履行一種公的職務之表現。可知選舉在民主國中，其意義十分重要。但是我國國民因向來缺乏政治的能力，所以對於選舉權始終放棄，任人越俎濫用而不知顧，其結果遂使官僚

政客軍閥以至素不容於鄉黨的土豪劣紳，都得朋比勾結，以金錢包辦選舉，一旦竊得政權，便擅作威福，以加害於全國人民。

由此可以看到民衆政治能力的薄弱，爲造成腐敗政治的根由。因爲民衆政治能力缺乏，使政治本身所具有的權力，爲野心家所侵佔，用爲剷除異己，激動政潮的工具。如果國民具有充分的政治能力，便能收回這種權力。所以十三年總理發布國民政府建國大綱宣言中，就已很詳明的說道：

『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……不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不了解其活動與其活動之方式，非墨守其放棄責任之故智，即爲人利用陷於反革命而不自知……今後之革命，當賡續辛亥未完之緒，而力矯其失。即今後之革命，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，制定國民政府建國大綱二

十五條，以爲今後革命之典型，務教導人民從事革命建設之進行，先以縣爲自治之單位。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人民之自治，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，人民亦可本其地方之訓練，以與聞國政矣。夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之，積十三年之經驗，當知所謂權利，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，而人民所得的權利及幸福，已非藉憲法而行專制者所可同日而語」

總理這篇宣言，把訓政時期的重大意義，已經說得非常詳明。所謂「訓政時代，已能扶植民治，雖無憲法之名，而人民所得權利及幸福已非藉憲法而行專制者所可同日而語」，可見訓政的重要，並不亞於憲政，如果沒有訓政時代，便無從扶植民治，雖有憲政之名，人民還是無從得到權利與幸福。



此外在訓政時期，我們必須努力的是廢除不平等條約，求我民族在國際上地位的改善。本黨以黨建國在國際上是要於民族自由之基礎上，實行人類共存的理想的，把中國國民解放運動建立在這樣廣大的思想的基礎上，正可以發揮中華民族的大國民精神，而廢除不平等條約，尤爲我民族求解放的唯一途徑。列強強迫我民族所締結的一切不平等條約，實爲我民族生活上最大的枷鎖，構成列強帝國主義者在中國享受特權地位最確實的根據。若不平等條約繼續一日，就是我民族多受一日的束縛，喪失其生存發達的自由。而治外法權及關稅權之收回，尤是我民族謀解放最急切的需要。總理在建國大綱第四條中說：「其三爲民族，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」。所以要使中國和列強在世界上立於平等地位，以謀國民生活之自由發展，必須首先廢除不平等條約，打倒列強帝國主義者在中國的特權地位。總理生前毅然主張廢除不平等

條約，全國民衆也共同爲此種廢約的運動，但因年來本黨方從事推翻國內的殘餘軍閥，以致未能以全力爲對外廢除不平等條約積極的進行，這是因爲在我們革命的策略上是首先打倒帝國主義的工具，其次便進一步爲廢除不平等條約的企圖。

本黨這種光明的奮鬥，完全是基於我民族的平等與自由的原則，從前各國在中國的一切政治上經濟上的優越勢力，應全然取消，凡一切通商與交際，應本平等相互的原則，從新訂定新約。在北京偽政府垮台以後，列強向來所勾結的舊勢力已消滅，我們的外交，尤須創造成一種新的局勢，使列強在事實上非承認國民政府不可。我們尤須堅持着廢除不平等條約的素志，不必急求他們的承認。須知列強在中國如果不正式與國民政府發生關係，便是他們與我國無任何法律關係，我們應該以無約國待遇。目前的外交問題，已到了一種緊迫的時期，在軍政已經完成之後的革命政府，對於外交須有一貫的政策。對於不平等條約的廢除，個別交涉的原則，以及與帝國主

義者不妥協的精神，是革命政府與民衆應共同遵守，共同努力的。

總括的說：在訓政時期最重要的責務，總理已在建國大綱的開端，很顯明的指導我們。民生問題爲建設之首務，若是民生問題不能解決，則民族雖已獨立，人民雖可以獲得政權；然而物質的紛擾加緊，所謂民族獨立，所謂政治權力，都是徒有其名。因爲物質條件不能完備，任何政治制度，都無由產生。其次真正民治的實現，又必有賴於人民政治權力的運用，然後一切民主與民族問題，始得完全解決，而建設民國之大計，始能維持以至今久遠。但是民生問題的解決，與人民政治權力的運用，又須民族有獨立的能力；否則一切政治理想與社會設施，都難實現。所以三民主義的建設，是各有其相互的關係，我們今後要謀實現中華民國建設的大計，便應當根據上述的基本原則去努力。

### 三 地方自治實施之具體的說明

總理以縣自治爲訓政實施的基礎。中國自秦廢封建改郡縣，至今已兩千餘年，縣的制度，已有很悠久的歷史；而且縣在我國是政治經濟實施的基礎。總理以縣爲自治的單位，就在廓清向來政治上一切不澈底的積弊和障礙；同時要養成人民行使直接民權的基礎。因爲在訓政時期中的建設事業，關係於中央的還小，而關係於地方的實大。屬於中央的多是理論方面；屬於地方的則全是事實問題。比如目前急待解決的是裁減兵額，整理財政，澄清吏治，振興教育，提倡實業及發達交通等，都必須從地方着手實行。所以建國大綱中規定：『縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。』

至於地方自治的範圍，總理在地方自治開始實行法的開端就說：『地方自治的範圍，當以一縣爲充分之區域。如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里的野田者，亦可爲試辦區域。其志向，當以實行民權，民生兩主義爲目的；故其他之能否試辦，則全視該地人民之思想，智識以爲斷』

。總理又規定地方自治開始實行後，應該辦下列的六項事件。就是（一）清戶口，（二）立機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）懇荒地，（六）設學校。這六項具體的的計劃；又分述於建國大綱中。建國大綱自第八條至十二條，都是關於訓政實施的計劃，今試縷列如左：

『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，全縣警察辦理妥善，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。』

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，有直接複決法案之權。

十，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，則其利益當爲全體人民所共享，而原主不得而私之。

十一，土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水利之利，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，凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始之期……」  
我們根據上面的各條，可知在訓政時期中，各地應行的事，就不外是全縣人口調查，訓練地方自治及四權之使用，測量土地，開墾荒地修築道路，及厲行教育普及等，這些都是本黨以黨建國大計之根本的事業，爲訓政開始時期中最緊要的工作。

先就調查人口來說：人口問題是民生問題的鎖鑰。我們目前最難解決的困難問題，就是民生問題。因爲我們要求民生問題的適當解決，必須明瞭我國民生的實際情形。但我們一方面沒有精確的人口統計；他方面又

缺乏財富的調查，所以不能推求到民生問題的實際。我們中國的人口統計，向來沒有一定的數目，普通常用的數字是四萬萬或三萬五千萬，這個數目是推測的，不是切實調查出來的，假使沒有精確的人口總數和全國的財富統計，仍然是不能考求出中國的人口與民生的關係來。總理主張在訓政開始的時候，首先從調查人口入手，政府當派『曾經訓練考試合格』的人員，到各縣協助人民籌備自治，從事全縣人口的調查，同時舉行戶籍的登記，登記的方法是『不論土著或寄居，悉以理居是地者爲準，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，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利，否則於回家時以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利』。中國古代人口的調查，最古的是周禮所載：『小司徒之職，掌建邦之教法，以稽國中及四郊都鄙之夫家九比之數，以辨其貴賤老幼廢疾』。又謂：『司民掌萬歲之數，自生齒以上，皆書於板。辨其國中，與其都鄙，及其郊野。異其男女，歲登下其死生』。

後來到了清朝雖有『令直省每歲底將丁徭賦籍彙報，以戶口消長課州縣吏殿最』。但他們調查的方法，統是非科學的，所以他們的數目來源，自然是不很可靠的了。至於人口與財富的關係，雖是十分重要，但我們仍是無從求得其實際的數目。我們雖明知中國很窮，但窮到什麼地步，因為全國人口無正式的統計，向來無貧乏的調查，所以我們沒有法子，舉出數字，來說明貧乏的究竟。據民國十一年北京警察局調查北京居民人口九十二萬人口中，貧民佔十八萬。假定此數很確，則準此推論中國四萬萬人中，至少有一萬萬為貧民，實際上還不止此數。目前我們要求解決民生問題，人口的調查實為刻不容緩。總理在建國大綱和地方自治開始實行法中，都以人口調查居首位，更可以想見其重要了。

其次，訓練人民的政治權力，必須有廉潔而清明的政府。總理在地方自治開始實行法中說：『戶口既清之後，便可以從事於組織自治機關。凡成年之男女，悉有選舉權，創制權，複決權，罷官權，而地方自治草創之始



，當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關，並執行機關……」所以縣政府的民選，是十分重要的。歷來各地的縣知事，多是以貪婪的官吏充數。他們大多數不獨不知主義爲何物；而且任意搜括，竭力剝削人民。在各地訓政開始的時候，首先要注意縣長的民選，務以造成廉潔政府爲入手的辦法；而訓練人民實行地方自治，又必須派遣曾經訓練考試合格的人員，到各鄉做宣傳工作，使民衆了解地方自治的意義，對於直接民權能夠確實行使，等到他們有普遍的相當的了解以後，始能再進而從事舉辦選舉，次第行使其選舉創制複決罷官四權。

至於測量土地，整理地稅與開墾荒地，及修築道路，都是屬於訓政時期中的經濟問題。在一縣或一鄉區域之內，最重要的是土地問題，因爲土地是農民生活之源，我國的土地分配不均，爲地主土豪劣紳所把持，農人所有的土地，反不能維持一家人的生活。因此 總理對於一縣或一鄉土地問題的解決，先從測量與調查入手。設土地管理機關測量全部的土地，並區別

其爲公有或私有。凡屬公有的土地，又分爲已耕，未耕，及不能耕。再分別其爲平地，山地，沼澤，肥沃，礮瘠，分別加以開墾，按其性質作爲農業，漁業，林業，畜牧，居住，交通之用。其私人的土地：未墾者促卽開墾，已墾的土地，如爲農田住宅市場等，則責令地主自行報價，政府按其所報之價，課以值百抽十的重稅。從此以後政府收買土地，悉照此價，不得增減；而一切土地的買賣，也由政府土地管理機關專司其事，人民不得私相授受，原主無論何時，只能收回所定之價，將來所增的地價，全歸地方公有，以爲發展地方公益事業的費用。

荒地本分兩種：一是無人納稅的土地，這種荒地，當由公家收管開墾；二爲有人納稅而不耕種的土地，這種荒地，也須課以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾，這是獎勵開墾荒地的極好方法。我國近年以來，因天災人禍的流行與土地分配的不均，致荒地的數目逐年增加。據日本伊藤武雄氏所著「中國社會研究」中關於我

國每年荒地增加的數目統計如下：

年	次	荒	田	面	積
民	國	四	年	三	五八、二三五、八六七、
民	國	五	年	四	〇四、三六九、九四八、
民	國	六	年	三	九〇、三六三、〇二一、
民	國	七	年	九	二四、五八三、八九九、
民	國	八	年	八	四八、九三五、七四八、

由上表可知五年之間荒地竟增至四萬九千萬畝，這種可驚的數字，是表明我國農業之非常的衰頹，我們如果要農業發展，富源開放，這開墾荒地，尤是十分重要的工作。

說到道路，也是一縣最不容緩的。我國交通不便，以致一切事業，都無發展，而在農業上受害尤大。比如因交通不便，一遇災荒，祇有坐以待斃。常有四川遇豐年，而湖北鄉下仍有餓莩的事。可見修築道路的重要。

。總理在地方自治開始實行法中說明道路的重要，很爲精徹。他說：「道路者，文明之母也；財源之脈也。試觀世界今日最文明之國，卽道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，卽交通最利便之地，此又一證也。故吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動，道路者實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可自由規劃，以定地方之交通，而人民可以戮力從事於修築道路，所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此」。總理修築道路的計劃，是設管理交通機關，先測量區域以內的幹路及支路路線，或原有路線應需修增及原有水道應需濬治者，都應於分別測量調查之後，卽行修築開濬，以促進交通的便利。這種工程亦應由失業工人，游民，罪犯，遣散的冗兵與駐在的軍士担任。若道路一通，全境必立改舊觀，地方的進步，就未可限量了。

教育也最關重要，因為要求羣衆能夠了解本黨的主義，贊成政府的新計劃，教育實是最根本的工作。過去幾年間因為軍事進展，無暇顧及教育，加以大革命後財政困難教育經費無出，以致各地教育完全陷於停頓的地位。目前已到訓政時期，教育務須加以重新的建設。總理主張「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費，書籍，以及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。」又本黨第一次全國代表大會宣言中對內政綱第十三條也明白的規定：『勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育，整理學制系統，增高教育經費，並保障其獨立。』總理又說：『學校者，文明進化之源泉也。必學校立，而後地方自治乃能進步。故於衣，食，住，行，四種人生需要之外，首當注重於教育也。』可見教育事業之重要。目前各地還是陷於無教育的狀態，而高等教育尤腐敗不堪。以前尚可委之於軍政時代，無暇整理教育，現在軍政時期已過，如果大家還不對於教育為根本的改造，

則所謂訓練民衆的事業，要完全歸於失敗，這是各地教育當局以及總負教育全責的人，所應及時努力的。

總理所擬定在訓政時期建設實施的根本工作，重要的已如上述。此外還有「農業合作」，「工業合作」，「銀行合作」，「保險合作」，以及關於縣自治區域以外的運輸交易等事也關重要。因爲 總理以爲縣自治，不僅爲一種政治組織；並且還要成爲一種經濟的組織，這是 總理觀察近代政治之結果，認定近代各文明國家政府的職務，已有漸由政治兼及於經濟的傾向。

總之， 總理認定訓政時期，應從縣自治入手，換言之，訓政的實施，是以縣爲基礎，由一縣而推之各縣，更普及於省，繼擴大而至於國，這又是總理建國計劃的精密處。所以 總理的結論，就是：

「惟民國人民當自爲計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基。宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進化之自治團體，先以謀全體人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先仿行，如

---

是由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立。這是訓政時代最重要精神，總理已顯明的詔示我們，在軍政已經完畢，訓政即需開始的今日，本黨的同志，應積極的從事訓政的努力，求有以慰這水深火熱的全國民衆！





## 第四章 本黨政治建設之途徑

### 一 本黨政治建設之理論上的基礎

我國十七年以來，政治上最大的癥結，在於空掛「民治」的假招牌，而釀成軍閥割據的封建形勢，因全體人民對於政治的冷淡，遂使軍閥官僚得以竊奪政權，爲禍民國，而野心的政客，更從而助長其惡，於是十七年來，中國的政局，日益陷於混亂而不可收拾。我們若以客觀的態度，推求過去政治上的一切錯誤，則知大部分的原因，是由於「軍閥政治」之作祟。在軍閥政治之下，武人掌握政權，他們爭權奪利互相殘殺的結果，造成軍閥紛爭的局面。人民生息在這種軍治的局勢中，自然不能安身立命，就是他們應享的人身自由權，也被剝奪殆盡，軍閥政治的流毒，使人民痛苦不堪。

本黨實行國民革命，首先就在推翻這種軍閥統治的政治，企圖建立一「民有」「民治」「民享」的中華民國。三民主義的政治建設，乃是合於民衆的

傾向，合於民治的精神的。所以我們的政治，乃是爲人民的政治，和由人民的政治。在北洋軍閥統治的過去政治，政權只是爲一二軍人官僚所挾持。政權既不爲人民所有，政治當然不是爲人民的政治，和由人民的政治。所謂政治的主要作用，已經變爲武人自己維持地位與權利的工具，其必然的結果，就是他們利用政權壓迫人民，束縛人民的一切自由生存權。十七年來政治上一切的糾紛，都是由於這種以「軍權」爲本位的政治而起。本黨秉承 總理的遺教；奉三民主義以解放人民的痛苦，本黨的政治建設，完全是以「民權」爲基礎。本黨以爲要使中國歷來的糾紛，得到適當的解決，就只有如 總理所示下列的兩大途徑：（見十三年 總理對於時局之宣言）

『其一，使時局之發展，能適應於國民之需要，蓋必如是，然後時局發展之利益，歸於國民，一掃從前各派勢力瓜分利益及壟斷權利之罪惡。

其二，使國民能自選擇其需要，蓋必如是，然後國民之需要，乃得充分表現，一掃從前各派包攬，把持，隔絕羣衆之罪惡。』

這是目前本黨解決中國政治問題的原則，而政治建設的基礎，便是三民主義。三民主義是從各方面來謀解決中國問題的。目前中國在政治上已經不是一個獨立自主的國家，我們要求民族能夠得到獨立，實現民族主義的理想，必須要民衆都有運用政治的權力。所以現在政治的建設，當先從民權建設起。本黨所謂民權，是指「革命民權」而言，與一般所謂「天賦人權」的主張，是有分別的。凡是一切「反對民國」的人，是不能授以政治上的權利。因為他們若是取得政權，又可以從事反革命的活動，仍足以動搖民權建設的基本，這點是值得我們注意的。

本黨民權建設重要的基本條件，首先主張政權屬於人民全體。總理對於「民權」兩字所下的定義，就是「以人民管理政事便叫着民權」。總理更具體的說：「政就是衆人之事，治就是管理，管理衆人之事，便是政治。有管理衆人之事的力量，便是政權。以人民管理政事，便叫做民權。」。這樣說來所謂「民權」，就是人民管理政治的力量。自辛亥革命以後，中國

人民已脫離政治上奴隸的地位，成爲民國的主人。中華民國臨時約法第二條，已明白說明「中華民國主權在民」；總理對於主權在民的意義，更有詳細的說明。總理說：『夫中華民國者，人民之國也。君政時代則大權獨攬於一人。今則主權屬於國民之全體，是四萬萬人卽今之皇帝也。中國之百官，上而總統，下而巡差，皆人民之公僕也。』可知 總理的民權建設是想用四萬萬人來做皇帝。不僅要四萬萬人領有皇帝的虛名，而在得有皇帝的實權。所以本黨目前民權建設的實質，並不是主權存在問題，而是主權的運用問題。換句話說：現在民權建設主要的目的，就是在使中國人民於既獲得主權的資格以後，如何去運用其主權，以求到政治地位上的平等。

但是我們人民政治能力，向來是極薄弱的。大多數的人民，對於政治不負責任。流弊所及，使軍閥官僚利用國民此種不負責任的弱點，得以遂其暫時的私圖，如此便直接間接從而助長了軍閥官僚的罪惡，這都由於人民

太缺乏政治的能力，不能實行運用其主權的原故。所以本黨政治建設的基本要義，就在於使政治成爲全體人民運用主權的工具，不能使政治成爲少數人壓迫多數人的工具。換句話說，就是本黨應該在國民革命成功以後，竭力企圖鞏固人民的政權，保障人民平等的地位。所謂實行民權，就要使政治能滿足人民的要求，而使政權爲全體人民所共有。因爲政權既屬於人民全體，就不能由少數人用來作爲壓迫人民的工具，人民便可以充分的運用其權力。

本來近代所謂民主主義 (Democracy)，是主張一切國家構成分子，都是獨立自由的。所以一切人民，都應有參與團體的意思之構成權利，換言之，各人都有參與政治的機會。本黨的民權主義雖是主張政權應該屬於人民全體，但與普通一般所謂民主主義有別，成爲民主主義政治中一種最進步完全的情式。近代民主政治，大都不外「直接民主制」與「間接民主制」。

所謂直接民主制，就是主權者爲人民全體，以全國人民直接去行使立法

，行政，司法各種權能。這種制度在以前希臘的城市國家與近代瑞典及美洲的幾邦中狠見通行，盧梭 (Rousseau) 爲主張直接民主制最熱烈的人。

他以爲『主權是人民的總意集合體，除此集合體以外，他人不能代表。因爲權力雖可轉移，而意志不可轉移。一人的意思，雖或於特種事項，偶然與人民之總意相同，然而誰能保證其永久相同？在本質上，私人之意思，近於偏好，國民之總章，趨於公平，私人之意思，有時或能與總章相同。

所以主權者只能對於他人已發表之意思，加以贊同，而斷不能附和他人尙未發表的意思。』(註一)盧氏這種意見在解釋主權的本質，證明代議制的虛

僞，想以立法的權限，付之於全國人民直接構成的國民大會。國民大會除行使立法的權限以外，並且有指揮，監督，或廢置行政部的權能。但是由全國人民構成的國民大會，又恐沒有良好的結果，而直接政府的範圍，既僅限於立法權，其進行又必感到十分的困難。所以羅耳米 (Lolme) 說：『以

(註一)見氏所著 'Social contract' Part II chapter III

國民直接行使立法權，而欲得到良好的結果，實在是做夢。大多數的人民，終日爲生活忙迫，那有安閒的時間，來作立法的事業；即使他們得有餘暇，而大部分又缺乏知識，當然不能判別法律。天之生材有限；立法事業至繁，國民中能勝任的，僅一小部分，所以人民以立法權委之於少數能幹的議員，就好像病家信賴醫生，訴訟人信任律師一樣。『可見以人數衆多的國民大會處理行政瑣務，不獨民衆的知識不能勝任；而於時間及組織上都發生許多難題。』

至於間接民主制，就是人民祇有主權的虛名，而以政府的作用，完全委之於其他的機關，自己毫無參預的權力。現在世界大多數的國家還是採用這種制度。英美法三國人民參政的機關，都靠議會，參政行爲都靠選舉代議士或官吏。英國所謂大憲章 (*Magna charta*) 等在法理上是積極的限制君權；且不是積極的保障民權。所以英國一切法律，沒有得國王裁可，便不能成立；議會也由國王召集，由國務總理直至各級官吏，更都由國王任命

，法院也由國王名義行使裁判權。這種政治，完全是君主主義，夠不上稱爲民治。法國議會最初僅是一種咨詢機關，代表國內特殊階級，後來勢力極大，實際上不過是階級作用的擴張，並不以立法機關爲運用民權純粹根據地。美國創立三權分立的憲法，議會成立是根據憲法上的立法職權。但在實際上立法的職權，徒成畸形的發展；而且三權憲法施行的結果，有時各部權力在法律上或政治上可以過於膨脹。因之凡百政務都由政府委員協定，立法部的代表會議，僅是形式上的通過而已。可見間接民主制，雖國家主權在名義上屬於國民全體，然而國民却以政府的作用，完全委之於立法，司法，行政三種機關。這三種機關都是由人民間接或直接產生，但國家大事非經他們允許，則不能執行。所以實際上這種機關一旦產生後，其權力無限，而其所作爲，可以任意違反民意；人民亦無可如何，因之間接民主制較之直接民主制之弊端尤多。

本黨的民權主義，一方面排斥間接民主制之虛僞；他方面又認定直接民



主制之難見諸實行。所以民權主義在救濟代議制度的弊病，而具有直接民主制之實際，成爲現代政治中最優良的一種政治方略。間接民主制的缺點，在用法律上的空條文，來實現虛偽的假民權主義，使人民完全受政府或代議士威權所支配，不能充分發展民意。真正的民權主義決不能在代議制中表現出來。歐美國家的人民，爲補救代議制的弊端起見，除了有選舉權之外，更有罷免，複決，創制三種民權，若能把這三種民權組織完備，也足以濟代議制度之窮。現代代議制度在歐美各國，已失去其往日之價值，發生無窮的弊端。只有總理所採用的半直接民主制的民權主義，始能改進代議政治。人民有了充分的民權，政府的能力雖大，亦不能爲害於人民。因爲在這種情形之下，政府的能力，祇是爲善的能力，而不是爲惡的能力。換句話說，就是政府祇有辦事的能力，而去留動作之權，仍在於人民本身。所以總理說得好：『政府如果是好，我們四萬萬人便把他當諸葛亮，把國家的全權，都交給他們。如果政府是不好的，我們四萬萬人可以實行皇帝

的職權罷免他們，收回國家大權』。可見人民操有政府去留之權，就可以免除近代代議制度各種的弊端。

民權主義雖然主張以直接民主制做基礎，但直接民主制實際上又有許多困難之點。我們若依盧梭的主張，以立法的權限，付之於全國人民構成的國民大會。但是這種由全國公民構成的國民大會，能否制定良好的法律，還是一個大問題。若是件件法律都要人民全體親手去訂，在事實上已不可能。所以總理在民權主義中對於直接動議制定各種法律，就有複決與創制兩種方式來補救，有了這兩個權，不獨可以防止政府制定不良的法律，並可以使政府不能不制定良善的法律。我們若把複決權比作甲冑，則創制權就是槍劍。人民可以利用複決權以抗拒違背民意的法律，同時人民又可以利用創制權另闢途徑，使自己的意思成爲法律。又就其效果言，政府的立法部好像是馬；複決權是馬口所御的勒鐵，足以勒馬使之止步。創制權是馬鞭，足以策馬使之速行。總之，複決權與創制權是直接運用民權主義的

方式。至於行使直接民主制的國家，在美洲幾邦中，因為採用直接選舉，又有所謂選舉權，更因為要直接限制官吏的專橫，復有所謂罷免權。不過這其中難免沒有流弊，於是總理又主張考試的制度，作為選舉制度的補救。一方面可避免像美國對於一切事務人員都用選舉方法的麻煩；他方面又有獨立的彈劾權，審查吏治的優劣，監督職官在職務上的行為，使罷免權的作用，臻於至善。

由此可知民權主義的功能，在補救間接民主制與直接民主制的流弊，使人民不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實權，這完全是由於總理分開權能的效果。一般政治學者認為解決政治問題的方法，不外兩種：一種是主張授人民以權，強其所不能；一種是用其所不能，而強奪其權；但這都不是解決的正當方法。總理折衷於兩者之間，把國家的政治大權分為兩個：一是政權，操在人民手裏；一是治權，操於政府的機關。所以民權主義的基礎，是建築在權能的區別上面的。這種權能分開的主張，是

總理在現代政治史上最大的貢獻。他自己對於權能分開的解釋，就是：「歐美學者現在只研究到人民對於政府的態度對不對，應該要改變。但是用什麼方法來改變，他們還沒有想到。我現在把這個方法已經發明了，這個方法是要把權與能分開。講到國家的政治，根本上要人民有權；至於管理政府的人，便要付之於有能的專家。」所以在這種權能分開的政治之下，人民雖以政府的作用委之於其所選出的代表；同時在一定情形之下，仍保留直接參與的權利。一方面可以利用選舉權，使人民能選出優秀的人材，組織政府；他方面又能給人民以罷免權，創制權及複決權，使政府不能不服從國民的意志。

這種權能分開的主張，可以說是近代政治思想史上最精美的學說，格特耳教授 (Prof. Gettell) 說得好：「政治思想總多帶調和的色彩。誰來管理國家和國家職權怎樣規定，是兩大基本的問題。在民主政治與貴族政治，個人主義與社會主義兩極端的中間，必然的發生一種調和的趨勢。可是近

代政治思想，對於上述兩大問題，却是背道而馳。一方面是民主政治要求普選，民選官吏，創制權及複決權等；他方面各國政府更努力從事增進效能，並使政治專門化，如登用專家，文官考試，行政責任之集中，委員及官吏之任命等，大都以民衆爲最後的支配者，而兼顧及行政的效能，爲近代政治之普遍的調和的趨勢。」（註二）但是這種普遍的趨勢，歐美學者尙無具體的方案，祇有總理這種權能分開的學說，才可以稱是適合世界政治最新潮流而集古今政治哲學之大成的。總理自己對於這種學說，更有精密的解釋。他說：

『歐洲學者現在只研究到了人民對於政府的態度不對，應該要改變，但是用什麼方法來改變，他們還沒有想到。我現在把這個已經發明了，這個方法是要權與能分開，講到國家的政治，根本上要人民有權，至於管理政府的人，便要付之有才能的專家。』

所以本黨政治建設的特色，就在於使政府得掌有立法，行政，司法，監

察，考試的治權，人民得以其選舉，罷免，創制，複決等政權來監督政府，這種權能分治的作用，是有十分密切的關係。總理更爲詳細解釋說：

『……五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權。一個極大的機器，發生了極大的馬力。要這個機器所做的工夫，很有成績，便要把他分成五個做工的門徑。民權就是人民用來直接管理這架大馬力機器之權。所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制。有了這四個節制，便可以管理那架機器的動靜。政府替人民做事，要有五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工。人民管理政府的動靜，要有四個權，就是要有四個節制，要分成四方面來管理政府。政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，才可以發生無限的威力，才是萬能的政府。人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理，政府的一動一靜，人民隨時都是可以指

揮的。……」

我們看了 總理這樣不厭求詳的說明，可見權能分開的主義，可以增加人民的權力，使人民能直接監察政府，不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實權，這實是對於現代政治制度一種補救的方法，也是 總理所以高出於盧梭一輩學者的地方。

## 二 我國政治制度創建之原則

一切政治組織的制度，乃是人類政治生活的方式。所以一方面是人類意志所構成，他方面又爲社會生活所演化。我們若持此兩種意義，以研究我國的政治制度，就必須注重羣衆意志之所向，與客觀環境的需要來決定。我國自辛亥革命以後，總理就任臨時大總統，建立共和國，勵行民主政體；但因袁氏竊位，十餘年以來，政權爲北洋軍閥所竊奪，實際上已成爲寡頭政治，軍閥盤據於各省，政局日陷糾紛，僅存有民國之名而已。數年以

前國內外政治學者對於政治制度問題，也常引起一時的爭論，但他們忽視了民衆的意志與環境，祇求維持現狀或迎合軍閥心理，絲毫無所成就。比如以前一般所謂立憲派的人，他們徒朝夕夢想軍閥頒布憲法，並想不到憲法必須得民衆的擁護，以民權爲旨歸，後來卒釀成曹琨非法賄選，以憲法爲其戶位北京文飾之具。又如聯省自治派主張削減中央權力，以實行聯省自治，而其結果又形成封建割據的局勢。凡此種種，都是過去的陳跡，我們可以由這種種往事中，得到許多的教訓，而給我們印象最大的，就是過去各派的主張，都是沒有把政治制度從徹底上加以一番新的改建，僅是因陋就簡，順從現存的勢力，不以民權爲主，這種種政治主張，自然是等於空談。

本黨對於我國政治制度的創建，始終是以三民主義爲基點的。總理的建國大綱是一生學力的結晶，而是建國的總方案；五權憲法更爲實施民權主義的基礎，完成治權的重要工具。近代政治組織，大都以民主政治爲主，而憲法便是一種實行民主政治之國家的根本及其作用的大綱。其目的在整



飭自由與秩序，使個人自由不影響到社會秩序，而維持秩序就是運用個人的自由，使民主政治得以順利進行。所以民主政治必須有良好的憲政。五權憲法雖爲民權主義之一部，但與我國目前政治制度之創建，有很大的關係。總理說得好：『憲法是一個大機器，就是調和自由與統治的機器』。可見我們目前要創建一種新的政治制度，固然要以建國大綱爲模型；而五權憲法的真意義，尤不容有所忽視。總理對於五權憲法雖沒有詳細的計劃，但我們應該明瞭五權憲法的根本精神。

近代憲法中有所謂一權憲法與三權憲法。英國是憲政運動中最早的國家，其政權完成操於議會，所以盛行一權憲法；這是因爲英國原是君主國家，且人民富於保守性，中上社會又多貴族氣習；對於極端的民主政治，究竟不能盡量發揮。美國各州是採用三權憲法，其主旨在使權力分立，也就是使立法行政司法三權分立。但是一權憲法的流弊，在使一種權力成畸形的發展，造成專斷的地位。憲法制定的目的，原是在使秉職的人各有一個範圍

可守，免得濫用職權，這樣一來，已經是根本上不要憲法。至於三權憲法雖能使各種權力保持相等的發展，但是美國的三權憲法，成立在百年以前，現在應適合國民心理及環境的變遷，已經不能完全適用了。

所以我們今日絕對不能採用英國的一權憲法與美國的三權憲法為基礎。因為憲法的精神，須權力分立，使不致為少數人所應用，危害國民的自由，而失去民有，民治，民享的精神。民權主義中的五權憲法，便是應用這種精神，補救英國的一權憲法及美國的三權憲法的弊端，並斟酌國情，創立考試，監察兩權，以求盡量的表現三民主義。所以，總理對於五權憲法根本精神的說明，就是：

『我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，便是採用外國的行政權，立法權，司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣政府，才是世界上最完全，最良善的政府。』

這種五權憲法的根本精神，便是構成政治新制度的基本原則之一。

其次，本黨政治組織創建之特質，又有異於「直接民主政治」與「間接民主政治」的，這其中相異之點，我在前面已經詳細加以說明。近代民主政治組織，常根據於人民主權方法的不同，而有「直接民主」的政治組織與「間接民主」的政治組織的兩種。所謂「直接民主」的政治組織，就是人民已決定組織民主的政府後，他們可以行使其主權。而直接民主的政府，就是人民自身為行使立法權及行政權的一個直接機關。政府的各種政策，都是由人民全體來決定，各種重要事務，也都取決於人民全體公意。所有各種官吏，都是由全體人民選舉，並且要受全體人民的節制和監督。但是實際上全體人民既缺乏敏捷的判斷能力，很難於對付全政府中所有的種種複雜和困難的事實。而且關於政府事務，須有專門的技術，但全體人民，既不能全有技術智識，又不能全受技術的教育，自然很難於處理政府的事務。所以這種制度，雖是很好的政治組織，但僅是一種理想的政府而已。

至於近代各國最通行的，就是間接民主制，或稱爲代議制度。(Parliamentarism) 這種制度即以由人民中選出來而定期改選的議會，爲人民的代表，使他爲發表民意的總機關，這個制度實爲近代立憲制度 (Constitutionalism) 的中心思想。要從代議制實現民意，第一必須使議會有一種組織，在事實上可以盡量代表民意，第二必須使議會有決定國家政策的實權。但欲使議會能盡量代表民意，必須選舉出來的代表，是真正能代表民意，而不爲任何特殊勢力所左右。可是實際上代議政治到了現在，已暴露了許多的弱點，蒲來士 (Byrce) 曾提出代議政體的三大弊害。就是(1)人民對於政治之冷淡，(2)議員過於利己，(3)黨派的操縱過於利害。其中以第一項的弊害爲最大。因爲民主政治，本是爲人民建設的，他的背後完全以人民爲基礎。如果人民大家對於政治毫不關心，或是全然沒有運用政治的能力，民主政治便會完全破產。所以間接民主的政治組織，也不是我們所認爲優良的政治制度。

本來直接民主的政治組織，因為近代國家幅員遼闊，人民衆多，加以人民的利益不同，政治能力又缺乏，以致近代很少有採用直接民主的政治組織，祇有希臘時代的「城市國家」(City State) 瑞士的幾個小州，美國新英倫幾邦，曾採用過這種直接民主政府的制度。不過在這幾個地方，祇有地方政府採用這樣的制度。並且在美國新英倫各州和瑞士各州近來有拋棄此種直接的民主政治，而採用間接的民主政府之傾向。近代政治生活的特質，既在增加政府的職務，但若政府的職務增加後，直接民主政府的制度，就難於適用了。至於代議制度到了現在，也成了弊端百出，難於挽救。自十九世紀末葉以來，反對代議政府制度的趨勢，在各國漸次顯著，人民對於代議制的感想，也起了很大的變化，美國是最先對於議會制度表示不滿的國家。美國各州的憲法，起初雖都採用議會中心主義，使議會有國家之至上的權力。但迄於今日，憲法上的變化，漸次傾向於限制議會權能。雖更於其所應有的權能內，以一部分歸之於政府，然各州對於憲法的修改，已採用憲法

複決制 (Referendum Constitutionae)，後來更採用立法的複決制 (Referendum Regislatali)。此外更有於議會之外，另設「產業會議」，以爲協商和議決經濟上的問題之機關之制度。德國新憲法就是這樣的規定，凡此種種，都可以見到議會的勢力，於事實上已就衰滅，足以動搖代議制度的基礎，使間接的民主政府制度，已成彷徨不安的狀態。

綜上所述，近代所謂民主政治制度，其中都有許多缺點，總理爲救濟這種種的缺點起見，特自創建一種三民主義的民主政治制度；這種制度的特點，就是主張「直接投票」與「五權分立」的民主政治。不過這種制度，雖是採用直接民主制度中的「直接民權」，但是我們決不能說三民主義的民主政治，就是「直接民主政治」。因爲三民主義的政治組織，雖是建築在「直接民主制度」的基礎上，但祇採取直接投票的制度中的直接民權。至於五權分立制，又完全在救濟間接民主制的弊端。間接民主制最大的困難，就是政府或議會的專橫，不能有所限制或彈劾。總理爲糾正這種缺點起

見，特主張監察院獨立，而操彈劾的專權。所以建國大綱中，就規定：「以五院制爲中央政府。一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院……各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職，由國民大會自行彈劾而罷黜之。」所以在間接民主制度之下，民意所不能表現者；在本黨的政治制度下，便有創制，複決，罷免，及選舉權，以充分的求民權的發展。這種「直接投票」與「五權分立」的民主制度，也是本黨政治建設的基本原則之一。

本黨政治建設實施的基礎，是以縣爲單位的。所以「縣」是三民主義民主政治的基本組織，這又與一般聯邦或邦聯的政治組織不同。普通政治制度的傾向，大抵統一制的國家，以中央集權爲主義；而聯邦制的國家，以地方分權爲主義。前者統治權（支配國民的權利）在原則上統一於國家，唯僅對於範圍狹小的地方行政，才認可地方團體有自治權。反之，後者就是把統治權分配於國家與聯邦各州之間，僅對於外交，軍備，交通，貨幣及其

他通於全國而必須統一的事項，國家才保有統治權，其他一般的政治，則屬於聯邦各州的自治權。但是這種所謂中央集權或地方分權的制度，都各有其偏狹的缺點。中央集權主義把一切國家大權集中於中央，地方官吏，全爲所委派，容易爲野心的政治家利用中央集權，集大權於一身，足以孕育獨裁專制的局面。以前的拿破崙，現在的慕索里尼，都是中央集權主義的實行者，其結果就是集各地方的權力於中央，中央的權力集於一人，形成獨裁的政治，人民的自由全被剝奪。至於地方分權主義，雖可以鞏固全民政治的基礎。在這地方分權主義之下，地方政府並不是由中央委派，但若不由人民選舉，更容易引起野心家占據地盤，割地以自雄，這反足以爲促進軍閥政治之延長；而且所謂地方分權，究竟以表現分權至於若何程度，也沒有一定的標準。所以總理採用「均權制度」。在建國大綱第十七條中規定：

『中央與省之權限，採均權制度。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

。

這種均權制度，實爲適應現代政治潮流，促進全民政治實現的基礎，不過這種均權制度，必須看重小單位的地方自治，務求在各地地方完全發揮「直接民主」的特點；而在區域較廣的中央政府，則一方面求補救代議制的缺點；他方面又要避去「直接民主」的流弊。所以關於直接民權的實施，行於「縣」而不行於「國」。「國」雖也具有直接民權的精神，但中央政府爲免除地域太廣的弊害起見，把關於直接民權行使的部分，交付於國民大會；而在地方政府則採用直接民權的精神很多，如創制，複決，罷免，以及縣官的選舉等都是人民直接行使的權力。總理對於這種辦法，說明更爲詳細。

他說：

「此時一縣之自治團體，當實行直接民權，人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，罷官之權，複決之權，而對於一國政治除選舉

權之外，其餘之同等權則付託於國民大會之代表以行之。』而在本黨黨綱中，對於此層更有最具體的規定：

『各省人民得自定憲法，自舉省長。但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮，以處理國家行政事務。』

『確定縣爲自治單位。自治之縣，其人民有直接選舉及罷免官吏之權，有直接創制及複決法律之權……』

均權制度的精神，既是全以縣自治爲基礎，中央政府如果能夠建築在這種基礎上，自然一切因區域大小而發生的弊害，可以沒有。所以三民主義的政治組織，雖主權屬於國民全體，但對於中央政府與地方政府主權的行使，形式又各有不同。因此，我們可以說均權制度的精神，就是在中央分權於地方，地方集權於政府，惟必須先分權而後始能集權，也必須先集權而後始能統一，這種根本的精神，尤爲本黨政治制度創建的重要原則。

此外，我們尤須注意的，就是本黨的政治組織，不僅在給與人民以「政治上的基本權」，而且要與人民以「經濟上的基本權」；這是與現代各國的政治組織根本不同的。近代歐美各國所謂民主的政治組織，只是空泛的主張對內一切人民有自由平等之權，實際上這種所謂自由平等，只是爲少數資產階級所享有，大多數的平民，只是徒擁有自由平等的空名，而政治反爲資產階級所支配控制。比如近代各國在普選制度，未曾實行以前，人民的選舉權是以財產爲標準的。差不多以能納一定的租稅或有一定的財產爲選舉權的要件，是近代最普通的選舉制度。這種制度最大的弊病，就是以資產階級包辦政治，因爲無財產的人，是沒有選舉權的，也就是沒有參預政治的機會。就是有相當財產或納稅資格的人，對於政治上，很難有獨立的見解，所以被煽動和賣票的事，是資產階級包辦選舉的常事。而且對於平民的利益，多置不問，純然以本階級利益爲主，更是現代政治的大罪惡。在目前直接民權沒有採用的時代，選舉就是人民參與政治的唯一手段。若是

沒有選舉權，便不能參與政治，結果政治只是一階級的專利品。而且在現代國家組織中，一般人民所有經濟的基本權，都沒有相當的保障，大半的政治家也不知道經濟基本權，是什麼一回事，自然更說不到保障，以致近代各國的政治組織，都是畸形的組織。

三民主義的政治制度，是主張一切人民在政治上和經濟上都有平等自由權。因為政治生活，僅是社會生活的形式，經濟生活，纔是社會生活的實質。政治生活的形式，便不得不以經濟生活為基礎；而政治的平等，尤必以經濟平等為要件。本黨的民權主義，既是以促進經濟平等的民生主義為基礎。所以第一次全國代表大會宣言中，對於現代的民權制度，加以猛烈的攻擊：

『近世各國所謂民權制度，往往為資產階級所專有，適成為壓迫平民之工具；若國民黨之民權主義，則為一般平民所共有，非少數人所得而私也

所以本黨的政治組織之建設，是以一切人民都有參與政權的機會爲原則。這種原則最充分表現，就是本黨所主張的普選制度。本黨黨綱對內政策第四條規定：『實行普通選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉』。因爲要使一切平民都有參與政權機會，就必須大家都有選舉權，這樣才不致使政治成爲壓迫人民的工具。普通選舉的制度，實具有很多的特色：第一普通選舉制度實行後，可以打破國民的階級制度，使各人適合於法律上平等的精神。第二，使國民大會可以適合於國民全體代表的性質，而且代表的權力，也可以使之強固。第三，各階級既能選舉代表，纔能免除社會上的不平等，可以消弭階級上紛爭。第四，行普通制度，則選舉人數必多，賄賂之事，很不易行，得以防止選舉的腐敗。所以普通選舉制度，實爲行使民權根本的要素，我們尤不可忽視。

### 三 五院組織之作用與特質

本黨政治建設的中心組織，是根據總理建國大綱中第十九條之規定，設立立法行政司考試監察五院。這種五院的組織，又是以五權憲法為基本原則的。總理之創制五院的政治組織，乃是在現代政治上最偉大的革新，不僅是集「權力分立」說的所長，而且是以我國古代的成規，補其缺憾，成功一種很健全的政治制度。本來權力分立說 (Seperation of Power) 是起於美國及法國革命的時代。當時的政治家，都認定三權分立為確保人民的自由之最有效的政治制度。英人洛克 (J. Locke) 首先主張立法權與行政權分立；而孟德斯鳩 (Montesquieu) 更完成「三權分立」說。他把國家的權力之一切作用，分為立法行政司法三種。他以為：「於各國裏面，有三種權力，就是1立法權，2屬於國際法的事件之執行權，及3屬於國內法的事件之執行權。依第一種權力，制定，廢止或變更一時的或永久的法律，依第二種權力，媾和，作戰，派遣使節，接待使節，保全安寧，防禦攻擊。依第三種權力，處罰犯罪，裁判各人之間的爭訟。第三種權力，可以稱為司法

權，第二種權力可以單稱爲行政權』。孟氏所以主張三種權力須分屬於不同的機關，其理由，就是因爲『政治上的自由，雖於限制的政府之外不能存在，但即使限制的政府，政治的自由，也不一定存在。若治者濫用其權力，則自由不能存在。徵之古代的經驗，凡有權力的人，都有濫用權力的傾向，其濫用的程度，直至達到其界限仍不止。此事誰也不能否認。雖在道德，亦尚有限制的必要，所以要想權力不被濫用，除將權力分配，使權力限制權力之外，沒有法子』，他更進而說明三種權力應該分立的必要說：『若同一人或同一的會議，兼有立法權及行政權，則自由不能存在。爲甚麼呢？因爲同一的君主或同一的會議，想爲專橫的執行，所以就要制定專橫的法律。司法權若不與立法權及行政權分離，則自由也不能存在。若他與立法權相併合，則對於人民的生命及自由的權，變爲擅斷，爲甚麼呢？因爲裁判官同時爲立法者，若使他屬於行政權，則裁判官有壓制者的力量，若同一的人，同一的諸侯，或人民的會議，併行此三種權力，即有制定法律

之權，有行政公共決定之權，有處罪人裁判人民的爭訟之權，則一切自由完全消滅』。

孟德斯鳩這種三權分立說，對於近代政治發生很大的影響，法國革命時代的憲法，既着重於分權的原理；而美國的聯邦憲法和各邦憲法也都一致的採用分權的大原則。但是這種學說到了十九世紀以後，歐洲大陸的憲政運動，多採用內閣制和委員制，拋棄了三權分立的原則；同時這種學說更因事實上的證明，發生許多謬點：第一，立法部兼掌監察權的失當。美國及其他立憲的國家，雖大致都有監察權的存在，但仍爲立法機關所專有，他們通例以違反憲法違反法律爲限，倘有因政府濫用職權，或不盡職，受賄及其他職務上的犯罪，統通由議會行使監察權。本來政府是對於人民負責的，如果犯了以上的事件，自然有彈劾的必要，但議會只是立法機關，其權限爲憲法所規定，若議會而兼有監察之權，其結果必至濫用權力，使有能的政府，也不能保持其地位，政府的一切措施，都不能順利進行。而且議會分子，



良莠不齊，難免沒有以監察權爲工具，受金錢的運動有時與政府結合，以遂其私圖，於是議員日處於政治的旋渦中，完全消失了他們監察的威信。所以監察權不獨立，便使國家的權力，不能應用，便沒有強固的政府產生。

第二，行政部兼操考試權，其結果關於各種官吏的選任，不是由民選的方法，便是由政府官長的任命。若是關於許多官吏的任用，都採用民選的方法，這是決不可能的。因爲人民並不是個個都智識充足，難免不受政黨的利用，很難選出有才能的人來。近代國家大致仍是採用政府任命的方式，這中間的流弊更大。行政長官可以不經考試任用私人，或形式上用考試方法，而行政部操考試的實權，仍不能免除任用私人的弊端。所以考試權必須獨立，使專門的人才，不致受各種委曲，而於國家大計的進行，才有利益。

可知三權分立的政治組織，實是十八世紀君主政體之下的產物。當時政治情形與現在的民主政體全不相同，所以我們現在看來，這種政治組織的缺點很多，上面兩項，不過是最重要的兩件大事，其餘的限於篇幅，姑且從

略。不過「權力平衡」(Balance of Powers)是近代民主主義政治組織的普通原則，我們固然應該打破孟德斯鳩的「三權分立主義」，同時對於蘇俄的立法與行政合併的獨裁政治，也不能與以贊同。蘇俄在創國之初，製定成文法。作成國家最高的法規，在形式上雖是一個立憲國家，但就立憲國體的本質以及近代公法學者一般的定論，則國家統治的機關，必區別爲立法，行政，司法等種種政治組織，而這種種政治組織又須完全獨立，各不相犯；而現在蘇俄所謂立法，行政，司法等政治機關，並沒有截然各自獨立，而且把三種合而爲一，由三數領袖所把持操縱，成功一種獨裁機關。全俄中央執行委員會在憲法上爲蘇維埃俄羅斯共和國最高的立法行政和監督的機關。所以中央執行委員會有行使立法行政司法三種的權能，這與近代三權分立的原則不能相合；同時人民委員會又是一個合議的行政機關，爲蘇維埃俄羅斯政治的動力。在政治上是最佔重要而爲俄國權力集中的機關，可以制定命令規則而取一切於政府運用上必要的手段，實行使立法行政兩種職權，這

與瑞士的「委員政府制」，又是大有區別的。因為在瑞士委員政府之中，行政部在立法部之下，爲立法部的代理者，而俄國的人民委員會却并不，是與立法機關對立的。並且依一九一八年蘇俄憲法的條文，人民委員會的委員總共十七人，各人都是一個部長。後來到了一九二四年的憲法，雖明白改定爲十二人，可是憲法中既未明白設置不兼部務的委員，也未明白設置什麼會長及副會長，但實際上人民委員會却是自始即有一個會長與兩個會長（在列寧執政期內會長便是列寧）而會長便是會中唯一不兼部務的分子。而且蘇俄憲法關於人民委員會委員的任期與免職的手續，也沒有明文規定，僅僅承認這個委員會應該對於全俄中央執行委員會負責。不過這種所謂負責是否便如一般行使責任內閣制的國家之習慣所示，凡遇着全俄中央執行委員會對於人民委員會的全體或個人，表示不信任的時候，這個委員會的全體或個人就須去職，也是一個不甚明瞭的事實問題。

總之，嚴格的說起來，蘇俄既採取了馬克思的共產主義，就不能與法律

並存。可是蘇俄既採用了他們素所唾棄的近代國家組織與法律，就已經感覺到共產社會之難於實現，想以一階級的人，壟斷政治的權力，作為打破資產階級的政治的經濟的勢力。所以在普通憲法條文之外，又加上一個無產階級專政的局面，推翻了近代政治上的傳習，漠視分權的原則，已明明與近世民主主義的政治不相容了。

我們由上述近代政治組織的因緣，知道本黨五院的組織，實是近代政治上最進步最完全的制度。他的主要的特質：第一在使監察院獨立存在。近代各立憲國家，因憲政運動的結果，把彈劾官吏的職權，由立法機關掌管，其流弊我已在前面說過，就是立法機關藉這種彈劾權，處處壓迫行政機關；同時因彈劾權為議會所有的緣故，議會簡直成為最高法院，這樣又侵犯了司法機關的權限。所以彈劾官吏的權力，如果不交付獨立存在的監察院掌握，便不能使政治日進於清明，同時有能的政府，也必難於存在。因此，總理在五權憲法中，主張以監察院獨立存在。這是因為要擴大彈劾官吏的

權力企圖積極防止官吏的犯罪。本來官吏是應該對人民負責，其不稱職的官吏，自應由代表人民意志的監察院來彈劾。議會不過是一種立法機關，其權限發源於憲法，不能事事都可以代表人民。必須有與立法平等的獨立機關來代替人民行使彈劾的權力；而且監察院與司法院的範圍，各有不同，司法院行使權力的對象是私人，監察院行使權力的對象，則爲官吏。前者在處理官吏個人的違法，個人犯罪，後者則指官吏之職務違法及職務犯罪。所以監察院的職權，就在處理關於彈劾或審判官吏之職務，違法，及職務犯罪等而言。這種監察院的組織，在我國以前是早有了的。總理曾經說過：

『如滿清之御史及唐朝之諫議大夫，都是極好之監察制度，舉行此制度之大權，即監察權，彈劾權，外國亦有此種制度，不過置之於立法機關之中，不能獨成一治權而已。』

在我國以前君主總攬立法行政司法的獨裁政治時代，歷代都有臺諫御史

等官，是專門糾正朝政的得失，和彈劾大臣的罪惡；同時給事中更對於行政的各部所有監察，絕不避忌強梁，就是君主，也敢於抗顏進諫，這種彈劾權的範圍，不僅是可以糾正已往，並且可以積極防止官吏的犯罪。比如唐宋時代，給事中與諫議同居門下，而其職務則在事前匡救政府的過失；而御史則重在彈劾百官之不法。到了明朝更設置都察院分左右都御史，十三道監察御史，專著重於糾劾百司，辯明冤抑，提督各道，爲君主之耳目，監察權已經擴大，已不如近代立法機關所兼有的彈劾權那樣狹小了。不過這種臺諫御史的職權雖大，但與本黨五院組織中的監察院，是大有分別的。因爲以前所謂臺諫御史在君主專制時代，其權授自君主，祇是君主的耳目，而本黨五權憲法中的監察院，是代表人民監督政府，其權力授自人民而爲人民的耳目。所以本黨監察院的組織，雖是淵源於古代臺諫與御史的制度，但其組織的作用與意義，就大不相同了。

監察院的職權，可以劃分爲彈劾與審計兩種；而其主要的職權不外是糾

彈一切官吏之職務犯罪或違法，而訴追犯罪，糾正違法及關於各機關的決算及預算之審理等。不過我們應該明白的，就是監察院是代表人民制止官吏的濫用職權與違反國法，和其他各院權力是並等的。監察院雖與司法院同為處理犯罪與違法事件之機關，但其職權是有明白的劃分。監察院所處理的是官吏之職務的犯罪與職務的違法事件；而司法院則純然在處理官吏一切關於個人的犯罪或違法的事件。所以監察院完全是一個行使彈劾權的最高機關，我們決不能把監察院看作司法院的附庸；同時監察院又是調和自由與政府間的一個獨立機關，彈劾權決不能為立法機關所專有，應使彈劾官吏的權力擴大，這樣才能使政治日進於清明，這是本黨監察院組織的特質。

其次，本黨的政治組織，若是沒有考試院，還是不能收到完滿的結果。因為考試權可以完成治權的行使，表現治權的力量，並且可以補救選舉權的弊端。總理說得好：『政府之中包含兩個力量，一個是政權；一個是治權……一個管理政府的力量，一個是政府自身的力量』。考試院就是在使政

府表現出自身的力量。因為要自身有力量，必要組織政府的人先有力量，政府的自身力量，才能夠表現出來，假使組織政府的人，如其不經過考試，則執政的官吏，必多份子不良，份子不良，則不獨不能表現自身的力量，而且會令人民厭惡政府，放棄政治。所以考試院能獨立組織，就可以完成治權的行使，表現治權的力量；而且依總理的主張「國家政治根本上要人民有權，至於管理政府的人，便要付之於有能的專門家」。這所謂專門家，也是要考試院獨立存在了以後，才能搜羅得到的。

考試制度在英美雖早盛行，但範圍很小，並且沒有獨立的權力，常是附屬在行政院的權力之下；而在我國考試制度却是一種固有的良好的制度。周朝的鄉舉里選之法，是我國最早的銓選制度，到了後來漢文帝時代薦舉與考試并用，魏設九品官人之法，至晉與南北朝，中正廉潔的官吏不能以賢愚為品別，惟視門閥為愛憎，考試制度直到隋代才確立，專以科目取士，其後唐宋皆因隋舊制，到了明清兩朝考試制度，總算已經是很完備的了。不過



本黨五院中的考試院雖是效法舊制，但有許多不相同的地方。第一，我國以前各時代的選舉制度，都是臨時由君主任命，並沒有永久設立的考試機關；而本黨的考試院却是與立法行政司法監察各院對立，而爲永久獨立考試機關。第二，以前各時代掌理考試的官吏，都是臨時委派的，既無法律上保障，又無一定的任期。所以容易專權納賄，釀成種種弊端。本黨現在設立的考試院，對於考試的官吏，既與以強固的保障；同時又須受人民之監視。這比之以前的考試制度要算完備許多少了。

所以考試院重要的職務：第一在搜求人材。本黨的民權主義一方面要充分發展民權以保障民衆的幸福；他方面又要儘量的登用專家以增進政府的效能。在發展民權方面，本黨既規定人民有罷免，複決，創制，選舉四個政權；在登用專家方面，就不得不注重於考試。因爲有了考試院，才能搜求到有能的專家；如果有權的民衆信任有能的專家，有能的專家服從有權的民衆，這樣才能推進政府的效能。第二考試院又須補救選舉制度的缺點。

近代的國家，對於官吏多用選舉的方法。比如美國各州對於初級以上的各行政官吏，都採用民選制度，但是大多數的官吏，如果都用民選的方法，也是很困難的。因爲人民不是個個都是智識充足，難免不爲政黨所利用。並且在被選人的資格方面，又未見得個個都能合格。有了考試院就能立一個標準，施行考試的方法，以爲官吏選擇的根據，所以考試院爲永久獨立的最高考試機關。掌理考選與銓叙兩大事宜，在現代世界雖公認爲一種良好的制度，足以濟選舉制度之窮，但列爲治權之一，則爲總理所獨創，而總理所以使考試院獨立，也可以想見其重要了。

至於本黨五院政治組織中立法，行政，司法三院，雖爲三權制下普通的制度，但自有其特殊的性質，與三權制度下的組織，很有很顯明的區別。近代所謂立法機關，其職權範圍很大，有提議和制定法律權，並得修改或刪除現有法律，及修改憲法之權，自十九世紀以來，議會政治已達極盛時代，於是立法機關權力的伸張，已日益加重。因之立法機關不僅保有立法行政

種種權力，並且兼有監督和彈劾行政機關的職權。所以近代各國立法機關的範圍，並不僅是制定法律一項，分析起來，共有七種：第一制憲，各國修改憲法的手續，有由人民自行動議；有由政府動議，或由人民與政府動議，但提議修改憲法之權，操在國會，他種機關和元首，皆無此權。美國憲法規定方法（一）如有兩院議員三分之二的同意，國會即能動議，修改憲法。（二）如有三分之二的邦議會請求，國會須召集憲法會議，討論修改憲法問題。但憲法修改案，須有四分之三的邦議會批准，始能發生效力。所以現今各國修改憲法多是立法機關重要職務，而行政司法機關，則無此權力。

第二選舉行政首領。各民主國行政首領，有的由人民間接選出；有的由立法部或特別選舉會選出，就是用特別會選舉總統的國家，立法機關也有檢查選舉票的權力；有時並有選舉大總統之權。法國大總統是由國會兩院的聯席會議選出。美國大總統是由人民選出大總統的選舉人，組織特別選舉會，以選舉大總統與副總統，但是這種選舉會所投的選舉票，須由國會檢查，

選舉結果須由國會公布，如果選舉會不能選出大總統時，須另由下議院於得票最多的三個候補人中，投票一人爲大總統。若副總統不能選出時，須另由上議院於得票最多的兩個候補人中，投選一人爲副總統。可知在近代民主政治的國家中，選舉行政首領，多爲立法機關的職權。第三，表示人民公意，近代民主政治的政府，就是人民公意的政府，所以必須有一種機關，能正式代表人民的公意。現在民主國家中，報紙和政黨均爲發表公意的機關；但是這種機關祇能表示一部分人民或一黨的公意，萬難表示全國大多數人民的公意。因此只有國會就是表示大多數人民公意的機關，這並且是國會最重要的職權。第四，立法機關又帶有行政會議的性質。近代各國政府的行政權，雖操於行政首領之手；但同時又設有一種諮詢機關。比如英國的樞密院(Privy Council)法國的國務會議(Council of State)美國的上議院，也是帶有行政會議的性質。據美國憲法規定：大總統有訂立條約及任命重要官吏之權，但須徵求上議院的意見，得其同意，這樣立法機關是兼有

行政會議的性質了。第五，立法機關大部份的職務，又在於規定政府各機關的組織和事務，以及財政之收入與支出，這種立法機關所規定的行政規則，自和法律事務不同，祇是行政命令，其性質是暫時的，非永久的比如每年預算案等之類。第六，近代各國國會又成爲真正的立法機關，本來現今各國法律，並非出自立法部的制定，而是由各國風俗習慣和法庭的判斷相積而成。現代國家，因交通發達與經濟情狀的複雜，舊時法律已不能適應社會的需要，所以立法機關的立法權遂日趨重要。而各國的立法部遂以大部分精神，注重於修訂法律，改革法律，使之適合於現代的社會，立法部的立法事業因之愈加愈多。第七，近代國家立法部還有一個重要的特色。就是執行彈劾官吏的威權；凡是各種官吏，在任期內犯大過失或有違法行爲時，立法部就可以執行彈劾權以彈劾之。在英國的彈劾案，須由下院提出，而彈劾案的審判權，屬之於上院。當上院審判彈劾案時，卽爲一種高等法院，且上院審判的結果，不僅可以免被彈劾者的職務，並得按照普通刑律，科

以各種刑罰。所以這上院的審判權，是毫無限制的。

近代各國立法機關的職權，既不外上述的七端，我們再看本黨五院組織中的立法院。其特質何若。本黨立法機關最大的特質，就是僅有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案及其他較為重要的國際事項之職權。而發覺官吏犯罪與糾彈官吏不法的事件，則已屬之於監察院。所以五院之中的立法院主要的職務，就在於與行政院交互決議與執行國家的行政計劃與政策。而由國民大會行使中央的統治權。若各院間發生衝突時，均得就國民大會以求解決的方法。這與三權制度不同的地方，就是在三權制度之下，立法行政司法各處於平等的地位，於其上又無最高的機關，足以判斷兩者之間的糾紛。而在五院組織之下，各院的政治責任，均直接向國民大會負之。各院人員如有不稱職時，國民大會得行使其罷免權以罷免之。至於各院人員如有犯法的行為時，又有監察院加以彈劾也不必向立法院直接負責。由此可知在五院組織之下政府的分權，單純的為功能 (Function) 上

的分權，與其他各國分權政府，自有不同。其次，立法院在五權制度之下，雖有制定法律之權，但祇能制定普通法律；至關於憲法之制定，則屬之於國民大會。據總理建國大綱第二十三條所規定：『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』。又第二十四條中說：『憲法頒布後，中央統治權則歸國民大會行使之，即將來國民大會對於中央政府官吏有選舉權，罷免權；對於中央法律有創制權，有複決權』。可見國民大會是一種造法機關，而有制定憲法之實權。所以立法院之制定法律，必受這一種最高原則所拘束。不過據建國大綱第二十二條規定：『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』。這樣說來，立法院又有關於憲法的提案權，但是制定權仍屬於國民大會，而提案權則屬於立法院，同時修改憲法之權，也必屬於國民大會，而不屬於立法院，這更是與近代各國的立法機關，大不相同的地方。

其次，本黨五院組織中的行政院，也自有其特殊的作用。近代國家關於行政權，有的屬於一人；有的屬於數人組織的會議。前者謂之獨任制，後者謂之合議制。合議制比獨任制好，因為採用合議制，可以防止野心家的專斷，足以保障人民的自由；且可以救正選舉的流弊。近代國家勵行這種制度的，最初是法國，法國革命時代的執政委員會（Le Directoire）制，就是把行政機關的決議權，與其執行權完全分開，以行政決議權，畀諸一個行政合議機關，即所謂執政委員會，而以執行此項決議之權，畀諸一個行政合議機關以外的幾個各司一職的「國務員」，瑞士的聯邦委員會（Bundesrat；Conseil Federal）制，是瑞士的最高行政機關，這個委員會是由七個委員組成的。這七個委員都是由議會上下兩院開會選出來的。這種委員會的特點，是含有元首的，不過元首之存在，並不影響到合議制的精神。至於蘇俄的人民委員會（Sovmarkom），我在前面已經說過，牠雖也是一個行政合議制，但與上述法國和瑞士的合議制，不盡相同。依蘇俄憲法的規定，由議



長及人民委員十二人組織而成。人民委員的任命權，都屬於中央執行委員。人民委員會雖爲「掌管俄羅斯共和國一般政務的蘇維埃政府。」有一發布政令指令且爲期政務執行的正確迅速起見，得取一切必要措置的權能。但「凡人民委員會一切決議及決定有重要之一般政治意義者，須提出全俄中央執行委員會經其審查及承認。」因爲有了這種限制，所以人民委員會與中央執行委員會有許多不同，但憲上所規定的範圍，頗不明瞭，以致屢起爭端。

上面所述各國所行行政合議制。其缺點雖由於行政權分授之於數人，權分則力弱，且每事必取決於多數，更容易互相牽制，互相排斥，政務將因而停滯，實際上這種制度，一方面可以滌盪君主政體之遺跡，防杜行政的專制，他方面以國家大權，畀之於一個合議團體，可以補救行政人選的錯誤。上述法俄兩國的委員制，雖有不少的弱點，但採取合議制而著成效的，要算瑞士聯邦了。

行政部的職權，通常可以分爲行政權與執行權兩種。所謂行政權，就是行政首領或最高行政會議，代表全國人民，處理內政外交各種事務。所以以行政權分析言之，在國際方面，就是指辦理外交事務，節制全國海陸軍，宣戰媾和，訂立條約，接待和任命各種外交官，及任命辦理上述種種事務的官吏等。在國內方面，就是指監察政府各機關的動作，提議各種進行和改良的方法，並隨時宣布政策等。所謂執行權，其性質與行政權不相同，其職權包括製定各種規則的權，任命官吏的權，組織各種機關的權，分配各機關職務的權，監督全部執行機關的權，及執行各種法律和命令的權。行政首領或最高會議，既握有行政與執行兩種職權，他就有能力維持國內秩序和保護國土安寧的責任，如萬不得已的時候，並可以對外宣戰。對內平復內亂，通常又賦有監督政府全部動作的權力，求使政府能爲全體人民增加幸福，權力既如此之大，容易釀成專政的危險。

在本黨五院組織之下的行政院，就完全與近代國家行政機關的組織不同

。第一，近代國家盛行總統制與責任內閣制，前者就是把行政機關的職權，集中於行政元首，成爲一種純粹的行政獨裁制。美國的行政組織就是行的總統制。美國的國務員，不是對於議會或其他機關負責，只是對於總統負責，總統可以自由解除他們的職務。至於所謂責任內閣制，就是內閣操有行政部的全權，元首的命令，非得內閣的副署，則不能發生效力。國務員祇對於議會負責，國務員之進退，須以議會之信任或不信任爲標準。這種制度本起於英國。今則法，比，意，等國以及英屬自治殖民地，也都仿行此制，不過在本黨五院組織下的行政院，既不是總統制，也不是責任內閣制，而是與立法，司法，考試，及監察各院，保持其平等的地位。因爲五院的權力，既是淵源於人民代表集團的國民大會，各院同向國民大會負責政治上的責任，所以各院權力能夠保持平衡，同時國民大會又有罷免一切官吏之權，這樣便可以防止行政首領之個人的專制，足以濟總統制之窮，至於內閣制最大的特點，在於給議院以彈劾行政部之權，使內閣對於議院負完全政治上

的責任，而在五院組織下的彈劾行政院的權，不在立法院。而在監察院，則責任內閣制，已根本不能成立。這就是五院中的行政院特質之一。

其次，近代國家行政機關與立法機關之關係，各因其制度而異。比如前述的瑞士聯邦委員會，其對於行政機關與立法機關的關係是混合的。在這種制度之下，使行政機關不與議會分離；行政機關須完全受議會的支配而毫無對抗議會的能力。其主要的旨趣，在使議會爲行政合議機關諸分子的仲裁者，以防止行政的專制。在美國總統制之下，總統依憲法上所給與的權力，可以自由行使，而不須顧及議會的贊成或反對，總統及國務員並不提出法律案或預算案於議會，且不出席議會參加討論或表決；但是行政機關雖與議會分離，實際上行政機關的行政權，依憲法上的規定，必須得議會同意後始能施行。總統締結條約，須經上議院同意；就是總統任用國務員法官公使等官吏，也須徵求上議院同意。同時，議會的立法權，依憲法規定，又須受總統的限制，即對於議院已通過的法律案，可以要求覆議，若議會中

上下兩院無三分之二以上的多數贊成，原案可以否決。所以在總統制下，行政機關與立法機關一方面依據三權分立的原則，使行政機關與議會分離；在他方面又依「制與衡」(Checks And Balance)的原則，使行政機關互相牽制。至於採責任內閣制的國家，其立法機關與行政機關的關係，更是複雜。在內閣制下的政府，立法機關可以藉議決預算，審查決算，同意條約，議決查戰媾和，詢問，質問，調查，不信任投票，以及彈劾種種權力，以干預行政機關的事務。而行政機關同時也可以常常藉召集議會，解散議會，提出法律案，裁可法律案，或交還複議種種權力，以干預立法機關的事務。這三大制度下的行政機關與立法機關的關係之規定，雖各有其特點，但與本黨五院中行政院與立法院之關係，又顯然不同。行政院與立法院是同處於國民大會統治之下，一切可由國民大會與以統治。在上述各國制度之下，各院之上無最高機關，足以判決一切的糾紛，而在五院組織之下，國民大會既能行使中央的統治權，所以對於五院間的衝突，都可以就國民大會求到解決

的方法。比如行政院所反對的法律案，若經過覆議而不能得到完滿協調的結果，或行政院所提出的預算案，不能獲得立法院的同意，而行政院又不願取消或修改其原案時，這可以把兩方面的理由，交覆國民大會覆決，爲最後的裁判。所以行政院與立法院的關係並不如各國政制的複雜；而行政院職權的範圍，也最有限。

最後，司法院的組織與各國的司法組織，雖大低相同；但也有其特異之處。近代各國司法機關，最重要的職權在執行司法權，而司法權的本質，是在以解釋法律，應用在事實上，以處理一國的政務。所以把法律應用在事實上，也是本着立法機關所制定的法律去應用的。因此，許多學者以爲國家的職務，祇有制定法律與執行法律兩種。前者稱之爲立法權，後者則爲行政權，司法權既在執行法律，其根本性質似與行政權相同。實際上說起來，行政與司法不同的地方，不在其執行機關的不同，又不在法律權限的互異，而在其性質上的區別。行政權的特色，在以法律規則適用於事實

，其主要的目的，却在於法律的範圍規則以內，就實際的事實，可行便宜的處分，法律祇不過設一制限而已。至於司法權則須依照法律施行，所謂依照法律，就是凡當實際的事實而處理其事務時，都不得不依照法律的規則施行。行使行政權的官廳，可以因時因地而有寬嚴的不同；但行使司法權的法庭，不問何時，對於同一事件，不可不適用同一的法律。並且司法權爲對於訴訟事件之審判權，審判權之行使，雖在執行法律，然依現代一般國家所公認的「不告不理」的原則，則司法機關之行使司法，祇是被動的執行法律，而行政機關之行使行政權，却常是自動的執行法律。所以行政與司法兩種職權，縱同具執行法律的性質。但仍有其相異的地方，並且司法機關如果不能得到獨立，人民的自由，將無充分的保障。因此孟德斯鳩及現代一般學者都一致主張司法機關應離行政與立法機關而獨立。

依照建國大綱的規定，司法院的獨立與考試監察各院相同。惟總理於司法行政與司法審判兩種制度，應如何組織，雖未嘗多所指示，不過在本

黨五院組織之下，各級裁判官的選用，當由考試院提出，再由政府加以任命。關於初級及地方的裁判官，則於考試及格的人中間提出；關於最高法院裁判官，則於曾任高等裁判官中間提出。這樣關於司法官的任命，不致漫無標準，並且考試院專任鑑別裁判官的責務，則其所提出來的自然沒有不正當的。司法權中主要的是審理民刑訴訟事件，這所謂審理民刑訴訟事件，若解剖言之，就是包括稽核和決定事實，把法律的條文應用到已經決定的事實上去。所謂解釋法律，就是凡法律條文有不清晰的，或條文中有衝突的，司法機關宜詳加解釋，決定其意義與範圍，這是法庭極重要的職務。此外在政治上，依五權憲法的規定，還有解釋法律之是否違憲的特別權力。因為司法權若不能這樣，則行政與立法機關可以任意增減憲法所保障的個人權利，而無救濟的方法；並且剛性憲法的功用，也必因之而大減。



#### 四 促進本黨政治建設之步驟與方式

本黨建設之重要的階段有二：一爲過渡的建設；一爲完成的建設。前者稱爲訓政時期，後者稱爲憲政時期。在訓政時期中，本黨的政治建設，始終是以政權的樞母自任，其精神與目的，完全歸宿於三民主義之具體的表現，因爲在本黨已經獲得政權之後，反革命的勢力，還沒有完全消滅，一切理想，無從實現。所以本黨既以黨的力量掃除革命的障礙，就應該以黨的力量，造成真實的統一，並且要拿黨的力量，負起訓政的全責，使全國民衆人人都有管理政事的能力，然後統一始有充實的生命，將來到了憲政時期始有深厚的基礎。所以訓政時期與憲政時期不同的地方，並不在於行使治權的機關不同，而實在於行使政權的機關有異。因爲在憲政時期，政權是由中華民國的國民行使；而在訓政時期，政權則由國民黨代爲行使，用黨的力量訓導人民去行使政權。因此，我們可以知道本黨的政治建設，是先從訓

政入手。

在訓政時期中，本黨的政治建設是要具有兩個條件。第一在訓政時期本黨對於國民是處於領導的地位，而不是處於代理人的地位。所以本黨的政治建設，是要適合於國民的需要。第二不僅是給國民以其所需要的政治，而且要使國民學習如何去行使其治權。因為一個民族的政治新制度，必須適合國民真正的需要，始能期其樹立與發展，本黨總理所創立三民主義與五權憲法，可以說是適合於世界的環境與國民的需要而產生的。本黨既始終企圖推翻軍閥官僚及帝國主義三者輾轉勾結的惡勢力，以求三民主義實現於中國。所以在軍政時期告終以後，就應該繼之以建設，但建設必須有一定的步驟，而訓政實爲軍政與憲政之間最重要的時期。總理覺得：『由軍政時期，一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時期，於是第一流弊，在舊污末由蕩滌，新治末由進行。』

第二流弊，在發揚舊污，壓抑新治。更端言之，即第一民治不能實現。

，第二假民治之名，行專制之實，第三則並民治之名而去之也。此所謂事有必至，理有固然者。』可見本黨在軍政時期既握得全民的指導權，則在訓政時期於獲得政權之後，也必須確保其指導權。這樣一方面可以使政治歸於統一；他方面又可以訓練人民學習運用政權的方法，這是訓政時期政治建設的基本原則。

所以在訓政時期中的政治建設，第一須創立健全的政治組織，本黨在訓政時代既以政治的樞母自任，爲求其真能盡樞母的責起見，必須有健全的行使政權的機關。因爲在訓政時期中，如果本黨不能創立一個健全的政府，本黨的革命事業便不能由破壞的階段，跨進建設的階段。所以創立健全的政權機關，是一切建設的條件。其次，政權機關的創立，又須有規定政府組織的根本法律產生。如果我們沒有固定性的根本法律產生，就無從有鞏固的政府。因爲從法的要素而言，政府是依據其組織的根本法律而存在的。所以要有健全的政府，便須先頒布一種賦有幾分剛性的根本法律。這

兩種要素是訓政時期中最主要的職能。至於訓練人民如何去行使其治權，則必須上述兩項首先創立後，始能有整齊的步驟。以黨的力量，促進憲政之治。

我們認定這種要求，是目前民衆一般的要求，而本黨革命完成後第一次訓政政府的組織法，便是適應這種要求產生的。本年十月本黨所頒布的訓政綱領與國民政府組織法。可以說是訓政時期中的根本法律。這種根本法律是本黨基於總理以黨建國以黨治國的精神，代表國民行使政權。而以本黨的權力機關——中央政治會議——作為代表國民的政權機關。為全國訓政的發動與指導機關。訓政綱領六條所規定的是由黨授與國民政府以五項治權，督率政府執行訓練國民，遂漸推行選舉，罷免，創制，複決四種政權，以樹立憲政時期民選政府之基礎。這種綱領可以視為中華民國根本大法之一部，與英美各國政黨的黨綱是完全不同的。它是規定人民與黨及政府的關係以及治權與政權的行使之根本法律，至於國民政府組織法是根據

總理底五權憲法的精神而製定的。這種組織法最大的特點，就是確定訓政時期的五院制度。本來五院制度的創立，不獨在吾國爲創舉，就在近代世界政制上也是一種新發見，其重要的特質，我已在上節詳細說過。不過總理雖從學理上經驗上創制五權憲法之原理，但僅能提示大綱，對於實施方面，並無具體的說明。現在本黨所頒布的國民政府組織法，對於五院的職權，規劃得十分明白。五院各別的組織，是依據職權的需要而規定適宜的制度。由各部處組成五院，更由五院組成國民政府，而以國務會議爲其總樞紐，這種因時制宜的制度，實兼合議制與獨任制之所長。

訓政時代是否應該設立五院，這一個問題，也易爲少數人所懷疑的。他們以爲建國大綱把革命程序分爲軍政，訓政，憲政三大時期，在訓政時期內，總理建國大綱中並無明文規定，若急驟的設立五院難免違反革命的程序。我們要解答這個問題，應該分兩層來說：第一訓政時期設立五院，是作將來憲政時期施行五權憲法的準備。總理在建國大綱中說：『憲法草案

當本建國大綱及訓政時期之成績，由立法院議訂。『將來憲法的草案，既須根據訓政時期施政的成績，則在訓政時期設立五院政府，以爲實施憲政的準備，也是應有的事。而且建國大綱劃分訓政和憲法幾個時期所用的原則，是根據政權所屬的範圍，不是政府組織的形式，我們只要不逾越訓政時期政權所屬的範圍，便可以適合於建國大綱基本的原則。第二，訓政時期的五院與憲法時期的五院的組織不可混爲一談。訓政時期的政權，既是屬於本黨，而憲政時期的政權，乃是屬於全國人民。所以我們應該分別清楚的，乃是不在於這兩時期政府組織的形式如何，而是在於其政權之源泉與行使之各異。現在本黨在訓政時期中，本以黨治國的原則，採五權憲法中關於政府組織的一部分，其他關於政權的運用和人民權利的部分，則須留待憲政時代來決定，我們若是明白了這層，便不致有任何的誤解了。

現在本黨所頒布的訓政綱領與國民政府組織法，是訓政時期最優良的政建設，完全是根據 總理的主義和方略以及目前實際的需要而產生的。

其特質最易爲我們所觀察得出的：第一，就是這次所頒布的國民政府組織法，可以說是訓政時期中一種成文的剛性憲法。近代所謂憲法乃是規定一國的組織及國權作用之大原則。本黨最近頒布的五院組織法，以前既沒有習慣可以遵循，完全是以一種文書的方式來決定，而且黨既是訓政時期最高的權力機關，而修改之權祇歸之於中央政治會議。所以這種權能是可稱爲訓政時期中的現行憲法。但是我們又不可以與憲政時期的憲法相混。因爲憲政時期的憲法，是包含決定政權的運用與人民的權利及政府的組織，現在的訓政時期的組織法，祇能單獨關於政府的組織之決定，至於政權的運用是要由黨的法規來決定的。因爲在訓政時期國家與黨之間，在法律的系統內，是應有分際的。黨的法規是規定黨代表國民施行政權和付託治權於國民政府的關係。政府組織法是規定治權隸屬的關係。不過我們決不能因爲黨的系统與政府的系統有分別，便斷定最近頒布的組織法，不能稱爲根本大法。因爲近代所謂憲法的要素，不外是（一）人民權利之規定，（二）政府組

織之根本法則，(二)修改憲法的程序，這三種條件不必都有，而祇有一種也可以稱爲憲法。最近頒布的國民政府組織法，是規定政府成立的形式與規則，我們當然可以認爲是訓政時期中的現行憲法。

其次國民政府組織法中第二個特質，就是中央政治會議爲全國實行訓政之最高指導機關，實際上握有訓政時期一切根本方針的最後處決權，而爲黨與政府間唯一之連鎖。因爲在訓政時期中，國民大會既無從召集，就祇有中央政治會議代行其職權。在訓政時期，黨既是政治的發動機關，凡是一切政治上具體的方案和政策，可以由中央政治會議之發動，正式交付於政府；而在政府方面，凡所接受的方案與政策，都有負責執行的義務。這樣有政必施，有會必行，兩方面的權能分工，而黨與政府的範圍，也自然有顯明的分別。

至於在政府組織方面，以五院作基礎，合五院院長作成國民政府的總樞紐——國務會議。所以國民政府的組織，可以就兩方面來看，從橫的方面



說是各院以立法關係規定其相互的職能；從縱的方面說則是以國務會議爲連結的中心。近代行責任內閣制的國家，國務會議不僅爲重要的機關，且爲極必要的機關，因爲他一方面是謀國務員全體對元首或對議會能取一致的行動與態度，使國務員間的政策，得因共同商議而歸於一貫；他方面使各個國務員對於任何其他國務員的政策，負聯帶的責任。以期任何國務員對於任何其他國務員的政策，有互相了解互相磋商的機會。國民政府組織法中國務會議賦有極大的權力。據國府組織法第一條規定：「國民政府以國務會議處理國務，」又十二條規定「院與院間，不能解決之事項，由國務會議議決之。」又十三條「公布法律，發布命令，經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之」。凡此在形式上說起來，國務會議的權限已超過現代各國國務會議的權限了。因爲英法等國的國務會議，祇就關於全內閣政策之事件，或涉及數部之事務，例須提經國務會議議決；但國務會議之職權，初無明文爲具體的規定；就是法國制度，也不過對於若干種特殊事件

曾經憲法或法律明定須提交「國務員會議」討論，實際上提交此項會議之事件，並不以曾經明白規定者爲限。惟德國一九一九年的憲法，對於國務會議的職權，則規定爲（1）各種法律草案，（2）各部部長爭執事件，以及（3）其他經由憲法或法律規定必須提交國務會議之事件。現在國民政府組織法中的國務會議，其性質則與上述各國國務會議之職權有別：第一，國府組織法中的國務會議爲整個國家的代表，行使統率海陸軍，宣戰媾和，締結條約，大赦特赦及減刑復權等特定名譽權。根據組織法「以國務會議處理國務」，則國務會議在法律上已與行政機關分離，不相統屬，等於代表國家的元首，並且與各國代表國家的元首，同時爲行政機關的首領的制度，大不相同。第二，國務會議雖具有一國元首特定的名譽權，但不能在行政院與立法院之上有決策與造法的職權。因爲國務會議若真有決策與造法的職權，則與五院分權制，大相矛盾。所以有國府組織法第十五條，第二十五條，第三十三條，第三十七條及第四十一條的規定，在上述條文中，均聲明行政院

爲國民政府最高行政機關，立法院爲國民政府最高立法機關，考試院爲國民政府最高考試機關，監察院爲國民政府最高監察機關。由此可見國務會議雖有處理國務之形式上的持權，但不能干涉行政立法司法考試監察各院的事務，更不能因此而變更取消其決議或處分，所以國務會議既不是立於五院之上，五院並不失其獨立的權能，在其相互的關係上，仍自有其相互牽制的作用。

我已經把訓政時期的政治建設的基本原則與目前的設施，作了一個大概的評述，最後請再進一步觀察由訓政時期到憲政時期應取的途徑。總理在建國大綱中規定由訓政時期到憲政時期的步驟，就是：『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。』這是總理認定縣爲訓政實施的單位，由一縣而至一省全數之縣，皆達完全自治者，卽爲一省憲政時期的開始。等到『全國有過半數省分達至憲政開始時期，卽

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。」由此可知國民大會成立的時候，就是訓政時期宣告終止的時期。所以國民大會就是訓政與憲政兩時期之間的連鎖。

依照建國大綱的規定，國民大會應該由各縣選出的代表組織而成。這個機關的職權，據總理在孫文學說第六章中說是「專司憲法之修改及制裁公僕之失職，人民對於本縣之政治，當有「普通選舉之權」，「創制之權」，「複決之權」，「罷官之權」；而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則託附於國民大會之代表以行之。」建國大綱第二十四條上更明白規定：「憲政頒佈之後，中央統治權則歸之於國民大會行使之。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。」這樣看來國民大會不僅不和英美各國的國會相同；而一般人混國民大會與國民會議爲一機關的人，更是大誤。我們應該知道建國大綱中的「國民大會」與總理遺囑中的「國民會議」，其性質完全不同。前者

是憲政時期中國家常設的一個最高機關；而後者則僅是代替軍政時期武力革命的一種臨時策略。在時間上與性質上都是全不相同的。

此外國民大會又可以作為政權轉移的樞紐。在國民大會未召集以前，政權是由本黨的權力機關來掌握的。國民大會既召集以後，政權便由人民的代表集團來管理。所以建國大綱上說：『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。』所以本黨政治建設完成之最後的階段，是在國民大會召集之後，以政權授之於人民，由人民監督政府，永久奉行本黨的主義，以實現憲政之治。



# 第五章 五權憲法下的地方政府

## 一 訓政時期中地方政府之重要

總理在建國大綱中規定建國的程序爲三：卽軍政，訓政，憲政三大時期。在訓政時期中，縣爲政治建設的單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。所以在本黨五權制度下的地方政府，是包有省，與縣或市兩級而言。本來近代國家通常所謂「地方政府」的意義，有兩種不同的解釋，在單一制的國家裏面，凡中央政府以外的各種機關，都可以稱爲地方政府；在聯邦制的國家裏面，各聯邦政府在一定職權以內，各具有獨立的性質，對於所屬各地方團體，自成一種中央政府的資格。所以在聯邦國內，所謂地方政府，就是指邦政府所屬的地方機關而言。

我國自民國成立以後，地方政府是採用省縣兩級制。將州廳更改爲縣，清代府道制因之廢除。到了民國三年袁世凱雖改行省道縣三級制，但是

因爲「道」的一級，橫梗於省與縣之間，對於地方行政，阻礙殊多。所以不久各省相繼把道制取消，依然回復省縣兩級制。年來因國民革命急速進行，各省皆在軍政時期，地方政府的組織，混亂不堪，現在國基初定，秩序漸復，當此訓政開始的時期，地方政府制度的確定，是十分重要的。就一般的意義說起來，地方政府對於國家的統治，有很密切的關係。一方面，因爲中央政府的職務繁重，不能兼顧各地方的事務，而地方政府便可以分任中央政府一部分的職務；他方面各地方有各地方的特別需要，各地方若各有一個政府機關，專任執行該地方的特殊事務，以增加行政方面的效率。所以地方政府可以說是中央政府行政的基礎。近代各國政府的職務，逐漸增加擴充，地方政府的需要，更爲重要。

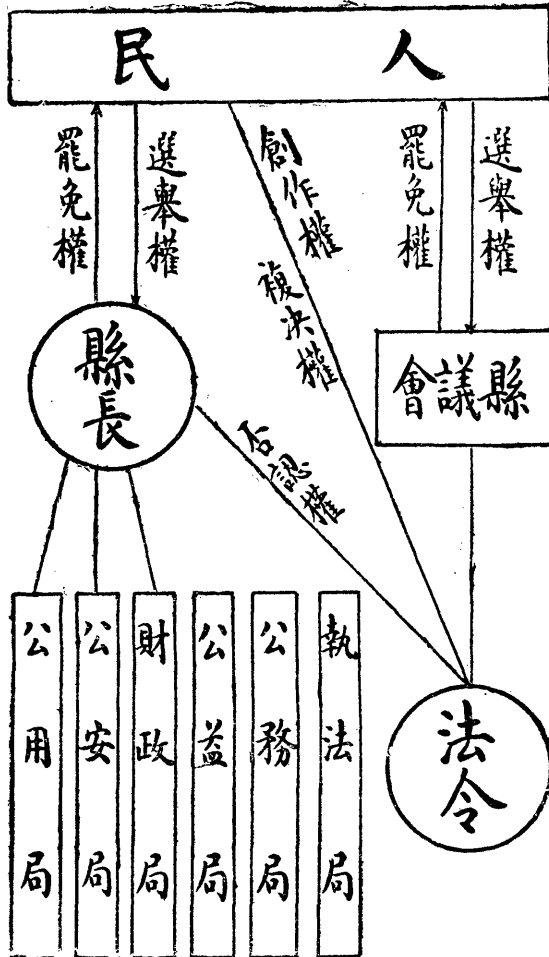
本黨在訓政時期，一切政治的設施，在給與人民以參政的機會。而地方政府便是訓政實施的基本，訓政時期的地方行政，要處處使人民有直接參加政治的可能。各級地方政府的設立，就在使各地方的人民，有參與本地



方政治事務的權利，以達到地方自治的目的。所以 總理於民國五年七月在上海張園安壇第政見演說會席上，就明白的揭出「自治制度爲建設之礎石」的主張。總理當時說：

「地方自治者，國之礎石也。礎不堅，則石不固。觀五年來之現象，可以知之。今後當注全力於地方自治。」

總理並引用美國克利浮萊城最新自治機關（一九一三年）的組織，列爲左圖，加以說明：



「圖中最高者為人民，見人民之實行其主權也。其下一為縣議會，人民舉議員二十六人，行使其立法權，而該城之七十萬人共守之。一為縣

長，亦由人民選舉，根據議會所定之法令，以支配六局。……而民權特張之點，則在以前人民僅有選舉權，今並有罷免權，以前議會立法，雖違反人民意志，人民無法取消，或得資本案賄賂。將有益公眾之事，寢置不議，此皆異常危險。今則七十萬人中，苟有七萬人贊成署名，可開國民大會，有人民三十五萬以上之贊成，即可成爲法律。反是者違反人民中心意思之法律，亦可以是法取消之。議會所定法律有疑點，亦可以是法複決之。至縣長對於立法，僅有否認權。否認者交議會複議，以更多之數取決之。本以過半數取決者，今則須三分之二或四分之三表決之。我國約法規定統治權屬於全體，必如是而後可言主權在民也。」

總理對於美國這種新的地方制度組織的說明，可謂十分詳盡。我們應該知道地方政府重要的功能，並不在自動的實現地方自治；而是在適應地方人民的需要。使人民有參與本地方政治事務的機會。誠如總理所說

：『昔之民權機關，猶肩輿；今之民權機關，猶摩托車，能自動而能發達，故當實行此自動之民權機關。』訓政時期中的地方政府，就在造成爲「自動的民權機關。」總理在這次演說辭中，更進一層說明地方制度實爲建國的根本要圖，換言之要想實現本黨的民權制度，必先以縣爲單位。總理說：

『今假定民權以縣爲單位，吾國並不止二千縣。如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千塊之石礎。礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然。當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成，彼時更可發揮特殊之能力。令此三千縣者，各舉一代表，此代表完全爲國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統，其對於中央之立法，亦得行使其修正之權，卽爲全國之直接民權，而國民教育發達之故，每縣各得有國民軍。於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。』

我們既知地方政府對於國家的重要，而訓政時期中的地方政府，尤爲重要。建國大綱以縣爲自治的單位，爲訓政實施的基礎；而一省憲政時期的開始，即以一省全數之縣，皆達完全自治者爲限。可見縣在訓政時期中有極重要的地位。本黨訓政時期最重大的使命，就是在使人民全體有直接參與政治大權的機會，這就是說：使人民能直接運用其罷免，複決，創制及選舉四種民權。但是這四種民權的運用，必須在人口不甚多，幅員不甚大的地方行政區域內，始能顯其功能。若要使這四種民權適用於全國的政治，欲使數千萬或數萬萬的人民，舉行投票，以決定官吏之去留與法律之存廢，實不可能。所以 總理以縣爲實施民權的起點，建國大綱第九條說：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」所以關於罷免複決創制各權的運用，在各縣由人民直接行使，可以樹立民權制度的基礎。縣的職權範圍若愈廣，則人民直接行使政權的機會必愈多。我們若欲使訓政實施得有完

滿結果，當從地方政府制度的確立着手。

## 二 五權憲法下地方政府組織之原則

自民元以來，我國從未確定一種地方政府制度的制度。在以前軍閥割據的形勢之下，省自爲政，中央政令並無何種效力。各省都是以軍事長官兼管民政，軍民混治，成功十餘年以來各省的封建割據的形勢，這樣的狀態，自然沒有確定一種地方政府制度的可能。現在全國已經統一，訓政甫經開始，要求本黨政治建設臻於鞏固，必須於最近期間確立地方政府制度。近代各國地方政府制度，大都不外採用中央集權（Centralization）和地方分權（Decentralization）兩種主義。所謂中央集權，就是把國家所有的權力，完全交給中央政府各機關，各地方政府僅爲其附屬的機關。在憲法上沒有自治權，中央政府對於地方制度，得以自己的意思，加以創制或廢除。至於地方分權，就是把國家的權力分配於中央及地方兩個獨立的政府；不但中央

政府，不能消滅或限制地方政府的權力，而地方政府，也不能有消滅或限制中央政府的權力。因為這兩個政府權力的範圍，國家在憲法中已明白規定，所以不致於互相侵越或限制；不過這兩種機關，都是附屬於國家，祇有國家才有隨意變更或廢止之權。此外介於純粹集權制與分權制之間的，還有一種地方分治制（Decentralization）。這種分治制與分權制不同。前者是把中央的權限，移於由中央派遣到各地方去的行政官吏手裏去。後者即是把全國各地方的官吏，變成民選，或使地方民選機關的權力，有所增加。

近年來法國的地方制度，是趨向於地方分治的。現在法國的地方行政長官，權力很重；但高級地方團體的行政長官，是代表中央，由中央任免，而不由地方任免，所以這種制度雖是屬於集權制，但又是一種分治性的地方制度。

本來中央集權與地方分權是近代政治上兩大潮流。集權制度既是把所有行政上的權力，都集中於中央，地方官吏，又都是中央所指派，這種制度

很容易孕育獨裁的政治，在以前文化幼稚時代，社會的需要，不甚複雜，政府綜理一切政務，尙少不便。若到文化進步的現在，社會的需要複雜，若欲適應社會的需要，應當設置的政治組織，逐漸增加。假使中央政府依然專任總理一切的政治，不獨不能應付，而且要想全國各部分的政務，得適當的進行，實在很難。所以各地方應該設立地方政府，凡關於純粹地方性質的事務，有自由執行的特權。一方面可以滿足各地方的特別需要；他方面又不致使中央政府減少和全國有關係的事務的普通職權，近代國家的地方政府，如法國的地方政府制度，雖近年來地方制度有地方分治的趨勢，但自拿破崙去位以至今日，百餘年間，地方制度的大體上仍是拿破崙遺傳下來的集權制度。在拿破崙執政期間，各地方團體的行政立法人員，都須由中央任命，其權力之集中，可謂已達極點。而現在意大利法西斯政府的地方制度，仍是以集權爲極則，地方的民政長官，雖可以代表中央執行職務；但各地方的各種活動力，須受中央指導，並由中央加以聯絡，而各地方決不能有反對



政府的言論與行爲。所以近百年以來歐洲大陸各國的地方制度，全是以中央集權爲基本的原則。至於在英美方面，則大半徧於分權。英國地方制度是基於地方自治，其特色在以地方的人治地方的事。地方機關的組織，固與現在純以代議制爲基本原則的不同；在一九三五年以前英國的各市，都是由國王給予自治權，各自組織機關，毫不受郡 (County) 政府的干涉。但市之組織及其職權，却全然操於市民之號稱自由民 (Freemen) 的手內。這種自由民，祇占市民全額的少數，所以當時市的組織，是一種少數政治；而掌理地方行政與地方司法兩項職權的機關，是由國王勅授鄉中縉紳之擁有資產者所組織的治安判事 (Justice of Peace) 但自一八八一年，地方政府案 (Local Government Act) 成立以後，各郡的組織，與市相同。凡行政權隸屬於治安判事者，概移於民選機關之手，而治安判事的職權，僅擁有地方司法權，和一部分的警察權。現在英國地方制度的組織，仍是這樣的。美國的地方制度，統由各邦各領地自行規定，不必完全本於聯邦法律。每個城

市政府在成立以前，必須有一個市約 (City Charter)，可以稱爲城市政府的憲法，爲城市政府的基礎。這種市約是規定該城市政府的組織，各項官吏的選派及其職權，而在美國所通行的地方政府制度，大都是「市長和議會式」(Mayor and council Plan) 的政府。這種制度所模倣的是聯邦政府和各邦政府的組織方法，在一九〇〇年以前，這個制度是美國各邦惟一的地方政府制度。這種城市政府雖採用三權分立的原則，城市議會的權力範圍，雖是很廣，但實際上委任官吏等大權，却漸漸移入市長之手。因爲議會雖仍是立法機關，但是在城市政府中，立法的事務少而行政的事務多，於是市長的職權，自然漸漸加增，議會遂變成附屬機關，成爲附屬於市長的趨勢。

由上述大陸派法意各國之過於着重集權制，與英美兩國之徧於分權制，雖各有其所長，但亦在其環境之適應，有以致之。本黨的地方制度，總理久已在建國大綱十七條中明白的規定：

「在此時期中，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。』

總理這種均權制度，是折衷於集權與分權兩種制度之間，而取其所長，以棄其短。一個國家中間，其政治對於全體人民利害有直接關係者，若不用集權的方法，由國家直接處理，則必難收統一之效，反之，凡與全體人民無直接關係，純粹為地方性質的事務，則必適用分權的原則，由各地方政府自行處理。可知中央政府與地方政府，實處雙重的地位。中央政府既須利用地方的機關，執行中央的法律；同時地方政府又須代表人民，進行地方自治。各地方政府代中央執行職務時，確有受中央直接監督的必要，但遇有執行純粹地方事務時，則儘可以由地方自治，中央不能加以嚴厲的監督，所以中央與地方政府，無論從法律方面或行政方面着想，這一種雙重的地位，是很重要的。於此更可見本黨的地方政府，以均權制度為基礎，可以救濟現代各國地方政府倚重倚輕之弊，成為本黨今後創建地方制度重要原則之

1。

其次，在本黨五權制度下的地方政府，是實施全民政治的基礎。近代各國地方政府制度，依照大陸派與英美派的制度，其立法，行政，司法各種組織，全不相同。大陸派的地方制度，是以行政集權(Administrative Centralization)爲中心。地方政府雖有較大的權力，以發表其「地方的意志」(Local Will)比如地方認爲應作的事，即可由地方發動，而不受法律的限制，但是執行自己意志權的大部分，仍爲國家所保留，比如地方法案，仍須經國家的認可。法國對於裁可地方法案權，非常嚴厲。這種裁可權，不是由中央各部直接執掌，就是由府尹以中央代表的資格施行，純然握於中央官吏之手。至關於中央行政機關對於地方官吏，以中央代表兼理地方政務，比如法國的府尹，固然是以中央代表的資格，得有任免權。就是以地方代表而兼理中央政務如法國的里長，除由里議會選用外，仍然享有解職權，中央政府得令其辭職。所以大陸派地方制度的特色，在行政監督，這全是受集

權制度的影響。反之英美派的地方制度，乃立法集權 (Legislative Centralization) 之結晶。地方政府雖賦有廣大的執行權，不再求中央政府的認可；但其執行權所顧及範圍，以法律列舉者爲限。所以地方意志，難於表現。因爲國家把地方監督權，委託於中央立法機關。關於地方政府執行的責任，無論是代中央政府做的事，或是地方固有的事，其詳細條目，皆列舉於法律中，地方不能依其獨立意思以爲之。所以在這種制度之下，中央立法機關可以變更地方政府應負的責任，增減地方政府的權力。換言之，就是地方不過是國家的分區，而非中央的附庸，其權限皆取得之於代表國家意志的立法機關。所以不必一定須中央對於地方而有超過其上的管理，使受其執行權之節制，這就是所謂立法監督。不過在英制中，立法監督之外，尚兼採行政監督。在美制中則完全不採行政監督，這是他們兩國制度相同中之異點。

但我們以爲大陸制中雖表面上承認地方意志之表現，但地方意志之實際

的執行，反附屬於中央官吏之手，遂致犧牲地方團體的利益，英美雖否認地方意志的表示，但地方權力存在，可以執行或不執行國家的意志，遂致犧牲國家的利益。在五權制度下的本黨地方制度，純然的採取「民治的均權」。

總理在建國大綱第八條及第九條的規定，就是：

「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，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」

「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。」

可知本黨的地方制度，既不是基於行政監督，也不是立法集權的結晶，乃是以「民治均權」爲原則。在民治均權制度之下，地方政權乃是操之於

民選官吏與民選議會，完全在增加人民的權力與自由。因為地方的政權由民選的官吏與地方議會共同行使，則不致為中央委派的官吏所操縱，而且關於地方各種興革事項，才能滿足人民的願望；而且民選的官吏，係直接受人民的委任，人民執有行政監督的全權，地方官吏更不敢毫無忌憚的不稱職守，否則人民便可以行使其直接罷免權。所以本黨的地方制度，雖是以均權為原則，但是以「民治」為旨歸的。

至關於立法方面，本黨的地方制度，是賦有獨立的立法權，與近代各國地方政府制度，又大異其性質。英美兩國的地方制度，凡地方政府職權的大小，皆列舉於中央立法機關所頒布的法律之中，所以這種立法的節制權，不歸於中央行政機關，乃歸於中央立法機關。在大陸方面普法諸國規定凡地方職權之大小，非經中央法律明文規定禁止或劃歸中央行政機關外，雖有處理之權，但須經中央行政機關之核准。所以這種地方立法的節制權，不歸中央立法機關，乃歸中央行政機關。

這兩種趨勢，都各有其弊害。地方立法之節制權，若歸之於中央行政機關，則地方政府不得不依賴中央官吏的指揮，人民自治能力，完全剝奪，固然不好，若中央立法機關，對於地方政府職權的範圍，既有完全增減之權，也覺得不甚澈底。所以在本黨五權制度下的地方政府，是擁有立法的獨立權。在本黨政綱中，對內政策第二項規定：

『各省人民得自定憲法，自舉省長。但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮，以處理國家行政事務。』

這裏面有兩種重要的原則：第一就是各省人民雖有獨立的立法權，但不得違反國家的意志。因爲省憲如果與國憲相抵觸，是違反國家最高的意志，各省所以能夠自定憲法的原因，是因爲各省各有其特殊的情形與特殊的需要，對於各省政府職權的範圍，不得不爲個別的規定，但須不能逾越國憲所規定的大綱。否則便是以地方意志而犧牲國家的意志，結果就會釀成封建



割據的情勢。其次，各省行政官吏必須由省民選舉，這樣才不致爲中央政府所壟斷，但關於處理國家事務，地方政府官吏應聽從中央的指揮。因爲地方政府官吏若於行政上不受中央的節制，不但不能維繫行政上的統一，且全偏於地方分權，已失去均權制度之原則了。所以本黨對於地方政府立法行政兩方面的規定，是較爲完美的制度。

此外關於地方政府的財政制度，也很關重要。因爲地方政府的存在，是賴地方財政來維持的。地方團體所以能在政治上成爲一種區域，在法律上據有一種人格，其最大的原因，就在於有固定的財產，而不仰給於中央。但是中央政府的職務，既是表現全國人民的利益而成立，無論支出與收入，都須有較大的彈性力。地方政府的職務，僅爲表現特別區域之利益而設置，其開支既微，其稅率自減，比中央財政的範圍較小，所以地方政府對於中央財政上，應負有重大之責任；不過這種地方財政之收入，應與納稅者所受之利益，成爲比例。若以重稅加諸人民，以增國家之收入，則於地方人民

之利益上大有損害。所以英國的地方稅 (Rates) 的大部分，都是徵取於受其利益者之中，如房產稅田產稅之徵收，即因其稅而爲路政衛生之設施，間接可以增加個人房產田產之價值，而與一般納稅者發生直接的關係。

本黨綱中，對於地方政府財政之規定，其原則有三。第一關於地方特殊的負擔，應於地方天然富源中，由地方政府竭力經營，比如「土地之稅收，地價之增益，公地之產生，山林川澤之息，礦產水力之利」，都劃歸地方政府所專有，用以經營地方人民之事，且應育幼，養老，濟貧，救災，衛生等公共事業的需要。第二，中央協助地方，發展實業。比如各縣的天然富源及大規模的工商事業，非一縣的資力所能發展興辦的，國家當加以協助。至所獲純利，由國家與地方平均分配。第三，各縣對於中央政府的負擔，當以每縣之歲收，百分之幾，爲中央歲費，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。這三大原則，是中央與地方財政上最適宜的劃分，可以使國家與地方的利益，得到共同發展。

### 三 地方政府民選與四個政權之運用

由上述可知本黨五權憲法下的地方政府制度，是以民權爲原則的，而其特質則在地方政府官吏的民選與四個政權的運用。近代所謂民權，具體的說：就是瑞士人民所行使的選舉權，罷免權，創制權，及複決權而已。這四個政權的運用，便是民權實施的基礎。其中選舉權是間接民權；而罷免，複決，和創制三種，是直接民權。在近代民權發達的各國中，人民不僅有直接造法權；而且有直接罷免權。所謂直接造法權，本是淵源於希臘的城市國家（City State）。在希臘的城市國家中，人民不僅享有選舉國家官吏之權，且有直接造法之權。所以當時除公民全體大會以外，既無所謂議會或代議團體，而公民團體便成了唯一的造法機關，近代國家如瑞士諸州中至今還有幾州，厲行這種直接造法權，而其參加造法的方式，就是「複決」（Referendum）和「創制」（Popular Initiative）兩種。所謂「複決權」，就

是人民對於議會所議決的憲法，或普通法律，有最後的決定權。在半直接政府的政制下，議會雖有立法權，關於憲法或特種法律之制定或修改，議會不可不在提案之前，先得人民之許可，或於議決之後，得人民之批評。前種辦法謂之諮詢的複決權 (Le referendum De Consultation)；後種情形，謂之批准的複決權 (Le referendum de Ractification)。例如在議會中議員爲修改憲法的決議，乃以應否修改憲法的一問題，請求人民之公決，是謂之諮詢的複決權；又如議會中對於某種法律案，已爲具體的議決，但以其關係重要，不可不得人民的同意，乃以法律的內容，公佈之於人民，而求其批准，是謂批准的複決權。

近代複決權發源於法國的第一次革命，當時革命志士，受盧梭民權主義的影響，認憲法爲民約，主張一切憲法須經人民批准。於是一七九三年由國會議 (Convention National) 所制定的憲法，首先交付人民投票表決，開近代人民複決憲法之新紀元。十九世紀期內瑞士諸州與美國諸邦，亦陸續

採用此制。瑞士諸州採用複決權，係始於一八〇二年的聯邦憲法，實得人民的批准。到了現在瑞士聯邦憲法及各州憲法，對於議會通過的憲法修改案，俱限定必須經人民複決，始能成立，換言之，一切普通法律案均須得人民的批准，未得人民批准的議決案，不生法律的効力，這種稱爲強制的複決權(Obligatory Referendum)。所以瑞士所採用之制憲的複決，概爲強制的複決權。美國祇有各州憲法，採用複決權制度。各州憲法的修正，也是運用強制的複決權。此外歐戰以後新興國家的憲法，多採用此制。至於各國之採用立法的複決制，大半爲自動的複決(Facultative Referendum)。這種自動的複決，就是凡議會通過之憲法案或法律案，必須由公民自動的要求，或其他機關自動的要求，始付複決。德國一九一九年新憲法規定：凡公民對於議會所通過之憲法案或法律案要求召集公民複決時，要求之人數，必須滿全國公民總數二十分之一。這是由公民要求召集的複決，爲自動的複決最普通的形式。

複決權運用的效果：第一是在防止革命的發生。因為在代議制度中，國會議事取決於多數。但往往多數議決的事，或少數人因利害關係，指為非真正的民意，或為真正民意所在，而多數人恃勢，故與民意為難，因之激起人民的反抗。若是有了複決制，則法律案非由人民議決不能有效，成為防止革命風潮最鞏固的長堤。第二可以促成立法的完善。因為複決權的施行，凡一切不合民意而有利於政府的法律案，人民若不與以同意，決不能通過，務使立法者非處處適合於民意不可，否則其所制定的法律，更難有效。第三可以發展民主的精神。法律是要全國人民共同遵守，自不能不讓人民來制定，所以採用直接民主制，而必須複決權，就是這個原故。

其次，所謂創制權就是國民常有集合法定以上的贊成人，要求議會修改憲法或制定法律的權力。換言之，創制權就是人民制定法律的權，因為立法機關不尊重人民公意的時候，放棄了制定各種需要和合宜的法律之責任，人民便可提出議案，讓立法機關通過，或要求交付人民表決，或更直接提出

來交付提出團公決。所以創制權是以人民參與立法，居於主動的地位。可以自創一種新權利。至于人民行使這種創制權的時候，或是連同法律草案送于議會而請其議決；或以起草之權，仍予之於政府或立法機關。在理論上第一種辦法，較合于民權主義的精神；但在實際上說起來，欲得科學的系統的立法，宜委託備有專門智識的人材，以從事于各種法律案的起草。北美合衆國以議院包攬起草權，已有政客式立法的弊病，近日創設的立法起草局 (Drafting Bureau)，就是這缺點的補救。因爲議員多不能勝起草之任；羣衆之中，意見紛歧，利害衝突，且大多缺乏專門知識。若是由這樣產生的法律草案，難期完善，是可斷言的。所以創制權不宜與起草權合而爲一。創制權雖宜給與人民，但起草權則宜讓之于政府。

瑞士最初對於憲法和立法的創制，是由于一八四八年憲法的規定。至一八九一年人民于行使創制權時，並須制定具體的法律草案；但創制權的行使，須得五萬選舉人的署名。一九一九年的德國新憲法，亦與人民以創制

權，凡有十分之一以上的選民，則可擬就草案，要求政府提出于議會。如議會對於提案爲全部可決時，政府的提議，即成爲法律。若議會對於提案須加以修正或否決時，應以政府的提案付之于人民的總投票。這是德國憲法優于瑞士之點。

創制權的目的，既不外是求民權主義的貫輸；而其功效又可以分爲幾項說明：（一）創制權可以增進人民在政治上的幸福。因爲人民施行創制權，必須經過議會的預聞；同時議會一方面對於人民提出案件，發表意見；他方面又可以提出一種計劃來抗議。但議會對於法律和政治，如恐人民提出，有時雖不利于本派本系，或使個人私利，受有影響。而却不能不勉強通過，這是創制權的好處。（二）創制權又可以消滅政治上的革命。因爲以前人民和官吏間，沒有構通的方法，政府施行的法律，有時失去時代精神，不合民衆的需要，而政府又要強制施行，結果便釀成革命。若是有了創制權，人民對於不良的法律，可以拒絕施行，政府也不能干涉。所以創制權是



以和平手段改革法律，並且是進行民主制度的重要途徑。

至于直接罷免權 (Recall) 在近代政治上尤爲重要，近代所謂民主政治，國家的主權本是存于全體人民，而人民實爲國家的主權者。一切行政官吏所行使的，都不是固有的權力；他們的一切措施，雖是以主權者的名義行之，但是他們對於主權者，當負責任，這是很明顯的事。所以人民對於行政官吏不負責任時，得隨時實行其罷免官吏之權。在瑞士各州與美國各邦的人民都有一罷免權。凡人民滿了若干人，就可以對於他們認爲失職的議員，行政官吏，或法官要求人民全體投票，罷免他們的職務。這種制度在瑞士和美國很盛行。德國一九一九年的新憲法，也是採取這種制度。

瑞士的罷免權是一種人民解散議會權。惟僅能行之於立法部的議員。凡在一定額數以上的選民，對於議會全體，得要求全國選民投票表決，若得大多數選民的同意，議會的職權，即行終止，另外舉行新議會的選舉。美國的各州人民的罷免權，不但可以行之於議員，且可以行之於一切選舉的官

吏，甚至于對於裁判官，也有罷免權，不過美國人民的罷免權與瑞士的罷免權不同。瑞士各康同的選民，祇罷免立法部的議員，而美國各州的選民，並可以罷免一切被選的官吏；同時瑞士人民可以對於全院議員行使罷免權，美國人民則僅能制裁各個不稱職的議員。至于德國在新憲法中則規定人民罷免權，祇能行之於大總統，不能實行於大總統以外的官吏，就是對於大總統行使罷免權時，也須先得聯邦議會三分之二以上的決議。

由此可知，人民有了罷免權，便可以用來監督政府和國會，這樣，行政的官吏與議員就不敢倒行逆施，與人民立于反對的地位，這是保障民權主義最好的方法。因為人民得罷免官吏，便可以限制行政官吏或議員底權力極端的擴充，同時並可以制止他們的專制行爲，所以人民要求保障他們的權力，必須有罷免權。

人民除了上述三個政權之外，還有選舉權。所謂選舉權，乃是指人民直接選舉而言。本來近代選舉的弊端很多，但是直接選舉的結果，足爲立

法行政分立的保障，使政府不受議會的影響。所謂直接選舉，就是由全國人民總投票舉出全部分議員，每一選舉人所投票數，等于全體代表的額數，這就是所謂「全國選舉制」(General Ticket System)這種全國選舉制，大多數的國家，都是由人民直接投票，選舉代表。

近代民權國家，其人民所賦有四個政權之理論的基點，已如上述，今請進而論述五權憲法下地方政府關於民權之具體的實施，在建國大綱中地方政  
府民權的運用，有兩大原則。第一人民得選舉地方政府的官吏與地方議會的議員。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，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辨理妥善，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。』

第二，人民又可以運用四個政權，以監督地方政府，建國大綱第九條所載：

『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。』

本來在近代各國地方政府官吏，多用民選制。比如美國在三權憲法下。恪守三權分立的原則。各州對於初級以上的官吏，都用民選制度。尤其是市長，普通都是用直接預選法選定候選的市長，然後再由本城市的選舉人投票選舉。不過這種民選官吏的制度，缺點頗多。因為美國地方政府中民選的官吏太多，每次選舉的時候，選舉票既是非常之長，票面載明各項官員候選人的姓名，好多的候選人都是各政黨所選定的。各政黨選定本黨的候選人。到正式選舉的時候，因選舉票太長，票上的人名太多，選舉人不能一一盡識其人，於是贊成某黨就選舉某黨的全部候選人。其結果往往有無才無學的人，也能當選。其最大的原因，就是由於人民不是個個都是

智識充足的，難免不爲人所利用。所以 總理對於地方政府官吏的民選，是要經過訓政的一個重要時期。在訓政時期中「政府當派曾經訓練考試及格之人員，到各縣協助人民，籌備自治」，其作用在訓練人民對於四權的應用，並須受革命主義的薰陶，使完成其國民的義務，這樣才能實行民選官吏的制度。因爲人民對於政權的運用，既有相當的訓練。就不致受人利用，可以免除包辦選舉等弊端；而且既經誓行革命的主義，尤不致有反革命的行爲，使政治建設可以安全有效，而民選的制度，便不致有其他的弊端發生。

至於人民對於四個政權的使用，在本黨的地方制度中，是充分表現的。人民除了有直接選舉權外，尚有直接立法與直接罷免權。近代各國的地方政府，比如英國的地方行政與立法職務，雖是一概委諸地方民選的議會，各郡各市各城區農區一切立法權，悉由議會全體執行；行政權也是由議會內部的委員會執行，另聘專家以輔助之，但公民直接造法制，僅限於人口少的各里中。美國方面對於直接立法與直接罷免制，則於各邦中推行很廣，美國現

在已有二十餘邦實行這個制度。最早在一七七七年焦爾加 (Georgia) 省第一次憲法內，就已允許人民有提議的特權，此外馬塞秋色 (Massachusetts) 本薛文尼 (Pennsylvania) 紐哈姆協 (New Hampshire) 等省，也已實行公民提案權。馬塞秋色曾在一七八〇年用公民表決辦法，通過該省的第一次憲法，自此以後全美幾乎都用這個辦法來承認他們的憲法和憲法修正案。至於直接罷免權，在美國雖是狠新穎，最初發見是在二三十年以前，美國平民黨 (Populist) 的黨綱，稱此種爲「必行的命令」，頗含強迫執行的意思。

一九〇三年羅山基利地方憲法，首先正式承認此制，此後就繼續兩三省的憲法和百餘城的地方憲法，都繼續規定了這種制度。

美國地方制度的精義，在把直接立法權由省的政治，推行到地方政治，省憲法規定立法機關若是沒有得到地方選民同意來變更地方憲法；就是省憲法還未加上這條規定的省分，立法機關也都先把地方憲法交給地方人民表決，然後始能公佈，不但變更地方憲法採用這種制度，就是改革別項地方事務

，也是適用的。省立法機關若想以省法律變更城市區域，更移城市法律地位，允許城市發行公債或授給公益營業特許證，也是常在法律正文內附加一條本法不經市民自己表決不能生效的規定，甚至關於酒品售賣，也是採用地方自選制度。這種允許市民自己表決地方重要問題的制度，既經推廣，直接立法權已成爲市民唯一不能轉讓的特權了。至於直接罷免權在美國，凡是已經採用的城市，法律的規定大約相同。最初這個制度，只施行於民選的官吏，到了後來更推行到委任的官吏。人民要直接罷免官吏，須先預備請願書，書中說明罷免理由，當請願書被合格選民的法定數簽名之後，即呈交一定的地方官吏，通常都交給市書記官，法定的簽名人數是由選民總額百分之十五至百分之二十五，選民總額皆以上期選舉名冊爲定。若簽名都已證明，人數確也足額，其他條件亦完全適合，即得定期召集撤回選舉大會。這種撤回官吏的制度，在美國確行之未久，將來收效必大的。

美國的地方制度，既是如此；而本黨的地方制度，便是擷取其精華，以

四權的應用爲基礎，至於四權應用的重要，總理更有詳細的說明：

『所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制。有了這四個節制，就可以管理那機器的動靜。政府替人民做事，要有五個權，就是要有五種工作，要成五種門徑去做工。人民管理政府的動靜，要有四個權，就是要有四個節制。要分成四方面來管理政府……人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理。他的一動一靜，人民隨時可以指揮的。』

所以總理認定能實行四權的地方政府制度，才是「自動之民權機關」。他說：『昔之民權機關猶肩輿，今之民權機關猶摩托車，能自動而能發達，政府當實行此自動之民權機關』。可知本黨的地方制度全是以民權爲旨歸的。

其次，本黨的地方制度，又是以我國舊有的地方自治爲基本，而改造爲新的制度。總理在民國五年「自治制度爲建設之礎石」的演講中，對於地



方制度的實施，尤有精徹的指示。我們由此可以看到 總理實行地方自治的重要步驟。他說：

『吾國舊有地方自治，前日克強先生詳言之，本舊礎石而加以新法，自能發揮數千年之美性。兄弟前日謂吾人當爲人民之叔孫通，使其皆知民權之可貴。今更請諸公皆爲伊尹周公，輔迪人民，使將民權立穩。今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千塊之石礎。礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎。必可有成，彼時更可發揮特殊之能力，今此三千縣者，各舉一代表，此代表完全爲國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統，其對於中央之立法。亦得行使其修正之權，卽爲全國之直接民權，而國民教育發達之故。每縣各得有國民軍，於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。』

這是 總理「以縣爲自治單位」作用之重要的說明，至於地方制度既完全建築在地方自治上面，其實行的方法，先在養成人民自治的能力。所以總理以訓練人民養成地方自治爲入手的步驟。他說：

『欲行此制，先定規模。首立地方自治學校。各縣皆選人入學。一二年學成後，歸爲地方任事。次定自治制度，一調查人口，二清理地畝，三平治道路，四廣興學校，而其他諸政以次舉行，至自治已有成績，乃可行直接民權之制矣。今日則先由先知先覺者，負牖啟之責任，以此新法爲基礎而教導其人民，內省良知，實無不可對人之處，卽稍用嚴厲手段，亦如伊尹之廢太甲耳。國人性習多以定章程爲辦事，章程定而萬事畢，以是事多不舉，他日制定憲法，萬不可仍蹈此轍。英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。欲實行則必先辦自治。自治者，民國之礎也。礎固而國固，國固則子子孫孫同享福利。』

總理在這篇演講中，對於地方制度之實際，說明非常精徹，我們看了上面的解釋，就可以知道本黨地方制度精義之所在。總之，我們綜合的說：本黨的地方制度既規定各省人民，得自定憲法，自舉省長，則憲法的修正與官吏的罷免，當然爲人民應有的權力。凡是一個完全自治的縣政府，縣官是由人民選舉，而由人民直接選舉的議會，更成爲一縣的立法機關；不過這種立法機關與由各省代表所組織的國民大會——造法機關，又不相同。因爲縣議會雖能制定法律，但須受一種最高原則所拘束，而國民大會則不但可以制定法律，並且這種最高原則也都是自己造出來的，所以本黨政綱對內政策第二條規定『各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸』，這樣很顯明的表示，本黨的地方制度決不能與所謂聯邦或邦聯的制度相混的。

---

三民主義建設之原理

## 第六章 三民主義經濟政策之體系

### 一 三民主義經濟政策產生之背景

近代各國經濟政策之產生，各因謀解決其自國的經濟問題而起。各國的經濟狀態既不相同，所以各國的經濟政策，也未能一致，我國因內受軍閥官僚的剝奪，外受外國資本家的侵略，以致一國的經濟及從事經濟活動的人，多不能發展擴張，而社會生計，便因之困苦不堪，本黨的使命，不獨要以三民主義為基礎，謀我民族政治上的獨立與自由；同時並須謀我國經濟問題為適當的解決。我國經濟問題最大癥結，就在於外國資本家掣我經濟的命脈，自帝國主義的資本勢力侵入我國以後，割佔領土。攘奪富源，投資投貨，使我國的經濟組織紊亂不堪，生產事業衰落達於極點，而所產生的社會病象，更是筆所難罄。

本來自十九世紀產業革命以來，列強先進資本主義國家的商品生產，日

益擴大，本國國內市場已覺不能消受，而且托辣斯等大生產的方法，又大增商品製造的能量，於是不得不求擴充市場於國外，我國在這種情形之下，不先不後與歐美的資本主義接觸，於是我國的經濟組織，便不得受列強的侵略而發生崩裂。本國大部分的經濟權，既操在客卿總稅務司手中，而銀行團及各種企業家，更勾串國內的買辦階級及軍閥，盡量的吸收我國的經濟生命！如鐵路，礦山，和最廉價的工業原料等——列強並且利用關稅協定制度，箝制我國的製造業不能與廉價的外貨競爭，使外貨充溢於我國市場，我國的手工業遂日漸毀滅，永遠成爲消費的國家，他們的企業家，盡量的吸收中國的現金及原料，以滿足帝國主義無窮的掠奪慾，而陷我民族於列強的次殖民地。

我國向來是以農業爲主要的生產，但是自從我國交通事業受外力開發以後，外國資本的影響，首先破壞農村的組織，一方面使農民所賴以爲生活上許多幫助的副業，如紡紗，製布，磨粉，榨油等，均被外國大生產的產品奪

去了銷路，而日趨於破產，他方面因社會生活程度。隨物質文明的進展而增高，物價昂貴，農民購買力減低，農民往往棄地不耕，荒地因之逐年增加，農民流離失所，成爲兵匪。在工業方面，舊式手工業既日趨崩壞，而外國新興的機械工業，又日益發展不已，工業中所需要的半製原料及機器，我國本身缺乏，必須仰給於他國，因之一切生產事業悉爲大工業國大農業國所壟斷操縱，工廠吸收工人的能量，既與手工業破產之數量相差過遠，而失業的勞動者便日益增多。至於商業方面受關稅協定的束縛，對外貿易不能有所發展，洋貨入口運至內地，僅於正稅值百抽二五，以代厘金即得通行無阻，內地華商運貨則不然，負擔之重，不可勝言，所過關卡課稅尤重，因之輸入額之增加率較輸出額之增加率爲迅速，國際貿易上我國既立於借方地位。財政權又大半操於列強，一切信託事業爲所挾持，國內小生產的商品，不能與大生產的商品競爭，因之我國商業又大半是外國商業的附庸，小商業更頻於破產。這些生產事業既如此困難而不生產的事業又過度發展，有多餘的資

本，只能作政治的投機，多餘的勞動，變成兵匪，這種不調和的現象，使政治愈益紊亂，社會更愈不能安，年年戰爭頻仍，又影響及於經濟，輾轉變亂相繼，生產事業更形衰落，社會的變亂，乃更迭而起，我國的經濟問題就愈雖解決了。

我國的經濟狀況，既是到了非常危險的地步，我們應該急圖補救。經濟是國家的命脈，我國的經濟全權，既大半為外國資本家所挾持，生產事業因此而衰落，我們便應該從各方面觀察所得確立一種系統的經濟政策。本黨的經濟政策，是針對着中國的經濟實況，而以三民主義為基礎的。三民主義的經濟政策，第一步在求我國民族在政治上與經濟上的獨立與自由，企圖恢復產業落後的我國經濟地位；第二步在發展資本振興實業，企圖物質建設之實現。三民主義的經濟政策是謀民族，民權，與民生三問題，同時解決的，因為經濟政策的實施，必有賴於民生主義的實現；而民生主義的實現，必有賴於人民政治權力的運用，同時又須我民族能取得獨立的地位。否



則一切政治理想與社會設施，都難實現。所以本黨的經濟政策，又是從三民主義相互的關係上面產生的。

尤有進者我國目前的經濟狀況與歐美的經濟狀況，全不相同。歐美列強自產業革命以後，資本主義的經濟，日形發展。生產工具的改革，實有驚人之勢，使歐洲各國的產業，日趨於大生產化，蟬蛻了手工工業而代以現代大生產的機械工業，使一切產業的運用，又都在自由競爭與工銀制度兩個原則之下，種種社會病態，都由此發生出來。大多數從事於勞動的人，和生產機關分離開來，使農民失却土地，工人失却工具，形成經濟生活上的極不平等。所以歐美先進資本主義的國家，其經濟政策的中心，在謀解決分配問題。而本黨的經濟政策，在產業落後的我國經濟情況之下，單謀解決分配問題，是沒有結果的，換言之，三民主義的經濟政策，不僅以分配問題為中心，而注重在我國的生產問題。

我國的生產狀況，十餘年以來，日就衰減。我國向來自負為農業國，

農業國最大生產是米穀，但就近年來的海關報告，自號農業出品最富的國家，本國人所產的米穀，還不足以供給本國人之用，據海關所報告的食糧進出口統計，自民國元年至民國九年，平均每年進口之糧食價值計三千七百六十四萬一千〇七十六兩，出口的糧食價值僅一千〇一十七萬四千五百五十兩。照這樣說來，出口的糧食，只能抵進口的三分之一。民國十年米穀入口的總額，已達一千餘萬擔，民國十一年入口的米穀，更增至二千萬担。民國十一年蕪湖的米不能在寧波一帶與香港西貢的米相競爭。我國向來提倡紡織，與耕種一同看為重要的。然而我國棉花產額反逐年減低，民國七年棉產額尚有一千萬餘担，到了民國十年產額已減低至五百萬担。在他方面總計國外棉貨類入口價值，民國十年已近二萬一千萬，十一年更增到二萬二千萬，幾占全入口貨值四分之一。以農業先進國自居的我國，五穀棉花等主要的農業物，尚不足以自給，還要仰給於人，這種生產退後的現象，是造成中國經濟混亂的最大原因。

我們若再由全國荒地逐年增加的統計看起來更令人想見我國生產退後之可怕，據日本伊藤武雄氏所著中國社會研究一書說：我國每年荒地增加的統計，民國三年全國荒地的面積，還只有三五八，二三五，八六七畝，民國四年已增到四〇四，三六九，九四八畝，到了民國七年更增至八四八，九三五，七四八畝，祇有四年的光景，荒地的增加竟增加到四萬九千萬畝，這個數字是否可靠，雖不可知，但大致總是相差無幾，已足令人動心駭目的了，這種逐年增加的荒地總數，更是顯示我國生產逐年衰退的實況，假使這種現象長此增加下去，我民族的經濟生命，將完全斷絕，這是如何危險的事！再從他方面說，我國自民國二年以來，每年都是入超，今試將民國二年至十一年，此十年中的洋貨進口淨數與土貨出洋總數相較，列表如左：

民國二年 入超 一六六·八五七·〇一一

民國三年 一一三·〇一四·七五三

民國四年 三五·六一四·五五五

民國五年	三四·六〇九·六二九
民國六年	八六·五八七·一四四
民國七年	六九·〇一〇·〇五一
民國八年	一六·一八八·二七〇
民國九年	二二〇·六一八·九三〇
民國十年	三〇四·八六六·九〇二
民國十一年	二九〇·一五七·七一七

就這十年看起來，每年都是入超，最少亦是入超一千六百餘萬兩，而多的入超竟至三萬萬以上。由此可知，入超已成固定的趨勢，除歐戰期間入超之數，較爲減少外，其餘每年都在萬萬兩以上，這萬萬兩的入超，是表現出中國對外貿易的失敗，與我國生產事業的衰落，而我民族，無形中都變成債務者，今後我們若不努力着重於生產方面，這種有加無已的債務，是永久不能止息的。

## 一一 三民主義經濟政策之要義

由上述可知三民主義經濟政策之產生，純是根據於中國目前經濟的背景。總理曾經自己說過：『我們國民黨在中國所佔的地位，所處的時機，要解決民生問題，應該用什麼方法呢？這種方法，不是一種玄妙的理想，不是一種空洞學問，是一種事實。這種事實，不是外國所獨有的，就是中國也是有的，我們要拿事實做材料，才能夠定出方法……所以我們解決社會問題，一定要根據事實，不能單憑學理。』

我們試看總理自己的話，就可以知道三民主義的經濟政策，是以中國經濟的實在情形作根據的。不過事實只是解決問題的材料，不是解決問題的基礎，本黨的經濟政策在理論上又是以民生主義為中心的，三民主義中的民生主義，其目的在謀解決國民生計，以求到經濟上的平等，照總理自己的解釋：『民生就是人民的生活，社會的生存，羣衆的生命。』這就是說

：民生主義是解決一切人類生存問題的主義，是研究我民族的生命，如何可以使之不墜；我民族的生存，如何可以使之滋長繁殖；我民族的生計，如何可以使之發展向上的主義，民生主義在三民主義中，占極重要的位置，其精神在運用政治運動，以謀解決我政治經濟問題，所以對於民族與民權兩主義，也有連帶的關係。

本黨的經濟政策，全是以三民主義爲歸宿，而以民生主義爲其基本的精神，所以這種經濟政策的特質，是完全與各國的經濟政策不同。第一，三民主義的經濟政策，在打破資本制度，所以與各國所行的社會政策，全異其性質，近代所謂社會政策祇是社會改良主義之一種，近代社會經濟的發展，既是以「自由競爭」與「私有財產」兩大原則爲前提，而社會政策又是建築在這兩大原則上，而僅加以一種制限，他們以爲現代社會所產生的各種經濟問題，並不是自由競爭與私有財產直接的結果，乃是無限制的擴張自由競爭及私有財產的結果，祇要加以相當範圍的制限，就可以解決一切社會經濟問題，

無絕滅自由競爭與私有財產制度的必要。總之，社會政第的目的，在維持資本主義的存在，近代資本主義的社會，最主要的生產工具（工廠，土地，礦山，及鐵道等），被個人佔爲私有財產，或爲個人聯合公司所經營，結果發生大資本主義的企業，造成資本的積累與積中，引起大多數的農民與工人的失業，形成現代經濟上的大混亂，這種經濟上的大混亂，都根源於自由競爭與私有財產兩個原則而來，所以三民主義的經濟政策，基本在「打破資本制度」，總理在民生主義的演講中說：

「我們的民生主義，目的是在打破資本制度……所以民生主義和資本主義，根本上不同的地方，就是資本主義是以賺錢爲目的，民生主義是以養民爲目的，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。」

其次，民生主義雖是以打破資本制度爲目的，但與社會主義者採取的手段不同。社會主義者的目的，在根本推翻資本制度，廢除財產私有制之存

在，凡一切生產機關統歸公有，由社會所生產的財富，歸社會全體所公有，近代社會主義的派別雖極複雜，其目的是大致相同的，民生主義與社會主義在打破資本制度，求人類經濟平等的目的上，是全相同的，祇是在手段上，與社會主義者——尤其是共產主義者，不能一樣的，社會主義者主張以無產階級的力量，實行產業社會化。這種所謂產業社會化，必須在產業已經發達的國家，有大規模的產業，可以收為社會公有，用強制的手段，完全消滅小規模的生產，這樣才能達到產業社會化的目的，並且產業已經發達的國家，資本集中，生產機關既完全為少數人所據有，大多數的人，多被變為無產階級，在這種情形之下，祇有實行產業社會化，纔能謀人類經濟上的平等，但是在中國目前的經濟情形看起來，還是處於產業落後的地位，總理說得好：

『中國人大家都是貧，並沒有大富的特殊階級，祇有一般普通的貧。中

國所謂貧富不均，不過在貧的階級之中，分出大貧與小貧；其實，中國



頂大資本家和外國資本家比較，不過是小貧，其餘的窮人，都可以說是大貧……可見中國人通通是貧，並沒有大富，只是大貧小貧的分別。」

中國人民的貧富力所以這樣相去不很遠的原故，全是由於中國的產業不發達，祇有規模很小的生產，並沒有較大的生產事業。若是要以強制的手段，實行產業社會化，實是事實上的不可能。而且中國還沒有形成階級對立的形勢，支配中國經濟勢力的，不是本國的資本階級，乃是國際帝國主義與國內軍閥，資本階級不僅不是政權的支配者，而且始終是帝國主義者的附庸，若是如共產主義者所採取階級鬥爭的手段，謀產業的國有，更不可能。

由此可知三民主義的經濟政策，乃是根據民生主義的理想，其根本的目的，在打破資本制度，與社會主義的目的相同，但與社會政策的性質全異，而其方法則在以政治革命的手段，採取漸進的和平的方法，把私有的產業和私人的企業，移為公有，不能以強制的方法，突然的使其變動，因為凡是舊的社會組織，在其時代的使命當未完成的時候，是不能用人為的暴力來破壞

的；反之，凡是新的社會組織，若在其成立的條件，還沒有具備的時候，人為的暴力，也不能馬上促成。因為社會的造化，是逐漸轉移，不是突然推進的，所以 總理說：『對於資本制度，祇可以逐漸改良，不能馬上推翻』，就是這個道理。

至於三民主義的經濟政策之建設，是有兩個步驟的。第一個步驟是發達國家資本，提倡生產事業，以抵抗外國資本的侵略。總理對於這層有下列的解釋：

『中國不能和外國比，單行節制資本是不足的，因為外國富，中國貧。外國生產過剩，中國生產不足，所以中國不單是節制私人資本，還要發達國家資本。我們國家，現在四分五裂，要發達資本，究竟是從那一條路走，現在似乎看不出料不到，不過這種四分五裂，是暫時的局面，將來一定要統一的，統一之後，要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。』

本來我們目前如果要排除壓迫和摧殘我國生產的外國資本勢力，非從事提倡生產事業不可，但提倡生產事業必須以國家自爲大資本公司，盡力謀生產力發展，同時保護私人資本的企業，實行海關保護政策，取消外人在華經營工業的權利，所以本黨第一在求關稅自主。因爲我國的產業，受關稅協定的束縛，不獨無所發展，而且一切私人的企業，都歸於失敗。近時各國多採保護關稅政策，我國則爲條約所束縛，不論進出口貨，必需品與奢侈品，均值百抽五，既不合科學的原則，又不能運用國民經濟，而外貨入口，徵稅極低，內地可以通行無阻，本國國貨受厘金等層層的束縛，其成本遠超出外貨之上，以致我國一切經濟上的生產事業，終不能有所發展。本黨年來對於關稅自主的主張，已一再宣言實行，想以政治的力量，求解除外國經濟的束縛。第二，要發達本國的產業，必須保護私人的資本，而主要的方法，就是在政府力求實行海關保護稅政策，幫助工業之發展，所以 總理主張：

『我們要發達中國的工業，便應該做效德國美國的保護政策，來抵制外國

的洋貨，保護本國的土貨。現在歐美列強，都把中國當着殖民地的市場，中國主權和金融，都在他們掌握之中，我們要解決民生問題，如果專從經濟範圍來着手，一定是解決不通的，要民生問題能夠解決得通，便要先從政治上來着手，打破不平等的條約，收回外人管理的海關，我們才可以自由加稅，實行保護政策，外國貨物不能侵入，本國的工業，自然可以發達。」

三民主義經濟政策第一個步驟，既是以政治的力量，謀本國經濟上的解放。但是等外力的束縛解除以後，本國的生產事業，可以自由發展，私人的企業更可極度的擴張，這樣又很容易形成資本制度。所以三民主義經濟政策的第二個步驟，就是着重於分配的問題，總理說：

『我們要完全解決民生問題，不但要解決生產問題，就是分配的問題，也是要同時注重的。分配公平方法，在私人資本制度之下，是不能夠實行的，因為在私人資本制度之下，種種生產的方法，都是向着一個目標

求進行，這種目標是什麼呢？就是賺錢。」

所以 總理一方面主張打破這種以賺錢爲目標的私人資本主義的生產方法；他方面，注重生產品爲平均的分配，使民生問題，得到切實的解決，所以三民主義的經濟政策，第一着重於國民經濟的基本權之保障， 總理說：『人民有許多工事可爲，而工資及生活程度皆可增高。 工資既增多，生活必需品及安適品之價增加，故發展本部工業之目的，乃當中國國際發展進行之時，使多數人民既得較高工資，又得許多生活必需品安適品而減少其生活費也。』可見本黨的經濟政策，決不是專爲資產階級利益着想；而是以普通一般人民的利益爲前提的。 第二，本黨雖竭力提倡實業，但並不像資本主義的國家，專門獎勵企業家，而是以工業發展所得的利益，爲解決民生問題之用。 總理對於這層，也有很好的說明， 總理說：『故在吾之國際發展計劃中，提議以工業發展所生之利益，其一，須攤還借用外資之利息，二爲增加工人之工資，三爲改良推廣機器之生產，除此數者外，其餘利益須留存

以爲節省各種物品及公用事業之價值。」因此 總理在建國大綱中，更明白的規定：

『建設之首要在民生，故對於全國人民以食衣住行四大需要，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，建築大計劃之各式屋舍，以樂居民，修治道路運河，以利民行。』

第三，三民主義的經濟政策，特別注重於改良農民工人的待遇和生活，以間接制限私人資本的弊害，又可以解決一般的民生問題，本黨第一次全國代表大會宣言中說：

『於此猶有當爲農民告者：中國以農立國，而全國各階級所受痛苦以農民爲尤甚，國民黨之主張，則以農民之缺乏田地淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作，並爲之整頓水利，移植荒徼以均地力，農民之缺乏資本，至於高利借貸，以負債終身者，國家爲之籌設調劑機關，農民銀行等，供其匱乏，然後農民得享人人應有之樂。』

『又有當爲工人告者：中國工人之生活，絕無保障，國民黨之主張，則以爲工人之失業者，國家當爲之謀救濟之道，尤當爲之制定勞工法，以改良工人之生活，此外如養老之制，如育兒之制，周濟廢疾之制，有相輔而行之性質者，皆當努力以求其實現。』

這是本黨農工政策的基本原則，我們尤可以由此看出本黨經濟政策重在農工的經濟基本權之保障，而民生問題更以此爲解決的中心。

### 三 民生主義之兩大原則

三民主義的經濟政策，既以民生主義爲理論的中心，而平均地權與節制資本，又爲民生主義的兩大基本原則。總理說：

『國民黨對於民生主義，定了兩個辦法，第一個是平均地權，第二個是節制資本。只要照這兩個辦法，便可以解決中國的民生問題。』

所以民生主義的精神，就在採取平均地權與節制資本兩種具體的辦法，

用和平的漸進的手段，以解決我國的民生問題。一方面平均地權，防止私人對於土地的壟斷，企圖漸進於土地國有的狀態；他方面節制資本，以漸進於私有財產制度的消滅。由此可知三民主義經濟政策的運用，便是以民生主義兩大原則爲基礎的。

本來土地是自然存在的東西，有一定的限度，決不能爲少數人所獨占私有，用以居奇獲利，當爲社會所公有；並且土地是一切資本的基礎，土地分配若得其平，則人民貧富不至懸絕，否則地權若不平均，則分配不公，必爲大資本家所兼併壟斷，釀成社會革命的慘劇；要免除這種慘劇，只有把地價增加之值，歸於社會，這樣才不致使人民貧富懸殊。總理在社會主義演講中，解釋十分透徹。總理說：

『土地價值之增加，咸知受進化之影響。試問社會之進化，果彼地主之力乎？若非地主之力，則隨社會之進化而增加之地價，應歸社會公有，庶合於社會經濟之真理。倘不收爲社會公有，而歸土地私有，則將



來地主必爲大資本家，三十年後又將釀成歐洲革命流血之慘劇。故今日之主張社會主義，實爲子孫造福計也。」

此外 總理於民國十二年對北大政治考察團的談話，關於平均地權的原理，更可加以具體的說明。 總理說：

『地權怎樣才會平均呢？ 土地是我們人民的天惠物 (Natural Gift)，無論何人，都應當有一份享受的權利，不能由一人或少數人獨占壟斷的。社會上的經濟不平等，大半由於「土地私有」——狹義的財產私有——而來。 因爲其他貨物漲價，尚有相當的勞力的原因，或變其性質，或變其形狀，或變其位置，無論農工商，他的貨物加價，均非偶然而生的。 至土地之漲價，毫無勞力的原因在其中。 只是偶然的運氣罷了。 例如都市中的房地，鐵路，馬路旁的地方，完全因人口集中和交通便利的原故，驟然增高地價，有土地房產的人，自然是坐視其利，不勞而護的。 如廣州長堤地方有二十七八萬元一畝地的地方；上海大馬路黃浦

灘也有十多萬兩一畝的地方，將來都市發達，像這樣飛騰的地價，豈是不於民生有百害而無一利嗎？

在總理這短簡的談話中，已經把平均地權必要的理由，闡明盡致的了。可知平均地權實是行使三民主義經濟政策最要的前提，也是調劑社會經濟，防止貧富懸殊的必要方略。

所以平均地權的目的，在以土地還之社會，使人各得均其權利。歐美各國學者對於土地有具體的主張的，要算美國學者亨利喬治(Henry George)的單稅制，他這種制度是經濟改良的一種計劃。依他的意見，認定土地是與空氣一樣，享有同一的權利。現在社會貧富懸隔，所以這樣利害的是由於土地私有制；因此必須廢除土地私有制，實行土地單稅法。所謂土地單稅法，就是把一切租稅完全廢除，而單存地稅，逐漸增加其稅率，以至和地租全部相等。這樣地租就全部為國家所有，地稅如果不超地租的全部以上，便不能奪取地主由土地改變應得的利益，因而就不能影響於土地之改良。

於是當歸個人的（如地主改良土地）歸於個人，當歸社會的（如自然生出的價值）歸於社會。從此地丁頓增，即以之償付國家經費全部，還有餘裕。而地稅以外的租稅，都可以不要。國民的負擔便能免除，因而實業可以振興，社會的幸福也可以增進，這是單稅法的大概。

總理的平均地權，雖有時不免受單稅制的影響，但有些地方未能盡同。總理是取單稅法的特長而去其缺點，創為有系統的平均地權論。本來單稅制的主旨，重在一個單 (Single) 字，而總理則主張還收別的租稅。因為單稅不足以供全國的政費，並且地稅過重，仍不免有害於貧民。比如所得及遺產各稅不能轉嫁者，及為保護本國產業發達的各種關稅，仍有徵收的必要。總理於一九二二年六月對西人 John Brailsford 的一段談話，很可以看出總理與單稅制不同的地方。總理說：

『我現仍信地價稅原理，我與正統單稅制不同的，就是我仍注重其他租稅以增加國家收入。現在國家情形太複雜，所以單稅制原理，狹義的應

用，已不能實行，並不是不公平，我所贊同的計劃，即徵收現在地價稅，並宣言將來土地上的不勞增益，當屬於國家，我許地主自行估價，但國家有隨時依原估價目收買的權利。』（原文見密勒氏評論報一九二二年六月九日轉載（Japan Chronicle）

至於平均地權的施行的方法，可以分爲規定地價及徵收地價稅的兩種。今試將 總理關於施行具體的辦法，分述如左：

（一）按地價抽稅法——就是按担稅者能力的大小，而定稅額的多寡，使納稅者適如其量，沒有畸重畸輕的弊病，這是很合租稅正確及公平的原則。這種法則的內容，總理在社會主義講演中，說得很是詳細。總理說：

『我國今日而言社會主義，主張土地公有，則規定地價及徵收地價稅之一法實爲社會主義之政策，即調查地主所有之土地，使定其價，自由呈報國家按其地價徵收地價什一之稅。地主報價欲昂，則納稅不得不重。納稅欲輕，則報價不得不賤。兩者相權，所報之價，遂不得不出於平

。國家據其地價一一載在戶籍，所報之價，即爲規定之價。此後地價之增加，咸爲公家所有，私人不得享其利，地主雖欲壟斷，亦無辭可藉。」

此外 總理又在英文本中國之第二步 (China's Next Step) 中說：

「尚有一點，我們須十分注意，即當新政府已成立，所有一切地契，必須更改，這是革命後所不能免的。倘若我們想實行社會革命，而得最大的效果，則當先稍變地契的形式。我國地稅素以面積多少計，其中祇分上中下三等而已。但將來地稅，須以地價之高下而定，不能定於面積之多少。且地價比率和上中下三級的比例，相差很遠。南京地價和上海堤岸的地價，我雖未詳細知悉，但若想評論兩地之價值而用舊法，必不能得公平的結果。地價稅依地價而定者，則必甚爲妥當。地價高則納稅多，地價低則納稅少。地價高之地，常在繁盛商場，地主必富有，故可負重稅而不爲苛，地價低的常在鄉間，遠離商埠，地多爲

窮民所有，他們所負之稅宜輕。」

(2) 定地價稅法——平均地權實行以後，增加的地價，即社會所有。由國家制定地價稅法，徵收地價的所得。都市所在和鐵路運河所經過，經濟上有重大價值的地方，則由國家依據土地徵收法收歸國有或地方公有，其他土地係以原始地價及賤價購得者，即由國家重新測量估價，以昭平允。

總理關於這層解得詳盡 總理說：

「我們底民生主義，是有辦法的，其辦法爲何？即「定地價」，按關於地價一層，前英國辦此事有定地價的衙門，又有不服所定地價的控訴衙門，此爲英國規定地價大體辦法，中國可以不必做行。中國怕興訟怕到衙門，倘定一地價而要兩度到衙門，必覺得不堪其擾，這大家不願意的。兄弟的辦法，極簡單而又極公平，即令人民自由報價，政府則律以兩種條件。其一按所報的地價照值百抽一而收稅，其二則照價收買，此可使他們不敢隱瞞公家，不致以多報寡，或以寡報多，其法至善。」

何以不敢以多報少？譬如人民將自己所有之地報價後，公家就隨時可以照價收買其地，想瞞稅的，反要受報價的虧損。彼以少報多者，以爲其計甚得。設公家不收買，則又須照其所報之價納稅，報價多納稅亦重，以希冀收買而少報多一方面，可以毋慮。但是報少價的雖可減輕稅銀，但果公家照價收買其地，彼必虧本，此希冀減稅而以多報少的一方面，可以無慮。所以那些地主想來想去，報多報少，皆有危險，結果不如報一折中底實價爲愈。如此辦法公家不甚費力，可以坐收稅銀，而在地主方面，亦甚有利，法之至善，無愈於此。』

平均地權的具體辦法，又在本黨政綱第十四項中，有專條規定：

『由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法及地價稅法，私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時，得依報價收買並徵收之。』

這樣的辦法可以使土地增價的利益，不致歸地主不勞而得。國家可以

利用這宗款項，做普及教育，擴充交通，改良市政，增進人民幸福等經費，這便是以社會發達的利益，還之於社會，人民不致再受房租地租的苛索及因地價高而直接間接加重負擔，使土地的權利，爲國民平均享受。

其次，節制資本有兩大要義：一是節制私人資本，使地主不勞而得的利益，不歸私人，而歸公家。使掠奪的機會減少，資本主義的遺毒，不致發見於我國。二是以國家自爲大資本家，用集產的方法，把一切交通機關，基本工業，以及原動力的供給，大規模的生產，視能力之所能及，都由國家經營，給國民經濟以至深至大的刺激，使民業可蓬勃興起。本來近代資本主義的成立，是由於工業革命之後，實業集中，在私有財產的原則上面，少數有產階級的人，一方面負責設計組織管理的全責；他方面又操分配的全權，而其結果則享受最大限度的報酬，一切實業的運用，又都在自由競爭與工銀制度兩個原則之下，種種社會病態，都由此發生出來。所謂民有民治民享的政治原則，只能適用於極少數的有產階級。因之，由經濟生活上的不平



等，而引起政治上不平等的現象。

我國因幅員很大，交通不便，一切富源，尙未開闢；加以生產技術幼稚，所以日久停滯於手工農業的經濟狀況之下，還沒有很大的資本主義發生，祇不過受帝國主義經濟的壓迫，阻礙我民族一切生產事業的發展。所以我們今日一方面應竭力遏止資本主義的成長；同時尤須以國家的力量，經營一切生產事業，所以 總理說：

『資本問題，是今天世界上最大的問題，也是最難解決的問題，凡是資本發達的國家，業已沒有辦法。中國幸而資本尙未發達，我們應該未雨綢繆，趕緊設法，免得再蹈覆轍。對於這個問題的解決，兄弟主張借用外資從事生利的事業，像開闢市場，興辦工廠，建築鐵路，修治運河，開發礦產。那些大生利的事業，都歸公有，把各種新事業的利益，都歸之公家。』

節制資本的方法，既是節制私人資本與發達國家資本兩種。所謂節制

私人資本，就是限制私人資本操縱國民的生計，而防止資本主義的流毒。

因爲資本的增加，即是社會財富的增加，若如果使這種增加的財富，操縱於私人之手，則社會反受其害。所以私人資本的發達，可以破壞大多數人的福利。所以 總理說：『外國因爲大資本是歸私人所有，便受資本的害，大多數人民都是很痛苦。』又說：『今日共和告成，措施自由，產業勃興，蓋可預卜；然不可不防一種流弊，則資本家將從此以出是也。故一面圖國家富強，一面當防資本家壟斷之流弊。』由此可知節制私人資本，就是先是預防的方法。

總理認定現在外國所通行的『所得稅』制度，是節制私人資本的一種好辦法。這種所得稅是直接稅。用累進率，多徵資本家的所得稅與遺產稅。使資本愈多的，納稅愈多。到後來大資本全化爲公有，私人不致於再壟斷社會經濟，而資本制度的罪惡，便可以完全消滅。不過單是收所得稅還是不能解決民生問題。所以 總理又主張獨占事業 (Monopoly) 公有，可以防

止資本家的壟斷，專橫，剝削，腐敗等弊害，獨占事業私營，在美國更爲顯然。據美國依利教授說：「獨占事業之公有，於自由發達亦有裨益……私立之大公司，甚至有攻擊大學以箝制經濟學及政治學之口者，前曾有煤氣公司之職員，威嚇某大學經濟學教授，關於煤氣問題，猶繼續運動不已，則將遞奪其教授之位置」。私人獨占事業之公司，竟有能力干涉他人的言論自由，思想自由，可見其勢力之兇橫。美國獨占事業所有者妨害政治及人民的地方，尤不勝枚舉。他們利用財富，極力避免政府的干涉，或親入政界，或賄買議員，政界中許多腐敗的現象，大都由獨占事業者的橫暴所造成。他們既有政界的勢力，要想把所有的獨占事業，一概收回是做不到的，除非經過社會革命。總理能看到這層，先事預防，訂爲成文的政綱，實應時事的要求。

但是民生主義單從節制私人資本，還是消極的方法；尤須在積極方面，發達國家的資本，所以 總理說：

『要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。這種實業如果不用國家的力量來經營，任由中國私人，或者外國人來經營，將來的結果，也不過是私人的資本發達，也要生出大富階級的不平均。中國本來沒有大資本家，如果由國家管理資本，發達資本所得的利益，歸人民大家所有。照這樣的辦法，和資本家不相衝突是很容易做到的。』

這是 總理指示我們關於發達資本的途徑。但是發達國家資本，主要的在振興實業。總理對於這層，也有很具體的辦法。總理說：

『要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。振興實業的方法很多：第一是交通事業，像鐵路，運河，都要興大規模的建築。第二，是鑛產，中國鑛產極豐富，貨藏於地，實在可惜，一定要開闢的。第三是工業，中國的工業非趕快振興不可。中國工人雖多，但沒有機器，不能和外國競爭，全國所用的貨物，都是靠外國製造輸運而來，所以利權總是外溢。我們要挽回這種利權，便要趕快用國家的力量，來振興

工業，用機器來生產，全國工人都有工作。到全國工人都有工做，都能夠用機器生產，那便更很大的新財源」。

#### 四 產業國營之利益及其實施

發達國家資本，主要的在產業國營。產業的關營利益有二。第一，生產的主要目的，既在滿足國人的需要，產業國營，便能按市場需要之程度，而為相應的適當的生產，免除私人經濟之種種無謂的耗費。第二，以社會的經濟，還諸社會，這就是說：以產業的利潤歸國家公有，用為建設及增進人民幸福的事業，可以矯正分配不均的趨勢，並可以減殺大資本家利用財富，阻礙政治及文化的改進。本來近代各國自產業革命以來，資本主義勃興，一切生產機關，悉歸社會中最少數的人以掌握，大多數的人生活苦況，愈趨愈下，所以產業國營就可以矯正這種分配不均的弊害。

本黨產業國營是以一切生產機關歸國家所有為根本條件，而以一切產業

歸國家經營爲基本原則。本黨目前要把一切產業，悉收爲國營，在財政上既有所不能，事實上更有所不可，而且我國目前產業界幼稚不堪，若不先從發展國家資本入手，便難實現產業國營的理想。所以目前發達國家資本，以爲實行產業國營的前提。總理所主張發達國家資本的途徑，第一是鐵路，第二是工業，第三是礦業生產，又擬有七個增加生產方法的問題：一是機器問題，二是肥料問題，三是換種問題，四是除害問題，五是製造問題，六是運送問題，七是防災問題。這七個問題之中，防災問題，重在興辦森林，森林事業若非國家經營，不能充分發揮效果，所以總理極力主張由國家大規模造林，以保農業。

對於上述三種實業，在總理的實業計劃中，討論非常詳細。總理對於實業建設上，可以分爲設計，組織，管理三個大部分。把全國的人口，土地，生產消費的能力作標準，製成總規劃，爲建設民生主義的社會之基礎。在原則上務求實業的設計，組織，管理之權完全屬之國家。總理這種

產業國營的大計劃，分六大綱領，詳載於實業計劃中。其第一計劃在經營北方，發展北方之實業。以直隸灣附近爲北方大港，建西北鐵路，以新疆蒙古爲移民之中心地，由國家收買土地，長期貸給移民耕種，開濬運河，以聯絡中國北部中部通渠及北方大港，並開發山西煤鐵礦源，設立製鐵煉鋼工廠。第二計劃在經營東方，發展東方之實業，築東方大港於杭州灣中的乍浦岬之間，整理揚子江水路及河岸，以利航行。並建設內河商埠及大士敏土廠。第三計劃在營南方，發展南方的實業，改良廣州，使成爲世界大港，並改良廣州水道。建設中國西南鐵路系統，以及沿海商埠及漁業港，而創立造船廠，尤爲重要，第四計劃，爲敷設十萬英里長鐵路的計劃，共分中央鐵路，東南鐵路，東北鐵路西北鐵路，及原高鐵路等五個系統。此外並計劃創立機關車客貨車製造廠，第五計劃則爲用外力扶助發達基本工業之計劃。以謀人民食，衣，住三種必需生活的滿足，第六計劃爲開採礦產的計劃。這六大計劃爲總理偉大而綿密的計劃。其詳細的內容，當俟另文

說明，此處僅揭其綱領，以見 總理產業國營計劃之偉大。

在本黨的宣言及黨綱中，關於產業國營，更有下列的規定：

『凡本國人及外國人之企業，或有獨占之性質，或規模過大。為私人之力所不能辦者，如銀行，鐵路，航路之屬，由國家經營管理之，使私人資本制不能操縱國計民生，此則節制資本之要旨也。』宣言 ——

『建設之首要在民生，故對於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；建築大計劃之各式屋店，以樂民居；修治鐵路運河，以利民行。』 —— 總綱之二。

『企業之有獨占的性質者及私人所不能舉辦者為鐵路，航路等，當由國家經營之。』 —— 政綱之十五。

上述各條中第一項是宣言中說明產業國營之宏旨；第二項包括「民衣」，「民食」，「民居」，「民行」四大類，幾乎把產業全部，都置於國家「協力」經營



---

之下。  
弊害。

第三項特別注意有獨占性質之企業，這就可以免除私人獨占企業之



## 第七章 物質建設之實際

### 一 三民主義建設之物質的基礎

人類社會之生存，必有其可以生存之一定的物質條件，還是不可逃的事實。社會雖可以說是精神的事實，但是社會之成立，必在物質條件之狹小的範圍之內。所以人類生活最重要的問題，是如何可以使生活，得到物質豐富的供給。人類社會生活的歷史，大部分是為滿足物質需要之活動的結果；換言之，人類的大部分歷史與其大部分的精力都可以說是消耗在供給與滿足其物質的需要上面。所以經濟秩序是影響人類社會的一個重要元素。舉凡人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命，都是要以物質為基礎，然後始能得到圓滿的結果。若是離開了物質的基礎，民生狀況，決難改善。

本黨的使命，既以建設三民主義的新中國為目的。但是三民主義的建

設，又必有其物質的基礎，因為物質的條件，不能完備，任何政治制度，都無由產生。我國數十年以來，受列強經濟的侵略，產業落後，人民生活，憔悴不堪，人民的基本要件，所謂衣，食，住，行四樣，絲毫不能得到滿足，終日徬徨於生活艱難的苦況之下，救死不遑，又何能為衣食以外之營求，所以目前民生問題，若不能得到適當的解決，則所謂民族的獨立，既不能得到保障；而民權的發展，也不能順利進行，但是民生問題的解決，必須以物質為基礎。我國目前民生問題最大的癥結，根本在人民的生活，不能得到相當的物質底滿足，我國的產業既是幼稚不堪，所生產的貨物，自然不夠國民的分配；因之大多數的人民，幾乎連最低劣的物質需要，都不能得到滿足，這是很普遍的事實。物質原為人類生存的根本，若是物質的慾望，不能得到一定程度的滿足，自然不能顧及到精神上的文物制度。所以三民主義的建設，應以解決民生問題為前提；而民生問題的解決，又須以物質建設為基礎。

本來一個國家的貧富，常取決於環境與人力兩種條件，所謂環境就是指土質，礦產，森林，氣候，及地勢等而言；所謂人力，就是人民利用其環境的能力，這兩種條件是互相爲用的。若是在環境方面僅有膏腴的土地，豐富的礦產，蕃盛的森林，適宜的氣候與優良的地勢；而在人力方面，不能有利用環境的能力，自不能成爲很富的國家。因爲天然的環境雖好，若是人力萎靡，不能開發，依然等於無用。反之，環境不良，而人力充足，還可以向外發展，開拓新地。比如英日兩國的環境不很好，但兩國人民能向外謀發展，所以兩國的富力得以增進。我國本有優美的環境，所謂「得天獨厚」，但是我國人民的生產力太弱，不能利用優美的環境，以致今日民窮財盡，達於極點。我們假使要謀解決今日我國的經濟問題，祇以增大國民的生產力，把不生產而只消耗的人，都變爲生產者，使生之者衆，這樣才可以發展實業，開發富源，我國的民生問題，始能得到完滿的解決。

總理所手訂的物質建設計劃，乃積數十年之研究而成的專門著作，爲三

民主主義建設之物質的基礎，也就是依照民生主義的方向，把全國的人口，土地，及生產消費的能力作爲標準，製成物質建設的總規劃。總理這種物質建設的大目的，在滿足人民衣食住行四個生活要求的前提條件，而企圖建設由國家計劃，組織，管理的重要生產機關，使「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」的理想，得到實現。所以總理製定這種計劃的用意：第一在吸用國際資本，以發展我國的實業。總理在實業計劃書中說：

『美國之實業大王駱基化羅曰：「發展實業之要素有四：曰勞力也，資本也，經營之才能也，主顧之社會也。」我中國地大物博與美同，而吾國農業之富，礦質之豐，比之美國，有過之無不及。彼實業大王所舉之發展四要素，勞力之人工，我即四倍於美國。主顧之社會，我亦四倍於美國。我國所欠缺者，資本也，才能也。倘得此兩要素，則我之實業發達，不特可與美國並駕，且當四倍於美國也。』

所以總理利用主張外國資本，以發展我國實業。但是借用外資，必

須在平等互惠不損主權的範圍以內。因爲在產業落後的我國，要經營各種產業，實爲財政上所不能。我國的財政，無論中央或地方，向來都是貧窮不堪，而在革命之後，一切更須巨額的資本，在現在我國經濟困難的情況之下，如果不借用外資，是不可能。而且各國產業革命，除英國外，無一不是借用外資來促成的。所以物質建設的第一個原則，就是在平等互惠的條件之內，吸用外資，發展實業。

其次，總理的物質建設計劃，在完成我國的產業革命，使產業成爲社會化。所謂產業社會化，就是由小規模的生產，進而爲大規模的生產，而且主要的在利用歐美的機械，增大生產的力量，使我國生產的速率加大。

所以 總理說：

『吾國既具有天然之富源，無量之工人，極大之市場；倘能藉此時會，而利用歐美戰後之機關與人才，則數年之後，吾國實業之發達，必能並駕歐美矣。』

但是產業機器化之結果，必定是生產力增加，使資本集中，這樣便容易釀成資本主義的弊害，所以總理物質建設的第二個原則，就在防止由生產能力發達而生的種種弊害。目前物質建設重要的前提，是增加我國生產的能力，使我國小規模的生產，能夠發達成爲大規模的生產。但在生產能力發達的過程中，資本的積中，必至發生私人資本的弊害。所以總理以產業國營爲物質建設的基本原則，在中國實業當如何發展的結論中說：

「惟所防者，則私人之壟斷，漸變成資本之專制，致生社會之階級，貧富之不均耳。防之道爲何，則凡天然之富源，爲煤鉄水力礦油等；及社會之恩惠，如城市之土地，交通之要點等，與夫一切壟斷性質之事業，悉當歸國家經營。所獲利益，歸之國家公用。如是則凡現存之種種苛捐雜稅，概當免除；而實業陸續發達，收益日多，則教育養老救災治病及夫改良社會勵進文明，皆由實業發達之利益舉辦，以國家實業所獲之利，歸之國民所享，庶不致再蹈歐美今日之覆轍，甫經實業發達，



即孕育社會革命也。此即吾黨所主張民生主義之實業政策也。』

產業國營，就是想用漸進的方法，把一切大規模的產業，移爲國家所有，並盡力謀生產力的發展，更以發展所得的利益，作爲公共之用，這樣便可以免除私人壟斷的弊害。由此可知，總理的物質建設的計劃，其目的在造成一完全爲民所有，爲民所治，爲民所享的新社會，以確立三民主義建設之物質的基礎。

## 二 物質建設中交通計劃之重要

交通是國家經濟的命脈，爲實業發展的基礎，與國家的關係，非常密切。我國處於經濟落後的地位，所需要交通之發展，更爲深切。但是我國交通事業，非常幼稚；而現在的交通機關又幾乎全爲帝國主義的列強所把持操縱。鐵路爲交通之主幹，而我國的鐵路又適爲列強交通侵略之中心。列強以鐵路爲直接分銷貨物擴張資本的利器，而間接爲侵略領土軍事殖民的

重要手段。所以凡從事實行經濟侵略的，無不以取得鐵路全權爲前提。因此之故，列強遂發生激烈的競爭，其結果遂使列強在我國各據有一部份的鐵路，再由此鐵路經過的區域，各謀劃入其本國的勢力範圍，使他們所關係鐵路的經過區域，卽作爲勢力範圍，他人不得侵入。我國人民智識幼稚，對於鐵路不特不視爲重要，反非常仇視，結果外人遂得利用我國人民的弱點，而取得鐵路的全權，這是非常痛心的。我國歷來所建設的鐵路，不是歸外國直接管理，就是歸外國監督，據民國十一年北京交通部鐵路統計，我國全國鐵路幹支線，僅有一萬二千一百公里（或七千五百里）；而國有者僅七千五百公里，民有者七百公里，外人自辦鐵路，多至三千九百公里；但國有的線路，又多是借外債築成，年來更無所振作。

在航路一方面，關於內河航線，大半操於外人之手，航業利權，尤爲最早喪失的一端。迄今沿海及內河航行專權，完全爲帝國主義者所掌握。前清道光時代外力侵入我國，國民不知航業的重要，對於航行事業，既不知

興辦，而於外輪駛入我國領海內河，亦若熟視無覩。在無形之中，我國已受極大的損失。後來歷時已久，成爲慣例，外人更進一步逼我以明文承認。於是我國航行專權的被奪，遂見之於交涉條文。迄今門戶洞開，不獨沿海爲外國軍艦駐泊之所，而內河各處河面，尤處處見外國旗幟，傷心怵目，一至於此。據我國沿岸內河中外輪船勢力之比較，從隻數而論，我國僅有百分之四十五，從噸數而論，僅爲百分之三五。是我國航業供給市場，已由外人占去二分之一以上。我國航業今後更無發展的可能。

由上述我國交通事業，既因列強的經濟侵略，衰敗幼稚，達於極點，目前若是交通事業不能有所振刷，則一切物質的建設，自無實施的可能。所以 總理認定交通爲發展實業的基本。總理說：

『予之計劃，首先注重於鐵路道路之建築，運河水道之修治，商港市街之建設。蓋此皆爲實業之利器，非先有此種運輸屯集之利器，則雖全具發展實業之要素，而亦無由發展也。』

本來交通對於生產事業的發展，有很大的關係，我國歷來生產事業，因交通不甚發達之故，受天然條件的支配，不能有大規模的發展，以致我國的生產事業，日久仍停滯於家庭農業手工業自足的經濟制度下面，無論世界如何進化，無論進化的程度，如何懸殊，都不能發生任何影響，所以我國的實業便無由提倡，若是我國的交通，得以發展，打破地理的限制，則生產的組織，可以擴大；而交通的能率，也自然的能夠逐漸增加起來。而且因交通的發達，可以喚起資本的需要，對於資本的供求，影響很大；以前我國僅局限於內國經濟，若交通機關得以改善，且可以擴張及於世界經濟，則一切富源之開發，更易進行。所以目前我國交通的改進，實為物質建設的基礎。

總理發展交通計劃之第一步，在修築鐵道。總理以前曾對民立報的記者說：『苟無鐵道，轉運無術，而工商皆廢，復何實業之可圖。故交通為實業之母，鐵道為交通之母。』因為鐵道可以使生產事業，為大規模的發展，大規模的生產。必須有消納生產的市場，而大規模市場的產生，就全在

交通的發達與運輸的方便，鐵道便具有這兩種功能。近代資本主義先進國莫不視鐵道爲一國經濟的中心。各國鐵道的分布狀如蛛網，所以他們生產事業所需之市場的範圍，遂愈形擴大，其結果生產貨物遂得多量的輸入；所需原料又得多量的輸出，因之，生產資本得極端的膨脹，而資本主義遂得爲高度的發展。

我國目前要求發達生產事業，非從修築和整理鐵道不可。我國以前創辦鐵路，本無一定的計劃。因外交失敗，祇能爲枝枝節節的應付。今日應甲國的要求，則築一線於東；明日應乙國的要求，則築一線於西。外人之要求自辦或借款承辦的鐵路，或根據於條約，或外交文書的訂定，或出於脅誘，或出於我國政府假築路籌款，僅有築路之名而無築路之實。我們目前已認定鐵路的修築爲物質建設的基礎，就應該根據總理物質建設的計劃大綱，而從事具體的實行，總理在建國大綱物質建設中，關於鐵路分布之擬議，其計劃至爲詳盡。在國際共同發展實業計劃書緒論中，擬定全國鐵

路爲十萬英里。分爲（一）中央鐵路系統，（二）東南鐵路系統，（三）東北鐵路系統，（四）擴張西北鐵路系統，（五）高原鐵路系統，（六）創立機關車客貨車製造廠等六種。在物質建設之第四計劃中，總理關於全國鐵路之設計，可謂至周且密，但在實行此種鐵路計劃之前，必須目前先將我國已成之鐵路，加以整理。我國舊有的鐵路，直接間接都是與外國有關係。因爲我國歷來所建設的鐵路，不是歸外國直接管理，就是歸他們監督，欲於我國求純粹與外國無關係的鐵路，殆不可得；加之，關於鐵路條約的締結，在各國不過是一種經濟上的合意行爲，而在我國則無一不帶有政治上之色彩。列強不但因借款而企圖取得我國鐵路的干涉權及其他經濟特權，並且常用種種手段，攫取我國鐵路所有的經營，以致我國鐵路的關係，紊亂不堪。所以第一在從事我國舊有鐵路的整理，使鐵路的管理權，歸於統一，這樣才能無害於全部鐵路的大計劃。

總理鐵路計劃的原則有二。其一在將全國鐵路各種幹支線，爲全部計

劃。我們祇要看看總理自訂的「全國鐵路計劃圖」，就可以知道總理鐵路計劃的周密。粵漢及川漢兩鐵路爲目前計議建築中之最要幹線，自當儘先建築，其餘各線當依照總理擬定的計劃，逐步使之完成，其二則爲借用外資，以爲興築鐵路之費用。本來利用外資，開發我國的富源，爲總理事物建設基本的原則。我國目前是富有地產與人工，獨缺乏資本，所以如果我們能夠利用外資，以發展本國的生產事業，對於我們有很大的利益。但是過去我國關於鐵路借款之喪權失利，是最足以爲我們借鏡的。所以總理主張借用外資，興建鐵路的原則，就是：

『吾人更有不能不豫爲戒告者，即往日盛宣懷鐵路國有之覆轍，不可復蹈也。當時外國銀行家，不顧中國的民意，以爲但與中國政府商妥，卽無事不可爲。及後乃始悔其以賄成之契約，終受阻於人民也。假使外國銀行，先遵正當之途，得中國人民之信仰，然後與政府訂契約，則事易行，豈復有留滯之憂；然則於此國際計劃，吾人不可不重視民意。』

我們由此可知 總理主張借用外資，是以民意爲基礎；換言之，就是以前所借用的外資純粹用於興建鐵路，不作爲他種費用。與外國所訂借款契約，絕對屏除政治色彩，純爲一種經濟的借款。將來由政府擬定系統的計劃，籌措一定的償還基金，分期償還，務使列強在我國所獨占的經濟利權，一舉而還之於我國國民，這樣就是利用外資，可以發達我國利權的最大原因。

交通計劃中鐵路建設之重要，已略如上述，現在且說航業的發展問題。我國海岸線極長，國內可以航行的河道又多，若是我們能夠發達河海航業，不特便利東西南北的交通，且可以鞏固國防。我國航業的失敗，一方面由於國人不明瞭航業之重要；他方面又因帝國主義列強的侵略和壓迫，以我國一切航業利益，都受外國條約的束縛，不能有所發展。據一九二〇年世界各國航業勢力的比較，列舉如左：



國名	隻數	噸數
英國	九・七七九	二〇・一四二・八八〇
美國	四・一一〇	一四・五七四・三七五
法國	一・四〇〇	二・九六三・三二九
日本	一・九四〇	二・九九五・八五八
德國	九〇一	四一九・四三八
中國	一〇二	一四二・八四三

從這個表看起來，我國航業的不振，已可概見。以我國優美的地域，其航業之幼稚如此，實為痛心。帝國主義的列強，利用內河航行權，限制我國航業之發展，列強在我國航業擴張的結果，由通商口岸而漸侵蝕及非通商口岸，於是外國輪船可以到處航行無阻；在他方面，航行內河的外國船，轉運貨物到各地，我國對之不能特別徵稅。至於沿岸貿易稅，在理我國不受外人何等的限制。假使我國以前，能夠施行保護的手段，對於外輪裝運

的土貨，勢必盡爲我國輪船裝運，也未始不是促進我國航業發展的一個法子。可是以前我國當局既不注重，而且公然願意放棄；以致後來我國受條約的束縛，對於此項權利，又無施行保護方法的餘地，從此我們遂不能任意對裝載土貨運往別處的外國船，佔以重稅。其結果我國船隻又與外國船隻，純粹站在同等的地位，不能受政府何等的保護機會；而在外船，則與此不同了，他們一方面既由其政府與以特別保護之權，已比我國船隻佔有優勝地位，而在他方面他們以受有條約上的保護，不能由我國任意施以劣於我國船隻的差別待遇，於是他們所取水腳運費，都非常便利。我國運輸上又遭了一大失敗。

總之，我國航業的專有權與保護政策，都因帝國主義的列強，施以侵略壓迫，使中國一切航業利益，都受外國條約的縛束，不能有所發展；中國航業因之完全成爲國際化。其傷心慘目，無有逾於此者。今欲發展我國航業首當以收回已失航行權。列強在我國內何及領海的航權，完全出於一時

的脅迫，有損我國的主權。考我國內河航行權的喪失，是始於光緒二十四年列強強迫我國訂定內港航行規定。第一條就說：『中國內港俟後均準在口岸註冊之華洋各項輪船，任便按後列之章程，往來專作內港貿易。』由是我國爲外輪航行區域通商口岸自不待言，就是一切內河航業，也因此規定而開放，不過這種還可以說是自己一種規定，往來還有自由變更的權利；等到光緒二十九年日本與我國締結一種通商行船續約後，我國全國的航路，已由條約明文，許與日本。其中第三條有『中國允許能走內港之日本各項輪船……往來報明之內港地方貿易。』由是各國都援利益均霑的口實，向我國要求得到這些權利，我國航業專有權因之喪失。

但是我們應該知道航業對於交通的利益很大，不僅是運輸的成本低廉；而且補助鐵路，可以便利鐵路未能通達的區域。近代各列強其國家對於本國的航業，採積極保護手段，換言之，就是國家爲保護自己航業的優勢，而對於外國船加以嚴重的制限，尤其在禁止外國船在本國沿岸或內河貿易。

我們中國的航業現在恰與此相反，沿岸內河都爲列強與我國所共有。所以我們爲維護我國主權，與發展我國航業起見，應該收回不平等條約中的內河航行權，更爲發展我國航業計，對於外船，必須加以課稅，航業自主以後，一切水運的計劃始可實現。

對外收回航業自主權，既不可緩；而對內發展水力的問題，尤爲切要。總理建國方略中六大實業計劃，與水利有關係的，差不多佔去一半。這些計劃不僅在防災除害，而且直接間接與民生問題有關。數十年以來我國因航業主權淪落於外人之手，本國政府，不知整頓，以致水上交通，日趨阻滯。此時不積極進行，將來遺害無窮。

總理關於水利計劃，重在治河開港，而治河尤爲重要。國人皆知黃河，長江，淮河，運河等之宜疏濬。但是數年以來，只見有名無實的水利機關，並未見有實行開鑿的大計劃。我國水利範圍很廣，若能因導得宜，爲利無盡。比如長江長數千里，若能利用長江之水利，不僅運輸得宜，而且

可以灌溉，可以墾植，便航利農，其利至溥。我們假使更能進一步，實現總理開港的計劃，則我們水利事業，足以驚傳各國，居世界之首位，這種於我國物質建設之將來，必有極大的影響，希望負有建設責任的同志，對此加倍努力。

### 三 物質建設與移民殖邊問題

物質建設之主要的中心，是利用地方，我國地力素豐，但因人口分布的不平均，於是國內生產與人口滋殖的比例，相去太遠。就人口論我國居於十八省者，竟占百分之九十六；但西北疆域佔全國三分之二，而人口却僅佔百分之四，這種人口分配不平均的現象，實為世界各國所無。在本部十八省之內，人口的生殖力極大，人民生活於所謂「貧窮線」以下者，約計百分之九十五，在本部十八省以內的農產，往往不足以供給人民的需要；而在邊省方面，人口既稀，物產又富，滿洲的森林，皮，毛，及金，炭各礦；蒙古

的銀鑛，炭石，鉛墨；新疆的金，銀，銻，水銀，玉石；西藏的金鑛，鐵，鉛，煤油，等都是物產非常雄厚。而未經開闢的森林，肥饒的農地，以及天然的牧場，更所在而有。若是我們能夠移民殖邊，不獨可以容納本部過剩的人口，並且開發地方，可以增加的國家財富，就是對外貿易，因出產的增加，也可以日見膨脹，不獨可以解決民生問題，而且是物質建設的基礎。所以移民殖邊爲目前物質建設最重要的關鍵，我國本部人口過密，食物分配不均，有過剩的勞力，祇能變爲兵匪，以致社會不安。現在正當建設開始，要使多餘的兵額，成爲生產者，也只有移民之一法。總理認定已裁之兵，爲移民之用，是最好的辦治。總理說：

「夫中國現時應裁之兵，數過百萬，生齒之衆，需地以養。移民政策，於斯二者，固最善之解決方法也」。

本部十八省人口的生殖率，既是依幾何的比例而繁增，則食物的缺乏，自必加甚，據民國十四年海關的估計，本部人口增加爲四四八·二三一·〇

○○人，比前年增加三·五七八·○○人。這種人口增加的結果，便發生糧食恐慌，我們只要看數年以來，各省糧食恐慌的加劇，就可知道人口率的逐漸增加。固然，糧食恐慌，多由於天災歉收，然而人口增加與生產減低也是一個主要的原因。我國面積若合蒙古新疆西藏青海言之，比美國約大四分之一；而人口則四倍於美國，至於就本部十八省及東三省言之，則面積小於美國，人口密度約每方哩二二八人。美國人口密度約三六人，已比我國稀六倍。若就耕地言之，我國僅有十六萬萬畝，美國則有五萬萬英畝。分析言之，即美國養一人的耕地，在我國須維持八人。歐洲面積人口，均與我國相等，而歐洲無不毛之沙漠。一九一九年至一九二一年，三年之間，歐洲每年輸入的穀物，達四百六十萬萬磅之多；若以我國全體攤分之，每人百餘磅，以一萬萬攤分之，每人四百六十磅。一人一年的口糧，若欠缺如許，自然容易釀成糧食恐慌。又如四川地面等於法國，而人口幾多一倍。法國在一九一一至一九二〇年，十年之間，平均每年輸入穀物值十五萬

萬法郎，四川無外來的接濟，人口的增加無已，自必釀成糧食的恐慌，其他各省也完全是一樣。我們試考察近年以來，進口糧食的量額之偉大，就可知我國糧食恐慌的程度。民國二年，洋米進口已有五百四十一萬担，民九雖少，仍爲一百十五萬担。民十加至一千萬担。十一年以暹羅安南兩處年成大熟，有大宗之米可售，而安徽境內缺米過多，反購進大批洋米，下半年浙東大水，以致是年洋米竟達一千九百萬担。翌年（十二年）有二千二百萬担。十三，十四兩年，均在一千二三百萬担之數。出口之米除九年有三十一萬担，致米價騰至十六七元外，餘年祇數萬担，而在其他方面，大宗洋米的進口，逐年增加，以十二年論，比民國二年爲百分之四一四·三，十三，十四年亦有百分之二四三及二三三之數。而民國十年進口之米，比之九年，突增至百分之九二二·六。十一年又比十年增百分之八〇·二，十二年又比十一年增百分之一七·一。如是增進不已，我國糧食的恐慌，已可概見。我們由糧食恐慌的情形，已可看出本部人口的過剩；但這僅是就消極方



面說的。若說到積極方面，物質建設的基礎，在發展地方，以增進國富。我國邊地向稱饒富，試先以東三省而論，面積有三六三、七〇〇英方里。平均每方里僅二十四人。加以氣候適宜，土壤肥沃，農林鑛牧，更爲富裕。但因爲我國歷來政府，對於滿洲殖民，視爲無足重輕，以致日人得以乘機奪取滿洲的地利，使日人在滿洲的勢力，日益膨脹，大有不可侵犯之勢。據最近十年海關貿易冊中「貨物」「國別」「港別」三種統計觀察，中外貿易進步的結果，以日本人所竭力經營的東三省爲最甚。滿洲北部有松江嫩江兩流域，南部有遼河，在地理上形成一松遼平原，連亘於黑吉奉三省之間。所以土地的生產力，實不讓江浙兩省最饒沃之地。因之最近數年以來，大連進出口貿易，增加到十倍。年年都是出口超過入口很大。據滿洲對外貿易逐年的統計來看，其進步委實可驚。今試列表如左：

年份	北	滿	南	滿
一九〇九年		三百萬兩		一〇七百萬兩
一九一〇年		四〇百萬兩		一二〇百萬兩
一九一三年		四八百萬兩		一五一百萬兩
一九一六年		五七百萬兩		一六一百萬兩
一九一九年		三〇百萬兩		二八九百萬兩
一九二二年		五一百萬兩		三五四百萬兩
一九二五年		五五百萬兩		四四四百萬兩

由上表可知東三省產業的發達，不是內地各省所能想像得到的。日本

經營滿洲以大連爲中心，所以最近二十年間，大連進出口貿易，增加到十倍；綜計日本經營大連，前後共投資到三千六百萬兩，而日人計劃之周密與規模之宏大，可謂已達極點了。在南滿鐵道一帶，凡工程，警政，衛生，教育諸大端，無不由滿鐵會社負責辦理，日人想以南滿鐵路爲四向發展的中心

，於此已可概見，至於日本向滿洲移民的數率，尤爲可驚。滿洲最初原有日僑，已在十五六萬，青島交還我國以後，魯省日僑八萬餘人。其中十分之八九，移向滿洲。所以現在滿洲的日僑，至少在二十萬以上。自美國排日條例通過以後，日本的產業界，大受影響，大半都是向滿蒙移民，或租地，或辦森林，或開礦，或營畜牧，處處都有日本的資本家，銀行及政府爲之後盾。反顧我國歷年以來，政府當局對於滿洲殖民問題，始終沒有切實的辦法，坐使日人在滿洲爲所欲爲，棄地於人，言之非常痛心。

其次，蒙古面積占一·三六七，九五三英方里，人口平均每英方里僅二人，除沙漠高山外，類皆適宜於農業，所以耕種畜牧，都可以各得其用。除張家口與庫倫之間有一百里沙漠以外，其餘平坦肥美的地方，也是很多的。碧草蒙茸，足供牧畜之用。所以蒙古的牧畜事業，單就庫倫與科布多之間來說，牧場已廣至十萬俄方里（一俄里約等於六華里）產草每年四百萬布特（合一千二百萬斤）可飼牲畜至六千萬頭。又據以前北京農商公報所載

，僅就東蒙一帶而言，已有綿羊三·四九〇·四〇〇頭，每年可得羊毛五、二一五、六〇〇斤。若能盡用蒙古的草量，更合以他處的牧場，則牧畜事業之發達，殊未可限量。外蒙氣候雖比較寒冷，以緯度論，不過北緯四十二度與五十二度之間，適當美國的北部，坎拿大及西伯利亞之極南，而雨水每年亦有十至二十英寸，地位溫度雨水既相同，物產亦類似，此等地方無論在美在亞均係世界產麥最佳最多之地。因蒙古人不善耕種，所以在外蒙雖有大麥小麥燕麥之栽培，獨未能成爲大宗。假使我們能夠移內地農民，往外蒙去耕種，這樣出產的麥，必可以與世界產麥區域相等了，此外蒙古不但土地肥美，其中西北各部山林礦產也是很豐富的，就中尤以金銅煤礦爲多，而石油亦在富有之列。外國對於蒙古的侵略，以前是日俄同等進行。舊俄時代，帝國政府知道蒙古是一個好市場，拚命的想來侵略。日俄戰爭以後，尤其利害。俄國最注重烏梁海邊境。因爲那個地方天然條件，是蒙古最宜於農業的地方。十九世紀的八十年時代，俄國就已認定烏梁海是

他們殖民政策的目標。日本自日俄之役戰勝俄國後，南滿東蒙劃入其勢力範圍，東亞門戶大開，蒙古天然礦產原料，非常豐富，於是蒙古更受日本的侵略。日本政治經濟勢力，不但由南滿鐵路侵入東蒙，而且逐漸潛進於蒙古其他區域。至於蘇俄對於蒙古的侵略，更爲積極，民國十二年莫斯科政府與號稱外蒙的代表訂結密約。其中重要的是「一切森林礦產許俄國實業家雇用蒙人開採」；并且要「聘請俄國實業家，開發富源，振興工商業」，這種掠奪外蒙富源的野心，固可概見。去春蘇俄政府更決定於敷設之中東路培養線外，并敷設（一）從穀類產區之三吉達於本綫之綫，共五百十俄里，（二）至蒙古之幹線，展長三十俄里，（三）連結安達與蒙古之架線延長百三十里俄里。由此可知蘇俄對外蒙經濟的侵略，十分利害的。反觀我國對於蒙古受日俄之侵略，向不重視，以前北京歷屆政府更視蒙古爲化外之地，坐視邊疆重地，爲外人所覬覦，言之尤爲痛心。

此外新疆西藏，尤爲我國富源最饒之邊地。新疆地廣二萬餘里，大半

爲肥沃平原，水草豐富，最宜於耕種。新疆南路氣候，四時溫和，有類江南，所以最宜於農產。每年出產單就棉花一項而論，已超三百餘萬，以金銅煤礦爲最多，石油也有。最著者有于闐且末二處金礦，拜城銅礦，庫車礬礦，及塔城迪化吉昌奇台的煤礦，達坂精河縣以及鹽山的鹽礦等；這些礦產大都蘊藏在地下，未經開採，所以新疆天產極富。西藏方面農產以麥爲最要，境內金礦最多，而牧畜尤爲大宗。但因我國歷來對於邊地持放任主義，所以英人得以全力經營。英人在西藏可以享受經濟上特別利權，我國始終對於西藏無一具體的解決方針。

我們由上述可知我國邊地各省地利之饒富。在物質建設進展的今日，我們如果不實行移民殖邊，求開發邊地各省的富源，一任野心的帝國主義者的掠奪；不獨主權被侵害，而且富源既失，所謂發展實業的計劃，又怎能實現？所以總理在實業計劃之第一計劃中，主張於國家機關之下，厲行移民政策。此種移民政策的目的，第一在使我國多餘的工人，利用外國的機

械，以開發邊地各省的富源。總理對於此目的的說明，就是：

「顧移民政策，除有益於鐵路以外，其本身又爲最有利之事業，例如北美合衆國，加拿大，澳洲，及阿爾然丁等國所行之結果，其成績至爲昭彰。至若吾人之所計劃，不過取中國廢棄之人力，與夫外國之機械，施於沃壤，以圖利益昭着之生產。」

本來我國目前社會的現象，是人浮於事，游民太多，實是社會的一個大問題。在我國全社會中差不多有幾萬萬的人民，是空閒度日，無事可做。所以總理就想實行移民政策，把這些無事可做的游民，都移到邊地各省去開墾，以實現總理所謂「人盡其才，地盡其利。」的理想。而主張在國家機關之下，應用科學的方法，以實行這種政策。所以總理說：

「即以滿洲現時殖民言之，雖於雜亂無章之中，虛耗人工地方，不知凡幾，然且奇盛。假能以科學上方法行吾人之殖民政策，則其收效，將無倫比。以此之故，予議於國家機關之下，佐以外國練達之士，及有軍

事上組織才者，用系統方法，指導其事，以特惠移民，而普利全國。」其次，移民政策之第二問題，便是土地問題。所以 總理的移民政策，在實行土地國有。因為在地廣人稀的邊地，最易為地主或企業家所壟斷。所以 總理主張：「土地應由國家買收，以防專占投機之家，置土地於無用，而遺毒害於社會。」其辦法則是：

「國家所得土地，應均為農莊，長期貸諸移民，而終始之資本種子器具屋宇，應由國家供給；依實在所費本錢，現款取償，或分年攤還。而興辦此事，必當組織數大機關，行戰時工場制度，以為移民運輸居處衣食之備，第一年中，不取現值，以信用借貸法行之。」

最後，我們應該注意的，就是 總理的移民政策，不獨在使人民得在邊地享有經濟上的生存權，且給以政治上的自治權。 總理規定：「一區之移民，為數已足時，應該以自治特權。每一移民，應施以訓練，俾能以民主政治的精神，經營其個人局部之事業。」



可見 總理的移民政策，有別於一般的殖民政策。我們若是明白了總理移民政策之三大要義，便應該具體的去實施這政策，以樹立三民主義物質建設的基礎。

#### 四 物質建設與實業發達之程序

關於物質建設中的重要問題，如交通問題，移民殖邊問題，我已經在上面加以簡明的論述。現在更進一步，把物質建設的中心問題——實業發展問題——作一個綜合的觀察。本來目前要發展實業，當先以我國經濟狀況為基本。我國歷來國民經濟生活之完成，大都限於一地方或一區域，這就是說自生產以至消費，大抵限於一地方之經濟區域以內。所以我國國民經濟狀況，依然徘徊於手工工業與機械工業互為推移之過渡的時代。交通便利的地方，已經進化到新式生產技術時代，而交通蔽塞的地方，大半仍停滯於農業手工工業時代，甚有保持原始狀態的。以前交通不便，各地方尚能

各自爲一獨立的經濟單位。但是我國近數十年以來，輸入新式交通機關，於是中國各地方既不能保持其局部經濟上的獨立，又要受新式生產方法的侵入，破壞其舊有的經濟組織。因之我國的產業狀態，就越發錯綜複雜的了。總括的說起來，這種錯綜複雜的現象，完全歸根於我國生產技術的變化問題。我們目前要發展實業，當以這一個生產技術問題爲核心。

在這種錯統複雜的產業狀況之下，我國的經濟組織，已成極劇烈的變化。舊的地方經濟，漸趨於崩壞；而新的資本主義的經濟，方代之而興。

所以我們必須依照產業進化的階段，對於實業的發展，分爲兩個時期。據總理的實業計劃中規定：第一時期爲產業革命時期；第二時期爲產業國營時期。第一個時期，僅是發展實業的預備時期；第二個時期，始爲發展實業的完成時期。所謂產業革命 (Industrial Revolution) 就是查爾伯亞特 (Charles Beard) 所謂：「指着過去約一百五十年之間，由於那根本變化了生活資源的一切生產和分配方法，革新了社會的一切經濟機能的發明發見所引

起的變革說的。』自從最初英國發生產業革命以後，世界各國都先後發生產業革命。這種產業革命最大的特徵，就是手工業生產，逐漸崩潰，大規模的機器生產，逐漸發達。所以我國產業革命的實施，第一在利用機器生產以代替手工業生產。總理在實業計劃中說：

『中國今尙用手工爲生產，未入工業革命之第一步。比之歐美，已臨其第二革命者有殊。故於中國兩種革命，必須同時並舉。』

本來我國歷來因地理的制限，日久仍停滯於農業手工業的自足經濟之下。在海禁未開，列強新式的生產工具未曾侵入我國以前，我國的產業狀況，完全建築在手工工業制度之上。占全國人口的大多數是農民，其次便爲手工業者。迄於今日，手工工業的勢力，仍然存在。其數字之所示者，有如下之二表：

### (一) 全國製造工業統計表

種類	製造戶數	職工人數		總計
		男工	女工	
油類	二四七、七七四、	一、二〇四、三一〇、	一一六、〇七三、	一、三五〇、三八三、
酒類	一四七、一四四、	七四八、〇五二、	二三七九二、	七七一、八四四、
糖類	二七、九〇八、	九一三、一三九、	一九、八九九、	九三三、〇三八、
烟類	六四、八一、	二八一、六〇〇、	六三、七六五、	三四五、四二五、
澱粉類	二二二、九六一、	九一三、四六八、	一二二、二二〇、	一、〇三五、六八八、
罐頭類	三〇、〇三八、	八八、三三三、	七、三〇〇、	九五、六三三、
絹織類	三六、八〇六、	一二二、五八九、	五六、二四七、	一七八、七三六、
棉織類	五八七、八七一、	一、一五七、九四四、	九五四、八四八、	二、一一二、七九二、
麻織類	七一、七三〇、	八〇、二九一、	一二〇一九六、	二〇〇、四八七、
毛織類	五四七八、	五六、四七〇、	一、四七八、	五七、九四八、
絹棉類	一、七三一、	三、四八二、	四、〇四五、	七、五二七、

漆器	二二三、七三〇、	一〇七、六五六、	二、四四九、	六一〇、一〇五、
磁器	一四一、六〇七、	五〇九、一五五、	三八、八九一、	五四八、〇四六、
工業藥品	二、九五五、	一三、七〇九、	一五二、	一三、八六一、
化粧品	一、六三一、	五、一七六、	一、一六六、	六、三四二、
皮革類	二〇、〇一六、	一九九、三八五	二、三三九、	二〇一、七二四、
薄荷樟腦	二八六、	八八七、	一〇〇、	九八七、
磚瓦類	八三、二二一、	六八六、七六七、	一七、九七〇、	七〇四、七三七、
玻璃類	七〇五、	三、一六六、	一二四、	三、二九〇、
火柴	四八二、	七七、四一二、	一四、二七三、	九一、六八五、
藍	三五、三八八、	六二一、一五六、	二一、六二七、	一四二、七八三、
臘燭類	四三、九一一、	一五一、九八四、	七、九六八	五九、九五二、
肥皂類	七、〇〇一、	一一、二六七、	二、六一八、	一三、八八五、
編物類	一四八、六一五、	一四、四〇一、	三五、〇五八、	五九、四五九、

金銀製器	六九、一三九、	三八四、六七六、	一一、〇三九、	三九五、七一五、
木製品	二一、九六七、	三〇、四三九、	七八六、	八一、二二五、
眼鏡	五四八、	二、二七八、	一九、	二、二九七、
鐘錶	一九二、	一、二四〇、	—	一、二四〇、
雕刻品	七、〇六二、	五三、六一九、	六二六、	五四、二四五、
雜工業	二九五、六一四、	七四一、一一三、	四〇〇、八六八、	一、一四一九二一、
總計	二、三八八、一九〇、	九、四七〇、一一一、二、〇七一、四六八、	一一、四八三、五九八、	

(二) 全國使用機器之工廠數目及工人總數表

全國使用機器之工廠		戶數	全國產業工人		人數
一、使用動力的工廠		四八八、	一、男工	四〇三、四四八人	
二、沒有用動力的工廠		二〇、二五八、	二、女工	二四五、〇七六八	
總計		二〇、七四六	總計	六四八、五二四人	

由上列二表所示，我國製造業的戶數，據第一表統計，共有二百三十八萬八千一百九十戶，而使用機器的工廠，其數僅爲二萬零七百四十六戶，所以使用機器的工業，祇能占全製造工業百分之一；而在工人方面，又據第一表統計，從事製造工業的工人總數，有一千一百四十八萬三千五百九十八人，而從事機器工業的工人，則僅有六十四萬八千五百二十四人。所以機器產業工人，祇占全體工人百分之六。我們由這種產業的統計，可知我國大部分的工業狀況，猶依然停滯於手工工業制度之下。但自近年以來，新興的機械工業，受外國資本的影響，已日有發展。我國的手工工業，已漸呈崩裂之勢。國內市場上本國手工工業的出產品，不能與外國廉價的機械生產品競爭，於是手工工業便日趨於破產。我國經濟的變亂，及更加劇烈起來。

在這種破產的經濟狀況之下，所表現的社會病象，就是（一）是小農破產失地，荒地逐年增加，使地力日益減低，而向來農民所賴以爲生活上幫助的

許多副業，如紡紗，製布，磨粉，榨油等，均被外國大生產的產品奪去了銷路，日趨於破產。（2）農民及手工業者破產的人數，與工廠吸收工人的數量相差太遠，失業的勞動者逐年增加。這兩種產業的病象，都是應該即刻謀救濟的方法。救濟的方法，就是勵行產業革命，使我國的生產技術成爲機械化。生產技術化的結果，可以增加國民生產的能力。使我國固有的小規模生產，由國家的經營，擴大爲大規模的生產，加大工廠吸收工人的數量，使因生產機械化而失業的農民及手工業者，轉變成爲機械的勞動。固然生產機械化的結果，一方面因增加效能，減少工作的人數，更易增加手工業的失業者，比如新式機器紡織廠，用一百人；而舊式紡織廠，就要遣散幾千人。又如一所大鋼鐵廠成立。可以使幾萬的鐵匠改行。在他方面機械又可以增加用人的機會。非用機械不能開發的礦山，因爲有了機械，開礦的人纔能得到職業，礦一開出，又發生搬運與製造的必要，間接又可以吸收多量的工人。若是在偏僻區域。因交通的不便，荒地不能墾，礦產



不能開，工廠也無從設立。就是一塊富饒的地方，也不能給人以作事的機會，等到火車一通，諸事舉辦，這都是因爲有了機械，可以添加人力的機會。所以因機械而增加勞力效能，由效能加大而擠出來的剩餘的勞力，復因勞動機會之增加，而得到工作時，則失業者的數目，可以逐漸減低。

但是我們要實行產業機械化，必須在我民族本身的利益上。換言之，我們必須由國家資本來實行產業的機械化，我們決不能依賴國際資本主義勢力來替我們實行的。所以現在我國產業革命的前途，就有一重大難關，這種大難關就是國際帝國主義的資本勢力，壟斷了我國新式工業發展的出路。如果我們不能除去國際帝國主義的資本勢力，則我國產業機械化結果，祇能適應於外國帝國主義資本勢力之存長，而不適宜於我國經濟的發展。近百年以來帝國主義勢力，侵入我國產業界，已有雄厚的基礎。列強不獨以我國爲銷貨的場所；且成爲直接投資地。自中日戰爭以後，日本依馬關條約取得在華經營工業權；各國亦都根據最惠國條款，要求利益的均霑，奪得了

工業投資權。於是帝國主義者便利用這種不平等條約，在我國可以就地購買原料，就地設場製造，就地銷售，其結果外國資本主義的勢力，在我國遂有雄飛突進之勢。據民國十一年日本時事新報所出之時事年鑑，轉載上海之中國年鑑，其中有我國工業統計表，由這個表中，可以看出外國資本在我國產業之勢力。今轉錄如左：

工場種類	所有者		合計	工場種類	所有者		合計
	外國人	中國人			外國人	中國人	
蛋白質	九	二	一一	製革	六	五	一一
造兵廠	一	一五	一五	火柴	不明	不明	一九
罐頭	一	三	三	造幣	一	八	八
世門德士煉瓦	九	九	一八	釘及針	一	一	一
化學用品	一	一	二	油房	一二	二二	三四
綿絲紡織	一〇	三八	四八	油樽	一	一	一
製絲				紙	不明	不明	一三

蒸溜釀造炭酸	不明	不明	六二	石印及鉛印	不明	不明	七四
鉛渠造船	二二	五	二七	軌道修繕	不明	不明	一二
蒸汽機關	二二	五	二七	搗米	—	一〇	一〇
電燈	不明	不明	三九	製網	—	—	—
製粉	一七	二四	四一	挽材	一八	二	二〇
家具	六	—	六	肥皂及洋燭	一二	一三	二五
瓦斯	四	—	四	製糖	三	三	六
玻璃磁器	四	一四	一八	紙烟	九	九	一八
製冰及冰藏庫	九	—	九	自來水	不明	不明	一九
鐵及鋼鐵細工	九	—	九	毛織物	—	五	五
				羊毛清潔壓榨	一二	—	一二

由上表已可看出外國資本在我國工業界勢力之一般；今更以紡織業為主，列舉各國與我國之種類與錘數，以示中外工業之比較（下表係一九二三年

## 所調查)

所屬國	工場數	錘數	機數
日本	四一	一、二一八、五四四、	五、九二五、
英國	五	五四四、五六六、	二、八六三、
中國	七三	二、一一二、五一四、	一三、六八九、
合計	一一九	三、八七五 六二四、	二二、四七七、

從這兩個表看起來，我國固有的市場，已爲外人佔據一半。所以在工業上，我國工場僅占一半，外國的工場却分去了一半，一般的工業，既呈這種現象，就是爲我國各種工業中最發達的紡織工業，也是如此。因之我國工業的發展，就要常受外國資本勢力的壓迫；而在他方面我國工業的幼稚，始終無所進展。帝國主義者挾其雄厚的資本，大規模生產的工廠以臨我，其所生產之物品，更以製造技術之進步而較我爲優。我們祇要看每年輸入總額超過於輸出，尤可以看出我國產業的低落。今試將自民國以來之入超

額(海關兩)錄之如后：

年 度	入 超 額
民 國 元 年	一〇二、五七六、六二八、
二 年	一六六、八五七、〇一一、
三 年	二一二、〇一四、五五五、
四 年	三五、六一四、五五五、
五 年	三四、六〇九、六二九、
六 年	八六、五八七、一四四、
七 年	六九、〇一〇、〇五一、
八 年	一六、一八八、二六九、
九 年	二二〇、六一八、九三〇、
十 年	三〇四、八六六、九〇二、
十 一 年	二九〇、一五七、七一七、

十二年	一七〇、四八五、四七一、
十三年	二六七、三一七、六八八、

自民國元年以來，差不多每年都是入超，祇有民國四年至民國八年五年中，因歐戰發生，各國工業停滯，出品較少，所以輸入我國的貨品，也形驟減。但歐戰停止以後，入超額又突然增加起來。這種歷年增加的收入超額，尤為我國經濟前途的最大危險。

從上述各方面的情形看起來，我國產業之不能發展，完全是受國際帝國主義的資本勢力所壟斷操縱。現在我們要發展我國的產業，首先就要解除帝國主義所加於我國產業界之一的束縛；其次便要發達本國的資本，以求與外國的資本抗衡。我國處於強大的世界資本之政治的經濟的箝制之下，祇能做世界資本的銷貨市場及原料之來源，真正的大工業可以說絕無，至於資本的勢力，也祇能說是帝國主義資本勢力之附庸。近年以來國內的工業

資本，雖稍形集中。如華商紗廠聯合會的組織，即已具「新狄嘉」(Syndicat)的雛形，已入最新組合企業的方法。但是在帝國主義所佔據的中國市場裏，不過是滄海之一粟，對於國民經濟中之生產，所能有的價值還很輕微。至於商業資本在大企業中數量雖比工業資本小，而他的作用却比工業資本大，工業資本在我國要能起而與外國資本對抗，本不是容易的事。商業資本因無強大的國內工業，他所經營的不是批發外貨，就是躉買原料以供外國資本主義；在帝國主義之下做中介人，同時又能聯合全國小商小農，而且能牽動全國經濟的命脈，令地方的小商業亦隨之發展。所以形成目前商業資本畸形的發展，這種畸形的發展，其作用祇能代帝國主義的資本勢力，做剝削我國農人的居間者，因之於我國經濟前途有百害而無一利。

所以 總理在實業計劃中說：『中國實業之開發，應分兩路進行。(一)個人企業；(二)國家經營是也。』所以在第一期發展實業進行中，應以個人企業為主。由國家盡力保護私人的企業，求發展本國的資本，以謀

對抗外國在華的資本勢力。中國新式企業到現在仍舊停滯，毫無進展，處處表現受帝國資本主義勢力壓迫之現象。我國新式企業先就歐戰前後分別觀察。據以前北京農商部所登記的新式工業公司的統計，列表如左：

年 次	公司數
一九一四年截止	二四二
一九一五	三三
一九一六	三〇
一九一七	一八
一九一八	一九
一九一九	二一
一九二〇	七〇
一九二一	六一
一九二二	四六



一九二三 一四

一九二四 一一

歐戰後合計 三三三

由這一個表看起來，新式工業公司的數目，以一九二〇年爲最多。到了一九二一年以後，就逐漸減少，我們再就一九二〇年到一九二四年公司數和所投資本額的統計如后

年次	公司數	資本額
一九二〇	七〇	三三·一八九·〇〇〇·
一九二一	六一	三九·二九一·〇〇〇·
一九二二	四六	二六·三二〇·四二〇·
一九二三	一四	三·〇三六·九二九·
一九二四	一一	七二四·〇〇〇·

由第二個表看起來，一九二〇年以前，我國的工業狀況，因列強受歐戰

的影響，外力的壓迫較小，所以工業狀況較有發展。但是到了一九二一年以後，因歐戰告終，列強各帝國主義的資本勢力，忽席捲東來，於是我國的工業狀況，就愈趨愈壞。不獨新辦的工業公司的數目，逐漸減少；就是已經成立的事業，也都不免於破產。由此更可見，中國的工業發展的生命，完全在帝國主義的掌握之中。所以總理主張我們要保護本國工業，要用政治的力量，來免除外人的侵奪，總理在民生主義第四講中很明白的說：

『我們要解決民生問題，保護本國工業，不爲外國侵奪，便先要有政治力量，自己能夠來保護工業。中國現在受條約的束縛，失政治的主權，不但是不能保護本國工業，反要保護外國工業。這是由於外國資本發達，機器進步，經濟方面，已經占了優勝，在經濟力量之外，背後還有政治力量來做後援……我們要解決民生問題，如果專從經濟範圍來着手，一定是解決不通的。要民生問題能夠解決得通，便要從政治上來

着手，打破一切不平等的條約，收回外人管理的海關。我們才可以自由加稅，實行保護政策，外國貨物不能侵入，本國的工業自然可以發達。」

所謂保護政策，就是以國家的力量，保育私人企業之發展。近代國家的保護政策多以保護關稅制度爲中心。所謂保護關稅制度簡單說起來，就是以徵稅的手段，而阻止或防害外國貨物之輸入，藉以促進本國貨物之發達。假如這種目的能充分達到時，不僅是外貨進口時有驟然減少之勢，而且有時可使該貨物完全從本國市場銷其形迹。所以本黨在關稅完全自主之後便要實行保護關稅制度，以求本國工業的發達。總理在民生主義第四講更詔告我們說：

『由此可見我們要發達中國的工業，便應該做效德國美國的保護政策，來抵制外國的洋貨，保護本國的土貨。』

但是採用保護關稅制度，來獎勵私人企業，仍祇是在消極方面抵抗外國

資本勢力的侵掠；而在積極方面，還是要把一切產業，收爲國營，以求發達國家資本，使生產事業爲大規模的進行。所以 總理發展實業的骨幹，仍在產業國營。產業國營的目的：第一在提倡大規模事業，訓練一般人民的大規模經營的能力；第二，在補充私人企業的缺憾；第三在防止獨占的發生，維持社會全體的利益。但是在革命過渡期中，政府方面一時不能就把全國各種產業，完全收爲國營，祇能限於「企業之有獨占的性質者，及爲私人之力所不能辦者，如鐵道航路等，當由國家經營管理之」，其他事業，仍不能不委之於私人的企業，所以在最近的將來，據本黨政綱所載，國家所能經營管理的產業，不外下列的三種，就是：

- (一) 一切獨占性質的產業，如鐵路，電車，自來水，電燈，及瓦斯之類。
- (二) 私人能力所不能辦的產業如懇荒，開礦和航業之類；
- (三) 於國民健康有害，或於人民生活有密切關係的產業，如煙，酒，食

## 鹽之類。

在這種種產業國營之中，關於第一類含有獨占性質之產業，如果私人經營，便容易使資本家壟斷操縱，所以必須由國家經營，使由社會所增益的利益，可以歸於國家。第二類是應該以國家爲一大資本主，而興辦私人能力所不能舉辦之事業。第三類是對於國民健康有害，且於生活方面有密切關係，所以應該由國家經營，一方面可以增加財政的收入，他方面又可以限制消費的增加。其餘各種產業，則可由私人經營管理。

至於國家經營產業，先以何者爲宜，也是我們應該考慮的。因此總理特爲我們製定了四個原則：第一必選最有利之途，以吸外資。第二必應國民之所最需要。第三必期抵抗之至少。第四必擇地位之適宜。這四個原則實爲國營產業必備的要件。因爲假使我們沒有通盤的計劃，必至荒時廢事，徒勞無功。所以總理根據上述四原則，而決定開築北方大港於直隸灣，以爲國際發展實業計劃之策源地，且可作爲我國與世界交通之總關

鍵。更以此爲中心，舉行下列四種大事業。即（一）建築鐵路統系，起北方大港，迄中國西北極端。（二）殖民蒙古新疆。（三）開濬運河，以聯絡中部通渠，及北方大港。（四）開發山西煤鐵鑛源，設立製鐵鍊鋼工廠。凡此皆爲總理實業計劃中之第一計劃，而爲國營事業之起點。

## 第八章 社會建設中之農民政策

### 一 我國農民問題之嚴重及其癥結

農民問題實是一個國家裏面最重要的問題，農民在任何國度裏面，都是占最重要的地位。因為自來國家底全部生產組織與夫全國人民的生活，便托根在農業上面。所以農民生活的豐瘡，實縮着全體國民經濟之盛衰。

這種情形，在農業國裏固然是很顯然的；就是在工業國中，對於一般原料和生活上的原質料之供給，農業也是立在一個生產過程底發軔點之上的。所以一個國家要求其社會秩序的安定與社會經濟的繁榮，便不得不有他各自的相當的農業政策，以解決他們各自的農業問題。我國向來是一個農業國家。全國人口約六千餘萬戶，而農民便占全人口百分之八十（俄國農民占全人口百分之八十，日本占百分之七十以上），即以此數看來，我國農民已占全國人口之大多數。而在此廣大的國土之內，農民已形成了我國社會的基

礎，農民問題因之成爲與我國全體國民經濟及社會治亂有關的根本問題了。

我國向來是以農立國，全國耕地面積據以前北京政府農商部的統計，共有十五億四千五百七十三萬八千畝。而我國農民戶數大約由四千二百萬戶至五千九百萬戶。民國十五年本黨農民部所調查的農民戶數爲五千六百萬戶，這個數目大致相似。我國耕地面積既如此廣大，農民戶數更如此繁多，但農民所處的境地，又極其慘苦。我國幾千年以來，在封建制度之下，農民完全處於被支配的地位。但因我國有廣大肥沃土地，大地主比較的稀少，農民還可以靠自然的優惠，勉強度日。等到了帝國主義的資本勢力侵入以後，新式的機械工業撤毀了農民舊有的藩籬，於是農民失地的失地，失業的失業，荒地因之逐年加多。據日本東亞同文會出版的中國年鑑所載，全國荒地面積之增多，可如下表：



年次	畝數
一九一四	三五八、二三五、八六七。
一九一五	四〇四、三六九、九四八。
一九一六	三九〇、三六一、〇二一。
一九一七	九二四、五八二、八九九。
一九一八	八四八、九三五、七四八。

據此統計，四年之間，我國荒地面積，竟增加到四萬九千萬畝之多。另據以前北京農商部的調查，除開川湘滇黔桂粵六省外，全國農業戶數及耕地面積之減少，與荒地面積之加多，其大概統計，可如下表：

年次	農民戶數	耕地面積(以畝計)			荒地面積(以畝計)		
		田	地	園圃	官有	公有	私有
民國三年	五九四〇	一三九四一四	一八四二〇	一九一二七		一六六九六	三三八一三
四年	四六七七	一三二九五	一二二八一	二二九四六		一七四九〇	四〇四三六

五年	五九三二	一三八四九三	一二五〇三	一九五六七	一九四六八	三九〇三六
六年	四八九〇	一二五八三六	一〇六八二	一四八六七	三二六七七	五三二二九
七年	四三九三	一二一七二七	九七一九	一四三六四	一七九三六	八七三五八
					八四八	九三

由這一個表看來，我國在這四年之間，竟然減少了農業的戶數至一千五百四十六萬餘戶，耕地面積減少了二萬六千三百八十七萬餘畝，而荒地則增加至四萬九千〇七十三萬餘畝。其中屬於私有的，實佔全數百分之八十五以上。這些農戶和耕地減少與荒地增加的數目，就是表示我國農民棄地不耕與農業生產衰退之危險的徵象。這種農業衰退之危狀，便是形成我國農民問題之嚴重。

在他方面農民生活的苦況，與日俱增。全國農民三萬萬三千六百萬之中，已有二萬萬人以上因受資本主義和封建勢力之壓迫與剝削，以致失地的失地，失業的失業，生活之困難，已達極點。據伊藤武雄氏所著「現代

支那社會研究」中所載土地所有形態百分比率的統計，尤可以看出我國農民生計之悲慘。今試抄錄如下：

畝數標準	江蘇省村落		直隸省村落	
	所有件數比率	所有面積比率	所有件數比率	所有面積比率
十畝以下小	九〇・五%	四一・七%	七七・六%	二七・五%
二十六畝以上中	六・一	二・七	一一・四	一八・五
五十一畝以上中	一・五	五・一	六・九	二一・三
百畝以上中	〇・九	七・二	三・〇	一八・一
二百畝以上中	〇・二	三・九	一・〇	一一・九
五百畝以上大	〇・一五	三・七	—	—
千畝以上大	〇・一五	二五・七	〇・一	二・六

右表所載，十畝以下之貧農數，在江蘇省爲百分之九十，約爲全數之九倍；在直隸省者爲百分之七十七，約占全數之七倍。而其所有畝數，在前

者約為百分之四十二，而在後者則為百分之二十七，至於五百畝以上的地主，在江蘇僅有十分之三的戶數，而其所有面積，竟占全數之三倍強。這種趨勢已可以見到我國農村經濟分配之不公平；我國本為農業國，但據自民國元年至十四年間糧食進出口的統計，大多數是入超多於出超，今試轉錄如下：

年次	進口總額	出口總額	進出口總價之差	出入	糧食入超占對外貿易總入超之百分比
元 年	二六·六九三·七七九	一〇·五六七·一九二	一六·三六·五七七	入 超	一五·八
二 年	三三·二五二·三四七	一一·四八七·二四六	二一·七六五·一〇一	入 超	一三·〇
三 年	四六·四四九·九五三	八·四五〇·一八五	二九·一九七·七七八	入 超	一三·七
四 年	三二·七四七·九八八	九·六七五·四九四	一一·三〇七·五〇四	入 超	六四·七
五 年	三八·八九九·〇二六	四·八八〇·五五一	三三·六五六·四七三	入 超	六八·一
六 年	三五·七四三·八八一	八·七六二·三三九	二六·九八一·五五三	入 超	三一·一
七 年	三五·八〇六·一五四	六·七三三·一四五	八·三八五·六七〇	入 超	一二

八年	一三、二一九、三五八	三九、三三三、五一八	二七、二〇四、二六〇	出超	—
九年	二一、一八六、八三三	五七、七五五、四八〇	四六、五七八、六五七	出超	—
十年	五〇、八九四、四四〇	三三、一九四、八九三	一七、六九〇、六五九	入超	五·八
十一年	一〇四、三八九、四三三	三三、〇三六、八五七	八二、三〇一、七〇〇	入超	二八·三
十二年	一四〇、三八八、七五〇	二二、三六八、五六一	一二八、八四〇、三三六	入超	六九·七
十三年	一九七、七五八、六六六	二五、四三九、七三三	八四、八一三、八三三	入超	三四·二
十四年	八五、四八七、一九二	二九、八七三、七三六	五五、六一二、四〇四	入超	三·二

由右表可知我國除民國八九兩年以外，差不多每年都是入超。我國向以大農業國自稱，今反而依賴國外糧食之接濟，這種情形，尤可以看出我國農業物之衰退，不得不仰給外來糧食之接濟。

本來我國以前在農業經濟自足的狀況之下，本國所產的生產物，頗足以自給，農村間亦能保持其固有的狀態，當時自無農民問題發生。自西力東漸以後，帝國主義的資本勢力侵入，外貨輸入我國，以致我國對外貿易，每

年都是入超，其數達三萬萬元。此種三萬萬元入超額的担負，是間接加在我國農民的身上。在他方面帝國主義資本勢力的侵入以後，在我國境內有大規模的機械工業之發展，以致農民所依賴以爲生活上幫助的許多副業，如養蠶，採茶，紡紗，織布等項都是，又被國外的大生產品奪去了銷路，而頻於破產。比如絲茶爲我國農業出產品的大宗，在五十年前，占全國絲產之半數。但因後來爲日本意大利奪去了銷場，而我國生絲額至一九一六年竟減至世界總額百分之二十七，同時絲的出口額也逐漸衰退，合各種絲類計算，在民國元年爲三二〇·七九六担，至民國十年減爲二七五·七八九担。茶葉一項在光緒十二年（一八八六年）以前，出口額達三萬萬磅之多，足供全世界消費之用。後來也是因爲印度錫蘭及日本等處的茶葉奪去了銷路，出口額也逐漸減少。民國四年以後，每年平均不過一億九千萬磅，而印度茶與錫蘭茶的進口，其額反達三千萬磅之多。此外農村中婦女紡紗織布等家庭工藝，亦因洋布充斥而歸於消滅。農村副業之衰減，既引起了農村經濟

的破產；同時外貨輸入之結果，社會的生活程度，又隨之而增高，物價因之昂貴。一般的物價增高力既遠過於農產物價格增高率，農民的購買力減低，不能維持他們的最低生活。農民大都棄地不耕，流為兵匪，農村經濟因之破產。這是近年來荒地增多與農戶減少的大原因。

其次，我國農民問題之嚴重，又由於土地分配之不均。我國向來對於全國土地分配的狀況，沒有精確的統計可查。但普通佃農至少要佔全體百分之五十以上。據民國七年北京農商部調查的結果，有田的農民為百分之五十二三，反之，無田的農民必在百分之五十左右。全國無田可耕的農民既占半數；而有田可耕的農民，又大半不敷一家的生計。在情理上農民一家有幾口人，便應該有足以養活那幾口人的田地，但按之實際，農民所得到的耕地，却不足以供給一家人的溫飽。據日本東亞同文學會所出版之中國年鑑所載，民國七八兩年自耕農與佃農的人數，有如下表：

年 度	自耕農	自耕兼佃農	佃 農	共 計
民國七年	五三%	二一%	二六%	一〇〇
民國八年	四九%	一九%	三二%	一〇〇

由這表可以看出自耕農與自耕兼佃農之減少，而佃農之加多，這完全由於農村經濟之呈劇烈的變化所致。我國現行的佃租制度之腐敗，實為農民痛苦加增之重要原因。原來我國有地過萬畝的大地主，在全國不過十人左右；有地過千畝之中等地主，則在全國中至少在二三萬以上；有地過百畝之小地主，其數至少十倍於中等地主，而大多數的農民，自然是自耕農與佃農了。自耕農民中有兼為地主者，是一家人少而地多，除自耕外還有餘地租給別人耕種；一方面是自耕的農民，一方面又是收租的地主，不過此種農民為數不多。自耕農民中有兼為雇主者，是一家族自耕田地而勞動力不足，僱用別人幫忙，此種農民為數甚多。他們不獨佔有土地權，無向地主



繳納地租之義務，而且所得的生產物不僅供給一家生活及農業上的需要，並能獲得贏餘，變成初步積累的資本。至於大多數的佃農，只是向地主租地耕種，土地權並不為他們所有，祇是代地主耕種。他們租地時，須向地主繳納押租金，耕種時又須自備生產工具（牛，農具，食糧等）；所得生產物須繳納一部份與地主。繳納的方法，或預約一定之額租，無論收存豐歉不得短少，或每年按收成豐歉臨時議租，繳納之數量，至少須在收穫物三分之一以上。佃戶住屋多隨租地而得，退租時須退還地主。地主對於佃農之剝削，向為人人所認為一件慘酷的事。他們不問田地裏的收穫如何，總是對於佃農要征收一定的租糧。而且租額之重，有時竟至以所得的生產物，十分之七八歸於不勞而得的地主。豐年時農民已難於供給一家的生活及農作上的需要，荒歉時則衣食且不足；又加以地主追繳地租課，不勝其困苦，因此近年以來農民多棄地不耕，失地因之日廣，這是造成我國農民問題嚴重之直接的原因。

過去政治之不良，對於農民直接間接都有影響，而其最大者則爲農民因政治之不良，加重他們的負擔，使他們的生計，日益趨於窮蹙。我國租稅制度之紊亂，實爲造成農村經濟破產之最大原因。與農村經濟有密切關係的是田賦。軍閥官僚每欲坐擁巨資，不得不加緊搜括農民以自肥，而田賦便是直接取之於農民的脂膏。我國田賦制度因各地方，各名稱，各種類及各稅率變遷的不同，所以田賦的徵收，也無一定。以前田賦的徵收，各有重複，最近始將地丁，漕糧和各種附加稅合併計算，一起徵收。但田賦徵收之百分率，差不多是逐年增加的。比如在前清康熙五十二年至光緒二十九年間，漕糧的稅率即已增加到百分之二一〇，附加稅的稅率增加到百分之一二八。但是到了民國元年至十七年之間，田賦正稅的稅率已增到百分之三九三，所以外人說我國農民所納較一八六六年時普魯士農民所納多至十五倍，比一九二一年至一九二二年美國農民所納多至四倍以上。據德人范格奴 (Wagner) 氏之調查民國十四年時計算山東各處田賦，每畝平均七錢一分

四厘三，合洋一元零七分。而美國在一九二一年至一九二二年之間每英畝田賦爲美金七角零九分，合計我國銀洋卽每畝二角四分。所以美國的田賦比之山東的每畝一元零七分，要少去四倍多。然此僅就山東一省而論，若在他省尤多。比如在四川則增至二元五角六分，山西河南每畝已達三元，奉天每畝不以奉票計算約現洋三元七角，若比之光緒二十八年時河南的田賦每畝三角二分，則差不多四十年間田賦的增加已增加十倍以上，而奉天且增加七十四倍。我國農民對於田賦的擔負既如此之重，又加以徵稅官吏之額外搜括，是農民之剝削，已極不能堪了。

但是我國以前封建的軍閥與官僚，對於農民的剝削，尤不僅在賦稅之加重。而且他們有時爲救濟一時的財政困難起見，更有預征錢糧的事，這種情形差不多每年各省都有。今試舉民國九年後各省預徵田賦之情形，可如下表：

三民主義建設之原理

地方	徵收時期	田賦年份	預徵年數
河南	民九秋	民十	一
山西	民十七春	民十八	一
山東	民十六春	民十七	一
陝西渭南	民十四秋	民十六	二
山東德州	民十六秋	民十九	三
廣東嘉應	民十四秋	民十七	三
河南	民十七春	民二十一	四
直隸南宮	民十六秋	民二十一	五
福建樟州	民十四秋	民十九	五
福建汀州	民十五秋	民二十	五
廣東海豐	民十四秋	民十九	五
湖南彬縣	民十三春	民十九	六

福建興化	民十五秋	民二十二	七
四川郫縣	民十六秋	民二十八	十二
四川梓桐	民十五春	民四十六	三十一

我們由上表看來，各省錢糧預徵，竟有預徵至三十一年（如四川），這實是駭人聽聞的事。他們把預徵來的錢量，並不是用於農民的身上，而為農民舉辦興利除害的事，乃是拿來肥軍閥官僚的私囊。往往甲軍閥在一省預徵之後，若乙軍閥起而代之的時候，他不僅不承認甲軍閥預徵之數，反更從而另行開征，所以農民往往除以前繳納預徵之款外，又要籌措新征之數，甚有一年之中連徵至二次或三次之事，農民之痛苦，至此已陷於水深火熱之中了。

此外各省軍閥有強迫農民勒種鴉片從而徵收鴉片稅的事，此種情勢幾成為以前各省軍閥搜括的最好方法。以前此事通行於江西貴州湖北安徽等省

而奉天直隸福建四川數省的增加尤速。祇以奉天一省而論，據民國十七年奉天籌備局的報告，是年該省添種煙田二十五萬畝，全省烟田已達二百萬畝，奉天一省如此，其他可以想見。至於鴉片田稅的徵收，並非根據已經耕種鴉片的田畝，乃是根據認為可以耕種鴉片的田畝，稅率既昂，農民除耕種鴉片外，無別法可以謀生，其結果農田悉變為烟田，農民飽於鴉片而餓死於量食的，差不多「所在而有」，我國農民問題至此愈趨危地了。

## 二 本黨解決農民問題之重要原則

我國農業問題既經如此嚴重，關係全社會的安危，就不得不引起我們十分的注意。本黨倡導國民革命，以實現三民主義的國家建設為終極的使命。所以對於目前急待解決的農民問題，自應遵從 總理的遺教，確立一貫的解決之方針。自歐戰以後各國的農民問題，均有日趨嚴重的形勢，東歐各國的農民運動，更如火如荼。大戰以後世界經濟混亂的結果，使各國的

農業發生極大的恐慌，而農民問題因之解決愈難。我國農民問題之內容，既較各國的農民問題爲複雜，而其性質尤極重要。因爲我國的農民問題，不僅是一個經濟問題，而且是一個重要的政治問題，同時又是一個迫切的社會問題。所以這一個繁雜的農民問題，是需要一貫的三民主義的農民政策來解決。

我們知道目前阻撓農業發展，破壞農民生存的是帝國主義。帝國主義利用他們雄厚的資本，實行經濟侵略，使我國的新經濟不能有所發展，新產業不能獨立經營，以致農村衰落，國民經濟日益窮困。他們更吸收我國所有的原料，壟斷我國所有的經濟權，使農村經濟破產不堪，農民的膏血吮吸幾盡，所以目前要解決農民的問題，當先脫除帝國主義的壓迫。本黨既以三民主義爲目標，以解除帝國主義的壓迫爲原則，而以農民爲革命的基礎，總理對於此層曾明白的說過，就是：

『如果農民不參加來革命，就是我們革命沒有基礎。國民黨這次改組，

要加入農民運動，就是要用農民來做基礎……我們的革命便可成功。

可知 總理認定農民在民族革命進程中是最主要的勢力。 因為我們更依據 總理的話，知道『農民的總數在人民裏頭，占有百分之八九十，是占極大多數，就是一百個人裏頭，有八九十個是農民。 中國幾千年來立國，大多數的人都是農民。』 現在這大多數的農民，既處於水深火熱之中，本黨便以解救農民爲主要的志職。 這種趨勢可以從本黨歷次的宣言中看出。 本黨第一次全國代表大會宣言中對於農民有懇切的宣示，并縷列出救濟農民的綱領，今特摘錄如下：

『於此猶有當爲農民告者，中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民爲尤甚。 國民黨之主張，則以爲農民之缺乏田地淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作，並爲之整頓水利，移值荒徼，以均地方。 農民之缺乏資本至於高利借貸以負債終身者，國家爲之籌設調濟機關，如



農民銀行等供其匱乏，然後農民得享人生應有之樂。』

本來本黨勵行國民革命是以解放全國被壓迫的民衆爲主要的目的。農民既是全國人數最多的民衆，若是他們不能得到解放，全國民衆也自然不能過到人的生活。所以本黨是應以解放大多數的農民爲使命的。在本黨第二次全國代表大會農民運動決議案上，便以農民解放爲獲得三民主義實現之根據，該項決議案上說：

『中國尚在農業經濟時代，農民生產占全生產百分之九十，其人數占全人口百分之八十以上，故中國之國民革命，質言之，即是農民革命。吾黨爲鞏固國民革命之基礎，惟有首先解放農民；無論政治的經濟的運動，均應以農民運動爲基礎。黨之政策，首須着眼於農民本身之利益；政府之行動，亦須根據於農民利益而謀解放。因農民苟取得解放，即國民革命大部份之完成，而爲吾黨三民主義實現之根據。』

由上而言，本黨一方面，是以解放農民爲實現三民主義之根據，而在他

方面，又以發展農業爲實行建設之前提。建國大綱第二條卽規定：『建設之首要在民生，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。』總理以發展農業爲建設之首務，這是因爲農業的發展與國富的增加，產業的發達，都有很重要的關係。因爲農業是國富的基礎，爲國家根本之事業，就農業財產之價值而論，所有土地房產牲畜農具及機械的價值，比礦產品漁產品鐵路銀行港灣以及其他商品之價值獨多。我國十八省之財富僅就土地與牲畜兩項合計之，已佔財富總數百分之八十以上，可見我國農業位置之重要。我國農業雖不能算如何發達，但有數千年的歷史，數萬萬的農民已經是有了一點基礎，若是我們竭力以求農業的發展，企圖與世界各國的農業相角逐，同時謀與各國的工業交換利益，發達我國一切的生產業，使我國農民問題得到根本上的解決。

所以發達我國農業是解決我國農民問題的基本原則，總理在民生主義的演講中，對於這一個基本的原則，有很詳細的說明，我們若綜合 總理對

於農業發展的主張，則知總理是有一定行程計劃的。要發達我國舊有的農業，非從根本上改良農業的生產不可。因為我們要發達農業的目的，是在使能率加增，生產量加增，以爲發達一切生產事業的張本。所以總理農業發展計劃的中心點，就在利用科學的方法，以謀我國農業之改良。總理在物質建設第五計劃中說：

『中國十八省之土地，現無以養四萬萬人。如將廢地耕種，且將已耕之地依近世機器及科學方法改良，則此同面積之土地，可使其出產更多，故儘有發達之餘地。』

而民生主義的演講中，總理更規定增加農業生產的方法爲七種，第一種卽爲機械問題。總理以爲：

『中國幾千年來耕田是用人工，沒有用過機器。如果用機器來耕田，生產上至少可以多加一倍，費用減輕十倍或百倍。向來用人工生產，可以養四萬萬人，若是用機器生產，便可養八萬萬人。所以我們對於糧

食生產的方法。若用機器來代人工，則中國現在有許多荒田不能耕種，因為地勢太高，沒有水灌溉，用機器抽水，把低地的水抽到高地田，高地有水灌溉，便可以開闢來耕種，已開闢的地田，因為沒有旱災，更可以加多生產，那些向來不能耕種的荒地，既是都能夠耕種，糧食的生產自然大大增加了。」

機器可以增加產業的效率，在總理這簡單的說明裏面，已經很明瞭。我國農民耕種全用人力，以致生產非常遲緩。若與各大農業國比較，相差很遠。世界農民效率最大的是美國，美國因應用新式機器的結果，美國農民一人的生產力，可以當德國農民兩人半，當意國人民六人半，至於當我國農民十餘人，這是利用機器的效果。而且在他方面農民的生產能力加大，則所獲的農產物也自必加多，而農民的生活，也必很豐裕，使破滅已久的我國農村經濟，得以恢復舊觀，這是很顯然的。

在民生主義講演中，總理所規定的加增農業生產的方法，除機器問題

之外，還有肥料問題，換種問題，除害問題，製造問題，運送問題及防災問題等，這些問題對於增加農業生產都有很重大的關係。比如肥料問題。我國向來所用肥料，都是人與動物的糞料，和各種腐壞的植物，沒有用過化學肥料的。近年來化學肥料輸入雖漸多，但大都爲國外輸入，（如智利硝產於智利之類），成本既高，賣價亦貴，普通人民自用不起，而且長此依賴外人原料之接濟，農業尤難維持。所以 總理認定：『要增加農業生產，便要用肥料，要用肥料，我們便要研究科學，用化學的方法來製造肥料，製造肥料的原料，中國到處都有。』 總理復由製造肥料又歸結到應用機器上去。就是說；

『對於農業生產，要能夠改良人工，利用機器，更用電力來製造肥料，農業生產自然可以增加。』

至於換種，除物害，也是 總理認爲重要的。所謂換種的方法，就是在一塊地方，今年種這種植物，明年改種別種植物，或者同是一樣的植物，

在今年是種廣東的種子，明年種湖南的種子，後年便種四川的種子。這種交換方法的好處，就是土壤可以交替休息，生產力便可以增加。總理主張除物害，是『要用國家的大力量，做效美國的辦法，來消除虫害，然後全國農業的災害，才可以減少，全國的生產才可以增加。』此外還有製造問題，運送問題及防天災問題，總理都主張用新式科學的方法來改良，尤其運送與天災，對於農業的影響很大。現在我國最大的困難問題，是運輸。因為運輸不便，我國產物不能互相調劑，而反乞憐於外國糧食之入口，這種損失是很大的。所以總理對於這種問題，非常注意。總理以為「要解決運輸糧食的問題，第一是運河，第二是鐵路，第三是車路，第四是挑夫，要把這四個方法做到圓滿的解決，我們四萬萬人才有很便宜的飯吃。」這當然是不錯的。近年以來我國天災流行，差不多各省都有。總理對於防天災一層更有很周到的方略。總理以為我國近年來水災與旱災之加多，是由於沒有科學的設備，所以主張「防止水災與旱災的根本方法，都是要造森

林，要造全國大規模的森林。至於水旱兩災的治標方法，都是要用機器抽水，和建築高堤浚深河道，這種治標與治本兩個方法。能夠完全做到，水旱天災可以免，那麼糧食之生產便不致有損失之患了。」

我們由上述 總理七種關係增加農業生產方法，可知發展農業是 總理認爲最急切的工作。但在他方面 總理的農業政策是採保護主義的。 總理以爲我國農業不發達的原因有：一是農業無進步；二是受外國經濟的壓迫。 總理爲救濟第一個原因起見，所以主張改良農業，增加生產。 而第二個原因的救濟， 總理是主張農業的保護政策。 本來我國農業產物之衰減，大部份的原因，是受外國的經濟壓迫。 總理說：

『我曾說外國用經濟勢力來壓迫中國，每年掠奪中國的利權，現在有十二萬萬元，就是中國因爲受外國經濟的壓迫，每年要損失十二萬萬元。

中國把這十二萬萬元，是用甚麼方法貢獻到外國呢？ 是不是把這十二萬萬元的金錢運送到外國去呢？ 這十二萬萬元的損失，不是完全用金

錢，有一部分是糧食。中國糧食供給本國已經不足，爲什麼還有糧食運送到外國呢？就是由於受外國經濟的壓迫，因爲受了外國經濟的壓迫，沒有金錢送到外國，所以寧可以自己餓死，還要把糧食送到外國去呢。」

我們讀了總理這一段語，真覺十分寒心。帝國主義的經濟侵略，既掠奪了我們糧食，而於農民的副產物，如絲，茶，大豆，等又都被帝國主義的貨物，奪去了銷路。所以在這種危險的狀況之下，我們爲圖我國民族的生存與農業的發展起見，當勵行保護關稅的政策。近代各先進國家咸認農產品的關稅政策，是獨立國家經濟上最重要的問題。所以謂保護關稅，是以保護本國的農工業爲目的，而着重於保存及發展國內之富源。各國所行之關稅政策，就是採用「保護稅法」，這種保護稅法的作用，總理在民生主義的演講中，解釋至爲明瞭。總理說：

『至於歐美平等的獨立國家，彼此的關稅，都是自由，都沒有條約的束縛



，各國政府都是可以自由加稅。這種加稅的變更，是看本國和外國的經濟狀態來定稅率的高下。如果外國有很多貨物運進來，侵奪本國的貨物，馬上可以加極重的稅來壓制外國貨，就是保護本國貨，這種稅法，就叫着「保護稅法」。譬如中國有貨運到日本，日本對於中國貨物，最少也要抽值百分之三十的稅，他們本國的貨物，便不抽稅。所以日本貨物原來成本是一百元的，因爲不納稅仍是一百元。日本貨物如果賣一百二十元，便有二十元的利。中國貨運到日本去，若賣了一百二十元，便要虧十元的血本。由此日本便可以抵制中國貨。可以保護本國貨。這種保護本國貨物的發達，抵制外國貨物的進口，是各國相同的經濟政策。』

我們由 總理這種詳明的解說，可知保護關稅實爲近代國家最主要的農業政策。美國爲世界最大的農業國，近年以來特別趨重於保護關稅政策。一九二二年五月美國國會通過之「緊急法案」(Emergency act)，與一九二二

年九月美國總統批准之「孚德尼法案」(Fordney act)，均含有保護關稅的意味。在此兩種法案中，美國政府很嚴厲的規定，加重農產物的進口稅，以保護本國的農業。譬如在緊急法案中，規定輸入的麥，每石課進口稅美金三角五分，牛羊課百分之三十從價稅，肉類牛油牛奶番薯油每噸課稅二分，生棉每磅二分，羊毛之未洗者一角五分，洗淨羊毛三角，揩刷潔淨之羊毛四角，又加重棉織物及毛織物之稅率，以質抵補；而孚德尼法案并將美國全部稅制，概行修改，應稅物品，加增甚多，共分一千六百九十類，課稅之物既多，稅率尤重。自此種保護關稅法案實行後，除少數製造所不可少的原料以外，其他貨物之輸入，將完全停止。說到英國向來是以自由貿易聞於世界。但自歐戰以後，英國政府所頒稅法，亦皆趨向於保護政策。比如一九二一年英國所頒布的「恢復原狀案」(Reparations Recovery Act)及「保護實業案」(Safe guarding of Industries act)兩種法案，保護色彩，更爲濃厚。據恢復原狀案所規定，德國貨物之輸入英國者，財政部得命稅務司按估計之

物價，征收從價稅，以百分之五十爲限。又保護實業案共分二段，第一段保護本國的重要實業，第二段則阻止他國在英暢銷貨物。除飲料食物及由各屬地輸入之物外，其他進口貨物，苟在英出售之價，低於英國所製同樣貨物之價，應由商部交檢查會 (Committee of Inquiry) 調查，苟證明確實，并經下議院表決同意後，即命稅務司除征收普通進口稅外，加課三分之一從價稅，惟此項輸入之低價貨物，必在英國可以完全製造，且在英製造，所費不至過多，然後加重關稅。這樣可以看出英國保護關稅政策之一斑。至於法國自一八九二年以後，採用保護關稅政策，規定最高稅率與最低稅率兩種。至一九一〇年始行修改，擴張最高稅率與最低稅率兩極。至一九一〇年始行修改，擴張最高稅率與最低稅率相差之範圍，并將稅率概行加重。歐戰發生以後，稅率尙無多大變更。直到一九一九年六月，征收附加稅之從價稅。因爲戰後物價奇昂，從量稅之收入，不及從價稅收人之多，特採用此制，以符戰前保護關稅之制度。且因商場的變遷與物價之難於估算，

所以又增加漲價加稅的制度 (System of Coefficient Increase) ，此種制度就是在物價漲時，加重關稅的稅率。其加重稅率的範圍，最初係由百分之一·一加至百分之三，等到奢侈品輸入之禁止取銷以後，奢侈品之稅率可以加至百分之七，一〇應稅物品除動物菜蔬粗礦而外，其餘輸入之物，一律適用此次稅法增價加稅之制，而法國保護關稅之用意，可謂至周且詳了。

綜上所述，各國採取保護關稅政策的原因，大半在保護本國的農工業，以抵制他國的競爭。因為保護關稅之重心點，在於加重輸入品的稅額，加重其負擔，使輸入之物可以減少，本國農工業得以振興。所以各國的關稅政策大抵對於進口稅加重，出口稅減輕，所以是帶有保護本國農工業生產物的意思。至於我國的稅則却全與此相反。我國進口稅向來不問為競爭品，奢侈品，或需要品，一律以從價百分之五為根據。而我國出口的貨物，反到處遇到重稅，我國向例農產品除米麥高粱蕎麥等禁止出口外，其他皆稅出口稅；並且內地農業貨物之運輸，又要征收厘金，逢關征稅，遇卡完厘，

以致增加農民的負擔，阻礙農產品的移轉自由，層層剝削，任意橫徵，農民痛苦不堪。而在進口貨方面，重要的農產物或原料，反徵稅極微。因之外國農業之輸入額反為加多，今試根據海關統計的分類，將農業上各種輸入之比率，列表如下：

	一九二〇年		一九二一年		一九二二年	
	輸入額	對總額之比	輸入額	對總額之比	輸入額	對總額之比
家畜	三五八	0.1%	四三三	0.1%	三三〇	0.05%
糧食品	九六〇.八〇	三三.0%	一六六.九七六	一七.九%	二四.七〇八	二.七%
原料品	一九四.五五八	二.八%	二〇九.三六四	三.四%	三三四.四一四	三.〇%
加工品	五二八.九五七	六六.1%	五五六.〇八九	五.六%	五三三.五八二	五.〇%
總額	二九〇.九五九.1〇〇	〇.〇	九三三.八四四.1〇〇	〇.〇	九七五.〇三四.1〇〇	〇.〇

由這一個表看來，我國向來是以農業為立國的基本，現在不但我國的原料品不能充分輸出，反每年猶須輸入二三成左右，這完全是受關稅不能自主

的影響。所以 總理在民生主義的演講中，更沈痛的說：

『外國拿條約來束縛海關厘金，海關和厘金對於外國貨不能隨便加稅，對於中國土貨可以任意加稅，好像廣東的海關，不是中國管理，是外國人管理。我們對於外國貨物，便不能自由加稅。中國貨物經過海關，都由外國人任意抽稅，通過各關卡，更要納許多次數厘金。外國貨物納過一次稅之後，便通行無阻，這就是中外貨物的稅率不均。』

因此 總理便主張「從政治上來着手，打破一切不平等的條約，收回外人管理的海關，我們才可以自由加稅，實行保護政策」。年來國民政府秉承 總理遺教宣布關稅自主，並決定於最近期間裁撤全國厘金，這兩種事件，是解決農民痛苦的根本方策。在關稅自主之後，可以從容的企圖我國農工業的發展；而在他方面裁撤了全國厘金，尤其是直接減免農民的痛苦。我們都知道厘金的弊病，不僅是限制內地貿易的自由，助長外貨的銷路，使國內產業不能發展；同時因重重徵收，阻礙國內商業的興盛，致物價提高，人

民生計痛苦不堪。所以若是厘金裁撤之後，不獨國內農產品之移轉可以自由，而且農民的生計，始有昭蘇之望。

### 三 本黨農民政策之範圍及其實施

本黨農業政策既是以國家的力量，圖謀我國農業的發展，但是向來處在水深火熱中的我國農民生活，尤須本黨有一貫的救濟的方策。我國農村經濟既因帝國主義資本勢力而破產，同時農村社會中的封建勢力，復處處剝削農民。總理對於農民的痛苦，非常同情，他說：

『農民所受的艱難痛苦，是甚麼情形呢？大家想想：一年辛苦到晚，就是擔了水旱天災的憂，受了多少的風雨寒熱，費了多少的血汗勞動，纔收穫若干穀米，或者穀米沒有收成之先，當青黃不接的時候，急於要借錢度日，或者是已經收成之後，急於要完糧納租，都不能不把穀米用極平的價出賣，商人用極平的價買得穀米之後，一轉手之勞，便用極高的

價用行發賣，中間一買一賣，賺很多的錢，都不關你們農民的事，而且你們所耕種的田，大多數都是租來的，租錢又貴，所以你們每年辛辛苦苦得來的錢，都是爲商人和田主空勞動的。至於你們所用的衣服器具，更要用很高的價，花很多的錢，纔能夠買到手。你們這種生活，凡是買進的衣服器具，都要用很高的價，花很多的錢，這就是受經濟的壓迫。所以你們農民便是很窮，所處的地位，便是很低。」

因此 總理斷定：「用中國現在的情形，和俄國從前的情形比較來說：是中國的農民，享幸福些呀，還是俄國的農民享幸福些？……就我個人的心理比較，從前俄國農奴所受的痛苦要少，現在中國農民所受的痛苦要厲害得多！」本來從來俄國的農民，是大家公認爲世界上最苦的，但據 總理說，我國農民比他們還要痛苦，這樣我們就可以知道我國農民痛苦的程度了。

總理以爲要使農民生活得到保障，首先要注重糧食的生產，要在政治法



律上制出種種規定，來保護農民。總理在民生主義演講中說：

『所以中國要增加糧食的生產，便要在政治法律上制出種種規定，來保護農民。中國的人口，農民是佔大多數，至少有八九成。但是他們由很辛苦勤勞得來的糧食，被地主奪去大半，自己得到手的幾乎不能夠自養，這是很不公平的。我們要增加糧食生產，便要規定法律，對於農民的權利，有一種鼓勵有一種保障，讓農民自己可以多得收成。』

我們由 總理的遺言，可知目前不僅要求發展農業，而且保護農民也是十分必要的。本黨在第一次全國代表大會宣言中，已經認定：

『欲吾黨國民革命基礎之鞏固，第一當謀農民之解放，於政治運動，於經濟運動，立農民運動之基礎。農民之解放，即國民革命大部分之完成，而為吾黨三民主義實現之根據。』

如此已可以想見本黨謀農民解放之決心；而在本黨對內政綱十五條之中，直接關於農民者，共有四項。四項中之第一項，即是：

『嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收。如釐金等類，當一切廢絕之』（本黨對內政策第八條）

本來所謂田賦地稅是直接取之於農民，與農民的生計，有密切的關係。田賦既係課於土地之收入，應以不害於農民生計為原則。我國近年來的田賦制度，紊亂不堪。不獨名目複雜，有所謂地丁漕糧租課差徭懇務雜賦及附加稅之別，而田賦之徵收，尤無一定的法定額。我在前面已經詳細的解剖最近二十餘年間我國田賦制度之弊害，而徵收之額，既無一定，所以各地徵收稅額極重。據統計的推考，自光緒二十八年以來，四十餘年之間，田賦的增加，已到十倍以上。這種重大的擔負，是加重在農民的雙肩上。因為田賦所徵之稅額，是以土地之純收入為稅源，而課於土地之永續收益人（即地主）。雖然田賦是向地主徵收，表面上與農民無關，但是這種負擔，地主可以轉嫁之於農產物之消費者，仍是由一般農民擔負。所以本黨為減輕農民生活上的負擔起見，對於田賦的法定額，須有一定的規定。並且從

根本上肅清徵收官吏之積弊，與各省封建勢力之種種剝削，又禁止一切額外的徵收。至於厘金之阻礙農民農產物的運輸，其害尤大，也當一併根本加以廢除，這是本黨從稅則方面，減輕農民的負擔，為整理農村經濟的入手辦法，為本黨重要農民政策之一。

其次，本黨的農民政策，又是着重在「耕地之整理」。我國農民生活之衰頹，耕地分配不均，也是一個大原因。據民國六年北京農商部統計全國農民所得分配的耕地數目如下：

十畝以下	一七，八〇五，一二五戶。
十畝以上	一三，二四八，四七四。
三十畝以上	一〇，一二二，二一四。
五十畝以上	五，三四八，三一四。
百畝以上	二，八三五，四六四。
總計	四九，三五九，五九一。

由此表看來，十畝以下的農戶，實佔全農民戶數百分之三十六強。實際上，凡有五十畝以上的農家，大概都不自行耕種，把田租與佃戶耕種。

我們現在可以說：我國農民大部分是十畝以下的自耕農和佃農。所以總理對於這層也有很詳細的解釋，總理說：

『中國現在的農民，究竟是怎麼樣的情形呢？中國現在雖然是沒有大地主，但是一般農民，有九成都是沒有田地。他們所耕的田，大都是屬於地主的。有田的人自己多不去耕。照道理來講，農民應該是爲自己耕田。耕出來的農品，要歸自己所有。現在的農民，都不是耕自己的田，都是替地主來耕田。所生產的農品，大半是被地主奪去了，這是一個很重大的問題。我們應該馬上用政治和法律來解決，如果不能夠解決這個問題，民生問題，便無從解決。』

本來造成鄉村中農民生活之平等，其最大的阻碍就是現行佃租制度之不良，少數的地主，佔據了多數的田畝，以致農民生計，非常困苦。據以前

北京農商統計表所載，我國每一農戶，平均僅得田二十五畝，每戶若以五口計算，則每個農民僅能得四五畝。但大多數的農戶所有的田，往往在十畝或二十畝之下。十畝未滿的農戶，佔全部農戶百分之四十二。十畝以上至三十畝以下的農戶，佔全部農戶百分之二十七。其中二十畝以下的，又在百分之五十以上。這就是說：我國有二千四百九十四萬八千戶的農家，耕田在十畝以下，即一萬五千二百四十六萬的農民，每人耕田在二畝以下，有一千六百零三萬八千戶的農家，耕田在十畝以上三十畝以下。即九千八百零一萬的農民，每人耕田在二畝以上六畝以下。以我國農村的生活而論，農戶種田在十畝以下的，簡直不能生活。因為耕田在十畝以下的，每年收入平均至多不過一百五十一元，若耕田在五畝以下的，則每年平均的收入，僅數十元。但我國農戶五口之家的生活費用最低額當在一百三十元與一百五十元之間，此外尚須繳納租金與各種農場必需費用，收支相抵，農民已有入不敷出之勢，所以我國農民生活，目前大都在貧乏線以下。

在他方面我國糧食之恐慌，反逐漸加甚。我國本以農業國自稱於世界，糧食之生產向來非常充足。但是近年以來，我國糧食恐慌，日漸加甚，糧價昂貴，不可嚮邇，而進口糧食數量之偉大，更令人驚奇。民國二年洋米進口僅有五百四十一萬擔，民國九年最少，亦可一百十五萬擔。民國十年加至一千萬擔。十一年以暹羅安南等處年成大熟，有大宗之米可售，而安徽境內缺米過甚，反購進大批洋米。下半年浙東又以大水致是年進口洋米達一千九百萬擔。十二年二千二百萬擔。十三，十四兩年均在一千二百萬擔之數。出口之米除九年有三十一萬擔外，餘年祇數萬擔。在進口方面既有大批洋米，其數量差不多逐年增加。以十二年而論，進口之米比民國二年爲百分之四一四·三，十三十四年亦有百分之二四三及二三三之數，而民國十年進口之米比之九年，突增至百分之九二三·六，十一年又比十年增至百分之八·二，十二年又比十一年增百分之一七·一。這種有增無已的進口米額，是表示我國米糧之不足；而此種不足的原因雖多，最大的

是由於農產之衰頹。我們試再由農產物的產量來看，據以前北京農商部關於米的生產統計所載：

	作物面積	收穫數量	每畝收穫數量
民國三年	五六九，二二三，八六八畝	二，一三三，四八三，〇九三石	三，六九二石
民國四年	四〇六，一三六，三九九	二，〇九一，九五五，六六七	五，一五八
民國五年	三四七，一三八，七四六	五三八，八五二，五一五	二，一八〇
民國六年	二三九，五七七，六八八	五二六，六四〇，七六三	二，一九八
民國七年	一八一，六七六，一九四	三〇二，二九六，九八六	一，六六四

由上表可知米的產量，因作物面積之減少，以致有減無增。此外如麥類的產量，從民國三年至民國七年雖無多大的增加，但是每畝的收穫量前後幾乎減去了三分之一。這樣更可以看出我國農業的衰落。總理以為這種農業衰落的原因，根本上是由於地主的剝奪。總理說：

「農民耕田所得的糧食，據最近我們在鄉下的調查，十分之六是歸地主，

農民自己所得到的不過十分之四，這是很不公平的。若是長此以往，到了農民有知識，還有誰人再情願辛辛苦苦去耕田，便可以多得生產。但是現在的多數生產，都是歸於地主，農民不過得回四成。農民在一年之中，辛辛苦苦所穫的糧食，結果還是要多數歸到地主，所以多數農民便不高興去耕田，許多田地便漸成荒蕪不能生產了。」

自然地主之剝削，是造成農村混亂的一個原因。所以本黨第二個農民政策，就是：

『清查戶口，整理耕地，調正糧食之產銷，以謀民食之充足』（本黨對內政策第九條）

這項農民政策的中心點，就在安定農民的生活，整理耕地就是一樁重要的工作。本來我國幅原廣闊，全國各地大半為適宜於農業的耕地。但因我國向來缺乏精密的調查，所以我國農田園圃的面積究有多少，很難有一個精確的數目。而且數年之間，耕地往往增加或減少，尤不能有一個一定的統



計。惟據民國十一年北京農商部所刊行的農商統計表中所載，全國農田與園圃的數目，可如下表：

	農	田	園	圃	合	計
民國四年	一·三九·五二五	一九一畝	一三三·八八·四九七	畝	一·四四三·三三三	·六三八畝
民國五年	一·三八四·九三七	·七〇一	一三五·〇三九	·七六〇	一·五〇九·九七五	·四六一
民國六年	一·二五八·三六四	·四三六	一〇六·八二一	·六四四	一·三六五·一六六	·一〇〇
民國七年	二·三二七·二五九	·五六八	九七·一九三	·八九二	一·三三四·五五二	·一九〇

上表除民國四年，民五六七三年中，因川湘粵桂各省無報告，表中數目，尙未能稱爲完全。但就此大概的數目而論，每年田圃合計總在十餘萬萬畝以上，而上面許多數字，又很顯明的看出田圃的面積，並無何種增加，在其他方面人口的增加無已，農業的增加有限，這是農民的大危機。本黨的農民政策對於此層的救濟方法，就是從整理耕地入手。整理耕地的意義，簡單說起來，就是把所有耕地及一般作業上設有經濟的，科學的，集約管理和

經營，而為擴張農地的要策。所以整理耕地的範圍，是限於（一）土地的分合和交換，（二）矯正畦墜間的區劃，（三）田徑，蓄水池塘，道路等之變更位置或廢止；（四）設備利便的灌溉及排水工事，（五）一般的農地利用之增進。而由這種耕地所得地益：第一就是面積的增加。因為在整理之中，可以以把迂曲的道路，改為直線，贅餘的畦徑，開成了田地，這樣便可以增加不少可耕的新地面。第二就是工力的節省，耕地整理之後，區域太小的，可以使之放大，形態畸形的地面，可以矯成正形，這樣耕作時，自然可以省却許多動物力，器具力，和人力；而且在未整理時，參差不齊的小區域彼此交錯着，在交通上最不方便。江浙等省水田間底畦畔非常狹灣曲，尤其於搬運耕作時俱有妨礙，整理過後，道路之數減少，而路綫已成直線，路面已放寬了，重大農具的使用和搬運一切農產物，都要格外方便。再者現在每個農民所有的耕地，每每散在各處，和他人的產業犬牙交錯着，事業上極不便於耕作，整理時可以各以便宜，互相交換，作業便因而省力，管理上也更

覺便利。第三就是灌溉的方便，我國農民從來不知調節水利，每每因灌溉艱難，和排洩不良，影響收穫，耕地整理之後，一面迂曲贅餘的路徑已去，溝洫已較通暢普遍，一面對於水渠的建築工程，若更加以科學的經營，則旱潦之時，自可較前應用自如。第四就是生產的增多，耕地整理之後，因為地面已由迂塞變為通暢，灌溉排洩施肥工程都較便利，則生產上勞力節省之結果，必致生產費低減。若整理工程上，對於地中空氣流通再加以更多的注意，害物因之消滅，而肥料底效用，必更顯著，生產額也必隨之增加，由此進一步生產品底質素，也可以逐漸改良了。

所以耕地整理，是改良農村的要策，但在着手之先，必須先行清丈，調查戶口。因為不如此，那分合交換的種種事，必致無所根據。實行清丈就在清查畝額，以求得一準確的田畝總數，而同時調查戶口以求一準確的人口數目。這種辦法，隨處都可以看到本黨第二種農民政策之主要的辦法，是以整理耕地為入手，而以「調正糧食之產銷，以謀民食之均足」為目的。

我們知道耕地整理是使一般農民在實際上得到一部份的分配的擴張，而食糧與人口的調劑，是極關重要的。本來我國人口與面積之比率，假定人口是四億，以十八省的面積而論，則一方哩密度，僅爲二百九十餘人，較之日本三島的密度，每方哩三百七十四人，還不算遠。若包括滿洲而論，則人口的密度，僅爲一百七十餘人。然因食糧與人口分配之不均，以致本部各省有人滿之患，而西北反缺人工。所以本黨要解決農民的生計問題，欲在使人口與食糧的平均分配，以求民食之均足。

此外我們應該注意的，就是我國農業之衰微，大半由於農民的文化程度太低，沒有智識，不知自謀生活上的改善，與農業上的革新，所以對於農民施行一種教育，實爲目前一宗緊要的事。但是農民文化的提高，決不是狹義的學校教育所能奏效，必須對於農民施行一種廣義的社會教育。主要的是在改良農村的組織與農民的生活。因爲農村組織紊亂不堪，農民的生活日日發生恐慌，又那裏有接受教育的可能。所以本黨的第三種農民政策，就

是：

『改良農村組織，增進農民生活』。（對內政綱第十一條）

說到我國的農村組織，真是紊亂不堪。農村經濟既受帝國主義的經濟侵略與封建軍閥的剝削，日趨於破產，使整千整萬的農民拋地不耕，羣趨於失業。都市的工廠極少，無可收容，於是大多數失業的農民，多數流而為匪，致使農村中遍地皆匪，羣盜如毛的現象。在這樣破殘的農村中，農民的痛苦，自然益不能堪。他們生活的苦况，真是筆難罄述。所以目前問題，是如何始能安定農村的組織，這一點是極待研究的。中國共產黨過去所標準的所謂「農村經濟鬥爭」，「農村階級鬥爭」，他們這種手段，祇是愈益使農村趨於破滅，所以在今日我國農村中徒然高呼「經濟鬥爭」，可謂「此路不通」。至於本黨安定農村的辦法，是用政治的方法，從各方面以促進農村組織與農民生活的改善。其辦法具體言之，就是：（一）減輕佃農田租百分之二五。（二）統一土地稅則，廢除苛捐雜稅。（三）遇飢荒得免田

租。(四)禁止重利盤剝，最高利率，不得超過百分之二十。(五)政府應幫助組織及發展墾植事宜。(六)政府應救濟經濟荒災及防止災荒之發生。(七)農民有設農民協會之自由。

綜上所述，本黨農民政策改善農村組織與農村生活入手的辦法：首在取締佃租制度。本來佃租制度之腐敗，為改善農民生活最大的障礙。現行的佃租制，祇是讓少數的地主，佔着多數田畝，且以極不公平的掠奪手段，坐食佃租，這種狀況，對於農民的生活問題，根本上不能解決。佃租制度在今日已弊害百出。最大者在加重對於農民之剝削，普通地主每於重索正租之外，復勒迫農民納小租及其他額外的苛求。佃戶平時於農產收入中，除去種子肥料牲畜器具房屋人工等費用外，已所餘無幾，又須付大部分的田租，即以其剩餘為生活之資，已經不夠，又何能以額外再求苛索呢？而在地主方面，可以不用肥料，不用牲畜，坐得一部分的收入，徒使佃戶為其奴隸牛馬，農民自然不願長此充奴隸牛馬，而棄地不耕的現象，逐年加多，佃租

制度至少是一個誘因。本黨取締佃租制度的辦法，在消極方面是減輕佃農所繳田租至百分之二五。遇飢荒時，並免却田租；而在積極方面就是以法律限制佃租制度，且貸低利的借款於勤懇的佃戶，以爲地權平均之入手的方法。

其次，農村組織之安定與否，又在農村之金融是否平衡。農村經濟之混亂，除受帝國主義及封建勢力之侵略與剝削外，而豪農富戶又握有農村經濟之支配權。他們吸收農村的現金，拿到都市上去消費或投資，使農村的金錢，一天一天的集中於都市，結果農村金融枯涸。同時農村中少數有錢的人，以放債爲業，借債利率極多。利息抬高之後，農村金融流通愈成畸形的發展。於是貧者愈貧；富者愈富，少數人的幸福愈增，大多數人的痛苦愈大，以致陷農民生活於萬劫不復的地位。本黨爲救濟困苦的農民生活起見，在消極方面取締農村中的重利盤剝，不得過百分之二十，並由政府設置貸金機關，以低利給與農民以長期的貸金，使得以從事耕作，而謀農村經

濟之流通；在積極方面政府實施農墾移民政策，使無地可耕的農民，得有土地，無耕的荒地，得有人耕種，這樣不獨使農民失業者得以回復其土地，而農村經濟始能得以回復，農村組織方能趨於安定。

末了，我們就要說到農村的教育問題來。在謀農村組織安定的前後，我們應該要注意的，就是農民的教育。我國農民大半未受教育，知識非常缺乏。一百農民中，識字的僅有五六人，至於受普通教育的不過百分之二而已。農民無知識最大的影響，不僅在農村社會組織之無由推進；而且對於農業生產方面，更將日形減少。因為農民既無知識，對於農事仍守舊法，不知根據學理，從事改良他們的生產方法，以致產品劣而收量少。所以要求提高農民生活與增進農業的生產，農村教育是十分重要的。最近本黨第三屆中央執行委員第三次全體大會的決議案中，對於農村教育非常注重。

○ 今特摘錄決議案中實行三民主義的鄉村教育之理由如左：

一 三民主義必須賴鄉村教育，樹立深厚根基於民間，庶幾三民主義的



國家建設，始能開創，而日進於完固。

二 三民主義之宣傳，無論如何普遍，祇能及於曾受教育之智識分子。惟有實施三民主義的鄉村教育，則黨之主義，始能深入全國未受教育之鄉村兒童。

三 中國人口，鄉村佔百分之八十以上，而城市則不及百分之二十。十餘年來中國之政治，大抵僅以城市為中心，故其力量浮動薄弱，而不足以舒展全民族應用之建國偉力。今後則必賴三民主義之鄉村教育，近以開化鄉村之人心，遠以培養全民族政治之能力。

四 總理建國大綱之所垂訓，縣既為自治單位，而縣自治基礎，則必在鄉村，故三民主義之鄉村教育，乃為地方自治能否推行盡利之主要關鍵。

從這四大理由中，已知本黨對於鄉村教育實施意義之深遠，而其實施的步驟，尤為周密。據決議案中規定實施之步驟有二：（一）訓練健全師資；

(二)分期開辦鄉村學校於各省。這是因為我國關於鄉村教育的人才太缺乏，所以在實施鄉村教育人手之先，必須先有一批健全的人才，所以目前對於這個問題，是很重要的。希望兩三年以後，在國內各省縣都有了鄉村學校，這樣對於農民問題之解決上，有很大的關係，是不容我們忽視的。

#### 四 本黨土地政策之理論與實際

本黨農民政策之主要的中心，是在解決我國的土地問題。因為土地分配制度若不改良，土地仍集中在少數人的手裏，農民無地可耕，任何農民問題都無從解決。所以 總理在民生主義第三講裏說：

「至於將來民生主義真是達到目的，農民問題真是完全解決，是要「耕者有其田」，那才算是我們對於農民問題的最終結果！」

我們根據 總理的話，可知土地問題之解決，即是農民問題解決的最終結果。本來我國幾千年以來，是以農立國，而土地便是農業的根本要素。

我國的土地，雖然沒有為少數的地主所壟斷，但為中小地主所把持，大多數的人民都是無地可耕的佃戶或雇農。據本黨以前農民部的調查，全國土地之分配情形，可如下列的二表：

(表一)

有地的農民(自一畝起至大地主)	一五〇,〇〇〇,〇〇〇
無地的雇農	三〇,〇〇〇,〇〇〇
游民兵匪等	二〇,〇〇〇,〇〇〇
佃農	一三六,〇〇〇,〇〇〇
總計	三三六,〇〇〇,〇〇〇

(表二)

有地農民的種類	人	數	地	畝
貧農(一畝至十畝)	百分之四十四		百分之六	
中農(十畝至三十畝)	百分之二十四		百分之十三	
富農(三十畝至五十畝)	百分之十六		百分之十七	

小中地主(五十畝至百畝)	百分之九	百分之十九
大地主(百畝以上)	百分之五	百分之四十三

由上列二表，可知我國有地可耕的農民，人數僅一萬五千萬，約占農民總數百分之四五。而無地可耕的僱農，佃農，及游民兵匪等人數合計一萬八千六百萬，約占農民總數百分之五十五，而在有地的農民中，富農，小中地主，大地主，人數雖僅占有地農民百分之三十，但是他們擁有全國所有田地總數的百分之七十九。在他方面有地很少的貧農，占農民數百分之二十，而無地可耕的僱農，佃農，及游民，兵匪等占農民人數百分之五十五。總括的說，就是三萬三千六百萬農民中，共有二萬五千二百多萬人是無地可耕的農民，也就是說：全國的土地有百分之七十九是集中在少數人的手裏，而百分之七十五的農民無地可耕。這樣說起來，我國土地問題，已到了極嚴重的地步。

我們都知道我國大多數的人民，全是靠農業生活。土地既爲農業的要素，則農民所賴以爲生活上的資料，就是全靠土地的生產。若是土地被少數人所剝奪獨占，農民便無以爲生，而農民生活更無從得到保障。所以總理說：

『中國現在雖然是沒有大地主，但是一般農民，有九成是沒有田的。』

他們所耕的田，大都是屬於地主的，有田的人自己多不去耕。照道理來講，農民應該是爲自己耕田，耕出來的農品，要歸自己所有。現在的農民，都不是耕自己的田，都是替地主來耕田，所生產的農品，大半是被地主奪去了，這是一個很重大的問題，我們應該馬上用政治和法律來解決。如果不能夠解決這個問題，民生問題便無從解決。』

本黨解決這個問題的原則，第一在求使土地分配，得到平均。企圖由土地私有制，漸進的趨向於土地公有。本來近代各國學者對於解決土地問題的意見，有主張土地私有者，有主張土地國有者。主張土地私有者的理

論，如個人主義一派的經濟學者，他們不僅沒有一般的否認私有財產制，而且以爲這種制度具有正當的根據。他們更從個人所有權方面，認定現在所行的土地私有制，應該有維持的必要。他們所持的理由，就是土地雖然不是人爲的勞動之結果，但是他有許多貴重的性能，是人爲的產物。比如土地之開墾，需要不少的勞動，而土地開墾後的生產，又是勞動與技術的產物。這種土地的性能，是必須人們長時期的勞動，始能得有結果。既需要長時間的勞動，不是短時間所能收回，那嗎土地當然可以爲所有權的目的物。不過他們對於土地的自然性能，是不贊成私有的。所以他們對於土地問題的解決方針，雖有改良的傾向，但不是徹底的解決。贊成徹底解決的，就是土地國有一派的主張。他們鑒於私有財產制度之弊害，主張將私有土地的制度根本推翻。他們根據「一切財產及各項科學與各種發明，爲過去人類共同的产品，當歸於後代人類之所共有，非任何所得而私有」的概念，認定「土地是天然的恩惠，非任何人之產物，不得爲任何人據爲私有」。

他們在廢止土地私有制的主張上，雖是相同；但因實行上有急進與緩進的兩種。主張急進的是屬於社會主義的土地制度的改革派。他們根本上主張廢止私有財產制度，而土地私有制之廢止，不過是其中的一部分。而在主張緩進的一派農業社會主義者，他們在生產的手段上，是主張廢止私有土地制，但他們不否認資本私有制。

我們從他們各派對於土地問題解決的意見，認定本黨的土地政策的原則，是融合各派學說而成的結晶。在現行的私有土地制度之下，土地爲少數地主所壟斷獨占，自己可以不必耕種，而可以憑藉土地所有權以收地租，以掠奪他人勞動之所得。一方面因人口增加不已，土地的供給有限，以致大部份人的生活漸趨迫促；他方面因土地可以被自由買賣，地主可壟斷居奇，抬高地價，坐享地價增高之利益，使社會貧富，日以懸殊。所以土地私有制在理論與事實上，都有廢除的必要。但在他方面土地國有之理論雖好，但事實上也有許多的困難。因爲若是我們無條件的把土地收歸國有，地

主方面一旦失却他們生活的基礎，事實上當然有許多阻礙。或是有條件的收歸國有，由國家發行公債或籌集現金，收賣一部分的土地，已經很難，更何況到收賣全國的土地。所以由此說來，上面兩說都是畸重畸輕的毛病。

至於本黨土地政策之基本原則，就是在防止土地分配的不均，不使少數人得以壟斷，據為私有。因為土地是自然存在的東西，有一定的限度，決不能為少數人獨占私有，用以居奇獲利，當為社會所公有。並且土地是一切資本的基礎，土地分配若得其平，則人民貧富不致懸絕，否則地權若不平均，則分配不公，必為地主所兼併壟斷，使農民生生活益趨窮困。所以本黨土地政策理論的基點，就是「平均地權」。總理在民生主義的演講中，曾反復解釋平均地權的目的，是要在謀「社會上的財源弄到平均」，人民的衣食住行均能得到平等的供給。總理說：

「我們國民黨的民生主義，目的就是把社會上的財源，弄得平均。所以民生主義就是社會主義……我們的頭一個辦法，是解決土地問題……這



個辦法，便是平均地權。」

平均地權的目的，既在使分配的平均，少數人所獨占的土地所有權，逐漸的辦到全體人民普遍的私有。換言之，本黨土地政策的第一步，是要把全國大部分的土地，由地主轉移到耕者的手裏。我們目前認定要根本上解決土地問題，如果土地分配若不得其平，農民被地主剝削的苦況，決不能解除；而且農地若不爲耕者所有，農民對於非自己所有的土地，也決不會銳意經營，努力耕種，則土地的生產力必難增加。這是平均地權很顯明的理由。

但是本黨的土地政策主張由私人占有，轉變成爲農民公有，而其原則，並不是根本上主張取銷土地的私有權，祇不過是推翻大地主的土地獨占權。換言之，就是本黨主張不立即收回土地所有權爲公有，在公共的監督和支配之下，得容許土地私有權，有相當的部分的存在。這是因爲我國自來受地理的制限與版圖的擴大，日久仍停滯於封建時代的土地小分狀態之下，全國的統計，以自耕農及小地主所有權占地最多。國內的土地很顯然的未曾集

中於少數的大地主之手，而細分之於大多數的小地主之間。若是一旦由國家將土地收爲國有，全社會必致發生極大的變亂與恐慌，即使用國家的力量，能夠盡將自耕農與小地主所有者的土地私有權，全數沒收，由國家應用科學的經營與管理，結果必致大多數依農爲生的農民，發生失業的危險。所以在目前要一時就將一切土地收買或沒收，俱足以增加本黨對於土地問題解決的困難。所以 總理審慎熟慮之後，決意暫時承認個人土地私有權的存在。除了地主不盡納稅的義務，可以把他的田地拿來充公之外，對於全國大多數的地主，都是用和平的漸進的方法，由土地農有而達到土地國有的地步。總理在民生主義的演講中，曾經說過「我們的共產，是共將來不是共現在」。又反覆的說主報價，政府依此抽稅或收買的辦法之妥當。我們如此可知 總理解決土地問題之入手的辦法，在光辦到一個「均」字，決不主張以快刀斬亂麻的手段，把全國一切的土地，即時沒收據爲國有，這樣便會引起不少的糾紛，使土地問題解決愈加困難。總理對於這層理由，也有很

明白的解釋。總理說：

『中國的人民，本來是分作士農工商四種。這四種人中除農民以外，都是小地主。如果我們沒有預備，就做效俄國的急進辦法，把所有的田地，馬上拿來充公，分給農民，那些小地主一定是起來反抗的。就是我們的革命，一時成功，將來那些小地主，還免不了再來革命』。

由這段演講中，可知總理依據我國土地的實情，而有此不得已的和平辦法。我們知道蘇俄曾於一九一七年十月革命之初，宣布無條件的廢止土地所有權。私人的土地不問其屬於皇帝，王室，寺院及教會，均由土地委員會及農民代表大會沒收。次年（一九一八年）更發第二次布告，宣布永久廢除土地的私有權，就是農地農有權，也一律在廢止之列。同時復由全俄中央執行委員會通過農產品強制徵發的布告。強迫二千萬農戶所產的農產物實行國有。在蘇俄這種快刀斬亂麻的手段，以為是可以解決俄國歷來所不能解決的土地問題，那裏知道事實上適得其反。這種新的土地制度施

行之不久，就發生農業荒廢，生產物銳減，及農民對於政府的反抗等現象。因爲俄國農民對於土地的觀念很深，新土地制度既不認個人的土地所有權，並且政府還要徵收耕種地作收穫的剩餘，充作公用。在農民看起來，個人的勞力，完全爲別人生產糧食的機械，即使耕作的結果，能得多量的收穫，對於自家也無少許的利益。因此農民除去耕種維持自己生活的穀物以外，不再耕種多量的贏餘，以致農地荒廢，穀物的產量不多，而糧食問題發生恐慌，結果蘇俄政府的土地政策，不得不歸於失敗。到了一九二二年三月蘇俄政府又不得不繼續頒布緩和土地國有主義的法令。對於農民自己的收穫，除徵收單一現物稅外，所餘的穀物，概歸農民所有，許其自由處分；同時又頒布土地自作法及土地法，規定農民得占有自己耕作的土地，並不承認有永久使用之權。土地的買賣與讓渡雖仍禁止，但在一定條件之下，仍許其借貸。此外農民因利已而使用勞動者，仍須禁止；但迫不得已，恐誤農時，得許其僱工工作。後來這種制度逐漸廢弛，一九二五年四月的法令，農村

恢復賃銀制度。因之農民以賃銀得以僱爲傭工。其他如農具以前是歸政府專賣的，現在亦行中止，許其無稅輸入，同時便借給農民以購買種子的費用或直接借與種子。總之蘇俄的土地國有政策，因四圍險象的環生，不得不歸於妥協。

由此可看出蘇俄實行強制的土地國有政策，已經歸於失敗，不得不退而求妥協的辦法，而本黨的土地政策始終就是謀切合我國之實際情形，以漸進的方法，謀我國土地問題得到適當的解決。但是在這裏我們應該明瞭的就是本黨雖然暫時承認土地私有權，並不是允許私人有完全獨立的支配權，而是由國家加以種種的限制，對於土地所有權的範圍，也有法定的限度，也不能由私人任意的擴大。這在本黨第一次全國代表大會宣言中有明白規定。其原則係由國家規定土地法，使用土地法，及地價稅法，在一定時期以後，私人之土地所有權，不得超過法定限度，私人所有土地，由地主估報價值於國家，國家就價徵稅，並得於必要時得依報價收買。所以本黨的土地政策

之主要的原則，即是限制土地私有制，以求土地分配之平均。

其次，本黨土地政策雖是以限制土地私有制爲起點，但是以「耕者有其田」爲理想的。我們應該注意的，就是平均地權祇是一種解決土地問題的手段辦法，決不是本黨土地政策的終極理想。因爲平均地權不祇是在限制土地私有制，而且是要使私有土地逐漸減少，以至全國土地，悉歸公有。這就是說：本黨土地政策之理想，是以土地農有爲依歸。所謂土地農有簡單的說，就是用和平的方法，把土地收歸公有之後，由國家按照平均的分配，給與耕者，國家擁有土地所有權，而不至爲少數人所私有，耕者既都有田可耕，又不受任何人之掠奪，使農民各得安心享受他們各自耕種所獲的利益，這便是 總理「耕者有其田」的理想了。本來我國的土地，雖然沒有大地主，但是全國的土地，大半是操縱在多數的小地主手裏。他們大部分不是自行耕作，乃是以田租給佃農，以取得不勞而獲的地租，因之在全國農民中，無地的佃農或雇農，至少佔半數，現在本黨的土地政策，不僅在土地分配之

平均，而且要企圖早日促進土地農有的理想，以解除農民被地主剝削的痛苦。因爲在平均地權實行之後，必須要防止土地的兼併。如果我們在實施平均地權政策之後，不注意防止土地的兼併，則資本家仍可以拿資本自由購買農民的土地。所以「耕者有其田」的理想，就是要由國家收買土地，以分給「農民之缺乏田地淪爲佃戶者」及「無地可耕」者，使他們「自爲地主」，「自力耕耘」，以逐漸達到「土地公有」之目的。所以 總理在理論上是以「土地公用」爲最終的理想。至於 總理所持土地公有之理由，就是：

(一)「原夫土地公有，實爲精確不磨之論。人類發生以前，土地即自然存在；人類消滅以後，土地必長此留存。可見土地實爲社會所有；人於其間，又烏得而私之耶？或謂地主之有土地，本於資本購來，然是即其第一佔有土地之人，又何自購乎？故卓爾基亨利（即亨利喬治）之學說，深合於社會主義之主張，而欲求生產分量分配之平均，亦必將土地收爲公有，然後始可謀社會之永遠幸福也。」

(二)『世界地面，本屬有限，所有者壟斷其租稅，取生產三分之一之利而坐享其成，與工作者成同享同等之利益，不平之事，孰有過於此者。人工之分，既勞心力，自應得其報酬。土地本爲天造，非人工所造，故其分配，不應如斯密亞丹之說也。故土地之一部分，據社會主義之經濟學原理，不當爲個人所有，當爲公有，蓋無疑矣。』

(三)『土地價值之增加，咸知受社會進化之影響，試問社會進化，果彼地主之力乎？若非地主之力，則隨社會進化而增加之地價，又豈應爲地主所享有乎？可知將來增加之地價應爲社會公有，庶合於社會經濟之真理。倘不收爲社會公有，而歸土地私有，則將來地主，必爲大資本家，三十年後，又將釀成歐洲革命流血之慘劇。』

綜上所述，總理主張土地公有之理論，可以歸納成爲三大要點，就是：(一)土地乃自然存在，應爲社會所有；(二)地價的增加，由於社會，故應歸諸社會；(三)地價增加之利益，若不歸社會，則分配不均，必惹起社會



革命。但是 總理這種土地公有論，又有別於其他主張土地國有的學者。第一共產主義派所主張的「土地公有論」，是完全採取極端的手段，無條件的即時收歸公有。這種主張，自然是太徧於理想，因為在最初的土地佔有，當然是無償的，但是到了現在一切的土地所有權，都是有償取來的，如果無償收回，一定是糾紛很多。蘇俄革命之初土地政策之失敗，就是一個很好的例證。第二在他方面有償的，將土地收為公有，但是各派的主張殊多，比如穆勒 (J. S. Mill) 一派雖認定土地私有制之不合理，但不主張推翻，而主張課其地租，予土地私有權，以相當的制限。所以穆氏認定對於地租的自然增加，而行最高額的課稅，可以改良土地不良的制度，但是穆氏這種主張於將來增加的部分，以課稅的方法來徵收，這種辦法，太不徹底，而且各國實行以後，也無多大的效果。其次，便是亨利喬治 (Henry George)，他主張土地單稅制。他認定要救濟目前土地制度的弊害，應廢除地租為私人所有的制度。凡一切經濟地租，都應收歸國有，其他一切稅項，一律廢

除，僅保留土地價值之稅額爲己足。所以他的單稅制的辦法，就是照土地的價值課稅（改良價值除外），地價增加，地稅也隨之增加，不勞而獲的地主或資本家，因土地的收入太少，投資於土地，已無所圖利，勢必不願在這種重稅之下，有所把持，土地乃得逐漸歸於耕者之手，而耕者始能得到真正的報酬，不致再受地主的剝奪，貧富不均現象，才可以免除。

亨利喬治這種單稅制的主張，雖不十分徹底，但其辦法已較爲具體的進步的多了。不過這種學說本身的缺點，就在一個「單」字。因爲單稅不足以供全國的政費，而且地稅過重，仍有害於貧民。而且社會上不勞而獲的，不僅是地租，比如所得及遺產各稅不能轉嫁者，及爲保護本國產業發達的各種關稅，也有徵收的必要。所以 總理對於單稅制的批評，就是：

『我現在仍信地價稅原理，我與正統單稅制不同，就是我仍注重其他租稅以增加國家的收入。現在國家情形太複雜，所以單稅制的原理，狹義的應用，已不能實行。』

各派土地政策實施之辦法，已經發見其缺點，而本黨土地政策之實施，就在取他們之特長而去其缺點，製成系統的一貫的實施方法。所以本黨土地政策之實施，是以法律規定土地法，與土地使用法，並徵收一定的地價稅，以求達到土地問題完全解決之地步。其具體的辦法，不外按照地值徵稅，及征收土地增益稅兩種。

所謂按照地值徵稅，就是征收地價稅。土地徵稅的方法，本來有幾種，但以地價稅法為最好。這種稅法，就是以土地買賣之價格，為外形上的標準。普通徵稅的標準，多不一定。比如（一）面積法是以面積的廣狹，定稅額的多少。這種方法對於土味的厚薄，毫不顧及。在古代還可通用，但是到土地私有制已經成立的今日，農業上的技術，多有不同，土味的肥瘠亦自有別，這種方法，到了現在已經不能適用了。（二）收穫法是依田中收穫的多少，定稅額底高低。現在我國的地主，對於佃戶所收的租課，本義上原是這種稅法，後來逐漸變成了現行的額征。這法的缺點，一方面因

爲收穫數量的多少，大都由於推定，推定便容易使征收人上下其手的作弊；在他方面有時兩地收穫之數雖同，但因地味厚薄的關係，以致各自所用的生產費不同，一致課稅，極不公平。（二）等級法是依地質土宜之良否，以區別納稅的等級。但是一畦田底收穫之多寡，雖是由於地質的情況而定，但農具的利鈍，資本的厚薄，技術的巧拙，灌溉的遠近，也各自有影響。等級法究難必劑於平，而且定等級時，又容易使官吏作弊。（四）清冊法，就是調查土地底純收益，作成詳細的記錄，以爲課稅的標準。這種方法最要緊的是要精密測量土地，并一把地主底姓名，土地位置記上，並須鑒別地味肥瘠，水利便否，耕作方法，市場遠近，交通狀態等。此外還要爲之約算一切耕作費用，由此然後才能算得出純收益來。此法雖較精確，但手續繁重，實行不易。在這些稅法中，還祇有地價稅法，較爲輕而易舉。這種稅法，既是以土地買賣之價格爲外形上之標準，實際上還是依照那土地底企業收益或佃課收益爲率。因爲土地底買賣價格，便是代表那土地底企業

收益或佃課收益的。所謂企業收益或佃課收益，就是一個地主在他底自耕的總收入中，除了（一）所納的地租，（二）購買土地及改良土地所需資本之利息，（三）耕作時所投下的新資本——如肥料，備金等——所得的純收益，便是企業收益。一個地主把田租給別人耕作，所得的佃課，便是佃課收益，土地之買賣，爲實際上原本價格，企業收入和佃課收入，都是他的利息，以原本價格爲標準，和以利息爲標準，性質並無區別。在人口愈見增加經濟愈形發達的今日，土地需要的增加，迄無止境，而由土地獨占所得的利益，也漫無限制，於是地主對於土地增價所得，爲不勞而護的利益，此種弊端爲害社會至大。地價稅之實施，便可以解除此種弊害，且使土地得以平均分配。

本黨土地政策之實施，便是以地價抽稅爲入手的辦法。本來近代對於地價抽稅，多已實行，但是課稅的範圍，以都市的土地爲主。因爲近代經濟生活發達，都市人口膨脹，土地問題日形嚴重，各國政府乃有增收地價稅

之規定，因其僅注重於都市上土地的自然漲價，所以又有土地增加稅的名稱。這種地價稅的推行，在各國政府一方面是出於社會政策上的目的，他方面又是一種財政上的課稅，因為近代經濟生活發達以後，國家政費的開支，亦隨之日趨繁雜，形成國費膨脹的現象，因之增收地價稅，以增加國庫的收入。本黨土地政策中的地價稅的意義，完全與近代各國所行之地價稅，又各異其目的。本黨所以要行地價稅的用意，就是在限制私人對於土地的壟斷，按照擔稅者能力的大小，而定稅額的多寡，使納稅者適如其量，以免有畸重畸輕的弊害。換言之，同一面積的土地，如果價格較高，則所抽的地稅亦較多，如果價格較低，所抽的地稅就較少。如此收入少的地主，其擔負亦可以較收入多的地主減少，而且對於地主擁廣大面積的田園與資本家役使多數工人以耕種的弊病，就可以受到相當的制限。這種地價稅的意義，總理在社會主義講演中，更有詳細的說明。總理說：

「我們今日而言社會主義，主張土地公有，則規定地價及徵收地價稅之二

法，實爲社會主義之政策。即調查地主所有之土地，使定其地價，自由呈報國家按其地價徵收地價什一之稅。地主報價欲昂，則納稅不得不重。納稅欲輕，則報價不得不賤。兩者相權，所報之價，遂不得不出之於平。國家據其地價曾載在戶籍所報之價，即爲規定之價。此後地價之增加，咸爲公家所有，私人不得享其利，地主雖欲壟斷，亦將無辭以藉。」

所以地價稅法是限制地主壟斷土地最公平的辦法。而這種辦法的實施，有兩種：一是按所報的地價，照值百抽一而收稅；二是照價收買。我們先說所謂值百抽一，本是一種最低的標準，而對於地主的徵稅，仍是採用累進稅率 (Unearned increment tax) 因爲若是以值百抽一爲一般的原則，則自耕農與非自耕農幾乎完納同樣的稅則，這未免太不公平。所以值百抽一祇能作爲最低的稅率，對於地主則須採用累進稅率。所謂累進稅率就是規定土地所有額若干畝爲課稅之標準，每年按價抽稅，經過這標準以上，地主的

土地每增若干畝，即多抽若干之稅，以後每隔一年或若干年，再按照土地漲價之情形，將其所漲之價收歸公家，或徵收一大部分歸於公家，但同時對於土地的佃租，也要規定一個最高的標準，以防止地主將地價稅轉嫁於租用土地之人，這樣便可免除地主剝削佃農之弊端。

其次，照價收買是在救濟照價收稅的弊端的。本黨的地價稅法關於土地的價格，是以地主自行報告的爲標準。但因地主自行報價難免有以多報少，以圖減少地稅的毛病。所以 總理主張於照價抽稅之外，還要照價收買。 總理對於這兩種辦法有下列的解釋， 總理說：

『照我們國民黨的辦法，現在的地主還是很可以安心的。這種辦法是什麼呢？就是政府照地價收稅和照地價收買，究竟地價是照什麼樣定法呢？依我的主張，地價應由地主自己去定……地價都是由地主報到政府，政府照他所報的地價來抽稅，許多人以為地價由地主任意報告，他們以多報少，政府豈不是要吃虧嗎？……政府如果定了兩種條例，一



方面照價抽稅，一方面又可以照價收買，……所以照我的辦法，如果地主以多報少，他一定怕政府要照價收買，吃地價的虧。如果以少報多，他又怕政府要照價抽稅，吃重稅的虧。在利害兩方面互相比較，他一定不情願多報，也不情願少報，要定一個折中的價值，把實在的市價報告到政府，地主既是報折中的市價，那些政府和地主自然是兩不吃虧。

由 總理的話，可定地價的標準，是採用折中的市價，而照價收買又適為補照價抽稅的不足。至於由國家照價收買來的土地，處置之法，不外是租給農民，以資其耕種，使農民逐漸取得土地使用權；同時並以廉價賣與農民，使農民可以逐漸取得土地所有權，而達到「耕者有其田」的最終理想。

本黨土地政策第二個實行的方法，就是徵收土地的自然增價。就一般的說，土地的增價，不外是由於（1）勞力增加，（2）資本增加，（3）社會的

進步三種原因。依照前兩種原因而增加的價值，乃是土地所有者勞費的結果。第三種的增價，謂之「自然增價」，倘是歸土地所有者所有，就是容許地主不勞而獲，坐享其成。所以總理主張這種自然的增價，應歸國家徵收。原來土地的自然漲價，即是地租之自然的增加。這種地租增加的原因，是由於一般社會的發達，換句話說，就是這種土地增益價值的增加，並不是地主努力的結果，而不是不勞而獲的額外收入。因為這種土地收益價值的增加，和勞動資本並無關係，即是不勞而得，而且土地的自然漲價，又是地租的自然增加，這種地租的自然增加，並不是由於土地所有者對於土地增加了土地和資本纔發生出來的，各是自然增加的地租以普通利率還原於資本的額外收入。本來土地自然漲價的真正原因，是由於社會一般的文化之進化；換言之，就是社會文化之進化，引起了經濟的發展與人口的增加，因之土地的需要加多，便形成土地自然漲價的現象。可知這種土地自然漲價的原因，全是社會文化進化的結果，決不是任何資本或勞力作成的。這種由

土地自然漲價而得到的利益，應歸社會公有，不應爲社會個人所壟斷，所以由土地自然漲價而得的利益，決不應爲地主個人所私有，這個理由是十分顯明的。

本黨土地政策對於歷來地主獨占土地增價的現象是不對的。總理對於此事更有有力的指摘，總理說：

『土地價值之能夠增加的理由，是由於衆人的功勞，衆人的力量。地主對於地價漲跌的功勞，是沒有一點關係的。所以外國學者認地主由地價增高所獲的利益，名之爲不勞而獲的利益。比較工商業的製造家要勞心勞力，買賤賣貴，費許多打算許多經營，才能夠得到的利益，便不相同。工商業家壟斷物質的價值來賺錢，我們已經覺得是不公平。但是工商業家還要勞心勞力，地主只要坐守其成，毫不用心力，便可得很大的利益，但是地價是由什麼方法才能夠增漲呢？是由衆人改良那塊土地，爭用那塊土地，地價才是增漲，地價一增漲在那塊地方之百貨

的價錢，都隨之而漲。所以就可以說衆人在那塊地方經營所賺的錢，在間接無形之中，都是被地主搶去了。」

所以 總理主張徵收土地增價稅，就是先由地主報價之後，規定全國土地的價格。以後地價如果漲高，土地所有者不得享受由自然漲價而得的利益，而這種由自然原因而增加的地租利益，應全部收爲國有。這就是總理所謂：「地價之增加，成爲公家所有，私人不得享有其利，地主雖欲壟斷，其將何辭之可藉哉？」至於由沒收土地增加或徵收地價稅而得的收入，國家便利用這宗款項，做普及教育，擴充交通，改良市政等事業，以增進人民的幸福，這便是以社會發達的利益，還諸社會，人民不致再受地租的苛索及因地價高而直接間接加重負擔，使土地的權利，爲國民平均享受。

此外，本黨土地政策之實際，又有限制土地兼併的辦法，這就是古代所謂「限田制度」。這種制度創倡於董仲舒，他以爲「古時井田法雖難足行，宜少近大，限民名田，以澹不足，塞并併之路，」這種古法，各時代都有人

提倡，其用意就在解決「耕者沒有田耕，不耕者又擁着很多的土地」的困難問題，但這種制度雖爲古法，但終沒有完滿實行。本黨對於土地問題之主張，極以平均地權爲中心。若要做到一個「均」字，就須得對於土地私有制施以相當的限制。所以本黨規定：

『由國家規定土地法，使用土地法，及地價稅法，在一定時期以後，私人之土地所有權，不得超過法定限度。』

這就是本黨限田的具體辦法。因爲土地私有制度既一時不易廢除，若對於私人所有土地，不給予一法定的限度，便難免不有土地兼併，或大地主的出現。所以本黨對於私人土地所有權，當與一定的法定額，使他們不得超過此額，破壞本黨土地制度之實施，這是平均地權的基本。



# 第九章 社會建設中之勞工政策

## 一 我國勞動問題之特質

勞動問題爲社會問題中最複雜最難解決的一個問題。這個問題的本身，就是在使勞動者如何可以享受社會上平等的生活，尤其是經濟上的利益。勞動運動卽是勞動階級不滿意他們生活上種種情形，想用他們全體共同的能力，與社會上固有的制度抵抗，藉以增進他們的幸福，所以勞動階級的狀況，如有要改良的地方，就要發生勞動問題。自工業革命以後，工廠制度逐漸發達，工人與雇主間的爭執頗多，於是勞動問題便完全爲工業制度的產物。但因各國的狀況不同，所以各國的勞動問題也自有其特別性質。我國以地理的制限與版圖的延長，日久猶停滯於農業手工業的自足經濟之下。但自西力東漸以後，輸入新式交通機關，於是我國各地方既不能保持其局部的經濟獨立，又要受新式生產方法的侵入，破壞其舊有的經濟組織；於是我

國社會全體就發生了衝突，產業界遂陷入於極混亂的狀態。而由此種混亂的產業界所產生的勞動問題，更是錯綜複雜。所以我國的勞動問題與先進產業國的勞動問題，是大異其性質的。

本來我國在外力未曾侵入以前，經濟狀況既停滯於農業手工業，則勞動者大都以手工工業為中心。其成分或為獨立或家庭工業的工作者，或為手工工匠，既無特殊的資本家，也就沒有顯明的勞動階級形成，工人既各有其生產工具，可以營獨立工作；而且雇主（或稱東家）與雇工多是在同一地方工作，關係比較密切，待遇亦較平等。所以在此等手工業制度之下，很少有爭執發生，而勞動問題也還沒有成為嚴重的社會問題。但自帝國主義的資本勢力侵入以後，我國產業界遂呈現非常混亂的現象。帝國主義的機械工業輸入首先撤毀農村的藩籬，一方便農民所賴以為生活上幫助的許多副業，如紡紗，製布，磨粉，榨油等，均被外國大生產的產品奪去了銷路，而日頻於破產。他方面社會生活程度隨物質文明進展而增高，物價昂貴，農民購



買力減低，加以農民棄地不耕，荒地因之逐年增加，農民流離失所，成爲兵匪。至於工業方面舊式手工業既日趨崩壞，而新興的機械工業，又日益發展不已。工業中所需要的半製原料及機器，我國本身缺乏，必須仰給他國，因之一切生產事業，悉爲大工業國大農業國所壟斷操縱，工場吸收工人之能量，既與手工工業破產之數量，相差過遠，而失業的勞動者，便日益增多。

在他方面帝國主義在我國新興的機械工業，反日有發展。本來外人在我國經營工業，並非條約所許；但自甲午中日戰爭以後，馬關條約有許「日本人民得在中國從事各種製造業及輸入各種機器類」之規定，於是日本已取得在華經營工廠的權利。自是以後，各國根據利益均霑，援例要求，因之外人得在我國上海及其他通商口岸，設立種種工廠，而這種新興的機械工業在我國之發展，遂有雄飛突進的形勢。因爲外人既經獲得在我國經營工業之特權以後，便可以在我國購買原料，就地製造，就地發售，所以各國在我

國設立的工廠日多，於是更引起了我國產業的逐漸機械化。我國產業的機械化，本是最近十年內的現象。各國近十餘年以來各種機器的輸入，逐年增加，這種現象，已可以證明我國的工業機械化，有逐漸發展的趨勢。加之歐戰發生以後，歐洲諸國竭全力以從事戰爭，於是我國特種入口貨不免驟減；國內工業因以代興。日人在華工業之特進，亦以歐戰爲主因。現時全國工業已具新式工廠形式者，已有數千百種。每一種新式工業綜計全國，亦往往達數千百所，就中如紡織製絲製粉製糖製鐵製革火柴電氣紙煙印制玻璃肥皂洋灰化學品罐頭食品等工業，大都有組織雄偉的工廠；而紡織製粉火柴肥皂等業的猛進，尤爲顯著。若就我國境內使用新式機器與原動力的工廠數及其資本數而言，則我國工廠與外國工廠之比較，可如下表：

國別	工廠數	資本額(單位千元)
中國	約六〇〇	約三〇〇,〇〇〇

日 本	約一 二〇	約二 五〇， 〇〇〇
歐 美	約二 〇	約五 〇， 〇〇〇
合 計	約七 四〇	約六 〇〇， 〇〇〇

由這一個表看來，我國新式工廠的資本額，約計陸億元。其中外人所有的，約三億元，占全數百分之五十。所以我們可以說：我國的工業，有半數是由外人經營的。今後我國自己經營的工業，即使和外在華的工業同速度的發展，至多也祇能占我國境內全體工業之一半。可知我國的產業界的生命仍大半為外人所操縱。至於我國固有的資本，在這種帝國主義資本勢力壟斷之下，也祇是列強資本主義的附庸。因為我國既受強大的世界資本之政治的經濟的箝制，祇是做世界資本的銷貨市場及原料之來源，本國自己的工業，既難有為發展，自無工業資本積聚的可言。而國內較為積中的資本，祇是商業資本。這種商業資本之發達，全是由於在帝國主義之下

作中介人所得利潤之結果，他們所經營的不是批發外貨，就是躉買原料，以供給資本主義以獲得利潤。商業資本因之發展。

我國產業界的現狀，既是如此。我們開始說明在此種畸形產業下所發生的勞動問題，又是如何？在局促於農業手工業的自足經濟狀況之下，本無所謂勞動問題。但是近年以來既因帝國主義資本勢力之輸入，我國新式的工業，礦業，交通業，及商業日有發展；於是我國工人的人數亦逐年增加。我國勞動者之總數，尙無確實之統計可考。但據中國年鑑（民國四年）所載，全國各種製造工人總數爲一〇，七五九，九七一人；又據第八次農商統計表（民國八年）所載新式工廠之工人數爲四一〇，二七九人。此兩種統計，前一種時間太舊，後一種又不完全。大概都相出實數很遠。年來大都會中新式工人人數日增，卽以上海一市的紡織工業而言，爲華商紡織公司所雇用之工人，爲數亦達二萬九千餘人。工人的人數既多，勞動問題便錯綜而起。

我國勞動問題的內容，雖極複雜，但就其性質，可分爲手工工業的勞動問題與產業工人的勞動問題兩大類。據以前經濟討論處的推定，我國工錢勞動者有二億九千五百萬人，其中有百分之八十是從事農業勞動的人，此外占有百分之二十的非農業勞動者，當有五千九百萬，這五千九百萬人之中，除了三四百萬的近代勞動者以外，其餘五千五百萬人要算和手工工業有關係的。可見我國手工工人的人數，尤占大多數。但自新興機械工業勃興以後，舊式的手工業日就凋謝。手工業的生產品，又爲近代工業品所壓倒；手工業的失業者便逐年加多。所以手工業者之失業問題，實爲目前最嚴重的社會問題。

至於產業勞動者的問題，在現在更爲複雜。自從帝國主義的列強在我國國境以內取得工業經營權，於是大家相率在我國建設工廠，吸收我國廉價的工人，於是就有大批的產業勞動者工作於帝國主義資本之下。他們處處要受帝國主義最嚴酷的壓迫。帝國主義者對於我國勞動者，既不以生產的

比例來定工資的多寡，以最低的工資，買過量的勞動，以致工人所得的工資，往往不能維持他們的生活；而且處處用高壓的行爲，與極嚴酷的工廠規則來壓制工人，以致勞動者一入外國工廠，便完全要受帝國主義的壓迫與剝削。至於少數國有資本或商辦的工廠，他們的資本與企業的能力，都不能與帝國主義的資本勢力競爭，祇有加緊他們對於工人的剝削，以圖獲得利益，而於工人的待遇與工廠的設備，尤多簡陋不堪。

手工工人與產業勞動者雖其性質不同，而其對於社會的要求與其解決的方法，則都是一樣的。目前勞動問題解決之方向，必須從三方面言之：第一，我國現在的勞動問題，決不是一個簡單的經濟問題，而是與整個的民族問題有關，我國今日既是陷於次殖民地的地位，我國勞動問題之對象，便不僅是一個資本家。所以工人目前除掉本身的要求如增加工資，減少工作時間，組織工會等使命以外，其主要的對象，還是向帝國主義要求解放的民族獨立的使命。我國的經濟生命，既被宰割於列強帝國主義，本國所有的一

切企業，都無由發展，工人的生活，自難於改善。而且工人居全國人口之大多數，在民族革命進展中，尤非與各階級人民合力以謀解除帝國主義的壓迫不可。因爲帝國主義壓迫不解除，我國一切生產事業，均難有所發展，工人的生計，必至日進於窮困。第二，向來被壓迫於封建勢力之下的我國勞動者，他們的生存權向來沒有能得到保障，以前社會上整個的權力，大都爲封建的軍閥所把持，一般貪官污吏土豪劣紳更憑藉軍閥的勢力，擅作威福，剝削人民，尤其是勞動階級備受政治與經濟不平等的痛苦。不獨工人的生活，不能得到安全，而所有的人身自由權，也全被掠奪乾淨。勞動者終日勞動所得，尙不能維持一家的生計，而社會中特殊階級的軍人，官僚，及投機的商人，反得坐獲厚利，擁有巨資。加之物價昂貴，生活程度日高，工人的生計，尤爲痛苦不堪。所以我國勞動者不僅在要求經濟的基本權，而且在要求政治上的基本權，以獲得工人應享有的民權。

第三，我國既是處於帝國主義者經濟侵畧的鐵蹄之下，一切工商業又幾

乎是都仰賴外人的賒餘爲生活，在這種現象之下，本國的資本家與勞動階級，在國內固然有勞資兩階級的色彩，而對外却是利害一致的。因爲在勞動者一方面固然身受帝國主義最殘酷的壓迫；而在他方面本國的資本家又是依賴帝國主義來生活的。我在前面已經說過，列強資本勢力先入我國市場，然後我國的資本，才稍形發展。真正的大工業在我國可以說絕無；處於如此強大的世界資本之政治的經濟的箝制之下，祇能做世界資本的銷貨市場及原料的來源；工業資本自無發展的可能。而商業資本在貿易上，因處理商品的輸入與原料的輸出而從中漁利的結果，商業資本便形發展。但是我們應該知道這種商業資本既是拾帝國主義的唾餘，徒爲帝國主義資本勢力的附庸而已。至於我國的工業資本，帝國主義既扼住我國產業的生命，所以很難於抵抗外國資本的勢力。我國工業在歐戰期間，本稍有發展，但戰後不久就遇到更強的經濟侵略，曾引起我國資本與外國資本之間劇烈的鬥爭，結果仍然失敗。我國工業所以失敗之原因，一方面由於外貨不斷的增加，引



起我國幼稚工業的恐慌，他方面又因為我國工業技術太低，不得不購買外國原料，更有外交的壓迫，我國工業獨立充分的發展，實不可能。比如我國產業比較發達者，為紡織業。在歐戰時帝國主義的各國，當時既因無暇兼顧的時候，相率退出我國市場，所以我國的紡織業在當時頗有獨占我國市場的形勢。但是等到日本在我國上海設立了多數紗廠以後，以其最新的設備，雄厚的資本，熟練的技術，使我國的紗廠相形見絀，而原料之缺乏，尤為我國紗廠的致命傷。因為紗廠最重要的原料是棉花，當新棉還未出來的時候，日本紗廠早已利用其鉅額的流通資本，在產棉地以廉價將棉花預先屯買，每每足支半年的消費，而我國的紗廠，則因流通資本太少不能多屯，至多也不過足支一月。棉花用完之後，反須以貴價向日人手中買出。而日廠方面故意操縱市面，結果我國紗廠，大受損失，多不能支持。由此可見本國資本家在工業上處處要受帝國主義資本勢力的箝制。今後要求我國的工業發展，必須要政治獨立，以抵抗帝國主義的勢力。而爭民族獨立的社會

力量，便是勞動者與資本家的合作。

所以在我國資產階級中，除掉大商階級依賴外國資本，每每易於與帝國主義妥協以外，海外僑商因受帝國主義直接的壓迫，比較富有革命性。小商人能力雖小，但因國貨的發展，反對帝國主義的情緒也很普遍，新興的工業階級亦因被逼不得不對帝國主義謀反抗。至於勞動階級近年以來勞動運動之意向，尤可以顯示我國勞動問題之特質。近代各國勞動運動之勃興，大多徧重於經濟上的鬥爭，他們必須歷幾十年的經濟鬥爭，然後才能轉換到政治鬥爭來。我國勞動運動的性質，自始就是經濟與政治並行的。他們一方面迫於生活的困難，不得不要求經濟地位的改善；他方面又爲着求民族的生存，不得不從事於反抗帝國主義與封建勢力。我國勞動運動之肇興，還是近十年以來的事。以前我國的勞動者，大抵在手工工業「幫」制組織之下，僅在解決自身問題，全無勞資階級的觀念。及至民國八年「五四」運動以後，因對日帝國主義的反抗運動，促起了勞動階級民族與民權的覺醒，而

勞動運動便如雨後春筍，勃然興起。勞動運動最先是起於反對帝國主義之侵畧壓迫（如歐戰平和條約成立後之收回山東運動，十四年上海五卅慘案後之各地工人示威運動，以及省港工人反英的長期罷工）與對於國內封建軍閥要求工人生存權之民權鬥爭（最著名的如民國十二年的京漢鐵路的二七慘案），到了十五年以後，工人已由政治上的民族與民權的覺醒，進而爲工人本身的經濟鬥爭。我們若根據北平清華大學教授陳達先生的調查統計，尤可以看出近年來勞動運動之趨勢。據陳先生在其大著「近八年來罷工的分析」及「民國七年至十五年中國罷工情形之分析」兩文中所列之第三表，關於罷工次數按照原因分年比較，至爲詳盡，今特轉錄之於次：

年二十	年一十	年十	年九	年八	年七	數次工罷	
1	1	18	16	3	2	難困活生	經濟壓迫
23	50	12	15	18	13	資加求要	
2	6	1	—	1	—	租加對反	工人
2	1	2	1	1	—	捐加對反	
—	3	—	—	—	—	資減對反	待遇
—	—	1	1	2	—	間時作工	
1	4	3	3	—	1	待苛遇虐	羣衆
—	2	—	3	2	2	情作工更變形	
—	1	—	—	1	1	之主雇對反	運動
1	3	4	—	2	3	頭工對反	
2	2	1	4	—	—	酒金恤金賞	組織
—	—	—	—	—	—	開故無對反	
—	—	—	—	—	—	待人工他其	與
1	1	—	—	35	—	國愛示表	
—	—	—	—	—	—	影潮思新受	同
2	4	—	—	—	—	求要之權會工	
3	3	3	—	—	—	突衝界外	其
2	2	1	—	—	—	工罷情	
4	3	3	2	1	3	因原他	原
3	5	—	1	—	—	工罷之明未	
47	91	49	46	66	25	計	總

計 總	年五十	年四十	年三十
(75)75	19	(11)11	4
(444)443	210	(79)78	24
(27)27	9	(4)4	4
(15)15	4	(2)2	2
(20)20	8	(9)9	—
(20)20	13	(3)3	—
(73)73	30	(27)27	4
(24)24	10	(4)4	1
(30)30	14	(11)11	2
(66)66	45	(7)7	1
(18)18	8	—	1
(36)36	36	—	—
(16)16	16	—	—
(189)55	16	(136)2	—
(9)9	3	(5)5	1
(21)21	11	(4)4	—
(30)30	15	(4)4	2
(22)22	16	—	1
(57)5	23	(11)11	7
(41)41	29	(1)1	2
(1,232)1,098	535	(318)183	56

由上表可知我國罷工性質之變遷，可以表明近年來勞動運動之趨勢。

比如民國七年至十四年間之主要罷工原因，不外經濟壓迫（因此發生罷工，三一次），羣衆運動（發生罷工一七八次），勞動待遇（發生罷工一一〇次），三種。民國十四年由於羣衆運動者一四一次，由於經濟壓迫者一五〇次，由於工人待遇者五二次，而民國十五年之因經濟壓迫而罷工者居二五〇次，

因工人待遇問題而罷工者一七二次，因羣衆運動而罷工者居一九次。我們於此可以見到十五年一年期中，因待遇問題而增加的次數獨多。因爲由七年至十四年八年時間，因工人待遇問題而罷工的總次數，不過一一〇次，而十五年一年則達一七二次。而我國勞動者之要求，已由純粹的經濟需要，轉而注意社會待遇之改良，要求規定公平的勞資關係，改良生活狀況與僱傭條件，這是我國勞動運動很顯明的趨勢，是值得我們注意的。

## 一一 本黨解決勞動問題之重要原則

我國勞動問題之客觀的趨勢，既如上述。今試言在社會建設進程中，我國勞動問題之重要。我國全國人口總數中，農工居其大多數。若是我們不能改善農工的社會生活與地位，則一切社會建設的理想，均無從實現。中國國民黨既是以三民主義的理想，求改善全國民衆之地位，則對於占全國人口大多數的勞動者的問題，也自有其具體的原則的。根據上面我國產業

落後之情勢與工人生活之苦狀，本黨求解決目前的勞動問題之第一原則，在求發達我國生產事業，以求全國固有的資本增加。因為生產是資本的來源，我國產業落後，以致本國固有的資本非常衰頹，而生產事業亦退落不堪。今後若要解決工人的生計與一切勞動問題的糾紛，首先在排除帝國主義的資本勢力，一方面保護本國私人資本之發展，使其能與外國資本勢力競爭；他方面，發達國家資本，促成產業國營計劃之實現。目前我國的勞動問題，實際是一個嚴重的產業問題。在這種衰殘不堪的產業狀況之下，整個的民族都要受帝國主義資本勢力的宰割，勞動問題的解決，自然是為期很遠。所以 總理在民生主義中，主張從極積方面製造國家的資本，以發展我國的產業。總理對於這種計劃，我們可以說有兩個步驟：就是先要實行保護私人的資本，再進而發展國家的實業。總理在民生主義演講中，對於本國工業受外國經濟壓迫之痛苦，主張在消極方面排除帝國主義的壓迫，保護本國的工業。 總理說：

『我們要解決民生問題保護本國工業，不爲外國侵奪，便先要有政治力量，自己能夠來保護工業。中國現在受條約的束縛，失了政治的主權，不但是不能保護本國工業，反要保護外國工業。這是由於外國資本發達，機器進步，經濟方面已經占了優勝……我們要發達中國的工業，便應該做效德國美國的保護政策，來抵制外國的洋貨，保護本國的土貨。現在歐美列強，都是把中國當做殖民地的市場，中國的主權和金融，都是在他們掌握之中。我們要解決民生問題，如果專從經濟範圍來着手，一定是解決不通的。民生問題能夠解決，便要先從政治上來着手，打破一切不平等條約，收回外人管理的海關，我們才可以自由加稅，實行保護政策，外貨不得侵入，本國的工業自然可以發達。』

可知 總理主張保護私人資本，就是在排除壓迫或摧殘我國產業發展之諸種障礙，使其能與外國資本競爭。而其方法就是 總理所指示的實行海關保護稅政策，及取消外人在華經營工業之權利。因爲我國目前勞動問題



最嚴重的，是我國工人失業的問題。工人失業之加多，一方面爲帝國主義資本勢力經濟掠奪的結果；他方面尤是我國產業之衰落，產業吸收工人之能量，既相差太遠，而手工工業者之破產更日益加多。一般人說我國貧窮問題之根本原因，在人浮於事。但我們應該要明瞭的，就是人浮於事，我們不能怪人太多，應該怪事太少。而事太少的緣故，就是產業不發達與資本之缺乏。在外國可以用許多人去造汽車，製無線電裝置或科學儀器，在我國却沒有這些事可做。祇有幾萬萬的人民空閒度月，無事可爲，這是目前土匪猖獗的主要原因，資本是生產要素之一，無論其屬於國家或私人，這一點是不能否認的。我國目前要發展各種產業，若一時即由國家經營，在事實上實有所不能。中國財政，現在無論中央或地方，都已陷於窮困的狀態，一時自無巨大的資本，來從事經營產業。因此國家對於私人資本之發展，是應該以全力來保護的。私人企業的生產力，向來是比較國家經營的生產力大。如果我們能夠最初使我國固有的私人資本集中，則本國的工業，

自可以加速度的發展，在我國市場上本國的貨品，就可以與帝國主義的貨品競爭，謀開發我國的工業，以消納過剩的我國勞力。

但是生產事業之發展，又必須以利用機械爲前提。因爲機械的應用，然後才能使工業有進展，增加用人的機會。若是沒有機械，大規模的工業是無從發展的，比如非用機械不能開發的礦山，因爲有了機械，開礦的人，纔能得到職業。礦一開出，又要生搬運和製造的必要，間接可以吸收多量的勞動者。又如現代大規模的運輸事業之發展，因爲有了通輪船火車的原故。在偏僻區域內，因交通不便，荒地不能墾，鑛產不能發，工廠也不能設立，一塊富饒之地，都不能與人以作事的機會。迨火車一通，諸事舉辦。這都是因爲有了機械，添多人力的用處，可以使失業者，得到生活，所以機械的生產事業，是解決勞動生業問題的量要途徑。不過這種大規模的機械生產事業，爲私人資本所不能舉辦，必須發展國家資本，由國家經營。

營。 總理說：

『資本問題，是今天世界上最大的問題，也是最難解決的問題。凡是資本發達的國家，業已沒有辦法。中國幸而資本尙未發達，我們應該未雨綢繆，趕緊設法，免得再蹈覆轍。主張以外資建設生利事業，開闢市場，興建工廠，建築鐵路，修治運河，開發礦產，舉凡一切天然物產皆歸公有，各種新事業之利潤，悉歸公家。』

所以產業由國家經營，一方面可以按照市場需要之程度，而爲相應的適當生產，免除私人經濟種種無謂的消耗；同時，他方面以產業的利潤歸國家公有，用爲建設及增進人民幸福的事業，可以糾正分配不均的趨勢，並可以減殺大資本家利用財富，以阻礙勞動者的生存。而且這種產業國營以後的結果，就是生產技術的社會化。大規模的工業經營，尤可以吸收大批的手工業的失業者。所以本黨解決我國勞動問題之第一原則，就在保護私人企業，逐漸發達國家資本，使我國生產事業得以獨立發展，脫除帝國主義的資本勢力之束縛。

其次，與勞動問題有密切關係的，除產業狀態以外，還有資本問題。

中國的資本家向來是帝國主義資本勢力的附庸，他們決沒有獨立形成資本階級的可能。誠如 總理所說：

『中國人大家都是貧，並沒有大富的特殊階級，祇有一般普通的貧。中國人所謂貧富不均，不過在貧的階級之中，分出大貧與小貧。其實中國的頂大資本家，和外國資本家比較，不過是一個小貧，其他的窮人都可以說大貧。中國的大資本家，在世界上既然是不過一個貧人，可見中國人通通是貧，並沒有大富，只有大貧小貧的區別。』

總理對於我國資本現況的解釋，既是如此，但若提倡私人企業，保護私人資本家之外，不再有所節制，則不獨資本家形成了堅固的地位，對於工人的剝削尤甚，這樣一來，勞動問題之解決，更無窮期了。所以本黨解決我國勞動問題之第二原則，就是節制私人資本，使之在限度以內；不能剝削工人。本來近代勞動問題之產生，乃是由於資本主義制度之作祟。自從世

界上有了資本制度以後，於是勞動者與資本家的鬥爭，日益劇烈。近代資本制度既是以機器工業爲其重心，因機器使用與資本制的出現，必然的使勞資兩階級，成對立的形勢。在資本家一方面是握有一切支配權，以他們的資本來取勞動并一切製造工具和原料，然後以之投入生產行程，而從事於製造事業。在他方面一切製造上所用的工具，既都不歸勞動者所有，自然沒有營業的能力，就不得不直接把自己的力量，當作貨物來賣與資本家，以此爲代價而得工錢。所以近代資本制度造成勞動問題最主要的原因，就是因爲資本主義利用機器工業的發展，使勞力的需要減少，而物品底需要不增加，結果手工工業失業，只有一部分進工廠，其餘則全爲失業者。因之發生勞動市場的競爭，引起工銀的低落，時間延長的弊病出現。時間延長，又增加一批失業者，於是又有勞動者的競爭，又引起工銀的低落，如此循環不已，而工人的地位，便日趨於貧窮，近代勞動問題就益加難於解決了。

本黨鑒於近代資本制度之弊端，對於勞動者所施的慘酷的痛苦，真有不

寒而慄之勢。目前要圖解決勞動問題，首先即在糾正資本主義的弊害。

總理對於解決勞資的對立問題，其根本的主張，就在打破資本制度。總理在民生主義的演講中說：

『我們的民生主義，目的是在打破資本制度。』又說：

『在那些私人資本制度之下，生產的方法太發達，分配的方法，便完全不<sub>一</sub>管。所以民生問題便不能夠解決。我們要完全解決民生問題，不但<sub>一</sub>是要解決生產的問題，就是分配的問題，也是要同時注重的。分配公<sub>一</sub>平的方法，在私人資本制度之下，是不能夠實行的。因為在私人資本<sub>一</sub>制度之下，種種生產的方法，都是向住一個目標來進行。這個目標是<sub>一</sub>什麼？就是賺錢。』

可知資本制度最大的害處，就是在以「價錢」為目的。因為目的在賺錢，所以千方百計掠奪勞動者的利益。賺錢越多的資本家，對於勞動者的利益掠奪越利害。於是財產趨於集中，全社會的財富為少數人所壟斷，大部

分的工人便無以爲生，這是解決近代勞動問題，必先打破資本制度的理由。

近代社會主義各派對於以推翻資本制度爲解決勞動問題之一個總目標是大致相同的，但其方法各異。比如無政府主義一派蒲魯東巴枯寧等主張廢止私有財產制，人人對於自己勞動的結果，受同等的分配。土地資本與一切勞動器具概歸社會公有，委託勞動者及農工業各團體使用。但他們對於實行的手段，則趨向於和平，並且對於解決勞動問題，祇有理想，並無具體的實行方策的。近代社會主義對於解決勞動問題具有實際方策的，最重要的是基爾特社會主義與馬克思共產主義。基爾特社會主義（Guild Socialism）對於勞動者的主張，就是不問肉體勞動者或精神勞動者，都應該一致聯合起來，組織全國的聯合，一切產業各由各部屬的聯合，用民主方法管理，實行這種主義來廢除現行的工銀制度。所以基爾特社會主義的目的，就在職業公會與國家共同經營產業。生產機關歸社會公有，但須由公會管理，生產者沒有絕對的管理權。消費者也可以經過地方團體或中央團體，發表

自己的要求。而其中心點，即着重互相生產，以改造產業組織，要求完全廢除工銀制度。即是公會一方面代替制本階級；他方面代替國家，對於會員物質上的出活，擔負完全責任。會員有一切平等的權利，有生活保障的權利。勞動時間和一切勞動條件，用公會民主的方法自決。我們若考察基爾特社會主義對於勞動者處置的理論，可以說是折衷集產主義與工團主義，而自成一種產業民主主義。他雖主張把產業統治權給生產者，但又承認國家有干涉權，主張公會與國家並立，與國家共同管理。這樣一來公會與國家之職權，容易混雜，他們的理論在實際政策上，就難於實行了。

至於馬克思社會主義一派最著名的馬克斯的剩餘價值說。馬克思把勞動看作一切商品所共通的本質。他以爲資本主義生產及由此生產而發生的社會關係，完全是買賣關係。勞動者在一定時間一定條件之下，用一定的代價，把勞動賣給資本家；資本家由勞動者取得商品在市場發賣。因爲資本家賣出生產物所得的利益，比支給勞動者的工資更大，於是發生剩餘價



值；同時勞動力代價的決定，惹起資本勞動兩階級利害的衝突，又成爲在資本主義社會中產生階級鬥爭的根本理由。所以馬克思派社會主義解決勞動問題之方策，就是以剩餘價值爲理論，以階級鬥爭爲手段。後來到了列寧一派更以「無產階級獨裁制」爲勞動者進一步奪取政權之解釋。這一派解決勞動問題的主要手段，在訓練勞動階級，用階級鬥爭的方法，推翻資產階級，使勞動者處於支配階級的地位；更利用無產階級專政制，應用政治的權力，漸次奪取有產者一切資本，集中生產手段於勞動階級之手。這種應用劇烈的階級鬥爭的手段來解決勞動問題，是否能有完滿的結果，是過去許多的事實可以證明。總理則以爲在社會進化的事實，決不是階級鬥爭，所能得到的。比如經濟上的社會與工業的改良，運輸與交通的收歸公有，直接稅的徵收，及分配的社會化，都是用改良的方法進化出的。總理對於馬克思以及列寧一派用階級鬥爭爲解決勞動問題的手段，認爲不當。總理的批評，就是：

『照歐美近幾十年來，社會上進化的事實看，最好的是分配之社會化，銷滅商人的壟斷，多徵資本家的所得稅和遺產稅，增加國家的財富。更用這種財產，來把運輸和交運，收歸公有，以及改良工人的教育，衛生，和工廠的設備，來增加社會的生產力。因為社會上的生產很大，一切生產都是很豐富，資本家固然是發大財，工人也可以多得工錢，像這樣看來，資本家改良工人的生活，增加工人的生產力。工人有了大生產力，便為資本家多生產。在資本家一方面可以多得出產，在工人一方面也可以多得工錢，這是資本家和工人的利益相調和，不是相衝突。』所以 總理認定：「馬克思定要有階級戰爭，社會才有進化。階級戰爭，是社會進化的原動力，這是以階級戰爭為因，社會進化為果。」這種因果倒置的方法，用來解決勞動問題，自然難於有完滿的結果。

此外還有工團主義 (Syndicalism) 一派。這一派乃是由馬克思主義與無政府主義兩派的理論混合而成。他們對於解決勞工問題之主張，首在廢

除資本主義制度，造成勞動者組織的勞動組合，藉全體勞動者大聯合的力量，以期達到革命的目的。他們所採取的手段，全不依賴政治運動，僅採取經濟運動。所以他們所採取的政策，就是「直接行動」。他們最後的手段，就是「總同盟罷工」(General Strike)在總同盟罷工未實現以前，用種種零碎的罷工來直接對付資本階級，漸次獲得自由，獲得勝利，更逐漸醞釀成爲總同盟罷工，一舉而破壞現存資本主義的經濟組織，以實現社會主義。這派普通所行使的方法，就是同盟絕交(Boycott)，示威運動(Demonstration)，同盟罷工(Strike)，而他們最常用的，就是「怠工」(Sabotage)。在工廠故意怠工，甚或破壞機器，損壞原料及生產品，使資本家有形或無形之間受到損失。這派所期望的最後的總同盟罷工，究竟能不能實現，我們固無從證其能，亦無從證其不能。但他們自己却很相信這種零碎罷工進行的結果，終必要醞釀到總同盟罷工的實現。這種總同盟罷工，他門稱爲「社會之神秘」(Social Myth)。

綜合言之，工團主義解決勞動問題之意見，在理論上採取馬克思的階級鬥爭；在目的方面，又採取無政府主義的「直接行動」，而造出職工聯合的武器。所以我們可以說工團主義的意見，是一種馬克思主義與無政府主義的混合物。但是他的缺點，據一般社會主義者看來，就在輕視政治，遺棄了一種促進社會進步的重要武器。而且國家是消費者的代表，他有許多正當的社會職務，是應當履行的。依工團主義者的意見，以各職業選出的代表所組織的幹部會議，來代行國家的最高權，也仍舊是拿代議制做基礎，依然免不了妥協權術種種政治上的策畧，並且社會上各人的結合，不專在經濟一方面，必定還有其他政治的關係，工團主義者既排斥政治上的結合，主張純經濟上的結合，這更顯然是一大缺陷。

近代各派社會主義者解決勞動問題之意見，既十分紛歧；而本黨對於勞動問題之解決，則自有其系統的一貫的原則。本黨解決勞動問題之第二原則，雖以推翻資本制度爲目的；而以節制資本爲原則。換言之，本黨解決

勞動與資本間的之衝突，消極方法就在以和平的，漸進的方法，節制私人資本，以漸進於私有財產制之消滅。同時，在積極方面，以政治的力量，謀經濟組織之改良，以提高工人的生活。因為資本乃是生產人類生活資料的一種要素。要使我國的勞動問題有適當的解決，就不得不增加我國固有資本的能量，以求生產的銳進，解決勞動者的生活問題，同時又須防止由發達資本而生的弊害，以求社會財富之平均。所以綜合言之，就是求於充分發展生產與分配平均的兩條道路上，以解決勞資間的一切問題。中國目前的資本階級，既是帝國主義資本勢力的附庸，還沒有成爲獨立的資產階級之可能。若是徒以階級鬥爭來作解決勞動問題的手段，不獨勞動問題不能得到適當的解決，必至愈增糾紛。而且目前中國的勞動問題，也可以說大部份是生產問題。資本既是生產要素之一，無論其屬於國家或私人，都是對於生產的推進有關。假使因分配之故，使資本的消失部分無所抵償，必致生產漸次減縮而分配也必因之減少。近年來上海及武漢各都市的工廠，因爲

勞資糾紛久不能得到解決，於是在資本家一方面因為他們所投下的資本，不能取得相當的利益，必然的收回而另謀投資的途徑。因之勞動者方面便更有失業的危險，而產業之頹退，更有江河日下之勢。所以要解決現在我國的勞動問題，決不是階級鬥爭所能奏效的，必須依照本黨所定的方略去做，始能有完滿的結果。

綜合的說起來，本黨解決勞動問題的基本原則，就是在保障勞動者的生存權。本來人類生活最低限度的權利是生存權。所謂生存權的內容，不外是衣食住三要素的獲得，而人類獲得此三要素最原始的手段是勞動。現在在資本私有制度之下，一般的勞動者終日胼手胝足地勞動，然而最低的生活都不能得到滿足，於是勞動者與資本家之間的鬥爭，就沒停息的時候。因為資本家處處壓迫勞動者，侵蝕他們的生存權，勞動者便不得不起而反抗。所以勞資的鬥爭，都是導源於爭生存而起。本黨有鑒於此，故以保障勞動者的生存權為解決勞動問題的基本原則。中國國民黨第一次全國代表

大會宣言中說：

『又有當爲工人告者：中國工人之生活，絕無保障。國民黨之主張，則以爲工人之失業者，國家當爲之謀救濟之道，尤當爲之制定勞工法，以改良工人之生活。此外如養老之制，如育兒之制，周恤廢疾者之制度，普及教育之制，有相輔而行之性質者，皆努力以求其實現。』

從這個宣言中，已規定本黨勞工政策之理論的大綱。這種所謂勞動者的生存權之保障，第一就是在使凡具有勞動能力的人，都給他們以勞動的機會，可以由他們用自己的勞力，得到生活的費用。在現代資本制度之下，工人失業的事件，是產業先進國所習見的事。尤其是在市場上發生生產過剩 (Overproduction) 的時代，失業的人數動輒幾萬幾十萬，情形極爲悲慘。所以 總理主張增加生產儘量的吸收工人失業者；同時主張以生產發達所得的利益，以增加工人的工資 總理在建國方略中很詳明的說：

『人民有許多工事可爲，而工資及生活程度皆可增高。工資既增多，生

活必要品及安適品之價增加。故發展本部工業之目的，乃當中國國際發展進行之時，使多數人民既得較高工資，又得許多生活必要品安適品而減少其生活費也。』

其次，勞動既被視爲一種勞動者的生存權，國家就應該專設法律以求保障。近代國家對於勞動者的勞動生存權，沒有一點保障，勞動者完全變爲資本家的奴隸牛馬。所以勞動者的生存權，又必須以法律來保障的。本黨不獨在經濟上謀勞動者的生活，得到自由與平等；而且在政治上尤使勞動者得有參與政治之基本權利。所以第一次全國代表大會宣言中，更明白的說：

『近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具，若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數者所得而私也。』

可知本黨解決勞動問題之基本原則，不僅在保障勞動者的經濟基本權；



而在保障勞動者的政治基本權。

### 三 本黨勞動政策之具體的說明

近代各國勞動政策之體系，大都以勞動立法，勞動保險，勞動介紹，勞動組合爲中心。而在這些勞動政策之中，勞動立法最爲要緊。因爲勞動者與資本家在法律上若沒有同等的規定，則一切勞動問題均無由解決。所以勞動立法就是以法律確立勞動者與資本家在契約上的平等，企圖消失資本家所加於勞動者的一切災害。自法國大革命以來，各國立法大都以自由平等爲原則，但於勞動者與資本家之間，則法律僅在維護資本階級之生存；而於勞動者之生存權，猶無明文之規定。晚近資本制度發展，各國政府或議會，不獨承認資本階級之一切經營爲合法，且承認資本階級的組合在法律上爲「法人」，與「自然人」享有同一的利益。所以十九世紀中葉以來，各國所頒布的公司法，其作用不只廢除資本組合的限制，且積極援助資本組合的發

展。而在勞動者方面各國法律，尙不承認勞動者有結社之自由權。即在產業先進的英國，仍認勞動結社行爲構成英國刑律上之所謂「陰謀罪」(Conspiracy)。但是自十九世紀產業革命以後，各國大規模的生產，日有發展，大批的體力勞動者被驅到工廠去，他們嘗受非人的生活，勞動者所受時間過長，與種種設備不全之危險工作等災害，尤是傷心慘目。因爲各國資本主義的國家法律上，未曾規定勞動者應享的權利，於是勞動者便處處要受到資本家非人的待遇；而且近代各國經濟生活的工業化，已成很劇烈的發展，在工業化已經達到一定程度的國家，工人與工人團體的動作，如果在法律上不能得到相當的待遇，事實上就會議成許多不良的結果。

近代各國勞動立法的形式與內容，尙未臻於完備，僅有工廠法發達較早。一七八七年奧大利頒布工廠勞動最低年齡之規定，非不得已時不得使用未滿九歲的兒童，這可以說是最早的工廠法之雛形。而工廠法最先發達的仍是英國。一八〇二年英國政府感到所謂保護「社會的弱者」的勞動者之需

要，製定「幼年勞動者」的保護法，以保護幼年的勞動者。後來英國政府又規定許多工廠法，使用到一般的工廠去。在一八七八年制定的「工廠及作業場條例」，範圍已擴充到一切工業界的所有勞動者，於是英國的工廠法，已臻於完成的地步。同時歐洲各國，也採用英國的方法，設立工廠法的很多，工廠法就普遍於世界了。至於各國對於勞資爭議之處理及裁決，大都採用強制制度，不過此種強制制度，又可分為絕對強制制度，任意強制制度及手續強制制度三種。絕對強制制度，祇於英國大戰時行之，且限於軍需品，比如一九一五年所頒布的軍需品法(Munition of War Act)，就是凡關於軍需品之製造事業，如有勞動爭議發生，國家絕對不許工人雇主自由罷工或歇業。此種制度不過在戰時豫防軍需品製造之罷工或歇業，戰事告終，即行廢止。所謂任意強制制度，即憑當事者之意志，而以和解裁決之手續及判決，強制制行。最初行此制者為新西蘭。其他如西澳洲，新南威爾斯，及澳洲聯邦皆做行之。而加拿大德意志，所行之手續強制制度，即以和

解裁決之手續爲強制，而其結果之判決爲非強制。此外各國法律對於工會之成立，有承認其絕對自由，不必經過任何手續的，有比利時，丹麥，瑞士，荷蘭，美國諸國；而法國與挪威西班牙等國則規定工會之成立，須將會章及職員姓名事先報告於官廳。祇有匈牙利等極少數國家至今猶限制工會的成立。

我們綜觀近代各國關於勞動立法之原則與事實，則知今日勞動者實立於產業自由制度之下，而應享有產業之自由。今日之法律，契約皆爲自由，勞動者既處於僱傭契約形式之下，自享應有一切之自由。若消滅勞動者在契約上之自由，即使勞動者淪爲奴隸。本黨勞動政策，首在制定勞動法，使勞動者得獲有法律上之自由。本黨對內政策第十一條，即規定：

『制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體，并扶助其發展。』

在我國目前生產事業凋憊的時候，欲求生產事業得以發展，勞資兩方歸於協調，就全在本黨從根本上制定各種勞動法典。因爲我國勞動狀況，非

常可憫，急待本黨實行保育政策，以改善勞工生活，以法律規定勞動者應享的權利；而且年來工潮澎湃，生產界時呈不安寧的狀態。勞資糾紛的事實，日益加多，工人與資本家時常發生鬥爭，尤須本黨對於兩方以法律規定其權利。所以本黨以制定各種勞動法典爲勞動政策之要着。但各種勞動法典之制定，其基本原則不在階級鬥爭，而在勞資調協。換言之，本黨勞動立法的精神，不在階級的戰爭，而在使雇主與勞工者相互了解，以求充分合作，促進我國產業之發展。因爲在產業頹退的我國現勢之下，若使勞資兩階級對立，則資本家與勞動者必致長此相持不決，於產業發展上尤必發生許多的阻礙。所以本黨勞工政策之骨幹，純是以勞資調協爲主。

本來勞動者與資本家之衝突，實是社會現象中一種病態，勞資兩方一旦發生衝突，不獨產業界呈不安之象，而且一切產業均無由發展。因爲勞資兩方一旦發生衝突，在資本家一方面，多是採用閉場（Lockout）的方法，以制服罷工的勞動者，以致勞動者因之失業；而在勞動者方面，又以罷工或怠

工的手段，對強硬的資本家。近年各國都市的工廠，因為工人「罷工」怠工」或「妨害工業」(Sabotage)以致不能發達或維持業務的，比比皆是。

據日文「世界之勞働期刊」所載自一九一九年至一九二三年間因勞資衝突所耗之時間，有如下表：

國別	一九一九年至一九二三年間平均損失之時間	每千人口每人每年平均損失之時間數
英國	三五·五八六·〇〇〇	八一九
瑞典	四·六九六·七四七	七九五
德意志	三五·三五〇·九〇	五九一
澳洲聯邦	二·二二八·三一四	四一一
新西威爾士州	一·三八七·七〇一	六六一
維多利亞州	三五七·九五九	二三四
昆斯蘭州	一六八·四七六	二二三
南澳洲	一三三·六二五	二七〇

新 西 蘭	加 拿 大	法 蘭 西	意 大 利	州	
				塔 斯 馬 尼 亞 州	西 澳 州
一〇二・六〇一・	一・七〇五・八三五・	一〇・一七三・四一五・	一三・六五七・五二二・	二五・八八三・	一五三・四九五・
八四	一九四	二五九	三五一	一一一	四六一

勞資調協就在救濟由勞資衝突而引起的各種災害，使勞動者與資本家之間的利益得到調和。我們所謂勞資調協，並不是在扶助資本者以壓迫勞動者，乃是使勞動者在利益調和之基本原則上，以改善其生活。所以在此種以勞資調協為基本原則的勞動立法之下，我們最應該注意的，就是勞動者的生活與待遇之改善問題。一般社會主義者以為勞資調協決不能改善工人的生活。因為勞動者與資本家的階級既殊，他們的利益也必定不同，所以對於資本家有利的，便是對於勞動者無利。所以他們反對用和解或仲裁的方

法解決勞資的糾紛，而主張以階級鬥爭爲前提。這種主張本始不能成爲理由；但是我們應該注意的，就是 總理所謂：

『在資本家一方面，可以多得出產，在工人一方面也可以多得工錢，這是資本家和工人的利益相調和，不是相衝突。社會之所以有進化，是由於社會上大多數的經濟利益相調和，不是由於社會上大多數的經濟利益相衝突，社會上大多數的經濟利益相調和，就是爲大多數謀利益。大多數有利益，社會才有進步。』

我們根據 總理的遺教認定社會的發展，是全賴社會中各個分子，互相的調和，若是互相殺戮，社會的健全，萬難辦到，社會的生命，也萬萬不能發展。所以本黨的勞動立法主張勞資調協，第一個理由就是在使社會上大多數的經濟利益得到調和，以解決勞動者與資本家兩方的生存問題。其次，勞資調協對於產業的發展，也有很大的關係。目前我國在外國經濟侵略的鐵蹄之下，一切工商業既多仰賴外人的啜餘爲生活，在內即使有勞資兩階



級的利害是一致的。而且要求我國產業之發展，對於我國固有的資本之保護，是十分切要的。若是因爲勞資衝突之故，而致固有的資本逐漸消失，這樣在生產方面固不能發展，而勞動者亦必有失業的危險。這是本黨勞動立法所以主張勞資調協的第二個理由。

至於勞資調協的方法，各國所行者不外調停(Conciliation)或仲裁(Arbitration)。但是我們以爲無論勞資調協所採取的方式，是調停也好或是仲裁也好。決不能勵行強制的制度。因爲我們所謂勞資調協，應以不消失勞動者的選擇自由權爲主。若是強制爭議的當事人參加調停；或爭議當事人不服仲裁的規定時，則處以罰金，這樣便使勞動者沒有選擇的自由，這是有損失於勞動者的權利的。所以在勞資調協進行中，我們所當注意的，就是工人的工資最低額與生活指數及工作時間等。因爲這些問題不解決，工人的生活無由改善，則勞資調協之進行，仍祇有資本家可以得到利益的。所以本黨的勞動政策，特別注重於工人生活之改善。我們若根據本黨自第一

次全國代表大會以來歷次關於工人之決議，就可以看出本黨勞動政策，完全着重在改良工人的待遇和生活方面。比如第一次全國代表大會所決議的國民黨政綱對內政策第十一條規定有：『制定勞工法；改良勞動者之生活狀況保障勞動團體，並扶助其發展。』而在本黨第二次全國代表大會所決議的「工人運動決議案」內，更有詳細的規定：

- 一 制定勞動法。
- 二 主張八小時工作制。
- 三 最低工資之制定。
- 四 保護童工女工，禁止十四歲以下之兒童工作，並規定學徒制。女工在生育期內，應休息六十日，並照給工資。
- 五 改良工廠衛生，設置勞動保險。
- 六 在法律上，工人有集會結社言論出版罷工之絕對自由。
- 七 主張不以資產及知識為限制之普通選舉。

八 厘行工人教育，補助工人文化機關之設置。

九 切實贊助工人生產的消費的合作事業。

十 取消包工制。

十一 例假休息，照給工資。

由這些具體的關於勞動政策規定之條文，可以歸納爲幾項來說明：第一就是工資問題。我國工人生活之困苦，大都由於工資太低，不足以維持生活；而且在國際帝國主義者以賤價購買勞力的政策之下，我國勞動者的工資，比較各產業先進國底勞動者的工資爲低下。據上海青年會工業委員會之調查，全國勞動者之工資統計，可於下表見之：

(一) 全國粗工每月工資表

種類	男			女			平均
	最高	最低	平均	最高	最低		
紡績工廠	十二元	六元	九元	十元	六元	七元五角	

(二) 全國精工每月工資表

種類	男工				女工			
	最高	最低	平均	最高	最低	平均		
鐵工及機械工	二十元	十元	十五元	—	—	—		
礦場	十八元	九元	十四元	—	—	—		
製絲工場	十二元	六元	八元五角	十元	五元	七元五角		
其他工業	十六元	六元	十八元	五元	三元	五元五角		

種類	男工				女工			
	最高	最低	平均	最高	最低	平均		
紡績工廠	三十元	十二元	二十六元	二十四元	八元	十二元		
鐵工及機械工	五十元	二十元	二十五元	—	—	—		
礦場	四十元	十二元	二十二元	—	—	—		
製絲工廠	二十二元	六元	十二元	二十二元	六元	九元		
其他工業	三十元	九元	十五元	二十元	七元五角	十二元		

由上列兩表僅知機械工人之工資統計，然若與世界各國工人的工資比較

，則知中國工人之工資實低，可於下表證明：

勞動者國別	每週工資額（中國元）
中國	二·四〇·
德國	三·四三·
英國	四·七八·
美國	五·九五·

中國工人的工資既較各國工人的工資爲低，而我國的生活程度又逐年增加，勞動者的生活非常貧苦。在這種情形之下，工人的生活，自無由改善。而且在我國近年以來物價增高，幾與日俱進，而勞動者的生活，更爲艱苦。所以本黨的勞動政策對於勞動者的工資問題，首先應規定最低的工資數。本來工人的工資，完成是工人勞動力的報償物。在私有財產制度未消滅以前，生產工具既不爲工人所有，惟一的生路，祇有受雇於資本案。若是工人的工資過於低微，勞動者的奴隸生活，始終不能得到解放。所以

按照勞動者當時的生活程度酌定最低的工資，使資本家不能給勞動者在最低工資以下的工錢，這是十分必要的。這種最低工資之規定，最先發生於澳洲。一八九六年澳洲維多利亞洲 (Victoria) 的法律，規定在維多利亞某地方，某種職業中，由雇主及勞動者兩方的代表，會同協商最低工資率及最長時間，或超過勞動時間的工資增加率等權限，可稱為最低工資法之發端。

以後英美等國也跟着實行。英國於一九〇九年依照澳洲維多利亞洲的法律，制定關於某種職業設置工資委員會的法律，自一九一〇年施行，其最低工資率，大致根據勞資兩方的同意來決定的，美國的最低工資法，是以一九一二年麻薩邱賽州的法律為起點，而以規定婦女兒童（未滿十八歲）的最低工資為目的。此外實行最低工資法的國家，仍是很少的。

不過最低工資的規定，以何種為標準，要如何始能滿足勞動者的生活，這是一個很困難的問題。所以各國因工資而引起的勞資糾紛，仍是很多。本黨勞動立法對於最低工資之決定，是以工人生活狀況為標準，並着重工資

付給法之規定。據十八年中央政治會議第二百〇一次會議議決的修正工廠法原則案內之規定，第七條所載：

『最低工資宜以各工廠所在地之工人生活狀況爲標準，並規定工資之給付方法。』

此項規定對於最低工資規定之困難問題，可以解決。普通關於最低工資規定之最困難的問題，不外是決定標準之難定與付給方法之弊端。在各地經濟狀況之下，生活的標準，很難一致；若是規定一全國共同的標準，尤不可能。在我國經濟狀況混亂不堪，各地的生活狀況，更爲懸殊，而物價之相差更甚。往往同一物品，各地價格有相去十倍以上者（如雲南米麥價格之特高）。考其原因，大半由於各地經濟狀況之不同與各地幣制之各異。各地每因紙幣濫發，以致物價日增。所以本黨對於最低工資之規定，主張以各地方工人生活狀況爲標準。具體的說：就是按照生活品的物價指數，以規定一般的最低工資。這樣可以使工人得到相當維持生活的工

資率。至於付給的方法，也是十分重要的。各國法律對於此層，也非常注意。各國法律除對於付給工資時間及地方均有明白的規定，對於付給工資的貨幣，更有規定。因為各國以前多是以金錢之外的物品代給工資，其弊甚大。到了一四六四年英國以有法律禁止，但是當時實施此種法律時，事實上發生許多困難。所以到了一八八七年更明白的規定以通用貨幣，發給工資，後來（一八八七年）復加以補充。美國對於此點，各州的立法，雖有不同，但大致（一）對於礦山工廠鐵道等處的工人，絕對禁止以實物代替工資，（二）其他雖可給與實物以代工資，但須規定實物之定價與品質，（三）發給實質在法律內雖可允許，但因利用之故而強制破產者時，則必禁止之。奧國則於一八五九年所頒布之「營業條例」，則規定凡以實物發給工資者，須受處罰。法國於一八五〇年，一八五六年，一八九五年的法律，都有對於某種事業禁止發給實物的條文。德國在未成立聯邦以前，一八六一年也有禁止發給實物的條文。後來到了一八六九年的營業條例及一八九一年的改



法，均以禁止發給實物爲原則。其他瑞士與比利時各國亦都禁止發給實物的法律之規定。至於我國向來對於付給工資的方法，並無一定的規定。普通額定的工資雖是銀元，而發給工資時，反是錢碼，工廠平日購買貨物又多屬銀兩。每到付給工資時，工廠廠主與各級的辦事人，利用我國幣制的不統一，從銀兩折至銀元，從銀元折至錢碼，輾轉折扣，而勞動者對於銀價的起落，多不明瞭，所以一切都祇得聽從廠主及各級員司的操縱。而廠主及各級員司便在各種折扣的當中，從中漁利。計算勞動者的工價到手時，其中已經過數層的割削，因之比原定的工資價格相差很遠，這樣愈使工人的工資低落，而工人的生活，愈加無以維持。所以本黨的勞動立法於規定最低的工資之外，並注意付給工資的方法，應以通用貨幣爲主。

其次，本黨的勞動政策對於工人的工作時間問題，亦曾與以十分的注意。近代各國立法對於勞動者的工作時間，有最大限度工作時間之規定。這就是說：由政府以法律爲根據發布命令，確定每日工作時間之最大限度。

因爲最大限度的工作時間，爲對於一切工人一切工作之平均標準，所以又可以稱爲標準工作時間。女工與童工既有特別條文規定，此最大限度的工作時間，僅就壯年的男女而言。在現代資本制度之下的工業企業所需要的集中工作，其疲勞實遠過於農業及過去時代工業之工作，且遠過於手工業。

又因其須與機械生產之步驟相適應與工作方法，熱度關係種種原因，許多工事極礙衛生。而且過度勞動的結果，有妨害工人的健康，減少生產的效率。所以以法律限制工作時間，已爲世人所認爲必要。規定之法，大多主張用契約規定，但反對者則以爲違反自由契約之原則，各派議論頗多，因此各國關於勞動時間的立法，大半聚訟紛紜。有主張就工作之難易，定不同之工作時間。例如機械工人之工作時間，當尋常日給工人工作時間之五倍。所以爲每一種工業，應各有不同的標準工作時間。於是許多國家對於礦業特別規定最大限度的工作時間（比如英法希臘那威芬蘭及葡萄牙規定礦山工人工作時間爲八小時，荷蘭則定爲八小時半，奧大利比利時及西班牙

則定爲九小時等)。又有人主張商店僱員，局所工人，交通業僱員之工作時間不可視同一例。其他更有人欲限制每日工作，惟工力之應用與交通需要相應者，不加限制。於是有工作時間之間接限制法。其法與二十四小時內明定休息之最小限度，且定作工之終始時間。

我國工人的工作時間向來沒有一定的規定，每日工作時間最低限度以十二小時爲主，多至十五小時。甚有日夜開工，日夜兼做，多至十八小時者。今僅就上海，杭州，及無錫三處工廠工作時間之統計（民國十四年調查）列表如后：

日 一	作 工
海 上	
時 18--10	工織紡
12--11	工刷印
12--10	工絲製
12--11	工機製
12--12	工紙製 工烟
12--11	工器電
9	工船造
12--10	工 鐵
12--10	工粉麵

工 作 時 間	
無錫	杭州
時 18—12	時 18—12
12—11	12—11
12—11	14—12
14—10	14—10
12—12	12—12
12—11	12—11
9	9
12—10	12—10
11—10	11—10

由上表上海杭州無錫三處工廠的工人，其工作時間有增至十八小時的。工人作這樣過長時間的工作，不僅工作的能率減低，並且使勞動者的死亡率增加。所以我國勞動者的工作時間，幾為英美德各產業先進國的倍數，而勞動能率之低落，亦是意中事。今試比較如下表：

勞動者的國別	一日勞動時間	一週勞動時間	一週生產額
中國	一五	九〇	二一〇
德國	一二	七二	四六六
英國	九	五四	七〇六
美國	一〇	六〇	一二〇〇

所以我們可以說勞動者的工作時間，若是繼續作工到十小時以上，就足以戕害勞動者身體的健康，同時工作的能率，也必爲之減退。所以在本黨的勞動立法，規定勞動者的工作時間，每日以八小時爲標準。十八年二月立法院通過之工廠法原則，第四條甲乙兩項之規定如下：

#### 『四 採限定工作時間制

甲 每日實在工作時間以八小時爲原則。

乙 成年工之實在工作時間得定至十時』

本來每日工作八小時之規定，已成爲世界公認之標準時間。一九一九年國際勞動會議在華盛頓開第一次會議，制定了八小時勞動的條約案。正式批准的雖祇有希臘，羅馬尼亞，印度及捷克斯洛伐克等國，其餘的國家雖未正式批准，但在這個條約締結以後，大都以八小時間勞動爲立法的原則。所以本黨規定以八小時爲勞動之標準時間，而以十小時爲成年工人最大限度時間，可謂適合於一般的勞動原則。此外在工廠法原則第五條，又規定工

人一定休息之時間：

五 工人每日繼續工作若干時後，必須有一定之休息時間，再行工作。每星期應有十八小時不斷之休息。繼續工作滿半年及滿一年者，應有特別休假。

據專門家研究的結果，證明工人的工作，過了一定的時間以後，其工作的能力漸次減少，而其身體方面，亦因過於疲勞的結果，動作不能自主，常常要發生意外身體上及生命的危險。這是因爲過於勞苦的工作繼續至十小時以上的時間之後，可以生出一般的疲勞。過度的一般疲勞繼續到若干次數以上，從那疲勞發出來的一種毒質，可以戕害身體的健康。所以在長期工作中間，一定要有一個休息時間，以減除血液中的毒質，而恢復工人的疲勞。我國工人工作時間，大都是兩不見天日。日夜開工，日夜兼作，這對於勞動者是有很大的傷害的。所以由本黨制定的工廠法原則，就特別注重於工人的休息時間之規定。

在勞動政策中最緊要的問題，除了工資與時間之外，就是女工與童工的兩種特殊的問題。女工與童工之出現，完全是機械工業的產物。在機械工業未興以前，女子兒童大都在家從事家庭手工工藝，並沒有離開家庭跑到工廠內去工作。但自機械工業興盛以後，工廠制度發展，家庭工藝與手工工藝逐漸崩落，偉大的機械又代替了手藝工具，於是婦女與兒童爲生計所迫，便不得不離開家庭，走向工廠去。資本家更因婦女與童工之工資較廉，且又容易制服，所以近代工廠吸收女工與童工之能量日增。但婦女與兒童的體力，大都不充，容易發生意外的危險與損失。所以在近代工廠制度之下，女工與童工的數目，雖逐漸增加，但無相當的限制與保障，爲近代勞動問題最嚴重的問題。

要解決女工與童工的困難問題，首在把他們或她們工作最低年齡之規定。因爲年齡太低的婦女或兒童，若是担任過於勞苦的工作，是於身體的發育與健康上是有很大的傷害。各國關於工作年齡的規定，各不相同，今試

列表比較如左：

國別	童工	少年工	女工	男工
英國	最低年齡至十四歲	十四歲以上至十八歲	十八歲以上	十八歲以上
法國	最低年齡至十六歲	十六歲以上至十八歲	十八歲以上	十八歲以上
德國	最低年齡至十四歲	十四歲以上至十六歲	十六歲以上	十六歲以上
俄國		十六歲以上至十八歲	十八歲以上	十八歲以上
日本	最低年齡至十五歲		十五歲以上	十五歲以上
瑞士	最低年齡至十六歲	十六歲以上至十八歲	十八歲以上	十八歲以上
荷蘭	最低年齡至十六歲		十六歲以上	十六歲以上
匈牙利	最低年齡至十四歲	十四歲以上至十六歲	十六歲以上	十六歲以上
比利時	最低年齡至十四歲(男) 最低年齡至十六歲(女)	十四歲以上至十六歲	十一歲以上	十六歲以上

由上表可知各國對於作工年齡之規定，各不相同，這完全是由於各國工人身體發育之遲早以為定。我國人民一般體質，俱較弱於各國。各國最



低年齡皆在十四五歲以上，十四五歲以下，皆不令入廠工作。而在我國僅就上海絲廠紗廠的童工而論，年齡大都不滿七八歲，有許多童工且有不過五六歲的。就工作時間言，八小時工作的原則，既已推行於一般國家之一般的工廠，然而上海絲廠紗廠之工作時間，大率仍為十二小時，童工女工也并無區別。據上海童工委員會十四年調查童工狀況時，曾逐廠記其工人數目，按照年齡性別，分為四項。以十二歲為標準，分為兩表如左：

(一) 上海六類工廠女工人數表

工廠類別	十二歲以上之人數
染織工廠	九〇・八六一人
機械工廠	二・四七二人
化學工廠	五五〇人
飲食品工廠	八・三九一人
雜業工廠	三・二二八人

特別工廠	—
各類工廠共計	一〇五・五〇二人

(二)上海各業工廠童工人數表

工廠類別	十二歲以下之男女工人數		十二歲以下之童工總人數
	十二歲以下之男工人數	十二歲以下之女工人數	
工廠類別	十二歲以下之男工人數	十二歲以下之女工人數	十二歲以下之童工總人數
染織工廠	三・五二〇・	十六・七三七・	二〇・二五七・
機械工廠	四三〇・	三五〇・	六八〇・
化學工廠	—	六〇・	六〇・
飲食品工廠	二四七・	三一八・	五六五・
雜業工廠	一〇八・	二三〇・	三三八・
特別工廠	—	—	—
各類工廠共計	四・三〇五・	一七・五九五・	二一・九〇〇・

僅就上海六種工廠而論，十二歲以下之童工，竟有如此之多。所以目前我國女工及童工問題，是非常嚴重的。本黨勞動立法對於女工及童工問

題，第一在規定童工之最低的標準年齡。據工廠法原則第二條之規定：

『一， 以已及十四歲之男女，爲工人最低年齡。』

此項規定最關重要，因爲最低年齡不規定，則幼年工作，有傷害健康之虞。第二是時間，女工及童工的身體，大都柔弱，若工作時間太長，尤爲有害。而且夜間工作，對於婦女及兒童，更不相宜。因爲兒童的身體既未發育完全，多做夜工，勢必疾病夭折。女工若夜間仍繼續工作，不能料理家務及照拂小孩。且女工的體力較男工爲薄弱，身體上的損害，亦較男工爲大。所以近代各國勞動團體多反對夜工，尤其反對女工及童工的夜工。

禁止夜工之規定，各國不同。今列舉如下：（一）羅馬利亞禁止十五歲以下之男子，十七歲以下之女子。匈牙利禁止十六歲以下之男子，Luxemburg禁止十七歲以下之男子，挪威禁止十八歲以下之男子，丹麥瑞典禁止少年女子。（二）德奧英法比俄荷蘭意大利塞爾維亞日本禁止小兒，少年工人。婦女又分長幼，皆在禁止之列。（三）瑞士一切禁止，即壯年之男工亦

然。而在我國，本黨最近頒布之工廠法原則第四條內丙項之規定爲：

『幼年工女工之實在工作時間，不得過八小時，并須有夜工之限制』。

可見本黨的勞工立法，對於女工及童工的作夜工，是規定禁止的。此外女工因爲生產的關係，需要特殊的規定。所以女工的產前產後，不可不有一種相當的保障。最初有此種立法的，是瑞士。各國立法有的祇禁止產後工作的（如日本英法瑞士挪威瑞典羅馬尼亞及捷克斯洛伐克等），有的禁止產前產後工作的（如美國的 Connecticut, Massachusetts 各州及舊奧領的波蘭）大抵規定未能一律。而在本黨工廠法原則中，則規定產前產後，均須給與一定的休息期限，如該項原則第四條丁項之規定爲

『女工在產前產後相當期間內不准工作，但工資仍須照付。』

以上所述，皆是本黨對於勞動者個人之保護政策，今當進一步說明本黨對於勞動團體的保護權。本來在近代資本制度之下，勞動者的個人對於雇主，不能立於平等的地位。這是因爲雇主的智識經驗材能都能勝過勞動者

的個人，而且工業分工的進步，勞動者的生活艱難，普通工人的供過於求，雇主隨時可以任意選擇多數的工人而自由雇用。在工人方面因為沒有聯合，又受生計的壓迫，往往要忍受雇主一切無情的壓迫。所以勞動者為對待雇主與自衛起見，便有組織工會的要求。因之近代一般工業先進國的勞動者，大都要求勞動組合權，企圖與雇主享有同等的結社自由。本來在工業化已經達到一定程度的國家，整千整萬的工人，集中在一個都市甚或一個工廠以後，工人之應組織團體，已成自然的事實。各國最初對於勞動者的組織工會，認為是犯罪的行為。比如英國一七九九年至一八〇〇年所頒布的結社取締法 (General Combination Act) 嚴格的規定：「凡因請求變更法定工資及減少勞動時間而組織團體或妨害他人之勞動者，以違法論」。法國方面，也是一樣。既如一七九一年六月十四日的革命法律第一條結社固然禁止，就是集合也是違法，甚至於勞動條件的協定，都被禁止。而一八一〇年的法國憲法第四一四條至第四一六條，更規定雇主與勞動者，其團結為犯

罪，若雇主以低減工資爲目的，勞動者以停止或妨害勞動或增加工資爲目的而各自團結，得處以懲役或罰金。可見在十九世紀時代勞動者是沒有集會及組織權的。其後各國因經濟組織的工業化，日形劇烈，政府對於勞動者的團結自由，不得不給予承認。所以在英國自一八七五年以後，以前禁止工人團結的法律，因而廢止。而勞動者團結權，始明白規定，工會的不法性，也被免除。據一八七五年的法律規定：「以勞動爭議爲目的，爲某種行爲或使爲某種行爲，而係二人之上之合意或合同者，其行爲如單獨不成罪時，則不能提成共謀罪」而在事實上工人假借「聯歡會」(Friendly Society)的名目，以成立真正的工會(Trade Union)的事，乃成爲當時的一種普通現象。至於法國到了一八六四年五月二十五日所頒布的法律，大體上已承認勞動者的團結權，但因同盟罷工而妨害他人業務的自由者則爲違法。直到一八八四年三月二十一日制定職工會法，對於職工會與以承認。而在我國方面，以前在軍閥政府時代，所頒布的治安警察條例，對於工人集會罷工都

須加以禁止的。治安警察第二十二條規定：「警察官吏，對於勞動工人之聚集，認為有左列情形之一者，得限制，禁止或解散之，（1）同盟解雇之誘惑及煽動，（2）同盟罷業之誘惑或煽動，（3）強索報酬之誘惑及煽動，（4）妨害善良風俗之誘惑或煽動。」這完全是軍閥政府壓迫勞動者的具體表現。

本黨的勞動政策，對於勞動者的團結自由權，向來是承認的。第一次全國代表大會宣言中對內政策第十一條，既有「保障勞工團體，并扶助其發展」的規定；而第二次全國代表大會所議決的工人運動決議案第六條之規定：

「在法律上，工人有集會結社言論出版之絕對自由。」

而在最近頒布之工會法中，認定工會為法人，工會有締結團體協約權。因為工會既為法人，則雇主所享有的許多利益，工人也可以享有了。不過在最近的工會法中有幾點，是值得說明：第一關於工會之成立，本黨工會法

不採特許制，而規定一定呈報的手續，這是因爲工會既取得「法人」資格，自必依法向官廳登記，以便取得若干特許的權利。第二，對於工會的團體締約權及罷工權，雖予承認，但須得主管官廳之認可或調停。因爲本黨的勞動立法始終是以勞資調協爲原則的。所以本黨在勞資兩方間，是立於仲裁的地位，以求和平解決。誠恐因勞資兩方長此相持，各走極端，國家社會反受其害，不得不先由政府調停入手，這是根源本黨一貫的勞動政策而來的。

最後，本黨對於勞動者之設施與保護的政策，亦是很關重要的。近代國家對於勞動者的保護，有兩種方針：第一防護工人階級身體上精神上之生活程度，降至當時所認爲最低界限之下。國家於是設立病院養老院廢疾院，而統名爲救病設施；第二增高工人生活程度，扶助國家文化升高傾向，此種方針與實行強迫教育，在一般國立國民學校所爲者無異。此種保護工人的辦法，卽爲私立公立各種衛生教育娛樂之設備，以維持加強人民之生計作



用。各國有的採用第一方針，有的或又採用第二方針，而在本黨的勞動政策，則以兩者并行。本黨勞動保護之實施，以產業國營爲主。因爲產業既經國營以後，大部分的產業，都要移歸於國家所有，而由國家經營，盡力謀生產的發展，再以生產發展所得的利益，舉辦勞動者的保護事業。本黨對於勞動者的保護事業，可以分爲幾項：

(一)關於勞動者的生活方面，本黨主張以產業發展之利益，以增加工人之工資，使他們的生活得到相當的維持。這點 總理在建國方略中說得更爲明瞭， 總理說……

「人民有許多工事可爲，而工資及生活程度，皆可增高。工資既增多，生活必要品及安適品之價增加。故發展本部工業之目的，乃當中國國際發展進行之時，使多數人民既得較高之工資，又得許多生活必要品安適品而減少其生活費也。」 又說……

「故在吾之國際發展計劃中，提議以工業發展所生之利益，其一須攤還

借用外資之利息，二，爲增加工人之工資，三，爲改良推廣機器之生產。除此數者外，其餘利益，須留存以爲節省各種物品及公用事業之價值。」

由此可知，本黨改善勞動者生活之主要辦法，是以工資的優待爲主。與勞動者生活最有密切關係的就是工廠，其中設備極於勞動者的健康有關，因爲自機械工業發展以來，新式的機械層出不窮，以及構造的複雜，大多數的工人，多不容易了解其內容。所以工作時間，常常容易發生意外的危險，而損傷身體，或至死亡。而工廠以內種種設備若是不周全，對於工人的身體也有極大的影響。所以近代各國對於工廠的取締極嚴。關於工廠的設備，普通分爲（1）衛生及清潔設備，（2）安全設備，（3）防火設備等三種。在衛生及清潔設備中，工廠應設立完備的工人健康診斷機關，一方對於初入廠工作的工人，考驗體格，給與相當之工作，一方診斷在廠工人有無疾病，如有疾病，必須入工廠治療所醫治。工廠內的盥洗所，浴室，更衣室

，廁所，休息室，食堂等都應有完善的設備。其他如工廠內的光線，工廠的飲水，工業的毒質及飛塵與防衛的方法，都要工廠加以特別注意。在安全設備中又分爲兩種：一是對於工人身體上的安全設備，如對於化學工作及有毒工作而用橡皮手套及口鼻掩護器，以防毒質侵入皮膚肺管；一是對於機器上布置的安全設備，如對於機器的四周圍以鐵欄或鐵絲網，對於皮帶抽動的地方圍以木板等。至防火設備，則對於救火器具的多備，房屋建築材料宜以銅鐵火磚爲主等。總之工廠設備的周全與否，對於工人身體有極大的影響。所以要減少工人的疾病或意外的危險，必須工廠的設備，合與法律的規定。本黨新近製定的工廠法原則第九條，對於此層更明白的規定：

『工廠內設備以能適合衛生清潔及安全爲標準，條文中宜採取列舉的規定』

1. (二)關於勞動者的救濟與保護方面，本黨以勞動保險與勵行消費與生產的合作事業爲主。本黨第二次全國代表大會的決議之工人運動議案內，已

規定「設置勞動保險」及「切實贊助工人生產的消費的合作事業」。這兩件事都對於工人生活保障上有很大的利益；尤其是勞動保險。近代所謂勞動保險，是指政府用法律的規定，限令雇主對於他的工人因工作上及其他的阻礙，不能工作的時候，須給以經濟上的幫助，以維持工人本身的療治與工人的家庭生計。普通關於勞動保險的種類，可以分爲（1）傷害保險，（2）健康保險，（3）養老及廢疾保險，（4）寡婦孤兒保險，（5）失業保險等五種。

世界首先實行勞動保險制底國家是德國。一八八一年德皇威廉一世關於勞動保險制，曾對議會下了一個詔勅，認定勞動保險爲國家自衛上不可缺底政策，令議會即制定憲法，於是爲世界各國勞動立法的原動力。最初底勞動保險，大都委諸私人經營，後來產業日趨發達，勞動者的危險，在質與量方面，均日有增加。因之私人用營利底目的經營，已經難於舉辦，於是移歸國家經營，成爲強制的保險制度。近代各產業先進國家中，無一不實行勞動保險，不過在方法上各有差異。本黨則規定以發展產業之所得，由國家

---

經營各種勞動保險，以救濟勞動者。

一九三〇，三，二一・脫稿



附錄 關於三民主義建設之重要宣言與各項法規

- 一 中國國民黨第一次全國代表大會宣言
- 二 中國國民黨中央執行委員會訓政綱領
- 三 國民政府實施訓政宣言
- 四 中華民國教育宗旨及其實施方針
- 五 土地法原則
- 六 工會法原則
- 七 工廠法原則
- 八 勞資爭議處理法





# 中國國民黨第一次全國代表大會宣言

## 一 中國之現狀

中國之革命，發軔於甲午以後，盛於庚子，而成於辛亥，卒顛覆君政。夫革命非能突然發生也。自滿洲人據中國以來，民族間不平之氣，抑鬱已久，海禁既開，列強之帝國主義，如怒潮驟至，武力的掠奪與經濟的壓迫，使中國喪失獨立，陷於半殖民地之地位。滿洲政府既無力以禦外侮，而鉗制家奴之政策，且行之益厲。適足以側媚列強。吾黨之士，追隨本黨總理孫先生之後，知非顛覆滿洲，無由改造中國，乃奮然而起，為國民前驅，激進不已，以至於辛亥，然後顛覆滿洲之舉，始告厥成。故知革命之目的，非僅僅在於顛覆滿洲而已，乃在於滿洲顛覆以後，得從事於改造中國。依當時之趨向，民族方面，由一民族之專橫宰制，過渡於諸民族之平等結合；政治方面，由專制制度，過渡於民權制度；經濟方面，由手工業的生產，過渡於資本制度的生產。循是以進，必能使半殖民地的中國，變而為獨立的中國，以屹然於世界。

然而當時之實際，乃適不如所期，革命雖號成功，而革命政府所能實際表現者，僅僅為民族解放主義。曾幾何時，已為情勢所迫，不得已而與反革命的專制階級謀妥協。此種妥協，實間接與帝國主義相調和，遂為革命第一次失敗之根源。夫當時代表反革命的專制階級者，實為

袁世凱，其所挾持之勢力，初非甚強，而革命黨人乃不能勝之者，則爲當時欲竭力避免國內戰爭之延長，且尙未能獲一有組織有紀律能了解本身之職任與目的之政黨故也。使當時而有此政黨，則必能抵制袁世凱之陰謀，以取得勝利，而必不致爲其所乘。夫袁世凱者，北洋軍閥之首領，時與列強相勾結，一切反革命的專制階級，如武人官僚輩，皆依附之以求生存，而革命黨人，乃以政權讓渡於彼，其致失敗，又何待言。

袁世凱既死，革命之事業，仍屢遭失敗，其結果使國內軍閥暴戾恣睢，自爲刀俎，而以人民爲魚肉，一切政治上民權主義之建設，皆無可言。不特此也，軍閥本身與人民利害相反，不足以自存，故凡爲軍閥者，莫不與列強之帝國主義發生關係，所謂民國政府，已爲軍閥所控制。

軍閥卽利用之結歡於列強，以求自固，而列強亦卽利用之，資以大借款，充其軍費，使中國內亂糾紛不已，以攫取利權，各占勢力範圍。由此點觀測，可知中國內亂，實有造於列強，列強在中國利益相衝突，乃假手於軍閥，殺吾民以求逞。不特此也，內亂又足以阻滯中國實業之發展，使國內市場充斥外貨。坐是之故，中國之實業，卽在中國境內，猶不能與外國資本競爭，其爲禍之酷，不止吾人政治上之生命爲之剝奪，卽經濟上之生命亦爲之剝奪無餘矣。試環顧國內，自革命失敗以來，中等階級頻經激變，尤爲困苦：小企業家漸趨破產；小手工業者漸致失業，淪爲游氓，流爲兵匪；農民無力以營本業，至以其土地廉價售人，生活日以昂，租稅日以重；如

是慘狀，觸目皆是，猶得不謂已瀕絕境乎。

由是言之，自辛亥革命以後，以迄於今，中國之情況，不但無進步可言，且有江河日下之勢。軍閥之專橫，列強之侵蝕，日益加厲，令中國深入半殖民地之泥犂地獄，此全國人民所爲疾首蹙額，而有識者所以徬徨日夜，急欲爲全國人民求一生路者也。

然所謂生路者果如何乎？國內各黨派以至於個人暨外國人，多有擬議及此者，試簡單歸納各種擬議，以一評罵其當否，而分述於下：

一曰立憲派 此派之擬議：以爲今日中國之大患，在於無法，苟能藉憲法以謀統一，則分崩離析之局，庶可收拾。曾不思憲法之所以能更有效力，全恃民衆之擁護，假使祇有白紙黑字之憲法，決不能保證民權俾不受軍閥之摧殘。元年以來，嘗有約法矣，然專制餘孽，軍閥官僚，僭竊擅權，無惡不作。此輩一日不去，憲法卽一日不生效力，無異廢紙，何補民權。邇者曹錕以非法行賄，尸位北京，亦嘗藉所謂憲法以爲文飾之具矣，而其所爲，乃與憲法若風馬牛不相及。故知推行憲法之先決問題，首在民衆之能擁護憲法與否，舍本求末，無有是處。不特此也，民衆果無組織，雖有憲法，卽民衆自身亦不能運用之，縱無軍閥之摧殘，其爲具文自若也。故立憲派祇知要求憲法，而絕不顧及將何以擁護憲法，何以運用憲法，卽可知其無組織，無方法，無勇氣，以真爲憲法而奮鬥。憲法之成立，唯在列強及軍閥之勢力顛覆之後耳。

二曰聯省自治派 此派之擬議：以爲造成中國今日之亂象，由於中央政府權力過重，故當分其權力於各省；各省自治已成，則中央政府權力日削，無所恃以爲惡也。曾不思今日北京政府權力初非法律所賦予，人民所承認，乃由大軍閥攘奪而得之，大軍閥既挾持其暴力以把持中央政府，復即利用中央政府以擴充其暴力，吾人不謀所以毀滅大軍閥之暴力，使不得挾持中央政府以爲惡，乃反欲藉各省小軍閥之力以謀減削中央政府之權能，是何爲耶？推其結果，不過分裂中國使小軍閥各占一省，自謀利益，以與挾持中央政府之大軍閥相安於無事而已，何自治之足云？夫真正的自治，誠爲至當，亦誠適合吾民族之需要與精神，然此等真正的自治，必待中國全體獨立之後始能有成。中國全體尙未能獲得自由，而欲一部份先能獲得自由，豈可能耶？故知爭回自治之運動，決不能與爭回民族獨立之運動分道而行。自由之中國以內，始能有自由之省。一省以內，所有經濟問題，政治問題，社會問題，惟有於全國之規模中始能解決，則各省真正自治之實現，必在全國國民革命勝利之後，亦已顯然，願國人一思之也。

三曰和平會議派 國內苦戰爭久矣！和平會議之說，應之而生，提倡而贊和者，中國人固然，外國人亦有然，果能循此道而得和平，甯非國人之所望，無如其不可能也。何則？構成中國之戰禍者，實爲互相角立之軍閥，此互相角立之軍閥，各顧其利益，矛盾至於極端，已無調和之可能，即使可能，亦不過各軍閥間之利益得以調和而已，於民衆之利益固無與也。此僅軍

閱之聯合，尙不得謂爲國家之統一也。民衆果何需於此乎？此等和平會議之結果，必無以異於歐戰議和所得之結果。列強利益相衝突，使歐洲各小國不得和平統一，中國之不能統一，亦此數國之利益爲之梗也。至於知調和之不可能，而惟冀各派之勢力保持均衡，使不相衝突，以苟安於一時者，則更爲夢想。何則？蓋事實上不能禁軍閥中之一派不對於他派而施以攻擊；且凡屬軍閥莫不擁有雇傭軍隊，推其結果，不能不出於爭戰，出於掠奪，蓋掠奪於鄰省較之掠奪於本省爲尤易也。

四曰商人政府派 爲此說者蓋鑒於今日之禍由軍閥官僚所造成，故欲以資本家起而代之。雖然，軍閥官僚所以爲民衆厭惡者以其不能代表民衆也，商人獨能代表民衆利益乎？此當知者一也。軍閥政府託命於外人，而其惡益著，民衆之惡之亦益深，商人政府若亦託命於外人，則亦一邱之貉而已，此所當知者其二也。故吾人雖不反對商人政府，而吾人之要求，則在於全體平民自己組織政府以代表全體平民之利益，不限於商界，且其政府必爲獨立的，不求助於外人而惟恃全體平民自己之智力。

如上所述，足知各種擬議，雖或出於救國之誠意。然終爲空談；其甚者則本無誠意，而徒出於惡意的譏評而已。

吾國民黨則夙以國民革命實行三民主義爲中國唯一生路，茲綜觀中國之現狀，益知進行國民

革命之不可懈，故再詳闡主義，發布政綱，以宣告全國。

## 二 國民黨之主義

國民黨之主義維何？即孫先生所提倡之三民主義是已。本此主義以立政綱，吾人以為救國之道，舍此末由，國民革命之逐步進行，皆當循此原則。此次毅然改組，於組織及紀律特加之意，即期於使黨員各盡所能，努力奮鬥，以求主義之貫徹。去年十一月廿五日孫先生之演說，及此次大會孫先生對於中國現狀及國民黨改組問題之演述，言之甚詳，茲綜合之，對於三民主義為鄭重之闡明。蓋必瞭然於此主義之真釋，然後對於中國之現狀，而謀救濟之方策，始得有所依據也。

(一) 民族主義 國民黨之民族主義有兩方面之意義：一則中國民族自求解放；二則中國境內各民族一律平等。

第一方面 國民黨之民族主義，其目的在使中國民族得自由獨立於世界。辛亥以前，滿洲以一民族宰制於上，而列強之帝國主義復從而包圍之，故當時民族主義之運動，其作用在脫離滿洲之宰制政策與列強之瓜分政策。辛亥以後，滿洲之宰制政策已為國民運動所摧毀，而列強之帝國主義，則包圍如故。瓜分之說，變為共管，易言之，武力的掠奪，變為經濟的壓迫而已。

其結果足使中國民族失其獨立與自由則一也。國內之軍閥既與帝國主義相勾結，而資產階級亦耿耿然欲起而分其餽餘，故中國民族政治上經濟上皆日卽於憔悴，國民黨人因不得不繼續努力以求中國民族之解放，其所恃爲後盾者，實爲多數之民衆；若智識階級，若農夫，若工人，若商人，是已。蓋民族主義對於任何階級，其意義皆不外免除帝國主義之侵略。其在實業界苟無民族主義，則列強之經濟的壓迫，自國生產永無發展之可能。其在勞動界苟無民族主義，則依附帝國主義而生存之軍閥及國內外之資本家，足以蝕其生命而有餘。故民族解放之鬥爭，對於多數之民衆，其目標皆不外於反帝國主義而已。帝國主義受民族主義運動之打擊，而有所削弱，則此多數之民衆，卽能因而發展其組織且從而鞏固之，以備繼續之鬥爭，此則國民黨能於事實上證明之者。吾人欲證實民族主義實爲健全之反帝國主義，則當努力於贊助國內各種平民階級之組織，以發揚國民之能力，蓋惟國民黨與民族深切結合之後，中國民族之真正的自由與獨立，始有可望也。

第二方面 辛亥以前，滿洲以一民族宰制於上，具如上述。辛亥以後，滿洲宰制政策，既已摧毀無餘，則國內諸民族宜可得平等之結合，國民黨之民族主義，所要求者卽在於此。然不幸而中國之政府乃無專制餘孽之軍閥所盤據，中國舊日之帝國主義，死灰不免復燃，於是國內諸民族，因以有機陞不安之象，遂使少數民族疑國民黨之主張亦非誠意。故今後國民黨爲求民族

主義之貫徹。當得國內諸民族之諒解，時時曉示其在中國國民革命運動中之共同利益。今國民黨在宣傳主義之時，正欲積集其勢力，自當隨國內革命勢力之伸張，而漸與諸民族爲有組織的聯絡，及講求種種具體的解決民族問題之方法矣。國民黨敢鄭重宣言，承認中國以內各民族之自決權，於反對帝國主義及軍閥之革命獲得勝利以後，要組織自由統一的（各民族自由聯合的）中華民國。

（二）民權主義 國民黨之民權主義，於間接民權之外復行直接民權。即爲國民者，不但有選舉權，且兼有創制複決罷官諸權也。民權運動之方式規定於憲法。以孫先生所創之五權分立爲之原則。即立法，司法，行政，考試，監察，五權分立是已。凡此既以濟代議政治之窮，亦以矯選舉制度之弊，近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具；若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數者所得而私也。於此有當知者：國民黨之民權主義，與所謂「天賦人權」者殊科，而唯來所以適合於現在中國革命之需要，蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而凡賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體，或個人，皆不得享有此等自由及權利。

（三）民生主義 國民黨之民生主義，其最要之原則，不外二者，一曰平均地權，二曰節制資



本。蓋釀成經濟組織之不平均者，莫大於土地權之爲少數人所操縱。故當由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法，及地價稅法。私人所有土地。由地主估價呈報政府，國家就價征稅，並於必要時依報價收買之，此則平均地權之要旨也。凡本國人及外國人之企業，或有獨占的性質，或規模過大爲私人之力所不能辦者，如銀行鐵道航路之屬，由國家經營管理之，使私有資本制度，不能操縱國民之生計，此則節制資本之要旨也。舉此二者，則民生主義之進行可期得良好之基礎。於此猶有當爲農民告者，中國以農立國，而全國各階級所受痛苦以農民爲尤甚，國民黨之主張，則以爲農民之缺乏田地，淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作，並爲之整頓水利，移殖荒徼，以均地方。農民之缺乏資本至於高利借貸以負債終身者，國家爲之籌設調劑機關，如農民銀行等，供其匱乏。然後農民得享人生應有之樂。又有當爲工人告者，中國工人之生活絕無保障，國民黨之主張，則以爲工人之失業者國家當爲之謀救濟之道，尤當爲之制定勞工法以改良工人之生活，此外如養老之制，育兒之制，周恤廢疾者之制，普及教育之制，有相輔而行之性質者，皆當努力以求其實現，凡此皆民生主義所有事也。

中國以內，自北至南，自通商都會，以至於窮鄉僻壤，貧乏之農夫，勞苦之工人，所在皆是，因其所處之地位與所感之痛苦類皆相同，其要求解放之情至爲迫切，則其反抗帝國主義之意亦必至爲強烈。故國民革命之運動，必恃全國農夫工人之參加然後可以決勝，蓋無可疑者。國

民黨於此一方面當對於農夫工人之運動以全力助其開展，輔助其經濟組織，使日趨於發達，以期增進國民革命運動之實力；一方面又當對於農夫工人要求參加國民黨相與爲不斷之努力，以促國民革命運動之進行。蓋國民黨現正從事於反抗帝國主義與軍閥，反抗不利於農夫工人之特殊階級，以謀農夫工人之解放，質言之，卽爲農夫工人而奮鬥，亦卽農夫工人爲自身而奮鬥也。

國民黨之三民主義，其真釋具如此。自本黨改組後，以嚴格之規律的精神，樹立本黨組織之基礎，對於本黨黨員用各種適當方法施以教育及訓練，使成爲能宣傳主義運動羣衆組織政治之革命的人才。同時以本黨全力對於全國國民爲普遍的宣傳。使加入革命運動。取得政權，克服民敵。至於既取得政權樹立政府之時，爲制止國內反革命運動及各國帝國主義壓制吾國民衆勝利之陰謀，芟除實行國民黨主義之一切障礙，更應以黨爲掌握政權之中樞。蓋惟有組織有權威之黨，乃爲革命的民衆之本據，能爲全國人民盡此忠實之義務故耳。

### 三 國民黨之政綱

吾人於黨綱，固悉力以求貫徹，願以道途之遠，工程之鉅，誠未敢謂咄嗟有成。而中國之現狀，危迫已甚，不能不立謀救濟。故吾人所以刻刻不忘者，尤在準備實行政綱，爲第一步之救濟方法。謹列舉具體的要求，作爲政綱。凡中國以內，有能認國家利益高出於一人或一派

之利益者，幸相與明辨而公行之。

## 甲 對外政策

- (一) 一切平等條約，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侵害中國主權者，皆當取消；重訂雙方平等互尊主權之條約。
- (二) 凡自願放棄一切特權之國家，及願廢止破壞中國主權之條約者，中國皆將認為最惠國。
- (三) 中國與列強所訂其他條約有損中國之利益者，須重新審定，務以不害雙方主權為原則。
- (四) 中國所借外債，當在使中國政治上實業上不受損失之範圍內，保證并償還之。
- (五) 庚子賠款，當完全畫作教育經費。
- (六) 中國境內不負責任之政府，如賄選竊僭之北京政府，其所借外債，非以增進人民之幸福，乃為維持軍閥之地位，俾得行使賄買侵吞盜用此等債款，中國人民不負責還之責任。
- (七) 召集各省職業團體（銀行界商會等）社會團體（教育機關等）組織會議，籌備償還外債之方法，以求脫離因困頓於債務而陷於國際的半殖民地之地位。

## 乙 對內政策

- (一) 關於中央及地方之權限，採均權主義，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。不偏於中央集權制，或地方分權制。

(二)各省人民得自定憲法，自舉省長。但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮以處理國家行政事務。

(三)確定縣爲自治單位，自治之縣，其人民有直接選舉及罷免官吏之權。有直接創制及複決法律之權。

土地之稅收，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，用以經營地方人民之事業，及應育幼養老濟貧救災衛生等各種公共之需要。

各縣之天然富源，及大規模之工商事業，本縣資力不能發展與辦者，國家當加以協助。其所獲純利，國家與地方均之。

各縣對於國家之負擔，當以縣歲入百分之幾爲國家之收入，其限度不得少於百之十，不得超過於百分之五十。

(四)實行普通選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉。

(五)釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮。

(六)確定人民有集會，結社，言論，出版，居住，信仰之完全自由權。

(七)將現時募兵制度，漸改爲徵兵制度，同時注意改善下級軍官及兵士之經濟狀況，並增進

其法律地位。 施行軍隊中之農業教育，及職業教育。 嚴定軍官之資格。 改革任免軍官之方法。

(八) 嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收。 如釐金等類，當一切廢絕之。

(九) 清查戶口。 整理耕地。 調正糧食之產銷，以謀民食之均足。

(十) 改良農村組織。 增進農人生活。

(十一) 制定勞工法。 改良勞動者之生活狀況。 保障勞工團體，並扶助其發展。

(十二) 於法律上，經濟上，教育上，社會上，確認男女平等之原則。 助進女權之發展。

(十三) 勵行教育普及。 以全力發展兒童本位之教育。 整理學制系統。 增高教育經濟費，並保障其獨立。

(十四) 由國家規定「土地法」，「土地使用法」，「土地徵收法」，及「地價稅法」。 私人所有土地，由地主估價，呈報政府，國家就價徵稅；並於必要時得依報價收買之。

(十五) 企業之有獨占的性質者，及為私人之力所不能辦者，如鐵道航路等，當由國家經營管理之。

以上所舉細目，皆吾人所認為黨綱之最小限度，目前救濟中國之第一步方法。

## 中國國民黨中央執行委員會訓政綱領

(十七年十月三日中央執行委員會公佈)

中國國民黨實施 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弼成全民政治制定左之綱領

- 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託中國國民黨中央執行委員會執行之
- 三 依照 總理建國大綱所定選舉罷免創制複決四種政權應訓練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託於國民政府總攪而執行之以立憲政時民選政府之基礎
- 五 指導監督國民政府重大國務之施行由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之
- 六 中華民國國民政府組織法之修正及解釋由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決行之

## 國民政府訓政宣言

(十七年十月十九日)

中國革命本中國國民黨 總理孫中山先生綜合世界科學與東方文明所結晶之三民主義循革命方略所昭示之軍政訓政憲政三大程序以邁進既四十餘年於茲辛亥一役以 總理之領導與諸先烈之血誠肇造中華民國而不幸被袁世凱與北方軍閥之展轉割據以陷於幅裂此次北伐乃繼承 總理未竟

之遺志恢復辛亥革命中墮之大業而完成統一積十餘年來痛苦之經驗則知軍政時期之告終不僅在於革命障礙之掃除而尤在於全國人心之統一訓政時期之開展不僅在於建國大綱之實施而尤在於實際計劃之推行在此由軍政時期向訓政時期進展之際中國國民黨本其歷史上所負之使命適應國家實際之需要代行政權而以治權授諸國民政府并爲之制定其組織設立五院分負責任庶幾五權憲法之宏模三民主義之建設於以更始國民政府受此付託之重當矢忠矢信領率國民踐其職責使過去之以武功昭揚主義者今後得從文治施之於實行爲期劃一海內之視聽集中國民之努力是用確定今後進行建設之方針提綱挈領有關於建略先決條件者二有關於實際建設者三茲分別爲全國國民告焉

國家之建設以實行建國方略建國大綱及中國國民黨各重要宣言與政綱爲目的惟如何能發達此目的則當首先撫綏社會消除伏莽以爲進行建設之基本十餘年來社會崩潰紀綱瓦解致使人民生命財產失所保障生活秩序失其維繫於是盜匪蠡起萬民流離軍閥之培克腹削揚其禍共產黨之煽亂暴動益其苦而全社會乃爲潰兵土匪共產黨三者展轉肆虐之修羅場我國革命軍爲人民驅除暴亂轉戰數歲雖神武不殺奠定全國而將士之傷殘凍餒與人民之流離失所同其慘痛政府軫念民瘼當盡全力從事於救死扶傷剿平土匪及剷除共產黨之工作誠以國家權力之基礎乃築於國民實際需要之上而社會生活之秩序與人民生命財產之安寧皆爲國家本身切要之企圖故凡有擾亂社會之秩序危害人民與生命財產之安全者必盡全力以芟除之無有寬假以現在社會之崩壞國家之岌危唯有全國上下乘臥薪嘗膽之

精神以圖休養生息之道人民始可昭蘇國力始可振拔而建設事業始可次第施展此安定社會所以爲建設先決條件者一

國家行政上主要急切之問題爲今後進行一切建設之先決條件者厥爲裁兵節餉與整理財政二者範圍固不同然以其根本相互之關係實并行而不背過去軍閥之割據已使國家財政系統破壞無餘各省向義之師無可爲計則亦唯有就地給養於是財政系統之紊亂益使全國兵額無從限制故當北伐完成之際政府卽已確定裁減軍隊統一財政之計各省將吏體念民間疾苦亦皆衆論僉同分別實施惟是裁兵乃以節國帑而不可以資亂民故裁兵必與發展生產并進理財固所以輕減平民之負擔亦必有以增加國家之歲入故廢除釐金與豁免苛稅雜捐又必與收回關稅改革弊制確定預算建立中央銀行諸策并行以此之故目前之編縮軍隊與整理財政其先事唯在行政之統一苟非由此以進於全國政治建設經濟建設則軍隊與財政根本之進步爲不可能此裁兵節餉與整理財政所以爲建設先決條件者二

前述二項爲實際建設進行之輔翼其目的在於廓清亂餘整肅秩序使國家得由武力破壞進於和平建設之坦途而革命之主要目的尤在爲全國人民謀和平建設之大利政府決以全力從事左列之種種實際建設尤望全國國民與政府協力以赴之者也

實際建設之進展必恃一強固有能之政府以爲其原動機故政治建設乃其他一切建設之首腦國民政府五院之設立實爲政治建設之軛始今後之努力則以是爲訓政之中心實行建國大綱所指示之直接



民權之訓練與五權憲法之完成夫中國民權主義之發展必待縣自治之完成發展以爲根基故必培養考驗合格之人才以從事於全國各縣人口之調查土地之測量警衛交通之舉辦與夫人民四權使用之訓練在此縣自治籌備進行之中政府當爲之制定法令並考核其成績迨各縣之人民曾受四權使用之訓練完畢國民之義務實行革命之主義而地方要政舉辦妥善者政府當使之行使地方自治之權能參與國家之政事至全國大多數省分之地方自治完全成立則國家當以政權還諸國民使之依法制定憲法組織民選之政府是爲憲政之完成此關於政治建設者一

經濟建設爲三民主義之物質的基礎亦卽中國民族生存發展之物質的條件故必與政治建設相輔而行始足以充實民族之力量促進民權之發展供給人民衣食住行之需要惟進行經濟建設之原則必依個人企業與國家企業之性質而定其趨向凡夫產業之可以委諸個人經營或其較國家經營爲適宜者應由個人爲之政府當予以充分之鼓勵及保障得健全發展之利益爲求便利其發達故政府對於海關自主權之收回已確定實行自今以後更當規畫實行裁汰苛捐雜稅改善收稅制度統一貨弊發展金融若夫產業之有獨占性質而爲國家之基本工業者則不得委諸個人而當由國家經營之此類事業乃政府今後努力建設之主要目標方將確定步驟以求實行以國民急切之需要言之必須首謀開發社會經濟所賴以爲發動之基本工業故鐵道之增築水道之疏浚公路之開闢爲不可緩惟以目前社會之貧乏科學之落後驟欲舉事而求速效勢不可能故必依平等互惠而不損主權之原則盡量吸集外資借用專門人才庶幾事半

而功倍基本之交通與運輸事業發達之後則其他農工礦各種事業必蒙疏達之利過剩人口之困難必隨之舒解農村生活必因以增進其有因社會經濟發達而增價之土地政府當依照平均地權之原則爲之制定土地法土地使用法地價稅法使其所增之利益歸諸社會若是者爲政府所定最低限度之方針至於其他物質的建設爲實業計劃之所昭示而有待於次第規劃進行者不俟言矣此關於經濟建設者二

教育之建設乃社會國家一切改造樞紐今日全國青年男女精力之衰頹身體之孱弱風尚之敗壞智識之淺薄實不啻暴露過去教育之毫無實效長此以往中國民族之生存必陷於絕境根本之圖首在普及三民主義之國民教育充實中學以上教育之內容注重學生體格之訓練提高實用科學之智識使青年國民之身體精神皆有充分健全之發育始克保證民族無窮之新生命因此之故凡智識未充判斷力未備而身體發育未臻健全者決不宜任其參加政治鬥爭與社會鬥爭而自趨於戕賊此關於教育建設者三

抑尤有進者一國政治之組織有二大目的一曰爲民族求生存二曰爲人類求進化而吾人數十年來之所努力奮鬥者以此方茲建設造端之始實開吾民族歷史上生存進化未有之局而又值世界科學昌明之時以我文化優秀之民族據世界獨一廣大之天府正所謂以有爲之人據有爲之地而遇有爲之時者也故吾國民今後唯有秉知難行易之精神由先知先覺者發明創造後知後覺者倣效推行不知不覺者相與樂成以建一政治修明生民樂利之民有民治民享之新國家則不獨中國民族之生存得以保障而人類之進化亦必利賴無窮矣

# 中華民國教育宗旨及其實施方針

## 甲 教育宗旨

中華民國之教育根據三民主義以充實人民生活扶植社會生存發展國民生計延續民族生命爲目的務期民族獨立民權普遍民生發展以促進世界大同

## 乙 實施方針

前項教育宗旨之實施應守下例之原則

- 一 各級學校三民主義之教學應與全體課程及課外作業相貫連以史地教科闡明民族真諦以集合生活訓練民權主義之運用以各種之生產勞動的實習培養實行民生主義之基礎務使智識道德融會貫通於三民主義之下以收篤信力行之效
- 二 普通教育須根據 總理遺教陶融兒童及青年「忠孝仁愛信義和平」之國民道德并養成國民之生活技能增進國民生產之能力爲主要目的
- 三 社會教育必須使人民具備近代都市及農村生活之常識家庭經濟改善之技能公民自治必備之資格保護公共事業及森林園地之習慣養老恤貧防災互助之美德
- 四 大學及專門教育必須注重實用科學充實科學內容養成專門知識技能并切實陶融爲國家社

會服務之健全品格

五 師範教育爲實現三民主義的國民教育之本源必須以最適宜之科學教育及最嚴格之身心訓練養成一般國民道德上學術上最健全之師資爲主要之任務於可能範圍內使其獨立設置並盡量發展鄉村師範教育

六 男女教育機會平等女子教育並須注重陶冶健全之德性保持母性之特質並建設良好之家庭教育及社會教育

七 各級學校及社會教育應一體注重發展國民之體育中等學校及大學專門須受相當之軍事訓練發展體育之目的固在增進民族之體力尤須以鍛鍊強健之精神養成規律之習慣爲主要任務

八 農業推廣須由農業機關積極設施凡農業生產方法之改進農民技能之增高農村組織與農民生活之改善農業科學智識普及以及農民生產消費合作之促進須以全力推行

## 土地法原則

國家整理土地之目的在使地盡其用并使人民有平均享受使用土地之權利 總理之主張平均地權其精意蓋在乎此欲求此主張之實現必要防止私人壟斷土地以謀不當利得之企圖并須設法使土地

本身非因施以資本或勞力改良結果所得之增益歸爲公有爲求達此目的之惟一最有效之手段厥爲按照地值徵稅及征收土地增益稅 *unearned increment tax* 之辦法茲將此項辦法所根據之原則及與原則有關係之主要各點分別說明之

## 一 征收土地稅以地值爲根據

總理主張由人民（卽土地所有權者）自由申報地價以所申報之數額爲徵稅標準但政府得按照申報之價收買之其目的在使人民不敢因圖少數地稅致將地價短報用意至善查政府於此種情形中收買人民土地普通辦法係將土地拍賣所得之賣價先照原地主申報之價償還餘歸政府所有但此種辦法在實施時每爲社會上及經濟上一時的情形所迫致生窒礙（例如加拿大之雲哥華市於歐戰後之數年間將欠繳地稅之土地每次拍賣少有應之者又青島在德人管理時關於此點感受同樣困難）茲擬於此辦法略加以補充關於都市之土地在人民申報地價後政府再加以估定每年征收地稅以政府估定地值爲標準但政府仍保留其按照申報地價收買之權似此於實行上較爲便利也

### 一一 土地稅率采漸進辦法

按照根據地值徵稅原則土地稅率應等於地價之數蓋地價既變爲地稅歸諸國家則地主除用人力資本改良土地以得收益外無坐享地價利益之機會而土地所有權者不能以土地居奇棄不使用其結果

則地價廉於是使用土地之權利必漸趨普遍前此以壟斷土地之資本亦必逐漸轉授於生產事業彼主張根據地值征稅之經濟學者每謂「地稅貴地價廉而生產業發達」即指此也

關於決定稅率問題據地值稅專家單維廉氏之主張（單氏德國人青島土地稅計劃出自其手 總理於民國十三年曾聘至廣州專研究土地稅問題）以地方上通行貸款利率上之平均數目為稅率之標準曾假定廣州貸款利息之平均數目為百分之十即主張以按照地值百分之十為廣州土地稅率惟 總理對於土地稅曾言各國土地的稅法大概都是值百抽一并有主張值百抽一之意（見民生主義第二講）與單維廉之說大有出入單維廉氏以百分一稅率為過輕決不能達到地價低廉之目的所以單維廉氏在廣州時主張澈底辦法竭力維護其高稅之原則而廖仲愷先生則以百分之十高稅率為不可行仍主張百分之一之輕稅率俟將來逐漸增加當時關於此點之討論意見兩歧主張輕稅率者之意乃為便於施行起見或於經濟現狀不願發生重大影響故決採漸進方法

### 三 對於不勞而獲的土地增益行累進稅

地值稅須與不勞而獲的土地增益稅（以下簡稱土地增益稅）一併施行方能收平均地權之效互相為用不可缺一按照地值稅原理地價之增漲由於人口與社會及經濟的進步非由於地主之力量得來其增益應歸諸社會以衆人之財富還諸衆人本極合乎社會的公道原則也

地值稅按年征收土地增益稅則於土地所有權移轉或經若干年而不移轉時征收之其稅率之輕重互相爲因果蓋地值稅輕土地增益必大反之地值稅重土地增益必微前者地主以稅率輕微尙可以土地投機後者地主因負重稅勢必急圖改良或變其土地不能置之不顧專候漲價而售若重收地值稅並決定土地增益稅爲土地漲價之全部其結果則地價廉生產事業發達此爲地值稅經濟學者所主張之澈底辦法若地值稅與增益稅均輕其結果則地價仍漲不已不能完全制止土地之投機此單維廉氏在廣州土地稅委員會討論稅率輕重之點所以力辯廣州暫擬地值稅率百分一及增益稅爲增益全部三分一之條爲不可行至輕課地值並征收土地增益全部既可收澈底之效又於社會經濟現狀不致有劇烈反響此乃中庸之道所以 總理主張地稅值百抽一而增益全部歸公也惟是法貴施行有序且貴乎便民有主張分期辦法先征一部分俟推行便利然後逐漸增加稅率者有主張累進征稅（參看本文德國稅率表）者本立法原則即決採用後者且主張祇定大體原則予各地方以斟酌情形決定辦法之餘地

#### 四 土地改良物之輕稅

依照根據地值征稅原則於征收地值外所有地面改良物一概免征以收土地改良之效在土地稅實行後如廣州之房捐及北平之舖捐等類須一律廢除或逐漸減輕否則與按地值征稅之原則相違反不特無大效可見反於經濟上發生不良影響惟從財政實際情形觀之若一律廢除恐生窒礙查加拿大有數城

市於實行地值稅時地面改良物完全停止征稅市庫收入爲之不敷雲哥華一市行之不及數年卽回覆征收改良物辦法以現在中國各都市情形而論房捐實占市庫收入一大部分若新稅收入未能抵補之前卽驟行廢止之恐亦蹈雲哥華市覆轍此點亟應詳加考慮查總理在大元師任內時頒行土地稅法規定改良物值千抽五其意在雙方顧全不肯偏重本立法原則採用之

### 五 政府收用私有土地辦法

政府得用價收買私有土地爲國防公益或公營事業之用但不得收買土地爲營利目的收用私有土地時所有土地上改良物政府須予以相當賠償

### 六 免稅土地

政府機關及地方公有之土地不以營利爲目的者經政府許可後得免繳地稅

### 七 以增加地稅或估高地值方法促進土地之改良

現代都市規劃將市內土地劃分用途地主須遵政府規定辦法依時實行使用逾期不遵辦卽將該地稅率增加或估高其地值以促進土地之改良至於都市外之荒地亦依此原則行之

### 八 土地掌管機關



關於土地掌管機關設省及市(以五萬人以上者爲都市)土地局及縣土地局并設一中央機關監督及指揮之

土地掌管機關職權

1 管理公有土地

2 土地測量

3 土地登記

4 保管土地冊籍

5 發起土地契據

6 估計地值

7 解決因本法發生之爭執

8 訂定地稅冊

關於收稅事項應由財政機關辦理

關於減稅或免稅事項非本法明白規定者由國民政府決定之關係解決本法發生之爭執設土地仲裁裁判所辦理之

## 九 土地權移轉須經政府許可

土地爲生產之根本要素且係有一定限量之物質爲國民生計之基礎與其他財富之可以用人力增減不同故政府於土地權之移轉認爲與國民生計有妨礙時可以制止及取消之查德國人所定之膠州土地法於土地轉移須得政府之允許可爲前例也

## 附 說

本原則決定後先擬都市土地法祇規定大綱其餘細則悉由各都市自行斟酌地方情形辦理較爲易舉亦爲進行初步之所必然也

本土土地法原則係以 總理主張爲根據參以單維廉顧問在廣州時討論之結果單氏之主張即係膠州所以實行之辦法是以本原則亦與膠州辦法相近也

按膠州地值稅率爲百分之六按年征收增益稅爲土地漲價總數三分之一凡土地移轉及土地使用目的須經政府允許方爲有效如土地不依政府規定改良後即回復其百分之六稅率征收之膠府辦法實行以後對於防止土地投機事業頗著成效地價亦無突漲之弊其爲良好的土地政策世人多稱之 總理亦嘗謂可以取者也

以上所陳述各點祇係地值稅之普通原則土地法於實施上能否得所期的效果稅率之輕重固關係甚

大而估計地值方法於運用上亦至爲重要假如稅率既高可以估低其地值打銷高稅率之效力若稅率輕微可以估高其地值爲之救濟查實行地值稅各國其估計地值高至與市價相平者實佔少數平常不過達至市價百之五十至七十爲止其估計至於市價相埒者膠州行之近年美國麻沙出塞州之索福克府號亦稱估計地值至與市價相埒云是以稅率之輕重與估地值之高低互爲因果但關於此點之決定擬請留爲起草法案時之斟酌餘地不必與稅率原則同時決定而且各種施行手續及方法其可以影響於原則者尙不知多少均應於草擬條文時再加斟酌逐條解釋較爲詳盡也

## 工會法原則

- 一 同一產業或職業之工人得組織工會
- 二 工會應以增進智識技能發達生產改善其同一職業或同一產業工人之生活及勞動條件爲目的
- 三 工會之指導機關爲各該地方之最高黨部其監督機關爲其所在地之省市縣政府及特別市政府
- 四 同一職業工人或同一產業工人應設一個工會如該地方仍未有此種職業或產業工會之設立而該地主管行政機關認爲有設立之必要時得請該地最高黨部依據工會法之規定指導組織之
- 五 工會之設立應經呈報立案之手續其未經呈報或雖呈報仍未經該地主管機關核准立案者不得享有工會法所規定之權利及保障

六 工人祇得加入於同一職業或同一產業之一工會工會對於工人須予以入會之便利不得課以高額之入會費年費或月費

七 工會不得以強力脅迫工人入會亦不得限制工人退會工會不得妨害未入工會工人之工作

八 工會得辦理消費生產等合作社及職業介紹所托兒所失業救濟與其他一切互助事業

九 工會尙未舉辦其章程所訂定之互助事業而該地主管行政機關認爲有舉辦之必要時得協助辦理之

十 工會對於其職員執行職務時所加於他人之損害應負連帶賠償之責

十一 雇主對於工人不得以退出工會及不加入工會爲雇用條件

十二 雇主對於工人不得因其爲工會會員或職員之理由而拒絕雇用或解雇

十三 工會爲法人工會之解散合併清算依民法法人之規定

十四 在法律所許之範圍內同一產業或職業之工會得組織工會聯合會

十五 工會非經政府之許可不得與各國任何工會聯合

十六 工會法不適用於國家行政交通軍事工業國營產業教育事業公用事業各機關之職員或雇

用員役

前項所舉各種事業之工人所組織之工會不得宣言罷工亦無締結團體約權

## 工廠法原則

- 一 凡用機器發生動力之機器工廠適用本法其人數暫以三十人爲標準
- 二 以已及十四歲之男女爲工人最低年齡其有十二歲以上不及十四歲而已在廠者施行時得由主管監督機關寬其年限但自工廠法公布以後不得有新雇不及年齡之工人
- 三 男女作同等之工作而其效力相同者須給同等之工資
- 四 採限定工作時間制
  - 甲 每日實在時間以八小時爲原則
  - 乙 成年工之實在工作時間得定至十小時
  - 丙 幼年工女工之實在工作時間不得過八小時並須有夜工之限制
  - 丁 女工在產前產後相當期間內不准工作工廠仍須照付工資
  - 戊 含有危險性之工作時間由主管機關規定之
- 五 工人每日繼續工作若干時間後必須有一定之休息時間再行工作每星期應有十八小時不斷之休息繼續工作滿半年及一年者應有特別休假
- 六 工廠得規定工人工作效率標準

- 七 最低工資宜以各工廠所在地之工人生活狀況爲標準並規定工資之給付方法
- 八 工廠於年終有盈餘時對於全年工作並無過失之工人應給以獎金或分配盈餘
- 九 工廠內設備以能適合衛生清潔及安全爲標準條文中宜採取列舉的規定
- 十 工廠得經主管機關之核准由廠工兩方之代表組織廠工委員會其任務以調解工廠糾紛及關於工廠改良狀況舉辦工人福利事業爲限(原草第六十條第一款刪)
- 十一 工廠得收用學工但關於學工之保護方法宜詳加規定
- 十二 關於幼年工及失業職工之教育工人之正當娛樂及保恤宜明白規定

## 勞資爭議處理法

### 第一章 總則

- 第一條 本法於僱主與工人團體或工人十五人以上關於僱傭條件之維持或變更發生爭議時適用之
- 第二條 本法所稱主管行政官署除有特別規定者外在市爲市政府在縣爲縣政府
- 第三條 主管行政官署於勞資爭議發生時經爭議當事人一方或雙方之聲請應召集調解委員會調解之如主管行政官署認爲有付調解之必要雖無當事人之聲請時亦同

調解成立時視同爭議當事人間之契約如當事人之一方爲工會時視同爭議當事人間之勞動協約

第四條 勞資爭議事件調解不成立時經爭議當事人雙方或一方之聲請應付仲裁委員會仲裁

第五條 爭議當事人於仲裁委員會之裁決送達後五日內不聲明異議者該裁決視同爭議當事人間之契約如當事人之一方爲工會時視同爭議當事人間之勞動協約

## 第二章 勞資爭議處理之機關

### 第一節 調解機關

第六條 勞資爭議之調解由調解委員會處理之

第七條 調解委員會置委員五人或七人以左列代表組織之

一 主管行政官署派代表一人或三人

二 爭議當事人雙方各派代表二人

前項第一款之代表不以主管行政官署之職員爲限

第八條 勞資爭議依第三條第一項之規定應付調解時其爭議當事人應於接到主管行政官署之通知後三日內各自選定或派定代表並將其代表之姓名住址具報

主管行政官署於認爲必要時得將前項期限酌量延長之逾期未將其代表姓名住址具報者主管行政官署得依職權代爲指定之

第九條 調解委員會委員人選決定後主管行政官署應從速召集開會並以主管行政官署所派代表爲主席但第十一條第三項規定之調解委員會以工商部所派代表爲主席

調解委員會已經召集開會而委員拒絕主席致調解無從進行者以調解不成立論

第十條 調解委員會之主席得調用各該主管行政官署之職員辦理紀錄編案擬稿及其他一切庶務

第十一條 同一勞資爭議事件該主管行政官署有二個以上者如各該主管行政官署在同一省區時第

七條第一項第一款之主管行政官署由省政府指定之於必要時第七條第一項第一款之代表並得

由該省政府指派

同一勞資爭議事件不在同一省區時第七條第一項第一款之主管行政官署由工商部指定之

前項情形如工商部認爲有必要時第七條第一項第一款之代表得由該部指派

### 第二節 仲裁機關

第十二條 勞資爭議之仲裁由仲裁委員會處理之

第十三條 仲裁委員會置委員五人以左列人員組織之

一 省政府或該管市縣政府派代表一人

二 省黨部或該地市縣黨部派代表一人

三 地方法院派代表一人



四 與爭議無直接利害關係之勞方及資方代表各一人

第十四條 省政府或不屬於省之市政府於其所轄區域內每年應命工人團體及僱主團體各推定堪爲仲裁委員者十五人至三十人開列名單送請核准遇有仲裁事件前條第四款之代表卽就此項名單中指定與爭議無直接利害關係者充之

依前項規定核准之仲裁委員名單應咨請工商部備案

第十五條 凡曾任調解委員會委員者不得爲同一事件之仲裁委員

第十六條 仲裁委員會由政府或該管市縣政府召集之以召集機關之代表爲主席但第十八條規定之仲裁委員會以工商部所派代表爲主席

第十七條 仲裁委員會之主席得調用其所屬官署或其所在地地方法院之職員辦理紀錄編案擬稿及其他一切庶務

第十八條 同一勞資爭議事件其範圍不限於一省者第十三條第一款之代表由工商部指派第四款之代表由工商就相關各省之仲裁委員名單指派之

### 第三章 勞資爭議處理之程序

#### 第一節 調解程序

第十九條 爭議當事人聲請調解時應向主管行政官署提出調解聲請書

第二十條 調解聲請書應記明左列各事項

- 一 當事人之姓名職業住址或商號廠號如爲團體者其名稱及事務所所在地
- 二 與爭議事件有關之勞工人數
- 三 爭執之要點

第廿一條 未經爭議當事人聲請而由主管行政官署提付調解時該行政官署須將應付調解事項以書

面通知於雙方當事人

第廿二條 調解委員會應於召集後二日內開始調查左列各事項

- 一 爭議事件之內容
- 二 爭議當事人提出之書狀及其他有關係之事件
- 三 爭議當事人雙方之現在狀況
- 四 其他應調查事項

調查期間非有特別情形不得逾七日

第廿三條 調解委員會得因調查事項傳喚證人或命關係人到會說明或提出說明書

第廿四條 調解委員會得向關係工廠商店等調查或詢問

第廿五條 調解委員會委員不得洩漏調查所得之秘密事項

第廿六條 調解委員會調查完畢後應於二日內為調解之決定但有特別情形或爭議當事人雙方同意延期時不在此限

第廿七條 調解委員會之調解經爭議當事人雙方代表之同意在調解筆錄簽名者為調解成立

調解委員會應將調解之結果報告主管行政官署

## 第二節 仲裁程序

第廿八條 爭議當事人聲請仲裁時應向主管行政官署提出仲裁聲請書

主管行政官署收受前項文卷後應從速於該行政官署所在地或爭議事件所在地召集仲裁委員會  
第廿九條 爭議當事人因調解不成立請付仲裁時其聲請書應記明左列各事項

一 當事人之姓名職業住址或商號廠號如為團體者其名稱及事務所所在地

二 調解不成立之理由

三 請求之目的

第三十條 第二十一條至第二十六條之規定於仲裁程序準用之

第卅一條 仲裁委員會之仲裁以全體委員之合議行之取決於多數

仲裁委員會應將前項仲裁於二日內作成仲裁書送達於雙方當事人并送主管行政官署備案

第卅二條 爭議當事人不論仲裁程序至何程度均得成立和解但須將和解條件呈報仲裁委員會

#### 第四章 爭議當事人行爲之限制

第卅三條 在調解及仲裁期內僱主不得停業或開除工人工人不得罷工

第卅四條 工人或工人團體不得有左列行爲

- 一 封閉商店或工廠
- 二 擅取或毀損商店工廠之貨物器具
- 三 強迫他人罷工

#### 第五章 罰則

第卅五條 爭議當事人有違反第三十三條及第三十四條之規定時主管行政官署及調解委員會或仲

裁委員會得隨時制止不服制止者得處以二百元以下之罰金其行爲已犯刑法者仍依刑法處斷

第卅六條 有左列行爲之一者處百元以下之罰金

- 一 違反第二十三條規定無故不到會或不提出說明書者
- 二 違反第二十五條規定者

前項第二款情形構成刑法上之犯罪行爲時仍依刑法處斷

第卅七條 有左列行爲之一者處百元以下之罰金但證人爲虛僞之陳述時依刑法僞證之規定處罰

一 於第二十三條所定情形而爲虛僞之說明者

二 於第二十四條所規定情形無故拒絕調查答復或爲虛僞之陳述者

第卅八條 遇有本法各條所定應處罰之行爲得由主管行政官署及調解委員會或仲裁委員會聲述事

由移送該管法院審理該管法院除有特別情形者外應於接收案卷後二十日內宣告裁判

## 第六章 附則

第卅九條 省政府或不屬於省之市政府於必要時得擬具本法施行細則呈請國民政府核定之

第四十條 本法自公布日施行



中華民國十九年八月初版

# 三民主義建設之原理

每冊定價大洋一元二角

外埠酌加郵費匯費

版權所有  
翻印必究

著者

楊幼炯

印刷者

上海塘山路三十一號  
民智印刷所

發行者

上海河南路九十一號  
民智書局

分發行處

南京 廣州 北平  
民智書局

分售處

武昌 漢口 長沙  
海內外各大書坊

總發行所

上海河南路中市  
民智書局  
九十一號





一本著者楊幼炯先生

# 其 他 著 作

增訂版 三民主義概論

定價四角五分

本書著者以忠實的態度，與博大的見地，將三民主義之理論的本體，作具體的闡明；並引與三民主義有關之各種學說，及同時並行較異同。全書體裁，概用敘述。內容方面，大都用比較總理遺言，作爲解釋之根據。本書不僅爲三民主義之系統，且以簡潔明暢之文辭，爲黨義之普及，並求其適應於教授；而期成爲一

## 蘇俄民族政策之解剖

定價大洋三角

本書特就東方民族運動之客觀事實，追求蘇俄民族政策之背景，舉凡波斯印度等國情形，均有其在土耳其、阿富汗、波斯、印度等國之發展，其政策之解剖，而於蘇俄民族政策之解剖，更爲歷史的論述，且可以概見東方各民族運動之價值。

## 再版 俄國革命史

定價 平裝大洋二元五角

本書經過一週，對於俄國前革命之經過，一以切實之態度，將其革命之經過，一一敘述。其內容，則從政治、經濟、社會各方面，加以詳盡之分析。其目的，在於使讀者對於俄國革命之經過，有正確之認識。其內容，則從政治、經濟、社會各方面，加以詳盡之分析。其目的，在於使讀者對於俄國革命之經過，有正確之認識。

# 民智書局

## 最新出版新書

### 民族論

約瑟著  
劉君木譯

定價大洋八角

本書為說明民族的性質與問題之專書。近年來國人引伸孫中山先生民權民生之說，作為專書或逐譯國外論民主政治與社會政策名著，以與孫先生學說相參較者，為數不少。至於探討民族性質與問題之著作，則幾不多見，本局有鑒于此，特請譯者將本書譯出，以彌補國內出版界之罅隙。本書首論民族之界說及其組成各項要素，為詳明的分析。中叙自拿破崙以來的世界民族運動之歷史，為具體的申論，後篇關於民族主義與大同主義，國際主義及愛國主義，加以顯明分別。此書實為研究民族主義最完善之參攷書。

### 孫逸仙與新中國

英國康德黎著  
鄭啓中合譯

定價四角五分

康德黎先生為總理之師友，以援救總理一事，名聞於世。康氏晚年寫成此書，總理於倫敦使館一生平及所從事之革命事業，論述至精。康氏對於總理不但揭出總理偉大的革命人格，且將總理所領導之國民革命之目的及建設新中國理想之要點與步驟，一一加以說明。不僅外人對於中國總理之新認識，今已由鄭陳兩君譯出以饗國人，亦可得不少之新認識。今已由鄭陳兩君譯出以饗國人，亦可得不少。有胡漢民先生長篇序言，尤為本書譯本，生色不少。

### 三民主義教育原理

范鈞著

定價大洋一元

本書係作者根據孫中山先生遺教及演說集敘述而成。全書凡十章，共分四節。首述三民主義教育之理論的基礎；其次分論民族主義的教育，民權主義的教育，民生主義的教育；以次分論民族主義的教育，民權主義的教育，民生主義的教育；最後三章則發揮孫先生注重科學的扶植農工，尊重人格之遺教，以理至詳且精的教育之宏旨。全書論述三民主義教育之原理，應用的近代最新之教育原理，以樹立三民主義教育之基礎。國內對於三民主義教育之研究，尚未經見，此書出世，可供國人先觀之快。

民最  
智近  
書出  
局版

經濟要籍

英國最近之社會與經濟政策

柯爾(G. D. H. Cole)  
湯浩譯 定價大洋二元

本書著者為英國及全世界最著名之基爾特社會主義者。其生平重要著作，多已譯成國語，早為國人所傳誦。本書則為柯氏最近之偉大作品。全書關於英國政治，經濟外交，及教育等皆加以詳細之論述，且各有精確之統計與圖表；而其主要之旨趣；尤在討論今後十年內不列顛帝國所應採取之社會主義與經濟政策。本書不僅給予吾人以關於英國各方面最近之概況，且予英國實際之政策與基爾特社會主義者之主張。更有充分之認識。全書計四十萬言，為研究英國最近政治經濟各方面情況之專書。

美國經濟成功之秘密

美國帕刻原著  
湯浩譯 定價一元六角

戰後世界經濟之中心，已由倫敦移於紐約，美國便被認為世界經濟之霸王。惟美國經濟何以有今日之隆盛，此一問題，世界人士皆待明瞭，本書即為解答此問題而作。著者帕刻氏為英國著名統計專家。氏於本書中列舉充分統計材料，從各方面論述美國經濟發展之經過，讀此一書不僅知美國經濟發展之來由，且可以洞悉美國經濟各方面繁榮之實況，為論述美國經濟實況最詳細之專書。

經濟思想史

Totomients著  
衛惠林譯 定價大洋五角五分

本書為著者以前在莫斯科大學與提弗利工藝大學的講義。著者道圖門茲在經濟學上的立場是與法國合作名宿季特相同。本書特長與其他經濟思想史之著作不同。不死板的去講經濟學者之理論，而注重於各派學者之思想的脈落。本書自古代經濟生活敘起，中論述後用合作主義學派作本書的結束。此書敘述簡明，極合各校經濟史學之教本，而論述頗周詳，尤可為研究經濟思想史之參攷。

上海图书馆藏书



A541 212 0009 4284B

知不足齋