



建國大綱釋義

# 建國大綱釋義

## 甲 建國大綱的由來

國父孫先生在辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，以指示革命的途徑，一方面規定實行治國的方法和步驟，分革命建設爲軍政訓政憲政三時期，期以循序漸進，以完成革命的工作。自從辛亥革命以後，把四十餘年的君主專制政體，二百六十餘年的滿洲政府推倒了，但三民主義的實現，好像依舊茫無頭緒。換句話說，祇盡了破壞工作，建設工作還沒有着手。本來革命是有消極的和積極的意義，消極的意義是破壞，積極的意義是建設。倘若祇幹消極的破壞的工作，而不注意積極的和建設的工作，革命運動是不能完成的。

國父孫先生在民國建立之後，就注意到建設方面，於是『本世界進化之潮流，循各國已行之先鑑其利弊得失，思之稔熟，籌之有素』，才訂爲革命方略一會。但一般黨人都不肯接納，國父孫先生說：

『而我黨之士，多期々以爲不可，經余曉喻再三，辯論再四，卒無成效。莫不以爲余之理想太高，知之匪艱，行之維艱也。嗚呼！是豈余之理想太高哉？毋乃當時黨人之知識太低耶？予於是

不爲禁之心灰意冷矣。』

因爲一般黨人不了解革命建設的重要，自然不能實施。國父孫先生的革命方略，以致弄成後來祇有破壞沒有建設的局面。

民國十三年一月，中國國民黨第一次全國代表大會在廣州開會。國父孫先生主張從以黨建國到以黨治國。因爲主張以黨建國，一定要將建國的程序綱領規定，於是國父孫先生於是年四月，本革命方略，修正成國民政府建國大綱。大綱內包含一十五條，以掃除障礙爲開始，以完成建設爲依歸。在建國過程中所用的方法和必經的步驟，都有明白的規定。但原文言簡義精，在這一編內，參看國父孫先生其他著述，略加說明。

在辛亥革命以後，一般人都汲汲於制定臨時約法。國父孫先生在制定國民政府建國大綱宣言說：

『辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以爲可奠民國之基礎而不知適得其反。論者見臨時約法施行之後，不能有益於民國，甚至并臨時約法之本身效力，亦已消失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤然從事於憲法之規定，以爲藉可救臨時約法之窮。會不知癥結所在，非由於臨時約法之未善，乃由於未經軍政，訓政兩時期，而即入於憲政。試觀元年臨時約法頒布以後，反革命之勢力，不惟不因以消滅，反得憑藉之以肆其惡，後且取臨時約法而毀之。而大多數人民對於臨時

約法，初未曾計及於其本身利害何若，聞有毀法者不加怒，聞有護法者亦不加喜。可知未經軍政，一政兩時期，臨時約法決不能發生效力。夫元年以後，所恃以維持民國者，惟有臨時約法，而臨時約法之無效如此，則綱紀蕩然，禍亂相尋，又何足怪。」

所以未經軍政，訓政兩時期，而一旦驟等走至憲政時期，結果是一定失敗的。在破壞之後欲從到建設之際，一定要有預定程序，建國大綱所規定的預定程序便是從軍政時期到訓政時期，從訓政時期憲政時期，這個預定的程序一定要按部就班來施行，如制定國民政府建國大綱宣言上說：

『蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃盪，而革命之主義，亦無由宣傳於群眾，以得其同情與信仰。不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，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。前者之大病，在革命之破壞不能了徹；後者之大病，在革命之建設不能進行。』

建國大綱雖然不過二十五條可是建國主義的內容，順序，和各種基本工作已有規定了。國父孫先生宣言中更略說大綱之內容：

『建國大綱第一條至第四條，宣布革命之主義及其內容。第五條以下，則爲實行之方法與步驟。其在六七兩條，標明軍政時期之宗旨，務掃除反革命之勢力，宣傳革命之主義。其在第八條至第十八條，標明訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行，先以縣爲自治之單

位，於一縣之內，努力於除舊布新，以染植人民權力之基本，然後擴而充之，以及於省。如是，則所謂自治，始為真正之人民自治，異於偽託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成。則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣。其在十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必備之條件與程序。』

以下試根據上述各點來研究。

## 乙 建國的根據與程序

建國大綱第一條是：

『國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。』

所以建國的根據，就在三民主義和五權憲法。三民主義就是民族主義，民權主義，民生主義。關於三民主義的內容，在上面已有專編陳述，讀者可以參看。而三民主義的中心問題，便是解決民生問題。中國自從受列強種種壓迫，產業凋敝，經濟落後，人民不能維持生活，幾有朝不保夕之勢。所以民生問題。急待解決。建國大綱第二條說：

『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；建築大計劃之各式屋舍，以樂民居；修治道路，運河，以利民行。』

這一條的意義，一方面在指示民生主義怎樣能見諸實行，即人民的食衣住行四大需要，怎樣才能滿足；一方面在表示政府對於人民生活的需要，負相當的責任。換句話說，我們是想建設一個爲整個社會謀福利的國家，不是想建設一個自由放任的個人主義的國家。

其次是解決民權問題。在辛亥革命，中國人民呻吟痛苦受制於帝國主義者和滿清政府之下，自從民國建立之後，雖已脫離滿清政府的羈絆，但處帝國主義者，軍閥，貪官，污吏重重壓迫下，人民依舊不能享受政治上平等的權利。所以民權問題，也必須解決。建國大綱第三條說：

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

這條的意義，一方面在闡明民權主義的充分實現，有賴於政府的訓導。一方面在指示近世歐美民權制度的缺點，所以主張這四種直接民權——選舉權，罷官權，創制權，複決權——又稱爲政權，人民能够行使這四種政權，然後民權才能發達。

再其次是解決民族問題。帝國主義的國家，抱着侵略政策，壓迫弱小民族。歐戰以後，弱小民族漸漸覺悟，民族獨立運動便到處萌芽勃興。中華民族近百年來，受帝國主義國家的政治上，經濟上種種壓迫，致淪爲國際次殖民地的地位。所以民族問題也是一個急待解決的問題。建國大綱第四條

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，以恢復我國際平等。國家獨立。』

這條的意義：在指示實現民族主義的時候，對內對外應該採什麼方策。民生民權民族三個問題能够完全解決，就是三民主義能够完成了。

除了三民主義之外，五權憲法也是建國的重要根據。國父孫先生說：

『五權憲法，如一部大的機器，譬如你想日走千里路，就要坐自動車；你想飛天，就要駕飛機；你想潛海就要乘潛艇，你想治國，就要用這個治國機關的機器。』

五權憲法就是以立法司法行政考試監察五權分立爲根本原則的憲法。（五權憲法內容，已詳見講義第六編。）五權憲法既然是治國的大機器！我們便應該利用這大機器，來造成萬能的政府。

建國的程序，分爲軍政，訓政，憲政三個時期。建國大綱第五條說：

『建設之程序，分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。』

這個程序是有一定的，不能躐等的，在上一章關於這點已解釋過了。

也許有人最懷疑到，在軍政時期結束之後的訓政時期，既未制定憲法，是不是和所謂開明專制沒有區別。其實二者是絕不相同的。國父孫先生曾解釋過：

『曰，開明專制者，即以專制爲目的；而訓政者，乃以共和爲目的，此所以有天壤之別也』

革命的建設，要經過上述的三時期，自然絲毫沒有疑義。但這三個時期應該怎樣劃分？和各時期的經過期間？我們都應該加以研究。據建國大綱第七條：

『凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之期，而軍政停止之日。』

又據建國大綱第十六條：

『凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。』

根據上兩條的規定，可以知道：

一、就區域而言，則軍政訓政憲政三時期的劃分，是以省爲標準。即是說一部分省分，雖然尙在軍政時期，但其他省分，却不妨進至訓政時期；因爲軍事進行因環境而異有遲早的不同，所以各省的軍政時期訓政時期，也有先後之別。

二、就期間而言，軍政訓政憲政三時期的劃分，是以事務進行的遲速爲標準。如軍政時期的久暫，視掃盪反革命勢力工作的進展如何而定。而訓政時期的久暫，視省內各縣自治的情況而定。

國父孫先生在革命方略中，已將各時期的輪廓描寫敘過，國父孫先生說：

『予之革命方略，規定革命進行之時期爲三：第一爲軍政時期；第二爲訓政時期；第三爲憲政時期。第一爲破壞時期，在此時期內，流行軍法。以革命軍擔任打破滿洲之專制，掃除官僚之



腐敗，改革風俗之惡習等。第二爲過渡時期在此時在期內，施行約法。建設地方自治，促進民權發達；以一縣爲自治單位，每縣于散兵驅除，戰事停止之日，立頒布約法，以規定人民之權利義務。與革命政府之統治權。以三年爲限。三年期滿，則由人民選舉其縣官。或于三年之內，該縣自治局已能將其縣之積弊掃除，如上所述者，及能得過半數人民了解三民主義，而歸順民國者，能將人口清查，戶籍釐定，警察、衛生、教育、道路各事，照約法所定之低限程度而充分辦就者，亦可立行自選其縣官，而成完全之自治團體。革命政府之對於此自治團體，祇能照約法所規定，而行其訓政之權。俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。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。憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院；選舉代議士，以組織立法院；其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之。但不對總統及立法院負責，而五院皆對於國民大會負責。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，則國民大會自行彈劾罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此爲五權憲法。憲法制定，總統、議員舉出後，革命政府當歸政於民選總統，而訓政時期於以告終。第三爲建設完成時期，在此時期施以憲政。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，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，則付託於國民大會之代表以行之。此憲政時期，即建設告竣之時而革命收功之日也。」

以下各節，試就各時期的工作作一詳細研究

### 丙 軍政時期的設施

軍政時期便是破壞時期。因為欲謀建設，必先從事破壞，而且要澈底的破壞，倘是『野火燒不盡，春風吹又生』，建設一定遇到很大的妨礙，不容易進行。國父孫先生在孫文學說會論軍政時期的必要，國父孫先生說：

『今次之世界大戰爭，凡參加此戰爭之國，無論共和，君主，皆一律停止憲政，行軍政。向來人民之行動自由，言論自由，集會自由，皆剝奪之。甚且飲食營業，皆歸政府支配。而與國無有異議，且獻其身命為國家作犧牲，以其目的在戰勝而圖存也。人之已行憲政，猶且停之；況我憲政尙未發生，方欲由革命之戰爭以求之，豈可於開戰之初，即施行憲政耶？』

譬如一個病人，強健身體，一定先把病醫好了，才談到健身運動。若扶病來操練，反使病勢加劇。所以在破壞時期，是革命的最初步最基礎工作，在這個時期，必須用軍事力量，剷除一切反革命的勢力，然後才談到建設。

建國大綱第六條說：

『在軍政時期，一切制度，悉隸於軍政之下，政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化人心，而促進國家之統一。』

在這個時期，人民是沒有個人自由的，祇有團體有自由，個人的自由應該為革命而犧牲。因為想求非常的建設，先要從事非常的破壞；而在這個非常破壞中，人民對於革命政府所要求的最小限度的犧牲，不能不忍受，這就是民權主義中所謂『革命成功，個人不能有自由，團體有要自由』的道理根據第六條的規定，可知軍政時期有兩種重要工作：

第一，使用兵力以掃除國內之障礙；

第二，宣傳主義以開化全國之人心。

所謂掃除國內的障礙，是指什麼呢？國父孫先生在孫文學說第六章已解釋過：

『……打破滿清之專制，掃除官僚之腐敗，改革風俗之惡習，解脫奴婢之不平，洗淨鴉片之流毒，破滅風水之迷信，廢去釐卡之阻礙等事。』

可知所謂障礙，不單是指政治上的障礙，其他如經濟上的障礙、文化上的障礙，都在掃除之列。

徒恃兵力便能够完成軍政時期的工作嗎？不能夠的。除了兵力，還要用宣傳。為什麼要注重宣傳呢？國父孫先生說：

『人民的天性所以能改變好的原故，多半是由於習慣。普通人要學習，便是不知。先覺先知的人要他們知，便應該去教。教便是宣傳。一傳十，十傳百，百傳千，久而久之，便可傳到四萬萬。如果四萬萬人都明白了我們的主義，他們便歡迎我們去建設中華民國。……改革國家並不是把所有的江山都改變，祇要改造人心，除去人民的舊思想，另外換成一種新思想，這便是國家基礎的革新。』

因為革命工作，不是由少數人去幹便可以成功，一定要全國大多數民衆，都加入國民革命的戰線，然後革命才能成功。但大多數的民衆起初都是不了解革命的意義的，不了解革命的意義，自然不會加入國民革命的戰線，甚或頑抗革命工作的進行。所以一定要由先知先覺者去『教』他們了解革命，『教』便是宣傳了。國父孫先生是很看重宣傳的，他時常指示大家『要注重宣傳奮鬥，不要注重兵力奮鬥，』以力服人不若以德服人，所以宣傳的效力比兵力的效力爲大。國父孫先生說：

『到了現在，人類的政治思想極發達，民權的學說極普遍，更不可專用兵力。必要入人心悅誠服，都歡迎我們的主義，那才容易成功。革命成功極快的方法，宣傳要用九成，武力祇可用一成。』

又說：

『我們不可專用兵力，因爲兵力祇可用來做破壞的事，不能用來做建設的事。要做建設的事，

便要有主義和方法。要全國人民都明白建設的主義，便要有宣傳。所以從今天起，要請大家注重宣傳的奮鬥，不要注重兵力的奮鬥。』

兵力和宣傳是軍政時期設施的兩大武器。

自從建國大綱規定軍政時期的工作後，本黨即根據規定的步驟按步實施，剷除建設障礙方面，如創立黃埔軍官學校，造成黨的基本武力，使漸成爲人民的軍隊，自十三年至十五年的兩年間，與勾結北洋軍閥的叛軍戰，與勾結帝國主義的商團戰，與北洋軍閥曹錕吳佩孚戰。同時又鞏固廣州的革命根據地，肅清一切反革命分子，掃除東江南路一切叛徒建，建立和人民合作的政府，自第二次全國代表大會以後，繼承 國父孫先生的遺志，出兵北伐。至十六年三月，湘鄂贛閩浙江皖諸省都次第奠定，四月奠都南京。但那時候，孫傳芳張宗昌的殘餘勢力，還負固於山東，北方軍閥依舊保持其北平政府。所以繼續北伐，卒告完成，全國統一，而軍政時期的工作，也告一段落了。

至於宣傳方面，中國國民黨自十三年改組以後，各級黨部，設置宣傳機關，專致力宣傳工作，在國民革命運動的迅速進展上，實有鉅大的成績。自第一次全國代表大會至第二次全國代表大會的兩年中，最顯著的宣傳成績有兩點，如第二次全國代表大會決議案所載：

『（一）自第一次全國代表大會發布本黨宣言及政綱，明揭國民革命之目標及方法之後，黨

內外之觀聽爲之一變；在黨外，民衆漸知本黨領導國民革命之目標，是推翻國際帝國主義及其一切附屬物，爲民衆之利益而奮鬥；因此，民衆一變從前懷疑本黨之態度。而爲擁護本黨之態度。在黨內，將全黨黨員，範圍於一個共同目標與共同的方法之中，統一其趨向，整齊其工作；其懷挾個人主義之目標及方法者，以與此共同之目標及方法不相容之故，乃逐漸歸於淘汰，且有一種極大的教育作用。惟在宣傳方面，兩年來尙未能將本黨革命目標及方法，深入占全國人口最大多數之工農小商群衆中；在教育方面，更未能建立一具體的教育黨員計畫，使全體黨員革命化，是其缺點。(二)兩年以來，在全國各種重大事變中，本黨之宣傳，確能採取一種攻勢。將各種事變的意義，解釋給一般民衆。如收回粵海關事件；沙面罷工事件；商團事件；中俄協定；反直戰爭；國民會議促成運動；總理追悼運動；五卅運動；省港罷工；廖案；國民政府肅清反革命派；及最近之反奉戰爭；均能不失機會，發起廣大的宣傳，暴露帝國主義及其工具之罪惡，而指示民衆出路。此外在國民革命軍中之政治教育，及戰時軍民聯合之宣傳尤有重大之成績。」

自十五年一月第二次全國代表大會以後，宣傳工作，加緊努力。尤注重向農工階級的群衆方面宣傳。當國民革命軍出師北伐的時候，傳宣隊隨軍出發，到處宣傳，收效極大。

#### 丁 訓政時期的設施

丁 訓政時期的設施

訓政時期，是由軍政時期轉入憲政時期的過渡時期，即由破壞時期轉入建設時期。的過渡時期這一個時期是三時期中最重要而又最複雜的時期。建國大綱第七條說：

『凡一省完全底定之日，即訓政開始之時，而軍政停止之日。』

國父孫先生曾舉法國，美國的革命，證明訓政時代的不可忽略。他說：

『試觀民國以前之大革命，其最轟轟烈烈者，爲美與法。美國一經革命而後，所定之國體，至今百餘年而不變。其國際黑奴問題，生出國內南化戰爭一次而外，餘無大變亂。誠可謂一經革命而後，其國體則一成不變，長治久安，文明進步，經濟發達，爲世界之冠，而法國一經革命之後，則大亂相尋，國體五更，兩帝制而三共和。至八十年後，窮兵黷武之帝爲外敵所敗，身爲降虜，而共和之局乃定。較之美國，其治亂得失，差若天壤者，其故何也？美國土地，向爲蠻荒大陸，英人移居於其地者，不過二百餘年；英人素富於冒險精神，自治能力，至美而後，即建設自治團體，隨成爲十三州。雖歸英王統治之下，然鞭長莫及，無異海外扶餘，英國對之，不過羈縻而已。及一旦征稅稍苛，十三州則聯合以抵抗，此革命之所由起也。血戰八年而得獨立，遂創立亞美利加之聯邦爲共和國，其未獨立以前，十三州已各自爲政，而地方自治已極發達，故其立國之後，政治蒸蒸日上。以其政治之基礎，全恃地方自治之餘達也。其餘中美、南美之各拉丁人種之殖民地，百十年來，亦先後倣美國，而脫離其母國以改建共和。然其

政治進步之不如美國，而變亂常見者，則全係乎其地方自治之基礎不鞏固也。然其一脫母國統治而建共和之後，大小十九國，除墨西哥爲外兵侵入，強改帝制外，無一推翻共和者。此皆得立國於新天地地之賜，故能洗滌舊染之污，而永還脫離君政之治也。法國則不然，法雖爲歐洲先進文明之邦，人民聰明奮厲，且於革命之前，曾受百十年哲理民權之鼓吹，又模範美國之先例，猶不能由革命一躍而幾於共和憲政之治者，其故何也？以彼之國體向爲君主專制，而其政治向爲中央集權，無新天地之之地盤，無自治爲之基礎也，我中國缺陷之點，悉與法同；而人民之知識，政治之能力，更遠不如法國。而予猶欲由革命一躍而幾於共和憲政之治者，其道何由？此余所以創一過渡時期爲之補救也。」

從上面這個例證，我們曉得美國革命所以能在短時間中告成，是因有地方自治的基礎；法國革命經過了八十多年才得完成，是因沒有地方自治的基礎。所以訓政時期的地方自治工作，是最不可忽略的。國父孫先生更根據已往的事實，證明忽視訓政時期的錯誤：

『……今舉其事如下：（一）由軍政時期一躍而至憲時期，絕不予革命政府以訓練人民之時間，絕不予人民以養成自治能力之時間。於是第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治未由進行；第二流弊，在粉飾舊污，以爲新治；第三流弊，在發揚舊污，壓抑新治。更端言之，即第一爲民治不能實現；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，



理有固然者。(二)軍政時期及其訓政時期所最先著重者，以縣爲自治單位。蓋必如是，然後民權有所託始，主權在民之規定，便不至成爲空文也。今於此忽之。其流弊遂不可勝言。第一、以縣爲自治單位，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。以上四者，情勢顯然。臨時約法，既知規定人民權利、義務，而于地方制度，付之闕如，徒沾沾于國家機關。此所謂合九州之鐵，鑄成大錯者也。(三)訓政時期，先縣自治之成立，而後國家機關之成立。臨時約法，適得其反，其謬已不可救矣。然即以國家機關之規定論之，惟知襲取歐美三權分立之制，且以爲付重權于國會，即符主權在民之旨；會不知國會與人民，實非同物。況無考試機關，則無以矯選舉之弊；無糾察機關，又無以分國會之權。馴至國會分子，良莠不齊，薰蕕同器。政府患國會權重，非劫以暴力，視爲魚肉；即濟以詐術，弄爲傀儡。政治無清明之望，國家無鞏固之時；且大亂易作，不可收拾。以上所述，皆十二年之擾攘情狀，

人人所共見共聞者。尋其本源，何莫非不行革命方略者以致之。」

訓政時期最重要的工作，便是辦理地方自治。建國大綱中關於地方自治的條文有下列幾條：

『第八條：在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度，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；而其人民會受四權使用之訓練，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。』

第九條：一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權；有直接罷免官員之權；有直接創制法律之權；有直接複決法律之權。』

『第十條：每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價。其法，由地主自報之。地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。』

『第十一條：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。』

『第十二條：各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須

外資乃能經營者，當中央政府之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各佔其半。」

上面第一條，是規定地方自治的進程；第二條，是規定地方自治團體中人民所有的直接民權；第三，第四兩條，是平均地權的辦法；第五條，是節制私人資本，發達國家資本的辦法。

國父孫先生還有一篇地方自治開始實行法，在這篇文章中所列者，有六項工作，大要如下：

一清戶口 不論土著或寄居，悉以居住是地者為準。調查清楚後，一律造冊，列入自治團體。並規定人民權利、義務，及孕婦，老弱殘廢者的待遇。

二立機關 戶口調查清楚後，先施行選舉權；由人民選舉職員，以組織立法機關及執行機關。執行機關之下，當設立各種團於人民食衣住行的專局，支配地方人民生活所需的物質。

三定地價 由地主自報地價，政府依價抽稅，作地方自治的經費。此後並可由政府依所報的價，目收買，以為地方公益之用。至此後因地方發達而增之地價，悉歸於地方團體之公有，以經營地方公益事業。

四修道路 規畫並修築幹路、支路，使縱橫編布於境內，並接連於隣境。如地方有水路交通，之要時時修理、保存，無使稍有積滯。

五墾荒地 凡無人納稅之地，當由公家收管開墾。凡有人納稅而不耕之地，當科以值百抽十也稅，到開墾完竣為止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林、沼澤、水利、礦場，公

悉歸公家所有，由公家管理、開發。

六設學校 凡在自治區域的少年男女，都有受教育的權利、學費書籍與學童的衣食，當由公家供給。學校的等級，由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學，爲年長者養育知識之所。

以上六項工作，是 國父孫先生對於地方自治認爲開始應該進行的。除此以外，東方自治團體，更應該辦理農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作，及對於自治區域以外之運輸、交通等事。因爲地方自治團體，不但是一個政治組織，並且是一個經濟組織。這是近代政治上自然的傾向，應當努力注意的。

根據上面建國大綱及地方自治開始實行法中所列舉行事項，我們曉得訓政時期的地方自治，少要做下列幾項：（一）調查人口；（二）整理土地；（三）規定地價；（四）辦理警衛；（五）修築道路；（六）推廣教育；（七）訓練地方自治及四權之使用；（八）以地方之收益辦理公共事業；（九）中央政府協助各縣振興實業；（十）鼓勵合作事業。上列十項工作能够完成，地方自治便能奠定完成，地方自治便能奠定基礎，而國家的基礎也能鞏固了。

縣自治未完成以前，縣內人民在政治上是沒有權利可言。但至縣自治完我之後，人民在政治上便能享受種種權利了。除上列建國大綱第九條，規定人民在本縣政治上有享受四種直接民權的權利之

外，對於中央政治也享有權利，建國大綱第十四條：

『每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。』  
但自治縣內的人民，有些能享權利而不必盡義務的，如下述的情形：

『此外地方之人，有能享權利而不必盡義務者，其一，則爲未成年之人。或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之。此等人，悉有享受地方教育之權利。其二，爲老年之人。或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之。此等人，悉有享受地方供養之權利。其三，爲殘扶之人。有享受地方醫治供養之權利，其四，爲孕婦，于孕育期，免一年之義務，而享有地方供養之權利。』（國父孫先生著，地方自治開始實行法。）

### 建國大綱第十三條：

「各縣對於中央的負擔，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。」

因爲縣自治完成以後，各縣對於中央的負擔，當然要有一定的標準；而各縣情形不同，勢又不能採用劃一的標準。所以建國大綱祇規定最高和最低的限度，在這個限度內，國民代表大會得斟酌中央及地方財政狀況，而決定各縣實際上應負擔的數額，所以本條的規定，可得下述結果：

一、國民代表大會，既有決定各縣對中央負擔額的權限，所以對於中央政府的財政狀況，不能不有

精確的知識和判斷，因而對於中央政府的預算案，不能不有審議之權。

二、領算案經國民代表大會承認之後，即告成立，不必再經立法院審查。因為立法院無權推翻或修改國民代表大會的決議。

訓政時期的中央政府是怎樣呢？從訓政時期達到憲政時期的進程中，必須培植五種憲法的基礎。所以訓政時期中央政府的組織，須依此為原則，並照目前實際的政治情形，施行五權制度，同時給以多量的機會，使以後實際的政治情形，可以和五權主義並通，達到憲政完成的地位。因為不願五權制度，就是訓政沒有目的；離了現在實際的政治情形，訓政也不過空言而已。民國十七年十月四日公佈的中華民國國民政府組織法，前面有幾句導言說：

「中國國民黨本革命之三民主義，五權憲法，建設中華民國。既用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期，允宜建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民。」可見現在的國民政府，是採用五院組織，以樹立五權的模範，為將來實行憲政的預備。

現在的國民政府，由行政、立法、司法、考試、監察五院組織而成。國民政府設主席委員一人，委員十二人至十六人。五院的院長、副院長，由國民政府委員擔任。國民政府全體委員，組織國務會議，處理國務。國民政府總攬中華民國的治權；統率海陸空軍，行使宣戰、媾和及締結條約之權，並行大赦、特赦及減刑、復權。國民政府的主席委員，代表國民政府接見外使，並舉行或參與國際典

禮、兼海陸空軍總司令；並爲國務會議的主席。除此以外，主席的權力地位，和其他委員相同。

行政院是國民政府的最高行政機關，總攬中華民國的行政權。設院長、副院長各一人，以內政、外交、軍政、財政、農礦、工商、教育、交通、鐵道、衛生等十部，及建設、蒙藏、僑務、勞工、禁煙等五委員會組織而成。各部設部長一人，政務次長、常務次各一人；各委員會設委員長、副委員長各一人。行政院經國務會議和立法院的議決，可以增置或裁併各部、各委員會，使與目前的政治實際情形適合。

立法院是國民政府的最高立法機關，總攬中華民國的立法權。設院長、副院長各一人，並設委員四十九人至九十九人，由立法院院長提請國民政府任命之。委員任期二年，不得兼任中央政府及地方政府各機關的事務官。立法院分設法制、外交、財政、經濟四個專任委員會。各委員會設委員長一人，委員若干人，即由立法院委員分任。但立法院可視事實的需要與否增置或裁併各委員會。

司法院是國民政府的最高司法機關，總攬中華民國的司法權。設院長、副院長各一人。由司法行政部，最高法院，行政法院，及官吏懲戒委員會四個機關組織而成。

考試院是國民政府的最高考試機關，總攬中華民國的考試權。設院長、副院長各一人。由考選委員會及銓敘部兩種機關組織而成。考選委員會設委員長一人，委員若干人；銓敘部設部長、副部长各一人。

監察院是國民政府的最高監察機關。總攬中華民國的監察權。設院長、副院長各一人，及監察委員十九人至二十九人；各委員不得兼任中央政府及地方政府各機關的職務。關於審計事項，另設審計部掌理，設部長、副部長各一人。

中央政府與中央黨部的關係，在民國十七年十月三日中央黨部宣布的訓政綱領中，有五項規定：

『(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開會時，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，付託於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎。(五)指導監督國民政定重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。』

這幾條條文中，規定中央黨部與中央政府的關係，至為明顯。

那麼，訓政時期的地方政府又怎樣呢？全國行政，以中央政府的最高機關，統治全國；地方行政，向有省縣兩級。全國的行政區域，從前除省以外，還有特別區，轄地等，現在像熱河，察哈爾、綏遠、寧夏、青海等，已先後改省，其他如蒙古、西藏等，不久也會改爲省區，使地方制度完整。在訓政時期，各省設省政府，依中國國民黨黨義及中央法令，綜理全省行政事務。由國民政府任命委員九人至十三人，組織省政府委員會，行使職權。但省政府委員不得兼任他省行政職務。省政府設民



政、財政、建設、教育、農礦、工商等廳；各廳設廳長一人，祕書一人至三人。省政府除設置各廳外，當設祕書處，掌理省政府一切機要，及不屬於各廳的事務。

一省劃分若干縣，每縣設縣政府，在省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。縣政府按區域的大小，事務的繁簡，分爲三等。縣設縣長一人，由省政府民政廳考選任，綜理縣政，監督所屬職員。一等縣政府，設置四科，二等三科，三等二科；各科置科長一人，科員若干人。縣政府設公安、財政、建設、教育等局，各局設局長一人，由省政府主管各廳考選委任之。

中華民國首都，及人口在百萬以上，或在政治上，經濟上有特殊情形的都市，經國民政府的審許，可建立爲市。直接隸屬於國民政府的行政院，不入省行政範圍，其地位和省相等，但市區若在省政府所在地，應隸屬於省政府。凡人口在三十萬以上的都市，或人口在二十萬以上，其所收營業稅，牌照費，土地稅，每年合計佔該地總收入二分之一以上的都市，得以所屬省政府的呈請，經國民政府的決定，亦可建立爲市。直接隸屬於省政府，不入縣行政範圍，其地位和縣相等。市設市政府，總理全市行政事務。設市長一人，指揮監督所屬職員。市政府設社會，公安、財政、工務等局，在必要時，得上級機關的核准，可增設教育、衛生、土地、公用、港務等局。但首都及省政府所在地之市，都不設公安局。各局設局長一人，掌理各局管轄的事項。市政府除設置各局外，並設祕書處，掌理文牘、庶務及不屬於各局專管的事務。

各縣按照戶口和地形，盡分若干區。每區至少要有二十個村里組成。但因地方習慣或地勢限制，和其他特殊情形的，可作例外。凡縣內自戶以上的鄉村地方叫村；不滿百戶的，可以聯合幾處，編爲一村。百戶以上的市鎮地方叫里；不滿百戶的，編入村區域。如因地方習慣，或地勢限制，及有其他特殊情形的地方，雖不滿百戶，也可編爲村里。村里居民以二十五戶爲閭，五戶爲隣。每區設區公所，管理區自治事務。設區長一人，由區民選任之。村設村公所，里設里公所，管理村里自治事務，村設村長、副村長各一人，里設里長、副里長各一人，由村民大會，里民大會選任之。閭設閭長，隣設隣長各一人，分管閭隣自治事務。閭長、隣長由隣閭居民會議選任。居住在此等地方區域的人民，皆有四種直接民權。

### 戊 憲政時期的設施

什麼時候才是憲政時期開始呢？憲政開始後，省與中央及各縣的關係怎樣呢？對於這個問題的解答，可根據建國大綱各條：

『第十六條：凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會，得選舉省長，爲本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。』

『第十七條：在此時期，中央與省之權限，采均權制度；凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權或地方分權。』

『第十八條：縣爲自治之單位，省位於中央與縣之間，以收聯絡之效。』

又國民黨之政綱對內政策也有規定省與中央的關係，第二條云：

『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，一方面受中央之指揮，以處理國家行政事務。』

根據以上各條文，可得下述的結論：

(一)縣爲自治單位，省不過是中央與縣間的聯絡機關。

(二)省得自制省憲，但不得與國憲相抵觸，即在國憲未頒布以前的省憲，至國憲頒布時，其抵觸的部分，便歸無效；在國憲頒布以後制省憲時，須在國憲所規定的範圍內。

(三)省長由國民代表會議選舉之，對本省自治爲監督機關，非執行機關，對省內的國家的政須受中央政府的指揮。

(四)中央與地方事務的劃分，視事務的性質而定，不偏於中央集權或地方分權。

以上所舉出的四點，證明中央政府與地方政府的關係，僅就二者的統系和權限方面而說，其他如中央政府與地方財政方面的劃分：如建國大綱第十三條，規定以每縣以歲收以百分之幾爲中央歲費；建國大綱第十二條，規定中央政府協助地方政府舉辦的工商事業，所獲的純利，中央政府與地方政府各佔其半。(條文原文見上章)

憲政開始時期最重要的設施，便是根據五權憲法，設立五院，各自獨立行使職權。建國大綱第十條：

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

五院之中，工作最繁劇的是行政院。在軍政訓政兩時期，政府得應時勢的必要，酌設若干部，至憲政開始後，行政院便應該有完備的組織。所以建國大綱第二十條規定：

『行政院暫設如下各部：一、內政部，二、外交部，三、軍政部，四、財政部，五、農礦部，六、工商部，七、教育部，八、交通部。』

五院的院長是怎樣產生呢？建國大綱第二十一條：

『憲政未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。』中央政府和地方政府的官員，都須經過考試院審定資格。建國大綱第十五條：

『凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。』

中央政府完成之後，便要開始起草憲法的工作。建國大綱第二十二條：

『憲法草案，當本於建國大綱，及訓政憲政兩時期的成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆。以備到時採擇施行。』

憲法的根本原則，已具於建國大綱。致其中細目，這由立法院斟酌訓政憲政兩時期的成績而議訂之。憲法草案制定之後，由政府隨時宣傳於民衆，俾民衆得於決定頒布以前，了解憲法的精神和對於憲法內容，加以相當的考慮，那麼，國民大會在決定頒布憲法時，不致茫無頭緒。

憲法到什麼時候才決定頒布呢？建國大綱第二十三條：

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

至於國民大會的組織，根據建國大綱第十四條的規定，各縣地方自治政府成立之後，選舉國民代表一人共同組織之（原條文見上章），憲法頒布之後，便舉行全國大選舉。建國大綱第二十五條：

『憲法頒布之日，即爲憲政告成之時；而全國國民，則依憲法行全國大選舉，國民政府，即於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民舉之政府；是爲建國之大功告成。』

憲政完成之後，國民大會可以代表全國人民，對於中央政府行使四種直接民權。建國大綱第二十四條：

『憲法頒布以後，中央統治權則歸於國民大會行使之。即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權；對於中央法律，有創制權，有複決權。』

所以國民大會是全國的最高中央統治機關。

## 己 以黨建國與以黨治國

建國大綱是 國父孫先生以黨治國主張的具體表現。但在以黨治國的計劃未開始以前， 國父孫先生提出有一個重要主張，這個主張便是以黨建國。 國父孫先生說：

『我們現在并無國可治，祇可認以黨建國，待國建好，再去治他。……我以為今日是一大紀念日，應重新組織，把黨放在國上。』

又說：

『其實我們何嘗有國，應該先由黨造出一個國來，才去愛他，如今日上海廣州常見之毒草地上起洋樓，必先經過一棚寮時代。……革命黨之於國家，即如棚寮之於洋樓。黨有力量，可以建國，故大家應有此思想與力量，以黨建國』（參照 國父孫先生演講組織國民政府案之說明）

『先由黨造出一個國來』，這便是「以黨建國」的注解。因為建國的責任在國民黨，也祇有國民黨才有這種力量。而在以黨建國期內，應該把黨放在國上。換言之，即在此時期內，國民黨代表國民行使政權。國民政府，應代替民選政府，行使治權。

很多人都知道 國父孫先生主張以黨治國，而忽略了他以黨建國的重要主張。如果 國父孫先生沒有這個主張，國民黨不會改組。因為 國父孫先生說過，國民黨的改組，是組織上的變更，不是主義上的變更。改組的最大意義，就是要這個黨在組織上確確實實能夠運用各種革命力量，來擔負革命

的工作。因為要以黨建國，便要黨的內部機構弄好，這就是國民黨改組最重要的理由。

所以 國父孫先生在第一次全國代表大會開會的日子，他就明白提出以黨建國的主張：

『……所以從今天起，要把以前的革命精神恢復起來，把國民黨改組。這都是由於我們知道要改造國家，非有很大力量的政黨，是做不成功的，非有很正確的目標，不能够改造得好。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，尙未到治國。從前革命黨推翻滿清，不過推翻了清朝的大皇帝。但大皇帝推倒之後，便生出無數小皇帝，這些小皇帝仍舊專制，比較從前的大皇帝還要暴虐無道。故中國現在還不能像英國美國以黨治國，今日民國的國基還沒有鞏固，我們必要另做一番工夫，把國家再造一次，然後民國的國基才能鞏固，這個要國基鞏固的事，便是我們今日的任務。』

當着一個黨要以黨建國的時候，一定要奪取政權。奪取政權成功，才算以黨建國。但如何奪取政權呢？奪取政權的方法，如下述兩種：

第一，直接的奪取政權，就是用軍事行動來奪取政權；

第二，先做喚起民衆的運動，就是先努力宣傳工作，然後奪取政權。

專從事軍事運動來奪取政權，在國民黨改組的時候，國父孫先生已明白說過。這是過去的办法，軍事的力量不如宣傳的力量（參看本章軍政時期的設施一節）。國民黨的改組，便是用民衆運動來奪取政權，但是一個主張用民衆運動來奪取政權的黨，是不是要全國的民衆運動都成功了，然後才開始進行奪取政權的工作？抑或先奪取一部分的政權，來作民衆運動的基礎呢？關於這個問題，兩方面都有相當的論據。

本來最澈底的辦法，應該要全國的民衆運動成功，才可以掌握全國政權，但是要達到由民衆運動而掌握全國政權的目的，是不是奪取政權的唯一方法？抑或先用軍事行動來奪取一部分的政權以作全國民衆運動的基礎，較爲容易實現我們的目標？把這兩種方法比較來看，前一個方法是比較澈底；後一個方法是比較易行。因爲由一處地方澈底的作民衆運動的基礎，并以這個地方爲全國民衆運動的大本營，使民衆運動的勢力，日漸擴大，這個方法，或者比較完全流亡式的革命運動，較爲有効。

依國民黨這幾年來的事實，就是先用軍事運動來奪取一部分的政權，來作全國民衆運動的基礎。倘若一個黨純粹處在在野的地位，則祇可要民衆，不必維持政權，但若在朝的時候，一個革命的政黨，一定兩者俱備，一定要有政權，又要民衆，即所謂社會運動與政治運動相互并進，然後能達到以黨建國的目的。

以黨建國之後，跟着以黨治國。什麼是以黨治國呢？國父孫先生曾解釋道：



『本總理向來主張以黨治國，以黨治國，的這一說，是甚麼意思呢？是不是所有的黨員都要做官，才算是治國呢？如果黨員的存心都爲要用黨員做官，才算是以黨治國，那種思想，便是大錯。……所謂以黨治國，并不是要黨員都做官，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。』

『以黨治國』從表面上來解釋，有『以黨人治國』和『以黨義治國』兩個意義。但根據國父孫先生的意思，以黨治國的正確解釋是以黨義治國。

革命是從破壞而到建設，在破壞的階段內，要用兵力來掃除國內的障礙，所以從軍事方面來觀察，實有集中一切權力的必要。但權力若集中於個人，又可釀成個人的專制。所以不如集中於黨，即集中於黨的主義之下。共同努力。破壞的大功告成後，建設的工作纔而開始。但建設要有一定的步驟，即是有先有過渡的建設（訓政），然後才有完成的建設（憲政）。因爲在軍政結束訓政開始的時期，革命黨雖已獲得政權，但反革命的勢力，還未完全消滅，一切理想，無從實現，所以爲保障革命成功起見，對於一切反黨治的言論集會等自由都加以限制。例如民國元年，國民黨採行政黨政治，允許立意派組織進步黨，結果致進步黨援助袁氏，釀成袁氏稱帝一幕，便是明證。

國父孫先生在建國大綱中明白制定軍政時期與憲政時期之間，有訓政時期爲過渡；在訓政時期

內，訓練人民運用政黨的方法，養成人民自治能力。爲什麼要有這個規定呢？就是國民黨欲謀全民福利，必要掌握到指導權，倘若國民黨失去了指導的地位，反革命的勢力又得死灰復燃，再抬頭起來了。

也許有人會懷疑，國父孫先生提倡民權主義，豈不是和以黨治國的主張衝突嗎？實在不是的。國民黨訓政和軍閥的專制，在實質上是有很大差別，在軍閥專制之下，支配階級和軍閥互相利用，而被壓迫階級受剝削也更甚。而且軍閥不祇盤踞地盤，占政治上的優勢，更獨佔文化機關，不肯教育一般民衆。由是一般民衆沒有受教育的機會，愈見劣化。但是國民黨的訓政，目的是想打破階級的差別，先對於一般民衆，施以適當教育，養成他們自治的能力。一般民衆得受教育，既知管理政治的方法，更進而管理政治，民權也跟着發達了。所以國民黨主張以黨治國，不特和民權主義沒有衝突，而且是達到民權主義的階梯。

### 庚 以黨訓政與一黨中心運動

以黨治國是主張與黨訓政，但以黨訓政并不是主張一黨專政。我們要了解什麼是以黨訓政，我們先要明白以黨治國與以黨訓政的關係。

國民黨主張以黨治國，有一個重要的意義，就是國民黨主張暫時以黨治國，不是主張永久以黨治國。在訓政時期內，一般民衆與國民黨員的界線，還是很分明的。但在這個時期內，國民黨利用一切

權利，教化民衆，使民衆對於政治的判斷力和管理力，所以一般民衆，逐漸變化，逐漸進步，結果官民黨員與民衆打成一片，大家的思想，目的，行動，都完全相同。

在訓政的階段，政府完全是建築在國民黨的上面，但到憲政時期，政府是建築在全國國民上面。建國大綱第二十四條會規定憲法頒布之後，中央統治權，歸國民大會行使，而國民大會對中央政府。有行使四種政權的權力。又第二十五條規定憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，全國國民都依照憲法，舉行全國大選舉，國民政府於選舉國民政府於選舉完畢之後三個月解職，授權於民選的政府。（原條文見上節）國父孫先生在中國革命史上曾說：

『各縣已達完全自治者，皆得選舉一人，組織國民大會。』

從上面規定的辦法來看，訓政時期的最高機關，是各黨部所選舉的全國代表大會；憲政時期的最高機關，是各縣人民所選舉的國民大會。換句話說，前者是由黨員所選舉，後者是由全國國民所選舉。所以到憲政時期，政府已經脫離以黨訓政的時期。但各縣有無完全自治權，是以那處地方能否舉行革命主義爲條件。參看建國大綱第八條）那麼，各縣所選出的代表，一定是三民主義者。從這點來看，在憲政時期的國民黨，雖然放棄以黨訓政的主張，但在事實上，仍舊可以保持其權力。不過在那時候，黨的權力擴張，并不是倚靠武力來掩護，而是因爲三民主義者，在社會上既佔絕對多數，所以一旦實行普通選舉，國民黨一定能够獲得最大的勢力。

從以上的說明可以明白，以黨治國是主張分開三個治國的階段，就是軍政，訓政，憲政，而三個階段中特別注重訓政階段的工作，以黨訓政剛好是這個意義的註腳。換一句話說，以黨治國是以黨訓政的外表，以黨訓政是以黨治國的核心。

其次，我們說明以黨訓政與一黨專政的區別。

什麼是一黨專政，一黨專政是主張把國家一切行政措施置於一個黨的指揮支配之下，是澈頭澈尾的包辦，是永久的包辦。國民黨從來便沒有永久包辦政治的用意，這個名詞也不是國民黨創造出來的，不過一般共產黨徒把蘇俄一黨專政的制度介紹到中國，然後纔產生這個名詞，暫時由黨掌握政權。

以黨訓政又是主張在國民未能充分發揮民權以前，由黨來訓練人民，培養人民能直接行使民權的能力，一到憲政時期，自然還是於民，結束以黨訓政的工作。建國三時期中軍政時期，爲着完成革命起見，不得不把『一切制度，悉隸於軍政以下』這是無可避免的。在訓政時期，人民依舊可以參與政治的，如建國大綱第八條：

『在訓政時期，政府派員協助人民，籌備自治……人民的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。』

第十四條又說：

『每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。』

可是在訓政時期，不特人民可選舉縣官職員，參預地方政治；而且可以選國民代表，參預中央政治。訓政時期人民既可參預政治，到憲政時期，人民更可以充分行使直接民權了。以黨訓政不是一黨專政是明顯的事實。

