

憲政建設之真諦

王清彬 著

國民圖書 版社印行



上海图书馆藏书



A541 212 0014 1471B

憲政建設之真諦

王清彬著



國民圖書出版社

中華民國二十九年九月



憲政建設之真諦目次

第一章 緒言

- 一 憲政建設的意義
- 二 憲政建設的最後目標是使三民主義法律化
- 三 國民黨努力憲政建設的經過

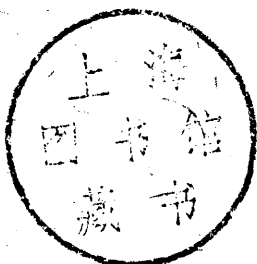
第二章 憲政建設的基本精神

- 一 中山先生的國家本體論
- 二 權能劃分與平衡的原理
- 三 五權分立的原理
- 四 三時期劃分的原理

第三章 憲政建設的基本工作

- 一 地方自治是憲政建設的基礎
- 二 國民黨倡導地方自治的經過
- 三 新縣制的要點

憲政建設之真諦 目次



232158

第四章 憲政建設的必要條件

- 一 憲政建設的第一要件——法治
- 二 憲政建設的第二要件——統一
- 三 憲政建設的第三要件——黨治

第五章 結論——憲政建設必須以三民主義爲其最高指導原則



第一章 緒言

一 憲政建設的意義

國父說：「三民主義就是救國主義」。國父爲挽救國家於危急存亡，爲建設平等自由的新中國，而手創三民主義。三民主義是我們國父根據中國固有的思想，參酌中國現代的國情，擷取歐美最新思想與制度的精英，再加以獨到的見解而融鑄成功的思想體系。這個博大精深的思想體系即是我們從事國民革命的最高指導原則，可是我們國父不僅是思想家，而且是實行家。不僅替我們遺留下革命建國的理想原則，而且替我們規劃好了周密精詳的實行方案。這便是國父在民國十三年所手訂的國民政府建國大綱。「制定建國大綱宣言」上說：「夫革命之目的，在於實行三民主義；而三民主義之實行，必有其方法與步驟。三民主義能及影響於人民，人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何」。所以全都建國大綱雖只二十五條，但所有革命政府施政的根據，目的，內容和建國的程序與方法，都已包括不遺了。建國大綱第五條規定建設程序分爲軍政，訓政，憲政三個時期，所以到了憲政完成，便是建國大功告成之日。由此看來，所謂「憲政建設」可有狹二種意義：語其狹義，憲政建設只與五大建設（心理建設，倫理建設，社會建設，政治建設，經濟建設）中的政治建設相當，但若語其廣義，「憲政建設」實已將五大建設，統

總包括在內。因爲完成憲政既是革命建國的最後目標，而欲達成建國工作，必須把這互相關聯而互爲因果的五大建設，同時並進，才能成功。因爲，要養成憲政精神，有待於心理建設與倫理建設；要養成人民行使國權的習慣與經驗，有待於社會建設與政治建設；而實施憲政須以地方自治爲基礎，但一地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織，如此則實施憲政有特於基層的經濟建設自不待言。所以我們說「憲政建設」可以包括五大建設。我們倘若仔細思考全部建國大綱的精神所在，便可斷定：「憲政建設」的涵意，應以採取廣義爲是。因此，我們不妨替「憲政建設」下一定義如左：

憲政建設即是國民革命建國全部程序的總名稱。其全部程序分爲軍政訓政憲政三個階段，其內容該包括初建國工作，其方法必須心理倫理社會政治經濟五大建設同時並進，才能完成全部程序。

看了上項定義，便可知國民黨所謂憲政建設和目前少數挾持偏見者所主張的憲政，絕不相同。尤其不能和普通所謂民主政治同等看待。因爲少數挾持偏見者雖日日高談憲政，但因眼光短淺，於是只看到憲政建設的政治方面，甚或只看到「法律」方面，以爲頒佈了一部典範喬皇的憲法，便是憲政大功告成。孰不知要實行憲政必須先培養人民的憲政精神，養成人民的參政習慣，造就適宜於實行憲政的經濟環境。如此，斷非僅從政治方面着手，即可成功，尤其不是頒佈了一部憲法，即算了事。必須是「循序漸進」，必須是「本末先後，秩然不紊」，然後才能完成這個偉大艱巨的工作，盡到這個劃時代的使命。否則

國粹滅裂，未有不債事的。至於一般高調民主政治的人，更是眼光如豆，近視到了極點。他們所提倡的民主政治不過是把生硬的舶來品，原封不動的移植過來，不是資產階級把持政權下的僞扭的民主政治，便是無產階級專政下的冒名的民主政治。惟有國父手訂的建國方案中的政治制度才可稱爲真正澈底的，適合國情的，有方法有步驟的民主政治，但國民黨所要建設的新中國乃是一個民有民治民享的三民主義共和國，所以其涵意當然要比普通所謂民主政治更爲豐富，更爲周到。

二 憲政建設的最後目標是使三民主義法律化

如上節定義所說：「憲政建設卽是國民黨革命建國全部程序的一個總名稱」，他的程序是由軍政而訓政而憲政，按部就班，循序漸進。然則到了什麼時候才算是完畢全部程序而憲政建設的大功才算告成呢？據建國大綱第二十三，二十五兩條的規定：「其要召開國民大會決定憲法而頒布之，到了『憲法頒布之日，卽爲憲政告成之時』。所以頒布憲法卽是憲政建設全部程序告成的標誌。如上所說，憲政建設卽是代表國民黨革命建國的全部程序，而國民黨革命建國的最高原則是三民主義，那末，憲政告成時所頒布的憲法，其必以三民主義爲立法精神，當然毫無疑義。前國府立法院長胡展堂先生在立法院開幕辭中曾說：「三民主義是一切建國工作的最高原則，離開了三民主義不能立法」，可謂一言中的。民國

二十五年五月五日國民政府宣佈的中華民國憲法草案，其第一條即予以開宗明義的規定：「中華民國爲三民主義共和國」。如此，則我們也可以說：憲政建設的最後目標即在使三民主義法律化。近世法學家公認「法律是社會生存的要件」，因爲人類經營社會生活已有數千年的歷史，社會間人與人的關係日趨複雜，若無精密而善良的法制，決不足以維繫社會關係的安全與和洽，扶助社會生活的演進。尤其受壓迫於數千年專制政體下的我國國民，只知人治而不知法治，要想建設三民主義的新中國，第一個要件即是培養人民的法治精神。遠在何盟會時代，國父就已確切說明「制定中華民國憲法人人共守」是建立民國的要務。到了民國八年，又於談法宣言中說道：「須知國內紛爭，皆因大法不立」，由此可知國父是怎樣的重視法治。國民黨數十年來的艱苦奮鬥，其目的也就在企求法治，導國家於正軌。因爲憲政建設的最高原則是三民主義，憲政建設的最後目標即在建設一個三民主義的新中國，實現民有民治民享的理想。爲實現此理想，必須全體人民竭誠的信仰三民主義，擁護三民主義，奉行三民主義，具備三民主義的知能，遵照着憲法上所規定的人民應享的權利和應盡的義務，向前邁進，始克成功。如此，則必須把三民主義的精神融鑄在憲法之內，才能使人民有遵循，信奉不渝。原來，主義只有道德上的意味，必須把他法律化，才有強制的力量。主義是制定法律的基礎，法律是主義有力的保障，推行主義必要的要素。所以在主義還未法律化的時候，就是我們共信共守的信條，還未堅固的確立起來，如此，則我們理想中的三民主義共和國恐怕終爲理想而已。也許有人會懷疑這種說

論，以爲主義是一黨所持的政略，法律是全國共遵的規範，今以一黨的政略來範圍全國共遵的法律，而且要憑藉強制的力量，則其結果，恐怕是「以力服人，非心服也」，這不是大有背於國父宣傳主義要使人心悅誠服的主張嗎？我們的回答是：三民主義乃是既有遠大理想又有具體方法的救國主義，除了三民主義之外，另外沒有更適合於中國國情的救國理論與方案，所以時至今日，三民主義已經由一黨的政略，進而成爲全國國民共同信奉的主義，因此，全國國民一致，擁護的抗戰建國綱領，其第一條總則就明白規定：「確定三民主義及總理遺教爲一般抗戰行動及建國之最高準繩」。經國民參政會通過而爲全國所運行的國民公約十二條，第一條開宗明義就是「不違背三民主義」。所以時至今日，除了漢奸及少數反革命份子而外，沒有一個國民不是真誠信奉三民主義的，就連素以共產主義號召的中國共產黨，都已明白宣言：「三民主義爲中國今日之所必需，本黨願爲其徹底實現而奮鬥」。所以我們今後不要法律則已，如要法律，其必以三民主義爲立法精神，已是毫無疑義。至於爲國家根本大法的憲法，更其要以全國國民共同信奉的三民主義爲依據，更其要把三民主義的精神，融鑄在字裏行間，這已是天經地義。我們所以要把三民主義法律化，而予以強制的力量，一方面爲了法律是社會賴以生存的要件，國家賴以維繫的條規，沒有三民主義的法律，必難建立三民主義的新社會與新中國；一方面也就爲了防止漢奸和少數反革命份子破壞全國國民共同信奉的主義。第一次全國代表大會宣言說：「蓋民國之民權，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」。

國民黨對於反對三民主義的人，絕不容輕易授之以政權，使艱難締造的國基，陷於風雨飄搖的險狀。所以憲法的強制力是專門爲對付漢奸和少數反革命份子而設。一如普通法律的專爲制裁社會盜賊而制定一般。

三 國民黨努力憲政建設的經過

如上所說：憲政建設是國民黨革命建國全部程序的總名稱，那末，就說施行憲政是革命建國的最後目的，亦無不可，因爲革命建國的全部程序是以施行憲政爲其最後階段。一憲法頒布之日，即爲憲政告成之時……是爲建國之大功告成。所以國民革命五十餘年來的奮鬥事蹟，可以說就是爲澈底實現憲政，以期造成現代最進步的民治國家的一部革命史。這一部革命史，約略可分爲下面幾個階段：

(一) 辛亥革命以前與中會同盟會時期 國民黨自從開始組黨，就把施行憲政列爲主要政綱，遠在民國紀元前十八年，香港與中會宣言中即有「民爲邦本，本固邦甯」等語。紀元前七年同盟會綱領第三條規定：「建立民國」。並加解釋說：「今者由平等革命，以建立民國政府——凡我國民皆平等，皆有參政權。大總統由國民共舉，議會以國民公舉之議員構成之，制定中華民國憲法，人人共守。敢有帝制自爲者，天下共擊之！」所以自從同盟會時代起，國民黨便已決定以實現立憲的民主政治爲目標，而且必須注意憲政與民主是不可分的，沒有民主便沒有真正的憲政，所以國民黨在國父孫先生領導之下，堅決反

歐春主立憲，「力圖當時保皇黨勸告開明專制，要求君主立憲之謬說」。〔見國父著《國革命史》〕國父說過：「且世界立憲，亦必流血得之，方稱爲真立憲。同一流血，何不爲直接了當之共和，而爲此不完不備之立憲（君主立憲）乎？……」。足見國民黨自始便要求「真立憲」，要求民權充分發展的真正民主政治，要求根據國民公意而制定的憲法。所以辛亥革命和辛亥革命以前國民黨先烈歷次的流血舉義，目的無非是要實現真正澈底的憲政。國父說這一時期的鬥爭，是民國與非民國之爭。

（二）辛亥革命以後討袁與護法時期 辛亥革命之後，雖已建立民國，并制定臨時約法，然而一切反動的封建軍閥與官僚仍盤據於北京政府，受帝國主義的支援，以非法國會爲御用機關而阻礙真正的民主政治之實現，初有袁世凱之盜國，繼有皖系軍閥之毀法，此時國民黨任國父領導之下，歷舉討袁護法的旗幟，爲維護民主共和，爲擁護約法而奮鬥。國父說：這一時期是法與非法之爭。而「擁護約法，卽所以擁護民國也」。國父又在護法宣言中說：「須知國內紛爭，皆由大法不立。在法律，國會本不能解散，若不使國會復得完全自由行使其職權，則法律已失其力，根本先壞，枝葉何由救正？內亂何由永絕？況國家以外患而致艱危，一切有損主權危及國脈之條約，其訂立本未經國會之同意，故亦惟恢復國會完全自由行使職權，始能解除之。蓋訂約解約之權，本在國會，擅訂固屬違法，不以未經國會同意爲基礎而言解約，亦無可解之理由。故和議初開，文卽以恢復國會完全自由行使職權爲唯一條件。……今日言和平救國之法，惟有恢復國會完全自由行使職

權一途」。這一段遺教不啻即國民黨，為恢復合法國會，維護約法而不斷奮鬥的史實的簡略說明。國民黨為盡其護法的使命，不惜委曲求全與代表封建軍閥的北京政府開和會於上海，但結果卒無所獲。於是 國父根據事實經驗深知與帝國主義羽翼下的軍閥謀和平解決國是，不啻與虎謀皮，便於民國九年斷然言道：「……但予觀察現在大勢，護法斷不能解決根本問題」。至民國十三年國民黨改組，中國的革命與國民黨為實現立憲民主共和國的奮鬥，乃進入於一新階段。

(三)十三年改組後至北伐時期 十三年國民黨改組之後，便已確定掃除軍閥官僚及一切帝國主義羽翼下的封建勢力為實現真正憲政所必經的途徑，國民黨第一次全國代表大會宣言中會有如下的斷語：「然專制餘孽軍閥官僚，擅竊擅權，無惡不作，此輩一日不去，憲法即一日不生效力」，「憲法之成立，惟在列強及軍閥之勢力顛覆之後耳」。同年四月 國父手訂建國大綱，乃明定實施憲政不可逾越的程序為軍政訓政憲政三時期，「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。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；非堅守其放棄責任之故習，即為人利用，陷於反革命而不知。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」。至此，國民黨對民主政治和憲政制度的理想，乃發有完成，實施的具體辦法，亦經詳細規定，而入於逐步實行的階段，十三年九月，國民黨在 蔣委員長領導之下誓師北伐，即是正式進入軍政時期的開始，北伐的意

護國是實踐 國父遺教掃除軍閥官僚及一切帝國主義邪惡下的封建勢力，為實現真正徹底的民主政治開一康莊大道。

(四) 北伐完成至國民政府成立以後時期 自北伐開始，賴 蔣委員長寶明的領導及全體革命將士的英勇奮鬥，不旋踵便將軍閥餘孽及一切反革命份子，如摧枯拉朽般掃除淨盡，於以完成軍政時期的工作，成立國民政府，奠都南京，建國工作，漸見端倪，乃於十八年春舉行第三次全國代表大會，宣佈訓政開始，期以六年完成。中間雖因內憂外患，紛至沓來，致訓政工作，未能深入而普遍的推進，言之不無遺憾，然而國民黨加緊訓政以便及早實施憲政的志願，固始終不變的。至二十一年夏季，大局又告救平，國民政府就遵照 國父遺囑，召開國民會議，制定「訓政時期約法」，確定訓政期間人民的權利義務，使我國憲政運動為進一步的開展。自是而後，國民黨即以推行地方自治，完備訓政工作為活動的中心，進行不遺餘力。二十三年立法院宣佈憲法草案初稿，以便國人公開研究。二十四年國民黨舉行第五次全國代表大會，決議於二十六年召集國民大會，實施憲法。二十五年五月五日，國民政府宣佈憲法草案，旋又公佈國民大會組織法及代表選舉法，開始籌備選舉。於二十六年秋完成，期於是年十一月十二日在南京開會，公佈憲法，開始施行憲政。不料蘆溝橋爆發，抗敵軍興，全國上下，集中精力於救亡圖存，憲政施行便因國民大會之不能召集而延緩。全面抗戰開始以後，賴我前方將士浴血奮鬥之使敵人泥足愈陷愈深，我之勝利基礎逐漸奠定，建國工作，兩持推進。國民黨乃於去年十一月五屆六中全會決議

於今年十一月十二日召開國民大會，並限期辦竣選舉。其宣言曰：「鑒於國難之嚴重，與世變之不測，認爲必須早日完成建國大綱之程序，製定全國共循之大法，而後可以應未來之大局，保障國家之生存」。其目的顯在完成憲政。以奠國基。上述事蹟足以證明國民黨確能遵奉 國父遺教，向憲政之途邁進，絕不能任少數人顛倒是非，隨意誣毀。

第二章 憲政建設的基本精神

一 中山先生的國家本體論

語其廣義，憲政建設可以包括五大建設，語其狹義，憲政建設僅與五大建設中的政治建設相當，這是第一章中已經加以說明的。國民黨的革命建國一切都是秉承 國父中山先生遺教，五大建設中的政治建設當然是要以 國父的政治思想爲其根據。所以我們研究憲政建設的基本精神，便不能不先明瞭 國父的政治思想。一般的政治思想和政治制度都以國家本體論爲其出發點，因爲政治思想的中心是國家問題，國家問題的中心是國家的本體。有什麼樣的國家本體論，便可以產生什麼樣的政治思想和政治制度。因此我們要明瞭 國父的政治思想，第一便先要研究 國父的國家本體論。現在研究 國父國家本體論最爲透澈的著作要算林桂圃先生的一孫中山先生的國家論一書。林先生撰 國父關於國家本體的學說。歸納爲如下的結論：「國家是什麼東西？他是人爲力的製造品，他本身不是目的，乃是人類爲達到本身生存目的的一種工具；這種工具是必要的，而且是永久存在的，他並非代表任何一部份人的利益，乃是代表全國民衆的利益；對內在人民駕馭之下，是萬能的；對外在國際道德限制之下，是受嚴神聖的；同時他所表現出來的力量，比較任何個人爲偉大的。」分開來說，關於國家本身是目的還是工具的問題， 國父認爲國家只是

人類爲達到本身生存目的的一種工具，而否認其絕對性，因此他除看重個人的自由意志和人格外，他所要建設的三民主義理想國，便注重在如何使國家去盡爲人民服務的責任，和如何使人民得到國家的實際利益。國父在「國民要以人格救國」一篇講說裏說過：「國家的責任是設立政府，爲人民謀幸福」，又說：「國家的大作用，就是設官分治，替人民謀幸福的。」關於國家這個工具是否絕對必要的問題，國父便說爲他是絕對必要而且可以永久利用。同上一篇講演裏會說：「人民勤文明進步，在人民的自身本來可以做得到，不過有了政府，加以提倡和輔助的工夫，進步得更快。」又說：「國家是人人生死所在的地方」。關於國家代表什麼的問題，國父便認爲國家應代表全體人民的利益而絕不應代表任何個人或任何階級的利益。所以他說：「吾人的要求，則在於全體平民自己組織政府，以代表全體人民利益。」因此他便主張全民政治。關於國家對內的地位如何的問題，主張要有一個在民權管理統馭之下的萬能政府，國父在民權主義的演講裏面，極力發揮萬能政府的重要和必要，謂政府應該萬能，才能發生更大的力量，爲人民造福。又在民生主義演講裏面，極力主張大規模的生產事業，應歸國營。關於國家對外的地位如何的問題，國父便主張要在國際道德駕馭和限制之下，保持國家的尊嚴神聖。一個國家的主權是應絕對尊重的，但國家的權力，不可任意向外發展，致損及他國的主權。國際間的侵略行爲是萬不應有的。

以上便是國父的國家本體論的要點，也就是國父政治思想的中心，國民黨一切政

治理論的根據。我們應該認識 國父的國家本體論是採攝中派學說的精華，參酌中國環境的需要，適應世界最新的潮流而建立的一種國家學說。我們不談憲政建設則已，一談憲政建設，便絕對不可離開這個唯一的根據。譬如，現在有少數挾有偏見的人主張什麼各階級聯合專政的新民主政治，便是違反了 國父國家應代表全體人民利益的主張，因為 國父的國家學說，是以全體人民的利益爲其立腳點，而非以階級利益爲其立腳點。全體人民是不應以階級來劃分的。又如，最近少數人批評五五憲草，提出種種限制政府職權的意見，便是違反了中山先生萬能政府的理論。

一一 權能劃分與平衡的原理

如上節所述， 國父的國家本體論，關於國家對內地位如何的問題，是主張要有一個在人民統馭管理下的萬能政府。根據國家學說的這一要點，便發明了權能劃分與平衡的原理。權能所以要劃分，目的在於確立人民和政府間的正常關係，改變人民不信任政府的態度，而增加政府替人民治事的能力。權能所以要平衡，目的在於謀人民政權與政府治權的平均發展，調和自由與秩序間的矛盾，而絕非使政權與治權互相牽掣，互相抵銷。民權主義第五講說：「歐美現在實行民權，人民所持的態度，總是反抗政府，根本原因，就是由於權和能沒有分開，中國要不蹈歐美的覆轍，應該照我所發明的學理，要把權和能劃分清楚，人民分開了權與能，才不至反對政府，政府才可以望發展。」權是什麼？就是人民

統馭管理政府的力量。能是什麼？就是政府替人民治事的力量。民權主義第六講說：「政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做政權。政權就可以說是民權。治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權。治權就可以說是政府權。……這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。」由此我們便可以知道，國父發明這個權能劃分的原理，主要目的在於造成萬能政府，實行專家政治，好替人民謀幸福。唯其如此，所以政府的職權應該盡量擴充，而不應該妄加限制，因為治權在政權統馭管理之下，政府決不敢違反人民的利益，只要人民善用其政權，則治權不僅無限制的必要，而且愈擴大愈好。也只有把政府的治權盡量擴充，然後才能造成萬能政府。在科學日益發達的現代，政府職務逐漸專門化，各種職務的實施，尤其非具有專門學識技能的人，實在不足以勝任。所以，國父主張實行專家政治，「要把國家大事，付託到有本領的人」（民權主義第五講）。在這種情形之下，不但是持有政權的人民，用不着事事都來自己做工夫，就是要想自己來做工夫，也無從下手。一個聰明的主人，決不會對於所僱的廚子，油鹽醬醋事件都要加以干涉，如果那樣的話，還能做得出好菜來嗎？

以上是權能劃分的原理，至於權能平衡的道理，乃是與之相輔爲用的。所以權能劃分與權能平衡實在是一個原理的兩個方面，不過一個是靜的方面，一個是動的方面而已。由靜的方面觀察，政權治權應該劃分清楚，方可使人民與政府各盡各的責任。由動的方面觀察，必須政權與治權彼此保持平衡，不可畸輕畸重，方可謀民權問題的真正解決，完成現

代國家全民總動員的目的。所以我們必須努力推進地方自治，以培養人民使用四權的能力，發展全國的民衆教育及地方教育，以提高人民知識水平及道德水準。主人固然不必事事干涉廚子，但是主人對於煮菜燒飯的方面，勢難置諸的存市也。略具常識，才不至於廚子的欺騙，朦混。權能平衡的原理即以國父調和自由與秩序時理論爲其根據。五權憲法講演中說：「政治裏頭有兩個力量：一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。政治中有這兩個力量，正如物理學裏頭有離心力和向心力一樣。離心方是要把物體裏頭的分子離開向外的，向心力是要把物體裏頭的分子吸收到內的。如果離心力過大，物體便到處飛散，沒有歸宿。向心力過大，物體便愈縮愈小，擁擠不堪。總要兩力平衡，物體才能夠保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府；專制太過，便成了專制。」又說：「兄弟所講自由同專制這兩個力量，是主張雙方平衡，不要各走極端，像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣。」又說：「政上的憲法，就是支配人事的大機器，也是調和自由和專制的大機器。……我們現在來講政治，就是要把機器給予人民，讓他們自己去駕駛，隨心所欲，去馳騁翱翔。」足見國父所希望建立的萬能政府，必須是能爲人民駕馭管理的萬能政府，不是人民不能駕馭管理的萬能政府。在權能劃分以後，要政府的機器變爲萬能，同時還要人民的工程師也有大力量，可以管理萬能機器，要使人民能夠駕駛這部萬能機器，能夠運用這架大機器中的掣扣，便不能不使人民對於這種機器有相當的知識和技能。所以建國大綱第三條規定：政府當對訓導人民的政治知識能力，以便行使四權，這就是

國民黨所以要把訓政列爲憲政建設程序，必經的階段之一的理由。

三 五權分立的原理

五權憲法的基本原則，除了上述的權能劃分與平衡原理之外，還有一個五權分立的原理。所謂五權分立，便是治權中五院制度的建立，以五院的分工合作爲政府組織的基本原則。國父參考歐美所行的行政立法司法三權分立的民主政制以及中國固有的君權，考試，監察三權分立的利害得失，根據政治制度由簡趨繁的進化趨勢，與分工合作互相制衡的原理，再參酌現在中國的國情，主張我們要依行政，立法，司法，考試，監察五種治權分立的原則來建立一個五院制度的新政府，好爲全體人民服務，爲整個國家造福。所以五權憲法的基根精神，與傳統的三權憲法完全不同。孟德斯鳩三權憲法的理論，在以三個權力機關互相牽掣，求得人民的政治自由爲名的，乃是初期民權鬥爭史上爲限制君權而生的產物，決不能適用於民權極盛的現代。國父手創的五權憲法，其基本精神則在以人民與政府的劃分權能與分工合作，積極發展國家職務，造成民有民治民享的新國家爲能事，所以最適合現代國家擴展職權造福人民的世界潮流。可是他不但能適合世界潮流，而且能採取中國固有政治制度的精華，以迎合中國政治上當前的需要。以凡百事業都形落後的中國，而要迎頭趕上現代的歐美，自非施行專家政治不可。而治權中攷試權的獨立，正是專家政治的第一個要件，因爲專家政治需要選拔具有專門學識與技能的人才，一切候選及任命

官員，皆須經過政府的考試與銓定資格，然後才能名副其實。考試權的獨立正是爲了滿足此一需要。其次，以教育水準甚低的中國人民，要想判斷專家政治的萬能政府施政的當否，事實上幾乎不可能。即使將來教育日漸進步，也決難具備此種判斷能力。要想監督管理專家政治的萬能政府，非由具有專門學識與技能的專家去負責不可。監察權的獨立正是可以滿足這一需要。因爲監察院中的各項專門人才代國民負糾彈審計專責，這正是專家政治的第二要件。

無論辦什麼事情，要使他充分發揮事業的功效，必須事前先有詳密的計劃。有了計劃，再由適當的人去切實執行，並加以嚴密考察監督的辦法，這樣才能使人盡其才，地盡其利。在這種科學管理制度之下，事務的效率當然很大。五權憲法中五院間的分工，正和其他各種事業內部職務上的分工一樣。蔣委員長最近訓示：我們要實行五權憲法，規模雖極宏遠，事業雖極繁雜，但循名責實，也要從設計，執行，與考察三部份工作入手。就五院制度來說，蔣委員長認爲立法院工作的性質，近於事前設計的任務，考試院工作就在於規劃適任人員的供給，和執行這個制度方案中人員的養成，所以考試院最適宜於担任事業進行的宣傳與臨事的督導，以輔助行政機關的不足。至於整個計劃與整個行政事權的執行，當然在行政院。而司法權的行使則在排除各種建設進行的障礙，並以申明法紀，促進政令的實施。至於各院部會執行工作的事後考察，則爲監察院重要的任務。（見當前建國要務與五權制度實施之要領）必使政府中的五院，都能在一個總目標總方案之下，切實分

工負責，革命的建國工作才能推行盡利。這就是五院制度的分工原理。

但職務上的分工與機關相互間的合作乃是一個原則的兩方面，有分工必須同時有合作，只講分工不尚合作，則事業永無成功希望，所以五院制度，除職務上的分工而外，必須同時講求活動上的相互協助與聯繫，必得如此，方可使在多數不同的意志與活動之中，最後仍能產生一個統一的國家意志與活動。五院的職務，雖在性質上可以相對的加以區分，可是事實上其相互間的關係至為密切。立法制定法律，得經關係各院提議，且應由行政、司法兩院執行。各院對於職務的行使，應由監察院負責攷察。各院人員的選任與考核，應由考試院負責考鑰。同一事件的政府行爲，往往有須經二院以上的合作方能完成。這便是五院制度的合作原理。蔣委員長說：「據我去年在憲政訓練班研究所得的，我以為第一要使設計，執行與考察三部份打成一片，實行設計，執行，考察的三聯制。……否則，如果設計自設計，執行自執行，執行之後，沒有考察，考察之後，沒有獎懲，分離割裂，不相關貫，就不僅不能有成功的把握，而且一發生了弊病，就隨時有失敗的危險。」（空前）我們要建立五權憲法的政府，必須於分工之外，相互合作，相互聯繫。方不背國父創制立法的精神。

四 三時劃分的原理

我們要想建設真正徹底的憲政，首先不可忽略國父所手定達到憲政的程序步驟，

正如第一章憲政建設的定義所說：憲政建設該括國民黨革命建國的全部程序，除了這全部程序，便非國民黨所主張的憲政建設。制定建國大綱宣言中說：「三民主義能及影響於人民，俾人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何。：今後之革命，當規定不可逾越之程序。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。」什麼是「不可逾越之程序」呢？就是軍政，訓政，憲政三個時期。這三個時期就是憲政建設全部程序所必經的三個階段。國父所主張的澈底的民主政治，非經過這三個時期不能實現。第一個階段軍政時期可以說是澈底民主政治的妊娠時期，第二個階段訓政時期可以說是澈底民主政治的保育時期，第三個階段憲政時期可以說是澈底民主政治的成長時期。國父當時除把憲政建設的全部程序分爲這三個「不可逾越」的階段外，並且沉痛的警誡我們說：「辛亥之後，數月以內，卽倒四十年之君主專制政體，及二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不巨，然至今日，三民主義之實行，猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以爲建設也。」因爲革命建國必須破壞與建設雙管齊下，始能成赫赫之功無破壞不足以掃除憲政建設實施上的障礙，無建設不足以培養人民充分使用民權的能力。但若比較破壞與建設兩者的輕重，則破壞只有消極作用，建設始有積極作用，積極作用當然要比消極作用更爲重要。所以代表建設的訓政時期，較之代表破壞的軍政時期，在憲政建設全部程序上應佔更重要的地位。也唯有訓政這個階段才是憲政建設的中堅。訓政時期的中心工作是地方自治，所以地方自治實是憲政建設的基礎，我們如若

期望憲政建設的澈底完成，必先把這個基礎打好才行。國父在「自治制度爲建設之礎石」一篇講耳中說：「建屋不能猝就，建國亦然。富有極堅毅之精神，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，即用以開國民大會。」依國父當時的估計，全國真正能具備召開國民大會實施憲政的條件，須經國民竭五十年的努力，始克有成，足見國父重視訓政的態度爲如何。所以我們要達到實現澈底民主政治的理想，「當然要從辛苦而切近處下手，斷不能一蹴而幾」。（蔣委員長語）

其次，我們對於三時期劃分的原理，還有一點應加注意，就是所謂「不可逾越」並不是機械地截然分開的意思，相反地，這三時期的程序正是一個渾然無痕的演化作用。試看制定建國大綱宣言上所說的「循序漸進」，所說的「由訓政遞嬗於憲政」，其中「漸進」及「遞嬗」字樣，還不是表示這個意思嗎？大凡一種演化作用，其演化程序之間，只有「遞嬗」而無「突變」，只有「推移」而無「跳躍」。譬如日光經三稜鏡而分爲七色，在七色之間，乃是渾然無痕的，絕找不出其間的界限。歷史上各種時代或階段的劃分，都是如此。如經濟史上的劃分漁獵，游牧，農業，工業各時代，貨幣史上的劃分物物交換，錢幣，信用各時代，在上一時代與下一時代之間，絕無截然的界限存在。而且世界各地，雖然無不經過這幾個時代，但各地之間，綜錯參差，其起訖必有遲早及久暫之分。我們國父所手訂的建國程序三時期，也正是涵有這樣的意義在內，因爲這三時期的劃分，完全是順着

歷史演進的自然，而毫無人力的勉強於其間。由軍政而訓政，由訓政而憲政，只是一個「遞嬗」或「推移」的作用。軍政譬如妊娠時期，訓政譬如保育時期，憲政譬如成長時期，其中涵有培育或生長的意味。所以我們只能順其自然，而不能揠苗助長。而且即以時期中的具體工作而論，也是聯貫一體互相涵容而不可分的。以軍政與訓政間的關係說：軍政時期的宗旨在於「務掃除反革命之勢力，宣傳革命之主義」，其具體工作雖以破壞為主，但破壞之中有建設，宣傳革命主義就是一種建設工作。而且宣傳即是教育，教育即是訓迪，所以軍政時期的宗旨，雖偏重於掃除革命障礙，但一方也就是為訓政時期奠立堅固的基礎。如此看來，即在軍政時期，也不無訓政的精神在內了。反過來說，訓政時期的宗旨，在於「務指導人民從事於革命建設之進行；先以自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省。」其具體工作雖以建設為主，但建設之中有破壞，經過軍政時期之後，反革命勢力這個最大的障礙，雖已剷除，但人民經數千年專制政治的壓迫，已養成不敢預聞政治，不願預聞政治的惡習慣，這也就是心理上的一個大障礙，所謂「除舊布新」，如何剷除這種心理上的大障礙，以便養成人民樂聞政治的積極精神，便成為訓政工作的先決問題。而且不僅此也，反革命勢力雖去，但在鄉村之間，土豪劣紳，流氓地痞，陰謀利用政治以達其私圖的，仍然是所在多有，如此則雖在訓政期間，其有待剷除的，固不僅為人民心理上的障礙，即物質的環境上也不能說完全沒有障礙。如此看來，還不是訓政時期也有軍政的精神在內嗎？其次就訓政與憲政的關係

說：訓政時期的主要工作是籌備地方自治，訓練人民行使四權，展開基層的政治經濟建設，以便為憲政時期獨立鞏固的基礎。一旦地方自治完成，人民便可本其地方上的政治訓練以與聞國政。如此說來，地方自治便不啻是小規模小範圍的憲政，正如國父所說：「軍政時代已能肅清反側，訓政時代已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利與幸福，已非藉憲法而行專政者所可同日而語」，即在訓政時期，便已不無憲政的精神在內了。反過來說，憲政時期的宗旨在於建設一個民有民治民享的三民主義共和國，但在由訓政渡入於憲政的剛剛開始時期，事實上的成就離此理想境地必然還有相當遠的距離，一切心理倫理社會政治經濟的建設工作，都須以訓政時期的成就為基礎而繼續進行，如此，則雖在憲政時期便亦不無訓政的精神在內。所以蔣委員長說：「我個人的意見，以為促成憲政和實施訓政，不但不相妨害，而且是相需相成，我以為訓政工作，不僅在訓政時期要積極進行，而憲政也不一定到訓政完全結束之日才開始，這是從總理遺教的精神中間大家都能體會得出來的。」

以上是就理論上來探討三時期不能截然分開的理由。即就建國程序的實際來說，三時期亦無截然分開的可能。這是從國大綱的字裏行間可以領悟得到的。現在一般人往往誤以為三時期的劃分是以國大綱為其標準，不知國父的原意是以省為標準，並非以國大綱為準。試看建國大綱第七條規定：「凡一省完全底定之日，即為訓政開始之時，而軍政停止之日，便可知由軍政入於訓政是以一省為標準，那一省完全底定，那一省就停止軍政而

開始訓政，不必等待全國軍政結束以後，才各省同時開始訓政。所以儘管甲省已經開始訓政，但不妨乙省丙省仍在軍政時期。又據第二十三條的規定：「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。」既云過半數省份，則事實上必尚有少半數省份未脫訓政時期。如此看來，縱使憲法頒布，憲政告成之後，仍不妨有若干省份逗留於訓政的階段。而且這是就軍政訓政憲政得以循序漸進的經常狀態而言，我們現在處於非常時期，「不僅訓政時期的工作，受到障礙，而軍政時期應做的工作，且須從頭再做一遍」，不過爲了應合抗戰建國的需要，才「提早頒行憲法，使國家得有永久性的根本大法，使建國的規模，完全確立，使國民努力於國家之事，在義務上，權利上，更有灼然共循的準則」，那末，在憲法頒布之後，當然不妨——而且必須繼續未完成的訓政工作。現在少數人對於國民黨此項主張，妄肆反對，完全由於他們不瞭解國父遺教。我們應切記蔣委員長的訓示：「我以為憲法儘管及早頒布，但大家決不能忽視總理設定訓政時期的一番苦心精意。一定要全國賢智之士，尤其是領導人民的分子，一致熱心積極，有公心誠意來共負訓政的重任，將來雖在憲法頒布以後，我們還是不能放棄訓政的工作。」

此
页
空
白



第三章 憲政建設的基本工作

一 地方自治是憲政建設的基礎

如前章第四節所說：訓政階段是憲政建設的中堅，而訓政時期的中心工作是地方自治，所以地方自治實是憲政建設的基礎。國父說：「自治者民國之基礎也，基礎固而國固」。又於建國大綱宣言中說明地方自治應以縣為單位的道理：「一訓政時期之宗旨，在指導人民，從事革命建設之進行，先以縣自治為單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力之基本，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，人民可本其地方上之政治訓練，以興開國政矣。」足見完成以縣為單位的地方自治實即國父建國程序的精華所在，若是忽略此點，便不足以言憲政建設。「自治制度為建設之礎石」一篇講演裏，還有一段極妙的譬喻，說明地方自治的重要，我們也把他引證於此，「中西人築屋有一大異之點，可於舉行之典禮見之。國人築屋先上樑，西人築屋先立礎，上樑者注目於最高之處，立礎者注目於最低之地；注目處不同，其效用自異。吾人作事當向最上處立志，但必以最低處為基礎，最低之處，即所謂根本也。國之本何在？古語曰：民為邦本，故建設必自民始。五年以來（按此篇講演係民五在上海張園安竣第政見演說會之講詞），建國之

事，付託不得其人，豈將民國根本推翻，今幸天佑中國，授吾同胞以復圖建設之機會，則自高自低宗旨不可再談。……今建中華民國，亦與古不同，既立之後，永不傾仆，故必築地盤於人民之身上，不自政府造起而自人民造起也。……地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固。觀五年來之現象，可以知之，今後當注全力於地方自治。一段遺教把地方自治在建國上的重要，發揮得異常透澈，我們完成憲政建設的偉大使命，必須把他做爲座右銘，要時時切記在胸，庶不至再蹈已往的覆轍，尤其要切記最後一語：「今後當注全力於地方自治」，須知這便是今後憲政建設一切工作的着手點。總而言之，由軍政而訓政而憲政的三時期，以訓政爲其中堅，而訓政的中心工作爲地方自治，故地方自治卽不啻訓政的別名，倘不經過此一階段，由軍政一蹴而直達憲政，結果必然流弊叢生。所以 國父說：「……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，今旣不行，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，何怪其茫無津涯？第三，人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事旣辦，然後可言選舉，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，曷分子構成團體之理，乃不相遠，苟不知是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武力及官僚之手。」由以上幾段遺教看來，可知 國父對於中國的憲政建設，是堅持由軍政而訓政而憲政的三時期論，尤其重視地方自治，這是

國父積數十年的革命經驗所獲得的革命理論，應為全國國民所寶貴，所遵循。絕非獲得偏見的少數人所得妄加曲解的。

一一 國民黨倡導地方自治的經過

自從北伐完成，國民黨執政以後，對於訓政時期應有設施確實奉行不遺餘力，對於訓政的中心工作——地方自治，尤為特別注意。十七年十月三日三屆中央一七二次常會決議訓政綱領六條，經十八年三月第三次全國代表大會予以追認。並由三全大會通過「確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案」及「確定地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎案」。後一決議案明白規定實行地方自治的方略及程序，確立以下四項原則：

- 一、確定縣為自治單位，努力扶植民治，不得阻礙其發展。
- 二、制定地方自治法，規定其強行部分，使地方自治成為經濟政治的組織，以達到真正民權民生之目的。
- 三、由國民政府選派曾經訓練考試及格之人員（限於黨員）到各縣協助人民，籌備自治。
- 四、地方自治之籌備，宜逐漸推行不宜一時並舉，以自治條件之成就，選舉完畢，為籌備自治之終期。

同次大會對於政治報告決議案中確定訓政時期國民黨約主要任務，在於一方廣續軍政時期已成的緒業，使軍閥官僚水無再起之日，一方萃集全國治人於一黨，以實行法治於全國。而其進行方針則爲「於中央必須建設治權所賴以付託之政府，於地方必須培養政權所賴以行使之國民」。至關於政權建設的方針，則有如下的重要指示：「於此有當鄭重指明者，即吾人今後必須矯正從前重省輕縣之傳統觀念，而易以總理重縣輕省之新觀念。總理於民權主義與建國大綱中匯精聚神，唯在直接民權對於縣自治之實際行使。由此可知，縣自治者，實爲三民主義之基本組織。雖建國大綱中規定憲政時期國民大會亦有行使選舉罷免創制複決之權，然國民大會所行使之四種政權，仍爲間接民權，唯有縣及縣以下之地方自治團體所行使之四種政權，乃爲真正之直接民權，以是之故，本黨今後之實際工作，不特必須確立縣以下之自治制度，而尤當扶植地方人民之自治能力。蓋政治建設與經濟建設，非以地方爲重心，皆將無實際之成績也。」

十八年六月三屆二中全會通過「訓政時期之規定案」，規定訓政時期爲六年，至民國二十四年完成。又通過「完成縣自治案」，對於進行程序，亦分期有所規定並限於二十三年底以前完成。當由政府本此原則，擬具訓政時期完成縣自治實施方案，及分年進行程序表，以爲實 步驟，並經立法院制定各項自治法規，呈由國民政府公布施行。二十年六月一日國民政府公佈訓政時期約法，規定此時期中人民的權利義務及發展國民生計推進國民教育應遵守的根本原則，以及訓政時期中中央地方政府的組織，政府與人民有此根本大

法可資共同遵守，而憲政建設得爲進一步的開展。二十二年十一月三屆二次臨全會議決議「推進地方自治案」，認爲自實施地方自治以來，爲時已及二載，不但自治的成效不可觀，即最初步的組織亦多未見完備，其號稱組織已完備的，也無非稍具形式，自治的實際尙遠，因特將制度設施上亟待改善的各點，分別加以指示，以爲黨部及政府倡導實施自治的準則，其要點如下：（一）整理各縣財政以確定自治經費；（二）按各省情形分別完成自治之期限；（三）釐定自治團體之任務範圍；（四）提高縣長職權以重責成；（五）嚴格訓練區長並使之深入人民衆；（六）整頓各縣警政並從速完成縣保衛之組織；（七）積極發展鄉村經濟。二十四年十一月五全大會決議「切實推行地方自治完成訓政工作案」，認爲：「迴顧過去成績，全國一千九百餘縣中，在此訓政將告結束之際，欲求一達到建國大綱之自治程度，能成爲一完全自治之縣者，猶杳不可得，更遑言完成整個地方自治工作。」並指示過去地方自治所以成績不著的原因，除因環境的牽掣外，下述兩點，實爲之厲階：（一）政府只注重書面應付，而忽略實際工作，因循敷衍，奉行故事；（二）地方黨政當局多欠密切聯繫，黨部欲推進而不可得。於是便根據黨綱和歷次議決案，並且參照實際需要，擬定辦法七條，其中最要者爲：（一）由大會決定，全國各地地方自治，限期迅速完成，交國民政府通飭遵照，如有不遵行者，予以不盡職之處分；（二）中央黨部成立地方自治計劃委員會，爲全國地方自治設計及考查機關；（三）各省市設地方自治分會，由各該省市黨政當局會同組織，承中央地方自治計劃委員會之指導，爲當地地方自治設計考查機

關。(四)地方自治應力求克負救養衛之使命並應儘先樹立保甲組織，限民國二十五年上半年內完成。自從上項決議案通過以後，各省的地方自治都在着手舉辦之中，不料爲時才經一載有半，而釐事爆發，抗戰軍興，自治工作，便又陷於停頓之中。以上就是抗戰以前，國民黨倡導地方自治的大路經過。統觀過去十餘年來，全國地方自治工作，所以時日蹉跎，始終沒有依照計劃尅期完成的，主要原因固然由於叛亂相繼，外患日亟，政府注全力於安內攘外的大計，而下列各點，要亦不無關係：一、地方自治本爲艱鉅工作，昔法蘭西歷八十餘年之慘淡經營，始克完成完善之民治，故國父有期以五十年築此三千礎石之指示。二、封建積習難改，人民對於政治不能發生興趣，以致缺乏自覺自動精神。三、國人不知注重地方基層建設工作，只重上樑而不重立礎。

三 新縣制的要點

國民政府於去年九月頒「縣各級組織綱要」，用意即在一矯過去地方自治工作的缺點，腳踏實地，從新作起，在抗戰已奠勝利基礎的今日，來切實完成這個建國的基本工作。這個綱要的制定，是以蔣委員長所手定的「縣以下黨政機構關係草圖」爲根據，並以許多專家的意見爲參考。而蔣委員長手定的草圖，則是根據多年來精心研究國父遺教的心得，以及實際的施政經驗而製訂的。所以這個綱要的產生，實爲近年政制改革上的一個重大收穫。大而對於整個民族國家，小而對於每一村落每一國民，都直接間接有着密切

的關係。茲試就其特點，分別言之：

一、設置各級議事機關——我們要達到抗戰必勝，建國必成的目的，最大關鍵，必須完成基層的心理建設及政治建設，務使全國之衆都有熱烈的國家民族意識，和充分的公民能力。過去地方自治工作所以未能收效，就是因爲忽視了「如何才能引起民衆對於政治發生興趣」的問題。本綱要爲使民衆得於實際中練習行使民權，以期引發民衆參政的興趣，養成民衆管理政治的能力，而設置各級議事機關。縣設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會，甲設戶長會議，並得舉行甲居民會議。如此則地方自治工作不致落於空虛。然後「人民對於一切政令推行，都有表達意見的機會，使地方一切設施，都能依着民意的反映，而獲適當改進，迅速的推動」。（採用縣以下黨政機構關係草案圖例釋要）又爲增進國民經濟及發展地方事業起見，特於鄉參議會規定得附加依法成立之職業團體代表，以使區域觀念與職業利益二者得有所調劑。至於鄉鎮保甲長人選產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至貽害人民，爲上級機關所不易覺察者，今後亦得用民主方法，以爲補救。

二、改善縣以下行政機構——從前縣政府以下，組織未周，政府與民衆之間，根本脫

節。本綱要以縣爲自治單位，鄉村爲民衆集合中心，針對當前地方實際情形，

以保甲爲鄉鎮之構成份子，與鄉鎮同爲縣自

治之基層，鄉鎮公所，鄉鎮民衆自治聯合會，以其爲政權的重心和民主基礎，立於

先導，尤爲特別刑罰。而其主要目的，則使普通遠去地方行機關，一面重而輕一於辦事，使其由上而下，逐級健全，層層銜接，照路貫通，運用靈通，行政力量能透散於民衆之基層。

三、調整黨政關係——過去國民黨內優秀人才多集中於中央及省兩級。對於縣區及鄉鎮未給予以充分注意，以致地方自治停滯不進，建設事業不能確立基礎。將委員長在「改造黨務」與「調整黨政關係」講演及「縣以下黨政機構關係草圖」中，明白規定黨政雙方應盡的職責。在管教養衛共同事業範圍之內，政府負執行之責，黨則負責傳播指導之責，不但不相犯，而且通力合作，互相爲用，使政府與黨打成一片，將黨的力量應納於地方上各種政治及社會機構之中並由政府依據法令運用此等機構而發揮其力量。

其他如管教養衛的合一辦法，縣之分等的加多，區署性質的確定，鄉鎮財政的統籌，縣長權責的劃分，令庫制度的引用，都是對於縣政制度的重大改進，確實有助於縣政建設的推行。總之，縣各級組織總要爲地方行政制度的體系，同時也是地方自治制度的體系。在組織方面，一爲過去自治制度頭重腳輕，上粗下細的弊病，成爲一個寶塔式的結構。此自治機構所以大異於過去，由於縱的方面，自治機構的改造，及橫的方面，黨爲政府及民衆三者的密切合作，其推動自治的力量，自然要比過去大得多。誠如五屆六中全會宣言所說，中央願與這個綱要的目標是：「一期使管教養衛各事項，逐層貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業確實之推進，而以訓練合格之人員，配於縣區鄉鎮，以爲實際之輔導

，於奮勵民事之中，收培植民權之效。」，我們今後推進地方自治，有此綱要以為準繩，其收效之速，自必日進千里，這是毫無疑問的。



寒政建表之真諦

三四



第四章 憲政建設的必要條件

一 憲政建設的第一要件——法治

憲政的表現，最顯明的就是憲法，所以憲政時期就是憲法之治（見中國同盟會宣言）。而國民黨的憲政建設之完成，即以頒布憲法為其標誌，所謂「憲法頒布之日，即為憲政告成之時」。然則，什麼叫做憲法呢？憲法就是國家的根本大法，是一切法律的準繩，一切法律不能與之抵觸。憲法上所規定的主要項目是國家的組織和國權的作用，人民應享的權利和應盡的義務，所以憲法就是政府與人民所共同遵守的一種大典，政府遵照這冊法典，可以充分發揮其治權的能力，以治理國事，人民遵照這個法典，可以充分發揮其政權的運用，以管理政府。政府和人民，各有共同遵守的法典，則政府不得違法隨意損害人民，人民不得違法隨意破壞國家的法紀，一切行政管理，以及社會各種活動，都有一定的法則可資遵守。近世法學家一致認為法律是社會生存的要件，而憲法則更是「人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命」所賴以維繫的根本規範。不過憲法的地位雖是如此重要，但其能否生效，完全要看國民是否業已養成法治精神，所以國父說：「憲法之所以能有效力，全恃民衆之擁護。所謂法治精神就是「負責守紀的精神，也就是許多民治國家自尊人格和尊重他人人格的良好習慣」。倘使國民尙未養成這種負責守紀的精神，尙未



具備這種良好的習慣，則憲法不論制定得如何冠冕堂皇，結果，仍是白紙黑字而已。所以法治精神實在是憲政建設的第一個要件。而且，制憲之權本在於國民，則行憲的義務，當然也要由國民首先負起。國民的思想言論，必須完全以國家的根本大法爲其規範，國民的行舉動必須處處以行憲法爲自己的責任，然後才不背於制憲的初衷，才能糾正政府的違憲行爲。因爲國民是國家的主人翁，政府中一切官吏，不過是國民的公僕。公僕能否守法，要看主人翁能否以身作則，率先守法。主人翁不守法便不能責備其僕人必守法，主人翁能守法，則僕人決不敢違法。蔣委員長在參政會第五次大會休會詞中說：「我認爲憲法本身是否完美是一個問題，而能否實行又是一個問題，而且行憲的人亦是一個問題。各位須知我今日所謂行憲的人，並不是指政府單方面而言，我對於行憲的意見，一方面政府固要負起行憲的責任和能力，而一方面，人民本身更要有行憲的責任和能力」。我們今日努力憲政建設，應以領袖這幾句訓示爲座右銘。現在有少數高唱憲政運動的人，其思想言論處處違反全國國民一致信奉的三民主義，其行爲舉動，件件足以破壞國家的法紀制度，事事違背整個國家民族的利益，還要靦顏提出種種對於實施憲政的主張，姑不問其主張是否荒謬，只要一察其言行不一，自相矛盾的醜態，便足以知道他們不過要藉「促進憲政」之名，來實現某種達到派系私利的陰謀罷了。

一 憲政建設的第二要件——統一

蔣委員長在「抵禦外侮復興民族」一篇講演中說：「……今後我們要抵抗僑寇，唯一條件是統一。統一之後，力量才能夠集中，集中之後，一分力量才可以發生十分的功效。如果不一，把國家割據分裂，這就是十個力量還不能抵一個力量用，國家一定會給人家滅亡的！」統一不但是抗戰的唯一條件，也是建國的唯一條件。抗戰國需要力量集中意志集中，然後才能爭取最後勝利，建國也要齊一計劃齊一步驟，然後才能有光明的前途。憲政建設既是建國的中心工作，其必以統一為唯一條件，當然毫無疑義。憲政與統一是不可分離的，而尤其緊要的，便是所謂統一必須是實質的絕對的統一，而非形式上的統一。就目前的情勢而言，最足以阻礙憲政建設的莫如國家之只有形式上的統一，而無實質上的統一。在形式上，中國目前雖已一致對外，而實際上則尚有在國民政府系統以外的特殊組織，與國軍編制以外的特殊軍隊的存在。在這些特殊區域內，所有政治軍事經濟財政教育等部門，都各自成系統，不受中央法令的範圍與拘束，而儼然成為獨立的勢力，人我之心，且公然出於其實際負責者之口，而無絲毫猶豫。這種形勢的存在，實為憲政建設的致命打擊。而其繼續存在，更與實施憲政以萬分的不可能。在這種形勢下，即欲勉強實施憲政，其結果亦必為變質的憲政，而非真心的憲政。即退一步說，我們明知國家無實質上之統一，而欲藉憲政實施，以逐漸達到全國的統一，亦不可能。因為實施憲政，便不能不需要憲法，而憲法的特性，尤其是憲法的高於一切性，實與目前的形勢，絕對不相容。假如實施憲政以後，而所謂特區內另有其系統，不受中央法令之拘束，則顯與憲法抵觸，而為僑寇之

毀法行爲，遇有這樣嚴重的毀法行爲，如果中央不加討伐，則威儀喪失，憲法即爲其廢壞境而等於具文，如爲維護憲法之尊嚴，而毅然聲罪致討，則外寇方亟，而內戰又可蓬蓬，既貽國家人民以無窮之禍害，又與藉憲政以謀統一的初衷大相背謬。所以在國家尚未達到實質上的統一以前，如不先將破壞統一的惡勢力根絕淨盡，而貿然實施憲政，則非惟與統一無補，而反足以加深其矛盾。所以今日的問題，不在憲政的是否實行，而在如何促進國家的真正統一，俾將來不致因實施憲政而發生任何不幸問題，以動搖國本而加重拉攏建國的困難。由此足見促進國家真正統一是憲政建設的第二個要件。

三 憲政建設的第二要件——黨治

現在有少數挾持一見的人，往往把「實施憲法」和「結束黨治」相提並論，一若二者互相矛盾，不能並存，有憲政即不能有黨治，有黨治即不能有憲政。其實若其稍微懂得國父遺教，便決不會有這種謬誤的論調。國父在「黨員不可存心做官」一篇講演裏說過：「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，是用本黨的主義治國。」又在「黨員之奮鬥同於軍隊之奮鬥」一篇講演裏說：「主義是永遠不能更改的，政綱是隨時可以修正的。」既然是以主義來治國，那末，當然不是今天信奉主義，明天信奉主義，到了後天憲政實施之後，便把主義拋棄了。事實上絕無此

理，相反的，國民黨負了推行三民主義的使命，不僅要把主義推行於今日的中國，而且要推行於千秋萬世以後的中國。不僅推行於中國，而且要推行於世界。所以國人當知今日中國所要實施的憲政，絕非如昔日英國人民向君主要求開議院之政，乃如昔日法蘭西在革命政黨；領導國民努力推行其主義而來的憲政。如與外國相比，則其餘各國的憲政，和廿年前蘇聯的建國，或者與之相近。今天所謂憲政，更絕非所謂取消帝制，國民要求國民黨交出主權的意思，其真正意義，乃是國民黨要求一切服從三民主義，誠於抗戰建國的人，協助國民黨共同完成建設三民主義共和國乃至三民主義的大同世界的偉大使命。而且我們應知根據 國父的遺教，憲政不但不是黨治的結束，相反正黨治的開始。一國父在民十三第一次全國代表大會說明國民政府組織案的講演裏說：「我判斷在抗戰建國時，只可說是以黨建國，待國建好，再去治他。」又說：「其實我們現在何嘗有國，應該先由黨建出一個國家，以後再去治之。」革命黨之於國家，即如胡適之於洋樓，黨有力量，可以建國。故大家應有思想與力量，以黨建國。進而研究建國的方略。一足見「以黨治國」要特「以黨建國」大功告成功之日，始能談到。而國大綱二十五條所規定的，總統是一以黨建國」的方略，軍政訓政憲政三時期的程序，全部都是建國的順序。則憲法頒布，建國大功告成之日，當然是黨治的開始，而非黨治的結束。反對者也許要提出異議，說道：「難，你們國民黨的『以黨治國』還有結束之期嗎？如無結束之期，則何解於建國大綱第二十五條所謂『軍政於民選之政府』呢？」國民黨果的個案是所謂「以黨治

「一」既是以主義來治國，那末「主義永遠不能更改」，當然是黨治永無結束之日，我們不但不應盼望其結束，而且要祝其千秋百世，萬壽無疆。至於說到「還政於民運之政府」，其所謂民自然只實行三民主義，永久不渝的民，其所謂政府，自然只是三民主義共和國的政府。所以「還政於民」，乃是還政於信仰三民主義的國民。須知國民黨所提倡的「民權一」，並非虛囂的「天賦人權」，而是「國父所主張的『革命民權』，只有三民主義的信徒，才有權利來享受民權，國民黨對於反對三民主義，或者非真誠信仰三民主義的人，決不容輕易授之以政權，以破壞其所艱難締造的三民主義共和國。而且還有一點，憲政之不能無政黨，已如涉水之不能無舟，行路之不能無車一樣，二者是不可須臾離的。不過問題只在一黨執政，或數黨更迭執政而已。試讀 國父所說：「現在尚有一事可為我們提議，即俄國完全以黨治國，比英美之政黨操權更進一步。」便可知 國父的意思，還是主張一黨執政而不主張數黨更迭執政。然則我們如認為今日中國應採一黨執政制，則這個一黨究竟是什麼黨呢？當然是國民黨無疑。因為國民黨不但有其悠久而光榮的歷史，有其對國家的豐功 烈的貢獻，尤其重要的乃是只有國民黨所信奉的三民主義，才是適合國情的救國主義，才是全國國民今日所一致擁護一致信仰的抗戰建國的最高指導原則。所以今後民衆不加入政黨則已，如加入政黨，其必為國民黨無疑。然則到了憲政實施之後，其為國民黨一黨執政的憲政，便如鐵案之不可移了。由此可見黨治是憲政的第三個要件。

第五章 結論——憲政建設必須以民三主義爲其最

高指導原則

如第一章所說，憲政建設是國民黨革命建國全部程序的總名稱，憲政建設的最後目標是在使三民主義法律化，如此，則憲政建設必須以三民主義爲其最高準繩，離了三民主義不能談憲政建設，便已成爲當然的結論。那末，又何勞我們再來費話呢？原來現在還有少數狹持偏見的人，爲了達到他們派系的私利，對於全國國民所一致信奉的三民主義，不惜千方百計加以曲解，對於實施憲政問題，更提出種種違背國父遺教的主張，希圖藉此淆惑民衆的聽聞，動搖民衆對於主義的信念。爲了揭破他們的陰謀，爲了堅強民衆的信念，我們不得不在此地再把這個當然而毫無可疑的命題——憲政建設必須以三民主義爲其最高指導原則——加以分析與解釋，並即做爲本書的結論。現在就從以下三點，來說：

（一）就其基本的理論來說——「三民主義爲唯一適合國情的救國主義」，到今天，這一句話已經不啻天經地義，毫無可疑。自從全面抗戰發生，無論何黨何派，都已一致承認三民主義爲中國所必需，爲抗戰建國的最高指導原則。——姑不論其是否出於意識。考之世界歷史，這個事實真乃空前奇蹟。就各國的史實而言，當大敵當前的時候，各個政黨拋棄政見，各作禦侮，固然是屢見不鮮，但各黨各派一致接納某一政黨的主義，以爲共

同的信條，則尙未之前聞。足見「三民主義」四個字實已深入全國國民的意識之中，樞機帶固，不可動搖。不過我國國民智識水準甚低，雖知三民主義是唯一的救國主義，但對其義的內容不見得十分清楚，對主義的精義所在，更不見得澈底明瞭，因此便予少改反革命份子以曲解附會的機會。所以凡我三民主義的信徒，人人皆有解釋主義闡明說謬的責任。務使國民各各瞭然於主義的精義所在，由字面的認識以至內容的澈底了解，然後才不至爲奸人所乘，而淆惑國人的共同信仰。

國父提交第一次全國代表大會討論中國國民黨黨綱草案中，有這樣幾句話：「所謂三民主義五權法，倡之吾黨，總理孫中山先生，故其內容解釋，當以孫中山先生之說爲斷」，所以我們解釋主義，解釋國民黨的一切建國治國的方法，都必須以國父遺教爲其準繩。我們現在談憲政建設當然也要持這樣的態度，我們不談憲政建設則已，否則必須根據國父的遺教。現在有人高唱什麼「新民主義的憲政」，姑不論其內容如何，一看這個題目便知其決非三民主義的憲政建設，因爲「新民主主義」這個名詞是遍查遺教也找不到的。原來他們口裏雖說：「三民主義爲中國今日之所必需，願爲其澈底實現而奮鬥」，但腹內却是包藏禍心，想把國人共同信仰的三民主義加以曲解，以遂其達到派系私利的陰謀。我們對於這種謬論當然要嚴厲斥。所以我們所說「憲政建設必須以三民主義爲其最高指導原則」，其意義是必須以國父遺教爲唯一準繩，不應離開國父遺教而談憲政建設。

(二) 就其實施的程序來說——國民黨的革命建國程序是國父中山先生六其數十年

革命經驗，和精研中外的政治制度政治歷史而審慎計劃的。我們看了「制定建國大綱宣言」中，國父警誡我們不要再蹈民元以終覆轍的話，便知國父是怎樣重視這個程序。所以我們今日不談憲政建設則已，如談的話，便絕對不應忽視國父所手訂的建國程序。正如蔣委員長在第三次參政會閉會詞所指示的話：「因為我們所要造成的，是澈底的民主政治，所以斷不能忽略程序和步驟，同時因為我們國家幾千年來，習於專制政治，人民的心理習慣，沒有過問政治的素養和訓練，要施行民主政治，前途障礙，既須剷除，一切根基，均待確立，所以又須經過革命的建設。」雖然三時期的劃分，按照建國大綱的精神來講，並無如鴻溝一般的截然界限。但是這三個規定的階段，是全國各省必須都要循序經歷的，決不能脫略其一，不過各省經歷這三個階段，依照實際情形，可以略有先後之別罷了。尤其是訓政一個階段是全部程序的中堅所在，一切革命建設，在這一階段內完成，沒有這一階段，則不成其為國民黨的憲政建設，不成其為三民主義的憲政建設。其流弊所及，必至成爲庸僞的民主政治，而不能成爲真正澈底的民主政治——即民有民治民享的三民主義的政治制度。所以即使我們爲了迅速完成抗戰建國的偉大使命，而要早日實施憲政，但必須堅持要在憲法頒布以後，仍然繼續進行訓政未完的工作。這正如蔣委員長在第四次參政會演詞中指示我們的：「所謂訓政的具體工作，當然是實施地方自治，訓練人民行使四權，但是訓政的意義，是要訓練人民使具備足以擔當國家政治的資格，而這個任務在中國經濟文化百舉落後的情形下，尤其是承襲千年專制腐敗政治之後，是一件艱難巨大而

不是旦夕所能完成的工作，我以為憲法儘管儘早頒布，但大家決不能忽視 總理設定訓政時期的一番苦心精意。其次，還有一點要注意的，所謂訓政決不是說：政府完全處於主動的地位而人民完全處於被動的地位，只有政府指揮人民，而人民不能監督管理政府。如果那樣，便不是訓政的真正意義了。因為所謂訓政乃是政府與人民互為主動，互為被動。所以 委員長說：「我認爲訓政的意義，不僅是政府訓練人民，還得要人民訓練自己，並由各級民意機關，來監督政府和訓練政府。各級民意機關設立以後，他的地位一方面是代表人民，表達民意，一方面是監督政府，亦即是訓練政府，政府和民意機關，並不是對立的」。所以訓練工作的意義，乃是於地方自治之中，予人民以實際的政治訓練，以為將來預政治的預備。現在少數挾持偏見者，硬說：「孫先生在最後一年的宣言裏，就沒有講三個時期了，那裏講到中國立即召集國民大會，可見孫先生的學說及其自己主張，依情勢有了變動。這不僅是毫無根據的曲解遺教，簡直是完全不懂革命建國必經程序的意義，亦即完全不懂三民主義，那裏還配說：「願爲其徹底實現而奮鬥。」這不明明是欺人之談嗎？

(三)就其最後的目標來說——如第一章第二節所說：憲政建設的最後目標即在使三民主義法律化；我們爲實現民有民治民享的三民主義共和國，便必須把三民主義的精神融滲在國家根本大法之中，以資國民一致信守。所以我們無論是制定憲法，或是批評已有的憲法草案，都必須以 國父的遺教爲其唯一根據。例如民國廿五年五月五日國民政府公布

的「中華民國憲法草案」，其最大特徵即在完全根據國父遺教而制訂，其精神體系和內容都是嚴格遵照三民主義，五權憲法和建國大綱的指示。時至今日，不僅站在國民黨的立場，與該黨決主張國家根本大法要以遺教為其唯一根據，就是站在一般國民的立場，也不得不做同樣決的主張。因為：第一，國父遺教歷幾十年來的宣傳和實踐，早已由一黨的主義進而成為全國國民共同的信仰，這實這個共同信仰的憲法，決不能得到國民的擁護；第二，國父遺教非但是他個人四十年革命經驗和研究的結晶，而且是針對中國的內外環境和實際需要而創造的。有根據國父遺教而制訂的國家根本大法，才能適合中國今日的實際需要；第三，國父遺教不但是中華民國的開國理想，而且是國民黨十餘年來秉政的一貫圭臬，事實上早已成為建設中華民國的根本憲典。有此三圖，所以今後制定國家根本大法，當然非完全根據國父遺教不可。「五五憲草」雖然儘有批評和討論的餘地，但無論批評討論也好，主張修改也好，也都不應違背國父遺教的精神和體系。像最近有些人主張設「議政會」，假為國民大會閉會期間的常設機關，賦予以官職，緩和，訂納，戒嚴，大赦和通過預算審核決算，以及對政府提出不信任案等等重大的權力，不啻於國民大會之外，又設一個太上國民大會，而將原有的立法院變為技術機關，那便是完全忽略了五權制度的精神，不明瞭「政權」與「治權」的劃分，以及國父「直接民權」的理論。又有人認為「國民經濟」一章是行政方針，在憲法上無規定的必要，應主張全部刪除。孰不知「國民經濟」一章的設立，目的在使民生主義憲法條文化，而民生主義又是三民主義

的中心所在，所以建國大綱第二條明白規定「建設之首選在民生」。倘根本大法祇把「首要的一門民生」，亦付闕如，則我國將來之經濟建設，何途徑，成何形態，豈不真堪為疑問。所以做此主張的人，簡直是不懂二民主義。像這一類根本和遺教相背馳的謬論，必須予以盡量廢斥才行。



中華民國二十九年九月初版

憲政建設之真諦

每冊實價國幣四角

(外埠酌加運費匯費)

著 者 王 清 彬

印 行 者 國民圖書出版社

總 經 售 中國文化服務社



上海图书馆藏书



A541 212 0014 1471B

上海图书馆



