



到 了 訓 政 時 期

叢 書 第 五 種

國 民 華 命 軍 官 團
政 治 訓 練 部 印

小引

「大家努力訓政時期的工作，」「趕快實現訓政時期」，這許多標語在牆壁上發見了，這許多口號在羣衆大會裏喊了。

怎樣努力呢？怎樣實現呢？

我們一定要先明白訓政的意義，訓政的理論，訓政的方案，訓政的程序，然後按照着步驟，有條不紊地去做；努力便有了標準，實現便有了着落。

自然，我們要研究訓政的內容，要以 總理所親手規定親口說明的政綱演講錄爲研究的起點；其次，我們要根據 總理所規定所說明的，再加以總括的申敘，和分析的研究的起點；

現在北伐軍的勝利，勢如破竹；中國的和平統一，一定像我們的期望。軍事底定，即是訓政開始，我們挾了訓政的理論，深入民間去，高呼一聲：

「大家來實施訓政！」

十七，五，二十二日

引 小

目 錄

- 一、國民政府建國大綱
- 二、本黨對外對內政策（第一次全國代表大會通過）
- 三、五權憲法
- 四、地方自治開始實行法
- 五、訓政的意義與訓政的實現
 - 1、革命的三時期
 - 2、訓政時期的意義
 - 3、訓政以黨為發動
 - 4、訓政時期黨與政府的分功合作
 - 5、訓政以縣為單位
 - 6、訓政時期的方案和步驟

錄 目



國民政府建國大綱

- 一 國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。
- 二 建設之首要在民生，故對於全國人民之食，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；建築大計畫之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。
- 三 其次為民權，故對於人民之政治知識能力，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。
- 其三為民族，故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決，自治；對於國外之侵略強權，政府當抵禦之，並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等，國家獨立。
- 五 建設之程序，分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。
- 六 在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下。政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。
- 七 凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。
- 八 在訓政時期，政府當派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，以執行一縣之政事；得選舉議員，以議立一縣之法律；始成爲一完全自治之縣。

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

十 每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價。其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，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。

十一 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業；及育幼，養老，濟貧，救災，醫病，與夫種種公共之需。

十二 各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助；而所獲之純利，中央與地方政府，各占其半。

十三 各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

到 了 訓 政 時 期

十四 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。

十五 凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。

十六 凡一省全數之縣，皆達完全自治者，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。

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

十八 縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

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

二十 行政院暫設如下各部：一內政部，二外交部，三軍政部，四財政部，五農商部，六工商部，七教育部，八交通部。

廿一 憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

廿二 憲法草案，當本於建國大綱，及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時采擇施行。

廿三 全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之。

廿四 憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權；對於中央法律，有創制權，有複決權。

廿五 憲法頒布之日，即為憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉；國民政府則於選舉完畢之後三箇月解職，而授政於民選之政府，是為建國之大功告成。

民國十三年四月十二日孫文書

(二)

本黨對外對內政策（第一次全國代表大會通過）

甲 對外政策

一 一切不平等條約，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，當完全劃作教育經費。

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，中國人民不負償還之責任。

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。

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

三 確定縣為自治單位。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，皆為地方政府之所有；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，本縣資力不能發展興辦者，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為國家之收入，其限度不得少於百分之十，不得超過於百分之五十。

四 實行普通選舉制，廢除以資產為標準之階級選舉。

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，漸改為徵兵制度。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，國家就地徵稅，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。

(二二)

五權憲法

今天講題為五權憲法。五權憲法，是兄弟所獨創，古今中外各國，從來沒有的。諸君皆知近世一二百年以來，世界政治潮流，趨於立憲，立憲二字，在我們近一二十年內，亦聞之熟矣，到底甚麼叫做憲法？所謂憲法者，就是將政權分幾部分，各司其事而獨立，各國憲法祇分三權，沒有五權。五權憲法，是兄弟所創，自兄弟創出這箇五權憲法，大家對之，都很不明白。到底五權憲法，有甚麼來歷呢？講到它底來歷，兄弟可以講一句老實話，就是從我研究所得思想中來的。至講到五權憲法底演講一層，十數年前，在東京同盟會慶祝民報週年紀念底時候，兄弟曾將五權憲法演講一次。但是兄弟雖然演講，在那箇時候，大家對於這箇事情，都沒有十分留心，此事說來已十餘年了。在當時大家底意思，以為世界各國，祇有三權憲法，沒有聽見講甚麼五權憲法的，大家覺得這箇事情很奇怪，以為兄弟偽造的。但兄弟倡此五權憲法，實有來歷的。兄弟倡革命已三

十餘年，自在廣東舉事失敗後，兄弟出亡海外，但革命雖遭一次失敗未成，而革命底事情，仍是要向前做去。奔走餘暇，兄弟便從事研究各國政治得失源流，爲日後革命成功建設張本。故兄弟亡命各國底時候，尤注重研究各國底憲法，研究所得，創出這箇五權憲法。所以五權憲法，可說是我兄弟獨創的。當美國革命脫離英國之後，創立一種三權憲法，它那條文非常嚴密，卽世人所稱之成文憲法。其後各國亦很效法它，訂定一種成文憲法，以作立國底根本法。兄弟亦嘗研究美國憲法，而在美國底人民自從憲法頒行之後，幾衆口一辭，說美國憲法是世界最好的憲法；卽英國政治家，也說自有世界以來，祇有美國底三權憲法是一種好憲法。兄弟曾將美國憲法仔細研究，又從憲法史乘及政治各方面比較觀察，美國底三權憲法到底如何呢？研究底結果，覺得它那不完備底地方很多，而且流弊亦不少，自後歐美底學者研究美國憲法所得底感想亦與我相同。兄弟以最高尙的眼光最崇拜的心理研究美國憲法，畢竟美國憲法實有不充分之處，近來世人亦漸漸覺察美國底憲法是不完全的，法律上運用是不滿足的，由此可知凡是一箇東西，在當時一二百年之前以爲是好的，過了多少時候或是現在亦覺得不好的。兄弟比較研究之後，有見於此，想來補救它底缺點，卽美國學者，也有此思想。然而講到補救的事，談何容易，到底用甚麼法子去補救呢？既沒有這樣底書可以補救，又沒有甚麼先例可供參攷，說到這裏，兄弟想到從前美國哥倫比亞大學有一位教授喜斯羅，他著了一本書名叫「自由」，他說三權是不敷的，他主張四權。他那四權底意思，就是將國會底彈劾權取出

來作箇獨立底權，他底用意以爲國會有了彈劾權，那些狡猾底議員往往行使彈劾權來壓制政府，弄到收府動輒得咎，他這箇用意亦未盡完善，但是兄弟覺得他這本書在美國固可說已有人覺悟了。他們底憲法不完全；想法子去補救，但是這種補救方法仍是不完備。何以言之？在美國各州有許多官吏是由民選而來，但是民選是很繁難底一件事，民選底流弊亦很多，於是想出限制人民選舉底法子。要有資格才有選舉權，以財產爲資格者，必有若干財產才有選舉權，沒有財產的就沒有選舉權。但這種限制選舉與現代底潮流平等自由主旨不合，且選舉亦很可作弊，而對於被選底人民，亦沒有方法可以知道誰是適當。想補救它呢？單單限制選舉人亦不是一種好底方法，最好底方法就是限制被選舉人。人民箇箇都有選舉權，這箇就是普通選舉，即是近日各國人民所力爭的。但是普通選舉固好，究竟選甚麼人好呢。能沒有一箇標準？單行普通選舉，毛病亦多，而且那選舉底人不是僅僅擁有若干財產，我們就可以選他，兄弟想當議員或作官吏底人必定要有才有德或有甚麼能幹，若是沒有才沒有德，又沒有甚麼能幹，單靠有錢是不行的。譬如這種才德能幹資格底人祇有五十人，卽對於這種資格底人來選舉，然則取得這種資格底人如何來定呢？我們中國有箇古法，那箇古法就是攷試。在中國從前凡經過攷試出身底人算是正途，不是攷試出身的不算正途。講到這箇古法，在中國從前專制底時代用的時候尙少，因爲那君主卽在吃飯睡覺底時候，亦心心念念，留心全國的人材，誰是人材好，叫誰去做官、君主以用人爲專責，他就很可以搜羅天下底人材。在今日的時代，人

到了到訓政時期

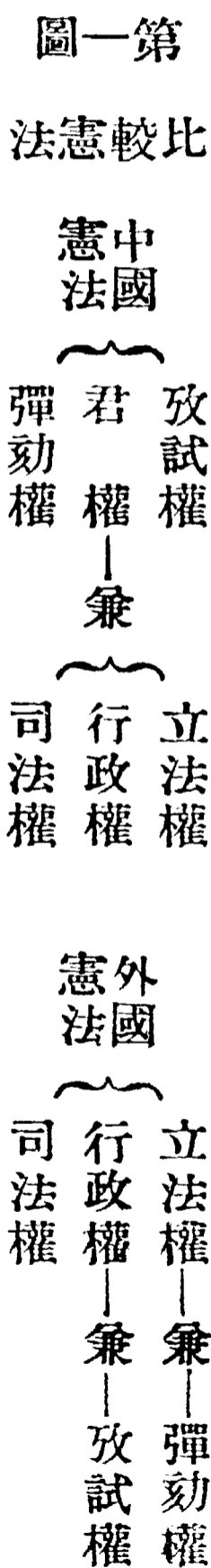
民實沒有功夫可以辦這件事，故在君主時代可以不用攷試，在共和時代攷試則不可少。於是兄弟想加一箇考試權。攷試本是一箇很好底制度，是兄弟亡命海外底時候攷察各國底政治憲法研究出來的，算是兄弟箇人所獨創，並沒有在那一國學者中抄襲的。兄弟想這箇制度一定可以通行有利。從前在東京同盟會時，本以三民主義五權憲法爲黨綱，預計革命成功就要實行五權憲法，不想光復之後，大家並不留意及此，多數心理以爲推翻滿清就算了事。所以民國雖成立了十年，亦沒有看見甚麼精彩，比前清更覺得腐敗。這箇緣故，我們也就可以知道，不用兄弟細說。必以五權憲法爲建設國家底基礎，我們有了良好底憲法，才能建立一箇真正底共和國家。自兄弟發明五權憲法之後，一班人對於這箇五權憲法都不很清楚，即專門學者亦多不以爲然。記得二十年前有箇中國學生，他本是大學法科畢業，在美國大學亦得了法學士底學位，他後來還想深造，又到美國東方底一箇大學讀書，此人兄弟在美國紐約城遇見。兄弟問他此回你又入美國東方大學預備研究甚麼學問，他說他想專門學憲法。兄弟聽他說是要學憲法，就將我底五權憲法說與他聽，足足與他討論了兩箇星期，他說這箇五權憲法比甚麼都好。兄弟心喜他既贊成這箇五權憲法，就請他到了學校裏，將這五權憲法細細研究研究，其後他就任美國東方耶路大學三年畢業，又得了箇法律博士底學位。這耶路大學是美國東方很有名譽底大學，他得了這箇大學底博士學位，他底學問自然是很好的。他自耶路大學畢了業，後來他又到英國、法國、德國，攷察各國底政治憲法，辛亥革命成功，他亦回到中國。兄弟又

遇見了他。我就問他當日你很贊成我底五權憲法，現在你研究之後，可有甚麼心得。他說五權憲法各國都沒有這箇東西，這箇恐怕是不能行的。當時兄弟聽了這話就很不以為然，誰知我們那班同志聽了我這話，以為這位法律博士說各國都沒有這箇東西，想來總是不大妥當，也就忽視這五權憲法了。還有一箇日本底法律博士，兄弟在南京底時候請他做法律顧問，有許多法律上底事情與他商量，後來討袁之役，兄弟亡命在東京，遇到了這位博士，他問兄弟甚麼叫五權憲法，兄弟就與他詳細講解，相處兩三箇月底功夫，合計總有二三十小時，後來他也就明白了。此時兄弟覺得這位法律博士還要講了許多底時候才能明白，若遇著一班普通人民又將如何，難怪他們不懂了。適才所說底這兩箇博士，一位是中國底博士，一位是東洋底博士。那中國底博士在紐約遇著他底時候，討論兩個星期，他很贊成這個五權憲法，他這個時候，他不過是個學士底學位，祇算是半通底時候，待他得了博士底學位，可算已到大通底時候了，他說各國沒有這個東西。又那個日本底博士，兄弟與他研究了好幾個月底功夫，他才明白。兄弟想這個東西實在很難，現在雖沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的日子。我們要把中國弄成一個莊嚴華麗底國家，我們有甚麼法子可以使它實現呢？我想亦有法子，而且並不為難，祇要實行五權憲法就是了。兄弟在東京慶祝民報週年底時候講演五權憲法之後，到現在差不多二十年了，而贊成五權憲法的人仍是寥寥，可見他們心中都不以為然。今天我們想要講五權憲法，本是很好的事情，但是要將五權憲法詳細的說明，雖

費幾天底功夫亦說不了，而且恐怕越說越不明白。弟兄想了一個法子，要想就五權憲法之外來講，側面底講比正面底講容易懂得。中國不嘗有句成語嗎？就是『不識廬山真面目，祇緣身在此山中』，這個意思就是必離開廬山一二百里才可看到廬山底真面目，若在廬山裏頭，反到看不出廬山的真面目。兄弟今日講五權憲法，亦是用這個法子。諸君想想我們爲甚麼要這個憲法呢？要知道我們要憲法底用意，應先把幾千年以來底政治取來看看，政治裏面有兩個潮流：一個是自由的潮流，一個是秩序的潮流。政治中有這兩個力量，正如物理之有離心力與向心力。離心力之趨勢，則專務開放向外；向心力之趨勢，則專務收合向內。如離心力大，則物質必飛散無歸；如向心力大，則物質必愈縮愈少。兩力平均，方能適當。此猶自由太過，則成爲無政府；秩序太過，則成爲專制。數千年底政治變更，不外乎這兩個力量的衝動。中國歷史，是從自由而入於專制；西國歷史，是從專制而入於自由。孔子刪書，斷自唐虞，唐虞之世，堯天舜日，號爲黃金世界，極平等自由之樂。而降及後世，政治弄到如此不好，這又是甚麼緣故呢？其故就是人民享得自由太多，因此而生厭，遂至放去其自由，而野心之君主繼之，以致積而成秦漢以後之專制。外國底政治，乃從專制而漸趨自由，其時人民不堪專制之苦，故外國有句話叫做『不自由毋寧死！』他底意思是人民不能自由寧可死去，此可見當時外國政治專制之烈了。中國底政治是由自由而進於專制，中國古代人民『耕田而食，鑿井而飲』，原是很自由的，而老子所說底『無爲而治』，亦是表示人民極自由底意思，當時底人民有了

充分底自由，不知自由之可貴，至今此習仍存。故外人初不知其理，甚異中國人民之不尙自由也。若在歐洲底歷史，則與此不同。歐洲自羅馬亡後，其地爲各國割據，以人民爲奴隸，在近世紀底時候，有許多戰爭發生，都是爲爭自由而戰。兄弟從前倡革命，於自由一層，沒有甚麼講到，因爲中國人祇曉得講改革政治，不懂得甚麼叫自由。中國歷代底皇帝，他祇曉得要人民替他完糧納稅，祇要不妨礙他祖傳帝統就好，故外國人批評中國人不曉得自由。近來有幾箇少年學者，得了點新思想，才曉得自由兩箇字。本來中國人民是不須爭自由的，如諸君在此曉得空氣是甚麼東西，空氣要他作甚麼，我們在這房子裏，空氣是很夠的，人之在空氣中生活，如魚之在水中生活，魚離水就要死，人沒有空氣，亦是要死的。但人不曉得空氣之可貴，到底是箇甚麼呢？因爲空氣不竭也。試觀大開之於不通空氣底屋子裏，便知空氣可貴矣。歐洲人不自由，故爭自由，中國人向來很自由，故不知自由。這兩種潮流一專制，一自由，就是中國與歐洲不同底地方。政治方面，又有兩種人物：一是治人者，一是治於人者。孟子所謂「有勞心者，有勞力者，勞心者治人，勞力者治於人，一治人者必有知識的，治於人者必無知識的。從前底人可說是同小孩子一樣，祇曉得受治於人，現在已漸長成，大家都明白了，已將治人與治於人底階級打破。歐洲近世紀已將皇帝治人底階級打破，人民才得今日比較底自由。兄弟這箇五權憲法，亦是打破治者與被治者底階級，實行民治底根本方法。現在再講憲法底出產地，憲法創始於英國，英國自大革命後將皇帝底權，漸漸分開而成爲一種政治底

習慣，好像三權分立一樣，其實英人亦不自知其為三權分立也，不過以其好自由之天性行其所適耳。乃二百年前有法國學者孟德斯鳩，他著了一部書叫做『法意』，有人亦叫做『萬法精義』，發明了三權獨立底學說，主張立法司法行政三權分立。但英國後來因政黨發達已漸漸變化，現在英國並不是行三權政治，實在是一權政治，英國現在底政治制度，是國會獨裁行議會政治，就是政黨政治，以黨治國。孟氏發明三權分立學說未久，就有美國底革命，訂有一種憲法，美國即根據孟氏底三權分立學說，用很嚴密底文字訂立成文憲法。孟氏乃根據英國底政治習慣草成此種三權分立主張，後來日本底維新，及歐洲各國底革命，差不多皆以美國為法訂立憲法。英國底憲法，並沒有甚麼條文，美國則有極嚴密底條文。故英國底憲法，又稱活動底憲法，美國底憲法，是呆板底憲法。英國以人為治，美國以法為治。英國雖是立憲底鼻祖，然沒有成文底憲法，以英國底不成文憲法拏來比較我們中國底憲法，我們中國亦有三權憲法，如：



就這箇圖看來，中國何嘗沒有憲法！一是君權，一是考試權，一是彈劾權，而君權則兼有立法，行政，司法之權。考試本是中國一箇很好底制度，亦是很嚴重底一件事，從前各省舉行考試底時候，將門都關上，認真得很，關節通不來，人情講不來，看看何

等鄭重。但是到後來也就有些不好起來了。說到彈劾，有專管彈劾底官，如臺諫御史之類，雖君主有過，亦可冒死直諫，風骨凜然，好像記得廣雅書局內有十先生祠，係祀諫臣者，張之洞題額曰抗風軒，言其有風骨能抗君主底意思，可知當日設御史臺諫等官，原是一種很可取底事情。美國有箇學者巴直氏是很有名的，他著了一本書叫『自由與政府』，一謂中國底彈劾權，是自由與政府間底一種最良善之調和法。剛才兄弟講底這兩箇潮流，自由這箇東西，從前底人民都不大講究，極端底自由，就是無政府主義，歐洲講無政府主義，亦是認爲一種很新底東西，最初有法人布魯東，俄人巴枯雷，及現已逝世之俄人克魯泡特金，在他們講這種主義，不過看了這種東西很新，研究研究罷了。近來中國底學生們，他無論懂不懂，也要講無政府以爲趨時，真是好笑！講到無政府主義，我們中國三代以上已有人講過，黃老之道，不是無政府主義嗎？列子內篇所說底『華胥氏之國，其人民無君長，無法律，自然而已』，這不是無政府主義嗎？我們中國講無政府主義，已講了幾千年了，不過現在底青年不懂罷了。像他們現在所講底無政府主義，就是我們已不要的。兄弟講自由與專制兩箇潮流，要調和它，使不各趨極端，如離心力與向心力一樣。單講離心，或是單講向心，都是不對。有離心力還要有向心力，片面底主張，總是不成的，兩力相等，兩勢調和，乃能極宇宙之大觀。憲法的作用，猶之一部機器，兄弟說政府就是一個機器。有人說你這箇譬喻，真比方得奇，不知物質有機器

• 人事亦有機器。法律是一種人事底機器，就物理言，支配物質易，支配人事難，因科

學發明，支配物質很易，而人事複雜，故支配人事繁難。憲法就是一箇大機器，就是調和自由與統治底機器。我們革命之始，主張三民主義。三民主義，就是民族，民權，民生。美國總統林肯他說的，*"The Government of the People, by the People, for the People"*，兄弟將他這主張，譯作民有，民治，民享。他這民有，民治，民享，主義，就是兄弟的民族，民權，民生，主義。必要民能治才能享，不能治，焉能享，所謂民有總是假的。勞心者治人，勞力者治於人，今欲破去之，亦未嘗無方法，人力非不可以勝天，要在能善用不能善用耳。世界有千里馬，日能行千里，有鳥能飛天，魚能潛海，人則不能。假如我們人要日行千里，要飛天，要潛海，我們能不能呢？兄弟可以說能，我們祇要用機器就能。我們用一輛自動車，何止日行千里，我們用飛行機，就可以上天，我們用潛航艇，就可以下海，這箇就是人事可以補天功。從前希臘有一人日能行千里，但這種人是賢者，是天賦的特能，不可多得的。今日人類有了這種機器，不必賢者，不必要天賦的特能，亦可以日行千里飛天潛海，隨意所欲。我們現在講民治，就是要將人民置於機器之上，使他馳騁翱翔，隨心所欲。機器是甚麼？憲法就是機器。如：

第二圖

五權憲法

立法權
司法權
行政權
彈劾權
考試權

這個五權憲法，就是我們的自動車，飛機，潛艇。五權憲法，分立法，司法，行政，彈劾，考試，五權各個獨立。從前君主底時代，有句俗話叫『造反，』造反就是將上頭的反到下頭，或是將下頭的反到上頭。在從前底時候，造反是一件很了不得的事情。這五權憲法，就是上下反一反，將君權去了，並將君權中的行政，立法，司法，三權提出作三個獨立底權。行政設一執行行政務底大總統，立法就是國會，司法就是裁判官，與彈劾考試同是一樣獨立的。以後國家用人行政，凡是我們的公僕，都要經過攷試，不能隨便亂用的。記得兄弟剛到廣州的時候，求差事的人很多，兄弟亦不知那個有才幹，那個沒有才幹，其時政府正要用人，又苦沒有人用，這個原因，就是沒有攷試的弊病。沒有攷試，雖有奇才之士具飛天的本領，我們亦無法可以曉得，正不知天下埋沒了多少的人呢，因為沒有攷試的緣故，一班並不懂得政治的人，他也想去做官，弄得烏烟瘴氣，人民怨恨。前幾天兄弟家裏想找個廚子，我一時想不到去甚麼地方去找，就到菜館裏託他們與我代找一個。諸君想想，為甚麼不到木匠店託他們代找，要跑到菜館裏去呢？因為菜館是廚子專門的學術，他那裏必定有好廚子。諸君試想，找一個廚子，是很小的事情，尚且要跑到那專門的地方去找，何況國家的大事呢！可知攷試真是一件最要緊的事情，沒有攷試，我們差不多就無所適從。譬喻省議會到期要選八十個議員，其時有三百個人有這候補的資格，我們要選八十個議員，就在這三百人中選舉，美國選舉的時候，常常要鬧笑話，記得有兩箇人爭選舉，一箇是大學畢業的博士，一箇是拉車子的苦力，

到將要選舉的時候，兩人去演說，那箇博士學問高深，講的無非是些天文地理，但他所講的說話。人家聽了都不大懂他，這箇車夫隨後亦上去演說道，你們不要以為他是博士，他是箇書獃子，他靠父兄的能力進學校裏讀書，我沒有父兄的幫助，不能進學校讀書，他靠父兄，我是靠自己的，你們看那一箇有本領呢。這一番話說得那班選舉人箇箇拍掌說，那箇博士演說的不好，一點不懂，這箇車夫的演說很好，入情入理，後來果然車夫當選。諸君想想，這兩箇人一箇是博士，一箇是車夫，說到學問，當然是那箇博士比車夫好，然而博士不能當選，這箇就是祇有選舉而沒有攷試的緣故。所以美國的選舉，常常鬧出笑話，有了攷試，那麼必要有才德的人才能當我們的公僕。英國行攷試制度最早，美國行攷試才不過二三十年，英國的攷試制度，就是學我們中國的，中國的攷試制度，是世界最好的制度。現在各國的攷試制度，亦都是學英國的。剛才講過立法是國會，行政是大總統，司法是裁判官，其餘彈劾有監察的官，攷試有攷試的官。兄弟在南京的時候，想要參議院立一箇五權憲法，誰知他們各位議員，都不曉得甚麼叫五權憲法；後來立了一箇約法，兄弟也不理它。我以為這箇祇有一年的事情，也不要緊，且待隨後再鼓吹我的五權憲法罷。後來看他們那箇天地憲法草案，不想他們依然又把自己的好東西丟去了。五權憲法，是兄弟創造的。五權憲法，好像一部大的機器，譬如你想日走千里路，就要坐自動車，想飛天，就要駕飛機，想潛海，就要乘潛艇，想治國，就要用這箇治國機關的機器。如：

這箇就是治國機關，除憲法上規定五權分立外，最要的就是縣治，行使直接民權。直接民權，才是真正的民權。直接民權凡四種：一選舉權，一罷官權，一創制權，一複決權。五權憲法如一部大機關，直接民權，又是機器的制扣。人民有了直接民權的選舉權，尤必有罷官權。選之在民，罷之亦在民。甚麼叫創制權？假如人民要行一種事業，可以公意創制一種法律。又如立法院任立一法，人民覺得不便，可以公意起而廢之，這箇廢法權，叫做複決權。又立法院如有好法律，通不過的，人民也可以公意贊成通過之，這箇通過不叫創制權，乃是複決權。因為這箇法律，仍是立法院所立的，不過人民加以複決，使它得以通過。就是民國的約法，也沒有規定具體的民權，在南京所訂民國約法，內中雖有『中華民國主權屬於國民全體』一條，是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負這箇責任。前天當在省議會將五權憲法大旨講過，甚望省議會諸君議決通過，要求在廣州的國會，制定五權憲法，作箇治國的根本法。今天兄弟是就側面底觀



察來講五權憲法，因時間短促，意尙未盡，希望諸君共同研究，並望諸君大家都來贊成五權憲法！

(四)

地方自治開始實行法

地方自治之範圍，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之田野者，亦可爲一試辦區域。其志向，當以實行民權，民生，兩主義爲目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想，智識，以爲斷。若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效後陸續推及其他。

其事之次序如左：

(一)清查戶口，(二)立機關，(三)定地價，(四)修道路，(五)墾荒地，(六)設學校，

(一)清查戶口 不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準，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。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，爲殘疾之人，有享受地方醫治供養之權利。其四，爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘人人，則必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故於清戶口時，須分類登記之。每年清理一次，註明變更，列入年冊。

(二)立機關 戶口既清之後，便可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。執行機關之下當設立多少專局，隨地方所宜定之，初以簡便爲主。而其首要，在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少足供一年之糧食，地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公局買賣，對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利。地方餘糧，則由公局轉運，售賣於外。其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘「衣，」住，」行，」三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理。至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一箇月或兩箇月之勞力，隨人民之志願，立法規定。每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度，其不願出勞力者，當納同等之代價於公家自治機關。每年當公布預算決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

(三)定地價 如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數鄉村一二萬人民，而

爲一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，必有出人意料之外者。而其影響於土地必尤大，如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場，前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增爲數百元數千元一畝者不等。有其地者，不勞心，不勞力，無思無維，而坐享其利矣，細考此利何來，則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力無思以經營之社會事業，而其結果，則百數十之地主享其成，天下不平之事孰過於此？此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，何以爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價抽稅，值百抽幾，如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再轉爲準。其於定地價一事，專設兩級機關，以專理之，英人視之以爲便利。而在吾人地方自治甫行之列，儻效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便，其法以地價之百分抽一爲地方自治之經費。如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者抽其一元之稅，值千元者抽十元之稅等，是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減，而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸于地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之。不平之土地壟斷，資本專制，可以免卻；而社會革命，罷工風潮，悉能銷弭於無形。此定

價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲著手急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體當擔負該縣以便所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用，由自治團體，直接在省政府或中央政府，訂明條例，永相遵守，若由中央舉行則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央，如全國能行此，則中央之財賦當增加不少矣。

(四)修道路 道路者，文明之母也，財富之脈也。試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區即交通最便利之地，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。也地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規畫，以定地方之交通，而人民可以戮力從事之修築道路，所謂人民義務之勞力宜首先用之於此。道路宜分幹路支路兩種，幹路以同時能往來通過兩輛自動車爲度，此等車路，宜縱橫徧布於境內，並連接於鄰境，築就之後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，在宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通，兼行並到。道路一通，則全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有不可思議者也。

(五)墾荒地 荒地有兩種：其一，爲無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾。其二，爲有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開耕完竣爲止。

如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林，沼澤，水利，鑛場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其一爲年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與租人自種；其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。開墾之工事，則由義務勞力爲之；如是，數年之後，自治區域，當可變成桃源樂土，錦繡山河矣。

(六)設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費，書籍，與及學童之衣食，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。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，爲年長者養育智識之。或疑經費無從出，此不足憂也。以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費，如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，爲公家服一二箇月之義務。長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣。長於織造者爲公家織布，則衣食足矣。長於建築者爲公家造屋，則房舍足矣。如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成功，自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事具備矣，不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足，則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書，識字，學問，智識，之外，當注意於雙手萬能，力求

實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。學校者，文明進化之泉源也，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，首當注重於學校也。

以上自治開治之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則「農業合作」，「工業合作」，「交易合作」，「銀行合作」，「保險合作」，「等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關，設專局以經營之，此即自治機關職務之大概也。

總而論之，此所建議地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織，近日則各國政府之職務，已漸由政府兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自教自養，而政府祇存一銷極不擾民者，便為善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尚能磨強寇，對內尚能平冤屈，其後則並此亦放棄之，遂致國亡政息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣！今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍為清朝的亡國大夫，彼輩為政，惟知擾民害民為其所有事，罔識世界大勢，祇顧自私自利，多行不義，必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當為自計，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，采擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先做行。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。有志之士，宜努力篤行也！

(五)

訓政的意義與訓政的實現

(一) 革命的三時期

什麼是主義呢？

主義是一種思想，一種信仰，和一種力量。所以主義不是紙上空談，一定要實現的。總理適應中國社會環境的需要，發明最完善最美麗的三民主義，我們要吸取三民主義的思想，確定三民主義的信仰，由信仰三民主義而發生三民主義的力量，把三民主義完全實現。

主義的實現不是憑空的，所以實現主義一定要有實現主義的方法，這實現主義的方法便是革命方略，這革命方略便是 總理所規定的革命三時期，就是：

- 一、軍政時期；
- 二、訓政時期；
- 三、憲政時期。

爲什麼一定要經過這個三時期呢？ 總理說：

不經軍政時期，則反革命之勢力，無由掃蕩；而革命之主義，無由宣傳於羣衆

。以得其同情與信仰。不經訓政時期，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動方式；非墨守其放棄責任之故習，即為人利用，陷於反革命而不自知。前者之大病，在革命之破壞，不知了澈；後者之大病，在革命之建設，不能進行。

我們可以總括地說：革命是要實現主義，實現主義要經過一定的步驟；實現三民主義一定要經過軍政時期訓政時期憲政時期三個步驟。

(二) 訓政時期的意義

什麼是訓政呢？

總理在孫文學說第六章事底說：『……行約法之治，以訓導人民，實行地方自治』。在建國大綱宣言裏說：『訓政時代，已能扶植民治……這就是訓政的簡單的意義了。』

總理對於訓政的理論，闡揚得非常明白，我們對於這種理論一定要有深刻的認識，現在羅列如下：

一、見於建國大綱宣言的：

辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以為可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反。論者以臨時約法施行之後，不能有益於民國，甚至並臨時約法憲法之本身效力，亦已銷失無餘。則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤就從事於憲法制定，以為藉此可救臨時約法之窮。曾不知癥結所在，非由臨時約法之未善，乃由於

未經軍政訓政兩時期，而即入於憲時。試觀元年臨時約法頒布以後，反革命勢力，不惟不因以銷滅，反得憑藉之以肆其惡，終且取臨時約法而毀之。而大多數人民對於臨時約法。初未曾計及其於本身利害何若，聞有毀法者不加怒，聞有護法者亦不加喜，可知未經軍政訓政兩時期，臨時約法決不發生効力。夫元年以後所持以維持民國者，惟有臨時約法，而臨時約法之無効如此，則綱紀蕩然，禍亂相尋，又何足怪。本政府有鑒於此，以爲今後之革命，不但用力於破壞，尤當用力於建設。

二、見於孫文學說的：

惟民國開創以來，既經非常之破壞，而無非常之建設以繼之，此所以禍亂相尋，江流日下，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，乃足以使人耳目一新，與國人更始人也。

夫以中國數千年專制退化，而被征服亡國之民族，一旦革命光復，而欲成一共和憲治之國家，舍訓政之道，斷無由達。美國之欲扶助菲島人民以獨立也，乃先從訓政着手，以造就其地方自治爲基礎，至今不過二十年，而已不變一半開化之蠻種以成爲文明進化之民族，今菲島之地方自治，已極發達，全島官吏，除總督尙爲美人，餘多爲土人所充任，不日必能完全獨立，將來其政治之進步，民智之發達，當不亞於世界文明之國，此即訓政之效果也。美國對於菲島

何以不即許其獨立，而必經一度訓政之時期，此殆有鑑於當年黑奴釋放後之紛擾，故行此策也，我中國人民久處于專制之下，奴性已深，牢不可破，不有一度之訓政時期，以洗除其舊染之污，奚能享民國主人之權利。

是故民國之主人者，實等於初生之嬰兒耳，革命黨者，即產此嬰兒之母也，既產之矣，則當保養之，教育之，方盡革命之責也，此革命方略之所以有訓政時期者，為保養教育此主人成年而後還之政也。在昔專制之世，猶有伊尹周公者，其於國主太甲成王不能為政之時，已有訓政之事，專制時代之臣僕尙且如此，况為開中國未有之基之革命黨，不尤當負伊尹周公之責，使民國之主人長成，國基鞏固耶？

或又疑訓政六年，得毋同於曲學者所倡之開明專制耶？曰開明專制者，即以專制為目的；而訓政者，乃以共和為目的；此所以有天壤之別也。

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，窮兵黷武之帝為外敵所敗，身為降虜，而共和之局乃定。……我中國缺憾之點，悉與法同，而吾人民之知識，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？此予所以創一過渡時代為之補救也

三、見於中國國民黨第一次全國代表大會宣言的：民國的民權，惟民國的國民乃能享受；必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國；凡真正反對帝國主

義的個人及團體，均得享有一切自由權利，凡賣國殃民以效忠於帝國主義和軍閥的，無論其為團體或個人，均不得享有此等權利。

總括言之，訓政時期是由軍政轉入憲政的梯子，是把革命黨的政權移交於全民衆的過渡辦法。

(三) 訓政以黨為發動

說到訓政，大家以為訓政的政就是政府，訓政一定就是政府的事了。大概一般人的見解都是這樣吧？但是，我以為訓政是要以黨為發動，以黨為發動的訓政才有美滿的効果。如果單純的由政府去主持，恐怕要變成官僚政治了。我們要認清：

一、訓政不是開明專制；

二、訓政不是士大夫的發施仁政；

三、訓政不是好政府主義。

其所以不同者，沒有別的緣故，就因為以黨為發動。

黨是革命的總發動機，如果訓政時期的全部工作由政府去主持，試問訓政時期的黨做些什麼呢？黨在訓政時期不但不應該站在旁邊，更應該站在主位來做訓政的發動呢！

為什麼黨要做訓政的發動？要解答這一點，我們先要明白黨為治的步驟，黨治的步驟有三：

一、以黨建國；

二、以黨治國；

三、以民治國。

以黨建國，就是以革命總發動機的黨來掃除反革命勢力，建樹革命的勢力，使國家轉入一個新的時期；以黨治國，就是以革命發動機的黨來統治國家，以黨的主義來統治國家，使人民的心理完全受主義的感化，使物質的建設完全依照政綱而求其實現；以民治國，就是以人民來治國，經過黨治之後，人民都能夠了解主義實行主義，人民既然都能了解主義實行主義，黨爲着特殊情形而取得的政權自然應該交給民衆，由人民來自己治理自己，這是由黨治轉入民治。以上三種的區分，這裏不能多說了。在此，便可以尋着互相發明一貫的道理，就是黨治轉變的三方面也就等於革命的三時期，如：

一、以黨建國——軍事時期；

二、以黨治國——訓政時期；

三、以民治國——憲政時期。

什麼是軍事時期呢？軍事時期卽是以武力肅清反革命的勢力，並宣傳主義喚起民衆；所以軍事時期並不是單純的大砲機關槍掃射敵人，乃是以黨爲發動，而以黨的武力或主義的武力爲前驅；所以稱之爲軍事時期者便含有激變的破壞的意思。爲更求明顯一點，可以說：軍事時期就是黨所領導的由破壞運動達到建設初步的時期。

什麼是訓政時期呢？訓政時期就是接大破壞之後的大建設，在政治方面有實際的建

到了訓政時期

樹；訓政時期決不是官吏坐在衙門裏發號施令做『勵精圖治』的仁政，乃是以黨爲發動，由黨去宣傳，同時由政府去實行；大概黨所做的偏於心理一方面的『訓』，政府所做的偏於物質一方面的『訓』；所以稱之爲訓政時期者便含有有條不紊的建設的意思。爲更求明顯一點，可以說：訓政時期就是黨所領導的建設運動從心理物質二方面着手而至建設完成的時期。

什麼是憲政時期呢？憲政時期就是在建設告成，人民起來勵行自治；憲政時期決不是什麼『共和』或『民主』的漂亮字面子，一定要心理建設告成，物質建設告成；一方面就是黨治移交於民治，一方面是民治融化於黨治。我們可以說：憲政時期就是黨的建設運動告成，受黨治融化的人民起來勵行自治。

以上，把黨治的轉變和革命的三時期互相比較，可以很明白曉得：

以黨建國時期等於軍政時期；

以黨治國時期等於訓政時期；

以民治國時期等於憲政時期。

如此說來，軍政時期固然離不了黨的指揮，憲政時期固然離不了黨治的融化，而訓政時期尤其離不了黨的發動。所以訓政時期一定要以黨爲發動。

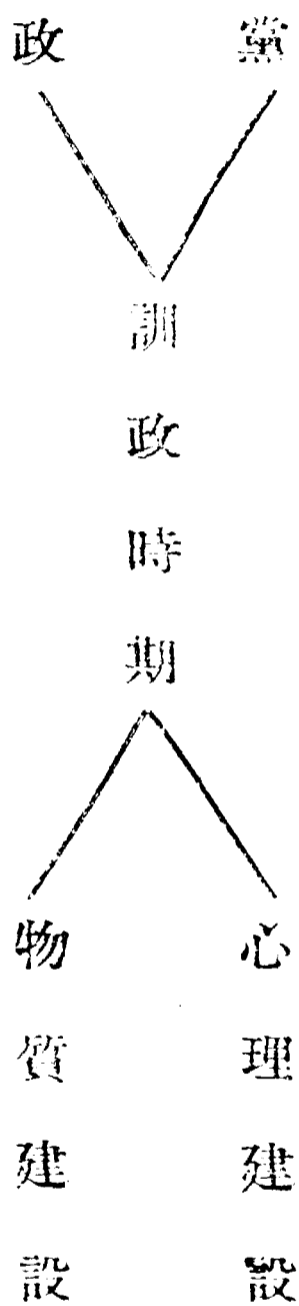
（四）訓政時期黨與政府的分功合作

我們曉得黨與政府合攏來的訓政，才是健全的訓政，這個訓政才有美滿的效果。如

果專由黨來訓政呢，人民對於訓政的理論固然可以明白，但是說了不去做，豈不是徒託空談；如果專由政府來訓政呢，在物質建設一方面果然可以多少有表現出來，但是這種『照例奉行』的做法，一定得不到人民熱烈的同情和踴躍的參加。所以偏于黨的訓政，是說得來做不來，要變成『吹牛皮』；偏于政府的訓政，是『照着即照辦』切切此合的做法，要變成『官僚政治』。

在訓政期間，黨所宣傳的就是政府所做的，政府所做的就是黨所宣傳的；一面不是『吹牛皮』，一面也不是『官僚』。那麼，真正的訓政，就可以實現了。

訓政時期就是建設時期，這個建設可以分爲兩方面：一種是心理上的建設，一種是物質上的建設。心理上的建設就要由黨擔負起來，物質上的建設就要由政府擔負起來。如下圖：



先拿心理建設來說，試看我們國民政府建國大綱上說的：『國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。』又說：『建設之首要在民生……其次，爲民權……其三，爲民族……』可見這些建設都是以主義爲根據的——以三民主義爲

到 了 訓 政 時 期

根據的，要是大家沒有明瞭三民主義確信三民主義，建設的功夫從何做起呢？可知心理建設倒是物質建設的基礎。如地方自治開始實行法上規定的次序，按照次序實行一定辦得到的。不過，中國人民智未開，多半是『昏百姓鬥太子』，他不曉得這些事的好處，如何會幫同政府做這些事呢？譬如南京市政府要舉行清查戶口，而不懂事的南京老百姓便驚惶起來，說是總理的陵墓建造不成要攝取小兒的靈魂來鎮壓；還有些人說調查戶口就是抽取人頭稅的第一步。於是訓政時期政府所必要舉行的調查戶口的工作，就此擱淺了。在這個時候，黨的责任就來了，黨的责任就在宣傳訓政的道理，——例如調查戶口的好處——破除迷信，使政府所要做的事順利進行，使民衆幫同政府順利進行。北伐軍管轄下的省區很不少了，但是試問那一省那一縣實行了訓政，這個責任不能完全推諉于政府，說政府官僚化，祇少也要怪黨裏的同志沒有作訓政理論的有力的宣傳，來掃除訓政的障礙。至于民權訓練一方面，對於國權的運用，人民自治的方案和步驟，是由黨治達到民治的必由的梯子，黨對於這一方面的訓練尤其來得要緊，所負的使命尤其來得重大。總之，訓政時期黨要做心理建設的工作，負起心理建設的責任！

再拿物質建設來說，根據了建國大綱所列舉的政綱，和北方自治開始實行法上所定的辦法，及第一次全國代表大會的宣言中的政綱，對於訓政時期的行政上的事務規定得很清楚了。這許多事務中，除一小部分屬於黨的宣傳範圍內的——例如民權之訓練——大部多是政府應負的責任。政府應該切切實實把這些事舉辦起來，實現起來，不可以馬

的訓政是沒有用的。

再看訓政時期地方行政的設施，是：

- 一、調查戶口完竣；
- 二、訓練地方自治及四權之使命；
- 三、測量土地，開墾荒地，規定地價，並依價徵稅；
- 四、修築道路；
- 五、勵行教育普及；
- 六、辦警察；
- 七、以地方之收益，辦地方之公共及公益事業；
- 八、鼓勵合作事業；
- 九、整理稅則；
- 十、調節糧食之產銷；
- 十一、改良農村組織，增進農人生活；
- 十二、施行勞工法，保障勞工團體，並扶助其發展；
- 十三、採用考試制度，以整頓吏治；
- 十四、改良兵制；
- 十五、由國家經營管理大規模之企業。

以上大部分的事如果離開了縣，試問能夠着手辦嗎？訓政以縣為單位的理由，很明白了。

我們黨內受着過去共產黨人高叫『世界革命』的流毒，多歡喜好高騖遠，不肯做一些實際的基本工作，不問是人才或飯桶都集到中央或省，幾乎把縣忘了，這或許是一時革命犯的作用，不久會改變也說不定。李石曾先生倡分治合作，張靜江先生曾倡議分縣合作，倡分縣合作的理由，是：一，縣為一切政治之基本；二，人才應分配於各縣各盡所長。這一個主張其實就是訓政以縣為單位的主張，可惜張先生後來沒有繼續發表什麼理論。

縣的訓政，應該由各縣切切實實進行，各縣同時舉行，恐怕財力上人才上辦不到；但祇少也要劃分地域，先行試辦幾縣起來。這試辦訓政的縣份，就叫做『試訓縣』。有人取名為模範縣，這種取名沒有意義的，因為先有了模範之名恐怕無模範之實，且恐怕模範縣的設備建造要特殊化，其他各縣不能照樣做造。訓政是要全國一律，全省一律，決不是劃出一個地方來裝樣子的。

一縣訓政的先決：第一是縣黨部的健全；第二是縣政府的健全。

要是縣黨部不健全，訓政便沒有好結果，如果我們承認訓政以黨為發動的原理。我們試檢查各縣的縣黨部如否健全，試以江蘇為例子，據熟悉江蘇黨務情形的人報告說，在北伐軍未到江蘇的時候，夠得上稱為健全縣黨部只有七縣，而清黨以後，江蘇各縣的

縣黨部都改組，有一縣只有一個黨員也委出五個委員，沒有黨員而委出的也有，縣黨部的不健全可想而知了。縣黨部不健全，訓政沒有好效果，所以第一步要健全縣黨部。

要是縣政府不健全，訓政也訓不好，或者流為官僚政治也說不定。有不少的人在青天白日之下做縣長以扒錢刮地皮為目的，要是請這種縣長訓政，那麼訓政二字就糟糕了！所以一縣試訓，便先檢查這縣縣長是否是革命的，考查他過去的歷史和現在的行為，上有民政廳，中有縣黨部，下有民衆團體，同負檢查的責任。要是扒錢的刮地皮的，反革命的，根本不配做訓政時期的縣長；換一個真正革命的縣長來擔負起負有重大使命的訓政！

這二個重要的先決問題解決了以後，進一步便按着地方自治實施法建國大綱及第一次全團代表大會宣言裏所羅舉的政綱，將各種工作劃分為第一期，第二期……第五期……按期實現，黨所說的就是政府做的，政府實行的也就是黨所宣傳的，那麼訓政的實現，一定像我們的祈望。

(六) 實施訓政的方案和步驟

以上把黨發動訓政，黨與政府的分功合作，以及訓政以縣為單位的意義，說得很明白了；更進一步，我們要明白實現訓政的方案和實現訓政的步驟。我們祇有把總理的說話羅列起下，再加以一種比較的研究和明白的規定。

第一、在建國大綱上，關於訓政的方案，規定七事：

一、全縣人口調查清楚；

二、全縣土地測量完竣；

三、全縣警衛辦理妥善；

四、四境縱橫之道路修築成功；

五、其人民曾受四權之訓練，而完畢其國民之義務誓行革命之主義；

六、每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價；

七、以地方增益之所入，爲地方政府經營地方事業，及公益之所需。

第二、在地方自治開始實行法上，關於訓政方案規定六事：

一、清戶口，並規定人民的權利義務，及孕婦老弱殘廢的待遇；

二、立機關，組織自治機關，施行選舉權，設立各種關於人民衣食住行的專局，及

人民對於地方自治團體之義務；

三、定地價，由地方自報地價，政府依價抽稅，作地方自治之經費，此後并可由政

府依所報之價目收買，以爲地方公益之用，至此後因地方發達而增之地價，應

悉歸於地方團體之公有，以經營地方公益事業；

四、修道路，規劃并修築幹路支路，及修濬水道；

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

以值百抽十之稅，至開耕完竣爲止，如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開

到 了 訓 政 時 期

墾，凡山林沼澤水利鑛場，悉歸公家所有，由公家管理開發；

六、設學校，凡自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費書簿以及學童之衣食，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。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，為成年考養育知識之所。

總理以為把以上六件事辦好以後，更推廣出去，要辦：

- 一、農業合作；
- 二、工業合作；
- 三、交易合作；
- 四、銀行合作；
- 五、保險合作。那麼訓政的效用就可以深入到社會的經濟組織了。

第三，在中國國民黨的對內政策裏，自第三條至第十五條，對於訓政的方案也有明白的規定：

三、確定縣為自治之單位，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，鑛產水力之利，皆為地方政府之所有，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，本縣資力不能發展興辦者，國家當加以援助，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為國家之收入，其限度不得少於百分之十，不得超過於百分之五十。

四、實行普通選舉制，廢除以資產為標準之階級選舉。

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，漸改為徵兵制度，同時注意改善下級軍官及兵士之經濟狀況，并增進其法律地位，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，并扶助其發展。

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，增高教育經費

，並保障其獨立。

十四、由國家規定土地法，土地使用治，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。

現在，試把建國大綱，地方自治開始實行法，及國民黨的對內政策所舉的，可以規納出來訓政時期的方案，應得下列十五項：

- 一、調查戶口完竣；
- 二、訓練地方自治及四權之使用；
- 三、測量土地開墾荒地，規定地價，並依價徵稅；
- 四、修築道路；
- 五、勵行教育普及；
- 六、辦警察；
- 七、以地方之收益，辦地方之公共及公益事業；
- 八、鼓勵合作事業；
- 九、整理稅則；
- 十、調節糧食之產銷；

十一、改良農村組織，增進農人生活；

十二、施行勞工法，保障勞工團體，並扶助其發展；

十三、採用考試制度，以整頓吏治；

十四、改良兵制；

十五、由國家經營管理大規模之企業。

我們把規納所得的十五條爲實施便利起見，再加以一種分析，共分爲七時期：

第一期

這第一期的工作要在行政機關成立兩個月以內就要開始辦理，在二個月以內辦完。

一、舉行考試

1、普通教育人員；

2、行政機關辦事人員；

3、警政人員；

4、測量人員；

5、工程人員；

6、農業人員；

7、工業人員。

二、組織學校及講習所

1、普及教育講習所；（三個月至六個月畢業）

2、測繪學校（三個月至六個月畢業）

3、合作講習所；（三個月至六個月畢業）

4、警察學校；（三個月至六個月畢業）

5、政治學校或行政講習所；（六個月畢業）

6、自治學校；（六個月畢業）

7、農業學校。（六個月畢業）

三、組織各種調查會（在兩個月內組織成就，每縣於六個月內調查完竣。）

1、政治；

2、軍事；

3、財政；

4、實業；

5、教育；

6、交通；

7、農業；

8、工業；

9、商業；

10 人民生計；

11 財政積弊；

12 人民疾苦；

13 貧民狀況。

四、召集會議（兩個月內先後召集，四個月內會議完竣。）

1、行政會議；

（召集本區域以內民政，財政，市政，警政，各主任長官，討論應興應革事宜，及此後進行之計劃，各主任長官於赴會議時，應將其職權範圍以內之各種報告圖表統計，彙送到會，以作研究討論之根據。）

2、軍事會議；

（召集本區域內駐軍之各軍事長官會同討論，各軍之淘汰改編駐紮作工，以及軍隊之主義訓練，職業教育等工作。）

3、實業會議；

（召集本區域內之各工業，商業，實業家，財政專家等，提出各種議案報告，并討論整頓改良辦法。）

4、農工會議；

(召集本區域內之農工團體代表，討論農工狀況，農工疾苦，及補救之辦法。)

5、教育會議：

(召集本區域內之各教育行政主任官吏，各教育會會長，專門及中學校校長，討論各處教育之現狀，並決定此後之教育計劃。)

第二期

- 一、開始調查戶口；
- 二、測量幹路支路路線，並開始修築；
- 三、調查各河流水道堤岸，有無淤塞障礙衝決水患，並計劃浚治；
- 四、開始測量土地；
- 五、設立登記局；
- 六、推廣平民教育，並注意破除迷信，計劃並施行學校中普通軍事訓練；
- 七、宣傳地方自治及訓練；
- 八、開辦工藝廠，收容罪犯游民；
- 九、設糧食管理機關；
- 十、計劃開發地方富源，及籌辦大規模之工商實業；
- 十一、計劃整理租稅，釐訂各種稅則，剔除財政積弊。

十二、設立法制委員會；

（根據第一期工作中所得之各種調查報告統計，作參考資料，起草民法，刑法，訴訟法勞動法，商法，保險法：救貧條例，游民管理條例，公共衛生條例等一切法令條例。凡舊有各法令，認為可繼續適用者，仍可適用。）

十三、設立考試委員會；

（為常設機關，並為各種行政自治工程教育人員之錄取及分配之惟一集中機關，凡各機關需用人員，均由考試委員會就錄取登記之合格人員中選送，如無此項人員時，由委員會臨時考取分配，此等人員有失職及不稱者，考試委員會須負其責任。）

十四、考試教員定審定專門及大學教授之資格；

十五、考試醫生；

十六、開辦大規模之樹苗圃，並依季節之關係，於相當時期舉行大規模之植樹運動；

十七、整頓地方警察；

十八、宣傳並指導耕地改良，及種子肥料改良；

十九、宣傳並指導農村組織，及農民衛生；

二十、宣傳並指導農民之生產合作，及消費合作；

- 二十一、開始整理軍隊，及進行兵工計劃
- 二十二、計劃并宣傳普及軍事教育及民兵制
- 二十三、設立公共衛生局。

第三期

- 一、村區戶口調查完竣；
 - 二、設立土地局，規定地價依價徵稅，促進開墾
 - 三、施行所得稅及遺產稅；
 - 四、實行改訂稅則，廢止一切額外徵收如釐金等；
 - 五、組織及訓練民兵；
 - 六、治理水道河流；
 - 七、籌辦開發各縣富源，及大規模之工商實業；
- （此時普及教育及地方自治之訓練宣傳，既已稍有頭緒，而政府對人民方面信用漸立，故可議及進行。）
- 八、計劃及發展高等專門教育；
 - 九、實行勞動法，及農民保障法；
 - 十、村區警察整理完成；
 - 十一、村區道路修築完成。

第四期

- 一、假定試辦村區自治，試用四權，及村區普通選舉，由政府派宣傳訓練自治人員指導及加以矯正；
- 二、全縣幹路修築完成；
- 三、全縣戶口調查完竣；
- 四、全縣土地測量完竣；
- 五、全縣警察整理完成；
- 六、改良司法機關，實行新法律。

第五期

- 一、假定試辦縣自治，試用四權，及縣普通選舉；
- 二、實行村區自治及村區普通選舉；
- 三、自治村自定村區自治法；
- 四、普及教育實行普及，至少十分之八以上普及。

第六期

- 一、實行縣自治，行使四權，及縣普通選舉；
- 二、自治縣自縣定自治法，人民直接選舉縣長。

第七期

到 了 訓 政 時 期

- 一、全省各縣自治完成；
 - 二、組織國民代表會。選舉省長，及省高級官吏，由每縣地方自治政府選國民代表一人組織之；
 - 三、實行四權；
 - 四、憲政時期開始。
- 如果照這個七個時期的規定，一步步去做，那麼訓政時期就可以告成了。