

戰時政治建設

蔣煥文編著

國民圖書出版社印行

戰時政治建設

第四卷第四期

(民國三十三年三月)

有所指歸

民國三十三年三月初版

著者 蔣 煥 文

印行者 國民圖書出版社

總發行所 重慶打銅街四十七號

總經理 中國文化服務社

分發社 全國各省市及南洋等處

弁 言

抗戰以來的中國政治建設，雖不及其他部門的進展顯著，但其成效也相當可觀。本書的目的即在把其中的大要寫出來，以見一斑。

原來的計劃，除討論中國戰時政治建設的理論和實際外，還有我國政治建設中諸問題的商榷一編，現以原稿尚未整理完竣，留待以後再與讀者見面。

本書於渝市空襲頻仍中草成，材料搜集，至爲困難，舛誤不週，在所難免，尙希 讀者予以指正。

本書承潘副部長賜作序言，錢清廉博士給予教正，浦乃鈞、周以洞二兄多方贊助，謹此誌謝。

中華民國三十年二五誕日蔣煥文於渝任家花園

潘序

總編說：「政就是衆人的事，治就是管理；管理衆人的事，便是政治。」這一句話，不但把政治兩字的意義，簡括的明白的解釋了，並且給我們一個最重要的指示，那就是說：不論是「政」或「治」，那含有一個「人」的因素，即「政」是衆「人」的事，治是由「人」來管理。所以「總裁在「政治的道理」一篇訓詞中，很明白的指出：「差不多離了人就沒有作爲，離了人就無所謂政治」。這是一個極深刻而寶貴的道理。

我們知道政治的目的，不外乎解決人民的需要，滿足人類生活的要求；也就是說，「政」與「治」都是以人爲本，以人爲對象，以人來運用，以修養人格和推己及人爲推行的根本。歸結一句，就是「爲政在人」的道理。

但是「爲政在人」這四個字的意義，不僅在說明人是政治的中心，並且說明了「管理衆人的事」的原理。這原理是什麼？就是總裁所說的政治的精神在於「誠」，政治的法則在於「禮」，政治的力量在於「行」，政治的首要在於「得人」。「誠」「禮」「行」「得人」四者是爲政的四大原則。我們現在要完成政治建設，務必記到總裁「爲政在人」的指示，離開了「人」，無論何種

寫成，都不免成爲一個空洞的東西。蔣煥文同志在本書裏面，有多處討論到人在政治中的重要性，以及「得人」、「用人」的標準等等。最後並列有專章，討論人事問題，頗多值得參考的地方，希望以後漸漸能引起國人的注意。

潘公展 三一，五，十九

（以下文字因模糊度極高，內容難以辨識，僅能辨認出零星的詞句，如「得人」、「用人」等。）

戰時政治建設 目次

弁言

潘序

上編 緒論

第一章	政治建設的意義	一
第二章	政治建設的目標與起點	五
第一節	政治建設的目標	五
第二節	政治建設的起點	八
第三章	政治制度的建設	一三
第一節	國體	一四
第二節	政體	一六
第三節	中央政制	一七
戰時政治建設		

第四節 地方政制.....二〇

第四章 政治習慣的建設.....二二三

第一節 政治信仰的建立.....二二五

第二節 政治道德的建立.....二二七

第三節 法治精神的培養.....二二九

第四節 社會輿論的培養.....三三一

第五節 政治教育的推行.....三三二

第五章 政治人才的建設.....三三九

第一節 政治人才的意義.....三三九

第二節 政治人才的培養.....三四一

第三節 政治人才的任用.....三四五

第六章 戰時政治建設的原則與指導綱領.....四九九

第一節 戰時政治建設的原則.....四九九

第二節 戰時政治建設的指導綱領.....五一

下編 戰時政治建設的實際

第七章 健全各級政治機構……………五五

第一節 戰時政治機構的特點……………五五

第二節 中央政治機構的調整與強化……………五八

一、國防最高機關的成立……………五八

二、行政院各部會的調整與新生……………六一

三、軍委會各部會的調整與新生……………六六

四、黨政關係的調整……………六八

第三節 地方行政機構的調整與強化……………七〇

一、省政治機構的改善……………七〇

二、行政督察專員制度及縣政機構的改善……………七三

三、西康建省與東北四省府的改組……………七六

第八章 國民參政會的成立……………七九

第一節 國民參政會的胚胎和誕生.....七九

第二節 國民參政會的組織.....八一

一、第一屆國民參政會的組織.....八一

二、第二屆國民參政會組織的改進.....八五

第三節 國民參政會的職權.....八六

一、第一屆國民參政會的職權.....八六

二、第二屆國民參政會權力的擴大.....八七

第四節 國民參政會的性質.....八七

一、國民參政會與國民大會.....八八

二、國民參政會與歐美議會.....八九

三、國民參政會的特殊性能.....九〇

第五節 國民參政會的成就.....九一

一、第一屆國民參政會的成就.....九二

二、第二屆國民參政會的成就.....九七

第九章 憲政運動的再起.....一〇七

第一節 推行憲政的意義..... 一〇八

第二節 憲政建設的途徑..... 一一二

一、三民主義憲政之特質..... 一一二

二、憲政實施的程序..... 一一七

第三節 我國憲政運動的回顧..... 一二〇

一、戰前的推進..... 一二〇

二、戰後的發動..... 一二三

第四節 此次憲政運動的特殊成就..... 一二六

一、憲運目標的確立..... 一二六

二、對於訓政具有的認識..... 一二八

第十章 地方自治的促進..... 一三一

第一節 過去自治工作的回顧..... 一三一

一、自治法規的釐定與調整..... 一三一

二、各省市自治推進的實際情形..... 一三一

第二節 基層政治的確立——實施新縣制..... 一三五

一、新縣制的產生.....一三四

二、新縣制各級組織的特點.....一三六

三、新縣制的實施情形.....一三八

地方民意機關的建立.....一四四

一、省市臨時參議會.....一四五

第十一章 人事行政的改進.....一五三

第一節 人事行政的重要性.....一五三

第二節 人事法令的整理和管理機構的設立.....一五五

一、人事法令的整理.....一五五

二、各機關增設人事管理機構.....一五七

第三節 考試任用和銓叙的改進.....一五八

一、考試.....一五九

二、任用.....一六〇

三、銓叙.....一六一

第四節 考績和獎懲辦法的補充

一六三

一、考績

一六三

二、獎懲

一六四

第五節 待遇和撫卹問題

一六七

一、待遇

一六八

二、喪時撫卹

一六八

第十二章 行政上的革新——三聯制的創立

一七一

第一節 過去行政上的缺憾及其應有的補救

一七二

第二節 中央設計局的組織與任務

一七四

一、中央設計局的組織

一七四

二、中央設計局的任務

一七六

第三節 執行上的兩大新制度

一七八

一、幕僚長制的建立

一七九

二、分層負責制的頒行

一七九

第四節 黨政工作考核委員會的建立及其使命

一八一

第五節 行政三聯制是計劃政治實施的基礎

- 一、黨政工作考核委員會的建立……………一八一
- 二、黨政工作考核委員會的使命……………一八二

一、計劃政治的開始……………一八三

二、戰時三年建設計劃的釐訂……………一八五

附錄

- 一 中國國民黨抗戰建國綱領……………一八九
- 二 中國戰時黨政機構系統表……………一九二
- 三 第一屆國民參政會組織條例……………一九三
- 四 第一屆國民參政會正副議長及參政員姓名……………一九七
- 五 第二屆國民參政會組織條例……………二〇一
- 六 第二屆國民參政會主席團及參政員姓名……………二〇四
- 七 省市臨時參議會組織條例……………二〇八
- 八 縣各級組織綱要……………二一四

九	縣各級組織關係圖	一一三
十	縣參議會組織暫行條例	一一三
十一	縣參議員選舉條例	一一六
十二	鄉鎮組織暫行條例	一三一
十三	鄉鎮民代表選舉條例	一四一
十四	戰時三年建設計劃大綱	一四四

戰時政治建設

第一章 政治建設的意義

我國自鴉片一戰，閉關自守的政策被擊破以後，到現在已有百年，在此整整一世紀中，內憂外患，接踵而來。所謂苗變、教匪、海盜及回亂等等，在有清一代，差不多成爲內政上的主要問題。到辛亥革命，清帝退位，袁世凱又以北洋餘孽，操持政柄，造成民國十餘年來的大紛亂。在這種吏治墜落，國力耗弱的情況下，外來的侵略便乘機發生。自一八四二年的中英江寧條約起至一九一〇年的中波條約止，除一二例外，都是些不平等條約，割地賠款之餘，更有許多喪權辱國的規定，實際地位，因此一落千丈。

爲了要挽救這個危局，在我國政治上先後發生多次的改革運動。最初有李鴻章等因羨慕外人「船堅礮利」而舉辦的「洋務」，這雖只是一種富國強兵的政策，但也是以後政治上轉變的先驅，構成光緒時候康梁戊戌政變，從政治上實地改革的起點。當時有識之士，深知「洋務」政策，是變法而不知本，僅僅搬進了外國的槍礮兵船還不能挽救危殆的國勢，應該進一步採用西洋的政治改造。

不料這種改革也未能成功，於是從破壞着手的革命運動便在各種潮流的激盪下掀起了。

這是一個極自然的趨勢，因為我國是一個需要全盤改革的國家，其中尤其以政治上的革新爲第一步。爲什麼？原來政治是國家一切的總樞紐。政治上有了軌道，才能利用政治的力量推進其他一切建設，所以中國的情形與外國不同，我們必須先談政治上的建設，先使政治上有了正軌，其他建設方能順利推行。這意思是說我們先要認清政治建設在建國過程中的重要性，政治建設的前途決定其他一切建設的成敗。

談到政治，一般人總以爲是一個極度空泛的名詞，從廣的意義上說，凡是軍事，外交，經濟，教育，交通等等，都是政治的一個部門，因為這許多都是衆人的事，都是需要由衆人來管理的，所以總理謂「管理衆人的事便是政治」，這個定義是把人類整個的政治哲學和政治活動都全包括在內。就「政」說，凡是國家法令所及的事務，以及人民生活受到政府的一切節制，都是「政」的內容。至於「治」，簡單的說，就是「法令」的實施，凡是機的樹立，組織的確定，政制的推行，權責的分配，人員的產生，以及由此而形成的各種結果和影響等等，都是屬於「治」的範圍。所以政治所包羅的是管理衆人的事。

中國的政治，在甲午戰爭以前，無疑的屬君主專制。自那一戰失敗以後，君主專制漸漸動搖，立憲思想日益抬頭。但是以君主立憲爲內容的維新運動，並不能完成我們政治上的改革，所以總

要立志革命，推獨滿清，建立民國。這是政治上澈底改造的必要措施。不過破壞僅是我們的手段，建設才是我們的目標，滿清帝國既經推翻，我們應怎樣來建立一個現代國家，是中國政治上一個重大問題。換句話說，我們如何來完成政治上的建設。這是本書要討論和敘述的。

所謂政治建設，可分廣義和狹義兩方面的解釋：

(一)廣義的解釋 總理說：「自建國方略之心理建設，物質建設，社會建設三書出版之後，乃從事於草作國家建設，以完成此帙。國家建設一書，較前三書為獨大，內涵有民族主義，民權主義，民生主義，五權憲法，地方政府，中央政府，外交政策，國防計劃八冊。」由此看來，今天所說的政治建設，在廣義上講，就是 總理所說的國家建設。

所謂國家建設，明確的說，就是建國。因此建國方略中的心理建設，物質建設，和社會建設三者，在理論上都可以包括在國家建設之內。我們看 總裁的指示，就可以明白。他說：「三民主義即為統攝心理，物質，政治，社會四大建設，以完成國家建設。」這樣說國家建設就是政治建設，那麼，豈不是說 總理的「全部遺教都可包括」在政治建設內了嗎？這種說法，雖然未必正確，但是由於一切建設必須通過政治，否則，不能成功，所以政治——包括經濟，教育，倫理，社會，軍事，交通等等，均為政治的事業，由國家來主持。政治既統攝了一切，那麼政治建設的範圍也就不限於單純的政治一方面了。