

周曙山編著

中國國民黨

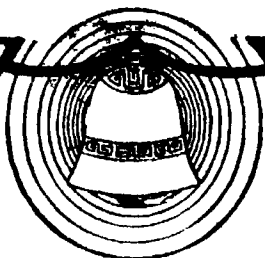
政綱政策之史的發展

正中書局印行

周曙山編著

中國國民黨
政綱政策之史的發展

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十七年一月初版

中國國民黨政綱政策之史的發展

全一冊 定價國幣三元一角

(外埠酌加運費險費)

編著者 周曙山

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(2312)

卷頭語

中國國民黨的政綱政策，溯自興中會成立以迄於今日，在週五十年間，雖迭經修改，每有損益，但以之爲實行三民主義的節目或爲其方法與步驟，在精神實質始終一貫，未嘗或離。此在一部中國國民黨史內，固是重要的部分，而即欲知中國現代革命運動史和三民主義思想史如何，對此實在都是不可忽視的。因此，我今雖把它從中國國民黨史內，也如其他事項另作專題來詳爲敘述，然欲進一步更由此窺及其革命思想的發生和演進，乃至其革命運動的過程和趨勢等情，故須再敘明其時代背景或當時情形。所以本書的內容，不僅是爲編輯史料，而於其史的發展經過亦同時作系統的說明。

歷史的分期，所以不能與黨史或革命史完全一致者，其故就在以其本身之演進爲準。尤其是中國國民黨時期，從定名以至於改組，再由北伐而經戡亂以至於抗戰，即實際掌握全國政權亦已歷十八年，歷時既久，史事自繁，故不能再依其重要政綱政策之演變，更畫分爲幾個階段。且在此時期內所成立的國民政府即爲其一黨的革命政府，不僅政府的行政方針悉以黨的政綱政策爲準繩，而於執行時亦復完全受黨的指揮和監督，因是在這二者之間更往往至不可分。所以於此對於補充性質而有兼收並敘者，只能擇其爲政綱中所未敘及或其關係重人的，以充實歷史的內容，其餘則概從略。

此外如「訓政時期約法」，雖全是依總理遺教而制定，但其最後決定頒布則權在國民會議，故能將其完全收入本篇。又對於民初的「臨時約法」所以更不予以一顧者，只因總理曾說過：「在訂出來的『民國約法』裏頭，祇有『中華民國主權屬於國民全體』的那一條，是兄弟所主張的，

其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任」。所以本書寧從 總理的「臨時大總統就職宣言」中，摘述其所列舉的開國方針。在目前，正於陪都重慶開政治協商會議，或將繼「抗戰建國綱領」而又有什麼建國綱領的決定，然此會議既為各黨各派和無黨無派的代表所構成，因而有可收入本篇者，只是召集會議又謀「和平統一」的一策而已。不過這在取捨上，或猶有未是之處，尚希讀者不吝賜教。

中華民國三十五年二月一日，曙山識於重慶南溫泉白鶴林。

目次

緒言.....一

(1) 什麼是政綱 (2) 政綱與黨綱的區別 (3) 政綱與政策的區別 (4) 本書的範圍

一 興中會時期(一八九四年至一九〇五年).....五

(1) 革命志向的初露 (2) 富強之策四大綱 (3) 民主革命的固持 [附錄] 革命獨立的大義

二 中國同盟會時期(一九〇五年至一九二二年).....一三

(1) 宣言中的四大綱 (2) 民報的六大主義 (3) 總理的開國方針 (4) 最初的九條政綱 (5) 對外政策的起源 (6) 革命方略有二說

三 國民黨時期(一九二一年至一九二四年).....二八

(1) 五條黨綱即政綱 (2) 二次宣布的政見 (3) 總理的救亡二策 (4) 民生主義四大綱

四 中華革命黨時期(一九一四年至一九一九年).....三八

(1) 再起革命的目的 (2) 革命方略的重訂 (3) 地方自治實行法 (4) 擬舉辦的三件事

中國國民黨時期(一)(一九一九年至一九二四年).....五〇

中國國民黨政綱政策之史的發展

二

- (1) 具體政綱的雛型 (2) 革命方略的改訂 (3) 發展實業的計畫 (4) 文化政策兩大端 (5) 實行民治的方略 (6) 和平統一的主張 (6) 聯俄政策的基準

六 中國國民黨時期(二)(一九二四年至一九二六年) 七四

- (1) 具體政綱的確定 (2) 建國大綱的制定 (3) 國民革命的目的 (4) 總理遺囑的內涵

七 中國國民黨時期(三)(一九二六年至一九三八年) 八九

- (1) 最近政綱的由來 (2) 今後努力的綱領 (3) 訓政綱領和約法 (4) 剿匪工作的要點 (5) 七項運動的並進 (6) 建國救國的要計 (7) 新生活運動綱要

八 中國國民黨時期(四)(一九三八年至一九四五年) 一一一

- (1) 抗戰建國綱領 (2) 國民精神總動員綱領 (3) 文化政策的確定 (4) 五項建設的提示

九 中國國民黨時期(五)(一九四五年至現在) 一二四

- (1) 現行的政綱政策 (2) 民族保育政策綱領

結 論 一三二

- (1) 建國與治國 (2) 三民主義爲立國之本原 (3) 五權憲法爲制度之綱領 (4) 學理的革命

緒言

(1) 什麼是政綱

政綱者，卽近代的政黨或革命黨，爲謀實現政治上的目的而採之各種政策，將其合併列舉以爲綱要也。這是一個政黨或革命黨所必具的主要條件，無之便不足以在政治上稱爲什麼黨。而在我們中國的古代，也每有政綱之說，如「宋史」有云：「政綱雖舉，必求益其所來至」。又「南史」載，顧歡上表進「政綱」一卷。然亦稱政要，謂爲行政的綱要或要領，這又如「後漢書」有云：「宜披露得失，指陳政要」。到唐時有「貞觀政要」十卷，係太宗集羣臣的問答語，以爲觀戒者。不過這皆與今所說的政綱不同，卽今所謂政綱者，多爲一黨在政治上所持獨自的主張，而在革命黨則更有黨綱以爲其根據。

今爲研究我們中國國民黨政綱，這須再看本黨總理孫先生的屢次解說，當更見切實。總理會說：「政綱者，則吾黨所藉以爲公理之表現者也，行不違乎政綱，斯不悖乎公理，而後乃不負國民之同意，且不負先烈犧牲生命以創造中華民國之苦心也」。（見胡漢民編「總理全集」第一集，頁一〇二）。又說：「這次所定的政綱，是本黨臨時的號令，至少要行一年」。（同上第二集，頁四〇）。更說：「惟是政黨欲保持其尊嚴之地位，達到利國福民之目的，則所持之政綱，當應時勢之需要，以合乎世界之公理；而政黨自身之道德，尤當首先注重以堅社會之信仰心，卽徵諸各文明國之黨

史，亦莫不如是」。(同上第二集，頁一五三)。如此所說，則我們已可知所謂政綱的內容和性質，故凡一黨所持的政綱，必以國家進步、國民幸福爲前提，且於一定期間得應時勢的需要而予以更變。但決不能爲少數人的權利計，或是爲私人的安樂計，否則便不配被稱爲什麼政黨或革命黨。即如現今有不以大多數國民爲懷，而只代表某一階層利益所結合的政黨或革命黨，在此時代潮流中，將來亦必日漸被淘汰。

再說中國國民黨，是以實行三民主義爲職志，故其向來規定的政綱，都有這種獨特的精神。總理又說過：「(第一次全國代表大會)宣言中的第三段，是本黨的政綱，是實行三民主義的節目」。並進而解說道：「我們因爲實行三民主義，所以不得不照中國的現狀，依人民的要求，來規定這個政綱。人民所做不到的，我們要替他們去做；人民沒有權利的，我們要替他們去爭；所以三民主義是爲人民而設的，是爲人民求幸福的。我們從前革命，爲三民主義去犧牲，就是爲人民求幸福而犧牲。政綱既是人民的要求來規定的，人民今年有甚麼要求，我們便要規定一種甚麼政綱；如果人民明年有別種要求，我們的政綱便要依他們的新要求，重要去規定」。(同上第二集，頁三九九)。同時在「民族主義」第三講裏面，又說只觀看政綱，便可明瞭本黨的主義。

(2) 政綱與黨綱的區別

如上所說，可知政綱爲各政黨所必有，在革命黨還必須有根本的黨綱。所謂黨綱，即革命主義，此則爲革命黨所不可缺者，且其政綱則必是依此規定而成，故謂政綱是實行主義的節目。但在一個革

命黨的初創時，或因其主義尚未到完全具備之時，有時亦以黨綱與政綱混稱，或僅稱爲宗旨和目的。卽例如中國國民黨，直到民國十二年元旦所發布的宣言後，初附以政綱，纔說這是「依三民、五權之原則，對國家建設計畫及現所採用之政策」而規定。及十三年一月開幕第一次全國代表大會，實行改組，仍將政綱列在宣言內發表，更說：「吾人於黨綱固悉力求貫徹，顧以道途之遠，工程之鉅，誠未敢謂咄咄有成；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」。（以上皆見獨立出版社編「中國國民黨宣言集」）。而其最近修正的總章，其第一章爲黨綱，是說：「中國國民黨以三民主義、五權憲法爲黨綱」。（按總理在「中國革命史」內說，三民主義和五權憲法卽其「革命主義」的內容，實則五權憲法又是包括在三民主義之內，故有時僅說三民主義亦可）。至是則其所稱黨綱和政綱，遂愈爲明顯。

溯自興中會成立迄今，已逾五十年之久，而本黨性質，則已由革命黨進而爲「革命政黨」了。這再看總理在民國十年說：「我們從前在東京同盟會時代，本是拿三民主義和五權憲法來做黨綱」。（見其全集第一集，頁八三四）。但在元年卻曾說：「三民主義者同盟會唯一之政綱也」。（同上第二集，頁一五八）。而總理在從前所以這樣說，便不外因主義的思想體系還沒有完備，故有時把黨綱與政綱混稱。但是到民十以後就不然了，如上所述於十二、三年發表的那兩篇宣言，其中都是把黨綱和政綱明白分開的。他更於第一次全國代表大會閉會詞內說：「政綱和主義的性質，本來是不同的，主義是永遠不能更改的，政綱是隨時可以修正的」。（同上第二集，頁四〇〇）。他更反覆的叮嚀道：本黨的三民主義是永遠不能改變的；就是政綱雖可以修正，但照總章的規定，也得要有一定時間或須

經一定手續。

(3) 政綱與政策的區別

說到黨事，現在常見人把「政綱政策」四個字，連在一起說，而在中國國民黨最近修正的總章內亦然。其實政綱和政策，其間也顯有不同之處，例如上述本黨在十三年通過的政綱，內分「對外政策」和「對內政策」的兩部分，那就是明示其中間是有區別的。再就其內容而言，大概所謂政策者，都是以一事或一類事爲限，如本黨今於修改政綱外，又各就其實施辦法而另通過農民政策、勞工政策、農業政策、工業政策、土地政策、人口政策等綱領，或者作成決議案，而把這些政策若是列舉在一起，便形成一篇政綱。更於對外政策（即外交政策）外，而在對內政策（即內治政策）內，分別有社會政策、經濟政策、文化政策等各種。所以我們須知政綱和政策，在認識上亦不能混視爲一。

(4) 本篇的範圍

政綱之爲物，我們既知其爲實行黨綱（即主義）的節目，而此節目就叫做各種政策，即各種具體方案，故我們今要爲此研究，便不能僅以幾種標明政綱者爲限，大凡對於政綱具有補充性質而名之爲方略、綱領、大綱、計畫、辦法等，也皆須扼要敘述，而後對於一切政策策略的運用，才可更深刻的明瞭了。固然，像一部「建國方略」，其中包括着三大部分，即：（一）心理建設（即孫文學說），（二）物質建設（即實業計畫），（三）社會建設（即民權初步）；實則還有「國家建設」一部分，

內更涵有三民主義、五權憲法、地方政府、中央政府、外交政策、國防計畫等（參閱 總理的「三民主義」自序），我們於此固不能作那樣廣義的解釋。即如在中國同盟會和中華革命黨之時，皆曾印發過「革命方略」一書，而在這裏也只能撮要一述。

我們更首應知道，中國國民黨是 總理所手創，因而 總理遺教和本黨文獻，往往是不能分開；換言之，如有些是 總理個人的言論主張，實也就是本黨的言論主張。依此再看 總理全部遺教的分類，到民國成立以後，在他自己也都是把主義和方略分開，以言政綱便是屬於方略一類的。例如其著學說時有言：「實行革命黨所抱持之三民主義，五權憲法，與夫革命方略所規定之種種建設宏模」。（見「孫文學說」自序），後著「中國革命史」亦以「方略」與「主義」並列。更於「運動」內首云：「余之從事革命，建主義以爲標的，定方略以爲歷程，集畢生之力以赴之，百折而不撓」。又有云：「故革命主義，必有待於革命方略，而後得以完全貫徹也」。及制定「建國大綱」，於此宣言內又說：「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，俾人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何」。總理逝世後，由胡漢民先生從事蒐集其生平言論文告著述，編爲全集，其分類亦以主義和方略爲首，而把各種計畫和本黨政綱，概列入方略。

以下即依此範圍，分別爲述本黨歷來所定的政綱和重要政策。

一 興中會時期（一八九四年至一九〇五年）

(1) 革命志向的初露

總理於滿清末年，爲救危亡，倡導革命，卒於甲午（民國紀元前十八年，清光緒二十年，西曆一八九四年）中、日戰爭起時，以爲時機可乘，乃赴檀香山糾合華僑，創立興中會爲革命團體，以策進行。但這在初創之時，因風氣未開，人心鋼塞，雖在海外而入會者仍寥寥，以致諸事亦甚爲簡單，自不能有今日這樣的政綱，復以事屬冒險，要守祕密，且亦爲便於號召起見，故凡見諸文字者，也就不得不有所含蓄。以此種種，所以如興中會在初創時，實在是沒有具體政綱可言，就是在其宣言和九條規條裏所表現的，亦都是爲救亡所說很籠統的話而已。

次年一月，又在香港開擴大會議，並修改宣言和章程，這纔於章程內以第三條規定「志向宜定也」，而初露其政綱的端倪。這是說：「本會擬辦之事，務須利國益民者，方能行之，如：設報館以開風氣，立學校以育人才，興大利以厚民生，除積弊以培國脈等事，皆當惟力是視，逐漸舉行，以期上匡國家，以臻隆治；下維黎庶，以絕苛殘；必使吾中國四百兆生民，各得其所，方爲滿志」。又如以第二條規定「宗旨宜明也」，此雖非列舉，却可視爲上述的根據，如云：「本會之設，專爲聯絡中外有志華人，講求富強之學，以振興中華、維持團體起見。蓋中國今日，政治日非，綱維日壞，強鄰輕侮百姓，其原因皆由衆心不一；祇圖目前之私，不顧長久大局。不思中國一旦爲人分裂，則子子孫孫，世爲奴隸，身家性命且不保乎？急莫急於此，私莫私於此，而舉國憤憤，無人悟之，無人挽之，此禍豈能倖免！倘不及早維持，乘時發奮，則數千年聲名文物之邦，累世代冠裳禮義之族，從此淪亡，

由茲泯滅，是誰之咎？識者賢者，能無責乎？故特聯絡四方賢才志士，切實講求富國強兵之學，化民成俗之經，力爲推廣，曉諭愚蒙。務使舉國之人，皆能通曉。聯智愚爲一心，合遐邇爲一德，羣策羣力，投大遺艱，則中國雖危，庶可挽救；所謂「民爲邦本，本固邦寧」也。這就是其所抱持的民本主義思想的表現，亦爲其到後來所說「三民主義就是救國主義」（見「民族主義」第一講）的起源。這時爲入會要宣誓而規定誓詞，可說這纔是其真宗旨，卻爲保守祕密而未定入章程中。此誓詞云：「驅除韃虜，恢復中國，創立合衆政府」。而在當時所以要作這樣的主張，便由於滿清政府昏庸誤國的緣故。又如在檀香山最初發表的宣言內，尙有這樣的句子：「近以辱國喪師，窮蹙壓境」；乃以庸奴誤國，荼毒蒼生」；以及「抒此時艱，奠我中夏」等，後來皆爲「含蓄」而被刪改了。且此也有說到政綱政策方面的，如云：「嗚呼危哉！有心人不禁大聲疾呼，亟拯斯民於水火，切扶大厦之將傾，庶我子子孫孫，或免奴隸於他族。用特集志士以興中，協賢豪而共濟，仰諸同志，盍自勉旃！」（以上皆見「中國國民黨宣言集」）。

（2）富強之策四大綱

總理立志革命以救亡，據其後來的自述，卻是早在乙酉（民國紀元前二十七年）中、法之戰時，至其立黨已約有十年。且於立黨前曾「北遊京、津，以窺清廷之虛實；深入武、漢，以觀長江之形勢。」但於途中却又上書李鴻章（見其全集第三集，頁九一一—一〇三）。以獻圖強治國的大計。不待言，那時滿清政府如果能聽信其言，努力做去，由是把中國弄好，無滅亡之虞，也許在他並不一定

終要發起革命不可的。而他所以轉身就到海外去倡導革命，無非是因他所懷抱圖強治國的大計，沒有被採納。故此點與其轉爲革命的主張，在思想上自然是有密切的關係。

總理在這篇書內，針對當時士大夫多喜談洋務的流弊，便說：「竊嘗深維歐洲富強之本，不盡在於船堅礮利，壘固兵強，而在於『人能盡其才，地能盡其利，物能盡其用，貨能暢其流』，此四事者，富強之大經，立國之大本也。我國家欲恢擴宏圖，勤求遠略，仿行西法，以籌自強，而不急於此四者，徒惟堅船利礮之是務，是舍本而圖末也」。以下再分作四綱，詳爲申論，茲僅錄其綱於左：

(一) 所謂人能盡其才者，在「敦養有道，鼓勵以方，任使得法」也。

(二) 所謂地能盡其利者，在「農政有官，農政有學，耕耨有器」也。

(三) 所謂物能盡其用者，在「窮理日精，機器日巧，不作無益以害有益」也。

(四) 所謂貨能暢其流者，在「關卡之無阻難，保商之有善法，多輪船鐵道之載運」也。

復爲總結道：「夫人能盡其才則百事興，地能盡其利則民食足，物能盡其用則材力豐，貨能暢其流則財源裕，故曰此四者，富強之大經，治國之大本也」。而後更說：「竊維今日之急務，固無逾於此四大端，然而條目工夫，不能迭次，舉措施布，各有緩急。雖首在陶冶人才，而舉國並興學校，非十年無以致其功；時勢之危急，恐不能少待，何也？蓋今日之中國已大有人滿之患矣，其勢已岌岌不可終日……夫『國以民爲本，民以食爲天』，不足食，胡以養民？胡以立國？是在先養而後教，此農政之興尤爲今日之急務也」。所以他的革命主義是本諸「仁愛」，最注重民生問題，而且這一種精神，實在自始就有的。

後來進而實行組黨，從事革命，如於宣言和章程內所說，也還不過是如此，而把真宗旨僅規定爲誓詞，以嚴守祕密。只因如上述的那些話，無論爲其宣言、章程和上書，在主張上都是很溫和、很穩健，並未顯露是要革命的氣分，於是就有人會說，興中會在最初是持的和平政策。不錯，在那時的一般正統官僚已盛倡富強運動，而進步紳士也繼以改良運動，且都以上書請願爲主要辦法，而總理在初倡革命時，覺得能否成功尙毫無把握，自不免對如何進行亦每有躊躇。然而即如他在「倫敦被難記」（原以英文寫成，題爲 *Sun Yat Sen Kidnapped in London, 1897.*）內曾說過的那些話，後來已自行推翻，却終於還說到當時的人心，對於滿清政府的怨憤，實「愈推愈遠，愈積愈深，多有慷慨自矢，徐圖所以傾覆而變更之者」。（參閱拙著「中國國民黨史概論」第二章，第四節，頁二九）。

（3）民主革命的固持

總理在創立興中會之時，他的三民主義思想體系還沒有完成，即其中的民生主義，直到他於倫敦蒙難脫險後，才有發明。再看他後來於「自傳」內有云：「倫敦脫險後則暫留歐洲，以實行考察其政治風俗，並結交其朝野賢豪，兩年之中，所見所聞，殊多心得，始知徒致國家富強，民權發達如歐洲列強者，猶未能登斯民於極樂之鄉也；是以歐洲志士，猶有社會革命之運動也。予欲爲一勞求逸之計，乃採取民生主義，與民族、民權問題，同時解決，此三民主義之主張所由完成也」。（即「孫文學說」第八章）。然則在那個初創時代，主義內容還沒有完全具備，當然也說不上有何等具體政綱，所以於此只算是就各種思想的起源，來略加檢討，而其中最主要的即「民主革命」。

尤其在今日，「民主」二字竟被人利用爲破壞國家統一的口號，而不知在本黨總理所主張的民權主義，這才是世界上最新而最進步的民主政治的制度（參閱拙著「中國民主革命的源流」，載「新政治」八之三、四期；及「五權憲法之史的演進」，載「中國青年」十二之六期）。故於此也特爲一述。如前所揭與中會會員入會宣誓的誓詞，在那時本黨便顯然表明最初就是主張民主革命的；又如總理早在乙酉中、法之戰後，已立志革命，而他那時就是以「傾覆清廷，創建民國」爲志的。（參閱其自傳）。且以當年被稱爲「四大寇」之一的楊鶴齡先生曾對人說過，那時總理爲鼓吹革命，有人對他說：「事成，當以皇帝屬君。」而總理却說：「皇帝豈可爲者？子孫求死所而不可得矣！」（見鄒魯編「中國國民黨史稿」第二篇，第六章）。所以在總理所持民主革命的主張，實在是遠在立黨之前，以後便永遠不變。但中國爲君主國已幾千年，有過革命的事則不止一次，何以到總理再出爲倡導革命時，便主張在「傾覆清廷」之後必須「創建民國」呢？這個道理，便不外他自幼就到檀香山讀書，對於歐美民主政治的潮流是最先接受者；又加以他讀中國歷史的心得，而知歷代戰爭不絕實以人都想做皇帝爲起因，所以這番革命決不能還要做皇帝。這到後來他屢有說明，除在「民權主義」第一講內詳加說明外，而於「中國革命史」內已先爲扼要的說：「中國歷史上之革命，其混亂時間所以延長者，皆由人各欲帝制自爲，遂相爭相奪而不可已；行民主之制，則爭自絕」。進而更說：「故余之民權主義，第一決定者爲民主；而第二之決定，則以爲民主專制必不可行，必立憲而後可以圖治」。

即於興中會初期，總理也曾發表過非行民主革命不可的言論，略如他於倫敦蒙難脫險後，至已完成三民主義的主張，而返至日本，有一篇與宮崎寅藏的談話，這實在是很重要。他首云：「余以人