

建国大纲浅说

建國大綱淺說

馮放民編

國民圖書出版社印行

中華民國三十一年一月

制定建國大綱宣言
(民國十三年)
總理

自辛亥革命以至於今日，所獲得者，僅中華民國之名。國家利益方面，既未能使中國進於國際平等地位；國民利益方面，則政治經濟繁榮諸端，無所進步；而分崩離析之禍，且與日俱深，窮其致此之由，與所以救濟之道，誠今日當務之急也。夫革命之目的，在乎實行三民主義，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。文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義方法與步驟；分革命建設爲軍政，訓政，憲政三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作。辛亥革命以前，每起一次革命，即以主義與建設程序宣佈於天下，以期同志暨國民之相與了解。辛亥之役，數月以內，即推倒四千餘年之君主專制政體，暨二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不巨。然至於今日，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

且之程序以爲建設也。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，久經縛束，雖驟被解放，初不瞭解其活動之方式；非墨守其放棄責任之故習，卽爲人利用，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。辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以爲可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反。論者見臨時約法施行之移，不能有益利於民國，甚至並臨時約法之本身效力，亦已銷失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤然從事於憲法之制定，以爲藉可救臨時約法之窮。曾不知癥結所在，非由於臨時約法之未善，乃由於未經軍政訓政兩時期，而卽入於憲政。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，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！本政府有鑒於此，以爲今後之革命，當廣續辛亥未完之緒，而力矯其失；即今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設，且當規定不可踰越之程序。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：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。其在第六七兩條，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，以深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，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，人民亦可本其地方上之政治訓練以興開國政矣。——其在第十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必備之條件與程序。綜括言之：則建國大綱者，以掃除障礙爲開始，以完成建設爲依歸，所謂本末先後，秩然不紊者也。夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之。積十三年痛苦之經

略營知所謂人民權利與人民幸福。當務其實。不當徒襲其名。儻能依建國大綱以行。則專政時代已能肅清。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。且由此以至憲政時期。所屬者皆為坦途。無難處慮。為民國計。為國民計。莫善於此。本政府鄭重宣布。今後革命勢力所及之處。而凡秉承本政府之號令者。當即以實行建國大綱為唯一之職任。其自當之。以

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。論之。革命之主義。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。以足國食。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。修治道路通河。以利民行。當用其力。如數。其當用其力。如數。且當財。其效為民權。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。

四

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

十二

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。夫所謂憲法之需。

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。此因通省之政見通會

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

應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

路修築成塊；而人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，實行革命之

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

完全自治之縣。

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，則其利益當為全縣人民所共享，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，皆為地方政府之所有；而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病、立與夫種種公共之需。

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，當由中央政府為之協助，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。

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

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

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

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：

行政院；曰立法院；曰司法院；曰考試院；曰監察院。

建國大綱淺說

七

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)農礦部；

廿一 六工商部；(六)教育部；(七)交通部。以上各部，其組織及職權，由立法院議訂，隨時宣傳。

廿二 憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

廿三 於民衆，以備到時採擇施行。中央暫設如下各部：(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。

廿四 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。

廿五 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。

廿六 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。國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成。

民國十三年四月十二日孫文書賈世。書以建國大綱百次之徵求中央黨費。時半由國另升

建國大綱淺說

自守的權利，只要是不損害大國利益，國家一定尊重，這總是不錯。一本國與鄰國，互相關切，固本節用，與他國無涉。不說，和至今日，世界各國，無不如此。要領錢門，因不

爲甚麼要建國

、將來我們爲甚麼要建國？理由很多：如爲民族的永久生存，爲國家的獨立強盛。但是，不爲民族的永久生存和國家的獨立強盛，它最後的目的何在呢？這只有一句話可以答覆：在解決民生問題。而民生問題的真正解決，是要使全民的生活達到康樂的境界。這是一個國家的最終目的，爲甚麼是民生？這沒有別的，唯一的理由是「民爲邦本」。一個國家或一個民族，屹立於世界，生存於大地，就是因爲她有人民。固然，土地主權與人民並稱爲立國三要素，政治、經濟、軍事都是立國不可缺少的東西。但是，我們如果要仔細分析從頭研究一下，便知道所有土地、主權、政治、經濟、軍事等等，它們的作用，是人們的價值，都是由人而來，譬如：土地是人們生存的所在，經濟是人們生活的所需。

這是生存的根本；至於主權、政治和軍事三者却是維護生存的，是生存的武器；但它們最后還是爲了人——爲了人的生活 and 生存，爲了人最好的生活和生存。

所謂「民爲邦本」，「本固邦寧」，這兩句古語，很圓滿的替我們解答了「爲甚麼要建國」或「建國爲甚麼」的問題。我們爲甚麼要建國？在求「邦寧」；我們建國爲甚麼？在求「本固」。民爲國家之本，民生問題解決了，民本鞏固了，民族也自然解放，國家也自然強盛，國防也自然安全了，因此，這是根本的辦法。可是，根本的辦法，是不是唯一的不可變通的辦法呢？當然不會那麼呆板。現世界，是一個國際競爭的大舞台，沒有一個國家可以閉關自守，也沒有一個國家可以不參與競爭。像我們中國，在閉關自守的時代，只要民生不成大問題，國家一定安寧，這就是所謂「本固邦寧」，這時代，固本確是使得邦寧的唯一辦法。不過，時至今日，情形可有點兩樣了，漫說我們因爲生產不發達，經濟受壓迫，不足以語「本固」，就假定國內人民生活計毫無問題了，仍不足以使「邦寧」。爲甚麼呢？這很簡單：從前國家甯與不寧，止是人民安與不安的問題

，但現在却不這麼簡單，國際間的競爭簡直支配着一個國家或民族的生命。這次歐戰，德國席捲歐陸，滅國十餘，被滅的國家，並非滅於「民本不固」，民生問題沒有解決，而最大的原因，却是實力不強，國防脆弱。由於這個實地的教訓，就使得我們明白：國防是民生的前提；有了強固的國防，才能確保民生的康樂；沒有國防，民生便失了屏障。這譬如：一個富裕的家庭住在一處危險的地方，那裏餓殍遍地，盜賊成羣，任憑這個家庭怎麼安逸，怎麼幸福，可是，只要一不提防，餓殍將不請自至，盜賊將排闥而入。那時，性命尚岌岌可危，還妄想繼續做那過去的美夢嗎？

因此，現在談建國，就要同時看重國防的鞏固和民生的幸福。建國而使國防與民生兼籌並顧，實在是針對客觀的形勢，所必須滿足的急切的需要，這點，我們須特別認清才可。

建國既是爲了人民，人民參加建國的工作，自是天經地義；不但參加而已，人民還應當是建國的原動力，因爲建國的事業，就是人民自己的事業。自己的事自己幹，人民

不負起建國的責任還有誰來負這個責任呢？

建國的事業，非常艱鉅，要有大成就，非有大努力不可，少數人的力量無論怎麼大，總有限得很。惟有全體的力量才是無限的不可抵擋的，所謂衆志成城，所謂三個臭皮匠，賽過諸葛亮，就是這個道理。假如我們全國同胞都在建國的事業上貢獻出他們的力量，那末，這股力量一定像一浪接一浪的澎湃而來，建國一定能得到最大最善的成功。

在這本小冊子里，我們想對於建國的理論與實際兩方面，都有所敘述。自然當我們從事這種敘述工作時，完全根據總理手訂的國民政府建國大綱。這是中國國民黨建設中華民國的具體綱領，全文雖僅二十五條，但其涵義却非常精博，已把所有革命政府施政的根據、目的、內容和建國的程序與方法，都明明白白的規定出來了。現在所需要的是繼續行將徹底的實行，這是我們同胞同志責無旁貸，義不容辭的天職。國民政府報告，

二 建國的推動力

建國的工作，雖然是全中國同胞的偉業，人人都不能推卸這個責任，人人都須爲它奮鬥犧牲。但是，推動這一工作，指揮這一工作，監督這一工作的任務，却不能責望於全國同胞的每一份子，這任務應該放在國民黨的肩上，不，它自己會自然而然地落在國民黨的肩上。爲甚麼會如此？歷史和現實，都能告訴我們這個所以然的道理：

過去的事實如推翻滿清，顛覆洪憲，護法戰爭，消滅封建軍閥的割據，不都是國民黨的赫赫功業嗎？

由過去和現在努力進行的統一運動，使中國從散漫紊亂分崩離析的局面一躍而爲今日略具現代規模的國家，不也是國民黨的赫赫功業嗎？
。現在以全力進行的前方抗戰後方建設，外抗強敵內固國本的，中外歷史上得未曾有的偉大工作，不也是國民黨的赫赫功業麼？

建國大綱淺說

一四

除了國民黨，誰有氣魄誰有力量，建立過去那麼多的偉業，負起現在這麼重的担子？除了國民黨可說沒有第一個。

因此，今日負推動，指導監督建國工作的任務者，當然是國民黨，國民黨人亦應認此為應盡的天職，不要自暴自棄。國民黨是今日的伊尹周公，是今日的諸葛孔明，是今日中國建國的火車頭！

三、建國的根據

爲甚麼要建國的意義明白了，誰是建國工作的推動者我們也明白了，現在我們進一步要問：建國的根據是甚麼呢？我們既然決心要建造一個新國家，那麼應該根據甚麼方針來建造呢？總理在建國大綱第一條上，開宗明義地指示我們：『蓋五、人人聯誼』

國民政府本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國。

建國的根據，就是三民主義，五權憲法。