

憲政小叢書

憲政建設決議案

中央宣傳部編印

中國文化服務社印行

# 憲政建設決議案目錄

- (一) 訓政綱領 ..... 一
- (二) 確定訓政時期黨政兩人民行使政權治權之分際及方略案 ..... 一
- (三) 確定 總理主要遺教爲訓政時期中華民國最高根本法案 ..... 五
- (四) 確定地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎案 ..... 八
- (五) 三大大會對於政綱報告之決議案（政府組織與地方自治部份） ..... 一
- (六) 訓政時期之規定 ..... 四
- (七) 完成縣自治案 ..... 五
- (八) 治權行使之規律案 ..... 五
- (九) 召集國民會議案 ..... 六
- (十) 國民會議全體會議代表全國國民謹以至誠接受中國國民黨 總理全部遺教案 ..... 七
- (十一) 中華民國訓政時期約法施行日期案 ..... 八
- (十二) 推進地方自治案 ..... 八
- (十三) 四大大會對黨綱報告之決議案（關於實施訓政者部份） ..... 六
- (十四) 集中國力挽救危亡案（關於憲政之準備部份） ..... 二七
- (十五) 定期召集國民會議並規定組織要點交常會切實籌備以期民意得以集中 ..... 二七

憲政建設決議案 目錄

|       |                                 |    |
|-------|---------------------------------|----|
| (十六)  | 訓政早日完成案                         | 二七 |
| (十七)  | 第五次全國代表大會及國民大會日期案               | 二八 |
| (十八)  | 中華民國憲法草案案                       | 二八 |
| (十九)  | 中華民國憲法草案案                       | 二九 |
| (二十)  | 召集國民大會宣布憲法草案案                   | 三〇 |
| (二十一) | 切實推行地方自治完成訓政工作案                 | 三一 |
| (二十二) | 召集國民大會日期及宣布憲法草案辦法               | 三四 |
| (二十三) | 關於國民大會選舉各省市未能按照原定程序辦竣應如何處理案     | 三五 |
| (二十四) | 關於修改國民大會組織法代表選舉法及憲法草案第八章之決定請公決案 | 三六 |
| (二十五) | 定期召集國民大會並限期辦竣選舉案                | 三七 |

## 訓政綱領

(三) 十七年十月三日二屆中央一七二次常會決議三全大會追認——

中國國民黨實施總理三民主義，依照建國大綱，在訓政時期，訓練國民使用政權，至憲政開始弼成全民政治，制定左之綱領：

一、中華民國於訓政期間由中國國民黨全國代表大會代表國民大會領導國民行使政權。  
二、中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之。  
三、依照總理建國大綱所定選舉罷免創制複決四種政權，應訓練國民逐漸練習，以立憲政之基礎。

四、治權之行政立法司法考試監察五項，付託於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎。

五、指導監督國民政府重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。  
六、中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決行之。

### 確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案

——十八年三月二十一日三全大會通過——

黨政建設決議案

中國革命之目的，在於三民主義；而三民主義之實行，必須依照總理所定之革命程序以爲建設。總理生平對於革命建設爲軍政訓政憲政三時期，冀其循序邁進，以完成革命之工作，更爲之詮解其要義曰：「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，初不瞭解其活動之方式，非畧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澈，後者之大病，在革命之建設不能進行。」積十餘年來反革命勢力屢圖顛覆民國折離本黨之痛苦經驗，益足以證總理豫定革命程序之要義，爲有遠大之預見也。

本黨在此十餘年來藉舊經驗之下，以爲北伐既經完成之後，當進而履行總理手定訓政程序之遺教。中央執行委員會爰本此意，於十七年十月三日第一七二次中央常會，制定訓政綱領而公布之曰：

中國國民黨實行總理三民主義，依照建國大綱，在訓政時期，訓練國民使用政權，至憲政開始，弼成全民政治，制定左之綱領：

- (一) 中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會領導國民行使政權。
- (二) 中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之。
- (三) 依照總理建國大綱所定選舉罷免創制複決四種政權應訓練國民逐漸推行，以立憲

政之基礎。

(四)治權之行政立法司法考試監察五項，付託於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期國民選政府之基礎。

(五)指導監督國民政府重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。  
(六)中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決行之。

依此訓政綱領而標舉其內含之原則，要有二端，其一總理遺教認定由國民革命所產生之中華民國人民，在政治的智識與經驗之幼稚上，實等於初生之嬰兒；中國國民黨者，即生此嬰兒之母；既產之矣，則保養之，教育之，方盡革命之責；而訓練之目的，即以保養教育此主人成年而還之政，爲其全部之根本精神；故訓政綱領，開宗明義，即以中國國民黨負「依照建國大綱，訓練國民使用政權，至憲政開始，弼成全民政治」之全責。其二總理所定五權憲法之基本原則，其目的在於造成人民行使四種政權，政府行使五種治權之國家，訓政綱領本此原則，故於第一條至第三條，以政權付託於中國國民之最高權力機關，務訓練國民，達到直接行使政權之目的；於第四條，以治權付託於國民政府，而其最高指導監督之責，則於第五第六兩條，仍屬之於中國國民黨。此其以中國國民黨獨負全責，領導國民，扶植中華民國之政權治權，而使之發展以入憲政之域，固至爲明顯也。

大會認爲訓政綱領，依據總理遺教確定訓政時期間以政權付託於中國國民黨之最高權力機關，以治權付託於國民政府，分別總攬執行，以造成中華民國之憲政基礎，實爲訓

政時代政權治權所由區分之不可移易的原則，今本此原則，對於黨政府人民，行使政權治權之實際的分際與方略，更爲明確之規定如左：

第一 培植地方自治之社會的基礎，宣傳訓政之方針，開導人民接受四權使用之訓練，指導人民努力完成地方自治所必備之先決條件，協助人民籌備自治並促進一切關於地方自治之工作，由中國國民黨中央執行委員會指揮並監督下級黨部推行之。

第二 依據總理遺教，決定縣自治制之一切原則及訓政之根本政策與大計，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。

第三 實施縣自治制及執行一切訓政根本政策與方案，由國民政府及其所屬主管機關行之。

第四 中國國民黨中央執行委員會政治會議，在決定訓政大計，指導政府，上對中國國民黨中央執行委員會負責。

第五 中國國民黨最高權力機關，爲求達訓練國民使用政權，弼成憲政基礎之目的，於必要時，得就人民之集會結社言論出版等自由權，在法律範圍內加以限制。

第六 中華民國人民須服從擁護中國國民黨，誓行三民主義，接受四權使用之訓練，努力地方自治之完成，始得享受中華民國國民之權利。

第七 實施訓政之成績由中國國民黨最高權力機關考核；並依照建國大綱之規定，由中國國民黨最高權力機關負責召集國民大會，決定憲法而頒布之。

# 確定總理主要遺教爲訓政時期中華民國最高根本法案

十八年三月二十一日三大大會通過

確定總理所著三民主義，五權憲法，建國方略，建國大綱及地方自治開始實行法爲訓政時期中華民國最高之根本法；舉凡國家建設之規模，人權民權之根本原則與分際，政府權力與其組織之綱要，及行使政權之方法，皆須以總理遺教爲依歸。大會對於上項決議，更附以如下之說明：

(一)總理創造中國國民黨，同時創造三民主義五權憲法諸教義，以爲全黨健進國家之準繩。總理生時，本黨黨員之努力，一以總理之言行爲依歸，總理既逝，則吾黨同志之努力，一以總理全部遺教爲準則。是故總理之全部教義，實爲本黨根本大法；凡黨員之一切思想言論行動及實際政治工作，悉當以之爲規範而不可踰越；蓋必如是，黨員之意志終能統一，本黨之力量始能固結，全黨之法令規章始能系統一貫，而建國治國之大業始能期其日起有功也。

(二)中華民國之創造，以迄於建設之完成，其所賴以爲努力者事實上皆爲總理所領導之中國國民黨；其所恃以爲努力之步驟，乃爲總理所定不可踰越之軍政訓政憲政三大程序；其所據以爲此三大程序中一切典章制度之源泉，乃爲總理所垂示之遺教。因此之故，中華民國之統治權，係由國民參加於總理所領導之中國國民黨，依照革命建設之

程序，實行總理之遺教，而祈求其全部之實現之一偉大的使命所產生。此偉大的事實，即爲總理以一國民造黨，以黨建國，待國建成而後治之一之要義。在此全部建國之行程中，本黨集合全國人民之努力，事實上由開始革命，創造民國，以底於全國之統一，皆屬依違總理之遺教。是故從國民革命開始於軍政時期，總理遺教，不特已成爲中華民國所由創造之先天的憲法，且應以此爲中華民國由訓政時期達於憲政時期根本法之原則，其效力實較中國以前所見之約法爲更大也，辛亥以前，總理於革命方略中有「每縣於敵兵驅除，戰爭停止之日，立即頒布約法」之規定，然此爲革命軍佔取一縣後之強制約章，而非可以擬於全國根本大法之性質與內容。民國元年，總理未暇及於三民主義五權憲法之製定，臨時遂同意於約法之頒布，然而其內容多非三民主義五權憲法之主張，實不愜總理之本意。迨本黨在廣州開創政府之時，總理先後著成三民主義五權憲法，建國方略，建國大綱諸要典，乃不復以約法爲言，蓋其意以爲關於一切建國之最高理論的原則，已詳於三民主義，五權憲法，建國方略諸書，於具體的根本大法，則已散見於民權初步，地方自治開始實行法，及實業計劃，且更總括的結晶以成建國大綱，而以政府名義宣布而廣傳之。是建國大綱，已爲中華民國根本法之具體部分，而其他三民主義，五權憲法，建國方略諸要典，則爲中華民國根本法之理論與政策之原則部分。總合言之，則總理遺教，不特訓政時期以之爲根本法，即憲政時期亦須以之爲憲法之準則。凡此要義，皆可以總理遺教爲之證明。建國大綱第一條曰：「國民政府，本革命之三民主義，五權憲法，以建

設中華民國」，即此可知三民主義五權憲法爲建設中華民國之根本憲典。「總理建國大綱自序有曰：『制定國民政府建國大綱二十五條，以爲今後革命之典型』，『本政府鄭重宣布，今後革命勢力所及之地，凡秉承本政府之號令者，即當以實行建國大綱爲唯一之職任』，此可知建國大綱又爲中華民國不可踰越之憲典。總理遺囑復言：『我須依照予所著建國方略建國大綱，三民主義，及第一次全國代表大會宣言，繼續努力，以求貫徹』；此又可知總理之主要遺教，皆爲建設中華民國之典型。今吾黨既已於十四年之際，決議接受總理之遺教，且已本之以爲實現革命建設之原則，而全國人民亦復予以服從及擁護，共趨於統一建國之正軌，是總理遺教，在國民之意識上已有根基。在社會之羣力上已有淵泉，在法理之根據上已有普及全國造成統一之效能，故大會認爲總理之三民主義，五權憲法，建國方略，建國大綱，地方自治開始實行法等遺教，已具有訓政時期中華民國根。法之實質，而大會秉代表國民行政權之職任，予以正式的法律之効力，蓋當然之理也。

大會認爲以上之說明，於闡明本案之主旨上，異常重要，總言之，本案之主旨，第一項在於全黨黨員之言論行動皆統一於總理遺教之下，第二項在於確定總理遺教爲國家之最高根本法，使全國民之民族生活與國家生存發展，皆統一於總理遺教之下；凡我同志及全國國民，均宜恪守勿渝者也。

## 確定地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎案

十八年三月廿三日三全大會通過

總理自序建國大綱云：「革命之目的在實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。」又云：「今後之革命，不但當用於破壞，尤當用於建設，且當規定其不可逾越之程序。」「夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之，積十二年痛苦之經驗，當知所謂人民權利與人幸福，當務其實，不當徒襲其名。」「建國大綱者，以掃除障礙爲開始，以完成建設爲依歸。」「倘能依建國大綱以行，則軍政時代，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，已非口憲法而行專政者所可同日而語；且由此以至憲政時期，所歷者皆坦途，無顛蹶之虞。」「扶植民治，總理言之最詳。其言曰：「訓政時期之宗旨，務訓導人民，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，以深植人民權力之基本，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，人民可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣。」總理云：「不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭解其活動之方式，非畧守其放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自知。」此種活動之方式，實言之，卽地方自治，而地方自治，總理已定有實行方法，卽一地方自治之範

國，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。試辦之事有六，其次序如左：

（一）清戶口

（二）立機關

（三）定地價

（四）修道路

（五）墾荒地

（六）設學校

總理所謂地方自治團體。不止爲一政治組織，並爲一經濟組織；且規定自治機關之職務，更有

（甲）農業合作

（乙）工業合作

（丙）交易合作

（丁）銀行合作

（戊）保險合作

自治機關之職務，猶有關於經濟而應設專局以經營者：

（一）糧食管理

縣政建設決議案

(二) 運輸交易

凡此諸端，於建國大綱，既明定其綱，於地方自治實行法并定其目，蓋必依此方式以爲活動，始能得到充分之民權。并爲真正民生之解決，茲謹就此義，確定其實行之方略及程序如左：

一、確立縣爲自治單位，努力扶植自治，不得阻礙其發展。

(理由) 本條以建國大綱第十八及中國國民黨政綱對內政策第三條之規定爲根據，但一方須扶植其發展，一方須排除其障礙，故積極則應爲廣大之宣傳及實際之訓練，而消極則防範貪官污吏之壓迫，土豪劣紳之假借。

二、制定地方自治法，規定其強行部分，使地方自治成爲經濟政治的組織，以達到真正民權民生之目的。

(理由) 本約以「地方自治實行法」爲根據。認地方自治體，不只爲一政治組織，而且爲一經濟組織，蓋必如是，始能達到真正民權民生之目的。至於自治機關之組織與職務，人民對於自治團體之義務與權利，四種行使之方式與條件，孰應強行，孰可任意，在自治法中，均應分別定之。

三、由國民政府遴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。（理由）本條係以建國大綱第八條爲根據，地方自治之籌備，爲訓政開始必須之工作，苟非有經訓練明黨義并考試及格者，不能兼此重責，故以黨員爲標準，並

人民得易知活動之方式，不致放棄責任，或受人利用，然必由國民政府選派，始能一致，而不致各自爲政，甚或因循，而延阻憲政之實施。

四、地方自治之籌備，電覆擬推行不宜一時並舉，以自治條件之成就，選舉完畢，爲籌備自治之終期。

（理由）本條根據建國大綱第八條之規定，以清查人口，測量土地，妥辦警衛，修築道路爲自治完成之條件。并根據同條，應以曾受四權之訓練，完畢國民之義務，實行革命之主義，爲審查民選資格之標準。縣長議員依法選出，即協助籌備自治之工作告終，而該縣達於完全自治之城。但自治之籌備，宜分行不宜兼舉，應請各省先擇一二縣試辦，逐漸推行，則人才易於集中，而組織始克完密。

以上四端，係以建國大綱第八條至十八條，及本黨政綱與地方自治實行法爲根據而定之標準。乃完成憲政所必歷之過程，而訓政時期本黨最大之職責也。

### 三、三大大會對政治報告決議案（政府組織與地方自治部份）

十八年三月廿七日通過

過去十七年間，本黨經歷軍政時期，負建國大責，其主要之革命工作，爲掃除政治上之軍閥官僚及社會上之一切障礙；今後本黨入於訓政時期，受治國之重託，其主要任務，

則在一方面廢續軍政時期已成之緒業，使軍閥官僚永無再起之日，一方面革全國之治人於一黨，以實行法治於全國；而其進行之方針，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。蓋以總理遺教所在，治權必須具備五權之組織，政權必須完成四權之使用；兩者畢具，然後國家主權始能真實屬於國民全體，而中華民國完滿之建設，乃克底於成。

在此國家建設之行程中，本黨所當努力之中心問題實爲治權之建設與政權之建設二者。大會於此對於去年十月三日中央執行委員會所頒布之訓政綱領及國民政府組織法，完全同意。誠以在過去軍政時期，本黨事實上得全國民衆之努力參加革命，而完成開國之大業，更受全國人民之信賴而付與訓政之大任；此一歷史的事實，經訓政綱領與國民政府組織法之頒布，乃成爲法律上確定之効力。過去國民革命之軍事進展，根本上實挾有全國人民同懷依據三民主義五權憲法以建設國家之願望；此一普通的願望，經訓政綱領與國民政府組織法之頒布，乃得從政權與治權之創始建設上，洞闢其實現之途徑，故訓政綱領與國民政府組織法之頒布，實爲國民革命由軍政時期入於訓政時期之一大進展也。

大會於此，認爲今後之努力，則當暢行本黨對於國家制度上所定之方針。自制度上以言，總理遺教，以治權屬之於政府，故國民政府當從速完全成立五院，則其組織上由簡約而臻於嚴密，效能上由中樞而普及於全國。迨其組織完備，基礎深厚，成效大著，庶幾讓渡於將來憲政時代之民選政府，始能保證其敏活之運用與健全之發展。自實質上言，治

權乃政府之最高權能，其作用在於爲人民服忠實之義務，謀最大之幸福，總理謂國家必須有萬能之政府者，其義蓋在此。過去十七年間，國人既無此種國家組織之觀念，而軍閥官僚，復將前清帝制時代所遺傳之統治權裂而分之，以致政府與人民之權力，兩受其害，投機之政客，更從而各倡集權分權之謬說，以濟其惡，於是國民對於國家權力之正當組織，益無從獲得明確之觀念。殊不知治權屬之於中央政府，政權屬之於地方人民，治權與政權各有所屬，則竊取中央政府權力以歸於各省者，固爲國家所不容，即倡集權分權之說者，亦爲無病而呻者也。大會以爲今後必當遵守總理權能區分之遺教，於政府則求其有能，於人民則求其有權，能即治權之謂，權即政權之謂，唯有以治權屬諸中央，則政府始能造成爲有能之政府，故本黨今後爲求中央政府能爲人民服忠實之義務，盡全國國家之職責計，必當依據總理教義，凡應歸諸中央掌握之治權。如軍政、外交、內政、財政、立法、司法、考試、監察諸權，悉納之於國民政府，由五院分別掌理而執行之以系統一之實效。蓋唯如此，政府始有力量從事於民權之訓練與縣自治制度之建設，而總理所指示之一切政綱政策，方不致落於空談。

治權建設之方針既如此，則政權之建設，當以實現國家主權屬於國民全體之目的，爲今後努力之方向，在人民未能實際直接掌握政權以前，本黨最高權力機關，固當代表國民以行使之，然同時必當制定縣組織法及縣自治法，並以行使直接民權之知與方法，訓練全國之人民。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，實三民主義之基本組織。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。吾人今於經歷大亂之餘，苟一探覽十餘年來軍閥展轉相因之害，卽知其客觀的原因，皆坐中央與縣之權限同時過輕之弊，唯有依照總理建國大綱及第一次全國代表大會宣言所確定之省縣權限之原則，凡省內之國家行政，悉受中央執揮，凡地方自治與建設，悉歸各縣辦理，省祇爲縣自治之監督，立於中央與縣之間，以收聯絡之效；如此，方足以掃除從來省權過重之積弊，而國家之政力與財力，必能植根於原壤深厚之處，茁長其繁榮之新生命矣。

## 訓政時期之規定案

——十八年六月三屆二中全會通過——

訓政時期規定爲六年。至民國二十四年完成，其訓政工作分配年表交政治會議，根據中央決議於十八年九月間制定之。