

思  
政  
建  
設  
之  
真  
諦

憲政建設之真諦

# 憲政建設之真諦目次

## 第一章 緒言

### 一 憲政建設的意義

### 二 憲政建設的最後目標是使三民主義法律化

### 國民黨努力憲政建設的經過

## 第二章 憲政建設的基本精神

### 中山先生的國家本體論

### 二 權能劃分與平衡的原理

### 三 三權分立的原理

## 第三章 憲政建設的原理

## 第三章 憲政建設的基本工作

### 一 地方自治是憲政建設的基礎

### 二 國民黨倡導地方自治的經過

### 三 新縣制的要點

### 憲政建設之真諦

### 目次

憲政建設之真諦 目次

第四章 憲政建設的必要條件

- 一 憲政建設的第一要件 國體法治
- 二 憲政建設的第二要件 統一
- 三 憲政建設的第三要件 本十黨治

第五章 結論 中國憲政建設必須以三民主義爲其最高指導原則

- 一 斷前議長與平濟的罪惡
- 二 中山先生與國體本體論

第一章 憲政建設的基本精神

- 一 國及黨民之憲政建設的意義
- 二 憲政建設的對象與目的 對基對三民主義的解釋
- 三 憲政建設的意義

第一章 緒言

憲政建設之真諦 目次

# 第一章 緒言

## 憲政建設的意義

國父說：「三民主義就是救國主義」。國父爲挽救國家於危急存亡，爲建設平等自由的中國，而手創三民主義。三民主義是我們國父根據中國固有的思想，參酌中國現有的感情，擷取歐美最新思想與制度的精英，再加以獨到的見解而融鑄成功的思想體系。這個博大精深思想體系即是我們從事國民革命的最高指導原則。可是我們國父不僅是思想家，而且是實行家。不僅替我們遺留下革命建國的原理原則，而且替我們規劃好了周密精詳的實行方案。這便是國父在民國十三年所手訂的國民政府建國大綱。「制定建國大綱宣言」上說：「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，人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何」。所以本建國大綱雖只二十五條，但所有革命政府施政的根據，目的、內容和建國的程序與方法，都已包括不遺了。建國大綱第五條規定建設程序分爲軍政、訓政、憲政三個時期，所以到了憲政完成，便是建國大功告成之日。由此看來，所謂「憲政建設」可有廣狹二種意義：語其狹義，憲政建設只與五大建設（心理建設，倫理建設，社會建設，政治建設，經濟建設）中的政治建設相當，但若語其廣義，「憲政建設」實已將五大建設，統

憲政建設之真諦



統包括在內。因爲完成憲政既是革命建國的最後目標，而欲達成建國工作，必須把這互相關聯而互爲因果的五大建設，同時並進，才能成功。因爲，要養成憲政精神，有待於心理建設與倫理建設；要養成人民行使四權的習慣與經驗，有待於社會建設與政治建設；而實施憲政須以地方自治爲基礎，但一地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織，如此則實施憲政有待於基層的經濟建設自不待言。所以我們說「憲政建設」可以包括五大建設。我們倘若仔細思考全部建國大綱的精神所在，便可斷定：「憲政建設」的涵意，應以採廣義爲是。因此，我們不妨替「憲政建設」下一定義如左：

憲政建設即是國民黨革命建國全部程序的總名稱，其全部程序分爲軍政訓政憲政三個階段，其內容該括一切建國工作，其方法必須心理倫理社會政治經濟五大建設同時並進，才能完成全部程序。

有了上項定義，便可知國民黨所謂憲政建設和目前少數挾持偏見者所主張的憲政，絕不相同。尤其不能和普通所謂民主政治同等看待。因爲少數挾持偏見者雖日日高談憲政，但因其眼光短淺，於是只看到憲政建設的政治方面，甚或只看到「法律」方面，以爲頒佈了一部典麗喬皇的憲法，便是憲政大功告成。孰不知要實行憲政必須先培養人民的憲政精神，養成人民的參政習慣，造成適宜於實行憲政的經濟環境。如此，斷非僅從政治方面着手，即可成功，尤其不是頒佈了一部憲法，即算了事。必須是「循序漸進」，必須是「本末先後，秩然不紊」，然後才能完成這個偉大艱巨的工作，盡到這個劃時代的使命。否則

鹵莽滅裂，未有不償事的。至於一般高調民主政治的人，更是眼光如豆，近視到了極點，他們所提倡的民主政治不過是把生硬的舶來品，原封不動的移植過來，不是資產階級把持政權下的偽扭的民主政治，便是無產階級專政下的冒名的民主政治。惟有國父手訂的建國方案中的政治制度才可稱為真正澈底的，適合國情的，有方法有步驟的民主政治，但國民黨所要建設的新中國乃是一個民有民治民享的三民主義共和國，所以其涵意當然要比普通所謂民主政治更為豐富，更為周到。

## 二 憲政建設的最後目標是使三民主義法律化

如上節定義所說：「憲政建設即是國民黨革命建國全部程序的一個總名稱」，他的程序是由軍政而訓政而憲政，按部就班，循序漸進。然則到了什麼時候才算完全全部程序而憲政建設的大功才算告成呢？據建國大綱第二十三、二十五兩條的規定：那是要到全國有過半數省份都已達至憲政開始時期，即全省的地方自治完全成立時期，便要召開國民大會決定憲法而頒布之，到了「憲法頒布之日，即為憲政告成之時」。所以頒布憲法便是憲政建設全部程序告成的標誌。如上所說，憲政建設即是代表國民黨革命建國的全部程序，而國民黨革命建國的最高原則是三民主義，那末，憲政告成時所頒布的憲法，其必以三民主義為立法精神，當然毫無疑義。前國府立法院長胡展堂先生在立法院開幕辭中曾說：「三民主義是一切建國工作的最高原則；離開了三民主義不能立法」，可謂一言中的。民國

二十五年五月五日國民政府宣布的中華民國憲法草案，其第一條即予以開宗明義的規定：「中華民國爲三民主義共和國」。如此，則我們也可以說：憲政建設的最後目標即在使三民主義法律化。近世法學家認「法律社會生存的要件」，因爲人類經營社會生活已有數千年的歷史，社會間人與人的關係日趨複雜，若無精密而善良的法制，決不足以維繫社會關係的安寧與和洽，扶助社會生活的演進。尤其是受壓迫於數千年專制政體下的我國國民，只知人治而不知法治，要想建設三民主義的新中國，第一個要件即是培養人民的法治精神。遠在同盟會時代，國父就已確切說明「制定中華民國憲法人人共守」是建立民國的要務。到了民國八年，又於護法宣言中說道：「須知國內紛爭，皆因大法不立」，由此可知國父是怎樣的重視法治。國民黨數十年來的艱苦奮鬥，其目的也就在企求法治，導國家入正軌，因爲憲政建設的最高原則是三民主義，憲政建設的最後目標即在建設一個三民主義的新中國，實現民有民治民享的理想。爲實現此理想，必須全體人民竭誠的信仰三民主義，擁護三民主義，奉行三民主義，具備三民主義的知能，遵照着憲法上所一定的人民應享的權利和應盡的義務，向前邁進，始克成功。如此，則必須把三民主義的精神融鑄在憲法之內，才能使人民有所遵循，信奉不渝。原來，主義只有道德上的意味，必須把他法律化，才有強制的力量。主義是制定法律的基礎，法律是主義有力的保障，推行主義必要的原素。所以在主義還未達法律化的時候，就是我們共信共守的信條，還未堅固的確立起來，如此，則我們理想中的三民主義共和國恐怕終爲理想而已。也許有人會懷疑這種說



法，以爲主義是一黨所恃的政略，法律是全國共遵的規範，今以一黨的政略來範圍全國共遵的法律，而且要憑藉強制的力量，則其結果，恐怕是一以力服人，非心服也，這不是大有背於國父宣傳主義要使人心悅誠服的主張嗎？我們的回答是：三民主義乃是既有遠大理想又有具體方法的救國主義。除了三民主義之外，另外沒有更適合於中國國情的救國理論與方案，所以時至今日，三民主義已經由一黨的政略，進而成爲全國國民共同信奉的主義，因此，全國國民一致，擁護的抗戰建國綱領，其第一條總則就明白規定：「確定三民主義及一總理遺教爲一般抗戰行動及建國之最高準繩」。經國民參政會通過而爲全國所遵行的國民公約十二條，第一條開宗明義就是「不違背三民主義」。所以時至今日，除了漢奸及少數反革命份子而外，沒有一個國民不是真誠信奉三民主義的，就連素以共產主義號召的中國共產黨，都已明白宣言：「三民主義爲中國今日之所必需，本黨願爲其徹底實現而奮鬥」。所以我們今後不要法律則已，如要法律，其必以三民主義爲立法精神，已是毫無疑義。至於爲國家根本大法的憲法，更其要以全國國民共同信奉的三民主義爲依據，更其要把三民主義的精神，融鑄在字裏行間，這已是天經地義。我們所以要把三民主義法律化，而予以強制的力量，一方面爲了法律是社會賴以生存的要件，國家賴以維繫的條規，沒有三民主義的法律，必難建立三民主義的新社會與新中國；一方面也就爲了防止漢奸和少數反革命份子破壞全國國民共同信奉的主義。第一次全國代表大會宣言說：「蓋民國之民權，民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國」。

國民黨對於反對三民主義的人，絕不容輕易授之以政權，使艱難締造的國基，陷於風雨飄搖的險狀。所以憲法的強制力是專門爲對付漢奸和少數反革命份子而設。一如普通法律的專爲制裁社會姦賊而制定一般。

## 二 國民黨努力憲政建設的經過

如上所說：憲政建設是國民黨革命建國全部程序的總名稱，那末，就說施行憲政是革命建國的最後目的，亦無不可，因爲革命建國的全部程序是以施行憲政爲其最後階段。一憲法頒佈之日，卽爲憲政告成之時；是爲建國之大功告成。所以國民革命五十餘年來奮鬥事蹟，可以說就是爲澈底實現憲政，以期造成現代最進步的民治國家的一部革命史。這一部革命史，約略可分爲下面幾個階段：一、革命前七年同盟會綱領第三條規定：「建立民國」。並加解釋說：「今者由平等革命，以要政綱，遠在民國紀元前十八年，香港興中會宣言中卽有『民爲邦本，本固邦甯』等語。紀元前七年同盟會綱領第三條規定：「建立民國」。並加解釋說：「今者由平等革命，以建立民國政府——凡我國民皆平等，皆有參政權。大總統由國民共舉，議會以國民公舉之議員構成之。制定中華民國憲法，人人共守。政有帝制自爲者，天下共擊之！」所以自從同盟會時代起，國民黨便已決定以實現立憲的民主政治爲目標，而且必須注意憲政與民主是不可分的，沒有民主便沒有真正的憲政，所以國民黨在國父孫先生領導之下，堅決反

對君主立憲，「力闢當時保皇黨勸告開明專制，要求君主立憲之謬說」。（見國父著七國革命史）國父說過：「且世界立憲，亦必流血得之，方稱爲真立憲。同一流血，何不爲直接了當之共和，而爲此不完不備之立憲（君主立憲）乎？……」足見國民黨自始便要求「真立憲」，要求民權充分發展的真正民主政治，要求根據國民公意而制定的憲法。所以辛亥革命和辛亥革命以前國民黨先烈歷次的流血舉義，目的無非是要實現真正澈底的憲政。國父說這一時期的鬥爭，是民國與非民國之爭。

（二）辛亥革命以後討袁與護法時期 辛亥革命之後，雖已建立民國，并制定臨時約法，然而一切反動的封建軍閥與官僚仍盤據於北京政府，受帝國主義的支援，以非法國會爲御用機關而阻礙真正的民主政治之實現，初有袁世凱之盜國，繼有皖系軍閥之毀法，此時國民黨任國父領導之下，歷舉討袁護法的旗幟，爲維護民主共和，爲擁護約法而奮鬥。

國父說：這一時期是法與非法之爭。而「擁護約法，卽所以擁護民國也」。國父又在護法宣言中說：「須知國內紛爭，皆由大法不立。在法律，國會本不能解散，若不使國會復得完全自由行使其職權，則法律已失其力，根本先搖，枝葉何由救正？內亂何由永絕？况國家以外患而致艱危，一切有損主權危及國脈之條約，其訂立本未經國會之同意，故亦惟恢復國會完全自由行使職權，始能解除之。蓋訂約解約之權，本在國會，擅訂固屬違法，不以未經國會同意爲基礎而言解約，亦無可解之理由。故和議初開，文卽以恢復國會完全自由行使職權爲唯一條件。……今日言和平救國之法，惟有恢復國會完全自由行使職

權一途」。這一段遺教不啻即國民黨，為恢復合法國會，維護約法而不斷奮鬥的史實的簡略說明。國民黨為盡其護法的使命，不惜委曲求全與代表封建軍閥的北京政府開和會於上海，但結果卒無所獲。於是 國父根據事實經驗深知與帝國主義卵翼下的軍閥謀和平解決國是，不啻與虎謀皮。便於民國九年斷然言道：「……但予觀察現在大勢，議法斷斷不能解決根本問題」。至民國十三年國民黨改組，中國的革命與國民黨為實現立憲民主共和國的奮鬥，乃進入於一新階段。

(三)十三年改組後至北伐時期 十三年國民黨改組之後，便已確定掃除軍閥官僚及一切帝國主義卵翼下的封建勢力為實現真正憲政所必經的途徑，國民黨第一次全國代表大會宣言中曾有如下的斷語：「然專制 尊軍閥官僚，僭竊擅權，無惡不作，此輩一日不去，憲法即一日不生效」。一憲法之成立，惟在列強及軍閥之勢力顛覆之後耳」。同年四月 國父手訂建國大綱，乃明定實施憲政不可踰越的程序為軍政訓政憲政三時期，「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束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，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」。至此，國民黨對民主政治和憲政制度的理想，乃發育完成，實施的具體辦法，亦經詳細規定，而入於逐步實行的階段。十三年九月，國民黨在 蔣委員長領導之下誓師北伐，即是正式進入軍政時期的開始，北伐的意

義即是實踐 國父遺教掃除軍閥官僚及一切帝國主義卵翼下的封建勢力，爲實現真正徹底的民主政治開一康莊大道。

(四)北伐完成至國民政府成立以後時期 自北伐開始，賴 蔣委員長賢明的領導及全體革命將士的英勇奮鬥，不旋踵便將軍閥餘孽及一切反革命份子，如摧枯拉朽般掃除淨盡，於以完成軍政時期的工作，成立國民政府，奠都南京，建國工作，漸見端倪，乃於十八年春舉行第三次全國代表大會，宣佈訓政開始，期以六年完成。中間雖因內憂外患，紛至沓來，致訓政工作，未能深入而普遍的推進，言之不無遺憾，然而國民黨加緊訓政以便及早實施憲政的志願，固始終不變的。至二十一年夏季，大局又告救平，國民政府就遵照 國父遺囑，召開國民會議，制定「訓政時期約法」，確定訓政期間人民的權利義務，使我國憲政運動爲進一步的開展。自是而後，國民黨即以推行地方自治，完成訓政工作爲活動的中心，進行不遺餘力。二十三年立法院宣佈憲法草案初稿，以便國人公開研究。二十四年國民黨舉行第五次全國代表大會 決議於二十六年召集國民大會，實施憲法。二十五年五月五日，國民政府宣佈憲法草案，旋又公佈國民大會組織法及代表選舉法，開始籌備選舉，於三十六年秋完成，期於是年十一月十二日在南京開會，公佈憲法，開始施行憲政。不料蘆變爆發，抗敵軍興，全國上下，集中精力於救亡圖存，憲政施行便因國民大會之不能召集而延緩。全面抗戰開始以後，賴我前方將士浴血奮鬥，使敵人泥足愈陷愈深，我之勝利基礎逐漸奠定，建國工作，亟待推進，國民黨乃於去年十一月五屆六中全會決議



憲政建設之真諦

於今年十一月十二日召開國民大會，並限期辦竣選舉。其宣言曰：「鑒於國難之嚴重，與世變之不測，認為必須早日完成建國大綱之程序，制定全國共循之方法，而後可以應未來之大局，保障國家之生存一。其目的顯在完成憲政，以奠國基。上述事蹟足以證明國民黨確能遵奉 國父遺教，向憲政之途邁進，絕不能任少數人顛倒是非，隨意誣譏。」

十四日全黨大會，選出中央全國代表大會，共編二十六中區代表大會，省代表大會，二十  
二日全黨大會，選出中央全國代表大會。二十三日全黨大會，選出中央全國代表大會。二十  
四日全黨大會，選出中央全國代表大會。二十五日全黨大會，選出中央全國代表大會。二十六  
日全黨大會，選出中央全國代表大會。二十七日全黨大會，選出中央全國代表大會。二十八  
日全黨大會，選出中央全國代表大會。二十九日全黨大會，選出中央全國代表大會。三十  
日全黨大會，選出中央全國代表大會。三十一日全黨大會，選出中央全國代表大會。

## 第二章 憲政建設的基本精神

### 一 中山先生的國家本體論

語其廣義，憲政建設可以包括五大建設，語其狹義，憲政建設便與五大建設中的政治建設相當，這是第一章中已經加以說明的。國民黨的革命建國一切都是秉承國父中山先生的遺教，五大建設中的政治建設當然是要以國父的政治思想為其根據。所以我們研究憲政建設的基本精神，便不能不先明瞭國父的政治思想。一般的政治思想和政治制度都以國家本體論為其出發點，因為政治思想的中心是國家問題，國家問題的中心是國家的本體。有什麼樣的國家本體論，便可以產生什麼樣的政治思想和政治制度。因此我們要明瞭國父的政治思想，第一便要研究國父的國家本體論。現在研究國父國家本體論最為透澈的著作要算林桂圃先生的一孫中山先生的國家論一書。林先生把國父關於國家本體的學說。歸納為如下的結論：一國家是什麼東西？他是人為力的製造品，他本身不是目的，乃是人類為達到本身生存目的的一種工具；這種工具是必要的，而且是永久存在的，他並非代表任何一部份人的利益，乃是代表全國民眾的利益。對內在人民駕馭之下，是萬能的；對外在國際道德限制之下，是尊嚴神聖的；同時他所表現出來的力量，比較任何個人為偉大的。二分開來說，關於國家本身是目的還是工具的問題，國父認為國家只是

人類爲達到本身生存目的的一種工具，而否認其絕對性，因此他除看重個人的自由意志和人格外，他所要建設的三民主義理想國，便注重在如何使國家去盡爲人民服務的責任，和如何使人民得到國家的實際利益。國父在「國民要以人格救國」一篇講說裏說過：「國家的責任是設立政府，爲人民謀幸福，又說：『國家的大作用，就是設官分治，替人民謀幸福的。』」關於國家這個工具是否絕對必要的問題，國父便說爲他是絕對必要而且可以永久利用。同上一篇講演裏會說：「人民的文明進步，在人民的自身本來可以做得到，不過有了政府，加以提倡和輔助的工夫，進步得更快。」又說：「國家是人人生死所在的地方。」關於國家代表什麼的問題，國父便認爲國家應代表全體人民的利益而絕不應代表任何個人或任何階級的利益。所以他說：「吾人的要求，則在於全體國民自己組織政府，以代表全體人民利益。」因此他便主張全民政治。關於國家對內的地位如何的問題，主張要有一個在民權管理統馭之下的萬能政府，國父在民權主義的演講裏面極力發揮萬能政府的重要和必要，謂政府應該萬能，才能發生更大的力量，爲人民造福。又在民生主義演講裏面，極力主張大規模的生產事業，應歸國營。關於國家對外的地位如何的問題，國父便主張要在國際道德駕馭和限制之下，保持國家的尊嚴神聖。一個國家的主權是應該絕對尊重的，但國家的權力，不可任意向外發展，致損及他國的主權。國際間的侵略行爲是萬不應有的。

以上便是國父的國家本體論的要點，也就是國父政治思想的中心，國民黨一切政

治理論的根據。我們應該認識國父的國家本體論是採攝學派學說的精神，參酌中國環境的需要，適應世界最新的潮流而建立的一種國家學說。我們不談憲政建設則已，一談憲政建設，便絕對不可離開這個唯一的根據。譬如，現在有少數挾有偏見的人主張什麼各階級聯合專政的新民主政治，便是違反了國父國家應代表全體人民利益的主張，因為國父的國家學說，是以全體人民的利益爲其立腳點，而非以階級利益爲其立腳點。全體人民是不應以階級來劃分的。又如，最近少數人批評五五憲草，提出種種限制政府職權的意見，便是違反了中山先生萬能政府的理論。

## 二 權能劃分與平衡的原理

如上節所述，國父的國家本體論，關於國家對內地位如何的問題，是主張要有一個在人民統馭管理下的萬能政府。根據國家學說的這一要點，便發明了權能劃分與平衡的原理。權能所以要劃分，目的在於確立人民和政府間的正常關係，改變人民不信賴政府的態度，而增加政府替人民治事的能力。權能所以要平衡，目的在於謀人民政權與政府治權的平均發展，調和自由與秩序間的矛盾，而絕非使政權與治權互相牽掣，互相抵銷。民權主義第五講說：「歐美現在實行民權，人民所持的態度，總是反抗政府，根本原因，就是由於權和能沒有分開。中國要不蹈歐美的覆轍，應該要照我所發明的學理，要把權和能劃分清楚，人民分開了權與能，才不至反對政府，政府才可以望發展。」權是什麼？就是人民