

## 訓政建國時期政治制度建設之研究

劉麗慧

中國文學系

講師

### 摘 要

訓政時期是實踐中山先生訓政思想的歷程，惟適逢內憂外患紛至沓來，肇致訓政建國始終困頓橫生。綜觀訓政「黃金十年」(Golden Decade)執政中央對戮力「政權」與「治權」的體現，實質上就是執政的中國國民黨奉行三民主義與五權憲法政治制度的實踐史實。本論文旨從斯時國民政府訓政建國在推動「地方自治制度」(政權)與「中央五權政制」(治權)的視角觀之，兼以中山先生訓政建國的理論主張與執政中國國民黨以黨訓政的運作軸向相映照，俾從理論與史實來探討我國三民主義政治制度的源起和運作，期能對抗戰前訓政建國政治制度的實踐史實能更具洞察力度。

**關鍵詞：**訓政建國、政治制度、地方自治、五權分立、政權、治權。

## 壹、前言

民國 10 年，中山先生提出「以黨治國」的口號。<sup>1</sup>並於民國 12 年 10 月 15 日解釋「所謂以黨治國，並不是要黨員都做官，然後中國才可以治。是要本黨的主義實行，全國人都遵守本黨的主義，中國然後才可以治。簡而言之，以黨治國，並不是用本黨的黨員治國，是用本黨的主義治國。」<sup>2</sup>也就是以黨義治國。民國 13 年，中山先生又提出「以黨建國」的口號，他說：「我從前見得中國太紛亂，民智太幼稚，國民沒有正確的政治思想，所以便主張『以黨治國』。但是到今天想想，我覺得這句話還是太早。此刻的國家還是大亂，社會還是退步，所以現在革命黨的責任還是要先建國，尚未到治國。」<sup>3</sup>換言之，訓政時期執政的中國國民黨所獨負的就是中山先生所說「訓政建國」的重責大任。

訓政時期是實踐中山先生訓政思想的歷程，惟適逢內憂外患紛至沓來，肇至訓政建國始終困頓橫生。惟就訓政全程而言，溯自民國 17 年北伐成功，迄民國 26 年抗戰軍興，此期間由於所發生的禍端都侷限於地區性，國民政府對大部分地區實質上均具管轄權，所以訓政工作大抵仍具循序漸進的普遍推行環境。這 10 年的訓政建國階段誠屬彌足珍貴，中外史學界或稱之為「艱苦建國的十年」，美國魏德邁（Albert C. Wedmyer）則曾譽之為「黃金十年」（Golden Decade）。綜觀訓政黃金十年執政中央對戮力「政權」與「治權」的體現，實質上就是執政的中國國民黨奉行三民主義政治制度的實踐史實。從以黨訓政建國在「地方自治制度」（政權）與「中央五權政制」（治權）的視角觀之，並採行中山先生訓政建國的理論主張與以黨訓政運作軸向的實踐史實相互印證，從理論與史實來探討抗戰前我國政治制度的源起和運作，對訓政時期前 10 年政治制度的實際運作，或能更具洞察力度。

## 貳、訓政建國時期政治制度的藍圖

訓政時期是中山先生在革命建國歷程中極為重要之階段性設計，他主張：「此訓政之時期，所以為專制入共和之過渡所必要也，非此則必流於亂也。」<sup>4</sup>「訓

<sup>1</sup> 崔書琴，《三民主義新論》（台北：商務印書館，民國 78 年 12 月，十九版），頁 225。

<sup>2</sup> 孫中山，〈黨員不可存心做官〉，《國父全集》（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國 69 年 8 月，三版），第二冊，頁捌—170。

<sup>3</sup> 孫中山，〈革命成功在乎革命黨員有團體〉，同上書，頁捌—213。

<sup>4</sup> 孫中山，〈民權主義第六講〉，《國父全集》（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國 69

政時期先縣自治之成立，而後國家機關之成立。」<sup>5</sup>故欲期肆應國情至要乃創設以中國國民黨獨負訓政建國時期，以為邁向民主憲政的轉轍階段，俾能先期「建設地方自治」進而「組織國民大會，以制定五權憲法，以五院制為中央政府。」<sup>6</sup>質言之，訓政建國時期乃是在訓練實施憲政的能力。孫科亦申明：「凡是一個國家不達到憲政時期，差不多在政治上以及種種方面，尚在幼稚時代，還沒有成年，還要受相當訓練。」審諸中山先生有關權能區分、五權分立、均權制度等獨創的主張和地方自治理論獨到的見解，實則正是執政的中國國民黨在抗戰前訓政建國政治制度運作的最佳指南。<sup>7</sup>綜上可知，訓政時期是政權與治權的訓練階段，殆無疑義；抗戰前以黨訓政建國政治制度就是體現三民主義政治制度的理想，概亦可視為彼時執政中國國民黨是否遵奉中山先生以黨訓政建國遺教的檢驗尺度。

## 一、建國大綱為政治制度的指針

民國 13 年 4 月 12 日中山先生手訂「建國大綱」，全文共計 25 條，概均與實施三民主義政治制度之規劃有關，首置重點於訓政時期須實施「地方自治」，次為標誌憲政開始時期試行「五權之治」，相關政治制度條文摘要節錄如次：

### (一) 地方自治：

1. 在訓政時期，政府當派曾經訓練、考試合格之人員，到各縣協助人民籌備自治……。(第 8 條)
2. 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。(第 9 條)
3. 每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價……。(第 10 條)
4. 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水利之利，皆為地方政府所有……。(第 11 條)
5. 各縣之天然富源與及大規模之工商事業……須外資乃能經營者，當由中央政府為之協助……。(第 12 條)
6. 各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾為中央歲費，每年由國民代表定之……。(第 13 條)
7. 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，參與

---

年 8 月，三版)，第一冊，頁參-149。

<sup>5</sup> 孫中山，〈中國革命史〉，《國父全集》，第二冊，頁柒-96。

<sup>6</sup> 孫中山，〈民權主義第六講〉，《國父全集》，第一冊，頁參-145。

<sup>7</sup> 孫科，〈我們今後的工作〉，《孫科文集》（台北：台灣商務印書館，民國 59 年 9 月），第三冊，頁 1153。

中央政事。(第 14 條)

8.凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試、詮定資格者乃可。(第 15 條)

9.凡一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期……。(第 16 條)

10.在此時期，中央與省之權限采均權制度……。(第 17 條)

11.縣為自治單位，省於中央與縣之間，以收聯絡之效。(第 18 條)

12.全國有半數省分達到憲政開始期，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。(第 23 條)

## (二) 五權之治：

1.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：曰行政院；曰立法院；曰司法院；；曰考試院；曰監察院。(第 19 條)

2.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；六、工商部；七、教育部、八、交通部。(第 20 條)

3.憲法未頒行以前，各院長皆歸總統任免而督率之。(第 21 條)<sup>8</sup>

審度建國大綱的制定精義，不啻為訓政建國政治制度規範之指針，誠如民國 13 年 9 月 24 日「制定建國大綱宣言」標舉：「建國大綱第 1 條至第 4 條，宣佈革命之主義及其內容。第 5 條以下，則為實行之方法與步驟。其在第 6、7 兩條，標明軍政時期之宗旨，務掃除反革命之勢力，宣傳革命主義。其在第 8 條至 18 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。先以縣為自治之單位，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，始為真正之人民自治，異於偽託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方之政治訓練以與聞國政矣。其在第 19 條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必備之條件序。……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地，凡秉承本政府之號令者，即當以實行建國大綱為唯一之職任。」<sup>9</sup>

總而論之，國民政府建國大綱為訓政建國政治制度之規範，地方自治為訓政建國之礎石，五權分立為民主憲政政府之體制。易言之，「地方自治」是「訓政時期」地方制度最急切的建國要務；「五權之治」則是「憲政開始時期」試行的中央政制。由於建國大綱規定在「憲政開始時期」試行五權之治，僅顧名思義不

<sup>8</sup> 孫中山，〈國民政府建國大綱〉，《國父全集》，第一冊，頁參—370~371。

<sup>9</sup> 孫中山，〈制定建國大綱宣言〉，《國父全集》，第一冊，頁參—372。

免易誤解五權之治就是規劃於「憲政時期」的中央政制；實則依據建國大綱之規劃，試行五權之治在所謂「憲政開始時期」是指「凡一省全數之縣皆達完全自治者」（第 16 條），亦即訓政時期應自全國有「一省完成縣自治」之際，中央五權政制即須次第試行，如是才合於中山先生遺教之原意。

## 二、地方自治為訓政建國的礎石

遠自民國紀元前 6 年，中山先生在中國同盟會「軍政府宣言」中即告示：「第二期為約法之治。每縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地之人民，地方議會議員及地方行政官皆由人民選舉。」<sup>10</sup>民國創建後，中山先生對地方自治益發重視。民國元年 5 月 5 日，對潮州旅省同鄉會歡迎會中演講「地方自治」強調：「國家之治，原因於地方，深望以後對於地方自治之組織，力為提倡贊助。地方自治之制既日發達，則一省之政治遂於此進步，推之國家亦然。」<sup>11</sup>民國 3 年，將中華革命黨革命方略第 14 章「府知事署組織」中「關於地方自治基礎之調查、整備事項」劃歸內務科掌理。<sup>12</sup>民國 5 年 7 月 17 日，在上海尚賢堂對兩院議員演講「地方自治為建國之礎石」說明：「地方自治者，國之礎石。礎不堅，則國不固。」<sup>13</sup>8 月 20 日，在杭州省議會演講「辦理地方自治是人民的責任」倡言：「政府有政府之責任，人民有人民之責任，人民所當引為責任者，當先從辦理地方自治著手。」<sup>14</sup>8 月 24 日，在寧波歡迎會演講「地方自治為社會進步之基礎」申言：「欲社會進步而行地方自治，譬如造屋之先奠基礎，而地方自治，即其基礎也。……然欲求自治之效，第一在振興實業。……第二在講求水利。……第三在整頓市政。」<sup>15</sup>民國 7 年 12 月 30 日，在其撰寫「孫文學說」之第 6 章「能知必能行」中，對地方自治在訓政時期之重要性論述甚詳，並推許美國以地方自治為立國根基而成功之事例，另舉中美、南美各拉丁人種之殖民地因地方自治不鞏固，肇致變亂相尋之失敗事例為戒。民國 9 年 3 月 1 日，更手訂「地方自治開始實行法」，在該法中詳列自治開始之六事：清戶口、定機關、定地價、修道路、墾荒地及設學校等。民國 11 年於自撰「中華民國建設之基礎」乙文中指出：「當知中華民國之建設，必當以人民為基礎，而欲以人民為基礎，必當先行分縣自治。」

<sup>10</sup> 孫中山，〈中國同盟會革命方略〉，《國父全集》，第一冊，頁參—2。

<sup>11</sup> 孫中山，〈地方自治〉，《國父全集》，第二冊，頁捌—17。

<sup>12</sup> 孫中山，〈中華革命黨革命方略〉，《國父全集》，第一冊，頁參—71。

<sup>13</sup> 孫中山，〈地方自治為建國之礎石〉，《國父全集》，第二冊，頁捌—82。

<sup>14</sup> 孫中山，〈辦理地方自治是人民的責任〉，《國父全集》，第二冊，頁捌—88。

<sup>15</sup> 孫中山，〈地方自治為社會進步之基礎〉，《國父全集》，第二冊，頁捌—90~91。

<sup>16</sup>民國 12 年 1 月 29 日，在「中國革命史」乙文中痛陳臨時約法徒沾沾於國家機關，而於地方制度，付之闕如，尤特呼籲「非行以縣為自治單位之策，不能奠民國於苞桑，願我國人一念斯言。」<sup>17</sup>

綜上所述，可知中山先生向所主張地方自治為憲政之基礎，推行地方自治為訓政建國工作急切首要之重心。惜因國情始終擾攘不安，地方自治並未能實現。是以中山先生復決心手訂「建國大綱」，全文泰半皆與地方自治攸關，充分彰顯地方自治在訓政時期的重要地位，茲歸納其特點如次：

(一) 以縣為自治單位：

中山先生認為「國人對於本縣，在歷史習慣上，有親暱之感覺。」<sup>18</sup>因此在施行自治單位之基本考量，明顯的傾向以「一縣為自治單位，縣以下再分為鄉村區域，而統於縣。」<sup>19</sup>但「如不得一縣，則聯合數鄉村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域。」<sup>20</sup>惟論者亦有認為中山先生並不反對省行自治，僅是反對聯省自治，例如「制定建國大綱宣言」中即表示「先以縣為自治單位，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。」<sup>21</sup>質言之，省亦應為自治單位。至於何以建國大綱只強調縣為自治單位？此或肇因於民國創建初期各省軍閥盤據勾聯，地方主義色彩極端濃厚之故。中山先生曾在中國國民黨第一次全國代表大會宣言中闡釋：「聯省自治……推其結果，不過分裂中國，使小軍閥各佔一省，自謀利益……一省以內所有經濟問題、政治問題、社會問題，惟有於全國之規模中始能解決。」<sup>22</sup>又再演講「中華民國建設之基礎」中強調：「分縣自治，行直接民權，與聯省自治不同在此。」<sup>23</sup>是以縣為自治單位，乃中山先生一方面因應國情需要，另一方面為了便利實施直接民權。至是雖不反對省行自治，卻又未明定省為自治單位，僅視省為自治之監督機關。或可謂一則基於防制割據，俾維護政局安定不得不然的階段性舉措；再則必俟縣自治完成，否則又何能侈言「擴而充之」的省自治目標？此亦合於中山先生訓政的漸進觀點。

(二) 逐漸完成地方自治：

<sup>16</sup> 孫中山，〈中華民國建設之基礎〉，《國父全集》，第二冊，頁柒—90。

<sup>17</sup> 孫中山，〈中國革命史〉，《國父全集》，第二冊，頁柒—98。

<sup>18</sup> 孫中山，〈中華民國之意義〉，《國父全集》，第二冊，頁捌—80。

<sup>19</sup> 孫中山，〈孫文學說〉，《國父全集》，第一冊，頁參—145。。

<sup>20</sup> 孫中山，〈地方自治開始實行法〉，《國父全集》，第一冊，頁參—365。

<sup>21</sup> 孫中山，〈制定建國大綱宣言〉，《國父全集》，第一冊，頁參—372。

<sup>22</sup> 孫中山，〈中國國民黨第一次全國代表大會宣言〉，《國父全集》，第二冊，頁肆—45~46。

<sup>23</sup> 孫中山，〈中華民國建設之基礎〉，《國父全集》，第二冊，頁柒—89。

中國幅員遼闊，行政區劃又紊亂異常，且各地政、經、文、教之條件不一，若以同一政令普及全國，推行無阻不稍扞格，事實絕無可能，故中山先生主張地方自治不宜採全國統一施行之模式。建國大綱規定「人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執一縣之政事；得選舉議員，以議立一縣之法律，始成為一完全自治之縣」，又「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。」<sup>24</sup>由上可知，地方自治中人民政權之行使，乃暫限於地方，而非立刻直接達於中央。<sup>25</sup>須俟「凡一省全數之縣皆完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督。」<sup>26</sup>再進而至「全國有過半數省分達到憲政開始時期，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。」<sup>27</sup>由是之故，在政權上之開放，乃視地方自治之成績而定，即由下而上逐漸完成自治方式，此與專制獨裁政權齊頭式之改革實大相逕庭。

### (三) 多元化的自治工作：

中山先生在手訂「地方自治開始實行法」中舉清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地及設學校等六事為地方自治的中心工作，同時主張「如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作等事。此外，更有對於自治區域以外之運輸、交易，當由自治機關設專局以經營之。」<sup>28</sup>並強調地方自治團體「不止為一政治組織，亦為一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治及於經濟矣。」<sup>29</sup>論者即有稱之為「政治經濟的綜合體」<sup>30</sup>。綜觀建國大綱規定地方自治的中心工作，包含了人口調查、土地管理、警衛安全、道路修築、政權訓練、工商事業、福利服務、天然富源及稅務規定等，實則更超過政治及經濟之範疇，如有關福利福務事項之育幼、養老、濟貧、救災、醫病與夫種種公共之需等，即又涵蓋社會建設及倫理建設之層面。簡言之，地方自治是一種多元化的工作。

### (四) 發揮專家政治效能：

考選知識份子作為參政之骨幹，是中山先生革命建國的理念，他說：「我國四萬萬同胞，智愚不一，不能人人有參政之智能。才智者既研究各種學問，有政

<sup>24</sup> 孫中山，〈國民政府建國大綱〉，《國父全集》，第一冊，頁參-369。

<sup>25</sup> 彭堅汶，《國父建國三程序之研究》（台北：中央文物供應社，民國 67 年 8 月），頁 191。

<sup>26</sup> 孫中山，〈國民政府建國大綱〉，《國父全集》，第一冊，頁參-370。

<sup>27</sup> 同上，頁參-371。

<sup>28</sup> 孫中山，〈地方自治開始實行法〉，《國父全集》，第一冊，頁參-368。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 鍾泰德，《中國地方行政》（台北：幼獅書店，民國 55 年 8 月），頁 130。

治之能力，有政治之權勢，則當用其學問為平民謀幸福，為國圖富強。」<sup>31</sup>因此，主張先知先覺者應主動為民服務，同時認為訓政是扶植民治，另又強調由中國國民黨獨負訓政之重責，是以如何獲致知識份子中的訓政專家，乃成為斯時中國國民黨推動地方自治最急要的任务。故建國大綱中明訂「在訓政時期，政府當派曾經訓練、考試合格之人員，到各縣協助人民籌備自治。」<sup>32</sup>但為提高參政人員之資格，復規定「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試、詮定資格者乃可。」<sup>33</sup>究其目的，不外冀望經由考試的法治化，拔擢訓政人才，俾發揮專家政治之效能，期能一舉迎頭趕上西方民主先進國家。

#### (五) 以自給自足為目標：

依據中山先生自治之原則是能以完全自立為目標，而自立首要條件即為自給自足。他認為：「不論任何一縣任何一地方，面積大小，戶有多寡，人民有貧富，俱應量地方之財力，盡力建設。」<sup>34</sup>又說：「自治區之人民各有雙手，只肯各盡其長，則萬事俱備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。」<sup>35</sup>同時強調：「定地價一事，實為吾國民生根本之大計，無論地方自治或中央經營，皆不可不以此為著手之急務也。」<sup>36</sup>因此在建國大綱中規定：「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價。」「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之力，皆為地方政府之所有。」<sup>37</sup>以及劃分地方與中央共營事業之利益和地方須負擔中央歲收等，其主要目的就是要地方摒棄依賴上級之心理。職是之故，地方自治絕非僅是建立一個議會或選舉一個縣長完事，而是必須竭盡一切力量開源，以達真正自給自足的完全自治。

### 三、五權分立為憲政政府的體制

民國 10 年 7 月，中山先生演講「五權憲法」開宗明義：「五權憲法是兄弟所獨創，古今中外各國從來沒有講過的。」<sup>38</sup>實則他獨創五權憲法之主張在公開發表前，業已思考經年，絕非倉卒操觚冀圖標新立異。若就其有關「五權憲法」

<sup>31</sup> 孫中山，〈求建設之學問為全國人民負責任〉，《國父全集》，第一冊，頁捌—26。

<sup>32</sup> 孫中山，〈國民政府建國大綱〉，《國父全集》，第一冊，頁參—369。

<sup>33</sup> 同上，頁參—370。

<sup>34</sup> 孫中山，〈辦理地方自治是人民的責任〉，《國父全集》，第一冊，頁捌—88~89。

<sup>35</sup> 孫中山，〈地方自治開始實行法〉，《國父全集》，第一冊，頁參—368。

<sup>36</sup> 同上，頁參—367。

<sup>37</sup> 孫中山，〈國民政府建國大綱〉，《國父全集》，第一冊，頁參—370。

<sup>38</sup> 孫中山，〈五權憲法〉，《國父全集》，第一冊，頁貳—1。

乙詞的主張而言，則發軔可遠溯自民國紀元前 8 年（1904），他曾向王寵惠提出五權憲法的主張。<sup>39</sup>另在「中國革命史」亦提及：「及乎乙巳（1905），余重至歐洲，則其地之留學生，已多數贊成革命，余於是揭櫫生平所懷抱之三民主義、五權憲法以為號召。」<sup>40</sup>但如就五權憲法的具體遺教而言，最早的是民國紀元前 6 年（1906）10 月 17 日，中山先生在東京舉行民報乙週年紀念會演講「三民主義與中國民族之前途」，此際首次指出：「將來中華民國的憲法，是要創一種新主義，叫做『五權分立』。」<sup>41</sup>這篇講詞對五權憲法的理論已有相當詳盡的說明，但當時僅說「五權分立」，還沒有「五權憲法」的名稱。迨至民國 3 年中華革命黨成立，中華革命黨總理誓約標誌「創制五權憲法」；而且當時黨的組織也採用五權制，除了本部（總務、黨務、軍事、政治和財政部）外，另有協贊會並分立設立法、司法、監督及考試等四院，用作五權憲法之張本。<sup>42</sup>嗣後中山先生迭次演講和宣言，便都以「三民主義」和「五權憲法」並稱。易言之，他所主張的革命就是「三民主義和五權憲法的革命」<sup>43</sup>。由是可知，五權憲法是中山先生所創立的一種政治學說或憲法理想，所以規定政府制度的。<sup>44</sup>五權分立是要規定在憲法上的政府制度理論，所謂五權分立，即行政、立法、司法、考試及監察等五權，各自獨立，分由五個機關行使。它是在權能區分下，治權的分工。究其主要目的，旨要以中山先生獨創的五權分立制救濟西方三權分立制。

民國 5 年，袁世凱稱帝失敗，憤恚而死，副總統黎元洪繼任總統，恢復元年約法，召集國會，政治氛圍似有制憲之可能。中山先生曾次第於 7 月 20 日及 8 月 20 日，先後演講「採用五權憲法之必需」及「採用五權分立制以救三權鼎立之弊」。民國 8 年 1 月 12 日，中山先生撰寫「孫文學說」第六章「能知必能行」，廣續倡言五權憲法制度之重要性（與民國 12 年 1 月再撰「中國革命史」之第二部分「革命之方略」內容相同）。民國 10 年 7 月，中山先生感於自民國以降所實施的政府體制俱非其所主張，故致力演講「五權憲法」，不僅在主張上再作闡揚，並將五權憲法制度的輪廓作了全盤性的描繪。迨至民國 13 年 4 月 1 日，更

<sup>39</sup> 中山先生於民國九年關於修改憲章之說明謂：「1904 年，我和王寵惠在紐約曾談到五權憲法，他很贊成。」

王寵惠，〈五權憲法〉，中國五權憲法學會，《五權憲法文獻輯要》（台北：帕米爾書店，民國 52 年 9 月），頁 28。

<sup>40</sup> 孫中山，〈中國革命史〉，《國父全集》，第二冊，頁 93。

<sup>41</sup> 孫中山，〈三民主義與中國民族之前途〉，《國父全集》，第一冊，頁 178。

<sup>42</sup> 孫中山，〈中華革命黨總理誓約〉，中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會學術論著編纂委員會，《國民革命史》（台北：中央文物供應社，民國 69 年 10 月，再版）頁 263～264。

<sup>43</sup> 孫中山，〈三民主義之具體辦法〉，《國父全集》，第二冊，頁 213。

<sup>44</sup> 任卓宣，《五權憲法體系》（台北：帕米爾書店，民國 69 年 1 月，再版），頁 1。

於制定「建國大綱」之首條標舉「國民政府本革命之三民主義、五權憲法，以建設中華民國」；另第 19 條規定「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。」<sup>45</sup>同時在同月 20 及 26 兩日所發表的「民權主義」第五和第六講中，猶復周密論述五權憲法制度。從而以五權憲法建設中華民國，以五權分立組織中央政府，不僅有關之基本主張更為明確，尤能使具體方案上皆有所本。

民國 14 年 3 月 12 日，中山先生因肝病與世長辭。7 月 1 日，中國國民黨政治委員會成立「國民政府」，並公布「中華民國國民政府組織法」<sup>46</sup>，全文雖然僅 10 條，惟論者嘗謂之為中華民國國民政府組織法之鼻祖<sup>47</sup>。審視該法此時對中央政府組織之規定尚未實施五權分立政制，其要點可歸納如次：

(一) 以黨領政：「國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務。」  
(第 1 條)

(二) 採合議制：「國民政府以委員若干組織人（十六人），並於委員中推定一人為主席。」（第 2 條）

「國民政府設置常務委員五人，處理日常政務；常務委員於委員中推定之。」（第 3 條）

「國務由委員會議執行之，委員會議出席委員不足半數時，由常務委員行之。」（第 5 條）

(三) 組織簡單：「國民政府設置軍事、外交、財政各部。」（第 6 條）

民國 15 年 10 月，北伐軍已攻克武漢，中國國民黨決定由廣州遷都武漢。民國 16 年 3 月 10 日，中國國民黨二屆三中全會決定以武漢為首都，同時修正國民政府組織法，並於 3 月 30 日公布。國民政府委員增至 28 人，不設主席，由常務委員 5 人主持國政；原設軍事、外交及財政三部，軍事改由軍事委員會管理，另增設交通、司法、教育、勞工、農政、實業、衛生等各部。同年 3 月，北伐軍克復南京，因寧漢分裂，南京亦宣布成立國民政府，並以民國 14 年所公布之組織法來組織國民政府，惟政府組織除改設外交、財政、交通、司法四部，另設大學院、中央法院、法制委員會、財政委員會、軍事委員會、勞工局、印鑄局等。<sup>48</sup>民國 16 年 9 月寧漢合作後，「中央特別委員會」乃應運而生，並選舉國民政府委員 43 人。民國 17 年 2 月 4 日，中國國民黨二屆四中全會通過國民政府組織法<sup>49</sup>，國民政府受中國國民黨中央執行委員會之指導及監督，掌理國務。委員名額

<sup>45</sup> 孫中山，〈國民政府建國大綱〉，《國父全集》，第一冊，頁參—369~370。

<sup>46</sup> 參見《國民政府公報》，第一號，頁 5。

<sup>47</sup> 陳茹玄，《中國憲法史》（上海：世界書局，民國 36 年 7 月，增訂版），頁 159。

<sup>48</sup> 同上，頁 168~169。

<sup>49</sup> 羅家倫主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國 67 年 10 月，影印再版），第 22

增至 46 人，常務委員為 5 至 7 人，國民政府設內政、外交、財政、交通、司法、農礦、工商等部，并設最高法院、監察院、考試院、大學院、審計院、法制局、建設委員會、軍事委員會、蒙藏委員會、僑務委員會等。此時在組織法中首見「監察」、「考試」兩院的設置規定，但事實上皆僅徒具虛名。綜觀國民政府組織法自民國 14 年 7 月迄民國 17 年 2 月的多次變革，雖然各行政部門曾因應環境需要而有所調整，惟此際仍屬軍政時期，亦尚無實施五權分立政制之跡象。

## 參、以黨訓政推動地方制度

地方自治雖然不是中山先生所獨創的主張，但他對地方自治理論與實踐卻有其獨到的見解和殷殷的企盼。中山先生主張建國的程序必須經軍政、訓政、憲政等三個時期，最主要的理由，厥為要在訓政時期完成地方自治，以蔚成實施憲政的基礎。至若如何在訓政時期去完成地方自治？他曾分別手訂「地方自治開始實行法」和「國民政府建國大綱」，均詳予指示「而地方自治已成，則國家組織始臻完密。」<sup>50</sup>「速從地方自治，以立民國萬年有道根基。」<sup>51</sup>屢屢申明訓政時期首須以黨訓政建國完成地方自治，蓋地方自治是實施憲政的基礎，亦唯此才能扶植民治與聞國政。由於地方自治是五權憲法地方制度的基本原理，若要民國實施真正的民主憲政，執政的中國國民黨務則務須於訓政時期完成地方自治，中山先生的遺教其理至要明確。

### 一、地方自治的規範

#### (一) 三全大會決議

民國 17 年 10 月訓政綱領及國民政府組織法相繼頒布，並標明由軍政時期入於訓政時期。民國 18 年 3 月 23 日，中國國民黨三全大會通過「確定地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎案」，案內依據地方自治開始實行法、建國大綱（第 8 至 18 條）及中國國民黨政綱等，訂定四項實施之方略及程序：

1. 確定縣為自治單位，努力扶植民治，不得阻礙其發展。
2. 制定地方自治法，規定其強行部分，使地方自治體成為經濟政治的組織體，以達到真正民權民生之目的。

---

輯，頁 203~204。

<sup>50</sup> 孫中山，〈制定建國大綱宣言〉，《國父全集》，第一冊，頁參—372。

<sup>51</sup> 孫中山，〈地方自治開始實行法〉，《國父全集》，第一冊，頁參—368。

3.由國民政府選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。

4.地方自治之籌備，宜逐漸推行，不宜一時並舉，以自治條件之成就，選舉完畢，為籌備自治之終期。<sup>52</sup>

同日，三全大會決議將「訓政時期經濟建設實施綱要方針案」交中執會討論，4月4日，經修正為「確定訓政時期物質建設之實施程序及經費案」，並經中常會於22日通過。案內係依據建國方略實業計劃所指示之方策原則，為確定物質建設實施程序之標準，而以交通之開發為首要。同時律定關稅之餘額應用之於國家之物質建設，土地稅收之餘額應用於地方之物質建設，並規定建設事業之重業順序如下：

1.關於國家之物質建設者：(1)鐵道(2)國道(3)其他交通事業(4)煤鐵及基本工業(5)治河(6)關港(7)水利灌溉、墾荒移民等事業。

2.關於地方之物質建設者：(1)省道及地方交通事業(2)農林、畜牧、墾荒、水利事業(3)都市改良及公用事業(4)衛生建設。<sup>53</sup>

## (二) 縣組織法

由於建國大綱明訂縣為地方自治單位，故國民政府對於縣之組織，乃特加注意。曾於民國17年9月15日頒布「縣組織法」乙種，嗣於民國18年6月及19年7月復加以修正，本法條文共7章53條，縣地方自治制度均訂於其中；而其他附屬或有關法規，更先後制訂達40餘種之多<sup>54</sup>。審諸在抗戰前有關縣自治制度不乏重要之規定，如民國18年9月18日國民政府頒布「鄉鎮自治施行法」（共7章85條），9月27日頒布「縣組織施行法」及「區自治施行法」，10月7日明令定10月10日為「縣組織法」施行日期，9日復明令定10月10日為「區自治法」及「鄉鎮自治法」施行日期，12月4日中央政治會議通過訓政時期完成縣自治實施方案內政部主管分年進程序之修正案，及審查訓政工作分配年度順序表與分組審查辦法。民國19年7月18日國民政府國務會議議決「鄉鎮自治職員選舉罷免法」，21日國民政府明令公布。民國21年7月30日國民政府公布「縣長任用辦法」，8月10日國民政府公布「縣參議會組織法」及「縣參議員選舉法」。凡此皆為國民政府成立後制定，並曾明令施行的第一套有關地方自治的基本法典<sup>55</sup>。

<sup>52</sup> 羅家倫主編，《革命文獻》，第22輯，頁436~439。

<sup>53</sup> 同上，頁439~440。

<sup>54</sup> 蔣立文，《中國歷代地方政治制度》（台北：正中書局，民國70年3月），頁385。

<sup>55</sup> 阮毅成，《地方自治與新縣制》（台北：聯經出版公司，民國67年11月），頁10。

### (三) 市組織法

至於市自治，由於國民政府在民國 17 年 7 月 3 日頒布之「市組織法」，並無有關地方自治之規定。迨至民國 19 年 5 月 20 日始公布新市組織法，市即依法得設政府，並設市參議會，市政府以下分設社會、公安、財政、工務等局。全市劃分區、坊、閭、鄰，區設區公所及區監察委員會，坊設坊公所及坊監察委員會；除有特殊情形者外，鄰以 5 戶，閭以 5 鄰，坊以 20 閭，區以 10 坊為限。<sup>56</sup>另市參議會，為市民代表機關，乃為市自治組織之重要部分。民國 21 年 8 月 10 日，國民政府公布市參議會組織法及市參議員選舉法，市自治法規方才略具畧型。

## 二、地方自治的推動

中國國民黨與國民政府鑑於地方自治之推行不易，均曾先後派專人至各省市實地考察，藉以訂定地方自治興革良策。民國 21 年 12 月 10 日，內政部舉行第二次全國內政會議第一次會議，計討論提案 300 餘件，均議定辦法，並以完成地方自治為其決議各案原則之首要。<sup>57</sup>民國 23 年 2 月 21 日，中國國民黨政治會議亦通過「改進地方自治原則」，將地方自治之進行分為三期：

第一期：為「扶植自治」，即「實行訓政時期」，縣、市長由政府任命，縣市參議員由縣市長聘任，鄉、鎮、村長由各鄉、鎮、村人民選舉三人，由縣市長擇一委任。

第二期：為「自治開始時期」，即「官督民治時期」，縣市長由政府任命，縣市議會議員及鄉、鎮、村長由人民選舉。

第三期：為「自治完成時期」，即「憲政開始時期」，縣市長、縣市議會議員及鄉、鎮、村長一律民選，人民開始實行選舉、罷免、創制、複決各權。<sup>58</sup>

是項原則公布後，迨至 8 月 11 日，國民政府據以策頒「扶植自治時期縣市參議會暫行組織辦法」。民國 25 年 1 月，中國國民黨為了統一設計並督察全國地方自治，在中央執行委員會以下設立地方自治計劃委員會，並決定以教、養、衛三者為「地方自治政策」。教的方面：以發揮民族精神、增進公民智能為目的；養的方面：以建設國民經濟、充實人民生活為目的；衛的方面：以養成自治能力、維護地方安寧為目的。依據此項目的，該委員會曾費時一年擬訂「自治綱領」（嗣

<sup>56</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國 66 年 3 月），第 71 輯，頁 52。

<sup>57</sup> 同上，頁 226~227。

<sup>58</sup> 張玉法，《中國現代政治史論》（台北：東華書局，民國 77 年 9 月），頁 213~214。

以七七事變爆發，未獲實行），另於是年6、7月及10、11月間，由該委員會副主席李宗黃率專員曾兩度至蘇、浙、贛、皖等省視察地方自治。<sup>59</sup>同時當年11、12月間，國民政府內政部部长蔣作賓亦親率專員巡視蘇、浙、贛、湘、鄂、豫各省<sup>60</sup>，以瞭解地方行政與自治事項之實況。

由於整個大環境橫阻的困難，自治進展制肘之處甚多。有未按中央自治規定，而依單行法規辦理者，如廣東、廣西等省。有地處邊陲，因特殊困難，未能進行自治者，如寧夏、新疆、西康等省。更有受剿共影響而先行舉辦保甲，以為治標之本，肇致自治事項暫停進行者，如贛、皖、鄂、豫、川、陝等省。嗣後更因其他各省以環境需要，相率舉辦保甲，至此各省市積極推行自治者遂逐漸減少。中國國民黨五全大會「內政部工作報告」對此即曾指陳：「惟自各省市提前辦理保甲以後，中央對地方自治與保甲調整之方案，遲遲未決，以至自治工作，頗有進退均感棘手之苦。」<sup>61</sup>綜而言之，迨至抗戰前，地方自治大抵仍無具體進展可言，縣市地方自治推動成效鮮微，概況如次：

#### (一) 縣自治

依據「縣組織法」規定縣得設縣政府，並設參議會。縣政府以下分設公安、財政、建設、教育等局。每縣以內劃分若干自治區，區設區公所及區監察委員會。每區劃分若干鄉鎮，鄉設公所及鄉監察委員會，設鎮公所及鎮監察委員會。鄉鎮之下，以25戶為閭，5戶為鄰。<sup>62</sup>截至民國22年底，經內政部統計各省劃定之自治區域，計6,875區、121,105鄉鎮、289,414閭及1,610,863鄰。<sup>63</sup>惟或因連年戰亂，或因災歉頻仍，或因財力不足，或因人才缺乏等不一而足之困難，肇致地方自治執行並不順利，各地區辦理情形參差不齊。例如：迄民國22年，各省縣政建設大都還在實驗階段，時已設立實驗區者，僅有江蘇江寧、浙江蘭谿、山東荷澤、鄒平、山西陽曲、太原、榆次、河南輝縣、禹縣、河北定縣及雲南、昆明等，而其餘則尚未正式成立<sup>64</sup>，均有待逐漸推行。及至民國24年11月，中國國民黨召開五全大會，更檢討應於民國19年完之縣組織，即因一再展期，仍尚未完全辦竣<sup>65</sup>；另應於民國23年底完成縣自治，而能成為一完全自治之縣者，

<sup>59</sup> 張玉法，《中國現代史》（台北：東華書局，民國73年8月，六版），下冊，頁455。

<sup>60</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第71輯，頁332。

<sup>61</sup> 同上，頁236。

<sup>62</sup> 同上，頁52。

<sup>63</sup> 同上，頁135。

<sup>64</sup> 同上，頁135~136。

<sup>65</sup> 同上，頁233~234。

猶杳不可得<sup>66</sup>。

## (二) 市自治

依據「市組織法」，市即依法得設政府，並設市參議會。市政府以下分設社會、公安、財政、工務等局，全市劃分區、坊、閭、鄰，區及坊各設公所及監察委員會。截至民國二十二年底，經內政部統計各市劃定之自治區域，計 98 區、985 坊、288 村、8,888 閭及 45,355 鄰。<sup>67</sup>但至民國 24 年止，計區坊閭鄰組織及戶口調查均已辦竣者，僅北平、天津、杭州及青島等四市。已經劃分自治區，而坊鄰尚未編竣者，只有上海及南京兩市。區坊閭鄰戶口將次編竣者，亦只有威海衛行政區及濟南市。廣州市則已先劃定一部分，其餘尚在調查籌創中。漢口市更因屬剿共區域已停辦。<sup>68</sup>在市參議會方面，北平市曾於民國 22 年 8 月 1 日依法首先成立第一屆民選參議會，民國 23 年 8 月 1 日閉會。至民國 24 年底，僅上海市曾於民國 22 年底成立臨時參議會；其餘各市則因環境困難，而均無法成立<sup>69</sup>，由是究竟只有北平乙市曾依法成立短暫之市參議會。

綜觀抗戰前訓政建國政治制度初始即置重點於地方自治，期間雖然執政中央曾不斷戮力調整縣市地方法規制度的擘劃，惟因當時國家總體情勢禍變相尋（日本侵華、中共暴亂及天災），或是準備不周（法規陳義太高、組織欠嚴密及國民教育水準不夠），乃至地方黨政官員對地方自治不熱心，肇造訓政建國迭遭困難，地方自治卒未竟全功。然就大體言之，一方面地方自治經長期檢驗已獲致實施之經驗，另一方面因各省保甲編組之普遍施行，鄉鎮保甲長及壯丁之積極訓練，以及國民經濟建設之日趨進步，自治事務已漸立其基礎。<sup>70</sup>未幾，抗日戰爭爆發，此抗戰前 10 年執政中央勉力推行之地方自治，對國家總體戰力的增強，及戰時地方自治（抗戰動員的新縣制）之預行規劃，均產生直接或間接之影響。另於抗戰勝利以至台灣地方自治之推行，亦皆提供了極富參考改進的實施經驗，對促進我國邁向現代化國家，攸關地方制度改革方面，仍有其不可抹滅的奠基之功。

## 肆、以黨訓政試行中央政制

### 一、五權制度應運而生

<sup>66</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國 67 年 9 月），第 76 輯，頁 240。

<sup>67</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 71 輯，頁 236。

<sup>68</sup> 同上，頁 234。

<sup>69</sup> 同上。

<sup>70</sup> 同上，頁 334。

依據中山先生遺教，軍政時期結束，訓政時期則於焉開始。民國 17 年 6 月 3 日，胡漢民與孫科於旅歐途中，鑑於北伐成功，軍政時期即將結束，曾自巴黎致電國民政府於訓政時期成立五院制度。8 月 11 日，中國國民黨二屆五中全會討論胡、孫兩氏依照建國大綱設立五院之提議。初時經審查「認為如果標明依照建國大綱同時成立五院，於法律與時間皆有重大之問題，不可不特別慎重。然按之事實的需要，宜先試設考試監察兩院，其他似宜暫緩」，最後決議「訓政時期之立法、行政、司法、考試、監察五院，應逐漸實施」。<sup>71</sup>8 月 14 日，大會又討論「政治問題案」，此時在審查上已堅決表示「關於中央組織之內容及程序，總理所著之國民政府建國大綱已有至明確之規定，自應本此規定設立五院，逐漸實施」，案經決議「依據國民政府建國大綱，應設司法、立法、行政、考試、監察五院，逐漸實施。行政院下設內政、外交、軍政、財政、農礦、工商、教育、交通八部，及建設委員會、設計委員會、僑務委員會、蒙藏委員會、其他特種委員會，並設參謀部、訓練總監部、軍事參議會」。<sup>72</sup>8 月 15 日，二屆五中全會於閉幕時發表宣言，明白確立將於訓政時期設立五院及逐漸實施之大政方針。<sup>73</sup>嚴格言之，此舉當然不合於建國大綱第 16 條及第 19 條之規定，惟亦不失為因時因地制宜之方策。平情而論，俟一省全數之縣皆達完全自治的「憲政開始時期」，非但抗戰前訓政時期未曾有之，即便是抗戰勝利後宣告即將結束訓政之際，甚或民國 36 年正式進入「憲政時期」，此一理想目標蓋皆仍杳不可得。

民國 17 年 9 月 15 日，胡孫兩氏積極的向中國國民黨提出「訓政大綱提案說明書」，在立案原則上申明：「五權憲法乃三民主義之實行；不經由五權憲法之制度，三民主義即無由整個的實現。……按以中國目前實際政治情形，施行五權制度，同時亦復予多量之機會，使以後實際政治情況，得與五權制度而並進，以底於憲政完成之域；蓋舍五權制度，則訓政無目標，離現在之實際政治情況，則訓政為空言，兩者兼備，然後訓政乃可期與民國共睹其實效，此大綱所取以為原則者。」<sup>74</sup>嗣經中國國民黨中央執行委員會同意，並公推胡漢民、戴季陶及王寵惠等三人，依照所擬方案起草國民政府組織法。10 月 3 日，政治會議依據訓政綱領賦予之法定權責，及建立五權制度之基本原則，通過「國民政府組織法」<sup>75</sup>，

<sup>71</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國 68 年 6 月），第 79 輯，頁 99～100。

<sup>72</sup> 同上，頁 102～103。

<sup>73</sup> 蕭繼宗主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國 65 年 11 月 24 日），第 69 輯（增訂本），頁 196～197。

<sup>74</sup> 羅家倫主編，《革命文獻》，第 22 輯，頁 304。

<sup>75</sup> 同上，頁 317～323。

並責成國民政府於 10 月 8 日據以頒布，全文計 7 章 48 條，其要點歸納如次：

(一) 廣續以黨領政之原則：在組織法全部條文中雖無規定中國國民黨與國民政府之關係，但在前文中卻明白標誌：「中國國民黨本革命之三民主義、五權憲法，建設中華民國……茲謹本歷史上所授予本黨指導監督政府之職責，制定國民政府組織法，頒布之。」以黨領政意味躍然紙上，訓政時期中國國民黨獨負訓政建國地位益趨屹立不搖。

(二) 維持合議制度之形式：第 6 條規定：「國民政府設主席委員 1 人，委員 12 至 16 人。」第 11 條規定：「國民政府以國務會議處理國務。國務會議由國民政府委員組織之，國民政府主席為國務會議之主席。」第 13 條規定：「公布法律，發布命令，經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之。」由上可知，在制度形式上仍維持合議之精神。惟如就制度實際運作而言，則因已無常務委員總攬政務或國務之設置，而國民政府主席則依據第 9 條規定「兼中華民國陸海空軍總司令」，並負政治責任。故國民政府主席威權極重，絕非既往規定政務與國務概由國民政府委員或常務委員處理時之主席權堪與比擬。質言之，不論就法理或實際運作而言，均已非單純的合議制。

(三) 試行五權之基本模式：第 5 條規定：「國民政府以行政院、立法院、司法院、考試院、監察院五院組織之。」第 14 條規定：「各院得依法律發布命令。」另於各章中規定各院分別為最高的行政、立法、司法、考試、監察機關。故就治權制度之設計，已能明確的看出具有五權之模式。但依據第 12 條規定：「院與院不能解決之事項，由國務會議議決之。」由是各院顯然均統屬於國務會議。另依據第 13 條規定：「公布法律，發布命令，經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之。」是以五院亦非各主管事項之最高治權機關，所謂依法律發布命令，實為悉視國務會議之決議而定。易言之，五院根本無法完全獨立的行使治權，惟仍具開啟國民政府「五權之治」第一步的重要意義。

(四) 以行政權為五權中心：第 17 條規定：「行政院設各部，分掌行政之職權。關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之。」由於行政院得下轄各部會之組織，明顯的在組織上較其他四院龐大，行政權亦因而最廣。復次第 10 條規定：「國民政府主席因事故不能執行職務時，由行政院長代理之。」這種以行政權為五權中心的中央政治制度走向，肇致行政院的重要性遠遠凌駕五院之首。究其原因，一則行政院各部會權責確實較多且重，即便依據「建國大綱」也唯其獨列有專條（第 20 條）掌管 8 部，由是彼時行政院乃五院中唯一於當月率先成立者；再則亦因此際正值訓政建國伊始，執政中央畢竟尚欠缺五權實際運作經驗之故。

## 二、五權政制因應變革

民國 17 年 10 月 8 日，國民政府公布國民政府組織法。同日中國國民黨中央常務委員會議決任蔣中正、譚延闓、胡漢民、蔡元培、戴傳賢、王寵惠、馮玉祥、孫科、陳果夫、何應欽、李宗仁、楊樹莊、閻錫山、李濟琛、林森及張學良等 16 人為國民政府委員，並任蔣中正為國民政府主席，譚延闓為行政院院長，胡漢民為立法院院長、王寵惠為司法院院長、戴傳賢為考試院院長、蔡元培為監察院院長（蔡氏迄未就任）。10 月 20 日，國民政府公布行政院、立法院、司法院、考試院、監察院等五院組織法，嗣後各院乃相繼成立，依次為：行政院（民國 17 年 10 月 25 日）、司法院（民國 17 年 11 月 16 日）、立法院（民國 17 年 12 月 5 日）、考試院（民國 19 年 1 月 6 日）、監察院（民國 20 年 2 月 16 日）。<sup>76</sup> 這次國民政府在組織上的大變革，如依據國民政府建國大綱規定，其試行五權之治不僅尚未達「憲政開始時期」，且在整體的制度運作上亦未完全符合中山先生五權分立的精神；惟在組織基本架構上已有五權的模式，故就建立五權分立的憲政歷程而言，誠可謂邁出了從無到有的第一步。此後直至抗戰前，國民政府組織法令曾不斷有所更異，惟「五權之治」基本上已成共識，期間較重要的變動計有三次：

（一）民國 19 年 11 月 17 日，中國國民黨三屆四中全會議決國民政府組織法修正案。18 日，推選蔣中正兼任行政院院長，于右任為國民政府委員兼監察院院長。24 日，國民政府公布修正國民政府組織法<sup>77</sup>。其修正要點有三：1.原「國務會議」改稱「國民政府會議」，原「行政院會議」改稱「國務會議」。2.取消國務會議（改稱國民政府會議）處理國務之職權。3.公布法律，改由國民政府主席署名，以立法院院長之副署行之。此次修正的結果，使國民政府會議（原國務會議）喪失處理國務及議決公布法律與發布命令之實權，而加重國民政府主席及行政院院長之職權（是時二職實則合一），另五院院長只要對主管事項負責（毋須五院連署），故五院在事務處理上漸有機關集權化之傾向，由是削弱原來採行合議制的精神。

（二）民國 20 年 6 月 14 日，中國國民黨三屆五中全會因應訓政時期約法（6 月 1 日）之頒行，乃重新制定國民政府組織法。15 日，國民政府公布國民政府組織法<sup>78</sup>。其修正要點有五：1.組織法原計 7 章 48 條，經修正為 10 章 52 條。2.國民政府原設主席委員 1 人，委員 12 至 16 人；經修正後，國民政府主席、五院

<sup>76</sup> 羅家倫主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國 67 年 10 月，影印再版），第 23 輯，頁 686、689、690、695、695、699。

<sup>77</sup> 參見秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 192~197。

<sup>78</sup> 參見羅家倫主編，《革命文獻》，第 23 輯，頁 640~645。

院長、副院長均成為當然委員，另委員增加為 16 人至 32 人。3.原規定行政院院長為國民政府主席唯一之代理人，經修正為由五院院長依次代理國民政府主席。4.規定五院院長、副院長、陸海空軍副司令及直隸於國民政府之各院部會長，均改由國民政府主席提請國民政府依法任免；另行政院各部長、委員長及立法、監察院委員等由各主管院院長提出人選，亦經由國民政府主席提請國民政府依法任免。此一作法使國民政府主席權力大增，而國民政府會議則更形同虛設。5.監察院委員原為 19 至 29 人，經增加為 29 至 49 人。此次變動幅度較前為大，肇致合議制度徒具虛名，論者咸認為較接近所謂的主席集中制、首領制、獨任制或總統制。6 月 15 日，中國國民黨三屆五中全會選舉蔣中正連任國民政府主席兼行政院院長，宋子文為行政院副院長；林森為立法院院長，邵元沖副之；王寵惠為司法院院長，張繼副之；戴傳賢為考試院院長，劉蘆隱副之；于右任為監察院院長，陳果夫副之。胡漢民等 38 人為國民政府委員。<sup>79</sup>

(三)民國 20 年 12 月 26 日，中國國民黨四屆一中全會，基於暴日憑凌日亟，在寧粵雙方團結禦侮的大原則下，依據粵方要求提高五院責任及限制國民政府主席權力，再次修正國民政府組織法。30 日，國民政府公布修正國民政府組織法<sup>80</sup>。其修正要點有六：1.組織法原計 10 章 52 條，經修正為 9 章 54 條。2.國民政府主席不負實際政治責任，不得兼其他官職，無提請任免五院院長、副院長及指揮五院之職權，並律定任期 2 年（連任一次）。3.規定五院各自對中國國民黨中央執行委員會負責，國民政府委員及五院院長、副院長亦由中國國民黨中央執行委員會選任。此一作法，使「中央執行委員會」成為最高權力中心，形成直接黨治的型態。4.國民政府委員增加為 24 至 36 人（無當然委員之規定），立法院委員增加為 50 至 100 人，監察委員增加為 30 至 50 人，同時立、監委員之半數，由法定人民團體選舉。5.原「國民政府會議」改稱「國民政府委員會」，原「國務會議」改稱「行政院會議」。6.行政院所有命令及處分，其關於一般行政者，須經全體部長之副署；其關於局部行政者，須經各關係部部長之副署始生效力。由於國民政府主席既不負政治責任，是以行政院即依法具有最高行政機關的地位，行政院直轄各部會等首長制的機關，亦隨之具有其主管行政的決策地位，故必須將之予以規範。此次修正結果，一則使中央執行委員會成為最高權力中心，彰顯直接黨治；再則凸顯行政院為五院之首的地位，強調行政權的重要性。12 月 28 日，中國國民黨四屆一中全會選任林森為國民政府主席，唐紹儀等 33

<sup>79</sup> 陸徵麒，〈中華民國中央政治沿革志（九）〉，《食貨復刊》（台北：食貨復刊，民國 65 年 1 月 1 日），5 卷 10 期，頁 474。

<sup>80</sup> 參見秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 262~267。

人為國府委員。孫科為行政院院長，陳銘樞副之；張繼為立法院院長，覃振副之；伍朝樞為司法院院長，居正副之；戴傳賢為考試院院長，劉蘆隱副之；于右任為監察院院長，丁惟汾副之。並推蔣中正、汪兆銘、胡漢民為中央政治委員會常務委員，胡漢民、汪兆銘、蔣中正、于右任、葉楚傖、顧孟餘、居正、孫科、陳果夫等為中央執行委員會常務委員。<sup>81</sup>

嗣後至抗日戰爭爆發前，國民政府組織法雖仍有極少部分的條文修正，但都無礙於五權政體的基本原則。易言之，截至抗戰前，國民政府組織法就是以民國 20 年 12 月 30 日所修正的為基準。綜觀抗戰前訓政建國十年年執政的中國國民黨在五權體制上的歷次變革，可歸納特點如下：

(一) 始終維持五權的基本架構：民國 17 年 10 月 8 日，國民政府公布國民政府組織法，其第 5 條揭櫫「國民政府以行政院、立法院、司法院、考試院、監察院等五院組織之」，從此五權政體在歷次組織法修正中均未曾搖撼根本，並進而從實踐三民主義政治制度中不斷檢討調整。如民國 18 年 6 月 17 日，中國國民黨三屆二中全會即通過「治權行使規律案」，案中昭告「國民政府五院及所屬機關，現已漸次成立，國家大政，各有專司，亟應認明權限，各盡厥職，以立法治基礎，而免治絲益禁」<sup>82</sup>，另針對五院不同權責提出要求重點。迨至民國 25 年「中華民國憲法草案」（五五憲草）公布，其內容更完全以五權憲法為基礎。由是可知，在抗戰前訓政建國階段，五權政體始終是黨政中央在政治制度上的共識。

(二) 偏向中央集權的五權政制：就國民政府在抗戰前的五院行政系統而言，事實上除了行政院有中央與地方機關外，其他四院均由中央掌握；分而言之，立法歸之中央，司法由中央設置法院審判，監察由中央派出監察使與審計人員，考試全歸中央辦理。而地方各級黨部之議決案不能直接輸入同級政府，必須呈報上級黨部，再由上級黨部透過上級政府再層層轉下。如此，中央政府因黨中央之集權而更集中了行政之權。<sup>83</sup>依據中山先生建國三程序的革命主張，訓政時期本屬以黨訓政的非常建設時期。尤值此期間不僅內亂未靖災變頻生，外則又有日本不斷蓄意的武裝挑釁。故在抗戰前 10 年的訓政建國環境，實為十足的非常時期。換言之，此一時期亟需有一個強而有力的中央政府體制，方才足以應付任何變局。是以這種偏向中央集權的五權政制，在非常時期乃因時因地制宜的舉措，基本上一則並不悖離以黨訓政的建國程序，再則亦符合均權制度有關中央與地方事

<sup>81</sup> 郭廷以，《中華民國史事日誌》（台北：中央研究院近代史研究所，民國 73 年 6 月），第三冊，頁 122~123。

<sup>82</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 129。

<sup>83</sup> 繆全吉，〈抗戰十年行政系統的變革〉，中央研究院近代史研究所編，《抗戰十年國家建設史研討會論文集》（台北：中央研究院近代史研究所，民國 73 年 12 月），下冊，頁 960。

權劃分的原則。畢竟一個在非常時期不能採取非常措施以維護國家與人民安全的政府，才是個無能、不負責任的政府。<sup>84</sup>因此，在抗戰前這種偏向中央集權的五權政體，誠乃塑造國民政府成為強而有力的組織，並能積極從事十年的國防建設，以奠定八年抗戰的基礎。如蔣中正先生所說：「此十年之中……最顯著的成就，尤在交通與財政政策。……我們今日抗戰，使軍事與經濟猶能立於不敗之地者，實賴於此。」<sup>85</sup>衡情度理，非常時期這種偏向中央集權的五權政體，雖非完全符合中山先生五權分立的政制主張，惟在應付國難艱危必須實施偏重軍經備戰之際，黨政中央尚能經權允宜兼顧矢志實踐五權政制，此等困心衡慮殊屬難能可貴。

(三) 逐漸形成五院機關集權化：依據中山先生五權分立的政制理念，其目的就是要「機關分立，相待而行，而不致流於專制，一也。分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一，二也。」<sup>86</sup>民國 17 年 10 月 8 日，隨著國民政府組織法的制定，五權政體已粗具規模，但在五權制度運作上根本無法獨立。蓋五院不論國務或政務均需接受合議制（國務會議或國民政府會議）或首領制（國民政府主席）的直接指揮，前者或基於訓政時期須實施黨治的必要性，事實上當時國民政府各機關均欠缺施政經驗及條件；後者則又由於國家處於內憂外患的環境下，故亦亟需強而有力的首領制領導。由是國民政府組織經歷不同方式的變革，迄民國 20 年 12 月 30 日，國民政府組織法修正後，國民政府主席依法不負實際政治責任，國民政府一切的中央政策因之均集中在中國國民黨中央；但經由實際的施政經驗與效率需求之改革，行政院成為五院之首，各機關行政決策權力亦漸提升。易言之，當時統由執政黨中央決策集權化的規定，在實際運作上並不妨礙五院院長在其分配決策於各該院之裁決，是以中央五權政制上亦能逐漸形成五院機關集權化。如行政院院長在行政會議中有裁決之權，各部會必須遵守院會之議決；而各部會就其主管事務對地方首長有所監督指示（導）或指示（揮）監督（察），仍須呈請院長行之。<sup>87</sup>尤至民國 24 年底，五院正副院長均可以中央政治委員會之委員身份出席會議參與決策，由於黨政幹部融通，黨政中央實則為一體之兩面，黨政運作乃益趨合一，對五院分立之制度運作自是有正面的積極促進效應。

審度中山先生主張五權分立的作用，旨置重點於五院互相濟助以造成萬能政府，故五權一方面是平衡而統一，另一方面則又分立而相成。同時五權雖然各有層

<sup>84</sup> 華力進，《政治學》（台北：經世書局，民國 71 年 10 月，四版），頁 456。

<sup>85</sup> 蔣中正，《中國之命運》（台北：正中書局，民國 65 年 1 月，重排九版），頁 102~103。

<sup>86</sup> 孫中山，〈中華民國建設之基礎〉，《國父全集》，第二冊，頁 74—89。

<sup>87</sup> 繆全吉，〈抗戰十年行政系統的變革〉，中央研究院近代史研究所編，《抗戰十年國家建設史研討會論文集》，下冊，頁 961。

面，但職權範圍卻不一樣大，每一權都必須受其他四權的四種節制，也得到其他四權的四種濟助。五權分立側重於均衡原理而非三權分立的制衡原理，畢竟均權制度的特點就在「均」，但絕非平均之意，而是要按事務的性質作合理的分配。質言之，五權分立是政府職能的橫向分工，均權制度則是政府職能的縱向分工。綜觀抗戰前訓政時期中央政制始終維持五權基本架構，並因應以黨訓政特殊建國程序設計之需要，五院行政系統乃偏向中央集權的五權政體，漸而使五院在行政運作上產生機關集權化之趨勢，並逐漸發揮防杜弊害及促進五院相輔相成之作用。例如：考試院與行政院分立，是用以防止循情用私，拔擢行政專才；而在民國 20 年至 26 年間，考選高考及格者 589 人，普考及格者 1, 244 人，特種考試及格者 2, 166 人<sup>88</sup>。考試院這種獨立職權之行使，對當時甚至爾後國家全面行政現代化均極具貢獻。另如監察與行政分立，是在防止官吏貪瀆，澄清吏治；而監察院在同期共糾彈案 841 件，涉及官員 1, 443 人<sup>89</sup>，其中縣長及縣務行政、司法人員佔半數以上，此舉雖不至立即弊絕風清，但亦不失立竿見影之效。至若立法院則積極的將三民主義和五權憲法的理想戮力規範於各法典中，曾陸續策頒訓政時期約法、土地法、工廠法、民法、刑法、訴訟法、兵役法、五五憲草……等，並就法制化實施現況屢加修訂。由是可知，抗戰前五權政體是偏向中央集權，並經變革調整漸趨機關集權化，大體仍依循「五權分立」與「均權制度」的基本原則。另執政中央肆應訓政建國大變局之亟需，治國概以發揮行政效能為主要訴求，不啻為抗戰前何以五權政制能提前初試啼聲的最大動力，否則若俟「憲政開始時期」始試行「五權之治」的願景定將更加遠遙！

## 伍、結語

抗戰前訓政建國政治制度的實踐成效固然不盡理想，但這種結果絕非單一的政治體制設計所使然，畢竟訓政肇始且歷經「艱苦建國的十年」，其發展牽涉問題經緯萬端。期間或因軍事情勢兵兇戰危（一連串的內戰、中共的暴亂和帝國主義的覬覦），或因社會、經濟、教育……等情勢困乏無已，或因政治和輿論情勢紊亂如麻，故而始終缺少落實訓政的機會與環境。惟抗戰前訓政時期在我國仍深具「黃金十年」的特殊歷史地位，是以有關此階段訓政建國政治制度的實踐史實，自亦會產生一定程度的影響與作用。綜上所述，僅歸納其特點如次：

---

<sup>88</sup> 張玉法，《中國現代史》，下冊，頁 454。

<sup>89</sup> 同上。

## 一、訓政建國的政治制度旨在實踐「三民主義」和「五權憲法」

抗戰前訓政建國的政治制度，乃為實踐中山先生所擘劃三民主義和五權憲法的政治理想與制度，即欲期「以三民主義為立國之本原，五權憲法為制度之綱領。」而三民主義與五權憲法關係最密接者迭為民權主義，民權主義所主張的「人民有權，政府有能」的權能區分，也就是五權憲法對人民權利和政府組織規定的基本原則。民權主義和五權憲法是一個思想的兩面，名為「民權」是重在「人民有權」，名為「五權」是重在「政府有能」，實在兩者是不可分離的。<sup>90</sup>訓政建國時期是實踐中山先生訓政思想的歷程，「不單是用革命去掃除那惡劣政治，還要用革命的手段去建設」<sup>91</sup>；旨在積極致力於政治上的建設，俾達真正的主權在民。在此一期間，國民政府在中國國民黨的督導下，本革命之三民主義、五權憲法，建設中華民國，既用兵力掃除障礙，並戮力建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民<sup>92</sup>。是以彼時執政中央訓政建國實踐三民主義五權憲法政治制度，厥為我國邁向民主憲政大業攸關政治制度史實的首要篇章。

## 二、訓政建國政治制度矢志戮力「地方自治」和「五權之治」

回顧從北伐成功至抗戰勝利前的訓政歷程，誠可謂幾無寧日。在一連串的兵燹戰禍中，扼殺以黨訓政建國的環境，斷送爭取抗日備戰的時間，阻礙軍事徹底剿共的行動，產生嚴重政治意識的抗衡，肇致不斷斲喪國脈民命。因此抗戰前訓政環境始終有如雪上加霜般惡劣，訓政實施成效故而屢屢難以臻達預期目標。此期間執政中央在政治制度戮力於政權與治權的實踐，其最大之特點，在中央政制方面，厥為自民國 17 年揭櫫訓政伊始即建立五權政體，直至抗戰軍興前均始終維持五權的基本架構，並肆應時局採偏向中央集權的五權政制，及至逐漸形成五院機關集權化。在地方制度方面，則依據建國大綱之規定，欲期實施以縣（市）為單位的多元化地方自治，其間中樞對地方自治雖極為重視，但由於整個大環境橫阻的諸多困難，地方自治僅在形式的整合即不可得。嚴格言之，地方自治是訓政建國時期之首務，雖經朝野多方努力，惜仍尚難以獲致具體成效；另此際試行

<sup>90</sup> 鄭彥棻，〈五權憲法要義〉，國防部青村幹訓班，《革命理論研究班教材選集》，第 2 輯，頁 82。

<sup>91</sup> 孫中山，〈訓政之解釋〉，《國父全集》，第二冊，頁捌—111。

<sup>92</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 192。

五權之治原本尚未符合實施門檻，卻又因黨政中央便宜行事，提早使五權政制確立，並產生相當的行政效能。綜而言之，訓政建國實踐的政治制度就是「地方自治」和「五權之治」，二者俱為執政的中國國民黨奉行中山先生遺教的實踐史實，故執政中央以黨訓政建國實踐政治制度的這段艱苦奮鬥的特殊歷程，允宜正視！

### 三、中央與地方黨政運作影響政治制度推動成效

中山先生畢生矢志革命建國，其所主張的就是「三民主義和五權憲法的革命」，三民主義未實現前為創建民國的理想本原，要實現則需仰仗以五權憲法為制度綱領，並本諸均權制度、權能區分、地方自治、五權分立實現直接民權的地方制度和萬能政府的中央政制。故抗戰前訓政建國的政治制度本質上就是實踐中山先生的遺教，惟適逢訓政時期以黨建國特殊的處境，是以必須經權兼顧，終肇致「中央五權政制」（治權）遠較「地方自治制度」（政權）成效明顯，此似與建國大綱之規劃本末倒置。究其何以？實則問題不必然全在中央或地方政治制度本身，一則徒法不足以自行，再則執政的中國國民黨要獨負訓政黨治的重責大任，故訓政建國若欲徐圖漸次實踐制度，非有賴長期輔以黨治不為功。盱衡抗戰前 10 年「訓政綱領」、「國民政府組織法」及「中華民國訓政約法」次第頒布後，「以黨訓政」在法理上可謂已獲致正式依據，當時由於中國國民黨的政策就是國家政策，中國國民黨獨負扶植中華民國政權與治權之全責。從此不論中央與地方政治制度均朝黨政共同體發展，故黨政運作實況即深深影響政治制度的推動。由於斯時中央黨政運作原則是合一的，中國國民黨成為國家政治最高的政策指導者，並代表人民指揮及監督國民政府行使職權；而國民政府不論在法理依據、權力淵源、組織形式及施政方式等均以中國國民黨為其母體，服從與執行中國國民黨的政綱政策自是有如天職。反觀地方黨政關係之運作則始終無法做到全盤規劃，難以消弭黨政對立情勢的存在，故在地方自治制度執行上易常為黨政對立而大打折扣。易言之，以黨訓政肇致黨政幹部通融性之良窳有別，此或是抗戰前我國中央五權政制與地方自治制度運作差異化的最主要根源。

（投稿日期：94 年 10 月 14 日；採用日期：94 年 11 月 14 日）