

# 建國大綱與地方政府建制

田 炯 錦

國父手定建國大綱，由國民政府鄭重宣布：「今後革命努力所及之地，凡秉承本政府之號令者，即當以實行建國大綱為惟一之職任。」（見制定建國大綱宣言）故建國大綱不僅是一種學說或理想，而實為我們建國的綱領及方針。理應妥慎遵照實行，以完成民治，民享，民有的三民主義新中國之建設。大綱共為二十五條，一至四條，宣布國民政府建國方針及革命主義主要内容；第五條標明革命建設之程序，分為軍政，訓政，憲政，三時期；六七兩條規定軍政時期主要工作，八條至十八條規定訓政時期之主要制度及工作；十九條至二十五條規定自憲政開始試行，以至憲法頒布，憲政告成，國民政府授政於民選政府期間之主要制度及工作。這二十五條的文字均甚簡要，而包括的內容頗為廣泛。其所涉及之制度及事項，在其他 國父遺教中，多有較詳之規劃與說明；在依據建國大綱，研究建立制度或制定政策時，可資為主要參考。惟十三、十四、及十六、三條，言及國民代表與國民代表會之組織及其任務，文字既甚簡單，而在 國父其他著作與講演中，又罕有啓示，以為建立制度之依據。以致五五憲草及吾國現行憲法，既未規定設國民代表會；對省的四種政權由什麼機關行使，亦未提及。而研究遺教的學人們遂對地方制度有許多不同的看法，提出許多不同的方案，使人們很難瞭解，究竟何者符合 國父原意？現在臺灣省推行

地方自治，已有很好成績，但因省縣自治通則在現狀下，無法制定，故地方自治係依據行政命令辦理。將來返回大陸，仍當依憲法規定，制定省縣自治通則。然後各省分別召集省縣民代表大會，依據通則，制定省縣自治法，以推行地方自治。是以在省縣自治通則未制頒前，我們對於 國父手訂的建國大綱所規劃之國民代表會，仍應予以注意研究，以備將來研訂省縣自治通則，或修正憲法有關條文時之參考。茲分別述論如左：

建國大綱規定「縣為自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」（十八條）「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。」（九條）「而其人民……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」（八條）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。（十三條）「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，參預中央政事」。「凡一省全數之縣皆達完全自治者，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；至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」。（十六條）

遵照 國父遺教起草的五五憲草，其第五章第一節規定：「省設省政府，執行中央法令及監督地方自治」。「省政府設省長一人，任期三年

，由中央政府任免之」。「省設省參議會，參議員名額每縣市一人，由各縣市議會選舉之，任期三年，連選得連任」。第二節規定：「縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任……」。「縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任」。「縣民關於自治事項，依法律行使創制複決之權；對於縣長及其他自治人員，依法律行使選舉，罷免之權」。「縣長辦理縣自治，並受省長指揮，執行中央及省委辦事事項」

依據 國父遺教制定的現行憲法，其第十一章第一節規定：「省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法，但不得與憲法牴觸」。「省自治法應包括左列各款：一、省設省議會，省議會議員，由省民選舉之；二、省設省政府，置省長一人，由省民選舉之；三、省與縣之關係。屬於省之立法權，由省議會行之」。第二節規定：「縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定縣自治法；但不得與憲法及省自治法牴觸」。「縣民關於縣自治事項，依法律行使創制，複決之權；對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉，罷免之權」。「縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。屬於縣之立法權，由縣議會行之」。「縣設縣政府，置縣長一人，縣長由縣民選舉之」。「縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事事項」。

由上引的五五憲草及現行憲法有關地方制度諸條文，與所引建國大綱各條對照，我們可以看出他們都係參照建國大綱原則研訂。但對於其原則的含義，看法不同，遂規劃出各不相同的制度。五五憲草規定省政府之任務為執行中央法令，監督地方自治，與建國大綱第十四條所定省長之任務相似，但基本觀點有別。省長產生之方法，大綱規定由國民代表會選舉，憲草則為由中央任免。憲法規定：省設省政府，置省長一人，由省民選舉之，未提省政府或省長之主要任務，省長由省民選舉，非由國民代表會選舉，亦與大綱規定有別。憲草規定省設省參議會，由全省每一縣市議會各選舉參議員一人。未提及國民代表會，似係以每縣一代表組織之省參議會，代替國父所主張之國民代表會，但二者之任務，又不完全相同。憲法規定省得召集省民代表大會，其名稱與國民代表會相近，但其所負任務，又諸多不同。大綱規定完全自治之縣，其國民行使選舉、罷免、創制、複決，四種直接民權，縣官和議員均由其選舉。憲草則規定縣長和議員均由縣民大會選舉，又規定「縣民……對於縣長及其他自治人員，依法行使選舉罷免之權」，使人不明瞭縣民大會與全體縣公民，是否為二而一，沒有區別？如無區別，何必用兩種名稱？如有區別，何以都選舉縣長及議員？且吾國各縣除極少邊遠地區外，每縣人口少則數萬，多則有百餘萬者，如何能開縣民大會以行使四權呢？憲法規定：縣得召集縣民代表大會，制定縣自治法。縣長縣議員之選舉，則與大綱規定者相同。

五五憲草與吾國憲法均於其前言標明遵照或依據孫中山先生創立中華民國之遺教，制定本憲法；而其規劃之地方制度，與建國大綱所示原則又諸多不同，研究遺教與憲法的學人們對於地方政治，遂各本其個人的認識提出許多不同主張，有的人主張依遺教省祇是中央的施政單位，省長應由中央任命，省不必設議會或參議會。其理由為縣係自治之單位，省乃立於中央與縣之間的聯絡機關，代表中央推行行政，監督地方自治。則省之長官何必民選？亦何必設立人民代表機關以分其權？有的人主張縣固應為自治單位，而省亦應有自治權。因為國父建國大綱明言：「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，有因地制宜之性質者劃歸地方。」（十七條）此之所謂地方，當然包括省與縣。因為以吾國面積廣大，各地區情形諸多不同，縣之上有因地制宜性質之事務尚多，自應由省負責推行。故省縣均應設立議會以司立法、設立省、縣民代表會，以行使政權，猶如中央設置立法院，以司立法事項；設立國民大會，代表全國國民行使政權。亦有人主張省應召集省民代表大會，制定省自治法，縣應召集縣民代表大會，制定縣自治法。省縣自治法制定後，省縣民代表大會任務即行終了，不可再行集會。省縣的政權，應由省縣的公民直接行使。

我們試看五五憲草，現行憲法，以及學人們的言論，都係依照國父遺教原則創建地方制度，而內容與建國大綱所昭示者，仍有不少差別。國父在民國紀元前六年，首次公開講演三民主義，五權憲法時，（題為「三民主義與中國民族之前途」）曾說：「合上二種共成為五權分立，這不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多见，可謂破天荒的政體。兄弟如今發明這基礎，至於那細的條理，完全的結構，要望大眾同志努力研究，匪所不逮」。民十三講演三民主義時，又望同志讀者「本此基礎，觸類引伸，匡補闕遺，更正條理，使成為一完善之書」。可見國父要同志及讀者們應以其所提示的原理原則為基礎，來研究建國，及建立制度。至於各種制度的系統結構，要望大眾同志努力研究，匡補闕遺。換句話說，國父認為他的三民主義五權憲法原理原則，是永久性的，可以施諸百世而皆準。故在「五權憲法」講演裡曾說：「一個大學法科學業生，過去極端贊成五權憲法。逮「在美國耶路大學畢業，得了博士學位之後，可算大通的時候了，他反說各國沒有這個東西。那位日本博士，兄弟與他研究了好幾個月的工夫他才明白。可見五權憲法這個東西想拿來實行實在是很難的，現在雖然沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的時候」。可見他對五權憲法原則信心之深遠。至於制度之建立，除須遵循基本原則外，當可按照人、事、時、地、物，各種情況之不同，而斟酌損益。故國父囑同志及國人「努力研究，匪所不逮」，並未命其一一須遵照他的規劃，而不可另作主張。是以無論五五憲草，現行憲法，及學人們對政治制度的規劃，只要不違背遺教的基本原則，而有新的構想，都值得負責議訂制度者之參酌。

現在我們試看前述憲草，憲法，及學人們對地方制度的各種構想，與國父建國大綱的主要原則，是否有所不合？大綱明示縣為自治單位，選舉、罷免、創制、複決、四權，由縣國民直接行使；而且指明縣官和議員由其直接選舉，故凡主張由縣民代表性質之集會，以選舉縣長及議員者，皆違背在縣由國民直接行使四權之原則。省長由選舉產生，大綱明白規定。若果依當時的環境情況，作暫時的變通，當無不可；若果以為應該永久由中央任命，而載諸憲法，則顯與遺教牴觸。大綱規定：「省長為本省自治之監督；至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。」這本是採取歐美民主國家通行的學理與體制，因為地方自治，並非脫離中央，而自成政治體系。乃係國家認為凡事有因地制宜之性質者，劃歸地方負責辦理，較為妥善。除因地制宜性質之事務外，在同一地方，尚有不少全國一致性之事務，則仍應歸國家辦理。故為地方各級層長官者，一方面以其地方官吏身份，辦理地方自治事項並監督下級地方自治；一方面仍為國家官吏，受中央政府指揮，辦理其境內國家事務。故歐美公法學者認為地方自治團體與民家團體，雖同為法人，但民家團體負責人，並非官吏，而地方自治團體負責人，同時為國家官吏，負責辦理其境內的國家與地方事務。在辦理國家事務時，應受其上級機關之指導監督。大綱所謂「國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督；至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」者，當係指省長為本省境內辦理地方自治者之監督，但在辦理省境內國家

行政時，其身份則為國家的官吏，故依法受上級機關之指揮。省長縣長就辦理地方自治事務言，則為地方行政首長；就辦理省縣境內國家事務言，則仍為國家官吏。憲草對省政府職權之規定，只是「執行中央法令，及監督地方自治」，未言及辦理省境內地方自治事項，故只是代表中央推行政令之機關，而非地方自治政府。憲法對省府及省長之任務，均未提及，或係留待省縣自治通則予以規定。但二者對縣長均規定「執行中央及省委辦事項」。這無異認縣長為各該縣的官吏，而非國家的官吏，所以其境內有關中央及省的事務，須委託其辦理。雖然縣長對國家及地方事務，仍均須負責推行，但對中央及省的事務，若明定為委辦事項，則無異認為縣長的基本任務是辦理縣自治事項。如此則使各地民家易有一種錯覺，以為地方自治事項，係他們自己的事項，而中央及省的事務，係縣長受委託辦理，與他們自己無干。這一錯覺易使人們愛護自己的地方，而忽視國家為一整體。所以無論說遵照遺教，或依據遺教，按大綱第十六條之原則，省縣內之國家行政，不應稱為委辦事項。

以上述及之地方制度，都有建國大綱或其他中外資料，可作參考。惟國民代表會之組織及其任務，除前引建國大綱三條外，幾無其他可資參考的材料。但就所引三條，我們可以推知國父之原意是：國民代表係每縣一員，由各縣之國民直接選舉。全省各縣的國民代表組織國民代表會，得選舉省長，議決各縣對於中央政府之負擔，並參預中央政事。所謂參預中央政事，當係參加

「代表全國國民行使政權之國民大會。」更清楚一點說：每縣選一代表，代表全縣國民，組成全省的國民代表會，參預省政事，亦即代表全省國民行使政權；合全國每一省區的國民代表會之代表，到中央去代表全國國民行使政權，即為國民大會。

國父於民十三時，致力討伐陳炯明，改造國民黨，以及部署北伐軍事。日理萬機之際，於四月手訂「建國大綱」，九月發表「制定建國大綱宣言」，十一月即離粵北上，未遑對國民代表會之組織與任務，作較詳之闡述。而國民代表會又係從古至今未有之一種政制體系構想，無任何其他資料可作依據。遂致政府制訂憲法，學者們研究憲法時，均未予以注意。但「制定建國大綱宣言」既明定：「今後革命努力所及之地，凡秉承政府之號令者，即當以實行建國大綱為惟一之職任」，則國民代表會之規定，當不可完全忽略。大綱有關國民代表及國民代表會的三條，雖乏其他資料為依據，以建立制度，但我們可憑藉這些原則，以研究「詳細的條理，完全的結構」，而成為具體可行之制度。現願將筆者未成熟之意見，略述如後，以供關心憲法問題者之參考。

大綱既規定每縣選國民代表一員，組織國民代表會，得選舉省長，當係代表全省國民行使省的政權；得參預中央政事，當係代表全國國民行使國家的政權。故測國父之意，國民大會與國民代表會就組織分子說，實係二而一：每一省各縣選出之代表集聚在本省行使政權時，則為國民代表會；集全國各省國民代表在中央行使政權時，則為國民大會。這樣的制度雖為古今中外所無

，但實有其優點：(一)可融通中央及地方意見，因為代表由各縣人民直接選舉，當了解各該縣的情形；到省行使政權，當可了解省的情形；由各省國民代表齊集中央，開國民大會，提供意見，當可使中樞了解各地方情形，則其決策當可適合各地實際情況。(二)依據遺教昭示，國民大會係代表全國國民對中央政府行使政權，亦即行使選舉、罷免、創制、複決四權。選舉係定期舉辦，各國都是常隔數年，方舉行一次。罷免、創制、複決三權的功用，則是消極的防弊。必待政府的用人或制法有了差錯，始可行使，予以糾正，故更不可輕率行使。因此，使數千國民代表，常感無事可做，不能為國家有所貢獻。倘使國民代表除在中央行使政權外，並在其本省組織省國民代表會，行使省的政權，則當可使代表們人盡其才，報效地方。且因代表們在中央行使政權，了解中央情形，則其在省行使政權時的措施，當不會與中央決策違背，使中央與地方可以減少隔膜。

若認清國民大會與省國民代表會之組成分子，均為各縣選出的一員國民代表，係建國大綱第十四條與第十六條原義，則在縣除制定縣自治法外，不可有縣民代表會，因縣的政權係由縣公民直接行使；省的政權應由省國民代表會行使，不可另設省民代表會。省應否設立議會，遺教中罕有提及。故省設省議會行使立法權，並不違背遺教；如果將來憲法修改時，不主張省設議會，而由國民代表會行使創制複決兩權，以糾正省政府制頒的不妥之法規，而防制其專斷，亦與遺教並無不合。國民大會行使政權，遺教迭有昭示。但除行使四種政權外，國父亦曾主張國民大會「專司憲法之修改，及制裁公僕之失職」，（見心理建設第六章）可見國民大會除行使四種政權外，如有必要，亦可由憲法酌予授權。建國大綱第十三條規定：「各縣對於中央政府之負擔，當以每縣歲收百分之幾為中央歲費，每年由國民代表定之。」此之所謂「每年由國民代表定之」，當係由全省國民代表集會決議定之，否則每縣只有一個國民代表，豈可由他一人決定全縣對中央歲費的多寡？由此可見，國父亦主張省的國民代表會可過問地方的收支。所以省如果不設議會，則對省預算決算之議決，由省自治法授權國民代表會負責為之，當非違背遺教原意。我們依據建國大綱，規劃地方制度，不可違背其原則。但如原則未提及，而事實上須要建立制度時，就可遵照國父的昭示：對於「詳細的條理，完全的結構，盡力研究」。「觸類引伸，匡補闕遺」以創建適合於時、地、人之地方政治制度。

聘請國內外學者二百位集體編纂

## 雲五社會科學大辭典

定價三千五百元  
特價二千八百元

減輕讀者負擔  
可以分冊發售

|      |      |       |        |
|------|------|-------|--------|
| 第1冊  | 社會學  | 龍冠海主編 | 售價三〇〇元 |
| 第2冊  | 統計學  | 張果為主編 | 售價三〇〇元 |
| 第3冊  | 政治學  | 羅志淵主編 | 售價三五〇元 |
| 第4冊  | 國際關係 | 張彝鼎主編 | 售價二五〇元 |
| 第5冊  | 經濟學  | 施建生主編 | 售價三五〇元 |
| 第6冊  | 法律學  | 何孝元主編 | 售價四〇〇元 |
| 第7冊  | 行政學  | 張金鑑主編 | 售價三〇〇元 |
| 第8冊  | 教育學  | 楊亮功主編 | 售價三〇〇元 |
| 第9冊  | 心理學  | 陳雪屏主編 | 售價三〇〇元 |
| 第12冊 | 歷史學  | 方豪主編  | 售價三〇〇元 |

初版印量無多

務希良機勿失！

臺灣商務印書館印行

臺北市重慶南路一段卅七號·郵政劃撥戶第一六五號