

任何事實，沒有抽象普遍的歷史事實。不但國家如此，其他如生產方法，社會形式，都是特殊的歷史事實，絕沒有普遍抽象的生產方法，或普遍抽象的社會形式。這一點可以說與英國近今講特殊國家的國家學說，至少不無理論上的關聯。

至於民主思想的新趨勢，則可以說是絕對實際受了馬克斯派的影響。我們於此，有兩個理由。第一、在理論上，所謂經濟影響政治，所謂資本主義不能實現民主理想之自由平等，根本都是馬克斯的思想。至於計劃經濟也是「資本論」第一章就暗示了的思想。唐納所主張的：使人類經濟活動的目的不再為私人金錢摺取的動機所支配，而要用有意識的目的來安排統制，則更是馬克斯「資本論」的心理學。稍有近代政治思想史者，一讀上述唐納及拉斯基兩教授的見解，即可窺見其所含馬克斯派社會主義的因素。

第二、就事實上說，英國當代學者，很多承認馬克斯某些見解正確的。柯爾(G. D. H. Cole)在一九三八年所著「演變中的社會主義」(Socialism in Evolution)一書中，承認馬克斯研究英國工業革命後政治社會經濟歷史的成績，為英國人之所不及。唐納在一九三三

## 關於國民大會的三三問題

122569

在訓政時期內，中央政制的重心在於中國國民黨中執會政治會議，依照十七年十月三日中常會通過的訓政綱領，由中國國民黨代表國民大會，領導全國國民行使政權；而在憲政時期中，中央政制的重心，則在國民大會，依據國父手訂的建國大綱第二十四條之規定，「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

代的意義，且謂後來治經濟史者，亦都逃不掉他的影響。至於拉斯基教授，他不但在很久以前就闡述馬克斯的理論，在一九二五的「國家理論與實際」並且應用這種學說解釋國家；一九三八的「政治典範」新編為章即坦白承認其學說（即上述第二節之意見）為馬克斯派的國家論；在一九三八年尾出版的「英國議會政府」(Parliamentary Government in England)，更以上述的理論說明英國政治機構的利病。英國的費爾德(F. C. Field)於一九三六年一月出版的哲學雜誌「心」(Mind)上有評述拉斯基教授「國家的理論與實際」一文，他把拉斯基教授叫做「溫和的馬克斯主義者」(Moderate Marxist)，可見其他英國學者，也有和我們一致的看法。

克老斯曼在上述書中結尾說：「幾百年以來，英國頭一次不但缺乏一種顯明的哲學（本文作者案：指政治思想），而且需要這種哲學」。如果克老斯曼所認為迫切需要的政治哲學，是他上文所謂「根據馬克斯派……哲學的社會主義的民主學說」，則我們可以說，這種政治哲學已經在滋長着了。本文所述英國民主思想的新趨勢，就是這種政治哲學的雛形。

戴文葆

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」。又在孫文學說第六章規定「人民：對於一國政治除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。」由此可見，國民大會實為憲政時期行使政權的最高機關。民主國家的憲法中，國家主權屬於國民全體之規定，已成爲今日不易之鐵律。然而全

體國民對於國內政治，除直接行使選舉權外，其餘同等的權，皆付託於國民代表以行之。因此，政權能否充分行使，使「主權在民」的規定，不致流為白紙黑字的具文，其關鍵就在於國民大會。

五五憲草中的國民大會，在大體上雖然它也是行使政權的最高民意機關，卻還有若干值得商榷的地方。憲草公布後，各方多以爲國民大會的權力不夠，開會時期三年一次太常，時至今日，中國在八年血戰中已有很大的進步，社會的客觀形勢也有了巨大的變動，人民要求實行民主政治的內容也日益深廣，所以，國民大會的組織職權等，也就不能局限於五五憲草的規定。如欲於戰後一年內召開國民大會，使大民真正能夠充分使用政權，確保國家主權屬於全體國民，那末關於國民大會的規定，實有重新商討的必要。因而筆者願就關於國民大會的諸問題，擇其要者二三，略陳管見如后。

## 一 國民大會的性質，是行使政權的機關，還是特殊的制憲機關？

國民大會究竟是怎樣的一個機關，實在是首先要商討的問題。照憲法學理來講，這個問題可分兩方面來說明，一是作爲特殊的制憲機關的國民大會，另一是作爲行使政權機關的國民大會。以國民大會作爲製憲機關，固因一國之主權在於國民全體，同時也由於憲法學上立法與制憲的分離主義。這種專門制定憲法的特殊機關，在歐美各國憲政史上，例證很多。至於國民大會是行使政權的機關，其理由也很顯然，無庸贅述。然而，我國國民大會的性質，是行使政權的機關，還是特殊的制憲機關呢？

按照二十六年四月二十二日中央第四十二次常會的決議，刪去憲章第一百四十六條：「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行之」，並於國民大會組織法內規定國民大會制定憲法并決定施行日期，且在第四十一條內，明白規定「國民大會於會期完畢，任務終

了」。凡此種種決議與規定，皆明顯地表示國民大會除了制憲之外，不能有其他任務。這就是說，它不過是特殊的制憲機關罷了。

根據上述決議，政府曾允於二十九年召開國民大會。該會的性質，便是特殊的制憲機關，亦即創憲之一次大會。這樣的修正，在事實上法律上都已大大地削弱了第一次國民大會的職權，而把它限定爲製憲的技術機關，至於國家大政便不在討論之列了。在當時自然引起各方評論，而當局對這個問題的解說，以爲昔日憲草中所以有第一百四十六條的規定，是因爲那時感到召開國民大會的困難，如果制憲的國民大會開後，又另行選舉國民大會代表，召開國民大會，所費的時日一定很多，因之往昔憲草第一百四十六條曾有制憲的國民大會行使第一屆國民大會職權的規定。後來中央之所以要打這條規定刪去的意思，「是以爲第一屆國民大會既有權自己制定憲法，自然也可以有權規定自己是否就可以執行第一屆國民大會之職權，而如果把他們開會以前就先加以明文規定，倒反嫌硬性，如果刪去，可以比較軟性而有伸縮餘地」（孫科：制憲經過及憲法中幾個重要問題，刊載中蘇文化第五卷第三期）。二十九年政府所欲召集的國民大會，在制憲之外，究竟能否行使憲法賦予的職權，孫哲生氏也有解釋，他說：「這在憲草上雖未明白規定，然而卻不能解釋爲國民大會就沒有這種權力。國民大會在開會時間至高無上的，他要怎樣規定都可以，對於憲法既都有權制定，行使職權問題，自然也有權來規定它」（同前揭）。那時孫氏已對此一問題作頗爲透闢的說明，但還不是沒有需要商榷的地方，不過因爲二十九年爲國人注目以符的國民大會之召開，終成泡影，此項問題也就少有論者來討論了。

去年九月八日，國民黨十一中全會決議：「於抗戰結束後二年內召開國民大會，以制定頒布憲法與決定憲法施行日期」，可見抗戰結束後一年內召開的國民大會，還是特殊的制憲機關，而非即時代表人民行使憲法所賦予的職權的機關，與先前中央第四十二次常會決議在內的規定相同。此種決議，在制憲的國民大會開後，再另行選舉國

國情之下，實有諸多不便。政府既具有誠實實施憲政，樹立民治，即以制憲的國民大會行使第一屆國民大會的職權，實為上策，可以省許多並不必要且可避免的麻煩，而能從速走上民主的大道；否則，為費時日，延遲擱置，周折一多，有損國本。也許有人以為二十六年四月三十日立法院修正通過的國民大會組織法，雖未明白規定制憲的國民大會是否可以執行第一屆國民大會之職權，但是卻比較軟性而有伸縮的餘地，優點正在這裏，倘先加以明文規定，倒反嫌硬。其實這似乎是而非的說法，鄙見認為缺點也在這裏，正因為它「比較軟性而有伸縮餘地」，和組織法第十一條明確限定其會期完畢，任務終了，而可能遭遇若干周折，延遲誤事。這是首先應該注意而必須加以解決的問題。

不過，退一步言，正如孫哲生氏所說：第一屆國民大會既有權自己制定憲法，自然也可以有權規定自己是否就可執行憲法賦與國民大會之職權。是故最低限度，國民大會的職權還是應該加以擴大，雖不能行使憲法所賦予的全部特權，也應該容許國民代表討論國家大計與施政原則。因為戰後百端待理，是一個艱難的時候，沒有戰爭並不等於即已贏得和平，事實上需要吾人對彼時世界大勢及中國情況，加以周詳的檢討，決定全盤計劃，在國際間與諸盟友共同致力於世界和平秩序的建立，在國內團結全國人民努力於中國現代化之工作，使能確實成為強大而民主的國家。因此戰後一年內召開的國民大會，除了制定頒布憲法及決定施行日期外，必需還能集合全國人民的意見，制定當前的國是綱領，交付政府依照執行，並且密切監督。這是出於客觀形勢之需要，決不是任講主觀的意圖所可否認的。

再者，戰後一年內召開的國民大會，不但由於客觀形勢的需要，它不應祇是制憲機關，若就國民代表自身來說，他們既然具有國民代表的資格，正如孫哲生氏所說，就可以有權決定自己的職權，有權自由地討論國是。因為在民主國家，不盡是政府限制人民，人民也可以

## 一 國民大會的組織，構成份子如何產生？常設機關應否設立？

國民大會的組織怎樣？這個問題也要分兩層來說：一是國民大會構成分子的產生，一是國民大會常設機關之設置。前者指國民代表而言，政權屬於人民，除直接行使選舉權外，其餘之同等權，則付託於國民代表以行之，因而政權之能否充分運用，實繫於國民大會之國民代表，這是一個十分重要的問題。後者指添設常設機關而言，於大會閉會期間，自應有駐會委員會之類主持會後事務。關於此點，詩賢論評憲草時，已經一致指出了。

首先，我就說到國民大會構成份子的產生問題。依照國民大會組織法第三條和國民大會代表選舉法第二條的規定，國民代表有下列五種：(一)當然代表，(二)依區域選舉方法選出之代表，(三)依職業選舉方法選出之代表，(四)依特種選舉方法選出之代表，(五)由國民政府指定的代表。選舉法第六條規定國民代表之選舉，是用「無記名單舉之執優執劣，實質上問題的核心，並不在於代表生產的方法是區域選舉，還是用職業選舉，而是在於那些人才能做候選人，那些人才有選舉權。這個問題有了合理的解決，依此產生的國民代表才能代表真正的民意。

充當候選人應具備的資格，依照選舉法第十二條規定，各選舉區候選人應具有下列資格：(一)有選舉人之資格，(二)年滿二十五歲，(三)現為該選舉區內之人民。各省職業團體之候選人，依照選舉法第十九條之規定，除需具有前述(一)(二)兩項資格外，還有(三)從事該職業滿三年以上，(四)現為各該團體之會員。最值得注意的是，職業團體參加選舉，按選舉法第十七條的規定，是以在選舉法分布前依法成立者為限。這裡所說「依法成立」的限制，與民主精神頗不相合。

也有背於 國父北上宣言中「保障各地方之團體及人民有選舉之自由」的主張，很容易發生拒絕某些團體登記的情事，這也就於無形中剝奪了許多團體的選舉權了。再者，軍隊候選人資格之規定，依照選舉法第三十八條，除（一）（二）兩項與區域選舉及職業選舉相同外，另有（三）曾在國民革命軍服役五年以上著有勳績，或曾在軍事教育機關畢業舉行俱備者。此項資格之規定，無形中取消了士兵們的被選舉權。自抗戰軍興，我數百萬士兵以惡劣之武器與器械精良之暴敵搏鬥，出生入死，保衛祖國，不論生者死者，曾在軍事教育機關畢業與否，率皆「著有勳績」，此點難以否認，倘若在戰後一年內召開國民大會，選舉國民代表時，數百萬勞苦功高的士兵，還沒有被選舉的資格，那時他們會說些什麼，我們是不難想像的。

由上所述，吾人可見候選人的最基本的條件，是應具有選舉人的資格，這就牽涉到那些人才有選舉權的問題了。最近歐美各國無不採用普選，但對於選舉議員仍有選舉人必須具備一定資格的規定。這種資格，普通分為取得選舉權時必須具有的積極資格與不可具有的消極資格兩種。選舉法第三條規定中華民國人民年滿二十歲，經公民宣誓者，有選舉國民大會代表之權，此為取得選舉權必須具有的積極資格；選舉法第四條規定不得有選舉權的消極資格六款：（一）背叛國民政府，經判決確定或尚在通緝中者；（二）曾服公務而有貪污行為經判決確定或尚在通緝中者；（三）褫奪公權者；（四）禁治產者；（五）有精神病者；（六）服用鴉片或其他代用品者。此條第一款消極資格的規定，實有商榷之必要，記得 國父曾在民國十三年十一月十日發表之北上宣言中，主張「於會議（指國民會議——葆註）以前，所有各省的政治犯完全赦免，並保障各地方團體及人民有選舉之自由，有提案及宣傳討論之自由。」這種放開過去政治的仇恨，一切從頭做起，諒解協和，共商國是的主張，真是光明磊落，廓然大公，也正是民主精神之真義，永遠值得後人學習的。倘使仇恨永結不解，固執一己成見，固執昔日彼此意見相異，便割裂我者之公權，輕視我者之公權，

他人，實又與民主原則相距離甚遠，抱着這種顧我者亡我者亡的態度，也不是國家之福。自然，賣國罔民的漢奸，不能寬恕，不在此限的。

在候選人與選舉權諸問題之外，前述五種國民代表中之（一）當然代表和（五）國府指定代表，也是問題。國民大會組織法第三條規定，國民黨中央執行委員，監察委員，及候補執行委員，候補監察委員為國民大會當然代表。行使政權的最高民意機關的構成份子，除民選的國民代表外，還有當然代表，這種現代各民主國家的議會，很難找出相同的例子。而特種選舉（選舉法第四章），在戰後自因時過境遷或失地收復而必需廢止的。至於選舉法第二條第四款規定，由國民政府指定二百四十名代表，似為網羅各方人才，其意固是，以濟選舉之窮的辦法。其實，這也有很大的流弊，儘管此項規定用意頗佳，但是所謂指定，既無明確而合理的標準，則不免有片面的好惡，顧全一方的利益，而網羅人才的初衷，自難達到了。況且 國父在北上宣言中，也曾主張「國、大學」，「五、各省學生聯合會」，及「九、各政黨」的代表，與各種職業團體的代表共同組織國民會議。然而今日有關國民大會之各項法規，不但使學生團體沒有參加選舉的資格，更使各政黨失去直接選舉代表之權利，這與 國父的遺教很不吻合。制憲之效用，就在於協和國內，如今忽視各種政治力量，不能尊重其應得之地位，英才賢士，散處四方，自不能共觀一堂，揖讓聆政，而欲國家長治久安，豈可行乎？

其次，我就說到常設機關之設置問題。國民大會三年召開一次，會期一月，在此三年之中，毫不與國政事，殊難盡遂民意，故一般論者，均認為設置常設機關之必要。如張知本氏憲法草案中即主設立國民大會執行委員會；二十三年三月一日立法院發表之憲法草案初稿亦主張設立國民委員會；同年七月九日立法院發表之憲法草案初稿亦主張正案內，仍持原議，且擴大國民委員會之職權；其後二十九年三月國民大會常設機關設置通過之憲法草案修正案，亦主張設立國民大會。

一四

實能之政府，何以更須設立重複之機關，以爲牽掣？這種說法，似是非而非，難道議政會等機關之設立，就專爲牽掣政府，而沒有謂贊中樞的積極功能嗎？這實在是常識以下的看法。還有一些澈底論者，以爲國民大會代表人民運用政權，已經有些間接，如果再縮小而歸諸一百餘名的議政員，豈非間接而又間接。國民大會如不信任所選之政府，又安能信任閉會期間之議政會？這又是強詞奪理的說法，此種澈底的直接民權論者，實質上卻是取消論者。固然此種常設之民意機關，既經再三間接選舉，是否能夠代表民意，恐成問題，然而我國幅員廣大，天南地北，代表分散各地，聯絡不易，民意很難宣洩，常設機關之設置，自然也就不能因噎廢食，這是顯而易見的普通道理，決不能以『直接民權』之美名而輕輕抹煞的。因此，在原則上應有常設機關之設置，其理由及具體情形，已有若干論者說過，不必在這裏複述了。

總之，國民大會的組織，應注意其構成份子如何產生及常設機關應否設置，尤以構成份子，是民意宣洩的導管，其良善與否足以決定一國政治民主的程度，不能不慎密注意。然而凡此種種，又有一先決條件，就是民主的措施。英國憲法學權威戴西氏 Dicey 曾說：『英國人民之權利，乃其憲法之淵源，而非憲法之產物。』這句話固然有英憲以保障民權爲目的之意，同時更說明了英憲是英國人民在保障人權運動中奮鬥的成果，是故 國父主張於召開國民會議之前，先行釋放政治犯，保障人民的人身言論結社集會的自由，就是這個道理。這就是說，不是要等到憲法頒布後才給人民以民主自由的權利，實施憲政之前，即須從尊重基本人權着手，否則徒作大言，其成果是可以想見的。

### 三 國民大會的職權，應該擴大呢，還是仍應保持憲草中的規定？

規定實是無可非議的論者，便有一個成見，認爲五權憲法中的國民大會，與近世各國的議會不能相比，倘若比擬，便目爲大錯特錯，他們的真意還不在此，而是以爲別國議會廣漠無定的權力，我國國民大會不應享有，別國議會政權行使的方式爲集會討論，而我國國民大會重在投票表決，如此而已，這些論者是自以爲精通五權憲法中權能區分的道理的。

可是，究竟精通了五權憲法的道理沒有呢？實在沒有！

自然，我國政制爲 國父創造的五權分立權能區分的制度，歐美各國多爲分權制衡三權分立的制度。五權憲法中的國民大會與三權分立下的議會，當然不能等量齊觀。然而，這也並不是說國民大會與歐美議會截然不同，恰恰相反，它們還有某些相同的地方；而且，國父之所以主張權能區分，正由於歐美議會的啓發，而有改革其缺點的五權分立的原則之確立。因爲 國父認爲『現行代議制度，已成民權之弩末』，『往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具』。這固然有其經濟上之基因，而反映在政治上便是所謂民意機關，不是管理政府的權力不夠，便是無權管理，所可做到的，不過是從旁牽制，有些國家也無力牽制。因之議會也成爲『少數人所得而私』的機關。國父爲了矯正此種缺點，使民權『爲一般平民所共有』，才把權能分開，固然可使政府免除若干不必要的牽制，使它去正當的發展，同時也充實了民意機關的權力，使其成爲真能表現民意監察政府的機關。國父主張改造國民，『一定要澈底，要造成澈底的新民國』，『是要把國家的政治大權，分開成兩個，一個是政權，要把這個大權，完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，……一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務，……人民有了很充分的政權，管理政府的方法很完全，使不怕政府的力量太大』（民權主義第六講）。由此可知，權能區分制並不是削弱人民的權力，使政府流於

專橫，而是充實人民的權力，使民意機關能夠體現出真正的「主權在民」的精神。有這數在，這一點是可以確切辨明的。

明乎此，則憲草中的國民大會的職權應否擴大的問題可以解決，憲草第三章第三二條規定國民大會之職權，計有：(一)選舉總統，副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員，(二)罷免總統，副總統，立法委員，考試、監察各院院長，副院長，立法委員，監察委員，(三)創制法律，(四)複決法律，(五)修改憲法，(六)憲法賦予之其他職權。這要國民大會的職權，四種政權都有規定，不過關於選舉權和罷免權的範圍，規定得太小。例如行政院司法院與考試院院長，副院長的任命權，屬於大總統，而不在國民大會；各部會長官違法濫職時，國民大會亦無罷免之權，再者，決定大政方針之權，亦存與之。行使政權的民意機關的地位，竟低落如此，加之三年一會，期間相隔過久，致使國民大會所享之職權，雖不屬於虛設，然其行使之困難，可想而知了。

國父曾在五權憲法演講中說明立法、司法、行政、彈劾、考試五權，各個獨立，現在憲草中行政考試司法三院院長及副院長，由總統任命，則無異毀壞了五權分立的精神，而有損行政司法考試三權的獨立。若以為此係根據孫文學說第六章所去：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院」，即認爲總統立法院院長由人民選舉，行政院考試院監察院司法院院長由總統任命，而削弱國民大會的選舉權。然而 國父於十三年四月制定建國大綱時，於第二十四條及第二十五條內規定國民大會及人民均有選舉中央官吏之權。孫文學說發表於民國七年，在文獻學上，我們自應以建國大綱爲準，參照孫文學說的意見而定。照孫文學說中所言，行政司法考試監察各院長，由總統任命的，似可根據建國大綱改由國民大會選舉，方能符合五權憲法的精神。

至於罷免權的行使，尙未及於五院所屬之各部會長官。除屬五院之各部會長官，職責重要，而有改選法律情事，究竟如何處決，實爲

大問題。因爲各部會長官對其主管院長負責，一旦違法濫職，監察院無可奈何時，是否就罷免主管院長呢？所以，國民大會的罷免權，正和其選舉權一樣，有擴大的必要。

其次，國民大會的職權有創制法律及複決法律，前者即爲立法，後者即可變法，然而是否即爲法律，尙有疑問，憲草一百三十九條規定「憲法所稱之法律，謂經立法院通過總統公布之法律。」據此國民大會創制法律，複決法律，是否還需要立法院通過，如果需要立法院通過，該院是否有複否決。這一疑問，不加以解決，也是妨礙國民大會行使其職權的。

職權的運用，在開會時期最是顯著，所以不能不論及國民大會之會期。國民代表任期六年，六年之中，常會兩次，會期二月，充分行使其職權，甚爲困難。選舉罷免，須各求其當，不能不慎重考慮，裁決民意以定，創制複決，若三年一會，大會閉會時立法院所立法律，已付諸實行，等到大會集會時再加以複決或創制，一面是貽誤已久，一面是更張頻繁，因之國民大會之會期，實有改訂之必要，使憲草賦予國民代表之政權，不至因會期匆促，而流爲具文。愚意以爲每年常會一次，每次集會一月，必要時皆得延長一月，大會就可發揮力量，運用政權，處處在大事上管理政府，不會流爲 國父所詬病的歐美國會之虛假民權了。

再進而言之，國民大會職權低落，也就不足以羅致全國英才賢士，側身議席，一旦如此，人民的真意無從表示，國策之取決難以得當，賢者在野，並非國家之福。因此，國民大會代表應有決定大政方針之權，針對國際國內形勢，規劃全盤綱領。這也是符合於 國父要使四萬萬人都做皇帝的民主精神。

總之，五五憲草中之國民大會的職權，實有可議之處，非予以擴大，不足以保障國家主權在於國民全體，俾使民意機關真正有權在大事上管理政府，免除近世各國已成強弩之末的代議制度的弊端，而把中國建成立成一個徹底民主自由的新國家。

勢的變遷，決非人們主觀的意願所可阻止。憲法是一個具體的東西，它是一定的歷史條件的產物，反映着社會實際生活的現實要求。憲法上雖然規定着建國的理想，但最緊要的還是給與人民當前實際生活所要求的東西。因此，製憲決不能忽視乃至抹煞此時此地的要求，如果扭於成見，將過時的東西拿來應付更新的時代，結果祇是空費周折，毫無好處。不過，五五憲草祇是我國憲政運動史中一個重要的歷史文獻而已。它並未具有憲法的效力，在將來自然沒有拘束力的。他如國民大會組織法與國民大會代表選舉法，也將因時勢的變更而應有所改正，以符合於國父一向主張的最高的民主精神。所以，戰後一年內所召開的國民大會，其性質不能祇限於制定頒布憲法及制定施行日期；其組織應注意於國民代表之產生，必需貫徹民主精神；其職權則應遵循國父遺教，確保國家主權屬於國民全體。

當然，倘使更進一步探討，爭取一部好憲法，祇是憲政運動中一

# 論縣幹訓練與地方自治

## 一 地方自治是憲政運動期的中心工作

國民革命的政治目的，在於實行民權主義，使人民之政治地位平等，使中國成一全民政治國家，駕乎歐美之上。而實行憲政為實現民治的手段，故「自總理領導同志努力革命五十年，本黨不斷之奮鬥與犧牲，唯在建立民國，實施憲政」（十一中全會宣言）。「因為憲政的實施，就是民權主義的實行……如果憲政不能推行，則民權主義無從實行，三民主義也無從實現」（孫院長在中訓團黨政班「憲政要義」

論，往往失之於偏，最重要的還是要建立一個真正澈底民主的制度——這應該是此時與今後中國人民努力的方向。目前我國號稱四強之一，這不過是盟邦與我們在外交上的同聲相投，自不能認為內政上的名實相符；然而，能建立一個真正澈底民主的制度，就能使我國跨上富強康樂自由幸福的境界。如果以為今後之關鍵在於一紙憲法，就不免「見樹不見林」了。這一點 國父於國民黨第一次代表大會宣言中割切指出，對於當時立憲派的批判，真是一針見血之論。

不過，話又說回來了，一個真正澈底的民主制度，它的精神卻又一一在其各個部門中表現出來的。國民大會雖是民主制度中的一股一節，卻也為它是否具有最高民主性的試金石。有人說，國民大會比憲草重要，這話也有部份準確，因為國民大會代表真能代表民意，會開得好，有權討論國是，一定不會通過不利於人民的議案。所以，把國民大會的性質組織與職權，重新討論，我想，還不是毫無意義的吧。

八月四日於東陽鎮

秦百川

演講詞。

而「實施憲政之最大前提，厥為地方自治之完成」（十一中全會宣言）。「因為如果不從地方自治着手，則第一、社會民衆沒有組織訓練，政治基礎不能確立；第二、民衆沒有自治知識能力，一切建設專業不能推動。即如戶口不調查清楚，則一切行政事業就缺乏實施的根據；土地不測量完竣，平均地權就無法施行，而且一切經濟生產事業就不能根本改造；他如警衛辦理不妥善，則盜賊橫行，人民不得安居樂業；道路交通不開闢，一切教育文化和生產事業都不能發展；