

中山先生「訓政時期」規劃之研究

彭 桂 英*

A Study on Dr. Sun's Scheme of the Political Tutelage stage

by

Peng,Kuei-Ying

目 次

- 壹 前言
- 貳 訓政的意義
- 參 訓政時期的中心工作
- 肆 訓政的貫徹
- 伍 結語

* 國立政治大學三民主義研究所碩士班研究生

壹 前 言

一個人在政治上的行為走向及行為模式，常常是通過實際的生活經驗及有形的學習方式而形成的。此種形成過程，用現代政治學的術語說，即是政治社會化（Social Socialization）的過程。（註一）政治社會化一詞是在一九五九年由社會心理學家海門（H.H.Hyman）及政治學家白魯恂（Lucian W. Pye）所提出的，但政治社會化的現象却是普遍存在於古今中外的政治社會中。（註二）

白魯恂認為，在決定國家建立（Nation-building）的方向時，政治社會化過程是非常重要的因素，（註三）而國家建立包括如何培養公民的民族意識，提高對立國基本信念的「共識」（Consensus）程度，使大家衷心擁護合法政府的政權和法令，建立一個人人參與的平等社會。（註四）

二十世紀初葉對古老的中國來說是個劇變的時代，由於內受滿清腐敗政治的壓制，外受帝國主義列強的蹂躪，激起了精英份子改革的風潮，其中尤以中山先生領導的國民革命最為突出，他先以革命的手段，將傳統的封建制度加以推翻，然後用三民主義作為建設新中國的藍圖，帶領落後的中國走向民主的現代化道路。當然這段旅程是備極艱辛的，他認為要想達到這一漫長旅程的目的地，首先須具有一項完備的規劃，使革命除了非常的破壞之外，還要繼之以非常的建設，於是便設計出一套革命建國的程序，將革命建國的大業，劃分為軍政、訓政、憲政三個時期，「俾我國民循序以進，養成自由平等之資格，中華民國之根本，胥於是乎在焉。（註五）」。

註 一：易君博，政治學論文集：理論與方法，台灣省教育會出版，民國六十四年十月，頁一一五。

註 二：陳義彥，台灣地區大學生政治社會化之研究，嘉新文化基金會，民國六十七年四月，頁一。

註 三：Lucian W. Pye "Political modernization and research on the process of political socialization", Item, Vol.13, No3(1959)P.27.

轉引自陳義彥，前揭書，頁一。

註 四：Lucian W. Pye Communication and Political Development Princeton, N. J.: Princeton Univ Press, 1963, P14.

轉引自江炳倫，政治發展的理論，台灣商務印書館，民國六十八年再版，頁一七〇。

註 五：孫文：「同盟會軍政府宣言」，國父全集，第一冊中國國民黨史會出版，民國七十七年三月再版，頁二八七。

在中山先生建國程序的規劃中，最顯得特殊的是在軍政結束之後，憲政開始之前，增加了一個訓政的過渡時期，以爲實施訓政的準備。其作用即在於透過政治社會化的努力，培養人民具有民主的政治文化，使政治文化與政治制度得以相輔相成從而確保民主憲政之實現。

本文即以中山先生所規劃之「訓政時期」爲探討的重點，研析其功能及價值。

貳 訓政的意義

「訓政」一詞，最早見於民國三年中華革命黨總章中，中山先生解釋說：「所謂訓政，即訓練清朝之遺民，而成爲民國之主人翁，以行直接民權也。（註六）」，又說：「訓政時期，爲保護教育此主人成年而後還之政也。（註七）」可見「訓政」有政治教育、指導和監護的意味，在功能上，有促使人民學習做一個民國的國民的作用，即便是「用此強迫的手段，迫著他來做主人，教他學習（註八）」也是出於善意的。所以訓政之本意是以訓練爲基礎，以教育爲本質，破除奴役制度的舊思想，建立一套民主的理念，以發揮政治社會化的功能。

綜合中山先生對訓政的說明，訓政在建國過程中具有以下的意義：（註九）

(一) 訓政是由君主專制過渡到民主共和所必經的階段，不經訓政，人民不但沒有能力行使民權，甚至會「爲人利用，陷於反革命而不自知」。

(二) 所謂訓政，就是教導與教育，負訓政之重責大任的國民黨，應以先知先覺，覺後知後覺的精神，視訓政爲一種義務而非權利，是指導國人共進民主的必然過程。

(三) 訓政時期只是一個短暫的時期，訓政只是促進民主共和的手段，當人民一具有行使民權的能力，訓政的任務即告完成，訓政時期亦當即結束，負責領導的國民黨，便決心還政於民，實施憲政。

註 六：孫文，三民主義，前揭書，第二冊，頁一五八。

註 七：孫文，孫文學說，前揭書，第一冊，頁四七〇。

註 八：孫文，訓政之解釋，前揭書，第二冊，頁三九九。

註 九：趙星光，中山先生建國理論與漢廷頓政治發展理論之比較研究，政大三研所碩士論文，民國七十年，頁一八八一一八九。

參 訓政時期的中心工作

中山先生的建國三程序中，軍政時期是破壞時期，訓政時期則是建設時期，此一時期的工作目的在於訓練人民行使政權，以奠定憲政的基礎。其工作的主要項目有從事國家基本建設，推行基礎教育與推展地方自治等，而其中心工作，依建國大綱第八條至第十四條之規定厥為推展地方自治。

中山先生曾說：「地方自治者，國之礎石也。礎不堅，則國不固。」（註十）又說：「民治萬端，而切要當急者，莫如地方自治，自治不立，則民權無自而生。」（註十一）揆諸中山先生的意念，他確認地方自治乃是以循序漸進的方式來訓練人民行使政權，在推行地方自治的工作上，他又主張以縣為單位，他的看法是：「國人對於本縣，在歷史習慣上，有親暱之感覺（註十二）」比較容易團結合作，而使政治社會化的功效容易達成，他認為：「蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治，必莫由實現。……以是之故，吾夙定革命方略，以為建設之事，當始於一縣：縣與縣聯以成一國，如此，則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪。」（註十三）以縣自治，在建國尚未完成的環境下，實有由下而上循序漸進促進全民民主化的作用。

依據地方自治開始實行法的規定，地方自治是以實行民權、民生兩主義為目的，期使地方自治團體，不僅為一政治組織，亦為一經濟組織，（註十四）茲就政治、經濟、社會、心理等四類建設，略述地方自治工作的重要點如左：

(一) 政治建設：訓政時期首要工作在於訓練人民行使四權，因此，「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（註十五）」，待國民受過四權訓

註十：孫文，地方自治為建國之礎石，前揭書，第二冊，頁三五四。

註十一：金平歐集編三民主義辭典，中華叢書委員會，民國四十五年十一月，頁一六六。

註十二：孫文，中華民國之意義，前揭書，第二冊，頁三五二。

註十三：孫文，中華民國建設之基礎，前揭書，第二冊，頁一七九～一八〇。

註十四：參見孫文，地方自治開始實行法，前揭書，第二冊，頁一六九～一七四。

註十五：孫文，建國大綱，前揭書，第一冊，頁七五二。

練，復又完畢其國民應盡之義務，而後才可以參與縣長與議員的選舉，並議定一縣的法律，使之成為一完全自治的縣。此時人人享有選舉、罷免、創制、複決等四權，同時得選舉國民代表、組織代表會、參與中央政事。

(二)經濟建設：建國大綱第二條規定：「建設之首要在民生。」（註十六）因此為滿足人民食、衣、住、行四大需要，經濟建設為地方自治的重點工作，而建設的資金，建國大綱中側重由政府增加收入來解決資金問題。首先實施平均地權，以完成「地權公有」、「地利公享」之目的，亦即以土地之歲收，地價之增益、公地之生發、山林川澤之息、礦產水力之利，皆為地方政府之所有，用以經營地方人民之事業及公共福利事業。對於地方事業的開創、發展，中山先生主張中央與地方合作，並配合實業計劃，加速完成工業化，以逐漸實現民生主義均富的理想。

(三)社會建設：社會建設實際上就是具體而微的政治建設，它的綱目和政治建設可說是大同小異，所不同者其範圍更切近於民衆，其功效更著重於基層，（註十七）其推行的工作著重於「民權初步」的運用，以養成國民重秩序、守紀律、有組織的習性，奠定實行民主政治的基礎。

(四)心理建設：中山先生曾說：「夫國者人之積也，人者心之器也，而國事者，一人群心理之現象也，是故政治之隆污係乎人心之振靡。」（註十八）可見心理建設在地方自治工作中的重要性。所謂心理建設是以「孫文學說——知難行易」為基礎，力除國人知易行難之弊，養成勇於實踐的觀念。此外，重建民族固有的文化道德，建立服務的人生觀等足以促使國人具備成為一個現代化公民的各種教育內涵，均為心理建設之重點。

由上可知，中山先生的建國理論中，政治與經濟建設雖為地方自治的重要課題，但社會與心理建設亦不可偏廢，方可以促進訓政工作的健全推展。

註十六：孫文，建國大綱，前揭書，第一冊，頁七五一。

註十七：蔣中正，三民主義之體系及其實行程序，蔣總統集，第一冊，國防研究院，中華大典編印會
合作，民國五十七年三月三版，頁一一四四。

註十八：孫文，孫文學說，前揭書，第一冊，頁四二〇。

肆 訓政的貫徹

訓政的貫徹依據中山先生的理論乃是由國民黨負責，即所謂「以黨治國」，他主張在建國時期，暫時由黨來治理國家，訓練人民，換言之，就是「以黨訓政」的意思。民國三年的中華革命黨總章及民國九年的中國國民黨總章均規定：「自革命軍起義之日起至憲法頒佈之時，名曰革命時期，在此時期之內，一切軍國庶政，悉歸本黨負完全責任。」（註十九）

中山先生之所以主張以黨治國，主要是鑑於民國甫告成立，即過早開放政治參與，而一般人又未經過政治訓練，並不具有民主的政治文化，以致民初的政局一直陷於動盪不安的狀況下，國事紛擾，遑論民權。此外，他深信要實行各項以三民主義為藍圖的建國工作，也必須由一個信仰三民主義的國民黨來策劃推動，方可望有成，待至建設完成後還政於民，屆時全民當可享有真正的民主生活，可見這一規劃確不失為適應當時環境的唯一良策。何況所謂以黨治國，並非意味著絕對的以黨員治國，而是以黨義治國，所以中山先生說：「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。」（註二十）至於黨與政府的關係，依中山先生之意，政府由黨組成，黨具有最高的領導地位，而政府則立於被指導、監督的地位。同時黨之總理可以直接主持訓政工作，黨政關係為「指揮」與「執行」的關係。

而所謂「一黨訓政」乃是在三民主義的領導下進行訓政工作，期使全國人民信仰主義後為國家建設而努力，一黨訓政工作的推展不但可使黨成為革命的「群衆黨」，亦可透過教化的過程，使國人成為現代化的公民，達成政治社會化的功能。所以一黨訓政，實際上是黨與全民的一種合作，並非獨裁性的訓政。倘完全依據中山先生的構想推行訓政工作，則在現代化的過程中，可達成下列目標：（註二一）

(一) 革命黨組織的健全，必能產生有效率的政府。

註十九：孫文，中華革命黨總章，前揭書，第二冊，頁九四〇。

註二十：孫文，黨員不可存心做官，前揭書，第二冊，頁五三九。

註二一：彭堅汝，國父建國三程序之研究，中央文物供應社出版，民國六十七年八月，頁一八四。

(二)由於全民黨的促成，必有利於執政黨合法性的提高而消除正統的衝突。

(三)有主義為指導，有利於國民價值觀的整合與國家認同感的形成。

(四)革命黨係以教育態度來培植國民的政治能力，故人民當可在黨的輔導下得到再教育的機會，進而提高國民的現代性。

總之，訓政為我國邁向現代化的必要階段，由國民黨一黨訓政，雖有些違反民主精神，實乃是當時環境使然，經由此和緩、漸進的歷程，使一般人民對政治具有相當的知識與參與的能力，藉以鞏固地方自治的基礎，進而促使國家步上憲政的軌道，邁向真正的民主。

伍 結 語

在中國傳統權威結構下，人民的政治文化是傾向於臣屬的政治文化，辛亥革命成功後，民主政體雖一度建立，然而因為人民對民主政治認知的缺乏，政治效能感不張，民主政治所需求的生存條件常與傳統格格不入，因此造成傳統與現代之間的矛盾與衝突，此一嚴重的問題如果不能適時獲得解決，歷經艱辛所締造的民主政體甚至會面臨解體的危機。中山先生有鑑於此，乃在策劃建國程序時於軍政時期結束後，加入訓政時期作為實行憲政的準備階段，以為中國邁向現代化的必要歷程。

中山先生主張在訓政這段過渡時期，由領導革命的黨暫代人民行使政權，從事國家基本建設，積極推行基礎教育與地方自治，培養國人行使政權的能力，俾能早日實行憲政。此種在民主建國過程中的特殊構想，已為今日大多數研究政治發展的學者所接受，白魯恂認為，要促進傳統社會快速走向現代化之路，某種形式的訓政（*Political tutelage*），似乎是不可避免的。（註二二）由傳統社會步入現代化社會的過程中，確實需要一個過渡性的社會作為新舊衝突的調適。由此可見中山先生所提之訓政主張，無論對當時的中國或任何新興國家都不失為是政治發展上的一個重要概念。

訓政工作在實際的運作中，尤其是中山先生逝世後，確曾遭受了一些責難與阻礙，這是由於若干國人和黨員未能真正體念出中山的苦心，而誤解了訓政的精義，致使

註二二： Lucian W. Pye Aspect of Political Development (Boston:Little, Brown J. Company, 1966) P77. 引自註二一，頁一七八。

中國的政局陷入了重重的危機之中。同時由於國民政府先後為軍閥、外患及赤禍所困，不得不在那樣不正常的環境中倉促結束訓政而實行憲政之治，以致在政治制度與政治文化間形成了無可避免的斷層，使得中國實施民主的體質不夠健全，實在令人惋惜！然而從設計層面來看，此一規劃實具有高度的適應性、周延性與可行性，我們絕不可因為它的成效不彰而抹殺了它的價值，反而更該佩服中山先生訓政理論的獨到之處。

總之，訓政時期之設計，乃中山先生在既定的「實行三民主義」的理念下，勾畫出一幅使落後的中國邁向現代化所當從事基礎建設的藍圖。就政治而言，是全民有計劃的政治社會化；就經濟而言，是中國走向工業化的前奏；就教育而言，是民族國家建立的進程；就文化而言，則是中國文化現代化的起點。（註二三）即使對正在努力邁向民主政治與現代化的國家與國民而言，它也不失為一塊很有價值的「他山之石」。

註二三：同註二一，頁一九七。