

孙中山民生主义的发展过程及其行政影响

作者：虞和平 文章来源：《百年千年：香山文化溯源与解读》，广东人民出版社2006年版 点击数： 更新时间：2007-3-7

——香山文化特性的一个体现

孙中山是香山地区一个最杰出的历史人物，孙中山思想是香山文化中一块绮丽的瑰宝，它对中国的近代历史，乃至现代历史都产生了重大的影响。孙中山思想以“三民主义”为核心，而三民主义又以“民生主义”为归宿，有着深远的历史影响。关于民生主义及其历史影响的研究，可以分为三个层次，一是思想理论的层次；二是行政贯彻的层次；三是社会实践的层次。已有的相关研究，以思想理论层次的研究为最多，其次是孙中山社会实践层次的研究，关于连接思想理论与社会实践之间的行政贯彻层次则很少研究，本文试图在这一方面作一考察。本文所谓的民生主义的“行政影响”，主要考察其在革命纲领、政府经济管理体系和经济政策中的体现。

一、辛亥时期的民生主义与革命方针

孙中山领导了辛亥革命，创立了中华民国，其基本的指导思想和行动纲领是三民主义。其中的民生主义可以说是三民主义的归宿，也是孙中山领导辛亥革命和创建民国的根本出发点。

在中华民国成立之前的辛亥革命时期，民生主义是孙中山领导革命的一个重要指导思想。孙中山的民生主义是他在领导革命和建设民国的过程中逐渐形成的，作为一个完整的理论体系，在1924年第一次国共合作后才达于完善，但作为一种发展经济以图民富国强的理念，则从他一开始从事革命事业起就已经产生。1894年11月24日，孙中山在美国檀香山创建其所领导的最早的革命组织“兴中会”时，在其亲手制定的《檀香山兴中会章程》中就已包含了民生问题。章程开宗明义地指出：“夫以四百兆苍生之众，数万里土地之饶，固可发奋为雄，无敌于天下。乃以庸奴误国，涂（荼）毒苍生，一蹶不兴，如斯之极。方今强邻环列，虎视鹰瞵，久垂涎于中华五金之富、物产之饶。蚕食鲸吞，已效尤于接踵；瓜分豆剖，实堪虑于目前。有心人不忍大声疾呼，亟拯斯民于水火，切扶大厦之将倾。”[1]这明确地表明孙中山组织兴中会进行反清革命斗争的出发点，是开发中华固有的富强之源，抵制列强的经济侵略，拯人民于水深火热之中，救国家于安危存亡之际。

1895年2月21日，在香港设立兴中会时，孙中山又在其所制订的章程中提及民生主义的内容。章程规定：“本会之设，专为联络中外有志华人，讲求富强之学，以振兴中华，维持国本起见”；“本会拟办之事，务须利国益民者方能行之。如设报馆以开风气，立学校以育人材，兴大利以厚民生，除积弊以培国脉等事，皆当惟力是视，逐渐举行”[2]。这一段话可谓是孙中山民生主义思想的最早萌芽。首先，明确指出了成立兴中会进行革命的主要任务是谋求国家富强之道，进而以此达到“振兴中华，维持国本”的宗旨；其次，言简意赅地表述了谋求国家富强之道的主体内涵是实行民生主义，所提出的“兴大利以厚民生”，涉及了作为民生主义核心内容的“兴大利”，即振兴实业，以及作为民生主义最终目的的“厚民生”，即让人民共享富裕；第三，提出了以振兴实业为主的实现民生主义的主要办法，即其所开列的开风气、育人材、兴大利、厚民生等方面的“拟办之事”。

1903年，孙中山在东京军事训练班上提出的誓词发展了三民主义的思想，也发展了民生主义的内容。其誓词是：“驱逐鞑虏，恢复中华，创立民国，平均地权”[3]。这里所提出的“平均地权”这一新概念，补充了此前提出的“兴大利以厚民生”的概念，并由此成为民生主义的核心思想。这一16字誓词，在1905年孙中山成立统一的革命组织同盟会时，仍然被作为宗旨。

1906年12月，孙中山又强调了革命的目的在于解决民生问题。他指出：“总之，我们革命的目的是为众生谋幸福”，其中之一就是因为“不愿少数富人专利，故要社会革命”[4]。也就是要逐步消除和防止大地主和大资本的对国家财富的垄断，实现让人民共享富裕这一民生主义的最终目的。

上述孙中山在中华民国成立之前所谈论的民生主义，包涵着他发展中国经济的基本方针，即既要大力发展经济，又要让人民共享富裕，并以前者而实现后者。在这一时期中，孙中山对其民生主义的阐述可以分为两个阶段，1903年之前只谈论振兴实业方面，此后则兼谈振兴实业和“平均地权”两个方面，尤以“平均地权”方面为重。对于振兴实业方面的阐述，除了表现在上面谈到的“兴大利以厚民生”之外，还表现为孙中山在武昌起义爆发后的归国途中，每到一国都在演说中谈到要振兴中国之实业。他在欧洲的演说说：“共和成立之后，当将中国内地全行开放，对于外人不加限制，任其到中国兴办实业；但于海关税则须有自行管理之权柄，盖此乃所以保其本国实业之发达，当视中国之利益为本位。总之，新政府之政策在令中国大富。……吾等当首先利用（外资），以振兴其工商业；俟信用大著后，则投资更为稳固，外资更当大集于中国。加以中国内地，深藏固闭，其数亦必不少，倘国家能有信用，则前此藏闭之资本均将流通全国，固不虞其匮乏矣”[5]。在法国巴黎与记者的谈话中说：

“使人民研究各种实业科学，尤为新共和国之行政入手法，……新政府于各国通商一层，更为注意，当弃除与外人种种不便之障碍物。而新政府应将海关税则重行编订，务使中国有益，不能徒使西商独受其利”[6]。又与另一记者谈话说：“现在革命之举动，实为改良政治起见，并非单简狭义之问题。以平和手段促中国进步，实为吾党本愿。如发达商务、整理财政及经济机关、利用天然富源之类，尤为吾党所最注意。然欲达以各目的，真有待拾外助者至多。盖本国资本有限，如开矿及筑路等事不能同时并举，势必愿外债为挹注；况科学专门知识以暨工程上之经验，尚在幼稚时代，亦非取材异域不可”[7]。这些谈话表明了孙中山对振兴实业的这样几个主张：一是促进实业是革命派及其进行革命斗争的本意和根本目的所在；二是要收回海关主权，以保护本国实业的发展和应有之利益；三是要在争取经济自主权的同时对外开放，引进外国的资本和技术，以振兴中国之实业。可见，在武昌起义的枪声刚刚打响，孙中山便开始比较全面地谋划民国成立以后的经济建设，如果他的民生主义中没有发展实业的考虑，一时之间是不可能有这样的言论的；如果我们把他在早年提出的“兴大利以厚民生”，与这里谈到的“今中国大富”、“振兴其工商业”、“开矿及筑路等事”联系起来，就不难看出孙中山的民生主义的主体内容是要发展中国的经济；又为了使中国避免西方资本主义经济发展过程中的贫富悬殊弊病，而强调了“平均地权”。

对于“平均地权”方面，孙中山从1903年12月开始把平均地权作为其三大主义之一，说：“弟所主张在于平均地权，此为吾国今日可以切实施行

之事。……吾誓词中已列此四大事之一。”[8]1905年明确地把“平均地权”作为民生主义的核心，并解释其涵义是：“改良社会经济组织，核定天下地价”[9]，土地增值归国家所有，以此防止贫富悬殊而实现全民共享国家财富。但是，这并不等于表明孙中山从此开始不重视实际的振兴实业问题，而实质上却是从更深的层次上考虑振兴实业的问题。就平均地权的本身涵义而言，它所要解决的贫富悬殊问题，是在工业有了较大发展之后，这本身就包含着发展工业的问题；核定地价、土地增价归国家所有，不仅将便于国家在经济建设中征用土地，而且将使国家增加财政收入而增强投资力量。

由上可见，“振兴实业”和“平均地权”应该说是辛亥革命时期民生主义的两翼，前者解决生产落后的问题，后者解决分配不公的问题，并以发展生产解决分配不公，最终实现人民共享富裕。这也是孙中山制定革命纲领的一个主要出发点和内容。正是有了这样的民生主义方针，孙中山及其同仁们才会在民国初年积极开展“振兴实业”活动，并影响到社会各界而形成一场令人瞩目的民生主义运动。

二、南京临时政府的实业行政

在中华民国成立之后，民生主义是孙中山建设民国经济的主要方针。在民国初年，孙中山民生主义的内容构成仍然是“振兴实业”和“平均地权”两个方面。但民生主义的实施过程是随着历史的进程而逐步展开的，在不同的历史时期有不同的重点目标。综观孙中山及其同仁们的民生主义宣传和实践活动，他们在民国初年推行民生主义的主要任务是振兴实业。由于民国初年，中国的资本主义经济尚处于初步发展阶段，加之战争损耗，政权初建，经济凋敝，民生困苦，财政拮据，因此土地问题和垄断资本问题尚未成为当时急需解决的问题，而恢复和发展经济，舒苏民困，缓解财政困难，则是当务之急。正是从这一实际状况出发，孙中山及其同仁们选择了振兴工商实业作为实行民生主义和经济建设的纲领。民国一成立，孙中山就向同仁们提出：民族、民权之目的已达，“惟有民生主义尚未着手，今后吾人所当致力的即在此事”。[10]要求全党同志为实现民生主义而努力奋斗。在就任临时大总统不久，他又号召全国各族人民均应“和衷共济，丕兴实业”。[11]在辞去临时大总统之后，他曾把全部精力投入实业建设之事，继续把振兴实业作为实行民主，建设民国的切要之途。他在上海中华实业联合会欢迎会上演说道：“仆抱三民主义以民生为归宿，即是注重实业”。“仆之宗旨在提倡实业，实行民生主义”。“今中华由专制而创共和，国既成立，而贫弱至此，何以能富强。我中华之弱，由于民贫。余观列强致富之原，在于实业。今共和初成，兴实业实为救贫弱之药剂，为当今莫要之政策。”[12]此外，孙中山还进一步指出只有发展生产才能解决贫富悬殊的问题，认为：“实业根本既定，民生事实方能发生”；[13]又强调指出：民生主义“非均产主义，乃以国家之力，发达天然资源，防止资本家专制”。[14]

孙中山及其同仁们在致力于振兴实业的社会宣传工作的同时，还在其执掌南京临时政府政权的4个月中，采取了一些力所能及的富有创新意义的经济复兴措施，以图贯彻其民生主义的振兴实业方针。这些措施主要表现为两个方面，一是创设了新的政府经济管理机构，二是制定和实行了一些复兴和发展国民经济的政策，三是开始推行某些让人民共享财富的政策。

在经济管理机构创新方面，南京临时政府由于存在时间短暂，来不及设置完整的经济管理机构，但是也建立了一些新的中央和地方的经济管理机构，进一步显示了适应时代要求的改革方向，在清末开始出现的经济管理机构改革的基础上又前进了一步。

南京临时政府所建立的中央政府经济管理机构主要有财政、实业、交通三部。据1912年1月30日公布的《中华民国临时政府中央行政各部及其权限》[15]规定，该三部的职责和机构建置是：财政部，以管理会计、库帑、赋税、公债、钱币、银行、官产等事务为职责，并监督所辖各官署及府县和公共机构的财产；下设会计、库务、钱法、赋税四个司。[16]实业部，其职责是管理全国的农、工、商、矿、渔、林、牧、猎等业及度量衡事务；下设农政、工政、商政、矿政四个司。[17]交通部，以管理道路、铁路、航路、邮政、电报、船舶、运输、造船、船员为职责；下设邮政、航政、路政、电政四个司。[18]此外，由外交部兼管保护在外商业事务；内务部兼管田土、水利工程事务。财政、实业、交通三个专职实业管理部门的设置和职责类同于清末的度支部、农工商部和邮传部，但在主管官员的选任上则体现了量才录用的原则，较之清末有明显的改变。如所任用财政总长陈锦涛，“曾为清廷订币制，借款于国际，有信用”；[19]选择张謇为实业总长，除了他在实业界有很高的名望和地位之外，还在于通过他向工商界筹措款项，缓解财政困难；以汤寿潜为交通总长，则是因为他曾是清末成效卓著的浙江铁路公司的总理。

中央政府还要求各地方政府设立相应的经济管理机构，以便上下统一，推动经济建设。如实业部致电各省政府说：“本部司理本国农工、商矿、山林、渔猎及度量衡，……今外省官制虽未画一，而各省之实业司，当速行成立，隶属本部”[20]，要求各省统一设立实业司。尽管各省所设立的经济管理机构，在称谓上与中央政府所要求的并非完全一致，大多都称为部或局，但是在机构设置和功能作用上与中央政府相关各部类同，基本上也分为财政、实业、交通三个部门。如湖北军政府所设的经济管理机构先为财政、交通两局，不久改局为部，并增设实业部，各部负责人均称部长。[21]上海军政府(或称沪军都督府)的经济管理机构设置类似于湖北，先设财政、交通两部，后又设农工商部，各部负责人均称总长。[22]各省政府都先设财政与交通管理机构而后设农工商实业管理机构的现象，大概是因为革命刚刚成功，军事和政权建设与财政和交通的关系较之工商实业更为重要。

针对各地方政府所设各行政管理机构及其负责人的称谓与中央政府相关各部类同，且互不统一的现象，孙中山曾于1912年2月初命令内务部电告各省都督，要求将“各省都督府所属之行政各部，应拟改称为司，庶使中央各部与地方各部示有区别”，以利消除各省“互相歧异之处”。[23]于是各省的专门行政机构开始陆续改称为司，渐趋统一，如上海军政府就于3月11日发出改部为司的通令，将所属各部改称为司[24]。

在复兴和发展国民经济的政策方面，南京临时政府虽因存在时间短暂而没能形成完整系统的经济政策，但是废除了清政府的一些不合理的经济政策和法规，提出了鼓励发展农工商的施政纲领和一些实施措施，也颁布了一些保护私人经济利益的法令、条例和章程。从中可以看出，南京临时政府在民国初建的情况下，既面临着许多实际社会经济问题，又需要考虑今后的经济发展策略，集中体现了下面三个方面的经济政策。

一是恢复生产，发展国民经济。南京临时政府一成立，从大总统孙中山到政府各部都把恢复生产、发展经济、保护民生作为主要施政内容之一。孙中山在就任临时大总统的宣言书中说：“此后国家经费取给于民，必期合于理财学理，而尤在改良社会经济组织，使人民知有生之乐。”[25]这就明确提出了要以革除清政府的财政经济苛政，建立利国福民的财政经济制度为经济政策的基本原则，并以此为施政纲领之一。1912年3月13日又命令内务部通飭各省抓紧安置农民恢复农业生产，如“有耕种之具不给者，公田由地方公款、私田有各田主设法资助”，秋后归还，并强调说：“此事为国计民生所系，务当实力体行，不得以虚文塞责”[26]。作为经济事务的主管者的实业部，不仅非常重视国计民生，而且开始着手制订经济政策。1912年2月5日通电各省指出：“实业为民国将来生存命脉，今虽兵战未息，不能不切实经营，已成者当竭力保存，未成者宜事先筹画。”[27]2月29日又发文各省说：“战乱之后，小民生计维艰，国家元气未复，若不亟图实业振兴，何以立富国裕民之计。望贵都督体斯意，飭实业司官关于农工商矿诸要政，凡已经创办者，或急需筹办者，或暂从缓办者，分别详细呈报本部，以便确定经济政策，统筹进行方法。”[28]

二是鼓励和扶助人民兴办新式实业。孙中山于2月5日在批复实业部通告汉口商民建筑市场文时说：“今者东南底定，民国肇基，商务为实业要政之一，亟应恢复，善后之事，尤宜审慎，须立永远之计，毋为权宜之策。”[29]3天后又命令内务部参与筹划此事，说：“民国政府对于汉口市场兴复问题，提倡补助，自是应有之义”，“内务部于市政土木各事，有统筹全局之责，希即迅速筹画，与该绅商等妥为接洽，务使首义之区，变为模范之市”。[30]实业部在制订《公司注册章程》时，以恤商保商为基本原则，从“注重公司财产，保卫债权利，上以裕国课之支艰，下以顺商民之吁恳”出发，主张学习西方合理的税收制度，革除清政府的过重税收，减征税额；对独资商号，亦允其同样自由注册。[31]对呈请新办的企业，凡资本有着、规划可行者，无不立予批准，热情鼓励。对创办银行尤为重视，财政部先后拟定了中央、商业、海外汇业、兴农、农业、殖边、惠工、贮蓄等各种银行则例，以此提倡和规范银行的建设和业务，充分利用国内外资金扶助各项实业的发展。[32]孙中山对财政部的这一举动大加赞赏，批示指出：“中国地称膏腴，尤广幅员，而东南之收获不见其丰，西北之荒芜一如其故，此无他，无特别金融机关以之为融通资本故耳。创设(兴农)、农业、殖边等银行，实属方今扼要之图。”[33]

在让人民共享财富方面，孙中山及其同仁和信奉者们力图在新的经济建设中见机推行，开始贯彻平均地权的原则，并初步产生了“耕者有其田”的想法。在对汉口商民建筑市场的批文中，孙中山要求：“先清丈被焚各家基址，即行登录，经地主议定地价，每年由公司纳租于地主，地主须按照所定地价百分之一纳地租于国家，径由公司交纳，由租内扣除，以一事权。他日国家因公需地之时，即照现定地价随时收买。”[34]在孙中山辞去临时大总统后的1912年6月，广东省议会还在讨论地稅換契案中贯彻平均地权的原则，财政司长廖仲愷在会议上作说明说：“日前孙先生发起土地国有问题，亦拟先从租稅着手”，“卖契定为值百抽二，典契抽百分之一五”，其土地“价值准由民间自由呈报，惟声明如将来政府或收用此土地时，即照所报价目给价，可以不虞有少报之弊”。结果获得多数赞成。[35]不久，孙中山又从发展农业生产，解决农民贫困问题出发，提出了耕者有其田的想法。他于8~9月间在北京与袁世凯会谈时提出：“中国以农立国，倘不能于农民自身求彻底解决，则革新匪易，欲求解决农民自身问题，非耕者有其田不可。”[36]

南京临时政府的经济政策，虽然受时间和形势的限制，大多以总统和各部的法令、批示、通告的方式体现出来，带有临时性和局部性的特点，但是它开启了革除封建主义经济政策，建立资本主义经济政策的先河，制定了民国经济政策的基本原则和发展方向，体现了孙中山对民国经济建设的民生主义思想和方针，并得到了部分的贯彻。

三、从《实业计划》到新三民主义

孙中山在辞去南京临时政府大总统以后，一直在思考民国经济建设的问题，其民生主义的理论也随之继续发展。1919年，孙中山写成《实业计划》作为《建国方略》之一部分，其民生主义的理论又增加了“节制资本”的内容，由此完善了民生主义的经济建设方针，并对后来的广州、武汉国民政府，乃至南京国民政府的经济政策产生重要影响。《实业计划》对当时中国的社会经济提出了发展的方向、目标和途径，主要包含了下列几点内容：

首先，从世界的工业化潮流与国际和平的高度向全世界提出中国的发展问题。他认为中国地大物博、人口众多，开发中国，能为世界各国提供丰富的资源和广袤的市场，“大而世界，小而中国，无不受其利益”。所以，应由“国际共同发展中国实业”。孙中山的这一观点，实质上是希望世界各强国能够支援中国的经济建设，中国亦应合理利用国外资源进行经济建设，“使外国之资本主义以造成中国之社会主义”。[37]

其次，从世界经济的发展进程中寻找中国经济的发展方向和目标。孙中山认为，资本主义各国的经济虽已相当发达，但也出现了日益严重的经济竞争、劳资矛盾等社会问题。又认为资本主义各国在第一次世界大战时实行的“工业统一与国有”政策（孙中山称之为第二次工业革命——作者），使“其生产力大增”。从此两点出发，他提出“中国今尚用手工为生产，未入工业革命之第一步（即工业化——作者），比之欧美已临第二革命者有殊。故于中国两种革命必须同时并举，既废手工采机器，又统一而国有之”。[38]简言之，即中国应实行以国家资本主义为主导的工业化。

第三，从世界环境和中国国情出发，制定发展中国经济的实施途径。其所提出的途径，归纳起来有三种。途径之一是利用世界资本主义诸国的资源。他认为，以贫穷落后之中国欲较快发展经济，必须引进发达国家的资本、人才和设备：“欧美二洲之工业发达早于中国百年，今欲于甚短时期内追及之，须用其资本、用其机器。若外国资本不可得，至少亦须用其专门家、发明家，以为吾国制造机器”；尤其是重大建设项目，“必待外资之吸集、外人之熟练而有组织才具者之雇佣”，然后才能进行。同时也指出，在利用外资时不可放弃主权，“发展之权，操之在我则存，操之在人则亡”[39]。

途径之二是以发展交通业为首着，带动各项实业逐步发展。其所规划的步骤是：以大港口建设为“中枢”，认为“大港之筑，用为国际发展实业计划之策源地；中国与世界交通运输之关键，亦系夫此”。由此沟通中国与世界之联系，既为引进国际资源发展中国实业开通道路，又为大港口的城市建设和产业发展提供条件。然后从各大港口出发修筑铁路干线，疏浚水路主道和建筑沿海沿水二级港口，由此沟通全国与世界之联系，为开发中国的富源服务，并带动相关工业和相关地区经济的发展。当上述关键及根本工业发达之时，“其他多种工业皆自然于全国在甚短时期内同时发生”。其理由是，随着国家投资和经营的关键及根本工业的发达人民的就业率提高，“工资及生活程度皆增高”，于是衣食住行及文化等工业相继兴起。最后作为“工业上供给原料之主要源泉”的矿业和农业也必将引起相应之发展。[40]

途径之三是国家投资的国营企业与私人投资的民营企业同时发展。孙中山提出：“中国实业之开发应分两路进行，（一）个人企业、（二）国家经营是也”。凡私人能力所及，或更宜于私人经营之产业，均应由私人自由经营，“由国家奖励，而以法律保护之”。而且应废止苛税、改良币制、排除官吏障碍、提供便利交通。凡私人能力所不及，或具独占性质而不宜于私人经营的产业，“应由国家经营之”，如港口、铁路之类的交通运输业；各工业部门的大型企业；采掘工业和冶金工业。孙中山所以主张把这三类企业划诸国营，是为了全面而统一地发展中国的工业化；迅速而有力地开展对外国侵华资本的抵制和竞争，挽回和维护民族资本的利益；防止社会垄断资本势力的出现；有利于大规模地合理引进外国资本；避免社会的贫富两极分化，提高工人的福利。[41]

1924年国民革命开始以后，孙中山的三民主义逐渐发展成为新三民主义。孙中山在其发表的有关建国方略中又提出了以国家资本为主导的经济建设方针。在1924年1月举行的中国国民党第一次全国代表大会确定了国民革命的主旨，会议通过了《中国国民党第一次全国代表大会宣言》，形成了“平均地权”、“节制资本”、“扶助农工”、“耕者有其田”的新三民主义的民生主义。其中确定的经济建设方针是：对于帝国主义的经济侵略必须提倡经济民族主义，抵制外资压迫，发展民族经济，“在实业界，苟无民族主义，则列强之经济压迫，自国生产永无发展之可能”。关于民生主义之主旨，继续强调“平均地权”和“节制资本”政策；农民之无地者，“国家当给以土地，资其耕作，并为之整顿水利，移殖荒

傲”；工人之失业者，国家当为之谋救济之道，尤当为之制定劳工法，以改良工人之生活”。关于实施民生主义之具体方法，提出：对土地问题，“由国家规定土地法、土地使用法、土地征收法及地价税法。私人所有土地，由地主估价呈报政府，国家就价征税，并于必要时依报价收买之”。“严定田赋地租之法定额，禁止一切额外征收，如厘金等类当一切废绝之”；对资本问题，“凡本国人及外国人之企业，或有独占的性质，或规模过大为私人之力所不能办者，如银行、铁道、航路之属，由国家经营管理之，使私有资本制度不能操纵国民之生计”；对列强经济压迫问题，“招集各省职业团体（银行界、商会等）、社会团体（教育机关等）组织会议，筹备偿还外债之方法，以求脱离因困顿于债务而陷于国际的半殖民地之地位”。[42]

大会还通过了由孙中山亲手制定的《国民政府建国大纲》，进一步提出了以国家为主体，政府与民众合力建设国民经济的总体目标和具体方法。其总体目标是：“对于全国人民之食衣住行四大需要，政府当与人民协力，共谋农业之发展，以足民食；共谋织造之发展，以裕民衣；建筑大计划之各式屋舍，以乐民居；修治道路、运河，以利民行”。其具体办法是：“每县开创自治之时，必须先规定全县私有土地之价，其法由地主自报之，地方政府则照价征税，并可随照价收买”；“土地之岁收，地价之增益，公地之生产，山林川泽之息，矿产水力之利，皆为地方政府之所有，而用以经营地方人民之事业”；“各县之天然富源及大规模之工商事业，本县之资力不能发展与兴办，而须外资（指外地资本）乃能经营者，当由中央政府为之协助”。国家的经济管理机构，拟设立财政部、农矿部、工商部、交通部。[43]

由上可见，孙中山的经济建设方针是：以谋求民众利益为宗旨，以国家资本为主导，以合理利用国外资源为途径，国营企业与民营企业分途发展。

1925年3月12日孙中山逝世，他所制定的民生主义建国方针并没有随即废弃，而是由当时的中国国民党在后来的一段时期内继续执行。孙中山在去世时留下遗嘱：“现在革命尚未成功，凡我同志，务须依照余所著《建国方略》、《建国大纲》、《三民主义》及《第一次全国代表大会宣言》，继续努力，以求贯彻。”[44]1925年5月，国民党在广州召开一届三中全会，一致决议完全接受孙中山的遗嘱。随后，即于同年7月，按照孙中山的建国原则，在广州成立国民政府，并开始设置和贯彻孙中山所拟定的经济管理机构和经济建设方针；后来的武汉国民政府更多地执行了孙中山的经济建设方针；到南京国民政府成立后，则逐渐扭曲和改变了孙中山的经济建设方针。

四、广州和武汉国民政府的经济行政

1925年7月，国民党在广州成立国民政府，以推进国民革命，继承孙中山的遗志，实施新三民主义和国家建设方针。广州国民政府所设的经济管理机构有财政和交通两部，其职责尚属一般性的经济管理。[45]

1926年12月，广州国民政府迁往武汉，武汉国民政府的经济管理机构在广州国民政府设置的财政、交通两部的基础上又增设了农政、劳工两部，并开始筹设实业部。交通部的建置有所扩充，下属机构由原来的4个处扩大为铁路、公路、航运、航空、邮政、有线电报、无线电通讯等7个处；并将铁路处升格为铁路管理局，负责管理全部国有铁路和民办铁路事务，下设总务、车务、工务、机务、会计5课。[46]农政部执掌全国农政事务，监督与农政有关的各机关，执行国民政府保护农民的政策，下设4个职务处，分别管理区乡自治、行政、农政考核和干部培训；农民武装和农政公安；土地、水利、农业技术、保护农民、增进农村经济建设；农政调查、统计、户籍等事务，其职责范围几乎包括了农村的一切政治、社会和经济事项；另设参事会，讨论农政事务上的各项重要问题。劳工部执掌全国劳工事务，监督与劳工有关的各机关，执行国民政府保护劳工政策，下设劳工保险、劳动监督、失业救济3个职务处，分别管理工资、物价、劳动的调查统计；劳动检查、劳资纠纷、工厂违法的监查；失业登记、职业介绍、各地失业救济局的管理；另设参事会，讨论劳工事务上的各项重要问题。实业部执掌全国农、工、商、水利、森林、垦殖、渔牧等实业，及其设计、组织、管理、监督、指导等事务，下设农林、工商、矿务、水利4个职务处，并可向各国派驻商务官及考察实业专员，以便发展国际贸易和保护华侨工商业。但实业部到南京国民政府成立后才正式设立。此外，还于1927年4月成立战时经济委员会，由国民政府特派委员5人组成，并聘请熟悉经济的社会人士或金融界、实业界有关团体的代表为参事，其职责是采取必要的经济方法，以促进北伐军作战之胜利。8月筹组经济委员会，作为国民政府最高经济议决及指导机关，有指导财政、交通、实业、农政、劳工各部及各省政府关于经济行政之权；以调查全国经济状况、计划全国经济建设、制定经济法规、审查指导各部关于经济、财政、金融、交通、实业、农工行政之设施，以建立国家资本，促进实行孙中山建国方略中所提出的实业计划为目的；由国民政府特任9人组成，其中财政、交通、实业、农政、劳工各部部长为当然委员，下设统计、设计、法制3个职务处。[47]

武汉国民政府的经济管理机构设置及其职能，既反映了政权性质，也反映了民国时期经济管理体制的重要转变。前者主要体现在农政部和劳工部身上，表现了孙中山新三民主义的扶助农工的精神；后者主要体现在经济委员会身上，开始强调以国家权力维护国家资本发展的意向，成为南京国民政府时期的维护国家资本政策的先导；此外，实业部、建设厅、经济委员会等机构名称和组织模式也为以后的南京国民政府所采用，从而为南京国民政府初期的经济机构建设打下了基础。

在设置经济管理机构的同时，广州和武汉国民政府也制定了与新三民主义的民生主义相适应的经济政策。广州国民政府和武汉国民政府虽因存在时间短暂，基本上没有制定具体的经济法规，但是，国民党和国民政府也提出了一些比较完整的具有新发展方向的经济政策，大多以广州国民政府成立前后的国民党中央会议决议的形式表现出来。其中公布的有：《工会条例》[48]、《农民协会章程》[49]、《佃农保护法》、《处理逆产条例》[50]；拟定而未公布的有：国民党第二次代表大会提出的《关于财政决议案》、《关于农民运动决议案》、《解决土地问题之意义决议案》、《解决土地问题决议案》、《革命军人土地保障条例》、《解决土地问题之纲领》。此外，在国民党《第一次全国代表大会宣言》（以下简称宣言）、《关于本党最近政纲决议案》（以下简称政纲）中，也有关于经济问题的条文。[51]这些法规、决议、宣言和政纲，总的来说体现了国民党和国民政府奉行孙中山的平均地权、节制资本和扶助工农的方针，具体而言主要反映了以下六种经济政策。

一是开始确立土地国有和国家资本的主导地位。《宣言》中的“国民党之政纲”指出：“由国家规定土地法、土地使用法、土地征收法及地价法。私人所有土地，由地主估价，呈报政府，国家就价征税，并于必要时依报价收买之。”“凡本国人及外国人之企业，或有独占的性质，或规模过大为私人之力所不能办者，如银行、铁道、航路之属，由国家经营管理之。”

二是保护工人的利益。《宣言》规定，制定劳工法，改良劳动者的生活状况，保障劳工团体，并扶助其发展。《工会条例》规定，工会在必要时可以与雇主开联席会议，计划增进工人的地位，及改良工作状况，讨论及解决双方的纠纷或冲突事件；可以办理职业介绍、合作银行、劳动保险、各种合作社、职业教育等事宜，为工人谋取利益。《关于工人运动决议案》和《关于本党最近政纲决议案》中提出了如下主张：实行8小时工作制；制定最低工资；保护童工和女工；实行劳动、失业、疾病及死亡保险；设立劳资仲裁会，以调处雇主与雇工之间的冲突，务求满足工人的正当要求，特别注意规定适合的工资；开展工人教育；赞助工人生产的消费和合作事业；例假休息给工资。

三是保护农民的利益，实行耕者有其田。《宣言》规定，严定田赋、地税的法定数额，禁止一切额外征收；整理耕地，调整粮食的产销，以谋民食之均足；改良农村组织，增进农民生活。《农民协会章程》规定，以“谋农民之自卫，并实行改良农村组织，增进农民生活”为目的。

《关于农民运动决议案》规定，严禁对于农民的高利贷；限定最高租额及最低谷价；减少雇农做工时间，增加工资；取消苛捐杂税及额外征收；设立农民银行，提倡农民合作事业；整理耕地，并整顿水利，改良农业。《关于本党最近政纲决议案》又规定，减轻佃农田租百分之二十五（即“二五减租”）；遇有饥荒免付田租，禁止先期收租。《保护佃农法》规定，所缴租项不得超过所租种土地收获量的40%，如遇歉收、天灾、战事等，得按灾情轻重要求减免；免除各种苛税，废除押金，废止包田和包租制，保护永佃权。《解决土地问题决议案草案》规定，将大地主的土地及官地荒地分配给无地或土地不足的农民，对小地主及为革命出力的军人的土地应由政府加以保障。

四是改善财政制度，统一国家财政管理。《关于财政决议案》提出：要统一国家的财政管理权；建立收支相符的国家和地方财政预算；改善国家的地租和税收制度，废除苛捐杂税；改良金融政策，设立中央银行，创立良好的货币制度，利用国家公债；厉行关税自主和税收分配等。

五是促进工商业发展。《关于最近本党政纲决议案》提出：在经济建设方面，建筑铁路、修筑道路、修治河道、建筑新港、统一币制、划一度量衡；设立国家银行，以最低利息借款开发农工商业。在工业方面，力求实行海关保护关税政策；政府公用品应尽量先向本国工厂定购；帮助新工业发展；对本国工业给予税收上的优待；对华侨回国兴办实业予以特别保护；取消在华外资工业的特殊权利；设立工业协会、召开工业大会及国货展览会；设立工业大学。在商业方面，保护交通安全及商旅；禁止征收不正当附加税；尽力消除低价纸币；禁止奸商操纵金融、垄断粮食；重新修订适合一般商人利益的商会法。

六是没收“逆产”归国有或分配给人民所有。《处分逆产条例》规定，凡与国民革命为敌者、为帝国主义之工具者、压迫人民以巩固封建制度社会者、侵吞国家地方收入剥削人民生活利益以饱私人贪欲者、操纵金融以动摇革命势力者、军阀、贪官污吏、土豪劣绅及一切反革命者的财产为“逆产”，均得没收作为军事及政府经费之用；其中农村耕地，应以所得利益的30%用于农村改良土地、设立农民银行等事业；革命结束后，所有没收的“逆产”，除政府保留一部分外，余均分给人民及革命军人，但分配所得的不动产或利益不得买卖和转移。

上述广州国民政府和武汉国民政府的经济政策，主要体现了两大特点，一是主张土地和大资产归国家所有，扩大国家的经济控制力量，二是维护工农劳动大众的利益。这些经济政策，虽然大多没有来得及实施，但是对后来的国民党及其南京国民政府和共产党及其革命政权的经济政策制定，以及双方的分歧和斗争，产生了重要的影响。其第一个特点，主要为国民党和南京国民政府所继承、发展和实施，并日益向着统制经济和向国家垄断资本的方向转变。其第二个特点，主要为共产党和革命政权所继承和发展，努力推行保护工人、农民利益，废除苛捐杂税的政策，并成为发动工农大众进行革命斗争的重要手段。

由上可见，孙中山的民生主义，对辛亥革命以及以后的资产阶级革命、无产阶级革命和社会经济建设的纲领和政策的制定和实施都产生了重大的影响。它所以能产生如此巨大的历史影响，其中重要的一点，是因为它能够随着中国和世界形势的发展变化，根据中国社会变革的实际情况，借鉴和吸收西方社会发展变化中的经验教训和适合于我的思想理论，不断地完善和发展，既显示出它是中西文化不断结合的产物，也显示出它是一个开放的理论体系，具有明显的与时俱进特性。孙中山民生主义的这一产生发展过程，既体现了香山文化的固有特性，也使香山文化的这一特性更为显著。

- [1] 孙中山：《檀香山兴中会章程》，广东省社会科学院历史研究室等合编（以下略）：《孙中山全集》第1卷，第19页，中华书局1981年版。
- [2] 孙中山：《香港兴中会章程》，《孙中山全集》，第1卷，第22页。
- [3] 孙中山：《东京军事训练班誓词》，《孙中山全集》第1卷，第224页。
- [4] 孙中山：《在东京〈民报〉创刊周年庆祝大会的演说》，《孙中山全集》第1卷，第329页。
- [5] 孙中山：《在欧洲的演说》，《孙中山全集》第1卷，第560页。
- [6] 孙中山：《与巴黎〈政治星期报〉记者的谈话》，《孙中山全集》第1卷，第561页。
- [7] 孙中山：《与巴黎〈巴黎日报〉记者的谈话》，《孙中山全集》第1卷，第562页。
- [8] 孙中山：《复某友人函》，《孙中山全集》第1卷，第228页。
- [9] 孙中山：《中国同盟会革命方略》，《孙中山全集》第1卷，第297页。
- [10] 孙中山：《在南京同盟会饯别会的演说》，《孙中山全集》第2卷，第319页，中华书局1982年版。
- [11] 《实业部通告汉口商民建筑市场文》，《临时政府公报》第8号1912年2月5日；《布告国民消融意见扫除畛域文》，《民立报》1912年2月20日。
- [12] 孙中山：《在上海中华实业联合会欢迎会的演说》，《孙中山全集》第2卷，第340~341页。
- [13] 《孙中山书函四件》，《民国档案》1987年第4期。
- [14] 《民立报》1912年9月10日。
- [15] 《中华民国临时政府中央行政各部及其权限》，《临时政府公报》第2号，1912年1月30日。
- [16] 《财政部职员名单》，《临时政府公报》第43号，1912年3月20日。
- [17] 《实业部职员名单》，《临时政府公报》第38号，1912年3月14日。
- [18] 《交通部职员名单》《临时政府公报》第52号，1912年3月30日。
- [19] 《胡汉民自传》，《近代史资料》1981年第2期（总第45号），第56页。
- [20] 《实业部通电各省都督设立实业司文》，《临时政府公报》第8号，1912年2月5日。
- [21] 中国史学会主编：《中国近代史资料丛刊·辛亥革命》（八），第575页，上海人民出版社1981年版。
- [22] 上海社会科学院历史研究所编：《辛亥革命在上海资料选辑》，第309、535页，上海人民出版社1981年版。
- [23] 《大总统令内务部分电各省都督所属行政各部改称为司》，《临时政府公报》第11号，1912年2月9日。
- [24] 上海社会科学院历史研究所编：《辛亥革命在上海资料选辑》，第305~306页。
- [25] 《临时大总统宣言书》，《临时政府公报》第1号，1912年1月29日。
- [26] 《大总统令内务部通飭各省慎重农事文》，《临时政府公报》第37号，1912年3月13日。
- [27] 《实业部通电各省都督设立实业司文》，《临时政府公报》第8号，1912年2月5日。
- [28] 《实业部咨各都督飭实业司详细呈报筹办实业情形文》，《临时政府公报》第25号，1912年2月29日。
- [29] 《实业部通告汉口商民建筑市场文》，《临时政府公报》第8号，1912年2月5日。
- [30] 《大总统令内务部筹画复兴汉口市场》，《临时政府公报》第10号，1912年2月8日。
- [31] 《大总统咨参议院提议实业部呈送商业注册章程文》，《临时政府公报》第29号，1912年3月5日。
- [32] 中国第二历史档案馆编：《中华民国档案资料汇编》，第2辑，第412~455页。
- [33] 孙中山：《批财政部呈送兴农等银行则例文》，《孙中山全集》第2卷，第275页。
- [34] 《实业部通告汉口商民建筑市场文》，《临时政府公报》第8号，1912年2月5日。
- [35] 《民立报》1912年6月20、23、24日。
- [36] 凤冈及门弟子：《三水梁燕孙先生年谱》上册，第123页，1939年版。

- [37] 《孙中山全集》第6卷，第247、398页，中华书局1985年版。
- [38] 《孙中山全集》第6卷，第250页。
- [39] 《孙中山全集》第6卷，第378、253、248页。
- [40] 广东省社会科学院历史研究所等编：《孙中山全集》第6卷，第254、第377、389页。
- [41] 《孙中山全集》第9卷，第253页。
- [42] 《孙中山全集》第9卷，第119~125页。
- [43] 《孙中山全集》第9卷，第126~128页。
- [44] 《孙中山全集》第11卷，第639~640页，中华书局1986年版。
- [45] 参见中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》，第4辑，第1102、1119页；商务印书馆编：《国民政府现行法规》，商务印书馆1929年版，上册，第2类第17、62页。
- [46] 《汉口民国日报》，1927年2月13日。
- [47] 中国第二历史档案馆编：《中华民国档案资料汇编》，第4辑，第83、85、1128、1127、1132页。
- [48] 陈友琴：《工会组织及工商纠纷条例》，第7页。
- [49] 张国福：《中华民国法制简史》，北京大学出版社1986年版，第202页。
- [50] 商务印书馆编：《国民政府现行法规》，第11类第1页、第4类第22页。
- [51] 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，光明日报出版社1985年版。

文章录入：zhangzy 责任编辑：admin

- 上一篇文章： 孙中山思想的现代价值
- 下一篇文章： 没有了

[【发表评论】](#) [【加入收藏】](#) [【告诉好友】](#) [【打印此文】](#) [【关闭窗口】](#)

最新热点	最新推荐	相关文章
		<ul style="list-style-type: none"> ● 中国近代史研究稳步发展 ● 纪念孙中山先生诞辰140周年学 ● 论孙中山的土地主张 ● 孙中山的西北军事计划及其天 ● 论孙中山革命思想的形成和兴 ● 孙中山:伟大的爱国主义者与民 ● 孙中山和首次国共合作 ● 辛亥革命时期的孙中山与法国 ● 增长与公平：梁启超与孙中山 ● 中国大陆地区孙中山与日本关

 网友评论：（只显示最新10条。评论内容只代表网友观点，与本站立场无关！）

版权所有：中国社会科学院近代史研究所
地址：北京王府井大街东厂胡同1号 邮编：100006 传真：65133283