

中國憲政建設

姜卿雲編

[

MG  
569  
28

姜  
卿  
雲  
編

中國社會建設協會  
叢書第二種

中  
國  
憲  
政  
建  
設

大  
明  
出  
版  
社  
印  
行



3 2168 3826 2

# 引言

憲法乃現代國家根本大法，為全民遵守之宏規，欲謀國家民族長治久安之道，則舍制定憲法而末由，本黨致力國民革命逾五十年，即在憲法之確立，與憲政之完成，夙余從業上海法學院，對於公法之研習，興趣濃於他科，而於國際憲政問題，及憲法學史尤好為比較窮事參究，逾二十年參加國民會議，與議約法，會本愚見，多所建議，承大會之採行，二十五年，國民政府宣佈中華民國憲法草案，復在浙與諸同志組織浙江省憲政研究會，從事憲草研究工作，茲國民政府已定本年五月五日舉行國民大會於首都，余亦將赴會出席，乃草中國制憲沿革一文，選錄有關資料，輯成中國憲政建設一書，獻諸同人，便供參考，其書共分五項：甲為，中國制憲沿革，敘述中國近百年來制憲經過，乙為，憲政運動的基本原則，係恭錄總理遺教中所示關於制憲應共遵守之準繩，丙為，選集五五憲草議訂經過的各項報告，丁為，憲政運動，係採集各方所提意見及綜合共同主張，戊為，附錄中華民國訓政時期約法及中華民國憲法草案全文，此書翻校印為時匆促誤漏之處自難免祈各界賢達不吝教正

中華民國三十五年四月四日姜卿雲於浙江衢州

# 中國憲政建設目次

## 甲、中國制憲沿革

- 一、概述
- 二、清季之立憲運動
- 三、辛亥革命及北京政府時之制憲
- 四、國民政府時代之制憲

甲 一——一二

甲 一

甲 二

甲 四

甲 八

## 乙、憲政建設的基本原則

- 一、制定建國大綱宜言
- 二、國民政府建國大綱
- 三、中國革命史——革命之方略
- 四、中華民國建設之基礎
- 五、五種憲法
- 六、民權主義第六講摘要
- 七、地方自治開始實行法

乙 一——三九

乙 一

乙 三

乙 五

乙 七

乙 一

乙 二四

乙 三四

丙、五五憲草議訂經過

- 一、關於五五憲草的經過及其內容說明
- 二、十一中全會及總報告
- 三、五五憲草重要原則

丙一——二一

丁、憲政運動

- 一、國大代表對憲政之共同意見
- 二、政治協商會之果（附和平建國綱領）
- 三、關於政治協商會諸之報告
- 四、二中全會對政治協商會議報告之決議

丁一——二〇

戊、憲政資料

- 一、中華民國訓政時期約法（二十年六月一日公佈）
- 二、中華民國憲法草案（二十五年五月五日實施）
- 三、中華民國憲法草案（二十六年四月三十日修正）

戊一——二四

丙一〇  
丙一七  
丁一  
丁三  
丁一八  
戊一  
戊八

# 甲、中國制憲沿革

## 一、概述

「憲」及「憲法」，其名稱吾國自古有之，尙書云：「盛於先王成憲」，國語云：「賞善罰姦，國之憲法」是其含義，實非典章法度及一般法的規範而言，概念自較廣泛。而吾人現稱之「憲法」，則係沿用舊詞，專表新義，至中國歷來固有之憲典，如唐開元時代所頒之「六典」，明清兩代之「會典」據乾隆欽定大清會典，凡例所述，即以「典章會要爲義所載必經久常行之制」，凡「官司所守朝野所遵」，皆「總括綱要」悉併于此項「國家大經大法」之中，職是憲典，總匯國家根本組織攸關規範，蔚成大觀，然此僅釋「憲典」事例之文獻，而現代憲政之萌動，實我近百年史之新生，乃出於外力所激起。

中國自清道光十八年鴉片之戰，江浙告陷，繼訂辛丑中英和約，三十年洪秀全起兵，都金陵，至同治三年始克事平，光緒甲午中日戰爭以後，國勢日非，乃有戊戌變法運動，繼起庚子拳亂，清廷雖佈告決行新政然仍未知立憲之切要，光緒三十年俄敗於日，衆信專制政體之不能自強，人民要求立憲愈趨迫切，此爲立憲運動之發軔，清廷乃派遣考察憲政大臣，及成立憲政編查館，作承認立憲主義之表示，至光緒三十四年，公布「憲法大綱」，召集各省咨議局，及籌設咨政院，宣統三年，武漢起義，咨政院乃決議，「十九日條」，是年十月，溥帝退位，南京政府成立，宣佈「臨時政府組織大綱」，亦爲中華民國之首次臨時憲法，嗣後於民國元年三月十一日，由臨時大總統公佈「中華民國臨時約法」，二年四月八

日成立國會，訂定「大總統選舉法」及「中華民國憲法草案」，二月十一日袁世凱，干預制憲，解散國會繼有政治會議，約法會議之設，三年五月一日，公佈「中華民國約法」，即為袁氏憲法，四年十二月黎元洪稱帝改元洪憲，迄次年三月二十二日撤銷，而袁氏亦於五年六月六日逝世，此為中華民國憲法史上之黑暗時期，五年八月，國會第一次復活，至六年六月，復辟亂作，為制憲問題在國會中爭辯最烈時期，自六年夏起至十一年夏止，在此五軍期中，國會制憲工作，北京方面已完全停頓，而西南各省，及湖南浙江等省，則盛行省憲運動，十一年八月，舊國會二次恢復，至十五年臨時執政制消滅，其間有十二年十月十日中華民國憲法，又稱雙十憲法，十三年段祺瑞出任臨時執政，十四年八月段氏又制定中華民國憲法草案，即所謂十四年憲法草案，十五年四月段氏出京，張作霖入關，自稱大元帥，十七年底國民革命軍統一全國，此為辛亥革命及北京政府時代之制憲。

自十七年六月以後，為國民政府之制憲時代，其間國民會議所議中華民國訓政時期約法，于二十一年六月一日公佈。嗣二十五年五月五日國民政府公布中華民國憲法草案，（即五五憲草），同年五月十四日公佈國民大會組織法，及代表選舉法。二十六年四月三十日五五憲草會加修正，抗戰軍興，國民大會未能如期召開，費五五憲草，未克完成法定手續，當茲全國上下熱烈研討憲草，國大開會有期，行憲憲政即將完成。爰述制憲之沿革於次。

## 二、清季之立憲運動

中國自清代消先或後，**中外通商**，**列強環逼**，**國勢岌岌**，**備受強凌**，對於政治革新，未遑改進，迨同治中興之際，始議朝政革興之措施，其時革新領袖，為駐臣曾國藩左宗棠李鴻章，與樞臣文祥寶釐諸人，謂

「富國強兵原於「形而下」的學術，勢不能不取諸泰西，然其尚洋務僅法其工藝。對敏業政術，固未對立意思，想更非予考慮此爲同治初元以至甲午中日戰前清政之概況。甲午中日戰敗以後，乃有保國會之變「法運動，乃康有爲梁啓超所倡。諸君子從之。光緒二十四年四月，清帝諭頒確立國是之諭，召見康梁，議政變法」。機事未密，於同年九月二十八日慈禧太后臨朝稱制，禁清帝屠殺新黨，世稱「戊戌政變」。當時僅注意興學校，與改革政體而已。戊戌政變百日維新，失敗之後，朝政操諸皇室舊派國內潛議，深受壓迫。康梁亡命海外，庚子拳亂發生以後，西太后迫於內外情勢，復佈告決行新政。但內外諸臣依然泄泄，及至光緒三十年，俄敗於日後，國人咸信專制政體之不能自強，日本以小國戰大國，皆認爲立憲政制所造成。由是頗有憲法，召集國會，遂成爲社會之熱烈呼聲。中國之有立憲運動，此爲萌動時期也。光緒三十一年秋中國同盟會成立，宣佈革命四大綱領，規定軍法，約法，憲法，之三個時期。日俄之戰以後，清廷派蔣德等五大臣，赴日英等九國考察憲政。同年十月，復令政務處五大臣，籌定立憲大綱，詔設政治考察館，此即清廷正式承認立憲主義之始。光緒三十二年，五大臣返國奏請宣佈立憲，是年夏歷七月，乃頒佈諭旨立憲之旨，命先將官制分別釐定，俟數年後再行宣佈立憲實行期限。

憲法大綱之草訂：光緒三十三年夏歷八月，清政府乃更派蔣德、于式枚、汪大燮、赴日、英、德、日、國考察憲政。及達壽、等先參奏陳立憲，清廷乃飭憲政編查館，會同資政院，議定召集議院與實行立憲期限，憲政編查館，即承清廷意旨草擬憲法大綱二十三條，並附臣民權利義務，議院要領，選舉法要領，及九年立憲計劃以之入奏。光緒三十四年夏歷八月，該摺所奏，均經上諭裁司公布。中國人民之有選舉權，始於光緒卅四年夏歷六月，清廷頒行諸議局章，並令各省召集諸議局之日。宣統元年各省諮議局議員，上報請開國會。奉旨俟九年後召集。宣統二年夏歷九月，資政院成立。各省選派資政院議員，



聯合請早開國會，奉旨准將預備立憲九年，縮為七年。并允再行厘定官制，第二次「親貴內閣」成立，奉勅為內閣總理大臣。

十九信條之頒布：宣統三年，武漢革命發生以後，清廷為收拾人心挽救危局起見，乃急召集資政院開臨時會議，籌議方法。該院多數主張：一、宗室親貴不問政治。二、制定憲法，須求人民協贊。三、須立解禁禁上項主張均經清廷明令裁可。同時深川統制，張紹曾等，草擬十二條憲法草案，要求清廷立予容納，資政院乃藉此提案，議決十九信條。此項信條，於夏歷九月十三日，由清帝公布。十月六日由清帝詔攝政王宣告太廟，誓與國民永遠遵守。此為清代所頒布之唯一憲法，亦即為中國歷史上之第一憲法。

### 三、辛亥革命及北京政府時之制憲

辛亥夏歷八月十九日，武昌發難後，剛滿一月，各省之宣誓離清廷而獨立者，已逾全國行省之半，於是浙江都督于九月二十一日發起聯合各省代表赴滬集議，此為各省民軍，勳議組織臨時中央政府之始。同月二十五日，代表開第一次會議，議決定名為各省都督府代表聯合會，十月十三日議決。臨時政府組織大綱二十一條。即日由各省代表全體簽名宣布，此大綱可謂中華民國首次臨時憲法大綱。

辛亥夏歷十一月間，復集會於南京，並按大綱第十六條「參議院未成立以前暫由各省都督府代表代行其職權」之規定，代行參議院職權。即由該院於十一月初十日，選孫中山先生為臨時大總統。民國元年一月二日大綱有所修正，增設副總統。由是南京臨時政府成立。

中華民國臨時約法，南京臨時政府成立以後，元年二月二十八日，各省代表陸續列席參議院者，已

達十七省，參議員遂於是日宣告正式成立。並即進行制定臨時約法，以替代組織大綱，該約法於三月八日經參議院議決，除由參議員即日自行宣布外，並於三月十二日經臨時大總統公布，此為中華民國第一備根本法。

民國元年四月，孫大總統辭職，袁世凱自代，由參議院通過。袁當選臨時大總統後，參議院即移往北京。元年四月二十九日，開始集會，統一立法機關，參議院議員由各省選派而來，議決國會組織法，參議院議員選舉法三種。俱於元年八月十日，經總統公布，二年四月八日正式成立國會，此為民國第一個國會，中華民國之有民選制憲機關，亦自此始。

國會開議以後，即進行起草憲法，由參眾兩院各選委員三十人，合組憲法起草委員會。假天壇縣為會場，故世人稱其草案，為天壇憲法。然在天壇草憲期中，袁世凱既平贛甯之役，急圖由臨時大總統，改而為正式大總統。國會中遂有杜帥業等七人，先後提議主張先選總統，後議憲法，得多數通過，憲法起草委員會，乃先起草，憲法中總統一章，由兩院通過於十月四日公布。并隨依此法選袁世凱為正式大總統。袁當選大總統以後，初則向兩院合組之憲法會議，爭憲法公布權，再則咨請修正臨時約法，藉以表明其對臨時憲法內容之主張。三則咨請許其派人出席憲法會議，陳述意見，因均未達其目的，乃通電各省軍民長官，索其干涉制憲，於是各省都督民政長，皆據臂顧而議憲法，民國二年十一月四日遂下令解散國民黨，取消國民黨國會議員，被追繳議員證書徽章，凡四百三十八人。兩院遂不足法定人數，三年一月十日，復下令停止國會，殘留議員職務，國會亦遂完全解散。

袁氏稱訂中華民國約法；國會解散以後，制憲無從進行，惟元年臨時約法，並未失效，臨時約法所擬增資責任機關制，為其所不滿，故不僅不欲全部憲法告成，且須修改約法，先設政治會，繼改召集約

法會議，其增修約法之最主要點，即在擴充大總統之權限，約法會議，增修結果，則外交權歸總統，官制官規之制定，及國務員，外交官之任免，亦歸總統。均無須再參議院之同意，憲法由總統及參議院起草，召集國民會議制定，不予國會以制憲權。大總統又另有緊急命令權，財政緊急處分權等，其一切立法精神，均與臨時約法相反，此增修後之約法，稱中華民國約法，由袁世凱於民國三年五月一日公布，通常所稱爲「三年約法」，新約法，或袁氏約法。

自中華民國約法公布以後，袁氏事實上已爲獨裁元首，但關於大總統任期及選舉方法，仍須受民國二年國會憲法會議，制定公布之大總統選舉法，所拘束。故當時代行立法院職權之參政院，復決議修正該項選舉法，延長大總統任期爲十年，連任年限制，凡屆應行改選之年，參政院參政員，得以政治上有必要爲理由，即爲現任大總統連任之決議，若定須改選，則總統繼任候選人，亦應由現任總統推荐三人，而現任總統則當然可以繼續當選。此法頒布之後，實與終身總統無異，然仍認爲不足，四年十二月十二日，袁世凱遂下令承認帝制，更於同月三十一日下令改明年爲洪憲元年，迄次年二月二十二日撤銷，僅爲期二月，至同年六月六日袁世凱憤死於新華宮。

曹錕——中華民國憲法：曹世凱既死，副總統黎元洪，依二年大總統選舉法，於六月七日繼任大總統。當時輿論對曹氏修正總統選舉法。及約法，均一致否認。五年六月二十九日，黎遂下令申明臨時約法及二年大總統選舉法爲有效，國會乃於八月一日重開，繼續制憲，因天壇憲法起草工作，在大會解散前業已完成，此時即遂由兩院舉行憲法會議，計先後完畢初稿審議及二讀程序之一部份，及至民國六年，因改內閣主張對德宣戰，國會反對，而憲法會議中又因省制是否列入憲法，糾紛不已，國會中乃有一部份人，思以武力力量，壓迫反對黨，袁氏當年曠使各省武人妄議憲法之方法，嚴重被採用。此張勳

舉兵入京，請限日解散國會，黎氏乃於六年六月十二日下令解散參眾兩院之令，此為國會第一次解散。

國會既經解散，遂造成南北對峙局面，北方則由張勳擁戴溥儀復辟，段祺瑞與各省整討張勳馮國璋繼代黎元洪為大總統，另組參議院。修改民國元年所定國會組織法，另組新國會，舉徐世昌為大總統。及安福系失敗，又宜修正組織無効，再依民國元年參眾兩院議院選舉法，重新選舉。但各省照辦選舉者，不及半數。遂未成會。在南方則國會二次解散後，各省有護法之役，國會在廣東繼續集會，從事制憲，其間西南六省政變紛乘，國會議員又未全部赴粵，因欲湊足人數，乃開除不到會議員，而以民國二年各省預選之候補議員遞補。是為民八議員，護法會議中又以黨派紛爭，一再破裂，一部份議員，則散居於川黔各省，一部份議員仍在廣州舉行兩院聯合會議。至四月七日復開國會非常會議，並議決中華民國政府組織大綱，選舉孫中山先生為非常大總統。

民國十一年六月，奉直戰爭告終，徐世昌被逼出京，黎元洪復入京攝行總統職務。民國六年遭受解散之舊國會，遂於八月一日復在北京繼續集會，又續開憲法會議，但此憲法會議，係繼續民國六年黎元洪解散之憲法會議，故其後在廣東護法之一段經過，全然取消。國會恢復後，先修改國會組織法，減低法定人數標準，以期憲法會議，易於召集。又補選憲法起草委員，另草地方制度一章，國權一章，生計教育各一章。

十二年六月十三日，黎元洪被直系武人逼迫離京，政變復起，兩院議員，紛紛赴滬集會，北京憲法會議，無法開成。其時曹錕急欲當選總統，不惜以重利引誘議員，返京並公開賄選，國會原自民國二年所召集，至此已逾十年，即除去兩次非法解散停會時間計算，亦已將任滿。眾議員乃自行議決，延長任期，一面舉曹錕為總統，一面於憲法會議將憲法三讀通過，生計教育兩章，以迫於時間，不及付議，曹

頒於十月十日就大總統職，并公佈憲法，是為十二年憲法又稱「臨時憲法」，或「曹錕憲法」。

民國十三年，直奉二次戰爭結果，直系勢力為奉系所推翻，曹錕亦被拘，是年十一月廿四日，段祺瑞受奉系擁護，出任臨時執政，自頒臨時執政令，至此十二年憲法，亦遭廢棄。十四年八月段氏又制定中華民國憲法草案，即所謂十四年憲法草案。十五年四月，段氏又被迫回京，臨時執政制，遂完全消滅。北京乃有擁護十二年憲法運動，但張作霖入關，設立軍政府，自為大元帥。至十七年六月，因國民革命軍佔領北京，統一全國。北京一切法統憲統，至此遂告消滅。

#### 四、國民政府時代之制憲

中國國民黨於民國十三年一月，召開第一次全國代表大會，宣布對內對外政綱，四月 孫總理手訂「國民政府建國大綱」，十四年三月 孫總理在北京逝世，廣州政府於七月一日亦改組為國民政府。採用委員制，十五年國民政府出師北伐，十七年國民革命軍統一全國，遷都南京。十月三日中常會通過，訓政綱領六條，并公佈國民政府組織法，是為國民政府實行五院制之始。

自北伐告成，逸民十九數年之中，時論以為國家尙無類似憲法之頒佈，或虞民權無由保障，狂藉衝時挾北方殘餘勢力，於十九年秋，假借護黨救國另行所謂擴大會議，於同年十月廿七日公布，其約法草案世稱太原約法，嗣擴大會驟消滅後。總裁認約法為時勢之要求，乃電請中央召集國民會議制定之，唯一般之見解，以政府組織既採五種制度，本憲法之實質與特牲而言，則國民政府組織法固為憲法，即如國父遺教中關於國家統治組織各項主張，亦皆為憲法建國大綱其尤著者，蓋中國國民黨既係以黨治國，則無論何種法律，均以黨義為依據。

(一) 中華民國訓政時期約法，民國二十五年五月五日，在南京召開國民會議，制定中華民國臨時約法，六月一日由國民政府公佈，所以標明訓政時期者，因到達憲政時之後，須另開國民大會，決定憲法而頒佈之。訓政時期約法，制定之後，國民政府組織法，又修正兩次，第一次係於民國二十一年六月十五日公佈，蓋欲使組織法能依據約法而無衝突。第二次係於民國二十一年十二月二十六日公佈，則又欲使組織法與實在政治相合。故國民政府組織法第一條中即訂明係依據訓政時期約法第七十七條而制定。

(二) 中華民國憲法草案，依據建國大綱第二十二條憲法草案，應由立法院議訂，立法院於二十二年組織憲法起草委員會，由院長孫科自兼委員長。二十三年二月二十四日成立初稿，三月一日正式發表。中華民國憲法初稿。並定三月一日至三月三十一日為公開討論時期。俾廣徵各方意見後，經立法院於七月九日，正式發表傳乘常等，憲法初稿審查修正案。十月十六日經立法院三讀通過，中華民國憲法草案遂成立。

## 中 國 制 憲 沿 革

立法院於通過憲法草案後，即呈國民政府轉中央黨部。二十四年十月十七日中央常務會議決定原則五項，交付立法院於十月二十四日重行審議憲法草案，二十五日通過修正草案，仍名「中華民國憲法草案」，二十四年十一月十二日，中國國民黨第五次全國代表大會決議於民國二十五年內召開國民大會，制定憲法，根據是項決議，同年十二月二日，中央執行委員會第五屆第一次全體會議，更確定以二十五年十一月十二日為國民大會開會日期。并指定葉楚傖等十九委員，組織憲法草案審查委員會，於十五年四月十八日審查完畢，四月二十三日，經早常會決議通過，五月二日立法院覆議通過。

五月五日，由國民政府正式宣布，二十六年四月二十二日，中央執行委員會常務會議決議，將草案第

一百四十六條原規定，「第一屆國民大會的職權，由制憲國民大會行使」，刪除。并於五月十八日，由國民政府公佈，二十七年四月一日，中國國民黨臨時全國代表大會通過，抗戰建國綱領，此為抗戰時期實際之國家根本法，同年七月一日，國民參政會成立，集全國各界賢達，共商國是。

二十八年九月，國民參政會為促成憲政運動，有憲政期成會之設置，二十八年十一月十二日，中央六中全會議決，於二十九年十一月十二日召開國民大會，二十九年三月三日，國民參政會第五次大會草就中華民國憲法草案，（五五憲草）修正草案，對於五五憲草，頗有增損之處，產生項大爭論，最後參政會於二十九年四月六日乃決議將期成會修正草案，以及反對設置國民大會議政會的意見，併送政府考慮。二十九年九月十八日，中央執行委員會第一五七次常務會議，決議國民大會延期召集，政府對參政會所提各種主張，亦遂延置未作任何切實決定。「二十六年五月十八日修正公佈之五五憲草，至今仍為正式確定之憲法草案」。

三十二年九月，中央十一中全會決議，於戰後一年內，召開國民大會，制定憲法，實施憲政。國民參政會成立憲政實施協進會，三十三年一月憲政實施協進會發動全國研究五五憲法草案，並定一月一日至五月五日，為研究期間，集納各方研究意見，以為修正憲草之參考，各地憲政協進會，亦相繼成立。三十三年六月二十日，十二中全會國民政府行政院，關於準備實施憲政提出報告，以完成地方自治，建立各級民意機關，為具體基本工作。並將準備工作進度，詳要說明。

三十四年三月一日，蔣主席在憲政實施協進會致詞表示，在本年十一月十二日，總理八十誕辰，召集國民大會，以實施憲政。

三十四年五月五日，中國國民黨第六次全國代表大會，又經決議定三十四年十一月十二日，召開國

民大會，後來因政府爲尊重參政會與各黨派的意見，協議召開國民大會的辦法，不幸又遭遇各種阻礙，以致不得不延遲會期。於是國民政府乃明令改期於三十五年五月五日召集。

國民政府於領導全國軍民抗戰，獲致勝利以後，爲求和平建國，實施憲政而召集各黨派代表、及社會賢達，共商國是之政治協商會議，在全國人民期望中，一月十日，在國民政府大禮堂開幕，舉行大會四十次。於一月三十一日閉幕。計通過政府組織，施政綱要，軍事問題，國民大會，憲法草案等五案。復經決定設憲草審議委員會，俾根據該會議擬定之修改原則，並各酌憲政期成會修正案，憲政實施協進會研討結果，彙綜製成五五憲草修正案，供國民大會採納。於二月十四日，在國民政府舉行首次會議。至二月十九日，第六次會議告一段落，各方意見，漸趨一致。交出協商小組商定後，再行分組起草，國大代表，於二月十三日，在重慶舉行聯誼會，發表共同意見，一爲擴充代表人選，須符民意。二爲五五憲法草案，應加重視，（全文見本督憲收運動欄）。

六屆二中全会於三十五年三月一日開會，三月七日第八次大會，孫委員科報告政治協國會會議經過以後，（全文見本督憲收運動欄）各委員發表綜合意見，認爲政治協商之成功，即爲國民黨之成功，深盼各黨派放棄私利，共同建國，二中全会第九次大會，推定谷正綱，張知本，林彬三委員召集，政協會議審查委員會，三月十六日第十八次大會，對政治協商會議憲草部份，有如下之決議：「所有對於五五憲草之任何修正意見，理應依照建國大綱與五權憲法之基本原則，而擬訂。擬由國民大會討論決定，庶憲政之良規，得以永久奠定」。



中國黨政程序

## 乙、憲政運動的基本原則

### 一、制定建國大綱宣言

自辛亥革命以至於今日，所獲得者，僅中華民國之名。國家利益方面，既未能使中國進於國際平等地位；國民利益方面，則政治經濟羣羣諸端，無所進步；而分崩離析之禍，且與日俱深。窮其致此之由，與所以救濟之道，誠今日當務之急也。夫革命之目的，在於實行三民主義；而三民主義之實行，必有其方法與步驟。三民主義能影響及於人民，俾人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何。文有見於此，故於辛亥革命之前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方法與步驟；分革命建設為軍政、訓政、憲政三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作。辛亥革命以前，每起一次革命，即以主義與建設程序宣佈於天下，以期同志暨國民之相與了解。辛亥之役，數月以內，即推倒四千餘年之君主專制政體，暨一百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不巨。然至於今日，三民主義之實行，猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以爲建設也。蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰。不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不明瞭其活動之方式，非盡守其放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自知。前者之大病，在革命之破壞不能徹底；後者之大病，在革命之建設不能進行。辛亥之役，波瀾於制定臨時約法，以爲可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反。論者見臨時約法施行之後，不能

益於民國，甚幸。其臨時約法之本身效力，亦已銷失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤從事於憲法之制定，以爲藉此可救臨時約法之窮。會不知癥結所在，非由於臨時約法之未善，乃由於未經軍政、政訓兩時期，而即入於憲政，試觀元年臨時約法頒佈以後，反革命之勢力，不推不囚以消滅，反得憑藉之以肆其惡，終且取臨時約法而毀之。而大多數人民對於臨時約法，初未曾計及其於本身利害何若，聞有毀法者不加怒，聞有護法者亦不加喜；可知未經軍政、政訓兩時期，臨時約法決不能發生效力。夫元年以後，所恃以維持民國者，惟有臨時約法，而臨時約法之無效如此，則綱紀蕩然，禍亂相尋，又何足怪！本政府有鑒於此，以爲今後之革命，當歷級辛亥未完之緒，而力矯其失；即今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設，且當規定不可踰越之程序。爰本此意，制定國民政府建國大綱二十五條，以爲今後革命之典型；建國大綱第一條至第四條，宣佈革命之主義及其內容；第五條以下，則爲實行之方法與步驟；其在第六、七兩條，標明軍政時期之宗旨，務掃除反革命之勢力，宣傳革命之主義；其在第八條至十八條，標明訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行；——先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省。如是，則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完善，人民亦可本其地方上之政治訓練以與聞國政矣。其在第十九條以下，則由訓政遞進於憲政所必備之條件與程序。綜括言之：則建國大綱者，以掃除障礙爲開始，以完成建設爲依歸，所謂「本末先後，秩然不紊」者也。夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之。積十三年苦痛之經驗，當知所謂人民權利與人民幸福，當務其實，不當徒襲其名。儘能依建國大綱以行，則軍政時代已能肅清反側，訓政時代已能扶植民治；雖無憲政之名，而人民所得權利與幸福，已非靖憲法而行專政者所可同日而語。

且由此以至於政治時期，行爲皆爲坦途，無顯露之慮。爲國民計，爲國民計，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爲唯一之職任！

## 二、國民政府建國大綱

- (一) 國民政府本革命之三民主義、五權憲法，以建設中華民國。
- (二) 建設之首要在民生。故對於全國人民之食、衣、住、行四大需要：政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計畫之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。
- (三) 其次爲民權。故對於人民之政治知識、能力，政府當訓導之；以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。
- (四) 其三爲民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治。對於國外之侵略強權，政府當抵禦之；並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等國家獨立。
- (五) 建設之程序分爲三期：一曰軍政時期；二曰訓政時期；三曰憲政時期。
- (六) 在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下。政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。
- (七) 凡一省完全民定之日，則爲訓政開始之時而軍政停止之日。
- (八) 在訓政時期，政府當派會經訓練合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功；而其人民會受四權

使用之訓練，而完畢其國民之義務，奮往革命之主義者：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，始成爲完全自治之縣。

(九) 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。

(十) 每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之；地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

(十一) 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有；而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病，與夫種種公共之需。

(十二) 各縣之天然富源，與大規模之工商事業，本縣之資力不能發展興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助；而所獲之純利，中央與地方政府各占其半。

(十三) 各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之；其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

(十四) 每縣地方政府成立之後，得選國民代表一員以組織代表會，參預中央政事。

(十五) 凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

(十六) 凡一省全數之縣皆達完全自治者，期爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長爲本省自治之監督；至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

(十七) 在此時期，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：不偏於中央集權或地方分權。

(十八) 縣為自治之單位，省立中央與縣之間，以收聯絡之效。

(十九) 在憲政開始時期，中央政府當完成建設立五院，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。

(二十) 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。

(廿一) 憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

(廿二) 憲法草案，當本於建國大綱及調政、憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

(廿三) 全國有選舉權者，達至憲政開始時期，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。

(廿四) 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。

(廿五) 憲法頒布之日，即為憲政完成之時；而全國國民則依憲法行全國大選舉。國民政府則於選舉完畢之後三個月內，即設政於民選之政府，是為建國之大功告成。

民國十三年四月十二日孫文著

### 三、中國革命史——革命之方略

專制時代，人民之精神與身體，皆受桎梏而不能解放；故雖有為國民利害着想，歃身以謀革命者，

國民不惟不知助之、且從而非笑與漠視之，此事之必然者也。雖欲爲國民之嚮導，然獨行而無與從；雖欲爲國民之前鋒，然深入而無與繼；故從事革命者，於破壞敵人勢力之外，不能不兼注意國民建設能力之養成，此革命方略之所以爲必要也。余之革命方略，規定革命進行之時期爲三：第一爲軍政時期；第二爲訓政時期；第三爲憲政時期。第一爲破壞時期，在此時期內，施行軍法；以革命軍担任打破滿洲之專制，掃除官僚之腐敗，改革風俗之惡習等。第二爲過渡時期，在此時期內，施行約法（非現行者）；建設地方自治，促進民權發達。以一縣爲自治單位，每縣於散兵驅除戰事停止之日，立頒約法，以規定人民之權利義務，與革命政府之統治權。以三年爲限，三年期滿，則由人民選舉其縣官。或於三年之內，該縣自治局已能將其縣之積弊掃除，如上所述者；及能行過半數人民能了解三民主義，而歸順民國者；能將人口清查，戶籍釐定，警察、衛生、教育、道路各事，照約法所定之低限程度而充分辦就者；亦可立行自選其縣官，而展完全之自治團體。革命政府之對於此自治團體，祇能照約法所規定，而行其訓政之權。俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五種憲法。以五院制爲中央政府；一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。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；其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統及立法院負責，而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此爲五種憲法。憲法制定，總統、議員舉出後，革命政府當歸政於民選總統，而訓政時期於以告終。第三爲建設完成時期，在此時期施以憲政；此時一縣之自治團體，當實行直接民權。人民對於本縣之

政治，當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷官之權；而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則負託於國民大會之代表以行之。此憲政時期，即建設告竣之時而革命收功之日也。革命方略大抵如此，如能循此行之，則不但專制餘孽漸除淨盡，國民權利完全確實；而國民建設之能力，亦必穩健而無虞，何致有政客之播弄，與軍人之橫行哉，故革命主義，必有待於革命方略，而後得以完全貫徹也。

#### 四、中華民國建設之基礎

民國十一年爲上海新聞報三十週年紀念而作

中華民國之建設以何爲基礎乎？吾知人必無疑義無惑而答之曰：以人民爲基礎。然人民如何而後得爲中華民國建設之基礎乎？吾知答之不易也。

夫「主權在民」之規定，決非空文而已！必如何而後可舉「主權在民」之實，「代表制度」於事實於學理皆不足以當此，近且已能言之矣。然則果如何而能使「主權在民」爲名稱其實乎？

近來論治者於此問題多所忽略，而惟曰以中央集權或地方分權甚或聯省自治等說相徵逐。夫此數者果足以舉主權在民之實乎？

夫所謂中央集權或地方分權甚或聯省自治者，不過內重外輕，內輕外重之常談而已！權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事、外交，宜統一不宜分岐，此權之宜屬於中央者也！教育、衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央；然警備隊之設施，



豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區宜側重承產，山谷之地宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由；然舉制及義務教育年限，中央不能不劃一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方；彼倖然主張中央集權或地方分權甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？議者曰：國小民寡或可用中央集權，地大民衆則非用地方分權或聯省自治不可。曾不知土地之大小，不當但以幅員爲差別，尤當以交通爲差別。果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也。果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。中國今日若猶守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以爲治；若利用科學以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉！議者又曰：中央集權易流於專制，地方分權或聯省自治始適於共和，此又不可以不辨。夫專制云者，與立憲爲對待之名詞，苟其立憲，雖中央集權何害。例如法國固行中央集權者，其爲民主立憲國自若也。北美之合衆國，議者樂引爲聯省自治之口實，以爲中國非爲是不得爲共和；而不知其所引之例，實際適得其反。美之初元，固行地方分權矣，然南北分馳，政令不一，深貽國民以痛苦；及南北戰爭起，雖以解放黑奴爲號召，而實行統一乃其結果也。經此戰爭，美國各州始有凝爲一體之象。泊乎參加歐戰，則中央政府權力愈以鞏固，且愈以擴充，舉人民之糧食衣服，亦置於中央政府管理之下，其集權之傾向爲何如！如議者言，則美國中央政府集中權力之時，亦將爲共和之不利歟！凡此諸說：皆與權力分配本題無關。要之，研究權力之分配，不當以一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方。易地域的分類，而爲科學的分類，斯爲得之。此乃近世政治學者之已知已行，初無俟絮叨爲也。

由上所述，可知權力分配，乃國家權力分配於中央地方之問題，與主權在民無涉。欲知主權在民之實現與否，不當於權力之分配觀之，而當於權力之所在觀之。權在於官，不在於民，則爲官治。權在於民，不在於官，則爲民治。苟其權在於官，無論爲中央集權爲地方分權與聯省自治均也。在昔中央集權時代，盛行官僚政治，民衆之與政治若漠然不相關，其爲官治固已。然試問今之行聯省自治者，其所謂一省之督軍，總司令，省長等，果有以異於一國之皇帝，總統乎？一省之內所謂司長等中小官吏，果有以異於一國之內所謂總長等大小官吏乎？省之鈐制各縣，較中央政府之鈐制各省，不啻模仿惟恐其不肖，又加甚焉。省之直接魚肉其民，較之中央政府之直接魚肉其民，不啻模仿惟恐其弗肖，又加甚焉。中央政府以約法爲裝飾品，利於己者從而舞弄之，不利於己者則從而踐踏之。中央政府之所以待國會者，省政府亦即以待省議會。中央政府之所以待全國最高司法機關者，省政府亦即以待全省最高司法機關。其爲官治，固無異也。所異者分一國爲十小國而已！甲午之役，兩廣總督所轄兵艦爲日本所捕獲兩廣總督移牒日本，稱此次與貴國交戰者爲北洋艦隊，與廣東無涉，不得濫行捕獲，世界傳以爲笑談。今之主張聯省自治者，知有一省，不知有鄰省，亦不知有國，其識乃與甲午時老官僚無異。悲夫！悲夫！猶以救國號于人耶！

如上所述，一言蔽之，官治而已！官治云者，政治之權付之官僚，於人民無與。官僚而賢且能，人民一時亦受其賜，然人亡政息，會不旋踵。官僚而愚且不肖，則人民躬被其禍，而莫能自拔。前者爲嬰兒之仰乳，後者則爲魚肉之於刀俎而已！民治則不然，政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之。其在間接行使之時，爲人民之代表者，或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由，仍在人民。是以人民爲主體，人民爲自動者，此其所以與官治截然不同也。欲實行民治，其方略如左

(一)分縣自治 分縣自治，行直接民權，與聯省自治不同者在此。其分縣自治之梗概，吾於民國五年在上海曾有講演，可復按也，行當再詳論之。

(二)全民政治 人民有選舉權，創制權、複決權、罷官權，詳見建設雜誌全民政論。

以上二者，皆為直接民權，由人民直接行於縣治。

(三)五權分立 三權分立，為立憲政體之精義，蓋機關分立，相待而行，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。凡立憲政體，莫不由之。吾於立法、司法、行政。三權之外，更令監察、考試二權，亦得獨立，合為五權。詳見五權憲法之講演，行當另著專書論之。

(四)國民大會 由每縣國民舉一代表組織之。

以上二者，皆為間接民權，由代表而行於中央政府。其與官治不同者，有分縣自治、全民政治，以行主權在民之實。非若今日人民惟特選舉權以與據國家機關者抗；彼據國家機關者其始藉人民選舉以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫之如何，此今日政治現象所可為痛心疾首者，必如吾之說，乃得救此失也。且為人民之代表，與受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試，一掃限近日金錢勢力選舉之惡習，可期為國家得適當之人才，此又庶政清明之本也。

綜上四者：實行民治必由之道。而其實行之次第，則莫先於分縣自治。蓋無分縣自治，則人民無所緩藉，所謂全民政治必無由實現；無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實也。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。不幸辛亥之後，其所設施不如吾意所期。當時汲汲惟在於

民國名義之立定，與統一之早逾，未嘗就建設之順序與基礎一致其力，大勢所趨，莫之能挽，根本未固，十一年來飄搖風雨，亦固其所。積十一年之亂離與痛苦為教訓，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，先當先行分縣自治。及今日言之，蓋可及也。

於此尚有附言者，行分縣自治，則現在省制之存廢問題為何如耶？吾意讀者當然有此一問。以吾之意，此時省制即存，而為省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務；一方則為各縣自治之監督者，乃為得之。此吾之主張，所以與中央集權者不同，亦有異於今之言聯省自治者也。

## 五、五權憲法

今天的講題是五權憲法，五權憲法是兄弟所獨創，古今中外各國從來沒有講過的。諸君知道近來一二百年，世界上的政治潮流，都是趨重立憲。立憲兩個字，在近來一二十年內，我們都聽慣了，到底甚麼叫做憲法呢？簡單的說：憲法就是把一國的政權分作幾部分，每部分都是各自獨立，各有專司的。各國的憲法，祇有把國家的政權分作三部，叫做三權；從來沒有分作五權的。五權憲法是兄弟創造出來的。兄弟創出這個五權憲法，大家都有點不明白，以為這個五權憲法，有甚麼根據呢？五權憲法的根據，老實說起來，就是我研究各國憲法，獨自思想出來的。至於講到五權憲法的演講，十數年前，祇有在東京同盟會慶祝民報週年紀念的時候，演講過了一次。但是那個時候，大家對於這個道理，都沒有十分留心。在當時大家的意思，以為世界各國，祇有三權憲法，並沒有聽見過甚麼五權憲法的。兄弟所創出的五權憲法，便覺得很奇怪，以為是兄弟憑空杜撰的，不知道兄弟創出這個五權憲法，實在是有根據的。兄弟提倡革命三十多年，從廣東舉事失敗以後，便出亡海外，兄弟革命雖然是遭過了一次失敗，但是並不

灰心，把革命的事情還是向前做去。在全球奔走之餘，便把各國政治的得失源流，拿來詳細考究，預備日後革命成功，好做我們建設的張本。故兄弟當亡命各國的時候，便很注意研究各國的憲法。研究所得的結果，見得各國憲法，祇有三權，還是很不完備，所以創出這個五權憲法，補救從前的不完備。所以五權憲法，就可說是兄弟所獨創的。

世界各國成立憲法最先的，就算是美國。當美國革命，脫離英國，成立共和之後，便創立一種三權憲法。世人都叫他做序文憲法，把各種國民權的條文，在憲法之內訂得非常嚴密。以後各國的憲法，都是效法他這種憲法來作立國的根柢大法。因為美國的憲法，有這樣的要緊，所以兄弟也去詳細研究過了。美國的人民，自從憲法頒行之後，幾乎衆口一詞，說美國的憲法是世界中最好的。就是英國政治家，也說自有世界以來，祇有美國的三權憲法，是一種很完全的憲法。但是依兄弟詳細的研究，和從憲法史乘及政治學中種種方面比較起來，美國的三權憲法，到底是怎樣呢？由兄弟研究的結果，覺得美國憲法裏頭，不完備的地方還是很多，而且流弊也不少。以後歐美學者研究美國憲法所得的感想，也有許多是和我相同的。兄弟以最高上的眼光同最崇拜的心理去研究美國憲法，到底美國憲法還是有不完備的地方。就是近來關於美國憲法裏頭，所有不完備和運用不靈敏的地方，世人也是漸漸的知道了。由此可見無論甚麼東西，在一二百年之前，以為是很好的，過了多少時候，以至於現在，便覺得不好了。兄弟研究美國憲法之後，便想要補救他的缺點。當時美國學者也有這種心理，想要設法補救的。但是講到補救的事，談何容易。到底要用甚麼方法才能補救呢？理論上固然是沒有這樣書籍可以作補救，事實上又沒有甚麼先例可以仿效。研究到這裏，兄弟想起從前美國哥倫比亞大學，有一位教授叫做喜斯羅，他著了一本書叫做自由，他說憲法的三權是不設用的，要主張四權，那四權的意思，就是要把國會中的彈

幼穉掣出來獨立，用彈劾權同立法權，司法權，行政權，作爲四權分立。他的用意，以爲國會有了彈劾權，那些狡猾的議員，往往利用這個權來壓制政府，弄到政府一舉一動，都不自由，所謂動輒得咎。他的這個用意，雖然不能說是十分完善，但是他能發著這本書，發表他的意見，便可見在美國裏頭，已經是有入先覺悟了。

美國的憲法不完全，他們便有人要想方法去補救，不過那種補救的方法，還是不完備。因爲在美國各州之內，有許多官吏，都是民選出來的。至於民選是一件很繁雜的事，流弊很多。因爲防範那些流弊，便想用限制人民選舉的方法，定了選舉權的資格，要有若干財產才有選舉權，沒有財產的就沒有選舉權，這種限制選舉，和現代平等自由的潮流是相反的，而且這種選舉更是容易作弊，對於被選的人民，也沒有方法可以知道誰是適當。所以單是限制選舉人，也不是一種補救的好方法。最好的補救方法，祇有限制被選舉人，要人民個個都有選舉權。這種選舉，就是近日各國人民要力爭的選舉，這就是叫做普通選舉。普通選舉雖然很好，究竟要選甚麼人才好呢？如果沒有一個標準，單行普通選舉，也可以生出流弊。那些被選的人，當是擁有若干財產，才算合格。依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才德，或者有甚麼能幹，才是勝任愉快的。如果沒有才，沒有德，又沒有甚麼能幹，單靠有錢來作議員，或官吏，那末將來所做的成績，便不問可知了。但是有這種才德和能幹的資格之人，祇有五十人，便要照這種資格的人來選舉，我們又是怎樣可以去斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試。從前中國的官吏，凡是經過考試出身的人，便算是正途；不是考試出身的人，不能算是正途。講到這個古法，在中國從前專制時代，用的時候尙少。因爲那個時候，做君主的人，在吃飯睡覺的時候，都念念留心全國的人材，誰是人材好，才叫誰去做官，君主以用人爲專責，所以他能搜羅天下的

人材，到今日的時代，人民沒有工夫去辦這件事。所以任用官吏，在君主時代，可以不用考試。共和時代，考試是萬不可少的，故兄弟想於三權之外，加多一個考試權。考試本是一個很好的制度，兄弟亡命海外的時候，考察各國的政治憲法，見得考試就是一件補救的好方法，這個方法可算是兄弟個人獨創出來的，並不是從外國學者抄襲出來的。憲法中能設有加入這個制度，我想是一定很完備，可以通行無礙的。我們從前在東京同盟會時代，本是學三民主義和五權憲法做黨綱，預計革命成功了，我們就舉來實行。不料光復以後，大家並不注意，多數人的心理，以為推翻了滿清，便算是革命成功。所以民國雖然成立了十年，不但沒有看見甚麼成績，反比前清覺得更腐敗，這個緣故不必用兄弟來說，大家都可以知道了。我們要除去這種腐敗，重新來革命，一定是要用五權憲法來做建設國家的基礎，我們要有良好的憲法，才能建設一個真正的共和國家。不過兄弟發明了五權憲法之後，一班人對於這個道理，都很不明瞭，就是專門學者，也有不以為然的。記得二十年以前，有一位中國學生，他本來是大學法科畢業，在美國大學，也得了法學士的學位，後來他還想深造，又到美國東方一個大學去讀書。有一次兄弟在紐約城和他的相遇，大家談起來，兄弟便問他說：你這次入美國東方大學，預備去研究甚麼學問呢？他說：我想專門學憲法。我就把我所主張的五權憲法說與他聽，足足的和他討論了兩個星期，他便說這個五權憲法，比甚麼憲法都要好，極端贊成我的主張。兄弟在當時便很歡喜，見得他既是贊成了這個憲法，就請他進了學校之後，把這個五權憲法的道理，詳細去研究。過了三年之後，他便在耶路大學畢業，得了一個法律博士學位。耶路大學是美國東方很有名譽的大學，他能設在這個學校畢業，得了博士學位，學問自然是很好的。他從耶路大學畢業之後，後來又到英國，法國，德國，去考察各國的政治憲法。辛亥革命成功的那一年，他剛回到中國，兄弟見了他，就問他說，你從前很贊成我的五權憲法，近來研究

了各國的憲法，有一些甚麼心得呢？他回覆我說：五權憲法這個東西，在各國都沒有見過，恐怕是不能行。兄弟聽了這話之後，就很有以爲奇怪，很不以爲然。不料我們那一班同志聽了他的話之後，都以爲這位法律博士，尚且說各國都沒有這個東西，總是有些不妥當，所以對於五權憲法便漸漸不大注意了。還有一位日本的法律博士，兄弟在南京政府的時候，請他做法律顧問，有許多關於法律的事情，都是和他商量。後來討袁之後，兄弟亡命到東京，又遇見了這位博士，他還問兄弟說：甚麼是叫做五權憲法呢？兄弟就和他詳細講解，談了兩三個月的功夫，合計起來，總有二三十小時，後來他才明白了。在那個時候，兄弟便覺得這位法律博士，還要我講這些時候，才能說明白，若和一般普通人民討論，更是不知怎麼那樣困難，難怪他們都是不懂了。剛才所說的那兩位博士，一位是美國的博士，一位是東洋的博士，我在紐約遇著美國博士的時候，討論了兩個星期，他很贊成這個五權憲法，當時他不過是一個學士，祇算是半通的時候。後來他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功夫，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。我們要想把中國弄成一個富強的國家，有甚麼方法可以實現呢？這個方法，就是實行五權憲法。兄弟在東京慶祝民國週年，講演五權憲法之後，現在相隔差不多有二十年了，但是贊成五權憲法的人，還是寥寥無幾。可見一般人都不大明白，所以今天我要拿來和大家說明。但是要把五權憲法來詳細說明，我想用幾天的功夫，還是不敷，而且恐怕越說越不明白。所以現在想出一個法子，要想在五權憲法範圍之外來講，因爲一個問題，從側面來講，每句要比從正面來講是容易明白些。中國有句成語說：「不識廬山真面目，祇緣身在此山中」。這句成語的意思，就是說看廬山的人，要離開廬山一二百里以外，



才能够看到他的真面目。如果在廬山裏頭，仰看不出他的所以然了，兄弟今天來講五權憲法，所用的方法，就是根據這個意思。

我們爲甚麼要實行五權憲法呢？要知道這個原因，便應該把幾十年以來政治學來看。政治裏頭有兩個力量：一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。政治中有這兩個力量，正如物理學裏頭有離心力和向心力一樣，離心力是要把物體裏頭的分子離開向外的，向心力是要把物體裏頭的分子吸收向內的。如果離心力過大，物體便到處飛散，沒有歸宿。向心力過大，物體便愈縮愈小，擁擠不堪。總要兩力平衡，物體才能保持平常的狀態，政治裏頭的自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制。中外數十年來的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來的衝動。中國的和外國的政治，古今是不同的。中國的政治，是從自由入於專制；外國的政治，是從專制入於自由。孔子刪書，斷自唐虞，唐虞的時候，堯天舜日，極太平之盛治，人民享極大平等的安樂。到了後來，政治一天敗壞一天，這是甚麼緣故呢？就是人民在從前太平時代，享得自由太多，不知道怎麼樣寶貴，不知不覺的漸漸放棄了，野心君主便乘機利用這個機會，所以釀成秦漢以後的專制。至於外國的政治，是從專制趨於自由。因爲外國古代君主專制太過，人民不堪其苦，於是大家提倡自由，故外國有句話說：「不自由，毋寧死」。這句話的意思，就是人民不能自由，寧可死去，不必貪生。可見外國政治專制，在當時是甚麼樣子了。

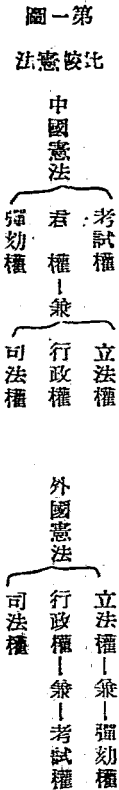
中外政治不同的地方，我們還可以再來比較一比較。中國的政治，是從自由入於專制。因爲中國古時有堯舜的好皇帝，政治修明，人民得安居樂業，所謂「鑿井而飲，耕田而食」，向來是很自由的，老子說無爲而治，也是表示當時人民極端自由的狀況。當時人民因爲有了充分的自由，所以不知自由的寶貴。普通外國人不知道這些詳細情形，便以爲中國人民不知道自由的好處，不講究自由；不知道中國人民

自堯舜以來，已經享受過了很充分的自由，到了周末以後，人民才放棄自由，秦始皇才變成專制。當中國周末的時候，就是和歐洲羅馬同時，歐洲自羅馬滅亡了之後，羅馬的土地，被各國割據。當時各國用兵力，佔據一塊地方，大者稱王，小者稱侯，都是很專制的。人民受不過那種專制的痛苦，所以要發生革命，拚命去爭自由，好像晚近幾世紀，發生許多戰爭，都是爲爭自由一樣。兄弟從前主張革命，對於爭自由一層，沒有甚麼特別提倡。當中原因，就是因爲看到了中國人民，祇曉得講改革政治，不曉得甚麼叫做自由。中國歷代的皇帝，他們的目的，專是要保守自己的皇位，永遠家天下，子子孫孫可以萬世安寧。所以他們只要人民完糧納稅，不侵犯皇位，不妨礙他們的祖傳帝統，無論人民做甚麼事，都不去理會。人民只要納糧，便算了事，不管誰來做皇帝，也都是可以的。所以人民並沒有受過極大專制的痛苦。外國人不明白這個緣故，故常批評中國人不曉得自由。近年以來，有許多青年學者、稍爲得了一點新思想、知道了自由兩個字，說到政治上的改革，便以爲要爭自由。不知道中國人民，老早有了很大的自由。不須去爭的。因爲不須去爭，所以不知道寶貴。比方我們呼吸空氣，是生活上最重要的一件事，人類在空氣裏頭生活，好比魚在水裏頭生活一樣，魚離了水，不久就要死；人沒有空氣，不久也是要死的。我們現在這個房子裏頭，因爲空氣很充足，呼吸很容易，所以不曉得空氣的寶貴。但是把一個人閉在不通空氣的小房子裏頭，呼吸不靈，他便覺得很辛苦，一到放出來的時候，得了很好呼吸，便覺得舒服，便知道空氣的寶貴。歐洲人從前受不自由的痛苦，所以要爭自由。中國人回來很自由，所以不知自由。這就是中國政治和歐洲政治大不相同的地方。

政治裏頭又有兩種人物：一種是治人的，一種是治於人的。孟子說：「有勞心者，有勞力者，勞心者治人，勞力者治於人。」就是這兩種人，治人者是有知識的，治於人者是沒有知識的。從前的人民，

知曉不開，好比是小孩子一樣，只曉得受治於人。現在的人民知識大開，已經是很覺悟了，便與把治人和治於人的兩個階級，徹底來打破。歐洲人民，在這個二十世紀，才打破治人的皇帝之階級，才有今日比較上的自由。兄弟這種五種憲法，更是打破這種階級的工具，實行民治的根本辦法。

現在再把憲法的來源講一講。憲法是從英國創始的，英國自經過了革命之後，把皇帝的權力，漸漸分開，成了一種政治的習慣，好像三權分立一樣。當時英國人並不知道三權分立，不過為政治上利便起見，才把政權分開罷了。後來有位法國學者孟德斯鳩，著了一部書叫做法意，有人把他叫做萬法精義。這本書是根據英國政治的習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的政權分開成立法、司法、和行政三種。所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的。當時英國雖然是把政權分開了，好像三權分立一樣；但是後來因為政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權政治，實在是一種政治。英國現任的政治制度，是國會獨裁，實行議會政治，所謂以憲治國的政黨政治。孟德斯鳩發明了三權分立的學說之後，不久發生美國的革命。美國革命成功，訂立憲法，是根據於孟氏三權分立的學說，用很嚴密的文字，成立一種成文憲法。後來日本維新，和歐洲各國革命，差不多是拿美國的憲法做底本，去訂立憲法。英國的憲法，並沒有甚麼條文，美國的憲法，有很嚴密的條文，所以英國的憲法，可以說是活動的憲法；美國的憲法，是呆板的憲法。此中因為是由於英國是以人為治，美國是以法為治的。英國雖然是立憲的鼻祖。但是沒有成文憲法，英國所用的是不成文憲法。拿英國的不成文憲法，和我們中國專制時代的情形來比較，我們中國也有三權憲法，像下面的第一圖。



照這圖樣看起來，可見中國也有憲法，一個是君權，一個是考試權，一個是彈劾權。不過中國的君權，兼有立憲權、司法權和行政權。這三個權裏頭的考試權，原來是中國一個很好的制度，也是一件嚴重的事。從前各省舉行考試的時候，把試場的門都關上，監試看卷的人，都要很認真，不能夠通關節，講人情，大家想是何等鄭重。到後來有些不好，便漸漸發生弊病了。說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，饒唐朝諫議大夫和清朝御史之類。就是遇到了君主有過，也可冒死直諫。這種御史，都是硬直得很，風骨凜然。譬如廣州廣雅書局裏，有一閩十先生祠，那就是祭祀清朝諫臣的。有張之洞的題額「抗風軒」三個字，這三個字的意思，就是說諫臣有風骨能抗君主。可見從前設御史臺諫的官，原來是一種好的制度。從前美國有一位學者叫做巴直氏，他是很有名望的，著過了一本書，叫做自由與政府，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種最良善的調和方法。由此可見中國從前的考試權和彈劾權都是很好的制度，憲法裏頭是決不可少的。

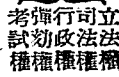
兄弟剛才所講的政治裏頭，有兩個力量，一個力量是自由。自由這個東西，從前的人民，都不大講究。極端的自由，就是無政府主義，是一種很新的學說。提倡這種學說的，最初是法國人布魯東、俄國人巴枯寧，和近來已經逝世的俄國人克魯泡特金。在他們要講這種主義，不過是把這種理論，看得很新，便去研究研究罷了。近來中國的學生們，對於這種理論，並沒有深切研究，便學人去講無政府主義，以為是極好，這真是好笑。講到無政府主義，我們中國在三代以上，便有人講過了。像黃老的學理，是不是無政府主義呢？列子內篇所說的：「華胥氏之國，其人民無君長，無法律，自然而已」。這又是不是無政府主義呢？我們中國講無政府主義，已經有了幾千年了，不過現在的青年，不來過細研究，反去拾取外國的牙慧罷了，殊不知他們現在所講的無政府主義，就是我們幾千年前講過的舊東西，現

已經拋卻不顧了。兄弟所講的自由平等制這兩個力量，是主張雙方平衡，不要各走極端。像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣，如果物體是單有離心力，或者是單有向心力，都是不能保持常態的。總要兩力相等，兩方調和，才能發令萬物均得其平，成現在宇宙的安全現象。

憲法在政府中的作用，好比是一架機器。兄弟說政府是一架機器，不明白道理的人，以為這個譬喻，真是比方得很奇怪。其實物質裏頭有機器，人事裏頭，又何嘗沒有機器呢？法律就是人事裏頭的一種機器。就人情同物理來講，支配物質是很容易的，支配人事是很艱難的。這個緣故，就是因為近來科學的發明很進步，管理物質的方法很完全，要怎麼樣便可以怎麼樣，飛天潛水的機器，都可以做得到，所以支配物質，便是很容易；至於人事裏頭的結構，是很複雜的。近來所發明管理人事的方法，又不完全，故支配人事便很不容易。政治上的憲法，就是支配人事的大機器，也是調和自由和專制的大機器。我們最初革命的時候，便主張三民主義。三民主義，就是民族主義，民權主義和民生主義。和美國總統林肯所說的「FOR THE PEOPLE, BY THE PEOPLE, AND FOR THE PEOPLE」是相通的。兄弟從前把他這個主張，譯作「民有、民治、民享」。他這個「民有、民治、民享」，就是兄弟的「民權、民族、民生」主義。人民必要能發治，才能發享；不能發治，便不能發享。如果不能發享，就是民有都是假的。孟子說：「勞心者治人，勞力者治於人」要打破這種階級，未曾沒有方法。古語說：「人力可以勝天」。動物裏頭有千里馬，一日能發走一千里，鳥能發飛天，魚能發潛海。假如我們要學千里馬，一日可以行千里，要學鳥可以飛天，魚可以潛海，試問我們能不能發做得到呢？因為我們人類發明了科學，能發製造機器，只要用機器便能發一日行千里，便能飛發上天，便能發潛入海。譬如我們坐自動車不止是日行千里，我們坐飛行機，就可以飛上天，坐潛水艇，就可以潛

入海，這就是人事可以補天功。古書說從前希處有一個人，一日能殺行千里，這是天賦的特能，不是可以常有的，今日人類有了機器，便不必要有天賦的特能，也可以日行千里，也可以飛天，潛海，隨意所欲。我們現在來講民治，就是要把機器給予人民，讓他們自己去駕駛隨心所欲，去馳騁翱翔。這種機器是甚麼呢？就是憲法。下面所列的圖，就是五種憲法。

第二圖 五種憲法

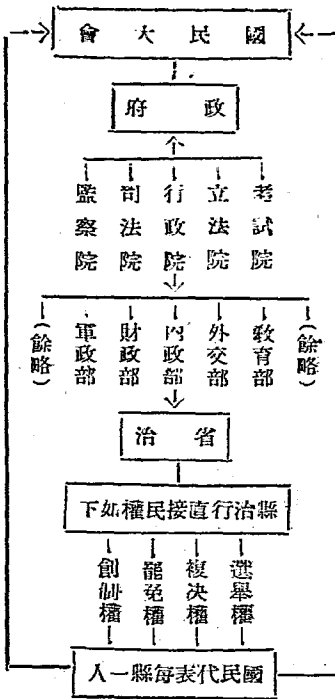


這個五種憲法，就是我們近世的汽車，飛機和潛水艇。把全國的憲法，分作立法、司法、行政、彈劾、考試五個權，每個權都是獨立的，從前君主時代，有句俗話叫做「造反」，造反的意思，就是把上頭反到下頭，或者是把下頭反到上頭。在君主時代，造反是一件很了不得的事情。這個五種憲法不過是上下反一反，去擁君權，把君主所包括的行政、立法、司法三權，提出來做三個獨立的權，來施行政治。在行政人員一方面，另外立一個執行行政的大總統，立法機關就是國會，司法人員就是裁判官，和彈劾與考試兩個機關，尚是一樣獨立的。

如果實行了五種憲法以後，國家用人行政都要照憲法去做。凡是我們人民的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用。兄弟記得剛到廣元的時候，求差事的人很多，兄弟也不知道那個有才幹，那個沒有才幹。這個時候，政府正要用人，又苦於不知道那個是好，那個是不好，反受沒有人用的困難。這個緣故，就是沒有考試的弊病。沒有考試，就是沒有本領的穴。我們也沒有方法可以知道，暗中便埋沒了許多人材。並且因為沒有考試制度，一班不懂政治的人，都想去當官，弄得弊端百出。在政府一方面，是烏煙瘴

氣，在人民一方面，更是非常的怨恨。又像前幾天兄弟家裏，想雇一個廚子，一時想不到要從甚麼地方去雇，就到酒菜館裏託他們替我去雇一個。諸君想想，爲甚麼不到木匠店內或者是到打鐵店內託他們那些人去雇呢？爲甚麼一定要到菜館裏去雇呢？因爲菜館就是廚子的專門學堂，那裏就是廚子出身的地方。諸君再想想，雇一個廚子，是一件小的事情，還要跑到專門的地方去雇，何況是國家用人的大事呢？由此便可知考試真是一件很要緊的事情。沒有考試，我們差不多就無所適從。好比舉行省議會選舉，要選八十個議員。如果定了三百個人是有候補議員資格的，我們要選八十個議員，就在這三百個人中來選舉。若是專靠選舉，就有點靠不住。因爲這個原因，美國選舉的時候，常常鬧笑話。我記得有一次美國有兩個人爭選舉，一個是大學畢業出身的博士，一個是拉車子出身的苦力。到了選舉投票的時候，兩個人便向人民演說，運動選舉。那個博士的學問很高深，所講的話總有些天文、地理、政治、哲學，但是他所講的高深道理，一般人民聽了，都不大明白。那個車夫，隨後跟上去演說，便對人民講，你們不要以爲他是一個博士，是很有學問的，他實在是一個書獃子。他是靠父兄的力量，才能發進學校裏去讀書，我因爲沒有父兄的幫助，不能發進學校內去讀書，他是靠父兄的，大家想想，是那一個有本領呢？用這一番話，說得那班選舉人，個個都拍掌，都說那位博士的演說不好，一點都不明白，這個車夫的演說很好，真是大權大理。選舉結果，果然是車夫勝利。諸君想想，這兩個運動選舉的人，一個是博士，一個是車夫，說到學問，當然是那位博士要比車夫好得多。但是那位博士不能發當選，這就是祇有選舉沒有考試的弊病。所以美國的選舉，常常鬧笑話。如果有了考試，那末必要有才能有學問的人，才能發做官，當我們的公僕。考試制度，在英國實行最早。美國實行考試，不過是二三十年。現在各國的考試制度，差不多都是學英國的。窮流溯源，英國的考試制度，原來還是從我們中國學過去的。

圖 三 第



所以中國的考試制度，就是世界中最古最好的制度。我剛才講過了五權憲法的立法人員就是國會議員，行政首領就是大總統，司法人員就是裁判官，其餘行彈劾權的有監察官，行使考試權的有考試官。兄弟在南京政府的時候，原想參議院訂出一種五權憲法，不料他們那些議員，都不曉得甚麼叫做五權憲法。後來立了一個約法。兄弟也不去理他。因為我以為這個執行約法，祇是一年中載的事情，不甚要緊。等到後來再鼓吹我的五權憲法，也未為晚。後來那些議員搬到北京，訂出來的大憲法草案，不料他們還是不顧五權憲法，還是要把自己的好東西丟去不要，這真是可惜。大家曉得五權憲法是弟兄創造的。五權憲法就好像是一部大機器。大家想日行千里路，就要坐自動車；想飛上天，就要駕飛機；想潛入海，就要乘潛水艇；如真要想治一個新國家，就不能不用這個新機器。五權憲法。下面的圖，便是憲法裏頭構造的制度，好像機器裏分配成各部分一樣。



上面這個圖，就是治國的機關。除了憲法上規定五權分立之外，最要的就是縣自治，行使直接民權。假設直接民權，才是真正民權。直接民權共有四個：一個是選舉權；二個是罷官權；三個是創制權；四個是複決權。五種憲法，好像是一架大機器，行使民權，便是這架大機器中的掣扣。人民要有直接民權的選舉權，更要有罷官權。行政的官吏，人民尚然是要有權可以選舉；如果不好的官吏，人民更要有權可以罷免。甚或是叫做創制權呢？人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律，或者是立法院立了一種法律，人民覺得不方便，也要有公意可以廢除，這個創法、廢法的權便是創制權。甚或是叫做複決權呢？立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，人民可以用公意贊成來通過，這個通過權，不叫做創制度，是叫做複決權。因為這個法律，是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律才是能發而過罷了。至於我們民約的約法，沒有規定具體的民權。在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有一「中華民國主權屬於國民全體」的那一條，是兄弟所主張的。其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任。我前天在省議會演講，已經把五種憲法的大旨講過了。很希望省議會諸君議決通過，要求在廣州開會，制定五種憲法，做一個治國的根本大法。今天兄弟的這種講法，是從五種憲法的側面來觀察，因為時間短促，所有的意思沒有充分發揮，還希望諸君細心的來研究五種憲法，贊成五種憲法

## 六、民權主義第六講摘要

歐美科學在近幾十年以來，本來是進步到了極點；所以做出來的物質機器，有往返的兩面動力，來回可以自動。但是做成的政治機器，還只有一面的動力。人民對於政府的權力，只能夠發出去，不能夠收回來。我們現在主張民權，來改造民國，將來造成的新民國，一定是要澈底，要造成澈底的新民國。

在歐美的先進國家，無從完全做效；我們自己便要另想一個新辦法。這種新辦法，歐美還沒有完全想到，我們不能夢想到呢？要答覆這個問題，自己便不可以輕視自己，所謂「妄自菲薄」！此刻民權潮流傳進中國來了。我們歡迎這種潮流，來改造國家，自己的新辦法，是不是完全想到了呢？中國幾千年以來，都是獨立國家；從前政治的發達，向來沒有假借過外國材料的。中國在世界之中，文化上是先進的國家，外國的材料向來無可完全做效，歐美近來的文化，才比中國進步。我們羨慕他們的新文明，才主張革命。此刻實行革命，當然是要中國駕乎歐美之上，改造成世界上最最新最進步的國家。我們要達到這種目的，實在是有種種資格。不過歐美現在的民權政府，還是不能完全做效。他們的政府，已經成了舊機器。我們要另外造出一架新機器，才可以達到我們的目的。此刻想要造出一架新機器，世界上有沒有新材料呢？現在散在各國的新材料是很多的，不過先要定一個根本辦法。我們先一次所主張的分開「權」與「能」，便是這一種的根本辦法。根本辦法定了之後，去實行民權，還要分開國家的組織，與民權的行使。歐美的根本辦法沒有想通，不能分開「權」與「能」，所以政府能力不能擴充。我們的根本辦法已經想過了，更進一步，就是分開政治的機器。要分開政治的機器，先要明白「政治」的意義。我在第一講中，已經把「政治」這個名詞，下了一個定義，說：「政是衆人之事，治是管理衆人之事」。現在分開「權」與「能」，所以成的政治機器，就是像物質的機器一樣，其中有機器本體的力量，有管理機器的力量。現在用新發明來造新國家，就要把這兩種力量分別清楚。要怎樣才能可以分別清楚呢？根本上還是要再從政治的意義來研究。「政」是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做「政權」，「政權」就可以說是「民權」。一治」是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做「治權」，治權就可以說是「政府權」。所以政治之中，包含有兩個力量：一個是「政權」，一個是「治權」。

這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。這是甚麼意思呢？好比有十萬匹馬力的輪船機件，那架機器能發生十萬匹馬力，來運動輪船，這便是機器本體的力量。這種力量，就好比是政府自身的力量一樣。這種自身的力量，就是「治權」。至於這樣大的輪船，或者是要前進，或者是要後退，或者是要向左右轉，或者是要停止；以及所走的速度，或者是要快，或者是要慢，更要有很好的工程師，用很完全的機器，才可以駕駛，才可以管理。有了很完全的駕駛管理之力量，才可以令那樣大的輪船，要怎麼樣開動，便是怎麼樣開動；要怎麼樣停止，便是怎麼樣停止。這種開動停止的力量，便是管理輪船的力量。這種力量，就好比是管理政府的力量一樣。這種管理的大力量，就是「政權」。

我們造新國家，好比是造新輪船一樣，船中所裝的機器，如果所發生的馬力很小，行船的速度當然是很慢，所載的貨物當然是很少，所收的利息當然是很微。反過來說，如果所發生的馬力很大，行船的速度當然是極快，所載的貨物當然是極多，所收的利息也當然是極大。假設有一隻大輪船，其中所裝的機器可發生十萬匹馬力，每小時可以走二十海里，來往廣州上海一次，在兩個星期之內，可以賺十萬塊錢。如果是另造一隻極大的輪船，其中裝一架新機器，便可發生一百萬匹馬力，每小時可以走五十海里，照比例算起來，那麼來往廣州上海一次，只要一個星期，便可賺一百萬塊錢。現在世界上最快的大輪船，每小時不過走二三十海里；如果我們所造的新輪船，每小時可以走五十海里，世界上便沒有別的輪船能夠來比擬。我們的輪船，就是世界上最快最大的新輪船。創造國家，也是一樣的道理。如果在國家之內，所建設的政府，只要他發生很小的力量，是沒有力的政府；那麼這個政府，所做的事業當然是很小，所成就的功績當然是很微。若是要他發生很大的力量，是強有力的政府；那麼這個政府所做的事業當然是很大，所成就的功績也當然是極大。假設在世界上的最大國家之內，建設一個極強有力的政府。那麼

這個國家，豈不是駕乎各國之上的國家；這個政府，豈不是無敵於天下的政府？歐美到了今日，爲甚麼還是只造有大馬力的機器之輪船，不造極強有力的政府之國家呢？因爲他們現在的人民，只有方法來管理大馬力的機器，沒有方法來管理強有力的政府。而且不要小馬力的舊船，另外造一隻大馬力的新船，是很容易的事；至於國家，已經是根深蒂固，有了沒有力的舊政府，要另外造成一個強有力的新政府，那是很不容易的事。說到我們中國人口，有了四萬萬，是世界上人口最多的國家。領土寬闊，物產豐富，都還在美國之上。美國成了現在世界上最富最強的國家，沒有那一國可以和他並駕齊驅。就大然的富源來比較，中國還應該要駕乎美國之上。但是現在的國情，不但是不能駕乎美國之上。並且不能夠和美國相提並論。此中原因，就是我們中國只有天然的資格，缺少人爲的功夫，從來沒有很好的政府。如果用這種天然的資格，再加以人爲的功夫，建設一個很完全很有力的政府，發生極大力量，運動全國，中國便可以 and 美國馬上並駕齊驅。

中國有了強有力的政府之後，我們便不要像歐美的人民，怕政府的力量太大，不能夠管理。因爲在我們的計劃之中，想造成新國家，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。這個政權，便是「民權」；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。這個「治權」，便是「政府權」。人民有了很充分的政權，管理政府的方法很完全，便不怕政府的力量太大，不能夠管理。歐美從前不敢造十萬匹馬力以上的機器，只敢造十萬匹馬力以下的機器；就是因爲機器的構造不完全，管理的方法不周密；所以便怕機器的力量太大，不敢管理。到了現在，機器很進步，機器的構造既是很完全，管理機器的方法又是很周密；所以便造極大馬力的機器。我們要造政治的

機器，要政治的機器進步，也是要跟這一條的路走，要有構造很完全和有大力度的政府機關，同時又要有管理這個機關很周密的民權方法。歐美對於政府，因為沒有管理很周密的方法，所以他們的政府機關至今還是不發達。我們不要蹈他們的覆轍，根本上要人民對於政府的態度分開「權」與「能」，把政治的大權分開成兩個：一個是「政府權」，一個是「人民權」。像這樣的分開，就是把政府當作機器，把人民當作工程師。人民對於政府的態度，就好比是工程師對於機器一樣。現在機器的構造很進步，不但是有機器知識的人可以來管理，就是沒有機器知識的小孩子，也是可以來管理。譬如現在所用的電燈，從前發明的時候，是甚麼情形呢？因為電是和雷一樣，是很危險的東西。如果管理的方法不好，便打死人。因為這個緣故，從前發明電的科學家，不知道受過了多少犧牲！因為所受的犧牲太多，危險太大；所以發明了電光很久，還是不敢愈來愈做燈用，後來發明了管理電的方法很周密，只要一轉接電鈕，便可以開閉。這樣一轉手之勞，是很便利，很安全的。無是那一種沒有電學知識的人，不管他是城市的小孩子，或者是鄉下樸無知識的愚民，都可以用手來轉他。所以現在便把極危險的電光，拿來做燈用。其他各種機器的進步，也是和這一樣的情形。比方最新發明的大機器，是飛天的機器，也是一種很危險的東西。最初發明的時候，不知道死了多少人！像從前廣東的「馮如」，他是甚麼人呢？這是製造飛機的人，就是駕駛飛機跌死了的人。在從前發明飛機的時候，沒有人知道用這個機器去飛。所以製造飛機的人，又要做飛機師。最初做飛機師的人，一來由於管理這種機器的方法不周密，二來由於向來沒有經驗，不知道怎麼樣來用這種機器，所以飛到天空之中，常常跌到地下，死了許多人！因為死了很多人，所以普通人便不敢去坐飛機。現在管理這種機器的方法很周密，許多人都知道飛到了天空之中，像鳥雀一樣，來往上下，非常的便利，非常的安全。所以就是普通人，都敢去坐飛機。因為普通人都敢去坐這種

機器，所以近來便把他用作交通的機器，好像我們由廣東到四川，道路很遠，當中又有敵人，水陸路的交通很不便利，便可坐飛機，由天空之中，一直飛到四川。現在中國有了民權的思想，但是關於這種思想的機器，世界上還沒有發明完全，一般人民都不知道用他。我們先知先覺的人，便應該先來造好這種機器，做一個很便利的放水制，做一個很安全的接電鈕，只要普通人一轉手之勞，便知道用他；然後才可以把這種思想，做成事實。中國人得到民權思想，本是在歐美之後；好像築鐵路，是在日本之後一樣。日本築鐵路，雖然是在我們之先；但是所築的鐵路是舊東西，不合時用。我們新築成的鐵路，是很合時用的東西。至於我們在歐美之後，要想有甚方法，才可以來使用民權呢？這種方法想通了，民權才可以供我們的使用，若是這種方法沒有想通，民權便不能供我們的使用；如果一定要去使用，便是很危險，便要打死人；現在世界上有沒有這種方法呢？在歐洲有一個瑞士國，已經有了這幾部分的方法，已經試驗了這幾部分的方法。這是澈底的方法，是「直接的民權」，不過不大完全罷了。至於歐洲的那些大國，就是這不完全的方法，還是沒有試驗。因為試驗這幾部分之方法的國家，只有瑞士的一個小國，沒有別的大國；所以許多人便懷疑起來，說這幾部分的方法，只有在小國能够使用，在大國是不能够使用。歐洲的大國為什麼不用這幾部分的方法呢？這個理由就是像日本，已經有了小鐵路，再要改造大鐵路，便要費很久的時間，花很多的錢，是很不經濟的事。因為畏難苟安，注重經濟，所以他們的先進國家，就是知道了這些新式的發明，還是不採用他。說到我們中國，關於民權的機器，從前沒有舊東西，現在很可以採用最近最好的新發明。

關於民權一方面的方法，世界上有了一些甚麼最新式的發明呢？第一個是「選舉權」。現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的只實行這一個民權。專行這一個民權，在政治之中是不是够用呢？專行這

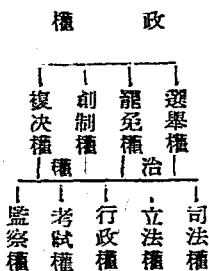
一個民權，好比是最初次的舊機器，只有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是「罷免權」。人民有了這個權，便有拉回來的力。這兩個權是管理「官吏」的。人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，一面又可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。國家除了官吏之外，還有甚麼重要東西呢？其次的就是「法律」，所謂：「有了治人，還要有治法」。人民要有甚麼權，才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做「創制權」，這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做「複決權」，這就是第四個民權。人民有了這兩個權，才算是充分的民權。能夠實行這兩個權，才算是澈底的「直接民權」。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能再問。這種民權，是「間接民權」。「間接民權」，就是「代議政體」，——用代議士去管理政府，人民不能直接去管理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這兩個民權。人民能夠實行四個民權，才叫做「全民政治」。全民政治是甚麼意思呢？就是從前講過了的，用四萬萬人來做皇帝。四萬萬人要怎麼樣才可以做皇帝呢！就是要有這兩個民權，來管理國家的大事。所以這兩個民權，就是四個放水制，或者是四個接電鈕。我們有了放水制，便可以直接管理自來水，有了接電鈕，便可以直接管理電燈；有了四個民權，便可以直接管理國家的政治。這兩個民權，又叫做政權，就是管理政府的權。至於政府自己辦事的權，又可以說是一做工權，就是政府代著人民做工作的權。人民有了大權，政府能不能夠做工作，要做甚麼樣的工作，都要隨人民的志願。就是政府有了大權，一經發動做工作

之後，可以發生很大的力量。人民隨時要他停止，他便要停止。總而言之，要人民真有直接管理政府之權，便要政府的動作，隨時受人民的指揮。好像外國的舊兵船，從前如果是裝了十二門大炮，便分成六個砲台，要驢準放砲，打甚麼敵人，都是由許多砲手去分別執行；做指揮的人，不能直接管理。現在的新兵船，要測量敵人的遠近，在砲頂上便有測量機，要驢準放砲，在指揮官的房中，便有電機直接管理；如果遇到了敵人，不必要許多砲手去驢準放砲，只要做指揮官的人，坐在房中，就測量機的報告，按距離的遠近，發動電機，要用那一門砲，打那一方的敵人，或者是要十二門砲，同時驢準，同時放砲，都可以如願，都可以命中。像這樣，才叫做直接管理。但是，要這樣來直接管理，並不是要管理的人自己都做工作，不要自己來做工作的機器，才叫做靈便機器！

人民有了這四個大權，來管理政府，要政府去做工作，在政府之中要用甚麼方法呢？要政府有很完全的機關，去做很好的工作，便要用「五權憲法」。用五權憲法所組織的政府，才是完全政府，才是完全的政府機關。有了這種的政府機關，去替人民做工作，才可以做很好很完全的工作。從前說美國有位學者，對於政治學理上的最新發明，是說：「在一國之內，最怕的是有了個『萬能政府』，人民不能管理，最希望的是要一個『萬能政府』，為人民使用，以謀人民的幸福。有了這種政府，民治才算是『發達』」。我們現在分開「權」與「能」，說人民是工程師，政府是機器。在一方面要政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做；又在他一方面要人民的工程師，也有大力量，可以管理萬能的機器。那麼，在人民和政府的兩方面，彼此要有一些必要的大權，才可以彼此平衡呢？在人民一方面的大權，剛才已經講過了，是要有四個權。這四個權是「選舉權」、「罷免權」、「創制權」、「複決權」。在政府一方面的，是要有五個權。這五個權是「行政權」、「立法權」、「司法權」、「考試權」、「監察權」。



。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那才真是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，才可以彼此平衡。我們要詳細明白這兩種大權的關係，可以用一個圖來說明。——就這個圖看，在上面的「政權」，就是「人民權」，在下面的「治權」，就是「政府權」。人民要怎樣管理政府？就是實行選舉權、罷免權、創制權和複決權；政府要怎樣替人民做工作？就是實行行政權、立法權、司法權、考試權、和監察權。有了這九個權彼此保持平衡，民權問題才算是真解決，政治才算是真軌道。至於這九個權的材料，並不是今日發明的。譬如就政權說，在瑞士已經實行過了三個權，不過是沒有罷免權。在美國的西北幾省，現在除採用瑞士的三個政權以外，並加入一個罷免權。至於選舉權，更是世界上各國最通行於民權。所以就世界上民權的情形說，瑞士已經實行過了三個，美國有四分之一的省份，已經實行過了四權。他們在那幾部分的地方，實行這四個民權，有了很周密的辦法，得了很好的成績。就是這四個民權，實在是經驗中的



事實，不是假說來的理想。我們現在來採用，是很穩健的，並沒有甚麼危險。至於說到政府權，從前都是由皇帝一個人專斷，革命之後，才分成三個權。像美國獨立之後，便實行「三種分立」。後來得了很好的成績，各國便都學美國的辦法。不過外國從前只有三種分立，我們現在為甚麼要「五權分立」呢？其餘兩個權是從什麼地方來的呢？這兩個權是中國固有的東西。中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績。像漢朝的「御史」，唐朝的「諫議大夫」，都是很好的監察制度。舉行這種制度的大權，就是「監察權」。「監察權」就是「彈劾權」，外國現在也有這種權，不過把他放在立法機關之中

，不能夠獨立成一種治權罷了。至於歷代舉行考試，拔取真才，更是中國幾千年的特色。外國學者近來考察中國的制度，便極贊美中國考試的獨立制度，也有倣效中國的考試制度去拔取真才。像英國近來舉行文官考試，便是說從中國倣效過去的。不過英國的考試制度，只考試普通文官，還沒有達到中國考試權之獨立的真精神。所以就中國政府權的情形講，只有司法、立法、行政三個權，是由皇帝拿在掌握之中；其餘監察權和考試權，還是獨立的。就是中國的專制政府，從前也可以說是「三權分立」的；和外國從前的專制政府，便大不相同。從前外國在專制政府的時候，無論是甚麼權，都是由皇帝一個人壟斷。中國在專制政府的時候，關於考試權和監察權，皇帝還沒有壟斷。所以分開政府的大權，便可以說外國是三權分立，中國也是三權分立。中國從前實行君權，考試權和監察權的分立，有了幾千年。外國實行立法權、司法權和行政權的分立，有了一百多年。不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全；中國從前實行那三權分立，更是有很大的流弊！我們現在要集合中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權，立法權，司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，才是世界上最完全最好的政府。國家有了這樣的純良政府，才可以做到民有、民治、民享的國家。

我們在政權一方面，主張四權；在治權一方面，主張五權。這四權和五權，各有各的統屬，各有各的作用，要分別清楚，不可紊亂。現在許多人不能分別。不但是平常人不能分別，就是專門學者，也是一樣的不能分別。像近來我會見了一個同志，他是從美國畢業回來的。我問他說：「你對於革命的主義是怎麼樣呢？」他說：「我是很贊成的」。我又問他說：「你是學甚麼東西呢？」他說：「我是學政法學」。我又問他說：「你對於我所主張的民權，有甚麼意見呢？」他說：「五權憲法是很好的東西

家！這是人人都很歡迎的呀！——像這位學政治法律的專門學者，所答非所問，便可以知道他把四種和五種，還沒有分別清楚，對於人民和政府的關係，還是很糊塗。殊不知五種是屬於政府的權，就他的作用說，就是「機器權」。一個極大的機器，發生了極大的馬力。要這個機器所做的工作很有成績，便要把它分成五個做工的門徑。民權就是人民用來直接管理這架大馬力的機器之權。所以四個民權就可以說是機器上的四個節制。有了這四個節制，便可以管那架機器的動靜。政府替人民做事，要有五個權，就是有五種工作，要分成五個門徑去做工。人民管理政府的動靜，要有四個權，就是要有四個節制，要分成四方來管理政府。政府有了這樣的能力，有了這樣做工的門徑，才可以發出無限的威力，才是萬能政府。人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理；政府的一動一靜，人民隨時都是可以指揮的。像有這種情形，政府的威力就可以發展，人民的權力也可以擴充。有了這種政權和治權，才可以達到美國學者的目的，造成萬能政府，為人民謀幸福，中國能够實行這種政權和治權，便可以破天荒地在地上造成一個新世界！至於民權之實情，與民權之行使當待選舉法、罷免法、創制和複決法規定之後，乃能悉其真相與底蘊。在講演此民權主義之中，固不能盡述也，閱者欲知此中詳細情形，可參考「廖仲愷」君所譯之「全民政治」。

## 七、地方自治開始實行法

地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域。其志向，當以實行民權、民生兩主義為目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以為斷。若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效

後陸續推及其他。

其事之次序如左：

(一) 清戶口；(二) 立機關；(三) 定地價；(四) 修道路；(五) 墾荒地；(六) 設學校。  
(一) 清戶口 不論土著或寄居，悉以現居是地者為準，一律進冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。之代盡義務，其本為土著，而出外者，其家屬當為之代盡義務，回家時乃能立享權利；否則於回家時以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不必盡義務者：其一、則為未成年之人，——或以二十歲為準，或以十八歲為準，隨地所宜，立法規定之，——此等人悉有享受地方教育之權利；其二、為老年之人，——或以五十歲為準，或以六十歲為準，隨地所宜，立法規定之，——此等人悉有享受地方供養之權利；其三、為殘疾之人，有享受地方醫治供養之權利；其四、為孕婦，於孕育期內，免一年之義務，能享有地方供養之權利。其餘人，則必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故於清戶口時，須分編登記之。每年清理一次，註明變更，列入年冊。

(二) 立機關 戶口既清之後，便可從事於組織自治機關，凡成年之男女，悉有選舉權、創制權、複決權、罷免權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關，並執行機關。執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之，初以簡便為主，而其首要，在糧食管理局，量地方之人口，儲蓄至少供一年之糧食，地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公局負責。對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不得轉賣圖利；地方餘糧，由公局轉運，售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘「衣」

、「住」、「行」三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理，至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定，每月當以三十日為準，每日當以鐘點為度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家。自治機關每年當公布預算、決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

(三) 定地價 如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數鄉村一二萬人民，而為一政治及經濟性質之合作團體；其地方之發達進步，必出人意料之外者，而其影紛於土地必尤大。如童山變為森林，石田變為沃壤，僻偶變為市場；前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增為數百元、數千元一畝者不等。有其地者，不勞心，不勞力，無思無維，而坐享利益矣。細考此利何來，則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力焦思以經營之社會事業而其結果則百數十之地主享其成，天下不平等之事，孰過於此！此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，以何為便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其地定價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價抽稅，值百抽幾；如地主以為估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門專判為準。其於定地價一事，專設兩級機關以專理之。英人視之以為便利，而在吾人地方自治甫行之時，儼效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以為當由地主自定之為便。其法：以地價之百分抽一，為地方自治之經費；如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者抽其一元之稅，值千元者抽十元之稅等是也。此為抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以為定，此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不得私相授受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價；而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富。由衆人所用之勞力

以發達之結果，其利益亦衆人享有之；不平之土地壟斷，資本專制，可以免卻，而社會革命，罷工風潮，悉能銷弭於無形。此定價一事，實吾我國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲著手之急務也。而由地方自治以舉辦此定價之事，則地方全體當担負該縣以前所納之地丁錢糧，稍餘則悉歸地方自治之用，由自治團體，直接在省政府或中央政府，訂明條例，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央。如全國能行此，則中央之財賦當增不少矣。

(四)修道路，道路者，文明之母也，財富之脈也。試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，即交通最利便之道路不爲功，凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動；道路者，實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規劃，以定之地方交通，而人民以戮力從事於修築道路。所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此。道路宜分幹路、支路兩種，幹路以同時能往來通過四輛自動車爲度，支路以同時能往來通過兩輛自動車爲度。此等車路，宜縱橫遍布於境內，並連接於鄰境。築就之後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通，無行滯到。溝路一通，則全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有不可思議者矣。

(五)墾荒地，荒地有兩種：其一、爲無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾；其二、爲有人納稅而不耕之地，此種荒地，當課以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止，如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾，凡山林、沼澤、水利、鹽場、悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其爲二年收成者，如植五穀藥蔬之地，宜租與私人自種；其數年或數十年乃能收成者，如森林菓

難等地，宜由公家管理。開墾之工事，則由義務勞力爲之。如是，數年或數十年之後，自洽區域，當可變成桃源樂土，錦繡山河矣。

(六) 設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費、書籍與夫學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，皆陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學，爲年長者義務智識之所。或疑經費無從出，此不足憂也。以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費；如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，爲公家服一二月之義務，長于農事者爲公家墾荒，則糧食足矣；長於織造者爲公家織布，則衣食足矣；長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣；如是少年之衣食，皆可由義務之勞力成功。自治區之人民，各有雙手，祇要肯各盡其長，則萬事具備矣。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。祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我雙手力所生產之糧食原料，由公家收集、輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足；則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書、識字、學問、智識之外，當注意於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當備造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人；必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。學校者，文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步。故於衣、食、住、行四種人生需要之外，首當注重於學校也。

以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，爲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，此即自治機關職務之大概也。

總而論之，此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，救養兼施；後世退化政府，則委去救養之職務，而聽人民各家之自養自教，而政府祇存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐，保民，理民之責，猶未放棄，故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤屈。其後則並此亦放棄之，遂致國亡政息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣。今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍爲清朝之亡國大夫。彼輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔識世界大勢，祇顧自私自利，多行不義，必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先倣行，如是由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立。有志之士，宜努力篤行之。



## 丙、五五憲草議訂經過

### 一、關於五五憲草的經過及其內容說明

(孫委員科二十九年四月五日在國民參政會報告詞)

今天本席要報告的是「五五憲草」草議的經過，及其內容的說明。

#### 一 先說憲草會議經過

民國二十一年十二月，四屆三中全會通過集中國力挽救危亡案，其中關於憲政準備部份，有下列三項決議：

(一) 爲集中民族力量，徹底抵抗外患，挽救危亡，應於最近期間積極遵照建國大綱所規定之地方自治工作，以繼續進行憲政開始之準備。

(二) 擬定二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒佈日期。

(三) 立法院應速起草憲法草案發表之，以備國民之研討。

立法院根據這個決議，在二十二年一月組織憲法起草委員會，開始憲法起草工作，這個起草工作，至二十三年十月止，可分爲五個時期，一、爲研究原則及最初屬稿時期。二、主稿委員共同審查時期，三、初編起草時期，四、初稿審查修正時期。五、第一次草案完成時期。

第一次草案於二十三年十月十六日，三讀程序完畢，呈送國府轉送中央審核。  
二十三年十二月四日五中全會審議第一次草案結果。有左列二項之決議。

### 甲 憲法草案審議程序如左

- (一) 將憲法草案發交常務會議組織憲法草案審查委員會，此會至少每星期開會一次，并得邀集立法委員及專家列席，以備諮詢。
- (二) 第五次全國代表大會前兩月，將修正意見發交立法院根據修正。
- (三) 立法院修正後，再呈由常務會議審議，提出第五次全國代表大會。
- (四) 第五次全國代表大會通過後，作為本黨決定之憲法草案，依法提出於國民大會。

### 乙 憲法草案內容

- (一) 中華民國憲法草案，應遵照總理三民主義以期建立民有民治民享之國家。
- (二) 同時應審察中華民族目前所處之環境及其危機，斟酌實際政治經驗，以遠慮運用靈敏，能集中國力之制度，行政權行使之限制，不宜有動性之規定。
- (三) 中央政府及地方制度在憲法草案內，應於職權上為大體規定，其組織以法律定之。
- (四) 憲法草案中有必須規定之條文，而事實上不能即時施行或不能同時施行於全國者，其實施程序，應以法律定之。
- (五) 憲法條款不宜多，文字務求簡明。

立法院接奉這個原則後，將草案再重行審查，根據中央所指示的原則，加以修正，成為第二次的草案。

二十四年十一月四屆六中全會，對第二次草案審查結果。會有如下之決議。

本會議認為立法院最近修正之憲法草案，大體均屬妥善，惟為適應國家現實情勢及便於實施起見，尚應有充分期間，加以詳盡之研究與討論，但現距代表大會為日無多，代表大會為期甚短，恐亦無暇逐條詳商，為最後之決定，本此理由，應逕向本憲法草案送請第五次全國代表大會，請將宣布憲法草案召集國民大會日期先行決定，並對於本草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會為較長時間之精密討論後，提請國民大會頒布之。

中央根據這個決議，將憲法草案送交五全大會，五全大會在廿四年十一月十二日舉行，對召集國民大會及宣布憲法草案有如下的決議，中央同人當國家危難之秋，受全體同志付託之重，與全國國民屬望之殷，感認國事至此，舍團結實無以圖存，非統一則不能對外，四年以來，兢兢翼翼，惟期有以齊一全國之人心，集中全國之力，聚苦撐柱，勞怨弗辭，雖當前環境極困難，而獨於此精誠團結共赴國難之旨，始終恪守，毋敢或踰，蓋深信以吾四萬萬餘眾之人民，倘能共同一致，努力圖存，則強隣不足畏，而國事大可為也。對於總理遺教之三民主義建國大綱，與夫以黨治國之主張，革命進行之方略，則奉行不渝，毋敢稍懈，惟當茲國難嚴重，為團結人心集中力量起見，則提早召集國民大會，俾民意有所宣達，肅清國上下，咸能有一致之精神與步驟，以解除外患，挽救危亡，實於總理平昔詔示喚起民眾革命救國之旨，至相符合，非謂召集國民大會，公開政權以後，即吾黨於革命建國之責，可以卸除也。至立法院最近修正之憲法草案，根據總理之遺教，秉承中央之指示，苦心修訂，逾年始成，於理

論事實尙能兼顧，似宜依照第六次全體會議之議決案，切實辦理，以期成爲完善之草案，他日國民大會開會，一經通過，全國國民永久咸適，夫然後能竟革命之功，成凝命之德，中華民族復興民國鞏固之基礎，於焉確立矣。

此案除由大會作上述決議外，并由憲草審議會擬具審議意見二十三點，送交第五屆中央執行委員會

五屆一中全會復通過召集國民大會日期，及宣佈憲法草案辦法，其第一項規定二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日開國民大會，國民大會代表之選舉，應於十月十日以前辦竣。

其後中當會在二十五年四月二十三日照審查意見通過，發交立法院，并刪去草案第七十六條公務員懲戒之規定。

立法院奉中當會發回修正草案後，於二十五年五月一日在第四屆第五十九次院會三讀修正通過，是爲立法院第三次草案，國府於同年五月五日公布，定名爲「中華民國憲法草案」，是爲「五五憲草」，「五五憲草」公布後，廿六年四月廿二日中央第四十二次常會，重加修正一次，議決於國民大會組織法內，規定國民大會制定憲法並決定施行日期，刪去憲草第一百四十六條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之」，事後立法院遵照通過，并呈請國府於廿六年五月十八日將修正案公布，卽爲現在之「五五憲草」。

## 二 關於憲草內容的說明

有數點較爲重要，擬作簡單報名，根據中央決議「五五憲草」完全以三民主義爲最高原則，換言之

，就是我們在憲法中要充分顯示出三民主義爲中華民國建國的原則，所以憲草第一條規定中華民國爲三民主義共和國，這個意義是非常顯明的。

第五條規定中華民國各民族均爲中華國族之構成份子，一律平等、充分表現出民族主義，中國內民族一律平等的原則，草案第二章詳細列舉人民之權利義務，其第十九條更規定人民有依法律選舉、罷免、創制、複決之權，對於人民行使政權爲明確之規定，充分表現出民權主義的原則，草案第六章國民經濟章第一一六條，規定「中華民國之經濟制度。應以民生主義爲基礎，以謀國民生計之均足」，充分表現出民生主義的原則，第一一七條、一一八條、一一九條、一二〇條都是根據民生主義、平均地權的原則製定的，第一二一條、一二三條則是根據民生主義中節制資本的原則來予以製定的，國民經濟章中其餘各條，每條都是基於民生主義的原則在條文上確定出來，可以說全部憲草的完成，完全是根據中央的決議，以三民主義爲最高原則的。

尤其是國民經濟章，中央方面認爲性質是非常重要的。研究「五五憲草」的人士，有以爲國民經濟章屬於行政方針，不宜列入憲法，此種觀察，似有誤解，假如憲法中把民生主義基本的原則一一予以刪除，不但不足以表現三民主義建國的精神，不足以表現三民主義革命的理論與思想，並且有變爲二民主義的危險。

所以國民經濟這一章，實有堅確予以維持之必要。

此外「五五憲草」尙有「一要點」那就是國民大會與中央政府總統及五院間權限的分際問題，這個問題很重要，討論「五五憲草」的人士，也有不少誤解的地方，「五五憲草」關於這一點，係根據總理遺教政權對分之決定，總理所指歸政權與歐美民主國所解釋的政權不同，總理所稱的政權，是人民

所能行使的，人民直接或間接所能行使的，就是選舉，罷免，創制，複決四種，只有這四種直接民權爲人民的政權，其他政府代表人民所行使之政權均屬治權，這種治權，在歐美民主國家政府與國會所行使者，普通籠統的被認爲政權，但在五種憲法的觀點上看，都是治權，是政府拿來治理國事的治權，就是所謂行政，立法，司法，考試，監察五種。

憲法第三章國民大會第三十二條，國民大會之職權，有下述六點。

- 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，司法，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。

批評憲草的人士，有以爲該條所列舉的國民大會之職權太少了，以爲四種不是常常可以行使的，以爲選舉總統數年才舉行一次，罷免的事亦不常發生，至於創制法律複決法律，則大會開會時間短促不易行使，行使也不一定在每屆會期都有所修改，因之認爲大會開會期間，所能行使的職權很少，但是照我們的觀察，此四種政權實在是包羅萬有，選舉罷免，大家都明白，不必細說，關於創制法律，複決法律怎樣呢，國民大會每次開會的時候，總統都必須向大會報告國家的行政，他要報告國家的大政方針，對內對外重要政策執行的結果，一定要一一詳細報告，國民大會接受他的報告，便大可以做文章，如認爲對內對外政策方針有注意不週的，國民大會可運用創制權，提出予以補充，如認爲政府報告的對內對外

大政方針，有不妥當的，大會可行使複決權，予以修改，大會行使創制和複決這兩個權，對政府的預算案決算案也都可以包括在內，何以如此說法呢，就是因為在立憲的國家，無論其為君主民主或社會主義與資本主義，政府對於施政方針或政策的執行，都一定要經過立法程序，制定法律，才有所根據，所以預算決算案，經過立法程序之後，就成為法律，在國民大會對之當然有行使創制與複決之權，所以選舉這四權，便可包容一切，其餘細目可不必詳列了，國民大會遺章，立法院會有一草案，規定代表任期四年，大會每兩年召集一次，後因鑒於國民黨歷屆大會事實上之經驗大會不易常行召集，乃經修改，任期延為六年，大會每三年召集一次，此種規定，或有研究餘地，任期一點比較不重要，大會則似乎應該每年召集一次，必要時，尚可召集臨時大會，假如每年開會一次，則政權之行使當然無運用不靈，不能充分運用一弊，在立法院研究這一章的時候，當時曾有主張除大會開會期間，設常設機關，如常務委員會，或國民委員會，或主席團之議，經過詳細研究討論，結果未曾採納，其理由以國民大會既代表國民行使政權，選舉總統以組織中央政府，在中央政府組織後，政府所有應辦之事，分屬五院，其執行權由總統及行政立法監察等院負之，國民大會既選其所信任之人以組織政府五院，那末在閉會期間，似無設一常務機關來監督總統及五院之必要，普通說，人民代議機關，為國會，以英美法為例，其國會所行使的職權，照舊說法為政權，但按之五權憲法，實為治權，普通國會之立法權和監察權，在五權憲法中，已加以劃分，立法權在立法院，監察權屬監察院，我們必須認清，憲政時期之立法院監察院與在訓政時期者，迥不相同，在訓政時期，五院同受黨中央的指導，從實際上言，訓政時期，國民黨一面代人民行使政權，同時亦行使政府的治權，所以在訓政時期，政權治權之行使，似乎混同，並沒有劃分，五院同受中央指導，行政院非經中央核定，不能自動創行政策，立法院非經中央核定立法原則，亦不能創製法律

、所以在訓政時期，五院的性質與憲政時期的五院不同，在憲政時期，國民大會則代表人民選舉總統副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員，如此，政府組成後，即應有絕對的行政權，政府對於行政部分，對重要國策，均可自動提出，決定執行，至於立法院對立法原則亦有自動制權，這樣說來，政府便成爲有能的政府，以爲人民服務，至於它如果有能，而不爲人民服務時，人民怎樣來控制它呢，就要國民大會來行使罷免權，創制權與復決權，國民大會對行政院立法院是國民大會開會時期，所作的報告，如不滿意，可予以復決，如有遺漏，可予以創制，如行政院行使最高行政權，只係認爲已定之國策，遇事必經國民大會決定，而立法院之立法原則，亦必先經國民大會決定，然後始能立法，則治權之行使，便非完全，總之，政權與治權，原有它明確的界限，人民選出代表，在國民大會內所行使的職權，即爲人民的政權，以外均屬政府之事，大凡政府應做之事，政府各部應有全權辦理，然後始符五權個度。

再以目前我國的環境而言，政府一定要運用靈敏，然後始能應付瞬息萬變之環境也，必如此，然後始不違背行政權之行使，不宜有剛性之規定的原則，以上關係於政權治權之界說，及國民大會對政府之關係。

此外地方制度章，也有很多人不大明白，地方制度章第一節爲省，第九十八條省設省政府，執行中央法令及監督地方自治，省長由中央任命，省設省參議會，研究憲草人士，一認爲參議會職權無明白規定，條文似覺簡略，此在未參與制憲經過的人士，多有這樣的意見，其實省的性質不全是地方，根據總理遺教，國民政府建國大綱第十八條規定「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」可見自治單位爲縣，而不在省，所以省的性質，實爲中央行政區，執行中央法令，監督地方自治，其性



實及作用，均代表中央政府，係中央在地方行政區內之行政機關，省實非完全地方自治之區域，省長係中央任命，非民選，省參議會係諸議機關，非立法機關，這封建國大綱的規定，似乎不無出入，因為建國大綱第十六條規定，「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，……」但魏烈建國大綱整個體系所規定，對憲政施行，係由下而上，先須縣能自治，一看全數之縣能行自治，然後行憲政，其第二十三條規定，「全國有半數省份達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則國民大會，決定憲法，而頒布之」，此係總理規定之建國程序，但近十餘年來，吾人未及充分完成地方自治，今日為適應國家之需要，在縣自治未完成前，提前召開國民大會，頒布憲法，所以不能不將省的性質，略予變通，其次，十年來實際政治經驗，省自為政，或軍人在地方上掌握政權軍權，形成一種半獨立狀態，乃至危害國家統一，所以在抗戰之前中央最費力者，在先求國家的統一，消滅一切足以使地方成為半獨立狀態，形成割據局面的條件，經十餘年的教訓，中央河人認為國家應絕對統一，既要絕對統一，則不能讓地方方式權力過份發展，重蹈覆轍，「五五憲草」視省為中央行政區，其最重要任務，在執行中央法令，監督地方自治，同時在地方自治未完成前，「五五憲草」的急務，即在完成地方自治，地方自治完成後，省的性質及地位，當可得以重新的修正，這樣，在現階段上，省既不成立地方單位，則建國大綱第十七條所謂，「在此時期（即一省全數之縣皆達完全自治時期）中央與省之權限採均權制，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜者，劃歸地方，不偏於中央與省，或地方分權」，此條的應用，不在中央與省間，而在中央與縣之間，這是略予變通的，立法院草擬憲草時，對於均權會詳細討論，但因為上述的原因，未另為一章，但在五章第二節，第一百〇四條，有如下的規定，「凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項，屬於縣」。

總上所述，「五五憲草」在精神上，完成是邁奉 總理的三民主義為建國之最高原則來起草的，其內容則參照五權憲法建國大綱所規定，但為適應目前環境，及近年經驗，故對建國大綱非墨守其條文而係運率其精神，針對目前的環境及十餘年的政治經驗，予以引用的，中央認為大體可採用，當然尚非完全無缺，世界上原無一成不變的憲法，亦絕無盡善盡美的憲法，大都是過渡性、進步性的，近代各國憲法，多係易於修改，以適應政治之變遷，因為近代政治變遷很快，或今日認為是者，不久即認為不適當，「五五憲草」亦不能例外，希望將來國民大會修改通過之後，根據建國的經驗及政治的進步，這部憲法，亦一步一步的日臻於完善。

## 二、十一中全會及總報告

### (一)關於實施憲政之決議案

本屆全會開幕之時 總裁訓示諄諄，以「促進憲政實施」為勳同志。本會議於聆取實施憲政工作進程之總報告以後，深覺關於實施憲政之工作，雖在日寇侵略，國難嚴重之際，仍能繼述 總理遺志，發揚數十年來本黨為憲政犧牲奮鬥之一貫精神，克服困難，努力邁進。於中央、省、市、縣及縣以下各級民意機關之設立，雖在軍事倥傯，交通梗阻，種種困難交織之中，仍竭盡全力，積極推進，以扶植民權之發展，建立憲政之基礎，今抗戰勝利在望，憲政基礎已立，全國上下自應集中意志力量爭取勝利，鞏固統一，本抗戰建國之精神，恪遵 總理手訂建國大綱之規定，從速召開國民大會，頒佈全國共信共守之大法以完成建國之大業，特鄭重決議如下：

一、全國黨政各機關，除後方各省應就原有基礎，加緊推行地方自治之工作外，今後隨各地之恢復，應積極輔導各該地人民，加速完成地方自治及職業團體組織，確立憲政之基礎，並以爲復員建國之中心工作。

二、國民政府應於戰爭結束後一年內，召開國民大會，制定憲法而頒佈之；並由國民大會決定施行日期。

三、凡前次依法產生之國民大會代表，除因背叛國家或死亡及因他故而喪失其資格外者，一律有效，前次選舉未竣或未及舉辦選舉之各區與各職業團體，均應依法補選，至遲於國民大會召集之前三個月，辦理完竣。

四、關於籌備國民大會及開始實施憲政各項應有之準備，由政府督飭主管機關，負責辦理。

## (二) 關於實施憲政工作進程之總報告

本黨 總理創造三民主義，五種憲法，領導全國國民努力革命，建立民國。中國數千年來之專制政體，所以易爲民主共和，中華民族所以成爲亞洲各國民主的先驅者，實乃吾黨先烈與全國志士仁人，在此偉大主義之下，犧牲流血灌溉培植之結果，吾人鑒於締造之艱難，彌感使命之重大。爰將本黨關於憲政實施工作之進程，爲忠實的檢討。

本黨歷史的任務，厥在推翻專制，建立民國，實行三民主義，創制五種憲法。吾黨本此主義，領導全國國民前仆後繼，推翻數千年之帝制，此實中國政治史上之劃期轉變。總理於中華民國元年一月一日，馳任中華民國大總統之時，曾發布宣言，願「盡掃除專制之流毒；確立共和普利民生」，「以誠懇純

潔之精神，戰勝其所遇之困難，必使中華民國之基礎，確立於大地」，同年八月十三日，國民黨組黨宣言，復明示宗旨，「鞏固共和實行平民政治」，乃袁氏竊國，帝制自為；繼之以復辟之亂，我國憲政，遂入黑暗時期！民國六年，總理領導全國起而護法，堅苦奮鬥，凡歷五載，民國法統，賴以維繫不墜。

十三年一月本黨改組，總理手訂建國大綱，於建立民國，實行民權，作具體精密之規定，此實為今日中國憲政之一大基石。十三年總理北上，發表宣言，主張召開國民會議，為解決時局之主體，不幸總理中道崩殞，臨終遺囑，又復諄諄叮嚀，務須於最短期間，召開國民會議，此偉大之精誠，當為天下萬世所共仰。

民國十六年本黨既以武力推倒軍閥掃除實行憲政之障礙，即於十七年十月三日，制訂訓政綱領主張「照依總理建國大綱所定選舉、罷免、創制、複決四種政權，訓練國民，逐漸行便以立憲政之基礎。」民國十八年三全大會，復通過「確定訓政時期行使政權分際及方略案」，十八年六月三屆二中全会，又通過「治權行使之規程案」。民國二十年五月，於首都召開國民會議，制定中華民國訓政時期約法，用期共同遵守，促成憲政，授政於民選之政府，凡此訓政時期之措施，實已奠定憲政常軌，民權體制之基礎，蓋三民主義之民權主義，以及五權憲法之基本精神，不在因襲代議政治之遺規舊制，而尤在對於代議政治遺規舊制之改造與革新。故本黨對於憲政之實施，不以召開形式會議，頒布空洞憲草為已足，而特致力於訓練人民有切實應用普遍行使民權之充分能力與實際經驗，庶不致徒託空言，重蹈以往憲政失敗之覆轍，用是本黨建國之程序，不求憲政形式之驟成；而重憲政實際之建立，故本黨之歷史使命，在於建立民國，而其中中心任務，則在負責訓政，易言之，憲政為訓政之最高目的，而訓政乃憲政

之實踐方法也。

本黨經數十年艱苦奮鬥，始克掃除黨政之障礙，奠定統一之基礎，乃日本帝國主義者，處心積慮，必欲破壞我國家之統一，阻撓我建國工作之進展，如「五三」濟南慘案，如「九一八」以來之侵略暴行，皆其陰謀之暴露。吾國遭此厄運，而本黨建立民國，期成憲政之初志，則絕未一日稍懈。十餘年來事實昭然，一加檢討，俱可實證。

(一)二十一年十二月二十四日三中全会決議「指定二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒佈日期，立法院應從速起草憲法草案發布之，以備國民之研討。」

(二)二十三年二月立法院遞將草案起草完竣，遂經四屆五中全会決議定二十四年十一月召開第五次全國代表大會，關於國民大會舉行日期，提請五全大會決定之。

(三)二十四年十月五全大會決議：「宣布憲法草案，及召集國民大會日期，由大會授權於中央執行委員會決定之。」

(四)二十四年十二月五屆一中全会決議「二十五年五月五日宣布憲法草案十一月十二日開國民大會，國民大會代表之選舉，應於十月十日以前辦竣。」

(五)二十五年五月五日國民政府宣布憲法草案。

同年十月十五日五屆二十三次常會據國民大會代表選舉總事務所呈，各省市辦理選舉事務，按諸原定之程限，勢難如期辦竣，經決議「國民大會代表選舉既未能如期依法辦竣，大會應延期舉行，一俟全國各地代表依法選出，即行定期召集。」

(六)二十六年二月五屆三中全会決議：「督促該管機關繼續辦理選舉，於二十六年十一月十二日，召

開國民大會，制定憲法，並決定憲法施行日期。乃日寇即於是年七月大舉進犯，阻撓我憲政之進展。然本黨黨綱憲政之意志，百折不撓，歷久彌堅，絕未以此稍形中輟。

(七)二十九年十月五屆六中全會決議：「國民大會定於民國二十九年十一月十二日召開之一。」

(八)二十九年九月十八日五屆一五七次常會，以各地交通，因受戰事影響，頗多不便，如依原限召集，不無重大困難，並經國民參政會多數參政員之要求，展期至戰後再行召集。經詳加考慮，認為國民大會之召集日期，應俟另行決定。至一切未完選舉事宜，仍應由政府責成該選舉總事務所積極辦理，所有關於會場建築等事宜，並應特設國民大會籌備委員會負責主持。

(九)三十年四月一日五屆八中全會對於政治報告之決議案關於國民大會者：「實現民治為本黨政治建設之目標，本屆第六次全體會議宣言，曾指示：『必須早日完成建國大綱之程序，制定全國共循之大憲』。並決定限於民國二十九年召集國民大會，制定憲法，嗣因事實上之困難，國民大會之選舉，未能如期辦竣，國民大會之召集，亦因而延擱。惟五權憲法，乃總理偉大之創制，國家長治久安，於此是賴。故政府應本既定方針，從速籌備召集國民大會，以促進民治之實施，完成建國之盛業。在國民大會未召集前，國民參政會，為戰時領導政治之設施，誠能發揮效能，必大有助於憲法之推進，政府并應予以注意」。

(十)二十九年十二月，國民大會堂建築竣事，三十年八月九日下午三時，歡集集中黨部，國民大會堂全部建築，竟成灰燼，及太平洋戰爭爆發，期內交頹，益形困難，大會之籌備，更受影響。三十一年正月十九日一五三次常會內決定關於國民大會籌備委員會之經辦事項，由內政部設置國民大會籌備處辦理之。

至關於辦理選舉事業，以及籌備國民大會之詳細經過，國民大會總選舉事務所，及國民大會籌備委員會，於五屆九中全會，已另有詳細報告，茲不復贅。

國民大會之召開，雖以日寇侵略，迭遭梗阻。惟於實施憲政之基礎工作，則仍照常進行，絕未以抗戰而稍形鬆懈，民國二十七年四月，臨全大會通過之抗戰建國綱領，其關於實施憲政者，一則曰：「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與論見，以利國策之決定與推行。」再則曰：「實行以縣為單位改善并健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會基礎，並為實施憲政之標準。」自本綱領頒佈以後，戰事日趨緊張，中央於危急存亡之際，軍事倥傯之秋，對於綱領所歷之目標，兼程並進，勉力以赴，其事實成績，分陳如次。

(一)關於中央民意機關之建立者：民國二十六年夏，日寇進犯之初，中央早經籌議，旋經中央政治委員會決議，設國防參議會，賦以聽取政府關於軍事外交，財政等報告及製成意見書建議政府之權，延聘聲望卓著之各界代表二十四人為會員。二十七年夏，即根據綱領組織國民參政會，其名額現已自一百五十八人增至二百四十八，其產生方法，初期均為推薦選選，自省市臨市參議設立以後，省市應出之參政員，已漸改由省參議會選舉，方法已兼趨民主。至其職權，亦較國防參議會為擴大具體，其重要者：(一)政府重要施政方針於實施前應提交國民參政會決議；(二)得提建議案於政府；(三)聽取政府報告並向政府提出詢問案。

(二)關於省市民意機關之建立者：以中國幅員之廣，尤以戰爭方殷，各處交通之艱，各省市民意機關之建立，本較困難；但賴上下協力，其經先後籌設者，已有四川、西康、雲南、廣東、廣西、貴州、湖南、湖北、江西、河南、青海、甘肅、陝西、甯夏、安徽、福建、浙江、山東、重慶等省市，均能

發抒民意，於贊襄抗戰，貢獻特多。

(三)關於地方自治工作之推進，以及地方民意機關之建立者：此尤為憲政實施之重要基礎，依建國大綱之規定：「憲政實施之最大前提，厥為地方自治之完成。而地方自治之完成，則須全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事；得選舉議員，以議立一縣之法律，始成為完全自治之縣。」(建國大綱第八條)中央秉承遺教，尤以此事關係憲政之完成特切，故於新縣制之建設特列為要政，限期完成。據三十一年九月行政院報告：兩年餘來，全國實施新縣制之數，凡達九四四縣已及全國大半。此實為推行地方自治，建立地方民意機關之重要基礎。故在臨時縣參議會組織成立之處，其收效之速，遠過預期。據四川省政府檢討報告：如促進自治建設協助推行政令，調和地方意見，確立民主監察制度，成績頗著，殊足欣慰。中央以茲事重大，復籌議正式地方民意機關之設立，并擬訂施行步驟五項，經國防最高委員會一〇二次常會通過如下：

(一)保民大會開會六次以上，經政府考核無異者，得成立鄉鎮民代表會。(二)鄉鎮民代表會開會四次以上，經政府考核無異者，得成立縣參議會。(三)鄉鎮民代表及縣參議員候選人之試驗或檢覈應由考試院督促積極辦理。(四)縣參議會組織暫行條例，縣參議員選舉條例，及鄉鎮民代表選舉條例，由國民政府運同實施步驟，明令於三十二年五月五日起施行。(五)凡縣參議會正式成立之縣份，臨時參議會應即取銷。

綜上所陳，可知數十年來，本黨一貫之主張與期望，不斷之奮鬥與犧牲，唯在建立民國，實施憲政。又可知中國憲政實施之阻力，其屬於革命的前期者，為軍閥官僚；其屬於革命的後期者，則為日本帝



鬥爭義。本黨既已堅苦奮鬥，艱難締造奠定統一之基礎，建立憲政之宏規，現階段革命之任務，自當集中力量擊潰日寇以掃除建國最大之障礙，完成本黨歷史的使命。故此抗戰，其目的不僅在求戰爭之勝利，尤在求和平之勝利，而和平基礎之永固，端賴民主體制之建立，用是於抗戰之中扶植民權，擴張民權，力求民主政治之建設，憲政基礎之奠定。當此作戰時期，促進民權發展之努力，實本黨為憲政奮鬥為民主奮鬥一貫精神之所在。

制定憲法，實為憲政，為本黨數十年來無數先烈犧牲奮鬥之唯一目的。全黨同志全國國民，乘此精誠，努力以赴。茲值全面抗戰勝利在望，國基已奠之際，自應集中全力，再接再厲，以謀此革命建國偉大任務之加速完成，永固我中華民國自由平等國世無疆之基礎。謹請大會對於今後工作方法，實施程序，詳加討論，切實指示，謹此報告。

### 三、五五憲草重要原則

#### （孫會員科三十五年一月十九日在政治協商會報告）

五五憲草是根據五權憲法精神而擬訂的，本人以國民黨代表資格，說明其所包含之重要原則。

第一，人民行使政權，政府行使治權，政權歸人民行使的，有選舉、罷免、創制、複決四種，選舉、罷免兩種是對人，創制、複決兩種是對事，其在地方行使的是直接民權，選舉或罷免地方官吏，創制或複決地方單行法規，其在中央行使的，因中國幅員遼闊，故由人民選舉代表，成立國民代表會，選舉或罷免中央政府官吏，創制或複決重要的法律，至治權則歸政府行使，照英美之三權制度，有行政立法

司法三部份，五權制度將考試權由行政權中獨立，將立法監察兩權分立，共為行政、立法、司法、監察，考試五種，此五種權，由政府分別行使，謂之治權。

第二，人民有權，政府有能，為什麼要政府有能？政府是人民所產生，官吏是人民之公僕，亦為人民所信任而選出，由此所組織之政府，應該給他相當的權，俾有充分能力執行職務，使政治效能充分表現，這點比議會政治國家，常因國會黨派不能團結，發生政治糾紛，改組內閣，使政治不得安定，確為進步，例如法國憲法戰爭後至此次大戰開始時止，其間不過幾十年，而內閣改組多至百餘次，平均每年要改組內閣三次，因此政府重要官員，大部份時間忙於交卸接事，致有許多政策，無暇推行，法國政治之失敗，由於政制之不良，實為重大原因，政府常在動搖之中，自然會成為無能，不能應付時代需要，故今後我們建立政府，必須使之有能，這點關係非常重要，因此國民大會會期不能太短，以免常因開會選舉改組政府有害各種政策之進行。

第三、五五憲章公布以後，有些人士不明瞭國民大會性質，以為國民大會既是人民行使政權的組織，那麼它的權力還應該補充，例如預算，決算，外交方針，施政方針等職權，都應一一列入，但是據我們的看法，就是否憲法內不一列舉，國民大會也是有此權力，依憲章第三十二條規定，國民大會創制法律解決法律之權，既能創制法律，當然也能創制政策，既然能解決法律，當然也能解決政府的政策，議會國家的政府，要推行一種政策，實施一種辦法，必先由議會通過，一個法案，政府根據議會通過的法案，纔能推行實施，政府提出的預算案，實際就是一個法律案，議會對於某一部分的預算，不予通過，無異通過裁撤某部，譬如徵兵是根據兵役法辦理的，假如國民大會主張平時不需要徵兵，它只要否決現行兵役法，政府便必須停止，總之，國民大會有了創制復決兩權，實際上已經包羅萬象，另一方面

、國民大會既地行使政權的機構，按照人民有權政府有能的原則，便不宜於經常開會，使政府各部門不能行使其職權，同時在五權政治的理論上說，國民大會閉會期內，其職權由立法院代替施行，假使國民大會經常集會，立法院便無工作可言，所以國民大會行使創制複決選舉罷免四權，實在是包括國家最高權力，不過為顧到政府各部份的分工合作，國民大會似不宜經常開會，牽制政府的工作，使政府有充分時間能力，負擔起它應該負擔的職務。

第四各界對於憲章中所規定五種行憲的辦法常有一種誤會，許多人誤會十幾年來的國民政府的五院組織，就是將來的五院，現在的五院則是訓政時期的五院制，立法院的立法原則，則由國民黨中央決定，交立法院制定法律，現在立法院沒有創制法律之權，所有建議亦要由中央核定後，方能完成立法程序，行政院亦復如是，其重要政策，都要由中央核定，現在的五院，除了司法院獨立，中央不干涉裁判以外，各院的重要事務，都要經中央核定，所以現在的政府是一種制度，國民大會以後的五院與現在的情形大不相同，各院的權力，都比較現在要實質將來的立法院，是最高立法機關，除了國民大會創制法律外，無論什麼法案，立法院都可創制，這樣的立法院，實無異於英美之議院。

第五關於國家元首問題，現在憲章所規定的總統，有兩個資格，一是國家元首對外代表中華民國，一是行政首長，將來行政院的院長，及各部會長，都對總統負責，總統有直接指揮之權，美國的部長都是對總統負責不是對議會或選民負責，現在憲章規定，總統對國民大會負責，等於總統制，有人批評憲章的總統權太大了，不過，我們的憲章，總統一節，規定總統職權，都依法行使法律所授於總統的權，總統才有權行使，一般反對最烈的就是憲章四十四條所規定總統發布緊急命令之權，其實，總統發布緊急命令，須得行政會議決議，並須提交立法院追認，所謂總統權力過大，這一點可以研究，其他，總統

的權力，都是有限制的，

第六、憲章中對於省制，當時並沒有很好規定，這幾年來，我們也感到省級規定需要補充，憲草起草時，中央正注重中央集權，把地方的權逐漸集中，在憲草中，沒有規定的有甚麼權中央結他們做什麼事，就做什么事，這制度施行至今，連財政權也集中在中央，預算成爲中央的一部份，此在抗戰期間，已得到相當效果。中央在戰時財政負擔得了，今後和平建國，我們覺得應該改正，國父遺教中，也明白規定省選，但憲草中無此規定，去年憲政協進會研究結果，大家都覺得這個制度，應該變更，省級地位，要從新規定，一方面代表國家執行國家法令，同時，省也是一個地方自治體，有其本身的事務，恢復過去理想中國家與地方的均權制度，此點尚有兩點，第一憲草中沒有提到軍事也沒有提到財政，周恩來先生說，選舉制度在憲法內，也應有原則規定，立法院起草時，軍事財政本有專章，審查時，認爲這是一種政策，不因時內地來變更，如果憲法硬性規定，兵役國防制度變更時，便須修改憲法，故未列入，第二，一般研究憲法的都說，人民之權利義務這一章中規定的人民自由，都有一句非依法律，不得限制之主張取消這幾個字規定的自由，在平時，原は無條件保障的，但如對外發生戰事時，人民自由，是受有限制，英國曾講自由，但一九四〇年法國快崩潰時，邱吉爾組織聯合政府，向大會提出一個要求，大會通過授權徵調人力，徵調物資，資本主義國家，對財產保障，是復重要的，在戰時，就不能不暫時放棄，資本主義憲法與雖經正式下或嚴令時，可以對憲法某幾條暫時停止阻效力，世界各國，既有此例，中國實行憲政時，可否採用，由總統之令停止某幾條憲法效力的方式呢，我們認爲憲法是根本大法，停止憲法某幾條效力，動搖國民對憲法尊嚴的心理，怎樣才能避免停止條文，而使政府有權應付事實需要，政府不必須有法律根據，所謂法律有兩種方式，一種是國民大會制度，一種是立法院制度，立法

本對國民大會負責的，總之，五五憲章，也許還有許多疑問與缺點，這在國民黨方面，並不是不修改，所希望的，就是要根據三民主義的最高原則，推行五權制度，一方面保障人民行使政權，一方面使政府有能，執行國家政務，至於國民大會的產生組織，大總統的職權，五院組織的方式，及其運用，那是專門技術問題，可以從長研討補充修訂。

# 丁、憲政運動

## 一、國大代表對憲政共同意見

國民大會代表，以國民大會召集有期，準備會議開會在即，特發表其對憲政之共同意見，就擴充代表名額及協定憲法修正原則兩點，有所論列。茲誌要點如次：

### 憲 政 政 動

(一)關於擴充代表名額之意見：國民大會代表自應依法由人民選舉，非由人民選舉者，不能完全代表民意，義至顯明。同人於計月三日發佈第一次之共同意見，即主張代表得為合理之增加，而人選必以有貢獻於抗戰者為標準。今政治協商會議商定增加黨派代表七百名，協定代表之名額幾及民選代表名額三分之二。四億五千萬人民所選舉之代表，其超過各黨派所指派代表，之比例為數無幾，是否合理，當為國人所共見。抑尤有進者，此次政治協商會議爭執最烈幾成僵局者，即為各黨派分配代表。其所爭執者，又為黨派之盈虧消長，未聞有為抗戰將士，榮譽軍人，生產及交通技工，出力出汗之農民及文化工作者爭代表者；更未聞有為熱心國是，抗戰期間成長之青年及為全國半數人民之婦女及擴大邊疆之人民爭代表者；此尤為同人等所百思不解。竊以為政治協商既有決議，黨派代表既有協商定，同人等惟存希望各黨人士，不必定在黨內求才，必須遴選對抗戰有功助，對憲政有研究之人士，以膺代表之選。並應重視各地民意機關之意見，勿固於黨派利益，勿漠視人民期望，必使黨派代表雖非人民選舉，而其入選及其主張仍可適合民意，此則同人等所應告我國人者一也。

(二)關於協定憲法修正原則之意見：國民政府於民國二十二年五月五日即頒佈憲法草案即稱五五

憲章，係根據三民主義之精神構成。五權憲法之體操中，雖兩度徵取全國人士之意見，而民國二十九年憲政期成會亦請修憲案之提出，其違國民參政會之討論，此為我國戰時民意機構之一部份意見，同人等自應予以重視。又於民國三十四年，政府有憲政實施協進會之設置。其會員均都為各黨各派之賢達，亦會有關於憲章之部份建議。至於全國人士數年來研究憲章發揚文章，散見報章雜誌者，我代表同人亦決不以其為個人之主張，而加以忽視。國民大會既為唯一制定憲法之機關，絕對重視各方面，各部門各地區，各團體，以及全國同胞之意見，然制憲職權有其神聖性，有其完整性，亦絕對不受任何機關，任何團體，任何黨派言行之束縛。必如是，真正民意始能發揚，必如是，真正民權乃得保障。同我等亦將民選，自必忠於職守，根據全國共同之民意，制定適合國情與世界趨勢之憲法，以奠定我中華民國億萬年民主憲政之基。此應告我國人者二也。

## 二、政治協商會之果

政治協商會議第十次大會，全體一致通過政府組織，黨政綱領，軍事問題，國民大會，憲法草案等五案，分誌全文如次：

### (一) 政府組織案

(一) 關於國民政府委員會者：中國國民黨在國民大會未舉行以前，為準備實施憲政起見，修正國民政府組織法，以充實國民政府委員會。其修改要點如左：一、國民政府委員名額定為四十人（內有五院院長為當然委員）二、國民政府委員由國民政府主席就中國國民黨內外人士選任之三、國民政府委員

會爲政府之最高事務機關四、國民政府委員會討論及議決之事項如左：甲、立法原則，乙、施政方針，丙、軍政大計，丁、財政計劃及預算，戊、各部會長官及不肖部會政務委員之任免暨立法委員，監察委員之任用事項，己、主席交議事項，庚、委員三人以上連署提出之建議事項。五、國民政府主席對於國民政府委員之決議，如認爲執行有困難時，得經交覆議，覆議時如有五分之三以上委員仍主張維持原案，該案應予執行。六、國民政府委員會之一般議案，以出席委員之過半數通過之，國民政府委員會所討論之議案，內容如涉及施政綱領之變更者，須有出席委員三分之二之贊成始得議決。某一議案如其內容是否涉及施政綱領之變更發生異議時，由出席委員之過半數解釋之。七、國民政府委員會每兩週開會一次，必要時主席得召集臨時會議。

(二)關於行政院方面者：一、行政院各委員會，均爲政務委員，並得設不肖部會之政務委員三人至五人。二、行政院不肖部會之政務委員及副會長，均由各黨派及無黨派人員參加。

(三)其他：一、在憲法實施以前，政委會人數應否增加，職權應否提高，由政府斟酌情形定之。二、中央及地方行政機關之用人，應本惟才惟賢之義，不得有黨派之歧視。

附註：一、國民政府主席提請選任各黨派人士爲國府委員時，由各黨派自行提名，但主席不同意時，由各該黨派另提人選。二、國民政府主席提請選任無黨派人士爲國府委員時，如所提人選有爲者，被選人三分之一所反對者，則主席須重新於原黨派，另行選任之。三、國府委員名額之半，由國民政府委員提任，其餘半數，由其他各黨派及社會漸趨於任；其分配另行商定。四、行政院現有部會及擬設之不肖部會政務委員總額中，應以各黨派及無黨派人員充任。五、關於國民黨以外人士所担任之部會數目，於會後繼續磋商。



## (二) 國民大會案

一、民國三十五年五月五日召開國民大會，二、第一屆國民大會之職權，為制定憲法。三、憲法之通過，須經出席代表四分之三之同意為之。四、依選舉法規定區域及職業代表一千二百名照舊。五、台灣，東北等新增各該區域及其職業代表共一百五十名。六、增加黨派及社會賢達代表七百名，其分配另定之。七、總計國民大會之代表為二千另五十名。八、依據憲法規定之行憲機關，於憲法頒布六個月內依憲法之規定選舉召集之。

## (三) 和平建國綱領

國民政府鑒於抗日戰爭，業已結束，和平建設，應即開始，爰邀集各黨派代表與社會賢達，舉行政治協商會議，共商國是，以期迅速結束訓政，開始憲政，特制定本綱領，以為憲政實施前施政之準繩。並邀請各黨派人士暨社會賢達，參加政府，本於國家之需要與人民之要求，協力一心，共圖貫徹。綱領如左：

總則：(一) 遵奉三民主義為建國之最高領導原則。(二) 全國力量，在蔣主席領導之下團結一致，建設統一自由民主之新中國。(三) 確認蔣主席所創導之「政治民主化」、「軍隊國家化」及「黨派平等合法」為達到和平建國必經之途徑。(四) 用政治方法解決政治糾紛，以保持國家之和平發展及人民權利。

人民自由：(一) 確保人民享有身體、思想、宗教、信仰、言論、出版、集會、結社、居住、遷徙、通訊之自由，現行法令，有與以上原則抵觸者，應分別予以修正或廢止之。(二) 嚴禁司法及警察以外

## 憲 政 運 動

任何機關或個人有拘捕，審詢及處罰人民之行爲。犯者應予懲處，政府以前公佈之提審法，應迅速明瞭施行。三）保證婦女，在政治上，社會上，教育上，經濟上地位之平等。

「政治」（一）當前國家設施，應顧及全國各地方，各階層，各職業人民之正當利益，保持其平衡發展。（二）增進行政效能，應整飭各級行政機構統一並劃清職權，取消一切駢枝機關，簡化行政手續，實行分層負責。（三）建設健全之文官制度，保障稱職人員，用人不分派別，以能力，資歷爲標準，禁止兼職及私人援引。（四）確保司法權之統一與獨立，不受政治干涉。充實法院人員，提高其待遇與地位，簡化訴訟程序，改良監獄。（五）厲行監察制度，嚴懲貪污，便利人民，自由告發。（六）積極推行地方自治，實行由下而上之普選，迅速普遍成立省縣（市）參議會，並實行縣長民選。邊疆少數民族所在之省縣，應以各該民族人口之比例，確定其實行選舉之省縣參議員名額。（七）自治縣政府，對於其轄區內之國家行政，應在中央監督指揮之下執行之。（八）中央與地方之權限，採均權主義，各地得採取因地制宜之措施，但省縣所頒之法規，不得與法令相牴觸。

「軍事」（一）國家軍人，責任在於衛國愛民，確保軍隊之統一與軍令之統一。（二）軍隊編制，應適合國防需要，依民主政制與國情，改革軍制，實行軍黨分立，軍民分治，改進軍事教育，充實裝備，健全人事經理制度，以建設現代化之國軍。（三）改善徵兵制度，公平普遍實施，並保留一部募兵制度，加以改善，俾符合高度裝備，軍隊之需要。（四）全國之軍隊，應按照整軍計劃，切實縮編。（五）籌備編餘及退役官兵之復業與就業，保障殘廢士兵之生活，撫卹陣亡將士之遺族。（六）限期遣送投降日軍回國，對於偽軍之解散，游雜部隊之清理，應妥訂辦法，迅速實施。

「外交」（一）遵守大西洋憲章，開羅會議宣言，莫斯科四國宣言，及聯合國憲章，積極參加聯

國組織；並確保世界和平。(二)根據波茨坦宣言，撤消日本在中國之殘餘勢力，並與同盟國共謀日本問題之解決，防止日本法西斯軍國主義勢力之再起，以保障東亞之安全。(三)與美、蘇、英、法及其他民主國，敦睦邦交，遵守條約信義，並致力於經濟文化之合作，以共策世界之繁榮與進步。(四)本平等互惠之原則，迅速與有關各國，訂立通商條約，並改善僑胞之地位。

「經濟及財政」(一)遵照 國父實業計劃，制定經濟建設計劃。歡迎國際資本與技術之合作。(二)第一期經濟建設原則，應予澈底實施。凡有獨立性之企業及私人資力所不能興辦者，歸 國營。其他企業，一概獎勵人民經營之。本此原則，對於現行設施，加以檢討與改進。(三)為促進中國工業化，由政府定期召開全國經濟會議，邀集對發展經濟建設有關之各方面社會人士，吸收民間意見，以決定政府之措施。(四)防止官僚資本發展，並嚴禁官吏使用其權勢地位，從事於投機、壟斷、逃稅、走私，挪弄公款，非生使用交通工具。(五)積極籌劃增修鐵路、公路、建設港灣，興修水利及其他工程，並資助住宅學校醫院及其他公共機關之建築。(六)實行減租減息，保證交租，擴大農貸，嚴禁高利盤剝，以改善農民生活，並實行土地法，以期達到「耕者有其田」之目的。(七)厲行荒山造林植草，保持水土，發展畜牧，整頓並發展農村合作組織，加強農事試驗研究工作，利用現代設備及方法，治蝗除蟲，以扶助人民之生產。(八)實行勞動法，改善勞動條件，試行「勞工分紅」制，舉辦失業工人及殘廢保險，切實保護童工，女工，并應設工人學校，提高工人文化水準。(九)迅速制訂工業會法，使經營工業者，得有單位之組織，并本於資協調精神，將有關工廠管理法規，加以檢討與改進。(十)財政公開，厲行預算，決算制度，緊縮支出，平衡收支，劃分中央與地方財政，收縮通貨，穩定幣制；並公布內外債之募集及其用途，由民意機關監督之。(十一)改革稅制，根絕苛雜與非法攤派，歸併征收權

構，簡化稽征手續，制定累進稅則，並厲行國家銀行事業辦法，扶植農工事業之發展。(十二)征用逃避及凍結之資產，以平衡預算。

「教育及文化」(一)保障學術自由，不以宗教信仰，政治思想干涉學校行政。(二)積極獎勵科學研究，鼓勵藝術創作，以提昇國家文化之水準。(三)普及國民教育，積極掃除文盲，以增進人民之職業能力，充實師範教育，以培養國民教育之師資，並根據民主與求學精神，改革各級教育內容。(四)在國家預算中，增加教育及文化事業經費之比率，合理提高各級學校教師之待遇及其養老年金，資助貧苦青年就學與升學，設立學術研究，文藝創作之獎金。(五)獎勵私立學校及民間文化事業，并補助其經費。(六)獎勵兒童保育事業，普及公共衛生設備，并積極提倡國民體育，以增進國民健康。(七)廢止戰時實施之新聞出版，電影戲劇，郵電檢查辦法，扶助出版報紙，通訊社，戲劇電影事業之發展，一切國營新聞機關與文化事業，均確定為全國人民服務。

「善後救濟」(一)迅速恢復收復區之社會秩序，澈底解除人民在淪陷時期所受之壓迫與痛苦，制止收復區物價之高漲，嚴懲接收人員之貪污行爲。(二)迅速修復鐵路，公路，恢復內河，沿海航線，協助因抗戰而遷徙之人民還鄉，如有必要，并爲安頓其住所與職業。(三)妥善運用聯合國善後救濟物資，以賑濟戰災，分配醫藥，以防治疾疫。供給種籽，肥料，以恢復農耕。由民意機關與人民團體協同主管機關，推進其工作。(四)迅速整理收復區之工廠礦場，保障原有產權，繼續開工，使失業工人，恢復工作。並將敵產，逆產作合理措置，使後方對抗戰有貢獻之廠家，參與經營。(五)迅速治理黃河，並修築其他因戰時而破壞及失修之水利。(六)政府停止兵役及豁免田賦一年之法令，應由各級政府，切實執行；嚴禁變相征發之行爲。

「僑務」(一) 各地受敵入摧殘而失業之僑胞，應協助其復業，並對其居留國內之眷屬生活，予以救濟。(二) 檢 歸僑返回原地，便利其復業、復產。(三) 恢復並協助海外各地僑胞之教育文化事業，並獎勵僑胞子女回國就業。

「附註」(一) 凡收復區有爭執之地方，政府暫維現狀，國民政府改組後，依施政綱領政治一項第六第七第八三條之規定解決之。(二) 地方參議會，律師公會及人民團體代表，會同組織人民自由保障委員會，經費由政府補助之。(三) 關於公民宣誓及公職候選人之考試，應依民主國家之通例，即予改訂。(四) 行政院所設立最高經濟委員會。應參與民間經濟專家及有經驗之企業家為該會委員，共策進行。(五) 建議政府撤消令嚴管制。(六) (A) 查明在抗戰期內，由下游遷至後方之工廠，因戰事結束，停工失業之工人，其遣散費用，由政府酌量補助。(B) 在戰時，於軍需器材有貢獻之工廠，政府應繼續收購其成品，並儘量收購其器材。(七) 修正出版法，將非常時期報紙，雜誌，通訊登記管制辦法管理收復區報紙通訊雜誌電影，廣播事業暫行辦法，戲劇電影檢查辦法，郵電檢查辦法等，予以廢止。並分別減輕電影，戲劇，音樂之娛樂捐，與印花稅。

#### (四) 軍事問題案

(壹) 建軍原則：一、軍隊屬於國家，軍事責任在於衛國愛民。二、軍隊設置，應依國防須要，並按照國家一般教育及科學與工業之進步，改進其素質，與裝備。三、軍隊制度，應依我國民主政制與國情實行改革。四、改善征兵制度，公平普遍實施，並保留一部份募兵制度，加以改善，俾符合高度裝備軍隊之需要。五、軍隊教育應依建軍原則辦理永遠超出黨派系統及個人關係以外。

(貳) 整頓原則：(甲) 實行軍黨分立：一、禁止一切黨派在軍隊內有公開的或秘密的黨團活動。軍隊內如有個人派系之組織與地方性質之系統，亦一并禁止。二、凡軍隊中已有黨籍之現役軍人，於其在職期間不得參加其駐地之黨務活動。三、任何黨派及個人不得利用軍隊為政爭之工具。四、軍隊內不得有任何特殊組織與活動。(乙) 實行軍民分治：一、凡在軍隊中任職之現役軍人，不得兼任行政官吏。二、實行劃分軍區，其區域之範圍，應儘量使與行政區域不同。三、嚴禁軍隊干涉政治。

(參) 實行以政治軍辦法：一、在初步整軍計劃完成時，即改組軍事委員會為國防部，隸屬於行政院。二、國防部應不以軍人為限。三、全國軍額及軍費應經行政院決議，立法院通過。四、全國軍隊應受國防部之統一管轄。五、國防部內設一種軍委員會，負建軍計劃及考試核之責（此委員會由各方人士參加）。

(肆) 實行整軍辦法：一、軍事三人小組應照原定之計劃儘速商定中共軍隊整編辦法，整編完竣。二、中央軍應照原定計劃，儘速於六個月內完成其九十師之整編。三、上兩項整編完竣，應再將全國所有軍隊統一整編為五十師或六十師。四、軍事委員會內應即設置整編計劃考核委員會，由各方人士參加組織之。

### (五) 憲法草案案

(一) 組織審議委員會

「名稱」憲草審議委員會。

「組織」委員名額二十五人，由協商會議五方面每方面推五人，另外公佈會外專家十人，(參考憲政期成會及憲政實施協進會名單)。

「職權」政協會設憲草審議委員會，依據協商會議擬定之修改原則，並參酌憲政期成會修正案，憲政實施協議會研討結果及各方面所提出之意見，彙綜整理，製成五五憲草修正案，提供國民大會採納。（如有必要時得將修正案提出商協會議協商）。

「時間」以兩個月為限。

（二）憲草修改原則：

（一）國民大會：1 全國人民行使四權，名之曰國民大會。2 在未實行總統普選制以前，總統由縣省參議會及中央議會合組選舉機關選舉之。3 總統之罷免，以選舉總統之同樣方法行使之。4 創制，複決兩權之行使，另以法律規定之。

### 附 註

一、國民大會之召集方法，由政治協商會議協議之。二、立法院為國家最高立法機關，由選民直接選舉之。其職權相當於各民主國家之議會。三、監察院為國家最高監察機關，由各省級議會及各民族自治區議會選舉之，其職權為行使同意，彈劾及監察權。四、司法院即為國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干組織之。大法官由總統提名，經監察院同意任命之。各級法官須超出於黨派以外。五、考試院用委員制，其委員由總統提名，經監察院同意任命之。其職權着重於公務人員及專業人員之甄試。考試院委員超出於黨派以外。六、行政院（一）行政院為國家最高行政機關，行政院長由總統提名，經立法院同意任命之。行政院對立法院負責。（2）如立法院對行政院全體不信任時，行政院或辭職。或提請總統解散立法院。但同一行政院長，不得再提請解散立法院。七、總統（一）總統經行政院決議，得

依法頒布緊急命令；但須於一個月以內報告立法院。（2）總統召集各院院長會議，不必明文規定。（八）地方制度：（1）確定省為地方自治之最高單位。（2）省與中央權限之劃分，依照均權主義規定。（3）省長民選。（4）省得制定省憲，但不得與國憲抵觸。（5）人民之權利義務：（1）凡民主國家人民應享之自由及權利，均應受憲法之保障，不受非法之侵犯。（2）關於人民自由，如用法律規定；須出之於保障自由之精神，非以限制為目的。（3）工役應規定於自治法內，不在憲法內規定。（四）聚居於一定地方之少數民族，應保障其自治權。（五）選舉應列專章被選年齡定為二十三歲。（六）憲草上規定基本國策章，應包括國防、外交、國民經濟、文化、教育各項目。（一）國防之目的，在保衛國家安全維護世界和平。全國陸海空軍，須忠於國家，愛護人民，超出於個人地位及黨派關係以外。（二）外交原則本獨立自主精神，敦睦邦交，履行條約義務，遵守聯合國憲章，促進國際合作，確保世界和平。（三）國民經濟，應以民生主義為基本原则，國家應保障耕者有其田，勞動者有職業，企業者有發展之機會；以謀國際民生之均足。（四）文化教育應以發展國民之民族精神，民主精神與科學智能為基本原则，普及並提高一般人民之文化水平，實行教育機會均等，保障學術自由，致力科學發展。（註）以上四項之規定，不宜過於煩瑣。十二、憲法修改權，屬於立法、監察兩院聯席會議。修改後之條文，應交選舉總統之機關復決之。

### 三、關於政治協商會議之報告

（二）中全會二月七日上午九時，舉行第八次大會，孫委員科關於政治協商會議之報告）。



國民政府爲鞏固統一，實現集權國家化、政治民主化，建立一個和平民主統一與團結的新中國，所以在憲政實施以前，邀集黨派代表及社會賢達，召開政治協商會議。共商國是，自本年一月十日起至同月三十一日止，共歷二十二日，得有一致通過之決議案五件，其詳細經過俱見報載，茲謹擇要報告，請各位同志指示。

(一)召開的目的與經過，國民政府爲什麼要召開政治協商會議，因爲我國要完成抗戰建國的工作，必須團結統一，尤其建國工作，必須在和平民主條件下，方能開始進行，故軍隊國家化，爲當前必須解決的問題，而軍隊國家化，又必須用政治方法來完成，故還在抗戰的時期，本黨爲企求這個目的實現，三十一年十一月第五屆第十次全會宣言中及三十二年九月第五屆第十一次全會，總裁對中共問題指示，均認爲中共問題，是一個政治問題，應用政治方法，來解決。三十三年五月以後，政府與中共代表表面多次的商談，即在企求得到方法。三十四年三月一日，蔣主席在憲政實施協進會致詞說：「凡我國人，莫不關心四萬萬五千萬同胞未來之前途，亦莫不深切明瞭其本人對於後世繼起者應盡的責任，決不願重觀國家發生內戰，亦必能深悉政府歷年來委屈求全的事實，準備隨時與共產黨商籌一個根本解決的辦法」。政府與中共代表的商談經過，許多的波折，及一年有半的努力，終於在去年雙十節簽定雙方會談紀要，並表示仍將在互信互讓的原則下，繼續商談，求得圓滿之結果，在會談之紀要中，政府同意召集政治協商會議，邀集各黨派代表，及社會賢達，協商國是，討論和平建國方案，及召開國民大會各問題，因此，政治協商會議的召開，完全是秉承本黨多年來以政治方式解決國是的一貫政策，蔣主席在本會議開幕時，更有一個明顯的指示，本會議召集的目的，是邀集各黨派代表和社會賢達來共商國是，我們所要商討的國家由戰時渡到平時，由抗戰進到建國的基本方案，也就是怎樣集中一切力量，增強一切

力量、以開始建國工作的問題，我們八年苦戰，死者爲國犧牲，生者備嘗痛苦，唯一的目的，就是在保障民族的生存，剷除建國的障礙，以求得這一個復興建設的良機，現在抗戰既已勝利結束，建國工作就應該立即開始，我們中國，必須實行三民主義，已爲全國所公認，中國必須成爲統一民主而強盛的國家，更是世界所切望，所以我們一方面努力促進國民大會的如期召集民主憲政之及早實施，同時，我們要在國民大會召開以前，集思廣益，鞏軍實力，來消除一切足以妨礙意志統一，影響安全秩序，和延遲復興建設的因素。充實我們建國的力量，加速我們建國的進行，政府召集本會議的旨趣，就在於此。

(二)開會經過，本會議係由國民政府主席召集之，其組織及職權等，規定於國民政府召開政治協商會議辦法之內，經國民政府於本年一月十日開會前數日公布，會議自十日起，共開大會十次，各分組委會若干次，關於大會議程之排列，除首次會議爲開幕式由蔣主席及各黨派代表致詞，第二次會議由張委員聲，周會員恩來，報告關於國共停止軍事衝突及恢復交通商談經過，第三次會議由周會員恩來，邵委員力子，報告關於政府與中共代表會談經過外，自第四次會議至第九次會議係依照商定之議題進行，其辦法如左，根據本會議辦法第三條規定之範圍，議題分政治，軍事，國民大會，憲法草案四類，政治類再分甲乙兩類，甲爲政府組織，乙爲施政綱領，共爲五題，每一題在大會作大體討論，俟廣泛交換意見後，即由主席指定分組委會，草擬報告，提出大會第四次會議討論政治類，(甲)政府組織問題 其所依據之提案有二，一爲孫會員等八人提，關於擴大政府組織之意見，一爲會會員琦等五人提，改革政治制度，實行政治民主化，第五次會議討論政治類，(乙)施政綱領問題，關於施政綱領，除政府方面，擬有草案外，中共及青年黨代表與傅會員斯年，郭會員沐若均有提案第六次會議，討論軍事問題、其所依據之提案有四，(一)孫會員科等八人提全國軍隊國家化，確保軍政軍令之統一，(二)

會委員琦等九人提，停止軍事衝突，實行軍隊國家化案，（三）張會員潤等九人提，實現軍隊國家化並大量裁兵等，（四）繆委員嘉銘口頭提出迅速大量減兵為五十師意見，在討論軍事問題時，並請軍政部長次長出席報告國府遠征軍計劃，以為討論時之參考，第七第八兩次會議，討論國民大會問題，孫會員科等八人提出，關於國民大會之意見，第九次會議討論憲法草案問題，孫委員科等八人提出憲法草案意見以上歷次會議討論各項問題，業由各會員發言發表意見，俱經紀錄，連同提案交付有關分組委員會商協研討，在第一次大會開幕時，蔣主席於致詞之前，宣布停止軍事衝突的辦法，已經商妥停止衝突的命令，即可發布致詞之後，復宣布政府決定實施的保障人民自由，政權合法地位，實現普選並分別釋放政治犯等四項，全體會員均極欽佩擁護，大會對於停止軍事衝突及恢復交通商談經過之報告，曾作決議，本會議同人喻叔張岳軍兩恩來兩先生關於停止衝突及恢復交通商談經過之報告，具悉政府與中共兩方，均以最大決心，相忍相讓，使軍事衝突由此終止，和平由此奠基，深為欣慰，尤盼繼此協定，對於永久消弭軍事衝突之方策，迅速實施，同時對於馬歇爾將軍之熱心贊助，謹深致感佩之忱。

大會自第九次會議以後，即開始分組委員會，分組委員由各方推舉會員二人，由主席指定之，每組並由主席指定委員二人為召集人，又為明瞭各小組商談經過及其尚未商決之問題，更進而普遍交換意見，復由各方推定委員二人，組織綜合委員會，每組開會次數，計政府組八次，施政綱領組八次，軍事組四次，國民大會組六次，憲法草案組四次，綜合委員會二次，國大綜合兩組聯席會議一次，其間以政府組及國民大會兩組，進行較為費時，各小組先後開會十餘日，終至獲得協議，誠如蔣主席在閉幕詞中所云，回顧這二十餘天中間，諸位會員，無論在分組會商或全體大會，都能開誠佈公，大家本着互尊互信，互助合作的精神，實事求是的尋覓各種問題合理的解決，使本會議始終在祥和協調空氣之中，獲

得圓滿的成就，尤爲本會議最可寶貴的收穫。

協商結果共計五項，即五分組委員會所提出之報告，經最後一次，即第十次會議，全體起立，一致通過，茲特簡單說明內容如下：（一）政府組織，可分二點說明，一、爲修改國民政府組織法，委員名額，定爲四十名，本黨與黨外人士，各佔半數，職權加大，所有立法原則，施政方針，軍政大計，財政計劃及預算，與各部會長官及不管部會以務委員之任免，及立法委員監察委員之任用等事項，均由國府委員會討論及議決，此即將過去屬於國防最高會議之職權，今皆轉移於國府委員會，二、爲行政院設政務委員，除各部會長均爲政務委員外，並增設不管部會之政務委員三人至五人，此項政務委員總額中，將以七席或八席，均請黨外人士充任，於此尚須補充說明者，即此項決議，係在保持原有法統之下，擴充政府組織，對任黨外人士參加，以實現全國精诚團結，并使政治中樞變爲更充實而有力的機構，（二）和平建國綱領內容凡九章五十三條，即（一）總則，（二）人民權利，（三）政治，（四）軍事，（五）外交，（六）財政經濟，（七）教育文化，（八）善後救濟，（九）僑務，而綱領開宗明義第一條，即說明「遵奉三民主義爲建國之最高指導原則」又第二條說明「全國力量在 蔣主席領導之下，團結一致，建設統一自由民主之新中國」，此正與抗戰建國綱領之精神符合，蓋本黨領導八年抗戰之結果，本黨主義已爲舉國一致所遵守，本黨之領袖已爲舉國一致所擁護，第三條「確認 蔣主席所領導政治民主化，軍隊國家化，及黨派平等合法爲達到和平建國必由之途徑」，第四條「由政治方法解決政治糾紛，以保持國家之和平發展」，這正說明建國工作必須遵循以統一與和平民主之途徑來推進，也正是說明本黨多年來企求以政治方式解決國是的一貫政策，至第五以下各條，或係政府原已開始實施而尚未完成的工作，或爲政府準備在抗戰結束後，馬上制定分別實施的工作，故和平建國綱領，實在是渡到憲政時最適

軍的綱領，也就是此次各種方案的基本之中心，（三）軍事方案，關於軍事問題，決議案共分四項，（一）建軍原則，（二）整軍原則，甲、實行軍黨分立，乙、實行軍民分治，（三）實行以政治軍辦法，（四）實行整編辦法，這些原則和辦法，都是達到軍隊國家化所必由的途徑，與綱領中的軍事部份，亦相符合，蔣主席說：「我想我們既然迫切需要和平統一，則綱領的軍事部份與軍事方案，實為鞏固和平，完成統一的最大要素，政府對於軍隊整編問題，早經有所決定，已在着手實施，並且將來還要按照綱領與方案的規定，繼續推進，至於中共方面的軍隊整編，自然也要依照綱領與方案，切實整編，本來軍政軍令的統一，為立國必須的基本條件，這不僅全國飽經痛苦的同胞所一致要求，也是各黨派所一再聲明，認為不可否認的原則，現在協商會議已有結果，綱領方案，均經商定，我們當前最為急要的任务，就是要使全國所有的軍隊，不分黨派，不分地區，都能聽命於政府，一律受政府的指揮，以達到綱領與方案所定軍政軍令軍制統一的標準」我們讀了蔣主席的一段話，軍事方案的内容和重要性就可想見了，此次軍事三人小組會議討論完成之「關於軍隊整編及統編中共軍隊為國軍之基本方案」就是根據這個方案而實施，希望軍隊整理，能如期完成，使一切軍隊屬於國家，軍人責任在於衛國安民，（四）國民大會關於國民大會一案，對於位選舉法已選出之代表，爭論最久，最後協商結果，承認已選出之代表，選舉法規定之區域及職業代表一千二百名名額亦照舊，而變更選舉法規定之當然代表，與指定代表二百四十人，另增加黨派及社會賢達代表七百名，此外，台灣東北東慶等應增各該區域及其職業代表一百五十名，總計國民大會代表為二千零五十名，至各黨派代表名額之分配，亦經協商決定。大會於本年五月五日如期召開，制定憲法，而憲法之通過，須經出席代表四分之三之同意為之，旨為集思廣益，慎重將事，至依據憲法規定之行憲總關、於憲法頒布六個月內，依憲法之規定選舉召集，以上結果，大

## 憲 形 運 動

都依據政府代表提議意見補充決定，(五)各草案在政治協商會講中所以要討論憲法議案，是因爲建國大綱原有之憲法草案，當本於建國大綱及訓政憲法兩時期之成績，由立法院擬訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行」的規定，在宣傳時，當然應當允許全國人民提出修正的意見，以期制定最能適合國家的憲法，在政府方面，早在抗戰期中，先後由憲政期成會，憲政實施協進會，發動廣大的研討，在各黨派方面，對於憲草也非常重視，認爲團結民主的重要基礎在過去幾次研討中，各方對於五五憲草，雖然提出許多批評的意見，但對於五權憲法的精義，可說是經過一次研討，即增加一些認識，這次政治協商會議，在討論憲法草案的大會中，各方面發言的都能表示尊重五權憲法的精義，這也可說是本黨最大的成功，其後憲草小組協商的結果，除決定組織憲草審議委員會外，並就「五五」憲草內容，擬定修正原則十二項，提出大會通過後，交憲草審議委員會，根據此項修改原則，作條文之修正，憲草審議委員會，設委員二十五人，由五方面各推五人，另外公推會外專家十人，根據本會議擬定之修改原則，并參酌憲政期成會修正案，憲政實施協進會研討結果，及各方面所提出之意見，彙總整理，製成「五五」憲草修正案，提供國民大會採納此項審議委員會，經於二月十四日起，連續開會六次，就憲草協商原則十二項，復逐項作廣泛之研討，多數會員，認爲修正原則中，尚有必須再行考慮之點，如國民大會應否爲有形之國民大會，立法院對行政院不信任，及地方制度上之省憲等問題，各黨派方面，雖有表示仍願維持協商決定修正原則。

但并非認爲絕對不能討論，須須各方協商同意，也可以再加修正，最後決定組織協商小組，俟對修正原則，協議有結果後，再據以分組起草，總之，在此次會議中，各會員確能本着「只許成功，不許失敗」的精神，對於每一問題，都能殫精竭慮，各爲國家民族打算，少爲黨派利害計較，中國八年抗戰，

贏得今日勝利，經過長期協商，始贏得今日的和平統一，可以說是無數先烈的鮮血，和舉國同胞無數的生命財產所換來的結晶，我們今後惟有保持勝利之成果，更爲和平努力，以促進全國的統一民主建設，

蔣主席說現在我們抗戰已告勝利，我們中國對這次世界大戰中的任務，正如其他聯合國一樣，贏得勝利並且贏得和平，所謂贏得和平，就一般的說，是要確實保持勝利的成果，建立世界和平的秩序，永絕侵略戰禍的根源，而在我們中國來說，尤其要緊接着抗戰的勝利，以舉國一致的努力，排除萬難，以謀國內秩序的安定，和建國工作的進行，此次舉世矚目的政治協商會議，可謂已達成上述的任務。

最後本人想說幾句話，來作本報告的結束，第一、在此次協議之中，總理的三民主義及、蔣主席的領導建國，已獲得全體一致的擁護與擁護，第二、所有的協議都在不違背革命主義與不搖動國家法統之下，來容納各方面可行的意見，第三、我們要變更建國程序，在召開國民大會以前，容納本黨以外人士參加政府，是爲了求得和平建國的機會，因爲我們革命的目的要建國，而建國之先決條件，又爲統一與和平，我想這是全黨同志所共有的認識，同時，更期待全黨同志一致的努力。

#### 四、二中全會對於政治協商會議報告之決議案

(二中全會一月十六日上午十八次大會，修正通過對於政治協商會議報告之決議草案)。

(甲)抗戰勝利後和平建國爲舉國一致之要求，尤爲本黨繼承總理遺志實現三民主義應完成之歷史使命，爲由國府召集政治協商會議，冀以政治方式消除一切糾紛，保障和平統一，完成建國大業，故在協商進程中，凡屬國家民族利益所在，本黨均不惜以最大之容忍，爲多方之退讓，委曲求全，俾底於成。

## 憲 政 運 動

。其所協議諸點，本黨兼爲國爲民之夙願，自當竭誠信守，努力實踐，惟是體察當前之情勢與國家之大計，關於左列各點，特致殷切懇摯之期望：一、國府既須改組，容納各黨派份子參加，各黨派均應一本忠誠爲國家之和平統一民主建設而共同努力，尤其屬望中國共產黨切實依照協議，在其所佔區域內首須停止一切暴行，實行民主，容許人民有身體、思想、宗教、信仰、言論、出版、集會、結社、居住、選徒、通訊之自由，及各黨派公開活動使政治民主化之原則，不致因任何障礙而不能普遍實現。二、軍隊國家化乃和平建國之先決條件，此次軍事小組所訂之軍隊整編及統編中共部隊爲國軍之基本方案，中環兵產黨務須切實履行，尤其目前一切停止衝突恢復交通之成議，必須迅速實現；封鎖圍城，招兵擴軍及軍隊之調動，必須即刻停止，俾全國秩序得以恢復，人民痛苦得以蘇解，軍隊國家化之障礙得以首先掃除。(三)三民主義爲建國最高原則，早爲全國所遵奉，已爲此次政協會議所共認，而五權憲法乃三民主義之具體實行方法，實有不可分離之關係，權能分職，五權分立，尤爲五權憲法之基本原則，本黨五十年來領導革命，悉爲實現此最進步之政治制度以建立國家而奮鬥，決不容有所違背，所有對於五五憲草之任何修正意見，皆應依照建國大綱與五權憲法之基本原則而擬訂，提由國民大會討論決定，庶憲政之良規得以永久奠定，總之，此次政協會議以和平建國爲目的，關於各項協議之實施進程中，凡有足爲和平建國之阻礙者，皆必力爲排除，乃能借國家於磐石之安，而躋人民於康樂之境。本黨矢以貞恆，勉盡職責，并願各黨各派共體時艱，相與開誠協力以赴之。

(乙)對於此次國民大會內定憲法之言論主張所應根據之原則，以期齊一意志，增強力量案：經由通由全會授權中央常會負責處理，原文如下：本案應請大會爲左列各項之決議交中央常會通令全黨同志遵照：一、制定憲法應以建國大綱爲最基本之依據。二、國民大會應爲有形之組織，用集中開會之方式



，行使建國大綱所規定之職權，其召集之次數，應酌予增加。三、立法院對行政院不應有同意權及不信任權，行政院亦不應有提請解散立法院之權。四、監察院不應有同意權。五、省無須制定省憲。

# 戊憲政資料

## 一 中華民國訓政時期約法

民國二十年六月一日公布

國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。既由軍政時期入於訓政時期，允宜公布約法，共同遵守，以期促成憲政，授政於民選之政府。茲謹遵創立中華民國之中國國民黨總理遺囑，召集國民會議於首都，由國民會議制定中華民國訓政時期約法如左：

### 第一章 總綱

- 第一條 中華民國領土爲各省及蒙古、西藏。
- 第二條 中華民國之主權屬於國民全體。
- 第三條 凡依法律享有中華民國國籍者，爲中華民國國民。
- 第四條 中華民國永爲統一共和國。
- 第五條 中華民國國旗，定爲紅地左上角上青天白日。
- 第六條 中華民國國都定於南京。

### 第二章 人民之權利義務

- 第六條 中華民國國民，無男女種族宗教階級之區別，在法律上一律平等。

- 第七條 中華民國國民，依憲國大綱第八條之規定，在完全自治之縣，享有建國大綱第九條所定選舉、罷免、創制、複決之權。
- 第八條 人民非依法律不得逮捕、拘禁、審問、處罰。
- 人民因犯罪嫌疑被捕拘禁者，其執行逮捕或拘禁之機關，至遲應於二十四小時內，移送審判機關審問；本人或他人並得依法請求於二十四小時內提審。
- 第九條 人民除現役軍人外，非依法律不受軍事審判。
- 第十條 人民之住所非依法律不得侵入搜索或封鎖。
- 第十一條 人民有信仰宗教之自由。
- 第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得停止或限制之。
- 第十三條 人民有通信、通電秘密之自由，非依法律不得停止或限制之。
- 第十四條 人民有結社集會之自由，非依法律不得停止或限制之。
- 第十五條 人民有發表言論，及刊行著作之自由，非依法律不得停止或限制之。
- 第十六條 人民財產非依法律不得查封或沒收。
- 第十七條 人民財產所有權之行使，在不妨害公共利益之範圍內，受法律之保護。
- 第十八條 人民財產因公共利益之必要，得依法律徵用或徵收之。
- 第十九條 人民依法律，得享有財產繼承權。
- 第二十條 人民有請願之權。
- 第二十一條 人民依法律有訴訟於法院之權。

第二十二條 人民依法律有提起訴願及行政訴訟之權。

第二十三條 人民依法律有應考試之權。

第二十四條 人民依法律有服公務之權。

第二十五條 人民依法律有納稅之義務。

第二十六條 人民依法律有服兵役及工役之義務。

第二十七條 人民對於公署依法執行職權之行爲，有服從之義務。

### 第三章 訓政綱領

第二十八條 訓政時期之政治綱領，及其設施，依建國大綱之規定。

第二十九條 地方自治，依建國大綱，及地方自治開始實行法之規定推行之。

第三十條 訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。

第三十一條 選舉、罷免、創制、複決四種政權之行使，由國民政府訓導之。

第三十二條 行政、立法、司法、考試、監察五種治權，由國民政府行使之。

### 第四章 國民生計

第三十三條 爲發展國民生計，國家對於人民生產事業，應予以獎勵及保護。

第三十四條 爲發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，國家應積極實施左列事項：

一 墾殖全國荒地，開發農田水利。

二 設立農業金融機關，獎勵農村合作事業。

三 實施倉儲制，預防災荒，充裕民食。

四 發展農林教育，注重科學實驗，厲行農業推廣，增加農業生產。

五 獎勵地方興築農村道路，便利物產運輸。

第三十五條 國家應興辦油、煤、金、鐵礦業，並對於民營礦業，予以獎勵及保護。

第三十六條 國家應保障國營航業，並對於民營航業，予以獎勵及保護。

第三十七條 人民得自由選擇職業及營業，但有妨害公共利益者國家得以法律限制之。

第三十八條 人民有締結契約之自由，在不妨害公共利益及善良風化範圍內，得依法組織職業團體。

第三十九條 人民為改良經濟生活及促進勞資互助，得依法組織職業團體。

第四十條 勞資雙方應本協調互利原則，發展生產事業。

第四十一條 為改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規。

第四十二條 為預防及救濟因傷兵廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行獎勵救濟制度。

第四十三條 為謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業。

第四十四條 人民生活必需品之產銷及價格，國家應調整或限制之。

第四十五條 借貸之重利及不動產使用之重租，應以法律禁止之。

第四十六條 現役軍人因服役而致殘廢者，國家應施以相當之救濟。

### 第五章 國民教育

第四十七條

三民主義為中華民國教育之根本原則。

第四十八條 男女教育之機會，一律平等。

第四十九條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家義務教育之義務。

第五十條 已達學齡之兒童應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五十一條 未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，其詳以法律定之。

第五十二條 中央及地方應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，並予保證。

第五十三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助。

第五十四條 華僑教育，國家應予以獎勵或補助。

第五十五條 學校教職員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障。

第五十六條 全國公私立學校應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優無異其學之學生。

第五十七條 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護。

第五十八條 有關歷史，文化及藝術之古蹟、古物，國家應予以保護或保存。

### 第六章 中央與地方之權限

第五十九條 中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。

第六十條 各地方於其事務範圍內，得制定地方法規，但與中央法規抵觸者廢止。

第六十一條 中央與地方課稅之劃分，以法律定之。

第六十二條 中央對於各地方課稅，為免除左列各款之弊害，以法律限制之：

- 一 妨害社會公共利益；
- 二 妨害中央收入之來源；

三 複稅；

四 妨害交通；

五 爲一地方之利益對於他地方貨物之輸入爲不公平之課稅；

六 各地方之物品通過稅。

第六十三條

工商業之專利。專賣，特許權屬於中央。

第六十四條

凡一省達到憲政開始時期，中央及地方權限應依建國大綱以法律詳細定之。

## 第七章 政府之組織

### 第一節 中央制度

第六十五條

國民政府總攬中華民國之治權。

第六十六條

國民政府總率陸海空軍。

第六十七條

國民政府行使宣戰、媾和、及締結條約之權。

第六十八條

國民政府行使大赦、特赦、及減刑、復權。

第六十九條

國民政府授與榮典。

第七十條

國家之歲入，歲出，由國民政府編定預算、決算公布之。

第七十一條

國民政府設行政院、立法院、司法院、考試院、監察院及各部會。

第七十二條

國民政府設主席一人，委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選舉，委員名額以法律定之。

第七十三條

國民政府主席對內對外代表國民政府。

第七十四條 各院長及各部會長以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之。

第七十五條 公布法律，發布命令，由國民政府主席依法簽署名行之。

第七十六條 各院部會得依法發布命令。

第七十七條 國民政府及各院部會之組織，以法律定之。

#### 第二節 地方制度

第七十八條 省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務；其組織以法律定之。

第七十九條 凡一省依建國大綱第十六條之規定達到憲政開始時期，國民代表會得選舉省長。

第八十條 蒙古、西藏之地方制度，得就地方情形，另以法律定之。

第八十一條 縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務；其組織以法律定之。

第八十二條 各縣組織自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項。

縣自治籌備會之組織，以法律定之。

第八十三條 工商繁盛，人口集中，或有其他特殊情形之地方，得各設各種市區，其組織以法律定之。

### 第八章 附 則

第八十四條 凡法律與本約法牴觸者無效。

第八十五條 本約法之解釋權由中國國民黨中央執行委員會行使之。

第八十六條 憲法草案當本於建國大綱，及訓政與憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

第八十七條 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，國民政府應即開



第八十八條 國民大會，決定憲法而頒布之。  
第八十九條 本約法由國民會議制定，交由國民政府公布之。  
本約法自公布之日施行。

## 一一 中華民國憲法草案

民國二十五年五月五日國民政府宣布  
民國二十六年四月三十日修正

中華民國國民大會受全體國民付託，遵照創立中華民國之 孫先生之遺教，制茲憲法，頒行全國，永矢咸邁。

### 第一章 總綱

- 第一條 中華民國為三民主義共和國。
- 第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。
- 第三條 具有中華民國之國籍者，為中華民國國民。
- 第四條 中華民國領土，為江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。
- 第五條 中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更。
- 第六條 中華民國各民族，均為中華民族之構成分子，一律平等。
- 第七條 中華民國國旗，定為紅地，左上角青天白日。

第七條 中華民國國都，定於南京。

## 第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕、拘禁、審問或處罰。  
人民因犯罪嫌疑被逮捕、拘禁者，其執行機關，應即將逮捕、拘禁原因，告知本人或其親屬，並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問，本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審。法院對於前項聲請，不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第十條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第十一條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律不得侵入，搜索或封緘。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

第十三條 人民有言論、著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第十四條 人民有秘密通信之自由，非依法律不得限制之。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第十六條 人民有集會、結社之自由，非依法律不得限制之。

第十七條 人民之財產，非依法律不得徵用、徵收、查封或沒收。

第十八條 人民有依法法律請願、訴訟及訴訟之權。

第十九條 人民有依法法律選舉、罷免、創制、複決之權。

第二十條 人民有依法應考之權。

第二十一條 人民有依法納稅之義務。

第二十二條 人民有依法服兵役及工役之義務。

第二十三條 人民有依法服公務之義務。

第二十四條 凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障，非依法不得限制之。

第二十五條 凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進

公共利益所必要者為限。

第二十六條 公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法懲戒外，應負刑事及民事責任；被害人就其所受損害，並得依法向國家請求賠償。

### 第三章 國民大會

第二十七條 國民大會以左列國民代表組織之：

(一) 每縣市及其同等區域各選出代表一人；但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人。縣市同等區域以法律定之。

(二) 蒙古、西藏選出代表，其名額以法律定之。

(三) 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。

第二十八條 國民代表之選舉，以普通、平等、直接、無記名投票之方法行之。

第二十九條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉代表權；年滿二十五歲者，有依法被選舉代

表權。

第三十條

國民代表任期六年。

國民代表違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。

第三十一條

國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。

國民大會經五分之二以上代表之同意，得自行召集臨時大會。

總統得召集臨時國民大會。

國民大會之開會地點，在中央政府所在地。

第三十二條

國民大會之職權如左：

(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，司法，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。

第三十三條

國民代表在會議時，所爲之言論及表決，對外不負責任。

第三十四條

國民代表除現行犯外，在會期中非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

第三十五條

國民大會之組織，國民代表之選舉、罷免，及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

## 第四章 中央政府

### 第一節 總統

第三十六條

總統為國家元首，對外代表中華民國。

第三十七條

總統統率全國陸海空軍。

第三十八條

總統依法公佈法律，發布命令，並須經國務院院長之副署。

第三十九條

總統依法行使宣戰、媾和及締結條約之權。

第四十條

總統依法宣布戒嚴、解嚴。

第四十一條

總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權。

第四十二條

總統依法任免文武官員。

第四十三條

總統依法授與榮典。

第四十四條

國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須為急遽處分時，總統得經行政院會議之議決，發布緊急命令，為必要之處置；但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。

第四十五條

總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項，及總統諮詢事項。

第四十六條

總統對國民大會負其責任。

第四十七條

中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統、副總統。

第四十八條

總統、副總統之選舉，以法律定之。

第四十九條

總統、副總統之任期，均為六年，連選得連任一次。

第五十條

總統應於就職日宣誓，誓詞如左：

「余正心誠意向國民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付托，如違誓言，願受國法嚴厲制裁。」

第五十一條

總統缺位時，由副總統繼其任。總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統、副總統均不能視事時，由行政院長代行其職權。

第五十二條

總統於任滿之日解職。如屆期次任總統、尙未選出，或選出後總統、副總統均未能就職時，由行政院院長代行總統職權。

第五十三條

行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。

第五十四條

總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。

第二節 行政院

第五十五條

行政院為中央政府行使行政權之最高機關。

第五十六條

行政院設院長、副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之。

第五十七條

前項政務委員不管部會者，其人數不得超過五十八條第一項所定管部會者之半數。

第五十八條

行政院設各部、各委員會，分掌行政職權。

第五十九條

行政院各部部长，各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之。

第六十條

行政院院長、副院長得兼任前項部長或委員長。

第六十條

行政院院長、副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，各對總統負其責任。

第六十條

行政院設行政會議，由行政院院長，副院長及政務委員組織之，以行政院院長為主席。

第六十一條

左列事項，應經行政會議議決：

- (一) 提出於立法院之法律案、預算案；
- (二) 提出於立法院之戒嚴案、大赦案；
- (三) 提出於立法院之宣戰案、媾和案條約案，及其他關係於重要國際事項之議案；
- (四) 各部各委員會間共同關係之事項；
- (五) 總統或行政院院長交議之事項；
- (六) 行政院副院長、各政務委員、各部各委員提議之事項。

第六十二條

行政院之組織，以法律定之。

第三節 立法院

第六十三條

立法院為中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

第六十四條

立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案，及其他關於重要國際事項之權。

第六十五條

關於立法事項，立法院得向各院、各部、各委員會提出質詢。

第六十六條

立法院設院長、副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第六十七條

立法委員，由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選，依左列名額各選出候選人名單，於國民大會選舉之。其人選不以國民代表為限。

- (一) 各省人口未滿五百萬者，每省四人；五百萬以上未滿一千萬者，每省六人；一千萬以上未滿一千五百萬者，每省八人；一千五百萬以上，未滿二千萬者，每省十人；二千萬以上未滿二千五百萬者，每省十二人；二千五百萬以上，未滿三千萬者，每省十四人；三千萬以上者，每省十六人。

(一)蒙古、西藏各八人。

(三)僑居國外國民八人。

第六十八條 立法委員任期三年，連選得連任。

第六十九條 行政、司法、考試、監察各院，關於其主管事項得向立法院提出議案。

第七十條 總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前提交複議。

立法院對於前項提交複議之案，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時。總統應即公布或執行之，但對於法律、條約案，得提請國民大會複決之。

第七十一條 立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日內公布之。

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第七十三條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七十四條 立法委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第七十五條 立法委員之選舉，及立法院之組織以法律定之。

#### 第四節 司法院

第七十六條 司法院為中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事、刑事、行政、訴訟之審判及司法行政。

第七十七條 司法院設院長、副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

司法院院長對國民大會負其責任。

第七十八條 關於特赦、減刑、復權事項，由司法院院長依法律提請總統行之。



中 國 憲 政 建 設

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第八十條 法官依法獨立審判。

第八十一條 法官非受刑罰，或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職、轉任或減俸。

第八十二條 司法院之組織，及各級法院之組織，以法律定之。

第五節 考試院

第八十三條 考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，掌理考試和銓敘。

第八十四條 考試院設院長、副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

考試院長對國民大會負其責任。

第八十五條 左列資格，應經考試院依法考選銓定之：（一）公務人員任用資格；（二）公職候選人資格；（三）專門職業及技術人員執業資格。

第八十六條 考試院之組織，以法律定之。

第六節 監察院

第八十七條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任。

第八十八條 監察院爲行使監察權，得依法向各院、各部、各委員會提出質詢。

第八十九條 監察院設院長、副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第九十條 監察委員由各省、蒙古、西藏及僑居國民所選出之國民代表，各預選三人，提請國民大會

選舉之，其人選不以國民代表為限。

第九十一條

監察委員任期三年，連選得連任。

第九十二條

監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，五人以上之審查決定，提出彈劾案；但對於總統，副總統及行政、立法、司法、考試、監察院院長、副院長之彈劾案：須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，始得提出。

第九十三條

對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案：依前條規定成立後，應向國民大會提出之；在國民大會閉會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會，為罷免與否之決議。

第九十四條

監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第九十五條

監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第九十六條

監察委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第九十七條

監察委員之選舉，及監察院之組織，以法律定之。

## 第五章 地方制度

### 第一節 省

第九十八條

省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

第九十九條

省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任命之。

第一〇〇條

省設省參議會，參議員名額每縣市一人，由各縣市議會選舉，任期三年，連選得連任。

中 國 憲 政 建 設

第一〇一條 省政府之組織、省參議會之組織、及省參議員之選舉、罷免、以法律定之。

第一〇二條 未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。

第二節 縣

第一〇三條 縣為地方自治單位。

第一〇四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項。

第一〇五條 地方自治事項，以法律定之。

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。

第一〇六條 縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一〇七條 縣單行規則，與中央法律或省規章牴觸者無效。

第一〇八條 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。

縣長候選人以經中央考試或銓定合格者為限。

第一〇九條 縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

第一一〇條 縣議會之組織、職權，縣議員之選舉、罷免，縣政府之組織，及縣長之選舉、罷免，以法律定之。

第三節 市

第一一一條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。

第一一二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一一三條 市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

市長候選人，以經中央考試或銓定合格者為限。

第一一四條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第一一五條 市議會之組織職權，市議員之選舉、罷免，市政府之組織，及市長之選舉、罷免，以法律定之。

## 第六章 國民經濟

第一一六條 中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，以謀國民生計之均足。

第一一七條 中華民國領域內之土地，屬於國民全體，其經人民依法律取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制。

國家對於人民取得所有權之土地，得按照土地所有權人申報，或政府估定之地價，依法律徵稅或征收之。土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務。

第一一八條 附着於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

第一一九條 土地價值，非因施以勞力，資本而增加者，應以征收土地增值稅方法，收歸人民公共享受。

第一二〇條 國家對於土地之分配，整理，以扶植自耕農及自行使用土地人為原則。

第一二一條 國家對於私人之財富，及私營事業，認為有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之。

中華民國憲政建設

第二二二條 國家對於國民生產事業，及對外貿易，應獎勵、指導及保護之。

第二二三條 公用事業，及其他有獨占性之企業，以國家公營為原則；但因必要，得特許國民私營之。

國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之，並得依法收歸公營；但應予以適當之補償。

第二二四條 國家改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。

婦女，兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。

第二二五條 勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。

國家為謀農業之發展，及農民之福利，應充裕農村經濟，改善農村生活，並以科學方法，提高農民耕作效能。

第二二六條 人民因服兵役，工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。

第二二七條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

第二二八條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單行規章為之者，應經各該法定機關之議決：

- (一) 稅賦、捐費、罰金、罰鍰，或其他有強制性收入之設定，及其征收率之變更；
- (二) 募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約；
- (三) 公營、專賣，或其他有法利性事業之設定或取締；
- (四) 專賣、獨占，或其他特權之授予或取締。

省區及縣市政府，非經法律特許，不得募集外債，或直接利用外資。

第二二九條 中華民國領區內一切貨物，應許自由流通，非依法律不得禁阻。

第三〇〇條

各級政府不得於國內征收貨物通過稅。  
對於貨物之一切稅捐，其征收權屬於中央政府，非依法律不得為之。

### 第七章 教育

第一三一條

中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活智能，以造成健全國民。

第一三二條

中華民國人民教育之機會，一律平等。  
全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第一三四條

六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。  
已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第一三五條

國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，促進全國文化之平衡發展。

第一三六條

教育經費之最低限度，在中央為其預算總額百分之十五，在省區及縣市為其預算總額百分之三十，其依法獨立之教育基金並予以保障。

第一三七條

貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。  
國家對於左列專業及人民，予以獎勵或補助：

第一三八條

(一) 國內私人經營之教育事業，成績優良者；  
(二) 僑居國外國民之教育事業；  
(三) 於學術、技術有發明者；  
(四) 從事教育，成績優良，久於其職者；  
(五) 學生學行俱優，無劣劣學者。

### 第八章 憲法之施行及修正

第二三九條

憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第二四〇條

法律與憲法抵觸，無效。

法律與憲法有無抵觸，由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。

第二四一條

法令與憲法或法律抵觸者無效。

第二四二條

憲法之解釋，由司法院為之。

第二四三條

在全國完成自治之省區未達半數以上時，立法委員及監察委員，依左列規定，選舉任命之。

(一) 立法委員，由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第六十七條所定名額，各預選半數提請國民大會選舉之；其餘半數由立法院院長請總統任命之。

(二) 監察委員，由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第九十條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之；其餘半數，由監察院長提請總統任命之。

第一四四條

在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任命之。

前項規定，於自治未完成之市，準用之。

第一四五條

促成地方自治之程序，以法律定之。

第一四六條 憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分

之二以上之決議，不得修改之。

第一四七條 修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告之，  
憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。



中國憲政建設



大光明出版社印行

中國社會建設協會叢書

再版  
訂正  
浙江新志

姜卿雲編上下兩冊 (印刷中)

版三  
浙江史地概要

姜卿雲著全一冊 (印刷中)

浙江五區紀要

姜卿雲編全一冊 (印刷中)

五雲樓詩草

姜卿雲著全一冊 定價二十元

浙江省第五區年鑑

姜卿雲主編全一冊 定價三百元

詩韻摘要

布函精裝一冊 定價國幣三百元

三十四年

珍袖

中國社會建設協會  
叢書 第二輯  
中國憲政建設

全一冊 定價國幣五百元

編者 姜卿雲

衢州中山路

發行者 大明出版社

印刷者 浙江省平民工廠

造紙者 浙江省改良造紙廠

中華民國三十五年四月初版

BC

9