

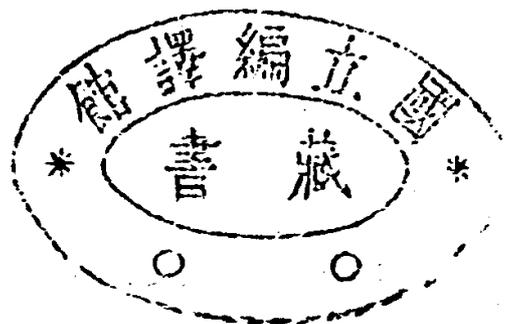
T81.27
201

憲法

何永估著

平議





何永佑著

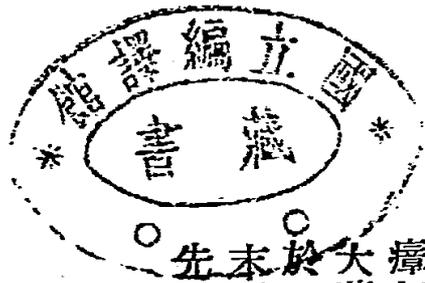
憲法平議

大公報叢書之三



3 0600 9200 8





自序

這本書裏的三十多篇散文，是徇讀者的請求而集合起來的。很多寫信來的讀者，我並無一面之雅，然其措詞之誠摯，確有令人不能不垂淚者，以下的一封信，是個好例子：——

「讀了大著『試以退出國庫方法來解決紛爭』以後，我們真是無限的敬佩，言論够得上精闢公正，我們以人民的身份，完全表示同意和擁護，並誓死爲你這評論作後盾。誰不願照這樣辦，誰就是不漂亮，結果：他將同希特勒一樣——死亡和消滅。」

我們敬祝

先生身體健康，說我們要說的話，發表我們要發表的意見，在這烏烟瘴氣的時候，我們還爲你身體自由和安全，寄予萬分的關懷……

大著憲法平議數篇，最好請編印成小冊子，作小單行本發售，很有利於一般人民對憲法爭論上一個正確指導。先生贊同我們的意見嗎？末了，謹向

先生致最敬禮，表最上敬意。

洛陽一羣大公報讀者王志遠等五人叩 十，三，『



這封信令我垂淚的地方，是他們對於我的「身體自由和安全，表示萬分的關懷」，像我這個不足爲害無足輕重的人，居然也有人因我講過幾句老實話而替我擔心！我的垂淚，一則感激那班讀者的關心至於流涕，二則對於我國現在言論與思想的自由，感到悲傷。

最令我悲傷的，是覺得我們這些寫文章的人毫無用處，我們寫我們的，他們幹他們的，我們對於國事之改進，何曾有絲毫影響？就以「退出國庫」爲例，此文發表後不久，國民黨到快開國民大會時，也算是答應不從國庫拿黨費的了，然到今天爲止，不但當權的黨，沒有「退出國庫」，反而新加了一兩個別的黨進去！年來國事的演變，真令我們覺得寫文章是白寫了！

然則我們就應把筆扔掉，閉着眼睛，不管閒事，入山修道了嗎？曰否：人是有求生的意志的，他們要活着的願望，遲早會逼出一個辦法來。思想之爲物，也許等於春耕的種子，不經過一長時期不能收穫的。爲了這一點意念，我終於答應了讀者的要求，出版這本小冊子。至於搜集舊稿，全靠大公報蕭乾梅煥藻二兄的幫忙，順在此鳴謝。

何永佶 六月一日於上海·一九四七年

序

自白話文流行，文章風格爲之一變，以明白曉暢之詞，寫各人胸中所積蓄，直抒己見，無取乎點綴粧飾，易所謂修詞立其誠者，殆近之矣。吾友何君永佶治政治憲法於哈佛大學，造詣遠出一般學子之上。其文字在近來作家中自成一格，向不樂以循規蹈矩之詞，稗販師說，反探俚俗生動之詞句，標爲題目，又以淺顯之事物，導人入於高深之理論，其文每刊行，輒膾炙人口，如「圖章政治」，如「拿着棍子叫狗來，行嗎？」其尤著者也。然世人但知永佶之文長於詼諧，不知永佶於憲法學爲折肱之良醫，其入之也深，乃能出之也淺，且令讀其文者，有夏日飲冰，冬寒浴日之樂。去年政治協商會中，各黨共同擬定憲草，十二月通過於國民代表大會，當時評論憲草之文頗多，然憲法之奧妙曲折，惟永佶獨窺見深處，其所評論，令我儕輩擬之人讀之，如遇知音之感。大公報將集其論憲文爲一書，以行於世，余樂爲之序，敢以一言告讀者曰：新憲法之正確解釋，求之於永佶此書可矣。

民國卅六年五月廿一日張君勳

目 錄

自序	
張君勸序	
天下安排 匹夫有份	一
爲甚麼帽上還要戴帽？	六
我們需要一個有掣手的政府	一〇
關緊則須抓緊 放開才能放鬆	一四
關於國家招牌上加花草	一七
鏡片不能代表全鏡	二二
現階段下中國憲法運動之國際意義	二六
我國憲法運動之歷史意義	三四

關三權分立說	四二
論「總統制」	四八
不大爲人注意的美國憲法幾條	五四
無爲致治不言中	五九
評憲草修正案	六六
監察權之商榷	八〇
行政院與立法院關係之檢討	八八
論中央與地方之關係	九二
拿着棍子叫狗來，行嗎？	一〇三
試以退出國庫方法來解決紛爭	一〇九
談「軍隊國家化」	一一五
以放鬆求拉攏	一二二

五權憲法與五院憲法	一三四
從前中國怎樣維持統一的？	一四五
福乎？禍乎？	一五一
秀才管着兵 有理講得清	一五五
附一：我們贊成「秀才管兵」	一六一
附二：王芸生先生來函	一六三
再論秀才管兵	一六四
附：國家治亂之機（世界日報社論）	一七三
二開	一七六
何謂選舉？	一八〇
放下屠刀，立地成佛！	一八七
附一：也所謂「無黨無派」（新華日報）	一九六

附二：「屠刀」與「佛」（文匯報）	二〇〇
附三：佛與屠刀（新報）	二〇一
從東北大豆問題說到中國政制	二〇二
「一邊倒」與「兩頭平」	二〇六
開會！這叫開會？	二一二
五五憲草之地方政制	二一八
努力罷，接生婆！	二二六

天下安排 匹夫有份

——憲法平議之一——

本來預備爲大公報撰述「憲法平議」數篇，但看了近來的許多事象，就覺得心灰意冷，自問「有什麼用」？寫，你儘管寫，人家還是幹人家的。國民大會開會在邇，中國能否成爲統一的民主中國，就看這會開得怎麼樣，而這會開得怎麼樣，端在所提出之憲法草案如何。經友人數度之迫促，又不得不重拾舊線。

現在關於憲法問題之各種爭論，可以說都源於對於「法」之觀念不同。我們之所謂「法」，是一種上面控制和束縛下面之一種東西，其字古從「廌」。從「去」。從「水」，即以獸之角觸去犯法之人而務求其水之平之謂也。職是之故，我們之所謂「法」，十之八九是刑法，是如何始能打老百姓屁股，砍老百姓腦袋之一種規定。西洋之所謂「法」是一種大家照着辦事之規章，公家的事要怎樣辦理才能辦得好之一種規定。由於這兩種觀念之不同，遂發生對於「憲法」不同之見解。這個不同可於中國古有「干憲」之一詞與西洋所謂 Disconstitutional (違憲) 之分別見之：「干憲」是犯了大法，須處以「大辟」「凌遲」之罪的，「違憲」(在美國及其他聯邦國家)不過是某種法令不合憲法之規定，而經法院宣布其無效而已。



(南)

581.27
901
2

今日國人一提到「憲法」，就想到一張白紙上塗着無數的黑字，與其他白紙黑字無大分別。惟現代國家所謂「憲法」，其所以異於其他法律者，正在其不是一張塗滿黑字的白紙，而是使一大堆人成一有機體的生命原力之安排，有之則此人羣成一有機體，無之則只是「一盤散沙」。照這個說法，不只是一個國家須有憲法，甚至一牛一馬亦不能不有「憲法」(Constitution)即其內部生命原力之安排。有之則生，無之則死，有之則成能動能叫之有機體，無之則只是幾件骨頭幾塊肥肉之集合而已。一牛一馬之所以能成一機體而不只是骨頭肉塊的集合，端在其身體內各部分均能參加全體之活動，全體離不了部分，部分亦離不開全體，擊首則尾應，擊尾則首應。假如此機體內有些部分不克參加全體之活動，則其對於此機體爲無用之多餘，無用之多餘不是要脫離個體(如脫去之皮)，即會變成其裏面之毒素(如盲腸)。如此說法，我們始能懂得爲什麼一個國家需要「民權」「民主」，因爲惟有使「民」成「主」，使「民」有「權」，——使人人有參加政治生活之機會——然後國內始無盲腸，無盲腸，然後國家始能康健。「民主」者，只是盡量使國內沒有盲腸，沒有無用的多餘之意。假如一個國家內的政治安排使得只是互相牽引的少數一批人能居高位握大權，大多數人不但不能參加國家政治生活，且無看得見的機會無客觀的途徑去參加，則這大多數的人將變成國之盲腸，遲早會影響於全體之健康。與其因爲其做了盲腸而遂必須割之殺之，何如先就不使其成盲腸，而使之成爲國家不可少之部分。佔全體之或大或小之一份兒？能够使國家成爲這樣的便是民主的憲法。所以一國之憲法，與其說它是一張塗滿黑字的白紙

，毋寧說它是能使國內人民對於國家實在有而且覺得有一份的一種政治安排；與其說它是一法律問題，毋寧說它是一政治問題。我們常說「天下興亡，匹夫有責」，却未嘗說過「天下興亡，匹夫有權」，亦未嘗說過「天下安排，匹夫有份」。選舉的真正意義是使張三李四覺得這國家他也有一份，中山先生所以推翻滿清，提倡民權，其用意亦如是而已，如是而已。

近人好稱道美國，羨慕其民主，見其總統巍巍在上，遂以爲美國之富強，「總統制」爲之也。又見其總統之外，有國會，國會之外，又有大理院，「鼎足而三」，猶以爲未足，加二而成五焉，且以爲美國既以鼎足而三而致富強，我而鼎足而五，不尤愈乎？不知美國政制殊非鼎足而三，掌有最高行政權之總統，可以由掌有最高立法權之國會彈劾而令其去職，然總統不能去國會之職，亦不能去任何議員之職。國會自行集會，自行散會，不受總統之支配，當其討論議案，不受總統到場「指示」。總統雖可否決其議決案，然只要有議員三分之二贊成維持原案，總統亦無如何，勢須公布之成爲法律，最後勝利仍屬國會。在美國憲法上，只見其國會可予總統以種種限制（如批准條約，任用官吏等等），然除上述國會最後可以克服之否決權外，不見總統能予國會以任何限制。美國之司法機關亦非與總統國會成鼎足之勢。大理院之法官由總統經上議院同意而任命，其用以維持生活之薪水由國會定之，做得不好，國會可以彈劾總統之程序來彈劾法官而使之去職。大理院內之各級法院純隨國會之意旨而定，國會要它們而給以經費，則存立，不要它們則可隨時通過一議案而廢止之，掌有最高司法權之大理院亦無如之何也。大理院唯一可以與國會

拾槓者，只是宣告國會所通過某項法案「違憲」（下級法院自無此權），惟其此舉，只是不奉行不依着該法案而懲辦被告而已，初未嘗謂該法案不成法律，大理院在沒有收到關於該法案之訴訟前，初無權說那法案怎樣，國會猶可以避實就虛，修改字眼，再通過與前案差不多的一道法案，然後大理院亦不能不遵辦也。綜觀美國憲法全部，只見國會可以去總統及大法官之職，而不見總統及大法官可以去國會議員之職；國會予總統及法官之限制重重，然總統及法官所能給予國會之限制，最終最後並沒有什麼，而謂美國政制爲三權鼎立，因而我們也要五權鼎立，吾誠不知其何所據而言也。又謂美國總統之權大於英國之內閣總理（實際上正相反），因而贊成我國亦採用「總統制」，吾亦不知其何所據而言也。

美國政制非權力「鼎足而三」也明甚。英國更非如此，此點不必在此贅述，只須引英國憲法史上之一佳話，便足以證明，曰：「英國國會只有一事不能做而已，即是變男人爲女人，變女人爲男人是也。」英國巴立門承受了英王無限制之權力，在十八世紀時以抽稅等等法案壓迫美國十三州之人士，革命隨之而起。成功後，美國憲法起草人即是革命黨人，咸感議會無限制之權力之可畏，初不減於一個人無限制權力之可畏性。故設有世人好稱道之「制衡」(Checks and balances)，這些原只是範圍住立法權，其意只是使其不能什麼都可以幹而已，不是在其可以幹的事項中天天與立法機關拾槓扯腿之意。在其可以幹的事項中，立法權仍是至高無上，仍是完整不裂，行政與司法機關且須奉命唯謹而遵行之。其憲法上之貌似三權鼎立而實非鼎立之種種規定，只

可以視之爲限制國會之權力，不能視之爲分裂國會之權力，蓋一個國家之完整全靠其立法權之完整（所謂「政令統一」），立法權分裂之國家即不是一個國家，而是數個國家。

美國政制既不若世人所想像的「三權鼎立」，然則其精義何在？曰：在其國會之構造。美國十三州原是十三個獨立自治區域，地方有大有小，人口有寡有多，要化十三爲一時，勢必須使十三個州之每個州都有參加中心政治生活，都在中央政權中佔有應得之一份，然後各州始肯來。但什麼才是應得之份呢？什麼才是應得之代表數目呢？若云不管州之大小，一律予以同等的代表數目，如現在的國際組織然，則小州衆多，勢必得勢，而大州不肯來。若云以人口多寡爲準，則大州人口必衆，所得之代表必多，凌駕乎小州之上，則小州不肯來。爲欲使大小州都肯來，所以在上議院內給予每州，無論大小，以同數目的代表（兩個），故小州高興而肯來了；在下議院以人口多寡爲準，大州較衆的人口可以多得其照人口標準應得之代表數額，於是大州也高興而肯來了。全國各部分都有平等參加中央發號施令之機構（立法機關之國會）的機會；美國便成了一各部分都有份，休戚攸關之有機體。

美國發生南北戰爭，法權分裂，因而國家分裂，然戰前南方既得同樣的代表權，戰後亦不喪失其同樣的代表權，南方初未嘗因戰敗而淪爲殖民地，在中央政權中亦未嘗喪失其發言權。蓋美人深知欲國家之不分裂，只有使各部分有通過選舉而得之平等參加中心政治生活的機會之一法。中國從前亦有一法，惟不是選舉而是科舉，地方之參加科舉，猶如美國之各州參加選舉。從前中

國中央政府要懲罰地方時，則停止其地之應試權，如拳匪亂後停止山東應試，可爲明證。

今日中央政權既非通過客觀標準之科舉，亦非通過客觀標準之選舉而獲得其普遍代表性，則以後將以何法拉攏地方？從前西方之羅馬帝國就因缺乏一種制度可以使其極東之敘利亞與極西之不列顛利亞都對於帝國之中心羅馬同樣感覺興趣而致崩潰。今日之英國帝國亦無一種制度可以使其極東之印度與極西之加拿大都對於帝國之中心倫敦同樣感覺興趣，英帝國之中心既無別術可以拉攏外圍，則唯一方法只有放鬆，畀予其自治領以瀕於獨立之自治。然其爲此也，只是對於膚色相同者始然，對於膚色不同者（如印度）則現正苦無術以拉攏。我國之中心如要拉攏外圍，將來亦需要一種牢定之客觀標準制度以代替其現在之主觀的互相牽引；此則有待於憲法之安排。政協會議之協議，本來是中心拉攏外圍之一很好機會，現在仍未完全喪失，只要國民大會肯抓住它不使放過。否則外圍各黨派之肯來與否誠屬問題，半邊中國仍是半邊中國。

爲甚麼帽上還要戴帽？

——憲法平議之二——

政治協商會議憲草小組之最大成就，厥爲把有形的國民大會化爲無形，把四權散之於選民，而不交之於一個機關行使。

甚麼是「機關」？即是經常掛有招牌，握有關防，可以行文，有主管人之一個衙門。每種衙門，每個機關都有管人之權，在其經常主管的範圍內，它所發出的法令，你非聽不可。所以一個縣政府是個機關，而縣裏的人民不是機關，前者有招牌，關防等等，而後者無之。儘管在事實上縣長可由民選，似乎縣民在縣政府之上，然在法理上，縣政府所發出之法令，縣民不能不遵守，在其遵守縣之法令時，百姓是在縣政府之下，雖即在其投票選舉縣長之一刹那間，百姓可以說在縣政府之上。假如不是這樣，不成爲機關的百姓，一年三百六十日都以爲自己在縣政府之上，不聽縣政府之法令，則縣裏直無政府，其混亂擾攘，當可想見。

假如在縣參議會成立前，縣政府是縣裏的立法機關（即是制出縣裏人人須遵守的法令之機關）則縣政府即是縣裏的最高機關，其上不能有更高的機關，雖則在縣外，縣政府可以有上司（如省政府）。假如在縣裏，縣政府之上，還有個更高的機關，可以對縣府發號施令，那縣府便不成爲縣府，那更高的機關成了事實上的縣府。於是縣裏出現了兩個縣政府，一是名義的，一是事實的，「名」「實」交戰，必互相抬槓，互相扯腿，弄到一無所成，百事莫舉，縣民也弄到莫知所從。這個從前叫做「政出多門」，「一國三公」。

這個簡單道理可以日常習見之事爲喻：一個家裏只能有一個老爺；假如老爺之上又有個太上老爺，太上老爺之上又有個太太老爺，則當差老媽子等聽誰的話？在這種情形下，老爺與太上老爺及太太老爺分開住便沒事，因爲分開住，太上老爺及太太老爺都變成只是老爺，複雜變成

簡單，問題於焉解決。又如頭上戴帽，只須戴一頂。假如毡帽之上又戴頂草帽，草帽之上又戴頂瓜皮帽，不將令人看見笑死？欲使人不笑，只好把瓜皮帽及草帽給別人戴，或竟擱起來不戴，自己只戴頂毡帽，化複雜爲簡單，問題又於焉解決了。

把國民大會化爲無形，即是把草帽擱起不戴，讓政府只戴頂「立法院」的毡帽。既然是「立法」，則立法院應是國之最高機關，其上不宜有更高機關，猶之人體，頭上的毡帽應是最高之件，其上不宜有更高之草帽。五五憲草最費解之一條爲第六十四條，曰：「立法院爲全國最高立法機關，對國民大會負其責任。」此條令人幾乎疑心起草人是否學過法律。既然是最高立法機關，就不應向國內任何其他機關負責，猶之最高的毡帽不應再負草帽之重量一樣。英國之 *Parliament*，美國之 *Congress* 爲其國內之最高立法機關，但不向其國內任何機關負責，雖則在民衆選舉的一刹那間，它須向未成機關，不掛招牌的選民羣負責，其所向之負責者，不是機關，而是「權源」。所以這第六十四條之通與不通，全看國民大會是有形抑無形，如係無形，不掛招牌，不行公文，不蓋關防，如英美的「選民羣」(*Electorate*)一樣，則這條便說得通。憲草小組之化有形之國民大會爲無形，實在是給五五憲草起草人一個幫忙，使其費解之句變成通順之文。

若謂國民大會仍應有形，使之類似美國之 *Electoral college* (推舉團) 則我們可以指出美國之「推舉團」不但無形，而且無實。它既不是個機關，無行文管轄之權，連選舉的實權都沒有，「推舉人」(*Electors*) 完全是傀儡，只是有直接選舉權的選民之橡皮印。美國人現仍保持此「

無用之多餘」，完全因爲早年憲法規定如此，一時不好改，將來總要改的。我們好的不學，專找人家的「無用的多餘」去學，這誠是匪夷所思。就算應該學這個，也應學個十足，使國民大會不但無形，而且無實，這是不是提議人所願意？

現在盛行民權之國家中，選舉·創制·複決·罷免之四權，都是由未成機關之選民行使，未有議一個機關行使者，因爲如此便弄成帽上加帽，又足使政府有能而人民有權之目的達不到。把國大化爲無形，使立法院之立法權完整，使當差知道只有一個老爺而聽他話，這便是使政府有能。把四個大權散之於民，便是使現在無權之人民能對於國家有點實權。這正符中山先生「政府有能，人民有權」之遺訓，然竟有人欲反其道而行之，是奉行遺教乎？抑違反遺教乎。

假如這班人得行其欲，則將來除立法院外，不但有個有形掛起招牌的國民大會，且有個不三不四的參政會（閉會期間有駐會委員會），毡帽之上，不但有頂草帽，且在其上或在其旁又有頂「參政會」的瓜皮帽。將來這三頂帽子互爭腦袋，各不相下，參政會及國民大會愈開得頻（例如三年開會一次改爲一年開會一次等等），則爭腦袋愈爭得兇。在這種情形下自然不能不有一高高在上權力雄偉的總統來抓住這三者的脖子而命令道：「你們淘氣的小孩子，別鬧！」總統既能如此做，則當然不會向三者之任何一個負責，同時他又不是直接民選，故又不對民衆負責（即是民衆除革命外，無法換他），是總統直等於從前的皇帝。且尤有過之，因爲從前的皇帝還對天負責，一年之中須多次齋戒·沐浴·披髮·衣素·登草履徒步出天安門往天壇拜祭天爺，且以算是載

有全國人口的「魚鱗冊子」，「薦之於天」。中山先生革命之目的，就是要打倒這麼一個皇帝，然將來的總統，儘管名詞不同，然在實權上且有超過皇帝而無不及，是又豈中山先生革命之本意哉？

我們需要一個有掣手的政府

——憲法平議之三——

英國政治上從前有“*The King can do no wrong*”（「國王不會做錯」）之一名言，現在英國憲法文件中還有此舊語。此語之起源，不可得而考，諒與羅馬天主教會信條中之「教皇不會錯」（*Papal infallibility*）之一條有關。從前的意義是：國王是一切法律之源，而法律是辨邪正·分曲直·定有罪無辜的東西，皇帝既能爲此，則其爲正爲直也無疑，其「不會做錯」也是邏輯上之必然推理。近代獨裁政體中猶有此餘響：譬如希特勒的德國中就有「領袖不會做錯」之一口號。後來英國人發現國王也會做錯，但從前已說過他不會做錯，現在又說他可以做錯，究何以自圓其說？聰明的英國人於是變此語之內容而爲之解釋曰：「國王誠然不會做錯；假如有件事情做錯，那是他的臣子（*Minister*）做錯，國王不負其責。」這與我們從前的「太子有罪，刑其師傅」，「成王有過，而達伯禽」差不多。所不同者，英國發展出來一個巴立門（議會）爲問責

機關，而我們則否。在英國，由國王不負某一事件的責任做到國王不負一切事件之責任，英國問責機關之國會遂專找國王臣子來拷問。臣子說：「既然專找着我來問責，那麼你們要給我權，若給我權，我就可向你們負責。」這麼一來，國王的權一件一件的落在臣子手裏，國王變成行禮如儀的國家元首，負責實際決策執行責任者，只是臣子，而由巴立門問責，臣子由其取捨，這便開始了近代的「責任政府」(Responsible Government)。

所謂「憲政」，其實不過是「責任政府」之意，並不是有了一張白紙黑字的憲法，便算是「憲政」。如白紙黑字已足，則何必另外來一憲法？我們有的是約法，如以五五憲草與民二十之約法平擺起來對看，政制上實在看不出什麼大分別來，爲什麼還費那麼大勁兒又來一個憲法？政協會議所商得之修正憲草原則之所以要得，正在其將現在那樣的政府改爲「責任政府」，這才是真正憲政，其要點在使與人民接觸，且其權力可打到人人頭上的行政院不對着一個人而向着一直接民選的立法院負責，負責云云，卽是假如行政院做了錯，卽有立法院來問責，必要時可以換它，改請另一批人來幹。如照二中全會的決議，行政院不對民選的立法院負責，而只向總統負責，則仍是五五憲草，仍是中山先生所欲推翻的政體，此政體之行政長官，或「中書令」或「丞相」或「軍機處大臣」只向皇帝一人負責，政治的樹，其責任一直沖上天，而不像如近代責任政府之在行政家宰之一關節上，開了一個叉，轉了一個一百八十度向代表國民之議會負責。

欲推翻政協會議這個關於憲草的重要修改原則的人，莫不做了「內閣制」，「總統制」等等

名詞的俘虜，以爲「內閣制」的內閣起落太頻，不適用於戰後須建設之中國，究不如採用美國的總統制。如要學美國，就應學個十足，美國沒有行政院院長，居元首地位之總統自己就是行政院長，且每四年須由選民檢定一次，檢定過兩次之後（除剛故去之羅斯福外），選民且不許其再幹。試問欲推翻政協會議修改憲章原則的人們，是否也預備將行政院院長之位取消而合併於總統之位內，且使總統每四年受民衆選舉一次？是否也預備讓立法院美國的國會之抓住荷包，總統要錢，可以少給，可以不予？如其不然，則以現在五五憲章之規定來比擬美國的政制，殊覺牛頭不對馬嘴。

無論那種民主政制，都是責任政府，英國那樣的不過顯明一點罷了。美國那樣的，原則上與英國者無別，其立法機關之 *Congress*（國會）仍在行政與司法機關之上（詳「憲法平議之一」），並非如普通人所想像的「鼎立」成三；其在憲法上佔頭一章；其權力比起其他二部門都遠較雄偉，舉凡政府之大權，如宣戰，如媾和，如抽稅，如釐定幣值，如任用大員，如設立法院，如設立海陸軍等等，皆非國會通過或答應不行，非總統一人所能獨攬，亦非如我們憲章中之行政院長所可操縱。實際上，美國總統之所作所爲，尚不如英國內閣總理之做得痛快順手，因爲後者只要有巴立門內多數之擁護，即可爲所欲爲，且能親自到場，顯身說法，而美國的總統不能親自到國會內申述意見，且不能派其部長到議場上申述意見（雖則美國的部長在被國會邀請時可到其小組委員會內申述意見），有些大事尚須國會內三分之二之多數（如條約）答應才行，多數尚嫌不

够。關於要錢，英國內閣總理只要他能得議會內多數的擁護，要多少就可得多少；而美國的國會對於總統之要錢，常自做主意，加之減之，支解總統交來審議之預算，使之面目全非。英國之首相只有一個下議院要應付，上議院他可以不管；然美國的總統非要同時應付上下兩個議院不可，有時上議院雖贊成他，然下議院搗他的亂，或下議院擁護他，而上議院不賣他的帳。美國總統所挨的罵，初不少於英國的首相，而其所吃的苦，實有過之。欲使吾國的總統少吃苦，多有權的人，正宜主張採行「內閣制」，而反以爲美國的總統權大，以之爲摹仿之對象，吾不知其何所據而言也。

照現在的國情看來，亦以英國那樣的比較易行，而美國那樣的難於仿效。蓋美國每四年一大選總統，每二年一選舉國會議員，其選舉之頻，非我國未習慣選舉的民衆所能舉辦。在英國則只是五年始一選國會議員，而內閣由這每五年選出來的議會產生，選舉不如是之麻煩，在吾國當較易辦理。政協會議又恐由直接民選之議會產生總統，難保這總統不是曖昧得來，不孚衆望，故遷就事實，改爲由各級參議會選舉之，這既非英制，又非美制，酌合國情，未始不是明習之舉。

我們以爲「內閣制」，「總統制」的一類名詞，直可束之高閣，扔之入字紙簍，棄之大吉。我們此後只要一責任政府就行，不管他是什麼制，猶之汽車，只要有一良好馬達及一有效掣手就行，不管它是什麼牌子。「憲政」即「責任政府」，而責任政府就是有良好掣手的汽車；汽車如無掣手，其危險將不可言狀，政府如無一有效的人民用之可以問責機關，其危險更不可名狀，

日本德國之覆亡，就是少了這麼一個掣手，殷鑒不遠，唯國人圖之。

關緊則須抓緊 放開才能放鬆

——憲法平議之四——

叫它「省憲」也好，叫它「省自治法」也好，叫它「省單行法」也好，總之，將來的省需要範圍相當闊的自治權力。這些權力在大題目上要在憲法內規定好，而在大題目內的小題目上，由各省自己規定如何使用，庶中央政府不能以一紙命令把這些權力拿走，以致省民無所適從，而中央又未必辦得好，且多半辦得不好。

照普通道理講，一個人的事情，當以其自己知道得最清楚，所以由他自己辦理最爲對他有益，且對於公家最爲省事。即使有時有些人好像不知道自己真正利益之所在，需要旁人的耳提面命（如小孩子），亦須逐日減少耳提面命的成分，而逐日加多「讓他自己幹」的措施。盡量以待成人者待小孩子，然後這小孩子才能快快成人。否則這小孩子老是小孩子，老不長大，老是要耳提面命（如阿斗），這對於這小孩子既不合算，而對於自以爲够資格做耳提面命工作的人（如諸葛孔明），又不勝其繁，馴至「食少事繁，死而後已」！

如中央是個大人，則地方（省）有些是大人，有些是孩子。是大人地方，固須盡量鼓勵其

自己幹；是小孩子的地方，亦須在逐漸擴大的範圍內鼓勵其自己幹。因為只有這個辦法才能讓孩子快快長大成人。這便是「浪走江湖」與「在家嬌養」的孩子之分別。前者雖東碰釘子，西吃苦頭，然由是而長大得快，由此而老練，而自立，而責任負得起。後者雖風平浪靜，但一出家門便像花房產品，經不起風吹雨打。今五五憲草所規定之地方政治，直是把地方培養成花房產品。五五憲草不管中山先生遺教，規定省長由中央委派，省不是自治單位，而是施行中央政令的區域。雖有縣爲自治單位之規定，姑無論地區狹窄之縣份能否爲充分發揮自治的單位之一層，即縣之自治亦須省來監督，而省府等於中央的辦事處，與元朝的「行中書省」初無大異。在其監督下，縣的自治能發揮至若何程度，誠屬問題。

揣中央之不放鬆地方，其故有二：（一）怕它造反，（二）要它的稅源。在從前以「天下」爲其目的圈的中國，政治的警惕在內而不在外，其內部分化較易，地方造反的確是常有之事，其戒懼之認真容可原諒。惟以後的中國，將不復爲這種國家，我們將來政治的警覺將常在外而不在內。地方的利益，在其對外而言，將常與中央一致，造反之事，自不如往日之頻。我們正宜藉此機會一鬆中央對於地方之控制，任其自由發展，地方所得者將亦爲中央之得，地方所失者將亦爲中央之失，則中央何所懼乎地方？至於地方的稅源。則將來中國必有一近代化之租稅制度及監督機關，中央收入之多寡將隨地方之肥瘦而定。地方如肥，則中央亦肥；地方如瘦，則中央亦肥不了。奈何不盡力培養生金蛋的鵝，而因一時用費不足而宰食之？若現在入不敷出，則宜節省用途

，改革稅制，穩定幣值，而使生產發展，少做點事，而使地方多做。將來中國中央對於地方之警語，將不是「鄰之厚，君之薄也」，而是「百姓足，君孰與不足」。

有人說：現在的共產黨盤據地方，反抗中央命令，若再放鬆他們，許他們自立「省憲」，給他們大量「自治」，那豈不是變灰成黑，愈弄愈糟？對於這個的回答，應爲：須知現在的「中央」，他們並沒有份兒，所給他們的命令，從他們看來，等於另一國家的命令，其服從也屈於勢，其不遵也恃乎力。他們都是中國人，說中國話，吃中國飯，歸來中國當然勝過充軍到西伯利亞。夫好甘惡苦，人之常情，只要我們家裏，打開大門，讓他們進來，我們有什麼理由可以堅謂其必欲充軍至西伯利亞，而不願浪子回頭？他們現在的彷彿寧願充軍至西伯利亞，難道與這邊的大門關閉摒之於外之一事實無關嗎？中國人好講「恕」字，要解決問題，讓我們從自己始。先把我們的大門打開，讓他們進來，佔老百姓所肯給他的一份，那時候看他們的作風如何？若仍不就範，仍不以兄弟相處，那時再關大門也不爲遲。故所謂地方割據問題，實與中央政權開放問題有關。所謂「省憲」問題，實即中央憲法問題之另一面而已耳。這面如有合理解決，則那面將不成什麼問題。

十九世紀中葉，北美之二大國家都發生騷亂。合衆國內之南方各州，雖在華盛頓之中央政權內有與北方各州同等之參加，然仍不願合夥，堅欲跑開，林肯總統不願國家分裂，而以武力強其入夥。南方各州於戰敗後，仍不失其原有在中央政權之一份兒，其在國會內之代表數額，初未嘗

因其會反叛而減少，美國之國土完整遂以維持至今，蔚爲世界之最大強國。南北美內戰平定不久，加拿大亦發生變亂，事平後，英國不但不誅殺叛逆，且開放擴大加拿大中央政權，使叛變之一大省魁北克在國會內得到最多之代表，而其他省份之代表數額反依魁北克代表與其省之人口之比例而增減之。即在憲法上定好魁北克之代表爲至少若干名，以此數除魁省之人口，即得每多少人可派代表一名。再以此多少人可派一代表之數除其他省份之人口，即得其他省份之代表額，此代表數額從未超過魁省之數額。假如加拿大與美國對待叛省，亦如中國以往之對待叛逆，盡誅盡戮之而後快，更遑論開放大門使之進來，則此二國政治之演變至什麼樣子，不難想像而知矣。

政協會議關於地方（省）之規定，是以中央政權開放爲背景的，中央政權開放，則可以大膽放鬆地方，否則必須抓得緊緊。這次二中全會的議決也是這樣，不過它是相反的，把中央關緊，所以於地方不能不抓緊。政治上，這頭放得開，則那頭放得鬆，這頭關得緊，則那頭要抓得緊；其反應也，若機器焉。

關於國家招牌上加花草

——憲法平議之五——

我是個虔信三民主義的人，願以這個資格，關於憲草第一條貢獻一點意見。

自從德義敗亡以後，世界上以什麼什麼「主義」名其國而著之憲法上者，只有一個國家，那便是蘇聯。蘇聯的憲法上第一條便寫着「蘇維埃聯邦爲工農社會主義共和國。」

「蘇維埃」是從俄文 COBET (英文 Soviet) 音譯而來的，其意義是開會的「會」。但英國的「巴立門」，美國的「康格來司」(Congress) 也是個開會的「會」，其與「蘇維埃」究有什麼分別？曰：英美的國會，什麼人都可以進去做代議士，只要你當選。然「蘇維埃」則定死非工農兵三種人的代表不能進去爲議士。(一九三六年前的蘇聯憲法有這個明白規定，一九三六年「史達林」憲法雖未明言，然其假定爲蘇聯已經成了工農兵三「無產階級」所有的國家。) 換言之，「蘇維埃」是個純階級性的「會」，「巴立門」和「康格來司」則是超階級性或混階級性的「會」。

也許共產黨人不承認這話，他們以爲英美的議會也是純階級性的，以爲那裏面的代議士，也不過是有錢的資本家階級(他們叫這做「布爾喬亞」 Bourgeoisie) 的走狗，與蘇維埃之具有階級性初無不同。這種話，辯起來長，不在本文範圍之內，惟我們最少可以說：英美的議會與蘇維埃最少在兩要點上不同：①蘇維埃所掛的招牌就是個階級議會，毫不客氣明明白白的說只許某種人進去做議士，其他種人則不許進去；英美的議會最少不掛這樣的招牌，除了一些罪犯叫化子外，什麼人都可以進去，只要當選。②儘管英美的代議士是有錢人，或有錢人的「走狗」，然其在立法的用心及程序上，總以謀全民及各階層之福利爲職志，這點做到做不到是另一問題(政治澄

清曉參半做到），惟其在用心上在規章上確是如此，社會上的輿論亦監督着它使它不能不如此。不像蘇維埃明目張膽，乾乾脆脆說只謀一個階級（即工農兵構成的「無產階級」）的利益，別的階級不但不管，且在「清算」摒除之列。這便是爲什麼在蘇聯，人人都問你的父親是幹什麼的。因爲由你父親幹什麼的，可以知道你是什麼階級的人。

蘇俄爲什麼如此做呢？曰：因爲他們要確立一種「與衆不同」的社會經濟制度，那便是廢止私有財產。什麼是「私有財產」？一個人如有一樣東西，那東西以不減削自身而能經常的產生子金，那個人有這子金的經常收入便可「不勞而食」，這樣東西便是那個人的「私有財產」。照這一定義來說，一個人的衣服・傢具・甚至自己住的房屋都不算是私有財產。然他的土地・工廠・鋪子・股票及租給別人住的房屋，都是私有財產。因爲後者能使物主坐收子金，「不勞而食」，而前者不能。換言之，一個人如有了後者，便不用出門找別的工作，就可以生活；然只有前者的人，還須出門找個事做才能活下去。蘇俄的制度就是要人人出門找個事做，不許他「坐食田園」，不許他做老板，硬要他出來與別人一樣做個伙計。做誰的伙計呢？曰：做國家（即代行國家職權的政府）的伙計。全國只許有一個老板，那便是政府，人人都向着它拿一份薪水來生活。在蘇聯，人人可有「收入」（Зарплата 即薪水），但不能有「收益」（Доход 即母財所產生的子財）。這樣的制度在蘇俄叫做「社會主義」。這名詞在這國家裏只有這個解釋，不會有第二個。憲法上定死蘇聯爲什麼什麼主義國家，原只是確立這樣的經濟制度，不容私有財產復活之意。一個國

家內，有無私有財產，很容易看得出來，清晰可辨，不容你詭辯。寫在憲法上是一種「二加二得四」式的規定，不會成爲糾紛之源。

同樣不會成爲糾紛之源的，是美國憲法上硬要每州有一共和式（Republican）的政府，其意不過謂每州的政治元首不能由世襲（那便成了「君主制」），而須由民選得來，與美國中央政府的形式一樣。何者爲世襲，何者爲民選，也很容易看得出來，也清晰可辨，它也是一種「二加二得四」式的規定，不容你詭辯。你要詭辯，也辯不到那裏去。而且這不是把美國定死爲什麼什麼主義之國家；它不過定好政府的形式（Form）猶之把房子的形式定爲洋樓或爲平房。

現在除蘇聯外，如有另一國家欲定自己爲什麼什麼主義之國家，那我也不反對，只要那種主義是個「二加二得四」式的規定，不容你詭辯的東西。假如這主義是你說它這樣也行，你說它那樣也行，箇箇統統含糊糊的東西，那麼，把它放在憲法裏，不是徒成具文，卽爲糾紛之兆。世界上的爭吵都發生在灰色地帶，都發生在四六之間。黑白分明，五五判定，則糾紛不至發生。將來中國的憲法必須盡量使其乾脆清晰，使糾紛之源減至最低限度，然後國家才能長治久安。二十年來國內成立了各種與中央對抗的政權（甚至汪逆的南京政權），莫不自詡其爲什麼什麼主義政府，與中央者一樣。如謂他們這些都是假的，只有中央者才是真的，則我們腦筋簡單的老百姓，除了看地點，實無術以辨真僞。然而一個純以地點定真僞的「主義」是個什麼主義？主義是可以地點來定真僞的嗎？一個主義，在城之中心就是「真」，在城之東南西北角就是「假」，世界上

有這麼一種主義嗎？欲把中華民國定爲什麼什麼主義共和國，莫不曰：現在各黨各派都說奉行這個主義了，既然都奉行，那有什麼不可以放在憲法裏？我說：正因如此，不宜放在憲法裏。因爲這如是人人掛得的招牌，則今日大家和氣共同掛在城之中心，明日互相吵嘴，必有些人跑開而把它掛在城之四角。那時我們老百姓又要莫名其妙一次，國家又要遭劫一次。成爲糾紛之源的招牌，要它何用？招牌要爲獨家所有的才有意思。我們的國家已經有了一個很好獨家的招牌，那便是「中華民國」。世界上沒有能盜用質做者，這種招牌才值得掛，才值得自豪。你也掛得我也掛得他也掛得的招牌，掛起來有什麼意思？「李逵」，「李鬼」，「真李逵」，「假李逵」，一天到晚鬧個不清，到不如爽快快單掛「一家獨有天下無雙」的「中華民國」。

若云什麼什麼主義就是「一家獨有，天下無雙」，別黨別派掛不得的，那在「中華民國」這大招牌上加上這筆花草則更糟。因爲你可以加你的花草，別黨別派也可要求加些他們的花草，大家都加，那招牌豈不是成了個大花臉？那倒不如留個乾淨白臉。假如你只許你自己不許他們加點花草，那你就用拳頭把他們推開，那豈不是又要我們這班老百姓再來領略領略一些滋味？

加筆花草，在現在世界唯一的國家（蘇聯）裏，原有其獨特的意義，已如前言。不懂得這點，害到希特勒與墨索里尼喪身亡國！因爲蘇聯要剷除私產制度，所以要在招牌上寫上什麼什麼主義共和國，而以一黨專政的手段以貫徹之。希特勒上了俄國一個大當，不懂得這一點，也學人家「一黨專政」，把國家也叫做「社會主義」國家（義國則叫「法西斯主義」），但不學人家廢止

私有財產，於是愈「專」愈糟。蓋一個內無私產的國家好比一個未分家的大家庭，政府的一切收入像全家的總收入。未分家的家庭讓長房來管全家收入，沒有什麼，因為二房三房根本就不知其自己年中收入該是多少，他們與公家的關係是公家「給」而他們「受」。惟在分了家的家庭裏，每房都知道自己的收入多少，公家如有一個錢，都是他們「給」的，二者之關係，剛倒過來：現在則是他們「給」而公家「受」。公家既然是「受」者，他們就覺得自己有發言權，要求支配公家收入之一份。假如長房到這時仍是霸着支配全家在「受者」地位的收入，仿如在未分家之前，則二房三房必不甘願，埋怨搗蛋，自必難免。未廢止私產制而行一黨專政的國家，正是這麼一個家庭。蓋所謂「一黨專政」骨子裏的意義是只許一黨用公家「集腋成裘」的收入從國庫領款來辦一個黨的事，這在仍有私產制的國家裏，當然使得別黨別派眼紅面綠。在這種不公平的局面下，翻臉易生，政治不易上軌道，德義二國都吃了這個虧。英美的政黨都不用公家國庫一個錢，要活動則籌自己的款。難道我們要學德義嗎？

招牌是很重要的一件東西，「同仁堂」、「稻香村」，都靠它們純潔無瑕不加花草的招牌做生意。將來「中華民國」能否在世界上做大生意，也要看這招牌是否潔淨無瑕。

鏡片不能代表全鏡

——憲法平議之六——

「駐會委員會」之一詞，國人聞之已熟，習然不以爲怪，而孰知天下怪事往往即潛伏於日常習見事物之中。

查「駐會委員會」是立法機關或準立法機關之一小組委員會，在該機關「閉會期間」有權以其名義代行其職權。這便彷彿與國民黨之全國代表大會在其「閉會期間」，有中央執行委員會，中央執行委員會在其「閉會期間」有中常會代行職權一樣。參政會尙未成爲立法機關，至多是一準立法機關，無多大權力，故其「駐會委員會」亦無多大權力。惟蘇俄共產黨之全國代表大會，在其「閉會期間」，有個「中央委員會」(Central Committee)其最高蘇維埃在「閉會期間」有個「主席團」(Presidium)代行一切職權。無論是中執委會，抑中常會，抑中央委員會，抑主席團，其份子都是由其較大的母機關內之份子，抽選出來，未聞有另外找幾個不是某機關份子的人，來代行此機關之職權者。

這種「駐會委員會」辦法，英美人必引爲奇聞。從他們看來，一國之議會是一面全國的鏡子，用以反映各地各角落各部分之心情。意見及願望的。鏡子之所以能爲鏡子，全在它完整無缺，全在它是個整個。「駐會委員會」之辦法，無異把鏡子敲出一碎片，而曰：此是鏡子，在鏡子的「閉光時期」，可以代行鏡子的任務！

近代獨裁政治之方法多端，而這個是其一。近代最獨裁的國家，都有個議會，希特勒最紅時的德國，仍有一個 Reichstag (議會)，惟這個德國議會，有名無實，不但不能做全國的鏡子，

且成了獨裁政治的橡皮印，現在蘇俄仍有一最高蘇維埃，其內亦分上下二院，英美議會之形式均具，惟其精神不存，最高蘇維埃之份子，爲數不下千餘二千人，以如此龐大團體，其討論不出什麼來，蓋在意料之中，於是從這千餘二人中抽出一批人，復由這一批人中抽出十幾個人的主席團，一層又一層的抽，如剝洋葱，剝到最後之核心爲止，這核心便是獨裁者。

英美人懂得獨裁者這個「剝洋葱」的「竅」，所以規定非國會在國會議時通過的不成法律。英國內閣原只是英國國會之一小組委員會，如照蘇俄的辦法，則內閣可相等於「主席團」，可在國會「閉會期間」代行其職務，這便一舉而變民主爲獨裁。惟英國內閣雖權力龐大，然其每一件事，必須有國會所通過之法律爲根據，內閣所出的主意雖好，然必須帶進國會內，讓議員對之哇啦哇啦一大頓，經過三讀通過後，然後內閣始能以之爲根據而辦事：此之所謂「法治」(Government by Laws)。非然者，則是所謂「命令政治」(Government by Decrees，相等於「手諭政治」)，政府辦事不以立法機關所通過之法律爲根據，而逕以命令爲之，此在魏瑪德國之末期，往往如此，爲希特勒開一先河。

美國國會既不肯讓其實際上只是一小組委員會之內閣，在其「閉會期間」以國會之名義，代行國會之職權，尤不肯讓其他之小組委員會有此權力。小組審查委員會之一舉一動，必須國會答應，其所議所決，必須國會通過，始能有效。內閣都不能在國會「閉會期間」代行職權，其他之小組審查委員會更何敢作此妄想？然所肯讓小組委員會審查的，不過通常次要事項，遇到「錢」

做了討論審查之對象時，英美國會連十幾人或幾十人的小組委員會都不放心，不肯交之審查，而必須親自動手。那時英美之國會全部搖身一變，變成一「全體委員會」(Committee of the whole)，其變也亦至容易，只須把主席台上之「權力棒」(Mace)拿開放在地下即得。那時的議院，將不是議院，而只是一委員會，在其審查討論撥款時，叫做 House in supply (供給)，在其審查討論抽稅時，叫做 House in ways and means，抽稅與撥款之二大舉動，都是最直接影響全國每部分每種人的生活，故必須代表全國各部分各角落之整個議院爲之，一旦讓某小組委員會來審查，則此二大事必落於少數人操縱之手，而代表納稅的老百姓之大權旁落，且由此開獨裁之漸。

顯然的，行這種制度的國家，不會容許「駐會委員會」一類的把戲。英美之議會，年中通常開會六個月左右（在戰時有開至十個月甚至終年者），其他之六個月中，它認爲其所通過之法案足够行政機關奉行照辦，不必在其「閉會期間」；又來一個「駐會委員會」來代行其職權，因爲這麼一個「駐會委員會」勢必須由國會議員羣內抽出，今日可以由全體議員羣內抽出「駐會委員會」，明日又可由「駐會委員會」抽出別的花樣，如此抽法，直可抽到一人爲止，爲防微杜漸起見，頂好起初就不許抽剝：英美就是這樣。

惟歐洲大陸的民主國家，略有不同，法國與捷克，其議會在休會期間都有「外交委員會」之設，因爲這些國家的外交問題迫切，不得不有這麼一個委員會來監督政府之外交舉動。惟這「外

交委員會」與蘇俄之「主席團」或我們的「駐會委員會」不同，它沒有辦法襲用議會之名義代行議會之職權。這些國家仍慎保其議會爲一金甌無缺的鏡子，不肯讓一碎塊來冒充大塊。

我們中國無採行「剝洋葱」辦法之必要，將來中國憲法上的議會，應爲可以反映全國各部分之完整鏡子，不宜讓一碎片代表全鏡。在討論審議憲法的過程中，聞有提議國民大會在「閉會期間」設「駐會委員會」者，亦聞有主張不必另設立法院即可爲「駐會委員會」者，二說均不足以表達提議人對於近代政治制度之認識，尤以後說爲奇特，蓋即使「剝洋葱」之辦法是對，然立法院並非國民大會之一部分，其委員亦非由國大代表羣內抽出，是直不是鏡片代表鏡子，而是爛玻璃代表鏡子，是烏乎可？

現階段下中國憲法運動之國際意義

——憲法平議之七——

少年時讀哲學家康德（Kant）之「謀永久和平」一書（*Towards Perpetual Peace*），內有云：「欲世界永久和平，必須各國的政府，都是帶相當一致性的共和政體才行。」

這句話，在當年，却真把我弄糊塗了，環迴雜誦，硬是不懂。康德之所謂「共和政體」，即是我們現在之所謂「民主」，是老百姓真正在政治上有權的一種政體。但爲甚麼要全世界各國都

真是這種政體才能有和平？爲甚麼政體不同的國家不能和平共處？歐洲十六七世紀宗教革命時，有些教徒，其牧師僧侶是（穿白短褂 Surplice）的，另有一些教徒，其牧師僧侶是穿黑短褂的，那白短褂的教徒便硬要與黑短褂的教徒打架，拚個你死我活。那時我這個中國人，讀了這些故事，也硬是不懂。短褂是白是黑，有甚麼關係？爲甚麼硬要互相打到頭破血流？這豈不是發神經病？

後來見歐洲的新起政體內，有所謂「褐衫團」、「黑衫團」、「綠衫團」等等，我然後始恍然於十六七世紀時的黑白短褂戰爭，並非神經病，而實有真故存焉。「褐衫」、「黑衫」等等，各代表着一種政權，而每一種政權都代表着一種財產分配的式樣，然則褐衫（希特勒的德國）與黑衫（多爾夫司時的奧國）之鬥，實在是兩種政權之爭，而這兩種政權的後面，則是兩種財產分配的不同方式。同樣，十六七世紀時，每種教權都是一種政權，故黑白短褂之爭，殆即從前的西藏「紅衣教」與「黃衣教」之爭，或即現在這個顏色的衫團與那個顏色的衫團之爭。鬥爭之真因，不是衣衫之顏色，而是顏色所代表之財產應如何分配及應如何獲致之一種政治安排。

多 甚麼是「財產」？一個人被他的父母，事前未得到他的允許，帶到這世界上來，他不能老「吃西北風長大」。他要食。要穿。要住。要行。古人云：「鸚鵡棲樹，不過一枝；偃鼠飲河，不過滿腹。」這是勸人知足的一句話。但要有一樹，然後鸚鵡才能有一枝可棲；要有一河，偃鼠才可飲個滿腹。假如世界上只有一根那樣多的枝，只有够滿腹那樣多的水，那鸚鵡偃鼠一定無法滿

足他們棲飲的慾望。蓋一棲的枝之所以存在，是因為那裏有個樹，無樹則無枝；滿腹的水之所以存在，是因為那裏有條河，無河則無水。鸚鵡與偃鼠，如欲把枝把水抓住，先要把樹把河抓穩。惟鸚鵡與偃鼠，不懂得這點，而人則心裏明白（這便是人與別的動物之分），所以除了衣食住行所需的「一簞食，一瓢飲」之外，還要控制住簞食瓢飲之所從出而較簞食瓢飲為大的東西。這東西，如他有能力控制住的話，便是他的「財產」。

但他怎樣控制的呢？曰：靠國家。國家是保證一個人能控制住他衣食住行所從出的財產之工具，這便是為甚麼亡國是如此之痛。一個人如成立了一個國家之一員，這國家便以綜合的力量通過法令的手段，來保證他的財產之安全，實在即是保證其衣食住行之無憂。現世界上，大半國家，其保障財產的法令都是保障一個人衣食住行所從出之有形的物資財產，如土地·如房子·如工廠·如股票，國家用法令說道：這是你的，那是他的，你的他的，不但你與他不得互相侵佔，別人也不能侵佔，連國家都不能在缺乏一真正公共的理由下來侵佔，這公共的理由且須由法院審查的確是否如此。這種專以保障有形的物質財產為務的國家，日子久了，經過強食弱，大併小，衆暴寡的一時期後，難免弄到一些人直無一點財產且無獲得財產的機會，這些人便難免覺得這國家不是他們的，於是始有「工人無祖國」之言，於是始有另一種國家產生。這種國家不是保障人們的衣食住行所從出之有形財產，而是志在保障人們衣食住行所從出之無形財產，他便是就業機會（Chance for employment）。這種國家與那種國家一樣，也是保證人們之衣食住行，但與那種

國家不同，硬要一個人從政府給他的一份差事中（而不是從他的有形財產中）取得其衣食住行所需的物資。能產生衣食住行所需的物資之東西都收歸「公有」，這在行此制度的國家內，叫做「社會主義財產」。

但所謂「公有」是甚麼意思呢？現在我們的馬路是「公有」，於是就有管馬路的人，他們便有權定出許多條例來管這馬路。當然有些條例是好的，是爲大眾用馬路的人之福利的，但有時也有攔住馬路不許通行，只許某某大官要人通過之事。路之兩端站着架上刺刀的大兵，喝聲「不許走」。「公有」的意義便是如此，上面總有一班管「公有」財產的人，其權力雄偉無比，銳不可當。如「公有」財產只是一條馬路，而你的房子仍是你的，則你雖曾在馬路上受過站崗大兵的面斥，但你一回到你自己房子裏，便再不用受什麼人的面斥，便可以脫鞋脫襪，睡個舒服覺。假如連你的房子，連你的衣食住行所從出之一切，都是「公有」，那你可以想像得到你的日子多麼難過。從前你要睡街邊，因爲那房子的房東趕你出來（這叫做「產權的兇暴」Tyranny of Property），現在你可能仍要睡街邊——不，更糟，要充軍到集中營——，因爲管那所「公有」房子的官可以莫須有的罪名趕你出來。（這叫做「政權的兇暴」Tyranny of Power）就算他不趕你出來而肯讓你在裏面睡覺，你那個覺也只是半睡半醒，一眼閉着一眼開的覺，因爲你知道隨時可能有人半夜敲門，把你抓去遙遠的冰天雪地。從前是財產所有人的兇暴，現在是財產管理人的兇暴，其爲兇暴則一。不，後者尤有甚焉。因爲房東如趕你出來，你不過是得罪這房東一人而已，你還

可向你的親戚朋友處投宿，還可扭着這房東打官司；惟如管「公有」房子的官趕你出來，你是得罪了偌大的政府，你的親戚朋友因畏懼「連坐」，怕不敢把你收容，那你除了充軍到集中營外，無第二條路可走。你住的房子愈漂亮，被趕的可能性愈高，因為有權管理你在內睡覺的房子之官，其權力是得之於更高的權力，這更高的權力，他不能不敷衍，不能不巴結，而這更高的權力往往是喜怒無常，尤愛漂亮的房子。他一愛起來，你就得要搬家而毫無辦法可想。政權之兇暴，過於產權的兇暴；其可怖也，甚於產權；我這個老百姓，這次回到家鄉，不怕那田多地多的人，因為他奈不了我甚麼，但見了一個保長，我却害怕。因為那位窮酸先生今天可以抽我的壯丁，明天可攤派我的軍糧，後天又是甚麼甚麼，我如反抗，他便可用全政府的大帽子壓在我的頭上，甚至把我關起來。此之謂「苛政猛於虎」。

一個良好的國家，是能免除這兩種兇暴的國家，既不許氣勢凌人的「產權」跋扈囂張，也不使生殺予奪的「政權」凌駕一切。其正當之辦法在使人人有點小產，或有獲得這小產的容易機會，而保障之。前法國總理赫里歐（Herriot）的「三小主義」（即三小主義：小房子 *Petite Mais* on, 小花園 *Petite Jardin*, 與小資產 *Petite Propriete*），庶幾近之。這種人人有點小產的國家最為穩定，其人民最為愛國。良好的國家，是兩頭小中間大的嘎嘎；而不是個兩頭大而中間小的噲噲。兇暴的權力可以毀滅別人，尤可以毀滅自己，且可以把整個社會毀滅；古時的羅馬帝國，近代的德意志帝國，都是好例。我們的老祖宗深知權力之可怖，所以總想把它範圍住，減至最低

限度。老子的無政府主義，固無論矣，即極力主張有政府的儒家學說，亦圖以「仁」「義」「天」「理」等等觀念來範圍住權力的掌有者。幾千年來民族的健康長壽，至今日仍能保持着這麼大的一塊土地，我疑心是崇拜這種政治哲學之賜。從前中國政府做的事極少極微，比起西洋的國家來，等於唱戲。時至今日，仍謂得到政治權力的爲「上台」，失去權力的爲「下台」。民間流傳着「不怕官，只怕管」的自尊心理，文學上保留着「帝力何有於我哉？」的個人主義。但這種個人主義是建築在私有財產制度上的，因爲他之所以不必怕皇帝，是因爲他自己有一塊田可以「耕而食」，有一個井可以「鑿而飲」，有了自己的田與井，他才能「日出而作，日入而息」，假如連這田與井都是「公家」的都是「帝」的，他的一日三餐都是靠這「帝」用手來喂，則他便難說「帝力何有於我哉？」了。我們的老祖宗，深明這個道理，所以總是談「均產」（「不患寡而患不均」），甚少談「共產」（少到幾乎沒有）。董仲舒只欲「限」民名田，不欲「公」民之田。公田不是沒有，但「雨我公田」之後，便「遂及我私」。在中國政治哲學上，「公」「私」財產，固並行而不悖，而以私產爲多。假如不是這樣，則必產生一種無所不管（這叫做「全能」*Totalitarian*）的政治權力。社會上出現了一大羣專靠管人吃飯的蝗蟲（這叫做「官僚政治」*Bureaucracy*），這羣蝗蟲必是一級一級的組織起來，到了不對任何人負責的「帝」而登峯造極。

這種政治組織，並不新奇，從前中南美洲的「英卡帝國」（*Inca Empire*）就是這樣。在這十五六世紀的紅印第安帝國裏，也是甚麼都「公有」（沒有私產），也是保證人人從國家的雇

用中可得到一碗飯吃。也是南征北伐，侵佔了許多土地；但也是有特務機關，也是有相等於現代的集中營。也是有一官僚政治」等等。這個帝國與西班牙人鬥爭了很久，旗鼓相當，後來西班牙人把他們的皇上騙到手裏，這帝國便土崩瓦解。因為這樣組織的國家，其頭目最爲重要，執其頭目則全體癱瘓不靈。我曾經查過英國百科全書內關於這個帝國之一篇，而戲改「Taco」之一字爲近代人所知道的一個西文字，我很驚奇的發現：那篇文章幾乎是在談近代人人所知道的一個廢除私產制的國家。

現在橫在我們面前之一個事實，是世界上有兩種國家，一是已廢除私產制的，一是仍保有這制度的，前者的建立是於「產權的兇暴」深有所感之後而代之以「政權之兇暴」，以大刀闊斧之姿態，雷厲風行之手段，把私產制連根拔去，不容其再長。爲欲達到這目的，他們的政治機構，不能不集權，一層一層的往上抽，抽到集權到一人爲止，此在古時廢止私產的國家如「英卡帝國」固然，在近代的廢止私產制的國家也是如此。現在我們國內之二大政黨，其政治的機構，其發號施令的組織，都是以廢止私產制的國家之政權組織爲藍本。學了人家的外表，而忽略了人家這外表的內在原因。從已廢止私產制的國家立場看來，巴不得這二大黨之一在中國取得全國的政權，因爲如此它便多了個乾弟弟在旁邊，使它更覺得安穩。但從中國的老百姓的立場看來，兩黨之中，那一個獨霸，都是與老百姓不利，其趨勢都是「政權的兇暴」。這並不是不滿於二黨之主持人，實爲其政治機構的內在法則確係如此。無煞手的汽車，佛爺來開也會碰死人。

在制憲這件事上，我國現正徘徊於十字街頭，亦東亦西，可南可北。如仍保持着現在摹仿得來的政黨組織及憲草形態，則中國往北跑，其趨勢爲變成北方大熊的又一個乾弟弟。這在大熊當然高興，然「三叔叔」一定看不順眼。所以今年秋天定出來一個甚麼樣的憲法，甚麼樣的政治機構，不只關係着中國之一國，而實關係着國際。現在亞洲中國的制憲運動，頗足與現在歐洲法國的制憲運動互相輝映，遙作唱和。法國定出來什麼樣的一個憲法，在歐洲大陸有決定性的作用，環繞着她的西歐大陸上之國家其政府形式不免多多少少與之相像。前不久法國制出一個憲法來，經了民衆總投票後，以百餘萬多的極大差票給否決了，因爲法國人民認那個憲草太過往「東」跑（在法國之東）將來我國定出來什麼樣的一個憲法，在亞洲也是有決定的作用，環繞着我們的亞洲國家之憲法，也難免多多少少與我們的相像。正猶美國在一七八七年定出來一個憲法，其後中南美洲的國家的憲法多多少少與美國者相像。現在印度快要獨立了，獨立後免不了也來一個憲法。我們的怎麼樣，免不了影響到印度的也是差不多。所以我們希望制憲諸公的目光四射，把眼界擴展至國境以外，認清今秋的憲法不只是關係着我們這國家的小圈子，而實關係着這小圈子以外的大圈子。換言之，我們現在憲法運動實有其國際的意義，且如哲學家康德是對的話，實關係着全世界之和平。

我國憲法運動之歷史意義

——憲法平議之八——

圖高官厚祿的人，一定不做這篇文章，這種事只是傻子才幹的：因為極容易引起誤會，雖心裏無他，然如悠悠之口何？惟知危而不言，非忝為國民一份子者所應爾，無已，只有本「引頸就戮」之精神，在這草擬憲法期奠國家於長治久安的當兒，來說幾句極關國家安危的話。

一件完整物件要有個重心，無之則瓦解，成為兩個或兩個以上的東西。一個獨立國家亦不能不有一重心，無之則那個國家變成兩個或兩個以上的國家。這個國家的重心，英文叫做 *Sovereignty*，我們現在譯做「主權」，以前叫做「鹿」（「逐鹿中原」的「鹿」）。而甚麼是「主權」呢？把政治學上一切的煙幕名詞撇開，「主權」是在國內能說最後一句「就這麼辦」的能力。有了這個能力的，便是主權者機關。顯然地，這個主權機關，只能有一個，因為如有兩個，則大家都說最後一句「就這麼辦」的話，則不是這個國家會變成兩個，便是這兩個主權者要拚個你死我活，拚到只剩到一個為止，這叫做「主權一元性」說（*Monistic*）。（近代有所謂政治多元論 *Political Pluralism*，不在本文範圍內。）由這說可以推到另一說，那便是「主權不能分裂」說（*Indivisible*），因為主權一旦分裂，成為兩個或兩個以上，則國家也變成兩個或兩個以上，

如不甘於分裂，勢必火併到一個爲止。既是主權，則其上不能再有一個卡住牠的「太上主權」，猶之頭上之帽，其上不能又有一頂帽，否則「太上主權」成了真正的主權，而從前所謂「主權」其實不是主權，這後者的所在地其實不過是一省或一殖民地，而不是個獨立國家。這叫做「主權至高無上」說（⁽¹⁾Supreme）。既是至高無上，則「主權」在其所有者仍是主權者之期間不能轉讓（Inalienable）。因爲如能轉讓，則受讓的機關成了真正的主權者；假如不是這樣，則國內又出了兩個主權者，這倆又要火併到剩下一個爲止。

二千多年前，希臘有一個哲人名叫亞理士多德。他從實權所在地的角度，把世界上的政體分成三種。實權在一個人的時候，叫做「一人政體」（Monarchy，希臘文 Mon[一人]，archy【領導】，即所謂「君主政體」）。實權在直接投票的民衆之全體的時候，叫做「全民政體」（Democracy，希臘文 demos【民衆】，cracy【權力】）。在這兩者的中間，主權在一人以上全民以內的多數賢者的合體時，叫做「賢者政體」。（Aristocracy，希臘文 aristo【賢者，最好的人】，cracy【權力】，即所謂「貴族政體」，但此名詞容易引起誤會）。這三種政體，是具有「道德」（Virtue）的。如若「無道」，則「一人政體」變成「暴君政體」（Tyranny），「賢者政體」變成「寡頭政體」（Oligarchy），「全民政體」變成「暴民政體」（Ochlocracy）。前三者與後三種的分別，全視其「有道」或「無道」。有道時，則「一人政體」爲理想上最好的（ideally best），「賢者政體」爲實際上最好的（practically best），而「全民政體」爲好的

的之中最差的。這個凡人世界，難得完滿，理想難於實現，故「一王政體」只應天上有，人間那得幾回見？因為這麼一個好「王」沒處找去，在這混濁世界上，還以「賢者政體」為最好。至於無道的政體，則以「暴君政體」為最要不得，因為牠是由最好的變壞了而來的。希臘人有個信念：最好的變壞必是最壞，最美的變醜，必為最醜！

二千多年前這種說法，在今日仍屬準確，仍用得着。照亞理士多德的說法，英美的政體都可以說是「賢者政體」，掌有實權的機關是牠們的國會，牠們的民衆只是保持着更換（選舉）這班「賢者」之權，辦理國家大事時說最後一句「就這麼辦」的人，仍是一班「賢者」。至於近代的獨裁政體，「領袖制」也好，「天皇制」也好，當其有道時，相等於「一王政體」，當其無道時，可以說相等於「暴君政體」。中國歷史上，都是這兩者互相遞嬗，互為消長，堯舜禹湯文武與秦皇·新莽·明太·交互出現於我國之政治舞臺上。

很奇怪，中國歷史上未會有過相等於古時希臘與近代瑞士小邦的「全民政體」，也甚少相等於「賢者政體」的例子。整部二十四史，都是在一人政體內翻觔斗，不是「王」就是「暴」，而「暴」之數目，遠過於「王」，這個事實使整個民族習慣於一人之統治，雖有時外邊擺些裝裝門面的花樣，而裏面骨子裏，仍是傳統的政體，說最後一句「就這麼辦」的主權者，仍是一人。在歷史上，這個人又必是掌有全國最高軍權的人。這種政體，本來沒有甚麼好與不好，照亞理士多德的說法，牠的好與不好，全在牠是「有道」或「無道」。惟有一點可以大書特書的，那便是：

一人政體，必流爲君主世襲，這個道理，請道其詳：

堯當國的時，可以說是「一王政體」，他把王位讓給不是他家屬一員的舜，舜做完後又讓給不是他家屬一員的禹，但禹做完後，不把王位讓給別人，而傳給他的大兒子的啓，由是確立「家天下」的傳統，奠定中國傳嫡的辦法，歷數千年（除少數例外）而未嘗或變。這難道是說禹是自私自利的人嗎？禹這個人夙興夜寐，鞠躬盡瘁地去治水，三過其家門而不入，專爲民衆謀福利，不像個自私自利的人。故其家天下也，其傳嫡也，必有其不得已的苦衷，而歷史未有明說。幸虧孟子把這苦衷從旁道破，他說：「舜流共工於嵩山，放驩兜於崇山，殺三苗於三危，殛鯀于羽山」，殺了這「四罪」後，而「天下咸服」，「天下咸服」者，共尊舜爲王之謂也。殺了他們後而天下始服，可見他們是不服舜的人。賢君如舜，仍須殺四兇，仍須誅殺其同僚，然後王位才坐得穩。蓋從前中國的王，既是權之總匯，則人之好權，誰不如我？有堯在時，共工這班人尙可與舜共處，且甚相得，堯這個大頭一去，而指定舜爲繼承人，則舜之同僚心裏必說：「我們的功勞也不下於舜呀！」由這點心理出發，必引起許多陰謀暗算，甚至「舉旗起義」，舜假如係無道的「暴」君，則爲維持其自己王位起見，固不得不誅殺其同僚；舜如係有道的「王」，則爲天下安甯民衆得免除內戰痛苦起見，也不得不誅殺其同僚。無論從好的抑壞的方面去說，誅殺同僚之舉似爲非世襲的一人政體內之必然現象。舜之誅殺同僚是禹所親眼見的，禹恐怕也誅殺過同僚，（譬如防風氏賀禹加冕，只因遲到了一點，就被殺，其他可想而知矣！）不過歷史未有明載罷

了。再這個人可以相信得過是爲天下安寧起見而誅殺同僚的，而爲了同樣天下安寧的理由，他不得不把王位傳給他的大兒子，定死了一條硬捧捧的辦法，由此可以息爭，他死了後做不了皇帝的人只好怨自己投胎沒有投對，爭端息而天下安寧。自禹以降，傳嫡的辦法成了中國政治史上的第一個規矩。後來的皇帝也不是沒有想打破這規矩的，然賢明的皇帝聽了識大體的大臣之勸告（如漢高祖之聽張良），而穩定其朝代，不聽大臣勸告而廢嫡立庶的（如隋文帝之立楊廣），則凶多吉少。歷代賢臣之批逆鱗「以屍諫」而爭立嫡者，史不絕書。豈故厚於嫡而薄於庶哉？實爲天下安寧計也。

由指定繼承人的辦法演變到傳位給嫡子的辦法，爲的是穩定天下。天下喁喁望治的客觀需求，使得這演變無法阻止。一人政體，用指定繼承人辦法者已經不穩，其不指定繼承人者，尤其不穩。舊人與新人交替時，誅戮之事必更多多，此點吾於近代蘇俄政體裏，得到證明。列寧死後，未指定繼承人，而史達林與託羅斯基互爭主位。託派失敗後，史達林又移所以對付託氏者以對付其往日之同僚，馴至列寧手下二十多個的中央執行委員現在沒有一個活着：死的死，殺的殺，殺時還加上許多的罪名，而且個個「認罪」。曇花一現的第三德意志帝國，也由希特勒指定戈林，繼戈林之後則爲赫斯，在這種不穩的政體裏，我相信假如第三帝國這次不葬身於火燄之中，希特勒死後，戈林也必須大誅大戮，然後皇位始坐得穩，否則德國又必四分五裂。戈林死後，其繼承人又必須照樣來，馴至德國的老百姓本其只求政局穩定其他非所計的心情，一致要求恢復世襲的

君主制度，以免內戰。原來國家雖有古今東西之別，然一種政體的內在法則則同，先證後證，其揆一也。

主權在一人之政體，其不穩之情狀，有如倒過來放之金字塔，塔之重量全部壓放在塔之頂尖，其不顛覆隕越者幾希。是故「人存政舉，人亡政息」，大而國家，小而雜貨鋪子，在組織上都集全部權力於一人，則此人不在時，整個組織便瓦解崩分，蓋有其機械的必然性。其補救方法，亦惟有在組織與機械的方面入手，始克有濟。把倒放之金字塔再倒回來，使着地的是牠的平底而不是牠的頂尖。英美政體內之所以不是「人存政舉，人亡政息」者，端在其國內的主權（照上文所下定義）不是集於一人，而是集於多人組合的議會，而要不要這個議會之權，最後還操在選舉之民衆，牠們的政治金字塔是放在平底。英法的國會之爲主權者，人盡皆知，無庸贅述。惟世人因惑於「三權鼎立」之說，鮮有明瞭美國之主權機關亦爲國會者。前在拙著「憲法平議之一」，已有所申論，茲再略道一二，以實吾言。假如「鼎立」是大家平排，誰也管不着誰，誰也趕不走誰的意思，則美國政體可以說絕不是「三權鼎立」，因爲美國的立法機關（國會）可以彈劾的方
法趕走行政機關及司法機關的大員，並可以監督國家荷包的方法來監督行政和司法，在他們那裏只有議員可以向行政官（連總統在內）司法官瞪眼（戰功顯赫的艾森豪威爾前不久被國會之一小組委員會傳見那委員會的主席便面斥他說：「你真是胡說八道」 You don't know what you are talking about!）而行政官司法官却奈不了議員先生們甚麼何，後者之權力直接得之於民衆，只

有民衆可以去掉他們，然行政與司法大員，其上任也，須先得上議院之批准，其去職也，只需上議院三分之二之定罪。政府通常所有之大權，如宣戰，如媾和（批准和約），如抽稅，如撥款，如舉債，如釐定幣值，如統編海陸空軍，如管理國內外貿易，甚至如給賞，如大赦等等，皆操在國會手裏。國會如不通過一法案，則一文稅不能抽，一個錢不能撥，一個兵不能招，一張鈔票不能發，一個勳章不能給。這樣的一個機關，當然不是與其他之兩個機關「平排」，當然不是擺成像我們的五院。不錯，總統可以否決國會所通過之法案，然國會可以三分之二之多數否決總統之否決。最高法院可以宣布國會法案爲「違憲」，然國會仍可避實就虛，再通過一不與憲法作正面衝突之法案，且又可兩院共同提出憲法修正案，針對最高法院之判例，使曩之爲「違憲」者不復「違憲」，只須經四分之三州議會批准，卽成憲法之一部，司法機關無如之何也。最後勝利仍屬國會。原來美國憲法是深感於英國立法機關無限制的權力之兇暴而成立的，上所云云，只足以視爲範圍住立法機關之一些限制，而不能透視爲「三權鼎立」。

◎ 我國如能建立一真正主權機關之議會，則亦不難如美國那樣免除「人存政舉，人亡政息」之痛苦。將來我們相等於「羅斯福總統」的人死了，也可以因爲政治重心既在國會，遂不致因一人之死了而動搖。非然者，則要免除國家分裂，只有變現在的政體爲世襲君主政體的老法子，復返於大禹的洪荒時代（只要這老法子能給國家以安定，那我也不反對，老百姓除了一碗太平飯外，夫復何求？）以傳嫡的辦法置國家於安寧。以前古德諾教授（Prof. Goodnow）勸袁世凱立嫡，

其苦衷蓋在斯乎？橫在我們面前的，是這兩條大路，讓我們的憲草審議委員會及今秋的國民大會去挑。欲奠國家之安甯，非此卽彼，非彼卽此，其中間蓋無第三途徑。如兩條路都不走，則國家將來必紛亂到不成樣子。

有人說：中國的民智未開，難以建立一集多人爲一之主權立法機關，且舉民國初年議會政治之失敗爲證。這話亦不無相當理由。惟一小孩子不能因爲他尙未會走而老抱在懷裏，總得要拖住他學學走路，然後他才會走。吾國之議會主權式的民主政治也要給他一個機會學走，然後始能有成。且所謂「民智」，要分開民之「智識」(Knowledge)及民之「智慧」(Intelligence)之二義。在智識上，民衆誠缺乏選舉之訓練，然那一個候選者是好，那一個是壞，民衆天賦的「智慧」清楚明白，不必要受過高深教育的始懂得怎樣投票。豈止是人，一個狗也往往能分別出好人壞人來。民國初年之議會政治失敗，其過在袁世凱，他用武力摧殘議會和撲殺國民黨議員，迫到國民黨要放棄議會政治路線，而走上蘇俄的以黨治軍一黨專政之路。共產黨人慣說「逼上梁山」，殊不知國民黨也是逼上梁山——被袁世凱迫上梁山的。中國家庭裏，總是婆婆打媳婦，到了這第二代媳婦變成婆婆時，她又打第三代的媳婦，仇不是報在打者，而是報在另一個人身上。這樁冤冤相報，成了個惡性循環。要打破這惡性循環，也極容易。在一串的婆婆媳婦又婆婆中，讓某一個婆婆下大決心，看兒女面上，不打媳婦就是了。

關三權分立說

——憲法平議之九——

今之憲法設計者，多迷於三權分立說（Separation of Powers），奉之爲政治的天經地義，彷彿在一切憲法中非牠不行。而孰知政治學史上，最大謬不通的，莫過此說。

孟德斯鳩（1748）——不，喬治勞生（George Lawson, 1644）——之前，西洋政治思想史上，找不出三權分立之謬說。在此之前，西洋政治思想家都不缺乏常識，知道一個國家是一整個，所以牠的統治權力亦須整個，統治權力之分立成爲各不管各，即是國家分裂成爲互不相屬。亞理士多德雖有貌似數權分立之說，然究其實則只是在行政上之數事分掌，猶之現在的部務之分掌於各司，初未嘗認一國之主權可以分裂成三或四也。正相反，他明白說出一國的主權（*Sovereignty*）必須完整無缺，其完全屬於一人時，則是「一人政體」（*Monarchy*，即所謂「君主政體」，近代之「領袖制」，亦屬此政體）；其完全屬於一人以上而全體國民以內之幾個，幾十個，或幾百個人時，則是「多賢政體」（*Aristocracy*，即所謂「貴族政體」，惟此詞易引起誤解）；其完全屬於全體國民時（希臘城國甚小，其全體國民往往只是幾千或萬餘之數）則是「全民政體」（*Democracy*）。這三種政體，每一種都可以變壞，變到金玉其外而敗絮其中，外殼雖存而內容

已昏。這變壞了的政體中，其主權者雖貌仍爲「一人」「多人」及「全民」，然因其無「道」(Virtue)，已變質成爲「暴君」「寡頭」及「暴民」了。

後來就有人應用亞理士多德這個說法，來研究羅馬希臘之所以一勝一敗，一興一亡，一盛一衰之理，以爲個中竅妙，在羅馬政體之能熔三種好政體於一爐，成爲一種「混合政體」(Mixed Government)，其代表「一人政體」者，羅馬之Consul也，代表「多賢政體」者，羅馬之Senate也，代表「全民政體」者，羅馬之Tribunate (羅馬城國時代由民衆選出之法官)也。由於每一種政體都有其代表機關，所以發生一種「制衡」作用，每一種政體都能「制」住其他之二種使之不能變壞，於是一種最完善的政體出現了，而羅馬興起了。作這種說法的是個希臘人，名叫Polybius。

不料過了千餘年，又有個法國人，名叫Delolme，他也研究英法之所以一勝一敗，一盛一衰之理，而歸功於英國的「混合政體」。他說英國的「國王」(King)便代表着「一人政體」，英國的「貴族院」(House of Lords)便代表着「多賢政體」，其「平民院」(House of Commons)便代表着「全民政體」，混合起來，也發生了一種「制衡」作用，而使英國的政府不至於變壞。這些人思想的主要點，在「制衡」(Checks and balances)之一念，認政府之每一部門，苟無一足以制止而平衡之，都可以變壞，而政府成了要不得。

「制衡」之說，到了孟德斯鳩手裏，則已不是「一人」「多人」及「全民」三者，而是「行

政」「司法」「立法」三者之互相制衡，於是產生了有名的三權鼎立說，彷彿國家像一個鐵香爐，可以由這三個脚鼎立而撐起來。其實這種說法，並不自孟德斯鳩始，在他的半世紀前有洛克（Locke），在他的一世紀前，有勞生（Lawson），早已如是云云，孟氏不過廣其宣傳罷了。孟氏這種說法，仍不過是Polybius「混合政體」的變相，蓋當時英國政府內之掌有「行政」權者，是國王之「一人」，^也掌有「司法」權者，是「貴族院」之「多人」，而掌有有效的立法權者是「平民院」之「全體」，孟氏蓋不過把幾個字換一換而遂獲取了嶄新學說發明者之名。其實他這個學說並無新奇之處，明白了上段所簡述之「混合政體」思想史，則孟氏「三權分立」之說，實與Polybius同其陳舊，而明白了英國政府之實在構造，則知孟氏三權分立說亦與Polybius同其不通。後來有個英國人，名叫白爵德（Walter Bagehot），在其「英國憲法」一書裏，即明白指出三權分立說，在英國之不符實際。英國雖有「國王」及上下議院之分設，然無行政·司法·立法三權之分立，這三項權力，通通操在下議院手裏。英國之國王，不過拿來擺擺樣的傀儡，英國的上議院了無實權，也是個擺擺樣的機關。立法權完全由下議院行使，行政權則由下議院之一委員會（內閣）行使，受下議院監督，由下議院任免；司法權則由下議院所設立之一套法庭，所任用之一羣法官行使，上議院現雖仍為全國最高法院，然並非以貴族院的資格為之，院內之貴族亦不出席，開庭時只是幾個「法律爵士」（Law Lords）任推事審判之責，由為內閣之一員的司法部大臣（Lord Chancellor）主席，此大臣任免之權，仍操在下議院之手。統觀英國政府全部機構

，行政司法二權雖不直接由有立法權之下議院行使，然實間接由其行使，蓋行使此二權者，係下議院之當差，由下議院給薪，向下議院負責，爲下議院任免。猶之以手抓飯吃與拿筷子撥飯吃均是我吃飯，前者我是親自動手，後者間接用筷子之工具而已。英國之統治權力蓋完全一元化於下議院。明乎此，則三權分立之說，不攻自破，世界上安有一國而可以三公，一權而可以三裂，造成各不管各，誰不服誰的局面，而可成國家者？近來立法院對於行政院的質詢，充分表明一般對於行政機關之不滿，若在英國那樣主權一元化的政體下，早就可以更換行政大員而改由另一批人來幹，若仍幹不好，又可再換一批，務求情況改進而後已。而在我們現在的政體下則不可能，因在現下政府組織法下，行政院並不須向立法院負責，故不能由立法院任免，其肯到院受問，已算客氣；縱使經濟再行惡化，立法院亦無可奈何。此實不能不說是拜了三權分立謬說之賜。

或曰：英國雖非三權分立，然美國則似是如此。則應之曰：似是而實非也。美國政體之非三權鼎立，余前已爲詞申論之矣（平議之一·之三），今不憚詞費，再爲之言曰：國家之所以成爲國家，端在其主權完整。而主權者何？關於國家大事作最後決定（*Last Decisions*）權之謂也。從前中國的「國家大事，在祀與戎」，而「祀」「戎」二事，均在皇帝一人手裏，故皇帝爲主權者。近代國家大事中，「祀」（拜祖，祭天，等等）已不存，而「戎」（宣戰，作戰，包括媾和）猶在，故看一國之內，誰在決定戰爭（即是有牠一句話，即入於戰爭狀態；無牠一句話，則雖打到頭破血流，仍不算是戰爭），即足以覘主權者爲誰。在納粹德國內，主權者爲希特勒，在日本

，主權者爲天皇，因爲他們的一句話，卽足以決定德國或日本是否對於某某國家處於戰爭狀態之中。然邱吉爾不是英國的主權者，羅斯福不是美國的主權者，因爲他們的一句話，不足以決定英國或美國是否對某某國處於戰爭狀態之中，有這個決定權者，在英美只有一處，那便是國會，只有國會明令宣戰，才足以把美國放入戰爭之內，故只有國會，才是美國的真正主權者。除了這個，美國之國會又爲刑賞賦斂之權源。只有國會才可以控訴大員（包括總統）使之去職；只有國會才可以頒發勳章，激勵忠勇。沒有國會通過的賦稅案，總統一個錢的稅不能抽，沒有國會通過的撥款案，總統一文錢的款不能撥。其他的大事，如海陸空軍的建制，如幣制的釐定，如大員的任用等等，在日本皆爲天皇獨攬之大權，在美國則爲國會所獨有，兩相對照，則美國之主權者爲誰，不問而可知矣。主權者，至高無上之謂，所以在他的範圍內，他可以把別人怎麼樣怎麼樣，而別人則無如之何。在美國，國會議員可以按照憲法規定，把總統、閣員、甚至大理院法官彈劾。審判、定罪、和撤職，而這些行政和司法官吏對於議員大人們則在法律上無如之何。唯一能撤議員職者只有國會自身或投票的選民，行政首長的總統可以否決國會通過之法案，然國會以三分二多數之再通過可以維持原案；司法之最高機關可以宣布國會所通過之法案爲「違憲」，然國會可提出憲法修正案（如第十六條），照憲法程序通過後，卽可繼續爲所謂「違憲」之立法，或修改字句，避實就虛，予所謂「違憲」之法案以再通過，大理院亦無如之何。最後決定權，還屬於國會。美國有所謂「政治運動員」（Lobbyist），係公司或私人派出去見政治要人求對己有點好處

的人。我們的運動員必去運動部長，而美國的運動員則去運動國會議員，即此一事，亦足以規美國真正主權之所在。綜觀美國憲法全部，只有立法機關之國會可以奈何得了行政與司法機關，而行政與司法機關則最後奈不了國會甚麼何。這豈是鐵香爐的三隻脚？三隻脚中而有一脚獨壯獨強，而其他二脚則只是那隻強脚的旁支，則其非三脚鼎立也明矣。

然則美國憲法之貌似三權鼎立者何也？曰：當美國起草憲法時，正在其飽嘗過英國國會無限制的立法權之苦之後，那時英國國會正繼承着國王無限制的權力，認爲甚麼都可以做（這叫做「國會萬能」Parliamentary omnipotence）。美國憲法設計者在打倒英國「國會萬能」說之後，不欲見其本國犯此錯誤，思有以範圍住其立法權力，範圍云云，非分裂之之謂也。立法權在其法定之範圍內，仍是至高無上，與英國國會者同。美國憲法對於其立法權不特以行政司法範圍住牠，且以地方權力範圍住牠，中央政府只是在憲法中列舉之各事有權去辦，而未列舉之權力，如教育權，警察權，地方自治權等等，則認爲概屬地方。

由美國把主權放在一多賢組成之國會裏，我們可以懂得他們不至於「人存政舉人亡政息」，更可明白爲甚麼羅斯福雖死了然仍一切照常，因主權既不在羅斯福之一人，則其死了與否，無關宏旨，國家主權不至因其死了而喪失或成了爭奪之對象。主權固常緊緊握在國會手中，國家之重心固常寄於多賢之合體。由這個事實，我們又可以懂得爲甚麼起先爲獨立國家之特薩士州（Texas）那麼容易加入美國聯邦而無怨言，及爲甚麼南方各州雖會因黑奴問題而有怨言然終能無怨地

重入聯邦，因為美國的主權既為國會，則只要給予每一新州以上議院兩個議士席，以下議院若干議士席（視其州之人口多寡而定），則此州即可取得國家主權之一部份，與其他各州平等，其無怨言而肯合夥，實情理之常。此則不能不歸功於制度之完美，而不完全是個人怎樣。南北美戰爭後，南北言歸於好，論者多歸功於林肯總統，而不知此亦與林肯無關，因為那時林肯已死了，使南方各州重入聯邦的，是美國制度而不是個人。是因為美國主權在國會，而國會可以包含叛州，而不在總統之一人。一人的主權者難以包含叛逆，這也許是中國一向要循環革命，不同的政治哲學一定要打個你死我活的根本原故。因為中國的主權者一向是皇帝之一人，故明崇禎不能包含闖獻，清咸豐不能包含洪楊。假如美國的政體裏，主權也全在總統之一人，則林肯縱十倍其德操，亦無法足以包含南方叛逆。看清了這點，則可知中國今日必須創造一多賢合體之真正主權機關，然後始可真正根絕內戰，把各種不同的政治哲學，政治辦法與政治集團，包含於一個政治萬花筒之內。

論「總統制」

——憲法平議之十一——

由於美國在這次大戰中勝利，美國憲法也隨着原子彈·B-29·駱駝烟·派克筆而吃香，惟

能領略到駱駝烟派克筆的好處者雖大不乏人，能領略到美國憲法的真正好處者則世不多見。現在談美國憲法的人都受了兩個鬼怪——「三權分立」與「總統制」——所纏繞，弄到頭昏眼花，認識不清。我會作「關三權分立說」（平議之九，大公報九月四日），以打走頭一個鬼，此篇之作，是以第二個鬼爲對象的。

今人一提起美國憲法，就聯想到所謂「總統制」，一提起「總統制」，則聯想到那個總統之超然於立法機關，◎位置穩（四年內不能動他），◎權力大。於是我國做憲法裁縫的人，爲着一個人做衣服，便伸手借用美國這件憲法衣裳，口口聲聲，以「總統制」爲護符。假如我是那一個人，我便會罵這班憲法裁縫爲笨漢，所借來的衣裳，完全不合我穿，我要叫他們去日本借伊藤博文替明治天皇裁出來那件衣裳來披在我的身上。

因爲最高政治主權所表現出來的種種大權，在從前的日本憲法上是寄在天皇，而在美國憲法上則不寄於總統，而寄於國會（Congress）。試道其詳：最高政治權力所表現出來的頭一個大權是抽稅權，有了稅收則統治者始能以之來推行業務，這個天字第一號的權力，在從前的日本，是掌在天皇手中，不管議會答應不答應，天皇總是有權從日本的老百姓身上剪些羊毛，今年的預算議會如不答應，則照去年的預算去抽去用，日本議會毫無辦法。惟美國的議會則大有辦法，不經過牠的答應，總統一個大不能抽，一個錢不能用。若說總統實際上控制住議會可以強迫着他們答應，則尤非事實。美國歷史上，議會與總統抬槓的事，指不勝屈。威望崇巍如這次的羅斯福總

統，尚有向國會要錢而國會只肯給十分之一的事，其他的總統更無論矣。事實上，美國國會之肯不肯給錢，多半看那件事的本身。譬如羅斯福曾在法國打敗前向國會要幾萬塊錢來增強關島的防務，而國會不肯；及至法國打敗了，他向國會要幾萬個億的錢來執行租借法案，而國會竟大開荷包。可見在美國不是那一個人要得到錢，而是那一件事要得到錢。與抽稅權連帶着的是舉債權（Power to Borrow Money）。在從前的日本，政府如要借債，則天皇的一句話或他的藏相向他及內閣說一句話便行，而在美國，則非拿出來在國會公開討論，公開通過不可，否則政府不能借一文錢。美國政府之創立銀行，亦包含於其舉債權內。與抽稅權連帶着之又一權力為鑄幣權及釐定幣值權，這個權力在日本是屬於天皇而由其內閣藏相執行，在美國則屬於國會而由總統及其財政部長執行。

最高政治權力的第二個主要表現為釐定官制及編制軍隊（包括海空軍）。一個文，一個武，這兩個大權，在從前的日本都屬於天皇，而在美國則屬於國會（總統無此權力）。日本的政治思想及制度，從前都是抄襲中國的，所以其政治設施，有點像我們從前的皇帝，四平八穩地坐在「太和」殿，而左邊是「文華」，右邊是「武英」。然在美國，則政府官吏之階級薪俸等等，軍隊的數目餉額等等，均須由國會以法律通過，後者且不准超過兩年，兩年之期過後，國會要重新通過一法律，然後國家之軍隊始能合法地存在，否則變成土匪。

軍隊權連帶着宣戰權，這是國家權力的最高表現，國家之所以異於其他社會團體亦在此。這

個權力在從前的日本屬於天皇，而在美國則屬於國會。無論總統怎樣作爲，沒有國會的正式宣戰，則美國與他國始終在和平狀態，而不在交戰狀態中。

最高政治權力之又一表現爲刑賞，刑要靠法庭，賞則用爵位勳章。在從前的日本，天皇是一切「公道之源」(Fountain of Justice)「榮典之源」(Fountain of Honor)，法庭是他的法庭，爵勳是他所給予。惟在美國，除却大理院外，一切聯邦法庭都由國會以法律通過設立，牠高興設多少就是多少，甚至可完全不設。大理院固非爲國會所設，然其中的九個大法官，要國會的上議院批准，國會如不高興他們，可隨時以彈劾審判方式，使之去職。反過來說，大法官如不高興那個議員，則無法使之去職，因爲議員來自民選，只有老百姓之再投票才能使之去職。大理院所管掌的案件，多係上訴的案件，其直接審判權，只達於州與州間，州與他州之公民間，及關於外國使領人員之案件，直接與人民發生關係的刑，還是由大理院下之低級法院處理，而這些法院則依國會而存在。與「刑」連帶着的大赦權，在日本屬於天皇而在美國屬於國會。至於「賞」，則美國根本無公侯伯子男一類的爵位，平時又不大肯給相等於我們「雲麾」「青天白日」等等的徽章，只有在戰時，才頒發Congressional Medal of Honor一類的賞狀，而這要國會通過。可見在美國，國會實處於日本天皇的地位，爲「榮典之源」。

在這幾項巨大權力中，美國的國會既均處在日本天皇的地位，則美國主權之所在，不問而知。故在美國憲法上，國會佔頭一章，而且是最長最詳細之一章。今將此章所賦予國會之權力，臚

舉如下：(一)抽稅權，此權受四項限制：(1)須以之償還國債，(2)須以之建立國防，(3)須以之促進公共福利，(4)須全國一致，無分輕重。(二)舉債權，發行鈔票 (Treasury Notes) 設立國家銀行，都屬於此權，以此論吾國，則現在政府之發行鈔票，原是一種向人民借債。(三)調節國內外及與印度安人之貿易。(四)確定全國一致之歸化法及破產法。(五)鑄幣，確定幣值及其與外幣之對比。根據這項權力，美國在憲法上禁止各州以金或銀以外之物作還債用，且在一九〇〇年通過「金本位法」，令中央政府認定金或銀(比例一與十六)為唯一之「法幣」(Exclusive Legal Tender)，隨着這權，遂有懲罰偽鑄權，及規定一律的度量衡權。(六)設立郵局及開闢郵路。(七)提倡科學及有用技術。根據這權，國會遂可立法保障版權及發明權。(八)設立大理院下之法庭。(九)確定上海盜法，及有違於國際公法之犯罪法。(一〇)宣戰及任命民船為戰艦並確定海陸兩獲條例。(一一)編制及飼養軍隊，但這種法令，其有效期不得過二年。(一二)維持海軍。(一三)確定海陸軍軍法，由海陸軍軍法處執行。(一四)召集各州之民團以執行中央法令，鎮壓叛變及抵抗外來侵略，召集得來之民團，可由各州委派教官並擔任訓練，但其編制，裝備，及訓練程序則由國會釐定之。(一五)管轄中央政府所在地及中央政府所購得用以建設堡壘，藥庫，兵工廠，船塢等等的地面。(一六)為施行上列權力，國會有權訂立一切所需。

反觀關於總統之第二章，既短而又不詳，所賦予於總統者，無一項如上述之權力，然則美國

之總統殆只是執行國會所通過之法律及所命令之事項的一個當差頭而已。沒有國會法律的授權，美國總統不能辦一事；沒有國會的給錢，美國總統無從辦一事。他的權力反不如英國之內閣總理。因為後者雖無一定的任期，但只要得到國會多數的擁護，就可以爲所欲爲，且可親身出席國會，以解釋其政策，拉攏一班聽衆。其財政部長所擬出來的預算，提出國會後，且不能由議員們自由增減。要錢，只能由財政部長提出，不能由議員開口去要（美國則不然）。故謂美國總統超出立法機關之外則可，謂其位置較穩則可；謂其權力大而欲以之爲吾國將來權力雄偉的總統之楷模者，可以休矣！

然則起草美國憲法的人爲什麼把總統超然立法機關之外，給他一個四年穩穩的位置？曰：因爲美國革命是對準着當時英國無所不能的巴立門而發的。那時英國的巴立門剛承受過來英國國王無限制的權力，對於美國這塊殖民地橫加壓迫。美國的革命者深感於立法機關無限制權力之可怖，故總想法子以限制之。於是把行政首長的總統及大理院超然於立法機關外，不過是把無限制的議會權力稍予限制之意，既無改於「巴立門主權」（Parliamentary Sovereignty）的實質，又無悖於「責任政府」（Responsible Government）的要義，然則今人之欲創制一實際上問不了他甚麼責，奈不了他甚麼何的總統，而欲就教取材於美國憲法，豈非照着東施的肖像而畫西施，量着矮子的身材而裁巨人的衣服？若必如此，我勸他們還是取材於從前日本憲法吧。

不大爲人注意的美國憲法幾條

——憲法平議之十一——

(一)「國會須每年最少開會一次，開會須在每年十二月之第一個星期一，除非國會以法律另定日期。」(第一章第四項第二條)這條確定美國國會的獨立主權，因爲牠把召集權給了國會自己，而不交給行政機關。假如交了行政機關，則這機關可以隨牠的高興召集或不召集。國會主要的是個問責機關，從行政機關看來，是專來找牠的麻煩的，所以行政機關能不召集國會即不願召集，不召集則無機關來問行政機關的責，而行政機關流於獨裁。把召集權給國會自身，即是防止行政機關流於獨裁之有效辦法。

(二)「國會之每一個院必須留有開會紀錄並須時時公開發表之(除非有一部份該院認爲須守秘密)。如有到會人數五份一請求，每一問題之正反投票，均須登在紀錄簿上。」(第一章第五項第三條)這條使得美國國會議員覺得自己真正是主權者之一份子，覺得天下興亡繫於他的一票，由此而發生責任心，每次投票時，他必須把問題詳加研究然後始決定正或反。無論正或反，他的名字都出現於紀錄簿上，日積月累，成爲他的政治資本，下一次競選時，他便可以用之來爭選票，這個規定，可以殺騎牆滑頭模稜兩可之風。這種必須說一句「然」或「否」的規定正，是

美國國會之所以不同於俄國的蘇維埃或我們的參政會之處，在這後者，投票都用舉手或口嚷，從來不登記下來，事後無人曉得某某議員對於某一問題的態度及意見，這種辦法養成議員不負責任的習慣，離真正民主愈來愈遠。

◎（三）「上議院及下議院議員，在其任期內，不得兼任美國中央權力下之政府職務，此種職務包含特在其任期內爲之設置者或在其任期內增加該職之報酬者。在中央政府任職者，在其任期內，不得兼任議員。」（第一章第六項第二條）這條的意思，是將執行機關與立法機關隔離，不使相混，所根據的並不是甚麼「三權分立」說，而實在是常識而已。蓋執行機關是個用錢機關，而立法機關是個算帳機關，一個是跑腿機關，一個是吩咐機關；一個是負責機關，一個是問責機關。這負責者與問責者，用錢者與算帳者，不能同是一個。同是一個，則帳一輩子算不清，責任一輩子搞不清。古時「責」·「債」通用，真有道理。負責原來即是負債。假如國家如從前有皇帝的時候是一個人的或一家的，則所謂「負責」是向他一個人或向一家負之。民主時期的國家是大家的，政府所用的錢無一文不是出諸大眾的納稅，則不能不有一個代表納稅人的議會來問問政府究竟牠所抽的稅是怎樣用去的。因爲這個，所以英美等國都不許議員兼做官吏（包含武官），或官吏兼做議員。十七世紀初年，英王查理士一世，屢以高官厚祿來收買反對他的議會領袖人物，於是英國議會通過一條法律，規定如有議員接受英王所給之官位者，卽算是辭去議員之職，逼至今日，被挑上爲內閣閣員之議員猶算是已辭去議員之職，其在議會之位置，須由其選舉區再行

作個樣子重新選舉他一次，然後他才能算是議員，這種隔離執行與立法機關之辦法，發生遠在「三權分立」說成立之前，美國憲法這條規定，不是根據孟德斯鳩，而是根據英國政治之老習慣。

（四）「一切關於抽稅的法令必須由下議院提出，但上議院可就所提出者提供意見或於提請修改後表示同意，一如其他法令。」（第一章第七項第一條）這條是英美議會政治之精華，英美政體之精神全寄在這小小之一條上。這種政體，是極端尊重私有財產的，牠認政府之收入爲全國老百姓所納之稅收的集合而已。羊毛出在羊身上，要剪羊毛，在英美必須先得羊的代表人答應。如我國今日之徵糧，可以由政府以一紙命令爲之，或增發鈔票（其實即是政府舉債），可以由財政機關首長甚至不是政府機關的中央銀行之總裁一批即可，在英美必是一件極端駭人聽聞的事。

（五）「除非『議會』以法律方式准許撥款，則不能動用國庫分文。國庫內公款之收入與支出，必須時時公布之，俾衆週知。」（第一章第九項第七條）這條是配合前一條的，其用意明顯，勿須詳說，像吾國今日政府那種用錢樣兒，在英美必也是一件極端駭人聽聞的事。

（六）「國會所通過之法令，交給總統簽字後，已逾十日（星期日不算）而猶未見總統簽字發回，這種法令仍可卽成爲法律，算是他已簽過了字。」（第一章第七項第二條）這條證明國會是真正主權者，總統之簽字不過是這主權之一微限制而已。在此十日內，總統如否決國會所通過者，國會仍可以三分二之多數再通過之，那時根本就不需要他簽字。

(七)「國會如認爲適當，可授權總統或法院或部長來委任低級官吏。」(第二章第二項第二條)高級官吏，如法官·部長·使者等等之任命，必須先得上議院答應，低級官吏之任用，原亦是國會之權，不過太多太麻煩，故主權者之國會可授權於他人爲之。

(八)「總統·副總統，及其他一切官吏如經國會彈劾與定罪，認爲已犯叛國·貪污，或其他大罪者，皆可由國會免其職。」(第二章第四項第一條)此條證明國會管得着其他機關而其他機關不着牠。

(九)「背叛國家之罪，只限於與美國作戰，或投身於美國之敵人，予以援助及方便。除非有兩個證人證明某某曾有公開叛國行爲或由某某在公開審判中供認，則無人可認爲會犯叛國之罪。國會可規定叛國之處分，但這種處分不得及於其子孫或沒收其在生時以外之財產。」(第三章第三項第一·二條)美國立國之初即有一名 *Isidoro Barr* 者與西班牙陰謀勾結，企圖顛覆其時之中央政府，已被捕矣，然美國法院認爲他只有叛國陰謀而無「公開行爲」(Over act)，根據這條，不能定罪，把他放了。這從我們看來，也許過於寬大。然美國之政治自由及人民之能養成效忠國家之習慣，未始非得力於這條之賜。「叛國」既由憲法予以極狹之規定，則此後批評政府者不算叛國，罵元首者，不算叛國，許多從前英國法律認爲「叛國」(Treason) 從前有一百多種者，到了美國成立後，都不算叛國，「政治犯」之一詞，幾絕跡於美國字典，以視後來極權國家動不動因人民政見與執政者不同就要入集中營，或我們從前中國之敢向皇帝哼一聲的就須梟首棄

市者，不可同日而語。欲得政治自由，必須把叛國罪定得很窄；欲國家安定者，亦必須把叛國罪定得很窄，否則一點小事就算叛國，就要殺頭，則堅持己見的人，除了暗中結黨，地下活動企圖革政府的命之外無第二方法可以抒其政見，這個會引起循環革命，於國家很不經濟。美國之能免除循環革命大大發展國內財富，未始與這條無關。

(十)「每州之公民，在其他各州，享有該州公民所享之特權及特免。」(第四章第二項)此條把美國各邦治成一爐，一州之公民到了其他各州時不受歧視，美國才能成爲一大國，否則必四分五裂，如現在歐洲或我們一樣。

(十一)「美國保證各州能有一共和政體。」(第四條第四項)所謂共和政體者，其執政者之權力來自人民選舉之謂。美國中央政府如是，故其各州亦不得不如是；否則一共和一君主，無法聯得起來。此條只是保持美國聯邦之一法，並不是把甚麼主義按上國家頭上，與蘇俄之自稱爲「社會主義共和國」，或我們自稱「三民主義共和國」，甚旨趣迥然不同。

(十二)「不得其允許，一州在上議院之平等投票權(即每州兩個上議員)不得變更(即不得作爲憲法修正案之對象)。」(第五章第二項)。此足見美國人重視國會，以之爲統一國家之工具。

(十三)「一組織良好之民團爲一自由邦安全之所必需，人民持有槍械之權，不受限制。」(第二條修正案)此條只指中央政府而言，不許中央定出法律來禁止人民持有槍械，但各州政府

本其所有之警察權，仍可禁止人民攜械過市。美國憲法之保障人權自由，與我們的有別：我們的是一非依法律，不得限制之。」換句話說，依法律即可限制之，立法院有權可制定種種法律以限制人權自由。而照五五憲草，立法院所能議決的法律都是總統通過行政院所交議的事項，即是總統可隨時出主意限制人權自由。美國者則反是，其憲法上明說：「國會不得制定法律以欽定一種國教，以禁止信教自由，或限制言論及出版自由，或限制和平集會之自由，或禁止人民請願政府求伸冤屈之自由。」（修正案第一條）

（十四）「憲法上未交給中央政府及未禁止各州行使的權力，統屬於各州政府或屬於民衆。」（第十條修正案）。此條使美國得有高度地方自治，中央政府除了憲法所給牠的幾項權力外，侵不入地方的權力範圍。

無爲致治不言中

——憲法平議之十二——

「民之飢，以其上食稅之多，是以飢；

民之難治，以其上之有爲，是以難治；

民之輕死，以其求生之厚，是以輕死。」

——老子：道德經第七十五章。

這幾句二千多年前的話，簡而中肯，仍適用於今日。今日物價高漲，除了幾個達官貴人富賈外，沒有一個人不覺得入不敷出。整個中國，盤旋於飢餓線上，稍前一步，即墮深淵。何也？老子曰：「以其上食稅之多」，以政府抽稅抽得太厲害也。原來增發鈔票即是一種變相的抽稅。每增發一塊錢的鈔票即是把物價提高若干毛錢，即是從人民口袋裏提走若干毛錢。這一提高一提走，都是剪羊毛於羊之不知不覺中，其所藉以達此目的者，爲鑄印鈔票的印刷機。若在美國，政府之發行鈔票（Treasury notes），憲法上認爲舉債（Power to borrow on the credit of the U. S.），而這權操在國會。既然算是舉債，則「冤各有頭，債各有主」，總有還的一天。政府每發一塊錢的鈔票，從人民手上套取一若干份量的「價值」（Value），這價值總得要還。不是拿社會認爲含有價值的金或銀，即是拿別的含有同量價值的東西去還。如此，則不是抽稅（因爲稅是不用還的），不須用人民用得着而快換得來，實在在東西來還的，則發鈔票就是抽稅。這種稅抽得多，民就「飢」了。民飢則「難治」。難治是難管的意思，爲甚麼難管呢？因爲政府要多方管他，管他就要設立機關（有爲）。每多設一個機關來幹這個那個，則政府多用些人，這些人都要吃要穿，政府就要撥出一部款子來解決這些人吃穿及其他的問題。政府設這機關來幹這個那個，來管這事那事，其用意多半在找錢。稅收豐裕國庫滿貫時，多半不用打這種主意，其時的百姓亦必豐衣足食，納得起稅，所以國庫才滿貫。豐衣足食納得起稅的人民，誰願意去與政府作對？所

以易管而不「難治」。人民「難治」，正是他們納不起稅而不是豐衣足食之時。他們納不起稅，則政府的收入減少而國庫空虛，國庫愈虛則政府愈要「有爲」而多設機關，愈多設機關而人民愈納不起稅，於是產生了一個惡性循環。機關既多半因政府鬧窮而設，則政府必無多錢來打發此機關內職員的衣食問題，（即所謂待遇薄），則肯在這些機關幹的人多半是窮鬼，「君子固窮，小人窮斯濫矣」，於是這機關的職員，必有多人須打別的主意，於是貪污揩油擾民之事必層出不窮，而這些帳項，必算在整個政權的政治成績本上。成績本上這種帳目愈多，則被治的人愈不滿意；愈不滿意則愈難管理。假如所設的機關不完全是管理百姓的，而是來興辦事業，如「揚域安」，則興辦這些事業，這些「揚域安」，這些「十萬英里鐵路」的錢，從那裏來？羊毛出在羊身上，這些錢仍舊要從納稅人的荷包裏拿來，若納稅人荷包滿滿，那無所謂；若他的荷包內所餘無幾，而政府仍要抽去辦「揚域安」等等，則這空着荷包的人向那裏找吃？沒有出息的固可坐而待斃，其稍有勇氣的必鋌而走險，爲匪作盜，則「民」愈「難治」了。在我們這個國家裏，抽稅制度尚未科學化近代化，政府抽稅，富人總是可以逃掉，而中下收入之人總逃不了，所以每次增稅，總是富人佔便宜而窮人吃虧。結果是富者愈富，貧者愈貧，而社會貧富懸殊愈趨極端化。這不但在我們中國爲然，西方羅馬帝國也是如此。所以老子又說：（第七十七章）

「天之道，其猶張弓乎

高者抑之，

下者舉之，

有餘者損之，

不足者補之。

天之道，損有餘而補不足。

人之道則不然：損不足以奉有餘。」

這句話真確，老子真不愧爲聖人。天總是把高的大的「有餘」的壓低，以與低的小的「不足」的相平。你看天總是毀山陵以填江海，現在中國華北華中這塊大平原都是黃河及長江從西邊的高山上帶下來的泥沙入於海而填成的，這是「天之道」。「人之道」則不然：總是把富的弄得愈富，窮的弄得愈窮，富的已是「有餘」的了，然仍要敲「不足」的窮人以「奉」之，這個敲竹槓的就是政府。並不是他有意爲此，（我想天也不是有意毀山陵以填江海）然其設施的後果，確是如此。政府愈「有爲」，愈須增稅；愈增稅則愈是「損不足以奉有餘」，而愈是如此則民愈「難治」，愈難治則愈「輕死」。輕死的意思是爲非作歹，上梁山泊，「做共產黨」。（這並非侮蔑該黨，只是借用一句流行語以說明道理罷了。）做了這個，則須「輕死」，須把生死置之度外，但其所以輕死者，是因爲他不肯死，不肯坐而待斃。他要活，他「求生」的意志甚「厚」。國家「輕死」的人多了後，其國必亂。揆其始因，莫不因政府「有爲」。又幹這個，又幹那個，自己動手動脚，而又沒有這個能力，自己幹不好又不讓人家來幹，「佔住毛房不拉屎」，這都是「有

爲」哲學產生的惡果。

有人說：政府並不是有意「有爲」，只是用費大，不得已。我說用費大，仍是因爲牠「有爲」。牠如「無爲」，自然用費不大，用費不大自然不用多抽稅，多設機關。現在政府的機關，最少可以裁掉一半，政府的用費也最少可以裁掉一半，甚至還多。在「有爲」的政治思想籠罩下，則現在的機關容不算多，現在的用費容不算大；惟在「無爲」哲學的籠罩下，則實在太多太大。在那種哲學下，政府必愈鬧愈窮；在「無爲」的哲學下，政府必愈來愈富，這個道理，不但爲前漢初年所實地證明，且爲每朝的開國者證明。前漢文景之世，「政簡刑輕，與民休止。」漢文帝「在位二十三年，賜田租，除肉刑，宮室苑囿，車騎服御，無所增益，嘗欲作露台，召匠計之，直百金，帝曰：中人十家之產也，何以台爲？身衣弋絺，所幸慎夫人，衣不曳地，示樸爲天下先……專以德化民……是以海內安寧，家給人足，後世莫能及。」（見前漢書），所謂「樸」者，「無欲」之謂也。故老子說：「我無爲而民自化，我好靜而民自靜，我無事而民自富，我無欲而民自樸。」唐太宗卽位，有上書請去佞臣者，曰：「願陽怒以試之，執理不屈者，直臣也，畏威順上者，佞臣也。帝曰：吾自爲詐，何以責臣下之直乎？朕方以至誠治天下。或謂重法禁盜，帝曰：當去奢省費，輕徭薄賦，選用廉吏，使民衣食有餘，自不爲盜，安用重法耶？自是路不拾遺，商旅野宿焉。」（唐書）漢文帝唐太宗都是該他做皇帝的人，他們都能一針見政治真理，假使他們來應付今日共產黨問題，恐怕問題早解決了。

這只能怪現在的政治思想。這幾十年來，談政治思想者，多半是勸政府幹這個幹那個，「十萬英里鐵路」，甚麼甚麼「大港」，甚麼「揚域安」，「黃域安」，如魔術家袖裏取出的法寶，層出不窮。如有大膽談「無爲」的，必被認爲不識時務，思想落伍。但假如政府在現在這個階段下來自己幹這些事情，其後果將有不堪言者。昔「太公封於齊，五月而報政，周公曰：何疾也？」曰：吾簡其君臣，禮從其俗。伯禽至魯，三年而報政，周公曰：何遲也？曰：變其俗，華其禮，喪三年而後除之。周公曰：後世其北面而事齊乎！夫政不簡不易，人不能近，平易近民，民必歸之。」伯禽即我們現在所謂的「革命家」，「有爲家」；太公即現在所謂「緩進派」，「無爲派」。但周公這個絕頂聰明人，即據此知道以後齊魯之一盛一衰，一存一亡，即決定於二者開國時一念之差。甚矣哲學與思想之不容忽視也。

每個憲法都包含一種政治思想，其認之爲只是法律問題者，淺見之流耳。美國憲法之包含十八九世紀時盧騷米勒等之人權思想。蘇聯憲法則包含近百年來馬克斯及其他社會主義者之政府干涉思想。歐美人之主張干涉者，是因爲他們所處的社會裏人人的私產觀念太硬化，其轉移產權之法律手續太繁重，其入之道德感及「良心」觀念，不若多多少少受過儒家學說薰陶的東方民族之強。我們這個民族，不需要社會主義國家的干涉主義，也不需要年來盛行的「政府萬能」主義；我們所需要的，仍是自己的東西，大亂之後的「無爲」哲學。這不但老子提倡，儒家也在主張，聖子曰：「無爲而治者，其舜也歟！」

由這個觀點看來，所以我們在決定要甚麼樣的憲法前，頂好弄清我們的政治思想。由中國歷史上屢試不爽足以在大亂之後定國安民的「無爲」政治哲學看來，則將來我國之憲法，絕對不能容許一萬能總統，絕對需要一主權者的議會（所謂主權者的意思，是沒有得牠的多數通過，則政治上之種種大權不能行使），因爲一個人想「有爲」易，他下一個條子就是了；一羣人想「有爲」難，因爲其中總有持異議者。欲「有爲」者一個萬能總統只須克服他自己的疑惑即得，一個議會則須克服反對黨的異見，輿論的譁議等等，那個容易「有爲」，不問而知。

最近法國經民衆裁可不爲主張集權於總統的戴高樂所喜的一部憲法，也是把議會弄成主權者，與七十年前的法國憲法差不多。法國自從大革命以來百多年中，曾有過十四個憲法，而以七十年前（一八七五）的那一個爲最長久，而又以那一個爲最簡單。牠幾乎不像一個憲法，只是由那年的議會通過三條大法，規定議會上下議院及行政院之組織，及其權責。牠既不是招集國民大會來通過的一個憲法，也沒有甚麼人權宣言，又無普通憲法上之「永矢咸遵垂諸無極」一類的莊嚴語句，而十四個憲法中反以這個爲最長久，最有彈性，到了今日，其國民所通過的，仍與這個憲法差不多，其故可深長思也。

戴高樂是法國的「總統制」主義者，他要求龐大權力，以應付「非常局面」，他說在這個憲法下，法國必陷於無政府狀態。其言亦未始不持之有故，言之成理，然法國國民竟不聽他這一套，以多數否決其主張，豈非因法國經此重傷後，不能集大權於一人好讓其「有爲」有作，如欲有

爲有作，則經過多年休養生息後，由法國百姓自爲之乎？我願以此質諸我國賢達。

評憲草修正案

——憲法平議之十三——

五五憲草修正案（以下簡稱修正案）業已於國民大會開會七日後，由國防最高委員會及立法院通過公布了。可惜這公布不在國大開會之前，而在其後，不然中共可能不至於跑開那麼快，也許可以考慮出席國大。但現在仍不算太遲。國大既爲中共民盟保留名額，則他們如欲參加，現在仍不算晚。

我們在批評這個憲草修正案，首先要認清一點：即是憲法是一種工具用以解決當時當地的政治大問題的。世界上沒有一個考得上一百分的憲法，只要牠能解決當時當地的大問題，則牠雖只能够考得上七八十分，也就够了。所差的二三十分，留待將來依憲法上規定的修正程序，一點一點的修改，期至於盡善盡美。現在我國面臨着最大的政治問題，是如何使國共兩黨不打內戰。這個修正案需要商酌的地方，誠不能說少，然如其大體上能以之達到祛除內戰的目的，那就行了。我是本着這點心情來批評這修正案的。

集大權於總統之一人，而以候選人須先經中央考試等等方法來鞏固一黨專政之五五憲草，只

能够考得四五十十分，不足以網羅國家之萬有，強而行之，勢必促成國家分裂。此點二年來國人早已嘖有煩言，無容贅述。而五五憲草，把五個院平起擺着，有如五馬拉車，需要一強有力之一個趕車人（總統）高高在上以爲統馭，這趕車人如係精明能幹則已，如若不然，則這五條馬各走各的，勢必弄到車子推動不了。這亦非企圖繼續一黨專政者所以鞏固其專政之道。這五匹馬外，尚有似馬非馬，似牛非牛之國民大會，能與五馬中之一（立法院）五爭雄長，樓上加樓，帽上加帽，其不合理，亦早爲有心人指出。故爲國家統一計，亦爲當權之黨運用裕如計，五五憲草非修改不可，所以才有去年正月政治協商會議之憲草修改原則的協議。

這個憲草修正案似是根據政協會議中憲草修改原則而琢成的，茲將其優點略舉如下：

一、把國民大會弄成如美國的 Electoral College（總統推舉團）及 Constitutional Convention（憲法會議）。五五憲草之國民大會，行使選舉·罷免·創制，及複決之四權，在其行使創制複決權時必與立法院常鬧警扭，然立法院爲「全國最高立法機關」，但又須向另一機關之國民大會負責，此其矛盾不通處，果何自而來乎？曰：來自蘇俄政制中剝洋蔥之辦法，一層一層地「剝」，一層一層地抽，抽出來的那一層在其從出的一層之「閉會期間」能用後者的名義行使後者的職權，其趨勢爲抽到幾個人甚至一個人（那便成了君主政制）掌攬全國大權爲止。這種辦法美其名爲「民主集中」（Democratic Centralism）。「集中」則有之，「民主」則未必也。現在中國共產黨所用的，仍是這種制度，故如共產黨欲得「民主」如其高喊者然，首先要盡其在我，首

先要把這個辦法廢除。國民黨當其容共聯俄期間，也採行這種辦法，其所抽出之一層，等於常見的「駐會委員會」。五五憲草起草人有意把立法院作為國民大會之一種「駐會委員會」，未想到這種辦法與英美式之議會的民主政制若水火之不相容，所以鬧出這個笑話。笑話猶其小事，把國家之立法權分裂演成二個以上之國家，實為大事。以治協商會議洞識機微，故在「憲草修改原則」內，把國民大會變為「無形」，把其所行使之四權散之於民，「無形」者，不掛招牌，不具關防，不行公文，不足與「最高立法機關」之立法院爭奪而遂分裂國家立法權之謂也。後來國民黨二中全會決議仍要一個「有形」之國民大會，一般人遂以為國民黨「動搖」了政協決議，有心硬要維持五五憲草，牢固一黨專政，遂至年來干戈擾攘，國家陷於風雨飄搖之中，實為遺憾。今修正案仍保持「有形」的國民大會，然把其權力削至①只選舉與罷免總統與副總統，②只創制與複決憲法修正案（將來且可把這個權交出於各縣市之民衆），這便與美國之「總統推選團」及「憲法會議」差不多，不足與將來之立法院爭奪而遂分裂國家之立法權。（權力再大一點，便足以與將來之立法院爭雄）這個辦法既足以維持國民黨的面子，又符合政協決議之精神，兩面都算顧到了。有人以為國大代表之名額及選舉，應在憲法上作硬性之規定，如美國憲法把「總統推選團」之選舉及名額作了硬性之規定。但美國仍免不了在幾十年後修改這硬性規定，成了美憲第十二條修正案。我們現在縱做了硬性規定，不久的將來仍免不了修改，均是修改，何如於現在百忙中留待從長計議？或謂國大既是定期開會，就讓牠自行集會好了。不知立法機關須自行集會，「如

美國國會之例」，國大不是一個立法機關，故無須自行集會，讓牠自行集會，則假如國大代表因發生爭議而成了兩批（美國曾發生過這個），兩批各自自行集會，各自選舉總統，豈非又把國家分裂爲二了。創制與複決憲法修正案的權，現在由國大行使着，將來俟全國各縣市有半數以上够資格行使時，則國大可以制定辦法移交出來，有人謂這個爲「在時間大拖特拖」。但這是無可如何的事，全國縣市尙未够資格行使，暫由國大以「憲法會議」的身份行使，有何不可？惟迫切的問題，不在誰來行使甚麼權，而在怎樣把帽上的帽，把立法機關上之立法機關除掉，這點我們修正案已達到目的。（近見有某法學「權威」仍歎息於國民大會之權力太小，此誠非淺學如余者所能懂得者矣。）

二·行政機關在某限度內向立法機關負責。所謂「憲政」者，是有權力命令民衆做這個做那個的行政機關，須對代表納稅的民衆之立法機關負責之謂。「負責」云云，即是立法機關如不喜歡行政院這一批人，可以用不流血的投票方式把牠去職，換另一批人來幹之謂。所以「憲政」實係「責任政府」(responsible government)之意，並非有一張塗滿黑字的白紙便是「憲政」。

• 假如有這麼一張紙便算是「憲政」，那我們早就有「憲政」了！我們不是有「約法」嗎？現在的「約法」不能算是憲政，正因其行政機關不向立法機關負責而實際上只向一人負責，故不能算是「憲政」。政協會議爲求真正憲政，故規定行政院須對立法院負責，如是則免不了立法院有時與行政院因見仁見智，略有不同，而至爭吵鬧警扭，爲欲解除這警扭，政協會議規定不是東風壓

倒西風，即是西風壓倒東風，不是行政院辭職，即是立法院要受解散；但仍要西風居上，同一行政院不能解散立法院兩次。即是重選出來的立法院如仍不贊成行政院的政策或設施，則行政院非辭職不可。這個解散立法院的規定，政協會議後的憲草審議委員會認爲不合國情，把牠取消，這又令一般人認爲當權者有意不願向立法機關負責，「動搖」了政協決議，以致和平未能立致，至堪惋惜。今修正案規定行政院仍須向立法院負責，除須向立法院報告並受質詢外，行政院能以對抗之武器，只是以總統之幫忙（「核可」）把立法院提案打回再議，如立法院以三分二之多數維持原案，則行政院院長如不照行即須辭職，如是則西風仍能最後壓倒東風，符合政協決議之精神，而解散立法院之規定取消，又能顧及國民黨之顏面，兩面顧到，也算是盡了苦心了。立法院會期有人欲改爲「終年會期制，如英國然」，但這在中國恐不易行。（實際上，英國所行的，也不是終年會期制）又謂行政院向立法院負責已打了折扣，爲之惋惜，不知一個缺乏民治素養之國家，起先打些折扣無妨，不打折扣反到壞。（如戰前法國），只要西風最後能壓倒東風就行。又有人謂只向行政院院長負責，而其他部會首長不向立法院負責，不是「絕對民權」。但絕對民權，不是一蹴可幾。事實上部會首長都由行政院院長請得來一同幹活的，院長辭職，豈有其伙計不辭職之理？如辭職也等於負責了。如上條一樣，迫切的問題，不是「絕對民權」，而是如何現在樹立「西風壓倒東風」之原則，使各黨派肯來，若從這觀點評論，則修正案也算够了。

三．給地方以相當高的自治權。一個國家不能不有個中央，然亦不能不有外圍，有花也須有

葉。中央如把外圍抓得太緊，則外圍不能發展，則必想跑開，愈想跑開，則中央愈要抓緊（這叫做「統一」），愈抓得緊，則外圍愈要跑開（這叫做「分治」），一個國家之完整或分裂，視其中央與地方之關係如何。依照五五憲草，中央把地方抓得太緊，政協會議深恐事勢如任牠演變，不但不能收統一之效，反播下分裂的種子，故在憲草修正原則內，規定⊙「省」（即地方）爲自治單位（五五憲草以「縣」爲自治單位，以「省」爲中央與縣間承轉「等因奉此」之機構），⊙省得制定「省憲」，但不能與國憲牴觸（五五憲草中無省憲之規定），⊙省長民選（五五憲草內：省長由中央委派），⊙省與中央間之關係，遵行「均權主義」。即是凡屬於全國一致性者歸中央，屬於因地制宜性者歸地方。然五五憲草雖口裏贊成「均權主義」，然其在規定內並未列舉甚麼甚麼應歸中央，甚麼甚麼應歸地方，只籠籠統統一句話說「地方自治事項，以法律定之」，而「法律」爲由中央行政院提出於立法院所通過者，則是中央仍可隨時以一紙法律，奪去地方之權，故五五憲草所規定者，實非「均權主義」。現在修正案把⊙中央立法而又執行的權（外交，國防等等十二項），亦把⊙中央立法而可交地方執行的權（省縣自治規則，農林工礦商業等等十八項）也把⊙地方立法而又執行的權（省教育，實業，及交通等等九項）通通列舉出來，這便較五五憲草進步得多了。如遇有爭議，中央與地方搶權，則由地方選出的代表構成之中央立法院解決之，這既不偏於中央，亦不偏於地方，雙方都顧到了。實際上，將來中央與地方所搶所爭的權，恐以第二項居多，有人惋惜着這第二項未曾盡分爲兩部，一部屬中央，一部屬地方，以杜將來之

因「或」字而爭吵。不知中國地方的情形各有不同，有些是够資格行使第二項之權的，則中央可以交給牠辦；有些是現在仍不够資格來辦的，則中央可以替牠辦，等到牠够資格才交給牠，這一個「或」字正針對國情而予以伸縮餘地。蓋中國不像瑞士，瑞士小而地方情形畫一，可以二五得一十那樣的畫分。中國大而外圍情形不畫一，二五得一十那樣的畫分勢必弄到無資格無能力來辦第二項的事之地方也要來辦。至於將來的爭吵，則如這修正案通過成爲憲法，軍隊已真正國家化，則所謂「爭吵」不致於開槍開砲，最多在立法院內「吵嘴」，立法院本來就是個「吵嘴」的地方，立法院如不「吵嘴」，便沒有事做了。又有人因爲「未列舉事項」數字而擔憂，然一個人無論如何聰明，勢不能把偌大國家內樁樁事臚列於憲法內，若要臚列，則宰豬宰狗之事都要在憲法內說明是中央抑地方之權，則一部四庫全書也臚列不完。我們承認並佩服「中央與地方爭權，是國家亂源之一」一語，然其解決之方，不在事事臚列，而在舉其大者，未舉者則由中央與地方都有份之立法機關解決之。在這種規定下，地方可得到較以往爲高的自治權，然如地方長官由中央委派，則仍難收到預期之效果，故修正案又規定省長由地方民衆選出，這兩者合起諒可實際上裨地方以所需之自治，這兩者配合便不能不有一地方大法，這在政協決議中叫做「省憲」，在修正案中叫做「省自治法」，這只是名詞之不同，我們不必斷斷爲名詞之爭，認爲修正案既已符合政協決議之精神，又顧到國民黨之面子（二中全會之廢止省憲），雙方顧到，煞費苦心。

有人謂中央之權應予列舉，凡不列舉者應屬地方，這是美國的辦法；反過來（列舉地方之權

，凡不列舉者屬於中央）則是加拿大的辦法，兩者都有其好處，亦有其壞處。在我們這久已鬆鬆散散的中國如採用美國的辦法，勢必弄到更鬆更散，修正案之規定，可謂「適得其中，遂得其妙。」我們對於怕中央太過侵佔地方權力之人，可作以下之回答：不要忘了修正案內有「省長民選」配合着雙方列舉辦法，有了這個配合，便不怕中央侵佔，因為地方長官如係由地方選出，則他是做地方的而非做中央的官，他必處處維護地方，不致於處處只聽中央的話，列舉問題也迎刃而解了。

我們同意並佩服「省縣自治通則不必要」的話，既有全國憲法為省自治法之準繩，則中央所定出來的「省縣自治通則」變為多餘且成障礙，可以去掉。但省自治法與中央立法院所通過之法律（「國家法律」）抵觸時，仍應讓中央法律居上，（美國也是這樣），否則省可各以其自治法推倒中央法令，則成甚麼國家？增強向心力之道，不在讓地方壓倒中央，而在擴大中央政權，使其能有充份的代表地方性。地方覺得其在中央有一應得之份，自必樂來，不願跑開。將來的立法院既由地方民選代表組成，其所通過的「國家法律」，自必會顧到地方。至於「少數民族問題」則將來除了西藏外，中國人不是在「省」就是在「縣」，有些省縣內誠有「少數民族」存在，然各省各縣的不同，西藏的又不同，如欲在憲法內有所規定，頂多是「須給予所需之自治」一類的話，然這又成了「標語」式的規定了。將來少數民族問題，恐須各省斟酌其自有的少數民族情形，各在其自治法內謀解決，西藏問題亦須由其地方機關與蒙藏委員會協議解決。

以上是修正案的優點，其他優點尚多，以篇幅關係，不遑枚舉。例如人民權利章之刪去五五憲草之「非依法律不得限制之」那類的話，專制者拿住這句話隨時可通過他的「法律」以限制人權，今修正案既把此刪去，此層可不必顧慮了。又如立法院自行集會，可免去行政首長遇對他不方便的時候便壓根兒不召集議會之弊。立法院由人民選舉，可免一黨包辦之弊。立法院院長副院長由立法委員互選，可免去行政機關御用立法機關之弊。然司法及考試二院之首長，則須由總統提名經監察院同意後任命，此可免去需要公正之專門技能因民衆火氣大時選舉而陷於偏袒之弊。惟監察院既在修正案內處於上議院之地位，其性質偏於監督行政及其他機關且須爲民衆喉舌，故規定其委員由地方各級民意機關選出，其首長則由選出的監察委員互選出來，以免爲被監督之行政院及其他機關操縱之弊。又如立法委員之不得兼任官吏，以免右手與左手算帳，一輩子算不清，又以免「官」字兩個「口」，立法的口歸他，行政的口又要歸他。又如武人不得兼任文官，將來在這五個院內（尤其立法院）任職之人，將要脫掉軍服，以免今日軍人專橫之局面。又如總統公布法律須由立法院院長副署，發布命令則須行行政院院長或其他有關部會首長之副署，而行行政院則對立法院負責，二者配合便成了「責任內閣制」，而總統變爲行禮如儀的國家元首。又如審計長由立法院遴選，而由總統任命，對立法院負責（因須提出審核報告於立法院），爲終身職，以免受黨派之左右。又如不許立法院對於預算支出有增加的提議，以免立法委員羣起各爲其所來自之選舉區從國庫開支中爭一塊肥肉。



但修正案內亦不無可以商酌的地方，願舉數項，以質高明：

一·大凡一國之憲法，其成功抑失敗，其持久抑中折，胥視其（1）中央與地方之關係如何，太鬆抑太緊？視中央把地方當作甚麼？及（2）其選舉權（*Suffrage*）如何，太寬抑太窄？視憲法弄出來的投票者，是甚麼樣的人？政治學上沒有拿水銀做出來的寒暑表，但仍有拿常識拿普通道理，拿歷史的教訓製出來的寒暑表可用。美國南北戰爭之發生起因於前者，德國韋瑪憲法之失敗，起因於後者。韋瑪憲法太時髦。把選舉權放得很寬，比那時最先進的民主國家（英·美·法）還要寬得多，其規定的選舉權爲（1）普通（*Universal*，即無論甚麼人，只要成年及不犯罪，都有選舉權），（2）平等（*Equal*，即每人一張票，每張票具同等價值），（3）直接（*Direct*，即是選舉人親自去填寫投票，直接選舉候選人），及（4）不記名（*Secret Ballot*，即是不簽名，以防外邊知道你選的是誰不選的是誰而引起對於你的不方便）。這四項之後三項都無可非議，惟因有了第一項，無論甚麼德國人，只要成年及不是罪犯，都可以投票，於是野心家如希特勒之流，便網羅搜集及收買下層階級的選票。這些下層階級的人，對於政治，本無定見，對於好歹，亦乏判斷力，於是「有奶便是娘」，你希特勒既能拿出小甜頭來，那麼我這張票就給你罷！希特勒就是這種人的選舉票堆起捧上來的，現在德國就吃了一九一九年太時髦的憲法的虧，一字一「普通」之羞，而福禍吉凶相去天壤！現修正案第一二八條亦有「普通」之一字，吾儕其將蹈德國之覆轍耶？抑否耶？余不學無文，實在不大放心，念中國現在民衆之智識水準及野心家之

多，再以拿常識及歷史教訓變出來的寒暑表一量，難免不覺得修正案所賦予人民之選舉權實在有點寬。如何弄窄呢？從前英美的辦法，是以財產，你向國家能納多少稅便有選舉權（不久前上海租界工部局仍用此辦法），但這個辦法在今日中國諒行不通。行得通的似爲一種教育限制。譬如說，初中畢業，這個限制在我們這個素來政教合一的國家內，諒能爲大家接受。這個限制不只應施於選舉人，而且應施於候選人。施於候選人時，與五五憲草規定之公職候選人須經考試院考試及格後始有資格候選人（第八五條）不同。這後者是當權黨鉗制地方及其他黨派之無比利器，而我們這裏只提議讓選舉人及候選人有相當教育水準而已。修正案所劃歸中央獨佔之權內，無「教育」之項，劃歸中央立法而可由中央亦可由地方執行之權內有「教育制度」一項，而劃歸地方立法並執行者有「省教育」一項，可見將來我國教育必一反以往甚麼都要「國立」之作風，中央對於教育之政策勢必讓地方及私人去自由發展。如是則「初中畢業」（高一點低一點都無妨，主要的是要有限制）之限制，不能認爲中央統制選舉。

二·一憲法之能否持久，既靠上述之二項，而憲法所製出來的政府，其將爲兇乎？抑良乎？其將爲暴乎？抑善乎？則除了官吏個人之道德修養外，乃是看行政機關對於立法機關之反應（Sensitivity）如何？反應靈敏者則良則善，反應遲緩或竟不反應者，則兇則暴。獨裁政府因其反應立法機關之意志不靈，或竟無立法機關可以反應，則無論獨裁者個人如何的好，勢必流於兇暴。英國 Lord Acton 有言：「權力可以把一個人兇暴化，絕對的權力則絕對兇暴化個人」（Power

corrupts absolute power corrupts absolutely) 行政機關是掌有權力之人的集合，其是否流於兇暴，視立法機關之意志在行政人員身心上之反應如何。反應之極度爲：立法機關以法律方式出之的意志是甚麼，行政機關則做甚麼，不是甚麼則不做甚麼。其不反應之極度，則是立法機關的意志是甚麼，而行政機關偏要做其反面，在這上下兩端的中間，可能有很多的反應度數。事實上世界沒有一個政府能絕對做到上端的一百度，也沒有一個政府是絕對站在下端的零度。惟一個政府總要努力上進，愈靠近上端的一百度者愈優良，愈靠近下端的零度者愈惡劣。然往往因其機權不善，立法機關之民意的反應不靈，容有些政府雖靠近零度而獨自以爲靠近一百度：（例：「何不食肉糜？」）這便是憲法學家所應謀補救的事。憲法學家須使政府反應立法機關意志靈敏，此中技巧不止一端，如上述之立法院自行開會不受行政機關阻指，是其一；立法機關自己能決定其自己壽命（「遇必要時得延長之」，第七十條）是其二；立法機關務使其能網羅全國大大小小的意志，（即有充分代表性），故必須容有反對黨，是其三。憲法上規定行政機關必須忠實執行立法機關所通過的法律（“Take care that the laws be faithfully executed” 美國憲法第二章第三項）其發布命令 *Ordinance*；*executive order* 只能在立法機關以法律給了牠執行的概括式之權力內爲之，是其四，韋瑪憲法的德國，就時有行政機關在法律以外發布命令以代替法律的事，開獨裁政治的惡端，希特勒不過 *Brenning* 之繼承人而已。這第四種技巧，在修正案似無甚麼明文規定，雖總觀全修正案，此點已意在言外，然究以意在言內爲更佳。明明白白規定起來，不更好

嗎？總觀全修正案，其精神仍似側重於行政權，而以立法權爲較輕，觀其「行政院」之第五章在立法院之第六章之前（美國憲法內，則「國會」之章佔第一；總統行政之章佔第二）可以知矣。如能倒過來，把第五章變作第六章，我更贊成。

三、從前中國的政體內，得罪國家元首（皇帝）者就是「叛國」，則構成「叛國」罪之多，可想而知。英國遲至十八世紀猶有一百多種的「叛國」罪（Treason），構成叛國罪的項目多而無一地可以發洩怨望的立法機關的國家，則怨望必鑽入地下，而革命循環而起，淪國家於悲苦內戰。美國有鑑於此，在其憲法內把叛國罪定到少到一條，即「反叛國家只以對美國實行戰爭或附敵資敵者爲限。（第三章第三項第一條）。除非自己認罪或有兩個以上證人，證明其實有公開叛國行動（Overt act）者，不得被判爲叛國。」（第一條），後來有一名 Aaron Burr 者與西班牙勾結圖謀顛覆那時的美國中央政府，已被捉矣，然最高法院以其只係圖謀而未有「公開行動」的理由，把他放掉。因爲叛國罪項定得如是之簡單，同時有國會可以在內大發牢騷，而同時言論開放，故美國國內政治的不同意見，不必鑽入地下，以陰謀革命方法來顛覆政府之事，幾等於零。國家政治得到穩定，而經濟遂可大大發展。以之來比從前中國叛國罪之多，其處罰之酷，不可同日而語。前不久延安報紙有反駁元首之文，而舉國函電交馳申請以叛國治罪，實係從前中國舊政治意識之殘留。而主席不爲之動，置之不理。意者把叛國罪定窄，以免國家陷於循環革命之厄，此其時乎？余總觀全修正案，未見有此規定，私願有所未償，謹以此意爲獻。

獻於國民大會諸公，此舉舉三端，原不過責賢求全之意。如能予此三端以商酌及接受，則修正案可稱目前最適用的憲稿，值得國民大會通過，而以之求黨派的團結，免去全面性的內戰。我們希望政府及第三方面不斷與中共接頭，徵求其意見，解釋此修正案之要旨。最好在國大通過前，能得到中共的默契或參加。

修正案不無文字須修改之處（如第六十五條之「各省市……」應為「各省各市……」以免計算省之人口時，市之人口應在內或在外之爭，又如有認第一條文字「不通」。），然余雅不欲為咬文嚼字之爭，謹以此留給潤飾專家。

茲假定這修正案可通過於國民大會，則以下的話，不能不說：

一·共產黨的朋友們呵！你們硬要跑開，稱兵割據，其所據之理由不過是現在中央的門關得太緊，你們硬要一份（「聯合政府」）而要來，故不得不跑去草莽荒原及深山大嶺，實行以武力來證明「成則爲王，敗則爲寇」之古語，是否正確。現在這修正案把中央大門打開了，誰要進來，有本事就行。以前你愁沒有麻雀打，或雖有得打而無機會做莊，現在你們既有麻雀打，又有機會做莊，只要你手氣好，和牌術高！來吧！這大冷天，荒原大嶺，有啥意思？來吧！還是家裏暖和。

二·民主同盟的朋友們呵！也來吧！你們不來的理由，不過因「未完成政協程序」而已！所謂未完成者，國大應開在政府改組之後而不應在其前而已。這點誠然是不合政協程序，我想政府

對此必有辦法糾正的。然你們如斤斤以此爲爭，則外面會誤會你們只是求做國府委員或某部部长，這決非你們的本心，還是來參加，以免此誤會爲較好。

三·國民黨的朋友們呵！你們年來之爭，我們現在明白了，你們原來爭的是面子。你們心裏說：「我們是合法政府，我們要給甚麼，只能由我們自動的給，不能在外表法律上像受要挾「協議的給」。所以別黨派的國府委員與部長，你們一定要由中央常會委任。五五憲草所定出的國民大會一定要「有形」。憲草一定要由中常會國防委員會及立法院「完成立法程序」，由你們的黨交給國大。召開國大一定要由你們單方未經協議的召開。停戰命令一定要由你們單方頒發。——這些從我們老百姓看來，都是你們應得的面子，現在都有了，還要甚麼？面子既然都有了，則憲草修正案通過成了憲法之後，請不要再說這項不行，那項不行，給人以「背信」的誤會，不要再來一套如二中全會的議案，給人以「動搖協議」的誤解，國大如通過這憲法，就應每字遵守，然後大家才肯來。如若不然，有些不肯來，則兵連禍結，老百姓註定倒臺，你們也沒有甚麼好處！

（十一月二十九日晚脫稿）

監察權之商榷

——憲法平議之十四——

看了我的「評憲草修正案」後，有個朋友對我說：「你這個傻子還談甚麼憲法，我看都不看，那些東西還不都是假的？」我說：「憲法的人民權利，基本國策等等部份，也許都是假的，都是標語，我也不大喜歡談那個。惟獨關於政府機構那部份，却真過珍珠，一點都假不了。如現在不談不管牠，則將來弄出一個互相扯腿一步一顛的政府，你和我都要吃其虧的。你看現在這個政府機構，還不是國民政府組織大綱及約法定出來的嗎？假如那時有人大聲疾呼，喚起注意，何至有今日？」他又說：「你還是個傻子。你知道無論通過甚麼憲法，他們都不會遵守的，頭一個毀憲的恐怕就是頭一個制憲的人。法之不行，自上犯之，現在中國，誰在守法？那一個有面子的人不是說了話不算數？」我對曰：「如果真是這樣，那中國簡直是毫無希望。中國沒有希望，即是你我都沒有希望，不但沒有希望，且很快的要吃原子彈。假如這世界有個桃花源的去處，有個犄角可以躲躲原子彈，那我當然也三緘其口，跑去那裏，讓他們那些瘋狂者自相毀滅。但那些瘋狂者，在毀滅自己的過程中，一定「殃及池魚」，你和我，都會遇到毀滅。因為原子彈沒有眼睛，認不得誰是誰。我們談憲法，實在為的是求生存，做一分算一分，盡其在我，這是不是古人所說的「知其不可為而為之」的意思？」

爲甚麼憲法與我們的生存有關呢？因爲如無一部可在其下各黨各派都有順應民意上台執政的機會的憲法，則中國可分裂成南北朝。我們從前也有過南北朝，約有二百多年的光景。佛教的出世思想，是在這時候普及的。陶淵明的詩賦，是在這時候寫成的。在那時候的武器程度及交通狀

況下，還可以剩些佛教徒來信教，剩些陶淵明來寫詩。這回的南北朝，如讓其成立且讓其發展，中國這塊大地上，在原子彈或火箭彈的威力下，恐怕連幾個佛教徒與陶淵明都剩不了，所能剩的恐只是一望無際的斷瓦頽垣與殘體枯骨。也許有人以為可在五個月內用武力來消滅一方，來阻止南北朝的成立，假如能够做到，那也罷，惟這二三十年的中國歷史，（二次革命的敗而又起，北洋軍閥之始成而終敗，江西「剿匪」之未達到目的，西安事變等等）與夫國際情勢，都在證明這條路走不通的可能性大過走得通的可能性，如硬要走則恐到處碰壁，最糟糕的還是把我們南北的分家與國際東西的裂痕連在一起，那時我們這大地上的達官貴人與「駱駝祥子」都要吃原子彈，無能幸免。

從前希臘人有個神話，說「潘多娜」(Pandora，天地初開時的一個女性)誤把神之小匣打開，由裏面飛出「災禍」，「瘟疫」，「痛苦」，「戰爭」等等。她連忙把匣子關閉，只留了一個「希望」在內，從此這世界便為上述之惡魔糾纏，惟因尚有「希望」，所以仍受得了。現在中國所受的災患，也够了，假如連「希望」都沒有，則這塊大地有何可留戀？現在憲草修正案是我們的一個希望，我們應體察國內情形之糟與內戰之不能再打而一字不改的予以通過。因為憲法是件工具，而不是一篇文章，若視為一篇文章，逐字推敲，則國民大會裏一千多人每人來一個修改，勢必弄到其面目全非原狀，通過時外殼雖存而精神已杳。本可以作為國家之希望者，到這時反成為國家絕望之徵矣。如必須修改，可俟六個月後為之。修正案定有不難之修改程序：六個月後

所開之只選總統副總統及創制複決憲法修正案之國民大會，可以代表四分之一之創議四分之一出席及出席三分之二之決議，議決修改原則交由立法院根據該原則制成修正案提請國大複決。那個時候，我們要怎樣修改便可怎樣修改。假如我是那時候的國大代表（我並不希望做這個）則除了「評修正案」所提出之三點外，還要集合四分之一的人提出：——

監察權之修正。查東西方政治思想的一個最大不同點，是對政府態度之不同。西方人視政府爲工具，爲機器，大眾用以爲大家謀福利求安全者也。由這個態度出發，所以他們才有「公僕」一類的名詞，才能揶揄批評執政者而不以爲罪，才有他們那一套的制度。東方人的態度則反是，我們視政府爲人羣中挑出來一批最好的人放在高頭來管理衆人的，由這個態度出發，所以做官的從前都叫做「大人」（日本至今尙如此），所以人人只想做官。因爲一做了官便儕於最好者之列，所以才有「政治是管理衆人之事」一類的政治定義。（其實這定義是從「政是衆人之事」「治是管理」二語而來的，如依正這二字的順序，應該是「衆人管理」而不應是「管理衆人」，後者便成了「治政」了。）由這個定義出發，所以才有五權的理論。五權者，管理人民之五種工作也。立法院是拿來定出一套用以管理人民的法律的，（從前中國「法」的觀念，就是如此），司法院是根據這一套法律來管理人民的吵架的，行政院是拿來管理人民吵架以外的一切行爲的，考試院是拿來用考試方法挑出一班配管理人民的人（官）的，監察院又是拿來管理人民之管理者（官）的。這五種管理工作，合名「治權」。既然各有專司，如無一個太上管理者來統管，勢必各做

各的，各走各的。這必要的太上統管者，在從前叫做「皇帝」，在五五憲草內叫做「總統」。這一套理論，離不了一個「管」字。「管教養衛」，管字第一。這一套理論，原來就是中國的傳統政治思想，並沒有西洋化多少。不過因爲名詞不同，而世人不之察耳。惟從前管人的叫做「官」，做官就是管人，「官」「管」同音，不是偶然。現在管人的叫做「公務員」，潮流之趨向，亦大致可知矣。

如順應潮流之所趨，則監察院之所基於之監察觀念，不無修改之必要。從前的監察委員叫做「御史」，是皇帝拿來管那些做官的。皇帝因爲國土遼闊，用人衆多，自必良莠不齊，善惡互見，而自己又日理萬幾，故不能不於「官」羣之內挑出一班特官，用以偵察官羣之過失，來向皇帝稟奏（這叫做「參」），處罰權還是在皇帝手中，「御史」不過皇帝的耳目罷了。耳目所告知他的，他（皇帝）可以理，也可以不理。假如御史敢在太歲頭上動土，參了一個皇帝所寵的人，這皇帝可把「御史」「下獄論死」。這在中國歷史上是常有的事。所以這制度是皇帝政體特有的產物，在民主政制內恐有扞格難入之虞。民主政制中，不設特官階級之監察委員，而以監察的工作，政治的由議會內的反對黨去做，民刑事的，由法院去做。這個辦法有幾個好處：監察者，在其檢舉過失或批評政策時，其能公正及精細與否，與其所處之地位，有莫大關係。如其地位係法院，則法院有證據規則（*Rules of evidence*），規定甚麼才算得證據，甚麼不能算是證據。（如英美法：「風聞傳說不足爲據」*Hearsay is no evidence*），官吏如犯有民刑事罪，則普通法院

即可以普通法律審之，而負公正精細之責任。如監察者的地位係議會內之反對黨，則在該黨批評政策時，其自身不能不先想想：假如因為我這個批評而對方被推倒，而要我來幹，我是否也不得不採行這種政策？假如我要來幹時也不得不如我今日所批評者那樣的幹法，那麼別人豈不是可以我今日的矛來攻我明日的盾？換言之，如批評者係要自己來幹的，則其批評不能不恕道得多，負責得多，「御史」制度的毛病，就是御史不是在其批評後須要他們來幹的人，這是從前皇帝政體一種沒有辦法的辦法，御史上皇帝的參摺，有些竟似小孩子文章，耳聞傳說，捕風捉影之語，滿篇皆是。以今日嚴整的訴訟法衡之，實至可笑。這種文章多了，皇帝也不過一笑置之，無怪往日「劾奸」之工作，如是之難於達到目的。蓋皇帝蟄處深宮，外面甚麼情形不知，靠爲耳目之御史，又如此其幼稚，經不起查詢，則皇帝信誰呢？勢必信其前後左右密邇皇帝的宦官寵臣，從前御史與宦官鬥法，總是御史吃虧的居多，不能全怪皇帝及宦官，實在也要怪這制度之不良。因爲這監察御史只對皇帝負責，他的任務是糾察百官，每過些時必須交卷（參摺），他既不是如法院之有原告被告可以因一正一反之互相詰問而得到真相，也不是如議會內之反對黨在指責他人前要先想想自己上了台後該怎麼辦。他的責任，只是告狀，狀告了，皇帝便認爲他自己亦認爲已盡了責，所告的狀之經得起嚴格的審查與否初不計也。故以往御史之發言，實在是一種不負責任之發言。此其一。御史糾舉後，處罰之權不在他自己手裏而在皇帝手裏，不像法院與議會同時可以糾舉，又可以處罰。（投不信任票使你去職，也是一種處罰，若經下院彈劾而上院定罪去職者，更無

論矣。夫糾舉者與處罰者同是一個機關，則被糾舉者始有所畏懼，今分爲兩個，則被糾舉者說：「你糾舉你的好了，皇帝不信就行，我不得罪皇帝，便可高枕無憂。」其所以能高枕無憂，除自己自潔自愛外，還在買通皇帝前後左右的人。（所以我們才有「朝裏有人好做官」之俗語。）這不但助長巴結太監之風，實爲對於監察制度之尊嚴的一個打擊，被糾舉彈劾者對於御史之彈劾，不覺其可畏，而只覺其可憎，覺得其縛手縛腳，使辦事者不能暢所欲言其抱負。這種心理，凡讀過李鴻章左宗棠等人的文牘的都會知道。此其二。爭議到了成爲彈劾審判定罪處罰之對象時，便成了一法律問題，而法律問題不是隨便甚麼張三李四都有能力處理的，牠需要一些對於法律有長期訓練及經驗的人始能處置得公正妥當。故英國議會內彈劾案雖已由下院送至上院，而不是由上院七百多個的貴族議員共同來審判定罪，而是只由院內幾個富有法律訓練及經驗名叫「法律貴族」（Law Lords）者來審判。美國上議院在審判由下院送上來的彈劾案時，亦由其院內之法律專家主持，在審判總統時，憲法上且規定非要大法院之首席法官來做庭長不可。蓋深知由政爭而起的彈劾案，不能由政客來審判，如由政客來審判，勢必以「莫須有」定罪。今監察院之監察委員係由各省各市之立法機關選舉而來，其爲政客也無疑，其能有多少人具專門法律知識者，尙未可知。此其三。

修正案如通過，則將來之行政院，在政策方面，將受立法院之反對黨糾正與檢舉，在民刑事乃至行政法方面，將受司法院糾正與檢舉，兩方面之監察工作，都有了機關去做，則監察院爲多

餘，這多餘的機關如不做事吧，則形同虛設，坐吃大米；如做事吧，則又處處與立法院及司法院之權衝突。將來被糾舉被彈劾的自必以行政院居多，無論糾舉或彈劾，都是一種問責，問責者愈多而辦事者愈感痛苦，不知如何措手足。這個道理，顯而易見：我家裏的當差，不能不有個人來問他的責，但最好只應有一個人來問他的責。假如除了我或我的太太外，我的叔父、姑母、岳父、岳母、小孩等等，都有權來問他的責並處罰他，則他將愈弄愈糊塗無所適從了。將來行政院這個當差，有了立法院來問他們集體行政政策的責，有了法院來問他們個人行為之責便够，多了一個監察院便等於多了個問責的姑母，行政院將覺得左右做人難，無所措手足。我們的政府組織尚脫離不了街邊罵架的作風，你看中國街上如發生了爭吵，則一羣人圍住看，東插一個嘴，西插一個嘴，交通爲之擁塞，安靜爲之破壞，吵了半天，是非曲直也未判明，爭案只好由雙方都嚷到口竭聲嘶而不了了之。這種現象之發生，由於街上人人認爲他有權問責，有權插嘴，嘴愈多而責任愈搞不清。如在外國，一種事的問責機關只有一個，這事如發生（如街上碰車），則找那機關（多半警察局）便得，不必在街上讓人人都有問責之權，因而阻塞交通，破壞安寧。監察院等於街上之由東插嘴者，有了由東插嘴者，自必跟着有山西由北由南的插嘴者，那時中國政府便成了一种街上吵架。街上吵架往往以有面子有勢力的人之一言而獲到解決，將來中國政府的吵架，恐怕也有大面子的總統之一言而得到解決，如是便又違反了將來憲法的精神。蓋此憲法只要總統做行禮如儀之國家元首而已。

所以頭一屆的行政國民大會，首先要注意這監察權問題，使他不成爲由東插嘴的人，這裏可
有兩個辦法：一個是保留監察院之名，而把其內容之監察權取消，使這上議院成爲實副其名之上
議院，成爲下議院之一種汽車煞手，以免下議院的汽車開得太快而闖禍。如此監察院雖監察其名
，而立法其實，愛面子的國民黨人諒不會答應。第二個辦法是把行政院集體及個人所應負的責
任，又畫出一部，而以這部專交監察院管理。我們已把行政責任畫分爲二部，一是集體行政策
之部，由立法院去問責，一是行政人員個人行爲，由法院去問責。二者之中，不妨畫出行政訴訟
之又一部，即行政官吏在其行使職權時與百姓發生之爭議的訴訟（這可包括考試院及其他部份之
「行政訴訟」），這部份完全交給監察院去管。如是，監察院便成了如法國的 *Conseil d'Etat*，
其事有定，其責有專，不至於處處給行政機關不必要的牽制，而管理行政訴訟，也可算是對於行
政之一種監察，監察院由此可名實相副，國民黨人的面子也可顧到了。

行政院與立法院關係之檢討

——憲法平議之十五——

世界上各國之政府，可就其行政機關與立法機關之關係的密切程度而類別之。在那一頭，行
政與立法密切到行政機關就是立法機關而立法機關就是行政機關（如今日之蘇聯）者，實爲「獨

裁」。在這一頭，行政機關與立法機關疏遠到行政自行政，立法自立法，行政院一面在幹事情而立法院一面在做文章（如今日之我國），誰也直接管不着誰者，叫做——很不幸——「五權憲法」。

• 在這兩極端之中間，行政與立法的關係可能有三種形式：靠近蘇聯那一頭的，為瑞士制。那裏的行政機關雖表面上與立法機關分離，然無獨立意志，純粹以立法機關的意志為意志（其所以不同於蘇聯者亦在此，在蘇俄，行政與立法合一，立法機關的意志以行政機關的意志為意志），行政機關由立法機關產生，沒有立法機關的耳提面命，行政機關不能做一事。靠近現在我國這一頭的為美國制，那裏的行政機關不由立法機關產生，有點像我們現在立法自立法，行政自行政，各有各的獨立意志。惟在美國，憲法上規定好這二者之種種聯繫（例如立法機關所通過之法律須交行政首長公布執行，然行政首長則可否決法案等等），又因用錢的行政機關不得不出錢的立法機關要錢，更因其在憲法以外有政黨可以如一條索子串上這兩粒珍珠，故雖貌似分立，而實非分立。在瑞士制與美國制的中間為英國制，那裏的行政機關與瑞士制一棒由立法機關產生，但與瑞士制有別，不盡以立法機關的意志為意志。英國的行政機關（內閣）具有領導立法機關的作用，（例如內閣所提出的預算，國會不得為增加支出之提議），惟因其行政機關不過是立法機關之一個委員會，故由這個委員會領導立法亦等於立法機關自己領導自己。這五種行政與立法關係的形式又可大致區分為二大類：第一類為行政機關的意志凌駕立法機關的意志，東風壓倒西風，居於兩端之蘇聯與現在的中國屬之（故我國有「行政院為機關之機關，猶中央銀行為銀行之銀行」

一類之妙語)；第二類爲立法機關的意志凌駕行政機關的意志，西風最後壓倒東風，居於中間之英美及瑞士之三制屬之，雖則在凌駕之程度上說，這三者之中，又有深淺之不同。

顯然地，從行政的快當立場說，蘇聯那樣的機構爲最痛快。行政與立法機關既然是一而二二、而一，行政的頭卽是立法的頭，則那個頭說一句話便行，不像中間三種政制內行政的頭須等到立法的頭說了句話然後才行。從同樣的立場說，我們現在那樣的機構是最不痛快，行政與立法機關各幹各的，在各幹各的當兒，還互相抬槓。如無一個總其成的總統或主席以爲溝通，則恐怕大家都動不了；如有這麼一個總統，他卽須合行政與立法爲一，則等於蘇聯的政制，或等於從前的皇帝政體。這種政體，對於人民的自由不利，欲保障人民的自由，只靠憲法來一章「人民權利」章，是不够的，必須把統治權分開爲三份，一份發布命令，一份執行命令，又一份解釋命令，使沒有一個人能如從前的皇帝或現代的獨裁者合三者爲一，治原告，判官，及劊子手爲一人；這便是孟德斯鳩的說法。「三權分立」說，原只是爲保障人民自由而設的學說，人民愈自由，則政府愈乏權力，故三權分立說或由此而得的五權分立說，與「萬能政府」之目的不合。有此則不能有彼，有彼卽不能有此。蘇聯現在的政府，原是一個革命黨，他們必須有行動快當說做就做的一个組織來推動革命，故不能採用三權分立說。革命成功後仍保持原有之革命組織，故亦不容三權分立。惟美國之獨立十三州於聯合推翻英國的中央統治後，自然不願再見一權力雄偉之中央政府，故其對付中央，採「三權分立」之辦法（實際上只是限制立法權），以削中央之權。百餘年後之今

日，美國人漸覺有些事情，不能不由中央去辦，然苦於憲法限制，不能交給中央辦理，現在徬徨歧道，不知如何是好。

美國人尚有一事感覺頭痛的，就是把三權分得太清，分到行政機關與立法機關各自有來處，各不是對方之一份子，與英國行政立法打成一片同一來處者不同，運用起來，自不如英國者之靈活。惟這個批評只是看見美國憲法外表的人之一種粗淺批評耳。再看真一點。而發見美國的政黨作用，則足徵美國政府之基本原則，與英國者初無大異。即是行政與立法機關須具同一「黨色」(同時立法機關亦有異色的黨)，然後政治方能推進裕如。英國用以做到這點的方法，爲英王就立法機關之多數黨內挑選行政機關首長(亦即立法機關提名內閣總理)，再由其挑選伙計，統須立法機關答應。美國則選舉立法機關中之多數黨者爲民衆，挑選行政首長者亦係民衆，立法機關內如某一黨爲多數黨，則行政首長與其閣僚亦多半出於此黨，此點與英國者初無大異。但因立法機關之選舉每二年一次(上議院每二年倒出三分之一議員)，而行政首長之選舉則每四年一次，這個選舉期的差異遂有時令到立法院機關內之多數黨與行政機關所屬之黨不同，因而互相抬槓。數月來美國之民主黨內閣與共和黨佔多數之議會對立，把政局弄僵，爲一好例。惟美國人很快會把這畸形糾正過來，因爲再過二年，便又是總統大選，到那時美國之選民，必會看着議會的多數黨是誰，而投票選舉那黨的候選人爲總統。如要免除這個青黃不接時的行政機關與立法機關之抬槓，美國既因無國王不能採用英國的「就議會內之多數黨內遴選內閣組織者」的辦法，則只有把行

政機關與立法機關之選期畫齊——同是二年一次或四年一次。

憲草修正案所規定的政府形式，總統相當於英國的國王，行政院院長相當於首相，然不是由總統就立法院內之多數黨內遴選提名，照字面上之規定，總統可以把一個素與立法院無關者提名，提出時，立法院可因礙於總統之大面子而勉強答應，想不到以後，這個行政院院長的種種設施與立法院之意志相左，於是而發生互相抬槓減低行政效能，自在意料之中。修正案又規定總統之任期為六年，立法委員之任期為三年，行政院院長之任期，則無規定，惟既由總統提名，當係總統之友希望與共進退的，如此則免不了有時發生類似美國因選期差異而發生青黃不接之抬槓。行政院院長既無一定任期，自不必採用畫齊選期之辦法以免去美國式之抬槓，惟我們如欲將來之行政院與立法院關係靈活，相得如魚水，似非採用英國的辦法不可。第五十六條似應修正為「行政院院長由總統就立法院內委員提名經立法院同意任命之。」這種辦法也就是日本新憲法所規定的辦法，其第六條規定天皇必須依照國會之提名而任命內閣總理。

論中央與地方之關係

——憲法平議之十六——

憲法之一中心問題，為中央與地方的關係。通常以為中央與地方是兩個對立的東西，厚於此

者則必須薄於彼，薄於此者則必厚於彼：這是中國傳統的看法，也是現在執政者的看法。惟自得知西洋政治思想及政治經驗以來，國人漸有明乎中央與地方原是一物之兩面原是一個東西之理，此厚則彼亦厚，彼薄則此亦薄，欲達到此厚則彼亦厚之目的，其方法實至爲單簡，「地方在地方有權，在中央有份」的十二個大字，足以概括無餘。這個道理，可以一近代語爲之銘曰：「關得緊則須抓得緊，放得開才能放得鬆。」

從前我們爲甚麼不明此理呢？大概因爲從前中國是個「天下國」，所謂「天下國」者，有點現在所謂「世界國」(World State)之意，其內在之政治思想，爲「普天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣」，這個「天覆地載」的國家，「凡日月之所至，無有遐邇，有生之倫，莫不與焉。」(見歷代帝王詔書)這種國家的政治警惕，常在國境之內，恨不得把國之四週圍，永遠抓住而置於一個中心統治之下，然後世界和平始能實現。秦始皇之置郡縣傳萬世的思想，固可視之爲自私心的表現，然在當時列國紛爭暴尸於野的情況下，秦始皇「集權於中央，集人於一點」式之統一，亦爲勢所必至，蓋如那時採用聯邦方式以求統一，則勢必弄到如民十左右之「聯省自治」，不過齊趙等等幾個「小專制」的一種乍合乍離而已，老百姓仍然得不到好處。這幾個「小專制」分治的局面，在其好的方面，則禦夷可得到就近指揮之效，文化則可收萬花競美之果；然其壞的方面，則爲吳起之殺妻求將，白起之活埋四十萬降卒等等，我們在欣賞戰國時之燦爛文化，不要忘記那時的血海淚河，楊墨莊列荀孟儒法之花，固以血與淚栽成者也。西洋亦是如此，歐

洲近數百年來之燦爛文化，亦是國與國相競爭之結果，與希臘城國與羅馬城國時代初無二致，希臘城國互競而產生柏拉圖，亞理士多德，惟因流血太多，遂有亞歷山大大帝之馬奇頓帝國。羅馬城國互競而產生西須路（Cicero），惟亦因流血太多，乃有該撒帝國之統一，兩者均係「集權於中央，集人於一點」，與中國式之統一，初無不同。統一之前，城國中固有行民主政治者，然大一統後，古代之民主政治則銷聲匿跡，無有遺存。彷彿希臘政治家Pericles之「民主政治不足以統治帝國」（Democracy cannot govern an empire）的名言，不幸而言中！

西洋近代聯邦式之統一，似只能在近代國與國相競之局面完成，近代國家出於聯邦式之合一，其主要動機爲對外，苟無在外之政治警惕，則這些走在一塊兒的各邦，當仍各幹各的，難以走攏。美國聯邦之完成，是因爲有歐洲之政治勢力在；瑞士聯邦之合攏，是因爲會飽受拿破崙侵略之苦；德意志帝國聯邦之合成，是因爲有法國之警惕在。近代聯邦之能成，有點得力於士燮之勸晉厲公釋楚，其言曰：「外甯必有內憂，盍釋楚以爲外懼乎？」這個「外懼」，使晉國之六卿團結，六卿之走得攏，以有楚在也。美國十三州之走得攏，以有歐洲在也，從前中國，歷朝都是以「天下國」爲志，外面只有爲人看不起的夷狄，遲早都要進來做個順民的，而無可以平等相遇之「楚」，更無文化卓越足爲戒懼之歐洲以自淬勵，其受制於夷狄時也，祇不過認爲「小醜打老子」得志於一時而終難逃誅戮。及其戰夷狄而勝也，則名之曰「膺懲之戰，王者之師」，而中國之皇帝即變成「天可汗」，蓋並臨夷狄而君之也。「國際」之觀念，已隨大一統而消失，而聯邦之

發生，偏在國與國相競之「國際」中。

今我國已由「天下國」之局面，轉入「國際」之局面，以前向內之政治警惕，以後當一變而為向外，「外懼」當為以後中國向心力之一大助，在此時而謀我國聯邦式之統一，當較往日為易。而所謂聯邦式之統一，即在國家最高大法（憲法）上定好甚麼是中央的權，甚麼是地方的權，而各自行使其權之謂，此為聯邦最易認之特徵。現在世界上之聯邦國家，從美國到蘇聯，均具有此共同特點，兩者都是把中央的權和地方的權在憲法上畫分清楚，蘇聯者把雙方的權列舉出來，美國者而只把中央的列舉出來，其不列舉者則概歸地方。

美國的方式，不適用於中國，因為中國地方之離心力較美國者為大，而且中國地方情形之不畫一，亦較美國者為深，我們固不願見中央甚麼都抓去，成了極端的集權，亦不願見地方各行其是，高興怎樣便怎樣，以致國家復陷於分崩離析。中央之與地方，猶父親之與孩子，父親事事干涉，把孩子弄到乖如呆木，固然不好；然太放縱，把孩子弄到野如猴子，也是不好。甚麼才是干涉太多，甚麼才是放縱太甚，這與孩子的年歲有關。父親的同一行為，施於廿五歲的孩子為「干涉太甚」，施於五歲的孩子則不然。反之如父親待五歲的孩子樣樣與待廿五歲的一樣，則流於「放縱太甚」了。現在中央與地方也是這樣：給地方以自治，在原則上自無問題，惟不能不顧及地方程度之不一致，有的廿五歲，有的十五歲，有的才五歲，如在憲法上像瑞士二五得一十那樣的畫分，勢必弄到五歲的孩子做廿五歲大人的事，或廿五歲大人要做五歲孩子的事，這對於雙方都

是不好。修正案的設計人必是顧慮到此，故有一百一十一條之規定，在完全屬於中央的權與完全屬於地方的權之中間，畫一中立地帶，這地帶內之權由中央規定行使之大原則（立法），至於行使（「執行」）這十八項權力，由中央爲之固可，由地方去做亦可，這要看地方自治的能力及程度如何，這條之「或」字，我想就是這個意思。我不但不認這條爲不好，反以爲牠有獨到之處。惟因其文字不是沒有再弄清楚之可能，所以假如我是下次行憲的國民大會代表，也許會提議把這條在文字上修改成寫「左列事項由中央在行使原則上立法，除地方暫不便執行而須由中央暫爲執行者外，交由省縣執行之……」

現在談均權主義者，一提到「地方」二字，便聯想到「省」，彷彿「地方」即「省」，「省」即「地方」。殊不知「地方」之主要內容爲全國大大小小的鄉村城鎮，「省」不過這些鄉村城鎮砌起來的自治塔之最高頂尖而已。環顧國內，爲均權之最大障礙者，倒不是中央集權，而是省的集權。省政府對中央則捍起「均權」之招牌，而處處要權，惟對於省內之鄉村城鎮則處處不給權。對着中央說話時則高喊民主，惟對着縣市，則實行專制，其專制且較中央者爲甚，因省的官老爺之視線不廣，其胸襟自較中央視線較廣者爲窄。故「均權」必須均到底，均到省爲止的，只足以又引起無數省的小專制，與其接受無數之小專制，到不如接受一個大專制。「大鬼好惹，小鬼難纏」。此中國秦始皇式的大一統主義所由起也。我們以後既不願見有秦始皇式之大專制，但亦不願見有「聯省自治」運動式的小專制。考「聯省自治」之不是真的聯邦，其原因在這些省的頭

目均是小專制者，而這些小專制者又皆是中央派去的督軍。這些督軍多半不是本地人，而「做官要人抬轎」，他必須從外邊帶來一大羣的文武抬轎夫，這些抬轎夫把督軍抬到省之山頂時，自必耍給轎錢，這轎錢只能出於山脚底本地人的荷包，而督軍做的是中央給他的官而不是做地方給他的官，對於本地人無特別捨不得之心，如轎錢與本地人的荷包衝突，則寧大掏本地人的荷包而不願轎錢付不出來。故督軍之成爲小專制者，其中有不得不然之勢。個中毛病，在「中央委派」四字，由中央派去做地方長官的人，由中央那裏拿到一點權力，像一粒種子帶來地方去種，他要把這一點點權力如樹的長起來，擴大復擴大，造成一種「局面」，招兵買馬，以中央的大皇帝爲楷模，努力去做小皇帝。不但他本人要如此，他手下的抬轎夫也要他如此，（因爲他的「局面」愈大，抬轎夫的「好處」愈多），到了他的小皇帝做成時，或中央的大皇帝有更動時，他便不受中央節制了。歷代地方反抗中央，漢之七國，晉之八王，唐之藩鎮，民國之督軍，其禍亂莫不起源於此，沒有一個藩鎮督軍，不是中央派去的。中央派他去，原是想抓住地方，而結果適得其反。政治上的事，其奇特與不可思議，有如此者！現在地方之高官大吏，仍是由中央委派，省政府主席爲着「剿匪」工作之推行便利，又多由軍人充任。其非軍人的主席，又多須仰該地駐軍司令之鼻息，非軍人省長（主席）其名，而軍人省長其實。中央之委派這班地方大吏，豈非以爲非如是不足以抓住地方耶？曾亦思唐宋之藩鎮，無一個不是長安欽命爲節度使者耶？以此道而謀抓住地方，恐中央政權一有些微變動，則這些地方大吏又必獨立或半獨立起來。假如換一個方法，趁現

在中國走向「地緣國家」之轉變中，政治警惕已漸由向內而移向外，趕快把地方大吏的權力來源過倒來，令其權力來自其本地之嚮往，在實際上及在形式委任上，均使此人感覺到他做的是地方給他的官，而不是做中央給他的官。做官就是做貴人，「趙孟之所貴，趙孟能賤之」，趙孟之所貴者，必須討好趙孟，否則趙孟可以「賤之」。同樣，地方之所貴者，必須討好地方，否則地方可以賤之。如是地方之真正內容（鄉村城鎮）始可得到均權之實惠。只有把「中央委派」——中央可以貴之——之線打斷，然後均權始得為真，然後憲法所列舉的省之權力才可以真正歸省，縣之權力才可以真正歸縣，故修正案內之「省長民選」「縣長民選」之寥寥二語，實係用以配合均權之實施的，其關係重大，不可以等閒視之。所謂「民選」之意，不一定要人人投票，而是要地方官吏在事實上與在感覺上，均是從下邊（不是從上邊）得到權力，使「貴」他的「趙孟」在其下，而不在其上，這還要在實際上如此，不徒在形式上已也。這還要省長係真正省之主腦，縣長係真正縣之主腦才行，如此則現在使省政府主席不能做真正省長之一套（如行轅，綏靖區等等）使縣長不能做真正縣長之一套（如當地駐軍司令部等等），在憲法實行之日，即是其應廢掉之時。廢除之後，修正案所列舉出來之地方權力，始能順利地由地方的各階層行使，而不致滯留在省之一層，成為「小專制」之張本。

使地方官吏知道他們的權力是得之於下而不是得之於上，是保證憲法上之均權能得到遵守。或者曰：如是則地方官豈不是簡直可以不睬中央，慢慢走向獨立之途了嗎？曰：不然，因中央有

各地方都有份的政權在，而所謂各方有份者，是在最高立法決策爲真正主權之機關，而不單是在行政機關有份之意。有了這個，則中央才可以說「放得開」，放得開則各地因覺其在中央有份而樂於來，不致於咆鼎，不跑開則用不着抓緊，故始能放鬆。中央如能放得開，則雖把地方放鬆而地方自來，無用強迫，蓋因如是則地方有好處也。人誰不爬過一山頭又想登那個更高的山頭？地方官做大了後，誰不願在中央做個更大的官？美國在州裏做過州長的，誰不願競選總統？做過州議員的，誰不願做個華盛頓國會議員？只要華盛頓給他一個機會，他便不願跑開？家裏如暖和，誰願意跑去西伯利亞？美國之德薩士（Texas）州，原爲一獨立國家，其獨立期間且有十年之長，但終於加入美國聯邦，並不因美國中央給此州之人一兩個部長做做，而是因美國國會在上議院內給此州以兩個代表位置，在下議院內給此州以每多少人就有一個代表的位置，與其他大大小小的各州一樣，復因憲法上上議院之每州兩個代表之規定，永遠不能修改，德薩士州覺得其利益與地位均有保障，故不願獨立而願合伙。故所謂中央開放政權者，實其握有實權之主權機關開放之謂，並非給人以一兩個冷門的部，就算是「開放政權」。將來中國，如真能做到修正案所憧憬着的立法院，也可以算開放政權了。有了這個開放，則民選的地方官不但不走向獨立，反而因欲以自重於其地方內之選民而翹企於中央。故中央與地方的關係，如用從前的舊法子及現在不新不舊的法子，則永遠對立，永遠磨擦，然亦有使其不對立不磨擦而相容相會之道，那便是這三者——

①中央開放政權，②地方官吏的權不是得之於中央而是得之於地方，③地方有其自己的權力，

非經地方之同意，中央不能隨便拿去——之配合。

有了這三者配合，則地方有地方之權，有地方應辦與可辦之事，中央亦有中央之權，亦有其應辦可辦之事，爲着辦事，二者都可經其各自立法機關之通過而抽百姓的稅，所抽的稅以其所辦之事即其所行使之權所需要者爲止，實無用畫分甚麼稅應歸中央，甚麼稅應歸地方，所應畫分者是「權」，而不是「稅」，是「事」而不是「腰包」。畫稅是中國從前在抽稅艱難之情況下不得不行之下策，其意若曰：「百姓的大腰包歸中央，小腰包歸地方。」夫百姓的腰包豈有大小之分哉！他們的腰包，只有一個，中央與地方所需用的錢都要往同一個去掏，納稅人只問「掏去做甚麼用？」不問「我的那一個腰包要給誰？」所以往往同一稅源，如所得稅（Income Tax），美國的中央與地方都可以抽。美國中央之單獨抽關稅不是因爲這個「稅」畫歸中央，而是因爲這個「權」——管理對外貿易權（Power to regulate commerce with foreign nations）畫給中央。因此第一百一十條之第七項（「國稅與省稅之劃分」）代表着傳統的政治舊習慣（當爲專文論之）實在無謂，可以取消。首次行憲之國民大會應有這個提議。

至於所謂「涉外財政經濟事項」（第十二項），則詞句奧晦，不知何所指。所謂「涉外財政事項」，諒指借錢而言，把這個權撥給中央獨有，即是只許中央向外國借錢而不許地方政府照樣做的意思。夫向外國借錢，有政治性的，有非政治性的，如係政治性的，則地方政府須與外國之政府接洽，惟外國之政府，對於中國，只認得中央外交部，故地方政府雖願與外國政府直接談判

，這外國政府也不至於會理他，而必由中央外交部轉。既係由中央轉借，則係中央直接借，地方直接借之一層，可無庸顧慮，故不必在憲法上規定。如果不是政治性的借款，則地方只能向外國私人（或公司，如銀行）去借，這種借款既非政治性的，自無損於國家主權，恐只是爲謀地方經濟之發展的。如是則我們看不出不許地方去借之理由，這種借款，連我這渺小私人，都可以爲之，只要外國人肯借，只要我有能力還就行，何況堂堂地方政府？若說中央怕我或地方政府沒有能力還債，於是禁止我或地方政府向外舉債，則天下無此道理，我及地方政府都不是小孩子，借錢還錢，都是我或地方政府自己的事，與別人無與。若說怕地方政府還不了債而禁止他向外舉債，則若怕中央還不了債則誰來禁止他向外舉債？曰：有人，這便是在中央代表人民的立法院，錢是由行政院向借，答應與不答應是立法院。同樣，錢是由地方政府的行政機關去借，而答應與否，禁止與否之權，在地方政府同級的立法機關（參議會）：這才算自治，若事事都要上面中央答應，則仍是把地方當作小孩子，而不是修正案設計者之本意。美國現在的經濟繁榮，得力於上世紀由英國得來的經濟借款，如這種借款，每樁都要華盛頓中央裁可，則美國不會有今天。以同樣的理由可以看出所謂「涉外經濟事項」也不必列入一一條爲中央所獨佔。如此項不包含對外貿易（那有第十一項），則諒指與外國公司合作發展地方經濟事宜（如開工廠），這種事宜，於地方有益，於中央無損，爲甚麼不許他做？在從前地方割據的局面下，於地方有益者誠係於中央有損（「厚於此則必薄於彼」）。惟修正案所遙望着之中國，是地方在地方有權而在中央有份的中國，

地方與中央打成一片，割據時代所產生之心理，不再適用，這種心理所產生之第七及第十二項，不必列入第一一〇條。

中央對於地方之害怕，不但可於此二項見之，亦可見於其給予省自治法之限制。省自治法之上有「國家法律」，「省自治通則」及「憲法」。省自治法之不應與「憲法」牴觸，自無待言。至於「國家法律」與「省自治通則」之性質有別，不可不辯，弄清其性質，則可知爲甚麼一則可去，而一則不可去。中央既與地方分權（即均權），則中央有中央之權，換言之，即有應辦之事，這事是如何去辦的呢？曰：以中央立法機關通過一「國家法律」交由中央行政機關去辦。故牴觸「國家法律」即是牴觸中央之權，即是使中央不能辦其所應辦之事，此種牴觸之不應該，亦自無待言。惟省亦有省之權，換言之，亦有其應辦之事，這些省的事怎樣辦，應由省自己去決定，不必勞中央之大駕。今「省自治通則」不是中央拿來去辦他在憲法上所應辦的事的，而是以之教訓各省如何去辦各省自己的事的，其爲多餘，至爲明顯。故「省自治通則」可以不要，而國家法律則不能不要，因爲中央的事不能不辦。省自治法如有與國家法律牴觸，牴觸之處既應爲無效，則「省法規」如有與國家法律牴觸，其牴觸之處，亦更當無效，因省法規（Regulations）尙在省自治法（Laws）之下，後者爲大綱，前者爲細則，不能混爲一談，在修正案中亦有區分：宣布省自治法不行的由三個院長（司法「主席」立法・監察）合議爲之，其程序隆重得多，然宣布省法規不行的，則只由司法院一院之解釋即得，其手續簡約得多。

拿着棍子叫狗來，行嗎？

前不久看見美國報紙及雜誌，說現在中國之內戰直等於十九世紀中葉美國南北之內戰；又說現在中國政府軍節節勝利，共產黨人恐怕要就範了，不搗亂了，肯來了。我們中國老百姓，誰不希望如此？惟國事之演變，恐怕不如美國報紙雜誌之所期。

現在中國的內戰，誠有點像美國南北之戰，試伸其說：

一．美國南北之戰，在謀美國之統一；現在中國之內戰，也是謀中國之統一。

二．美國南北戰爭時，南部借用外國的力量，與英國勾結。從北部美人看來，南部美人直是「美奸」，與外國勢力勾結，以反抗本國。但南部美人也不是無話可說：美國（包含北部）對英反抗時，也是借用外國的勢力，與法國勾結，以反抗祖邦的英國。幸而勝，故華盛頓·佛蘭克林等人做了開國元勳。倘不幸而不勝，則從那時的英國人看來，這班人都是「英奸」，都在殺頭之列。這並不是爲那一種「奸」辯護，歷史所告訴我們的，確是如此。當時英國的輿論，確有指華盛頓佛蘭克林等人爲「奸」欲殺之而後快者，有文獻可稽。大凡一國內發生爭鬥，雙方都欲取勝，弱的一方，爲欲取勝，誰能給他幫忙，他都歡迎。所以現在中國內戰之兩方，有一方（甚至雙

方)勾結外國，接受其援助。援助之接受是果而不是因，愈逼得他緊，他愈跑進外國的懷裏。國民黨從前受北洋軍閥之壓迫，也接受人人所知的一個外國之幫忙，幫忙的程度，不能說少，當時在廣州「革命」的人，類能言之。

若說到現在中國之內戰，與美國南北戰爭之不同點，那却多了！

一·美國南北內戰，是南方不願合夥，硬要跑開。現在中國的內戰，不是他要跑開，而是他硬要進來——要能在國家最高決策的機關取得否決權那樣的進來。你看他只要十四名國府委員，多一名他都不要，因為四十人的三分之一，是十三人又百分之三十三。十三名不足此數，所以他不要。

二·美國南北戰爭時，南部雖反抗合法的政府，其軍隊所至，也是姦淫擄掠無所不至（天上烏鴉一般黑呀！），然北部政府並未以「土匪」視之，反承認其為「交戰團體」(Belligerency)，予以國際法上之待遇。現在我國之內戰中，一方總是被對方認作「匪」。

三·承認了「交戰團體」之地位後，美國以外的國家負上了國際法上「中立」(Neutrality)的責任，英國雖幫助南方，然只能偷偷摸摸地為之，內戰打完后，英國還要賠美國一大批不守中立的債，這是有名的 Alabama Claims。惟現在中國的內戰中，外國好像都不負嚴守中立的責任，若有某國可以售賣「租借法物資」給這一方，那一方也可得到另一國的援助。

四·美國南北戰爭發生前，南部在中央政權中有平等的一份，在戰爭後也並不因會叛變而喪

失其一份。戰前戰後，南部各州在國會內，與北部各州一樣，都每州有上議員二人，下議員若干人（視其州之人口多寡）。戰前與戰後，南部各州都有選個總統的機會。譬如戰前的十五個總統，來自南部各州者佔九個（包括來自Virginia之華盛頓）；戰後（到今天爲止）的十八個總統，南部所貢獻的佔四個，連戰時的林肯（來自南部的Kentucky）及現在的杜魯門（來自南部的Missouri）在內。惟我們現在的內戰中，一方在戰前中央政權內，毫無份兒。戰後呢？那就非淺學如余者所能預料的了！

五·現在中國內戰中，有些聰明的中國人能製出「中國現無內戰，只有內亂」一類的妙語。美國人頭腦簡單，是鷄叫「鷄」，是狗叫「狗」，是內戰叫「Civil War」。

六·美國南北之戰，其目的雖爲謀國家統一，然實解放黑奴之爭有以致之。戰前已醞釀很久，一方硬要解放黑奴，一方硬不肯脫手。其爭點具體，其題目鮮明，其戰也有內容。及其一有分曉，北部勝利後，黑奴便得到解放，故其戰也有成果，不是白打。我們現在的內戰呢？我簡直看不出內容，看不見爭點之所在。若說「交通」是爭點：則破壞鐵路等等是在戰事發生之後而不是在此之前。在抗日期間，只有日寇或我們自己破壞鐵路，並無別的人幹這玩意，所以「破壞交通」是果而不是因。若說沒收土地，則在抗日期間亦無這類的事，這都是在內戰發生了之後，恐怕爲的是好找人當兵。因爲把富農的地搶過來，分給貧農，每人幾畝，而條件是出一壯丁，則那壯丁爲他家新得的幾畝田，也得拚命死打。既然在內戰發生了之後，所以也是果而不是因。若說是

擁兵自固的軍隊問題，（即所謂「軍令統一」），則馬帥與司使明明說軍隊問題不難解決，只有地方政權問題無法取得協議。那麼若說是地方政權是爭點罷：（即是所謂「割據」）則雙方同意之「和平建國綱領」明明說維持地方（當時）現有之政權。雙方既同意了，何得稱爲爭點？我這個人真笨得可以，找來找去，找不出這場神聖內戰的內容爭點，願海內高明有以教我。

七·美國內戰時，絕無南北上面的將軍乾杯言歡而下面的士兵打得個焦頭爛額的事。而我們現在雙方上面的人觥籌交錯，握手道故，而下面的士兵打得個不亦樂乎。此而不奇，則世無奇事！

八·美國南北戰爭中，一開火後，雙方都不願在打時談判，都不邊打邊談，一直打到底，打到一個「無條件投降」，那時北部勝利的格蘭特將軍，即以「Unconditional Surrender」General Grant 馳名於世。我們現在是邊打邊談，發明了一種全世界內戰史上之特殊作風。

有了這八點巨大分別，所以我疑心美國人之以彼類此，不是故意開玩笑的奇想，則是漠然不覺得我們貴國。

美國人的另一個奇想，是「揍一揍他，他就肯來」的心理。他們說：現在國軍節節勝利，蘇北退出了，張家口收復了，甚麼甚麼了，之後，他們諒肯來參加政府了，加入國民大會了等等。這令我不能不聯想到一個朋友告我的一句俗語：「拿着棍子叫狗來」！（這裏要鄭重聲明不是罵任何一方是狗，而只是借此說明道理而已。）讀者如還不明白我的意思，則請實地拿起一根棍子

在手，作打牠的姿勢，看那狗肯不肯來到你的跟前？

原來「棍子」與「叫狗來」是兩個矛盾的觀念，有了這個就不能有那個。你如用棍子，則索興把狗打死可也，如狗不只一個，而是多個，則通通把他們打死，也是個辦法。這要看你的棍子有多兇，你的鄰居有無怨言，你的家裏會不會因你用「棍子」政策而陷於破產？如你因恐怕破產而欲「叫狗來」，則你必須拋棄棍子始有叫得狗來的希望。若你不承認自己是拿着棍子，則是對方拿着棍子而自己居於狗的地位，這恐怕不是現在拿着棍子的人所甘承受的罷！

原來「面子」這個東西，在中國非常重要，而美國人偏不懂得。在他們估量中國的算盤中，偏漏了這粒珠子，所以打出來的數目不確。要狗來就得給他面子。從前春秋時候的鄭莊公就懂得這個「竅」。他想拉攏陳國，起先派了一個使臣去游說陳公，而陳公不理。莊公問計於其臣祭足，祭足勸他派兵侵入陳境，掠其輜重，佔其城邑，然後再派使臣去見陳公，退其輜重，還其城邑，歸其俘獲，陳公見力之不敵而鄭之誠意又已表現於退還城邑等等中，遂欣然與鄭修好，共同伐宋。這事見於左傳。鄭莊公不過是利用一簡單道理；若要這個陳「狗」來，則雖已用棍子，亦必須將棍子拋棄，示陳以沒有消滅他之心，所以陳才肯來。假如不是這樣，鄭莊公如欲吞滅陳國，則索興用棍子用到底，他不難把整個陳國征服，那時陳公亦必如春秋時許多公侯一樣，逃之夭夭，在外國組織流亡政府，非但不來，且天天企圖復國，給鄭以許多煩惱。莊公之政策既不是吞噬而是招來，故用祭足之謀而定陳國。

諸葛孔明欲消滅曹氏，故用棍子用到底，六出祁山而不厭其艱。但當其欲招來孟獲，則棍子用一下又拋一下，如是者七次，而孟獲始仰懼天威，答應南人不復反。英帝國自治領中，如南非聯邦，如加拿大，均曾被英國征服過，而英國的政治家，不但不佔其土地，且舉全國以還於被征服之人，當時史末資將軍會曰：「英國人把我們征服了，但把我們的國家還給我們，英國人誠爲『偉大民族。』」(The British conquered us but gave us back the country; they are a big people.) 後來南非聯邦在兩次大戰中效忠於英，良以此故。加拿大亦然。法國人居住之魁比克省被征服後，不但不被消滅，且作爲全國選送國會議員之準繩，故至今民族複雜之加拿大仍効忠於英國。寬宏大量之政策，往往得到想不到之好果。

今張家口、蘇北等地，在抗戰期間原都已淪陷於日敵，中國人中，那一個先到收復，都是爲中國收復一塊失地，讓他暫住，靜待將來國民大會及改組後之國府解決又何妨？「楚人失弓，楚人得之。」楚國並沒有吃虧。若硬說那些人不是楚人，而是甚麼甚麼，那邊又爲甚麼不效法外蒙先宣布其區域獨立？這邊又爲甚麼要請他來參加政府？一面說他們不是中國人，一方面又要他們入來執政；這個矛盾，吾愚誠不能解。他們之所作所爲，與彼邦勾結，出於其政治思想與組織者半，出於其被逼到走頭無路而不得不效法於前在廣州革命之政黨接受外援者亦半。長此下去，恐真回不了頭，那時又豈是這邊之福？現在防止這着，還來得及。所以我們提議把張家口，甚至把蘇北等地（到不足威脅國都之地爲止）都還給他，表示這邊力能勝他而不是要消滅他，則他們之

肯來參加國民大會及改組後的國府委員會，容有一線之希望。如其不已，則兵連禍結，演成一種「砸鍋」局面，非到你沒得吃，我沒得吃，大家沒得吃不止。願國人圖之，願執政者圖之！（十月十七日脫稿於鞍山）

試以退出國庫方法來解決紛爭

一 八月十日馬歇爾特使及司徒雷登大使關於吾國政局所發表的聯合聲明，應可以發吾人三省，牠應該引導我們到一條爲解決國共糾紛的一正確途徑，那便是政治之路，宣言說：「欲雙方得到一個關於爭點的協議使能馬上頒布全面停戰命令，這事現似乎不可能。爭點之中，有關於整軍問題者。但整軍問題，較之另一更基本的問題，尚不那麼難於解決，那便是在共軍退出後而在將來憲法會議作何決定之前，關於應否維持已在該地成立那樣的地方或鄉間政權的問題。」

這個「政治爲先，軍事爲次」的說法，的確是一針見血的名言，具見二氏之目光如炬，洞中機竅。二十年來，如早知道這個，則節省出來之財力民力，何可勝計？惟既往不咎，來者可追，我們如要節省將來耗在內爭上的財力民力，則從今天起，似須牢記二氏的聯合宣言所指示。

在軍閥割據時代，軍閥在地方的政權建築在赤裸裸的刺刀上，靠刺刀的存在而存，隨刺刀的

斷折而亡。除了他們的前後左右從他們得過好處的所謂「幹部」之外，其德澤不及於民衆，故其亡也，民不思之。這種軍閥，仿若無根之草，容易剷除。若夫一個政黨，在一地得到政權後，其設施足以使到除了牠的幹部外還有許多許多非幹部的人得到好處，（縱然也有些非幹部的人得到壞處），這種政黨不能與稱兵割據之軍閥同日而語，要用武力剷除牠，非常之難，且往往足以招致更龐大更可怖之武力，常非作以武力足以平之的念頭的人始料所能及；及至發見錯誤，則爲時已晚。袁世凱企圖以武力平國民黨之失敗，可爲殷鑑。

夫主張以武力平定這種具有政治內容的「內亂」者，莫不曰：不平之無以行吾道也，且舉撲蒼蠅爲例。吾之所居，其先蒼蠅不少，施之以 DDT 無效，施之以「蠅必立死」無效，於是索興用蒼蠅拍子，見一個打一個，見兩個打一雙，於是吾家之「內亂」救平，蠅類絕跡，乃驕然而告吾友曰：「你看，你是主張和平辦法的，而你家蒼蠅如雨；我用武力，而我家之蒼蠅絕跡。這兩個法子之孰優孰劣，你老還有疑問嗎？」吾友率爾而對曰：「你之所以能用拍子把蒼蠅殺光者，因爲你家有紗窗也。假如沒有紗窗，則你殺一個，外面來一雙，殺一雙，外邊來四個，則你的拍子政策只徒勞而無功，且因追捕蒼蠅故，足以使凳覆椅翻而布污席裂。我的家正是如此，沒有紗窗，故現在只能從清潔廚房毛房起，同時建立紗窗，紗窗建立起來，那時清潔運動已有成效，蒼蠅不滅而自滅了。」吾友這番話，顯出他的聰明而我的笨拙。今夫中國現在是一無紗窗之國家，而內部污穢不堪，污穢之原因不止一端，而用兵爲其最大者。一個國家的十塊錢收入中，預算上

有五塊而實際上有七八塊是拿來養活一大羣自己不生產而且妨礙別人生產的丘八爺，只有二三塊錢來辦別的事情，以致政府除增發鈔票拍賣敵產外，無第二個財政辦法。公務員枵腹從公，兒啼女哭，若有銀錢過手，不是人人是聖賢，貪污自所難免，而且將日漸加多。在這種情況下，我的撲蠅辦法便行不通，而吾友的聰明辦法便成了救時的良藥了。

當權者也不是沒有政治解決的願望，「三分軍事，七分政治」，成了十餘年來的口號，政府發言人尤一再申言願以政治方式解決內爭。惟其所謂「政治方式」，意義至為狹窄，不過以請客方式，邀幾個別黨別派的人來做幾個無關重要的部之部長而已；或在地方政權上加緊治安的機構，勵行主義之宣傳，及推進新生活運動而已。殊不知政治之涵義，遠非此二三事所能盡，未能參加（親身也好，通過代議士也好）國家基本政策之討論而具有發言權者，不算是在那個國家的政治生活內有份兒。印度政府內，也有印人部長，其地方政府且多以印人充任，然印度不覺得對於印度這個國家有份，硬要獨立，坐牢流血而不顧。正因為印度根本大策取決於總督之一人，而總督又須聽命於倫敦，印度人無份也。

所謂國家基本政策，莫如國家收入與支出之一點。因為一個國家，同一個人一樣，沒有錢（這裏所謂「錢」，當然不單指法幣，而是包括一切政府所用的物資，如徵實得到之糧食），則一事莫辦。國家要辦一事，一定要先有錢，英美國會之所以為討論國家基本政策的機構，正在其為我可抽稅撥款的機構。這個機構，英美二國內無論甚麼人，只要他能得到相當人民的選票，都可

以參加，在其內取得發言權。有了這發言權，他們就生對於國家有了一份之感。現在我們的國家內，抽多少稅撥多少款的基本問題，全都取決於國防最高委員會，而此委員會內的份子，全係一黨的黨員。別的黨派常站在門外，甚至被趕至深山原野。而這個黨據其自稱亦不過一百萬黨員，佔全國人口只四百五十一。以一個人來支配。操縱，動用四百五十人掏腰包出來的款項，且無放鬆的徵象，來辦他自己一個人（黨）的事。事之不公，寧過於此？不識不知者尚可照「皇糧」一槩供納，惟這個是平民世紀，「民主」之說深入人心，無疑問無怨言本能的孝敬的繳納「皇糧」之事已成過去，強而爲之，只有召致怨譴四起，雞犬不寧。在這種心情上而欲建立統治權，猶如在火山頂上建房子。這個毛病，不但在中央政府所管轄之區域爲然，在共黨所控制之區域也是如此，雙方都是在其區域內「一黨專政」，而所謂「一黨專政」的骨子裏的意義，是這個專政的黨拿從人人腰包裏掏出來再集起來成龐大數目的公款來辦理他一黨之事，藉以鞏固其統治權力。在這邊，這個給黨的經費，（不叫做黨費而呼曰甚麼「政權行使費」）佔每年國家預算的龐大數目，爲預算的頭一項。別的機關可以欠薪欠到一場糊塗，而這筆黨費不容拖欠，用完了也不用向發給牠的國庫報銷，而是向黨之監察委員會報銷。夫監委會與執委會爲黨之平行機關，由執委會報帳於監委會，猶之右手向左手報帳。這種情形，在這邊是如此，在那邊共區內恐亦如此。這筆從國庫公款內撥給黨用的經費，如只是撥給黨老爺爲頤年養老之用，則人民亦何所吝於此？英國爲民主國家，然仍年年有王室之費（Civil List）；但此筆費用爲數甚微，且只以供王室宴遊請

客之用。惟現在中國之二黨區域內，其統治的黨從國庫（共黨區內的公款權稱「國庫」）拿了公款後，在全國各地遍設黨部，儼然一太上政府，無論在中央與地方均處於督導的地位，「指導」政府的是牠，張貼標語的是牠，封閉書店停止書報發行防止別黨活動解散會社有違於國府主席所作之四項諾言的也是牠。這種情形，在共黨區域內，也是如此，恐尤有甚焉。而牠之所以能如此作爲。是因爲牠有從國庫公款不斷的供給。假如這筆款子來源不繼，則這些黨部不能有現在的作爲，而別黨別派可以與之作平等的政治競爭。有了平等的政治競爭，然後真正的民意才顯得出來，然後才是真正的民主政治。

或曰：「一黨專政」（那便是專政的黨從國庫拿公款來辦黨的事）在蘇聯爲甚麼行得通？這其中理由多端，而最大的一個，厥爲蘇聯已經廢止了私有財產制。這私產制廢止了後，則公家的收入是政府管理下的工廠農場商店鐵路郵電等等的收入，而不是私人掏腰包獻給政府的收入。私人既無獻給，則他不覺得有發言之權。正相反，他對於政府不是「給者」（Giver），而只是「受者」（Receiver），他從政府裏得到一份差事，靠之以爲活，他只覺得他這條命是政府黨所養活的，故他對於這黨只有効忠，而無怨言。在尚未廢除私產制的國家裏，人民覺得政府人員的命是他們（人民）所養活的，既然是他們養活的，而又不許他們發言，則毛病將層出不窮。有一朋友說從前西門子公司在中國做買賣的，就埋怨納粹政府把他們的利潤抽去百分之九十餘，剩落自己者無幾。言下之意，不勝憤慨。假如西門子不是德國人而是俄國人的公司，則這種憤慨怨言

不至發生。如係俄國的，就一定是俄國政府的駐外公司，牠根本就無所謂私人利潤，所以無所謂政府抽去百分之九十餘的事。在那公司的賺錢蝕本，一概都是政府的，公家的，在那裏工作的人個個都是雇員，靠蘇聯政府所給他的一份薪水活命；他們不是股東，故不覺得蘇聯政府抽得他們太多而有對不起他們的事。正相反，他們反因有了這份工作而感激蘇聯政府。這便是這次大戰內，德國以一黨專政而亡，而蘇聯以一黨專政而存。德國未有廢除私產制，而一黨專政，一黨挪用國庫公款來辦己黨的事，故類似西門子的怨言繁多，由怨言而引起反動，蘇聯則這類的怨言不發生（雖則別的怨言不是沒有），此殆爲二國之一存一亡之機微處，余不厭其煩而屢爲申說之。

是故今日中國黨爭的癥結，在於此點。假如二黨之一有一個肯馬上改絃更張，把他們黨與國庫的聯繫一刀兩斷，索興效法英美的政黨，不從公家那裏拿一個錢，我相信中國的政局馬上可以澄清不少，內爭解決的可能性，亦可增加不少。二黨可以互約，大家都不用從牠們控制住的地區抽出來的一個錢，牠們如欲做政治活動，要他們黨員自己掏腰包。如國民黨能首先爲此，則更漂亮，那邊亦無所藉口來實行割據。馬司徒二氏之聯合聲明所指出共黨不願在所控制區域內放棄政權，在中央看來是企圖割據，然在共黨看來，不過是效法國民黨之所爲。國民黨在其所控制地區內抽稅以養黨，該黨才有經費，則共黨如不維持牠所控制住的地區內的政權，則牠怎能抽稅？不能抽稅，牠怎能供給黨的經費？這個黨經費問題，經馬帥司徒大使指出，比軍隊問題還更重要，還更難解決。出乎一般人之所料，出乎政府大員之所料，共黨不怕放棄軍隊，而獨怕放棄地方政

權，卽是怕放棄該地區之稅收。蓋軍隊者，不過是推行政策的工具，共黨的問題，其黨爲主，而其軍爲副，只要牠的「主體」存在，其副體有無，初無多大關係。我們相信：假如這邊的黨肯放棄軍隊，（譬如說：通通交給有人提議過的「秀才三人委員會」）那邊的黨不是不肯放棄軍隊的，因爲他們不會不感覺到他們的黨深入民衆的各階層，憑黨來幹，相信幹得過這邊，憑軍隊來幹，則不一定幹得過這邊。此點早爲有識者所共知，亦早有人指出，惟信者不多，今幸亦爲馬司聯合聲明所證明矣。

今秋所開的國民大會，如國民黨不自動放棄國庫，而仍繼續現下的不正常狀態，則共黨因感於政治競爭之不公平，恐不肯來。今秋之「憲政」之是否貨真價實，胥以國民黨肯否放棄國庫爲斷。我們希望國民黨好，希望牠能更發揚光大，故在讀了馬司聯合聲明之後，特別指出：在一未廢除私產制的國家內，一黨專政（卽只許一個黨從國庫拿錢辦黨）是行不通的。如黨派應退出學校，則黨派退出國庫，當亦不失爲明智之舉。

談「軍隊國家化」

帶兵的人不宜同時爲養兵的人

最近三黨共同簽署的十二條施政綱領中，有一條說到要使中國「政治民主化」及「軍隊國家

化」：這原是幾年來人人叫慣的口號。但如我們一究其在中國之含義則可發見這二句口號有天然的矛盾性——除非改變其一之內容。

「民主」這名詞，已用到支離破爛，各執一塊碎布以代全衣，幾乎人各一義。現在我國所謂「政治民主化」，是針對一黨專政而言，既然是不要一個黨老在那兒幹，則必是要好幾個黨來幹的意思。好幾個黨來幹，則如果不是大家同一時候合起來幹（這叫做「聯合政府」），必是分開時候輪着來幹，這便是「在朝」「在野」黨輪流，在野黨輪不到牠時則在議會裏哇啦哇啦地搗亂，而國庫反給牠一碗精美的「搗亂飯」吃，因為若打打國家的總算盤，這究竟比牠鑽入地下或興兵作亂便宜些。惟在根本就是一個「吵架室」的議會裏雖可以哇啦哇啦地搗亂，在一個須推動事務的行政機構裏，好幾個黨一齊來幹，則除了對外戰爭時人心集中於贏得勝利外，往往只足以使政府一事莫辦，流爲笑話。故在英美加澳等的老牌民主國家裏，「聯合政府」只是偶然，各黨輪流，才是常態。

「甚麼是「軍隊國家化」呢？這句口號與那一句一樣，也是針對一個政黨控有武裝力量而言，其意即曰：一個政黨只許在議會裏哇啦哇啦，而不許在國內疆場上動手動腳。政黨既然不能有軍隊，則只有政府才能有軍隊，那一個黨取得了政權，即是抓住政府之後，才能用這個軍隊，但用於外戰爲限，平日軍隊超然於黨爭之外。在名義上雖以國家元首爲大元帥，但其訓練·給養·裝備·調遣等等，均由政黨以外而位置不動及在國防部長下的參謀本部依照議會所定之法律爲之

，其所需的經費則由國防部長向議會去要拿。這國防部長隨政潮之起落以爲進退，皆是文人。且因其拿住荷包，實際上管得住參謀本部及其底下的軍人。這是西洋民主國所謂「軍隊國家化」。但這不是中國傳統所謂「軍隊國家化」。如照西洋的意義，則可以說中國的軍隊從來就沒有「國家化」過。

中國傳統所謂「軍隊國家化」是「指揮一元化」的意思，最大的一元化當然就是集中於一個人，所以在從前的中國，軍隊裏大大小小的事，其權都集中於皇帝一人手裏。他是國家的元首，然同時也是軍隊實際統率者及給養者，只有從他那裏然後在京師內外的將領能得到權力去帶兵；又只有從他那裏，才能得到東西（餉糈軍械等等）去養兵。他不但是政治的負責元首，而同時是軍隊的實際元首，而這個軍隊實際元首又治帶兵者及養兵者爲一人，於是其底下的將領亦莫不君行臣效，治帶兵者及養兵者爲一人。試以從前中國的軍事組織與西洋者作一比較，則可以發見一顯著的分別，那便是從前中國沒有參謀部。參謀部這個東西是我們學日本而日本學西洋的。從前中國的政治思想，爲「天下一家」，既然是都是一家則只有「內」而無「外」，內部的大事，「在祀與戎」，「祀」爲經常，而「戎」爲例外。我的意義爲平內亂，遇有造反事件發生，皇帝東拉西湊地找幾個熟識軍事的人湊成一個相當於現代的參謀部的東西，來替他計畫作戰。內亂的事是「變」而不是「常」，故無需乎如近代國家之常設一參謀部以外面假想的敵國爲對象老早擬好計畫以爲對付。不錯，從前中國有個「兵部」，相當於今日之軍政部，惟軍政部與參謀部的分別

，在一個是丘八的母親而一個是他的父親。兵部或軍政部以母親的資格來照顧着丘老八的服裝、糧食、薪餉、器械等等，至於計畫作戰，行軍攻守等等則應由參謀部這個父親爲之。惟從前中國，這個父親不是參謀部而是皇帝自己，母親的工作是在這父親之下，而不是與之平行。全國說，兵部既須秉承皇帝這個大兵頭的意旨行事，故地方說，代表兵部來養兵的人亦須秉承那地方代表皇帝帶兵之小兵頭的意旨行事，士兵一切衣食住行醫教之所需，不是如美國之另有一個與「作戰機構」平行之「後勤機構」照章、按時、依例的發給，而是須先通過帶兵的兵頭，得到他的一個點頭，然後由這兵頭下的相當於現在的軍需處秉承兵頭的命令去發給。於是士兵的一切衣食住行醫教之所需，均須這兵頭點頭，沒有他的一個點頭，士兵們難有辦法以生活。這個帶兵的人兼爲養兵的人之辦法，在中國根深蒂固，至今日多多少少還是這個樣子。這老辦法似爲今日中國政治問題癥結之所在，因爲牠使軍隊變成私人軍隊及使中國中央不能不有一世襲的皇帝。

要我說明這道理，讓我先談一談馬戲。幼年時看見戲班裏的老虎，有個人拿着鞭子指揮着牠，唱興則興，唱跪則跪，老虎對這個人恭順如馴羊，老人家告吾曰：此鞭子裏面有電流之故也。後來年紀大了一點，才知道電流之說純屬無稽，那指揮老虎的人原來就是喂老虎的人，他是合「帶老虎」「養老虎」的兩個人爲一，他把老虎養熟，老虎只聽這個人的話，別的人他就要咬了！今夫軍隊者，老虎也，能使軍隊聽他話的人多半是養慣軍隊的人，帶兵的人兼做養兵的人固可稍收指揮如意之效（這目的不是不可以用另一手段達到的，如賞罰），然其流弊則爲養成私人軍隊

，所以從前關公帶的兵，旗上寫「關」字，張飛帶的兵旗上寫「張」字，遲至民國，張作霖與吳佩孚作戰，仍這面是「張」字而那面是「吳」字。遲至今日，師長軍長如係某甲，則其部隊之襟章番號寫作「甲部」，如係某乙，則寫作「乙部」，這與三國志演義時代及民國初年。只是旗幟與襟章之不同，其所含私人軍隊之意義則一。我在軍隊裏混了一年多後，覺得在這點——「軍隊國家化」——上，我們沒有革了甚麼命，沒有進了甚麼步。譬如說：兩軍對調，甲軍在甲地所架的軍用電話線要完全拆去帶到乙地，乙軍也要把在乙地所架的電話線完全拆去帶到甲地，這甲乙兩軍的電話線都是一樣，都是美國貨，爲甚麼甲乙兩軍不能把兩家的電話線對消，誰多了則由那少的補足，這豈不是可以省去許多接線，拆線而又接線的人力物力及時間？若在外國，必如此做。如在外國，兩軍對調，除非在戰事緊急有時因戰鬥力差別須整個對調外，（即此亦不多見）在平時只須把兩軍的主帥對調即足，不必把兩軍的士兵·車輛·驛馬·給養等等浩浩蕩蕩地用已經受不起重荷的鐵路運輸與經過一好幾百哩的長途對調。這種辦法，對於鐵路運輸是一受不起的壓力，對於國家是一件無補償的損失，而這損失可以說源於軍隊多多少少仍是私人化。

一人移動就要拖着一條以士兵·驛馬·車輛甚至電線合成的長尾巴一齊走，這種外國以爲怪而我們不以爲怪的現象，實爲幾千年來帶兵人與養兵人合一的結果。這兩者合而爲一，則士兵只認得班長，其他非所知也，班長也只認得排長，排長也只認得連長，如是類推上去，一直推到集團軍司令（或保安司令）只認得全國的大元帥一個人，其他非所知也。因爲大家都只認得這大

元帥而不認得別人，所以這大元帥——這最高的帶兵而又養兵的人——動不得，一動他就天下大亂，在他底下在各地掌握軍權的人就不得了，從自危，獨立，而漸走到火併，重陷國家於糜爛之禍。由此我們可以得到從前中國爲甚麼一定要個皇帝的新解答，蓋「皇帝」不過是「不動的大元帥」的別名，他那個差事是終身職，除非他自己不幹，別個是動他不得的，（除非武力革命）不但動他不得，連他的延長（世襲）也動不得，國家的主權始終在他的終身職及世襲制度下得到集中穩定而天下太平。封疆守土之大吏，其軍權是從這大元帥——這皇帝——那裏得來，皇帝在世一天，他們都不敢怎麼樣，到了皇帝死了，新皇帝是老皇帝的兒子，不過是他的精血延長，再加上傳統忠孝之說，週圍守土之吏是不好意思怎麼樣。假如中心不是世襲的君主制，而是政黨輪流的「民主制」，封疆守土之軍吏係上一任的執政者所委派的，而數千年來合帶兵養兵爲一的辦法又已養成他們只認得這個執政者而不認得別人的習慣，則當新執政上台時，國之四圍的封疆軍吏必瞠目認不得他，不只認不得他，且因他從前是反對黨而視之爲讎仇，他的命令自不能得到服從，封疆軍吏能反他即反，而天下又大亂了。所以在從前中國的政爭中，下台的執政者必先委派許多省政府主席，因爲這些封疆主席可以決定新政府的壽命，使新上台者幹不下去，非請舊人重新上台不可。假如「政治民主化」是政黨輪流執政的意思，而「軍隊國家化」又是中國傳統的軍隊統於合帶兵與養兵之二功用爲一之一個人之意思，則我們可以說：這二句口號有天然的矛盾性，有此則不能有彼，有彼則不能有此。

惟英美等國可兼彼此而有之，因為他們對於「軍隊國家化」，不是中國傳統的解釋。他們帶兵的人不是養兵的人，養兵的另有一獨立平行機構。在英國，軍餉是由郵政局發給，不是像我們現在由每長官部每軍每師的軍需處發給，我們雖有後勤司令部派在各地的兵站總監，然這些兵站總監部是配屬於長官部，非要那裏的長官批准不能擅發一物，而美國則有 S. O. S. (Services of Supplies) 上而一層一層地直接向華盛頓負責，下而配合着戰場上之 Fighting Service 自行籌備發給補足每個士兵之衣食住行醫教的需要，在戰場上帶兵作戰的長官，除了告知牠以所需之物資外，鮮有管及其工作者。在他們的制度下，士兵不會變成帶兵人的私有軍隊，兵頭之換來換去，不至於影響到全軍的飯碗。年前史迪威被召回國，而緬甸戰場上之美兵淡然處之，絕不視若如喪考妣，無論在舊的史將軍下抑在新的索爾登下，他們一樣的拿得到衣服。糧食。槍枝等等，故對於史迪威之離去，無落淚者，夫然後他們才不是私人軍隊，才是真正國家化，是殆美國帶兵機構與養兵機構分開，習慣而使之自然之故也。

照這個說來，我們就算把共產黨軍個個肅清，殺到半個不留，從中國傳統的意識看來，軍隊是已「國家化」了，但從美國看來，仍未達到「國家化」的程度，假如我們以中國傳統意識為滿足，統一於合帶兵養兵為一之大元帥下，即算是「國家化」，則我們在中央不能有「民主」，因為如此便是天下大亂，已如前言。那時我情願有個皇帝，因為這樣就只有皇帝政體，才能維持和平。假如我們在中央不要皇帝，而要民主，則非學美國那樣的軍隊國家化不可，因為在政治上，

常常是兩件東西配合起來始發生作用的，缺一則不成。

也許我國的「國情」不許我們學美國那樣的「軍隊國家化」，在中國帶兵者如不兼養兵，則指揮不動，軍隊不能打了。這也許是實話，但這可以嚴其賞罰的辦法來補救，帶兵者有賞罰生殺之權，而美國的士兵又都知是爲國而非爲私人而戰，故其帶兵者雖不養兵，亦指揮得動。但我要問問國人：「到底你們要民主還是要皇帝？」要民主則千里之程起於一步，趁早現在改革軍隊的養兵制度。如繼續傳統的制度，則世襲之君主政體，在我國歷史上，似爲對於國之中心弱化，四圍囂張，而天下大亂的一個答復。

四月十九日脫稿

以放鬆求拉攏

——爲政治協商會議而作——

目前在各地的全武行與五五憲草有密切的關聯，這點如認識清楚。則這次的全武行可能變爲文明戲。五五憲草信爲手筆不錯的一篇文章，作者的匠心我們也實在敬佩，惟文章與這世界上的一切同樣，均帶有時間性，語曰花不常好，月不常圓，時間未過，則只見一事之是而不見其非。時間過了，則只見其非而不見其是。查五五憲草作於十餘年前，那時國家的一個大黨把其敵黨趕至差不多地之盡頭，眼看普天之下將盡成王土，五五憲草圖鞏固國家之「一王，一法，一教」。

Da roi na loi nae for 十六世紀時法國統一之一句口號)誰曰不宜?惟今之情勢已大非昔比,與民廿四五年時者有「一」與「多」之別。五五憲草是適應一個眼看要化為「一」的局面的。怎能適應現在這個眼看要化為「多」的局面?無人能穿十年前的衣服,而獨於國家之大服(憲法)不嫌其破舊,是直匪夷所思矣!

五五憲草原係用以鞏固「一王,一法,一教」的,既如前說,往日之所謂「王」,五五憲草叫做「總統」;往日之所謂「法」,五五憲草叫做「憲法」;往日之所謂「教」,五五憲草叫做「三民主義」,一法一教,無甚問題,最是爭點的是那個「一王」。在以往,中外都一樣,沒有一個大家可和平輪流做王的辦法。故一到王位發生弱點或爭議的時候,只有取決於三尺劍,從前帝王都是「手提三尺劍以定天下」,其是之謂歟?因為中國從前是個「天下國」,用今語說,是「一世界國家」,其主要作用——幾是其唯一作用——為維持「天下」之和平,使「天下」之部份與部份不發生爭鬥,此則要「天下」武力之一元化(天下定於一),統而納之於「王」。惟此只在最少在理論上不承認外有對峙國之「天下國」中為不得不然耳。若夫在近代的「地緣國家」裏,外面時有對峙的國家,外來的有形與無形壓力足使一國家不必靠軍隊來統一內部(加拿大平時軍隊不過四千人。英國本土內平時差不多沒有軍隊),軍隊變成純粹對外的工具,有了軍隊而無餉喂養,軍隊反變成累贅,咸欲脫手,而去爭能發餉養兵的機關,這機關如是一個人,一個人既不能裂而為二,別人也鑽不到他裏面去,則只有打內戰拚個你死我活。但如是多人(那怕只

是三個人)的合體，則可鑽進裏面，不能做三人兩贏的兩個，亦可以做三人一輸的第三個，這第三個今天雖輸，但明天可以多拉一個而遂贏，那時的爭鬥已由從前的用刀用槍一變而爲用筆用口，因「三人兩勝」者，在外面輿論(鳴笛的公正人)民衆監督之下，舉手投票而不動手打人之謂也。這由「動手」一變而爲「舉手」的關鍵全在實權已由一人手裏真正移到多人合體之多數手裏，其微妙處非習於獨裁專制政體者所能領會。日來的嚴重局勢，是一個動手打人的局面，欲化此惡劣局面，爲舉手的和平局面，則非馬上創造一個真正的多人合體的主權機關不可，故曰：中國需要一真正議會。

五五憲草如能創造這麼一個議會。便是有大功於國，我們方讚美歡迎之不暇，更何敢妄贊一辭？惟照現在看來，這點五五憲草似難辦到，請詳言之：

查該憲草所規定之民選議事機關，計有兩個：(一是國民大會，一是立法院，國民大會是一個龐大無比的集會，其代表每縣一個，全國有一千九百多縣，即是一千九百多個縣選代表。再加上蒙古(現在外蒙古算是獨立，這幾個代表諒不來了)西藏及華僑代表，便有二千多人，如這個是我們的民選代議機關，便是世界最大的議會(英國有實權的下議院有六百四十人，雖加上無實權的上議院也不過一千三百多人；美國的下議院不過四百卅五人，加上上議院的九十六人，亦不過五百三十一人，蘇俄的最高蘇維埃兩院合計也不過一千三百餘人)一個那麼龐大的機構來議國家大事，識者必知其議不出甚麼來。雖曰可在會內組織小組審查委員會，惟審查委員會究竟是

審查委員會而已，牠不能代行大會之職權，牠的決議不能算是大會的法律。最高蘇維埃也是一個龐大的機構，蘇俄亦知這麼大的議事機關議不出甚麼來，故須從千多人中抽出幾百個的中央執行委員會（一九三六年新憲法前是如此）再從幾百人中又抽出幾個人的主席團（President）（有點像我們抽國家裏兩個大黨的中執委會及中央常務委員會之組織。亦有類於參政會的駐會委員會）這幾百或幾個人行使最高蘇維埃的全部職權，牠的行爲就算是最高蘇維埃的行爲，行爲且不限於立法權而已。舉凡一切國家大事，包括應屬行政或司法之事，如他們高興，亦可由此幾個人的主席團在行使最高蘇維埃全部職權中處理。此點殆爲蘇維埃制與英美之議會制的主要不同點。現暫撇開這二制的優劣問題不談，我們的國民大會則既非英美制，因爲種種理由（詳後）；又非蘇聯制，因其無主席團或駐會委員會。間有民主國家，如捷克，在其議會閉會期間有「外交委員會」之設，然此委員會只不過是在議會之休會二月中。駐首都聽取行政機關對於外交之設施，初不能代行議會的外交權，關於外交決議，如宣戰，媾和，批准條約等等，仍須由議會的全體會議爲之，不像蘇聯主席團可以最高蘇維埃名義宣戰，媾和，和批准條約。是則國民大會在開會期間只有權之形而無權之實（詳後）在閉會期間連權之形都沒有；開會期間，還可算是一行屍，閉會期間直爲死屍了！

請讀者不必向我指出憲草所給予國民大會之四權，我所要談的是權之實而不是權之形，是有蛋黃蛋白的雞蛋，而不是空空的雞蛋殼。如果國民大會，在憲草之規定下，真能行使選舉，創制

，罷免及複決之實權，也罷了，惟實際上照該憲章的規定，國民大會每三年始開一次會（英美的議會每年定期開，最高蘇維埃照一九三六年憲法亦每年開會兩次），每次只開一個月（英美的議會每年開六個月至十個月，甚至全年）由參政會的經驗看來，聽取政府報告一年來的施政情形，就已去了一半時候，聽取三年來政府施政情形，自必去了一半又有多的時候，如是則所餘者只是一星期左右，在這一星期內，而謂國民大會能够在開會期間，有效地提出，討論，決議，選舉與罷免中央官吏，複決立法院法案，創制自己的法案，豈非是哄三歲小孩子的話！不錯，國民大會會期，可「在必要時延長一月」，但誰來延長牠呢？牠既是由總統召集，諒必也由其延長，假如國民大會要罷免總統而未能閉會前成立決議，你看總統肯延長牠嗎？這個召集權是總統對付國民大會無比的利器，可用以「呼之使來，揮之使去。」如現在的參政會然。（美國議會憲法上定死開會日期，不須由總統召集，英國的議會形式上雖由國王召集，但國王無實權，故實際上自己召集；最高蘇維埃由其主席團召集，而主席團既是一個無所不爲的萬能機構（如前言）則或可謂蘇聯的立法機關須由其最少負一部份行政責任（如任免官吏特派外交使節，動員軍隊等等）的主席團召集。我國的國民大會不能如英國的議會能自己決定自己的壽命（上次英國議會就自己延長自己的壽命由五年至十年，至今年始改選，美國者稍異），而由總統一人註定其壽命。牠容可代表五分之一，八百多人的請求，而自行召集。但散處全國的八百多人之簽字，多麼難找！牠又要

在首都開會（否則會議無效）。而首都又適爲總統之所在，假如國民大會圖與總統有甚麼過不去

，總統怎能讓他在首都自由開會？

故曰：國民大會不足以爲化「動手」爲「舉手」之機構。實際上，牠了無實權，而只是一件裝飾品，且爲一件很費錢的裝飾品，因爲每次開會所花國家的錢，必是個天文數字，（請參考今年籌備國民大會之費用），這天文數字都出於你我納稅人的腰包，如能有點結果也值得，但實際上只是給這些代表們一個寒暄，應酬，說個「你好！我好！」的機會而已。

或曰：國民大會不過是一個如美國選總統時的「推舉團」（electoral college）而已，真正的議會是立法院。現姑撇開國民大會應否爲一「推舉團」（這「推舉團」可真貴！）不談，專談立法院能否充當現代的議會。立法院如欲成爲議會，則不應與行政機關之行政院合流而成政府之一部，用國父的話說，卽是只應負責代表民衆行使「政權」，而不宜加入「治權」的機構內。議會是一代表有主權的民衆來向行政人員出主意而監督其作爲的，主要在年終看看行政官吏之如何使用國帑，牠是個給錢的機構，監督着用錢的行政機構，政治上本無抽象的選舉權，西洋之所謂選舉是配合人民納稅的一種制度，所選出的就是議會。故議會係一個出錢的人而不是一個用錢的人（那是行政機關），牠是個與別人算帳的人而不應與開帳的人（用錢的行政院）打成一片共處於五院這大房子之內，因爲如開帳者與算帳者不分則變成俗所謂「混帳」了！所以牠必須與行政機關分開，成爲兩個不混成一片的機構，否則等於左手與右手算帳。一輩子算不清。這是憲草中立法院的根本毛病；——在其與行政院共爲五院之二，共隸屬於總統之下，這總統就好比日本的天

皇，有這個機關做他的左手，又有那個機關做他的右手。倒來倒去，都是左手與右手算帳。

假如真能算帳，也罷了，然憲草中的立法院並不能與行政院算帳，因為行政院院長是對總統負責而不是對立法院負責，負責云云，即是老爺要當差負責的意思，當差做得不好，用錢不謹慎不清楚，老爺要他滾蛋，他不能不滾。同樣，行政院院長只是總統要他辭職，他才須辭職，立法院了無置喙之權，行政院做得無論如何的糟，立法院也只有坐視而無可奈何。

也許有人說：美國的國會還不是如此嗎？牠能够叫總統辭職嗎？我說：美國國會雖不能以投不信任票方式叫總統辭職，但可以彈劾方式叫他去位。惟彈劾究竟是費力太多而後果太少的舉動，美國國會非萬不得已，亦不彈劾人員，要行政機關就範，平時只須以拉緊荷包的方法便可使之俯首貼耳，因國會如不通過財案，美政府各部馬上就一個大都沒有，弄到一籌莫展。今看五五憲草所規定者如何，牠讓行政院向立法院提出預算，而只許立法院說然或否，說然則行政院院長固得行其所欲，說否行政院院長亦不須辭職，且可請總統提交立法院復議，復議之案經出席立法委員三分之二以上決議維持原案，始算是法律，總統仍可執行而請國民大會複決，這樣權力微弱的立法院與權力雄偉的總統鬥爭，其結果如何，不待智者而後知矣。權力受很大限制的美國總統之否決權，鮮有被議會復議推倒者，今憲草中之總統權力龐大，其交立法院複議之案，有不順其意而取消原案者乎？

假如憲草中的立法院院長以爲他的機關可以做英美的國會，或最高蘇維埃的主席團，他將會

感到十分懊喪，理由就在憲草之中。第六十九條說：「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」，說白一點，即是出主意。國家的大政舉凡法律，預算，戒嚴，大赦，宣戰，媾和，批准條約等等，都要行政院行政會議決議之後始提出於立法院，憲草中未有一語說到立法院可以自己提出這些案子，出一些主意。這真是一奇怪的立法機關；別國的立法機關都是向人家（尤其行政機關）出主意，我們的立法院人人可向牠出主意，惟有牠自己不能自出主意，則所謂「最高立法權」者直等於零，所謂立法院者。殆只是一起草法令，登記法令的法制局而已。

還有一點可證明憲草中之立法院不能做民主國家的議會；英美的議會起源於納稅人代表集合把幾個錢給國王（到今天英王在形式上批准國會的財案時，猶說：「朕謝謝老百姓給我的恩惠（*Son Majeste remerci's son sujets pour leur benevolence*）」；所以他們議會代表；一定是納稅的老百姓直接選出來的，選舉一間接起來，就出毛病。就不是代表老百姓的意思。寧可先讓選民圈狹小（即是起先不馬上要四萬萬五千萬人投票，但最終目的仍是讓全民投票，那時人人都豐衣足食。起先的些少財產限制已不成限制了）不可讓選舉變成間接，因間接選舉即是「圈定」之別名，那選舉便成爲假。寧可要真陶器，不可要假瓷器。世界上的獨裁者都是用間接選舉的祕訣來控制選舉，美國總統原是間接由「推舉團」選來的美國人看不順眼，很早把這形式上間接選舉變成實際上民衆直接選舉由此可知謂國民大會爲「推舉團」者，直是取消國大爲議會之資格。今

立法院的委員是間接而不是直接由選民選出來的，在全國省份實施憲政者未達半數前，且有一半由總統指派，這便失了立法機關的資格，憲草對於「立法」之一詞不知採何觀念，如係中國的舊有的立法觀念——定下這種「大典」那種「律疏」，編成一些例如「唐律」「明律」的東西，大部份關於怎樣才可打老百姓屁股的規定——則定這個編這個的機關（從前是皇帝）即是最高的法定主權，無須向任何其他機關負責。如係新的西洋觀念——法律即是表示民衆的意志尤其民衆對於國家的收入應如何用，國家的帳應如何算的意志——則立法機關只須向未組成機關的投票選民負其責任，亦不須向任何其他機關負其責任。無論是那種觀念。立法院都不須如第六十三條所言，須向另一機關的國民大會負責，這條的第一句說立法院爲「立法權之最高機關」，第二句即說其須向某某機關負責，這真是匪夷所思。令人懷疑起草這憲草的人是否學過法律。有立法權的機關，即應是最高的機關，（不一定要爲最高權源，那只有民衆可爲之）不須向其他法定機關負責，否則法律無尊嚴性，人人可得而蔑視之，是豈導國家於法治途徑之道哉？

憲草中之國民大會既不足以當近代的議會；憲草中之立法院尤爲牛頭不對馬嘴，如是則五五憲草內直無議會可言，國家之主權宛如一無主孤魂，無所寄托，只好寄托於一個人的總統身上，照此憲草規定，則實施憲政後，仍只是King之一人而不是King-in-parliament 因總統的權力雄偉無比，除了他的任期有規定外（如再度獲選，則爲十二年），在此期間，他簡直是無冠之王，舉凡往日君主之大權，乃至今日共和國家元首所已摒棄之權，如大赦，如平時授予榮典等等，莫不

應有盡有。他的對國民大會負責，只是有名無實，且第四十四條給他以急速處分緊急事變之權，本此權力，他且可以暫停憲法之施行，更用不着說對付三年只開一次會的二千多個的羊羣矣。

所謂實施憲政，就是這麼一種憲政；「還政於民」就是還政於總統。所謂開國民大會，就是要二千來個十年以前選出來清一色一黨的代表（我查了一查名單，沒有半個別黨的代表！）把這廢一部憲法以「火車頭」姿態，「轆轤」通過，別黨別派眼看國家沒有他們之一份，其中是秀才的，則鑑於「秀才造反，三年不成」，容須不聲不語；其不是秀才而有槍桿的，則索性效法李逵之奮臂高呼：「條例！條例！他媽的！真有條例，這天下不會亂了！」（見水滸傳）

有甚麼方法使李逵這種人聽話呢？只有感之以開明，示之以大公，索性給李逵這種人在真正有財軍二權的議會內一個相等參加之機會，使他們覺這個國家他們也有一份，這一份現在雖小，但可由小而大。五五憲草不能給李逵和他的黨羽以國家一份的機會，在此嚴重局勢中所以要不得，牠把一切抓得太緊了！我以為現在的當權政黨有大功於國（亦不是無可議的地方）五十年來推倒滿清，領導抗戰，至於成，中國民族是一個「報恩」觀念很强的民族（不像洋人之無情，可以隨便把有大功於國的邱吉爾一脚踢走）在真正公開的競選中，必不致吃虧，所以大可不必抓那麼緊，愈放鬆則愈顯其大方，問題愈可由此獲得解決。惟現在的作風正相反，認五五憲草爲無可再議，對於修改的要求則云已有過十多年的公開討論和修正的了，（見雙十協定紀錄）國民大會代表雖允增加，然開會則務於一黨校裏召開，雖吾知其用心無他，然難免有給社會人士一個抓得太

緊的觀感，以此種態度來應付由「一」轉「多」的局面，吾知其難有所成，此次國共談判之失敗，此爲一因也。

有人說：當權政黨的大門常是開的，要得國家一份的人進來就是了。那麼當初爲甚麼你不進袁世凱的大門？不進去是對的，因爲袁世凱所代表的，不是這黨的一套，雖欲進而不可，「話不投機半句多」，政治思想不同的人，直不能混成一黨，真正有思想自由的國家，必是多黨，一國一黨的辦法，只有在雷厲風行的獨裁國家內始可能。且硬拉不願進的人進來，對於兩個都不好，不是新進來的在內蛙鑽，卽是發生偏心嫡系遺棄庶子的頭痛問題，民十三至十六兩黨同床異夢之一段史實可爲殷鑒。

又有人說：你這個人太以君子之心度小人之腹了，對方那裏是要共存？直是要獨霸，直是要推翻現政府，來行其甚麼階級專政的一套。這話不無理由，對方以往的作風和理論，確有使包容被認爲軟弱。但如這個係不可移的事實，則何必開政治協商會議？這不是白費時間嗎？既肯與人協商，則對方縱係小人，（對方也何嘗不謂這方爲小人）亦須以君子之心度其腹，若會未開而卽以小人度之，則協商必無結果，到不如不協商之爲愈。既肯存錢銀行則不應一口咬定那銀行爲強盜，否則根本就不應有交易。

又有人說：五五憲草如不好，可在國民大會裏修改呀！我說：這國民大會近二千人，以如此多人來議事，則無論甚麼都議不出甚麼來，遑論國家之根本大法。除非五五憲草之外，又有其他

草案可資選擇參考，國民大會勢必「轉轆」通過此「欽定」憲草，這個恐懼似即爲近日雞犬不寧之大因。此憲草之應如何處置，已不是一枝節修改之問題，而是整個不要另起草一個之問題，因爲改文章要比做文章苦得多，修理破屋比起新屋難得多，特別那屋子的問題在其基礎而不在其上蓋。中央惟有用大刀闊斧的方法以對付此憲章，方能解決目前全武行的問題。

有很多人說：你開明，他們不開明；你讓步，他們得寸進尺；你來一個議會，他們不進來；你要民主，他們要一黨獨裁，對付這種人沒有別的法子，只有原子彈。我說：原子彈，你有了沒有呢？如若沒有你將如何解決目前的嚴重局勢？大哥對付搗亂的小弟之辦法，不應與小弟一般見識，而應是義正詞嚴，不應小氣，而應大方。自處於道德崇高之地位者，常得意外的收穫，請給小弟以些時間而壓住自己的不耐煩。你看數月前重慶給延安的第一個電報，所得的是一個「你有私心」，「你的政府」等等的回復；第二個電報的回復却不同了，第三個電報的回復更客氣了，終於親自來了，爲甚麼？因爲輿論都不直那方的態度，輿論都不希望內戰，輿論都希望他來。輿論的力量，難以測量，惟確不可侮，我曾看見過牠解決過民廿五年的西安事變及民廿四年的福建事變。從前軍閥混戰的時候，也總是較得人心的軍閥得勝。甚至民主國家得勝，軸心慘敗，能說與世界輿論無關嗎？輿論是雙方的好友，雙方都應盡量向之求助，遇到對方的得寸進尺時候，應盡量將內幕公開，以公開「曬太陽」的方法來應付困難，所以雙方談判紀錄應盡量公開，效法英美議會與議會外輿論界的密切聯繫。

五權憲法與五院憲法

——爲政治協商會議而作——

友人謂憲法好比一件大褂，寫憲草的好比一個裁縫。五六十年前，日本有一個裁縫名叫伊藤博文，他不是爲着日本而是爲着一個天皇縫了一件大褂。這件大褂頗合明治天皇的身裁，他穿了沒有甚麼不合適，但以後的天皇穿起來就不像樣子了。穿着這件大褂，以後的天皇不但不能控制軍部，反爲軍部所制，鬧出來這次的滔天大禍。言念及此，我看了一看五五憲草，又想一想國家前途，禁不住不寒而慄。五五憲草的總統，在其六年或十二年內，儼然一「日本天皇」，他所應向負責之機關實際上奈何不了他。供他驅使，爲他奔走，任命罷免都由總統的行政院院長，不向國民大會負責，也不向立法院負責，故不受其約束。他只對總統一人負責，而其同僚「各部部长」，各委員長亦各直對總統負責而不向行政院院長負責，則他等於總統的一個祕書長，有點像從前皇帝的「丞相」或「中書令」，既係如此則總統的意志即是祕書長的意志，行政院院長的直接行動也就是總統的間接行動。

一個政府怎樣「行動」的呢？曰：靠通過一「法律」然後照着牠去做，將來憲政開始後，所謂法律指立法院所通過者而言，（第一三九條）而「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，及關於國際事項之案」（第六十四條）惟這些案子要經過行政院行政會議（祕書長式的行政院院長爲主席）議決後再提出於立法院者（第六十一條）遍讀五五憲草之「立法院」全章，無一語謂立法院可以自行提出討論案，這個立法院真是一個奇怪機關，甚麼院都可以向牠提出議案（第六十九條），惟獨沒有說牠自己能提出議案；甚麼人都可以替牠出主意，惟有牠自己不能出主意，外國的立法機關是向行政機關出主意的；我們的立法院是行政機關向牠出主意的，剛好倒過來，這那是「立法」？直是「談法」或「登記法律」而已，一技術機關而已，那便與現在的立法院差不多，不過是一裝璜門面的機構，所以他雖名爲立法權之最高機關（第六十三條）但並無真正立法之權，雖對國民大會負責，但無責可負。所以牠的任期是長，或短，牠是否可以復議行政院交議之件，是直接民選或間接民選等等問題，到無關宏旨。惟照現在規定，牠是間接民選的，立法委員是由國民大會代表照第二十七條規定，甚麼甚麼地方應該幾個，提出候選名單於國民大會選舉出來的，既然如此，這種選舉法便使立法院不配如一般人所希望的在國民大會閉會期間代行其職權。照五五憲草之理論，國民大會行使的是「政權」，五院所行使的是「治權」今如立法院可以代行國大的職權，則是「治權」與「政權」混亂，與中山先生把牠你分開之意適相反；此其一。立法機關的用處，在替納稅的老百姓看住荷包，立法之意並不是「立」唐律明律之意，而是「要甚麼人用多少錢辦甚麼事」之意，錢（稅）既然是人民直接給，所以議員（替人民監督用錢的人）亦須人民直接選，一個間接選出來的議會，必不是一個真

議會，多半是上面操縱把持的議會，其用以操縱把持之方法就是間接選舉。今立法院是間接選舉而出來的，竟謂牠可以行使近代立法機關的職權，吾未之信，此其二。立法機關是向行政機關出主意由行政機關奉行的。行政機關如不奉行呢？則立法機關把執行者趕走，所以近代議會有投不信任票之權，差不多就是我們的罷免權。今不是立法院給行政院出主意，而是行政院給立法院出主意，這點已經奇怪，就算立法院在討論議案時能參加意見，多少給行政院出點主意，但這不過是枝節的主意，大主意大議案仍須由行政院提出（根據第七十條總統可以提交復議，但立法院可以三分之二以上之決議維持原案）即這枝節主意行政院如不照着做，立法院沒有罷免牠之權（上有總統可罷免牠，形式上總統受國大罷免，實際上國大不能罷免牠，已詳前論），這便大異於英國政體，我們的等於一隻沒牙老虎，怎能在國大休會期間負起立法機關之重責？此其三。或曰：根本就沒有意思把國民大會當作立法機關，牠不過一「推舉團」而已。噫，是何言也！夫國民大會如只係一「推舉團」則只應選舉而不做其他，且如係美國式之「推舉團」則只應做民衆的應聲蟲，實際選舉人應爲民衆，今國民大會無一於此，乃以之爲推舉團，則何者爲立法機關？立法院不能爲此，已詳前言矣，今並國民大會都不算作立法機關，則將來我國簡直沒有立法機關，一切法令都由行政頭頒發，是豈中山先生提倡民權之意哉？此其四。立法院上下之人員的任命罷免都由國大，行政院上下之人員的任命罷免都不由國大（第七十七條）司法考試二院則一半一半，任命由總統罷免則由國大（第七十七條）這已經是一奇怪的事情了。爲甚麼我這個何太太雇了一個

老媽子而不能把她辭退而須由隣居張大嫂爲之？雇用與辭退，任命與罷免之二種實一而二，二而一，而不容分裂，一分裂則毛病立見，假如我請的老媽子而須由隔壁張大嫂辭退她，試問這老媽子還賣力做事否？無論如何躲懶，如何揩油，我將無如她何。測憲草起草人之意當係以爲司法宜獨立，不受行政機關支配，故司法院上下人員只宜由總統任命，但不宜由其罷免，以全其獨立。惟以這種法子得來的獨立，假獨立耳，司法真正獨立，須靠三事，缺一不成：（一）牠的任命雖可由「治權」機關提出，然必須「政權」機關答應，蓋法官所作的事近於「政權」性質，用以監督「治權」者也。（二）法官的任期，如無貪污瀆職等等過失，必係終身。（三）在其任期內，不經其答應，其薪水（收入）不能扣減（美國法官連所得稅都不須繳納，現憲法規定政府不能扣減其薪水），因如其薪水可隨便扣減則生活發生恐慌，司法雖欲獨立，恐亦難於獨立。今司法院被納入「治權」之內，已犯中山先生分權制之精神，對於司法人員任命無一語規定須得「政權」機關之允許，關於其薪水亦無不許扣減之規定，而欲以分開任命罷免之奇怪規定以全司法之獨立，蓋亦難矣。

考試院上下人員之任命與罷免分開由兩個機關去行使，其故大約相同，用意在全考試之獨立，惟考試與司法，在政治原則上一樣。其獨立須靠以上所立之三辦法，而不能只靠分裂任命與罷免之二權，惟憲草把考試權與行政權立法權等量齊觀，把考試也弄成一個院，還要他兼管銓敘。本是一小孩子，偏使之穿上高底木屐與大人齊高賽跑，其不顛覆隕越者幾希。中山先生之五權

理論誠甚精當。任何政府都行使五權，惟不必以五個獨立院來行使之。中山先生只說五權憲法而未嘗言五院憲法。五權憲法不必便是五院憲法。如謂五種權力，政府都應該用，此言誠是，英美政府亦可叫做五權政府但不是五院政府，因五個院同時運用起來，互相牽制，互相搗蛋使事情做不來的可能性較五院合作之可能性爲大。要說明此語，先要說明考試制度在中國歷史上的主要作用。以往考試制度的主要作用，不在其爲政府取士。而在其爲一種代議制度。從前中國的皇帝以考試取士，朝廷的內外大小官吏都要經考試出身，這是事實，惟考試及格而能做官吏的，究竟少數之少數，朝內京官佔中舉甚低百分比（這當然每朝不同，但最多不過百分之二十）那麼其餘中舉而不做官的到那裏去了呢？曰：做紳士，做領袖。往日中了舉得了功名的雖不做官，亦必爲鄉黨領袖，祭祀集議，必以他爲頭，鄉裏發身事故，總以他一言爲斷。出了亂事，由他排難解紛，要緊的事，由他去見縣老爺（因爲縣知事也是功名出身，有同行之雅。）同年中舉的是他的「同年」親如兄弟，考他的學台，馬上就變成他的老師，誼切師生，他們中間，書信往來，自然免不了。鄉間有甚意見，自然可透過他而上達於政府人員。中國有多少鄉村，便有多少這樣京外的代議士，全國的意見，在外國用報紙，用演講，用議會辯論的方法上達於當局，而在從前的我國，交通困難，認得字的人根本不多，則用功名讀書的人，爲鄉間的代議士。故從前中國考試制度實在是一種代議制度，中央政府靠來探知全國的每個擠角，每個村落的感想和意見者也，考試第二個主要作用，則爲化各地的離心力爲向心力，這在美國以不同選舉法之國會二院爲之，上院代

表每州，不論大小，每州二人，下院則代表民衆，每州有多少人，則出多少代表，人多的州則多出代表。我國從前或有這種機構，然一國之大，其政權又非一批人或一地人所能包辦，勢必使各地各省各縣對於中央政權都存「我們也一份」之感才行，此「一份」之或大或小一視其地之重要而定。惟有此「一份」則離心的志向始能化爲向心的志向，全國的每縣每鄉都有帶紅頂子的人，都有帶紅頂子的機會始不離去，故以前的秀才，舉人，進士，每省必有定額，也許文風最盛的江浙所出的秀才，在作文與學問上，比起文風不盛的雲貴所產的舉人，進士還要強，但中央絕不因此而取消雲貴的額數，可見從前的考試不盡考你的文章（因如專考文章，則江浙人將包辦所有的秀才舉人進士矣）而是帶有團結全國地方的政治作用的。中國從前的考試，至要的是上述之二項政治作用，取士其次焉者耳。今日之中國，有近代交通及通訊工具，團結代議都用不着這老式考試制度，這制度，現在竟縮小只成爲一種取士之法而已。然以考試之法取士，從前也許不得不如此，惟在近代教育眼光看來，確有不少可商議之處。第一，以考試來取士，容易格式化，八股化，這是不可避免的，因爲要評閱好幾千好幾萬的卷子，答案都差不多的，很難定個高下。除非定出些格式，才好打分數，合乎此者則打高分，不合格格式則打落孫山，以往的八股，流毒甚矣，然實爲這制度的必然產物，從前如此取士，所以有舊八股，以後如再這樣取士，將有新八股。第二，從前做考試內容的是一套儒家學說，雖然貧乏，猶自成一套不致互相矛盾。今這套已不復爲考試之內容，現在爲其內容者，是東來西湊的雜碎，所考出來的秀彥也隨而具有東來西湊的思想，

達不到從前把人人模子化，士大夫化的目的。第三，行政官吏，應該先經考試合格而始任用，以免墮美國以前之「勝利主義」及我國「一人成佛，雞犬皆仙」之譏，不使機關充滿低能的小舅子，此考試「功」之方面也。然其亦非無「罪」：夫一行政機關之欲用某一種人。此機關有所欲用他之處。故必有很確切之需求，此需求祇有此機關才會十分明瞭。故考用這人，應由這用人的機關親自去考，假如由另外一個「考試院」去考，這考試院對於這機關的需求不明瞭，就算撇開考試之內容不談，牠所考出來的人才自難符合此機關之需要，甚至牛頭不對馬嘴，所考非所用。英國文官考試之制度（普通人認為係學中國固有之考試制度者錯了。牠是訓練東印度公司職員之學校名叫 *Navigation*）脫化而來的，此容後論）現在就碰到這類頭痛問題，他們的考選委員會所考出來的人不合分發去的機關之用，正謀所以補救之方。他們要補救起來，比較容易，他們的考選委員會不過三四個人，隸屬於內閣之下。遇到某機關請求時，始舉行考試。投考之人，比起我們來，可謂寥寥無幾，如欲謀補救，猶不太難，假如他們也有一大衙門的考試院，不管用人的機關請求不請求。每年須舉行兩次的考試，每次用大量生產的方法，考出來的人分發給各機關任用，不管合不合他的用，那些機關若用罷則不合用，若不用罷，則有損考試院及政府的威嚴。這問題，就複雜而難辦多了。考試為一院，有以上的困難，故可不必成院，好在國父不一定要五院憲法，如政府裏面有一執行考試的機構，有了考試的權，亦算符合五權之義，則為行政效率計，似宜將考試院取消，而代之以一隸屬於行政院下之一個考選委員會。

監察院也是這樣，不必設院。而可以政府的其他部門做牠的事。監察院的前身，是中國史上的御史台，或都察院，他是皇帝用來糾舉百官，在皇帝耳旁指陳他們的過失的一個機構。牠與刑部是皇帝的左右耳。一以對付官吏，一以對付平民。同是皇帝政體產物，因在皇帝政體裏，無論什麼權力都在他一人手裏，所謂「權者人主之操柄，人臣所司謂之職掌。」就是臣子有一點權的，也不過是皇帝暫存他處的一點，有點像現在長官的圖章，隨時可以取回來的。皇帝因爲不相信他的臣子，怕他們反他，所以要他們直接向他負責，例如地方的三個大官，巡撫（俗稱「撫台」管兵馬）布政使（俗稱「藩台」管錢糧民政）按察使（俗稱「臬台」管訴訟）就是每人直接向遙遠在北京之皇帝負責，而不是這一個管那兩個，而是三個誰都不能管誰，都可向皇帝告狀，這叫做「參」。整個組織，不是金字塔形而是輪輻形，皇帝在輪之中心，其他都直接圍着他旋轉，在這種情形下，皇帝就不能不靠一班「言官」來糾察百僚。假如那時的政治組織，不是輪輻形，而是金字塔形，每層向上一層負責，皇帝是全國最高層的頂尖，則他只須找第二層的次頂尖問他們下屬的責便够，不必多用「言官」來鑽進第二層下之各層去，再上來在皇帝耳旁咕哩咕嚕。以後中國這個國家，如要踏上近代化，則其政府的機構的形式，必須爲金字塔式而不是輪輻式，必須分層負責，而不是個個都想直屬皇帝，如係分層負責，則每層的官有他的頭管住他，遇事找到這頭便足，如此可省去許多不必花費的人力和廢話。爲什麼可省去許多廢話呢？因爲御史參某某的奏章，皇帝不一定相信，許多罵人的話，他往往一笑置之，以後監察如不設院，這些都可省去的。

了，爲什麼可省去許多人呢？讀過曾文正左宗棠李鴻章日記或書信的人，都知道他們受「言官」掣肘的苦，關於他們的一舉一動，朝裏的「言官」總是朝上個奏章，暮來個彈劾，多方反對。而因爲這種反對不由議會裏多數解決，而由皇帝一人決定，他所據以決定的，自必係其左右人的話，故爲抵制「言官」計。必須厚賂太監及其他與皇帝接近的人，「朝裏無人莫做官」之語，其來有自矣。將來監察如不設院，則這白費的人力可省出來。惟監察院可不設，監察之工作，不能不有人做，這種工作，在英美是由誰做呢？官吏若犯了法，無論是職務上或私人行爲上的過失，則有普通法院及檢察長在，他們可以定他的罪。如是公務上的大罪，則有彈劾的下議院及審判之上議院在，他們可以去他的職；這叫做「法律責任」，中國御史檢舉官吏之違法；及失德部份，在外國則由檢察長及法院去辦。至於所檢討官吏之政策部份則有下議院在，下議院如哇啦哇啦批評一下，可予以糾正，只向他投一不信任票，即可使其去職，無論糾正或去職都要靠反對黨的舉動，這叫做「政治責任」，政治的進化是由法律責任進步到政治責任，政治愈進步的國家，則其「法律責任」的事件愈少而「政治責任」的事件愈頻，蓋法律責任追咎官吏於做錯之後，等於病了才醫，而政治責任則防患於官吏做錯之前，等於病前打針，兩者之孰優孰劣，不言而喻，把監察的工作，法律的由檢察長，政治的由反對黨去做，有很多的好處，爲我們御史台制所不具。第一，法律責任由檢察長及法院去辦，則法院有其嚴密的訴訟法及證據法，甚麼才是甚麼才不是證據等等規例，均有嚴格的規定，一個人在這種程序下受審判，比較可多得公道。以前御史向皇帝

彈劾某某的奏章，風聞傳說，馬路新聞，都可做證據，使你今日讀起來，笑破肚子，第二，政治責任如由下議院的反對黨去問，則反對黨之批評攻擊，必要先想一想，假如因為我攻擊而他下台我上台，那麼他可以我現在攻擊他的話回來攻擊我。我現在用以批評他這樣未做那樣又未做好者，我上台時我要能做出來能做得更好則我現在才好說，若無真憑實據，現在還是不要窮人太甚，庶我上台時不至受窘。一言以蔽之，如批評別人而自己須去做的，則批評負責得多，謹慎得多，精確得多。以前御史制的毛病就在這裏：那班御史須在皇帝面前表現成績，故每月必須找幾個人來參參。而他所參掉之人的事情，他不用接手去做，所以他可以隨便說話，胡說八道，反正皇帝不一定聽，聽則把別人打掉而他自己不用去做，不聽則我已盡了御史的責，皇帝不會罵我，所以中國御史制度是一粗笨機器，是牛車而不是汽車，在這汽車時代，不合時宜，有之反不如無，故不如不設之爲愈，而以其工作分配給法院及議會。

讓我再說一遍：崇高透闢的總理遺教，只說五權憲法而未說五院憲法，若有一憲法內定之政府機構把國父的五權通行使，亦可稱爲五權憲法，蓋在國父心中，院之多少無關宏旨，權之有無始是要點。「法先王者，法其意而已。」總理在建國大綱裏，原規定省長須由民選，然五五憲章則改爲由中央委派，以此例彼則五權憲法不必卽爲五院憲法。

最後要說到行政院了。普通人都把這行政院看做內閣而視行政院院長爲內閣總理。然究其實，殊非如此：英國式內閣整個對議會負責，而我們憲章的行政院不向國民大會更不向立法院負責

。美國的内閣，不向議會負責，閣員向「內閣總理」（即總統）負責，而這總統則每四年在選舉上向人民負責，然在用錢上則非向議會去要不可，故實際上議會管得住他。惟我們憲草的行政院各部部長（即閣員）不向行政院院長（即總理）負責，而每人各自向總統負責，然總統既不如美國的總統向人民負責（即每四年人民以投票方式更換或保留他）實際上亦不向貌似而實非議會之國民大會負責（因為國民大會實際上不能罷免他，理由詳前）而且因國大沒有拿住國家之荷包，故實際上將無如總統之何，猶民國初年議會無如袁世凱之何。我國憲草的行政院既非英國式亦非美國式的內閣其總理亦非行政院院長而實爲總統（因各部部长向他負責）行政院院長，不過總統之祕書長耳。其實說他是「內閣」已經不倫不類因爲近代國家之內閣（美國者除外）在法律上及實際上都向一代表民意拿住荷包的議會負責，負責云云，即議會要他去職時，他必須辭職，我們的行政院院長既非如此，則不配稱「內閣」，如必要找比方，則有點像從前的「尚書省」（執行聖旨政令），而行政院院長則有點像從前的「中書令」或「丞相」。

經過這分析後，則憲草的第三十八條：「總統發布的命令須關係院院長（包括行政院院長）之副署」之規定，了無意義，因爲在民主國家裏，副署發生責任，內閣閣員或部長副署元首之命令，即以副署向議會發生責任。在獨裁國家裏，無向議會負責之事，內閣的任命罷免視元首之高興，故閣員不能亦不須副署，即要副署，亦只是裝門擺面，如第二德國帝國時的宰相既副署德皇之命令，但罷免亦由德皇，故俾斯麥雖可副署德皇命令，然威廉第二一叫他走，他就不能不走，

副署等於空談。假如萬一俾斯麥存心搗亂，拒絕副署把他開除及委其後繼者的德皇命令，那麼怎麼辦呢？法國會鬧過這麼一個笑話，一八九七年法國總統加西米爾叫內閣總理杜培副署去位，而杜培拒絕不簽字，結果加總統不得不辭職。法國憲法學者則認爲總統不必辭職，其使舊總理去職及新總理上任之命令只須新總理副署便足。惟這只是學者的意見而已。憲草的總統，其權力大過法國的總統多得多，如有這樣的事發生，則當不是我們的總統辭職而是我們的行政院院長被「辭」猶胡惟庸之爲明太祖誅戮。事實上恐無此極端，惟一個憲法須前後一致，裏面不宜有矛盾行不通之處。

以上爲五五憲草規定的中央政制之一大概輪廓。這政制有點奇妙，既不是英美制，又不全是蘇聯制，又有點日本制，綜看起來，各制都有一點，合起來成一盤「炒三鮮」。在這個政制內不能不有一權力雄偉的總統拉住五個大衙門使之不散，而且只有明治天皇那樣的手腕才拉得住。若換一個如明治天皇以後的天皇，則局勢立變，那時五院各自爲政，國父所希望的「萬能政府」變成「萬弱政府」，「多元政府」，則拜此憲草之賜者，將是下一代的中國人，所遭遇者將是中國的長崎，中國的廣島。

從前中國怎樣維持統一的？

——爲政治協商會議而作——

英美這些國家用以維持統一的辦法是「選舉」，美國不但是每多少人有一個代表而且是每塊地方（州）有兩個代表，前者合起來成「下議院」，後者合起來成「上議院」，二院權力平等，所以大家都高興，每多少人有一個代表，則人多的大州因可多得代表而高興了；每塊地方，無論大小，都一樣在上議院有兩個代表，則人少的小州因有平等的控制權，也高興了。用這個辦法（當然尚有其他，如選舉總統）使得全國週圍在中心的政治生活都有平等的參加機會，全國各地的輿情都可以上達於中心，弄到一個「皆大歡喜」，無一人無一州願意跑開，人人地地都覺得在這國家他都有了一份兒，所以平日他們儘管吵嘴到不成樣子，但一到外患臨頭時，大家便本能地覺得國家危險便是他那份兒的危險，所以也本能地起來合力禦侮，吃苦也甘願，情願把吵嘴展期到打贏之後，但打贏之後的吵嘴仍只是動口不動手，因為一動手起來，國家亂糟糟，分裂成二成三，他的一份兒又會危險了。

中國沒有過西洋選舉這一套。但我們也有我們的一套，那便是「科舉」，很奇妙的，從前也叫做「選舉」，雖與西洋的 election 不同，但仍是國家中心拉攏週圍的一個辦法，可說是中國的特有辦法，為全世界所無的。從前我國科舉考試制度的作用，「取士」其次焉者耳，其主要的作用，以今日的術語來說，殆為一種代議制度，這話怎麼講呢？從前中舉的不一定做官，做官的要「舉人」這階級以上（洪楊亂後「捐官」不算）的才有資格，而這階級以上作官的還是佔很少的百分比，這百分比當然每朝每代都不同，惟我會經查了一查，又算了一算康熙朝有功名而做官的

不過佔百分之十五點強。其他的百分之八十五到那裏去了呢？歷史上沒有明文，他們只是在各朝歷史上的文獻中留下三個字（姓名）而已。但他們所做的工作比那三個小字所代表的重要得多；他們做的是議士的工作。我便聯想到我從前村子裏的一個秀才。他沒有做官，也沒有甚麼職業，他恍惚因為有了功名便有公家給他的一點「廩」俸，再加上他自己的幾畝薄田的收入就可舒舒服服過日子。有時他替人家看看病，（這叫做「儒醫」！）也不要錢。憑着他固定的收入，又憑着他識字會寫信，又有點關於村外的智識，他在鄉間就可以四通八達，無人不認識他，人人都尊敬他，儼然村內的「無冠之王」，遇到排難解紛的事總要找到他，往往以他一言為斷。村內發生了甚麼事，總是推他去見縣知事，縣官若對於那村的事有所垂詢，亦必問問他，於是他成了我們村子與上面官廳的唯一梯子，因為這縣知事可能是他的「同年」，（同一年考上秀才的）從前的「同年」容在考前漠不相識，但一考上就親如兄弟，所以有交情可講。他在皇帝所住的京裏也有熟人，那便是考取他的「提學」（「學台」這人是來來往往的），這個人雖事前也漠不相識，但一考取後兩人就成了師生，時有書信來往。於是我們的小村子不但通縣府，而且通鄰省通省會，通京師，國之中心與周圍雖沒有無線電通報，中央雖未在我們那小村子抽一個甚麼「國民大會代表」，然隱約中有一個代表，有一個代議士在那裏，他週年為公家服務，除了他的小小廩俸之外，也不支半文公家薪水。

我的村子的那個秀才，假如以幾萬十幾萬乘他則你可以想像的到從前我們國家的代議組是如

何的廣如何的密！正因為從前的科舉制度是一種代議制度，所以考試中舉的不一定做官而做鄉村
的代議士；也正因從前的考試制度是個代議制度，所以每省都有一定的名額，又不管省之文化水
準如何，有時反因文化水準較低所得的名額以人口的比例計反較水準高的省份爲多，具見從前中
央均攤文化食糧之用心。假如考試純係一種取士制度則何必每省有定額？假如純以取士，則豈不
是秀才進士都出在江浙二省？然而從前江浙有秀才，雲貴亦有秀才，江浙有進士，雲貴亦有進士
，很可能雲貴的進士考不過比不上江浙的秀才，然中央硬要雲貴有幾個進士亦有幾個秀才，爲的
是不使雲貴的人民感覺到江浙才是寵兒，而雲貴乃是庶子，既都是皇帝這大爸爸的兒子，則雲貴
和江浙同在中央有份兒。

「有份兒」這三個大字是考試制度的妙用。這份兒怎麼來的呢？曰：從「本地人不能做本地
官」這辦法而來，這叫做「迴避」。江浙的秀才固在江浙做中國式的代議士，雲貴的秀才也在雲
貴做同式的代議士。然江浙的進士就可做官，但不在江浙而在京師或雲貴做官；雲貴的進士也可
做官，但不在雲貴而在京師或江浙做官。做官就是管人，「官」「管」同音，不是偶然。江浙的
進士來到雲貴做官，當然是管理雲貴的人，但雲貴也有進士去到江浙做官而管理江浙的人，於是
雲貴不感覺到自己是江浙的殖民地，同時江浙也不覺得自己是雲貴的殖民地，因爲所謂「殖民地
」「帝國主義」等等是「只有我管你，沒有你管我」的意思，假如我可以去管你的地方，你也可
來管我的地方，那就誰也不是誰的殖民地，一切那類的頭痛問題可免，假如英國有一辦法，依着

去做，可以使魏菲爾來管印度，但同時也可以使甘地去管倫敦，我想英帝國的殖民地問題可以馬上消除，而大家都痛快得多。現在大家都不痛快，正因魏菲爾可以來管印度然甘地不能去管倫敦，因為倫敦是由倫敦的人選舉出來的官去管，他們當然不會選一個從東方來連褲子都不穿的人來管自己，所以甘地是沒有希望去管英國，然魏菲爾偏要來管印度，於是印度人就說：「你既然不許我去管你，那麼你憑甚麼來管我？」不問猶可，這麼一問起來問題就多了。不但印度有此問題，今日荷屬印度，法屬安南，英屬馬來亞，都有這個問題，而英法荷又不能如我們從前的中國，想出一個辦法，使這個地方與那個地方交換主管者，由主管者交換做到文化交流，由文化交流做到民族交媾，由民族交媾做到世界和平而國際戰爭消滅。他們的選舉，不是辦法，因為地方選舉定是選出地方的人來做地方的官，地方的官既必由地方的人去做，則外邊人插不進來，更談不到交換宰官，這種辦法做落去，定是地方與地方同時地方與中央愈離愈遠，除非中央政權每個地方佔很大的一份兒，則地方始肯留在圈子裏面，否則定必高唱「民族自決」的一套，要求獨立，要求而不遂，則繼之以用武，弄到頭破血流。以前的中國，幸而沒有西洋式的選舉，否則在交通那麼困難。幅員那麼廣大的情形下，定必分裂為十幾個國家天天打來打去，如今日歐洲一樣。我們幸而有「科舉」與「迴避」之二大制度配合，所以今天才有那麼大的一塊地方。世上最難得的是土地，歐洲人天天打來打去也不過是爭一尺數丈的土地，猶太人那麼聰明然竟保持不了半個浙江的土地，我們竟能保持那麼大一塊土地到四千餘年以至今日，不能不歸功於我們的先民，我們的

老祖宗的確有幾手，不過我們這些不肖的子孫忘記掉了！不肖的子孫忘記掉了！

現在科舉既已廢除而代之以基於誤解爲純粹取士制之考試，（所以沒有每省定額）甚至用爲競選的必要先決條件，使你如非這黨這個主義的人休想做縣長市長或部長，從前的考試是使國家的週圍對於中心都有一份兒，現在的考試（五五憲草所規定的）是使國家的週圍（如你不是已經有一份）就不能有一份（因爲一黨專政（無論那一黨）的政府考官就可根據憲法上中國是甚麼甚麼主義的國家那一條，取消你的候選資格）與原意適相反！而現在盛行本地人做本地官的辦法「迴避」之制，已成陳跡。兩種互相配合來維持國家統一的舊制，已爲革命洪流沖走，而新的能使週圍對於中心有一份兒的制又未建立，（連方案都沒有）則將來用以維持國家統一者，只有武力一樣。單用武力來維持統一，亦未嘗不可以暫奏膚功，惟武力需要錢，這錢要從納稅人的腰包裏掏來，納稅老百姓的腰包多出一個錢納稅（通貨膨脹也是一種納稅）即少一個錢來買衣服穿或買東西食，（更談不上甚麼工業化）武力愈多用則人民愈困苦，怨望之聲必洋洋盈耳，孟老夫子又必掀起鬍子扳起面孔來說道：「時日曷喪，余及汝偕亡」了。

有人說：你這是主張復古。則嚴詞應之曰：否，否，此文之意，不在恢復「科舉」及「迴避」之舊制。而在說明這舊制會有過維持統一的功效，其所以能奏效，端在其給予人民以佔國家一份兒的機會。若有其他制度能給國人佔國家一份的機會，亦未嘗不可以用。要緊點不是那種制度，而是「一份兒」三個大字。或曰：「現在國家，你們都沒有份，還是吃我的飯，睡我的覺，做

我的買賣罷。」如國家週圍沒有份而老百姓真能吃飯睡覺做買賣，到也不壞，我必三步一趨地跑進陶淵明的桃花源去種五柳。可惜這個不是陶淵明而是原子彈時代，找不到一個桃花源，則你如不給週圍以佔國家一份的機會，則槍彈亂飛，炸彈亂扔，我們老百姓的買賣做不成，覺睡不着，清茶淡飯都吃不了！

福乎？禍乎？

——為政治協商會議而作——

昨天我們會建議，一個「秀才三人委員會」來解決目前我國的軍事問題，那種辦法只是暫時，目的只在權讓秀才管住兵，使道理有講得清的機會。講甚麼「道理」呢？那便是政治的道理。政治的道理非常簡單；只是讓人人有生存的機會而已（我疑心這或是孔子所謂「仁」），這所謂「人人」且包含國家認爲犯了罪的人，「人人」一詞不能有例外但書，一有但書就出毛病。根據這道理，有些先進國家且完全廢除死刑，認爲國家無權殺人，至於殺人者則至多關禁終身使之不能再殺人而已，至於要這殺人者的命，則非先進國家所感興趣。這種說法，必有許多人以為迂腐胡說，然惟有認人人有生存之權利而定之爲原則，則始有建立良善社會之可能。假如認人無生存的權利，或認有些人應生存有些人該死，而以這個爲原則來建立社會，則這必成爲一種納粹社會。世界上的人必截然分作「該活」「該死」之兩大類，既然有此二大類，則那個願意死呢？所以

人人必想法站在「該活」的一邊，但你既然定好有此二大類，則「該死」的一邊不能無人，於是
你指我爲「該死」，我隨着也指你爲「該死」，由相指而相罵相打而世界變成亂糟糟。所以一個
整齊齊的世界，只有在相反的原則上根本取消「該活」「該死」之分才能建立起來，這種世界你
我才能住下去。所以近代進步的刑法莫不廢除「殺人者死」的原始態度，不說「你殺了人，你該
死」而說：「你殺了人，必有你自己不能控制之原因在內，讓社會來控制這原因罷」，於是懲罪
進展爲「防罪」，猶之醫病已進展爲「防病」，一個國家的進步不在其能醫多少病人而在其能防
多少人生病，不在其能決多少犯人而在其能防多少人犯罪，不在其能剿多少「匪」而在其能使多
少人不變成匪徒：這便需用「性善」的原則而不能用其相反的哲學，我疑心孟子斤斤說人性之善
，殆卽此故，因爲只有認人人性善，然後才能說他「該活」，說人人該活，然後始能有良好社會
，若人人「性惡」則是「該死」，認人人該死則無良善社會之可能，所以孟子的原則硬是要得，
而荀子的硬是要不得，其所以要得與要不得的關鍵，初不在人性是真善呀，還是真惡，而在一個
良善社會，你是由相信性善說可得到呀，還是由相信性惡說可得到？邏輯上只有以性善（認人人
有生存權利）爲大前提始可得到。邏輯上，我們只能承認人人性善（該活），只有一口咬定人家
性惡者才是惡，因爲這種人從這個思想出發點才得到須消滅人家，須禁錮人家，須改裝人家（「
堯舜偽也」）的日本式及希特勒式哲學與行動。

這番絕不是廢話而實爲解決國共問題的先決條件。共黨問題之所以鬧到今日田地，可以說就

因忽略了這一點。他們一向被一口咬定爲「匪」，匪就是「該死」，就無生存權利，於是圍剿之不遺餘力，愈「剿」愈多，以至今日。假如那時是甚麼就說他甚麼而以甚麼待之，則安有今日？他們原是一個政黨，要求對於國家有一份，在無鳴笛的輿論公正人前，他們所要的一份容或太大太貴，不是他所應得，惟他究竟是個政黨而不是「匪」（這句話曾在十餘年前在獨立評論上說過），代表一種與當權黨不同的政治思想與辦法，（我並不大贊成的），不能以奪其份的方法來解決之。以奪其份方法既不能解決，則唯一解決之道只有反其道而行予之以一份，這一份他必大張其口去要，愈大他愈高興，這是人之常情，那個小孩子不要求全個蛋糕，不肯給哥哥弟弟一份？哥哥或弟弟如能得到一份，乃是因爲有爸爸媽媽在旁，硬要每人有一份而就其需要及年齡予以大小不同之一份。這種媽媽工作，現在中國的輿論界可做，尤其政治協商會議可做。我總以爲共黨這個弟弟最適宜最應得之一份是做反對黨，惟他老是怕軍隊一交出後連反對黨都做不了，這點恐懼諒可由昨日之「秀才三人委員會」消除。如「秀才管着兵」之一段行得通，則次一段「有理講得清」便可馬上實行，共黨即可與其他各黨一樣盡量在民衆前說理。也許他們還不放心，需要一種「聯合政府」以保證其能自由在民衆前講理，如「聯合政府」祇是作保證能在民衆前自由講理之用，以便過渡於一個制憲後之真正民主政府，則我也贊成而認爲法國大革命後的五人委員會式最爲適宜。這個聯合政府有兩個特點，一是牠每年倒出一個，二是牠只管決策而不管執行，執行另有八個完全文官化的國務員（部長）負責。每年倒出一個可以使多幾個人多幾個黨過過官癮，

現在要過一下官癮的人及黨甚多。這個方式容易做到「皆大歡喜」。只管決策不管執行的好處，在這聯合政府雖在那裏吵架而無礙於事情之辦理。假如是每年倒一個則這五人政府可活五年，如改爲每半年倒一個則是二年半。在這二年半或五年中，辦理制憲的國民大會選舉的人或機關可以從容認真辦理，不必如現在這樣急急忙忙草草率率。憲法亦可詳徵博採意見，不必如現在的堅執一見。至於那純文官化的國務員（部長）甚至可用洋人甚至不同國籍的洋人，做效「秀才三人委員會」之雇請外國的參謀長，這怕甚麼？主權在我們手上，則洋部長只是雇員，相等於工廠內廠長下的洋工程師，他只能執行五人聯合政府的主意，而不能自出主意，與現海關的洋稅務司只能執行我們的財政部長的主意而不能向他出主意一樣。我國需要一職業化技術化恆久化的文官制度，此舉或可爲之開先河。

不消說，五人的聯合政府應以多數取決，不宜哇啦哇啦一番後，把決定又交給一人去做。意見不同的，可做美國的大理院辦法，以不同的意見，供之外間。

政治協商會議爲中國是否長打內戰的關鍵，成功則全民之福，不成則全國之殃，故其決定應有束縛性，其決定亦只應由多數而不應交給一個人爲之。如政治協商會議通過組織這三人委員會及五人委員會後則應係訓政之結束，黨治之終了，這兩個委員會應是國家軍與政的最高機關，暫時不宜互相隸屬，以免互相干涉。

以上辦法係根據性善的大前提推出來的，如行得通則國家之內戰可免，東北也可不用流血。

雙方軍隊各守原防，誰在東北都沒有關係，反正這兩委員會完成任務後都是國家的軍隊，那時已無國共之分。

如性惡主義者得勢，因為「正統」心理每方都認對方為「該死」，則止有打內戰，雙方都要大抽人民的稅，雙方都會做成怨聲載道，則不但非國家之福亦決非兩方的福了。

秀才管着兵，有理講得清

——爲政治協商會議而作——

前些日子，有人建議利用「盟軍登陸」這好機會（「放下屠刀，立地成佛」，重慶大公報八月六日七日）來解決今日中國之軍隊對立問題，可惜原子彈來得太快，把這好機會與長崎廣島同時炸掉了。現在國人所苦的，就是找不出另一隻的「第十八條駱駝」，眼巴巴看着全武行一幕一幕地演出而無可如何，苦死了老百姓，雙方的演員也不見得安逸。

假如軍事與政治是兩個孿生問題，這一個沒有解決，那一個也不能解決，則這惡性循環不知何時得了。這一方說：非先軍令統一，不能談到政治；那一方說：非先政治改樣（「聯合政府」，「政治民主化」，讓我有一份兒）不能交出軍隊，這便等於人人所曉得的鵝蚌故事。假如這僵局只弄到鵝蚌倒羣，也罷了，然實際遭殃的，還是大多數的小魚小蝦，這無數的小魚小蝦爲着他

們自身的利益，並爲着鷸蚌的好處，應該想個辦法。

這辦法只能向民族習慣裏去尋，我想起從前我那個小村子裏有了糾紛的時候，雙方都不願意上衙門，因爲上衙門會打屁股。他們也不大願意乞決於鄰族鄰村，因爲「家醜不可外揚」。如糾紛係族內的事，則他們把族中的長老請上祠堂公斷，這叫做「出約」。在這長老的公斷中，往往以功名（科舉）最高的（他多半是族長）之一言決議，他的一言絕不像美國大理院法官的一言。洋法官的一言乃根據寫出來的法律判明兩方應得的「權利」。往往使好處盡歸一方面而對方毫無所得。我們的族長之一言，往往使雙方都得到一點，如因吃虧的一方不願在衆人面前被人看着「阿莫林」，則那公斷的族長便拍拍胸膛說：「算我的！」實際上這所謂「我的」還是爭訟之一方出，這吃點小虧的一方因爲這樣維持了面子，於是認多一事不如少一事，也接受了。於是和平恢復，皆大歡喜。如糾紛係族與族間的事，則解決的原則一樣，把村裏功名最高的（秀才甚至進士）請出來公斷，他也是「一言折獄」，使雙方都得到一點，歡歡喜喜地回家。

中國人這種解決紛爭的法子，其妙用非洋人所能懂得，妙用處就在省錢。打官司的費用往往比由這種公斷而犧牲的利益，大好幾十甚至好幾百千倍，這在外國也是如此。這法子的主要點在找功名最高那個人爲仲裁人，不找錢最多的，也不找地最廣的，更不找力最大的人。功名最高的人與那些人的最大分別，是大家都認他爲「知書識理」。「知書」容易解釋：他是念「聖賢之書」的。「識理」是識甚麼「理」呢？我想這絕不是自然科學的「理」；也不是甚麼法律憲章的「理」。

「，而是人們怎樣才能一同活着的「理」。一個人到了這世上來，是人家（父母）帶他來的，事前也未得到他的允許，所以他自己不應負到了這裏來的責任。既然如此，所以是這世界欠他而不是他欠世界，猶之請我到一個地方吃飯的人是他欠我一頓飯而不是我欠他一頓飯。所以一個人的最高權利，就是他生存的權利，這權利高過他別的權利，只有這權利是骨幹的，其他甚麼甚麼權利都是枝葉的。世上若有一種權利，根據起來就可使一批人像有理地毀滅另一批人（如納粹及日本的哲學），這權利一定是假的，「造物」既造了人則絕不會造這麼一種與創造意志相反的權利，這種哲學也必是胡說八道，因孳孳於毀滅人家，終而至毀滅自己；故曰：「多行不義必自斃」。先進國家有的就根據這點來廢除死刑。我國雖未廢除死刑，然從前的確尊重人的生存權利，以前中國政府要殺一個人絕不似現在那麼容易，須經過許多手續，有些地方的縣官要「秋決」犯人，還須遠在北京的皇帝裁可，這種「仁人愛物」的教訓是儒家哲學的骨髓，行了千多年而弗墜。而考試中舉的人是受儒家哲學薰陶最深的人，所以被認為「知書識理」所知的「書」就是孔孟的「書」，所識之「理」就是認人人有生存權利而力能使之實現的「理」，所以從前中國解決紛爭的方法是請決於讀書人，靠他一言以爲斷。

應用這個民族習慣於近日的嚴重問題上，則我膽敢建議現在雙方的軍隊通通交給一個讀書人領袖的委員會，這頂好由北大清華南開三大學校長充任。這三個大學是人人所承認的全國最高學府，這三個校長（胡適梅貽琦張伯苓三先生）是人人所信得過的「知書識理」人領袖。他們是無

黨無派（也許間有一二做了某黨的中委，但在心情上不能說他就屬於那個黨），軍隊交給他們，可以信得過他們絕不會有所偏袒，絕不會用國家的軍隊來消滅任何一方。爲甚麼要三個而不要一個呢？因爲一個合體的主權者優於一個人的主權者的地方就在辦法不同意見不同的不能在一個人的肚子內宣洩而可以在合體的房間內發揮，主權者是說最後一句「就這麼辦」的，這句話如由一個人去說，則他常可抹殺其他不同的意見，任作任爲，這句話如由一個合體來說（那怕只是三個人的合體），則不同的意見可以在合體內宣洩而不用鑽進地下或動起手動起腳來。美國的大理院有九個法官，而判案往往只憑五對四，多數的五個宣告判詞後少數的四個猶可寫一「反對意見」，我贊成這大學校長三人委員會也是以多數取決，意見不同的也可以發表一「反對意見」，事情還是照多數的意見去做。爲甚麼只要這三個而不要別的大學校長呢？第一，因爲要起別的來，則全國現有幾十個大學，很難說要誰不要誰，如通通都要則人多嘴雜，一定辦不出甚麼事，第二，因爲這三人都是無黨無派也沒有做官，雙方都信得過，其他的大學校長多半出身於一黨或心向於一黨，這種出身或心向並不是不好，但在目前情況下，他們在別の場合上的貢獻還大些。第三——而這個是主要的理由——他們這三大學在抗戰的辛酸苦辣期間，合組成西南聯大，在這個組織中，他們做到有西南聯大而同時亦有北大清華南開，有全體而同時亦有個別，全體既未一口吞噬了個別，個別亦未拆了全體的台，做到分中有合，合中有分，這正是我國目前所最需要的一種作風，而這三大學做到了，這不能不說是抗戰期中的一件奇蹟。環顧中國，幾無一處有這種作風

的地方，無論那裏不是中心要吞嚥外圍，就是外圍要離開中心，中心因爲外圍要離開所以愈抓愈緊，愈抓緊則外圍愈要離開，外圍因爲怕中心吞嚥，所以愈跑愈開，愈跑開而中心愈要抓緊，本來是外圍的到做了中心的時候，其作風還是老套，重演以前的惡性循環，這却苦了老百姓了！現在承宜學學西南聯大的進步作風，學其分中有合，合中有分。學其中心之生存不妨害外圍之生存而外圍之生存亦不妨害中心之建立，西南聯大的三個校長（北大校長以前是蔣夢麟先生，現在蔣先生已做了官，新校長胡適先生的作風恐更開明）對於這個，都是習之有素，他們行起來自必駕輕就熟，把全國大大小小的軍隊交給他們，再好沒有，既合於國情，又適中時弊，他們抗戰八年來之經驗是全國其他大學校長所沒有過的，故曰：不能不要他們三個，也只能要他們三個。

或曰：他們都是文人，如何能帶兵？不聽見「秀才遇着兵，有理講不清」嗎？對曰：聽見過了。但這只是說秀才「遇」着兵而已，如讓秀才「管」着兵，則局勢容大不同，我提議把這句老話修改成爲「秀才管着兵，有理講得清」，只要把管兵的權（卽是任用軍官士兵，動用軍隊等權）交給秀才，則在這個亂紛紛的局面下，恐怕比軍人管兵還要好，因爲我民族的傳統習慣是服秀才而不服兵頭。從前中國都是秀才管兵。兵頭管兵的局面，只是洪楊之亂以後的事。無論是明朝的「都督府」也好，或清朝的「軍機處」也好。都是由天字第一號的文人（皇帝）領着地字玄字第一第二號的文人（在清朝時叫做「章京」）來管理全國的軍隊。帶兵的兵頭（將軍）祇是奉令唯謹，出則帶兵「討亂」，入則回京還印軍隊交出，告老歸田（有些像現在英美歐洲或東南亞

戰區的司令長官)。其中籌款籌餉決大的政策者均由這文人集團的「都督府」或「軍機處」爲之。英美也是這樣，其海陸軍部長均是文人（只有日本那種倒臺國家才是兵頭做部長），深得我們「秀才管着兵有理講得清」的一雞三味。

至於怎樣管兵，那是個技術問題，可請兩三個武人爲參謀長，隸屬於這「秀才三人委員會」之下，受這個秀才三人委員會之指揮，猶之一個工廠的廠長儘可雇用工程師來應付技術問題，而廠長不必自己爲工程師，如他自己是工程師，則憑他一知半解的工程知識來事事干涉到工程事項，反不好了；所以這秀才委員會必須有管兵的權，而管兵的跑腿工作可讓給兩三個參謀長。這三個參謀長，我提議請美國人一個俄國人一個自己中國人一個，讓我們索性不但示國內以大公，還示國際以大公。中美蘇現既都是友好的同盟國，份屬兄弟之邦，我們絕不會打他們的主意，同時美蘇都是地大物博，也無須打我們這個破落戶的主意，所以應該事無有不可向天下言者，我們現在根本就沒有甚麼國防，所以沒有「國防祕密」可言，這真是我們「以忠信爲甲冑以禮義爲干櫓」的時候，怕甚麼讓這兩大盟邦知道呢？美國人不是希望我們做美蘇的「橋梁」嗎？也許這秀才委員會因雇請美蘇兩參謀長來合議合作，而做到二大國橋梁，則不但是中國之福，而直是世界之福了。

不消說，這秀才委員會只是個過渡的辦法，他在這期間向國民政府全體且向國民全體負責制止內戰，裁編老弱，冶精兵而爲一，等到政治問題解決了後，然後把軍權交給那時組成的合法有

代表性之政府，這政府如何產生呢？明天再說。在這裏我們只願附帶一句：我現在既不是西南聯大的甚麼人。也够不上（向來沒有）說句：「我的朋友胡適之。」三秀才之其他兩個我只認得一個，也難說深交，第三個我連認都認不得，所以絕無個人之利可圖，此點可以告無罪於國人者也！

【附錄一】 我們贊成「秀才管兵」

友谷

停止內戰當然不是只求相安於一時。但是在內戰停止後，一切問題在和平協商中萬一竟不能解決，以致又從新動起手來，那怎麼辦？我們一定要想辦法來保證內戰決不再起，無論如何總要以政治方法求問題之解決。有什麼辦法能保證呢？這就要大家一起動腦筋，找出適當的辦法來。

政治民主化與軍隊國家化自然是根絕內戰的辦法。在政治民主化的前提下實行軍隊國家化，這是中國共產黨一貫的主張，全國大多數人民也都贊成這個主張。爲什麼軍隊國家化必須不脫離政治民主化呢？那很顯然的，是因爲在一黨專政下，「軍隊國家化」就只是專政黨的黨軍消滅別的武力，擴充黨軍的實力的藉口，所以在政治民主化以前先談「軍隊國家化」，那麼是製造內戰，而絕對不足以消弭內戰。

那麼在真正的完全實現軍隊國家化以前，總不免還有一個過渡時期。在這過渡期間又有什麼

妥善辦法以處理軍隊問題，避免內戰呢？

大公報前於十一月十日提出全國大裁兵的主張，提出「全國至多養兵五十萬」的建議。雖然中央日報與和平日報對這主張不表同意，但我們那時即已表示贊成（十一月十一日本報社論）。因為中國既不應再有內戰，也不會有什麼「外戰」，無需多養軍隊。爲了減輕人民負擔，也爲了消弭內戰，都應實行全國普遍大裁兵，但有人擔心，兵多固然易起爭戰，兵少也未必就一定打不起來，因此爲了消弭內戰，有人就進一步考慮到軍權的問題。

何永估先生在本月八日世界日報上發表一篇題目叫「秀才管着兵，有理講得清」的文章。他的主要意思是：「建議現在雙方的軍隊通通交給一個讀書人領袖的委員會，這頂好由北大·清華·南開三大學校長充任。」這也就是說，內戰雙方都放棄管兵之權，全國兵權讓給無黨無派公正無私而爲全國人民所信託的文人來執掌。何先生自己申明，「這秀才委員會只是個過渡的辦法」。但是世界日報編者不贊成這個主張，十二月六日發表了一篇社論，認爲這建議「是書生之見而已」。何先生不服，又寫長信辯論（見十九日二十日該報）。

在我們看來，何先生的建議固然可說是「書生之見」（何先生自己自然是個書生），但是何以見得書生之見就一定不能行呢？世界日報反對理由的基本點無非是說，在「澄平之世」，書生才可掌兵，現在不是，所以不可以。其實現在之所以不是「澄平之世」，就是因爲有內戰；內戰一旦停止，立見澄平。先一口咬定不是「澄平之世」，那就連內戰也停不下來了。既不願停止內

戰，「書生之見」當然不能行，不僅這個辦法不能行，任何別的好辦法也都不行了。

將來在政治民主化以後，無論國民黨領導的軍隊，共產黨領導的軍隊，一切軍隊都應交給民主政府，這點大概也無人能反對。既然將來要交出，現在自然也可以交出，因為交給這個何先生所說的「秀才委員會」，其實就是經過他的手轉交給將來的民主政府。假如現在不願意交出，也無異於表明他將來也不願意；既然打定主意不交出軍隊給民主政府，「書生之見」當然不能行，不僅這個辦法不能行，任何別的好辦法也都不行了。

我們主張現在無條件停止內戰，並且主張將來各方面都無條件地把軍隊交給民主政府，所以我們贊成在內戰停止後，立即把全國一切軍隊的軍政軍需之權都交給無黨無派的公正人士。只要各方面都同意這樣做，「秀才管兵」之說就能行。「全國大裁兵」再加上「秀才管兵」，這就能作為走向在民主憲政下軍隊國家化的過渡辦法，而在過渡期間起避免內戰之效。其實就是在將來的民主政府下，常備軍數目既不必多，軍政軍需也還是可以指派無黨無派的文人執掌的。

【附錄二】

王芸生先生來函

永倍吾兄：

今日讀兄大文，虧您想出這個三人秀才委員會，擊節歎賞之至。道理是要放得開，只是今日

誰都放不開，奈何。

「以放鬆求拉攏」，是堂堂之文，弟稍一躊躇，而先爲世界日報登出，實敝報之一損失也。

赴滬何時成行，頗念念。專頌

著安

弟

芸生頓首

十二·八晚·

再論秀才管兵

編者按：十六日本報社評「國家治亂之機」一文，主要論點第一「秀才管兵」實最善之理想，苟能實現，乃國族如天之福。第二，承平之世，驕兵悍將可以奉法唯謹，今則法紀未立，就使雙方願意交出，未必便受節制。如有齟齬，無法解決。第三，我們認爲和平的樞紐，在於政治協商會議，而協商會議的能否成功，就看當事者有無相忍相讓忠誠謀國的誠意。第四，我們對於國共兩黨，因爲當前的爭執，期望未敢過奢。切望參與會議的第三者即無黨無派人士重視國家利益，把握人民意旨。融合紛歧意見，拿出賢明主張，進而獲致輿論的支持，迫使當事者反省而改圖。以上四點，是我們這篇文章主要的意見。

編者先生：奉讀十六日貴報社評，對於不佞「秀才管兵」之提議，有所指示，語重心長，感銘無既。願再覆陳，幸垂教焉。按認「秀才管兵」之意爲「不過書生之見」，行不通辦不到者，其說有三，爲答覆便利起見，每說都冠以一名：

（一）認秀才「手無寸鐵」「妙手空空」，無力管得住國家之軍隊，此說可名爲「鐵拳主義」。

（二）認雙方都不肯把軍權如此交出。「秀才管兵」徒成「理想」。此說可叫做「敗北主義」。

（三）認國民黨根本即係國家，不能與別黨相提並論；國民黨軍根本已成了國家軍隊，不聽命之軍隊，即係「土匪」；國民黨一黨專政之政府即係國家之合法政府，如不服從此政府者，即係「叛逆」；「土匪」「叛逆」均須痛剿，秀才豈能爲此？此說無以名之，名之爲「法統主義」。

第一說爲很流行很普遍的見解，認爲管兵的人須筋肉結實，拳頭大大，「手握寸鐵」可以打人，我以爲這種見解與歷史事實都不符。歷史上（不用數到很遠）曾國藩左宗棠李鴻章都是文人，何嘗「手握寸鐵」？管兵須爲有鐵拳的人之想法，是民國以來天下大亂的產物，是一種歪曲了的視角。事實上，如毛澤東氏，亦何嘗「手握寸鐵」？他不過一圖書館員出身，絕無甚麼「鐵拳」。在歷史與事實上，管得住兵的，不是「鐵」而是「權」，不是武力而是軍餉，猶之馬戲裏

管得住老虎者，不是他的力氣比老虎大，而是他多年喂養老虎的結果。先言「權」，這「權」怎麼來的呢？在英美這些國家裏，是從「大選」而來，他們的政治習慣是大家都認誰得到老百姓的票最多的，誰就有「權」管理國家，有「權」管理國家就可以抽稅，拿這個稅做軍餉以養軍隊。而老虎管住了。在東方的國家裏，一向無「大選」之一套，起先都是幾個建立在大兵背上的「權」互爭雄長，打來打去到了死剩最後的一個「權」時，這個「權」便能抽全國的稅。以稅來做軍餉，於是老虎也管住了。無論「權」怎樣來，管得住兵的是「權」而不是「鐵」。在有「大選」的國家裏，這個「權」不能以指定繼承人方式傳授，「權」之轉移時總要先問選民，如邱吉爾轉移到阿特里，先要問英國的選民。惟在無「大選」的國家裏，這個「權」可以指定繼承人方式傳授，如從前我們的堯指定着舜，舜之指定着禹，及今日希特勒之初則指定戈林，繼則指定杜尼茲。（君主專制國家則既無大選，亦不指定，而是老早就定死一傳嫡辦法，這是指定制度的必然演進，如禹傳啓。將來史達林或是後繼人，也許索性不指定誰，而傳位於子，那時蘇俄恐又成一君主國家了）。中國現尚無大選，所以「權」是可以指定方式來繼承的。來開政治協商會議的人，除了無黨無派者外，有兩個黨握有這「權」的人，只要他們肯把這「權」交出，而各對其部隊說一聲。則誰繼承這個「權」都可管得住軍隊，豈止這人望素孚的三個秀才而已也？有人說：不是我自己的當差，我就使不動；不是我自己的軍隊，我就調不動。我說：不錯；但如當差的原有主人先向那當差說一聲：「你侍候何先生罷」，我就使得他動；我有過很多這種經驗，在未

說一聲之前，我的確使當差不動，因為「權」尙未轉移也；在說了一聲之後，「權」已經轉移了，我有時覺得這當差侍候我比我自己的當差還要細心。同樣，如軍隊的原有兵頭先向他的軍隊說一聲：「你們聽某某將軍指揮罷」，某將軍便指揮得動，（抗戰中中央能調動本來抗命的地方軍隊去抗日可爲明證。）未想透的人，以爲不是自己的當差或軍隊，就硬使喚不動。這種想法，完全不符事實。使不使得動當差，調不調得動軍隊，初與這當差或軍隊是不是你自己的無關，（這點很重要，許多人都沒有看清。遂努力製做自己的嘍囉，以貽害國家）而完全看那當差的原有主人或軍隊的原有首領，肯不肯替你先向他們的當差及軍隊說一聲，肯說一聲便行。這個原有主人或原有首領在甚麼情形下才肯替你先說一聲呢？曰：要他相信得過你不是拿他的東西來打他及不是拿他的東西來專做你自己私人之用。他如相信得過你是拿他的東西去做一件他也有份兒的公家的事（如抗日）。他一定肯替你先說一聲關照一下，而你便使得動他的當差調得動他的軍隊。從這點看來。一個人實在不用製造自己的嘍囉，只要你的目的是公而人家又相信得你過肯先替你說一聲，你便可以使喚任何人的嘍囉，省却許多自己招嘍囉，養嘍囉，罵嘍囉，打嘍囉的麻煩。人家相信得你過與否，一要看你的歷史，二要（在中國習慣上）看你是否是讀書人。今這三個讀書人都是大公無私而且雙方都信得過他們不會用這件東西來消滅原有的主人，則只要原有的主人先各向他們的軍隊說一聲：「你們以後聽這三秀才的話罷」就行，這便需要政治協商會議來這麼一個決議案。這決議案應是頭一個決議案，因爲牠是最基本。而且應包含國共兩黨領袖同意才行，

如有一個不同意，則他不肯先說這麼一句話。而問題仍得不到解決。如雙方都肯說這麼一句，則「權」可以轉移，轉移後不必再愁「各懷己見，自爲系統」。老實說，要共產黨交出軍隊，還不是要毛澤東氏向他的嚶囉說一句：「你們以後聽蔣委員長的話了」嗎？他有好幾百萬的嚶囉，爲甚麼不怕他們在蔣委員長下也「自成系統」弄到要用「另一方面力量去壓制」呢？

何況這三秀才不是完全「手無寸鐵」「妙手空空」呀！按照那個建議，三秀才下有一個三人（或四人）合組之參謀部，這便是秀才手中的「寸鐵」。這應是美國式而不是中國式的參謀部。中國式的只不過是一出主意的幕僚集團，而美國式的是一實際去編制，裝備，計畫作戰，調用物人力量的機構，這機構所擬出來的一定要經過內閣「包含海陸軍部長批准，尤須國會通過才能執行，如美國的參謀部能爲文人的陸軍部長及文人集團的國會之「強制執行力量」，爲甚麼這改良的中國參謀部不能做那三個秀才的「強制執行力量」？有人說，若真強制執行起來，豈不是又打起來如現在一樣？我說：有很大的不同。現在這時候的打，是一雄向另一雄的打，爲的是生存成了問題，所以是個你死我活的戰。那時候的打（退萬步想就算是打，但我不相信會打，因爲人人都相信得過這三秀才是公心無私，有公無私便打不成）不涉及生存問題（因無消滅一方之心）故只是大人打小孩的屁股的打，中國古書所說的「王者之師」「我狄是膺，荆舒是懲」等，就是這個意思。這種打小孩屁股的打之所以異於其他的打，在其用心，而用心是看得出來的（「司馬昭之心，路人皆知」），其用心不是消滅小孩而是使他痛一下而致於善，這完全看打者是誰，一個



牧師打人究與一個流氓打人有別，耶穌在聖堂上以杖打那些換錢者，究與希特勒打人有別。中國的儒家從來不像現在西方認國際戰爭爲合法合理，但却認「膺懲」之戰（這名詞被日本人偷用過）爲合法合理。我們相信得過，退一萬步說，就算這三秀才要打人，這也必是「膺懲之戰」。「王者之師」，何況在遠近代化及有代表性（如係四人則第四個便爲共黨代表）的參謀部能夠調用近代化的物力人力，先聲可以奪人，打都打不起來呢？

一不做，二不休，我們不但要拿這個新式的參謀部來解決國內軍隊問題，索性還要拿牠來解決國際問題。現在國際問題的核心，在美蘇二國的警扭。這二國政制不同，哲學不同，目的不同，究能調和多久，只有上帝知道。惟愚蠢的人類最少可以努力一下，努力則請從中國始。現在二國都害怕自己將來會吃虧，都極力圖鞏固自己的外圍，環設一「衛生帶」，我國反正無國防秘密可言，既無馬奇諾防線，亦無原子彈，怕甚麼把國防公開給美蘇二國看看？所以這新式的參謀部應該有一美國人，但也一定應有一俄國人，這兩個人都應，他們的政府所提名而爲中國政府所接受的軍事專家，來到這裏來做我們的雇員，拿我們的法幣薪水（不妨高厚）奉三秀才的命令得中國參謀長的協助，來重整中國的軍隊，以無偏無袒的胸襟（這在三秀才可以信得過）汰弱留強，大裁特裁現在多而無用的軍隊，弄到只剩五十師左右，且使之極端流動化。如此可以省一大筆錢來做發展民生之用，使全國人人都可多吃一碗飯多穿一件衣，人人有衣有食，那才是真正國防。如此兩國都可以真正明白我們在幹甚麼，都會知道我們並無而且不願做這一國用以攻擊那一國的

基地，如此則兩國都不會疑心生暗鬼，遂打我們的主意，這豈不是可多給我們一點和平，爲子孫多謀一點安身樂命之處？這兩個洋人應與現在的魏德邁將軍不同。魏將軍現只爲「美國參謀長派駐蔣委員長麾下」，他拿的是美國薪水，所向負責的是美國政府，管的是在華美國軍隊。將來的兩個洋人，必需爲中國的參謀長，拿的是中國薪水，做的是中國的事。

以上係回答「鐵拳主義說」。現在且讓我回答「失敗主義說」。國共兩方不肯把軍隊交給這三個秀才，主要的考慮，還在花得來花不來之一點。若以「道德迷」的口吻勸其「精誠團結」……則雙方都說：「我固精誠也，我固願團結也，其如對方的心眼壞何？」若說：那麼讓人民裁判！則那裏是人民的裁判者？卽算有這裁判者，那也不過是一種道德審判，於解決實際問題無補。正相反有了一道道德審判，反增加解決問題之困難，因爲隨着道德審判必有每方道德地位之評價，每一方都「自問良心」說自己爲「君子」，而對方爲「小人」，誰願意帶上「小人」的帽子呢？故隨着道德地位之評價，必有起來三丈之無名火，一生氣而事情更不好辦了。中國往往有極易解決的問題純因扯上「道德迷」的廢話，遂致解決無望。我以爲國共問題也是這樣，頂好道德問題，一字不談，「開誠佈公」的話，一句不說，純從機構這一點下手。我以爲如採用建議中之機構（秀才委員會，中美蘇聯合參謀部），則雙方只有好處而無壞處，其好處就在雙方都可避免大抽百姓的稅，（因爲打仗是很花錢的）弄到民怨沸騰，雙方都失去了民衆情感，做到孟子所謂「爲淵斃魚，爲叢斃鵲」，反讓二者之外的第三個黨來乘瑕蹈隙，坐享漁人之利。若雙方都以爲有

後台老板可靠，則我敢說這兩個都不可靠，因為一個已打到焦頭爛額，無餘錢可給，一個雖仍口袋滿滿，但不願給這個錢。若一方以爲「對方易與耳，可滅此而朝食」，則我可舉出十餘年前那段江西的歷史，讓你憑常識去判斷。政治是個很現實，算盤打得很精（例如西安事變）的買賣，利之所在，只要說給他聽使其明白，未有不趨之若鶩者。「秀才管兵」的辦法之對於雙方之大利，或可爲「失敗主義者」之回答也。

爲「秀才管兵」辦法的最大阻礙的，還是「法統主義」說因爲此說是與憤怒參雜起來的。持上之二說者，猶可喻之以利害，使其知所趨避；持這第三說者，則因其常帶「他媽的」的口吻，心不平而氣不和，故不易說服。法統主義者曰：「假如沒有我們革命，這國家還是在滿清專制之下，如沒有我們抗戰，還在日本統治之下，今我已驅此二惡，所以我是合法的政府，而你這個小鬼想把江山從我手裏搶去嗎？你得先嘗嘗我的拳頭滋味。」反法統主義者說：「沒有我，你北伐能成功嗎？北伐一成，就把我一腳踢走且圖置我於死地，說到抗日，那我也有份。你說你是合法政府，是誰選你的？你還不是打來的，你能打，我亦能打，你有拳頭，我也不是沒有！」（新華日報十二月十四日社論說：「國民黨的政權本是由於篡竊而來，何嘗是甚麼民意付託？」）這麼一來，等於那故事裏的鷸蚌，持法統之說者，不是想解決問題，而是把內戰的危機加深，在這種心情下，不但「秀才管兵」辦法行不通，甚麼天好的辦法都行不通，既然甚麼辦法（除了內戰）都因爲有法統主義行不通，則此法統主義不足以證明「秀才管兵」的辦法不行，正相反，「秀才

「管兵」的辦法，反足以證明法統說之不行，因法統說，姑勿論其有理無理，必召致內戰而兩敗俱傷，坐視漁人得利。「秀才管兵」的辦法，雖把軍隊國家化，然仍保持二黨的黨機構於完整，本此則政爭仍可進行，反無生存之威脅，那時的爭已由「弟兄動手爭產」變成「美女競賽爭票」，別緻多了！有趣多了！

法統之說，就算是理由十足。然現實的形勢不容堅持，一堅持就像過窄橋而硬不肯相讓的兩個山羊，理由十足的那個羊亦須與無理的羊一同跌死於溪澗裏。現在不是論「理」談「法統」的時候，而是談「勢」談「現實」的時候。如硬要談「法統」則何必派飛機去接「土匪」來談話，豈有正式法統而與「土匪」觥酬交錯，頻頻乾杯者耶！法統主義者之行爲足夠證明其說之無當。上次歐戰時，美國曾有一度因英國侵犯其中立國做生意之權利，美國的國際法專家咆哮叫打，幾乎與英國打起來，幸有美國裴居大使相忍相讓，而英美之戰以免。假如不免，則德國獲勝，則還有英國嗎？沒有英國，還有美國嗎？當時裴居說：「謝謝上帝從國際法專家手中拯救了美國。」我亦說：「謝謝上帝，從法統主義者手中，把中國拯救。」

好在在政治協商會議中，法統主義者人數還少，輿論界中的法統主義者更少。誠如，實報所言，此會議不容其失敗。此國家之基本問題無論如何解決，要不出「文管武」（秀才管兵）之一核心思想，縱觀世界，文能管武之制則治，武而管文者則亂（請看日本，便是一例）治亂之機，興亡之數，一念之差耳。勿此即頌撰祺。

【附錄】

國家治亂之機

中政校教授何永佑先生爲即將召開之政治協商會議寫了六篇論文，提出許多新穎的意見和積極的建議，在本報連篇發表，我們看了以後，頗有所感，願就一端，提供所見。

今日國內政局的嚴重情勢，表現於軍事行動的日益擴大。而造成這種嚴重情勢的起因，則由於一個在野政黨握有足以對抗政府的軍事力量，自爲壁壘，儼若敵國。因爲這個基本矛盾，無法消解，所以國內一切政治問題，建設問題，便無從着手。只要這個矛盾，一經消除，其他爭點，都可謀得合理解決。因此，何永佑先生提出：「秀才管着兵，有理講得清」的意見，主張。「現在雙方的軍隊通通交給一個讀書人領袖的委員會，這頂好由北大清華南開三大學校長充任。」因爲「他們是無黨無派。軍隊交給他們，可以信得過他們絕不會有所偏袒，絕不會用國家的軍隊來消滅任何一方。」「等到政治問題解決了後，然後把軍權交給那時組成的合法有代表性之政府。」這是一個最理想的理想，假使這條路真是走得通的話，則漫天烽火，都可立見澄清，確是國家民族如天之福。然而我們覺得理想終是理想，理想而沒有實踐的可能性，便是書生之見而已。

在澄清之世，國家政令軍令統一，國家行爲，惟法是依，舉國上下，惟令是從，雖沉雄驕悍之徒，手握兵符然苟政府一令左遷，則奉還兵柄，聽命惟謹，如犯法紀，亦惟俯首墨吏，聽候裁

決。此所謂「秀才管着兵，有理說得清」也。但在今天就因爲統一破壞，法紀未立，我們姑不論雙方不願把兵交付三位手無寸鐵的文人。即使雙方願意照辦，而雙方的軍隊還不是各懷意見，自爲系統。我們知道國家政令發生效力，是因爲它有強制執行的力量作後盾，試問三人委員會，妙手空空，那裏有執行命令的力量？要是一方不聽命令，不受節制，這三位文壇祭酒，有甚麼方法可以使他們就範？也許有人這樣說，倘若有一方面或者一部份不聽命令，就可以另一方面的力量去壓制，那豈不是回復原狀。所以，何氏主張，其意孔嘉，其如不可行何！

我們認爲和平息爭的樞紐，繫於行將召開的政治協商會議能否獲得結果。假設在會議中能夠將擺在面前的繁難問題，切實解決，政局的陰霾，自然會一掃而光。反之，議既不決，決又不行，則現存惡劣情勢，必將日趨惡化，而最終必致訴諸武力。但是要使政治協商會議獲得成效，不成歷史陳跡，則視參加會議三方面有無相忍相諒，忠誠謀國的誠意以爲斷。首先要政府與中共雙方都能拋棄私見，同具統一和平團結民主的決心，方能折衝樽俎之間；不執着於小我得失，方能對現實的問題，提供合法合理的解決方案，而求取共同遵循的路徑。如果大家都固持黨見，攘奪集團私利，出主人奴，黨同伐異，則政治協商會議，又將變成大家吵架詬誶的口實的場所，其終也白費心思，徒勞往返。

今天在野的共黨，在戰爭期中，勢力極度膨脹，在政治上造成了許多既成事實，並且還在繼續地擴張，所欲必巨，其望必奢。而政府爲謀國家統一，又必難默認此不合理之現實狀況繼續存

在，我們徒徒希望雙方激發天良以國脈民命爲重，恐不免終成泡影。因此，我們對於這次政治協商不能不寄以不容失敗的微妙希望，但在政治協商會議中，能够舉足重輕，而具有決定影響的勢力，還在國共兩黨以外的第三者。他們如能爲國家民族着想，不偏不袒，以正義是非的客觀標準糾正雙方的私見，提出公正可行的方案，促使雙方接受，嚴格遵守，必可產生相當效力。我們知道世間事往往是當局者迷，旁觀者清，同時，世間糾紛，必有曲直，而曲者囿於己見，總不免文過飾非，以曲爲直，於是曲直不分，爭攘不已。欲解糾結須賴第三者以公平態度評定是非，主張正義。今天參與政治協商會議的無黨無派諸君子，雅負時譽，對於世界局勢之趨向，國家當前之處境及全國善良民衆之真正要求，必甚了解，義利之辨，必甚清晰，允宜嚴守正義立場，以國家利益爲利益，以人民意旨爲意旨，把握問題癥結，拿出鮮明主張，以期正本清源，撥亂反治。斷不可唯唯其間，仰承鼻息，或畏首畏尾，坐觀成敗。更不可心懷私圖，黨甲異乙，或聯乙制甲，從中取巧，因緣爲利。這樣最足喪失人心，而無補實際。反之則全國人民必將傾誠擁護，全國輿論必予有力支持，這種民意的發揚，和人民力量的興起，定可迫使爭執的雙方躬自反省，肇亂者亦可幡然改圖，戢斂野心。假使一方不顧公意，則是非昭彰，全國人民自必一致唾棄，予以制裁。

總之，國家治亂，將決於此會，而成敗樞紐，又繫於無黨無派諸君子，切盼體認時艱，負起旋乾轉坤的責任。

二 開

——為政治協商會議而作——

中國人開會不爲不多。現在政府機關負司長以上的責任的所最感頭痛者，就是一天到晚開會，開出來的結果，一開開會的便知，恐怕搖頭的多，高興的少，我回想到在外國時所看見的外國孩子開會，見其開會的循規道矩。有規矩可循則開會始不變成吵架。開會才有結果，這種規矩，他們叫做 *Parliamentary Rules*，集合起來成 *Roberts manual* 關於如何提名，如何動議，如何表決，如何復議，外國孩子們從少就受到訓練，與他們從少就受到開汽車的訓練一樣，差不多是從母親的奶液裏得來的。因爲人人都知道會應該怎麼開，所以他們開會有個結果。我國如欲步上近代化之途，則不但須使人人懂得如何開汽車（外國人批評我國人的最大弱點爲無「機器感」）且須使人人懂得如何開會——這個「二開」應爲今後我們建國之二大台柱。

有遠識的國父早就昭示我們這個「二開」途徑。他寫有「實業計畫」以「大港」「鐵路」等等來教我們如何開汽車；但他又寫有「民權初步」，以「動議」「復議」等等來教我們如何開會，這個二開之於近代化國家，猶如車之兩輪鳥之兩翼，缺一不可。可惜近年來我們徒知「實業計畫」之重要，研究之討論之不遺餘力，而對於「民權初步」之先見，反若漠無所覩。如我們只懂

得開汽車造鐵路，而不懂得如何開會，則汽車鐵路雖能造成，然而開會不成，開不成則和平沒有，搗毀汽車破壞鐵路之事將層出不窮，有了這個「開」而無那個「開」，猶如車之只有一輪鳥之只有一翼，其爲無用，不待煩言。

從前中國的政府也時常開會，然遍找中國文獻找不出一種「開會規則」來。二十四史中甚麼「志」都有，「河渠」「食貨」「郊祀」「禮儀」等等，應有盡有，獨無開會的「程序志」，其所以致此之由，余時百思其解，殆爲從前中國開會討論事情，不是由到會之人多數取決，而是由一人（皇帝或族長）取決，由多數取決時始需要相當硬性的程序，由一人取決，則不需要程序，反正取決由於一人，所以責任亦歸於一人，無責者無權，無權者無責，權責既然集中於一個人身上，則他人何必硬不「識相」？由他去好了。更爭甚麼「程序」？現在讀「鹽鐵論」的猶可想像到當日在漢武帝前關於「平準」「均輸」等項問題爭辯之烈，此書煞似現在的「巴立門紀錄」或美國的「國會紀錄」。然此書與那些書的一最大不同點，即爲那些英美國會的紀錄載有提案之表決情形，甚麼人贊成，贊成的理由是怎樣，甚麼人反對，而反對的理由又是怎樣，贊成反對的人之名字，彰彰在簿上記著。而以多數爲取決。返觀「鹽鐵論」，「賢良」「文學」「丞相」「御史」「大夫」等人哇啦哇啦一大頓後，仍未見提案之明文，亦未見贊成反對者之分野，因爲一切決定由漢武帝一人爲之，其他只不過是哇啦哇啦而已耳。漢武帝一人之取決，一方面使到我國拓疆西土驅逐匈奴而另一方又弄到民窮財盡，通貨膨脹（當時叫做「幣輕」）到不成樣子，前漢之

亡，即伏根於漢武帝之一人決定。

漢武帝前的臣子，猶敢哇哇哇，隋煬帝前的大臣就連個屁都不敢（或不肯）放，史稱「帝議伐高麗，數日無敢言者。」遠征高麗，何等大事？隋煬帝又非特好獨行獨斷，他也召開一個會來商議商議然竟無一人發言。迫到他不能不一人獨斷，這一獨斷就要了他的命了。他的一份家當本來很厚，他本人也並不太壞，史稱其「如用百姓田畝開路，計其多少，以公倉之穀酬賜。」（這點現在都做不到呀！）其初年的政績，並不太差。他如好好的做下去他的皇帝一定做得成，歷史也許沒有唐太宗的名字，隋煬帝的致命大錯，就在他一人決定東征高麗，有點像今日希特勒的致命大錯在他一人決定東征蘇俄，「一子之錯，全局皆非」。隋煬帝頭一次東征沒有成功，碰了一鼻子灰回來氣憤不過（堂堂天子竟受制於蕞爾小鬼），乃再圖大舉再集幾十萬大軍由極西的長安浩浩蕩蕩去打極東的高麗，這裏所花的錢之多，可想而知。第二次打高麗他算是打下來了，然苦死他的百姓了！史稱其手刃他的財政部長，因為這部長找不出錢來，史又稱其「重賦天下，豪富之家頓成凍餒者十之八九」（以上俱見魏徵做的「隋書」）。於是民不聊生，盜賊蠡起，剝得這處來那處又起，愈剝愈多。愈剝而中央愈窮，他的大好家當就是這樣的「二世祖」式扔掉了！隋煬帝初未嘗慙「重賦天下」，然因為他既已決定打高麗，欲罷不能，不得不如此；他未嘗存心要百姓受苦，然他的軍費浩繁，寧可使百姓吃苦，不肯使其軍隊解體，他是陷入於一惡性循環，末由自拔，而這惡性循環的開端，是在他「議伐高麗」之日。假如那天議伐高麗，不是由他一人

決定，而是由來開會的人多數決定，則可能多數否決東征，隋煬帝可能不陷入於這惡性循環而江山以保，個中毛病，全在「大臣數日無敢言者」。爲甚麼不敢言呢？揣這些大臣之意，言與不言無大分別，隋煬帝如已決定東征，則發言反對東征者，卽是忤旨，而有身家性命之虞；隋煬帝如決定不東征，如發言主張東征，萬一真照他的話去東征，則如一有差遲，則皇帝必曰：「是某某人誤朕也」，故亦有身家性命之虞，所以索性聰明不哼一聲，則東征無論成與不成，我都沒有責任，殺頭抄家，都不會輪到我身上。人孰不願保全身家性命？與其怪這些大臣太聰明，不如怪那時的政體不好，怪那時沒有明定的開會程序，怪那時不以多數取決而甚麼責任都推在一個人身上。假如那時開會的方法不是這樣而是人人負有大決定一部份的責任，故人人不能不表示立場發揮意見，負其舉手說「然」或「否」之責，則隋家天下，很可能維持下去。而這種舉手責任感，只能在多數取決的大前提下，始能發生，如實際上只係一人取決，則說「然」也是這樣，說「否」也是這樣，聰明的人就索性省一口氣不說「然」或「否」了。所以中國人的太聰明，與其歸咎於中國人，毋寧歸咎於傳統政體，這種政體內就不包含「多數取決」之大原則，弄到除了一人外，別的不敢負責，不肯負責，而吃這個不肯負責的虧，到不是這些「數日不敢言」的大臣們（因爲這些人又可以再事異主）而是一人決定東征的隋煬帝！

政治協商會議如願有所成，亟宜把這傳統習慣改正過來。若猶是以前那樣，底下儘管哇哇啦哇甚至不敢哇哇哇，而一切交由上面一人決定一人執行，則吃這個虧的將不是底下的人，而是

上面的一人了。

(十二·九日)

何謂選舉？

還留給哲學家去辯論去：從前的「天下國」與近代的「地緣國家」，到底那一個好？近代國家是「權力國家」(Power-state；Der Staats Macht)，雖有種種好處，然老在那裏互相打架，故愛好和平者說牠要不得；有點像我們的儒家說「戰國」要不得，因戰國時的七雄有點像今日的近代國家，「快得利」(Billionent)，例如美國，得可怕。商鞅逃死逃不出去，因為「無驗」，用今語說，因無護照住不了棧過不了關，死在他自制的法律之下。白起可以坑四十萬降卒（這即在今日，德人亦做不到）動員四十萬人已不容易了，活埋四十萬能打能踢能砍的兵士，你可想像到那時的「快得利」！於是出來「天下國」(Peace-state)來解決國際戰爭，維持世界和平（當時的中國，從交通工具的速率上說，恐比今日的世界要大得多，今日坐飛機五日可由中國飛到美國，但五日功夫由齊到不了秦。）惟「天下國」只是維持「普天之下」的和平，別的不大當一回事，所以愛好自由（尤其思想自由）與公道者說牠要不得。這分別如拿兩個的每年用費一比便一目了然：近代國家用錢百千倍於「天下國」，所以抽稅也百千倍於「天下國」。比起現代西洋，從前的中國抽稅極微，人民平均負擔極輕，國家做的事極少。西洋中古時「天下國」羅

馬教會取之於民者也不過十分之一（叫做Tithe）；中國亦有「十一而徹」的話，但如加起土地漏報，免賦等等，恐不過二十分之一；惟近代國家的預算，比起從前，實在令人咋舌，多到可以佔一個有錢人收入百分之九十以上。預算的主要部分用在製做武力（英美平日雖不大製做陸上武力，但不肯放鬆海上武力）。武力拿來幹嗎的呢？當然是拿來打人的（或防人家來打的），故近代國家離不了「權力」二字，權力到了相當時，就出來欺負人（美其名爲「白人的辛苦」White Man's Burden）。故印度泰戈爾甘地之徒詛咒西洋文明，且詛咒學西洋學得很快的日本。但這不是西洋東洋，「物質文明」「精神文明」的問題，而是政治組織及用甚麼工具原料的問題（此點已略述於拙著「植物文明引義」，容後論）。歐洲中古時的羅馬教會也是雍雍融融的「天下一家」，這在它的音樂裏聽得出來，中古時羅馬教會沒有如法國國歌德國國歌那樣的打架氣的音樂；到了今天，我們的「三民主義，吾黨所宗」歌，仍是雍雍融融，但自從日本開始打我們，「起來！不願做奴隸的人們」一類的音樂就出現了，以後這種音樂還會陸續出來，（當蔣夫人訪美時，美國有名唱家（Lawrence Tibbets）演唱「起來」而不唱「三民主義……」，諒因前者，由習慣現代國家者聽起來較爲順耳），因爲中國現正走上近代國家的路上。

這不是我們自願的，是人家迫成的。現在我們爲謀生存而要「近代化」，要「工業化」，要「建設國防」，無一件不是要錢的東西，將來我們這個國家的歲出歲入，恐千百倍於今日者，以往人民納稅政府當作「孝敬」父母的觀念，恐不適用於今日。西洋民主國家也是因爲所取於民者

多，故發明「拿住荷包」的辦法，但單是拿住錢袋還不够，仍要想個法子找一班納稅的老百姓信得過的人來決定這錢用在甚麼事上，用多少，怎樣用，怎樣看住用的人使他們不出毛病，用完後怎樣跟他們算帳等等問題：這叫做「立法」，因為近代立法機關的「立法」就是要甚麼人用多少錢辦甚麼事的意思，只此而已，不多不少，這與從前「立」唐律明律清律以懲治罪犯，或編纂條理井然的郁士丁令大典或拿破崙大典以為訴訟之用的意義，根本不同，尤與今日立法院之「審議」條例細則等等有別，惟今人談起「立法機關」來，心裏都是後者的意思，而英美的國會做的事都是前一項，再說，要甚麼人用多少錢辦甚麼事而已。故英文的 *Legislation* 只能譯為「議事機關」而不應如日人之譯作「立法機關」，謂之為「議事院」則可，謂之為「立法院」則不可，日本人之害我們，豈止奪地殺人而已哉？日人之一套譯名，到了我國，我們一咕嚕吞下去，食而不化，毫無了解，遂致以鹿為馬，陷於思想錯誤，做事乖張。民國初年之憲政失敗，此其故之一歟？

找一班納稅的老百姓信得過的人來商量要甚麼人用多少錢辦甚麼事（在美國這辦甚麼事的甚麼人的頭目，總統，也要納稅的老百姓來挑），這在西洋民主國家裏，叫做「選舉」，所以「選舉權」（*Suffrage*）在西洋起初是限於有產有錢而納直接稅的人，後來一步一步地擴展於工人與農民與婦女，並不是因為別的，而是因為間接稅多了（英國與中國一樣，起初只是直接土地稅，故國會起先只由地主控制）國民收入增多了，國家的抽徵也增加了，工人農民婦女（英國婦女到十九世紀晚年始有獨立財產權）也納稅了，故「選舉」與「荷包」有不可離的密切關聯，實為民

主政治一物之二面，「選舉」是合乎住「荷包」的法門，「荷包」是「選舉」的動機，二者不能須臾離，離開兩者都失其作用。這點洋文書上都很少明白說出，遑論中文書本，但確爲歷史及政治的事實。

很不幸，西洋的 *election* 給一知半解的日本人譯爲「選舉」，這名詞原是我們從前取士的一個方法，現在我們舉行選舉時，仍依照舊的觀念而不是西洋的觀念做去。舊的觀念是怎樣的呢？皇帝下一道詔書給州縣郡守，叫他們在其轄地內「選」幾個「有才有德」的人來「舉」上給皇帝，隨他的高興而擢用。被「選」得「舉」的人有的叫「賢良」，有的叫「文學」，有的叫「方正」「孝廉」，「舉」上來時皇帝親自考考他們，這叫做「對策」，漢朝的「晁錯」「董仲舒」等，都是這樣出身的。這種舉而後考的「舉」法，後來發生了不少流弊，給地方官以機會夤緣勾結，舉自己的私人親戚，故到了隋唐，一律先要考一考然後再「舉」上去，這種考試，便須設「科」，定下幾門東西要考的。那時有「明經」科，有「詩詞」科等等，這種考而後舉的「舉」法，叫做「科舉」，同是爲皇帝取士，故遲至明清仍有呼「科舉」爲「選舉」者。這種「選舉」與西洋所謂「選舉」根本不同的有以下幾點：一．我國的「選舉」是由上層的官吏去「選」，西洋的是由老百姓（包括最底層）去投票。二．我國所謂「選舉」是政府挑幾個被選人而不是由選舉人以投票表示意見選擇政府。三．我國所謂「選舉」要選皇帝信得過而不是納稅老百姓信得過的人。四．我國所謂「選舉」，是選幾個人來幫助皇帝料理家務（因爲從前是「家天下」）不是來料

理下面老百姓的事。也許有人說皇帝信得過的也就是老百姓所信得過的，料理皇帝「家務」也就是料理百姓的事件，惟到底用意不同，所以其結果也往往不同，遇到好皇帝時則二者或許合一，但如遇到不好的皇帝，受羣小包圍，則因爲用意不同，而結果完全兩樣：中西政治思想之相差，沒有再比這個遠的了。五·我國所謂「選舉」是選行政最高長官下面的佐吏，西洋的是選這行政最高元首（如總統·總理），下面的佐吏到可選不選，而由最高元首指派。因爲六·西洋所謂「選舉」是要被選人對選舉人負責，我國所謂「選舉」是要向上面最高長官負責。所以我們的「選舉」，照傳統的意識去做，往往流爲「圈定」，我們不以爲錯，而西洋人則認爲大錯特錯，他們讀的是約法上憲章上說的 *Universal, equal, direct and secret suffrage*，而見的是層層的「圈定」，疑心我們哄他。再說一遍：西洋民主國家所謂「選舉」是由納稅人（後來由所有的成年人，因爲所有成年人都納稅）選幾個他們（不是皇帝，不是上面官吏）信得過的人一年一次集合於一地來商量納稅人所給了政府的錢（此處所謂「錢」當然不是指通貨膨脹後的鈔票，而是指可代表經濟價值的東西，即徵實的「實物」，在這個意義下也是「錢」。）應該做甚麼用？（動議和通過議案）如何用法？（審查議案）用多少？（撥款）用時如何監視？（調查委員會調查）用完後如何算帳？（對國會直接負責的審計官 *Comptroller-General* 查帳）等等。他們的「選舉」是配合「拿住荷包」的一部機器，二者配合來辦國事的，缺一不可。（因爲無錢辦甚麼事呢？）他們看荷包很重，所以看選舉也很重，如選舉有舞弊（我們的「圈定」在他們看起來也是舞弊 *rigging*）

ering with the ballot) 是要治重罪的。因為他們所謂「選舉」是這個意思，所以所選出來的人多半是懂得如何運用錢財的人，十之九是他們而不是我們的「大面子」的「碩學鴻儒」(從前亞里斯多德也說過「好人不一定是好公民」)。又因為他們所謂「選舉」是那個意思，所以他們堅持所謂「立法」機關與「行政」機關分開(至於其他，如考試監察等等分與不分，到沒多大關係)，因為後者是用錢的人(猶如買菜的廚子)，而前者是決定錢怎麼用監視用錢和最後算帳的人(猶如家內的老爺)，假如老爺與廚子是一個人，則所有銀錢來往等於左手交給右手，不能發生銀錢用得適當的作用。在這種政治意識下，「政治是管理眾人的事」的一句話剛好要倒過來變成「政治是眾人管理的事」(本來純粹從字的先後說，也應該倒過來，因為「政」如是「眾人的事」而「治」是「管理」則「眾人管理」始是「政治」，「管理眾人」倒變成「治政」了！)

西洋「選舉」這部機器，有一不可少的發條在內，那便是「多數取決」之原則(Majority Rule)。在表決之前，你，我，他，均可哇啦哇啦，大說其意見，大發其牢騷，惟如多數一決定後，即反對的人也須忠實照這決定去做。他在照着去做時，仍可同時哇啦哇啦大肆其批評，企圖推翻這決定，但這決定又必須經過多數表決後始能推翻，在推翻前，他仍有遵守的義務，(其權利則是繼續哇啦)而別人也有任其哇啦哇啦的義務，(其權利則是施行決定)這二種義務合起來始成民主，缺一則不是民主。

西洋所謂「政治民主」，在運行上說，主要的與國家的「錢」字有關。其他地方如無這「錢

「字的，則沒有我國現在極流行對於民主的誤解。譬如他們的軍隊裏，其「錢」其經費不是從士兵那裏來，所以裏面沒有誤解的「民主」，那裏上面者命令下面者服從仍是天經地義；又如他們的學校，其「錢」其經費也不是從學生那裏來，所以裏面也無誤解的「民主」（如風潮·如毆打師長·如要求學生管理學校行政等等），學生也必須服從師長的命令。只有在國事上，政府的「錢」的經費，的確是從下面老百姓那裏來，始有所謂「民主」。當然在政治上實行民主，對於其他社會部分不無深切作風的影響。

也許有人以爲這樣談政治，一天到晚談的都是錢，彷彿除了錢外就沒有別的，沒有道德似的。我說：要談道德也未嘗不可。惟近代政治除了道德外，還有不少的技術在內，那也不能不說個清楚。這技術是他們富強的「竅」，因爲照他們這個辦法做，一個錢有一個錢的用，不致於花冤枉錢；一個錢有一個錢的找處，不致於出於百姓荷包入於官僚口袋就不見了。用他們這個辦法，取之於民者仍可用之於民，雖多亦甘願；若取之於民而用之於官，雖少亦不甘願，如無這麼一部機器，則取之於民者必流爲用之於官，若取得少時，則人民說：「這一點點錢當作『孝敬』你就了」，但如取得多時，而又無法使民諒解，如秦始皇隋煬帝時，則百姓起來革命。如取之於民不能不多而又要防止革命，則只有兩個可能辦法：一是仿照漢初的「無爲而治」，用黃老蓋公之言，不擾民，少做事則少掏百姓的腰包，能不掏就不掏，索性學漢初天子之坐牛車，把鑄錢的權都放棄而讓之於民；這是一種辦法。其他的一個辦法，則索性學西洋，成立民意管錢的機構，使

國人明白雖取於民者多，但仍係用之於民，大家心氣平和，亦不致起來革命。所以公開財政收支，用西洋選舉方法設立民意管錢機構之事，實爲維持政權的最好辦法，秦始皇隋煬帝如懂得這個「竅」，也許可以維持下去，作這主張的，實在是愛護存在的政權。

假如西洋這個辦法不合我們的脾胃，那麼我們可以不要它。惟今日人人高談民主，而尙未把這詞的意義攪清楚，思想淆亂到真可以！我這個人是孔子的信徒，贊成他「正名」的辦法，用之可以免去許多糾紛，且不會做事錯到牛頭不對馬嘴。我有時感覺人類真是不幸，一方面固須表達意思，不能不用文字，但正因用文字，弄到意思不符，你一個意思，我一個意思，許多不幸都由此起。有時我幻想假如世界有一種文字，每一字只許有一個意思，不許有多，則吵架打仗的事可以減少許多，但我也知道這一字一意的文字是一件不可能的事。

放下屠刀，立地成佛！

在中國的革命史上，明太祖是個第一等聰明人，洪秀全是個頭等笨伯，這並不是以成敗論英雄，實先有英雄不英雄之分而始有成敗之別也，明太祖起事，口號是「摩尼教」(Manichaeism，這是由波斯傳入的拜火教)，掛的是洋招牌。後來他覺得洋招牌不大中用，改掛孔氏儒家學說，並不是孔子有甚麼特別神通，也不是儒學本身是甚麼特別靈驗的符咒，而是經過漢武帝後千餘

年的家弦戶誦，老百姓知道孔子這麼一個人和甚麼樣的一個人，知這他那一套是甚麼樣的一件東西，你說起他來，人人聽得懂。別的東西要人家聽得懂，也未嘗不可以，惟需要長期時間，如佛教的「菩薩」「涅槃」都是梵文 *Bodhisatva, Nirvana* 的譯音，起先必爲人所不懂。但經過長期後，人也就懂了，「摩尼教」未會有過這福氣。大凡革命的事業有兩部分，缺一不成：一是武力，一是思想，思想的力量，難以度量，惟至少不下於武力，近代革命家如希特勒之流多忽略此點而致敗亡，默罕麥德一手拿着寶劍，另一手捧着可蘭經，前者之能發生作用與後者之易懂性 (*Understandability*) 成正比例，此西洋所以有「筆桿強於槍桿」 (*The pen is mightier than the sword*) 之言，這話指的是人家懂得的筆桿。假如人家不懂得，則筆桿也好，經典也好，只是一套的之乎者也，必不能發生作用。假如老百姓不懂得可蘭經，則他們眼睛只看見右手拿着的寶劍，那是代表武力，帶來的是災患與流離，懂得可蘭經的不難予以原諒，惟不懂得的必不原諒，不原諒則視之爲土匪，歷史上未有土匪而能成事者，故革命的思想部分一定要多數老百姓懂得才行，此明太祖改掛招牌之所以聰明而洪秀全之不改掛而始終抱着很少人懂得的洋招牌（「天父，天兄」的一套，那時有幾個人懂得呢？）之所以爲笨伯也。假如他及時改掛「孔家店」，則曾國藩很可能不出來，曾氏不出來，則成敗利鈍殊未可斷言也。

用這個歷史教訓以盱衡政局，則今日所見者爲有些政黨高高掛着洋招牌，牌上寫着「馬列主義」，其一套的口號爲「揚棄」，爲「辯證法」，爲「唯物史觀」，爲「亞細亞生產方式」，爲

「商業資本主義」，爲「否定之否定」，爲「愛狄哀羅基」，這些東西其本身誠有不少的真理存焉，信奉之者亦誠有不少的有心人在焉，然其在中國之歷史不深（不過二十餘年），尙不如「摩尼教」之長久，其未在民族思想上生根，以之與基督教相比，更爲蕩若浮萍。一手拿着寶劍，另一手捧着包含這些東西的「資本論」，遂謂足以征服中國也耶？吾不能無疑！吾不能無疑！右手拿劍，左手捧可蘭經的回教徒，固亦嘗入駐中國矣，然民衆的腦筋裏，究竟先入爲主，不大懂得可蘭經，故卽在今日，回教的術語，遠不如佛教者之普遍。「馬列主義」也許將來可以在中國生根長葉，蔚爲燦爛之花，惟要達此目的，一要時間長久如佛教之輸入遠在漢朝；二要牠戒除武力，「放下屠刀」，做法佛教之置武力而不用，蓋如民衆已懂得你這一套，則你不需要武力以濟思想之窮，如他們尙未懂得，則你用武力只有壞處而無好處，且與你傳播主義之目的適相反，蓋此時百姓只見你右手的劍而未見你左手的經，只見你的劍之殺人放火，而未見你的經之循循說道，則你與宋江（他也有「九天玄女」的「三卷天書」！）孫美瑤（他也有「三本主義」！）張作霖（他也有「四德主義」！）等何以異？佛教之能移植中土，全在他「放下屠刀」，「放下屠刀，立地成佛」，智哉是言！

也許有人以爲招牌已改掛過爲「三民主義」了。我說：那是人家做生意的招牌，你掛人家的，無論有無誠意，總不會做出很大的生意來，「新稻香村」比起「老稻香村」究竟差得多。有出息的老板，不掛別人的招牌。只要政府容許他掛自己的招牌，到底以掛自己的招牌「放下屠刀」

做自己的生意爲合算，現在機會來了：本年十一月，只許掛一個招牌的「訓政」將要結束，容許掛別的招牌的「憲政」將要開始，這是各政黨的好機會，不宜錯過，國民大會，不宜停開，因爲招牌早一天開放則可早一天做生意。當然，已經做下生意的老鋪子自必起頭仍做很大的生意，使新開的小鋪子沒有多少買賣；牠必也千方百計擬好章程（憲法）使只有他一家才能做生意；又必千方百計使同業公會的代表都是贊成只他一家做生意的人。我也曾經爲這些理由而懷疑過今秋的開國民大會是否太早，但再想一想，認爲這都不打緊，要緊的是把「由上而下」的政治原則快點倒過來，倒成「由下而上」。辛亥革命以來，中國擾攘不寧，幾於亡國，很多人遂以爲革命來得太早，惟革命發生在一九一一年究比一九四五年好些，至少男人的辮子剪了，女人的紉腳放了，紅頂馬蹄袖沒有了，如當時一些求全論者以爲晚一點好，則這些進步不知要等到那時？只要把好的原則樹起來，則以後可以一步一步，一點一點，一級一級地改善，使之發揚光大，英國的早年議會，也是糟糕到不像樣，都是後來改進的。只要把樹栽起來，然後勤加以水，則可以不管這根樹現在的如何難看。故如同業公會的代表現已不配作代表則可以改選或增加，務期選上贊成大家都能做生意的人居多數；章程可以修改或補充，改到大家都能在其下平等做生意，入則執政，出則批評爲止。這兩點——①增加所選的代表，②修改所擬的章程——似爲這屆參政會所宜致力的焦點，亦爲其報國之良機。

頭一點不須多言，改選非倉促可辦，且照法選出來的代表如何能否認他們？唯一的辦法是增

加代表的人選（有人主張多加一倍）使國民大會成爲一個大家的大會。好在內政部有「區域職業所未能選出的代表的遴選辦法」。所擬的章程，有不少可以商量的地方，這裏只談與此文題目有關的幾點：第一，這章程仍是只許掛一張招牌只准獨家生意的章程，頭一條就已說得清清楚楚。第二，這章程所規定的總經理（大總統）仍不是一責任總統，其內閣（行政院）仍不是責任內閣。總統雖由國民大會選出，紙面上他亦可由同機關罷免，惟國民大會每三年只開一次，每次只一個月，又須由總統召集始能開會，則假如他要罷免總統，總統還肯召集牠嗎？牠雖可以五分之二之代表要求（這要好幾百人）而自行開會，惟要在總統所在的首都開會始算合法，則假如開會之目的，是來與總統過不去，則握有軍政大權的總統即可在那裏與國民大會過不去，如袁世凱之對付民初之國會。故實際上章程上的總統實爲雖有時間限制而權力毫無限制的「狄克推多」。第三，章程規定總統之行爲與命令須由關係院長副署，惟又規定行政院院長只對總統負責，任命罷免均由總統（其他四個院長，有兩個任命罷免均由國民大會，另兩個則任命由總統，罷免由國民大會），於此發生一不可解之矛盾：罷免舊行政院長與任命新行政院長均係命令，均須由舊行政院長副署，假如他不肯副署，則罷免舊者與任命新者都不可能，那時怎麼辦呢？第四，國民大會人數甚衆，而開會不常，集合的時間又短，每三年始開一次，每次只一個月，一個月的時間，辦個屁事，英美的國會每年開會六七個月，猶感時間不足，所以將來之國民大會必流爲「御用」機關，實際的權力仍將操在實際不對任何議會負責之總統手裏，國民大會雖有「政權」，然此實等於

哄小孩的一粒甜糖，以此而求民主政治，豈非南轅而北轍，緣木以求魚？第五，章程上規定人民有納稅當兵的義務，而無一語及於國家的財政與軍隊，在這兩件事上，人民只有義務而無權利。

夫人民當兵，不怕辛苦，只要當兵是禦外敵而非打內戰，人民納稅，不怕沉重，只要納稅的老百姓知道一個錢有一個錢的用處，一個錢有一個錢的尋處，這便需要一拿住荷包^⑤的議會：那東西真是一箭雙鵰，近代民主國家用以同時解決賦稅及軍隊問題的妙法，蓋軍隊不能不吃飯，吃則要錢，政府不能不辦事，辦也要錢，拿住錢袋可以決定誰來辦事（做官），怎樣辦事，尤可以使有軍隊而不能養的人感到這是個累贅，樂於把牠拋棄，「放下屠刀」。

這便是本屆參政會所能盡力於國家的第三件事：誘使雙方「放下屠刀」，而現在有一極好天賜的機會——盟軍登陸！——放過後恐不再來了。從前中國這個「天下國」的政治思想，是「征伐自天子出」，「自天子出」者一元化之謂也。在時常面對着統一問題的我國，這種思想未可厚非，西洋國家從前用以統一的方法，也是這個，故十六世紀的法國，經過傷心怵目的內戰後，高呼着「一王·一法·一教」（*Un Roi une Loi une Foi*）。我國亦有「天無二日，民無二王」之語，「一王」（皇帝）就是握有全部軍權的人，調動指揮，都只由他。他如不願親自出馬，則可指派大臣將軍指揮，這人由他任命，向他負責，承他的意旨，故實際上等於皇帝自己來做。惟近代民主國家發明了一個妙法來控制國家的軍隊，那便是強迫這個實際指揮的大臣將軍向議會負責，如議會不高興他，可拒絕給他錢，使他非辭職不可。在這作戰期間，英國國王與美國總統都是統率

全國海陸空武力的大元帥，但實際指揮者不是他，是誰呢？技術上，大元帥（元首）下有海陸空的參謀總長，這幾個人把作戰的大大小小的事，從遺將至用兵，都擬定巨細靡遺的詳細計畫，擬好後，這計畫呈交內閣，再由內閣交戰時內閣或內閣的一個「軍事委員會」（Military Council）包含海陸空部長，財政部長，外交部長）審查，如有須修正處，可打回參謀部修正；如予以通過，則議會即本此計畫撥款。計畫的各部分，由海陸空各部長（多半是文人）以大元帥的命令加上自己的副署（副署發生責任）發下各戰區的司令長官負責執行（戰區的司令長官事前早已將其願望及需要告知參謀總長編入計畫中了）。故作戰時，名義上的統帥雖是國家的元首，而實際調動指揮作戰的，則是向議會負責的軍政部長呈請大元帥任命的各戰區司令長官。這種辦法，在民主國家是司空見慣（美國因不是責任內閣制，故小有分別，惟原則一樣），上次大戰後，各國醉心民主，波蘭的憲法且予以明文的規定如下：

「第四十六條：波蘭共和國大總統為國家軍隊之最高長官，但作戰不得親自指揮。戰時軍隊之總司令，由軍政部部长呈請內閣轉請大總統任命之。所有指揮及一切有關軍隊事宜，應由軍政部部长對眾議院負責。」

今我國有軍隊，有最高統帥，又有軍政部長，只少了一個代表民衆（不是代表一黨）的議會，產生這個議會將為十一月「憲政」的大目標之一，以後軍政部長即可向之負責，惟必須這議會抓住荷包，否則軍政部長向之負責之語，等於虛文，如不向議會負責，軍政部長只有向元首負責

，則局勢未改，而今日在這局勢下難以解決的問題永得不到解決，「放下屠刀」之舉，永不可能。因爲如要一方向着對方放下，那即是向對方投降，投降後前途茫茫，刀子被人拿走後，永無參政的機會，且有生命之虞，所以打死他也不幹的。故「放下屠刀」一事牽連着兩點：一是面子，二是生存，這兩點似乎除內戰外難以解決。惟現在有一難得的機會：盟軍登陸時，中國便成了一獨立戰區（如歐洲戰區一樣），必有一司令長官（也與歐洲一樣，這長官大概是美國人，因爲大家都靠美國的東西），所有對日作戰的盟國軍隊都要交給他調動指揮。這不算丟臉，亦不算損失主權，因爲這長官之上猶有盟國的聯合參謀團，內有中國的參謀總長；參謀團之上，猶有中英美（或蘇）的三國（或四國）內閣，內閣之上猶有三（或四）巨頭會議。在此局面下，把軍隊交給這美國司令長官不算失體面。印度總督魏菲爾在六月二十六日早已公開宣稱：「太平洋之軍事行動，完全在同盟國聯合統帥部控制之下，印度以同盟國一員之地位，必須聽從統帥部之決定。」印度如是，美國如是，中國亦須如是，惟這司令長官所指揮的是各國的軍隊，而不是各黨各派的軍隊，交給他的軍隊雖是一黨一派的，他仍要把牠冶成一國的軍隊，正如法國的戴高樂的軍隊及吉羅德的軍隊交給聯合統帥部後，冶爲法國一國的軍隊一樣。法國可以這樣做，中國爲甚麼不能這樣做？我一想到這法國例子，心裏不由得感到萬分興奮，我相信我們中國人，尤其中國黨派的愛國熱誠決不後於法國人。以前有一阿刺伯人死後剩下十七條駱駝，遺囑給老大二分之一，給二以三分之一，給老三以九分之一。但十七條不好分，有一街坊說，我借條駱駝給你罷。於是

十八條的二分一爲九條，三分一爲六條，九分一爲二條，九條加六條加二條適爲十七條，於是那街坊又把第十八條駱駝拿回去，各無所損，咸得其益，有些問題的解決，誠有如是之簡單容易者！讓「盟軍登陸」作我們的第十八條駱駝！

面子問題既可用「盟軍登陸」的法子解決，生存問題則必須由今年十一月的國民大會解決。各黨各派交出軍隊給盟國聯合統帥部是拿來打日本人的，故不用愁有人拿這個來打他們，在作戰期間（也許一二年）內，他們的生存不會感到威脅。現在就要開放黨禁，在這一二年內他們可以動口不動手的以君子方法競爭政權，而生存可不感威脅，起初他們也許須處於反對黨（Opposition）的地位。惟在這地位期間，他們可以盡力用筆用口宣傳他們的思想，日子愈久了，則打的思想根基愈深，懂得的民衆數目愈多，那時如欲有所作爲則「水到渠成」，比現在只憑右手拿着寶劍而左手捧着沒有多少人懂得的理論爲好多了。做反對黨比「聯合政府」爲好，因爲「聯合政府」中之黨派如係意見一致，則政府的無能債事等等，各黨都要分擔一點責任，如做反對黨則不但不須負責任，反可嚴厲批評政府，使之倒台而自己起來代之。如「聯合政府」的黨派意見不一致，終有拆散的一天，則在雙方「放下屠刀」前，各方必回去招集自己的武裝嘍囉以圖一拚，那就變成一鬥力不鬥智的局面。故再四思維，各黨各派究以現時「放下屠刀」做反對黨爲較合算。

我是一個無黨無派的人，無意於實際政治，所以有以上的建議。即使我是政府黨外的某黨某派的人，我也要堅持一。今秋開國民大會，結束「訓政」，實行「憲政」，好讓別人掛政治招牌

；二·增加國民大會代表，使贊成掛各式各樣的政治招牌者佔其多數；三·補充五五憲草，使之能產生一包含各黨各派的議會和一個向議會負責（尤其是軍財二政的責任）的行政機構，這便要議會有荷包權；四·聯合對方把軍隊全部交給將登陸的盟軍聯合統帥部以打擊日本人，同時在日本期間，盡力在議會內外活動，活動的期間愈長，則我的思想愈可深入人心，我的成功愈比現在都較有把握，因為我的主張，如佛教一樣，以放棄武力始得宣揚，這便需要言論集會自由，可能成爲戰後取消新聞圖書檢查及集會監視等等制度，在這期間內，一切取決於議會之多數，問題未表決前，大家都可以哇啦哇啦，不向對方生氣，對方亦不必生氣；表決之後，少數仍有權哇啦，但其義務爲遵守決議到再以多數推翻原議爲止。多數則有權可執行決議。但亦有讓少數繼續哇啦哇啦的神聖義務。如能做到這點，則內戰可免，有心人亦不必因怕內戰而主張停開國民大會。如現尙未能做到此點，亦當努力赴之。

【附錄一】 也所謂「無黨無派」

（讀報札記）

胡 爲

「今日所見者爲有些政黨高高掛着洋招牌，牌上寫着『馬列主義』，其一套的口號爲『揚棄』，爲『辯證法』，爲『唯物史觀』，爲『亞細亞生產方式』，爲『商業資本主義』，爲『否定之否定』，爲『愛狄哀羅基』……一手拿着寶劍，另一手捧着包含這些東西的『資本論』

，遂謂足以征服中國也耶？……『馬列主義』也許將來可以在中國生根長葉，蔚爲燦爛之花，惟要達此目的，一要時間長久如佛教之輸入遠在漢朝；二要它戒除武力，『放下屠刀』！』（何永佶：『放下屠刀，立地成佛！』見八月六日七日大公報）

所謂『高高掛着洋招牌，牌上寫着『馬列主義』的『有些』政黨，當然是指中國共產黨。儼然故意含糊其辭，『有些』二字實在欠妥，應改爲『某一』或『某個』，因爲事實上只有一個。中國共產黨，是要講辯證法，唯物史觀等革命理論的，但決沒有把這些簡單字樣當作宣傳鼓動的口號來叫喊過；因爲一個革命的口號，一定要是能明確指示出某一實際革命的行動，或是能有效的激發革命的熱情。而『揚棄』，『辯證法』，『亞細亞生產方式』，『愛狄哀羅基』等名詞，縱然再分別加上『擁護』或『打倒』的字樣，也不可能成爲『一套的口號』，稍有常識的人自會懂得這點道理。

『一手拿着寶劍，另一手捧着資本論』，而且『民衆』『只見你的劍之殺人放火，而未見你的經是循循的說道』，行同『土匪』（均見何之原文），這是何永佶教授所宣布的中國共產黨人的罪狀。同時他又『好心腸』地代爲想出了『贖罪』的辦法：戒除武力，放下屠刀，再等兩千年，就可以『立地成佛』了。

我們且在這裏說明事實。

中國共產黨人，是希望自己的主義能得到更多更多的人們的信仰的，因爲它是真理。但從不

會拿起武器來強迫別人信仰自己的主義，加入自己的黨，也因為我們有的是真理，而真理是無需乎，也不可能用暴力強迫別人來信仰的。只有一手捧着假「經」，或雖捧着「真經」而行動却「離經叛道」的人們，怕人民揭穿他們的底細，才抽出另一隻手來執着鎮壓人民的「寶劍」；共產黨人是用不着這種「寶劍」的。共產黨人從不會，也永不會割取人民的肉吸取人民的血來養肥自己，所以也用不着「屠刀」。則何教授要共產黨人「放下屠刀」的「忠告」，不能不成爲一句毫無意義的廢話。至於所謂「土匪」，所謂「殺人放火」，更是十多年前誣蔑中國革命者的濫調；在這裏除了可作判決中共罪名的藉口而外，重彈起來又有什麼用呢？

這也是事實，今天的中國共產黨，的確是有了很多很多的刀槍，有了自衛的佩刀和殺敵的投槍。但誰也不應該忘記，中國共產黨人曾經在長時期間是赤手空拳，和中國廣大勞苦人民在一道，被民族的與人民的敵人圍剿、屠殺和迫害，遭受了慘痛的犧牲。那時「無黨無派」的何教授是並沒有出來說句良心話，要求劊子手們放下屠刀的。經歷了長期的殘酷鬥爭之後，中共才從敵人手中奪取了刀槍來武裝自己，保衛自己，並爲中華民族發展了一支偉大的抗戰的力量，隨時給進犯的敵人以無情的回擊。這時何教授却出來講「公道話」了，要求中共「放下屠刀」。直言之，要求中共領導的人民的武裝全部解除，再去毫無抵抗的忍受敵寇的侵略和反動派的屠殺。何教授對此是有意還是無意？

其實何教授是懂得這個道理的。他也提出了今天在野政黨的「生存」問題來考慮。但他並不

從建議如何實行真正的民主和團結，却主張按期召開一黨包辦的所謂「國民大會」，最多也不過把各黨各派的人添幾個進去做花瓶。又還主張軍事由盟國軍官來統一指揮，何教授解釋的很多，意見却極簡單：堅持按期召開僞飾民主的「國民大會」，反對成立民主的聯合政府，使一黨專政更加合法化，並藉「洋大人」的威風來鎮壓中國共產黨。這調子並非何教授創見，今年三月以來我們已經聽得爛熟了。在這裏我們也願敬告何教授，中國共產黨人雖很老實，但也曾飽經風霜，是任何陰謀所欺騙不了，任何威力所嚇唬不下的。

何教授又還責備中共不該「假借」三民主義的招牌，應該打起自己的招牌。這是何教授沒有看見，也許是不願意看見這一事實：中國共產黨人曾多次公開表示自己是站在共產黨主義的立場，承認三民主義爲今日中國所必需，爲中國實行社會主義所必經的階段，故願爲其徹底實現而奮鬥。但同時也並不放棄自己的共產主義。難道這還不够明白？

何教授聲明自己是「無黨無派」，我們深表歡迎。因爲對於真正無黨無派的人士，我們是竭誠歡迎其批評，傾聽其意見的。但某些人士和報紙，雖自標清高，號稱「無黨無派」，其實他們所依附的仍是權門，所宣揚的仍是「御旨」，不過到底不愧爲幕僚，爲清客，話是說得比較動人一些的，爲的是要使老百姓相信他們並不是幫閒。對於這，中國共產黨人不會被欺蒙過，中國的老百姓也不會永久被欺蒙過的。

【附錄二】

「屠刀」與「佛」

風人

「放下屠刀，立地成佛」，真是「輕而易舉」之事，無怪乎版向西方的佛子多起來，而人間也有的手執屠刀的「善士」。

既然「屠刀」無礙於「成佛」，不過只在「放下」之勞，那末，成佛之日方長，何妨趁未「放下」之前，多作一些威福，也庶幾無負於「人生一世」。如從前孫傳芳之類，就是這樣做起軍閥來的。雖然他後來是否「成佛」，不得而知，但當其被刺而死，却的確是捏着念佛珠，打坐在蒲團上的。

「屠刀」不但無礙於「成佛」，而且惟其有「屠刀」可放，反可以「成佛」。芸芸衆生，根本就沒有「屠刀」，當然無從「放下」，也更無從立地而「成佛」。於是，世之「英雄」，都勇敢地拿起屠刀來，於是拿過屠刀的其實倒都是有善根的佛子，你只要聽他們讀經禮佛，提倡道德之聲，就不由得不相信的吧，雖然那時他們是否真的「放下屠刀」，尙待查考。

其實，即使「屠刀」沒有真的「放下」，也無礙其「成佛」的。從前羅馬舊教徒，「懺罪」與「犯罪」就已並行不悖，時至今日，萬事萬物，都在飛躍地進步，一手屠刀一手成佛，當然更屬可能。如果你睜開眼睛看看你的「人間」，甚至你的身邊就不難發現有多少此種「屠刀」與「

成佛」雙管齊下的「善士」。

佛法真是無邊，帶業可以往生，而且也惟有帶業才可以往生，甚至一面帶業，一面往生，一聲「阿彌陀佛」，萬業俱消，蓮花滿地，雖然他此時正血淋淋地抽出一把「屠刀」來。

然而，芸芸衆生，如果一旦也都拿起「屠刀」來，則所謂世之「英雄」，將無由見其「勇敢」，有善根的「佛子」，更將無所用其「善心」，即使一手念佛珠，滿口「阿彌陀」，其結果恐怕也只有像孫傳芳那樣「圓寂」去的吧。

【附錄三】

佛與屠刀

水良

佛家云：放下屠刀，立地成佛。

於是，這句話就成爲一句可怕的預言了，我們且反過來說吧！要立地成佛，就必須放下屠刀，而既有屠刀之放下，就必有屠刀之執起，任何事都是有始必有終有起必有落的，由此看來執起屠刀幹什麼呢？當然是離不了殺，這樣一來，總而言之，要成佛就必需殺不可！

所謂殺，像黃巢，張獻忠，李自成之輩的「嗜殺者」究竟不多。殺的目的，大都不外乎「抓」與「刮」，抓是抓權，刮是刮財物，抓與刮可以造成更大的殺，也可以吸更多的血。

剗殺得手酸腳軟，抬得大印特權，刮得寸草不留時，這時候立刻放下那血淋淋的屠刀，合手

低眉，脚下生起祥雲，拔寶飛昇了。所謂「放下屠刀，立地成佛」的大部過程，是如斯而已矣！現在我舉個實例看吧，逆賊周佛海，他是已經放下了屠刀，正是合手低眉在聽法官的宣判，靜待那麼一天脚駕祥雲，真的去周遊佛海呢！

總觀上述，屠刀與佛實有不可分的關係，屠刀爲成佛的登龍工具，而成佛爲執屠刀的最終目的。這不僅是理論而是事實呢！這包括「成者爲王，敗者爲寇」「竊鉤者誅，竊國者侯」，種種邏輯。諸君若有意成佛，請即執起屠刀，黑了良心，大殺大抓大刮一場再說：但千萬不要忘記，末了還是要放下屠刀，合掌低眉，方能「立地成佛」哩！

從東北大豆問題說到中國政制

這幾天東北大豆問題，弄到滿城風雨。論理，東北人種的大豆，應該由東北人自己支配，由他們自己愛以多少錢收買就以多少錢買，愛要多少錢才賣就以多少錢賣，政府所宜做的工作，只是供給他們以運輸匯兌等等便利，照本加利收費，人無怨言。今無端由外邊來個機關壓低市價，壟斷運輸工具（儘管這是依照中央命令而爲的事），東北人自己辛辛苦苦種出來拔出來的大豆，除非貶價賠本賣給這個機關，則簡直無法運出，東北人的飯東北人自己吃不着，無怪滿城風雨。東北人如欲能吃得着自己的飯，則首先要管理東北這塊地方之權拿在手裏，經濟與政治，

原來是一個東西，失去自己管理自己的權，便丟了自己的飯碗。這道理適用於全國各地方，固不限於東北一隅已也。

考中國傳統管理地方的辦法，是中央派由別處來的大員來做地方的大吏，在封建諸侯時代，這些大吏便視地方爲自己的「采邑」，封上「萬戶」的便有萬戶供他的吃，封上千戶的便有千戶供他的吃。其在郡縣時代，地方雖不是封疆大吏自己的「采邑」，然仍是中央皇帝一人一家一集團的「采邑」，（普天之下，莫非王土），承平無事時，皇帝用費不大，不必多打地方的主意，猶可相安無事。一有事故，尤其是戰爭，皇帝的用費澎漲，遂不得不打地方的主意，地方的大吏既然做的是中央而不是地方的官，則不能不聽中央的命令，皇帝叫他找錢他得去找錢，找錢的道，不外乎把地方的好水，盡帶入中央的田裏。他做這工作時，美其名爲「鋤抑豪強」。到了這時，凡在地方做地方出品的買賣者，都是「奸商」，以莫須有之罪名殺了幾個，其他便不敢作怪了。但殺幾個「奸商」仍不能解決問題，因爲地方商人無論如何總有一種用處，那便是替地方種地的人銷售出品，使莊家取得生活費及現金以爲週轉。今地方商人已被「鋤抑」了，則誰來做這個工作？只有獨霸了的中央機關。這機關既然是獨霸，則價格由它定，誰不願意買便宜貨？他定出來的價格一定比有地方「豪強」時候低得多，因爲從前儘管有「豪強」，還有多個，這多個在採購時起一種「比賽」（Competition）的作用，農產品價格因爲有多人競購而加高。現在「豪強」都被「鋤抑」了，這「鋤抑」者便成了豪強之豪強，這個獨霸的豪強便可爲所欲爲了。這獨霸的

豪強既然是做的中央的官，則必須討好中央，否則他沒有官做，因而以極廉價購入，以極高價售出弄了幾個錢來在皇帝面前表示成績。然地方種地而有東西出賣的農民便更苦了，鋤抑地方的豪強，用意本來是以福民的，至此反只足以擾民，與原意正相反，中央從事的戰爭如迅速結束，如漢武帝的戰爭，則皇帝的用費可以減輕，到這時他可以「下詔罪己」或如漢昭帝的罷平準酒權，則中央與地方的磨擦可以減輕，朝代還可維持多些日子。但如皇帝的戰爭拖下去，如唐末繼安史之亂又有黃巢之亂，皇帝征剿的用費不能減輕，則只有延長打地方主意之辦法，愈延長則地方愈窮，愈窮則愈多人鋌而走險，中央的政權便更難維持。

這不是說豪強不應鋤抑，而是說不能拿中國從前那種的老辦法來鋤抑，歷史告訴我們，愈鋤愈糟，地方固糟，中央也糟。中央既因此而不能擺脫戰爭，土匪愈剿愈多。而打地方主意的辦法，所得的，實際上流進皇帝荷包裏的還少，流進替皇帝「鋤抑豪強」的人之荷包裏者居多，愈給皇帝的政權以不好的名譽，影響其政權的穩固性。

假如換一個辦法，如美國者，地方的事由地方選出來而無須經中央加委的地方人來管。則這些大吏做的是地方的而不是中央的官。他事事須討好地方選他的人士，對地方人士不好的事，他自然不敢做。在從前得到中央命令後，他要壓低市價及壟斷交通使中央之獨霸豪強成爲可能的，始有官做；在此時，他反因做這種事而丟了官位。中央既不能命令地方官做這種事，則中央如欲在地方採購物資，則只有派幾個採購者來以純經濟的手段來採購，到此時反因多了一個外來的競

購者，而提高了地方農產品價格，地方反可因中央採購而多得點收入。甚矣經濟原無所謂經濟，看你的政治安排是怎樣，在一種政治安排下，地方與國家可以愈來愈窮，如我國，在另一種政治安排下地方與國家都可以愈來愈富，如美國。

但地方人單是在地方有權的還不够，必須也要在中央有份（Voice）才行，如無份則地方會愈來愈跑開，成爲一獨立國。在中央有份的，不怕地方跑開，因爲這對於地方有好處。地方在中央有份的中央也有好處，因爲地方對於中央的需要可更明瞭些，中央如真正需用錢而是一般人懂得是作公家用的，則地方念中央維護之恩，也可多解囊相助。地方在中央如無份的，則中央雖真正需錢，地方也不懂得，不懂得則中央如一搜羅便成爲「聚斂」，而激起民怨，民怒，甚至民變。

由中央委派來做地方大官的，好像帶了一粒種子（權）來地方去種成樹，愈來愈大，成了一種「局面」。如果從而得權的那個人一天在世，則這「局面」始終是傾向中央，不會跑開，但如這個人一有變動，新來一個與在地方種大了樹的大吏無關係的，則這大吏能反卽反，不受這時的一「中央」節制。所以從前中國不得不採用皇帝政體，因爲昨天老皇帝死了，今天的新皇帝是老皇帝的兒子，由中央委派的地方大吏還會念老皇帝的恩，（再加以忠孝之說）而不造反，國家和平還可勉強維持下去。所以從前中國不能談民主（假如在這篇文章裏，「民主」二字只是指如英美那樣的在朝黨與反對黨輪流執政而言），因爲反對黨一上台，由中央在朝黨已委派了的封疆大吏，

與這反對黨素無淵源且居敵對地位，便可造反，而國家又亂了。他們造反時，當然不說造反，而說什麼「肅清羣小」，甚至「清君側」。無論那一個國家，裏面打起來的，它的經濟總是沒有辦法，國家的頭一個任務，就是使裏面不打，欲達到此目的，首在使中央與地方政治配合。中央「民主」（解爲多黨輪流執政之意）非要配合地方官吏由地方民選不受中央加委更不受中央委派這辦法（如新憲法所規定者）才行。如堅持由中央委派地方大吏，則我寧願在中央要一個皇帝，因爲只有他才能維持國內和平。因見近人談政治者，多在談某一件事時就只談它，不知它與另一事的配合，故不憚爲言如右。

「一邊倒」與「兩頭平」

——以歡迎馬歇爾特使——

美國派這個偉人出使中國，一方面表示美國看得起我們，另一方亦可算美國之重視遠東問題。在這重慶人人引頭東望延佇天上飛來使者的當兒，我想對馬歇爾特使最好的歡迎是說老實話，我想這一定也是他最歡迎的。

以前中國這個國家是個「天下國」，與西洋的近代「地緣國家」有形與質之不同。從前中國的皇帝不只是中國的「天子」而且是「四夷」的「天可汗」（至今日中亞細亞土耳其斯坦之地稱

中國皇帝爲 *Tibet-i-Qaqaqa* 卽「天可汗」之突厥語，有點像現在英國喬治第六不只是英國本土的王而且是加拿大紐絲蘭等地的王及印度的皇帝。中國一向的政治思想，不認人類進化史發展到「國」之階段爲已足，而必欲使中國這一個國家做到「天覆地載」，使「日月之所至，無有遐邇」，「視同仁」，故以前中國沒有如今日之殖民地問題，「四夷」如欲尊中國皇帝爲「天可汗」也，則「天可汗」「冊封」之，只要這「冊封」後之國王每多少時候來北京向皇帝「朝貢」一下，扣幾個頭，則天下太平，中國皇帝必「厚往而薄來」，賞賜來者的禮物，比他所帶來上貢的還要像樣，至於中國政府派人去統治這些「藩屬」，「開發」那裏的「資源」等事。如近代「帝國主義」國家之所爲，更是絕無僅有。「藩屬」如欲受中國人之統治，亦未嘗不可，惟如有一中國人去到那裏統治，卽有那裏的一個人來到中國內地統治，去的來的，都不是胡亂指派，而都要經過一樣的科學考試，大家都及格的，由統治者之交換做到文化交流，由文化交流做到民族交媾，久而久之，藩屬地方便一塊一塊地由這樣以「迴避」配合「科學」，慢慢地變成中國的地方了：這叫做「置郡縣」。藩屬而欲變爲「郡縣」則須通過中國之文化，所謂「欲與於聲教者則治之，不欲與者，不强治也」（賈捐之語），中國便是用此方法由起初在黃河流域的一小小塊地方變成一大於整個歐洲的帝國，在這過程中，方塊字的功不可沒。

顯然地，這種國家無所謂「外交」，只有「理藩」，從前我們沒有「外交部」只有「理藩院」，「外交部」之前身，「總理衙門」是在十九世紀之後半葉才成立的。「總理衙門」設立之

一年（一八六一年一月廿二日）應爲中國政治史之分水嶺，以前的是那樣的「天下國」國家，以後的便是這樣的「地緣國家」，這個轉變我現在還不知道是禍是福？中國從前這個「天下國」是飽嘗戰國時代縱橫捭闔的外交，兵連禍結的爭戰之苦頭後（有點像現在的歐洲）才發明建立起來的，不是我要替中國瞎吹，將來的「世界國家」恐怕多多少少須採用中國這「天下國」的方式。將來如有這麼一種「世界國家」，中國也願意加入。但在沒有這麼一種國家以前，則縱目四顧，滔滔者都是一方以武力來統治他方的強權政治，猶毫不害羞地美其名曰：「白人之辛苦」，辛苦確是辛苦，但不是口含雪茄膚色亮白的人，而是「咖啡牛奶」色的印度人，爪哇人，安南人，暹羅人，甚至中國人。在這種情形下，我們這四萬萬五千萬人便不能不重走我們曾經走過而不願走的路，以外交謀生存，從二三個強權勢力的中間，討個生活。但因爲好久好久沒有走這條路，所以路有點不熟，而要起這把戲來，也有點生手。有時要這把戲的自以爲聰明，而結果是吃虧。

原因是我們自有總理衙門以來，所走的外交路線，是一條無以名之名之曰「一邊倒」的路。這條路可以說是李鴻章開始的。他與日本派來中國的頭一個使者森有禮的談話，（那時中日還未有邦交）就表露了疑日之意，及至一八七〇年奏請與日本訂約便有「日本近在肘腋，永爲中土之患」之言，且奏請「派員往駐該國……藉以偵探彼族動靜而設法聯絡牽制之，可冀消弭後患……」。訂了約之後日本攻擾台灣，李鴻章面責使者柳原謂日本「不够朋友」。柳原曰：「此言極是，我們亦無法」，具見日本文治派之不能控制軍部之苦，其認日本政治爲二元政治情見乎詞，惟

李鴻章初不知也。彼只以爲日本係一整體，而日本人狡猾無信，於是老早就打下「一邊倒」的主意，那時所能倒去的一邊，所能墜入的懷抱，就是沙俄，以後幾十年中李鴻章的奇怪行爲，如中東路權讓與，一九〇二年的中俄秘密同盟等等，都是起於這點念頭。行動之前有念頭，念頭之前也有另一行動。於是有人說：如無日本侵略台灣的行動，則李鴻章何至會打個倒入俄國懷裏的主意？彷彿李鴻章不能負「一邊倒」的責任。我說：台灣事件之前也有與俄國的伊犁事件，爲甚麼李鴻章不打一個「倒入日本懷裏」的主意呢？欲倒入無論那個的懷裏總能有個藉口？台灣事件之前，就是台灣事件之後（因爲這是旋經雙方同意解決了）兩國無恩無怨（倭寇等等離得太遠了）兩國之外交史是一處女的白紙，要寫甚麼都可以，寫得好則兩國和好，寫錯得則兩國結仇，可惜李鴻章就寫上「一邊倒」的政策，以致後來日本因畏懼沙俄巍巍之勢，看見我們愈倒往這邊，他那面愈迫得緊，那邊迫得愈緊，而我們愈倒往這邊，於是一惡性循環開始，時間愈久愈難打破，以後中日外交史上的不幸事件紛至沓來，我們除了「一邊倒」之外，沒有別的辦法，起先是倒往沙俄，繼而倒往蘇聯，終而又倒往英美。這不能不歸功於李鴻章開始的「一邊倒」政策（日本人呼之爲「以夷制夷」政策）。

這場仗打完了，我國外交史開了一篇新頁，現在也應是我們寫甚麼都可以的時候了。到底是繼續寫「一邊倒」的政策呢？還是可反其道而行，寫一個「兩頭平」的政策（曾國藩呼之爲「一體均霑」政策），我願意在馬特使到華之日提出這個我們生死存亡問題請大家指教，也許有很多

人以爲現下環繞着中國的二三大勢力之中，總有一兩個。其作風使你非「一邊倒」不可，使你雖極願「兩頭平」，但亦「平」不了，反而失掉要倒去他那邊的那個好朋友。我有時也這樣想；但再想深一下，某某大勢力的作風之所以橫行霸道，會不會也許因爲我們太明顯地倒往一邊，是不是因爲那橫行者看不順眼而大起醋意，然後始索性橫行？我便聯想到這次大戰中的土耳其。鄰近土耳其的納粹德國，其橫行霸道可謂至矣，然竟不在土耳其國內橫行。我又想到中國古書所說的黃巾赤眉長毛稔匪等等，縱在別地殺人擄掠無所不至，然當其經過一鄉那裏他們知道有一儒家忠厚長者，這些殺人不眨眼的土匪便看他面上揚長而去不擾其村。我更聯想到今日伊朗，境內阿薩北疆（報上作「亞塞拜然」）的紛擾，原來因爲一方看見伊朗政府在汽油讓與這件事上太過倒往一邊。原來盜亦有道，應付強盜，如你係赤手空拳，或雖有拳而不够大，最好的辦法，莫若謀一公開光明磊落的「兩頭平」，能做到此則禍劫可免。原來「兩頭平」的辦法是一個要和平的辦法，是一個不願意打仗的辦法，而「一邊倒」是個要打仗的辦法，是個預備打仗時要打手朋友的辦法，李鴻章的錯誤，初不在其「一邊倒」政策的本身，而在其揀的時候不對，在其採行這政策而同時不想打仗或不能打仗（你看在一九〇二年他與俄訂立了攻守同盟，到了一九〇四年日俄打起來時，他又不打）如其不願或不想打仗，則李鴻章頂好採用「兩頭平」的辦法。要打仗時（如這次中日戰爭）則「一邊倒」的政策是對的；不要打仗時，則「兩頭平」的辦法是對的，上次歐戰後，土耳其要和希臘打仗，所以倒入蘇聯的懷抱裏；這次大戰中，土耳其不要打仗，所以他不倒

入任何國的懷抱裏。她與四鄰的英法俄德都訂有友好同盟互不侵犯條約，甚至不以一方爲對象的攻守同盟。而一切都公開，一切都通知有關各方，小心翼翼地牢守中立，連威爾基都不許他坐美國軍用機入境，而硬要他坐民航機。所以這次她前後左右都着了火，然她竟能卓然保持其無瑕潔白處女身，智哉土耳其，值得我們效法！

我們中國人根本是個不受打仗的民族。只要人家不打我們就願足了，經過這八年苦戰我相信人人都不願再見戰爭，就算將來人家打起來，我們也不願意捲入漩渦，如此則「兩頭平」的辦法似爲此後外交的正確路線。今美國要派軍事顧問團來幫助我們建立海陸空軍，我們極表歡迎，極端感激，極願接受，有那麼好的一個朋友來幫助我們，人若不是神經痛，安有不肯接受之理？惟美國這番好意，爲的不過是幫助我們，則我們也願如好友對好友，向之坦白直陳道：請你助人助到底，送佛送到西天，不要忘記那裏有一個會吃醋的人，可否他也參加一下，反正我們不會打任何人的主意，我們相信如事事公開，任何人也不會打我們的主意，這整軍工作索性讓在我們自己的秀才委員會的主權下的一個中美蘇聯合參謀部去幹。這個無損於美國，只是助人更進一步而已，做個「兩頭平」而已。

我們現與蘇聯有一三十年以日本爲對象的友好同盟條約，而與美國沒有這麼一個條約也不算。是，讓我們與美國也定一個以日本再起爲對象的三十年友好同盟條約，這邊來個同盟，那邊來個聯合參謀部，然後始能扯得個平。由此同盟，美國可從「好朋友」一步爲「牢朋友」。

也許有人要大笑着認這個爲迂腐的「書生之見」，更或有認這個爲「引狼入室」的。我的回答是：我們的「室」，根本是個空屋子，既無馬奇諾防綫，又無原子彈，在未有證實那個人是不是狼前，讓他看看我們家裏又何妨？反可使他放心。如說：這麼一來，好朋友就不幹，回家去了。我不相信，因爲那好朋友並無與「狼」敵對之意，你看大員四出，往莫斯科的莫斯科，來中國的中國，來中國的還要去莫斯科，這不是證明那好朋友也正在拉攏那一方嗎？他如正在拉攏，那麼當然不會以我們想拉攏爲忤的。至於以不以這爲忤，好在現在有馬特使來可問，讓我們先問問他，我不相信他會以爲忤，因爲如果不然則美國外交部負責人的「希望中國做美蘇的橋梁」一語了無意義。若有人以爲這「兩頭平」的辦法，雖意思是好，然實際上行不通，則我說：讓我們試試看，實在行不通後始來「一邊倒」還不遲，千萬不要再來試行「兩頭平」之前就在這外交白紙上寫下「一邊倒」政策，將來不好改，如重演李鴻章的錯誤，那就非我們之福，亦非美國的福了。

開會！這叫開會？

現在最能做鸚鵡喃喃學語的材料者，莫若「民主」之一詞，人人談「民主」，說「民主」，高唱「民主」，但一人一個意思。共產黨人之所謂「民主」，綜合起來看，殆即「在政府裏給我

們幾個位子」之意思，他們的意思說：現在的政府是一黨包辦，別黨無份，所以不够「民主」。

民主同盟之所謂「民主」，似側重於人民權利，言論集會等等自由之一點上。至於國民黨人之所謂「民主」，則言人人殊，惟綜合起來看，隱約中似有「合乎三民主義的就是民主」之意，如關於三民主義遇有不同見解時，最後解釋三民主義的人是誰，則沒有明白規定。照歷史的經驗說，凡以一種「毒夾罵」立國者，必弄到以最頂尖的那個人的解釋為最後的解釋，如歐洲中古時羅馬教會之「教皇不會錯」之說，又如今日蘇聯之關於共產主義，總以史大林為最後的解釋人。若一個國家只有一個黨，例如蘇聯之只有共產黨，則這種辦法仍行得通，但如此黨不能做到「率土之濱，莫非王臣」，則這個黨對於甚麼甚麼主義的解釋不能說服別黨，別黨的甚麼甚麼主義亦不能說服此黨，在此情形下，「主義」不但不足以致國家於統一，反足成爲分崩離析之禍根。在這種情形下，頂好不談主義，索性學英美的政黨只是臨時對於目前的迫切問題公告一種「辦法」，在選民面前求票即够，不必談甚麼主義，更不必談甚麼「民主」。現在「民主」已變成跟「主義」差不多，空空洞洞成了沒有蛋黃蛋白的雞蛋殼，放甚麼進去都可以。現在已經有了「民主香烟」，將來恐怕還要「民主燒餅」「民主油條」「民主毛房」「民主馬桶」！

這裏讓我們提出一個被多人忽略的「民主」意義，那便是「民主者，懂得如何開會」之謂也。我們曾經參加過外國孩子所開的會也會多次參與過中國人所開的會而發現以下的一個大不同點：就是外國孩子一到開會時便馬上化「私」爲「公」嚴肅起來，而我們開會時仍若開一茶話會！

譬如說：外國孩子儘管平時互以小名招呼，這個呼那個爲約翰，那個呼這個爲瑪麗，但會一開了，這個便須呼那個爲先生甚麼，那個便須呼這個爲小姐甚麼，或夫人甚麼。在開大廳內，平時儘可出入自由，無分彼此，但一在那裏開會，便門禁森嚴，審查資格後是那團體一份子的始許入內發言投票，外人則只能出去或站在門外或在樓上旁聽。做主席的儘管平時嬉嬉哈哈，吊爾噹跟，但一做了主席便高居正位，板起面孔，於正反二方之發言者一視同仁，手上拿着一鐵戒方，會場秩序一亂時，他就在桌上一塊鐵上大敲，威風十足，最可注意的是他們的投票，他們如有一問題要解決，便要大家（而不是一人）投一下票，每人說句「然」或「否」而在紀錄上寫下來，多數贊成的獲勝，他們用此方法，遂能化「多」爲「一」，本來是一盤散沙的「多」，因爲應用這「多數取決」的法子，便能化爲鐵一般的共同意志，這個法子的「竅」，就在使用資格來開會的每一個人——不是會裏的某一個人——說「然」或「否」，負決議案成立或推翻之一部份的責任。有資格來開會的每一個人覺得他的「然」或「否」是很重要，覺得那決議案之能否成立，事情是「否」那樣辦理，要靠他一個人的「然」或「否」的則是「民主」；如他覺得他說「然」也是這樣，說「否」也是這樣的，則是「獨裁」。

反觀我國的開會，則離民主的會議甚遠甚遠，做主席的時有不坐主席的位子，令人不知那個是主席。有時主席禁止這個發言，而不禁止那個發言。表決議案時，則主席不說「如無異議則算通過」，則說「贊成的舉手」，而兩旁走廊擔任數票的「專家」便從大廳前一頭忽忽忙忙地跑至

大廳主席台上的那一頭，便知道贊成的有多少反對的又有多少，令人不得不佩服這數票員的神通，沒有一次投票是把說「然」或「否」的責任放在每一個參議員每一個參議會議員每一個來開會的人之身上的，這人的投票亦不記下來，事後毫無稽考，來開會的人彷彿是來開個茶會，大家寒暄一下便了，不負甚麼責任。這還算好的；更糟的則例如一個團體主張「全體從軍」提出這麼一個議案。話沒說完，便有一班贊成這個議案的人站起來揮着拳頭禁止反對這議案的人發言，甚至禁止不是反對而只是商量商量議案細節的人發言，登時弄到議場秩序大亂，主席團於紛亂中退席，而贊成和反對這議案的便分兩派，這一派便動手起來揍那一派，挨揍之外還須冒「共產黨」破壞從冒」等等罪名。挨揍的人如自己集合起來想把主席團請回來再開一次會，好好地商議商議的，便是「非法開會」，要受開除記大過的處分！

這叫開會？這簡直是找麻煩，找罪受，不開還好些。這種開會法子使得本來是很好很好的主意反成爲分裂之源，本來可以造福於國家的反成爲造禍之端。爲禍爲福，初不在那議案的意思要不要得，而在你會不會開會。我們那樣的開會方法可以使最要得的主意變成最要不得。因爲我們不會開會，所以開會難得有個結果，開會沒有結果，所以事情不能不由上面的一人取決辦理，事情愈由上面一人取決辦理，則失事闖禍的機會愈多。因爲我們不會開會，所以一盤散沙的「多」不但不能化爲「一」反而格外變「多」，專制的君主便可領着軍隊來將我們個別打破，因爲他的力量集中成「一」而我們的力量分散成「多」。這「不會開會」的毛病，不只是不識字的中國人

才有，而是所有的中國人（我也在內）都有愈識字愈受過教育的人反爲不懂得如何開會，從這觀點看來，中國的確需要訓政，但可惜這十八年來的訓政只訓給我們一套的之乎者也，而這個最要緊，最基本，最關係生死存亡的訓練，我們老百姓反而一點沒有得到。

若沒有藍本作樣也還可說，然「民權初步」的一部偉著天天擺在我們面前，只要翻開一唸照着去開會就行，從這個觀點看來，當權的，「要我們還政，還給誰呀？」一個發問，不是完全沒有理由，因爲如「還政於民」卽是還政於國民代表，而這些國民代表大老爺十有八不懂得如何開會，十有九沒有唸過「民權初步」，十有八九不知所謂開會程序是甚麼，開會的時候亂來，是猶下象棋的使象行日而馬行田使將軍出城而兵卒後退，其無結果不待煩言。今年參政會開會時政府把「是否要今年開國民大會」的一個問題交之討論。這可以算給參政會一個大責任了。然討論出來的結果，是一個模稜兩可不着邊際的決議案，你說牠贊成今秋開國民大會罷，那決議案又像是不贊成；你說牠不贊成罷，那決議案又像是贊成，當牠作一篇圓滑文章，可說是登峰造極，若當牠作負責的決議，則未免有點貽笑大方。於是政府就可振振有詞的說道：「你看！我把這責任給你，而你不肯負，這卻迫着我得來個人決定了！」但參政會也不是無話可回，牠可以說：「我們只是一個呼之使來揮之使去的機關來到這裏只是哇啦哇啦，我們的主意還要國防最高委員會核准，牠核不核准大成問題，我們說『然』國防最高委員會未必說『然』，我們說『否』國防最高委員會也未必說『否』，我們說『然』是這樣說『否』也是這樣，那我們就索性聰明，不說

「然」或「否」了！」

讓我在這裏把美國參議院的開會規則之數段翻譯如下：

「本院的法定人數爲已經正式選出且已行宣誓的參議員的過半數……

本院公開討論議案的經過及祕密討論議案的經過，及帶有行政性的討論紀錄（如答應任命行政官吏等等）及本院審判彈劾案件時的紀錄均須分別寫在不同的紀錄簿上……

遇到表決要參議員說「然」或「否」時，本院的書記官須按字母之次序（如 a, b, c.）將全院參議員點名被點到之參議員須站起來且毫不旁扯地說他贊成抑或反對待決之議案，除非參議院允許他棄權不說。主席宣告表決之結果後，參議員不得再行投票，除非他有特別理由且經全院一致通過，他始能更改或收回他的投票……

參議員被點名到時，如欲棄權不投，他須聲明理由，主席即須向全院提出「本院於聆取某參議員棄權不投的理由後，是否肯允許他棄權不投？」此問題須毫無辯論地付之表決……

表決本院某一訂好的條約之批准的決議案，須經到會的參議員三分之二之同意，始能成立。所有其他的決議案得到過半數之同意後即成立，除却要無限期地保留一議案，那就需要三分之二之同意……」

美國人開會，對於有資格來開會的人之每一張票如此其重視也！他們每人的投票是記在簿上，所以他們的議員可以事後自豪的說：「我對於某某問題是如何投票的」，每個參議員的每一張

票都是有關宏旨，多投「然」者則「然」，多投「否」者則「否」；這才是「民主」「獨裁」的分水嶺，美國那樣的開會表決方式始是「民主」，我們漢武帝或隋煬帝前那樣的開會表決方式乃是「獨裁」，蓋「獨裁」者獨裁之謂也，一人決定之謂也。今我國人人願意把這個國家變成「民主」，則不必斤斤於甚麼主義，而首先要採用人家開會表決的方式，政治協商會議爲我國走向民主之歷史關鍵，我希望她像美國的參議院而不像我們的參政會。我希望牠是以多數表決（遇重大問題，以三分二甚至四分之三亦無妨，我希望「全體一致」表決法的傳說不確，因爲如此則成了國際會議，像已塌了台的國聯一樣，中國既然是一國家，甚麼事都應該以多數最多三分二取決爲甚麼還要學那個塌台的國聯，要一致協議才辦得了事，試問如此有啥子事情辦得了？）而是每個人，一張票都是有關宏旨，他的名被點到時，起來說「然」或「否」而且記在記錄本上，政治協商會議如能做到這點，則數千年的惡習一掃而空。全國上上下的會議都可以之爲摹做的榜樣，學會美國人化「多」爲「一」的「竅」，則吾國政治前途庶有豸乎！希望會議之諸公事先讀讀「民權初步」，研究研究人家是如何的開會。

十二·廿八脫稿

五五憲草之地方政制

五五憲草之地方政制，是保持現在之行省區域，且在憲章上明定列舉之（第四條）以省爲傳

遞執行中央法令之機關，故雖有總理遺教明定省長民選，然憲草仍以任免省長之權撥歸中央政府。憲草又以縣爲自治單位，國民黨好稱道之「均權制」，列入於「縣」章之第一節內，曰：「凡事務有因地制宜之性質者，畫歸地方自治事項。」（第一〇四條。其他之一半則爲「凡事有全國一致性者，畫歸中央。」）但這條線由誰畫呢？第一〇四條曰：「地方自治事項，以法律定之。」但何謂「法律」？第一三九條曰：「憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律」，而立院所通過的又是行政院所交議的，而行政院所交議的又是總統所授意或經總統所認可的，故所謂「法律」云云，實係中央政府內極少極少的人（可少至一人）之意思。如此畫分，則只是中央單方爲之，憲法上既無明文規定甚麼甚麼權歸於中央，那些那些權歸於地方，則甚麼是「全國一致」，那些是「因地制宜」，只憑中央一二人單方話爲斷。這種分法，不但不能達到「均權」之目的，反會惹起中央及地方無窮之糾紛，重陷國家於分崩離析之危險。在沒有憲法的以往中國，中央與地方本無明確的分權。甚麼是中央的權，甚麼是地方的權，大家都不大清楚，幾千年來只以中央一人（皇帝）之一言爲斷。在這不明不確的狀況下，時常發生中央與地方的磨擦，動亂乃隨之而起。惟以往中國之中央政府是一個比起近代國家來做事極少之政府，其主要的任務，一是抽稅，二是審判，三是治河，四是考試，五是維持「海內」和平，五者之中，尤以第五項爲其主要工作。然雖爲其主要工作，從前中國所維持之軍隊，數目少得可以，（遲至晚清要練三十六鎮兵，亦不過三十多萬人）以視近代國家之動不動擁有幾百幾千萬軍隊者，不可同日而語。從

前中國抽稅之微（主要爲田稅，不過國民收入二十分之一左右），審案之少（主要限於殺人，不孝等大案），與近代國家比起來，更不可同日而語。從前中國的治河，確係頻繁，所費亦不貲，比起美國加拿大等國之由地方治水者，則中國中央政府做的較多（自從美國中央政府與辦T·V·A，這句話恐怕不確了），然比起歐洲大陸諸國之中央政府之管制國內河流，則吾國從前中央所做的治河工作，也並不怎麼多。唯一比近代國家做得多的是「考試」，（注意：不是「教育」。考試只是考，教育又是另一回事，這多半由地方自辦。）差不多年年有考處處有考，今年「鄉試」剛完，明年「會試」又來，今年舉辦「科」，明年也許因爲皇上或皇太后生日又有「恩科」，這考試的頻繁，恐怕就是養成今日吾國讀書人讀書爲應試的心理（學生總是來問我：「先生！怎麼考？」彷彿求學問只是應考！）這種心理有礙於吾國學術之進步文化之開展者甚大（故會主張不專設考試院）。惟從前中國既靠考試來維持全國的向心力，則其孳孳於此，亦屬難怪。這五項中央所做之事，幾千年來差不多成了政治習慣。只是這些，故雖未有明文規定，然爲大眾之所默契，尚不失爲一種分權。然中央之權，少到那樣，仍有毛病，激起動亂；何況以後中央所要做的事將千百倍於往昔，以後之實業計畫，十萬英里鐵路計畫，千萬英里公路計畫，「揚域安」等等，將紛至沓來，無一件事不跨越多省，遂使畫分中央與地方權限之舉倍難於往昔，如仍採取籠統統空空洞洞之「全國一致」「因地制宜」一類的口號，而實際畫分者不是地方與中央之協議，而是中央單方決定，則吾恐中央與地方的磨擦將靡有止境，而中國之擾攘將無甯歲矣。

人與人之相處，家與家之相處，用甚麼方法息爭的呢？曰：把各人各家的界線畫分清楚。以此例彼，則將來中央與地方息爭之道亦端在把各者的權限畫分清楚。這個畫分，無論是聯邦國抑單一國，都要做的，唯一的分別在聯邦國是用雙方預先合議方式（憲法）一次畫分好，在單一國則用單方法令方式，由一方（中央）畫分。所謂聯邦國與單一國之分別，不過如是。通常以爲分別在先有邦後有國，或權力從邦而上及權力從中央而下等等說法，都只是字句之爭，實際上兩種政制都要把中央與地方權力畫分清楚，兩者之不同，其實只是畫分方式之不同而已。既然如此，則我願從「怎樣畫分」的角度——用憲法方式抑用法令方式——來談這個問題，而不願用「聯邦」「邦聯」一類的字眼，因爲這些字眼令人連想到「聯省自治」一類的不祥名詞，象徵着武人割據與國家之不統一。今已說明無論中國是甚麼政制，畫分中央與地方權限，一定要做的，則吾情願見我國以憲法，以雙方事前協議的方式來畫分，而不願見其以中央隨時隨便下命令的方式去畫分。因爲用前者的方法，地方放心，知道甚麼是和甚麼不是牠的權；而用後者的方法，則地方永不放心，不知道甚麼時候中央又要下一道命令把本來屬於地方的權拿走。在這不放心的心理下，就種下革命的毒素，吾願見戰後國家可在磅礴廣大之和平氛圍下生長，而不願見其仍在內戰災患中掙扎，所以提議在憲法內（即事前中央與地方協議之方式）把兩者的權限畫分到清清楚楚，使雙方都知道牠在甚麼地方，不至於徬徨恍惚，莫知所措，這便須採用列舉方式。

中央與地方的權限，既然是無論那一國都要畫分清楚，則我們今日所見的只是些幅員狹小的

國家，如法國（等於我浙江一省）及英國本土（等於我江蘇一省）始採用單方法令式，其幅員廣大的，如美國，如加拿大，如蘇聯，沒有一個不在憲法上把中央及地方權力老早就畫分到巨細靡遺。中國幅員大於美國，略遜於加拿大與蘇聯，其應採用後者而拋棄前者之畫分方式，自屬理之當然。蓋幅員大的國家，領土遼闊，中央政府鞭長莫及，必不能做英法那樣的狹小國家可以單方以中央的大力君臨地方。在領土遼闊的國家，中央往往不明地方的需要，如也這樣做，往往激起革命，救之之道，莫若採取列舉方式在憲法上明確規定各自的權。

也許有人說：省長既由中央委派，則是中央對於地方有十足的的控制，不宜在憲法上明定二者之權限，以縛中央之手足。則應之曰：總理遺訓是以省爲自治機關（同時當亦爲執行中央政令機關），故遲早省長必須民選，則所謂中央政府對於地方控制亦不過暫時，將來全國達到憲政階段的時候，省長是該省民衆所選出之該省人士，自必有其特殊地方利益要維持，中央如仍本五五憲草所規定，關於甚麼是全國一致的權，由大總統指示行政院院長向立法院交議一條法律，把本來是地方的權硬拿過去，引起地方反抗，小者暴動，大者革命，這種危險，即在省長爲中央委派時代也可發生，更可發生，蓋中央任命之省長如須硬要執行一項不合地方情形之法令，則地方起反感，行反抗同樣可能，究不知事先說清楚之爲愈。

假定畫分是採用我們「憲法內列舉」之方法，則尙有二點須說個清楚：一是未在本憲法上寫明白的權，究屬何方？二是雙方對於憲法授予之權有所爭論，究竟如何解決？關於第一點：美國的

辦法是把中央的權，一件一件的在憲法上說清楚，其未說者則概認爲屬諸地方。這種辦法，給地方以很多的自治，很大的伸縮，然其弊則在外圍重於中心，釀成美國南北內戰。正在這個時候，加拿大成立獨立政府，鑑於美國內亂，所以把美國辦法倒過來，把地方的權在憲法裏說得清清楚楚，而把未說的概歸中央。蘇聯則兩者都不是，其憲法上所未說清楚的，究竟誰屬也未說清楚，此在美加，必引起不幸，然蘇聯可如此辦理者，以其係一黨專政，共產黨控制全國，成了聯起中央與地方之大動脈，有甚爭議，實際上仍以共產黨的政治局一言爲決，故憲法上不說個清楚也無大礙。今後中國恐不是一黨專政之局面，勢必容許多黨存在，則蘇聯之辦法必行不通，只有於美加二者任擇其一。我以爲應採加拿大辦法，因中國素來都是統一問題在那裏作祟，地方之權應予以確定，使知所措手足，而不宜任其自行擴大，以致離心。加拿大之辦法，把地方的權說得清清楚楚而把未說的概歸中央，剛合我們的需要，亟宜採用。

關於第二點：遇到中央與地方「爭權」時，究竟如何解決？蘇聯的辦法，既如上述，由共產黨中央黨部的政治局一言爲決，此是政治解決，適用於一黨專政之國家，而不適用於戰後之中國，所以非採行美加的法律解決辦法不可，即是把爭議交最高法院判決，雙方協言遵守是也。或以爲中國法院尙未長大成人，恐未足擔當此任，惟正因此，須把這責任放在牠肩上，一步一步的訓練牠成爲擔當得起的機關。蓋行遠必自邇，登高必自卑，山既然要爬，不能因爲第一步太低而不爬。解釋憲法這工作，在多黨的國家裏，既須由法院去做，則不能因爲牠現尙幼稚而不使之擔

任，這是退一萬步說承認法院現尚幼稚的話。如對於須法院解決這一點，已有同意，則次一問題爲：甚麼法院？美加的辦法：使普通的最高法院爲之。從前德國的辦法：另外組織一「憲法法院」受理這種案子。我們以爲普通的最高法院已足，德國之特定「憲法法院」來自歐洲大陸法律二元元的傳統，那裏做官的不受普通法院所管轄。吾國今後民主，正宜打破這同樣的傳統，怎宜變本加厲於最高法院以外及以上，又添一「憲法法院」？

有人說：那你豈不是主張中國聯邦？對曰：唯唯，否否。我不懂得甚麼是聯邦？什麼是一「聯省自治」？民初甲寅雜誌主張聯邦及後來一些人主張聯省自治，搬了許多洋名詞進來，由現在看來，都是文不對題。我們只知道中央與地方的權力，無論那一國，一定要畫分清楚。分清楚的辦法，在憲法中一件一件的列舉出來比籠籠統統規定而後來讓單方說甚麼就是甚麼的辦法高明得多。蓋前者可免去不愉快，而後者是糾紛之源。我們只懂得這一點，其他非所知也。

關於地方政制，權力之畫分是個中心問題，必須予以合理解決。其次一個的問題爲省與縣之關係。總理遺教以縣爲自治單位，以省爲自治區域，故遺訓諄諄於民選省長。今憲草把省長作爲中央委派，豈故意違反遺教耶？曰：否。所以有如此之規定者，以現在的省確爲太大，不能不如此也。現在的「省」，本爲元朝南征北伐時的「中書行省」，原是爲元朝軍隊的行軍方便，主要是一軍事區域，而不是行政區域。這兩者之分別，在那裏呢？行政區域可大可小，惟軍事區域一定要大到足以在壯丁及財用上維持一支獨立作戰的軍隊，故以往據中國一省者卽可以反抗中央。

現省制之不良亟須改革，卽此一點已够理由，言者已屢矣。把現行省之大小定得死死之第四條，必須取消，從前放進去者，諒係因爲那時對日外交緊張，所以防止割地的，今日本之威脅已過，似無容留此死板板之規定。惟省之大小問題與省長應否民選問題，不無直接關係，因如省之大小不變，則省長如不滿中央，卽可據之反抗，使統一又成問題，故第九十九條省長由中央任免之規定，並非故意與總理遺教作對，實具特別苦心。但如行省縮小，到統一不致發生問題，省長自可依照總理遺教由省民投票選出。戰後人人痛定思痛，民衆對於內戰，深惡痛絕，以往行省割據之局面似可成過去，故不妨在憲草依照遺教定下省長民選之原則，而與以一「但書」，言明政府於調整省界後始予施行。至於何省應該分爲幾個的問題，自必由政府從詳計議。法國不過中國一省之大，然其行政區（Département）有九十四個之多，將來重畫省界時，此事可供參考。

省長由中央委派既屬維繫國家統一之一種苦心，第二，第三節關於縣長及市長須經民選，然必以經中央考試或銓敘合格者爲候選人之規定，亦具見中央欲控制地方之苦心。中國歷史一向鬧統一問題，三國演義所謂「天下分久必合，合久必分」，確係一語破的。惟中國從前是個「天下國」，這種國家只認有「內」而無「外」，其內在之政治思想爲「普天之下，莫非王土。」「有飯大家吃」，有地大家住，無近代列強對峙之局勢，故其內部分化也易。戰後吾國將不復爲「天下國」，而與其他各國一樣，爲「地緣國家」，常有強鄰壓境，其內部團結當較往昔爲易。我國正宜藉此機會一鬆中央對於地方之控制，使老百姓自由發展。並再鉗以考試等等古老過時之辦

法，則將來同胞之腦筋，將如往日者之格式化，八股化，其爲患有不堪言者。且如強縣市長候選人以中央考試過銓定過的人爲限，則中央不喜之人，牠就可以不考他，不銓他，使他不够選人資格，操縱選舉之便，無過於此。是則民權其名，府權其實，豈不有違民權主義乎？

退一步講，如欲達到中央控制之目的，則只須加強地方政府之聯絡。省區之遼闊，時有鞭長莫及之憂，已如上述，全國零星之縣約有二千，以之分配於二十八行省，則每省平均可得七十縣，一個上承中央意旨的省府直接管理的縣如此其多，雖有行政專員爲之居間，然因其無懲戒縣長之權，流爲只是承轉公文之機關，負不起二級政府地方政府之責任。考中國歷史上地方政府素爲三級且四級，惟秦隋二朝始爲二級，上級遼遠，下級衆多，照顧不來，故暴民容易起事，上級不明下級需要，下級意見難以上達，上下不通，耳目難週，而秦隋遂以亡，謀國者可不鑒諸？

努力罷，接生婆！

——爲政治協商會議而作——

目前中國好比一個女人，正在難產一新嬰（新政府），她需要一個伶俐的，自家人的接生婆。

（一）

我國無可諱言的需要一個新嬰的政府，惟要得到這個，首須澄清現在的政治思想，因為政治機構是政治思想的產物，而目前我國的政治思想混雜得可以，所以政治也混雜得可以。現在中國的政制，黨的方面是蘇俄的制度，政府的方面則有點兒英美的制度，再夾七夾八的加上些皇帝政體的殘餘，弄成一假三不管四不像。對於這種制度，我們原無軒輊，惟一種政制，總要其裏面一貫，不自相打架，然後始能運用自如。我們東抄西襲的結果，徒使全部機構不靈，運行不活。

欲徹底懂得英美政制，則須牢記：牠是一種非常尊重私有財產的政制。在英美人的意識裏，「財產」幾乎就是「公道」，所以他們「合理」與「權利」同字（都是 *right* 這個字。早年中國造字時的「義」字，拆開爲「我的羊」，多少有這個意思，後來變了），「財產」（*Property*）與「正派」（*Proper*）同源，這種意識，不是「道德迷」（*Moralistic*）的中國人或革命熱的俄國人所能了解。香港，新加坡，菲律賓的英美人政府，甚至從前上海的工部局，總把有錢有財產者捧得高高，我們看見難過，洋人却認爲應該。他們的法律，十之七八是財產法與契約法，我們以往的法律十之八九是刑法。鴉片之戰，英國人以爲是保護「神聖財產」而戰；假如換過來，鴉片是中國人的爲英國人所焚燒，中國決不至因此而對英作戰。他們現有的許多頭痛問題，如美國的工潮，可以說因私產觀念太硬化了而起，若拿到中國或一般的東方國家裏來，則不難解決：皇帝下一道詔書，「抄」幾個資本家的「家」，把錢分給工人就是了；或工人揭竿而起向資方作流氓式的挑戰就是了。然他們做不出來，因人人從小就受到財產神聖的觀念，雖在工潮澎湃難解難

分的當兒，雙方都尊重對方的財產，不敢逾越。這種觀念，有壞處也有好處；壞處是遇到貧富本懸殊，則問題不易解決。其好處則是人人因其財產有確切之保障，遂肯賣勁兒去生產，而社會財富於焉增加。在新加坡吉隆坡等地，在尊重私產的統治者之下，中國人都有巨大魄力開大規模的礦山、旅館、公司、游藝場、橡樹園等等，與南洋人無異。這些華僑一返回到中國，却一籌莫展。從前在上海租界做生意的華人，現正在因中國政府接收過來而皺起眉頭。在私產觀念不硬的國家裏，最容易產生「黃天霸」「無產革命」等等現狀。馬克斯原以爲「社會革命」必先發生於英國，而革命竟先起於俄國，何也？一則私產觀念相當硬性而他則相當軟性故也。我不是要評定二者之優劣，而是在說明二者之分別。

因爲有這基本觀念，所以英美的議會是一個管錢拿着國家荷包之議會；其所謂「選舉」是納稅人選幾個他們信得過的人來看住公家荷包之意，所以他們早年的選舉，選民有納稅能力的規定（至今日美國有些州仍有），所以審計官（Comptroller and Auditor-General）直接由議會（而不由內閣）委任，直接向議會（而不向內閣）負責；議會的「公帳委員會」（Committee of Public Account）的主席，照例由反對黨充任。因爲議會是管錢的，所以審查財案時，必須由每個議員有份的「全體委員會」（Committee of the whole）來做，不肯交給小組委員會讓由多人中抽出幾個寡頭來操縱。因爲有了這個基本觀念，所以他們的行政部門是個秉承議會意旨來怎樣用錢的辦事委員會，錢稍用得不當，議會即投不信任票而撤他職。（在英國如此；在美國議

會亦可以彈劾方式去國務員的職)。他們的政府部門分得極爲簡單：一邊是給錢的，那便是議會；一邊是用錢的，那便是內閣與其下的行政機構。用錢的要開帳，要財政公開；給錢的要查帳，要帳目清楚。給錢的與用錢的，開帳的與查帳的，不能混在一齊，以免變成「混帳」。所以他們要分權，把統治權力分作二三部門，然後紅樓夢賈府抄家之事可免，私有財產(亦即是私有權利)才能得到保障。在這種國家裏，「錢」這個東西有不容易波動的價值，政府的神聖義務也是維持「錢」的恆久價值。錢的價值有一定，則我的錢與你的錢一樣的好，能買到一樣多一樣美的東西。錢既有定準，則如一米突尺，可以拿來衡量一切。無怪英美人看重有錢人，因爲如用這「錢尺」來量，有些人的確比旁人高些重些。最後英美之所謂「憲政」，是幾幫的納稅人羣，依照着早已定好的賽球規矩(憲法)而以投票方式，爭一個用由私人荷包裏「集腋成裘」的公家錢的機關之意思，所以除了用公家錢的機關管外(政府，包括議會)其他都算「私」，私則要用自己的錢。

蘇俄則大異於是。那裏的政制之基本觀念，是否認私有財產。既然廢止了私有財產，則他們的蘇維埃便不是管納稅人的錢之機構。既然不是來保障私產，所以他們不要分權，認「三權鼎立」之說爲無稽，由最高蘇維埃抽出來十幾個人的主席團(Presidentium)，什麼權力(包括立法，行政，司法)都能行使。既然與納稅無關，所以蘇維埃的一二千人中可以抽出一批人，再由這批人中又抽出十幾個人來代行一切。這十幾個人的主席團，與英美議會內的小組委員會不同的地

方約有三端：①英美的小組委員會只是在有議會全體大會時，始能開會，而蘇俄的「主席團」則能在大會「閉會期間」內開會，形成一種「駐會委員會」；②英美議會內的小組委員會須將決議報告於大會，由大會接受通過始成法令，而蘇維埃的主席團可以自己用大會的名義，行大會的職權，後來大會開會時最多追認一下，那時米都煮成了飯，且大會代表都是由主席團的巨頭一手做成，不追認又怎樣？③英美的小組委員會只是奉大會的命審查案件，不能代議會行使職權，只是大會的少數當差；蘇聯的，因其可在大會閉會期間代行大會的職權，則是大會的「寡頭老爺」（Олигарды）。既然沒有私產制，所以他們的錢——盧布，有好幾種的盧布——沒有一定的價值，看你是誰？你的面子大一點的，你的一個盧布在紙面上與我這沒面子的人的盧布一樣，然你則可以在特設來侍奉政府官員的鋪子裏買得到比我能普通鋪子能買得到的好得多而又多得多。在英美，人人去爭錢，在蘇俄，人人去爭權位，所以他們所謂「憲政」，與英美者絕不相侔。蘇聯現也自謂有了「憲政」（一九三六年），與此年前的一黨專政不同。以前是一套黨，「共產黨」的機構直接指令另一套行政機構（人民委員會），兩者間的一道橋梁是黨中央的「政治局」（Politburo）。現則在這兩套的中間，又插入一套蘇維埃的機構，由「II」字成了「III」字形，說是代表民衆，而這中間的一套，用「主席團」的一道橋，來直接命令行政機構，那一邊則是黨，仍用「政治局」來操縱蘇維埃。以前是黨直接命令，今則間接命令罷了。這種情勢之所以異於英美者，則在英美，只是政府的一套才算屬於公家，在蘇聯，則三套都屬於公家，用公家的錢。而

中間之一套，是根據一九三六年「史達林憲法」選出來的，此憲法之第一百二十六條明言「蘇聯共產黨爲蘇聯國中最活動最有政治意識的人之組合，且應爲一切機關及運動之核心（Nucleus）」，所以他們現在有了「憲政」！

在廢止了私產制的國家裏，公私無別，反正什麼都是大家的，當權的政黨就算是爲大家做事，則用大家的收入（如工廠農場等等）尙屬可行，猶之從前之不分家的中國家庭裏，長房用全家的收入做全家的事甚至有時專做長房的事，二房三房因爲根本不知全家收入他們佔多少，故無話可說。惟如分了家，二房三房有了私產，則如長房仍用全家收入（那時便是集腋成裘的收入）來做公家或已房的事，二房三房便要說話了。現在中國的毛病，正在分了家而仍讓長房包攬全家收入，正在其於私有財產制仍存之下，而用廢除私產之國家的政制，其扞格不入也固宜。現行國民黨的一套，如中執委會與中監委會平行（這作風甚至影響到普通社團公司等組織，成了「理事」——「監事」之分）監事監委不做事，理事會中執會則從多人中抽出數人甚至由數人中抽出一人，在上級機關「閉會期間」自己開會，以其名義代上級機關執行一切，以至利用黨的一道橋梁搭過政府這邊來「訓政」（拿錢）等等，這一套，有目共覩。如硬要這一套，我也不反對，惟必須廢止私有財產，尤須把生產手段（Means of Production）收歸公有。如不預備這樣做，則現行矛盾碰壁之局面，必須打破。

(11)

打破之道維何？曰：抓住國家之主權機關（Sovereign organ）而徹底更換其內在組織之原則，由內含清一色的一黨（Single party）向國庫拿錢變爲內含大家來的多黨（Multi-party）誰都不向國庫拿錢，弄到除了辦公家事的政府外，其他都屬於私，把「一」字「一」字變爲「一」字，然後以這如此改造過的主權機關爲最高決策機關，有權向行政機關發布命令，則國家可馬上改觀，蓋所謂擒賊先擒王也。今國家內有權向行政機關發布命令的最高主權機關爲經常辦公的國防最高委員會（其上之中常會，中執會，全國代表大會，只是不經常辦公的「會議」而已），卽以其內在組織原則爲多黨（大家有份）的政治協商會議代之，把這主權機關的內容，一舉而由一黨有份改爲大家有份，反正認國防最高委員會爲戰時機構而主張取消之之呼號，已日囂塵上。這一個「取而代之」辦法便需要政協會來一個決議，由主席提請國民政府轉呈國民黨中常會下令照辦則與法統無悖，在一黨專政局面下，求一包含多黨的會議已難，好容易才弄到手這千呼萬喚始出來的政治協商會議，允宜順水推舟，把他推上最高權力的位置上。這比改組國府委員會，或恢復政治會議等等，都簡潔了當，省却許多再組織，再想法子，再攤派代表的種種不必要的麻煩。此會議之組織原則如要不得，則何必開會？如謂其要得，則有什麼不可以任其暫時行使國家最高權力？

蓋其行使最高權力，只應暫時，不宜永久，牠只應做一「接生婆」不宜升做太太。在牠行使最高權力的期間內，牠除辦理國防最高委員會的日常業務外。應以接生一新中國政府爲其最大職

志，這便需要她完成以下的五件大事：

一·籌備五月五日要開的國民大會。政府既然定了那一天，則與其威信有關，宜努力趕上這日子，顧全政府的面子，而且早一點辦了這個，可早一天踏上英美式民主的路。

二·飭令並監督內政部（或另組成之大選委員會）辦理全國大選，現有之合法選出來之國大代表仍然保留，作爲已選上的國民黨代表，不必去職。但須再選合乎現在政治協商會議代表比例（8, 7, 5, 9, 9）再選各黨各派及無黨無派的代表。若除了國民黨的四百六十名中執監委員當然代表及尙待國府指派之二百四十名應該不算外，則照上述比例選來，其他黨派的代表也不過是三千多人，合起來不過四千多人的國大，以中國之廣，人口之衆，算來才每十萬人始有一個代表（蘇聯制憲時每六萬人有一個代表）選民應該有一識字的限制（如現在美國有些州然）。

• 反正代表數目多寡無關宏旨，最關宏旨是什麼樣的一個憲草。

三·羅請內外專家，集思廣益，在五五前努力完成最少三個憲法草案，以備國大選擇。這些草案，應合以下的五個標準：

(a) 牠要以尊重私有財產而不是以廢止此制爲基礎的，既然如此，則國家的最高權力機關應有荷包權，預概決算應由其通過，始得抽稅撥款，做到國家財政絕對公開。

(b) 牠要能使各黨各派有由選舉箱裏取得政權的平均機會。

(c) 牠要使新的政制，只是上下兩層，如英國的內閣之上，只有議會，美國部長之上只

有總統，不似現在的「樓上加樓」，加到八九層之多（如部之上有院，院之上有國府委員會，國府主席，國防最高委員會，中常會等等），使「樓上下條」，成爲不可避免。

(d) 牠必須使政治與軍事隔離，尤要使軍隊與黨分開，不但軍隊要「秀才」來管，即警察亦要由文人帶領。

(e) 牠要有相當的軟性，不至於太難修改。

四·憲法制定後，仍由代替了國防最高委員會之政治協商會議，以「接生婆」資格，再來辦理一次大選，選舉及產生那時憲法所規定的議會及政府，這新議會及政府上任時，舊的政治機構如現在的五院，邊區政府，參政會，連同政治協商會議自身一併解職，讓權於新的機構。

五·在此幾月期間，仍由這「接生婆」製做飯碗，以便將來解職的公務員有所安插。那便須政府大開經濟生路，能讓現在靠公家給他一碗飯吃的人將來自己找飯吃，他既可生產財富，政府亦可少喂一個口。

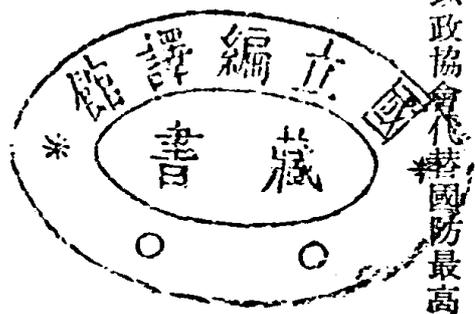
這是政治這一邊的努力，這邊完全可由我們自己來做，不必請洋人協助。軍事那一邊現既有秀才三人委員會（三人都沒有帶兵，故可稱秀才）去辦理停戰，則允宜現有什麼就用什麼，有瓦碗吃飯就用瓦碗，不必等待磁碗而飯冷了不好吃（這是針對求全論而作的一句話，不是對三位秀才有什麼不滿），索性讓這委員會一直幹下去，（頂好不再勞費十協定所說的三人小組委員會的駕，以免節外生枝），由停戰至整編，由整編至裁兵，由裁兵至徵兵至建立新軍，這都可以由三

人委員會主持並雇用現要來華之美國軍事顧問團的技術知識，務期把現在雙方合起來的五百萬大兵，重編爲五十師，至五十萬人左右，且使之應用美國最新式之飛機，卡車，火箭武器（rockets）成了一枝最流動化然亦不大費的國家軍隊。

這兩個機構——三人委員會及政治協商會議——都應無猜無疑，一切以多數取決辦理。（遇重大事或可以三分二甚至四分三；在軍事的初期步驟中，如停戰整編之二階段中，容因欲避免誤會，不妨如現在以一致同意方式辦理。）這個辦法，對各方都好，對於國民黨尤其有利，因如此牠可以不費財不費力的解決一大難題。且此黨有大功於國，中國人是個報恩觀念很强的民族，其與他黨競爭於選舉場中，必不致落於人後。

政治協商會議如能完成這個「接生婆」使命，則亦是有大功於國，歷史上將永遠留着三十八（加上主席三十九）個輝煌的名字。努力罷，接生婆！

後記：此文脫稿後，見有伯韓先生（新華日報一月十一日）亦主張以政協會代替國防最高委員會，可見人同此心，心同此理也。



憲法平議

版權所有
不准翻印

著作人 何 永 估

發行者 大 公 報 館

上海南京路二二二號

印刷者 大 公 報 館 承 印 課

上海民國路二六一號

定 價 法 幣 元

