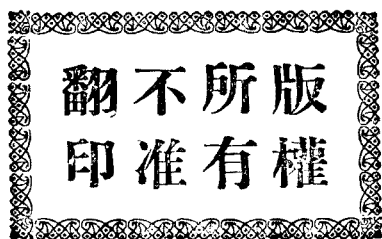


五權憲法釋義

各省世界書局發行

中華民國十七年五月初版



五權憲法釋義(全一冊)

(每部價洋三角)

(外埠酌加郵費匯費)

編輯者 魏 冰 心

印刷者 中央圖書局

發行者 中央圖書局

印刷所 中央圖書局

經理處 世界書局  
上海四馬路中市

分經理處 各省共和書局

## 卷頭語

孫中山先生的五權憲法，是一部治國的優良機器。我們要建設新中國，不可不先製造這新機器。要製造這新機器，不可不先了解這新機器。民衆能夠了解這新機器，才能努力工作，次第建設。本書編輯的目的，在乎敘述五權憲法的來歷，和五權憲法的精神。爲一般民衆所必需知道的。至於五權憲法具體的建立，非本書的任務。

中山先生對於五權憲法的演講，共有兩次：一次在二十年前東京同盟會慶祝民報周年紀念的時候；一次在民國十年對廣東省教育會演講。第一次的演講稿，我們已無從查考。現在所可研究的，只有第二次對廣東省教育會的演講詞。而這次的演講，先生都從側面立說。先生自說：『……五權憲法詳細的說明，雖費幾天的工夫也說不了；而且恐怕越

說越不明白。兄弟想了一個法子，要想就五權憲法之外來講；側面的講，比正面的講容易懂得。中國不是有句成語嗎？就是「不識廬山真面目，只緣身在此山中。」這個意思，就是必離開廬山一二百里，才可看到廬山的真面目；若在廬山裏頭，反看不出廬山的真面目。兄弟今日講五權憲法，也是用這個法子。：：：因此我們要徹底研究五權憲法的原理，很少參攷的資料。本書編輯時，除根據中山先生第二次五權憲法演講稿外，大半取材於中山先生的民權主義講義。此外又參攷時人所著的論文、專著，不下十餘種。

本書分上下兩編：上編概論現代憲法的缺點，和補救方法。下編概論五權憲法的價值，和行動的方式。讀者熟習此書，對於五權憲法的綱要大概可以了然。

一九二七·三·三〇編者

# 五權憲法釋義目次

## 上編 現代憲法概論

- 一 憲法的定義……………一
- 二 憲法的由來……………四
- 三 憲法的沿革……………一一
- 四 憲法的比較……………一三
- 五 現代憲法的缺點……………一六
- 六 現代憲法的補救……………二〇

## 下編 五權憲法概要

- 一 五權憲法的來歷……………二五
- 二 政治上的兩個潮流……………二九

三	權和能的分別	三四
四	政治機器和物質機器	四九
五	政權和治權	六〇
六	四種政權	六七
七	五種治權	七五
八	五權憲法的效能	七九
附錄		

孫中山先生演講五權憲法

# 五權憲法釋義

## 上編 現代憲法概論

### 一 憲法的定義

近代一二百年來，世界各國的政治潮流，都趨重於立憲。美國、法國的共和，我們已經耳熟能詳；歐戰以後，像俄國、德國等也紛紛改爲民主。就是君主國家，也莫不施行憲政。絕對的君主專制，已不合時代潮流，行見絕跡於世界。我國在前清末年，立憲聲浪，已甚囂塵上。民衆的運動立憲，也轟轟烈烈，盛極一時。但是立憲二字究竟甚麼意義，我們爲甚麼要要求立憲，這個問題，不但當時一般民衆茫然不知其底蘊，就是政治家也未能完全徹底了然。立憲二字，簡單的定義，便是建立憲法，規定國家政權行動的形式。憲，就是法；日本首標憲法二字，我國也就沿用這名稱。但

是甚麼叫做憲法，爲甚麼要建立憲法，國家政權行動的形式，要怎樣規定在憲法，這許多問題，不但中國的政治家未能研究盡善；就是歐美的政治家，也都因襲舊思想，舊習慣，未能有所改進而創造；即使發見現代的憲法有許多流弊，左右也不過發表些補救的主張，從未有推翻現代的三權憲法，而主張另行根本制定的。

憲法的意義，有實質、形式、沿革三方面：就實質方面說，憲法是規定國體和政體的，爲國家根本組織大原則的法律。故凡是國家，不可沒有憲法。不論君主國家，民主國家；或專制政體，共和政體；或成文的法典，不成文的習慣；苟有規定國體和政體的法律，都可稱爲憲法。就形式方面說，憲法是人民權利的保障書，有最高的效力，有鞏固的規定，不像其他法律可以隨時修改而變更的。故憲法是專指成文憲法而說的。像英國等沒有成文的憲法，稱爲不成文立憲國。就沿革方面說，自法國革命成功



後，以三權獨立爲原則，而分立法、行政、司法三部分以行使政權；又把人民公選的國會議員，行使立法權，以爲代表民意的機關。特稱有這種規定的法律，叫做憲法。故憲法是規定政權的所在，和分配政權爲幾部分，使各司其事而獨立的法律。人權宣言第十六條說：『不安固社會的權利保障，而且不確定權力的分立的，那麼這個社會，不是有法律的，』也就是這個意思。因此以規定民選議會，和三權分立的法律，才得稱爲憲法。這個已成爲沿革上不磨的原則了。假使不遵照立憲政體的精神，雖然規定政權所在，和政權行動的形式，而政權不分，並且不獨立的，也不能稱爲憲法。換句話說，現代所稱爲憲法的，實在是立憲政體的法規。就是規定的政權，不可缺三權分立，和民選的議會。

憲法爲國家的根本法律，已如前述。故憲法而完善，政治得以修明；憲法而不善，政治必多流弊。我們要建設真正的共和國家，必先制定良好

的憲法。我國前清末年，曾發布憲法大綱，雖屬欽定憲法，然不可不認為開憲法的端倪。民國成立以後，頒布的臨時約法，本來他的效用，等於憲法。可是十餘年來，因軍閥的專橫，政客の搗亂，臨時約法，早已破壞不完。而國家的根本法典，至今還沒有制定。——天壇憲法草案，未經正式公布。而民國十二年曹錕賄選時代，非法國會議員所制定的憲法，我們當然不能承認。現在國民革命的勢力，已由粵江流域，進展至長江流域，並且迫近黃河流域。統一之期，會當不遠。國民政府建國大綱第一條開宗明義說：『國民政府本革命之三民主義、五權憲法，以建設中華民國。』那麼將來障礙廓清，革命成功後，制定根本法典，自當以孫中山先生所主張的五權分立為原則，為世界憲法史上開一新紀元。

## 二 憲法的由來

憲法的產生，由於民權運動的結果。民衆要保障和鞏固所得的權利，

於是制定憲章，以資遵守。使帝皇或暴民，不得獨攬政權，以壓迫羣衆。故要敘述憲法的由來，當先明白民權運動的歷史。中山先生在民權主義講義中，關於民權的作用，和人類爭奪民權的經過，說得很詳細。茲特節錄大要，介紹於下：

民，是有團體，有組織的衆人；權，是威勢，是力量，有行使命令的力量，有制服羣衆的力量，就叫做權。民權，就是人民政治的力量。政，是衆人的事；治，是管理；管理衆人的事，便是政治。有管理衆人之事的力量，便是政權。今以人民管理政府，就叫做民權。

權的作用，簡單的說，就是用以維持人類的生存。人類要求生存，須有兩件重大的事：一是保，一是養。保就是自衛，無論個人、團體或國家，要有自衛的能力，才可生存。養就是覓食。這自衛和覓食，是人類維持生存的兩件大事，天天要做的。可是人類要維持生存，別種動物也要維持生存；

人類要自衛，別種動物也要自衛；人類要覓食，別種動物也要覓食。所以人類的保養和別種動物的保養衝突，便發生競爭。要在競爭中求生存，便要奮鬥。所以奮鬥一件事，自有人類以來，天天不息的。由此可知權是用來奮鬥的。

人類奮鬥的歷史，可分四個時期：第一個時期，是人同獸爭。那時，爲未有歷史以前的洪荒時代。人類要圖生存，獸類也要圖生存。人類保全生存的方法，一方面是要覓食，一方面是謀自衛。在那時人食獸，獸也食人，彼此相競爭。滿地是毒蛇猛獸，四周都是禍害，所以人類要圖生存，不得不奮鬥。那時的奮鬥，總是人獸到處混亂的競爭，不能結合大團體，所謂各自爲戰。古人同獸鬥，只有用個人的體力，或同類相助的方法。比方在這個地方，有幾十個人和幾十隻猛獸奮鬥，在別的地方，也有幾十個人和幾十隻猛獸奮鬥。於是這兩個地方的人，見得彼此都是同類，和猛

獸不同的，就同類互相集合起來，去和不同類的猛獸奮鬥。決沒有和不同類的動物集合，同來食人，來殘害同類的。當時人類的共同結合，不約而同的去打那些毒蛇猛獸。那種集合，是天然的，不是人爲的。把毒蛇猛獸打完後，各人還是散去。因爲當時民權沒有發生，人類去打那些毒蛇猛獸，各人都是各用氣力，不是用權力。所以在那個時期，人同獸爭，是用氣力的時代。第二個時期，是人同天爭。那時，爲太古時代，人類差不多已把毒蛇猛獸殺完了，制伏了，所處的環境較好，所住的地方也極合於適宜的生存。於是人羣就住在一起，把馴伏的禽獸畜養起來，供人類的使用。故人類和獸類奮鬥終止以後，便成畜牧時代，也就是人類文化胚胎時代。那個時代人類的的生活，便發生了一個大變動。到了沒有獸類的禍害，人類才逐漸蕃盛。那些常年沒有風雨，土地肥美的好地方，像尼羅河、馬斯波他米亞一帶地方，都被人住滿了。於是稍微不好的地方，像黃河

流域，也要搬去居住。在這些地方，驅完毒蛇猛獸之後，便有天災，就要受風雨的禍患。人類要免去天災，便要上天爭。因為要避風雨，就要造房屋；因為要禦寒冷，就要做衣服。人類到了能夠造房屋、做衣服，便進化到很文明。可是天災是不一定的，也不容易防備。有時一場大風，便可把房屋推倒；一場大水，便可把房屋淹沒；一場大火，便可把房屋燒燬；一場大雷，便可把房屋打壞。這四種水火風雷的災害，古人實在莫明其妙。而且古人的房屋都是草木做成的，都不能抵抗水火風雷的四種災害。所以古人對於這四種天災，沒有方法可以防備。後來，有聰明的人出來替人民謀幸福。像大禹治水，替人民除去水患；有巢氏教民在樹上做居室，替人民謀避風雨的災害。自此以後，文化便逐漸發達，人民也逐漸團結起來。又因為當時地廣人稀，覓食很容易；他們單獨的問題，只有天災，所以要和天爭。但是和天爭不比是和獸爭，可以用氣力的，於是發生神權。極聰

明的人，便提倡神道設教，用祈禱的方法去避禍求福。既同天爭，是不得不用神權，擁戴一個極聰明的人做首領。像現在非洲野蠻的酋長，他的職務，專事祈禱；又像中國的蒙古、西藏，都奉活佛做皇帝，都是以神爲治。所以在那個時候，人同天爭，是用神權。第三個時期，是人同人爭，國同國爭，民族和民族爭。自有歷史到現在，經過神權之後，便發生君權。像中華民國成立之後，把皇帝推翻，便沒有君權。日本至今還是用君權的國家，至今還是拜神。所以日本皇帝，他們都稱天皇。中國皇帝，我們從前也稱天子。在這個時代君權發達了很久，還是不能脫離神權，還是君權神權並用。自發生了君權以後，有力的武人，和大政治家，把教皇的權力奪去；或自立爲教主，或自稱爲皇帝。於是由人同天爭一變而爲人同人爭。到了人同人爭的時代，便覺得單靠宗教的信仰力，不能維持人類社會，不能夠和人競爭。必要政治修明，武力強盛，才可以和別人競爭。世界自有

歷史以來，都是人同人爭。一半是用神權，一半是用君權。自羅馬分裂以後，神權漸衰，君權漸盛。到了法王路易十四，便是君權極盛的時代。他把國家的無論甚麼權，都拿到自己手裏；君主專制，一天利害一天，弄到人民不能忍受。到了這個時代，科學一天發達一天，人類的聰明，也一天進步一天。於是生出一種大覺悟，知道君主專制是無道，人民應該起來反抗。反抗就是革命，所以百餘年來，革命的思潮，非常發達，便生出民權革命。民權革命，是人同皇帝相爭。到了現在第四個時代，是善人同惡人爭，公理同強權爭。在這個時代，君權逐漸衰退，民權逐漸發達，所以叫做民權時代。

人類在第一個時代人和獸爭，在第二個時代人和天爭，尚無所謂歷史，故決不能產生憲法，並且也無需乎憲法。憲法的產生，在第三個時代，人類反抗君權，革命成功以後，那時要限制君權，擴張民權，不得不以憲



法做利器。到了現在君權逐漸淘汰，民權逐漸發達的時代，更不可沒有完善的憲法，以鞏固人民的權力，建設萬能的政府。故憲法是民權時代必需的產物。

### 三 憲法的沿革

世界上自有憲法以來，還不到二百年。假使我們要推究憲法的出產地，可以說是胚胎於英國。英國自公元一六四九年第一次革命，及一六八八年第二次革命後，憲政才得鞏固。那時，把皇帝獨攬的權力，漸漸分開，而成爲一種政治的習慣，好像三權分立一樣。其實英國人也不自知其爲三權分立，不過以其好自由的天性，行其所適罷了。這種政治習慣，雖然沒有嚴密的文字規定，但不可不認他是憲法的先河。

二百年前，有一個法國學者孟德斯鳩，他根據英國的政治習慣，著了一部書叫做法意——也有人譯作萬法精義——發明了三權獨立的

學說，主張立法、司法、行政三權分立，不相侵犯。就是制定一切法律，使國民遵守奉行的，叫做立法權；專在執行法律，維持法律，使不受毀損的，叫做司法權；執行法律而在法律範圍內爲種種的動作，以保持公共安寧和增進國家幸福的，叫做行政權。自從三權分立的學說發明，而世界政治思想上遂放一異彩。但是英國後來因政黨發達，政治習慣，已漸漸變化。現在英國並不是行三權政治，實在是一權政治。英國現在的政治制度，是國會獨裁，是行議會政治。就是政黨政治，也就是以黨治國。

自孟德斯鳩發明三權學說以後，未幾，而有一七七六年的美國革命，脫離英政府而獨立，建設北美合衆國。事定後，就依據孟氏的三權分立學說，用很嚴密的文字，訂立成文憲法，作爲治國的根本法。那就是三權憲法的起始。美國人民，自從三權憲法頒行之後，幾乎衆口一辭，都說美國的憲法，是世界上最好的憲法。就是英國政治家，也說自有世界以來，

祇有美國的三權憲法，是一種好憲法。於是各國羣起仿效，如日本的維新，及歐洲各國的革命，差不多都以美國憲法爲藍本，而訂定本國的成文憲法。歐戰以後，世界上又添了許多共和國。他們所訂定的憲法，也沒有多大的更張，依舊不能脫離三權分立的窠臼。由此可知三權憲法，幾成爲世界上天經地義，金科玉律的寶典了。前美國某著名大學校長公然聲稱：『美國曾貢獻政制於世界，他日歐洲諸國苟一旦對於所謂大陸政制有所不滿，必羣起仿效此美國之政制。』其言雖誇，實亦有所見而云然。

#### 四 憲法的比較

現代的三權憲法，立法權屬於議會；而議會除制定法律外，兼有彈劾官吏之權。行政權屬於行政首領；而行政首領除執行行政務外，兼有考試官吏之權。立法權則屬於法院。其關係如下表：



從上面的表觀察，中國何嘗沒有憲法。中國的憲法，一是君權，一是考試權，一是彈劾權。而君權則兼有立法、行政、司法之權。考試，本來是中國的一個良好制度，也是一件很嚴重的事情。專制時代，各省舉行考試的時候，把門統統關上，非常嚴密，關節通不來，人情講不來，是何等的鄭重啊！雖然專門以文章取士，未必能得真正的人才，而且到後來也有許多流弊。可是這種制度，實在足以取法的。至於彈劾一件事，有專司彈劾的官吏，像臺諫御史之類。凡行政官吏，都要受他的監察。雖然皇帝有過，也可冒死直諫，風骨凜然，不可多得。從前有十先生祠，係祀臺臣的。張之洞題有一匾額，叫做抗風軒。言其風骨能抗君王的意。可知當日設御史臺諫等官，原是一種很可取法的事情。美國有個很有名的學者，他著了一部書，叫做自由與政府，說中國的彈劾權，是自由和政府間的一種最良善的調和法。這實在是很有見地的議論。

由此可見不論外國憲法，中國憲法；或成文憲法，不成文憲法；論其內容，實有五權。而五權不是都能獨立的。中國憲法，從前君權而兼有立法、行政、司法三權的，固然要打破而使三權分開獨立；那考試彈劾二權，既然是很優良的制度，也得要保存而改善。至於外國憲法的立法而兼有彈劾權，行政而兼有考試權，試行了一百多年，也有許多流弊發生。非使彈劾考試二權獨立，成爲五權分立，不能算是完善的憲法。至其理由，容待下文討論。

## 五 現代憲法的缺點

近來有許多歐美的學者，仔細研究現代的三權憲法，又從憲法史乘和政治沿革上比較觀察，美國的三權憲法，到底怎樣呢？到底可稱爲最完善的憲法嗎？他們研究的結果，覺得他那不完備的地方很多，而且流弊也不少。民權既不能充分伸張，而法律上也不能運用滿足。由此可見

凡是一個東西，在當時——一二百年之前——以為是好的，過了多少時候，或是現在，就覺得不好了。因為政治制度，當隨時代潮流而改進，決不可一成不變，拘守舊法。

現代的三權憲法有甚麼缺點呢？最大的一樁，便是民權太薄弱。換句話說，人民沒有充分的權力去管理政府。照現在世界上民權最發達的國家講，人民在政治上佔甚麼地位呢？得到了多少民權呢？就最近一百多年來，費了九牛二虎之力，所得到的結果，不過是一個選舉權和被選舉權。人民除了選舉議員以外，再也不能直接參與政事。而人民被選為議員之後，幾有一登龍門，身價十倍之概。在議會中可以管理國事，監督政府。凡是國家的大事，都要經過議會通過，才能執行。如果在議會沒有通過，便不能施行。這種政體，叫做代議政體。就是所謂議會政治。但是成立了這種代議政體以後，民權是否可算得充分發達呢？在代議政體沒

有成立之前，歐美人民的爭民權，以為只要得到了代議政體，便算是無上的民權。好像從前中國革命黨希望中國革命以後，能夠學到日本，或者學到歐美，便以為大功告成一樣。照現在的情形看來，如果真是學到了像日本、歐美，恐怕也不能心滿意足罷。試看現在的代議士，都變成了豬仔議員。挾國民代表的名義，陰圖自身利祿的鞏固。於是有錢可圖，便不惜賣國賣身，分贓貪利，無惡不作，為全國人民所不齒。各國實行這種代議政體，自然也都不能免除這種流弊，不過傳到中國，流弊更是不堪問罷了。大家對於這種政體，如果不去問，不想挽救，把國事都付託在一般豬仔議員身上，任他們去亂作亂為，國家前途是很危險的。

代議政體的弊病，究竟有多少呢？歸納起來，約有四點：一、十數萬以上的選民，舉出一個議員；那被選的人，決不能代表真正的民意；結果不過豪猾當選，徒為有力的暴民，張其羽翼，魚肉平民；或者用納稅資格限定



被選之權，那麼權利更有不均的弊病。二、議會因有彈劾權，那些狡猾的議員，往往行使彈劾權來壓制政府，弄到政府動輒得咎；或者為政府的爪牙，以壓迫民衆，非使一切人民流於幽谷不止。故近代社會主義家，以為現在的議會制度，無論選舉權怎樣擴張，結果終是為資本階級增其代表，以侵蝕無產階級。三、代議政體，必和政黨相輔而行；政黨的政策，未必都是以國利民福為前提，那麼那些猥鄙浮華的議員，廁身其間，苟有可以利黨利己的，便惟力是視；而百姓的利害，反委置不顧；賄賂公行，十百倍於行政官吏。人民既不勝其痛苦，國家也徒供其犧牲。四、多數議員，來自田間，不習政治的很多；倉卒取決，本來已經容易錯誤，加以近代國家任務，範圍逐漸增加，議會的事，非常複雜，議員對於立法豫算，已無適當盡其義務的能力。畫諾等於盲從，主張徒滋謬誤。

以上四種弊病，原因在於議會的權力太大，故易流於議會專制。因議

會有彈劾權，可以作威作福。而議會自身，人民無權可以彈劾。故現代的三權憲法，不過得到代議政體。而代議政體的流弊，原因在於人民只有選舉議員之權，而無罷免議員之權。

## 六 現代憲法的補救

現代的三權憲法，既然有這麼許多缺點，於是歐美學者，都想研究補救的方法，然而講到補救的事，談何容易。到底用甚麼方法去補救呢？既然沒有這樣的書可供研究，又沒有甚麼先例可備參考，真是煩難極了。從前美國哥倫比亞大學，有一位教授叫喜斯羅，他著了一本書，名叫自由。那部書中說憲法上三權是不夠的，他主張四權。他那四權的意思，就是把那議會中的彈劾權，取出來做個獨立的權。他的用意，以為議會的權力太大，現在把彈劾權提了出來，政府有權可以監察議會，而議會庶不致流於專制。他這本書在美國固可說是已有人覺悟了，已有人覺

得三權憲法的未盡完善，想法去補救了。但是這種補救方法，仍是不完備。怎麼說不完備呢？在美國各州，有許多官吏，是由民選而來的。但是民選是很繁難的一件事，而且民選的流弊也很多。於是想出限制人民選舉的法子，要有資格，才有選舉權；以財產為資格的，必定要有若干財產，才有選舉權；如果沒有財產的人，沒有選舉資格，也就是沒有選舉權。這種限制選舉，與現在自由平等的潮流不合，並且選舉也很可作弊。而對於被選的人民，也沒有方法可以知道誰是適當，誰是不適當。所以要想補救的方法，單單限制選舉人，也不是一種好的方法。最好的方法，就是限制被選舉人，人民個個都有選舉權，這個就是普通選舉，就是現代各國人民所力爭的。但是普通選舉固好，究竟選甚麼人好呢？如果沒有一個標準，單行普通選舉，弊病亦多。而且被選的人，不是僅僅擁有若干財產，就可選他。那當議員或作官吏的人，責任何等重大，必定要有才、有德，

而且又能幹的人，才可選他。若是沒有才，沒有德，而且也沒有甚麼能幹，怎可選爲議員或官吏以遺誤政事呢？故單靠有錢是不行的。譬如這種才德能幹的人，祇有五十人；人民就在備有這種資格的人中，選舉出來。然而取得這種資格的人，如何來評定呢？我們中國有個古法，那個古法，就是考試。在中國從前經過考試出身的人，算是正途；不是考試出身的人，不算正途。講到這個古法，在從前中國專制時代，用的時候尙少，還是不必需要的。因爲那些君主，即在吃飯睡覺的時候，也心心念念，留心全國的人才；誰是人才好，就叫誰去做官。君主以用人爲專責，他就可以搜羅天下的人才。在今日的時代，人民實在沒有工夫可以辦這件事，並且也不是個個人民可以心心念念，留心全國的人才，豫備選舉他。故不可無專門人才組織的機關，以拔選人才。由此可見在君主時代，可以用考試；在共和時代，則考試不可少。

由此說來，要補救現代憲法的缺點，除立法、行政、司法三權獨立外，當更增加考試、監察二權，使成爲五權憲法。這本是孫中山先生的主張。同時，當擴充直接民權，使人民有充分的管理政府之權，那才是全民政治。至其詳細的主張，留待下編討論。

義釋法憲權五

## 下編 五權憲法概要

### 一 五權憲法的來歷

五權憲法，是孫中山先生所獨創。古今中外各國，從來沒有的。各國憲法，祇分三權，沒有五權。因此民衆對於先生所創的五權憲法，都是莫明其妙。而一般政治家，也以爲從古所無，不免懷疑。先生對於五權憲法的主張，大部分散見於民權主義的講義內。此外又專講五權憲法兩次：第一次是在二十年前東京同盟會慶祝民報週年紀念的時候。並且那時已把五權憲法定爲黨綱。但是大家對於這個事情，都沒有十分注意。多數的見解，以爲世界各國，祇有三權憲法，沒有聽見過甚麼五權憲法。大家覺得很奇怪，以爲是先生的理想，是先生杜撰的，決不能實現的。所以革命成功後，大家並不留意及此。多數心理，以爲推翻滿清，就算了事。所以民國雖然成立了十多年，也沒有看見甚麼精彩，並且比前清更覺得

腐敗。我們要使國家建設鞏固，必定要以五權憲法爲基礎。我們有了良好的憲法，才能建立一個真正的共和國家。第二次是在民國十年，先生在廣東省教育會演講，而民國十三年先生手定的建國大綱，第一條就開宗明義說：『國民政府，本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。』現在革命同志，經過了十餘年的經驗、教訓，也漸漸曉得五權憲法的功能，當茲革命潮流高漲的時候，我們應該研究五權憲法，闡明五權憲法，宣傳五權憲法，制定五權憲法，以達建設鞏固的目的，完成中山先生未竟之志。

中山先生自說：『我發明五權憲法之後，一般人對於這個五權憲法，都不很清楚。就是專門學者，也多不以爲然。記得二十年前，有一個中國學生，他本是大學法科畢業，在美國大學，也得了法學士的學位。他後來還想深造，又到美國東方的一個大學讀書。此人我在美國紐約城遇見，



我就問他此回你又入美國東方的大學，豫備研究甚麼學問？他說想專門研究憲法。我聽他說是學憲法，就把我的五權憲法說給他聽，足足和他討論了兩個星期。他說這個五權憲法，比甚麼都好。當時，我心喜他既然贊成這個五權憲法，就請他到了學校裏，把這五權憲法，詳細研究。其後他就入美國東方耶路大學三年畢業，又得了個法律博士的學位。這耶路大學，在美國東方是很有名譽的大學，他得了這個大學的博士學位，他的學問，自然是很好了。他自耶路大學畢業後，又到英國、法國、德國考察各國的政治憲法。辛亥革命成功，他也回到中國，又遇見了我。我就問他當日你會贊成我的五權憲法，現在研究之後，可有甚麼心得呢？他說，五權憲法，各國都沒有這個東西，恐怕是不能行的罷。當時，我聽了這話，很不以為然。誰知我們那班同志聽了他的話，以為這位法律博士說各國都沒有這個東西，想來總是不大妥當，於是就衆口一辭，忽

視這五權憲法了。還有一個日本的法律博士，我在南京的時候，請他做法律顧問，有許多法律上的事情，和他商量。後來討袁之役，我亡命在東京，遇到了這位博士，他問甚麼叫做五權憲法。我就與他詳細講解，相處兩三個月工夫，合計二三十小時，後來他才明白了。這位法律博士還要講了許多時候，才得明白；若遇着一班普通人民，又將何如，難怪他們不懂了。以上說的兩位博士：一個是中國的博士，一個是東洋的博士。那中國的博士，在紐約遇着他的時候，討論了兩個星期，他很贊成這個五權憲法。在這時候，他不過是個學士的學位，祇算是半通的時候；待他得了博士的學位，可算已到大通的時候了，他却說各國沒有這個東西。又那個日本的博士，我和他研究了好幾個月的工夫，他才明白。由此可見這個東西——五權憲法——實在很難，但是現在雖然沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的日子。我們要想把中國弄

成一個莊嚴華麗的國家，我們有甚麼法子可以使他實現呢？我想並不爲難，祇要實行五權憲法就是了。」

我們看了中山先生自述的一段話，可以曉得五權憲法的阻力，實是一班半通不通的博士先生們，強作解人，而民衆受其迷惑。他們以爲五權憲法，從古所無，因此而沒有提倡實行的勇氣。現在我們應該覺悟了，應該要用革命的手段以創造從古所無的新法典，建設從古所無的新國家。

## 二 政治上的兩個潮流

政治裏面，有兩個潮流：一個是自由的潮流，一個是秩序的潮流。政治中有這兩個力量，正如物理上之有離心力與歸心力。離心力的趨勢，專務開放向外。歸心力的趨勢，專務收合向內。如果離心力大，那麼物質必飛散而無歸；如果歸心力大，那麼物質必愈縮而愈小；兩力平均，才能適

當此猶自由太過，就成爲無政府；秩序太過，就成爲專制。幾千年來的政治變更，不外乎這兩個力量的衝動。中國歷史，是從自由而入於專制；外國歷史，是從專制而入於自由。孔子刪書，斷自唐虞之世，堯舜日號爲黃金世界，極自由平等之樂。而降及後世，政治弄到如此不好，這又是甚麼緣故呢？其故就是人民享得自由太多，因此而生厭，遂至放去其自由；而野心的君主繼之，以致積久而成秦漢以後的專制。外國的政治，是從專制而漸入於自由，其始人民有不堪專制之苦，故外國有句話，叫做「不自由毋寧死」。他的意思，是人民不能自由，寧可死去。這可見當時外國政治專制的酷烈。中國的政治，是由自由而漸進於專制。中國古代人民，「耕田而食，鑿井而飲」，本來是很自由的。老子說的「無爲而治」，也是表示人民極自由的意思。當時的人民，有了充分的自由，不知自由的可貴，不知自由的真諦，以致誤用，至今此習仍存。故外國人初不

知其理，甚異中國人的不尚自由，爲特殊的心理。若在歐洲的歷史，便與此不同。歐洲自羅馬亡後，其地爲各國割據，以人民爲奴隸。在近世紀的時候，有許多戰爭發生，都是爲爭自由而戰。中山先生在最初提倡革命的時候，於自由一層，並未多大注意。因爲中國人祇曉得講求改革政治，不懂得甚麼叫做自由。中國從前歷代的皇帝，也祇曉得要叫人民完糧納稅，祇要不妨礙他的祖傳帝統，那就是安分守己的第一等好百姓。故外國人批評中國人不曉得自由，不要求自由。近來受了世界潮流的影響，許多智識階級的人，思想大變，才曉得自由兩個字。於是一倡百和，自由自由的聲浪，傳遍海內。本來中國人民是不須爭自由的。譬如，我們曉得空氣自很重要的東西，和人類的生活，有密切的關係。但是我們假使居住在很寬敞的屋子裏，空氣是很足夠的了，故無須再要求充分的空氣。人之在空氣中生活，如魚之在水中生活。魚離水就要死；人沒有空氣，

也是要死的。但是多數人却不知空氣之可貴，到底是甚麼原因呢？因爲空氣不缺乏，不受痛苦。試把人關閉在不通空氣的屋子裏，那麼必感覺悶窒的痛苦，而始知空氣的可貴。歐洲人不自由，故爭自由；中國人不致不能自由，故不知自由。這兩種潮流，——一專制一自由——就是中國與歐洲不同的地方。

政治裏面，又有兩種人物：一是治人者，一是治於人者。孟子所謂：『有勞心者，有勞力者；勞心者治人，勞力者治於人。』治人者必有知識的，治於人者必無知識的。從前的人，可說是同小孩子一樣，祇曉得受治於人；現在已漸長成，大家都明白了，已將治人與治於人的階級打破。歐洲近世紀，已把皇帝治人的階級打破，人民才得今日比較的自由。中山先生創造的五權憲法，也是打破治者與被治者的階級；是實行民治的根本方法。

政治潮流中的自由，從前人民，都不大講究。極端的自由，就是無政府主義。歐洲講無政府主義，也是認爲一種很新的東西。最初，有法國人布魯東；俄國人巴枯寧；及新近逝世的克魯泡特金。在他們講這種主義，不過看了這種東西很新，研究研究罷了。近來中國趨時的學生們，無論懂與不懂，也要講無政府主義以爲切合時尚，甚屬可笑。無政府主義，我們中國在三代以上，已有人講過。黃老之道，不是無政府主義嗎？列子內篇所說的：『華胥氏之國，其人民無君長，無法律，自然而已，』不是無政府主義嗎？我們中國講無政府主義，已發端在幾千年前，不過現在的青年不懂罷了。他們現在所講的無政府主義，是我們早已認爲不要的。前說自由與專制兩個潮流，要調和他，使不各趨極端，如離心力與歸心力一樣。單講離心或是單講歸心，都是不對。有離心力，還要有歸心力。片面的主張，總是不行的。兩力相等，兩勢調和，才能極宇宙之大觀。憲法的作用，

猶之一部機器。——物質有機器，人事也有機器。法律，是一種人事的機器。就物理說，支配物質易，支配人事難。因科學發達，支配物質很易；而人事複雜，故支配人事很難。憲法就是支配人事的一個大機器。——就是調和自由與統治的機器。中山先生的革命主義，就是三民主義；三民主義，就是民族、民權、民生。也就是美國林肯總統說的 “The government of the people, by the people for the people.” ——譯作民有、民治、民享。就是國家爲人民所共有，政治爲人民所共管，利益爲人民所共享。——不過必定先要民能治，才能享；不能治，怎能享，而所謂民有，也總是假的了。勞心者治人，勞力者治於人，今欲破除之，也未嘗沒有方法。人力非不可以勝天，要在能善用與不善用罷了。

### 三 權和能的分別

中山先生對於政治上最偉大的發明，便是分開權和能。權要握於人



民手掌，能是屬於政府機關。人民要有大權去管理政府；政府要有萬能去治理國事。權和能分析清楚，國才得治理；如果權和能混淆不分，不是政府專制，便是暴民亂政。先生大部分的主張，見民權主義講義中，茲節述其大要於下：

從前有一位美國學者說：現在講民權的國家，最怕的是得到一個萬能政府，人民沒有方法去節制他；最好的是得到一個萬能政府，完全歸人民使用，爲人民謀幸福。這一說是最新發明的民權學理。但所怕所欲，都在一個萬能政府。第一說是人民怕不能管理的萬能政府，第二說是爲人民謀幸福的萬能政府。在民權發達的國家，多數的政府，都是弄到無能的；民權不發達的國家，政府都是很有能的。像德國俾士麥當權時代的政府，的確是萬能的政府，那個政府是反對民權的。其他各國主張民權的政府，沒有那一個可以稱做萬能政府。又有一個瑞士學者說：各

國自實行民權以後，政府的能力，便行退化。這個理由，就是人民恐怕政府有了能力，人民不能管理，所以人民總是防範政府，不許政府是萬能。所以實行民治的國家，對於這個問題，便應該想方法去解決。要想解決這個問題，人民對於政府的態度，就應該要改變。從前，人民對於政府，總有反抗態度的緣故，是由於經過了民權革命以後，人民所爭得的自由平等過於發達，一般人把自由平等用得太多，沒有限制，把自由平等的事做到過於充分，政府不能夠做事。到了政府不能夠做事，國家雖有政府，也同無政府一樣。但是要改變人民對於政府的態度，究竟用甚麼辦法呢？要解決這個問題，只有一個根本辦法。這個辦法，就是權與能要分別的道理。這個道理，從前歐美的學者，都沒有發明過。

人類根據各人天賦的聰明才力分別起來，應該有三種人：第一種人叫做先知先覺，這種人有絕頂聰明，見一件事，便能夠想出許多道理；聽

一句話，便能做出許多事業。有了這種才力的人，方是先知先覺。由於這種先知先覺的人，豫先想出許多辦法，做了許多事業，世界才有進步，人類才有文明。所以先知先覺的人是世界上的創造者，是人類中的發明家。第二種人叫做後知後覺，這種人的聰明才力，比較第一種人是次一等的；自己不能夠創造發明，只能夠跟隨摹倣。第一種人已經做出了的事，他便可以學到。第三種人叫做不知不覺，這種人的聰明才力是更次的，凡事雖有人指教他，他也不能知，只能去行。照現在政治運動的言詞說，第一種人是發明家，第二種人是宣傳家，第三種人是實行家。天下事業的進行，都是靠實行，所以世界上進步的責任，都在第三種人的身上。譬如建築一間大洋樓，不是一種尋常人能夠造成的。先要有一個工程師，把各種工程材料通盤計算；再繪了詳細的地圖，交給工頭去看。等到工頭把圖看清楚，才叫工人去搬運材料，照那個圖樣去做。做洋樓的

工人，都是不能夠看圖樣的，只有照工頭的吩咐，聽工頭的指揮。工頭又不能夠通盤計算去繪圖的，只有照工程師所繪的圖，吩咐工人去砌磚蓋瓦。所以繪圖的工程師是先知先覺，看圖的工頭是後知後覺，砌磚蓋瓦的工人是不知不覺。世界上的大事，都靠那三種人來做成的。但是其中大部分的人都是實行家，都是不知不覺。次少數的人便是後知後覺。最少數的人才是先知先覺。世界上如果沒有先知先覺，便沒有發起的人；如果沒有後知後覺，便沒有贊成的人；如果沒有不知不覺，便沒有實行的人。所以世界上的進步，都是靠這三種人。無論是缺少了那一種人，都是不可能的。現在世界上的國家，實行民權，改革政治，那些改革的責任，應該是人人都有份的。先知先覺的人要有一份，後知後覺的人要有一份，就是不知不覺的人也要有一份。我們要知道民權不是天生的，是人造的。我們應該要造成民權交給人民，不要等人民來爭，才交給人

民。

我們自己想出的一種解決民權問題的新方法，要人民對於政府改變態度。所謂要改變態度，便是要把權與能分開。要知道權與能怎樣分開，應先知道甚麼叫做民權。簡單的說，民權就是人民去管理政治。從前的政治是誰去管理的呢？中國有兩句古語說，「不在其位，不謀其政；」又說「庶民不議。」可見從前的政權，完全在皇帝掌握之中。中國自革命以後，成立民權政體，凡事都是應該由人民作主的；所以現在的政治，可以叫做民主政治。換句話說，在共和政體之下，就是用人民來做皇帝。中國歷代的皇帝，只有堯、舜、禹、湯、文、武，有很好的本領與道德。其餘都是沒有本領，沒有道德的居多數。那些皇帝雖然沒有本領，沒有道德，但是很有權力的。三國演義一書，差不多人人都看過的，我們可以拿三國演義來證明。譬如諸葛亮是很有才學的，很有能幹的。他所輔的主，先是劉

備，次是阿斗。阿斗是很庸愚的，沒有一點能幹。因為這個原因，所以劉備臨死的時候，便向諸葛亮說，可輔則輔之，不可輔則取而代之。劉備死了之後，諸葛亮的道德還是很好的，阿斗雖然沒有用，諸葛亮依然是忠心輔佐，所謂「鞠躬盡瘁，死而後已」。由這樣看來，在君權時代，君主雖然沒有能幹，但是很有權力，像三國時候的阿斗和諸葛亮，便可以明白。諸葛亮是有能沒有權的，阿斗是有權沒有能的。阿斗雖然沒有能，但把甚麼事都付託諸葛亮去做。諸葛亮很有能，所以在西蜀能夠成立很好的政府；並且能夠六出祁山去北伐，和吳、魏鼎足而三。用諸葛亮和阿斗兩個人比較，我們便知道權和能的分別。專制時代，父兄做皇帝，子弟承父兄之業，雖然沒有能幹，也可以做皇帝，所以沒有能的人也是很有權。現在成立共和政體，以民為主。四萬萬人當然不能都是先知先覺的人，多數的人也不是後知後覺的人，大多數都是不知不覺的人。現在民權政治，

是要靠人民作主的，所以這四萬萬人都是很有權的。全國很有權力能夠管理政府的人，就是這四萬萬人。現在的四萬萬人，就政權一方面說，都是像阿斗。中國現在有四萬萬個阿斗，人人都是很有權的。阿斗本是無能的，但是諸葛亮有能，所以劉備死了以後，西蜀還能夠治理。現在要使人民改變態度，不可反對有能的政府。

改變了態度之後，用甚麼辦法呢？辦法就是要把權與能分開，人民對於政府的態度，才可以改變。如果權與能不分開，人民對於政府的態度，總是不能改變。當時阿斗知道自己無能，把國家全權託到諸葛亮身上，要諸葛亮替他去做。所以諸葛亮出師表，便獻議給阿斗，把宮中和府中的事要分開清楚。宮中的事，阿斗可以去做；府中的事，阿斗自己不能去做。所謂府中的事，就是政府的事。諸葛亮把宮中和府中的事分開，就是把權和能分開。所以我們治理國家，權和能一定要分開的。我們要用

遠大眼光和冷靜見解來看世界上的事，才可以把他分別清楚。大家此時對於政府有一種特別觀念，這種觀念是由於幾千年專制政體發生的。因為幾千年的專制政體，多是無能力的人做皇帝，人民都是做皇帝的奴隸。現在推翻專制，成立共和政體，表面上固然解放，但是人民心目中還有專制的觀念，還怕有皇帝一樣的政府來專制，所以生出反對政府的觀念，表示反對政府的態度。這種態度，還是由於從前崇拜皇帝的心理反動生出來的。換句話說，人民對於政府的態度，由於從崇拜皇帝的心理，一變而為排斥政府的心理。從前崇拜皇帝的心理固然是不對，現在排斥政府的心理，也是不對的。我們要打破這種不對的心理，便要回頭到幾萬年和幾千年以前的政治歷史，才可以看破。比方在皇帝專制沒有發達以前，中國堯舜是很好的皇帝，他們都是公天下，不是家天下。當時君權還沒有十分發達，中國的君權，是堯舜以後發達的。推到堯



舜以前，更沒有君權可言，都是奉有權的人做皇帝，能夠替大家謀幸福的人，才可以組織政府。譬如從前人同獸爭的野蠻時代，國家的組織沒有完全，人民都是聚族而居，靠一個有能的人來保護。在那個時候，人民都怕毒蛇猛獸來侵害，所以要奉一個有能的人負責保護的責任。當時保護的任務，就是在有能力打勝毒蛇猛獸的人，就是當時很有能幹的人。當時人同獸爭，沒有武器，都是靠赤手空拳，要個人體魄很強壯的人，大家便奉他做皇帝。除了會打的人可以做皇帝之外，中國還有例外，譬如燧人氏鑽木取火，教民火食，世人便奉他做皇帝。神農氏嘗百草，發明了許多藥性，可以治疾病，所以世人便奉他做皇帝。更推到軒轅氏教民做衣服，也是做皇帝；有巢氏教民造宮室，也是做皇帝。所以由中國幾千年以前的歷史看來，凡是有大能幹，有新發明，在人類立了功勞的人，都可以做皇帝，都可以組織政府。中國自唐堯虞舜以後，那些皇帝便漸漸變

成專制，都要家天下，不許人民自由擁戴有本領的人去做皇帝。假若現在四萬萬人用投票的方法選舉皇帝，如果給以充分的民權，人民能夠自由投票，絲毫不受別種勢力的干涉，同時又有堯舜復生，一定要選舉堯舜來做皇帝。像歐美現在實行了民權，人民有了大權，要排斥政府，實在是很容易的。像西蜀的阿斗，要排斥諸葛亮，還不容易嗎？如果阿斗要排斥諸葛亮，試問西蜀的政治，能不能夠長久呢？阿斗見到這一層，所以便把政治的全權交給他。我們現在實行民權，四萬萬人都是皇帝，就是四萬萬個阿斗。這些阿斗，當然是應該歡迎諸葛亮來管理政事。歐美現在實行民權，人民所持的態度，總是反抗政府。根本原因，就是由於權和能沒有分開。中國要不蹈歐美的覆轍，應該要把權和能劃分清楚。人民分開了權與能，才不致反對政府，政府才可以希望發展。中國要分開權和能，是很容易的事，因為有阿斗和諸葛亮的前例可援。如果政府是好

的，我們四萬萬人便把他當作諸葛亮，把國家的全權，都交給他們。如果政府不好，我們四萬萬人可以實行皇帝的職權，罷免他們，收回國家的大權。歐美人民對於政府不知道權和能的界限，所以他們的民權問題，發生了兩三百年，至今還不能解決。

我們現在要主張分開權和能，再拿古時和現在的事實說一說：在古時能打的人，大家便稱他爲皇帝；現在上海住的官僚、軍閥，請印度巡捕看門保護。照古時的道理講，能保護人的人，可以做皇帝，那些巡捕，便應該做皇帝。但是那些官僚、軍閥只把他們當作奴隸，給他一些錢。那種奴隸有了鎗，便很有能力。古時的皇帝，便可以看作現在的守門巡捕；現在守門的印度巡捕，便是古時的皇帝。既是如此，大家何必排斥保護人民的皇帝呢？現在公司工廠中，一定要請一位有本領的人來做總辦，總辦是專門家，就是有能的人；股東就是有權的人。工廠內的事，只有總辦能

夠講話，股東不過監督總辦而已。現在民國的人便是股東，民國的總統便是總辦。我們人民對於政府的態度，應該要把他們當作專門家看。如果有了這種態度，股東便能夠利用工廠，用很少的成本，出很多的貨，可以令公司發大財。現在歐美民權發達的國家，人民對於政府都沒有這種態度，所以不能利用有本領的人去管理政府，所以弄到政府中的人都是無能，民權政治的發達，反是很遲；民主國家的進步，反是很慢；反不及專制國家的進步快，像日本和德國一樣的迅速。從前日本維新數十年，便富強起來。從前德國也是很貧弱的國家，到了威廉第一和俾士麥執政，結合聯邦，勵精圖治，不到幾十年，便雄霸歐洲。其他實行民權的國家，都不能像日本和德國一日千里的進步。推究其原因，就是由於民權問題的根本辦法沒有解決。如果要解決這個問題，便要把國家大事，付託給有本領的專門家。再有一個譬喻，國家就是一輛大汽車，政府的官

吏，就是車夫。歐美的人民，起初得到了民權，沒有相當的專門家，就像有錢的人得了一輛汽車，事事便非靠自己去做修理，自己去駕駛不可。到了現在有了許多有本領的專門家，是權力的人民，應該要聘請他；不然要自己去駕駛，自己去修理，正所謂自尋煩惱，自找痛苦。這個譬喻，可分別駕駛汽車的車夫，是有能而無權的；汽車的主人，是無能而有權的。這個有權的主人，於應該靠有能的專門家去代他駕駛汽車。民國的大事，也是如此。國民是主人，就是有權的人；政府是專門家，就是有能的人。民國的官吏，不管是大總統，是內閣總理，是各部總長，我們都可以把他當作汽車夫。只要他們是有本領，忠心為國家做事，我們就應該把國家的大權，付託給他們，不限制他們的行動，事事由他們自由去做，然後國家才可以進步得快。如果不然，事事都要自己去做，或是請了專門家，一舉一動都要牽制他們，不許他們自由行動，國家還是難望進步，進步還是很

慢。歐美人民對於現在政府持反對態度，是因為權和能沒有分開，所以民權問題，至今不能解決。我們實行民權，便不要學歐美，要把權和能分得清清楚楚。民權思想雖然是由歐美傳進來的，但是歐美的民權問題，至今還沒有辦法。我們已經想出了辦法，知道人民要怎樣可以對政府改變態度。但是人民不知不覺的多，我們先知先覺的人，便要為他們指導，引他們上軌道去，那才避了歐美的紛亂，不蹈歐美的覆轍。歐美學者，現在只研究到了人民對於政府的態度不對，應該要改變；但是用甚麼方法來改變，他們還沒有想到。現在這裏所講的方法，是要權和能分開。講到國家的政治，根本上要人民有權。至於管理政府的人，便要付之於有能的專門家。把那些專門家不要看作是很榮耀，很尊貴的總統、總長，只把他們當作趕汽車的車夫，或是當作看門的巡捕，或者是煮飯的廚子，或者是診病的醫生，或者是做屋的木匠，做衣的裁縫，無論把他們看

作那一種工人都可以。人民要有這樣的態度，國家才有辦法，才有進步。我們看了上面一段中山先生的主張，可以得到一個概括的觀念。便是國民要有權，政府要有能；國民有權，可以管理政府，政府有能，可以治理國事。權和能分開，國家才得長治久安。這個主張，古今中外的大政治家，從來沒有發明過。

#### 四 政治機器和物質機器

中山先生主張政治上須把權和能分開，已如前章所述。先生又鑒於現代代議政體的流弊，國民只有放出去的權力，沒有收回來的權力。這種舊制度，不適用於改造新中國。先生要闡明其原理，於是用機器來證明。茲亦節述其大要於下：

現在歐美的政治家、法學家，都說政府是機器；法律是機器中的工具。日本人把政治組織譯成機關，所以從前說政府衙門，現在說行政機關。

機關和機器一樣，所以行政機關，就是行政機器。至於行政機器和製造機器的分別，一是用物質做成的，一是用人組織成的。故行政機器是靠人的能力去發動的，製造機器是用物質的能力去發動的。

歐美製造物質機器的進步，一日千里。至於人為機器——像政府機關這些東西——進步很慢。這個理由，就是物質機器做成了之後，易於試驗；試驗之後，不好的易於放棄，不備的易於改良。人為機器成立之後，很不容易試驗；試驗之後，也很不容易改良。假若是要改良，非起革命不可。譬如美國，自開國至今，已有一百四十多年；開國時所行的民權和現在所行的差不多完全相同。現在所用的憲法，就是開國時候的聯邦憲法。經過了一百多年，根本上還沒有大更改，至今還是應用他。至於大多數的製造機器，發明的年代也不過一百多年，而在一百多年前的舊機器，現在沒有人用他了。說到一百多年以前的行政機器，至今還是要應



用他。這便是由於用人活動的機關，當中活動的人固然可以隨時改換，但是全體組織，不容易根本改造。因為習慣太久，陳陳相因，牢不可破。如果不想革命，要在平時去改造，把舊組織完全廢棄，那是做不到的。

歐美對於民權政治，至今還沒有根本辦法。就是因為他們把人爲的機器沒有精良去試驗。說到物質的機器，自最初發明時代以至於現在，不知古人經過了幾千次的試驗，和幾千次的改良，才有今日所見的機器。由現在所見的機器，回顧到最初發明的時代，如果大家讀過了機器史，便知道有一段很有趣味的故事。譬如就發動的歷史說，在最初發明的時候，只有一個方向的動力，沒有和現在一樣的兩個方向的動力。我們知道動的來源是由於蒸汽的膨脹力，蒸汽膨脹之後，用一個汽管，把蒸汽由鍋中導入一個機器箱。這個機器箱，叫做活塞心。這個活塞，就是令機器發動的東西。機器的所以發動，是由於活塞之一端接收了蒸汽

之後，由蒸汽的膨漲力，便推動活塞，令活塞前進。蒸汽在活塞之一端用盡了以後，更由他端注入新蒸汽，再把活塞推回。由是蒸汽推動活塞，來往不息，機器的全體，便運動不已。現在看來，這是極巧妙的東西，但是推到最初時候發明的活塞，構造極簡單，只能夠在一端接收蒸汽，把活塞推過去；再不能在他端接收蒸汽，把活塞推回來。所以當初活塞的運動，只有一個前進的方向，再沒有回頭的方向。所以那時用機器做工，也未必有多大的便利。譬如去彈棉花，每用一架機器，便要用一個小孩子站在機器的旁邊，等到活塞前進之後，小孩子便要用手把活塞棒拉回來，然後才有蒸汽把活塞推過去。所以那個時候的機器，很不靈活，而且機器的力量，不能很大，每一架機器，又要用一個小孩子去幫助。後來有一個很聰明而又很懶惰的小孩子，不情願去做那種毫無趣味，時時刻刻總是一樣的用手拉機器的工作，想用一個方法，代手去拉，於是用一條

繩和一根棍，綁在那架機器上面，令活塞推過去之後，又可自動的拉回來。這樣的運通不已，那個小孩子就不必動手去拉他了。工程師就根據了這個很奇妙的方法，逐漸改良，做成了今日來回自如的機器。

民權政治的機器，至今已有一百多年，沒有變更。我們拿現在民權政治的機器來看，各國所行的民權，只有一個選舉權。這就是人民只有一個發動力，沒有兩個發動力。只能把民權推出去，不能把民權拉回來。這好像和起初的發動機一樣。但是從前有一個幫助機器的懶小孩子，知道了加一根棍和一條繩，借機器本體的力量，可以令機器自動的來回；至於現在的民權政治中，還沒有這種懶小孩子發明那種拉回民權的方法。因為這個原因，所以民權政治的機器用過了一百多年，至今還只有一個選舉權。從有了選舉權之後，許久沒有甚麼進步。選舉出來的人，究竟是賢與不肖，便沒有別的權管他。像這種情形，就是民權政治的機

器不完全。所以民權政治至今還沒有好辦法，還沒有大進步。我們要使這種機器進步，必須把權和能分開。

物質機器裏頭各部的權和能是分得很清楚的。那一部是做工，那一部是發動，都有一定的界限。譬如船上的機器說，現在最大的船有五六萬噸，運動這樣大船的機器所發出來的力量，有超過十萬匹馬力的機器，只用一個人便可以管理，運用自如。現在機器的進步，到了這種妙境，在最初發明的時候，如果一種機器發出來的力量到了幾百匹或者幾千匹馬力，便不敢用他，因為管理的方法不完全，機器全體一經發動之後，便不能收拾，所謂能發不能收。因為這個理由，所以從前發明機器的人去試驗機器，常常自己打死自己。後來機器的構造，天天改良，天天進步，雖然有一二十萬匹馬力的機器，只用一個人，便可以從容去管理。可見近來的機器，進步很快；而管理的方法，也很完全了。現在的政治家和

法律學者，都以政府爲機器，以法律爲工具。此刻民權時代，是以人民爲動力。從前君權時代，是以皇帝爲動力，全國的動作是發源於皇帝。在那個時代，皇帝是發動機器的人，所以政府的力量越大，皇帝越顯尊嚴。有了強有力的政府，皇帝的號令才容易實行，才可以爲所欲爲。到了民權時代，人民就是政府的原動力。因爲政府的力量太大，人民便不能管理政府，要被政府壓迫，所以不願政府能力太大，要防止政府的能力。在最初發明機器的時代，一個機器的力量是很小的，只要用一個小孩子，便可以拉回來。當時因爲管理機器的方法不完全，一定要有那樣小力的機器，人民才敢用他。現在民權初發達的時候，管理政府的方法也是不完全。政府的動力，固然是發源於人民，但是人民發出了動力之後，還要隨時可以收回來；像那樣小力的政府，人民才敢用他。若是有了幾萬匹馬力的政府，人民不能夠管理，便不敢用他。所以現在歐美各國的人民，

恐怕強有力的政府，好比從前的工廠，怕有大馬力的機器是一樣的道理。當初那種小力的機器，如果不想方法去改良，那種機器，一定是永遠沒有進步，永遠要人去拉；但是後來日日求改良，一直到現在，便可以不必用人力去拉，機器可以自動回來，至於政治的機器，人民總不知道想方法去改良，總是怕政府的能力太大，不能拉回，反常常想法去防止，所以弄到政治不能發達，民權沒有進步。現在照世界潮流，民權思想，一天一天進步，管理民權政治的機器，還是絲毫沒有進步，所以歐美的民權政治，至今沒有根本辦法。

如前所述，權和能要分別清楚，用機器來比喻，機器的本體，就是有能力的東西；管理機器的工程師，便是有權力的人。工程師管理機器，要怎麼樣就可以怎麼樣；所以機器是很有能的東西，工程師是很有權的人。人民管理政府，如果把權和能分開了，也要像工程師管理機器一樣。在

民權極盛的時代，管理政府的方法很完全。政府就是有大力，人民只要把自己的意見，在國民大會上去發表，對於政府加以攻擊，便可以推翻；對於政府加以頌揚，便可以鞏固。但是現在權和能不分，政府過於專橫，人民沒有方法去管理。不管人民是怎樣攻擊，怎樣頌揚，政府總是不理，總是不能發生效力。現在世界上政治不進步，民權思想很發達，無論那一國的人民，對於政治機器的現狀，總是不合他們心理上的用法。中國此刻正是改革時代，我們想學歐美民權的新思想，造成一個完全的民治國家。最初一般革命志士都以爲完全做效歐美，中國的民權，便算是止境。這種思想，並不是全錯，因爲中國能夠學到歐美，就比較上說，當然是很好。但是歐美人民對於自己國家社會的現狀，也並不是心滿意足。像美國、法國先進國家的人民，現在還是主張改良政治，想再來革命。由此便可以證明我們從前以爲學到了像歐美便算是止境，那是不對的。

因為就使我們學到了美國、法國，百十年之後一定也免不了再起革命。所以我們提倡改革，決不能說學到現在的歐美便算止境。我們步他們後塵，豈不是一代不如一代，還要再起革命。倘使還要再起革命，這一次的革命，豈不是徒勞無功？想存一個長治久安之計，我們現在改良政治，便不可學從前歐美的舊東西，要把歐美的政治情形，攷察清楚，看他們的政治，究竟進步到了甚麼程度。學他們的發明，才可以駕乎各國之上。

歐美各國對於民權問題的研究，還沒有徹底，所以對於政治沒有很完全的發明。我們現在要有很完全的改革，無從學起，不得不自己想出一個新辦法。但是中國人經過了義和團之後，完全失却自信力。一般人總是信仰外國，不信仰自己。以為無論甚麼事，要自己做成，單獨發明，是不可能的，一定要學步歐美的後塵，要做效歐美的辦法。殊不知歐美的



文明，只在物質一方面，不在其他的政治各方面。專就物質文明的科學說，歐美近來本是很發達的。一個人對於一種學問，固然是有特長，但是對於其餘的各科學問，未必都是很精通的；還有許多是很盲目的。他們的物質科學，一百多年以來，發明到了極點；如果說到政治學問，他們從前沒有想到的，我們現在也想不到，那便是沒有理由。歐美的機器，近來本有很完全的進步，但是不能說他們的機器是進步，政治也是進步。因為近兩百年來，歐美的特長只有科學。那些大科學家，對於本行的學問，固然是有專長，對於其他學問，像政治哲學等，未必就有兼長。

歐美製造的物質機器，有往返的兩種動力，來回可以自動，但是做成政治機器，還只有一面動力。人民對於政府的權力，只能發出去，不能收回來。現在我們主張民權來改造民國，將來造成的新民國，一定要徹底。要造成徹底的新民國，我們自己便要另想一個新辦法。這個新辦

法，歐美還沒有完全想到。我們能不能夠想到呢？要答復這個問題，自己不可妄自菲薄。中國在世界之中，文化上是先進的國家；外國的材料，向來無可完全倣效，歐美近來的文化，才比中國進步。我們羨慕他們的新文明，才主張革命。現在實行革命，當然是要駕乎歐美之上，改造成世界上最新最進步的國家。歐美現在的民權政府，已經成了舊機器，我們要另外造出一架新機器，才可以達到我們的目的。

我們看了上面的一段話，便可以知道改造中國的途徑，要另造一架新機器。這架新機器，要有無限大的能力，而人民却能管理的。換句話說，就是人民要有推出去的能力，又有拉回來的能力。這架機器要怎樣製造呢？且待下文討論。

## 五 政權和治權

我們理想中要造成的一架政治機器，那根本的辦法，就是要分開權

和能。根本辦法定了之後，去實行民權，要分開國家的組織，與民權的行使。那分開權和能所造成的機器，就是像物質的機器一樣，其中有機器本體的力量，有管理機器的力量。現在用新發明來造新國家，就要把兩種力量分別清楚。從政治的意義來研究，政是衆人之事，集合衆人之治的大力量，便叫做政權；政權，也可以說是民權。治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權；治權也可以說是政府權。所以政治之中，包含有兩個力量：一個是政權，一個是治權。這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。好比有十萬匹馬力的輪船機器，那架機器，能夠發生十萬匹馬力來運動輪船，這便是機器本體的力量。這種力量，好比政府自身的力量一樣。這種自身的力量，就是治權。至於這樣大的輪船，或者是要前進，或者是要後退，或者是要停止，或者是要向左右轉；以及所走的速度，或者是要快，或者是要慢，更要有很好

的工程師，用很完全的機器，才可以駕駛，才可以管理。有了很完全的駕駛管理的力量，才可以令那樣大的輪船，要怎麼樣開動，便是怎麼樣開動；要怎麼樣停止，便是怎麼樣停止。這種開動停止的力量，便是管理輪船的力量。這種力量，和管理政府的力量一樣。這種管理的大力量，就是政權。我們造新國家，和造新輪船一樣，船中所裝的機器，如果所發生的馬力很小，行船的速度當然是很慢，所載的貨物當然很少，所收的利息也當然很微。反過來說，如果所發生的馬力很大，行船的速度當然是極快，所載的貨物當然是極多，所收的利息也當然是極大。創造國家，也是一樣的道理。如果在國家之內，所建設的政府，只要他發生很小的力量，是沒有力的政府，所做的事業，當然是很小，所成就的功效，當然是很微。若是要他發生很大的力量，是強有力的政府，那麼這個政府所做的事業，當然是很大，所成就的功效也當然是極宏。假設在世界上的最大國

家之內建設一個強有力的政府，那麼這個國家豈不是駕乎各國之上？  
這個政府，豈不是無敵於天下的政府？

歐美現在爲甚麼還是只造有大馬力機器的輪船，不造極強有力政府的國家呢？因爲他們現在的人民，只有方法管理大馬力的機器，沒有方法管理強有力的政府。並且不要小馬力的舊船，另外造一隻大馬力的新船是很容易的事；至於國家，已經是根深蒂固，有了沒有力的舊政府，要另外造成一個強有力的新政府，那是很不容易的事。說到我們中國，人口有了四萬萬，是世界上人口最多的國家。領土廣闊，物產豐富，都要在美國之上。美國成了現在世界上最富最強的國家，沒有一國可以和他並駕齊驅。就天然的富源來比較，中國還應該駕乎美國之上。但是現在的實情，不但是不能駕乎美國之上，並且不能夠和美國相提並論。此中原因，就是我們中國只有天然的資格，缺少人爲的工夫，從來沒有

很好的政府。如果用這種天然的資格，再加以人為的工夫，建設一個很有力的政府，發生大力量運動全國，便可以和美國並駕齊驅。

中國有了強有力的政府以後，我們並不要像歐美人民怕政府的力量太大，不能夠管理。因為在我們的計畫之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分成兩個：一個是政權，要把這個大權，完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權，便是民權。一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量治理全國事務，這個治權，便是政府權。人民有了很充分的政權，管理政府的方法是很完全，便不怕政府的力量太大，不能夠管理。歐美從前不敢造十萬匹馬力以上的機器，只敢造十萬匹馬力以下的機器，就是因為機器的構造不完全，管理的方法不周密，所以便怕機器的力量太大，不敢管理。到了現在，機器很進步，機器本體的構造既是很完

全，管理機器的方法又是很周密，所以便造出極大馬力的機器。我們要造政治的機器，要政治的機器進步，也要跟這一條路走，要有構造很完全和有大力度的政府機關，同時又要有管理這個機關很周密的民權方法。歐美對於政府，因為沒有管理很周密的方法，所以他們的政府機關，至今還是不發達。我們要不蹈他們的覆轍，根本上要人民對於政府的態度分開權和能。把政治的大權，分開成兩個：一個是政府權，一個是人民權。像這樣的分開，就是把政府當作機器，把人民當作工程師。人民對於政府的態度，就好比是工程師對於機器一樣。現在機器的構造很進步，不但是有機器智識之人可以來管理，就是沒有機器智識的小孩子，也可以來管理。好像現在所用的電燈，在發明的時候，因為電是和雷一樣，是很危險的東西，人家不敢拿來當作燈用。現在管理方法周密，所以沒有電學智識之人，都可以用手來轉他。現在中國有民權的思想，但是

關於這種思想的機器，世界上還沒有發明完全，一般人民都不知道用。我們先知先覺的人，便應該先來造好這種機器，做一個很安全的接電紐，只要普通人一轉手之勞，便知道用他，然後才可以把這種思想，做成事實。中國人得到民權思想，本是在歐美之後，好像築鐵路是在日本之後一樣。日本築鐵路雖然是在我們之先，但是所築的鐵路是舊東西，不合時用。我們新築成的鐵路，是很合時用的東西。至於我們在歐美之後，要想有甚麼方法才可以使用民權；這種方法想通了，民權才可以供我們的使用；若是這種方法沒有想通，民權便不能供我們使用。現在世界上只有一個瑞士國，已經有了這幾部分的方法；這是徹底的，是直接的民權，不過不大完全罷了。至於歐洲那些大國，沒有試驗過。這個理由，就是像日本已經有了小鐵路，再要改造大鐵路，便要費很久的時間，花很多的錢，是很不經濟的事。因為畏難苟安，注重經濟，所以他們的先進



國家，就是知道了這些新式的發明，還是不採用他。說到我們中國關於民權的機器，從前沒有舊東西，現在很可以採用最近最好的新發明。所謂最近最好的新發明，便是擴充直接民權，當於下章詳論之。

## 六 四種政權

國民直接運用主權，去操縱國家的政治的，叫做直接政府。國家的政治權完全委之於其代表，而國民祇擁主權者的虛名的，叫做代表政府。中山先生雖然排斥代表政府，却也不相信直接政府的能見之於實行。先生的主張，是折衷於兩者之間，把國家的政治大權，分成爲兩個：一是政權，宜握在人民的手內；一是治權，宜完全付與政府的機關。這種制度，可稱爲半直接政府。

所謂半直接政府者，就是國民除有選舉權外，兼有罷免權。中山先生說，關於民權一方面的方法，世界上最新式的發明，第一個是選舉權，現

在世界上所謂先進的民權國家，最普遍的，只實行這一個民權，專行這一個民權，好比是最初的機器。只有把機器推到前進的力，沒是拉回來的力。現在新式的方法，除了選舉權之外，第二個就是罷免權，人民有了這個權，便有拉回來的力。這兩個權，就是人民管理官吏的。人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，一回又可以調回來。來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器自動。所謂罷免權者，人民於一種制限之下，有提出請求書，要求公衆投票，表決所選舉的官吏，應否罷免之權。我們處於共和政體之下，國家的主權，既存於國民全體，那麼政府職員的權力，自非固有的權力。他們的措施，均以主權者的名義行之；他們對於主權者，當負責任，自是明顯的事情。而主權者對於政府職員不能盡其職責時，得行使罷免權。這是邏輯上當然的結果。各國的憲法，採用罷免權的，只有德國、瑞士及

北美合衆國。德國的國民罷免權，祇能對於大總統行使之。查德國一九一九年的新憲法，聯邦大總統的任期爲七年，但在任期未滿之前，可由聯邦議會以三分之二以上的可決，舉行國民投票以罷免之。故德國的人民，雖有罷免權，却有附帶條件，並且有相當限制，對於大總統以外的政府職員，國民固不能行使其罷免權。瑞士國的國民罷免權，祇能對於立法部的議員行使之。當有一定額數以上的選民請求解散議院時，應即以解散的提議，付之公民之表決。若參與表決的公民的大多數，贊成解散的提議時，議員的職權，即爲終了，同時並須舉行大選舉，以組織新議會。北美合衆國的罷免權，實行於西部各州。不但可以行於議員，且可以行於一切選舉的官吏，較爲徹底。這便是歐美各國人民行使罷免權的先例。

國家除了官吏之外，其次的重要東西，就是法律。所謂有治人，還要有

治法。人民要有管理法律之權，才有確切的保障。如果大家看到一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制權。這就是第三種民權。所謂創制權者，人民於一種制限之下，有提出請求書，要求公衆投票，決定一種政事的興廢，或強迫國家通過法案之權。創制權本發源於瑞士，一八四八年的憲法，已有人民創制權的規定。至一八九一年，則人民於行使創制權時，並須制定具體的法律草案。但創制權的行使，須得五萬選舉人的署名。一九一九年的德國新憲法，也與人民以創制權，凡有十分之一以上的選民，就可擬就草案，要求政府提出於議會。如議會對於提案，為全部可決時，政府的提案，即成為法律。若議會對於提案要加以修正或否決時，應以政府的提案，付之於人民的總投票。這便是歐美各國人民行使創制權的先例。

若是大家看到了從前的舊法律，以爲是很不利於人民的，便要有一種權自己去修改；修改了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權。這就是第四個民權。所謂複決權者，人民有受政府機關採訪其意，而以投票決定立法機關所通過某種法案之權。議會於某種法案提議之前，先得人民之許可的，叫做諮詢的複決權。若在議決之後，得人民之批准的，叫做批准的複決權。複決權也是發源於瑞士，現在已爲其他各國所採用。瑞士 杜亞石說：「今日的瑞士，乃人民立法，及直接立法的源泉。」這句話很不錯。中古時代，瑞士的康同，已有複決權的制度；可是瑞士聯邦的採用複決權，實自一八〇三年始。一八〇三年的盟約條件，一八四八年的聯邦憲法，和一八七四年修正憲法，均須經國民的複決。並且按照這項憲法的規定，各康同的憲法，必須經各該邦人民的批准，才能受聯邦憲法的保障。故憲法修正

案的應付和人民的複決，在瑞士已成爲天經地義。但對於普通法律案，複決權的行使，應分爲兩種：一、一切普通法律案，都須得人民的批准；未得人民批准的議會議決案，不發生法律的效力。這叫做強制的複決權。採用此制的，有八個康同。二、一切普通法律案，在原則上都不須得人民的批准；法律公布後，逾一定的期間，——九十日——即成爲法律。但在這期間內，有一定額數以上的公民，——聯邦憲法規定爲三萬人或八省——請求行使複決權時，須將這項法律案，付之於人民的公決。這種複決權，叫做任意的複決權。瑞士聯邦憲法及其他七個康同的憲法，採用這種制度。北美合衆國各州的憲法，也採用複決權。但有兩項規定：一、州的憲法爲全部的修正時，應以修正的提議，付之於人民的總投票。在這時，人民應表示憲法的應否修改，若參與投票的公民的多數，同意於修改的提議時，就可從事修改。惟修正的條文，仍須得人民的批准。二、州

的憲法爲一部分的修正時，普通立法機關，不必徵求人民同意，就可從事於憲法的修正。但仍須以修正的條文，付之於人民的批准。憲法以外的重要法律的制定，也須運用複決權。一九一九年的德國新憲法，人民也有複決權。但用以爲裁判政府各部的衝突的工具。故行使複決權，僅限下列的四種情形：一、用複決權裁判行政部和立法部的衝突；聯邦大總統，認聯邦議院所議決的法律爲不當時，得於議決後一個月內，提交國民的複決。二、用複決權裁判立法部中兩院的衝突；參議院對於聯邦議會議決的法律，有詰難之權；經參議院詰難以後，這項法律，應再提交議會議決；如議會與參議院的意見，終不能一致時，大總統得在三月以內，把雙方意見紛歧的問題，請求國民複決。三、用複決權裁判議會內多數與少數的衝突；對於某法律案，如有聯邦議會議員三分之一以上，請求延期公布；及二分之一以上的選民，請求運用複決權時，政府應把這

項法律案，付之於國民的複決。用複決權裁判議會和人民的衝突；當人民行使創制權，以法律草案，提出於議會時，若議會修改或否決人民的法律草案，那麼應把這項草案，付之於人民的複決。這是歐美各國人民行使複決權的先例。

綜上所述，歐美三數國的人民，除了有選舉權外，更有罷免權，創制權，複決權。能夠實行這四種民權，才算是徹底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問。這種民權，是間接的民權。間接民權，就是代議政體；用代議士去管理政府，人民不能直接去管理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權。人民能夠實行這四個民權，才叫做全民政治。全民政治，就是四萬萬人來做皇帝。要有這四個民權來管理國家的大事，才可以用四萬萬人來做皇帝。所以這四個民權，就是四個放水制，也就是四個接電鈕。我



們有了放水制，便可以直接管理自來水；有了接電鈕，便可以直接管理電燈；有了四個民權，便可以直接管理國家的政治。換句話說，人民真有直接管理政府之權，便要政府的動作，隨時受人民的指揮。好像外國的舊兵船，要瞄準放炮，都是由許多炮手分別去執行；做指揮的人，不能直接去管理。現在的新兵船，在桅頂便有測量機，要瞄準放炮，在指揮官的房中，便有電機直接管理，不必許多炮手瞄準放炮，只要指揮官坐在房中就測量機的報告，按距離的遠近，撥動電機，要放一門炮或幾門炮同時瞄準，同時放炮，都可如願；像這樣才是直接管理，並不是要管理的人自己都來做工夫。不要自己都來做工夫的機器，那才算做靈便的機器。

## 七 五種治權

國民既然有了四種直接民權，去管理政府。同時要造成一個萬能的政府。這個萬能的政府，須有五種治權。就是立法、司法、行政、考試、監察五

個獨立的權。那就是所謂五權憲法。

中山先生說，從前君主時代，有句俗語叫做造反。造反，就是把上頭的反到下頭來；或是把下頭的反到上頭去。在從前的時代，造反是一件很了不得的事情。這五權憲法，就是上下反一反，把君權廢掉，並將君權中的行政、立法、司法三個權提出獨立。行政設執行行政務的大總統，或執行政務的委員；立法就是議會；司法就是法院；此外又設監察院及考試院，凡國家用人行政，做我們的公僕的，都要經過考試，不能隨便亂用的；而行政官吏及議員有違法時，由監察院彈劾，國民代表大會公決。這個五權行動的方式，須規定在憲法。這便是五權憲法的大概。

中山先生又說，我剛到廣州的時候，求差事的人很多，我也不知那個有才幹，那個沒有才幹。其時政府正要用人，又苦沒有人用。這個原因，就是沒有考試的弊病。沒有考試，雖有奇才之士，具飛天的本領，我們也無

法可以曉得，正不知天下埋沒了多少人才呢？因為沒有考試的緣故，一班並不懂得政治的人，他也想去當官，以致弄得烏烟瘴氣，人民怨恨。從前我家裏想找一個廚子，一時想不到到甚麼地方去找，就到菜館裏託他們替我代找一個。爲甚麼不到木匠店，或石匠店去找，要到菜館裏去託他們代找呢？因為菜館是廚子的專門學校，他那裏必定有好廚子。找一個廚子，是很小的事情，尙且要跑到那專門的地方去找。何況國家的大事呢？可知考試是一件很緊要的事情。沒有考試，我們便無所適從。譬如省議會到期要選八十個議員，其時却有三百個人有這候補的資格。我們要選八十個議員，就該在三百人中選舉。美國選舉的時候，常常要鬧笑話。記得有兩個人爭選舉：一個是大學畢業的博士，一個是拉車子的苦力。到將要選舉的時候，兩人去演說，那個博士，學問高深，講的無非是些天文地理；但他所講的話，人家聽了都不大懂得。那個車夫，隨後也

上去演說道：你們不要以為他是博士，他是個書獃子，他靠父兄的力能進學校裏去讀書；我沒有父兄的幫助，不能進學校讀書；他靠父兄，我是靠自己的。你們看那一個有本領呢？這一番話，說得那班選舉人個個拍掌說，那個博士演說的不好，一些不懂；這個車夫的演說很好，入情入理。後來果然車夫當選。這兩個人，一個是博士，一個是車夫；說到學問，當然是那個博士比車夫好。然而博士不能當選，這個就因為只有選舉而沒有攷試的緣故。所以美國的選舉，常常要鬧出笑話。有了攷試，那麼必定要有才有德的人，才能當我們的公僕。英國行攷試制度最早，美國行攷試，才不過二三十年。英國的考試制度，就是學我們中國的。中國的攷試制度，是世界上最好的制度。現在各國的考試制度，也都是學英國的。

從前的議會，雖然也有彈劾行政官吏之權，但是議會因為有了這一個權，權力太大，往往濫用職權，而發生議會專制的弊病。如果議會僅有

立法權而沒有彈劾權。另設一獨立的監察權，議員也在受監察之例，可以防止許多弊病。

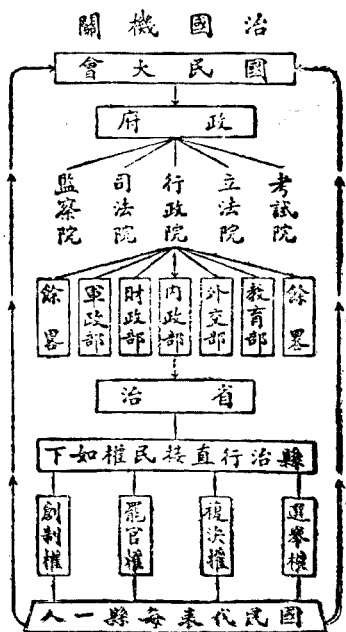
如上所述，立法是議會；行政是大總統，或行政委員；司法是法院；其餘彈劾有監察的官；考試有攷試的官。中山先生在南京臨時總統任時，要想使參議院中立一五權憲法，誰知他們各位議員，都不曉得甚麼叫做五權憲法。後來立了一個約法，中山先生也不理他，以為這個祇有一年的效力，也不要緊，且待隨後再鼓吹罷。後來看見天壇憲法草案，也不採用五權憲法。可見一班政治家，還不深信五權憲法的功效。現在時代潮流，又進了一步，信仰中山主義者，也日見增多。而國民革命的勢力，已散布在全國。已底定的各省，將由軍政時期，進而為訓政時期。深望將來制定憲法，以五權為依歸。

## 八 五權憲法的效能

世界有千里馬，日能行千里；有鳥能飛天；魚能潛海；人却不能。假如我們要日行千里，要飛天，要潛海，能不能呢？我們祇要用機器，就無有不能，我們用一輛自動車，何止日行千里；我們用飛行機，就可以上天；我們用潛航艇，就可以下海。這就是人事可以補天功。從前希臘有一人，日能行千里，但這種人是賢者，是天賦的特能，不可多得的。今日人類有了這種機器，不必賢者，不必要天賦的特能，也可以日行千里。飛天潛海，隨意所欲。我們現在講民治，就是要將人民置於機器之上，使他馳騁翱翔，隨心所欲。機器是甚麼，憲法就是機器。

五權憲法，是調和自由與統治的一部大機器。也是治國的一部優良機器。立法是議會；行政是大總統或行政委員；司法是裁判官；其餘彈劾有監察的官，考試有考試的官。譬如你想行千里路，就要坐自動車；你想上天，就要坐飛行機；你想下海，就要乘潛水艇；你想治國，就不得不用這

這個治國機關，除憲法上規定五權分立外，最要的就是縣治，行使直接民權。直接民權，才是真正的民權。五權憲法，如一部大機器，直接民權，又是機器的制扣。人民有了直接民權的選舉，尤必有罷官權，選之在民，



有。治國的機器。這部治國的大機器，是中山先生獨創的，古今中外，從來沒

罷之亦在民。有了直接的創制權，和複決權，那麼可以公意創制法律，公意廢除法律。由此可知五權憲法，是治國的根本法律。要行使民權，建設完善的中華民國，必實行五權憲法。

至於制定五權憲法的順序，中山先生在國民政府建國大綱中，也有規定的條文。如十九條云：『在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。』又二十二條云：『憲法草案，當本於建國大綱，及訓政、憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。』又二十三條云：『全國有過半數省分達到憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。』又二十四條云：『憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權；對於中央法律，有創制權，有複決權。』又二十五條云：『憲法頒布之日，就是憲政告



成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉。國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選的政府，是爲建國之大功告成。」

## 附錄

### 孫中山先生演講五權憲法

——民國十年在廣東省教育會演詞——

今天講題爲五權憲法。五權憲法是兄弟所創造，古今中外各國從來沒有的。諸君皆知近世一二百年以來世界政治潮流趨於立憲，立憲二字在我國近一二十年內亦聞之熟矣。到底什麼叫做憲法？所謂憲法者，就是將政權分幾部份各司其事而獨立。各國憲法祇分三權，沒有五權。五權憲法是兄弟所創。自兄弟創出這個五權憲法，大家對之，都很不明白。到底五權憲法有什麼來歷呢？講到他底來歷，兄弟可以講一句實在

話，就是從我研究所得思想中來的。至講到五權憲法底演講一層，十數年前在東京同盟會慶祝民報週年紀念底時候，兄弟曾將五權憲法演講一過。但是兄弟雖然演講，在那個時候，大家對於這個事情都沒有十分留心，此事說來已十餘年了。在當時大家底意思，以為世界各國祇有三權憲法，沒有聽見講什麼五權憲法的。大家覺得這個事情很奇怪，以為兄弟偽造的。但兄弟倡此五權憲法，實有來歷的。兄弟倡革命已三十餘年，自在廣東舉事失敗後，兄弟出亡海外，但革命雖遭一次失敗未成，而革命底事情仍是要向前做去。奔走餘暇，兄弟便從事研究各國政治得失源流，為日後革命成功建設張本。故兄弟亡命各國底時候，尤注重研究各國底憲法，研究所得，創出這個五權憲法。所以五權憲法，可謂是我兄弟獨創的。當美國革命脫離英國之後，創立一種三權憲法，他那條文非常嚴密，即世人所稱之成文憲法。其後各國亦很效法他，訂定一種

成文憲法，以作立國底根本法。兄弟亦嘗研究美國憲法，而在美國底人民自從憲法頒行之後，幾衆口一辭，說美國憲法是世界最好的憲法。即英國政治家，也說自有世界以來，祇有美國底三權憲法是一種好憲法。兄弟曾將美國憲法仔細研究，又從憲法史乘及政治各方面比較觀察，美國底三權憲法到底如何呢？研究底結果，覺得他那不完備底地方很多，而且流弊亦不少。自後歐美底學者，研究美國憲法所得底感想，亦與我相同。兄弟以最高尙的眼光，最崇拜的心理，研究美國憲法，畢竟美國憲法實有不充分之處。近來世人亦漸漸覺察美國底憲法是不完全的，法律上運用是不滿足的。由此可知凡是一個東西，在當時一二百年之前以爲是好的，過了多少時候或是現在亦覺得不好的。兄弟比較研究之後，有見於此，想來補救他底缺點，即美國學者也有此思想。然而講到補救的事，談何容易，到底用什麼法子去補救呢？既沒有這樣底書可以

補救，又沒有什麼先例可供參攷。說到這裏，兄弟想到從前美國哥倫比亞大學有一位教授喜斯羅，他著了一本書名叫『自由』，他說三權是不夠的，他主張四權。他那四權底意思，就是將國會底彈劾權取出來作一個獨立底權。他底用意以為國會有了彈劾權，那些狡猾底議員往往行使彈劾權來壓制政府，弄到政府動輒得咎。他這個用意亦未盡完善，但是兄弟覺得他這本書在美國固可說已有人覺悟了。他們底憲法不全，想法子去補救，但是這種補救方法仍是不完備。何以言之？在美國各州，有許多官吏是由民選而來。但是民選是很繁難底一件事，民選底流弊亦很多。於是想出限制人民選舉底法子，要有資格纔有選舉權。以職產為資格者，必有若干財產纔有選舉權，沒有財產的就沒有選舉權。但這種限制選舉，與現代底潮流平等、自由主旨不合，且選舉亦很可作弊，而對於被選底人民，亦沒有方法可以知道誰是適當，想補救他呢。單單

限制選舉人，亦不是一種好底方法；最好底方法，就是限制被選舉人，人民個個都有選舉權，這個就是普通選舉，是即近日各國人民所力爭的。但是普通選舉固好，究竟選什麼人好呢？若沒有一個標準，單行普通選舉，毛病亦多。而且那被選底人不是僅僅擁有若干財產，我們就可以選他。兄弟想：當議員或作官吏底人，必定要有才有德，或有什麼能幹，若是沒有才沒有德，又沒有什麼能幹，單靠有錢是不行的。譬如這種才德能幹資格底人祇有五十人，即對於這種資格底人來選舉，然則取得這種資格底人如何來定呢。我們中國有個古法，那個古法就是考試。在中國從前凡經過考試出身底人算是正途，不是考試出身的不算正途。講到這個古法，在中國從前專制底時代用的時候尚少。因為那君主即在吃飯睡覺底時候，亦心心念念，留心全國的人材，誰是人材好，叫誰去做官，君主以用人為專責，他就很可以搜羅天下底人材。在今日的時代，人

民實沒有功夫可以辦這件事。故在君主時代可以不用考試，在共和時代考試則不可少，於是兄弟想加一個考試權。考試本是一個很好底制度，是兄弟亡命海外底時候攷察各國底政治憲法研究出來的，算是兄弟個人所獨創，並沒有在那一國學者中鈔襲的，兄弟想這個制度一定可以通行有利。從前在東京同盟會時，本以三民主義、五權憲法爲黨綱，預計革命成功就要實行五權憲法，不想光復之後，大家並不留意及此，多數心理以爲推翻滿清就算了事，所以民國雖成立了十年，亦沒有看見什麼精彩，比前清更覺得腐敗。這個緣故，我們也就可以知道，不用兄弟細說，必以五權憲法爲建設國家底基礎。我們有了良好底憲法，纔能建立一個真正底共和國家。（鼓掌）自兄弟發明五權憲法之後，一班人對於這個五權憲法都不很清楚，即專門學者亦多不以爲然。記得二十年前有個中國學生，他本是大學法科畢業，在美國大學亦得了法學

士底學位，他後來還想深造，又到美國東方底一個大學讀書，此人兄弟在美國紐約城遇見，兄弟問他此回你又入美國東方底大學預備研究什麼學問？他說他想專門學憲法。兄弟聽他說是學憲法，就將我底五權憲法說與他聽，足足與他討論了兩個星期。他說這個五權憲法比什麼都好。兄弟心喜他既贊成這個五權憲法，就請他到了學校裏，將這五權憲法詳細研究研究。其後他就在美國東方耶路大學三年畢業，又得了個法律博士底學位。這耶路大學是美國東方很有名譽底大學，他得了這個大學底博士學位，他底學問自然是很好的，他自耶路大學畢業了，後來他又到英國、法國、德國攷察各國底政治憲法。辛亥革命成功，他亦回到中國，兄弟又遇見了他，我就問他當日你因贊成我底五權憲法，現在你研究之後，可有什麼心得？他說五權憲法各國都沒有這個東西，這個恐怕是不能行的。當時兄弟聽了這話，就很不以為然，誰知我們那

班同志聽了他這話，以爲這位法律博士說各國都沒有這個東西，想來總是不大妥當，也就忽視這五權憲法了。還有一個日本底法律博士，兄弟在南京底時候，請他做法律顧問，有許多法律上底事情與他商量。後來討袁之役，兄弟亡命在東京，遇到了這位博士，他問兄弟什麼叫五權憲法？兄弟就與他詳細講解，相處兩三個月底功夫，合計總是二三十小時，後來他也就明白了。此時兄弟覺得這位法律博士還要講了許多底時候纔能明白，若遇着一班普通人民又將如何，難怪他們不懂了！適纔所說底這兩個博士，一個是中國底博士；一個是東洋底博士。那中國底博士在紐約遇着他底時候，討論了兩個星期，他很贊成這個五權憲法，在這個時候，他不過是個學士底學位，祇算是半通底時候，待他得了博士底學位，可算已到大通底時候了，他說各國沒有這個東西。又那個日本底博士，兄弟與他研究了好幾個月底功夫，他纔明白。兄弟想這個東



西實在很難，現在雖沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的日子。我們要想把中國弄成一個莊嚴華麗底國家，我們有什麼法子可以使他實現呢？我想亦有法子，而且並不為難，祇要實行五權憲法就是了。兄弟在東京慶祝民報週年底時候講演五權憲法之後，到現在差不多二十年了，而贊成五權憲法的人仍是寥寥，可見他們心中都不以為然。今天我們想要講五權憲法，本是很好底事情，但是要將五權憲法詳細的說明，雖費幾天底功夫亦說不了；而且恐怕越說越不明白。兄弟想了一個法子，要想就五權憲法之外來講，側面底講比正面底講容易懂得。中國不嘗有句成語嗎？就是『不識廬山真面目，只緣身在此山中。』這個意思，就是必離開廬山一、二百里，纔可看到廬山底真面目，若在廬山裏頭，反看不出廬山的真面目。兄弟今日講五權憲法，亦是用這個法子。諸君想想：我們為什麼要這個憲法呢？要知道我們要憲

法底用意，應先把幾千年以來底政治取來看看。政治裏面有兩個潮流：一個是自由底潮流，一個是秩序底潮流。政治中有這兩個力量，正如物理之有離心力與歸心力。離心力之趨勢，則專務開放向外；歸心力之趨勢，則專務收合同內。如離心力大，則物質必飛散無歸；如歸心力大，則物質必愈縮愈少；兩力平均，方能適當。此猶自由太過，則成爲無政府；秩序太過，則成爲專制。數千年底政治變更，不外夫這兩個力量的衝動。中國歷史，是從自由而入於專制；西國歷史，是從專制而入於自由。孔子刪書，斷自唐虞之世，堯舜日，號爲黃金世界，極平等自由之樂。而降及後世，政治弄到如此不好，這又是什麼緣故呢？其故就是人民享得自由太多，因此而生厭，遂至放去其自由，而野心之君主繼之，以致積而成秦漢以後之專制。外國底政治，乃從專制而漸趨自由，其始人民有不堪專制之苦，故外國有句話叫做『不自由，毋寧死。』他底意思，是人民不能

自由寧可死去，此可見當時外國政治專制之烈也。中國底政治，是由自由而進於專制，中國古代人民，『耕田而食，鑿井而飲』原是很自由的；而老子所說底『無爲而治』亦是表示人民極自由底意思。當時底人民有了充分底自由，不知自由之可貴，至今此習仍存。故外人初不知其理，甚異中國人民之不尙自由也。若在歐洲底歷史，則與此不同。歐洲自羅馬亡後，其地爲各國割據，以人民爲奴隸；在近世紀底時候，有許多戰爭發生，都是爲爭自由而戰。兄弟從前倡革命，於自由一層，沒有什麼講到，因爲中國人祇曉得講改革政治，不懂得什麼叫自由。中國歷代底皇帝，他祇曉得要人民替他完糧納稅，祇要不妨礙他祖傳帝統就好，故外國人批評中國人不曉得自由。近來有幾個少年學者，得了點新思想，纔曉得自由兩個字。本來中國人民，是不須爭自由的，如諸君在此曉得空氣是什麼東西？空氣要他作什麼？我們在這房子裏，空氣是很夠的。人之

在空氣中生活，如魚之在水中生活。魚離水就要死，人沒有空氣，亦是要死的。但人不曉得空氣之可貴，到底是個什麼呢？因為空氣不竭也。試將人閉之於不通空氣的屋子裏，他知空氣可貴矣。歐俗人不自由，故爭自由；中國人尚不竭自由，故不知自由。（鼓掌）這兩種潮流，一專制，一自由，就是中國與歐洲不同底地方。政治裏面，又有兩種人物：一是治人者，一是治於人者。孟子所謂『有勞心者，有勞力者。勞心者治人，勞力者治於人。』治人者必有知識的；治於人者必無知識的。從前底人可說是同小孩子一樣，祇曉得受治於人；現在已漸長成，大家都明白了，已將治人與治於人底階級打破。歐洲近世紀已將皇帝治人底階級打破，人民纔得今日比較底自由。兄弟這個五權憲法，亦是打破治者與被治者底階級，實行民治底根本方法。（鼓掌）現在再講憲法底出產地：憲法創始於英國，英國自大革命後將皇帝底權，漸漸分開，而成爲一種政治底習

慣，好像三權分立一樣。其實英人亦不自知其爲三權分立也，不過以其好自由之天性，行其所適耳。乃二百年前，有法國學者孟德斯鳩，他著了一部書，叫做『法意』。有人亦叫做『萬法精義』。發明了三權獨立底學說，主張立法、司法、行政三權分立。但英國後來，因政黨發達，已漸漸變化，現在英國並不是行三權政治，實在是一權政治。英國現在底政治制度，是國會獨裁，行議會政治，就是政黨政治，以黨治國。孟氏發明三權分立學說未久，就有美國底革命，訂定一種憲法。美國即根據孟氏底三權分立學說，用很嚴密底文字訂立成文憲法。孟氏乃根據英國底政治習慣，草成此種三權分立主張。後來日本底維新，及歐洲各國底革命，差不多皆以美國爲法，訂立憲法。英國底憲法，並沒有什麼條文；美國則有極嚴密底條文。故英國底憲法，又稱活動底憲法；美國底憲法，是呆板底憲法。英國以人爲治；美國以法爲治。英國雖是立憲底鼻祖，然沒有成文底



史臺諫等官，原是一種很可取底事情。美國有個學者巴直氏，是很有名的，他著了一本書叫『自由與政府』。謂中國底彈劾權，是自由與政府間底一種最良善之調和法。剛纔兄弟講底這兩個潮流，自由這個東西，從前底人民都不大講究，極端底自由，就是無政府主義。歐洲講無政府主義，亦有認為一種很新底東西，最初有法人布魯東，俄人巴枯寧，及現已逝世之俄人克魯泡特金，在他們講這種主義，不過看了這種東西很新，研究研究罷了。近來中國底學生們，他無論懂不懂，也要講無政府以為趨時，真是好笑。講到無政府主義，我們中國三代以上已有人講過：黃老之道，不是無政府主義嗎？（鼓掌）列子內篇所說底『華胥氏之國，其人民無君長無法律，自然而已。』這不是無政府主義嗎？（鼓掌）我們中國講無政府主義，已講了幾千年了。（鼓掌）不過現在底青年不懂罷了。（鼓掌）像他們現在所講底無政府主義，就是我們已不要的。

(鼓掌) 兄弟講自由與專制兩個潮流，要調和他，使不各趨極端，如離心力與歸心力一樣；單講離心，或是單講歸心，都是不對。有離心力還要歸心力，片面底主張，總是不成的。兩力相等，兩勢調和，乃能極宇宙之大觀。憲法的作用，猶之一部機器，兄弟說政府就是一個機器，有人說爾這個譬喻，真比方得奇。不知物質有機器，人事亦有機器，法律是一種人事底機器。就物理言，支配物質易，支配人事難。因科學發明，支配物質很容易，而人事複雜，故支配人事繁難。憲法就是一個大機器，就是調和自由與統治底機器。(鼓掌) 我們革命之始，主張三民主義。三民主義，就是民族、民權、民生。美國總統林肯他說的“*The Government of The People, By The People, For The People*”，兄弟將他這主張，譯作民有、民治、民享。他這民有、民治、民享主義，就是兄弟的民族、民權、民生主義。必要民能治，纔能享；不能治，焉能享。所謂民有總是假的。勞心者治人，勞力者治於人，今欲



破除之，亦未嘗無方法。人力非不可以勝天，要在能善用不能善用耳。世界是千里馬，日能行千里，有鳥能飛天，魚能潛海，人則不能。假如我們人要日行千里，要飛天，要潛海，我們能不能呢？兄弟可以說能；我們祇要用機器就能。（鼓掌）我們用一輛自動車，何止日行千里；我們用飛行機，就可以上天；我們用潛航艇，就可以下海；這個就是人事可以補天功。（鼓掌）從前希臘有一人，日能行千里，但這種人是賢者，是天賦的特能，不可多得的。今日人類有了這種機器，不必賢者，不必要天賦的特能，亦可以日行千里，飛天潛海，隨意所欲。我們現在講民治，就是要將人民置於機器之上，使他馳騁翱翔，隨心所欲。機器是什麼？憲法就是機器。如

立法權

司法權

第二

圖 五權憲法 行政權

彈劾權

考試權

這個五權憲法，就是我們底自動車，飛機，潛艇。五權憲法，分立法、司法、行政、彈劾、考試五權，各個獨立。從前君主底時代，有句俗話叫『造反』。造反，就是將上頭的反到下頭，或是將下頭的反到上頭，在從前底時候，造反是一件很了不得的事情。這五權憲法，就是上下反一反，將君權去了，並將君權中的行政、立法、司法，三權提出，作三個獨立底權。行政設一執行政務底大總統，立法就是國會，司法就是裁判官，與彈劾、考試同是一樣獨立的。以後國家用人行政，凡是我們的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用的。記得兄弟剛到廣州的時候，求差事的人很多，兄弟亦不知那個有才幹，那個沒有才幹，其時政府正要用，又苦沒有人用，這個原因，就是沒有考試的弊病。沒有考試，雖有奇才之士，具飛天的本領，我們

亦無法可以曉得，正不知天下埋沒了多少的人材呢！因爲沒有考試的緣故，一班並不懂得政治的人，他也想去當官，弄得烏烟瘴氣，人民怨恨。前幾天，兄弟家裏想找個廚子，我一時想不到去什麼地方去找，就到菜館裏托他們與我代找一個。諸君想想，爲什麼不到木匠店託他們代找，要跑到菜館裏去呢？因爲菜館是廚子專門的學堂，他那裏必定有好廚子。諸君試想，找一個廚子，是很小的事情，尙且要跑到那專門的地方去找；何況國家的大事呢！（鼓掌）可知考試真是一件最要緊的事情，沒有考試，我們差不多就無所適從。譬喻省議會到期要選十八個議員，其時有三百個人有這候補的資格，我們要選十八個議員，就在這三百人中選舉。美國選舉的時候，常常要鬧笑話，記得有兩個人爭選舉：一個是大學畢業的博士，一個是拉車子的苦力。到將要選舉的時候，兩人去演說，那個博士學問高深，講的無非是些天文地理，但他所講的說話，人家

聽了都不大懂他。這個車夫，隨後亦上去演說道：你們不要以為他是博士，他是個書獃子。他靠父兄的力，能進學校裏讀書；我沒有父兄的幫助，不能進學校讀書。他靠父兄，我是靠自己的，你們看那一個有本領呢？這一番話，說得那班選舉人個個拍掌說：那個博士演說的不好，一點不懂；這個車夫的演說很好，人情入理。後來結果車夫當選。諸君想想，這兩個，人一個是博士，一個是車夫，說到學問，當然是那個博士比車夫好。然而博士不能當選，這個就是祇有選舉而沒有考試的緣故；所以美國的選舉，常常就鬧出笑話。有了考試，那末必要有才有德的人纔能當我們的公僕。英國行考試制度最早，美國行考試纔不過二三十年，英國的考試制度，就是學我們中國的。中國的考試制度，是世界最好的制度。現在各國的考試制度，亦都是學英國的。剛纔講過立法是國會，行政是大總統，司法是裁判官，其餘彈劾有監察的官，考試有考試的官，兄弟在南京的

時候，想要參議院立一個五權憲法，誰知他們各位議員，都不曉得什麼叫五權憲法。後來立了一個約法，兄弟也不理他，我以為這個祇有一年的事情，也不要緊，且待隨後再鼓吹我的五權憲法罷。後來看他們那個天壇憲法草案，不想他們果然又把自己的好東西丟去了。五權憲法，是兄弟創造的，五權憲法，如一部大的機器，譬如你想日走千里路，就要坐自動車；你想飛天，就要駕飛機；你想潛海，就要乘潛艇；你想治國，就要用這個治國機關的機器。如（第三圖治國機關見上第81頁）

這個就是治國機關，除憲法上規定五權分立外，最要的就是縣治，行使直接民權。直接民權，纔是真正的民權。直接民權凡四種：一選舉權，一罷官權，一創制權，一複決權。五權憲法如一部大機器，直接民權，又是機器的制扣。人民有了直接民權的選舉權，尤必有罷官權。選之在民，罷之亦在民。什麼叫創制權？假如人民要行一種事業，可以公意創制一種法

律又如立法院任立一法，人民覺得不便，可以公意起而廢之。這個廢法權，叫做複決權。又立法院如有好法律，不過的，人民也可以公意贊成通過之。這個通過不叫創制權，仍是複決權。因為這個法律，仍是立法院所立的，不過人民加以複決，使他得以通過。就是民國的約法，也沒有規定具體的民權，在南京所訂民國約法，內中祇有『中華民國主權屬於國民全體』一條，是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負這個責任。前天當在省議會將五權憲法大旨講過，甚望省議會諸君議決通過，要求在廣州的國會，制定五權憲法，作個治國的根本法。今天兄弟就側面底觀察來講五權憲法，因時間短促，意尙未盡，希望諸君共同研究！并望諸君大家都來贊成五權憲法！（鼓掌）

