

570

張一志著

憲與首論





A541 212 0014 1616B

本論目錄

序

序論

憲與首論

(一) 憲與首論

(二) 再論憲與首

(三) 三論憲與首

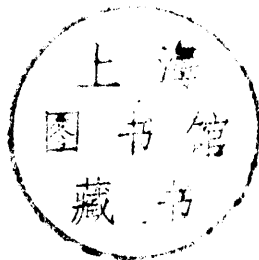
附錄表三

(一) 民國十二年來憲政記要

(二) 民國憲法一覽表

(三) 民國總統一覽表

本論目錄



~~1525017~~

本論目錄

中西文參考書目

(一) 中文參考書

(二) 西文參考書



序

本論脫稿於十二年十月。於本年十二月付上海某印書局印行。惟因印工遲緩。校對煩難。稽滯半載。而該印書局又忽於次年秋間歇業。印刷遂告停止。故本論出版之期。益無把握。似若乎與吾國之飄搖政局。同具有無限延宕之命運者然。十三年九月。江浙戰爭開始。繼之以大規模之二次奉直戰爭。十月有北京第五次之大政變。於是全國之政治局勢。爲之一變。本論所反復討論憲與首之需要。益可證明其非僅爲理論上之需要。則是本書今日之得再版問世。良可謂之雖遲而不遲矣。

民國十四年二月一志謹識於滬濱旅邸

序



序論

人類者，政治之動物也。此西儒阿力斯多德政治論中之名言，而今日之社會學、政治學、心理學所可證明之理論也。無機物質，依物理學之公理，而配置其分子之排列。下等動物，由天性之激刺，而定其生活之「行爲」。如蜂蟻、鶴、馬、羊等羣性的動物，其社會性之表現，有至足驚人者。幸而爲人類，或不幸而爲人類，自幼至長，舉凡一切衣服、飲食、日用之需，一切教育、風俗、文化之美，皆不能離社會而存在。故社會性之在人類，發達實達於極點。魯濱生飄流絕島之事，誠爲絕不可能。因人不能離社會而獨立，而複雜之社會，亦不能離於各種政治的、經濟的、社會的組織。其發生之原因，謂之爲社會之目的，無寧謂之爲政治之目的。故今日之社會主義，仍不失爲政治主義之一種。又因人類政治性之日益發展，與社會性之發展，相並駕齊驅。故謂人類爲社會性之動物，無

寧謂之爲政治性之動物。又謂之爲政治性之動物，無寧謂之既爲政治又爲動物也。何以故。因人類之社會性，同於動物之天性，是人類爲動物也。又人類之生活，不能離於政治的社會，是人類爲政治也。人類之政治生活，一面爲無思想的天性之衝動。一面爲有思想的社會之條理。欲求兩性之調和，故政治之組織尙焉。今日社會中之各種政治組織，無論具何形狀，至何程度，皆爲必至之事。蓋政治組織者，爲政治動物之始，亦爲政治組織之終。

法哲學家盧梭在其名著「社會契約」(Du Contrat Social) 書中，開篇之言曰。「人類生而自由，不幸而受永遠之羈縛。」蓋盧氏深信人類在有政治組織之先，卽在有彼之所謂社會契約之先，本有絕對之自由者也。然夷考其實，人類既爲天生之政治動物，斷不可一日離政治社會之組織而生存。則知歷史上之人類，適與盧氏之言相反。「不幸之人類，生卽受不自由之羈縛。而

其政治進化之軌跡，爲日趨於自由。」故凡政治設施之足以摧殘民意，剝奪人民之自由者，皆爲不循政治進化軌道之現象。凡政治之足以保證民意充分之發展，與人民自由之權利者，皆爲循政治進化軌道之現象。歷史上之人類，與理想中之人類，雖相去懸殊。然其結果，則同歸一致。此所以十八世紀主張人權主義學說者，遂混人類應生而自由與人類生而自由爲一談。蓋「人類生而自由」一語，精深之意，實在彼而不在此也。

人類政治進化之徵象，爲民富國強。其退化之結果，爲國亡種滅。人類既生活於社會環境之中，當然不能獨立於人羣社會之外。故一國之強弱，恆視其人民社會之團結力，與政治之組織力之強弱以爲斷。歐美大國與日本之所以強者，因其人民之程度高，社會之團結力強，而政治之組織密故也。吾國之所以弱者，因吾國人民之程度低，而社會渙散政治紊亂故也。又一國內部之社

會團結力，與其外部之政治組織力，常有互相因果之關係。凡一國人民之社會團結力強者，其政治之組織易於完善。又其政治之組織良善者，亦能促進社會之團結。今日政治主義中，有所謂民族國家主義者，蓋欲借民族之團結力，以增進社會之鞏固。又有所謂聯邦統一等殊途同歸之政府制度者，蓋欲借政治之組織力，以促進社會之團結也。無論如何，社會團結與政治組織，皆能增進國家幸福，能使民富國強。反之社會渙散，政治紊亂，皆為國家之病徵，能使國亡種滅。此理可由人人平常之經驗所證明，故應為普通有知識之人類所共了解也。

社會團結政治組織之結晶體，即為今日羣立大地上之各「國」。吾國昔日之政治格言，為「國之本在家」。故吾國書中之典雅名詞，則恆用「國家」之混合名詞，以稱政治社會結晶體之國。猶之今日西洋因「民族自決」之

原則，而有 National State 「民族國家」之新鑄名詞，以稱政治社會結晶體之「國」也。由家之組織，進而至於國之權力，由國之權力，進而至於民族自決。其間鮮明之政治組織和政治思想之進化，實累數百千年文化之功勞。此半因於人類爲政治動物之天性，半由於社會動力演進自然之結果。反此進化之原則，則有相反之退化現象。蓋一國之亡，必由於其社會渙散政治紊亂達於極點之結果。一種之滅，必由於其社會渙散政治紊亂至於極點無限延長之結果。故謂某國某種之國亡種滅，毋寧謂其各事之設施，違背人類之天性，社會不成社會，政治不成政治，所致之結果也。竊以爲亡國之道有二。滅種之道亦有二。一爲自內，一爲自外。普通人知外侮之足以毀人政治滅人國家，而不知內亂之亦足以毀壞政治滅亡己國，其結果正不滅於外侮之爲害也。普通人知外種之足以滅人種，使人之社會經濟組織崩散，從而奴隸臣妾

其人民。而不知政治內部之腐敗之亦足以滅己種，使己之社會經濟之組織，亂散達於極點，而不得不爲強者之奴隸臣妾也。蓋凡增長社會紊亂破壞政治組織之現象，皆足以召亡國之禍。凡摧殘人民之知識，賤視人民之道德，鑿傷人民之身體，剝奪人民之自由等風氣，皆足以召滅種之禍。今欲反抗此亡國滅種之傾向，以保全國家政治之平恆進化，與人類政治天性之自由發展。故不得不提倡民族國家主義，以鞏固一國政治社會之組織。提倡民權社會主義，以保證人民行動意思之自由也。又今日之提倡德謨克拉西主義者，其目的在直接民治，與建設民意之政府。但其最後之功用，則在防制政治社會方面惡勢力之發生，免致國家種族由腐敗衰頹淪而入於國亡種滅之境也。反之，凡有反德謨克拉西主義之行爲，如養成政治之腐敗，滋長社會之惡習，摧殘人民之教育，剝奪人民之自由等習慣，皆爲人民羣性與民治主義之公

敵，德謨克拉西主義之寇讎。其國必亡，其種必滅。鄙人有見於吾國政治團結之有機體內，上不講法律德化，下不講愛國自由。故作是論，以喚醒同胞之注意焉。

本書之題目，爲憲與首。簡略釋之，憲指憲法，首指政府。但其精確之意義，則詳於本論之第一篇中。茲可無庸贅述。在本年六月以前，鄙人對於吾國憲法之意見，一向爲主張美國式總統制之憲法者。但於今夏政變以後，鄙人默察吾國政治之潮流，及北京政府無人負責之現狀，以爲吾國政治之改造，與今日政局之救藥，當深於頒佈一成文之憲法，與建立一有實力之政府二事。此二事雖爲治標之急藥。然對於治本方面，不能不有所顧忌。故應鼓吹良善之政治主義，以造成某種政治心理上之需要。研究良善之政府制度，以便採用某種合時適用之政府機關。此留心時事者，對於此二點，所應與以充分之考量。

者也。鄙人於本冊內，對於採用行政委員制政府制度之傾向，同於今夏在某會之主張。書內雖無具體之條文，確有顯明之表示。本書脫稿於九月中旬，其時總統未選，憲法未成。今雖時移事異，然自揣所論之事實，則無悖乎國情。所陳之理論，引證有據，務避武斷，當亦有不可磨滅者在。至於所申之主義，則更涵宏光大，歷久彌彰，不應爲一時一事所毀沒者矣。善讀書者，自能領會之也。是爲序。

民國十二年雙十節日揚子張一志序於北京

憲與首論

(一) 憲與首論

自民國肇造，以迄今日。關於軍權財權政權法權之四大項問題，紛爭屢起，更僕難數。而爲民國邦基根本大法之憲法，與政治權能生活泉源之政府。在問題中，實居首要之位置。而事實上，則仍處虛懸之中。憲法爲立國之基礎，各法之本源。猶人之有足，屋之有基，議會與行政官吏，爲憲法之靈魂，國家之舵輪。猶房屋之須有陳設裝修，人類之須具頭腦五官，此理自易明也。自古迄今，立國於世界而普通認爲正式之國家者，莫不有立國之大法，與出政施令之政府。無論爲君主獨裁，君主立憲，民主共和，民主社會之政體，其骨情無不大同小異。猶之心靈之有靈鈍邪正，腿足之有粗細灣直之異。然而有感觸外物之能者，吾謂之心靈。具脛跗而能移動者，吾謂之腿足則同。其所不同者外形。其

所同者骨情也。是故流動政治所依附之固定法律，而爲一國機械式政治之基本者。是爲憲法。憲法者，經若干時之擘劃而告成。經若干年之實用而穩固。經若干種之手續而修改者也。故其法曰憲。憲者，常也。經也。朝更夕改之法則，不得謂爲法律。更不得謂爲憲法，明甚。準此立國之根本大法，或實際上將成爲立國之根本大法，所產生之出政施令之機關。卽爲政府。政府者，行一定之命令，具一定之權力，享一定之尊榮者也。故其機關曰政府。政者，正也。專也。無論何種政體之國家，關於其政府之組織與權限，莫不有一定之法律範圍。此事又至明顯。上所論者，爲憲法與政府在獨立國家之意義，與其機能之所在。卽余之所謂憲與首也。經常之憲，猶人之足，屋之基。雖無機能，確爲根本。專政之首，猶人之五官頭腦，屋之陳設富麗。雖居首要之位置，確須依賴他物而立者。以上二元論之國家政治組織，與他種社會有機組織無關。就法理方面言

之，兩個極普通之法學名詞，可以表明其間之關係。即法律方面，*De jure* 與實際方面，*De facto* 是也。憲法者，法律 *De jure* 方面之政治器具。政府者，實際 *De facto* 方面之政治器具也。有法律上之政府，斯有實際上之政府。即通常所認為正式之政府者，是有實際上之政府，而無法律上之根據者，是為臨時革命之政府。通常所認為法律上之政府者，其根基在於憲法。此種政府，依經常之法律而建立。此種法律，經非常嚴重之手續而更改者也。與他種可以朝更夕改之普通法律，暨他種之政治機關，其性質完全不類。至於臨時行政命令之政府，僅具有軍事上維持治安之責任，差強謂為實際上之政府。此不能為有法律上之根據明甚。余之所謂有首者，即有一實際上強有力政府之謂。法律上之承認 (*De jure recognition*) 與否，不論也。憲法之有無，不論也。余之所謂有憲者，即有一種支配國家政治組織之經常法律之謂。與流動政治之

變遷，暨政府形式之更易，無關也。憲與首間，實有至密切之關係。且常發生波浪式之循環變化。歷史上之證例，不一而足。故就一方面言之，有因無憲無首，而變為有首者。如實際上之革命政府是。再由有首，而復行有憲者。即革命後所改製之經常法律，與依此法律所產生之政府是。即為法律上之正式政府。世界各國之革命成功史，皆此例也。又就他一方面觀之，有由有憲有首，而忽成無首者。如政統中絕或特別政治事故發生時之無政府狀態是。由無首更進而為首憲俱無者。即由無政府之狀態，雜以他種之政治變化，推翻以前之根本法律，漸入大革命狀態中是。世界各國大革命之發生，皆此例也。如在一國中，此種變亂，循環無已，其國必為既無憲，又無首之國家。如在一國中，絕無上言之政治變亂發生。其國必為既有憲，又有首之國家。既有穩固之憲法，又有強力之政府。此政治上之趨勢，亦事理上之所當然者。憲與首之在國家，猶

足與頭之在人身。二者實居同等重要之地位也。

一國政治之組織，既不能外乎憲與首之二元。又不能外乎經常之法律，與行政之命令，法律上承認之政府，與實際上之政府，之四層關係。則吾人對於憲與首之意義，與其重要之處。尤應有充分之了解，方可以進而論吾國政局之情形，與吾國政治上之需要也。否則不知孰爲是，何由而言吾國現狀之不是。不知一國所需要者爲何物，何由而提倡吾國政治上之需要。上節所用之 De jure [法律上] De facto [實際上] 兩個名詞，係向法律辭典中借用。更假借以詮釋余所杜撰之憲與首之二名詞。其意雖近附會，然與命題之本旨無關。余以爲凡一國政治之組織，斷不能外此憲與首二層之關係。無論國家之定義如何。（此關國際法 International Law）主權之解說如何。（此關國內法。Common Law or Statute Law）政體與政府之制度如何。（此關政府

之行政法及憲法。Administrative Law and Constitutional Law) 除無政府無國家外，皆須有憲與有首。有法律上之政府，兼有實際上之政府。如立體物之有上下兩端，有下即有上，有上即有下。平面物之有表裏兩面，有表即有裏，有裏即有表。兩者不能缺一。上設之兩喻，一為立體物，一為平面物，與繪畫物及魔術物，判乎兩途。則是凡實體之物，其存在不在有無之間，與變化之中者，必不能出乎前言公理之外。今准此理而論，凡立國久遠於世界之國家，皆不能長缺憲與首。其名為首之政府，亦斷不能久缺法律上與實際上之兩方面。無論英日之君主政體，法美之民主共和政體，瑞士之行政委員制，蘇俄之中央執行委員制。其憲法，其政府，其法律方面，其實力方面，皆燦然完備，是其明證也。帝國俄羅斯，經過一翻社會大革命，卒能於五年之間，製訂完全憲法，建立正式政府。其政府在法律上有根據，在實際上有統治力。較之我國之革命在

先，迄今既無確定之憲法，又無法律上共認之政府，或實際上統一之政府，相差真不可以道里計矣。吾國之政局，變幻無常，捉摸不定。譬之於新發現之一種原子，爲天然現像中之不可思議者然。此種政治界中之新現象，余名之曰無憲又無首。

我國自推翻帝制，改建民國以來。在國際間雖早經各國之承認。（此在民國二年間。）由實際上承認之革命政府，成爲法律上承認之正式政府。然因臨時約法與新制憲法，僅具形式上之存在。而政基之搖動，與內亂之紛起等現象。人民且視等慣常。故年來國際間之地位，雖已增高，而國內之變亂，反日蔓無已也。十二年來，曾爲民國總統者，有孫，袁，黎，馮，徐，諸人。民國已有之國會，則有第一，第二，第三，三屆之分。第一屆之國會，雖經二年六年兩次之解散，迄今已逾十年。且有無限延期之勢。第二屆國會之被解散，與第三屆之並未集會。

皆足以證明憲法不定之足以影響政局。七年八月，舊國會在廣州集會。去年移至北京，恢復舊觀。又足以證明國人對於法治精神不絕望之心理。就其實際而論，吾國無日不在風雨飄搖之中。左右時局之政治領袖，多係此起彼仆。強豪割據而已。法律云乎哉。去年以前之政府，本係實際上之政府，無憲法之根據可言。今則國會分裂，政府虛懸，並此實際上之政府而無之矣。余嘗暗笑今日之談中國政治現狀者，動竊借用政治學中最可貴之名詞。如內閣制與總統制。元首制與委員制等等。終以不適用於吾國之國情，而成廢話。中國現在之政治問題，其實祇有「有憲乎無憲乎？」「有首乎無首乎？」兩者而已。今之政治家，苟明乎此說。可以與談定國是，立國本之道矣。

(二)再論憲與首

上篇論吾國今日無憲無首之政局，與憲與首在一國政治組織中之重要。而結以「有憲乎無憲乎？」「有首乎無首乎？」之兩問語。良以吾國之政局，變幻無常，捉摸不定。故不能下絕對之斷語。謂為完全無憲，或完全無首。不過今日憲與首之在吾國，皆非合法，皆係僞妄。而吾國今日之所需者，即在有依民意產生，經人民公認之憲法，與有實力統治全國之政府。至如何而可產此種憲法，如何而可得此種政府，是為另一問題。本篇姑不具論。本論之所及者，僅為政治學範圍內所應研究之憲之種類，與首之種類。并就吾國政治現狀，以考慮吾國現在應用何種憲法，與應有何種政府兩事而已。

嘗考憲法之種類有三。一曰剛性，與柔性。二曰成文法，與不成文法。三曰君主制，與民主制。前清專制時代之國法，可以謂之剛性不成文之君主制憲法。今

日瑞士、法國等憲法，可以謂之柔性成文之民主制憲法。近世紀以來，改造之國家多採用民主制。吾國自革命後，已改爲共和國家。故民主制之於吾國憲法，今已不成問題。近代國家之根本大法，多係釐定綱目，列舉條文。與英國亘千年之不成文憲法之習慣法，實不相類。吾國今日方在制憲時期，自當求同於近代潮流之傾向。故成文法之於吾國憲法，亦爲不成問題。各立憲國家，對於其憲法之修改，有難易程度之不同，與人民之創制複決否決諸權有無之分別。而今日文明國家憲法之傾向，實趨於柔性之一面，與人民直接表示政治意見之一途。故吾國將來憲法性質之屬趨柔性，亦爲不成問題。凡存立於地球上之國家，無論其政體爲何，絕不能長久爲無憲無首之國。此上篇所論之精義也。吾國今日方在過渡時期中，使吾國不致因內亂外患而滅亡，吾國不久必將爲有憲有首之國家。且爲趨柔性成文法之民主制之憲法。此無可

懷疑之事。如有不信，請俟異日。

除上述三種分別之外，往往因時代思潮之傾向，或新政治主義之發生，能影響及於一般政治之組織，與憲法條文之規定者。如十八九世紀間，自由平等人權主義之說盛行。法美憲法中之人權宣言，人民權利條文，及參政權等等之規定，皆受此種學說之影響。而與以特別之保障。至於三權分立之學說。於兩國政府機關之組織內，暨立法行政司法各權界限之分割中，更顯然有痕跡可尋。二十世紀以來，民主主義，日益傳播。今日地球上之民主共和國。多過君主國家，豈止倍數。此種現象，皆德謨克拉西主義昌明之結果也。二十世紀之新標識，厥爲工商業國家之新社會現狀，與新經濟狀況。欲應付此種新狀況，於是政治上遂有改良之必要。所謂社會主義與社會黨者，乃應時而生之驕子。故今日工商業先進之國家，皆岌岌於勞工生活環境之改良。卽後進之

國，亦莫不斤斤於預防社會財產分配之不均爲急務。故蘇維埃俄羅斯之憲法，及蘇聯新憲法，對於社會主義之宣言，旗幟甚爲明顯。觀於蘇聯大聯合內之聯合各邦，逕稱爲某某社會主義蘇維埃共和國，可以了然矣。德之共和新憲法，對於人民基本權利之規定，具載於共同生活及經濟生活等章之專條。至於使人民直接行使主權之新政治試驗，晚近民治主義盛行之國家，咸謀其能躋於實現之境。瑞士人民之創制權複決權，俄之蘇維埃大會及中央執行委員會，皆爲人民直接行使主權實例之先河，而爲憲政後進國家之所當借鑑者也。是以就政治主義而論，憲法又可別之爲人權主義三權分立代議政治學派之憲法，與社會主義職業自治直接民治學派之憲法二種。此種派別，與前論之憲法種類無關係。其地位，實超出乎前論三種類別之上者也。憲法之種類，與憲法之派別，皆爲今日負制憲之責者，所應注意之事。吾國今欲

制訂何種憲法，與採用何種政治制度。事前不可不有一定之目標，與預定之計劃。且須對於各種憲法之利害不同處，加以精密之考究，與充分之了解。憲法在一國之政治組織中，爲國家之根本大法。如屋之基礎，人之腿足。此係予上篇所用之比喻。基礎壞，則房屋毀。腿足缺，則人不能行動如意。此事理之當然者。故憲法不立，則政府搖動，而國家興亂矣。然屋基之格局如何，外表之形狀如何。須視造屋人之嗜好意志，與建築之工程材料等情形而定，又腿足用力之多寡，行動之遲速，須視其人當時之精神，與心中事務之緩急而定。其於憲法也亦然。憲法之體裁，與制憲之手續如何。採行之政體，與實行之主義如何。皆不可不有一定之標準，與事先之計劃也。如吾國國民，願將新經濟原則，及新社會主義，參入於吾國之新憲法內。則吾國憲法之條文，必大異於法美，而略同於俄德。政治主義之決定，能影響於一國之普通社會政策，及政府機

關之組織者至深。以法之憲法與俄之憲法較，可以了然。故吾國對於政治原則主義之採用，不可不合乎時勢之潮流，尤不可不審慎於方法。主義既立，然後制定條文時，方有標準可窺。有塗徑可遵。吾國所應採之政治原則，當不外民主民權民生等主義。國民制憲之發軔，當不外先廢去國會組織之憲法會議。其無制憲之能力，與不負責任之行為，久為世人所共曉，不待余今之呶呶。余今所欲略述者，即余對於吾國憲法之前途，有無可懷疑之事三端。一為採用共和政體，實行民治主義。永棄君主世襲專制獨裁之政治。二為具有政府組織大綱，人民權利保障之成文憲法。其體裁，必同於法美俄德，與世界大多數立憲國家之憲法。三為制憲手續與修改方法，必本諸人民之意見而創制，經人民之複決而實行。良以民意為憲法之本原。法律為民治之基礎。將來吾國憲政之成敗，必於是三端之成敗卜之矣。

余嘗比憲法之主義及其根本原則於人行路之方向及其途徑。凡行路之人，對於其行路之方向與途徑，必先預定。其次關於乘車之種類，與行程之緩急，則爲因時制宜。但行路一事，所不可缺少之前提有二。一爲有行路之人。二爲有旅行之必要。一國制憲之前提亦同。一爲人民有合力同心圖治之決心。二爲政治上之憲法之需要。余又嘗比憲法之爲物於普通之器具。如臥椅，如書桌。關於製造此二物之前提。一爲人類心理上之思安樂。二爲實用上桌椅兩物之需要。又於製造之時，關於其形狀之決定，與樣式之選擇。如椅式之爲臥，爲坐，爲大，爲小。桌式之爲圓，爲方，爲高，爲矮。必先於木料堅脆抽屜配置等事之考量，或先於價值廉巨木工粗細等事之決擇也。故欲製桌椅者，對於上舉之事項，皆當有一定之意見，與一定之吩咐。然後付託匠工，使運用其手藝，以完成此需要之器物。務使不變預定之計劃與形式。終期其能適意與合用而

後已。制憲之事，亦猶製物，事物本平常。產生應需要。當然以有具體主義，合時勢潮流，應心理需要，備匠工心巧等事，為原則。其視憲法為神聖不可思議者，其結果非至不敢制定憲法。即為不負責任之制定。其因缺乏具體主義而遂貿然從事者，其結果必至不知人民政治上之需要，而憲法終於不能制成。或制成不切實用之憲法。此皆不足與談近代國家制憲之精義，與政治組織之旨趣也。更有視憲法之於國家為不關需要之事。或因其有不利於己之處，而遂蹂躪之，破壞之，不遺餘力。是乃喪心病狂之徒。理性顛倒之輩。與之而言制憲，是為南轅北轍之行也。

一部憲法中，表面上最緊要之部分，莫如中央政府權力之支配，暨中央行政機關之組織二事。粗習政治學者，往往視實際上政府之權力，由憲法所規定。即認為由憲法所產生。而對於其不具形狀之各種人民權利，與政治之根本

原則，則又每每忽略視之。殊不知憲法與政府，皆爲政治心理上之一種需要。追溯人類進化史，返至最初畜牧之時期。人類羣衆之生活，卽具有一種極簡單共同遵守之規條，與一個獨出衆人羣所畏敬之酋長。此因人爲天生之政治動物故也。此語頗可玩味。惟人口愈衆，權力愈大之國家，其憲法之條文，必愈詳盡。其政府之組織，必愈繁備。蓋憲法與政府，均爲國家政治組織上不可缺少之物。政治主義與原則，又爲一國憲法所不可缺少之精神。所謂行政機關與政府權力者，則爲行使此種主義，與實現此種原則之器械也。在政治心理上，精神與需要最爲重要。樣本與器械，實居次要。憲法者，卽政府機關與組織之樣本。樣本與器械，爲并列等重之事。先有樣本，後有器械。與先有器械，後有樣本，均可辦到。惟通常所遵循之穩妥途徑，實爲先有樣本，後有器械。而所最不可能之事，厥爲既無樣本，又無器械也。政治之理亦猶是。先有憲法，後有

政府與先有政府，後有憲法，歷史上均有先例。惟通常所認為最穩妥之途徑，實為先有憲法，後有法律。上有根據之正式政府。而所最不可能之政治，厥為既無憲法，又無政府也。余今再引前所用之比喻，以申說此理。凡行路之人，或憑心意，或恃腿力。造屋之人，或欲棟樑之得宜，或欲基礎之穩固。惟其最穩妥之辦法，實為先有腿力以能行，與先有屋基以支柱。而所最不可能之事實，厥為既無心意，又無足力。既無基礎，又無棟樑也。

「首」之種類，視行使一國政治權力之器械樣式之不同，而別焉。約而言之，首之種類可分為四。一曰元首制，與委員制之別。二曰內閣制，與非內閣制之別。三曰聯邦式之中央政府與統一式之集權政府之別。四曰革命中之臨時政府，與正式的法律政府之別。首之權限，依憲法內之精神與條文而定。若無憲法時，則依其臨時之性質與實力而定。臨時政府，別於正式政府之處，即在其

過渡或軍事性質。一國之政府，斷無永久臨時而不正式之理。若果如是，則其國必變亂相尋，革命踵起，漸成無政府之狀態矣。如墨西哥與吾國之今日是也。俄羅斯雖經過社會之大革命，今亦能制定憲法，建立正式政府。此足證明一國之政府，不能久在過渡中。因實際上權力性質之不同，而臨時政府與正式政府之差別，遂別成「首」之一類。至於憲法既定之後，正式政府之組織，當然有法律可爲依據。於是聯邦制與統一制，元首制與委員制，內閣制與非內閣制之三種，「首」之類別生焉。聯邦制與統一制之採用，大半根據於一國已往之歷史事實。所謂聯邦制者，即承認一國內聯合各邦之性質爲獨立。而中央政府之權力爲借貸，其條文爲列舉，故其範圍爲一定。如美國德國俄國之聯邦制皆是也。統一制，則視各地方所行使之政權，爲由中央政府所轉受。如法國之統一集權制之政府，英國之地方分權制之政府，皆其例也。推其集權

性質之所極，政府實有絕對之權力，以處置各地方之事。但實際上亦未必能盡然。故一國之應採用聯邦制或非聯邦制，一須視該國歷史上推遷之現狀。二須視其政府實際上權力之強弱而定。何權可歸之中央，何權可歸之地方與各邦。無論採行聯邦制或統一制，其間皆有一定之程度與界限。非若無憲之國家，可以任意設施草率從事也。

一國政府中最明顯最重要之位置，厥爲行使此一國行政大權之人。於是政治上機械之部，有所謂元首制與委員制，內閣制與非內閣制之別者，生焉。此種行政制度之異名，不過表示政治組織上之異狀。非其權力性質有所殊異，或其機關實質有所不同也。所謂實質者，即余之所謂「首」。普通所稱爲行政出令之政府。無論爲元首制，爲委員制，爲內閣制，或非內閣制，皆應有一定之形式，一定之軌道，以行使憲法所賦與，人民所寄託之大權。無論爲臨時的，或

正式政府，聯邦式或集權式之中央，皆應有一定之實力，一定之範圍，以行使憲法所規定，地方所讓許之大權。絕不能以等於虛文之法令，任意變換之組織，而可以謂為政府，視為實質之首者。所謂元首制者，蓋謂一國之行政最高權力，操之於一人。君主之帝王，民主之總統，皆為元首制之制度。如日本美國之制度，是其例也。所謂行政委員制者，謂此種行政之最高權力，操之於多數之委員。此種委員，或由代議國會所選出，或為國民議會所推舉，皆為委員制之制度。如瑞士之行政委員，與蘇聯俄國之中央執行委員會（或其國民委員會）皆其例也。在一國之政府組織中，於元首制與委員制之分別外，又有所謂內閣制與非內閣制之別者。此類問題，近於枝葉，學者又每視為元首制之一部分。但在實際上，不善運用，常能引起立法與行政間政權之衝突。若善運用，則又恆能為立法與行政間之溝通機關。在吾國憲政史中，府院間之

爭權，與立法行政間之衝突，已數見不鮮。故今對於其組織之異狀，略加討論於後。

內閣之制，發源於英。考其制度之發生，絕非由匠心創造之結果。其制度之實現，不過爲英國憲政史上一種演進之事實。表示英國君權剝削等於零，民權伸張達於極之現象耳。自舊式樞密院（The Privy Council）廢弛，君權墮落。新式之內閣制，爲英議會政治之結晶體，遂興起而代之。掌握一國之行政大權。故解釋內閣制真詮之名語，爲內閣對於國會負責任之說。是不啻謂內閣閣員，爲國會之行政代表。無論有功有過，惟國會能過問之之意也。行政內閣之閣員，或在國會內。如英之內閣，法之內閣是。或在國會外。如美之內閣，日之內閣是。在國會外之內閣，又可稱爲「元首的內閣」。如美總統所用之各部行政官，卽爲總統之內閣（The President's Cabinet）。日君主所用之各行政部長，卽

爲君主之內閣。日美之內閣，祇對於總統或君主負責，而不對於國會負責。雖有內閣之名，而非內閣之制也。英法之行政機關，稱爲內閣者，乃真爲內閣制。蓋其政府之制度，雖爲元首制。而其行政之制度，則爲內閣制也。日美之行政機關，稱爲內閣者，實非內閣制。其政府之制度，雖同爲元首制。而其行政之制度，則亦爲元首制也。余於內閣制之對面，用非內閣制之名詞。蓋取其概括之意。一欲避用專指政府制度之「元首制」名詞相混。二欲包含行政委員制制度之行政機關而言。行政委員制，在政治組織上，有一種簡單之便利。卽混政府制度與行政機關爲一事。（余譯政府制度爲 *Governmental System* 行政機關爲 *Executive Machinery*）委員之外，別無元首。委員會之內，別無內閣。其政府制度之混一與政權之傾向於單純，實爲人民直接行使主權邏輯上自然之結果，與民權伸張制度完備之明證。如瑞士之聯邦行政院，（*Conseil*

Federal) 有行政委員七人。此外別無所謂元首與內閣閣員。行政委員之選舉，由參眾兩院會合行之。但人民及聯邦議會得提出撤換案以撤換之。瑞士之立法與行政，仍爲分立之機關。故聯邦行政院之外，仍有聯邦議會。今日蘇俄之中央執行委員會之制度，益形減單。其人數較瑞士之行政院委員，多至五十三倍。計爲三百七十一人。但其總部之委員只二十一人，國民委員會只十二人，是亦與瑞士相彷彿矣。由大聯合蘇維埃大會所選舉。有各種之立法司法及行政管理大權，執行各種政府職務。并委任各國民委員會之委員長。就其實質言之，俄之中央執行委員會，爲代表俄國人民全體主權之機關。除此之外，別無所謂元首內閣與國會，除近似國民大會性質之大聯合蘇維埃會議外，別無所謂立法機關之國會。行政委員制制度之精神，在其行政各委員，或委員會之各委員，有均等之權力，與相同之地位。而不偏重於元首制元

首之一人。其行政之責任，在於其全體自身。其行事，則係乎各委員間意見之調和，與多數之表決，而不在元首或內閣總理一人，與其外表上意見之一致，以及行政上連帶之負責也。余故曰，行政委員制之行政機關，爲非內閣制。就其組織而論，仍不失爲政治機械之一種，與內閣制爲對待。就其實質而論，與內閣制之行使政治權力爲相同。故內閣制與非內閣制之分別，應認爲「首」之第四種。

總結上論，有實力之「首」，其種類有四。皆因政治最高權力與最高機關之組織異狀，而分別者。臨時政府與正式政府，聯邦制與統一制之區別。多因實際上之權力，與歷史上之境況，而異其地位與名稱。故一國之憲法，對於此兩層之規定，應本其國內之現狀，而定其首之樣式。至對於其他兩種，元首制與委員制，內閣制與非內閣制，憲法上之規定。各國多因直接民治程度之多寡，

與行政機關形式不同之擇決，而異其首之樣式者。上述四種首之樣式，皆應由一國之憲法規定之。若無憲法，則無論何種之首，俱無所附隸。因無法律上之根據，則無論何種政治之組織，均易動搖。又在一國之政治組織中，四種並行之首之性質，可以同時兼有。而每兩種相悖之性質，不能同時並存。故行民主制之國家，可以同時俱有正式政府，聯邦制，元首制與非內閣制之四種現象。如美國是。行君主制之國家，可以同時俱有正式政府，地方制，元首制，與內閣制之四種現象。如英國是。其他各式分配之法，各種異首之狀，不難於各國現行之憲政中，尋其實例。今再引前用之各種譬喻，以說明此理。如因需用桌椅而製成合意之器物。關於使用桌椅之問題，則為如何安置，如何點綴，俾達保存適用之目的也。又如需用房屋，豎柱立基，遂造成合意之房屋。關於使用房屋之問題，則為如何開窗通空氣透光線，如何粉漆陳設，俾達美觀適用之

目的也。又如五官齊全，足力强健，心靈無缺之人，欲外出行路。關於其本身裝飾之問題，則爲如何盥潔其面，如何梳理其髮，如何裝飾其身，俾達衣冠人物舉止咸宜之目的也。本篇後半所論種種，關於首之類別，與政府權力之組織，亦不過如比喻中所言各事各物之應用適用問題。政治上之需要，亦如人生各事之需要。其理至淺近，其事至簡單。並無所謂天威不可測，神妙難思議也。

憲
與
首
論

二八



(三)三論憲與首

憲之種類有三。而首之種類有四。此第二篇討論之結果也。讀者當未忘本論第一篇所討論之範圍，爲憲與首二事。爲一國固定政治有機組織中所不可缺少之物。是以本篇所討論之範圍。爲就第一篇討論所得之結果爲依據，第二篇討論所得之結果爲資料。再就吾國今日歷史與憲政上之現象，國情與政治上之現狀，而定吾國今日應採用何種憲與何種首也。卽應採用何種憲文，何種政體，何種政治制度，與何種行政機關之謂也。讀者或欲追問，應用如何方法，而後可達到採用某種憲與某種首之目的。不知此實在本論各篇討論範圍之外，故不應在本篇回答之中。著者之所以敢預斷吾國應採用何種憲與何種首者。實因吾人已知政治心理上之需要爲至真實，適用之行政機關爲至靈便，而吾國之政局又極紊亂極複雜，人民對於政治之決心又極不

定。故不能不有決斷之主義，以爲進行之標準。事物之常者，今雖不能實現。事物之反常者，亦斷不能久存。求法致用，對症施藥。是爲理所當然。有道路然後可以遵行。有因然後可以見果。是爲事所必至。本論之目的，在鼓吹良善之政治主義，研究良善之政治方法。使真實者能實現，靈便者能做行，紊亂者能清理，不定者能決定之而已。此本論之所由作也。

余於第二篇內，曾論及在三種性質憲法之外，仍有一種超出其上之政治主義，以決定憲法之傾向，與其塗徑者。緣此種政治主義之發生，半由於新思想潮流之改進，半由於社會實況之變遷。如十八世紀末葉，人權主義之說盛行，係因反對君權之專制而起。又因英國憲政之進步，與研究政治學之結果，孟得斯鳩遂創三權分立之學說。美國之共和民主憲法，即依此主義爲根據，而規定政府之各種組織者。今日社會主義之傳播，實因反抗資本制度之壓迫，

與社會分財不均之現象而生。又因教育普及之結果，與直接民治之新試驗，於是社會主義學說與社會黨派，遂風行一時。俄羅斯革命後之憲法，即本此主義之根據，而規定其政府之各種組織者。蓋政治主義之勢力，對於一國之政治組織與社會組織，能發生非常巨大之影響。推其能力所及，不造成憲政上之大改革。如英國憲法之演進，與他國憲法之頒布者，亦必釀成政治上與社會上之大革命。如十八世紀法國之革命，與廿世紀俄國之革命是也。自十八世紀以還，各國多步美國後塵，制定成文憲法。立三權組織之大綱，定人民權利之範圍。然於民生主義之精神，與社會政策之設施，則一任天然律之支配，而忽略其規定焉。歐戰以後，新國憲法，多受新時代思潮之影響，俱有經濟條文之規定。德謨克拉西主義之在今日，真有一日千里，不可嚮爾之勢。社會主義之光彩，更有如火如荼，不可方物之概。實例昭然，無庸贅舉。總而論之，政

治主義之爲物，不僅能影響於憲法之種類，與其條文。并可預定首之種類，與其行政機關之組織者也。一方面能造成政治心理上之某種需要，一方面能使適用之某種行政機關實現。所謂憲法樣本者，不過本一定主義之需要目的而生。所謂機關機械者，不過爲達到某種主義目的之一種方法而已。

由野蠻時代之政治需要，進而至於文明時代之政治主義，其心理上之階級，有至明顯之痕跡可辨。由極粗鄙之政治組織，進而至於今日極複雜之行政機關，極精深之憲法條例。其間政治制度之演進，政治機關之改良，實累數百千年之功，乃有今日昌明之境。讀政治成績史，不啻讀人類進化史也。如欲研精窮例，是貴能覽政治專書，非本篇之所能盡詳。僅就吾國歷史而論，吾國除堯天舜日之時會外，四千餘年來，皆係君主之政治。專制餘毒，視保守爲慣常。故與他國政治進步之程度相較，則遠乎不及，瞠乎其後。今日吾國受教育之

人，莫不欽仰歐美政治之成績，力圖吾國政治之改造。滿清腐敗，遂遭推翻。今日改建共和，實行民治。此種政治之新試驗，吾人僅認爲過渡期中之政治訓練。以言成效，實等於零。卅年前，首創革命之人，爲國人所敬仰之孫中山先生。此無庸著者之介紹者。孫先生爲民國之偉人，與大政治學家。在民國以前與民國時代之歷史中，已佔極重要之位置，此又盡人皆知者。故吾國今日欲圖政治之改造，當然循孫先生已闢之途徑，繼續向前努力猛進。庶幾前功不至盡棄，而政治可以日漸改良。中山先生不僅爲破壞之大革命家，并具有偉大之建設計劃。其見諸論著之學說與主義，至可寶貴。應爲世界之政治家與政治學者所拜讀。不應僅爲中國一國與國民黨一黨之私產也。倘國人果能澈底了解孫先生之政治主義，則吾國之政治心理上不久必發生一種新政治需要，或竟因此而產出一部良美適用之新憲法，與一種因時制宜之行政機

關，均未可知。此種結果，所以不能實現於今日者。乃由於一般普通人民，仍不能了解共和民主政治爲何物。甚至於有「皇帝出世，天下太平」的思想。此種蛋白色之政治心理，所以祇能產生若干無彩色的喧囂之政治現狀。余以爲今欲喧傳良善盡美之政治主義，以造成正當可靠之政治心理，爲他日改造改進之基礎，莫優於宣傳革命鼻祖孫中山先生所主張之革命主義。以革命時代而談革命主義，庶幾名副其實。以既改之民主政治，而圖將來之真實民治，必能事半功倍也。

孫先生所之謂革命精義者，卽其所常述之三民主義與五權憲法是也，著者於草本論時，曾由友人處得最近出版之「孫中山先生十講」冊子一本。（係上海民智書局出版者）其中講三民主義之演說，幾及一半。其他各講中，幾於無一篇不引說到三民主義之旨趣。從此可知孫先生宗旨之堅決，與三民

主義之重要矣。所謂三民主義者，囫圇言之，卽以民爲主體之純粹德謨克拉西主義也。卽合於世界最新思潮，與最普通之政治心理之主義也。若就其內容言之，卽孫先生所謂民族民權民生之三大主義是也。今引孫先生十講書中之第七講「黨員須研究革命主義」篇中之原文一段，以說明三民主義之精粹。欲深究其說者，請讀原書可也。其文曰：

「此三主義之內容，亦可謂之民有民治民享。與自由平等博愛無異，故所向有功。……質而言之，民有，卽民族也。天下者，天下人之天下，非一二族所可獨佔。民權，卽民治也。從前之天下，在專制時代，則以官僚武人治之。本總理則謂人皆應有治之之責，亦應負治之之責。故余極主張以民治天下。民生，卽民享也。天下既爲人人所共有，則天下之利權，自當爲天下人民所共享。」等語（下略）

上文所引證之語，卽所以解說三民主義之大凡。孫先生以民族民權民生主義，作民有民治民享解，可謂簡截了當，凡以民爲主體立國之國家，當然應以一國之權利，仍然歸之於民，方爲不悖道理。政治學說，無論古往今來，無不以民爲起點，以民爲歸束者也。吾國古書中所謂與民同好，與民同樂，天聽民聽，天視民視，今人所謂德謨克拉西主義，民主主義，社會主義，普通選舉權，地方自治權等，皆是欲以人民爲主人，以民意爲命令之宗旨。卽孫先生所謂天下者。天下人之天下的意思。但孫先生立論之新奇與標題之明顯，實有獨到之處。且與近代之新思想潮流，與吾國革命後之國情趨勢，適相吻合。故有研究之價值。

今憑已往之成績，與世界之環境，以噫傳孫先生所主張之政治主義。爲吾國將來政治改造之資料。當可不遭非難。孫先生對中國所主張之民族主義，卽

本光復漢族之旨，以現有之民族，構成大中華民族，與大民族國家之希望也。亦即近代思想中之民族國家主義（Nationalism）。無論吾國之種族如何不同，宗教如何異趣，皆應有同一之文字語言，相類之法律習慣，榮辱相共之國家觀念，利害相聯之經濟結合。夫然後方可成爲單純之民族，與統一之國家，不觀於美利堅之合各民族分子而成國，英王國之合盎格羅薩克遜蘇格蘭愛爾蘭等種族而立國乎。然英美皆不失爲民族之國家也。非然者，雖同一種族，因歷史與國情之關係，仍不能成爲統一之民族國家。如斯拉夫族巴爾幹各民族國家之紛起，與盎格羅薩克遜族之裂爲英美兩國，是其例也。吾中華民族，自古以來，卽爲統一之國家。今就已往之歷史，與五族共和之軌道，是難以現有之中華民族，構成大中華民族國家。再嚙傳孫先生所提倡之民族主義，以爲吾國立國之基礎，實至允當。且適合於近代思想中之民族國家主

義(Nationalism)也。又孫先生釋民族主義爲民有。又曰，天下者，天下人之天下。卽視人民爲國家主人翁之意。其意實較視人民爲國之主體，更進一步。此乃民主主義共和制度之真諦。且適合於播盪環球之德謨克拉西(Democracy)潮流也。

善哉孫先生之倡民權之說也。謂人人應有治天下之能，人人應負治天下之責。此天賦人權之說也。其主義之實現，在使人民有各種之政治自由與權利，并使人民能直接行使其意見與權力。此全民政治登峯造極之時也。就中國國民黨綱第一條一項所列舉之民權之實論之，吾人方知孫先生意中之民權，爲選舉權，罷免權，創制權，與複決權之四項也。卽人民有創制法律，否決法律，選舉官吏，罷免官吏等權。亦卽人民有最後最高之立法行政大權之謂。此種直接民治之新試驗，實現於瑞士之程度，較之全俄人民之蘇維埃大會

爲尤甚。自十八世紀以來，人權主義 (Principle of human rights) 之說盛行。迄於今日之民主主義時代，政治平等社會平等之權，(Political equality by universal suffrage) 又恆爲憲政先進國之所誇示。其實此皆民權伸張之一脈也。人類由法律上之不平等，進而至於法律上之平等。由政治社會上之不平等，進而至於政治上之平等。其登峯造極之點，卽上所併舉之四權。其實所謂主權在民者，仍不止於此也。人民在一國之政治有機體內，必先有身體自由，言語自由，著作出版之自由，集會居住之自由等基本人權權利。然後對於其政治權利之行使，方可無所顧忌，如意而行。吾國今已改建共和，尊重人民之權利。若更動人民以利害，授之以高等教育，則人民未有不樂於行使其正當之權利者。故今日提倡自由平等之主義，實爲促進民權主義之張本也。又所謂人民應負治天下之責者，就一方面言之，凡經政治塗徑，投身爲官吏者，

皆爲人民之公僕(Public servant)。就他一方面言之，所有武人官僚之政治，專制之惡習，皆無正當之根據。則是一面應當培植民意。一面應當鏟除惡習。然後民權之說，方可行之有利而無害也。民權之說既正，則民治之實可行。無論一國之地方制度，爲聯邦制，或爲統一制。代表民意之政府，與地方自治之政府，(Local Self-government) 俱係民權民治之本脈。此又民權主義之學說，與現代世界政治制度之吻合處也。

民生主義，乃謀實現人民在社會中之平等地位，與社會內財產之平均分配之主義。換言之，卽以人民之資本勞力，開發一國之天產富源，使人人皆得而享用之之主義也。提倡此主義之目的，蓋謂「防止勞資階級之不平，求社會經濟之調節」者，此國民黨綱之解釋也。今日之講民生主義者，大概皆不能自外於社會主義(Socialism)之範圍，與社會主義之方法。國民黨所主張

之範圍極狹之民生主義，實與社會主義之均享共有之思潮相吻合。又與今日德俄現行之新憲法中之規定，同一步趨也。（參看德國共和憲法對於人民共同生活之權利及經濟生活各條之規定，載在第二篇第五章內。又俄羅斯社會主義蘇維埃聯邦共和國之舊憲法，對於土地農場工業等應歸國有及「不勞無食」主義等之各規定，載在第二章至第五章內。）具體言之，國民黨所主張之民生主義有三。一為平均地權。即平地價以便官買與用納地租法以平均國內土地使用權之謂也。二為國營實業。即使國內大規模之實業，悉數收歸國有，由政府經營管理之之謂也。三為改革貨幣。即用新幣制及新貨幣，以改革現行之貨幣法，以清國內經濟之紊亂之謂也。吾國幣制之紊亂，與實業之不振，為吾國商業衰敗人民貧困之大原因。同於土地使用權之不均，為吾國教育不平等社會不平等之一原因也。今果改而進之，使均有

共享之主義 (Equal distribution of wealth) 實現於吾國，則吾國人民之受其實惠者，誠非淺鮮。中山先生又釋民生主義爲「民享」。天下旣爲天下人之所共有，則天下之權利，自應人人得而享之。卽非君主時代以天下爲一人所私有，非今日時代以一國富源爲少數人所把持之謂也。故工人保護法，糧食調節法等之關於人民生活權利與社會幸福者，皆應視爲社會政策之急需，民生主義之一份。吾人苟能積極喧傳其利益，研究其方法，人民未有不傾聽樂從其說者也。

上端引伸孫先生之主張，略釋三民主義之真諦。一方面欲說明其合於吾國今日之國情，一方面欲證明其本於今日世界政治主義之新潮流。所謂民族國家主義，德謨克拉西主義，人權主義，直接民治試驗，普通選舉方法，地方自治制度，社會主義，社會政策，共產均享之主義與其制度方法，等等，皆近日思

想界中之最有勢力最有精神最關緊要之思想主義也。而孫先生所主張之三民主義，實含有上述各種主義各種思想之原質。今以三民主義爲喧傳政治改造之根本原則，與喚醒民治精神之具體主義。不久必可造成政治上之某種需要，與人民心理上之某種堅絕主張。於是孫先生與吾人理想中之良善法治之中華民國，亦可早日達於實現之境矣。孫先生有言，使人人皆知此義，人人皆爲革命黨，實爲深知政治改造之語。至所謂樣本式之成文憲法，不難應此種政治需要以產生。又吾國應爲民族民主統一之國家，人民應有政治上法律上宗教上思想上之種種平等自由。應行地方自治制度與福國利民之社會政策，應頒國營商實業，保護工人，調節糧食，限制財產等法令，亦不難隨此憲法以俱生。需要既立，將來政治進行之方向，不言可喻矣。

除三民主義之外，孫先生之第二主張，卽所謂五權憲法者是也。孫先生亦深

知憲法之在今日，爲各國所不可缺少之物，無論法國之人權宣言，或美國之獨立宣言，或俄國之勞働階級權利宣言。其結果皆爲一部確切保障人民權利，與確切規定政府組織之憲法。故吾國今日無論革命與不革命，皆應訂立憲法。無論爲民主國家或民族國家，皆應爲統一之國家。蓋主義既立，需要既具，則憲法之精神與軀殼，已大體告成。所謂政治組織之樣本方面已約略可見。至於其機械方面之實現，則有待於環境之狀況而定。孫先生所主張之五權分立之憲法，（一）爲立法權，（二）爲司法權，（三）爲行政權，（四）爲監察權，（即彈劾糾察之權）（五）爲考試權（即考試官吏法）（參看國民黨綱第二條又十講中之第二講）其實五權分立三權分立之學說，在現時均嫌稍舊。就政府權力言，分立之說，頗爲學者所指斥。就憲法中之條項言，雖謂六權七權分立，均無不可。今就政權實際而論，三權一權，理皆可通。英國之國會，

可以通過任何種之法律，操一國行政大權之內閣，實際等於國會中之委員。故英國之憲法，可謂以之一權憲法。其權卽在於國會。蘇俄之中央執行委員會與其總部，其情形亦略相同。中央執行委員會，握有全俄之立法行政執行司法外交等大權。故俄國之憲法，亦爲一權之憲法。其權卽在於全俄蘇維埃議會與其代表之中央執行委員會與國民委員會是也。瑞士爲民主共和國，其人民有直接選舉權，罷免權，創制複決等權。但尋常之立法司法行政大權，則仍寄託於聯邦議會，聯邦行政院，聯邦法院，及各邦之立法行政司法之機關以行使。故瑞士國之憲法，亦爲一權之憲法。其權卽在於人民之全體。憲法之分爲三權五權或多權者，皆就權力運用上之性質而言，而與權力之本源無關。其理論姑且從略。本書所用「首」之意義，係專指政治權力之大體與其具體之組織。與論政治權力之性質與本源，無直接之關係。余所謂首者，實指

政府機關方面之立法行政司法實際運用職權時之互相的關係，與一定的秩序而言。如元首制委員制內閣制非內閣制一院制兩院制聯邦制集權制自治制等問題，皆關於一國最高權力動的組織，而非靜的性質。本論所用首之意義，要點有二。一為政府機械方面之互相的關係。二為政府機械方面之一定的秩序。此層讀者不可不注意也。（按此與章君行嚴近所著「无首」等論，釋為無政府或無一定之政治組織者有異。且與余所用「首」字別意相反。）

關於吾國特別之問題，吾國政治機械方面「首」之問題，所以合於吾人所嚙傳之特別政治主義者。請略述其梗概於下，以結束本論各篇之討論。關於元首制委員制內閣制與非內閣制等之意別，已詳本論第二篇中。余以為吾國若欲實行民權主義，提倡民治精神，其最合宜於吾國今日之制度，為由普選

所產出之國民代表議會，與由此議會所選舉之中央行政委員會，以執行一國所有之政權。并廢去元首制內閣制議會制等等名目與機關。一以省學理上之糾纏。一以成實際上之簡單。換言之，此種制度，即爲非君主制的英國一權憲法，非共產制的俄國一權憲法也。蓋機械之製造，務求靈巧，故政府之組織，亦應以簡單適用爲宜。

就中國之現狀而論，吾國自承前清之遜國，改建共和民主以來。吾國已由極專制極統一之國家，逾越地方自治與地方分權之程度，變而爲羣雄割據各方獨立之趨勢。民國六年以前，袁黎在總統位時，中國之統一，尙能免強支持。馮徐繼位，漸成南北分立之局。繼之以近年軍閥之戰爭，遂成吾國今日瓦解之現狀。試觀今日外重內輕尾大不掉之情形，識者早已見其與清季之舊觀相反。昔日行中央集權制而有餘。今日雖欲聯邦而不可得。使國會已將憲法

早日制成，中央與地方之權限已早劃分。則變相之聯邦制所謂聯省自治者，必足以解決中央對地方之權限問題矣。至關於政府內部之制度問題。吾國自改民主十二年來，僅恃一部草創之臨時約法。關於憲法之實際，吾國之總統內閣與國會，無一不破壞下場者。是其失敗之徵象，即足以證明其制度之不良。與其不適用於吾國之現狀也。十二年來，府院間之衝突，國會間之爭執，屢起時興。總統人民視議員爲豬仔。國會以倒閣彈劾爲兒戲。而總統則恆爲軍閥所趨逐所蔑視。袁馮皆以死終。徐黎又皆被逐走。無一能終於其位者。內閣之短命與無能，國人視之，已爲慣事。國會之不議正事，屢屢搗亂，一再違法，任意延期，索官受賄，均足證明其程度之底，與品行之下。而人民之不能重選賢良以撤換之，罷免之，實爲民治精神之污點。此又足證明不制定憲法，不實行憲政之危險。與黑暗治政，武裝共和之無裨於國是也。是故不待余主張行

非元首制，非內閣制，非國會制之制度，而吾國之元首內閣與國會，今已不能存在。不待革命家之主張革命，而吾國今日之政府虛懸無實力，已成半革命之局境。余所主張之非元首制，非內閣制，非國會制之行政委員制度，即爲由人民普通選舉選出之國民代表會議。（各省區按人口之比例選舉之。）再由該議會選出之中央行政委員是也。此種委員所組織之中央行政委員會，除人民全體與國民代表議會外，即爲一國最高主權之所寄，又爲一國最高之立法司法行政機關也。論其實際，即爲無君主之異名稱的英國式之政治，又非共產制的非聯邦制的俄國式之制度也。吾國人民，鑒於已往十二年來之訓政經驗，或可早下決心拋棄不良之制度，刷新政治之局面，從事於新制度之試驗，如不佞之所主張者乎。此本論之所由作也。

綜論吾國之政局，十二年之過渡政府，爲期不可謂不長。今若不積極宣傳三

民主主義之真理，與合於民意國情之憲法之需要，則吾國內外部之紊亂，必將有增無已。若吾國之新憲法，能於民國十二年內宣布施行，則吾國不久必爲有憲有首之國家。關於其政府外部之組織，必爲一依法產生之正式穩固政府，與一有一定界限之中央與地方關係。關於其政府內部之組織，必爲一代表國民全體之大議會，與一由此議會所選出之中央行政委員會。庶幾民意直達於政府，而民權主義實現。憲法吻合於國情，而法治精神煥然矣。非然者，吾國繼今日之現狀，仍爲無憲無首之政局。債臺高築之財政。則吾國雖不亡國，亦必離國際共管不遠。吾國民理應速具改造之決心，勿可再視政治爲兒戲變幻之事。此則作者之所深望，亦卽全國國民之所企禱者也。

附錄三表

茲爲留心中國現代政治與研究政治學術者之參考便利起見，特附錄新編之下列三表，與中西文之參考書目錄。附錄第一表爲民國十四年之憲政紀要。第二表，爲民國憲法一覽表。第三表，爲民國總統一覽表。均關於前項研究之便利者。外增之中西文參考書目錄，各若干種，均關於後項研究之便利者。

附錄第一表

民國十二年來憲政記要

元年元旦——孫文就臨時大總統職。組織臨時參議院於南京。

二年一月十日——召集正式國會。四月八日——臨時參議院閉會，國會開會。

十月——袁世凱就正式大總統職。十一月——取銷國民黨，國會停會。十

二月——召集政治會議。

三年五月——組織參政院，代行立法。又公布新約法。十二月——公布修正大

總統選舉法。

四年十二月——袁世凱變更國體令。

五年三月——廢止撤銷之。五月——西南各省組織軍務院。六月六日——黎

元洪繼任，恢復舊約法，舊國會，裁參政院。八月一日——國會開第二次常會。

六年六月——黎解散國會。七月——張勳復辟。又西南護法，南北分裂。九月

——馮國璋下令組織參議院。

本年八月——國會議員在廣州開非常會議。九月十日——孫文在廣州就大

元帥職，組織軍政府。

七年二月——馮公布修正國會組織法選舉法。七月——召集新國會。八月



—參議院閉會。九月—新國會選舉徐世昌。

本年六月—廣州議員足法數，開正式國會。十月—廣州軍政府攝行大總統職權。

九年八月—新國會閉會。徐令按元年國會組織法選舉法籌備選舉。

本年四月—廣州軍政府中斷。

十年八月—新新國會議員通電集會。

本年五月—孫文被舉爲大總統，組織政府。

十一年四月—吳景濂王家襄宣言恢復第一屆國會。五月—黎元洪繼位。

七月—旅滬國會議員組織法統維持會。

本年六月—孫文出走廣州。

十二年六月—黎元洪出走北京。部分國會南遷上海。十月—衆議院通過

延長任期法案。 同月——選舉曹錕爲大總統。公布新憲法。

本年二月——孫文在廣州組織元帥府。

十三年十月——直系戰敗，曹錕退位，國會無形解散。

十一月——段祺瑞入京組織執政府，召集善後會議。

同月——孫文離廣州召集國民會議。

十四年二月——善後會議開幕。

附錄第二表

(二) 民國憲法一覽表

中華民國臨時約法

(南京政府時代)
(元年三月公布迄三年五月)

中華民國新約法

(袁世凱時代)
(三年五月公布迄五年六月廿九日止)



中華民國憲法(即修改之天壇憲法)

(民國二年舊國會之憲法起草委員會擬定天壇憲法草案)
(民國六年天壇憲法草案通過舊國會之衆院二讀會)
(民國十二年十月舊國會公布之)

(註)此外尚有國是會議之憲草兩種,及私家著述之憲草,均不列入。

附錄第二表

(三) 民國總統一覽表

(一) 孫 文 (一九一二年)
(民國元年)

(二) 袁世凱 (一九一二年至一九一六年)
(元年至五年)

(三) 黎元洪 (一九一六年至一九一七年)
(五年至六年)

(四) 馮國璋 (一九一七年至一九一八年)
(六年至七年)

(五) 徐世昌 (一九一八年至一九二二年)
(七年至十一年)

(六) 黎元洪 (一九二二年至一九二三年)
(十一年至十二年)

(七) 曹 錕 (一九二三年至一九二四年)
(十二年至十三年)

憲
與
首
論

五六



中西文參考書目錄

- (甲)有關本論之中文新出版書籍目錄
- (一)世界現行憲法上下編
 - (二)世界新憲法
 - (三)東方雜誌憲法研究號二冊
 - (四)中華民國憲法 北京天津書局印
 - (五)中華民國法統遞嬗史 王景濂編 唐乃滯編
 - (六)俄憲(舊憲)說略 吳山著
 - (七)蘇聯新憲法(一九二三年公布)
 - (八)歐戰後各國新憲法二編 鄧和父著
 - (九)瑞士民主政治
 - (十)社會主義討論集 新青年社叢書
 - (十一)孫中山先生十講 民智書局
 - (十二)建國方略 孫文著 又
 - (十三)孫文學術
 - (十四)中華民國憲法史 吳宗慈編 已出第一冊



憲與首論

(十五) 中華民國國會選舉法淺釋

組編

(十六) 憲法論

譯法文
政學叢刊二卷三期

(十七) 北京大學社會科學季刊 已出至二卷二號

(十八) 蘇維埃研究

新知書社叢書
譯日文

(十九) 經濟的政治基礎

新智識叢書
譯英文

(二十) 過激黨真相

社會主義初步

譯英文

社會主義之思潮及運動 二冊

馬克斯號

新青年雜誌

進化與人生

西洋氏族制度研究

西洋家族制度研究

各國近時政况

政治學 小野塚喜平次原著

平民政治的基本原理

共和國政要



共和真諦

中國選舉史略論

中華古代公產制度考

革命心理

心理學講義

國會選舉法論

中華新法治國論

互助論

地方自治講義 二冊

各國地方制度綱要

最近各國改正選舉法論叢

十六國議院制

德國新憲法 朱和中譯

新俄羅斯

俄國革命史

社會主義討論集

神州編譯社

商務印書館

世界書局

尙志學會叢書

商務印書館

商務印書館

又

共學社

內務部

又

又

商務印書館

民智書局

商務印書館

共學社

新青年社

憲與首論

五九、



憲與首論

心理學導言

商務印書館

家庭與社會

又

教育學概論

又

現代教育思潮

又

社會問題講演錄

東南大學叢書
江亢虎

商務印書館

社會主義論

新智識叢書

又

基爾特社會主義

共學社

又

日本府郡縣制要義

又

歐洲大陸市政

又

農村立國論
无首論 (章行嚴)

工團主義

譯英文

民智書局

社會與教育

商務印書館

政治學大綱

又

英國選舉制度史

又

美歐各國改造問題

譯英文

民智書局

古代政治思想研究

又



先秦政治思想史 梁任公

民智書局

國憲議 張君勱

又

省憲輯覽

又

國會與國民 吳貫因

又

普通選舉論

又

中國地方制度之沿革

又

中華民國現行地方自治法令

又

民國圖治芻議

又

中華憲法平議

中華書局

政黨論

商務印書館

歧路中之民主政治

又

中國兵工政策 何海鳴

又

政治哲學之諸問題(日文)村瀨武比古

又

國家之研究(日文)彥克算

又

中華民國憲法釋義

又

中國社會政策

又

憲與首論



憲與首論

中國民治主義

政治學及比較憲法論譯日文

憲政論譯日文

商務印書館

又

又

六二





A541 212 0014 1616B

(乙) 西文參攷書目錄

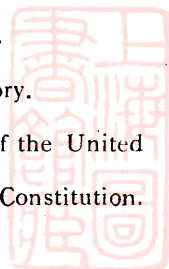
BOOK LIST FOR REFERENCE

On America:

- I. Beard, C. A. American Governments and Politics.
2. Bryce, J. The American Commonwealth.
3. Willoughby, W. W. The American Constitutional System.
4. Wilson, W. Constitutional Government in the United States.
5. Goodnow, F. J. The Principles of the Administrative Law of the United States.
6. Merriam, C. E. A History of American Political Theories.
7. Ford, H. J. The Rise and Growth of American Politics.
8. McCall, S. W. The Business of Congress.
9. McConachie, L. G. Congressional Committees.
10. Macy, J. & Gannaway, J. W. Comparative Free Government.
11. Macy, J. Political Parties in The United States.
12. Reinsch, P. S. American Legislatures and Legislative Methods.

On England:

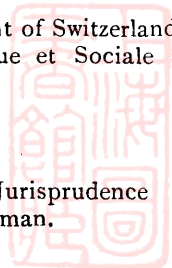
- I. Bagehot, W. The English Constitution.
2. Dicey, A. V. The Law of the Constitution.
3. Lowell, A. L. The Government of England.
4. Medley, D. J. English Constitutional History.
5. Macy, J. The English Constitution.
6. Courtney, L. H. The Working Constitution of the United Kingdom.
7. Anson, W. R. The Law and Custom of the Constitution.



8. Kemble, J. M. Saxons in England.
9. Redlich, J. The Procedure of the House of Commons.
10. Todd, A. On Parliamentary Government in England.
11. Carter, A. T. History of English Legal Institutions.
12. Todd, A. Parliamentary Government in the British Colonies.

On Governments in Europe and Comparative Works :

1. Ogg, F. A. The Governments of Europe.
2. Wilson, W. The State.
3. Dupriez, L. Les Ministres dans les Principaux Pays d'Europe et d'Amerique.
4. Lowell, A. L. Governments and Parties in Continental Europe.
5. Seignobos, C. A Political History of Contemporary Europe.
6. Shaw, A. Municipal Government in Continental Europe.
7. Dodd, W. F. Modern Constitutions.
8. Poincaré, R. How France is Governed.
9. Bodley, J.E.C. France.
10. Garner, J. W. The French Cabinet (in American Political Science Review. Vol. 8, Aug., 1914.)
11. Guyot, Y. The Relations between the French Senate and Chamber of Deputies. (In Contemporary Review. Vol. 97, Feb., 1910.)
12. Jacques, L. Les Partis Politiques sous la IIIe Republique.
13. McCracken, W. D. The Rise of the Swiss Republic.
14. Moses, B. The Federal Government of Switzerland.
15. Fouillée, A. La Démokratie Politique et Sociale en France.
16. Por, O. Fascism
17. Clemenceau, G. South America To-day
18. Porter, R. P. The Ten Republics.
19. Bryce, J. Studies in History and Jurisprudence
20. Bismarck, C. von The Man and the Statesman.



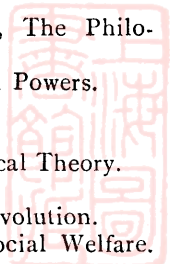
CLASSICAL AND GENERAL WORKS ON POLITICAL
PHILOSOPHY OR POLITICAL THEORIES.

(a) *Classical Works :*

1. Plato. Republic.
2. Aristotle. Politics.
3. Machiavelli. The Prince.
4. Hobbes, T. Leviathan.
5. " " Human Nature; or the Fundamental Elements of Policy.
6. " " De Corpore Politico; or the Elements of Law, Moral and Politics, etc.
7. Locke, J. On Civil Government.
8. Rousseau, J. J. Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique, (The Social Contract).
9. Burke, E. Reflections on Revolution in France.
10. Bentham, J. A Fragment on Government.
11. Mill, J. S. Considerations on Representative Government.
12. " " On Liberty.
13. Sidgwick, H. Elements of Politics.
14. Bagehot, W. Physics and Politics.
15. Spencer, H. Man Vs. State.

(b) *General Works :*

1. Abbott, L. The Rights of Man.
2. Dickinson, G. L. Justice and Liberty.
3. Willoughby, W. W. The Nature of State.
4. Austin, J. Lectures on Jurisprudence, The Philosophy of Positive Law.
5. Bondy, W. Separation of Governmental Powers.
6. Hobhouse, L. T. Liberalism.
7. Hobhouse, L. T. Social Evolution and Political Theory.
8. Kelly, E. Government; or, Human Evolution.
9. Jenks, J. W. Governmental Action for Social Welfare.



10. Leckey, W. E. H. Democracy and Liberty.
11. Leroy, M. La Loi; Essai sur la Théorie de L'Autorité dans la Démocratié.
12. Lowell, A. L. Public Opinion and Popular Government.
13. Croly, H. Progressive Democracy.
14. Butler, N. M. True and False Democracy.
15. Dole, C. F. The Spirit of Democracy.
16. Orth, S. P. Socialism and Democracy in Europe.
17. Stickney, A. Organized Democracy.
18. Maine, Sir H.S. Popular Government.
19. Hadley, A. T. The Relations between Freedom and Responsibility in the Evolution of Democratic Government.
20. Giddings, F.H. Democracy and Empire; With Studies of Their Psychological, Economic, and Moral Foundations.
21. Adams. Theory of Social Revolution.
22. Dunning, W.A. A History of Political Theories.
23. Fischart, J. Das Alte und Neue System.
24. Caliver, R. Die Social demokratische Programm.
25. Saloman, F. Die Neuen Parteiprogramme.
26. Hashach, W. Das Moderne Demokratie.
27. Driesch, H. Problem der Freiheit.
28. Habson, J. A. Democracy after the War.
29. Ritchie, D. G. Principles of State Interference. Four Essays on the Political Philosophy of Spencer, Mill, and Green.
30. Brooks, R. C. Social Unrest.
31. Eliot, Trades Unions and Capitalism.
32. Mallock, Critical Examinations of Socialism.
33. Cross, Essentials of Socialism.
34. Stephen, J. F. Liberty, Equality and Fraternity.
35. Burns, C. D. Political, Ideals.
36. Beard, C. A. The Economic Basis of Politics.
37. Blümtschi, The Theory of the State.
J. K.
38. Roosevelt, T. American Ideals.
39. Smith, M. The Law of Nationality. (In Labor's Cyclop.)

Psychological, Philosophical, Sociological, Economical, and Anthropological Works in Relation to the Study of Politics:

1. Balwin, J. M. Mental Development in the Child and the Race.
2. Dewey, J. Psychology.
3. Fouille, A. La Psychologie des Idées-Forces.
4. James, W. Principles of Psychology.
5. Ribot, T. A. Les Maladies de la Volonté.
6. „ „ Les Maladies de la Personalité.
(English Translations: The Diseases of the Will; The Diseases of Personality.)
7. Smith, A. The Theory of Moral Sentiments.
8. „ „ An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations.
9. Spencer, H. First Principles of a New System of Philosophy.
10. Fiske, J. Outlines of Cosmic Philosophy.
11. Hegel, G.W.F. Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte. (The Philosophy of History.)
12. Schopenhauer, A. Die Welt als Wille und Vorstellung.
(The World as Will and Idea.)
13. Stephen, L. Science of Ethics.
14. „ „ Ethics and the Struggle of Existence.
(In Contemporary Review, Vol. LXIV. No. 2.)
15. Huxley, T. H. The Scientific Aspects of Positivism.
(In Fortnightly Review, Vol. V, 1869.)
16. Hodgson, S.H. Free Will: an Analysis. (In Mind, Vol. XVI, No. 2, 1891.)
17. Lewes, G. H. Problems of Life and Mind.
18. Lieber, F. Civil Liberty and Self-Government.
19. Burgess, J.W. Political Science and Comparative Constitutional Law.
20. Ziwat, A. An Elementary Treatise on Theoretical Mechanics.
21. Le Bon, G. Psychologie des Foules. (Both Chinese and English Translations accessible.)

22. Mackenzie, J. S. An Introduction to Social Philosophy.
23. Ward, L. F. The Psychic Factors of Civilization.
24. " " Dynamic Sociology.
25. Tarde, G. Les Loise de L'Imitation,
26. Simmel, G. Über Sociale Differenzierung.
27. Spencer, H. The Study of Sociology.
28. " " The Principles of Sociology.
29. Giddings, F. H. The Sociological Character of Political Economy. (In Publications of the American Economic Association. Vol. III, No. 1.)
30. Giddings, The Relation of Sociology to other Scientific Studies. (In Journal of Social Science, Nov., 1894.)
31. Giddings, The Origin of Social Feelings. (In Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. V., No. 5, 1895.)
32. Bosanquet, B. The Reality of the Social Will. (In International Journal of Ethics. Vol. IV. No. 3.)
33. Bentley, A. F. The Units of Investigation in the Social Sciences. (In Annals of the American Academy of Political and Social Sciences. Vol. V., No. 6.)
34. Walras, L. Éléments d'Economie Politique Pure, ou Théorie de la Richesse Sociale.
35. Gossen, H.H. Entwicklungen der Gesetze des Menschlichen Verkehrs, und der daraus Fliesenden Regeln für Menschliches Handeln.
36. Patten, S. N. The Economic Causes of Moral Progress. (In Annals of American Academy of Political and Social Science. Vol. III, No. 2.)
37. " " The Theory of Social Forces. (In Supplement to Annals of the American Academy of P. S. S.)

38. Spencer, H. The Social Organism. (In Westminster Review. Vol. XVII, 1860.)
39. Pearson, C. H. National Life and Character.
40. Simcox, E. J. Primitive Civilizations.
41. Secret Societies in China. (In the Saturday Review. Vol. LXXII, 1873.)
42. Woods, R. A. English Social Movements.
43. Darwin, C. R. The Descent of Man and Selection in Relation to Sex.
44. Lubbock, J. Prehistoric Times.
45. " " The Origin of Civilization and the Primitive Condition of Man.
46. The American Journal of Sociology.
47. The American Journal of Psychology.
48. The Chinese Social and Political Science Review.

Some Recent Books on Russia :

1. Lenin and The Proletarian Revolution in Russia.
 Trotzky.
2. Houghteling, A Diary of the Russian Revolution.
 T. L.
3. Sack, A. J. The Birth of the Russian Democracy.
4. Ransome, A. Russia in 1919.
5. Beathy, B. Red Heart of Russia.
6. Anet, A. La Révolution Russe (1919).
7. Heller, A. H. Industrial Revival in Soviet Russia.
8. Maroff, A. R. Autocracy and the New Russia.
9. The New Russia. (A Magazine in 2 vols.)
10. Reed, J. Ten Days that Shook the World.



中華民國十二年十二月付印
中華民國十四年二月出版

(憲與首論)
(定價每部洋三角)

著者
作者
者者

張

一

志



代印者

上海商務印書館

寄售處

上海商務印書館

分售處

北京國立北京大學出版部
各省商務印書館分館
各省大書坊

此書有著作權翻印
須先得著作者允許



