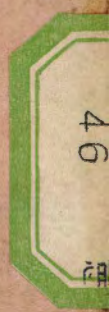


300

憲政小叢書

憲政建設原理

文化驛站貴陽分館



中國國民黨中央宣傳部 秘書處文化驛站總管理處印

民國二十九年三月

貴州省圖書館
中文舊書

614-4
46

憲政建設原理 目錄

(一) 民權主義(節錄)

(一)

(二) 五權憲法

(三四)

(三) 政治建設之要義(節錄)

(五)

憲政建設原理目錄

民權主義

孫總理

一 民權與自由

我們革命黨向來主張三民主義去革命，而不主張以革命去爭自由，是很有深意的。從前法國革命的口號是自由，美國革命的口號是獨立，我們革命的口號就是三民主義，是用了很多時間，做了很多工夫，才定出來的，不是人云亦云。爲甚麼說一般新青年提倡自由是不對呢？爲甚麼當時歐洲講自由是對呢？這個道理已經講過了，因爲提出一個目標，要大家去奮鬥，一定要和人民有切膚之痛，人民才熱心來附和。歐洲人民因爲從前受專制的痛苦太深，所以一經提倡自由，便萬衆一心去贊成。假若現在中國來提倡自由，人民向來沒有受過這種痛苦，當然不理會。如果在中國提倡發財，人民一定是很歡迎的。我們的三民主義，便是很像發財主義。要明白這個道理，要輾轉解釋才可成功。我們爲甚麼不直接講發財呢？因爲發財不能包括三民主義，三民主義才可以包括發財。俄國革命之初，實行共產，是和發財相近的，那就是直接了當的主張。我們革命黨所主張的，不止一件事，所以不能用發財兩個字單簡來包括，若是用自由的名詞，更難包括了。近來歐洲學者觀察中國，每每說中國的文明程度太低，政治思想太薄弱，連自由都不懂，我們歐洲人在一二百年前爲自由戰爭，爲自由犧牲，不知道做了多少驚天動地的事，現在中國人還不懂自由是

甚麼，由此可見我們歐洲人的政治思想，比較中國人高得多。由於中國人不講自由，便是政治思想薄弱，這種言論，依我看起來，是講不通的。因為歐洲人既尊重自由，爲甚麼又說中國人是一片散沙呢？歐洲人從前要爭自由的時候，他們自由的觀念自然是很濃厚，得到了自由之後，目的已達，恐怕他們的自由觀念，也漸漸淡薄。如果現在再去提倡自由，我想一定不像從前那樣的歡迎。而且歐洲爭自由的革命，是兩三百年前的舊方法，一定是做不通的。就一片散沙而論，有甚麼精采呢？精采就是在有充分的自由，如果不自由，便不能夠成一片散沙。從前歐洲在民權初萌芽的時代，便主張爭自由，到了目的已達，各人都擴充自己的自由，於是由於自由太過，便發生許多流弊。所以英國有一個學者叫做彌勒氏的，便說一個人的自由，以不侵犯他人的自由爲範圍，才是真自由。如果侵犯他人的範圍，便不是自由。歐美人講自由，從前沒有範圍，到英國彌勒氏才立了自由範圍，有了範圍，便減少很多自由了。由此可知彼中學者已漸知自由不是一個神聖不可侵犯之物，所以也要定一個範圍來限制他了。至若外國人批評中國人，一方面說中國人不懂自由，一方面又說中國人是一片散沙，這兩種批評，實在是互相矛盾。中國人既是一片散沙，本是有很充分自由的。如果成一片散沙，是不好的事，我們趁早就要參加水和士敏土，要那些散沙和士敏土，彼此結合，來成石頭，變成很堅固的團體。到了那個時候，散沙便不能夠活動，便沒有自由。所以中國人現在所受的病，不是欠缺自由。如果一片散沙是中國人的本質，中國人的自由，老早是很充分了，不過中國人原來沒有自由這個名詞，所以沒有這個想

想。但是中國人沒有這個思想，和政治有甚麼關係呢？到底中國人有沒有自由呢？我們拿一片散沙的事實來研究，便知道中國人有很多的自由，因為自由太多，故大家便不注意去理會，連這個名詞也不管了。這是甚麼道理呢？好比我們日常的生活，最重要的衣食，吃飯每天最少要兩餐，穿衣每年最少要兩套，但是還有一件事比較衣食更爲重要。普通人都以爲不吃飯便要死，以吃飯是最重大的事，但是那是一件重要的事，比較吃飯還要重大過一萬倍。不過大家不覺得，所以不以爲重大。這件事是甚麼呢？就是吃空氣。吃空氣就是呼吸，爲甚麼吃空氣比較吃飯重要過一萬倍呢？因為吃飯在一天之內，有了兩次，或者一次，就可以養生。但是我們吃空氣，要可以養生，每一分鐘最少要有十六次，才可舒服；如果不然，便不能忍受。中國人因爲自由過於充分，便不去理會，好比房中的空氣太多，我們便不覺得空氣有甚麼重要。到了關閉門戶，沒有空氣進來，我們才覺得空氣是個很重要的。歐洲人在兩三百年以前受專制的痛苦，完全沒有自由，所以他們人才知道自由可貴，要拚命去爭，沒有爭到自由之先，好像是關在小房裏一樣；既爭到了自由之後，好比是小房內忽然放出來，遇着了空氣一樣。所以大家便覺得自由是很貴重的東西，所以他們常常說「不自由毋寧死」那一句話。但中國的情形就不同了，中國人不知自由，只知發財。對中國人說自由，好像對廣西深山的獵人說發財一樣。獵人常有由深山中，拿了熊膽鹿茸，到外邊的圩場去換東西，初時圩場中的人，把錢和他交換，他常常不要，只要食鹽或布匹，才樂於交換。在我們的觀念，最好是發財，在獵人的觀念，只要用東西，便心滿意足。

他們不懂發財，故不喜歡要錢。中國一般的新學者，對中國民衆提倡自由，就好像和鴉人講發財一樣。中國人用不着自由，但是學生還要宣傳自由，真可謂不識時務了。歐美人在一百五十年以前，因為難得自由，所以拚命去爭，既爭到了之後，像法國美國，是我們所稱爲實行民權先進的國家，在這兩個國家之內，人人是不是都有自由呢？但是有許多等人，像學生軍人官吏和不及二十歲未成年的人，都是沒有自由的。所以歐洲兩三百年的革命，不過是二十歲以上的人和不做軍人官吏學生的人來爭自由。爭得了之後，也只有除了他們這幾等人以外才有自由，在這幾人以內的，至今都不得自由。中國學生得到了自由思想，沒有別的地方用，便拿到學校內去用，於是生出學潮，美其名說是爭自由，歐美人講自由，是有很嚴格界限的，不能說人人都有自由。中國新學生講自由，把甚麼界限都打破了，拿這種學說到外面社會，因為沒有人歡迎，所以只好搬回學校內去用，故常常生出鬧學的風潮，這就是把自由用之不得其所。外國人不知道中國的歷史，不知道中國人民自古以來都有很充分的自由，自然是難怪他們。至於中國的學生，竟忘却了一日出而作，日入而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力於我何有哉？」這個先民的自由歌，却是大可怪的事。由這個自由歌看起來，便知中國自古以來，雖無自由之名，確有自由之實，並且是很充分，不必再去多求了。

我們要講民權，因為民權是由自由發生的，所以不能不講明白歐洲人民從前爭自由的情形，如果不明白那些情形，便不知道自由可貴。歐洲人當時爭自由，不過是一種狂熱，後

來狂熱漸漸冷了，便知道自由有好的和不好的兩方面，不是神聖的東西。所以外國人說中國人是一片散沙，我們是承認的。但是說中國人不懂自由，政治思想薄弱，我們便不能承認，中國人爲甚麼是一片散沙呢？由於甚麼東西弄成一片散沙呢？就是因爲是各人的自由太多。由於中國人自由太多，所以中國要革命。中國革命的目的與外國不同，所以方法也不同。到底中國爲甚麼要革命呢？直接了當說，是和歐洲革命的目的相反。歐洲從前因爲太沒有自由，所以革命要去爭自由。我們是因爲自由太多，沒有團體，沒有抵抗力，成一片散沙。因爲是一片散沙，所以受外國帝國主義的侵略，受列強經濟商戰的壓迫，我們現在便不能抵抗。要將來能夠抵抗外國的壓迫，就要打破各人的自由，結成很堅固的團體，像把士敏土參加到散沙裏頭，結成一塊堅固石頭一樣。中國人現在因爲自由太多，發生自由的毛病。不但是學校內的學生是這樣，就是我們革命黨裏頭，也有這種毛病。所以從前推倒滿清之後，至今無法建設民國，就是用錯了自由的壞處。我們革命黨，從前之所以被袁世凱打敗的原故，就是爲這個理由。當民國二年，袁世凱大借外債，不經國會通過，又殺宋教仁，做種種事來破壞民國。我在當時催促各省，馬上動兵去討袁，但是因爲我們同黨之內，大家都是講自由，沒有團體。譬如在西南無論是那一省之內，自師長旅長以至兵士，沒有不說各有各的自由的，沒有彼此能夠團結的。大而推到各省，又有各省的自由，彼此不能聯合。南方各省，當時乘革命的餘威，表面雖然是轟轟烈烈，內容實在是四五分裂，號令不能統一。說到袁世凱，他有舊日北洋六鎮的統系，在那六鎮之內，所有的師長旅

長，和一切兵士，都是很服從的，號令是一致的。簡單的說，袁世凱有很堅固的團體，我們革命黨是一片散沙，所以袁世凱就打败了革命黨。由此可見一種道理，在外國是適當的，在中國未必是適當。外國革命的方法是爭自由，中國革命便不能說是爭自由，如果說爭自由，便更成一片散沙，不能成大團體，我們的革命目的，便永遠不能成功。

外國革命，是由爭自由而起，奮鬥了兩三百年，生出了大風潮，才得到自由，才發生民權。從前法國革命的口號，是用自由平等博愛。我們革命的口號，是用民族民權民生。究竟我們三民主義的口號，和自由平等博愛三個口號，有甚麼關係呢？照我講起來，我們的民族，可以說和他們的自由一樣，因為實行民族主義，就是為國家爭自由。但歐洲當時是為個人爭自由，到了今天，自由的用法便不同。在今天自由這個名詞究竟要怎麼樣應用呢？如果用到個人，就成一片散沙，萬不可再用到個人上去，要用到國家上去。個人不可太過自由，國家要得完全自由。到了國家能夠行動自由，中國便是強盛的國家。要這樣做去，便要大家犧牲自由。當學生的能夠犧牲自由，就可以天天用功，在學問上做工夫。學問成了，智識發達，能力豐富，便可以替國家做事。當軍人能夠犧牲自由，就能夠服從命令，忠心報國，使國家有自由。如果學生軍人要講自由，便像中國自由的對待名詞，成為放任放蕩，在學校內便沒有校規，在軍隊內便沒有軍紀。在學校內不講校規，在軍隊內不講軍紀，那還能夠成為學校號稱軍隊嗎？我們為甚麼要國家自由呢？因為中國受到列強的壓迫，失去了國家的地位，不祇是半殖民地，實在已成了次殖民地，比不上緬甸安南高麗。

緬甸安南高麗，不過是一國的殖民地，只做一個主人的奴隸。中國是各國的殖民地，要做各國的奴隸。中國現在是做十多個主人的奴隸，所以現在的國家，是很不自由的。要把我們國家的自由恢復起來，就要集合自由成一個很堅固的團體；要用革命的方法把國家成一個大堅固團體，非有革命主義不成功。我們的革命主義，便是集合起來的士敏土，能夠把四萬萬人都用革命主義集合起來，成一個大團體。這一個大團體，能夠自由，中國國家當然自由，中國民族才真能自由。用我們三民主義的口號和法國革命的口號來比較，法國的自由和我的民族主義相同，因為民族主義是提倡國家自由的。平等和我們的民權主義相同，因為民權主義是提倡人民在政治之地位都是平等的，要打破君權使人人都是平等的，所以說民權是和平等相對待的。此外還有博愛的口號，這個名詞的原文，是兄弟的意思，和中國同胞兩個字一樣辦法，普通譯成博愛。當中的道理，和我們的民主主義是相通的。因為我們的民主主義，是圖四萬萬年人幸福的，為四萬萬人謀幸福就是博愛。這個道理，等到講民主主義的時候，再去詳細解釋。

(以上見民權主義第二講)

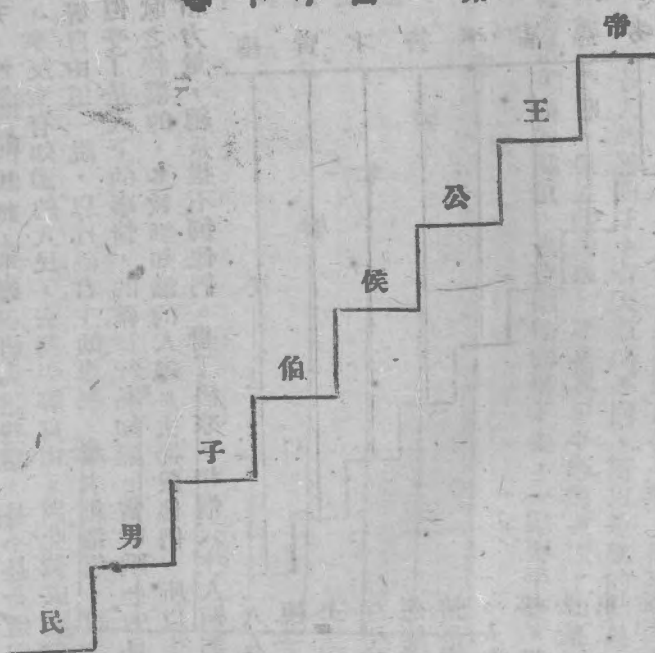
二 民權與平等

歐洲各國從前革命，人民為爭平等和爭自由，都是一樣的出力，一樣的犧牲，所以他們把平等和自由都是看得一樣的重大。更有許多人以為要能夠自由，必要得到平等，如果

得不到平等，便無從實現自由，用平等和自由比較，把平等更是看得重大的。甚麼是叫做平等呢？平等是從那裏來的呢？歐美的革命學說，都講平等是天賦到人類的。譬如美國在革命時候的獨立宣言，法國在革命時候的人權宣言，都是太書特書，說平等自由是天賦到人類的特權，是他人所不能侵奪的。天生人究竟是否賦有平等的特權呢？請先把這個問題拿來研究清楚。

我從前在第一講中，推測民權的來源，自人類初生幾萬年以前，推到近來民權萌芽時代，從沒有見過天賦有平等的道理。譬如用天生的萬物來講，除了水面以外，沒有一物是平的。就是拿平地來比較，也沒有一處是真平的。好像坐粵漢鐵路，自黃沙到銀蓋坳一段，本來是屬於平原，但是從火車窗外，過細考察沿路的高低情況，沒有那一里路，不是用人工修築，才可以得平路的。所謂天生的平原，其不平的情形，已經是這樣。再就眼前而論，拿掉上這一瓶的花來看，此刻我手內所拿的這枝花，是槐花，大概看起來，以為每片葉子都是相同，每朵花也是相同，但是過細考察起來，或用顯微鏡試驗起來，沒有那兩片葉子完全是相同的，也沒有那兩朵花完全是相同的。就是一株槐樹的幾千萬片葉中，也沒有完全相同的。推到空間時間的關係，此處地方的槐葉，和彼處地方的槐葉，更是不相同的。今年所生的槐葉，和去年所生的槐葉，又是不相同的。由此可見天地間所生的東西總沒有相同的，既然都是不相同，自然不能夠說是平等。自然界既沒有平等，人類又怎麼有平等呢？天生人類本來也是不平等的，到了人類專制發達以後，專制帝王尤其變本加厲

第一圖 不平

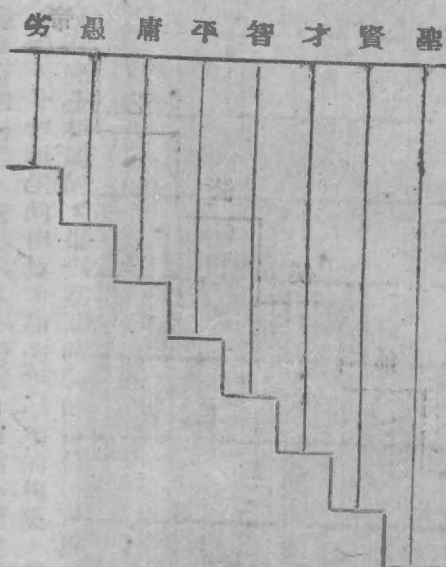


憲政建設原理

弄到結果，比較天生的更是
不平等了。這種由帝王造成的
不平等，是人爲的不平等。人
爲的不平等，究竟是甚麼情形
？現在可就講壇的黑板上，繪
一個圖來表明，諸君細看第一
圖，便可明白。因爲有這種人
爲的不平等，在特殊階級的人
，過於暴虐無道，被壓迫的人
民，無地自容，所以發生革命
的風潮，來打不平。革命的始
意，本是在打破人爲的不平等
，到了平等以後，便可了事。
但是佔了帝王地位的人，每每
假造天意，做他們的保障，說
他們所處的特殊地位，是天所
授與的，人民反對他們，便是

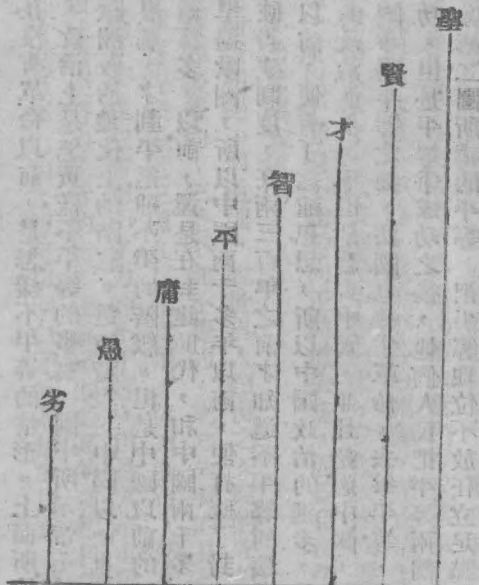
逆天，無知識的民衆，不曉得研究這些話，是不是合道理，只是盲從附和，爲君主去爭權利，來反對有知識的人民，去講平等自由。因此贊成革命的學者，便不得不削天賦人權的平等自由這一說，以打破君主的專制。學者創造這一說，原來就是想打破人爲之不平等的。但受了是天下事情，的確是行易知難。當時歐洲的民衆，都相信帝王是天生的，都是天賦之特權的，多數無知識的人總是去擁戴他們，所以少數有知識的學者，無論用甚麼方法和力量，總是推不倒他們。到了後來，相信天生人類都是平等自由的，爭平等自由，是

第二圖 假平等



人人應該有的事，然後歐洲的帝王，便一個一個不推自倒了。不過專制帝王推倒了以後，民衆又深信人人是天生的平等的這一說，便日日去做工夫，想達到人人的平等，殊不知這種事情是不可能的。到了近來，科學昌明，人類大覺悟了，才知道沒有天賦平等的道理。假若照民衆相信的那一說去做，縱使不顧真理，勉強做成功，也是一種假平等，像第二圖一樣，必定要把位置高的壓下去，成了平頭的

第三圖 其平等



平等，至於立腳點還是彎曲線，還是不能平等，這種平等，不是真平等，是假平等。說到社會上的地位平等，是始初起點的地位平等，後來各人根據天賦的聰明才力，自己去造就，因為各人的聰明才力有天賦的不同，所以造就的結果，當然不同，造就既不同，自然不能有平等。像這樣講來，才是真正平等的道理。如果不管各人天賦的聰明才力，就是以後有造就高的地位，也要把他們壓下去，一律要平等，世界便沒有進步，人類便要退化。

所以我們講民權平等，又要世界有進步，是要人民在政治上的地位平等。因為平等是人為的，不是天生的，人造的平等，只有做到政治上的地位平等。故革命以後，必要各人在政治上的立足點都是平等。好像第三圖的底綫，一律是平的，那才是真平等，那才是自然之真理。

歐洲從前革命，人民爭平等自由，出了很大的力量，費了很大的犧牲，我們現在要知道他們為甚麼要那樣出力，那樣犧牲，便先要知道

道歐洲在沒有革命以前，是怎樣不平等的情形。上面所繪的第一圖，是表示歐洲在沒有革命以前，政治上是怎樣不平等的事實，圖中所示帝王公侯伯子男等二級一級的階梯，就是從前歐洲政治地位上的階級。這種階級，中國以前也是有的，到十三年以前，發生革命，推翻專制，才劃平這種不平的階級。但是中國以前的不平等，沒有從前歐洲的那麼利害。歐洲兩百多年以前，還是在封建時代，和中國兩千多年以前的時代相同。因為中國政治的進化早過歐洲，所以中國兩千多年以前，便打破了封建制度。歐洲就是到現在，還不能完全打破封建制度，在兩三百年之前才知道不平等的壞處，才發生平等的思想。中國在兩千多年以前，便有了這種思想，所以中國政治的進步，是早過歐洲。但是在這兩百年以來，歐洲的政治進步，不但是趕到中國，並且超過中國，所謂後來者居上。

美國爭得平等之後，法國也發生革命，去爭平等，當中反覆了好幾次，爭了八十年，才算成功。但是平等爭成功之後，他們人民把平等兩個字走到極端，要無論那一種人都是平等，像第二圖所講的平等，把平等地位不放在立足點，要放在平頭點，那就是假平等。中國的革命思潮，是發源於歐美，平等自由的學說，也是由歐美傳進來的。但是中國革命黨，不主張爭平等自由，主張爭三民主義。三民主義能夠實行，便有自由平等。歐美為平等自由去戰爭，爭得了之後，常常被平等自由引入歧路，我們的三民主義能夠實行，才真有自由平等。要甚麼方法才能夠歸正軌呢？像第二圖，把平等線放在平頭上，是不合乎平等正軌的，要像第三圖，把平等線放在立足點，才算合乎平等的正軌。

歐美革命，爲求平等自由的問題來戰爭，犧牲了無數的性命，流了很多的碧血，爭到平等自由之後，到了現在，把平等自由的名詞，應該要看得如何寶貴，把平等自由的事實，應該要如何審慎，不能夠隨便濫用。但是到現在究竟是怎麼樣呢？就自由一方面的情形說，前次已經講過了。他們爭得自由之後，便生出自由的許多流弊。美國法國革命，至今有了一百多年，把平等爭得了，到底是不是和自由一樣，也生出許多流弊呢？依我看起來，也是一樣的生出許多流弊。由於他們已往所生流弊的經驗，我們從新革命，便不可再蹈他們的覆轍，專爲平等去奮鬥，要爲民權去奮鬥；民權發達了，便有真正的平等，如果民權不發達，我們便永遠不平等。歐美平等的流弊，究竟是怎樣呢？簡單的說，就是他們把平等兩個字認得太呆了。歐美爭得平等以後，爲甚麼緣故要發生流弊呢？就是由於民權沒有充分發達，所以平等還不能夠向正軌道去走，因爲自由平等沒有歸到正軌，所以歐美人民至今還是要爲民權去奮鬥。

我從前發明過一個道理，說世界人類得之天賦的才能，約可分爲三種：一是先知先覺的；二是後知後覺的；三是不知不覺的。先知先覺的是發明家，後知後覺的是宣傳家，不知不覺的是實行家。這三種人互相爲用，協力進行，然後人類的文明進步，才能夠一日千里。天之生人，雖然有聰明才力的不平等，但是人心必欲使之平等，這是道德上的最高目的，人類應該要努力進行的。要達到這個最高的道德目的，到底要怎樣做法呢？我們可以把人類的思想來比較，便可以明白了。人類的思想，可說一種是利己的，一種是利人的。

。重於利己的人，每每出於害人，也有所不惜。由於這種思想發達，於是有聰明才力的人，就專用彼之才能去奪取人家之利益，漸漸積成專制的階級，生出政治上的不平等了，這是民權革命以前的世界。重於利人的人，只要是於人家有益的舉，每每至於犧牲自己，亦樂而爲之，這種思想發達，於是有聰明才力的人，就專用彼之才能，以謀他人的幸福，漸漸積成博愛的宗教和諸慈善事業。不過宗教之力，有時而窮，慈善之事，有時不濟，就不得不爲根本上的解決，來實行革命，推翻專制，主張民權，以平人事之不平了。從此以後，要調和三種的人，使之平等，則人人應該以服務爲目的，不當以奪取爲目的。聰明才力愈大的人，當盡其能力而服千萬人之務，造千萬人之福，聰明才力略小的人，當盡其能力以服十百人之務，造十百人之福，所謂巧者拙之奴，就是這個道理。至於全無聰明才力的人，也應該盡一己之能力，以服一人之務，造一人之福。照這樣做去，雖天生人的聰明才力，有三種不平等，而人類由於服務的道德心發達，必可使之成爲平等了，這就是平等的精義。

（以上見民權主義第三講）

三 民權與代議政體

照現在世界上民權頂發達的國家講，人民在政治上佔甚麼地位呢？得到了多少民權呢？就最近一百多年所得的結果，不過是一種選舉權和被選舉權，人民被選成議員之後，

在議會中可以管國事。凡是國家的大事，都要由議會通過，才能執行，如果在議會沒有通過，便不能行，這種政體叫做「代議政體」，所謂「議會政治」。但是成立了這稱「代議政體」以後，民權是否算得充分發達呢？在「代議政體」沒有成立之先，歐美人民爭民權，以爲得到了「代議政體」，便算是無上的民權。好像中國革命黨，希望中國革命以後，能夠學到日本，或者學到歐美，便以爲大功告成一樣。如果真是學到了像日本歐美一樣，可不可以算是止境，還要聽下文分解。歐美人民從前以爲爭到了「代議政體」，便算是心滿意足，我們中國革命以後，是不是達到了「代議政體」呢？所得民權的利益究竟是什麼樣呢？大家都知道現在的代議士，都變成了「豬仔議員」，有錢就賣身，分贖貪利，爲全國人民所不齒。各國實行這種「代議政體」，都免不了流弊，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，把國事都付託到一般「豬仔議員」，讓他們去亂作亂爲，國家前途是很危險的，所以外國人所希望的「代議政體」，以爲就是人類和國家的長治久安之計，那是不足信的。民權初生，本經過了許多困難，後來實行，又經過了許多挫折，還是一天一天的發達，但是得到的結果，不過是「代議政體」，各國到了「代議政體」，就算是止境。近來俄國新發生一種政體，這稱政體，不是「代議政體」，是「人民獨裁」的政體。這種「人民獨裁」的政體，究竟是怎麼樣呢？我們得到材料很少，不能判斷其究竟，惟想這種「人民獨裁」的政體，當然比較「代議政體」改良得多。但是我們國民黨提倡三民主義來改進中國，所主張的民權，是和歐美的民權不同

，我們拿歐美已往的歷史來做材料，不是要學歐美，步他們後塵，是用我們民權主義，把中國改造成一個「全民政治」的民國，要駕乎歐美之上。我們要達到這種大目的，便先把民權主義研究到清清楚楚。今天所講的大意，是要諸君明白歐美可先進國家，把民權實行一百多年，至今只得到一種「代議政體」，我們拿這種制度到中國來實行，發生了許多流弊，所以「權」的這個問題，在今日還是很難解決。我以後對於民權主義，還要再講兩次，便把這個問題，在中國求一個根本補決的辦法，我們不能解決，中國便要步歐美的後塵，如果能夠解決，中國便可以駕乎歐美之上。

（以上見民權主義第四講）

四 「權與能要分別」

照前幾回所講，大家便知道歐美的民權政治，根本上還沒有辦法，所以我們提倡民權，便不可完全做效歐美。自然也是和歐美不同，不能完全做效歐美，照樣去做，因為歐美有歐美的社會，我們有我們的社會，彼此的人情風土，各不相同。我們能夠將自己的社會情形，迎合世界潮流做去，社會才可以改良，國家才可以進步。如果不照自己的社會的情形，迎合世界潮流去做，國家便要退化，民族便要危險。我們要中國進步，民族的前途沒有危險，自己承實行民權，自己在根本上，便不能不想出一種辦法。我們對於民權政治，到底能不能夠想出辦法呢？我們要能夠想出辦法，雖然不能完全做效歐美，但是要借鑑於

歐美，要把歐美已往的民權經驗，研究到清清楚楚。因為歐美民權，雖然沒有充分發達，根本解決，但是已經有了很多的學者，對於民權天天去研究，常常有新學的發明，而且在實際上也有了一百多年，所得的經驗也是很多的，那些經驗和學理，根本上都是應該拿來參考的。如果不參考歐美已往的經驗學理，便要費許多冤枉工夫，或者要再蹈歐美的覆轍。現在各國學者，研究已往民權的事實，得到了許多新學理，那是些甚麼學理呢？最近有一位美國學者說，現在講民權的國家，最怕的是得到了一個萬能政府。人民沒有方法去節制他，最好的是得一個萬能政府，完全歸人民使用，為人民謀幸福，這一說，是最新發明的民權學理。但是所怕所欲，都是任一個萬能政府；第一說是人民怕不能管理的萬能政府，第二說是為人民謀幸福的萬能政府，要怎麼樣才能夠把政府變成萬能呢？變成了萬能政府，要怎麼樣才聽人家的話呢？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，政府多是有能的。像前次所講，近幾十年來，歐美最有能的政府，就是德國。丕士麥當權的政府，在那個時候的德國政府，的確是萬能政府，那個政府本是不主張民權的，本是要反對民權的，但是他的政府，還是成了萬能政府，其他各國主張民權的政府，沒有那一國可以叫做萬能政府。又有一位瑞士學者說，各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化。這個理由，就是人民怕政府有了能力，人民不能管理。所以人民總是防範政府，不許政府有能力，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。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

，總是有反抗態度的緣故，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，用到太沒有限制，把自由平等的事，做到過於充分，政府不能夠做事。到了政府不能做事，國家雖然是有政府，便和無政府一樣。這位瑞士學者看出了這個流弊，要想挽救，便主張人民要改變對於政府的態度。他究竟要人民變成甚麼態度？人民的態度，對於政府有甚麼關係呢？譬如就中國幾千年的歷史說，中國人在這幾千年中，對於政府是甚麼樣的態度呢？我們研究歷史，總是看見人稱贊堯舜禹湯文武，堯舜禹湯文武的政府，是中國人常常羨慕的政府，中國人無論在那個時代，總是希望有那樣的政府，替人民來謀幸福。所以歐美的民權思想，沒有傳進中國以前，中國人最希望的，就是堯舜禹湯文武，以為有了堯舜禹湯文武那些皇帝，人民便可以得安樂，便可以享幸福。這就是中國人向來對於政府的態度。近來經過了革命以後，人民得到了民權思想，對於堯舜禹湯文武那些皇帝，便不滿意，以為他們都是專制皇帝，雖美亦不足稱。由此便知民權發達了以後，人民便有反抗政府的態度，無論如何良善皆不滿意，如果持這種態度，長此以往，不想辦法來改變，政治上是很難望進步的。現在世界上要改變人民對於政府的態度，究竟是用甚麼辦法呢？歐美學者只想到了人民對於政府的態度，應該要改變，至於怎麼樣改變的辦法，至今還沒有想出。我們革命，主張實行民權，對於這個問題我想到了一個解決的方法，我的解決方法，是世界上學理中第一次的發明，我想到的方法，就是解決這個問題的一個根本辦法。我的辦法，就是像瑞士學者近日的發明一樣，人民對於政府要改變態

度，近日有這種事理之清明，更足以證明我向來的主張是不错。這是甚麼辦法呢？就是一「權與能要分別」的道理。這個權能分別的道理，從前歐美的學者都沒有發明過。權與能是要怎麼樣分開呢？我們要把他研究清楚，便應該把前幾次所講的情形，重提起來再說一次。第一件甚麼是叫做民權呢？簡單的說，民權便是人民去管理政治。詳細推究起來，從前的政治是誰人管理呢？中國有兩句古語說：「不在其位，不謀其政」。又說：「庶人不議」。可見從前的政權是完全在皇帝掌握之中，不關人民的事。今日我們主張民權，是要把政權放在人民掌握之中。那麼人民成了一個甚麼東西呢？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，所以現在的政治又可以叫做民主政治，換句話說，在共和政體之下，就是用人民來做皇帝。照中國幾千年的歷史看，實在負政治責任為人民謀幸福的皇帝，只有堯舜禹湯文武，其餘的那些皇帝，都是不能負政治責任為人民謀幸福的，所以中國幾千年的皇帝，只有堯舜禹湯文武能夠負政治責任，上無愧於天，下無怍於民。他們所以能夠達到這種目的，令我們在幾千年之後，都來歌功頌德的原因，是因為他們有兩種特別的長處。第一種長處，是他們的本領很好，能夠造成一個良政府，為人民謀幸福。第二種長處，是他們的道德很好，所謂「仁民愛物」，「視民如傷」，「愛民若子」，有這種仁慈的好道德。因為他們有這兩種長處，所以對於政治能夠完全負責，完全達到目的，中國幾千年來，只有這幾個皇帝，令後人崇拜，其餘的皇帝不知道有多少，甚至於有許多皇帝，後人連姓名都不知道。歷代的皇帝，只有堯舜禹湯文武，有很好的本領很好的道德

其餘都是沒有本領沒有道德的多，那些皇帝，雖然沒有本領沒有道德，但是很有權力的。大家都是把中國歷史看得很多的，尤其是三國演義，差不多人人都是看過了，我們就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，後是阿斗，阿斗是很庸愚的，沒有有一點能幹，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」，劉備死了以後，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，但是把甚麼政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討伐，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。現在成立共和政權，以民為主，大家試看這四萬萬人是那一類的人呢？這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治的人，就是四萬萬人。大家想想現在的四萬萬人，就政權一方面說，是像甚麼人呢？照我看起來，這四萬萬人都是像阿斗。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。現在歐美人民

反對有能的政府，瑞士學者要挽救這潮流弊，主張人民改變態度，不可反對有能的政府。但是改變了態度以後，究竟是用甚麼辦法呢？他們還沒有發明。我現在所發明的，是要權與能分開。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，要諸葛亮替他去治理，所以諸葛亮上出師表，便獻議到阿斗，把宮中和府中的事要分開清楚，宮中的事，阿斗可以去辦，府中的事，阿斗自己不能去辦。府中的事，是甚麼事呢？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，權和能一定是要分開的。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，更排斥諸葛亮，那還不容易嗎。如果阿斗更排斥諸葛亮，試問西蜀的政府能不能夠長久呢！能不能夠六出祁山去北伐呢！阿斗見到了這一層，所以便把政治的全權都付託到諸葛亮，無論是整頓內部是由他，南征是由他，就是六出祁山去北伐也是由他。我們現在行民權，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，做國家的大事業。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，應該要照我所發明的學理，要把權和能劃分清楚。人民分開了權與能，才不致反對政府，政府才可以望發展。中國要分開權與能，是很容易的事，因為中國有阿斗和諸葛亮的先例可援，如果政府是好的，我們四萬萬人便把他當作諸葛亮，把國家的全權都交到他們；如果政府是不好的，我們四萬萬人可以實

行皇帝的權職，罷免他們，收回國家的大權。歐美人民對於政府不知道分別權與能的界限，所以他們的民權問題，發生了兩三百年，至今還不能解決。

國民是主人，就是有權的人，政府是專門家，就是有能的人。由於這個理由，所以民國的政府官吏，不管他們是大總統是內閣總理是各部總長，我們都可以把他們當作汽車夫，只要他們是有本領，忠心爲國家做事，我們就應該把國家的大權付託於他們，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，進步才是很快。如果不然，事事都是要自己去做，或者是請了專門家，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。

(以上見民權主義第五講)

五 四種政權與五種治權

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。但是現在的權與能不分，政府過於專橫，人民沒有方法來管理，不管人民是怎麼樣攻擊，怎麼頌揚，政府總是不理，總是不能發生效力。現在世界上的政治不進步，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，我們對於政治，主張實行民權，不過要先定一個根本辦法。我在前一次所主張的分開權與能，便是這一種的根本辦法。根本辦法定了之後，去實行民權，還要分開國家的組織，與民權的行使。歐美的根本辦法，沒有想通，不能分開權與能，所以政府能力不能廣充。我們的根本辦法已經想通了，更進一步，就是分開政治的機器，要分開政治的機器，先要明白政治的意義。我在第一講中，已經把政治這個名詞，下了一個定義，說政是衆人之事，治是管理衆人之事。現在分開權與能，所造成的政治機器，就是像物質的機器一樣，其中有機器本體的力量，有管理機器的力量，現在用新發明，來造新國家，就要把這兩種力量分別清楚。要怎麼樣才可以分別清楚呢？根本上還是要再從政治的意義來研究，政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做政權，政權就可以說是民權。法是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權，治權就可以說是政府權。所以政治之中，包含有兩個力量，一個是政權，一個是治權。這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。這是甚麼意思呢？好比有十萬匹馬力的輪船機器，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，就好比是政府自身的力量。這樣，這種自身的力量，就是治權。至於這樣大的輪船，或者是要前進，或者是要後退，或者是要向左右轉，或者要停止，以及所走的速度，或者是要快，或者是要慢，更要有很好的工程師，用很完全的機器，才可以駕駛，才可以管理，有了很完全的駕駛管理之力量，才可以令那樣大力的輪船，要怎麼樣開動，便是怎麼樣開動，要怎麼樣停止，便是怎麼

樣停止。這種開動停止的力量，便是管理輪船的力量。這種力量，就好比是管理政府的力
量一樣。這種管理的大力量，就是政權。我們造新國家，好比是造新輪船一樣，船中所裝
的機器，如果發生的馬力很小，行船的速度當然是很慢，所載的貨物當然很少，所收的利
息當然是很微。反過來說，如果所發生的馬力很大，行船的速度當然是極快，所載的貨物
當然是極多，所收的利息也當然是極大。創造國家，也是一樣的道理。如果在國家之內，
所建設的政府，只要他發生很小的力量，是沒有力的政府，那麼這個政府，所做的事業，
當然是很小，所成就的功効當然是很微。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，所成就的功効也當然是極大。假設在世界上的最大
國之內，建設一個極強有力的政府，那麼這個國家，豈不是駕乎各國之上的國家，這個政
府，豈不是無敵於天下的政府。歐美到了今日，爲什麼還是只造有大馬力的機器之輪船，
不造極強有力的政府之國家呢？因爲他們現在的人民，只有方法來管理大馬力的機器，沒
有方法來管理強有力的政府。而且不要小馬力的舊船，另外造一隻大馬力的新船，是很容
易的事，至於國家，已經是根深蒂固，有了沒有力的舊政府，要另外造一個強有力的新政
府，那是很不易的事。說到我們中國人口，有了四萬萬，是世界上人口最多的國家，領土
寬闊，物產豐富，都要在美國之上。美國成了現在世界上最富最強的國家，沒有那一國可
以和他並駕齊驅。就天然的富源來比較，中國還應該要駕乎美國之上，但是現在的國情，
不但是不能駕乎美國之上，並且不能和美國相提並論。此中原因，就是我們中國，只有天

然的資格，缺少人爲的王夫，從來沒有很好的政府。如果用這種天然的資格，再加以人爲的工夫，建設一個很完全很有力的政府，發生極大力量運動全國，中國便可以如美國，馬上並駕齊驅。

中國有了强有力的政府之後，我們便不要歐美的人民，怕政府的力量太大，不能夠管理。因爲在我們的計畫之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分開成兩個。一個是政權，要把這個大權，完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權，便是民權。一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務，這個治權，便是政府權。人民有了很充分的政權，管理政府的方法很完全，便不怕政府的力量太大，不能夠管理。歐美從前不敢造十萬匹馬力以上的機器，只敢造十萬匹馬力以下的機器，就是因爲機器的構造不完全，管理的方法不周密，所以便怕機器的力量太大，不敢管理。到了現在，機器很進步，機器本體的構造，既是很完全，管理機器的方法，又是很周密，所以便造極大馬力的機器。我們要造政治的機器，要政治的機器進步，也是要跟這一樣的路走，要有構造很完全和有大力度的政府機關，同時又要管理這個機器很周密的民權方法。歐美對於政府，因爲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，分開權與能，把政治的大權，分開成兩個，一個是政府權，一個是人民權。像這樣的分開，就是把政府當作機器，把人民當作工程師，人民對於政府的態度，就好比是

工程師對於機器一樣。現在機器的構造很進步，不但是有機器知識的人，可以來管理，就是沒有機器知識的小孩子，也是可以來管理。現在中國有了民權的思想，但是關於這種思想的機器，世界上還沒有發明完全，一般人民都不知道用他，我們先知先覺的人，便應該先來造好這種機器，做一個很便利的放水制，做一個很安全的接電鈕，只要普通人一轉手，才可以用來使用民權呢？在歐洲有一個瑞士國，已經有了這幾部分的方法，已經試驗了這幾部分的方法，這是澈底的方法，是直接的民權，不過不大完全罷了。至於歐洲的那些大國，就是這不完全的方法，還是沒有試驗。因為試驗這幾部分之方法的國家，只有瑞士的一個小國，沒有別的大國，所以許多人便懷疑起來，說這幾部分的方法，只有在小國能夠使用，在大國不能夠用。歐洲的大國為甚麼不用這幾部分的方法呢？這個理由，就是像日本，已經有了小鐵路，再要改造大鐵路，便要費很久的時間，花很多的錢，是很不經濟的事。因為畏難苟安，注重經濟，所以他們的先進國家，就是知道了這些新式的發明，還是不採用他。說到我們中國，關於民權的機器，從前沒有舊東西，現在很可以採用最近最好的新發明。

關於民權一方面的方法，世界上有了一些甚麼最新式的發明呢？第一個是選舉權，現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的只實行這一個民權。專行這一個民權，在政體之中，是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器，只有把機器推到前邊的力，沒

有拉回來的力。現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是能免權，人民有了這個權便有拉回來的力，這兩個權是管理官吏的，人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由，這好比是新式的機器，一推一拉，都可由機器的自動。國家除了官吏之外，還有甚麼重要東西呢？其次的就是法律。所謂有了治人，還要有治法。人民要有甚麼權，才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行，關於這種權，叫做創制，這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，叫做複決權，這就是第四個民權。人民有了這兩個權，才算是充分的民權，能夠實行這四個權，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，人民能夠實行四個民權，才叫做全民政治。全民政治是甚麼意思呢？就是從前講過了的，用四萬萬人來做皇帝，四萬萬人要怎麼樣才可以做皇帝呢？就是要有這四個民權，來管理國家的大事。所以這四個民權，就是四個放水制，或者是四個接電鈕。我們有了放水制，便可以直接管理自來水；有了接電鈕，便可以直接管理電燈；有了四個民權，便可以直接管理國家的政治。這四個民權，又叫做政權，就是管理政府

的權。至於政府自己辦事的權，又可以說是做工權，就是政府替人民做工夫的權。人民有了權，政府不能夠做工夫，要做甚麼樣的工夫，都要人民的志願。就是政府有了大權，一經發動做工夫之後，可以發生很大的力量，人民隨時要他停止，他便要停止，總而言之，要人民真有直接管理政府之權，便要政府的動作，隨時受人民的指揮。好像外國的舊兵船，從前如果是裝了十二門大砲，便分成六個砲台，要精準放砲，打甚麼敵人，都是由許多砲手去分別執行，做指揮的人不能直接管理。現在的新兵船，要測量敵人的遠近，在桅頂便有測量機，要精準放砲，在指揮官的房中，便有電機直接管理。如果遇到了敵人，不必要許多砲手去精準放砲，只要做指揮官的人，坐在房中，就測量機的報告，按距離的遠近，撥動電機。要用那一門砲，打那一方的敵人，或者是要十二門砲，同時精準，同時放砲，都可以如願，都可以命中。像這樣才叫做是直接管理。但是這這樣來直接管理，並不是要管理的人，自己都來做工夫，不要自己來做工夫的機器，才叫做靈便機器。

人民有了這四種大權，來管理政府，要政府去做工夫，在政府之中要用甚麼方法呢？要政府有很完全的機關，去做很好的工夫，便要用五權憲法。在五權憲法所組織的政府，才是完全的政府，才是完全的政府機關，有了這種政府機關，去替人民做工夫，才可以做很好，很完全的工夫。從前據說美國有一位學者，對於政治學理上的最新發明，是說在一國之內，最怕的是有了一個萬能政府，人民不能管理。最希望的是要一個萬能政府，為人民使用，以謀人民的幸福，有了這種政府，民治才算是最發達。我們現在分開權與能，說人民是

工程師，政府是機器，在一方面要政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做。又在他一方面要人民的工程師，也有大力量，可以管理萬能的機器。那麼在人民和政府的兩方面，彼此要有一些甚麼的大權，才可以彼此平衡呢？在人民一方面的大權，剛才已經講過了，是五個權，這五個權，是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。在政府一方面的，是管理政府的五個治權，那才算是一個完全的民權政治機關，有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，才可以彼此平衡。我們要詳細明白這兩種大權的關係，可以用一個圖來說明。就這個圖看，在上面的政權，就是人民權；在下面的治權，就是政府權。人民要怎樣管理政府，就是實行選舉權、罷免權、創制權、和複決權。政府要怎樣替人民做工夫，就是實行行政權、司法權、考試權、立法權、和監察權。有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題才算真解決，政治才算是有軌道。至於這九個權的材料，並不是今日發明的。譬如就政權說，在瑞士已經實行過了三個權，不過是沒有罷免權。在美國的西北幾省，現在除採用瑞士的三個政權以外，並加入一個罷官權。至於選舉權，更是世界上各國最通行的民權。所以



就世界上民權的情形說，瑞士已經實行過了三權，美國有四分之一的省分，已經實行過了四權，他們在那幾部分的地方，實行這一個民權，有了很周密的辦法，得了很好的成績。就是這四個民權，實在是經驗中的事實，不是假設來的理想，我們現在來採用，是很穩當的，並沒有甚麼危險。至於說到政府權從前都是由皇帝一個人壟斷，革命之後才分開成三個權，像美國獨立之後便實行三權分立，後來得了很好的成績，各國便都學美國的辦法。不過外國從前只有三權分立，我們現在為甚麼要五權分立呢？其餘兩個權是從甚麼地方來的呢？這兩個權是中國固有的東西。中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績。像滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度。舉行這種制度的大權，就是監察權，監察權就是彈劾權，外國現在也有這種權，不過把他放在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了。至於歷代舉行考試，拔取真才，更是中國幾千年的特色。外國學者近來考察中國的制度，便極讚美中國考試的獨立制度，也有仿效中國的考試制度去拔取真才。像英國近來舉行文官考試，便是說從中國仿效過去的，不過英國的考試制度，只考試普通文官，還沒有達到中國考試權之獨立的真精神。所以就中國政府權的情形講，只有司法、立法、行政三個權是由皇帝拿在掌握之中，其餘監察權和考試權還是獨立的。就是中國的專制政府從前也可以說是三權分立的，和外國從前的專制政府，便大不相同。從前外國在專制政府的時候，無論是甚麼權，都是由皇帝一個人壟斷；中國在專制政府的時候，關於考試和提監察權，皇帝還沒有壟斷，所以分開政府的大權，便可以說外國是三權分立

，中國也是三權分立。中國從前實行君權考試權和監察權的分立，有了幾千年，外國實行立法權司法權和行政權的分立，有了一百多年，不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全，中國從前實行那種三權分立，更是有極大的流弊。我們現在要集中外的精華，防止一切的流弊，便要採用外國的行政權、立法權、司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，才是世界上最完全最良善的政府，國家有了這樣的純良政府，才可以做到民有、民治、民享的國家。

我們在政權一方面，主張四權；在治權一方面，主張五權；這四權和五權，各有各的統屬，各有各的作用，要分別清楚，不可紊亂。現在許多人都不能分別，不但是平常人不能分別，就是專門學者，也是一樣的不能分別。像近來我會見了一個同志，他是從美國畢業回來的，我問他說：「你對於革命的主義是怎麼呢？」他說：「我是很贊成的」，我又對他說：「你是學甚麼東西呢？」他說：「我是學政治法律」。我又問他說：「你對於我所主張的民權，有甚麼意見呢？」他說：「五權憲法是很好的東西呀，這是人人都歡迎的呀」。像這位學政治法律的專門學者，所答非所問，便可以知道把四權和五權，還沒有分別清楚，對於人民和政府的關係，還是很糊塗。殊不知五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權，一個極大的機器，發生了極大的馬力，要這個機器所做的工夫，很有成績，便要把他分成五個做工的門徑，民權就是人民用來直接管理這架大馬力的機器之權，所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制，有了這四個節制，便可以管理那架機

器的動靜。政府替人民做事，要有五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工。人民管理政府的動靜，要有四個權，就是要有四個節制。要分成四方面來管理政府。政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，才可以發出無限的威力，才是萬能政府。人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理，政府的一動一靜，人民隨時都是可以指揮的。像有這種情形，政府的威力便可以發展，人民的權力也可擴充，有了這種政權和治權，才可以達到美國學者的目的，造成萬能政府，為人民謀幸福。中國能夠實行這種政權和治權，便可以破天荒在地球上造一個新世界。

五權憲法

孫總理

今天的講題是五權憲法，五權憲法是兄弟所獨創，古今中外各國從來沒有講過的。諸君知道近來一二百年，世界上的政治潮流，都是趨重立憲。立憲兩個字，在近來一二十年內，我們都聽慣了，到底甚麼叫做憲法呢？簡單的說：憲法就是把一國的政權分作幾部分，每部分都是各自獨立，各有專司的。各國的憲法，祇有把國家的政權分作三部，叫做三權；從來沒有分作五權的。五權憲法是兄弟創造出來的。兄弟創出這個五權憲法，大家都有一點不明白，以為這個五權憲法，有甚麼根據呢？五權憲法的根據，老實說起來，就是研究各國憲法，獨自思想出來的。至於講到五權憲法的演講，十數年前，祇有在東京同盟會慶祝民報週年紀念的時候，演講過了一次。但是那個時候，大家對於這個道理，都沒有十分留心。在當時大家的意見，以為世界各國，祇有三權憲法，並沒有聽見過甚麼五權憲法的。兄弟所創出的五權憲法，便覺得很奇怪，以為是兄弟憑空杜撰的，不知道兄弟創這個五權憲法，實在是是有根據的。兄弟提倡革命三十多年，從廣東舉事失敗以後，便出亡海外，兄弟革命雖然是遭過了一次失敗，但是並不灰心，把革命的事情還是向前做去。在全球奔走之餘，便把各國政治的得失源流，擊來詳細考究，預備日後革命成功，好做我們建設的張本。故兄弟當亡命各國的時候，便很注意研究各國的憲法。研究所得的結果，見得各國憲法，祇有三權，還是很不完備，所以創出這個五權憲法，補救從前的不完備。所以

五權憲法，就可說是兄弟所獨創的。

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

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

美國的憲法不完全，他們便有人要想方法去補救，不過那種補救的方法，還是不完備。因爲在美國各州之內，有許多官吏，都是民選出來的。至於民選是一件很繁雜的事，流弊很多。因爲防範那些流弊，便想出限制人民選舉的方法，定了選舉權的資格，要有若干財產才有選舉權，沒有財產的就沒有選舉權。這種限制選舉，和現代平等自由的潮流是相反的，而且這種選舉更是容易作弊，對於被選的人民，也沒有方法可以知道誰是適當。所以還是限制選舉人，也不是一種補救的好方法。最好的補救方法，祇有限制被選舉人，要人民個個都有選舉權。這種選舉，就是近日各國人民要力爭的選舉，這就是叫做普通選舉。普通選舉雖然是很好，究竟要選甚麼人才好呢？如果沒有一個標準，單行普通選舉，也可以生出流弊。那些被選的人，當是擁有若干財產，才算是合格。依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才德，或者有甚麼能幹，才是勝任愉快的。如果沒有才，沒有德，又沒有甚麼能幹，單靠有錢來作議員，或官吏，那末將來所做的成績，便不問可了。但是有這種才德和能幹的資格之人，祇有五十人，便要照這種資格的人來選舉，我們又是怎樣可以去斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試。從前中國的官吏

凡是經過考試出身的人，便算是正途；不是考試出身的人，不能算是正途。講到這個古法，在中國從前專制時代，用的時候尙少。因為那個時候，做君主的人，在吃飯睡覺的時候，都念念不忘全國的人材，誰是人材好，才叫誰去做官，君主用人爲專責，所以他能搜羅天下的人材。到今日的時代，人民沒有工夫去辦這件事。所以任用官吏，在君主時代，可以不用考試。共和時代，考試是萬不可少的。故兄弟想於三權之外，加多一個考試。考試本是一個很好的制度，兄弟亡命海外的時候，考察各國的政治憲法，見得考試就是一件補救的好方法，這個方法可算是兄弟個人獨創出來的，並不是從外國學者鈔襲出來的。憲法中能設有加入這個制度，我想是一定很完備，可以通行無礙的。

我們從前在東京同盟會時代，本是挈三民主義和五權憲法做黨綱，預計革命成功了，我們就挈來實行。不料光復以後，大家並不注意，多數人的心理，以爲推翻了滿清，便算是革命成功。所以民國雖然成立了十年，不但沒有看見甚麼成績，反比前清覺得更腐敗，這個緣故不必用兄弟來說，大家都可以知道了。我們要除去這層腐敗，重新來革命，一定要用五權憲法來做建設國家的基礎。我們要有良好的憲法，才能建設一個真正的共和國家。不過兄弟發明了五權憲法之後，一班人對於這個道理，都很不明瞭，就是專門學者，也有不以爲然的。記得二十年以前，有一位中國學生，他本來是大學法科畢業，在美國大學，也得了法學士的學位，後來他還想深造，又到美國東方一個大學去讀書。有一次兄弟在紐約城和他相遇，大家談起來，兄弟便問他說：你這次入美國東方大學，預備去研究

甚麼學問呢？他說：我想專門學憲法。我就把我所主張的五權憲法說與他聽，足足的和他討論了兩個星期，他便說這個五權憲法，比甚麼憲法都要好，極端贊成我的主張。兄弟在當時便很歡喜，見得他既是贊成了這個憲法，就請他進了學校之後，把這個五權憲法的道理，詳細去研究。過了三年之後，他便在耶路大學畢業，得了一個法律博士學位。耶路大學是美國東方很有名譽的大學，他能彀在這個學校畢業，得了博士學位，學問自然是很好的。他從耶路大學畢業之後，後來又到英國、法國、德國，去考察各國的政治憲法。辛亥革命成功的那一年，他剛回到中國，兄弟見了他，就問他說：你從前很贊成我的五權憲法，近來研究了各國的憲法，有一些甚麼心得呢？他回覆我說：五權憲法這個東西，在各國都沒有見過，恐怕是不能行的。兄弟聽了這話之後，就很以為奇怪，很不以為然。不料我們那一班同志聽了他的話之後，都以為這位法律博士，且說各國都沒有這個東西，總是有些不妥當，所以對於五權憲法便漸漸不大注意了。還有一位日本的法律博士，兄弟在南京政府的時候，請他做法律顧問，有許多關於法律的事情，都是和他商量。後來討袁之後，兄弟亡命到東京，又遇見了這位博士，他還問兄弟說：甚麼是叫做五權憲法呢？兄弟就和他詳細講解，談了兩三個月的功夫。合計起來，總有二三十小時，後來他才明白了。在那個時候，兄弟便覺得這位法律博士，還要我講這些時候，才能彀明白，若和一般普通人民討論，更是不知道怎麼困難，難怪他們都是不懂了。剛才所說的那兩位博士，一位是美國的博士，一位是東洋的博士。我在紐約遇著美國博士的時候，討論了兩個星期，他很贊成

這個五權憲法，當時他不過是一個學士，祇算是牢通的時候。後來他在美國耶路大學畢業，得了博士學位之後，可算大通的時候了，他反說各國沒有這個東西。那位日本博士，兄弟與他研究了好幾個月的功夫，他才明白。可見五權憲法這個東西，想學來實行，實在是很難的。現在雖然沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的時候。我們要想把中國弄成一個富強的國家，有甚麼方法可以實現呢？這個方法，就是實行五權憲法。兄弟在京慶祝民報週年，講演五權憲法之後，現在相隔差不多有二十年了，但是贊成五權憲法的人，還是寥寥無幾。可見一般人都不大明白，所以今天我來學來和大家說明。但是要把五權憲法來詳細說明，我想用幾天功夫，還是不暇，而且恐怕越說越不明白。所以現在想出一個法子，要想在五權憲法範圍之外來講。因為一個問題，從側面來講，每每要比從正面來講是容易明白些。中國有句成語說：「不識廬山真面目，祇緣身在此山中。」這句成語的意思，就是說看廬山的人，要離開廬山一二百里以外，才能夠看到他的真面目。如果在廬山裏頭，便看不出他的所以然了。兄弟今天來講五權憲法，所用的方法，就是根據這個意思。

我們爲甚麼要實行五權憲法呢？要知道這個原因，便應該把幾十年以來政治學來看看。政治學裏有兩個力量：一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。政治中有這兩個力量，正如物理學裏頭有離心力和向心力一樣。離心力是要把物體裏頭的分子離開向心的，向心力是要把物體裏頭的分子吸收向內的。如果離心力過大，物體便到處飛散，沒有歸宿

。向心力過大，物體便愈縮愈小，擁擠不堪。總要兩力平衡，物體才能保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制。中外數千年來的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來的衝動。中國的和外國的政治，古今是不同的。中國的政治，是從自由入於專制；外國的政治，是從專制入於自由。孔子刪書，斷自唐虞，唐虞的時候，堯天舜日，極太平之盛治，人民享極太平等自由的安樂。到了後來，政治一天敗壞一天，這是甚麼緣故呢？就是人民在從前太平時代，享得自由太多，不知道怎麼變寶貴，不知不覺的漸漸放棄了，野心君主便乘機利用這個機會，所以釀成秦漢以後的專制。至於外國的政治，是從專制趨於自由。因為外國古代君主專制太過，人民不堪其苦，於是大家提倡自由，故外國有句話說：「不自由，毋寧死。」這句話的意思，就是人民不能自由，寧可死去，不必貪生。可見外國政治專制，在當時是甚麼樣子了。

中外政治不同的地方，我們還可以再來比較一比較。中國的政治，是從自由入於專制。因為中國古時有堯舜的好皇帝，政治修明，人民得安居樂業，所謂「擊井而飲，耕田而食」，向來是很自由的。老子說無爲而治，也是表示當時人民極端自由的狀況。當時人民因爲有了充分的自由，所以不知自由的寶貴。普通外國人不知道這些細情形，便以爲中國人民不知道自由的好處，不講究自由；不知道中國人民自堯舜以來，已經享受過了很充分的自由。到了周末以後，人民才放棄自由，秦始皇才變成專制。當中國周末的時候，就是和歐洲羅馬同時，歐洲自羅馬滅亡了之後，羅馬的土地，被各國割據。當時各國用兵力

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

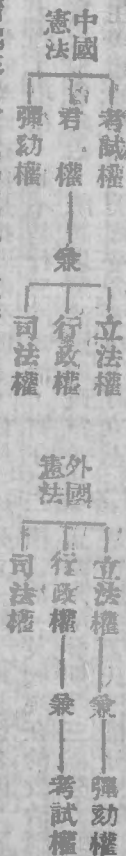
政治裏頭又有兩種人物：一種是治人的，一種是治於人的。孟子說：「有勞心者，有

勞力者，勞心者治人，勞力者治於人。一就是這兩種人，治人者是有知識的，治於人者是没有知識的。從前的人民，知識不開，好比是小孩子一樣，祇曉得受治於人。現在的人民知識大開，已經是很覺悟了，便要把治人和治於人的兩個階級，徹底打破。歐洲人民，在這個二十世紀，才打破治人的皇帝之階級，才有今日比較上的自由。兄弟這種五權憲法，更是打破這種階級的丁具，實行民治的根本辦法。

現在再把憲法的來源講一講。憲法是從英國創始的，英國自經過了革命之後，把皇帝的權力，漸漸分開，成了一種政治的習慣，好像三權分立一樣。當時英國人並不知道三權分立，不過為政治上利便起見，才把政權分開罷了。後來有位法國學者孟德斯鳩，著了一部書叫做法意，有人把他叫做萬法精義，這本書是根據英國政治的習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的政權分開成立法、司法、和行政三權。所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的。當時英國雖然是把政權分開了，好像三權分立一樣，但是後來因為政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權政治，實在是一權政治。英國現在的政治制度，是國會獨裁，實行議會政治，所謂以黨治國的政黨政治。孟德斯鳩發明了三權分立的學說之後，不久發生美國的革命。美國革命成功，訂立憲法，是根據於孟氏三權分立的學說，用很嚴密的文字，成有一種成文憲法。後來日本維新，和歐洲各國革命，差不多是摹美國的憲法做底本，去訂立憲法。英國的憲法，並沒有甚麼條文，美國的憲法，有很嚴密的條文。所以英國的憲法，可以說是活動的憲法；美國的憲法，是呆板的憲法。此中因為由於於

英國是以人為治，美國是以法為治的。英國雖然是立憲的鼻祖，但是沒有成文憲法，英國所用的是不成文憲法。學英國的不成文憲法，和我們中國專制時代的情形來比較，我們中國也有三權憲法，像下面的第一圖。

第一圖 比較憲法



照這樣圖看起來，可見中國也有憲法，一個是君權，一個是考試權，一個是彈劾權。

不過中國的君權，兼有立法權，司法權，和行政權。這三個權裏頭的考試權，原來是中國一個很好的制度，也是一件嚴重的事。從前各省舉考試的時候，把試場的門都關上，監試看卷的人，都要很認真，不能敷衍關節，講人情，大家想想是何等鄭重。到後來有些不好，便漸漸發生弊病了。說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝鍊議大夫和清朝御史之類。就是遇到了君主有過，也可冒死直諫。這種御史，都是梗直得很，風骨凜然。譬如廣州廣雅書局裏頭，有一間十先生祠，那就是祭祀清朝諫臣的。有張之洞的題額「抗風軒」三個字，這三個字的意思，就是說諫臣有風骨能抗君主。可見從前設御史臺諫的官，原來是一種好的制度。從前美國有一位學者叫做巴直氏，他是很有名望的，著過了一本書，叫做「與政府」，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種最良善的調和辦法。由此可見中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度，憲法裏頭是決不

可少的。

兄弟剛才所講的政府裏頭，有兩個力量，一個力量是自由。自由這個東西，從前的人，都不大講究。極端的自由，就是無政府主義，是一種很新的學說。提倡這種學說的，最初是法國人布魯克，俄國入巴枯寧，和近來已經逝世的俄國人克魯泡特金。在他們要講這種主義，不過是把這種理論，看得很新，便去研究研究罷了。近來中國的學生們，對於這種理論，並沒有深切研究，便學人去講無政府主義，以為是趨時，這真是好笑。講到無政府主義，我們中國在三代以上，便有人講過了。像黃老的學理，是不是無政府主義呢？列子內篇所說的：「華胥氏之國，其人民無君長，無法律，自然而已。」這又不是無政府主義呢？我們中國講無政府主義，已經有了幾千年了，不過現在的青年，不來過細研究，反去拾取外國的牙慧罷了。殊不知他們現在所講的無政府主義，就是我們幾千年前講過的舊東西，現在已經是拋卻不顧了。兄弟所講的自由同專制這個力量，是主張雙方平衡，不要各走極端。像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣。如果物體是單有離心力，或者是單有向心力，都是不能保持常態的。總要兩力相等，兩方調和，才能數令萬物均得其平。成現在宇宙的安全現象。

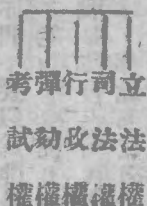
憲法在政府中的作用，好比是一架機器。兄弟說政府是一架機器，不明白道理的人，以為這個譬喻，真是比方得很奇怪。其實物質裏頭有機器，人事裏頭，又何嘗沒有機器呢？法律就是人事裏頭的一種機器。就人帶同物理來講，支配物質是很容易的，支配人事是

很艱難的。這個緣故，就是因為近來科學的發明很速，管理物質的方法很完全，要怎麼樣便可以怎麼樣，飛天潛水的機器，都可以做得到，所以支配物質，便是很容易。至於人事裏頭的結構，是很複雜的。近來所發明管理人事的方法，又不完全，故支配人事便很不容易。政治上的憲法，就是支配人事的大機器，也是調和自由和專制的大機器。我們最初革命的時候，便主張三民主義，三民主義，就是民族主義、民權主義、和民生主義。和美國總統林肯所說的 *of the People, by the People, and for the People* 是相通的。兄弟從前把他這個主張，譯作民有、民治、民享。他這個民有、民治、民享主義，就是兄弟的民族、民權、民生主義。人民必要能穀治，才能穀享；不能穀治，便不能穀享。如果不能穀享，就是民有都是假的。孟子說：「勞心者治人，勞力者治於人。」要打破這種階級，未曾沒有方法。古語說：「人力可以勝天。」動物異頭有千里馬，一日能夠走一千里，鳥能夠飛天，魚能夠潛海。假如我們要學千里馬，一日可以行千里，要學鳥可以飛天，魚可以潛海，試問我們能不能夠做得到呢？因為我們人類發明了科學，能夠製造機器，祇要機器便能夠一日行一千里，便能夠飛上天，便能夠潛入海。譬如我們坐自動車，不止是日行千里，我們坐飛行機，就可以飛上天，坐潛水艇，就可以潛入海，這就是人事可以補大功。古書說從前希臘有一個人，一日能夠行千里，這是天賦的特能，不是可以當有的，今日人類有了機器，便不必要有天賦的特能，也可以日行千里，也可以飛天、潛海，隨處所欲。我們現在來講民治，就是要把機器給予人民，讓他們自己去駕駛，隨心所欲，去馳騁。

翔。這種機器是甚麼呢？就是憲法。下面所列的圖，就是五權憲法。

第二圖

五權憲法



這個五權憲法，就是我們近世的汽車、飛機、和潛水艇。把全國的憲法，分作立法、司法、行政、彈劾、考試五個權，每個權都是獨立的。從前君主時代，有句俗話叫做「造反」，造反的意思，就是把上頭反到下頭，或者是把下頭反到上頭。在君主時代，造反是一件很了不得的事情。這個五權憲法不過是上、下、反、反，去掉君權，把其中所包括的行政、立法、司法三權，提出來做三個獨立的權，來施行政治。在行政人員一方面，另外立一個執行政務的大總統，立法機關就是國會，司法人員就是裁判官，和彈劾與考試兩個機關，洞是一樣獨立的。

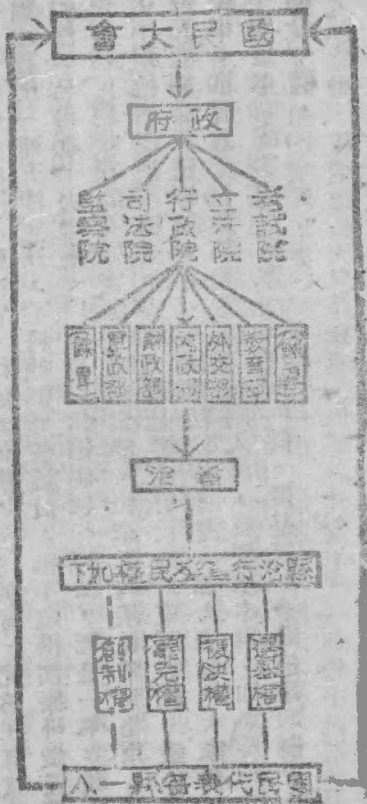
如果實行了五權憲法以後，國家用人行政都要照憲法去做。凡是我們人民的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用。兄弟記得剛到廣州的時候，求差事的人很多。兄弟也不知道那個有才幹，那個沒有才幹。這個時候，政府正要用人，又苦於不知道那個是好，那個是不好，反受沒有人用的困難。這個緣故，就是沒有考試的弊病。沒有考試，就是有本領的人，我們也沒有方法可以知道，暗中便埋沒了許多人材。並且因為沒有考試制度，一班不

懂政治的人，都想去當官，弄到弊端百出。在政府一方面，是烏烟瘴氣，在人民一方面，更是非常的怨恨。又像前幾天兄弟家裏，他雇一個廚子，一時想不到要從甚麼地方去雇，就到酒菜館裏託他們替我去雇一個。諸君想想，爲甚麼不到木匠店內或者是到打鐵店內託他們那些人去雇呢？爲甚麼一定要到菜館裏去雇呢？因爲菜館就是廚子的專門學堂，那裏就是廚子出身的地方。諸君再想想，雇一個廚子，是一件小的事情，還要跑到專門的處方去雇，何況是國家用人的大事呢？由此便可知考試真是一件很要緊的事情。沒有考試，我們差不多就無所適從。好比舉行省議會選舉，要選八十個議員，如果定了三百個人是有候補議員資格的，我們要選八十個議員，就在這三百個人中來選舉。若是專靠選舉，就有點靠不住。因爲這個原因，美國選舉的時候，常常鬧笑話。我記得有一次美國有兩個人爭選舉，一個是大學畢業出身的博士，一個是拉車子出身的苦力。到了選舉投票的時候，兩個人便向人民演說，運動選舉。那個博士的學問很高深，所講的話總是些天文、地理、政治、哲學，但是他所講的高深道理，一般人民聽了，都不大明白。這個車夫，隨後跟上去演說，便對人民講，你們不要以爲他是一個博士，是很有學問的，他實在是一個書獃子。他是靠父兄的力量，才能夠進學校裏去讀書，我因爲沒有父兄的幫助，不能夠進學校內去讀書，他是靠父兄，我是靠自己的，大家想想，是那一個有本領呢？用這一番話，說得那班選舉人，個個都拍掌，都說那位博士的演說不好，一點都不明白，這個車夫的演說很好，真是入情入理。選舉結果，果然是車夫勝利。諸君想想，這兩個運動選舉的人，一個是博

士，一個是車夫，說到學問，當然是那位博士要比車夫好得多。但是那位博士不能夠當選，這就是祇有選舉沒有考試的弊病。所以美國的選舉，常常鬧笑話。如果有了考試，那末必要有才能有學問的人，才能夠做官，當我們的公僕。考試制度，在英國實行最早。美國實行考試，不過是二三十年。現在各國的考試制度，差不多都是學英國的。窮流溯源，英國的考試制度，原來還是從我們中國學過去的。所以中國的考試制度，就是世界上最古最好的制度。

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

第三圖



上面這個圖，就是治國的機關。除了憲法上規定五權分立之外，主要的就是縣自治，行使直接民權。能夠有直接民權，才算真正民權。直接民權共有四個：一個是選舉權；二個是罷官權；三個是創制權；四個是複決權。五權憲法，好像是一架大機器，直接民權，便是這架大機器中的製扣。人民要有直接民權的選舉權，更要有罷官權。行政的官吏，人民固然是要有權可以選舉，如果不好的官吏，人民更要有權可以罷免。甚麼是叫做創制權呢？人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律，或者是立法院立了一種法律，人民覺得不方便，也要有公意可以廢除，這個創制廢法的權是創制權。甚麼是叫做複決權呢？

？立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，人民可以用公意贊成來通過，這個通過權，不叫做創制權，是叫做複決權。因為這個法律，是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律才是能夠通過罷了。至於我們民國的約法，沒有規定具體的民權，在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有一「中華民國主權屬於國民全體」的那一條，是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任。我前天在省議會演講，已經把五權憲法的大旨講過了。很希望省議會諸君議決通過，要求在廣州的開會，制定五權憲法，做一個治國的根本大法。今天兄弟的這種講法，是從五權憲法的側面來觀察，因為時間短促，所有的意思沒有充分發揮，還要希望諸君細心的來研究五權憲法，贊成五權憲法。

政治建設之要義 (節錄)

蔣總裁

(二十四年九月十五日在峨嵋軍訓團講)

一、政治建設之急務

我們目前政治建設之要務。總理在「建國大綱」和「地方自治開始實行之法」已經指示得很明白：照「建國大綱」第八條所規定：訓政時期以完成地方自治為政治建設之基本工作，其要政有五；(一)調查戶口，(二)清丈土地，(三)辦理警衛，(四)發展交通，(五)訓練民衆。又按「地方自治開始實行之法」所規定，應依推進六種緊要的事情，以完成地方自治的基礎：一，清戶口，二，立機關，三，定地價，四，修道路，五，墾荒地，六，設學校。後面又說：「以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及于他事，此後之要事，為地方自治團體所應辦者：則「農業合作」，「工業合作」，「交易合作」，「銀行合作」，「保險合作」等等，此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關，設專局以經營之。此即自治機關職務之大概也」。我們目前政治建設的要務。不外總理這幾條遺教所指示的，其中發展交通一項，實為一切政治經濟與文化建設之基本要務，大家格外要盡力來做。至於推行合作，總理認為地方自治團體的要務，也是有特別道理，因為現代政治惟一重要的目的，就是要使全國民衆人人能知禮知義足衣足食。換言之就是「民生樂利，萬物得所」，所以我們要解決民生問題，必須努力經濟建設，經濟

建設之最重要最有效的一個方法，就是普遍推行合作制度，發展合作事業。合作的根本原則是一人人爲我，我爲人人。如果我們全國四萬萬同胞都能依此原則努力不懈，不僅經濟建設易於完成，而且可以發揚互助的精神，推進一切事業，完成我們復興民族的共同使命。總之，目前政治建設亟應着手的主要務。就是以下七項：（一）調查戶口，（二）辦理警衛，（三）清丈土地，（四）發展交通，（五）普及教育，（六）推行合作，（七）開墾荒地。民國十七年中央曾經規定推進黨政工作的七種要務，即所謂「識字」，「衛生」，「保甲」，「造林」，「築路」，「合作」和「提倡國貨」七項運動。也就是根據 總理的遺教，斟酌當前迫切的需要而訂定的。其中最大部分，都是屬於自治的範圍，即從事政治建設的急要工作。這七項運動，本來很切實而扼要，當時中央特別規定這七項運動的意義也非常重大，可惜一般同志不能竭力進行，雖有良法美意，不能見諸實事而收到實效。從此以後，我們務必痛改前非，實是求是。要遵照 總理的建國大綱，地方自治開始實行法和中央所規定七項運動的辦法，集中力量來推進當前政治建設諸要務。

二、建設國家的方法和步驟

講到這裏，爲使大家對於政治建設的要務和推行的步驟以及整個政治建設的方案更加明瞭起見，我們應當將 總理關於政治建設的重要的幾種遺教，分別說明：

總理對於政治建設最簡明精要的具體方案，就是國民政府建國大綱。全文雖僅二十五

條，但是所有革命政府施政的根據之目的，內容和建國的程序與方法，都在建國大綱二十五條中規定得明明白白。我們要建設新政治和新國家，就不可不將建國大綱徹底研究明白。而我們在研究建國大綱之前，必須先看序文，看了序文，對於全書總有一個明確的概念和要領；再看內容，總容易明白。這篇序文內有一段最重要的話如下：

「自辛亥革命：以至於今日，所獲得者僅中華民國之名，國家利益方面，并未能使中國進於國際平等地位；國民利益方面，則政治經濟舉舉諸端，無所進步，而分崩離析之禍，且與日俱深。窮其至此之由，與所以救濟之道，誠今日當務之急也。失革命之目的，在於實行三民主義。而三民主義之實行，必有其方法與步驟。三民主義能影響於人民，俾能蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何。文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行三民主義之方法與步驟。分革命建設為軍政，訓政，憲政三時期。期於循序漸進，以完成革命之工作。辛亥革命以前，每起一次革命，即以主義與建設程序宣布於天下，以期同志暨國民之相與了解。建國大綱第一條至第五條，宣布革命之主義及內容。第五條以下，則為實行之方法與步驟。其在六七兩條，標明軍政時期之宗旨，務掃除反革命之勢力，宣傳革命之主義。是在第八條及第十八條，標明訓政時期之宗旨。務指導國民從事於革命建設之進行。先以縣為自治之單位，於一縣之內，努力除舊布新，以深植人民勢力為基本，然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始為真正之人民自治，異於僞托自治之名，以行

其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完密。人民可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣。其在第十九條以下，則由訓政遞進於憲政所必須之條件與程序。

我們看了這篇序文，便可以曉得建國大綱的內容及其精神之所在了。現在再將建國大綱的內容逐條加以解釋：

一、「國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國」

這一條是開宗明義，指明建國的根據。總理說過：「三民主義就是救國主義」。我們要挽救危弱的國家，以建設新國家，必須以三民主義為最高的指導原則。就政治方面講，最要緊的就要有一個很完善的政治機構來推行政務，所以關於政府的組織，要以五權憲法為根據。

二、「建設之首要在民生，故對於全國人民食衣住行四需要，政府當與人民協方，共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計劃之各式屋舍，以樂民居；修造道路運河，以利民行」。

這一條是指明政治建設第一個最急要的目標。我們革命的目的，即在謀人民最大的福利，所有一切建設的目的，即在如何解決民生問題，使四萬萬同胞能安居樂業足衣足食。尤其是交通發達，不僅民行便利，而且對於政治經濟文化國防皆有莫大的益處。這「食」「衣」「住」「行」四大需要如果都能滿足，國民的「樂」，「育」問題，自亦可

連帶解決：國民的體格便可以健強，智識程序便可以提高，精神便可以振奮，對於政府自然發生信仰，對於國家自然忠誠愛護。所以民生的建設，實為建設國家，發揚民族的基本工作。無論是政府，教育界，軍隊，團警各方面的領袖和幹部，都負有這種革命建設的責任。大家都要朝着「裕民生」，「充國力」的共同目標來努力！切不可有橫征暴斂殘民以逞為政治，而使民衆凍餒流離，怨聲載道。如果只顧少數人甚至個人的權利而不顧大多數民衆的利益，就是自私自利，就是反革命，做了反革命的人，任他有怎麼大的學問，怎麼大的才幹，怎麼大的權勢，都要為國人共棄，絕對沒有不滅亡的道理。你們曉得以前一般軍閥官僚，他們的勢力多麼雄厚，也並不是沒有才幹；為什麼到後來都被消滅？還不是因為他們只顧個人或少數人的利益而不顧民衆的幸福，成為反革命嗎？這種連民衆都不顧及的人和官吏，簡直是民衆的公敵，這種人不失敗天下還有公理嗎？所以我們要認定：政治的根本目的是在建設民生，為人民謀福利，舍此而外，便別無所謂政治。關於民生的建設，總理所著的實業計劃，實是我們實行的具體方案，大家應當詳細的研究。

三、其次為民權。故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之。以行使其選舉權，行使其罷免權，行使其創制權，行使其複決權。

這一條是指明政治建設的第二個目標。我們知道：民權不外四種，就是選舉權、罷免權、創制權和複決權。必須人民實行民權，然後可以建設真正的民主政治，纔可以成身一個基礎強固的真正的民國。像我們中國現在的一般民衆，既無政治常識，又無組織習慣，

怎樣能使他運用民權呢？所以 總理特別指示訓導人民政治智識與能力之必要，下面是到
的調政時期，就是根據這個意思。此外還規定民權初步，教我們先訓練民衆，使有根本的
組織能力，能夠了解運用民權的方法；初步做到了，然後逐漸前進，就可以建立真正健全的
的民國。

四、「其三爲民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決，自治。對
於國外之侵略強權，政府當抵禦之。并同時修改各國條約，以恢復我國國際平等，
國家獨立」。

這一條是指明政治建設的第三個目標。大家要特別注意，我們革命對外的最大目的，
就是反抗強權，要求國家的自由獨立與平等。國家一天不能達到這個目的，就是我們的革
命一天沒有完成，我們的責任便一天沒有盡到。如果我們不努力以求盡此責任，達此目的
，不僅個人不能成功，而且國家亦必被人家滅亡。當此存亡絕續之時，豈可不及時努力！
我們對國際要求自由平等，那麼對國內各民族，自當一律平等。其較爲弱小者，更當以政
府的力量，來扶植他們，使之自治。但不能讓侵略中國的帝國主義者用種種威迫利誘的手
段來欺騙他們，更不是表面上標榜自治自決而實際上向侵略我國的帝國主義者投降，憑藉
外來的勢力，來脫離自己的中華民國。如果那一個人違反這種民族主義的精神，就是賣國
條賣民族的漢奸！就是甘爲我們四萬萬同胞的公敵，人人得而誅之！

以上四條，就是我們建國的主要政綱。雖只有寥寥二百十二字，全部三民主義的要點

，所以說就是在這；明乎此就可以瞭解三民主義。所以大家對於這四條先要研究清楚，然後對於革命和政治，纔有根本的認識。以下各條，就是講實行三民主義的方法和步驟。

五、「建設之程序，分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期」。

我已經屢次對大家講過：我們無論做什麼事情，必須定出先後的程序和進行的步驟，然後可望事半功倍。我們做革命建國的大事業，尤其應該如此。所以「總理將革命的工作分爲軍政，訓政和憲政這三個程序。一軍政時期，則以軍隊與人民結合的武力，用斬草除根的手段，打破一切舊勢力，壞制度，以利建設事業的進行。到了訓政時期，由本黨負責的責任，領導民衆，指導民衆，從事訓政，實行建設，滋長人民政治的智識，養成人民政治的能力，使人民能夠直接參加政治，管理政治。經過訓政以後，人民了解三民主義五權憲法的原則，開始憲政，以政權還於人民。如此，纔能建設真正民治的國家，人民纔能真正享受革命的幸福」。如果不照這樣分別先後，循序以進，革命就要失敗。我們一切政治的建設，總要腳踏實地一步一步的前進，纔有最後成功的把握。這一條是規定革命的程序。以下各條是分別說明三個時期內應辦的事項和進行的方法與步驟。

六、「在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力以掃除國內之障礙，

一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一」。

這是說明軍政時期的工作，在以革命武力掃除一切建設的障礙，打破分崩離析割據分等的封建局面，完成國內的統一。凡是違反三民主義的一切習慣思想言論制度等等，都

我們革命的對象。我們要將這一切障礙掃除肅清之後，纔能從新建設起一個光華燦爛的新中國。由此可見，我們要從事政治建設，首須用武力來掃除建設的障礙。因此，政治必須武力為之推動與促進。反之，軍事的勝利，又須賴政治為之保障，加以發揚。所以文人如不懂軍事，便不能幹政治；軍人如不懂政治，亦不能辦軍事。所以凡是現代的革命黨員，一定要文武兼全。

七、「凡一省完全底定之日，則為訓政開始之時，而軍政停止之日」。

這一條是說明軍政訓政以一省為單位，這實在是因時因地制宜的道理。那一省完全底定，那一省軍政的目的就算達到，就可以開始訓政，不必待全國軍政結束以後，纔各省同時開始訓政，如此就可以儘快推進革命的工作，而由訓政時期過渡到憲政時期。

八、「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之人員，到各縣協助人民籌備自治。其程序以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權行使之訓練，而完畢其國民之義務，實行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事；得選舉議員，以議立一縣之法律。」

許多人，以為成爲一完全自治之治縣。規定在訓政時期內以縣為單位之地方自治的基本要務。第一調查戶口，第二辦理警衛，第四修築道路，第五訓練民權，這五種要務，就是你們行政，真不知何止貧窮沒有辦法，目前所應負責做好的工作。現在我們軍政時期已經結束，訓政已經開始好

可以說就是在「

對於革命和政

幾年。五、「建豐辦好了這幾件事情沒有？我們一般負地方責任的人，簡直沒有盡到一點革命的，我已經屢次革命事業延到現在還沒有成功，大家都有罪過！今後大家應該猛省，應當急起可及，事半成這種任務，地方自治，是政治建設的基本工作，也就是建國的中心要務，因其異常重要，所以總理另外有一篇地方自治開始實行的遺教專講這件事情。等一刻我們可以再來研究。

九、「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，並直接複決法律之權」。

這是說明一個縣達到完全自治的程度時，人民應當充分行使的四種民權。也就是說，人民要充分行使這四種民權，必須完成第八條所列舉的關於地方自治之義務而能督行革命之主義。

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

我前次和你們各位講過：經濟的要索，是勞力，土地，資本三種，其中土地尤為民生的基礎，我們政治建設的第一個目標即「平均地權」。所以總理特別提出「土地」問題，為一切建設之先。由此可見土地與國家和國民經濟的關係，非常重大。對於土地的處理差不多歷來就是政治上的中心問題，處理的政策和方法得當與否，對於國家的隆替經濟的

盛衰以至政治內成敗，都有極大的影響。這一條就是說明我們國民政府處理土地的一個重要方法，即民生主義中所謂「平均地權」之具體辦法。平均地權的意義，就是以和平漸進的方法，一步一步達到土地公有的目的。這一條的規定，就是「平均地權」最主要的實施方法，與我們革命的前途，關係最大，大家必須切實研究，認真實行。

十一、「土產之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼，養老，濟貧，救災，醫病，與夫補補公共之需」。

這一條是規定地方政府應辦的公共事業，與社會救濟事業，以及辦理這些事業的經費之來源。其要旨要儘量開發當地的富源，利用當地的財力來辦當地各種增進公共福利的事業。使「老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養」，現代各文明國家對於各種公共事業以及社會救濟事業，無不以最大的努力來推廣和發展，就是私人對於慈善事業及各種社會事業，亦無不盡心竭力來舉辦，所以他們一般國民的幸福能夠普遍的增進。我們中國一般軍人官吏團警以及各界領袖和幹部，能有幾個人是真心實力來爲社會謀福利的。許多人就是眼「民衆餓，凍死病死，都好像與自己漠不相關，不去設法救濟，其尤不肖者，還要忍心害理，想盡種種方法來搜括民脂民膏，自肥其一身一家。這補人身爲民上，真不知何以對社會國家？何以對自己的良心？大家要曉得：我們社會國家並不是真正貧窮沒有辦法，而是因爲一般負責任的人，只顧敲剝百姓，不知道如何想方設法來幫助

和指導民衆，改良和發展各種生產事業。你們看現在到處鬧水災鬧旱災，到處很多荒山荒地，到處疫疾流行，到處流亡載道；社會如此凋敝，衆如此痛苦，革命之謂何？政治之謂何？！如果地方政府在消極方面能夠重視職責，不貪不懈，愛護民衆；在積極方面更能興辦水利，發展交通，開發富源，培植森林，開墾荒地，改良農產，發展各種生產事業，決不會有現在這樣貨棄於地，民困於野的情形。今後我們各地政府和各界負責的人，務必盡力來補過職，救死扶傷纔好。尤其是提倡勞動服務，專舉辦義務征工，來興辦水利，開墾荒地，發展交通以增進公共的利益，更屬政治上當務之急。

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

這是說明中央對於地方興辦實業而資力不足時，應加以協助。

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

這是規定地方政府對於中央政府繳納歲費最低與最高的限度。意思是要平衡國家與地方之負擔而使兩者均有合理的發展。

十四、「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央

這是規定國民行使民權與開國家政事的律法。

十五、一凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，鑑定資格者乃可。

這是規定國家任官的辦法。考試是拔取人才，澄清吏治最有效的一個辦法。但是現在我們還沒有普遍確實推行考試制度，因而政治至今尚未修明，一切不能進步！政治的根本在乎得人，所以確立完善的考試與銓敘制度而厲行之，使整個政府的人事在一定的軌道上進步，是今後治建設的根本要圖。

十六、一凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期。國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指導。

這是根據於上面所定軍政訓政的起訖時期，規定凡全省所有縣份都已完成自治的省份，就可開始憲政，由全省各縣民推舉代表選舉省長，省長一方面為地方自治的首長，主持省自治行政；一方面又是受中央的委託，負監督自由與辦理該省區以內「國家行政」的責任。

十七、一在此時期，中央與省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權。

本條所謂「均權」，乃是指由國家最高機關，按事務之性質而將各種事權分別劃歸中央與地方政府，所謂不偏於中央集權或地方分權，這是總理從事實上解決中央與地方政

府間一切不應有的爭議之具體辦法，可說是最合理的一種調整。我去年和汪先生連名所發「感電」的主張，也就是根據總理這一條原則而來的。今後我們要達到全國一致的目的，在中央必須根據因地制宜的原則，使全國各地方都能夠發展進步；既不要拘泥束縛，尤不可任意摧殘，各地方則須完全改革過去割據的惡習，竭誠擁護中央的統一，來建設文明強盛的新國家。

十八、「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。

這一條是規定自治以縣爲單位，同時說明省政府之地位與責任。

十九、「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。其序列如下

二十、「行政院，曰、立法院，曰、司法院，曰、考試院，曰、監察院」。

五、農礦部，六、工商部，七、教育部，八、交通部」。

廿一、「憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之」。

以上三條，是規定中央政府的組織和中央各主管部院人選的辦法。

廿二、「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」。

廿三、「全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則

開國民大會決定憲法而頒布之」。

這兩條是規定製定憲法的方法以及正式頒布的時期。總理規定憲法草案應根據「討論憲政兩時期之成績」這是最有道理的。因為憲法是國家的根本大法，必須切合國家實際的需要，又必注重實際的經驗，庶幾能訂出最完善最適用的憲法，而能福國利民，永垂不朽！

升四、「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權」。

升五、「憲法頒布之日，即為憲政告成之時，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，而授政於民選之政府，是為建國之大功告成」。

這最後兩條是規定憲法頒布後革命黨將政權交還全國國民的辦法和以後國家最高的權力機關——國民大會。則國民大會所產生的中央政府正式組織成立以後，國民政府所負之革命建國的使命就算完成，可以解職了。

建國大綱，共計二十五條，最前四條是革命建國的根本原則，其餘各條，都不外指示我們應如何根據這幾個根本原則來推進政治，建設新國家之方法和步驟，這二十五條條文，無一條不是很重要，而為我們所應該詳細研究的道理。尤其是訓政時期各種必需的設施，都是我們當前最要緊的工作。我們現在已做了各界的幹部，負有革命建國的重任，如果連這種革命建國的基本常識都沒有，何能幹政治？何能革命？所以大家不負政治，軍事，

教育或團警的責任則已，否則一定要對於建國大綱這一篇遺教，有深切的瞭解，纔可以得政治的門徑，達到革命的目的。

關於建國大綱的意義，已如上述。現在再要研究總理關於政治建設的第三篇遺教，即地方自治開始實行法。我們知道：地方自治是政治建設之初步，也就是三民主義的國家建設的基本。因為地方自治是國家建設的基本，十分重要。所以總理再替我們訂好一個「地方自治開始實行法」，具體的指示我們應如何來辦理自治。「地方自治開始實行法」裏面首先講：「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域」。地方自治在原則上是以「一縣」為單位，但小於一縣的區域，亦未嘗不可以試辦。這是一總理參酌外國自治的經驗和中國的情形而定的。至於自治開始實行的時候，所應儘先舉辦的事業，約為下列六件：

第一，清查戶口：戶口的調查統計，這是推行自治的根本工作。現在只有各劃匪省區採行保甲制度，實行清查戶口。但因一般行政人員辦事仍舊不免敷衍塞責，很少是辦得實在收到實效的。如果一個地方連戶口也不能調查確實，其他一切自治行政，民衆組織、政治建設等事，都不會辦得好的。所以大家第一要注意切實清查戶口，先辦好這件事情，以為辦理自治的張本。

第二，設立自治機關：這是講推行地方自治，須設立必要的機關來辦事。其中最要緊的，就是糧食管理局和各種合作社的設立。其目的在統制所屬區域的糧食，藉以調劑糧食。

的分配，避免一切壟斷及偏僻的弊害。現在各縣統統要設立社會或積穀局，就是這個意思。這一件事你們各專員縣長要特別注意辦好。此外，還要因地制宜，規定並實行人民義務勞動，使地方人民用自己力量。爲公共服役，來做地方建設的事業。總理說：「每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定」。現在行營規定的徵工制度，其目的亦即在此。因爲人民的勞力，就是國家的資本，我們如此貧弱的社會和國家，只有藉人民勞力來完成各種建設事業。所以人民服役，是國民經濟建設最重要的前提，這一點也全靠大家切實研究，還要因地制宜，以身作則，領導一般民衆去做。

第五，定地價：因社會之發達進步，地價必有增無已。如果土地之增價，歸之私人，則社會公共之努力無所獲益，而地主反不勞而坐享其利；天下不平之事，未有甚於此者。所以總理說：「地價之不可不先定，而後從事於公共經營地……定地價之法……予以爲當由地主自定之爲便，其法以地價之百分抽一爲地方自治之經費……此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減。……而將來所增之價悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富。……不平之土地壟斷，資本專制，可以避免，而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形，此定地價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲着手之急務也」。這種辦法，就是民生主義中「平均地權」的實行。平均地權，是總理最大的創造，也是我們政治經濟上最重要的學問，同時又是解決民生問題最重要的一個辦法。大家要曉得：經濟的基本要素，不外三種：一種是人（勞力

一種是土地，一種是資本。照古人所講「有人斯有土，有土斯有財，有財斯有用」的話，當然一切是要以人為主。但我們不可忘記，土地實為一切生產之本，不僅為政治經濟之基礎，實為人類社會生存之根據。所以政治人員如果不研究土地，則一切政治經濟之設施，必不能有所成功。現在中國除極少數地區之外，一般的都可說是有土地而無地政，因此一切政治經濟的建設和發展，根本上感到絕大的困難。所以今後政府一方面要竭力推行地政，達到平均地權的目的；一方面又須指導與扶助人民改良土地，使能增加生產。

第四，修道路：總理說：「道路者，文明之母也，財源之脈也。」故吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不為功。道路者，實地方文野貧富所由關也。地既既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規劃，以定地方之交通；而人民可以戮力於修築道路。所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此。道路是交通的要件，與經濟的榮枯，文明的開塞，社會的興衰，國家的強弱，皆有莫大之關係；所以修築道路，發展交通，是一切建設事業的前提，亦即我們政治上一種最緊要的工作。現在我所倡導的徵工築路的辦法，就是實行總理所指示利用人民義務勞力來築路的具體辦法。

第五，墾荒地：總理說「荒地有兩種：其一為無人納稅之地，此種荒地，當由公家收管開墾，其二為有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣為止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。」開墾之工事，則由義務勞力為之。

前面已經講過：土地爲生產之源，如果有土地而任其荒廢，就失了經濟的價值，國計民生要受到損失。現在我們中國人民之所以貧困，原因當然很多，但最根本的一種，還是地利未盡之故，不僅有很多肥美的土地，未能盡量開墾；即現有的耕地，也荒蕪不少。重以水利不修，災患頻至，荒地日見增多，民生加困苦，這實在是由於我們一般負責的官吏放棄職責所造的惡果。今後我們要使民生問題得到解決，使社會趨於繁榮，務必講求「地盡其利」之道，首先就是要竭力開墾荒地。無論如何，總要設法能開發當地的土地來養活當地的人民，這是地方政治最基本的要務。前面我講政治建設的目標已經根據 總理的遺教，說明我們講政治建設，不僅要「地盡其利」，同時更要做到人盡其才，物盡其用，貨暢其流。在此處關於「人盡其才，物盡其用」。更有一點意思，想順便說的，就是社會上一般乞丐和殘廢的人，我們應該要想方法安置他們，好好運用他們來做種種生產的工作，使能化無用爲有用，移消費爲生產。不要以爲這乞丐囚犯，皆是老弱疲廢，不堪使用。其只要我們官吏能設法教養，使之健全，按其能力善爲支配，無論怎麼老弱的人，必有可用，總比坐在那裏徒然吃飯，要好得多了。如果國無游民，而且用得其當，這就是真正做到了人盡其才。再則對於一切物品，我們都要好好使用，不可隨便毀損，用到破舊的時候，就想方法去修理，到最後實在不能修理，還可以廢物利用，將殘餘的材料改做別的東西，使無用的又變用，總求盡物之用而後已。現在一般人使用物品，尤其使用公共物品，差不多完全不知道愛惜，隨便用壞了就去丟去，毫不顧及物力的艱難；國家的

貧困，真是和賣國一樣的罪過！我們中國人既不能積極的發展生產，又不能消極的節制消費，所以才窮迫到現在這個地步！我們一般負政治責任的人，一定要以身作則，切實來改革這個通病。

第六，設學校：總理說：「凡在自治區域之少年男女皆有受教育之權利……由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教青少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，為年長養育知識之所。或疑經費無從出，此不足憂也，以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費，如仍不足，則由義務勞力之內贖加，或五日或十日以至一月，則無不足矣，……自治區之人民，皆有雙手，務使各盡其責，則萬事具備矣。……學校之目的，於讀書識字學問之外，當注意於「雙手萬能」，力求實用。……學校者，文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步。故於食衣住行四種人生需要之外，首當注重學校也」。總理在民生主義中前部講「分配社會化」的二十大要點——「平均地權和節制資本」；後部講民生四大需要——食，衣，住，行。不過民生的全部，除此四大需要以外，尚有「育」一「樂」兩種需要。總理雖然沒有詳細講到，但是我們從總理生平의 言論和著作之中，却可以體會出來。即如剛纔所引的一段話，就是指示我們：除食衣住行四種需要之外，更當注重「育」一字，所謂「育」，是包括「養育」與「教育」兩種意義而言。養育的目的，就是要使「老有所終，幼有所長，矜寡孤獨廢疾皆有所養」。換言之：就是要使人民都能有飯吃，有衣穿，不受流離凍餒之苦。教育的目的：就是要使人民無論道德，學問

能力，那能夠得到健全的發展，成爲完全自由的國民。在消極方面便不做盜匪不爲非作歹，貽害社會國家。在積極方面便能盡其才智以貢獻於社會國家，爲人羣社會謀福利。

總理對於教育，注重實用，更提倡「勞作創造」，倡言「雙手萬能」，這確是我們教育最高的原則。凡有教育責任的人，應該特別注意。其次所謂「樂」，就是正當娛樂的意思，正當的娛樂可以調暢心神，沒有娛樂，生活便要流於枯燥厭倦，因而不免轉向萎靡消極之一途。所以我們在第一步使人民足食足衣之後，因而注意「樂」，古來無論政治或教育，都是禮，樂兼重。所謂「禮、樂、射、御、書、數」六藝中的「射」與「御」到現在還是最好的娛樂。此外還有各種俱樂部，電影，球戲，圖畫，戲劇，音樂，都是正當的娛樂。現在一般民衆一年到頭，一天到晚，簡直沒有一點娛樂，他們的生活上，實在太單調無味了。我們無論如何，總要使人民於日常生活之中，有相當餘暇得到正當娛樂，使他的精神上有所慰藉。總須使全體民衆「食，衣，住，行，育，樂」六大需要能夠解決，纔算是民生主義實現了。我們要做到這件事并不算難，只要根據「因民之利而利之，擇其可勞而勞之」的原則，想種種有效的方法努力去辦，一定可以逐漸達到目的。譬如說民國元年以前，社會上雖然不能進步，但因有比較長久的承平時期的，所以各地方都設有養老院育嬰堂這一類養育的機關。此外還有其他慈善和救濟的機關。所以乞丐匪盜很少。到民國以後禍亂時作，這類機關，漸漸減少了。到現在幾於不可多得。爲什麼從前的人能夠辦理現在我們就不能辦呢？這完全由於我們現在一般負政治和社會責任的人，只顧自私自利，忘了民衆

的痛苦，不盡自己的責任。我們以後大家應該以「己飢己溺」爲懷，竭盡心力來拯救一般飢寒交迫的痛苦民衆，然後可告無愧於社會國家。這件事情只要大家有錢的多出一點錢，有勞力的多出一點勞力，自能難辦到。請到民衆的娛樂，更不成問題。例如教民衆每天在休息的時候，或射箭，或騎馬，或彈唱，這都不需要多少錢，而且一教他們就會。尤其是唱歌更屬容易，只要教他們唱得音調合拍，節奏整齊，就可以令人提起精神，和悅心志。雖然一時比不上外國那種娛樂設備的精美完備，總可逐漸改進。語云：「事在人爲」，我們若能立志去做，天下任何事情沒有不能成功的。尤其我們中國處此異常貧困緊迫時期之中，一切建設，如動需鉅額經費纔能舉辦，那便什麼事都永無成功的可能。所以我們做事以不花錢爲本，是政治上最大的要訣。要曉得：我們的勞力，就是金錢。能運用勞力，勤儉篤實，克苦耐勞，雖無資本，亦必能生產和創造一切事物。所以大家不要忘記大學上「有人斯有土，有土斯有財，有財斯有用」以及「總理所說的「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」這幾句格言。所謂人，地，財三種經濟的要素就是政治的基礎。政治上沒有別的秘訣，就在如何管理與運用這三種要素。而三者之中，又以人爲首要。只要使人能盡其才智，竭其心力，則地未有不盡其利，物未有不盡其用，一切生產建設都很容易成功。這一般話是講民生問題中「育」與「樂」兩部分的問題。這兩個問題，總理沒有講到就去罷了，我很想詳細加以補充發揮，反感覺時間太不夠，今先附帶講了一點，還望大家再根據民生主義的精神，舉一反三，多多研究。

以上係根據 總理遺教說明地方自治開始實行時，所應首先舉辦的六件事情。這六件事辦好之後，再可逐漸推廣，舉辦其他種種有益於國計民生的企業。例如創辦各種合作事業，如農業合作，工作合作，交易合作，銀行合作，保險合作，及經營運輸貿易的合作等事。合作事業不但可以發展經濟，解決民生問題，而且在政治和社會上，可以使人民的精神能夠團結，行動能夠統一，力量能夠集中，即以造成健全現代社會，而為新政治上的堅固基礎。總之，地方自治各種事業都是救亡復興，完成革命。最基本的急務，大家回去以後，不管人家辦不辦，由你一鄉一縣的地方先辦起來，只要實心實力，一定可以收到成效。一個地方的自治事業能夠成功，其他各鄉或各縣自必爭先做。如此便可以風動一時，很快的使全省乃至全國煥然一新的建設起來！關於「地方自治開始實行法」的意義，大概如此。

三 民權主義的精髓和五權憲法的原理和辦法

以上所講建國大綱和補充建國大綱的地方自治開始實行法兩種遺教，可以說是我們建設國家的方法和步驟。現在再要將 總理關於五權憲法的遺教扼要的說明一下，使大家知道我們要建設怎樣的一個政府和國家，明白我們政治建設的理想和目的之所在。總理關於五權憲法的遺教，最主要的只有兩種，第一就是民國十二年廣東省 育會關於五權憲法的專門講義。第二就是民國十三年民權主義的講詞中關於五權憲法的許多道理。此外散

見於其他憲法與憲法中的雖然很多，內容大概不出以上兩種的範圍。大家要曉得五權憲法的目的，是基於實行民族主義，我們研究五權憲法時，不可不同時研究民族主義中最重要之意義，以期澈底了解。總理政治主張之全體。現在找根據上面所舉的兩種建設將 總理所講民族主義的精神以及五權憲法的原理和辦法提出幾個要點來加以說明：

第一。主張充分的民權——總理在民權主義第一講中說：

「民權是甚麼作用？環觀近世，追溯往古，權的作用，簡單的說，就是要來維持人類向生存。人類要能夠生存，就須有兩件最大的事；第一件是保，第二件是養。保和養兩件大事，是人類天天要做的。保就是自衛，無論是個人或團體或國家，要有自衛的能力。纔能夠生存，養就是覓食。這自衛和覓食，便是人類維持生存的兩件大事。但是人類要維持生存，他項動物也要維持生存；人類要自衛，他項動物也要自衛；人類要覓食，他項動物也要覓食；所以人類的保養和動物的保養衝突，便發生競爭；人類要在競爭中求生存，便要奮鬥。所以奮鬥這一件事，是自有人類以來天天不息的。由此便知「權」是人類用來奮鬥的」。

「人類奮鬥，可分作幾個時期，——所以推求民權的來源，我們可以用時代來分析，第一個時期，是人同獸爭；不是用權，是用氣力。第二個時期，是人同天爭；是用神權。第三個時期，是人同人爭，國同國爭，這個民族同那個民族爭，是用君權。規了現在的第四個時期，國內相爭，人民同君主相爭；在這個時代之中，可以說是善

人同惡人爭，公理同強權爭；到這個時代，民權漸漸發達，所以叫做「民權時代」。盧梭是歐洲主張民權的人，——民約論中立論的根據，是說人民的權利是生而自由平等的，各人都有天賦的權利，不過人民後來把天賦的權利放棄罷了。——但是就歷史上進化的道理說，民權不是天生出來的，是時勢和潮流造就出來的。

由此可知，總理是用民生史觀的眼光來研究社會進化的事實，從而說明民權的起源是一般人民爲要奮鬥求生存而漸漸演出來的，並非如盧梭所謂「天賦」。同時，民權的作用，也就是要使一般國民能夠獲得美滿的生存，並達成進化的目的。更有一點不可忽略的，就是總理所主張的民權，不能隨便賦予於不了解革命主義以及沒有誓行革命主義決心的一切人，這並不是國家對於民權有所靳而不予，乃是爲實現真正的民權而設定此必要之條件以爲之保障，所以本黨所主張的是一「革命民權」而不是「天賦人權」。至於中國革命所以要主張民權制度的理由，總理也告訴我們：「一則爲順應世界之潮流，二則爲縮短國內之戰爭」所謂「順應世界之潮流」的意思就是說現在的世界是一個民權時代，我們要建設一個現代的國家，便要主張民權。所謂「縮短國內戰爭」，意思就是總理所說的：「我們革命黨於宣傳之始，便揭出民權主義，建設共和國家，就是想免了爭皇帝之戰」。總理基於這兩個最重大的理由，所以主張民權。不但主張民權，而且主張最充分最徹底的民權。因此主張我們中國的民權制度，不可做效歐美只求趕上人家就算了事，一定要參考古今中外的制度，自己想一個最完善最澈底的新辦法，真正實現全民政治。所以總理說

：「我們國民黨提倡三民主義來改造中國，所主張的民權是和歐美的民權不同，我們拿歐美已往的歷史來做材料，不是仿歐美，要步他們的後塵，是用我們的民權主義，把中國改造成一個全民政治的民國，要駕乎歐美之上。」總理因為主張最充分最澈底的民權，所以不滿意現行的歐美民權制度，而特別發明五權憲法。要將我們造成一個真正實行全民政治的新國家。

第三、提倡合理的自由——總理的民權主義第二講，就是說明民權與自由的真義，與兩者在事實上的關係。從而主張合理的自由。就是主張限制各人的自由，以保持人人之自由；犧牲個人的自由，以求得國家之自由。民權主義第二講中，首先引用英國學者彌勒氏的話，說明自由的真義，即所謂「不侵犯他人的自由為範圍之自由，纔是真自由」。其次再說明中國革命的目的，不是要爭個人的自由，而且要犧牲個人的自由，來爭團體的自由，國家前自由，總理說：

「中國自古以來，雖無自由之名，而確有自由之實，且極其充分，不必再去多求了。歐洲從前因為太沒有自由，所以革命要去爭自由；我們是因為自由太多，沒有團體，沒有抵抗力，成一片散沙，……要將來能抵抗外國的壓迫，就要打破各人的自由，結成很堅固的團體，像把士敏土參加到散沙裏頭，結成一塊堅固石頭一樣，……中國革命便不能說是爭個人的自由。如果說爭個人自由的，便更成一片散沙，不能成太團體，我們的革命目的，便永遠不能成功。我們革命的口號是民族民權民生。……因為實

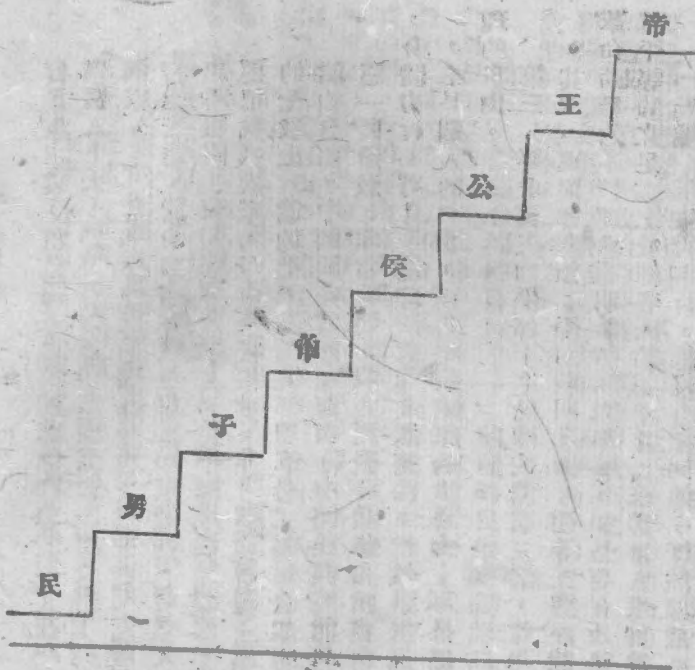
行民族主義，就是國家和民族來爭自由。……在今天自由這個名詞，……萬不可再用
到個人上去，要用到國家和民族上去。……到了國家能夠行動自由，中國便是強盛的
國家。……當學生的能夠犧牲自由，就可以天天用功，為學問上做工夫，學問成了，
智識發達，能力豐富，便可以替國家做事。當軍人的能夠犧牲自由，就能服從命令，
忠心報國，使國家有自由。……中國現在是要做十多個國主人的奴隸是很不自由的；
要把我們國家的自由恢復起來，非有革命主義不成功。我們的革命主義便是集合起來
的士敏土，能夠把四萬萬人都用革命主義集合起來，成一個大團體。這一個大團體
能夠自由，中國國家當然是自由，中國民族纔能真自由」。

這一段遺教，非常重要。我們要做一個革命黨員，要做一個現代的國民，非深切理解
，身體力行不可！總理所訂的五權憲法：當然是提倡自由的，但是五權憲法所提倡的自
，不是個人的自由，而是整個國家的大自由；不是絕對無限制的自由，而是有限制的合
理的自由。

第三。要求真正的平等——民權主義第三講，首先說明革命的目的，是要打不平而求
。其次，再闡述人類「平均聰明才力」平等，與不能求平等之事實，因而歸結到：我們
革命的目的不是要求聰明才智的假平等，而是要在政治地位上求立足點的真平等。更要從
真平等的立足點上發揮各人的聰明才力來為眾人服務為國家造福。總理說：

「天地」所生的東西，總沒有相同的；既然都是不相同，自然不能夠說是平等。自然

第一圖 (不平等的)



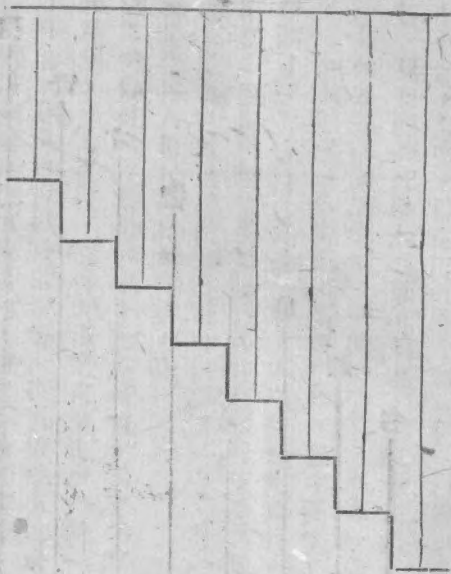
畫政建設原理

七六

界既沒有平等，人類又怎麼有平等呢？天生人類本來也是不平等的，到了人類專制發達以後，專制帝王尤其變本加厲，弄到結果，比較天生的更是不平等了。這種由帝王造成的不平等，究竟是怎麼情形？現在可就講壇的黑板上，繪一個圖來表明。請諸君細看第一圖，平可明白。因為有這種人為的不平等，在特殊階級的人，對於普通無道；被壓迫的人民，無地自容；所以發生革命的風潮。來打不平。革命的妙意，本是在打破人為的不平等。到了平等以後，便可了

(等平假)圖二第

劣 愚 庸 平 智 才 賢 聖



，原來就是想打破人爲之不平等的，但是天下的事情，的確是行易知難。當時歐洲的民衆都相信帝王是天生的，都是受了天之特權的，多數無知識的人總是去擁戴他們，所以少數有知識的學者，無論是什麼方法和力量，總是推不倒他們；到了後來，相信天生人類都是平等自由的，爭平等自由，是人人應該有的事。然後歐洲的帝王，便一個一個不推自倒了。不過專制帝王推倒以後，民衆又深信人人是天生平等的這一說

事。但是佔了帝王地位的人，每每假造天，做我們的保障；說他們所處的特殊地位，是天生所授與的，人民反對他們，便是逆天。無知識的民衆，不曉得研究這些話，是不是合理，只有盲從附和，爲君主去爭權利，來反對有知識的人民，去講平等自由。因此贊成革命的學者，便不得不創天人權的平等自由這一說，以打破君主的專制。學者造這一說

（等平真）圖三第

章政建設原理

，便日日丟做工夫，想達到人人的平等，殊不知這種事是不可能的。到了近來，科學昌明，人類大覺悟了，纔知道沒有天 平等道理。假若照民衆信仰的那一說去做，縱使不顧真理，勉強做成功，也是一種假平等。像第二圖一樣，必定要把位置高的壓下去，成了平頭的平等，至於立腳點還是彎曲綫，還是不能平等。這種平等，不是真平等，是假平等，說

聖

賢

才

智

平

庸

愚

劣

到社會上的地位平等，是始初起點的

地位平等，後來各人根據天的聰明

才力，自己去造就；因為各人的聰明

才力有天的不同，所以造就的結果

當然不同。造就既是不同，自然不

能有平等，像這樣講來，纔是真正

講來，纔是真正

等的道理。如果不管各人天資的聰明才力，就是以後有造就高的地位也要把他們壓下去，一律要平等，世界便沒有進步，人類便要退化。所以我們講平等，是要世界有進步，是要人民在政治上地位平等。因為平等是人爲的，不是天生的，人造的平等。只有做到政治上的地位平等，故革命以後，必要各人在政治上的立足點都是平等。好像是第三國的底義，一律是平的，那纔是真正平等，那纔是自然之真理。

「我們革命不能單說是爭平等，要主張爭民權，如果民權不能夠完全發達，就是爭到了平等，也不過是一時，不久便要銷滅的。我們革命主張民權，雖然不拿平等做標題，但是民權之中便包括得有平等。如果平等有時是好，當然是採用。如果不好，一定除去，像這樣做去，纔可以發達民權，纔是善用平等。我從前發明過一個道理，就是世界人類其得之天者，約分三種：一、知先覺者，有後知後覺者，有不知不覺者；先知先覺者爲發明家；後知後覺者爲宣傳家；不知不覺者爲實行者。此三種人互相爲用，協力進行，則爲人類之文明進步必能一日千里。天之生人，雖有聰明才力之平等，但人心則欲使之平等。斯爲道德上之最高目的，而人類當努力進行者，但是要達到這個最高之道德目的，到底要怎樣做法呢？我們可把人類兩種思想來比較，便可以明白了。一種就是利己，一種是利人。重於利己者，每每出於害人，亦有所謂「權」此種思想發達，則聰明才力之人，專用彼之才能去奪人家之利益，漸而積成專制地階級，生出政治上之不平等；此民權革命以前之世界也！重於利人者，每每至於

發揮自己，亦樂而爲之，此種思想發達，則聰明才力之人，專用彼之才能，以謀他人之幸福，漸而積成博愛之宗教，慈善之事業。惟是宗教之力有所窮，慈善之事有不濟，則不得不爲根本之解決，實行革命，推翻專制，主張民權，以平人事之不平了。從此以後，要調和三種之人，使之平等，則人人當以服務爲目的，而不以奪取爲目的，聰明才力愈大者，當盡其能力而服千萬人之務，造千萬人之福，所謂巧者拙之奴。就是這個道理，至於全無聰明才力者，亦當盡一己之能力，以服一人之務，造一人之福。照這樣做去，雖天生人之聰明才力有平等，而人之服務道德心發達，必可使之爲平等了，這就是平等之精義。」

總理的五權憲法的目的，就是要實現上面所說的真理而求得全體人民在政治地位上立足的眞平等，從而造福衆人之最徹底最完全的新辦法。

第四。建設最新的國家。——我們知道：五權憲法是總理所特別發明的世界上最完善的一種憲法。而我們國民革命在政治上最大的一個目的，就是要實行五權憲法，創造一個最完善的政府，使中國建設成爲一個最新進步的國家，爲什麼五權憲法是最完善的憲法呢？五權憲法是用什麼辦法來建設最新的是進步的國家呢？我們可以分兩點來說明：

第一點就是權力的分別，按總理五權憲法的遺教，是主張一方面人民要有充分的控制政府管理國事的一權；一方面政府要有萬能的道理政事造福全民的一權。前者叫

對人的一選舉」者「罷免」和對事的「創制」與「複決」四種直接民權，便可以行使民權，空想政府；而實現「全民政治」的理想，政府有了治權，即「行政」，與「立法」，「司法」，「考試」和「監察」五種工作權，然後可以推進政治，增進效能而實現「專家政治」的理想。由權與能的分別及政權和治權的平衡，便可以從根本上調和歷史上人民與政府間自由與專制的衝突，而建立一個完全為「為民所法」的萬能政府，為全體人民謀最大的福利。現在我再述幾段遺教給各位聽，大家就可以明白這個道理。

「有一位瑞士學者說：各國自實行了憲法以後，政府的能力便行退化。這個緣由，就是人民恐怕政府有了能力，人民不滿意日本，所以人民總是防範政府，不許政府有能力，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。想解決這個問題，人民對於政府的態度，就應該要改革。從前人民對於政府，總是有反抗態度的緣故，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，用到太沒有限制，把自由平等的事，做到過於充分，政府毫不能夠。」

到了政府不能做事，國家雖然是有政府，便和無政府一樣。

「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，應該要照我所發明的學理，要把權和能劃分清楚，人民分開了權與能，纔不致反對政府，政府纔可以望發展。中國要分權與能，是很容易的事，因為中國有阿斗和諸葛亮的先例可援，如果政府是好的，我們四萬萬

人便把他當作諸葛亮，把國家的全權都交到他們手裏。如果政府是不好的，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。歐美大民對於政府，都知道分別權與能的界限，所以他們的民選問題，發生了兩三百年，至今還不能解決。

「歐美人民現在對於政府，持反對的態度，是因為權與能沒有分開，所以民權的問題至今不能解決。我們實行民權，便不要學歐美，而要把權與能分得清清楚楚。但是人民都是不知不覺的多，我們先知先覺的人，便要為我們指導。引他們上軌道走，那纔能避免了歐美的紛亂，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。但用甚麼方法來改變？牠們還沒有想到。我現在把這個方法已經發明了，這個方法是要權與能分開，講到國家的政治，根本上要人民有權，至於管理政府的人，便要付之於有能辦法。象。把那些專門家不要看作是很榮耀很尊貴的總統總長。祇把他們當作的趕汽車的司機夫，或者是當作看門的巡捕，或者是弄飯廚子，或者是診病的醫生，或者是做屋的木匠，或者是做衣的裁縫，憲法，牠作是一種工人，都是可以的。人民要有這樣的態度，國家纔有辦法，纔能夠富強。」

「現在有錢的那些人，組織公司開辦工廠，一定要請一位有本領的人，來做總辦去管理工廠，此總辦是專門家，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。現在民選的人民，便是股東。美國的總統，便是總辦，我們人民對於政府的態度，應該把他們當作專門家看，如果有了這種態

度，股東便能夠利用機器，營造工廠，用很少的成本，出很多的貨物，可以令那個公司發大財。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，因為這個原因，所以弄到在政府之中的人物都是無能，所以等到民權政治的發達是很遲，民主國家的進步是很慢，反不及專制國家的進步，像日本和德國那一樣的迅速，從前日本維新，沒有幾十年，便富強起來，從前德國也是貧弱的國家，到了威廉第一和俾士麥執政，結各聯邦，勵精圖治，不到幾十年，便雄霸歐洲。其他實行民權國家的，都不能像日本和德國的進步，一日千里，推究此中原因，就是民於民權問題的根本辦法沒有解決。如果要解決這個問題，便要把國家的大事，付託到有本領的人」。

「現在分開權與能，所造成的政治機器，就是像物質的機器一樣。其中有機器本體的力量，有管理機器的力量。現在用新發明來造新國家，就要把這兩種力量分別清楚。要怎麼樣纔可以分別清楚呢？根本上就是要再從政治的意義來研究。政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，權叫做政權，政權就可以說是民權；治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的力，便叫做治權，治權就可以說是政府權。所以政治之中，包含有兩個力量，一個是政權，一個是治權。這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量」。

「要把國家政治大體」

手內，要人民有充分的政權，直接可以管理國事。這個政權，便是民權。一個是治權，要把這個大機，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。

「關於民權一方面的方法，世界上有了一些甚麼最新式之發明呢？第一個是選舉權。現在世界上所謂一進的民權國家，普遍的祇實行這個民權，專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器，祇有把機器堆到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法，除了選舉之外，第二個就是罷免權。人民有了這個權，便有拉回來的力。這兩個權是管理官吏的；人民有了這兩個權，對於政治之中的一切官吏，一面可以放出去，一面又可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。國家除了官吏之外，還有什麼重要東西呢？其次的就是法律。所謂有了治人，還要有治法。人民要有什麼權，纔可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交給政府去執行。關於這個權，叫做創制權；這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，叫做複權；這就是第四個民權，人民有了這四個權，纔算是充分的民權。能夠實行這四個權，纔算是澈底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏，

員之後，便不能夠再開，這間民權，是重接民權，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；人民能夠實行四個民權，纔叫做「全民政治」。人民有了這四個大權，來管理政府，要政府去做工夫。在政府之中要用甚麼方法呢？要政府有很完全的機關，去做很好的工夫，便要用五權憲法，用五權憲法所組織的政府，纔是完全的政府機關。有了這種的政府機關，去替人民做工夫，纔可以做很好完全的工夫，從前說美國有一位學者，對於政治學理上的最新發明，是說在一國之內，最怕的是有了一個無能政府，人民不能管理，最希望的是要一個萬能政府，爲人民使用以謀人民的福利；有了這種政府，民治纔算是最發達。我們現在分開權與能，說人民是工程師，政府是機器，在一方面政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做，又在他一方面要人民的工程師，也有大力量，可以管理萬能的機器，那麼在人民與政府的兩方面，彼此要有些甚麼的大權，纔可以從此平衡呢？在人民一方面的大權，剛纔已經講過了，是要有四個權，這四個是選舉權，罷免權，創制權和複決權。在政府一方面的，是要有五個權。這五個權是行政權，立法權，司法權，考試權，監察權。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那纔算是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，纔可以彼此平衡。我們要詳細明白這兩種大權的關係，可以用一個圖表來說明，就這個圖看，在上面的政權，就是人民權；在下面的治權，就是政府權，人民要怎

管理政府，就是實行選舉權罷免權創制權和複決權。政府要怎麼替人民僱工考了就是實行行政權立法權司法權考試權和監察權，有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題纔算是真解決，政治纔算是有軌道」。



「政治裏頭有兩個力量：一個是自由的力量。一個是維持秩序的力量。政治中有這兩個力量，正如物理學裏頭有離心力和向心力一樣。離心力是要把物體裏頭的份子離開向外的；向心力是要把物體裏頭的份子吸收向內的。如果離心力過大，物體便到處飛散，沒有歸宿，向心力過大，物體便愈縮愈小，擁擠不堪。總要兩力平衡，物體纔能夠保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府，束縛太過，便成了專制。中外數千年來政治的變化，總不外乎這兩個力量的往來的衝動，中國的和外國的政治，情形是不同的，中國的政治，是從自由入於專制；外國的政治，是從專制入於

自由一。

自由同專制這兩個力量，是主張雙方平衡，不要各走極端，像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣。如果物體是單有離心力，或者是單有向心力。都是不能保持常態的；總要兩方相等，兩方調和，纔能夠令萬物均得其平，或現在宇宙的安全現象。

「政治上的（憲法），就是支配人事的「機器，也是調和自由和專制的大機器」。

我們以上幾段遺教，可以知道五權憲法是根據互相平衡的原理（Check and Balance）而主張權能分開，以建設萬能的政府為全民而造福的道理。

再講第二點，五權的分立。——總理參攷歐美所行的行政立法司法三權分立的民主政制以及中國固有君權，考試，監察三權分立的利害得失。根據政治制度由簡趨繁的進化趨勢，與分工合作互相制衡的原理，再參酌現在中國的國情，主張我們要依行政，立法，司法，考試，監察五種治權分立的原則來建設一部新的政治機器，就是一個新政府。來為全體人民工作，為整個國家造福。這樣五權分立的政府，就是世界上最新，最完善的一部政治機器，即是最能為全體民衆造福之萬能的政府。這個道理，總理在民權主義和五權憲法的講演中已經說得很明白。總理說：

「至於說到政府權 從前都是由皇帝一個人壟斷，革命之後，纔分開成三個權，像美國獨立之後便實行三權分立，後來得了很好的成績，各國便都學美的辦法。不過身制從前只有三權分立，我們現在為什麼要五權分立呢？其餘兩個權是從甚麼地方來

的呢？這兩種權是中國固有的東西，中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績，做滿清的御史。唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度，執行這個制度的大權，就是監察權，監察權就是彈劾權。外國現在也有這種權，不過把他放在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了，至於歷史上舉行考試拔取真才，更是中國幾千年的特色，外國學者近來考察中國的制度，便極贊美中國考試的獨立制度。也有效中國的考試制度去拔取真才，像英國近年舉行文官考試，便說是從中國效過去的。不過英國的考試制度，只考試普通文官，還沒有達到中國考試權之獨立的真精神。所以就中國政府權的情形講，只有司法立法行政三大權是由皇帝拿在掌握中，其餘監察權和考試權還是獨立的，就是中國的專制政府從前也可以說是三權分立，和外國從前的專制政府，便大不相同，從前外國在專制政府的時候，無論是甚麼，都是由皇帝一個人壟斷；中國在專制政府的時候，關於考試權和監察權，皇帝還沒有壟斷。所以分開政府的大權，便可說外國是三權分立，中國也是三權分立，中國從前實行君權考試權和監察權的成立，有了幾千來；外國實行立法權司法權和行政權的分立，有了一百多年。不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全；中國從前實行那種三權分立，更是很大的流弊。我們現在要集合中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權立法權司法權，加入中國的考試權和監察權，造成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，纔是世界上最完全最良善的政府，國家有了這樣的純良

政府，纔可以做到民治民有民享的國家」。

「憲法是從英國創始的。英國自經過了革命之後，把皇帝的權力，漸漸分開，成了一種政治的習慣，好像三權分立一樣，當時英國人并不知道三權分立，不過爲政治上便利起見，纔把政權分開罷了。後來有位法國學者孟德斯鳩，著了一部書叫做「法意」，有人把他叫做「萬法精義」，這本書是根據英國政治的習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的政權分開成立法，司法和行政權，所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的。當時英國雖然是把政權分開了，好像三權分立一樣；但是後來因爲政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權分立，實在是一權政治。英國現在的政治制度，是國會獨裁，實行議會政治，所謂以黨治國的政黨政治。孟德斯鳩發明了三權分立的學說之後，不久就發生美國的革命，美國革命成功，訂立憲法，是根據於孟氏三權分立的學說，用很嚴密的文字，成立一種成文憲法。後來日本維新，和歐洲各國革命，差不多是拿英國的憲法做底本，去訂立憲法，英國的憲法，並沒有甚麼條文，美國的憲法，有很嚴密的條文，所以英國的憲法。可以說是活動的憲法，美國的憲法，是呆板的憲法。此中因爲是由於英國是以人爲治，美國是以法爲治的。英國雖然是立憲的鼻祖，但是沒有成文憲法，英國所用的是不成文憲法。拿英國的不成文憲法，和我們中國專制時代的情形來比較，我們中國也有三種憲法，像下面的第一圖：

第一圖 比較憲法

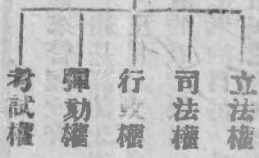


「照這個圖看起來，可見中國也有憲法，一個是君權，一個是考試權，一個是彈劾權，不過中國的君權，兼有立法權，司法權，和行政權。這三種權裏頭的考試權，原來是中國一個很好的制度，也是一件很嚴重的事，從前各省舉行考試的時候，進試場的門都關上，監試看卷的人，都要很認真，不能夠通關節，講人情，大家想想是何等鄭重，到後來有些不好，便漸漸發生弊病了。說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇到了君王有過，也可冒死直諫。這種御史，都是個得很，骨節凜然。譬如廣州廣雅書局裏頭，有一個十先生祠，那就是祭祀清朝諫臣的，有張之洞的題額「抗風軒」三個字，這三個字的意思，就是說諫臣有風骨能抗君王。可見從前設御史臺諫的官，原來是一種很好的制度，從前美國有一位學者叫做巴直氏，他是很有名望的，著過了一本書，叫做「自由與政府」說明中國的彈劾權，是自由與政府中國的一種最良善的關和方法，由此可見中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度，憲法裏頭是決不可少的。

我們現在來講民治，就是要把機器給予人民，讓他們自己去駕駛，隨心所欲，去

馳聘歸類。這種機器是甚屬呢？就是「憲法」，下面所列的圖，就是五權憲法

第二 五權憲法

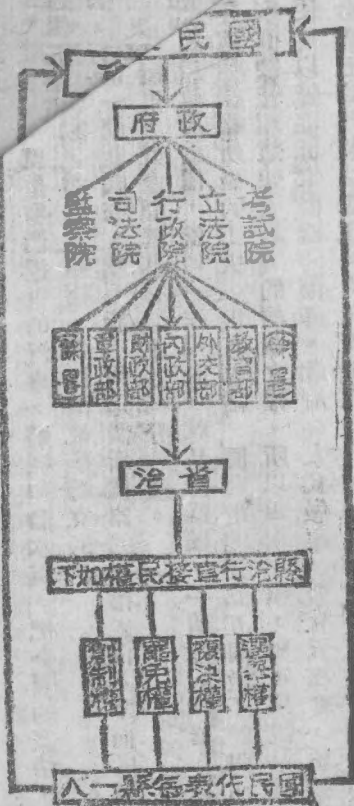


這個五權憲法，就是我們近世的汽車，飛機和潛水艇，把全國的憲法，分作立法，司法，行政，彈劾，考試五個權，每個權都是獨立的。

如果要想治一個新國家，就不能不用這個新機器的五權憲法。下面的圖，便是憲裏頭構造的制度，好像機器裏分配成各部分一樣。

五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權，一個極大機器，發生了極大的馬力，要這個機器所做的工夫，很有成績，便要把他分成五個做工的門徑，民權就是人民用來直接管理這架大馬力的機器之權。所以國國民權，就可以說是機器上的四個節制，便可以管理那架機器的動靜。政府得人民做事，要有五個權，就是要有五個工作，要分成五個門徑去做工。人民管理政府的動靜，要有四個權，就是要有四個節

政機關係



制，要分成四方面。管理政府。政府有了這樣的能力，有了這樣做工的門徑，纔可以發出無限的威力，纔能管理政府。人民有了這樣大的能力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有不能管理政府。人民隨時都是以可指導的。像有這種情形，政府的威力，纔可以達到美國學者的目的。成萬能政府，為人民謀幸福。中國能夠實行這種政權和治權，便可以破天荒在地球上造成一個新世界！

