

力生章淵若者

憲政之道

吳敬恆題





憲政之道

力生宣編著

目次

第一編 認識論

第一章 中國憲政之要道

第二章 中國憲政之特質

第三章 中國憲政之動力

第二編 本體論

第四章 憲政與民族

第五章 憲政與民權(一)

第六章 憲政與民權(二)

第七章 憲政與民生



~~1524942~~

第六章 憲政與經濟

第九章 憲政與民意

第十章 憲政與自由

第十一章 中央政制

第十二章 均權制度

第十三章 地方制度

第二編 實踐論

第十四章 憲政與法治

第十五章 憲政與黨德

第十六章 憲政與政黨

第十七章 憲政之實踐

第十八章 憲法頒布之前提

第十九章 實施憲政之準備

附錄

- 一、國民政府建國大綱
- 二、中華民國憲法草案
- 三、關於憲政實施工作進程之總報告
- 四、關於實施憲政總報告之決議

憲政之道

力生章淵著

第一編 認識論

第一章 中國憲政之要道

中國憲政運動，歷五十餘年之長期苦鬥，經無數先烈之流血犧牲，始奠今日基礎。此乃累積無數慘痛經驗，以及無數血汗精力之結晶。吾人際此時會，繼往開來，究應如何不負先烈之犧牲，完成憲政之盛業，以奠民國和平統一，長治久安之基礎，實爲當前重大之任務，亦係國民共有之天職。著者十餘年來，致力於此，博考列強致治之由，尋求吾國憲政之道，綜合歸納，共得十義，願竭赤誠，貢其愚陋，深望舉國賢達，無分黨派，捐棄成見，虛心檢討，共圖憲政之治焉。

一曰愛國家——國家者，乃爲悠久無疆歷史發展的產物，人民永存的結合，亦爲超階級、超黨派、超社團、超家庭、超個人的全民意志的組織，民族合力的機體。人類進化之結果，「自然力」雖日趨消失，但「人爲力」則日漸強大。國民之力，依國家而結合。此種有組織的人爲力，遠較無組織的

自然力爲強大。而國家則爲造成此種組織力之淵泉與處分此種組織力之制度的總體（語本 M. Binet 氏）十九世紀以後，西洋各國之民族主義，空前發展，自波羅的海至地中海，均普遍發生熱烈的民族運動。歐洲各國之富強，其動力實乃在此。乃今之論政學者，僅見其偏，未識其全，從而盲目鼓吹個人自由主義，而不知歐洲近代歷史發展，乃有兩大洪流：一方面爲個人自由主義，一方面爲民族國家主義。此兩洪流，同時奔放，互爲衝制，始造其光華燦爛之文化，始成其政治社會的進步。吾國政治哲學，一面則崇尚禮義，而忽視法治；一面則強調「天下」，而忽視國家。故於思想上，既未有民族意識之發皇；於制度上，復不見國家機體之強固，此實民族衰微之由。故 國父提倡民權主義，絕不抄襲盲從，而必冠以民族主義；其論自由，尤復示其與國家的關係。此實深識中西政理，中西國情，折衷至當之寶訓。故今日我國之憲政運動，在理論上，應揭示個人自由與民族國家之平行性與衝制性；在行動上，尤不可各愛其黨，各私其見，甚至以黨派個人的利益，妨害國家民族的利益。此爲實行憲政之第一義，尤爲國憲之憲政，確保和平統一之大前提。幸共深察。

二曰張法治——羅馬法家之言曰：「凡社會存在之處，必有法律。」法律者，從其最廣的意義言，乃宇宙萬物之本性中所帶之必然關係（語本孟德斯鳩），實乃修、齊、治、平之大道，國家社會不可須臾離之要素。若就其與憲政之關係觀，則更爲重要。純從實質方面言，憲政法治，固非一物，

若就其形式目的言，則憲政國家必爲法治國家，二者不啻一物之兩面。故蒲徠斯氏嘗謂民意與法治，乃民主政治之兩大要素。而近世歐西各國政治之修明，憲政之成功，尤以法治爲主力。吾國鼎革以來，軍閥政客，擁兵自逞，目無法紀，竟以武力干憲毀憲，以製造稱帝復辟，威迫國會，軍人干政，割據內亂種種毀法亂紀之現象。此次實行憲政，懲前毖後，應即強調法治，以勵行法治爲國是，用期樹立法律之威權，建立憲政之常軌。各黨各派，宜各平立法律之前，共維法律之尊。用合法的手段，作公道的鬥爭。一切擁兵割據，破壞統一，以武力奪取政權的行動，均爲破壞憲政的罪行。查並世憲政各國，雖有政爭，雖有言論社集會諸種自由之保障，然其行動，均能遵循憲政常軌，絕不違越法紀，絕不訴諸武力；即其立言論事，亦均能自知其責任，自守其分際，自遵其約束。此則法治之精神，亟應爲我所取法。其次，吾國政治缺陷，在乏客觀制度，以致是非不明，缺少客觀理性的標準；實屬失度，恆隨主觀情感而出入；朝令夕改，國務不能作有效的推進；人亡政息，不能立長治久安之規模。其弊所屆，實足使政治腐敗，社會黑暗，人民權利，無由保障。夫憲政之目的，就人民言，則爲保障人民權利，以求民生之康樂；就國家言，則爲保障政治和平，以求國家之富強。而保障民權、保障和平之利器，則爲法治。尤有進者，法治之要義，不在法制之美備；即憲政新進諸邦，其形式亦初非盡善。故吾國憲政問題之重心，殊不在憲法字句體制之美備；而在如何能有一「使法必行之法」。

謂本商君)。此則全國上下信法守法愛法護法之精神習慣，所應切實提倡者也。

三曰堅信仰——徒法不足以自行，法律之治，憲政之行，首賴人民有堅強之信仰。信仰者，實萬事之動力也。然吾人試分析目前國人之心理，對於憲政，仍懷甚大之疑慮。或則深慮民智幼稚，以爲難期實施；或則礙於以往失敗，以爲將蹈覆轍；其尤甚者，且以憲政必須得諸鬥爭，不信當局有實施誠意，從而猜疑中傷，鼓惑羣情。殊不知國民革命最初之動機與最後之目的，唯在爲民主憲政而奮鬥。殊不知中國憲政，乃歷五十餘年流血犧牲長期苦鬥之過程，始奠今日之基礎。今日之憲章，乃無數先烈無數志士仁人血汗之結晶。吾人對於如此莊嚴神聖之偉業，實應奮其最大之精誠，堅其最大之信心，以求其必成。英儒戴雪嘗言曰：「信仰憲法，雖不能一如宗教，但不可輕啓懷疑之心。」語重心長，實爲目前國民心理病態之良藥。吾國百年以來，憂患相迫，變亂頻仍；國民精神，動亂惶惑；徬徨失措，莫知所可。致對民族無自信，對國家無共信，對朋友無互信。是乃民族心理最大之危機，亦爲萬事不能合作，不能共舉之最大癥結。此次實施憲政，實乃吾國治、亂、興、替之重大關鍵；理亂禍福，全民與共，各黨各派，爲國族之前途計，尤宜捐棄成見，矢忠起信，和衷共濟，求其必成。若復猜忌觀望，甚且離間鼓惑，使五十餘年流血犧牲，血汗灌溉而得之憲政基礎，功虧一簣，毀於一旦，實將爲民國最大之罪人。

四曰重義務——今人一談憲政，每多側重爭取政權；一若憲政與政爭，有其邏輯的關係。殊不知十八世紀之政治思想，以受歷史社會諸派法家，如黑格爾、耶林、狄驥諾氏之抨擊，已失其哲學的基礎。近世政法哲學，已從個人本位，到社會本位；從權利本位，到義務本位，此實人類思想之一大進展。今試以法儒狄驥之說爲代表，狄氏於私法上，則提倡社會職務，否認個人的，主觀的，玄學的權利觀念。於公法上，則強調公共職務，反對侵略的，高壓的，主觀的命令主權。氏以「人生社會，無論強弱貧富貴賤，均有應盡之職務，初無主觀的權利。主觀權利，乃空洞無稽無可證驗之物。人爲社會的一員，均有其對社會應盡之義務，其能盡此義務，爲此目的而努力者，始有其社會的價值，始能得社會的保護。法律之目的，並非僅爲保護或尊重個人主觀權利而定，法之存在，乃以社會組織社會共存之需要，以及實行社會職務所必需的各種原素爲基礎。」社會共存之原素。存乎社會聯立關係之中，此非一家之言，亦非感情之詞，乃係立可覺察的社會秩序的事實，亦即社會組織本身之事實。」（見拙著近代法制概論）此種思想，實與確立社會關係，憲政體制，有重大的關係。國父革命哲學，精深博大，其修齊治平之一貫大道，莫不以義務爲本位。其論人生也，則曰：「當以服務爲目的」，故民生主義，非資本主義，民權主義，否認天賦人權。其論政治也，則明辨「權」「能」，曰「政府無權，人民有權」，故民權主義非虛偽代議政治；訓政目的，非爲把持政權，乃在還政於民，其論

社會理想也，則曰「大道之行也天下爲公」，故民族主義，非國家主義，尤非帝國主義；民權主義，乃最進步的民主主義；民生主義，乃最切實的社會主義。深願全國上下，各黨各派，共體 國父寶訓，勿徒惑於十八世紀不科學反社會的落伍思想，徒爭天賦人權，個人自由；勿徒習於虛偽的代議政治，傳統的官僚政治。反動的獨裁政治之弊，徒營一黨一派之私，徒爭一黨一派之利，而靡從思想上根本自拔，根本改造，提高對於民族國家乃至人類社會的責任心與義務感，努力於新社會，新國家，新民族的建設。

五曰辨自由——自由思想，淵源甚古，其有裨於人類文化之推進，尤於十九世紀所創造之業績，吾人自難妄加抹煞。惟以自由主義本質與先天之缺陷，其在歷史上發展之狀態，乃起伏無常，利弊互見。談民主憲政者，每僅注意文藝復興，法國革命後之自由思潮。而不知西洋歷史，乃有兩大動向，一爲希臘思潮，一爲基督思潮。互相起伏，未可執一而論。贊成自由者，則曰「不自由，毋寧死。」痛心自由者，則曰「自由自由，天下多少罪惡，假汝而行。」故提倡自由，貴明真諦。英儒拉斯基氏之言曰：「自由者，生於規則之維持；苟無規則，則今日之是非，即非明日之是非。人人處於今日不知明日之境，其爲禍之酷，將過於法令紀綱之束縛。」復曰：「真正自由，非無束縛，乃爲服從合理意志所構成之體系，而此合理意志之體系，則以國家爲最高表現形式。故吾人之意志，愈近國家，則

愈形自由：愈能順從社會之束縛，則愈能獲得自由之實質。」霍勃浩思之言曰：「惟有當意志彼此臻於協和時，各意志始得完全自由；所謂協和，乃係在合作的體系中，心智與能力，自行約束之結果。」綜上所言，可知自由者，乃生於規則之維持，乃自行約束之結果。即正統自由主義學者如穆勒亦未嘗否認「倘使個人在社會之中，所行之事，與他人利害有關，仍應受社會或法律之制裁。」即素提倡民主自由之政治學者如蒲徠斯氏亦曰：「以往在個人意志活動範圍者，現皆受國家立法行政之干涉，今日之世界，已踏上一個新的時代。被『集團高於一切』與『羣策羣力』兩大洪流所支配，亞富斯密以來所領導之自由放任主義，已不合時宜矣。」上所引述，俱非著者一己之見，甚且為自由主義學者自道之言，當值國人之深辨也。（惟現代各種拘束自由之不合理的制度，亦應改善；限於篇幅，未能詳論，並希讀者明察。）

六曰利民生——國家發展之趨勢，經濟手段必戰勝政治手段（引國家學者何本海氏之言）。國父高瞻遠矚，早經昭示國人，民生問題必與民權問題同時解決。傳統憲政思想如主權在民，如自由平等，如三權分立，無非在限制國家權力，保障人民自由。然而此種思想，自工業發展，人民生活改變，以及社會關係變更以後，已日暴其弱點。蓋以往之法制，乃十八世紀之舊物，其所基之正義觀念，已不合現代經濟的生活。普魯東謂：社會正義須於經濟平等之基礎上，始有真諦。此乃國父民生哲

學之精神。故吾國今日之憲政運動，首須改革以往之立憲思想，不僅在求政治的民主，而復應重經濟的民主。所謂經濟民主，旨在求國民生活之均足，力求財富之平均分配，保障人民之最低生活，提高人民之生活水準。而節制資本，平均地權，尤為實施經濟民主之基本原則，亟宜切實規劃，與更始，以期普利民生，俾憲政運動，能切實表揚社會的正義，代表大眾的利益，受全國人民熱烈的擁護。此就憲政之目標而言也。再就憲政實踐而言，則民生與憲政之關係，亦甚密切。近代歐洲政治社會史之著者海伊氏有言曰：「歐洲民主政治的實行，乃由工業革命而發動」。法國史家賽魯氏亦謂近代歐洲政治之演進，乃由於物質之進步，人口之增加，交通之發展，都市之勃興，財富之增加，資本之發達。吾人固未可再蹈資本主義之覆轍，然欲求憲政之長成，決非表面粉飾，所可奏效，必須從經濟的基礎上，以求人民生活之改善，人民社會地位之提高，以及政治興趣之發展，始能得其發展的動力。此則近代政治社會歷史演進之定律，非主觀空想所可否定也。（另詳拙著憲政與經濟）

七曰立共信——民意為民主憲政之要素，實施憲政，自應發揚民意，而言論信仰之自由，尤為憲法之重要實質。實施憲政，自當愛護民意，使之發展。惟是民意一詞，涵義廣乏，苟被誤解利用，每致流弊叢生。歐戰以後，民主政治，曾發生空前危機，實亦由於民意之誤用，議會政治之腐化。此則擁護民主政治之學者，如蒲傑斯氏亦未嘗諱言。故民意不可空疏虛矯，逞私立異，貴能適切國情，大

公無私。人類隨社會生活之發展，乃有羈治規範之需要，此乃人類社會理，亂、文、野之關鍵。墨子尙同篇有云：「古者民始生未有刑政之時，一人則一義，十人則十義……人是其義，以非人之義……是以內則父子兄弟作怨惡，離散不能相和合；天下百姓皆以水火毒藥相虧害，或有餘力，不能以相勞，腐朽餘財，不能以相分；隱匿良道，不以相教，天下之亂，若禽獸然。」西儒羅偉爾氏之言曰：「民意未必爲多數人之意見，因多數可以規持少數，未必合理，未必代表正義。一國民意，縱有紛歧，然於國家當前重大問題，必有共同見解，必有公論共信。」近人張君勱氏於論國共問題一文中言曰：「建國之目的，不離乎統一，不統一者不成國家。……統一不統一之分，決之有無兩種軍隊之相循於內戰，更決之於外交政策之是否一致。」（見民憲第一卷第十一期）歐美各國，雖崇自由，評論國事，發表政見，固不稍讓，然都能各守其分際，自遵其約束，而當國家危急之秋，尤能捐棄黨見，共赴國難。民國初年，國人惑於自由，缺乏憲政經驗，以致黨派分歧，民意複雜；甚至三人一派，五人一派，各謀私利，罔顧大局，以致共信不立，民意不能爲健全有力之發揮。此次實施憲政，自應矯前之失，確立共信，加強團結，鞏固統一；否則民族國家，必遭分崩離析之大禍。是則所謂黨派之利益，究將何從保障寄託乎！

八曰務平實——法乃社會實際生活之反應，共存廢興革，靡不與實際生活相適應。故憲政之行，

責務平實。負制憲之責者，非可好高騖遠，空談理論；必求適應民族之歷史文化，社會之生活習俗，以及現實之政情。國民之心理，庶能切合國情，推行盡利。英儒戴雪有言曰：「英憲之成，初非基於任何建築原理，乃如蜜蜂構築，有巧奪天工之妙。」政治史家傅利門氏亦謂：「英憲乃其千百年來民族生活胚胎而成之結晶，其改革推進，亦隨其實際政治之變遷與需要，推陳出新，循序而成。」復考列國憲政發展之過程，其憲法之頒布，類多因時制宜。英國最初之大憲章，僅為對於英皇課稅權之限制，厥後於一六七九年，一六八八年，一九一一年，一九二八年始陸續補充。法國最初頒布者。僅為參議院政權組織法，亦屬殘缺不全；自是以後，歷年增訂，始臻完備。蘇聯制憲，尤值借鑑，史達林氏嘗詔告其黨人曰：「憲法與政綱，實有其本質之差別，不能混為一談。政綱所涉者，為目前尚不存在，而將來方能完成，方能獲得之事物；憲法則不然，必須處理目前業已存在，業已完成，業已獲得之事物。……吾人主要上業已完成之較低階段，其基本原则為「各取所值」；其以「各取所需」為基本原则之較高程度，則尚未到達，吾人之憲法，自未得以此為基礎。」（見史達林講蘇聯新憲法之形成與特質）故吾人今日制憲，貴能綜合過去之歷史，歸納已得之成果，認識當前之歷史階段與任務範圍，而為忠實的紀錄；對於憲草，不必作徒快一時之苛求與批評，庶不致遠離實際，而陷憲政實施於幻影也。

九曰道中庸——為政之道，首貴折衷損益，調整至當，切忌好同惡異，執持偏見。考各國制憲之

過程，當時各種主張，無不力求調和，歸於中庸。以言美國，初有所謂統一主義與分裂主義之爭，極弗遜與漢彌爾敦派之爭，而卒歸於調和。法國制憲，曾以共和帝制之爭，一再復辟，大法屢毀，凡十二次，迨一八七五年第三共和，華龍氏提折衷方案，始趨協調，永固共和。德國韋瑪憲法，如總統地位之提高，各邦區域之劃分，是為政治上之調和；如財產私有制與財產社會化，是為經濟上的調和。英國工黨崛起，初未趨於偏激；其主張作風，仍無悖其民族固有精神。蘇聯革命，雖為劃時代的運動，然其憲法修訂的象徵，亦在在表示其於政治上經濟上適應事實環境協調折衷之精神。是尤足供吾人深省，而資為借鑑。

國父之三民主義，一般言之，一方面則為傳統中國文化與近代西洋文化之調和；一方面則為國際民主，政治民主，經濟民主的綜合。分別言之，民族主義，則為國際主義與國家主義之調和；民權主義，則為分權與集權，自由與干涉之調和；民生主義，則為資本主義與社會主義之調和。實為適切國情，順應時代之極高明而極中庸之革命原則。此非一黨一派之主張，實為我中國民族對於近代人類文化之偉大貢獻。凡我國人，均應奉為國寶，視為國魂；而以此自豪，以此自信，俾思想行動，知所歸趨。中國憲政，唯有於此建立中庸之道，使萬流匯通，各得其所，始能確立長治久安之基也。

十日尚和平——英儒羅素有言：「欲求民主政治之成功，欲維民主政治於不墜，宜勿過逞強力，過肆意氣；而貴有容忍之雅量。」近世憲政之所以可貴，即在其能保障政治和平，不以武力為政爭之

工具。今日實施憲政，即極開建政治和平之坦途；民元以來武力干政循環內亂之故事，當不容復見於今日與今後之中國。顧今之論政學者，惑於歐洲中古時期之歷史背景，以爲實施憲政，必須鬪爭。殊不知我國憲政，有軍政、訓政、憲政三大時期之劃分，歐美憲政史上之所謂流血鬥爭時期，乃吾軍政時期之事。此乃革命初期之變態現象，而非憲政既成後之正常狀態。吾人苟昧於此「變」「常」之別，以其革命初期變亂之跡，誤爲憲政應循之道；甚且利用憲政口號，以爲離間朝野之口實，遂其奪取政權之陰謀，即將永啓國家紛爭之源，而永無和平統一之局。近世憲政各國，固非無黨爭；反對黨之目的，固在推翻政府；然其手段爲合法的，其態度爲理智的，其方式爲和平的；絕不訴諸武力，以武力爲政爭之工具。一旦國家有事，且能相約政治休戰。此則近代憲政之所以可貴。吾國鼎革以還，軍閥割據稱雄，竟以武力干政；北伐以後，憂患相乘，仍未能得和平統一之局，莫立憲政常軌。今日實施憲政，全國上下，各黨各派，應各痛定思痛，切實覺悟，共矢精誠，相忍爲國，消除一切割據的派系的武力，建立統一的國家的武基，反對武力政爭，永保政治和平；則憲政之治，庶幾可期。（參看拙著中國憲政之政理基礎諸文）

凡上所述，僅涉其概，欲論其詳，當待專篇；理均平凡，無取新奇，蓋立國之道，貴循常軌，須從平凡中忠實求之也。

民國卅四年二月於重慶

第二章 中國憲政之特質

憲法爲一國之根本大法，亦爲其民族生活胚胎發展之結晶；其改革推進，貴能應乎實際政治之變遷與需要，此非作者一己之偏見，實乃政治史家傅理門氏（Frothingham）論英憲之大旨也。制憲大業，任重道遠，無論負責制憲，或評論憲政者，決非粗通憲法原理，或僅本一隅政象，所能盡其能事。必也，縱之，於民族之歷史與文化；橫之，於國民心理，社會習俗，現實政情，以及世界潮流，有通盤之認識，深澈之研究，始能得其至當，以期有成。

吾國革命運動，將六十年；久經艱苦奮鬥，始奠今日民國之基礎。去歲九月中國國民黨十一次中央全會，已決議於抗戰勝利後一年內召開國民大會，頒佈憲法，實行憲政。吾人瞻望將來，回顧往事，則以喜，一則以懼。如何轉懼爲喜，求其必成，固待上下協力；尤貴先有基本認識。而一切似

是而非之錯覺，不切國情之謬論，以及蔽於私利之偏見，實均爲憲政莫大之阻礙。國父本其革命建國實際政治的經驗，以及博大精深之學力，嘗詔勉國人曰：「知難行易」，吾人果於中國憲政，能獲正確的認識；則憲政之成，已過半矣。

中國憲政之特點，固有其革命性，而復有其應循之常軌；固有其理想性，仍當毋背乎現實。易言之，中國憲政，在一般中，有其特殊性；而在特殊性中，仍有其一般性。所謂順「天」應「人」，「天」者，超脫時空之常經；「人」者，適應時空之特情。此革命建國之大道，宜爲國人所共認也。

作者管窺所及，以爲中國憲政，歸納言之，概有兩大目標與兩大特質，請申論之。

一曰：建設民國，爲民主而奮鬥，——中國國民黨之歷史使命，唯在建立民國，實施憲政。中國所以能推翻數千年之帝制，創建共和之新政，而成爲東方各民族民主政治的先驅者，實乃中國國民黨無數先烈志士，在國父偉大主義領導之下，爲民主政治，犧牲流血之結果。此爲讀近代中國史者，所應共具之認識。不幸，民國肇基以後，由於軍閥之僭竊，官僚之權殘，民國名存實亡，憲政亦遭艱阻。今既經軍訓兩期，長期艱苦之奮鬥，奠定今日之基礎；舉國上下，天下後世，宜共認識，并珍視此血汗灌溉培植所得之成果，俾民國體制，得永垂無疆也。

二曰，勵行法治，爲法律而奮鬥，——（德博耶林曾著，爲「法律而奮鬥」一書，提倡法治，茲引其言）法治之精神，在其最高性與統一性；在其平等性與和平性；實爲保障國家生命，確立民治體制；以及維持社會和平，促進人民樂利之有力工具與必需條件。吾國以往學術，昧乎法治真諦，而尤誤於「人」「法」「禮」「法」之爭，以至治術日壞，組織鬆懈；人心渙散，而紀綱不立。矯世之失，救今之弊；尤宜認識治國之常經，確立天下之程式，使萬事皆歸於一，百度皆準於法。行憲以後，無論官民，無論貧富，無論黨派，宜各平立於法律之前，共同恪守，不得以一己之私，稍有違越。俾憲維大法於不墜，進謀邦國之長治。

三曰，從權利本位論到義務本位論——國父革命哲學，精深博大，其修、齊、治、平、之一貫大道，莫不以義務爲本位。其論人生也，則曰「當以服務爲目的」，故民生主義非私人資本主義。其論政治也，則曰：「政府無權，人民有權」。故民權主義，非虛僞代議政治。其論社會理想也，則曰：「大道之行，天下爲公」，故民族主義，非國家主義，尤非帝國主義。關於此義，容另申論；茲不詳及。惟今之論憲學者，仍多醉心天賦人權，個人自由之說，殊不知此種學說，在學理上，已深遭近代學者之抨擊；於事實上，又無客觀實證之基礎，實爲不科學與反社會的落伍思想。（另詳本書中國憲政之法律哲學基礎，）英哲羅素有言曰：「生之原理，爲創造的衝動，非佔有的衝動」。實與

國父哲學思想，頗相近似。社會本位，義務本位，爲近代思想上之一大進展。「我爲人人，人人爲我」；而在社會聯立關係上，必先有我爲人人之努力，始能獲人人爲我之成果。此則迎頭趕上之中國民族以及領導建國之政治家，在思想上應有之進步也。

四曰：從三權鼎立論到權能劃分論——三權鼎立，創自孟德斯鳩；此論在政理上與事實上之謬誤，英儒白芝浩 (Bagehot) 氏已加駁斥；而十九世紀以來，尤在歐戰以後，各國政治上之病態，直接間接，亦以此說爲之屬階。乃今之學者，猶復曲解比附，甚且資爲政爭之工具，實不能不辨。關於此義，余於本書中國憲政之政治哲學 基礎一章中，另有詳論，茲不細及。願 國父有言，社會之進化，由於互助合作，非由於鬥爭；政治社會之進步，當亦應適用此定律。吾人固知各國憲政，多經流血鬥爭而得之。而中國之實現憲政，其流血鬥爭之期則尤長。 國父創造三民主義，倡導革命，自推動滿清，打倒北洋軍閥，以至於今日打倒日本帝國主義，皆無非爲三民主義共和國之實現而奮鬥。實施憲政，即在確保以往奮鬥成果。倘有人不明辨此義，以爲今日之憲政運動，猶之滿清末年之立憲請願運動，揆煞中國國民黨領導人民，努力革命，爲憲政犧牲奮鬥之勞績；甚至攻擊政府，謀危國本，此種錯誤，將必不見諒於國人，更何以對過去五十餘年爲革命而救國而犧牲之先烈乎。

民國三十三年一月於重慶

第三章 中國憲政之動力

——憲政與信仰——

吾國憲政運動，垂六十年；歷經艱苦奮鬥，始奠今日基礎。中國國民黨第五屆十一中全會，已鄭重決議，於抗戰勝利後一年內召開國民大會，頒布憲法，實行憲政。今年元旦主席詔示可不待戰爭結束提前實施。須知此一決議，實乃無數先烈流血犧牲之代價，亦為全國賢達，流盡無量血汗，灑澆培植之結果。吾人鑒於以往締造之艱難，彌覺今日收穫之可珍。繼往開來，任重道遠，值茲中國政治歷史轉變之重要階段，自當奮其最大之精誠，堅其最大之信仰，以期憲政之必成，完成建國之盛業。庶不愧對五十餘年來為革命建國流血犧牲之先烈。

願吾人默察今日之人心，對於憲政前途，仍不免其疑慮。或則憾於以往之失敗，以為將蹈覆轍。殊不知以往失敗，適為今日成功之母；以往種種慘痛歷史的教訓，正可增益今日實施憲政之經驗。殊不知法國革命，亦曾經艱阻；其根本大法，屢成屢毀；前後更迭，凡十二次。然第三共和，卒告成功。或則慮於民智之幼稚，以為難期實施。殊不知吾國憲政，乃以訓政相配合，即英國憲法，亦為其

千百年來民族生活胚胎而成之結晶（語本傅理門氏 Fröhen）吾國實施憲政以後，關於民權之行使，亦可由小而大，循序漸進，次第擴充。例如，關於鄉鎮一級，將來有無創制權與複決權，可視鄉鎮有無頒行單法規之權而定。關於縣的一級，可先試行直接選舉罷免二權；俟自治條件完成以後，再求行使複決創制二權。關於行使創製複決，亦可先限於地方上教育、衛生、公共建設，公用企業等項，然後推及其他。關於行使四權之資格，如選舉罷免，可不必有識字資格之限制；而複決創制，則可限於識字之公民。如此循序推進，當可使事實理想，日趨接近；漸收水到渠成之功。（此節本王寵惠先生所著實施憲政與行使四權，中華法學雜誌第三卷第五期。）

除此以外，尚有一種心理，以為實施憲政，必須流血鬥爭，未可即由立法院議訂憲章，即定期召開國民大會，公布實施，如此簡易。殊不知吾國憲政之特色，乃有其階段性與程序性；乃有軍政、訓政、憲政三大時期之劃分。此三大時期之特徵，軍政時期，可謂流血鬥爭時期，訓政時期，可謂流汗培植時期；憲政時期，可謂開花結果時期。與歐美憲政，混然不分階段者，絕不相同。歐美之所謂流血鬥爭，乃其革命過程中之初期現象，而非憲政既成後之恆常狀態。各國憲政，固多經流血鬥爭而得之；而我國憲政，其流血鬥爭之時期實尤長，實尤為慘痛。自國父創造三民主義，倡導國民革命，推翻滿清，打倒北洋軍閥，乃至今日打倒日本帝國主義；五十餘年來之一貫目的，乃均為建設民國，實

施憲政而奮鬥。倘值不辨此義，以爲今日之憲政運動，猶之清末之立憲運動；以爲今日實施憲政，猶如革命初期之故事，而根本抹煞。國父領導人民，努力革命，爲民主憲政長期犧牲奮鬥之光榮史蹟，甚且乘機鼓惑，爲害國本，使五十餘年來由流血犧牲，血汗灌溉而得之憲政基礎，毀於一旦，實將爲民國最大之罪人。

於此，吾人對於中國憲政運動，實應認識其歷史的淵源，及其歷史演進的過程。日俄戰後，國父再度赴歐，揭三民主義五權憲法之精義，即領導民衆，致力民主憲政運動，（當時主張立憲，有兩大派別，一爲康梁之君主立憲，一爲國父之民主立憲。）中國民主政治，始見發軔。民國紀元前七年，中國同盟會宣言，早經明白主張，「以建立民國，列爲革命之大經，建國之大本。」民國肇建，國父就任臨時大總統，復發布宣言「願從國民之後，盡掃除專制餘毒，確立共和，普利民生」以誠懇純潔之精神，戰勝其所遇之困難，必使中華民國之基礎，確立於大地。」同年國民黨組黨宣言，復明示宗旨：「鞏固共和，實行平民政治。」不幸袁氏竊國，帝制自爲，繼之以復辟之亂，我國憲政，遂淪於黑暗時代。國父乃率領同志，從事護法運動，堅苦奮鬥，凡歷五載。（民六至民十一。）民國法統，憲政基礎，乃得維繫不墜。此吾國革命運動爲民主憲政奮鬥犧牲之精神，當爲中外所共鑒者一也。十三年中國國民黨改組宣言，則以實行憲政爲對內政策之要旨。同年四月復發布 建國大綱

，於建立民國，維護民權，尤有具體精密之規定。凡此二者，乃為中國憲政之兩大基石。十三年國父北上，發表時局宣言，主張召開國民會議，不幸中途崩殂，臨終遺囑，猶復諄諄叮囑。此 國父建立民國，尊重民權始終不渝之精神，當尤為天下後世所共仰者二也。迨北伐完成，即於十七年十月制訂訓政綱領，「主張依照 總理建國大綱所定各種政權，應訓練國民，逐漸行使，以立憲政基礎。」十八年三全大會，復通過確定訓政時期黨、政府、人民、行使政權治權之分際及方略案」；同年六月三屆二中全會通過「治權行使之規程案」；旋復於民國二十年五月召開國民會議制定約法，以期共同遵守，促成憲政，授政於民選之政府。（見約法緒言。）凡此雖為訓政時期之措施，但憲政之常執，民國之體制，實已確立基礎。此當為國人所共見者三也。所可痛者，日本帝國主義，唯恐我國之治之強，處心積慮，千方百計，必須破壞我統一之基礎，阻撓我建國大業之進展；然中央建立民國期成憲政之至情與決心，則未嘗以外患而一日稍懈。十餘年來，事實昭然；苟加檢討，俱可實證。（詳見附錄五屆十一中全會關於實施憲政工作進程之總報告。）尤可貴者，近世憲政諸邦，恆於戰時停止或限制憲法所賦人民之權利；惟我國則反於抗戰中扶植民權，擴張民權，力求民主之發展，力求憲政之實施，（詳見上項報告）。是尤足徵維護民主，實施憲政之真誠。

故中國今日憲政問題之重心，固不僅在當局實施憲政之誠意，而尤在全國上下實施憲政之信心，

商君怡素，「立本示信」；嘗曰：「國之亂，非法亂也；非法無用也；國皆有法，而無使法必行之法。」此其所謂「使法必行之法」，實即全國上下之共信而已。英國憲政宗師戴雪氏於其所著英憲精義一書中嘗引布雅克氏之言曰：「英憲至爲精微博大，學者應竭其智力，以窮究之；如有不通曉處，祇可虛心探求，不可卽懷二心，」復曰：「吾人縱不能如一七九一年時之布氏，信仰憲法，一如宗教，但不可輕啓懷疑之心。」此其立說，實足深省。中國民族，以久經動亂，精神惶惑，致對民族無自信，對國是無共信，對朋友無互信，是乃民族心理之大患，亦爲萬事不能認真，國事不能推進之最大癥結。此次實施憲政，其意義之重大，其關係之深切，實千百倍於往昔；倘使國民之心理，猶復標新立異，離間鼓惑，猜疑觀望，不能矢志起信，則國是之壞，豈僅憲政不成；中國之富強康樂，亦將徒成空言。何以對數十年來爲憲政犧牲之先烈，何以對嗚嗚望治之民衆乎！

民國卅四年一月於重慶

此
页
空
白

第二編 本體論

第四章 憲政與民族

查本文原於二二八〇之後，時國難方殷，故不覺言之痛切；今則勝利在望，國運昌隆，固未可同日而語。但居安思危，憂患與邦；爰復存之，以期警惕。——著者附誌。

一 憲法新義

今之論憲法者，每每側重於政府體制之論，人民權利之爭，凡此種種，自爲憲法應有之義。卽歐美學者，其所論著，亦固於此。惟是憲法既爲一國之根本大法，其與民族之關係，當尤爲深切。負制憲之責者，倘於民族興衰治亂，生死存亡之根本大計，無明確之認識，無適宜之規定，則國且不國，復何有於政府，何有於政權，更何有於人權。此愚所以不揣淺陋，不畏嘗試，而復有是篇之作也。

民族之形成，係由於血統、歷史、語言、文字、風俗、習慣、宗教諸種自然原素，故民族主義，實爲一種具有悠久歷史根據之自然力量。此種力量之表現，一則爲企圖其內部組織之鞏固與統一，以及民族精神之團結與融洽；一則爲努力其外來壓迫之擺脫與消滅，以及民族文化之發揚與進步。是以民族團體，實爲人類社會中一種不可分裂，不可壓迫，不可征服的自然組織（註一）。

法儒盧梭有言曰：國民主權，有不分性，不讓性，永久性與統一性。近世學者，病其虛玄，以爲無可證實也。法學革命家狄曠氏，且從而否認主權之所在。（註二）愚爲服膺狄氏之一人，惟於是說，未敢苟同。蓋主權，不過爲一抽象的名詞；其實質之所寄，當在民族之精神；主權之所以不可分，不可讓，且爲永久而統一者，實以民族精神之特具有不分性、不讓性、統一性與永久性也。故在民族主義的理論上，（註三）主權並非虛玄的理論，而確具可以實證（註四）之史實。

三 獨立精神

此非愚杜撰之論也。近代新進諸邦，其憲法之趨勢，均已有着濃厚的民族主義之精神，并顯著的以憲文保障其民族主權與領土之獨立與完整；防止帝國主義之侵略與分割。如德奧波蘭希臘之憲法；於開宗明義之首章，即示其國家主權之所由生與所應屬。愛沙尼亞憲文第二條，明定其爲獨立共和國；

獨立二字，更顯示其發揚民族主義，反抗帝國主義之精神。捷克憲法，更明白規定曰：「捷克共和國之領土，爲整個的，不可分的」。又曰：「一切人民，祇准有一國籍」。羅馬尼亞憲法，第一條曰：「羅馬尼亞王國之領土，爲不可分的」；第二條：「羅馬尼亞王國之領土，爲不能讓與的」；第二條曰：「羅馬尼亞之領土，亦不能作外國人之殖民地」。則其民族主義之精神，更較他國爲澈底，而其反抗帝國主義侵略之精神，亦更爲強烈。他如芬蘭萊多尼亞之憲法，亦有類此之精神。（註五）此種富有革命創造意義之立法例，實可供吾國之參考。

中國國民黨，既已揭其民族革命之旗幟，以反抗侵略，企圖民族獨立自由爲己任，并以解放世界人類爲理想，則於制憲之時，自應上遵 國父遺教，近本世界憲政趨勢，充分表現民族革命之精神，澈底否認一切擾害民族生存，世界和平之制度與思想。以全民族之主權，而求人類之共存。此就民族對外的關係而言也。

四 鞏固國本

更就其自身之生存與對內的關係而言，復有三端，深值注意。吾既言之，民族之形成，係由於血統、歷史、語言、文字、宗教、風俗、習慣、生活狀態、種種自然的因素。此殆稍習政治者均能道

者。惟吾國狀態，實有大謬不然者。就文字言，則學校課本，既濫用洋文；本人如中學時，甚至中國地理，亦用英文（機關文書，亦間有沿用洋文者；而國家發行之鈔票，郵票，軍票，印花，以及各處車站，公所之牌示標誌，亦刊以洋文，以前鐵道之站名，且以洋文爲上；國貨商標，且竟有全用洋文者。而醫生之處方不特全用洋文，並且其姓名亦用洋文，此種現象，求之東西獨立國家，均無其例，乃舉國上下，莫以爲怪。（查日本醫界，凡病人診察紀錄，每日臨牀紀錄，以及處方，均規定須用本國文字。其有用洋文處方，藥房如據以配葯，法須處罰。）近年以來，國人醉心歐化；鄙棄國粹，風俗習慣，亦必一一盲從外人。舉凡形成民族之種種自然因素，均爲鄙棄殆盡。吾人嘗讀亡國慘史，亡人之國者，必先滅其文字，亂其血統，改其風俗習慣，移其生活方式，從而根本毀滅其歷史與文化。吾國會一再亡於外族，然仍能獨立不滅者，亦因其文字、語言、血統、宗教、風俗、習慣以及文化歷史，未嘗全亡耳。吾人對於西洋文明，固應亟起直追，迎頭趕上；然於民族爭存之原理，國民宜有基本的認識，而民族生命之原素，尤應予以尊重與確保。此其一。

五 自強精神

其次，憲法含有政治教育之精神，國民教育之意義，實爲舉國上下，水火成德之曲蘖。（註六）

當益發興民族之會；此時吾國憲法，實萬不能徒事抄襲歐美之成法，而應有嚴正的國民教育的精研，以挽民志，而振民氣；確立國家富強之基礎，深植民族復興之新機。歐戰以後，各國新憲法，均已明定其人民對於國家社會應盡之義務。稽諸往古，卽古斯巴達國民，亦須受國家嚴格的體格檢驗與軍事教育。吾國民族，承數千年之積弊，值茲繼往開來之會，自當更於國民教育，國民生活，國民義務諸端，寓教於法，酌予規定，以示徹底更始，中興自強之精神。此其二。

六 適合國情

復次，法律爲人類生活之反應；而非少數專家所杜撰，其應其變，固有時間之關係；其適其存，亦有空間之特質。憲法旣爲一國之大法，自爲一切法律之淵源；則其與一國興衰治亂，適宜與否之關係爲尤大。負制憲之責者，旣不能閉門造車，固執偏見；又不能因循竊取，盲從人說；首宜求其無悖於民族之特性，適合於民族之需要；庶能因適宜而爲人民所愛護，由需要而爲人民所尊重。惟如何能毋悖於民族之特性，適合於民族之需要，此固有待於相當時間之醞釀，然亦胥視制憲者有無偉大之識力。大凡各國立法演進之過程，終不能脫於抄襲時期；卽歐美諸邦，亦鮮例外。日本，初爲不成文法國家，政治黑暗，社會騷然；維新以後，步武歐西，卒因操之太亟，急不暇擇，生吞活剝，盲從抄襲，

行之日久，流弊叢生！及大正天皇，鑒於日本之文化與法制，實太歐化，而多不適國情，且盲從歐西傳統立法精神，故一方面，改造現行法制，以及社會經濟之組織；一方面復貫通東西文化，力求適應本國國情，發揚民族文化。（註七）吾國制憲，一再失敗；歷來法制，亦流弊叢生；懲前毖後，自當引為前車之鑒。庶今日制憲大業，不致再蹈已往覆轍；而皇皇憲章，亦得行之有效，傳之久遠。斯又今日討論憲法者，更應注意之事也。

註一 參看中國憲法之基本原則，（拙著現代憲政論）。

註二 D. Duguit: Traite de Droit Constitutionnel Tom

註三 同註一

註四 按狄氏為實證主義的法律學家

註五 拙著：近時世界憲法之新趨勢——東方雜誌二十二卷四似。

註六 歐西諸邦，憲法為學校之必修科；德國韋瑪憲法，且規定學生畢業各授憲法一冊。吾國今後

亦應按學生程度，灌輸憲法常識。

註七 拙著：近代日本法制之演進，中央月刊一卷二號。

第五章 憲政與民權

——中國憲政之政治哲學基礎——

1. 軍政時期可謂流血鬥爭時期
2. 訓政時期可謂流汗培植時期
3. 憲政時期可謂開花結實時期
4. 民國革命運動即在實現民主憲政
5. 今日促成憲政即在確保奮鬥成果
6. 改造三權鼎立論發揚權能劃分說
7. 提倡國家合力說發展民族協同力

自孟德斯鳩倡三權鼎立論，近世學者，從而和之；甚且奉爲憲政通則。孟氏之說，謂係本諸英國政象。殊不知英國政治特徵，正乃貴乎立法行政之協調，初無所謂三權鼎立之事實，此則英儒白芝浩氏 Bagehot 早經爲書斥之。英人政治，由英人自道，當更正確。乃孟氏之說，仍不脛而走，以誤傳誤，此殆別有所其基之歷史背景。蓋歐洲憲政觀念，實乃萌芽於中古黑暗時代，其時皇政腐敗，人民

苦於皇制淫威，於是存所謂等級會議，起而與皇權相頡頏，侵假而形成立法行政二權對立之形態，甚至人民政府互相對峙之意識。

唯自十九世紀以後，社會經濟，情況大變；此種以中古時期為背景之政治理論制度，由於客觀政象之變易，在在發生扞格不通之病態。此種病態，即維護代議政治之學者，如蒲徠斯 Bryce 氏，在其所著近代民治政治論一書中，亦直認不諱，甚且加以抨擊。由於此種病態之反應，歐戰以後，政治上遂發生兩大流弊。其一為階級獨裁，其一為法西斯專政。學者救偏補弊，有主張強化行政權，以制國會專制，而防獨裁政治者。法國學者唐梯亞氏 Dondias 曾倡此說，（見氏著 *Les Renforcement des Pouvoirs Detit Dans La Democracies Parlementaires*, 1932）然其說僅能治標，未能治本，且過猶不及，仍將流為行政專制也。

國父深通政理，鑒於代議政治之失，而尤深感歷來政治學者對於政府權力與人民自由未能調整至當之弊，特創「權」「能」劃分之說。此實現代政治學上之偉大發明。果能循此理論，創建政制，則傳統代議政治之弊，以及獨裁政治之偏，俱可免除。故中國憲政之特點，就學理言，則在改革三權鼎立之舊思想，而易以權能劃分的新理論。就政治體制言，則在改造虛偽間接的代議制，而創造權威分明的新政制。傳統議會政治之缺陷，即在「權」「能」混淆，各盡其職；紛擾之源，實由於此。故

中國憲法之新改制，當力求避免此種轍，使治權爲行政、立法、司法、監察、考試、五權之協同體，分工合作，發揮全能；而不以人民政權機關，混和其間，致相牽制，影響效能。一方面，政權，即選舉，罷免，創制，複決四權之運用，當力求其全民化；絕不容轉輾假託於少數人之代議機關，以免操縱，而害民意之健全發展。此種政制，一方面，政府既不以權能混淆，致多掣肘；一方面，民衆又不至致爲少數議員趁俎代謀。政權治權；各循其範；權界分明，兩得其平；爲治之道，實著於此。

今之論憲學者，病不深察國情，好作無病呻吟；其尤甚者，且以憲法爲政爭之工具，以實施憲政爲離間上下，挑撥政府人民之口實。究其論據，非爲歐洲中古時期之歷史背景；卽爲十八世紀政治學者之陳腐舊說。殊不知此種學說，已深遭十九世紀以後新進學者之抨擊；殊不知此種史實，根本不合中國憲政所基之歷史的背景。且歐美憲政之所謂流血鬥爭，乃僅革命過程中之初期現象，而非憲政既成後之恆常狀態。縱有兩黨對峙之局，亦必遵循憲政常軌，且其方式爲和平的，其意義爲公道的。讀西洋憲政歷史者，苟昧乎此「變」「常」之辨，以其革命初期變亂之跡，誤爲憲政共守之道，勢將永啓國家紛爭內亂之源，則與法律維護社會和平，促進人民樂利之本旨，實大相徑庭，是豈實施憲政之本旨哉！

抑尤有進者，中國憲政之最大特色，在於軍政，訓政，憲政，三大時期之劃分。此三大時期之特

徵：軍政時期，可謂流血鬥爭時期。訓政時期，可謂流汗培植時期。故今日中國實施憲政，實乃歷經長期苦鬥培植，而到了一個開花結實時期。全國上下，允宜歡欣鼓舞，竭誠慶祝此偉大的憲政時期之屆臨。易言之，一般學者之所謂流血鬥爭，實應為軍政時期之事。國民革命鬥爭之對象，乃為前清之專制政體，民初之軍閥官僚，以及今日之日本帝國主義。今日之任務，唯在珍視并確保吾人鬥爭培植所得之成果，澈底消除傳統「政」「民」對峙之成見。政府人民，無分朝野，宜共協力，維護大法，使吾人鬥爭所得之結果，與夫培植所得之成績，得永維於不墜！

近代國家學者曼宰爾氏 Mezzel 之言曰：『國家者，乃造成國民合同力，與處分此種合同力的制度之總體。人類進化之結果，一方面自然力日趨消弱；他方面人爲力則日形強大。而此種人爲力所從生，與所從強化之淵源與基礎，則爲國家』。故爲國民者，宜各貢其全力，以爲國用。此則「合力說」之國家觀也。願今之學者，提倡此義，消除「政」「民」對峙之成見，發爲「政」「民」合力之新說，庶民權國權，相得益彰，而憲政大業，亦得永垂無疆也。

三十三年一月二十一日於重慶

第六章 憲政與民權

——中國憲政之法律哲學基礎——

從天賦人權論到革命民權論

從權利本位論到義務本位論

立言論事，首應正名。尹文子曰「正名分」；孔子亦曰「名不正則言不順」。何況法律之事，所關精微；往往因一字之失，成千里之差。今之學者，每於「民權」「人權」二義，不加深辨；甚且誤為一物。殊不知律貴嚴明，不能含糊；名既有歧，質亦隨變。故在立法技術上，雖一字一句之微，在所必爭；非可如文人附會，左右其意也。「人」象臂脛之形，天地之性，最貴者也，動物之靈也。「民」就其狹義言之，國家之民，國民也，人民也；就其廣義觀之，則又為衆人之通稱。故傳曰：「厥初生民」。是民之一義，原不背人；而人之與民，則未可相混。「人」之本義，既帶天地之性；則人權之上，即不冠天賦二字，亦有天賦精神。蓋人權本意，本為先國家而存在之權，非法律所賦予之權，非法律所得約束侵奪之權。此求諸洛克輩之學說，稽諸一七七六年美之獨立宣言，一七八九年法之人權宣言，即無疑義。故人權 (Droits de l'homme, Rights of man) 亦稱天賦權。(Droits Noturiels; Natural

中國憲政之理論與實施

Right)，因其非法律所賦予，而為與生俱來。是則人權與天賦權，本屬一物，此乃稱近代法學者所共曉。西語「人」作 man, Homme, A man 有與 Woman, Femme, Frau 對待排擠之嫌。而民者，英語謂 People，法語謂 Peuple，德語謂 Volk，拉丁謂 Populus，竟指有組織的羣體而言，既無男女軒輊之義，又無一般散沙之弊，此所以現代立法家，斟酌盡善，不用「人權」字樣，而必曰「國民之權利」「人民之權利」「其國人之權利」，甚至曰「公民之公權」，「英國公民之公權」也。

十九世紀以來，各國憲法，俱已不用人權字樣，避用此種玄學名稱，此非愚一孔之偏見，實有無數之例證。茲不憚煩，請舉其概。一八一四年法國憲法，僅云「法國人民之公權」(Droit Public des Français)。一八三〇年比國憲法，僅云「比國人民之權利」(Des Droits Des Belges) 戰後德國之憲法，曰「德國人民之基本權利與義務」(Grundrechte und Grundpflichten Des Deutschen)。一九一八年俄國三全蘇維埃大會所通過之權利宣言，則稱：「勞苦的被侵略的人民權利」(Rights of the Telling and Exploited People) 在芬蘭則稱「芬蘭公民之權利」，在希臘則稱「希臘人民之公權」，在土耳其，則稱「土耳其公民之公權」。在立陶宛，在羅馬尼亞，無不如此規定。其次於猶哥斯拉夫，於愛沙尼亞，於愛爾蘭，於捷克，於波蘭，則可用「公民權利義務」之規定，而波蘭復兼義務而後權

利（參觀拙著：近時世界憲法之新趨勢，東方雜誌；及 M. Gutzevitch: Les Constitutions de l'Europe Nouvelle）凡此種種之立法例，其所昭示吾人之特徵，意義與精神，實均在一致否認天賦人權之說，一致避用人道玄學名稱，蓋甚顯明。

考人權始意，本在限制國權；其志固可喜，其論實無當。徒云因人類而享有此權，實為一種純理的空想的主觀的武斷，而無直接間接可證之事實，更未示人以客觀合理基礎之所在！此在純理思想的玄學時代，或可鼓動羣情，播為風聲；然在科學實證時代，則已成強弩之末，蓋無可證之事實，以示信於羣衆也。故 國父嘗曰：『就歷史進化的道理說，民權不是天生的；推到進化的歷史上，並沒有庸淺那種民權事實』。人權論者，以為國家目的，祇在保障人權，國家之所以不能侵犯人民身體，言論，種種自由者，因此種自由，為構成人格之要素，為做人之自然權。此種理論，若一加推究，實失諸空洞，失諸主觀，失諸玄虛！夫人為社會的動物，不能外社會而獨存；因是社會之個體，均有其聯立之關係。國權之所以應限制，國家之所以不得任意侵犯人民之自由，乃因人民之自由，為發展人民智德體優性之所必需；而人民之所以必發展其智德體優性，則因社會聯立關係之需要，為完成其分工合作的社會使命也。（參看法國狄驥憲法論，（Duguit Traite de Droit Constitutionnel）。故現代人民之自由，不僅有其消極的限制，復應有其積極的規定。（參看拙著：現代法制概論，商務印書

館出版)。此研究近代法學思潮者，所共喻也。

權利觀念，不應主觀；離國離法，權無所本！法儒狄驥，現代突起的法學革命家也。平生著書終老，主張「社會職務」，取消個人的，主觀的，玄學的權利觀念。狄氏之言曰：「人生社會，無論強弱貧富貴賤，均有應盡之職務與工作；初無主觀的權利。主觀權利，實為空洞無稽，無可證驗之物，故吾人僅能謂人為社會一員，均有其對社會應盡之工作；其能盡此義務者，其能為此目的而努力者，始有其社會的價值，始能得社會的保護」。『法律之目的，並非為保護或尊重個人主觀權利而定。法律之存，乃以社會組織，社會共存的需要，以及實行社會職務所必要的各種原素為基礎』，『社會共存之原素，存乎社會聯立關係之中。社會聯立關係，並非一家之言，亦非感情之詞；乃係立可覺察的社會秩序的事實，亦即社會組織本身之事實』。（參考氏著民法之改造，*les Transformations générales de Droit civil*），基於此種唯實，客觀，科學，社會的法律觀念；傳統主觀的玄學的個人主義的法律思想所產生的「人權論」與「自由權」，遂不能不發生基礎的動搖。現代各國法制之演進，均有同一之趨勢。

土地，主權，人民，與政治組織，皆為立國之原素。中國民族，受數千年來傳統思想之支配，大多人民，祇知有家族；不知有國家；祇知有個人，不知有民族；故集四萬萬大衆之人，仍似一盤散

沙，毫無實力，中國之積弱不振，當以此爲最大原因。乃今之學者，昧乎時代環境，不察我國國情，驚人奮說；盲目鼓吹，倘使不爲學理上之糾正，一旦播爲風氣，聽爲口說，則躁妄者，將悍然不知有法紀；貪婪者，將漠然不知有社會；儒僞者，將廢然不知其責任。其所貽民族國家之大禍，必爲「僵化」與「惡化」。歐美各國，因受主觀玄學天賦人權說之支配，個人主義，猖獗不堪，已深遭慘痛之打擊。吾人果何所爲，必欲襲此舊說，自貽伊戚乎？

中國民族之積弊，在人心渙散，民氣不振；各密私智，獨自爲謀；倘再悉以玄學，主觀：個人主義之謬說，則人心日壞，國家將永陷於互忌，互爭，相尅，和制之狀態。心有所危，不能不言；自問精誠，未敢偏私，而尤絕無輕視人民權利之意。吾恆言之；人民非但應有消極的權利，且須有積極的權利；國家之職務與目的，非僅止於消極的保障人民之權利，且須進謀人民生活之保育，福利與文化之增進。作者尊重人民權利之精神，實較傳統法家人權論者爲尤進也。惟吾人所當注意者，權利觀念，不應主觀；保障方法，首重客觀。倘不此之辦，不此之圖，日唯空言人權，則徒使天下滔滔，孰中權利；舉世洶洶，羣趨攘奪。個人生活，茫無歸宿；民族精神，無由煥發。則一字之失，一意之差；其利害得失，治亂禍福之關係，爲何如哉。語云：一言可以喪邦，區區愚誠，倘亦爲時人所深諒乎！

民國三十三年二月於重慶

第七章 憲政與民生

——中國憲政之社會哲學基礎——

一 緒言

工業革命以後，因社會生活之變革，各國法制，深受此種時代潮流之激盪，無論公法私法，均已呈重要變革之趨勢。（註一）而近世憲法，無論於形式上實質上，亦已有顯著的轉變。就形式而觀，則從簡單而趨於詳盡；自實質而論，則從單純政治權的保障，而兼重經濟權的保障。（註二）考最初英法之憲章，僅寥寥數條，片斷零星，毫無系統。及乎近世，則因社會之進步，經濟之發展，人事之複雜，憲法形式，亦須隨之而更張，隨之而複雜。非但國家之構成，國家最高機關之組織權限，行使方法，相互關係，須有嚴密之規定，而人民之權利義務，亦須定其基本原則。（註三）以前立憲運動之精神與目的，乃為對抗君主之專制，當時憲政之思想，如主權在民，如自由平等，如三權分立，無非為限制國家之權力，保障人民之政權。然而，此種立憲精神，自工業發展，人民生活改變，以及社會關係變更以後，已日見其不足，日顯其弱點。蓋以前法制，為十八世紀的舊物，工業革命以後，社會經濟

變遷之趨勢，均爲當時法家所未料。故以前立憲之精神，正義之觀念，已不合現代經濟的生活。普魯東謂社會正義，須於經濟平等基礎之上，始有真諦。（註四）故吾國革命，亦主民生問題有與政治問題同時解決之必要。現在論政學者，均譏代議政治之虛僞，從而懷疑民主主義；殊不知代議政治之所以虛僞，其癥結乃在不於經濟上以政治問題之解決；不知於經濟平等之基礎上，確立現代社會之正義。故近世立憲精神之轉變，已不在空洞政權的保障，乃在實際經濟生活之保育。政府之目的，已非管人，乃爲理事。政府職務，非僅消極的外抗強權，內維治安，而須積極的對於人民衣、食、住、行經濟生活上之需要，盡其切實的義務。是亦今日制憲者，所應注意之問題也。

二 現代國家觀念

曠觀人類歷史，實充滿人類求生之事實。社會進化不已，人類不絕求生；社會關係日繁，人類欲望漸增。故一切社會組織，政治制度，均須應人類求生之欲望，不斷的革新與演進。自古以來，各國大政治家，均未深明此理，每至人類生存之要求，與其當時社會制度不能相容之時，天下遂因以大亂，人民亦陷於水火。古今來一切政治的大失敗，均以此爲總因緣。故政治之意義，政治社會最初之動機，以及最終的目的，均爲滿足與改善人民實際生活的要求。而政府職務，亦應將人民衣、食、

住、行種種生活的需要，按男女長幼，強弱壯老，賢愚貧富之境遇與關係，爲適宜之安排，合理之處置，『均無貧，和無寡，安無傾；』使『男有分，女有歸；壯有所用，幼有所長；鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養！』

遠稽史乘，追溯太古，政治意義，無非爲謀人民實際生活之改善。有巢氏教民造屋；燧人氏教民火食；伏羲氏結網罟，教漁佃；神農氏作耒耜，教耕稼；黃帝作舟車，造宮室；夏禹治洪水，利民生；故能得民心之愛戴，而尊爲聖賢，奉爲天子。此政治之始意，亦國家之所以起也。（註五）

然而人類通病，類多捨本而逐末；後世人君，誤以手段爲目的。政治之真諦既失；國家之觀念遂謬。蓋以國家基於主觀的，命令的主權之上，於是對外遂發生侵略的帝國主義；對內則發生高壓的專制主義。世界人類，因深受此兩大政治病魔內外之相迫，已深陷於戰亂相尋之困境。法儒孔德(Comte)深識病源，首起呼籲，謂國家主權，乃玄學的詭辯；而自由平等，僅欺人之空談。狄曠(Dunin)承孔氏學說之餘緒，揭法學革命之旗幟；反對傳統的命令主權；謂政府祇有盡其公務；人民對於侵略壓迫絕對專制的主權不能無條件服從。（註六）克拉伯氏(Bradot)亦否認主觀的國權，謂國家乃一種處理公務之機關。（註七）何本海氏(Oppenheim)於其名著國家論中，論國家演進之徑途有四：（一）從戰爭至和平；（二）從分裂至結合；（三）從獸性至人道；（四）從強盜的剝削至市民的國家。國體發展之

趨勢，經濟手段必勝政治手段；今後之階級利益，必將消滅。國家之將來，必成爲一自由市民的自治社會，爲公共利益公正無私的守護者。（註八）是殆已示民生與政治之關係矣。

三 近代憲政之缺陷

自法國大革命以後，世界政治，煥然一新；然而百餘年來，捉襟見肘，亦大覺缺陷。蓋法國革命理論之根據，爲十八世紀之哲學思想，其時自然法派以及重農學派之學說，籠罩人心，故視天賦人權，個人主義，爲神聖不可侵犯。然十九世紀以來，歷史、實利、社會諸派法家，均一致反對舊說，否認玄學主觀天賦人權。而耶穌、黑格兒靈，對於個人主義，反對尤烈（註九）。法國社會聯帶主義者蒲爾亞氏（Leon Bourgeois），嘗謂法國之革命工作，僅終於半途，僅見當時問題之一面，而未顧及現代社會之變革。前巴黎大學法學院長，賴諾特氏（Larande）亦曰：『法國人權宣言，在其個人主義的立場上，已太陳舊；工業革命後，經濟狀況之變更，以及人民經濟關係的改變，均未顧及，已不適時代之潮流。』二氏之論，當爲現代法家所不能否認。蓋天賦人權，非但於學理上，不甚健全；且於事實上，亦無根基。故近世各國憲法，類都濫用『人權』字樣。此其一。復次，以前權利觀念，爲主觀的，此種主觀權利在社會發生之弊害，則爲個人主義之猖獗，社會公益，時受其迫害。此其二。復次，

歷來憲政之缺陷，祇在消極規定個人消極權利，而未顧及積極權利；此殆因受自然法派，重農學派，以及警治主義影響所致。因受自然法派之影響，故祇信天賦人權，而不知國家能予人民以權利。因受重農學派之影響，故過信極端放任的個人主義，在「Laissez Faire Laissez Passer」口號之權威下，國家對於人民之自由競爭，強併豪奪，竟坐視不顧。因受警治主義之影響，國家職務，僅在組織訓練強有力之軍警，祇在消極的保護資產階級之利益。故法學革命者狄曠氏，大聲疾呼曰：此種法制，實有違社會聯帶之關係，人類共存之原則！其弊害所及，外則發生帝國主義，內則發生資本主義。因此社會主義的法家，對於近世憲政，已根本懷疑，謂無論選舉權如何擴張，議會制度如何改善，選舉終為資本案所支配，議會終為彼輩之工具；而所謂民意之代表，終亦為資本之代表已耳。此種論斷，即溫和如蒲德斯民者，亦莫之能諱焉。（註一〇）故孟喬氏（A. Meinger）謂：「今日之國家，乃勢力者戰勝之結果；而對於一般福利，如羣衆人身之安全，人羣之生活，以及合理的家庭生活，均非所問」。（註一一）此實晚近以來，各國政治無可諱飾，而亟應改善之大缺陷也！

四 蘇俄革命之教訓

歐戰以後，各國創鉅痛深，人民對歷來政治之缺陷，益感其不平與不滿，此時世界的政治，遂起

一新的開展。舊制爲武力所摧毀，新者代舊制而繼起。然大都民衆，仍是盲從，其能用心思而造成此變革者實甚鮮。（註一二）蓋以人類通病，每重情感。曠觀世界人類活動的歷史，大都受直覺之支配，理智反處於次要與被動的地位。（註一三）蘇俄鑒於傳統政治之不合理，起作徹底之更張。蘇俄黨人之言曰：各國民主憲法之缺陷，在忽略社會經濟兩大特性，因之遂有不勞動的資本家及中階級之專橫與剝奪。彼等目的，在根本廢止社會階級，與剝削制度。蘇俄憲法所根據之基本精神有二：（一）於政治上，以兵士、農民、工人組成蘇維埃，以爲改造代議制度之基礎；（二）於經濟上，將生產工具，歸社會公有，以謀勞動階級之解放。舉凡無職業不生產者，概不許享受政權。全國公民，均須從事於生產工作；而於物質利益，亦平等享受。此種精神，對於現代政治社會制度之改造，影響頗鉅。惟於革命初期，以缺乏實際政治的經驗，凡所措施，不免與客觀條件相扞格。故初則改行新經濟政策，繼則提倡新自由主義。而其領袖史太林氏在其修訂蘇聯新憲時詔告其國人曰：憲法所辦理者，主要爲現實。共產主義之第一階段，爲「各取所值」；而各取所需之較高階段，尙未達到。此目前歷史階段上應有之範圍也。（註一四）此其立說，實足爲好作空論者之借鑑！

五 韋瑪憲法之貢獻

當大戰方終之時，德國公私經濟制度，曾全部毀滅；人民物質生活，亦感極度困苦；故德國革命首由極端派鼓動。惟社會民主黨人，深知德國國情與俄不同。俄國既無強有力的中產階級爲其中堅，人民又無政治經驗。德國中產階級，則爲數甚衆，且都健全。同時德國又以久戰之後，元氣大傷，原料缺乏，生產凋零，民不聊生。時賢學者，雖有改善民生之計劃，而生產缺乏，實爲民生改善之最大障礙。因此社會民主黨人，一方則以階級鬥爭，不合德國之國情，一方則以增加生產，平均分配，兩應兼顧並顧。此則韋瑪憲法之基本精神也。

韋瑪憲法，於政治上，則改選原來代議制度之缺陷（此詳容另文論之）；於經濟上，復確立健全社會化之原則。而其社會化之精神，尤能介乎傳統社會主義與傳統私經濟制之間。一方面保障個人之權利，一方面兼重社會的義務。個人自由，其本身不能爲目的，本身並無其價值，應以社會職務，并謀社會之幸福與發展，爲其條件與限制。否則，不受法律之保障。同時，國家對於人民，非但應予消極的權利；復須予以積極的保育。此又德憲社會化之基本原理也。

由此基本原理而演繹，復得兩大重要的原則：

一曰私權之限制與革新 德憲一三五條云：『私人財產，一方面受法律的保障，一方面在社會利益的�求上，國家亦有收用權。』又云：『財產使用，應以社會公共利益爲範圍；私人所有權，負有

會社的義務。』一五五條云：『地主在社會的責任上，有開墾與種植其土地之義務；其有不勞而獲之土地剩餘價值，應歸社會享用之。』又云：『一切土地之富源，以及經濟上有功用之天然物，須歸國家管理之。』一五四條云：『繼承由民法規定保障之。國家於繼承時所得之部份，由法律規定，之。』（依關係之親疏，累進其稅率，自百分之四至百分之七十。）一五六條云：『國家依照法律定得將適於社會經營的企業，應用徵用之規定，給以償金而移歸公有。』又云：『國家得自行參與或由各邦各公團參與各種企業及經濟組合之管理，或用其他方法加以支配力。』

二曰民生之改善與保育 德憲一五一條云：『經濟生活之組織，應合於公道的原則，使全民得營人類應有之生活。』一五五條云：『一切德國人民，皆給以適合於健康之住居，一切德國家庭，當設法使其有相當之住居及相當之家產，足以供給其需用。』一六三條云：『一切德國人民，當與以機會，使其從事於生產勞動，以維持其生活；如無適當的勞動機會者，亦須給與必要的生活費。』一五七條云：『勞工須受國家特別保護，並須由國家制定統一的勞工法。』一五九條云：『一切工人，一切職業均得享有結社之自由，以改善並保障其工作狀況與經濟生活；一切契約，如有妨害此種自由之可能者，均屬非法。』一六〇條云：『規定工人自由時間，以便參與必要的政治工作。』一六一條對於勞工保險，復有周詳之規定：『國家須與工人有適度之協作，共設保險制度，對於工人身體健康，工

作能力，意外危險，婦女生產，以及殘廢老弱後之經濟困難，均須予以有效之保障與預防。」此外如一一九條，關於婦女、婚姻、家庭諸項，均可得憲法特別保護。一二〇條，以及第四章各條爲關於義務教育與社會教育之規定。一二二條對於「少年之過勞及道德上，精神上，身體上之怠棄，當加以保護。聯邦，邦公共團體，對此當爲必要之措置。」一六五條，復有關於全國經濟會議之組織，凡法律案之關係於社會政策，經濟政策，而規定其基本原則者，聯邦政府當未提出聯邦會議之前，須提交全國經濟會議審查；而該會對於此種法案，亦有自行提議之權。此又根本上改善與保育人民生活之良法也。

自德國革命以後，其他各國，如南斯拉夫，如羅馬尼亞，如愛沙尼亞，如立陶宛，如波蘭，亦均改絃更張，不趨備激。（註一五）西班牙革命，彼國社會黨領袖，亦以由君主專制立即變爲社會共和國，於事甚難；故決集中共和國於中產階級統治之下，然後從事演進至於真實社會主義，認爲革命左傾，無論如何，不宜發生。故其憲法亦一面承認私產，一面力求其社會化。此均韋瑪憲法之影響也。

六 結論

近世憲法演進之陳蹟，以及各國憲政之得失，吾人於此蓋已略得印象矣。憲法者，可比一治國安民之藥方，歷來憲法之精神，病在忽於治本，卒以經濟生活之不安，失去政治平等之真諦。而左傾之士，又以缺乏實際經驗，病於齟齬過正。左程右準，允得厥中，此今日立憲者，所應注意之事一也。其次，憲法者，社會生活之反映，立憲精神，當隨時代而演進；當因社會生活之變革而革新。以前人民，因在君主貴族壓迫之下，故提倡政治自由，為解放人民唯一之良劑。然今日社會，已非舊觀；人民所受資本勢力壓迫之苦痛，遠勝於昔；故經濟解放，尤為現代人民迫切之要求。國父嘗云：「自德法戰後，世界上不但有民權戰爭。人民不熱心去爭民權，而去爭經濟權。」（註一六）故現代立憲之目的，不僅在謀政治權之保障，而應兼重經濟權之保障。因時制宜，此又今日立憲者所應注意之事二也。

吾國訓政約法，以及憲法草案，均有濃厚的民生主義之精神，且較現代憲政發展諸邦，有進無遜。（註一七）望文生義，自無可議。惟法律非主觀的具文，其施行之要件，為客觀的事實。徒法不足以自行；畫餅不足以充飢，此民國以來，中國憲政失敗之主因；亦今後關心法治者所應研究之事實問題也。中國多難，尤以堅苦抗戰以後，民生疾苦，視昔益甚，自未可徒事高調，過事奢望。否則憲文勢將成為空洞無物之具文。所望全國上下，協力同心，共謀生聚，共圖建設；以期社會基礎，與政治

制度，互相適應焉。

註一 拙著：現代立法之趨勢。

註二 參看拙著現代憲政論。

註三 參看英、法、德、國之憲文。

註四 Proudhon: *la Philosophie de la Misere* 及其他著作。

註五 拙著：近代歐洲政治演進之基礎——東方雜誌，第二十八卷第十號。

註六 Duguit: *Les Transformations du Droit public.*

註七 Krabbe: *Modern Idea of The State.*

註八 Oppenheimer: *The State*

註九 Jellinek: *Leit Modern et Son Droit.*

註一〇 Bryce: *Modern Democracies.*

註一一 Menger: *Leit Socialist*

註一二 Morley: *The New Democratic Constitutions of Europe*

註一三 Pareto: *Precede Sociologie*

註一四 史太林講：蘇聯新憲之形成與特質。

註一五 Guetzevitch: Les Constitutions Nouvelles

註一六 民權主義。

註一七 參看訓政時期約法。

第八章 憲政與經濟

——培植憲政實施之動力；

——認識興邦建國之大本。

近世憲政之發展，乃有其偉大的動力；此種動力，據政治史家研究之結果，則為經濟。吾人固不能過信經濟史觀，以經濟為社會生活唯一之要素，然經濟影響社會組織，政治制度實際力量之鉅，殊未可忽視。海伊氏（Carlton T. H. Hayes）於其所著近代歐洲政治社會史（Political and Social History of Modern Europe）一書中有言曰：『法國大革命，雖於表面上推倒神權的君主政體與封建制度，雖於表面上確立民主政治之基礎；然於實際上，此次革命對於人民平時生活狀況，並無直接有力的變革。……人民生活劇烈的改進，乃工業革命之結果。』復曰：『歐洲民主政治的實行，首由工業革命而發動。』

作者深感及此，曾於十五年前著有現代歐洲政治演進的經濟基礎一文，刊布東方雜誌（廿八卷第十號）。此文大都本諸法國政治史家賽奧藩（Ch. Seignobos）氏所著現代歐洲政治史（Histoire

Politique de L'Europe Contemporaine) 之結論，賽氏爲法國史學泰斗；年逾古稀，猶講學不倦，余於巴黎，曾親承其誨。氏亦極言工業革命與近代歐洲政治演進關係之重大。所謂近代歐洲經濟發展之特徵，概有六點：一爲物質之進步，二爲人口之增加，三爲交通之發展，四爲都市之勃興，五爲財富之增加，六爲資本之發達。茲本其說，分論如左：

一、十九世紀，爲歐洲大陸之大改進時期，十九世紀以前，歐人生產技術，生活狀況，與我初無不同。自一八三〇年至一九三〇年百年之間，由於「蒸汽」「電氣」兩大力量之運用，其物質生活，始有驚人進步。人民因經濟生活之改善，其相應而至之結果，則爲其社會地位之增高，知識能力之長進，以及政治興趣，政治能力之發展。其由此而生之影響，間接則爲社會制度以及社會生活之變革；直接則爲政治體制以及政治組織之改善。舉要言之，如法國十六世紀中葉（一五四〇年）全國竟分爲十六個政府，甚至於十八世紀末葉（一七八九年）仍復各自爲政，全國議會有十餘所之多。然至十九世紀，則此種分裂現象，根本絕跡。此經濟促進政治之著例一也。

二、歐洲政治演進之第二動力，爲人口之增加。十九世紀以後，歐洲人口增加，呈空前未有之盛況。比例言之，各國人口，多則增三倍，少亦增二倍。人口增加，乃爲經濟生活改善之自然結果，其相應而生之影響，直接可以增加國家之生產，開發國家之富源，促進社會之繁榮；間接可以發揚民族

的精神，膨脹國家的實力，提高國際的地位。

三、歐洲政治演進之第三動力，爲交通之發展。交通發展之結果，其一爲治安之改良。在昔交通阻塞之時，歐洲各國之治安問題，亦甚嚴重，叢山峻嶺之處，交通不便之地，盜匪縱橫，行旅甚艱。今則不但四境平安，抑且幾可夜不閉戶。其二爲中央與地方關係之加密，公文往返之便捷，行政效率之加強。其三爲人民與政府關係之加深，尤以郵電之發達，報紙之普及，民智既日進步，民意亦有盡量發揮之機會與工具，尤以無線電之發明，廣播事業之發展，不僅縮短交通距離，且復團結人民意志，增強國民之向心力。此與行政效率的提高，民主精神的發揚，亦多助益。

四、近代歐洲政治演進之第四動力，爲都市之勃興。都市爲民主運動之發祥地，在十九世紀之政治史中，各國政治改革運動，均以都市爲中心，教權之衰微，專制政治之崩潰，均受都市勃興之影響。歐洲各國都市人口之比率，法於一八四六年僅佔全國人口百分之二十四，至一九一二年增至百分之四十二；德在一八四〇年佔百分之三十，至一九一一年佔百分之六十七；英於一八五一年占百分之五十一，至一八九〇年佔百分之七十九，（上舉數字，都本賽奧蒲氏原著，略嫌陳舊）此種人口集中之趨勢，其直接之影響，則在民意之集中，民衆勢力之增強，此與民主政治之發展，關係殊大。

（五）近代歐洲政治演進之第五動力，爲財富之增加。財富增加之直接影響，爲一般人民生活之

改善，以往爲少數人所享受之生存需要，現已爲大衆平民之一般需要；以往政府可不負責之事，今則由於大衆生活之要求，而成爲政府應盡之職務。財富增加之第二影響，爲行政能力之增加，從而財源充足，政務因得推行盡利，并能爲積極有效的建設。第三影響，爲社會道德觀念之改進，如以往可不尙整潔，而今則以整潔爲道德之重要條件，此種道德觀念在政治上所起之實際影響，即爲行政之改革，如都市行政與衛生行政之改進，尤爲其顯著的例證。

(六)近代歐洲政治須進之第六動力，爲資本之發達。由於資本之發達，歐洲人民之經濟生活，遂起劇烈的變動，此與其政治之變革，關係最大。如封建制度之崩潰，貴族特權之取消，專制政體之沒落，以及代議制度之應用，民主主義之發展，實皆以此爲動力。

凡此雖都係平凡之常識，然均爲歐洲各國政治演進之寶貴教訓，史實昭然，可爲借鑑。吾國憲政運動，已逾五十載；民國建立，亦逾三十年。然歷經無數先烈流血犧牲，全國賢達苦心努力之結果，迄未弼成憲政之治，發揚民治風度；躋於現代國家之盛。而踐餘建封勢力之作祟，割據勢力之猖獗，特權階級之逞勢，不肖官吏之腐敗，行政效率之低落，國家財政之困難，建設事業之廢弛，國民生計之艱難，地方治安之不良，上下政情之隔閡，民族意識之消沉，人民意志之渙散，人民政治能力與政治興趣之不發展。凡此諸種歐洲各國在十九世紀以前政治上共通之弱點，縱使當局勵精圖治，學者研究設計，而一切良法美意，甚難發生預期效果。歐人何物，有爲者亦若是。願歐人行之有效者，以爲於我不能推行盡利，此則乃因歐洲政治改進，憲政長成，乃有其經濟的動力。此則歐洲政治史家之所

昭示，亦吾人研究中國歐化史時應有之認識也。

循此歷史演進之原則而推論之，欲求吾國政治之改進，憲政之長成，宜勿忽視經濟之發展，而應培植補助之動力。國父慧眼獨至，早經昭示國人，以民生為建國之首要；以民生為民權發展之基礎。此中至理，殊值今日空談政治，空談憲政者之深省。關於經濟問題，當待專家論列；關於近代歐洲經濟發展特徵之解釋，亦為經濟史家之事。惟歐洲經濟發展，實以工業革命為關鍵。工業革命以後，歐人生產技術與生產工具，始大改進，始能以最少的成本，最少的人力，最短的時間，製造最多的成品。例如紡紗工業，則一人之力，可作以往千餘人之工。是其生產效率，即增加一千餘倍。此種生產能力的突進，始使歐洲人民之物質生活，呈空前的變化，其社會政治的狀況，亦有飛躍的進展。而形成此種變化之大動力，一為蒸汽化，一為電氣化。吾國社會以缺之此種偉大的動力，故經濟既不能有顯著的發展，政治亦難為重大的改進；一切枝枝節節的建設，頭痛醫頭的改革，亦俱不能收預期之實效。捨本逐末，專倍功半，此乃百廢難舉，效率不張之重大癥結。中西民族社會的情況，容各不同；然歷史演進之洪流，初非主觀的空想，所可否定。現代經濟演進的特徵，為工業化；順之者富、強、康、樂；逆之則貧、弱、愚、亂。吾人自唯有力求適應此時代的洪流，作迎頭趕上之努力。建國與邦，宜務其本；實施憲政，亦當於此致力，以求人民生活之改善，及其社會地位之增高，知識能力之長進，與夫政治興趣政治能力之發展，藉以確立與邦建國之大本，培植憲政發展之動力。

民國卅四年一月十日重慶

第九章 憲政與民意

近世政治演進之特徵，爲民權主義之發揚，而民權發揚之原素，則爲民意。故實施憲政，其主要目的，厥爲實行民意政治。此爲談民主憲政者所共認之通則。惟是民意一詞，涵義廣泛，苟被誤解利用，每致流弊叢生。歐戰以後，由於議會政治之腐化，從而殃及民主政治，發生空前危機，求其癥結，當亦在此。此則擁護民主政治之學者如蒲徠斯 Bryce 氏亦未嘗諱言。（見氏著 *Modern Democracies*）故民意實有實際，非在形式；貴能大公無私，表彰正義，實事求是，適切國情；切忌紛歧複雜，浮囂虛張，標新立異，徒逞私見。然此亦未易定論，尙須有正確的認識，尤貴有賢明的領導。請申論之：

（一）羅偉爾氏（Lowell），嘗著「民意與憲政」一書，（*Public Opinion and Popular Government*）於民意之真偽，分析至精，大致謂：（一）民意非總意（*Volume Generale*）此說倡自盧梭，蓋以一國之大，欲求政見爲人人所贊同接納，殆爲不可能之事。（二）民意未必爲多數人之意見，多數人之意見，未必代表正義，例如多數人切持少數，成羣暴徒劫持一人財物，雖屬多數，未必合理。（三）民意縱有紛歧，然對於國家當前重大問題，必有共同見解，必有公論共信，此即爲健全之民意。（客中無參考書，羅氏之說，僅憑記憶，追述其略——著者附誌），此吾人對於民意所應認識

者一也。

(二) 墨子尚同篇有云：「古者民始生，未有刑政之時，蓋其語人異義，是以一人則一義，二人則二義，十人則十義；其人滋衆，其所謂義者亦滋衆。是以人是其義，以非人之義，故交相非也。是以內者父子兄弟作怨惡，離散不能相和合；天下百姓，皆以水火薄藥相虧害，至有餘力不能以相勞；屬朽餘財，不以相分；隱匿良道，不以相教，天下之亂，若禽獸然！是故……察國之所以治者何也，國君唯能一同國之義，是以國治也；察天下之所以治者何也，天子唯能一同天下之義，是以天下治也。『可見民意紛歧，乃爲原始社會之象徵，尤爲社會禍亂之癥結；欲求社會之進步合作，國家之長治久安，不能不祛除紛歧複雜之思想，此吾人對於民意所應認識者二也。』

(三) 霍勃浩思 Hobhouse 嘗言曰：「惟有當意志彼此鑒於協和時，各意志始得完全自由，所謂協和，乃係在合作的體系中，心智與能力自行約束之結果。賴斯基 (Laski) 氏有言曰：『真正自由，非無束縛，乃爲服從合理意志所構成之體系，而此合理意志之體系，則以國家爲最高之表現形式。故吾人之意志，愈近國家，則愈形自由，愈能服從社會之束縛，則愈能獲得自由之實質。』即擁護民主自由之蒲律斯氏亦曰：『以往在個人意志自由活動範圍內者，現皆受國家立法行政之干涉；今日之世界，已踏上一個新的時代，被「集團高於一切」與「羣策羣力」兩大洪流所支配，亞當斯密以來所領導

之自由放任主義，已獲非議。陸樂矣。此吾人對於民意所應認識者三也。

(四) 吾人謂近代政治有兩大特徵：一曰組織實於自由，二曰實於責任；三曰對於責任之權利，四曰對於責任之義務。近代議會政治，既求能正其代表民意，復好作不切實際不負責任之空談，尤且不免趨於腐化專制，為其弱病。(此說詳見拙著：努力生政法論文集第一編——商榷即行等)學者救偏補弊，必先張強化行政權，以防止弱點，并救議會腐化專制者，如法蘭西佛理氏 Dondou 即倡此說。(見氏著 *Tes Renforcement Des Parvois Dotal Dans la Democrates Parlementaires* 1902) 國父遺教，尤力主改造代議政治，提倡補能劃分之說。此又吾人對於民意所應認識者四也。

(五) 法儒黎朋 (Lebon) 嘗著羣衆心理諸書，馳譽各國。氏謂個人意志，一入羣體，每易變質；在羣情激昂之中，平素謹慎懦怯之士，每可變為躁妄激越，忘其所以，失其理性的控制，其或慮為其本人意志所非者，每可激於羣情騷張，而隨聲附和。此則絕非合理民意的表示，而乃暴民心理之作祟也。(黎氏之書，乃於二十年前讀之；輒譯記大意如此，須年遷徙，書多散失，未能引證原文。) 此又吾人對於民意所應認識，而不能不戒慎警惕者五也。

吾人對於民意之認識，既如上述；顧以一國之大，人口之衆，國民之意志，果何能為合理之表現，是又不能僅求之理論，而實能為實際的領導。此則近世政黨之所以隨民主政治之發展，應運而起也。

關於政黨問題，余於拙著「憲政與政黨」一文中另有論列。茲僅就與本篇有關者，一引馬克伊佛（Mac Iver）之言，馬氏謂：「政黨者，乃爲主持某種政策，運用憲法途徑，決定政府行動而組織的一種集團。乃爲統御政府之唯一工具，無政黨制度，則無以防止革命與政變，更不足以形成近代民族國家的機構。」循此說而分析之，可得三義：

一、政黨應組織民意，使其歸綜於某種具體的政策，從而倡導主持之。

二、實施政策，申張民意，應運用憲法的途徑，不得有法外之行動。

三、須用和平合法的手段，因勢利導，求政策之推行，藉以防止政變與革命，形成和平統一的民族國家的機構。

政黨之目的在此，政黨對於民意，對於民主政治之功能在此；政黨之所以可貴者亦在此。

中國國民黨革命建國之目的，依照國父手訂建國大綱之規定，乃在選政於民，授政於民選之政府。惟是三民主義之民權主義，以及五權憲法之基本精神，不在因襲傳統代議政治之遺規舊制，而尤在對於傳統遺規舊制之改造革新。故我國憲政之實施，不能虛應歷年制憲之故事，必需訓練人民有切實運用，普遍行使民權之充分能力與實際經驗。此爲國父見道獨至，對於近代政治建設之偉大貢獻，亦爲中國政制之特有異采。第一次歐戰以後，野心政客，亟於求功，不知訓政與憲政之關係，不知

國家得政治社會之狀態，實賴於教育，故學校教育，乃進先於戰國。其比益見。而父對於子代政治教育之偉大，益微訓政之作用，乃正所以珍視憲政；乃正所以尊重民意，愛護民意，與培育民意。四國隨憲政非製作的，乃生長的；此其立說，實即所以說明訓政與憲政之關係。英憲之成，乃其國民千百年來政治生活胚胎之結晶。是欲求憲政之成功。固非可徒託空想，拔苗助長；必須實事求是，努力歷時健全之民意，從而蔚為高尚之政風，始能期於憲政之治也。

中華民國十二年十二月三十日宣

第十章 憲政與自由

國父說：「歐洲爭自由的革命，是二三百年前的舊方法」，歐洲人當時爭自由，不過是一種狂熱，自由並不是神聖的東西，「中國人所以一盤散沙沒有團結力，沒有抵抗力，乃正因各人的自由太多！」——民權主義

弁言

今之論憲學者，每好侈談自由，究其論據，則僅本少數國家政象，且尤係十八世紀的史實，至於近代憲政演進之跡象如何，近代法學改造的思想如何，中國革命的任務如何，國情如何，以及自由的分際如何，甚至自由之本質如何，則類都漠視。政治之道，貴在調整一權力——「自由」，歸於至當，今乃對於此一基本問題，不加明辨，任作主張，在學理上，如此粗疏濶論，其弊尙小；其因此而引起政治上的紛爭擾亂，則為禍實大。此本篇之所以作。

自由主義之歷史過程

按自由主義，淵源甚古，在哲學思想之領域中，佔重要地位，并在社會進化之過程中，亦極立甚多功績。但因自由主義思想，先天及本質之不良與謬誤，雖曾數度攫取人羣進化之領導權，終於盡襟見肘，暴露嚴重病態，鑄成許多罪惡。

由於自由主義之利害互見，功過參半；故自由主義在歷史上發軔之狀態，為起伏無常的，為矛盾百出的，為往復循環的。因自由主義之起伏無常，矛盾百出，與往復循環，以致吾人自命為萬物之靈之人類，甚至自命為文化進步之歐人，至今仍在撲朔迷離，矛盾萬狀之迷津中，往復循環，進退失據，而迄難覓一正確而光明的人羣進化之達道！

個人主義，社會主義；放任主義，干涉主義；民主主義，獨裁主義；無政府主義，極權國家主義；多元主義，一元主義……凡此種種理論與主張之衝突，吾人如從其思想之核心上，追求其所以分歧之主因，無非為自由與反自由之爭辯。而此種爭辯，直至今日，尙無定論。因此，在過去、歷史上，雖經各種政治的社會的改造或革命；但以往各種改造或革命，大都未能澈底；過猶不及，利弊互見。此非率性之武斷；吾人如用客觀態度，將過去歷史，加以一番回顧與研究，便知其有必允之論據。數千年來，人類營社會生活，然至今仍在往復循環，矛盾苦悶之狀態中，實為人類之不幸。

西洋歷史，用文化眼光，加以分析，有兩大動向；一為希臘思潮 Hellenism，一為基督思潮 Hebrewism。此兩大動向，極端相反，交互錯綜，此勝彼敗，彼起此伏，遂形成西洋三千年之史實。前者之特徵，為知我，個人自覺，自由主義，自我滿足，人本位，論理的，科學的，懷疑的。後者之特徵，為知神；絕對服從，教權主義，利他主義，神本位，宗教的，信仰的，獨斷的。易言之，前者之特徵，為自由主義；後者之特徵，為反自由主義。希臘乃自由主義之發祥地，當雅典彼利特利 Pericles 時代，希臘思潮，最為發展；理智情感，各得其平。詭辯派之哲學家 Sophists，乃希臘發達時代之產物，乃哲學界上勇敢的先驅者。彼等所倡之自由主義，主個性的自覺，非但對於雅典政治之進化，有甚多之貢獻；並在哲學上開闢新生面，放射人類之曙光。

然而，歷史變遷，反覆循環，自由主義流行至羅馬時代，乃陷於逆境。羅馬起於一小村落，其後愈征愈廣，建立一大帝國。為求統治廣大之版圖，與其要求內政上之「自由」，無寧要求外政上之「秩序」，更為切要。益以戰亂頻仍，良民多死，小農因此流亡，豪富於焉勃興，在此種社會狀況之下，自由主義之思想，縱能一時興起，但因缺乏社會之營養，終未能恆久支持。自由主義思想在羅馬之活動，吾人雖不能根本抹煞；但究因此種思想根基之過於虛弱，僅主張個人物質享樂之自由，遂流為極端利己之貪婪主義，形成放蕩，奢吝，殘忍之風氣。

於是基督教義，遂應運而生；成爲匡時濟世之良藥。基督雖以身殉，經三四百年，教乃大盛。基督教原屬帶有自由主義傾向之宗教。乃從猶太人所謂「國民」之偏狹思想中脫出，排斥專制主義，主張人類之自由平等，以及服務的利他主義。但此種自由主義之基督教，至保羅 Paul 彼得 Peter 等時代，遂流於保守。保羅曾言：「一切人類皆應服從掌權在上之人，因權皆出自神，凡權之所在，即是權之所立。故悖於權者，卽爲逆於神。逆於神者，當受神之裁判」。此種思想，遂爲此後帝王神權說之萌芽。基督教，因與羅馬之「統一主義」，「秩序主義」相妥協之結果，遂成爲專制主義思想之背景。羅馬舊教，乃成爲羅馬帝國主義之御用宗教，對於信仰生活及思想生活，發揮莫大壓制的權威。將自由思想，摧殘殆盡。「僧侶壟斷學問，以愚民爲事，拘拘於儀文禮節之末，而根本之精神盡失；人也者，名之曰神之僕，而實爲僧侶之奴隸」。遂成歷史上有名的所謂中古黑暗時期，一切均被壓抑，失其活潑生氣，實爲自由主義在歷史上最大之厄運。

但否極泰來，在此昏天黑地之中，千年伏流之希臘思潮——卽自由主義，又乘時橫決以出，生而別開，演爲一種分割時代的驚天動地之運動。此卽所謂文藝復興——或曰再生運動 Renaissance。文藝復興之特徵，「一曰重理知，尙自然；此則近世科學之所由興也；一曰尊個性，尙自由，此則近世政治之所由來也。」自是厥後，自由主義，遂一帆風順，飛黃騰達，盛極一時。據說與鼓吹此種主義

者，莫不咸爲一代宗師，煊赫一時。在法律思想方面，首有洛克Locke，自洛克之自由主義的天賦人權論，傳至法國，遂爲孟德斯鳩(Montesquieu)所發揚光大，至盧梭(Jean-Jacques Rousseau)則登峯造極，進而推助法國大革命。洛克、孟德斯鳩，以及盧梭輩之自由思想，在政治改造，以及近世民主政治之建設上，實有偉大貢獻，此爲不可否認之歷史事實。與此種「自由平等天賦人權」之自由主義思想平行發展者，尚有經濟思想上的自由主義。提倡此種思想者，最初爲重農主義者 Physiocrate。彼等所主張之自由放任Laissez Faire學說，在經濟思想上，有極大之潛力。傳播此種思想，將經濟學加以完成者，則爲英國亞當斯密士(Adam Smith)。繼斯氏而起者有李嘉圖(David Ricardo)，馬爾薩斯(Thomas Robert Malthus)，詹姆士穆勒(James Mill)，而完成曼徹斯特學派(Manchester School)最有名之自由主義的經濟學家，即爲約翰斯圖亞特穆勒(John Stuart Mill)，最後使此種傾向，益形進展者，爲斯賓塞(Herbert Spencer)。以英國爲中心之個人的功利的自由主義，由斯氏之努力，遂達於最高階段。而一方面以法國爲中心之天賦人權的自由平等論，由盧梭輩之努力，復得最大之辯護者。此兩種殊途同歸相得益彰之思想的洪流，雖不免有其流弊；但其在政治經濟社會各方面改造與建設之功績，吾人亦未可漠視。

初種必反，歐戰之結果，自由主義之歷史，又論於破壞。歐戰以後，各國政治或社會之改革，無

斷左傾或有傾，均對自由主義加以猛烈之攻擊。即在奉行民主主義之國家，對自由之各種制度，亦有不少更張。盛極一時之自由主義，可哀腹背受敵，陷於四面楚歌之厄運，走上日暮途窮時代之終點。然而正當自由主義沒落之際，蘇聯又修正其憲法，而其憲法修正之意義，據各國政論家之論斷，認為又是民主主義與自由主義之抬頭。如蘇聯政論家拉狄克，英國政治學家拉斯基，捷克總理當特紫，英國社會主義之學者雪特尼韋伯，以及法國著名文學家羅曼羅蘭，均曾作此觀察。如此，則自由主義在歷史上之活動，實可謂盡其往復循環之能事矣。（此次反侵略戰爭又助長自由主義之發展——卅四年一月著者附誌）

一、自由主義功過之檢討

關於自由主義歷史的敘述，因其過於富有循環性與流動性，實為一種其複雜艱難的工作。以前英國有一著名學者阿克登爵士 Lord Acton 在其少年時代即立志欲從古至今著一完備之「自由史」，但其事實未易著筆。不僅因自由主義之內容過於廣泛，同時被自身之學問，亦太淵博，深慮為無窮之引。像與雜亂之例證所糾纏，僅就「自由」概念之分析，及其在各時各地不同意義之辨別，已可成一專著。本篇自不能為翔實之敘述。

然而歷史事實，決無虛構；實乃照耀衆生之明燈；其所啓示吾人者，皆足為吾人之殷鑒。著者對自由主義，並無任何成見。吾人應從客觀之歷史過程中，考其循環往復之由，究其利弊功過所在，用公允之態度，加以評判，取長捨短，救偏補弊，以另闢一人羣進化之途徑！

平心而論，自由主義在歷史上之功績，確屬不可抹煞。僅就近世，特別就十九世紀而論，實乃以往人類文化發展最速之時期。在全部人類之歷史上，無論人類對於文化如何努力，亦皆不若此時代成績之優，進步之速。如法國革命後之政治進步與社會改造；如工業革命後之生產增加與物質文明；如新大陸發現後世界交通之發展；以及一切文藝之進步，科學之昌明；理知之發展，技能之精巧；與各國人民冒險，勇敢，能動，創造，精神之啓發，可謂皆係自由主義思想所激成之殊績。

是以贊成自由主義者，甚至視自由較生命更為重要。「不自由，毋寧死」此即宣傳自由主義最富煽動性之口號。英國大政治家格蘭斯敦 Gladstone 對意大利自由主義之擁護者倪希尼 Nitti 曾感慨言之：「無他物足比自由更寶貴者。倘無自由，任何偉大事業，均不能成功」，「自由與空氣同樣可貴，吾雖不知需要多少空氣，但當缺乏空氣之時，彌覺空氣之可貴」！

倪希尼亦謂：「自由最能保障人民生活之穩固，戰爭乃政治社會不安之原動力」。「在自由與安寧本味，治安便立不可保；人民且將變為盲目，不明是非。」「政治自由經濟自由，宗教自由，似已變

爲文明人類應有之財產。」「苟無自由之保障，道德之進步，決不可能」。前一世紀，歐洲各種之進步，智識之進步，思想之進步，物質之進步，皆由於自由之理論及其實現。」「自由主義進步之狀態，乃新文化永遠需要者，彼能促成進化與社會改革，並能開發展財源，及提高人類之幸福。自由主義乃一種常態，合宜於一切保守或進步的國家之社會生活」。『自由之統治，在任何形式之下，乃永久與最高者；在文明社會中，彼能表明人生之標準。』：彼能使各種能力自由發展，並保證各種活動之自由發展。職是之故，自由與民主，並非過去之陳跡，且正在方興未艾；現在之危機，適足使其勝利更形堅定而穩固』。

然而反觀自由主義之缺點，亦莫可訾節。與「不自由，毋寧死」之口號相對待，真有一最警惕概沈痛之名言：『自由，自由，天下多少罪惡假汝而行！』由此可見自由主義流弊之深矣。二

嘗考自由主義所以發生流弊，其最初癥結，似遠在其哲學思想之根源。希臘詭辯學派之創始者，卜洛大哥拉 Protagoras 氏曾有一名言：『人爲萬物之尺度』。此語之本義，因其哲學意義之薄弱，以及所提防備之不固，不意遂爲後人所誤解。咸將其所言之『人』，誤以爲單純的個人；殊不知氏，本意決不如此。彼所言之人，乃指普遍的一般人類，乃在人類中間，抽出一個人爲哲學的人，卽無一息的人，使爲「萬物之尺度」者。因誤以人類個體各有其尺度，於是萬物亦個個不同，不能捕捉其終

「實體」，此即為哲學之自殺。此種思想與自由主義關係甚大。倘將「人」視作單純的個人，則所謂「人」之自由，必為個人之自由。此種無制約的個人之自由，結果乃不得不陷於一切價值的否定。極端個人主義之形成，其因即在此！同時在個人為各自之利益，不能決定何者為真，何者為偽之際，主觀主義及功利主義，亦因此萌芽。十九世紀之自由主義，所以淪於陷阱，其癥結即在於此！

各種社會思想，或社會制度，當其最初發生之時，必有其勃發之朝氣；但歷時過久，逐漸成化石。非但原有精神，完全斃滅；抑且物腐虫生，其他不良之成份，反依附而寄生發展。自由主義，因被個人主義，放任主義，主觀主義，功利主義所寄生，於是遂直接間接發生許多社會病態。自由主義一方面圖打倒封建貴族之專制；一方面亦助長資本貴族之專制。種種社會之不平，社會之病態，遂與本加厲從而阻礙人類個性之平衡發展。自由主義努力之結果，反而自相矛盾，自相攻伐；人類之個性，依然不能有平衡與合理之發展，實屬不幸。

是以歐戰以後，自由主義，遂又前後迭戰，左右夾攻，陷於四面楚歌之厄運。後面之保守主義，前面之社會主義；後面之鮑爾色維主義，前面之法西斯蒂主義，立場不同，宗旨各異；但均異口同聲，對自由主義加以猛烈之抨擊。

法西斯蒂主義之社會觀，乃係基於歷史的有機體之學說，自由主義對社會的責任的個人主義。社會

之機，爲不滅的，社會生命之源泉，爲永續的。個人乃永續無垠的社會生命中之一種通過的媒介。故法西斯蒂帝國與自由主義國家不同，不以個人爲社會之最終目的，而認國家有其固有的意志與最高之目的，必須在集體生活之範圍內，始能實現國家本身之使命與意志，並發展其最大之權力。法西斯主義，非但在哲學之根其上，與個人自由主義，積不相能，而於實際上，尤極力限制自由思想之發展。從而，矯枉過正，又發生極嚴重的病態！

在蘇聯憲法上，各國人民所保有之自由，均無其地位。各國傳統憲法之精神，均在保障人民之自由與限制政府之權力；蘇聯則適與相反，乃爲國家權力之異常擴張。蘇聯法家，馬利資基 Malitsky 曰：「國家者乃人民權利之淵源，唯國家，可以允許人民之權利與行動自由之範圍；唯國家，爲法律之淵源，亦唯國家，可以創建客觀法律之制度。個人之權利，並非得自天賦，乃係個人完成其社會職務以後，始得享受。國家之組織，既爲統治與保障此種客觀權利之法制；故國家爲保障人民此種客觀權利起見，自不能不限制個人之自由。」惟蘇聯新憲，對於此種立法精神，又已加以修正矣。

三、自由主義謬見之糾正

自由主義之歷史過程，既反覆循環；自由主義之利弊功罪，復參雜互見。則吾人如欲作一公允中

正之論斷，實非易事。吾人究竟應以何種原則，作為長治久安，人羣進化之基準，實更覺抉擇之困難。

Xenophon 曾言：「世上之事，鮮有再比人統治人如其難者！」斯言確有至理。自政治之眼光觀之，人羣社會生活，數千年來，無非為權力與自由之鬥爭。而此種輾轉鬥爭之結果，始終循環往復，迄今尚未得一澈底而合理之解決。各國之哲學家，思想家，至今亦未能指示人羣社會所應共遵共由之達道！

吾人如欲免蹈此種循環紛爭之歷史之覆轍，苟欲創定今後人羣進化所共由之達道，首應將自由主義思想先天之不良與本質之謬誤，加以澈底之糾正。於此有一最重要之前提，即係對於個人與社會，自由與權力，不應懷有對惡之偏見；應以公允無黨之態度，將個人與社會之關係，自由與權力之程度，作一合理之調整，與適度之支配。如此，自由主義之真諦，始能正確表現，以符歷史上一切自由與反自由之爭執，方能正本清源；而人類社會的生活，亦能得平衡合理之發展。

人為社會的動物，不能離社會而獨存；但社會又為個人之結合，並非虛構之幻影。個人與社會之關係，乃同時並存，不可分離；所謂個人與社會，乃係兩位一體之有機體，試從此種社會學之原則，分析人類社會之生活，即可知其有兩種不可偏廢之關係：

(一) 爲求同的社會聯帶關係——Solidaristic relationship
(二) 爲分工的社會聯帶關係——Solidaristic relationship

從後一種關係言，吾人應尊重個人之自由，個性之發展；從前一種關係言，吾人應服從社會之紀律，社會之權力。

因此，絕對的個人自由論，非但爲一種主觀的偏見，且係一種離開現實，離開社會之空想。吾人既不能遺世而獨立，復不能回至猩猩猿猴之原人狀態，如一任此種反現實，反社會的空想偏見之流行，則人類生存，將發生莫大之危險。人之恆情，固愛自由，而厭約束；但吾人倘果回到無法律無紀律，無制約之原人時代，則其痛苦與不安，恐更非爲一般人所能忍受。據霍布斯 Hobbes 在其名著『巨靈』 Leviathan 中所言：

『在自然世界中，因爲無公共勢力使大家有所恐懼，人類遂陷於一種戰爭之狀態。人人互相仇視，生活全無保障。在此種狀態之下，自不能有工業，不能有文化，不能有學問，不能有藝術，不能有文學，更不能有社會。且無時無地，不在危險與恐怖之中。人的生活是孤獨的，貧窮的，淫亂的，殘暴的，短促的。』

『如此人人互相鬥爭之結果，於是遂無所謂不正當之事。舉凡是非之觀念，正常與否之觀念，均

無存在之餘地。公其權力，既不存在，於是遂無法律；既無法律，自無所謂公正與否。在此種權力壘，不講正義之戰爭狀態中，惟有武力與欺詐爲兩種基本之道德。」

霍氏此種自然世界觀，雖有人譏其爲狹持君權捍衛專制而發；然而其持說之極有系統，設詞之嚴各理論，固爲自來政論史上之有數文字。

我國古代法家，對於無法律無政府組織以前之自然狀態世界，亦早有發揮，且與霍氏之說，如出一轍：

管子曰：「古來未有君臣上下之別，未有夫婦妃匹之合，獸處羣居，以力相征，於是智者詐愚，強者凌弱，老幼孤獨，不得其所。故智者假衆力以禁強虐，而暴人止。爲民與利，正民之德，而民師之。」

商君曰：「古者有未君臣上下之別，時民亂而不治，是以聖人列貴賤，制爵位，立名號，以別君臣上下之義，……民衆而姦邪生，故立法制，爲度量，以禁之。」又曰：

「天地設而民生之，當此之時，民知其母不知其父，其道親親而愛私，親親則別，愛私則險，民生衆以別險爲務，則有亂。當此之時，民務勝而力征，務勝則爭，力征則訟，訟而無正，則莫得其性也。」

是以自由決非天賦的人權，亦非無法解釋無制約之自然世界的產物；而須待政治權權與社會紀律爲之保障。故賴斯基曰：「人類非生而自由者也，既不能脫離既往，新無往而非縛絆。」（原曰：「自由者，生於規則之維持。苟無規則，則今日之是非，即非明日之是非，人人處於今日不知明日之境，其爲禍之酷，有過於法令網紀之束縛。」）即鼓吹天賦人權之學者，如洛克^{Locke}，雖以自然世界，爲一種和平、善意、互助、安全之樂境，彼終於不能否認執行自然法之方法人各不同，易生紛亂，且遭反抗；自由平等之保障，究不若政治社會之更爲周密可靠。盧梭^{Rousseau}雖高唱人生而自由之說；但依然不能不承認：「處處在桎梏之中。」（見氏著民約論）

自由既非自然世界之產物，而須賴社會之規則爲之維持；故在社會之立場上，極端的個人自由論，非但不可能，且爲極危險之事。即個人自由主義之學者穆勒氏，雖主張「個人在社會之中，倘使所行之事，與他人之利害無涉；；則他人對之僅能止於忠告、教誨、勸獎、避絕。然而倘彼所行之事，與他人利害有關。則仍應受社會或法律的制裁。」（霍勃活思^{Hobbes}氏亦言：「任何個人之發展，非與社會毫無關係者」。）「自由係社會調和之原因與效果。……放任與壓迫，均同樣摧殘意志。惟有當意志彼此臻於協和時，各意志才能完全自由。……而所謂調和，乃係在合作的體系中，心靈與能力，盡行約束的體系。因此，「自由與權利，並非彼此對立之物，統制之目的，與其謂爲

限制，毋寧謂爲在確定並擴大自由之範圍。」

其次，賴斯基會言：「自由雖爲一種純粹不受束縛之狀態，然絕對不能因此而言人愈無社會之束縛，則其幸福亦愈大。蓋今日之社會，非一單純之社會，衆生紛紜，各有慾望，慾望不同，必有衝突，既有衝突，勢必有共守之規律與禁條；如此，自由之範圍，勢不能不受限制。故自由之限制，亦爲社會福利所不可少。是以真正的自由，決非無束縛，乃在服從合理意志所構成之一體系；而此合理意志之體系，則以國家爲其最高之表現形式。凡與國家活動能相一致者，卽爲獲得最大自由之國民。故吾人之意志，愈近國家，則愈形自由，愈能順從社會之束縛；則愈能得到自由之實質。」

復次，「任何國民之自由，皆得之於國家的大集團，故必隸屬此大集團；舍此大集團，彼之全存在，卽喪失其意義。蓋任何人之權利，無一不藉社會組織爲之衛護。我人之權利，卽他人之義務；無國家的督行，雖有權利，亦不能享。我人之自由，非爲我人自身，乃所以爲社會；我人之利益，若與社會之大利益相抵觸，則我人須引身而退，以奉社會。」故：「個人自由存在之目的，決非僅僅爲維持個人之安樂，尙應爲公衆謀福利。個人自由積極方面之意義，乃指一種活動，乃賴個人「意志力」與「創造力」 Powers of Willing And Doing 的自由而活潑的發展。」而「創造的衝動與佔有的衝動，其意義復完全不同。後者之趨向，爲損人利己；前者之目的，爲立立人，已達達人。國家之職務，

爲依據此種意識的自由耳。此則多與自由者，不能不加明辨之事也。

四、自由主義思想之改造

茲將所述，與傳統的不正確的自由思想，實有加以改造之必要。

第一、自由不能以個人爲本位，而應以社會爲對象——自由主義，固由於人類個性之自覺，而此個性之內部，並不發達的限於個人性與功利性；且含有社會性與正義性之事實。僅僅完成個人性與功利性，初非爲人格之自由發展，必須以社會性與正義性的活動，爲社會改造之基調，方爲自由主義發展之真正目的。

第二、自由不能爲私利而競爭，乃爲責任的自覺——此爲上述原則的必然推論，人類之活動，依自己責任之自發的活動，最能獲得成效。亞當斯密以個人利害，唯自身知之甚深，故主自由放任。然如放任各個人全爲其私利而競爭，其結果則力弱者不免爲強者壓迫；尤其在經濟生活中，此種壓迫，更爲顯著。經濟上之自由事實上僅爲強者掠奪採取之自由；弱者階級，將永爲少數資產階級所犧牲。

第三、自由不可損人利己，而應已立立人——自由爲一種創造的衝動，爲各人意志力與創造力之自由發展。其目的在自我人格之完成，自我義務之實踐。並非僅爲維持個人之安樂，而應兼顧公眾之

權利。所謂已立立人，已達達人，即是此意。如個人利益與社會利益衝突之時，個人應當引退，服從社會之干涉。社會干涉之結果，並非自由之限制，而為自由之確定，自由範圍之擴大。

第四、自由非天賦的人權，乃係社會的職務——傳統法家，咸以自由為個人之主觀權利，此種觀念，已為現代社會學派之法家所反對，而認為玄學的無可實證的謬見。在社會聯立關係上，每一個人，無論其為最高階級，或普通平民，均有其一份應盡之職務。凡能盡此社會職務，或能為此職務而努力者，始有其社會的價值，始有其社會的功用；始能得法律之保障。

第五、自由的限制不僅在消極的不妨害他人的自由，而應積極的發展個人智、德、體的優性——歷來法家，既以自由視為個人之主觀權利；於是咸以為祇須在不妨害他人之範圍內，即可為所欲為，甚至不勞而獲，國家均不得干涉。此種極端放任之個人自由觀，實不合且有礙社會之生活。吾人既知個人自由，非主觀之權利，須以社會之職務為基礎，故個人之所以需要自由，乃在充分發展其智、德、體之優性，俾得完成其社會之職務。在分工合作之社會中，每人不同之慾望，須由每人不同之工作，而使之滿足。個人既為社會一分子，即應盡其一份之職務；故個人並無所謂自由之權利，祇有社會的義務。此種義務，即為工作，即為努力發展其智、德、體的優性，以完成其社會的使命。其能在此範圍內努力奮鬥，工作服務者，始可不受干涉與限制，而獲得獎勵與保障。反之，凡違反此目

的者，如不勞而獲者，自暴自棄者，國家即可加以強制或責罰。以前國家除對人民課以納稅之義務外，幾不能加以其他義務；而現代國家，對於不入學的人民，可強其入學，對於不工作之人民，可強其工作，均不能視為干涉人民之自由。

上述各種改造之原則，並非學者空談之理論，而已為各國實施之事實。即素倡民治政治之蒲徠斯氏亦言：『傳統的自由主義之國家，亦有同樣改造之趨勢。從前許多事情在個人意志自由活動範圍以內者，現在皆受國家立法和行政之干涉。……現在之世界，似已踏上一個被「集團高於一切」與「羣策羣力」兩大力量支配時代，亞當斯密以來所領導之自由放任主義，已為世人所非議與唾棄矣。』

過去吾國社會改造運動之領導者，不明中西民族歷史之異點，不明『歐洲爭自由的革命，是二三百年前的舊方法；』不知『歐洲人當時爭自由，不過是一種狂熱，自由並不是神聖的東西，』從而盲目附和。對於自由之真諦如何，既未有澈底了解；對於自由之利弊如何，尤未加精密研究。以為中國改造，亦應『學歐洲人來爭自由，』而不知，『中國人所以一盤散沙，沒有團結力，沒有抵抗力，乃正因各人的自由太多！』而『從推倒滿清之後，至今無法建設民國，就是錯用自由之過！』（謹引國父遺教原詞。）今之談憲政問題者，幸其三復斯言！

（註）本文參考中外書籍凡數十種，為排印便利，均從刪略。

第十一章 中央制度

一 總說

世無萬世不移之法，亦無盡善盡美之制。韓非有言：「法與時轉則治，治與世宜則有功（註一）」。吾人討論政制，未能僅事學理的研究，而應注意「時轉」與「世宜」，庶能求其不悖時代之潮流，而合吾國今日之需要。近世政制，備極複雜；論其大要，不外三種：曰總統制，曰內閣制，曰委員制。今請先比論其得失，再示吾國應遵之途徑焉。

二 委員制

委員制，一稱行政合議制，所以銘行政與立法二權為一鑰，俾免一權之專制，而泯彼此之齟齬，乃一新進之政制也。趨時學者，輒樂道之。

委員制之利，不無可述；行政立法，兩位一體，不相分離，不相抵抗，一也。委員地位，彼此相等，不得濫用權威，危害自由，二也。委員人數，不限一人，可免人選失當，貽誤國是，三也。

此言雖難，利之所在，弊亦隨之。一、國家治權，雖著不明，而獲林權之原則。二、治權亦在，則備
味，又人民自由，反易遭其危害。三、國家大權，既非歸於一人，必致責任不明，利之所在，無不爭
游，滿之所趨，直相推接。四、行政事項，無論大小，概須付諸討論，則行政效率，必見遲鈍，而尤
不足以應付特殊事變。五、各委員地位權力，既無分高下，倘彼此意見，不能一致，則必互相阻梗，
有礙國家政策之推行。六、藉曰委員人選較多，可免失當，然使素愚濫竽，又何能必其盡善。凡此諸
弊，試證諸近數年來，委員制實際施政成績，可更無疑，無容申述。

復求諸世界各國之政制，其採用委員制者，除俄、瑞二國外，實罕其例。瑞士制，雖已有較長之
歷史，且亦有較良之成績，然其收效之原因，並非在委員制之本身，而在瑞士人民政治能力之優越，
以及民主主義精神之發展，故能運用得宜，而發揮其長。反觀吾國，一則人民政治智能，較為幼稚；
二則國家久經戰亂，以較瑞士，何能並論。則所謂委員制者，究竟能否適合國情，當不待智者而自
辨。

三 內閣制

內閣制之特質凡二：其一，行政元首，不負責任，一切命令及其他行爲，概須經內閣同意，在原

則上，元首必容納內閣政策，故實際上負政治之責者，爲內閣而非元首。循此點而解釋之，故稱責任內閣制(Responsible Government)。其二，行政機關與立法機關(議會)，彼此關係，非常密切，不能分離；行政機關之政策，必與議會政策相一致。故負責實際政治上之責任者，雖爲閣員，而閣員仍須對議會負責。循此說而解釋之，在採用內閣制之國家，其政治之重心，實不在行政機關，而在議會，故又稱議會政治(Parliamentary Government)。

吾人既期內閣制之特質，即可進而分辨新制之利弊。內閣制，有兩大顯著的優點：第一、政治重心，既不在元首，而行政機關之政策，又須與議會政策相一致，則行政獨裁之弊，自不易見；而民主主義之精神，則易於發展。第二、行政元首，既退處於無權之地位，形同木偶，則元首競爭之非法行爲，以及種種政治上不安與危險之象，必可減爲減少。然而吾人試一細察近代內閣制國家之政象，因行政機關，須承仰議會之氣息，致行政政策，時受議會影響，而不得穩定，不得推行者，實在在皆是。政局倏擾，百政廢弛；上下惶惑，舉國不安。是以內閣制之推行，必具兩大重要條件：一則人民政治智識與民治主義之素養，必先豐富，始能充分發表其意志，而不爲少數議員所假借所壟持；二則國家政黨，不能太複雜，而議會中尤須恆有夫強有功的多數黨之存在，則無數小黨，不致分合離散，激啟政變。英國採行內閣制，所以得著成效，爲世推崇者，其因亦不在內閣制之本身，而在其具此兩

大條件。反觀吾國，雖曾數度施行內閣制（如臨時約法，以及十二年中華民國憲法），其收效何如乎？此稱通時政者，類皆知之；是內閣制又未能合乎國情，明矣。

四 總統制

總統制之特質，在行政機關與立法機關，互相分離。總統與國務員，均超然於議會之外；（一）行政大權，均集中元首，祇須依憲法所定之範圍，總統得自由行使其職權，毋須顧及議會之意見。（二）國務員由總統任命，其進退，一以元首之信任與否而定，不對議會負責。（雖其任命亦須經上院之同意，然上院亦無不照准）。（三）總統與國務員，無論兼任議員與否，均不參加議會之討論或表決。（四）總統僅對國民負責，國務員對總統負責，故絕不因其政策受議會之反對而須去職。

故此制之利，一則治權分際，界限較明；二則國家大政，得依一定方針，推行有效；三則行政機關之意見，得以統一，而行政幹部人員，均能在一中心力的指揮之下，共同合作，不致互相傾軋。然論者又病其有行政獨裁之虞。以為在民治精神不發展之國家，不宜採用。然則總統制又不合吾國國情矣。

五 吾國政制之特點

五權憲法，有兩大特點：一為政權治權之劃分，政權在中央由國民大會代表行使，治權則由中央政府行使之。二為中央政府所行使之治權，又為五權之分立。此種創制，實為世界上最進步最完善之政治制度。既與一般所謂獨權，兩權，三權之精神，迥然不同；亦非各國之委員制，內閣制，總統制，所可比擬，此今日研究我國政治者，首應認識之前提也。

國民大會代表人民行使其政權，雖為政府責任所從出之機關，但不能侵入政府之治權，五院對國民大會負責，分別行使其治權。五院之外，雖另有國家元首「總統」之設置，以掌關係數院而不屬於各院之「元首權」，但總統亦並非總攬治權，惟關於行政院之設施，則仍應由總統向國民大會負責。此與政黨把持議會，操縱國政，及極權國家，獨裁專政之一權政治不同。近人有主總統總攬治權者，實根本違反五權憲法之精神。

國民大會雖為人民代行政權之機關，但僅為代行政權，而非常期集會與政府對立之最高權力機關。行政院雖為中央政府行使政權之最高機關，但司法行政另有專屬，即考試行政與監察行政，亦由各院分掌，初非行政院所得兼理，且行政院長為總統任命，對總統負責，總統對行政院享有實質上之

監督權。而五權憲法下之立法院，亦非一般議會之比，僅爲治權機關，而非監督行政之機關。此與議會政治國家，內閣對議會直接負責之兩權對立政治又不同。

在三權政治之國家，所謂總統制者，即以總統自身負責實際之責任，其閣僚由總統自由任免，對總統負責而與國會之信任與否無關。總統亦祇向國民負責，而不向國會負責，彼所謂國會，爲執掌立法權之機關，亦爲廣義的政府之一部，其實質略與五權憲法下之「立法院」相似。惟五權憲法與三權憲法有一重大之異點，即立法院以外，尙有一人民代表機關，即「國民大會」之存在，以專司四種政權之行使，而爲政府責任所從出。國民大會之職權，雖爲代表人民在中央行使四權，究與人民自身行使四權不同。政府五院，應各對國民大會負責，並非空泛的向全國人民負責；同時，具半代議性質之立法院，亦須向國民大會負責，而行政部分則不向立法院負其責任；此所以與三權憲法又不能同日而語也。總之，五權憲法下之政治責任，非僅行政與立法二者間，或各院間之關係，尙有各院與國民大會間之關係。其權能劃分之清楚，以及五權分工合作之精神，初非三權憲法所能比擬也。

第十二章 均權制度

一 問題之焦點

中央地方權限，應如何劃分，世界各國，互異其制；民國以來，時賢學者，爭論尤烈。或主中央集權，或倡聯省自治。事權之界莫分，變亂之禍時起。野心學者，從中鼓惑；紛擾之局，益難收拾。悉心焉憂之，曾草公法改造之論，本政治演進的原則，闡明集權分治，有相互為用之功，非不可兩立之制。（註一）英儒愛希來（Ashley）氏有言曰：「近代歐洲各國政治演進，有一共同的趨勢，即國家的職務，由簡而繁，由易而艱。本以往之經驗，就現在的情勢而論，昔者專權制度之行政組織，已呈捉襟見肘之狀，非有地方分治之施行，決不足以應付困難複雜之公務，順應政治演進之潮流。」（註二）

邦言分治之重要也。復考世界聯邦國家，其始也，中央之權，甚為薄弱；各邦政府，均保留其重要外交權；聯邦政府之命令，僅能直接及於各邦政府，而不能及於各邦人民。及至今日，此類現象，大抵趨集權中化（Integration），中央政府，有完全外交權；中央之命令，亦能直接及於各邦人民；各邦界限，已不若昔日之森嚴。（註三）此又明示集權之重要也。準斯而論，集權，分治，實不能以吾

主權而偏廢。蓋集而不分，則國家職務不能專任而發展；分而不集，則民族生命，無由寄托與保存。此吾人所以有兼籌並顧之必要也。

查建國大綱十七條規定曰：「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。」此亦明示集權、分治、非不相容，而未何偏廢也。唯是均權制度，國父僅指示其原則，而未有明白之規定，即所謂全國一致，所謂因地制宜，亦殊抽象，未臻具體。何者應照諸中央，何者應劃歸地方，此猶待吾人切實之研究。

二 各國之制度

考世界各國，關於劃分中央地方權限之立法原則，大都為中央列舉，地方概括。若中央概括，或中央地方均採列舉者，其例甚罕，蓋中央地方，均採列舉，其弊甚多。一則國家政務，甚為複雜；盡以列舉，難免掛漏。二則雙方列舉，不免互相掩映；權限爭執，政潮時起。三則規定呆板，不能因時制宜，有礙社會文化之發展。四則如遇新起事項，必啓雙方權限之爭。五則權限爭議，每由法院解釋；然法院無行政經驗與學識，終覺困難，且為中樞機關，難免偏袒。至於中央概括，而地方權

限，全由中央以普通法規定制者，此制之利，雖在中央有總攬國政之全權；而地方政務，亦得因時制宜，因地制宜之便利。然地方權限，毫無憲法上之保障，實亦有礙人民自治能力之發展，以及近代地方自治之趨勢。職是之故，此二制度，均為一般國家所不取，而中央列舉，地方概括，遂為制憲之通則。惟中央列舉，內容複雜，各國立法，互異其制；究其利害，亦頗有出人，不得不再進而分析之。

三 中央列舉之內容

各國憲法，關於中央列舉之權限，規定頗不一致。有專由中央直接行使者，有由省邦政府機關執行者。而省邦政府執行之方法，各國法制，亦復互歧。

(一)照美憲之規定，中央權限，分為兩種；一為特有權，專由中央行使之；二為共有權，凡未經中央行使之前，各邦得行使之；但中央行使以後，各邦法律，即歸無效。而其餘未經列舉之權，統歸各邦行使。此為美制之特點，亦為美制獨具之優點。蓋美制之長：一則中央事權，可澈底有力行使於各邦；二則各邦亦得充分發展其自治能力。即總所主集權分治，兼籌並顧之制也。

(二)德憲中央列舉之權限，有專由中央行使者；有屬於中央而中央不行使，由邦政府代為執行，中央僅有監督權者。此制之弊，即在中央事權不能直接有力的行使於各邦。

(三) 憲法中央列舉權限之內容有三：一爲立法執行二權，均屬中央者；二爲立法權屬中央，執行權屬地方者；三爲原則規定權屬中央，執行權及釐訂細目權屬地方者。此制之弊，一爲立法行政二權不能一致，使中央事權不能有力行使於各省；二爲原則細目，分別制定，倘有出入，必啓爭端。

四、吾國應採之制度

綜上研究，吾人當已深明各國制度之得失與利弊，則於今日均權制度之建設，當亦知所採擇。吾國雖非聯邦國家，惟幅員遼闊，情形不一；邊遠之區，尤多特殊。而各省地方自治，尙未能盡力推行，人民之政治知能，尤無長足進步。故吾國目前最大之需要，莫如集權與分治。使中央事權，澈底行使於各省，以求國家之統一；復使地方自治，得憲法之保障，以求自治之發展。此則美制之特長，亦吾國應取之方針也。

故吾國今日關於中央地方權限之劃分，關於中央者，應採列舉式，關於地方者，應採概括式。而關於專屬中央之權限，應限於最小限度，不必過於廣泛，如外交，國防，司法，幣制，國稅，郵政，應由中央直接踐行行使，絕不容各省之侵越。至若警察，教育，衛生，社會福利，工商政策，土地政策，移民殖邊，水利交通，戶口調查統計，等項，在中央不行或不便行使時，應由各省市

俾便適應。除此以外，均歸地方，不必列舉，（而外蒙古與西藏，尤應賦予高度自治權。）以求適應各地環境，發展人民自治能力。庶國家統一，既可得憲法之保障，而地方事業，亦得循法治之正軌，盡利發展矣。

註一——拙著近代公法學之改造——東方雜誌

註二——Ashley: Central and Local government chap. H.

註三——Thompson: Federal centralization.

第十三章 地方制度

國父手訂之建國大綱，寥寥二十五條，鉅細畢舉，而於地方自治，規定尤詳。統觀自第八條至十八條，幾無條不着眼於地方自治問題。（註一）可見地方自治，在國父建國之程序上，實佔重要之地位。吾人既薰沐國父之遺教，負有建國之重任，則於地方自治之推行，自亦應作切實之努力。

地方自治，端緒紛繁，經濟政治，兩應兼顧。國父於其手訂地方自治開始實行法中有言曰，「地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後此退化政府，則委棄教養之職務，而聽人民各家之自養自教，政府只存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尙能平冤屈。其後則并此亦放棄之，遂至國亡政息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者，前後共達三百餘年，可謂慘矣。民國人民，當爲自身計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之原則，以成一高尚進步之自治團體，以謀全數人民之幸福。」（註二）吾人研究建國大綱，觀其所舉種種自治工作，如訓練四權，調查戶口，測量土地，規定地價，修築道路，開辦學校，辦理警衛，育幼養老，濟貧救災，徵收租稅，供給國用，開發廢礦，經營

實業，以及最後之選舉代表，參與國政，（註三）實於政治，經濟，民權，民生，兼籌並顧；而於古之教養之道，尤能注意。

然則如許繁重而切實之工作，果將如何推行，如何實施乎？建國大綱第十八條之規定曰，「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」是則地方自治發動實施之範圍在縣，而地方制度之精髓，以及地方自治之權力，亦在縣。則吾人建設地方自治，亦應從縣着手，已爲明確之原則。

近世公法學之改造，有一不可抗之原則與趨勢，厥爲地方分治。英儒愛希來（B. Asher）氏有言曰，「近代國家之職務，由簡而繁，由易而難，以前專權政治之行政組織，已呈捉襟見肘之狀，非有地方分治之試行，實不足以應付艱難之公務，此就己往之經驗，現代之情況而觀，所無可否認者也。」

（註四）法國法學革命者狄曠（L. Duguit）氏更倡其法令分化之說。（註五）現代學者，亦不盡以法律爲中央唯一之命令，地方於不抵觸中央法令之範圍內，因地方利益之要求，亦得發佈地方法令。蓋非此不足以適合地方之需要，非此不足以發展民族之優性也。（註六）

惟是分治云者，並非與國家統一對抗之名詞也。民國以來，國人談政治問題者，每於分治集權二說，無所適從，遂致感於聯建國之歧途，迷於聯省自治之謬說。實則集權分治，初非不可兩立之制，而有相互爲用之功。集權有集權之範圍，分治有分治之領域，二者初不相侵；集權有集權之必

並，分治有分治之功用，二者復相以爲濟。（註七）集而不分，則國家職務，不能精專，地方事權，無從發展。分而不集，則民族精神，無由團結，國家組織，無以維持。此國父所以斟酌損益，取長補短，有均權之說，而吾人亦不能誤解自治，不於制度權限組織上，精密注意，致生分割盤據，妨害統一之病也。

政治社會演進之趨勢，由小而大，由分而合。人類之結合，先國屬，而部落，而市府，乃至今日之民族國家，徵諸東西各國發展之歷史，無不如此。故現代聯邦國家，亦漸有化除成見，消滅畛域，日趨單一之傾向。瑞士之「康東」，今已成爲通常地方自治區。美國聯邦政府之權，亦已較前大爲增加。革命後之德意志，其中央政府之立法行政權，亦已與戰前不可同日而語。故一八七一年憲法中所稱之邦，今已稱爲 Lande，而以前享有特殊地位之普魯士，亦已失其軍事上，立法上，財政上諸種特權（註八）蓋以民族主義，盛行全球，政治結合，自亦不能不以民族團體爲單位。故吾人如誤解自治之原則，妨害國家之統一，非特有違國家演進之潮流，抑亦不利整個民族之生存也。

吾國自秦廢封建，設郡縣，行政系統，頭頭是道，遂脫原始幼稚的政治組織狀態。此實世界政治演進史上最光榮之一頁也。吾人繼往開來，自應秉承遺教，確立單位，恢宏前制，以圖至治。惜乎，自漢以後，法治失墮，人存政舉，人亡政息。國家治亂，繫乎人君；行政系統，漫無軌範。一旦政失

中心，羣無主宰，藩鎮跋扈，羣雄割據。封建思想復萌，自治之基遂壞。故數千年來，虛遺縣政之表，未有縣政之實，此中國政治之所以不進也。國父深明積弊，故曰「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」（註九）吾人苟能遵師先秦之法制，上承國父之遺訓，則於地方制度之建設，自能得其根本之原則，不致徬徨歧途矣。

民國以來，軍閥僭竊，各省獨自爲政，號令不出都門；集權之效未著，變亂之禍時起，地方機關林立，人民怨聲載道。此實省權過高，自治廢弛，爲厲階也。近世各國民治之發展，恆與自治程度相乘除；而自治程度之高下，又與治區大小成比例。故自治區域愈小，自治之訓練愈易，而民治之進步亦愈速，此徵諸瑞士英法之歷史所無疑也。我國之省，本爲封建遺骸；方之西洋，其地之廣，幾等一國。衡以近代分治之原則，何可以大如一國之省，作爲自治之單位。何況我國交通不便，民情隔閡，而國父民權主義，尤貴直接。則省之自治，尤於事實上，遺教上，爲不可也。故國父明白規定曰，省立於中央與縣之間，受中央之指揮，辦理國家之行政，爲自治之監督，而非自治之單位。倘誤以省爲自治之單位，則省可挾其自治之護符，不受中央之指揮，又可假其監督之大權，橫阻自治之進行，斯於統一自治二義，一無可得。則此時之省，非僅不能立於中央與縣之間，收聯絡之效，且必橫行全國，爲統一之障，爲人民之害矣。徵諸民國以來變亂之跡，吾人當可引爲鑒戒矣。

總之，自治之權，操之於縣，則真，則治；自治之權，集之於省，則僞，則亂。同時自治之行，尤應接近民衆，注重民生，此爲建設地方自治，確立地方制度之基本原則。而揆諸 國父遺訓，憲政原運，時代潮流，歷史背景，以及吾國特情，亦爲不易之定律。則今後吾人對於地方自治之建設，亦當知所遵循，對於地方自治之實施，亦當知其重心之所在。而吾人欲圖自治之完成，民權之發展，民生之改善，民族之復興，亦應先從縣政入手。提高縣長之地位，增加各縣之權限，充實各縣之經費；省祇立於中央與縣之間，爲居間連絡之機關，依法律之規定，監督全省之自治，並於每省設模範縣，特別協助其發展，以爲各縣推行自治之表率。秉國政者，倘能采是說而實驗之；則國家可得而治，民族可得而興，民生可得而安矣。

(註一) 參看國父建國大綱

(註二) 參看國父手訂地方自治開始實行法

(註三) 建國大綱

(註四) 見氏著 *Central and Local Government*

(註五) 見氏著 *Les Transformations du Droit Public*

(註六) 參看拙著近代公法學之改造，東方雜誌

(註七)中央與地方之權限究應如何劃分，另詳於體制度章。

(註八)(1)參看拙著現代法制概論——德國憲法集權之趨勢。(商務印書館)

(2) Brunet: La Constitution Allemande

(註九)建國大綱

第二編 實踐論

第十四章 憲政與法治

近代社會進化，如從政治觀點加以解釋，乃以法治爲主力。（十餘年前，作者曾倡唯法史觀，適與純從經濟觀點出發之唯物史觀相對壘，茲未能詳。）我國憲政運動，垂六十年，所以一再波折，迄未成功者，若從「唯法史觀尋求其藏結，則可謂由於法治基礎之未確立。政治哲學家霍布斯氏（Hobbes）在其名著巨靈（Leviathan）中描寫自然世界。（即無政府無法律之社會）之狀態有言曰：

一在自然世界中，因無公共權力，使衆戒懼，人類遂陷於一種戰爭狀態，人人互相仇視，生活全無保障。在此情況之中，自不能有實業，不能有文化，不能有學問，不能有美術，不能有文學，更不能有羣體生活，無時無地，不在危險恐怖之中，淫亂殘暴，朝不保夕；生活貧困，孤立無助。

「如此互相鬥爭相殘之結果，於是遂無所謂不正當之事，舉凡是非之觀念，正義之觀念，均無存在之餘地，公共權力，既不存在，於是遂無法律；既無法律，自無正義。在此唯力是征，不尙正

義之戰爭狀態中。惟有武力與欺詐，爲兩種基本道德！」

我國古代法家，對於無法律無政府組織時期之自然世界觀，亦有發揮，且與霍氏之說，如出一轍：

管子曰：「古者未有君臣上下之別，未有夫婦妃匹之合，獸處羣居，以力相征，於是智者詐愚，強者凌弱，老幼孤獨，不得其所。故智者假衆力以禁強暴，而暴人止，爲民興利，正民之德，而民師之。」

商君曰：「古者未有君臣上下之別，時民亂而不治，是以聖人列貴賤，制爵位，立名號，以別君臣上下之義，民衆而姦邪生，故立法制，爲度量，以禁之。」又曰：

「天地設而民生之，當此之時，民知其母，而不知其父，其道親親而愛私，親親則別，愛私則險，民生衆以別險爲務，則有亂。當此之時，民務勝而力征，務勝則爭，力征則訟，訟而無正，則莫得其性也。」

觀此可知無法律之社會，乃爲一種唯力是征，淫亂殘暴，缺乏正義，文化衰落的社會。中西學者，均同此說。民國以來，徒具立憲之名，而無法治精神，以致紀綱不立，趨亂相尋，正義蕩然，內政不修，文化衰落，民不聊生。故今日吾人實施憲政之任務，首當革除以往歷史的病態，培養

社會演進的主力。

夫實施憲政，發揚民權，須賴兩大要素，一曰法律，二曰民意。此薄徠斯 Bryce 氏之名論也。

（見氏著 *Modern Democracies*）余嘗以法律與民意，譬諸民主政治之雙足，苟缺其一，則為跛形，乃今之學者，每好強調民意，忽視法律。（且其所謂民意，亦未得其真諦，余已於「憲政與民意」一文中，另加申論，茲不詳及，）此種態度，實非正真維護憲政之道。殊不知法律之與憲政，其關係尤為切要，若就其目的與形式而言，法治與憲政，且不管一物之兩面。學者固有就實質方面，分析二者之異點，以為憲政國家乃為具有民主精神之法治國家，法治國家未必具有民主精神，即有而其程度容有差異。然而憲政國家必為法治國家，則已為定律，無可否認。循此說而歸納之，吾人今日如尙否認法治或忽視法治，而空言憲政，實不啻緣木求魚。故今後吾國實施憲政之道，當以厲行法治為首要。

第一、應厲行法治，以求政治之民主化——法有平等性，法治與民主，精神一致，初無背馳。西儒有言：「法律之前，一律平等。」吾國文字學上，法本作「灋」，從水，平之如水，從「廌」去，所以獨不直者去之。可見法之本質，乃含「平」「直」二義，正合民主精神。吾人實施憲政，自當順天應人，勸求民隱，將過去不合理的現象，「觸而去之。」復次，行憲以後，政府人民，已有公約；宜各遵守大法，對於憲法所予人民之各種自由，政府非依法律，絕對不得限制，尤不得以好惡親

疏，稍有法外之意，法外之行。此外爲行憲之第一義，政府當局，宜特注意，尙望除舊布新，與民更始。

第二、應厲行法治，以求政治之制度化——法有客觀性，有標準性。法者，天下之程式，乃人類行爲之規範。法國公法學家何理歐氏（Haurion）曾言國家者，乃一偉大的制度，乃一維持紀綱的偉大制度。政府之作用，貴能使抽象的政治理想，藉權力的組織，國民的擁護，成爲上下共守的規範，從而形成客觀具體的制度，俾永矢咸遵，以保國家無疆的生命。吾國以習於人治，迄未建立客觀的制度，以致上無所授，下無所守，其弊所及，其一爲是非不明，缺乏客觀理性的標準；其二爲賞罰失度，易爲主觀情感所左右；其三爲朝令夕改，國務不能作有效的推進；其四爲人亡政息，不能樹承先啓後，長治久安之規模。

第三、應厲行法治，以求政治之組織化——法有規範性，有統一性；乃組織社會，統一民志之有效工具。吾嘗謂近代政治有兩大特徵：一爲組織重於自由，一爲計劃重於放任。此非愚一人之私言，當爲留心近代政治現象者共具之認識。故 國父慧眼獨至，曾曉示國人曰：「歐洲爭自由的革命，是二三十年前的舊方法」，「中國人所以一盤散沙，沒有團結力，沒有抵抗力。乃正因各人的自由太多」（見民權主義）。故今日吾國之憲政運動，不能再應十八世紀之故事，而宜迎頭趕上，把握近代政治之

潮流。應行法治，發揮法律之規範性與統一性，務使「百度皆準於法，萬事皆繫於一」（語本尹文子）以收拾離散之人心，強化社會之組織。忠誠謀國之士，果欲求治圖強，固不必惑於羣情，姑作遠心阿時之論，而忘國家之需要，而喪民族之自信也。

第四應厲行法治，以求政治之科學化與現代化——法有時代性有科學性。社會現象，一為靜的秩序，一為動的進化。由於社會演進之結果，始有倫理與政治之劃分，而法律亦隨時空之需要，而不斷的革新與進化。古者俗樸用簡，故尚無爲而治；然而現代社會役務，日趨複雜；政府職責，日益加重；各國法制，其形式實質，亦均日趨詳備，日臻周密。時至今日，尙復空想復古，廢法言治，奚管緣本求魚。管子曰：「雖有巧目利手，不如拙規矩之正方圓。雖聖人能生法，不能廢法而治國。」可見法治確爲進步的科學的治國方法。先賢治國，猶且已具科學精神；今日吾國正在力求現代化，自當益圖法律制度之創建，法治精神之提倡，以適應建國之需要。

第五、應厲行法治，以求政治之和平化——法有紀律性，有和平性，乃人類行爲之規範，社會和平之保障。夫社會現象，錯綜複雜，人心不同，各如其面；人欲橫流，恆起紛爭。吾人欲使錯綜之社會，不同之人心，橫流之衆欲，共納於一軌，相安於無事，自不能不張社會之紀律，申國家之紀綱，屬國以來，法治廢弛，紀綱不立，軍閥政奪，唯力是征，戰亂相尋，割據自逞。此實民國最大之不學

亦爲憲政失敗之禍階。近代憲政國家，雖不無黨爭。但其爭取政權，必循憲政常軌，必用合法手段，必由公道方法；絕不擁兵割據，訴諸武力，破壞統一；卽有攻擊政府，亦必用和平理智的態度，且復能自知其責任，自守其分際，用能確保和平，維持統一。近代憲政之所以可貴者在此。各國憲政之所以成功者亦在此。故厲行法治，以求政治和平，實尤爲我國憲政之重大任務。

綜上所述，可見實施憲政，當以厲行法治爲本；厲行法治，乃所以求：

政治之民主化，

政治之制度化，

政治之組織化，

政治之科學化，

政治之現代化，

政治之和平化。

唯是厲行法治，非可徒託空言，非可求諸憲法之條文；端賴政府與民衆，均有知法，信法，重法，守法之精神。此種精神之養成，固須賴長期之教化，然亦可藉風氣爲提倡。商君治秦，「立木示信」，「刑其師傳」，此風氣之提倡，由於政府之抱例一也。友人楊緯庵先生爲述英倫民間守法之故事，

三：「英倫有二婦人，交誼素篤，卜居一處，一住二樓。一住三樓。某日三樓之婦，以非法方式，取得戰時定量分配，喜告其友，（二樓之婦）；乃二樓之婦，卽控之警察，不稍隱諱。三樓之婦，因此被罰；但對其友，非但不稍怨尤，且竟親往道謝，感其控告，得解除其良心上資難之痛苦」。此風氣之提倡，由於民間之例二也。德儒耶林嘗著『爲法律而奮鬥』一書，略謂愛護法律，須如慈母之愛其赤子。當赤子被暴徒劫持之時，慈母必奮不顧身，起與抗爭。竊願舉國上下，師取此意，以慈母愛子之心，愛護法律，愛護憲政，則憲政之成，中國之治，指日可期矣。

卅三年十二月二十八日重慶。

第十五章 憲政與憲德

欲期憲政之成功，不能徒務憲法之形式，而須培養憲政之靈魂。此種憲政之靈魂，乃一國人民政治經驗之所結晶，學者名之曰憲德（Morality of Constitution）。在法律上雖無實效力；在政治上，則別有一種拘束力，可以稽察憲法條文之掛漏呆板，可以約束執政者之行動措施。近世憲政典型諸邦，若英若美，非僅其憲法之形式內容，立法技術，遠遜歐戰以後憲政後起諸邦；而英國憲法，且猶未脫不成文法範疇，其效力并不優於普通法律，並無任何特殊保障。法儒杜克維（Tocqueville）氏甚且謂：「英國憲法實際上並不存在」。然此初無傷於其憲政精神之發展；英美二邦，仍不失其為近世憲政之典型。此當別有其因係，固未可僅於死板的憲法（Dead Constitutional Law）形式求之也。

夫倫理與政治，道德與法律，雖以近代社會進化之結果，已判為二事，然於維持社會和平秩序之作用上，二者初非絕無關係；倘能運用得宜，且有相得益彰之功。故西儒之論憲政也，一面固重視法治，其且以法治與憲政視為一物；然一面復崇尚憲德，尊之為憲法之靈魂。此種憲德，乃係一種習慣，一種政治經驗之結晶，可以補憲文之不足，可以救憲文之呆板。例如，法國憲法，依照規定，總統可能解散國會。但自一八七七年馬克馬洪（MacMahon）以後，初未應用此權，再如英皇解散議會，事實

上必懸首楬之請求；二百餘年來對於任免案，從未駭斥；一九二三年後，貴族院中人不爲首相；衆院之權事實上高於上院。凡此俱非憲文所規定，甚且與憲文相抵觸，而均能共守不渝，蔚爲高尚政風。此則所謂憲法之作用，亦卽吾國克己復禮之精神也。

法治固爲近代政治修明之重要因素，與有力工具；作者十餘年來，強調法治，未嘗稍懈。（且曾信唯法論之說，刊於東吳法學雜誌，以糾國人輕法心理。）然法律非萬能，吾人亦未可過於迷信抽象呆板之條文。西儒重法，猶且以憲德視爲憲政之靈魂。吾國治理，素重德治，允宜發揚光大，蔚成政風，以求邦治。惟是，尤有進者，吾國今日所需之憲德，其精神內容，貴能承繼吾國歷史的傳統，復當適應吾國政治的需要。上文所舉歐美憲德之通例，雖都爲一種克己的精神，然若就其表面以觀，則且與憲法條文相抵觸，苟無深刻修養，則適足爲野心者利用，以其一己之便，而蹂躪憲法。故吾國今日所應提倡之憲德，未可徒事效顰，襲人皮毛，而應有其特殊的意義。（嚴格言之，本篇所稱之憲德其涵義與歐美學者所指者，稍有出入。）爰本斯旨，標揭二義，深願關心吾國憲政問題者，起而俱進焉：

一曰尚和平——今之論憲學者，惑於歐洲中古時期之歷史背景，以及十八世紀老政治學說，以爲實施憲政，必須鬥爭，殊不知我國憲政，乃有聖政，訓政，憲政三大時期之劃分。歐美憲政史上老所

謂流血鬥爭，乃吾國軍政時期之事。此乃革命過程中之初期現象，而非憲政既成後之懷舊狀態。吾人苟昧乎「變」「常」之別，以其革命初期變亂之跡，誤爲憲政共守之道，甚且利用憲政口號，以爲離間朝野，挑撥政府人民之口實，以遂其攫取政權之目的，則將永啓國家紛爭之源，而永無和平統一之局。須知英美各國，固非無黨爭；但其相爭，必循憲政常軌，從不訴諸武力；其手段爲合法的，其方式爲和平的，其態度爲公道的。以吾美國，大選之前，兩黨代表，各爭雄長，不免互有攻擊；一旦選舉揭曉，落選者則自承失敗，對當選者且馳電相賀。以言英國，則有所謂王之反對黨者（羅偉爾^{Mr. Lloyd George}氏且謂此乃十九世紀以來英人對於政治最偉大之貢獻），英皇召開國會，反對黨首領與執政黨首領——首相，聯袂往謁；於議會中則各據一席，分庭抗禮。反對黨之目的，固在抨擊政府，然其方法，絕不訴諸武力，僅本理智的態度，和平的方式，運用言論文字，訴諸選民，爲公道之爭（Fair Play）；而尤難能可貴者，且均能顧全大局，其立言論事，復能自知其責任，自守其分際，自遵其約束；一旦國家有事，則相約政治休戰，共赴國難。凡此俱當爲國人共曉之常識，然此種和平有禮的民主風度，如何能移植吾國，形成憲政常軌，以奠國家和平統一之基礎，則猶待國人倡導共勉也。

二曰能容忍——萊佛羅素^{Mr. Russell}有言曰：「欲求民主政治之成功，欲維民主政治於不墜，宜勿過肆意氣，過逞強力；而貴有容忍之精神」。爲政之道，貴能左程右準，調整至當；若徒執持偏見，

好同惡異，則治絲益紊，欲速不達，決難建立憲政常軌。徵諸往事：美國憲政，初有所謂統一主義與分立主義之爭，極弗遜（Johnson）派與漢彌爾敦（Hamilton）派之爭，而卒歸於調和。法國制憲，曾以共和帝制之爭，一再復辟，大法屢毀，凡十二次；迨一八七五年第三共和，華龍（Wallon）氏提折衷方案，始趨協調，而永固共和之基。德國韋瑪憲法，如總統地位之提高，如各邦區域之劃分，是為政治上之調和；如財產私有制與財產社會化，是為經濟上的調和。英國工黨崛起，或慮其將趨偏激；然其作風，仍主漸進的改造，不為激烈的更張，不失英國傳統的精神。是為資本主義與社會主義之調和。蘇聯制憲，初則改行新經濟政策，繼則強調新自由主義，其歷次憲法的修改，尤在在可見其於經濟上政治上調和容忍之精神，是尤足為吾人之借鑑。先賢呂坤有言曰：「去人我之見，絕意必之私」。此雖為修養有得之言，而尤值今日談政者之深省。蓋世無萬世不移之法，亦無盡善盡美之制，見仁見智，理各有本；吹求辯難，何有既極。倘必各逞私智，標新立異，甚且罔顧大局，藉端鼓惑，則舉國皇皇，豈有甯日。羅偉爾氏於所著民意與民治一書中有言曰：「一國民情縱有不同，然於重要國是，必有共信」。深願有心吾國憲政運動者，三復斯言，發揚吾國民族傳統之美德，提倡忠恕，力求中庸；勿逞情感，勿恃偏見；虛心服義，克己容人；共體時艱，顧全大局；以確立和平統一之基礎，完成六十年來無數先烈流血犧牲，全國人民努力培植以求之憲政大業。

第十六章 憲政與政黨

憲政實施，有二要素；一爲法律，一爲民意。而民意之所寄托，則爲政黨，此近世憲政之常軌，亦各國政治之通象也。

惟政黨政治，制度不一；有一黨制，有多黨制。利弊互見，貴能制宜。我國憲政開始以後，黨治之形態如何，各黨之地位如何，其應持之態度如何，則見仁見智，尙無定論。且事關國策，作者又何敢妄作主張。惟任何政策，終必有其應循之通則；此則所謂憲政之常軌，亦係天下共由之達道；固未可以派系之私，稍事倖越。此乃中國治亂，憲政成敗之樞；忠誠謀國之士，當所共認。是篇之作，卽本斯旨。

國父革命哲學，精深博大，其修、齊、治、平、之一貫大道，莫不以義務爲本位，（此義深長，容另詳論），其論人生也，則曰：「人生當以服務爲目的，不以奪取爲目的」。其論政治也，則曰：「政府無權，人民有權」；又曰：「授政於民選之政府，是爲建國之大功告成」。（建國大綱第二十五條）。其論社會理想也，則曰：「大道之行，天下爲公」。是其組黨革命，革命建國之目的與理想，實較並世諸國任何黨魁爲偉大。此則研究中國憲政者，所應共同珍視之特點。中國國民黨無敢先願

以及全國志士仁人，乘此精神，歷經軍政訓政兩大時期之艱苦奮鬥，不惜犧牲流血，努力以赴，乃奠今日憲政之基礎。故今日之憲法，實乃血汗之結晶，此尤天下後世，所應共具之歷史認識也。

中國國民黨之歷史任務，厥在推翻專制，建立民國，（參看五屆十一中全會之憲政總報告書）依照建國大綱之規定「憲政告成之時，即授政於民選之政府」。是軍政訓政兩大時期，當均為實施憲政之工作進程，亦係中國國民黨為建立民國，奮鬥努力之偉大義務，中國政治之所以絕然異於一黨專政者在此。此證諸 國父遺教，以及中國國民黨組織以後所布之一切文獻，所無疑也。查建國大綱規定；憲法頒布之日，全國國民則依憲法行全國大選舉；國民政府則於選舉後三個月解職，而授政於民選之政府。是憲政實施以後，中國國民黨之地位如何，當可不言而喻，無待贅言。

質言之，憲法頒佈，憲政實施以後；中國政治之重要特質，厥為厲行法治。法治之特徵，一曰最高性；一曰平等性。由後之說，則法律之前，一律平等，各黨各派，宜無軒輊。由前之說，則法之所加，義惟遵守；各黨各派，莫得有法外之意，法外之行。進言之，憲政開始以後，中國國民黨將與各黨各派，平立於大法之前；各黨各派，將俱遵大法，訴諸選民，為公道之爭。苟其不擇手段，毀法亂紀，以遂私圖者，當為人民所共棄。此乃憲政國家所共循之通律也。

現代學者，類都以政黨各有其排他性，實則政黨之所以必欲爭取政權，乃為實現其所持之政策，

排他初非其目的。故馬克伊佛 (Machiavelli) 有言曰：「政黨者，乃爲主持某種政策，運用憲法途徑，決定政府行動而組織的一種集團」。又曰：「政黨乃最後政治主權者，所藉以統御政府之唯一工具，無政黨制度，則無以防止革命與政變，更不足以形成近代民族國家的機構。」中國方在復興建國之過程中，一方面人民政治智力，猶甚薄弱；一方面民族國家機體，尙未健全。苟今日討論憲政者，未能認清國家民族當前之需要，而徒憧憬於政權之奪取，其弊所及，將使政潮起伏，人心浮動；舉國倣擾，無有甯日。則民族復興，民生康樂，勢將徒託空言矣。民初覆轍，可爲殷鑒；苟非愚狂，何忍再蹈！

基此認識，則中國國民黨，在其歷史悠久，主義完美，組織宏大，諸種優點上；尤在其創建民國之歷史任務與偉大責任上，實應當仁不讓，負起其興邦建國之使命，以立民國萬年有道之基礎。此非一黨之私言，實乃深通中國政情者共認之國是也。忠誠謀國之士，幸共圖之。

三十三年一月於重慶。

第十七章 憲政之實踐

去法少爲物，本爲社會生活之反應。其存廢興替，靡不與社會生活相適應。雖有大力，莫之能易。憲法尤爲一國之根本大法；制憲乃千秋百年之大計，負制憲之責者，必當於民族歷史文化；與乎國民心理，社會習俗，現實政情，世界潮流，兼籌並顧，庶能斟酌盡善，歸於至當。蓋憲法乃主權法源之基礎，非白紙黑字的具文。故制憲如播種，如耕耘，貴能「審度時宜」，勤於澆灌；若徒好高騖遠，空談理論，則「拔苗助長」，欲速不達，適足以促其生機而已！

此非空論，實乃民元以來，吾國憲政失敗，慘痛的教訓。而證諸近世憲政之史實，益用譬揚！

英國爲近世憲政典型之邦，然其所以得有今日之成績，則履霜堅冰，初非一朝一夕之事。故英儒戴維（Dicey）有言曰：「英憲之成，初非基於任何建築原理，乃如蜜蜂構巢，有巧奪天工之妙」。政治史家傅理門氏（Freeman）論英憲，其言尤爲深刻。兵謂英憲乃其千百年來民族生活胚胎而成之結晶；其改革推進，亦隨其實際政治之變遷與需要，推陳出新，循序而成。蓋英人習性，不尙空談，未嘗欲以新異理論，強入憲典，願諸全國也。

法國革命之初，時人空談理論，不顧實際；以致政局倏擾，一再復辟，大法屢毀，無由實施。迨

一八七五年第三共和，懲前毖後，遷就事實；力求簡約，適切實際，悉本政治經驗，不談抽象原則，甚至共和政體，亦未明白主張，僅由華龍氏 (W. Helldor) 於一八七五年一月三十日提議，規定總統連選得連任，藉以間接保障共和政體之永續。用心之苦，實堪深味，故能安定大局，而垂久遠。此其過程，尤值借鑑。

歐戰以後，各國新憲，類都趨於詳盡。昔日憲文所不及者，今已構成憲法之重要部份，且特設專章，詳為規定。然而，此乃近百年來，歐洲經濟發展，社會演進之結果。決非效顰移植，徒事鋪張，所能見效。此應認識者一。其次，戰後新憲之傑作——韋馬憲法，實亦為遷就當時環境，調和各派理想之產物。如總統地位之提高，與各邦區域之劃分，是為政治上的調和；如私有權之保障，與產業之社會化，是為經濟上之調和。此應認識者二。復次，自希特勒執政以後，大權在握，政行獨裁，韋馬憲法，名存實亡。希氏何人，有此魔力！亦唯其深識國民心理，民族特性，故能把握現實，運用時會，振臂一呼，黨徒蜂擁而已！此應認識者三。

蘇聯新憲之修改，尤值玩味。史大林氏於蘇聯八次代表大會中之報告，一則曰：憲法委員會之任務，為按照蘇聯社會生活之變遷，以及根據一九二四年至目前社會主義業已進達之方向，修正現行之憲法。再則曰：憲法與政綱，實有其本質之差別，不能混為一談。政綱所涉者，為目前尚不存在而將

方能完成方能獲得之事物。而憲法則不然，必須處理目前業已存在，業已完成，業已獲得之事物。政綱所處理者，主要為將來；而憲法所處理者，則為現實。再則曰：吾人基本上已完成共產主義之第一或最低階段。此一階段之基本原则，為「各盡所能，各取所值」。然而以「各盡所能，各取所需」，為基本原則之共產主義之較高階段，則尚未達到。吾人之憲法，自未得以此為基礎；蓋憲法非政綱，非將來目標之宣言，此吾人在目前歷史階段上，應有之範圍也。故新憲草綜合業已經過之道路，綜合業已完成之收穫；乃為實際業已完成，業已獲得之事物之記錄與法規」。（見史太林講：蘇聯新憲之形成與特質）。

準斯而論，可見制憲之事，貴能適切國情，把握現實，無取空談理想，好高務遠。語云：登高自卑，行遠自邇，即於蘇聯，史太林猶諄諄詔告，宜以目前低較的歷史階段，為制憲任務之範圍！則今日吾國醉心空想，一往無前者，其亦應惕然警悟矣！

三民主義之特質，在其把握現實適切國情之「實踐性」，在其融會各派折衷至當之「綜合性」；在其領導人羣創造將來之「前進性」！用是近數年來，共產，國社，青年各黨，均一致宣稱，願以實行三民主義，為當前共同的歷史任務。此種精神，實足珍貴。深願共矢真誠，以維護發揚之！尤願本此精神，共襄制憲大業，使國步早納正軌。幸勿再以一己之私，標新立異，罔顧大局；致壞憲

政共由之常規。復次，國父以深知憲政之艱，故特定訓政時期為過渡，此其苦心，尤值深省。其於建國大綱有言曰：「憲法草案，當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行」。又曰：「全國有過半數省份達至憲政開始時期，即全省之地方自治完成時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之」。中國現狀，無可諱言，離此境界尚遠，而離革命最高理想之階段尤遠。是今日憲法，其所本之「成績」，其所本之「基礎」如何；以及今日談國憲者，其當前之歷史階段，任務範圍，究竟如何，尤應確認明辨；庶不致遠離實際，徒具其文。尙憶幾歲議憲之時，舉國論壇，咸斤斤於條文理論之爭，余獨以如何頒布施行一題，質諸當局，深願今之論憲者，仍以此為重要課題，切實探討，實事求是，認識國情，毋取空談。勿持偏見，勿逞情感；謹嚴着筆，力戒浮泛；一字一句，務期能行。則中國憲政，庶有光明前途也。

民國三十三年二月於重慶。

第十八章 憲法頒行之前提

數年以來，愚所持論，風主法治，但法治非即制憲，而在行憲。就憲法之「用」而言，憲法本純一歷史的產物，非任意創造，即可推行。就憲法之「體」而言，則吾國此時，亦可謂已有憲法，如建國大綱，如國府組織法，如中華民國訓政時期約法，如訓政綱領，其著例也。即近世憲政典型之邦，若英若法，其憲草均係片斷零星，陸續公布。英國憲草，係集一二一五年之大憲章，一六二八年之權利請願書，一六七九年之人身保護法，一六八八年之權利宣言，一七〇〇年之皇位繼承法，一九一一年之會議法，一九一八年之國民參政法，暨一九二八年之修正案而成。即法國憲法，亦僅係一八七五年二月二十四日參議院法組織（此法第一至第七條，已由一八八四年十二月九日法律廢止），二月二十五日政權組織法，七月十六日公權規定法，八月二日參議員選舉法，十一月三十日衆議員選舉法，一八七九年七月二十二日巴黎建都法，一八八四年十二月九日修正參議員衆議員選舉法，一八八五年六月十六日修正選舉法，一八八七年十二月二十六日國會議員不得兼職法，一八八九年七月十七日候選人法。一八九五年七月二日國會議員之兵役義務法，一九〇二年制止選舉舞弊法，暨一九〇三年四月二日，一九〇八年十二月十七日，一九一四年三月二十三日，三月三十一日，一九一八年一月五日，

一九一九年十月十七日，一九二六年八月十日，一九二七年七月十日，七月二十一日，一九二八年十月三十日，諸種條款之集成。故憲法無取形式，但求「信」「守」，法家所謂「惡法勝於無法」，殆深識法治要旨之言也。

故愚以爲今日憲政問題之重心，尙不在憲法條文之應如何完美，而惟在公布施行一端，究應如何規定，庶能求其實踐耳。查建國大綱。國父關於憲法公布之規定，十分鄭重。一則曰：「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。」（註一）再則曰：「全國有過半數省分，達至憲政時期，卽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。」（註二）是則憲法頒布之最大前提，爲地方自治之完成。而地方自治之完成，一則須「全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路，修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，暫行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」（註三）二則「其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」（註四）復次決定憲法之機關，爲國民大會，而國民大會代表之選舉，則須俟「每縣地方自治政府成立之後。」（註五）國民大會之召開，又須俟「全國有過半數省分，達至憲政時期。」（註六）國父關於憲政

程序之劃分，自有其豐富的經驗，遠大的目光，以及精深的識力。蓋實現憲政，非可徒託空言，亦非可期諸朝夕。必使民權充分發展，始能奠穩固不拔，千秋萬世的憲政基礎。此種建國原理，非特適合吾國國情，且又可供世界各國憲政改造之借鑑。吾人固未可妄自菲薄，躐等以進也。

攷列國憲政發達之過程，其憲法之頒布，亦類都因時而制宜。英國最初頒布之大憲章，僅為對於國皇課稅權之限制，厥後於一六七九年，一六八八年，一九一一年，一九一八年，一九二八年，始陸續加以補充。法國最初頒布者，僅為參議院與政權組織法，亦屬殘缺不全。自是厥後，歷年加以增訂。他如芬蘭憲法之施行，另以法律定之。（註七）普魯士憲法之公布，僅三十一——四三暨八六諸條，發生效力，其餘諸條，則於州會議，按七十四條所規定之新選舉後施行之。（註八）波蘭憲法，自公布日施行，其中條款，有須另以法律規定施行者，則自各該法律施行之日起發生效力。（註九）立陶宛憲法自公布日施行；但最遲應於十年內，經國民公決核准之。（註十）暹羅憲法，自公布之日施行，惟仍須受暫行條文之限制。（註十一）觀此則憲法之頒布施行，固須視其民族的特殊需要與環境，而有斟酌變通之必要也。

中國憲政問題之困難，非在善良法制之創立，而在法治主義之推行。法治之精神，非僅止於白紙黑字之法典，而尤貴於法律之實施，法律之擁護，法律之遵守，法律之普及。法律之編訂，其事易，

其時暫；而法律之實施，擁護，遵守與普及，則有賴乎法治精神之發揚，有待乎民衆習尚之造就，其艱難，其時長，而其效尤難著。中國民衆，素乏法治精神，故維新變法之結果，新法律與舊習慣，初未發生任何關係，任何影響。新其所新，法其所法，而民衆仍舊其所舊，習其所習。故元以後，國人仍急於求功，不圖其本，所制之憲，仍與民衆之習慣，未能一貫。故吾人今日如欲求憲政之成功，自當於千鈞一髮，成敗所繫之訓政時期，努力培養法治精神，鞏固法治基礎。此使將來之大法，與民衆能打成一片，與民衆之精神習慣，能互相一致。此種訓政工作之成敗，實爲吾國社會治亂，憲政成敗之總關鍵。（註十二）

曩歲草憲之時，戴院長季陶氏致立法院長孫哲生氏書中有言曰：「吾黨同志，若無爲國家百年大計而立法，爲國家人民之福利而行法之決心，或隨意制憲，或立而不行，皆非所以完成國民之道。故兩年以來，諄諄以實行約法爲言耳。今茲召集國民大會制憲，其意義之重大，自無千百倍於約法。但若國人之態度，猶是對於約法之態度，則其害絕不止政務停滯。蓋國民今日，尚有一線之希望在將來，以爲國民大會尙未開，而憲法尙未制定也。憲法發布後，中國國民當於革命建國之任務，已達最後階段，若其不能行，或行而有重大之缺陷，則意外之變化莫測矣！」語重旨深，宜共警惕。

（二十三年四月二十五日草於上海，載五月申報、時事新報、晨報、民報、中華日報、政治評論等

(註一) 建國大綱第二十二條。

(註二) 建國大綱第二十三條。

(註三) 建國大綱第八條。

(註四) 建國大綱第九條。

(註五) 建國大綱第十四條。

(註六) 建國大綱第二十三條。

(註七) 芬蘭憲法第九十五條。

(註八) 普憲第八十八條。

(註九) 波憲一二六條。

(註十) 立陶宛憲法第一〇七條。

(註十一) 暹羅憲法第七章第六四——六五條。

(註十二) 拙著：訓政與法治——二十年三月二日中央日報。

第十九章 實施憲政之準則

我國憲政問題之重心，非在憲法之制訂，而在憲政之實施。著者深感及此，故歷年論憲，不斤斤於條款細節之爭，獨一再強調斯義。曩歲立法院議訂憲草，嘗布「論憲法之頒布施行問題」，質諸制憲當局。二十九年三月國民參政會熱烈討論憲章，設置憲政期成會之時，復草憲政期成之前提一文，刊布重慶大公報。時逾三載，輿論寂然。邇者以十一中全會決議定期制頒憲法，全國輿情，又呈熱烈。竊念憲政大業，事關國運，全國國民與中國國民黨同志，流盡無數血汗，歷經軍政訓政兩大時期之艱苦奮鬥，始獲今日之成果。緬懷先烈，彌覺珍惜。凡我國民，究應如何公忠體國，一德一心，以共建憲政之宏軌，共維大法於久遠，俾毋負先烈艱難締造之功，永保民國萬年有道之基，此全國上下所應共省共勉之大事也。爰陳五義，願共商焉。

一曰務實際——法國革命以後，議憲之士，好談理想，致與實際，杆格不通，屢成廢阼，凡十二次，國事倣擾，莫可收拾。迨第三次共和，力務實際，大局始定。英國憲法宗師戴雲氏(Dicey)之言曰：「英憲之成，初非基於任何原理，乃如蜜蜂構巢，有巧奪天工之妙。」史太林氏論「蘇聯新憲之形成與特質」有言曰：「新憲草綜合業已經過之道路，綜合業已完成之收穫；乃為實際業已完成，

業已獲得的事實之紀錄與法規，而非政綱之理想，非將來目標之宣言。共產主義之較高階段，尙未達到；吾人制憲，自未得以此爲基礎。——尤爲深通政情，老成謀國之言。

二曰求折中——立法貴恕，行法貴嚴。制憲技術，尤貴折中至當。（按三民主義卽係一種折中至當的全面的民主主義）不爭抽象原則，力求平實易行。美國憲法，乃爲統一主義與分立主義之調和。法國憲法，初以共和保皇之鬥爭，以致大法屢廢，後由華龍氏運用立法技術，以總統連選得連任一語，於事實上永固共和體制，始趨協調。德國韋瑪憲法，如總統地位之崇高，與各邦區域之劃分，是爲政治上的調和；如財產私有制與財產社會化，是爲經濟上的調和。蘇聯，初則改行新經濟政策，繼則強調新自由主義，此其在經濟上調和之精神與技術，尤足爲革命建國之借鑑。

三曰應時宜——我國幅員遼闊，各地情形不同；經濟文化，風俗習慣；水準方式，俱各不一；尤以邊地，更相懸殊。故憲法頒布以後，究應如何施行，俾能因應時宜，適合實情，似仍有賴法律作具體之補充，關於此節，各國立法，不無先例，可供參考。愚於本書「憲法頒行之前提」一章中，已加論及，茲不多贅。

四曰崇憲德——憲德者，西語謂 *Morality of Constitution*，乃憲政之靈魂，政治經驗所結晶也。在法律上，雖無效力；在政治上，則別具一種拘束力，可以救憲法條文之呆板，補憲法條文之不

足。例如法國自一八七七年 Mac mahon 以後，總統未曾應用憲法權力，解散議會。英皇解散議會，事實上必經首相之請求；關於任免案，二百餘年從未駁斥。一九二三年後，貴族院中人不爲首相，事實上衆院之權，高於貴族院。雖無憲文，均能共守。用能蔚爲高尚之政風，永維憲治於不墮。吾國治理，素尙德治，所望發揚光大，更爲近代表率也。

五曰堅信仰——憲法之行，貴能共守；而共守之本，端在共信。一九一九年掌瑪憲法一四八條，嘗規定學生畢業，各授憲法一冊，亦所以教民共信共守也。吾國公民宣誓，似亦可仿斯意，以期蔚成民風，堅定信仰。商君治秦，立木示信，嘗曰：「國之亂，非法亂也，非法無用也；國皆有法，而無使法必行之法。」此其所謂「使法必行之法」，實卽全國上下之「共信」而已。故英國憲政宗師戴雪氏嘗引布雅克之言曰，「英憲至爲精微博大，學者應竭其智力，以窮究之；如有不通曉處，祇可虛心探求，萬萬不可懷疑。」此其立說，意尤深長。吾國學者，每好標新立異，黠者乘之，從而鼓惑。爾虞我詐，毫無誠信。此乃萬事不能認真，國民不能起信之最大癥結與最大危機。以此謀國，事復何濟；不僅憲政成敗已也。有心國是者，祈進而教之！爲幸。

(完)

附錄

一 國民政府建國大綱

一、國民政府本革命之三民主義五憲權法，以建設中華民國。

二、建設之首要在民生。故對於全國人民之食衣住行四大需要；政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計劃之各式房舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。

三、其次為民權。故對於人民之政治知識能力，政府當訓練之；以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。

四、其三為民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治。對於國外之侵略強權，政府當抵禦之；並同時修改各國條約，以恢復我國際平等國家獨立。

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障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。

七、凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時而軍政停止之日。

八、在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功；而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者；得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。

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，有直接複決法律之權。

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

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

十二、各縣之天然富源，與大規模之工商事業，本縣之實力不能發展與興辦，而須外資方能經營者，當由中央政府爲之協助；而所獲之純利，中央與地方政府各占其半。

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

十四、每縣地方自治政府成立之後；得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。

十五、凡僱選任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

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

十七、在此時期，中央與省之權限採均權制度。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。

十八、縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

十九、在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。其序列如下：曰行政院；曰立法院；曰司法院；曰考試院；曰監察院。

二十、行政院暫設如下各部：一內政部；二外交部；三軍政部；四財政部；五農林部；六工商部；七教育部；八交通部。

廿一、憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

廿二、憲法草案，當本於建國大綱及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、全國有過半數省份達至憲政開始時期，卽全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之。

廿四、憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之；卽國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權。

廿五、憲法頒布之日，卽爲憲政告成之時；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，是爲建國之大功告成。

二 中華民國憲法草案

二十五年五月二日立法院通過

二十五年五月五日國民政府宣佈

中華民國國民大會受全體國民付託遵照創立中華民國之
孫先生之遺教制茲憲法頒行全
國永矢咸遵

第一章 總綱

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者，爲中華民國國民。

第四條 中華民國領土爲江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼甯、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、甯夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。

中華民國領土非經國民大會議決不得變更。

第五條 中華民國各民族均爲中華國族之構成分子，一律平等。

第六條 中華民國國旗，定爲紅地，左上角青天白日。

第七條 中華民國國都定於南京。

第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕拘禁，審問或處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬，並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審。

法院對於前項聲請不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第一〇條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第一一條 人民有居住之自由，其居住處所非依法律不得侵入，搜索或封鎖。

第一二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

第一三條 人民有言論，著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第一四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之。

第一五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第一六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第一七條 人民之財產，非依法律不得徵用、徵收、查封或沒收。

第一八條 人民有依法律請願；訴願及訴訟之權。

第一九條 人民有依法律選舉、罷免、創制、複決之權。

第二〇條 人民有依法律應考試之權。

第二一條 人民有依法律納稅之義務。

第二二條 人民有依法律服兵役及工役之義務。

第二三條 人民有依法律服公務之義務。

第二四條 凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，非依法律不

得限制之。

第二五條 凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者為限。

第二六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律懲戒外，應負刑事及民事責任，被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。

第三章 國民大會

第二七條 國民大會以左列國民代表組織之：

一 每縣市及其同等區域各選出代表一人；但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人增選代表一人。

縣市同等區域以法律定之

二 蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之；

三 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。

第二八條 國民代表之選舉，以普通平等直接無記名投票之方法行之。

第二九條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法律選舉代表權，年滿二十五歲者，有依法律被選舉權

代表識。

第三〇條 國民代表任期六年。

國民代表違法或失職時，原選舉區依法罷免之。

第三一條 國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。

國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。

總統得召集臨時國民大會。

國民大會之開會地點，在中央政府所在地

第三二條 國民大會之職權如左：

- 一 選舉總統副總統，立法院院長副院長，監察院院長副院長，立法委員；監察委員；
- 二 罷免總統副總統，立法司法考試監察各院院長副院長，立法委員監察委員；
- 三 創制法律；
- 四 複決法律；
- 五 修改憲法；
- 六 憲法賦予之其他職權。

第三三條 國民代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第三四條 國民代表除現行犯外，在會期中非經國民大會許可不得逮捕或拘禁。

第三五條 國民大會之組織，國民代表之選舉罷免，及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

第四章 中央政府

第一節 總統

第三六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第三七條 總統統率全國陸海空軍。

第三八條 總統依法公布法律，發布命令，並須經關係院院長之副署。

第三九條 總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權。

第四〇條 總統依法宣布戒嚴解嚴。

第四一條 總統依法行使大赦特赦減刑復權之權。

第四二條 總統依法任免文武官員。

第四三條 總統依法授與榮典。

第四四條

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

第四五條

總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項，及總統諮詢事項。

第四六條

總統對國民大會負其責任。

第四七條

中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統副總統。

第四八條

總統副總統院選舉，以法律定之。

第四九條

總統副總統之任期，均為六年，連選得連任一次。

第五〇條

總統應於就職日宣誓，誓詞如左：

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

第五一條

總統缺位時，由副總統繼其任。

總統因故不能視事時，由副總統代行其職權，總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第五二條

總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統副總統均未就職時，由

行政院院長代行總統職權。

第五三條 行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。

第五四條 總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。

第二節 行政院

第五五條 行政院爲中央政府行使政權之最高機關。

第五六條 行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之。

前項政務委員不管部者，其人數不得超過第五十八條第一項所定管部會者之半數。

第五七條 行政院設各部委員會，分掌行政職權。

第五八條 行政院各部長，各委員會委員長。由總統於政務委員中任命之。

行政院院長得兼任前項部長或委員長。

第五九條 行政院院長副院長政務委員各部部长各委員會委員長。各對總統負其責任。

第六〇條 行政院設行政會議，由行政院院長副院長及政務委員組織之，以行政院院長爲主席。

第六一條 左列事項應經行政會議議決：

一 提出於立法院之法律案預算案；

二 提出於立法院之戒嚴案大赦案；

三 提出於立法院之宣戰案，媾和案，條約案及其他關於重要國際事項之議案；

四 各部各委員會間共同關係之事項；

五 總統或行政院院長交議之事項；

六 行政院副院長各政務委員各都委員會會提議之事項。

第六二條 行政院之組織以法律定之。

第三節 立法院

第六三條 立法院為中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

第六四條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他關於重要事項之權。

第六五條 關於立法事項，立法院得向各院各部各委員會提出質詢。

第六六條 立法院設院長副院長各一人，任期三年。連選得連任。

第六七條 立法委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選，依左列名額各提出候選人名單於國民大會選舉之，其人選不以國民代表為限。

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

二 蒙古西藏各八人；

三 僑居國外國民八人。

第六八條 立法委員任期三年。連選得連任。

第六九條 行政司法考試監察各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案。

第七〇條 總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交復議。

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

第七一條 立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日內公布之。

第七二條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第七三條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七四條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務。

第七五條 立法委員之選舉及立法院之組織，以法律定之。

第四節 司法院

第七六條 司法院為中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事刑事行政訴訟之審判及司法行政。

政。

第七七條 司法院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

司法院院長對國民大會負其責任。

第七八條 關於特赦減刑復權事項，由司法院院長依法律提請總統行之。

第七九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第八〇條 法官依法獨立審判。

第八一條 法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律，不得停職轉任或減俸。

第八二條 司法院之組織及各級法院之組織，以法律定之。

第五節 考試院

第八三條 考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選銓敘。

第八四條 考試院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

考試院院長對國民大會負其責任。

第八五條 左列資格應經考試院依法考選銓定之：

一 公務人員任用資格；

二 公職候選人資格；

三 專門職業及技術人員執業資格。

第八六條 考試院之組織，以法律定之。

第六節 監察院

第八七條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾，懲戒，審計，對國民大會負其責任。

第八八條 監察院爲行使監察權，得依法向各院各都各委員會提出質詢。

第八九條 監察院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第九〇條 監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各預選二人，提請國民會

選舉之，其人選不以國民代表爲限。

第九一條 監察委員，任期三年，連選得連任。

第九二條 監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察員一人以上之提議。五人以上之審查，決定提出彈劾案。但對於總統副總統及行政立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定始得提出。

第九三條 對於總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案，依前條規定成立後，應向國民大會提出之，在國民大會閉會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會，爲該免與否之決議。

第九四條 監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第九五條 監察委員，除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第九六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

第九七條 監察委員之選舉及監察院之組織，以法律定之。

第五章 地方制度

第一節 省

第九八條 省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

第九九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。

第一〇〇條 省設省參議會，參議員名額每縣市一人，由各縣市議會選舉之，任期三年，連選得連

任。

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

第一〇二條 未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。

第二節 縣

第一〇三條 縣為地方自治單位。

第一〇四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項，地方自治事項，以法律定之。

第一〇五條 縣民關於縣自治事項，依法律行使創制，複決之權；對於縣長及其他縣自治人員，依法

律行使選舉，罷免之權。

第一〇六條 縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一〇七條 縣單行規章與中央法律或省規章抵觸者無效。

第一〇八條 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。縣長候選人，以經中央考試院銓定合格者為限。

第一〇九條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

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

第三節 市

第一一一條 市之自治，除本市規定外，準用關於縣之規定。

第一一二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一一三條 市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。市長候選人，以經中央考試院銓定合格者為限。

第一一四條 市長辦理市自治並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

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

第六章 國民經濟

第一一六條 中華民國之經濟制度，應以民生主義爲基礎，以謀國民生計之均足。

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

國家對於人民取得所有權之土地，按照土地所有權人申報或政府估定之地價，依法律征稅或徵收之。

土地所有權人，對於其所有土地，負充分使用之義務。

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

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

第一二〇條 國家對於土地之分配，整理，以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則。

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

第一二二條 國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵指導及保護之。

第二三條 公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營為原則，但因必要，得特許國民私營之。國家對於前項特許之私營事業；因國防上之急迫需要，得臨時管理之，並得依法徵收時公營，但予以適當之補償。

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

婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態施以特別之保護。

第二五條 勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。

第二六條 國家為謀農業之發展及農民之福利，應充實農村經濟，改善農村生活，並以科學方法，提高農民耕作效能。

國家對於農產品之種類，數量，及分配，得調節之。

第二七條 人民因服兵役工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當救濟或撫卹。

第二八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

第二九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其法律得以省區或縣市單行規章為之者，應經各該法定機關之議決。

一 稅賦，捐費，罰金，罰鍰或其他有強制性收入之設定及其徵收率之變更，

二 募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約，

三 公營，專賣，獨占或其他有營利性事業之設定或取銷，

四 專賣，獨占或其他特權之授予或取銷，

省區及縣市政府非經法律特許，不得募集外債或直接利用外資。

第一三〇條

中華民國領域內一切貨物，應許自由流通。非依法律不得禁阻。關稅為中央稅收，應於貨物出入國境時徵收之，以一次為限。

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅。

對於貨物之一切稅捐，其徵收權，屬於中央政府，非依法律不得為之。

第七章 教育

第一三一條

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

第一三二條

中華民國人民受教育之機會，一律平等。

第一三三條

全國公私立之教育機關，一律受國家之監督並負推行國家所定教育政策之義務。

第一三四條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第一三五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第一三六條 國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展。

第一三七條 教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五，在省區及縣市爲其預算總額百分之三十，其依法律獨立之教育基金，並予以保障。

貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之：

第一三八條 國家對於左列事業及人民予以獎勵或補助：

- 一 國內私人經營之教育事業成績優良者，
- 二 僑居國外國民之教育事業，
- 三 於學術技術有發明者，
- 四 從事教育成績優良久於其職者。
- 五 學生學行俱優無力升學者。

第八章 憲法之施行正及修

第一三九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過總統公布之法律

第一四〇條 法律與憲法抵觸者無效。

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

第一四一條 命令與憲法或法律抵觸者無效。

第一四二條 憲法之解釋，由司法院爲之。

第一四三條 在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，立法委員及監察委員，依左列規定選舉任命之：

- 一 立法委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第六十七條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數，由立法院院長，提請總統任命之。
- 二 監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第九十條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數由監察院院長提請總統任命之。

第一四四條 在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任命之。

前項規定於自治未完成之市準用之。

第一四五條 促成地方自治之程序，以法律定之。

第一四六條 憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告之。

第一四七條 憲法規定事項有另定實施程序之必要者，以法律定之。

三 關於實施憲政工作進程之總報告

卅二年九月十一中全會中常會報告

本黨總理創造三民主義，五權憲法，領導全國國民努力革命，建立民國。中國數千年之專制政體，所以易爲民主共和，中華民族所以成爲亞洲各國民主的先驅者，實乃吾黨先烈與全國志士仁人，在此偉大主義之下犧牲流血灌溉培植之結果。吾人鑒於締造之艱難，彌感使命之重大。爰將本黨關於憲政實施工作之進程，爲忠實的檢討。

本黨歷史的任務，厥在推翻帝制，建立民國，實行三民主義，創制五權憲法。吾黨本此主義，領導全國國民，前仆後繼，推翻數千年之帝制，此實中國政治史上之劃期轉變。總理於中華民國元年一月一日，就任中華民國大總統之時，曾發表宣言，願「盡掃除專制之流毒，確立共和，普利民生。」「以誠摯純潔之精神，戰勝其所遇之困難，必使中華民國之基礎，確立於大地」。同年八月十三日，國民黨組黨宣言，復明示宗旨，「鞏固共和，實行平民政治」。乃袁氏竊國，帝制自爲；繼之以復辟之亂，我國憲政，遂入黑暗時期！民國六年，總理領導全國，起而護法，擊苦奮鬥，凡歷五載。民國法統，賴以維繫不墜。

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

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

目的，而訓政乃憲政之實踐方法也。

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

(一)二十一年十二月二十四日四屆三中全會決議「擬定二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒布日期，立法院應從速起草憲法草案發布之，以備國民之研討」。

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

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

(四)二十四年十二月五屆一中全會決議，定二十五年五月五日宣布憲法草案。十一月十二日開國民大會，國民大會代表之選舉，應於十月十日以前辦竣。

(五)二十五年五月五日國民政府宣布憲法草案。

同年十月十五日五屆二十三常會據國民大會代表選舉總事務所呈，各省市辦理選舉事務，按照原定程限，勢難如期辦竣，經決議「國民大會代表選舉既未能如期依法辦竣，大會應延期舉行，一俟全國各地代表依法選出，即行定期召集」。

(六)二十六年二月五屆三中全會決議：「督促該管機關繼續辦理選舉，於二十六年十一月十二日，召開國民大會，制定憲法，並決定憲法施行日期」。乃日寇即於是年七月大舉進犯，阻撓我憲政之進展。然本黨實施憲政之意志，百折不撓，歷久彌堅，絕未以此稍形中輟。

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

(九)三十一年四月一日五屆八中全會對於政治報告之決議案關於國民大會者：「實現民治為本黨政治建設之目標，本屆第六次全會會議宣言，曾指示：「必須早日完成建國大綱之程序，制定全國共循之大法」。并決議限於民國二十九年召集國民大會，制定憲法；嗣因事實上之困難，國民大會之選舉，未能如期辦竣，國民大會之召集，亦因而延期。惟五權憲法，乃總理偉大之創制，國家長治久

安，于此是賴。故政府應本既定方針，從速籌備召集國民大會以促進民治之實施，完成建國之盛業。在國民大會未召集前，國民參政會，爲戰時領導民治之設施，誠能發揮效能，必大有助於政治之推進，政府並應予以注意」。

(十)二十八年十二月，國民大會堂建築完成，三十年八月九日下午三時，敵機集中轟炸，國民大會堂全部建築，竟成灰燼。及太平洋戰爭爆發，國內交通益形困難，大會之籌備，更受影響。三十一年十月十九日一九三次常會因是決定，關於國民大會籌備委員會之經辦事項，由內政部設置國民大會事務處辦理之。

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

國民大會之召開，雖以日寇侵略，迭遭梗阻，惟于實施憲政之基礎工作，則仍照常進行，絕未以抗戰而稍形鬆懈。民國二十七年四月，臨全大會通過之抗戰建國綱領，其關於實施憲政者，一則曰：「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思想與識見，以利國策之決定與進行」。再則曰：「實行以縣爲單位，改善并健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並爲實施憲政之準備」。自本綱領頒佈以後，戰事日趨緊張，

中央於危急存亡之際，軍事倥傯之秋，對於綱領所懸之目標，兼程並進，勉力以赴。其事實成績，分陳如次：

(一)關於中央民意機關之建立者；民國二十六年夏，日寇進犯之初，中央早經籌議。旋經中央政治委員會決議，建立國防參議會，賦以聽取政府關於軍事外交，財政等報告，及製成意見書建議政府之權。延聘聲望卓著之各界代表二十四人爲會員。二十七年夏，即根據綱領組織國民參政會，其名額現已自一百五十八增至二百四十八；其產生方法，初則均爲推举遴選，自省市臨時參議會設立以後，省市應出之參政員，已漸改由省參議會選舉，方法已益趨民主。至其職權，亦較國防參議會爲擴大具體。其重要者：(一)政府重要施政方針於實施前應提交國民參政會決議；(二)得提建議案於政府；(三)聽取政府報告並向政府提出詢問案。

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

(三)關於地方自治工作之推進，以及地方民意機關之建立者：此尤爲憲政實施之重要基礎。依建

國大綱之規定，「憲政實施之最大前提，厥爲地方自治之完成。而地方自治之完成，則須全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練；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，始成爲完全自治之縣」。（建國大綱第八條）中央秉承 遺教，尤以此事關係憲政之完成特切，故於新縣制之建設，特列爲要政，限期完成。據二十一年九月行政院報告，兩年餘來，全國實施新縣制之數，凡達九四四縣，已及全國大半。此實爲推行地方自治，建立地方民意機關之重要基礎。故在臨時縣參議會組織成立之處，其收效之速，遠過預期。據四川省政府檢討報告：如促進自治建設，協助推行政令，調和地方意見，確立民主監察制度，成績頗著，殊足欣慰。中央以茲事重大，復籌議正式地方民意機關之設立，經擬訂施行步驟五項，經國防最高委員會一〇二次常會通過如下：

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

綜上所陳，可知數十年來，本黨一貫之主張與期望，不斷之奮鬥與犧牲，唯在建立民國，實施憲政。又可知中國憲政實施之阻力，其屬於革命的前期者，爲軍閥官僚；其屬於革命的後期者，則爲日本帝國主義。本黨既已堅苦奮鬥，艱難締造，奠定統一之基礎，建立憲政之宏規。現階段革命之任務，自當集中力量擊潰日寇，以掃除建國最大之障礙，完成本黨歷史的使命。故此抗戰，其目的不僅在求戰爭之勝利，尤在求和平之勝利，而和平基礎之永固，端賴民主體制之建立。用是於抗戰之中，扶植民權，擴張民權，力求民主政治之建設，憲政基礎之奠定。當此抗戰時期，促進民權發展之努力，實本黨爲憲政奮鬥爲民主奮鬥一貫精神之所在。

制定憲法，實施憲政，爲本黨數十年來無數先烈犧牲奮鬥之唯一目的；全黨同志，全國國民，乘此精誠，努力以赴。茲值全面抗戰勝利在望，國基已奠之際；自應集中全力，再接再厲，以謀此革命建國偉大任務之加速完成，永固我中華民國自由平等萬世無疆之基。謹請大會對於今後工作方法，實施程序，詳加討論，切實指示。謹此報告。

四 關於實施憲政總報告之決議案

三十二年九月十一日中全會通過

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

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

二、國民政府應於戰事結束後一年內召集國民大會，制定憲法而頒布之，並由國民大會決定施行

日期。

三、凡前次依法產生之國民大會代表，除因背叛國家或死亡及因他故而喪失其資格者外，一律有效。前次選舉未竣或未及舉辦選舉之各區與各職業團體，均應依法補選，至遲於國民大會召集之三前個月辦理完竣。

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

本書
著者 章方生先生有關政法著作

一、現代法制概論	商務印書館	十一、中國憲政之理論與實施	正中書局
二、章力生政法論文集	商務印書館	十二、行政之道	等代售
三、中國民族之改造與自救	商印書館	十三、蘇俄政論	同上
四、地方自治民族復興之基本原理	商務印書館	十四、街道與市政	全上
五、東方文庫 法學新思潮	商務印書館	十五、中國土地問題	全上
六、新生活運動與政治改革	正中書局	十六、建國庸言	待刊本
七、國際問題之經濟觀	民智書局	十七、菲律賓訪問記	旅行雜誌社
八、現代立法問題	民智書局	十八、荷印訪問記	中央週刊社
九、現代憲政論	中華書局	十九、馬來亞訪問記	待刊本
十、憲政人民之權利與義務	正中書局	二十、緬甸訪問記	待刊本

上海图书馆藏书



A541 212 0014 1483B

中華民國三十四年六月初版

版權所有
翻印必究

憲政之道

定價每冊國幣

四百五十元

著者 力生 章淵若

印刷者 中央印刷所

經售者 正中書局

大東書局

中國文化服務社

其他各大書局

重慶市圖書雜誌審查委員會
審查證字第〇四〇五號

四〇五號