

守和館長教正

李尚友著

李尚友敬贈

建國指導原理  
及  
政治體系

東北時報社印行

# 建國指導原理及政治體系目錄

第一章	建國的指導原理——思想論	一
第一節	王道的立國精神	二
第二節	理想的大同政治	六
第三節	權能分別的政治形態	二二
第二章	建國的政治體系——政權論	二七
第四節	主權在民的體制	二七
第五節	行使政權的方法	二〇
第六節	行使政權的機構	二四
第三章	建國的政治體系——治權論	三〇
第七節	五權憲法的政府概觀	三〇
第八節	最高的行政首領——總統	三六

第九節 立法機關——立法院……………三九

第十節 司法機關——司法廳……………四四

第十一節 考試機關——考試院……………四八

第十二節 監察機關——監察院……………五二

第四章 建國的基礎——地方自治論……………五八

第十三節 國父怎樣重視地方自治……………五八

第十四節 地方自治之涵義及其特質……………六二

第十五節 地方自治的基本要務……………六六

第十六節 地方自治與地方政制……………七二

# 建國指導原理及政治體系

## 第一章 建國的指導原理——思想論

中國建國的指導原理，世界各國均已認為是必須依照領導革命的國父遺教的思想，主要是繼承發揚中國的正統思想，特別是政治哲學思想，可以說完全是淵源於中國固有的政治哲學倫理哲學，祇是在政治制度方面，把歐亞社會科學的精華，鑄形了來，使之適應中國的國情罷了。中國的固有政治哲學，國父常常稱道不置，民族主義第六講中說：「中國有一段最系統的政治哲學，在外國的大政治家還沒有見到，還沒有說到那樣清楚的，就是大學中所說的格物致知誠意正心修身齊家治國平天下那一段的話。把一個人從內發揚到外，由一個人的內部做起，推到平天下止。像這樣精微開展的理論，無論外國甚麼政治學家都沒有見到，都沒有說出，這就是我們政治哲學的知識中獨有的寶典」，當然，國父便用取長棄短的科學方法，不但竭力主張恢復此種固有的知識，而且確立在他的政治思想系統中了。中國的政治哲學寶典，除了大學以外還有中庸和禮運，都是國父所最推崇的。所以我們要



研究國父政治思想，對於這三種書，應該和全部遺教同樣重視，至少也應該作爲必要參考資料才可了。做國父政治思想的完美。至於歐美的政治著作，誠如國父所說：「論到政治哲學的真諦，恐怕歐洲人還要求之於中國。」那我們自不必遠求外國，學尾巴主義的尾巴主義了。以下分述國父的國家觀，政治理想及其獨創的權能分別學說。

### 第一節 王道的立國精神

國父的國家觀，是即孟子所謂「以德行仁」的王道的，而不是霸道，雖然他區別民族與國家時說：「用王道造成的團體便是民族，用霸道造成的團體便是國家」。但那只是說國家和民族的起源，並不是說國家的性質。的確，就一般的國家起源來說，是用武力征服來的，像英國對於印度似的。但是中國從前在強盛時代對於別國，決不像那些專用野蠻手段以征服別的國家，「而多用和平手段去感化人，所謂王道，常用王道去收服各弱小民族」。（民族主義第三講）論到國家的本質，中國傳統的精神是對外濟弱扶傾，對內仁民愛物，以保民爲目的，以國防爲手段。所以大學謂：「有德此有人，有人此有土，有土此有財，有財此有用，德者本也，財者末也。」孟子依據這個道理，認爲奪取土地，而犧牲人類，是本末顛倒的事，他說：「爭地以戰，殺人盈野，爭城以戰，殺人盈城，此所謂率土地而食人肉，罪不容於死，故善戰者服

上刑。」倘今日那些專事侵略別的國家，殺害人類的好戰的帝國主義者，當然是中國的王道國家觀所摒棄。就是那認爲：「國家是支配階級對被支配階級擄取的機關」，也是中國王道的國家觀所認爲不合理的。今日侵略成性的帝國主義者，已經被全世界所深惡痛絕，一致聲討，已經完全毀滅了，我們用不着詳論了。至於主張國家是支配階級擄取被支配階級的濶關的這種學說，既不能說明國家的起源，也與國家的事實不合。例如美國的建國假若要說是由於白人征服了印第安而成，則今日白人中如何說明支配階級與被支配階級呢？這當然也是我們所不取的。我中華民國建國五千年來，從沒有向外伸張其國家武力的野心，如有外來的侵略武力，擊破我們國家的防線，佔據我們民族生存所要求的領域，那我們中華民族激於他所受的恥辱和他生存的要求，必定起而誓圖恢復，可是從來沒有反戈相向，報復毀譽，滅亡那曾經侵略中國的民族而使之夷爲奴役的先例。對於四隣的戰爭，中國常保持「存亡國，繼絕世」的大義，從沒有乘人之危以併吞其領土的政策，祇是於解除他們互相軋轢互相侵凌的痛苦與禍患的同時，吸收他們的文化，加以我們悠久博大的文化，使之融和洽合。這些事實史不絕書，不待列舉。

國父對於我國這個固有的優良的國家觀，竭圖恢復發揚，雖然他處在弱肉強食，功利強權的學說主張盛極一時的時代，可是他確認正義公理是不可磨滅的。民族主義第六講說：「現在世界列強所走的路是滅人國家的，如果中國強盛起來，也要去滅人國家，也去學列強帝國主義走相同的路便是蹈他們的覆轍；所以

我們要先決定一種政策，要濟弱扶傾，才是盡我們的天職。我們對於弱小民族要扶持他，對於世界的列強要抵抗他，如果全國人民都立定這個志願，中國民族才可以發達；若是不立定這個志願，中國民族便沒有希望。」這是何等偉大高遠的國家觀啊！看那些公然提出什麼大陸政策，海洋政策的大日本主義國家與日耳曼族優越論的純粹主義國家，一味侵略蠻橫，直獲得現在舉世不安，人類相殘，尤其覺得王道的國家觀是天經地義的真理。現在以侵略為國策的那些國家，已趨於崩潰的路程，趨於滅亡，主張正義公理的愛好和平的國家，已一天一天光明，勝利。

特別是中國在危急存亡，與民塗炭之下，並在抵抗外侮中，與世界反侵略各國共同努力於人類自由的解放，不更證明了嗎？然而王道的道理不是空洞的，不是口頭的，尤其不像日本借鑒的王道而實行侵略主義的。王道的根本精神，是合理主義，出發於中華民族固有的道德性，即是所謂忠孝仁愛信義和平的八德和禮義廉恥的四維，中國由於這種薰陶，所以義之所在，則當仁不讓利之所在，則義介無私，不畏強梁，不欺弱小，能為大群犧牲小體，能為他人犧牲自我，養成了堅忍自衛，和平處世和以「存亡繼絕，濟弱扶傾」的仁愛之心，行「己立立人，己達達人」的忠恕之道，這是中國與別的國家民族接觸的「貫精神，關於國家對人民的關係，既不是支配階級榨取被支配階級的看法，也不是以統制人類社會為特質的說法，完全是重視民生，替人民謀幸福的。全部遺教，無論民族民權民生問題，都是基於民衆利益的，如建國大

綱開首即謂：「建國之首要在民生，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，共謀製造之發展以裕民衣，建築大計畫之各式屋舍以樂民居，修治道路運河以利民行。」便是顯例。中國歷史上偉大的政治家，全都是以民生為政治的大本，禹謨說：「德惟善政，政在養民」孔孟更是強調民生為首要的，如所謂「足食足兵」，「使民養生喪死無憾，王道之始也」，「必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡」等說法，莫不是國計民生這四個字。國父由此種精義中得出一正確結論：即是中國須建設一最富強最快捷的國家，而此國家則是為民所有，為民所治，為民所享的。（參考黨義建設雜誌發刊詞）說到負責推行政治的人，一般的民主國家固然均稱之為公僕，已認是替人民管事的了。可是，國父更提高了政治官吏的服務性，特別加重政府的義務責任，要把權利的利己的觀念完全壓倒。他說：「人生以服務為目的不以奪取為目的」。又訓勉青年學生說：「學生立志做大事，不可做大官。」而且從根本上把這種服務的，義務責任的政治道德，堅實的培養起來，那就是上述的格物致知誠意正心修身的一貫道理，配合着八德四維的精神基礎，政府官吏必須具備這種素質，才算是現代政府的官吏，這樣一來，政府官吏，外而受人民的嚴密監督（參閱下列各節），內而有本身內心的克服反省，必定會走上政治修明的道路。

總上所述，真正王道的國家觀，是國父對政治思想上的一個最大發現，詳細闡發，希望全國同胞共同研



## 第二節 理想的大同政治

什麼是政治理想？是人類變更社會環境，使順應我們的目的的一個最高標準。我們對社會環境中某一現狀的不滿足，在新聞雜誌，發表議論，或由各種團體提出改革案，那僅僅是個個具體事實的政治工作，不能叫做政治理想，要把社會全體根本的改革，組成有體系的改造案，這叫做政治理想。例如國家主義的強化國家權力，進行社會改善，個人主義的高調個人人格力，企圖挽救現行制度缺陷，社會主義的變根本改變今日所有權制度為國有制度，撤廢貧富的差別，這些都是以變革社會制度具有改善的體系的目的。不過優劣互見，多不能把握了全人類生存上的政治要求，現在先把各政治學家所主張的政治理論列舉簡述，再進而申述國父的大同政治理想。

國家主義學者的柏拉圖，他是強調國家統一性為政治理想的。他主張的有名的理想國，是一個哲人政治，即是把國家分為哲學者、軍人、勞動者三種階級，使哲學者治國，軍人守國，勞動者供給必要的物資。對於這三種階級必須各各給予以必要的道德，實現正義。又說國家似神，神的特質是有絕對統一性，所以國家也非有絕對統一性不可。這種統一性，把個人完全吸收到國家，完全從屬於國家，不許一點利己心存在

，身心完全奉獻國家，慈妻子也必須國有，究竟是絕對觀念論的當然結果，也是頂普遍而輕視個體的當然歸結，然而竟陷於連妻子也共有的缺陷了。

還有一種以權力本位為政治理想的。在中國有商子韓子等，在西洋有馬克費爾·商子韓子主張嚴刑峻法反對王道主義仁政主義，認為以權力治天下，是最有效的，可是難免於「爲法自弊」的後弊。馬克費爾著有有名的「君主論」一書，力說政治之要點爲力與智慧，因武力和權階，是保護政權的手段，因而君主可學獅子的暴力和狐子的睿智。這種認君爲理想的君主理論，是今日所唾棄的，不待詳細批判了。

再看國家是一個「天意國家」是德國的黑格爾。他認定「國家是倫理精神的實現」，「國家本身就是一個絕對的確定的目的」即黑氏的說法不是像浩布士或盧騷立足在個人基礎上，他是立足在超個人的絕對觀念論上。關於國家制度，黑氏是承認立憲政治，反對人民主權之說，他說：「君主絕不是從來意味的成立於神權之上的，然由於萬有發展必然的結果，仍然失掉神性。君主的身體上存在有不可讓渡他人的權威」，他認為議會只是君主的諮詢機關，君主對於議會有最後的決定。由於這種見解，造成了德國的軍國主義，發展成法西斯理論兩次做了世界大戰的兇首，直到現在還不能自拔，這種理想是多麼危險啊？

民主主義中第一可學的是英國主張法治的洛克。他反對浩布士的人類性質是私慾的說法，力主人類的善良性與自然狀態及和平狀態，所以主張國家只有消極的取締那些侵略別人權利的權力，沒有積極

拘束人民的權力，也可說是一個自由主義者的理想。其次可學的是三權分立說的主倡人孟德斯鳩。他認為自由不是可從抽象的原則決定，須依制度力量獲得保證，所以他倡說政府的組織採三權分立相互制衡的辦法，是最能保證自由的方式。此種辦法，至今仍為各民主國所採用。再次可學的是民約論的盧梭他把國家看作是個人的集合體，國家自己並沒有真生命真身體，不過國家的意志，是國民一般的意志，應依國民多數的決定，不能計算個人的利益，他有調和國家主權和人民自由的精神。

社會主義學者的政治思想，由於派別的不同可分為二。一是所謂空想的社會主義，二是所謂科學的社會主義。兩派的根本不同點，分界在人類性質看法的不同。前一派認為人類性質是求和平的；求和合的；常常協力的，後一派認為人類是利己的；好鬭爭的，因而兩派的主張，便大相逕庭了。空想的社會主義派中的聖西門氏對於無產者生活的痛苦非常同情，他著的「新基督教」一書，或思挽救實現平等，但不主張階級鬭爭，却說是有產者應有救濟的義務，應發揮友愛愛他之心救濟人類。這是和階級鬭爭論的社會主義根本性質上不同。還有傅蘭雅氏著一本叫做「幸福的宮殿」的書，提倡理想鄉內中列舉人類有十二種熱情，以這十二種熱情做基礎，組織公虛公妻公夫社會。這種理想，已認為是空想而失敗了。

科學的社會主義派即是馬克思派，他的政治理想，是無產階級專政，主張勞動階級用武裝暴動的手段，奪取資產階級的政權，並在奪取之後，用獨裁方法，使工人鞏固政權，以期最後建立一個無產階級的社

會，然後人類可以享受自由平等。這種階級互相壓迫的理論，在過程中必然造成人類悲慘慘酷的命運，有礙全人類生存，以上列舉各家政治理想，有的已屬陳跡有的已歸失敗，有的陷於空想，有的入於偏狹，有的流弊重重，爲世詬訾，都未免合於全人類生存的要求，因限於篇幅，不能一一批評，而且本文意在闡述國父的大同政治理想，不過舉以作比較的資料罷了。

國父的政治理想，當然以三民主義爲最高的原理，他的終極目的，則是大同世界，大同一詞本出於禮記禮運篇，是孔子理想世界的名詞。國父研究的結果，認爲這是世界最高的政治理想，所以把禮記上的那篇文字，當當節錄來，贈予同胞同族同胞，這篇文字是：「大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子使老有所終，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸。貨惡其棄於地也，力惡其不出於身也不必爲己。是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同」。又調詞中也說：「三民主義，吾黨所宗，以建民國以進大同」都可以說明國父的最高政治理想，是大同世界。大同的意義是什麼？我們先把這篇文章大意解述一下。大同政治理想的出發點，開首便說出是天下爲公，他能把各方面都均衡顧到，沒有絲毫偏頗的私弊，他的目的，是要使全人類無階級男女職業宗教的分別，一律平等。簡單的說：「世界的政治主體，是爲全體人類服務的。但爲全體人類服務的人，必須要選那有節操有學識有度量有膽略的賢人和有才技有經驗有辦法的能者，而

後和衷共濟共信互信，自然政府威信便也建立起來。其次大同政治的設施，便是基於博愛的精神，使人各遂其生，各得其所，各安其分，各盡其才，各出其力再次大同政治的經濟，是地盡其利，物盡其用，貨財不私的公共經濟，這樣的社會，便是無詐無虞，不泰不取的社會，也就是大同的實現，我們進一步闡明國父對這大同社會的希望和促其實現的方法與步驟。國父的民權主義，主張以全民為政治主體，便是全民政治。因為自有歷史以來，所有中外任何國家政治的主體，不論君主專制也好，不論少數貴族也好，不論資產階級和無產階級專政也好，還都是少數人或一部分人，因而此起彼伏一切的紛紛混亂，不斷發生。同時縱然能相安一時，也是一部分人受制另一部分人，不是完全平等。全民政治的理想，不但政治主權操之於全人民就是辦理政治的人，也是全人民所選出有高尚人格和特殊能力的人所組織的政府，而且還有罷免制制復決諸權，以為監督。

全人民政治地位完全平等，自不會有這一部分人壓迫那一部分人的現象。至於實現的方法和步驟，甚為平易，即是依照軍政訓政憲政三個時期循序漸進，達到國父獨創的權能分別制（另節詳述）這樣一來，人類當可以享受真正自由平等，也可以保持永久和平了。

人民在政治上的地位平等了，還不算達到大同的政治理想，必須把全人民生活問題解決，才能說盡了政治的責任或政治的目的。反過來說，經濟問題不解決，政治問題也無從解決，民權主義第一解說：「權

的作用，就是要來維持人類的生存，人類要能够生存，就須有兩件最大的事，第一件是保，第二件是養，保和養的兩件大事，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，才能够生存。養就是覓食，自衛和這覓食，便是人類維持生存的兩件大事。」

保屬於政治範圍以內的事，養屬於經濟範圍內的事，可是保民和養民，都是政治的任務，所以建國大綱於第一條確定了國體後，接着就是「建設之首要在民生」，這也是大同政治理想的特質。關於解決民生問題 國父定有和平完盡的辦法，——平均地權節制資本，發達國家資本使全人民都能滿足自己的生活需要，無形中把階級分裂或不平等的現象，都能防止其發生或消滅了。 國父爲使人認識實業計劃的意義曾說：「當熟讀此書。從此觸類旁通，舉一反三，以推求衆理，庶幾操縱在我，不致因廢廢食，方能泛應曲當，馳騁於今日世界經濟之場，以化彼競爭之性，而達我大同之治」。可知政治上的建設，更爲實現大同政治理想的必要手段。也唯有保養兩件事全都解決，才能免除侵害爭奪壓迫殘酷的現象。

最根本的是大同政治的基礎，在於忠孝仁愛信義和平的八德。因爲政治地位的平等和經濟問題的解決，或屬於外表的，或屬於物質的，而八德的修養，是發揮「人」的價值，提高「人」的品格，屬於內心的和精神的，唯有精神物質內外表裏互相配合，才够完善。況且「爲政在人」，是中國政治哲學的優異特點。政治如不以人爲對象如不能把人與人相互間的關係用八德的精神建立起來，必然會有自私自利的行爲濫

生，終將引起不平等不安定的情事，這樣還談得到大同嗎？所以由內發揚到外層層開展，才是很踏實的。

國父說：「國者人之積也，人者心之器也，而國事者，一人羣心理之現象也，是故政治之隆污係乎人心之振靡。」又說：「必先要鞏固民族主義，世界主義才能發達」中國政治哲學中所謂「親親而仁民，仁民而愛物」，以及「家齊而後國治」，都是一貫的道理。不過講到八德有些人不免要認為空洞不切實際的政治，例如說甲方仁愛和平而乙方不仁愛和平，不也還是不能完全達到同一美滿目的嗎？其實這是在過去自私自利習慣下的一種看法，要知道人類的德性，與生俱來，愛父母，愛家庭以及對於自身關係的同族同國人的相愛相友，進而至於愛人類，實在都是人類的天性，基於這種德性，解決了人類生存上的三個問題——民族民權民生，那末人類無畀種族的鬭爭，社會無貧富階級的鬭爭，應感摻摻，共樂自由平等幸福，也就是實現了大同的政治理想了。

### 第三節 權能分別的政治形態

國父的政治思想，除了「王道的國家觀」，和「大同的政治理想」而外，還有表現在政治形態上的他那獨創而發明的權能分別學說這個學說是最進步，最科學最完善的，比國父在前的中外大政治思想家都沒有講出過，是政治學上的一個空前發現，而且也唯有實現權能分別的政治形態，才是民權政治的原則。何

以見得呢？現在首先說明權能分別的意義是什麼，以次再揭它在政治學上的特質和根據。

權能分別的意義，簡單的說。便是人民要有權，政府要有能，政府成爲一個爲人民謀幸福的萬能政府，人民有方法來節制，來管理這個萬能政府詳細的說，就是政治的原動力在於人民，人民發動這個大力量，督促政府盡其所能治理衆人的事，達到爲人民謀幸福的這一個基本目標。確定人民與政府的關係，是一方保持權力，一方保持能力，雙方的界限分別清楚，雙方的權責保持平衡，人民不但怕政府的力量大，而且還希望政府有大力量，替人民做事。正好像「工程師管理機器」一樣，機器是很有能的東西，工程師是很有權的人，無論機器是有多少馬力，只要工程師一動手，要機器開動，便立刻開動，要機器停止便立刻停止。一要點在工程師不能管理得法，如管理得法，不是馬力越大，發揮的效能越大嗎？人民和政府把權能分開了，對於整個國事所得的效果，便是民權可以充分發達，政府得以順利推動，政府既無法壓迫人民只有依照人民的意思，貢獻能力，進行謀人類生存上必要的保護問題的解決，而真正的自由平等也可實現了。權能的分別，也叫政權治權的劃分。「政是衆人的事，集會衆人之事的大力量。便叫做政權，政權就可以說是民權。治是管理衆人之事。集會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。」（民權主義第六講）人民行使政權的方法，就是在國民大會上，選出賢能的人，治理國事，（選舉權）罷免無德無能的人以免貽誤，（罷免權）議訂爲全民幸福有利益的法律，（創制權）并對於現行法律



及將來的法律，站在全民利益的立場上，決定其應否存在或成立（複決權）這樣，在人民方面對於官吏可放可收，對於法律可創可改，充分保持着民權。在政府方面，也有行政立法，司法，監察，考試五個大力量擬在各部門之內，依法治理全國事務不必事事均取決於人民，打個比方說人民與政府的權能分別，如同一個公司裏股東和經理的職分一樣。股東們（人民）有權可以任命或撤換經理（政府負責人）也可以召集股東會議來決定根本的政策，但對整個公司的事務，完全交由經理去辦。而經理在經營這個公司時應保有極大的威權，方可使公司營業發達，如果事事常取決於股東，一面既表現經理的無能，同時必定視時誤事，公司將來還不免虧本破產。國父發明的權能分別主要意義，便在這裏。

權能分別學理產生的背景，是一面看到了各國自實行了民權以後，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，認為是天賦予人類的，以致弄到政府不能做事，能力退化，好像無政府一樣。不但是不能令國家進步，反要搗亂國家，變成暴民政治。另一面又看出了各國防止民權的濫用，反而矯枉過正，極端限制民權主張國家集權，又發生了障礙民權的違反潮流現象。在這樣民權發達時，多數的政府都是弄到無能的，民權不發達時，政府多是有能的兩種端情形或經驗，當然國父用他那迎頭趕上，後來居上的進化原則處理，就得到收拾結論。

再看中國的民權發展情形，也是未能脫離了歐美的舊道。中國在未革命以前，人民對政府的希望，是有

那樣堯舜湯文武的皇帝在位，替人民謀幸福。經過了革命以後，人民有了民權思想，便以為他們都是專制皇帝，雖美也不足稱道了。所以民權發達之後，政府無論怎樣賢能，人民對政府總是不能滿意。中外各國，未能例外。這種態度如果長此不改，政治上必不會進步，國家自然要紛亂衰弱，所以國父把歐美各國以及中國已往的民權經驗及研究成果集合了來詳加參考，想到了一個解決的方法，這就是世界上學理中第一次發明的權與能要分別的道理的產生背景。

權能分別的學說，確是民權政治的真理，確有科學的根據。就人民方面說他主張主權在民，可以充分發達民權，實現全民政治的目的。並且民權起源是一般人民為要奮鬥求生存而漸演出來的不是像盧梭所說的「天賦的權」，因而主張「革命民權」，不主民天賦人權，這是為了實現真正的民權而設定的必要條件，也是為了求民言有切實的保障，而應有的措施。這樣才不至弄成暴民政治，才不至發生民權的反動，才够得上最充分的民權。就政府方面說：他主張選賢與能，造成一個替人民做事的萬能機關，這是深合現代科學方法治事的原理。因為政府的使命，在於解決人類生存上必要的保護問題，其間包括的事務，不但異常繁重，而且是異常專門，不論交通方面的業務，經濟方面的業務，教育方面的業務，農村村水利建設等業務，甚至行政，立法，司法等業務，以及政府其他管理事項，；；都非具有專門學識經驗或技術的人不能勝任，絕對不能由一般人民來辦理。就是政策的決定，也必須由專門人員來參測，否則不

能妥善。所以事實上現代的政府非要許多專門人員擔當職務不可。假使一切取決於幾萬萬人民，那不但是行不通，而且也不能發揮政府的功能。綜上所述，權能分別學理的真確性，已屬顯然。再從人類的分別上來說：「根據各人天賦的聰明才力，應該有三種人，第一種，叫做先知先覺，是世界上的創造者，是人類中的發明家。第二種人叫做後知後覺，這種人不能夠創造發明，只能夠跟隨摹倣。第三種人叫做不知不覺，這種人只能去行。」（參考民權主義第五講）這三種人對於人民權力固然可以全有，並且可以有權管理政府，但不一定全都能辦理了政府各部門的專門事務，當然交給那聰明而有才力或經驗豐富學識宏博的人去辦，方為合理。如果不管各人天賦的聰明才力和造就的高下，看那些昏庸無能的人辦理國政，和賢能的人一樣的平等，不但顯違自然道理，而世界也不會有進步，人類只有日就退化了。

權能分別的政治，是政權和治權兩個力量，雙方平衡，不使各走極端，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，都不能保持常態。總要兩方相等，兩方調和，才能够萬物均得公平，成現在宇宙的安全現象。所以權能分別的學說，是國父發明的政治學的正確哲學。

## 第三章 建國的政治體系——政權論

### 第四節 主權在民的體制

基於權能分別的學理，人民與政府的關係，是政治的原動力在於人民，人民發動這個大力量，督促政府來治理衆人的事，那末無疑義的首先須主權在民了。但主權在民一語，決不是一種空頭口號，而是有實現的方法的尤其有一定體制的。國父對於這點，特別重視，民權主義，五權憲法及地方自治建國大綱各書，幾乎都是爲了實現這一理論而著作，而民國以來和軍閥爭持的也就着眼在這一點上，所以民國十三年制定的建國大綱第一條規定「國民政府本革命之三民主義五權憲法以建設中義民國」的體制，以便主權在民的實現法制化，也就是說中華民國的建設，必要以三民主義爲基準，然後纔可達到主權在民，然後政權行使方無阻礙，所以政權行使的第一步，在於建立主權在民的體制。

怎樣是主權在民的體制呢？便是建立三民主義共和國的國體。即是國家的主權，爲民族所有，爲國人共治，而又是立足國民的生存權利之上的。現在說明如下。國家的主權歸民族所有，包括兩點意義，一是說中國是一個獨立自主的國家，主權操於中華民族，不受外族的侵略，二是說中國的主權爲國內各族所共

有，不是某一族所獨佔。前一點，那是國父所說的「中國人之中國，決不能爲非中國人所宰制」；後一點，那是國父所說的「打破種族上之不平等等階級」，使中國成一個國內各民族一律平等的國家「非一族所可獨佔」的國家。國家的主權爲全國人所共有，即是說既非君主一人私有，更不是少數貴族所有，也不是什麼資產階級或是無產階級所有，而是爲全國人民所共有，正像五五憲章第二條所載「中華民國之主權屬於國民全體」的。當然國民全體，應爲全國國民，除了那些反革命分子或國奸賣國分子及不適宜於參與國事的以外，國人都是一律平等的共有主權。看本黨第一次全國代表大會宣言中說「凡我之民權惟國民之國民乃能享之，必不輕受此權於反對國民之人，使得藉以破壞國民」。便可明白了國家的主權立是在國民的生存權利之上，即是說一方面國家確以民生建設爲首要義務，另一方面國民對國家有要求充足衣食住行的生存權利，並且在這個國家內，要消滅社會上不平等的階級，使大家都享有生產上的自由達到經濟上的美滿幸福。總之；主權在民的體制，即是三民主義的國家體制，行使政權的組織首先要確立起這種體制，而後纔可談到直接行使民權或間接行使民權，以建立各級中央省縣的政權機關，而後纔可徹底實現全民政治。五五憲章第一條規定中華民國爲三民主義共和國，可說是遵奉主權在民的政策的表現。

主權在民的體制確立後，進一步便是確立各級行使政權的機關。政權對治權而言，政府既希望成爲一個萬能政府，那麼政權機關更需要一個有組織的很健全的機關，管理政府，才能配合總。因而這個政權機

關的組織，必須有確實堅固的基礎。所以它的組織方式是自下而上的，有層次的，非常嚴密的。我們研讀建國大綱第十四條說：『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』。同第十六條說：『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，爲本省自治監督，……』同第二十三條說：『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』。同第二十四二十五條說：『憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，而全國國民則依憲法，行全國大選舉……』等等章教，便可曉得國民對政權機關組織，規定的是如何的周密了。有些人祇曉得代議政體，用代議士組成參議院管理政府，是民意機關，他們根本不曉得代議制度，於事實於學理，都還不是充分民權。我國在民元以後，也曾行過代議制度，不是發生了許多流弊嗎？民權主義第四講說：『我們中國革命以後，是不是過到了代議政體呢？所得的民權利益究竟是怎樣呢？大家都知道現在的代議士，都變成了豬仔議員，有餽賄賣身分餓食利，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，流弊更不堪聞罷了，』這種代議制度既有很大的流弊，所以國民父另把國民大會來代替這種機關，使由人民直接選舉，從基層上組織起來。這種最高權方的組織，其結構雖然在最上層，但是構成這個組織的份子，全由於人民的選舉，好像建築工程的築基一樣。這種組成方式，無論中央的國民大會，省的國民代表大會，都是這樣的。至於縣的方面，

是實行直接民權，地方自治，則更爲徹底的主權在民了。

## 第五節 行使政權的方法

人民行使政權，上面已說過有選舉，罷免，創制，複決四權。國父說：『何謂民權即近來瑞士國所行之制：民有選舉官吏之權，民有罷免官吏之權，民有創制法案之權，民有複決法案之權，此之謂四大民權也』。（民權初步），這四種政權。前兩種是關於對人權，爲人民箝制政府的工具，後兩種是關於對事權，爲人民箝制法律的工具。人民既有這四種政權管理政府，則政府便不能有利於人民的弊端發生，因爲對於人治法治均有管制的完善的方法了。在通常代議政治，人民只有選舉權而無罷免權，是人民只能把政權推出去，不能把政權收回來，因而民權政治，始終沒有很大進步，也就不成爲完全的民權政治。國父所希望的是徹底的實現主權在民體制，所以主張採用對人可放可收，對法可創可改的極完善的方法，這當然是一個極高遠的政治卓見。

關於四種政權的行使方法上，還有應注意的問題，便是直接行使及間接行使，直接行使是以縣地方爲對象，間接行使，是以中央爲對象，不過雖稱間接行使，也完全由於事實上不可能把全國人民聚於一堂共同集會的緣故，至於主體或發動者，仍屬於人民全體。那些人民代表或受人民委任的祇是發揮他們的能力，

並不能盜竊人民的權力，實質上政權的行使，依然是充分的。就看出席國民大會的代表每縣一員都是由人民直接選舉，沒有省的轉接？也沒有什麼其他選舉上的限制便可明瞭了。

現在把四權運用的問題，分別說明如下。

選舉權，關於行使選舉權的詳細辦法，遺教中沒有具體說明，由建國大綱第八條後半段規定：『而其人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務暨行革命之主義者，為選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員，以謄立一縣之法律，始成為一完全自治之縣。』看來人民行使選舉權，必須具有『受四權使用的訓練，完畢國民的義務，和實行革命主義』的先決條件。換句話說，不了解革命主義以及沒有實行革命主義決心的一切人，是不能隨便享受選舉權及被選舉權，這是國父主張革命民權的特點。此外就一般的理論說，選舉權實兼含有權利和義務的兩重性質，一方面是人民參與政治的一種權利一方面又是人民為國家社會的利益而應盡的一種義務，因此各國法律都承認凡依法享有選舉權的人民，如官吏有意或無意的不把他名字註入選舉冊，便有向法院提起訴訟的權利，同時又都承認選舉權是不得轉讓，不得委託，及不得宣言拋棄，國家可用法律來強制人民履行這種義務。這種說法，依總理所要建設的是為民所有為民所治，為民所享的國家來看，應該是完全同意的。

罷免權，關於罷免權的行使，是和選舉權正相反對的，這在世界各國只有少數國家，如瑞士及美國西北



部幾個國家有過的，這就是收回放出去的選舉權所用的一種權利。因為只有選舉權而沒有罷免權，則對於被選舉了的人在選舉後有不肖的行爲或不稱職的地方，便沒有方法來節制，民權還不够充分。而且國家的主權，既屬於國民全體，那末政府的措施，當然對於主權者的人民負責任，主權者若發現被選的人不稱職時，應行使罷免權，這不但是選舉權進一步的作用，更其是謀民權的充分發揮，這是很明顯的道理。固然有人說，對於行政官吏採用直接罷免權，結果會使行政官吏畏首畏尾，不敢負責，因而使行政的權力薄弱。但要知行政官吏能替多數人謀利益，尊重民意時，決不會引起人民的罷免動機及行動。又有人說行使罷免權，反會影響選舉的目的，因而要使賢能而願全名譽的政治家不願當選，使當選的不免是那些鑽營奔競的政治客，但要知道果真是爲公眾服務而有才德的政治家，決不惜任勞任怨，一定是樂於服務社會的。所以上述這些顧慮，都沒有多大問題。還有人要問五權分立制度既有監察權，何以又有罷免權這不是重複嗎？對這點的答案便是一個是人民行使的政權，一個是政府行使的治權治權的監察權，祇能適用於一定的官吏，不能適用於職權所定以外範圍的人，祇能適用於某幾種犯罪行爲，不能適用於一切失職的行爲，罷免權則適用的範圍也大，而行使的方式，也和監察權完全不同，這是兩者的最大分別點。

創制權：關於創制權的行使，在於防止政府立法的違反民意，對於應該制完的法律不予制定的辦法。

即是人民在一定條件下，有提出請求書要求大眾投票表決一種法案的創立，或使政府通過一種法案的意

思，所以 國父主張人民政權應有這種創制權，使人民可以自動的合法的照顧自身的利益。固然有人反對人民直接行使創制權，說是立法事業是法律家的專門事業，不是一般民衆所能擔任，說是人民行使創制權時，沒有充分討論和審議的機會，說是有許多民衆，對於創制的法案不發生什麼興趣，說是把立法的責任從政府立法部門中奪來，放到那被煽動家所支配的無責任的人民手中，因而使責任的所在不明白，但這些是由於不深切了解 國父所主張的人民行使這種權力時，還有一定練先決條件，即是由受過四權使用訓練的人民行使，自然可以免除那些問題，至於藉立法事業是專門事業以反對創制權，那又是牽涉到立法技術的問題上了，要曉得人民行使的創制權，多屬法案的性質問題，而成爲法案的立法時，仍歸立法部門的事。

複決權 關於複決權的行使，也是防止政府立法的違反民意，不過却是防止對不應該制定的法律而妄行制定的一法，即是人民在特定條件下有受政府機關探訪人民公意而投票決定某種法案的意思。這種權的行使，可分諮詢的複決權和批准的複決權兩種，前一種是某種法案提議之前，先行取得人民的許可；後一種是議立某種法案以後，再行取得人民的批准。所以 國父主張政權內應有這種權力使人民對於現行及將來的法律，由人民本身立場，決定應否存在或成立。也有人反對人民直接行使這種權，說是一般民衆沒有判斷法案好壞的能力，結果一定要作盲目的投票，說是人民不能合在一處開會討論，往往得不到評判該法案的真實資料與機會說是分散政府立法權，往往減少政府對於立法的責任心，但這些弊端，也可用 國父對

人民行使政權規定的各先決條件的完成，而可免除的。

現在行使政權應注意的問題，除了完成人民行使四權的訓練而外，其他手續上方式上……等等問題還很多，還須待全國人士的努力研究。

## 第六節 行使政權的機構

行使政權的機構，已在『主權在民的體制』一節內略有說明，即是中央爲國民大會，由各縣人民代表間接行使四權，地方當爲縣民大會，由各縣人民直接行使四權，至於『省』的這一級，是『立於中央與縣之間，以收聯絡之效』的（建國大綱第十八條），『不直接行使政權但國父遺教也有；故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，爲本省自治監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。』（建國大綱第十六條）的靈活的規定。五五憲章明確規定『省長由中央政府任命』（第九九條），『省參議會議員由各縣市議會選舉』（第一〇〇），是依據『省長一方受中央政府委任，以處理省內國家行政事務；一方則爲各縣自治之監督』的原理而來。現在將國民大會及縣民大會的組織分述如下。

### 〔一〕國民大會——中央行使政權機構

國民大會的組織，國父遺教沒有詳細的說明，只有簡單的記載，即是建國大綱第十四條規定的「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」；及中華民國建設之基礎一文中所說的「國民大會由每縣舉一代表組織之」的兩點。學者對此的研究也絕無僅有，我們從民國二十六年四月三十一日立法院修正通過的國民大會組織法和國民大會代表選舉法上看，「國民大會以國民大會代表組織之。」〔組織法第二條〕至於「國民大會之代表，除當然代表外，其名類如左〔一〕依區域選舉方法選出者六百六十五名〔二〕依職業選舉方法選出者三百八十名。〔三〕依特種選舉方法選出者一百五十五名。〔四〕由國民政府指定者二百四十名。」〔選舉法第二條〕這好像與國父遺教每縣選舉代表一人的遺教有點不相符了。不過我們要曉得國父對國民大會的主要希望，在於充分發揮民權，當時以為只要每縣一人，便可貫徹主權在民的目的，這本是一個原則的指示。所以現在把它擴張開來，由區域選舉的代表，加入職業選舉的代表，更加入領導國民革命的中國國民黨的當然代表和國民政府指定的代表，使對於行使政權上有實際的保障與鞏固的基礎，仍是繼承國父的遺意的。尤其在各國比例代表制和職業代表制各有偏枯的情形下，我們採用混合的制度，確屬進步的辦法。國民大會本部的組織，有主席團，代表資格審查委員會，提案審查委員會特種委員會，秘書處，警衛隊等〔參閱國民大會組織法第七第八第九第十四各條〕，我們認為這些也是最高行使政權組織中應有的機構。

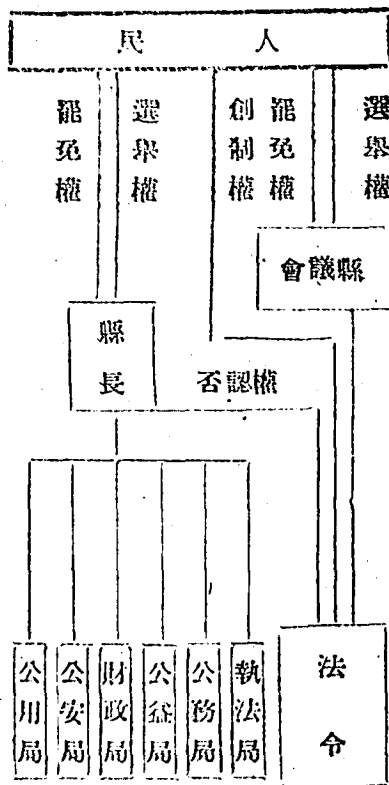
國民大會的職權如何，是民權行使不能充分的唯一表現，所以國父對這點，曾有比較具體的遺示。建國大綱第二十三條載：「全國有過半數省份達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒佈之。」又第二十四條載：「憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權有罷免權，對於中央法律有創制權有複決權。」大體上已有概括的規定了。民二十五年五五憲草因即根據此點，在第三十二條詳細的列舉，其原文載：「國民大會之職權如左：一，選舉總統副總統，立法院院長副院長監察院長副院長立法委員，監察委員。二，罷免總統副總統，立法院司法考試監察各院院長副院長立法委員監察委員。三，創制法律。四，複決法律。五，修改憲法。六，憲法賦予之其他職權。照以上這些規定看來，可以知道國民大會的權限非常重大，特別是顯明的提出中央統制權歸國民大會行使，確可以充分實現了主權在民的目的。可是國民大會只在發動政治根本方案，絕不是對政府橫加干涉牽制，這又是不可不注意的。

國民大會由於它是把議會制度的流弊除去而建立成最進步最完善的政權機關，當然和歐美的議會性質意義上完全不同，由於它是實際權力機關，所以和中國現在的國民參政會僅僅是聽取政府施政報告提出質詢案件，提出國是意見，審議國策方針的有別。它對於管理政府，比歐美的議會制度專事立法與監督牽制行政機關的行爲健全的多，不僅僅消極的免除議會流弊不怕政府的職能強大，而且積極的要建設一個極強有力

的政府。民權主義第六講中講過；『歐美從前不敢造十萬匹馬力以上的機器，只敢造十萬匹馬力以下的機器，就是因為機器的構造不完全，管理的方法不周密，所以怕機器的力量太大，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，同時又要有管理這個機關很周密的民權方法。歐美對於政府，因為沒有很周密的 management 方法，所以他們的政府機關，至今還是不發達。』這是看出國民大會的行使政權，有一定的分際，不是對政府橫加干涉，不是像議會制度似的，什麼事情要送經國會通過，使政府不敢放手做事的可比。同時人民和政府的相互關係，由於這樣便各有正確的態度了。

## （二）縣民大會！地方行使政權機構

縣民大會的名稱，國父遺教中沒有明顯的提出來，建國大綱第九條所說的一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權有直接制訂法律之權，有直接視決法律之權及申訴民國建設之基礎一文中說的『分縣自治』和『全民政治』皆由人直接行於縣治，都是說地方行使民權的實質，只有民國五年在上海政見演說會所講的自治制度為建設之礎石中介紹的美國克利浮萊城地方自治制度，似較為具體，現在將該圖及解說錄之如下：



「圖中最高者為人民，見人民之實行其主權也。其下為縣議會，人民舉議員二十六人，行使其立法權，而該律之七十萬人共守之。一為縣長，亦由人民選舉，根據議會所定之法令，以支配六局……至於民權特張之點則以前人民僅有選舉權，今並有罷免權，以前議會立法，雖違反人民的意志人民無法取消或將資本家賄賂，將有益公眾之事擬置不議，此皆異常危險，今則七十萬人中，苟有七萬人贊成署名，可開國民大會，有人民三十五萬人以上之贊成，即可成為法律。反是，違反人民中心意思的法律，亦可以是法取消之，議會所定法律有疑點，亦可以是法取消之。至縣長對於立法，倘有否認權。否認者，交議會復

議以更多之數取決之，本以過半數取決者，今則須三分之二或四分之三表決之。我國約法規定統治權屬於全體，必如是而後可言主權在民也。

從上圖解看來，其中『召開國民大會』一語，作者認為解釋為縣民大會，比較切合實際，因為四權即是人民直接行使，當然應有一個有組織的縣民大會，否則怎樣集合人民在一處呢？這在五五憲章上便有了明確的規定，憲章第一〇六條載：『縣設縣議會，會址由縣民大會選舉之……』同第一〇八條載『縣設縣政府，置縣長一人由縣民大會選舉之』。那麼我們可以堅確的認定縣地方行使政權的最高機關，是縣民大會了。

縣民大會的組織及行使政權程序，有待於我們的研究，學者和政治家還沒有提到過。



### 第三章 建國的政治體系——治權論

#### 第七節 五權憲法的政府概觀

基於政權治權分別原理，政府掌握的是治權，而治權的具體行使，則是基於五權憲法的理論，簡單的說，五權憲法，便是規定行政立法司法考試監察各部門分立，各盡其職能替人民辦事的法律，這是國父政治學說中極重要的部分。國父對於政府的基本觀念不像一般政治學者縮小政府權限的論調一樣，他並不怕政府的力量強大，相反的還要政府成爲萬能政府，民權主義第六講中說過：「……創造國家，也是一樣的道理。如果在國家之內，所建設的政府，祇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，當然是很少成就，功效當然是很微。若是要他發生很大的力量，是強有力的政府，那麼這個政府所做的事業，當然是很大，所成就的功效也當然極大。假若在世界上的最大國家之內，建設一個極大有力的政府，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政府？歐美到了今日，爲甚麼還是製造有大馬力的機器之輪船，不造極強有力的政府之國家呢？」國父這一個建設強有力的萬能政府的理想特點，是超越一般民主政治論者的地方。可是不免有人要問三權分立的理論，已經把

政府的事權分散了，五權的分立，更是從三權之中又分出兩個權來，這只能越使政府的事權分散，互相牽制，以至於削弱職能，那能實現強有力的政府高能呢關於這點，我們應加以深切說明的，在國父遺教中特別是民權主義及五權憲法上面，我們發現三權分立的字樣並且常引美國三權分立的例子，作為五權分立的根據，然而要知道美國的三權分立理論與中國的五權分立理論在實質上是根本不相同的。第一，中國的五權理論，是在行政，立法，司法三權之外，加上考試，監察二權，而這二權是根據中國歷史上優良的政治傳統中的考試和御史制度而來的。這個融合中西制度而形成的五權制度，是中國政治上的獨創。第二，中國的五權分立，不是五權各別的獨立，而是分工合作，國父說：「分立之中仍有聯繫，不致孤立。」這是五權分立的一個極重要的特色。而三權分立理論的根本目的，則在於使權力分散互相制衡，以期減少政府專制，增大人民自由的保障，那是天賦人權自由及任學說下的分權制衡辦法，自不能和五權制度等量齊觀，當五權制度開始實施時，即五權制度創立的時候，訓政綱領內有強切的說明，「故依總理遺教樹五權憲法之實施，於國家則確定主權之統一，於政府則確定功能之分配與制衡之合一，不致因功能之割分，而損害政府之整體性，亦不致因制衡之合一，而引起權限之衝突性」。這經甚及權力分立之理論中，猶能保持分工聯繫合作的精神，又是五權憲法超羣的一點。第三，五權分立的互相關係，界限分明，脈絡貫通特別是考選權與監察權的運用，更能實現賢者在位，能者在野，人盡其才的願望。現在詳細分析一下。（

(一) 行政權與考試權，在三權制度爲一體不發生關係，在五權制度場合，舉凡候選或任命的行政官吏，都須經考試或銓定資格，這兩者成了平行的關係。(二) 考試權與立法權，在三權制度場合，因於考試權附屬於行政權下，和立法權不發生關係，議員並不經考試，在五權制度場合，立法委員及人民代表均須先經考試銓定資格後，方能參加被選，這是考試權與立法權也發生了平行的關係。(三) 考試權與司法權，固然在三權制度場合，實際上司法官也經過考試，但在五權制度場合，則考試權是平行的與司法權行使職權。(四) 行政權與監察權，在三權制度場合，因於監察權附屬於立法權，祇是立法權與行政權的關係，不是平行關係，在五權制度場合，則監察權是獨立行使的。(五) 監察權與立法權，在三權制度場合兩種是混合一體，議員只受本院的約束，在五權制度場合，則立法員和行政官吏同樣受獨立的監察機關的約束，發生了平行關係。(六) 監察權與司法權，在三權制度場合，因於監察權附屬於立法權下，只有立法權與司法權的關係，在五權制度場合，則兩者成了平行關係。(七) 考試權與監察權，在三權制度場合，均不是平行的獨立的關係，在五權制度場合，監察人員須經考試，主管考試人員也有受監察的可能，兩者成了平行的行使職權的關係。這五權分立的相互運用，又是一個最能分別發揮職務的特點。總之，國父的五權制度，是要把治事的職責盡量提高，造成一個萬能政府。

國父要使政府成爲萬能政府的用意，除了上述力量大成就也大的原理外，由於現代政府的職務，異常繁

重，也是一個重大原因，按照建國大綱規定，『在民生方面，政府要對於人民的食衣住行四大需要，與人民協力謀農業之發展，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，修治道路運河以利民行』（建國大綱第二條），『在民權方面，對於人民之政治知識能力，政府當訓導之』（建國大綱第三條），『在民族方面，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，以恢復我國國際地位平等，國家獨立。』（建國大綱第四條）可知政府的使命在於實行三民主義了。但要將這實現三民主義的使命完成，非將政府造成強有力的政府，怎會擔負起來，因而國父不怕政府的事權強大，只是注重管理政府的方法是不是嚴密，這是最超特的卓見，曾經有人顧慮『中山先生區分權能的理想是對的，政府要有力量，同時控制政府的力量一樣強。但是他所採用的方法不足實現他的理想。他的五權四權說，且恐正與他那加強治權的原則相違反，三權分立足以阻滯行政權，四權的運用，自然要減弱立法權。』（見國聞週報十三卷第十二期第二頁），這還是落入了三權分立的理論的舊套，也由於沒有澈底認識 國父對政府的五權分立論精義就是分權論的一種錯誤觀念，我想這些疑慮只要把 國父關於政治的全部遺教，詳切研究，便會冰釋。

## 第八節 最高的行政首領——總統

四四

國父對於政府的基本觀念，既在於使成爲高能政府，因而對於代表國家的一國元首——也就是最高的行政首領的地位及職權，必定要隨之提高及強化，以便充分發揮其管理衆人之事的力量，這是必然的道理。不過在遺教中對於此點，却没有詳細的指示，還要以建國大綱第二十一條「憲法未頒布以前，五院長皆歸總統任免而督率之」的記載，是比較具體的遺意。根據這一條的意思，我們可以看出國父對大總統的觀念，不但特別重視，而且地位要在五院院長之上了。再就國父的革命行動觀察，也可看得出對於總統的地位及職權須強化及提高的證明。辛亥革命成功，國父被選爲大總統，當時公佈的臨時約法，規定「大總統代表政府，總攬政務，公布法律」，「第三十條」，規定大總統爲執行法律或基於法律之委任得發布命令，並得使發布之。臨時大總統帥全國海陸軍隊。又得制定官制官規，但須提交參議院議決。又任命文武職員但任命國務員及外交大使公使須得參議院之同意。又臨時大總統得參議院之同意，得宣戰媾和及締結條約。得依法律宣告戒嚴。代表全國。受外國之大使公使。得提出法律案於參議院。得頒給勳章及其他榮典。得宣告大赦特赦減刑復權，但須經參議院之同意」（第三十一條至四十條）及「第二十三條」規定「臨時大總統有否決立法之權，但有到會參議員三分之二以上仍執前議時仍須公布施行」職責，都異常重大，

特別是代表政府，總攬政務，公布法律，統帥全國海陸軍隊等項，更爲顯然。此外民六職法運動被任大元帥，民十組織革命政府被選任大總統等事實，都說明了國父對於政府的治權行使，完全採用集權的單一首長制度，因爲唯有這樣，方能使政府成爲有力的萬能政府。那末這與五權分立的理論，是不是一又有衝突呢？我們進一步根據國父遺囑闡述如下。

一般認爲單一首長制與五權分立的理論有衝突，不免因拘於三權分立互相制衡的觀點來觀察的原故，實則五權憲法的理論，自有他的新精神與新體系，不能以三權分立或各國的成例完全比擬，這在上節已經說明。所以國父採用集權的單一首長制，一定另有他的特點。先就總統的法律地位研究，可分六點（1）總統的產生，係由於國民大會的選舉受國民大會的支配，而大總統又應對國民大會直接負責，故與國民大會成爲僱傭關係。國民大會雖屬由人民代表組成，但他的法律地位，當和一般國家的國會地位根本不同，政治機構上看，他是總統的上級機關，又是國家機關中最高的機關，更是管理監督五權的總樞紐，總統的地位，自然屬屬於國民大會之下了。（2）總統的地位，雖然低於國民大會，但他是治權行使的最高機從，他應掌握全國一切行政大權，應有指揮全國行政機關的權力，他可依他個人單獨意思不必徵求國民大會的同意，對行政院院長副院長及各部部長委員長等爲任免行爲，對行政院的關係應密切，而行政院院長等對總統又負一切責任，故總統與行政院院長竟常成爲上下級機關的地位了。（3）大總統對於立法院

的關係。就兩者全是經國民大會選舉產生，全是對國民大會負責，雖不像對行政院的上下級關係，但由於總統居於政府領導的地位。綜理全國政務，所以亦有參與立法的職權，例如憲法草案第七十一條，第三十八條及第四十四條各規定，就是提高總統職權，以便利行政設施的意思。在過渡期間憲法未頒佈以前，總統並有任命督率的權，尤見大總統行使治權的地位略高於立法院。同時立法院對總統的關係也不能拿一般國家的國會對大總統的關係比擬了。(4) 總統對於監察院的關係，和立法院差不多，就兩者全是由國民大會選舉產生，及全是對國民大會負責說，地位是不等的，但監察院亦為國家政府機關之一對於行使治權上，兩者必須保持密切聯繫，又由於總統立於代表國家及總理政務的地位，且在過渡期間有任命督率監察院長等之權，似亦較高於監察院的地位了。(5) 總統對司法院的關係，就各國的通例說，司法官的產生，多不採取選舉制度，而由政府任命，並有相當保障，這是為了保持司法獨立的精神。國父對於此點，沒有詳確的指示，建國大綱第二十四條中概括的職有「即國民大會對於中央政府官員有選舉權有罷免權」，究竟司法官有沒有包括在內，自是值得研究的，依憲法草案中規定「司法院正副院長由總統任命，但僅對國民大會負責任」(第七十七條)及規定「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」(第八十一條)以及規定「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」(第七十八條)看來，總統對司法方面，既有任命官吏權，又有參與司法權，且在

過渡期間憲法未頒布前，國父也有任免督率的遺教，是兩者的關係，在行使治權上總統應高於司法院院長了。（6）總統對於考試院的關係，由於考試權是國父五權憲法理論構成的重要部門，在地位上應與總統是平行的，但在行使職權上，因考試院的職務是一種行政行為，與總統發生密切的關係。又考試院正副院長的產生，在過渡期間也是由總統任免督率，憲法草案第八十四條規定由總統任命，但對國民大會負其責任，所以總統對考試院院長的關係，在行使治權上，也是總統高於考試院院長了。總上所述，總統在治權機關內的地位，是唯一最高的了。

再就總統的職權研究，依國父的遺意，應該是強化和集中的。所以憲法草案第四章中央政府各節中關於總統職權的規定，以及有關總統職權的規定，性質上已在五院之上，這點我認爲是很正確的。現在詳細的說明如下（一）總統爲國家元首，對外代表國家，對內是最高行政首長，國家一切行政機關之職權，集中於行政首長一人之身，這是造成強有力政府的必要條件，因爲權力集中，指揮方能統一指揮統一，運用方能靈活，所以一個國家的元首，應該是有極大治事的權力。同時也就是代表治權的整個性。（二）五權憲法理論下的五院院長，論地位都是平等的，假若沒有一個匯集的總樞紐，勢必互相持衡，陷於三權分立的流弊，且五院不相聯屬，難免引起事權上之衝突，所以總統應該有連繫五院關係的職權，以免因功能的劃分，而損害國家的整個性。憲法草案第四十五條規定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，便是這種雙重關係的意思。(三)五權憲法理論下的立法院爲中央政府行使立法權的最高機關，雖然他的產生由於民選，不失爲一種民選機關，但究爲中央政府的機構之一，所以總統亦應有權參與立法，以收融洽共濟之效。憲法草案中關於總統參與立法權的規定很多，自是合理的。(四)五權憲法理論下的司法院爲中央政府行使司法權的最高機關，在憲法上是獨立行使職權，不受任何干涉，可是他也是治權之一，又是與其他各院同選爲政府的一個機構，所以總統也應該有參與司法權的職權，憲法草案對於總統參與司法權的規定也有很多。(五)考試權在歐美各國歸行政範圍，在五權憲法理論下，與各院平行，獨立行使考選銓敘但也是治權的一個機構，總統亦應有參與考試權的職權，所以憲法草案中對此也有規定。(六)監察權在歐美各國三權分立，歸立法權的範圍，在五權憲法理論下，則與各院平行，獨立行使彈劾懲戒審計，但由於也是治權的一個機構，故總統亦應有參與之權，憲法草案中對此也有規定。(七)至於總統參與行政權，這是當然的，故不再贅述了。

綜上所述，要使政府萬能，必須提高元首職權，固然不免有人認爲對總統的地位與職權的提高，有流於專制獨裁的危險，然而依據國父政體治權分別的原理以論，總統不過爲國民大會的儲備，可放可收，總統違法，國民大會可以隨時依程序罷免，主要在於人民的政治智識如何罷了。至於行使治權上，總統應保有最大力量，這倒是五權憲法所以成爲特點的地方，也就是根本和三權分立不同的地方。

## 第九節 立法機關——立法院

照現代一般民主國家的通例證來，立法機關便是議會。議會的組織，有一院制和兩院制的分別。所謂一院制是以一個單一團體行使議會的職權，由人民的代表組成，如土耳其的國會是。所謂兩院制，便是將議會職權委給兩個團體所組織成的複合體，這兩個團體各自開會，各自決議，由於雙方的議決一致，始成立議會的議決案。議會的組成，有些國家一院是由民選議員構成，其他一院則用特別方法，由特權階級所選出的議員構成，例如英國的議會是。有些國家則兩院都由民選，兩院祇有選舉上的資格或權限的不同，例如美國的議會是。大體上現在世界所有的國家多採取兩院制，但兩院制與一院制的優劣利弊，歷來即有兩種不同的意見，均各言之有理，詩之有故，迄至現在尙無定評。我國學者高一涵氏說：「我以為兩院制的歷史和事實上的理由，祇在代表階級利益的一點上，除此以外，都有可以互相駁論的理論。如果國內沒有貴族階級存在，似不必用法律來特別制貴族階級，免強去做做人的兩院制。」（高一涵政治學綱要）又王世杰氏說：「實際上某種國家之宜否採用兩院制，愚以為應於上述兩院之普通理由而外，求得其特殊理由，以為採用兩院制之主要根據。如無特別理由，則採用一院制，或如德奧英諸國採用第二院權力極小之

兩院制，實際上或者較為相宜」。(王世杰氏談憲法)又張慰慈氏說：「這兩院制的國會組織所以通行於歐美各國，不是兩院制較之一院制有絕對的優點，祇因為這是歷史上偶然發生的一種制度，却適合於幾國的歷史和國情，以後有了成績，別國就照樣抄襲。」(張慰慈政治概論)按他們的說法看來似均有贊成一院制的傾向。不過在近代國家中，無論是兩院制或一院制都不能真正代表民意，對於立法事業完全為政客包辦，尤其未能達到法良意美的境地，都不是國父所贊成的。

依國父主張的制度，便是將管理監督政府的權限，分由政府特設的監察機關——國民大會行使，將彈劾的權限，分由政府特設的察院行使。而立法的權限，則是分由政府特設的立法機關——立法院行使了。這個制度的意思是要運用學者的立法和科學方法的立法，以實現總能分別的理論，救濟近代議會立法的弊病。因為立法事業，本是一種專門事業，非得法理精深成例嫻熟，並知道社會進化原理及國家民族實際政治動向的人，斷不能製出良好的法律。而近代各國的議會，全被政黨用包辦的選舉制，多不能選出專門的學者，致立法事業受到很大影響。國父五院制的立法院，就是針對這些癥結，一面把決定法律存廢的最高權力，放在國民手裏，由國民用複決權和創制權來行使立法的最後權力，一面又把立法院作成一個專門家及有立法能力的機構，替人民議決一些法律案，或提供一些製定法案的參考意見，這樣對於民權的行使，對於立法的進行，都可充分的達到理想目的了。

這個制度的根據，自然是基於其創造的權能分別的學理，然而照近代立法的趨勢看來，也是非常正確的。美國各邦近幾年來爲救濟政客式的立法弊病，已有十三邦設立『法案起草局』，專門替議員們備立法法的參考及法案的起草，雖然現在各邦所行的還是代表立法制，沒有完全實行專家立法制，而學者的立法和科學方法的立法傾向，頗爲濃厚，可見一斑了。有人要問五院制下的立法院院長及立法委員，都是由國民大會選舉，不仍是代表的立法嗎？這點我們在前面已經說過，就是立法院的立法員，是先用考試的方法，試驗他的專門學識，銓定了他有被選的資格後，然後再用選舉的方法，試驗人民對於他的信仰。所以這種用考試和選舉混合運用而產生立法員的制度，是最完善而最進步的。

五權制下的立法院由於是一個治權機關，所以它的職權，應該只限於立法的方面，不包括一般會議代表人民的監督政府的權限，而各國所公認的所有關於議會監督政府的權限，如質問權（即議會議員對於行政事件得以書面或言辭向政府提出質問，要求政府答覆），審查權（即在議會之一院設立特別審查委員會使之審理特定案件的權能），受理請願權（即凡人民受行政官或其官吏之虐待或暴行或對於行政司法機關的設施有所不滿，可向議會請願因此議會的管理請願權便含有監督政府的性質），建議權（即是議會對於行政或其他事件得向政府提出建議案的權限在採行內閣制的國家如果政府不容納議會各院的建議案就可以提出不信任政府案）彈劾權（即是對於行政首長及國務員的彈劾權能）不信任投票權（即是否定內閣的存在而

勸告內閣總辭職的表示的權能如果此項決議一旦通過結果不是解放議會諸國民的判斷便是內閣總辭職），部分別時在政權機關的國民大會及治權的其他各院了。那麼關於立法院的職權，應該有些什麼呢？國父遺教中對此法有詳細的指示。這是值得研究的問題。按五院制創行時所公佈的制政綱領及國民政府組織法（民十七年十月四日公佈）第二十五條第二項規定立法院的職權為議決法律案預算案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他重要國際事項，二十二年二月三十日國民政府組織法第二十七條第二項規定，則為「立法院有議決法律案預算案大赦案宣戰案媾和案及其他重要國際事項之職權」並無條約字樣，是或條約案包括於其他重要國際事項之內，故未列舉，但目法第二十四條第一款至第四款所規定提出於立法院之各條亦無條約案，更無其他重要國際事項，究竟其他重要國際事項能否包括條約案，應經立法院議決之其他重要國際事項或條約案，究由何機關提出，均為疑問。至民國二十五年五月五日公佈的憲法草案，第六十四條規定立法院的職權，除與十七年的國民政府組織法第二十五條第二項完全相同外，並增加廢除案，則關於立法院的職權大體可得其梗概了。此外憲法的制定或改正的手續，多數國家認為與普通立法相同，都是一個國家立法權的作用，主張應該由立法機關來施行。我憲法草案則規定由國民大會修改之（第一百四十六條）這是因為國民大會是國家的政權機關，當然修改憲法權應該屬於它了。

立法院的組織，完全與議會政治的國會不同，前面已經說過一般民主國家的議會組織，有一院制和兩院

制的分別，而立法院則是由院長與委員組織而成。院長副院長，都是由人民選舉產生。委放依據草規定由各省蒙古西藏及僑居外國人所選出之國民代表，舉行預選，依各省人口多寡為比例。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；二千萬以上未滿二千五百萬者，每省十二人；二千五百萬以上未滿三千萬者，每省十四人；三千萬以上者，每省十六人。蒙古西藏各八人。僑居外國人八名）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（第六七條）。但在全國完成地方自治之省未達半數以上時，立法委員由各省蒙古西藏及僑居外國人所選出之國民代表，依照第六十七條，所定名額，行預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數，由立法院院長提請總統任免之（第一四三條）。照一般通例來說，人數過多的議會不適宜議事，多民主國家因此都希望立法機關的人數不可過多。我國採取以五百萬人口選舉二人為單位，將來雖人數不會過多，可是因為我國各省人口密度相差過於懸殊，及各地文化經濟發展的遲速不同僅以人口為比例分配立法委員，有討論的餘地。

立法院為中央政府最高的立法機關又是一種民選機關，它代表全國人民的意思，行使立法職權，而又係對國民大會負責，似不能認為國家的官吏但在五權制度下為一政府機關，仍屬國家的官吏。因此它與最高行政首領——總統的關係，在法律地位平等之中，固沒有監督總統的權限，而總統却應有參與立法的職

權，除提出議案於立法院及公佈立法院議決之法律外，「總統對於立法院之議決案得於公佈或執行前提交複議」（憲章七〇條）。『而國家遇有緊急事變，或國家經濟遇有重大變故，須為急速處分時，總統得發佈緊急命令，為必要之處置』（憲章四四條），但此種提交複議權及緊急命令權，立法院復有救濟之權（即憲章第七〇條後半段及第四四條後半段之規定），不至形成如近代民主國家議會與行政部的衝突現象。所以五權制度下的立法院，最能表現出國父對政治學上發明的特色。

## 第十節 司法機關——司法院

司法權的應當獨立行使，這是民主國家特別是三權分立說以來一般國家的當然通例。因為要使人民的一切權利得到極鞏固的保障，必然有獨立的司法機關，專管一切的司法事件，方得實際的效果。如果沒有司法機關來解釋法律，適用法律，裁制爭訟，保障權利，則不免使立法機關所立之法，行政機關所公布的法律，陷於空虛而無保障，結果便要毀壞人民的自由了，在君主國中，還要有獨立的司法機關，以阻止君主濫用威權去侵害人民的權利，何況民主國家以人民為主權者，能不有獨立的司法機關，以防止專橫狡黠者的侵害法律和憲法嗎？國父對司法權的主張，就五權憲法理論的司法院觀察，既與行政立法考試監察各院立於平等地位，當然是使之獨立行使司法權，這已是不待詳論的。現在就司法院的確權及司法院的組織分

別闡述如下。

司法權的意義，在應用關於民刑事等法律，管制政府與人民間及人民與人民間的糾紛解決上。例如國家的法律規定殺人者死，司法機關的責任就在拘捕殺人的凶犯，用一定的審判程序確定其罪狀，然後處之以極刑，國家的法律對於人民財產的處理有明確的規定，遇有人民間的財產而發生爭執時，司法機關即依照這種法律爲之裁判，使各得其平。這些純粹司法事件的職權，應爲一般國家司法機關所通統保有的，各國已不發生歧異問題。這裏應該說明的，便是（一）解釋憲法權的有無，和（二）行政裁判的有無的兩個問題。

關於前一個問題，美國的聯邦憲法和各邦憲法大概多承認法院有憲法解釋權理由是憲法是國家的根本法，一切權利都是從他發源而來的，如果司法部的法律違反憲法的意義，法院當然有否認的義務，法院否認議會違憲的法律，並不是說法院的權力在議會之上，只說人民的權力在議會和法院之上，如果立法部在法律上表示的意志和人民在憲法上表示的意志相衝突，法官便應該遵循人民的意志，不應該遵循立法部的意志，換句話說，就是他的判決，祇當根據根本法，不當根據那非根本法。但是歐洲多數各國，仍然把憲法解釋權放在議會，就是法律顯然違憲，法院也要適用，英國從來承認議會爲最高的機關，如果他通過違憲的法律，侵犯憲法賦予人民的神聖權利，祇有輿論可以說他違憲，至於法院不但沒有否認他效力的權利，



並且還要認爲合法，一律去適用他，法國的憲法，也承認議會的權力爲最高，無論什麼法律，只要經過總統正式公佈，不問是否違憲，法院皆當適用，反對法院有解釋憲法權的主要理由，以爲讓法院去解釋立法部的違律是否法憲，便是把法院的權力放在立法部之上，推翻了三權分立的原理，而且人民代表所通過的法律，還要交由法院去否認，取消或使他失效，便是法院做最高的立法者，民選的代表沒有最後的立法權。而非民選的法官倒反有最後的立法權，這是很不合理的。而且立法的重要條件，在於適應經濟情形和社會的需要，法官的重要責任，却在依照法律，判決案件，經濟情形和社會生活是時時變遷進步的，而法律却是一成不變的，如果保守法的法官去裁判那適應於近代生活情形的經濟立法和社會立法，一定是不相宜的。以上這兩種贊成及反對法院解釋權的理由，各有相當的理由，自不能空言評定那種主張爲是那種主張爲非。中國五五憲法草案固已明定爲『憲法之解釋，由司法院爲之』（第一四二條）然在開始起草憲法時，却有種種不同主張，吳經熊氏之憲法初稿主張應設國事法院以解決憲法之糾紛；張知本氏之憲法草案則主張由國民大會行使憲法之解釋。立法院公佈之憲法草案初稿又主張由立法院擬具意見，提請國民大會決定之。憲草初稿審查修正案中，更主張由最高法院擬具意見，提請國民大會或國民大會委員會決定之。由於這些不同的意見中，亦可說明憲法解釋之應否歸司法院，誠是一個問題。就吾人觀之，我國五五憲法規定司法院解釋憲法之權，最大用意，概在於促進人民與政府的守法精神，加深人民與政府的法治觀

念，以期納入三民主義的政治，遵循着既定的目標前進。

關於後一問題，各國的制度也不相同。法德兩國都另外設一種專管行政訴訟的一種裁判所，凡人民與官吏之爭，或官吏與官吏之爭的行政訴訟，一概不許普通法庭受理，祇有特設的行政裁判所受理，成爲司法裁判所與行政裁判所分離獨立的制度。英美兩國向來不採用行政裁判制度，凡關於行政訴訟的案件一概歸普通法庭裁判，反對行政裁判制度的學者，認爲官吏違法，損害人們的權利，同受一種普通法的制裁纔可算是官民在法律下一切平等，若人民同官吏涉訟，不能受普通法庭的保障，便是人民與官吏在法律之下不得平等，成了保障官吏特權的法制了。相反而贊成行政裁判制度的學者，以爲行政訴訟的性質是特別的，與普通民事刑事訴訟不同，萬不能把行政官當作普通人民一樣看，如果把行政官看待同普通人民一樣，行政職務便難保不受妨礙了。我國所採之制度，依五五憲章第七六條『司法院爲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』之規定，及司法院設有行政法院之組織，是在司法院之管轄下另設行政訴訟之審判機構，以裁判『人民因中央或地方官署之違法處分致損失其權利先經依訴訟法提起再訴願而不服其決定或提起再訴願逾二個月不爲決定者』（行政訴訟法第一條）的案件，這仍是行政訴訟的裁判權屬於司法院，不過因行政訴訟的性質，究與普通訴訟不同，故另設行政法院以審理之。

司法機關的組織，必須保持獨立性前已言之，但如何鞏固這種特性，要以司法官吏的任命和待遇，爲極

重要的問題，司法官任命的方法，約計有（一）由立法部任命，（二）由人民選舉，（三）由行政部任命的三種。由立法部任命的方法，各國歡迎的很少，由人民選舉的方法，是美國各邦的通行制度，但從多數學者的意見，均認為由行政部任命的方法，比較是最好的。國父遺教只概括的說「國民大會對於中央政府官員有選舉權有罷免權」（建國大綱第二十四條），而憲章第七十七條的規定，則為「司法院正副院長由總統任命，但對國民大會負其責任」，這種採取由行政首領任命的方法，也是世界上最通行的制度，並曾發生過實際的優良效果。至於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，以保持終身，在保障司法獨立上，更是必要的。

## 第十一節 考試機關——考試院

考試權的獨立行使，世界各國無比先例，國文把它提列為五種治權之一，與各院的地位平等，實是政治上的獨創，又是最優良的制度。何以見得呢？因為「沒有考試，就是有本領的人，沒有方法可以知道，暗中便埋沒了許多人才。並且因為沒有考試制度，一般不慣政治的人，都想去做官，弄到弊端百出。在政府一方面更是烏煙瘴氣，在人民一方面更是非常的怨恨」（總理五權憲法講演）。而考試權不是獨立行使，附屬於行政權內，也是不完全的。第一行政者即是主考者，只考試下級官員，不考試高級官員，不合於平

等拔取人才的道理；第二低級官員雖經考試，因由行政者自行考選其所用的人，必不免於私弊。厥以國父主張「將來中華民國憲法，必設獨立機關，專掌試選權，大小官吏必須考試，定了他的資格，無論那官吏是由選來的，抑或由委任的，必須合格之人，方得有效」（總理三民主義與中國民族之前途講演）。這樣既可以除却官吏任用私人的流弊，亦可以矯正人民選舉的流弊。所以考試權的獨立行使，是國父的最發明，是五權憲法的最大特色之一。

考試權的獨立行使，是根據中國的優良傳統而來的，總理說過：「中國的考試制度，就是世界中最古最好的制度」。我們先從考試的機關觀察：中國的考試機關，雖在君主時代，但組織已經非常發達。兩漢時代，刺史守相皆掌辟召的職權，可是銓衡的大權，却在臺閣，自九品中正的方表一行，方有專司「區別所管人物」的官職。唐代而後，禮部掌貢舉的政令，「以貢舉隸於禮部，歷代沿爲定式，於是禮部遂有邦牧之任」明清以來，凡關於鄉試會試一切事宜，皆由禮部主管。至於各省的考試事宜，又由提督學政掌理。可知中國專管考試的機關，成爲一個極大的並獨立在行政官系統之外的特殊組織，既不像法國由各部自行考試，又不像英美僅由一個小小的委員會考試。再從考試的範圍觀察，中國自有科舉以來，就以科舉爲選人才的唯一方法，卿相皆從這裏產生，就是不管政務官事務官，一切以考試爲主。這不是歐美各國的考試，祇適用於事務官，不適用於政務官的可比，更不是像英美各國的考試，祇適用於事務官中，還有少數

事務官不適用的可比。可知考試的適用範圍擴張，也是中國考試制度史的一個特點。這考試機關的獨立，和考試範圍的擴張，當然是適合民主政治的，所以總理據以爲考試權獨立的一種重要理由。

考試權獨立行使的另一重要理由則是爲了收「考」與「選」相輔相成的作用。總理說：「如無考試機關，則無選舉之弊」（中國革命史四辛亥之役）。這是因爲沒有考試制度的不徹底，就委任上說，政治必是腐敗散漫，引用私人，特別就選舉上說，那些略有口才的人，便可巴結國民運動選舉，那些學問思想高尚的人，反因訥於口才，沒人去物色，使得代表人民的機關中，往往有愚暗無知的人了。關於此點，國父曾經有詳細的說明。「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，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，就有取棄不佳。因爲這個原因，美國選舉的前期常常鬧笑話。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，都是些天文地理哲學，但是他所講的高深道理，一般人聽了不大明白。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，才能夠進學校去讀書，他是靠父兄，我是靠自己的，大家想想，搗那個有本領呢？用這一番話說得那班選舉人，個個都拍案，都說那位博士的演說不好，一點都不明白，這個車夫說的很好，真是人情大理，選舉結果，

果然是車夫勝利。諸君想起，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。但是那位博士不能發當選，這就是祇有選舉，沒有考試的弊病」（五權憲法講）。那些弊病，對於真正的民主政治上，當然不能說是沒有缺陷，所以總理要使考試權獨立的行使彌補此種缺陷。

由於上述的原因，國父把考試權定為五權分立之一權，把考試機關定為五院平等之一院，對於考試院的職權，範圍也定的非常擴大。中國革命史革命之方略上說：「國民大會及五院與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之」。同時建國大綱第十五條規定：「凡候選及任命官員無論中央與地方，皆須經中央考試院定資格」。任命官員如行政司法人員的考試，在普通三權制度已屬有過的事，但候選官員的考試，則是三權制度所沒有的。而且不但行政官吏須考試，候選官員須經考試，甚至被選的人民代表，亦須經過考試，方具有資格候選。中華民國建設之基礎講演一文中曾說：「且為人民之代表與受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試，一掃近日金錢選舉勢力選舉之惡習，可期為國家得適當之人才，此又庶政清明之本也」。然而此項候選議員的考試，為古今各外國政制所沒有的，中國依照國父遺教試行五院制以來，對考試制度已樹立良好基礎，憲政開始後，「考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選和銓敘」（憲草第八三條），對於應考的資格，規定為「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」。(憲章第八五條)這與遺教的意思，深相符合。依修正考試法施行細則第一條之解釋，所謂候選人員，謂有被選舉資格之人員，任命人員，謂政務官以外之簡任及薦任委員，專門職業及技術人員，謂左列各款人員：(一)律師，會計師；(二)農工鑛業技師及公營事業技術人員；(三)醫師·藥師·獸醫·助產士·護士；(四)其他法規規定應領證書的人員。可見除政務官以外的公務人員不論任用或選舉，都須經考試院釐定資格。而政務官的不經考試，殆由於任期無常，各國通例均惟選舉產生的緣故。

考試院為治權之一機關，為行政行為之一種，故考試院院長副院長應由總統任免。但對國民大會負責，對總統不直接負責，這樣在受總統監督之中，仍保有平等地位及獨立性質了。

## 第十二節 監察機關——監察院

監察權的獨立行使，也是各國無此先例，為國父所獨創的，這在完成五權憲法上，佔着極重要的地位。監察權的所以獨立行使，有兩個主要的根據理由，一是歐美各國監察權附屬於立法權因有種種毛病，不能發揮民主政治的意義，一是中國歷史上監察權的獨立，有過光輝的成績，國父取長補短，因而產生這個結論。關於前一義，國父說過：「一為糾察權，專管監督彈劾的事。這機關是無論何國皆必有的處理，

爲人所知曉，但是中華民國憲法，這機關定要獨立，就是現在立憲各國，沒有不是立法機關並有監督權限，那權限雖然有強有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊病。比方美國糾察權歸議院掌握，往往擅用此權，挾制行政機關，使他不得不俯首聽命，因此常常成爲議院專制」。（總理三民主義與中國民族之前途講演）關於後一義。國父說過：「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」。（民權主義第六講）。又說：「我們現在要集合中外的精華，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，造成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府」。（民權主義第六講）所以由種種遺教中，可知監察權必須獨立行使了。

就中國已往的監察制度和歐美各國的彈劾制度比較，職權行使的範圍，差異甚多。對於適用的範圍歐美各國的彈劾權，只適用於一切的違法行爲不得適用於不當的行爲。中國御史的彈劾權，則範圍甚爲廣泛，明代的都御史，對於學術不正，上書陳言變亂或幸希進用者」可以彈劾，監御史有「正風俗振綱紀」的責任。清代的都察院，「凡政事得失官方邪正有關於國計民生之大利害者皆得言之」，可見不但對於違法行爲可以適用，就是對於不當行爲也可以適用；不但對於妨害公益的行爲可以適用，就是對於妨害私德的行爲也可以適用。對人適用的範圍歐美各國行使的對人彈劾權不甚一致，大體上範圍比中國爲小，至於中國



的對人彈劾權却沒有一定限制，內自王公大臣，外至藩服大臣督撫或道府州縣官吏，不分尊卑，不論文武，皆一律可以彈劾，有時「主德闕違」，御史也可以陳奏，故御史的彈劾權，可以適用於一切君主之下的一切文武官吏了。

國民政府依照五權憲法建立監察機關，與各院平行，獨立行使職權已有十數年的歷史，現行職權爲「彈劾」與「審計」（修正國民政府組織法第四六條監察院爲國民政府最高監察機關，依法行使彈劾審計之職權）彈劾的職權，爲對於公務員法或失職之行爲所行使的（彈劾法第二條監察委員對於公務員違法或失職之行爲，應提出彈劾案於監察院）審計的職權爲監督財政而行使的，（審計法第二條審計職權如左；一、監督預算之執行，二、核定收支命令，三、審核計算決算，四、稽核財政上之不法或不忠於職務上之行爲）對於一般的行政監督權，既未包括，又對於違法或失職之公務員，亦僅止於彈劾，沒有懲戒的權限。五憲草雖增加了「懲戒」之權，但一般的行政監督權，尙未列入，（按五五憲法草案第八十七條規定監察院爲中央行使監察權之最高機關，掌理彈劾懲戒審計對國民大會負責）究竟監察機關應否有一般的行政監督權，當屬值得研究的問題，依高一涵氏的意見，是承認監察院應有此權的，他說：「我以為要想使彈劾權有效，一定要使監察院得行使各項行政的監督權，因爲彈劾權是監督行政權的後果，監督行政權是彈劾權的前因」。（高一涵政治學綱要領），這就總理的「倘無監察機關，則無以分國會之權」（中國革命史

遺教以親，似應將彈劾權的範圍，擴張至於監督行政權上。故目前監察權在戰時行使的權限甚可取爲常法，茲錄監察院第二期戰時監察工作實施綱要中監察之對象及監察之方法，以供參考。

### 一、監察之對象

按照國民政府組織法第四十六條之精神及監察院組織法第三條之規定，所行各官署及其他公立機關，均爲監察之對象。茲爲工作上之便利，約略分舉於後；外交，軍政（甲）中央機關（一）行政院第二期戰時行政計劃實施之進度該項計劃中包括內政財政，經濟，教育，交通等要政，與抗戰建國大業完成之關係，至爲密切，其實施情形如何，本院自應特別重視（二）其他各院施政計劃實施之進度國府直轄機關及立法，司法考試各院工作，直接間接亦均與抗戰建國有重大之關係，中央及責成各院其隸屬機關，制定施政計劃而是否，各能照計劃進行，以及進行至於若何程度，本院亦應予以注意。（三）中央各級公務員之行動，爲政責在得人，各機關服務人員稍不盡職，則一切計劃，必等廢紙。爲使各機關之計劃，以得見諸實施，本院除注視計劃本身實施之進度外，并須注意執行之一切人員，是否能遵照總裁之訓示，其措置有無違法或失職之處。

（乙）地方機關（一）各省市縣之民政，財政，教育，建設，保安，司法，兵役諸機關施政計劃之進展，地方機關之施政計劃是否實施。於對抗戰前途及民衆福利關係重大，本院自應隨時考察。（二）地方各

級公務人員之行動，本院對於中央各級公務人員之行動，隨時隨地均為注意，故對地方各級公務人員之行動，亦應予以同一之注意。(丙)其他事項除中央地方機關施政之進展及公務人員之行動外，他如：(一)軍風紀之整飭(二)災患及貧苦之賑濟(三)民生之改善(四)傷兵難民之管理救濟等，亦均與抗戰建國，關係重大，本院應隨時予以注意。

## 二、監察之方法

(甲)中央機關視察 本院因在抗戰間，本諸非常時期監察權行使暫行辦法之精神，側重事前監察及積極改進，故擬對於視察工作，除隨時注意公務人員之行動外，擬分期派員分赴中央各機關視察其施政計劃進展，探索其進行上有無困難，并研究如何方能免除其困難。

(乙)地方機關視察 地方機關因其分布區域之廣闊，而且各地情形不同，本院擬依左列辦法視察之：(一)視察區域分全國為若干視察區，除派監察使巡迴視察外，並派監察委員分赴指定之區域在規定期限中視察一切，可能範圍內，將全國重要地帶，每年視察一週。

(二)視察事項 視察各機關施政進度，注視各級公務人員有無違法失職之行動，并對於左列有關抗戰各事項特別注意：(一)關於國民精神總動員實施事項；(二)關於兵役徵募及軍備事徵用事項；(三)關於民衆之組織訓練事項(四)關於食糧之儲備接劑事項(五)關於交通及運輸事項；(六)關於抗敵後援

工作事項；(七)關於治安肅奸防空事項(八)關於傷兵救護管理事項(九)關於難民之救濟事項(十)關於捐稅及其他有關人民負擔事項，(十一)關於建設生產及教育事項，(十二)關於其他有關抗戰事項

(丙)臨時指定事項之視察，除普通視察外，如有中央臨時指定應行視察之事項，或其他機關認為必要商請視察之事項，本院當盡力遊辦及協助，例如(一)軍風紀之視察，(二)賑濟之視察，(三)水災之視察，(四)河工之視察等等。(丁)專家調查，視察係事前監察之積極工作，理應特別重視，但事後懲儆大有助於政治之澄清，亦屬不容偏廢，如公務人員違法失職之行爲，經人舉發，本院當專案派員前往澈查或酌量情形，委其上級或其他機關調查之，(戊)視察報告調查之審核視察及調查報告，除由視察調查之監察委員或監察使自行依法處理外，本院當指定人員詳加審核，擬具處理辦法。(己)建議糾舉及彈劾視察調查所得，按戰時及非常時期監察法規，斟酌提出建議糾舉或彈劾以完成監察之目的。」

監察院院長監察委員，均應由人民選舉，雖監察院爲一治權機關，因對於總統副總統立法司法考試監察院院長均有彈劾之權，亦即代表人民使其職權，故必須由人民選舉，方可保障。

## 第四章 建國的基礎——地方自治論

### 第十三節 國父怎樣重視地方自治

地方自治，在國父的政治學說體系上，佔着基本地位。有了它，國父的政治理想，才能順利實現；國父的政治制度，才算完整嚴密；而國父的政治學說，也正像畫龍點睛，完成美善的體系了。什麼道理呢？因為國父的政治理想及政治制度所要解決的問題，要促成政治上的真正平等，不僅要把中國的政治社會澈底的大為改造，而且要解決全世自有人類歷史以來的民族民權民生三大問題，以建設民有民治民享的新國家。正如同前各節所述的理想國家。但怎樣實現這樣理想呢？便是地方自治。即地方自治是建設國家的礎石，是民權政治的根本，是實現主義的起點，現在依據遺教闡述如下：

第一地方自治是建設國家的礎石，散見於國父遺教者，不一而足，特別在『自治制度為建設之礎石』一文（民國五年七月十八日在上海張園安愷民政見演說會議）論述甚詳，茲擇錄重要一段如下，以資研究

『中西人築屋，有一大異之點，可於其舉行之典禮見之。國人築屋先上樑，西人築屋先立礎，上樑者

注目於最高之處，立礎者注目於最低之地；注目處不同，其效用自異。吾人作事，當從最上處立志，但必以最低處爲基礎；最低之處，即所謂根本也。國之本何在乎？古語曰：『民爲邦本』，故建設必自民始。五年以來，建國之付託不得其人，幾將民國根本推翻，今幸天佑中國，授吾同胞以後圖建設之機會，則自高自低宗旨不可再誤。吾人築屋先上樑，原於上古有巢氏築屋於樹頭，故以求蔽風雨，不迫計及鞏固。建國亦然，先朝廷而後百官，人民則非所計。今世國家與之大異，昔爲陋室，今爲梁椽，歐美高樓有至五十層者，欲先上樑必無其法，故必自地築起。且不懂在地面，尤必於地下深築其基，否則未有不仆者。今建中華民國，亦與古不同，既立以後，永不傾仆，故必築地盤於人民之身上，不自政府造起，而自人民造起也。今人競研究縹緲爲副總統者何人，正式國務總理何人，各都督省長又何人，是猶先謀上樑，樑苟失材則棟折而業將被壓焉，其道至危！故兄弟前日謂以地方自治爲建國基礎，但前言之未盡，今更續論之。地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固，觀五卅來之現象，可以知之，今後當注全力於地方自治。

由這一段遺教中，我們可以澈知地方自治爲建國的礎石，有學理上的根據，并有事實上的經驗，因而在制定建國大綱之程序，嚴定先縣自治之成立，而後國家機關之成立，以求正本清源。因爲最切近於人民的政事，莫如一縣以內之事，縣自治尙未經訓練，對於中央及省，自難怪其茫味不知津涯，而且必須人口清查，戶籍釐定，（縣自治最先之務）的工作完竣，然後可言選舉，如果先後顛倒，則所謂選舉適成爲

劣紳士彙求官捷徑，又爲選舉舞弊所由以發生的漏洞之故，總裁也指示出「地方自治建設之事務，爲攸關根本之至計」，（二十四年峨嵋軍官訓練團講演）又說：「建國工作之入手方法，……十分浩大，所以必須從最扼要之處，認定其入手之處，才不致徒勞而無功。這入手方法可分兩方面來說，一就國家所由建立之地區單位上說，我們要推行地方自治，二就國家所由組成之人民方面說，我們就要用教育與訓練方法，來培養國民能力」。可知建國必須以地方自治爲始基了。

第二地方自治是民權政治的根本，國父更再三述及，茲擇重要的徵引數段說明如下：

『欲實行民權，其方略如左（一）分縣自治……（二）全民政治……（三）五權分立……（四）……國民大會……』『綜上四者，實行民治必由之道，而其實行之道，則莫先於分縣自治，無分縣自治則人民無所訓練，所謂全民政治必無由實現，無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由學主權在民之實也。以是之故，吾夙定革命方略，以爲建設之事，開始於一縣，縣與縣聯以成一國，如此則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而竊……積十一年之亂離與苦痛爲教訓，當知中華民國之建立，必當以人民爲基礎；而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治』（中華民國建設之基礎）。

『軍政時期及訓政時期所最先着重者在以縣爲自治單位，蓋必如是，然後民權有託始，主權在民之規定，使不至成爲空文也』（中國革命史四辛亥之役）。

根據上引遺教，地方自治爲民權政治的根本，已屬顯然。因爲民權政治的核則，是要實現主權在民，此主權在民之「民」，即所謂「曾受四權使用之訓練，實行革命主義與完畢其國民之義務者」有自治能力的國民，但唯有地方自治，方可培養國民的自治能力。就人民方面說，地方的事情與他們利害關係最切，先有熱忱於地方公共事務的習慣，進而參與國家大事，才會感到興趣，先有參加地方政治的經驗，進而參與全國政治，才會自主運用，特別是行使政權上，必先在區域範圍較小的地方方面訓練純熟，然後運用於中央方面始有切實把握。假使無地方自治爲基礎或地方自治不完成，則人民對於本身直接利害關係的權利及事務，還不過問，如何會管理國家？就國家方面說，國家的組織嚴密與否，以人民的自治能力發達與否爲條件，即所謂「三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之高樓，不難建立」（自治制度爲建設之礎石）。故必須先以縣爲自治之單位，於一縣之內努力於除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之以及於省，這才是真正的人民自治，才能免除假藉自治的名義實行割據的弊端。

第三地方自治是實現三民主義的起點；三民主義的實現，爲民生民權民族三大問題的澈底解決，而實現的程序分爲軍政訓政憲政三時期，軍政時期及訓政時期所最先着重的就在實行地方自治。假使不注意完成地方自治，『由軍政時期一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時間，於是第一流弊在舊污末由蕩瀦，新治末由進行，第二流弊在紛飾舊污以爲新治，第三流弊



在發揚舊污壓抑新治，更端言之，即第一民治不能實現，第二爲假民治之名行專制之實，第三則并民治之名而去之也』（中國革命史四辛亥之役）。弊端這樣之大，何可談到實現主義。相反而地方自治已成，即全縣人口調查清楚，則一切行政事業就有了實施的根據；全縣土地測量完竣，則平均地權就容易施行，一切經濟生產事業也就能根本改造；全縣警衛辦理妥善，則盜竊亂賊不作，人民得以安居樂業；四境縱橫的道路修築成功，則一切教育文化和生產事業都能順利發展，由是我們的民族獨立，民權平等，民生幸福便容易做到了。這由 國父的建設大綱和地方自治開始實行兩部遺教當中指示我們的地方自治要項，便很親切的可以看出是實行主義的起碼工作。

要而言之，國父的地方自治理論，是爲了建設國家，爲了發達民治，爲了實行三民主義而產生的，與世界各國的所謂地方自治，無論就內容看或從形式看，都大大的不相同，這除了本章的解說外，將由以下各節的說明可以了解。

#### 第十四節 地方自治之涵義及其特質

由於 國父對地方自治的重視，作爲是建國的基礎，民權的根本，主義實現的起點，故地方自治的漸義，自與一般所行的不同，而另有其特質，現就地方自治的意義目的和範圍觀察說明一下。

地方自治的意義，各國學者的觀念不盡相同，英國認爲非專職吏員辦理國家公務者爲地方自治，如英國學者說：「不煩政府官吏，而由人民代表」出而執行一切公務，就是地方自治；德國學者則認爲：「地方自治，就是遵照國家法治，以地方負擔籌辦經費，以名譽職員辦理地方行政的意義」。說到我國，當地方自治一名詞初流行的時候，大概認定自治僅在於輔佐官治的不足，例如光緒三十四年十二月政綱憲查館奏核廢城鎮鄉地方自治章程文中所說的：「自治者，所以助官治之不足也，民生所需，經緯萬端，國家設官蒞治，僅挈大綱，非獨政體宜然，實以勢有未逮，若必下涉纖忽，悉爲小官代謀，設官少則虞叢腫，設官多則必至於煩擾。況山國澤國，利害不必悉同，好雨好風，嗜欲尤多殊累，強以官府之力量行一致之法，豈本出於愛民，而受之者或反以爲不便」，便是明證。這些看法，雖能區別自治與官治了，但均未切地盡方自治的真義，因是地方自治或則不免流於徒有其名而無其實，或則不免成爲官治之附庸者無切實之表現，當然說不到對國家建設與民生政治有何貢獻。而與 國父的主權在民的理想也相差尤甚了。 國父說：「余所主張的地方自治，是在兵事完結之後，把全國一千六百多縣都劃分開，將地方的事情，讓與地方人民自己去治，政府毫不干涉。」（十二年十月二十日對全國青年聯合會講演國民要以人格救國）那末可知三民主義的地方自治，比英德諸國以及我國起初所有的地方自治觀念，均爲進步而完整。簡單的意義，就是分縣自治，人民對地方事務，自己議決並執行以促進發展。詳細的解說，可有數點必須指出。（

一) 地方自治的「地方」，是以「縣」為單位，這，則是因為當 國父倡導地方自治時，一般軍閥官僚多借聯省自治的口號，爭權奪利，實行割據，所以國父特別提出分縣自治，和所謂聯省自治的說法區別，這在「中華民國建設之基礎」文一中，有切陳利害，最為詳明。且則是因為「於一縣之內深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省，始得為真正人民之自治」參見制定建國大綱宣言。(二) 地方的事務，不僅限於管理因地制宜之性質的事務，而且「完全自治之縣的國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，直接創制法律之權，有直接複決法律之權」(建國大綱九)，並「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」(建國大綱八)。所以地方自治有管理自己事務兼實施國家政務的雙重資格，合一爐而共治的制度。在地方自治完成前，由國民政府派會澤訓練考試合格之到各縣協助人民籌備自治，這是官督民治時期，在地方自治完成後，則人民轉而管理監督政府，純粹的自治了。(三) 所謂政府毫不干涉，是就劃歸地方性質的事務而說的，民國十三年國民黨改組對內政策第一條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，或地方分權制)，地方自治的法律規章，自不能離開國家的根本大法，毫無節制的去做，政府仍然可依憲法，施行監督，不得橫加干涉或摧殘了。根據以上觀察，國父的地方自治意義，確具特殊的本質。

地方自治的目的，一般國家的設置是消極的或不得已的，而不是積極的必需的；多是部份的或凌亂的

而不是整個的或關聯的，法西斯的國家，固不必說，即就民主國家論，他們的地方自治，不過是因爲在民權思潮下，政府爲緩和人民與政府的衝突，不得已不得不把一部份地方事務，交給人民去辦理，作爲應付的一種手段罷了。而這些事務，大半是消極的或部份的，對於整個國家建設，沒有積極的意義。國父倡行的地方自治，不但有一定的目的，而且在完成此一定目的上是必須的步驟，前章已經說過地方自治是建設國家的基礎，當然他是以建設國家爲目的了；又說地方自治是民權政治的根本，當然又是以民權平等爲目的了；更有地方自治是實現三民主義的起點，那當然更以實現三民主義爲目的了。除了這推理的當然結論而外，國父遺教中顯明的指示出來的地方也很多，例如「建國大綱二十三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成之時，則開國民大會決定憲法而頒布之」就是地方自治以建國爲目的的顯例。又如，地方自治開始實行法中說：「其志向當以實行民權民生兩主義爲目的」，尤其明確。然而要「建設」與「實現」，不是消極的可以辦到，必須用積極的態度，立整個的規劃，方能達到目的，因此就目的說，他與一般的地方自治也是不同的。地方自治的範圍，中國亦有幾個特色。（一）就區域說，既是以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域」（地方自治開始實行法）這是根據縣爲我國的地方行政基本單位，具有很悠久的歷史，歷代又均甚爲重視，易於推行自治事宜。而且區域的大小，風俗習慣的差異，文化教育經濟及社會組織的程度的高下，縣

應自然形成一個單位，所以國父乃有以縣為自治單位的確定。同時把聯省自治的錯誤以及過去頭重腳輕的政制積弊，便完全修正過來了。（二）就事務說，凡地方性質的事務及均權下劃歸地方因地制宜之性質的事務，人民均可管理，所包括的範圍極為廣泛，大體上，有建國大綱第八條至第十八條規定各項地方自治開始實行法所舉六事，及總裁所說「管」「教」「養」「衛」包含的實際項目。而這些工作，都是全部三民主義政治具體而微的工作。因此 國父說：「此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織。」（地方自治開始實行法）（三）就權力說，人民自由權的取得，基於權利制度而來。不論中央集權或地方分權，依 國父政權治權的區分，均屬治權範圍，故自由權係自治權的一部，但分縣自治人民行直接政權，政權的行使力甚大，實現了主權在民之實，比較各國的地方自治的權力，性質上有很大差別，我們可以說中國的地方自治，為政權治權結合成的地方政制體系。

總之，我們地方自治的涵蓋，與各國甚不相同，無論從意義方面說，從目的方面說，從範圍方面說，都政治學說所應具的基本觀念。

## 第十五節 地方自治的基本要務

地方自治是建國的基礎；是民權政治的根本；是實現三民主義的起點，其目的又在於建設國家；完成民

權政治；實現民生主義，他所擔負的任務，至爲重大。國父因於建國大綱及地方自治開始實行法內，均將其要務具體的列舉出來。

地方自治開始實行法所定應辦之事項，爲一清戶口，二立機關，三定地價，四修道路，五墾荒地，六設學校，及辦理各種合作事業並經營自治區以外之運輸交易。建國大綱第八條至第十八條規定各要項爲（一）調查戶口，（二）測量土地，（三）辦理警衛，（四）修築道路，（五）訓練四權使用，（六）完畢國民義務，（七）實行革命主義，（八）定立地價，（九）地方財政用途及負擔之分配七（十）開發富源及經營地方人民之事業，（十一）舉辦育幼養老濟貧救災醫病與夫種種公共之事業，成立地方自治政府。現綜合說明其要義如下：

（一）清戶口其要義爲不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準，一律造冊，列入自治團體，悉盡義務，同享權利。其未成年之人，老年人，殘廢之人及孕婦，能享權利而不必盡義務，其餘皆當盡義務，乃得享權利。每年清理一次，註入年冊，這是推行自治的根本工作。如果一個地方連戶口不能調查清楚，其他一切自治行政，民衆組織及政治建設等事，都不會與辦的。

（二）立機關其要義爲成年男女，辦有選舉權創制權複決權罷免權，選舉職員，組織立法機關及執行機關。其中最要緊的，首宜設糧食管理局，管理地方糧食買賣轉途等，其餘衣，住行三種需要之生活製造機關。

關，逐漸設局管理，至於人民對地方自治團體之義務，每人每年常出一個月或兩個月之勞力，其不願出勞力者，納同等之代價於公家。

(三) 定地價其要義為地價由地主自定，值百抽一土地買賣亦由公家，經手不能私相授受，將來所增之價，悉歸地方團體，公有地價收入除現收地丁錢糧外，以二成歸中央，餘作地方自治之用。此定地價一事，可避免土地壟斷及資本專利之弊，而社會革命，罷工風潮悉能消弭於萌芽形，實吾國民生根本之大計，也就是民生主義中平均地權的實行。

(四) 修道路其要義為道路是文明之母，財富之脈絡，由地方自治以圖文明進步，實業發達，非大修道路不為功。車路宜縱橫遍布於境內並連接於隣境，水路宜時時修理保存，不使稍有積滯，務期水陸兩路交通兼行並到。

(五) 墾荒地其要義為無人納稅之荒地，由公家收管開墾，有人納稅而不耕之地，課以值百抽十之稅，至開墾完竣為止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林、沼澤、水利曠場，悉歸公家經營管理開發。開墾後支配之法分兩種，其一為年收成者，如植五穀菜蔬之地，租與私人自種，其數年或數十年乃能收成者如森林果樹等，宜由公家管理，宜開墾之工事，則由義務勞力為之。

(六) 設學校：其要義為凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費書籍與夫學童之衣食，當

由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續接級而登，以至大學。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，爲年長者養育智識之所。經費由人民義務勞力的結果出之。

(七) 辦理警衛；遣散中未經詳細舉例，其要義當爲使人民嚴守紀律，服從命令，放棄自私自利。貪生怕死的觀念，編組保甲，團結民衆，以期小則保衛一家一鄉，大則保衛國家民族，奠立國防基礎，發揚蓬勃奮鬥精神。

(八) 興辦公共事業；其要義爲將土地之叢收，地值之增益，公地之生產，山林川澤之息礦產水力之利，皆歸地方政府所有，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。使老有所終，壯有所用，幼有所長，豫寡孤獨廢疾者皆有所養。此外並有二種合作事業及運輸交易等。

(九) 開發富源；其要義除墾荒修路外，所有天然富源，如礦產森林水利等大規模的工商業，如製造運輸等，均須積極興辦。若本縣實力不能發展興辦的，當由中央政府去幫同經營。

(十) 完畢國民義務；其要義當爲憲法之所定，如納稅，服兵役工役，服公務之義務。

(十一) 訓練四權使用；其要義爲向來生活於專制政體下之人民，政治的智識非常薄弱，又沒有組織的習慣，必須經過訓練，使人民具有一般的政治常識及基本的組織能力，才能以真正行使選舉，罷免，創制，複決四權，才能使人民實行三民主義，以至成立地方自治政府。



以上這些按性質歸納起來，總我分爲「管」「教」「養」「衛」四大要務。「管」包括的實際項目，爲組織運用四權訓練，編訓民衆，宣傳主義，實行精神總動員，推行新生活運動，以及其他一切人物事地的監督指導分配調遣考核調查等有關政治建設方面事項。「教」包括設立學校，圖書館，普通識字運動，普及常識及義務教育，推公廣共講演，以及其他一切有關文化教育建設事項。「養」包括修道路，築橋樑，培森林，開礦產，興水利，定地價，丈土地，糧食儲備與調節，漁牧狩獵保護與改良，整理財政，實施救濟，設立工廠，以及其他一切有關經濟建設事項。「衛」包括辦理警衛，改進衛生，肅清盜匪，訓練壯丁，以及其他一切有關軍事建設事項。

這四項大要務，本來不僅在地方上爲必要，即就整個國家政治說，也不出這四個字。而實施地方自治既爲建設三民主義國家的基礎，那末必先完成這四大要務，概無庸疑。事實上這四大任務的完成，也就是具體而微的三民主義的實現。如「管」的方面實行精神動員，推行新生活運動，組織民衆，宣傳主義，及「衛」的方面辦理警衛，改進衛生等等工作的完成，便是民族主義中恢復民族地位，恢復固有的民族精神及智能，以宗族鄉村爲本的自衛的具現。又如「管」的方面四權訓練，完畢國民義務，實行革命主義，及教的方面推廣公共講演，普及教育等等實行，便是權能分別，全民政治的民權主義具現了。再如養的方面全部工作完成，當然就是人民衣食住行得以滿足的民生主義具現了。所以地方自治的基本要務，也就是三民

## 主義國家建設的基本要務。

國父在地方自治開始實行法最後一段，概括的中說地方自治的基本要務，最爲透切，茲復引如下，作爲本章的結論。

『總而言之，此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦并爲一經濟組織，近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施；後世退化政府，則認去教養之職務，而聽人民各家之自教自養，而政府祇作一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐。保民之責猶未放棄，故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤屈。其後則并此亦放棄之，遂至國亡政息，一滅於元再滅於清，文明窮蹙被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣。今雖光復祖業，創造民國，而執政者仍爲清朝之亡國大夫，彼輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事。罔識世界大勢，祇顧自私自利，多行不義必自斃。當受文化潮流淘汰可無疑也。惟民國人民，當爲自衛計，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，採取最新之理想，以成一高尚進行之地方自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先做行。如是由一縣而推之各縣，以至一省一國；而民國之基於是乎立，有志之士宜努力篤行之。』

#### 第四節 地方自治與地方政制

##### 地方自治體系下的縣政府

縣爲自治單位，究與縣爲行政區域的縣政府，有什麼區別？有什麼關係？是應該首先了解的。簡單的說，僅以縣爲行政區域，即是縣地方長官由中央任命，主體是縣政府，職權在專辦中央行政命令的事務，人民對於一縣政事不能顧問。縣爲自治單位，則其重心在於人民，主體爲整個的縣，有自己的人格，有自己權利，有自己財產，而縣政府成了自治單位下的執行機關，不是中央政府的支部，它的主要的職務在辦理一切自治事業，即使有時執行中央事務，也是代辦性質，不是本身的業務，這是它們之間的最大區別。建國大綱第八後段規定完全自治之縣，縣官執行一縣之政事，議員釐立一縣之法律，便可知執行政事的縣政府，僅是縣自治單位的一個機構。換句話說，真正的完全自治，縣政府被包括在它的範圍以內了。不過因爲中國人民的政治認識及智識程度低弱，地方自治必須經過一個過渡的訓練時期，即是經過訓政時期方得完成。在訓政時期的地方自治<sub>下</sub>爲籌備時期，建國大綱第八前段載：『在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣籌備自治。』就是說對於作爲建國礎石的地方自治，應由黨所建立的政府派員扶植指導，不能由人民自動辦理，因而實際擔當辦理地方自治的人，自當以執行一縣政事的縣政府最爲相

宜，這在遺教中雖沒有明顯的提出，但推開分縣地方自治的真義，不難得到結論，新縣制預備前，由於未  
有此確切辦法，致所定的地方自治期限，終不能依限完成。目前頒行的新縣制，遂大加改革，確定「縣為  
自治單位，其區域依其現有之區域」（縣各級組織要甲一），縣長的職權為「1）受省政府之監督，辦  
理全縣自治事項，2）受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項」（綱要乙七），是將辦理自治及執行  
中央及省委辦之行政事項，容納於縣政府。集中於縣長，成為自治行政及管治行政一元化的體系，概逐漸  
走上分縣自治的途徑了。它和遺教所定相差的地方，僅僅是自治完成後縣長由民選的一點罷了。所以開始  
地方自治體系中的縣政府，是一個辦理自治的執行機關。

#### 地方自治體系下的議會

地方自治團體除上述的執行機關外，還有議事機關的組織，也應該明瞭。因為議事機關實是地方自治團  
體組織與執行機關並立的一個重要部份，是表示地方民意，決定自治方針，發動民權的一個重心。即遺教  
中所說的立法機關。建國大綱第八中選舉議員以議立一縣之法律及地方自治開始實行立法機關節中而地方  
自治草創之始當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關及執行機關。這立法機關是自治機關  
中的一部份，它的功用，就在依自治權的內容，代人民表示意思，決定政策，交付執行機關實行。執行機  
關遵照民意機關的決議，它便可得到權力，若違反了這種意思或決定，民意機關便可提出詢問或加以糾

正，或運用四權來予以節制，所以縣參議會（選教稱縣議會）對於縣政府，正好像中央立法院對於中央行政院一樣，只是人民行使政權分別直接間接，而地方自治的民權行使，更較澈底充分些。目前在訓政時期，如兩者間遇有不能解決的事項，則呈請上級機關決定：一，縣參議會決議案咨送縣長，分別執行，如縣長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿意後，得報請省政府核辦。二，縣長對於縣參議會之決議案，如認為不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認為不當時，得呈請省政府核辦，這是兩者間互負督促的任務，也是上級監督的意思。縣議會的組織，在完成自治之縣，由縣民直接選舉議員組織之，而現行制度的縣參議員的產生，則由各鄉鎮民代表會選舉，因為自治方在開始，民權尚未熟練之時，先由間接選舉進到直接選舉，乃為必要的步驟。

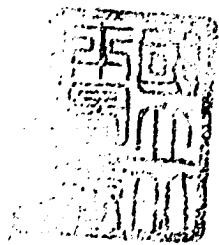
#### 地方自治與省政府的關係

地方自治對於省的關係，國父有過明確的說明，中華民國建設之基礎一文中說：「於此尚有附言者，行分縣自治，則現在省制之存廢問題為何如耶？吾意讀者當然有此一問。的吾之意，此時省級即存，而為省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務，一方則為各縣之自治監督者，乃為得之。此吾之主張，所以與中央集權者不同，亦有異於今之言聯省自治者也。」建國大綱第十八條也載：「縣為自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」可知省的地位，為地方自治的一級，省長一方面是全省

自治的監督，主持省自治行政，一方面又是受中央的委託，辦理該省區以內的國家行政。然而這種而有兩個問題必須解答，即一是爲什麼不使全國各縣直接與中央發生關係，要介立省的一級？一是爲什麼不用聯省自治呢？前一個問題的答覆，很是簡單，就是中國地方太大，全國有一千九百多縣，假使各縣直接與中央發生關係，在交通不發達情形下，事實上非常困難，所以需要『省』來作一個聯絡機關，以便承轉。後一個問題的答覆，則有種種原因，一則自治的事務，非常的複雜，如果單位太大，一下很難辦得到，縣的範圍較小，容易着手進行。二則在一縣之於中，風俗習慣物產人情都一致，對一件事情的推行很容易普遍收效。還有更重要的原因，就是沒有縣爲基礎的聯省自治，仍不外乎官治，甚且成爲知有一省，不知有省隣，亦不知有國的現象。國父在中華民國建設之基礎一文中，曾痛切指摘過，又在第一次全國代表大會宣言中對於縣省自治派的錯誤，亦攻擊無遺，堅決的反對聯省自治。故自承認省爲全省自治監督，以期收中央與縣的聯絡關係。按現在中國地方政府爲省縣兩級制，憲法及新縣制均定縣爲自治單位，辦理自治事宜時，受省府的監督，執行中央及省委辦事宜時，則受省府的指揮，而省的主要職權，遂分爲二，一方面執行中央法令，受中央政府的管理，爲中央政府的行政工具，一方面監督地方自治，協助地方自治發展，不但爲縣政府的主管機關，而且在縣自治權範圍內，事實上也有很大影響作用。那末省縣的關係，無論就自治及行政看，均還是異常密切。

中央與地方本屬一體，只有職權的劃分，特定責任的不同，並非斷然的分離。就組織機構說，無中央政府則地方缺乏領導，無地方政府則政令不終深入民間，兩者的關係，正如身之與臂，臂之與指一樣。不過中央政府綜理全國一致性質的事務，負對內對外的重責，對於各縣因距離的隔離，不但不能直接施政，而且無法直接，再因地方事務的煩瑣，非特中央不當過問，即省府也只能監督其執行，因此中央政府乃不得不授權高級地方政府，使其代為就近管理。至於純粹地方上之自治事宜，高級地方政府也不能自行主持，必須由縣地方政府與中央政府為間接關係，而縣地方自治與中央的關係，更不是隸屬的性質所可比擬，然而就國父的『分縣自治』推論，中央政府的產生。完全基於地方自治政府成立後推出國民代表的選舉，同時中央的政事，也有地方政治政府選出的代表參預，（建國大綱十四條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。）故形成中央的政治，地方自治政府却是直接參預的狀態。可見地方自治對於中央的關係，是處在基本的地位。

（完）



贈 友 尚 李

中華民國三十四年十一月初版  
中華民國三十五年十一月再版  
(原名國父政治學說綱要)

建國指導原理及政治體系 一册

東北版 定價東北流通券六十元

印刷地點外另加郵費

版權所有  
翻印必究

著作人 李 尚 友

發行人 李 尚 友

印刷所 東北時報社

發行所 東北時報社  
長春民治大路二二六號



# 57  
10/10/34