

民治協會叢書第一種

民國憲法問題

上海图书馆藏书



A541 212 0007 8457B

## 例言

- 一 立法院近成立憲法起草委員會擬訂國憲草案廣徵民衆意見以在黨治下之機關負起草之責其所擬草案必不能副民衆之望然既以博採羣言爲號召民衆對之設無表示奚啻默認特請各專家發表意見彙爲一編以供邦人參攷
- 二 執筆者多爲大學教授對於憲法或政治研究有素且以國民立場直言無隱其文責由各人自負
- 三 各家所討論者大抵注重於根本問題因根本問題不解決縱使節目完善終不能成爲名實相符之民國憲法耳
- 四 除根本問題外其他節目如聯邦制是否可行職業代表制是否適當各家意見不盡相同兩存其說以待公判
- 五 本編爲民治協會叢書第一種民治協會以研究社會科學發揚民治精神爲宗旨撰



述者不以會員爲限

中華民國二十二年六月

編者識



# 民國憲法問題目次

- 一 立法院起草憲法之根本疑問
- 二 關於制憲的幾個根本問題
- 三 所謂三民主義共和國
- 四 憲法起草問題答客難
- 五 民國憲法與國民黨義
- 六 憲法上四大問題
- 七 創設經濟議會之必要
- 八 憲法與革命
- 九 我們需要的民主憲法
- 十 論國民大會

汪馥炎(一一三)

李微塵(三一一三)

諸青來(三六一四)

徐夢巖(四一四九)

諸青來(五一一六)

潘大逵(七一一九)

金通藝(九五一六)

余家菊(二七一三)

徐漢豪(二三一一七)

陸鼎揆(二七一一八)

十一 論思想言論自由

諸青來（二八五—二八七）

十二 摩登的政治機器

彭文應（二八八—二九六）

# 立法院起草憲法之根本疑問

汪馥炎

制憲！制憲！制憲之聲浪，從清末「請願國會」喊起，喊到民國十四年憲法草案完成爲止。中間憲法之名目，頒布之次數，直不亞於重演法蘭西憲法史上所載之序幕。我國既有了這許多次的憲法，究竟每次之成績又怎麼樣？可供吾人回憶的，或則欲藉憲法爲政府之延命湯者，政府反隨憲法宣布而俱倒（如十九信條）。或則雖有一個因陋就簡的臨時憲法，不獨始終未嘗實行，且因憲法問題，而激起數年之內亂（如臨時約法）。或則在千迴百折之洶湧政變中，居然產生了一部正式憲法，但因其出生不正甫墮地即夭折了（如十二年憲法）。甚致於僅有憲法草案而未成法典的；尙不計其數（如十四年憲法草案及各省省憲法草案）。我們若將這歷次制憲之失敗史，一頁一頁的翻過去，怎不叫人心灰意冷哩！所以自從國民黨專政以來，說國民尙還夠不上運用憲政，冤枉不講憲法，祇講軍法或黨

法了。雖然在這一黨專政期內，亦曾頒布所謂訓政時期約法，惟黨政府自己尙不肯遵守，人民也就視爲這是黨國內部的法律，更不足重視。不料國民黨在訓政工作尙未完成以前，忽然想要開放政權，要提前召集國民大會，要命立法院限期制成憲法草案，交由國民大會批准。國民黨何以忽有此盛舉，我們姑不必問其動機之誠僞。但既是要制憲法，那「憲法」決非「約法」可比。因爲「約法」是一黨訓政的工具，「憲法」爲全民公意之表現，憲法既是全國人民所公有的，則一字一句，都與人民全體之利害息息相關，自應集合全國人士，共同擔負此制憲大業，豈可坐讓一黨一派來包辦呢？且追溯歷次制憲之史例，我人民雖派有代表參加，究嫌民意基礎，不甚鞏固，故覆轍相循。茲後懲前，我們若不事前共擔這制憲任務，難道事後反甘爲國民黨分其毀謗麼？況立法院亦有自知之明，深恐不能獨擔此任，乃遍發通啓，徵求全國人士，對於他們所制憲案的批評意見，我亦在被徵之列的一人。不過我覺得制憲問題，尙非如此簡單，先要研究制憲須經過如何

程序，次才談得到憲法內容的好壞。譬如要建築一所大廈，應先由工程師繪就圖樣，然後鳩工庇材，按部就班的做去，方可建築成功，如果先沒有一番工程設計，糊裏糊塗，動起工來，這工程決不能牢固，可斷言的。制憲之必有一定程序，也是同一的道理。我以為現在尙不是對於憲案內容如何批評其好壞的問題，簡直是對於這制憲權應該誰屬的問題，即退一步講，專就這制定程序中之起草的一階段研究，也就是立法院能不能夠起草憲法的問題。不幸得很，我自收到通啓後思攷的結果，得到一個否定的答覆，就是立法院不能有憲法起草權。何以不能呢？我有很多的理由，逐次說明於后。

要問立法院何以不能起草憲法？先要明白憲法的真正性質。憲法是國家的什麼法律呢？稍有法律常識者，不難一口回答說是國家的「根本法」，不過再追問下去，怎麼樣叫「根本法」呢？那就答覆這問題的學說很多。依我所見，以「契約說」為最完善。——憲法是全國人民共同締結的一張契約——攷「契約說」的

思想，自中世紀發生，至美法革命時代，極顯揚其權威。學者對這契約說的駁辯，雖已體無完膚，但契約說之受人打擊，僅在其與國家起源的事實不合之一點，殊不知創契約說之較有體系的學者，如波西爾 *Beamsire* 輩，本沒有說國家由契約而成立，契約乃就已經存在之國家，而規律其構成員之相互間及其對於國家相互間的關係而已。這種契約，不必限於明示的，即默認的，亦不失為契約，不必拘束現代人的，即後代人隨時變更，隨時亦可發生效力。可見這契約說的思想價值並不是「歷史論」，乃是「觀念論」，縱令這觀念不足說明國家之起源，而把牠說明憲法的意義，（不管憲法是成文的或不成文的），則千真萬確，決不是持形式法學論調者，所能打得倒的了。我以為契約說最能道出憲法真理的地方，在於締約之始，須得人人同意，何以要得人人同意呢？盧梭說得好，他說，「政治運用，雖是依多數取決的；然此多數取決之辦法，是締約時大家同意後確定的。苟締約未經人人同意者，則多數取決的權利，豈非沒有根據了嗎？」這人人同意的原則，

不僅是學者的理論，且載於憲法之條文。如美國獨立宣言說：「政府合法之權，得自被治者之同意」。法國人權及公民權宣言說：「法律是人民公意之表現」。足見憲法與普通法律不同，應當由人民或人民代表來制定，決非任何政府或政黨所能代庖。憲法既非人民本身之共同決定不可，那麼，黨意當聽命於民意之取捨，民意不可供黨意之指揮，自屬一貫邏輯。現既預備結束黨治，厲行憲政，理當擺脫一切黨義之束縛，於現在黨治的系統以外，另闢一民治的系統出來，方足表示政府交還政權於人民之決心。然而試問立法院是不是政府之一部份？立法院委員，是不是由政府所任命？以政府任命之官吏，掌握憲法起草之大權，是不是與湯姆士佩英 Thomas Paine 所說「政府應由憲法而產生，憲法不應為政府所訂立」的原則，剛剛相反哩？說到此處，我想政府一定不服，說立法院不過起草憲法而已，至於這憲法草案，還要提交「國民代表大會」表決，方為正式法典。「國民代表大會」，不是明明由民意組織的嗎？這種辨護恐明眼人不為所欺，因為憲法內容的良

善與否，完全繫於草案之頭一步工作。如果草案不良，縱令大會如何修改，也是難為根本糾正的。况「國民大會」既是純粹由民意組織，那麼，「國民代表大會」之地位，一定在「黨民代表大會」之上。「國民代表大會」之分子，一定包羅各黨派各階級各區域各團體的人數，始為合理。何以「國民代表大會」之組織及選舉法須經由「立法院」起草「中央政治會議」通過，選舉國民代表之各縣人民，須指誓行三民主義的人們？甚至「國民代表大會」召集之期間以及能否召集，均須要取決於不久將開之黨民性質的「全國代表大會呢？」這不是國民代表的行動，明明要聽黨民代表之指揮操縱麼？以這樣產生的「國民代表大會」，所謂國民代表也者，究竟是「國民」的？還是「黨民」的？抑是名為國民實則黨民的大會呢？實叫人不得不有所懷疑。起草機關，既屬於政府。批准機關，又不見得是真正人民代表，是於憲法為契約之原理不符。此以憲法之性質言，我認為立法院，無起草權之理由者一。

其次：憲法之性質，既是人人同意的一張契約，可見憲法制定之程序，總脫



不了人民或其代表意思的根據，與普通法之僅由議院制定者不同。這叫做「制憲權與立法權分離主義」，乃是制憲的一個大原則。攷這個原則的來源，也是很久的，不過表現於事實，而聲光燦爛者，不得不推北美各州的制憲史例，尤以一七八七年北美合衆國現行憲法之成立更有一述之價值。先是美國在邦聯時代，雖有一個成文法規名叫「邦聯公約」Articles of Confederation 但內容異常簡陋，而當時「聯合國會」Congress 的權力薄弱又不足以收拾分崩離析的局面。於是有紐約州所派的代表哈米爾敦 Hamilton ，在阿那波里 Annapolis 「商法會議」席上，演說商業問題，聯帶指摘公約種種不良之點，並提議由各州推選代表集議於費拉得爾費亞 Philadelphia 以從事於修正邦聯公約，此議一倡，多表贊成。集會既以修正公約爲目的，那就不能不受邦聯公約第十三條修正程序的束縛，所以當各州代表向「聯合國會」請願的時候，「聯合國會」就通過一「決議案」說：「費府會議應將所修正及增訂各點，報告國會與各州州議會，俟得國會同意及各州州議會之批准方爲有效。」不

料各州代表於五月間在費府一經討論後，發生兩派相反的意見。如曼狄孫 Madison 的一派，覺得邦聯公約內容之腐敗，已百孔千創，要修改幾無從下手，不如根本將牠廢掉，另外提出憲法草案作爲討論基礎，而皮得孫 Patterson 的一派，以爲討論不得越出公約修正的範圍，幾經爭論調停，最後竟另外制成了一個聯邦憲法。他們將憲法全案議決了，乃向「聯合國會」提出一報告書說：「此次憲法，祇須交由九州之「特別制憲會議」Convention 批准，即發生效力。」我們若將美國這樣制憲的情形，一加回顧，顯見其與修正公約之程序，有三大不合法的地方。第一，拋業「邦聯公約」，另制「憲法」，第二，不交「國會」同意，僅向「國會」報告一下，不交各州「州議會」批准，另由各州組織「特別制憲會議」以批准之，第三，不是經過十三州「州議會」之全體批准，祇要九州之「特別制憲會議」承諾，就算有效，故柏哲士 Burgess 批評費府制憲的行爲，說是法律之革命行爲，這話是不錯的。然而費府會議諸代表，爲什麼要用這偷關漏稅的手段來革命呢？且後世的人，反稱道他們

爲謀國公忠，不罵他們爲謀反叛逆呢？此正由於諸代表深曉得「聯合國會」的議員們眼光祇看到本黨的利害，看不到全國的利害，如將制憲大業，付託在這般人手中，所制成的，必是偏利於一黨一派的憲法，不是造福於全國全民的憲法，所以一起首，就離開國會，另集議於費拉得爾費亞，免得捲入政治旋渦。惟起草雖不受國會的牽制，若把這草案交由各州州議會去表決，那一般州議會的先生們，還不是眼光祇看到本州一地方的利害，看不到十三州全體的利害嗎？若將辛苦制成的草案，交託這般人去批准，一經否決，豈不是功敗垂成嗎？所以索性也離開州議會，另由有選舉權的人民推選代表，組織制憲機關來批准。他們用了這遮眼法，成就自始至終澈上澈下之制憲權與立法權分離主義，這種一貫到底的精神，真令人欽佩。可是主義雖抱得堅決，實行却真不容易，我們祇看諸代表自五月十四日集會：至九月十七日草案完成，不到五個月的期間，進行是何等的迅速。一切討論表決諸手續，皆絕對謹守祕密，臨事是何等的慎重。代表共有五十五人，簽

字於案尾的，祇有三十九，辯論是何等的激烈。當草案送到各州去表決的時候，人民不了解諸代表的苦心，街談巷議，盡是反對新憲法的論調，幸賴哈米爾敦曼狄孫各同志，用盡了他們的筆尖舌頭，極力宣傳憲法之重要，紐約一州贊成的票數，僅較反對的多三票，更可見批准是何等的困難了。有志者事竟成，自從聯邦憲法公布，不獨建大功於其本國，而所倡「制憲與立法分離主義」，竟如風發泉湧，傳播到法國的一般學者腦海中，給予大陸成文憲法不少的影響。蓋法國自一七八九年大革命後，人權及公民權宣言雖公諸世，但法國究應適用一種什麼樣的政治制度？尙覺空空洞洞無所依傍，於是三個大人物，就應運而生。這三個人的政制主張如何，是另一問題；此處祇介紹他們的制憲見解。第一個是孔道西Condorcet 他很熟悉美國的邦憲和國憲，以爲一國憲法之制定，完全要以理智爲根據，而理智又是從人民公意推演出來的，所以祇有由人民全體大會或由人民代表大會，制定憲法，然後憲法才能良善，才能憲固。因此他主張制憲機關之地位及權

力，應該高於一切，絕對不受政府任何勢力之牽制，如果讓政府有制定或修改憲法權，那就危險不可思議。第一個是史鄢 *Stowes* 他在「什麼是第三階級？」一書內，有兩句名言說：「憲法是原始的制憲權之產品，不是依憲法而生之立法權的產品」，這話是何等的簡明扼要。第二個是佩英 *Page* 他雖是英國人，因為信仰美國成文憲法主義，與柏克 *Burke* 的不成文主義之意見相反，他倆往復辯論的文字很多。如說憲法雖可產生政府，但是為人民而制定的，不是為政府而制定的，修正也是一樣，祇有人民有此權，政府是不能過問的。這三個人的說，不僅僅是一種空想，他們都曾參加實際工作。譬如一七九一年憲法之批准，就是實現了史鄢理想之一部分，而一七九三年和一七九五年的兩次憲法，都經過公民的投票可決，雖一則尚未實行，即被廢棄，一則實行的壽命亦不長久，這要歸咎於法國人民的政治經驗太淺，認識不足，他三人的制憲主張，並不什麼錯誤的。自從美法兩國創造了「制憲立法分離」的先例，後來歐洲各國立憲運動，接踵而興，固然制憲的程

序，各國不盡相同，然一言制憲，必較立法的工作，特別煩難，早成各國共同的傾向了。況歐戰後各國頒布的新憲法，關於公民行使憲法創制和複決的機會，非常普遍，更可見民主政治的國家，凡是憲法的制定和修正，總是權在人民，縱令議會可參加一部分的意思，究不能作最後的決定。我們既已將外國制憲的歷史，說了一個大概，回頭來看：我國已往制憲的情形又是怎麼樣呢？我以為民元臨時的約法，把制憲權賦予於國會，實鑄了一大大的錯字，何以見得呢？因為國會是常設的一個政府機關，又是黨爭劇烈的場所，人情有所蔽必有所偏，制憲權既握於議員之手，勢必在憲法上見有利於議會的部分，就規定得多有害於議會的部分，就規定得少，也不省察自身能力的厚薄，專想監督行政權力的擴大。偏偏當時又遇着一個不守法軌的野心家袁世凱，一方要造成行政獨裁的局面，一方要推進立法萬能的地位，彼此拿憲法作鬭爭的武器，活像重演英國查理士一世與「巴力門」衝突的史劇。可惜議會方面，沒有克林威爾其人，以致第一次被袁氏非法解

散後，就接二連三的毀法護法，鬧個不休，每經一次政變，國會停頓好幾年，憲法也隨同擱淺好幾年，國會受憲法之累，憲法也遭國會之殃，若追問民國成立了二十二年，尙無憲法的原因何在？固然有各種樣的答復，不過這最大的原因，還是立法制憲之權，歸併於同一機關，才有此結果嗎？

說到此處，我們若把美國與吾國之史例，對照一下，則何去何從，真如鐵一般的證據，擺在眼前，寄語黨國要人，何忍漠視於既往者，又貽禍於將來呵！且既往之立法機關，是真正人民代表的議會，爲了兼握制憲權，尙種此禍根，何況現在之立法院，明明不是議會性質，恭維一句，也不過如從前之「國務院法制局」一樣。試想以「法制局」的地位，來起草根本之大法，縱令委員們清白乃心，無如在現勢力的環境下，那能作超然獨立的主張？從前因置制憲權於立法系統之下，學者尙大聲疾呼，表示反對，現在置制憲權於行政系統及黨團系統之下，那憲法之內容，更何堪問：此以制憲之原則言，立法院無起草權之理由者二。

復次：我們說了許多立法機關不能制憲的道理，歸根一句話，無非恐憲法內容，有所偏私，那末，換一方面講，憲法之必須表彰公道無疑了。什麼叫「公道」呢？依我之見，就是使全國人民的情感利害，各得其平，沒有一階級高出於他階級之上，也不使一黨派屈服於他黨派之前，現代民主式之憲法，比較獨裁式憲法有價值的地方，全在他能夠得到大家想望的「公道」。惟「公道」的意義雖是如此，而因各人主觀的解釋不同，往往號召其自以爲是的所謂公道，誘惑別人來就我範疇，因之「公道」的界說：似明而實晦。所以一說到「公道」二字，少數人固不可以僭竊，多數人亦不可以把持，必須聚合利害不同見解各別的人士於一堂，讓其此攻彼錯，相摩相盪，討論出一個是非的標準，然後「公道」才是真正的，不是虛偽的。憲法既以表彰公道爲目的，因爲這表彰的方法，亦應由各黨各派各界各業的代表，本其良心之主張，聽其自由以表決，經過這樣方式制出來的憲法，然後憲法才不愧爲全國共同遵守的「公道書」。我平居讀史，見凡獨攬政權，僞造民意的



專制魔王，縱令稱快一時，無不以慘敗結局的，如拿破崙叔姪，擅用權威，毀憲造憲，又命多數人民投票，贊成他爲皇帝，其結局一則流竄孤島，一則身爲虜囚。我國袁世凱效其故智，制定了一個民國三年約法，不久卽成廢紙，這些史事人人都已聽慣，用不着多說了。反過來看，如在政局變動以後，要想收拾人心，能以調和互讓的精神，作百年根本的大計，則無不奠國家於磐石之安，這一類的例子尤多，我姑舉美法德的三國憲史跡，以概其餘。先說美國費府會議召集的目的，本是在求統一，惟各邦呼吸自由獨立的空氣太久，深恐邦權一旦收歸中央，將再度其在母國鐵蹄下的壓制生活，故憲法第一所遇之難題，就是「統一主義」與「分立主義」的大紛爭，幾經折衷調停，幸於維持國權之中，猶留邦權活動之地。嗣討論到中央政治組織，亦有不少困難。卒能確立三權分立之原則，俾以「權力制權力」獲得平衡牽制妙用。他如兩院制度的調和，議員名額的分配，以及黑奴輸入稅之暫時容認，總統選舉法之煞費匠心，無不是歸納各方的意思，始成就互

相謙讓的法案。尤其交付各邦批准的時候，反對攻擊的言論，如潮般的洶湧，但一念及大局前途危險，也就犧牲成見，一一承諾，以循誦不到二十五分鐘的條文，居然支配了一百餘年之政局，雖陸續有十九條的修正，及不文習慣的補充，然當初若未將國基奠定，那能放出莊嚴燦爛的民主之花呢？次說法國，自大革命以至第三共和，法國共產生了十一次的憲法，在這許多次的憲法中，越是理想豐富的，越是壽命不長久，倒是這一八七五年的現行憲法，不過寥寥三部分，所有人的權利，下院構成，內閣法院的組織，一概沒有規定，以這樣因陋就簡的法律，反能繼續維持至現在而有效。這是什麼原故呢？我們一讀歷史，就不得不歸功於制憲諸人之深明調和的作用了。因為法國自一八七一年至一八七三年間「國民會議」之分子，實在是帝制派占多數，徒以擁戴的王統不同，帝制派中，遂又裂為三系，至於共和派在社會之勢力，誠亦不小，但如逞其意氣，要堅決的定一純粹民主式之憲法，即恐激各帝制派之三系聯合，更屬不易對付。當時幸有瓦龍

輩之中立一派，竭力調和於左右黨之間，主張另定一大總統七年任期之法律，並選舉麥克馬洪 *MacMahon* 爲大總統。蓋麥氏本出身於王黨，在這七年執政期內，大有帝制復活之機會，而共和派因有總統規定的部分，亦可暗示憲法上已經確定了共和國體，使兩派暫時相安，將來孰勝孰負，大可在法律範圍內，各顯身手，不致有破壞法紀之憂。他們抱了這一番苦心，覺得憲法上規定的成分，愈少愈好，因可不受束縛，且關於憲法修正的手續，也是定得特別容易，俾帝制派在形色上有變更國體的可能，而共和派祇努力於民主政治的基本建設，本源充實，國體自有保障。果然憲法頒布不久，民主的勢力，天天增厚，兩院議席，陸續均爲共和派得到，後來麥克馬洪要想政治右傾，已經無能爲役了。我讀法國憲法史，得到一深切之教訓，就是一國憲法的內容，不必要規定得如何美善，最注意的，要切合於實際的國情，並尊重反對方面的意見和人格，試想法國現今政治舞台上，還不是有君主派公開活動嗎？當局既未對之如何嚴厲取締，亦未聞帝制派有顛覆國

體的陰謀，愈見法國當時制憲諸賢之眼光遠大，不可企及也。再說德國。這次德國革命，本以「社會民主黨」爲原動力，不過該黨後來分裂爲「多數」和「獨立」兩派，等到國民會議開幕的時候「多數派」所占議席，雖遠駕各黨之上，但受極左極右兩派勢力之夾攻，不能毅然實行其憲法上之主張。所以韋馬憲法的內容，除共產主義與君主主義不能容納外，譬如總統地位之提高，各邦區域之分割，即是政治上之折衷制度，財產之私有制，與產業之社會化，即是經濟上之調和精神。最近德國政治，雖反動得很利害，然興登堡尙不敢公然撕破這塊憲法招牌，可想這憲法在十餘年中所盡之消極的維持功用，也不算小了。以上引證歷史上這一大堆證據，無非說明憲法是人類公道的記錄，而公道之能不能表現於憲法，實爲一國治亂安危的大關鍵，史例昭垂，歷歷不爽。國民黨自廣州興師北伐，當時一般人心，厭倦軍閥政治，覩此新勢力之崛起，以爲前途有無限光明。誰知國民黨取得政權後，硬以國民爲被訓者而自居於教師，訓來訓去，到今日之成績，腹

地則盜匪縱橫，邊疆則陷落四省，國民已不甘再領教訓，政府或亦慚皋比坐擁，今次之表示開放政權，結束訓政，是何作用，姑且不論。但既說要制定憲法，那訓政的繩索，可謂解脫了，凡訓政時期之一套法寶，就不應再用於憲政上面，否則憲政豈非多事？訓政又何謂結束呢？我真不解，政府既一面虛懷若谷，願聽全人士之憲法主張，一面仍成見在胸，不許越三民五權之範圍一步，近來的孫哲生對於憲法之體裁說要分「民族」「民權」「民生」之三篇，前幾天報紙所披露的，又有「三民主義之共和國」一條，此種體裁內容之如何銖兩悉稱，當今立法委員自有他專家的技術，小民何敢妄參末議。不過我想所謂「三民主義」也者，黨外的人如何解釋，暫可不管，專就黨內的人說，亦如漢宋儒之注經，各執一義，誰得真注，竟無人敢下斷語，設對三民主義之研究，稍與貴人之意旨不合，那末違憲的罪名，立刻可以加在頭上。——唉：中古式之基督經典，尚可信仰自由，專制國之皇帝詔勅，尙許御史封駁，獨有遺教黨義，不許稍懷歧異，言語道斷，安

有憲法之可言。我記得從前天壇憲法草案，有這麼一條——「孔子之道，爲修身之大本」，一時莫不引爲笑談，現在黨國先生們，說了「三民主義共和國」這一句話，不管對不對，却先不準你們發笑，因爲一笑就有背於黨義，就有違於憲法，真所謂「啼笑皆非」了。憲法的實質，到了這種景況，還有什麼叫公道不公道？我以爲憲法不依民意爲根據，制憲不離政府之範圍，所制成的，必爲一黨一派之憲法，不是全國全民之憲法。此以憲法之目的言，立法院無起草權之理由者三。

立法院不能起草憲法之理由，我祇說了三點，不覺已盈篇累牘，其餘無關宏旨的，我就不說罷：不過最後我還要爽直的問一問國民黨？究竟制憲是不是應以黨義爲標準？如說是的，那就承認現狀爲已安，不必去問黨外人的意見。如說不是的，卽就開放「政權」應該首從開放「制憲權」入手，因爲制憲，是主權的行動，人民是國家的主人翁，決無容政府指揮操縱之餘地。政府縱令有權，祇可

居於「制憲發起人」的地位，發起的手續怎樣？據我個人的見解，應該召集一種會議，（各界人士，均可派代表參加）由政府諮詢今後制憲的程序如何？即由這個會議，定一「制憲程序條例」然後準據此條例，制定憲法，至於這個程，應該怎麼樣？本篇自難道其詳，我以爲有極簡明之兩句標語寫在後面。

要組織超然獨立的機關起草。交由名副其實的國民大會批准。

如說一方要以黨義爲制憲之標準，一方制憲又要假借國民的名義，那在政府方面恐怕是害的單相思，在人民方面，縱然不能，

積極的阻止國民黨制定黨國的憲法。但可消極的表示否認這不是  
民國的憲法。

## 關於制憲的幾個根本問題

李微塵

- 一 以一黨的主張爲絕對的根據抑以各黨的主張調協
- 二 國民大會與開放黨禁
- 三 心理的改造與憲法的效力
- 四 奉告國民與「黨國」諸公幾句不客氣的話

自孫哲生氏長立法院後，制憲之聲，喧傳遐邇；而報章所載，憲法草案之綱目擬案，既條列甚詳，一月以來，立法院又復徧登廣告，博訪輿情。懿歎盛哉！此真國民黨專政以來之唯一盛事！凡屬國民，自應仰承盛意，乘此難得之機，一開五年來不敢開之口，盡據所見，使真正之民意，得以大白於時，庶幾「黨國」諸君，知所依據。爰本斯義，直抒所懷。



制憲豈難事？若爲求一二百條條文之燦然具備，以爲裝煌點綴之資，則政府自可於頃刻之間，集三數學者，令之草憲，俟其完成，復以威迫利誘之方，排除異己，務使制憲機關，政府黨得佔絕對的優勢，則煌煌憲典，何難遵照意旨而完成，而制憲大業，至是可告終結矣。若欲必使一二百餘之條文，真具憲法所應具之效力，爲舉國上下所共同遵守，奉爲典範，垂之無窮，以爲國家糾紛解決之準，則制憲誠非易事。二十餘年來，吾國制憲，經幾度矣。清末有「十九信條」焉，民元有「臨時約法」焉，民五有「中華民國約法」焉，民十二有「中華民國憲法」焉，凡此俱具十數條以至百數十條之條文，未必盡無精義，然至今均成廢紙，其故可長深思矣。茲當制憲開始之會，適遭國難嚴重之時，實以爲「黨國」柄政諸公與我中華民國國民應思時會之艱危，加倍審慎，引往者制憲失敗之故，爲今日鑑戒之資，務求制成真具有效力之憲章，以爲我民族國家千百年之根本大法。「黨國」柄政諸公與我中華民國國民，倘真具誠意，則對於下述三個問題，竊

以爲於制憲之先，應彼此共謀相當之解決。

一 制憲將以一黨的主張爲絕對的根據抑與各黨之主張調協。

憲法之所以可貴，固不在乎其條文之多寡，而在於其效力之有無，前既言之。欲求憲法之有效，則必須得舉國上下之力以擁護之。欲得舉國上下爲之擁護，則人民之意思，首須尊重，制憲之際，自應博採民意，納諸於憲法之中。如是，則憲法乃爲民意之結晶，人民方有擁護憲法之興味。所謂博採民意者，當若何以求之？世之論者頗引爲疑。有謂民意若何，微渺難知，無從捉摸。有謂所謂民意也者，無非爲有力者所製造而成，絕不足據。竊以爲求四萬萬之國民，將所懷之意思，均作直接之表示，勢有未能；然民意之奚若，非絕無途徑可尋。實以爲可尋求之於各政治活動份子 *The Political Activies* 主張之中。蓋所謂政治活動份子者，皆來自四方，友朋意見之所示，地域經濟關係之所繫，未必盡能忘懷，故凡所主張，自能代表一部份人士之意志。而最後爲之集大成者，有政治團體焉。故簡單

言之，民意之表示，當可散見之於各政治團體主張之間。各政治團體之主張，既能分別代表民意如此，竊以爲制憲之際，自應不分畛域，一視同仁，而尊重之。務求於可能範圍之內，融會而調協之，以納諸於大法之中。昔美國之制憲，乾複生 Jefferson 與哈米爾頓 Hamilton 兩派爭持不已，而終則互讓調協，憲典遂成。新德憲之所以成功，端賴社會民主黨，民主黨，中夫黨與保守黨自由黨之爭而能讓。憲法之成於各黨主張之調協者，歷史不乏先例。若夫以一黨之主張，爲絕對的根據，則有蘇俄之波希威克黨焉，所以代表一階級而立法，非以全國公意爲準繩者也。吾國情勢，與蘇俄截然不同，自不能以波希威克黨爲師。然據憲法起草委員會所擬定條文，則有「中華民國永爲三民主義共和國」之一條，而孫哲生氏之大著，亦斷斷以「以三民主義爲依歸之五權憲法」爲制憲之藍本（見東方雜誌第三十七卷第七號「我們需要何種憲法」文中），而憲法草案綱目擬案，又復開宗明義，明定「此篇應本總理遺教中關於建國的基本理論，列成條文，爲政府與人民

永久共同遵守之建國綱領」爲基本原則。竊細味所謂「基本原則」之措辭，則「黨國」柄政諸公此次制憲，在以中山主張爲絕對的根據以國民黨之「祖宗成法」頒令國民遵守而已。據國民黨三中全會所決議，批准憲法之權，屬於國民大會。此次制憲，似猶採取「民造」憲法之方式。假令國民大會多數代表，對於三民五權之原則，未能贊同，「黨國」柄政諸公，能容許之爲根本之更易乎？能不威脅之使必贊同乎？「黨國」柄政諸公能否有此雅量，竊不能無疑焉。假令無此雅量，則三民五權之原則，決不容許爲之變更。如此，則制憲雖成，所得亦不過是一部實質上的「欽定」憲法而已！「欽定」憲法之在今日，固不通行；卽一部「實質上的欽定憲法」，亦未必通行。卽使通行，竊爲「黨國」柄政諸公計之，中山之主張，實不足爲絕對的根據。蓋三民主義之理論已自矛盾，建國大綱之規定已自衝突，（見諸青來著「三民主義商榷」，「建國大綱評論」，張知本所著之「建法草案中應行研究之問題」）思想凌亂如此，豈足爲良法之資？國民黨中又豈絕

無政法學者？何必徇一時之情感，奉爲不刊盛典，以增今日舉國人士憤怒之情，而供後世史家譏評之資？假令「黨國」柄政諸公，確能體念時會之艱危，爲國家根本着想，具此雅量，能容許將三民五權之原則變更，不堅持以一黨之主張爲絕對的根據，而以各黨之主張調協，以求能制成眞具效力之憲章，則憲法起草之權。竊以爲宜公開之於各黨，使之共同負責，庶幾一部憲法草案，成爲各黨主張融會調協之文，舉國民意，俱表現於草案條文之中。「黨國」柄政諸公有此雅量，有此卓識，而能翻然改圖否乎？竊以爲今日如何說制憲，都是虛言，而關鍵所在。則在「黨國」柄政諸公，能否不以一黨的主張爲絕對之根據，而以各黨的主張調協一問題而已，換言之，此次之制憲，將以民意爲依歸乎？抑決以「欽定」的憲法假託「民造」憲法之方式而出之乎？此誠今日之一重要問題，竊以爲於制憲之先，宜有明確之解決者也。

## 二 國民大會與開放黨禁

國民黨三中全会既決議批准憲法之權，屬諸國民大會。此表面文章，無可訾議。然竊觀現狀，黨禁未開，除國民黨外，其他政治團體之公開活動，已爲例禁；而現在所有職業團體以及其他組織，又均在國民黨指導之下而生存，操之縱之，國民黨權衡在手，自得任意爲之。竊以爲此現狀繼續維持，則將來國民大會代表之選舉，其他政治團體自無置喙之餘地。就令冒禁而興，公開活動，則所謂「危害民國緊急治罪法」仍在，活動份子其能免受刑戮之加諸其身乎？如是，則將來之國民大會代表，奚啻國民黨員之化身？如是，則祇開國民黨全國代表大會，批准憲法可矣，何必開此假國民大會乎？假令「黨國」柄政諸公，今日能容許各政治團體公開活動，以爲國民大會代表選舉運動之準備。各政治團體雖承開恩，咸受嘉惠，然竊以爲國民黨之黨費，一日仍由國庫省庫中鉅額的支給不絕，則各政治團體仍無從與國民黨作公平之競爭。雖承嘉惠，究無實益，徒爲「黨國」柄政諸公利用之工具而已！「黨國」柄政諸公在此國難嚴重之際，國本動搖之時，倘仍以

制憲爲愚弄人民之把戲，吾又奚言！倘能體念時會之艱危，爲國家根本着想，滌盡向者「假託」與「利用」之心，與國人相見以誠，則竊以爲應即無條件的開放黨禁，以示大公。即使退一步，亦應與各政治團體共開一圓桌會議，互議條件，共約活動之一定範圍，以爲彼此共同遵守之標準。而最低限度之條件，竊以爲應包括下列各條：

子 憲法頒佈以前，各政治團體不得採取任何手段，圖謀顛覆現在政府。

丑 國民黨黨費，國庫省庫應立即停止支給。

寅 各政治團體，得揭發主義，標明主張，公開組織，自由活動。

卯 凡關於政治理論以及批評現在政府之言論，得自由刊行，不予取締。

辰 「危害民國緊急治罪法」，應立即取銷之。

上列五條，竊以爲圓桌會議中所應共約遵守之最低限度的條件。夫以「帝國主義者」之大必列顛，對於已亡國之印度的甘地，尙能邀之參與圓桌會議，「黨國

「柄政諸公今日對於其同國同種之優秀份子，誠能以「帝國主義者」的大必列顛對已亡國之印度的甘地的手段看待之，則真如天之福矣。此開放黨禁與國民大會問題，關於制憲者至重要。竊以爲於制憲之先，宜有明確的解決者也。

### 三 心理的改造與憲法的效力

憲法之所以可貴，在能施行有效，爲舉國上下所共同遵守不渝，前既言之，欲求憲法必具如此效力，竊以爲須有賴於兩要素焉。此要素維何？曰：憲法既成之後，一方在政府須有恪守憲法之誠意，一方在人民須具擁護憲法之力量是已。兩者不可缺一焉。蓋人民若無擁護憲法之力量，政府無恪守憲法之誠意，則政府違憲，誰能制之？於是而憲法毀矣。以此而論今日之中國，即使大法制成，能否真具效力，竊以爲尙成問題。考吾國人民數千年來對於政治，向委心任命於賢君良相之手。若遇暴君專橫，民不堪命，始有起而革其命者。有對於政治，向持放任，待其弊之已著，而後以力爭之，非謀以理智解決者也。及近三十年來，國



人始有要求憲法之舉，適值鼎革之交，政權握諸軍人之手，政府專橫，人民對於政治，更無置喙之機。坐是，人民之真正力量，至今尙未養成。情形如此，欲求憲法之必具效力，不亦難乎？雖然，未必絕無補救之法也。補救之道，則在於整個民族對於政治心理之改造。具體言之。則心理之改造，有賴於今後各政黨之努力，與夫具特殊勢力者擁護憲法之決心。若使此次制憲，「黨國」柄政諸公不堅持以一黨之主張爲絕對的根據，而各政治團體能努力使「黨國」柄政諸公必容納其主張，融會調協之以成新憲，則舉國之民意，自可散見於憲法之中。人民對於憲法，自能感覺有相當之興味。既感覺有相當的興味，而因各政黨公開活動之故，人民自能逐漸受有相當之政治訓練，自能逐漸感覺責任，進而參加組織，而爲政治活動，以實現充足的力量，此自各黨努力之方面言之而已。若夫政府方面，則于憲法成後相當時間之內，其責任尤爲重要。蓋政府而能守法，則人民之真正力量，自能因之而養成，不致因之而中途破壞。竊以爲今後之具有特殊勢

力者與政府，於憲法既成之後，應具擁護憲法之決心，萬不可因一時之便利，而妨礙人民力量之發榮滋長。否則故轍重蹈，不改舊習，大法自大法，行爲自行爲，則不獨憲法徒成具文，而黨內之糾紛，猶豈能避免？溯觀近史，可爲鑑戒！「國民政府組織法」，不能謂非國民黨政府「憲法」之一部份也。自民十四以來，數年之間，每因一人或一系一便利計，而毀法造法矣。於是有民十四七月一日之「國民政府組織法」焉；於是又有民十六三月十日之「國民政府組織法」焉；於是而又有民十七二月四日之「國民政府組織法」焉；此外，近數年間，組織法之變更，又經數度矣。以一黨之人，於此短期中，對於其黨所立之法，尙頻繁更易如此，則其守法精神之薄弱可知。吾國歷來毀法，其罪在於具特殊勢力者。袁世凱之毀法，孫中山之護法毀法，俱成歷史陳跡，何堪回首！倘政府諸公，此種心理，長此不變，則微獨「民造」憲法，必遭政府毀壞；即使頒行「欽定」憲法，又豈能保「憲國」執政諸

公之恪守不渝乎？民十一年張君勵氏游德歸，著「新德國社會民主政象記」曾慨然言之曰：

「……昔之君主派與軍人派，苟以一念之私，不利議憲機關之所爲，始也爭之以口舌，繼也移爲武力之爭，若是者國且不國，遑論憲法？故德國憲法之告成，卽其全國國民與夫特殊勢力者擁護國體服從法律之所表現也。我於是默念曰：我中國其尙有此一日乎？其竟無此一日乎？此我讀德之新憲法而感不絕於余心者也。」

今去君勸之著「新德國社會民主政象記」又十一年矣，予草此文，予重看君勸氏之書，予不禁與君勸氏有同感焉。故竊以爲此心理之改造，誠爲今日所至急，於制憲之先，舉國上下應宜卽下大決心以勉勵實行者也。

#### 四 奉告國民與「黨國」諸公幾句不客氣的話

英儒拉斯基 H. J. Laski 有言曰：

「我既爲公民，對於社會，得爲實現與他人同樣的完成我至善的我的之要求。此要求包含我必須獲得那些事物，如克林所謂，缺之則我不能實現我成道德的我。卽是，因我是社會一份子，我具有此種社會份子本有之權利。假令那些權利不能實現，我得假定國家之意志已用于公善以外之目的而審查之。我視國家的權力爲用以獲得那些權利之力量。自我視之，國家之道德上的性質，是在於維持那些權利。我苟發見國家爲他人實現着滿足的及豐富的生存，我得審知此種滿足的及豐富的生存，國家是否能公開任我享受。換言之，因我爲公民之故，我具有向國家要求此種享受之權。除非我做奴隸，否則我未有那權利，可謂絕無意義，因國家不能爲我獲得那些權利，國家於我是絕無意義的。」（見「政治典範」原本第三十九頁四十頁）

英名相克列司頓 Gladstone 有言曰：

「自由如新鮮之空氣然。人習處於斯鮮空氣之中，自不知空氣之可貴。苟處

於監獄或礦中空氣污濁之地，則方感覺空氣之可寶貴。」（見尼蒂著「德謨  
克拉西主義波希威克主義與法西斯主義」英文本第一頁）

阿頓 Lord Acton 有言：

「最大問題，不在於尋求政府所規定者維何，而在於尋求政府所必應規定者  
爲何，蓋所有違背人類良知之規定，均爲無效。」（見「自由史」原本第廿  
四頁）

亞里斯大德 Aristotle 有言：

授權力於一人，是將產生一猛獸，蓋慾念是屬於獸性的，雖最善之人得權力  
在握，亦難免爲慾望所污。」（見威爾登「政治」譯本第三卷第十五頁）

上述諸儒之論，皆爲世間最有價值之名言。予譯之以奉告國人。予願國人其  
深味之而於規制之下求心安理得之解答也。拉斯基之言權利曰：「成我爲至善之  
我」；曰：「實現滿足與有意義的生存」。所謂「成我至善之我」者，卽吾人在

國家之中須獲得所以發展我自身之所特長，以貢獻於社會的公善之權也，是思想自由權也，言論自由權也。所謂「實現滿足的與豐富之生存」者，即吾人於國家之中，須獲得所以能使吾人樂生之權也，是思想自由權也，言論自由權也，居住自由權也，集會結社自由權也。克列司頓之言自由，其譬喻之巧，奚以復加？監獄係最安全之地，有警丁任保護焉；而衣食住三者，又得政府爲之解決焉。而人皆不欲居於監獄之中者何也？曰：無他，不得自由也，阿頓氏之說，透闢無倫，所以示人以盡公民責任之道也。亞里斯大德之言，何等精警，所以示人治之不足恃不可恃也。不啻爲吾人今日耳提面命之警告也。歷來改革，均視人民之力量以爲衡。倘有五十分之表現，則當局者自有五十分之讓步，倘有一百分之表現，則政府自有一百分之讓步。國家盛衰，政治良莠，視國民之自覺之程度若何斷焉。予無以奉告國人，予惟深願國人將上述諸儒之論，讀千百回，深長味之，反覆自思所以盡國民責任之道，而於現制之下求得心安理得之解答而已！

我所欲奉告「黨國」諸公者，只寥寥數語而已。曰：數年來訓政之成績若何？人心之向背若何？國難之嚴重情勢若何？「黨國」諸公，自當了了，毋待我之喋喋。昔張君勳氏著「新德國社會民主政象記」有言：

「……昔武昌之難作，而十九條誓廟告天之文，無補於清室之亡；俄京之暴動起，國會重集之詔，曾不足以挽回俄皇室之覆亡；然則以威廉二世之禍已臨頭，乃始與民更始者，其能獨免於浩劫矣乎？」

今當制憲開始之會，正是與民更始之時，此機一失，恐將不及。抑國難之已深，國或將隨黨而同盡。「黨國」諸公其深味斯言，則誠我民族國家之大幸。

## 所謂「三民主義共和國」

諸青來

近自結束訓政開始制憲之議起，立法院中特設憲法起草委員會，討論草憲事宜，並廣徵人民意見，藉供參攷，以期完善，具見虛懷若谷尊重輿論之盛意。惟近據報載憲法草案之開宗明義，擬加入三民主義共和國字樣，委員長孫哲生先生并聲明「我們所需要的憲法是以三民主義爲依歸的五權憲法」。〔詳見第三十卷第七號東方雜誌〕所謂三民主義五權憲法，其界說是否明確，條理是否一貫，另行詳論，茲不贅陳。要之，三民五權及建國大綱等等，國民黨員奉爲金科玉律，不可踰越，係國民黨黨內之事，與一般人民無涉。今後擬制定之憲法，設爲黨國憲法而非民國憲法；愚甘居黨國之外，不便妄贅一辭。設欲敷衍門面，謂係民國憲法而非黨國憲法；則在憲法條文中加入三民主義共和國字樣，愚不敏，期期以爲不可。



說者謂各國新憲之成立，大抵由人民流血換來，各適應其時代需要，而有不  
同的歷史背景；如蘇俄憲法，係勞動階級革命成功後的產物；德意志新國成立，  
係社會民主黨奮鬥七十年，得大多數民衆擁護，乃以其重要主張採入新憲。我國  
革命成功，係由國民黨一黨努力所致，與彼共產黨之在蘇俄，社會民主黨之在德  
國情事相同，則爲適應時代需要起見，我國憲法中應採入國民黨義焉毫無疑義  
。且勞動專政可行於蘇俄，不能適用於中國，議會政治可行於德意志，（德國實  
未全行議會政治自希特拉執政，竟改爲獨裁制矣。）不能適用於中國。則在新憲  
中標明三民主義共和國字樣，所以示中國憲典出於創造，並非鈔襲成文可比耳。  
則應之曰：德國改建共和，雖由社會民主黨多年奮鬥之力；然攷魏馬（Weimar）憲  
法之第一章第一條：僅標明德意志爲共和國，固未嘗冠以某種主義也。攷其制  
憲經過，並非一黨所包辦，憲法內容亦由各派意見融和而成。並世各國之憲法，  
明定條文以主義標爲國體者，僅蘇聯一國而已。蘇聯即 *U. S. S. R.* 係社會主義蘇維

埃共和聯邦(The union of Socialist Soviet Republics)之略稱。俄國經一九一七年三月革命，改帝制爲共和，至是年十一月。波爾希維克藉兵工蘇維埃之力，暴動成功，取得政權，其翌年由全俄蘇維埃通過一種憲法，名曰俄羅斯社會主義聯合蘇維埃共和國(The Russian Socialist Federal Soviet Republic)憲法；其他如烏克蘭白俄等國憲法，都照俄例；至一九二二年終聯邦始告成立，號爲U.S.S.R.蓋由各S.S.R.聯合而成者也。此次憲法草案，擬加入三民主義共和國字樣，殆以U.S.S.R.爲惟一藍本耶？所謂以三民主義爲依歸者殆猶蘇聯人民之對共產主義，視同天經地義耶？勞動專政既不可行於中國，何以遺形式而取其精神耶？且清季革命，推翻帝制，當推同盟會爲功首，同盟會固早標三民主義爲政綱，何以民元約法中不摻入三民字樣耶？值此內憂外患紛至疊來，國民黨訓政數年，大失民望；今既擬縮短訓政期間，開始制憲，預爲實施憲政地步；豈屆憲政時期，反須以國民黨黨義爲唯一準繩，強令全國人民永爲國民黨之順民耶？所謂適應時代需要，愚不知果作何解。此其一；

憲法全文中，關於人民權利各項最爲重要，此次憲法草案對於言論出版集會結社等自由權，果有實質上之保障耶？抑僅存形式上之保障耶？所謂實質上之保障者，如美憲追加第一條明定人民之自由權，不得以法律拘束之；又如德憲第十六第十八第一百二十三第二十四等條，規定除刑事上之犯罪外，不得侵犯其自由是也。所謂形式上之保障者，如訓政時期訓法第十四十五等條；載明人民有結社集會及發表言論刊行著作之自由，非依法律不得停止或限制之是也。易詞言之，人民雖可發表言論刊行著作，但另有出版法，予以嚴格之限制；人民雖可集會結社，因有『人民團體組織方案』及『危害民國緊急治罪法』存在，不能免黨部干涉；又常恐嚴刑峻法之繩其後；以致此等自由權，名存而實亡。將來憲法條文，對於此等自由權，如取實質上之保障耶？則人民發表言論刊行著作；羣衆臨時集會，或組政治團體；不問其所持政見與國民黨是否一致，與黨義有無抵觸，苟非違反刑章，均在不加取締之列。如此則雖在憲法條文中，載入三民主義共和國字

樣，徒屬具文而已。如仍照約法規定，僅取形式上之保障耶？則訓政儘可無期延長；約法亦可永久有效，奚必紛紛不憚煩，重定憲法以代約法耶？此其二：

憲法之制定，所以爲推行憲政地步；而在實施憲政之國，必須多黨並存，各標主義，以和平手段爲政治活動，俾得在一定秩序之中，盡量發舒民意。人民意見參差，任其自由發舒，不加遏抑，方可各顯效能，互相調劑，民意完全發舒，憲政於是實現。彼鮑爾希維克倡行勞動專政，固與歐西民治相背而馳；卽如墨索里尼希特拉輩獨攬大權，壓迫異黨，亦大悖憲政原則。今後國民黨永久訓政則亦已耳；否則憲政自有常規，以黨義治國之說，當然不能成立。國民黨黨義，固爲其黨員所誦習，信徒所服膺，斷無強全國人民盲從之理。所謂三民主義，其內容若何，姑不深論，縱有可採之處，究非絕對真理。若在憲法條文中加入三民主義共和國字樣，則中華民國須以三民主義爲唯一信條，苟非虔誠信仰，難免違背國憲，或竟宣傳他種主義，更應誅戮無赦。試問中國人民在此恐怖狀態之下，慄

慄危懼，咸存戒心，有何憲政可言。制定憲法，所以納民於軌物之中，今乃使國中優秀分子，日夕惴惴，不能自保，勢必橫決恣肆，軼出常軌，爲民國長治久安計，似不宜出此下策也。此其三。

中國人民隸於三民主義旃幟之下，七年於茲矣；忠實信徒，究有幾何，大抵爲威武所迫，利祿所誘，不得不虛與委蛇，附和於廣衆之前，詛咒於私室之內，如此面從心違，於黨又有何益。且人心不同，適如其面，思想自由，不能一律，今日多數青年信奉他種主義者不乏其人，雖在黨治之下，決不許第二政黨與國民黨顯相對峙；然不有祕密結合之他黨潛滋暗長乎？今日黨禁之森嚴，法令之苛酷，固非舊軍閥時代所能企及；然在無形中早有相反政見，任意流傳，流傳既廣，不期合轍，有形之政敵可除，無形之異已難滅。全國同胞之思想靈魂，永爲一黨所壟斷，在事實上決不可能。草憲者豈於此味焉罔覺乎？乃欲藉區區憲法修文，以桎梏全體人民之心思耳目乎？噫，予欲無言。

## 憲法起草問題答客難

徐夢巖

客有問於余曰 子嘗言無憲法不足以爲國家 今立法院既起草憲法矣 子對之感想如何

余曰 自一黨專政以來 吾國殆無法律之可言 今忽有人談及憲法 且談及起草憲法 余聞之 眞如空谷足音矣

客曰 立法院現正徵求全國人士對於憲法之意見 子何不將對於憲法之主張 而筆之於書 貢獻於立法院 以備採擇乎

余曰 今尙非其時也

客曰 立法院現正起草憲法 子猶云 尙非其時 然必待諸何時乎

余曰 憲法乃國家根本大法 與一般之所謂法律不同 必有代表民衆之資格 組織代表民衆之機關始足以語之 今之立法院 非代表民衆之機關 立法院委員

無代表民衆之資格 以余觀之 實無起草憲法之權也

客曰 建國大綱第二十二條 明明規定 憲法草案 由立法院議訂 子何言無起草憲法之權乎

余曰 憲法者乃中華民國之憲法 非一黨一派一人所得而私 所謂建國大綱 乃孫中山先生一人之言 在國民黨中人 雖奉之爲金科玉律 然不能舉中華民國全國之人強而同之也

客曰 德意志一千九百一十九年之憲法 卽由內務總長柏呂斯氏起草 今吾國憲法 由立法院起草 有何不可乎

余曰 當一千九百一十九年 德意志民主國家初立 其政府非一黨專制之政府 其起草之憲法 亦非根據一黨一派一人之主張 故能由內務總長柏呂斯氏起草 提出通過 今日之中華民國 乃國民黨一黨專制之國 而立法院起草之憲法 又根據一黨一派一人之主張 與德意志當日之情形 實不可同日而語也

客曰 此不過憲法草案耳 須經國民大會議定 子何必加以非難乎

余曰 若就發表箇人或團體之憲法意見而論 則凡習過法學者 皆可握筆起草

固無須藉立法院之頭銜 至遲一二星期可以擬成 固無須費時若干之久 若謂

議訂憲法草案 提交國民大會議定 則余期期以爲不可 現行之國民政府約法

非由立法院起草 提交國民代表會議乎 僅兩小時 卽行全案通過矣 此種

手段 吾儕小民 曾經領教 事可一而不可再 設將來將憲法草案提交國民大

會 而國民大會不能通過時 又將如何 將由立法院再行議訂乎 抑由國民大

會自行起草乎 如欲爲欽定式之憲法 則余不復多言 如欲提交國民大會議定

則不如將『起草』『議定』『公佈』之權 統由『國民大會』行使之 較爲正

當也

客曰 凡事當求其實 不必徒爭其名 如民國十二年雙十節所公佈之憲法 非由

正式國會參眾議員所起草議定公佈者乎 何以不及一年 遂壽終正寢 吾人對



於將來之憲法 但注重其內容之佳否 不必斷斷於應由立法院起草非立法院起草也

余曰 如客言 則言之長矣 憲法之內容 當然注重 內容不佳 要之何用 然名不正則言不順 吾國人遵守法律之觀念太薄 有勢力者 又往往以破壞法律爲能事 憲法爲國家根本大法 當議訂之初 不能不慎之又慎 試平心論之 過去民國十二年雙十節所公佈之憲法 乃鎔合各黨各派多數人之意思 自起草以至議定公佈 其權始終操諸國會參眾議員之手 並無半點不合之處 當時孫中山先生 聯俄容共 欲實行澈底革命 遂不承認之 嗣後段祺瑞 欲過執政元首之癮 以憲法之障礙 遂即取消之 因稱之曰 『賄選憲法』 『曹錕憲法』 議員有受賄之事 即搜集證據 由法庭起訴 處以應得之罪可也 若議員中受賄者占多數 即將國會解散 重新選舉召集可也 何必殃及憲法 至於曹錕 當民國二年起草憲法開議憲法之時 曹錕之名姓 尙未爲國人所知曹

錕有行賄之事 卽搜集證據 由法庭起訴 處以應得之罪可也 何必殃及憲法 乃以憲法不利於己之故 遂不惜一舉手而推翻之 甚至推翻憲法之人 多有爲 當時起草憲法之人 當年制憲結果 尙且如是 今以一黨專制政府所任命之立法院委員 根據一黨一派一人之主張 以議訂憲法 若不能議定公佈實行 固 無論矣 幸而議定公佈實行 而國民黨永握中華民國大權 亦無論矣 倘國民 黨一旦潰敗 安知反對者不稱之曰 『國民黨憲法』或『孫中山憲法』或『□ □憲法』 亦一舉手而推翻之乎 又安知今日起草憲法之人 不爲異日推翻憲 法之人乎 故當議訂之初 應從公正遠大處著想 萬不可予反對者以絕大口實 也

客曰 子欲恢復民國十二年公佈之憲法乎

余曰 余不欲恢復民國十二年公佈之憲法 余甚欲得真正之中華民國新憲法 欲 得真正之中華民國新憲法 其『起草』『議定』『公佈』之權 必須由名實相

符之「國民大會」行使之 斷不能以一黨一派一人之主張以束縛之也  
客曰 敬聞命矣 遂辭而退

## 民國憲法與國民黨黨義

諸青來

自憲法起草委員會成立以來，迭次討論，已歷數月，聞其草案內容，大抵以國民黨黨義爲根據。蓋在黨國之下，國民黨黨義，不啻天經地義，無可踰越；將來憲草告成，要不能出黨義範圍者也。吾姑不問民國憲法，應否以國民黨黨義爲根據，黨義中瑕瑜互見，自相牴牾之處，不一而足，吾不知其探入憲法時應取之標準若何。將有所取捨耶？不免失黨義之尊嚴；將兼收並蓄耶？不啻冰炭之混合，薰蕕之同器，認爲不刊盛典，豈非空前笑話。吾不知起草諸公將何去何從矣，試就憲法中與黨義有關之問題，逐項討論之。

### (一) 人民自由權

國民黨第一次代表大會所定政綱，其中有對內政策第六項云；確定人民集會結社言論出版居住信仰之完全自由權，所謂完全自由者，當然指絕無限制而言，

設採取此意定爲明文，非如美國追加憲法第一條不可。茲錄該條原文如下：

美憲追加第一條：議會不得定律禁止設教及自由禮拜；並對於言論出版，和平集會，及向政府請救災害，不得立法限制。

否則亦須如德憲第一百十六，百十八，百二十三，百二十四等條規定，方與完全自由之本旨相符。（德憲第一百十八條云：德人在一般法律範圍內得將其意見用文字印刷圖畫或其他方法自由表示。第一百三條云，凡德人平和的不攜武裝，有集會權利，無庸事前聲明，並不必得特別許可。又第二百二十四條云，凡德人不背刑法上目的，有結社權利，此項權利，不得以其團體所抱目的，涉及政治社會宗教而排除之。）但德憲第四十八條云：凡過國家之公共安全與秩序，發生重大危難時，總統得逕採必要手段，暫停憲法上所列人民之人身居住書信祕密言論集會結社財產等自由之一部，或全部。近三年來，德總統屢次依據此條，發布緊急命令；不待希特拉執政，德國人民已常在驚濤駭浪中，自由權絕無保障可言矣。我

國人民今後欲取得完全自由，萬不可畀行政當局以緊急命令權，致破自由之隄防。此爲草憲者所不可知者也。

國民黨政綱，雖標明確定人民完全自由權；但在民權主義第一講中，中山曾有左列語句：

「自由這個名詞，究竟要怎麼樣應用呢？如果用到個人，就成一片散沙，萬不可再用到個人上去。要用到國家上去。個人不可太過自由，國家要得完全自由。到了國家能夠行動自由，中國便是強盛的國家，要這樣做去，便要大家犧牲自由。」

中山主張國家應達到完全自由，縱犧牲個人自由，亦所不恤。明明與其揭櫫之黨綱相背而馳矣。匪特此也，當民國十三年春，國民黨改組時，中山固力主以黨治國；所謂以黨治國，彼曾有詳細說明。茲照錄其詞如下：

『現有一事可爲我們模範，即俄國完全以黨治國比英美法之政黨握權更進一

步。我們現在並無國可治，祇可說以黨建國，待國建好，再去治他。」

『所謂以黨治國，並不是要黨員都做官，然後中國可以治；是要本黨的主義實行，全國人都遵守本黨的主義，中國然後可治。簡而言之，以黨治國，並不是用本黨的黨員治國，是用本黨的主義治國。』（以上見中山講演錄）

中山既主仿照俄例，以黨治國，使全國人都遵守其黨義；對於異己之言論出版，勢必加以鉗制，對於他黨之集會結社，勢必積極阻止。一面力主黨治，一面則高唱民權，標榜完全自由，豈非矛盾之極耶？吾不知草憲者採取黨義，將何途之從耶？

## （二）直接民權

所謂直接民權，係指選舉罷免創制複決四者而言。國民黨第一次代表大會宣言中；曾有『國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權』等語。『民權主義』各講中，屢標此四權以示與他國專行議會制有別。中山且嘗謂『人民在國

民大會發表意見或褒或貶，政府地位便可鞏固或被推翻』，（民權主義第六講）可見其擬議中之政制，與代議制度迥不相同。雖然，此項主張果能前後一貫否耶？是大不然。試就左列各說研究之：

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。（建國大綱第九條）

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。（建國大綱第二十四條）

憲法頒布之日，全國國民依照憲法施行大選舉；國民政府則於選舉完成之後三個月解職，授政於民選政府。（建國大綱第二十五條）

一縣之自治團體，當實行直接民權，人民對於本縣之政治當有普通選舉之權，創制之權；複決之權；而對於一國政治，除選舉權外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表行之。（孫文學說第六章）



各縣皆得選舉代表一人組織國民大會。（同上）

憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院；選舉議士以組織立法院；其餘三院院長由總統得立法院之同意而委任之。（同上）

國民大會職權，專司修改憲法及制裁公僕之失職。（同上）

選舉很可作弊，單限制選舉人亦不是一種好底方法；最好底方法，就是限制被選舉人。人人個個都有選舉權，這就是普通選舉，是近日各國人民所力爭的。但是普通選舉固好，沒有一個標準，毛病亦多；當議員或作官吏底人，必定要有才有德；或有什麼能幹，譬如這種才德能幹底人，祇有五十人，即對於這種資格底人來選舉。然則取得這種資格底人如何來定呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試。在中國從前凡經過考試出身的人，算是正途，不是攷試出身的，不算正途，（五權憲法講演）

凡是我們的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用的（同上）

就上引各條觀之，其中自相牴牾之處不勝枚舉（一）國民黨揭櫫直接民權，謂以濟代議政治之窮，則人民行使四權，不能以對於一縣政治爲限。國民大會係由每縣選出代表一人組成，全國有一千數百縣，國民大會卽爲一千數百國民代表所組成之團體，雖有制憲及修改憲法之權；並非由人民直接制憲及修憲。雖有罷黜中央官吏之權，並非由人民直接罷免。則其行使職權，明明爲間接民權而非直接民權矣。（二）創制係譯 *Initiative*；複決係譯 *Referendum*；均屬直接立法。國民大會受人民委託，行使其職權；既非直接立法，何以混稱創制複決；歧義顯然，混淆莫辨。（所謂創制應改稱提案，複決應易爲裁決。）（三）總統議員由人民投票選舉，司法攷試監察三院院長則由總統委任；然則國民大會所選舉者，爲何等官吏耶？豈院部屬員末僚微秩，反應由國民大會選任耶？（四）被選人以應試及格者爲限，此不獨限制被選舉人，並對於選舉人亦加以嚴重限制矣。既行普通選舉，卽承認人民程度已能勝任愉快，又安可設法以限制之耶？選舉不能無弊，能

保考試之弊絕風清耶？（五）中山既主選舉人就應試及格之名單中，擇尤選舉，乃又在建國大綱中規定中央地方官員經由民選；一面擴張選舉權之範圍，一面卻加以嚴重之制限，彼此顯見牴觸，尙能成爲有系統之主張耶？（六）我國古制鄉舉里選，採訪有德望才藝者加以甄用；後世考試制興，大抵專重文藝，所謂詩賦經義制藝，皆屬文藝之類也。各國現行之文官攷試，亦僅就學校肄習科目，覘應試者學識何若；至其德行才幹，豈能在試場匆促之間，所可察驗而得者耶？且不論大小官吏，均須經過考試，則大總統各院院長亦在受攷試之列耶？第一任試官將受誰之攷試耶？

由以上所討論，黨義中關於直接民權，都未言之成理。探入憲法是否適當，可不待辨而自明。

### （三）五權分立

孫哲生先生謂我們所需要的憲法，是以三民主義爲依歸的五權憲法，蓋以中

山遺教爲制憲唯一標準也。關於五權分立，中山語焉不詳。茲姑錄其數節如下：  
國民政府本革命之三民主義；五權憲法，以建設中華民國。（建國大綱第一條）

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；曰監察院；曰考試院。（同上第十九條）  
憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。（同上第二十一條）

一俟全國平定之後六年，各縣已達完全自治者，皆得選舉代表一人組織國民大會，以制定五權憲法。以五院制爲中央政府；一曰行政院；二曰立法院；三曰司法院；四曰考試院，五曰監察院。（中略）五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之。而監察人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。（孫文學說第六章）

要把國家的政治大權分開成兩個，一個是政權，便是民權；一個是治權，便

是政府權。（民權主義第六講）

在人民一方面的大權，是要有四箇權；這四個權是選舉權；罷免權；創制權；複決權。在政府一方面的是要有五個權；這五個權是行政權；立法權；司法權；攷試權；監察權。用人民的四個政權來管理政府的五個治權，那才算是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政的力量，才可以彼此平衡。（全上）

孟德斯鳩雖倡三權分立之說，按諸各國現行行政制，實未嚴格適用。英倫之議會政治，使立法行政聯成一氣；蘇維埃之制，三權混合爲一，均與分立之說不相關涉者也。中山乃稱『列邦現行憲法及中國舊有憲法，均爲三權憲法，特其內容不盡相同耳。』彼嘗比較中外異點，列如左表：（左表載五權憲法講演中）

中國憲法	考試權
君權	兼
彈劾權	立法權
	行政權
	司法權

外國憲法

立法權  
行政權  
司法權

兼

彈劾權  
考試權

上引中山各說，漫無條理，未能中肯；試逐一評駁之：（一）中國在帝制時代歐美學說尙未輸入，人民從無要求權利之舉，憲法何自而來。（二）中國君主，集權力於一人之身，攷試彈劾二端，安有脫離君權各樹一幟之理。（三）外國三權，既非嚴格分立；中山所擬之五院制，亦何嘗能各自獨立。五院須對國民大會負責，國民大會既與立法行政兩院同由民選分子組成，何以後者須對前者負責耶？如美國總統係由民選，並不對任何機關負責也。（四）中山主張監察考試兩院獨立，乃以我國古制爲根據；其實中國古代並無分權制度。卽以中山所擬之政制言之，考試職權，與考試委員會相彷彿，特其院長祿位較崇耳。監察院行使彈劾職權，以較議會對內閣不信任，其威權相差遠甚，其地位不過如袁氏秉政時之肅政廳耳。（五）國民大會可以罷黜中央官吏，對於中央法律有提案權裁決權，

其地位實與他國國會相等。惟在他國多爲兩院制，此則爲一院制耳。立法院地位較法制局稍勝一籌，以云獨立，豈非笑話。(六)姑照中山所擬政制言之，政權治權二者對峙，人民與政府的力量才可彼此平衡；則其理想中之憲法，可稱爲二權憲法，或九權憲法。因屬於政權方面有四權，屬於治權方面有五權，四權五權合爲九權也。若只稱五權，不啻將屬於人民之四權完全抹煞矣。(七)國民大會操制定憲法之權，當其制憲時，雖應博採衆議，順從民意；所欲制定之憲法內容，無庸局外人擅爲決定也。乃中山主張國民大會，須制定五權憲法，豈國民大會祇有制憲虛名，對於憲法內容，無自由決定之權耶？抑五權憲法，成爲天經地義萬不能更易耶？嗚呼，此種憲法，設竟如法泡製而成，其與萬世一系之欽定憲法相去無幾矣。

#### (四) 地方制度

民國肇建以來，中央與地方權限如何劃分，向爲政論家聚訟之焦點。卽以制

憲經過情形論，自民國二年天壇議憲完成草案，以至十二年公布憲法，其間多方辯難迭起波瀾，以地方制度之爭持爲尤烈。今後制憲，對於權限劃分，究應如何規定，方爲妥善乎？茲先就黨義中與此節有關者一論之：

各縣對於中央政府之負擔，當以每縣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。（建國大綱第十條）

每縣地方自治政府成立之後，得選舉國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。（同上第十四條）

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，爲本身自治之監督。至於該省之國家行政，則省長受中央之指揮。（同上第十六條）

在此時期，中央與省之權限採均權主義；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。（同上第十七條）

縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。（同上第十八條）  
各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相牴觸。（國民黨對內政策第二條）

由上述者觀之，所謂國民代表會者，殆與美國之參議院相彷彿；美國各邦，各由其公民選舉參議員二人組成參議院，中山所擬之國民代表會，則由各縣選出國民代表一員組成，以預聞中央政事。據此則國民代表會與國民大會構成方法完全相同。且國民大會參與中央立法，監督中央行政；國民代表會亦可決定中央歲費，預聞中央政事，認爲同一團體，固屬無妨。然國民代表會選舉省長，究屬地方機關，似與國民大會顯有區別。二者果異名而同實耶？抑名異而實亦異耶？此有疑義者。

縣自治項目，載明於建國大綱第十一條中，以經營地方事業及公益爲主。縣之地位較高，固非法國郡縣日本府縣之偏重官治者可比；然以面積狹小之縣，縱容許其完全自由，活動能力究屬有限。世界之共和國，除俄美外，有若我國之幅員廣大者乎？我國省之一級，既爲數百年前產物，在歷史上有相當根據，縱不必效顰俄美，應以省爲最高級地方團體，予以較廣之自治權。若如中山所擬方案，以縣爲自治單位，而於省之權限付諸闕如，雖存省而不廢，已有名而無實；人民所獲自治權，能有幾何，明明畸於集權，而反鄭重聲明曰：吾非以集權爲標準而採均權主義也；究竟其所謂均權者，將在何處表現耶？此有疑義者二；

國民代表會既與美國參議院相彷彿，縣之地位不啻與美利堅之邦相等。且據建國大綱第十三條之規定，各縣須負擔中央歲費，此項負擔，適與清代及民初之各省解款相等；亦與舊德意志各邦對於中央分擔貢款相類。如此則將來之縣必爲最上級自治團體；省僅爲單純之國家行政區域，觀建國大綱第十八條載明：省立

於中央與縣之間以收聯絡之效，其用意更爲明顯。省既係聯絡機關，省長爲一中央官吏，執行國家行政，並監督本省之自治；所謂監督自治者，卽監督本省内各縣之自治，設使省爲一自治團體，則省長自身卽執行自治之人，安有自執行而自監督之理耶？然觀國民黨對內政策第二條載明：各省人民自定憲法，自舉省長。每省既各有國民代表會；又可自定憲法，自舉省長；非認爲省自治團體而何。彼此顯有牴觸，究竟以何爲標準耶？此有疑義者三。

要之在國民黨黨義中，關於地方制度並無明確主張，或措詞模稜；或自相牴牾；吾不知草憲者心目中之標準將安在耶？

### （五） 人民生計問題

歐洲大戰以後，各國制定新憲，大抵注重民生問題；如俄憲標明社會主義；德憲特設生計一章，其尤著者也。今後我國制憲，自須根據先例，參照國情，對於人民生計有最妥善之規定。起草諸公，欲以民生主義採入憲法草案，則其內容

是否適當，主張是否一貫，殊有討論之必要。試就中山之說錄其要點如下：

民生主義就是社會主義，又名共產主義，卽是大同主義。（民生主義第一講）  
我們對於共產主義，不但不能說是和民生主義相衝突，並且是一個好朋友。

（全上第二講）

我們所主張的共產，是共將來，不是共現在。（全上）

共產主義是民生的理想，民生主義是共產的實行。所以兩種主義沒有怎麼分別，要分別的還是在方法。（全上）

將來民生主義，真是達到目的，農民問題真是完全解決，是要耕者有其田。

（民生主義第三講）

現在的農民，都不是耕自己的田，都是替地主來耕田，所生產的農品，大半是被地主奪去了。這是一個很重大的問題，我們應該馬上用政治和法律來解決。（全上）

對於資本制度，祇可以逐漸改良，不能驟馬上推翻。（全上）

要用全國的大力量，統籌計劃，先恢復政治的主權，用國家的力量來經營絲麻棉毛農業和工業。（民生主義第四講）

建設之首要在民生；故對於全國人民之衣食住行四大端，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；建築大計畫之各式房舍以樂民居；修治道路運河以利民行。（建國大綱第二條）

中山對於私人資本，僅擬加以節制，不主立即推翻，則資本斷非盡歸國有；對於土地問題，欲使耕者有其田，仍爲私有而非公有。夫土地不屬公有，資本仍許私有，明明與共產政策相反。乃一則曰民生主義就是共產主義；再則曰二者不相衝突，並爲一個好朋友；豈非矛盾之極乎？此有疑義者一；民生主義與共產主義，不但方法各異，即其目的亦何嘗相同。中山謂耕者必有其田，乃可達到最後目的，完全解決農民問題；則不但現在不共產，將來亦不共產；何以又有共將來

不共現在之語乎？此有疑義者二；不耕者所有之田，必使移歸於耕者之手，將用沒收辦法，奪彼以予此乎？抑採取和平手段逐漸使其易主乎？夫不耕者有其田，固屬私有，耕者有其田亦爲私有，既屬同一私有，安可奪彼予此；若非奪彼予此，何以又云須馬上解決乎？夫欲馬上解決，殆非沒收不可乎？此有疑義者三？欲使耕者自有其田，最簡捷之辦法，莫若將官有土地給無田者執業耕作；官有之地不敷分配，乃另籌他法，徐圖解決之方。如此則官有土地，將化公爲私之不暇，政府安能自爲地主，廣興農產。若如民生主義第四講中，所謂：『用國家的力量經營絲麻棉毛的農業，』則必利用官荒，雇人耕種，或召承佃；政府雇耕辦法，固與解放農民之本旨不符；卽募民佃種，承佃者仍處於佃戶地位，不得自有其田矣。此有疑義者四；中山所擬辦之官業，如耕種紡織造屋之類，其性質不能由政府獨占；既非政府獨占，則官民雙方勢必出於競爭，政府爲求優勝起見，必與官業以種種特典，而民業無所憑藉，將處劣敗之地位，所謂官民協力者，適以揚官

抑民而已。若謂官民雙方同等待遇，官業固須振興，民業亦宜加保護；則官吏經營成績，不逮民間遠甚，學者早有定論；官業虧損，徒耗國庫，勢必招商承租，或竟售諸私人，仍爲民業；又與官民協力之本旨不符矣。此有疑義者五。

要而言之，國民黨黨義雜湊成章，漫無系統，探入憲法，徒留話柄；若棄其矛盾之點，而節取其較長之處，已與本來面目不同。且以一黨操縱，包辦制憲事業；復以明文規定其黨義爲國民唯一信條，不啻視爲國教；是可稱爲黨國憲法，不得謂爲民國憲法。

## 憲法上四大問題

潘大達

最近之三中全會，議定民國二十四年，召開國民大會；並令立法院從速制定憲法草案，以備將來提交大會表決。于是立法院就立刻組織了一個憲法草案委員會，從事研究，起草，並徵求各方貢獻制憲意見。然則我們于中國憲法上之重大問題豈可無一建議？茲提出下列四大問題，以資研究。

(一)行政問題 世界各國之現行憲法，對於行政組織，最普通的，可分三種：(一)內閣制，(二)總統制，(三)委員制。然則中國于此三種制度之中，究應採取何制呢？據立法院憲法草案委員會之意，將來中國的憲法于行政方面，似在總統制與委員制之中擇一而取，大約以總統制之聲浪為最高，這是我所最不贊成的制度。我覺得中國現狀只宜採取內閣制，下面對於這幾種制度加以分析討論後，就知我言不謬。



我們現在可以對於這以上的三種制度比較的研究一下，然後我們才會知道那一種制度適宜于中國的國情。

請先言總統制。總統制創于美國，以三權分立的學說爲他建設的基礎。他是經過一番審慎討論而得來的結果，絕非像演進式的英國內閣制度。美國自獨立以後，先後經過了大陸議會，與同盟公約的兩次失敗；然後在一七八七年制定現行的聯邦憲法，而同時實行總統制。但是總統制與聯邦並不發生連帶關係，實行聯邦的國家，可以採取總統制度；就在單一的國家，也未嘗不可以實行總統制。反過來說，單一的國家可以實行內閣制或委員制，而聯邦的國家亦未嘗不可以照樣的實行。

總統制的要義，乃在實現三權分立，以保障人民權利；立法，司法，行政各自獨立平等，直接分向人民負責；故產生總統必爲人民，而非國會。他的威權，也是直接從人民或從憲法得來；他有一定的任期，並不依靠國會的擁護；所以總

統與他的閣員皆不得同時爲議員，也不得出席議會，以免行政礙及立法的獨立。總統既由人民產生，所以他也並不對國會負責，除非他有叛國的大罪，他不受國會的彈劾，至于他的閣員，事實上完全由大總統自由任免，他們只須得總統的信任，亦不懼國會的彈劾。

這以上是總統制的情形。至于講到他的利害，我可以說是害多而利少，尤以在中國的情形爲甚。主張總統制的人，多以爲總統不受政黨的支配，及國會的牽制，能夠保持行政的效率，與確定遠大的規畫。但是主張的人，獨未見創行總統制的美國，其總統以才識超越見稱的，除華盛頓，林肯，羅斯福，威爾遜而外，又有幾人？如總統非上材，他又那能完全逃得出國會的一部份的牽制呢？或又說這是總統不得人的罪過，但是總統雖由民選，而事實上爲政黨操縱。因總統之競爭激烈，往往有特殊正直之士，其受政敵之攻擊亦愈力，此爲事實所不能諱。何況三權在實際上又何能完全劃分呢？美國總統威爾遜可謂爲一人才，然而在巴

黎和會亦不能免于與國會衝突；其他更不需說。縱使總統爲非常人才，能夠不完全受國會的牽制，而得到行政的效率，與遠大的計劃，事實上不啻爲專制。一旦倒行逆施，惟利是圖起來，國人又其將如何？假使總統爲人平常，多少受些國會的牽制，而又不完全聽命于國會；所謂『既不能令，又不受命』；立法與行政間的衝突，則絕不能免。然彼此又都無法下台；國會既不能使總統去職，總統亦不能解散國會，于是一國政治成爲僵局。此在理論方面，未見得有利益。

況就中國的國情講來，總統制更不宜行。中國有數千年專制的歷史，民權民治都較他國幼稚。換句話說，我們是一個新共和國，這離開專制未久的國家，最忌有一權威甚大的行政首領。因爲一方面國會沒有監督總統的實力，而他方面人民又沒有監督政府的覺悟（人民縱有反對政府的覺悟，他們也沒有改組政府的辦法）。所以法國拿破崙一世之于第一次共和，拿破崙三世之于第二次共和，與袁世凱之于中華民國，那一個不是因大權在握，而稱孤道寡起來？

或者有人要拿美國實行總統制的成績來非難我，（因為美國也是一個新共和國），但他不知美國有美國的特殊狀況。美國是一個聯邦國，政權多保留在各州，中央所有的，不過是列舉在憲法上幾條而已。總統要想專制，各州可以牽制。就以軍事一端而論，各州有內亂，假使不妨害全國的治安，該邦沒有請求中央幫助的時候，中央也不得自動的派遣軍隊去鎮壓。即此可見其預防專制之嚴。況且美國既素無專制惡習，而又早有自治經驗。中國又那配與美國同日而語呢？所以總統制是絕對的不宜于中國實行。

那麼委員制又怎樣呢？創近代委員制者，首推瑞士。瑞士憲法制定于一四八八年，他也是一個聯邦國家。瑞士這個國家創行委員制，也有他特殊的情形。瑞士的地方極小，可是他的山脈橫梗，致全國分成無數不同的語言，習慣。種族與宗教方面，他們也不一致。所能比較一致的，就是各地都充滿了民主共和的精神，所以甚麼直接創制，複決，都是出于瑞士；而聯邦與委員制，也就變成了爲適

應瑞士國情的制度了，瑞士因為要順應各郡的行政組織，限制一人的獨攬權威，所以聯邦的最高行政就採取了委員制。他的委員制是由一個有定額的七人組織行政委員會；而此七人的產生，乃為聯邦議會兩院合選。在事實上，所有的委員，皆為議員中選出；但他們並非同黨。他們可以提出議案于國會，並可以出席說明；但不能同時為議員。此委員會也有委員長及副委員長各一人；但同時亦如旁的委員一樣，兼理一部行政事務，頗似英法的內閣閣員。委員長的職權，並不較其他委員重大，不過開會為主席，對內對外為儀節之代表而已。所有各部一切重要事務的議決，皆得由委員會通過，用全體名義頒布。

至于講到他的好壞，主張的人固然是說他能夠防止專制，（因為委員平權）但是他的弊病在責任不清，辦事不靈，與他所能得的利益相較，差得很遠。何況防止專制的利益，還有比委員制更有效率的國會制呢？況且委員制要是在中國實行起來，先例已有民國七年廣州七總裁的內訌成績；現例又有國民政府及各省

委員的多頭政府。瑞士委員有定額，各有各的職務，而現在政府的委員占如此重要的地位，竟多至沒有數目的規定，也沒有一定的職責。國事這樣吃緊，還常常有閒情逸致的國民政府委員，到外國去遊歷調查。結果是責任不專，互相推諉，這是現行委員制的實況。如果將來仍要實行委員制，實際上還是不免軍閥，或軍閥的親信包辦。要是軍閥不能離開他的地盤親自出席，或者還要另派代表委員出席，以至議決每項重要事件，都還得需電信往來，請教後台主人。以中國土地之大，而實行此種不能適應機宜的政治，其失敗必可斷言無疑，故我亦反對中國在行政上採取委員制。

總統制與委員制既與中國國情不合，如上所述，那麼中國究應採取一個什麼制度呢？我的主張是內閣制。

內閣制首創于英，是由經驗演進得來的結果，而非經理智思慮的產物。在十八世紀華耳婆兒（Sir Robert Walpole）手中，始有現代內閣制的精神。自是以後，歐洲

各國在十九世紀頒布憲法的，于行政組織方面，多做英制。于是世人所公認之內閣制，乃可行于君主國家；亦可行於民主國家；可行于兩黨國家；亦可行於多黨國家；可以行于單一國家；亦可以行于聯邦國家。其要義則不外國會中所公認之領袖議員——黨魁，由君王或總統命爲內閣總理。再由總理負責，獲得相當人才，組織內閣。此一黨獨組，或多黨合組之內閣，必得國會同意，始得成立。內閣亦同時對國會負政治上一切責任，爲行政之最高機關，其生命去就，乃全以國會之擁護與否爲轉移。假使一旦不得國會信任，則惟有解職或解散國會；然欲解散國會，則必須先知民意對政府的向背；否則解散國會，亦不過徒延殘喘，與事無補。照這樣的情形看來，內閣制有的利益很多，實爲他種制度所不能及。

第一個利益，就是能調和立法與行政的衝突。其調和的方法，就是用立法機關，產生行政機關；而使行政機關對立法機關負完全責任。因爲立法機關能夠指揮行政機關，立法與行政間就能夠免去『既不能令，又不受命』的衝突。他的好

處，就是在以立法院之領袖而同時爲行政的最高領袖，于是行政與議會的隔閡減少，而政治的效率加大。

第二個利益，就是能表現民治的精神。內閣爲國會多數黨派所組織，直接是代表國會，間接是代表人民。內閣本無確定的任期，其去留就全在國會的擁護；而國會擁護與否，又全在內閣的政策。所以內閣要想國會擁護的話，絕不敢違反國會的公意，以自絕其政治生命。如果內閣以爲國會不能代表當時人民的意見，他就可以解散國會，另選民意機關，以解決立法與行政的衝突。所以在這種制度裏，人民才是真正的最後裁判者。國會與內閣可以說是兩方面互相牽制，結果是各方面都不敢得罪人民。

以上兩種利益，可以說是理論的；無論在那個國家，都有實現的可能。下面還有兩種利益，是實際的；爲中國國情所特需。更證明中國宜行內閣制。

第三個利益，就是能防止中國的復辟專制。凡是由君主專制而新建設的共和



國，因爲他的民治基礎未固，最容易引起復辟或專制。法國革命三次，而專制復活亦三次；第三次共和之所以能夠成立，可以算非常幸運。當時國民會議議員有七百餘人，復辟派佔四百餘人；但因意見紛紜，未能成功；如果由一八七一至一八七五年，帝制派肯捐棄意見，互相妥協，那麼現在的法國恐怕還是君主。遠的歷史不用再說，就是現在實行內閣制的德國與西班牙，亦常有復辟的聲浪。中華民國才有二十多年的歷史，也曾有過兩次皇帝出現的事實；若行集中實權在總統一人的制度，比較起來，更容易有這類事件的發生的可能。縱不發生復辟稱帝，而總統制的總統，要是事實上專制起來，國民對他還有什麼裁制的辦法呢？即以現在之一黨專政而論，國人皆曰張學良可殺，而政府不殺；國人皆曰日本可抗，而政府不抗。這不是不負責任的專制政治麼？假若實行內閣制，不惟總統只徒有其名，就是內閣也要受國會的指揮。苟有違反民意的措施，國會一不信任，即可推倒政府，另外改組。中國尙何致于有今日呢？總統制度的政府，人民縱有一

致反對政府之公意，可是毫無推翻政府的辦法；若講革命，又不是易舉之事。況且改換一次政府，即需一次革命，這又是何等不經濟的辦法。所以要想防止中國的復辟，及矯正中國的專制習慣，那就非實行內閣制不可。

第四個利益，就是能避免國內戰爭。因為總統制的總統，威權太大，地位太高，競爭此席的人必多；而結果就不免于內戰。此南美與墨西哥諸國之所常見者。就是在政治已入軌道的美國，每屆選舉競爭，也得耗費巨資，騷動全國。若要在中國實行起來，又那能比得上美國，也只好與南美諸國及墨西哥等爲伍而已。因爲中國有當選做總統的希望，除了大權在握的軍閥，還有何人？假使全國只有一個大軍閥，他自然會去運動其他的小軍閥，予以交換條件，選他當大總統。結果他一當選，小軍閥以爲有功，也就跋扈起來，或者小軍閥想擴充勢力，自己相打；或者當總統的大軍閥要集權中央，想將小軍閥一個一個的撲滅，而使其餘的小軍閥聯合起來相抗。昔日之神聖羅馬帝國情形，就可以重現于今日。假使

中國有軍閥多人，而又無一人能屈服他人（像現在這樣的情形），則每屆選舉總統，都得要訴諸武力。從前黎元洪之幾次被逼去職，與曹錕之得而復失，皆無不是武力在後面作怪。縱無內戰而選舉有成，這總統的權力也可以想見，事實上也不過等于封建時之諸侯割據而已。若行內閣制，則總統之地位雖高，而權力實小；誰願不顧一切而爭此有名無實之虛位？這個時候，各派注意的是爭國會議席的多數，與在國會裏面組閣的機會。政權的轉移比較容易，內戰的可能也就因之減少。這又是內閣制在中國的一大利益。

內閣制有此四大利益，中國在行政上是應該絕對採取此制無疑了罷！然而有根據書本的學者，總以為實行內閣制固然是好，但必須有先決條件。他們說實行內閣制的國家，須限于兩大政黨的為宜。將來中國實行憲政以後，必有多黨，頗不便實行。殊不知這樣的話已太陳舊，他們還是歐戰以前的觀察，他們以為組閣必須清一色的同黨份子，如像從前的英國一樣。所以總說法國的內閣不穩，病在

多黨，非內閣制之福。而其實內閣要那樣的穩固做甚麼？改換內閣以順民情，又有甚麼不好？現在的國事，那裏能容人才有限的一黨包辦？難道不知現在的時勢已經變遷？就是實行內閣制的祖宗，也覺得清一色的內閣包辦不了，並且也不宜包辦。所以他們在歐戰時就實行戰時的混合內閣，現在馬克唐（Mac Donald）的內閣又是如此。誰說實行內閣制，又必須有兩大政黨對立？

（二）立法問題 關於立法方面，我認為非常重要，而值得討論的問題有二：

（一）一院制或兩院制？（二）地域代表或職業代表？

（一）一院制或兩院制？ 近世各國現行的立法院組織，如英，美，法，德，瑞士諸大國，皆採兩院制度，而採一院制者極少。但是我的意思則偏向一院制度，並不因人云亦云。各國現在雖多採兩院制度，而實際上他們都各有其特殊環境，或有為聯邦國而採兩院制以上院代表各邦者，或有為君主國而採兩院制，以上院代表貴族者。總之，無論他的背境情形怎樣，現在有兩院制的國家，除總統

制的美國外，所存留的都不過是名義上的兩院，而實際的精神則都趨向下院一院。今試從歷史的變遷，及理論長短兩方面，分析兩院與一院之利害，以證吾說。

創近代議會制度者，首推英國。在十四世紀的初葉，其議會可稱爲三院制度：卽貴族，僧侶，與市民各自組院，各開會議。迨其末年，僧侶退出而自組僧侶寺院會議，始逐漸形成兩院之偶然的組織，殊非經過審慎思慮，謂兩院制之較佳于三院或一院也。就兩院的權力說，從十四紀之末年，一直到一八三二年，貴族院的勢力，實遠過于衆議院，就是衆議院的議員，也無一而非貴族的私人。然而到了一八三二，因受工業革命的影響，竟自通過了一件國會組織的大改革案。這次的經過雖經貴族院數次的激烈反抗，致國會與內閣皆曾因而改組，然而結果貴族院亦不能敵時勢的潮流，只有自承失敗。從此貴族院的勢力，就一落千丈。到了一九一一年，英國國會又通過一議案以限制上院的權力，（下院又經過一次改選，上院又是到最後只得忍氣的通過），其內容是：（一）凡經下院通過之財政

案件，雖無上院之同意，只得國王批准，亦可成爲法律。（二）其他案件如于二年期間以上，繼續經下院通過三次（不論其爲同一國會與否），送交上院，不得同意時，亦可請求國王公布。從此貴族院在事實與法律上就無異爲一廢物，英國在精神上就無異採取了一院制。

德國在歐戰以後的新憲法，名義上雖有兩院，而實際上亦只有一下院。上院係各邦政府的閣員組成，是代表邦，而非代表人民的機關。所以德國共和的上院的權限極小，他的職權不過是限制或約束下院的機關，並沒有絕對否決下院通過的議案的權力。德國的上院有權參與內閣提出到下院的案件，但上院不同意時，內閣照樣可以提出。且上院亦有提案到下院之權。所以德國的上院事實上只是一個磋商之機關，顧問之團體；而國會的主體，全是在下院，亦如英國一樣。

這以上的變遷，由兩院的組織趨重到一院的精神，是近年的趨勢。單一的英國是如此，而聯邦的德國也是如此，可見兩院已是過去的產物。況且現在的希臘

，塞爾維亞，西班牙皆無一而非一院制。

再從理論方面看來，一院制的長處在辦事敏捷，而責任自專；兩院制的害處，在互相推諉，遷延誤事。內閣制的國家，一個內閣，決不能同時向兩院負責。如果向兩院負責，是等于不負責，所以內閣總是向產生他的下院負責。如果實行一院制，議決案件非常敏捷，不必經過上院遷延時刻，或甚而至于發生衝突，往返商議，毫無結果。如謂上院可以代表其他利益，此說亦難成立。蓋近代對於上下兩院之選舉，多主人民直接投票，況中國既非聯邦，更無代表省之必要，所以選舉的結果，其人物的性質相同，而代表的利益也是一樣。即又何必多此一舉呢？如果實行兩院制，或彼此爭權，或黨派暗鬪，致使上下兩院責任不專，實非國家之福。

總之，兩院制度在現在已成過去。然而英國不能去其名的，也不過因英人素來重視實際，而不願在名義上有重大改革，所以他名有君主，而實若無，亦與此

同。德國上院所以不能完全取消的，是因為他的聯邦關係。至于中國將來的憲法，在國會的組織上就應該爽快的採取一院制度。因為中國既非聯邦國家，又無有兩院的長久歷史。實行一院制、只有利無害。所以現在有許多國家都實行一院制。

(2) 地域代表或職業代表？在地域代表與職業代表兩種制度之中，我仍主採地域代表制。地域代表制，是向來各立憲國所通用的制度。其制就是將全國劃為若干選舉區，每一選舉區舉出代表若干人，或以區為單位平均分派的（如英國在一八三二以前不論人多少每選舉區兩人），或以人口為標準多少不一的。但是在近代的地域代表制，都是以人口為標準，以一人代表若干萬人；而此人當選以後，就算代表這若干萬人的利益，或者可說代表選出他的這個特別區域的利益。

這種制度，雖然在現在還是很通用，但是不滿意這種辦法的人也很多。他們



說地域制所選出的代表，多爲無職業的政客，不懂得社會的經濟問題，實際生活，不能代表各業的真正觀念及其利益。況且地方觀念深，黨味重，不如用職業代表制，來代替地域代表制的好。所謂職業代表制，就是用職業團體，來作產生代議士的單位。職業團體，就譬如在地域代表制的選舉區。他們的理由，是由職業團體選出的代議士，知道各行疾苦，社會生活，可以真正代表他那一行一業的利益，不像政客的空談，或爲私利，或爲黨爭的弊病。

職業代表制之說在表面上看來，亦似有理，但細加思察，方知其不以國家全體利益計之謬。從理論言，以某甲代表甲業，某乙代表乙業，某丙代表丙業若干人。聚于一堂；所爭持者，當不外各爲其特別職業之利益，而全國整個的利益，反無人過問。只要有利于甲業，而無害于他業的，甲贊成而其他亦不反對。假使一旦有利於甲，而無利於他，是不免甲與其他之衝突？現在的社會複雜萬分，職業多種，利於彼者未必利於此，則其間又如何調和？況且職業代表的議席分配又

如何分法？以職業之重要或地位劃分麼？然則誰又敢作此武斷？以從職業之人數分配麼？那麼中國的農人最多，約居全國人口之大半，則應佔全體議席的大半，其他職業之代表，又還有甚麼機會得到他們的利益？

主張職業代表制的人，常以地域代表制的選出的議員多帶地方色彩，殊不知這種觀察已成過去。況且代表地方利益之害，至多亦不過與專門代表某行職業之害相等而已。近代學者，對於議士的見解，都以爲議士有他自己的人格主張；有他自己的見解判斷；他可以自由的發表意見或提案，以爲全國人的福利，並不要受任何區域的指使，亦不必代表任何區域的特殊利益。他們的見解是以全國爲對象，並不以一業爲標準，他們是超出任何職業以上，並非是爲一部份人謀利益。況且中國各業皆未發達，組織更是幼稚，如欲實行職業代表制，恐其害可充分實現，而其利不能一得。所以我對職業代表制絕不贊成。如以經濟問題太複雜，不妨組織專家委員會以備顧問。

(三)省制問題 中國自有民國以來，即成爲一個軍閥割據的局面，北洋軍閥時代是如此，而現在的國民政府亦是如此。老實說，中華民國在事實上，並未曾有過統一；因此就有許多人提倡聯省自治或聯邦以爲解決中國目前的統一問題。這派的人的用心，可謂甚苦；但是中國的統一問題還是不能解決。不惟不能解決，恐怕因此更難解決。所以我根本還是主張民主集中，地方自治，而反對聯邦制度。下面可以看看聯邦制度不能成立的理由，及現在各國的對聯邦的趨勢。

主張聯省自治或聯邦的人第一個大理由，總是說中國地方太大，不易統一；行政設施，太爲遲緩；倒不如聯省自治。可得因時制宜之效。這個理由，可以說是並沒重量。因爲以中國版圖爲太大，就必須分小範圍，那嗎就是中國的省份，如四川一省也可以抵德國的面積，豈不再應實行聯縣自治？中國地方固然是大，但是解決此困難的，是在交通。只要交通便利，鐵路輪船通行，如能達到美國一樣（美國與中國的面積亦幾相等），則在美國相隔的最遠距離，由東至西，從大

西洋岸到太平洋岸，也不過三天的路程。難道中國地方太大，難於統一，就不在交通與內政的根本方面去解決可以了事麼？況且實行聯省自治以後，軍閥以聯省自治爲名，而實際上無異割據一方。倒行逆施起來，中央就有力干涉。也無權干涉。那時的中國，還堪設想麼？

主張聯治的第二個大理由，是實行聯省自治，可以提高民治精神。殊不知在民主集中的單一制國家，亦未嘗不可以鼓勵地方自治，以提高人民的自治精神。英國非聯邦國，而人民的自治力，較任何地方的人民爲高。況且在中國實行聯省自治，延長了軍閥割據的局面，人民還有甚麼希得到自治？所以我們要想提高人民的自治精神，亦不必實行聯邦。

從外國的歷史及趨勢看來，德國聯邦，瑞士聯邦，美國聯邦，加拿大聯邦，澳大利亞聯邦，皆無不有他們的特殊環境。或已先有邦的單位，感覺勢孤，不足對外而聯的；或以種族複雜，宗教懸殊，言語不同而成的。中國有以上一切的情

形麼？旁的聯邦國都是由分而合，中國如實行聯省，則爲由合而分，殊非得計。況就現在的趨勢而言，美瑞二國聯邦以後，中央的威權已逐漸增加；而德國的新憲法，又只有聯邦之名。豈不是他們的最後目的，還是在單一的統一麼？

再就中國的國際形勢看來，也不適宜聯省自治。因爲中國是一個危弱不堪的國家，現在所存的也就只有這統一的虛名。外國對於中國的侵略，已經劃分了勢力範圍；如英國之於西藏，四川，揚子江流域；法國之於雲南，廣東，廣西；俄國之於外蒙，北滿；日本之於內蒙，及東三省。假使各省實行聯省自治，那更是爲帝國主義者造機會。俄國已經嗾使了外蒙自主，英國對於外藏亦然；而且中國都已承認。假使各省實行聯治起來，中國這統一的虛名也不能保，而所謂屬於外國的勢力範圍的省份，也就有被嗾使爲自主的可能；因而逐漸可墮其管理計劃之中，如昔日本之於高麗，法國之於安南，英國之於緬甸。到那時再想統一起來，還來得及後悔麼？

中國在現在這樣的狀況，並不怕中央太強，實在是怕中央強得不夠。我們一方面保留單一國體，一方面實行內閣制度；中央是我們全國人民的中央，內閣是要受我們人民的監督，我們還怕甚麼中央太強？中國現在所需要的，就是要一個強而有力的中央政府，掃除軍閥割據的惡習，對立平等的國際地位，中國的前途，才庶幾有望；否則主張聯邦，是無異削足就履，終不是根本的辦法。不過是中國要保留單一國體，我們必須要至實行內閣制度以爲裁制；否則也會發生復辟或專制的危險，所以將來的中國憲法，應將內閣與單一制同時並用，方得其長，而無其短。

（四）民權問題 在數千年專制以後，而建設的新共和國家，最需要的就是民權保障，必需載在憲法。但是很奇怪，是在中國各種政府組織之中，有兩次竟無一字提到人民權利；其餘的雖載有人民權利，但沒有一次不有『非依法』，或『依法』，（在訓政約法中，竟有『依法律得停止或限制』）等字樣，以爲限制

這是中國已有的憲法，約法，或組織法的一個最大缺陷。

所謂人民權利，究竟包括些什麼，要受憲法的保障呢？這其中包括消極的與積極的兩種。消極的講來，指個人的自由，如身體自由，居住自由，財產自由，工作自由，信教自由，言論自由，集會自由，出版自由，結社自由，等等。這一切的自由，在極端專制的國家，可以說都是不能享受的。可是這些自由，在英國比較的得最早，後來又有了法國的人權宣言，美國的獨立宣言，於是立憲國家都保障人民這以上一切的權利。積極的講來，人民除了享受自由而外，還有參加政治的權利，如選舉，被選，創制，複決，召回等權。

中華民國雖然是成立了二十餘年，不惟是積極的權利，人民未有真正的嘗試（從前的國會選舉，也不過由幾個劣紳土豪受賄包辦），就是消極的權利，所謂自由，也未曾享受過。縱有條文的規定，也是有名無實。這就是執行者有意違法，或者是中國的法律本是一紙空文，並不必遵守，我們都不必去管。不過現在姑

無妨當着有這回事看，假使人民的基本權利可以受法律的限制，那麼要將人民的權利載在憲法裏何益？況且所謂法律，是否爲國會或立法院的法律？如是的話，以平常的國會議案，而可以剝奪憲法所保障的人民權利，這豈不是平常的法還高於憲法麼？所以今後的憲法，對人民權利必須予以切實保障，勿徒載敷衍空洞的文字，則民氣可爲一振，思想可爲一新，人民愛國觀念亦可增加無疑。

以上四大問題——立法問題——行政問題——省制問題——民權問題，爲我認爲在中國憲法上的最要問題。故我不揣冒昧參照中國國情略抒己見如此，願與國人共同討論爲幸。



# 創設經濟議會之必要

金通藝

「一國之主權屬於人民全體」，是一個憲法裏的重要規定，十個憲法九個是有的。但是憲法上儘是如此規定，實際上國家的主權未必真真屬於人民。最近時代，以科學之發達，經濟之進展，需要之增加，於是政府之事務，日繁一日，政府之工作，日多一日，政府之權力，亦日大一日。政府之權愈大，愈有濫用之可能；而所謂國家之主權屬於人民者，愈覺得渺茫。換句話說，「人民操一國之主權」是假的，是空的。所以近來對於議會政治，頗有由懷疑而發生反對的趨勢。反對議會政治者，每謂議會政治是衰敗了，議會政治是破產了，議會政治是過去了。我們現在要問：議會政治到底真的到了末路沒有？如果真的走上了末路了，那末我們應該思所以替代之方。如果前途尙有希望，不過有幾個缺點，那末我們應該思所以補救之道。總使「一國主權屬於人民全體」這句話必達到真確實現而

後已。

我們假定認識會政治已到末路，替代議會政治者，不是蘇維埃的委員制，即是法西斯的狄克推多制。這兩種制度，雖未嘗不可稱之謂代議制，然而牠們與原有的議會政治，迥乎不同。因為牠們主張政權集中，一黨獨裁，所有言論自由，集會自由，身體自由，意志自由，一概抹殺。正與議黨政治原則相反。我們中國民族到底需要何種政制？蘇維埃的委員制呢？法西斯的狄克推多制呢？還是英國式的議會制呢？

蘇維埃的委員制是不適合於我國的。我們的理由如下：（一）蘇維埃制是根據共黨獨裁，獨裁政體是違背「國家主權屬於人民全體」之原則。（二）我國目前的重要問題是要產生一個代議機關。十九世紀的時候，英國的密勒氏說：欲解決一切的困難問題在於創立一個代議制度。如無代議制，則良好之政府亦永無建築之希望。因為除了個人或團體之外，祇有社會全體是厭惡腐敗政府。但是社會全體

，無法行使政權，所以祇能將政權委諸少數個人。而此少數個人必要接受全體社會之管束；不然腐敗政府一定要實現。目前我國的環境與十九世紀的英國相仿。我們是需要一個良好的政府，要良好的政府，非代議制不可。如果採取蘇維埃之委員制，那末真確的民選代議機關，永無產生之望。(二)中國還沒有成一個資本國，階級戰爭，在中國是沒有根據的，所以無須共黨專政，無須採取蘇維埃制度。

法西斯狄克推多制，亦不適於中國。我們的理由如下：(一)既是狄克推多，其行使政權時，當然不以國家主權屬於全體人民為主。(二)我國民衆，絕少民主政治的經驗和教育，如果一行法西斯的獨裁政體，則我國民衆之受欺騙受愚弄，有不期然而然者。以往的歷史，足夠證明，不可再試。但或者以爲唯其如此，宜於獨裁。我們以爲唯其如此，所以非採取代議制的政體不可。因爲祇有代議政治，可以教育民衆，使他們逐漸知道如何督察政府；我中國民族，纔有自己養成力

量，生存於世界之一日。

英國式的議會制，亦不適於中國。因為英國的議會制，已經發生了許多弊病；（一）英國議會演進之動機，是由於十九世紀的個人主義，十九世紀的個人競爭。個人競爭之結果，是資本集中。資本集中之後，資本家之勢力澎漲；於是政黨之組織，（無論其為守舊黨，自由黨或工黨）無形之中以維護資產階級之權利為唯一目的。英國議會，雖由各黨競選，然政黨既是資產家之工具，其國會亦自然趨於資本化。（二）多黨競選之國會，其議會往往以博得民衆之同情為本能，不以學識經驗之優越為主要。但是近代國家之一切政治，經濟，或社會問題，已漸趨於專門化，非賴識驗宏富之專門人員，幾無由解決。議員既不以識驗為主，國會當然無討議或解決專門問題之本能。

所以現在我們所需要的一種代議制度，即民選之議會，須代表全民。不能使牠資本化，不能使牠祇代表資本案一團體之利益，而忘全社會中其他團體之利益

。換句話說，民選之議會，其所代表之利益，必使其愈普通愈好。今後我們如果要實行憲政，必須以此爲憲法精神。表現此種精神，在制度上可以仿照德國現行議會制：在民選政治議會之外，附設一經濟議會。今將德國議會制之始末，詳言於左：

德國之下議會(Reichstag)是全國之最高立法機關，由德國之成年國民推選的，是代表全國民衆的，不是代表職業團體的。

這個下議會，即政治議會之外，還有一個經濟議會(The National Economic Council)，爲政治議會，創制經濟的或社會的法律時，備作顧問之用。經濟議會是根據於職業代表制的，牠是有一個歷史的，牠不是一天發生的，因爲職業代表制在德國的政治組織裏，向來是有的。在十九世紀之初葉，德國各邦之上，是採用職業代表制的。不特爲此，即德之政治思想家中，深信職業代表制，而反對地域代表制者，亦不乏人。如溫特，(Winter)卜冷克(Planck)毛勒(Mohl)等均反對法哲盧梭之代議

思想，而尊重職業代議思想。可見職業代表制，在德國是素有根據的。但是實行職業代表制，而首創德國之經濟議會者，則為俾斯麥。俾氏於一八八一年在普魯士設立了一個經濟議會，由七十五代表組織之。這七十五人中，三十人由普王任命。其餘四十五人，由各職業團體提名，（如商會，農會等）由政府批准當選。這經濟議會分爲農工商三部份。凡關於農工商務之立法議案，在制成正式法律之前，須先交該經濟議會討論。普魯士之經濟議會，於一八八一年一月正式召集。俾氏致開會詞云：「諸君被召，來組織一個合作和討議之中樞，自由發表意見，以促進農工商務之共同利益。希望諸君盡量的貢獻實驗和專門的學識。」所以經濟會之主要原則，是利用具有專門學識經驗之職業代表，以促進國家之共同經濟利益。普邦之經濟議會，一共召集了四次。到了一八八七年，俾氏提議將普魯士之經濟議會，擴充爲全德之經濟議會，其代表由七十五人增至百二十五人。但是那時德國之自由進步黨，一致反對俾氏提議。他們的理由如：（一）在德之政治議

會內，已具相當之專家代表，如專門學識認爲必要時，可採取英國國會之專家調查委員制，(Special Inquiry Commission System)無須另設經濟議會。(一)工商階級之地位，日益重要，它們的勢力，日益澎漲，則將來立法事務，經濟議會必與政治議會抗衡，後者勢必失其最高立法機關之地位。(二)國家之經濟事務，經濟議會固有討議之權。但非經濟事務，如經民衆之要求，亦須交牠討論，則不免失去設立經濟會之本旨。經如此攻擊之後，俾氏提議遂告失敗，普邦之經濟議會，亦無形取消。但是經濟議會之設施，雖暫告終止，然而職業代表制之思想和信仰，始終未減。所以一九一八年，德國革命後，經濟議會，又見設立。

在德國革命之前，有兩個原素，促進經濟議會之設立。(一)勞資之抗爭與工人之要求經濟的德謨克拉西。(二)各種職業組織之興起，爲建置經濟議會之根基。革命前德國之職業組織，大別爲三種：(一)勞工之組織。在一九一四年，德國的工人組織了許多勞工團體，其人數約六〇〇，〇〇〇。及一九一九年其人數增

至一，五〇〇，〇〇〇。至一九二〇年有德國勞工協會之建設，這一個協會，包括十二個小組織，會員人數達五〇〇，〇〇〇。(二)資產家之組織。在一九一三年，德之資本家組織了一個德國資本家同盟會，牠包括六十九個小團體，會員人數達二，〇〇〇，〇〇〇。及一九一九年，這會的小團體，由六十九增至一百三十七。牠的會員人數，則由二，〇〇〇，〇〇〇而增至四，〇〇〇，〇〇〇。(三)專門職業之組織。如律師，醫生，教師公會等，在德國革命時已有一百三十五個團體，會員人數達三八〇，九三七。再有官員之組織，在一九二二年，統計有三七七團體，(如財政，工務，教育，郵政，警務等等)會員人數達二，二〇六，五六一。這種職業組織，都是施行職業代表制之基礎。所以革命之後，德國經濟議會，設立之機尤見成熟。

一九一八年十一月九日，德皇退位，全德革命，各處均有勞工會 (Workers' Councils) 兵工會 (Soldiers' Councils) 及農工會 (Peasants' Councils) 之設立。一九一八年十二月



十六日，勞工與兵工大會舉行第一次全體大會。(First Congress of Workers' and Soldiers' Councils) 這大會共由四百五十人組織之，其中四百人代表社會民主黨(Socialist De Mocratic Party) 五十人代表獨立社會黨，(Independent Socialist Party) 所以社會民主黨是占大多數。這大會所討論的問題，就是德國要採取何種政體？採取英國式的議會制呢？還是俄國式的蘇維埃委員制呢？社會民主黨之馬克斯珂亨(Max Cohen) 主張採取英國式之議會政治。獨立社會黨之陶米翁(Ernst Dammig) 則主採取蘇維埃委員制。但是因爲前者占八對一之多數，所以前者占勝利。遂於一九一九年二月召集國民立憲大會，在維亞瑪(Weimar) 制憲。但是勞工與兵工方面，大爲不滿。因爲如果採取英國式之議會政治，那末祇解決了政治的德謨克拉西，而經濟的德謨克拉西，依然尙未解決。於是各處暴動罷工，示威要求。政府不得已，遂於一九一九年三月五日，發表一個宣言，承認勞資平權之原則，答應於憲法內規定中央勞工議會之設立，爲顧問立法之用。德國現行憲法之第一六五條，規定經濟議會之設立，

即基於此。

德之經濟議會，於一九二〇年五月四日正式成立。議員共三百二十六人，由各職業團體提名，須經經濟部長批准，方得當選。各團體議員之分配如下：

職業團體	代表人數	百分率
1. 農業與森林	68	20.86
2. 園藝與漁業	6	1.84
3. 工業	68	20.86
4. 商業銀行與保險	44	13.49
5. 交通與工務	34	10.43
6. 手工	36	11.04
7. 消費者	30	9.20
8. 官員與各種專門職業	16	4.90
9. 參議院提名者	12	3.69
10. 政府提名者	12	3.69
總數	326	100

經濟議會之主要權限有二：(一)向政治議會提出經濟的或社會的議案(二)政

治議會提出之經濟的或社會的議案，在制成正式法律之前，須交經濟議會討論。所以德國之經濟議會，祇有顧問立法之權。而全國之立法最高威權，還在政治議會之手。

德國的這個代議制，我們認為最完美。因為牠有一個政治議會，是由人民推選出來，代表全國國民的，握全國立法的最高威權。另外有個經濟議會，是由職業團體推選出來，代表勞方與資方，和消費者與生產者的。牠不是握立法權的，牠是在創制經濟的和社會的法律時，有顧問權的。這個制度是介乎蘇維埃的委員制與英國的議會制之間，是一個折中的辦法。牠不特可以避免蘇維埃共黨獨裁之危險，並且可以補救英國議會制之一切弊病。因為一個政治議會是代表全民的；如果牠不代表全民而趨於資本化時，那末一個代表勞方與資方，消費者與生產者之經濟議會，可糾正之。如果政治議會，遇專門問題，識驗有不足時，則經濟會議可扶助之。所以這經濟議會之功用，在於防止議會之資本化，供給議會以專門

識驗，一方糾正，一方扶助，正是一舉兩得之道。

這個代議制是最適合於中國。我們已經說過蘇維埃的委員制，法西斯的狄克推多制，英國的議會制，均不適用於我國。我國既不是一个共產社會，又不是一個資本國家，我們應該設立一政治議會，根據地域代表制，由成年國民推選，代表全國民意，握全國之立法最高威權。再設立一個經濟議會，根據職業代表制，由以前之農會，工會，商會，及其他職業團體推選，代表勞方與資方，消費者與生產者，以學識經驗為本能，以促進全社會之共同利益為主旨。如政治議會不代表全國民意，而傾左或傾右時，則糾正之。如政治議會識驗不足，不能解決專門問題時，則扶助之。有了這樣的一個代議制而後可以使我國不走共產化之危途，不蹈資本化之覆轍。一個代議制度沒有建設於穩固基礎之上，無法可以保障人民之自由，人民之權利。政府亦無由替人民確盡公民之義務。一國之主權更無從屬於人民全體。所以我們認為中國必需的憲法精神，在建設一個完美的代議制度。

# 憲法與革命

余家菊

憲法死物而可止亂，革命悲劇而可除毒。死物不能自靈，有革命勢力，始足以資維護。悲劇不能自己，有憲法軌道，始足以資堤防。此言制憲談革命者之所不可不知者也。

民國制憲，已一次二次三次矣。臨時約法毀於袁，天壇憲法污於曹。制憲者之筆墨，何足以當軍閥之槍桿乎？後之視今，必猶乎今之視昔，又可皎然而預知也。國人於目前之制憲事業，皆淡漠視之，又何足怪？

竊嘗思之，徒法不能以自行，必有人焉以擁護之，其威靈始著。護法之人，不爲民衆，便是英雄，否則中流階級而已。當今吾國民衆，方困於刀兵水火，困於窮愁愚昧。望天生英豪，拯我於垂死之中，其心甚切。若夫締造憲章，樹之軌範，垂諸萬世，而相與共守而共護之，則實夢寐之所不及。建憲法基礎於民衆意

識之上，殆猶有待乎先覺之努力。不得已而思其次，求護憲之儔於有力之輩，又復何如？時無英雄，誰知憲法之足以止亂而肯俯首下氣以尊崇之乎？袁世凱予智自雄，鄙夷所謂臨時約法者而一手撕碎之，以爲天下莫予毒也。豈知革命遂乘時而起。國民黨東征北伐，武力建立黨國，而黨章曾不足以範圍黨人，謂今後之憲法果足以穩定羣流。吾人雖至淺識，亦殊不敢遽作如是之樂觀。思量復思量，今日之有識階級，其唯有向革命而邁進。以憲政爲目標，以革命爲工具。革命之勢力成，然後憲政之基礎固。不然，欽定憲法，隨時可以撤銷，况憲法之內容，未必能爲國人所接受，爲軍閥所恪守乎？無鞏固之革命勢力而徒言憲法，亦猶乎建大廈於沙灘之上耳！何足以當風雨。

然而革命又豈易言者哉？革命必用武人。用武人，則武人之氣燄張。武人以其褊狹之胸襟，專斷之性格，而橫干國政，則憲政之基礎毀而禍亂之醞釀急。革命之後，繼之以武力戡亂者，蓋比比而然。戡亂成功，而又得賢明之軍人以振導

之，則猶可用痛苦之代價，以換取憲政之施行。戡亂而失敗，則適以釀亂，亂亂相因，循環革命。長期混亂，終至於人民疲憊，志士銷磨，然後以但求苟安之心，行相忍爲政之事，於是而憲政軌道，亦可因時而立。竊計革命而能樹立憲政者，其路線殆不出於此二途。就吾國言之，長期混亂，既不能堪，亦不我許。賢明軍人，又復可有而不必有，謀國者不宜存此癡望。

言乎憲政，則基礎薄弱如彼，言乎革命，則禍亂堪虞又如此。此所以居今日而策國是，令人躊躇瞻顧莫知所出者也。然而世事之推進，大抵皆衆因相盪，諸果相乘，互爲消長，迭爲起伏，連綿不絕，循環生尅，最後始達於一定之終鵠，而目標告成。決無一蹴而幾之事理。中國人生活於專制之下者，數千年於茲。其思想，其態度，其習慣，無一而不爲專制政體之所孕育而成。舉專制之思想，態度，習慣而運用之於民主政體之中，其齟齬時生，而不足以舉民治之實，又奚足怪。當今事勢正向民治之大道以演進，其間一切波瀾挫折，皆所以陶冶斯民，而

使其逐漸了解民主之價值意義，培成互治之態度習慣者也。不有深刻之痛苦，其牢固之習態，決無由變更。習態之變更，不能一朝而成，亦不能無償而得。憲政運動與革命運動，皆此演進過程中之必要動力也。

制憲可喜，吾不敢致其無條件之贊成。革命可敬，吾不敢致其無條件之希望。吾所欲問者，乃在於制憲果何所爲而爲？革命又何所爲而爲？倘制憲者應曰：制憲乃所以救國；而革命者亦應曰：革命亦所以救國。則吾必坦然而贊曰：甚善甚善。蓋今茲之制憲與夫今茲之革命，雖未必能舉救國之實，而經此一度醞釀之後，救國之觀念，遂於民衆之意識中；加甚其若干之深厚。後之來者，雖身爲禍國誤國之事，亦必自飾以救國，而不敢以禍國誤國自承也。於是而國民之中心思想立，是非之標準定，然後輿論始能爲其力，軍閥始知有所畏忌。救國行程，乃前進一步。倘制憲者革命者，又復更進而語吾人曰：制憲或革命，乃所以擁護人權也，乃所以置政府於人民監督之下也，乃所以範圍政府之行動於法律之中也，



乃所以使國家成爲全體人民之國家也，乃所以使政府之活動遵依人民之公意也，則吾人尤將登泰山之巔，持圓徑丈五之號筒，以大聲疾呼曰：「贊成！贊成！」何者？誠以是等醞釀皆以改變人民之思想，因而轉移其習態者也。習態既革，然後憲政始可期成。故吾人之所希望於制憲運動者，夫亦曰鮮明其旗幟以號召國人之前，使國人家喻而戶曉其意耳。在演進之歷程中，此亦必要之一階級也。若夫技術上之問題，則爲時過早，吾人殊覺無興趣。

今日之從事於革命運動者，其宜鮮明其旗幟，確定其目標，亦不稍減於制憲運動之儔。革命之旗幟目標，可以啓發民衆，使民衆漸成革命之後盾；可以範圍志士，使革命成功後革命偉人，知是非之所在，而束身以就範，不至犯衆怒以自逞。欲速則不達。急求捷徑，吾未見其能通也。

我以此觀點，而贊成今日之有事於制憲，我以此觀點，而贊成今日之宣揚乎革命。我亦以此觀點，而無所多望於今日之制憲；我亦以此觀點，而無所多望於

速成之革命。中國之事，艱鉅遼遠，「長期奮鬥」，殆謂此歟！

# 我們需要的民主憲法

徐漢豪

## (一) 制定民主憲法之必要

政權公開，實現民主政治，已爲今日民間一致的要求；而實現民主政治的方  
法，惟有制定民主憲法，民主憲法若一天沒有完成，民主政治也就一天不能實現  
。國民黨的專政，我們做老百姓的只有鞠躬盡瘁地擔負苛捐雜稅和一切被壓迫而  
不應忍受的義務，毫不能參與一些意見。然而結果呢？表現我們眼前的外侮，內  
爭，災荒，匪患，這種最可痛心的事實，若再繼續下去，則五千年炎黃之胄，卽  
不淪亡於外來之侮，亦必因內爭，災荒，匪患而自幾於破滅，有人以這種罪惡誘  
之於一二執政當局，而非爲國民黨一黨所造成，此乃漠視過去數年間事實的遞演  
。日本侵華政策之確定，遠在數十年前，其處心積慮，躍躍欲試，亦非僅起因於  
中村之失蹤，如果我政府當局早爲防範，外侮之來，何至於如是其急？既來之後

，更何至於三四日間取東北廣大富有的三省拱手讓人，失淞滬一帶而坐視不援，喪熱河灤東以至於迫近平津而無法自救？至於國民黨內部因權利之爭，而戰亂迭起，致三江流域，頻年烽火，弄得老百姓輟耕於野，商輟業於市，至於災荒匪患，如陝甘之易子以食，江西廬舍爲墟。事前政府若處置得當，察患未然，又何至於弄到如此地步？此所謂政府者，豈非產生於黨權高於一切之國民黨？執政者又何不是國民黨中之最高領袖？汪精衛于去年四月七日在國難會議中說：政府對於外患之責任，絕無推諉之意。夫政府對外患之責任已自承矣，我們民衆則欲請國民黨政府於負外患的責任外，尙需負歷年來因國民黨一黨專政而引起的內爭，災荒，匪患及國民一切損失的責任。

時至今日，我們不願再批評國民黨一黨政治的失敗，因爲國民黨一黨政治的失敗，已是千古不易的事實，我們也不敢希望國民黨政治的復興，因爲一黨的政治，理論上事實上再不會實現良好政治。

理論上：

第一：一黨政治容易養成黨人的貪贓跋扈，而貪贓跋扈的養成，又因：

第二：一黨政治既無民意機關監視其行動，又不許他黨並立，致在野無輿論爲之監督，所以國民黨專政下去，是永遠不會有良好政治的實現。

事實上：

第一：國民黨沒有忠實於革命的人才，國民黨同志的爭權奪利還勝於十六年北洋軍閥因此：

第二：一黨政治下，黨人自相排擠，更各自拉攏一部分頭腦簡單的武人，反抗執政的同志，而在朝者不是終日營營爲鞏固其權位，就是因爲地位之動搖而存五日京兆之心，所以國民黨專政下去，是永遠不會有良好政治的實現。

我們今後唯一的希望，希望國民黨立即取消一黨專政，唯一的要求要求民主

政治的立刻實現。希望要求而不能達到目的時，人民一定要以血去求其實現，以血去求民主政府的產生。（前年十一月七日汪精衛對上海各大學代表之演說）

民主政治的實現和民主政府的產生，是先要有民主主義的憲法，民主憲法的精神，應該摒除任何一個團體處於優越地位，劃分統治者與被統治者的階級。政治應以國民自決為原則，認定主權操於國民，國民不但永久有絕對約束政府的權力，而且應為政權的保護者；政府須以人民的意志為意志，政府的措施以適應人民的要求為標準，盧梭說：世界上有比政府還要好的東西，這個東西就是能依照人民全體意志的政府。民主政治正與這個條件相吻合。

目前中國的一切病態，非一黨一派專政所能改善，也非一二個領袖所能醫治，總須集中全國國民的意志與力量，始可不使中國墮入更可慘更可悲的深淵，亦且可以由民主政治免除一切當前的弊端，造成良好政府，解決未來的國難。總之人民在政治裏面參與極大的成分，乃為現時代最不可緩的至善政體。

因此，我們先要制定一個民主政治的基礎：民主憲法

(二) 怎樣去制定？

民主憲法又怎樣去制定呢？當然由國民自己來制定，這是任何人所不能否認的，因為憲法於規定一國政府和各機關的權限以外，尙需規定人民的根本權利與義務，這種基本權利與義務，必需由自身利害關係的國民自己或由其選出的代表來制定的，而不是由任何第三者所能代庖，這是不容疑義的問題，歐美各主要民主國的憲法有在憲法條文篇首載明「我們……的人民制定此憲法」等語，以示憲法的制作，由於國民自己，正是說國家的最高的機關屬於國民。

美國的憲法上註明我合衆國人民，更以組織完善之聯合，確定正義，保持國內之安甯，作對外之防備，增進衆庶之福利，保證此自由之福利於我人及吾人之子孫之目的，制定此亞美利加合衆國憲法。

德國的憲法上註明：德意志人民全體，聯合覺悟，決依自由正義改造國家；

鞏固國本，以此憲法給其自己。

捷克憲法上註明：我捷克斯拉夫國民意欲鞏固我民的完全統一，在共和國內成立一個正義的統治，保障捷克斯拉夫本土的和平發達，——爰爲捷克斯拉夫共和國制定下列憲法。

愛沙尼亞的憲法上註明：愛沙尼亞人民以穩定的信仰和堅決的意志，來創造一個基於正義法律自由的國家，爲保衛國內和國外的平和，并當作社會進化，公共福利，自由和近世進步的保障，因由立憲會議制定憲法如下。

所以除了欽定憲法以外，民主憲法雖也有非完全爲國民自己所制定的，但至少是得大多數國民或國民代表的同意的。

現在我們且看各國憲法直接制定的是那個機關：

美國自一七八三年凡爾塞媾和條約中英國承認十三州獨立以後，即完全取得



獨立的地位，惟當時各州爲欲組織一個強有力的中央政府起見，於一七八七年五月十四日召集憲法會議於費城，憲法會議由各州（除 Rhode Island）選派委員共六十五人組織之憲法草案成立後，交各州之國民會議通過，此卽美國今日之現行憲法。

德國自一九一八年十一月十一日停戰會議後，君主政體卽告崩潰，時全德兵工會議在柏林開會議決，用普通選舉方法產生一個憲法會議，制定現行的民主憲法。

同樣，在捷克斯拉夫，愛沙尼亞，在奧國，在法國，憲法的制定，無不是由於國民代表機關，——制憲會議或國民會議。至於我國從前的制憲權，也是在人民所選代表組成的憲法會議。最近要求制憲的趨勢，也傾向於國民代表大會的召集，孫中山先生曾說：「一俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者皆得選舉代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。」目下全國的輿論也一致主張從

速召集國民大會制定憲法，這明明是說憲法的產生需由國民大會，除了國民大會，任何一黨一派，或者一個私人團體，皆不能代人民去制定。不過國民代表機關又怎樣產生呢？根據中山先生的學說，是由已經達到完全自治各縣，每縣選一代表，換言之，就是沒有達到完全自治的各縣，不得選舉代表，不得參與國民大會，這種辦法絕不公平，也絕對不妥，因為：

第一我根本不贊成縣自治的完成與否作為參與國民大會的條件。中山先生預定「一俟全國平定之後六年」，在這六年中各縣「達到完全自治」，不過照以往五年訓政中，國民黨統治的成績，如再繼續下去，則莫說六年，就是六十年，甚而至於六百年，縣自治也決不會成功，何況在過去五年中，連全國平定二字都沒有做到，根本談不上所謂「縣自治」，更莫說到「完全」自治了，那末，豈不是因縣自治的不能成功，而國民大會不能召集，憲法也就永遠不能制定嗎？

第二我認為憲法的制定與地方自治的完成是二件絕不相干的事情。美國制憲

的時候，還剛在脫離英國羈絆之下，法國制憲的時候，還在政治混亂之中；至於歐戰後成立的巴爾幹小國家，莫說地方自治，就是文化程度也很低的，然而他們居然都有憲法了，照中山先生的說法「寧不過早？」但是他們竟能臻於憲法之治，國內之安甯與進步，亦且以憲法之制定而日漸鞏固，所以我們如果不待各縣完全自治之達到而立即舉行制憲，又何傷呢？

第三照中山先生的說法，即使全國各縣真正已經達到完全自治了，全國有一千數百縣，每縣要選一個代表，則就有一千數百個代表的國民大會，屆時因爲各省或各縣的利害不一致，免不了發生絕對衝突的意見。美憲的制定祇有十二州的代表，尙且幾費周折，始能確定，我們若有一千數百個單位的出席代表，則其困難當數十倍於美國，所以我不主張制憲會議要每縣有代表一人。最近國民黨三中全會爲副人民的希望起見，不等建國大綱所規定的訓政條件的完成，決定于民國廿四年召開國民大會，事實上二年短時期已不及完成訓政的條件，照理，憲法

的起草由國民大會來負責，可是政府又急不及待，先令立法院制定草案，屆時再交大會採擇施行，立法院是國民政府的立法機關，沒有人民的代表，無制憲的權力；好在立法院制定草案，不能約束未來國民大會的採用與否，因為三中全會的決議，只說是提交大會「採擇，」要如大會不採擇的話，當然不能強迫「施行」，所以今次立法院起草憲法的效力，不過是供給將來國民大會的一個參攷資料，不值得我們的研究。不過下屆國民大會的產生，我主張用下面二個選舉方法：

(一)地方選舉：我所主張的地方選舉制與中山先生的稍有不同，中山先生以縣為單位每縣選代表一人，我則以省為單位，每省出若干人。

(二)職業選舉制：事實上中國的職業團體已組成，我們因為覺得地方選舉制常有不能洞悉農工商界切身的利害，所以一定要有職業團體的代表，以彌補這種缺點，使制出的憲法成為盡善盡美。（不過我所謂的職業團體，不是現在國民黨指導下所組成的，而應為農人工人商人自己出來組織

的團體，才是真正的職業團體。）

我的結論：憲法應由普通選舉與職業選舉制並用所產生的國民會議（或名國民制憲會議）來制定。

（三）民主憲法第一個基本條件的規定——主權，我現在照下面三個必要的問題，逐一論述。

第一，主權究竟是什麼東西？主權一字在英文爲 *Sovereignty*，法文爲 *Souverainete*，皆含有最高權力，最高機關的地位和有國家統治權作用的意義，主權說的起源，最先見於一五六七年法人布丹 *Jean Bodin* 所著的 *La Republique* 書中，他以爲「主權是在公民和臣民以上的最高權力，不受法律限制的」；而且這個權力必要是永久的」。繼布丹以後有一位格老秀斯 *Hugo Grotius* 說：「凡行爲不受別人的意思或法律支配的權力，就叫做主權」，依着格氏之意，所謂主權就是最高的不受限制的政治力」，白拉斯東納 *Blackstone* 也曾說：「主權是最高的，無抵抗的，絕對的

，無限的權力」後來柏哲士 Burgess 綜合前人的學說，以爲「凡行使於一切人民和一切人民的團體之上的原始的，絕對的，獨立的，無所不包的權力」，就是主權。

第二，這主權究竟應該屬於那個人或團體？關於這個問題，有以主權應該屬於一個私人的主張，在君權時代最爲發達，他們認爲君主享有國家的權力，一國的國民隸屬於君主之下，皆應該服從其命令。有的以主權屬於某一階級，這就是貴族制度，已成爲歷史上過去的事跡。但不幸布爾希維克主義的發生，把國家最高權力賦諸勞農階級，成立一個變相的貴族制度，我國自北洋軍閥崩潰後，國民黨握有全國的最高權力，實行訓政制度，黨處于訓人的地位，老百姓處於被訓的地位，沒有絲毫權力，有權的祇是國民黨，與蘇俄制度相比較，不過一個是主權屬於布爾希維克，一個是屬於國民黨罷了，這又是一個變相的貴族制度，除上面二種制度以外，尙有一種適於現代民主潮流的思想，主張主權屬於國民全體，如

盧梭，霍布士，洛克等無不以國民是主權的所有人，法國自一七八九年大革命以來以之明白規定於憲法中，如一七八九年之人權宣言中第三條云：「主權全部根本屬於國民全體……」，一七九一年之憲法云：「主權是唯一的，不可分的，不可割讓的與無期限的。主權屬於國民」，民國元年臨時約法亦有下列的規定：「中華民國主權屬於國民全體」，這種趨勢自一九一四年歐洲大戰以後，各國如德奧等君主政體之推翻和民主政體的成立，而愈益顯著，德憲第一條規定：「政權出自國民」。普魯士憲法也宣言：「主權存於全體人民」。芬蘭憲法第一條規定：主權在芬蘭屬之人民」，捷克憲法也是寫着；「人民乃捷克斯拉夫共和國國權的唯一來源」。民國十二年吾國國會所議的中華民國憲法也有規定，「中華民國主權屬於國民全體」的一條，總而言之，我們不談民主憲法則已，如談民主憲法，則主權屬於國民全體」是毫無異議的，主權既屬於國民全體，那末。

第三，主權能否由一個或一個團體代表出來呢？歷來法學家有二個不同的意

見：

(1) 主權不可代表，因為主權之為物，祇是公共意見，既是公共意見，當然不能代表。

(2) 可以代表，雖然主權仍舊屬於國民全體。

現在歐美大部份民主國家，皆以第二種學理為根據，勵行選舉制度，全國民選的一個代表會，在指定的時期內，受國民的委托，行使最高權力。反之若沒有得到國民的付託，就不得行使任何權力，所以法國人權宣言第三條於「主權全部根本屬於國民全體」以外，又明白地說：「任何團體或個人不能行使國民未經付與之權」，這是消極的規定。至於積極的規定，如芬蘭憲法第二條規定「主權在芬蘭之人民」接着又說「以他們聚集於代議院的議員代表出來」。普魯士的憲法也規定「人民依本憲法與聯邦憲法之規定直接用國民投票。(創制複決選舉)間接用那些根據憲法而設立的各種機關來表示他們的意思」。這種防微杜漸的規定，



無論其爲消極的或是積極的，對我們現在的中國尤有需要。中國的軍閥官僚在腦裏筋裏只有「權」的一字，他們不但不知道「權是應該由國民所賦與，而且根本否認主權屬於國民，他們認爲主權是屬於槍桿上的，誰打勝仗，主權就爲誰有，所以民國十六年前國民是沒有主權的，十六年以後，尤以民國二十年訓政時期約法頒佈以後，雖然在約法上規定中華民國之主權屬於國民全體」，但是國民黨，不管國民是否願意請他們來代行職權，也不問國民是否願意賦與代行職權的權力，就以諸葛亮自命，不過我所不解者！託孤於諸葛亮者是劉備，授權於國民黨者是誰呢？老實說我們國民的主權早就被一般軍閥搶去，國民黨不過再在軍閥手裏奪爲已有罷了，所以事實上，中國的國民祇是被治者，毫無權力；中華民國名雖存實早已亡了！

從過去的經驗和目前的現象看來，我們要國民黨從速交出政權還我國民，但爲防再被野心的軍閥或任何團體「搶奪」起見，在憲法裏面至少一定要有下

規定：

中華民國主權屬於國民全體，任何團體或個人非經國民正式之賦與，不得代爲行使之。

(四)民主憲法第二個基本條件的規定——平等與自由

民主憲法第二個基本條件，就是國民權利的規定，換言之就是平等與自由。當此民主思潮中，平等與自由是無可非議的個人權利。這兩項原則是一件互相關連的東西，「自由可以說是平等的目的，平等也可以說是自由的方法。」

主張平等的理論有二種，(一)人類生而平等，如法國一七八九年人權宣言第一款說「人民生而權利平等」，(二)人民在國家未組織前的原人狀態時代，彼此本皆平等，所以在國家成立以後，就不能否認人民在法律上之平等，這兩個理論雖各有不同，主張人民應該平等則無或稍異。平等的種類照蒲徠士 Bryce 在現代民治政體中的說法，分爲四種(一)公民的平等——一切國民在私法上都有平等的

資格，其所有的生命財產以及家族都有平等的被保護之權利。(一)政治的平等——國內全體人民或全體成年男子，都有參與政治的權利；在年齡，教育及其他合理的限制之下，都有平等的作官吏之權。(二)社會的平等——社會內人民在法律上或習慣上無階級的差別。(四)自然的平等——人生而相同，所以人類皆是平等的。

但在外國的憲法裏，普通只是承認人民在法律上的平等，像法國一七八九年的人權宣言第四款謂：「國家對於一切人民之保護與懲罰均應平等」；第八款規定：除規定人民智識與道德的資格限制外皆得參與公共機關之職務與位置；就是「他所宣示的納稅之平等，也是當時一般人認為法律平等的一種結果」。

美國的憲法規定各人有平等的地位，如聯邦憲法第一條第九節中明言「貴族之名稱，在合衆國，不可允許之；追加憲法第十四條規定；「凡出生或歸化于合衆國而服從其統治者，均為合衆國及其他所住之的公民——於其管轄區內之人民

，不得拒絕法律之平等保護」；第十五條第一節且承認黑人白人選舉權的平等，稱：「合衆國國民之投票權，合衆國或州不可因其人種體色及以前使役狀態而拒絕之」。德意志一九一九年憲法一〇九條也說，「德意志人民在法律上均爲平等」。

又如愛沙尼亞憲法第二篇第六條規定：「愛沙尼亞公民在法律上一律平等，不得因出生，宗教，性別，民族的差別而享特權或遭歧視，在愛沙尼亞無階級的區別及爵位之稱謂」。

戰後數國的新憲法裏，還有包括許多條文，確定人民在社會上政治上的平等，其他如比利時波蘭的憲法，差不多都有類似的規定。

至於吾國，元年的臨時約法會規定「人民一律平等，無種族階級宗教之區別」的條文，而沒有說明所謂一律平等，是指經濟上的一律平等，還是指法律上的一律平等，民國十二年中華民國憲法，則已明白規定，中華民國人民於法律上無種族

階級宗教之區別，均爲平等」即二十年五月十二日國民政府所公佈的中華民國訓政時期約法，也是規定中華民國國民，無男女種族，宗教階級之區別，在法律上一律平等。」但同時制定約法者對於承認特殊階級而與憲法衝突的蒙藏王公制度，從未加以廢止。

所謂法律上的平等。究竟指那幾種呢？在民法上的平等，從前法國貴族與平民在民法上是不平等的，革命以後，則完全立於平等地位了。

(二)在刑法上的平等：我們現行的刑法，原是平等的，乃過去政府於平等的刑法之外曾造出許多不平的特別法律，如暫行反革命治罪法，懲治土豪劣紳條例等，凡政府所謂反動分子，不論其爲擁護蘇聯的共產黨，愛護祖國的政黨，只要認爲有犯罪行爲時，就得罪加一等；犯罪的人，在刑法上，原非「殺不可赦」，但一照特別刑法，罪就一變而爲「非殺不可」了，這種例子，舉不勝舉。

(三)在審判上的平等：從前歐洲的教士，犯了罪不受普通法庭的審判。那曉

得十七世紀的制度，到了十九世紀末依然有仿行的國家！國民黨員犯了罪，他們所謂背了誓就，與我們老百姓看待不同。老百姓犯了所謂特別刑法上的罪？要跪着受非刑敲打而後治罪；黨員犯了罪，雖然條例上是「按刑律一等以上處罰之」但事實上，犯罪的「特權黨員」祇要有幾個要人的說情，則不但不會加以「一等以上的刑罰有時連一等以下的刑罰都沒有。在審判上，這可以算是平等嗎？

（四）在義務上的平等：納稅平等：納稅的平等，非一切人民納同樣的稅率，乃指一切的人民各按其「能力」而納稅，能力大的納稅重些，能力小的納稅輕些，但是我們現在耳所聞目所見的，政府抽稅的標準很多不依人民的「能力」，而依人民的「勢力」。如房捐一項，住高大洋房的闊老，有熟人，有勢力，祇要徵收稅捐者打個招呼，就可完事，小百姓住低陋的茅屋，沒有情面，那非納五六元十數元不行，若在四川貴州雲南則稅捐的徵取，更加黑暗，我去年今年兩度遊川，親眼看見有一年抽六七次的，也有抽到八九次的，不過有權位勢力的人，一概

可以免除，這又豈是平等嗎？服兵役的平等，從前在外國有錢的人或貴族可以不  
服兵役，自後貧富是一律平等，同樣要服兵役了。

(五)服官任職之平等：凡屬國民除「道德才能」之限制外，皆有出仕服官和  
享有職位的平等。我們中國現在國民黨員才有權服官任職，非國民黨員不過充任  
末僚罷了。關於爵位，蒙藏世襲的王公制度，至今依然存在。

上面這幾種不平等，皆是我們所要求其平權的，不但如此，在政治上，在社  
會上，皆非人民一律平等不可，因為現在都是國民黨員處於優越地位，祇有國民  
黨員有選舉權，選舉他們的同志參與政治，祇有國民黨員有被選舉權，被選為主  
席或院長，人民除低首下心去做微員末秩外，是享不到選舉權和被選舉權的，而  
且國民黨是成了一個特殊階級，每年可以坐享數千萬元的供養。總之，今日中國  
人民在法律上，政治上社會上之不平等，不平孰甚，我們為剷除這種不平等的現  
象，使任何人或團體不得處於特別優越地位起見，在新憲法裏要有比民國十二年

憲法更明確的規定如左：

中華民國國民在法律上的政治上社會上均爲平等，不得因種族，宗教，階級，男女黨派而有區別。

至於說到自由，就聯想到「不自由，毋寧死」的一句成語，人類生而自由，自由爲先法律而存在的一種權利，這是十七八世紀一般學者如浩布斯，洛克等的主張，當時認天賦人權爲天經地義，絕對有價值的理論，這種理論產生的背景，莫克法森 *Hector Macpherson* 曾這樣說：

「無論工農，宗教，政治祇要有益於文明的東西都消滅完了，凡是勞動者，如果要求自己工作的權利，都要看作叛逆的農奴；凡是宗教，如果要求脫離教會的權利，都看作異端；凡是政治家，如果反抗專制政治，都看作大逆不道」

這是法國革命以前的情形，宛然還在我們面前，我們現在又到了主張天賦人權——自由——的時候了，姑無論這種理論是否有缺點，因爲我們現在如果對黨



治制度稍加批評，就要被看做反動，甚至至於如新聞記者，通訊稍不留心，也有受逮捕搶斃的危險。

去年蘇省委趙啓驥的拘捕時報記者戴錫五，今年蘇主席顧祝同槍斃記者劉煜生，吾們不聽見政府對干涉言論自由的首犯加以處罰，不知道監察院究竟在做點什麼？我更不明白國民黨對內政綱第六條何以要有確定人民有集會結社言論，——之完全自由權」的規定？「黨治之下，民無完膚」我們要自由，我們不得不要自由。

我們還有一個要求自由的論據，根據Eobhouse的說法，「個人權利」是「善良的社會秩序所一定要承認的原理之一」，國家的目的「在促進社會全體的進化，則國家對個人自由，不但不應加以摧殘，而且應當加以保護，因為要使社會進化，一定先要個人優越性發展，自由就是個人優性發展的一個必需的條件。

孫中山先生把自由和散沙相提並論，中國人「自由太多」了，變成「一盤散

沙」，所以要把「一盤散沙」變成「土敏土」，非得要限制人民的自由不可。這是中山先生的偏見。中國在數千年專制政治下，除了有特出個賢明君主，有賢明政治外，歷史上「偶語棄市」的前例，指不勝數，中山先生說自由太多了，我只覺得自由是太少了，或者簡直可以說是沒有，若說中國人的「一盤散沙」，爲了自由太多，而根本把人民的自由限制起來，這又是中山先生誤解自由之過，前美國駐華公使芮恩施在他所著的，「平民政治的基本原理」一書中，曾有解釋自由的一段文字：

「民治的自由，並非孤獨的自由，也非無政府自由，現在世界上人人所爭的自由，並不是魯濱孫飄流荒島中，渺無人跡，惟我獨尊的自由；也不是任意叛亂，毫無法律的自由；並不是強掠，壓制，並宰割他人的自由，乃是彼此友愛，共同服務，互相尊重的自由；不是要避免一般社會制裁的自由，乃是要避免各種自私的個人和階級專制的自由」。

我們要求的自由，既「不是孤獨的自由，也「不是無政府的自由」而是「彼此友愛，共同服務，互相尊重的自由」，那末自由不但不會是「一盤散沙」而倒是「士敏土」了。這個，我們可以在崇尚個人自由的歐美國家裏找出證據。

人民的自由以成文法律爲之保障的，英國有一二一五年英王約翰承認的大憲章 *Magna Carta*，一六一八年英王查理斯密斯一世所承認的權利請願書 *Petitions of right*

和一六八九年英王威廉承認之權利宣言 *Bill of Rights* 法國有一七八九年議會所通過的人權宣言 *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* 美國有一七七六年七月四日的獨立

宣言 *declaration of Independence*。自後其他各國都有視自由爲人民的權利，規定在憲法裏面，我國民元三月十一日公佈的約法第二章也有人氏自由權的規定，十八年四月二十日國民政府且頒布一道保障人權的命令，大意是：「凡在中華民國法權管轄之內，個人或團體均不得以非法行爲侵害他人身體自由及財產，違者即依法嚴行懲辦不貸」二十年的訓政時期約法，更把人民的自由權詳細規定，但是自這次約

法頒布以後，人民的身體，自由及財產被個人，（執政權的個人），被團體，（執政權的團體）以非法行爲侵害的，不可勝計，時報記者的被捕與劉煜生的被殺不過千百分中之一例而已。

我們感覺沒有自由的痛苦，我們感覺唯一的痛苦，是沒有自由；所以我們現在要求自由，爲了「避免各種自私的個人或團體和階級專制」而要求自由。但是我們要求的自由是什麼呢？

第一身體的自由，任何團體或公共機關非依法律不得加以限制或剝奪，人民被拘禁時，下令剝奪自由之機關應以剝奪之理由，於拘禁後之二十四小時內通知，被拘禁人得立即提出抗辯，請求法庭審查其理由。

第二居住與遷徙自由，任何私人或官吏如不持有一種國家公共機關的正當命令，不得入人民居屋住宅，人民的遷徙，非以社會安寧與風化的原因，不得以法律禁止之。

第三工作及經營實業的自由，非以法律不得加以限制。

第四財產的自由，公共機關非依法律，不得強制勒捐；個人不動產，除爲公共的必要，國家得以相當賠償金，依法強制收用外，不許無償強令割讓。

第五信仰的自由，公共機關不得強制人民崇拜任何偶像及對任何偶像宣誓。

第六集會結社的自由，人民可以自由組織團體，凡非有妨害治安，與敗壞風俗危害國家之目的者，不得加以限制。

第七思想的自由，凡屬中華民國人民皆有發言論刊行著作，教授，學習和請願及書信祕密的自由，政府機關不得任意加以限制。

這七條爲人所必不可少的自由，希望民主憲法裏有更嚴密與詳細的規定。

#### (五) 國體的商榷

國體問題在我們中國，自辛亥革命到現在，是一個多年不決的問題，雖然民元以來，統一民主國的名義，始終在維持着，但事實上的變更，乃爲衆目所共

視。

經驗告訴我們，民國廿一年中，因國體的爭論時常引起政治的鬭爭，以至於軍隊的鬭爭，不惜把先烈熱血換來的民國改爲「洪憲」民國十一年，一部分武人因爲反抗一二軍閥藉中央名義專權肆惡之故，而產生各省省自制憲運動，使所謂統一民生國變成「聯邦國」的形態。到了民國十六年國民黨假訓政之名實行一黨專政，再拿「民國」改成「黨國」儼然成爲一種貴族的專制國。

過去我國的國體，既常隨一個人或一個團體握有政權而變化莫測，以至於影響國家對內對外的命運，我們爲改正這種錯誤，不得不在新民主憲法裏把中國的國體有明確的規定不可。

最近世界上有三種國體不同的國家：

- (一) 君主國——如大不列顛帝國與日本帝國等。
- (二) 變態的貴族專制——一黨專政——如蘇俄意大利中國。

(三)民主國——如，法，美，瑞士等。

在此地，我不談君主國家，因為君主國不是本文所到討論的，也不談一黨專政的國家，因為一黨專政國，是我所反對的，我所要說的是民主國家。

然而民主國家有兩種不同的形式：一是單一的民主國，一是組合的民主國，現在我們究竟要採其中的那一種呢？

本來，中國歷來是單一國家，不是不統一的。推翻滿清以後，無論國內戰亂的根苗如何地繼續存在，一二軍閥總要維持假統一的面子，以遂其個人「朕即天下」的大慾，到了假統一的面子一旦破裂時，則不惜用盡全國的兵力財力以追求之，段祺瑞時代是這樣，吳佩孚時代是這樣，目前國民黨時代依然沒有兩樣！

國內大部分學者對於此種頻年互相殺伐的根本原因，差不多完全沒有深確的認識，只曉得國民黨治的必須取消，國民黨的黨治取消後，政治才能入軌道，國內才能太平，而沒有注意到國民黨治取消後，如何可以使政治入軌道，使國

內太平，一般人知道民主政治，但民主政治是否即爲政治入軌道，國內太平唯一的機能？實施民主政治之外，其他是否「一仍舊貫」，不須要別的改革嗎？

國內分崩離析的現象，固然由於民主政治的沒有實施，同時也由於國體的有所疑問。

中國是單一國，在現在變態的貴族國體下，依然保持着這種假面具，殊不知就是因爲這種假面具的存在，弄得國內戰亂不停，以至於民不聊生，我們現在應該認清楚過去二十年一切罪惡產生的源流，就在硬要求統一，硬要嘗試以一切的權力集中於中央的原故。

試問現在的中央政府，權力所及的能有幾省？廣東廣西是否依然獨立，四川雲南貴州是否能聽中央的命令？河北山西山東是否在各自爲主？所以我反對單一國體，我們寧願取組合的形式，以求達到真的政治入軌道與國內太平，不願見虛僞的統一而互相殺伐。



組合的國體，在外國有所謂聯邦與邦聯等的分別，在中國祇有省，並沒有邦，省與邦在實質上雖有不同，但皆為地方上的行政區域，則毫無歧異，我們不需要把我國的省改為外國的邦，而後再聯成爲國，祇要把原有的省讓其各自爲治，同時對有關係全國普遍利益的事業和對外的交涉，應由中央政府處理。

這就是聯省自治制。

聯省制與聯邦制的區別，僅在一個「聯」的是「邦」，一個「聯」的是「省」而已。有人認這種制度爲政體的一種，（註一）也有人認爲是國體的一種（註二）。我以為這不是政體，而是國體。因爲國體是國家的體制，聯邦制或聯省制——是國家體制之一；美國不稱爲民主國而稱爲邦聯國 *United States* 蘇俄不稱蘇俄共和國而稱爲蘇維埃社會主義聯邦共和國 *Union des Repabliques Socialistes Sovietistes* 皆表示聯邦是一種國體而不是政體。

我主張中國的國體是個聯省共和國，

理由是：

第一可以避免內戰：因為民國二十一年的內戰，雖然不能說是完全由於一二野心軍閥武力統一迷夢，但至少可以說大部分的戰事，由此而起，所以要消滅內戰，先要消滅軍閥的野心，消滅軍閥野心的方法，唯有許各省自治，凡僅屬一省的事業，由各省自己辦理，除非與聯省民主憲法或中央法令有抵觸的地方，聯省政府——即中央政府——不得顧問。使在職軍人，不得假中央的名義，以遂其擴充地盤的私慾，此後內戰若仍不息，至少可以減少產生內戰的機會。

第二容易適合各省之風俗習慣：我國各省的風俗習慣，大有不同，進一步說就是一省以內也有不同的風俗習慣，以江蘇的江南江北及浙江的浙東浙西相比較，即為一顯著的明例（註三）因為各省風俗習慣等等的不同，中央的法令，有時顧此失彼，不能兩全，採取聯省自治制後，各省可以各依照其

省內的特別情形，而爲適當的處理。

第三容易完成統一：照以往的事實看來，中國始終是省自割據，沒有統一過，聯省自治制不是國家統一的障礙，是國家統一捷徑。因爲聯省自治不僅是「自治」，而且還要「聯省」。各省既因省內的事業得自治而互不侵犯，復因關係全國普遍利益的事業對外交涉的必要而互相聯絡起來，以組織強有力的聯省政府，完成國家真正的統一。

根據上面的三大理由，認爲中國有採取聯省自治制的必要；況且目前省自爲政，既爲已成的事實，利用這種已成的事實，以求國內統一完成，可以事半功倍，不像從前用盡兵力財力以希求者，結果徒勞民傷財而已，反對聯省自治制，必以爲聯省自治制足以替「省自割據」者造理論，其實大謬不然，因爲在民主政治實行的時候，各省人民卽有選舉權，選舉他們所要選的人來執省政；有罷免權，罷免他們大多數認爲不稱職的官吏；有創制權，制立他們所在省的省憲，以規定

省的一切機關之運用；如此，割據者無可割據，我們實無所用其憂慮。

所以我主張採取聯省自治制，其辦法待諸專論。

註一：見王世杰比較憲法。

註二：見羅志望譯芮恩施平民政治的基本原理。

註三：見「我主張聯省自治」外，又主張依地方之地勢，風俗，習慣，人情，語言而劃分省區，詳細可檢閱拙著的法文「中國省制論」。

### (六)分權

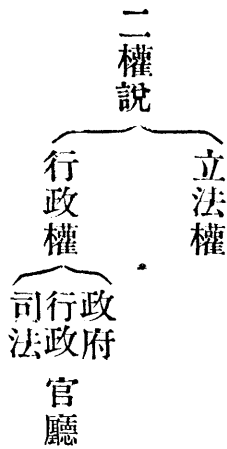
一個國家所以需要憲法的原故，就是在規定國家的組織；要國家機關的組織和運用完善，則非分權不可。

然而一個國家以內究竟有幾個權要分的呢？計有四種的主張：

#### (甲)二權分立說

二權分立說的產生，因為各國於運用三權分立制度以後發現一種「制衡原理

「，立法機關不僅限於造法，行政機關不僅限於執行。司法機關不僅限於裁判，因此既不能說是三者互不相屬，然而原則上立法行政司法還是分立的，所以又不能說是互相隸屬。一部分學者要想把國家的政權明顯地劃分起見，遂有二權的主張把政府的職權分爲兩種，就是立法權和行政權，而行政權則分爲政府，行政官廳與司法三類。



政府專負指揮和監督國內政治或對國際交涉的一切事務。

行政官廳稟承政府的命令，受政府的監督，在其權限內指揮內部一切專門事件。

司法爲保護民間訴訟的審判機關，主張二權分立說者以爲「司法權並不是另外的一種權力，不過行政權的附屬品，應該處於行政權的監督之下」理由是：

第一，凡法律的成立，可以分爲兩個時期：一爲法律制定時期，一爲法律執行時期，所以一國之內，祇須有制定法律與施行法律的兩種權力；至於司法權，其目的與行政權同爲施行法律與遵守法律，不應該另外分立的。

第二，像在美國，最高司法官爲大總統任命，卽可以證明司法權爲行政權的一部分。

上面二個理由，不得謂之完全充分，立法權與行政權之外，審定某種法律可應用於某種事件，卽屬於司法權；況權與權的分別不應當涉及執行斯權的官吏之任命方法，而應當以司法官於任命之後，其職務的行使是否能獨立爲斷；否則法國的大總統產生於上下兩院合組的國民會議，*Assemblée Nationale* 豈不是要說行政權

不能離立法權而獨立嗎？

嚴格的二權分立論，世界上至今還沒有一國實行過。現在各國的憲法，大都是採用三權分立。

### (乙)三權分立說

三權分立的學說，創始於亞理士多德，在他所著的「政府功用」一文中分政權爲三項：討論權行政權司法權，至一七四八年，孟德斯鳩於攷察當時英國政治以後，在他所著的「法意」[*Esprit de Lois*]一書中復大加發揮，他說：「政治自由，祇存於有軌道之政府，且存於不濫權的時期，然有權者必濫，以事實證之，未嘗或爽，可救此弊當以權制權，無論何種政府皆有立法行政司法三權，若以立法行政兩權屬諸一人或屬諸一個機關，則人民必不能保其自由因，爲兩權相合，立法者既可以設立苛法又可以苛刻的方法施行之；苟司法權與立法權或行政權不分，則人民亦無自由可言，因爲司法與立法相合，則裁判官向兼爲立法者，一定流於武

斷；若司法與行政相合，則裁判官可以任意壓迫人民；若三權混而爲一，則人民之自由，更無論矣」。

孟德斯鳩的學理在法國與美國爲最受影響，三權分立的結果，在法國是；

(一)立法權對行政權；行政權不能以命令解釋法律或變更廢止，也不能以命令規定必須用法律來規定的事件，如不依法律不能成立任何罪狀，不能強加人民以負擔。

(二)立法權對司法權：一方面議會絕對不能作裁判行爲，他方面司法機關不能藉口法律爲不合於憲法拒絕適用，也不能公佈任何法規和條例。

(三)司法權對行政權：司法機關對於行政行爲所發命令，不能加以變更或廢止，行政權亦不得發布判決詞或指使司法官以如何裁判及予司法官以非法罷免。

但這種分權制度依然有例外。內閣總理和國務員皆爲上議院與下議院的議員，可以出席其本院而參加討論，同時又可以政府的名義向上下議院提出法案，這



是行政權侵入立法權的明證；大總統不盡職的時候，各部總長在行使職務上犯罪的時候，及對於危害國家治安的犯罪者，議院有審判的權利，這是立法權侵入司法權的明證；更如行政法院的設立，也有認爲是司法權侵入行政權的一個明證，（法國的行政法院，現在不但脫離普通法院，且已脫離行政機關而獨立）。

三權制度在美國雖然更明確地分割，但是嚴格的說，美國的立法，行政，司法何嘗真正的各不相屬，大總統對外締結條約及對內任命國務員法官公使等官吏不是須經上議院的同意嗎？總統對議會固然無提議法案律之權，但是議會通過的法律，總統可以要求覆議，覆議時若無列席議員三分之一以上的多數贊成，原案不是歸于無效嗎？議會通過的法律，最高法院不是可以認爲抵觸憲法而宣告無效嗎？最高法院的法官，不是爲大總統所任命的嗎？凡此皆表示美國的三權並非絕對的分立，所以美國人自認他們的制度一方面是三權分立 *Separation of powers*，而他方面又是「互相制衡」 *Checks and balances* 的。

### (丙)四權分立說

四權分立說的主張，我人不常聽見，此學理的發生，由於不滿意於三權分立，以爲三權分立是不夠應用，主張於立法，行政，司法三權以外，把立法機關所有的彈劾權劃分出來，另外成立一種與其他三權同爲獨立的權力。

美國哥倫比亞大學教授喜斯羅在他所著的「自由」一書中謂「憲法裏三權不足用，主張四權，將國會彈劾權使之獨立」。孫中山先生在他的五權憲法演講中更明白地主張「專管監督彈劾」事情的機關，「必須獨立」，這就是孫中山先生五權憲法中的監察權。

#### 四權說

立法權  
行政權  
司法權  
監察權

然則監察權是否應該脫離立法機關而獨立呢？中山先生舉兩個理由：

第一：「現在立憲國立法機關兼有監督的法限，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管，雄才大略的大總統如林肯，麥克尼，羅斯福等纔能遂行獨立的目的。」

第二：「裁判人民的機關已經獨立，裁判官吏的機關，却仍在別的機關之下，這也是理論上說不去的，故此，這機關也要獨立」。

根據第一點，中山先生始終未曾舉出因立法機關兼有監督權限而「生出」的所謂「無數弊病」，若以美國議院兼有糾察權後，非雄才大略如林肯，麥克尼，羅斯福等，即不能遂行獨立的目的」，則監察權分立後，行政首領何嘗能「遂行獨立的目的」。特設監察院以監察行政機關措施的得失，與議院的監察行政機關的得失有何分別呢？非雄才大略如林肯等輩還不是同樣「不能遂行獨立的目的」嗎？還不是同樣要受彈劾與監察嗎？所以中山先生的理由，不但不是主張監察權

的獨立，而且還是根本要把議會的監察權取消哩。

依據第二點，現在英美裁判人民的機關獨立之外，另外，並沒有其他裁判官吏的機關，即如德法裁判官吏的機關，事實上已脫離行政機關而獨立，却不「在別的機關之下」，設使這個機關是「在別的機關之下」理論上何以說不去」？若說因立法機關兼有彈劾權而違犯三權分立的原則，則四權分立後，還不夠用，議會應專任立法，此外如協贊外交審核財政權，豈不是也要分爲各種獨立權力嗎？

#### (丁)五權分立說

孫中山是五權分立說的發明者，他主張中國的憲法是五權憲法，所謂五權是：立法權，行政權，司法權，考試權與監察權。

中山先生主張把考試權脫離行政，彈劾脫離立法而自成一權的原因，就是認爲一百年前的「三權憲法」現在已經不適用了「不適用的原因，又以「文明日日進步」土地財產亦是增加不已」，中山先生沒有說明：何以文明進步，土地財產的

增加，足使三權憲法不能適用？但是我們可以歸結中山先生主張於立法，行政，司法三權之外，又加兩權的理論的出發點是：

(一) 攷試權——要攷選真才

(二) 監察權——使彈劾有專職

監察之不必特設一權，上面已經說過；若攷試權則我以為更無分立一權的理由，中山先生以美國做例子，以為美國從前政治腐敗與散漫，都是攷選制度不發達的原故，迨後攷選制度成立，「大凡下級官吏，必要攷試及格，方得委任」。於是美國政治方有起色，邏輯的結果是：現在中國政治的腐敗與散漫，較之以前的美國，有過之無不及，所以要使我們的政治有起色，非厲行攷試不可，但要厲行攷試制度，而且還要以之另為一權，與立法行政司法監察各成獨立的機關，專掌攷選之權，其用意甚佳，不過他辦法，頗值得討論。

中山先生的辦法是：

第一：凡是我們的公僕，都要經過攷試才可以用。

第二：限制被選舉人，凡想當議官或吏員的人，一定要先經過攷試，攷試及格的，才有被選舉的資格，不然，不能當議員，不能當官吏。

我們應當注意的；第一個辦法，既然凡是公僕，都要經過攷試，那末最高的行政長官，當然不能例外，到了最高行政長官攷試的時候，第一任的主攷官又由誰來擔任呢？各國的官吏分政務官與事務官兩種，事務官是要經過攷試的，政務官則不然，現在假使我們也要政務官經過攷試而後錄用，不但世界上無此先例，無論中國文明發達如何程度，我敢說永遠而且絕對的不能成爲事實，第二個辦法，限制被選舉人的資格，不啻限制人民的權利，限制人民的權利，根本就違背民主的精神，中山先生的主張，往往自相矛盾，這就是一個明顯的例子。

推中山先生的本意，以爲攷試權如果脫離行政而獨立，則可以避免行政官的舞弊，詎知攷試權分立後行政官的舞弊，固然可以避免，但是攷試官的舞弊仍然

不能杜絕，所以要使中國官吏任用得當，雖須厲行攷試，而欲攷試制度的行之有效，並不在攷試權的分立。

所以攷試權與監察權同樣的不必獨立。

(戊)國民政府現行的五權制度

國民政府現行的五權制度，根據於中山先生手訂的建國大綱之第一條和第九條。

第一條：國民政府本革命之三民主義，五權憲法以建設中華民國。

第九條：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，曰監察院，曰攷試院。

十七年國民黨中央執行委員會通過的國民政府組織法，開頭就說：

「中國國民黨本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國」，既用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期，允宜建立五權之規模，訓練人民行使政權之能

力，以期促進憲政，奉政權於國民。……」

二十年五月十二日國民會議制定的訓政時期約法第三十二條：「行政，立法，司法，監察，攷試五種治權，由國民政府行使之」。因此現在的國民政府已具「五權的規模」，我們以之批評其得失，正所以斷定五權制度的命運。

現行五權制度中的立法，行政，司法三院，皆仿效歐美三權分立制度，故不必論；其他監察與攷試兩院，則等於虛設。去年六月一日新聞報上關於監察院有下列一個電報：

「南京監察院息，該院自成立迄今，收到彈劾案四千餘件，中以證據確鑿，提彈劾者百餘起，大部分多未見實行。」

此「大部分」的「未見實行」，正可以證明（一）被彈劾的人還是倚仗實力（二）監察院僅能彈劾的空砲，無執行處罰的能力，湯玉麟被彈劾，依然執軍事實權，張學良被彈劾，依然得逍遙法外，其他如彈劾王正廷的馬後砲，彈劾汪精衛



的結果「是應毋庸議」，皆顯示監察院的無用，所以至今日還是「沿專制之污俗，居上者威福恣肆，視爲當然，居下者容悅逢迎，「安之若素」；所以至今日「違法營私，以弊養人，徵收之贏餘，出納之侵扣，直視爲正當之利得，儼同不成文之法律」所以至今日；「作姦犯科之舉不絕於耳」。

至於攷試院則更不必論，前幾年雖曾數度舉行攷試，但應者寥寥，即使應攷者幸獲「名登金榜」，而用與不用，還是個問題，即以江蘇一省而論，受縣長攷試及格而被用的有幾何人？戴季陶，自認爲「成效無聞」，等於虛設」，「奔競夤緣，蒸爲風尚，董齋共器，牛驥同轅」；所以至今日巧佞者仍「相率彙征」而「樸訥者時安沈滯」。

噫！監察與攷試兩權行之三四年，終不能「蕩滌瑕穢」，「養廉潔之風」，「助長新機」，「啓修明之治」，是又烏用五權分立爲！

任何一種制度，不能絕對有利，也不能絕對無弊，有時同一制度，在外國行

之有效，而在中國行之就無效，我們要的民主立憲，不必故立新異，三權制度不好，不妨改爲五權，到了現在五權制度已行不通的時候，不必硬要維持着中山先生「五權憲法」的招牌，我們儘可以回復三權制度，只要把外國實行三權制度已經發現的缺點，加以詳細的改正；若說「文明日日進步，土地財產增加不已」而三權制度不足用，要加爲五權，則數十年後，豈非五權將又不夠用，要加至七權八權嗎？我以爲國家政治的好壞並不在權的多少，而在運用是否得當。

### (七) 行政組織

行政組織爲憲法上重要之一部，國家的安危盛衰，於此有極大的關係，無論在中央或地方在可能範圍內，總要求其行政組織的完善，不過任何一種制度，有牠的優點，同時也一定有牠的弱點。各國現行的行政組織，不外三種：總統制，委員制與內閣制；總統制把責任放在總統一人身上，總統能獨斷獨行，作事認真；甚敏捷；但同時總統制，因總統與議會互相傾軋，而損失行政力量，及有時總

統能力薄弱的，在危急時，常常缺少行政毅力。委員制可以集思廣益，與避免一個人專權與專制政治的優點，但同時又因一切政策決定於多數人，而致責任不明；及因一切問題皆要經過會議而致行政欠缺敏活的弱點，至于內閣制，有行政部與立法部易於調和，在緊急時期且能伸縮自如，以應付時勢的需要的優點，但同時也有因違背分權原則而行政不能獨立；及因議會多數黨要維持其本黨執政的地位而有貿然通過內閣提案，致失議會監督行政的缺點，所以贊成總統制的必以為委員制與內閣制不好，贊成委員制的必以為總統制與內閣制行不得，而贊成內閣制的又必以為總統制與委員制不適用，我們如果要完全採用上面三種制度的優點，則事實上絕對不能，因為一個政府祇能有一種政治組織，不能同時兼用二種或二種以上的制度，尤其是二種或二種以上互相衝突的制度。總統下的屬僚向總統負責，內閣的議會向議會負責，我們沒有兼採總統與內閣兩種制度，使內閣一面向總統負責一面又向議會負責的道理；委員制下一切事務由委員會全體委員合議

決定，總統制下一切事務，由總統獨斷獨行，我們又沒有兼採委員總統兩制，使一切事務一面由一個委員會全體決定，而一面又由總統獨斷獨行的道理；內閣隨議會黨派之變遷而進退，委員制下委員不隨議會黨派之變遷而去就，我們更不能將委員制與內閣制二者兼用，我們只能在總統委員內閣三種制度中選擇一個比較可以改正目前畸形政治的制度！

現在的畸形政治是什麼呢？

第一是軍權政治——軍人不干政，爲我們國民十數年來繼續所呼號的目的之一，在北洋軍閥統治時代的中華民國，政權是操諸武人手中，雖然表面上人民可以選舉代表，參與國家政治。到北洋軍閥崩潰後，國民黨握有中華民國的統治權，當國民黨從廣東出師一直到武漢政府時代，已經隸屬於國民黨旗幟下的各省，一切設施，皆受國民黨的支配，及十六年清共以後，國民黨的政權，逐漸移轉到軍人手裏，政府以軍人的主張爲主張，凡國民黨軍人勢力所及之地，卽爲軍人政

治實行之區，五年以來，此風不衰，執政者且從而提倡，欲以軍人的迭克推多，代替黨的迭克推多，現在一面是黨治，是黨權政治，而一面又是軍治，是軍人政治。軍事且不說，外交內政財務等，那件事情不是唯軍人之命是聽呢？國民政府的組織是委員制，國府的委員完全爲標榜黨治的國民黨黨員，與俄國共產黨一黨專制之下，人民委員會的委員皆屬共產黨黨員，絲毫無異，所異者俄國的人民委員會祇是遵全俄中央執行委員會的命令，而國民政府則不是奉行國民黨的主張，乃是完全仰承一二次軍閥的意旨，國民政府委員有所主張，無不以一二軍事首領的意見爲從違，所以對任何事件皆優柔寡斷，甚至於毫無辦法，前年日本進佔東三省，以至近時迫近平津，我政府手足無措，即可窺見一斑。

第二混亂政治——國民政府是由立法，行政，司法，監察，攷試五院組織而成，專管行政的自然是在行政院，尤其是在仿效責任內閣制的行政院，當然更握有全國行政事務的重權，但實際上，駕乎行政院以上握有實權的還有個中央政治會

議，一切事件既經行政院的通過，還需提交中央政治會議，人民不易認清楚那件事情出於中央政治會議的議決，那件事情出於行政院的命令，甚至於堂堂的監察院也不能捉摸那件事情應由中央政治會議負責，那件事情應由行政院負責，去年監察院彈劾行政院長汪精衛擅自簽訂中日上海停戰協定一案，汪精衛就諉謂停戰協定乃由中央政治會議通過，如此，負責的不是行政院而是中央政會議，但是監察院只有彈劾行政院的權力，而不能彈劾由國民黨中央執行委員組成的中央政治會議，所以一切案件祇要是中央政會議通過的，就比行政院所通過的，還要着力，於是，我們不能識別，國民政府的主宰者是行政院呢？還是中央政治會議？

要糾正上面兩種錯誤，一定要確立行政制度，要完善的行政組織，因為軍人政治與混亂政治的來源，都由於政治制度與行政組織的不健全：國民政府採委員制，同時又採取內閣制的形式，有行政院，同時又有中央政治會議，所以軍人可以假國民政府委員的資格與中央政治會議的名義，以控制行政院的活動，致造成

現在的混亂狀態。

新憲法上要行政制度的確立！就是要取消現行的委員制，而建立責任內閣制；不設立疊床架屋的中央政治會議，而把一切行政權完全付諸內閣。

我們主張內閣制的原因，第一深察中國武人干政的傳習性太深了，非要使武人無法寄生於政治不可，委員制既已試驗失敗了，總統制更容易造成專權跋扈，所以我們要採用內閣制，由人民選舉國家的立法機關，再由立法機關產生內閣，內閣對國會員負責，間接即對人民負責，執軍權的無法利用議會，也不能利用內閣以壟斷國家的行政，若說民十二年時議會被曹錕利用的情形，則新憲于規定人民直接罷免官吏之權以外，還可以罷免其所選出的代表之權，則自然議員不能被軍人利用，而軍人亦遂無法利用內閣。

然而中國平民教育不發達，除非有極重大的事情，人民不見得能隨時監督議員被人利用，尤其是在議會不盡監督行政機關的義務的時候，議員若被罷免一次

，社會上必增加一次紛擾，罷免議員權可以用而不可以常用，所以我主張設立一「國民監政院」，對立法機關與行政機關作事前的監視，使內閣與議會不敢公然作惡，議會對內閣不盡彈劾的職責時，國民監政院應促其注意，議會本身舞弊時，監政院應責其改過，不然，惟有以事實的經過公佈於選民之前，讓選民最後的裁判，到那時議員罷免權可以適用了。

#### (八)教育與民生

立國之本，不外乎教育與民生。各國政府對國事的努力也不出此兩大根本問題，我們將來的民主憲法裏就不應忽視這兩點。

先論教育，中國的現狀，有錢的子弟，可以出洋留學，中產階級僅能讀中學或大學，窮人家則連學堂門都沒有進過，人民受教育的機會，毫不平等，所以現在一般讀書識字的大多數非出自貧賤。根據一九二三年的統計，四萬萬人口中，目不識丁者，竟達三萬萬二千萬，占全數百分之八十，真是世界各國所未有的特



殊現象：在歐美，看見不識字的引爲奇異，中國反是，以不識字爲平常，這是由于貧苦人民太多的原故。最可痛心的，有時卽家境小康的子弟，想讀書而無法上進，一個人口數萬的城市，或村莊，往往有一二小學，連一個初級中學也沒有，一般青年子弟常因交通不便而不能往通商大埠，于是小學畢業後，舍務農耕作而外，別無辦法。在如此情形之下，中國不知道埋沒了多少人才！

就因有的中等教育高等教育而言，大有每况愈下之概，公立學校變成了政治舞台，教授與學生好似政客，各存派別，互相攻訐，因此風潮時起，循環不息，做校長的，祇要有學生捧場，可以靠學校做政治活動的根據地，就不問學生的成績如何；私立學校則多數以營利爲目的，校中設備，大都因陋就簡，學校當局祇希望學生多多益善，來者不拒，繳費三四年，照例可以畢業；在學生更不自問學業的是否成功，只要有畢業證書，就心滿意足，於是蕩子游民也可以戴學士帽了，還有做教師的，以自己偏私的黨見，以學校做宣傳之地，麻醉一般思想不健全

的學生，以致養成青年盲從，頹靡，驕奢，浪漫之惡習，是不得不歸罪于教育政治化與教育營業化！

十八年三月廿七日國民黨第三次全國代表大會在政治報告的決議案中，對於教育的現象，爲透澈地陳述：

「吾人推究今日教育受病之源，以爲實由于近半世紀以來，中國文化舊基礎卽於崩潰，而新基礎尙未確立所致。在此青黃不接之中，教育制度，乃在事實上流於放任之境。由此放任遂生六濫；一學校濫；二辦學之人濫；三師資濫；四教材濫；五招生濫；六升學濫。由此六濫更生四惡；學校往往爲個人製造勢利之工具，一惡也；教員與學生雖有天才，亦遭其戕賊，二惡也；不能養成一般青年之學問品格與技能，祇是增高青年放浪之精神與物質之慾望，三惡也；爲社會增加分利失業之徒，爲國家斲喪民族託命之根，四惡也；總此四惡，卽成三害；一曰害個人；二曰害社會，三曰害國家，舉此三害，

即知教育上所種之惡因，乃直接與中國以危亡之惡果；夫父母生人，學校教人，國家用人，三者有一不得其當，即足爲全民族生存上之隱憂，而况三者之相因而至耶。」

此外中國教育不良的原因；

第一由于政府沒有適于國情，合乎時代潮流的教育宗旨。猶憶民國元年九月二日北京教育部曾明定我國教育宗旨爲「注重道德教育，以實利教育軍國民教育，輔之，更以美感教育完成其道德。」但當時的教育界皆沒有遵行，自後十幾年中內戰迭起，執政者終日營營，爲鞏固其自身的地位且不暇，更不能顧及教育宗旨的是非。至十二年四月北京憲法起草委員會提出教育章草案時所擬議的教育宗旨，在第一條上明白規定：「全國教育，應以致力于人格完成發展民主國之國民精神爲宗旨。」及國民黨北伐，建都南京以後，國民黨中央訓練部曾向中央執行委員會常務委員提一「黨義教育大綱提案」，至十八年國民黨第二屆全國代表大

會才議決下列教育宗旨：

「中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的，務期民族獨立，民權普遍，民生發展以促進世界于大同。」

這就是現行的中國教育宗旨。比了北京政府時代教育部所頒布的，更來得空洞不着實際。以一部三民主義，作爲中華民國教育的根據，已嫌其滑稽，何況所謂「促進世界大同」，更是不適於中國的國情。

第二由于教育經費的不鞏固，國內因連年內亂的關係，竭全國的經濟能力，用于軍事，無暇顧及教育的失敗，致教育經費弄到極端恐慌，各學校教職員的俸給，常在拖欠，學校的建設費，更是沒有着落，以致全國教育陷入最後崩潰的時期！

這就是亡國教育！這就是亡國的現象！

我們要救中國，先要救中國的教育，于是新憲法裏應規定一個教育的基本方針，俾政府的教育設施有所遵循。

新憲法所要規定的是：

第一條：中華民國教育以愛護國家，闡揚民治，發展民生爲宗旨。

第二條：貧富男女教育機會平等。

第三條：實行義務教育，強迫兒童至少受六年的初級教育。

第四條：國家對未受教育的成年人，給與補習的機會。

第五條：教育爲國家事業，私立學校非國家教育機關正式的允許，不得設立，私立學校被許設立後，應受國家教育機關嚴厲的監督。

第六條：初級中學以上學校，實施軍事教育。

第七條：不許外人辦理與國家教育宗旨相反的教育事業。

第八條：教育經費絕對獨立。

第九條：教師有受年功加俸，褒獎，救卹，養老金之特權。

第十條：國家應特設獎勵金，獎勵成績優異之學生；特設補助金，補助有志升學之貧苦學生。

第十一條：國家應特別尊重學術的研究。

第十二條：國家應特別獎勵科學教育職業教育。

第十三條：全國教育界得聯合組織全國教育會，輔佐國家教育行政；全省教育界得聯合組織省教育會，輔佐省教育行政；全縣教育界得聯合組織縣教育會，輔佐縣教育行政。

次論民生問題，民生為國家生存的命脈，在現在經濟破產下的中國，解決國民生計為當前最急迫的事情。

大家知道中國整個的經濟，受帝國主義的壓迫而無由發展。但不知道大多數農工的生活是受資本家的壓迫，或以為中國機器沒有發達，利源沒有開闢。在中

國無所謂資本家，至於土地的分配，更沒有歐美各國一個人占有數十萬數百萬畝的田地，當然更談不上大地主，中國人祇有大貧與小貧而已。誠然，我們不能否認中國的資本家在外國不過是個小貧者，但同時我們又安能否認外國人所視爲小貧者，在中國是個資本家呢？至少也可以說是個小資本家，何況資本家的解說，並沒有一定的界限，在倫敦紐約有數萬萬甚至于數十萬萬的才是資本家，而在東京上海有數千萬的就可以說是資本家了。大地主更不一定要有數十萬數百萬畝的田地，在鄉村社會裏有數萬畝田地又何嘗不可以稱爲鄉村中的大地主呢？

在貧窮的中國社會裏，有數千萬資本和數萬畝田地的人很多，這種人在外國視爲小貧者，我認爲是中國的資產階級。

現在我們大都數勞動者，占全人口百分之九十以上的勞動者，是不是受資本家和大地主的壓迫。我們就要看土地，人工，資本三者所生產的分配是否平均？

在工廠裏，資本家可以坐享生產的分配十分之六或七，工人日夜操作，祇能得十分之四或三，同樣，在農村裏，地主可得收益十分之六七，而農夫祇能得十分之三四，資本家地主可以獨獲豐利，而多數之工農，反獲比較少的報酬，於是勞動者不免于飢寒痛苦，去年上海電話工人的罷工風潮，即為資本階級與勞動者生產的分配不能平均的結果。

共產主義者要謀大多數勞動羣衆的利益，主張廢除資本制度禁止財產私有，提倡階級鬥爭，以資本家地主為對象，他們以為非大多數勞動羣衆出來革命，不能取得其自身的利益，這種見解，從各國歷史上，可以證明農工利益的保障，並不須要階級鬥爭，尤其在中國，更不適用；因為第一，中國的資產階級還沒有十分發達，第二，中國整個社會經濟在資本家地主操縱之下，還受資本帝國主義者的壓迫，若以本國尙未發達的資產階級打倒，則外國的資產階級必取而代之，若根本要驅逐資本帝國主義，則社會上非但要經過一次極度的紛亂，國民的生計，



必定更加要發生恐慌。

然則要抵抗資本帝國主義者的侵略，就提倡國內的資本主義了嗎？是又不然，因為我們感覺國內的資本階級快到形成的事期，同時農工運動也已有相當的發展，此時如培植國內的資產階級，不啻引起勞動民衆的革命，所以打倒資產階級與提倡私人資本，兩者皆非所宜，我們今日而欲減少外來的壓迫則唯有發展整個的國家資本。

發展國家資本即爲限制私人資本，保障農工利益，使有限的私人資本及有限的地主與工人農人在生產上有平均的分配而互相調和協作，以達到社會上均富均樂的理想。

這就是國家社會主義，牠的辦法是用法律禁止資本家地主的專利，不使地主壟斷其地權，資本家壟斷其利權。

以上各點，皆爲解決民生切要之圖，我們所要的民主憲法須有相當的注意。

還有，憲法裏要規定。勞資仲裁委員會與全國經濟會議的設立，這兩個機關是當前必不可少的組織，一個用以調解勞資的衝突，將來我們所有的憲法，一面保障農工大衆的利益，一面仍保存私產制，社會上雖沒有大資本家，小資產階級依然可以存在，小資本者的存在，雖受法律的支配和政府的監督，但勞動者難免不與小資本者發生利害上的衝突，于是要設立一個專事調解此種衝突的仲裁委員會，另有一個是供給政府對於經濟方面諮詢的機關，同時也可以向政府建議社會的或經濟的法律案，這就是全國經濟議會所應負的責任。

結論

總之，我們所要的民主憲法，是政治的，同時也是經濟的。政治的要合乎民主主義，成爲民主國家；經濟的要爲發展國民生計，建設國家資本。

# 論國民大會

陸鼎揆

民主政治之本旨，在使政權出於人民全體，而不偏重於任何階級或團體。其誠能秉此而實行者，稽之史乘，惟希臘之市府國家時代爲然；一國之事，不論鉅細，莫不取決民衆，若是者則以民生簡單；社會事少；而人口甚寡；其間又有主奴階級之分；凡奴之階級，不以公民待遇，不得參預國政，斯所以行之而有功也。待至各市相互吞併，人口既衆，其制乃漸廢矣。是以柏拉圖之理想國中，主張共和政治之國家，人口必須有一定之限度，然其說乃萬不能通行於後來之國家。逮至近世，民主政治之潮流日以洶湧，於是百餘年來盛行之代議制度，猶以爲不足，而直接政治之論起矣，然五大洲人口十七萬萬，而國不過數十，其大者若吾國，人口號四萬萬；小者若瑞士，亦逾百萬；希臘舊軌，有未可率以相循者；惟瑞士以國小人稀，其各邦蓋僅視吾一村鎮，直接政治乃數見於其邦中。外此若施

之國政著於憲典者，頗罕其例；求之於舊，則惟美利堅聯邦憲法；關於憲法本身之修改，有付之國民會議表決之規定；然百餘年中憲法若干次之修正，皆依此條之前段，不用國民會議之方式；而屬之於各邦議會，經其三分二之可決，即可成立。若是者，則以一萬萬餘之人口，不易舉行之故而已。其次則美之大總統選舉，不以之付於議會，而由國民臨時推選代表組織總統選舉會舉行之，蓋與其憲法會議相仿已。若尋之於晚近之例，則有德意志之憲法，間採直接政治之制度。

德憲第十七條規定曰：

各邦人民之意思，應以直接複決決定之，中央政府依關係區域內人民三分之一請求，應舉行直接複決，以決定區域之分合。

第七十三條規定曰：

議會通過之法律案，總統得以自己意思，提交國民請其複決，惟須於一個月內舉行之；議會中至少三分之一之議員得要求法律案之延遲施行，如經有選

舉人民二十分之一之請求，得舉行直接複決。

十分之一之選民，得要求將提議之法律案舉行直接複決。

惟總統有權得將預算案；稅法；俸給法；提交國民直接複決。若德憲之是項規定，爲今世憲章中所創見者。其次若最近西班牙頒行之憲法；其六十六條，則亦步德之後塵，而有類似之規定曰：

國民得以直接複決，表決議會已行通過之法律案，惟須有百分之五十以上之選舉團體之連名請求，方得舉行之。但關於憲法及其補充法；登記於國際聯盟中之條約之批准；關於地域之法律；不適用此項規定，國民得行使直接提議之權。凡經選民百分之十五以上之連署者，得提出其議案於議會，其施行細則應另以法律規定之。

就上述三國憲法之規定而言，除美利堅之憲法會議與四年一次之總統選舉會，係由人民選出代表組織外；此外若德意志西班牙，皆係直接賦之於有選舉權之

人民，而不假手於代表者也。若茲次憲草委會所擬之方案，國民大會係由各縣或其同等區域選出代表組織而成；是視美利堅總統選會與憲法會議之組織爲差近，實際上乃國民代表大會，而並非國民大會也。

以中國土地之遼闊；交通之不便；人口之衆多；與教育之不普及；於是而遽欲嘗試直接政治，其勢實有未可。憲委諸彥，緣是以國民代表大會代國民行使最後之政權，尙能注意實在而不驚於空談，實爲吾人所同一主張者；惟依照其所擬定任期之項與職權之項，則吾人認爲尙有鄭重考慮之必要焉。其一任期：依該草案之規定爲三年，每年開會一個月，如有緊急事故，得召集臨時會議。其二職權：則有選舉或罷免總統五院院長並立法監察委員之權，有複決及創制之權，有批核各院報告書及意見書之權，有修改憲法之權，依是種種之規定，則所謂國民大會者，乃實無異於太上國會也。以視法蘭西之以兩院組成之國民議會，蓋實無軒輊之可言；而法蘭西本以立法議會而兼爲國民議會，猶無重疊之弊；若吾己有

立法院，其充任委員者，自必將出於選舉；其所立之法將必有無數亟待於施行者，若必待每年一個月之國民大會覆核，是於亟待施行之法窒礙實多，此不便孰甚於是。既名爲國民大會，而其實卽係立憲國之國會，是不能指爲國民本身可知，而曰有複決創制之權，將不竊其虛名而亡其實際乎？不甯惟是而已，一國人大多數之意見，未必長時期不變，今日之羣以爲非者，明日安知其不又以爲是，若使代表而得有長久之任期，其勢將有不能代表真正民意之弊病；彼議會者以其有一定之職權，是以不得不有相當任期，若既稱爲國民大會，而曰有三年之任期，借使選舉之時，甲種主張方得大多數之同情，緣是而若干人物得以當選，而一二年後因情勢之變更，而人民又傾向於乙種主張，彼爲其代表者固猶是主張甲說之人物，則所謂國民大會者，將不成許多不能代表國民現在意見之人物之大會乎？而况予之以選舉罷免行政首長之大權以覆核一切立法行政之權；而同時乃予以任期；於是而有一機關焉，居於一切權力之上，苟有能操縱其多數者，將無事而不可

爲。政權之側重如此，而又有修改憲法之大權，是一組織者直超乎憲法以上，要非立憲國家所宜有者也。吾人所以認爲有鄭重考慮之必要者，爲此而已。

吾人於其人數問題，亦認有疑問者；蓋依草案之規定，國民大會由各縣及其同等區域各選一人組織之云云；以中國之大有縣逾二千五百，則將有代表逾二千五百矣，以若是重要之政治組織，乃須二千數百名代表集於一堂，從容討論，聚訟盈庭，其不致毫無結果也幾希，稍有會場經驗者無不知列會者人數逾四五百，卽已指揮甚難而秩序不易維持，今乃數倍於五百之數，其不適於實行，寧復待言。此外中國之地方區域雖同稱爲縣，而人口之相差往往大爲懸殊，若上海一市人口逾三百萬，無錫亦百萬，而若內地荒僻陬邑，尋常僅數萬，少者乃數千而已；彼三百萬人之縣與數千人之縣而同得一人，實際上則人材與輿論，却皆集於大都市者爲多焉，將不使代表失其均平而效能低減者乎？此則於組織方面亦有重新考慮之必要者也。



憲草會所擬議之國民大會將有選舉罷免總統及五院院長之權；有複決創制之權；有修憲之權；就是而論，蓋欲以是爲一政治上之非常組織，而並非等於國會性質之機關，蓋無待言。若是則吾人之愚，以爲惟有參酌美德之制行之，乃始有實在之效能而不至滋生流弊。簡單言之，惟有依照各地之人口數目，而比例產生代表，其總額不得逾五百名，於是民意之代表均平，而開會不至有人數過多之弊，使克收會議之實效；賦之以選舉總統及修改憲法之權，並決定政治方針之權而不作爲常設機關，每若干年開會一次，限以三月會畢，即告解散，使政治上不至有永久性之超憲組織存在，而有時常搖動其安定之危險；至於罷免行政首長之權與複決創制之權，萬不宜屬於一小團體之機關，又頗難行於今日國內之民衆。是不若姑寄之各地方自治團體之議會之中，設若干行省與特別區之議會有三分之二通過罷免現任總統時，則總統即須解職，而立即召集國民大會另行選舉；立法院通過之法律案，經三分之二之地方議會否決時，其法律案即不能成立，而若有三分

之二提議，通過一種法律案時即發生法律之效力；如是而後政治組織之安定性，與人民之監督權力，乃可並行而不背焉。而民主立憲之基礎乃得有磐石之固乎？敢以質之當世留心於制憲大業者。

# 論思想言論自由

諸青來

憲法草案初稿近揭曉於報端，愚取而讀之，覺其條文繁重，節目紛紜，爲從來憲法草案所未有。其中規定與思想言論最有關係者，爲第三十條及第一百九十八條。茲照錄如左：

第三十條 人民有言論著作及出版之自由，非依法律不得停止或限制之。

第一百九十八條 學術之研究及思想，與社會秩序無直接妨害者，應保障其自由。

憲草初稿第三十條文句，『與訓政時期約法』第十五條規定完全相同。夫在約法第二章中，列舉人民應享之種種權利，人民權利既有約法保障，似可獲得相當自由，然而約法頒布，人民不自由之痛苦，匪特未見解除，反覺較前尤甚，因照約法條文，所謂法律範圍內之自由，不啻完全剝奪自由。試以言論著作一端言

之，約法以外另定出版法，取締甚嚴，凡報紙發行須先登記；刊印書籍須經審核；傳單標語須得警察機關許可；以及檢查扣郵，種種干涉；甚至封閉報館逮捕記者；生命尙不能保，遑論人權自由。今後開始制憲，自當力矯約法之缺點，以保障言論出版自由，在憲法中應有左列規定：

人民在不抵觸刑法範圍內，可用語言文字圖畫印刷及其他方法自由發表意見；不受任何機關之檢查，或何種特別法令之限制。

今憲法草案初稿，對於言論出版自由，仍襲約案原文，設照此草案通過，號稱開始憲政，仍與訓政無異。人民之自由權永被剝奪，恐從此無恢復之一日矣。

第一百九十八條保障學術思想自由，愚實滿腔表示同情。統觀草案初稿全文共二百十四條，要以此條爲最合理；惟學術思想之表現，仍須用語言文字圖畫印刷，使言論出版自由無切實之保障，所謂學術思想自由，徒託空談而已。匪特此也，按照憲草初稿第一條云：中華民國爲三民主義共和國。三民主義內容若何，

姑不置論，要不失爲思想之一種；除三民主義以外，其他主義，各有根據，或殊途而同歸；或出奴而入主；設欲定思想於一尊，絕對奉行憲草第一條，則凡爲中華人民，不問其是否國民黨黨員，非信仰三民主義不可，否則卽爲違憲。然保障思想自由，載明於第一百九十八條中，設有人信仰他種主義，苟與社會秩序無直接妨害者，應受憲典之保障，不得目爲違憲。第一條之規定，明明與第一百九十八條意義相抵觸。設以第一條爲必須遵守，第一百九十八條成爲贅疣；設以第一百九十八條爲必須實行，則第一條徒爲具文；此二條立法精神完全相反，乃竟併爲一談，豈起草者漫不經心耶？抑故佈疑陣，使人莫名其妙耶？要而言之，此種憲法草案，以較『訓政時期約法』，實換湯不換藥；國民黨既不願解除黨禁，實施民治，則訓政何妨無期延長，約法儘可永久有效，開始制憲，不免多此一舉耳。

## 摩登的政治機器

彭文應

我們將來的政府應該是怎樣？這個問題看來很難回答。其實很容易。只要我們肯用客觀態度，除去偏見，擬定將來政府的組織，便能適應於將來的需要。

若是我們一定要維持死人統治，抬出什麼『遺教』來，把一個死人，二三十年前粗淺的意見，來作爲四万万人今後立國的大政方針，那無異於一個建築師不去研究當時的需要，根據已有科學知識，用自己的聰明，獨立去設計，却從破舊紙堆中，翻出幾頁陳舊模糊的樣本，而死守陳墨，奉爲至寶，鈔襲下去，便算了事，反自以爲得意。這種智能低劣的建築師，自然不會造出好房子來。

我們現在所要建築的，乃是一座幾千百層的鋼造巨廈，裏面要有自動升降機，反射電光，不傳熱的牆，不傳音的壁。冬天要有煖氣，夏天要有冷氣，二十四小時裏的空氣都要濾過來。至於自來水，電話，收音機，收影機，那更不用說。

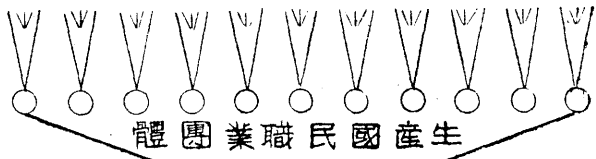
總之，凡是三百年來科學的發明，要是有一件是用得着而可被採用的，這座新建築，便是我們所需要的。

我們既是抱定了這個宗旨，那麼，我們所要制定的憲法，憲法裏所規定的政府組織，便要能代表幾千年來人類政治經驗的精華，而爲當今世界上政治組織中最完，最美，最合理的政治組織。換一句語說，我們須要一個摩登化的政府。

在過去的幾年裏，我研究歐美蘇俄各國的政府組織，感覺到其中的弱點，同時更觀察各種非政治團體的組織，特別是外國運用最成功的公司組織，而發現其中的長處，使我感覺到我們中國目前實有創立一種最新的政府組織的必要。這種組織自然不是完全離開歷史的獨創，但我相信至少是一種重要的改進；至少要比不倫不類陳舊的五院政府能夠適應新時代的要求。

在未說明我所提出的政府組織以前，我且先作一圖表，使讀者一目了然。

# 全國的產生國民



(次一年三每)(右左人千五) **產生國民代表大會**  
 (人九或人五) 常務委員會

(次二年每)(右左人百三) **中央董事會**  
 (人十五至人十三) 常務董事

(人五十至人九) **中央董事會**  
幹事會議

**產生專門會議**

直屬各部

- 外交部
- 會計部
- 監察部
- 保管部
- 效率部
- 組織部
- 預算部
- 設計部
- 法制部

- 製造院
- 鑛產院
- 農產院
- 服用院
- 居住院
- 飲食院
- 交通院
- 金融院
- 消費院
- 公安院
- 勞動院
- 教育院
- 衛生院



這裏我所提出的政府組織，至少有下列幾點特別的地方，須加以說明。

第一，採用民主政體，承認主權在民，人民是國家的主人翁，政府不過是替人民管理國家的機關。我反對一黨專政，軍閥專政，我主張以生產的國民去統治國家，凡是不事生產的人，對於生產無貢獻的人，都沒有參加管理生產的權利。

第二，採用以職業爲單位的選舉。全國生產的國民，皆須組織成爲嚴密的職業團體。要不然，國民一盤散沙，如何去監督國家的政治？

第三，採用間接選舉。因爲直接選舉不能選出良好的代議者，所以由人民選出代表，出席於『生產國民代表大會』。這個代表大會是最高民主統治機關，不是代議機關，其職務爲（一）選出『中央董事會』，（二）可決或否決憲法，及複決法律。Referendum。（三）其人數可由三千至五千，每三年召集一次，由該大會自選之常任委員會召集之，每次集會以一月爲限。

第四，設立一「中央董事會」，由「生產國民代表大會」選出二百人至三百人組織之，任期三年。「中央董事會」爲最高議事機關，其職務爲（一）選舉監督及罷免「中央總幹事」及「幹事」（二）通過重要法律及條約（三）議決重要政策「中央董事會」對「生產國民代表大會」負責任。

「中央董事會」每年集會至少二次，每次至少一月，不開會時由「中央董事會常務董事團」代行職務。「常務董事團」人數可由三十人至五十人」

第五，廢除大總統。「中央董事會」的議決由「中央總幹事」負責執行之。「中央總幹事」由「中央董事會」選舉之，任期無定，但「中央董事會」可隨時罷免之。另設中央幹事」九人至十五人輔佐總幹事執行國務並組織「中央幹事會議」爲最高之執行機關，其主要職務爲決定行政政策管理全國之生產。

「中央總幹事」及「幹事會議」之設立，有幾種好處：（一）名義平常，可免無謂之爭；（二）責任集中，作事敏捷；（三）各幹事係政務官如國務員，但不管部

，如此可以專心議政。

等六，採用社會主義，由國家將生產事業收歸國有，由政府自辦。爲什麼，我主張取消資本主義，採用社會主義，其理由因篇幅關係，暫不在此討論。不過如果國家是走上了社會主義之路，或是向着社會主義之路走，那麼，舊有的政府組織，便萬萬不能沿用。在封建制度和資本主義之下，政府，老實說來，不過是一個擴大的警察廳，他的主要職務只在維持社會的治安，因此多數國家行政方面所設機關至爲有限。這種簡單的，原始的組織，如何能擔任至繁至重的生產事業？如何能保障國家的生產事業不致因政潮之起伏而受影響？經濟制度既然改變了，政治制度當然也要跟着變。

第七，『幹事會議』之下，設『生產專門會議』，係由各部，各院派專家列席，其職務爲討論專門的問題及法律命令。以討論所得，建議於『幹事會議』及各部各院，供其採納。

第八，設九個部直屬於『幹事會議』。輔助中央幹事，管理全國生產事業。這九部爲設計，預算，組織，效率，保管，會計法制，監察，會計，外交九部。

第九，設十三個生產管理院於幹事部之下，統理各院範圍內的生產各部。

安生院 管理生育節制，人種改良，配偶，兒童公育，養老，養廢，醫疾衛生，救濟災難各事。

教育院 管理研究智識，發明，訓練兒童青年成年，發行圖書，報紙，電影，播音，並供給各種娛樂。

勞動院 管理考驗全國能力足以從事生產之國民，與以職務，登記各工作人員之勤惰，給與應得之獎勵或懲罰。

公安院 管理國防，抵抗外敵，維持國內治安，救火防災，檢舉不法，解決紛爭訟事。

消費院 管理消費指導，規定物件，流通並供給國民貨物，從事國外貿

易。

金融院 管理貨幣，接收貯蓄，放款及投資與人民或國家各機關。

交通院 管理道路，運輸，郵電，及其他交通工具。

飲食院 管理飲料，食料之製造及供給。

服用院 管理衣服及其他之製造供給。

居住院 管理全國土地，市鄉設計，住宅工廠之建築及管理。

農產院 管理農務，畜牧，漁獵，森林及其他。

鑛產院 管理五金及其他鑛產之開採化鍊。

製造院 管理製造各種物品。

第十，每院之下再設若干部，每部擔任一種生產。總計政府中生產各部至少也要在一百部以上，這些部我們自然無列舉的必要。

就以上看來，未來政府事業之廣大，可見一斑。如果實行社會主義，試問目

前那種原始的內閣制五院制，能夠勝任嗎？

第十一各院及各部的組織，恐不能在此詳細討論。我主張各生產院部，應有專門人材負責，負責人的任期應有保障，使不受政潮起伏的惡影響。否則生產隨時捲入政治漩渦，反不如在資本主義下的比較安定呢。

總而言之，自從歐戰以來，世界政治制度已在大變之中，蘇俄的政治組織便是一個好例子。不過蘇俄有他的短處，蘇俄的經驗却可以作我們制憲的參考。要是我們不能盡量利用別人的經驗，運用自己的心裁，製造一個最摩登的政治機器，而去請死人出來制憲，那我們真是『沒出息』的民族，將來只有受天然的淘汰！

中華民國二十二年六月初版

定價貳角

民治協會叢書  
第一種

編布者 民治協會

寄售處 上海各書坊

上海图书馆藏书



A541 212 0007 84578



