

570 5
中華民國十八年六月一日

總理安葬紀念宣傳叢刊之五

政 權 與 治 權 淺 說

中國國民黨中央執行委員會宣傳部印





館書圖文人

登記 3571
書碼 329.281-804
到期 20.7.8.
價格
備註

政權與治權淺說目錄

第一章 政權與治權總論

第一節 緒論

第二節 政權的意義

第三節 治權的意義

第四節 政權與治權區分的理由與效用

第二章 政權

第一節 選舉權

第二節 罷免權

第三節 創制權

政權與治權淺說目錄



上海圖書館藏書



A541 212 0002 5553B

第四節 罷免權

第三章 治權

第一節 行政權

第二節 立法權

第三節 司法權

第四節 考試權

第五節 監察權

第四章 五權憲法與三權分立的比較

第一節 三權分立的效用及其缺陷

第二節 五權憲法之優點及其效用

第五章 行使政權須知

第一節 消極的工作

第二節 積極的工作

政權與治權淺說目錄

政權與治權淺說

第一章 政權與治權總論

第一節 緒論

總理說世界的潮流現在實已到了民權時代，這是沒法可以反抗的；反抗潮流的無論有多大的力量也是要失敗的。這不僅是指個人而言，即國家與民族也是一樣。在民權時代的國家與民族而不能實行民權，這一個國家與民族必永遠受他人的宰割和蹂躪而日就削弱。這是社會進化必然的道理。我們處在這種潮流的時代而欲避免國家的滅亡，保障民族的生存，則惟有適應環境，實行民權，以整個國家與民族的力量，求達生存進化目的而後可；總理以民權主義與民族主義民生主義合成救國的三民主義就是這個原因。民權主義如沒有民族與民生的精神固易流為空談，但民族與民生主義如沒有民權主義也必

不能圓滿實現，這三者是不可分離的。所以欲求民族與民生主義的實現，同時必須要解決民權的問題，要解決民權問題就是一方面要掃除行使民權的障礙，一方面要拿出民權實行的新方法。總理考察歐美民權運動一百多年的歷史，曉得歐美人民還沒有得着充分民權，政府也沒有運用民權的完美制度，所以政治上的糾紛依然繁多，政治上的弊害也未能完全肅清。換一句話說，就是歐美到現在對於民權問題還是沒有妥當的解決方法。以歐美這樣悠久長遠的民權運動史，尙找不出一個好的方法解決這個問題，可見民權問題的解決，非有新創的好辦法不可。於是總理爲我們創了一個新的好辦法，這就是權能區分學說。權能怎樣的區分呢？權能的區分何以即能解決民權問題呢？因爲歐美實行民權的結果，生出兩個毛病，一是如果政府有了權，人民便沒有充分的權，二是人民有了權，政府便沒有力量。總理爲了要使中國將來免除這兩個毛病，所以他的權能區分的原則，就是要使人民有權，政府有能。總理對於歐美政制批評說『民權是新動力，政府是舊機器』所以人民和政府日日相衝突。非把舊的機器完全改造以適應此新動力，則政府與人民的衝突將永不停止，民權就不能實行了。因此就把權能分開，這就是把

政府應有的治權與人民應有的政權分開來。所以 總理說：

「我們要解決民權問題，便要另造一架新機器，造成機器的原理是要分開權和能，人民是要有權的，機器定要有能的……」

政府是一架行政機器，要機器有能，就是要政府有能。這是從根本上着手的一個辦法。根本辦法定了之後，民權的行使自然就沒有障礙，民權的問題，就可解決了，我們祇要明瞭政權與治權的意義，作用和方法，而依法行使，則我們中國的政治制度，定可以後來居上，遠駕乎歐美各國，總理說「中國能够實行這種政權和治權便可以破天荒在地球上造成一個新世界」！

第二節 政權的意義

一、政權的定義。 政權的定義，總理在民權主義中已說得很詳盡了。 總理說：「政是衆人之事，權是力量，集合衆人之事的大力量，便叫做政權。政權就可以說是民權。」所以政權便是集合衆人之事的大力量，是民權。

二、政權的作用。 政權的作用有三（一）爲人類謀生存奮鬥的工具（二）保障自由平

等(三)管理政府。政權何以是人類謀生存奮鬥的工具呢？總理說『環觀近世，追溯往古，權的作用，簡單的說，就是要求維持人類的生存。……自衛和覓食，便是人類維持生存的兩件大事。但人類要維持生存，他項動物也要維持生存；人類要自衛，他項動物也要目衛；人類要覓食，他項動物也要覓食。所以人類的保養和動物的保養衝突，便發生競爭。人類要在競爭中求生存，便要奮鬥。所以奮鬥這一件事，是自有人類以來天天的。由此便知權是人類用來奮鬥的。』可知政權就是人類要求生存而用以奮鬥的一種工具。這是政權第一個作用。

自由平等，是歐美各國人民不惜犧牲生命去爭的，但是因為沒有良好的政治組織，所以發生流弊。我們欲求個人的自由，必先有保障自由的權力。真平等是各人在政治上的立足點平等，在政治的立足點平等上使各人的聰明才智充分發展，然後社會才能有進步。總理說：『真平等自由……是在民權上立足的，要附屬於民權。民權發達了，平等自由，才可以長存。』所以政權的第二個作用是保障自由平等。

總理說：『……政權就是管理政府的權……人民有了大權，政府……要做甚麼工夫，

都要隨人民的志願……要政府的動作，隨時受人民的指揮。」管理政府的力量就是政權，所以政權的第三個作用就是管理政府。管理政府的意思就是要政府能隨人民的意志，替人民謀幸福。這樣，才能使之爲真正人民的政府。

三、政權與個人的關係 政權既爲維持人類生存用以奮鬥的工具和方法，但是否即爲個人維持生存的工具和方法呢？換言之，即個人是否可以拋棄政權而獨自營生？於此我們乃不得不追溯過去的人類進化史。在上古洪荒時代，人類尙未繁殖，自然物的供給亦多，各人可用自己的力量採取各種食物，以爲生活的資料。這時要算人與人的關係最疏遠的時代了，似乎是可以離羣而獨居的，然而不然， 總理告訴我們說：

『神權之前，便是洪荒時代，是人和獸相鬥的時代。在那個時代，人類要圖生存，獸類也要圖生存，人類保全生存的方法，一方面是覓食，一方面是自衛。在太古時代，人食獸，獸亦食人，彼此相競爭，徧地都是毒蛇猛獸，人類的四周都是禍害。所以人類要圖生存便要去奮鬥。但是，那時的奮鬥，總是人獸到處混亂的奮鬥，不能結合得大團體……祇有用個人的體力……比方這個地方有幾十個人同幾十個獸鬥，在別的地方也

有幾十個人同幾十個獸奮鬥……於是同類的互相集合起來和不同類的去奮鬥……大
家同心協力殺完毒蛇猛獸。」

從此我們可以知道人類爲要求生存，即在洪荒時代，也免不了與獸類爲敵，須得殺盡毒蛇猛獸。但殺盡毒蛇猛獸不是一個人的力量所能作到的，於是不得不集合同類的力量，以與獸鬥。這就是個人不能離開羣衆而獨自生存的證據。在這種自然物極豐富的時
候，各人都有自由謀生的機會，個人尙且迫於外界的敵人，不能離開羣衆而求生存。則
進而至於神權，君權，以至現代，人類既漸漸繁殖，自然物的供給也不能予取予求；人
類的敵人有自然界的種種障礙，有不同種的各個民族或國家；競爭的方法也由體力變而
爲智力了。在這個時候，如想以個人的力量與自然界和其他民族或國家抗爭，當然祇有
失敗，個人的生存當然也不能保持。所以在今日的世界，欲求個人的生存必先求國家與
民族的獨立和生存。國家能够獨立，個人的生存方有保障。政權是謀衆人生存的工具，
其實也就是謀個人在羣體中生存的工具。爭政權是爭謀生存的工具，謀生存是我們爭政
權的目的。個人放棄了政權就是放棄了他生存的保障。這不特個人不能生存，就是國家

社會的進化或且受阻礙，所以政權與個人是有密切關係的。

第二節 治權的意義

一、治權的定義 總理說「治就是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權。治權就可以說是政府權。」這就是治權最明瞭的定義。

二、治權的作用 上一節已說過，政權是人類謀生存的工具，是社會進步的推進機；但這是一種抽象的說法，而政權却是事實上要表現在人和人的公共生活上面來的，決不是一樣抽象的東西。政權表現在公共生活上面來，便是法律，制度，規程的實質和內容，而且也是法律，制度，規程的源泉；有了法律，制度，規程，使大家共同遵守，才成爲公共生活的信條，而人同人在社會當中的生活才算有保障；這是政權表現到社會生活上面的效用。但法律，制度，規程是要由人來製定的；并且要由人來運用的。因此我們不能不更進一步研究製定和運用這些法律，制度，規程，的責任誰屬的問題，換言之，就是由政權進而研究治權的問題，要研究如何使政府集合各個人管理衆人之事的大力量，以成爲整個的國家組織。

我們知道政權是管理衆人之事的大力量，這是各個人都有的；但集合管理衆人之事的大力量的治權，在事實上決不能讓各個人都有的。因爲「衆人」是一個集合名詞，是有許多人的。這許多人的能力才識既有高下不同，且各人又有各人自己的職業；如果各個人都要一方面表現法律，制度，規程的趨向，一方面又都要担负製定並行使法律，制度，規程的責任，不特意見不能一致，即能力才識也不能盡人勝任。這不僅是辦不到，而且一定是大亂之道。因此 總理主張權能劃分，人民祇要有政權，把治權付之於政府。

總理說：『如要解決這個問題，便要把國家大權付託有本領的人，』所謂國家大事就是集合管理衆人之事的力量這一件大事，關於政權和治權二者的關係， 總理有個很好的譬喻解釋牠的理由：

『我從前有個朋友，買了一架汽車，自己一方面要作駕駛的汽車夫，又一方面要作修理的機器匠。那是很麻煩的，是很難得方方面面都作好的。到了現在，有許多汽車夫和機器匠，有汽車的主人，祇要出錢僱他們來，便可以替自己來駕駛，替自己來修理。這種汽車夫和機器匠，就是駕駛汽車和修理汽車的專門家。沒有他們，我們的汽車便不能

行動，便不能修理。國家就是一輛大汽車。政府中的官吏就是一些汽車夫。」

照這樣看來，我們要駕駛汽車與修理汽車既然知道僱用汽車夫和機器匠；為管理國家大事，自然更要委託法律，政治，軍事……各種專門家了。所以政府是我們一輛大汽車，官吏是一些汽車夫。我們既僱了這許多汽車夫一樣的官吏，自然我們要賦予他們以管理的力量，這就是治權。所以治權的作用就在使政府替人民工作，執行國家的法律，運用國家的制度，以維持社會的秩序和安甯，增進人民公共的生活和利益。

三、治權須統一 治權須統一就是在一定的疆域之內祇有一個最高的統治機關，行使治權，換言之即一國之內祇有一個中央政府；牠的命令，法律，規程，條例，在這一國之內須有普遍的效力。祇要牠不違反全體或大多數人民的意志，一切施設都是根據全體或大多數人民所公認的原則而行，任何人都不得反抗或不遵守牠的法律或命令所規定的一切。所以中央政府是一國內最高的管理機關；牠的權力是全體人民所賦予的，惟全體人民得依法監督指揮或變更之。但何以一國之內不能有兩個中央政府呢？這是我們要知道的。

前面說過，我們所以不能直接行使治權的原因有二，一是因為我們每個人的才能不能勝任，二是國民人數太多無法行使這種權力。所以我們將治權劃歸政府，其目的就是要使有能的人管理國事，而最重要的就是管理方法的統一，即是使一國之內祇有同樣的一種法律和命令。這樣，一國之內自然祇能有一個中央政府了。舉一個例：假使同時同地要行使兩種刑法或民法，一種規定某事件須處罰百元，一種祇規定處罰五十元。這時我們應該引用那一種呢？這就是治權不統一引起的糾紛一個例子。

再舉個例罷。民國以來中國何以這樣離亂呢？這就是因為沒有統一的政府。北京偽政府不過名義上的中央政府，各地軍閥各自為政，各有各的法律，各有各的命令，把國家弄得四分五裂，建設固談不到，即維持現狀也不能夠。這無非是各省的軍閥竊據了一個地盤，使中央政府無能為力。但要使中國強盛必須有强有力的中央政府，換言之即須使治權統一於一個最高機關。這樣就不得不革命，不得不建設新政府。現在國民政府就是中國最高的管理機關，惟有牠可以行使治權。惟有牠的命令，法律，規程或是經牠認可的機關的命令，法律，規程，才是我們所必須遵守不得反抗的。反抗國民政府，或不遵

守牠的命令，法律，那就是圖擾害國家的叛逆，是要受法律裁制的。

不過現在還有許多租界和外國人的領事裁判權在使用外國法律，不遵守我們的法律。這是帝國主義者竊佔了我們的領土，侵奪了我們的治權，我們應該努力收回的，以現在外交上的勝利看來，不久當可達到這種目的，那時我國的法律，命令就可適用於全中國而無阻礙，才算是治權的完全統一。

最後我們對治權的結論是：

治權是人民賦予政府管理衆人之事的力量，是政權的具體表現，須統一於一個最高管理機關，有統治全國的効力。

第四節 政權與治權區分的理由及效用

我們已經知道政權與治權的意義了，但爲什麼要把他們分開來呢？這是我們研究政權與治權所最應該知道的。茲將區分的理由與効用分別述之如下：

一、區分的理由 區分的理由，簡單的說就是要解決民權問題。至何以能解決民權問題，則非先就君主與現代民主政治作一個總批評不可。

我國數千年來行的都是君主政治，所謂唐虞商周之治，至今猶令人景仰羨慕。惟我國立國已數千年，何以僅有唐虞商周之治能令人景仰羨慕？難道除了唐虞商周以外俱無足稱道嗎？是什麼原故？

君權或其他類似君主政治的政體的共通原則就是以一人或極少數人總攬一切政治大權：他握有立法，司法，行政，考試，監察各種最高權；對於民命可任意生殺；對於賦稅得任意徵收；他掌握了全國的軍權可任意對外國宣戰或構和；他強以個人的意志為全國人民的意志；他個人的命令尤須強令全國人民絕對服從。一個人有了這樣大的權力，遇着聖德賢能的人，或能為人民謀幸福，為國家策安全，努力把他的能力供獻出來；但遇着庸懦暴虐的人就難免不為所欲為，恣意滿足他個人的慾望；以剝削聚斂為惟一的急務；以殘殺屠戮為唯一的手段。總理說：「君主總攬大權，把國家和人民做他一個人的私產，供他一個人的娛樂，」這確是君主政治必有的現象。唐虞商周之治不過是君主政治中特有的例外，並不是君主政治的常軌，總理說：「中國幾千年來的皇帝祇有堯舜禹湯文武能夠負政治責任……因為他們有兩種長處：第一種長處是他們的本領好，能

够做成良好政府，爲人民謀幸福；第二種長處是他們的道德好，「所以唐虞商周之治是人的問題；後世之不治，也是人的問題，賢人不世出，要完全以治理國家的大責任寄托於一人則治少亂多，自是必然之事。其病源卽在於君權無上，換言之卽權能不分，故君主得恣意放縱，此君主政治之所以爲世詬病。

君主專制，到了近百年來已經成爲衆矢之的，於是民主思想，代之而興。民主政治的用意在於除去君主一人或少數貴族的大權，而以國家權力付之人民；換言之，就是將國家大權由少數人手裏移到大多數人手裏，而嚮之君權無上者，至是遂成爲民權無上，故曰民主政治。

這樣一個大變革，在歐美初行民治的時候，人人以爲民主政治應可以解決一切政治問題，救濟一切政治上的弊害，糾正君主時代的錯語了，然而不然。試一考查現代民主政治的腐敗就可以知道，拿美國作例子吧。

美國自立國以來，就採用民主政治。從外表看來，牠的國勢日張，國富日增，似乎是受民主政治的恩賜，然而美國的政治是有名的分贓制度，總統以官俸爲酬勞政客之具，

政客也以分贓爲選舉的目的。一千八百四十年露利遜被選爲總統，就任不一月，竟因求席位的政客的煩擾而致死；一千八百八十年加爾斐特總統則因不滿於失意政客而遭暗殺；林肯總統於南北戰爭勝利後則曰「今者戰勝叛徒，然尙有此輩，其危害民國較叛徒爲尤甚，」這就可知美國吏治之腐敗了。

這是美國政治中一般的現象，其後乃通過文官競爭試驗法以矯正之，然選舉的腐化與立法議會之未能完全代表民意則依然如故，美國的政治如是，其他各國亦莫不皆然！然則民主與君主豈異途而同歸耶？是不然，民主政治之腐敗，非民主政治自身的問題，實爲行使民權而不澈底之故。君主政體的病源在於權能不分，而現代民主政治的病源則在於權能區分不明。言其所以區分不明之故，卽其所分者，只把治權分爲三權鼎立，而同時又誤以爲這三權分立卽是民權，故其結果，遂發生人民與政府的衝突，衝突之結果，仍是政府勝利，人民失敗，故歐美的治權日漸擴張，而民權則只有選舉一種制度而已。權能的區分既不明，故民主政治至今無進步，而政治上仍是流弊叢生。總理有見於此，所以說我們要解決民權問題非把權能澈底分開來不可。所以權能的區分就是要解決民權。

問題。

二、區分的效用 權能區分的理由就是要解決民權問題，則其效用自然就是解決民權問題了。何以言之？

民主政治發達後已有一百多年的歷史，但自始所謂民權者僅有選舉一項，到最近才有少數的國家把民權擴充為數種，即選舉以外的創製，複決，罷免諸權。所以現代的民主政治祇可說是「代議政治」并不是真正的民主政治，因為人民除了選舉以外什麼也不能管，人民的皇帝威權——政權——惟有在選舉的時候可以行使，過了選舉之後人民仍舊祇有聽政府去壓迫，蹂躪，不過稍遜於君主時代而已。當選舉的時候，政客或政黨為得選民的同情起見，乃揭其對政治上的宗旨和主張草為黨綱，政綱，以為號召，於演壇，報紙及著述上力為鼓吹，宣傳；以黨所指定的候選人強加於民意之上，或用金錢，或用禮物賄買選民，其演說務以迎合選民的心理，以選民的利益為前提，其所以諂媚娛悅民衆者固無微不至。待選舉揭曉後，除少數奔走運動之政客獲利而外則選民自選民，政客自政客，向之卑躬屈節一變而為龐然自尊；向之所謂人民之友者今則傲然為國會議員

；前之以選民利益爲前提者，茲則以代表國家的利益爲藉口矣。於是國會法案凡有利於民而不利於黨者，或有利於公衆而不利於私人者皆不與通過，人民至此亦惟有瞠目結舌莫知所措！但以限於法律之故，人民對於這種政客化的代議士，既不能召回，又不能更選，議會所通過之法律，無論其如何違反民意，亦不能複決，而人民所希望成立的法律，更無從使立法機關通過，民主政治遂一變而爲政黨政治了。這都是人民沒有充分政權的原故！人民何以沒有充分的政權呢？則因爲政府的心理，總是怕人民濫用民權成爲暴民政治。於是民主政治到了代議政治的地步，便不能再向前展進，而人民自己管理國事的那種民權作用亦隨之喪失殆盡了。所以現代民主政治至今雖有一百多年的歷史，而人民仍舊沒有政權。

但另一方面的看法，人民雖沒有政權，而拿着選舉權一項，有時却可以防止政府的倒行逆施。由這個消極的作用，更演成人民怕政府權力擴大的心理。因爲有此種心理，所以人民總是想竭力限制政府的權力，不讓牠做一點遠大的事業。所以 總理對近代民治政治有批評的話說：「表面上固然是解放，但人民心目中還有專制的觀念，還怕有皇帝

一樣的政府來專制，因為怕再有皇帝一樣的政府來專制，想打破牠，所以生出反對政府的觀念，表示反抗政府的態度。」這種現象，是隨時隨地都有歷史的事實作例證，無俟詳細解說的。這種不相信政府的態度，實足以妨礙國家的進步和發展。

要把政府與人民這樣互猜互疑的毛病除去，根本上就是要把權能來劃分。如能將權能劃清，人民有了充分的權，政府有了充分的能，政權與治權乃得相輔而行，相互爲用，則猜疑自去，政治即可澄清了。總理說：

「行政機關，就可以說是行政機器……說到一百年以前的行政機關至今還是用他……我們拿現在的民權政治的機器來看，各國所行的民權，祇有一個選舉權，就是人民祇有一個發動力，沒有兩個發動力，祇能够把民權放出去，不能把民權拉回來。這好像始初的發動機一樣……至於現在的民權政治中，還沒有……那種拉回民權的方法，所以民權政治的機器……從有了選舉以後許久都沒有進步。選舉出來的人究竟是賢與不肖，便沒有別的權去管他……我們要這種機器進步，是從什麼地方作起呢？照前一次所講的道理，是要把權與能分清楚

·現在還是用機器來比喻·機器裏頭各部的權與能是分得很清楚的，那一部做工，那一部是發動都有一定的界限……雖然有十萬匹或二十萬匹的馬力祇用一個人便可以從容管理沒一點危險……這是因爲近來的機器是很進步的，管理方法是很完全的……政府是機器，法律是工具·民權時代是以人民爲動力的，……民權初發達的時代，管理政府的方法也是不完全的，政府的動力固然發源於人民，但是人民發出動力之後還要隨時可以收回來，像那樣小力的政府，人民才敢用他，若是有了幾萬匹馬力的政府，人民不能夠管理，便不敢用他·所以現在歐美各國的人民，恐怕强有力的政府好比從前的工廠，怕有大馬力的機器一樣的道理……

所以權能的區分就是要人民有充分的權以管理政府；政府有充分的能以管理國事·這樣民權的問題就解決了·這確是現代政治上一大貢獻，此後世界各國的民主政治必將若江河之於大海，永遠逃不出這個「權能區分」的涯岸了·現在我們再進而研究區分的具體方法·

人民應該有那幾種政權呢？

總理說人民應該有四種政權，卽是：

- 一、選舉權
- 二、罷免權
- 三、創制權
- 四、複決權

人民有了這四種政權就可以管理政府，要政府去施行一切政事，不怕政府專橫了。政府應該有那幾種治權呢？總理說應該用五權憲法組織的政府，才是完全的政府機關，所謂五權即是：

- 一、司法權
- 二、立法權
- 三、行政權
- 四、考試權
- 五、監察權

總理說，「有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題才算真正的解決，政治才算是有

軌道。」

第二章 政權

第一節 選舉權

一、選舉權的意義 選舉權是代議民主政治中唯一的民權，牠的歷史也最早，牠的意義常隨時代的變遷而演進。概括的說可分爲四種：

1. 選舉是國民當然的職務。這是最初人民對於選舉的觀念；以爲選舉是人民所必須做的，是應該盡的義務，如不與國家脫離關係，人民是不應該不選舉的。古代希臘人就是這樣說的：凡屬國民，必得要參加選舉事務。這種觀念到現在還沒有完全失掉，譬如以國籍爲選舉的資格就是一個證據。

2. 選舉權是一種特別權利。這是二百年前歐洲各國選舉制度的根據，是把選舉權當作一種特別權利，給與國中某一個階級的人——如貴族，地主之類。到後來以財產的多寡爲選舉資格的標準，就是這個觀念的殘痕。

3. 選舉是人民的固有權利這一個觀念發源於十八紀主張人權的哲學家，他們以為人民天生是有權的，就是君主的權利也是人民賦與他的，所以選舉權當然是人民的固有權利了。這就是『天賦人權』說：

4. 選舉是一種公共職務。天賦人權說這一說到美國獨立，法國革命後就非常的發達起來，當時歐美的人民都以這是神聖不可侵犯的真理。直到現在才大家知道人權不是天賦的，而是一種公共職務。這種觀念是最近才成熟的；認選舉乃政府職務之一種。因為我們既不能離開國家而生活，即不能不努力以促國家的進步，以改善我們的生活；這樣我們就不得不積極的對國家負一種責任。選舉權就是這種責任中之一。現在大家都認為這種觀念比『天賦人權』說更合於民主政治的意義。

二、選舉的方法 選舉的方法，有直接間接和公開秘密之分。所謂直接選舉者，即人民對於代表可以直接舉出，即由當選代表組織國會。間接選舉是先由人民舉出初選人，再由此等初選當選人投票選舉議員以組織國會。公開是投票的時候用記名的方法；秘密就是不記名投票法。這四種方法各有各的利弊，要詳細討論起來，非另有專書不可，這

裏姑說明四種方法的意義而止。

各國對於選民常有種種的限制，如年齡，性別，居住年限，智識，財產等。這種限制各國并不一律，大概年齡須二十一歲以上；居住年限則由一月以至二年不等，現在各國的趨勢，性別與財產的限制已逐漸取消，而智識的限制，還是事實上所需要的。總理主張普選，對於性別財產的限制認為要廢除，而對於智識的限制則認為有暫行採用之必要。

依各國的經驗，無財產性別種種限制的選舉，事實上變為有選舉權者即有被選舉權。這與政府要有能的原則根本衝突。總理有鑑於此，以為應先事預防，故主張限制被選人的資格，建國大綱中規定說：『凡候選人及任命官吏無論中央與地方皆須經中央考試，認定資格者乃可。』在五權憲法及其他講詞中也說要以考試救選舉之窮。這樣選舉制度方可掃除一切流弊，得以健全。

第一節 罷免權

一、罷免權的意義 罷免權是人民對於官吏或代表認為有不滿意時使用的，官吏或代

表的才能不稱職或有枉法舞弊等情事時，人民得直接停止其職權的意思。這是救濟代議制度能發不能收的弊病的。在代議制度之下，人民於選舉後即無權過問政治。因之被選人雖如何不滿人意，然在他任期未滿之前，人民沒有撤換他的權力，惟有隱忍至任期滿後不使他再當選的消極抵制法。故每當選舉時，候選人常卑躬屈節，巧求迎逢；所標榜之政策，政綱無不竭力迎合民衆的嗜好以期當選；既選之後，被選人即將向所標榜之政策，政綱置而不問矣。爲救濟這種弊害計，故須用罷免權以箝制官吏，使不至濫權或誤職。總理說：

『人民有了這個權便有拉回來的力量。這兩個權（選舉權與罷免權）是管理官吏的。人民有了這個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來；來去都可以從人民的自由。這好比新式的機器，一推一拉都可以由機器自動。』

總理主張人民不但要有選舉權而且要有罷免權就是要做到能發能收，防止官吏作惡，所以民主政治必須有了罷免權才能真實的表現主權在民的精神而獲得民主的實益。

二、罷免權的範圍 現在各國實行罷免權的，以瑞士爲最早且最完備。德國革命後的

新憲法也規定人民得投票罷免大總統，惟須先經聯邦會議三分之二以上的決議通過。普魯士邦憲法亦規定人民有投票解散邦議會之權。美國有數州且將罷免權適用於立法議員，行政官吏與司法官。我國現方在訓政時期，罷免權的適用須待憲政時期的開始。總理在建國大綱中已規定完全自治之縣或省，人民始有罷免官吏之權。至中央官吏之罷免權則由國民大會行使之。

三、罷免權行使的手續 現在各國已採用罷免權的，其行使手續，也是我們所應該知道的。就一般說，行使罷免權時必先有發起人，發起的人數，現行罷免權的各國的規定尚不一致，有的規定須選民百分之二十；有的規定為百分之七十五，但大家以為最好是百分之二五。這種規定的用意，就是要使罷免權不致濫用，保障官吏不致隨便被罷斥的意思。

發起人既足法定人數，即將請求罷免的理由明白敘述，作一請求罷免書而公佈之。被要求罷免者亦可附置答辯書於請求書之後。間亦有於請求書上同時提出候補人以備投票者。被要求罷免之官吏，此時仍有競選權。

投票的結果，如反對罷免者占多數，則官吏即可繼續供職。如贊成罷免者占多數，則官吏惟有去職之一途，官吏既經罷免，如已有候補人者，則即以候補得票最多者補前任之缺。否則另選他人以充之。

法律上有規定罷免權之行使須於官吏就任後經過相當時間者，在此時期以前不得請求罷免。這也是保障官吏，使罷免權不致濫用的意思，以上就是行使罷免權的大概情形。

第四節 創制權

一、創制權的意義 什麼叫做創制權？總理說：『國家除了官吏之外，還有什麼重要東西呢？其次就是法律，所謂有了治人，還要有治法。人民要有甚麼權方可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制權。』這段話已經將創制權的意義說得很明白了。總理主張人民要有創制權的理由有三：

第一在代議制的民主政治中，人民祇有選舉權，選舉以後，則人民自人民，政府自政府；人民不特不能罷免不滿意的政府官吏，即人民所欲制定之法律也不能實現，議員雖

是代表人民的，但議員的意思究竟不是人民的意思，如果議員不照人民的意志去立法，人民是一時無法去補救的。總理主張人民要有創制權，這就是替人民想出一個補救的方法來。人民有了創制權，縱使議員不照人民的意志去立法，人民自身也可以來直接通過自己所要求的法律。所以人民有了創制權，就可以完全管理政府的立法，不怕議員不聽人民的指揮。

第二在原則上，議員不過人民的代表，其權力係人民所賦予，人民實為議員的主人翁，則最終權力當然仍在人民。如人民的提案權因一度委托於議員而根本喪失，則民主政治的意義亦將隨而消失。並且現代歐美的選舉往往受政黨的操縱，選民對於政客的道德，學識未必有深刻的觀察和認識，因之所選舉者或非其真意所願的人，議員於入議會後既受政黨的束縛，不能依民意而製定法律，則人民為謀本身的真正福利計，自有提出法律案的必要，故創制權實足以矯正現代民主政治之失，而使我們做到主權在民的真實境界。

第三議員雖為人民的代表，然其學識才智，未必盡能高出於一般人民之上。因此國家

所必須製定之法律，往往有爲議員所不能見及者。故實行創制權，一方面可以養成人民的創作才，一方面也可以增加議會的力量，使之收集思廣益之效。

由以上幾點看來，總理所以主張創制權的原因就是要補救代議制的缺陷，澈底實現民權主義，這是使人民有權的唯一利器！我們唯有恪遵遺教，努力於憲政時期的實現，俾人民有直接的創制權。

二、創制權的範圍及其行使方法。創制權的範圍到現在還沒有一定，現時行使創制權的國家有的祇限於憲法的修改；有的則可適用於一切法律，我國現時方在訓政時期，關於創制權的行使尚無詳細規定，惟總理於建國大綱中既有『人民有直接創制法律之權』的規定，則將來我國創制權的適用必較任何國家爲廣，這是不言而喻的。

創制權的行使方法，如爲修改現行法律者則先提出修改意見，如係創制法律者，則須制定法律草案。修改意見或法律草案得有法定人數的贊同後即可提交立法機關，如經過過即成爲新法律，如予以否決，則舉行國民總投票以表決之，總投票後如贊成者多即成爲國家的法律與立法機關所制定之法律有同一的効力。

現在將各國行使創制權的情形略述如左：

1. 瑞士 瑞士行使創制權最早的爲Vaud州，以後各州即相繼倣效。無論憲法或其他一切法律都可引用創制權修改或制定。瑞士各邦憲法第八條祇規定『無論何時，由國民過半數的要求，得修改憲法，』聯邦其他法律則不能適用創制權。一八九一年又規定人民行使創制權，須制定具體的法律草案，并有五萬選民署名，始得成案。

2. 美國 美國各邦早已規定普通法律得適用創制權，但最初適用創制權修改法律者則爲一九〇二年阿利根邦憲法的修改。現在已採用者已有好幾邦。

3. 德國 德意志共和國憲法第七十三條規定：

「選民十分一請願提出法律案時亦當付與國民公決。國民請願，當具精細之法律草案；政府當附以意見提出聯邦議會，若議會不加更改而可決者則不必行國民投票。」

4. 普魯士 普魯士自由邦則規定修改憲法須有五分一的選民署名；其他法律須有選民二十分之一署名方爲有效。

一、複決權的意義 總理說：

『若大家看到了從前的舊法律，以爲是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改。修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權。』

這就是說：複決權就是人民對於立法機關所議決的憲法或普通法律，如認爲不當，可以提出來修改或取消之。

複決權與創制權的作用不同。創制權是督促政府制定一種適合民意的法律，複決權則是限制政府，不得制定不合於民意的法律，換言之，創制權是積極的，前進的，是督促并推進政府的工具；複決權是消極的，保守的，是束縛并限制政府的工具。近世各國學者多謂複決權等於馬轡，創制權等於馬鞭；複決權等於甲冑，創制權等於劍戟。這確是一個很好的譬喻。

二、複決權的種類 複決權可分三種：強制複決權；任意複決權與勸告複決權。

所謂強制複決權即凡立法團體製定之，各種法案或某一事項，即使人民絕無反對的表

示，亦需經人民同意。這種複決權多適用於修改憲法，募債，或取決特許各種權利，但少有用於立法範圍之全部者。

任意複決權，即是在原則上無須乎人民投票，祇要在法律公佈後一定時期之內，人民不提出反對意見請求複決時，就認為人民已默許批准，法律即為有效，但人民如請求複決時，即當提交國民投票。

勸告複決權是複決權中之最和緩者，即對立法團體之一種計劃，徵集人民意見之一種複決，而任立法團體之自由以從人民之所勸告的一種手續。就其性質而言，也可以說是諮詢複決權。

三、複決權的範圍和行使方法 行使複決權的範圍各國尚不一致，有的限於憲法或邦憲法；有的則可適用於通常法律；亦有用以解決政府各部間的衝突者如德國是。

至其行使方法或則由政府自動交付國民總投票或則由國民要求舉行總投票，大概均須規定於憲法之內。茲將各國採用複決權的情形略述如下：

(一)瑞士 瑞士行使複決權最早，其聯邦或邦憲法則採用強制複決。故一八四八年的

聯邦憲法與一八七四年的修正憲法都經國民複決，各邦的憲法也須經人民批准方可得聯邦憲法的保障。至於普通法律有用強制複決；亦有用任意複決制者。

(二)美國 美國各邦的憲法都須用強制複決。如全部修改尤須預先徵求國民的同意；如為部分修改則於修改後交由國民總投票。

(三)德意志共和國 德國的複決權是用以裁制政府各部的衝突的，與各國用複決權以批准法律者不同。這是複決權的特殊作用。牠的憲法規定(一)裁判行政與立法機關的衝突，如大總統對於聯邦議會的立法有意見而不能調解時，即將法律案提交國民投票取決之。(二)裁判兩院的衝突。如下議院的立法，經上院否決，大總統得於三月內提交國民投票。(三)裁判立法機關少數與多數的衝突。如某種法案經聯邦會議三分之二以上的請求，得提交國民複決。(四)裁判立法機關與人民的衝突，譬如人民行使創制權提出法律案於議會而被修改或否決時，須將此法律案交由國民複決。所以德國人民沒有自動請求複決的權。

第五節 四權并用的特色

現在各民主國家的人民，雖然有的有選舉權以外的民權——如創制，複決，罷免等民權，但這是極少數的國家，大多數則祇限於選舉權一種，人民於選舉後，對於政府即無權過問，政府遂得不顧民意，爲所欲爲，政治的腐敗與專權之弊，遂不能澄清。在這種情形之下，人民惟有消極的希望政府無能，於是人民的福利固無從謀得，即整個國家與社會的進步也不免受影響。總理有見於此，故主張四權——選舉，罷免，創制，複決——並用：以罷免防止選舉的流弊；以創制，複決，救濟立法之窮，如是則民主政治始克臻完善，人民即不至懼有能的政府流入專橫了。總理說：『這四個民權就是四個放水制，或者是四個接電鈕，我們有放水制可以直接管理自來水；有了接電鈕便可以直接管理電燈；有了四個民權便可以直接管理國家政治，』故四權並用實爲祛除現代民主政治一切弊竇的惟一途徑。

惟我國數千年來俱爲專制政體，民權思想之輸入僅數十年耳，民衆之於民權，聞焉而不詳，習之而不熟，如於實行民權之前，不經特種訓練，則民衆或茫然而不知所適從。

是以總理乃劃建國程序爲三時期，由軍三而訓政，由訓政而憲政，人民必於訓政完成

，憲政開始後乃得實行民權，蓋訓政所以訓練人民行使四權，而使之瞭然于民主政治之真精神也。譬之孩提之必須有保姆，學童之必須有導師，故訓政實爲實行憲政之必要階梯。必如是然後乃能行之無弊，運用自如，民權主義乃得完全實現。現時訓政伊始，一切法規，尙在創造之中，然總理既已釐訂大綱，我們惟有恪遵遺教，努力實行地方自治完成訓政，然後我國之直接民權，將舉世無匹矣。

第三章 治權

第一節 行政權

上面所說的四種權——選舉，罷免，創制，複決——是人民的政權，現在我們來研究五種治權——行政，立法，司法，考試，監察——這就是總理所創造之五權憲法中的五權，本節先就行政權的意義，職權等略爲說明如下：

一、行政的意義 行政的意義，就是依一切法律的精神以執行國政之謂也，蓋法律僅爲呆滯的文字，如無執行之人，則法律必不能發生效力，其純粹關於法律者，如司法審

判，司法行政，官吏懲戒及行政審判之類則由司法機關執行之；此外如內政，外交，軍事，財政：……等等政務之處理則必有行政機關執行之，故行政實爲一國政府中最重要而積極的工作。

二、中央政府的組織 中央政府的組織，各國各自不盡同，我國國民政府現時的組織係由五院合組而成，即行政，立法，司法，考試，監察五院是也。

行政院的組織及職務如下。

1. 內政部 內政部分下列各司（總務司略）

統計司掌左列事項

一 關於人口統計事項

二 關於土地統計事項

三 關於宗教慈善團體及其他社會團體之統計事項

四 關於統計報告及材料之搜集編製及刊行事項

五 關於編輯公報及例規事項

六 關於其他統計事項

民政司掌左列事項

一 關於地方行政及經費事項

二 關於地方行政區劃事項

三 關於特別市行政之監督事項

四 關於地方官吏之獎懲事項

五 關於選舉事項

六 關於地方自治事項

七 關於徵兵及徵發事項

八 關於賑災救貧及其他慈善事項

九 關於國籍事項

十 關於移民事項

土地司掌左列事項

政權與治權說淺

- 一 關於土地之測量調查登記整理事項
- 二 關於土地收用事項
- 三 關於移民殖邊事項
- 四 關於地權限制及分配事項
- 五 關於水利之調查測繪及水源水道之保護事項
- 六 關於水災之防禦事項
- 七 關於疆界之整理及圖誌之徵集編審事項

警政司掌左列事項

- 一 關於行政警察事項
- 二 關於外事警察事項
- 三 關於戶籍登記事項
- 四 關於民團事項
- 五 關於警察教育事項

六 關於圖書版權之登記保障及出版物之檢查事項

七 關於社會團體立案事項

八 關於禁烟事項

禮俗司掌左列事項

一 關於釐訂禮制事項

二 關於改良風俗事項

三 關於寺廟僧道之管理及登記事項

四 關於教會立案事項

五 關於名勝古蹟古物之保存管理事項

2. 外交部 外交部分下列各司(總務司略)

國際司掌與東西諸國關聯之左列事項

一 關於通商交涉事項

二 關於領事官職務及管轄區域事項

三 關於貿易及海外經濟調查並公布事項

四 關於保護在外之本國僑民遊學事項

五 關於國籍問題交涉事項

六 關於外國人之出入國境事項

七 關於國際公約事項

八 關於國際公會賽會及其他事項

亞洲司掌關於亞洲各國及蘇聯之左列事項

一 關於政治交涉事項

二 關於軍事之外交事項

三 關於僑寓外人之保護及取締事項

四 關於財政借款及鐵路之外交事項

五 關於訂立及解釋條約事項

歐美司掌關於歐美及澳非各國上條所列第一項至第五項各事項

情報司掌左列事項

- 一 關於搜集國內外情報事項
- 二 關於宣傳外交策略事項
- 三 關於撰譯中外新聞稿件事項
- 四 關於招待接洽新聞記者事項
- 五 關於其他屬於情報事項

3. 軍政部 軍政部掌管全國海陸空軍行政事宜設總務廳及左列各署處

- (一) 陸軍署
- (二) 海軍署(海軍署最近已改為海軍部)
- (三) 航空署
- (四) 軍需署
- (五) 兵工署
- (六) 審查署

4. 財政部 財政部分下列各司(總務司略)

關務署掌左列事項

- 一 關於關稅之賦課及徵收事項
- 二 關於關稅之管理及監督事項
- 三 關於關稅制度之改革及推行事項

四 關於關稅定率之修改事項

五 關於禁止貨物進出口事項

六 關於調查各國關稅及關稅之統計事項

七 關於海常兩關及各稅卡之指揮監督事項

八 關於解釋關稅法令事項

鹽務署掌左列事項

一 關於監察各省鹽務處鹽運使權運局辦理之成績及其以下

事項

二 關於建築鹽場倉棧制造鹽類及編練場警緝私等事項

三 關於各省運鹽銷鹽事項

四 關於改善場產調濟運銷事項

五 關於編制鹽務收支預算決算及造報收支數目表冊單據事項

六 關於保管全國鹽款及稽核各省鹽稅收入事項

各屬官資格升降調遷

七 關於審定各省鹽務定率事項

八 關於其他一切鹽務行政事項

賦稅司掌左列事項

一 關於賦稅之賦課及徵收事項

二 關於賦稅之管理及監督事項

三 關於整理舊稅推行新稅事項

四 關於賦稅之調查稽核統計事項

五 關於管理官產及沙田事項

六 關於財政部所管轄之稅外一切收入事項

七 關於其他賦稅一切事項

公債司掌左列事項

一 關於公債募集發行事項

二 關於整理公債基金及公債之還本付息事項

- 三 關於公債之註冊更名及稽核地方公債事項
 - 四 關於公債之預算決算及其他調查統計事項
 - 五 關於公債計算之調製及簿籍登記事項
 - 六 關於財政部證券及取締證券賣買事項
- 錢幣司掌左列事項

- 一 關於整理幣制及調查化驗新舊貨幣事項
- 二 關於金屬貨幣及生金銀出入事項
- 三 關於監督銀行及造幣廠事項
- 四 關於發行紙幣及準備金事項
- 五 關於國內外金融事項
- 六 關於監督交易所，保險公司，儲蓄會，及特種營業之金融事項
- 七 關於其他幣制及銀行一切事項

國庫司掌左列事項

- 一 關於國資之運用出納事項
 - 二 關於發款命令之稽核事項
 - 三 關於國庫之出納計算書之編製事項
 - 四 關於國庫簿之登記事項
 - 五 關於政府各種基金及儲蓄保管事項
 - 六 關於國庫之出納管理及其他一切事項
- 會計司掌左列事項

- 一 關於總預算決算及支付預算事項
- 二 關於特別會計之預算決算事項
- 三 關於編製歲入歲出現計書事項
- 四 關於審核預備金之支出事項
- 五 關於歲入歲出之統計事項
- 六 關於金錢及物品之會計事項

- 七 關於主記簿之登記及各種計算書之檢事查項
- 八 關於所屬各官署會計之稽核及整理事項
- 九 關於其他會計一切事項

菸酒稅處掌左列事項

- 一 關於監督菸酒稅收及考核成績事項
- 二 關於考察菸酒製造產銷事項
- 三 關於釐訂菸酒稅率事項
- 四 關於編製菸酒稅收預算決算及造報收支數目表冊單據事項
- 五 關於其他菸酒稅事項

印花稅處掌左列事項

- 一 關於印花稅之監督及考核其成績事項
- 二 關於釐訂印花稅率事項
- 三 關於監製保管發行印花事項

四 關於編製印花統計預算及造報收支數目表冊單據事項

五 關於稽核印花稅款表冊事項

六 關於其他印花稅事項

捲菸煤油稅處掌左列事項

一 關於監督捲菸煤油稅收及考核其成績事項

二 關於釐訂捲菸煤油稅率事項

三 關於捲菸廠油池出品之稽核考查事項

四 關於油商油倉之註冊及捲菸營業之取締事項

五 關於審核捲菸煤油稅各項表冊及製發捲菸印花事項

六 關於其他捲菸煤油稅事項

5. 農鑛部 農鑛部分以下各司(總務司略)

農政司掌左列事項

一 關於農業水產蠶桑畜牧種子之試驗檢查改良保管事項

二 關於害虫之消除防範及檢查事項

三 關於農用器具及肥料之檢驗改良及介紹獎勵事項

四 關於農業漁業水產各團體之組織指導事項

五 關於荒地之墾殖事項

六 關於農業漁牧墾殖之調查及統計事項

七 關於農民教育事項

八 關於農業銀行及農民合作社之籌設事項

九 關於農村生活之改良事項

十 關於田租之調查規定事項

十一 關於農民佃主間糾紛之調解及仲裁事項

十二 關於農村經濟社會之調查及統計事項

林政司掌左列事項

一 關於全國造林之設計事項

二 關於造林場之籌設監督事項

三 關於造林所用樹苗種子之試驗選擇事項

四 關於國有森林之保護管理事項

五 關於私有造林事業之獎勵指導事項

六 關於國有童山之調查測量及利用墾殖事項

七 關於國都道之植樹事項

八 關於森林法規之草擬編輯刊行事項

九 關於森林警察之訓練指導事項

十 關於國產木材之製造利用介紹獎勵事項

擴政司掌左列事項

一 關於國營墾業事項

二 關於墾業之監督，保護及獎勵事項

三 關於墾權之特許及撤銷事項

四 關於墾業註冊事項

五 關於墾區稅之核定及徵收事項

六 關於墾業訴願及爭議事項

七 關於墾務警察事項

八 關於墾業調查事項

九 關於墾區勘定墾質分析事項

十 關於墾業用地事項

十一 關於墾產物專賣事項

十二 關於地質調查事項

十三 關於墾廠之消防衛生等事項

6. 工商部 工商部分左列各司(總務司略)

工業司掌左列事項

一 關於國營化學機械冶鍊及其他工業之設計管理事項

- 二 關於民營化學機械冶鍊及其他工業之獎勵保護監督改良及推廣事項
- 三 關於製造品之徵集試驗及檢定事項
- 四 關於工業之專利及特許事項
- 五 關於國貨之證明及獎勵事項
- 六 關於工業技師登記及考核事項
- 七 關於工業團體之核准立案及監督事項
- 八 關於權度之製造檢定及推行事項
- 九 關於其他工業事項

商業司掌左列事項

- 一 關於國營商業之設計管理事項
- 二 關於民營商業之獎勵保護監督改良及推廣事項
- 三 關於商品陳列展覽事項
- 四 關於商品檢查事項

五 關於公司商號及商標註冊事項

六 關於商業團體之核准立案及監督事項

七 關於商業金融及國際匯兌之調查調節事項

八 關於交易所之立案及監督事項

九 關於保險公司儲蓄會及特種營業之核准立案及監督事項

十 關於會計師之登記及考核監督事項

十一 關於調節物價及出產銷場事項

十二 關於商約商稅事項

十三 關於發展國際貿易事項

十四 關於駐外商務官之指導監督事項

十五 關於其他商業事項

勞工司掌左列事項

一 關於勞工團體之指導監督事項

二 關於勞工生活之改良及保障事項

三 關於工人教育事項

四 關於工人失業及意外事件之救濟事項

五 關於工人保險及勞工銀行合作社之籌設事項

六 關於工人與雇主間糾紛之調解仲裁及勞資協作之指導事項

七 關於工人或工會相互間之糾紛事項

八 關於工人工作能率及服務狀況之考查事項

九 關於勞工移植及國外僑工保護事項

十 關於工際勞國事項

十一 關於其他勞工事項

7. 教育部 教育部置左列各司(總務司略)

高等教育司掌左列事項

一 關於大學教育及專門教育事項

- 二 關於國外留學事項
- 三 關於各種學術機關之指導事項
- 四 關於學位考試事項
- 五 關於其他高等教育事項

普通教育司掌左列事項

- 一 關於中等教育小學教育幼稚教育事項
- 二 關於師範教育事項
- 三 關於職業教育事項
- 四 關於地方教育機關之設立及變更事項
- 五 關於其他普通教育事項

社會教育司掌左列事項

- 一 關於民衆教育及識字運動事項
- 二 關於補習教育事項

三 關於低能及殘廢者之教育事項

四 關於美化教育事項

五 關於公共體育事項

六 關於圖書及保存文獻事項

七 關於其他社會教育事項

8. 交通部 交通部分左列各司(總務司略)

電政司掌列事項

一 關於管理全國電報電話等事項

二 關於發展及改良電報電話等事項

三 關於監督民辦電話電車及與本部有關之電氣營業事項

四 關於改善電務職工待遇事項

郵政司掌左列事項

一 關於監督考核全國郵政事項

二 關於監督郵政儲金及滙兌事項

三 關於改善郵務職工待遇事項

航政司掌左列事項

一 關於管理航路及航行標識併其他一切海政事項

二 關於籌辦管理國營航空及監督民辦航空並空中運輸事項

三 關於籌辦管理國營航業事項

四 關於船舶飛機發照註冊事項

五 關於計畫築港及疏濬航路事項

六 關於管理及監督船員船舶造船事項

9. 鐵道部 鐵道部分左列各司（總務司略）

理財司掌左列事項

一 關於鐵道營業收支之預算決算事項

二 關於鐵道債務之清理償還事項

- 三 關於鐵道建設籌款事項
 - 四 關於鐵道金融機關之籌設監理事項
 - 五 關於各鐵道收支之稽核事項
 - 六 關於鐵道特別會計及統計事項
 - 七 關於鐵道財產之處分保管事項
 - 八 關於鐵道土地之收買處分理項
 - 九 關於鐵道之其他一切理財事項
- 管理司掌左列事項

- 一 關於國有鐵道業務之管理發展事項
- 二 關於鐵道運輸之整理及國內外之聯運事項
- 三 關於鐵道車輛之調度調劑事項
- 四 關於鐵道運價之規定事項
- 五 關於鐵道管理之改良事項

- 六 關於鐵道行政及技術人員之訓練及教育事項
 - 七 關於購置材料之核驗及使用料件之考核事項
 - 八 關於鐵道職工待遇之改良保障及教育事項
 - 九 關於鐵道警衛之編練指揮事項
 - 十 關於商辦鐵道之監督事項
 - 十一 關於各鐵道衛生及其他一切行政事項
 - 十二 關於國際鐵道事項
 - 十三 關於本部附屬事業之管理事項
- 建設司掌左列事項

- 一 關於國有鐵道系統之籌畫興築及完成事項
- 二 關於國有鐵道路線之審定測繪及調查事項
- 三 關於鐵道終點及沿道附近市街港埠之設計營造事項
- 四 關於鐵道建築工程計劃及監理事項

- 五 關於各鐵道每年度需要材料之核定事項
- 六 關於鐵道用料工廠之建設經營事項
- 七 關於商辦鐵道路線計畫之審查核定事項
- 八 關於其他一切鐵道工程建設事項

10 衛生部 衛生部分左列各司（總務司略）

醫政司掌左列事項

- 一 關於醫院療養院之監督及管理事項
- 二 關於藥商監督事項
- 三 關於醫師藥師及助產士看護士等監督事項
- 四 關於監督及協助地方衛生事項
- 五 關於衛生人材之訓練及教育事項
- 六 關於警察執行衛生職務之指揮監督事項
- 七 關於衛生宣傳事項

八 關於各國衛生狀況調查事項

保健司掌左列事項

一 關於健康保險事項

二 關於飲料食物及其製造原料品並衛生有關各商品之檢查事項

三 關於孕婦嬰兒之保健事項

四 關於學校工廠礦場監獄及其他公共場所之衛生設備及衛生狀況之調查設計事項

五 關於清潔檢查及糞除事項

六 關於醫藥救濟之管理事項

七 關於殮葬管理事項

防疫司掌左列事項

一 關於傳染病之調查預防及撲滅事項

二 關於地方病之調查及撲滅事項

- 三 關於獸疫之調查及撲滅事項
- 四 關於海港航空車船之檢查疫病事項
- 五 關於牲畜屠宰之檢查事項
- 六 關於國際防疫事項

統計司掌左列事項

- 一 關於全國人口生產死亡婚嫁疾病之調查統計事項
- 二 關於學校工廠礦場監獄及其他特種衛生統計事項
- 三 關於醫師藥師助產士看護士等調查統計事項
- 四 關於本部統計年鑑之編製事項
- 五 關於本部行政報告之編製事項

此外尚有建設，蒙藏，僑務，勞工，禁烟等委員會。行政職權之繁重於此可見。

第一節 立法權

立法權爲五種治權之一，卽制定一切法律之權力也。我們研究立法權就得先知道法律

的意義。

一、法律的意義 無論什麼事情，必有一個定則，有了定則而後有秩序，秩序者即一切事物共同之法軌也。大如日月星辰之運轉，春夏秋冬之移換；小如山川草木之變化，禽獸虫介之生滅；其間雖萬象繁呈，變化百出，然莫不有一定的定則以爲支配之具，支配此等自然現象之法軌。名之曰自然法。

社會亦復如是。人爲社會動物，決不能離羣而獨存，必須共營國家的與社會的生活而後能達其生存的目的。人類欲求能達其生存目的，即須有共同的法軌，以爲一切社會生活行動之規範或準則，然後人羣生活始能作有秩序的進行。如果這中間沒有共通的行爲準則，則必強凌弱，衆暴寡，而社會乃亂。此種共同準則，即法律是也。國家製定法律的權力簡名之曰立法權。

二、立法權須屬於一國的中央政府 我們已知道法律是維持人類營共同生活的工具。故生活於一個社會中的人就祇應該有同樣的一種法律。如果一個社會中同時同地有了兩種或兩種以上同樣的法律，則社會秩序之不能維持必與完全無法律的社會一樣。這是因

爲同時同地我們祇能遵守一種法律，絕不能以不相同的或衝突的法律同時加諸一人。舉個最淺顯的譬喻，假如我們如有了兩種同時有效的刑法，一種規定「殺人者死」，「另一種則規定「殺人者無罪」。在這種環境之下，社會的秩序，無論如何，是不能維持的。因爲一個社會中同時有了兩個軌範，人民卽無所適從，共同生活的秩序自然無法維持了，維持人類共同生活的力量既失，則社會自然不免紛亂。因爲同時同地我們祇能有同樣的一種法律，所以一國的立法權須付託於一個最高機關。

三、立法權與創制權 立法權既須屬於一國的最高機關，但我們何以又要有創制權呢？這是不是紛亂立法系統而自相矛盾呢？不，決不是這樣的。

前面已說過，創制權是馬鞭，是劍戟。這不過是一種督促政府的力量而已。牠與政府的立法權是相輔而行的；是救濟現代代議政治一切流弊的工具；祇有推進國家立法的精神，而不至紊亂立法的系統。祇有補助立法機關之不足，而不至侵奪國家的治權。

四、三民主義的立法精神 法律既爲人類共同行爲的軌範，故法律之製定不僅須根據一國的社會狀況，尤須趕上世界的潮流。社會立法原則，有以家族制度爲基礎的，有以

君主或貴族制度爲基礎的，有以單純的個人爲基礎的。但是這都非三民主義的立法基礎。關於三民主義的立法精神，胡漢民先生曾有精確的解說：

「三民主義認定法律之所以爲必要，在於能够保障社會羣體的利益。個人所有的權利是爲社會生活和民族生存而有的，不是爲他個人的生活或生存而有的，……：法律上所以要承認生命財產之安全，這完全由於社會的安全，不是純粹爲個人的安全。……：法律之所以必須規範乃至干涉個人之生命財產和利益，蓋因每個人的生命財產和利益乃社會的生命財產之一部……：總理認歷史的重心爲生存，生存的法則爲社會的利益之互相調和。都足以證三民主義的立法必須立於社會公共利益平衡的基礎上……：」

所以三民主義的立法的目標在謀社會的共同福利，凡有違反社會福利的行動就以法律裁制之。譬如三民主義一方面認所有權爲社會制度，但另一方面則不任個人利用牠謀自己的福利。只要個人把所有權用得正當法律就要干涉他。如關於勞動問題，工作時間太長則有害於勞動者的健康，亦卽有損於社會的健康，太短則有損於生產力；工資太低

則不足以保養工人的生活，太高則不足維持生產事業。故一方面則限制資本家；但對於工人亦不主張放任縱容。是以凡與社會的共同福利有關者都須得法律的保障，否則即將受法律的干涉。此三民主義立法之原則也。

五、立法機關的職務 國民政府組織法第三章第二十五條規定立法院的職權說：

『立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他重要國際事項之職權。』

於此可見立法權的重要了。立法的適當與否實與國計民生有莫大的關係，所以胡漢民先生說：

『立法院的立法，必須要有一種建設的革命的精神……：它是要把社會上，歷史上牢不可破的，不適宜於民族永遠生存的種種習慣和制度趕快改換，直換到根本適合為止，……：以我們的立法而論，如果不具革命的精神，是決不能完成我們的使命的……：我們始終應當本着革命的精神，認定了目標，精益求精的去辦，對於社會上因襲的，傳統的觀念和一切不革命的，反革命的障礙，非加以根本剷除不可……：』

第三節 司法權

一、司法權的意義和作用 司法權即負執行法律的一種權力。牠的任務可分爲數項：

一、稽核和決定事實；

二、把法律條文應用於已決定之事實；

三、解釋法律；

四、防止犯法和侵害權利的舉動；

五、處理財產的爭執。

稽核和決定事實，就是司法機關根據各種法律條文決定一案件中的種種事實，證明訴訟爭點的是否確實的職務。

事實決定後，案件即須判決，這就是把法律條文應用於已決定之事實。

司法機關既負有應用法律條文之責，遇極明顯的事實，應用時自可以不發生困難。但法律條文是普通的，是爲一般的社會情形而製定的，社會狀況既極複雜而常呈流動，

因之現行法律常有不能概括一切事實與法律條文不十分明顯的缺點；或則法律與事實衝突。這時司法機關對於法律必先加以確當的解釋然後應用於事實。這是司法機關的重要職務。

司法機關有防止犯法和侵犯權利之行動的責任。譬如人民提出確實的證據，證明他的權利將被侵犯，要求司法機關預先予以保護時，則司法機關可以發出誡令，禁止他方面的某種行爲。

司法機關又是處理財產的機關，譬如關於財產所有權有爭執時，司法機關有處理之權。

司法權的作用就是保障人民的生命財產的安全和自由。這與國民的福利有莫大的關係，惟司法權的作用之充分表現，全靠司法機關之獨立，如果司法機關於執行職務時，其他各機關可以任意干涉，則其判決案即可隨時推翻，法律即將成爲廢紙，民衆的生命和財產的安全與自由即將失其保障。所以有良法，尤須有獨立的機關以執行此良法，然後國民的生命與財產始得確切的保障。法國學者孟德斯鳩說：

「如果司法權與行政權和立法權不分，是沒有自由可言的。」

所謂司法獨立有兩個意義：（一）司法機關不受行政或立法機關的干涉；（二）下級司法機關不受上級司法機關的非法干涉；因為司法機關雖能不受行政機關的干涉，但上級司法機關如可以任意推翻下級司法機關的判決，則司法獨立亦等於具文，所以各級司法機關間亦必具有依法獨立判決的精神，上級司法機關不得任意變更下級司法機關的判決案。

二、司法院及其所屬機關的組織 我國司法院的設立，即根據司法權獨立的原則，茲將司法院及其所屬司法行政部，最高法院的組織法摘要錄於後：

司法院組織法

司法院以左列各機關組織之

一 司法行政部

二 最高法院

三 行政法院

四官吏懲戒委員會

司法行政部承司法院院長之命綜理司法行政事宜

最高法院對於民刑訴訟事件依法律行使最高審判權

行政法院依法律掌理行政訴訟審判事宜。

官吏懲戒委員會依法律掌理文官法官懲戒事宜

司法行政部組織法

司法行政部設置左列各司

(一) 總務司

(二) 民事司

(三) 刑事司

(四) 監獄司

民事司掌左列事項

(一) 關於民事訴訟審判之行政事項

(二)關於非訟事件事項

(三)關於公證事項

(四)關於司法機關所管之登記事項

(五)關於其他民事事項

刑事司掌左列事項

(一)關於刑事訴訟審判及檢察之行政事項

(二)關於特赦減刑復權執行刑罰及緩刑事項

(三)關於國際引渡罪犯事項

(四)關於其他刑事事項

監獄司掌左列事項

(一)關於監獄之設置廢止及管理事項

(二)關於監督監獄官吏事項

(三)關於假釋及出獄人保護事項

(四)關於犯罪人異同識別事項

最高法院組織法

最高法院爲全國最終審判機關

最高法院置左列各庭

一民事庭

二刑事庭

最高法院配置檢察置

至行政院及官吏懲戒委員會，現尙未成立，故從略。

第四節 考試權

一考試的意義。考試制度發源於我國，書云「三載考績，三載黜陟幽明。」當時如何考績，如何黜陟，雖無從而知，然考試在我國政治上有悠遠的歷史，則可斷言。蓋人類天賦有厚薄，才智有聖賢愚劣之分，乃事實之必然，非人力所可違抗。各人的聰明才智既判然不等，因之所貢獻於人類和社會者也有大小與多寡之別，這種貢獻——如科學的

發明之類——實即爲促進人類幸福與社會進步的動力，要使社會不斷的進步與人類幸福無止境的增加，惟有使聖賢才智得充分貢獻其能力，使平庸愚劣者服一人之務而同享其成。此 總理所謂『人能盡其才』也，故曰：『人既盡其才則百事俱舉，百事俱舉矣，則富強不足謀也。』欲人能盡其才，教養固須有道，然尤必鼓勵有方，任使得法；於是考試尙焉。故考試者實爲量衡聰明才智等差的工具，所以使野無抑鬱之士，朝無倖進之徒。總理說：『考試本是一個很好的制度，我亡命海外的時候，考察各國的政治憲法，見得考試就是一件補救的好方法。……憲法中能够加入這個制度，我想一定可以通行無阻礙的。』所以五權憲法爲世界各國憲法中之特色，而考試則更爲五權憲法中之特色焉。

二、考試與科舉 考試是甄別人才，選賢與能的方法，科舉的意義效用也是如此。故在原則上說，二者是沒有什麼區別的。但是我們要進一步研究二者的動機和方法，就馬上可以發現他們不同之所在。君權時代，帝皇想維持他固有的特殊地位與權力，自必一方面要設法收買人心，希圖擁護他的勢力之擴大，一方面也計劃釜底抽薪的辦法以絕犯

上作亂的根株。科舉制度，就是跟這兩個動機而發生的一種巧妙策略。隋唐以降，以迄明清，拔取真才的用意，幾全變爲愚弄黔首的譎謀，故選士的方法，或詩賦制藝，或策論入股，且又限以文字之端麗，嚴格之忌諱；務使社會上一般優秀份子，漸失却其剛毅果敢的個性，忽視各種實用的科學，而養成巽懦畏縮的奴性與不通世故的書獃子。故科舉制度之弊言，爲學非所用，用非所學，使聰明才智之士，虛耗其心思才力，社會不能進步，科學不能發達，結果遂致中國近百年來各種學問，既趕不上外人，也比不上古人，就是科舉造成的罪惡。

五權憲法中的考試制度，是政府對於行政司法各種人才的甄別制度，是政府代替人民選舉才識優美的人來擔任相當的職務，使政治機器的能力充實，而發生更大的力量，以爲人民謀幸福。考試的方法，則力求合于科學精神。故中央所規定的考試院的職務，不但是考選文官，法官，外交官，及其他公務員，就是各種各門技術人員也需經過考試手續。考試的手續與科目等等，雖因考試院成立未久，一時尙未訂定頒佈，但其力求科學化則是可以斷言的，概括起來，五權憲法中之考試與科舉的區別如下：

(一) 考試是政府秉承民意，爲人民選擇有才能的人爲人民服務的。

科舉是帝皇用以牢籠人心，消磨人才的愚民政策。

(二) 五權憲法的考試方法是科學的，要用各種科學來考取各種人才，以裨實用。

科舉制度的考試方法，只限於文字詩賦，所考與所用截然不同，是非科學的。

三、考試與選舉 在現代代議民主政治中，民意的表現純恃乎選舉。如選舉而被團體或少數人採縱，則民主政治即將成爲變相的貴族政治，一切罪惡即假民意而行之。民主政治之爲世詬病者莫甚於此。蓋選舉所以選賢任能，但才能之認識則極困難。是以每遇選舉，選民所感覺的第一個困難就是「選什麼人才好？」於是乃不得不採用指定候選人的方法。現時各國的通例，有指定候選人之權者則爲政黨，所謂政黨則大多數受資本家或大地主的操縱，故候選人之指定也不得不仰資本家或大地主之意志。換言之，即政治的發動權已潛移默轉，入於大資本家或大地主之手，選舉特形式耳。故各國之所謂民主政治，亦儘爲一遮掩的美名而已。總理考察各國政治的結果知候選人指定權如操於政黨之手，則所謂全民政治即不啻幻夢，所以主張以考試制度救濟選舉之窮，即將候選人指

定權由政黨而移轉於政府。被選舉資格之取得既基於國家考試，政黨或少數人即無法操縱，然後民意乃得充分表現。故建國大綱第十條說：

「凡候選及任命官員，無論中央或地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。」

這無非因為徒有選舉，實際上必不能達民治的目的，所以採用考試制度以矯正之。

四、考試的作用 考試的作用有二：第一使有權者有能；第二肅清官場的賄賂苞苴和請托。

1. 使有權者有能。民權主義的目的，不僅要使人民有管理政府的實權并且要使政府有行政的萬能。所謂政府的萬能并不是給以萬能的權，最要緊的是要政府有執行治權的能，在君主政治的時候，君主的威權是萬能的，然而君主未必個個是有能。所以君主雖有為人民謀幸福的權，但往往沒有為人民謀幸福的能。結果人民遂常處於水深火熱的痛苦中而莫之能助。總理告訴我們說三國時，西蜀所以能够成立最好的政府并六出祁山北伐中原的原因，在於諸葛亮的能，而不在于阿斗的權，由此可知政府固須有權，然尤必有能。換言之即凡政府的官員必有執行治權的能，然後才能為國家策富強，為人民謀幸

福；欲使政府有能則唯一的方法，即須以考試為錄用官吏的標準。蓋一經考試，則人之有能無能即可判別。總理限制被選舉人資格的主張，一方面是要祛除政黨操縱選舉的流弊，而其重要意義則在使被選舉人都為有能的官吏。然後府政不至等於虛設，而平庸愚劣不得濫竽充數。

2. 肅清官場的賄賂苞苴和請托。未實行考試的國家，因為官員的資格沒有限制，無論何人有都混跡官場的資格，於是有的因緣時會，攀迎權要，有的賄賂苞苴，公行請托，因之政府雖有權而多無能，不特不能治理國事，且弊端百出：強暴者則藉官剝削，倚勢魚肉；庸懦者則尸位素餐，唯諾惟人！凡此種種多由官員資格不經考試詮定的原故。如果官員的資格必經中央政府考試及詮定則凡賄賂苞苴和請托的弊病自然可以肅清了。因為如不經考試及格的人雖行賄賂苞苴，極盡攢營，政府也不敢用他；反之既經詮定。即不行賄賂也可依次錄用，個人固不能以國家俸職為酬庸之具，即政黨也不能因政權的轉移而位置同黨的政客了。所以考試是建設廉潔政府的惟一方法。

五、各國考試制度的概況 考試制度雖發源於我國，但現時各國如英、美、德、日，

法，瑞士等俱已採用。其成績均有可觀而尤以英美爲最。

英國的考試制度初效法於印度。一八八五年，樞密院法令設立一文官制度委員會考試各部下級官吏的候補人員。這是英國實行公開競爭考試制度的嚆矢，不過當時尙未廢除任命制；直到一八七〇年公開的競試制度始完全成立，因文官階級的不同故考試亦分五類；第一類爲第一級書記官及印度等地之文官，每年一次；考試科目大概以大學所習的爲標準。年齡當在二十二至二十四之間。第二類卽第二級書記官的考試。程度稍低。大概等於中學畢業程度。第三類則行於少年書記。第四類是限制競爭制度，因這一類的職務含有信任的成分，只能任用可靠的人，故不行公開競試制。第五類爲非競爭制，大概用以考驗專門人材。

美國自一八八三年，國會通過文官競試法案後卽常設一民政府服務委員會掌考試官吏之責。其職權爲（一）規劃各種官吏及雇員的考試方法；（二）規定俸給；（三）調查各部經考試任用人員的成績；（四）分折職務。民政委員會設常務三人，并聘專家若干爲考試委員。凡政府需用人員時，由民政服委員會將所登記之人考試最優者推薦三人，政府任擇

一人。如不滿意，則另薦三人。試用六月後，如成績優良即可實補，凡經考試錄用者不得無故免職。

瑞士的考試制度對於專門技術人材則用特別考試；政府中事務人員則用競爭考試。

至於德，日，法等國，亦莫不以考試為用人的標準，於此可見考試制度在近世之重要。

六、我國考試院的職權 我國考試院成立伊始，考試方法與考試的類別尚無詳細規定，國民政府組織法第三十七條規定說：

「考試院為國民政府最高考試機關：掌理考選，銓敘事宜……」又考試院組織法第二，三兩條規定說：

考選委員會掌左列事項

一、關於考選文官，法官，外交官及其他公務員事項

二、關於考選專門技術人才事項。

三、關於辦理典試委員會事項。

銓敘部組左列事項

- 一、關於公務員之登記事項
- 二、關於考取人員分類登記事項
- 三、關於考核登記事項
- 四、關於公務員任免之審查事項
- 五、關於公務員升降轉調之事項
- 六、關於公務資格審查事項

據此則知我國將來之考試制度，實較任何國爲完備。

第五節 監察權

一、監察權的意義 監察權在治權中可說是一種消極的糾正作用，故也可說是一種節制的權。牠對於行政，司法，立法，考試各機關都可以彈劾。牠的職權可分爲彈劾與審計兩種。

關於彈劾者（一）監察行政 無論中央或地方官廳，凡他們所管的事務的施行如有違法

，妨礙公益和紊亂官紀的事情得提出彈劾案。(二)彈劾官吏 官吏如有不盡職，無論爲違法舞弊或無才能而爲行政機關所未察知或察知而不付懲戒者得提出彈劾。

關於審計者 無論中央或地方官廳，凡經費出納，皆須受監察院的審查，如各官廳支領財物的冊簿及賦稅，雜稅，關稅等有無浮冒，舛謬，朦混等情皆得提出彈劾，國民政府監察院組織法第十三條規定監察院審計部應掌管以下各事項：

- 一、關於國民政府及各省特別市政府歲出入之決算事項；
- 二、關於國民政府治屬各機關每月之收支計算事項；
- 三、關於特別會計之收支計算事項；

二、監察權與御史制度 總理說：『中國也有憲法，一個是君權一個是考試權，一個是彈劾權……說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾權的官：像唐朝的諫議大夫和清朝的御史之類，就是遇到了君主有過也可冒死直諫。』是我國自古已知道利用監察權了，然而何以中國政治依然亂多而治少呢？這是否監察權自身的缺陷呢？

中國雖自古就知道利用監察權，但不是完全無缺的監察權。因爲君主政治的國家，君

主有無上的威權，劾彈權的行使祇及於百官而不及於君主，所謂「納諫如流」祇不過聖君賢主一種虛心的表示而不是君主必盡的義務。臣下雖有諫諍之權，但君主有採納與否的自由。不特君主自身有自由，即對於百官的彈劾也可以用君權推翻之。歷史上所謂忠臣義士因彈劾權臣而致死者幾不可勝數。所以專制政治中的諫議大夫，御史等等祇是君主貪慕虛名的裝飾品，徒有監察之名而往往無監察之實效。至如總理所主張之監察權則不同。監察權與行政權，立法權，司法權，考試權是平等的。牠所提出之彈劾案，如確為事實，任何人都無推翻或撤回之權。所以牠不僅有彈劾權，并且，祇要彈劾案是根據事實，牠就有強迫被彈劾的機關或個人必須接受之權力。如此然後監察權乃能名實相符，可以節制政府濫用威權的弊害。我們以往的諫議大夫，御史等制度所以不能收監察的好果者，因儘有彈劾權而無強迫被彈劾人接受之權。這是二者不同的地方。

第四章 五權憲法與三權分立的比較

第一節 三權分立的效用及其缺陷

前面我們已把五種治權各別的意義和作用約略的說了。以這五種治權訂爲法律爲組織政府的原則，各屬於政府的各獨立機關，相輔爲用，相互而行，即謂之五權憲法，現在我們將五權憲法與三權分立作一比較以見總理舍現代民主政治的三權分立而用五權憲法的原故。

一、三權分立的效用 三權分立的效用，我們可以借主張三權分立的孟德司鳩的學說來證明，孟氏說：

「自由政治，只能於溫和的政府見之，而溫和政府的實現，在於執政者不越權。但有權者必越權，歷史上已不乏明證。要免除這種弊病，惟有以權制權。」

他又說：

「如果以立法，行政二權混而爲一，同屬於一人或一部，則人民的自由必失其保障。因爲兩權相混，立法者不僅可以制定苛刻的法律，且有執行這種苛刻的法律之權，其結果必爲越權，人民的自由自然會失却保障。如果司法權與立法權或行政權不分，人民依然沒有自由的希望。因爲司法權如與立法權合一，則裁判官與立法人混而爲一，

結果必流於曲解法律；如果司法權與行政權合一，則裁判官又可任意壓迫人民。如果三權混而爲一，則人民的自由更不堪設想了。」

由孟氏的主張看來，他所以主張三權分立的理由，就是以權制權，使有權的不至越權侵害民權，剝削人民的自由。五權憲法，在原則上，也就是這個意思。使五權相互爲用，相輔而行，不至有越權濫職的行爲，這是與三權分立同一原則的。但何以要實行五權憲法而廢棄現時一般通用的三權呢？這裏我們不得不先過細研究三權分立不能解決現代政治問題的原因。

二、三權分立的缺陷 三權分立是現代國家所奉爲天經地義的，即行政，立法，司法三權鼎立也。但并不是完全沒有彈劾與考試兩權，不過彈劾與考試祇是一種附屬品，是隸於其他治權之下的。牠們不能獨立，也不能單獨行使，由下圖則知彈劾與考試兩權在各國憲法上所佔的地位：

立法權……兼彈劾權
行政權……兼考試權

司法權

所以各國的彈劾與考試兩權祇是立法與行政機關的附屬品，離却立法就不能行使彈劾權；同時離却行政就沒有考試權。因此遂造成兩種惡果：甲。政黨專橫；乙。行政腐化。

甲、政黨專橫。現代國家的立法權多操之於議會；議會則為政黨指揮政治的機關。議會兼有立法與彈劾兩權，即不啻政黨握有立法與彈劾兩權。在現代政黨政治下，大概一國至少有兩大黨對立：即一為掌握治權的政府黨，一為在野的反對黨。政府黨欲貫徹一黨的政策必極力擁護政府，為之隱惡而揚善；反對黨則蔑棄事理，肆意攻擊。議會的意思既常操縱於多數黨，如政府黨在議會佔多數，好的政策，固可推行無阻，但如有越權濫職的行爲，少數黨雖可提出彈劾案，但必遭多數黨所反對而不能通過，這時彈劾權即不啻虛設。如果反對黨佔多數，則必濫用職權，任意彈劾，務使政府不能維持其地位。這兩種弊端——彈劾權虛設與濫用——都不是良好的政治現象，結果必至造成政黨專橫的政治。并且立法者本身既捲入政治旋渦，即不能專注力於立法，亦難免職務之疏忽。凡此種種都是彈劾權附屬於立法權之弊害。

乙、行政腐敗，考試權既爲行政權的附屬品，則考人者卽爲用人者，故雖有考試亦難免弊端叢生，如假考試之名以引用私人之類，結果亦往往使賢者無進身之路，奔競攢貢者充斥要津。於是賄賂苞苴以進，請託推薦以興。這樣的行政，自然免不了腐化與齷齪。譬如美國自一八八三年通過文官考試以來，雖已糾正政治上許多弊端，但仍不免「一朝天子一朝臣」的弊病；這就是考試未能離行政而獨立的原因。

故以立法而兼任彈劾，在政府或則毫無忌憚，肆意恣行；或則束縛盡致，無能爲政；在議會則傾全力以擁護或攻擊政府而忽略自身的職務。考試權不獨立，則政府往往爲官僚政客所把持，不能進賢去不肖，乃促政治的腐化。這種現象，一方面可使政府陷於停頓，而尤足影響於社會文化之進步，促民族道德於墮落之域。故謂代議政治今已至末日洵非虛語！欲救濟此種弊病，實惟五權憲法是賴。

第二節 五權憲法之優點及其效用

一、五權憲法的優點 五權憲法的優點。於總理遺教中可見其梗概，茲撮要條舉於后：

1. 補救選舉制之缺陷以才能為被選舉人的標準，確是開世界政治學的新紀元，可說是五權憲法特有的優點。總理說：『且選舉很可作弊，而對於被選的人民，亦沒有方法可以知道誰是適當。想補救牠呢，單單限制選舉人亦不是一種好方法。最好的就是限制被選舉人。……普通選舉固好，究竟選什麼人好呢？若沒有一個標準，單行普通選舉毛病亦多。……兄弟想，當議員或作官的人，必定要有才，有德或有什麼能幹。若是沒有才，沒有德，又沒有什麼能幹，單靠有錢是不行的。譬如有這種才，德能幹資格的人只有五十人，即對於有這種資格的人來選舉。……』

所以這種限制就是要縮小選民的目標，使選民對於被選舉人有深刻認識的可能，然後被選舉人不至濫竽充數，而政府有能的目的就可達到了。總理深知中西政治之利弊，尤知道歐美選舉制度之不得不改良，故創為此說以解決民治上最困難的問題。實為中外治治家之所不及！

2. 劃分考試權與用人權 考試權既離行政權而獨立，則負選擇之責者為考試院，而負錄用之責者為各機關。如果各機關要想引用未經考試的平庸愚劣的私人，即為違法。

考試院可請求罷免。監察院亦得提出彈劾或移付懲戒。如果考試院要濫錄私人，則各機關也可因工作不能勝任而降調或撤換之。這樣的連環限制，則平庸愚劣自然不能濫竽充數了。所以考試權與用人權劃分開來，政府可以得有能的專家任事，以增加而充實行政的效率，這確也是五權憲法的特色之一。

3. 監察權獨立

監察權既不受立法者的操縱，對於政府各機關，即可根據法理事實提出彈劾案，不如政府黨之必欲擁護政府爲之隱惡揚善；也不如反對黨之必欲推倒政府而肆意攻擊。如是彈劾案乃能得事理之平。政府各機關如無舞弊營私之情事，亦自不必因脅於彈劾而與監察者勾結！但爲防止這稱弊害計，故監察院組察法第一條與第十一條規定說：

「監察委員對於其他監察委員得彈劾之。」

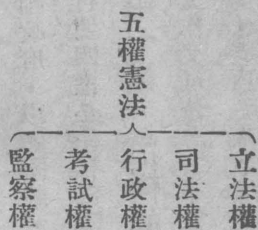
「監察委員不盡職時。立法院得向監察院提出質問。」

且監察委員如自身有溺職循私實情，則不但其他監察委員得提出彈劾，立法院得提出質問，即人民亦可行使罷免權以罷免之。故五權憲法將立法機關的彈劾權劃歸監察院，既

可收彈劾之實効，且可使立法院得專心於立法，而免除立法與行政衝突之惡現象。此五權憲法之又一特色也。

二、五權憲法的效用 五權憲法的效用，從消極方面說是完成了「以權制權」的原則，補救了三權分立的缺陷；從積極方面說則可以增加政府的行政效率。總理說：『五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權。一個極大的機器，發生了極大的馬力，要這個機器所做的工作很有成績，便要分成五個作工的門徑。』所以我們必須認識五權劃分的唯一目的就是在於增加政府的行政效率，使他的工作有成績。考試好像選材揀械的工作，必用堅韌的質料以造機器，然後此機器乃能健全堅固而具有偉大的工作力量。監察好像是檢視防銹的工作，使機器常得靈活不致減少工作能率。行政好像是發動機，具有推進的積極力量。司法好像修理者，根據工程師的指示，糾正一切錯誤。至於立法則為全部機器的設計者，負打樣，製模之責。這五權是相依相賴的；缺其一則全部的效力失，所謂民治者即等於幻夢矣，所以總理說『憲法的作用，猶之一部機器……我們現在講民權，就是要將人民置於機器之上，使他馳騁翱翔，隨心所欲。機器是什麼？憲

法就是機器，如



『這五權憲法，就是我們的自動車，飛機，潛艇……』

所以五權憲法不僅完成了『以權制權』的原則，並且可以使我們達到真正的民治之域。我們實行五權憲法之後，便可以破天荒在地球上造成一個新式進步的國家了。

第五章 行使政權須知

關於政權與治權的意義和效用，前面已約略地敘述過了。治權是政府的工作，在對於人民的關係上與政權比較起來，是間接的，可以付託於有能者代行使。至於政權是要人

民自身行使的，這是直接的，不可稍忽的。但我們一般的國民向來是處於專制政治之下，不特不知道民權的意義和作用，就是這種思想也未見完全普及。總理於軍政時期後不即行憲政，而加一訓政時期的原因，就是要訓練民衆行使四權，作憲政的預備。使民衆有萬能的政府以爲之謀幸福，策安甯；同時則使人民有駕馭此萬能政府的力量，使政府不至因萬能而流於專制。所以人民能否行使政權，不特是實現憲政的唯一條件，並且是鞏固此後中華民國永續的生命的基礎！現方爲訓政時期，吾人固可因政府之指導，而獲得良知良能；然苟欲迅速結束訓政以促憲政的早熟，則我人尤必須努力於訓政時期的工作，以輔政府，以固國基。憲政實現後，人民乃得行使四權然後有直接管理政府的能力。故欲行使四權必先有預備的工作。茲分爲消極與積極兩方面述之。

第一節 消極的工作

消極的工作又可分爲二：（一）人民須變更歧視政府的心理；（二）人民須熟識民權初步

一、民衆須變更歧視政府的心理 總理說外國人怕政府萬能，是怕牠流入專制，人民不能駕馭。然而要能够完全發揮政府的力量，使牠完全負擔了爲人民謀幸福爲國家策安

全的責任，又非有萬能的政府不可。外國人所以怕政府萬能的原因，是他們沒得着充分的民權以駕馭政府。我們現在有了充分的民權，就是有了駕馭政府的能力，那末，所謂怕政府流入專制的憂慮自然沒有了。然則所謂變更歧視政府的心理的意義是什麼呢？這就是要人民把過去相信政府無能的心理去掉。

自民國以來，武人專橫，政客操縱，中央政府的威權日形低落！其間幾經政變，每政變一次中央政府即改組一次。初則人民尙存一線希望，以爲政府改組後，國事必可因而統一，紀綱亦必大振！然而政變頻仍，政府的威權且每况愈下，其無能也依舊，命令之不出都門也依舊！因之國民遂永墜於失望之域，輾轉於痛苦的深淵中，以爲國事已不可復爲，「中華民國」已成離亂的總因，失望的心理遂隨政變的次數而增加！失望愈甚，咀咒亦有加！過去如是遂武斷將來亦必如是！於是視政府的法令如弁髦，相率而趨於消極！甚則引起仰慕君主專制的舛謬思想！因循至今，難免不以這種心理而推度國民政府的法令。殊不知政府之無能，武人的專橫與政客的操縱，固爲直接的原因；然國民之懦弱與甘受宰割而不辭實爲其最大之原因也。過去中央政府之無能，亦未始非國民漠視政

府之所致！這不是怕政府萬能，祇是相信政府無能。國民既相信政府無能，則政府之無能為政是自必然！這是最足以妨礙政府的措施與影響政令的効力最壞的心理！

國民政府乃黨治下之政府，秉承本黨的意志與革命精神，以謀改造中國的，所以黨的主義與政策即為國民政府施政的大綱和方針。本黨的主義即為三民主義與對外對內的各項政策。這是總理潛心研究古今中外的社會情形與政治的趨勢的偉大無匹的著作，是救國救民，躋吾國於強盛之域的主義和政策。國民政府秉承了這種偉大的革命精神，所以能打倒一切軍閥，推翻偽政府而統一中國！這是能為民衆謀幸福，謀解放，謀自由的惟一政府。惟有牠能為我們打倒侵略我們的帝國主義，為我們洗刷次殖民地的恥辱，使我們的國家躋於強盛之域，而提高我們國家的國際地位！我們這時惟有擁護國民政府，努力遵守并推行牠的法令，制度；剷除一切反革命勢力——共產黨，國家主義，無政府黨等等的結合與陰謀；我們要使牠有能，不要相信牠無能；無得再事觀望，意志消極，無形中增加行政的阻礙！這樣，我們的民權才有保障；我們方能實現以政權管理政府的目的。胡漢民先生說：『現在國民政府本身，它是受國民黨的付託而總攬治權的，如果

民權不能訓練成功，憲政的政府不能產生，它的治權便不能隨便交給人民。所以人民如果真實作長治久安之想，一不可不真實守法；二不可不誠心受訓練；三不可任意搗亂。如果三者有一於此，憲政的實現便遙遙無期。」

這三者是我們所必得遵守的，稍有踰越即不啻我們自己替自己掘墳墓，則民族與國家的生命即將永劫不復矣！所以訓政時期的第一要件首先得革除過去的心理，振起精神與政府一致合作。

二、民衆須孰識民權初步
民權初步是一部書，是 總理告訴我們行使政權的方法。
總理說：

『中華民族世界之至大者也，亦世界之至優者也；中華土地世界之至廣者也，亦世界之至富者也。然而以此至大至優之民族，據此至廣至富之土地，會此世運進化之時，人文發達之際，猶未能先我東鄰而改造一富強之國家者其故何也？人心渙散，民力不凝結也！中國四萬萬之衆等於一盤散沙，此豈天生而然耶？實異族之專制有以致之也！在滿清之世，集會有禍，文字成獄，偶語棄市。是人民之集會自白，出版自由，

思想自由，皆以削奪淨盡；至二百六十餘年之久，種族不至滅絕亦云幸矣！豈復能期其人心固結，羣力發揚耶。乃天不棄此優秀衆大之民族，其始也得歐風美雨之吹沐，其繼也得東鄰維新之喚起，其終也得革命風潮之震蕩，遂一舉而推覆異族之專制，光復祖宗之故業；又能循世界進化之潮流，而創立中華民國。無如國體初建，民權未張，是以野心家竟欲覆民政而復帝制。民國五年已變爲洪憲元年矣！所幸革命之元氣未消，新舊兩派皆爭相反對帝制自爲者，而民乃得中興。今後民國前途之安危若何，則全視民權之發達如何耳。

『.....』

『民權何由而發達，則從固結人心，糾合羣力始；而欲固結人心，糾合羣力，又非從集會不爲功。是集會者，實爲民權發達之第一步。然中國人受集會之厲禁，數年於茲，合羣之天性殆失；是以集會之原則，集會之條理，集會之習慣，習會之經驗，皆闕無有！以一盤散沙之民衆，忽而登彼於民國主人之位，宜乎其手足無措，不知所從。所謂集會，則烏合而已！是中國之國民。今日實未能行民權之第一步也。』

「然則何爲而可？吾知野心家必曰非帝政不可；曲學者必曰非專制不可。不知國猶人也。人之初生，不能一日而舉步；而一國之初造，豈能一時而突飛！孩提之舉步也，必有嫗母教之；今國民之舉步亦當如此。此民權初步一書之所由作，而以教國民行民權之第一步也。自西學之東來也，玄妙如宗教哲學，奧衍如天算理化，資治如政治經濟，實用如農工商兵，博雅如歷史文藝，無不各有專書；而獨於淺近需要之議學則尙闕如。誠爲我國人羣社會之一大缺憾也！夫議事之學，西人童而習之。至中學程度則已成爲第二之天性矣。所以西人合羣團體之力常超吾人之上也。」

「此書譬之兵家之操典，化學之公式，非流覽誦讀之書，乃習練演試之書也，若以流覽誦讀而治此書，則必味如嚼蠟，終無所得；若以習練演試而治此書，則將如瞰蕉漸入佳境，一旦貫通，則會議之妙用，可全然領略矣！」

「凡欲負國民之責任者不可不習此書；凡欲固結吾國之人心，糾合我國之民力者，不可不熟習此書；而徧傳之於國人，使成爲一普迪之常識，家族也，社會也，學校也，

農團也，工黨也，商會也，公司也，國會也，省會也，縣會也，國務會議也，軍務會議也，皆當以此爲法則。

「此書爲教吾國人行民權第一步之方法也。倘此第一步能行，行之能穩，則逐步前進，民權之發達，必有登峯造極之一日。語曰：行遠自近、登高自卑，吾國人既知民權爲人類進化之極則，而民國爲世界最高尙之國體而定之以爲制度矣，則行第一步之工夫萬不可忽略也。苟人人熟習此書，則人心自結，民力自固。如是，以我四萬萬衆優秀文明之民族，而握有世界最良美之土地，最博大之富源，若一心一德，以圖富強，我決十年之後，必能駕歐美而上之也。四萬萬同胞行哉勉之！」

於此則知欲行使政權即非先習集會不可，欲習集會，即應先知集會的原則，條理，習慣，經驗。這就不得不先熟識民權初步一書了。

此書計共五篇，分二十章。凡結會動議，修正案，動議之順序，權利及秩序等均有詳細的說明。如能按步就班，練習演試，則行使政權自然可以不感困難。

以上所說爲消極的工作，但我們尤須有積極的建設工作。何謂積極的建設工作呢！換言之即努力推行地方自治是也。地方自治與實行憲政有什麼關係，建國大綱第十六條這樣說：

『凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時……』

又第十八條規定：『縣爲自治之單位……』。第九條說：

『完全自治之縣，其國民有直接選舉權，直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決之權。』

故憲政開始必待一省全數之縣皆達完全自治之後，人民必待縣自治完成之後始能直接行使四權。所以縣自治實爲行使政權之初步。我們必先完成縣自治的工作，始能行使政權。怎樣的縣才是完全自治之縣呢？建國大綱第八條規定說：

『其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行縣之政事；得選舉議員以議立一縣之法律；始成爲一完全自治』

之縣。』

這就是說：完成縣自治，必須完成這種種的工作。總理著的地方自治開始實行情定工作的次序如左：

地方自治開始實行法

『地方自治之範圍，當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。其志向，當以實行民權，民生，兩主義爲目的，故其地之能否試辦，則全視該地方人民之思想，智識，以爲斷。若自治之鼓吹已成熱，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦，俟收成效後，陸續推及其他。

『其事之次序如左：

『(一)清戶口，(二)立機關(三)定地價，(四)修道路，(五)墾荒地，(六)設學校。

『(一)清戶口 不論土著或寄居，悉以住居是地者爲準，一律造冊，列入自治之團體，

悉盡義務，同享權利。其本爲土著而出外者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利。否則於回家時以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之

權利。地方之人，有能享權利而不必盡義務者，其一，爲未成年之人，或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方教育之權利；其二，爲老年之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利；其三，爲殘疾之人有享受地方醫治供養之權利；其四，爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘人人，則必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故於清戶口時，須分類登記之，每年清理一次，註明變更，列入年冊。

【(二)立機關 戶口既清之後，便可從事於組織自治機關凡成年之男女，悉有選舉權，創制權，復決權，罷官權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關並執行機關。執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之，初以簡便爲主。而其首要，則在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少供一年之糧食；地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方專局買賣，對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉

賣圖利。地方餘糧，則由公局轉運，售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘『衣』『住』『行』三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理。至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一箇月或兩箇月之勞力，隨人民之志願，立法規定，每月當以二十日爲準，每日當以八點鐘爲度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家自治機關，每年當公布預算決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

『(三)定地價』如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或鄉村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，必有出人意料之外者。而其影響於土地必尤大，如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場。前者值數元一畝之地，忽遇社會進步發達，其地價乃增爲數百元數千元一畝者不等。有其地者，不勞心，不勞力，無思無維，而坐享其利矣。細考此利何來？則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力焦思以經營之社會事業，而其結果則百數十之地主享其成，天下不平之事，孰過於此！此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，以何爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價

抽稅，值百抽幾。如地主以爲估價太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關，以專理之，英人視之以爲便利。而在吾人地方自治甫行之時，儻效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便，其法以地價之百分抽一爲地方自治之經費，如地每畝值十元者，抽其一角之稅，直百元者，抽其一元之稅，值千元者，抽十元之稅等是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸地方團體公有。如此，則社會發達，地價愈增，而公家愈富。由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之，不平等之土地壟斷，資本專制，可以免卻；而社會革命，罷工風潮，悉能銷弭於無形。此定價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲著手之急務也，若由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體，當擔負該縣所納之丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用。由自治團體，直接在省政府，或在中央政府，訂明條例，永

相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央。如全國能行此，則中央之財賦當增加不少矣。

『(四)修道路 道路者，文明之母也，財富之脈也。試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，即交通最便利之地，此又一證也。故吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動。道路者，實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規畫，以定地方之交通，而人民可以戮力從事於修築道路，所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此。道路宜分幹路支路兩種，幹路以同時能往來通過兩輛自動車爲度。此等車路，宜縱橫徧布於境內，並連接於鄰境。築就之後，宜分段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯。務水陸交通，兼行並到。道路一通，則全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有不可思議者矣。

『(五)墾荒地 荒地有兩種，其一，爲無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾

；其二，爲有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林，沼澤，水利，礦場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與私人自種；其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。開墾之工事，則由義務勞力爲之。如是，數年之後，自治區域，可當變成桃源樂土，綿繡山河矣。

『(六)設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費書籍以及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。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。或疑經費無從出，此不足憂也，以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費。如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，爲公家服一二月之義務，長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣；長於織造者爲公家織布，則服用足矣；長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣；如是少年之衣食住，

皆可由義務之勞力成功。自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事具備矣；不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。祇要人人能知雙手萬能，勞功神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足，則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書識字，學問，智識，之外，當注意於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。學校者，文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步，故於衣食住行四種人生需要之外，首當注重於學校也。

『以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則『農業合作，』『工業合作，』『交易合作，』『銀行合作，』『保險合作，』等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之，此即自治機關職務之大概也。』

我們如能完成這種種工作，地方自治於以完成，憲政於於以實現，則民國萬年有道之基礎，必得以鞏固，而吾國即將為世界上之樂土矣！

中央執行委員會
政權與治權淺說

鴻英圖書館

注意

- 一、閱書手續應依照本館閱覽規則辦理
- 二、本館所有圖書雜誌限在本館閱覽室內閱覽不得攜出館外
- 三、借閱圖書不得圈點塗改如原書有錯誤之點應即報告館員
- 四、圖書閱畢應即交還不得輾轉傳閱
- 五、閱覽圖書者如有剪裁污損等情應照原價加倍賠償

上海圖書館藏書



A541 212 0002 5553B

