

項：

五

一、墾殖全國荒地，開發農田水利；

二、設立農業金融機關，獎勵農村合作事業；

三、實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食；

四、發展農業教育，注重科學實驗，厲行農業推廣，增加農業生產；

五、獎勵地方興築農村道路，便利輸產運輸。

第三十五條 國家應興辦油料金鐵礦業；並對於民營礦業予以獎勵及保護。

第三十六條 國家應創辦國營航業；並對於民營航業予以獎勵及保護。

第三十七條 人民得自由選擇職業；但有妨害公共利益者，國家得以法律限制或禁止之。

第三十八條 人民有締結契約之自由，在不妨害公共利益及善良風化範圍內，受法律之保障。

第三十九條 人民為改良經濟生活及促進勞資互助，得依法組織職業團體。

第四十條 勞資雙方應本協調互利原則，發展生產事業。

第四十一條 為改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規。婦女兒童從事勞動者，

應按其年齡及身體狀況施以特別之保護。

第四十二條 爲預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。

第四十三條 爲謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業。

第四十四條 人民生活必需品之產銷及價格，國家得調正或限制之。

第四十五條 借貸之重利及不動產使用之重租，應以法律禁止之。

第四十六條 現役軍人因服務而致殘廢者，國家應施以相當之救濟。

### 第五章 國民教育

第四十七條 三民主義，爲中華民國教育之根本原則。

第四十八條 男女教育之機會一律平等。

第四十九條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第五十條 已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五十一條 未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，其詳以法律定之。

第五十二條 中央及地方，應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，並予以保障。

第五十三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助。

第五十四條 華僑教育國家應予獎勵及補助。

第五十五條 學校教職員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障。

第五十六條 全國公私學校，應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優無力升學之學生。

第五十七條 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護。

第五十八條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護或保存。

#### 第六章 中央與地方之權限

第五十九條 中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。

第六十條 各地方於其事權範圍內，得制定地方法規；但與中央法規牴觸者無效。

第六十一條 中央與地方課稅之劃分，以法律定之。

第六十二條 中央對各地方之課稅，為免除左列各款之弊害以法律限制之：

- 一、妨害社會公共利益；
- 二、妨害中央收入之來源；
- 三、複稅；
- 四、妨害交通；
- 五、為一地方之利益，對於地方實物之輸入為不公平之課稅；

六、各地方之物品通過稅。

第六十三條 工商業之專利專賣特許權，屬於中央。

第六十四條 凡一省達到憲政開始時期，中央及地方權限應依建國大綱，以法律詳細規定之。

## 第七章 政府之組織

### 第一節 中央制度

第六十五條 國民政府總攬中華民國之治權。

第六十六條 國民政府統率陸海空軍。

第六十七條 國民政府行使宣戰，媾和及締結條約之權。

第六十八條 國民政府行大赦特赦及減刑之權。

第六十九條 國民政府授與榮典。

第七十條 國家之歲入歲出由國民政府編定預算，決算公布之。

第七十一條 國民政府設行政院，立法院，司法院，考試院，監察院及各部會。

第七十二條 國民政府設主席一人，委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選任，

委員名額以法律定之。

第七十三條 國民政府主席，對內對外代表國民政府。

第七十四條 各院長及各部會長，以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之。

第七十五條 公布法律，發布命令，由國民政府主席依法署名行之。

第七十六條 各院部會得依法發布命令。

第七十七條 國民政府及各院部會之組織，以法律定之。

### 第二節 地方制度

第七十八條 省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織以法律定之。

第七十九條 凡一省依建國大綱第十六條之規定，達到憲政開始時期，國民代表會得選

舉省長。

第八十條 蒙古，西藏之地方制度，得就地方情形，另以法律定之。

第八十一條 縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務，其組織以法律定之。

第八十二條 各縣組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項。

縣自治籌備會之組織，以法律定之。

第八十三條 工商繁盛，人口集中或有其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織以

法律定之。

### 第八章 附則

第八十四條 凡法律與本約法抵觸者無效。

第八十五條 本約法之解釋權，自中國國民黨中央執行委員會行使之。

第八十六條 憲法草案當本於建國大綱及訓政與憲政兩時期之成績，由立法院議訂，

時宣傳的民衆，以備到時採擇施行。

第八十七條 全國有過半數省分達到憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，

國民政府應即開國民大會，決定憲法而頒布之。

第八十八條 本約法由國民會議制定，交國民政府公佈之。

第八十九條 本約法自公布之日施行。

### 抗戰建國綱領 廿七年四月臨全大會通過

中國國民黨領導全國，從事於抗戰建國之大業，欲求抗戰必勝，建國必成，固有賴於本黨同志之努力，尤須全國人民戮力同心，共圖艱巨，因此本黨行請求全國人民聚集意見，破隙修城，集中意志，統一行動之必要，特於臨時全國代表大會制定外交軍事政治經濟民衆教育各綱領，議決公布，使全國力量，得以集中團結，而實現總動員之效能，其綱領如左：

- 總則 (一) 確定三民主義暨 總理遺教，爲一般抗戰行動及建國之最高準繩。(二) 全國抗戰力量，應在本黨及 蔣委員長領導之下集中全力，奮厲邁進。

外交 (三) 本獨立之精神，聯合世界上同情於我國家及民族，為世界和平與主義共同奮鬥。(四) 對於國際和平機構及保障國際和平之公約，盡力擁護，並充實其權威。(五) 聯合一切反對日本帝國主義侵略之勢力，制止日本侵略，樹立並保障東亞之永久和平。(六) 對於世界各國現存之交誼，當益求增進，以擴大對我之同情。(七) 否認及取消日本在中國領土內，以武力造成一切偽政治組織，及其對內對外之行為。

軍事 (八) 加緊軍隊之政治訓練，使全國官兵明瞭抗戰建國之主義。一致為國効命。(九) 訓練全國壯丁，充實民衆武力，補充抗戰區部隊，對於華僑回國效命疆場者，則依照其技能施以特殊訓練，使之保衛祖國。(十) 指導及幫助各地武裝人民，在各戰區司令長官指揮之下，與正式軍隊合作，以充分發揮保衛國土，捍禦外侮之本能，并在敵人後方，發動普遍的游擊戰，以破壞及牽制敵人之兵力。(十一) 撫慰傷亡官兵，安撫殘廢，並優待抗戰人員之家屬，以增強士氣，而有全國動員之鼓勵。

政治 (十二) 組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利政策之決定與推行。(十三) 實行以縣為單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治社會的基礎，並為憲法實施之準備。(十四) 改善各級政治機構，使之簡單化，合理化？並增高行政效率，以適合戰時需要。(十五) 整飭綱紀，責成各級官吏忠勇奮鬥，為國犧牲，并嚴守紀律，

服從命令，爲民衆倡導，其有不忠職守、貽誤抗戰者，以軍法處治。（十六）嚴懲貪官污吏，并沒收其財產。

經考（十七）經濟建設，應以軍事爲中心，同時注意改善人民生活，本此目的以實行經濟計劃，獎勵海外人民投資，擴大戰時生產。（十八）以全力發展農村經濟，獎勵合作，調劑糧食，並開墾荒地，疏通水利，及開發鑛產，創立重工業的基礎，鼓勵輕工業的經營，并發展各地之手工業。（十九）推行戰時統稅制，徹底改革田賦行政。（二十）統制銀行業務，從而調整工商業之活動。（廿一）統制貨幣，統制外匯，管理進出口貨，以安定金融。（廿二）整理交通系統，舉辦水陸空聯運，增築鐵路公路，增加航線。（廿三）嚴禁壟斷居奇，投機操縱，實施物品平價制度。

民衆運動（二十四）發動全國民衆，組織農工商學各職業團體，改善而充實之，使有錢者出錢，有力者出力，爲爭取民族生存之抗戰而動員。（二十五）在抗戰期間，於不違反三民主義最高原則及法令範圍內，對於言論，出版，集會結社，當予以合法之充分保障。（二十六）救濟戰區難民及失業民衆，施以組織及訓練，以加強抗戰力量。（二十七）加強民衆之國家意識。使能輔助政府，肅清反動，對於壞奸嚴行懲辦，並依法沒收其財產。

教育（二十八）改訂教育制度及教材，推行戰時教程，注重於國民道德之修養，



提高科學的研究，與擴充其設備。(二十九)訓練各種專門技術人員，予以適當之分配，以應抗戰需要。(三十)訓練青年，俾能服務於戰區及農村。(三十一)訓練婦女，俾能服務於社會專業，以增加抗戰力量。

# 二 各級民意機關組織與代表選舉法規

## 甲 國民大會組織法 二十六年四月三十一日立法院修正通過

第一條 國民大會制定憲法，並決定憲法施行日期。

第二條 國民大會以國民大會代表組織之。

國民大會代表選舉法另定之。

第三條 中國國民黨中央執行委員，監察委員，及候補執行委員，候補監察委員，

國民大會當然代表；國民政府委員及國民政府各院部會長官，得列席國民

大會。

第四條 國民大會由國民政府定期召集之。

第五條 國民大會開會地點在國民政府所在地。

第六條 國民大會代表於舉行國民大會開會時應行宣誓，其誓詞如左；

×××敬以至誠，代表中華民國人民接受創立中華民國之孫先生之遺教，依法行使職權，並遵守國民大會之紀律，謹誓。

國民大會代表宣誓後，應於誓詞簽名。

第七條

國民大會出席代表互選三十一人，組織主席團，掌理左列事項；

一、關於議事規則之制定及議事程序之整理進行事項；

二、關於國民大會之行政事項；

三、本法規定之其他事項。

第八條

國民大會每次開會時由主席團推定一人爲主席。

第九條

國民大會設代表資格審查委員會，提案審查委員會，必要時得設特種委員會。各委員會之組織，由主席團提請大會決定之。

第十條

國民大會會期定爲十月至二十日，必要時得延長之。

第十一條

國民大會於會期完畢，任務終了。

第十二條

國民大會非有代表過半數之出席不得開議，其議決以出席代表過半數之同意爲之。

第十三條

憲法之通過，應有代表三分之二以上出席，並經出席代表三分之二以上之同意爲之。

第十四條

國民大會會之表決方法，得由主席酌定以舉手，起立，或投票行之。前項表決可否同數時，取決於主席。

第十五條

國民大會置秘書處及勸衛隊，其組織及處務規程，由國民大會主席團定之。

第十五條 國民大會設秘書長一人。由國民大會主席團推定之；承主席團之命，處理全會事務。

第十六條 國民大會代表於會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第十七條 國民大會代表在會期中：除現行犯外，非經國民大會之許可，不得逮捕或拘禁。

第十八條 國民大會會議時，有違法或紊亂秩序者，主席得警告或制止，並得禁止其發言，其情節重大者，得行懲戒，

第十九條 前條懲戒，由主席團指定國民大會代表組織懲戒委員會審查後，提出大會決定之。

第二十條 本法施行日期，以命令定之，

乙 國民大會代表選舉法 二十六年四月三十一日立法院修正通過

第一章 總則

第一條 本法依國民大會組織法第二條第二項之規定制定之。

第二條 國民大會之代表，除當然代表外，其名額如左：

一、依區域選舉方法選出者六百六十五名。

二、依職業選舉方法選出者三百八十五名。

三、依特種選舉方法選出者一百五十五名。

四、由國民政府指定者二百四十五名。

中華民國人民年滿二十歲，經公民登記者，有選舉國民大會代表之權。

第三條  
第四條

有左列各款情事之一者，不得有選舉權。

一、背叛國民政府經判決確定或尚在通緝中者。

二、曾服公務而有貪污行為，經判決確定或尚在通緝中者。

三、褫奪公權者。

四、禁治產者。

五、有精神病者。

六、服用鴉片或其代用品者。

凡選舉人，不得有二個以上選舉權。

於區域選舉及職業選舉均有選舉權者，其選舉權以區域選舉及職業選舉為準。

業選舉，均有選舉權者，應參加此種選舉。

於職業選舉有二個以上選舉權者，不得兼選。

第六條

國民大會代表之選舉，以無記名單記法行之，其選舉票應載明候選人全體姓名，由選舉人就中圈選一人，

第七條

前條候選人，以得票比較多數者當選為國民大會代表，票數相同，須決定何人當選時，以抽籤定之。

第八條

國民大會代表，依前條規定選足法定名額後，其他得票之候選人，按票數多寡，定其名次先後，為國民大會代表候補人，其名額與當選人同。

第二章 區域選舉

第九條

各省及直隸於行政院之市，依區域選舉方法，應出國民大會代表之名額，依附表一之所定。

第十條

各省國民大會代表，分區選舉之；其選舉區之劃分及每區應選出代表之名額，依附表二之所定。

第十一條

各選舉區由該區內各縣之鄉長，鎮長，鎮長，推選候選人，其名額為該區應出國民大會代表名額之十倍。

選舉區內如設有市者，由坊長參加推選。在無鄉長坊長之縣市或設治局，由其與鎮長坊長相當之人員，參加推選。

第十二條

各選舉區候選人，應具有左列資格：

一、有選舉人之資格，但其公民官警不以在該選舉區內舉行者爲限。

二、年滿二十五歲。

三、現爲該選舉區內之人民。

第十三條

各選舉區應出之國民大會代表，由各該區有選舉權人依第六條之規定選舉

之。

第十四條

直隸於行政院之市，其國民大會代表候選人之推選及代表之選舉，準用第

十條至第十三條及第十五條之規定。

第三章 職業選舉

第十五條

各省及直隸於行政院之市，其各種職業團體應出國民大會代表之名額，依

附表三之所定。

第十六條

自由職業團體國民大會代表之選舉，不分區域，其名額依附表四之所定。

第十七條

參加選舉之職業團體，以在本法公布前依法成立者爲限。

第十八條

各省職業團體，由各該團體之機關職員推選候選人，其名額爲各該團體應

出代表名額之三倍。

前項機關職員，以各該職業團體之機關之職員爲限。

## 第十九條

各省職業團體之候選人，應具有左列資格：

一、有選舉人之資格。

二、年滿二十五歲。

三、從事各該職業滿三年以上。

四、現為各該團體之會員。

前項從事職業年限，如有斷續時，合併各期限計算之。

## 第二十條

各省職業團體應出之國民大會代表，由各該職業團體有本法所定選舉權之會員依第六條之規定選舉之。

## 第二十一條

各省職業團體之組織有數級者，國民大會代表候選人之推選，由各該職業團體中最下級團體之機關職員為之，國民大會代表之選舉，由各該職業團體中最下級之會員為之。

職業團體之會員，如為團體時，國民大會代表之選舉，由各該會員團體之會員為之。

## 第二十二條

直隸於行政院之市，其各種職業團體國民大會代表候選人之推選及代表之選舉，準用第二十四條之規定。

## 第二十三條

自由職業團體國民大會代表候選人之推選及代表之選舉，準用關於職業團體



體之規定。

第四章 特種選舉

第一節 遼寧吉林黑龍江熱河四省之選舉

第二十四條

遼寧、吉林、黑龍江、熱河、國民大會代表之選舉，不分區域與職業。

代表名額如左：

遼寧省十四名。

吉林省十三名。

黑龍江省九名。

熱河省九名。

第二十五條

前項吉林省代表名額內，應有二名由本省特別區選出。  
遼寧、吉林、黑龍江、熱河，國民大會代表之候選人，由國民政府指定之，其名額為各省應出名額之三倍。

第二十六條

遼寧、吉林、黑龍江、熱河，國民大會代表之選舉，由選舉總事務所發給選舉證，各該省有選舉權人向所在省區所之選舉監督領取之。

第二十七條

選舉人領取選舉證後，得依第六條之規定，向前條選舉監督所指定之場所投票，或將選舉票逕寄選舉總事務所。

第二十八條

前項選舉票，應予備置，由選舉委員會監督開票。

## 第二節 蒙古西藏之選舉

### 第三十八條 蒙古應出之國民大會代表，其名額如左：

一、由錫林郭勒盟、烏蘭察布盟、伊克昭盟、青海左翼盟、青海右翼盟、察哈爾部及阿拉善特別旗、額濟納特別旗、土默特別旗選出者九名。

二、由巴圖寨特奇勒阿中路盟、烏拉特珠克圖四路盟、及青察特奇勒阿盟選出者三名。

三、由哲里木盟、卓索圖盟、昭烏達盟、呼倫貝爾部、及伊克明安特別選出者五名。

### 第二十九條 西藏選出之國民大會代表，其名額如左：

一、由在西藏地方有選舉權人選出七名。

二、由其他省區內有選舉權之西藏人民選出者六名。

### 第三十條 第二十八條第一款第二款及第二十九條第一款所定選出之國民大會代表，其候選人代表推選及代表之選舉，分別比照關於各省區域選舉之規定。

但所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於各該款所定應出代表之名

額爲候選人。

### 第三十一條

第二十八條第三款，第四款或第二十九條第二款所定應出之國民大會代表，其候選人之選舉及代表之選出，分別比照關於遼甯、吉林、黑龍江、熱河四省選舉之規定。

### 第三節 在外僑民之選舉

### 第三十二條

在外僑民應出之國民大會代表，其名額如左

在檀香山者一名

在智利者一名

在祕魯者一名

在古巴者一名

在墨西哥者一名

在中美者一名

在美國者三名

在菲律賓者二名

在加拿大者二名

在馬來者四名

在印度者一名

在緬甸者二名

在安南者三名

在暹羅者四名

在歐洲者一名

在日本者一名

在朝鮮者一名

在澳洲者一名

在大溪地者一名

在非洲者一名

在荷蘭者四名

在香港者一名

在澳門者一名

在台灣者一名

### 第三十三條

在外僑民應出之國民大會代表，其候選人之推選，比照關於職業選舉之規定，但推選人之團體由僑務委員會定之。

依前項規定所推選之候選人，由國民政府就中指定二倍於各該地域應出代表之名額為候選人。

### 第三十四條

在外僑民選出之國民大會代表之選舉，比照關於各省區域之規定。

### 第四節 軍隊之選舉

### 第三十五條

全國海陸空軍軍隊及軍事教育機關，應選出國民大會代表三十名。

### 第三十六條

軍國民大會代表候選人，依左列方法推選之：

一、陸軍。每師各推選候選人二名，每一獨立旅或每一特種部隊，其人數

在兩團以上者，各推選候選人一名，不及兩團之獨立部隊，分別與駐

在附近之師、獨立旅、或特種部隊，聯合推選。

二、海軍。凡直屬海軍部之每一艦隊，各推選候選人一名，陸戰隊聯合推

選候選人一名，其他部隊，由海軍部指定分屬與直屬海軍部之艦隊或陸戰隊聯合推選。

三、空軍。聯合推選候選人一名。

四、各軍事教育機關，聯合推選候選人三名。

前項推選之候選人，由國民政府就中指定九十名爲候選人。

### 第三十七條

軍隊國民大會代表，由海陸空軍隊及軍事教育機關之官兵快，依本法有選舉權者，就國民政府指定之候選人依第六條之規定選舉之。

### 第三十八條

軍隊國民大會代表候選人，應具有左列資格：

一、有選舉人之資格。

二、年滿二十五歲。

三、曾在國民革命軍服務五年以上著有勳績，或曾在軍事教育機關畢業學行俱優者。

### 第五章 選舉總事務所及選舉監督

### 第三十九條

中央設國民大會代表選舉總事務所，直隸於國民政府，設主任副主任各一人，特派指揮監督辦理全國選舉事宜。選舉總事務所，以命令定之。

### 第四十條

各省設選舉總監督，以民政廳廳長充任。

省內各選舉區設選舉監督，以各該區最高行政長官充任，廳長高行政長官者，由選舉總事務所就該區內行政長官中派充之。

第四十一條 直隸省行政區之市鎮選舉監督，以市長充之。

第四十二條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河四省及自由職業團體之選舉，以內政部部长爲

選舉總監督。

蒙古、西藏之選舉，以蒙藏委員會委員長爲選舉總監督；在外僑民之選舉，

以僑務委員會委員長爲選舉總監督；軍隊之選舉，以軍事委員會委員長爲

爲選舉總監督。

第四十三條

蒙古、西藏、在外僑民及軍隊之選舉，得設選舉監督，由選舉總事務所派

充之。

第四十四條

推選人，選舉人及候選人之資格，由選舉監督審查之。

第四十五條

選舉日期及選舉場所，由選舉監督定之。

第四十六條

關於國民大會代表選舉之投票開票，設投票管理員，投票監察員；開票管

第四十七條

選舉監督及前條職員，於其辦理選舉區域或團體內，不得爲國民大會代表

之候選人。

第四十八條

國民大會代表之選舉證書由選舉監督發給之。

第六章

選舉及當選效力

編輯 重要文獻

第四十九條 有左列情事之一時，其選舉無效：

一、選舉人名冊，因舞弊涉及該冊選舉人達三分之一以上，經判決確定者。

二、辦理選舉違背法令，經判決確定者。

第五十條 選舉無效，應即依法改選。但有特別情形不及改選者，不在其限。

第五十一條 有左列情事之一時，其當選無效：

一、死亡。

二、候選人資格不符，經判決確定者。

三、當選票數不實，經判決確定者。

第五十二條 當選人無效或當選人不願應選時，應以第八條所定之候補人依次遞補。

第七章 選舉訴訟

第五十三條 選舉人或落選人，確認辦理選舉人員舞弊或其他違背法令情事時，得自選舉日或十日內提起訴訟。

第五十四條 選舉人或落選人確認當選人資格不符或票數不實，或落選人確認所得票數

應當選而未當選時，得自當選人姓名公佈日起，五日內提起訴訟。

第五十五條 選舉訴訟由該高等法院管轄，應先於其他訴訟審判之，以一審終結。關於

軍中選舉訴訟，由軍事委員會軍法處審判。

第五十六條 關於選舉之選舉，依刑律轉斷。

### 第八章 附則

第五十七條 第四章所列各特種選舉，如無法選舉時，其代表得由國民政府指定之。

第五十八條 本法之解釋權，屬於國民大會代表選舉總事務所。

第五十九條 本法施行細則，以命令定之。

第六十條 本法施行日期，以命令定之。

## 丙 國民參政會組織條例 三十三年九月十六日修正公布

第一條 國民政府在抗戰期間，為集思廣益團結全國力量起見，特設國民參政會。

第二條 凡具有中華民國國籍之男子或女子年滿三十歲，即第三條所列（甲）（乙）

（丙）（丁）四項資格之一者，得為國民參政會參政員。

第三條 國民參政會置參政員總額二百九十名。其分配如左：（甲）由曾在各省市

（指行政院直轄市而言）公私機關團體服務三年以上者有信望之人員中共

選選一百九十九名。各省市所出參政員名額，依照附表之所規定。各省市

參政員不以具有各該省市籍貫為限。（乙）由曾在蒙古西藏地方公私機關

或團體服務三年以上，著有信望，或熟諳各該地方政治社會情形，信譽久



著之人員中，遴選八名（蒙古五名西藏三名）。（丙）由曾在海外僑民居留地工作三年以上，著有信譽或熟諳僑民生活情形，信譽久著之人員中，遴選八名。（丁）由曾在各重要文化團體或經濟團體服務三年以上，著有信譽或勞績者，信譽久著之人員中遴選七十五名。

第四三條

國民參政會參政員之選定，依次列程序行之。  
 一、前條（甲）項參政員，由各省市臨時參政會無記名連記投票法選舉之。以得票較多者為當選。政府召集國民參政會時，各省市臨時參政會，如在休會期間，因開會期間尚遠，不能於國民參政會召集期限前完成前項選舉時其選舉，以遞延方式行之。  
 二、在臨時參政會尚未成立之省市前條（甲）項參政員，由各該省市政府會同各該省市黨部，按其本省市選出參政員名額加倍提出候選人，送請國防最高委員會彙提中興國民黨中央執行委員會選定之。  
 三、前條（乙）（丙）兩項參政員，分別由蒙藏委員會，僑務委員會，按照應出參政員名額，加倍提出候選人，送請國防最高委員會彙提中興國民黨中央執行委員會選定之。  
 四、前條（丁）項參政員，由國防最高委員會，按照應出

第二

第六十

第七十

第七十

第五條

參政員之選定，由國防最高委員會設置國民參政會參政員資格審查委員會選定之。

人。並指定一人爲主席。執行左列事宜：一、對於依第四條第一項規定選舉之人如發見其資格與本條例之規定不符時，得提經國防最高委員會核定取消其當選資格。以各該省市得票未多者補充之。二、對於依第四條第二項至第四項所列候選人，如發現爲資格與本條例之規定不符時，得提請國防最高委員會核定，取消其候選人資格。

## 第六條

在抗戰期間，政府對內對外之重要方針，於實施前，應提交國民參政會議決。前項決議案，經國防最高委員會通過後，依其性質交主管機關制定法律，或頒佈命令行之。遇有緊急特殊情形，國防最高委員會委員長得依國防最高委員會組織條例，以命令爲便宜之措施，不受本條例第一三項之限制。

## 第七條

政府編列國家總預算，應予決定前提交國民參政會或其駐會委員作初步之審議。

## 第八條

國民參政會得提出提案於政府。

## 第九條

國民參政會有聽取政府施政報告，暨向政府提出詢問案之權。

## 第十條

國民參政會得組織調查委員會，轉查政府委託政策事項。前項調查結果，得由國民參政會（或由國民參政會受權於調查委員會）提請政府核辦，國

民參政會或其駐會委員會，對於政府某種施政事之真相認為有調查之必要時，得提請政府調查，向國民參政會或其駐會委員會報告，國民參政會或其駐會委員會於聽取報告後，得提出建議請政府核辦。

第七一條

國民參政會參政員之任期為一年。國民政府認為有必要時，得延長之。

第七二條

國民參政會每六個月開會一次，會期為十四日。國民政府認為有必要時，得延長其會期，或召開臨時會。

第七三條

國民參政會休會期間，設置國民參政會駐會委員會。由國民參政會主席團及參政員互選三十一人組織之。其任務如左：一、聽取政府之各種報告。

二、促進業經成立決議案之實施。並隨時考核其實施之狀況。三、在不違反大會決議案之範圍內，得隨時執行本會建議權暨調查權。

第七四條

國民參政會有該會參政員總額二分之一以上之出席，即得開議。

第七五條

中央各院部會長官，得出席於國民參政會會議，但不參加其表決。

第七六條

現在任官吏不得當選為國民參政會參政員，但各地方自治機關及各教育學術機關服務人員不在此限。各省市臨時參議會，現任參議員不得當選為本省市參政員。

國民參政會主席團，由國民參政會選舉主席五人至七人組織之。其人選

第七七條

國民參政會主席團，由國民參政會選舉主席五人至七人組織之。其人選

不以參政員爲限。國民參政會及其駐會委員會開會時，由主席團互推一人爲主席。

第十八條 本條例未盡事宜，由國民政府另以命令定之。

第十九條 本條例自公佈日施行。但第七條第十條第三項及第十三條，均自第四屆起

施行。

### 參政員名額表

甲項一百九十九名：四川、湖南、浙江、廣東、安徽、山東、河南、湖北、江西、以上各出十人。江蘇、河北、陝西、福建、廣西、雲南、以上各出八人。貴州、甘肅、以上各出六人。山西、遼寧、吉林、新疆、重慶市、以上各出四人。察哈爾、綏遠、上海市、青海、西康、甯夏、以上各出三人。黑龍江、熱河、南京市、北平市、以上各出二人。天津市、青島市、西安市、以上各出一人。

乙項八名：蒙古五人。西藏三人。

丙項八名：海外八人。

丁項七十五人：由中央遴選七十五人。

### 省臨時參議會組織條例

二十七年九月二十六日國民政府公布同年十一月一日起施行

第一條 國民政府在抗戰期間爲集思廣益促進省政興革起見特設省臨時參議會

第二條 中華民國之男子或女子年滿二十五歲會受中等學校教育（或同等教育）

有左列資格之一者得爲省臨時參議會參議員

甲、具有各該省之籍貫並曾在各該省所屬之縣市公私機關或團體服務二年

以上著有信望者。

乙、曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務二年以上著有信望者

第三條 省臨時參議會參議員依照本條例附表所定各該省名額由各該省屬縣市住民

中遴選十分之六（每一縣或市所出此項參議員至多不得過一人但所屬之縣

數少於二十縣者不受此限制）由曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務

人員中遴選十分之四

第四條 省臨時參議會參議員之由各該省屬縣市住民中遴選者其候選人由各該省屬

每一縣市政府於徵詢該縣市黨部及地方團體意見後各就該縣市民中具有

第二條甲款資格者提出候選人於省政府

省臨時參議會參議員之由該省文化團體經濟團體人員中遴選者其候選人由

各該省政府及省黨部聯席會議就各省區內文化團體或經濟團體人員中具有

第二條乙款資格者提出加倍候選人（即該省規定名額十分之四之倍數）前

第五條 二項候選人名單彙齊後由省府呈送行政院轉呈國防最高會議決定之  
國防最高會議選定省臨時參議會參議員時得於各該省所呈送參議員候選人  
名單以外選定若干參議員但此項選定人員仍須具有第一條所列參議員資  
格且其名額不超過各該省參議員總額十分之二

第六條

在抗戰期間省政府重要之施政方針於實施前應提交省臨時參議會決議但在  
省臨時參議會休會期內遇有特殊緊急情形須為緊急處置時應呈行政院核准  
并應於省臨時參議會次期集會時報告於省臨時參議會

第七條

省臨時參議會對於省政興革得提出建議案於省政府

第八條

省政府對於省臨時參議會依第七條所通過之議案如認為不能執行時  
至遲應於省臨時參議會次期集會時提交覆議覆議時如經法定出席參議員三  
分之二贊同原案或對原案予以修正時省政府對於省臨時參議會覆議時之決  
議除呈經行政院核准外應予執行

第九條

省臨時參議會有聽取省政府施政報告之權

第十條

省臨時參議會參議員於開會時有依議事規則向省政府提出詢問之權

第十一條

省臨時參議會參議員任期一年有必要時得由省政府呈准行政院延長一年

第十二條

省臨時參議會每六個月開會一次每次會期為兩星期省政府認為有必要時得

延長其會期或召開臨時會

第十三條

省臨時參議會時有參議員總額過半數之出席始得開議有出席者過半數之贊同始得決議

第十四條

省臨時參議會休會期間設置省臨時參議會駐會委員會由參議員互選五人至九人組織之其任務以聽取省政府各種報告及省臨時參議會決議案之實施經過為限

第十五條

省臨時參議會參議員總額不滿三十名者駐會委員名額不得超過五人  
省政府主席秘書長各廳長及省政府委員得出席於省臨時參議會但不參加其表決

第十六條

現任官吏不得為省臨時參議會參議員但辦理地方自治人員及學校人員不在其限

第十七條

省臨時參議會設置議長副議長各一人由行政院就各該省參議員中遴選提請國防最高會議決定之

第十八條

省臨時參議會開會時以議長為主席議長因故缺席時由副議長代理之

第十九條

省臨時參議會參議員為無給職但開會時應給旅費

第二十條

省臨時參議會置秘書處承議長之命辦理參議會一切事務秘書處置秘書長

第二十一條 一人由國民政府簡派之庶祕書一人至二人由議長派充之  
省臨時參議會議事規則暨省臨時參議會祕書處組織規則由國民政府另定

第二十二條 本條例於各省施行日期由國民政府以命令定之

戊 縣參議會組織暫行條例 三十年八月九日公布

第一條 縣參議會爲全縣人民代表機關。

第二條 縣參議會之職權如左：

- 一、議決完成地方自治各事項。
- 二、議決縣預算審核縣決算事項。
- 三、議決縣單行規章事項。
- 四、議決縣稅縣公債及其他增加縣庫負擔事項。
- 五、議決縣有財產之經管及處分事項。
- 六、議決縣長交辦事項。
- 七、建議縣政興革事項。
- 八、聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項。



九、接授人民請願事項。

十、其他法律賦與之職權。

縣參議會議決之預算及有關人民權利義務之單行規章，應報省政府備案其核准之決算亦同。

第三條 縣參議會議決事項，與中央法令抵觸者，無效。

第四條 縣參議會，由鄉鎮民代表會選舉縣參議員組織之，並得加選依法成立之職業團體代表為縣參議員。

第五條 縣參議員由鄉鎮民代表會選舉者除選舉條例另有規定外，每鄉鎮一人，其未滿七鄉鎮之縣仍應選出縣參議員三人，由職業團體選舉者其名額不得超過總額十分之三。

第六條 縣參議員任期二年連選得連任。

第七條 縣參議員得由原選舉之鄉鎮民代表或職業團體會員過半數之出席人數三分之二議決罷免之。

第八條 縣參議員於任期內因事故去職時。由該鄉鎮或團體候補當選人依次遞補，其任期補足前任未滿之期為限。

第九條 縣參議員如於一會期內均未出席，而無正當理由者視為辭職，由該鄉鎮或

該團體候補當選人遞補。

#### 第十條

縣參議會置議長副議長各一人，由縣參議員用無記名投票互選之。議長或副議長因事故去職時，應依前項規定補選。

#### 第十一條

縣參議會每三個月開會一次，每次會期三日至七日，必要時得延長之。

#### 第十二條

縣參議會開會由議長召集，第一次開會由縣長召集之。

#### 第十三條

縣參議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長均  
有事故時，由參議員互推一人為臨時主席。

#### 第十四條

縣參議會，非有全體參議員過半數之出席不得開議。

議案之表決，以出席參議員過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

#### 第十五條

縣參議員對於與本身有利害關係之議案不得參與表決。

#### 第十六條

縣參議會開會時，得請縣長縣政府秘書科長或其他負責職員列席報告或說明。

#### 第十七條

縣參議會會議公開之。但主席或參議員三人以上提議，經會議通過時，得禁止旁聽。

#### 第十八條

縣參議員為無給職。但在開會期內，得按照地方情形，酌給膳宿及交通費

第十九條 縣參議員在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第二十條 縣參議員除現行犯外，在會期內，非經縣參議會之許可，不得逮捕或拘禁。

第二十一條 縣參議會決案，咨送縣長分別執行。如縣長延不執行或執行不當得請其

說明理由，如仍認爲不滿意時，得報請省政府核辦。

第二十二條 縣長對於縣參議會之決議案如認爲不當，得附理由送請覆議，對於覆議結

果，如仍認爲不當時，得呈請省政府核辦。

第二十三條 省政府對於縣參議會之決議案認爲有違反三民主義或國策情事者得開明事

實咨由內政部轉呈行政院核准後予以解散重選。

第二十四條 縣參議會置祕書一人，由省政府遴委，事務員書記各一人至五人，由議長

派充之。

第二十五條 縣參議會開會期內，得向縣政府調用人員。

第二十六條 縣參議會議事規則，由內政部定之。

第二十七條 省轄市參議會之組織，準用本條例之規定。

第二十八條 本條例施行日期，以命令定之。

已 縣參議員選舉權條例 三十年八月九日公布

第二章 選舉

第一條 縣公民年滿二十五歲經縣參議員候選人試驗或檢察及格者，得被選為縣參議員。

第二條 左列各款人員停止其被選舉權。

一、現任本縣區域內之公務員。

二、現役軍人或警察。

三、現在學校之肄業生。

縣參議員之選舉以民政廳廳長為選舉監督。

第三條 於區域選舉職業選舉，均有選舉權或被選舉權者，應參加區域選舉。

第四條 於職業選舉有二個以上選舉權或被選舉權者應由本人於縣政府開始編製選舉人名簿之日以前擇定其願參加之一個團體，逾期由縣政府指定之。前項

名簿開始編製之日期，應於十日前公告之。

縣參議員選舉事務，由縣政府辦理之。

第五條 縣參議員之選舉，全縣各鄉鎮及各職業團體，應於星期日或例假日同時舉行。

第六條 前項舉行日期，由縣政府決定於十六日前公告之。

第二章 區域選舉及職業選舉

第七條

區域選舉，由每一鄉鎮民代表會選出縣參議員一人，但鄉鎮數超過一百之縣，得由數鄉鎮會選參議員一人，未滿七鄉鎮之縣，仍應選出縣參議員七人，其名額分配辦法由省政府斟酌當地人口交通等情形定之並報內政部備案。

第八條

鄉鎮民代表會選舉縣參議員，以鄉鎮公所為投票所，用集會方式行之，以得出席代表總額過半數之投票者為當選，選舉結果無人當選時，應舉行再選，以得票較多者為當選。

第九條

關於縣參議員選舉投票開票之事務，由鄉鎮公所職員任之，並由出席之代表互推三人至五人為監察員，在場監視。

第十條

職業團體選出縣參議員之名額，不得超過總額十分之三，以每一職業團體為一單位，各自由職業團體合為一單位；按會員多寡比例分配其應出之名額，但至少每一單位應分配一名，名額不足分配時，由各單位分別選出初選人，會同復選之，各單位初選名額，比照其會員人數定之。

第十一條

參加職業選舉，以在選舉前依法成立之各職業團體之會員而實際從事該項職業三年以上者為限。

第十二條

職業選舉，應由縣政府編定各團體選舉人名簿呈經選舉監督核定。於選舉十五日內公佈之。

第十三條

職業團體之選舉依左列之規定。

- 一、農會之選舉，採複選制，每一鄉農會選出三人為初選人，會同複選之。但一縣僅有一鄉農會時，由會員直接選舉之。
- 二、漁會之選舉採直接選舉制，由會員直接選舉之。
- 三、工會之選舉採複選制，每一工會選出三人為初選人會同複選之。但一縣僅有一工會時，由會員直接選舉之。
- 四、商會之選舉，採複選制，由每一公會會員選出三人，並由非公會會員合選二人為初選人，會同複選之，一縣有二個以上商會時由各該商會之初選人會同複選之。

第十四條

五、教育會之選舉採直接選舉制，由會員直接選舉之。

六、自由職業團體之選舉採複選制，每一團體選出三人為初選人，會同複選之。但一縣僅有一自由職業團體時由會員直接選舉之。

職業團體之初選人，以得票較多者為當選。

職業團體選舉縣參議員，由初選人複選者，以得有初選人過半數之投票者

爲當選：選舉結果無人當選時，應舉行再選，以得票較多爲當選，由選舉人直接選舉者，以得票較多者爲當選。

第十五條

職業選舉，應由縣政府就各該團體會所設投票所，並於各該團體代表中指定一人爲投票所事務主任，其他職員爲事務員，分任關於投票開票之事務。每一投票所，設監察員三人至五人，在場監視，由初選人推選之。直接選舉者，由縣政府就該團體選舉人中指派之。

第三章 選舉人投票

第十六條

縣區域選舉職業選舉應出之縣參議員名額，由縣政府於選舉二十日以前公告，並製選舉票，分發各鄉鎮及各團體具領。

第十七條

投票時，除投票，及投票所職員外，他人不得擅入投票場所。

第十八條

票筒應當場啓示，再將內層封固。

第十九條

票筒外層，應於投票完畢後嚴加封鎖。

第二十條

投票人領取選舉票，應在選舉人名簿本人姓名下簽字或蓋章。

第二十一條

投票用無記名單記法行之。

第二十二條

投票人於投票場所內，除關於投票方法得與事務人員問答外不得與他人接

第四章 榜票及檢票

第二十三條 投票完畢應即日開票，監察員應監視之。

第二十四條 檢查票數應與到場投票人名簿核對有無錯誤。

第二十五條 選舉結果，應由各鄉鎮民代表會及各職業團體投票所總辦選舉票報送縣政府查核。

第二十六條 縣政府查核選舉結果時，選舉監督或其代表應蒞場監視。

第二十七條 選舉票有左列情形之一者無效：

- 一、寫不依式者；
- 二、夾寫他字者；
- 三、字跡模糊不能認明者；
- 四、不用製發之選舉票紙書寫者。

第五章 當選及應選

第二十八條 區域選舉之當選人，以本鄉鎮內公民為限，其由數鄉鎮合選參議員一人時，以參加選舉各鄉鎮內之公民為限。

職業選舉之當選人以各該團體之會員為限；會同複選時，以參加複選各團體之會員為限。



第二十九條 候補當選人以得票次多數者定之，其名額與當選人同，票數相同時以抽籤定之。

第三十條 當選人及候補當選人姓名，應由縣政府分別揭示於各該鄉鎮公所及各團體事務所，並通知各該當選人。

第三十一條 當選人願否應選，應於接到縣政府通知後七日內答復，逾期不答復者，視為願應選，當選人願應選者，由選舉監督發給當選證書。

第六章 選舉無效當選無效及訴訟。

第三十二條 有左列情事之一時選舉無效：

一、選舉舞弊，涉及選人名簿之人數達三分之一以上，經法院判決確定者。

二、辦理選舉違法，經法院判決確定者。

第三十三條 有左列情事之一時，當選無效：

一、死亡。

二、被選舉人資格不符，經法院判決確定者。

三、當選票數不實經法院判決確定者。

第三十四條 選舉無效經法院判決後應於十日內重行選舉。

第三十五條 選舉人確認爲選舉舞弊或當選資格不符，或當選人認爲應查者，得提起訴訟；但應於選舉結果揭示後七日內爲之。

第三十六條 選舉訴訟，應先於他種訴訟審判，並以一審終結。

### 第七章 附則

第三十七條 本條例之解釋權，屬於選舉監督。

第三十八條 縣政府應於選舉完畢後十日內，將當選人候補當選人姓名及選舉經過情形，呈報選舉監督，並將有效無效之選舉票保存之，保存期間爲六個月。

選舉監督應將當選人候補當選人姓名，呈省政府轉報內政部備案。

第三十九條 省轄市市參議員之選舉準用本條例之規定。

第四十條 本條例施行日期，以命令定之。

### 庚 鄉鎮民代表選舉條例 三十年八月九日公布

第一條 縣公民年滿二十五歲，經鄉鎮民代表候選人試驗或檢覈及格者，得被選爲鄉鎮民代表會代表。

第二條 左列各款人員停止其被選舉權。

一、現經本鄉鎮區域內之公職人員。

二、現役軍人或變禁軍...

第三條 鄉鎮民代表之選舉，由各保保長在本保召集保民大會舉行之。

第四條 選舉事務由本鄉鎮公所指導各保保長辦理之。

第五條 各保選舉日期及時間，應於選前五日，由鄉鎮長分別在各該保保長辦公處公告之。

第六條 選舉票應由鄉鎮公所製定，並加蓋鄉鎮公所圖記，分發各保備用，其樣式

依附表之所定。

第七條 選舉用無記名單記式。各保選舉人到選舉場所後，應簽名於選舉人名簿，按簽名人數發給選舉票

第八條 投票完全畢後，應即當場開票。

第九條 當票人以得票數較多者定之，票數相同，以抽籤定之。

候補當選人應以前項次多數者充之，其名額與當選人同。

選舉完畢後應由鄉鎮公所指導保長將當選人姓名年齡資歷，所得票數，連

同選舉人名簿選舉票選舉經過，第請鄉鎮長彙報縣政府，由縣長確定各保

當選人候補當選人後，公布其姓名及所得票數...

第十二條 當選人願否應選，應於接到通知書三日內答復，逾期不答復者視為願應選。

。當選人不願應選時，即以得票次多數之候補當選人遞補。

第十三條 當選人願應選後應由縣政府將當選人姓名列冊彙報省政府備案。

第十四條 本條例施行日期以命令定之。

附表一 鄉鎮民代表會代表選舉票式樣。

中 華

附表二 鄉鎮民代表會代表證書式樣

縣 鄉	保
鄉 (鎮)	民代表會代表選舉票
被 選 人	○ ○ ○ ○
加 蓋 鄉 鎮 公 所 圖 記	

查本縣鎮保於民國 年 月 日選舉結果(○○○)

當選為該鄉鎮民代表會代表除呈報及填給當選證書外留此備查

中華民國

年

月

日

序第

縣印

號

五、省縣政府...

發給證書茲查本縣... 保於民國... 年... 月... 日選舉結果○○○

當選... 鄉鎮民代表會代表除呈報外各行給與證書為憑

中華民國... 年... 月... 日 縣長○○○

右給

辛 省縣公職候選人考試法 國民政府三十二年五月十七日公布

第十七條 省縣公職候選人，依本法規定之考試，取得其資格。

第十七條 省縣公職候選人考試分左列二種。

一、甲種公職候選人考試。

二、乙種公職候選人考試。

第十七條 甲種公職候選人考試及格者，得為鄉鎮民代表鄉鎮長或保長候選人。

乙種公職候選人考試及格者，得為鄉鎮民代表鄉鎮長或保長候選人。

第四條 省縣公職候選人之考試方法，分左列二種。

一、試驗。

二、檢覈。

前項檢覈，除審查資格外，得舉行測驗或口試。

試驗科目及檢覈辦法，由考試院定之。

第五條 縣公民年滿二十五歲，具有左列資格之一者，得應甲種公職候選人之試

驗。

一、有普通考試應考資格者。

二、曾在初級中學畢業或具有同等學力者。

三、曾任鄉鎮長保長或鄉鎮公所幹事以上職員者。

四、經自治訓練及格者。

五、曾任國民學校職員或在教育文化機關服務一年以上者。

六、曾辦理地方公益事務一年以上者。

七、曾任職業團體或其他人民團體職務一年以上者。

第六條 縣公民年滿二十五歲，具有左列資格之一者，得應乙種公職候選人之試

驗。

- 一、曾在國民學校畢業或具有同等學力者。
  - 二、曾任甲長或保辦公處幹事一年以上者。
  - 三、曾受自治訓練者。
  - 四、曾任國民學校教職員或在教育文化機關服務者。
  - 五、曾辦理地方公益事務者。
  - 六、曾任職業團體或其他人民團體職務者。
- 縣公民年滿二十五歲，具有左列資格之一者，得應申請公職候選人之資格。

### 第七條

- 一、曾任縣參議員者。
- 二、曾任鄉鎮民代表或鄉鎮長二年以上者。
- 三、有委任職之任用資格者。
- 四、有普通考試應資格，並有社會服務經歷三年以上者。
- 五、經自治訓練及格並有社會服務經歷三年以上者。
- 六、曾辦理地方公益事務三年以上者。
- 七、曾任職業團體或其他人民團體主要職務三年以上者。
- 八、曾從事自由職業三年以上者。

第八條 縣公民年滿二十五歲具有左列資格之一者，得應乙種公職候選人之檢覈。

一、具有國民學校畢業程度，並出席保民大會三次以上者。

二、曾任甲長或保辦公處幹事二年以上者。

三、曾從事自由職業一年以上者。

四、有第五條規定資格之一者。

第九條 有左列情形之一者，不得應省縣公職候選人考試。

一、背叛中華民國通緝有案者。

二、褫奪公權者。

三、虧欠公款者。

四、曾因贓私處罰有案者。

五、禁治產者。

六、吸用鴉片或其代用品者。

七、受國籍法第九條或第十八條之限制尚未解除者。

第十條 考試及格者由考試院發給及格證書並公告之。

第十一條 凡各種考試及格或銓敘合格者，考試院得依其資格，分別認定，其具有第

二條所定公職候選人考試及格之資格。



第十二條 市公職候選人考試，準用本法之規定。

第十三條 本法施行細則，由考試院定之。

第十四條 本法自公布日施行。

### 壬 省縣公職候選人檢覈辦法 三十二年十月一日考試院公布

#### 第一章 總則

第一條 本辦法依省縣公職候選人考試法第四條第三項之規定制定之。

第二條 凡具有省縣公職候選人考試法第七條或第八條之資格者，得依本辦法之規

定，聲請甲種公職候選人或乙種公職候選人之檢覈。

#### 第二章 檢覈及應考資格審查機構

第三條 考選委員會設公職候選人檢覈委員會，辦理公職候選人檢覈事宜。

第四條 公職候選人檢覈委員會設主任委員一人，由考選委員會委員長指派高級職

員兼任，委員九人至二十三人，由考選委員會委員長指派職員兼任，並得

聘有關機關主管人員二人至五人兼任之。

第五條 縣政府及省民政廳各設公職候選人應考資格審查委員會，辦理各該省縣公

職候選人應考資格之初審，覆審及聲請事宜。

列規定辦理。

一、甲種公職候選人檢覈案件，初審時應先查驗其資格證明文件。其未繳證件而所開資歷在縣政府有案可查者，簽請縣政府查明，於清冊內填註「查明屬實」字樣。初審完竣，簽請縣政府核定，其合格者造具清冊（式樣四）三份。連同公民證保證書各一張，履歷書三份，相片五張、證書費、印花稅費、郵費、及證明文件，一併呈送省政府。

二、乙種公職候選人應考資格證明文件，公民證及保證書，暫存縣政府，俟檢覈完竣發還。但檢覈及格者之保證書，仍存縣政府。

第十六條

省政府收到縣政府彙轉檢覈案件，應交公職候選人應考資格審查委員會覆審覆審完竣，簽請省政府核定。其合格者就縣原呈清冊加註意見，鈐蓋印信，檢同清冊履歷書各二份、相片四張、證書費、印花稅費及郵費，一併轉送考選委員會檢覈。

甲種公職候選人應考資格之證明文件、公民證，及保證書，暫存省政府，俟檢覈完竣發還。但檢覈及格者之保證書，仍存省政府。

第十七條

考選委員會收到省政府轉送公職候選人檢覈案件，應交公職候選人檢覈委員會檢覈，檢覈完竣，簽請考選委員會會議議決。其及格者呈請考試院公

第十二條 檢覈及應考資格審查之合格與不合格，須經各該委員會之決議。

第十三章 檢覈程序

第十三條 聲請省縣公職候選人檢覈應備具左各列件呈送當地縣政府審查彙轉檢覈。

一、聲請檢覈履歷書四份（式樣一）

二、保證書一份（式樣二）；

三、公民證一份；

四、資格證明文件；

五、最近二寸正面脫帽半身相片六張或用箕斗代替，（其中四張貼於履歷

書上）捺印箕斗格式如附式三；

六、證書費、印花稅費及郵費。

聲請檢覈得以通訊爲之。

第十四條 出具保證書之保證人，應以現任縣黨部幹事或其同等職務以上之黨務工作

人員，委任職以上公務員，尉官以上軍官，或軍用文職，小學校長，中學

以上教職員，或法定人民團體主要負責人員一人爲之。

保證書應由保證人簽字或蓋章，並加蓋本機關學校或團體印信。

第十五條 縣政府收到聲請檢覈案件，應交公職候選人應考資格審查委員會分別依左

第六條

縣公職候選人，應考資格審查委員會設主任委員一人，由縣長兼任，委員五人至十三人，由縣長指派職員兼任，並得聘有關機關主管人員或地方著有信譽人士二人或三人兼充之。

省公職候選人應考資格審查委員會設主任委員一人，由民政廳長兼任，委員七人至十九人，由民政廳長指派職員兼任，並得聘有關機關主管人員或地方著有信譽人士二人至五人兼充之。

第七條

公職候選人檢舉委員會及公職候選人應考資格審查委員會，（以下簡稱各委員會）各設秘書一人，佐理人員若干人，分別由考選委員會民政廳縣政府派員兼任。

第八條

各委員會均不對外行文，其經辦事項有行查或飭補之必要時，應分別簽請考選委員會省民政廳或縣政府核辦。

第九條

各委員會每星期開會一次，必要時得由主任委員召開臨時會議。

第十條

各委員會開會由主任委員主席，主任委員缺席時，由主任委員指定委員一人代理之。

第十一條

各委員會會議，須有委員半數以上之出席，方得開議，出席委員過半數之同意，方得決議。

告並發給及格證書。

### 第十八條

檢覈及格人員公告後，考選委員會應繕造分省分縣名冊送由各該省政府並轉飭各該縣政府公布。

### 第十九條

聲請檢覈案件，自收到之日起，應於左列期間內辦理完竣。但有特殊情形或須飭補查詢者，不在此限。

一、初審三十日；

二、覆審四十日；

三、檢覈五十日。

### 第四章 補行檢覈程序

### 第二十條

已近選舉期之縣，其業經檢覈及格之縣參議員候選人尙未達該縣參議員名額二倍時，縣政府應於選舉期前徵詢縣黨部及地方法定團體意見，就該縣公民中具有省縣公職候選人考試法第七條各款資格之一者，遴擬候選人，提經公職候選人應考資格審查委員會審查，合格者造具名冊（式樣五）三份，連同每人相片二張，及證書費、印花稅費郵費、呈送省政府審查。

前項遴擬候選人數至少應補足該縣參議員名額之二倍。

### 第二十一條

省政府收到前條候選人名冊，應交公職候選人應考資格審查委員會審查，

其合格者，得由省政府發給甲種公職候選人臨時證明書（式樣六），並檢同名冊二份，加註意見，鈐蓋印信，連同每人相片二張，及證書費、印花稅費、郵費轉送考選委員會補行檢覈。

## 第二十二條

省政府得於前條冊列人員外，徵詢省黨部及地方法定團體意見，遴選各該縣籍候選人，交由公職候選人應考資格審查委員會審查。其合格者，得由省政府發給甲種公職候選人臨時證明書，並造具名冊三份，以一份發交該管縣政府，兩份連同每人相片二張，及證書費、印花稅費、郵費轉送考選委員會補行檢覈。

## 第二十三條

已近選舉期之縣，其業經檢覈及格之鄉鎮民代表候選人尙未達該縣鄉鎮民代表總額二倍時，縣政府應於選舉期前徵詢縣黨部及地方法定團體意見，就該鄉公民中具有省縣公職候選人考試法第八條各款資格之一者遴選候選人，交由公職候選人應考資格審查委員會審查。其合格者，得由縣政府發給乙種公職候選人臨時證明書（式樣七）。並造具名冊三份，連同每人相片二張，及證書費、印花稅費、郵費呈送省政府，以名冊二份及每人相片二張、證書費印花稅費、郵費核轉考選委員會補行檢覈。前項遴選候選人數至少應補足該縣鄉鎮民代表總額之二倍。

第二十四條 省政府應將已發給臨時證明書之候選人姓名，籍貫，於選舉期前分別在縣或鄉鎮公布。

第二十五條 甲種或乙種公職候選人臨時證明書之效用，以應各該縣第一屆選舉爲限。

第五章 代請檢覈

第二十六條 現任縣各級臨時民意機關代表，報經省政府有案，其資格並合於省縣公職候選人考試法第七條或第八條之規定者，得由省政府造具清冊（式樣八）兩份，履歷書二份，相片四張，證書費，印花稅費，郵費，送請考選委員會予以檢覈。

第二十七條 省縣黨部及政府應對轄境內富有信望人士，設法勸導參加省縣公職候選人之檢覈，其有特殊情形者，並得由縣黨部，縣政府，或地方法定團體代爲聲請檢覈。

第六章 聲請認定

第二十八條 凡以各種考試及格者或銓敘合格，聲請爲省縣公職候選人考試及格資格之

認定者，應填具省縣公職候選人考試聲請認定履歷書（式樣九）三份，檢同公民證，考試及格證書，或銓敘文件，相片五張，及證書費，印花費，

郵費送由當地縣政府審查屬實後，造具清冊（式樣十）二份，連同履歷書二份、相片四張、及證書費、印花稅費、郵費，轉送考選委員會發交公職候選人檢覈委員會決議，提經考選委員會會議通過，轉呈考試院予以認定，發給省縣公職候選人考試及格證書，並予公告。

務請認定人之資格證明文件及公民證，暫存縣政府，俟認定後發還。

### 第七章 附則

第二十九條 各省縣選舉完竣，應將各級常選人姓名及格證明書或臨時證明書字號，遞報考選委員會備查。

第三十條 市公職候選人之檢覈，準用本辦法之規定。

第三十一條 本辦法自公布日施行。

癸

國防最高委員會組織規則

三十二年十月十八日國防最高委員會通過公布

第一條 國防最高委員會為推進國防實施工作起見，設國防實施協進會（以下簡稱本會）

第二條 本會會員除第四條所列當然會員外，由國防最高委員會委員長就左列人員中指定三十五人至十九人充任之。



(一) 中央委員，

(二) 參政員，

(三) 其他富有政治學識經驗或對憲政有特殊研究之人士。

第三條 國防最高委員會委員長為本會會長。

第四條 國民參政會主席團主席均為本會當然會員。

第五條 本會設常務會員九人至十一人，由會長就會員中指定之，並于常務會員中指定三人為召集人。

第六條 本會之任務如左。

(一) 向政府提出與憲政有關之建議。

(二) 考察關於地方民意機關設立情形並隨時提出報告。

(三) 考察與促進憲政實施有關各法令之實施狀況，並隨時提出報告。

(四) 溝通政府與民間團體關於憲法問題暨其他有關政治問題之意見。

(五) 依政府之委託，督辦一切與憲政實施有關之事件。

本會得委託中央委員或國民參政會參政員，在該管區域執行上列各款中任何一項或數項工作。

第七條 本會之組織，其重要者應提請會長核交有關機關辦理，其餘由常務會員與

有關機關商洽辦理。

第八條

本會每兩月開全體會一次，每月開常務會員會二次，必要時均得召開臨時會。開會時由會主席，會長因事不能出席時，由召集人互推一人主席。

第九條

本會以國民參政會秘書長，副秘書長爲秘書長，副秘書長，並酌置秘書及書記，以向國防最高委員會及國民參政會秘書處調用爲原則。

第十條

本會辦事細則由常務會員商定之。

### 三 地方自治法規

甲 縣各級組織綱要 二十八年九月十九日國民政府公佈

#### (甲) 總則

- 一 縣為地方自治單位其區域依其現有之區域縣之廢置及區域之變更應經國民政府之核准
  - 二 縣按面積人口經濟文化交通等狀況分為三等至六等由各省府彙分報內政部核定之
  - 三 地方自治之實施辦法以命令定之。
  - 四 縣以下為鄉(鎮)鄉(鎮)內之編制為保(區)縣之面積過大或有特殊情形者得分區設署凡教育警察衛生合作徵收等區域應與前項區域合
  - 五 縣為法人鄉(鎮)為法人
  - 六 中華民國人民無論男女在縣區域內居住六個月以上或有住所達一年以上年滿二十歲者為縣公民有依法行使選舉罷免創制複決之權
- 有下列情形之一者不得有公民資格(一)褫奪公權者(二)虧欠公款者(三)曾因

贖民產設有案者(四)禁治產者(五)吸食鴉片或其他代用品者

(乙) 縣政府

七 縣設縣政府置縣長一人其職權如左：

一 受省政府之監督辦理全縣自治事項

二 受省政府之指揮執行中央及省委辦事項

前預執行中央及省委辦事項應於公文紙上註明之

八 縣政府設民政財政教育建設軍事地政社會各科設科之多寡及其職掌之分配各省政

依縣之等次及實際需要擬訂報內政部備案

九 縣政府置祕書科長指導員督學警佐科員技士技佐事務員巡官其名額官等俸級及編

制由省政府依縣之等次及實際需要擬訂報內政部核定之

十 縣長縣行政人員之考試甄審訓練任用考核罷免依法律之規定

十一 縣政府設縣政會議每兩星期開會一次議決左列事項

一 提出於縣參議會之案件

二 其他有關縣政之重大事項

縣政會議規則由內政部定之

十二 縣行政會議在縣參議會未成立前仍得舉行

十三 縣政府組織規程由各省省政府訂定報內政部轉呈行政院核定

縣政府組織規程所無之機關不得設置

十四 縣政府辦事規則由各省省政府定之報內政部備案

(丙) 縣參議會

十五 縣設縣參議會由鄉(鎮)民代表會選舉縣參議員組織之每鄉(鎮)選舉一人並得酌加依法成立之職業團體代表為縣參議員但不得超過總額十分之三

十六 縣參議會暫不選舉縣長縣參議會之議長以由縣參議會自選為原則

十七 縣參議會之組織職權及選舉方法另定之

(丁) 縣財政

(丁) 縣財政

十八 左列各類為縣收入

一 土地稅之一部(在土地法未實施之縣各種屬於縣有之田賦附加全額)

二 土地陳報後正附溢額田賦之全部

三 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成

四 土地改良物稅(在土地法未實施之縣為房捐)

五 營業稅之一部(在未依營業稅法改定稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上)

六 縣公產收入

七 縣公營業收入

八 其他依法許可之稅捐

十九

所有國家事務及省事務之經費應由國庫及省庫支給不得責令縣政府就地籌款開支凡經費足以自給之縣其行政費及事業費由縣庫支給收入不敷之縣由省庫酌量補助人口稀少土地尚未開闢之縣其所需開發經費除省庫撥付外不足之數由國庫補助縣政府應建設上之需要經縣參議會決議及省政府之核准得依法募集縣公債

二〇

縣之財政均由縣政府統收統支

二一

在縣參議會未成立時預算及決算應先經縣行政會議審定再由縣長呈送省政府核准在縣參議會成立後縣預算及決算應先送交縣參議會議決再由縣長呈送省政府核准之便有必要時得由縣長呈送省政府核准施行再送縣參議會

二二

縣金庫之設置及會計稽核依法令之規定辦理之

二三

(戊)區區之劃分以十五鄉(鎮)至三十鄉(鎮)為原則

二四

區署為縣政府補助機關代表縣政府督導各鄉(鎮)辦理各項行政及自治事務

二五 區署之區由縣政府派員指導

二六 甄審設區表一人指導員二人至五人分掌民政財政建設教育軍事等事均爲有給職  
非甄選訓練合格人員不得委用

二七 區署所在地得設警察所受區長之指揮執行地方警察任務

二八 區得設他設委員會聘請區內聲譽素著之人士担任委員爲區內鄉村建設之研究設計  
協助訓練之機關由區長担任主席

（己） 鄉鎮

二九 鄉（鎮）之劃分以十保爲原則不得少於六保多於十五保

三〇 鄉（鎮）之劃分及保甲之編制由縣政府擬定呈請省政府核准施行營內政部備案

三一 鄉（鎮）設鄉（鎮）公所置鄉（鎮）長一人副鄉（鎮）長一人至二人由鄉（鎮）

民代表會就公民中具有左列資格之一者選舉之

一 經自治訓練及格者

二 普通考試及格者

三 曾任委任職以上者

四 師範學校或初中以上學校畢業者

五 曾辦地方公益事務著有成績者

鄉（鎮）長選舉實施日期另以命令定之

三二 鄉（鎮）公所設民政警衛經濟文化四股各設股主任一人幹事若干人須有一人專辦戶籍由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別担任并酌設專任之事務員。經費不充裕地方各股得酌量合併或僅設幹事

三三 鄉（鎮）長副鄉（鎮）長之任期為二年連選得連任

三四 鄉（鎮）長鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊隊長暫以二人兼任之

在經濟教育發達之區域鄉（鎮）中心學校校長以兼任為原則

三五 鄉（鎮）自行舉辦之事項應經鄉（鎮）務會議議決方得施行

三六 鄉（鎮）務會議由鄉（鎮）長主席各股主任幹事均應出席與所議事項有關之保長得列席

三七 鄉（鎮）長副鄉（鎮）長及鄉（鎮）公所職員之訓練辦法另定之

（庚）鄉（鎮）民代表會

三八 鄉（鎮）民代表會之代表由保民大會選舉之每保代表二人

三九 鄉（鎮）民代表會之主席如鄉（鎮）長由鄉（鎮）民代表會選出者特由鄉（鎮）長兼任之

四〇 鄉（鎮）民代表會之組織職權及代表之選舉方法另定之

（辛）鄉（鎮）財政



四一 鄉(鎮)財政收入如左：

一 依法賦與之收入

二 鄉(鎮)公所財產之收入

三 鄉(鎮)公營事業之收入

四 補助金

五 經鄉(鎮)民代表會決議征收之臨時收入但須經縣政府之核准

四二 鄉(鎮)應興辦造產事業其辦法另定之

四三 鄉(鎮)設鄉(鎮)財產保管委員會其章程另定之

四四 鄉(鎮)財政之收支由鄉(鎮)公所編製概算呈由縣政府審核編入縣概算

(壬) 保甲

四五 保之編制以十甲為原則不得少於六甲多於十五甲

四六 在人口稠密地方如一村或一街為自然單位不可分離時得就二保或三保聯合設國民

學校合作社及倉儲等機關推舉保長一人為首席保長以總其成但壯丁隊仍須分保編

隊訓練

四七 保設保辦公處置保長一人副保長一人由保民大會就公民中具左列資格之一者選舉

由鄉(鎮)公所報告縣政府備案

一 師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者

二 曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上者

三 曾經訓練及格者

四 曾辦地方公益事務者

在未辦理選舉以前保長副保長由鄉鎮公所推定呈請縣政府

保長副保長任期二年連選得連任

四九 保長保國民學校校長保壯丁隊長暫以一人兼任之

在經濟教育發達之區域國民學校校長以專任為原則

鄉（鎮）中心學校國民學校之名稱得沿用現行法令之規定

五〇 保辦公處設幹事二人至四人分掌民政警衛經濟文化各事務由副保長及國民學校教

員分別担任之

在經費不充裕區域得僅設幹事一人

五一 保長副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之

五二 保民大會每戶出席一人其組織及職權另定之

五三 甲之編制以十戶為原則不得少於六戶多於十五戶

五四 甲置甲長一人由戶長會議選舉由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案甲長之訓練辦法

另定之

五五 甲設戶長會議必要時并得舉行甲居民會議

五六 保之編制原有名稱爲村街墟場等者得仍其舊但應逐漸改稱爲保以昭劃一

五七 關於保甲之各種章程則另定之

五八 保甲戶口之編查另定之

(癸) 附則

五九 本綱要自公布之日施行

六〇 本綱要施行後各項法令與本綱要抵觸之部份暫行停止適用。

## 乙 鄉鎮組織暫行條例 三十年八月九日公布

### 第一章 總綱

第一條 鄉鎮內之編制爲保甲。每鄉鎮以十保爲原則，不得少於六保多於十五保，每保以十戶爲原則，不得少於六甲多於十五甲，每甲以十戶爲原則，不得少於六戶多於十五戶。

第二條 鄉鎮之劃分，以人口經濟文化交通等狀況爲標準，由縣政府擬訂繪具圖說，呈請省政府核准施行，彙報內政部備案。

現有之鄉鎮區劃，如因歷史關係及自然條件不適於依前條規定編制時，得由縣政府酌量變通擬訂，繪具圖說呈請省政府核准施行，報內政部備案。

第三條 鄉鎮區域發生爭議時，由縣長召集有關鄉鎮長協商解決之。

第四條 凡二個鄉鎮以上或鄉與鎮間有共同利益之事項，得訂立公約，聯合辦理之。前項公約之訂立及解除，由鄉鎮公所提交鄉鎮民代表會議決，在代表會未成立前，呈請縣長核准，但仍應提交鄉鎮民代表會追認。

第五條 凡縣公民應赴本鄉鎮公所舉行宣誓，經登記後有缺本條例及其他法令所定，行使選舉罷免制複決之權。

誓詞如左

○○○誓以至誠，奉行三民主義，擁護國民政府，服從最高統帥，履行公民應盡之義務，分擔抗戰建國之大業，謹誓。

中華民國 年 月 日 ○○○ 立誓

第六條 縣公民宣誓後，經鄉鎮公所登記於公民宣誓名冊，連同誓詞，彙報縣政府備案。

### 第二章 鄉鎮民代表會

第七條 鄉鎮民代表會，由本鄉鎮之保民大會各選舉代表二人組織之。

第八條

鄉鎮民代表會之職權如左。

一、議決鄉鎮概算，審核鄉鎮決算事項。

二、議決鄉鎮公有財產及公營事業之經營與處分事項。

三、議決鄉鎮自治規約。

四、議決本鄉鎮與他鄉鎮間相互之公約。

五、議決鄉鎮長交與及本鄉鎮內公民應辦事項。

六、選舉或罷免鄉鎮長。

七、選舉或罷免本鄉鎮之縣參議員。

八、聽取鄉鎮公所工作報告，及向鄉鎮公所提出詢問事項。

九、其他有關鄉鎮重要之事項。

鄉鎮民代表會議決之概算，應經縣政府核准，並編入縣概算，其審核之決算，應經縣政府覆核，並公佈之。

第九條

鄉鎮民代表任期二年，連選得連任。

鄉鎮民代表違法或失職，由保民大會罷免之。

第十條

鄉鎮民代表，於任期內因事故去職或被罷免時，由該保候補當選人依次遞補，無候補當選人時，依法另選，其任期以補足前任未滿之期為限。

鄉鎮民代表，如於一會期內均未出席，而無正當理由者，視為辭職。依前項之規定辦理。

第十一條 鄉鎮民代表為無給職。但在開會期內，得酌給膳宿費。

第十二條 鄉鎮民代表會暨主席一人，由鄉鎮民代表互選之。

鄉鎮民代表會開會時，主席對於與本身有利害關係之事件，應行迴避。

第十三條 鄉鎮民代表會主席缺席或依前條第二項之規定迴避時，由出席鄉鎮民代表互推一人為臨時主席。

第十四條 鄉鎮民代表會議場設在本鄉鎮公所，或其所在地。

第十五條 鄉鎮民代表會每三個月開會一次，由主席召集之，如遇特別事故或鄉鎮民代表三分之一以上請求時，得舉行臨時會議，會期均不得逾三日。

第十六條 鄉鎮民代表會，非有本鄉鎮全體鄉鎮民代表過半數之出席，不得開議。

議案之表決，以出席代表過半數之同意行之，可否尚數時取決於主席。

第十七條 鄉鎮民代表對於與本身有利害關係之議案，不得參與表決。

第十八條 鄉鎮民代表會議，公開之。

第十九條 鄉鎮民代表提案，以書面行之。但開會時遇有必要事件，得為臨時動議。

第十條 鄉鎮民代表提案，以書面行之。但開會時遇有必要事件，得為臨時動議。

第二十條 鄉鎮長提交鄉鎮民代表會之案件，以書面行之。

第二十一條 本鄉鎮內公民向鄉鎮民代表會建議時，應有十人以上之連署。

第二十二條 鄉鎮長對於鄉鎮民代表會，負左列各任務：

一、佈置議場及辦理會議紀錄。

二、報告經辦事項。

三、答復鄉鎮民代表之詢問。

前項會議紀錄，得就鄉鎮公所職員中調派兼辦之。

第二十三條 鄉鎮民代表會決議事項，與現行法令抵觸者無效。

第二十四條 鄉鎮民代表會決議案，送請鄉鎮長分別執行，如鄉鎮長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿意時，得報請縣政府核辦。

第二十五條 鄉鎮長對於鄉鎮民代表會之決議案，如認為不當得附理由，送請覆議。對於覆議結果，如仍認為不當時，得呈請縣政府核辦。

第二十六條 縣政府對於鄉鎮民代表會之決議案，認為有違反三民主義或國家情事者，得開兩事實呈請省政府核准後，予以解散重選，並補選內政部備案。

第三章 鄉鎮公所

第二十七條 鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長一人，受縣政府之監督指揮，辦理本鄉鎮事務。

第二十八條 事項，及執行縣政府委辦事項，置副鄉鎮長一人或二人襄助之。  
鄉鎮長兼任鄉鎮中心學校校長及鄉鎮國民兵隊長，在經濟教育發達之區域，得不兼任鄉鎮中心學校校長。

鄉鎮長不得兼任保長或甲長。

### 第二十九條

鄉鎮長副鄉鎮長，由鄉鎮民代表會，就公民中具有左列資格之一者選舉之，任期二年，連選得連任。

一、經自治訓練及格者。

二、普通考試及格者。

三、曾任委任職以上者。

四、師範學校或初級中學以上學校畢業者。

五、會辦地方公益事務著有成績者。

鄉鎮長選舉實施日期由政府定之。

### 第三十條

鄉鎮長副鄉鎮長，由鄉鎮民代表會選出後呈報縣政府彙報省政府備案。  
選舉鄉鎮長副鄉鎮長時，由縣長或其代表蒞場監督。

### 第三十一條

鄉鎮長副鄉鎮長被罷免時，應即由鄉鎮民代表會依法改選。

### 第三十二條

在未定選舉實施日期之地方，其鄉鎮長副鄉鎮長得由縣政府遴選合格人員



委任之，報省政府備案。

前項鄉鎮長副鄉鎮長違法或失職時，由縣政府撤職另委。

### 第三十三條

鄉鎮公所設民政警衛經濟文化四股，每股各設主任一人，民政股文化股經濟股各主任得由鄉鎮長副鄉鎮長及中心學校教員分別兼任，如事實上不能兼任時，得由鄉鎮長遴聘，警衛股主任應由鄉鎮國民兵隊隊附兼任。

前項各股所屬之事務，由省政府按照完全地方自治條件各鄉鎮應辦事務及縣政府委辦事務，分別分配規定之，報內政部備案。

### 第三十四條

鄉鎮公所各股視主管事務之繁簡及地方實際之需要，酌置幹事，除戶籍應有一人專辦外，得由中心學校教員分別兼任，並置專任事務員一人或二人。經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。

### 第三十五條

鄉鎮公所辦理公共利益事項，需用人力工作時，經鄉鎮民代表會之議決，得召集各保長保長按保按甲征調各戶居民共同辦理之。

### 第三十六條

鄉鎮公所辦理公共利益事項，需用物資時，應編制計劃及概算，由鄉鎮民代表會議決，呈准縣政府列入縣概算，由鄉鎮公款開支。

## 第四章 鄉鎮務會議

### 第三十七條

鄉鎮務會議由左列人員組織之。

- 一、鄉鎮長副鄉鎮長。
- 二、鄉鎮中心學校校長。
- 三、鄉鎮團民兵隊隊長隊附。
- 四、民政警衛文化經濟各股主任及幹事。
- 五、專任事務員。

前項會議本鄉鎮內與所議事項有關之保長得列席。

### 第三十八條

鄉鎮務會議之事項如左：

- 一、鄉鎮自行舉辦之事項。
- 二、關於鄉鎮中心工作之實施事項。
- 三、縣政府委辦事件之執行。
- 四、鄉鎮民代表會議決案之執行。
- 五、提交鄉鎮民代表會之議案。
- 六、出席人員之提案。
- 七、本鄉鎮內公民十人以上之提議。

### 第三十九條

鄉鎮務會議由鄉鎮長召集，開會時，鄉鎮長主席，鄉鎮長有事故時，由副

鄉鎮長代理之。

第四十條 鄉鎮務會議，每月開會一次，必要時，得召集臨時會議。

第五章 保民大會

第四十一條 保民大會，由本保每戶推出一人組織之，其職權如左。

一、議決本保保甲規約。

二、議決本保與他保間相互之公約。

三、議決本保人工徵募事項。

四、議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項。

五、選舉或罷免保長副保長。

六、選舉或罷免鄉鎮民代表會代表。

七、聽取保辦公處工作報告，向保辦公處提出詢問事項。

八、其他有關本保重要興革事項。

第四十二條 保民大會，每月開會一次，由保長召集之，遇有特別事故，由保長或本保

二十戶以上之請求，召集臨時會議。

第四十三條 保民大會非有本保各戶出席人數過半數之到會不得開議。

議案之表決以出席人過半數之同意行之可否同數時，取決於主席。

罷免案之成立應有出席人三分之二以上之同意。

第四十四條 保民大會出席人，對於本身有利害關係之議案，不得參加與表決。

第四十五條 保民大會開會時，保長主席，保長有事故時，副保長主席，保長副保長俱

有事故時，由大會推舉一人主席。

第四十六條 保民大會開會時，保長副保長對於與本身有利害關係之事件應行迴避，由

大會推舉臨時主席。

第四十七條 保長對於保民大會負左列各任務。

一、布置會場及辦理會議紀錄。

二、報告經辦事項。

三、答復出席人之詢問。

四、整理議決案件。

五、公布大會決議等。

第四十八條 保民大會決議事項與現行法令抵觸者，無效。

第四十九條 保民大會決議案，送請保長分別執行，如保長延不執行或執行不當得請其

說明理由，如仍認為不滿意時，得報請鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。

第五十條 保長對於保民大會之決議案如認為不當，得附理由，送請覆議，對於覆議

結果，如仍認爲不當時，呈報鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。

第五十一條 鄉鎮公所對於保民大會之決議案，認爲有違反三民主義或國策情事者得開明事實呈請縣政府核准後，予以解散，另行召集並由縣政府呈報省政府備案。

### 第六章 保辦公處

第五十二條 保設辦公處，置保長一人，受鄉鎮長之監督指揮辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項，並置副保長一人襄助之。

保辦公處，應冠以所屬鄉鎮名稱。

第五十三條 保長兼任國民學校校長及保國民兵隊長，在經濟教育發達之區域不得兼任國民學校校長，保長不得兼任甲長。

第五十四條 保長副保長由保民大會就公民中具有下列資格之一者選舉之任期二年，連選得連任，

- 一、師範學校或初中學校畢業或有同等之學力者。
- 二、曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上，著有成績者。
- 三、曾經訓練及教育者。
- 四、曾辦地方公益事務者。

在未辦理選舉以前保長副保長由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任。

**第五十五條** 選舉保長副保長時由鄉鎮長副鄉鎮長或其代表蒞場監督。

**第五十六條** 保長副保長被罷免時，應由保民大會依法改選。

**第五十七條** 委任之保長副保長違法或失職時由縣政府撤職另委。

保辦公處設民政警衛經濟文化幹事各一人民政幹事得由副保長擔任，警衛幹事由保國民兵隊隊長兼任，經濟或文化幹事得由保國民學校教員擔任之前項幹事，若無相當人員時，得由一人兼任二職在經費不充裕區域得僅設幹事一人，均由保長延聘，或由鄉鎮長商同保長延聘之。

**第五十八條** 保辦公處辦理本保公共利益事項需要人力工作時，應召集各甲長按甲召集各戶居民共同辦理之。

### 第七章 保務會議

**第五十九條** 保務會議由左列人員組織之。

- 一、保長副保長
- 二、保國民學校校長。
- 三、保國民兵隊隊長隊附。
- 四、保民政警衛經濟文化各幹事。

前項會議本保內與所議事項有關之甲長得列席。

第六十條 保務會議之事項如左。

- 一、議訂保甲規約。
- 二、保民大會決議案之執行。
- 三、提交保民大會之議案。
- 四、出席人員之提案。
- 五、本保內公民五人以上之提議。

第六十一條 保務會議由保長召集開會時保長主席，保長有事故時，由副保長代理之。

第六十二條 保務會議，每月開會一次，於保民大會開會前五日召集之，必要時，得召集臨時會議。

第八章 戶長會議

第六十三條 甲設戶長會議，由本甲各戶之戶各長組織之。

戶長有事故不能出席時，應派一人代表出席。

第六十四條 戶長會議之職權如左。

- 一、選舉或罷免甲長。
- 二、政令之執行事項。

三、本甲內戶口之稽查填報事項。

四、本甲內之清潔衛生事項。

五、本甲內應興或革事項。

前項第一項甲長之選舉或罷免，由保辦公處報鄉鎮公所備案。

### 第六十五條

戶長會議，由甲長召集之，每月開會一次，必要時經甲長或三戶以上之請求，得舉行臨時會議，開會時甲長主席甲長有事故或所議事項與甲長本身有利害關係時，由出席人推舉一人主席。

前項會議，在甲長住宅或保辦公處舉行。

### 第六十六條

戶長會議，非有本甲戶長過半數之出席，不得開議。

議案之表決，以出席人數過半之同意行之，可否同數時取決於主席。

### 第六十七條

戶長會議決議案，由甲長執行之。

### 第六十八條

甲長認為必要或有本甲居民十人以上之連名請求時，舉行甲居民會議，討論議決有關於本甲重要興革事項。

## 第九章 附則

### 第六十九條

鄉鎮應辦事項，鄉鎮民代表會議事規則，保應辦事項，保民大會議會規則，及鄉鎮保各項圖記式樣，均由內政部定之。



第七十條 本條自公佈日施行

## 四 有關憲政實施之決議與報告

甲 確定 總理主要遺教爲訓政時期中華民國最高根本法案

十八年三月二十一日三全大會通過

總理所著三民主義、五權憲法，建國方略，建國大綱及地方自治開始實行法爲訓政時期中華民國最高之根本法，舉凡國家建設之規模，人權民權之根本原則與分際，政府權力與其組織之綱要，及行使政權之方法，皆須以 總理遺教爲依歸，大會對於上項決議，更附以如下之說明：

(一) 總理創造中國國民黨，同時創造三民主義五權憲法諸教義，以爲全黨建造國家之準繩 總理生時，本黨黨員之努力，一以 總理之言行爲依歸 總理既逝，則吾黨同志之努力，一以 總理全部遺教爲準則，是故 總理之全部教義，實爲本黨根本大法，凡黨員之一切思想言論行動及實際政治工作，悉當以之爲規模而不可逾越，蓋必如是，黨員之意志始能統一，本黨之力量始能團結，全黨之法令規章始能系統一貫，而建國治國之使命，始能期其日趨有功也

(二) 中華民國之創造，以迄於建設之完成，其所賴以為努力者事實上皆為總理所領導之中國國民黨，其所待以為努力之步驟，乃為總理所定不可逾越之軍政訓政憲政三大程序，其所據以為此三大程序中一切典章制度之源泉，乃為總理所垂示之遺教，因此之故，中華民國之統治權，係由國民參加於總理所領導之中國國民黨，依照革命建設之程序，實行總理之遺教，而漸求其全部之實現之一偉大的使命所產生之此偉大的事實，即為總理以「國民造黨，以黨建國，待國建成而後治之」之要義，在此全部建國之行程中，本黨集合全國人民之努力，事實上即開始革命，創造民國，以底於全國之統一，習於依違總理之遺教，是故從「民革命創始於軍政時期，總理遺教，不特已成爲中華民國所由創造之先本法，且應以此爲中華民國由訓政時期進於憲政時期根本法之原則，其效力實較中國以前所見之約法爲更大也，辛亥以前，總理於革命方略中有一語關於撤兵驅除，戰事停止之日立即頒佈約法之語，此爲革命軍佔取一條條之強制約章，而非可以擬於全國根本法之地位，民國元年，總理未暇及於三民主義五權憲法之制定，而時局變遷，約法之頒佈，然而其內容多非三民主義五權憲法之主張，實不愜總理之本意，迨本黨在廣州開創政府之時，總理先後著成三民主義

五權憲法，國方略，建國大綱諸要典，乃不復以約法爲言，蓋其意以爲於一切建國之最高理論的原則，已詳於三民主義，五權憲法，建國方略諸書，顯然具體的根本大法，則已散見於民權初步，地方自治開始實行法，及實業計劃，且更總括的結晶以成建國大綱，而以政府名義宣佈而廣傳之，建國大綱，已爲中華民國根本法之具體部分，而其他三民主義，五權憲法，建國方略諸要典，則爲中華民國根本法之理論與政略之原則部分，總而言之，則總理遺教，兼特訓政時期以之爲根本法，卽憲政時期亦須以之爲憲法之準則，凡此要義，皆可以總理遺教爲之證明，建國大綱第一條曰：「國民政府，本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國」卽此可知三民主義五權憲法爲建設中華民國之根本憲法。總理建國大綱自序有曰：「製定國民政府建國大綱二十五條，以爲今後革命之典型」，「本政府鄭重宣佈，今後革命勢力所及之地，凡秉承本政府之號令者，卽當以實行建國大綱爲唯一之責任」此可知建國大綱又爲中華民國不可踰越之憲法。總理遺囑復言：「務須依照予所著建國方略，建國大綱，三民主義，及第一次全國代表大會宣言，繼續努力，以求貫徹」。此又可知總理之主要遺教，皆爲建設中華民國之典型。今吾黨既已於十四年之際，決議接受總理之遺教，且已本之以

爲實現革命建設之原則，而全國人民亦復予以服從及擁護，共趨於統一軌道之正軌，是總理遺教，在國民之意識上已有根基，在社會之羣力上已有淵泉，在法理之根據上已有普及全國，造成統一之效能，故大會認爲總理之三民主義，五權憲法，建國方略，建國大綱，地方自治開始實行法等遺教，已具有訓政時期中華民國根本法之實質，而大會衆代表國民行政權之職任，予以正式的法律之效力，蓋當然之理也。

大會認爲以上之說明，於闡明本案之主旨上，異常重要，總言之，本案之主旨，第一項在於全黨黨員之言論行動皆統一於總理遺教之下，第二項在於確定總理遺教爲國家之最高根本法，使全國人民之民族生活與國家生存發展，皆統一於總理遺教之下；凡我同志及全國國民，均宜恪守勿渝者也。

## 乙 確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案

(十八年三月二十一日三全大會通過)

中國革命之目的，在於實現三民主義，而三民主義之實行，必須依照總理所定之革命程序以爲建設。總理生平既分革命建設爲軍政訓政憲政三時期，其循序遞進，以完成革命之工作，更爲之設解其要義曰：「不經軍政時期反革命之勢力，無由漸進，

革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰；不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，卽爲人利用，陷於反革命而不自知；前者之大病，在革命之破壞不能了澈，後者之大病，在革命之不能進行。積十餘年來反革命勢力屢圖顛覆民國，拆離本黨之痛苦經驗，益足以證總理預定革命程序之要義，爲有遠大之預見也。

本黨在此十餘年來痛苦經驗之下，以爲北伐既經完成之後，當進而履行總理手定訓政程序之遺教，中央執行委員會爰本此意，於十七年十月二日第一七二次中央常會，議定訓政綱領而公佈之曰：

中國國民黨實行 總理三民主義依照建國大綱，在訓政時期，訓練國民使用政權，至憲政開始，而成全民政治，制定左之綱領：

(一) 中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會領導國民行使政權

(二) 中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權託付中國國民黨中央執行委員會執行之。

(三) 依照 總理建國大綱所定選舉罷免創制複決四種政權應訓練國民逐漸推行，以立憲政之基礎。

(四) 治權之行政立法司法考試監察五項，付託於國民政府總攬而執行之，以立憲

政時期民選政府之基礎。

(五) 指導監督國民政府重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。

(六) 中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決行之。

依此訓政綱領而標舉其內含之原則，要有二端，其一、總理遺教認定由國民革命所產生之中華民國人民，在政治的智識與經驗之幼稚上，實等於初生之嬰兒；中國國民黨者，卽生此嬰兒之母；既適之矣，則保養之，教育之，方盡革命之責；而訓練之目的，卽以保養教育之主人成年而還之政，爲其全部之根本精神；故訓政綱領，開宗明義，卽以中國國民黨負「依照建國大綱訓練國民使用政權，至憲政開始，弼成全民政治」之全責。其二、總理所定五權憲法之根本原則，其目的在於造成人民行使四種政權，政府行使五種治權之國家，訓政綱領本此原則，故於第一條至第三條，以政權付託於中國國民黨之最高權力機關，務訓練國民，達到直接行使政權之目的；於第四條，以治權付託於國民政府，而其最高指導監督之責，則於第五第六兩條，乃商之於中國國民黨。此其以中國國民黨負全責，領導國民，扶植中華民國之政權治權，而使之發展以入憲政之域，固至爲明顯也。

大會認為訓政綱領，依據總理遺教確定訓政時期間以政權付託於中國國民黨之最高權力機關，以治權付託於國民政府，分別總攬執行，以造成中華民國之憲政基礎，實為訓政時代政權治權所由區分之不可移易的原則，今本此原則，對於黨政府人民，行使政權治權之實際的分際與方略，更爲明確之規定如左：

第一 培植地方自治之社會的基礎宣傳訓政之方針，闡導人民接受四權使用之訓練，指導人民努力完成地方自治所必備之先決條件，協助人民籌備自治并促進一切關於地方自治之工作由中國國民黨中央執行委員會指揮並監督下級黨部推行之。

第二 依據總理遺教，決定縣自治制之一切原則及訓政之根本政策與大計，中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。

第三 實施縣自治制及執行一切訓政根本政策與方案，由國民政府及其所屬主管機關行之。

第四 中國國民黨中央執行委員會政治會議，在決定訓政大計，指導政府，上對中國國民黨中央執行委員會負責。

第五 中國國民黨最高權力機關，爲求達訓練國民使用政權，完成憲政基礎之目的，於必要時，得就人民之集會結社言論出版等自由權，在法律範圍內加以限制。

第六 中華民國人民須服從擁護中國國民黨，實行三民主義，接受四權使用之訓練，努



地方自治之完成，始得享受中華民國國民之權利。

第七 實施訓政之成績由中國國民黨最高權力機關考核，並依照建國大綱之規定，由中

國國民黨最高權力機關負責召集國民大會，決定憲法而頒佈之。

### 丙 確定地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎案

(十八年三月二十三日三大大會通過)

總理自序建國大綱云：「革命之目的在實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。」又云：「今後之革命，不但當用於破壞，尤當用於建設，且當規定其不可踰越之程序。」「大革命為非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之，積二十年痛苦之經驗，當知所謂人民權利與人民幸福，當務其實，不當徒襲其名。」「建國大綱者，以掃除障礙為開始，以完成建設為依歸。」「倘能依建國大綱以行，則軍政時期，已能肅清反側，訓政時代已趨於積極自治，雖無憲政之名，而人民所得權利與幸福，亦非自憲法頒布後政者所可同日而語；且由此以至憲政時期，所歷者皆坦途，無荆棘之阻。」「積極自治，總理言之甚詳。其言曰：「訓政時期之宗旨，務訓導人民，從事於革命建設之進行，先以縣為自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力之基本，然後擴而充之，以及於省，如是則所謂自治，始為真正之人民自治，異於偽託自治之名，以

行其訓練之實者，而地方自治已。則國家組織，如臻完密，人民可本其地方上之政治訓練，以與開國政矣。」總理云：「不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖獲解放，初不知其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自知」。此種活動之方式，實言之，即地方自治，而地方自治，總理已定有實行方法，即「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有總二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域」試辦之事有六，其次序如左：

(一) 清戶口

(二) 立機關

(三) 定地價

(四) 修道路

(五) 墾荒地

(六) 設學校

總理所謂地方自治團體，不止爲一政治組織，并爲一經濟組織；且規定自治機關之職務更有

(甲) 農業合作

(乙) 工業合作

(丙) 交易合作

(丁) 銀行合作

(戊) 保險合作

自治機關之職務，猶有關於經濟而應設專局以經營者：

(一) 糧食管理

(二) 運輸交易

凡此諸端，於建國大綱，既明定其綱，於地方自治實行法并定其目，蓋必依此方式以爲活動，始能得到充分之民權。并爲真正民生之解決，茲謹就此議，確定其實行之方略及程序如左：

一、確定縣爲自治單位，努力培植民治，不得阻礙其發展。

(理由) 本條以建國大綱第十八及中國國民黨政綱對內政策第三條之規定爲根據，但一方須培植其發展，一方須排除其障礙，故積極則應爲廣大之宣傳及實際之訓練，而消極則防範貪官污吏之壓迫，土豪劣紳之假借。

二、制定地方自治法，規定其強行部分，使地方自治成爲經濟政治的組織，以達到真正民權民生之目的。

(理由) 本條以『地方自治實行法』爲根據。認地方自治體，不只爲一政治組織，

而且爲一濶義組織，蓋必如是，始能達到真正民權民生之目的。至於自治機關之組織與職務，人民對於自治團體之義務與權利，四種行使之方式與條件，孰應強行，孰可任意，亦自治中，均應分別行之。

三、由國民政府選派曾經訓練考試及格之人員（限黨員）到各縣協助人民，籌備自治

（理由）本條係以建國大綱第八條爲根據，地方自治之籌備，爲訓政開始必須之工作，苟非有經訓練并考試及格者，不自兼此重責，故以黨員爲標準，庶人民得易瞭知活動之方式，不致放棄責任，或受人利用，然必由國民政府選派，始能一致，各自爲政，甚或因循，而延阻憲政之實施。

四、地方自治之籌備，宜逐漸推行不宜一時並舉，以自治條件之成就，選舉完畢，爲籌備自治之終期。

（理由）本條根據建國大綱第八條之規定，以清查人口，測量土地，妥辦警衛，修築道路爲自治完成之條件。并根據同條，應以曾受四權之訓練，完畢國民之義務，誓行革命之主義，爲審查民選資格之標準。縣長議員依法選出，即協助籌備自治工作告終，而該縣達完全自治之域。但自治之籌備，宜分行不宜兼舉，應於各省先擇一二縣試辦，逐漸推行，則人才易於集中。

而組織始克完密。

以上四端，係以我國大綱第八條至十八條及本憲政綱與地方自治實行法爲根據而定之標準。乃完成憲政所必歷之過程，而訓政時期本黨最大之職責也。

#### 丁 推進地方自治案（二十年十一月三屆二次臨全會決議）

地方自治之工作，爲訓政時期全部工作之重心。本黨承總理遺教，於第三次全國代表大會政治報告決議案中，以政權之建設當以實現國家主權屬於國民全體之目的爲今後努力之方向；並爲矯正從前重省輕縣之傳統觀念，特置重於縣自治之行使及地方之建設，以期達到真正之民治，措國家於磐石。復確定地方自治方略及程序，詳列施行之方法與各項之標準，以利實施，歷屆中央全體會議亦迭經議決限期完成縣自治案並訓政時期各級黨務工作應以縣自治爲原則等案；凡所以促進地方自治之推行者，無不阻勉爲之。顧自頒佈縣組織法以及區鄉鎮自治施行法實施地方自治以來，爲期已及二載，非特自治之效不可觀，卽最初步之組織亦多未見完備；其統編組織已完備者，亦無非稍具形式，離自治之實際尙遠，詳因連年地方不靖，各地兵難循理而治，然以漸秩序較爲完善之區，其成績亦未甚著，甚且利未見而弊已乘之，此則制度設施之有待改善實無可疑。夫地方自治既爲建政之基礎，而事實所示，又必需改善，茲特就其最重要各點分別說明

因革之所宜，以爲實施之準則。倘經決定，則此後黨部對於地方自治工作之指導與協助，以政府之依據實施與夫自治法規之釐訂，皆得有所準則，茲分述各點如下：

### (一) 整理各縣財政以確定自治經費

民國初年之試辦地方自治，雖經費非裕，尙不至如今日之窘，以江浙較裕富庶之省，兩位自治經費平均亦不過百元之譜，且有時短少不能照領，僅僅供給機關自身之維持，不足，遑論建設事業，頗聞視察員赴各地視察竟有簿籍文具亦不能全備者，江浙如此，其他各省更可概見，按建國大綱土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之利，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，今各縣以傳統之習慣，所有收入除對於上級有之以外，大概列作普通行政經費，而所謂普通行政，實大部卽自治事務，以目前之不清，故經費支配不能得當，致使極少數區鄉鎮自治之開辦費亦不能籌匯，雖區鄉鎮本身亦應有一定之收入，惟以國民經濟之幼稚，負擔能力容有未充，自不得不仰給於上級之補助，但額外之經費能有幾何，更可能爲長期之維持。爲今之計，除一方嚴格劃分各縣自治事務之範圍外，應將縣財政澈底整理，劃分省縣用途，俾全縣各項事業得以同時發展，對於自治經費之標準確實決定其數目與來源，按年編製預算，以期逐漸達到會務獨立，一方更努力於天然財源之開發及其事業之收入以增加自治之經費。現時各省有以田賦附加稅爲自治費之挹注者，雖係臨時辦法，然曷若整頓舊有田賦，剷除積弊

，並積極開墾荒地以開財源，其所得固將此愈於彼也。

(二)按各省情形分別完成自治期限

吾國幅員廣大，各地之文化經濟狀況既難強同，而風俗習慣亦迥相懸殊，自不能等量齊觀，合一爐而並冶；為政貴在適宜，強不同者而欲使之同，結果必慮應故事，苟且兼資，無成績之可言，故推行地方自治，初不必斤斤於經濟同一之觀，尤宜斟酌度勢，因地制宜，為適當之措施：第一，各省完成自治之期，不妨稍有參差，以期符合實際，推行盡利，依建國大綱第七條第十六條第二十三條之規定，凡一省完全底定日則為訓政開始之時，凡一省全數之縣皆達完全自治者則為憲政開始時期，全國在過半數省份至憲政開始時期——即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒佈之。是各省之不能同時開始訓政時期也明甚。又觀於第八條第九條之規定，可知各縣之完全自治亦不必定於同時實現，第三屆二中全會議決，訓政時期為六年至民國二十四年完成，復議決民國十九年內完成縣組織，二十一年底初期調查戶口清丈土地完畢，二十二年度各地籌備自治機關完全成立，二十三年底完成縣自治，似此規定，未免過於剛性，設使進行有礙，轉乏伸縮之餘地，衡諸事實，殊為困難，故宜按各省情形將訓政時期分省公布。在此訓政時期，各省得更因其省內各縣之情形分別規定完成縣自治期限。至全國有過半數省份均已完成縣自治，然後開國民大會決定憲法，而真正民治於以實現。

購，同時公佈各省訓政時表，如有一省未達完全底定之期，而亦強令開始訓政工作，事實上必多困難，而不能屬於完全憲政之域。第二，中央對於各省地方自治既宜規定大綱，其詳細辦法可由各省擬訂呈准中央施行。歐美各國下級地方自治組織類多錯雜不取純一，蓋為顧慮現實情況，尊重地方利益，不得不爾。以吾國各地情形之複雜，千差萬別，欲以同一之法規為普遍之應用，削足適履，勢必有損不可，此其情形與不能劃分時期完成地方自治蓋同。如現行制劃分區鄉黨閭閻辦法，因各地區域之廣狹，人口之疏密，每多不能適合之處，非失之割裂，即過於散漫，此無論何種精密之論文，亦決不能為各種詳盡之規定，不如讓諸地方政府之妥為籌辦也。

### (三) 釐定自治團體之任務範圍

建國大綱以縣為自治單位，省立於中央與縣之間，以收連絡之效，省為本省自治之監督，關於省內之國家行政即受中央之指揮，是縣之性質固明明為一單純之自治體，但有時亦得承上級機關之命執行其他行政，正若大陸各國之地方政府組織，一方為執行自治之機關，一方復為中央之代表也。且本黨所領導之自治，乃欲培養地方之基本，以謀全民之幸福，而查縣組織法第三條規定「縣設縣政府，於省政府指揮監督之下處理縣縣行政，監督地方自治事務，以全縣行政與地方自治相對列，且於前者名之曰處，後者名之曰監督，一若前者為主目的，而後者反為副目的，殊與以縣為自治單位之旨相觸。學



者對於自治體之任務大別爲三十一爲固有事務，即爲欲達自治體本身存在之目的者；二爲委任事務，即與自治體存在之目的無關，而爲省長委任處理者。二者間性質分明，中從關係，縣固爲自治單位，自以其自治事務爲唯一基本之工作，至於其他行政，不過受任上級之委託，不能視爲重要之一部，故其自身乃居於實行自治之地位，非若省之於縣，置身地方自治之外，僅負監督之責而已。再查訓政時期完成縣自治實施方案內政都主管事務分年進行程序內確定自治經費項下，有所謂地方行政與自治經費之分，用語極爲含混，殊堪玩味以縣所辦地方行政而以自治專屬之於區鄉鎮，實爲大誤，故縣自治體之任務範圍必須重加釐訂，俾無背於自治之本質，而爲適當之運用，以一新人民之耳目，集中力量，自可收事半功倍之效。

(四) 提高縣長職權以重責成

地方自治之發達，固有待於羣策羣力，而設施推行，縣長實負有重大之責任。故訓政之能否完成，實視縣長之能否切實負責，三屆三中全會有鑒於此，故有注重縣長人選之決議。惟縣長之人選爲一問題，而縣長之職權能否充分發揮其才能以盡其責任與否，又爲一問題，故必先擴張縣長之職權，而後能盡其設施之成效。今日各縣政務除一部分設專員專放縣政府外，他如公安財政教育建設等項，頗多設局掌管，縣長雖負綜理監督之責，而不能收指揮統一之效，各局遇事竟命於主管各員，各廳亦隨意指揮各局，縣

長僅爲其承轉機關，至各局局長之任用，依縣組織法之規定，原應由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任，但事實上各局局長往往由主管廳任意推薦或直接委派，其應費應德，亦大都惟主管廳之命令是從，縣長處處均受牽制，幾同傀儡。對於其所屬之重要政務及人員既不能盡指導監督之責，又何能完成其重大之任務。今後惟有依照重視縣政之原則，力矯已往之習慣，對於縣長職權須首先提高，使於法令範圍內有完全用人之統一指揮之權，縣之所屬各機關均一律對縣長負責，縣長再向省政府負責，則系統自可分明。各縣苟非必要，縣政府各局務力求減少，而歸併於縣政府之內，以節糜費。縣組織，如此！乃可提高縣長職權，以專責成，同時并慎重縣長人選，務以人才爲第一，并嚴定放核，如有劣跡或不能勝任者，應立加罷黜，否則不能任意更動，以資保障。庶以增加行政之效率，以促進自治之發展。

#### (五) 嚴密訓練區長幹部之深入民衆

區自治組織介乎縣與鄉鎮之間，實爲地方自治之中堅，現時各區區長大概由省考試訓練各人員而後分發於各縣，形式上似無遺憾，惟按之實際，則非議四起，成效鮮著，此其以雖未若盡歸之於區長，而區長實亦不能辭其咎者。蓋今之區長，青年居多，學識既無素養，世情尤所未諳，雖經短時間之訓練，對於自治并非有深切之認識，一旦使之辦事，不諳條例方法，以致動輒齟齬，其有沾染腐化者，則儼然官僚習氣，深居簡出

，絕少與民衆相接近；二者之弊，過猶不及，要皆不能深入民衆，以引起同情而得其助力，民衆對之信仰益爲薄弱。欲救其弊，必須對於各區長加於更嚴格之訓練，於學識而外，并注重其性情道德語言態度之種種修養，俾易與民衆相接近。今各省有設長期自治訓練機關者，應用輪流訓練辦法，將派出之區長分批召回訓練，俾得理論事實兩相參證，益臻圓滿。其無長期訓練機關者，則各縣區長當由縣長任繼續訓練之責，於縣中設立相常機關，定期集會指導研究，藉以改進種種之缺點，又對於區長之任用，現由民政廳直接委充，諸多不便，應改由縣長遴選年在三十歲以上學行俱優，并經訓練或經驗合格者，呈請民政廳委派，并將縣組織法第三十三條修正之。至鄉鎮長雖屬重要，但既產生於人民之選舉，而非政府所委派，欲爲形式上之嚴密訓練，轉爲困難，且鄉鎮人士對於自治職務每多趨避而不願爲，尤不樂受訓練之名，於此有不得不稍稍遷就事實，由各區設立常期研究會演說會等於無形中灌輸自治之知識，避去訓練之名，而收訓練之實。

（六）整理各縣警政并從速完成縣保衛之組織

比年以來，國事不定，兵革屢興，其直轄遺棄無主之區固不必論，即非軍事之區，亦多萑苻遍地，閭里不寧，欲求安居而不可得，實爲推行自治一大障礙。現如平告成，全國統一，除尚有少數匪區由中央或省派遺軍隊限期肅清外，其他各地之零星匪徒，當實成各縣政府督同地方駐紮彈頭。惟各縣警政每多窳敗，且警士每多集中城區，不及四

鄉，以致城區之外，一任匪徒蹂躪，同屬管轄範圍之內，而顯分輕重，實非安定地方之道，以後應嚴飭各縣對於各縣應切實整頓，並須不分城鄉，兼籌并顧，為適宜之分配，但各縣以厄於經濟，警力或嫌單薄，故應同時依照縣保衛團法從速完成各地方保衛組織，充實人民自衛力量，以補警力之不及，按地方保衛，原為自治事業之一種，特在今日尤為切要，故必是急辦，使地方安甯，民生樂業，而後其他自治事業始有次第建設之可能，直接排除自治之障礙，間接即所以促進自治也。

### (七) 積極發展鄉村經濟

今日鄉村兩大痛苦，一為秩序不甯，二為經濟枯竭，故除一方努力於地方治安之外，尤當積極發展鄉村之經濟，吾國以農立國，鄉村經濟之發達與否，實占國民經濟之重要部份，連年天災人禍交相為害，鄉村生計窘迫萬分，稍有力者咸皆遷居城市，因之鄉村日益空虛，各種設施皆無從進行，總理謂地方自治團體不立為一政治組織，亦非為一經濟組織，故主張應同時舉辦各種合作事業，誠為洞察癥結之言。按吾國民間，雖亦有類於此種之組織，惟甚缺陋不備，流弊甚多，已難適合時代之需要，惟合作制度簡便易行，且能隨所處而運用，當為今後發展鄉村經濟之有力工具，應由地方黨部及自治團體等先行試辦，以資模楷，一經提倡，推行自易，此外，政府對於農業之改良指導以及獎勵保護等，亦當採用適當之政策，以助長生產之發達，培養社會之實力，此實為建

設地方之根本問題，雖其效果不可期諸旦夕，要為推行地方自治所當積極從事不容稍緩者也。

以上所舉，均為促進地方自治之舉舉大端，其中或關於制度之變革，或關於方法之改善，或為總理所昭示及中央歷屆會議所已規定而猶未徹底實舉行，然與地方自治之推進皆有極密切之關係，苟此諸端不能得圓滿之解決，必仍蹈過去之覆轍，地方自治決難有發展之望，至地方自治實施之要端，已具詳於地方自治開始實行法中，倘能參酌實際情形，依據實施，自能日起有功，漸臻完成，而民權之訓練，尤須依據總理之會議通則應用之於各項集會，俾養成其習慣，方今全國收平，除極少數之剿匪區域尙需兵力剿撫外，已可積極為政治之建設，中央對於訓政基本之地方自治工作自宜研究已往利弊之所在，決定原則，製為方案，俾黨部政府就地方實際之狀況，確定推行步驟，以利進行，俾觀厥成。是否有當，敬祈公決。

### 戊 本黨第五屆第十一中全會關於實施憲政之決議與總報告

本黨十一中全會，於三十二年九月八日第三次全體會議中，曾根據中央常務委員會實施憲政工作進程之總報告，通過關於實施憲政總報告之決議案，規定於戰爭結束後一週內召集國民大會，制定憲法而頒布之，並由國民大會決定施行日期，茲將該議決案及

總報告如下：

(一) 關於實施憲政總報告之決議案

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

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

二、國民政府應於戰爭結束後一年內，召集國民大會制定憲法而頒布之，並由國民大會決定施行日期。

三、凡前次依法產生之國民大會代表，除因背叛國家或死亡及因他故而喪失其資格者

者外，一律有效。前次選舉未竣或未及舉辦選舉之各區與各職業團體，均應依法補選。至於關於國民大會召集之前三個月辦理完竣。

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

### (二) 關於實施憲政工作進程之總報告

本黨總理創造二民主義，五權憲法，領導全國國民努力革命，建立民國。中國數千年之專制政體，所以易為民主共和，中華民族所以成為亞洲各國民主的先驅者，實乃吾黨先烈與全國志士仁人，在此偉大主義之下，犧牲流血灌溉培植之結果。吾人鑒於締造之艱難，深感革命之重大，爰將本黨關於憲政實施工作之進程，為忠實的檢討。

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

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

民國十六年，本黨既以武力推倒軍閥，掃除實行憲政之障礙，即於十七年十月三日制訂訓政綱領，主張「依照總理建國大綱所定選舉，能免，創制，複決，四種政權，訓練國民，逐漸行使，以立憲政之基礎」。民國十八年，三大大會被通過「確定訓政時期行使政權治權之分際及方略案」。十八年六月，三屆二中全會又通過「治權行使之規程案」。民國二十年五月於首都召開國民會議，制定中華民國訓政時期約法，以期共同遵守，促成憲政授政於民國之政府。凡此訓政時期之措施，實已奠定憲政之軌民權綱領之基礎。蓋三民主義之民權主義，以及五憲法之基本精神，不在因襲封建政治之遺規舊制，而在對於代議政治遺規舊制之改造與革新。故本黨憲政之實施，不以召開形式會議頒布空洞憲章而已足，而特致力於訓練人民有切實應用普通行使民權之充分能力與實際經驗，毋不致徒託空言，重蹈以往憲政失敗之覆轍。用是本黨之建國之程序，不表憲法形式之變成，而重憲政實際之建立，故本黨之歷史使命，在於建立民國，而其中心任務



則在負責訓政。且言之，憲政為訓政之最高目的，而訓政乃憲政之實踐方法也。

本書歷數十年艱苦奮鬥，始克掃除封建之障礙，奠定統一之基礎，乃日本帝國主義

者處心積慮，必欲破壞國家之統一，阻撓我國工作之進展，如「五三」濟南慘案，

如「九一八」以來之侵略暴行，皆其陰謀之暴露。吾國遭此厄運，而本黨獨立民國期成

憲政之初志，則絕未一日稍懈，十餘年來事實昭然，一加檢討，俱可實證。

(一)二十一年十二月二十四日四屆三中全會決議：「擬定二十四年三月開國民大會

，議決憲法，並決定憲法頒布日期，立法院應從速起草憲法草案頒布之，以備國民之研

討」。

(二)二十三年十二月，立法院遵將草案起草完竣，送經四屆五中全會決議，定於

十四年十一月召開第五次全國代表大會，關於國民大會舉行日期，提請五全大會決定之

(三)二十四年十月五日六全會決議：「宣布憲法草案，及召集國民大會日期，由大

會授權於中執行政行委員會決定之」。

(四)二十四年十二月五日一中全會決議：「二十五年五月五日宣布憲法草案，廿

一月十二日開國民大會。國民大會代表之選舉，應於十月十日以前辦竣」。

(五)二十五年五月五日國民政府宣布憲政草案，同年十月十五日五屆二十三號

新，據國民大會代表選舉籌備事務所呈，各省市辦理選舉事務，按諸原定程限，勢難如期

辦法，經決議：「國民大會代表選舉，既未能如期依法辦竣，大會應延期舉行，一俟全  
國代表依法選出，即行定期召集。」

二十六年二月五屆三中全會決議：「督促該管機關，繼續辦理選舉，於二十  
六年十月十二日召開國民大會，制定憲法，並決定憲法實施日期。」乃日寇即於去年  
七月六日，阻撓憲政之進展，然本黨實施憲政之意志，百折不撓，歷久彌堅，絕  
未以此而稍形懈怠。

二日召開  
二十九年九月十八日五屆一五七次常會，以各地交通因受戰事影響，頗多不  
便，前經決議，不無重大困難，並經國民參政會多數參政員之要求，展期至戰後再  
行召集。詳加考察，認為國民大會之召集日期，應俟另行決定；至一切未完選舉事宜  
，仍應由政府負責，以選舉總事務所積極辦理。所有關於會場建築等事宜，並應特設國民  
大會籌備委員會，負責辦理。

現民治為政治建設之目標，本屆第六次全體會議宣言，曾指示「必須早日完成建國  
大綱之程序，即制定全國共同之大法。」並決議限於民國二十九年召集國民大會，制定憲  
法。

因事實土之困難，國民大會之選舉，未能如期辦竣，國民大會之召集，亦因而延遲，惟五權憲法，乃總理偉大之創制，國家長治久安於此是賴，故政府應本既定方針，從速籌備召集國民大會，以促進民治之實施，完成建國之盛業。在國民大會未召集前，國民參政會為戰時領導民治之設施，誠能發揮效能，必大有助於政治之推進，政府並應予以注意。

(十)二十九年十二月，國民大會堂建築完成，三十年八月九日下午三時，敵機集中轟炸，國民大會堂全部燬成灰燼。及太平洋戰事爆發，國內交通益形困難，大會之籌備，更受影響。三十一年十月十九日，九三常會因是決定關於國民大會籌備委員會之經辦事項。由內政部設置國民大會事務處辦理之。

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

國民大會之召開，雖以日寇侵略，迭遭梗阻。惟於實施憲政之基礎工作，則仍照常進行，絕未以抗戰而稍形鬆懈。民國二十七年四月，臨全大會通過之「抗戰建國綱領」，其關於實施憲政者，一則曰：「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與意見，以利國策之決定與推行。」再則曰：「實行以縣為單位，改善並健全民衆之自治組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件。」以鞏固抗戰中之政治的基

會之基礎，並爲實施憲政之準備。自本綱領頒佈以後，戰事日趨緊張，中央於危急存亡之際，軍事倥傯之秋，對於綱領所懸之目標，兼程並進，勉力以赴。其實績成績分陳如次：

### 一 關於中央民意機關之建立者

民國二十六年夏，日寇進犯之初，中央早經籌議，旋經中央政治委員會決議，設立國防參議會，賦以聽取政府關於軍事，外交，財政等報告及製成意見書建議政府之權，延聘聲望卓著之各界代表二十四人爲會員。二十七年夏，卽根據綱領，組織國民參政會，其名額現已自一百五十人增至二百四十人。其產生方法，初則均爲推薦遴選，自省市臨時參議會設立以後，省市應出之參政員，已漸改由省參議會選舉，方法已益趨民主，至其職權，亦較國防參議會爲擴大具體，其重要者：（一）政府重要施政方針於實施前，應提交國民參政會決議。（二）得提建議案於政府。（三）聽取政府報告，並向政府提出詢問案。

### 二 關於省市民意機關之建立者

以中國幅員之廣，尤以戰事方殷，各處交通之艱，各省市民意機關之建立本極困難，但賴上下協力，其濫先行籌設者已有四川。西康。雲南。廣東。廣西。貴州。湖南。湖北。江西。河南。青海。甘肅。陝西。甯夏。安徽。福建。浙江。山東。重慶。等省

市，均能發揮民意於贊襄抗戰，貢獻特多。

### 三 關於地方自治工作之推進以及地方民意機關之設立者

此尤爲憲政實施之重要基礎，依建國大綱之規定，「憲政實施之最大前提，厥爲地方自治之完成，而地方自治之完成，則須全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥籌，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲完全自治之縣」。建國大綱第八條中央秉承遺教，允以此事關係憲政之完成特切，故於新縣制之擬設，特別爲要政，限期完成。據三十一年九月行政院報告，兩年餘來，全國實施新縣制之數凡達九四四縣，已及全國大半，此實爲推行地方自治建立地方民意機關之重要基礎。故在臨時參議會組織成立之處，其收效之速，遠過預期。據四川省政府檢討報告，如促進自治建設協助推行政令，調和地方意見，確立民主監察制度，成績頗著，殊足欣慰。中央以茲事重大，復議正式地方民意機關之設立，並擬擬訂施行步驟五項，經國防最高委員會一〇二次會議通過如下：（一）保民大會開會六次以上，經政府考核無異者，得成立鄉鎮民代表會。（二）鄉鎮民代表會開會四次以上，經政府考核無異者，得成立縣參議會。（三）鄉鎮民代表及縣參議員候選人之試驗或複選，經由考試院督促積極辦理。（四）縣參議會組織暫行條例，縣參議員選舉條

附，部欽民代表選舉條例，由國民政府連同實施步驟，明令於三十二年五月五日起施行。

(五) 凡縣參議會正式成立之縣份，臨時參議會應即取消。

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

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

已 本黨第五屆第十二中全會有關實施憲政之決議案

(一) 加強推行地方自治案

推行地方自治，爲奠定憲政之基礎。本大會於總政院實施憲政工作進程報告後，深悉地方自治工作，年來進步宏大。又有提案「加強推行地方自治案」，「限期完成地方自治，確立憲政基礎案」，「加緊完成地方自治確立憲政基礎案」等四件，均注重限期，加速完成地方自治，實施憲政，經併案編案討論，決定原則八項，其他細目，則交全國行政會議研討，八原則爲：

(一) 限民國三十四年年底以前，除有特殊情形地方外，各縣市民意機關，應一律完成。公職候選人員之檢覈手續，力求簡單，切實辦理。

(二) 保民大會及鄉鎮民代表會，應依法實施選舉，其完成自治條件者，得舉行鄉市長選舉。

(三) 陪都及各省政府所在之縣市，與各省所指定之示範縣市，應提早完成自治。

(四) 迅即訂定行使四權之法規，及其實施程序。

(五) 地方自治條件，應規定最低必要之標準於二年以內完成，中央應派員分赴各縣協助辦理。

(六) 原有自治經費，應明確規定，切實整理，並設法增加其來源。

(七) 加速各級自治人員幹部訓練，以適應實際需要，並與教育密切配合。

(八) 各縣辦理自治成績之優劣。應列爲考績之首要。

(二) 確立中央與地方行政之關係案

國民政府於國大綱第十七條規定：「中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地而宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權或地方分治」。又第十八條規定：「縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。民國二十四年中央制頒「劃分中央與地方權責綱要之原則」，依據當時之事實，對於中央政府及省政府之權責，爲簡要之規定。惟近年以來，情勢多有變更。卅年中央決議，改訂財政收支系統以後，情勢變更尤大。而當時有關省政府之法規，與現行事實，亦多有未符。前年十中全會，亦有一調整省縣機構確定權責範圍，簡化業務程序，以增進效率案」之提出。其詳細辦法，業經國防最高委員會詳慎研討。此次全會，爰本均權制度之原則，並參酌廿二年五月五日國民政府宣佈之「中華民國憲法草案」之規定對於中央與省政府之關係，決議重要原則五項。至中央政府對於省行政之指揮監督權限，及省施政計劃，訂定核准問題，仍交國行政院會議研討。根據此項原則，修正各項有關法規，送請立法機關審議制度，呈請國民政府公佈施行。其五項原則爲：

(一) 省政府爲一省最高行政機關，奉行中央法令，綜理全省行政事務，並監督地方自治。



(二) 省政府設秘書處及民政財政教育建設四廳。但經行政院核定，得增設其他行政及事業機關。

(三) 凡依法應由國家辦理，或須呈經中央核准，各省始得辦理之事項，各省政府不得自行擬辦。凡法律應由省政府辦理之事項，中央政府機關不得逕行辦理。

(四) 中央政府各機關，設在各省境內之機關，由各主管機關直接指揮監督。但其屬於行政範圍者，同時由省政府主席予以指導監督。中央設在各省之機關，其主管事務與省政府各處廳職權重複者，應即將其機關連同經費，裁併於各處廳之內。

(五) 依照上列各項原則，由立法院修正省政府組織法，各省依照修正之省政府組織法，分別制定省政府各處廳組織規程，所有一切省級行政機構，均於組織規程內，明定其職權及員額。

## 庚 實施憲政工作進程

### 行政院向十二中全會提出之報告

十二中全會開會時，行政院曾向大會提出實施憲政工作進程報告，摘要誌次：  
實施憲政之準備工作，以完成地方自治為本，地方自治以各級民意機關之建立為最基礎最基本之工作，比年以來，省及院轄市，設置臨時參議會者，現有川、康、滇、黔、

粵、桂、湘、鄂、浙、贛、皖、豫、魯、甘、青、寧等十八省，及直隸省，  
縣以下各級民意機關之設置，依規定程序，自下而上，循序以進，先舉行保民大會，次  
組織鄉鎮民代表會，最後成立縣參議會，而鄉鎮民代表及縣參議員，又必須經過考試，  
(較嚴)故其進度頗受限制，爲加速促進地方自治，經於三十二年二月呈請國防最高  
委員會核定，在各省正式縣參議會成立前，得設置縣臨時參議會，以資過渡，同時爲齊一  
步調促成各級民意機關，爰速成立，復擬訂「成立縣各級民意機關步驟」五項，報奉  
國防最高委員會通過，(一)保民大會開會六次以上，經政府考核無異者，得成立鄉鎮  
民代表會，(二)鄉鎮民代表會開會四次以上，經政府考核無異者，得成立縣參議會，  
(三)鄉鎮民代表及縣參議員候選人之試驗或檢覈，應由考試院督促積極辦理，(四)  
縣參議會組織暫行條例，縣參議員選舉條例，及鄉鎮民代表選舉條例，由國民政府明令  
於三十二年五月五日起施行。(五)凡縣參議會正式成立之縣份，縣臨時參議員應即取  
銷，截至本年四月統計，全國各省成立縣臨時參議會縣市已達一千零六單位，據各省報告  
，此項縣臨時參議會之設置，於促成自治之設置，調和地方意見，以及鞏立民主監察制度  
等收效之宏，遠過預期，上年十一月，奉到第五屆第十一次全會對於實施憲政工作總報  
告之決議案，鑒於中央既已決定戰事結束後一年內召集國民大會，制憲憲法，而縣各級  
民意機關之普遍成立，實屬刻不容緩，爰經議決，通令各省，依照前頒步驟之規定限於

民國卅三年內一律成立縣參議會，其不能依法成立者，得先成立縣臨時參議會，但均應督促各該縣依期步驟，舉行保民大會，及鄉鎮民代表會，務期正式民意機關，得於一定期間一律依法成立，並規定以（一）調查戶口整理戶籍。（二）健全鄉鎮保甲組織。（三）整理地方警衛。（四）整理自治財政。（五）清理土地釐定地價。（六）修築縣境道路。（七）墾闢荒地。（八）推進國民教育。（九）推進地方衛生。（十）健全職業團體。（十一）推行義務勞動等項，為自治中心工作，此項工作計畫，在縣參議會或縣臨時參議會已經成立之縣，由縣政府提交審議，俾集中意志力量，促其實現，各級民意機關成立情形如次：

甲、省市民意機關，截至三十三年四月止，各省市已成立省市臨時參議會者，計有川、康、滇、黔、粵、桂、湘、鄂、浙、贛、皖、閩、豫、魯、陝、甘、青、甯等十八省及重慶市、山西、新疆、綏遠三省正在籌設中，除山東省情形特殊，及青海西康，明會未及發交外，其餘各省開會次數，均在六次以上。

乙、縣市各級民意機關

（一）四川省 各縣保民大會，鄉鎮民代表會截至本年二月底止，除岷縣及茂縣實施新縣制之青川懋功靖化等三邊遠縣份，正在籌辦中，其餘各縣市局，均已完全成立，各縣市局除青川及武隆旺蒼兩縣留局外，均已於三十一年七月至十月間舉行成立典禮。

臨時參議會。

(二) 西康省 該省實施新縣制之確定、西昌、雅安、會理、漢源、冕寧、鹽源、越嶲、天全、滄定、蘆山、雷南、榮經、鹽邊等十四縣已於本年四月一律成立。臨時參議會，保民大會、雅安等四縣，已於本年三月前成立，其餘十縣，分兩期於本年六月十日成立，鄉鎮民代表會，俟公職候選人檢覈辦竣，儘速於本年內成立。

(三) 雲南省 各縣保民大會均已普遍成立，其實施新縣制之一百一十二縣，均已先行成立。臨時參議會，鄉鎮民代表會，正在籌設中。

(四) 貴州省 各縣保民大會，均已於三十二年六月以前普遍舉行，關於公職候選人之檢覈，現已彙轉檢覈者，計一千五百五十八人，正在復審中者，二千五百餘人，距應需人數相差尚鉅，正在督促趕辦，據該省府報告，各鄉鎮民代表會，於本年六月間，可以依法成立，其第一二兩期實施新縣制之貴筑等三十八縣及貴陽市，已於本年一月成立臨時參議會，第三期實施新縣制之岑豐等四十縣，則定於本年十一月以前組織成立。

(五) 廣東省 該省各縣保民大會，已於三十一年起普遍舉行，其實施新縣制六十八縣之鄉鎮民代表會，於本年一、三、五月分期成立，各該縣並已於本年三月先行成立臨時參議會，惟縣參議員候選人檢覈合格者，尚不足千人，正式縣參議會成立之期，須視檢覈情形定之。

(六) 廣西省 該省保民大會，於民國二十五年即已普遍舉行，民衆參加保民大會，  
及縣臨時參議會，原依該省實行辦法，於二十八年一月一律成立，現正辦理縣參議員候  
選人檢驗，期於本年內一律依法成立正式縣參議會。

(七) 湖北省 該省對於縣各級民意機關之籌設，進行稍緩，公職候選人之檢驗，  
計已轉縣參議員候選人一千九百四十一人，鄉鎮民代表候選人一千五百五十二人，刻  
正辦理檢驗，各級民意機關，均分兩期成立，保民大會於本年一月起成立，鄉鎮民代表  
會於本年七月起成立，長沙等二十六市縣臨時參議會於本年一月起成立，平江等五十二  
縣於本年七月起成立。

(八) 湖北省 保民大會及鄉鎮民代表會，各有四縣業已成立，餘在籌設中，現發  
五十四縣先行成立臨時參議會。

(九) 浙江省 各縣保民大會及鄉鎮民代表會，已於二十七二十八兩年，依該省單  
行辦法分期成立，二十九年依照中央規定改組，嗣因浙東事變，此項工作頗受顛挫，  
三十二年重行整理，規模稍具，縣級民意機關，係就游擊區及非游擊區，分別分期成立  
縣臨時參議會及縣參議會，第一期應成立縣參議會之昌化等十縣，及應成立縣臨時參議  
會之壽昌等七縣，均已於本年三月組織成立，第二期應成立縣參議會之於潛等十六縣，

及應成立縣臨時參議會之範圍等十二縣，定於本年六月前成立。

(十) 陝西省 該省各縣保民大會，已於三十二年應普通舉行，開會在六次以上者，計達六十縣，鄉鎮民代表會因正辦理候選人檢覈，尙未成立，截至上年底止，計核轉檢覈鄉鎮民代表候選人六千六百三十一名，縣參議員候選人二千零十五名，數量相差尙鉅，所有各縣均已先行成立縣臨時參議會，其中南昌等十四縣之縣臨時參議會，於二十九年即經成立。

(十一) 安徽省 該省各縣保民大會，除淪陷地區外，餘均於三十二年一月初普通舉行，並於同年八月指定潛山等十縣試行保長民選，縣參議員及鄉鎮民代表候選人之檢覈，約於本年六七月可以竣竣，下半年即普通成立鄉鎮民代表會，至縣臨時參議會已有四十四縣繼續成立。

(十二) 福建省 各縣保民大會，於二十九年應普通成立，除少數文化水準較低，及地方較為偏僻之縣外，均能依照規定時期開會，卅一卅二兩年，各縣先後成立臨時鄉鎮民代表會，(此項臨時鄉鎮民代表會，本年均分三期依法改組為正式鄉鎮民代表會)縣參議會及鄉鎮民代表候選人檢覈合格者，共計三千三百九十六人，全省各縣縣臨時參議會均定於本年內一律改組為正式縣參議會。

(十三) 河南省 各縣保民大會，已於卅一年四月起普通舉行，鄉鎮民代表會正辦

上圖 重要文獻  
新華書店

理候選人檢覈，尙未成立，該省實施新縣制之六十九縣，共一萬五千五百一十八保，每保以檢覈合格四人計，即須六萬二千零七十二人，現在檢覈合格者，僅一千六百人，故於本年三月先就實施新縣制各縣成立縣臨時參議會。

(十四) 陝西省 各縣保民大會，已於非一年起陸續舉行，鄉鎮民代表會備選人檢覈辦竣，方館次第成立，其第一期實施新縣制之榆林等二十四縣，已於本年三月先行成立縣臨時參議會。

(十五) 甘肅省 全省現有廿七縣，已舉行保民大會，辦理公認候選人檢覈，定於本年十一月以前，普遍成立鄉鎮民代表會，及保民大會，各縣市均於本年三月一律先行成立縣市臨時參議會。

(十六) 青海省及蘭州省 各縣保民大會，已有多數縣分成立，鄉鎮民代表會及縣臨時參議會，均在籌設中。

(十七) 河北、察哈爾、山西、山東、江蘇等省，備受敵僑蹂躪，縣各級民意機關暫設成立。

(十八) 新廣省 地方情形與內地稍異，縣各級民意機關尙未成立。

(十九) 遼甯、吉林、黑龍江、熱河各省，須俟軍事進展，再行組織。

綜觀各省報告，縣各級民意機關籌備情形，尙屬認真，惟國公曉候選人必須優選考

試（檢票）之故。辦理當時，故正式民意機關殊難依限成立。關於檢票事項，由考試院主管，本院惟有督促各省切實執行國家法令，並提高人民政治興趣，訓練人民行使四權，便知此項公職之重要，而踴躍聲請檢票。辦理初期，困難多端，故不得不有變通辦法，以濟其窮。此縣臨時參議會之所由成立也。鄉鎮民代表會不便一律以臨時會代之，代表人數又多於縣參議員數十倍，檢票需時更久，可否將檢票範圍酌量縮小，使鄉鎮民代表不受此項限制，事關立法原則，似須重加考慮。又成立縣各級民意機關步驟第一第二兩項，規定保民大會開會六次，而後得成立鄉鎮民代表會，鄉鎮民代表會開會四次而後得成立縣參議會，計自保民大會開始舉行之日，至縣參議會成立之日，即使中間毫無障礙，亦需時一年又半，茲為加速成立正式民意機關，以促進地方自治及憲政之實施，擬將上述步驟，酌量修正，減少保民大會及鄉鎮民代表會開會次數，原定六次者改為三次，原定四次者改為兩次，期於九個月內得一律成立縣參議會，以為實施憲政之具體表現。

### 辛 立法院孫院長報告憲草制定之經過及其內容

議長，副議長，各位參政員：今天本席報告的，是「五五憲草」草議的經過，及其內容的說明：

#### 一 先說草議的經過



民國二十一年十二月四日，中全會通過集中國力挽救危亡案，其中關於憲政準備部份，有下列三項決議：一、為集中民族力量，澈底抵抗外患，挽救危亡，應於最近期間積極進行建國大綱所規定之地方自治工作，以繼續進行憲政開始之籌備。二、擬定二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒佈日期。三、立法院應起草憲法案發表之，以備國民之研討。

立法院根據這個決議，在二十二年一月組織憲法起草委員會，開始憲法起草工作，這個起草工作，至二十三年十月止，可分為五個時期：一、為研擬原則及最初圖稿時期，二、主稿委員共同審查時期，三、初稿起草時期，四、初稿審查修正時期，五、第一次草案完成時期。

第一次草案於二十三年十月十六日，三讀程序完畢，呈送國府轉送中央審核。二十三年十二月四日，中全會審議第一次草案結果有左列二項之決議。

甲、憲法草案審議程序如左：一、將憲法草案交常務會議，組織憲法草案審查委員會，此會至少每星期開會一次，並得邀集立法委員及專家列席，以備諮詢。二、第五次全國代表大會前兩月，將修正意見發表交立法院根據修正。三、立法院修正稿，再呈由常務會議審核，提出第五次全國代表大會。四、第五次全國代表大會通過後，作為本黨決定之憲法草案，依法提出於國民大會。

乙、憲法草案內容：一、中華民國憲法草案，應遵奉 總理三民主義，以期建立民治民享之國家。二、臨時應審察中華民國目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度，行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。三、中央政府及地方制度在憲法草案內，應於職權上為大體規定，其組織以法律定之。四、憲法草案中有必須規定之條文，而事實上不能即時施行，或不能同時施行於全國者，其實際程序，應以法律定之。五、憲法條款不宜多，文字務求精明。

立法院接奉這欄原則後，將草案再重行審查，根據中央所指示的原則，加以修正，改為第二次的草案。

二十四年十一月四日第六中全會，對第二次草案審查結果，曾有如下之決議：本會議認為立法院最近修正之憲法草案，大體均屬妥善，唯為適應國家現實情勢及便於實施起見，尚應有充分期間，加以詳盡之研究與討論；但現距代表大會為日無多，代表大會會期甚短，恐亦無暇逐條詳商，為最後之決定，本此理由，應連同本憲法草案，呈請第五次全國代表大會，請將宣布憲法草案召集國民大會日期先行決定，並對於本草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會為較長時間之精密討論後，提請國民大會頒佈之。

軍中央根據這個決議，將憲法草案送交五全大會。五全大會在二十四年十一月十二日

舉行，對召集國民大會及宣布憲法草案有如下之決議：中央同人當國家危難之秋，受全體同志付託之重，與全國國民屬望之殷，咸認國事至此，舍團結實無以圖存，非統一則不能對外，四年以來，兢兢翼翼，惟期有以齊一全國之人心，集中全國力量，堅苦撐扶，勢怨弗辭，惟當前環境極困難，而獨於此精誠團結共赴國難之旨，始終恪守，毋敢或踰，蓋深信以吾四萬萬眾之人民，倘能共同一致，努力圖存，則強鄰不足畏，而國事大可為也。對於總理遺教之三民主義建國大綱，與夫以黨治國之主張，革命進行之方略，尤奉行唯謹，毋敢稍懈。惟當茲國難嚴重，為團結人心集中力量起見，則提早召集國民大會，俾民意有所宣達，庶舉國上下，咸能有一致之精神與步驟，以解除外患，挽救危亡，實於總理平昔昭示喚起民眾革命救國之旨，至相符合，非謂召集國民大會公開政權以後，即吾黨於革命建國之責，可以卸除也。至立法院最近修正之憲法草案，根據總理之遺教，秉承中央之指示，苦心修訂，逾年始成，於理論事實尚能兼顧，似宜依照第二次全體會議之議決案，切實辦理，以期成為完善之草案。他日國民大會開會，一經通過，全國國民永矢咸遵。夫然後能竟革命之功，成凝命之德，中華民族復興與民國鞏固之基礎，於焉確立矣。

此案除由大會作上述決議外，並由憲草審議會擬具審議意見二十三點，送交第五屆中央執行委員會。

五屆中全會復通過召集國民大會日期，及宣布憲法草案辦法，其第六項規定二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日開國民大會，國民大會代表之選舉，應於十月十日前辦竣。

其後中常會在二十五年四月二十三日照審查意見通過，發交立法院，並刪去草案第七十六條公務員懲戒之規定。

立法院奉中常會發回修正草案後，於二十五年五月一日在第四屆十九次院會三讀修正通過，是為立法院第三次草案。國府於同年五月五日公布，定名為「中華民國憲法草案」，是為「五五憲草」。「五五憲草」公布後，二十六年四月二十三日中央第四十二次常會，重加修正一次，議決於國民大會組織法內，規定國民大會制定憲法，並決定施行日期，刪去憲草第一百四十六條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之」，事後立法院遵照通過，並呈請國府於二十六年五月十八日將修正案公布，即為現在之「五五憲草」。

## 二 關於憲草內容的說明

有幾點較為重要，擬作簡單的報告。根據中央決議「五五憲草」，完全以三民主義為最高原則，換言之，就是我們在憲法中要充分顯出三民主義為中華民國建國的基礎，所以憲草第一條規定中華民國為三民主義共和國，這個意義是非常顯明的。

第五條規定中華民國各民族均為中華國族之構成份子，一律平等，充分表現出民族主義中國國內民族一律平等的原則，草案第二章詳細列舉人民之權利義務，其第十九條更規定人民有依法選舉，罷免，創制，復決之權，對於人民行使政權為明確之規定，充分表現出民權主義的原則。草案第六章國民經濟章第一一六條，規定中華民國之經濟制度，應以民生主義為原則；第一一七條一一九條一二〇條都是根據民生主義平均地權的原則制定的；第一二一條一二三條則是根據民生主義中節制資本的原則來予以制定的；國民經濟章中其餘各條，每條都為基於民生主義的原則在條文上確定出來，可以說全部憲草的完成，是根據中央的決議以三民主義為最高原則的。

尤其是國民經濟章，中央方面認為性質是非常重要的，研究「五五憲草」的人士，有以為國民經濟章屬於行政方針，不宜列入憲法；此種觀察，似有誤解。假如憲法中把民生主義基本的原則一一予以刪除，不但不足以表現三民主義建國的精神，不足以表現三民主義革命的理論與思想，並且有變為二民主義的危險。所以國民經濟這一章，實有堅強予以維持之必要。

此外「五五憲草」尚有一要點，那就是國民大會與中央政府總統及五院間權限的分配問題。這個問題很重要，討論「五五憲草」的人士，也有不少誤解的地方。「五五憲草」關於這一點，係根據總理遺教確立劃分之規定。總理所指的政權與歐美民

主國所解釋的政權不同，總理所稱的政權，是人民所能行使的。人民直接或間接所行使的就是那選舉、罷免、創制、複決四種。只有這四種直接民權爲人民的政權，其他政府代表人民所行使之職權均屬治權。這種治權，在歐美民主國家政府與國會所行使者，普通籠統的被認爲政權，但在五權憲法的觀點上看，都是治權，是政府拿來治理國事的治權，就是所謂行政、立法、司法、考試、監察五權。

憲草第三章國民大會第三十二條，國民大會之職權，有下列六點：一、選舉總統、副總統，立法院院長、副院長，監察院院長、副院長，立法委員，監察委員。二、罷免總統、副總統，立法、司法、考試、監察各院院長，副院長，立法委員，監察委員。三、創制法律。四、複決法律。五、修改憲法。六、憲法賦予之其他職權。

批評憲草的人士，有以爲該條所列舉的國民大會之職權太多，以爲四權不是常常可以行使的，以爲選舉總統數年纔舉行一次，罷免的事亦不常發生，至於創制法律複決法律，則大會開會時間短促，不易行使，憲法也不一定在每屆會期都有所修改，因之認爲大會開會期間所能行使的職權很少。但是照我們的視察，此四種政權實在是包羅萬有，選舉、罷免、大家都明白，不必細說，關於創制法律，複決法律怎樣呢？國民大會每次開會的時候，總統都必須向大會報告國家的行政，他要報告國家的大政方針，對內對外重要政策，執行的結果，一定要一一詳細報告。國民大會接受了他的報告，便大可以做

文章，如認為對內對外政策方針有注意不週的，國民大會可選用創制權，出予以補充；如認為政府報告的對內對外大政方針，有不妥當的，大會可行使複決權，予以修改。大會行使創制和複決這兩個權，對政府的預算案決算案也都可以包括在內。何以如此說法呢？就是因為在立憲的國家，無論其為君主民主或社會主義與資本主義，政府對於施政方針或政策的執行，都一定要經過立法程序製定法律，纔有所根據；所以預算決算案，經過立法程序之後，就成為法律，在國民大會對之當然有行使創制與複決之權。所以列舉這四種，便可包容一切，其餘細目所不必詳列了。國民大會這章，立法院曾有一草案，規定代表任期四年，大會每兩年召集一次，後因鑒於國民黨歷屆大會事實上之經驗，大會不易常行召集，乃經修改，任期延為六年，大會每三年召集一次；此種規定，或有窮究餘地，任期一點比較不重要，大會則似乎應該每年召集一次，必要時，尚可召集臨時大會，假如每年開會一次，則政權之行使當無運用不盡，不能充分運用之弊。在立法院研究這一章的時候，當時曾有主張在大會閉會期間，設常設機關，如常務委員會，或國民委員會，或主席團之議，經過詳細研究討論，結果未加採納；其理由是因國民大會既代表國民行使政權，選舉總統以組織中央政府，在中央政府組織後，政府所有應辦之事，分屬五院，其執行權由總統及行政立法監察等院負之，國民大會既選其所信任之人以組織政府五院，那麼在閉會期間，似無設一常設機關監督總統及五院之必要。當時說

人民代議機關爲國會，以英美法爲例，其國會所行使的職權，照舊說法爲政權，但按之五權憲法，實爲治權。普通國會之立法權和監察權，在五權憲法中，已加以劃分，立法權在立法院，監察權屬監察院。我們必須認清，憲政時期之立法院監察院，與在訓政時期者迥不相同；在訓政時期，五院同受黨中央的指導，從實際上言，訓政時期，國民黨一致代表人民行使政權，同時亦行使政府的治權，所以在訓政時期，政權治權的行使，似乎混同，並沒有劃分，五院同受中央指導，行政院非經中央核定，不能自動創行政策，立法院非經中央核定立法原則，亦不能創制法律，所以在訓政時期，五院的性質與憲政時期的五院不同。在憲政時期，國民大會則代表人民選舉總統、副總統，立法院院長、副院長，監察院院長、副院長，立法委員、監察委員，如此，政府組織後，卽應有絕對的行政權，政府對行政部分，對重要國策，均可自動提出，決定執行；至於立法院對立法原則亦有自動創制權，這樣說來，政府便成爲有能的政府，以爲人民服務。至於它如果有能，而不爲人民服務時，人民怎樣來控制它呢？就要國民大會來行使能免權、創制權、與複決權，國民大會對行政院立法院在國民大會開會時期，所作的報告，如不滿意，可予以複決，如有遺漏，可予以創制。如行政院行使最高行政權，只係執行已定之國策，遇事必經國民大會決定；而立法院之立法原則，亦必先經國民大會決定，然後始能立法，則治權之行使，便非完全。總之，政權與治權，原有它明確的界限，人民選出



代表，在國民大會內所行使的職權，即為人民的政權，以外的屬政府之事，大凡政府應做之事，政府各部應有全權辦理，然後始符五權制度。

●再以目前我國的環境而言，政府一定要運用靈敏，然後始能應付瞬息萬變之環境，也必如此，然後始不違背行政權之行使，不宜有剛性之規定的原則。以上關係於政權治權之界說，及國民大會對政府之關係。

### 三 關於地方制度章

此外地方制度章，也有很多人不大明白。地方制度章第一節為省，第九十八條省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。省長由中央任命，省設省參議會。研究憲草人士，認為參議會職權無明白規定，條文似覺簡略，此在未參與過制憲經過的人士，多有這樣的意見，其實省的性质不全是地方，根據總理遺教，國民政府建國大綱第十八條規定：「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」可見自治單位為縣而不在省，所以省的性质，實為中央行政區，執行中央法令，監督地方自治，其性質及作用均係代表中央政府，係中央在地方行政區內之行政機關，省實非完全地方自治之區域，省長係中央任命，非民選，省參議會係諮議機關，非立法機關，這對建國大綱的規定，似乎不無出入，因為建國大綱十六條規定「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表大會選舉省長，……」但總理建國大綱整個體系規定，對憲

政施行，係自平面上，先 縣自治，一省全數之縣能行自治，然後行憲政，其爲二十三條規定「全國有半數省份達至憲政開始時期，卽全省之地方自治成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒佈之，」此係 總理規定之範圍程序。但近十餘年來，吾人未及充分完成地方自治，今日爲適應國家之需要，在縣自治未完成前，提前召開國民大會，頒佈憲法，所以不能不將省的性質，略予變通。其次，十年來實際政治經驗，有各自爲政，或軍人在地方上掌握政權軍權，形成一種半獨立狀態，乃至妨害國家統一。所以在抗戰之前，中央最費力者，在先求國家的統一，消滅一切足以使地方成爲半獨立狀態，形成割據局面的條件。經十餘年的教訓，中央同人認爲，國家應絕對統一，既要絕對統一，則不能讓地方權力過份發達，重蹈覆轍。「五五憲草」視省爲中央行政區，其最重要任務，在執行中央法令，監督地方自治，同時在地方自治未完成前，「五五憲草」的急務，卽在完成地方自治，地方自治完成後，省的性質及地位，當可再予以重新之修正。這樣，在現階段上，省既不處地方單位，則「國大綱第十七條所謂，在此時期（卽一省全數之縣皆達完全自治時期），中央與省之權限探均權制，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權；此條的應用，不在中央與省間，而在中央與縣之間，這是略予變通的。立法院草擬憲草時，對於均權會詳細討論，但因爲上述的原因，未另爲一章，但在第五章第二節第一百〇四條

，有如下的規定：「凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項，屬於縣。」

總上所說「五五憲草」在精神上，完全是遵奉總理的三主義為「國之最高原則」來起草的，其內容則參照五權憲法建國大綱所規定；但為因應目前環境，及近來經驗，故對建國大綱非墨守其條文而係遵奉其精神，針對目前的環境及十餘年的政治經驗，予以引用的。中央認為大體可採用，當然尚非完全無缺。世界上原無一成不變的憲法，亦絕無盡善盡美的憲法，大都是過渡性進步性的。近代各國憲法，多係易於修改，以適應政治之變遷，因為近代政治變遷甚快，或今日認為是者，不久即認為不適當。「五五憲草」亦不能例外，希望將來國民大會修改通過之後，根據建國的經驗及政治的進步，這部憲法，亦一步一步的日臻於完善。

——在第一届國民參政會第五次會議上的報告——

中編

國父遺教暨

總裁訓示

# 中編 國父遺教暨 總裁訓示

## 國父遺教

### 一 國民政府建國大綱 十三年四月

- 一 國民政府本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國。
- 二 建設之首要在民生。故對於全國人民之食衣住行四大需要；政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣，建築大計劃之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。
- 三 其次爲民權。故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之；以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。
- 四 其三爲民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治。對於國外之侵略強權，政府當抵禦之；並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等國家獨立。
- 五 建設之程序分爲三期：一曰軍政時期；二曰訓政時期；三曰憲政時期。
- 六 在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下。政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面

宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。

七 凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時而軍政停止之日。

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

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

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

十一 土地之歲收，地價之一益，公地之生產，山林川澤之利，牧畜水力之利，皆爲地方政府之所有；而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病、與夫種種公共之需。

十二 各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之實力不能發展與興辦，而需外

資乃能經營者，當由中央政府爲之協助；而所獲之純利，中央與地方政府各占其半。

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

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

十五 凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

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

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

十八 縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

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

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

憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

廿二 憲法草案，當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

廿三 全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，即開國民大會決定憲法而公布之。

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

廿五 憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉。國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成。

民國十三年四月十二日孫文書

### 【附】制定建國大綱宣言民國十三年

自辛亥革命以至於今日，所獲得者，僅中華民國之名。國家利益方面，既未能使中國處於國際平等地位；國民利益方面，則政治經濟繁榮諸端，無所進步，而分崩離析之禍，且與日俱深。窮其至此之由，與所以救濟之道，誠今日當務之急也。夫革命之目的，在於實行三民主義；而三民主義之實行，必有其方法與步驟。三民主義能影響及於人



民，俾人民窺其事變與否，端在其實行之方法與步驟如何。文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方法與步驟；於革命建設爲軍政、訓政、憲政三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作。辛亥革命以前，每起一次革命，卽以主義與建設程序宣佈於天下，以期同志暨國民之相與了解。辛亥之役，數月以內，卽推倒四千餘年之君主專制政體，暨二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不巨。然至於今日，三民主義之實行，猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以爲建設也。蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃盪，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰。不經訓政時代，則大多數之人民，久經縛束，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式；非墨守其放棄責任之故習，卽爲人利用，陷於反革命而不自知。前者之大病，在革命之破壞不能了徹；後者之大病，在革命之建設不能進行。辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以爲可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反。論者見臨時約法施行之後，不能有益利於民國，甚至并臨時約法之本身效力，亦已銷失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤然從事於憲法之制定，以爲藉可救臨時約法之窮，曾不知癥結所在，非由於臨時約法之未善，乃由於未經軍政訓政兩時期，而卽入於憲政。試觀元年臨時約法頒布以後，反革命之勢力，不惟不因以銷滅，反得憑藉之以肆其惡，終且取臨時約法而毀之，而大多數人民對於臨時約法，初未曾計及其於本身利

害何者，聞有毀法者不加怒，聞有護法者亦不加喜；可知未經軍政訓政兩時期，臨時約法決不能發生效力。夫元年以後，所持以維持民國者，惟有臨時約法。而臨時約法之無效如此，則綱紀蕩然；禍亂相尋，又何足怪！本政府有鑒於此，以爲今後之革命。當廣續辛亥未完之緒，而力矯其失；卽今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設，且當規定不可逾越之程序。爰本此意，制定國民政府建國大綱二十五條，以爲今後革命之典型；建國大綱第一條至第四條，宣布革命之主義及其內容；第五條以下，則爲實行之方法與步驟；其在第六七兩條，標明軍政時期之宗旨，務掃除反革命之勢力，宣傳革命之主義；其在第八條至第十八條，標明訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行；——先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基礎，然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者；而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上之政治訓練以與開國政矣。——其在第十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必備之條件與程序。綜括言之：則建國大綱者，以掃除障礙爲開始，以完成建設爲依歸，所謂本末先後，秩然不紊者也；夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之；積十三年痛苦之經驗，當知所謂人民權利與人民幸福，當務其實，不當徒襲其名。儻能依建國大綱以行，則軍政時代已絕肅清反側，訓政時代已能培植民治，雖無憲政之名，而人民所

得一種有真幸福，已非藉憲法而行專政者所可同日而語。且由此以至憲政時期，所學者實爲正途，無蹶顛之慮。爲國民計，莫善於此。本政府鄭重宣布：今後革命努力所及之地，凡秉承本政府之號令者，即當以實行建國大綱爲唯一之職任！

## 五權憲法

今天的講題是五權憲法，五權憲法是兄弟所獨創，古今中外各國從來沒有講過的。諸君知道近來一二百年，世界上的政治潮流，都是趨重立憲。立憲兩個字，在近來一二十年內，我們都聽慣了，到底甚麼叫做憲法呢？簡單的說：憲法就是把一國的政權分作幾部分，每部分都是各自獨立，各有專司的。各國的憲法，祇有把國家的政權分作三部，叫做三權；從來沒有分作五權的。五權憲法是兄弟創造出來的。兄弟創出這個五權憲法，大家都有點不明白，以爲這個五權憲法，有甚麼根據呢？五權憲法的根據，老實說起來，就是我們研究各國憲法，獨自思想出來的。至於講到五權憲法的演講，十數年前，祇有在東京同盟會慶祝民報週年紀念的時候，演講過一次。但是那個時候，大家對於這個道理，都沒有十分留心。在當時大家的意見，以爲世界各國，祇有三權憲法，並沒有聽見過甚麼五權憲法的。兄弟所創出的五權憲法，便覺得很奇怪，以爲是兄弟憑空杜撰的，不知道兄弟創這個五權憲法，實在是有根據的。兄弟提倡革命三十多年，從廣東舉

事失敗以後，便出亡海外，兄弟革命雖然是遭過了一次失敗，但是並不灰心，把革命的事變還是向前做去。在全球奔走之餘，便把各國政治的得失源流，拿來詳細考究，預備日後革命成功，好做我們設的張本。故兄弟嘗亡命各國的時候，便很注意研究各國的憲法。研究所得的結果，見得各國憲法，祇有三權，還是很不完備，所以創出這個五權憲法；補救從前的不完備。所以五權憲法，就可說是兄弟所獨創的。

世界各國成立憲法最早的，就算是美國。當美國革命，說離英國，成立共和之後，便創立了一種三權憲法。世人都叫做成文憲法，把各種國民福利的條文，在憲法之內訂得非常嚴密。以後各國的憲法，都是效法他這種憲法來作立國的根本大法。因為美國的憲法，有這樣的重要，所以兄弟也去詳細研究過了。美國的人民，自從憲法頒行之後，幾乎衆口一詞，說美國的憲法，是世界中最好的。就是英國政治家，也說自有世界以來，祇有美國的三權憲法，是一種很完全的憲法，但是依兄弟詳細的研究，和從憲法史乘及政治學種種方面比較起來，美國的三權憲法，到底是怎麼樣呢？由兄弟研究的結果，覺得美國憲法裏頭，不完備的地方還是很多，而且流弊也很不少。以後歐美學者研究美國憲法所得的感想，也有許多是和我相同的，兄弟以最高上的眼光最崇拜的心理去研究美國憲法，到底美國憲法還是有不完備的地方。就是近來關於美國憲法裏頭，所有不完備的地方，世人也是漸漸的知道了。由此可見無論甚麼東西，在一二百年

無之前，以為是很好，過了多少時候，以至於現在，便覺得不好了。兄弟研究美國憲法之後，便想要補救他的缺點。當時美國學者也有這種心理，想要設法補救的。但是講到補救的事，談何容易。到底要用甚麼方法才能補救呢？理論上固然是沒有這樣的書籍可以作補救，事實上又沒有甚麼先例可以供參考。研究到這裏，兄弟想起從前美國哥倫比亞大事，有一位教授叫做亨斯羅，他著了一本書叫做自由，他說憲法的三權是不夠用的，要主張四權。那四權的意思，就是要把國會中的彈劾權掙出來獨立，用彈劾權獨立法權，司法權，行政權，作為四權分立。他的用意，以為國會有了彈劾權，那些狡猾的職員，往往利用這權來限制政府，弄到政府一舉一動，都不自由，所謂動輒得咎。他的這個用意，雖然不說是不完全，但是能發達本書，發表他的意見，便可見在美國要頭，已經有人先覺悟了。

美國的憲法不完全，他們便有人要想方法去補救，不過那種補救的方法，還是不完備。因為在美國各州之內，有許多官吏，都是民選出來的。至於民選是一件很繁雜的事，流弊很多。因為防範那些流弊，便想用限制人民選舉的方法，定了選舉權的資格，要有若干財產才有選舉權，沒有財產的就沒有選舉權。這種限制選舉，和現代平等自由的潮流是相反的，而且這種選舉更是容易作弊，對於被選舉的人民，也沒有方法可以知道誰是適當，所以單是限制選舉人，也不是一種補救的方法。最好的補救方法，祇有限制

選舉人，要人民個個都有選舉權。這種選舉，就是近日各國人民要力爭的選舉，這就是叫做普通選舉。普通選舉雖然很好，究竟要選甚麼人才好呢？如果沒有一個標準，單行普通選舉，也可以生出流弊。那些被選的人，當是擁有若干財產，才算是合格。依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才有德，或者有什麼能幹，才是勝任愉快的。如果沒才，沒有德，又沒有甚麼能幹，單靠有錢來作議員，或官吏，那末將來所做的成績，便不問可知了。但是有這種才德和能幹的資格之人，祇有五十人，便要照這種資格的人來選舉，我們又是怎樣可以去斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試。從前中國的官吏，凡是經過考試出身的人，便算是正途；不是考試出身的人，不能算是正途。講到這個古法，在中國從前專制時代，用的時候尚少。因為那個時候，做君主的人，在喫飯睡覺的時候，都念念留心全國的人材，誰的人材好，才叫誰去做官。君主以用人為專責，所以他能搜羅天下的人材。到今日的時代，人民沒有工夫去辦這件事。所以任用官吏，在君主時代，可以不用考試。共和時代，考試是萬不可少的。故兄弟想於三權之外，加多一個考試權。考試本是一個很好的制度，兄弟亡命海外的時候，考察各國的政治憲法，見得考試就是一件補救的好方法，這個方法可算是兄弟個人獨創出來的，並不是從外國學者抄襲出來的。憲法中能設有加入這個制度，我想是一定很完備，可以通行無礙的。

我們便滿在東京同盟會時代，本是學三民主義合五權憲法做黨綱，預計革命成功了，我們就學李實行。不料光復以後，大家並不注意，多數人的心理，以為推翻可滿清，便算是革命成功。所以民國雖然成立了十年，不但沒有看見甚麼成績，反比前清覺得更腐敗，這個緣故不必用兄弟來說，大家都可以知道了。我們要除去這種腐敗，重新來革命，一定是要用五權憲法來做建設國家的基礎。我們要有良好的憲法，才能設想設一個真正的共和國家。不過兄弟發明了五權憲法以後，一般人對於這個道理，都好不明瞭，就是專門學者，也有不以為然的。記得三十年以前，有一位中國學生，他本來是大學法科畢業，在美國大學，也得了法學士的學位，後來他還想深造，又到美國康方一個大學去讀書。有一次兄弟在紐約城和他相遇，大家談起來，兄弟便問他說：你這次入美國東方大學，預備去研究甚麼學問呢？他說：我想專門學憲法。我就把我所主張的五權憲法說與他聽，足足的和他討論了兩個星期，他便說這個五權憲法，比甚麼憲法都要好，極端贊成我的主張。兄弟在當時便很歡喜，見得他既是贊成了這個憲法，就請他進了學校以後，把這個五權憲法的道理，詳細去研究。過了三年以後，他便在耶路大學畢業，得了一個法律博士學位。耶路大學是美國東方很有名譽的大學，他能夠在這個學校畢業，得了博士學位，學問自然是很好的，他從耶路大學畢業以後，後來又到英國、法國、德國去考察各國的政治憲法。辛亥革命成功的那一年，他剛回到中國，兄弟見了他，就

問他說：你從前很贊成我的五權憲法，近來研究了各國的憲法，有一些甚麼心得呢？他回覆我說：五權憲法這個東西，在各國都沒有見過，恐怕是不能行的。兄弟聽了這話以後，就很有以爲奇怪，很不以爲然。不料我們那一班同志聽了他的話以後，都以為這位法律博士且說各國都沒有這個東西，總是有些不妥當，所以對於五權憲法便漸漸不大注意了。還有一位日本的法律博士，兄弟在南京政府的時候，請他做法律顧問，有許多關於法律的事情，都是和他商量。後來討袁以後，兄弟亡命到東京，又遇見了這位博士，他還問兄弟說：五權憲法呢？兄弟就和他詳細講解，談了兩三個月的工夫，合計起來，總有二三十小時，後來他才明白了。在那個時候，兄弟便覺得這位法律博士，還要我講這些時候，才能夠明白，若和一般普通人民討論，更是不知道甚麼困難，難怪他們都是不懂了。剛才所說的那兩位博士，一位是美國的博士，一位是東洋的博士。我在紐約遇着美國博士的時候，討論了兩個星期，他很贊成這個五權憲法，當時他不過是一個學士，祇算是半通的時候。後來他在美國耶路大學畢業，得了博士學位以後，可算大通的時候了，他反說各國沒有這個東西。那位日本博士，兄弟與他研究了幾個月的工夫，他才明白。可見五權憲法這個東西，想學來實行，實在是很難的。現在雖然沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的時候。我們要想把中國弄成一個富強的國家，有甚麼方法可以實現呢？這個方法，就是實行五權憲法，兄弟在東京



慶祝民國十一年，講演五權憲法以後，現在相隔差不多有二十年了，但是贊成五權憲法的人，還是寥寥無幾。可是一般人都不大明白，所以今天我來和大家說明。但是要把五權憲法詳細說明，我想用幾天的功夫，還是不夠，而且恐怕說說不明。所以現在想出一個法子，是將在五權憲法範圍以外來講。因為一個問題，從側面來講，每每要比從正面來講容易明白些。中國古句成語說：「不識廬山真面目，祇緣身在此山中。」這句成語的意思，就是說看廬山的人，要離開廬山一二百里以外，才能夠看到他的真面目。如果在廬山裏頭，便看不出他的所以然了。這與今天來講五權憲法，所用的方法，是根據這個意思。

我們爲甚麼要實行五權憲法呢？要知道這個原因，便應該把幾千年以來政治學來看。政治裏頭有兩個力量：一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。政治中有這兩個力量，正如物理學裏頭有離心力和向心力一樣。離心力是要把物體裏頭的分子離開向外的，向心力是要把物體裏頭的分子吸收到內的。如果離心力過大，物體便到處飛散，沒有歸宿。向心力過大，物體便愈縮愈小，擠壓不堪。總要兩力平衡，物體才能夠保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制。中外數千年來的政治，總不外乎這兩個力量之往來的衝動。中國的和外國的政治，古今是不同的。中國的政治，是從自由入於專制；外國的政治，是從專制入於自由。孔子刪書，

斷自唐虞，唐虞的時候堯舜日，極太平之盛治，人民享極大平等自由的安樂。到了後來，政治一天敗壞一天，這是甚麼緣故呢？就是人民在從前太平時代，享到自由太多，不知道怎樣寶貴，不知不覺的漸漸放棄了，野心君主便乘機利用這個機會，所以釀成秦漢以後的專制。至於外國的政治，是從專制趨自由。因為外國古代君主專制太過，人民不堪其苦，於是大家提倡自由，故外國有句話說：「不自由，毋寧死。」這句話的意思，就是人民不能自由，寧可死去，不必貪生。可見外國政治專制，在當時是甚麼樣子了。

中外政治不同的地方，我們還可以再來比較一比較。中國的政治，是從自由入於專制。因為中國古有堯舜的好皇帝，政治修明，人民得安居樂業，所謂「鑿井而飲，耕田而食」，向來是自由的。老子說無為而治，也是表示當時人民極端自由的狀況，當時人民因為有了充分的自由，所以不知自由的寶貴。普通外國人不知道這些詳細情形，便以為中國人民不知道自由的好處，不講究自由；不知道中國人民自堯舜以來，已經享受過了很充分的自由。到了周末以後，人民才棄自由，秦始皇才變成專制。當中國周末的時候，是和亞洲羅馬同時，歐洲自羅馬滅亡了以後，羅馬的土地，被各國割據。當時各國用盡全力，佔據一塊地方，大者稱王，小者稱侯，都是很專制的。人民受不過那種專制的痛苦，所以要發生革命，拚命去爭自由。好像晚近幾世紀，發生許多戰爭，都是為爭

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

政體裏頭又有兩種人物：一種是治人的，一種是治於人的。孟子說：「有憂心者，

「勞心者治人，勞力者治於人。」就是這兩種人，治人者是有知識的，治於人者是没有知識的。從前的人民，知識不開，好比是小孩子一樣，祇曉得受治於人。現在的人民知識太開，已經是很覺悟了，便要把治人和治於人的兩個階級，徹底來打破。歐洲人民在二十世紀，才打破治人的皇帝之階級，才有今日比較上的自由。兄弟這三種五權憲法，便是打破這種階級的工具，實行民治的根本辦法。

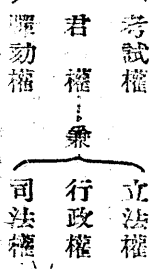
現在再把憲法的來源講一講，憲法是從英國創始的，英國自經過了革命之後，把皇帝的權力，漸漸分開，成了一種政治的習慣，好像三權分立一樣。當時英國人並不知道三權分立，不過為政治上便利起見，才把政權分開罷了。後來有位法國學者孟德斯鳩，發着了一部書叫做「法意」，有人把他叫做「萬法精義」，這本書是根據英國政治的習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的政權分開成立法、司法，和行政三權。所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的。當時英國雖然是把政權分開了，好像三權分立一樣，但是後來因為政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權政治，實在是一權政治。英國現在的政治制度，是國會獨裁，實行議會政治，所謂以黨治國的政黨政治。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

美國的憲法，有很嚴密的條文。所以英國的憲法，可以說是活動的憲法；美國憲法，是呆板的憲法。此中因為自由於英國是以人為治，美國是以法為治的。英國雖然是立憲的鼻祖，但是沒有成文憲法，英國所用的是不成文憲法。學英國的不成文憲法，和我們中國專制時代的情形來比較，我們中國也有三權憲法，像下面的第一圖。

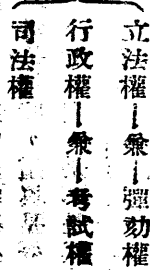
第一圖

比較憲法

中國憲法



外國憲法



照這圖看起來，可見中國也有憲法；一個是君權，一個是考試權，一個是彈劾權。不過中國的君權，兼有立法權，司法權，和行政權。這三個權裏頭的考試權，原來是中國一個很好的制度，也是一件鄭重的事。從前各省舉行考試的時候，把考場的門都關上，監試看卷的人，都要換認真，不能夠通關節，講人情，大家想想是何等鄭重。到後來有些不好，便漸漸發生弊病了。說到彈劾權，在中國君主時代，有掌管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類。就是遇到了君主有過，也可冒死直諫。這種御史，都是硬直得很，風骨凜然。譬如廣州廣雅書局裏頭，有一間十先生祠，那就是祭祀清朝諫臣的。有張之洞的題額「抗風軒」三個字，這三個字的意思，就是說諫臣有風骨能抗君主

。可見從前設御史臺的官，原來是一種好的制度。從前美國有一位學者叫做巴直氏，他是很有名望的，著過了一本書，叫做自由與政府，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種最良善的調和方法。由此可見中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度，憲法裏是決定不可少的。

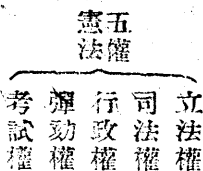
兄弟剛才所講的政治裏頭，有兩個力量，一個力量是自由。自由是個東西，從前的人民，都不大講究。極端的自由，就是無政府主義，是一很新的學說。提倡這種學說的，最初是法國人布魯東，俄國人巴古甯，和近來已經逝世的俄國人克魯泡特金。在他們要講這種主義，不過是把這種理論，看得很新，便去研究研究罷了。近來中國的學生們，對於這種理論，並沒有深切研究，便學人去講無政府主義，以為是趨時，這真是好笑。講到無政府主義，我們中國在三代以上，便有人講過了。像黃者的學理，是不是無政府主義呢？列子內篇所說的：「華胥氏之國，其人民無君長，無法律，自然而已。」這又是不是無政府主義呢？我們中國講無政府主義，已經有了幾千年了，不過現在的青年，不來過細研究，反去拾取外國的牙慧罷了。殊不知他們現在所講的無政府主義，就是我們幾千年前講過了的舊東西，現在已經是拋却不顧了。兄弟所講的自由同專制這兩個力量，是主張雙方平衡，不要各走極端，像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣。如果物體是單有離心力，或者是單有向心力，都是不能保持常態的。總要兩力相衡。

兩方說和，總能夠令萬物均得其平，成現在宇宙的安全現象。

憲法在政府中的作用，好比是一架機器。兄弟說政府是一架機器，不明白道理的人，以爲這個譬喻，真是比方得很奇怪。其實物質裏頭有機器，人事裏頭，又何嘗沒有機器？法律就是人事裏頭的一種機器，就人情同物理來講，支配物質是很容易的，支配人事是很艱難的。這從緣故，就是因爲近來科學的發明很進步，管理物質的方法很完全，要怎麼樣便可以怎麼樣，飛天潛水的機器，那可以做得到，所以支配物質，便是很容易。至於人事裏頭的結構，是很複雜的。近來所發明管理人事的方法，又不完全，故支配人事便很不容易。政治上的憲法，就是支配人事的大機器，如果調和自由和專制的大機器。我們最初革命的時候，便主張三民主義。三民主義，就是民族主義，民權主義，和民生主義，和美國總統林肯所說的 "of the people by the people and for the people" 是相通的。兄弟從前把他這個主張，譯作民有、民治、民享。他這個民有、民治、民享主義，就是兄弟的民族、民權、民生主義。人民必要能夠治，總能夠享；不能夠治，便不能夠享。如果不能夠享，就是民有都是假的。孟子說：「勞心者治人，勞力者治於人。」要打破這種階級，未嘗沒有方法。古語說：「人力可以勝天。」動物裏頭有千里馬，一日能夠走一千里，鳥能夠飛天，魚能夠潛海。假如我們要學千里馬，一日可以行千里，要學鳥可以飛天，魚可以潛海，試問我們能不能夠做得呢？因爲人類發明

了科學，能夠製造機器，祇要用機器便能夠一日行一千里，便能夠飛上天，便能夠潛入海。譬如我們坐自動車更不止是日行千里，我們坐飛行機，就可以飛上天，坐潛水艇，就可以潛入海，這就是人事可以補天功。古書說從前希靈有一個人，一日能夠行千里，這是天賦的特能，不是可以常有的。今日人類有了機器，便不一定要有天賦的特能，也可以日行千里，也可以飛天、潛海，隨意所欲。我們現在奉諸民治，就是要把機器給予人民，讓他們自己去駕駛，隨心所欲，去馳騁翱翔。這種機器是甚麼呢？就是憲法。下面所列的圖，就是五權憲法。

第二圖



這個五權憲法，就是我們近世的汽車、飛機、和潛水艇。把全國的憲法，分作立法、司法、行政、彈劾、考試五個權，每個都是獨立的，從前君主時代，有句俗話叫做「造反」，造反的意思，就是把上頭反到下頭，或者是把下頭反到上頭。在君主時代，造反是一件很了不得的事情，這個五權憲法不過是上下反一反，去掉右權，把其中所包



括的行政、立法、司法三權，提議做三個獨立的權，來施行政治。在行政人員一方面，另外立一個執行政務的大總統，立法機關就是國會，司法人員就是裁判官，和強勁的考試兩個機關，同是一樣獨立的。

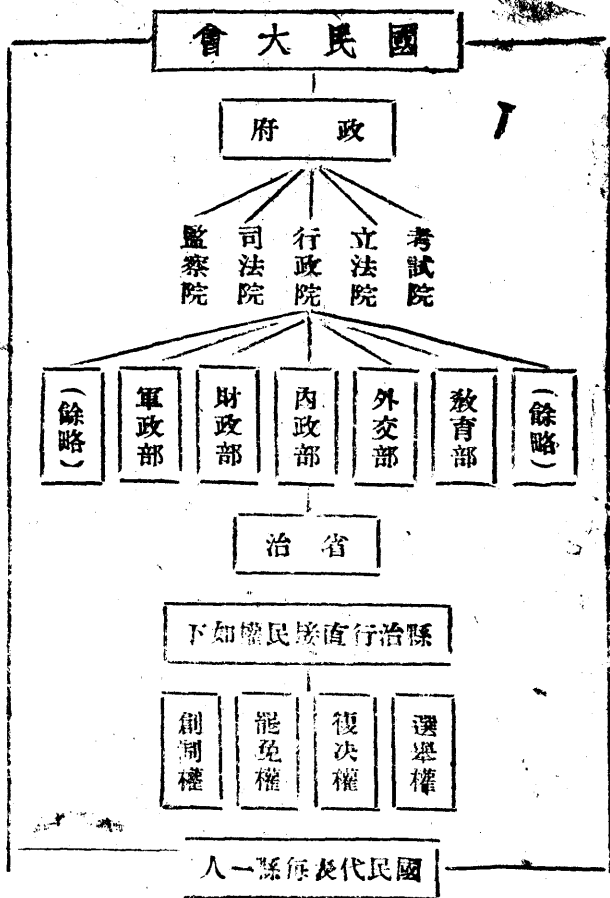
如果實行了五權憲法以後，國家用入行政都要照憲法去做。凡是我們人民的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用。兄弟記得剛到廣州的時候，求差事的人很多，兄弟也不知道那個有才幹，那個沒有才幹。這個時候，政府正要用人，又苦於不知道那個是好，那個是不好；反受沒有人用的困難。這個緣故，就是沒有考試的弊病。沒有考試，就是有本領的人，我們也沒有方法可以知道，暗中便埋沒了許多人材。並且因為沒有考試制度，一班不懂政治的人，都想去當官，弄到弊端百出。在政府一方面，是烏烟瘴氣，在人民一方面，更是非常的怨恨。又像前幾天兄弟家裏，想雇一個廚子，一時想不到要從甚麼地方去雇，就到酒菜館裏託他們替我雇一個。諸君想想，爲甚麼不到木匠店內或者到打鐵店內託他們那些人去雇呢？爲甚麼一定要到菜館裏去雇呢？因爲菜館就是廚子的專門學堂，那裏就是廚子出身的地方。諸君再想想，雇一個廚子，是一件小事情，還要跑到專門的地方去雇，何況是國家用人的大事呢？由此便可知考試真是一件很重要的事情。沒有考試，我們差不多就無所適從。好比舉行省議會選舉，要選八十個議員，如果定了三百個人是有候補議員資格的，我們要選八十個議員，就在這三百個人中來選

舉，若是專靠選舉，就有點靠不住。因為這個緣因，美國選舉的時候，常常鬧笑話，我記得有一次美國有兩個人當總統，一個是大學畢業出身的博士，一個是拉車子出身的苦力，到了選舉投票的時候，兩個人便向人民演說，運動選舉。那個博士的學問很高深，所講的話總是些天文、地理、政治、哲學，但是他所講的高深道理，一般人民聽了，都不大明白。這個苦力，隨後跟上去演說，便對人民講，你們不要以為他是一博士，是很有學問的，他實在是一個書獃子。他是靠父兄的力量，才能夠進學校裏去讀書，我因為沒有父兄的幫助，不能夠進學校內去讀書，他是靠父兄，我是靠自己的，大家想想，是那一個有不讀的書？且聽一會話，說得那投票舉人，個個都拍掌，都說那位博士的演說不好，一點都不明白，這個苦力的演說很好，真是入情入理。選舉結果，果然苦力夫勝利。諸君想想，這兩個運動選舉的人，一個是博士，一個是苦力，說到學問，當然是那位博士要比苦力強得多。但是那位博士不能夠當選，這就是所有選舉沒有考試的弊病。所以美國的選舉，常常鬧笑話。如果有了考試，那末必要有才能有學問的人，才能夠做官，當我們的公使。考試制度，才英國實行最早。美國實行考試，不過是二三十年。現在各國的考試制度，差不多都是學英國的。窮流溯源，英國的考試制度，原來還是從我們中國學過去的。所以中國的考試制度，為世界上最好的制度。

我剛才講過了五種憲法的實施人，那議會官員，行政首領就是大總統，司法人員

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

圖 三 第



上面這個圖，就是治國的機關。除了憲法上規定五權分立以外，最要的就是縣自治

：行使直接民權。能夠有直接民權，才算是真正民權。直接民權共有四個：一個是選舉權；二個是罷免權；三個是創制權；四個是複決權。五權憲法，好像是一架大機器，直接民權便是這架大機器中的掣扣。人民要有直接民權的選舉權，更要有罷免權。行政的官吏，人民固然是要有權可以選舉，如果不好的官吏，人民更要有權可以罷免。甚麼是叫做創制權呢？人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律，或者是立法院立了一種法律，人民覺得不方便，也要有公意可以廢除，這個創法廢法的權便是創制權。甚麼是叫做複決權呢？立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，人民可以用公意贊成來通過；這個通過權，不叫做創制權，是叫做複決權。因為這個法律，是立法院立了，不過是要人民加以複決，這個法律才是能夠通過罷了。至於我們民國的約法，沒有規定具體的民權。在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有「中華民國主權屬於國民全體」的那一條，是兄弟所主張的。其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任。我前天在省議會演講，已經把五權憲法的大旨講過了。很希望省議會諸君議決通過，要求在廣州的開會，制定五權憲法，做一個治國的根本大法。今天兄弟的這種講法是從五權憲法的側面來觀察，因為時間短促，所有的意思沒有充分發揮，還要希望諸君細心來研究五權憲法，贊成五權憲法。

### 一 三 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，則全視該地人民之思想智識以爲斷，若自治之鼓吹已成，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，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，悉以現居是地者爲準，一律進冊：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，則爲未成年之人，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；

其國，為學熾，于學育期內，為一年之義務。而享有地方自治之權利。其個人。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，便可從事于組織自治機關，凡成年之男女，悉有選舉權，創制權，複決權，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，初以簡便為主。而其首要，在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少是供一年之糧食；地方之農產，必發供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公局買賣。對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得三口購糧，不准轉賣圖利；地方餘糧，則由公局專運，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，悉皆歸地方之支配，逐漸設局管理，至於人民對於地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定，每月當以三十日為進，每日當以鐘點為度。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，以求人民同願。

（三）定地價：如以上三事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數鄉村一二萬人民，

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，而其影響于土地必尤大。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，曠地變爲市場，前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增爲數百元數千元一畝者不等。有與地者，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？此地價之不可不定，而後從事於公共經營也。定地價之法，何以爲便乎？當十年前，英國實行按價抽稅，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，如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控于裁判衙門，用衙門再判爲準。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？予以爲當由地方自定之爲便。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，價百元者抽其十元之稅，值千者抽百元之稅等是也。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，此後凡公家收買地土，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，悉歸於地方自治之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富。由衆人所用之效力以發達之結果，其利益亦衆人享之；



不平之土地讓斷，資本專制，可以免卻，而社會革命，罷工風潮，悉能銷弭於無形，此定地價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此為著手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體當負擔該縣以前所納之地丁錢糧，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，當撥八九成為地方之用，而一二成歸之中央。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，非大修道路不為功。凡道路所經之地，則人口為之繁盛，地價為之增加，產業為之振興，社會為之活動；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，公家可以自由規劃，以定地方之交通，由人民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四輛自動車為度，支路以同時能往來通過兩輛自動車為度。此等車路，宜縱橫遍布於境內，並連接於鄰城，築就之後，宜分兩段保管，時時修理，不稍有損壞。如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通，兼行並利。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，為無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾；其二，為有人納稅而不耕之地，此種荒地，當課以值百抽十之稅，至開墾完竣為止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公開墾，凡山林、沼澤、水利、鹽場、悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種；其為一年收成者，如值五穀菜蔬之地，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，則由義務勞力為之。如是，數年或數十年之後，自治區域，可常變成桃源樂土，錦繡山河矣。

(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、與夫學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學、為年長者受育知識之所。或疑經費無從出，此不足憂也，以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費；如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，為公家織布，則糧食足矣；長於農事者為公家墾荒，則糧食足矣；長於織造者為公家織布，則衣食足矣；長於醫藥者為公家造屋，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，祇須各盡其力，則其富貴

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。祇要人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我雙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，于讀書識字、學問、智識之學，當注意於雙手萬能，方求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠于人；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送、交通，當由自治機關設專局以經營之，此種自治機關職權之大概也。

總而論之，此項應辦之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織。近日常聞各國政府之職務，已漸由政治兼及于經濟矣。中國言之治理；教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自養自救，而政府祇存一消極不擾民者，便為善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尚能禦強寇，對內尚能平冤屈。其後則遂此亦放棄之，遂致國亡政息，一滅于元，再滅于清，文明華胄，竟被異族

荼毒者三百餘年，可謂慘矣。今雖光復祖業，創創建國，而執政者仍爲清朝之亡國大夫。彼輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔識世界大勢，祇顧自私自利，多行不義，必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當爲自計，從速地方自治，以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先倣行，如是由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，于是乎立。有志之士，宜努力篤行之。

#### 四 民權主義（節錄）

##### 甲 民權與自由（第二講）

我們革命黨向來主張三民主義去革命，而不主張以革命去爭自由，是很有深意的。從前法國革命的口號是自由，美國革命的口號是獨立，我們革命的口號就是三民主義，是用了很多時間，做了很多工夫，才定出來的，不是人云亦云。爲甚麼說一般新青年提倡自由是不對呢？爲甚麼當時歐洲講自由是對呢？這個道理已經講過了，因爲提出一個目標，要大家去奮鬥，一定要和人民有切膚之痛，人民才熱心來附和。歐洲人民因爲從前受專制的痛苦太深，所以一經提倡自由，便萬衆一心去贊成。假若現在中國來提倡自由，人民向來沒有受過這種痛苦，當然不理會，如果中國提倡廢財，人民一定是很歡迎。

的。我們的三民主義，便是很像發財主義。要明白這個道理，要輾轉解釋才可成功。我們爲甚麼不大聲講發財呢？因爲發財不能包括三民主義，三民主義才可以包括發財。俄國革命之初，實行共產，最初發財相近的，那就是直接了當的主義。我們革命黨所主張的，不止一件事，所以不能用發財兩個字簡單來包括，若是用自由的名詞，更難包括了。近來歐洲學者觀察中國，每每說中國的文明程度太低，政治思想太薄弱，連自由都不懂，我們歐洲人在一二百年前爲自由戰爭，爲自由犧牲，不知道做了多少驚天動地的事，現在中國人還不懂自由是甚麼，由此可見我們歐洲人的政治思想，比較中國人高得多。由於中國人不講自由，便是政治思想薄弱，這種言論，依我看起來，是講不通的。因爲歐洲人既尊重自由，爲甚麼又說中國人是一片散沙呢？歐洲人從前要爭自由的時候，他們自由的觀念自然是很濃厚，得到了自由之後，目的已達，恐怕他們的自由觀念，也漸漸淡薄。如果現在再去提倡自由，我想一定不像從前那樣的歡迎。而且歐洲爭自由的革命，是兩三百年前的舊方法，一定是做不通的。就一片散沙而論，有甚麼精采呢？精采就是在有充分的自由，如果不自由的，便不能夠成一片散沙。從前歐洲在民權初萌芽的時代，便主張爭自由，到了目的已達，各人都擴充自己的自由，於是 於自由太過，便發生許多流弊。所以英國有一個學者叫做彌勒氏的便說一個人的自由，以不侵犯他人的自由爲範圍，才是真自由。如果侵犯他人的範圍，便不是自由。歐美講自由，從前

沒有範圍，到英國彌勒民才立了自由範圍，有了範圍，便減少很多自由了。由此可細繹中學者已漸知自由不是一個科學不可侵犯之物，所以也要定一個範圍來限制他了。至若外國人批評中國人，一方面說中國人不信自由，一方面又說中國人是一片散沙，這兩種批評，實在互相矛盾。中國人既是一片散沙，本是有很充分自由的。如果成一片散沙，是不好的事，我們趁早就要參加水和土敏土，要那些散沙和土敏土，彼此結合，變成石頭，變成很堅固的團體。到了那個時候，散沙便不能夠活動，便沒有自由。所以中國人現在所受病，不是欠缺自由。如果一片散沙是中國人的本質，中國人的自由，老早是很充分了，不過中國人原來沒有自由這個名詞，所以沒有這個思想。但是中國人沒有這個思想，如政治有甚麼關係呢？到底中國人有沒有自由呢？我們拿一片散沙的事實來研究，便知道中國人有很多的自由，因為自由太多，故大家便不注意去理會，連這個名詞也不管了。這是甚麼道理呢？好比我們平常的生活，最重要的衣食，吃飯每天最少要兩餐，穿的衣服最少要兩套，但是還有一件事比較衣食更為重要。普通人都以為不吃飯便要死，以為飯是最重大的事，但是那件重要的事，比較吃飯還重大過一萬倍。不過大家不覺察，所以不以為重大。這件事是甚麼呢？就是吃空氣。吃空氣就是呼吸，為甚麼吃空氣比較吃飯重要一萬倍呢？因為吃飯在一天之內，有了兩次，或者一次，就可以養生，但是吃空氣，要可以養生，每一分鐘最少要有十六次，才可舒服；如果

不然，便不能忍受。大家不信，可以實地試驗，把鼻孔塞住一分鐘，便停止十萬次的呼吸。像我現在試驗不到一分鐘，便氣難忍受，一天有二十四點鐘，每點鐘有六十分，每分鐘要吃空氣十六次；每點鐘要吃九百六十次，每天便要吃二萬三千零四十次。所以說吃空氣比較吃飯是重要得一萬倍，實在是不錯的。像這樣要緊，我們還不感覺的原因，就是由於天中空氣到處皆有，取之不盡，用之不竭。一天吃到晚，都不用工夫，不必吃飯要用人工去換待來，所以我們覺得找飯吃是很艱難的，找空氣吃是很容易的，因為太過容易，大家便不注意，個人閉住鼻孔，停止吃空氣，來試驗吃空氣的重要，不過是小試驗，如果要行大試驗，可以把這個講堂四圍的窗戶，都關閉起來，我們所吃的空氣，便漸漸減少，不過幾分鐘久，現在這幾百人，便都不能忍受。又把一個人在小房內關閉一天，初放出來的時候，便覺得很舒服，也是一樣的道理。中國人因為自由過於充分，便不去理會，好比房中的空氣太多，我們便不覺得空氣有甚麼重要。到了關閉門戶，沒有空氣進來，我們才覺得空氣是個很重要的。歐洲人在兩三百年以前受專制的痛苦，完全沒有自由，所以他們人才知道自由可貴，要拚命去爭，沒有爭到自由之先，好像是閉在小房裏一樣；既爭到了自由之後，好比是小房內忽然放出來，遇着了空氣一樣。所以大家便覺得自由是很貴重的東西，所以他們常常說「不自由毋寧死」那一句話。但中國的情形就不同了。中國人不知自由，只知發財，對中國人說自由，好像對瞎子說

的獵人說發財一樣。獵人常有由深山中，拿了熊膽鹿茸到外邊的市場去換東西，初時市場中的人，把錢和他交換，他常常不要，只要食鹽或布匹，才樂於交換。在我們的觀念，最好是發財，在獵人的觀念，只要用東西，便心滿意足。他們不懂發財，故不喜歡錢，中國一般的新學者，對中國民衆提倡自由，就好像和獵人講發財一樣。中國人用不着自由，但是學生還要宣傳自由，真可謂不識時務了，歐美人在一百五十年以前，因為難得自由，所以拚命去爭，既爭到了之後，像法國美國，是我們所稱爲實行民權先進的國家，在這兩個國家之內，人人是不都是都有自由呢？但是有許多人，像學生軍人官吏和不及二十歲未成年的人，都是沒有自由的，所以歐洲兩三百年的戰爭，不過是二十歲以上的人和不做軍人官吏學生的人來爭自由。爭得了之後，也只有除了他們這幾等人以外的才有自由，在這幾等人以內的，至今都不得自由。中國學生得到了自由思想，沒有別的地方用，便拿到學校內去用，於是生出學潮，美其名說是爭自由。歐美人講自由，是有很嚴格界限的，不能說人人都有自由，中國新學生講自由，把甚麼界限都打破了，拿這種學說到外面上會，因為沒有人歡迎，所以只好搬回學校內去用，故常常生出鬧學的風潮，這就是把自由用之不得其所。外國人不知道中國的歷史，不知道中國人民自古以來都有很充分的自由，自然是難怪他們。至於中國的學生，竟忘却了「日出而作，日入而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力於我何有哉？」這個先民的自由歌，却是大可怪的事。



。由這個自由歌看起來，便知中國自古以來，雖無自由之名，確有自由之實，並且是極充分，不必再去多求了。

我們要講民權。因為民權是由自由發生的，所以不能不講明白歐洲人民從前爭自由的情形。如果不明白那些情形，便不知道自由可貴。歐洲人當時爭自由，不過是一種狂熱，後來狂熱漸漸冷了，便知道自由有好的和不好的兩方面，不是神聖的東西。所以外國人說中國人是一片散沙，我們是承認的，但是說中國人不懂自由，政治思想薄弱，我們便不能承認。中國人為甚麼是一片散沙呢？由於甚麼東西弄成一片散沙呢？就是因為是各人的自由太多。由於中國人自由太多，所以中國要革命。中國革命的目的與外國不同，所以方法也不同。到底中國為甚麼要革命呢？直說了當說，是和歐洲革命的目的相反。歐洲從前因為太沒有自由，所以革命要去爭自由。我們是因為自由太多，沒有團體，沒有抵抗力，成一片散沙。因為是一片散沙，所以受外國帝國主義的侵略，受列強經濟商戰的壓迫，我們現在便不能抵抗。要將來能夠抵抗外國的壓迫，就要打破各人的自由，結成很堅固的團體，像把土敏土參加到散沙裏頭，結成一塊堅固石頭一樣。中國人現在因為自由太多，發生自由的毛病。不但是學校內的學生是這樣，就是我們革命黨裏頭，也有這種毛病。所以從前推倒滿清之後，至今無法建設民國，就是用錯了自由的壞處。我們革命黨，從前之所以被袁世凱打敗的原故，就是為這個理由。當民國二年，袁

世凱大借外債，不經國會通過，又殺宋教仁，做種種事來破壞民國。我在當時催促各省，馬上動兵去討袁，但是因為我們同盟黨之內，大家都是講自由，沒有團體，譬如在西南無論是哪一省之內，自師長旅長以至兵士，沒有不說各有各的自由的，沒有彼此能夠團結的。大而推測各省，又有各省的自由，彼此不能聯合。南方各省，當時乘革命的餘威，表面雖然是一轟轟烈烈，內容實在是四五分裂，號令不能統一。說到袁世凱，他有舊日北洋六鎮的統系，在那六鎮之內，所有的師長旅長，和一切兵士，都是很服從的，號令是一致的。簡單的說，袁世凱有很堅固的團體，我們革命黨是一片散沙，所以袁世凱就打敗了革命黨。由此可見一種道理，在外國是適當的，在中國未必是適當，外國革命的方法最爭自由，中國革命便不能說是爭自由，如果說爭自由，便更成一片散沙，不能成大團體，我們的革命目的，便永遠不能成功。

外國革命，是由爭自由而起，奮鬥了兩三百年，生出了大風潮，才得到自由，才發生民權。從前法國革命的口號，是用自由平等博愛。我們革命的口號，是用民族民權民生，究竟我們三民主義的口號，和自由平等博愛三個口號，有甚麼關係呢？照我講起來，我們的民族，可以說和他們的自由一樣，因為實行民族主義，就是為國家爭自由，但歐洲當時是為個人爭自由，到了今天，自由的用法便不同。在今天自由這個名詞究竟要怎樣用呢？如果用對個人，就成一片散沙，萬不可再用對個人甚至要對國家去

人不可太過自由，國家要得完全自由。到了國家能夠行動自由，中國便是強盛的國家。要這樣做去，便要大家犧牲自由。當學生的能夠犧牲自由，就可以天天用功，在學問上做工夫。學問成了，智識發達，能力豐富，便可以替國家做事，當軍人能夠犧牲自由，就能夠服從命令，忠心報國，使國家有自由，如果學生軍人要講自由，便像中國自由的對待名詞，成爲放任放蕩，在學校內便沒有校規，在軍隊內便沒有軍紀，在學校內不講校規，在軍隊內不講軍紀，那還能夠成爲學校號稱軍隊嗎？我們爲甚麼要國家自由呢？因爲中國受列強的壓迫，失去了國家的地位，不祇是半殖民地，實在已成了次殖民地，比不上緬甸安南高麗，緬甸安南高麗，不過是一國的殖民地，只是一個主人的奴隸，中國是各國的殖民地，要做各國的奴隸，中國現在要做十多個主人的奴隸，所以現在的國家，是很不自由的，要把我們國家的自由恢復起來，就要集合自由成一個很堅固的團體：要用革命方法把國家成一個大堅固團體，非有革命主義不成功，我們的革命主義，便是集合起來的士敏土，能夠把四萬萬人都用革命主義集合起來，成一個大團體。這一個大團體，能夠自由，中國國家當然是自由，中國民族才真能自由。用我們三民主義的口號和法國革命的口號來比較，法國的自由和我們的民族主義相同，因爲民族主義是提倡國家自由的，平等和我們的民權主義相同，因爲民權主義是提倡人民在政治之地位都是平等的要打破君權使人人都是平等的，所以說民權是和平等相對待的，此外還有博愛的口號，這個名詞的原文，是兄弟的意思，和中國同胞兩個字一樣解法。普通譯成博愛。當中的道理，和我們民生主義是相通的。因爲我們的民生主義，是圖四萬萬人幸福

的，爲四萬萬人謀幸福就是博愛。這個道理，等到講民生主義的時候，再去詳細解釋

### 乙、民權與平等（第三講）

民權兩個字，是我們革命黨的第二個口號，同法國革命口號的平等是相對待的，因爲平等是法國革命的第二個口號，所以今天專拿平等做題目來研究，平等這個名詞，通常和自由那個名詞，都是相提並論的。歐洲各國從前革命，人民爲爭平等和自由，都是一樣的出力，一樣的犧牲，所以他們把平等和自由都是看得一樣重大。更有許多人以爲要能夠自由，必要得到平等，如果得不到平等，便無從實現自由，用平等和自由比較，把平等更是看得重大的。甚麼是叫做平等呢？平等是從那裏來的呢？歐美的革命學說，都講平等是天賦到人類的。比如美國在革命時候的獨立宣言，法國在革命時候的人權宣言，都是大書特書，說平等自由是天賦到人類的特權，是他人所不能侵奪的。天生人究竟是否賦有平等的特權呢？請先把這個問題拿來研究清楚。

我從前在第一講中，推溯民權的來源，自人類初生幾百萬年以前，推到近來民權萌芽時代，從沒有見過天賦有平等的道理，比如用天生的萬物來講，除了水面以外，沒有一物是平的，就是拿平地來比較，也沒有一處是真的平的。好像坐粵漢鐵路，自黃沙到銀灘的一段，本來是屬於平原，但是從火車窗外，過細考察沿路的高低情況，沒有那一段路，不是用人工修築，才可以得平路的。所謂天生的平原，其不平的情形，已經是這樣。一啊！就眼前而論，拿掉上這一瓶的花來看，我到我手內所拿的這枝花，是槐花，大概看

等自由這一說，以打破君主的專制。學者創造這一說，原來就是想打破人為之不平等的。但是天下事情，的確是行易知難。當時歐國的民衆，都相信帝王是天定的，都是受了天賦的特權的，多數無知識的人總去擁戴他們，所以少數有知識的學者，無論用甚麼方法和力量，總長推不倒他們。到了後來，相信天生人類是平等自由的，爭平等自由

聖

第賢

二才

圖智

假平

平庸

等愚

劣

，是人人應該有的事，然後歐洲的帝王，便一個一個不推自倒了。不過專制帝王推倒了以後，民衆又深信人人是天生平等的這一說，便日日去做工夫，想達到人人的平等，殊不知這這種事情是不可能的。到了近來，科舉昌明，人類大覺悟了，才知道沒有天賦平等的道理。假若照民衆相信的那一說去做，縱使不問真理，勉強做成功，也是一種假平等，像第

起來，以為每片葉子都是相同，每朵花也是相同，但是過細考察起來，或用顯微鏡試驗起來，沒有那兩片葉子完全是相同的，也沒有那兩朵花完全是相同的。就是一株槐樹的幾千萬片葉中，也沒有完全相同的。推到空間時間的關係，此處地方的槐葉，和彼處地方的槐葉，更是不相同的。今年所生產的槐葉，和去年所生的槐葉，又是不相同的。由此可見天地間所生的東西總沒有相同的，既然都是不相同，自然不能夠說平等。自然界既沒有平等，人類又怎麼有平等呢？天生人類本來也是不平等的，到了人類專制發達以後，專制帝王尤其變本加厲，弄到結果，比說天生的更是不平等了，這種由帝王造成的不平等，是人為的不平等，人為的不平等，究竟是什麼情形？現在可說講壇的黑板上，搶一個圖來表明，諸君細看第一圖，便可明白。因為有這種人為的不平等，在特殊階級

帝 王

公

侯

伯

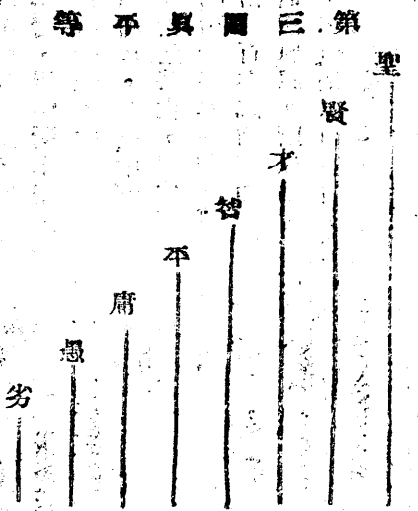
子

男

民

的人。過於暴虐無道，被壓迫的人民，無地自容，所以發生革命的風潮，來打不平，命命的始意，本是在打破人為的不平等，到了平等以後，便可了事。但是佔了帝王地位的人，每每假造天意，做他們的保障，說他們所處的特殊地位，是天所授與的，人民反對他們，便是逆天，無知識的民衆，不曉得研究這些話，是不是合道理，只是盲從附和，為主去爭權利，來反對有知識的人民，去講平等自由，因此贊成革命的學者，便不得不削去賦人權的平

二層一樣，必定要把位置高的壓下去，成了平頭的平等，至于立脚點還是彎曲線，還是不能平等，這種平等，不是真平等，是假平等。說到社會上的地位平等，是始初起點的地位平等，後來各人根據天賦的聰明才力，自己去造就，因為各人的聰明才力有天賦的不同，所以造就的結果，當然不同，造就既是不同，自然不能有平等。像這樣講來，才是真正平等的道理，如果不管各人天賦的聰明才力，就是以後有造就高的地位，也要把他們壓下去，一律要平等，世界便沒有進步，人類便要退化。所以我們講民權平等，又要世界有進步，是要人民在政治上的地位平等，因為平等是人為的，不是天賦的，人造的平等，只有做到政治上的地位平等，故革命以後，必要各人在政治上的立足點都是平等，好像第三國的底線，一律是平的，那才是真平等，那才是自然之原理。



歐洲從前革命，人民爭平等自由，出了很大的力量，費了很大的犧牲，我們現在要知道他們為甚麼要那樣出力，那樣犧牲，便先要知道歐洲在沒有革命以前，是怎樣不平

等的情形。上面所繪的第一圖，是表示歐洲在沒有革命以前，政治上是一怎樣不平等的事實，圖中所示帝王公侯伯子男等一級一級的階梯，就是從前歐洲政治地位上的階級。這種階級，中國以前也是有的，到十三年以前，發生革命，推翻專制，才劃平這種不平的階級。但是中國以前的不平等，沒有從前歐洲的那麼利害，歐洲兩千多年以前，還是在封建時代，和中國兩千多年以前的時代相同，因為中國政治的進化早過歐洲，所以中國兩千多年以前，便打破了封建制度，歐洲就是到現在，還不能完全打破封建制度，在兩三百年之前才知道不平等的壞處，才發生平等的思想，中國在兩千多年以前，便有了這種思想，所以中國政治的進步，是早過歐洲，但是在兩百多年以來，歐洲的政治進步，不但是趕到中國，並且超過中國，所謂後來者居上。

美國爭得平等以後，法國也發生革命，去爭平等，當中反覆了好幾次。爭了八十年，才算成功。但是平等爭成功之後，他們人民把平等兩個字走到極端，要無論那一種人都是平等，像第二圖所講的平等，把平等地位不放在立足點，要放在平頭論，那就是假平等。

中國的革命思潮，是發源於歐美，平等自由的學說，也是由歐美傳進來的。但是中國革命黨，不主張平等自由，主張爭三民主義。三民主義能夠實行，便有自由平等，歐美為平等自由去戰，爭得了之後，常常被平等自由引入歧路，我們的三民主義能夠



實行，才具有自由平等。要甚麼方法才能夠歸正軌呢？像第二圖，把平線放在平頭上，是不合乎平等正軌的，要像第三圖，把平等線放在立足點，才算合乎平等的正軌。

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

我從前發明過一個道理，說世界人類得之天賦的才能，約可分爲三種：一是先知先覺的；二是後知後覺的；三是不知不覺的。先知先覺的是發明家，後知後覺的是宣傳家，不知不覺的是實行家。這三種人互相爲用，協力進行，然後人類的文明進步，才能夠

一日千里。天之生人，雖然有聰明才力的不平等，但是人心必欲使之平等，這是道德上的最高目的，人類應該要努力進行的。要達到這個最高的道德目的，到底要怎麼樣做法呢？我們可以把人類兩種思想來比對，便可以明白了。人類的思想，可說一種是利己的，一種是利人的。重於利己的人，每每出於害人，也有所不惜。至於這種思想發達，於是有聰明才力的人，就專用彼之才能去奪取人家之利益，漸漸積成專制的階級，生出政治上的不平等了，這是民權革命以前的世界。重於利人的人，只要是於人家有益的事，每每至於犧牲自己，亦樂而為之，這種思想發達，於是有聰明才力的人，就專用彼之才力，以謀他人的幸福，漸漸積成博愛的宗教和諸慈善事業。不過宗教之力，有時而窮，慈善之事，有時不濟，就不得不為根本上的解決，來實行革命，推翻專制，主張民權，以平人事之不平了。從此以後，要調和三種的人，使之平等，則人人應該以服務為目的。不當以奪取為目的。聰明才力愈大的人，當盡其能力而服千萬人之務，造千萬人之福，聰明才力略小的人，當盡其能力以服十百人之務，造十百人之福，所謂巧者拙之奴，就是這個道理。至於全無聰明才力的人，也應該盡一己之能力，以服一人之務，造一人之福。照這樣做去，雖天生人的聰明才力，有三種不平等，而人類由於服務的道德心發達，必可使之成為平等了，這就是平等的精義。

庸庸圖圖所講，大家便知道歐美的民權政治，根本上還沒有辦法，所以我們提倡民權，便不可完全做效歐美。我們不完全做效歐美，究竟怎麼樣去做呢？現在中國還有守舊派，那守舊派的反動方是很大的，他們的主張是要推翻民國，恢復專制，去圖復辟，以爲要這樣的辦法，才可以救中國。我們明白世界潮流的人，自然知道這個辦法是很不對的，所以要反對這個辦法，順應世界潮流，去實行民權，走政治的正軌。我們要走政治的正軌，便先要知道政治的意義。甚麼是叫做政治呢？照民權第一講的定義說，政治是衆人的事，治是管理衆人的事。中國幾千年以來，社會上的民情風土習慣，和歐美的大不相同，中國的社會既然是和歐美的不同，所以管理社會的政治，自然也是和歐美不同，不能完全做效歐美，照樣去做，像做效歐美的機器一樣。歐美的機器，我們只要是學到了，隨時隨地都可以使用。比如電燈，無論在中國的甚麼房屋，都可以裝設，都可以使用。至於歐美的風土人情，和中國不同的地方，是很多的，如果不管中國自己的風土人情，是怎麼樣，像學外國的機器一樣，把外國管理社會的政治，硬搬進來，那便是大錯，雖然管理人類的政治法律和條理，也是一種無形的機器，所以我們把行政組織叫做機關，但是物體有形的機器，是本於物理而成的，政治無形的機器，是本於心理而成的，物理那門科學，近數百年來已經是發達得很多，心理這門科學，近二三十年始起首進步，至今還沒有大發明，許多問題至今還沒有解決。所以管理物的方法，可以學歐美

管理人的方法，還不能完全學歐美。因歐美關於管理物的一切道理，已經老早想通了，至於那些根本辦法，他們也老早解決了，所以歐美的物質文明，我們可以完全倣效，可以盲從，搬進中國來，也可以行得通。至於歐美的政治道理，至今還沒有想通，一切辦法在根本上還沒有解決，所以中國今日要實行民權，改革政治，便不能完全倣效歐美，便要重新想出一個方法。如果一味盲從附和，對於國計民生，是很有大害的。因為歐美有歐美的社會，彼此的人情風土，各不相同。我們能夠照自己的社會情形，迎合世界潮流去做，社會才可以改良，國家才可以進步。如果不照自己社會的情形，迎合世界潮流去做，國家便要退化，民族便要危險。我們要中國進步，民族的前途沒有危險，自己來實行民權，自己在根本上，便不能不想出一種辦法。我們對於民權政治，到底能不能夠想出辦法呢？我們能夠想出辦法，雖然不能完全倣效歐美，但是要借鑑於歐美，要把歐美已往的民權經驗，研究到清清楚楚。因為歐美民權，雖然沒有充分發達，根本解決，但是已經有了很多的學者，對於民權天天去研究，常常有新學理的發明，而且在實行上也有了一百多年，所得的經驗也是很多的，那些經驗和學理，根本上都是應該拿來參考的。如果不參考歐美已往的經驗學理，便要費許多冤枉工夫。或者要再蹈歐美的覆轍。現在各國學者，研究已往民權的事實，得到了許多新學理，那是些甚麼學理呢？最近有一位美國學者說，現在講民權的國家，最怕的是得到了一個萬能政府，人民沒有

去法去節制他，最好的是得一個萬能政府，完全歸人民使用，爲人民謀幸福，這一說，是最新發明的民權學說。但是所怕所欲，都是在一個萬能政府：第一說是人民怕不能管理的萬能政府，第二說是爲人民謀幸福的萬能政府。要怎麼樣才能夠把政府變成萬能呢？變成了萬能政府，要怎麼樣才聽人民的話呢？在民權發達的國家，多數的政府都是弄到無能的，民權不發達的國家，政府多是有能的。像前次所講，近幾十年來，歐美最有能的政府，就是德國俾士麥當權的政府，在那個時候的德國政府，的確是萬能政府。那個政府本是不主張民權的，本是要反對民權的，但是他的政府，還是成了萬能政府。其望各國主張民權的政府，沒有那一國可以叫做萬能政府。又有一位瑞士學者說，各國自實行了民權以後，政府的能理便行退化。這個理由，就是人民怕政府有了能力，人民不能管理。所以人民總是防範政府，不許政府有能，不許政府是萬能，所以實行民治的國家。對於這個問題，便應該想方法去解決。想解決這個問題，人民對於政府的態度，就應該要改變。從前人民對於政府，總是有反抗態度的緣故，是由於經過了民權革命以後，人民所爭得的自由平等，過於發達，一般人把自由平等，用到太沒有限制，把自由平等的事，做到過於充分，政府不能夠做事。到了政府不能做事，國家雖然是有政府，便和無政府一樣。這位瑞士學者看出了這個流弊。要想挽救，便主張人民要改變對於政府的態度。他究竟要人民變成甚麼態度？人民的態度，對政府有甚麼關係呢？譬如就

中國幾千年的歷史說，中國人在這幾千年中，對於政府是甚麼樣的態度呢？我們研究歷史，總是看見人稱贊堯舜禹湯文武，堯舜禹湯文武的政府，是中國人常常羨慕的政府，中國人無論在那個時代，總是希望有那樣的政府，替人民來謀幸福。所以歐美的民權思想，沒有傳到中國以前，中國人希望的，就是堯舜禹湯文武，以為有了人舜禹湯文武那些皇帝，人民便可以得安樂，便可以享幸福。這就是中國人向來對於政府的態度，近來經過了革命以後，人民得到了民權思想，對於堯舜禹湯文武那些皇帝，便不滿意。以為他們都是專制皇帝，雖美亦不足稱。由此便知民權發達了以後，人民便有反抗政府的態度，無論如何良善者不滿意。如果持這種態度，長此以往，不想辦法來改變，政治上是很難望進步的。現在世界上要改變人民對於政府的態度，究竟是用甚麼辦法呢？歐美學者只想到了人民對於政府的態度，應該要改變，至於怎麼樣改變的辦法，至今還沒有想出，我們革命，主張實行民權，對於這個問題我想到了一個解決的方法，我的解決方法，是世界上最合理的中第一次的發明，我想到的方法，就是解決這個問題的一個根本辦法。我的辦法，就是像瑞士學者近日的發明一樣，人民對於政府要改變態度，近日有這種學理之發明，更足以證明我向來的主張是不錯。這是甚麼辦法呢？就是一權與能要分別上的道理。這個權能分別的道理，從前歐美的學者都沒有發明過。權與能是要怎樣分別呢？我們要把他研究清楚，便應該把前幾次所講的情形，重提起來再說一次。第一

甚麼是叫做民權呢？簡單的說，民權便是人民去管理政治。詳細推究起來，從前的政治是誰人管理呢？中國有兩句古話說：「不在其位，不謀其政」。又說：「庶人不議」。可見從前的政權是完全在皇帝掌握之中，不關人民的事。今日我們主張民權，是要把政權放在人民掌握之中。那麼人民成了一個甚麼東西呢？中國自革命以後，成立民權政體，凡事都要應該由人民作主的，所以現在的政治又可以叫做民主政治，換句話說，在共和政體之下，就是用人民來做皇帝。照中國幾千年的歷史看，實在負政治責任為人民謀幸福，所以中國幾千年的皇帝，只有堯舜禹湯文武，其餘的那些皇帝，都是不能負政治責任為人民謀幸福。他們所以能夠達到這種目的，令我們在幾千年之後都來歌功頌德的原因，是因為他們有兩種特別的長處。第一種長處，是他們的本領很好，能夠造成一個好政府，為人民謀幸福。第二種長處，是他們的道德很好，所謂「仁民愛物」，「視民如傷」，「愛民若子」。有這種仁慈的好道德。因為他們有這兩種長處，所以對於政治能夠完全負責，完全達到目的。中國幾千年來，只有這幾個皇帝，令後人崇拜，其餘的皇帝不知道有多少，甚至於有許多皇帝，後人連姓名都不知道。歷代的皇帝，只有堯舜禹湯文武，有很好的本領很好的道德，其餘都是沒有本領沒有道德的多，那些皇帝，雖然沒有本領沒有道德，但是很有權力的。大家都是把中國歷史看得很多的，尤其是三國演義，差不多人

人都看過了，我們可以拿三國演義來證明。譬如諸葛亮是很有才學的，很有能幹的，他所輔的去，先是劉備，後是阿斗，阿斗是很庸愚的，沒有一點能幹，因為這個原因，所以劉備臨死的時候，便向諸葛亮說：「可輔則輔之，不可輔則取而代之。」劉備死了以後，諸葛亮的道德還是很好的，阿斗雖然沒有用，諸葛亮依然是忠心輔佐，所謂「鞠躬盡瘁死而後已」。由這樣看來，在君權時代，君主雖然沒有能幹，但是很有權力，像三國的阿斗和諸葛亮，便可以明白。諸葛亮是有能沒有權的，阿斗是有權沒有能，阿斗雖然沒有能，但是把甚麼政事都付託諸葛亮去做，諸葛亮很有能，所以在西蜀能夠成立很好的政府，並且能夠六出祁山去北伐，和吳魏鼎足而三。用諸葛亮和阿斗兩個人比較，我們便知道權和能的分別。專制時代，父兄做皇帝，子弟承父兄之業，雖然沒有能幹，也可以做皇帝，所以沒有能的人也是很有權。現在成立共和政體，以民為主，大家試看這四萬萬人是那一類的人呢？這四萬萬人當然不能都是先知先覺的人，多數的人也不是後知後覺的人，大多數都是不知不覺的人。現在民權政治，是要靠人民作主的，所以這四萬萬人都是很有權的。全國很有權力能夠管理政治的人，就是四萬萬人。大家想想現在的四萬萬人，就政權一方面說，是像甚麼人？照我看起來，這四萬萬人都是像阿斗。中國現在有四萬萬個阿斗，人人都是很有權的，阿斗本是無能的，但是諸葛亮有能，所以劉備死了以後，西蜀還能夠治理。現在歐美人民反對有能的政府，瑞士學者要挽救



這種流弊，主張人民改選態度，不可反對有能的政府。但是改變了態度以後，究竟是用甚麼辦法呢？他們還沒有發明，我現所發明的，是要權與能分開，人民對於政府的態度，才可以改變。如果權與能不分開，人民對於政府的態度，總是不能改變。當時阿斗知道自己無能，把國家全權託與諸葛亮，要諸葛亮去治理，所以諸葛亮上出師表，便獻議到阿斗，把宮中和府中的事要分開清楚，宮中的事，阿斗可以去，府中的事，阿斗自己不能去做。府中的事，是甚麼事呢？就是政府的事。諸葛亮把宮中和府中的事分開，就是把權和能分開。所以我們治理國家，權和能一定是分開的。歐美現在實行了民權，人民有了大權，要排斥政府，實在是很容易的。像西蜀的阿斗，要排斥諸葛亮，那還不容易嗎？如果阿斗要排斥諸葛亮，試問西蜀的政府能不能夠長久呢！能不能夠六出祁山去北伐呢！阿斗見到了這一層，所以便把政治的大權都付託到諸葛亮，無論是整頓內部是由他，南征是由他，就是六出祁山去北伐也是由他。我們現在實行民權，四萬萬人都是皇帝，就是四萬萬個阿斗，這些阿斗當然是應該歡迎諸葛亮來管理政事，做國家的大事業。歐美現在實行民權，人民所持的態度，總是反抗政府，根本原因，就是由於權和能沒有分開。中國要不蹈歐美的覆轍，應該要照我所發明的學理，要把權和能劃分清楚。人民分開了權與能，才不致反對政府，政府才可以望發展。中國要分開權與能，是很容易的事，因為中國有阿斗和諸葛亮的先例可援。如果政府是好的，我們四萬萬人便

把他當作諸葛亮，把國家的全權都交到他們；如果政府是不好的，我們四萬萬人可以實行皇帝的權職，罷免他們，收回國家的大權。歐美人民對於政府不知道分別權與能的界限，所以他們的民權問題，發生了兩三百年，至今還不能解決。國民是主人，就是有權的人，政府是專門家，就是有能的人。由於這個道理，所以民國的政府官吏，不管他們是大總統是內閣總理是各部總長，我們都可以把他們當作汽車夫，只要他們是有本領，忠心為國家做事，我們就應該把國家的大權付託於他們，不限制他們的行動，事事由他們自由去做，然後國家才可以進步，進步才是很快。如果不然，事事都是要自己去做，或者是請了專門家，一舉一動，都要牽制他們，不許他們自由行動，國家還是難望進步，進步還是很慢。

### 丁 政權與治權（第六講）

歐美科學在近幾十年以來，本來是進步到了極點，所以做出來的物質機器，有往返的兩面動力，來回可以自動。但是做成的政治機器，還只有一面的動力，人民對於政府的權力，只能夠發出去，不能夠收回來。我們現在主張民權，來改造民國，將來造成的新民國，一定是要澈底，要造成澈底的新民國。在歐美的先進國家，無從完全做效，我們自己便要另想一個新辦法，這種新辦法，歐美還沒有完全想到，我們能不能夠想到呢？要答覆這個問題，自己便不可以輕視自己，所謂妄自菲薄。此刻民權潮流，傳進中國來了，我們歡迎這種潮流，來改造國家，自己的新辦法，是不是完全的想到了呢？中國

幾千年以來都是獨立國家，從前政治的發達，向來沒有假借過外國材料的。中國在世界之中，文化上是先進的國家，外國的材料，向來無可完全做效。歐美近來的文化，才比中國進步。我們羨慕他們的新文明，才主張革命，此刻實行革命，當然是要中國駕乎歐美之上，改造成世界上最最新進步的國家。我們要達到這種目的，實在是有這種資格，不過歐美現在的民權政府，還是不能完全做效。他們的政府，已經成了舊機器，我們要另外造出一架新機器，才可以達到我們的目的。此刻想要造出一架新機器，世界上有沒有新材料呢？現在散在各國的新材料是很多的，不過要先定一個根本辦法。我在前一次所主張的分開權與能，便是這一種的根本辦法。根本辦法定了之後，去實行民權，還要分開國家的組織，與民權的行使。歐美的根本辦法，沒有想通，不能分開權與能，所以政府能力不能擴充。我們的根本辦法已經想通了，更進一步，就是分開政治的機器，要分開政治的機器，先要明白政治的意義。我在第一講中，已經把政治這個名詞下了一個定義，說政是衆人之事，治是管理衆人之事。現在分開權與能，所造成的政治機器，就是像物質的機器一樣，其中有機器本體的力量，有管理機器的力量，現在用新發明，來造新國家，就要把這兩種力量分別清楚。要怎麼樣才可以分別清楚呢？根本上還是要再從政治的意義來研究，政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做政權，政權就可以說是民權，治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權，治權就

可以說是政府權，所以政治之中，包含有兩個力量，一個是政權，一個是治權。這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。這是甚麼意思呢？好比有十萬匹馬力的輪船機器，那架機器能夠發生十萬匹馬力，來運動輪船，這便是機器本體的力量。這種力量就好比是政府自身的力量，一樣。這種自身的力量，就是治權。至於這樣大的輪船，或者是要前進，或者是要後退，或者是要向左右轉，或者要停止，以及所走的的速度，或者是要快，或者是要慢，更要有很好的工程師，用很完全的機器，才可以駕駛，才可以管理。有了很完全的駕駛管理之力量，才可以令那樣大力的輪船，要怎麼樣開動，便是怎麼樣開動，要怎麼樣停止，便是怎麼樣停止。這種開動停止的力量，便是管理輪船的力量，這種力量，就好比是管理政府的力量一樣。這種管理的大力量，就是政權。我們造新國家，好比是造新輪船一樣，船中所裝的機器，如果發生的馬力很小，行船的速度當然是很慢，所載的貨物當然很少，所收的利息當然是很微。反過來說，如果所發生的馬力很大，行船的速度當然是極快，所載的貨物當然是極多，所收的利息也當然是極大。假設有一隻大輪船，其中所裝的機器，只發生十萬匹馬力，每小時可以走二十海里，來往廣州上海一次，在兩個星期之內，可以賺十萬塊錢。如果是另造一隻極大的輪船，其中裝一架新機器，可以發生一百萬匹馬力，每小時可以走五十海里，照此例算起來，那隻來往廣州上海一次，只要一個星期，便可賺一百萬塊錢。現在世界上

最快的大輪船，每小時不過走二三十海里，如果我們所造的新輪船，每小時可以走五十海里，世界上便沒有別的輪船能夠來比賽，我們的輪船，就是世界上最快最大的新輪船。創造國家，也是一樣的道理。如果在國家之內，所設的政府，只要他發生很小的力量，是沒有力的政府，那麼這個政府，所做的事業，當然是很小，所成就的功績當然是很微小。若是要他發生很大的力量，是強有力的政府，那麼這個政府，所做的事業當然是很大。所成就的功績也當然是很極大。假設在世界上的最大國之內，建設一個極強有力的政府，那麼這個國家，豈不是駕乎各國之上的國家，這個政府，豈不是無敵於天下的政府。歐美到了今日，爲甚麼還是只造有大馬力的機器之輪船，不造極強有力的政府之國家呢？因爲他們現在的人民，只有方法管理大馬力的機器，沒有方法來管理強有力的政府。而且不要小馬力的舊船，另外造一隻大馬力的新船，是很容易的事，至於國家，已是根深蒂固，有了沒有力的舊政府，要另外造成一個強有力的新政府，那是很不易的事。說到我們中國人口，有了四萬萬，是世界上人口最多的國家，領土遼闊，物產豐富，都要在美國之上。美國成了現在世界上最富強的國家，沒有那一國可以和它並駕齊驅。就天然的富源來比較，中國還應該要駕乎美國之上。但是現在的國情，不但是不能駕乎美國之上，並且不能夠和美國相提並論。此中原因，就是我們中國，只有天然的資力，缺少人爲的功夫，從來沒有很好的政府，如果用這種天然的資力，再加以人爲的工夫，建設一個很完全有力的政府，發生極大力量運動全國，中國便可以如美國，馬上並駕

齊驅。

中國有了強有力的政府之後，我們便不要像歐美的人民，怕政府的力量太大，不能夠管理。因爲在我們的計畫之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分開成兩個。一個是政權，要把這個大權，完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權，便是民權。一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務，這個治權，便是政府權。人民有了很充分的政權，管理政府的方法很完全，便不怕政府的力量太大，不能夠管理。歐美從前不敢造十萬匹馬力以上的機器，只敢造十萬匹馬力以下的機器，就是因爲機器的構造不完全，管理的方法不周密，所以便怕機器的力量太大，不敢管理。到了現在，機器很進步，機器本體的構造，既是很完全，管理機器的方法，又是很周密，所以便造極大馬力的機器。我們要造政治的機器，要政治的機器進步，也是要跟這一樣的路走，要有構造很完全和有大力度的政府機關，同時又要管理這個機關很周密的民權方法。歐美對於政府，因爲沒有管理很周密的方法，所以他們的政府機關，至今還是不發達。我們不要蹈他們的覆轍，根本上要人民對於政府的態度，分開權與能，把政治的大權，分開成兩個，一個是政府權，一個是人民權。像這樣的分開，就是把政府當作機器，把人民當作工程師，人民對於政府的態度，就好比是工程師對於機器一樣。現在機器的構造很進步，不但

最懂機器知識的人，可以來管理，就是沒有機器知識的小孩子，也是可以來管理。譬如現在所用的電燈，從前發明的時候，最苦麼情形呢？因為電是和雷一樣，是很危險的東西，如果管理的方法不好，便打死人。因為這個原故，從前發明電的科學家不知道經過了多少犧牲，因為所受的犧牲太多，危險太大，所以發明了電光很久，還不敢拿來做燈用。後來發明了管理電的方法很周密，只要一轉接電鈕，便可以開閉，這樣一轉手之勞，是很便利很安全的，無論是那一種沒有電學知識的人，不管他是城市的小孩子，或者是鄉下極無知識愚民，都可以用手來轉他，所以現在便把極危險的電光，拿來做燈用。其他各種機器的進步，也是和這一樣的情形。比方最新發明的大機器，是飛天的機器，也是一種很危險的東西，最初發明的時候，不知道死了多少人。像從前廣東的馮媽，他是甚麼人呢？就是製造飛機的人，就是駕駛飛機跌死了的人。在從前發明飛機的時候，沒有人知道用這個機器去飛機，所以製造飛機的人，又要做飛機師。最初做飛機師的人，本來由於管理這種機器的方法不周密，二來由於向來沒有經驗，不知道怎麼樣來用這種機器，所以飛到天空之中，常常跌到地下，死了許多人。因為死了很多人，所以普通人便不敢去坐飛機。現在管理這種機器的方法很周密，許多人都知道飛到了天空之中，像鳥雀一樣，來往上下，非常的便利，非常的安全，所以就是普通人，都敢去坐飛機。因為普通人都敢去坐這種機器，所以近來便把他用作交通的機器。好像我們由廣東到四川，道路很遠，當中又有敵人，水陸路的交通很不便利，便可坐飛機，由天空之中，一飛

獨編用。現在中國有了民權的思想，但是關於這種思想的機器，世界上還沒有發明完全，一般人民都不知道用他，我們先知先覺的人，便應該先來造好這種機器，做一個很便利的放水制，做一個很安全的接電鈕，只要普通人一轉手之勞便知道用他，然後才可以把這種思想，做成事實。中國人得到民權思想本是在歐美之後，好像築鐵路，是在日本之後一樣。日本築鐵路，雖然是在我們之先，但是所築的鐵路，是舊東西，不合時用；我們新築成的鐵路，是很合時用的東西。至於我們在歐美之後，要想有甚麼方法，才可以來使用民權呢？這種方法想通了，民權才可以供我們的應用。若是這種方法沒有想通，民權便不能供我們的使用。如果一定要去使用，便是很危險，便要打死人。現在世界上有沒有這種方法呢？在歐洲有一個瑞士國，已經有了這幾部分的方法，已經試驗了這幾部分的方法，這是徹底的方法，是直接的民權，不過不大完全罷了。至於歐洲的那些大國，就是這不完全的方法，還是沒有試驗，因為試驗這幾部分之方法的國家，只有瑞士的一個小國，沒有別的大國，所以許多人便懷疑起來。說這幾部分的方法，只有在小國能夠使用，在大國不能夠用。歐洲的大國為甚麼不用這幾部分的方法呢？這個理由，就是像日本，已經有了小鐵路，又要改造大鐵路，便要費很久的時間，花很多的錢，是很不經濟的事。因為畏難苟安，注重經濟，所以他們的先進國家，就是知道了這些新式的發明，還是不採用他。說到我們中國，關於民權的機器，從前沒有舊東西，現在要新



採用最近最好的新發明。

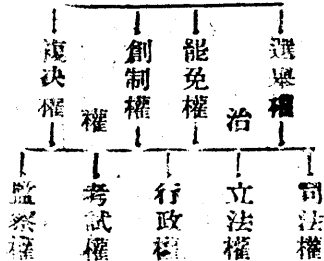
關於民權一方面的方法，世界上有了一些甚麼最新式的發明呢？第一個是選舉權，現在世界上所講先進的民權國家，普遍的只實行這一個民權。專行這一個民權，在政治之中，最不是夠用嗎？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器，只有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權，人民有了這個權便有拉回來的力，這兩個權是管理官吏的人，人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出外，又一面可以調回來，衆的都可以從人民的自由，這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。國家除了官吏之外，還有甚麼重要東西呢？其次的就是法律，所謂有了治人，還要有治法。人民要有甚麼權，才可以管理法律呢？如要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，交到政府去執行，關於這種權，叫做創制，這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，叫做複決權，這就是第四個民權。人民有了這四個權，才算是充分的民權，能夠實行這四個權，才算是徹底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問，這種民權，是間接民權。間接民權，就是代議政體，用代議士去管理政府，人民不能直接去管

理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權，人民能夠實行四個民權，才叫做全民政治。全民政治是甚麼意思呢？就是從前講過的，用四萬萬人來做皇帝，四萬萬人要怎麼樣才可以做皇帝呢？就是要有這四個民權，來管理國家的大事。所以這四個民權，就是四個放水制，或者是四個接電鈕。我們有了放水制，便可以直接管理自來水；有了接電鈕，便可直接管理電燈；有了四個民權，便可以直接管理國家的政務。這四個民權，又叫做政權，就是管理政府的權。至於政府自己辦事的權，又可以說是做工權，就是政府替人民做工夫的權，人民有了大權，政府不能夠做工夫，要做甚麼樣的工夫，都要隨人民的志願。就是政府有了大權，一經發動做工夫之後，可以發生很大的力量，人民隨時要他停止，他便要停止。總而言之，要人民具有直接管理政府之權，便要政府的動作，隨時受人民的指揮。好像外國的醫兵船，從前如果是裝了十二門大砲，便分成六個砲台，要準準放砲，打甚麼敵人，都是由許多砲手去分別執行，做指揮的人不能直接管理。現在的新兵船，要測量敵人的遠近，在桅頂便有測量機，要準準放砲，在指揮官的房中，便有電機直接管理。如果遇到了敵人，不必要許多砲手去準準放砲，只要做指揮官的人，坐在房中，就測量機的報告，按距離的遠近，撥動電機。要用那一門砲，打那一方的敵人，或者是要十二門砲，同時準準，同時放砲，都可以如願，都可以命中。像這樣才叫做是直接管理。但是更這樣來直接管理，並不是要管理

的人，自己都來做工夫，不要自己來做工夫的機器，才叫做便機器。

人民有了這四個大權，來管理政府，要政府去做工夫，在政府之中要用甚麼方法呢？要政府有很完全的機關，去做很好的工夫，便要用五權憲法。用五權憲法所組織的政府才是完全政府，才是完全的政府機關，有了這種政府機關，去替人民做工夫，才可以做很好很完全的工夫。從前據說美國有一位學者，對於政治學理上的最新發明，是說在一國之內，最怕的是有了一個萬能政府，人民不能管理。最希望的是要一個萬能政府，為人民使用，以謀人民的幸福，有了這種政府，民治才算是最發達，我們現在分開權與能，說人民是工程師，政府是機器，在一方面要政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做。又在他一方面要人民的工程師，也有大力量，可以管理萬能的機器。那麽在人民和政府的兩方面，彼此要有一些甚麼的大權，才可以彼此平衡呢？在人民一方面的大權，剛才已經講過了，是要有四個權，這四個權，是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面的大權，是要有五個權，這五個權，是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那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

政 權



和政府的力量，才可以彼此平衡。我們要詳細明白這兩種大權的關係，可以用一個圖來說明，就這個圖看，在上面的政權，就是人民權；在下面的治權，就是政府權。人民要怎麼樣管理政府，就是實行選舉權、罷免權、創制權、和複決權。政府要怎麼樣替人民做工夫，就是實行行政權、立法權、司法權、考試權、和監察權。有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題才算真正解決，政治才算是有軌道。至於這九個權的材料，並不是今日發明的，譬如就政權說，在瑞士已經實行過了三個權，不過是沒有罷官權。在美國的西北幾省，現在除採用瑞士的三個政權以外，並加入一個罷免權，至於選舉，更是世界上各國最通行的民權。所以就世界上民權的情形說，瑞士已經實行過了三權，美國有四分之一的省分，已經實行過了四權，他們在那邊部分的地方，實行這四個民權，有了很周密的辦法，得了很好的成績。就是這四個民權，實在是經驗中的事實，不是假設來的理想，我們現在來採用，是很穩健的，並沒有甚麼危險，至於說到政府權從前都是由皇帝一個人壟斷，革命之後才分開成三個權，像美國獨立之後便實行三權分立，後來得了很好的成績，各國便都學美國的辦法。不過外國從前只有三權分立，我們現在為甚麼要五權分立呢？其餘兩個權是從甚麼地方來的呢？這兩個權是中國固有的東西。中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績。像滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度。舉行這種制度的大權，就是監察權，監察權就是彈劾權，外國現在

也有這種權，不過把他放在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了。至於歷代舉行考試，拔取真才，更是中國幾千年的特色。外國學者近來考察中國的制度，便極贊美中國考試的獨立制度，也有做效中國的考試制度去拔取真才，像英國近來舉行文官考試，便是說從中國做效過去的，不過英國的考試制度，只考試普通文官，還沒有達到中國考試權之獨立的真精神。所以就中國政府權的情形講，只有司法、立法、行政三個權是由皇帝拿在掌握之中，其餘監察權和考試權還是獨立的，就是中國的專制政府從前也可以說是三權分立的，和外國從前的專制政府，便不大相同。從前外國在專制政府的時候，無論皇帝廢權，都是由皇帝一個人壟斷；中國在專制政府的時候，關於考試權和監察權，皇帝並沒有壟斷，所以分開政府的大權，便可以說外國是三權分立，中國也是三權分立。中國從前實行君權考試權和監察權的分立，有了幾千年，外國實行立法權司法權和行政權的分立，有了一百多年，不過外國近來實行這種三權分立，還是不太完全，中國從前實行那種三權分立，更是有很大的流弊。我們現在要集合中外的精華，防止一切的流弊，便要採用外國的行政權、立法權、司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，才是世界上最完全最良善的政府，國家有了這樣的優良政府，才可以做到民有、民治、民享的國家。

我們在政權一方面，主張四權；在治權一方面，主張五權；這四權稱五權，各有各

的統屬，各有各的作用，要分別清楚，不可紊亂。現在許多人都不能分別，不但平常人不能分別，就是專門學者，也是一樣的不能分別，像近來我會見了一個同志，他是從美國畢業回來的，我問他說：「你對於革命的主義是怎麼呢？」他說：「我是很贊成的。」我又問他說：「你是學甚麼東西呢？」他說：「我是學政治法律。」我又問他說：「你對於我所主張的民權，有甚麼意見呢？」他說：「五權憲法是很好的東西呀，這是人人都歡迎的呀。」像這位學政治法律的專門學者，所答非所問，便可以知道他把四權和五權，還沒有分別清楚，對於人民和政府的關係，還是很糊塗，殊不知這五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權，一個極大的機器，發生了極大的馬力，要這個機器所做的工夫，很有成績，便要把他分成五個做工的門徑。民權就是人民用來直接管理這架大馬力的機器之權，所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制，有了這四個節制，便可以管理那架機器的動靜。政府替人民做事，要有五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工。人民管理政府的動靜，要有四個權，就是要有四個節制，要分成四方面來管理政府，政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，才可以發出無限的威力，才是萬能政府，人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理，政府的一動一靜，人民隨時都是可以指揮的，像有這種情形，政府的威力便可以發展，人民的權力也可以擴充，有了這種政權和治權，才可以達到美國學者的目的，造成萬能政府，為人民謀幸福，中國能夠實行這種政權和治權，便可以破天荒在地球上造成一個新世界。

## 總裁訓示

### 一 政治建設之要義

我們要從事政治建設，一定先要懂得「政治」是什麼？政治建設的目標和工作又是什麼？更要知道政治建設的要領和步驟是怎麼樣，關於這些問題，如果聽講的各位同志當中那個人能夠答出來，我當然非常快慰；但是事實上真能確切的答得出來的人恐怕很少。我們如果做了政治上的幹部，負了很重大的責任，而對於這些道理上還不懂，甚至不去求懂，那就是有虧職守，否則亦必勞而無功。自從民國元年到現在這二十四年以來，政治腐敗，社會紛亂；使民生日加困苦，國家日益艱危，是什麼原因呢？就是由於以前軍政界一般官吏不懂革命主義，更不懂政治建設的道理，只知自私自利，對所負責任因循怠忽，敷衍過去。如果到了現在我們大家再不改正已往的一切錯誤，我可以斷言：今後國家的運命，絕對再不能延長二十四年！到了國亡家破的時候，不僅自己做亡國奴，世世代代的子孫亦要永遠做人家的奴隸牛馬！要曉得我們無論從事軍事，經濟，教育或團警的工作，都是整個政治的一部分，對於整個政治的關係非常密切；至於直接

負行政責任的人，更不待說，都非先將政治的意義，目的和方法計算清楚不可！

講到政治的意義，總理已經明白的告訴我們：「政」就是衆人的事，「治」就是管理，管理衆人的事便是「政治」。政治的定義雖如此簡單，然而其內容却異常複雜，不僅因時因地而不同，亦且因人因事而變易，一面要能守正以持經，一面要能權宜而應變。這話講得講不盡，在乎大家去觀察研究。要在達到政治的目的，能為整個國家和全體民衆謀最大的福利。現在我們一切工作的總目標就是「全國總動員」，這個道理我前次已經講過，如果政治的實施，違反這個目標，就不能算是政治，而是毀治，造亂，禍國，殃民了！所以「政治」的意義，就是要達成全國總動員之科學的方法，來管理衆人的事，而為整個國家和全體民衆謀最大的福利。

其次，要講到政治建設的目標。總理少年時有上李鴻章書，其中緊要的話就是

「人能盡其才，地能盡其利，物能盡其用，貨能暢其流，此四事者，富強之大經，

治國之大本也。……所謂人能盡其才者，在教養有道，鼓勵以方，任使得法也。

……教養有道，則天無枉生之才；鼓勵以方，則野無抑鬱之士；任使得法，則朝

無倖進之徒。……所謂地能盡其利者，在農政有官，農務有學，耕耘有器也。……

……農政有官則百姓勤，農務有學，則樹畜精，耕耘有器，則人力省。……



物能盡其用者，在窮日積，器日巧，不作無益以害有益事也。……窮日積則物用足，器日巧，則成物多；不作無益，則物力節。……所謂貨能暢其流者，在關卡之無阻難，保商之有善法，多輪船鐵道之轉運也。……無關卡之阻難，則商賈類出於其市；有保商之善法，則殷富亦樂於貿遷；多輪船鐵路之載，則貨物之盤費輕。……人能盡其才，則百事興；地能盡其利，則民食足；物能盡其用，則財力豐；貨能暢其流，則財源裕。故曰：此四者富強之大經，治國之大本也。

上面這一段話，歸結起來就是說「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」爲治國的大經大本。正就是我們現在從事政治建設的四大目標。不過大家更要曉得：所謂政治建設的目標，不開來講固然應當同時舉出這四個來，若是就政治的根本作用，將政治的建設的目標，講得更簡明更澈底一點，可以說政治建設唯一的目標就是「民生」。總理在建國大綱中指示我們革命建國最重要的一句話說：「建設之首要在民生」。這句話真是一語破的，指明了我們政治建設的中心目標。我們之所以要革命，要從事政治建設，我們之所以要管理衆人的事，要做到人無游民而各盡其才，地無荒土而咸盡其利，物無廢棄而各盡其用，時無虛耗而用得其宜；（即每日二十四小時，均須按合理之規律而生活；無一時一刻不用於有益身心德業之事），事無廢弛而克盡其效，最後惟一的目的，就是要使天下事事物物皆安排妥當各得其所；全體人民，個個都能安居樂業，足食足

衣。宋儒呂新吾所說：「爲人上者，只是使所治之民，個個要仰生；人人要安分，物物要得所，事事要協宜，這是本然職分」，就國這個意思。本來政治的內容，分析起來，雖然包括經濟，教育，倫理，社會，軍事，交通等等，但綜合起來講，就不外「國計民生」四個字。一切政治的設施，無非是要使國家富強，民生樂利。必須能夠如此，纔算是政治，我們中國的政治進步很早，政治學說也很發達，我們無不從事實與學理來考究，可以說無論那一個偉大的政治家都是以民生爲政治之大本。禹謨所說：「德惟善政，政在養民」；孔子主張「既庶加富」，「足食足兵」到了孟子，更特別將政治以民生爲主義的道理闡發詳盡，所謂「使民養生喪死無憾，王道之始也」。所謂「明君制民之產，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡。然後驅而之善；故民之從之也輕」。至於管子所謂「倉廩實則知禮義，衣食足則知榮辱」，更是歷來政治上最緊要的格言。我們向這些古訓，已可認識政治的中心目標所在；如果再研究現代各國政治的性質，可以說政治與經濟息息相關，簡直是整個的，不可分的。不僅政治上最大部分的工作完全是屬於經濟的範圍；而且政治的基礎就在於健全的經濟，我們甚至可以說：經濟情形是決定政治的唯一主要因素。就國家的觀念來看，也就是所謂「國計民生」。國之現代政治必須是民主主義的政治，現代的政治建設，必須以民生爲首要。所以總理在建國大綱中規定政府當與人民協力，共謀開發一切富源增加生產之滿足全國人民

之食、衣、住、行、四大需要。並辦理育幼，養老，濟貧，救災，醫病與夫種種公共所當之事業。總理這種偉大精確的見解，是由博愛的胸懷用深遠的眼光來體察政治的精義而得的一個結論。這是千古不磨的定理，與總理平時所最愛讀的禮運一篇，所說的完全一致。禮運上說：

「大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸，貨惡其棄其地也，不必藏於己，力惡其不出於身也，不必爲己，是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同」。

這真是古今政治最高的目標，總理以救國救民之熱誠從事革命，而生平所最稱誦勿衷的就是這一篇，實在因爲這寥寥百餘字的裏面，確已包含下達人類社會最高境界的途徑，只要能去私心，謀公利，使男女老幼，各得其所，各盡其力。孤獨殘廢，皆有所養，物產盡闢，自然秩序和整，不難達到大同之境界，我們一般從事政治的人員，不可不了解此篇之精義而求其實現之道。

總之，大家無論是在軍、民、政、教、團、警那一界服務的人，從此要認識并牢記政治惟一目標是要使全國人民個人能夠各盡其能，各得其所，足食足衣，知禮知義，簡言之，就是民生樂利，萬物得所。必須如此，總算是現代的政治，真正的政治。如

果像我們中國過去一般情形，只知道收捐抽稅，坐在衙門裏辦幾件公事，出幾張佈告，所有人民的生活，社會的安甯等等，一概不聞不問，對於國計民生，毫不在念；甚至還要敗壞國計，摧殘民生，這就絕對不能叫政治！我們要革命，要幹政治，就是要根本改革這種非現代的腐敗政治，來建設真正能使民生樂利的現代政治。

以上是講政治建設的目標。現在再根據 總理遺教來講一講我們目前政治建設之要務。關於這一點，總理在「建國大綱」和「地方自治開始實行法」已經指示得很明白；照「建國大綱」第八條所規定，訓政時期以完成地方自治為政治建設之基本工作，其要政有五：（一）調查戶口，（二）清丈土地，（三）辦理警衛，（四）發展交通，（五）訓練民衆。又按「地方自治開始實行法」所規定，應依次推進六種緊要的事情，以完成地方自治的基礎：一，清戶口，二，立機關，三，定地價，四，修道路，五，墾荒地，六，設學校。後面又說：「以上自治開始之六會，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」等等，此外更有對自己區域以外之運輸交易，當由自治機關，設專局以經營之。此即自治機關職務之大概也」。我們目前政治建設的要務，不外 總理這幾條遺教所指示的。其中發展交通一項，實為一切政治經濟與文化建設之基本要務，大家格外要儘力來做。至於推行合作， 總理認為地方自治團體的要

務，是當時特別道理。因為現代政治論權一重要的目的，就是要使全國民衆人人體知國權，義足食足衣。換言之就是「民生樂利，萬物得所」；所以我們要解決民生問題，必須努力經濟建設。經濟建設最重要最有效果的一個方法，就是普遍推行合作制度，發展合作事業。合作的根本原則是「人人爲我，我爲人人」。如果我們全國四萬萬同胞都能依此原則努力不懈，不僅經濟建設易於完成，而且可以發揚互助的精神，推進一切事業，完成我們復興民族的共同使命！總之，目前政治建設亟應着手的要求，就是以下七項：（一）調查戶口，（二）辦理警衛，（三）清丈土地，（四）發展交通，（五）普及教育，（六）推行合作，（七）開墾荒地。民國十七年中央曾經規定推進黨政工作的七種要務，即所謂「識字」，「衛生」，「保甲」，「造林」，「築路」，「合作」和「提倡國貨」七項運動。也就是根據 總理的遺教，斟酌當地迫切的需要而訂定的。其中最大部分，都屬於地方自治的範圍，即從事政治建設的急要工作。這七項運動，本來很切實而扼要，當時中央特別規定這七項運動的意義也非常重大，可惜一般同志不能實力推行；雖有良法美意，不能見諸實事而收到實效，從此以後，我們務必痛改前非，實事求是。要遵照 總理的建國大綱，地方自治開始實行法和中央所規定七項運動的辦法，集力量來推進當前政治建設要務。

講到這裏，爲使大家對於政治建設的要務和推行的步驟以及整個政治建設的方針更

加明瞭起見，我們應當將總理關於政治建設最重要的各種遺教，分別說明。

總理關於政治建設最簡明精要的具體方案，就是國民政府建國大綱，全文雖僅二十五條，但是所有革命政府施政的根據，目的，內容和建國的程序與方法，都在建國大綱二十五條中規定得明明白白。我們要建設新政治和新國家，就不可不將建國大綱徹底研究明白。而我們在研究建國大綱以前，必須先看序文。看了序文，對於全書纔有一個明確的概念和要領；再看內容，纔容易明白。這篇序文內有一段最重要的話如下：

「自辛亥革命，以至於今日，所獲得者僅中華民國之名。國家利益方面，并未能使中國進於國際平等地位；國民利益方面，則政治經濟榮華諸端，無所進步，而分崩離析之禍，且與日俱深。窮其至此之由，與所以救濟之道，誠今日當務之急也。夫革命之目的，在於實行三民主義。而三民主義之實行，必有其方法與步驟，三民主義能影響於人民，俾能蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何。文有見及此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方法與步驟，分革命強設為軍政，訓政，憲政三時期。期於循序漸進，以完成革命之工作。辛亥革命以前，每起一次革命，即以主義與建設程序宣布於天下，以期商榷賢民之相與了解。建國大綱第一條至第五條，宣布革命之主義及內容。第五條以下，則為實行之方法與步驟。其在六七兩條，標明軍政時期之宗旨，務掃除反革命之勢力，實

傳革命之主義。是在第八條及十八條，標明訓政時期之宗旨，務指導國民從事於革命建設之進行。先以縣爲自治單位，於一縣之內，努力除舊布新，以深植人民勢力之基本；然而擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於僞托自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣。其在第十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必須之條件與程序。……」

我們看了這一篇序文，便可以曉得建國大綱的內容及其精神之所在了。現在再將建國大綱的內容逐條加以解釋：

一、「國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國」。

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

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

這一條是指明政治建設第一個最急要的目標。我們革命的目的，即在謀人民最大的福利，所以一切建設的目的，即在如何解決民生問題，使四萬萬同胞能安居樂業足食足衣。尤其是交通發達，不僅民行便利，而且對於政治經濟文化國防皆有莫大的益處。這「食」，「衣」，「住」，「行」四大需要如果都能滿足。國民的「樂」，「育」問題，自亦可連帶解決；國民的體格便可以健強，智識程度便可以提高，精神便可以振奮，對於政府自然發生信仰，對於國家自然忠誠愛護。所以民生的建設，實為建設國家，發揚民族的基本工作。無論是政府，教育家，軍隊，團警各方面的領袖和幹部，都負有這種革命建設的責任。大家都要朝「裕民生」，「充國力」的共同目標而努力！切不可橫徵暴斂殘民以逞為政治，而使民衆凍餒流離，怨聲載道，如果只顧少數人甚至個人的權利而不顧大多數民衆的利益，就是自私自利，就是反革命。做了反革命的人，在他有怎麼大的學問，怎麼大的才幹，怎麼大的權勢，都是為國人所共棄，絕對沒有不滅亡的道理。你們曉得以前一般軍閥官僚，他們的勢力多麼雄厚，也並不是沒有才幹；為什麼到後來都波消滅，還不是因為他們只顧個人或少數人的利益而不顧民衆的幸福，成為反革命嗎？這種連民衆都不願愛的人和官吏，簡直是民衆的公敵，這種人不失敗天下還有公理嗎？！所以我們要認定：政治的根本目的是在建設民生，為人民謀福利，舍此而外，便無所謂政治。關於民生的建設，總理所著的實業計劃，就是我們實行的具體



方案，大家應當詳細的研究。

三、「其次爲民權。故對於人民之政治知識能力，政府當訓練之，以行使其選舉權，行使其罷免權，行使其創制權，行使其複決權」。

這一條是指明政治建設的第二個目標。我們知道：民權不外四種，就是選舉權，罷免權，創制權，複決權。必須人民能實行民權，然後可以建設真正的民主政治，纔可以成功一個基礎強固的真正的民國。像我們中國現在的一般民衆，既無政治常識，又無組織習慣，怎樣能使他運用民權呢？所以總理特別指示訓練人民政治常識與能力之必要，下面提到的訓政時期，就是根據這個意思，此外還規定民權初步，教我們先訓練民衆，使有基本的組織能力，能夠了解適用民權的方法：初步做到了，然後逐漸前進，就可以建立真正健全的民國。

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

這一條是指明政治建設的第三個目標。大家要特別注意，我們革命對外的最大目的，就是反抗強權，要求國家的自由獨立與平等。國家一天不能達到這個目的，就是我們的革命一天沒有完成，我們的責任便一天沒有盡到。如果我們不努力以求盡此責任，達

此目的，不僅個人不能成功，而且國家亦必被人家滅亡。當此存亡絕續之交，豈可不及時努力！我們對國際既要求自由平等，那麼對國內各民族，自當一律平等。其較為弱小者，更當以政府的力量，來扶植他們，使之自治。但不能讓侵略中國的帝國主義者用種種威逼利誘的手段來欺騙他們，更不是表面上標榜自治自決而實際上向侵略我們的帝國主義者投降，憑藉外來的勢力，來脫離自己的中華民國。如果那一個人違反這種民族主義的精神，就是賣國家賣民族的漢奸！就是甘為我們四萬萬同胞的公敵，人人得而誅之！

以上四條，就是我們建國的主要政綱，雖只有寥寥二百十二字，全部三民主義的要點，可以說就是在此，明乎此就可以瞭解三民主義。所以大家對於這四條先要研究清楚，然後對於革命和政治，纔有根本的認識。以下各條，就是講實行三民主義的方法和步驟。

五、一建設之程序，分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。我已經屢次對大家講過：我們無論做什麼事情，必須定出先後的程序和進行的步驟，然後可望事半功倍。我們做革命建國的大事業，尤其應該如此，所以總理將革命的工作分爲軍政，訓政和憲政這三個程序。「軍政時期」，即以軍隊與人民結合的武力，用斬草除根的手段，打破一切舊勢力，壞制度，以利建設事業的進行。到了訓政時期，

由本黨負保育的責任，領導民衆，指導民衆，從事訓政，實行建設，滋長人民政治的智識，培養人民政治的能力，使人民能夠直接參加政治，管理政治。經過訓政以後，人民了解三民主義五權憲法的原則，開始憲政，以政權還於人民。如此，纔能建設真正民治的國家，人民纔能真正享受革命的幸福。如果不照這樣分別先後，循序以進，革命就要失敗。我們一切政治的建設，總要腳踏實地一步一步的前進，纔有最後成功的把握。這一條是規定革命的程序。以下各條是分別說明三個時期內應辦的事項和進步的方法與步驟。

六、「在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一」。

這是說明軍政時期的工作，在以革命武力掃除一切建設的障礙，打破分崩離析割據分爭的封建局面，完成國內的統一。凡是違反三民主義的一切習慣思想言論制度等等，都是我們革命的對象。我們要將這一切障礙掃除肅清之後，纔能從新建設起一個光輝燦爛的新中國！由此可見我們要從事政治建設，首須用武力來掃除建設的障礙。因此，政治必須武力爲之推動與促進。反之，軍事的勝利，又須賴政治爲之保障，尤以發揚。所以文人如不懂軍事，便不能幹政治；軍人如不懂政治，亦不能辦軍事。所以凡是現代的革命黨員，一定要文武兼全。

七、「凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日」。

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

八、「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。

其程序以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權行使之訓練。而完畢其國民之義務，實行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事；得選舉議員，以議立一縣之法律；始成爲一完全自治之縣」。

這一條是規定在訓政時期內以縣爲單位之地方自治的基本要務。第一調查戶口，第二測量土地，第三辦理警衛，第四修築道路，第五訓練民權，這五種要務，就是你們行政，教育，警衛人員目前所應負責做好的工作。現在我們軍政時期已經結束，訓政已經開始好幾年，有那個地方辦好了這幾件事情沒有？我們一般負地方責任的人，簡直沒有想到一點革命的責任，致使革命事業延到現在還沒有成功。大家都有罪過，今後大家應該猛省，應當急起直追來完成這種任務，地方自治，是政治建設的基本工作，也就是建國的中心要務，因其異常重要，所以總理另外有一篇地方自治開始實行法的遺教專錄

這件事務。第一則我們可以再來研究。

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

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

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

我前次和你們各位講過：經濟的要素，是勞力，土地，資本三種，其中土地尤為民生的基礎，我們政治建設的第一個目標即「平均地權」。所以總理特別提出「土地」問題，為一切建設之先。由此可見土地與國家和國民經濟的關係，非常重大。對於土地的處理差不多歷來就是政治上的中心問題，處理的政策和方法得當與否，對於國家的隆替，經濟的盛衰以至政治的成敗，都有極大的影響。這一條就是說明我們國民政府處理土地的一個重要方法。即民生主義中所謂「平均地權」之具體辦法。平均地權的精髓，

就是以和平漸進的方法，一步一步達到土地公有的目的。這一條的規定，就是「平均地權」最主要的實施方法，與我們革命的前途，關係最大，大家必須切實研究，認真實行。

十一、「土地之徵收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼，養老，濟貧，救災，醫病，與夫種種公共之需」。

這一條是規定地方政府應辦的公共事業，與社會救濟事業，以及辦理這些事業的經費之來源。其要旨是儘量開發當地的富源，利用當地的財力來辦當地各種增進公共福利的事業。使「老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養」。現代各文明國家對於各種公共事業以及社會救濟事業，無不以最大的努力來推廣和發展。就是私人對於慈善事業及各種社會事業，亦無不盡心竭力來舉辦，所以他們一般國民的幸福能夠普遍的增進。我們中國一般軍人官吏團體以及各界領袖和幹部，能有幾個人是真心實力來為社會謀福利的？許多人就是眼見民衆餓死凍死病死，都好像與自己漠不相關，不去設法救濟，其尤不肖者，還要忍心害理，想盡種種方法來搜括民脂民膏，自肥其一身一家。這種人身為民上，真不知何以對社會國家？何以對自己的良心？大家要曉得：我們社會國家並不是真正貧窮沒有辦法，而是因為一般負責任的人，只顧敲剝百姓，不

如如何種方法來幫助和指導民衆，改良和發展各種生產事業。你們看現在冀魯豫水災最嚴重，到處很多荒山荒地；到處疫疾流行，到處流亡載道；社會如此凋敝，民衆如此痛苦，革命之謂何！政治之謂何！如果地方政府在消極方面能夠重視職責，不食不辦，愛護民衆；在積極方面更能興辦水利，發展交通，開發富源，培植森林，開墾荒地，改良農產，發展各種生產事業，決不會有現在這樣貧瘠於地，民困於野的情形。今後我們各地政府和各界負責的人，務必盡力來補過盡職，救死扶傷，救好。尤其是提倡勞動服務，專事辦義務徵工，來興辦水利，開墾荒地，發展交通以增進公共的利益，更屬政治上的當務之急。

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

這是說明中央對於地方興辦實業而資力不足時，應加以協助。

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

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

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

這是規定國民行使民權與聞國家政事的律法。

十五、「凡修選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可」。

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

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

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

十七、「在此時期，中央與省之權限，采均權制度。凡事務有全國一致之性質者，



劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權。

本條所謂「均權」，乃是指由國家最高機關，按事務之性質而將各種事權分別劃歸中央與地方政府，所謂不偏於中央集權或地方分權，這是總理從事實上解決中央與地方政府間一切不屬有的爭議之具體辦法。可說是最合理的一種調整。我去年和汪先生連名所發「感電」的主張，也就是根據總理這一條原則而來的。今後我們要達到全國一致的目的，在中央必須根據因地制宜的原則，使全國各地方都能夠發展進步；既不要拘泥束縛，尤不可任意摧殘，各地方則須完全改革過去割據的惡習，竭誠擁護中央的統一，來建設文明富強的新國家。

十八、「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」

這一條是規定自治以縣爲單位，同時說明省政府之地位與責任。

十九、「在憲政開始時期，中央政府當完成五院，以試行五權之治。其序列如下：曰、行政院，曰、立法院，曰、司法院，曰、考試院，曰、監察院。」

二十、「行政院暫設如下各部：一、內政部，二、外交部，三、軍政部，四、財政部，五、農礦部，六、工商部，七、教育部，八、交通部。」

二一、「憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。」

以上三條，是規定中央政府的組織，和中央各主管部院人員的辦法。

二二、「憲法草案，當本於建國大綱，及訓政憲政兩時期之成績，由立法院擬定，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行」。

二三、「全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之」。

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

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

二五、「憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成」。

這最後兩條是規定憲法頒布後革命黨將政權交還全國國民的辦法和以後國家最高的權力機關——國民大會，則國民大會所產生的中央政府正式組織成立以後，國民政府所

費之革命建國的使命計算完成，可以解體了。

建國大綱，共計二十五條，最前四條是革命建國的原本原則，其餘各條，都不外指示我們應如何根據這幾個根本原則來推進政治，建設新國家之方法和步驟。這二十五條條文，無一條不是很重要，而為我們所應該詳細研究的道理。尤其是訓政時期各種必需的設施，都是我們當前最要緊的工作。我們現在已做了各界的幹部，負有革命建國的重任，如果連這種革命建國的根本常識都沒有，何能管政治？何能革命？所以大家不負政治，軍事，教育或團警的責任則已，否則一定要對於建國大綱這一篇遺教，有深切的瞭解。總可以得到政治的門徑，達到革命的目的。

關於建國大綱的意義，已如上述。現在再要研究總理關於政治建設的第二篇遺教，即地方自治開始實行的法。我們知道；地方自治是政治建設之初步，也就是三民主義的國家建設的基本。因為地方自治是國家建設的基本，十分重要，所以總理再替我們訂好一個「地方自治開始實行的法」，具體的指示我們應如何來辦理自治。「地方自治開始實行的法」裏面首先講：「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域」。地方自治在原則上是以「縣」為單位，但小於一縣的區域，亦未嘗不可以試辦。這是總理參酌外國自治的經驗和中國的情形而定的。至於自治開始實行的時候，所應儘先舉辦的事業，約為下列六

件：

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

第二、設立自治機關：這是講推行地方自治，須設立必要的機關來辦事。其中最要緊的，就是糧食管理局和各種合作社的設立。其目的在統制所屬區域的糧食，藉以調劑糧食的分配，避免一切壟斷及饑荒的弊害。現在各縣統統要設立社倉或積穀局，就是這層意思。這一件事你們各專員縣長要特別注意辦好。此外，還要因地制宜，規定并實行人民義務勞動，使地方人民用自己力量，爲公共服役，來做地方建設的事業。總理說：「每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定」。現在行營規定的徵工制度，其目的亦即在此。因爲人民的勞力，就是國家的資本，我們如此貧窮的社會和國家，只有藉人民勞力來完成各種建設事業。所以人民服役，是國民經濟建設最重要的前提，這一點也全靠大家切實研究，還要因地制宜，以身作則，領導一般民衆去做。

第三。定地價：因社會之發達進步，地價必有增無已。如果土地之價值，謀之私人，則社會公共之勢力無所獲益，而地主反不勞而坐享其利；天下不平等之事，未有甚於此者。所以總理說：「地價之不可不定，而後從事於公共經營也……地價之法……當由地主自定之爲便。其法以地價之百分抽一爲地方自治之經費……此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減。……而將來所增之價悉歸于地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富。……不平之土地壟斷，資本專利，可以避免，而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形。此定地價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲着手之急務也」。這種辦法，就是民生主義中「平均地權」的實行。平均地權，是總理最大的創造，也是我們政治經濟上最重要的學問，同時又是解決民生問題最重要的一個辦法。大家要曉得：經濟的基本要素，不外三種：一種是人（勞力），一種是土地，一種是資本。照古人所講「有人斯有土，有土斯有財，有財斯有用」的話，當然一切都是以人爲主。但我們不可忘記，土地實爲一切生產之本，不特爲政治經濟之基礎，實爲人類會生存之根據。所以政治人員如果不研究土地，則一切政治經濟之設施，必不能有所成功。現在中國除極少數地區外，一般的都可說是有土地而無地政，因此一切政治的建設和發達，根本上感到絕大的困難。所以今後政府一方面要竭力推行地政，達到平均地權的目的；一方面又須指導與扶助人民

改良土地，使能增加生產。

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

第五，墾荒地：總理說：「荒地有兩種：其一為無人納稅之地，此種荒地，當由公家接管開墾；其二為有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣為止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。……開墾之工事。則由義務勞力為之。……」前面已經講過：土地為生產之源，如果有土地而任其荒廢，就失了經濟的價值，則計民生便要受到損失。現在我們中國人民之所以貧困，原因當然很多，但最根本的一種，還是地利未盡之故。不僅有很多肥美的土地，未能盡量開墾；即現有的耕地，也荒蕪不少。重以水利不修，災患頻至，荒地日見增多，民生更加困苦，這實在是由於

我們一般負地方責任的官吏放棄職責所造的惡果。今後我們要使民生問題得到解決，社會趨於繁榮，務必講求「地盡其利」之道，首先就要竭力開墾荒地，無論如何，總要設法能開發當地的土地來養活當地的人民，這是地方政治最基本的要務。論而我說政治建設的目標已經根據 總理的遺教，說明，我們講政治建設，不僅要「地盡其利」，同時須要做到「人盡其才，物盡其用，貨暢其流」。在此處關於「人盡其才，物盡其用」，更有一點意思，想順便說的，就是社會上一般乞丐和殘廢的人，我們應該要想方法安置他們，好好運用他們來做種種生產的工作，使能化無用為有用，取消費為生產。不要以為這些乞丐囚犯，皆是老弱廢廢，不堪使用。其實只要我們官吏能設法教養，使之健全，按其能力善為支配，無論怎樣老弱的人，必有可用，總比坐在那裏徒然吃飯，要好得多了。如果國無游民，而且用得其當，這就是真正做到了人盡其才。再則對於一切物品，我們都要好好使用，不可隨便損毀，用到破舊的時候，就想方法去修理，到最後實在不能修理，還可以廢物利用，將殘餘的材料改做別的東西，使無用的又變有用。總求盡物之用而後已。現在一般人使用物品，尤其使用公共物品，差不多完全不知道愛惜，隨便用破了就丟去，毫不顧及物力的艱難，國家的貧困，真是和賣國一樣的罪過！我們中國人既不能積極的發展生產，又不能消極的節制消費，所以要窮迫到現在這個地步！我們一般負政治責任的人，一定要以身作則，切實來改革這個通病。

第六，設學校；總理說：「凡本國區域之少年男女。皆有受教育之權利……由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，爲年長者養育知識之所。或疑經費無從出，此不足慮也。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。……自治區之人民，皆有雙手，祇使各盡其長，則萬事具備矣。……學校之目的，於讀書識字學問之外，當注意於「雙手萬能」，力求實用。……學校者，文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步。……故於食衣住行四種人生需要之外，首當注重于學校也。」總理在民生主義中前部講「分配社會化」的三大要點——平均地權和節制資本；後部講民生四大需要——食，衣，住，行。不過民生的全部，除此四大需要以外，還有「育」，「樂」兩種需要。總理雖然沒有詳細講到，但是我們從總理生平의 言論和著作之中，却可以體會出來。卽如剛纔所引的一段話，就是指示我們；除食衣住行四種需要之外，更當注意「育」字。所謂「育」，是包括「養育」與「教育」兩種意義而言。養育的目的：就是要使「老有所終，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養」。換言之：就是要使人民都能有飯吃，有衣穿，不受流離凍餒之苦，教育爲目的；就是要使人民無論道德，學問，能力，都能夠得到健全的發展，成爲完完全全的國民。在積極方面使不做盜賊不爲非作歹，貽害社會國家；在積極方面使能盡其才智以貢獻於



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

己的責任。我們以後大家應該以「己飢己溺」爲懷，竭盡心力來拯救一般飢寒交迫的窮苦民衆，然後可告無愧於社會國家。這件事務只要大家有錢的多出一點錢，有勞力的多出一點勞力，自無不難辦到。講到民衆的娛樂，更不成問題。例如教民衆每天在休息的時候，或射箭，或騎馬，或彈唱，這都不需要多少錢，而且一教他們就會。尤其是唱歌更屬容易，只要教他們唱得管調合拍，節奏適齊，就可以令人提起精神，和悅心志。雖然一時比不上外國那種娛樂設備的精美完備，總可逐漸改進。語云：「事在人爲」，我們如能立志去做，天下任何事情沒有不能成功的。尤其我們中國處此異常貧困緊迫時期之中，一切建設，如動需鉅額經費纔能舉辦，那便什麼事都永無成功的可能。所以我們做事以不花錢爲本，是政治上最大的要訣。要曉得：我們的勞力，就是金錢。能運用勞力，勤儉篤實，克苦艱勞，雖無資本，亦必能生產和創造一切事物。所以大家不要忘記大學上「有人此有土，有土此有財，有財此有用」以及總理所說的「人盡其財，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」這幾句格言。所謂人，地，財三種經濟的要素就是政治的基礎。政治上沒有別的秘訣，就在如何管理與運用這三種要素。而三者之中，又以人爲首要。只要使人能盡其才智，竭其心力，則地未有不盡其利，物未有不盡其用，一切生產建設都很容易成功。這一段話是講民生問題中「育」與「樂」兩部分的問題。這兩問題，總理沒有講到就去世了，我很想詳細加以補充發揮，又感覺時間太不夠，今

突增精進了一點，還希望大家再根據民生主義的精神，舉一反三，多多研究。

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

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

理。此外散見於其他著述與講演中的雖然很多，內容大概不出以上兩種的範圍。大家要曉得五權憲法的目的，就在於實行民權主義，我們研究五權憲法時，不可不同時研究民權主義中最精要的意義，以期澈底了解。總理政治主張之全體。現在我就根據上面所舉的兩種遺教將總理所講民權主義的精義以及五權憲法的原理和辦法，提出幾個要點來加以說明：

第一，主張充分的民權——總理在民權主義第一講中說：

「民權是甚麼作用？環觀近世，追溯往古，權的作用，簡單的說，就是要求維持人類的的生活。人類要能夠生存，就須有兩件最大的事：第一件是保，第二件是養。保和養兩件大事，是人類天天要做的。保就是自衛，無論是個人或團體或國家，要有自衛的能力，纔能夠生存；養就是覓食。這自衛和覓食，便是人類維持生存的兩件大事。但人類要維持生存，他項動物也要維持生存；人類要自衛，他項動物也要自衛；人類要覓食他項動物也要覓食，所以人類的保養和動物的保養衝突，便發生競爭；人類要在競爭中求生存，便要奮鬥，所以奮鬥這一件事，是自有人類以來天天不息的。由此便知「權」是人類用來奮鬥的」。人類奮鬥，可分作幾個時期，……所以推求民權的來源，我們可以用時代來分析，……第一個時期，是人同獸爭；不是用權，是用氣力。第二個時期，是人同天爭；是用神權。第三個時期，是人

國人爭，國與國爭，這個民族同那種民族爭，是用君權。到了現在的第四個時期，國內相爭，人民同君主相爭，在這個時代之中，可以說是善人同惡人爭，公理同強權爭；到這個時代，民權漸漸發達，所以叫做民權時代。

「盧梭是歐洲主張極端民權的人，……民約論中立論的根據，是說人民的權利是生而自由平等的，各人都有天賦的權利，不過人民後來把天賦的權利放棄罷了。……但是就歷史上進化的道理說，民權不是天生來的，是時勢和潮流造就出來的。」

由此可知 總理是用民生史觀的眼光來研究社會進化的事實，從而說明民權的起源是一般人民爲要奮鬥求生存而漸漸演出來的，并非如盧梭所謂「天賦」。同時，民權的作用，也就是要使一般國民能夠獲得美滿的生存，并達成進化的目的，更有一點不可忽略的，就是 總理所主張的民權，不能隨便賦予於不了解革命主義以及沒有誓行革命主義決心的一切人，這並不是國家對於民權有所靳而不予，乃是爲實現真正的民權而設定所必要之條件以爲之障礙，所以本黨所主張的是「革命民權」而不是「天賦人權」。至於中國革命所以要以主張民權爲理由， 總理也告訴我們：「一則爲順應世界之潮流，二則爲縮短國內之戰爭」。所謂「順應世界之潮流」的意思就是說現在的世界是一個民權時代，我們要建設一個現代的國家，便要主張民權。所謂「縮短國內戰爭」，意思就是 總理所說的：「我們革命黨於宣傳之始，便揭出民權主義來建設共和國家，就是

「總基了爭皇帝之戰」。總理基於這兩個最重大的理由，所以主張民權。不但主張民權，而且主張最充分最徹底的民權。因此主張我們中國的民權制度，不可做效歐美只求趕上人家就算事。一定要參考古今中外的制度，自己想一個最完善最徹底的新辦法，真正實現全民政治。所以總理說：「我們國民黨提倡三民主義來改造中國，所主張的民權，是和歐美的民權不同，我們拿歐美已往的歷史來做材料，不是徒仿歐美，要步他們的後塵，是用我們的民權主義，把中國改造成一個全民政治的國民，要駕乎歐美之上」。總理因為主張最充分最徹底的民權，所以不滿意現行的歐美民權制度，而特別發明五權憲法。要將我們造成一個真正實行全民政治的新國家。

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

中國自古以來，雖無自由之名，而確有自由之實，且極其充分，不必再去多求了。歐洲從前因為太沒有自由，所以爭分要法律自由；我們是因為自由太多，沒有綱領

沒有抵抗力，成一片散沙；……要將來能抵抗外國的壓迫，就要打破各人的自由，結成很堅固的團體，像把士敏土參加到散沙裏頭，結成一塊堅固石頭一樣；……中國革命便不能說是爭個人的自由。如果說爭個人自由的，便更成一片散沙，不能成大團體。我們的革命目的，便永遠不能成功。我們革命的口號是民族民權民生。……因為實行民族主義，就是為國家和民族來爭自由。……在今天自由這個名詞，……千萬不可再用到個人上去，要用到國家和民族上去。……了國家能夠行動自由，中國便是強盛的國家。……當學生的能夠犧牲自由，就可以天天用功，為學問上做工夫；學問成了，智識發達，能力豐富，便可以替國家做事。當軍人的能夠犧牲自由，就能服從命令，忠心報國，使國家有自由。……中國現在是要做十多個國主人的奴隸，是很不自由的；要把我們國家的自由恢復起來，非有革命主義不成功。我們的革命主義，便是集合起來的士敏土，能夠把四萬萬人都用革命主義集合起來，成一個大團體。這一個大團體，能夠自由，中國國家當然是自由，中國民族纔能真自由。

這一段遺教，非常重要，我們要做一個革命黨員，要做一個現代的國民，非深切理解，身體力行不可！總理所訂的五權憲法，當然是提倡自衛的，但最五權憲法所提倡的自由，不是個人的小自由，而是整個國家的大自由，不是絕對無限制的自由，而是有

國制的合理的自由。

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

「天地間所生的東西，總後有相同的；既然都是不相同，自然不能夠說是平等。自然既沒有平等，人類又怎麼有平等呢？天生人類本來也是不平等的，到了人類專制發達以後，專制帝王尤其變本加厲，弄到結果，比較天生的更是不平等了。這種由帝王造成的不平等，究竟是怎麼情形？現在可就講堂的黑板上，繪一個圖來表明。請諸君細看第一圖，便可明白。因為有這種人為的不平等，在特殊階級的人，過於暴虐無道；被壓迫的人民，無地自容；所以發生革命的風潮，來打不平。革命的始意，不是在打破人為的不平等，到了平等以後，便可了事。但是佔了帝王地位的人，每每假造天譴，做他們的保障；說他們所處的特殊地位，是天所授與的，人民反對他們，便是逆天。無知識的民衆，不曉得研究這些話，是不是合道理的，只有盲從附和，為君主去爭權利，來反對有知識的人民，去講平等自由。因此贊成革命的事者，便不得不削天賦人權的平等自由這一說，以打破君主的專制。學者則去這一



說，原來就是想打破人爲之不平等的。但是天下的事情，的確是行易知難。當時歐洲的民衆，都相信帝王是天生的，都是受了天賦之特權的，多數無知識的人總免不了擁戴他們，所以少數有知識的學者，無論用什麼方法和力量，總是推不倒他們；到了後來，相信天生人類真是平等的自由的，爭平等自由，是人應該有的事。然後歐洲的帝王，便一個一個不推自倒了。不過專制帝王推倒以後，民衆又深信人人是天生平等的這一說，便日日去做工夫，想達到人人的平等，殊不知這種事是不可能的。到了後來，科學昌明，人類大覺悟了，纔知道沒有天賦平等道理。假若照民衆信仰的那一說去做，縱使不顧真理，勉強做成功，也是一種假平等，像第二圖一樣，必定要把位置高的壓下去，成了平頭的平等。至於立腳點還是彎曲線，還是不能平等。這種平等，不是真平等，是假平等，說到社會上的地位平等，是始初起點的地位平等，後來各人根據天賦的聰明才力，自己去造就，因爲各人的聰明才力有天賦的不同，所以造就的結果，當然不同。造就既有不同，自然不能有平等，照這樣講來，纔是真正平等的道理，如果不管各人天賦的聰明才力，就是以後有造就高的地位也要把他們壓下去，一律要平等，世界便沒有進步，人類便要退化。所以我們講民權平等，又要世界有進步，是要人民在政治上的地位平等。因爲平等是人爲的，不是天生的，人造的平等，只有做到政治上的地位平等。故革命以後，必要各人在

政治上的立足點都是平等，好像第三國的底綫，一律是平等的，那纔是真平等，那是自然之真理。

圖表一 第二節 國

(等平(不)平老)

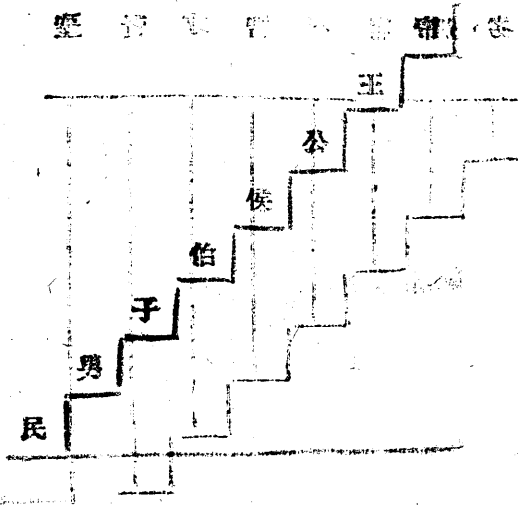
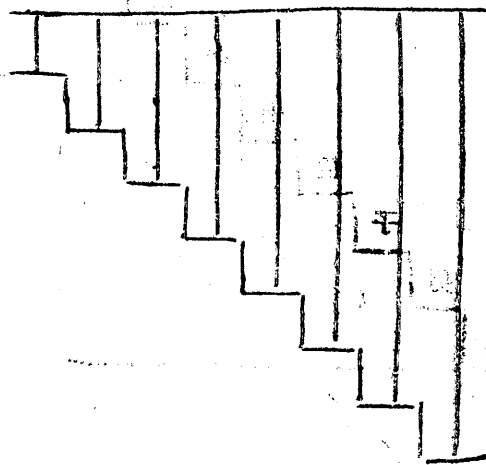


圖 二 第

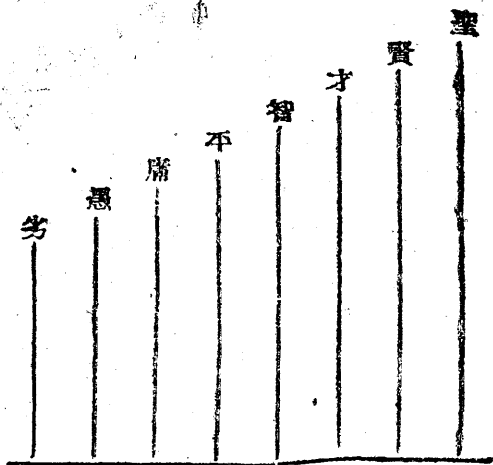
(等平假)

劣 愚 庸 平 智 才 賢 聖



第三圖

(具平等)



「我們革命不能單說是爭平等，要主張爭民權，如果民權不能夠完全發達，就是爭到了平等，也不過是一時，不久便要消滅的。我們革命主張民權，雖然不拿平等做標題，但是在民權之中便包括得有平等。如果平等有時是好的，當然是採用，如果不好，一定要除去。像這樣做法，才可以發達民權，才是善用平等。我從前發明過一個道理，就是世界人類其得之天賦者，約分三種：有先知先覺者、有後知後覺者、有不知不覺者；先知先覺者為發明家；後知後覺者為宣傳家；不知不覺者為實行家。此三種人互相為用，協力進行，則人類之文明進步必能一日千里。天之生人，雖有聰明才力之不平等，但人心則必欲使之平等，斯為道德上之最高目的。面人類當努力進行者，但是要達到這個最高之道德目的，到底要怎樣做法呢？我們可把人類兩種思想來比對，便可以明白了，一種就是利己，一種就是利人；重於利己者，每每出於害人，亦有所不惜；此種思想發達，則聰明才力之人，專用彼之才而去奪取人家之利益，漸而積成專制之階級，生出政治上之不平等；此良法革命以後之世界也！重於利人者，每每至於犧牲自己，亦樂而為之；此種思想發達，則聰明才力之人：便用彼之才，以謀他人之幸福，漸而積成博愛之宗教，慈善之事業。惟是宗教之力有所窮，慈善之事有不濟；則不得不為根本之解決，實行革命，推翻專制，主張民權，以平人事之不平了。從此以後，要調和三種之人，使之平等，則人人當以

務爲目的，而不以奪取爲目的。聰明才力最大者，當盡其能力而服千萬人之務，使千萬人之福，所謂巧者拙之奴，就是這個道理。至於全無聰明才力者，亦當盡其力之能力，以服一人之務，造成一人之福。照這樣做去，雖天生人之聰明才力有平等，而人之服務道德必發達，必可使之成爲平等了，這就是平等之精義。總理的五權憲法的目的，就是要實現上面所說的真理而求得全體人民在政治地位上平等的真平等，從而造福衆人之最徹底最完全的新辦法。

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

第一點就是權與能的分別。按總理五權憲法的遺教，是主張「一方面人民要有充分的控制政府管理國事的「權」，一方面政府要有萬能的治導引導國民的「能」兩者叫做「政權」或稱「人民權」；後者叫做「治權」，或稱「政府權」。人民有了政權，即對人的「選舉」與「罷免」和對事的「創制」與「複決」即國民民權，便可以行使長權控制政府；而實現「全民政治」的理想。政府有了治權，即行政、司法、立法、

專家政治」的理想。由權與能的分別及政權和治權的平衡，便可以從根本上講權與能上人民與政府間自由與專制的衝突，而建立一個完全為「為民所治」的萬能政府，為全體人民謀最大的福利。現在我再述幾段遺教給各位聽，大家就可以明白這個道理。

「有一位瑞士學者說：各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化。這個理由，就是人民恐怕政府有了能力，人民不能管他，所以人民總是防範政府，不許政府有能力，不許政府是萬能，所以實行民治的國家，對於這個問題，便應該想方法來解決。想解決這個問題，人民對於政府的態度，就應該要改變，從前人民對於政府，總是有反抗態度的緣故，是由於經過了民權革命以後，人民所爭得的自由平等，過於發達；一般人把自由平等，用到太沒有限制，把自由平等的事，做到過於充分，政府不能夠做事；到了政府不能做事。國家雖然是有政府，便和無政府一樣。」

「歐美現在實行民權，人民所持的態度；總是反抗政府，根本原因，就是由於權和能沒有分開，中國要不蹈歐美的覆轍，應該要照我所發明的學理，要把權和能劃分清楚，人民分開了權和能，才不致反對政府，政府纔可以望發展。中國要分權與能，是很容易的事，因為中國有阿斗和諸葛亮的先例可援，如果政府是好的，我們四萬萬人便把他當作諸葛亮，把國家的全權都交到他們，如政府是不好的，我們四萬萬人可以實行皇帝的職權，罷免他們，收回國家的大權。歐美人民對於政府，不知道分別權與能的界限，所以他們的民權問題，發生了兩三百年，至今還不



能解決。」

「歐美人民現在對於政府，持反對的態度，是因爲權與能沒有分開，所以民權的問題至今不能解決。我們實行民權，便不要學歐美，而要把權與能分得清清楚楚。但是人民都是不知不覺的多，我們先知先覺的人，便要爲他們指導，引他們走上軌道。那纔能避了歐美的紛亂，不蹈歐美的覆轍。歐美學者現在只研究到了人民對於政府的態度不對，應該要改變；但是用甚麼方法來改變，他們還沒有想到。我現在把這個方法已經發明了，這個方法是要權與能分開。講到國家的政治，根本上要人民有權；至於管理政府的人，便要付之於有能的專門家。把那些專門家不要看做是很榮耀很尊貴的總統總長，只把他們當作是趕汽車的車夫，或者是當作看門的巡捕，或者是弄飯的廚子，或者是診病的醫生，或者是做屋的木匠，或者是做衣服裁縫，無論把他們看作是那一種的工人，都是可以的。人民要有這樣的態度，國家才有辦法，纔能夠進步。」

「現在有錢的那些人，組織公司開辦工廠，一定要推一位有本領的人，來做總辦去管理工廠。此總辦是專門家，就是有能的人，股東就是有權的人，工廠內的事，只有總辦能夠講話，股東不過監察總辦而已。現在民國的人民，便是股東，民國的總統，便是總辦，我們人民對於政府的態度，應該要把他們當作專家看，如果有這種態度，股東便能夠利用總辦，整頓工廠，用很少的成本，出很多的貨物。」

可以論那個公司發大財。現在歐美民權發達的國家，人民對於政府都沒這種態度，所以不能利用有本領的人去管理政府，因為這個原因，所以弄到在政府之中的人都是無能，所以弄到民權政治的發達還是很遲，民主國家的進步也是很慢，反不及專制國家的進步，像日本和德國那一樣的迅速，從前日本維新，只有幾十年，便富強起來，從前德國也是很貧弱的國家，到了威廉第一和俾士麥執政，結合聯邦，勵精圖治，不到幾十年，便雄霸歐洲。其他實行民權國家的，都不能像日本和德國的進步，一日千里，推究此中原因，就是由於民權問題的根本上沒有解決。如果要解決這個問題，便要把國家的大事，付託到有本領的人。

現在要開權與能，所造或的政治機器，就是像物質的機器一樣。其中有機器

本體的力量，有管理機器的力量，現在用新發明來造新國家，就要把這兩種力量弄清楚。要怎麼樣才可以分別清楚呢？根本上還是要再從政治的意義來研究。政是

衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做政權，政權就可以說是民權；治是管理

衆人之事，集合管理衆人之事的力量，便叫做治權，治權就可以說是政府權。所以

政治之中，包含有兩個力量：一個是政權，一個是治權。這兩個力量，一個是管理

政府的力量，一個是政府自身的力量。

第一要將國家的政治大權，分開成兩個：一個是政權，要這個大權，完全交與

人民的手中，要人民有充分的政權，直接以即管理國事。這個政權，便是民權。

第二要將國家的政治大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，給與

登國事務。這個治權，叫做政府權」。……關於民權一方面的方法，世界上有了一些甚麼最新式的發明呢？第一個是選舉權。現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的祇實行這個民權。專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器。有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法，除了選舉之外，第二個就是罷免權。人民有了選舉權，便有拉回來的力。這兩個權是管理官吏的；人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。國家除了官吏之外，還有什麼重要東西呢？其次的就是法律。所謂有了治人，還要有治法。人民要有甚麼權，總可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交給政府去執行。關於這種權，叫做創制權。這就是第二個民權，若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做復決權；這就是第四個民權。人民有了這四個權，纔算有充分的民權。能夠實行這四個權，纔算是徹底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問，這種民權，長間接受權。

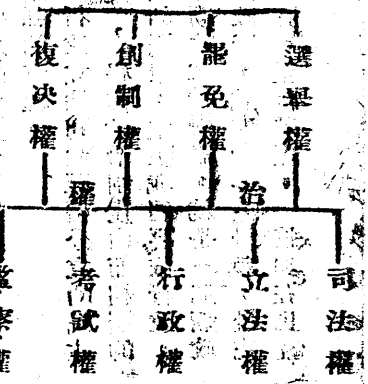
接民權，就是代議政體，用代議士管理政府。人民不能直接去管理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權：人民能夠實行四個民權，總叫做「全民政治」。人民有了這四個大權，來管理政府，要政府去做工夫。在政府之中要用甚麼方法呢？要政府有很完全的機關，去做很好的工夫，便要用五權憲法，用五權憲法所組織的政府，纔是完全政府。才是完全的政府機關！有了這種的政府機關，去替人民做工夫，纔可以做得很好很完全的工夫。從前說美國有一位學者，對於政治學理上的最新發明，是說在一國之內，最怕的是有了一個萬能政府，人民不能管理，最希望的是有一個萬能政府，為人民使用以謀人民的福利；有了這種政府，民治纔算是最發達。我們現在分開權與能，說人民是工程師；政府是機器，在一方面要政府的機器是萬能，無論什麼事都可以做，又在他一方面要人民的工程師，也有大的力量，可以管理萬能的機器，那麼在人民與政府的兩方面，彼此有些甚麼的大權？對總可以彼此平衡？在人民一面的大權，剛才已經講過了，是要有四個權，這四個權是選舉權、罷免權、創制權和複決權。在政府一方面的，是要有五個權。這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，才算是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的關係，才可以彼此平衡。我們要詳細明白這兩種大權的關係，可以用一個圖表來說明。

就這個圖看，在上面的政權，就是人民權；在下面的治權，就是政府權。人民要怎麼樣管理政府，就是實行選舉權罷免權創制權複決權。政府要怎麼樣替人民做工夫，就是實行行政權立法權司法權考試權監察權。有了這九個權，彼此保持平衡，民權才算是真解決，政治才算是

有軌道。

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

政 權



專制專制入於自由。

「自由與專制這兩個力量，是主張雙方平衡，不要各走極端。像物體的離心力和向心力互相保平衡一樣。如果物體是單有離心力，或者是單有向心力，都是不能保持常態的；總要兩力相等，兩方調和，才能夠令萬物均得其平，成現在宇宙的安全現象。」

「政治上的『憲法』，就是支配人事的大機器，也是調和自由和專制的大機器。我們讀以上幾段遺教，可以知道五權憲法是根據互相制衡的原理（Check and Balance）而主張權能分開，以建設萬能的政府為全民而造福的道理。」

再講第二點，五權的分立。——總理參考歐美所行的行政立法司法三權分立的民主政制以及中國固有君權，考試、監察三權分立的利害得失，根據政治制度由簡趨繁的進化趨勢，與分工合作互相制衡的原理，再參酌現在中國的國情，主張我們要依行政、立法，司法，考試，監察五權治權分立的原則來建設一部新的政治機器，就是一個新政府，來為全體人民工作，為整個國家造福。這五權分立的政府，就是世界上最善，最完善的一部政治機器，即是最能為全體民衆造福之萬能的政府。這一個道理，總理在民權主義和五權憲法的講演中已經說得很明白。總理說：

「至於說到政府權從前都是由皇帝一個人專斷，革命之後，纔分開成三個權，像美國獨立之後便實行三權分立，後來得了很好的成績，各國便都學美國的辦法，不過外國從來只有三權分立，我們現在爲什麼要五權分立呢？其餘兩個權是從甚麼地方來的呢？這兩個權是中國固有的東西，中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也是很好的成績，像滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度，舉行這個制度的大權，就是監察權，監察權就是彈劾權，外國現在也有這種權，不過把他放在立法權之中，不能獨立成一種治權罷了，至於歷史上舉行考試拔取真才，更是中國幾千年的特色，外國學者近來考察中國的制度，便極贊美中國考試的獨立制度，也有倣效中國的考試制度去拔取真才。像英國近來舉行文官考試便是說從中國倣做過去的，不過英國考試制度，只考試普通文官，還沒有在判中國考試權之獨立的精神，所以就中國政府權的情形講，只有司法立法行政三個權是由皇帝拿在掌握之中，其餘監察權和考試權還是獨立的，就是中國的專制政府從前也可以說是三權分立的，和外國從前的專制政府，便不大相同，從前中國在專制政府的時候，無論是甚麼事，都是由皇帝一個人專斷；中國在專制政府的時候，關於考試權和監察權，皇帝還沒有專斷，所以分開政府的大權，便可以說外國是三權分立，中國也是三權分立，中國從前沒有考試權和監察權的分立，有這幾年，外國實行立法

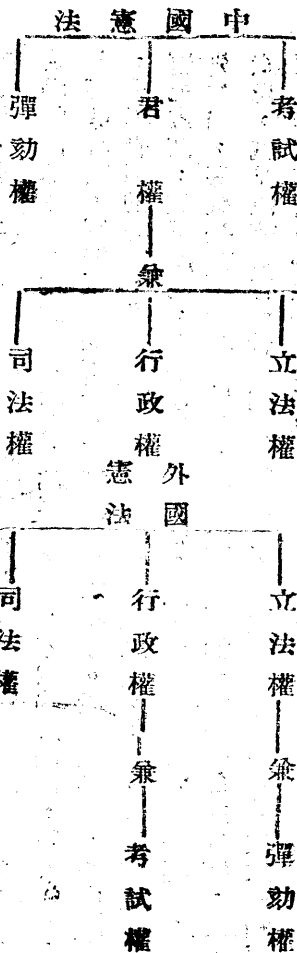
權司法權和行政權的分立，有了一百多年，不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全；中國從前實行那種三權分立，更是有很大的流弊。我們現在要集合中外的精華，防止一切的流弊，主要採用外國的行政權立法權司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，纔是世界上最完全最良善的政府。國家有了這樣純良的政府，纔可以做到民治民有民享的國家。

「憲法是從英國創始的。英國自經過了革命之後，把皇帝的權力，漸漸分開，成了一種政治的習慣，好像三權分立一樣，當時英國人并不知道三權分立，不過為政治上便利起見，才把政權分開罷了。後來有位法國學者孟德斯鳩，著了一部書叫做「法意」，有人把他叫做「萬法精義」，這本書是根據英國政治的習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的政治分開成立法，司法和行政三權，所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的。當時英國固然是把政權分開了，好像三權分立一樣；但是後來因為政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權分治，實在是一權政治；英國現在的政治制度，是國會獨裁，實行議會政治，所謂以黨治國的政黨政治。孟德斯鳩發明了三權分立的學說之後，不久就發生美國的革命。美國革命成功，訂立憲法，是根據於孟氏三權分立的學說，用很嚴密的文字，成立一種成文憲法。發



來自本編新，和歐洲各國革命，差不多是拿美國的憲法做原本，去訂立憲法，美國的憲法，並沒有甚麼條文，美國的憲法，有很嚴密的條文，所以英國的憲法，可以說是活動的憲法，美國的憲法，是呆板的憲法，此中因為是由於英國是以人爲治，美國是以法爲治的，英國雖然是立憲的鼻祖，但是沒有成文憲法，英國所用的是不成文憲法，拿英國的不成文憲法，和我們中國專制時代的情形來比較，我們中國也有五權憲法，像下面的第一圖：

第一圖 比較憲法



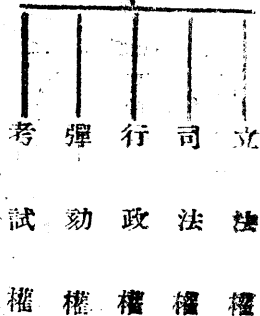
照這樣圖着起來，可見中國也有憲治，一個是君權，一個是考試權，一個是彈劾

權，不過中國的君權，兼有立法權，司法權，和行政權。第三種權裏頭的考試權，原來是中國一個很好的制度，也是一件很嚴重的事，從前各省舉行考試的時候，連試場的門都關上，監試看卷的人，都要很認真，不能夠通關節，講人情，大家想想是何等鄭重！到後來有些不好，便漸漸發生弊病了。說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇到了君注有過，也可冒死直諫，這種御史，都是硬得很，風骨凜然，比如廣州廣雅書局裏頭，有一間十先生祠，那就是祭祀清朝諫臣的，有張之洞的題額「抗風軒」三個字，這三個字的意思，就是說諫臣有風骨能抗君主，可見從前設御史臺諫的官，原來一種很好的制度。從前美國有一位學者叫做巴直氏，他是很有名望的，著過了一本書，叫做「自由與政府」，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種最良善的調和方法，由此可見中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度，憲法裏頭是決不可少的。

我們現在來講民治，就是要把機器給予人民，讓他們自己去駕駛，隨心所欲，去馳騁踴躍，這種機器是甚麼呢？就是「憲法」，下面所列的圖，就是五權憲法。

第二圖

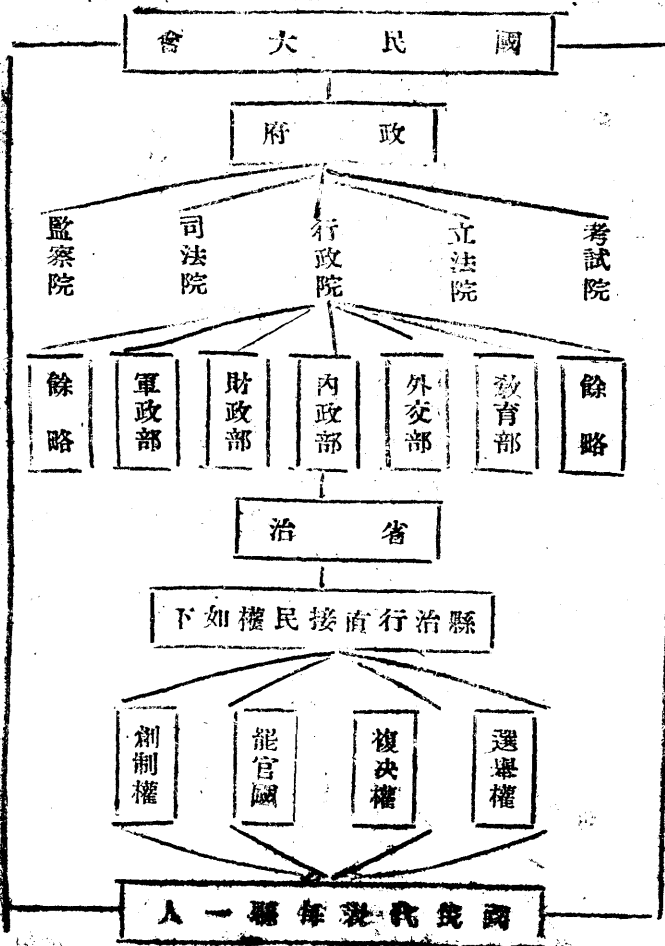
五權憲法



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

如果要想給一個新國家，就不能不用這個新機器的五權憲法。下面的圖，便是憲法裏面構造的制度，好像機器裏分配成各部分一樣。

第三圖  
治國機關



五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權，一個極大的機器，發生了極大的馬力，要這個機器所做的工夫，很有成績，便要把他分成五個做工的門徑，民權就是人民用來直接管理這架大馬力的機器之權，所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制，便可以管理那架機的動靜，政府替人民做事，要有五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工，人民管理政府的動靜，要有四個權，就是要有四個節制，要分成四方面來管理政府，政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，纔可以發出無限的威力，纔是萬能政府；人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理。政府的一動一靜，人民隨時都是可以指揮的。像有這種情形，政府威力便可以發展；人民的權力也可以擴充。有了這種政權和治權，才可以達到美國學者的目的，造成萬能政府，爲人民謀幸福。中國能夠實行這種政權和治權，便可以破天荒在地球造成一個新世界！

## 二 歷屆國民參政會大會訓詞

### 甲 民主與自由

要建立民主政治的基礎。剛才議長說過，我們國民參政會，不是一個臨時的議會，而是永久的。真正的民主政治，是在抗戰時期，藉參政會各位先生的努力，爲國家建立一個永久的、真正的民主政

治憲基礎。我們更應如何建立真正的民主政治的基礎呢？首先就希望各位能樹立民主政治的楷模。民主是有價值的，民主就是自由。所謂自由，要以不侵犯他人的自由，不侵犯他人的權限，更要嚴守紀律，必須以法律來保障自由，為實行自由的根據。這種自由，才能成為真正的自由，方能成為真正的民主，尤其在此整個民族存亡絕續之交，我們真正的民主的自由，決不是講個人或少數人的自由。而是要犧牲我們個人和少數人的自由，以求得整個國家民族的自由。可以說我們要求得自由，更是要認清國家與個人地位所在和時代環境的需要，使法律有效，抗戰有利，以建立我們民主政治的楷模，奠定這個民族自由的基礎；也必須有真正的民主，才能完成這次國民參政會的使命。民國成立已二十七年，回憶這二十七年的歷史，我們國家雖亦有議會，但還沒有成功為真正民主憲政的國家，而且因為過去發生種種的流弊，反致國家於紛亂衰頹，所以到現在就要受取人如此侵略壓迫的恥辱。我們國民參政會當然不是議會，但是以從前議會的民主政治失敗為戒，以期樹立一個真正的民主政治的基礎，這亦是貴會建國的一個重要的責任。

我們今後要建立民主的基礎，首先要由各位參政員先生以身作則，教導一般國民，必須人人能守本分，負責任，更要重紀律，能為整個國家努力，以求得抗戰最後的勝利。

國民大會（節錄二十七年七月六日第一屆國民參政會第一次大會開會詞）

## 乙 建立民主政治的基礎

本會的歷史使命，是要建立民主政治的基礎，尤其是建立永久的真正國民民主政治基礎。這一點在第一次開會的演詞中，已經提過了。總理倡導三民主義，其民權主義的最終目的，就是民主政治。一國的人民，如果不能關切他們自身的幸福，不理會他們自己共同的事務，就是說，如果人民不能積極參加政治的話，他們就不能造成強固的國家。所以世界上最有力最鞏固的政治一定是建築在民意之上，一定是以人民之利害為利害，人民的視聽為視聽。總理的民權理想，是造成一個民有、民治、民享的國家，古今中外，理無二致。

我們現在是一面抗戰、一面建國。要得到抗戰勝利，建國成功，絕不能專顧兵力，必須動員民衆的精神，組織民衆已發動的精神，以全國的精神、意志、力量的總和，來做前方將士的後盾，來做後方開發的原動力，所以充實軍力以外，必得動員民力，更必集合民意。去年臨時代表大會所以決議召集國民參政會，就是一方面希望全國的真正的民意能夠藉我們參政員而具體表現，使政府得以瞭解人民的痛苦，知道人民的希望，作為實施的依據；同時也希望我們參政員以其地位、資望、經驗，代表了人民，參與抗戰建國的方針，積極的貢獻我們才力經驗，來輔助政府，來領導人民，然而政府的一舉一動，都能應乎民心，人民的一言一行，都能翊贊黨府，政府的成敗榮辱，就是人民的成

總敗無厭，政府人民打成一片，通力合作，抗戰乃有力量，建國乃有實效。由於本會產生，而經過，就可以知道我們中國不能擊破敵人，求得國家的獨立自由，固然是大會同人負的責任。而在另一方面，我們中國不能在這一個人抗戰艱苦的時期，造成真正的民主政治的規模，為國家奠立長治久安的基础，更是我們參政員同人的責任。

我們怎樣來盡到我們確立民主政治基礎的責任呢？中正今天得與各位以參政員同人的地位相砥相勵，要講明我們中華民國所要造成的真正民主政治是什麼，以及我們所必須遵循的方面和步驟是什麼？總理貫通中西學理，深知世界潮流和國內的現狀，本其四十年革命的經驗，手創三民主義，期致中華民族於富強康樂的境界。總理對於民主的理想，是要實行比并世各國更徹底、更切實的民主政治。在民權主義中，一則批評天賦民權的學說，而主張革命的民權，二則要使人民完全享有、選舉、罷免、創制、複決的四種直接民權，這是總理以後來居上的精神，着眼於最高遠的所在。但是總理不僅是一個理想家，而且是一個革命的實行家，他的理想越是高遠，步驟越是切實。總理以為必須人民能實行革命主義，完畢革命義務，纔可以授與以初步的民治；又以為人民必須經過行使四權的訓練，纔可以充分的使用民權。總理所欲造成的民主政治，是不帶一毫虛偽，不帶一些牽強的民主政權，但是中國人民承襲代專制的弊習，民智民力，異常匱乏，人民習於散漫和自私，國內又有不少的障礙，以如此的背景要達到如此的理



想，當然要從辛苦而切近處下手，斷不能一蹴而幾。因之 總理對於完成革命工作的實施步驟，定爲軍政、訓政、憲政的三個時期。

國民政府成立以後，遵奉 總理遺教，先求全國之統一，接着開始訓政，厚望積極的促成憲政的實現，早達革命建國的目的，不幸統一未成，而障礙復起，經五六年之久，賴國家之人力、財力的一大半，都用於軍政時期之工作。喘氣甫定，敵寇侵略，愈入愈深，政府爲保障國家的主權，民族的生命，起而應戰，苦戰十九個月，我國的土地淪陷，人民的損失，是不可以道里數量計。就目前事實而論，不僅訓政時期的工作受到阻礙，而軍政時期應做的工作，且須從頭再做一遍，換句話說，必須首先掃蕩侵略者武力，消滅漢奸傀儡，及破壞國家、毒害民族的反革命勢力，待山河恢復，國內澄清以後，才談到訓政，進而預備憲政。因此嚴格的說來，我們目前還在軍政時期之中，這時期的工作，按建國大綱的第六條該是——

「一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力掃除國內之障礙，一面宣傳主義，以開化全國之人心。」

但是上面已經說過，我們國家民族當前的需要，是抗戰建國同時進行，我們必須集中民意，發動民力，積極準備戰後建國的完成。我們在抗戰之中，人民對於國家的責任觀念，與三民主義的認識，也必須使之提高。因此雖在掃蕩障礙的軍政時期，而訓政工

作，仍然要同時進行，爲了迅速完成革命的偉業，不僅應該在不妨礙軍政的範圍內，積極推動訓政，同時更希望由訓政之進行可以補助軍政。所以我們必須明瞭，在抗戰沒有結束以前，當然是「軍事第一」、「勝利第一」。要以軍政時期的工作爲主，而一面積極進行訓政的工作。這個認識是萬不可少，否則一切工作，就失了重心。

因爲我們所要造成的，是澈底的民主政治，所以斷不能忽略程序和步驟。同時因爲我們國家數千年來習於專制政治，人民的心理習慣，沒有受過政治的素養和訓練，要施行民主政治，前途障礙，既須剷除，一切根基，均待確立，所以又必須經過革命的建設。總理當時，除劃分革命過程爲三個時期之外，并且沉痛的警戒我們說：

「辛亥之役，數月以內，卽推倒四千餘年之君主專制政體，暨二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力，不可謂不鉅。然至今日，三民主義之實行，猶茫乎未有緒者。則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以爲建設也。」

因爲當時一般人，忽略一定的自然程序，而侈談民治，以致辛亥以來，約法等於具文，而亂相循，以致國家的法律，變成政客軍閥作惡活動的工具，不特民主政治未能實現，而且爲民主政治造了多少障礙和罪孽，正如法國大革命時有一位革命家的名

言

「自由，自由，天下多少罪惡，假汝之名以行。」

我們現在須矯正這個錯誤，必須從頭做起，而且必須建立我國家民族整個的自由，使國家民族獲得真正的自由。

本會成立以來，我們向人都能犧牲個人的自由，與小我的成見，來建立真正民主的基礎，實為民國成立以來，尤其在抗戰期間，最足快慰的一件事。深信同人以後必更能服膺總理的遺教，提倡全國同胞努力於訓政時期的工作，以負責力行相倡導，而防止再蹈不負責任，蔑視事實的弊病；要使一般同胞知道，民主政治不能當作無法紀，無制度，無政府的狀況來看，民主政治所依據的民意，必須是健全的、集體的、而且能代表大多數的意志，民主政治所給予人民的自由，必須是不妨害公共利益的，不違背國家法律的自由，尤其我們國家現在處於外患嚴重的時期，我們更要訓導人民，尊重國家法令權力的絕對性。政府是國家權力之寄託者，是法律的執行者，也就是全國人民的保護者。爲了切實保護全體人民與整個民族的利益，對於破壞法紀，破壞制度者，就不能不依法制裁。凡依據法律的制裁，斷不能與壓迫混爲一談。無論在什麼民主政治的國家，都有政府制度和法律。民主政治下的制度和法律，尤其是要受人民尊重，而不能容許少數人的破壞。我們要在抗戰之中，奠立民主基礎，不但要使人民切實養成行使政權的活力，更必須使人民了解民主的真諦。我們參政員是人民的領導者，要負起訓導的責任，要保護國家的利益和全體人民的利益。對於藉口自由民主，而破壞國家法令制度，減弱整個抗

戰力量的行爲，要一致發揮公正輿論的權威，而加以制止。我們要使一般同胞都明瞭，現在爲抗戰要實行軍政，爲建國要實行訓政，這中間不容有一些虛僞，更不得有幾微障礙，我們必須借鑑已往的覆轍，切實遵循總理遺教所訂的步驟，爲真正的民主政治奠立強大而良好的基礎。

總理一生在政治上的奮鬥目的，是要實現三民主義而歸政於民，但是不經過訓練的人民，是決不能主政的。總理生前勉勵我們知識階級與革命同志，要作民衆的保姆，要以公僕的地位，實行庶保的責任。這一個教訓，實在是建國成功必循之道路。中國歷史上有兩段故事，很可以說明訓政的精神，一是伊尹訓太甲，二是周公訓成王。太甲卽位，年齡尙幼，伊尹殷切告誡，後人輯爲「伊訓」篇，太甲不能聽納，習於不義，伊尹使他住在桐宮，一方面替他執行政事，一方面苦心設法，不避嫌怨的管教他，商書「太甲」上中下三篇反覆訓導，何等忠誠切至，後來太甲悔悟了、負責了、施政的本領具備了，伊尹歸政於太甲，自己退休，臨去之時，還送了「咸有一德」一篇施政的要義，以訓勉太甲。周公受武王之託，輔翼成王，那時成王還小，不辨是非真僞，周公一方面防止武庚的反叛，一方面忍受管叔、蔡叔的流言，周公的處境，十二分困難，但是他任勞任怨，忍辱負重，雖然經過無數艱難與苦痛，弄得憔悴不堪，終是一心一意的要安定國家，輔政成王成立，絕不辭勞苦、避責任。詩經上鴟鴞四章，描寫周公愛國愛民苦苦訓

導成王的忠心，百世之下，讀之還令人感動，看他原文上所說——

(一) 鴟鵂鴞，既取我子，無毀我室，恩斯勤斯，鸞子之閔斯。

(二) 迨天之未陰雨，徹彼桑土，綢繆牖戶，令此下民，或敢侮予。

(三) 予手拊摑，予所將荼，予卒蓄租，予口卒瘁，曰予未有室家。

(四) 予羽譙譙，予尾緜緜，予室翹翹，風雨所漂搖，予惟音嘒嘒。

最後兩段形容周公的苦痛和疲憊到極點了，雖然拮据辛苦，國基還沒有安定，雖然羽毛疲敝，而室家還不免風雨漂搖，由於負責的熱情激發，託之於急切之悲憤，這真值得後代無限同情和敬慕，後來亂平定，成王也把他訓導成功了，他和伊尹一樣歸政成王，他還不甘心，又述了一篇「無逸」的教訓，要成王知道前人創業艱難，兢兢業業，不可荒怠。我們正逢空前艱難，又當建國未成；讀鴟鵂之詩，能不與周公有同樣感覺？總理常以伊尹周公自待，是我們國民惟一負責的革命導師，他創軍政、訓政、憲政三個時期的政治革命，也是要把人民訓練成熟，然後才還政於民，這種盡瘁負責的精神，古今輝映，是何等的偉大！伊尹在「咸有一德」上說：「非天私我有商，惟天佑於一德，非師求於下民，惟民歸于一德」。我中華民國推翻專制以後，也有共同遵循的一德，這就是「總理的三民主義」。

我們前人的工作是要近繼總理遠繼伊尹周公的志向，真正的實行三民主義，

使全國同胞正心誠意「歸於一體」。要實行三民主義，建立民主政治的真正基礎，就必須我們參政會的同人一齊肩荷這個艱鉅的責任。我們是社會人民的領導者，應該首先樹立國民的楷模，盡忠竭誠的教育民衆，領導民衆，使我們知道自己的責任，了解如何負責任的方法。我們就是伊尹和周公，民衆是太甲和成王，我們要視民衆爲國家之主體，我們的主人，我們要教他，訓他，保育他，最後還政於他，等待他們都成立了，民主政治也實現了，我們要盡到這個使命，必須我們同人在會內會外，以身作則，尊重法令，不遵守紀律，竭盡忠誠，負盡責任。古人說「其身正，不令而行」，又說「以身教者從」，我們要作民族的楷模，就必須躬行實踐，負責任，守紀律，我們發表言論，一字一句，都要對國家、對人民負責，我們的一舉一動，都要遵守法令和紀律，以此精神作民衆表率，民衆自然接受我們的訓導，而後我們啓迪感化的民衆，才能實行真正的民主政治。政府召集參政會的目的，就是要我們共同負責做伊尹、做周公。政府希望在軍事結束的時候，訓政的工作，已經同時完成，換句話說：就是希望抗戰勝利之日，即是建國基礎大定之時。政府對我們如此企望，人民對我們期待得很殷切，我們應該如何努力方能無負呢？民主政治是否能夠立，實在完全在於我們，國家民族是否能復興，責任亦完全在於我們，三民主義最終目的大同世界所由實現的節目，亦即禮記上所載的綱要，要由我們參政員同心一致的來提倡，才能造成國民勤勞生產，和謙互助的風氣。（節錄二十八年

二月二十八日第一屆國民參政會第三次大會閉會詞

### 丙 促成憲政與實施訓政

（廿八年九月十四日在國民參政會第四次大會講）

關於政治方面的設施，政府各院部會已均有詳細報告。我所要說的，乃是大家所關切的憲政問題。我認爲這次本會有兩個很大的收穫：第一，我們通過了川康建設方案；第二，我們決議了定期召集國民大會制定憲法的議案。

關於提早施行憲法，使我國得有永久性的根本大法，使建國的規模完全確立，使國民努力於國家之事，在義務上、權利上、更有灼然共循的準則，這不僅是賢智一致所期望，也是中央這十年來所不斷努力以求的一件大事。就中正個人來說，自從民國二十年舉行國民會議，頒佈訓政時期約法以後，我沒有一時一刻忘記，如何使憲政早日實行，使全國國民共同擔負國家的責任。我時時感覺到，總理未完的志業，革命最後的目標，要由我們急起直追來完成。我急切盼望憲法早日制定頒布的意志，不待我自己說明，也一定是在座同人和全國同胞所深深了解的。現在我們在抗戰中間努力建國，爲要提高我國國民責任的自覺，爲要奧立我們國家前途久遠穩固的基礎，昨天通過的定期召集國民大會制定憲法案，一定在中華民國的歷史上占很重要的一頁。我和各位同人以風雨同

舟的關係，不但是患難與共，而且是休戚相同，感於各位討論的熱烈和披誠相見的真摯，今天要向各位貢獻幾點坦率的意見。

(一)關於憲政和訓政的關係，昨天在講場上已討論得很詳盡。各位在共同建國最高原則三民主義的共轍下，勸導商榷，言無不盡，這是很好的現象。我個人的意見，以為促成憲政和實施訓政，不但不相妨害，而且是相輔相成。我以為訓政工作不僅在訓政時期要積極進行，而憲政也不一定完全結束之日纔開始，這是從總理遺教的精神中間大家都能體會得出來的。換言之，早日實施憲政，正是我們革命的目的，並不是違反本黨的政策；同時也唯有真正努力於訓練人民的工作，纔足以確實奠定我們憲治的基礎。所以我們一方面要求實施憲政，一方面要在憲法頒布以後，繼續進行訓政未完的工作。

(二)所謂訓政的具體工作，當然是實施地方自治，訓練人民行使國權。但是訓政的意義，却是要訓練人民，使其備足以担当國家政治的資格。而這個任務，在中國經濟文化尚事落後的情形下，尤其是承幾千年專制腐敗政治之後，是一件艱難鉅大而不足且夕所能完成的工作。我以為憲法監督及早頒布，但大家決不能忽視總理設定訓政時期的一番苦心善意，一應要全國賢智之士，尤其是領導人民的分子，一致熱心積極，有公心誠意來共負訓政的重任。新憲法頒布以後，我們還不能放棄訓練政的工作。我



認爲訓政并非一定要中國國民羣來擔當，而是熱心政事的人士共同應有的義務。我認爲訓政的意義，不僅是政府訓練人民，還得要人民訓練自己，並且由各級民意機關來監督政府，和訓練政府。各級民意機關設立以後，他的地位一方面是代表人民表達民意，一方面監督政府，亦即是訓練政府。政府和民意機關並不是對立的。總理說：「政治是管理衆人之事」，在民意機關的分子，今天在議會，明天可以在政府擔當工作，而且尤其在地方基層、每一個人民代表，同時在民意機關，同時要實際參加地方公共事業，所以互信互算的態度，應當培養，休戚共同的關係，應當認定，提攜共進的習慣，應當養成。關於這一點，我認爲本會同人應該率先爲全國國民的領導。我們要認定自身地位的重要，尊重自身的職權。我們在抗戰建國之中，一切的言論，不能違反我們所共矢遵循的三民主義，不能違背我們自身所議定的抗戰建國綱領，否則我們的一言一動，在國民面前，就沒有信用，沒有功效。再則我們大家一定不要踏過去議會的舊習，因之對於政府施政成績的批評，務必須以積極而善意的態度，要根據於法律和事實，不可根據謠言和惡意中傷的傳言，隨便提出譏彈。現在我們已決議要定期頒布憲法了，今天的參政會就是爲將來憲治建立健全的基礎，爲來日的議會作良好的模範，同時更要爲今天一般國民作楷模。我們要自覺我們是負有師範人民和培育憲治的責任。

(三) 憲政實施的功効，不在於憲法的成文和形式，而在於具備憲治的精神。我們中

國在三代時便，早已具有人民議政參政的憲治規模。民國以來，更有約法憲法的頒布，和參衆兩院的設置。但是究竟這個憲法，這個議會，於中國國家和人民福利有多少貢獻呢？可以說對於國家人民祇有害處，沒有益處。今天在座的同人中，也有參加過從前的國會的，也有爲主義和憲法奮鬥而被捕入獄不惜犧牲一切的。各位對於既往的議會歷史，一定有很多的感慨。爲什麼我們一樣的有憲法有議會，而不能有益於國呢？爲什麼我們國事一步步的腐敗，凌亂到了今天，要受敵國如此的侵凌侮辱呢？在國民政府成立以後，我以中國國民黨的地位而言，我對於國事和外患當然要自承應負的責任。在北洋政府時代，我也並不是說袁徐曹段政府沒有過錯，但我們當時的議會實在不能不負很大的責任。我以爲民國以來，我們憲法和議會都是沒有根基的，憲法是虛偽而不合國家的需要的，國會是不明瞭自身對於國家和人民應負的責任的，議員本身是不能尊重人民代表應有的職分和道德義務的。總理致力國民革命，手訂建國大綱，所以要規定政訓，或因爲根據這種種事實教訓，認爲要產生健全的憲政，造成真正民有、民治、民享的國家，非經過訓政的階段不可，現在我們內省國勢，外察環境，既要提早實施憲政，就必須從根本癥結所在加以救治。我以爲過去我們議會最大的毛病，就是忘却了我們中國立國的固有精神。我們的固有精神是什麼呢？就是「禮義廉恥」這四個字。拿現代語來解說，禮就是秩序，義就是責任，廉就是尊重他人，恥就是尊重自己，這又和我們古語所

說「居處恭，執事敬，與人忠」三句話的意義相連的。我們過去當作人民代表的議員，因為忽略了這個意義，不知道守法，負責，尊重他人，尊重自己，那就無怪要藉藉地位，貽誤國事，結果，污濁了憲政的尊嚴加深了人民的痛苦。

我們今天要認定我們實施憲治是要為國家立百年久遠的規模，問題不在憲治是不是實行得太早，而要問我們有沒有為國家產生真正憲政的誠意。如果大家都有這個誠意的話，我們儘不妨在訓政沒有完成以前，來頒行憲法，而同時仍可以貫徹訓政的精神，一方面訓練人民，提高他們對於國民責任和國家政治認識，一方面訓練政府，來提高各級政治的效率。我在上一次大會，曾經對各位說：「我們參政員要以伊尹訓太甲，周公訓成王的精神，來負起我們的責任」。我們不但以這種精神訓導人民，也要以這種精神來輔助政府。所謂訓政的訓，本來並沒有居高臨下的意義的。訓政的訓字，並不是訓斥，而是訓導，要像學校的導師循循不倦，設身處地來訓誨學生，導之向上，並不像傲慢的主人，盛氣呵斥來教訓奴僕，使之難堪。所以不論是監督也好，批評也好，總是好意的輔導，而不是消極的責備。我們拿伊尹訓太甲，周公訓成王，諸葛武侯輔後主的先例來說，他們自身都先有一番公忠負責的精神，必莊必敬的態度。又如歷代大臣，正色立朝，儘管是蹇蹇諤諤，不肯苟且迎合，但必正其衣冠，肅其儀容，端謹莊重，若臨大事，這就是現代所謂負責守紀的精神，也就是許多民治國家自尊人格和尊重他人人格的良好

習慣。我們中國因為政教陵夷，選種民族固有精神，固然喪失殆盡，現代憲治的習慣，也一無基礎。一般國民和青年，習於輕浮，百事隨便。我不能希望個個國民都能在一朝一夕之間，振袂走敵，但我實在懇切希望我們參政會同人，從這些黨義上的行政實踐，為國家樹立良好的模範，也就是為國家培養實行真正憲政的基礎。

最後更有一點，不憚反覆為我同人申說的：我個人因為切望我們革命建國事業的早日完成，切望我們國家早日實施憲政，具備現代國家的規模，確立生存發展長治久安之基礎。我常常深思熟考我們國家所以凌亂不整，永久不能步入正軌之故，我覺得我們中國歷史上政治衰化的演變，秦漢以前和秦漢以後真是大大的不同。在周朝時候，我們有完美的議政制度，有嚴密的行政組織和軍政組織，甚至實行井田制，民生主義有具體而微的實現，社會經濟沒有斷斷壓迫不均不平的現象，一切政治社會都是有條有理。為什麼後來天天的陵替敗壞，以至於今日紛亂衰敝國弱民困的現象，要遭受如此嚴重的外患，我一再深思其故，認為這不獨是秦漢以後失政失敗，少數奸相豪紳盜竊成權，把人民權利剝削殆盡之所致，而實在由於周代以前，我們是以禮治為法治的綱維，以社會組織為政治組織的基礎，那時節一切都有組織，有訓練，無論學校、軍隊、社會、家庭，最重要的最重要，守秩序，所有的國民，都不能逃避責任和義務，不僅是法律的，而屬於道德的。惟其如此，所以周代政治能夠這樣昌明。我們以後要革命建國，必須把握

這價要感。我們要知道，無論憲法和其他法律訂得怎樣完備，如果沒有行法守法積極奮國家担當責任的人民，這些根本大法就成爲一紙空文，絲毫無補於國事，我們不怕抗戰不勝，建國不成，祇怕不能恢復我們民族重禮守法的固有精神，那纔是我們國家前途真正的危險。各位同人決不可以我這些話爲空疏迂遠之談，實在還是我們民族興替存亡的關鍵所在。希望各位同人以身作則，領導國政，發揚我們固有的民族精神。這樣我們就必能獲得憲政的實效，就必能造成更鞏固的團結更堅固的力量，就必能負起我們艱鉅的責任，達成我們神聖的使命。（二十八年九月十四日在第一屆國民參政會第四次大會講）

## 丁 憲法與國防

我們不僅應注重制憲，還要特別注意到行憲，我們不求條文的華美，而在求憲法的可行，要使之有利於抗戰，更有利於國家的久遠大計。我們國父孫先生在民國十年，曾經着手著作一部十年國防計劃，首尾六十餘節，把目錄都規定了；其中第六節就是「國防與憲法」這一部著作可惜沒有寫成功，但我們國父的遺意，可以發我們的深思。我們討論到制定中華民國的憲法，不僅要遵照三民主義與五權制度的遺教，更要顧到國防，因爲沒有健全的國防，就沒有行憲立國的基礎，所以我們今日的憲法，更要注重

國防，總能成爲長治久安的盛典。（節錄二十九年四月二日第一屆國民參政會第一次大會開會詞）

### 戊 行憲與制憲

關於實施憲政，我們這一次會議對於憲法草案，大家都開誠布公，盡量發表意見，討論十分熱烈，雖因時間所限，未會得到一個結論，但我們同人在會後一樣的可以繼續研究，以底於成。本會當將期成會草案，和各人意見併送政府，待國民大會來採擇，來作最後的決定。本人前兩天在會議中間會簡單發表所見，現在再要申述幾句話，我認爲憲法本身是否完美，是一個問題，而能否實行，又是一個問題，而且行憲的人，亦是一個問題，各位須知我今日所謂行憲的人，並不是指政府單方面而言，我對於行憲的意見，一方面政府固要負起行憲的責任和能力，而一方面人民本身更要有行憲的責任和魄力。本人現在兼理行政，我前天所發表的意見，並不是站在行政當局的位置，怕政府爲了憲法而受到束縛，這正與諸位大家對於憲法意見，發揮各自主張，熱烈的討論，是一樣的，這並不是爲我們現在自身有所打算，我的完全是爲將來的國利民福作打算。我個人盼望憲法成立，不是一兩年了，十年以來，一貫的主張，就是盼望憲法能及早頒布實施，但我的衷心，完全是一張白紙，絕沒有一些成見，我唯一的希望，就是希望憲法

覆轍以後，尤其是開始的十年二十年之間，要它能行得確實，行得順利，沒有窒礙，也沒有糾紛。我們民國成立快要三十年了，我們國家不能踏上民治的政軌，而且頒法設法，起了無數的糾紛，我們今天在場的，有許多商人都親歷其境，而且親受這個痛苦的。我們大家都負有行憲的責任，我們不能忘却過去三十年的痛苦經驗和教訓，更不能忘却全國人民爲憲法問題所受無窮的痛苦，和我們國家屢受無限的損失，因之我們今天決不能隨隨便便的訂一個憲法，使國家再受損失，人民再受痛苦，所以本席要誠懇貢獻兩點：（一）制憲一事要完全替國家人民真正利害打算，我們不獨應注意過去，還要顧及現在和將來，對於過去，我們要注重我們國家的歷史和一貫的國情，借鑑於民國以來痛苦的教訓，對於現在，我們要顧到抗戰建國的實際環境；而同時對於將來，我們更要顧到憲法頒布後十年二十年內未來情況與國家民族百年久遠的大計，爲憲法定定良好的基礎。對於如何充實民族自衛力量，如何發展人民全體幸福，如何鞏固人民真實權利，都要很周詳的考慮及之，我常說行的意義，最要緊的是篤行，總要使沒有一條行不通，纔能立憲政不拔的基礎；（二）我們既造成中國爲三民主義共和國，對於我們國父孫先生的民權主義和五權憲法的精神，是絕對不可違反的，我們既然一致擁護我們國父的遺教，就要體會到「權」與「能」分別的意義和五權制度創作的真意，絕不可以有抵觸五權憲法的規定。如果有認爲一時不能做到而要待逐漸充實和逐漸改進的，那我們當

然要在暫時變通的權宜，但切不可對三民主義有附帶的條件，也不可以有違反五權憲法精神的條款，規定於憲法本身之內，因之我認爲憲法的規定，要盡量適應事實，要注重我們不成文的許多事例，所以條款不宜過於緊密，而且要富有彈性，更要使條款都能實行。（節錄二十九年四月十日第一屆國民參政會第五次大會閉會詞）

### 己 施憲愈早愈好

關於政治者：外交的基礎在內政，任何國家如果內部不能統一，決不能取得國際上應有的地位，獲得真正的獨立自由。我在貴會這次大會閉會時所說：「國民革命的目的在求得國家的統一。」這句話，十分重要。我相信只要我們大家都以國家民族利益爲前提，以擁護國家統一爲根本，一切開誠布公，就沒有不可解決的事情。這次參政會大會，一方面批評政府，一方面擁護政府，無時無刻不想提高國家地位。各位的精神和態度，使我非常樂觀。以我們這一次參政會這樣熱烈的愛國精神，無疑的可以引導我們中國走上真正民主的道路。參政會是戰時的民意機關，是在革命期中的臨時議會，照這次大會中所表現的坦白熱烈團結一致的精神，決定可以保證我們中國不致有分裂或紛亂的危險。也不會再演成民國十三年以前爲人民所鄙棄的國會的覆轍。這次參政會，真可以說是「天翻地覆的會議」。從這次會議以後，使我更增加中國必能實現民主的信心。關於參政



會民選名額的增加以及職權的擴大，政府已經頒布命令。政府決定將預算的初步審議權畀予參政會，並增強參政會的調查權。同時我個人還在考慮提早結束郵政的糾纏，使國家的事情早日讓國民大家來負責。我們祇求中國國家基礎得以確實鞏固，只求我們國民真正能夠善用民權，在我個人是決沒有黨派和局部利害得失的觀念的。我祇覺得我們對國家應該負責，不能徒齋虛名，促起政治的紛亂，造成像法國大革命以後的暴亂政治，以增加人民的痛苦。在此一前提之下，我是迫切希望能提早還政於民，實行憲政愈早愈好。（節錄三十三年九月十六日第三屆國民參政會第三次大會閉會詞）

## 二 確定縣各級組織問題（節錄）

### 甲·行政組織方面

一、縣為自治單位。按各縣之面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分為三等至六等。一方面受省政府之監督，辦理全縣自治事項；一方面受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。

1 縣之區域，依其現有之區域，既之體積，及變更區域，應由中央核准。縣設縣長一人，下設秘書、科長、指導員、督佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官等人員，分掌民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會等事宜。設科之名稱，及

其職掌之分配，由省政府依縣之等次及實際需要擬定之，一其名額、官等、俸給及編制，亦由省政府依縣之等次及需要擬定之。

2. 縣設縣政會議，議決有關縣政之重大事項，以及關於提出縣參議會之案件。縣行政會議，在縣參議會未成立前，仍應舉行。

3. 縣政府組織規程，應由各省省政府擬訂，早經中央核定。

二、區爲縣政府之補助機關，代表縣政府，督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務，應重在靈活運用。

1. 區之範圍以六鄉（鎮）至十五鄉（鎮）爲原則，全縣鄉（鎮）數不及十五個者，不設區署，其鄉（鎮）直轄於縣府；但在邊遠地方，或情形特殊之區域，其設區者，每區之鄉（鎮）數，得酌量變更之。

在未設區署之縣區，由縣政府派員指導。

2. 區署設區長一人，下設指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事宜，均係專任，爲有給職，并須由上級機關甄選訓練合格人員委用之。區長人選以有本縣籍貫者爲原則，其資格與待遇於法律中定之。

3. 區署所在地得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

4. 區得設鄉（鎮）建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士充任委員，爲區內鄉村建

建設之研究、設計、協定、及實施之機關。由區長擔任主席。

5 爲增進人民職業技能，及發展地方工業起見，各縣應斟酌需要，於區設置職業訓練班。

6 區除設置實額之警察外，另設壯丁聯隊部，負責統制管理各鄉（鎮）之壯丁。必要時，并得抽調壯丁，特別編組訓練。

7 區應聯合各鄉（鎮）合作社，成立合作區聯合社，內分若干部門，辦理各種合作事業，並由縣派員駐區，常用督導。

### 三、確定鄉（鎮）爲縣以下之基本單位，特別充實其組織。

1 鄉（鎮）之劃分，以六保至十五保爲原則，並應顧及歷史關係及自然條件，其劃分及保甲之編制，均由縣政府擬定，呈請核准施行，並報中央備案。

2 鄉（鎮）公所之幹部，除鄉（鎮）長而外，設副鄉（鎮）長一人至二人，由鄉（鎮）民代表會，就規定資格之公民中選舉之，下設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人、幹事若干人，均由鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教師，分別担任。并應酌設專任之鄉（鎮）事務員，但經費不充裕地方，得酌量合併設幹事。

鄉（鎮）長副鄉（鎮）長之選舉實施日期另以命令定之，其任期均定二年，連選

得連任。

3 鄉（鎮）各設中心學校，均包括兒童、婦女、成人三部份，內分初級班與高級班，校長、壯丁大隊長、鄉（鎮）長暫由一人兼任，所有學校教師均分任各項訓練及指導工作。鄉（鎮）各項事務，亦均由學校教師輔助鄉（鎮）長處理之。校內之公共財產應注重訓練民衆，使能担任戶籍、衛生、合作等事務爲準。

4 在經濟，教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長，以專任爲原則。

4 在作社以鄉（鎮）爲單位（各保得設分社），各鄉（鎮）并應設倉庫，以便儲押物品。糧食管理事務重要，應特設分庫。

5 鄉（鎮）壯丁大隊隊長，應斟酌需要，按時抽調各保壯丁隊精壯者，輪流到鄉（鎮）受高一級之訓練，兼担负各項警衛任務，期滿返隊，一面做壯丁隊的下級幹部，一面負責推行保內各項自治工作。如此輪流抽調訓練，不僅警衛力量可以增強，地方各項事業，亦可隨之發展。至縣警察局所在之鄉（鎮）設有派出所者，亦須兼受鄉（鎮）長之指揮，以收合力之效。

6 鄉（鎮）設鄉（鎮）務會議，由鄉（鎮）長主席，各股主任、幹事均應出席，有關所議事項之保長，得列席。

7 每一鄉（鎮）或聯合數鄉（鎮），設立醫務所一所，其醫員應以西醫充任。

國人才缺乏時，得擇其中聘任之，以求省費，如不可能時，亦可暫聯合數鄉（鎮）共設一所。

四、確定保及鄉（鎮）之構成分子，并加以充實。

1 保之組織以六甲至十五甲為原則，置保長一人，副保長一人，由保民大會，就規定資格之公民中選舉，內鄉（鎮）公所報縣備案。在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉（鎮）公所推定，呈報縣政府委任。保設保辦公處，下設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長及國民學校教師分別担任。在經費不充裕之保，得置設幹事一人。

保長、副保長任期均定二年，連選得連任。

2 保所應辦事務，應由保務會議盡量物色保民共同担任，藉以促進地方建設工作。

3 保所辦之各項事業，鄉（鎮）公所，區署及縣政府均應負責監督，並視實際需要，統籌辦理與補助，逐漸完成之。

4 各保均設國民學校，保長保壯丁隊長校長暫由一人兼任，并應包括兒童、婦女、成人三部份，使民衆教育與義務教育，打成一片，普遍的提高人民知識與技能。國民學校教師，除担任教課外，并負責協助保長，指導民衆，管理各項事務。

在經濟教育發達之區域，國民學校校長，以專任為原則。

5 保合作社分社社員，以戶為單位，社長由社員選舉，保長亦得被選兼任。

6 保辦公處、壯丁隊及國民學校，必須儘先同時成立，并須在一處辦公，以便推動各項事務。

7 在人口稠密地方，如一村、或一街為自然單位，不可分離時，得就二保或三保為一聯合組織，但最多不宜超過三保，其學校、合作社及倉儲等，均可合併設置。

壯丁隊仍須分別編隊。并就保長中推選一人為首席保長，組織聯合辦公處，以總其成。

8 保應設置簡便之藥箱，由國民學校教職員中，選擇一人，加以訓練，使之管理及執行簡單之醫療，並種痘神事宜。若一保或一時未能辦到，可聯合數保行之。

9 甲之組織，以六戶至十五戶為原則，置甲長一人，甲應設戶長會議，必要時，并得舉行甲居民會議。甲長由戶長會議選舉，由保辦公處報鄉（鎮）公所備案。

10 保之一級組織，原有名稱為村、街、場等者，得仍其舊。但應限期逐漸改稱為保。以歸劃一。

## 乙。民意機關方面

- 一、爲增進人民參政之志趣，並本教、學、做合一之原理，以期人民養成管理政務能力起見，應定期成立縣以下各級議事機關，並賦與相當之權力。
- 二、保設保民大會，選舉保長，鄉（鎮）設鄉（鎮）民代表會，選舉鄉（鎮）長，（其資格標準依法律之規定），以期達到地方政治之理想標準，並可藉此建立民主監察制度。區不設民意機關，縣設縣參議會，爲全縣之民意機關。
- 三、爲民權運用之靈活，縣參議員由鄉（鎮）民代表會選舉產生。每鄉（鎮）議員一人，並得酌加依法成立之職業團體代表，以期區域與職業選舉二者兼顧。鄉（鎮）民代表，則由保民大會選舉之，每保代表二人。保民大會，暫定每戶出席一人，由合於法定標準者任之。
- 四、鄉（鎮）長以選舉方式產生者，均得分別担任各該議事機關主席。縣參議會暫不選舉縣長，其議長以由參議會自選爲原則。
- 五、在縣參議會未成立時，縣預算及決算應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准。

## 說明

本案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎。或謂中國教育，尙未普及，一旦允許民衆參加政治，不無困難，實則民權主義的政治，原植基於民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂「革命民權」，還有什麼意義？民權行使必須從實際中加以練習，訓政的意義便在於訓練人民行使四權。訓政與憲政的劃分，僅有程度上之不同，並無根本上之差異。故訓政必須引發民衆的參政志趣，而遂其生長，然後訓政的實施，始能不肯憲政的目的，由訓政以達憲政，仍能一貫無間。所謂自治開始時期，完成時期之解釋，意義也在於此，這更是本案重要確定的要義。

爲解決基層組織的人才與經濟問題，並爲集中事權，增進教育在社會上之效率起見，除在經濟、教育發達區域之鄉（鎮）中心小學校長，及保國民學校校長，均以專任爲原則外，其他所有鄉（鎮）保長、學校校長、壯丁隊長均暫以一人兼任之。今後行政人員，必須重視教育，以教育爲方法，達到革命建國之目的；其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對



舉，以社會為學校，以實際上之一切事物現象為教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。本黨總理所指示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「經費管理」、「土地管理」等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內，本圖案既規定鄉（鎮）保長由學校教師兼任，意即為此，否則如過去的學校教師，僅為講堂內之講課，于離校後之學生及校外之社會環境何如，均不注意。在很多地方，有學校設立許多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵、不納稅、不實行新生活，這個原因，便是由於教育者未能盡其應盡之職責，今後亟須糾正。又如地方自治開始實行法中，指示「學校之目的於讀書識字之外，當注意雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生產之機械，我當仿照而不依靠於人」。故今後地方學校，於應注意工作技能，與製造簡易機器之教學，此不僅為提倡科學教育，實為實現民生主義的重要方法。今於本圖內規定區設職業訓練班，實皆為向此途徑而進，使教育與生活，能打成一片。至於過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學之外，更有民衆學校、短期小學、鄉村小學、特種教育等方法，為補救，時權宜規定，固無不可。現規定各保普設國民學校，各鄉（鎮）普設鄉（鎮）中心學校，則應摺兒童與成人分班合校制，將所有義教、社教、特教等，均合而為一，並盡量採行導生制，務期於短期內使全國人民普受最低限度的國民基礎教育。如此辦法，既足以集

中人力財力，又可以使學校教師，便於指導民衆，參加各項地方事務，如此教育自治，方能合爲一體，而不再分離。

3

各級地方組織，均採十進制之原則。或謂在實行時不無困難；實則此亦爲本案重要規定之一，不可忽視。蓋各級組織範圍方經確定，則一切計劃設施，如設置學校，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言，國家之大、事業至繁，平時固賴有嚴密之組織，戰時尤爲必需。譬如軍事組織，每一上級單位管理下級單位的數目，今爲便於實施，已爲較有彈性的規定，如鄉（鎮）之劃分，以六保至十五保爲範圍，其餘各級，亦類此標準。至於固有村街場之不易分離者，亦可爲有限度之聯合組織辦理事務，但分保編制，仍須維持。凡此一切，均求於統一之中仍寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府儘可按實際需要，斟酌編組，毋庸一一早定。但如遇此彈性，即不能容許。若過於紛歧雜沓，必至難於統理。又各級組織範圍確定以後，所以教育、衛生、合作、警衛等區域，均應力求合一，以期管、教、養、衛各項工作，得能齊一步調，共同發展。

4

關於民衆團體及民衆組織問題，過去多年竟未能臻於健全，實可痛惜。茲依新案規定，有以下數點須加說明：（一）爲民衆團體與民衆組織的區分。前者注重職業爲劃分的標準，後者則爲依年齡及性別而區分的綜合組織。以國家需要言，則綜合組

織，宜先成立，尤以壯丁隊及婦女會之需要，最為迫切；以民衆需要言，則職業團體，宜早健全，尤以農工商等團體，與發展國民經濟黨運動有密切關係者，尤為必要。次今後立即就其最迫切與必要者，先行着手，以明緩急。其次兩方面的差別，在於民衆組織，需注重編組與訓練；民衆團體，則注重指導與監督。(二)民衆團體組織，須注重由下而上，逐漸健全，蓋必基礎穩固，然後乃可發揮效能，平時固可藉此輔助政令的推行，在戰時亦易因此達到軍事上的要求。過去各級民衆團體(如農會婦女會等)，往往僅在縣城空懸招牌，很少發生作用者，其原因固多，而指導人員未能深入下層工作，積極扶助發展，實為主要原因。須知各級民衆團體，雖僅為地方輔助的組織，但就地方全部機械而言，却正像一架整架之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則便不能發動，故今後對於各級民衆團體，不但不能因其為地方輔助組織而忽略，而且必須努力使之健全充實，靈活運用。(三)壯丁隊之編組，無論在戰時平時均屬重要，不可僅成為訓練的組織形式，尤須注重訓練後的管理與運用。因壯丁分子實為全部社會的中堅，一切地方自治事業，可以之為基幹而斯完成。總理遺教所示「雙手萬能」者，亦重在此。訓練時不可偏重軍事，對於公民及職業的訓練，並須顧及，務使成為社會中的有用分子，而增加其活動力。各級黨部機關之建立為訓練民權的最好場所，亦為實行民主政治的必要條件。過去

鄉（鎮），保，甲長的人選產生困難，或產生後而不盡忠職守，甚至殘害人民，為上級機關所不易糾察者，今後均得運用民主方法以為補救。目前現有的上級監察機關人數有限，項目難周，而最與人民發生關係者，即為鄉（鎮）保長等基層人員。為免除此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實為最有利的辦法。至於保民大會的出席人員，以戶為單位，乃為初步簡便之計，亦因目前我國尚為農業社會，與若干工業國家之以個人為單者，實有不同。又鄉（鎮）代表會的代表，係由保民大會直接產生，鄉（鎮）以上的議員，則採用遞級選舉方法，不用直接方法，以期簡捷易行，復次，為增進國民經濟及發展地方事業，特於縣參議會規定得參加法定團體的代表（當以職業團體為限，其名額假定不得超過百分之三十），且使區域觀念與職業利益，二者得有調劑。

為基層幹部人才問題。此項人才，應於目前多加籌備，今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相適合，既使學校教育，不致空疏無用，又使青年學子得有廣大的出路，為獎勵與保障此項人員，須另定各種辦法，以資選守。現時各級人員的訓練與分發任用等項，尚多缺乏系統之計劃，今後亟當予以籌正，務須按照規定標準辦理，不得紊亂。最重要者，為各縣地方的人才，應以在本籍地方服務為原則。地方各項事業（如倉庫保險，糧食運銷，農田水利，漁牧墾殖等），均須由會長和

當專門訓練者担任之。此項地方事業既經日益發展，則人才自必隨之而需要增加，且將漸感供不應求，可斷言者。

爲經費問題。總理指示地方自治組織，應爲「政治及經濟性質之合作團體」。故所謂經費的來源，自應注重人民的公有款產，不應再多仰給於捐稅。譬如全國各地公有款產，爲數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊爲可惜。今後應將此類款產，改爲公營，切實整理，卽以其收益，純作爲全鄉（鎮）或全保公有經費。如係公有田地或學田，且可利用此項田地，作爲公共農場，由學校指導，爲改良農產及訓練民衆農業技術之用。一姓一族之公產亦應酌定辦法。如處辦理，不僅收入可以增加，且因人民共同耕種，改良結果可以立爲推行。其無此項出產者，亦可劃闢若干山場，或河流池塘，照此辦理。並當運用義務勞力方法，以增加收入。此外倉儲積穀，均可以鄉（鎮）或保爲單位，由人民自行管理。各合作社辦理農產運銷，並當附設農會，辦理抵押放款，卽以其盈利的一部分爲地方事業經費。如此不僅經費不生問題，地方自治事業亦將隨之而發展。爲應目前的需要，在以上地方公共收入倘未敷用時，應卽注意以下數項之規定：（一）鄉（鎮）公所有獨立性之稅捐。（二）縣之財政應依照財政收支系統法，將省縣財政重行劃分，並應酌定辦法以期縣應得之比例分期擴增。（三）貧瘠之縣應由政府特予補助。

最後有須特別提出者，本方案之制定，已經過多次之討論與研究。今後全國縣各級地方組織，應即以此為根據。雖有治法，仍賴有治人。丁茲大難當前，正我民族存亡絕續之交，希望吾黨同志及全國同胞，本此方案，抱定決心，普遍推行，其有困難問題，亦必須於實行中求其解決，不容再有徘徊瞻顧，民難苟安，則我國基層政治的基礎方可奠定，而建國大業也就得所依據了。

#### 四 民國三十二年國慶紀念日誦詞

全國軍民同胞，今天是民國三十二年的國慶紀念日，年年此日，我們追念過去的光榮，瞻望國家的前途，莫不興奮鼓舞深以憂勵。中正適於今日承膺國民政府之責任，當此抗戰進入最後決勝的關頭，建國已達到真正開始的階段，軍事經濟，急須充實，內政外交，漸待推進，回想革命先烈犧牲的悲壯，中華民國締造的艱難，同時懷念我全體軍民奮鬥的堅貞，淪陷區內同胞待救的迫切，更覺得責無旁貸，責任重大。中正德薄鮮，自省職責，實不勝其臨深履薄之感。

我們中華民國的成立，肇始於辛亥革命之成功。辛亥革命成功的迅速，在世界歷史上開一未有的創例，這完全證明了國民革命的目的是萬眾共濟的歸趨，而我們革命建國實親三民主義的大業，是順乎人心，合乎時令，雖經千回百折而必底於成。我們

民國三十一年之前，即已爲我中華民國確定了立國的方針，國父在民國元年首其以地方針昭告於世界，並昭示我國民，其於外交爲「盡文明之義務，享文明應享之權利」，爲「維持和平主義與友邦益增親睦，使中國見重於國際社會，且使世界漸趨於大同。」其於內政爲「合漢滿蒙回藏諸地爲一國，如合漢滿蒙回藏爲一人」，爲「確立共和，普利民生，以革命之宗旨，完成國民之志願」。我們今日之而努力奮鬥者，亦即秉此一貫的總神與方針，對內要促進全國的地方自治，鞏固國家的統一，確立政治規模，完成民主政治。對外則敦睦鄰邦，爭取反侵略戰爭光榮的勝利，共策戰後世界永久和平。更以自力更生，與國際合作，開發我們廣大豐厚的富源，實現經濟建設，增進人類的幸福，期成世界大同之治。我們自從本年一月與英美訂立平等新約以來，民族獨立平等的理想，可說已經實現了，今後祇要我們在國際上盡我們應盡之義務，就可以享我們應享的權利。我們實現了民族主義以後，就要實現民權主義與民生主義，所以我們更要繼續努力，積極推進，完成三民主義的政治與經濟的建設，使國家得以獨立自由，人民皆能共享康樂。我們爲達到這個目標，尤應恢復民志，集中民力，這就要我全國同胞，深切體認國父所說「國家之本在於人民」，與「億兆人民基於國家」的兩句遺訓，我全人民與國家相互關係的密切，知道實現民權主義實爲一國的基本工作。此次中國國民黨中央全體會議已經決議了戰後一年內召開國民大會，並頒布憲法，中正今天更要爲全國同胞說

明我們此後對於實現民權主義與建立民主政治應有的努力。

我們應當知道，中國民主政治基礎的深厚，是由於我們中國民權思想淵源的悠久，遠在三千年以前。我國自有文字記載以來，就有民權思想充分的表現，虞書說：「天聰明自我民聰明，天明畏自我民明畏」，孔子說：「民之所好好之，民之所惡惡之」，孟子說：「民為貴」，這些古訓都是民權思想的淵源，而為我們中國傳統精神的理智。我們的國父的民權主義，就是由此悠久深遠的文化所產生的。所以辛亥革命一經發動，四千餘年的君主政體，和二百餘年的滿清專制，即被摧毀，其後袁世凱的帝制，與張勳的復辟，亦均歸失敗，這三十年來經過無數次的內憂外患，都不能阻礙我國國民完成革命建國的要求。我們由此可以知道，凡是民族傳統精神之所在，與人民堅強意志之所趨，就是國家基本力量之所寄。國父的革命方略，在於喚起民衆，共同奮鬥，其民權主義的精髓，在使人民有權，亦就是要全體人民來擔當國家之事。我們辛亥革命以少數志士的努力，尙且有這樣的成就，如果我們民權主義完全實現，四萬萬五千萬同胞，共同來擔當國家民族的重任，那我們國家的進步，更是不可限量，民權主義的民主政治所以為政治的極則，其理由就在於此。

但是我們還要知道，實行民權主義有他必要的前提。民主政治的精神，全在於守法，如果法紀不守，則民主制度，即根本破壞，民國亦隨之危殆，所以必須我們國民認識



世界上任何民主國家民權的行使，與自由的享受，都不能超越法治的範圍，無論民權如何發達，自由如何廣泛，法定的軌道，必須上下一致，共同信守，凡是法律所規定的義務，都應該積極履行，不稍規避；法律所規定的權利，亦應一律平等，共同享受。必須如此，民主政治纔可以真正實現，民權主義乃能完全告成。我們國父主張實行澈底的民權，同時重視法治的尊嚴，在辛亥以後，屢次號召全國國民爲護法而奮鬥，其目的全在喚起民衆，重法守紀的精神，以鞏固民國永久基礎。今後我中華民國如欲立國於世界，必須全國上下，養成守法的習慣，盡文明國民應盡的義務，以國家的利害爲個人的利害，以民族的休戚爲個人的休戚，明是非之分，嚴公私之辨，以崇法守法爲光榮，而以違法毀法爲恥辱，不僅不假借自由的名義，以企圖私人的便利，而且不規避應盡的責任，以放棄國民的天職，政府官吏固須各循本分，以盡忠於職守；全體人民，亦應共負責任，以貢獻其能力。如此我們的國民，乃能爲真正自由的國民，我們的國家，乃能獲得真正平等的地位。

中正今日已爲我全國國民的公僕，自必以往日赤忱報國的精神，黽勉勿懈，以盡忠於我全體國民，並當督率我文武官吏，奉公守法，竭盡職責。如中正或有隸越規範之舉，凡我國民，均應本其責任，予以督察與匡正，中正必遵循一切法紀，尊重全國民意，

以樹立我中華民國民主政治樞樞。希望我全體同胞，深念今後國步的艱難，和責任的重大，一德一心，共同策勵，自重自勉，各盡厥責，以繼承我辛亥革命以迄光榮之偉績，鞏固我中華民國獨立自由的基礎，現在抗戰局勢，勝利在望，國家前途，日趨光明，此持此日，正如我 國父所言「在艱危爲國之際，懸一極大希望於前途，人人應奮勵激昂，勉進不已。」中正願與我全國同胞，秉此誠摯純一的革命精神，矢勇矢勤，向前邁進，以完成吾人抗戰建國共同的使命。

## 五 憲政實施協進會訓詞

今天我們憲政實施協進會舉行第一次全體會，適值我們 國父的誕辰紀念，我們追念 國父畢生奮鬥的目的，在於建立民國，實施憲政，完成三民主義國家的建設，現在民國成立已經卅二年，抗戰方殷，建國未就，我們從死的責任，實在非常重大，我們民權主義一天沒有澈底的實行，便是我們的職責一天未盡，本席今天要將本會的使命和工作要旨，向各位同人簡單說明，願與各位同人共同努力。

自從十一中全會決議在戰事結束後一年內召集國民大會頒布憲法以後，本會覺得憲政實施的籌備，地方自治的促進，頭緒紛繁，而時間短促，政府常常憂慮督導各機關加緊籌辦，尤其要有一個協助促進的機關共同負責，纔可以羣策羣力，如果完成，這個意

見得了國民參政會的協助，因之國防最高委員會，就正式制定本會的組織規則，決定了本會會員的人選，回溯前屆國民參政會對於提早實施憲政，曾經表現熱烈的關心，但是當時憲政期成會的組織，還祇限于國民參政會的內部，現在我們擴而大之，在現任參政員諸君而外，更網羅了參政會以外熱心憲政以及與實施憲政有關的人士，共同組成本會，我相信有了這個組織以後，不僅政府得到了莫大的助力，各地民意機關和全國同胞的觀感，也將為之一新。

本會的任務，依照組織規則所規定共有五項：（一）向政府提出憲政籌備有關事宜之建議。（二）考察並報告地方民意機關的設置情形。（三）考察並報告與促進憲政有關各法令的實施狀況，（四）溝通政府與民間團體關於憲法問題及其他有關政治問題之意見。（五）依政府之委託審議一切與憲政實施有關之事件。這五項職權範圍相當廣泛，大要言之，不外乎建議考察和審議，但概括說起來。不論是建議，是考察報告，或是審議研究，其主要的使命，就是要使我們實施憲政能夠樹立良好的基礎，使我們中華民國早日踏上憲政與民治的大道。本席常說：「我們不僅應注重制憲，尤其要注重行憲，要使憲法頒布以後，尤其在開始的十年二十年之間，能夠行得確實，行得順利，沒有障礙，沒有糾紛」，這幾句話，我想本會同人，一定都有同感的，我們祇要回想民國初年的政治史，就可以知道我們中華民國所需要的不僅是要一部完美之憲法，尤其是要全體國民有

擁護憲法的熱誠，有實行憲法的能力，政府這幾年以來，雖在戰時，而對各級民意機關的設置，新縣制的推行，地方自治的促進，分年實施，不遺餘力，現在將這個促進憲政的責任付託給本會來共同負荷，我願本會同人提起無限的熱忱，來成就這個有關國家永久的大業。關於會務的進行，有本會的組織規則可資遵循，現在我要就本會的工作要旨，提出三點意見：

其一、是宣揚憲法草案的精髓，與徵集關於憲政問題的意見，我們中華民國憲法草案頒布於二十五年五月五日，在立法院制定草案與正式公布之間，經過了一年又五個月的時間，其間博採衆議，不可謂不周詳，但是我們一般國民對於憲法草案的主要精神，能夠有初步瞭解的，實在是不多，國父建國大綱廿二條所規定：「憲法草案當隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行」，這一個步驟，本席以為是十分必要的，要人民守法，必先使他明法，要人民有行憲的能力，必先使人民對憲法有透澈的明瞭，確切的認識，怎麼樣使人民對憲法草案的精髓與實施憲政的重要，有確切的認識？這是本會同人所應該負責規畫而實行的，在宣傳憲法草案的同時，還可以徵集各方面有關憲政問題意見，以供政府的參考和採用，這是第一點。

其二、是考察各級尤其縣級民意機關設置情形，隨時提出報告，我們省縣以至鄉鎮民意機關之設置是實施憲政的基石，如果基礎不健全，將來實施憲政的成績，是不能

籌備官廳的，我們後方各省市成立臨時參議會者，已有十八省一市，實施新憲法的縣份，已有一千一百縣以下，其中已經舉行鄉鎮國民大會者三百餘單位，舉行保民大會的五百餘單位，這些基層民意機關的設置情形如何，分子的構成是不是健全，職權的運用是不是適當，直接有關於人民的休戚，在將來就有關於憲政的實施，本會會員雖然不多，但組織規則規定，可以委託駐在各地方的參政員等，就近分別考察，本席以為縣的一級是督導充實基層民意機關的樞紐，其設置的是否健全，以及有何困難之點，尤其有考察的必要，政府本年來的施政方針，決定要將後方各省的縣參議會一律成立，而收復地區的民意機關，也當然要依法設置，使民情得以宣達。因之，本會就應該切實規定辦法，實施考察，提供政府以督促改進的材料，要知道我們實施憲政，切不可有一點粉飾表面的心理，我們的目的，乃是要求實施真正的民治，所以這一層乃是本會最大最實際的責任，各位必須注意，這是第二點。

其三、是研究如何增進法治與自由的精神，以期發揚民意，奠定民治的基礎，早作出戰時而進于戰後的準備，實施憲政的要旨，無過於在立國原則之下，尊重人民的基本自由，而民主政治的精髓，乃在全國人人守法，就是法律之內人人自由，亦即法律之內人人平等，務使人民能瞭解自由與法治的精神，而後憲政乃有真正的基礎，本席認為現在我國既有訓政時期的約法，而在戰時又有抗戰建國綱領與國民公約，明白規定我們國民言論

行動的範圍，這亦都是舉國共守的信條；在這個信條之下，政府方面應該如何維護人民的一切自由，而智識份子與社會領袖，又應如何領導同胞，養成守法的習慣，並以法紀爲判別是非功過的标准；如使是守到面，無不遵治，以正視聽，以明國是，此實爲樹立憲政的要道，亦即本會同人共同的責任，至於現在關於出版著作的限制，因爲戰時國家一般所必需，尤其是我國抗戰戰爭尙在我們國土之內進行，更應審慎自重，雖是有識者所共認的，但是對於管理言論出版，在辦法方面有沒有商榷的必要，在範圍方面有沒有可以調整的地方，使人民的言論與行動，更能接近於憲治，這也是本會所應當舉而實獻的，這是第三點。

上面這三點，我以爲是本會目前工作的要旨和重心，特將自己感想所及，貢獻於各位同人，望各位充分討論，提供意見，至於具體辦法，可由常務會員詳加審酌，決定實施，本席得參加本會，一方面感到十分欣幸，一方面也感覺責任重大，現在抗戰前途雖見光明，待到戰爭勝利結束，就要立即開始於一年內進入實施憲政的階段，光陰易逝，而國民的認識和國家的基礎，有待於充實和完成的事項太多，惟有各位會員追念我祖國父和先烈爲創造民國而努力奮鬥的艱辛，與全國抗戰軍民期待吾人樹立憲治典犁的慶切，同心一德，努力邁進，使我們國民革命的目的全部實現，而建國之大功，得以早日完成。

下編  
言論選輯

# 下編 言論選輯

## 一 憲政要義

孫

科

(一) 有關憲政促進的重要資料

今天要和大家講的是「憲政要義」，不過這一個題目很廣泛，包括的問題很多，在一二小時內不容易講完。現在先把有關憲政促進的重要資料向大家提出報告，希望諸位聽過之後，好自動去研究，對這個問題能得正確的認識。

大家都知道，在兩個月前十一中全會開會的時候，總裁對憲政問題有一段極其重要的訓示。原文如左：

「建國的工作千頭萬緒，事項很多，但第一要緊的就是要先確立我們的政治建設，而政治建設的基礎，就在憲政的實施。實行憲政，完成建國，本來是本黨國民革命努力的最大目標，亦是本黨五十年來一貫的宗旨。所以此次全會對於國民大會應如何召集，以及憲政的制訂與頒布，應如何進行各問題，必須根據國家實際環境與需要，做成一個確切的決議。第二憲政實施以後，本黨還政於民，那時候本黨所處的地位，以及本黨對國家的責任如何，也是此次全會所應加詳細討論的一個問題。我



們必須決定一個方針，使一般黨員有所遵循，使一般民衆更能了解。關於這個問題，本席個人的意見，認爲憲政實施以後，在法律上本黨應該與一般國民和普通政黨處於同等的地位，在法定的集會，結社，言論，出版，自由的原則下，享同等的權利，盡同等的義務，受國家同等的待遇。但是本黨爲革命建國的政黨，在歷史和道義上負有鞏固民國基礎，保障主義當行的責任。這個特殊的任務，是革命歷史所遺留，而爲本黨同志所不容諉卸的。因之在憲政實施之後，本黨雖退處於平民的地位，但本黨同志更是要繼續我們過去一貫的努力，貫徹我們實現三民主義，保育中華民國的使命。換言之，本黨與一般政黨，其地位相同，而其任務則比之其他政黨特別重大，因爲本黨負有革命歷史的使命，不能不肩負特殊的義務。所以如何能使本黨完成這個使命，而使民國基礎可以永遠鞏固，這一點是我們本黨責任所在，各位同志萬不能忽略，而且要加以特別的研討。」

（中國國民黨第五屆第十一次中央全體會議 總裁開幕訓）

上面是第一個重要資料，其次還有一個很重要的資料，便是十一中全會的「實施憲政總報告」。內容很詳盡，大家有工夫應該詳細去研讀。大會對於這個報告，有一個決議，關係也很重要，其原文如下：

「本屆全會開幕之時，總裁訓示諄諄，以『促進憲政實施』最勗同志。本會於聆

「實施憲政工作進程之總報告」以後，深覺關於實施憲政之工作。曠日持久，困難嚴重之際，仍能繼續。總理遺志，發揚數十年來本黨爲憲政犧牲奮鬥之一貫精神，克服困難，努力邁進，於中央省市縣及縣以下各級民意機關之設立，雖在軍事倥傯交通梗阻，種種困難交織之中，仍竭盡全力積極推進，以培植民權之發達，建立憲政之基礎。今抗戰勝利在望，憲政基礎已立，全國上下，自應集中意志力量，爭取勝利，鞏固統一，本抗戰建國之精神，恪遵總理手訂建國大綱之規定，從速召開國民大會，頒布全國共信共守大法，以完成建國之大業，特鄭重決議如下：

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

(二)國民政府應於戰爭結束後一年內，召集國民大會制定憲法而頒布之，並由國民大會決定施行日期。

(三)凡前次依法產生之國民大會代表，除因背叛國家或死亡及因他故而喪失其資格者外，一律有效，前次選舉未竣，或未及舉辦選舉之各區與各職業團體，均應依法補選，至遲於國民大會召集之前三個月辦理完竣。

(四)關於籌備國民大會及開始實施憲政各項應有之準備，由政府督飭主管機關負責

辦理。」

(十一中全會關於實施憲政總報告之決議案)

在十一中全會之後，第二屆國民參政會第一次會議跟着在重慶召開，復遵照「總裁在參政會的指示，向國防最高委員會建議，設立憲政實施協進會。這個會在十一月十二日總理誕辰已是正式成立。它要做些什麼事情呢？該會組織規程第六條有明確的規定：(一)……

本會之任務如左：

一、向政府提出與憲政籌備有關之建議。

(二)……考察關於地方民意機關設立情形，並隨時提出報告。

(三)……考察與促進憲政實施有關各法令之實施狀況，並隨時提出報告。

(四)……溝通政府與民間團體關於憲法問題暨其他有關政治問題之意見。

(五)……依政府之委託，審察一切與憲政實施有關之事件。本會得委託中央委員或

……國民參政會參政員，……在其駐紮地域執行上列各項中任何一項或數項工作

……

以上三種資料，可以代蔣中央最近對促進憲政的決定與指示，而為研究憲政問題所不可缺少的。在介紹這三種資料之後，我想向大家稍為說明一下：怎樣才算憲政的實施

的重要意義何在。

## (二) 實施憲政就是實行民權主義

各位知道，憲政的實施，就是民權主義的實行。現在我們抗戰已經到第七年，這七年來我們主要的工作是什麼？第一件，當然是爭取抗戰的勝利。因為抗戰不能勝利，國家棟樑就會滅亡，一切都談不到。抗戰的首要任務就是實行民族主義。抗戰到現在，民族主義的完成，已經有了百分之百的把握。我們最大的敵人——日本帝國——最後不但要崩潰而且一定要完全滅亡。日本帝國滅亡了。中國抗戰使命才算完成。到那個時候，很自然的结果，是我們百年來所受的不平等，不自由的束縛當然是永遠解除。我們知道，抗戰到現在雖沒有結束，可是英、美、友邦在最近一年來已經放棄了在中國的特殊權利，和我們訂立平等互惠的新條約。到戰爭勝利後，當然一切其他不平等條約必定完全解除。中華民族就完全恢復到自由平等獨立的地位。換言之，這便完成了我們的民族主義。但是我們建國的根據是三民主義，不光是民族主義完成了，便可以滿足的。如果只求民族主義成功，旁的不談，則國家還不能算立起來。現在民族主義的成功已難為期不遠了，所以總裁才提出繼續推行政治建設的號召。我們原來是抗戰建國同時並進的，而建國工作中實以政治建設為最急要，不能祇要民族主義，而不要民權主義。如果憲政不能進行，則民權主義便無從實現，三民主義也無從實現，而所謂政治建設，也取等

這一切空話了。所以今後我們主要的工作，除了爭取抗戰的最後勝利以外，便是實行三民主義中很重要的部份——民權主義。

(三) 國民黨在憲政時期肩負特殊義務的真義

實行民權主義的第一步是召開國民大會，頒布憲法。憲法頒布了，然後國家的百年大計才能確立，一切的措施才有所依據。但是總裁在十一中全會訓示我們，說憲政實行以後，本黨和一般人民與普通政黨處於同等的地位，這又是什麼意思？是不是本黨放棄革命建國的任務呢？不是的，剛才官讀的總裁在十一中全會開幕訓詞裏說得很清楚，本黨在歷史上擔負了國民革命，抗戰建國的責任，而國民革命的過程，遵照黨規規定分為軍政、訓政、憲政三個時期。過去十幾年的訓政，是由本黨負責領導，但是大家應該知道，訓政祇是一種過渡程序，是達到憲政的一種手段，不是最終目的。在訓政時期，本黨處於特殊的地位，是掌握政權的黨，這是中國的特殊環境使然。不過這個過渡階段，其時間愈短愈好，到了相當的時候，就是全國人民都對三民主義有了相當的瞭解，對於中華民國不至於發生過去所謂國體問題的爭論，大家都熱心參與國家政治的時候，那麼，訓政工作便應該及時結束，過渡到憲政階段。可是憲政一經開始，行使國家政權的就不是本黨而是全國人民。大家都知道的，現在中國國民黨全國代表大會是國家最高權力機關，代表國民行使國家民權。代表大會在閉會期間則授權中央執行委員

會，執行委員會閉會期間，則授權中央常務委員會。但是將來憲政時期，本黨遷政於民，行使政權的最高機關是國民大會。這個國民大會，根據憲法規定，代表人民來治理國家，而我們便和普通政黨退處於同等的地位了。

談到這點，我恐怕黨裏有許多同志不大明瞭，他們也許懷疑本黨與普通政黨退處同等地位，便是放棄革命建國的責任，這種觀念是不正確的，本黨代表人民行使革命的民權，實行訓政，這是因應客觀的需要，不是永久固定的特殊權利。我們要注意，民族主義完成後就須加速實行民權主義。根據建國大綱，國家建設原分三個時期，即軍政，訓政，憲政，我們不能永遠逗遛於訓政階段，而無形中反對憲政的實施。所以憲政的實施，應該視我們訓政的成績以及國家的進步，提早實行是毫無疑問的。如果我們把憲政實施一天天耽擱下來，不能完成國家的建設，那就不但違背了建國的大綱，而且是很危險的一件事。凡是一個黨，一個政府，它應該是代表人民，和人民打成一片的，做到這一點，黨和政府才能實行其政策，才能治理國家。國民黨在訓政時期既能做到這一點，那末，將來實行憲政之後，人民和黨與政府，一定更能夠打成一片，而本黨仍然為人民前鋒，還是要負責完成中國革命的歷史使命。

#### (四) 實施憲政與黨派問題

此外一般人談到憲政問題，便牽涉到一黨與多黨的爭辯，這點也非常重要，值得我

們去研究。在訓政時期，本黨以革命建國的黨的資格來行訓政，由本黨掌握政權，但是到憲政實行之後，便自然而然地除本黨外，還有旁的政黨政團，許多同志認識不清楚，以為到憲政時期，還是要維持政黨制度，除本黨外，不許有別的黨存在。這種觀念是錯誤的，如果到了憲政時期還是只有一黨，而不許他黨的合法存在，便不是真正的憲政。一黨多黨問題，就是民主政治問題，不但是中國一國的專題，而且已經成為世界上共同的問題了。

在兩年多以前，世界戰局很悲觀，因為民主國家節節敗退，而軸心國家則所向無敵，咄咄逼人。如果這種情勢繼續發展下去，最後勝利屬於軸心的話，則整個世界局勢必將為之改變。民主政治不但在歐洲不能再維持，就是英、美也不能維持，世界政治的潮流重行回復到獨裁專制的局面。在這種局面之下，中國必然增加許多困難，受到很大挫折。可是幸而這種局面而在兩年以來已經改變過來了。在一九四一年六月間，希特勒侵略東向，進攻蘇聯。自德蘇戰爭一開始，我們就看得很清楚，知道德國一定會失敗，因為它樹敵太多，英國打不了又打蘇聯，造成兩面受敵的不利形勢。實在說起來，在一九四〇年春，法國失敗的時候，英國三十多萬大軍敗退敦刻爾克，放棄武器撤回英倫三島，差不多半軍之久還沒有補充武器，除了海軍和一部份空軍之外，差不多可以說沒有國防。

如果德國在是年冬天以前，集結全力對付英國，英國一定要受很大的威脅。但是希特勒計不及此，他以為英國已經不礙問題了，於是掉頭向蘇聯進犯。誰知兩年以來，屢遭頓挫，其戰勝的機會業已過去，失敗的命運亦早注定。德國如果失敗，遠東的敵人當然也處於失敗的地位。此後，民主政治必然抬頭，獨裁政治也連帶地必然消滅。獨裁政治的發源地義大利業已崩潰，將來德、日也必然隨之崩潰。所以從世界大局來觀察，未來世界政治必然走上自由民主的道路。

總之，現在世界潮流都是趨向民主，而我國自抗戰以來，一般國民對於三民主義與民權運轉也已有相當的認識。因此總裁對於憲政實施的指示，以及十一中全會的決議都是適應着這種客觀的要求。將來隨着憲法的頒布，憲政隨之開始。在憲政期間，當然本黨要遷政於民，人民要運用他的政權，當然免不了有政治社團的組織，人民既有政治社團的組織，則在國民黨之外，便免不了有其他黨派。所以將來應該一黨抑或多黨，實在用不着大家費時間去爭論。并且事實上現在除本黨之外，已經有旁的政黨存在，雖然黨派的問題，現在還沒有獲得完滿的解決，但我們相信實行憲政之後，這些問題一定要迎刃而解。更具體地說，就是除了本黨之外，還應該有旁的政黨參與國家政事。我今天所以三番四覆地解釋這一點，就是希望大家切實了解，不要固執黨外無黨的話。但是我們必須把握着這個大前提，就是無論什麼黨什麼派參與國家政治，總是不能脫離三民主義



。因爲祇有三民主義才可以籠罩一切，好像廣廈十萬間，大家都在它庇蔭之下，離開了它便不能生存。這是大家都要明白的。

(五)自由的限界

談到這裏，便連帶牽涉到憲政上一些爭辯的問題。在前天憲政實施協進會第一次會議的時候，會員中提出了好些案子，其中有一個是關係人民身體自由和言論自由的問題。所謂身體自由，在憲法草案第二章上有詳細規定。第二章第九條規定：「人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰，……」第十三條規定「人民有言論著作及出版之自由非依法律不得限制之」。就是說人民在法律範圍內可以自由，離開了法律就不體談自由。至於新聞檢查與圖書審查，在戰時爲必需之事，但是這種檢查或審查，其唯一的目的爲了維護國家民族的最高利益，凡是一段新聞消息或主張批評，足以被敵人利用，或予敵人以方便的，便不應該公開發表，否則就是違背國家民族的利益，當然要受檢查不許發表。除此大原則之外，其對國內外問題，如有可供研究參考，而立言是爲國家民族着想的，當然可以使公開發表。所以在戰時政府對民人的言論自由，祇應加以必要的限制。

關於這點，英、美情形也許和我們頗有不同。在英、美各國，除了軍事消息不能發表之外，旁的言論都可以自由發表，而我們則否，大家對此多有表示不滿的。但是，我們

也知道，英、美人民的知識水準比我們高。不但新聞記者、作家、出版家的程度都比我們一般爲高，就是一般讀者的程度也比我們高，所以法律上雖沒有限制與約束，他們自己也會限制自己，約束自己。不過事實上他們還是常有毛病發生。不久以前，羅斯福總統在官邸招待記者，曾指責某評論家，說他不根據事實，整天造謠，不但與政府爲難，而且危害國家的利益。這位評論者說了些什麼話呢？他說美國國務院自國務卿刺國務卿以下，內心都是反蘇份子，所以美蘇關係，不能夠更進一步的合作。從這個例子說來，在高度民主的國家，言論也不應絕對的自由，同時即使在有有限的自由之下，還是常常發生毛病，至於要一國的元首來加以責難，那麼，我們國家的水準既不如人家，當然更要慎重了。當然，現在的檢查制度，不免有矯要過正的地方，使到著作家出版界感到很不方便。「前天憲政協進會開會的時候，有些服務出版界的會員說，許多送去審查的書籍，往往有半年都還沒有審查回來的。據說現在圖書審查頗無一定標準，大家不知道什麼話不能說，結果弄到出版家也不負責任，因爲他們把那些打算附版的書，看過了也無用，還是要送審查決定。此外圖書雜誌審查的範圍也太廣，種類又多，真是包羅萬象，什麼學問都有，弄到審查的人忙不過來，也沒有全知全能的本事來担当這種工作。同時負責審查的人有限，不能對每種學問都有深切的研究，所以遇到自己不懂的東西，或是字句意義不明瞭的，祇好就攔下來。因爲有這些原則，所以通不過的書籍，不一定是不

好的書，也不一定是有害國家民族的，不過由審查的人過份慎重，或者是不敢負責任，所以才耽擱起來。」將來圖書審查的制度和運用應該怎樣改善，這是專門的事情，當由專家去解決。總括一句，自由應該受法律的限制，尤其是在戰時，有此種現象和必要。

現在憲政快要實現了，到憲政實施後，人民便要參與政治，我們不能不有所準備。比方選舉，能免，創制，複決四權的行使，就不是沒有經過訓練的人所能懂得，但是訓政已經過十五年了，大多數的人民實在還不能說已經懂得四權的行使，一旦實行憲政，當然會發生不能運用的弊病。所以現在應加緊完成訓政期間尚未完成的工作，以為憲政的準備。過去不但地方官吏未曾努力誘導人民參加政治，行使四權，就是中央派下去的同志，他們所做的工作，也常常做些不是三民主義建國大綱所要求的事，這是過去一個大病根。現在距離實行憲政的時期已經很迫促，一切準備工作都需要我們加快去準備。這個準備工作也不是光靠政府可以完成的，大家都應該在中央指示之下，積極參加。

#### (六) 民法草案的重要內容

此外，還有一件很重要的資料，為我們所不能忽略的就是中華民國憲法草案，普通稱為「五五憲草」。我想把這個憲草的幾個要點，提出來和大家討論一下。今後憲政實施準備工作中，最重要的便是政憲法草案的普及宣傳與研討。前天憲政實施協進會第一

次會議，已經決議，要發動全國人民團體，省市縣參議會、各學校、各文化團體、職業團體、輿論界等大家普遍研討憲草，把研討的結果或意見彙送協進會參考。

這個憲草起草的經過，是大家所知道的，二十二年一月由立法院組織憲法草案起草委員會開始憲法起草工作。經過三年半的時間才起草完竣。第一次草案於二十三年十月呈送國府轉送中央審核；同年十二月四屆五中全會審議後有所指示，立法院接奉中央的指示後，將草案再重行審查，成爲第二次的草案，二十四年十一月四屆六中全會，對第二次草案予以審查，結果決議送請五全大會，請將宣布憲法草案召集國民大會日期先行決定，並對第二次草案加以大體審查，再授權下屆中執委員會爲較長時間之精密討論。五全大會除作原則的重要指示外，並由中央憲草審議會擬具審議意見二十三點，送交五屆中央執行委員會。五屆一中全會復通過定二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日召開國民大會。其後中常會於二十五年四月將二次草案照審查意見通過發交立法院，立法院於五月一日三讀修正通過，是爲立法院第三次草案，國府於同年五月五日公布。嗣於二十六年重加修正一次，國府於二十六年五月將修正案公布，即現在之「五五憲草」。

當然，也許將來通過的憲法和現在的草案有修正的地方，不過據我們人的意見，認爲大體上將不會有什麼很大的修改。全國人民，尤其是公職候選人、地方自治人員、

知識份子，一定要加以研究，要明瞭它的意義，條文如何，人民的權利義務如何，政府的組織如何，都應該弄個清楚，現在想簡單地加以說明：

這個草案第一點值得注意的，就是第一條開宗明義的規定「中華民國爲三民主義共和國」。這一條的涵義，現在大家都已弄明白，不再有什麼爭執。不但本黨同志一致贊成，就是一般黨外人士，以至全國民衆，已有相當的理解。我們所以主張在憲法上明定這一條的理由是很簡單的，因爲要建國在現代的世界，不能不有立國的主義。而立國的主義，應該是可以包涵一切。剛才我們說過，三民主義是兼收并蓄的，什麼好的思想，好的主張，都已經包涵在三民主義之內。同時有了這一條規定，就可以保障國家未來的發展，比方我們的敵人日本與德國，他們也有其立國的主義。他們實行什麼主義呢？就是單純，狹隘的，不合理的民族主義。德國的納粹份子認爲北歐的諾爾的克民族爲全世界最優秀的民族，以外的民族，都是劣等民族，是應該做他們的奴隸。他們根據這種不合理的狹隘思想來發動這次侵略的戰爭。由於納粹這種麻醉的宣傳，使一般國社黨青年們，在思想，言論，行動上表現出很可怕的現象。根據他們這種不合理的主張，首先遭殃的便是猶太人。猶太人不但不能在德國生存。在兩年前，德軍占領了蘇聯烏克蘭首都——基輔，當時全城猶太人達十餘萬，兩年後的今日，蘇軍把該城克服後，猶太人祇剩了一個子遺，其餘都被德軍殺光了。爲什麼他們要仇殺猶太人呢？因爲德人視猶太人

爲劣等民族，不應該生存於世界。這祇是德國狹隘的民族主義，當然不能和我們三民主義的民族主義相提並論。我們的民族主義，是主張各民族一律平等，一視同仁，不分彼此的，不但和德國的民族主義不同，和日本的民族主義也不同。日本人和德國一樣，他們軍閥當權，祇知道大日本，他們拿不合理的民族主義來麻醉國民，說東亞應由日本人來統治領導，他們是東亞的主人翁，其餘各民族都是他們的附庸。這是狹隘的民族主義所產生的結果。我們三民主義的民族主義却與此不同，我們是從民族主義出發而以世界大同爲歸宿。同時民族主義以外，還有民權主義，民生主義，較諸旁的國家祇講民族或祇講民生者更爲完備，所以以三民主義爲立國主義，不但能得到國民所理解，而且爲世界列國所景仰。把它明定在憲法條文上是無庸置議的。

草案第二條也值得大家注意，它明定「中華民國之主權屬於國民全體」。這條涵義也很簡單，中華民國既然是共和國，則人民當然是國家的主人翁，所以國家主權也必然屬於國民全體。一切政府官吏都是全體人民的公僕，都應該爲人民服務。其實即使在目前訓政時期，本黨掌握政權，訓練人民行使四權，但公務員所處的地位仍然是爲了替人民服務，不過是人民的公僕。

第五條也非常重要，它明定「中華民國各民族爲中華民族之構成份子，一律平等」。這就是說，中華民國是一個多民族的國家，不是單一民族的國家。關於這點，也有些

人誤解，他們以為多民族不能建立國家。殊不知美國就是多民族的國家。大家都知道，最初開發北美洲的是英國的清教徒，他們由於宗教信仰，在本國遭受排斥，才離開祖國，飄流到海外，開闢新天地。最初移民人口祇有三百餘萬，而現在則增加到一萬三千五百萬。這裏面包括全世界各民族，不但包括歐洲各民族，歐洲以外亞洲非洲的各民族也不少。比方華僑在美國的，連檀香山在內，便達十萬人以上。他們居留美國兩三代，便成為美國國民，受美國教育，享有美國公民權。他們的臉孔雖則還是中國人，甚至還懂得中國的語言，可是他們的整個思想，行動，言論，生活習慣，都已經和美國人差不多了。他們心理雖然知道中國是他的祖國，但却感覺不能習慣中國的生活。至於美國籍的日本人也是如此，日本人忠君愛國的思想，本來很熱烈，而且自視很高，認為是天之子，瞧不起別人。但是他們僑居美國上了二代，也變成美國人了。所以現在美國軍隊裏，也有美國國籍的日本人，他們也把日本軍閥看做他們最大的敵人，要打倒他。從美國情形來看，它顯然是由多數民族所構成的國家，然而並不妨害其強大與統一，而且已經構成一個美國民族了。

再如歐洲的瑞士，大家都知道，它是一個很小的國家，瑞士介於德法之間。國內人口不過幾百萬，包含德、義、法三種民族。因為是由三個民族所構成，所以一切政府公

文，都以德、義、法三種文字出之。雖然如此，並不妨礙他們的團結。相反地，世界上最離團結的小國便是瑞士，自立國以來，尤其是最近七八百年來，沒有強國敢欺負他。蘇聯更不必說，他們國內有一百八十多種民族，比我們更複雜，彼此語言文化，風俗習慣都不同，可是也並不妨礙他們的統一強固，革命以後，很快成爲世界最大的強國。這次抵抗德國的侵略，更是絲毫不屈服，而且表現出驚人的力量。

並世各國，以一民族建立國家者少，以多民族建立國家者多，其強弱興衰，與民族異同，並沒有什麼關係。中國是多民族的國家，其中佔最大多數的當然是漢族，滿族是已經完全漢化了，但是蒙、回、藏和其他少數民族還沒有完全同化。但他們都是中華民族的構成份子。祇要國家政治建設有辦法，則各族都一定能夠盡忠於中華民國，同處平等的地位，這是表示民族主義對內的精神。

憲草第二章，規定人民的權利義務，我們要予以深刻的研究，普遍的宣傳。不但一般人民應該知道，黨政工作人員尤其要知道。大家如果都明白了，到憲法頒布以後，人民知道依法去盡義務，享權利，官吏也知道如何尊重與限制人民的自由，不至以個人的喜怒好惡而加以危害侵犯。

關於人民的平等地位，第八條明顯規定：「中華民國人民在法律上一律平等」。總裁在憲政實施協進會第一次會議開會時，指示憲政實施的要旨說：



「……實施憲政的要旨，無過於在立國原則之下，尊重人民的基本自由；而民主政治的精髓，乃在國人守法，就是法律之內人人自由；亦即法律之前，人人平等。務使人民能瞭解自由與法治的精神，而後憲政乃有真實的基礎。」

（國防最高委員會憲政實施協進會成立大會 蔣會長致詞）

這一個指示，意義非常重大，對於人民怎樣才能自由平等有明確的說明，就是在法律之內，不違背法律，不作奸犯科；人人都可以自由。這個意思，很容易明白。比方家庭是人類最基本的組織，裏面也分長幼尊卑，也有家法，這樣家庭才可以維持。家庭如此，社會亦復如此，無論什麼團體，都有他的會章，對於構成份子的權利義務有明白的規定，然後這個團體才能維持發展。國家比家庭社會更大，當然更不能沒有法律來維持。法律是根據憲法而來，還有許多專門的法典，如民法、刑法、商法等，都不外規定人民什麼事可以做，什麼事不應該做。在法律範圍內，人人都可自由，如果說這是不自由，要超乎法律之外去求自由，那便是極端的自由，無條件的自由，這種自由祇有在原始無政府時代，人自為謀的時候，才有可能。人類有了組織，便要受組織的拘束，要為組織中的多數人着想。所以在法律之內，才有自由，違法犯紀，不是自由而是罪惡。

平等也是一樣，在法律之前才有平等。法律是為大多數人而設的，國家立法，在全國人民為對象。不是為少數人的利益，也不是為階級的利益。為少數人的利益的法

律，是違反民權。這種爲少數人創立的法律；過去不但中國有，旁的國家也有。比之歐洲中古封建時代，他們的法律便有兩種：一種是適用於平民的，一種是祇適用於封建統治階級的，一般人民享受不到。中世紀時代，歐洲的國家還沒有形成現在的國家形態，都是諸侯國，他們就是大地主，大地主擁有特殊的權力，其餘的人都是他的奴隸，大地主對於奴隸有生殺予奪之權，老百姓一點自由也沒有。有好些地方，甚至人民結婚，所謂「初夜權」也是爲地主所享有。這種不合理的情形，在我們的敵人日本也是流行。在明治維新以前，他們有所謂武士階級，他們揸着大刀在街上走，可以隨便砍人，不算犯法。凡是武士買了一把新刀子，他可以在路上胡亂砍人，叫做試刀，殺人是他們的權利，雖然法律上並沒有明文規定，但習俗相沿，差不多已等於法律了。這種法律（無論成文的或不成文的）都是不平等的法律，是違反民權主義的法律。三民主義的法律當然是爲大多數人利益的。因此，人民也必須在法律之內，才能自由平等，政府對人民的自由，非依法律也不能限制。這一章的規定，與人民的權利義務關係異常重大，一般人都應該切實求得了解。

●憲草從第三章到第五章都是關於國家機構的規定，大家應該細心的研究。第六章爲國民經濟，第七章教育。一般人對於這兩章之規定頗有疑惑，現在略加以說明。

爲什麼在憲草裏規定國民經濟一章呢？其理由很簡單，就是希望將來能夠實行民生

主義，一切經濟建設能夠根據民生主義的精神，來求發展。過去一般正統派的老法學家，他們不主張憲法上規定有關經濟的事項，以為國民經濟祇是國家施政的一種政策，並不是法律，如要規定，也可以專門法來規定。但是在立法院起草案和送請中央審核，作最後決定的時候，大家還是認為這一章有在憲法上規定的必要。因為它的意義非常重大，我們要建立的三民主義的國家，在經濟建設上要實行民生主義，民生主義與資本主義有別。我們的民生主義有兩個原則：一是平均地權，二是節制資本。在憲法裏有這個規定，足以保障三民主義國家之建設，不致錯走了資本主義的老道路，同時在經濟立法上便不會違背這些原則，如果違反這些原則，人民就可以向憲法解釋機關提出抗議，認為違憲，要求予以修改或廢止。

至於教育，大家是知道，它是立國的根本。我們不但要教育普及而且要把它提高。有若干專家學者對於這點頗發生疑問，認為教育也是一個政策，毋需在國家的根本大法上作硬性的規定，可是我們認為教育關係太重大，如果教育不能普及，人民程度不能提高，中華民國的基礎就不能鞏固。尤其我們要實行民主政治，以人民為國家的主體，如果人民文盲太多，不認得字，他們又怎樣去履行國民的義務呢？怎樣參與國家的政治呢？因為我們特別重視這一點，所以把這一章作明確的規定，凡有關教育的事業，將使國家必須以全力來舉辦。我們研究歷史，知道一個國家之建設，教育是居一個極重要

的地位。旁的且不說。試舉菲律賓爲例。美在一八九八年從西班牙手裏接管菲律賓之後，到現在已經四十多年，他們最大的成功就是教育。菲律賓人民因爲教育程度提高了，在一九三〇年便成立了自治政府，人民可以選舉地方行政官，上下兩院議員，以至大總統。並且預定到一九四六年完全獨立，建立一個新國家，在過去在專制時代，軍閥時代，統治者不是忽略教育，就是施行愚民教育，所以弄到民智蔽塞，國事不振，今後要鞏固國家的基礎，不能不注意補救。所以我們認爲教育這一章實在非常重大，不能不在國家的根本大法上加以規定。

以上是憲法草案要點的解釋。

#### (七) 國民大會職權

這個草案在民國二十五年五月五日頒布的時候，本來還有一條規定，就是「第一屆國民大會的職權，由制定憲法之國民大會行使之。」這一條的規定經中央於二十六年重加修正，予以刪去。另於國民大會組織法內，規定制憲之國民大會，祇負制定憲法並決定其施行日期之責。因爲制憲與執行憲法是兩件事，制憲的國民大會任務祇在制定憲法，憲法制定頒布後，任務便告完成，至於執行憲法，行使國家政權，更應該另選國民大會。十一中全會決定戰事結束一年內召開國民大會就是制憲的國民大會，憲法制定頒布後，再根據憲法去選舉國民大會代表，這個國民大會才是中華民國第一屆國民大會。職

權很大。這是要附帶說明的一點。

根據憲草第三十二條之規定，國民大會：

- 一、選舉總統，副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員，
- 二、罷免總統，副總統，立法，司法，考試，監察，各院院長，副院長，立法委員，監察委員，

三、刑制法律，

四、複決法律，

五、修改憲法，

六、憲法賦予之其他職權。

照上文規定，行政、司法、考試三院院長副院長不歸國民大會選舉，而由總統任命。但是司法考試二院長的罷免權仍在國民大會。至於行政院長的罷免則不歸國民大會，也是因為他直接向總統負責，而總統又向國民大會負責之故。到那個時候，總統具有兩種資格：一是國家元首，對外代表中華民國，一是全國行政首長，行政院長差不多等於他的秘書長。這點和過去也不同。過去國民政府主席，根據國府組織法，不負責實際，祇是對外交國家而已。

選舉議院是國民大會的職權，此外它還能夠創制法律，複決法律，修正憲法。根據五權憲法，立法權在立法院，一切法律經立法院通過後，由大總統公布，可是國民大會對已經公布的法律認為不妥時，可予以覆決。同時政府沒有制定的法律，而國民大會認為有必要時，也可以制定法案交立法院議訂。因此，根據「憲草」的規定，將來我們要實行的直選民權，選舉、罷免、創制、複決四種政權都屬於人民，在縣以下由人民直接行使，在中央則由人民代表行使。實行這種制度，國民大會就完全成爲一個政權的機關。

照草案規定，國民大會每三年召開一次，會期一個月到兩個月。不過這裏又發生一個問題了，就是在三年之中，有三十四五個月是閉會期間，在這個期間，大會職權交誰行使呢？是不是要另設機構呢？在立法院第一次草案時曾討論到這一點，最近國民參政會憲政期成會也主張，在國民大會下設立一個議政會，代表大會行使政權，監督政府。不過，關於政權的行使，我們一貫主張由人民直接行使，但因事實的困難，關於中央的事務已委託國民大會代表行使，如國民大會閉會期間，又交給一個小組，這不是間接又間接了嗎？這話也確實值得我們考慮。現在又有人主張，設議政中樞。他們說目前以黨治國，人民授權本黨行使政權。本黨最高權力機關是全國代表大會，在大會閉會期間，又授權中央執行委員會。中央執行委員會閉會期間，又把政權移交中央常務會議，雖然是

間接又間接，可是十幾年來已成習慣，並且已有相當成績，將來實施憲政，也不妨採取這種制度。這種論調聽起來也好像言之成理。可是我們認為這是不得已的辦法，將來訓政終了，實施憲政，就應該改變訓政時期的作風，使憲政與訓政劃分清楚。這一點，將來究竟如何決定，還要等待國民大會來詳加考慮。

今天的演講，因時間關係，未能將有關憲政的重要問題一一予以詳盡的討論，祇提出其中較關重要幾點，希望諸位同志繼續悉心研討，在國民大會開會之前。多多貢獻意見，使將來決定的憲法能達到較完美的地步，使憲政能順利推行，以奠立三民主義新國家的基礎。

——三十二年十一月十五日在中訓團黨政班二十八期演講——

## 五權憲法

王龍惠

著者曾於二十八年七月一日在中央訓練團黨政訓練班演講五權憲法，惟因時間關係，多有語焉不詳之處。茲將原稿略為損益，草成是篇，藉備同志瀏覽焉。

五權憲法為我總理所獨創，不獨在我國憲政史為然，即在全世界各國憲政史上亦為創制。在總理遺教（以後簡稱遺教）內，可得而考者，五權憲法實首次公開揭示於前清光緒乙巳年（一九〇五年），曾自述：

「及乎乙巳，余重至歐洲，則其地之留學生，已多數贊成革命。余於是揭曉生不所懷抱之三民主義五權憲法，以為號召，而中國同盟會於以成。」（總理全集——民智書局出版，以後簡稱全集——第一集第九二〇頁）。

抑總理主倡三民主義與五權憲法，實早在光緒乙巳年以前。民國十年十二月黃花岡烈士事略序內有言曰：「而余三十年前所主倡之三民主義五權憲法，為諸先烈所不惜犧牲生命以爭者，其不獲實行也如故」（全集第一集第一〇五四頁）。以時推之，是總理對於三民主義與五權憲法，在公開發表以前，業已思考有年，而非一時立異之主張也。



關於五權憲法之遺教，原包括在國家建設一書內，惜於民國十一年六月十六日隨陳炯明之變而被焚燬（不集第一集第一〇四一頁）。因此祇有於遺教中各演講內求之，其主要者有三：（一）民國十年七月間在中國國民黨特設辦事處之演講；（二）民國十二年三月二十日在廣東省教育會之演講；及（三）民國十三年民權主義六講中關於五權憲法之闡明。上述第一第二兩種遺教，其內容大致相同。此外總理在其他著作或演講中對於五權憲法雖多發揮，但除國大綱所載者外，其內容大概不出於上述三種遺教之範圍。總理在日，本人對於五權憲法之問題，曾相與反覆討論，至再至三，其時總理尙未公開爲有系統之說明，而在本人方面當時則有「不瞭解而瞭解」與「瞭解而不瞭解」之感想。信乎，知之維艱也——關於五權之創制，有兩大問題：一屬於基性，一屬於運用；前者爲原則，後者爲施行。遺教中僅闡明原則，至於施行，則幾無一語及之。猶憶總理之言曰：「先須贊成原則，至於施行方面，儘可別想辦法；不應先從辦法上着想，然後贊成原則。所謂先須贊成原則者，取其認定原則爲一種創制，則至實行時，自可制定一種特別辦法，以符原則。若爲詳細辦法所囿，則對於原則必難瞭解」（上海民國日報十七年國慶增刊著者論文），此卽知難行易學說之微意也。

一九〇六年總理祝民報紀元節之演說辭，亦謂：「五權分立，不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多見，可謂破天荒的政體。兄弟如今發明這基礎，至於那詳細

的條理，完全的結果，要望大眾同志盡力研究，匡所不逮，以成將來中華民國的基礎」。惟吾人欲研究「詳細的條理」，必先澈底瞭解「基礎」之所在。請引一譬喻以明之，無線電之發明，其「基礎」在於空間傳電（即電浪）；其「詳細的條理」即發電與收電機。電機之精粗容有不同，然空間傳電之原理則一，若不明或不信此原理，則無線電機從何製造。循此以觀，故必先瞭解及確信五權分立之原理，然後五權憲法乃可期成也。

抑有進者，五權分立之精義，欲詳細說明之，殊非易事。總理亦嘗謂：「要把五權憲法詳細說明，我想用幾天的工夫還是不夠，而且恐怕說說不明白」，並引「不識廬山真面目，只緣身在此山中」之成語，主張從側面研究比從正面研究較易明瞭，據余個人之經驗，從側面研究，固也；若能進一步研究，總理對於政治之基本觀念易則當更易功。

## 二、總理對於政治之基本觀念

吾人於研究五權憲法之先，有一大前提必須顧及。此前提為何？依余個人之見解，五權憲法爲實現三民主義之根本大法。在全部遺教內，三民主義與五權憲法，率皆形影相隨；例如（一）國民八年一月十二日總理誓詞內，曰：「實行三民主義，採用五權憲法」。（二）民國十二年十二月三十日總理演講內：「我們國民黨要革命的道理，是要改革中國政治，實行三民主義和五權憲法」。（三）建國大綱第一條曰：「國民政

府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國」。凡此例示，不勝枚舉。一言以蔽之，三民主義與五權憲法相互爲用，三民主義之實現，有賴於五權憲法之確立。三民主義尤其是民權主義與五權憲法更有其息息相通之關係，故必須研究民權主義中最精要之意義，方始澈底瞭解五權憲法之精義。

何謂五權憲法？一言之之，五權憲法之內容，包括行政權，立法權，司法權，考試權，監察權。此種列舉之答復，固屬毫無意義。即使更進而詳細說明每權之職掌，而不問其相宜之關係，與其在整個政治機械中之位置，是知其然而不知其所以然，與上述列舉式之答復，不過五十步與百步之差耳。吾人欲確知五權憲法之精義，必須瞭解總理對政治之偉大發明。其發明維何？即政權與治權之分別是已。茲依民權主義中之精義略述於左：

人民與政府之關係，有如工廠內之工程師與機器之關係。工程師應有「權」以管理機關，而機器應有「能」爲其所爲之工作；猶之人民應有權力節制政府，而政府應有權力治理國事也。人民之權力名之曰「政權」；政府之能力名之曰「治權」。「政」是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做「政權」。政權就可以說是「民權」。「治」是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做「治權」。治權也可以說是「政府權」。（全集第一集第一八八頁）。換言之，政權爲人民節制政府之權，治權爲政府對

之權。「權」在人民，「能」在政府。必也兩者之界限分辨清楚，兩者之權限確保平衡，各得其所，各盡其責，夫然後國事之治理始能發揮最大之效能，民權始能充分發展，而國家始得長治久安也。

由於政權與治權之分別，則所謂民權者，並不同於代議政治之間接民權，而係全民政治之直接民權。在通常代議政治，人民祇有選舉權，而總理主張人民除選舉權外，並應有罷免權，創制權，複決權。依照建國大綱第九條之規定：「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」。此四種政權，由人民直接行使為其基本之作用。前兩者屬於對人之權，為人民節制政府官員之工具；後兩者屬於對事之權，為人民節制法律之工具。

以言對人。則選舉權與罷免權係對待者也，前者具有積極之作用，為發動力；後者具有消極之作用，為收斂力。如果人民僅有選舉權，而無罷免權，則人民只能將民權推去出，而不能將民權拉回來，被選舉者之賢不肖以及得職與否，選舉者於既經選舉後，別無他權可以管制，危殆甚焉。此為普通民權政治不完備之所在，亦即民權政治迄無鉅大進步之原因。

關於選舉權之行使，遺教中並無詳細之說明，惟建國大綱第八條有如左之規定：

「在訓政時期，政府當派會黨訓練考試合格之員，至各縣協助人民籌備自治，

其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事；得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲「完全自治之縣」。

關於上述之規定，人民行使選舉，有其先決之條件。總裁對於此點更引伸其意義如下：

「更有一點不可忽視的，這是總理所主張的民權，不能隨便賦予不了解革命主義以及沒有誓行革命主義決心的一切人。這並不是國家對於民權有所靳而不予，乃是爲實現真正的民權而設定此必要之條件，以爲之保障。所以本黨所主張的，是「革命民權」，而不是「天賦人權」。……總理因爲主張最充分最澈底的民權，所以不滿意現行的歐美民權制度，而特別發明五權憲法，要將我們造成一個真正實行全民政治的新國家」（中宣部編印 總裁言論第一冊第五十八頁）。

總之，以上所述，爲本黨革命精神之所寄託，吾人於研究人民四種政權時必須三致意焉。

其次，關於罷免權之行使，使人民在特定條件之下，有提出請求書要求大衆投票表決所選舉之人應否罷免之權。良以在共和政體之下，國家之主權，屬於國民全體，因此

政府之職權，並非其所固有，而其措施對於主權者應負責任，此為至明且顯之事實。而主權者對於被選之人不稱職時，得行使罷免權，比不僅為選舉權之反作用，更謀民權之運用自如與夫充分發揮。

以上僅就國民對人行使之政權言之。茲再就人民對專行使之政權一分析焉。夫一國之政治，除治人外，尚有治法。因此人民於享有對人之政權外，尚須享有管理法律之權，方能有確切充分之保障。於此，創制權及複決權逐應運而生。創制權與複決權互為對待，皆所以管理法律者也。

所謂創制權者，即人民在特定條件之下，有提出請求書要求大眾投票表決一種法案之創立，或要求政府通過一種法案之權。良以法律與人民有其切己之利害關係，如大眾之認為有利於人民之法案，得有權提出決定，則民權之發揚如操左券。

總理主張人民政權應有創制權之最大目的，在於促使人民自動的合法的照顧其本身利益。

至於所謂複決權者，即人民在特定條件之下有受政府機關採訪其意思而投票決定某種法案之權。於某種法案提議之前，先行取得人民之許可者，名曰諮詢的複決權；於議決某種法案之後，再行取得人民之批准者，名曰批准的複決權。總理主張人民政權內應有複決權之最大用意，在使人民對於現行及將來之法律，以人民利益之立場，決定其

憲政之實行，依照建國大綱之規定，以縣自治為基礎，故人民對於「縣」政全採直接民權，普謀民權之充分發揮，而收全民政治之效果。至對「省」政，則由各該省國民代表會選舉省長為省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮；其理

由對「縣」為自治之單位，省僅立於中央與縣之間以收聯絡之效耳。至對「中央」，則在憲法頒布之後，由每自治縣所選出國民代表一員組織國民大會，對於中央政府官區，行使選舉權及罷免權；對於中央法律，行使創制權及複決權。由此觀之，人民政權對於縣政之行使，全屬直接；惟對於中央，則間接行使之。人民政權行使之方式，雖有直接與間接之分，但其為用則皆所以節制政府者也。總之，以人民行使四種政權為全國政治之基礎，在此基礎之上，建設五種治權之中央政府，殆為總理建國之要旨也。

### 三、五權分立之精義

五權分立者，政府五種治權——行政權，立法權，司法權，考試權，監察權，監察權獨立行使其職權之謂也。欲明五權分立之精義，則必須先明中外政制之缺點。試為扼要分析之。

法儒孟德斯鳩以英國之議會政治為藍本，參照其自己之學說，著法意一書，主張行政、立法、司法三權分立，實樹學理上所謂三權之基礎。其後北美合眾國成立，採取孟

氏之學說，制定憲法，行政，立法，司法三權鼎足而立，爲近代各國成文憲法樹立三權之鼻祖。此卜國三權分立之淵源也。

至於三權分立，在我國可得而考者，則須溯諸民國紀元以前，在君主專制時代，行政，立法，司法三權，在君權之下。此外，考試權與彈劾權則雖各自分立，其處於君權高於一切之環境，名爲分立，實則亦不免爲君權所左右。且人民之政權，在專制政體之下，更無論矣。

總理夙以樹立民主政權爲職志，對於政府治權之劃分，當然不能根據中國過去之君權爲其思想之出發點。至於外國之三權政治，總理周遊世界爲學通之新究與實況之觀察，深感其不無缺點。其缺點維何？（一）考試權附屬於行政權；（二）彈劾權附屬於立法權是已。

### （一）考試權

考試權附屬於行政權，其結果：因行政者即爲主考者之故，低級官員雖經考試，而高級官員則不經考試，一也；即以低級官員考試論，因考試權不獨立而行政權自行考選其所用之人，有時不免流於私弊，二也。

總理鑒於上述缺點，同時認爲「中國的考試制度就是世界上最古最好的制度」，故遺教內有言曰：「所以將來中華民國憲法，必要設獨立機關。專事考選權，大小官吏必



須考試，定了他的資格，無論那官吏是由選舉的，抑或由委任的，必須合格之後，方得有效」(全集第二集第八〇頁)。同時建國大綱第十五條曰：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，均須經中央考試錄定資格」。由此觀之，五權憲法內之考試權之適用範圍非常廣大，對於中央及地方之候選及任命官員，無不適用。在普通三權制度下一部份任命官員如行政司法人員之考試，原屬常有，惟候選官員之考試，則為三權之所無。

抑有過者，非行政官吏，即候選之人民代表例如議員亦須經考試方有候選之資格。遺教內有言曰：「且為人民之代表，與受人民之委任，不但須經選舉，尤須經考試」(全集第一集第一〇二八頁)，又曰：「依兄弟想來，議員或官吏的人，必定是要有才有德，或者有其能幹，才是勝任愉快的，……但是有這種才德和能幹的資格之人，祇有五十人，便要照這種資格來選舉，我們又是怎樣可以去斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，就是考試」(全集第一集第八三三頁)。此項候選議員之考試，實為古今中外政制之所無，而為五權憲法之特色。推原其故，殆由於總理夙主全民政治，對於選舉權務求擴而充之。但選舉如不加以限制，則被選人之才德能幹未必完全相稱，同時鑒於金錢選舉，勢力選舉，感情選舉，分贖選舉(被選舉人允許選舉人以差事或官職為酬報)等等毛病，與夫以財產限制選舉致為資產階級壟斷之積弊，考試權獨立之重要作用即在於限制濫用選舉權。遺教內有言曰：「共和時代，考試是不可少的」(全集第一

集第八三四頁)；又曰：「况無考試機關，則無以矯選舉之弊」(全集第一集第九二五頁)。此殆有感於選舉權之擴張而發，不如此不足以收選得其人之結果也。

### (二) 彈劾權

彈劾權附屬於立法權，其結果：因行政權力太大，有時議會不免濫用職權，挾制政府，釀成議會專制，一也；因議會專制之故，以致政府措施不能自由，斯時也，軟弱之政府，為避免罪議會起見；遂不免陷於消極之狀態，或竟成爲議會之工具，二也；如為強硬之政府。則有時又不免運用解散議會之權力，從而形成政府與議會對立，釀成政爭，三也，即以彈劾權之行使論，則又因政黨之關係，就兩黨言，有時不免隱忍放任，以致彈劾權名存實亡；就異黨言，有時又不免故意尋釁，以致彈劾權濫用，四也。

總理鑒於此種弊端，同時鑒於我國過去之彈劾權不失爲良好之制度，過去在運用上雖有時不免流爲君主之工具，但此乃君權存在之必然結果，而非彈劾制度本身當有之缺陷。爲補救此種制度之流弊起見，所以遺教內有言曰：「而中國相傳……糾察之制，實有其精義，足以濟歐美政治法律之窮」(全集第一集第九一七頁)；又曰：「無糾察機關，又無以制國會之權，端至國會份子，良莠不齊；薰蕕異器，政府患國會權重，非切以暴力，規爲黨吏，即濟以許術，弄爲傀儡。政府無清明之望，國家無鞏固之階。且太亂易作，不可收拾」(全集第一集第八二五頁)。因此之故，彈劾權之獨立，殆有其必要。

總之，總理對於全國過去之政制，第一步廓清君權，使行政，立法，司法三權為平等之對立，併使立法機關為一治權而超然於國民大會行使政權之外；第二步採取考試及彈劾二權以補救外國三權之缺點；考試權之行使在於用人之前，彈劾權之行使在於用人之後，兩者互為表裏，而與其他治權之行政，立法，司法三權為平行之對立；從而形成五權之分立。一言以蔽之，五權憲法實治中外政制優點於一爐，取我之長，補彼之短，而集全民政治之大成。

四、五權間之相互關係

三權有其相互之關係，五權自亦不能例外。遺教內有言曰：「分立之中，仍相聯屬，不致孤立」（全集第一集第一〇二八頁），此殆指明五權間確有其相關之處，雖然，五權間之相互關係，實遠較三權間之相互關係為複雜。為便於說明起見，茲分別列舉如次：

（說明一）

假設

甲——行政權

乙——立法權

丙——司法權

丁——考試權

戊——監察權

（說明二）

凡關係重複者，加



符號

(第一表)

三權制之相互關係表

甲與其他之關係	甲乙	甲丙
乙與其他之關係	乙甲	乙丙
丙與其他之關係	丙乙	丙甲

除重疊關係不計外實得

- 甲乙——行政權與司法權
  - 甲丙——行政權與司憲權
  - 乙丙——立法權與司法權
- } 三種關係

(第二表)

五權制之相互關係表

甲與其他之關係	甲乙	甲丙	甲丁	甲戊
乙與其他之關係	乙甲	乙丙	乙丁	乙戊
丙與其他之關係	丙甲	丙乙	丙丁	丙戊
丁與其他之關係	丁甲	丁乙	丁丙	丁戊
戊與其他之關係	戊甲	戊乙	戊丙	戊丁

五權制之關係

除重複關係外，應餘下列十種關係：

- 甲乙 為三權之所有 (行政權與立法權)
- 甲丙 為三權之所有 (行政權與司法權)
- 甲丁 行政權與考試權……………(1)
- 甲戊 行政權與監察權……………(2)
- 乙丙 為三權制所有 (立法權與司法權)
- 乙丁 立法權與考試權……………(3)
- 乙戊 立法權與監察權……………(4)
- 丙丁 司法權與考試權……………(5)
- 丙戊 司法權與監察權……………(6)
- 丁戊 考試權與監察權……………(7)

除為三權制所有之關係外，實餘以上(1)至(7)七種新關係。

三五

三權制所有之三權關係，在外國已有成規，暫置不論。至於五權制所得有之七種關係，在將來制定憲法時，應加以注意，以期界限分明，脈絡貫通。

在第二表所列七種新關係中，緣於我考試權獨立而發生之新關係如下；

(一) 甲丁（考試權與行政權）。在外國三權制度下，兩權為一體，而不發生關係。在五權制度下此兩權發生平行之關係，舉凡候選或任命之行政官吏必須經考試銓定資格者乃可。

(二) 乙丁（考試權與立法權）。在外國三權制度下。考試權在行政之下，故與立法權不發生關係。議員並不經考試。在五權制度下，立法委員固須經考試，即立法委員以外之候選人代表亦皆須經考試銓定資格之後方有被選之可能，由是更可知考試權之獨立不足以行使此廣大之職權。

(三) 丙丁（考試權與司法權）。在外國三權制度下，考試權並不獨立，但司法官亦須經考試者，故此為三權制皆缺乏所有之關係。不過在五權制度下，考試權獨立，不為行政權所左右。

緣於監察權獨立而發生之新關係如下：

(四) 甲戊（監察權與行政權）。在外國三權制度下，因監察權附屬於立法權，故祇有甲乙（立法權與行政權）之關係，而無此種關係。在五權制度下，兩權發達平行之關係。

(五) 乙戊(監察權與立法權)。在外國三權之制度下，此兩種混為一體，故議員只受本院之約束。而無另一個機關以監察之。在五權制度下，此兩種發生平行之關係立法委員與行政官吏同受監察權之約束。

(六) 丙戊(監察權與司法權)。在外國三權制度下，因監察權附屬於立法權，故祇乙丙(立法權與司法權)之關係。而無此種關係。在五權制度下此兩種發生平行之關係。

緣於考試權及監察權獨立而發生之新關係如下：

(七) 丁戊(考試權與監察權)。在外國三權制度下，此兩權皆不獨立，故無此種關係。在五權制度下，此兩權皆獨立。故有此種平行之關係，舉凡監察人員必經考試，而主考考試人員亦有受彈劾之可能。

總之，以上七種新關係，其主要作用在於濟外國三權制度下選舉及代議制度之窮，樹立全民政治之基礎，此為考試權及監察權獨立之意義所在。

### 五、結論

本黨秉承遺教，以三民主義為最高之原則，自國民政府成立以來，無時不以實現五憲政為鵠的。依照建國大綱第五條之規定：『一、設之程序，分為三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。』在抗戰以前，我國政治確已由訓政逐漸而入於憲政，試行五權制度雖尚未臻於實現五憲法之境地，但為實現五權憲法之準備。故願建國

大綱第二十二條之規定「憲法草案本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時奉憲施行」，國民政府根據過去之經驗，於民國二十五年五月五日公佈憲法草案於先，民國二十六年五月十八日修正公佈於後，併積極籌備國民大會之組織，以期制定憲法。孰料敵人挾其武力以來侵犯，國民大會之召集遂不得不暫告延擱。幸而國民參政會第四屆大會，在總裁領導之下，始實行決議定期召集國民大會制定憲法。從此憲政前途有無限之光明，猶歎休哉。

雖然，制憲爲一事，造成圓滿實施憲政之環境又爲一事。值此抗戰時期，吾人必須認定，無論外而抗戰，內而建國，總裁所說：「我們一方面要求實施憲政，一方面要在憲法公佈以後，繼續進行訓政未完的工作」（在國民參政會第四屆大會演說），殆屬必要。依照建國大綱第二十二條之規定：「全國有過半數省份達至憲政開始時期，則開國民大會決定憲法而頒佈之」，是在頒佈憲法時，至少全國尚有半數以內之省份未達憲政之階段；爲要實現全民政治。訓政工作當然不能因此中止。反之，只有加緊繼續推進訓政未完之工作，以期名實相符，沒要如一。

其實，所謂繼續訓政工作，就是繼續推行分縣自治。要知五權憲法之精義，不僅在於政權與治權之區分，不僅在於五種治權之分立，尤要在於完成分縣自治。遺教內有言曰：「蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現。無全民政治，則難



有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實也」(全集第一集第一〇二八頁)。據縣自治實爲五權憲法之重心，明乎此，可知吾人國所應努力之趨嚮，在於加速完成縣自治，此爲實現全民政治之必要因素，亦即爲我建國之最大成功。

## 實施憲政的基礎

居正

三十三年一月十一日在中央文化運動委員會講

「實施憲政的基礎」這一題目，重心就在「基礎」的兩字。憲政是什麼。各位都知道，用不着我來解釋。至於憲政的基礎放在那裏。這的確是值得研究的。基礎建築在什麼地方才適當。總得太高嗎，建築在天上，這是玄話；總得太低嗎，要到地下去，更是鬼話。所以要適中的建在地面上。今天談的是中華民國的憲政，所以就是要建築在中華民國的領域上。憲政基礎建築的領域有了，建築的份子是誰呢？這不用說，中華民國的憲政，自然是中華民國全國國民所建成，每一中華民國的國民，都是重要的一份子。

講到這裏，我們可以想到，憲政的基礎，一定不能離開了我們的領域和全國的國民。可是，我們的領土這樣廣，我們的人口這樣多，這個基礎，稍一不慎，沒有設計得好，將來的弊病是不言而喻的。然而要在整個的領域整個的人民上，建築起牢固不拔的憲政基礎，要不太高不太低，似乎不是一件容易的事，至少也不知道得花多少人力財力時間才能完成。照這樣說，憲政的基礎建築起來不是很難嗎？我想起來，大家都有這種感覺。其實，到也並不是那樣的難。兄弟有個見解，憲政的基礎，祇是本着一件事，就是每一國民對於憲政的「心想」和「需要」。

「心想」和「需要」是些甚麼？心想是「物阜民康」，「家給戶足」也是我們所常說的「時虞之世」，於斯為盛」。「需要」是抗戰了這麼多年，馳騁東縛大家都感得太辛苦了，似乎應該解放一下，有如一個被綁起來的人，綁了多時，很覺得難過，需要鬆一鬆繩子。我想是人同此心，心同此理。今天說憲政的基礎，既不能太高，也不可太低，更不易說到放之則彌六合，卷之則退藏於密。語大語小，憂憂其難。只是拿這個「心想」和「需要」來作基礎，或平易近人，成功有望了。

反過來說：憲政實施的時候，能不能合乎大家的「心想」和「需要」，這就要看基礎建築得怎樣。所以，兄弟的見解，以為有三點值得我們注意的：

第一，是應該建築在健康的國民心理之上。

憲政的基礎，應該建築在全國國民健康的心理上，這是很重要的。今天各位很熱烈的來聽兄弟講這個問題，這是很好的表現；足見各位對於憲政很有研究，同時也是對憲政實施抱有極大期望的明證，這是可以知道各位對於憲政的心理很好。

在小小的會場裏反映出對於憲政實施的心理很好，這是我感到非常欣慰的。但是我們回頭看一看全國國民怎樣？不說整個的國民，大多數的國民，能不能和各位的心理一樣？這個算盤，我們不能不敲一敲。全國的姑不說，以一個小範圍的重慶而論，這幾十萬人仔細加以考察，是怎樣的心理？重慶現在最後方最大的都市，論市民的知识水準

此一般人民高，論市民的見聞比一般人民廣，可是過細加以考察不是兄弟武斷的證據。實在有點不知不覺，雖然不是個個人如此，至少多數人是如此。重慶這樣，其他更可想而知了。中國從前有句話：「日出而作，日入而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力於我何有哉。」這雖然是舊時代人的思想，不合現代的邏輯，但仔細考察起來，恐怕多數人還是存着這樣觀念。除了抱這種觀念的不說，再就知識階級的來說。試問知識階級，是否個個人都對憲政很熱心，能和諸位一樣？我以為也未必。大多數人的心理，是以爲實施憲政總好的，不反對，也不說一句話。這種人在知識階級裏佔了大多數。不是我說得武斷，當然對憲政很熱心也在研究，肯說話的不在少數，我常常感到說話的人，總是在站反對地位，攻擊國民黨的人，他們想要管國家的事，以爲國民黨專政，不讓他們管，現在憲政實施時期，正可利用這個機會，說你國民黨管理國家的事，玩了許久，也讓我們來玩玩！諸位想想：對於憲政的心理是如此，基礎建築在這種心理上面，對於憲政實施，有利沒有利，實施起來會不會成功？假使今天想僥實施憲政之名，而行奪取政權之實，我深信將來一定發生許多流弊，與預期的希望完全相反。

大家知道，憲法這件寶貝無非是一些條文。他並不是鐵可充飢，寒可作衣。這些條文可以給你自由，可以給你保障，然而也可以給你束縛。憲法本身他並不能發生任何作用，憲法的作用完全要看全國人民怎樣地去使用他。總理以爲，憲法不過是一部機器

，要憲法能夠發生很好的作用，便我們先有健全的國民心理。有基礎穩固的憲政精神。我們知道：中華民國的憲政，是中國國民革命的結晶，是國民黨領導全國國民努力爭取民權的偉大成就，我們所熱烈爭取的憲政，他的目的是在建立一個現代化的中華民國，決不是在毀滅中華民國的國基，解放中華民族的兩體。換句話說：中國的憲政精神，便是三民主義五權憲法的精神，要建立三民主義五權憲法的民國。所以，中國的憲法，一方面給人民自由，給人民保障，同時便自然也要給人民約束。這是我們革命建國的憲政的基本原則。決不是說，我們可以拿憲法來使人民推翻革命，放棄國民建國的責任。假如說憲法僅僅是爲了解放那些同情革命的人的自由，要使人人像一盤散沙那樣的過俯服日子；憲法去束縛他們，他們就不來，那還成什麼憲法，還講什麼憲政！所以，我們應該普遍對國民宣傳，要使全國國民擁護憲法，遵從憲法的約束。國民有了這種健全的心理，憲政的基礎才能穩固。

歷史的教訓不可忽略了，現在大家要求憲政，是不是和遜清末年保皇黨要求立憲如同轍？這是我不敢斷言的。我想，今天聽衆決不是那樣。全國有覺悟的國民也決不是那樣。如果尚有那樣心理，恐怕是傳染着保皇餘毒，天天反對革命了。須知中國在總理領導之下革命，爲的是甚麼？爲的即是要憲法。有了憲法，才能共和，沒有憲法，就談不上共和。袁世凱廢棄約法於前，督軍團廢棄約法於後，革命黨又到廣東去護法，護法

每倒軍閥，一切惡戰苦鬪，可以說自從滿清革命到現在，天天爲的憲法。何以到今天憲法不會成立？這決不是國民黨不努力，祇是國民對於憲政的心理沒有建立，不感興趣。這種心理的基礎，不會建得好而驟然實行，清末至民國以來失敗的教訓，值得我們警惕。

憲法第一章第二條說：「中華民國之主權屬於國民全體」。這不僅現在的草案中有這種規定，民元的憲法早有這種規定。總理說：「現在沒有皇帝，國民就是皇帝」。兄弟沒有讀過洋書，祇知道西洋有「民約」之說，我們憲法裏有這句話，便有這個意思了。由此可以知道：國家的主權，是屬於國民全體的，不是少數人的。國民黨看每一個國民都是好人，過去有人批評國民黨，說是祇會破壞，不會建設。國民黨實施憲政，就是要國民全體，尤其是知識階級來建設，而國民黨是奠定建設的基礎。

實施憲政不是一件難事，要實施有效，則不是一件容易的事，稍一不慎，便會走上民國元年至民國四五年間的覆轍。所以，兄弟以爲，實施憲政的基礎，最要緊是建築在國民健全的心理上，使全國國民的心理都健全，一致擁護憲法，那末憲法實施起來才有價值，才有力量。

第二、是應該建築在國民經濟建設上。憲政實施的基礎，應該有個東西來幫助其基礎。這個東西就是國民經濟。國民經濟能夠普遍發展，憲政實施才能成功。管子說：「衣食足而禮義興」。換句話說，就是國民生活達到水準，然後才能講禮義。我們讀書

國民生活是怎樣情形，夠不夠水準。我所說的水準，不是較高的水準，祇是最低的水準，也就是一天兩頓飯，冷天不挨凍而已。這最低水準，我們能否做到？像目前，我們不能維持最低生活，誰還熱心憲政？憲政是屬於國民全體的，所以人人要能維持最低生活，這點做得到，什麼事情都好辦，憲政的基礎自然鞏固。

目前中國和目前的状态下，驟然提高國民生活水準，是件很難的事。不過，我們要知道，今天癥結所在，是不患寡而患不均。我以為祇要現有物資人力加以調劑。還是不能做到的。民生主義要節制資本，平均地權，這是預好的方法。雖然我們還不能一下子變成，但是憲政的基礎是不能不建築在這個止而的。說得明白一點，無論誰都不能東竄西避，但是憲政的基礎是不能不在「你有得吃我沒得吃」的狀況下講憲法，要是這樣，爭條就起不了，憲政怎能成功？

發展國民經濟，不是一句話可以成功，也不是單靠政府力量就可以做得到。這裏面有許多事，一定要全國國民共同來努力。舉一件事：政府安定社會經濟，提高人民生活，所以竭力提倡合作事業，合作事業就一定要靠大家共同提倡才有效果。祇要這一件事辦好，人民生活便可提高。我們都是從鄉下來，我們可以知道，一個鄉村中，卅家四五十家，人家其中幾家是有飯吃？可是假若大家合作，不僅消費合作，生產也合作，勞力也合作，衣服，吃飯穿衣的問題解決了。也有人在有房子住，這是另一方面，正有許多大難

三四十家的一個村子，所有土地，大家通力合作耕耘，通力合作收穫，不僅種得快，收穫快，也一定收得更多。現在呢？有了人力沒有土地，有了土地沒有人種。這種不合理的現象，即是不合作之故。今天要提高人民生活，不僅是吃飯穿衣，造房子也是很緊要的。這些事不是單靠政府力量可以成功，一定要全賴國民共同來努力。政府提倡合作事業是解決這個問題的方法之一而已。

憲政實施如果不以國民經濟建設為基礎，是不能成功的。因為，憲法餓了不能吃，冷了不能穿，祇有發展國民經濟，大家都到了生活水準，才能談憲政，對憲政才有興趣。至於如何發展國民經濟，雖是專家的事，個人是不懂的，但我以為祇要全國上下通力合作，還是不難成功的。

第三、是應該怎樣在國民教育發展上。這一點，說起來很平凡。憲法是一條條的條文，不是講幾句話可以懂得可以記住的。要懂得憲法，必須能讀憲法。換句話說，必須認得字。這就要講國民教育了。我聽到人家說：美國選民的資格是甚麼，祇要把憲法條文讀得背幾條，就算有選舉權了。反過來看我們的人民，你去問問他，憲法是甚麼？他們也許祇覺得白紙上有些黑字，根本不知道是些甚麼。我國有句俗語：「知法犯法」。知法還要犯法，不知法怎不犯法呢？犯了別的法，最重是處死，受害祇是犯罪個人。憲



誰犯了那可不得了。這不是我故作驚人之言。民國初年，有人說過：「憲法者不祥之囑也。」（王亮暉先生憲法芻議序文），就是因為憲法定了，絕對不能犯，犯了憲法，其罪莫大，憲法稍有動盪，便會流血。袁世凱破壞憲法，革命黨便要討袁。各位都知道：過去許多爲了破壞憲政而流血的事實。現在想想，這是中華民國多大的損失。民國成立以後，總理辭職時大總統，元年八月北上，當面告訴袁世凱說：你做十年大總統，後來修十年鐵路，想穩住袁世凱的心，走上共和憲政的軌道。足見總理愛人以禮，天下爲公。如果袁世凱守法不殺宋先生（鈞初），我們不會反對他。總理聽到袁世凱殺了宋先生，立刻從日本退回來，不到家裏，就召集同志，開會討論。總理說是：袁世凱用命令殺宋先生，我們不能反對，因為政府據法律有這個權力，至多是事情做錯了，現在是暗殺的，是違反了憲法，簡直無法無天了。袁世凱破壞大法，即是破壞民國，所以要用討伐。革命數十年來努力的目標就是這個東西。也可以說：憲法不是一件好玩的東西。過去常常有人批評革命黨是搗亂的。也有人說：國民的程度不夠。這些話，我向來是不承認的。不過仔細想想，他們有他們的主觀，有他們的口實。其實，國民的教育程度不夠，對他說什麼憲政都不懂，這是無可諱言的。革命黨爲的是憲法，要把國民教育水準提高，使他們都懂得，以後要設施憲政纔能順理成章，事半功倍，不再蹈以前覆轍。如果不提高國民教育水準，使他們了解憲法，是不成功的。

謀我發展國民教育，到也不是每一個人要進大學受專門教育之謂。我們是要普及教育，掃除文盲，受最低限度的教育，也即是必須人人認得憲法，懂得憲法的意義。社會教育的意義很大，實施的方法很多，設學校不過其中方法之一。我們來到四川很久，看見鄉人在茶餘酒後，聚攏來「擺龍門陣」。這是實施社會教育很多的場所。不過現在鄉下擺龍門陣講三話四，那到不是一件好事了。教育本有有形教育與無形教育之分，「擺龍門陣」也即是無形教育的一種。

社會教育的力量，比任何力量都要大，而更容易普遍。今天我們在這裏講憲法，祇有少數人知道。如能用社會的教育方法，去教人民認識憲法，這才是真正普及全國，這樣產生出來的憲法，才是國民全體。我們看到，無論是誰自己生出來的兒子，沒有不愛護的，祇怕有人侵害了他，假使憲法是人人了解的，那末，這就是國民全體產生的憲法，誰還肯輕易去破壞去毀滅他呢？所以憲政基礎如果建築在國民教育上，那末實施起來一定成功，也惟有如此，基礎才能穩固。

以上三點：是兄弟個人的感想，也是實施憲政必要的基礎，如果不注意這些平凡的

事，將來一定會發生許多流弊。

最後，還想講一句老實不客氣的話？現在憲政的基礎需要建築在那裏，就是建築在國民黨身上，說得清楚一點，就是建築在總裁身上，這話聽起來，好像不大合理，

憲政實施以後，選政於民，怎樣還在國民黨身上，其實不然。憲政實施而沒有力量，是實施不起來的，有力量還要是整個的才行，惟有整個力量，才能保護憲法，使人家不敢侵犯，整個的力量，必須有個重心，並非誰都可以負擔的，本來一個國家的政治，如果沒有重心，這個國家一定會發生動搖，實施憲政非失敗不可，我說這話，非是聳聽，實在要極重要的，假使今天國民黨沒有力量來保障憲法，我可以不說，不是誇張，今天除了國民黨，除了總裁，誰有這個力量！這一點，我們必須明白，也是我補充的第一點。

實施憲法，少不了主義，沒有主義，就是沒有基礎。民國元年我們講共和了，不知共和的方式很多，美國有美國的共和，法國有法國的共和，我們自己沒有主義，所以結果是失敗了，反過來說，國民黨從民國成立到現在，始終在領導國民革命，何以能夠如此？便是我們有主義的原故，憲法草案第一條：「中華民國為三民主義共和國。」方法就是永遠統一民主共和。爲什麼不說永遠統一共和國？我們想起民國元年，「革命成功，革命黨消亡」的教訓，看看民國元年是否永遠民主統一了。所以不久便有聯省自治聯邦等主張出來，結果，憲法也破壞了，當時定約法原不是防袁世凱破壞到是防他不做，所以擬訂的時候，沒有想到這些，現在我們進步了，所以我們要定三民主義共和國，一方面也是提醒國民，這是國家長久治安的政策長久治安的寶典，有了主義，才能「家給戶足」，才能「物阜民康」，實施憲政沒有主義做基礎是不成功的，所以這次憲法草案上是

種憲政主義。大家可資遵行。這是要補充說明的第二點。

現在大家都熱心研究憲政，這是很好的現象，不過，我們要有一個信念，就是希望憲政實施成功，希望憲政基礎鞏固，我們先要愛護憲法，而且要有力量愛護他，保護他，有類一個小孩，做父母的十分鍾愛他，給他受教育，長大起來才有希望，要是不能愛護他，隨他浪漫毫無智識，這個小孩怎有希望？國民黨出死入生，奮鬥不懈，爲的愛護憲法，他不但要繼續愛護，也有繼續保護的責任，這一點，每一個國民應該明白，同時更要向這條路奮鬥，不但要有這個信念，還要成爲堅決不移的信仰，那麼憲政的基礎，漸漸可以鞏固，庶幾不負大家的希望，我們的國家才能一天天走向富強康樂的大路上去。

## 雙十國慶論憲政

于右任

——民國三十二年國慶日紀念——

今天是我國卅二歲壽辰慶，回憶卅二年前，將四千年之帝制局面一旦推翻。世人所寄望此一新生命之國家民族之前途者，當如何興奮。而前途艱難，迄無甯歲，今日仍在強敵壓迫血肉水火中度過。天之將降大任於斯人也，固先苦勞弗亂若是其極耶。雖然；吾人今日之處境與心理，蓋不如在漫漫長夜尋求光明者之更遇黎明時期，其黑暗重，其經此重黑，青天白日即將光臨也。吾人今日與三十一年來之今日所尋求與勞望者為何。曰憲政，立憲政治也。憲即憲法，憲法二字之界說。世界學者雖有諸多不同之定義，但國文則有其為明確之解釋，其言曰：「憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也。」是又憲政者，即民治之謂也。國父從事革命，及其終身百折不回之奮鬥，其終極之望，亦即在此，民國紀元前六年，同盟會宣言有云：「今者由本民革命以建立國民政府，凡我國民皆平等，皆有參政權，大總統由國民共舉，議會以國民公舉之讓與構成之，制定中華民國憲法，人人共守。……」

又民國元年國民黨組織宣言云，共和之制，國民為團體之主，吾人使人不忘其義也。事變其名曰國民黨。黨有宗旨，所以定宗旨，吾黨以完成共和立憲政治為志者也。

中華民國十二年中國國民黨宣言云：「憲法實施，宜有政黨。故國民黨因以成立。」此：則國民黨之命名，與其所負之職責，至爲密切矣。故若細審全部遺教，直隱微顯，無非爲此一事。斯誠吾中華民族建國之大經大法也。

國父於中華革命史內論護法之役有云：「自五年至於今，國內之革命戰事，可統名之曰護法之役……，夫余對於臨時約法之不滿，已如前述，則余對於此與革命方略相背馳之約法，又何爲起而擁護之，此必讀者所亟欲問者也，余請鄭重以說明之。……余爲民國前途計。一方面吾望有更進步更適宜之憲法，以代臨時約法。一方面則務擁護臨時約法尊嚴，俾國本不因以搖撼。故余自六年至今，奮然以一身荷護法之大任而不少。」

雖然「護法之戰」前後大載，國家損失不爲不重，喪民犧牲不爲不大，而護法仍是一却任北京選舉曹 爲總統，這便是護法的結果。今次本總理再回廣州，不是再拿護法問題來做工夫。然則國父初時之以一身荷護法之大任，而不少擔者，果爲何事？國父於五權憲法文內有云：「在南京訂出來的民國約法裏頭祇有『中華民國主權屬於國民全體』的一條，是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任。』是則六載之職守，無疑爲護此一條。而此一條，亦即吾黨主義與精神之基本所在也。歸而北伐既成，訓政將舉，日寇侵我遼黑，犯我淞滬，更於我將開國民大會頒佈憲法之

國，發勁戰爭，其用心何居，所謂路人皆知矣。六年抗戰，不忘建國，勝利將屆，遠感可期，敵人益慄。於十七年前之內戰，未足以破壞革命之信心。八一三後之抗戰，愈發憲政之實施，乃復欲混淆白黑，散布流言曰：中國不民主也。曰中國強盛後即將侵略他國也。冀以離間我友邦，擾亂我民心，事實所昭，雖顯示其心勞日拙，而吾國民意志薄弱者，友邦之未信吾黨主義者，或竟受其愚惑，而爲隱憂，可憾亦可憫也。蓋若如敵人所薄焉者，則吾人以全民政治之三民主義，頒之全國，並口以父以教子，兄以教弟，長官以教屬僚，將帥以教士兵者，欲何爲乎。十一中全會，總裁關於憲政之訓詞，當可證疑妄。但吾黨自國父革命，歷次宣言，皆於憲政轉譯致意，而仍不虞周察，此余欲於此勝利前夕，亦即憲政前夕之國慶，復以此事相告勉者也。

天下事，得之難愈，守之愈堅。方共和伊始，西人有謂若中國之革命，卽如此或劫則美國之革命，將無價值。果爲其不幸而言中。臨時約法，瞬卽被毀。卽由得之過易也。而溯自民元迄今，三十餘年矣，其間內憂外患艱苦備嘗。環顧世界，省察自己，幸而國難，毀法者亡，獨裁侵略者滅，民治和平者強。凡吾國民之身受目睹者，皆足大明其理。且日日體沐於吾黨主義之中，無不知水火狂靡之辨，而復得總裁之審判武爲之領。導憲政之必能成功，故無庸於煩詞矣。而吾人尙應深自慶幸者，吾人之民治，乃全異政治，世界上最進步之政治。吾人之憲法，乃五權憲法，世界上最進步之憲法也。

父云：「憲法在政府中的作用，好比一架機器，而吾人之五權憲法，尤爲世界最善而有  
力之機器也。國父又云：「三民主義：爲國之本原。五權憲法，爲制度之綱領。俾民  
治臻於極軌，國基安於磐石且以躋於有進無退，「治而不復亂之域焉」。凡此遺教吾黨  
吾同胞不僅當以「言」與「文」共爲宣揚，且當以「血」與「力」促其成功欣際國慶  
昌。總裁委任主席之晨，謹爲此文以志祝禱。



### 權與憲

梁寒操

#### 一、前言

自去年十一中全會決定於抗戰結束後一年內召開國民大會制頒憲法後，憲政宣傳運動已如荼如火地廣泛展開。我們今日的任務是抗戰建國同時並進，而憲政實是建國的基本工作，關係國家前途至大，所以雖在戰事尚未結束之前，我們便從事憲政籌備的進行了。可是憲政宣傳雖已展開，而人民對憲政的認識尚未普遍。天下事固然許多是未知亦難行，但是人類願已進至求知而後行的階段，大家都知道了憲政的高棉，則實施起來就自然更事半功倍。這是我們要廣泛地展開憲法研究運動的緣由。此文以「權與憲」為題，只想貢獻個人平時究研所得，以為憲政宣傳略盡土壤細流之助而已。

#### 二、權的研究

憲法裏面最重要的規定就是權，他的條文差不多沒有一句不和權有關係的，所以我們要真正理解憲法，一定先要研究權的原理。

#### 1. 什麼叫權——權的概念

什麼叫權？總的說得很清楚：

「權就是力量，就是威勢，那些力量重大到能國家一律的就是權。」  
「權和力量在是相同，有行使命令的力量，有制服羸倫的力量就是權。」

由此解釋，權字的廣義與力字實在是相同。但我們如從中國文字更詳細地推諫，對「權」「能」「力」這三個字的觀念，在應用時又是略有分別的。「力」的意義包括至廣，凡是物質都有力，不管是有生命的物質或無生命的物質。「能」的意義又較狹，是指有生命的東西之力的表觀，有先天後天之分。先天的「能」就是「良能」「本能」。後天的「能」是指經過學習而得來的本領。至於權字的意義又和「能」「力」字的意義都屬減小了。「權」是指人羣的一種支配力量，要經過人類社會的制定或公認，才可以行施，制服羣倫。在潛伏於物質或生物中的「力」與「能」中國人都絕少叫權的。

## 2 宇宙進化中之權力現象

試從宇宙進化中來研究權力現象，真是一件有趣味的事。力的現象是普遍於宇宙的。萬事萬物無不有力的存在。動的東西固然是有力，靜的東西也是有力。地石頭擺在那裏，你看他好像沒有力，其實他有好幾種力量的存在。比方他所以不動，是由於地心吸力。所以能鑄凝在一起，不馬上瓦解，是由於分子原子的凝結力。所以體積遂日變小，一小塊一小塊倒落下來是風化力。其實世界上沒有絕對靜止的東西，地球是一方面自轉，一方面圍繞太陽而轉，地球動，萬物也隨之而動。其間更有大力的存焉。美國人和我國同樣載着天空，而站的位置剛好相反，所以不會掉到地球之外，就是地的吸力使

宇宙之大還沒有人知道的，宇宙的年齡我們也沒有方法算出來，將來到什麼時候會漸漸變是不可知。不過對於宇宙的進化，根據科學家的研究，我們却可以得到一些梗概。總括說起來，他是經過三個階段的。

第一、是物質進化階段。這一階段中，祇有狹義的純物質，尙未有生命發生。但物質是有力的，雖然當時還沒有生命之力，但物質必有力，則是普遍的永久的。純物質範疇裏的力量怎樣的呢？據牛頓的研究，曾歸納成三個定律。（一）是慣性定律，凡物體不受外力之作用時，靜者恆靜，動者恆動，并依直線等速進行。（二）是加速度定律，運動量之變化與其作用力及作用時間之相乘積（即力時積）成正比例，其方向與力之方向相一致。這最力的計算。（三）是反作用定律，力的作用與反作用其大小常相等，其方面恰相反，這是說凡一物體質受外力作用時，他本身必生一反作用來抵抗他，這種反作用力和作用的外力剛好相等，但方向則相反。這便是力學的三个主要定律。

第二、是生物進化階段。物質進化不知經過若干年代，才有生物出現。原始的生物是一種最簡單的有機體，便是一種原始的單細胞生物，這種單細胞生物又不知經過若干年代，才簡單而繁複，由隱微而顯著。終至於演進為各種各式的生物，最高級即為我們人類，每一種生物體力都有一種自動的力與純物質含有之力不同。祇如草履蟲，它

物產吸收及反應作用力。至於比掌握史高級的生物，其自動之生力表現也更高級。如有一植物，它可以從土地吸收自己所需的養料，同時從天空吸收空氣陽光，使養料趨化作用，成爲維持自己生存的東西。動物更不必說，或能翱翔天空，或能馳騁山陵，或能浮沉水中，對自己的食、住、行都具有不可思議的配力。而所有一切生命，又莫不爲其個體適應於生存而用力奮鬥，以求適應於環境。免於天演的淘汰。

第三，是人類進化的階段。由一般生物進化至人類，又不知經歷若干年代。在這個階段裏，力的現象更開一新紀元。人類內涵的力，不僅是能自動而且自覺自治的，與物變進化階段的自然之力和生物進化階段的能自動之力更高等更複雜了。人類和一般階段最大的分別在精神力作用的有無與高下，人類最初和一般生物同樣生息於天地之間，後來因爲會利用器具，便戰勝了一般生物，最後更由於合羣，而力量更見擴大。最初由家庭而成氏族，繼由氏族而成部落。其後人類中間又發生了鬥爭，於是形成此部落與彼部落戰，或此兩個以上的部落連合起來與彼兩個以上的部落戰，於是人類的力量更愈來愈大了。

由物質進化而至生物進化，更由生物進化而至人類進化，力的發展愈來愈複雜。物質進化時代的力是一種自然之力，不自動的，自有宇宙以來便有物質，自有物質以來便有力量。生物進化時代的力是一種自然之力，是有機的，雖則大部份仍順乎自然動。是證

須自動去適應自然了。人類進化時代更添一種自覺自動之力，人不甘爲自治的奴隸，不僅能自動，且能自覺，自治，以求得其本身之生存與發展。力量遂又推進到一個新階段。人類最大的長處是在能合羣，又能使自己的知識天天推廣，天天進步，自組成社會之後，其權力更迥然與前不同了。

### 3 從人類社會進化中觀察權力現象

社會是人類合羣的產物，人類爲了約束自己，使社會安全繁榮更需要管理。自有管理人的事實出現，而人類的權力現象就更形擴大。國父說過：人類自有歷史以來，都有保和養兩件大事。因爲人類天天要生活，要保衛自己，養活自己，所以不能不天天奮鬥；因爲天子要奮鬥，所以不能不用力量。在人與獸鬥時代用的是體力氣力。人類戰勝了獸類之後便同自然鬥。又因同類的別一種族鬥。就是人與人鬥。總理會指示我們從人類社會來研究，很明顯的可以分出幾個階段。

第一是神權階段。人類能夠戰勝禽獸，力量已經擴大了很多，可是說起來實在也很渺小。當時人類的生命是朝不保夕的，不但時時刻刻要提防禽獸，而且時時刻刻的還受自然的迫害。禽獸的迫害人類還容易克復，祇有自然的迫害，使人類無可奈何。譬如山崩海啸，火燒雷劈，不但威力無比，而且暫忽來忽去，神機莫測，人類竭盡他們的力盡，沒有辦法抵抗，根本亦無從抵抗，便祇有妥協，只有屈服。於是人類中有聽

明睿的出來，說這是由於神的行爲，不可抵抗，它可耳近神祈求神不肆虐人類。這種人就是宗教領袖，大家都信服他，推他為神，和神講情許願，結果他便成為衆人的領袖。這就是神權時代這種事實是中外一致的，中國，古書所謂「國之大事，惟祀與戎」務。祀便是禱告，是神權時代的特色。在這個時期，人類的權力還有限得很。

第二是君權階段。人類生息於地球之上，各地自成部落，最初是不相往來的，後來生齒日繁交通也漸發展，於是遂彼此接觸。接觸之後，不免常有戰爭。人與人爭怎麼碰？剛才說務過：人是善于合羣的，但是光有羣還不成，烏合之衆，不能發揮出力量來，於是便有聰明勇敢的人出來率領大衆，這個便成為他們的領袖。最初人類領袖本來有兩個：一是宗教的領袖，二是軍事領袖。兩種領袖同時存在，不過因為天禍較少，人禍日多，軍事的領袖地位遂駕乎宗教領袖之上，而且他更由指揮作戰進而控制政治經濟各方面，這個人便成為大衆的皇帝，於是軍權時代出現。在這一時代，人類的權力大大發揮，一個人高高在上，可以統治幾萬幾十萬幾百萬以至幾萬萬人。

第三個是民權階段。君權時代的年代相當長，人類差不多自有文字歷史以來，百分之九十都屬這一時代，民權時代還祇是最近兩世紀的事。人類所以由君權進於民權，是因為君權時代，君主以國家為私物，世代相傳，人民的生殺予奪，悉操之君主之手。君主以一個人來統治無數人，他的說話便是法律，遇到賢良的君主，人民還可以相安，遇到暴虐荒淫的君主，人民便無以聊生。後來教育日漸發達，人民知識日事提高，國家幾

千年來深受專制的痛苦，反抗意識日漸喧嘩，到盧梭民約論一出，而民權的狂潮更不可抑壓，爆發最先的是美國革命，跟着各革命紛紛而起，到目前止，雖然還有帝制的遺跡，但是都成強弩之末，世界上的國家大都變為民主了。在這個時代。人類的權力更演進到一新階段。由一人做皇帝到全體國民做皇帝，由一權政治而至二權三權乃至五權政治，人類對權力的運用更見複雜微妙了。

由物質進化而至生物進化再至人類進化，由神權而至君權，由君權而至民權，人類日漸進步，權力日漸擴大，為什麼要有這樣大的權？也無非爲了維持人類的生存，同時使人類生存得更合理而已。所以權就是人類求生存的工具，一種方法。非有這種工具，這種方法，人類就達不到其保和共榮的目的。所以我們要有權，要研究權。權是人爲的，能與人力是自然的，人爲的權其威力可以無地不能到，無事不可爲，在一個國家裏，這個權要怎樣便怎樣，政府一紙明令，要大家納稅便納稅，征實便征實，當兵便當兵，不可反抗的，英國有一句流行的話：英國的國會除掉將男變女，將女變男之外，差不多什麼事情都可以做。這個話或未免形容過當。但很可以見出今日之人類政治權力的發展是怎麼樣。

4

權力的要素及其有關問題

以上是從宇宙及人類社會的進化來觀察權力現象的演進，現在說到權力的要素及其

着國體題。從物理學研究。力的要素是有三種，就是「着力點」、「方向」與「大小」，這是指自然力而言。至於人爲的權，以個人意見，認爲也可以依照這三個要素來分析。就權的着力點來說，就是爲什麼有權。依 總統的見解就是：「爲了維持人類的生存」，這是沒有多大疑問的。就權的方向來說，今日民權時代與君主時代便大大不同。君權時代，權的方向是用以壓服人民，鞏固君主私利。民權時代的權却反其道而行之，是人民用以控制政府，使它爲人民服務而且免除對人民的壓迫。就權的大小來說，則與台羣最有關係，人們集結的範圍愈大，力量也就愈大，人們集結的範圍較小，力量也就較小。這也是很容易明白的，一家的權不如一甲一保的權。一甲一保的權不如一鄉一鎮的權，一鄉一鎮的權不如一縣一省的權，一縣一省的權不如一國的權，一國的權又不如聯合國的權。

權的要素既如上所述，但隨權以俱來的問題便很多，例如權的由來，權的誰屬，權的產生，權的分配，權的運用等，都是研究權的時候所不可忽略的。

### 三、憲的研究

#### 1 憲是什麼

憲是什麼？憲是權力的法律的規定，也是權力問題的理智解決；更具體地說：憲就是人民共同訂定，共同遵守的大法。任何一個現代的國家都不能不有憲法的，我們要知道



道，人類進化到現階段，都不能脫離國家而生存，也就是說，人類必以國家為本位而經營其共同的生活。所以國家是我們生存必需的組織。本來認真的說，現在人類，實已由國家經營共同生活漸漸要進至由世界經營共同生活了。譬如衣、食、住、行，我們的衣料很多是外國貨，而中國衣的原料也為外國所採用。食住行也是一樣，學術思想則更無國界。人類彼此互助合作來經營生活，這是大同之治的初基。不過我們要認清將來世界大組織，還是要以國家為單位，要成國際組織，恐一二十年後還做不到。

什麼是國家呢？曼寧爾說：（*Maning*）「國家為造成國民合同力與處分此種合同力的制度之總體」。這句話十分正確，其中更有兩個要素：一是造成國家的大力量，二是處分這個力量的制度。例如憲法，為什麼有憲？意就是造成國家的合同力，同時也是處分這種合同力的法律的規定。國父對於憲法的定義也很確切的說明，第一、「憲法是人民權利的保障書。」為什麼憲法是人民權利的保障書，因為權力是從人民來的，人民沒有保障便不會發生力量。所以關於人民身上的權便應該加以保障。第二、國父又說，「憲法是國家的構成法」，「憲法是調和自由與專制的機器。」這兩句話的意義也很明白，國家之所以有憲法，就是要把國家權力之如何構成，經過全國人民的公認，制為大法以資共守。這種權力既產生出來後，國家權力是應如何分配這一個大權力。從物理學說，物質有離心力與向心力二者，如離心力與向心力，則物質必散。如向心力強

於心力，則物質發生磨擦。祇有兩者得到均衡，物質才能穩定，這個原理也適合於政治權力的處理。如果政府權力太大，則易流於專制，如果政府權力太小，人民太自由，國家建設無法完成。必須權力恰到均衡，使自由與專制得到適當的調和，然後國家方能長治久安。

## 2 從五五憲草中看權力問題之解決

五五憲草是根據國父五權憲法的原理製訂出來的，現依上面指出幾個與權力有關的問題，試逐一加以說明。

第一個是國家權力的由來問題，我們為什麼要有國家，不外想造成國民的合力，把一羣人組織起來發生很大的力量，使人民的生存與幸福就靠着這力量得到保障得到發展。前面說過，人類團結的數目愈大，力量就愈大，國家人多，權力也大。我們是擁有四萬五千萬巨量人口的國家，雖然萬事落後，而能與頭等強國的日本作戰已有七年之久，且把握了戰爭的勝利者，其最大的因素，就是由於人民團結之力。自然界中，一切部是力的現象，人類社會中也一切都是力的現象，我們現在要製訂憲法，第一個想做到的，當然就是權的來源。權從那裏來？已經說過，從人民身上來。人民怎樣才有權？我們便要培植人民本身的力量。在整個五五憲草的精神來講，最重要的就是培植人民的力量和保護人民的力量。尤其顯著的是第二章關於人民權利義務的規定，這一章可以說就是國家

權利之原。國家權力的來源在人民，而要人民能夠發揮力量來組織國家，就必須規定其應有的權利與義務。兩者缺一不可，如果祇有應盡的義務，而無應享的權利，叫人民是自然不願出力的。反之人民力量不能集中，結果國家的權力，也就無從造成。權利義務兩者相互而生，盡了應盡的義務，便可享受應享的權利，享了應享的權利，便應該盡到應盡的義務，兩者都做到了，人民自然可以各本所能，站在自己的崗位上，貢獻其最大努力，人民意志統一，力量集中，則國家就自然成爲強有力的組織了。

除了第二章外，第六、七章也同等重要。有人對這點還不甚了解，認爲不應該把國民經濟和教育列入憲草，視這兩者爲政府的施政方針，不是根本大法。我們認爲這兩章也是國力之源，人的力量出自體力，智力與道德力，而體力智力與道德力都要靠教育培養的。尤其是人民的智力如不提高，他們根本連投票也不會，又怎樣去行使四權？怎樣過問政治？經濟更是重要，我們的國家雖然掛起了民主的招牌，但是許多地方還沒有做到完全民主，其所以不能完全做到民主的原因雖多，人民經濟困苦實是最重要中的一個。因爲人民最重要的是吃飯問題，吃飯問題不能解決，人民自然無心過問政治。憲草上列入這一章，便是人民經濟權利的保障，必要人民經濟問題能夠解決了，然後政治才易走上法治的軌道。同時，經濟力量也是國家的主要力量之一，要人民政治經濟力量充實，國家才可以富強。

第二個是國家權力的誰屬問題：對於這一點，憲草第一章有很明瞭的規定。在君主時代，國家的主權在皇帝，人民不能過問，現在是民主時代，情形便不同。我們的主義是三民主義，民族民權民生都冠以「民」字，國父的思想是純民主的思想。他認為一切都是爲了人民，國家爲民所共有，政治爲民所共管，利益爲民所共享，所以國家的權力自然是應該屬於人民。憲草第一章第一條便說：「中華民國爲三民主義共和國」，第二條又說：「中華民國之主權屬於國民全體」。這是最明顯不過的，這個權既不屬於任何個人，亦不屬於任何一個階級而是屬於國民全體，這樣方是三民主義的共和國。三民主義中的民族主義是使國家爲人民所共有，民權主義是使政治爲人民所共管，民生主義是使經濟利益爲人民所共享，我們國家，是一貫以民主精神建立的（現在當然還不能達到我們的理想），不但民族要民主！對內各民族一律平等，對外聯合以平等待我之民族共同奮鬥，而政治要民主，經濟更要民主，所以我們的主義是全面的，爲擴大的民主主義，而我們國家也是全面的，爲擴大的民主國家。

第三個是權的產生問題：國家的權力很大，但是它怎樣產生呢？憲草第三章便是很好的答案，這一章對國民大會的組織產生有明確的規定，我們有四萬五千萬人，這個憲草就是讓四萬五千萬人來做皇帝的。個辦法，過去是皇帝專制，軍閥專制。中國國民黨爲民前鋒，肅清反民主的惡勢力，統一國家，現在更領導抗戰。爲什麼我們要推翻滿清

，打倒北洋軍閥，要抵抗日本軍閥，終極目的無非是爲使中國真正成爲民國。自民國立以來，因爲內亂頻仍，紛爭迭起，所有不能召開國民大會；及至國內統一以後，又因訓政工作未曾做好，人民知識水準尚低，所以經過二十年國民會議的決議，在訓政期內由國民黨代表國民行使政權。這是暫時的，一旦抗戰終結，在一年內便召開國民大會頒佈憲法，決定憲政實施日期之後，政權就交還人民自己行使了。

第四個是權力的安排問題。關於這點，國父在五權憲法一書內有三種分析：

(一) 他主張把國家的整個的權力分爲政權與治權，政權屬於人民，治權則屬於政府。他有一個很好的譬喻，他說政權之與治權之劃分汽車主人之與司機，汽車主人是有權的，要司機往東便往東，往西便往西，可是他自己並不會開汽車，因爲開汽車是一種專門的技術，如果沒有司機，有了汽車也沒有用處。司機是有能的，可以自由駕駛汽車，操縱裕如，進退得所，不過他却不能完全做主，車子開往那裏，還得要聽從主人的指揮。汽車主人便是人民，司機則等於政府。這兩種權劃分之後，政府既有能替人民服務，而人民也有權來控制政府，這是國家權力的最適當的安排。

(二) 人民的政權是分爲選舉、罷免、創制、複決四種。誰賢誰不賢，就選舉誰出來做事，選錯了，可以罷免他，不讓他戶位素餐，違法瀆職。那一種法律好，人民可以重鑿創制出來，那一種法律不好，人民也可以加以否決。但是他們雖然有此四種

此  
页  
缺  
页

此  
页  
缺  
页

第五是如防止權力紊亂的問題：國家權力之以文字表現者為法律。憲法是國家根本大法，憲法之外，尚有很多法律，這些法律是隨時可以制訂，也隨時可以明令廢止的。國家這麼大，人事這麼繁，法令規章多如牛毛，如何使之不致紊亂？在憲法第八章內有明確的規定：法律與憲法抵觸者無效，命令與憲法或法律抵觸者無效。同時，又規定憲法修改後，法律命令也得隨之修改。有了這些規定，自然不致紊亂。這是各國的通例。

第六是如何使權力逐漸正軌的發展：人民經過幾千年封建的陶冶，同時由於君主的專權，已經使他們忘掉了自己的權力，現在一旦要他們執權，很難馬上走到理想的境地，所以在憲草裏面包含一種過渡性質的辦法，依國父遺教，訓政工作尚未完成，原不能實施憲政，而現在我們却要提前實行憲政，這不能算違反遺教。總裁說過：

「我個人的意見，以為促成憲政和實施訓政，不但不相妨害，而且是相需相成。我以為訓政工作，不僅止訓政時期要積極進行，而憲政也不一定非要訓政完全結束之日纔開始，還是從總統遺教精神中間大家都體會得出來的。換言之，早日實施憲政，正是我們革命的目的，並不違反本黨的政策，同時也惟有真正努力於訓練人民的工作，纔足以確實奠定我們憲治的基礎。所以我們一方面要實施憲政，一方面要在憲法頒布以後，繼續進行訓政未完的工作。」（民國二十八年九月十日第四次國民參政會集會時講）這種訓示是異常正確的，我們不必因為訓練尚未完成，便拖延訓政



。而且訓政時期的工作也不是短期可以完成的。如國民的政治教育工作，不但在訓政時期應該做，就在憲政時期還應該做的。英美實行了憲政這麼久，就沒有聽說他們把國民政治教育停止了，我們是在訓政尙未完成的最近要實行憲政，所以一切都要顧慮到過渡性，例如省長，照建國大綱規定是應該由人民選舉的，可是憲草裏却規定由中央任命。立法和監察委員也是應該完全由民選的，但憲草裏則規定在各省地方自治未完成以前，一半民選，一半由立法院長提請總統任命。縣長也是民選的，但在縣地方自治未完成以前，則由中央政府任免。這些都是過渡性的表現，可隨着時代和環境修正的。

## 六 中央周刊社憲政問題座談會紀錄

時間：卅二年十二月卅日下午六時

地點：國民外交協會

出席者：黃炎培 潘公展 章濤若

胡秋原 邵力子 徐蔚南

王造時 陶百川 陳丙一

陶百川：今天這個座談會是由中央周刊社主辦。各位發言的紀錄，也將擇要在中周上發表。今天諸位惠然蒞臨賜教，本席代表中周社和中周的讀者敬致謝意。今天談話的範圍很廣泛，舉凡憲政運動的時代意義和應行注意之點以及憲法草案的內容和批評，我們都歡迎諸位各抒高見。黃任之先生因事要分退，我們先請黃先生賜教。黃先生說了以後，我建議設照着今天的席次，請邵力子先生發言，最後請邵力子先生給我們做結論。（出席各位先生表示贊成）。

黃炎培：這次憲政運動有一個特點，就是它是由蔣主席發動，由國民黨十一中全會決議的；並非由於在野各黨各派的要求。這點實在值得我們注意。若是和各國憲法史比擬，則與英國法國等國出自人民流血鬥爭的結果者，實不可同日而語。只有美國和蘇

聯的和我们這次憲政運動差為相似。俱是正唯因其發自當局，外面有些人乃發生懷疑。第一，他們以為政府沒有這樣好，其中一定有道理。其實這種懷疑是錯誤的。國民黨之走這條路，是有源本的，是根據中山先生的主張的。這在「五五憲草」的說明書上也寫得很清楚。所以這種懷疑是在於沒有認清國民黨所承受的使命。第二，有人懷疑這次的憲政是否「民憲」？我們以為是「民憲」的，否則政府何必要人民研究「五五憲草」？民國廿三年，廿四年憲草公布後，政府也曾徵求過人民的意見，並且還根據各方意見予以修正。而且這也是根據中山先生的指示：「憲法草案，當隨時宣傳於民衆，以便隨時採擇施行。」所以外面的人實在不用懷疑。對於這次憲政運動，國民黨要負起責任來，全國民衆也要負起責任來。大家誠心誠意，以求在此大時代中造出中國的憲法。

不過我有點擔憂：政府和高級官員對於這次憲政運動的確有誠意，但是中下級部份不肖官吏却未必如此。他們靠的是無法無天。所以我們一方面要積極提倡憲政，一方面要消極防止不法事件，用法律嚴厲罰我不肖官吏。

陶百川：憲政的目的在造成法治和民治，而民治又靠法治來維持。對不肖官吏的違法亂紀，政府自然依法防止，以增進法治，但民間也應有所準備，以迎接憲政時期的貴臨。黃先生以為民間應該怎樣的準備呢？

黃炎培：記得從前美國中學教程中，有法制的課程。但現在沒有了。我會親眼看到

不肖官吏的無法無天，但是可惜老百姓不知道用法律去糾正他們。同時，鄉鎮長做錯的事很多，但是有時並非故意，而是由於他們不知道那些法規。所以我以為行政訓練機關應該使大家明法。而在高級中學應該添設「法制」的課程。

陶百川：現在的公民課程中略有一點。

黃炎培：是的，不過還要加強。（黃先生因事先退席）

章淵若：宣傳部預備在今年發動憲政研究運動。目的在培養國民對於憲政的情緒和他們的政治意識。我有許多意見，涉及政策方面，因為沒有成熟，未便發表。那末所剩下的的是極平凡的了：第一，憲法總要使其每一字每一條文切實能行。現在有人說他國的憲法如何詳盡美滿。殊不知此乃各國社會文化經濟進步以後水到渠成的結果。史達林在改訂蘇聯的新憲法時，有一個報告，說憲法與政綱宣言不同，憲法是根據事實的基礎來建立的條文。我現在舉蘇聯憲法中的一個例：如「各盡所能各取所需」的階段還沒有到，所以蘇聯憲法是以「各盡所能各取所值」為訂立憲法的基礎。第二，各國憲法的起草，都有許多調整，如威碼憲法在經濟上有許多調整，在政治上也有許多調整。美國草憲時，有哈密爾頓以及哲弗遜，分裂主義和統一主義兩派的調整。法國的憲法，改了十二次之多，更有重大的調整。我們的憲法自然已是一種調整的結果，因為三民主義，根本上就是一種兼籌並包的大綜合主義。但調整的技術是應該注意的。

陶百川：所謂調整，是不是指吸收各方面的意見呢？

章淵若：在形勢上是調整，但固有的精神仍須貫徹。這便是所謂調整的技術，否則便毫無宗旨了。還有很重要的一點：外國人對中國政治仍有許多不明瞭或誤解。他們不重視中國憲政實施的程序。實在講起來，軍政時期是憲政時期的一個段落；訓政時期更是憲政的一個段落。軍政時期是國民黨同志流血來灌溉憲政；訓政時期是國民黨同志流汗來使憲政成長。Crested Kingfisher 這句話是現代憲法的通則，各國學者莫不公認。中國憲政，便是想使這大鳥長大，牠們，切實地。我覺得本黨在軍政訓政的時期拿血汗來培植憲政，這個巨大的事情，不但要讓中外知道，也要讓後世知道。全國國民和本黨同志都應知道，中國的憲政，是本黨同志和全國國民血和汗的結晶，大家要特別珍視。這是完成憲政的重大前提！

潘公展：章先生的最後一點我很贊成。總裁說過，憲政時期還要做訓政時期的工作。章先生剛才所說的正是這樣。其實在訓政時期，我國也早有根本大法，那就是訓政時期約法。訓政時期約法，實際上就是臨時憲法。它是經國民會議通過的。我們在迎接憲政的時候，應該檢討我們應該怎樣重視約法。第二，中國疆域廣大，人民智識程度又不齊，加以各地方自治工作，完成亦有先後，因此我們是否應該注意到建國大綱中所規定的：「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期。」準此規定，則所謂

「憲政開始時期」，與憲政告成時期，其間政府設施亦容有逐漸推進之必要。所以儘管抗戰勝利後一年，憲政就要開始，但將來實行起來，我們還得注意實行推進的程度和在憲政期間繼續執行尚未完成的訓政工作的必要。

章淵若：關於憲政時期也可做訓政二期工作一點，其實 *Director of Education* 等也會說過類似的話。憲法是跟着民族文化歷史慢慢演變成功的。他是推陳出新的。其次，關於各地程度不同；而不能同時行憲，這一點各國立法有先例。如暹羅憲法的頒佈與施行並不同時；有的地方是到了相當時候才實行的。關於此點，例不勝舉，另詳拙著「論中國憲法之頒佈實施問題」。

胡秋原：在憲法尚未決定以前，討論憲法是國民的責任和義務。我不敢稍存客氣。所謂憲法普通規定人民權利和政府組織兩點，照 *Locke* 的原理，求政府與人民權力的平衡，以求民權的保障，政府之安定。除此以外，憲政的作用，應該求訓練國家的政治人才，並使國人有一個發揮政治本能的機會。於此，我想談到兩個問題：第一，是訓政與憲政。有些人總以為國民黨要拖長訓政時期。老實說，那一個政黨不要拿政權呢？但國民黨還是一個建國的黨。憲政不是十年八年可以成功的。國民黨之訓政，乃是由上而下推行憲政，訓政目的不是拖延憲政，反之，正是以人力迅速完成憲政。第二，中山先生發明五權，是把人民的政權擴充到極高限度，同時建立一個萬能政府。這是

一個新的創造。自然任何國家的憲法是以既成事實為基礎的，但是也不可忽略國家的前途。一個沒有理想的政治，是無生命的。說到憲草本身，我只提出二點：一、國民大會是代表國民政權的，國民大會的權，似乎不應限於四權，至少預算案應讓國民大會討論。國民大會三年開會一次，可以使政府與人民疎遠，因而有人提議要有所謂議政會。但還可能成爲一個小獨裁團體的。我以為國民大會至少應該一年一次。二、中央與省。縣既爲自治單位，我以為省可廢止，爲了軍事經濟，我們可以另外分區。譬如我們講水利建設也不能以省爲單位。否則，湖北、湖南爲了水利，就會有人希望以鄰爲壑。德國之統一，其方針即使政治區域經濟區域與軍事區域不同一的。以上是我對於憲草的一點意見。此外，與憲草有關的，也提出兩點：一、政黨政治問題。中國將來究竟是多黨還是一黨呢？我以為似乎是多黨的。但是一個國家只有許多小黨，沒有大黨，是行不通的，所以國民黨應該特別努力。二、我主張總統或國務員應該由國民代表中產生。

王造時：憲草問題我今天不預備說什麼。我要提出另外幾點：第一、憲法與憲政的區別。我們過去的失敗，不是憲政的失敗，而是我們沒有實行憲政——有憲法而沒有根據憲法去行。第二、「羅馬不是一天造成的」，憲政也不是一下子就能達到最理想的境界。憲政是跟着客觀的社會經濟各種條件及主觀的努力而演進的，所以我們一面不能忽視周圍的現實環境，一面應加倍努力；迎頭趕上。第三、憲法要承認現實的政治力量，否

則這個憲法就很難實行，各種的現實政治力量要在憲政時期有一個適當的安排。第四、憲政的成功與當局的決心和決策很有關係。我們這次的憲政運動和英美法各國不同。我們是由執政的國民黨自動亦誠領導起來的。我們這次憲政運動要接受過去的教訓，一步一步的走，走得慢一點還沒有關係，但最要緊的是：每一步確是在向前走。第五、憲政的成功，還要看一般國民擁護的熱誠和對它的認識。如果沒有擁護的熱誠和認識，那就可能遭遇破壞。拿美國做例子來說，美國總統四年期滿，如不能再度獲選，他不敢不退。因為美國的民衆對憲政有親切的認識和熱情，有非任何個人及政黨所能違反的力量。第六、憲政要成功，一定要想方法得到各黨派及一般國民的贊同。中國最好不需要鬥爭的方式來實行憲政，而需要全國人民及各黨派來幫助政府實行憲政。憲政自然離不開政黨。我以為在野的黨派也應該誠心誠意的幫助政府。在朝黨同時要培養其他政黨，使他們變成友黨，獲得它們的幫助。若沒有像樣的政黨，憲法是無法運用的。政府只要積極領導，向民憲之途邁進，我可以說憲政實施後的開頭二三十年，領導權仍是離不開國民黨的，這也是國民黨的義務。第七、憲政是朝野共信的國策，我們有了這個共信，就要有互信。在野的人應該相信政府的真誠，而在野的人亦用不着有何顧慮。在共信互信的空氣下，全國攜手前進，憲政是無不順利的。

徐蔚南：章先生所說蘇聯憲法所強調事實的一點，我認爲很對。不過憲法總得規定



在已經得到的事物；因為憲法要兌現，自然要建築在現實上。但一定要完成的事物，在憲法中也可訂入，我國憲法固然要適應現實所已經得到的，同時也要完成三民主義的一切使命，如在民生方面，我們要做到「平均地權，節制資本。」

邵力子：史達林講蘇聯憲法，注意之點，當然值得我們注意，同時我們要知道，史達林新憲法是一九三五年起草，一九三六年通過的。在此以前，一九一八年和一九二四年還各有一個憲法。一九一八年的是蘇俄的憲法，一九二四年的是蘇聯的憲法。這兩次憲法的起草，史達林也都參加，但他那時沒有說這種話。蘇聯新憲法和以前的憲法頗有不同之點，其最大處如承認私有財產，規定合作社公有制，保障集體農場的土地以及每一個農戶可有一塊私有的地等等，而共產黨的地位也在新憲法中確定了。蘇聯新憲法尊重事實減少理想的程度，較舊憲法自進一步，但他的根本理想是始終一貫的。我們在憲法中也必須貫徹三民主義的理想，不可過於遷就事實。關於訓政與憲政，實際可以說祇是程序問題，精神上原是一貫的。我們在訓政時期確已有了憲法，那就是潘先生所提到的訓政時期約法。政府的產生，是完全依照約法的，又如限制人民的自由，也不是沒有法律做根據的。如果一般人都能重視約法，違法亂紀的人必然可以少一點。至於現行的限制人民自由的法律，如果覺得有應加改良之處，也當然可以隨時依法修正。對於憲草跟問題這個題目太大，現在的討論不夠討論。我想先說到我認為最重要的一點我帶得國民

本會最好與政府打成一片，而不與政府成爲對立的局勢，照各國的憲政情形看，最理想的  
的，是議會與政府打成一片。蘇聯是這樣，英國也可以說是這樣的。不知我們將來是不是  
有一種最好的方式，可以達到這個目的，這是值得研究的。

## 七 研究黨法與實習黨政

梁寒操

——三十三年二月十九日播講——

諸位同胞：中國建國的工作，遵照 國父所定的進程，歷經軍政與訓政兩大時期的奮鬥與努力，將迅速的進展到憲政時期，這是中國歷史劃時代的一個進展，我們對於這一個劃期的偉大時代的來臨，一方面追懷 國父領導國民革命以及本黨先烈為實現三民主義為建立民國犧牲奮鬥艱難締造的精神，一方面瞻望 總裁指示今後我們為完成憲政所應有的努力和艱鉅的任務，實在覺得無限的感奮。

我們究應如何來完成這革命建國最後的一篲之功？首當對於憲草的精神，有正確的認識，對於憲政的實施，有切實的準備。由前之說，我們應研究憲法，由後之說，我們尤應實習憲政，如是「知」一「行」相長，才能求思想行動的正確，才能求憲政大業的完成。

先就研究憲法來說：

第一、研究憲法，首當樹立基本的信念，我國五五憲草，乃係遵奉國父遺教，根據革命經驗，適應中國現實需要而制定，三民主義之最可寶貴之處，在其融會貫通各種優異思想而能折衷至當的中庸性，在其順應世界潮流，適合國民需要的實踐性，也在其改

造社會創造將來的前進性，實爲一種順天應人的真理，非但是我們建國制憲的必備的準則，而且是人類共存發展之達道，凡我國民，對於這一個國魂所寄的大義，憲政所基的準則，首應有一個共同的信念，才能建立中華民國萬年有道的基礎，這不僅是每一個國民對於民族應有的天職亦是每一個國民所共有光榮。

第二、研究憲法應當認識本國的國情。憲法不是白紙黑字的具文，不是可以照本抄襲的形式典章，而乃是整個民族生活所胚胎發展的結晶物。憲法是有機的，是長成的，其制定與實施，首當力求適應國家實際的需要，合乎其民族文化的特質。若徒好高騖遠，空談玄想，或抄襲成法，削足適履，太過離開實際，必至扞格難行，國父所定憲政的宏規，以及在政理上，法理上各種偉大的創見，一方面適切中國國情，全國國民必須正心誠意。研究得到正確的認識。

第三、研究憲法，應當注重國家民族的利益，而絕不應徒挾一派的成見，徒逞一己的私智，民族是一個有機的集體，社會乃是有聯立的關係，任何黨派，任何個人，決不能自外於國家社會的整個體而自存。所以玄學的「天賦人權論」，極端的「個人自由說」，俱已爲今日社會科學所廢棄，我們若拿過去歐美二百年前的思想，而認爲金科玉律，是謂不辨時宜，這樣的言論鼓吹，其動機雖在促進憲政，其結果會出乎我們意料之外，或且變爲真正憲政之障礙，這是我們不可不警惕的。

至於五五憲草的立法精神加何，優點何在？立法院已另輯專書，且以內容廣博，時間所限，在這裏不能詳述。

其次，就實習憲政來說：

第一、實習憲政，首應養成守法的習慣，憲政的意義，從基本方面說：是在實行憲法，勵行憲治。法治之所以可貴，在有其和平性，我們要保障國家的生命，要維護民主的真理，要增進人民的樂利，皆必須以法治為根基，故全國上下守法習慣的養成，又實為勵行法治的起碼條件。不過，徒法不能以自行，我們如何才能養成守法的習慣，除了法律教育政治教育之外，尤須做一番切切實實的移風易俗的社會教育工作，管子是一位有名的法家，但是管子都同時強調禮義廉恥為國之本，總是在「中國之命運」一書中昭示國人，要勵行法治，十年以來，尤注意新生活運動，誦讀告誡全國國民，要明禮義，知廉恥，負責任，守紀律，這與國民守法習慣的養成，實有其深切重大的關係，我們應該深切的認識。

第二、實習憲政，應發揚忠恕的精神，近代憲政各國有一句通行的政治格言，就是所謂，Fair Play譯為「公道之爭」，這已成爲現代憲政國家，朝野上下，各黨各派維持政治和平的一種守則，其實也不外是我國固有的一種忠恕精神，我們既當認識法律之前一律平等之理，尤當明白法律之前互相團結之義，憲政常軌之中，訴諸選民，爲公道之

爭，絕不能有法外的行動，法外的組織，政黨的政黨，容有不同，各人的政見，固難一致，但是對於當前民族國家的需要，必有共同的認識，對於民族國家的利益，尤當爲共同的維護，絕不可爲一黨一派之私成爲一人一己之私利而不擇手段，以毀法亂紀，忠恕之道，是我們極寶貴的精神遺產，我們值茲憲政實施之時，大家在此國運中興時代，必須恢復我們民族固有的道德，提高我們政治的素養，以樹立憲政的基礎。

此外，「民權初步」的學習，地方自治的發展，各級民意機關的推進，當都是實施憲政的基礎工作。凡我國民，亦都應身體力行，從事實習，以準備迎接偉大的憲政時代的來臨。

## 八青年與憲政

胡庶華

憲政的精神在法治，中國革命一向奮鬥的目標，是在建立法治的政府，以廓清歷史上一治一亂的改朝換代的政治競爭辦法。此在民權主義中，國父已詳細為國人解釋，在本黨本屆十一中全會，亦議決於抗戰結束後一年內召集國民大會，製定憲法，實施憲政。團長在國民參政會第三屆第二次大會更明白予以指示，並于國防最高委員會之下設立憲政實施協進會，以促成中國憲政事業與抗戰事業同期實現與完成。

在此偉大的憲政運動時代，青年同志們將應怎樣貢獻自己於中國憲政事業呢？我以為有兩件要事，特別值得青年同志留意。第一件事是訓練我們青年自己，使我們青年成爲一個憲政時代的公民；其次是協助政府，訓練民衆，輔助憲政運動，使憲政建立在健全的社會基礎之上。

訓練青年自己，我個人提出幾個原則：

第一，要真正了解什麼是憲政，什麼是五權憲法，什麼是權責劃分，所以我們對於國父的民權主義，團長歷次對於憲政問題的訓示，以及本黨歷次代表大會宣言與有關文獻，與中國近百年政治史，都應當有深遠澈底的研究，如此，我們才能了解憲政，才能了解中國的憲政問題。

第二、要真正能做一個憲政時代的公民，尤要具有民治國家的公民的政治素養，因憲法不是一種空洞的條文，憲法的可貴，在政府與人民有一個共同遵守之法。所以無論你們是政府的要員，或是普通的公民，必須具有「憲法神聖」的觀念，否則空洞的條文是無絲毫約束力量的。

第三、要知道在憲政時代，政治競爭的最後勝負，不是武力，而是公民的意見，而是公民意見所反射出來的投票。所以憲政時代的國民，事事要服從多數人的意見，我們的主張不能取勝於議場，不是主張有欠妥之處，便是我們的政治技術欠純熟，千萬不能因政見的失敗而訴諸武力。所以我們要求你們要準備的第三個大事，是培植你們的政治道義與政治風度。

本團的任務，在促成國民革命的成功，抗戰建國的及早實現，所以在組織青年工作根本精神方面，即於服務與分隊會議之中，培植青年的民治精神。這種工作，在目前已有相當成效。但青年要做一個憲政時代的公民，尚須本諸上述三點，細心體會。

關於協助政府，訓練民衆，補助憲政運動，我也提出幾點意見：

第一、憲政的基礎，在人民有高度的政治素養，所以我希望青年同志均能依團長指示，立志做一個小學教師，努力訓練民衆，教育民衆，提高全國人民的政治水準，文化水準，則人民才能運用四權，指導並監督政府。



第二、憲政的基礎，在健全的社會組織，所以我希望青年同志們均依團長指示，立志做鄉村自治員，努力改良鄉村組織，發展農業經濟，使人民不只有能力做一個憲政時代的公民，而且有健全的條件，做一個獨立有為的選民或候選人。但鄉村建設，不只是組織的形式，尚須有文化和經濟的內容，如此所發生的民衆力量，始有助於憲政的發展與完成。

第三、憲政的基礎，在健全的輿論，所以我希望青年同志們，對於社會上的一切問題與事件，都應表示態度，且應表示公正的態度。如果是非沒有公平正直的標準，好壞以個人的好惡來決定，那種輿論是很危險的，很難表現輿論的價值。

總之我認爲憲政事業，是中華民族歷史上空前未有的偉大事業，將來的成敗，不決於憲法的條文，全視我青年同志們對於中國憲政的認識及其素養的如何而定。青年同志們，努力吧！歷史是要我們大家來共同創造的。

## 九、實施憲政之訓練

張知本

十一月全會決議，於戰時結束一年內，公布憲法，自從這個決議案宣布以後，國防最高委員會，即成立了一個「憲政實施協進會」，并發動全國人民研究憲章，現在各報紙，各雜誌上已有不少的意見發表，足證全國人士對於實行憲政及如何增進法治的幸福，如何培養法治的精神，是具有熱烈的期望了。但實施憲政必須要經過訓練。其意義怎樣呢？是很簡單的。訓練的意義：「訓」就是聽人家說話，也就是接受人家的教訓；「練」就是出於自己的實際練習。這就是「訓練」二字的意義和一個單簡的解釋。

關於中華民國的憲政運動，也有相當的歷史，也曾有過天增憲法草案以及約法的公佈，然而均未成功，這個失敗的最大原因，就是事前沒有充分的訓練，缺乏憲政的基礎，所以才告失敗。●總理看透了這個緣故，毅然將本黨革命建國的程序分為由軍政，訓政，而至於憲政，如此按期進行，以求達到真正的憲政之目的。至於實施之訓練，就是優先期完成憲政基礎，再制定一種合乎團體的憲法，這樣的憲政，才算是真正的民主憲政，所謂憲政訓練，不外第一，政治思想之訓練，第二，法治的精神之訓練，第三，自治力之訓練，茲分述如次：

### 第一、具有政治思想

所謂具有政治思想，換句話說，就是要了解三民主義。總理的三民主義，是順應世界潮流，以及人類的進化而產生的。我們要談憲政，必需先要懂得三民主義，然後對於五權憲法，才有透澈的了解。近來尙有人懷疑到憲草第一條規定的，我們如把牠下一個簡單的定義，這種誤解自會冰釋。人人都曉得民族主義是求國際的地位平等，民權主義是求政治的地位平等，民生主義是求經濟的地位平等，再換句話說，就是民族主義講自由，民權主義講平等，民生主義講博愛，以這種自由、平等、博愛的三民主義，來建立中華民國還有甚麼疑問嗎？

關於「五五憲草」在起稿的時候，作者最初是實際參加了工作的，也發揮了相當的意見，不過後來，就離開了，牠又經過幾次修改才告完成。

五五憲草第一條「中華民國爲三民主義共和國」的規定，現已成爲天經地義，不容有所討論，我們現在這時候要談的，是五權憲法的中央制度和地方制度。

中央政府的五院分立，實爲五權憲法的精髓，總理對於政治，是要把權能分開，就是能屬政府，權歸人民，這種理論，是總理所獨創發明的，許多不明白的人們，還以爲五權憲法也不過是將外國的三權憲法又加上了考試與監察，湊成了五權，這種說法是很大的誤解，要曉得總理所創造的五權憲法，絕不是像這樣湊成，若是完全模仿人家的制度，那一定不能適合於本國的國情，譬如做件衣服，必須量量自己的身材大小然

後做成的衣服才能合體，國家的憲法，也是這個道理，我們如將五權憲法加以分析，就可知道五權憲法絕對不是將外國的三權憲法，再加上中國舊有的考試與彈劾所做成的了，先說行政權，外國三權憲法中的行政，是對國會負責，且行政中包括考試，中國的行政院則否，再說立法權，外國三權憲法中的國會，是包括彈劾與代表人民監督政府，中國的立法院，則僅能行使立法職權，這又是不同之點，五權憲法有獨立的司法院，其組織與職權，當與三權憲法之司法機關也不是完全一樣，至於考試權，雖然說有似我國舊有的科舉，但是考試的精神則絕不相同，舊有之科舉，所謂考試，亦不過作篇文章，現時考試，那就不是這樣簡單，必須具有各科的常識與各種的學問，才能應攷，且將全國所有公職候選人必須一律加以考試，此種考試精神，不但與舊有之科舉不同，即與現在外國的官吏考試屬於行政權者，亦復大異。至於監察權，也都認為是我國舊有的御史制度，但是五權憲法中的彈劾，却與御史台，大不相同，在先前御史的彈劾，多爲風聞言事，現在的彈劾，却要注重事實。

由此看來，就可知道五權憲法的精義，是要救濟外國三權憲法的缺點，更可知道確是總理所發明，絕不是東扯西拉而湊成的了。

至於地方制度採均權制，那是最適合於中國的，這也是總理看到國家的制度，無論是中央集權或是地方分制，均有很大的弊病，所以才憑其個人的聰明智慧，發明了這

個均權制度，這個均權的好處，就是既不偏於中央集權，也不偏於地方分權。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，劃為地方自治事務。

## 二、養成法制精神

嚴格的講，法治自係指憲法之治，在「法律之內，人人自由，」「法律之前，人人平等，」不但是人民要守法，國家也要守法，然而法治的意義，並非實施憲政以後，才稱法治，即總理在孫國大綱中所規定革命程序，無一不是法治，不過軍政時期，是軍法之治，訓政時期，是約法之治，憲政時期，才是憲法之治，講到法治的精神，中國古代已有很好的基礎，例如管仲，韓非，商鞅，王安石，張居正等都有法治的觀念，還有唐太宗時代，偽造證件之風甚盛，太宗欲絕其弊，即詔令全國，如有犯者，殺無赦，後有人違詔當斬，但是依法論斷，僅可處以流刑，大理少卿戴胄（等於現在之最高法院庭長或司法行政部的次長）奏曰，依勅令自當斬殺，然法者昭國家之大信也，太宗即准其依法處理，此亦法治精神之表現。外國亦有一好例，昔普魯士國王菲律特之離宮附近，有一磨坊，國王甚覺不便，當使人往購之，豈知該磨坊主人，堅不應允，國王派去之人，怒其不應拒絕，即將其器具搗毀以去，磨坊主人受此損害，即訴之法院，以求保障，結果國王敗訴，且依法賠償損失，在常人視之，以為國王何能忍受，但是菲律特不怒，反大喜曰：「吾國既有如此守法之人民，又有如此守正不阿之法官，國運何愁不昌

此亦足見其法治精神，所以這座廟坊，一直到现在，還是屹然留存，可以紀念。

### 三、訓練自治能力

實行憲政之基礎，最要者即為完成地方自治，依照建國大綱之規定，地方自治之完成，為戶口調查清楚，警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，人民受有行使國權之訓練。這些條件，視之似為極易，但是實際上做起来，却是很難。即如選舉一權，從前也會行過，弊端百出，無可諱言。如再實行罷免，創制與複決，那就更是麻煩了，因為政府凡舉行一事，立一法，必為多數人民之利益着想，這個利益的反面就是損害，如此受利益之人，固無異議。但最受損者，即以爲官吏不良，或法律不善，勢不免濫用其權，或濫用其權，這樣一來，政府的行動就要大感困難，就是戶口也不容易調查清楚。近年以來，對於戶口之調查，何嘗不是認真辦理，但是中國的人口，現在究竟有多少，恐怕還是沒有準確的統計。警衛辦理妥善，也不是那麽容易的事情。所以說，實施憲政，預必先有訓練，才能有鞏固的基礎，能達到真正憲政的目的。

（司法部參事人員訓練班）

# 十，實施憲政之真諦

章淵著

西儒謂政治社會之統一，民主政治之實現，首在人民對於普通政治問題，有中心之思想，共同之見解。（註一）而吾國年來民衆之大病，則每於當權政治問題，不能有一同之主張，或則模稜兩可，或則變遷無常，或則標新立異，執持偏見。嗚呼！此民國以來，憲政之所失敗，而喪國民心，亦所以紛歧錯雜而無所宗也。夫徒法不能以自治，憲法之施行，憲政之成功，自當有信法與守法之精神與毅力。故吾人欲求憲政之實施，當應培植遵守憲政之精神與力量，否則豈宜憲章，無庸如何準備，亦不過紙空文而已。蓋國民既明憲法之真諦，而憲法亦未其施行之條件也。吾國今日實施憲政，實有其劃時代的真義。營親所及，所願如左：

一、曰非因護應年憲法之遺制，民國以來，雖曾反覆制憲，但以阻力橫生，未嘗切實奉行。而憲政之所以不能實行，即因無推進憲政之動力。開國時制憲之動力，僅為本黨少數革命志士之熱心；民國人以後，袁氏竊國，神聖憲章，或為軍閥聚點場面之飾物，或為官僚收拾時局之謀略；或為學者空想之主張；或為政客自慰之成績。總而言之，既非多數人民政治慾望之發現；又非全國上下共守共信之公約。前事不忘，後事之師，今日憲政運動，實應不絕再蹈民初憲政失敗之覆轍，勿僅在紙面上制憲，而應培植推行憲

政之努力，啓發國民政治之意識，尤應激發上下遵守大法之信心。(註二)其此

二曰非師承天賦人權之舊說，近年以來，國人頗多惑於「人權」之說。吾人謹就

理而研究，則不能不認此說有「失諸毫釐，差以千里」之危險！天賦人權，非特在革命

民權主義下，不能予以保障；即在法治精神最發展之文明各國，其憲文亦無人權之字樣

甚至首創天賦人權說之法國，亦已諱用此種玄學之名稱。(註三)蓋此種七八世紀之

思想，已首受黑格尼，耶林輩之痛擊，而失其哲學的基礎；各國因受此種個人主義之遺

毒，亦已遭慘痛之折擊。殷鑑非遠，吾人苟非愚狂，何可再承他人舊說。國民黨第一

全國代表大會宣言曰：「吾黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科。唯民國之國民，其

能享民國之權利；凡賣國殃民以效忠於帝國主義與軍閥者，皆不能享此等自由與權利

國父更反覆誦乎吾之曰：「自由不可用對個人上去，要用對國家上去，個人不可

欲其國家要得完全自在。吾人遠鑑各國之覆轍，上遵國父之遺教，當知我國

憲法之精神，不可復承天賦人權說。此其二(註四)也。吾人遠鑑各國之覆轍，

三曰非披襲歐美之法律，法律隨時代需要而轉變，而尤為民族精神之反映。現代社

會生活之變革，固為古昔法家所未料；而各國民族精神之特異，尤非一紙律令可強同。

工業革命以後，經濟社會狀況，以及人民經濟關係，已有重大變革。吾人謹就

憲法典，亦已百孔千創。備受打擊，歐美各國法律之精神，亦均非

法典，亦已百孔千創。備受打擊，歐美各國法律之精神，亦均非



吾人後來居上，何能盡以抄襲爲能事。戰後韋瑪憲法，竟能突圍而出，法憲之居本生活，一時論憲學者，奉爲近世憲政模楷。然而，橫逾淮爲楛；一國習慣互異，歷史不同；一切時代之背景，社會之需要，當不能絕對相一致；吾人又何可一一移植，而使之發生同樣美滿之結果！何況吾國人民，政治智能，尙甚幼稚；社會經濟發展之程度，亦未可等量齊觀。則今日吾國所需之憲法，自應有其特具之實質與精神；未可以因襲歐美成法，謂已盡其能事也。此其三。

四曰非虛張點綴之具文 吾恆言之，法治之精神，非徒編訂完備之法典，而尤貴乎法律之實施，法律之擁護，法律之遵守，以及法律之普及。法律之編訂，其事易，其時暫；而法律之實施，擁護，遵守與普及，則其事艱，其時長，而其效尤難著。（註五）立法易，行法難，倘使律文所規定者，陳義過高，離事實之需要太遠，與民衆之痛癢無關，則殊難必其擁護與遵守，更難期其實施與普及；而僅成爲鋪張揚厲，裝點門面之具文。民國以來，所有一切之約法憲法，所以不能實施，而卒失敗者，實坐是弊。繼此以往，吾人應奮力求之者，爲永久和平之實現，人民福利之保障。決不能一誤再誤，以憲法爲白紙黑字之具文，爲粉飾承平之點綴！務使一字一句，均能切實奉行，切實生效；上自官吏，下至平民，莫不受法律之管轄；莫得逃法律之制裁；莫得有法外之意見；莫得有法外之行動！立法甫起，行法貴嚴；吾人不必於條文上陳義過高；而應於實施時切

實奉行。必如是，庶能矯以往之失敗；必如是，庶能圖邦國之長治。此其四。

以上四點，僅就消極方面，闡明制憲之意義也。至其積極之意義與功用究何在？請更展之。

一曰完成革命主義。韓非有言：「治民無常，唯法爲治」。羅馬法家之言曰「社會存在之處，卽有法律」。吾國革命方略，雖有軍政、訓政、憲政、三期之分；而治國原則，則無時無期，不以法治爲中心。故國父曾規定軍法，約法，憲法三期之治，俾以革命程序相輔而行，莫得有法外之意，法外之行。誠以法律爲維持國家組織，社會生活，人民關係，不可須臾或離之要素。吾人欲圖革命理想之實現，不能不求革命法律之實施。吾人欲求革命的新社會之創建，尤不能不以革命的法制爲基礎。國父所創之主義，固爲現在制憲立法最高之原則。然而「聖人者，自己出也，聖法者，自理出也。理出於己，已非理也；己能出理，理非己也。故聖人之治，獨治者也；聖法之治，無不治矣。」（註六）可知「己能出理，理非己也」；國民黨之主義，乃爲順天應人而制成，初非以一黨利益爲根據。以黨治國之所以異於獨裁政者，以此！復次，三民主義；固爲建國治民之最高原則；然而主義未經法律化之時，僅有道德之意味，而無必行之保障。主義固爲今後法制之基礎；而法律則爲推行主義，保障主義之要素。訓政之時，固有國父遺教作循準；然國父遺教，必先使之化成客觀，嚴明，具體之法規，始有實施之可

能。雖具體，則不得以主觀而左右，可以行之而無誤；能嚴明，則不得私利而逆施，可以行之而無害；能客觀，則朝野必能心悅而誠服，可以行之而無阻。尹文子所謂聖人之治獨治，聖法之治無不治，其故亦在此。憲法訂定以後，則黨與民已有公約；而主義亦已為民衆所接受，已有法律之基礎，已得必行之保障。故憲政之意義，首在完成革命之主義，此其一。

二曰促進民權發展。近世政治演進之特徵，為民權主義之發揚與普及。然民權主義之新願以發展之原素，厥有二點：一曰民意；一曰法律。此近世政治學家蒲徠斯氏之名論也。（註七）吾國談民權主義者，輒率歐美為規範；殊不知歐美民權之發展，亦不過近代事耳。百餘年前，其政治之黑暗，皇權之專制，民意之不張，較諸吾國，有過之無不及也。十九世紀以後，立憲運動，風靡各國；法治精神，貫澈上下；民權主義，遂得奔放千里，發揚光大，弼成今日之成績。故民權主義，非得移植，非可抄襲。吾人如用客觀之態度，歷史因果之定律，尋求歐美民權主義發展之原因，實不能不歸功於法治精神之發揚。蒲徠斯之論，實有不可否認之價值。吾國法治精神，素不發展，故民權主義，遂失其發展之條件。今日之憲法，實為政府人民相互間之公約；實為保障民權之利器。憲法施行之後，政府之權力與行為，均有嚴格法律之限制；不得任意支配，此一義也。復次，中國憲政，已一再失敗；如仍蹈已往之覆轍，則現代民主國家之建立，永為空中之

機關。故目前最大之任務，厥為培植推行憲政之動力。究應如何促進民權之發展；而人民之四權，究應如何訓練，如何運用，如何保障，庶不為少數人所利用，而發揚真正民主的精神，此為實現憲政之中心問題，亦為革命成敗之重要關鍵。此又一義也。故憲政之意義，又在促進民權之發展，此其二。

三曰建設地方自治。地方分治，為近世政治演進之特徵。顧地方自治工作，如訓練四權，若調查戶口，測量土地，修築道路，開辦學校，辦理警衛，規定地價，育幼養老，濟貧救災，以及其他地方事業，千頭萬緒，任務繁劇。尤以吾國幅員遼闊，交通梗阻，民情異趣，中央鞭長莫及，允宜因地制宜。近代各國政治之進步，民生多改善，均以地方事業之開展為原動力。吾國數千年來，君主集權，民間疾痛，不達上聞。民元以後，軍閥官僚，僭竊政權，號令不出都門，各省獨自為謀。集權之效未著，變亂之禍時法；地方衙署遍立，人民怨聲載道。吾黨既已掃除憲政之障礙，今後實施憲政，自當革除吾國政治歷史的病態，明定中央與地方之界限，確保地方自治之發展，人民樂利之增進，以奠國家長治久安之基礎。此其三。

四曰培養法治精神。吾國數千年來，法學失墮，人民思想，沉迷於人禮之治，不知法律為何物，不明法律之功用；盲目反對，屢惡起治。常人謬見，以為隆禮，為盛世之徵象，任法，為衰世之變態。侈談禮義，而空禮義掃地；非復盛世之空想，渺不可期；

反觀世運日下，人心日非；而中國民族固有組織國家，管理社會的能力，亦消矣殆盡。先哲管子之言曰「巧目利手，不如規矩之正方圓」。吾人且不能廢規矩而正方圓；一國之大，政務之多，民情之歧，生活之繁，何可廢法而言治！人類為社會之動物，社會為複雜之組織；法律實為建設國家，組織社會，不可少之工具；捨法律而望社會生活之維持與美滿，實為烏託邦者之空想！治國之道，固有多端；然而入治禮治，均已不適用代之社會。羣治方法演進之趨向，現已歸宗於法治。（註八）中國民族果欲迎頭趕上，與現代國家爭存於世界，首當先置吾國社會於有組織有秩序之正軌，團結人心，恢宏至治；振作民氣，發揚國力。此為治國安民必由之途徑。故我國憲政最大之意義，實在訓練人民守法之習慣，糾正人民傳統之謬見；充分培養法治之精神，使有充分運用政權之能力。庶幾革命大業，可望成功；而憲政之治，亦不致再蹈民國以來之覆轍。此其四。

總之，實施憲政，為建設國家，厲行法治，發揚民權，安定民生，革命成敗，社會治亂之關鍵。全國國民，首應共本此義，共奮精誠，以完成吾人偉大的歷史任務也。

註一 Lowell Public Opinion and Popular Government

註二 張耀會：民國制憲史概觀，復興月刊一卷六期

註三 王世杰：比較憲法。

註四 參看本書中國憲政之法律哲學基礎。

陸孟楠著：行政與法治，中央日報二十一年四月。

陸六尹文子：

陸七 Broyles, : Modern Democracies

陸八 潘君本書憲政與法治。

憲政

卷一

## 十一、三民主義的地方自治

### 一、緒論

總理在遺囑大綱宣言中說：「夫革命之目的，在於實行三民主義」。又在自治制度為建設之礎石演講內說：「地方自治為建國之基礎」。由此可以知道三民主義為吾黨革命建國之最高原則，地方自治，是實行三民主義之基礎方案。余於新縣制創始之初，即撰新縣制與三民主義一文，以開其端。其後研究此問題者，漸如雨後春筍，現象極為良好，余亦不斷研究，不斷注意，三年以來，澈底明瞭三民主義與地方自治之關係，以及地方自治與新縣制之關係者確尚無多，而三民主義在地方自治，地方自治在新縣制究竟如何具體實施，則澈底明瞭者更屬少見。知之不堅則行之不力，茲特加以闡揚，以就正於全國同志同工之前，而為今後完成地方自治，實現三民主義一致之歸趨。

### 二、三民主義的特質

三民主義，炳如日星，不惟係創建民國之寶典，實為進入世界大同之宏規，本黨五十餘年前仆後繼，革命流血，其目的在此。其個別特質，分而言之，如中華民族自求解放，世界各民族一律平等，是民族主義之特質也。全民政治，革命民權，權能分開，是民權主義之特質也。平均地權，節制資本，發展合作，（分配之社會化）是民生主義之特質也。合而言之，不外下列三項：

一、三民主義是救國主義，其目的在求中國之國際地位平等，政治地位平等，經濟地

李宗黃

位平等，建設民有民治民享的新中國，促進世界大同。

2. 三民主義以民生哲學為基礎，不僅有一貫性，而且有連環性。如三民主義統一在民字之下，實為一體之三面。實行民族主義，必須同時一貫的或平衡的實行民權主義；實行民權主義，必須同時一貫的，或平衡的實行民生主義；實行民生主義亦然，又若民族主義必須是民權主義，民生主義的民族主義；民權主義必須是民族主義，民生主義的民族主義；民生主義必須是民族主義，民權主義的民族主義，才不致變為其他主義。

3. 綜觀歷史上世界革命，不外民族民權民生三者，過去都是枝節的解決，所以一波未平一波又起，革命不斷發生。三民主義把民族、民權、民生三大問題，同時解決，所以三民主義是最完備最徹底最革命的主義。

由此看來，分之則各自獨立，合之則成一整體，其崇高偉大，非短短數語所能形容。茲在下面引來總裁遊夏不能贊一詞之一段話，以為認識三民主義，信仰三民主義者之南針：「總理的主義，是淵源於中國固有的政治與倫理哲學的正統思想，而同時參酌中國現代的國情，摘取歐美社會科學和政治制度的精華，再加以總理他自己獨自見到的真理所融鑄的思想體系。其博大精深，真正可以說推之世界而皆準，百世以俟聖人而不惑。真是『為天地立心，為生民立命，為往聖繼絕學，為萬世開太平』。」

### 三、地方自治的特質

地方自治，早發源於歐洲，近極盛於美瑞。我國歷史，雖無地方自治之名，然有傳



統之組織，如周之比閭族黨，沿至前清之鄉保牌甲等，即事業之階，如最古之一出入相友，守望相助，疾病相扶持，以及歷代之社倉社學等等，均屬自治之範疇。然因五千餘年君主專制宰割於上，貪污土劣橫行於下，一切習慣生活，永遠停滯於農村社會之中，故制度方面，始終未曾確立，而自治事業，亦迥不如現代之完備而廣泛。一遇內憂外患，中央政府猝被推翻，則各級政府，即隨之士崩瓦解；所以數千年歷史，常在一治一亂中重複，而亂的時期，尤長於治的時期。吾歷代祖先，不斷在顛沛流連中履其水深火熱奴隸牛馬之生活，如宋明兩朝之亡國，其主因亦在於此。我總理具旋乾轉坤之理想，迎頭建土之宏願，其地方自治之目的，為實行三民主義，尤其是民權民生兩主義。其理想為「保民理民救災兼施」。其性質為「不止為政治組織，而且為經濟組織」，且為「建國之基石」。其範圍為「分縣自治」即「縣為自治單位」。其實際：1. 為地方自治開始實行法，先之以六事：(一)清戶口，(二)立機關，(三)定地價，(四)修道路，(五)墾荒地，(六)設學校，斷之以設立糧食等專局，及各種合作等。2. 為建國大綱第六條所載：(一)全國人口調查清楚，(二)全縣土地測量完竣，(三)國警衛辦理完善，(四)四境縱橫之道路修築成功，(五)四權使用之訓練，(六)完畢國民之義務，(七)實行革命之主義等等，皆為總理對於地方自治最具體的主張，最高尚的理想。

總說繼承遺志，對於總理遺教，尤多發揚光大，如「地方自治為實行三民主義之起點」，「警政警衛」為理論之最高指導方針。確定「縣為法人，鄉鎮為法人」，「鄉鎮

自清其本單位，外規定推行地方自治八個項目：(一)調查戶口，(二)墾荒土地，(三)辦理警衛(包括推行保甲)，(四)開闢交通，(五)普及教育，(六)墾荒造林，(七)修治水利，(築堤開渠掘井澆河均屬之)，(八)推行合作(盡力推行生產消費信用運輸等各種合作事業)。(見建國運動)後總括建立地方自治，應包羅五項建設：(一)心理建設(二)倫理建設(三)社會建設(四)政治建設(五)經濟建設」。這縣各級組織綱要及地方自治實施方案：(一)編查戶口(二)規定地價(三)開墾荒地(四)實行造產(五)整理財政(六)健全樞樞(七)組訓民衆(八)開闢交通(九)設立學校(十)推行合作(十一)辦理警衛(十二)推進衛生(十三)實施救卹(十四)厲行新生活」頒佈後，世界上最新之中國地方政治制度，及最完備之中國地方自治事業，遂湧現於抗戰建國同時併進獨立自由之新中國。它是完全根據中國社會環境，歷史傳統，總理遺教，總裁訓示而創制出來的，與過去生吞活剝，專事抄襲外國制度絕不相同，它是在血火教訓中，全國覺醒與進步之最大成果，且有劃時代的偉大意義。我們現在已根據此新法令擬訂出一套新的計畫，並根據此新計劃，擬訂具體的實施方案，為地方政治開一新紀元，為中華民國開一新天地。

四、三民主義在地方自治個別之實施

三民主義與地方自治之特質，已分別予以簡單的說明。茲應更進一步，闡述三民主義如何在地方自治上具體的實施，為清晰醒目起見，特創製下列圖表，並從三方面予以

三民主義在地方自治之實施

三民主義

民族主義

- 編查戶口
- 辦理警衛
- 推進衛生
- 厲行新生活

民權主義

- 健全機構
- 設立學校
- 組訓民衆

民生主義

- 整理財政
- 規定地價
- 推行合作
- 開闢交通
- 開墾荒地
- 實施救卹
- 實行造產

1. 民族主義在地方自治之實施，須編查戶口，辦理警衛，推進衛生，厲行新生活。

購填辦理完善，始可達到，茲按次簡述如下：

(一) 編查戶口 編查戶口，為地方自治之首要工作，一切施政計劃，均應以此為根據。不惟確定戶籍國籍。而且確定公民之權利與義務。總理在地方自治開始實行法第三項「清戶口」中，言之綦詳。戶口編查清楚，即應繼續舉辦人事異動登記，在五年或十年之內，並須舉行全國普查一次，使人口靜態與動態，都在政府嚴密管理之下，毫無散漫紊亂現象發生，使全民各盡所能，各得其所，則民族精神，自然凝結，地方自治，自可遂行。

(二) 辦理警衛 總理在建國大綱中，將地方「警衛辦理妥善」定為自治條件之一。其目的在發動民力，以增強國力，維護地方治安，以鞏固國家治安。現地方武力可分為警察、國民兵、保甲三系統，比以前改進不可以道里計，惟力量不甚集中，權責不盡清晰，雖有警保國民兵聯繫辦法，尙未能完全補救過來。最好將來改制時，應設法統一機構，名為警衛科，或警察局，將地方武力，悉數統一，而以警察為重心，以國民兵、團保甲為輔，均為全民自衛力量，則名正言順，事權集中，國家無事，則地方負警衛組訓之責，一旦有事，則全體動員為國家效死禦侮，自可達到自衛衛國之目的。

(三) 推進衛生 總理在民族主義裏面告訴我們：「百年以來，美國人口增多十倍，俄國四倍，英日兩國各三倍，德國兩倍半，最少的法國也增加四分之一，而我國却無

增加，若長此下去，那麼我們民族，被他們的人口所壓迫，不久就要滅亡」，我們政府曾從事檢討，據報：壯丁體格檢查，每百人中甲等者不及十人，乙等者不及三十人，不及格者佔百分之六十，學生體格檢查，完全無缺者，每百人中不滿十人，一般死亡率，與歐美先進國家比較高一倍以上，嬰兒死亡高至四倍，產婦死亡，高至三倍，依據這些數字，證明 總理的警告絕對正確。沒有健康的人民，就不會有強盛的民族。要光大我們的民族，就必須注意民族的衛生。縣各級衛生組織，即針對此而普遍設立，縣設衛生局，區設衛生分院，鄉鎮設衛生所，保設衛生員。純以整個民衆之疾病及其健康爲對象，要以政治的力量，推進其發展，消極方面，減少死亡率，積極方面增加平均壽數，增進民族健康，則人口壓迫，始可免除，民族生命，始可永生。

(四) 厲行新生活 新生活運動，已有九年的歷史，爲我國精神改造之革命運動，淵源於 總理民族主義上所說：「我們現在要能夠齊家治國，不受外國的壓迫，根本上要從修身起，把中國固有智識一貫的道德先恢復起來，然後我們民族的精神和民族的地位，才可以恢復」。其內容以「禮義廉恥爲基本精神，以嚴正而切實的軍事化，生產化，藝術化，(合理化)爲中心目標，以普遍一致的整齊，清潔，簡單，樸素，迅速，確實爲實施原則」。他是心理建設的實行，倫理建設的基礎，社會建設的要務，不厲行新生活，就不會革除一般人所犯的「污穢」、「浪漫」、「懶惰」、「頹唐」的惡習，我們

「不」是「衆人的事」，衆人的惡習不能革除，政治就難於實施。不厲行新生活就不該改正政治上所犯的「遲緩」「散漫」「腐敗」「推諉」「敷衍塞責」「畏難苟安」的積習，這些積習不革除，中國政治永遠不會進步。不厲行新生活，就不能達到管教養衛的目的，關於這一點，總裁已經在「教養衛」一書訓詞裏告訴我們「教之要義爲「明禮義，知廉恥，負責任，守紀律」。「養之要義爲「衣食住行」四項基本生活之整齊，清潔，簡單，樸實」，「衛之要義爲「遵守紀律，服從命令，團結精神，共同一致」，至於管與新生活的關係，更爲明顯而易見。管教養衛本爲地方自治之指導方針，如果失去了新生活的規律，內容一定陷於空虛。至於以上原因所造成之結果，必是國民生活不能改善，社會不能進步。政治不能改良，影響到新縣國的實施，地方自治的推行。由此我們更可以看出「地方自治實施方案」所以將「厲行新生活」定爲最後一項，正與「黨員守則」內將「有恆爲成功之本」定爲最後一項同樣的重大意義。換句話說：就是要貫徹黨員守則的第一條至第十一條，「一定要有恆方體成功，要實施地方自治第一條件至第十三條件，一定要厲行新生活方能推行有利。至應如何實施第一條至第十一條，我會經說過：「新縣制是全國工作中的政治基礎」說，新生活是全國工作中的精神基礎」說，其推動方式：（1）要以身作则領導人民實行，（2）要以宣傳和教育方式指導人民實行，（3）要以競賽方式鼓勵人民實行，（4）要將新生活運動與地方各項運動各項建設相

。如此推動，不惟地方自治的精神建設與物質建設可以提前完成，即抗戰與復興民族的大業，亦可由厲行新生活中，築一堅實的基礎。

### 2. 民權主義在地方自治之實施

要想實現民權主義，必須實行地方自治實施方案中健全機構，設立學校，組織民衆三項，茲按次序簡述如下：

(一)健全機構 機構就是機器的構造之意。我們要出品精良，當然需要良好的機器，要政治有效率，當然要健全全的機構。新縣制之機構，可分爲下列三系統，(1)行政組織，由縣而區而鄉鎮而保甲，應由上而下，逐級健全，負推動政令之責。(2)人民團體，分爲民衆團體與民衆組織兩類，亦須逐級健全，以自管其業務。(3)民意機關，應由下而上，先有保民大會，再選出代表二人，組織鄉鎮民代表會，再由每鄉鎮選出代表一人，連同職業團體代表組織縣參議會，訓練人民行使四權，實行民主監察制度。於是各司其事，各盡其責，所謂衆人之事，始有人管理，而「總理」立機關之目的才算達到。

(二)設立學校 總理說：「一學校者，文明進化之源泉也。必須學校立，而地方自治乃能進步」。總裁說：「建立革命武力，教育經濟軍事三者之中，教育尤爲重要」。

新縣制教育之體系，在縣爲初中或職業學校師範學校，以培養各級幹部人才，區爲職業訓練班，造就低級技術人才，鄉鎮爲中心小學，保爲國民學校，收適齡男女兒童，及失

學之成年男女而教育之。並師 總理遺意，以義務勞力籌措教育經費，使全民皆受教育。  
照 總裁訓示，以全體民衆爲對象，以實際上一切事物現象爲教材，注意喚起民族意識，國家觀念，訓練國民如何做人，如何做事，打破一切區域城鄉人爲之不平，以掃除習舊文盲，使之各具有公民道德，知識能力，而羣策羣力，從事於地方自治事業。

(三) 組訓民衆 我國民衆，雖有四萬萬五千萬人，但過去因知識固陋，未施組訓，儼如一盤散沙，深爲民族及地方自治前途隱憂。總理在民族主義演講中，總裁在中央訓練團訓話時，均曾痛切提及，故中央特頒佈新縣制及縣各級訓練大綱，以挽救之。除行政與民意機關組織外，所有民衆團體，如農工商教育等會，民衆組織如長老婦女少年國民兵等團會，均須極其嚴重，按其需要，一律予以組織，尤應注意農人與婦女兩種團體。凡屬公民，均須宣誓，領有公民證，並完畢其兵役工役納稅受教育之義務。官民雙方，由縣長至全民，都應在中訓團省訓團區訓班縣訓所及各種組織內分別予訓練，使之熟練民權初步，四權行使，去其自私心理，養成自治觀念，久而久之，自然民心鞏固，民力團結，化小我而爲大我，化家族而爲國族，人民有其權，政府有其能，以供全國總動員之用。

### 3. 民生主義在地方自治之實施

總理說：「建國之首要在民生」。故實現民生主義在地方自治方案中，竟包括1. 整



理財政。規定地價。推行合作。開闢交通。開墾荒地。實施教訓。實行造產等七項之多。茲分別簡述如下：

(一) 整理財政。財政為萬事之母，凡事非財莫舉，故整理財政，實為切要之圖，先決問題，應予以獨立財政，並頒給收支稽存之聯縱制度，施行民主監察，則縣財政自可日起有功。新縣制中關於縣鄉財政，已予以充分的項目，第三次財政會議，復將中央地方自治財政劃分，更增加其分量。今後各縣政府，祇要第一步能澈底整理原有稅捐。第二步能澈底清理款產，將歷代以來貪污侵吞中飽之風，一律剷除淨盡，並禁止苛雜攤派。第三步開拓新的稅捐，創辦縣立銀行，集中公私富力，發展公營事業及國民經濟。除特殊情形外，各縣財政一年之內可增一倍至三倍，三年之內可遞增至六倍或十倍以內。則自治事業，民生建設，未有不突飛猛進者。

(二) 規定地價。土地為人民生命之源，必須平均地權，地盡其利，始能豐衣足食，新縣制之縣政府，特設地政科以掌理之，其原因即在於此。規定地價，有治本治標兩種。何為治本？即各縣土地測量完竣，造有正式地籍圖冊，並依法規定地價，徵求地價稅，及土地增值稅，管制土地使用，積極扶植自耕農，達到耕者有其田，永絕土地兼併軍閥之禍。何謂治標？在未如期完成上述測量完竣之縣，先辦土地陳報，造具臨時地籍冊，分鄉分保分段規定其地價，並將原有賦稅，加以重訂，則田賦收入，立可增加三

四處以上。但欲將土地問題根本解決，實現平均地權之目的，非自治本下手不為功。

(三) 推行合作 合作為達到「分配之社會化」的重要步驟，新縣制規定每保應設合作社或分社，每鄉鎮應設合作社，每縣應設合作聯合會，及合作金庫，且規定家家入社，協作共享，係兼營而非單營，係強制而非自由，此種「人人為我，我為人人」之良好經濟制度，實為一物盡其用，貨暢其流，「節制資本」不可缺少之重大措施。

(四) 開闢交通 總理云：「道路者文明之母也，財富之脈也，世界最文明之國，即道路最多之國，中國最繁盛之區，即交通最便利之地，……道路者實地方文野貧富之所由關也，……務期水陸交通，兼行並到」。由上看來，可知交通之重要。一縣之交通，大別之可分為道路、航運、電話、驛運諸種。縣與縣間，鄉鎮與鄉鎮間之道路及電話網播音機，宜照標準尺度及法令規定，修造完成，航運與陸路，宜並重而不宜偏廢，因航道運費低廉，四時咸宜，一經疏濬，即可利用。驛運為以人事補充人工之法，我國交通設備，尚未現代化以前，亦宜充分利用，不可忽視。如此則交通便捷，政令易於貫徹，盜匪易於弭剿，工鑛易於開發，社會易於繁榮，地價因而增加，人口因而繁盛，其利無窮，不勝枚舉。

(五) 開墾荒地 總理對之亦有具體指示：簡便之法，先調查全縣公私荒地，造具清冊，由各級政府按其性質，分別利用管理，有主者限期開墾，逾限者課以重賦，或依

照最低價格予以徵收，由縣或鄉鎮保以義務努力自行墾殖，或轉租自耕農墾殖。凡有公荒絕對禁止出售，以保存「土地國有」之一部份。最好應定一墾殖法，以爲全國共守，並應分級墾殖，總期於最短期內，達到「地盡其利」，勿使廢棄，使自治區域，變成「桃源樂土，錦繡河山」。

(六)實施救卹 一使人不獨親其親，不獨子其子，老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養，這是禮運大同篇社會救卹的理想。「文王發政施仁，必先施斯四者」，這是古時側重於社會救卹的王道。新縣制下的社會救卹，特設一社會科，下設救濟院，鄉鎮成立分院，並改善各種慈善團體，及寺廟祠堂，在統一計劃積極政策之下，興辦各種福利事業。所有老弱殘廢鰥寡孤獨，傷病婦孺無所依歸者，由縣或鄉鎮分別收容安置管理救養，不使遊蕩流落，遇有死亡疾病無親屬醫護者，由縣或鄉鎮分別負責救濟埋葬。如此分級負責，化多爲少，救卹事業，就可永久化普通化具體化了。

(七)實行遺產 總理說：「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」。總裁云：「經費來源，應注意人民遺產，不應再多仰給於稅捐」；如此不僅經費不生問題，即地方自治事業，亦將隨之而發展」。所謂遺產，包括最廣，如農林水利畜牧蠶桑紡紗小工業小礦業以及公共遺產等均屬之，各縣各鄉鎮保甲均

可因時因地，依照遺產辦法，利用當地之人力物力，從事於某一種或數種之遺產，即以所得，興辦各種有利於人民衣食住行樂育之各種自治事業，以期變手萬能，自力更生，達到自給自足之境界。

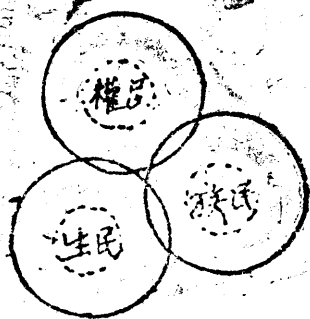
注意：欲知其詳請參閱拙著「新縣制之理論與實際」（中華書局出版）  
及憲政與地方自治（正中書局出版）兩書

### 五、三民主義在地方自治具體之實施

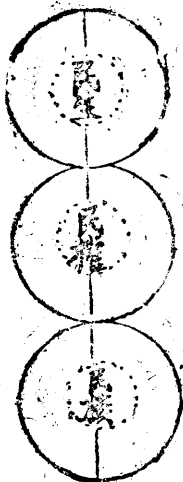
三民主義個別在地方自治之實施，業已如上所述，茲再更進一步，研討其具體之實施。

「三民主義是救國主義」，而以民為邦本之民字貫通之，儼如立體之三面，也可以說是救民主義，是世界上最完整最革命的主義。若去其一而取其二，取其二而去其一，非將整個的本體失其效用，卽其支體，亦陷於孤立破碎毫無意義。論其運用，大約為一貫平衡連環三性，茲為醒言起見，特繪三圖以顯明之。

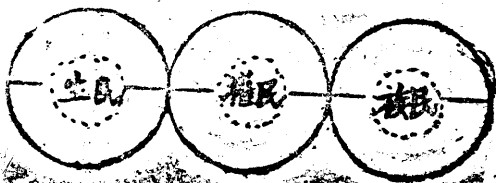
一貫性



平衡性



連環性



就三民主義的本身一貫性而言、如解決民族主義、應依次解決民權和民生主義。解決民生主義應依次解決民權和民生主義。解決民權主義、應依次解決民族和民生主義。解決民族主義、應依次解決民權和民生主義。解決民生主義應依次解決民權和民生主義。就地方自治的條件而言、如先之以推進衛生、(照四節圖)繼之以設立學校、終之以推行合作。如先之以設立學校、繼之以推進衛生、終之以推行合作。如先之以推行合作、繼之以設立學校、終之以推進衛生。總期一線到底，一派相承，一氣貫通。

次就三民主義的本身平衡性而言，實行民族主義，必須同時實行民權和民生主義。實行民權主義，必須同時實行民族和民生主義。就地方自治條件而言，如實行推進衛生，必須同時實行設立學校推行合作，如實行設立學校，必須同時實行推進衛生和推行合作。如實行推行合作，必須同時實行推進衛生和設立學校。其餘均可因時因地以制其宜，總須併駕齊驅，並行不悖。再就理論而言。要國家長治之安，社會上風平浪靜，三民主義無論在國內，在縣內，一定要平衡發展，要是不能權衡至當，一輕一重，或是輕重倒置，國家即有顛覆之慮，社會就有騷擾之虞，史策昭著，可以覆按。即以最近事實而論，如第一次歐戰時之德國民族的工作，夫已做到相當點，但是麵包問題解決不了，民生的條件缺乏，終於一敗塗地。又如第二次歐戰中之法蘭西民族，民權民生的工作都做得相當好，尤其享受特別考究，馬其諾防線築成後，更以為高枕無憂，但無高瞻遠矚，安居思危的政治家，無防微杜漸，喚醒國人的教育家，祇有守勢防禦，而無攻勢國防，致遭滅亡之禍。最近墨索里尼執政二十年，一朝即行崩潰，其主因即在義大利的民族民權民生先天不足，後天失調之所致。可見平衡發展才是順應自然，適應人類之需要，國家之要求。

再其次就三民主義本身的連環性而言，我們的民族主義，必須是民權民生的民族主義，才不至變為國家主義或帝國主義。我們的民權主義，必須是民族主義和民生主義的

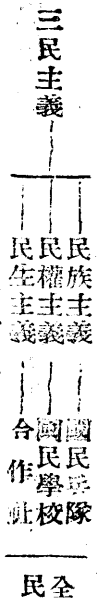
民權主義，才不至變成虛偽的民權主義或專制獨權。我們的民生主義，必須是民族主義和民權主義的民生主義，才不致變成資本主義或共產主義。展開世界的目光來看，這些事實，一一都擺在我們的眼前。又就地方自治的條件而言，如推進衛生，本來是實行民族主義，但是推行當中，如中華衛生教育社之組織，就是實行民權主義，如醫藥之發明與機器之製造，就是實行民生主義。如設立學校，組織學生自治會，或假設新縣制或新市制，訓練學生行使民權，就是實行民權主義，教學生有國家意識，民族觀念連帶的就是實行民族主義。教學生有科學知識，生產技能，連帶的就是實行民生主義。如推行合作，本列為實行民生主義，但合作事業之發展，不惟可以節制資本，抵抗帝國主義的侵略，且可在經濟組織中，熟練四權行使，其餘如戶口，如機構，如財政莫不皆然。

總之，三民主義係整個的，完美的，譬如樹木，三民主義猶樹之根，民族民權民生猶樹之幹，地方自治各種條件，猶樹之枝葉花果，根幹堅固，枝葉茂盛，則綠陰滿佈，自然開出燦爛之花，結成圓滿之果。比之江河，則由十四條件，而民生，民權，民族而三民主義，恰如百川匯流，總歸於海。其妙用如日月之經天，江河之行地，無物不覆，無物不載，「放之則彌六合，卷之則退藏於密」，真是「為天地立心，為生民立命，為往聖繼絕學，為萬世開太平」。「行之四海而皆準，百世以俟聖人而不惑」，不愧為世界上中正、和平、悠久、高明，最完備最澈底之革命主義。

## 六，結論

三民主義與地方自治之特質，以及在地方自治（縣）個別與具體之實施，略如上述，但遵照總裁三民主義之體系及其施行程序的訓示，三民主義之出發點是「天下為公」，原動力為「三達德」之誠，我們完成地方自治，實行三民主義的人，應具「公」與「誠」的精神才能担負此偉大的重任。又遵照總裁所講科學的辦事順序：「要由近及遠，自卑而高，為大於微，圖難於易」之道理，我們三民主義，在基層組織，（鄉鎮保甲）究竟如何實施，應有極簡易之方法。使全民家喻戶曉，一體奉行，以結民力，以固國本，實為必要之措施，茲列簡表如下：

三民主義在基層組織（鄉鎮保甲）實施一覽表



上表所列，保證國民兵隊，適齡壯丁受軍事訓練，適齡婦女受看護訓練，全民皆兵，自然國防鞏固，可以實現民族主義。保證國民學校，適齡兒童受補習教育，全民皆學，自然民權普遍，可以實現民權主義。保證合作社，家家入社，協作共享，全民皆養，自然民生康樂，可以實現民生主義，使全民視三民主義的偉大理想，如菽粟布帛一樣的正常，全民視三民主義中所規定的工作，如家常便飯一樣容易，非三民主義需要全民。



乃全民需要三民主義，久而久之，主義與民衆融爲一體，民衆與主義打成一片，那三民主義之光輝自然普照於中國，宏揚於世界，因三民主義的地方自治能否推行，關係國家成敗，民族盛衰，本黨各級革命幹部同志，全國各界革命民衆，均應以最高之信心，最大之努力，使總裁在血火教訓中所創造之新縣制，及地方自治實施方案，得以全部實現，使中華民國長治久安，達到「總理『萬年有道之基』的理想。是卽著者區區之微意，所欲掬誠奉告於全國同胞之前，以期羣策羣力，共趨一的者也。

## 日三十二，五十年來之中國憲政運動

黎東方

自從乙未年（一八九五）興中會成立，明定「立民國」為革命四大目標之一，其後，乙巳年（一九零五）中國革命同盟會成立，以「制定中華民國憲法，人人共守」這一個政綱，列於第三項信條，「立民國」之下，到了今年，民國二十三年（一九四四），已經有了五十年的歷史。

五十年來，中國革命同盟會及其後身中華革命黨，中國國民黨，是在不斷地以牠的血與汗，逐漸寫出牠們理想的一部憲法，使得革命完成後的中華民國，能夠真正地為民所有，為民所治，為民所享。直到今日，如此的工作尚未完成，不是由於條文字句之難於斟酌，不是由於機構零件之難於拼湊，而是由於施行憲法的障礙未盡清除，施行憲法的準備工夫，未盡完畢。只要這最後的障礙，日本帝國主義的侵略，一旦清除；再把那最後的準備工作，訓政工作的未了部份，儘速完速，則三民主義的革命憲政即可實現，於抗戰勝利以後的第一年。

五十年中國革命份子所要求的，始終是腳踏實地的憲政，而不是幾章幾節的憲法空文。反之，在革命份子之旁，另有一批所謂改良派份子，他們所要求的却是這憲法空文。他們決無勇氣以自己的血與汗，來寫一部自己所理想的憲法，他們只希望每一時期的

有力者頒發一部任何性質的憲法。因此，清廷也好，袁世凱也好，曹憲也好，無論是誰，都可以作為他們立憲運動派所崇拜的主人。他們是無條件的憲法迷信者，似乎以為有了憲法，就可以有憲政。他們見到革命份子不願接受戊申年清廷所頒布的憲法大綱，辛亥年清廷所頒佈的十九條條以及民國二年袁氏所擅改的約法，十二年曹憲所懲賈的賄選憲法，便以為革命份子居心要流血，居心不要中國走入所謂君主立憲或民主立憲的道路。他們因此就甯可與革命份子作對，而不與憲政的真正敵人作對。他們這樣子而忽視真正的憲政，迷信憲法，也有了五十年的歷史。

梁啟超氏是這一個憲法運動的中堅人物。值得我們奇怪的，便是他在戊戌年與康有為鼓吹維新之時，却不會提出頒佈憲法的口號來。是到了日俄戰爭前後，日本以小國敢與俄羅斯大國相抗衡，這才引起了一般留日學生注意到兩國憲法的有無。日本是立憲國，俄羅斯是專制國。留日學生們以立憲與專制來對比，看到勝利屬於立憲的一方。梁啟超氏及以後附和他的張謇端方之流，就在保皇黨前綱領之中，添上一個君主立憲名詞。這君主立憲四字遇到了清廷的嚴重反對。有很多滿人甚至認為這是梁啟超等的陰謀，說他們想藉此以漢人代替滿人執政。清廷的守舊份子根本拒絕了所謂保皇黨的善意。是到了五大臣出洋回國以後，五大臣根據考察的結果，估計了一下立憲國與專制國的數目及其力量，覺得立憲實在是一個不可抗拒的潮流，清廷才勉強頒下了一道預備立憲的

上諭（丙午年九月），及兩年以後的欽定憲法大綱。

這欽定憲法大綱具有日本式的典型。牠以君主立憲的形式，確定了君主專制的內容。這憲法倘若實行了，實要比沒有憲法還壞。大清皇帝萬世一系，神聖不可侵犯，有用人全權，有用錢的全權，有統率海陸軍及宣戰媾和締結條約的全權，不受議院的干涉。只有一點還似乎像立憲政體，就是君主所下的命令不得更改既成的法律；但是，所有的法律均須經過欽定頒佈，君主有無限制的不予頒佈之權（Veto）。

如此的專制憲法，清廷還要再過九年才肯實行。一方面革命份子加緊革命運動；一方面立憲派繼續要求這專制憲法提早實行。到了庚戌年（宣統二年），於倪映典烈士所率領的新軍之役以後，清廷才把預備立憲的期限，由七年縮為四年。

革命的烽火逐漸照耀了神州全部。在辛亥年十月十日，武昌的同志們舉起義旗，不一月而多数的行省先後響應。清廷又忽然頒佈了一個十分英國式而且超過了英國的「十九條條」。首先，皇帝的大權以憲法所規定的範圍為限。用人，則總理大臣應由國會議舉。用錢，則「本年度之預算，未經國會議決，不得運用前年度預算」。統率海陸軍，仍舊，但不得對內自由使用，須經國會議決。宣戰媾和，如不在國會開會期間，須經國會追認；締結條約，則必須先經國會通過。法律仍由皇帝頒佈，但皇帝沒有了不允頒佈的特權。

倘若僅有立憲運動派的請願，奏章與演說，或新民叢報上的短文，清廷決不肯頒下如此「革命的」十九信條，在革命份子眼中，決不以十九信條為可喜。他們認為這不過是加於日本式的廢紙之上，一張新的英國式廢紙而已。革命應當是仍舊照常進行的。惟有革命才可以達到「恢復中華，建立民國」的目的才可以「制定中華民國憲法，人人共守。」

在中國革命同盟會的成立宣言之中，繼着「人人共守」四字以下，我們可以念到「敢有帝制自為者，天下共擊之。」這原是爲了防止兩千年的專制傳統，在革命黨人的敗壞之中復活，而不料武昌起義以後，北方諸省因吳佩孚劉鎮湘之被刺而不肯響應，革命的力量不能及於北京，使得袁世凱能夠憑藉清廷的遺產，自沾了革命陣營中的妥協傾向。結果，民國元年革命政府所公布而實行的臨時約法，却污於這一朝政於「帝制自為」的帝制餘孽之手。

民國元年三月十一日，國父孫中山先生以臨時大總統的資格公布了臨時約法五十六條。這是民國以來，直至今日爲止，最重要的憲政文獻之一，因為牠不僅不是具文，而且是其後十年之間革命黨與反革命黨的分水線。

臨時約法的精神是夠得上民主立憲四字的。牠規定了臨時大總統僅能爲了執行法律或基於法律之委任，才可以行使命令權。牠又規定了臨時大總統非經參議院同意不得任

會國務員及外交大使。這就已經是所謂內閣制了。

從公布之日起，到民國二年十一月四日爲止，是臨時約法實行的時期。國父孫中山先生不會爲了這臨時約法未能符合於自己的五權憲法學說，尤其不會爲了這臨時約法把大總統的權力限制得太小，而稍變其守法的美德。國父始終是遵守着約法的。

到了民國的篡賊袁氏之手，由於一般「立憲運動派」，什麼進步黨等之甘心諂媚，臨時約法就遭受無情的打擊。袁氏居然以國會「遇事掣肘」爲理由，而感到基於臨時約法的憲政十分不便。於是始則違法逮捕虐殺國會之中的革命份子，終於在民國二年十月十六日擅請衆議院增修約法。所增的兩條：一是大總統得於國會閉會之時，制定與法律權力相稱之「敕令」，二是大總統得於國會閉會之時，爲財政上之緊急處分。所修改的三條，是關於制定官制官規，任用國務員及外交大使，宣戰媾和締約皆刪除了須經國會同意的條件。當時的衆議院儘管只殘留了一些媚袁的份子，也竟然羞於接受如此無體的邀請。袁氏的答覆是非法解散國民黨，非法免除國民黨議員之議員資格（民國二年十一月四日）。國會喪失了多數的議員，根本不足法定人數，等於無形解散。

他是一個長於愚弄觀衆的魔術家。利用當時在京開會的一個地方行政會議，加派一些中央各部的職員，就造成了一個身份不明的「政治會議」。由這個政治會議生產另一個所謂「約法會議」，僞造了一個新的「中華民國約法」六十八條，在民國三年五月一

。這是不能稱為憲政文獻的一張廢紙，其價值尤低於清廷的欽定憲法大綱與十九

相應於袁氏的毀法措施的，是 國父所領導的二次革命。國父自從民國二年三月二十日宋教仁烈士被刺，就認清了袁氏篡國的逆謀。其後袁世凱出賣外蒙，又私借公款，逆辦日金顯露。七月十二日，李烈鈞先生起義湖口，接着黃興先生起義南京，陳其美先生起義上海，安徽、廣東、福建與湖南四川五省紛紛參加討袁。不幸各地革命軍人的步履未趨一致，轉瞬之間均歸失敗。僅在吳淞一處曾經由居正先生固守月餘，亦因後援無望而終於失利。

再其後，便是袁氏的帝制運動，與中華革命黨的誕生。中華革命黨成立於民國三年六月二十二日。國父在他的誓約之中，開始提示了五權憲法，以創制五權憲法作為再舉革命的目的之一。

袁氏的帝制運動日益加緊，中華革命黨的革命運動也日益加緊。革命同志之先後發願者，有陳其美先生所主持的上海肇和軍艦之役（民國四年六月五日）及居正先生所主持的山東濰縣高密一帶的中華革命軍東軍之役（民國五年五月）。到了十二月二十五日，又有蔡錫唐繼堯等在雲南起義。

袁世凱於民國五年一月一日稱帝，三月二十二日取消帝號，六月五日病死。黎元洪

於六月七日就繼任大總統職，下令恢復臨時約法，恢復國會。國會於八月一日恢復，到了次年六月十二日就被黎氏解散。黎氏一面解散國會，一面電告各省，說這是由於張勳的脅迫。張勳之所以能夠脅迫黎氏由於黎氏苦於內閣總理段祺瑞之跋扈，親召張勳入京。張勳之所以敢於脅迫黎氏，由於他本爲清廷餘孽，素懷復辟思想，並且與段祺瑞暗中也有勾結，甚至獲得了段祺瑞關於實現復辟的諒解。

復辟實現於民國六年七月一日至十二日。張勳發覺他自己中了段祺瑞的詭計。北京政局從此入於混亂狀態。所謂繼任的大總統馮國璋，也與黎元洪一樣，與段祺瑞積不相能，而終於屈從段氏，對德宣戰（民國七年八月十四日）。在對德宣戰的兩天以前，北京有所謂二屆國會開幕。這二屆國會就在九月九日選出了段祺瑞所認爲合適的清廷遺老徐世昌。徐世昌一面爲民國的大總統，一面仍舊向廢帝溥儀朝拜，常上奏章。

段祺瑞的親日政權，維持到民國九年直皖戰爭結束之日止。這直皖戰爭一共進行了十四天，從七月六日到十九日。其後便是曹錕的政權。徐世昌繼續充任傀儡，直至民國十一年六月二日。在那一天，他自動解除大總統職務，美其名曰促成南北統一，而實際上曹錕希冀大位，擁出黎元洪復職，作爲過渡，並且取消北京的二屆國會，召開會赴廣州的若干第一屆國會議員，恢復第一屆的國會，以粉飾其所謂南北統一。舊國會於十一年八月一日恢復，很倉促完成了憲法草案的重要部份；於十二年十月五日賄選曹錕爲大



總統。再過三天，憲法草案就全部通過，在歷史上被稱為曹錕憲法或賄選憲法。

賄選憲法之中的一大特點，便是省的權力非常龐大。這是爲了便於地方軍閥的割據，以求其擁護曹氏政權。在當時，有所謂聯省自治派，是進步黨的後裔，極力幫助割據的地方軍閥與潛藏的中央軍閥。他們除了存心與革命勢力爲敵及博取個人名利以外，並無其他目的，但是在口頭上他們却是憲法空文的渴求者，立憲救國主義的宣傳家。他們甚至鼓勵了若干地方軍閥，擅創所謂省憲。

自從北京演了張勳復辟的醜劇以來，革命份子所用來答覆北洋軍閥與無恥政客的是在廣州另外成立了一個基於約法的政府。國會議員集會於廣州，舉行了國會非常會議，選舉 國父爲大元帥，成立軍政府；以與毀法的北京政府相對立（民國六年八月三十一日）。國會之中的憲法起草工作仍舊繼續。不幸南方亦有割據軍閥，與無恥政客，遇事向國父阻撓，使得軍政府的革命工作不能進展，並且把軍政府的組織改組爲七總裁制，政出多門。國父不得已於七年五月辭職避滬。國會則因無法行使職權而移設於昆明，再遷於重慶，其後又因滇軍離渝，致議員一時星散。

國父因此就重慶革命的陣容，於民國九年十月十日將中華革命黨改組爲中國國民黨。同時，革命的粵軍已經驅走了陸榮廷等桂系軍閥，他就再度回粵，繼續護法運動，恢復軍政府，招集流亡淪滬的國會議員繼續集會。十年四月七日，國會非常會議，議決了

「中華民國政府組織大綱」，廢止軍政府，組織正式政府，並於五月五日依據該大綱，選舉 國父爲大總統。

國父於就任大總統以後，積極準備北伐。十年十一月十五日師至桂林，十一年春，抵全州，旋因陳炯明蓄謀叛變，回歸韶關，又由韶關進克贛州（六月十三日）。至六月十五日，國父回駐廣州，陳炯明果然叛變。國父於八月十四日抵滬，曾經在宣言中明白指示：「南北交戰，已過二年，將士勞苦，人民塗炭，……而至今和議不成者，罪在不求之於國家組織之根本，而求之於個人權利之關係。」國父認爲國會是臨時約法所寄託的機構。國會一遭袁氏摧殘，二遭黎氏解散，以致不得不播越於廣州昆明重慶各地，最後再集於廣州，又遭逢陳炯明的叛變。因此，他便主張，要維持國家的基本大法，先要使得合法國會能完全恢復，自由行使職權。

無奈國會於完全恢復以後，却爲少數的不良份子所出賣，兼爲北京軍閥的武力所劫持，結果不但不能夠維護臨時約法及其基本精神，反而進行賄選，貽中國憲政運動史以不可洗滌的羞恥。若干議員仍舊繼續其憲法起草的工作，其條文本身除了關於省之一章十分錯誤以外，其餘部份未嘗不具有內閣制憲法的特點，並且相當地包容了總統制的長處。但是如此的國家基本大業，却與賄選運動纏在一起，徒然爲僭竊的軍閥製造護符，變成了一種捨本逐末，適得其反的舉動。

若干國會議員如此無恥地出賣自身，污辱約法，實令全國的革命份子失望。中國國民黨從此便結束了民元以來關於約法及國會法統的鬥爭，努力於重新建樹一個革命政權。他在民國十三年一月二十日至三十日，舉行黨的第一次全國代表大會。這比民國以來任何一屆所謂國會更能代表全國人民的意志。中國國民黨第一次全國代表大會議決了組織國民政府案；國父復於四月十二日發布了「國民政府建國大綱」，作為革命政權的綱領，也就是未來憲政的橋樑。

國父不幸於民國十四年三月十二日逝世。七月一日，國民政府在廣州宣告成立。十五年七月九日，總裁就國民革命軍總司令職，誓師北伐；十六年七月，國民革命軍攻克北京，十二月東北各省易幟。十七年十月三日，中央執行委員會常務委員會通過「訓政綱領」，改組國民政府，成立五院，試行五權。二十年六月一日，國民政府公布訓政時期的法。二十五年五月五日，國民政府公布中華民國憲法草案。這便是今日全國人民所熱心研究的五五憲草。二十六年四月三十一日，立法院通過國民大會組織法及代表選舉法。過了兩月，就爆發了七七事變。國民大會的召集與憲政的實施，均因敵人的侵略而不得不延緩，但是國民政府關於完成訓政，準備憲政的工作依然加緊進行。二十八年九月十九日，公布了縣各級組織綱要。這是從根本上促成地方自治，把每一角落的人民組織起來，以便行使四權。三十二年九月，中國國民黨第五屆中央執行委員會第十一

次全體會議決於抗戰結束後一年以內實施憲政。

以上，便是五十年來中國革命份子的憲政運動。這與若干無聊文人及無恥政客之憲法運動差不多是同時。其不同的一點，是革命份子誠心誠意在奠定憲政的基礎，以建設一個爲民所有，爲民所治，爲民所享的國家；而反革命的無聊文人及無恥政客，則只求一張白紙黑字的憲法，以爲升官發財的途徑，雖依附清治，依附軍閥，依附帝國主義，在所不惜。

明  
教  
之  
路

上海图书馆藏书



A541 212 0013 3536B

中華民國三十三年十二月初版

到憲政之路

定價國幣 元

版權所有

編者 杜呈祥

發行者 青年出版社

印刷者 中央青年印刷所

總經售 青年書店

重慶民生路

全國各大書店

重慶市圖書雜誌審查委員會審查證世圖字第二五五四號

No. 819

\$ 17.00