

國民必讀叢刊之四〇五〇

建國大綱 五權憲法

中央印務局印行

府政民國
網 大 國 建

四之書叢民國

行印局務印央中京南

大道之行也天下為公選賢與能
講信修睦故人不獨親其親不獨
子其子使老有所終壯有所用幼有
所長矜寡孤獨廢疾者皆有所養
男有分女有歸貨惡其棄於地也
不必藏於己力惡其不出於身也不
必為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

孫文



國民政府建國大綱

一 國民政府本革命之三民主

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

民衣建築大計畫之各式屋舍以



樂民居修治道路運河以利民行
三其次為民權故對於人民之政治
知識能力政府當訓導之以行使
其選舉權行使其罷官權行使其
創制權行使其複決權
四其三為民族故對於國內之弱小
民族政府當扶植之使之能自決
自治對於國外之侵畧強權政府

當抵禦之並同時修改各國條約
以恢復我國際平等國家獨立

五建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

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

一 化全國之人心而促進國家之統

七 凡一省完全底定之日則為訓政開始之時而軍政停止之日

八 在訓政時期政府當派曾經訓練考試合格之員到各縣協助人民籌備自治其程度以全縣人口調查清楚全縣土地測量完竣全縣

警衛辦理妥善四境縱橫之道路
修築成功而其人民曾受四權使
用之訓練而完畢其國民之義務
誓行革命之主義者得選舉縣官
以執行一縣之政事得選舉議員
以議立一縣之法律始成為一完
全自治之縣

九一完全自治之縣其國民有直接

選舉官員之權有直接罷免官員
之權有直接創制法律之權有直
接複決法律之權

十年縣開創自治之時必須先規定
全縣私有土地之價其法由地主
自報之地方政府則照價徵稅並
可隨時照價收買自此報價之
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

十一土地之歲收地價之增益公地之
生產山林川澤之息鑛產水力之
利皆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

十二各縣之天然富源與及大規模之
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
由中央政府為之協助而所獲之
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為中央歲

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

其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

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

大縣為自治之單位省立於中央與縣之間以收聯絡之效

先在憲政開始時期中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

農鑛部六工商部七教育部八交

通部

廿一憲法未頒布以前各院長皆歸總

統任免而督率之

廿二憲法草案當本於建國大綱及訓

政憲政兩時期之成績由立法院
議訂隨時宣傳於民衆以備到時
采擇施行

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
成立時期則開國民大會決定憲
法而頒布之

廿四 憲法頒布之後中央統治權則歸

於國民大會行使之即國民大會
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為憲政告成之
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

之政府是為建國之大功告成
民國十三年四月十二日孫文書



先生建國大綱二十五條實為施行三民主義五權憲法之基礎而國國家長治久安之至道也茲特將先生親筆稿付石印以供先親之快並作民國開創之寶典焉

東來慶齡謹跋並書

五 權 憲 法

國 民 叢 刊 之 五

五權憲法

一 引言

五權憲法是我所獨創，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份，每部份都是各自獨立，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，以為這個五權憲法，有甚麼根據呢？五權憲法的根據，老實說起來，就是我在研究各國憲法，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，演講過了一次。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，以為世界各國，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，以為是兄弟憑空杜撰的，不知道兄弟創這個五權憲法，實在是是有根據的。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，把革命底事情還是向前做去，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，好做我們建

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先的，就算是美國。當美國革命，脫離英國，成立共和之後，便創立一種三權憲法。世人都叫他做成文憲法，把各種國利民福的條文，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底根本大法。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，是世界上最好的，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理種種方面比較起來，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。兄弟以最高尚的眼光同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，所有不完備和運用不靈敏的地方，世人也是漸漸的知道了。由此可見無論甚麼東西，在一二百年之前，以為是很好的，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，到底要用甚麼方法纔能補救呢？理論上固然是沒有這樣書藉可以作補救，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學，有一位教授叫做「喜斯羅」，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拿出來獨立，用彈劾權同立法權，司法權，行政權作爲四權分立。他的用意，以爲國會有了彈劾權，那些狡猾的議員，往往利用這個權來壓制政府，弄到政府一舉一動，都不自由，所謂動輒得咎。他的這個用意，雖然不能說是十分完善，但是他能夠著這本書，發表他的意見，便可見在美國裏頭，已經是有人先覺悟了。

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；因爲在美國各州之內，有許多官吏，都是民選出來的，至於民選是一件繁雜的事，流弊很多，因爲要防範那些流弊，便想出限制人民選舉的方法，定了選舉權的資格，要有若干財產纔有選舉權，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，也不是一種補救的好方法，最好的補救方法，祇有限制被選舉人，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。普通選舉雖然是很好，究竟要選甚麼人纔好呢？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，纔算是合格？依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才德，或者有著鑿能幹，纔是勝任愉快的。如果沒有才沒有德又沒有甚鑿能幹，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，只有五十人，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，凡是經過致試出身的人，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，在吃飯睡覺的時候，都念念不忘心全國的人材，誰是人材好，纔叫誰去做官，君主以用人為專責，所以他能夠搜羅天下的人材。到了今日的時代，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，憲法中能夠加入這個制度，我想是一定很完備，可以通行無礙的。

我們從前在東京同盟會時代，本是拿三民主義和五權憲法來做黨綱，預計革命成功了，我們就拿來實行。不料光復以後，大家並不注意，多數人的心理，以為推翻了滿清，

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，大家可以知道了。我們要除去這和腐敗，重新來革命，一定非要用五權憲法做建設國家的基礎。我們要有良好的憲法，才能夠建立一個真正的共和國家。不過兄弟發明了五權憲法之後，一班人對於這個道理，都很不明瞭，就是專門學者，也有不以為然的。記得二十年以前，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，又到美國東方一個大學去讀書。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，比較甚麼憲法都要好，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，就請他進了學校之後，把這個五權憲法的道理，詳細去研究。過了三年之後，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。他從耶路大學畢業之後，後來又到英國，法國，德國去考察各國的政治憲法。到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。兄弟聽了這話之後，就很

以爲奇怪，很不以爲然。不料我們那一班同窓聽了他的話之後，都以爲這位法律博士，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。還有一位日本的法學博士，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，都昇和他商量。後來討袁之後，兄弟亡命到東京，又遇見了這位博士，他還問兄弟說，甚麼是叫做五權憲法呢？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，纔能夠明白。若是和一般普通人民討論，更是不知道怎麼困難，難怪他們都是不懂了。剛纔所說的那兩位博士，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，得了博士學位之後，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，兄弟與他研究了好幾個月的工夫，他纔明白。可見五權憲法這個東西，想拿來實行，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。兄弟在東京慶祝民報週年，講演五權憲法之後，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：可見一般人都大明白，所以今天我還要拿來和大家說明。但是要把五權憲

法來詳細說明，我想用幾天的功夫，還是不夠，而且恐怕越說越不明白。所以現在想出一個法子，要想在五權憲法範圍之外來講，因為一個問題，從側面來講，每每要比從正面來講是容易明白些。中國有句成語說：「不識廬山真面目，只緣身在此山中。」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，纔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。兄弟今天來講五權憲法，所用的方法，就是根據這個意思。

二 中國憲法和外國憲法之比較

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拿來看看。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，擁擠不堪。總要兩力平衡，物體纔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變化，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，享受自由太多，不知道怎麼樣寶貴，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，是從專制趨於自由，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：「不肖由，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。因為中國古時有堯舜的好皇帝，政治修明，人民得安居樂業，所謂「鑿井而飲，耕田而食。」向來是很自由的。老子說「無爲而治」，也是表示當時人民極端自由的狀況。當時人民因爲有了充分的自由，所以不知自由寶貴。普通外國人不知道這些詳細情形，便以爲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，人民纔放棄自由，秦始皇纔變成專制。當中國周末的時候，就是和歐洲羅馬同時，歐洲自羅馬滅亡了之後，羅馬的土地，被各國割據，當時各國用兵力，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，都是爲爭自由一樣。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

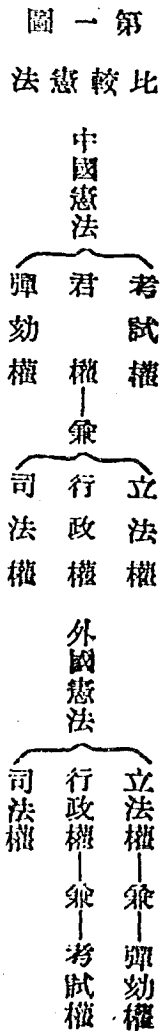
的目的，專是要保守自己的皇位，永遠家天下，子子孫孫可以萬世安享，所以他們祇要人民完糧納稅，不侵犯皇位，不妨礙他們的祖傳帝統，無論人民做甚麼事，都不去理會。人民祇要納糧，便算了事，不管誰來做皇帝，也都是可以的，所以人民並沒有受過極大專制的痛苦。外國人不明白個這緣故，故常批評中國人不曉得自由，近年以來，有許多青年學者稍為得了一點新思想，知道了自由兩個字，說到政治上的革命，便以為要爭自由。不知道中國人民，老早有了很大的自由，不須去爭的；因為不須去爭，所以不知道寶貴。比方我們呼吸空氣，是生活上最重要的一件事，人類在空氣裏頭生活，好比魚在水裏頭生活一樣，魚離了水，不久就要死；人沒有空氣，不久也是要死的。我們現在這個房子裏頭，因為空氣很充足，呼吸很容易，所以不曉得空氣的寶貴；但是把一個人閉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。

政治裏頭又有兩種人物：一種是治人的，一種是治於人的。孟子說：「有勞心者，有勞力者；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，治於人者是沒有知識的。從前的人民，知識不開，好比是小孩子一樣，祇曉得受治於人；現在的人民知識大開，已經是很覺悟了，便要把治人和治於人的兩個階級，澈底來打破，歐

洲人民，在這個二十世紀，纔打破治人的皇帝之階級，纔有今日比較上的自由。兄弟運種五權憲法，更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，不過為政治上利便起見，纔把政權分開罷了。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。後來日本維新，和歐洲各國革命，差不多是拿英國的憲法做底本，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，我們中國也有三權憲法，像下面的第一圖。



照這個圖看起來，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，也是一件很嚴重的事，從前各省舉行考試的時候，把試場的門都關上，監試看卷的人，都要很認真，不能夠通關節請人情，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。可見從前設御史臺諫的官，原來是一種很好的制度。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。

三、甚麼是五權憲法

兄弟剛纔所講的政治裏頭，有兩個力量：一個力量是自由。自由這個東西，從前的人民，都不大講究。極端的自由，就是無政府主義，是一種很新的學說，提倡這種學說的，最初是法國人布魯東，俄國人巴枯寧，和近來已經逝世的俄人克魯泡特金。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，便有人講到了。像黃老的學理，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，總要兩力相等，兩方調和，纔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，又何嘗沒有機器呢？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，這個緣故，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。都可以做得到。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，也是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，纔能夠享，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到呢？因爲我們人類發明了科學，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，這就是人專可以補天功。古書說從前希臘有一個人。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，便不必要有天賦的特能，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，去馳騁翱翔，這種機器是甚麼呢？就是憲法。上面所列的圖，就是五權憲法。

第五權憲法圖

| | |
|-----|-----------------------------|
| 立法權 | 這個五權憲法，就是我們近世的汽車，飛機和潛水艇，把 |
| 司法權 | 全國的憲法分作立法，司法，行政，彈劾，考試，五個權，每 |
| 行政權 | 個權都是獨立的。從前君主時代，有句俗話叫做「造反」，造 |
| 彈劾權 | 反的意思，就是把上頭反到下頭，或者是把下頭反到上頭。在 |
| 考試權 | 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 |

止上反一反，去掉君權，把其中所包括的行政，立法，司法，三權，提出來做三個獨立的權，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，和彈劾與考試兩個機關，同是一樣獨立的。

四 實行五權憲法後的治國機關

如果實行了五權憲法以後，國家用人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，都想去做官，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去雇一個。諸君想想，爲甚麼不到木匠店內或者是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，是一件很小的事情，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，因爲這個原因，美國選舉的時候，常常鬧笑話。我記得有一次美國有兩個人爭選舉，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；這個車夫，隨後跟上去演說，便對人民講，你們不要以爲他是一個博士，是

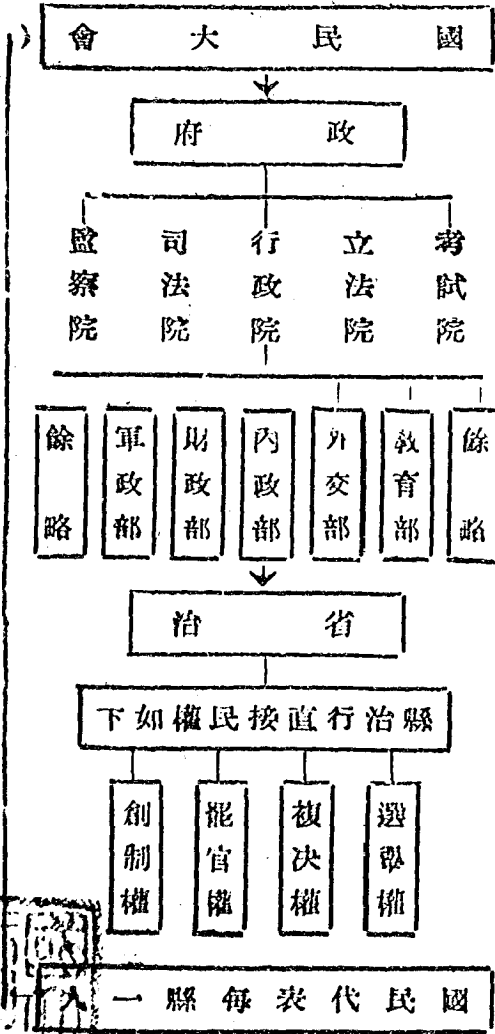
很有學問的，他實在是一個書獃子，他是靠父兄的力量，纔能夠進學校裏去讀書；我因為沒有父兄的幫助，不能夠進學校內去讀書，他是靠父兄，我是靠自己的，大家想想，是那一個有本領呢？用這一番話，說得那班選舉人，個個都拍掌，都說那位博士的演說不好，一點都不明白；這個車夫的演說很好，真是入情入理，選舉結果，果然是車夫勝利。諸君想想，這兩個運動選舉的人，一個是博士，一個是車夫，說到學問，當然是那位博士要比車夫好得多；但是那位博士不能夠當選，這就是祇有選舉沒有考試的弊病，所以美國的選舉，常常鬧笑話。如果有了考試，那末必要有才能有學問的人，纔能夠做官，當我們的公僕。考試制度，在英國實行最早，美國實行考試，不過是二三十年，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，就是世界上最古最好的制度。

我剛纔講過了五權憲法的立法人員，就是國會議員；行政首領，就是大總統；司法人員，就是裁判官。其餘行使彈劾權的，有監察官，行使考試權的，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，打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份一樣。

下面這個圖，就是治國的機關。除了憲法上規定五權分立之外，最要的就是縣自治。行使直接民權，能夠有直接民權，纔算是真正民權。直接民權共有四個：一個是選舉權，二個是罷官權，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，更要有罷官權，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，便的創制權。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，是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律纔是能夠通過罷了。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。

圖 三 第
國 機 國 治



五 權 憲 法

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。今天兄弟的這稱講法，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，還要希望諸君細心的來研究五權憲法，贊成五權憲法。

中華民國卅六年五月十四日

中華民國三十六年五月（京版）再版

建國大綱、五權憲法

贈送

國民之
叢刊
四、五

每冊定價六角

印行者 中央印務局

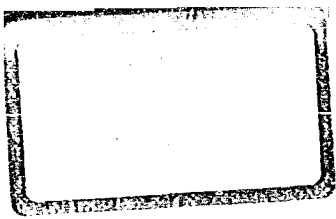
南京中山東路三九二號

代表人 黃天鵬

印刷者 中央印務局總廠

南京估衣廊一一七號

經售處 全國各大書局



1870-1871

