

732
570

諸青來著

建國大綱評論

訂正
再版



初版序

國民之於自由，猶魚之於水；人之於空氣。魚得水則生，不得則死；人得空氣則生，不得則死；國民得自由則進步向上，不得則夷爲奴隸。夫自由之所以可貴者安在乎？人鮮有不自尊者，自尊而能推己以及人，是之爲恕，是之謂自由。故穆勒有言：「自由以不侵他人之自由爲界。」昔在歐洲中世，歐人爲求信仰自由而捐生命以爭之者，前仆後繼，史不絕書；其後民治發軔，又爲求言論集會之自由，與專制惡魔苦戰，歷二三百年之久，卒能衝決網羅，解除束縛。我國改建共和，十有餘載，又經數次革命；不圖專制積習，牢不可破，思想之受箝制；言論之被束縛；以較周厲監謗，中世教皇之禁異端，有過之而無不及。思想失其自由，則黨魁遺囑，不啻當年之聖諭；言論又無自由，則黨義政綱，彷彿科舉時代之八股。世有愛護自由逾於生命者乎？雖爲執鞭所忻慕焉。

中華民國十八年十月

著者識

上海圖書館藏書



A541 212 0010 79578



再版序

國民政府奠都南京北伐告成，所謂訓政時期，由此開始；一般士夫，大抵皈依黨義，謳歌黨治，甘以受訓者自處矣。國民黨專政數年，兵額增而內鬩愈烈；賦斂繁而國用愈窘；其他各項設施，無一能鑒民望。及九一八瀋陽變起，數月之間；坐失疆土數百萬方里。於是反對蠶起；何以受訓自處者，不復甘心爲被訓之民！向以黨治爲可行者，至此亦不能不懷疑。彼輩態度所以前後兩歧者，其意若曰：施訓者未得其人，非訓政之不適；黨權並未提高，非黨治之無效；黨義未能實現，非其理論有缺點。噫，斯說也果本於良心上主張耶？盍平心靜氣以讀此書。

中華民國二十年十二月

著者識

建國大綱評論目次

第一節	革命與反革命	一——五
第二節	廢約乎抑修約乎	六——一〇
第三節	訓政	一〇——一四
第四節	直接民權	一四——二〇
第五節	省與縣	二〇——二四
第六節	財政問題	二四——二七
第七節	官營業之範圍	二七——三一
第八節	五權	三一——三七
第九節	憲政與黨治	三八——四一
附錄 黨治論叢		

(一) 黨國……………四一——四三

(二)	新偶像·····	四三——四四
(三)	與胡適之論法·····	四五——四九
(四)	黨治與個人獨裁·····	四九——五二
(五)	舉國一致須以取消黨治爲前提·····	五二——五六
(六)	黨治之下果能實現民主政治乎·····	五六——六〇
(七)	剝奪自由之法令應立即撤消·····	六一——六五

建國大綱評論

諸青來著

第一節 革命與反革命

天下事理莫不有正反兩方面：在數學上名爲正負；在電磁學上別爲陰陽；在此爲正，則在彼爲負，在彼爲正，則在此爲負，彼此無定位，卽正負無專屬。其在電磁學上之陰陽兩詞，雖似有專屬矣；然亦由於科學家之假設，以表示二者相爲對待而已，並無抑揚軒輊於其間。由斯言之，宇宙之間事理繁頤，非一端所能盡，安可唯我獨尊，以一手掩盡天下耳目，謂我之言行絕對合乎真理，其在他人則否耶？

以上所論，雖非新奇可喜之言，似尙不悖乎理性。中山先生之論革命也則不然，其在建國大綱一篇之發端中載明左列文句：

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。

不經軍政時代，則反革命勢力無由掃盡；而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰。

今後之革命，不但當用於破壞，猶當用於建設，且當規定其不可踰越之程序。

中山又在建國大綱各條中，訂定左列條款。

第一條 國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。

第六條 在軍政時期一切制度，悉隸於軍政之下，而政府一面用武力以掃除國內之障礙；一面宣傳主義以開化全國人心，而促進國家之統一。

由上引各節，總括其意義，均有三端如下：

(一)爲實行三民主義而革命；所謂三民主義者，係含有革命性的。而灌輸主義，須在軍政時期中竭力行之。

(二)革命須從破壞建設兩方面着手，而破壞以武力解決爲惟一之辦法。

(三)反革命勢力必須掃除淨盡，免爲革命之障礙。

中山革命之目的，既在實行三民主義，則其主義內容殊有辨明之必要；所謂三民主義者，其立論之點，自相牴牾，不一而足，由學理上推論，能成一種主義與否，尙屬疑問；茲援名從主人之例，姑以主義稱之耳。民生主義第二講中，曾謂「純用革命手段，不能解決經濟問題，」則民生一端，斷不能含有革命性，彼固自言之矣。民生如此，民權亦何獨不然，國民之政治能力，須本自動

精神，力求改進；若採激烈手段以謀咄嗟立辦，未必能達其目的。我國近二十年來，經數次革命之後，民治萌芽，摧殘殆盡，非即最確切之例證耶？對外交涉能否勝利，要視國家實力及折衝手腕何如，與粗心浮氣之革命論更無關涉。要之，三民主義之上，必冠以特定形容詞曰革命的，殊令人大惑不解矣。攷革命二字，始見於我國古籍；在易革卦彖辭曰湯武革命，順乎天而應乎人；在書則曰革殷受命，此二端皆指一姓興替而言，與歐文所謂『來佛羅興』(Revolution)無涉。日人以革命二字譯之，似未愜心貴當；即以來佛羅興之原義言之，其義本為迴轉，近世之法國革命，推翻君主貴族，造成恐怖時代，以言洗滌舊污則有之，與民更始則猶未也。當大革命初起時，基隆狄黨(Girondists)與雅谷賓黨(Jacobins)同為革命團體，其後互相排擠，勢成水火，基隆狄黨人竟被稱為反革命(Counter Revolutionary)而遭屠戮，即同隸雅谷賓黨者，亦不免箕豆相煎，任意殘殺，其時革命內志，人人自危，莫不惴惴然恐被稱為反革命矣。由是言之，革命之舉縱應時勢需要，得民衆同情；其進行方法頗涉多端，或主穩和，或主急進，革命宗旨雖同，手段未能一律；若因彼此手段之不同，遽存入主出奴之見，此目彼為反革命，彼亦可目此為反革命，各反其所反，即各革其所革；如此則革命真若轉輪然，循環往復無有已時，破壞之局，長此終古，尙安有建設可言乎？

首摩哈默德一手執劍，一手持克蘭經，詔羣衆曰：汝等飲劍乎？抑服從我教義乎？二者之

中，擇其一焉。所謂三民主義，蓋中山之克蘭經也；其所用武器，非利劍而爲快鎗巨砲也。夫在武力壓迫之下，宣傳主義，風行草偃，亦固其所；人心向背，既視勢力爲轉移，力之所在，則羣奉爲神聖，勢之所去，則棄之若上置，勢力之變遷無常，卽去就之標準靡定，尙安有同情與信仰可言耶？且革命非必以武力解決爲惟一之手段；試徵西史，一七八九年之法國大革命；一九一七年之赤色革命；固皆殺人如麻，演人世間至慘酷之劇矣；然如英倫一六八八年之名譽革命，不流血而民權鞏固；十八世紀中葉以後之實業革命，(Industrial Revolution) 生產組織逐漸蛻變，而呈日新月異之象；可知非常改革之不論在政治上或經濟上；均可用和平手段達其目的，但須矢以至誠持以毅力耳。

夫使革命動機純潔，無壟斷政權之心，則雖不得已而訴諸武力，尙可爲世人所共諒；昔周武弔民伐罪，順天應人，伯夷叔齊，猶譏其以暴易暴，周武固未嘗目爲大逆不道而加以戮辱也。後世倡革命者，往往以主義相標榜，以政策爲號召，其主義是否正確，政策是否見當，自須詳加辨別，未便一味盲從；即使所採主義果正確矣，所持政策果允當矣，而將來見諸實行，是否與其主義相合，與其政策相符，亦在不可知之數。由是言之，破壞雖告成功，建設尙未就緒，革命之功罪未明，是非未定，安得以反革命名目加於異己者之身，而爲劫持天下計哉。

法蘭西大革命時，雅谷賓黨爲摧殘異己地步，特立反革命名目。後至一八四八年二月，巴黎

市民逐走路易妻立，改建民主，中歐各地受二月革命之刺激，羣起響應，雖以要求自由爲標的；實有共產主義者插入其中，乘機煽惑，其時馬克思正聯絡同志，活動甚力，事卒未成，乃襲取『反革命』之名以醜詆異己。鮑爾希維克自承爲馬氏嫡系，更利用此名號濫施攻擊，列甯生平固以革命者自居，而斥異黨爲反革命；然其同黨盧克森保女士（德國共產健將）嘗著書痛論之，謂黨人獨攬大權，處置農民失策，其所設施皆大反乎革命本旨也；史達林與杜洛斯基兩不相容，又互以反革命相詆諆也。然則革命與反革命，初非一成不變，亦視其所以自處何如耳。

（附註）國民黨在容共時代，與共黨立於同一戰線，則竊取其口吻以詆斥異黨；及其反共清黨，共產之徒反唇相稽，乃亦以此雅號加諸國民黨矣。匪特共產黨對國民黨然也，即在國民黨中之各派亦何嘗不如此；當漢甯兩方之相爭也，漢方目甯方爲新軍閥爲叛徒，甯方則斥漢方曰依附共黨；桂系與汪派之相敵也，桂詆汪爲共產工具，汪則斥桂曰有封建思想之軍閥；夫曰軍閥，曰共黨工具，要不外乎認爲反革命而已。其後蔣與馮閻相爭，甯粵兩方對峙，彼此互肆詆諆，莫不以反革命三字加諸異己，孰爲革命，孰爲反革命，質諸局中人，恐亦不免啞然失笑耳。

第二節 廢約乎抑修約乎

立約互市以還，中國之國際地位，一落千丈，固有國權，喪失殆盡，固緣列國之乘機侵略；由於自暴自棄拱手授人者亦屬不少。然自歐戰告終，邦人受世界潮流，漸倡獨立自主之論，輿論鼓蕩，民氣發揚，挽回國權，一致對外，巴黎和會開會之際，北廷派遣列席之代表要求廢除廿一條，兼提議收回租借地，撤退駐華外兵等項；議長克里孟梭，以非和會範圍內事拒其請。及華盛頓會議開始，北廷代表鼓其勇氣，再申前請，列席八國乃協訂條件，以維護中國主權，尊重獨立為原則；兼公訂關於中國關稅之約，決議在開會後三個月內，由各國派員赴華調查司法。由斯觀之，歐戰以後之列強雖未即允拋棄特權，其態度較前和緩多矣。其時國民黨漸與蘇俄發生關係，高唱打倒帝國主義，取消不平等條約，第一次代表大會宣言中所揭對外政策，亦以取消舊約重訂新約為言；蓋對外強硬之標語，最易得人民同情也。惟愚於此有一疑問之點，中山先生晚年言論，對於不平等條約力主取消；其臨終遺囑（遺囑真偽茲姑不論）中亦有廢除條約之語，廢除與取消，其意義完全相同，可無疑問；然建國大綱第四條中，則不曰取消，亦不說廢除，而僅主修改。茲照錄原文如左！

第四條 對國內之弱小民族，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，恢復我國際平等，國家獨立。

中山所謂國內之弱小民族，殆指蒙藏而言耶？蒙藏隸我版圖，已數百年，清代夙用羈縻政策，並未干涉其內政，改元以來，邊事廢弛，藏族漸為英人牢籠，外蒙則離我獨立，竟受蘇俄之保護；吾不知中山所謂扶植自治，將承認其假自治耶？抑以現狀為不然耶？如以現狀為不然，必須助蒙人脫離蘇俄羈伴，此舉固大快人意，其如與聯俄政策根本抵觸何。欲聯俄則必須棄外蒙，欲恢復外蒙則不能聯俄，此二者相背而馳，無並行不悖之理，彼將何以自圓其說耶？至修改舊約一節，又與平日高唱廢約宗旨迥不相同；夫修改與取消（或廢除），並非區區字義之不同，外交方針乃由此而大有區別。取消或廢除云者，不問對手方意思若何；不論條約有無時効；有時効者已否滿期；一律宣告作廢。如蘇俄政府宣告帝國時代與外國所締各條約契約均作無効是也。修改云者，遵照國際慣例，與對手方和平磋議，在折衝樽俎中從容收効者也。民國十四年，段祺瑞執政，在五月卅日事件發生之後曾牒告北京外交團，請求修正舊約。廣州之國民黨中央執行委員會，於六月二十八日通電全國，痛論其非。其電文中有左列之警句：

『本黨不忍中國之淪於次殖民地，倡導國民革命，以與帝國主義者奮鬥；而廢除不平等條約，即為

奮鬥之第一目標。本黨總理孫先生畢生努力於此，去歲北上，即以廢除不平等條約爲北京臨時執政合作條件；無如北京臨時執政，方熱中於外交團之承認，（中略）一方似順從民意；實則延宕國民革命之進行；一方似改革外交方針，實則爲帝國主義者謀迴旋之餘地；對於廢除不平等條約之主張，不復敢公然違反，而惟以支吾脫卸之伎倆，使消失於無形，其胆則怯，其謀則詐。惟廢除與請求修改截然二事，國民不致爲此似是而非之舉動所惑，則北京臨時執政之出此，正與從前滿洲政府欲以僞立憲抵制革命，同一心勞日拙而已。本黨茲再鄭重宣言 對於不平等條約，應宣布廢除，不應以請求修改爲搪塞之具。（下略）』

據右載文句國民黨於修約廢約之辨 闡發無遺，無庸更贅。凡國際條約之成立，必以當時事實爲背景，締約既久，國際情勢大有變遷，則原約自難適用；公法大家渥賓罕，(Oppenheim)李韋爾，(Rever)各於其專著中討論甚詳，認爲合理。且致已往事實，自動宣言解約者不乏其例，如俄國宣告解除巴黎條約，奧匈取消柏林條約是也。最近蘇俄革命，否認帝制時代所訂一切條約契約，更爲直捷痛快。夫廢約一節，既有學說可資依據，有先例可爲援引，似無不可行之理由；然能否收效，亦視本國實力及周圍情勢若何。昔在一八九〇年俄國宣告解除巴黎條約，其時普法交綏，無暇東顧，以爲有機可乘，毅然破約，其後責言日至，遂作罷論；蘇俄雖宣告廢除條約契約，

然屬於其國之義務（如外債是）不能到底否認；近年土耳其中與，改訂條約，乃由其力圖振作戰勝希臘所致，新約成立，亦經相當時期之磋商而後就緒。由斯觀之，修改舊約非旦夕所能奏功，廢約之舉更不能以一篇宣言了事。領事裁判權如何撤消；租界租借地如何收回；駐華外兵如何撤退；駛入長江之外艦如何驅出；將取強制手段乎？抑在折衝樽俎之中徐收緩效乎？如出於後者則仍爲修約而非廢約；如出於前者則非武力解決不可。中山於民族主義第五講中，盛稱英法日美等國海軍如何雄厚，陸軍如何強大；『可在極短時期以內，一戰而亡中國。』彼此武力既有霄壤之別，將何以強制執行，豈高呼勵行革命外交，即可令列強懾服耶？要而言之，不平等條約或改，或廢，須有一定方針；主修改則不能說廢除；主廢除則須以實力執行之，斷非宣言所能了事。若於二者之間，未能決其取舍，忽主廢約，忽主修約，主張未嘗一貫，令人無所適從，如此而謀恢復國際平等不亦戛戛乎其難哉。

（附注）國民黨對外強硬主張，果能堅持到底，不論成效若何，尙可表示其別無作用。乃其外交方針，漫無系統忽左忽右舉措靡常始而聯俄，繼而絕俄，此其一；始而堅持對港罷工，繼而解散工人糾察隊，對港妥協，此其二；始而收回租界，繼而尊重租界，此其三；北廷請求改約，國民黨通電全國，痛論其非，可謂詞嚴義正；及其自執政權，亦不敢毅然廢約，僅以修改商

約爲了事，此其四；日義等國僑民爲訟事被告人時，始終不受中國法廷管轄；日輪航行長江內河，亦時辦法，然日義等國僑民爲訟事被告人時，始終不受中國法廷管轄；日輪航行長江內河，亦未嘗勒令停業；所謂臨時辦法七條，不過爲紙面上示威，此其五；屢次提議撤消領事裁判權，亦未能強外人就範，此其六；當日本出兵山東之際，佔據我青島濟南，鎗殺我多數官民，革命軍總司令擁兵數十萬，不能一戰以保國土，乃竟俯首帖耳，退避於數百里外，甘受此奇恥大辱，及其撤兵歸國也，又與秘密協商，請其延期一月，喪心病狂，莫甚於此，此其七；二十年九月十八日遼瀋之變，歲杪錦州之役，始終取不抵抗主義，拱手讓於日人，數月之間，失去國土數百萬方里，此其八；以上各端辱國喪權，斷送領土，自來對外之失敗，蓋未有甚於此者矣。

第三節 訓政

亞里士多德有言曰：人類爲政治的動物。蓋以人類獨具組織天才，富有合羣能力，初民集合而成部落，逐漸演進而爲國家，斷非他動物所能企及者也。夫人類所以能合羣進化者，在具有一種組織力，由表面觀之，互相結合成爲一體，而察其裏面則個性並未消滅；匪特未能消滅已也，

且因文化進步而有向上發展之勢，個性愈發展則其團體愈鞏固；亦惟團體愈鞏固，而其個性愈能發揮特色，貢獻於羣衆。此近世民主政治所以獨占優勝，而自由主義所以能照耀天地也。

中山一生，奔走革命，壯年久遊海外，飽吸自由空氣，然其所懷革命方略，則與民主自由之原理並未一致，所謂革命方略者何耶？革命進行分軍政訓政憲政三時期，可謂別開生面，辛亥鼎革之際，未克償其宿願；至晚年手訂建國大綱，乃以分期進行之說爲天經地義，不可移易。試就左列各條觀之，便可知其精神所專注者矣！

第七條 凡一省完全底定之日，卽爲訓政開始之時軍政停止之日。

第八條 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；全縣警備辦理完善；四境縱橫之道路修築成功；而人民曾受四權使用訓練，而完畢其國民義務，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，始成爲一完全自治之縣。

第九條 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，有直接複決法案之權。

在軍政時期以內，純藉武力以鞏固當局權力，民意若何，無庸顧及。至達訓政時期似非施行軍

政可比，然所謂訓政者，本係帝制時代特有名詞太上皇或太后端拱於深宮之中，隨時對幼帝及近臣指示機宜，是爲訓政；中山先生始終反對帝制，然仍襲用此類名詞，是又奚爲者耶？按照建國大綱規定，在此時期內之設施次第，與清季籌備立憲大相類似。試略述清季分年籌辦要政如左以資比較：

民政機關主管者 調查戶口； 測丈土地， 開設各省諮議局， 實行地方自治， 完備各地巡警。

司法機關主管者 頒行法院編制法， 籌設各級審判廳， 頒行新民律刑律。

教育機關主管者 徧設簡易識字學塾， 普及教育。

財政機關主管者 頒行會計法， 劃分國家稅與地方稅， 確定預算決算。

此外如實行文官考試，改訂內外官制，開設資政院等，均爲籌備立憲之要圖，籌備完竣，召集上下議院。在此籌備期內，各項設施，與中山所謂訓政相類似。惟兩者有大相逕庭之點：清季籌備立憲，預先定期九年，所謂訓政則無一定期限，此其一；清季辦法一面籌備憲政，一面即實行地方自治，中山則非俟第八條內列舉各項辦竣，不許縣自治之成立，此其二；清季選民資格，僅以明定於選舉法規中者爲限，中山則特定嚴重限制曰，誓行革命主義者乃得爲選民，此其三。當

時清帶迫於人民要求，頒九年籌憲之詔，民間志士扼腕歎息，以爲清廷毫無誠意，聊以塗飾耳目而已，蓄怒積憤，不可遏抑，一旦楚人起義，各省響應，而清社遂屋。清末迄今，僅廿餘年耳；其間政潮迭起，變幻靡常，帝國易爲民國，民國又脫爲黨國，吾人飽經世變，不勝有今昔之感矣。

人民之自治能力，如何能逐漸發達，亦在激起其創造心，發揚其自動力而已。若測丈土地，若清查戶口，此等事務，委曲繁重，須由地方人民自任之，方可推行盡利；假手於官吏，則視地方爲傳舍，決難勝任而愉快，自治所以勝於官治者在此。若以全國章制必須一律，儘可仿照英倫之立法集權，由中央頒布條例若干條，僅爲概括的規定，至其實施節目，不妨因地制宜酌量辦理，官吏不加掣肘，而事務迅速進行；故地方必先自治，而後戶口土地等項方可澈底清查，整理就緒；未有置自治爲緩圖，而能謀地方發達者，大綱第八條所擬辦法不免本末倒置矣。此其不合者一；夫辦理尋常事務，尚須具自動精神；以言選舉立法等項關係尤爲重要，更無官吏越俎代謀之理。距今二十年前，各省成立諮議局，辛亥光復之業，贊助之力頗多，推倒滿清，改號共和，已歷十餘年；人民反須受特殊訓練，方可予以參政權乎？此其不合者二；若謂四權使用，爲我國破天荒之舉，必先加以訓練，乃可許其使用；不知實施訓練，自應寓乎使用之中，使用即所以資歷練；未有靳其使用而能望歷練之有成者也。且英倫憲法，爲世界各國之模範，迄今尙未行直接民

權；若謂人民行使四權，非受特殊訓練不可，則英倫人民，亦須經過訓政時期，方可有運用憲政之能力乎？此其不合者三；人民須誓行革命主義，始予以參政資格；所謂革命主義，殆指三民主義而言，服膺三民主義者，非國民黨黨員莫屬，質言之，非國民黨黨員不得有公民權。或謂不論黨內黨外，凡服膺黨義者，均有參政資格，雖非國民黨黨員，亦可有公民權也；不知黨員與非黨員之別，亦視其接受黨義與否耳，黨員當然接受黨義，黨外人未必肯接受黨義，不接受黨義者不能有公民權；若爲取得公民權，不得已而接受黨義，是與被追入黨無異。思想失其自由，人格亦被剝奪，尙得謂爲公民耶？此其不合者四。中山所以定此訓政時期，原爲訓練民衆扶植自治起見；孰知所訓練者，非公民而爲奴隸；所扶植者，非自治而爲黨治而已。

第四節 直接民權

中山先生於其『民權主義』中，力主『中國革新，須以強有力中央政府之成立爲前提，令出惟行，無所掣肘，成爲萬能政府，方可百廢俱舉；或慮當局營私自便，則以直接黜陟之權畀諸人民，人民以爲賢，以爲能，自應極端擁護；人民以爲不賢，以爲不能，則可直接罷斥之；有此救濟辦法，政府萬能方無流弊。』此中山民權論之要旨也。觀建國大綱第二十四條之規定，似與上說

互相發明。茲照錄該條文句如左：

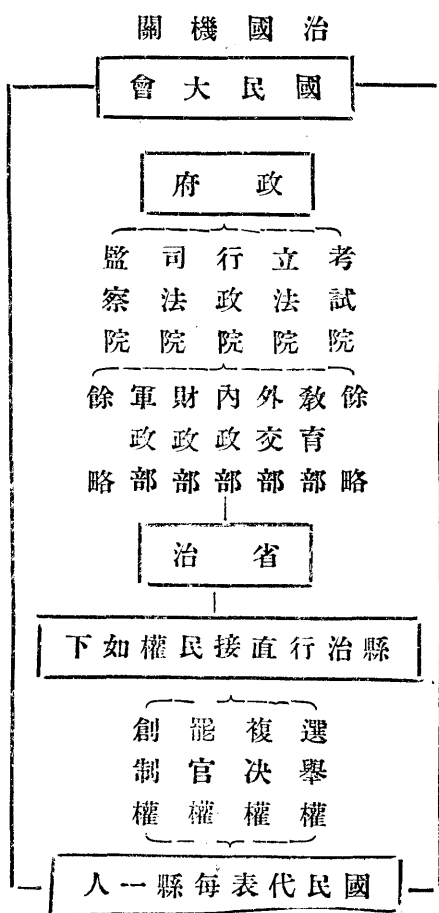
憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會。對於中央政府官吏有選舉權；有罷免權。對於中央法律有創制權；有複決權。

上述選舉權罷免權，與創制權複決權並舉，明明指人民直接選舉直接罷免而言。選舉罷免創制複決四者，即中山所謂四權，是為直接民權；與五權中之立法權僅為間接行使之民權大有區別。國民黨第一次代表大會宣言中，有云「國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權」，所以濟代議政治之窮，亦以矯選舉制度之弊也。又按建國大綱第九條載明：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權；有直接創制法律之權，有直接複決法案之權。」據此則中山主張之直接民權，先以各縣為起點；至國憲頒布後，方以中央用人行政為對象，由國民大會行使職權程序分明，不可踰越。雖然，此說有無窒礙難行之處，吾不得不博稽先例，詳加推論，以辨具利弊得失焉。

昔盧梭有言：「民主政治，惟以十萬人之小共和國乃能行之。」此蓋指直接民權言也。瑞士全國幅員，二十萬方華里，人口不滿四百萬，以行直接民權，較為適宜，故此制先在瑞士創行；其後美利堅之各邦各市，頗多仿行；德意志革命告成，於其新憲中亦採用斯制。試先就直接立法之

例言之，則國各殊途，頗難合轍；瑞士人民行使其創制權複決權，對於國憲邦憲及普通法律均可適用，蓋瑞士全國面積，僅及我之一道耳，其直接立法之範圍最寬；美利堅則僅以邦或市為適用範圍，各邦各市且非一律；在德意志雖許人民對於憲典法律，有直接解決之權，但其適用範圍較狹。我國廣土衆民，遠過德瑞，本部面積與美堅利相伯仲，而人口之衆亦遠過之；若如中山所言，國家立法事項，不論憲章法典，悉由人民直接參與，試問立法程序如此繁重，曠日持久，尙有成立之望耶？且以複決權畀諸人民，將採自由複決制 (Optional referendum) 耶？抑採強制複決制 (Obligatory referendum) 耶？如以後者為根據，則凡議會通過之法律，須經由人民複決，方為有效，手續既極繁重，仿行更覺困難；即使採用前者，則有一部份人民，對於議會通過之法律，不能滿意，提議請求複決，仍須交由全體人民複決，方為合法。如此則國家立法事業，所受影響必非淺鮮，我國廣土衆民，罕有其匹，乃欲效顰而積人口僅及百分之一之瑞士耶？此有疑問者一；人民直接任免官吏之制，各國亦非一律；其在下級自治團體，公職人員，必由人民直接選任，固無論矣；若在高級團體，則未必盡然，即如美之邦長，為邦議會所選出，非由人民直接選任也；至罷免權之行使，在美利堅為極盛，人民行使此權，以對於市長或市議員者為最多，對於邦吏則較少；瑞士國中有數邦定例，其人民若不信任邦議會，對於全體議員一律撤免，另選新者，實即解散議

會，與美制迥不相同；德意志雖以創制複決等權，畀諸人民，然無直接任免官吏之例，惟德憲載明國會對於總統不信任，得提議經由國民投票公決去留，普魯士憲法規定人民得動議解散邦議會。觀上引各端，可知中央官吏由人民直接任免，在先進各國尚無其例；德憲雖有人民公決總統去留之規定，人民不能自行發議，必須由議會發議提交公決，人民方可行使此權，且以對於總統爲限；乃如中山所言，中央官吏應由人民直接選任，且得直接罷免；所謂中央官吏者，將不論職務高低：上自元首，下至末僚，均在直接任免之列耶？此有疑問者二；中山擬以中央用人行政爲範圍，施行直接民選制；夫以全國面積之廣，人口之衆，尙可施行此制，則一省區域以內，當然在施行之列；乃觀建國大綱第十四條載明『每縣地方自治政府成立之後，得選舉國民代表一員，以組織代表會。』第十六條載明『國民代表會得選舉省長爲本省自治之監督。』豈中央官吏可由人民直接任免，而省長一職必須間接選任耶？又直接立法之制可施行於全國，豈在一省範圍以內，反不使行使此權耶？此有疑問者三；直接民權之行使，既須藉國民大會爲樞紐，則國民大會之構成方法，最關重要；在建國大綱中始終未嘗提及。竊攷中山之五權憲法講演中，論及國家機關一節，附列一圖。茲姑照錄如左：



據右圖，則國民大會，殆即由國民代表組織而成者歟？又據孫文學說第六章，有如左列文句：

一俟全國平定之後，六年，各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會，以製定五權憲法。以五院制為中央政府：一曰行政院；二曰立法院；三曰司法院；四曰考試院；五曰監察院。（中略）五院皆對於國民大會負責；各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之；國民大會職權，專司憲法修改及制

裁公僕之失職。(中略)一縣之自治團體，當實行直接民權，人民對於本縣之政治當有普通選舉之權；創制之權；複決之權；罷官之權。而對於一國政治，除選舉權外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。

據上述者觀之，則所謂國民大會者，由每縣各選代表一人組織而成也，彰彰明甚。建國大綱第十四條載明：『每縣地方自治政府成立後，得選舉國民代表一員以組成代表會，參預中央政事。』等語，據此則代表會與國民大會，均由各縣選出代表一人組成，其構成方法完全相同，未知爲同一團體耶？抑否耶？姑可置而不論；要之國民大會，既由每縣選出代表一人組成，則全國有一千數百縣，國民大會即爲一千數百國民代表所組成之團體，可無疑義矣。國民大會雖與立法院之性質迥不相同，其構成分子由人民所選出也毫無二致，則其行使職權，明明爲間接民權而非直接民權。國民大會雖有制憲及修改憲法之權，並非由人民直接制憲及修憲；國民大會雖有罷黜中央官吏之權，並非由人民直接罷免。中山謂『人民在國民大會發表意見，或褒或貶，政府地位便可鞏固，或被推翻，』殆係一時興到之譚耶？既非直接立法，何以建國大綱第二十四條中混稱創制複決；既非人民選撤中央官吏之職，何以混稱罷免耶？(罷免二字係指 Recall 而言)歧義顯然，混淆莫辨，此有疑問者四。

要而言之，所謂直接民權，必須人民直接行使，不能由國民大會代行；若由國民大會代行，則其立法任免等權，便非直接民權，中山殆亦知中央立法，中央官吏之任免，不便由人民直接執行，乃主由國民大會代辦耶？果爾則與民權主義各講中所論者，不免相背而馳矣。

第五節 省與縣

建國大綱中，關於中央與省之權限，果若何分配乎？省與縣之權限又如何劃分乎？曰，中山先生主張，蓋以省爲國家行政區域，不認爲地方團體；而以縣爲上級自治團體，可與中央直接也。何以明其然也，試就左列各條推論之：

第十三條 各縣對於中央政府之負擔，當以每縣歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之；其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

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

第十八條 縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之効。

由上述者觀之，所謂國民代表會者，與美國之參議院相彷彿，美國各邦議會，各選參議員二

人組成參議院，以參預大政；（自一九一三年後改爲民選）中山所擬之國民代表會，則由各縣選出國民代表一員組成，以預聞中央政事，如是則縣之地位，不啻與美利堅之邦相等矣。中央度支究恃何等財源以充國用，未見有專條載明；然據第十三條之規定，各縣須負擔中央歲費，此項負擔，適與清代及民初之各省解款相等，亦與舊德意志各邦對於中央分擔貢款相類；如此則將來縣之單位，將取省之固有地位而代之。夫省之固有地位，在法律上雖未明認爲自治團體，然按照慣例，亦非單純之國家行政區域；今其地位爲縣取而代之，則縣爲最上級自治團體，而省爲單純之國家行政區域矣。觀第十八條載明『省立於中央與縣之間，以收聯絡之効。』其用意更爲明顯，省長僅一承上啓下之機關耳，並無特殊性質包含在內。或曰據第十條載明：『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；至於該省之國家行政，則省長受中央之指揮』等語。又第十七條載明：『在此時期，中央與省之權限探均權主義，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權』等語。據此則省長須由民選，中央與地方劃分權限亦得平均，則省之地位似非單純之國家行政區域，殆兼含自治團體之性質耶？不知省長之產生雖由民選，而以其所處地位言之，則純爲中央官吏，執行國家行政，並監督本省之自治，所謂監督自治者，即監督本省內各縣之自治。設使省

爲一自治團體，則省長自身，卽執行自治之人，安有自執行而自監督之理耶？且第十七條中所稱之地方，明明指縣而言，蓋縣爲最高級自治團體，而省爲單純之國家行政區域，省既無固有之權，其所行使者實卽中央之權；所謂不偏於集權者，措詞未免模稜，究竟何者應歸中央，何者應歸地方乎？此有疑問者一；縣行政項目，載明於第十一條中，以經營地方人民之事業及公益爲主。縣之地位提高，固非法國郡縣日本府縣之偏重官治者可比；然以面積狹小之縣，容許其自治，活動能力究屬有限；世界之共和國，除俄美外，有若我國之幅帽廣大者乎？我之省制縱不必效鑿俄美，地方行政區域不宜過狹，應以省爲最高級地方團體，予以較廣之自治權。況省之一級，既爲數百年前之產物，在歷史上已有相當根據乎？若如中山所擬方案，以縣爲自治單位，則活動範圍太狹，人民所獲自治權，能有幾何？明明畸於集權，而反鄭重聲明，吾非以集權爲標準，而采均權主義也，究竟其所謂均權者，將在何處表現耶？此有疑義者二，中山對於聯省自治之說，深惡痛嫉；嘗謂『美利堅合衆國，先有各邦而後聯合成國，我國各省非美國各邦之比，強爲效鑿以施行聯邦制，與國情大不相合。』不知所謂國情者，由歷史高遞嬗而來，而歷史上事實有因有革，有沿襲亦有創造，若專以沿襲爲合乎國情，則我國數千年來君主制度，相承不替，一旦改建共和，亦與國情不合矣。美瑞等聯邦，固先有邦而後有國，南美諸小國之聯邦，則與美利堅不同；大

勃列顛帝國，容許南斐加拿大澳大利亞各屬，及愛爾蘭自治，不啻成爲聯邦；此可見政治一端，並非一成不變，常受環境之影響而隨時勢爲轉移。當民國十年前後，海內輿論，有提倡省自治之傾向，實因其時北廷徒擁虛號，疆吏專橫莫由裁制，乃欲藉輿論之力，促省民各謀自衛；省民夙屈伏於其勢力之下，一旦結合鞏固，要求自治，自治果舉，政權潛移，不失爲救弊補偏之一策；故省自治論，所以爲裁制疆吏而發，非爲擁護武人計也。中山乃斥爲軍閥的聯省，非人民的聯省，吾不知中山所謂人民的聯省，其必備之條件果若何？考國民黨第一次代表大會，決議政綱共二十二條，其對內政策第二條載明：『各省人民得自定憲法，自舉省長。』又建國大綱第十四條載：『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』第十六條載有：『國民代表會得選舉省長』等語。由是觀之，所謂人民的聯省，殆以省各制憲，省長必由民選，爲必要之條件耶？此等主張，非與當時主聯省論者有一致之點耶？夫以同一主張，同一政見，在他人倡導之不足邀其一盼；在自身主持之，何以認爲天經地義，不可復易耶？此有疑義者三；在建國大綱中，規定縣爲自治單位，而於省之權限則付闕如，雖存省而不廢，已有名而無實，所謂分縣自治是也。分縣自治云者，實爲打破聯省自治之說而設，按照建國大綱所定設施順序，凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會選舉省長。及全國有過半數省分達至憲政開始時期，方開國民

八會，公決憲法頒布。如此則國憲頒布，實在最後時期，乃觀國民黨最少限度之政綱，對內政策第二條；有各省人民自定憲法，省憲不得與國憲相抵觸等語。據此則制定省憲，明明在頒布國憲之前，不能預知國憲之內容若何，雖欲求免抵觸而不可得。且中山擬以縣為自治單位，省為單純之國家行政區域，制憲又奚為者？省自制憲，則必處於特殊地位，與美德之邦相等；是故省各制憲，與分縣自治之說如沙炭之不相容，柄鑿之不相入也，彰彰明甚；何以此兩不相容之說，同列於國民黨黨義中耶？此有疑義者四。

第六節 財政問題

各國現行制度，中央與地方稅收之劃分，大抵分為二種！一為獨立稅制；一為附加稅制。地方自定稅目，與中央稅收不相混淆，是謂獨立稅制；地方收入，以在國稅項下附徵者為大宗，是謂附加稅制。其行聯邦制之國，國稅與邦稅界域分明，絕無牽混，如美利堅之中央，以關稅所得稅為財源，各邦則恃財產稅為主要收入是也。即在單一國家，如英吉利亦採獨立稅制。今觀建國大綱第十一條之規定，似採英制；第十三條之規定，則與德國舊制相近。茲照錄該兩條文句如左：

第十一條 土地之稅收，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，及育幼養老醫病與夫種種公共之需。

第十三條 各縣對於中央政府之負擔，當以每縣歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之。

中山於縣之財政規畫甚詳，而於省國兩方面則毫未提及；豈除第十一條所列舉各項財源之外，他項稅收均屬於省國兩方面耶？省與國又將如何劃分耶？抑竟認省爲國家行政區域，無劃分之必要耶？此有疑問者一；吾國土地不論其爲平原爲邱陵，抑爲低窪之區，除官荒以外，大抵悉屬民有；即在蘆葦叢生之水鄉，亦由人民承領繳課，所謂蘆課是也。今中山擬以山林川澤之息爲地方政府所有，豈山林川澤，自來均屬官有，無一民有者耶？抑本屬民有者，不妨奪而歸諸公家耶？此有疑問者二；各國現行之制，對於礦產所有分爲二種；一爲私有制，即地主所有權不僅在地面，並涉及其地下；一爲國有制，即地主僅有地面之權；其在地下之礦產，苟得政府允許，便可開採，不必得地主同意也；今各國多行此制，我國礦章亦復如是。惟據各國通例，所謂國有者並非禁止人民開採，悉歸政府經營；今中山謂礦產水力之利，亦爲地方政府所有，然則不論任何礦產人民均不能取得開採權耶？已取得之鑛業權，將奪而歸諸地方政府耶？此有疑問者三。縣政府收

入，除上述者外，尚有土地增價一項，最爲重要。中山特定專條，載明其辦法如左：

第十條 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，則其利益當爲全國人民所共享，而原主不得而私之。

各國對於土地漲價利益，按照課稅辦法，以其一小部分之利益化私爲公！中山所擬方案更進一步，欲將全部分之漲價利益歸公。按大綱第十條所定辦法，與民生主義第三講中所言者相脗合；增價利益之一部分由於加工或投資而得者，應爲業主所享有，中山於民生主義第三講中已明言之，可補第十條之遺漏；惟業主加工于其土地之上，所需成本，既須承認，則其歷年投資應得歲息，亦須照償，方爲公允。又漲價利益歸公，將在轉移所有權時實行耶？抑不問其是否自用，有無移轉，苟有漲價亦必一律歸公耶？如依後者，估計地值雖已增高，自用地主並未享受漲價之利益，不便收歸公有；如依前者，則地主儘可設法規避，不取轉讓形式，或出租其地，或建造房屋，收其實益，如遇此等情形，將何以設法歸公耶？且此議之用意所在，將爲抑制土地投機起見耶？抑爲公家籌款計耶？如爲籌款計，則依中山之議以行，必至無款可籌，不能達其目的；蓋購置土地之用意，不外二種：一爲自用；一爲圖利，對於自用者不便歸公；對於投機之輩實行此策

，則地價無論如何增高，圖利者無利可圖，何必多此一舉耶？吾故謂此策爲籌款而設，必至無款可籌，爲抑制投機而設，似可達其目的！然而抑制投機之道尙有多端，不必取此極端辦法，反有窒礙難行之慮。以管見所及，爲抑制投機起見，可仿澳洲之例，特定「空地稅」(Undeveloped Land Duty) 法：凡地主有都會土地，不建房屋或供工商事業之用，而任其荒廢者，認爲空地，應按照原值課稅千分之幾。如此則地主爲免稅起見，勢必建築房屋，或轉租於人供營業之用，市面逐漸發達，房屋亦見增多，而都會住宅問題可以解決。蓋公家既無力盡買土地，居民住宅不能盡由公家代築，必希望私人投資，設法振興市面；如慮徼倖弋利之徒，插足其間，可行上述之空地稅法，兼參酌列邦成規，課土地增價之稅，行公用徵收之制，則於抑制投機，已可收效匪淺矣。

第七節 官營業之範圍

建設事項以何者爲最要乎？中山則曰第一須解決民生問題，故在建國大綱第二條中，載明左列文句：

建設之首要在民生，故對於全國人民之衣食住行四大端，政府當與人民協力，共謀農業之發展

以足民食，共謀織造之發展以裕民衣，建築大計劃之各式房舍以樂民居，修治道路運河以利民行。

上述辦法，與民生主義中所謂發展國家實業製造國家資本之用意正相吻合。蓋中山所懷理想，擬藉國家之力興辦大規模事業，其事業範圍，不僅以近世各國之官營業為限；各國官營業如鐵路電報郵政等項，均有統一經營之必要，以民營為不便，移歸政府辦理；此外則因財政上之必要，指定特種貨物由政府專賣，如煙葉鹽樟腦等項是也。近自歐戰告終，國有公營之論大盛，然非漫無限制，惟蘇俄革命告成，一切事業均歸國有，其後雖頒新政策，仍設國家托辣斯，(State Trust) 包羅百業，宏大無倫。中山亦以人民日用所需，非由政府越俎代謀，不克收利用厚生之効，其願力不可謂不宏，究竟能否實行？茲詳論之如下：

政府當與人民協力以足民食，裕民衣，樂民居，利民行，所謂與人民協力者，蓋以人民不能純恃己力足其生計，政府乃大興官業，輔人民所不逮也。粵中產米年有四千萬石，向可藉此自給，乃自民國十年以後，政潮迭起，客軍雲集，農民為兵匪所擾，不得安心耕作；加以容納共黨，赤焰高張，佃戶日與田主為仇，農事益見廢弛，產米僅及原額三分之一，民食恐慌，乃不得不仰給于舶來品；他省情形與此相類者，亦必不少。政府欲使民食充足，將設法勸耕以維持民業耶？抑先

將私有者入官而後大興耕植耶？且化私爲公，將強制沒收耶？抑備價購置耶？如由前者，中山固未必有此主張，如由後者，則田價又從何出？或謂中山足食之方，要在利用官產，廣墾荒土，與民業相輔而行，所謂共謀農業之發展是也。夫中原腹地，土狹人稠，未必有整片官荒，其在滿蒙邊疆，棄地雖多，儘可設法徠民，免租勸耕，無庸自任經營之責，倘移邊之民資力薄弱，可特設相當補助機關，（此亦不必盡屬官辦）貸以牛種，俾得力耕自給，政府所當盡力者，要在提倡保護，固不必自爲大地主，而後可謀農業之發展也。然而中山晚年宗旨，力主政府萬能，觀建國大綱第二條，及民生主義第四講中，有用國家的力量來經營絲麻棉毛的農業和工業等語，可知中山所注重者，不僅在農業一端，其他製造興築，蓋莫不須政府經營擘劃，而後民生日用所需，方可盡量供給，試問此種包羅萬象之官有事業。其資本安從出耶？將向民間籌集耶？今日民窮財盡，固不足以語此；即使他年民間富有遊資，儘可自興事業，奚必勞政府代爲籌集？將告貸於外人耶？外債信用，喪失殆盡，外人聞告貸之舉，若非淡漠視之，即須提出嚴酷條件，當局縱願接受其條件，外人亦未必有偌大遊資，可供政府之盡量揮霍。衣食住等項姑置不論，僅就交通一端言之，二十萬英里鐵路之建築費，已非數百萬萬元不辦，故官業範圍愈廣，愈難期其實現此不便行者一。中山所擬之官營業，其性質不能由政府獨占。如耕種紡織造屋之類是也。既非政府獨占，則官民雙方勢

私出於競爭，政府爲求優勝起見，必與官業以種種特典，而民業無所憑藉，將處劣敗之地位。所謂官民協力者，適以揚官抑民而已，此不便行者二。或謂蘇俄制度，固無足取，然在歐戰以後，新德意志倡電鑛各業公有之議，英國輿論，亦盛行煤礦國營之說，可見化私爲公，爲世界趨勢所同，中山所擬計畫，得非順應潮流者耶？不知國營之說，公有之議，提倡已久，迄未實行。且其化必爲公之範圍，亦以特種事業爲限，非囊括一切而置諸政府經營之下也。使如中山所擬者行之，則人民日用所需，均須仰給於政府，民業雖與官業並存，究不敵官業之魄力雄厚，而一切物價。亦可由官吏任意操縱，消費者乃覺生活愈艱，有呼籲無門之苦矣，此不便行者三。若謂官民雙方同等待遇，官業固須振興，民業亦宜加保護，則官吏經營成績，不逮民間遠甚，學者早有定論，官業虧損，徒耗國庫，勢必招商承租，或竟售諸私人，仍爲民業，又與官民協力之本旨不符矣，此不便行者四。中山所擬計畫，匪特不行而已，且有自相抵牾之處，中山不嘗言耕者有其田乎？夫耕者須自有其田，所有權與使有權不能分離，有田者必自耕，所耕之田必爲自有，今欲使佃戶自有其田，將奪地主之田以予之乎？抑籌他法解決之乎？此問題甚爲複雜，本篇不暇詳論，要之最簡捷之辦法，先將官有土地給無田者執業耕作，官有之地不敷分配，乃另籌他法，徐圖解決之方，如此，則官有土地將化公爲私之不暇，與府安能自爲地主，廣興農產。若爲自興農業計，

，勢必利用官荒，雇人耕種，或召承佃，政府雇耕辦法，固與解放農民之本旨不符，即募民佃種，承佃者仍處於佃戶地位，不得自有其田矣。

第八節 五權

三權分立之說，爲孟德斯鳩所倡，美利堅建國制憲，乃以其學說爲根據，見諸實行，立法行政司法三機關，劃分權限，各不相侵，蓋可爲成文憲法之模範矣。雖然，就美憲詳加討究，三權亦何嘗真正分立，預算案由議會編製，對外締約須經上院同意，立法部非已涉及行政範圍耶？總統雖無提案之權，對於議會通過之法律案，得交覆議，若無列席議員三分之二以上之維持原案，即作無效，此非行政部足以掣立法者之肘耶？議會通過之法律，最高法院苟認爲抵觸憲典，得宣告無效，此非司法機關干涉立法事項耶？美憲如此，其他國憲，三者間之關係，更覺參互錯綜，孟德斯鳩三權分立之說，蓋未見有嚴格適用者也。三權憲法之名詞，當然不能成立，乃中山先生特創新說，謂三權憲法，並非外國所專有，卽在中國亦有之，特其內容不甚相同耳。彼嘗比較中外之異點如左表；（左表載五權憲法講演中）

攻試權

中國憲法

君權

兼行政權
司法權

彈劾權

立法權——兼彈劾權

外國憲法

行政權——兼攻試權

司法權

世界各國之有憲法，實以一二一五年英國大憲典（*Magna Charta*）為嚆矢，蓋距今才八百年耳。我國君主失政，人民起而反抗，祇有出於革命一途，從無要求權利之舉，憲法果何由而來耶？此其一。我國向無代議之制，權力集於一人之身，君主最高無上，除君主以外，安有他種機關相為對峙，中山乃特提出考試彈劾二端，謂為各樹一幟，不隸屬於君主之下，試問考試設專官，諫議有專職，君主非可任意黜陟之耶？御史風聞言事，糾參百官，似可無所顧忌，然採納與否，君主自有權衡，明代忠鯁臺官，痛擊權貴，不啻飽受廷杖酷刑耶？夫所謂獨立者，固不必以民選為前提，美利堅聯邦法官，由總統任命，尙能保持其獨立，蓋有必要之條件二焉：（一）行使職權，不受他方掣肘，如法官審判案件，無論誰何不得干涉是也。（二）地位有鞏固之保障。我國試官言

官，其地位果有保障否，行使職權果無牽掣否，此不待博稽史例，已可作直捷之答語曰，否否。中山乃謂攷試彈劾二端，能離君權而獨立，果與史例脗合否耶？此其二。至外國立法機關，兼司彈劾，亦有未盡然者，英國閣員受下院彈劾，由上院審判，此例自一八〇五年以後，久已棄而不用，所謂彈劾制度，早成歷史上名詞。德意志日本憲法并此明文而無之，事實之有無更不待論。法蘭西憲法雖有彈劾明文，然限於總統閣員。美憲則僅限於閣員。美憲規定下院可彈劾聯邦官吏，惟以叛逆受賄等罪爲限，且上院所能判決者，以免職爲止，此外應否處罰，仍由法庭審理。由上述者觀之，除美法等國以外，立法機關多未兼司彈劾，彼英德日本之大小官吏，既不受議院彈劾，將遂作奸犯科無人糾正耶？彼法國議院之彈劾，僅及於總統閣員，其他官吏亦遂可暴戾恣睢逍遙法外耶？曰否否。英日閣員對議會負責，關於政治上措施，當然責無旁貸外，其他犯罪，則與大小官吏同受法院之制裁。議院雖不彈劾，決無倖逃法網之理也。夫法官有獨立地位，果能不屈不撓，行使其固有職權，官吏犯法，受其檢舉，雖不特設機關，專司彈劾，孰敢不恪守範圍耶？否則法官溺職，能保專任彈劾之職者必不溺職耶？要之，各國議院職權，並未盡兼彈劾，而大小百官，亦未嘗因彈劾無專職，以致違法營私，無從糾正。此其三。

或曰，『彈劾一端，祇就狹義之職權言之耳，若就廣義言之，是爲監察權，英日等國，下院

雖無彈劾之舉，而常保持其監察權，英倫閣員所屬之黨，必須占多數於下院，法日等國下院，亦有不信任投票之例，議會對於政府，既有監察實力，不妨放棄其彈劾權，即無彈劾權之規定，亦於政治運用無所窒礙也。由是言之，中山籌議建設，注重於五權分立，而以監察權為五權之一，誠有深意存乎其間，觀建國大綱左列各條，便可知其用意之一斑。

第一條 國民政府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國。

第十九條 在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治，其序列如下，曰
行政院，曰立法院，曰司法院，曰監察院，曰考試院。

第二十一條 憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。』

應之曰，所謂監察權，係指廣義之職權而言，尙馬言之成理，惟中山主五權分立，雖特設監察院而仍不廢立法院，吾不知立法院之職權若何，將僅容許其有制定法律之權耶？抑於立法權以外，尙能行使監查財政協贊外交等權耶？許其干涉財政外交，則兼職依然保留，於其立法本職仍有廢弛之虞，若僅限定立法事項，則其職權僅高法制局一等耳，其他協贊外交監查財政等權責，仍須另設機關，分掌職務，立法者方可專心本職，不至弊竇叢生，如此，則五權分立尙有不足，必須增為六權七權矣。且立法院不宜兼司監察，其理由果安在耶？如謂在立憲之國，實行政黨政治，議

會中政府黨占多數，必與當局勾串一氣，否則議會聖政府之肘，使不得安於其位，而當局爲鞏固地位計，亦必鉤心鬥角，以操縱利用爲能事，凡諸現象，爲列邦所恆有，今欲據其末流之失，特設監察院以分議會之權耶？機關組織，雖見變更，政黨作用，依然存在，監察院取議會地位而代之，行使其不信任權彈劾權，則監察權將不免爲政黨之窟穴，政黨可運用議會，又安見不能運用監察院乎？夫先進國之議會政治，非一朝一夕之故，乃由彼邦政象，逐漸演進而成，近自歐戰告終，新國憲法，類皆採取直接民權之精神，藉以補偏而救弊，然於舊日議會制，固未根本動搖也。（蘇俄爲例外）中山所擬之監察院制，其任監察之職者，當然出於民選，果能名副其實也，勵行監察職權，則監察院與行政院對抗，與舊日之議會無異。若易民選爲任命，如第二十一條之規定，在憲法未頒以前，各院長皆歸總統任免而督率之，儼然爲大權獨攬之政治，五權分立云乎哉。

中山於五權憲法講演中，詳述考試一端，足以補救選舉之流弊，茲姑錄其言如左：

『凡是我們的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用的。』

選舉亦很可作弊，單限制選舉人亦不是一種好底方法，最好底方法就是限制被選舉人。人民個個都有選舉權，這個就是普通選舉，是即近日各國人民所力爭的。但是普通選舉固好，究

竟選什麼人好呢？若沒有一個標準，單行普通選舉，毛病亦多。而且那被選底人，不是僅僅擁有若干財產，我們就可以選他，兄弟想當議員或作官吏底人，必定要有才有德，或有什麼能幹，若是沒有才沒有德，又沒有什麼能幹，單靠有錢，是不行的。譬如有這種才德能幹資格底人祇有五十人，即對於這種資格底人來選舉。然則取得這種資格底人如何來定呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試，在中國從前凡經過考試出身的人，算是正途，不是考試出身的，不算正途。（中略）在君主時代，可以不用考試。在共和時代，考試則不可少。於是兄弟想加一個考試權。』

由上述之言觀之，有可發為疑問者六端：，不論大小官吏，均須經過考試，則大總統各院院長，亦在受考試之列耶？第一任考試官將受誰之考試耶？此其一，普通選舉流弊甚多，人民程度不足，何以須行普通選舉耶？既行普通選舉，即承認人民程度已能勝任愉快，又安可設法以限制之耶？此其二，被選人以應試及格者為限，此不獨限制被選人，並對於選舉人亦加以嚴重限制矣，選舉不能無弊，能保考試之弊絕風清耶？此其三，各國官吏有政務事務之別，事務官就應試及格者中擇尤任用，政務官則否。即在我國，考試制度，雖極完密，儒生進身之階，固不僅考試一端，考試以外，薦舉徵辟皆可得真才之士，安可限於一途，束縛馳驟，反令志行高潔者裹足不

前，致興野有遺賢之歎耶？此其四，我國古制，鄉舉里選，採訪有德望才藝者加以甄用，後世考試制興，大抵舉重文藝，所謂詩賦經義制藝，皆屬文藝之類也。各國現行之文官考試，亦僅就學校肄習科目，覘應試者學識何若，至其德行才幹，豈能在試場匆促之間所可察驗而得者耶？此其五。考試制度，中外從同，考試權獨立一節，則爲中山所首唱，其在五權憲法講演中，並未詳陳理由，其主張惟一之根據，則以我國古制，考試權夙與君權分立。夫在帝制時代，政治上權力集於君主一人之身，安有特種機關離君主而獨立之理。且行政部所辦事務。較考試更爲重要者甚多，考試一端，可劃出行政部；則其他更重要之政務，均須脫離行政部而獨立，不將增至八權十權耶。此其六，要而言之，選舉雖非無弊，不能藉考試制度以糾正之，凡公職依國法規定須經民選者，不得節外生枝，以考試方法限制人民之選舉權，否則有瀆民權之神聖，尙安用選舉爲耶？中山既主選舉人須就應試及格之名單中擇尤選舉，乃又在建國大綱中規定中央政府一切官吏均須經由民選，一面擴張選舉權之範圍，一面却加以嚴重之制限，彼此顯見抵觸，尙能成爲有系統之主張耶？夫民選一節，固不便對任何官吏行使，而考試辦法，亦以適用於中下級之職位爲限，此蓋各國之通例，亦爲事理所當然。至考試事務本爲行政之一部分，無庸成爲獨立之一權，可不待辨而自明矣。

第九節 憲政與黨治

中山先生以建國大業非可一蹴而幾，謂須分軍政訓政憲政三時期循序進行；其在前二期，憑藉武力，壟斷政權；至後一期憲法頒布，民選政府告成始可實行立憲。夫革命黨遭逢時會，取得政權，中華民國之統治權，既爲革命黨之勝利品，其將久假不歸矣乎？一般民衆馴服于黨人積威之下，安敢有問鼎之心乎？所謂實行立憲者，殆將塗飾耳目，藉售其愚黔首之術耶？此非吾之以意逆志也，試援建國大綱中左列各條以伸吾說：

第十六條 凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期；國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督。

第廿二條 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。

第二十三條 全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全國之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法頒布之。

第二十五條 憲法頒布之日，即爲憲法告成之日，而全國之民則依照憲法施行全國大選舉；國民

政府則於選舉完成之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國大功告成。

以常理論之，一省全數之縣皆達完全自治者，國民代表會選舉省長，是爲一省民治之發軔，非全國憲政之開始也。自軍政訓政以至憲法頒布，皆爲過渡時期，至憲法既頒，民選政府成立，方爲憲政開始，非憲政已告完成也。然則在頒憲以前之過渡行程。果需若干時日乎？是固不可得而知也。夫憲政開始，當然在憲法頒以後，憲法之制定及頒布，須由國民大會行之，而國民大會，須至地方自治完全成立之省在全國中有過半數時，乃可開會；所謂地方自治完全成立之省，即在該省中全數之縣皆能遵照第八條規定，辦理自治，方爲合格；苟有一縣不合格，即不得謂爲完全也；各縣自治如何始爲合格，必須全縣人口調查清楚，土地測量完竣，警備辦理完善，四境道路修築成功而後可；然猶不止此也，其人民非受四權使用之訓練，不能具自治能力；雖飽受訓練而未完畢其國民義務，誓行革命主義者，仍不得許其自治也。嗚呼！自治之難，難於登天矣。一縣如此，全省可知；一省如此，全國可知；自治完全成立之難若此，國民大會成立之不易也更可知；國民大會不成立，憲法不能決定，即憲政永無開始之一日；國民對於憲政企望甚爲迫切，不啻飢者之求食，渴者之待飲；然而來日方長，河清難俟，其將望梅以止渴，畫餅以充飢矣乎？

制憲之權，既屬諸國民大會！則將來制成何種憲法，在制憲者自有權衡，或爲一權憲法，或

爲三權憲法，均不可得而和，安能預期其所制定者必爲五權憲法耶？且憲法草案，何以必須根據建國大綱耶？憲草以建國大綱爲根據，國民大會依照該草案通過，則所謂建國大綱者，非變相之欽定憲法耶？夫使變相之欽定憲法見諸施行，則憲政之成績若何，不難想像而得矣。

或曰：國民黨以黨治國，此在軍政訓政時代則然，若至憲法頒布，黨治當然放棄，獨裁之制取消，子何鯁鯁過慮爲哉？則應之曰：是有未盡然者；一黨專政之制，雖在憲法頒行以後，未嘗不可保留。不觀實施黨治之俄義二國乎？蘇俄於革命初成，即頒憲法，依據新憲，組成中央蘇維埃，由此選出執行委員，再由執行委員任命人民委員，（即行政當局）此蘇維埃等各機關，均由新憲法確出者也。義大利本係君主立憲，自莫索利尼執政，號稱以黨治國，然不廢固有之憲法，其議會固依然保存也。此可知制度一端，有形式與實質之別；由形式上言之，有憲法，有國民大會，有五權分立之機關，固儼然立憲國氣象也；察其內容，則一般人民恍如登場傀儡，絜之向右則赴右，挽之向左則趨左，提絜之推挽之者伊誰，則亦曰全國惟一之政黨耳。蓋權與能既可分開，民權徒有其名，政府可成爲萬能。在表面上雖由四萬萬個阿斗（係民權主義中語）推心置腹以信任諸葛亮；實則諸葛亮以阿斗爲傀儡，視阿斗爲機械，所謂諸葛亮者何，黨而已矣。黨在一國中只可有一，不得有二，若有二黨對峙，或數黨並立，則阿斗將依違於其間，信任不堅，付託不專，

諸葛亮亦將無所施其技；嗚呼！此國民黨所以堅持黨治，不肯輕易放棄者歟。（完）

附錄 黨治論叢

（一）黨國

民國十三年春，國民黨改組，開第一次全國代表大會於廣州。決議容共聯俄，揭櫫以黨治國，易五色國徽爲青天白日滿地紅。於是有一新名詞發生，不特我國從來所未有，亦爲並世各國所未習聞。此名詞爲何？曰黨國。吾不知此二字之涵義若何？其爲先黨而後國耶？抑爲黨的國家耶？如屬於前一義，則國者公也，黨者私也，先黨而後國，亦可先黨員而後黨。蓋以小己爲本位者，私之極則也，亦即私之最後標的也。如此，則人各殉其私，不特國不能存在，即黨亦不克成立矣，如屬於後一義，則於帝國民國之外，特樹一幟，可謂別開生面。昔路易十四有言，朕即國家。今國民黨曰一切權力屬於黨，黨權高於一切。易詞言之，黨即國家也。自後之史家論之，民十三之『黨國』，蓋可與民五之『洪憲』等量而齊觀矣。

所謂以黨治國，質言之，即一國一黨，一黨專政而已。此與立憲國政黨政治，迥乎不同。在彼等固未必心安理得，認此爲百世不易之道也；特以蘇俄創例，專政十年，彼等不勝其歆羨，姑

模仿之，以便黨人獨裁而已，吾亦可不問其理由若何，但觀其實效安在。所謂一國一黨者，必須黨外無黨，黨內無派，乃克名副其實。今日海內除國民黨外，固無公開之第二政黨，相爲對峙，然不有秘密結合之共產黨，第三黨，儼然存在乎？國民黨匪特容認共產黨存在而已，且嘗開聯席會議矣。共產黨員曾任國民政府之部長矣。堂堂國民黨領袖，且與陳獨秀合發正式宣言矣，一國一黨之例已不攻而自破，今雖情勢大變，國共不能兩立，尙有少數同志如孫夫人等堅持容共遺策，共產黨未必即能消滅，即使共產黨消滅，而人心不同，適如其面，思想自由，未必一律，不能謂國民黨以外絕無第二黨發生，即使暴力壓迫，不敢顯持異議，正式結會；而在無形中必有相反之政見任意流傳，流傳既衆，不期合轍，有形之政敵可除，無形之異己難滅，即使政敵盡除，異己悉滅，而在本黨中早已派別分歧，門戶各立，黨內無派之說，亦已不攻自破。彼黨中堅分子除汪蔣胡三大派外徘徊於各派之間，隨風轉舵者，復比比皆是。各派不但各占地盤把持門戶已也，且復鉤心鬥角，各運其掉闔之謀，甲聯丙以拒乙，乙聯丁以拒甲，甚至數者之間，忽拒忽聯，若拒若聯，其中離合之迹，錯綜糾紛，莫可究詰，匪特局外人愴恍迷離，即置身局內者，亦覺波譎雲詭神妙莫測也。嗟彼黨人，以治自身所屬之黨且不能，何論乎治國。

且吾嘗聞黨人之言矣，以黨治國，必先以黨治軍，以黨治軍乃可免新軍閥發生，乃可提高黨

權，黨權居於超越地位，庶不至爲軍權所屈服，此說似亦持之有故，言之成理。然試問軍人俯首帖耳甘受命於黨，果何爲者乎？爲信仰主義乎？則國民黨所揭主義，是否成爲主義，尙屬疑問，爲奉行政策乎？則國民黨領袖行動，無一不與其所標榜者相反；且黨治本出於一時權宜，非經久之道；所謂中央黨部，又僅少數領袖把持其間服從黨權，質言之，卽服從此少數領袖而已；試問國民黨人孰肯俯首帖耳受命於此輩乎？此少數領袖既不能指揮如意，惟有依賴軍人，利用武力，互相排擠互相傾軋，以遂其分享杯羹之私，如是而已，治軍不能，更何有乎治國。

(二) 新偶像

初民之世，崇尚迷信，往往神道設教，藉以齊一民志。歐洲古代，信仰不能自由，且因宗教問題，激起長期戰爭；政教劃分爲二，乃近世事耳。惟我國夙無宗教之爭，信仰自由，由來已久。董仲舒請罷百家，尊崇儒術，思想稍受束縛。然儒家之外，老佛盛行，固非定於一尊也。自帖括取士之制興，八股體裁，專代聖賢立言，不得自抒己見。清士應試，更須默寫聖諭廣訓，（聖諭廣訓係康熙所著格言）於是全國之學術思想，悉納諸一定型式之內。當時人民，爲積威所覘，罔敢不從，此在君主時代，猶可言也。不圖滿清遜位，帝制推倒以後，已歷十餘載，乃有式樣翻

新之八股，異名同實之聖諭，不論人民官吏，不論是否黨員，有所論議，有所著述，必援引中山之說，奉爲天經地義，不敢稍持異議，抑何與八股體裁相似也！不論公私集會，必先朗誦遺囑，列席者靜默三分鐘，抑何與默寫聖諭廣訓相類也！夫以此新八股新聖諭，責成黨員奉行，在富於理解之黨員，未必甘受此束縛。國民黨黨員，固自有情感，自有理性，自有意志，所處環境，又未必與中山生時相同，安可一味盲從？以中山之情感爲情感，中山之理性意志爲其理性意志乎？以此施諸黨員，猶且不可，况強令全國人民一律從同乎？彼黨領袖之意，若曰政權在握，令出惟行，吾黨挾雷霆萬鈞之威，固無施而不可也。蓋其憑藉權力，推行黨義，直與摩罕默德一手執劍，一手執克蘭經無異，吾不知彼等之崇奉中山，將視爲神權時代之教主耶？抑爲帝王時代之聖主耶？如認爲爲神權時代之教主，則中山主義不妨奉若基督聖經，摩罕默德之克蘭經；如認爲帝王時代之聖主，則國人崇奉中山主義，雖如日人之尊明治勅語，清士之奉聖諭廣訓亦不爲過。惜乎！中山非帝王，亦非教主耳。

(三) 與胡適之論法

適之先生之足下：拜讀人權與約法一文，具徵護擁自由之苦心，甚佩甚佩。惟管見所及，無異同之點，姑縷述如左，以就正有道。

(一)清季籌備憲政，定期九年，所以不允即行立憲者，謂因人民參政能力之不足，今日破壞告成，軍事結束，所以特定訓政時期者，殆亦謂民衆程度幼稚，非經一番嚴格訓練，未便即行交還政權耳。設在此訓政期內，頒行約法，當然與民初之臨時約法不同。臨時約法係由臨時參議院制定公布，其中缺點雖多，尙有幾分民意表現。今後頒行約法，不過如漢高入關之約法三章耳。人民應享之自由究有幾何？

(二)民國十三年春，國民黨改組，援俄意先例，揭櫫以黨治國。在民治未行以前，繼續勵行黨治，似無疑義。黨治一日存在，則全國人民不論是否黨員，對於黨義政綱，應奉爲天經地義，不得稍持異議。即使約法頒布，人民之言論出版仍須受嚴重限制。

(三)按照國民黨第一次代表大會所定政綱，其中有對內政策第六項，載明人民有集會結社言論出版居住仰信之完全自由權。他日制定約法，無論如何寬大，總不能超過對內政策第六項。苟欲恢復自由，雖不另定約法，按照第六項實行未嘗不可。蓋就目前制言之，黨綱法律似無多大區別也。若不實行，雖頒布約法，亦屬徒然。

以上三點，是否有當？敬乞指正。（十八年六月）

第二書

適之先生足下：承示三點直截了當，甚為佩服。惟尙有懷疑之點，未能冰釋。再就管見所及，陳述一二，藉資商榷，幸恕其冒瀆焉。

今國民黨最重要之標語曰『一切權力屬於黨，黨權高於一切。』其黨員一開口，一動筆，莫不曰「黨國黨國」。國既屬於黨矣，何論乎法律，亦何有乎人權。僕前函所謂黨綱與國法似無多大區別。蓋指目前事實言也。公乃欲劃分黨綱與法律，以爲黨綱僅屬一種主張，載入約法或法律，乃能確定自由權。公殆未注意於目前事實耶。且在黨國之下，自由權將如何確定耶。此欲與公商榷者一也。

公始則力主須有約法，繼則要求憲法，憲法與約法名義雖不同，其爲根本大法則一。大法如何產生，最關重要。以目前立法程序言之，立法院名爲立法機關，須以中央政治會議決定之原則爲根據，起草法案，經由政治會議通過，乃交國民政府公布。所謂政治會議者，係黨的機關。所謂國民政府，則隸屬於中央黨部之下，立法院爲政府之一部分，更渺乎其小已。普通法律尙如此（其實只有命令並無法律），何況根本大法。夫根本大法，所以保障人民之自由，泐定政府之權限

。若由公所指之特殊階級獨自決定。彼特殊階級口銜天憲，安肯放棄其特權耶。人民即僅求間接之參預，恐亦爲情勢所不許。公乃謂人民能取得自由與否，全靠自己解答，此說也不知用何法使其實現。此欲與公商榷者二也

公謂不論政府與黨，均須受約法制裁，否則不能成爲法治。尊論甚是甚是，惟所謂法治者，不僅在形式上有根本大法已也。今日蘇俄尚有煌煌憲典，懸諸國門，其全俄蘇維埃，亦由民選分子組織而成。而按諸實際，則蘇俄政治之中心點在波爾希維克二三領袖，彼二三領袖壟斷一切，發縱指使，全體黨員仰其鼻息，唯命是聽而已，一般民衆，更與奴隸無別。就形式上觀之，蘇俄似亦行法治，實則只有黨治而無法治。故法治尙實際不重形式，真正法治質言之即民治而已。有民治則無黨治，有黨治則無民治，二者根本衝突，不能相容。公表面主張雖在要求大法，實則希望取消黨治，推行民治，惟立論之點與僕不同者，公謂大法苟立，黨治方可取消，僕則謂黨治須先取消，真正法治乃可實現。此欲與公商榷者三也。

公又謂『今日所謂黨治，甚爲可憐，實只軍人治黨而已，故爲國民黨員計應參加約法運動，蓋國民自由沒有保障，國民黨亦難免不受武人的支配』。持論甚爲透澈，佩服之至，惟國民黨員現分在朝在野兩大派，其屬於在朝方面，擁護軍治，却仍藉黨治爲護符，在野派則竭力反對軍

治，其目的非爲國民爭自由，乃在提高黨權，以黨治軍。設使彼派主張貫徹，軍人肯俯首聽命於黨，軍治雖廢，黨治愈見嚴厲，國民自由，愈覺無從說起。故自國民視之，黨治軍治，牛羊奚擇。公乃欲望彼黨員與國民合作。抑何與事實相去太遠耶。此欲與公商榷者四也。

是否有當，伏乞再加糾正。（十八年九月）

附 胡 君 答 覆 第 一 書 原 文

諸先生提出的三點，都值得我們的注意。我們現在簡單答覆如下：

（一）現在我國人民只有暗中的不平，只有匿名的謾罵，却沒有負責任的個人或團體正式表示我們人民究竟要什麼自由。所以『人民應享的自由究有幾何？』這個問題是全靠人民自己解答的。

（二）我們要一個『規定人民的權利義務與政府的統治權』的約法，不但政府的權限要受約法的制裁，黨的權限也要受約法的制裁。如果黨不受約法的制裁，那就是一國之中仍有特殊階級超出法律的制裁之外，那還成『法治』嗎？其實今日所謂『黨治』，說也可憐，那里是『黨治』？只是『軍人治黨』而已。爲國民黨計，他們也應該覺悟憲法的必要。他們今日所爭的，只是爭某全會的非法，或某大會的非法，這都是他們關起門來的妯娌口角之爭，不關我們國民的事，也休想得着我

們國民的同情。故爲國民黨計，他們也應該參加約法的運動。須知國民的自由沒有保障，國民黨也休想不受武人的摧殘支配也。

(三)約法卽是國民黨實行政綱的機會。政綱中對內政策第六條云：『確定人民有集會結社言論出版居住信仰之完全自由權』。諸先生忽略了『確定』二字。政綱所主張的，載入了約法或法律，才是確定。不然，只不過一種主張而已。

(四) 黨治與個人獨裁

國民黨專政以來，人民屈伏於威力之下，罔不服從惟謹，對抗力消失殆盡，似可高枕無憂成爲永久把持之局矣；詎料鬪爭之烈，不起於異黨，而起於同黨；門戶之見，不發生於異己而發生於同志。夫以號稱同志，崇奉同一主義，隸於同一黨籍，信仰同；利害同；自應不分門戶水乳交融；乃竟彼此對峙，有不兩立之勢者，何耶？其始因政見不同：或則傾左，或則向右，傾左者容共，向右者反共，反共容共，就是孰非，僅就遵守黨義一端論，則其黨義中明載『民生主義就是共產主義』，『共產黨爲國民黨好友』等語；左派主張尙有相當理由；後因共產黨實信處此，左派亦不堪忍受，拋棄黨義，決心分共。二派政見趨於一致，似可不分門戶矣；然而後此決裂如故，

軋爍依然。向有容共反共之爭，今則變爲擁甲排乙與擁乙排甲之爭。擁甲者斥對方爲破壞統一，排甲者則詆異派爲擁護獨夫。獨夫政治固爲罪惡之淵藪，『以黨治國』非亦獨裁制之一種耶？彼等既堅持提高黨權，勵行黨治，黨治之結果，必成爲個人獨裁。黨治者其因，個人獨裁者其果，彼等一面反對獨裁。一面却仍堅持黨治，是誠自相牴牾之尤者矣。夫中華國家爲四百兆人所共有；主席院長等等，實爲一國之公器。共有者不能爲任何一部份人所竊據；一國公器不能讓少數人獨占。今高標黨國之名，勵行一切黨化，是明明以共有者爲私有，視公器爲私產也。共有者可變爲少數人所有，胡不能爲個人之私有；公器既由一部份人把持，胡不可爲個人所壟斷。故吾謂黨治結果，未有不成爲個人獨裁者也。謂予不信，更徵俄義二國之先例：

俄國自一九一七年十一月後，鮑爾希維克(Bolshevik)執政，不容異黨之存在，然彼黨中堅果能志同道合，合始終一致否？曰，是大不然。杜洛斯基(L. Tiotzky)本與列甯(N. Lenin)不甚融洽，有對峙之勢，此外小派又隨時發生。在一九一八年，列甯與德國簽訂勃萊斯烈陶輔斯克和約，(The treaty of Brest-Litovsk)彼黨中有共產左派(Left Communist)發生，抨擊列甯喪權辱國。一九二一年改行新經濟政策，彼黨內又發生一派，名曰勞動反對派(Workers Opposition)；痛詆列甯犧牲主義，使蘇俄有走向資本主義的危險，並謂「國民生計事務應歸工會管理；黨員應有

評論中央政策之自由。」列甯則堅持「中央(黨的中央)有絕對權威，決定政策，無黨員商榷之餘地」。其時異議叢起，列甯持嚴厲態度，對付黨員，蓋儼然一獨裁者矣。逮列甯死後，史泰林 (Stalin) 與徐諾維夫 (S. Sirowew) 卡彌納夫 (Kamenev) 相結，號稱正統派，擠杜洛斯基而去之。至一九二五年，徐卡二氏與史泰林齟齬，另立新反對派 (New Opposition) 至一九二六年，上述數派悉與杜洛斯基攜手，成爲聯合反對派 (Combined Opposition)，與正統派對峙。正統派則以史泰林蒲哈林 (Bukharin) 二人爲中堅，蒲氏在彼黨中富於右傾思想，助史泰林以力抗左派者也。然至五年計畫實行，蒲哈林又詆史氏左傾，二人意見相左，蒲氏被擯。嗣後史泰林獨斷獨行，毫無顧忌矣，蘇俄由黨治變爲個人獨裁，其經過情形如此。至義大利之法西斯黨，本無悠久歷史，分子甚爲複雜，其中有原屬社會黨及其他政團者，彼黨黨魁莫索里尼，本爲社會黨黨員，後變節而別樹一幟者也。莫索里尼利用時機，糾合地主資本家退伍軍人學生工人爲一團，籍武裝黨員之力，取得政權，執政以後，壓迫異黨，無所不至，至一九二八年十二月，有法西斯黨最高會議 (Gran Consiglio Fascista) 法案公布。考此項會議，由會長一人與會員數十人(現定額二十餘)組成；會長卽以國務總理充任，委員爲兩院議長各部部长；法西斯中央黨部總幹事副幹事；總工會總農會會長；及曾有功於法西斯黨者；由議長奏請任命。考其權限廣漠無垠，如王位繼承；國

王特權；國務總理之繼任；下院議員之推定等；均須經此會議決定，方為有效。此會議為該黨最高機關，亦即義大利之政治樞紐。現兩院議席，法西斯黨，占大多數；農工團體，又完全受該黨支配；各部行政領袖，多由該黨中堅分子充任；故列席於最高會議者，決無法西斯黨以外之人。該會議所決定者，即為法西斯黨之黨議，亦即莫索利尼內閣之閣議；義王端拱無為，聽命內閣，實則仰該黨鼻息而已。義大利雖有議會，候選議員都由最高會議推定，所謂選舉，類乎兒戲；所謂議會，形同贅瘤；法西斯黨之黨治，殆可與蘇俄相伯仲矣。然而法西斯黨之黨治，果為真實黨治，抑僅為墨索利尼之獨裁乎；法西斯黨最高會議之會長，即為墨索利尼；其會員名為奏請任命，實則會長有任免全權，開會討論時，全體會員惟有仰承墨索利尼意旨，決定一切而已。名為黨議，實則個人意見；名為黨治，實則獨夫主持。嗚呼，觀於俄義之例，其繼起效尤者可推而知矣；黨治既變為個人獨裁，獨裁者總攬大權，惟以直情徑行為快，一切措施，誇張為幻；於是內訌愈烈，門戶之見愈深，彼等既疾首痛心於獨夫，盍平心靜氣，一思其癥結所在乎！

(五) 舉國一致以取消黨治為前提

中華全國在國民黨統治之下，問其名曰民國，課其實則曰黨國。所謂黨國者，係黨的國家，

而非人民的國家。最近張學良通電中有中華黨國字樣，更爲確切之例證。國既屬於黨矣，黨權既高於一切矣；一般人民之國家觀念日淡，對於國事漠不關心。以爲國家爲黨所專有，苟非黨員，不共休戚，儘可得過且過，無庸預聞國事。蓋在黨治之下，國民黨以諸葛亮自居，四萬萬阿斗，託付全權於諸葛亮。外患之來，抵禦之者誰，曰有諸葛亮在；共黨橫行，鏟除之者誰，曰有諸葛亮在；際此內憂外患，相逼而來，無知小民，除倚賴諸葛亮以撐持此萬難局面此外無別他策。萬一外寇深入，諸葛亮無法抵抗，阿斗只有採譙周之義，提出降表而已，雖然，全體人民中未嘗無愛國情殷之優秀公子，與同胞共休戚，以國事爲己任；無如言論行動，不能自由，在在須仰黨部之鼻息，時時須受黨義之束縛，隔閡既深，利害相反，國中僅有此少數優秀分子，自應倍加愛護，安堪再施壓迫，乃以不願供國民黨驅使之故，被擯於國民之列。全國人民除國民黨員以外，不論智愚賢不肖，悉無預聞國政之資格。遇政府措施失當，偶論列其是非；則曰在訓政時期，人民有受政府訓練之義務，不得稍持異議，持異議者爲反革命。國民黨黨義中多窒礙難行之處，黨外人加以批評，則曰黨義即天經地義，無批評之餘地，違此者爲大逆不道。於是若干優秀分子，非大逆不道，即陷於反革命；非被戮逐，即噤口不敢發一言。異已盡去，黨權提高，一黨壟斷之局遂可維持於永久矣。現國民黨中除少數真正愛國者外，各派領袖，對於黨治一節，仍舊堅持，不肯

放棄。考其辯護之理由，則曰『所謂以黨治國者，乃欲以黨義治國耳；苟能服從黨義，不論其是否黨員，均許參政。參政惟一之條件，在能服從黨義，不以黨員爲限也，如此則安得謂爲壟斷爲包辦？』不知所謂黨者，係一部分人士政見相同結爲一體；所謂黨義者，即此一部分人之政見，政見不可強同，思想亦難一律，乃欲以一部分人之思想，強作爲全國人之共同意思耶？此不合理者一；黨員與非黨員之別，亦視其接受黨義與否耳，入黨者當然接受其黨義，黨外人未必肯接受黨義，既欲以黨義治國，當然只許黨員參政，何以參政者不限於黨員耶？豈以黨內人才缺乏，不得不借重於黨外耶？設使黨外有才，不允接受黨義，將聽其自由，屈已以用之耶？抑否耶？如棄置而不用，苦於人才之缺乏，如屈已以用之，便非以黨義治國矣，此不合理者二。若謂大權在握，決不屈已從人，只有強人從已。夫黨外人才，各有志趣，如欲強其服從，要不外脅之以威誘之以利，受其威脅利誘者，無非面從而心違，乃偏認爲忠實信徒，責其誠心誠意奉行黨義耶？此不合理者三。立黨固以發揚黨義爲前提；但黨義非天經地義可比，黨外人信仰與否，只得聽其自由，安能加以強制，今對於全國人民有參政資格者曰：汝等欲爲公民，須宣誓服從黨義，否則不得爲公民；欲爲官吏，須宣誓服從黨義，否則不得爲官吏；甚至學術團體職業團體，毫無政治性質者，亦須受黨部之箝制，會員職員以服從黨義者爲限；各級學校莫不設黨義一科，以束縛青年之

思想；大中小教員非服膺黨訓者不得充任。（教育部曾革私立光華大學教授之職，其罪狀則曰，公然誣毀國民黨也。）凡人民一言一動，莫不濡染黨化；普天率土莫不在黨的籠罩之中。如是則國民黨不特壟斷政權，并將同胞之思想靈魂亦一律壟斷之矣，此不合理者四。由是言之所謂『以黨義治國』，實即壟斷一切：人民為威力所劫，只得面從而心違，夫以至高無上之黨部，馭此面從心違之民衆，欲其上下協力，共禦外侮，安可得耶？安可得耶？

今後愛國同胞不欲求真正之一致亦已耳！否則應要求國民黨即廢『黨治』。容許異黨存在，聽反對意見之流行，如此則隔閡消除，感情融洽，不難收舉國一致之效。國民黨不欲得國人永久之擁護則亦已耳！否則應即廢『黨治』，相見以誠，黨內黨外，一視同仁，此後無論誰何，不能籍黨治之名，行獨裁之實矣。昔法蘭西在路易拿破崙被俘以後，宣布第三次共和，召集國民會議，王黨共和黨同時入選，彼此互讓，卒能制定新憲，鞏固共和。當歐洲戰釁初開，列席國會之各黨（除反對戰事者外）互相團結以拯國難，號為神聖政團（Union sacrée）英倫政黨向循更迭秉政之慣例，但當歐戰時期，各黨合組國防內閣。最近工黨領袖麥克唐那（Macdonald）為維持國計起見，延攬異黨，共秉國鈞，不恤與其多年同志背道而馳。彼等平時不尚苟同，尊重異己，一旦國家有事，更能棄嫌修好，與政敵攜手，其襟懷何等磊落。氣度何等恢廓，以視鮑爾希維克法西斯蒂黨同伐異

一味怙權，相去不可以道里計矣。國民黨勵行黨治以來，不容黨外人立異，其同志之間，反分門戶，釀成水火。當此國難臨頭，甯粵對峙，依然如故，妥協條件，未能就緒，黨內相待且如此，遑論黨外；內爭足以召外患，遑論禦侮；吾乃援英法先例以立說，未免貽明珠暗投之誚。雖然，吾不忍見神州之坐沈，甯強聒而不舍耳。（二十年十月一日）

黨治之下果能完成民主政治乎

此次粵方代表蒞滬，擬與甯方解決糾紛，共赴國難。曾提出辦法六條，其中第三條載明左之文句：

『認定黨國根本問題，最要在集權於黨，而按照建國大綱所定程序，以完成民主政治。』

粵方代表汪精衛孫科兩氏，均發表談話，其中論點亦有涉及民權之處。茲分別照錄如下：

汪氏嘗言勵行黨治，扶植民權。此次談話仍本平日主張，其言曰：『訓政時期，民權在時間上日日增高，在空間上處處擴大，必如是始可達憲政時期。』

孫氏之言曰：『訓政時期注意訓練民衆，行使政權，使之完成地方自治，以進於參預中央政事。至於人民私權，如身體居住營業言論出版集會等自由，尤當以法律爲之保障。蓋民權增

長，爲訓政之成功。反是，則失敗。」

所謂集權於黨，訓政時期訓練民衆，莫不以黨治爲前提者也。在黨治之下，果能完成民主政治乎？國民權所謂黨治，究含何種意義乎？攷黨治二字，乃『以黨治國』之略稱，『中山講演錄』中曾載明左列語句：

『現有一事，可爲我們模範，即俄國完全以黨治國，比英美法之政黨握權，更進一步。我們現在並無國可治，祇可說以黨建國，待國建好，再去治他。』（國民黨第一次代表大會演說詞）由上述者觀之，國民黨所謂黨治，實即鈔襲蘇俄陳文，章章明甚。攷蘇俄自一九一七年十一月革命成功，標榜農工專政，實則倡行黨治（Party dictatorship）黨治與政黨政治（Party Politics）（或稱政黨握權）不同。後者由各黨更迭執政，在朝之黨承認他黨在野，喚起輿論，監督政府，英倫所謂王的反對黨（Royal Opposition）是也。前者則大不然，一黨取得政權，不容有在野之黨，即使異黨名稱尙未消滅，爲當局所壓迫，不能保持在野地位，盡監督之天職。質言之，一國以內，一黨獨裁而已。自蘇俄創此惡例，法西斯黨（Fascist）起而效尤，兩國經濟制度，雖若冰炭之不相容，其勵行黨治之精神，則無二致。民國十三年春，國民黨改組，援彼先例，揭鑿以黨建國，以黨治國，其最重要之標語曰黨權高於一切。可見在中國國境以內，惟國民黨有至高無上之

權，黨權既至高無上，則國家地位何若，人民居於何等，可不待煩言而解矣。

蘇俄共產黨，掙奪他國議會制，不遺餘力，謂爲虛僞之民治。故自革命告成，廢除議會，倡行蘇維埃之制。所謂蘇維埃者，係由勞動階級各按職業選出代表組織而成，與議會制不甚相同。就其實際運用論之，在野之黨，既不存在，操縱把持，無所不至，勞動階級何嘗有絲毫活動餘地，彼黨領袖更明白宣言：謂『國家爲一壓迫機關；階級苟尙存在，非此階級壓迫彼階級，即彼階級壓迫此階級，所謂民治，毫無存在理由。非俟階級剷除國家消滅之日，德謨克拉西無由出現也。』共產黨直截痛快，否認民治，其倡行「黨獨裁，專事壓迫異己，又奚足怪。國民黨既襲俄制與民主政治絕緣。乃彼輩巧爲飾詞曰，『勵行黨治，所以爲培養民權地步。』試問在黨治之下民權將如何培養乎？民主政治何以能完成乎？自吾儕論之，黨治與民治根本不相容，有黨治則無民治。有民治則無黨治。欲勵行黨治，不必再談民治，欲完成民治，應立即取消黨治。然而汪氏處此，亦自有說。姑照錄其說如左：

『革命之對象爲反革命；革命之構成分子爲被壓迫在下層之大多數民衆中最覺悟之分子。反革命之構成分子，即爲對於此大多數民衆而施壓迫之少數人。此少數人在今日中國以內，即所謂封建餘孽，人數雖少，所處地位則爲上層，壟斷政治上經濟上之權利，由來已久，爲維持

其地位與權利，不能不向革命者作殊死戰。此外尚有所謂不革命者，亦往往爲革命者障礙。故革命時代，革命者必當確立革命政權，一方面抑制反革命者，一方面掖引不革命者，使之參加革命。此從革命對象觀察，不能不勵行黨治之理由也。』

『革命時代，全國以內顯然有兩種對峙的壁壘；一種是革命的，即是被壓迫在下層之大多數民衆；一種是被革命的，即是踞在上層施行壓迫之少數人。』黨既爲被壓迫在下層之大多數民衆之領導者；而在政治鬥爭之陣地中，其最要條件：一爲力量集中；一爲領道權統一。』

『黨治時代；人民之言論集會出版自由，必當予以切實之保障。若如南京當局所爲，不但爲民治之敵，抑亦黨治之敵。南京當局標榜黨外無黨；其實黨員以外人民之言論集會出版自由，悉被隨意剝奪，不如謂之黨外無民。』我們主張對於人民集會出版言論之自由，應有明白規定：(甲)黨治時代，對於黨之主義及根本政策不能違反；(乙)對於黨之主義及根本政策之施行方法，黨以外的人不但容許參加意見，並且容許參加行動。』(以上見汪氏言論集)

由汪氏之言，革命與反革命界限分明，極易辨認。凡在上層施壓迫之少數人，爲反革命；在下層被壓迫之大多數人中，未嘗無覺悟分子，所處地位相同、未必盡屬一黨，正應不分畛域，認彼反革命者爲共同之敵，合力抵抗，安有同在下層互相排擠之理。汪氏所謂集中革命力量，確立

革命政權，當然有排他意味存乎其間。既有排他意味，革命團體不能聯絡，將爲反革命者所乘，革命失敗，勢所必至。且一方受人壓迫，一方反施壓迫於人，革命者不啻陷於反革命。其說不免自相牴牾者一。汪氏既云『人民言論集會出版等自由，應予以切實保障。』則人民所發言論違反黨義與否，無庸干涉；人民自動組織政團，苟以適宜手段，爲政見上之競爭，亦斷無禁止之理。何以汪氏主張黨之主義及根本政策不能違反耶？黨之主義及根本政策既認作天經地義，不能違反，所謂切實保障自由者果作何解？『黨外無民』汪氏豈非躬自蹈之耶？其說自相牴牾者二。汪氏今日所目爲反革命者，固儼然勵行黨治。彼此同主黨治，似無革命反革命之別。倘謂彼方所行之黨治虛偽而非真實；汪氏主張完成民治，非亦欺人之譚耶？黨治愈真實，則與民主政治相距愈遠，汪氏其何以自解耶？此其三。

孫氏主張與汪氏完全相同，無庸再加駁辨。要之，民主政治決不能在黨治之下完成。國民黨領袖永無覺悟則亦已耳；否則應毅然決然，即廢黨治。其具體辦法應如左列三項：

- (甲) 解除學校及民衆團體之黨化；
 - (乙) 任人民自動組織政黨；
 - (丙) 速組制憲機關促成真正民憲。
- (二十年十一月七日)

(六) 剝奪自由之法令應立即撤消

自東北事件發生以後，要求自由之呼聲大起，此本由於人民之自覺，吾儕極端贊同。惟所謂自由者，其意義若何，範圍又若何，不可不明白提出；若不明白提出，則國民黨政綱中早有空洞條文，（即對內政策第六項）確定人民有完全自由權矣；所謂『訓政時期約法』，亦在第二章中列舉人民應享種種權利矣；然而人民之被壓迫如故，人權之被剝奪如故，不自由之痛苦亦然如故，其原因果安在耶？曰今日人民所以深感被壓迫之痛苦，不能回復人權，因有最大之障礙在；此最大障礙一日不除，即人民一日不能脫離奴隸地位，享受真正自由，永久無望矣。茲列舉各種障礙如左；

(一) 言論出版之障礙

按照『訓政時期約法』第十五條云：『人民有發表言論及刊行著作之自由，非依法律不得停止或限制之』。而在約法未頒時，先有出版法；（十九年十二月公布）對於一切出版品加以種種限制，如報紙之須聲請登記；有關政治之傳單標語須經警察機關許可等。其有最大障礙者，為該法第十九條第一項，其條文如左：

第十九條 出版品不得爲左列各款之記載：

(一) 意圖破壞中國國民黨或三民主義者。

又十八年六月六日第三屆中央常務會議通過各項原則，其關於統一黨的理論之第三項載明：『確定新聞政策，在法律範圍內人民得享有言論之自由權，但須嚴厲取締反動宣傳。』所謂反動宣傳，不僅指違背三民主義者而言；即在三民主義範圍以內，苟有礙統一理論者，亦可認作反動宣傳。吾儕主張真正自由，人民言論出版，不問其在黨義範圍內與否，應許其自由發布。出版法應立即廢止。

(二) 集會結社之障礙

十八年六月十七日第三屆中央執委會會議通過『人民團體組織方案』；其中規定：凡欲組織職業團體者，須先向黨部申請許可，經許可後，再擬訂章程呈請核准，核准後方可進行組織；其組織之團體必須遵守左列事項；

一 不得有違反三民主義之言論及行爲；

二 接受中國國民黨之指導。

十五年一月第二次全國代表大會通過『工人運動決議案』，其第四款中載明：『黨對於工會在

政治上立於指導地位。工會中之黨員，應做成工會之中心。」又婦女團體組織大綱第五條（據十九年七月國民政府訓令）載明：「婦女團體不得於三民主義以外爲政治運動」文化團體組織大綱施行細則（二十年二月第三屆中央常務會議通過）第十三條載明：「如有違背法令或三民主義情事，得依法解散之」。凡屬人民團體選舉職員，須先呈報黨部，其選舉時須有黨部所派指導員監選員出席，方可舉行。（二十年二月國民政府公布人民團體職員選舉通則）人民團體選出理事監事就職須依據特定規則宣誓。（十九年九月第三屆中央常務會議通過此項規則）其誓詞如下：

『余謹以至誠實行三民主義，（中略）如違背誓言，願受嚴厲制裁。』

觀以上所述，可知一切人民團體，莫不受國民黨之層層束縛，重重箝制，意志自由完全喪失，集會結社自由完全剝奪矣。匪特此也，據危害民國緊急治罪法（民國二十年一月公布）第六條載明：『以危害民國爲目的而組織團體或集會，成宣傳與三民主義不相容之主義者，處五年以上十五年以下有期徒刑。』人民組織團體或集會，不問其主義若何，苟非挾持武力或蓄暴助陰謀，安能目其有危害民國之企圖乎？以上所述各項法令，均應立即廢止。對於人民集會結社僅須有消極的限制，參照德憲第二百二十三及百二十四兩條用意可矣。

德憲第二百二十三條 凡德人平和的不攜武裝，有集會權利，無庸聲明，並不必得特別許可

又第二百二十四條 凡德人不背刑法上之目的，有結社權利。且此項權利，不得以其團體所抱為政治上社會政策上宗教上之目的，從而拒絕之。

(三) 信仰之障礙

信仰有二；一為宗教上之信仰，一為政治上之信仰。國民黨特立新儀式，勒令人民服膺黨義，不啻以其黨義為教義，以其黨魁為教主矣；此為信仰自由之最大障礙。茲列舉各項不合理之條文如左：

(甲) 紀念週條例，紀念週以每週之月曜行之。其秩序如(一)全體肅立，(二)向遺像行三鞠躬禮，(三)主席宣讀遺囑。(此條例係十五年二月第二屆中執會決議公布)

(乙) 規定恭讀遺囑之範圍令 凡各級黨部各級政府及民衆團體一切正式集會行之。(十八年十二月國民政府訓令)

(丙) 宣誓令 文官就職應宣誓曰：余恪遵遺囑，服從黨義，(中略)如背誓言，願受最嚴處罰。

武官就職應宣誓曰：余以至誠實行三民主義，(中略)此誓。(十四年十一月國民政府公布)

(丁)鄉鎮自治施行法 凡年滿二十歲，無論男女，居住該鄉鎮區域一年，或有住所達二年以上，經宣誓登記後即為鄉鎮公民。其宣誓文曰：(上略)實行三民主義，採用五權憲法，(下略)此誓。(十八年九月國民政府公布)

(戊)國民會議組織法 國民會議代表於舉行開會式時，應宣誓。其誓詞曰：(上略)實行三民主義，五權憲法，謹誓。(二十年四月國民政府公布)

(己)訓政時期約法第四十七條 三民主義為中華民國教育之根本原則。(二十年六月一日國民政府公布)

以上各項條文均應立即廢止，若不廢止，所謂信仰自由，根本即不能成立。聞第四屆一中全會近日通過一議案云：『切實保障人民言論出版集會結社居住信仰之自由權。』(係中委李烈鈞等提案之第一項)苟非將以上所述種種障礙，摧陷而廓清之，吾不知各項自由將何以切實保障耶？

(廿年十二月卅日)

(完)

中華民國十八年三月初版
中華民國二十一年三月再版

實價大洋三角

諸青
來著
三民主義商榷三版
社會改造問題初版
右二書不日出版特此預告

著者 請青來

發行所 上海赫德路福德坊
一五九六號

寄售處 上海各書坊

上海图书馆藏书



A541 212 0010 7957B

