國家建設原理

中山文化教育館研究叢書

楊幼炯著

商務印書館印行

中山文化教育館研究叢書

楊幼炯著

國家建設原理

商務印書館印行

中華民國三十五年三月重慶初版
中華民國三十五年六月上海初版
(*39319 滬報紙)

中山文化教育館研究叢書

國家建設原理 一冊

定價國幣肆元玖角
印刷地點外另加運費

著作者 楊幼炯
發行人 李宣龔 上海河南路
印刷所 商務印書館印刷廠
發行所 商務印書館 各地

目次

國家建設原理

第一篇　國家建設的哲學基礎

第一章　緒論

第一節　建國的最高原則與綱領

國家的現象，常因時而有變遷，以致歷來各國建國的最高原則與理想亦相沿而不同。一個時代的國家建設，可以在許多活動上表現出來，並且運用多方面的形式，但要使國家的建設成功，必須賴有一種人民的公共信仰。所以政治上公共信仰之建立，實爲使國家建設築於強固的首要條件。近代世界的歷史，大部分是革命建國的歷史。近世革命建國之肇起，始於十七世紀英國的民權建設，實爲代表自由主義與民主主義典型國家建立的開端。譬之者謂英國在政治上的民主主義，正如希伯來的宗教，希臘的藝術，羅馬的法律一樣，給予世界以至大的貢獻。法國的革命經過一七八九年到一八七五年的民主鬬爭，卒使民主建國的原則，實施於政治制度之上，建立以議會政治爲主的政府組織，而其成文憲法主義，實爲民主國家之典範。美國的獨立運動先後經過八年的血戰（一七七五——一七八三年）方底成功，創造以分權與制衡兩大原則的民主政治。此三大典型的民主國家，爲近代初期民主主義建國的思想代表。十九世紀前後民族主義的建國思潮勃然興起，着重主權國家的獨立，一時成爲歐洲政治思潮中的中心勢力，而希臘首先以此種主義脫離土耳其的羈絆而獨立，接着又有比利時

的獨立與德意的統一，這些都是民族主義建國所表現的事實；一九一七年世界大戰以後，民族革　風潮奔赴全世界，而由這一次大戰之後所產生的新憲法，亦多帶有民族主義的色彩。至於蘇聯的革命建國則是開了社會主義建國運動的新局面，而以極端的社會主義的思想爲基礎，其政治體制所依據的理論，卽作爲法律上政治上最高的原則，就是以無產階級獨裁制爲蘇聯的國體，而以蘇維埃制爲蘇聯的政體。一九一九年的德國新憲法雖是在社會黨的勢力之下制定，還不如蘇聯的社會主義的制度之徹底。而且近年來蘇聯新憲法的精神，已有若干民主主義的傾向，我們歸結近代建國的歷史，可以說十七、八世紀的英法革命是民主主義與自由主義建國思想之典型；十九世紀下半期的中歐各國如德意的統一運動爲民族主義與軍國主義建國思想之典型；而二十世紀的蘇聯建國則爲社會主義思想之發展。但我們瞻觀近百年來的歷史，各國的建國雖有解決了民族問題，而沒有解決民權，民生兩大問題的；或有解決了民權問題，沒有解決民生問題的；但縱有解決了民族問題或民權問題，而沒有解決民生問題，也是落空。所以三民主義的革命建國之思想的基礎，在求整個民族、民權、及民生三大問題之總解決，成爲當前世界最博大最適時的革命建國之最高的指導原則。

本來三民主義是　總理適應人類需要而成的結晶，其目的在建設中國民族力求永久生存之最高意識。　總理的政治思想，內容廣博，據三民主義序言上說：『自建國方略之心理建設，物質建設，社會建設三書出版之後，予乃從事於草作國家建設，以完成此帙。』又說：『國家建設一書較前書爲獨大，內涵有民族主義，民權主義，民生主義，五權憲法，地方政府，中央政府，外交政策，國防計劃八册。』我們根據　總理的自序，可知「建國方略」實係集　總理建國思想之大成。　總理全部的建國思想，可分爲四大綱領。

心理建設　總理積數十年的經驗，認定心理建設爲一切革命建設的根本，因而有孫文學說一書的刊行，鼓吹「行易知難」之說，以爲革命建國的心理基礎。　總理認爲心理對於政治的影響很大，所以說：『夫國者人之積也，人者心之器也，而國事者一人羣心理之現象也。是故政治之隆汚，繫乎人心之振靡。吾心信其可行，則移山塡海之難，終有成功之日。吾心信其不可行，則反掌折枝之易，亦無收效之期也。心之爲用大矣哉。』

（註一）足見心理原素對於國家建設的重要。凡一切存於外者，都不足以爲革命建設之敵，而存在於內心者，實易爲革命建設的大敵。兵書所謂「攻心爲上。」我國昔日亦有「得其民者，得其心也；失其民者，失其心也」的話。　總理在「心理建設」中反覆以「行易知難」訓迪國人，就要在國家建設上奠定精神的基礎。我國地大，物博，人衆是建國的自然的豐富的憑藉，但須配上民族團結的精神要素。一個時代的國家建設，必須以陶冶國民的智力，性格，組織力，以促成一個民族努力實現某種共同理想爲前提，所以每一時代都須有偉大的思想家創造偉大的思想範疇，以維繫和支配每一時代的人心，使由內心的一致，進而爲政治上的統一。內心眞忱的團結，才是國家建設的眞實基礎。

物質建設　總理爲圖謀民族生存的物質建設起見，特集數十年研究的結果，手訂「實業計劃」，以爲民族主義建設之物質的基礎，也就是依照民生主義的方向，把全國的人口，土地及生產消費的能力作標準，製造物質建設的總規劃。　總理這種物質建設的目的，在滿足人民衣、食、住、行四個生活要求的前提條件，而企圖由國家計劃，組織，管理的重要生產機關，使「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」的理想，得到實現。所以　總理在「實業計劃書」中說：『美國之實業大王駱基化羅曰：「發展實業之要素有四曰：勞力也，資本也，經營之才能也，主顧之社會也。」我中國地大物博與美同，而吾國農業之富，礦質之豐，比之美國，有過之無不及。彼實業大王所舉之發展四要素，勞力之人工，我卽四倍於美國。我國所欠缺者，資本也，才能也。倘得此兩要素，則我之實業發達，不特可與美國並駕，且當四倍於美國。』所以　總理物質建設的第一個原則，就是在平等互惠的條件之內，吸用外資，發展實業。其次　總理的物質建設計劃，又在完成我國的產業革命，使產業成爲社會化。所謂產業社會化，就是由小規模的生產，進而爲大規模的生產，而且主要的在利用歐美的機械，增大生產的力量。但是產業機械化的結果，必定是生產力的增加，使資本集中，這樣容易釀成資本主義的弊害。所以　總理物質建設第二個原則就在防止由生產力發達而生的種種弊害。目前物質建設的重要前提，是增加我國的生產能力，使我國小規模的生產，能夠發達而成爲大規模的生產，但在生產能力發達的過

程內，資本的集中，必至發生私人資本的弊害。所以　總理又是以產業國營爲物質建設的基本原則。

社會建設　總理以民權的運用爲社會建設的初步。　總理在民權初步序言中說：『民權何由而發達，則從固結人心，糾合羣力始；而欲固結人心，糾合羣力，又非集會不爲功。是集會者實爲民族發達之第一步。』總理所著民權初步一書，卽在以集會的條理，集理的習慣，集會的經驗，訓導民衆，以爲民權運用的基本。　總理認定政治制度之確立，必以眞實的民權作基礎，而此眞實的民權，又須以養成人民能自動的運用其民權爲旨歸。所以　總理說：『昔之民權機關猶肩輿，今之民權機關猶摩托車，能自動而發達，故當實行此自動之民權機關。』　總理以地方自治爲造成「自動的民權機關」，運用創制，複決，罷免及選舉四個民權作基礎。　總理的民族建設之推行，注重小單位的地方自治，務求在各地方完全發揮直接民權的特點。所以關於直接民權的實施，行於「縣」，而不行於「國」。「國」雖亦具有直接民權的精神，但中央政府爲免除地域太廣的弊害起見，把關於直接民權行使部分，交付於國民大會；而在地方政府則採用直接民權的精神尤多。在「建國大綱」中地方政府民權的運用有兩大原則：(一)人民得選舉地方政府的官吏與地方會議的議員；(二)人民又可以運用四個政權以監督地方政府。

國家建設　國家建設爲　總理建國的理論本體，亦爲以黨建國與以黨治國之大經。國家建設的內容甚爲廣泛，以三民主義五權憲法爲中心，幷有關於地方政府，中央政府，外交政策及國防計劃。但後面的四種　總理幷無專著留給我們，講稿中亦未嘗論及，但我們在建國大綱及本黨第一次全國代表大會宣言中，可以得到關於這四項理論的補充。「建國大綱」完成的時間較晚，又係硬性的條文與具體的設計，所以論國家建設方面，建國大綱最可爲補充的標準；而本黨第一次全國代表大會宣言及政綱，尤爲近代中國建國史上最重要的文書，關於依三民主義五權憲法之原則，對國家建設計劃及現所採用的政策，更有具體而完備的規定，實爲本黨治國的重要根據。

第二節　總理政治思想的歷史淵源

三民主義的政治哲學是　總理洞察世界政治潮流的趨向，與繼承我國固有思想的精華，更以五十年來我國革命環境所體驗，創造而成爲今日建國新時代的政治哲學。我們今日國家建設，首要在認識本國的政治歷史與我國固有的政治哲學。　總理嘗盛稱西方學術的進步，勉國人以迎頭趕上西方的科學文化，而於政治哲學，則謂歐美各國還須求之於我國。本來凡是一種政治哲學乃是由於社會生活的影響，歷史學說的關係，以及思想家的人物與個性三個原因所形成。所以眞正配稱爲科學的政治學說，一定要國情，遺制，風俗，習慣，禮法的影響。　總理的三民主義是一種科學的政治學說，自有其歷史的淵源。　總理曾自述說：「余之謀中國革命，其所持主義有因襲我國固有之思想者，有規撫歐洲之學說事蹟者，有吾所獨見而創獲者。」（註二）但　總理的政治哲學則以繼承我國固有的儒家思想的部分爲多。我國儒家思想肇始於堯舜，而大成於孔子。堯、舜、禹、湯、文、武、周公、孔子、歷來稱爲道統相傳。誠如韓昌黎所謂：「堯以是傳之舜，舜以是傳之禹、禹以是傳之湯，湯以是傳之文、武、周公，文、武、周公傳之孔子。」（註三）所以儒家思想自三代以下卽已自成一個統系，其特徵是帶有極強固的民族意識。由於這種悠久而強固的民族意識，才產生中國數千年來的思想之體系。孔子以堯舜之治爲理想，以文、武、周公的政治爲標的，因欲布善政於當時，使萬民皆享鼓腹擊壤之樂，所以儒家主張政治與倫理等量齊觀，這正是中國政治哲學的特色，而其本根實導源於我民族倫理與政治結合之習性而來。儒家學說向以闡明人類現世生活之理法爲中心，因之對於我民族的影響很大。我國政治自始就是以倫理爲其原動力。所謂「天下之本在國，國之本在家，」此則完全着重於家族的倫理，儒家政論的全部，皆以倫理爲出發點，其影響所及，我民族固有的精神幾全凝結於倫理。本來三代以來的政治傳統，就是這種德化的精神，至孔子而逐步開展，以大學與禮記孝經而演成系統完整之倫理的政治哲學。大學最主要的理論是「明德、親民、止於至善」的三綱領與「格物、致知、誠意、正心、修身、齊家、治國、平天下」的八條目。

三綱領之用意，在我爲「明明德」，在人爲「親民」，兩者如兼而有之，則「止於至善」了。因爲要實現治國平天下的理想，各人當先以修身爲第一要諦。但修身又必先正其精神，正精神的方法，則注重致知格物的修鍊工夫上。所以治國平天下之政治的道德與治身之個人的道德，都須由致知格物之知識的修養而出發。總括的說，儒家的思想系統，一方面以意、心、身、家、國、天下爲格致之體，即所致之物；一方面以誠、正、修、齊、治、平爲格致之用，即所致之知。依修、齊、治、平的關係有三種，即：(一)個人對家，及家對個人。個人對國，國對個人。個人對世界，世界對個人。(二)家對國，國對家，家對世界，世界對家。(三)國對世界，世界對國。凡此三種連帶責任，可謂爲儒家的「社會連帶責任主義」。

大學中庸編於禮記內，但與其他諸篇論儀禮制度者全異其性質與內容。因之劉向於別錄中稱之爲通論，謂爲概論儒學的著作。韓愈則在原道篇中引大學文句以論儒道。司馬光著大學廣義一卷，歷二程，至朱子更作補傳，名爲大學章句爲儒學入門之書。朱子以大學之「致知格物」爲與中庸「明善」及孟子之「知性盡心」相當；「誠意正心」則與中庸之「誠心」孟子之「存心養性」相當，蓋欲從思想之脈絡上，以證明此書中孔、曾、孟思想上之連絡。禮記十之七八，皆述禮之制度。儒家之所謂禮，實包括人類一切倫理與政治等在內；故能遵禮而行，便成完人；以禮爲政治，便能達至國治天下平。所以禮記曲禮篇論之曰：『道德仁義，非禮不成。教訓正俗，非禮不備。分爭辨訟，非禮不決。君臣上下，父子兄弟，非禮不定。宦學事師，非禮不親。班朝治軍，涖官行法，非禮威儀不行。禱祠祭祀，供給鬼神，非禮不誠不莊，是以君子恭敬撙節退讓以明禮。』又樂記篇云：『昏姻冠笄，所以別男女也。射鄉食饗，所以正交接也。』仲尼燕居篇云：『射鄉之禮，所以仁鄉黨也。』射義篇云：『燕禮者，所以明君臣之義也。鄉飲酒之禮者，所以明長幼之序也。』凡此皆爲先民制禮之精義。若循其源，則因父子之親而制喪祭；因君臣之義而制聘覲；因男女之別而制冠昏；因長幼之序而制鄉射；因朋友之交而制賓主。所謂忠信，禮之本，無本不立者也。推其極則因喪祭愈以明父子之親；因聘覲愈以明君臣之義；因冠昏愈以明男女之別；因鄉射愈以明長幼之序；因賓主愈以明朋友之交。所以禮中庸

說：『仁者人也。親親爲大。義者宜也，尊賢爲大。親親之殺，尊賢之等，禮所生也。』可知禮與儒家的關係，而爲孔門弟子政治論之中心。大學所謂：「自天子以至庶人，壹是皆以修身爲本。」身如何修，須遵禮而行。其最終的目的，卽禮記禮運篇所理想的「大同」社會。禮記之理論又與孝經相近。孝經係記孔子與曾子問答之書。此書詳論孝可以「整家治國保身之法」。故曰：「孝始於事親，中於事君，終於立身。」明呂忠節序其所著孝經本義說：『孝經繼春秋而作，蓋堯舜以來，帝王相傳之心法，治天下之大經大本也。此義不明，則天下無學術，學術荒則天下無德教。』可知孝經中所論的「孝」與古禮中所記載的「孝」義，毫無二致。認定孝爲「天之經也，地之義也，民之行也。」孝可謂爲百行之基，所謂『五刑之屬三千，罪莫大於不孝。』所以「人君行之則治國平天下，庶人行之，則保身與家，以之仕君則忠，交友則信，」孝道在天地間，在儒家看來，幾認爲最有權威的現象，由此而成爲家族中心的倫理思想與政治思想。

儒家的政治哲學可以「教」、「養」兩字概括之。必須有健全的人民，然後才能有健全的政治。中庸所謂：「人道敏政」（註四）者，就是說人類賦有政治的天性，有人始有政治。言政治必須養成多數人的政治道德，政治能力及政治習慣。因此，總理認定三民主義中民族主義實施的基本，是在振起民族精神，以恢復我國固有的道德爲入手，這深合乎我國儒家倫理的政治哲學之精義。三民主義中之民權主義雖在補救西方民主政治的流弊，但其精神仍是繼承我國古代的民本主義的政治思想。中國在唐、虞、夏、商時代，政治思想一方面是天治主義，他方面是民本主義。我國民本思想，自古已有。書經所謂：『天聰明，自我民聰明；天明威；自我民明威。』（註五）『天視自我民視；天聽自我民聽。』（註六）『天畏棐忱，民情大可見。』（註七）『民之所欲，天必從之。』（註八）凡此皆可以看出國家之最高意志在「天」，而天的意志，則在乎民衆。此種「天治主義」與「民治主義」聯合爲初期民本主義的雛形。所謂「天子」就是在「天」的監督之下，以行政治。最高主權屬於「天」，天下對「天」負責任，而人民在實際上課其責任，爲事實上的最高主權者。所以晉師曠說：『天生民而立之，君使司牧之，勿使失性。……天之愛民甚矣，豈其使一人肆於民上。』（註九）凡古代關於國

家生活的大事或大故，政治首長常直接請命於「百姓」，其方式則取決於國民集合體的總意。周禮小司寇規定甚明：「一曰，詢國危。二曰，詢國遷。三曰，詢立君。」周官雖尚有眞僞問題，未可盡信，但此制似屬古代所常行。如：(一)衛靈公將叛晉，朝國人問焉。曰：「若衛叛晉，晉五伐我，病何如矣？」皆曰：「五伐我，我猶可以能戰。」曰：「然則如叛之」。(註一〇)吳之入楚也，使召陳懷公，懷公朝國人而問焉。曰：「欲與楚者右，欲與吳者左。」(註一一)此詢國危之例也。(二)如尚書盤庚之遷殷曰：「盤庚遷於殷，民不適有居……盤庚斆於民，由乃在位，以常舊服法度，曰：無或敢服小人之攸箴。王命衆悉至於庭。」又孟子離婁之言太王之遷岐：『昔者太王居邠，狄人侵之。事之以皮幣不得免焉；事之以犬馬不得免焉。乃屬其耆老而告之曰：「狄人之欲者吾土地也。吾聞之焉，君子不以其所以養人者害人。二三子何患乎無君？吾將去之。」去邠，踰梁山，邑於岐山之下居焉。邠人曰：「仁人也，不可失也。」從之者如歸市。』此詢國遷之例也。(三)晉惠公爲俘於秦，使呂飴甥朝國人……告曰：「孤雖歸，辱社稷矣，其卜貳圉也。」衆皆哭。(註一二)又王子朝之難，晉侯使士景伯蒞問周故。士景伯立於乾，祭而問於介衆。(註一三)此詢立君之例也。此類詢民政策，實爲我國初民的民主意志之表現，亦卽現代議會政治之胚胎也。本來古代民本思想，以儒家倡之甚盛。如孔子說：「湯武革命，順乎天而應乎人。」孟子爲民本思想主張最力者，其政治哲學，多充分發揮我民族固有的民本思想。如「賊仁者謂之賊，賊義者謂之殘，殘賊之人，謂之一夫。聞誅一夫紂矣，未聞弒君也。」(註一四)「民爲貴，社稷次之，君爲輕，是得乎丘民而爲天子。」(註一五)此種民本主義，實爲三民主義的民權論的先導。至於三民主義中的民生主義，更是中國政治哲學的精華之所在。總理以爲民生主義的目的，就是達到「孔子所希望的大同世界」，而禮運大同卽爲儒家所懸想的古代大道之行。儒家此種大同思想，不主張褊狹的國家主義，種族主義，此爲對於當時封建制度的一種革命思想。禮運大同篇的含義，可以作三層來解釋；第一，「天下爲公，選賢與能，講信修睦。」這當然是已經跳出了「天生烝民，作之君，作之師」的王權神授說，乃是一種有民權存在的政治組織。第二，「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，鰥寡孤獨廢疾

者皆有所養。男有分，女有歸。」這層差不多包括現代所謂「生存權」與「勞動權」。至「壯有所用」，就現代意義言之，就是凡年輕的有勞動能力的人，都有工作的機會，這便是「勞動權」，「老有所終，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。」這就是說凡失去了勞動能力的老年人和身體不健全的人，以及還沒有達到勞動年齡的幼年人，社會應該給他們以生存和教養的機會，即現在之所謂「生存權」。第三，「貨惡其棄於地也，不必爲己。」這就是說：總理所謂：「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流。」(註一六)的意思，也就是近代社會主義者「各盡所能，各取所需」的理想。

第三節　三民主義建國的基本精神

三民主義是我國建國的最高準繩。近六十餘年以來，我國革命建國的運動，始終是在三民主義的孕育與成長之中，亦惟有三民主義才是現代中國建國的中心信仰，中華民國之由來，實即三民主義的產物。三民主義建國的基本精神　總理在孫文學說中曾有說明，在有志竟成一章中說：『夫事有順乎天理，應乎人情，適乎世界之潮流，合乎人羣之需要，而先知先覺者所決志行之，則斷無不成者也。此古今之革命維新，興邦建國等事業是也。』此段所謂「順乎天理」，即是合理性，「應乎人情」，即是合人情，「適乎世界潮流，合乎人羣需要，」即是合時代。可知建國的大業，必須能合理性，合人情，合時代，而以「天下爲公」爲基本的精神。我國自三代以來的政治精神之傳統，就是「天下爲公」的精神。書經載堯、舜禪讓的精神，是非常公平而無私的。禮運大同就是儒家所懸想的古代大道之行。註疏謂爲五帝之書，指堯，舜禪讓之治，以天下爲公。又正義云：「爲公謂揖讓而授聖德，不私傳子孫。即廢朱、均而用舜、禹是也」。(註一七)儒家此種大同理想，不主張偏狹的國家主義，種族主義，而理想出一種超國家的組織，以全世界爲其政治對象，尊提倡世界主義，此爲對於當時封建制度的一種革命思想。此種大同主義的政治組織，其出發點在於修身，其終極在於平天下，乃爲人道主義的結晶。大同理想的終極，亦即用賢以治不肖，用不亂以治亂的真諦。　總理生平所服膺的，就是這種

天下爲公的大同理想。總理嘗發揮這種大同思想的內容說：『吾人生在惡濁世界，欲打破此舊世界，剷除一切煩惱，以求新世界之出現，必須有高尚思想與強毅能力，以爲之先。在我國數千年前，孔子有言：「大道之行也，天有爲公。」如此則人不獨親其親，不獨子其子，是謂大同世界。大同世界即所謂天下爲公，要使老者有所養，壯者有所用，幼者有所教，孔子之理想世界眞能實現，然後不見可欲則民不爭，甲兵亦可不用矣。』（註一八）可知三民主義的建國精神，是對於大同理想之企望，而其最終目的，就在使人民得享有一切社會上的福利，民物胞與，實現大同之治。

總理此種天下爲公的精神，在求合乎人情。人類生活本來有連帶的相互關係，而人類爲謀生活之維持發達起見，尤有互助之必要。所以世界大同的理想必須謀人類各個體的發達，以民族國家爲基礎，相互平等結合，以增進人類共同的利益，這是實現世界主義必要的原則。三民主義實行世界主義的方法，是以民族主義爲基礎。因爲世界主義若不從民族主義做去。則世界主義總歸是理想而不能實行。所以總理認定：「世界主義是從民族主義發生出來的。」總理以爲「我們受屈的民族，必須先要把我們民族自由平等地位恢復起來之後，才配講世界主義。」又說：「我們要發達世界主義，先要民族主義鞏固才行。如果民族主義不能鞏固，世界主義就不能發達，如果丟棄民族主義去講世界主義，那便是根本推翻。」（註一九）民族情感是人類團結的自然力量，所以世界主義必須以民族主義爲實行的基點。以前各派的世界主義者，主張人民個體的自決爲原則，結果祇是徒憑空想。世界大同的理想，若是不以民族主義爲根源，則其理想祇是烏託邦。所以世界主義的實現，首在使各民族共同立於平等的地位，尤須使弱小民族得以恢復其民族自由平等的地位，而保持世界各民族間平等的地位，以實現世界大同的理想。

其次，三民主義建國的主要目的，在建設一個「民有」，「民治」，「民享」的現代新國家。所謂「現代國家」就是我們國家的全盤設施，必須採用合理的科學方法使政治機構，經濟建設，及社會組織等都能與建國的需要相配合，而成爲一個統一體。所以現代國家異於中世國家或古代國家的特點，就是現代國家是建基於法

治的精神之上，其主旨在以法律規定政府和人民活動的範圍，以建立國家的公共秩序；同時依據人民的意向，推進政府的設施，以增加國家的公共福利。三民主義所要建立的國家，就是法治國家。其目的在「使四萬萬散沙集合的中國，成爲一機體結合之法治國家。」(註二〇)所以三民主義的法治，不僅指憲法之治；而且軍政時期有軍法，訓政時期有約法；到了憲政時期，才有憲法。所以憲法之治，固然是法治，軍法之治，約法之治，也一樣是法治。軍政府宣言曾說：「軍政時期是軍法之治；訓政時期是約法之治；憲政時期是憲法之治。」三民主義建國的基本原則，就是將民有民治民享的偉大淵博的精神，融洽於法治之內，而付諸實施，使一般人民能夠獲得美滿的生存，並達到進化的目的。有以三民主義所表現的大公無私的民主精神，是全國人民所當遵守的一種法紀。總理以爲：「政治裏面有兩個潮流：一個是自由的潮流，一個是維持秩序的潮流。」要調和這兩種力量的對立，使其遵照一定的法理，而趨於正軌，這便是現代國家所需要法治的一個有力理由，因此總理說：「憲法就是一個大機器，就是調和與統制的機器。」(註二一)本來一個時代的法治，是一個民族的社會文化的活動，關係於整個社會秩序的安定。誠如柯拉(Kohler)所說：「法律一方面可以促進文化；他方面又可保護文化。」(註二二)所以法治之推行，不僅可以使政治走上現代化國家的路上去，且爲促進文明進步的基礎。三民主義的立法，可以說是爲謀解決整個民族、民權及民生問題而立法，其法治的根本精神，既迥異於我國固有的法律思想，尤與歐美的法律觀念不同。就我國方面來說：歷代制禮立法，完全是立於家族制度的基礎之上；公法與私法常易相混，私法每納於公法之中，而三民主義的法治原則，則以保障民族精神，發揮民權思想，與企求民生幸福爲中心，不獨殿於公法與私法之辯，且將法的基礎置於全民族之上。在他方面三民主義的法治，又與歐美的法治思想有別。近代歐美法治基礎，俱以個人爲本位，根本上認個人爲法律的對象。雖至二十世紀之初，法治趨向轉變，法律現象已由個人移至社會；然多數仍因襲舊日以個人爲社會單位的舊觀念，認天賦人權爲立法的基礎；縱使蘇聯的新憲法，已將社會爲單位的觀念，代替了個人爲單位的思想，但又誤認社會生存的關係，爲階級對立的關係，俱與三民主義的法治精神不相吻合。三民主義的立法，是以整個社會爲單位，認

定社會的生存關係，是連帶關係，既不偏重於個人的自由，忽視社會全體的利益，尤不能分化社會以任何階級爲單位。所以三民主義的法治，實爲社會生存的極則，而以適應於民族生存與國民幸福的目的爲基礎。

三民主義建國的第三個基本原則，就是科學的精神。科學精神是構成現代國家的主要特徵之一。我國國民思想上的大病，在籠統，就是在各種事業方面，也莫不患在無系統。因爲籠統而無系統，所以社會秩序處處都呈混亂的現象，這都根源於國人缺乏科學訓練的原故。因此　總理便叫我們去求科學上的知來救濟這種錮習。他說：「歐洲之所以駕乎我們中國之上的，不是政治哲學，完全是物質文明……我們現在要學歐洲，是要學中國沒有的東西，不是政治哲學。」（註三三）　總理主張我們應該去學歐洲的物質文明，這就是所謂科學的知識；而　總理的行易知難學說的基礎，也就是建立在科學的精神與科學的方法之上的。所謂科學的知，就是指科學的精神與科學的方法而言。自亞里斯多德（Aristotle），以至培根（Rager Bacon），加里尼（Galiles），霍布斯（Hobbes），一直到牛頓（Isaac Newton）的「地心引力」，拉勃拉斯（Leplace）的「天體力學」與「世界系統論」，費希特（Fichte）的「科學原理」，孔德（August Comte）的實驗哲學等科學家各應用科學的原理，物質的證據，以及系統的解釋，於是科學求知的方法，逐漸周密。自十九世紀以後，科學上發現的新知日廣，科學求知的方法。乃愈出愈多。在這樣科學發達的現代世界中，如果不竭力以求知，又如何能適應四周的環境，又如何能與世界的民族並駕齊驅。所以　總理的學說特別注重於探求科學上的知，科學上精究的知，才能貫澈於行爲方面與建設方面。因爲近代的科學與專門技術是促成一個國家文化進步與精神向上的工具。處在現時的世界中，要成爲一個強大的新中國，必須高度利用新科學，以征服自然，推進機器工業，使國家的生產技術，提高到世界水準之上。在物質建設方面，更必須澈底做到工業的現代化，然後我們的軍事國防，才有雄厚的基礎。我們中國向來是以農立國。就自然的條件而論，在工業發展的程序中，農業當然是居於首要的地位。但在今日我們所需要的農業已不是從前的農業單純的再生產，而是要把農業機械化，現代化，造成現代擴大的再生產，才能適應我國今日的需要。換言之，要使貧而弱的中國，達成自給自衛的目的，必須農工並重，不可偏廢，

尤須着重農業工業化。這就是說：把工業化，或機械化的生產方法，適用到農業的經營。美國的富強，由於農業與工業的共同發展，固然是我們的好榜樣；而蘇聯的農業在短期內就可以工業化，更增加了我們的勇氣。我國的產業狀況既不如美國，而資本技術更是落後；就是蘇聯因人口過密，耕地過少，農業可以在短期內勉強實行工業化。我國則因地廣人稀，全國人口大多數是農民，其次便是手工工業者，在短期內如果實行機械化，必須增加國家生產的能力，使我國固有的小規模生產，由國家的經營，擴大爲大規模的生產。總理當年所手訂的實業計劃中依照產業進化的階段，對於實業的發展，分爲兩個時期：第一時期爲產業革命時期；第二時期爲產業國營時期。第一個時期僅爲發展實業的預備時期；第二個時期實爲發展產業的完成時期，而其前提則爲科學化，工業化。重工業是一切製造工業之母，而科學則爲工業發展的主要工具。所以三民主義的建國必須以科學精神爲發展工業的基礎，使國家建設，人民生活完成現代化的地步。

（註一）孫文學說自序。
（註二）「中國之革命」第一節。
（註三）見原道篇。
（註四）哀公問第十九章。
（註五）漢陶漢。
（註六）秦晉邲文孟子引。
（註七）康誥。
（註八）秦晉邲文左襄三十一引。
（註九）左襄十四。
（註一〇）左傳定公八年。
（註一一）左傳哀公元年。
（註一二）左傳僖公十五年。
（註一三）左傳昭公二十四年。
（註一四）梁惠王下。

(註一五)盡心下。
(註一六)見上李鴻章書。
(註一七)見鄭註孔疏禮記正義。
(註一八)軍人精神教育講演。
(註一九)見民族主義第四講。
(註二〇)孫文學說第六章。
(註二一)五權憲法講演。
(註二二)見 Moderne Rechts Probleme
(註二三)民族主義第四講。

第二章　民生哲學之理論基礎與思想方法

第一節　民生哲學的本體論之價值

凡是一種革命建國的主義之產生，必須有事實與理論的兩大基礎。前者指實際生活上客觀的需要；後者則全賴思想上信仰系統的組成。因爲一種革命建國的主義之成功，自然是需要這種主義的事實作基礎，尤須有一個時代的精神與時代的心理做他的依據。所以一貫的哲學思想之系統的組成，實爲主義不可少的基礎。歷來大思想家大哲學家的思想系統，其最初的出發點，總是以本體論爲中心。其次爲社會觀或歷史觀，再次就是倫理哲學及政治哲學。所以我們要研究某一個大思想家或哲學家的思想系統，先須研究他的本體論。因爲凡是一種思想家的本體論，是對於自然界的一種觀察，是每一個思想家的學說建設的中心。三民主義是一個有思想系統的革命建國的主義，是包括一切社會、政治、經濟及倫理各方面的學問。三民主義思想的本體，就是總理所獨創的民生哲學。

總理的學說思想既是繼承儒家的道統，則三民主義的宇宙觀，乃是以儒家格物致知的道理，而探求宇宙萬物之本末，創爲生之宇宙觀，成爲三民主義全部思想之理論重心。總理認定整個的宇宙現象，是「心物合一」的「生」之實體現象；宇宙一切皆有生命，所以全部的宇宙現象，即是宇宙的生命現象。易經上所謂：「天地之大德曰生」，「有天地，然後萬物生焉」，這就是以生命爲出發點的一個大前提。一切學說思想的體系，都是從這一個大前提推衍而出。總理乃以一貫的道理，所謂「究天人之際，通古今之變，」而確定其重心，就是「生是宇宙的重心，民生是歷史的重心。」這就是說：生命的終始，實在就是宇宙萬有的終始；同時生命的終始，也就是歷史人類的終始。所以構成生的哲學之要素，就是「宇」、「宙」、「人」三者。「宇」

是空間，從空間表現物的變動，就是生生不已的現象。「宙」就是時間，從時間上可以表現事的遷演，即是歷史的進化。從人羣中可以顯示各種的行爲。把這三種聯合起來，成爲一團生生不已的現象。所以生命是這種現象中的核心。沒有生命其他一切都無從談起。代表這種生命的東西，不是物質，也不是精神，而是「兩者本合爲一」的實體。更具體的說，都是宇宙間最微小的最基本的單位，所謂「生元」者是也。　總理以爲宇宙萬物都是由於元子所構成，以這種基本假定，來作宇宙構造的本質之解釋甚爲合理。因此　總理認定人類及動植物之所由造成，乃是由於生物的元子，　總理稱此種生物的元子，謂之「生元」。一切生物既都是生元所組成，所以生元就是構成一切生物的基本單位，也就是體用本合爲一的宇宙構造之本質。所以宇宙的一切，不外能力（在人類則稱爲精神）和物質兩種東西，而這兩種東西都是由生元來的。生元有靜的本質，然後才有宇宙的一切物質；生元有動的力量，然後宇宙才有一切能力（精神）。一方面因爲物質必佔有空間，離了空間，就不能認識物質。所以物質是空間的存在，這是生元的「體」。他方面因爲能力是運用時間以變動空間（即運動）的現象，所以能力是由時間而發生。離了時間，就無法顯出能力，這是生元的「用」。所以宇宙之物質與精神，祇是生元的一物。因此可以知道　總理的哲學中「生」之概念，絕非玄學的實體，而實是一個科學的概念。

在近代哲學思想系統上，主要的是有兩派對立的思想：一派是唯心，一派是唯物，各有其理論上的根據，而其爭點，則在否認物質的存在，或承認物質的存在。唯心論者把物質看作本來不存在的，比如柏拉圖（Plato）把他看作是「幻影」，這是一種極端派的議論。降而至於柏克萊（Berkely）認爲物質祇是我們的感覺；感覺不存在，物質也不存在。在柏克萊祇認有心體，不認有物體，即根本否認物質的本質之存在。後來到了休謨（Hume）更趨極端，對一切本質的存在，都加以否認，既不認有物體，也不認有心體，祇知有感官的印象所成立的觀念之聯合。後來到了馬哈（Mach）更本着休謨的印象說推進一步認爲一切物質祇是感覺的綜合。他們這種主張都是把物質的本質之存在，極端加以否認的。在唯物論者一方面當然肯定物質的存在。可是在最早的唯物論者認物質裏面仍有靈魂存在，物質之外，還有主動者，物質本身反成爲被動者。希臘德謨頡利圖（Demo-

cirus) 唯物論的眞正開山祖，則承認物質是極端小的原子所構成，物質即原子，這說較爲進步。但他認原子是最物質的最後的質點，不可分割。但現今物理學家的證明原子不但可以分割，而且原子的構造與太陽系一樣的複雜。原子中間是一個原子核，原子核周圍有電子環繞着牠旋轉，每一個原子核周圍有一個至九十個電子環繞。近代的電子論承認質量是動的表現，不是最後的物質；而蒲蘭克(Max Planck)的量子論(Quantum theory)更認量子是由「能」與「時」構成的。現在科學界承認量子是最小的單位，只有力量，沒有物質。至近代愛因斯坦(Einstein)的相對論產生，認定以前有認爲「能」的，牠本身祇是「動作」，宇宙一切的物體，都不外是電子所具的「能」之錯綜循環變化的表現。

本來物質與能力根本上是不能分離的。以前的自然科學總是把物質與能力隔開，好像物質是一個世界，能力又是一個世界。物質世界受支配於物質不滅的法則；能力世界便受支配於能力不滅的法則。物質和能力既這樣分開，而新近自然科學家推翻了十八世紀以來的物質論專重物質的偏見，別倡能力論，用能力代替一切物質。於是從前物質論者專重物質只有軀殼，沒有靈魂；現在變爲只有靈魂沒有軀殼了。但是物質與能力分開的結果，所謂能力又從那裏來呢？這是一個不能解答的問題。其實能力不過是物質的運動之簡單的表現，而能力之支持者乃是物質。凡是一種物質的能量增加，質量也因之增加。這就是說「能」也有了重量，「能」也獲得了物質性和實體性。質言之，「能」就是「質」的另一方面，「質」與「能」的統一，就成爲物質。譬如分子、原子、電子，都含有能力，但這些能力必與牠們的質點結合方能表現。新物理學上的量子論所以有很大的進步，就在它認電、光、熱仍屬粒子這一點，物質和能力是取得了共同的單位。所以物質就是能力，能力也就是物質。沒有能力時物質不會產生；沒有物質時能力也不會產生。所以物質不滅和能力不滅根本是連結着的。物質由分離或結合而變換牠的形式性質，和種類，但牠的本身是不滅的。能力由表現或潛伏而形成它的存在形式，性質和種類，但它的本身，也是不滅的。牠們的過程完全相同，無論在有機界與無機界都是這樣。能力不滅同時便是物質不滅的證明。因爲所謂能力不滅便是說能力轉換，卽是使物質發生運動變化的總樞紐。假如認

力消滅，物質便成爲絕對靜止，不能運動；不能運動，便不生變化，這樣物質本身也就根本不能存在。所以物質不滅和能力不滅是「二而一」者也。

總理的唯生哲學對於世界學術思想最大的貢獻，就在能把握到外界自然的眞實，而主張「心物本合爲一」所生的實體，爲宇宙現象的基本動因，既不是「唯心」，也不是「唯物」，更不是「心物二元」，乃是「心物本合爲一的」。就整個宇宙現象言之，宇宙現象乃是「物質與精神兩者合而爲一」的渾然實體底現象。總理說：『總括宇宙現象不外物質與精神兩種。精神雖爲物質之對，然實相輔爲用。』（註一）總理以爲中國學者之所謂有體有用，乃是可以用來說明物質與精神。所謂「體」就是物質；所謂「用」就是精神。譬如人身體上的五官百骸都是體，是屬於物質。而其能言語動作者卽爲用，這是由於人的精神爲之也。二者相輔不可分離。若猝然喪失精神，則官能雖具不能言語，不能動作。因爲用既失而體亦成爲死物了。可見體用渾然合一的「生」，是不可分離的實體，若是離開了物體的精神，固然成爲虛無飄渺的「遊魂」，而離開了精神的物體，也祇是「行尸走肉槁木死灰」而已。所以體與用渾然合一的實體的現象，是宇宙的生命現象。總理所謂「生是宇宙的重心」，就是說：宇宙的現象，不外精神與物質，而「生」就是統攝心和物的。「生」之本體的一方面的現象稱爲物，他方面的現象可稱之爲心。生命是宇宙的總表現，而物和心不過是生之兩種形相。所以總理底生之宇宙觀，就是認定宇宙一切皆有生命，而全部的宇宙現象，卽是宇宙的生命現象，整個的宇宙就是一個生命的結構。所以生命的終始，實在就是萬有的終始；同時生命的終始，也就是人類歷史的終始。所以總理的歷史觀歸結到「民生是歷史的重心」。所謂「民生」據總理自己的解釋說：「民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命。」這裏所謂生活，生存，生計，生命雖其觀點各不相同，要皆不出乎「生」的過程以內，在這個「生」的過程中，生命是最中心的核心，沒有生命其他都無從說起。從靜的觀點看出，生命就是表現一種「生存」的現象，這種「生存」的現象，可以說是生命在刹那間的表現。從動的觀點看出，一刹那一刹那地綿延下去，生命就表現一種「生命」的洪流。所以生活是無限時間綿延下去的生存，生存則是

一刹那間表現出來的生活。至於生計，則祇是對於如何使生存能夠維持，生活能夠繼續。自然唯一的辦法就是在生計上的努力，這是對於個體本身之生生不已的過程而言。但是所謂「民生」，根本就不是以個人的生存爲限，乃是把衆人的生存，作爲整個的對象看待的一個名辭。若以尙未達到世界大同的階段說來，全國國民的生活，生存，生計和生命就是「民生」這個名辭的內容或範圍。總理所以特別提出「人民」，「社會」，「國民」，及「羣衆」幾個名辭，指示給我們，由此可見他心目中的對象，是衆人的生存，他的歷史觀的重心，是放在衆人的生存上面的。因爲從社會學的觀點看來，所謂個人，所謂個人的生存，完全是毫無意義的說話。因爲個人絕對不能離開社會而生存，個人祇是無數關係結合而成的一個單位，不能說是孤立的「自然人」。社會是由許多個人集合而成，如果祇把其中少數人的生活維持下去，對於大多數人的生活，毫不過問，這不能說是以「民生」爲出發點的辦法。所以全部的人民，整個的社會，全體的國民，一般的羣衆，才是人類歷史進化上的最偉大的原動力。總理把「生」的概念，由個人擴充到衆人的身上，根本的原因就在此。

第二節　民生哲學的歷史觀之精義

就歷史現象與社會現象方面來說：各派歷史學者僅能從事於片面的解釋，對於全時代全社會的現象，不能爲整個的說明，因之他們祇是限於很偏狹的一部分的中心，不能解釋社會與歷史的全部現象。民生哲學既是根據總理一貫的綜合的宇宙觀與歷史觀而產生的，所以是以整個歷史進化的過程爲出發點的。本來全歷史的本質之創造，可以作爲概括人類無數活動之根據。自來社會歷史發展的重心與方式問題，各派學者的意見不同，在政治哲學方面的乃成相異的趨向。黑格爾(Hegel)一派的唯心論者，以及後來的黑格爾派，他們的政治觀念，實爲今日法西斯主義與組合國家的源泉。這派認定歷史發展的動力，是觀念和精神，觀念支配世界，這一個信念是關於歷史的一般前提。社會是由一種逐漸演變的過程而開展的，這種過程就在促成社會達到一個更高的統一的階段。所以國家之所由完成，就是這種歷史過程最終的目的。國家是先成立的，因爲「國家的觀

念」，即是這種整個過程之原理的說明。所以在邏輯上必須先有國家，而後有實際的歷史運動，但是現階段的國家，并不是全部歷史進化上最完善的表現。黑格爾派的政治哲學的貢獻，即在主張歷史是作成爲政治理論的基礎。他們認定宇宙是動的，不是靜的。反對康德派那種根據適於一種特殊時間與空間的世界上的事實，而是根據於時空的世界之外的「觀念」之自然的演進。所以黑格爾的政治哲學祇是從一種特別的觀念上研究歷史，以爲歷史是觀念之自我的發展。黑氏把觀念看得太重，殊不知外界的實在，也可以反映出來影響到觀念；而且黑氏把觀念學說應用到他當時的絕對國家觀的要求，在理論上也是進退失據。

反之，唯物的歷史學派，就是把黑格爾的歷史觀倒轉過來，以爲人類在一定的經濟關係，或社會經濟基礎上面，造成了一定的歷史。馬克思（Marx）在資本論關於歷史的幾章中，及「共產黨宣言」裏，闡明這種原理的時候，是運用黑格爾的辯證法。馬克思也是和黑格爾一樣，認定社會的進化，是由兩種相反力量的衝突而促成的。從那兩種相反的力量之衝突中，產生一種異於那兩種力量的新東西，因而有正必有反（thesis meets its antithesis），然後纔能產生出一種較高的綜合（synthesis），這是黑格爾的辯證法，而爲馬克思所援用的。但在理論上黑格爾認爲這種衝突的力量，主要的是觀念，馬克思則認爲是由於生產力發展所產生出來的階級，並且這些階級在政治與經濟上都代表着相異的思想，系統與制度。所以馬克思一派的學者認定在政治哲學上探求政治權利之絕對原則，是不可能的。因爲權利這個東西，不是絕對的而是常常變動的。我們以爲馬克思派偏重物質生產力爲政治制度變革的造因，這種理論不合於社會進化的事實。在社會的歷史進化中，物質的生產力僅爲一串因果關係裏面比較重要的一種因素，而非支配人類社會組織一切的重心。我們不要專注意生產關係與生產力的衝突，還應當注意到生產關係與生產力的諧和。因爲後一種形態才是歷史進化的常態，前一種形態不過是過渡時期中的一種變態。人類社會全部歷史的進化，其主要的出發點是在「求生意志」。絕理的政治哲學乃至全部思想，就是以人類求生存而努力之歷史發展動因，爲其理論重心，這一個基本概念，實爲新的綜合哲學系統建立的基礎。

所以　總理的民生哲學，不是一種特殊的超歷史的哲學，而是以客觀的事實之進化爲基礎。　總理的歷史觀，着重在人類求生存的整個問題上面。　總理說：『古今一切人類之所以要努力，就是因爲要生存。人類因爲要有不斷的生存，所以社會才有不停的進化。』（註二）本來人類社會全部的歷史，差不多是最廣義的社會進化史，而社會進化的原動力，是求解決人類的生存問題。在人類歷史發展之中，人類爲生存而掙扎而努力，其主要的出發點是在「生」，所以整個社會生命的洪流，才是歷史的歸宿地。所以　總理說：『民生是社會進化的重心，社會進化又是歷史的重心，歸結到歷史的重心，是民生不是物質。』（註三）這就是說：民生爲社會現象的機本動力，且爲社會變遷的根本因素。換言之，社會進化固然是隨着民生的變遷而進化，就是社會組織的形式，也是隨民生的狀態而決定的。可知民生的歷史觀着重在社會進化爲歷史的重心，民生爲社會進化的重心，而其理論中心，還在「民生」。我們試依社會進化的事實加以論證。

本來人類在本能上是要求生存的，而生存的目的，在本能上是在求獲得幸福。人類要求達到這種生存的目的和使這種生存能夠得到幸福起見，非有維持生存的物質不可。人類對於物質慾望所表現的行爲，便是人類爲生存所作的努力。人類因爲要求滿足生活，生存，生計或生命的慾望，不得不竭力企圖外界的物質之獲得。所以過去的歷史，可以說是人類努力求生存的試驗與失敗底記載；而求生的意志，便成爲社會進化的基本因素。人類求生存的目的，以步驟言，第一就是一切個人的生存之維持；第二就是全個種族的生命之延續。總括的言之，人類求生意志的活動，大都不外「生產」與「生殖」兩種。所謂「生產」就是在求滿足一切生活上的物質需要，如衣、食、住等生存物質的營求。所謂「生殖」則在滿足人類自身的生物要求。社會既是隨人類的生存活動而發展，由簡單而複雜，則一切的社會現象，無不基於人類這種生存的目的。所以　總理說：『人類如能夠生存，就須有兩件最大的事：第一件是保，第二件是養……保就是自衛，無論是個人或團體或國家都要有自衛的能力。養就是覓食。』（註四）　總理說這話的意思，就是說：人類社會的構成，必定有兩個不可少的條件，就是「保」與「養」。保就是自衛，就是關於社會的組織而言；養就是覓食，是就物質的供給而言。我們

知道人類社會的組織，是以「羣」爲起點；而這種「羣」的本身，就是一種生存的元素。因爲生存競爭是一切生物都不能逃過的原則。由動物時代初入人類時代的人羣，不過是些軟弱無能的動物。他們既沒有天賦的強有力的爪牙，又沒有後來逐漸發明的各種工具，便需要一種新的要素來塡補其孤立而無防禦能力的缺憾。這種新要素便是聯合的和共同的行動所從出的「羣」。人類等到有了羣體的結合以後，才能以羣體去採取食品和以羣體與其他的羣體實行競爭。所以我們可以說羣是人類生存的重要元素。總理所謂「保」的效能與「養」的效能，也是由羣發生出來的。

人類的生存，最初既是以「羣」爲基點，則所謂「羣」實含有「自衞」與「覓食」的兩種功能。我們根據近代人類學的觀察，知道人類最初的社會形態，乃是共同生活的形式。人類最初既不能單獨與動物競爭，也不能單獨採取食物，乃是以羣體去採取食物，每個民族都是全體一致的出外覓食；同時互相防護又爲人羣結合的要素，所謂對於人羣的忠實，與休戚相關的信念，便由此產生。所以人類社會的「羣」之結合，是根源於人類求生存的問題，而人類最初羣之所以成立，又是以兩性結合爲基礎。所以古代最初的社會組織，大都由初民的血統關係來決定的，而由同宗血統所成的氏族(gens clans)便是古代社會組織的單位，其後由氏族孳乳而成部落(Tribe)，集部落而成國家。社會的組織推廣，人類的生存問題更大了。

在社會組織逐漸推廣以後，人類的生存關係，可以歸納爲三種：(一)對外的關係；人類的社會組織最初在與動物相爭，以保人類的生存。其後人類生殖繁衍，人口稠密的結果，社會組織因之日益複雜。因爲人口加多而人類接觸的機會更加複雜；人類與人類爭生存的關係，也日益加甚。各民族爲維持或發展其內部的生存起見，不得不與他民族競爭，於是民族與民族間的關係，乃日益複雜；而民族爭生存的運動，已愈趨顯著。(二)對內的政治關係；人類需要一種政治的組織，是在軌範人民的活動，調和人民的利益，以求民族的生存。但因爲這種政治的關係，容易爲野心的領袖所壟斷，使多數人民的意志，不能得達，而所得生存，僅爲一部分人民的生存，非全體人民的生存，甚至因侵略他民族的生存，而危及本民族的生存。到了現代政治組織與維持人類

生存及發展人類生存的目的相去很遠，則人類爲求貫澈其生存目的的政治運動，猶勃興未已。(三)經濟的關係；凡是一時代的經濟制度，必須能解決人類生存上的物質需要爲主。這就是說：一時代經濟組織之存廢，必須以其生產能供給社會的需要，以維持人類社會的生存。所以一時代社會的經濟關係，也全是由於人類求生存而演進的。總結的說：人類因爲要求維持其生存，所以分向各方面去努力，其結果便形成民族的，政治的及經濟的各種關係。由這種種關係的推移，而社會便常有不斷的進化。所以我們可以說：人類求生存，是社會進化的原因。

其次，民生哲學的歷史觀，又認定一切社會的進化，是適應大多數社會份子共同利益的結果，而不是生產上利益衝突的結果。總理以爲社會進化的原因，不在階級鬬爭，而在經濟利益之調和；經濟利益之所以要調和，則在解決人類的生存問題。所以經濟利益之調和，爲社會進化之直接原因；解決人類之生存問題，乃爲社會進化之間接原因。所以總理說：『社會之所以有進化，是由於社會上大多數的經濟利益相調和，不是由於社會上大多數經濟利益相衝突，社會上大多數經濟利益相調和，就是爲大多數謀利益；大多數有利益，社會才有進步。社會上大多數的經濟利益之所以要調和的原因，就是要解決人類的生存問題。』(註五)本來人類社會的發展，全是賴社會中各個分子能互助互倚，養成諧和的境界。若是社會中各個分子，互相衝突，互相殺戮，則社會的健全，就萬萬希望不到，社會的生命，也萬萬不能發展，而且人類過去的經驗告訴我們，要解決人類社會的共同問題，非藉一種有共同目的的合作不可。所以一切社會的進化，並不是生活上利益衝突的結果，而是適應大多數社會分子共同利益的結果。社會進化的歷程，總是適應這一條定律的。一切社會進步的目的和宗旨，都是謀解決生命問題的。所以總理的歷史觀，在社會利益相調和的立場上，認定階級鬬爭，僅是社會進化中所產生的一種病症；這種病症產生的原因，是由於人類不能生存。因爲人類不能生存，這種病症的結果，便起戰爭。所以總理更根據社會進化的事實，說明馬克思的階級鬬爭論根本上不能成立。總理說：

『照歐美近幾十年來社會上進化的事實看，最好是分配之社會化。消滅商人的壟斷，多徵資本家的所得稅和遺產稅，增加國家的財富。更用這種財富來把運輸和交通，收歸公有，以及改良工人的教育衛生和工廠的設備，來增加社會上的生產力。因爲社會上的生產力很大，一切生產都是很豐富，資本家固然發大財，工人也可以多得工錢。像這樣看來，資本家可以改良工人的生活，增加工人的生產。工人有了大生產力，便爲資本家多生產。在資本家一方面可以多得出產；在工人一方面也可以多得工錢。這是資本家和工人的利益相調和，不是衝突。』（註六）

總理根據這種社會利益相調和的事實，而斷定：「階級鬪爭，不是社會進化的原因。」因爲社會進化的定律，既是人類求生存，而人類求生存的事實，往往發生於解決生存的方法之不當，於是階級鬪爭便因之產生。所以社會進化過程中之有階級鬪爭的病象，猶之人身上有痛、熱、紅腫的病象一樣。前者不是社會底定律，正猶如後者不是生理底定律一樣。所以大總理歸根起來，認定：「階級鬪爭不是社會進化的原因。階級鬪爭是社會進化的時候，所發生的一種病症。這種病症的原因，是人類不能生存。因爲人類不能生存，所以這種病症的結果，便起戰爭。馬克思研究社會問題所有的心得，祇見到社會進化的毛病，沒有見到社會進化的原理。所以馬克思祇可說是一個社會病理家，不能說是一個生理家。」（註七）

民生哲學的歷史觀，從經濟的論點上來觀察，又是着重於消費者的利益的；也就是說：民生史觀認定消費爲一切經濟行爲的起點。歷來的經濟學者無論是正統派的經濟學家也好；馬克思派的經濟學家也好，總都是脫不去以生產爲研究起點底傳統的因襲的經濟觀念。比如號稱爲正統派經濟學的創造者亞丹斯密氏(Adams Smith)在其所著財富論中關於消費一項，並不討論到。至於馬克思的唯物史觀，則是以無產者的利益爲主，主張生產上的階級鬪爭，求使社會適應於生產者的利益而進化。所以他們的經濟學說的出發點，都祇看到生產一方面，所以容易釀成倒因爲果的毛病。此外雖然有法國經濟學者季德(C. Gide)氏，在其所著政治經濟原理一書中雖有「若就理論上說起來，消費爲經濟學研究的起點」的話，但是他本人經濟學的研究，仍不脫傳統的舊觀念。

本來消費與生產是經濟學上兩個相對的名辭。所謂消費就是人類滿足欲望的行爲；而生產便是使人類有滿足欲望的可能性的行爲。我們若是說消費是毀滅無形財貨或有形財貨的效用，則生產就是製造無形財貨或有形財貨的效用。所以消費可以說是人生的目的，而生產祇是人生的手段。因爲消費乃是生產，交易，分配等經濟行爲的總因，他的範圍很大。如果我們的經濟觀點，是以生產或其他經濟行爲爲主，則其結果必定「倒因爲果」。普通的人，祇看到生產問題的重要，所以大家祇顧討論分工，工業製造，機械與資本的積累等，但他們却不知道消費之重要，輕視生產與消費的關係。可知凡經濟學家如果他們不以經濟行爲作總因的消費論，爲研究入手的方法，則他們的學說必定是錯誤的。所以民生史觀的經濟學，是以消費爲研究的起點的。因爲生存問題是社會進化的歷史中心，而消費問題便是人類求生存的經濟行爲之總因。

大凡一種經濟行爲的原動力，是起於人類的欲望；而人類的欲望，又是需要物質的生產力來滿足。所謂生產，交易，分配都祇能稱爲人生滿足欲望的一種手段，而消費始爲人類滿足欲望行爲的目的。現代社會所以發生不均，就是因爲資本主義的生產，不會注意到消費方面，因之釀成生產過剩的現象，這便是生產與消費相差太遠的原故。我們所以要着重消費方面，就因爲消費是解決人類生存問題的重心，這樣便可以給予經濟學以鞏固的正確的事實基礎。消費是完成經濟生產的的手段，所以在經濟構造中取得了一種承上啓下的地位。所謂欲望的強弱或需要的多少，就是在生前的消費下面表現出來的。又所謂生產過剩或生產不足，就是在生產後的消費下面表現出來的。馬克思派的經濟學者，因爲把消費的重要性忽略了，結果祇構成一種肢體殘破的生產經濟學。我們應當知道如果把消費這個階段抹煞下去，任何生產行爲皆將失去他在民生構造，乃至經濟構造中的地位，而與人類社會絕緣了。因爲所謂生產總不外乎以服務的享受，或物質的供給，經過消費的途徑，前去滿足經濟生活上的要求而已。所以生產的評價不在他的本身，而是從消費狀況中才能試驗出來。

分配之所以成爲嚴重的問題，本質上並非因爲生產方式如何的不同，祇是因爲分配的所得或彼此太相懸殊，使雙方的生活相隔太遠，或一方以之極盡豪華生活的能事而有餘；他方以之力求一飽而不可得。論語所

謂：「不患寡而患不均；不患貧而患不安。」這兩句話早已把社會經濟問題道破了。以　總理的平均地權與節制資本而論，重心仍然放在分配上面。不均所以成爲問題祇是不安而已。對於地權加以平均，對於資本加以節制，最後目的就在使生活由不安而趨於安，把問題的癥結消除下去。所以分配問題實爲經濟生活上發生破綻以後所引起的一種問題而已。所以　總理說：『實業的中心，是在什麼地方呢？就在消費的社會，不是專講生產的資本。消費是什麼問題呢？就是解決衆人的生存的問題，也就是民生問題。』（註八）從這裏面可見　總理的民生經濟學是着重在消費方面，以消費爲解決人類生存問題的重心，這樣便給與了民生史觀以鞏固的科學基礎，而與馬克思的唯物史觀所不能及的地方。

第三節　民生哲學的進化論之特質

民生哲學的歷史觀，是由於　總理的進化思想法則而來。　總理的進開論與進化思想與近代學者所主張的進化論不同。所謂社會進化，是恆久的，也就是人類的社會努力之必然結果。我們既經知道社會是無時無刻在變化和成長的程途中；這種變化或成長，我們可以就稱爲社會進化。近代進化論的昌明，創於達爾文(Darwin)這是一般人所公認的。他的物理原始(Origin of species)是以生物學人類學的眼光，說明人類社會的進化。達氏以爲現今地球上的生物和從前的生物，全是由簡單的生物遺傳下來的，換句談說：現今無量數的「複雜細胞的動物」，就是古代幾個「單細胞的動物」繁生出來的。達爾文的進化論祇是從生物學與人類學上說明人類的起源；但僅限於人類社會生物進化的一方面。馬克思的社會進化論又着重在人類社會的生產關係。馬氏說明社會進化的歷史，都歸根到社會生產力的變化方面去。生產力變化了，社會組織才能變化。所以人類社會的進化，是隨着社會生產力的變化而進化的，這是由於他的唯物歷史觀的見解而來，也不能作爲解釋社會進化的全部現象。斯賓塞(Spencer)的宇宙進化論，統論宇宙的現象自質點以至行星恆星是接着進化的程序而生的。雖其範圍比之達爾文之限於生物進化，馬克思之限於經濟進化要廣大一點；但斯氏所論及的，祇是一種關於宇宙

的哲學，尤不能說明社會眞實的進化。我們由上面各家進化論出發點之比較，而知　總理的進化論自有其獨到之處。民生哲學之主要中心，是認定宇宙現象是一種生生不已的現象。宇宙是繼續不斷的在動變的過程中，萬物之生生不已，才構成整個宇宙的生命巨流。所謂生生不已，就是宇宙在一刹那間繼續不斷的動所演變出來的過程。論語所謂：「逝者如斯夫，不舍晝夜。」就是對於大自然的活動性所得到的一種認識，也就是把整個的宇宙視爲在活動中常常流轉的一種過程。動的宇宙，才是活的宇宙；生命上一切的變化，都是從動中推演出來。所以　總理的進化論，就是以生命哲學爲基礎，是包括宇宙間的自然現象與社會現象而立論點。把所有宇宙間的事事物物，加以具體的觀察，而劃分進化的歷史爲三大時期。在孫文學說第四章中，更有詳明的解說。

總理說：『夫進化者；時間之作用也。故自達爾文發明物種進化之理，而學者多稱之爲時間之大發明，與奈端之攝力爲空間之發明相媲美，而作者則以爲進化之時期有三：其一爲物質進化之時期，其二爲物種進化之時期；其三則爲人類進化之時期。』　總理把社會進化推廣到宇宙的進化，更由宇宙進化的程序，而說明人類的進化，既不局限於一種狹隘的歷史觀，而可以發見人類進化的眞理。宇宙現象既不外自然現象與社會現象，則人類之進化，實爲宇宙現象之一。今試根　總理對於各時代進化之觀察，而加以說明。

總理分世界進化的歷史爲三大時期，其間每個時期的進化現象，并爲簡單的說明，而且由每個時期中的進化現象，更推求出進化的原理與目的來。現在我們先說第一時期。據　總理的解釋說：

『元始之時，太極動而生電子，電子凝而成元素，元素合而成物質，物質聚而成地球，此世界進化之第一時期也。今太空諸天體，多尙在此期進化之中，而物質之進化，以成地球爲目的。吾人之地球，其進化幾何年代而始成，不可得而知也。地球成後以至於今，按科學家據地層之變遷而推算，已有二千萬年矣。』（註九）

世界進化之第一時期爲物質進化時期，物質進化以成地球爲目的。這種物質進化的時期，表面看來與人類進化沒有什麼關係，然而我們若是以地質時代的分類來說明人類的歷史，是有很重要的關係。今試就地質時代

的分類，說明人類之歷史表解如左。

紀 (Period)	時代 (Epoch)	文化的階段 (Cutural Stage)
前最新紀 Early Pleistocene Period	第一冰期時代 1st glacial 第一間冰期時代 1st inter-glacial 第二冰期時代 2nd glacial 第三間冰期時代 2nd inter-glacial	石器前芽之前期 Early Eolithic
最新紀 Pleistocenic Period	第三冰期時代 3nd glacial 第三間冰期時代 3nd inter-glacial 第四冰期時代 4th glacial 第四間冰期時代 4th inter-glacial	舊時器時代下部 Lower Palaeolithic
	第五冰期時代 5th glacial 第五間冰期時代 5th inter-glacial 第六冰期時代 6th glacial	舊石器時代上部 Uper Palaeolithic
現世紀 Post-glacial or Holocenic Period	(1)新石器時代初期 Early Neolithithic Age (2)新石器時代中期 Typical Neolithithic Age (3)新石器時代下期 Late Neolithithic Age (4)新石器時代 Neolithithic, or New Stone Age (5)古銅器時代 Bronze Age (6)前鐵器時代 Early Iron Age (7)後鐵器時代 Late Iron Age (8)蒸機及電氣時代 Age of Steam and Electricity	

上表是由地質學說明人類的歷史。但是人類的起原，又是經過生物進化而來的。所以　總理認定世界進化的第二個時期，是物種進化時期。　總理說；

『由生元之始生而至於成人，則爲第二期之進化。物種由微而顯，由簡而繁，本物競天擇之原則，經幾許優勝劣敗，生存淘汰，新陳代謝，千百萬年，而人類乃成。』(註10)

第二時期是生物進化的時期，天然淘汰爲生存進化最重要的原動力。所謂天然淘汰就是把不適於環境的生

物，使他因軟弱無能，至於死亡，或因不能繁衍至於滅種。強壯優良的生物，就能夠獨自存在，因此生物才能逐漸的進化。這種生物進化的原動力，不僅限於動物界，人也是由這種進化而來的。從前許多生物學家說：「人是由猴子傳下來的」，這句話雖不盡然；但據吉恩氏(Keane)的主張，人類(Hominidae)是從現在已經消滅的一種更普通的動物傳下來的，是一支獨立的系統。所以許多形狀雖然相同，但各有其特別的性質。總之，人類是由一種生物進化而來，這是大家所公認的。在 總理世界進化歷史中，第三個時期才是人類進化的時期。據 總理對於此時期的說明說：『人類初出之時，亦與禽獸無異，再經幾許萬年之進化，而始成人性，而人類進化，於是乎起原。』(註一一)可見在第三時期中，人類的進化，是循序漸進的。這種循序漸進的程序，總理更分爲三個階段：

第一個階段是由草昧進文明，爲不知而行之時期；這個時期就是人類半開化時期。此時人類還隔動物不遠，人類大部分的生活，可以說是「異於禽獸者幾希」。

第二個階段是由文明再進文明，爲行而後知的時期。此時人類已進於文明時代的過渡，實際的生存方法，無限增加；人類的社會活動能力既異常激進，於是人類生活，就逐漸爲文明時代之造端。

第三個階段則爲科學發明以後，達到文明極盛的時期，也就是知而後行的時期。

我們已經明白了 總理的進化論，是着重於宇宙的進化，而是統括宇宙全部的進化立論的。現在要進一步探求 總理進化思想的理論中心。 總理既是以博大的無所不包的世界進化爲樞紐，而進化又是以爭生存爲中心。人類社會所產生的各種紛爭的的現象，都是由於這一個人類爭生存進化定律的結果。據 總理的觀察，各種進化的現象和事實，都是由於人類爭生存這一個進化定律分演而出的。人類因爲要生存，所以分演出人與獸爭，人與人爭，民族與民族爭，國與國爭，更有人民與君主爭，勞動者同資本家爭的種種現象和事實。這種種現象與事實， 總理更分爲三個時期來說明。 總理說：

『世界進化當第一個時期是人同獸爭。……所用的氣力，大家同心協力，殺完毒蛇猛獸。第二個時期是

人同天爭。……驅完毒蛇猛獸之後，更有風災，便要受風雨的禍患，遇到天災，人類要免去那種災害，便要與天爭。……但是和天爭不比和獸爭，可以用氣力的，於是發生神權……經過神權之後，便發生君權，有力的武人和大政治家把教皇的權力奪了，或自立爲教王，或者自稱爲皇帝，於是人同天爭的時代，變成人同人爭……世界自有歷史以來，都是人同人爭。』（註一二）

由上面看來，總理把人類社會進化中爭生存的歷史，分爲人同獸爭，人同天爭及人同人爭三個時期，而歸結到自有歷史以來，都是人同人爭。至於人同人爭全部歷史中，分爲種種鬬爭，總理對於此層，尤有所說明。總理說：

『第三個時期是人同人爭，國同國爭，這個民族和那個民族爭，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。』（註一三）

人同人爭的中間，又分爲國際與國內兩方面。在國際方面有民族與民族之爭，國與國之爭，殖民地與帝國主義之爭；在國內則有君權與神權之爭，君主與貴族之爭，勞動階級與資本階級之爭，這種種的鬬爭，都祇能算作人與人爭全部歷史中的一部分，而且在時間和空間上并無顯明的階段，這是總理進化論特別之處。因爲一般主張進化論的學者嘗受時間和空間的限制，硬把這種種紛爭，分爲若干階段，總理認爲這種區分是不正確的，而總括的以「世界自有歷史以來，都是人同人爭」的話，來說明各種鬬爭的聯屬性。

我們已經知道總理進化論的中心，就是：「古今一切人類之所以要努力，就是因爲要求生存。人類因爲要有不間斷的生存，所以社會才有不停止的進化。所以社會進化的定律，是人類求生存，人類求生存才是社會進化的原因。」但是爭生存的事實，又常發生於解決生存方法之不當。我們固就人與人爭的事實來說，其中有民族與民族之爭，國與國之爭，君權與神權之爭，這種種事實或片斷的發生，或間斷的發生，或各別的發生，或混合的發生，但大都由於解決生存方法之不當。因爲人類非至國際地位平等，政治地位平等，及經濟地位平等，不能有平等的繼續生存與向上生存。所以往往前代認爲可以解決生存的方法，至時移境遷，流弊仍然發

生。若是沒有進一步的解決生存的方法，則爭生存的慘劇，終不能免。所以　總理對於解決生存的方法，是主張以互助來代替競爭的，謀促進人類平等爲原則。　總理在孫文學說進化篇中，關於此層尤有詳明的申述。總理說：

『人類之進化原則，與物種之進化原則不同；物種以競爭爲原則，人類則以互助爲原則。社會國家者，互助之體也。道德仁義者，互助之用也。人類順此原則則昌，不順此原則則亡，此原則之於人類，當已數十萬年矣。然而人類今日猶未能盡守此原則者，則以人類本從物種而來，其入第三時期之進化爲時尚淺，則一切物種遺傳之性，尚未能悉行化除也。然而人類自入文明之後，則天性所趨，已莫之爲而爲，莫之致而致，倘於互助之原則，以求達人類進化之目的矣。人類進化之目的爲何？即孔子所謂：「大道之行也，天下爲公」……乃至達爾文發明物種進化之物競天擇原則後，學者多以仁義道德皆屬虛無，而競爭生存，乃爲實際，幾欲以物種之原則，而施之於人類之進化，而不知此爲人類已過之階級，而人類今日之進化，已超出物種原則之上矣。』

由這裏我們可以看出　總理關於進化的最終目的，乃在互助。所謂物競天擇，祇是已過去的階段，而將來的階段，是使人類由互助之途，走入大同的世界去。所以　總理求生存的哲理在於互助，而非在於互競。近代生存進化的哲學，本分互助與互競兩種。克魯泡克金主互助之說，他認定在動物各種族中，雖有鬬爭的現象，但在同一種族或同一社會中，仍是實行互助。達爾文既是主互競之說，所以他認定生物進化之原因，實依繼續自己生存之相互鬬爭的結果。　總理則以達爾文互競之說，祇可以應用於物種進化時代，而互助則爲達到人類進化目的之原則。因爲人類要能守互助的原則，然後人類生存的方法，才可以得到圓滿的解決。可知　總理進化論的終極目的，仍在實現大同，而爲三民主義一貫的理想。

第四節　民生哲學思想方法之應用

民生哲學的特點，又在他所用的思想方法，與以前的學者根本不同。以前的學者誤於「知之非艱，行之維艱」之說，使人養成一種行艱的心理上的壞習慣，遇事不敢實行，以致釀成我國數千年來一種敷衍苟且迂闊闊茸的習慣性和行爲性。所以　總理「知難行易」的學說，在消極方面，就在攻破這種數千年來心理上的大敵。

總理在「心理建設自序」中說：

『而其所以然者，非盡關乎功成利達而移心，實多以思想錯誤而懈志也。此思想之錯誤爲何，即知之非艱，行之維艱之說也。此說始於傅說對武丁之言。由是數千年來，深中於中國之人心，已成牢不可破矣。故予之建設計劃，一一皆爲此說所打消也。嗚呼，此說者，吾生平之最大敵也，其威力當百倍於滿清。』

本來良知良能之說，始於孟子。孟子說：「人之所不學而能者，其良能也；所不慮而知者，其良知也。」孟子這種良知良能說，僅在區別良心之知與意的兩方面。宋程明道本其道以發揮，說：『人心莫有不知，惟蔽於人欲，則亡天德也。』程伊川的知行說，爲王陽明知行合一說的先驅，他說：『知至則當至於此，知終則當終於此。須知以知爲本，深知之，則必行之，無知之而不能行者。知而不能行，知則淺矣。飢不能食烏喙，人不蹈水火，知之也。人爲不善，即爲不知。』這就是知行合一的理論。到了明代王陽明才集「知行合一」論的大成。陽明論知行，以爲「知則必行，所有行必有所知」。與宋代朱熹的先知後行說全異。朱子主張先知後行，以格物窮理爲先。他以爲明白了事物的道理，然後始能行。陽明的學說則依據他的知行合一說，認定「知爲行之始，行爲知之結果，知而不行，未爲眞知，眞知則必行之。」所以陽明的知行合一說的要旨，就是「知之眞物切篤實之處，即是行。行之明覺精華之處即是知。知行之功夫，本不可離。因後世學者分作兩截功夫，而失卻知行之本體，故有合一并進之說也。蓋知即所以爲行，不行即不足以言知」。陽明這種知行合一說，純是就內心生活而言，其最終的目的，仍在「致良知」。

所以歷來學者關於知行的學說，多偏於倫理方面，　總理的知難行易學說，則不獨實用這種知行的學說於政治建設方面，並且根本上實行一種心理上的大革命，把歷來學者偏於求修辭的知行論或主行論，根本推翻，

使國人數千年來所染有的敷衍苟且迂闊的習慣性，一掃而空，以知爲達到革命的途並，無應用於國家的建設方面。總理以爲以前國人的習慣，過於偏重「行」的方面，而忽視「知」的方面。總理說：『中國向來之所以不振者，非坐於不能行也，實坐於不能知也。及其既知之，而不能行者，則誤於以知爲易，以行爲難也。倘能證明知非易而行又非難也，使中國無所畏，而樂於行，則中國之事，大有可爲也。』(註一四) 總理這種「知難行易」學說的精神，是認定眞的知識僅能從生活中得來；所謂行的眞義，就是生活上的一種表現。換句話說：就是知與行都是生活上所需要的。不能實行的知識，固然不是眞知識，但若沒有實行的機會，也難有眞的知識。所以知的意識不能離行；而行的實現又不能離開生活的需要。可知生活的需要，就是行的主體，也就是知的根源。以生活的需要爲行與知的起點；也同是知與行的終點，這是總理的思想方法最精透的地方。

所以總理思想的中心點仍在實行方面。因爲總理要使人知道主義的重要以後，尤在於努力去行。我們研究主義並不僅在於求了解主義，而尤要者在於爲實行主義而研究主義；也就是說：從主義所示的計劃來指導我們的行動，以求我們最高的理想之實現。所以主義僅爲行爲的指導而已。但實行又須以事實爲基礎的。總理能夠拿中國的事實做基礎，才能產生解決中國問題的最適當的主義來。我們試看總理自己的話，就可以知道總理的三民主義是以事實爲根據的。總理說：『我們國民黨在中國所佔的地位，所處的時機，要解決民生問題，應該用什麼方法呢？這種方法不是一種玄妙理想，不是一種空洞學問，是一種事實。這種事實，不是外國所獨有的，就是中國也是有的。我們要拿事實做材料，才能夠定出方法……所以我們解決社會問題，一定要根據事實，不能單憑學理。』(註一五)我們由此可知三民主義的構成，純是以「知難行易」學說爲思想的基礎，完全是對於四週的情勢皆悉的結果，不僅是很好的理想，而且是很好的計劃，可以按照這種計劃去實行的。

其次，關於「知」與「行」的眞義，也應爲我們所理解。依照行爲主義的心理學說起來，「知」與「行」

統通是「行爲」(behavior)。「行」就是行爲，而「知」也可以稱爲行爲。行爲心理學者，認定行爲的種類，可以分爲語言的行爲和非語言的行爲兩種。凡一切語言的或文字的種種動作（如說話，作文，寫信等）和語言構成的思想（我們大部分的思想是不出聲的語言）等皆屬於語言的行爲。凡我們平時的種種動作而不涉語言者（如行路，舉物，游泳等）皆是非語言的行爲。語言的行爲和非語言的行爲，又可以分做潛伏的行爲和外表的行爲兩種。此種外表的行爲是表現於外，而可由外面觀察的動作，如賽跑，游泳，會話等；潛伏的行爲是潛伏於體內，而不易爲外人觀察的動作，如思想及其他的觀察等。但無論「知」與「行」是語言的行爲與非語言的行爲也好；或是潛伏的行爲與外表的行爲也好，「知」與「行」總是生活需要的一種表示。「知」與「行」原是一氣的，并不是兩種物件，所以無所論「知行合一」。因爲眞的知識，既是生活所需要的動作；而行的眞義，便是生活的一種表現，在人類生活所需要的事情中，無事不是把知與行併合爲一去實現的，并不是分開知與行爲兩種東西，而是認定知與行是生命所需要的聯合物。所以　總理的學說，認定「知」的涵義既不是普通人所謂「知」；也不是相信「知之非艱，行之維艱」的學者所謂之「知」，　總理學說中的「知」乃是一種很詳細的，很複雜的，很有組織有系統的智識，這種知的眞義，也決不是玄學上的知識，乃是能夠實行的知識，而是由有系統有條理的科學中得來。因爲玄學上的知識，不是眞正的科學知識，祇是能知而不能行的。所以總理關於「知」的註解，就是：『夫科學者，統系之學也；條理之學也。凡眞知特識必從科學而來也。捨科學而外之所謂知識者，多非眞知識也。如中國之習聞有所謂天圓而地方，天動而地靜者，此數千年來思想見識，習爲自然，無復有知其非者，然若以科學按之，以考其實，則有大謬不然者也。』(註一六)可知　總理「知難行易」中之所謂「知」，乃是就科學上的知而言，這又與以前主張用「內心」解釋知行的學者完全不同的地方。

總理的學說，就在拿科學上的眞知灼見，來肅清我國數千年陳腐的籠統的思想。因爲我國思想上的大病在籠統而無系統，以致社會秩序處處都呈現腐敗混亂的現象，這種病象，都根源於國人缺乏科學精神的原故。所以總理便教人去求科學上的，以改正這種錮習。　總理根據這種「知」的理論，用「不知而行」，「行而後

知」，及「知而後行」三種心能方面進化的狀態，說明世界人類的進化。總理說：

『以今人之眼光，以考察世界人類之進化，當分爲三時期：第一由草昧進文明，爲不知而行之時期；第二由文明再進文明，爲行而後知之時期；第三自科學發明而後，爲知而行之時期。歐美幸而無知易行難之說，爲其文明之障礙，故能由草昧而進文明，由文明而進於科學。而近代之進化也，不知固能之，而知之更樂行之，此其進行不息，所以得有今日突飛之進步也。』（註一七）

總理這種見解，更足以證實「知」的意義之偉大，而說明進化的基本原理是發生於需要，尤爲 總理思想所獨到的地方。這三個時期一方面是表明「知」的進化；他方面又是「行」的現象之變遷。比如在第一時期中，所謂不知而行，乃是就知爲行的潛藏力，行爲知的實力而言。第二時期中，所謂行而後知，乃是把行的方面，組織成一個系統，更由這種行的系統，可以發見「知」。到了第三時期，所謂知而後行，就是說知即是行的指導，凡是能知的必能同時去行。

可知 總理所謂「知」與以前學者所主張的良知良能不同；也和王陽明所謂「知即是行」的解釋有別。他們心目中的「知」，祇是就虛空的知識方面來說的，這種祇能知而不能行。 總理在孫文學說中所取證的十事，如飲食，用餐，作文，建屋，造船，築城，開河，電學，化學，進化等學說，都是證明知與行都是由生活需要所造成。所以「知」的意義，決不是虛空的玄想，乃是實實在在的一種事實表現。 總理對於此層曾經有一很詳細的說明，就是說：

『夫螺蠃之蔽螟蛉於泥窩之中，即用其蜂螫以灌其毒於螟蛉之腦髓而蒙之，使之醉而不死，活而不動也。若螟蛉立死，則其體即成腐敗，不適於爲糧矣。若尚生而能動，則必破泥窩而出，螺蠃之卵，其必因而破壞，難以保存以待長矣，是故爲螺蠃者，爲需要所迫，而創蒙藥之術以施之於螟蛉。夫蒙藥之術，西藥用之以治病者尚不滿百年，而不期螺蠃之用之已不知幾何年代矣。由此觀之，凡爲需要所迫，不獨人類能應運而出，創造發明，即物類亦有良能也。』（註一八）

這樣看來，總理所謂「知」與「行」，完全是生活上需要的一種共同表示。上面所說的螺蠃所行的事，足以證明知與行是互相爲用的。生命既是整個的，則生活所需要的，也當然是整個的。可知眞的知識，卽是生命所需要的動作。

我們現在歸結的說起來，「知」直接就是人類生活需要的表現；「行」就是人類由事實經驗上所成的定則。眞的知識，僅能從生活中得來，行的眞義卽是生活上的一種表象。所以生命的繼續，卽是實行；同時就是知識。

關於「知」與「行」的意義說明之後，我們再進一步研究「知難行易」的理由。試先從普通日常的事物來說：「知」的行爲實在是比較「行」的行爲難。我們普通所謂行爲，大都是指筋肉的或有聲的外表行爲而言。這種外表的行爲，乃是不學而能的，而且祇是少數人由學而知的。我們祇要看一個民族中間在事實上有幾個有大思想有大學問的人，就可知「知」的行爲，是比較煩難的。普通的事實的觀察既如此，我們再就總理所取的十個特例來說：總理拿飲食，用錢，作文，建屋，做船，築城，開河，電學，化學，進化等十專來詳加說明，以爲「知難行易」的論證。

關於飲食一方面的知，總理說得很詳細：『飲食至尋常之事，亦人生重要之事，而一日不可或缺者也；凡一切人類物類，皆能行之。嬰孩一出母胎，則能之；雛鷄一脫蛋殼則能之，無待於教者也。然吾人試以飲食一事，反躬自問，究能知其底蘊者乎，不獨一般人不能知之，卽近代科學已大有發明，而專門之生理學家，醫藥學家，衞生學家，物理家，化學家有專心致志以研究飲食一道者，至今已數百年來，亦尙未能窮其究竟者也。』(註一九)從日常最普通飲食一項，其知之之難，已可想見。至於以用錢一事來說，更足以證明知難行易的道理。社會愈文明，工商業愈發達，用錢之事既多，用錢之途亦廣。我們若欲精究用錢的「知」，不僅要知道人物的進化，貨的源流，而且要詳考工商的歷史，精研銀行的制度與貨幣的沿革。說到作文，我國數千年來，祇能做文章，而不能知文章。因爲作文一事，不僅要在能做，而且要在能知文章的發生與變遷與文法的原

理。試如　總理所說：『學者貴知其當然與所以然，若但能不足爲貴也。欲知文章之所當然，則必自文理之學始。』（註二〇）又說：『數千年來中國文人只能作文章，而不能知文章，所以無人發明文法之學與理則之學（即邏輯），必待外人輸來，而乃知吾人文學向來之缺點，此足證明行之匪艱而知之維艱也。』（註二一）由作文一事看來，「知」難已經如此；今根據　總理所謂行而不知，外國房屋的建築，大多本於建築學。先繪圖設計而後從事於建築，這就是所謂知而後行。但若欲知建築的道理，則必須具實用經濟學所必需的知。實用物理學所必需的知，應用美術學所必需的知，居住衛生學所必需的知，以及社會心理學所必需的知。關於用錢，作文，及建屋種種，既要經過高深的學問，其知之之難如此，其他如造船，築城，開河，電學，化學，進化等，也自概見的了。

所以從　總理所舉的許多例證看來，我們可以說「知」的行爲，確實比較「行」的行爲難。我在前面已經說過，「行」的行爲是簡單的，「知」的行爲是複雜的。因爲「知」的涵義既不是那種簡單而粗淺的智識，乃是一種很複雜，很詳細的很有組織有系統的智識。所以知的行爲是複雜的，而在他方面「行」的行爲是很簡單的。比如就飲食的行爲來說，誠如　總理所云：『夫飲食者，至尋常至易行之事也……凡一切人類物類皆能行之。』可知「行」的行爲很簡單，從這一個簡單一個複雜之間，已可證明「知之非艱，行之維艱」的真義了。關於「知」與「行」的意義說明之後，我們應當更進一步研究　總理「知難行易」學說的應用。我在上面已經說過　總理的主知論所以比以前學者偉大的地方，就在於　總理能把這種學說應用到國家建設和政治方面去；並且拿這種心理的建設，作爲一切建設的基本。本來心理是行爲的基礎，要改革行爲，必須從心理入手。但心理乃由情、知、志所組合而成，行爲就是情、知、志相互統屬作用的表現。所以要使行爲得到範疇，就須得把知識和情感與志願聯合一致，成爲一個整個的心理，然後才能得到整個的行爲。辛亥革命所以能夠得到成功，就是這種整個行爲的結果。當時本黨同志因爲具有民族熱烈的情感；信仰　總理的主義，抱有犧牲的志願，所以才能萬衆一心的從事民族革命，剷除滿清，這是很顯然的證明。

總理堅持着這種信念，用以訓練本黨的全體同志。他以爲本黨的同志，不獨應該認識本黨的主義，並且要具有同情和信仰的熱忱。所以總理對於主義的解釋：「主義就是一種思想，一種信仰，和一種力量。大凡人類對於一件事情研究當中的道理，最先發生思想；思想貫通以後，便起信仰；有了信仰，就生力量。所以主義就是先由思想，再起信仰；次由信仰生力量，然後完全成立。」在這裏面我們可以看出思想是主義成立的要素，思想成了一定系統之後，便能發生信仰，成爲支配個人或社會行動的原則，自然產生出很大的力量來，這就是「心理建設」中所謂「凡能從知識而構成意像，從意像而生出條理，本條理而籌計劃，按計劃而用功夫，則無論其事物如何精妙，工程如何浩大，猶不指日可以樂成者也。」也就是「能知必能行」的道理。

但是總理不獨要本黨的同志信仰主義，而且對於同志心理上的改造，也是十分注意的。爲使同志對主義有深切的信賴起見，便主張用「宣誓的儀文」作成一黨心理上的結合。總理認定宣誓的意義，非常重要。他說：

「吾人之立同盟會以擔任革命也，先從事於鼓吹，而後集其有志於天下國家之任者，共立信誓，以實行三民主義爲精神，以創立中華民國爲目的。其不信任此黨衆正式宣誓者，吾不承認其爲革命黨也。其初一般之志士，莫不視吾黨宣誓文爲形式上之事，以爲無補於進行，乃數年之間，革命之勢力膨脹，團體團結，卒能推翻滿清者，則全賴有此宣誓之儀文，以成一黨心理之結合也。一黨如此，豈況一國乎。常人有言：中國四萬萬人，實等於一片散沙，今欲聚此四萬萬散沙而成爲一機體結合之法治國家，其道爲何，則必從宣誓以發其正心誠意之端，而後修齊治平之望可及也。今世文明法治之國，莫不以宣誓爲法治之根本手續也。故其對於入籍歸化之民，則必要其宣誓表示誠心，遵崇其國體，恪守其憲章，竭力於義務，而後乃得認爲國民，否則終身居其國，仍以外人相視，而不得同享國民之權利也。其對於本國之官吏議員亦必先行宣誓乃得受職。若遇有國體之改革，則新國家之政府必要全國之人民一一宣誓，以表贊同，否則且以敵人相待，而立逐出境也。此近世文明法治之通例也。(註二二)

宣誓的重要，既是如此，而一般持反對論者，以爲這種舉動未能脫離從前祕密黨結合的形式，這種論調自然是沒有道理的攻擊，一切團體結合的基礎，完全是由於有共同信仰的原故，這種共同的信仰，也便是人類結合的起源。總理所以要注意宣誓的儀式，就是用來作爲同志大家表示同情和信仰的好方法，以求堅固我們爲主義努力的向上志願。也就是說：用這種宣誓的儀式，可以使我們由此得到情感，知識及志願的結合，而成爲整個的心理，以便得到整個的行爲，——總理這種深遠的教訓，我們應該明白認識的。

（註一）見總理軍人精神教育講演。
（註二）民生主義第一講。
（註三）民生主義第一講。
（註四）總理民權主義第一講。
（註五）總理民生主義第一講。
（註六）總理民生主義第一講。
（註七）民生主義第一講。
（註八）民生主義第一講。
（註九）孫文學說第四章。
（註一〇）孫文學說第四章。
（註一一）孫文學說第四章。
（註一二）民族主義第一講。
（註一三）民權主義第一講。
（註一四）孫文學說。
（註一五）民生主義。
（註一六）孫文學說。
（註一七）孫文學說第五章。
（註一八）孫文學說。
（註一九）孫文學說。
（註二〇）孫文學說。

（註二二）孫文學說。
（註二三）孫文學說。

第三章　三民主義政治哲學中的倫理思想

第一節　三民主義倫理思想中的人性論

三民主義是救世界人類的主義，其目的在剷除人類互相仇害的種種不平等的現象，而使人類在平等的基礎上，實現大同的理想。本來凡是一種救世界救人類的主義，其本身自有一種倫理的價值；不過三民主義的倫理思想，則自有其獨到之處。我們知道凡是一種倫理思想，必須以社會的本能爲根據，而以當前社會的要求爲規範。所以一種社會有一種道德；社會的關係不同，卽道德的要求也各異。社會關係有重大的變化，道德的規範，便也有重大的變化。所以社會爲因，道德爲果。古今來世界種種互相仇殺的慘況，都由於社會上各種不平等的事實，有以造成。總理特創三民主義，首在剷除一切不平等的事實，而使民族地位，政治地位，經濟地位都能得到平等。所以總理的倫理思想就是根源於這種時代的要求而產生。但要認識一個政治哲學的倫理思想，主要的在先着手研究其自己的人性論。因爲人性論在一個政治思想家的倫理思想上佔有很重要的地位。各派政治哲學關於國家原始，政治體制的見解，常受其自己的人性觀的影響。總理的人性論又自有其獨到見解。歷來學者的人性觀，不外性善說與性惡說之兩途。性善性惡之爭，其本質雖屬於社會學上的問題，但其影響於政治哲學較社會學爲尤大。大抵因性善性惡說的觀點不同，而其政治統治的方法，也截然異致。就中國的倫理思想來說，性善、性惡本爲先期儒家之重要的爭論，而結果則全折入於性善說之一途，成爲儒家思想的中心柱石。

孟子的仁政論由於其「性善」的倫理思想而來。孟子論「性」亦多從「心」的見地立言，所以他論性也極簡易。盡心篇說：『人之所不學而能者，其良能也。所不慮而知者，其良知也。孩提之童，無不知愛其親者，

及其長也，無不知敬其兄也。』又說：『口之於味也，目之於色也，耳之於聲也，鼻之於臭也，四肢之於安佚也，性也。』趙岐注說：『口之甘美味，目之好美色，耳之樂音聲，鼻之喜芳香，四肢懈倦，則思安佚，不勞苦，此皆人性之所欲。』可知味、色、聲、臭、安佚、都是人類的本性。孟子論性的眞諦，就是：『惻隱之心，仁之端也；羞惡之心，義之端也；辭讓之心，禮之端也；是非之心，智之端也。』是知孟子之論性善，非謂人性自源至流，一切皆善，而無待於學問上之擴充，修養，獨其可以爲善之「端」，則爲盡人所同具。所以孟子證性善之說，在乎心之所同然的理義。人之性善，於何驗之，於其惻隱羞惡辭讓是非之心見之。人性彙有仁、義、禮、智之四端，獨能貴於萬物。所以孟子說：『人之有是四端也，猶其有四體也。有是四端，而自謂不能者，自賊者也。謂其君不能者，賊其君者也。凡有四端於我者，知皆擴充之矣。若火之始然，泉之始達，苟能充之，足以保四海；苟不能充之，不足以事父母。』孟子認定人人有仁、義、禮、智四端，卽人人可以平等自立。自謂不能，是棄天賦之權，卸其天然之任，墮於惡下，失於自立。所以孟子謂之爲自賊。孟子性善說，用之於政治，以仁爲本，推仁心而爲政，以匡時救世，是卽仁政也。爲政者能以仁存心，爲民謀福利，仁政之施，原非一人之私惠，而爲民上者應行之事。孟子以爲爲上者倘能行仁政，必能有善良之結果。故曰『君行仁政，斯民親其上，死其長矣。』（註一）『國君好仁，天下無敵。』（註二）孟子更對齊宣王說：『今王發政施仁，使天下仕者皆欲立於王之朝；耕者皆欲耕於王之野；商賈皆欲藏於王之市；行旅皆欲出於王之塗；天下之欲疾其君者，皆欲赴愬於王；其君是，孰能禦之。』（註三）可見仁爲治國的要務，爲政不仁，則其害有不可勝言者。孟子說：『三代之得天下也，以仁；其失天下也，以不仁。國之所以廢興存亡者亦然：天下不仁，不保四海；諸侯不仁，不保社稷；卿大夫不仁，不保宗廟；士庶不仁，不保四體。』（註四）所以孟子歸結的說：『不仁而得國者，有之；不仁而得天下者，未之有也。』

在他方面荀子主性惡說，其性惡之說，則由目擊當時爲惡者多，爲善者少，從經驗得來；與孟子性善說之由直覺得來者不同。孟子主內發，性善卽是隨良知良能做去。荀子主外範性惡，應以嚴肅規範爲修束身心之準

繩。故荀子學說可謂爲戰國末年對於儒家之一大修正。荀子對於性之解釋方法與孟子同，惟意義正相反。荀子以爲：『凡性者天之就也，不可學，不可事。』『不可學，不可事，而在人者謂之性，可學而能，可事而成之在人者謂之僞，是性僞之分也。』（註五）孟子言義理之天，以性爲天之部分；荀子所言之天，是自然之天，其中並無道德之理，性乃屬於天。天自有其「常」，故道德乃人爲，是卽僞也。故曰：『人之性惡；其善者，僞也。』（註六）荀子曰：『古者聖人以人之性惡，以爲偏險而不正，悖亂而不治，故爲之立君上之勢以臨之，明禮義以化之，起法王以治之，重刑罰以禁之，使天下皆出於治，合於善也。是聖王之治而禮義之化也。今嘗試去君上之勢，無禮義之化，去法王之治，無刑罰之禁，倚而觀天下民人之相與也，若是則夫彊者害弱而奪之，衆者暴寡而譁之，天下之悖亂而相亡，不待頃矣。用此觀之，然則人之性惡明矣。』（註七）荀子所言，可謂爲性惡極堅強之證據。由荀子之性惡說，更可以看出關於社會國家之起原。荀子於政治起原之經過，雖無所敍述；但於政治社會成立之基本因素，則於王制、富國、禮論等篇，一再論之。荀子在王制篇中曰：『水火有氣而無生，草木有生而無知，禽獸有知而無義，故最爲天下貴也。力不若牛，走不若馬，而牛馬爲用，何也？曰，人能羣，彼不能羣也。人何以能羣？曰分。分何以能行？曰義。故義以分則和，和則一，一則多力，多方則彊，彊則勝物，……故人生不能無羣，羣而無分則爭，爭則亂，亂則離，離則弱，弱則不能勝物。』荀子以爲人各有其私益，需要滿足。各人因要求滿足其私益，而發生衝突，以致破壞人類生活，欲免除互爭與衝突，必須互相調節，互相適應。因是在社會生活之下，非各明其「分」，互相節讓不可。必如此而後社會始有秩序，有條理，所以人類需要有共同的有組織的生活，此卽政治社會之所以產生。具體的說：荀子以爲社會之所以成立，由於人類爲社交之動物。人類爲適應外界，而結團體；旣結團體，則不得不取分業制度。國家卽應人類之需要而產生。人性惡，則在政治上與教育上非謀調劑之方與裁制之法，則不足以言治。治之工具唯何？專恃乎禮。故荀子曰：「人之命在天，國之命在禮。」（天論）又曰：「禮起於何也？曰：人生而有欲，欲而不得，則不能無求；求而無度量分界，則不能無爭；爭則亂，亂則窮，先王惡其亂也，故制禮義以分之，以養人之

欲，給人之求；使欲必不窮於物，物必不屈於欲；兩者相持而長，是禮之所起也。」（禮論）荀子以禮義由於聖人之僞而生，禮之所以發生，皆基因於人之性惡。故荀子在性惡篇中曰：「人之性惡，必將待師法然後正，得禮義然後治。」「古者聖王以人之性惡，以爲偏頗而不正，悖亂而不治，是以爲之起禮義，制法禮度以矯飾人之情性而正之，以擾化人之情性而導之也，使皆出於治，合於道者也。」「聖人積思慮，習僞欲，以生禮儀而起法度，然則理義法度者，是生於聖人之僞，非故生於人之性也。」「聖人化性而起僞，僞起而生禮義，禮義生而制法度，然則禮義法度者，是聖人之所生也。」凡此皆荀子認禮之要因於人性之惡，禮之存因於聖人之創作。若人性果善，則不必起禮義而制法度。因爲人性本惡故設禮儀容貌爲行爲之準繩，以外規內，矯正其性情，而使之遷善去惡，以防止流於紛爭悖亂。

性善、性惡之說在西洋政治思想史上，亦顯然成對峙之局。柏拉圖(Plato)的國家論，卽由其性惡說而來。柏拉圖的理想國卽其思想之結晶，認人類之性質爲私慾，所以主張「哲學家的專制政治」與知識階級的貴族主義。亞里斯多德(Aristotle)則主張性善說，認人類爲社會的動物，不用強制力，自然卽可有造成社會的傾向，在友愛的觀念上，建設國家。政治的理想，在求多數人的平等，使自由的市民能參與政治，所以主張民主政治。亞里斯多德這種非權力的國家論，完全是由於認人類性善的觀念而來，亞氏深信國家的成立，決不用多大的權力。迨至十七世紀時代英國學者浩布思(Hobbes)與洛克(Locke)的政治哲學，又成了一個對照。浩布思認人類的性質是私慾的，卽非社會的。因此浩氏所描寫的自然世界，是人人互相戰爭的狀態，爲滿足個人的嗜慾，彼此戰爭，人人都感受不安和不幸的痛苦，人人欲想脫離這種戰爭不息的自然世界，祇有互定契約，把自己的主權讓給一個人或一個團體，由這種一致結合而成的團體，便是國家。所以浩氏主張絕對的主權論，認定人類的天性是私慾的，非有絕對的權力去制服，便沒有和平的希望。反之，洛克的政治哲學，以性善說爲基礎，認定自然世界是受自然法則支配的世界，決不如浩布思所理擬的戰爭世界，而是個和平互助合理的世界。所以洛氏的契約說，認定契約的成立，由於人人同意契約的目的，在於保障生命的自由和財物，契約成立以

後，祇把自然法和懲罰侵害自然法者的權力付託在國家的手中。所以洛氏的國家論，不是主權者的國家，不能超出於契約限制之外。由契約而來的統治權，並不是絕對的。所以洛氏主張革命。此外馬克維里(Niccolo Machiavelli)的霸道政治，以人性實惡爲出發點，而排特烈大帝(Frederich The Great)的開明專制論，則以性惡說爲依歸。盧梭(Rousseau)的國家觀是根據性善說而主張極端民主政治，黑格爾的國家論則以性惡說爲出發點，而主張絕對的權力。我們可以總括的說，政治哲學的人性論，不外性惡與性善兩種。主張性惡者必贊成絕對權利論，主張性善說者必傾向民主政治。前者偏重人類的利己心，重視人類的鬬爭本能；後者多是利他的，重視人類的協力本能。

總理倫理思想中的人性論，不單純地主張性善或性惡，而從動的進化的眼光，分析人類的本質，認定人性是進化的，其性質是從惡到善，從極惡到至善，而以性善爲終極的目的。總理以爲人性的基本在求生存，其動機乃發生於生存的慾望，並無惡的意義存乎其間。至善的德性乃是經過人類努力的結果。所以人之性善，實由長期進化而來，總理以這一種見解，對人性從事科學的分析，所以能夠把握人性的眞實狀態，這與過去學者僅能從靜的形式中判斷人性爲善爲惡之爲一成不變者，大爲不同。總理以爲「人類初出之時，亦與禽獸無異，再經幾許萬年之進化，而始長成人性，而人類之進化，於是乎起源。此期之進化原則，則與物種之進化原則不同，物種以競爭爲原則，人類則以互助爲原則。」(註八)這是獸性與人性的判分，獸性惡，而人性善，但人類進化的初期，是由動物進化而來，人性少而獸性的遺留多，成爲善惡二元的狀態。誠如總理所說：「人類本從物種進化而來，其入於第三期之進化，爲時尚淺，而一切物種遺傳之性，尚未能悉行化除。」(註九)又說：「由動物變到人類，至今還不甚久，所以人的本源，便是動物，所賦的天性，便有多少動物的性質，換一句話說，人本來是獸，所以帶有多少獸性，人性很少。」(註一〇)其後人類由性惡(獸性)的時期，經過性惡與性善(人性)並存的時期，進化到善性獨存的時期，此卽神性發生時期，人類的歷史使命，就在達到這一個目標。所以總理說：「依進化的道理推測起來，人是動物進化而成，既成人形，當從人形更進化而入於神

性。」(註一一)所謂神性就是至善的意思。所以　總理的人性觀，不是認定人性是絕對的善或絕對的惡，而是隨人類歷史而進化的，其推動進化的力量，除了自然的進化力量之外，還可以用人爲的力量改造和加速其進化。所以　總理說：「我們要人類進步，是在造就高尙人格，要人類有高尙的人格，就在減少獸性，增多人性。沒有獸性自然不致於作惡，完全是人性，自然道德高尙，所做的事情，自然向軌道而行，日日求進步。」(註一二)因此人性進化的過程，以達到神性發生時期，這就是所謂止於至善的時期。這就是　總理所說：「是故欲造成人格，必當消滅獸性，發生神性，那末才是人類進化到了極點。」(註一三)

第二節　三民主義的新倫理思想之特色

我們由進化的動變之立場，可以知道　總理是以性善說爲前提，而以利他的倫理思想爲旨歸。我國歷來的倫理思想，就是尊重大我放棄小我。孔子的「毋我」，顏子的「克己」，都是利他的精神之流露。而且我國人「言必稱先王」，已是祇知有人，不知有我；祇知有前賢，不知有後聖的意思。所謂「欲治其國者先齊其家」，尤可見先民祇知有家族，不知有個體，祇知有國家，不知有國民的精神。所以我國固有的倫理思想，是以利他主義爲中心的。反之，西洋民族的思想，是以「自我」爲出發點的。西洋的思想家的出發點，大都在一個「我」字。比如希臘哲學家勃洛太哥拉斯(Protagoras)說：「我存則宇宙存，我壞則宇宙毀。」笛卡爾(Descartes)的「我思故我存」的名句，菲希特(Fichte)的「自我產生非我」，格林(Green)的「自我意識」，以及培根(Bacon)的人國說，盧梭的人權說，康德的人格說，實用主義者的人性宗教說，無一不是從「我」的認識而發生的。西洋民族積極向前的精神，和以人戡天的宏願，無一不出發於「我」的認識；而這種「自我」的思想，在政治社會和經濟社會中，便形成了十九世紀以來牢不可破的個人主義。這種個人主義充分發展的結果，便產生人類社會中種種不平等的事實，造成人類相仇害的慘劇。要想在這人類相仇害的社會中，使人類有互相親愛的精神，事實上決不可能。

總理的三民主義，既在求世界人類在國際地位。政治地位，及經濟地位的平等；而以利他的倫理思想爲建設新倫理思想的基礎的。我們由上述可知造成近代人類相仇害的世界，是西方以個人主義爲中心的帝國主義。世界自從有了帝國主義的出現以後，人類相爭互鬬的形勢，愈見緊張。往往以自己民族的權力壓倒他民族的權力；自己民族的生存壓倒他民族的生存，這都是根源於個人主義中支配慾之擴大。所以 總理鑒於西方趨重個人主義之弊害，而採取我國固有的利他的倫理思想，爲糾正人類以往的過失。本來所謂「利他的倫理」是基於人類的第三種本能，也就是所謂人類倫理的天性。因爲人類進化，雖是由於自己保存及生殖的兩種本能，然於兩者之外，尚有一倫理的天性在。這種倫理的天性，是隨社會的進化而發展的。許多殺身成仁的人，他們既不是由於自己求生存的動機，也不是基於生殖的本能，他們純是出於第三種本能的新衝動。倫理的天性，是基於利他主義，實含有犧牲自己，而爲無償的犧牲。所以這種新勢力，有時與天然淘汰律相反。比如天然淘汰律主張弱者必去而強者留；但是今日文明發達的民族，不但不求弱者絕種，而且求有以改善他們，這是一個好例。近來一般生物學者對於人類愈文明，而與天然淘汰律愈相反，頗有人類進化的隱憂。我們若是攷察人類進化，從個人進化與社會進化兩面觀之，則知生物學者過於悲觀，僅拘守一方面的成見。統御社會進化的命令與統御個人進化的律令，固然大不相同，可是我們從歷史上的研究，則知道利他的本能，不僅不能使社會退化，而且可以使人類社會進化，因此而向上，人類中惟有能發達他們的倫理天性，始得向上而有力的。

所以 總理的新倫理思想，自始是建築在利他主義之上的。 總理以爲利己心完全不能使社會發展與文明進步。因爲利己的人祇顧一己的利益，不顧他人的利益，而反有害。至於重於利他的人，處處以博愛爲前提，完全是以全社會的利益與幸福，爲努力的對象的。所以 總理對於這兩種倫理思想的差別，曾加以分析的說：

『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，也有不怕。由於這種思想發達，於是有聰明才力的人，就專用彼之才能去奪取人家的利益，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，亦樂而爲之，這種思想的發達，於是有聰明才力的人，就專用彼之才能，以謀他人之幸福，漸漸積成博愛的宗教和慈善事業。』(註一四)

由　總理的話，可知社會的發展與文明的進步，完全是由於利他主義代替利己主義的結果。換言之，文明進化是從利他主義漸漸擴張制勝利己主義才能得到的。比如爲社會犧牲自己，爲將來犧牲現在，就是利他主義制勝利己主義的好例。所以利他主義一方面在防止各個人損害他人的利益，他方面又要求擴充其愛愛。所以社會組織的擴大，與他本能的進步，是並行的；而社會的進步，又大都以倫理爲目的。因之我們可以肯定的說，利他的倫理可以促進社會發達與文明進步，實有兩個大原因：(一)倫理是以社會的福利爲前提，要求個人有獻身社會的精神，而各時代最大多數最大幸福的原則，常寓於利他的倫理之中。(二)文明的進化與社會組織大小有密切的關係；而社會組織的大小，不僅在生殖力厚薄，而在有結合與配置適宜的能力。欲求社會各部份結合與配置適宜，則當求利他主義的擴張。所以我們可以說今後的趨勢，——個人與社會的關係，國家與世界的關係——是從個人本位到社會本位，從利己主義到利他主義，社會的進步就是向利他倫理的進行。

總理新倫理思想首要之特色，在以政治經濟的改造爲起點。我們知道三民主義是重在實行的，而實行又是以　總理利他的倫理思想爲基礎。近代倫理思潮中雖有「利他主義」(Altruism)一派，但是他們的目的多是抽象的，而其論點尤爲分歧。比如孔德(August Comte)的利他主義認定社會的改良和進步，是以道德的發展爲基礎，而其道德的標準，祇知以他人的幸福與利益爲主，并未顧及到人類生存的環境。這種思想的立脚點，完全是一種空泛的玄學的見解，不能與　總理的倫理思想相提並論。因爲　總理的利他的倫理思想，是着重在以維護人類之生存爲目的。所以三民主義可以說是　總理利他倫理思想之具體的表現。這與孔德的「人道教」的理想完全不同。此外在近代「功利論」(Utilitarianism)的哲學中，雖有「公衆快樂」(Universalistic Hedonism)之理論。所謂「最大多數的最大幸福」(The greatest happiness of the greatest number)是人類行爲的標準

與目的，這雖與 總理的主張相同；但這種所謂「最大多數的最大幸福」的意義，是要用「分量」(Quantitative) 與「質量」(Qualitative) 來比較的。 總理的倫理則與此不同，他是以人類的行爲能適合大多數的利益爲道德的標準。總括的說： 總理的利他的倫理思想是處處以全人類的利益爲前提，以政治經濟的改造爲入手的方法，以人類能得到平等獨立存於世界爲最終的目的的。

總理新倫理思想的第二個特色：都是以「服務律」(Law of service) 代競爭律 (Law of struggle) 的。人類社會中所以有互相殘害的現象，完全是由於「生存競爭」(Struggle for Existence) 的結果。因爲有了這種競爭的原動力，於是人類社會中便有種種不平等的事實產生。在達爾文一輩進化論的學者便認定這是自然淘汰必有的趨勢。他認定祇有強壯的或優秀的纔能生存，他這種解釋過於機械論。要知道人類社會之生存競爭實有異於生物界之生存競爭。比如在現代資本主義制度之下，私有財產之因襲與賦稅之強迫的徵收，人們有時因爲機會好或所處的地位比別人好，能夠在經濟上成了功，但我們老實說來這種人何嘗是成功，祇是憑藉不良的社會制度，便有不平等的現象，人類今日互相殘殺的現象日多，便是這種競爭律作祟的結果。其實人類非有協助便不能生存。誠如黑胥黎 (Huxley) 所謂：「人類社會總要想法子使衆人都能生存；能生存的人越多越好。」我們可以再給他補足的說：就是人類使人人都能生存，還要使人人都得有良善的生活。比如一個國家要想生存，必定要有完善的制度，忠誠的國民，而且要國民有最大的犧牲精神纔成。所以 總理拿服務律代替競爭律，就是在使人類社會能夠大家想法子去扶植軟弱的人，叫一個團體的人，都成爲健全的份子。所以 總理說明他以服務代競爭的本意說：

『人人應該以服務爲目的，不當以奪取爲目的。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。』(註一五)

這是 總理利他的倫理思想最精彩的地方。所謂利他倫理中心的要旨，就在不以奪取爲目的，而以服務爲

目的。因爲人類以奪取爲目的，便只顧到個人的利益，不是以人羣的幸福爲前提，所以是利己心的表現，這種利己心之表現，事實上便釀成許多不平的痛苦。總理特用他的倫理思想，糾正這種錯誤，而以服務律爲實驗利他倫理之基礎，因爲人人若能以服務社會爲宗旨，則必以大衆幸福爲前提。所以　總理稱這種服務心爲新道德。總理的解釋，就是：

『古時極有聰明能幹的人，多是用他的聰明能力去欺負無聰明能力的人。所以由此便造成專制和各種不平等的階級。現在文明進化的人類，覺悟起來，發生一種新道德，就是有聰明能力的人，應該要代衆人來服務。這種代衆人來服務的新道德，就是世界上道德的新潮流。』（註一六）

我們現在總括的說：總理的新倫理思想，全是以利他主義爲中心，而其實行則以「服務」爲基礎。這就是他的倫理與利己的倫理的分水線。也就是總理新倫理思想最精彩的地方。

第三節　三民主義與我國固有的倫理思想

其次，我們應該明瞭的就是　總理新倫理思想，雖是以利他主義爲出發點，而是以我國固有的倫理思想爲依據的。總理在民族主義第六講中說：『我們現在要恢復民族的地位，除了大家聯合起來做成一個國族團體以外，就要把固有的舊道德先恢復起來。有了固有的道德，然後固有的民族地位，才可以圖恢復。』

本來所謂道德是規範個人的行爲，擴而充之可以規範民族的精神。所以我們如果懂得一個民族的固有的德性，便能對於那個民族澈底了解。東方民族所以有東方民族的樣法，西方民族所以有西方民族的樣法，也無非由於兩大民族的道德性各異所致。中國民族固有的倫理思想，大抵以儒家爲正宗。因爲儒家的思想以研究人類現世生活之理法爲中心，所以對於我民族的影響獨大。我國自始就是政治與倫理相結合的，因之倫理常爲政治的原動力。所謂「天下之本在國，國之本在家，」這完全着重於家族的倫理。儒家政論之全部，皆以倫理爲出發點，故其影響所及，我民族固有的精神，幾全凝結於倫理。所以　總理說：

『中國從前能夠達到很強盛的地位，不是一個原因做成的。大凡一個國家所以能夠強盛的原故，起初的時候都是由於武力發展繼之以種種文化的發揚，便能成功。但是要維持民族和國家的長久地位，還有道德問題，有了很好的道德，國家才能長治久安……從前中國民族的道德因爲比外國民族的道德高尚的多，所以在宋一次亡國到外來蒙古人，後來蒙古人還是被中國人同化。在明朝二次亡國到外來的滿洲人，後來滿洲人也是被中國人同化。因爲我們中國的道德高尚，故國家雖亡，民族還能夠存在，不但是自己的民族能夠存在，并且有力量能夠同化外來的民族。』（註一七）

總理既是這樣推崇我國固有的道德，但是所謂「固有的道德」是什麼？據 總理自己解釋說：

『講到中國固有的道德，中國至今不能忘記的。首是忠孝，次是仁愛，其次是信義，其次是和平。這些舊道德至今還是常講的。』（註一八）

本來儒家所謂「忠」「孝」，認爲是人類結合的根本要素。孔子的本意以孝爲倫理實驗的初步。想由直接的血統關係，推廣到間接的血統關係，更逐漸而普及人類全體。換言之，孔子的倫理思想，是由「孝」擴大到「忠」，由「忠」達到圓滿地位的「仁」的世界。所以我們可以說「孝」是「仁」的起點，而「忠」是「仁」的過渡。數千年以來我民族倫理最易爲人所誤解而發生許多的流弊，迄於今日我民族猶不能認清楚者就是這個「忠」字。所以 總理要喚起民衆注重「忠」「孝」者，就在使人對於這個固有的道德加以一番新的認識而已。

我們覺得還應該明瞭的就是古代所謂「忠」「孝」的眞義。大凡政治組織最初是起原於「氏族」：而在我國古代對於氏族的組織，尤爲精密，所以家與國的關係非常緊接，其結果便形成一種倫理的政治。在此初民倫理的政治社會中，所賴以維繫者爲血統關係，而血統關係所賴以維繫者則全在人類的倫理天性。我國所謂「孝」便是這種倫理天性之表現。我國固有的思想制度始終是以家族爲本位。所以就有「欲治其國者先齊其家」的話。而在大傳上所謂「人道親親也。親親故尊祖，尊祖故敬宗。敬宗故收族。」便是應用人類的通性，以擴大

團結的精神。因爲人類莫不親愛其父母，因愛父母而尊父母所從出的祖先，又因祖先而敬及代表祖先的宗子，卒以宗子的關係，而聯絡全族。孝的觀念就是由這樣生出來，而爲我國固有倫理之主要的元素。所以孝經上說：「孝，德之本，教之所由生也。」因此　總理說：「講到孝字，我們中國尤爲特長，尤其比各國進步的多。孝經所講的孝字，幾乎無所不包，無所不至。現在世界上最文明的國家，講到孝字還沒有像中國這樣完全。所以孝字更是不能不要的。」（註一九）

至如所謂忠字，就是「盡己」的意思；但「忠」祇是「孝」的範圍之擴大，所以必須以孝爲基礎。因爲要能做過孝的工夫的人，才知道血統關係的重要，才肯爲人類努力。所以孔子說：「孝慈則忠」。我們可以說「忠」字的眞義就是盡己力以努力社會的意思。一般人囿於習見，以爲「忠」就是「忠」於君，　總理曾力加解釋說：『現在一般人民的思想，以爲到了民國，便可以不講忠字。以爲從前講忠字，是對於君的，所謂忠君。現在民國沒有君主，忠字便可以不用，所以便把他拆去。這種理論，實在是誤解。因爲在國家之內，君主可以不要，忠字是不能不要的。如果忠字可以不要，試問我們有沒有國呢？我們的忠字，可不可用之於國呢？』（註二〇）

所以　總理對於「忠」的眞解，就是「我們做一件事，總要始終不渝，做到成功。如果做不成功，就是把性命去犧牲，亦所不惜，這便是忠。」由此說來這個忠字，便是爲人羣社會努力的精神，也就是社會組織與人類臻於至善的推進力了。

至於說到仁愛，尤其是我民族的美德。雖然關於「仁」字的解釋，墨家與儒家的解釋不同，但其終極的理想是一種圓滿的世界，則是相同的。墨家主兼愛。所謂兼愛就是「愛己與愛人同」，愛自己之親，如愛他人之親，其間絕無親疏之別。所以孟子說：「墨子兼愛，摩頂放踵利天下爲之。」可見墨子全部的精神在「兼相愛」，所以他理想中兼相愛的社會，就祇是，「視人之室若其室，誰竊？視人之身若己身，誰賊？視人之家若其家，誰亂？視人之國若其國，誰攻？」（註二一）至於儒家所謂仁愛是有等差的。仁愛之心必須以吾身爲中心，

然後由親而疏，由近及遠。誠如孟子所謂：「仁者以其所愛，及其所不愛。」而其最終的理想，就是企圖使人人能擴大其仁愛之心，以至於極量，完成所謂大同之世，這是儒家與墨家根本不同之點。

本來我國民族對於仁愛的思想，非常發達，而儒家的倫理又全以仁字爲中心。所謂仁的眞義，簡單說：就是一種「同情心」。所謂仁愛就是這種同情心的表現。因爲仁之中心點爲慈愛，所以仁爲一切倫理的根本，而仁愛便作成了我國民族的美德。總理說：「仁愛也是中國的道德。古時最講愛字的莫過於墨子。墨子所講的兼愛，與耶穌所講的博愛是一樣的。古時在政治一方面所講愛的道理，有所謂愛民如子，有所謂仁民愛物，無論什麼事都用愛字去包括。」（註二二）

可見仁愛的美德，實是我民族的根性。此外還有信義與和平，也是我民族固有的德性。中國人對於信義向來視爲很重要的，作成個人人格的根本要素，一個人立身行事，若是反覆無常，背棄信義，不獨把個人的人格破產，尤要受社會的唾罵，由個人而推及對朋友，對鄰國，無不以信義爲前提。所以這種大國民的風度，是至可寶貴的。至於和平，尤爲我民族之第二天性，中國歷來的思想家無不以鼓吹和平的美德爲主旨，而國民都養成了好和平的天性。所以總理說：

『中國幾千年酷愛和平都是由於天性。論到個人便重謙讓，論到政治便說不嗜殺人者能一之，和外國人便有大大的不同。所以中國從前的忠孝，仁愛，信義，種種的舊道德，固然是駕乎外國人。說到和平的道德，更是駕乎外國人。這種特別的好道德，便是我們民族的精神。我們以後對於這種精神，不但要保存，並且要發揚光大，然後我們民族的地位，才可以恢復。』（註二三）

第四節　三民主義倫理思想之實驗方法

最後，我們應該知道總理的倫理思想，雖是以固有的倫理爲基礎；但是總理尤在糾正已往倫理上的錯誤。已往倫理雖是根於我民族的根性，但因社會組織的演化，與時代思潮的推移，日久即發生種種流弊。總

理的倫理思想之特質，就在糾正已往的過失，而以「智」「仁」「勇」爲 總理倫理思想實驗的基礎。 總理於民國十年在桂林集合各軍將校，講演「軍人精神教育」。全書分五章，以「智」「仁」「勇」爲實行三民主義目的之倫理的基礎。這不僅是造成革命軍人的基本教科書；實係 總理倫理思想之最重要的理論。我們在這裏面可以看出 總理的倫理思想的全部系統，及其實驗的方法。 總理的倫理思想的中堅，是以「智」「仁」「勇」三達德爲實驗的方法，換言之， 總理是以「智」「仁」「勇」三個實驗的達德，以求實現三民主義的理想的。所以戴季陶先生在「孫文主義之哲學的基礎」中將 總理倫理思想作成下列的系統，就是：

『天下之達道三，民族也，民權也，民生也。所以行之者三，智也，仁也，勇也。智仁勇三者，天下之達德也，所以行之者一也。一者何，誠也。誠也者，擇善而固執之者也。』

在這個系統的表解內，我們第一應該知道的就是「智」「仁」「勇」三達德何以能實現三民主義的理想。本來 總理的倫理思想是以造成三民主義的革命者之全人格爲鵠的。所謂「智」的解釋，是在別是非，明利害，識時勢與知彼己。總括的說： 總理所謂「智」是在能以個人的意志，而決定其立身行事的方針。因爲 總理的倫理，是以實踐爲旨歸；而實踐又以智能爲主。所以 總理說：

『我們舊有的道德，應該恢復以外，還有固有的智能，也應該恢復起來。我們自被滿清征服了以後，四萬萬人睡覺。不但道德睡了覺，連智識也睡了覺。我們今天要恢復民族精神，不但要喚醒固有的道德，就是固有的智識也應該喚醒他。』（註二四）

總理所謂固有的智識，就是大學裏所謂「格物致知」，即是「由學問以集積知識」；而其中心則爲修己治人。 總理以爲修身固是道德的工夫，而智力實爲重要。所以 總理以智爲修己治人之首要的達德。其次爲「仁」，所謂「仁」本是我國固有倫理思想之中心，尤爲儒家全部思想之所繫，但是儒家論「仁」祇是偏於玄想，關於「仁」的內容，尤無明晰的論斷。使人有虛無飄渺之感。 總理則對於仁的內容，有具體的說明。 總理分「仁」爲(一)救世之仁，(二)救人之仁，(三)救國之仁。而這三種性質都以博愛爲基，與儒家之偏於個

人之仁者有別。總理所謂「仁」則完全以救世，救國爲目的。總理辨別智與仁不同之點說：

『仁與智不同，於何見之。所貴乎智者，在能明利害。故明哲保身謂之智。仁則不問利害如何，有殺身以成仁，無求生以害仁。求仁得仁，斯無怨矣。仁與智之差別若此，定義即由之而生。中國古來學者，言之不一而足。據余所見，仁之定義，如唐韓愈所云：「博愛之謂仁」，敢云適當。博愛云者，爲公愛，而非私愛。即如天下有飢者，由己飢之。天下有溺者，由己溺之之意。與夫愛父母妻子者有別，以其所愛在大，非夫人之仁可比，故謂之博愛。能博愛即可以謂之仁。」（註二五）

所以總理雖分析仁的內容，有救世，救人，救國三者之別，但其性質則爲博愛。總理以爲「救世之仁」，即宗教家之仁。如佛教，如耶教，皆以「犧牲爲主，救濟衆生」爲目的。「救人之仁」，即慈善家之仁。此乃以樂善好施爲事。如寒者解衣衣之，飢者推食食之，抱定濟衆宗旨，無所吝嗇。其目的則在「捨身以救人」。而總理倫理思想中之所謂「仁」乃是「救國之仁」，即「志士愛國之仁」。雖與宗教家，慈善家，同其心術，但其目的各異。所謂「救國之仁」即謂「專爲國家出死力，犧牲性命，在所不計。」所以總理倫理思想中之所謂「仁」，與孔子以個人爲本位的「仁」其目的各不相同。孔子所謂之「仁」祇是偏於極狹義的個人倫理，其最終目的祇是以「成聖」爲目的。總理則主張推廣這種「仁」之理想。而以救人類，救世界，救國家爲目的。所以總理「仁」的倫理是以博愛爲基礎，以救人，救世，救國爲旨歸的。

至於總理對於「勇」的解釋，更爲精當。第一、總理以爲：「既有智與仁矣，無勇以濟之，仍未完備。」所以總理的倫理實驗方法，除智與仁外，還須得有勇氣來補其不足。所以勇爲倫理實驗之要件。因爲人們若祇知倫理之所當爲，則必有勇氣去實踐，否則仍爲懦夫，不能完成救人的大業。第二、勇雖爲倫理實踐之要件，但總理所謂勇，既不是「血氣之勇」，也不是「無知之勇」，而是在夫「成仁取義」，爲世界之大勇。」所以總理以爲「勇」的定義，雖是最流行用語「不怕」的解釋，但「須爲有主義，有目的，而有識之勇則可。否則「逞一時之意氣，勇於私鬬，而怯於公戰，誤用其勇，害乃滋甚。」第三、勇又須以長技能與明

生死爲兩大要件，而明生死尤爲重要，總理對於「明生死」的精義，更有下列的解釋，總理說：

『人生不過百年，百年而後，尙能生存否耶。無論如何，莫不有一死。死旣終不可避，則當乘此時機，建設革命事業。若僅貪圖俄頃之富貴，苟圖偸活，於世何裨。故死有重於泰山，有輕於鴻毛者。死得其所則重，不得其所則輕……生死之間，在乎自擇，明生死則能鼓其勇氣以從事於革命事業。』(註二六)

這一段話把「勇」字的精神，講得十分明白。可見總理的倫理思想，完全以利他爲前提，以實現三民主義的理想爲鵠的。要能爲了實行三民主義的革命，而一切都不怕，所謂富貴不能淫，貧賤不能移，威武不能屈，這樣才眞是大勇，才眞是革命黨員應具的勇氣。

我們由上述已知總理的倫理思想，是以智仁勇三達德爲實踐的基礎，但實踐又須以誠爲中心。總理於其精神教育演講中，以決心爲其倫理的結論。所謂決心，擇善而固執之」的意思。子思以爲學、問、思、辯四者卽擇善固執的意思。我們以「擇善固執」之謂誠來解釋決心，極爲相當。總理以爲決心不僅在成功，而且在成仁。總理說：

『所謂成功，成仁者，乃驚天動地之革命事業。吾人何爲而革命，務在造成安樂之新世界，期其成功。不成功，毋寧死。死卽成功之謂，古之志士有求之而不可得者。』(註二七)

我們由總理全部關於倫理的遺教，知其價值最爲偉大。「爲仁求智」，「以勇行仁」，用堅強的意志，決定終身以之的目的，人類求生存的基本力量在此，而國家的安危，民族的盛衰，尤以此爲準則。可知總理倫理思想實爲革命行爲的正軌，也是中國民族道德的新範疇。

(註一)梁惠王下。
(註二)離婁上。
(註三)梁惠王上。
(註四)離婁上。
(註五)荀子性惡篇。

(註六)荀子性惡篇。
(註七)荀子性惡篇。
(註八)孫文學說第四章。
(註九)孫文學說第四章。
(註一〇)總理演講：國民要以人格救國。
(註一一)總理演講：國民要以人格救國。
(註一二)總理演講：國民要以人格救國。
(註一三)總理演講：國民要以人格救國。
(註一四)民權主義第三講。
(註一五)民權主義第三講。
(註一六)民權主義第三講。
(註一七)民族主義第六講。
(註一八)民族主義第六講。
(註一九)民族主義第六講。
(註二〇)民族主義第六講。
(註二一)兼愛上。
(註二二)民族主義第六講。
(註二三)民族主義第六講。
(註二四)民族主義第六講。
(註二五)軍人精神教育第三課。
(註二六)軍人精神教育第三講。
(註二七)軍人精神教育第三講。

第四章　三民主義政治概念之科學的論證

第一節　政治形態的進化及其本質

人類相聚而成社會，社會內的公務，就是政治。所以　總理對於「政治」所下的定義：「政，就是衆人的事，治，就是管理，管理衆人的事，便是政治。有管理衆人之事的力量，便是政權。」（註一）可知政治就是人類團結而成爲社會後的公衆事務。各時代人類羣體的活動不同，所以各時代政治的內容與形式各異。因爲各時代政治形態的進化，其根源由於人類求生存的意志，與活動。一時代社會組織的進化，是以一時代人類求生存的方法之變更爲轉移；同時一時代的政治形態亦隨之而不同。在原始的直接取用時代，以狩獵而維持生活的狩獵民族之中，人類的生產能力，非常薄弱，差不多一人的力量，祇能維持自己的生存，國家自無存在。政治現象也很簡單。據奧本海未爾（F. Oppenheimer）在國家論一書所論，他的意見以爲國家之發生是由於人類求生存的傾向的原故。人類在需要時代生存非常困難，此時人類爲維持其生存計所採取的祇有兩種方法：（一）勞動，（二）掠奪。奧氏稱前者爲經濟的手段，後者爲政治的手段。國家的發生即是由於運用政治手段的原故，有掠奪必有戰爭。有戰爭必有武力。所以　總理說：「國家是由武力造成的……武力就是霸道，用霸道造成的團體，就是國家。」馬克思也承認國家是由戰爭產生的，但是他認爲這種戰爭，是原於社會內部階級的分裂。換言之，國家是階級社會自發的階級統治。實則國家的發生，並不是由於社會內部階級的鬬爭，而是由於外來部落的戰爭與征服。農業民族被征服於遊牧民族或海上漁撈民族而受他們的統治，造成了雜形的國家，便是好例。

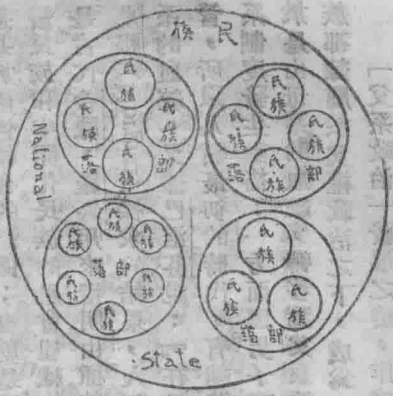
國家的發生是始於遊牧民族。因爲在這時期中家畜繁殖已成大羣之後，最先進的民族，遂離其祖先居住的

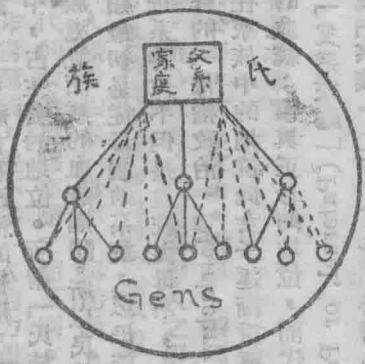
森林地帶，逐水草平原散布而入於遊牧生活。所謂遊牧時代，遂由此形成。遊牧民族征服農業民族以後，便發生統治的形式，前者強迫後者作他們的奴隸，一切所得均被剝削，所以當時的國家是帶有武力的性質。遊牧時代之後，接着便是農業手工業時期，這時耕種的地面擴大。人類生存的方式，向農業時代演進，山林荒野，日被開墾而成耕地與牧場，生存的範圍加大，於是由封建時代逐漸轉變到民主的政治社會中來。封建制度的崩潰，由於貨幣經濟的勃興，與農工業的發達。因爲封建制度是以地方的農業爲基礎，但是到了後來，都市經濟興起，經濟的中心已移向都市，封建的基礎遂告動搖。可知人類生存的方法，既無限增加，人類活動能力異常激進，政治生活的演進更形複雜。所以政治組織之進化，乃是基於人類生存方法之變異。

其次，人類政治組織之進化，又是起因於血統關係。據許多學者研究的結果，認定古代最初的政治形態，是基於兩性結合的關係；也就是說：一切社會和政治的組織，大都由於初民的血統關係決定的。血統在一切野蠻民族和半開化民族的社會組織中，占主要的地位。所謂「氏族」(Gens or Clan)是古代政治組織的單位，就是古代希臘、羅馬用來指明由種族滋乳而成的血族團體。所以民族是一種同宗的血統結合。據巴浩芬(Bachofen)莫根(Morgan)探求的結果，人類最初是從母親的系統，以母族爲正宗，財產及權力都由父女相傳襲，成功母系的血統。又據巴浩芬說：『在母系時代不但是血統從母系，就是在政治上和社會上的大權，也都歸婚女掌管，所以人類最初的時代，有純粹的「母權政治」(Matriachry)。』後來因爲各種財富不斷的增加，逐漸使母系制度發生動搖：一方面因男子在家族中的地位此女子逐漸重要，他方面男子又發生傳其財產於子孫的思想，於是由母系的血統，轉移到父系的血統；由真正母的地位，而代以父的地位。男子在家族中取得統治權，全家族都隸屬於父權政治之下，成爲「父系家庭」(Paternal, or Patriarchal family)。

「父系政治」發展之後，作成「宗族」(Phratry)。所謂「宗族」，即是由民族分裂孳乳而成，爲原始時代較爲擴大的政治組織。每個宗族大概包括兩個或兩個以上的氏族，在希臘的宗族中，一切均由族長(Phratriarches)主持。特別關於宗教的祭祀，比如有共同的神廟與祭祀，都是以族長爲領袖的；而羅馬的宗族，稱爲

「苛勒」(Curie)。每個「苛勒」包括十個氏族。「苛勒」會議(Comitia Cunata)是由三十個苛勒組織而成，以取決一切法律的制定及高級官吏的選舉等事項，爲高級裁判機關。所以羅馬的宗族在形式上較爲進步。





說明

(1)父系家庭(Origin of Patriarchal Family)包括各種相異的家庭(different family)。

(2)又由許多相異的家庭作成氏族(Gens or clan)。

(3)再由許多氏族合成部落(Tribe)集各部落而成民族國家。

宗族漸進爲「部落」(Tribe)東方各部落，各有一特別的名稱，並各有一最高的機關，劃疆而治，各有其固有的領域。在部落裏面，政府的觀念，比氏族及宗族發達。在組織方面是一種理性的判斷，所以較有秩序。由部落的結合成爲「聯盟」(Confederacy)的組織，氏族仍爲結合的基礎。一個部落中若是分成幾個獨立的氏族時，因語言相同與地域接近，自然而然的成功一種聯盟的組織，戰爭亦爲聯盟的主要原因。這種聯盟一方面是形成一種民族國家的模型；他方面這種聯盟在國家未發生以前，是一種模範的政治組織。後來氏族的組織漸肇崩裂，已不能維持其舊有宗族的藩籬，財富與工商業突然的發達，一切生存的條件，已不能適合於氏族的組織；一方面是由於新的社會發榮滋長，他方面城市與鄉村分工的結果，而有城市政府的發生。等到城市政府出現後，政治制度已呈新的轉變，卽是由血統關係的社會組織，成爲以地域財產爲基礎的眞正的國家組織，這

種氏族轉變的結果，便是近代民族國家產生的朕兆。

所以民族是建立在氏族的廢墟上面的。由氏族的組織轉移到民族的國家，完全是社會經濟轉移與人類生存方法變異的結果。本來人民與環境互爲因果，始能創造政治組織。換言之，人類一切社會的組織，完全在求適合於他們的生存。所以求生存的方法，對於政治組織有很大的影響。譬如在民族未形成以前，人民總是生活在很小的羣——氏族——裏面，這是因爲他們生存的方法有限，所以不能作成很大的社會組織。但是到了人口各增加到食物所能供給的數目之外，生存方法加大，他們的組織便不得不分開。所以由氏族進化到民族的時候，食物的供給增加，分開的小羣共同結合，擴大成爲大規模的民族組織。這種大規模的組織作成的原因，不外是(1)強族征服弱族，實行合併；(2)因血統的關係把最初由一系分枝諸族併合。所以現代各民族國家之作成，就是以這兩種原因爲基礎的。

民族的形成，乃是長期的歷史發展的產物。本來人類在自然社會之中，既沒有國家，又沒有政權，唯一的組織，祇有氏族。所以書契以前完全是氏族的歷史，書契以後才是民族的歷史。可知民族的形成，並不是無因而生的。民族的組織可以說是一團人民依自然力的結合。所以人民是組織一個民族的要素。人民組成爲民族，既是由於「自然力」，則所謂自然力可分爲幾項來說：

(一)血統　血統是民族最重要的團結力，初民的社會組織，大都由血統觀念來決定的。所謂血統的關係，一方面是指母與子女的關係，他方面是夫婦的關係。前者根源於遺傳，是自然的，不論在什麼時候，什麼社會，其關係都是不變的；後者只因夫與婦，父與子的地位時有變更，常常發生母系血統或父系血統的家族。血統關係擴大，成爲種族，而民族便是由種族分出來的。種族之同一，雖不一定是民族組成的要件；但是各民族因血統關係而團結，也是常有的事。不過在一個社會之內，若有特殊的種族，在法律上政治上享有特權，如此便難成爲同一的民族。

(二)生活　民族生活的要件是地域。因爲一定的地域，可以發生民族的情感，假使民族沒有地域，民族自

發便無法可以養成。所以同一民族，必是經長時間的共同組織與共同生活的結果。地域若不相同，則共同組織與共同生活皆不可能。比如英吉利人與北亞美利加人，雖淵源於一族，有同一的語言，但因移居於新大陸後，地域不同，日久遂形成另一種新民族。其次，氣候土壤之不同，對於生活的影響也很大，往往養成各種相異的民族之特性。因爲氣候與土壤能決定植物的收穫，和動物畜養的前途。溫帶物產豐富，人類於豐衣足食之餘，所以才有高等的文物與高等的政治組織。若氣候過於嚴寒，人類纔零謀食之餘，已不能盡力於社會，所以政治生活衰落不堪，政治組織也就沒有多大的發展。而對於民族性的影響尤大。比如南歐地中海一帶氣候溫和，故其民族性頗優美；北歐氣候嚴寒，其民族性非常堅強。所以同是歐洲的民族，因其氣候的不同，而其政治組織的本質就大異了。

(三)語言文字　語言文字是傳達思想的工具，通常認爲民族組合的最大要件，因爲語言文字若是相同，就容易發生共同的情感，共同的理想與文化，使民族因之得以存在。所以有許多民族，土地主權雖然喪失，民族觀念還能保存，都是由於語言相同的關係。比如意大利的同族觀念還能保存，就是這個原故。反之，印度因爲語言隔閡，就不容易造成統一的民族。又如我國幅員廣大，各省有民情和經濟狀況的差別。歷史上政治分裂的事實頗多，而中國人始終是一個民族，這也不能不說是文字統一的關係。

(四)宗教　在古代與中世紀時代，宗教信仰是人民團結的最大勢力。原始時代人民生在偉大的自然環境中，一切自然的現象，在在引起他們的驚奇。人類既然要與自然界鬬爭，便要解釋自然的疑謎，造成對於自然的概念，偉大的自然與繁複的自然現象，在原始時代人民的智力幼稚，不能知道自然界的因果。加以處於狂風、暴雨、地震、海嘯種種變異之中，不能不震驚於宇宙自然的權威，使他們小己的精神，不能不屈服於不可知的神權之下，以求庶免於罪戾。同時家族生活宗教權威有很密切的關係。在古代父權統治之下，崇祖先崇拜爲維持一個家族的中心。因爲過於信賴家長的管理，使人生的幸福完全埋藏於家長統治之下。一個人想證實個人的快樂，最要的責任，是「光大門閭」與「繼繩祖武」。這種對於家庭的強固性，是崇拜祖先的宗教之基

礎。所以古代最初的宗教，不外是「自然崇拜」(Worship of Nature)與「祖先崇拜」(Worship of Ancestors)兩種。這兩種宗教在古代社會生活中占十分重要的地位。古代部落酋長完全是拿宗教與血統來統治其部落的人民。所以古代所謂法律，就是宗教上的信條。所謂部落的首領，就是以神力來實行這種教條的人。威爾遜(Wilson)說：『宗教是血統的符號，是他們的唯一的神聖義務之表現。』其用意在促成部落組織的鞏固。祖先崇拜僅通行於同一血統的部落，而自然崇拜則通行較廣且徧於不同血統的人民。這種自然宗教與其民族內一切遺傳下來的神話相混，日久就形成爲國教，爲政府與法律建築的基礎。宗教與政治雖有所差異，但服從法律與權力在以前大部份是由信仰神聖的觀念來的。中國古代的政治，是敬天的觀念，與家族觀念互相結合。所以中國政治組織，是基於對天的宗教的熱忱。他們以爲對民負責，就是不負天的付託。堯、舜、禹三代間揖讓的政治，即可認爲宗教觀念的表現。歐洲羅馬古代的政治組織，就完全在以祖先崇拜爲中心。紀元前七世紀的羅馬家庭，所居住的地方，隱然是一所神廟。政治的首領，執有神的權柄，以管理人民，成功所謂「神權」(Theocracy)。而後來中世紀歐洲實行的「神權說」，也就是受宗教的影響的表現。

此外對於民族構成的，還有一種要素，就是精神上的團結。這種精神上的團結，包括各種風俗，習慣及其他公共利益。大凡人民居住在一塊地方，他們歷史風俗習慣及道德學術相同的，便容易發生出一種民族的精神，英國學者穆勒(John Mill)解釋民族之成立，說是『由於一羣人類具有共通的同情，爲在他們與外族之間所不能存在者，因此他們願意合作，願意立於一個政府之下，由他們自己或其一部份人統治他們。』(註二)由此看來，這種民族的精神，便是現代國家發生的基礎。

第二節　三民主義的國家理論之精義

一般學者多用政治學這個名詞，敍述一種關於國家的系統研究的學問；但是國家的現象，常因時代而有變遷，以致歷來政治學者對於國家的觀點，亦相沿而各異，因之我們很難求到一個正確的國家的界說。德國法學

教授吉爾克（Gierke）說：「關於國家的爭論，不但對於國家的內容與其根本最後的目的，大家的意見，不能一致；甚至於對於國家定義之外表的文字上的解釋及規定，都沒有共同的可能。」這話是對的。比如古代學者最先有柏拉圖（Plato）對於國家所下的界說，就是：「國家是必要的創造品」。亞里士多德（Aristotle）則謂「國家是自然的產物」。後來浩布思（Hobbes）又認定「國家是人類戰爭的結果」。而盧梭（Rousseau）洛克（Locke）一派的社會契約說學者又說：「各個人因欲保障自由起見，遂結契約而產生人民總意的形體，即為國家。」總之，歷來政治學者關於國家的界說，沒有一個是相同的。

但是我們若是綜合的說起來，歷來政治學者對於國家所下的界說，除純然虛構之意想，不足以說明國家的意義外，大致可以歸納為兩種：第一是以一種抽象的綜合的概念，說明國家的意義。比如狄驥（Leon Duguit）說：「最共同的意義……就是國是一切人類社會之有治者與受治者間的政治分化者，換言之，即有政治的權力者。」何謂政治的權力？各國字典中「政治的」一字，大都解作「與國家有關的」或逕作「即國家的」。這樣說來，狄驥的定義就等於「國家者人類社會之有國家的權力者也」。其結果是：「國家者國家也」。這種空泛的定義，自不能拿來說明國家的概念。第二是比較普通一點的，就是歷數國家的要素，以當定義。即謂「國家是由一定的人類，在一定的地域上，受固有主權所支配的團體。」但是這界說祇是就十九世紀末葉世界列強的政治情況而言。因為當時如英、美、法、德、日各國的人民，都聚居在一定的國界之內，所以當時我們可以說「一定的人類居於一定的地域之內」。可是到了現在帝國主義列強的統治，已經遠出他們的土地疆域之外，而及於所謂勢力範圍，將全世界三分之二的土地，變成殖民地，已經撤毀了各民族國家的土地界限；而且主權的最高意義，到了現在已經發生動搖，成為政治學上一大問題，這一個最重要的問題不解決，就不能說明國家的意義。

所以我們欲簡明解釋國家的觀念，就祇能說：國家是人類社會中一種具體的組織；換言之，國家是因為人類在政治上有一種需要與一定的目的而組織的團體。本來人類在社會中有家族（因血統關係而組織的社會）、

教會（因宗教關係而組織的社會）及組合（因經濟關係而組織的社會）等種種組織，而國家不過是人類社會中一種因政治關係而組織的社會，所以國家僅是社會組織中的一種，而非全社會的。因此我們要明瞭國家的概念，須得說明國家的體質。近代學者以國家爲統一的團體，已爲一般人所公認。今日國法學者的大多數，雖有明白的理解團體的本質與否的差異，然總沒有不承認國家是一個團體的。本來所謂「團體」，就是指有共同目的之多數人的組織的結合體而言。所以團體即是有獨立目的的單一體，也就是具有施行其目的的意思的組織體，這種所謂組織體，必爲意思之主體，其意思在於實現全體的目的者，須被認爲全體的意思。

所謂國家爲一團體者，即是說國家是獨立的單一體。國家雖是由多數國民的結合而成立，但其全體則是一種和國民各人的生活不同的單一體。而且國家不僅單爲現在生存之國民的團體，而爲歷史的發達和將來的永遠恆久的單一體。不過國民的全體能被認爲單一體，即是經過數代仍是常常被人視爲繼續的同一體。其外形上的根據，不外：(一)在於其佔領地域的單一。普通多以居住於同一地域的國民之團體被認爲單一體的。(二)在於意思之單一。一個國家的機構，無論怎樣複雜，必要有統一其全體的結構，依之以保持國家的意思之統一。若國家的意思分割爲二，有二種完全相互獨立的機構對立，這樣便不能成爲單一的國家了。但此二點中之任何一點，不能僅以之爲說明國家的單一體之充分的根據。國家占領的地域，隨時代之不同。或膨脹或縮小，必非爲全然同一的，然不因此而喪失其爲同一的國家。至對於國家意思之統一，在某一時期言之，意思之單一雖爲國家的必然性質，然在不同的時期言之，意思的連續全被破壞，此種情形並非沒有。比如大革命以前的法蘭西，歐戰以後的德意志，即是顯著的例，但此並不妨礙同一國家的繼續。因爲國家爲單一體之眞正的根據之外，還有國民間之精神上的聯絡。換言之，同時生存的全體國民之間，不特有一種爲共同目的之單一體的自覺，而他日留存於後代國民之間的還有精神上的聯絡。此種單一體的自覺，即是民族性。它固然依國家的不同而有強弱之分，但無論怎樣的國家，斷沒有全然沒有單一體的自覺之存在的。

總理的國家觀，就是認定國家是由自然力所結成的民族爲單位的擴大團體。所以　總理以爲國家雖可以稱

爲是一個團體，但具有和別的團體不同的特質。由人類湊合而成國家，就是全民所共有的團體。所以主張「要善用中國固有的團體，像家族團體和宗族團體，大家聯合起來成一個國族團體。」（註三）所以　總理對於國家所下的界說，就是：「國家是人類湊合而成，人人有機會造成一個好國家。」（註四）所以「國家是人人都有分的，好像一個大公司，人民便是股東。」（註五）這種由人類湊合而成的國家，其組成便是基於民族的自然力。這種自然力，據　總理的分析是包括血統、生活、語言、宗教、及風俗習慣五種力量而言。（註六）所以三民主義的國家論是以這種民族自然力結成的國家觀爲出發點的。

國家存在的學說，可以從兩方面來觀察，即(一)國家在歷史上如何發生及(二)國家發生後，何以能成立至今。這兩個問題的性質，本不相同，其研究的方法，亦因之而各異，今先研究國家在歷史上如何發生，以前的政治學者對於此問題，雖爲史實的研究，但他們單憑臆斷，其學說多不完全。神權說(The divine theory)學者，說國家是由神的命令建設的。歐洲在中世以前，政治上大多受這種政治的影響，因爲在以前政教不分的時代，把國家的權力看做上帝的命令，所以法律的制定與政府的權力，都說是上帝授與的。在希伯來「神權政治」(Hebrew Theocracy)時代，上帝不獨認爲權力的來源，而且可以拿神的意志直接施行於政府。希臘人認定國家是神意間接創造的，到了羅馬才更進一步認定法律與政府，是由人類天性創造的，不過這種人類的天性，他們仍看做神的意志。直到中世時代，把政權與神權分開，說法律是國家造的，而人民爲最終的權力者，這已經較前進步了。教會最初僅是一種單獨精神上的迷信，但是到了後來，竟把一切政權都歸教會的教皇管理，成爲政教不分的現象。所以最初的神權說，絕對認定政權是得自上帝，到了十七世紀神權說，不僅說政權得之於天，而且說當時的統治者，就是神的代表。這種極端的主張，我們可以在詹姆士第一(James I)的著作菲米爾(Sir Robert Filmer)的宗法國家論(Patriarchs)中看得出的。因爲神權說把一切權力認爲從上帝得來的，把事實上的統治者，看作上帝委任的，使大家相信國家的權力是正當的。所以神權說祇能承認一種迷信的學說，在歷史上雖佔有一部份的勢力，有統一的效果，但不能承認這種學說可以說明國家眞正的起源，所以在現代的政

治學上沒有多大的價值。強權說(The force theory)就是把國家的權力建築在強力的基礎上面，猶之神權說建築在神意的基礎上一樣。他們認定國家的發展是強者征服弱者的結果，古代一切法律都是強者宰制弱者的權利，即所謂「武力是正當的」(Might is right)。這派學者認定強者應征服弱者，強權之下無義務。個人的服從，是勢所不得不然的。這派學說的目的，祇想承認國家的權力是正當的，所以他的中心點，並不注重說明國家的起源。因爲這派學者太重視強權，往往容易發生革命的危險。而且強權與正義相反，尤不能作爲政治上善惡的標準。強者徒以暴力強制人家服從，不使人家有自由的意志，對於政治更少有進步。

國家存在之學說在第二方面，就是關於國家發生後何以能成立至今的問題。解決這問題的學說，在實利說(The utilitarian theory)的學者則謂國家制度於個人有利益，所以個人樂於維持。而有機說(The organic theory)的學者，則認定國家爲一有機體，有機的各份子，如手之於身，葉之於樹，必附着於全體而後始能生存。所以國家組成份子的個人，應該維持國家的存在。本來實利說是導源於英國學者休謨(David Hume)。休氏唱實利主義的政治學，他以爲國家是爲實利而發生的，實利便是國家所以發生和存在的理由。後來功利主義的理論學家邊沁(Jeremy Bentham)的立法論與法學家奧斯丁(John Austin)的法理學都是由休謨哲學發源的。休氏嘗盧梭的民約論出版的前十年，就作論文反對契約說，他以爲凡到現在還繼續存在的政府，不是由篡奪而來，就是由征服而來，決沒有由於人民自由同意的。至於政治織組的變遷，無論是由小國擴張變成大帝國，或由大帝國分裂變成小王國；或因殖民移居而變動，皆祇是由於勢力而變遷，並沒有一國是由於人民互相同意，或自由變遷而結合的。所以休氏認定「功利」就是個人所以服從政府，及人類所以爲社會的生活的原因。換言之，實在的利益，乃是人類社會生活的動因。邊沁認定人類所以要服從權力，並不是契約明示暗許的結果，乃是服從比較不服從利益多些，社會所以有服從也並不是遵守契約，乃是想達到最大幸福的方法。這派學說在以前頗佔勢力，但到了現在也沒有多大的影響了。

其次有機說學者，把國家的存在，認爲是人類自然的本能的生活之結果。把國家同生物一樣的看待，國家

是自然生長，自然發達的。個人在國家中等於細胞在生物裏面一樣。在最初希臘的政治學者中如柏拉圖把成人比作共和國，最有紀律的共和國，等於同個人一樣。到了十九世紀中葉，瑞士學者伯倫智理主張極端有機說，他認定國家就是「人類有機體的偶像」。因爲人類天性除個人之差別外，還有協同一致的傾向，最初便是本能的無意識的發動。到了斯賓塞(Herbert Spencer)以科學的研究，創社會有機說，拿生物的眼光，比擬國家，把國家的全體與動物的有機體一樣看待。比如把國家的生產及一切運輸的機關，當作動物的營養一樣，把國家的交通機關，當作動物的循環機關一樣，把國家的管理機關看作動物的神經系一樣，這樣便成功所謂「生物的類比」(Biological analogy)。總之，這派學者認定國家完全爲自然界的有機體，有獨立的生存，及自己的活動，與個人相同。其說明國家的實際作用，雖有不少的貢獻，但是國家實際上，絕不是一個有機體，國家成長變遷全是人爲的，並不是如有機體的自然成長變遷。所以有機說只能用生物學上的術語及原則，拿來與國家比擬，結果仍不能說明國家存在的根本原因。

社會契約說(The Social Contract Theory)本分政府契約說——(Theory of Governmental Contract)與社會契約說兩種，所謂政府契約說，就是說統治者的權力，是由於統治者所訂的一種契約而得，換言之，就是治者和被治者，在已經成立的政治組織中，定下契約，建立一個政府。所以政府的權力，是從契約中得來。政府契約說本發生於古代柏拉圖的共和國一書中，曾討論這種理論。舊約(Old Testament)書中，也有許多神人定約的紀事。大彼得(David King of Israel)曾在神前與國內長老定約。中世紀阿來剛(Oragon)的國王，被選之後，也對於國內貴族，行宣誓禮，這些都是君臣定約的實例。後來的學者如西班牙的蘇來(Siraz)荷蘭的格羅秀斯(Grotius)及普芬道夫(Samuel Pufendorf)等都是發揮政府契約說，這種學說後來做了選舉制度的理論的來源。又因爲這種學說祇能說明人民與統治者的關係，所以又可以稱爲主權的契約說。

社會契約說的論據，是在人類的自然狀態。這派學者的根本思想，就是說人類社會中各個人爲保障其自由計，遂互相結下契約，更因此契約而產生人民總意的政治組織，這種政治組織從形態上說起來，就是國家。國

發生作用，就是主權。到了十六世紀宗教改革以後，社會契約說大盛，在歐洲大陸上第一個主張社會契約的，是在政府契約之先的人，便是荷蘭的奧色斯(Althusius)。在英國最先說社會契約的人，便是浩克爾(Richard Hooke)格羅秀斯和普芬道夫也採用社會契約的理論，在政治哲學中占了根本的位置，實是從英國的浩布思(Hobbes)洛克(Locke)及法國的盧梭(Rousseau)三人起。

浩布思的契約說，是自然世界中，個人與個人訂約，由這種契約纔把自然的世界變成政治的組織。照浩氏的理論說來國家是羣衆的製造品，認定國家的建設，是人工編製並不是自然長成的。他以爲法律是同人類的自然的感情相反的，契約如果沒有強制力來推行，祇是空話，便沒有實力來保障。一切人類公共權力，是保障和平的唯一的工具。沒有公共權力，便不能實行契約。所以浩氏理想中的自然界，是互相仇視戰爭不息的，在自然世界中的人類，不能合在一塊定下一個契約，所以這時的人類祇是一團「羣衆」(Multitude)。爲滿足個人的嗜欲，彼此戰爭，人人都感受不安和不幸的痛苦。人人欲想脫離這種戰爭不息的自然世界，祇有互定契約，把自己的主權讓給一個人或一個團體，由這種一致結合而成的團體，便是國家。所以浩氏的國家起原，是理性的創造，的意志的動作，和自覺結合的生產品。因爲契約立定之後，各人便放棄各人的自然權利，把這些權利收歸國家，使無數的人格，造成單一的人格，羣衆的意志造成單一的意志，代表這單一的人格和單一的意志的人，便是主權者。浩氏認定人類的天性，是反社會的，非有絕對的權力去制服，便沒有和平的希望。所以浩氏心目中的主權者的權力，是絕對無限的。對於臣民是不負責的，臣氏的權利義務，都是從主權者的終極的權力上發源下來的。如果要攻擊主權者的權力，便要回復到野蠻的世界中去。浩氏的契約說最有影響於實際政治的，就是他把法律中所含的重要觀念(如主權、命令、行爲、意志等)分解出來，對於法理學上貢獻很大。浩氏竭力鼓吹政治權力，主張集權，尤其在英國政治學上佔重要地位。不過浩氏的契約說最大的缺點，就是他不知道原始社會的實際生活，他所描寫的自然世界，人人互相戰爭的狀況，和從自然世界到政治社會經過的情形，實際上並沒有那一個社會是這樣的。所以他的論斷，全是假的。因之他的契約說，全是一樣虛構。其次浩氏的絕

對主權論，又過於和人民的自由相反，主權擴張的結果，不但個人的政治自由沒有，就是連信仰也不許自由，這也是浩氏學說的錯誤處。

洛克的政治哲學，是以擁護革命爲基礎的。浩布思因懷有自然界不好的成見，所以主張君主專制論。洛克的自然世界觀既和浩氏相反，所以洛克所主張的政權也就不同。洛氏以爲自然世界是受自然法則支配的世界，不是雜亂無章人人混亂的世界，而是個和平互助合理的世界。所以洛氏的契約說，就是說人類在自然平等自然自由的世界中，各個人生來都是有幾種自然權利，但因爲有：(一)缺乏制定的法律，(二)缺少公共承認的裁判官，(三)缺乏判決的強制力，這三種缺憾，於是人類便有感覺需要契約必要的動機。可知契約的成立，由於人人同意。契約的目的，在於保障生命的自由和財物。浩布思以爲契約成立以後，人人應該把一切自然權利拋棄。洛氏以爲契約成立以後，祇拋棄兩種權利，一是在自然範圍以內，保全自己和他人的權利；二是懲罰侵害自然法則的權利。浩氏以爲契約一成，一切自然權利應奉送於一個人或一羣人的手裏。洛氏以爲契約一成，祇把自然法和懲罰侵害自然法者的權利付託在國家的手中。浩氏的國家是主權者的國家，故不受契約的拘束。洛氏的國家不是主權者的國家，故不能超出於契約限制之外。浩氏以爲君主站在契約之上，不受契約的限制，洛氏的政府却在契約之下，故權力範圍祇以契約所規定者爲限。這是由於浩氏把契約看作人類獸慾橫行的結果，洛氏把契約當作人類理性戰勝的表現。所以洛氏主張由契約而來的統治權，並不是絕對的，却要受個人權利的限制，人民自身是契約眞正的判斷者。如果君主或執政官不服從人民全體所下的判斷，人民便可以脫離國家，回到自然世界，取一種適當的方法對付。因此洛氏主張革命爲人民正當的權利的唯一根據，並且贊成用武力對付武力的激烈革命，只不贊成少數人的革命。洛克的自然權利說，對於政治思想上是一個很大的貢獻，他把這種抽象的觀念表現出確定的意義，變成人類生活的具體的特權。不過洛克的思想大部分祇是前代遺傳下來的思想的結合體，但是這並不能說是洛克學說的短處。

盧梭的民約論(Le Contract Social 1762)是集社會契約說的大成，在人類思想史上佔極重要的地位。他的

學說對於美國獨立與法國革命的影響尤大，盧梭社會契約的解釋，比之洛克的觀念較爲一致。盧梭理想中的自然世界，是一個平等自由的極樂國。在這種自然狀態裏面，人類生活是至高而誠樸的，一切皆爲公有，不受人爲法律的限制。所以他的契約說就是『設法尋出一種結合，這種結合能以全體的公力，保護結合以內的各人的生命財產，並且在這種結合之內，雖然各人與全體聯合，同時仍然可以自主；並且可以和從前一樣可以自由。』（民約論卷一第六章）可見國家是個人和個人定下契約組織起來的，在未定契約之先，人民在自然世界之中各有自由自主的權利。到了組織國家之時，始把一部分自然的自主的權力放棄，但所謂放棄，並不是絕對讓給國家，不過使個人的自由意志，服從社會的「總意」(General Will)。所謂「總意」，是以社會的公共利益爲目的，由人民直接支配議會，而公共權力則委託於政府。所以人民的總意就是法律，也就是主權。這種主權者就是全體公民所掌握，不能移轉於政府。所謂政府，不過是『握主權的人民』的工具；僅受人民的委託，保護人民的權利，和法律上政治上的自由權。人民委託於政府的權力，是隨時可以收回的。至於個人對於社會的總意，也是應該服從的。如個人的意志與社會的總意相衝突時，必須強迫個人讓步，盧梭以社會的總意代表國家的最高的主權者，比洛克的學說較爲合理；而且根據他這種學說，說人民的自由，主張民主主義的政府，對於現代政治的貢獻，眞是不朽的。

綜觀浩布思、洛克及盧梭三家的主張，可知社會契約說，對於近代國家的組織與法律觀念，影響極大。不過到了現在，歷史學社會學漸次昌明，人類對於國家的起源，多根據客觀的歷史的事實，而抽象的契約說，在今日已發生許多錯誤。第一是不合於歷史的事實，社會契約說，乃是被稱爲「杜撰的寓言」，因爲古代的國家，並不是由契約設立的，而且也找不出由契約設立的證據來。第二是法律觀念的錯誤，因爲契約說學者的自然世界中，自然法則大都是自然而然的，實際上法律的效力，是由人民公同認定的，人民沒有公同認定以前，便沒有法律的存在。所以我們若是相信法律是不假人爲的，則法律的勢力，已根本消滅。總之，契約說在現在雖無多大的適用，但是在民權學說的演進上，是自有他歷史上的價值。

現代各國政治制度與其根本觀念，已日有改變，所以舊日國家的學說，已不適用於今日。一方面國家的本體既發生種種懷疑；他方面各派國家改造的學說又紛然並起，使舊日國家的理論基礎，根本發生動搖。其學說的趨勢，可分爲幾項來說：第一國家的必要在以前本不成爲疑問者，然自十九世紀以來，無政府主義勃興，否認國家倫理的價值，以致國家至尊無上的信念，爲之破滅。本來無政府主義的各派，皆欲破壞今日支配的命令的國家及其立法權強制權，而用當事人契約所成立的行政組織以代之。在個人的無政府主義一方面主張個人的絕對主權和自由，惟有完成個人的自由，始能實行無政府主義。所以個人的無政府主義始終以自我爲主，重在改造內部生活，發展心意性格，改造內部精神生活。個人的無政府主義創造者爲斯蒂爾那（Max Stirner）。氏爲德國的哲學著述家，著有唯一者與其所有（Der Einzige und sein Eigethun 1845）一書。斯氏所創的無政府主義是極端的無政府主義，又可以說是絕對的個人主義。他否認一切國家，甚至於連社會都要否認。他把自由分爲三種：一爲政治上的自由，一爲社會上的自由，一爲人道上的自由，他的自由是至高無上的自由。他主張用聯合代替社會。他要無限制的發揮「自我」，所以個人無政府主義者始終認定：「國家是一切罪惡的根源」。至於社會的無政府主義的創始者就要推法國的普魯東（Proudhom），氏在其所著財產是什麼？（Quest-ce que La Propriété? 1840）一書中，主張廢除私有財產制度，實行自由聯合的社會組織，而他所主張的社會組織是以集產的原則爲基礎的，就是一種自由的聯合會，而這種聯合會又注重分工，在維持個人和國民的兩種人格。但對於國家的否認有具體見解的，要算巴枯寧與克魯泡特金兩人，巴枯寧（Michael Bokunin）是倡導團體的無政府主義，認定一切人類不是孤立的存在，乃是團體或集合的存在。國家祇是共同的大墓地，妨害人類的生活和生活力。所以主張廢滅國家、教會、法庭、大學、軍隊、警察等，對於一切事務始終一貫主張廢絕階級，無論男女都應待政治的、社會的、經濟的平等，廢止財產繼承權，人人對於自己勞動的結果，受同等的分配，土地資本與一切勞動器具概歸社會公有，委諸勞動者及農工各團體使用，這樣就可以知社會的無政府主義有名實相稱的特質。克魯泡特金（Peter Kropotkin）是共產的無政府主義者，他是用科學的例證，根據同類意識的觀念，社

會在人類未創造以前已經存在。人類間只有「互助」，社會是全人類建設而成的產物，不是一人或數人所能造成的。所以任何人都不可不生產，不可不消費，不可不平等。所以各人的要求是個人自己的權利。祇有實現共產的無政府的理想社會，才能滿足這個要求，取得這權利。所以克氏的理想，是無命令，無服從，無制裁，是絕對自由聯合的社會。總之，無政府主義的各派，對於未來社會的理想雖不同，但對於現世的國家主張根本廢滅，則是一致的。

其次，現代國家論之趨勢，是作成個人主義的國家觀與社會主義的國家觀之對峙，此兩種理論在現代均各有其相當的勢力。個人主義的國家組織亦得稱爲「支配的命令的國家」或「勢力國家」。反之，社會主義的國家則可名爲「勞動的民衆國家」或「民衆的勞動國家」，近代各國乃悉具個人主義的國家之典型。本來個人主義在十九世紀始成爲一種社會的及政治的理論。最初經邊沁(Bentham)及詹姆士穆勒(James Mill)的提倡，構成十九世紀個人主義的形體。至十九世紀中葉因約翰司徒穆勒(John Stuart Mill)及斯賓塞(Herbert Spencer)之發揮，此學說乃盡量發展，但至一八八〇年以後則已逐漸動搖，而絕對的國家論(Absolutest theory of the State)乃代之而興。十九世紀個人主義之主旨多見於約翰司徒穆勒所著的自由論(On Liberty)及代議政府論(Representative Government)兩書中。穆氏與其他的功利主義思想家一樣，最反對政治上的抽象觀念。他所有的政治主張均以人生幸福爲準則，並不以抽象的理論爲準則。穆氏認定國家是爲個人幸福而存在，所以國家的職務卽是努力地增進個人的幸福，一旦國家不能盡這種職務時，國家的組織就當取消而以其他的社會組織代替。換言之，國家越能少干涉個人的事情，卽能給個人以更多的幸福。斯賓塞藉達爾文的生物進化論給穆勒的個人主義增加一種新的面目。斯氏以國家的起源爲契約式的，如有限公司一樣。國家祇是各人以自由意志組成的，成爲「國民互相保護的有限公司」。至於邊沁認定人類根本是自私的，個人祇能照顧自己的私利，個人明白了自己的需要所用的力量也比別人清楚得多。所以人類爲滿足自己的需要所用的力量也比別人替他用的大，由此可以相信在人類生活上不希望並且不必需要外來的干預。這種社會學說引用在各時代上，在政治上經濟學

理上就產生了「放任主義」(Laissez-faire)，個人主義鼓吹自由學說的結果，便產生社會上種種的不平，社會主義便應運而生。

社會主義是近代歐洲政治上及社會上活動的有力思想。他的內容極其複雜。各種相異的名詞，都包含在「社會主義」的一個名詞之下，這是極容易使人混雜不清的。但個人主義的國家與社會主義的國家，都有較爲顯明的區別。個人主義的勢力國家常以維持支配者的利益，爲其活動的最大目的。它不僅以保護有產者的財產，且復創造其財產，一切國家的措施，大都注重有產者的利益。民事刑事之司法，以及所謂內務行政，大率盡瘁於此目的。於是有產者的利益大不可言，而個人的利益遂增高而爲資產階級的利益。此種國家活動之中，若再以財務行政之外部手段，則今日個人主義的勢力國家，於極大的程度之內，實可謂其惟以增進支配者及有產者之個人的利益爲念。在他方面社會主義的國家，即所謂民衆的勞動國家，其根本思想乃以個人的生存之維持發達，種族之蕃殖，以及生命身體健康之保全等，爲一切國家活動的目的，而用以達到此目的之權利，必須屬於全體，此爲社會主義的法律發達的常軌，而爲社會主義的國家的基本原則。(註七)

社會主義中空想的社會主義者的國家觀，大半偏重於抽象的玄想，不明瞭人生與制度的眞義，所以無多足述。最值得我們注意的就是馬克斯一派共產主義的國家觀。馬克斯一派認定財富之生產與分配爲所有的社會現象之原動力；而經濟上的階級鬬爭尤爲國家生活之主要的元素。他們以爲國家是依經濟上的強者階級以征服弱者階級而成立。昂格思(Friedrich Engels)說得好：「國家決不是由外部向社會強制的力，也不是如黑格爾所主張的爲道德觀念的實現或理性的形象及實現。它是社會發展到了一定階級的產物，它是社會自己陷於不能解決的矛盾，分裂成爲不能調和的對立，而自己無力統御的一個表白。然這種彼此對立有經濟利害衝突的階級，爲不使自己社會消耗於無益的鬬爭之中，要想鎭壓衝突，把它制於秩序之埒內，在外表上必然要有一種立於社會之上的力。這種由社會而生，立於社會之上，而又由社會隔離的力，便是國家。」(註八)由此可知，馬克斯一派的國家論，乃是一種階級的國家論，他們把所謂階級國家及階級歸結到歷史的範疇以內，他們認定國家雖

是階級社會的產物，是一階級統治他階級的機關，然到階級消滅，社會裏面無所謂支配階級與被支配階級，榨取階級與被榨取階級之時，國家便自然歸於死滅，這是階級的國家論的唯一特徵，與主張無條件的立刻廢除國家的無政府主義派就大不相同。不過階級是否有消滅的時期，還是在科學的疑問上成爲不可解的啞謎。

社會主義的國家論又有一種新的傾向，這種新的傾向，就是企圖以經濟組合代替政治組織。最主要的有兩派：一是工團主義；一是基爾特社會主義。工團主義(Syndicalism)乃是由馬克思主義與無政府主義兩派的理論混合而成。(註九)工團主義最重要的精神有二：一是主張階級鬬爭。二是不要國家和政權。階級鬬爭是由自馬克思，也是工團主義的基本觀念。這派主張廢除資本主義制度，造成勞動者經濟組織的勞動組合，藉全體勞動者大聯合的力量，以期達到革命的目的。其次，工團主義的理想，就是想在新社會組織之下，要廢除政治的國家，這又與無政府主義相近。不過他們所認爲唯一的政治形式，就是由勞動階級，實行「產業管理政治」，而且實行的方法，全不依賴政治運動，僅採取經濟運動。所以他們所採取的政策，就是「直接行動」，他們最後的手段，就是「總同盟罷工」(General strike)，在「總同盟罷工」未實現以前，用種種零碎的罷工來直接對付資本階級，漸次獲得自由，獲得勝利，更逐漸醞釀成爲總同盟罷工，一舉而破壞現存資本主義的經濟組織，以實現社會主義。這派普通所使用的方法，就是同盟絕交(Boycott)示威運動(Demonstration)同盟罷工(Strike)而他們最常用的，就是「怠工」(Sabotage)在工廠故意怠工，甚或破壞機器，損壞原料及生產品使資本家有形或無形之間，受到損失。這派所期望的最後的總同盟罷工，究竟能不能實現，我們固無從證其能亦無從證其不能。但他們自己却很相信種種零碎罷工進行的結果；終必要醞釀到總同盟罷工的實現。這種總同盟罷工，他們稱爲「社會的神祕」(Social myth)。

上面已經說過工團主義在理論方面採取馬克思的階級鬬爭，在目的方面，又採取無政府主義的「直接行動」，而造成職工聯合會的武器，所以我們可以說它是一種混合物，但是他的缺點，據一般社會主義者看來，就在於輕視政治，遺棄了一種促進社會進步的重要武器，而且國家是消費者的代表，他有許多正當的社會職

務，是應該履行的。依工團主義者的意見，以各職業組合選出的代表所組織的幹部會議，來代行國家的最高權，也仍舊是拿代議制做基礎，依然免不了妥協權術一種政治上的策略。並且社會上各人的結合，不專在經濟一方面，必定還有行政裁判，國民教育，宗教等必要的東西。工團主義既排斥政治的結合，主張經濟的結合，這更顯然是一大缺陷。

此外還有一種基爾特社會主義(Guild Socialism)。是英國阿烈芝(A. R. Orage)一派人所提倡的新社會主義。這種主義的提倡，本起於一九一三年。他的歷史雖是很短，在英國却已成了一種最有力量的新產業組織的學說。(註一〇)本來基爾特是中世紀的一種同業組合。基爾特社會主義是把生產者的同業組合爲經濟組織的基礎之一種社會制度。他不獨以回復中世紀的基爾特爲目的，且以適應於近代產業之全國的基爾特之組織爲理想；換言之，就是組織從事於某種產業的各種工人——包括勞心與勞力兩種——之全國基爾特，各種產業都從各該產業的基爾特，實行民主的管理，廢除現在的工銀制度。他的最重要的一點，就是一方面實現產業的民主主義——生產者自己管理他的生產——同時在他方面把所有一切重要問題，與國家共同管理，革除爲生產者利益而犧牲消費者的利益之危險。基爾特社會主義和集產主義最相同的一點，就是把一切生產用具，如土地、礦山、工場、機械等，都歸於代表社會全體的國家。其最相反的一點，就是關於一切產業的管理。在集權主義之下，國家管理一切產業；把統一代分裂，把集合意思代個人意思，不要求以產業爲區別的社會管理；而在基爾特社會主義之下，以實行產業的民治，廢除工銀制度爲主義，以基爾特爲經濟組織的基礎。至於基爾特社會主義與工團主義最相似之一點，就是主張撲滅現在的資本主義，由工人團體管理一切產業。其最相反的一點，就是對於國家的意見。工團主義以顚覆政治的國家組織爲職志，依工人直接行動的結果，改造現社會，而基爾特社會主義在相當限度以內，承認國家的權力和政治的作用。總之，基爾特社會主義乃是折衷集產工團兩主義。一方面承認國家之存在，他方面反對國家管理產業；一方面要求生產者的自由，他方面又要求消費者的自由；一方面要求實現生產者的自由之以產業區別的基爾特，他方面要求保證國家之自由，一方面要求澈底的改造，他方面

預防極端的流弊，這是基爾特社會主義特異之點。

綜上所述各派學者的國家觀，其理論雖於政治思想上各有所貢獻，但衡之今日情勢，語多不合。祇有 總理的國家論獨能適合時代思潮，民衆需要，與實際環境。關於國家在歷史上如何發生，此一問題 總理在民族主義講演中，早已簡明的解答。就是「民族是天然力造成的，國家是用武力造成的。」所以「一個團體由於王道自然力結合而成的是民族；由於霸道結合而成的便是國家。」(註一一)這裏所謂「王道」是合於自然的，所謂「霸道」是武力強制的。 總理這種見解，要算非常透澈的了。本來結合兩個以上的民族來組織國家，一定要用武力征服的。所以 總理的國家論反對用霸道，而主張順乎民族的自然，絲毫不加勉強。凡是以自己民族的權力，壓倒他民族的權力，以自己民族的生存壓倒他民族的生存，這都是根源於個人主義中支配慾之擴大。所以 總理爲糾正這種個人主義的弊害，而以其國家論置於利他的倫理思想基礎之上，完全繼承儒家的王道精神，與商子韓非子的刑名法術不同，而與西方「強權」「實利」「神權」各派學者之國家觀，又迥然有別。

其次，總理的國家論，又與近代各派社會主義學者的國家論不同。各派社會主義學者有一個共同的理想，就是主張世界大同，以全人類平等爲對象。但是各派社會主義的學者大都漠視實際政治的勢力，缺乏實在的根據。本來人類生活有連帶相互的關係，而人類爲謀生活之維持發達起見，尤有互助的必要。所以 總理的國家論主張先謀人類各個體的發達，以民族國家爲基礎，相互平等結合，以增進人類共同的利益。所以 總理的國家論是以世界大同爲最終的理想，必須先求一個民族以內人人在政治上的地位平等，推而至於全世界以內人人在政治上的地位平等。綜合的說：三民主義的國家論，所以別於各派社會主義者主要的精義，就在民族由平等而至無爭，政治由平權而至無權，民生由平等而至無階級，無貧富，使世界歸於大同。所以三民主義的國家論的起點，是以民族爲對象，而其最終的目的，是以全人類爲對象。社會主義的國家觀，大都否認國家權力的存在，而三民主義的國家論便主張腳踏實地，實行權力的分配，把國家的權力分享在人民手中，直接應用政權，以管理政府，政府便不致憑藉特權，實行專橫。而且三民主義的國家論又認定政治的本來作用，根本上並不是

管人的工具。所以造成政治爲管人的工具，就是因爲政治的作用，一時被野心的政治家濫用所致。所以三民主義的功能，就在恢復政治的本來作用，使政治成爲全體人民管事的工具，而不使他成爲少數人壓迫多數人的工具，更要使他成爲替全體人民謀幸福的工具，並不是人民的支配者，而是人民的公僕。因此 總理的國家觀，是基於服務的人性論，與今日公務的國家論若合符節。法國公法學者狄驥(Leon Duguit)的公法革新論，就在認定國家祇是一種公共職務的表現。狄氏以爲歷來國家與人民的關係，是不平等的，一造是主宰的，一造是命令的，他一造是順服的。歷來法學家有兩種傳統的觀念，一方面承認國家是人格化的，有神聖不可侵犯的主權；一方面承認個人有一種所謂天賦的人權，而各國法制都是根據這種觀念來制定的。因此狄氏肯定：國家沒有命令的主義，祇有爲人民的公務。 總理的權能分開的學說，就是對於現代公法革新的思想上一個新貢獻。自來公法學者認爲解決政治問題的方法，不外兩種：一種是主張授人民以權，而強其所不能；一種是用其所不能，而強奪其權，但這都不是解決的正當方法。 總理折衷於兩者之間，把國家的政治大權分爲兩個：一是政權，操在人民手裏；一是治權，操於政府的機關。使人民不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實權。因此，行政效率與國民自由兩者可以兼籌並顧，而國家的政府作用，在能力，不在權力。以前在封建制度之下，政府是被認爲治人的統治者，國家的權力，成爲執政者的權利。執政者憑藉這種權力，以統治人民，其動機是利己的。但在今日政府僅是替人民治事的事務機關。在這種事務機關之中，所需要的是有能的專家，不是治人的控治者。所以近代政治生活演進的特色，就是政府的職務，大生變化，治人的權力，日漸減少，治事的職務日漸增多。政府的職務增多以後，專家的需要更爲迫切。因爲近代民主政治的理想，既是以人民爲國家的主權者，政府的各種政策，都應由人民全體來決定，各種重要事務，也都要取決於人民全體的公意；但在實際上政府的職務增加，全體人民既不能全有技術智識，又不能全受技術的訓練，自難於處理政府的事務，這樣便不得不委之於有才能的專家。所以在以治人爲中心的時代， 政府最大的問題，簡直是一個權力問題。 政府中的官吏，是應如何的應用其權力，以治理人民；而在民主政治下的政府官吏，不過是人民所雇用的事務員，則政府

的中心問題，就是如何可以得到有才能的官吏，來代替人民推進政治。所以三民主義的國家中心觀念，是以服務的觀念，代替了權力觀念，而以利他爲其動機的。

第三節　三民主義國民權利的新觀念

民主政治就其形式言之，乃是國民自己決定國政，或至少是參與國政的制度，但從其實質上說來，所謂民主政治制度，可以說是使國民從專制的權力之下解放出來，以保障其自由及平等的制度。所以近代民主政治學說的基本思潮，即是如何謀保障或發展國民的權利，所謂「國民權利」，其涵義本極空泛。十九世紀以來，一般國家的憲法，大致有一重要部分，規定國民的權利及義務，作成人民所不可缺少的權利與不可解免的義務。在近世各國的憲法中，把人民的自由，作成人民的權利，而加以保障的，實以英國開其先例，一二一五年英王約翰頒布的大憲章(Magna Charta)，一六二八年查理士第一承認的權利請願書(Petition of Right)及榮譽革命後於一六八九年得威廉王承認的權利宣言(Bill of Rights)，均爲最顯著的實例。但是使國民自由思潮，加大發展的，實爲美國革命時代所發布的權利宣言(Bill of Declaration)美國革命之初，各州新定的憲法中，首先冠以權利宣言，製定關於人民的自由權之多數規定。宣言中並說明這種人民的自由權，即使以國家的權力，也不能侵奪。不過我們應該明瞭的，就是美國這種權利宣言，是近世以國民權利入憲之開端；與英國的權利宣言，是有分別的。英國權利宣言中所要求的，乃是被斯多亞王朝專制所剝奪的人民已經享有的權利。英國此種權利宣言，不過承認其非法；而要求回復舊時人民已經享有習慣法上的權利。在他方面美國的權利宣言，乃是根據以人性的自然爲出發點的政治哲學思想，而宣言一切人類所應有的權利。這與英國權利宣言係根據舊日固有的習慣法，以應付政治上的必要者正相反。

其次，法國於一七八九年八月二十六日所發布的人權宣言與前述的美國革命時所發布的權利宣言，同爲近代國民權利列入憲法之理論的淵源。法國的人權宣言是把十七八世紀學者之自由，平等，民約的政治思想；差

不多照原樣的文字盡量的表現於此宣言中。所以法國的人權宣言就其內容而言，祇是以國民權利之基本的理論，作爲合理的國家組織之基礎。換言之，在這宣言內，不直接規定國民現實的權利與義務，而僅決定國家對於將來的立法所應採的主義和方針。所以它與普通的法律性質全不相同，而與以現實的權利之保障爲目的的英國權利宣言，也自然異其旨趣。所以法國的人權宣言對於世界各國的影響，與其謂直接對於國民權利規定之法律的結果，無寧謂爲在於以此種的權利作成倫理的結果，給予近代國民權利之確定，以樹立深厚的理論之基礎。近世各國所受法國宣言的影響很大，差不多沒有一個國家，在制定憲法的時候，不製定關於國民自由權之種種的規定。於是國民自由權之保障，已成爲近代憲法中最主要的目的之一。

但是就近世各國憲法一般的趨勢言之，以憲法規定國民的權利，不僅發爲單純的抽象之宣言，且欲擔保國民之特定權利的享有，以求得有眞正的法律之效果。近世憲法中設有此種規定的，當以美國諸州憲法爲先，在此等憲法中，一方面含有許多宣言立法主義的規定；同時又含有頗多直接保障人民權利的規定。北美合衆國的憲法，起初於憲法會議議定的時候，雖未曾有此項的規定；但後來交與各州會議時，許多州便要求加入此種規定，因之一七八九年第一次議會，便追加了十條關於保障人民權利的規定。在法國方面一七九一年至一七九三年及共和三年的憲法皆於設定權利的宣言之外，另行製定種種關於權利保障的規定。共和三年以後的憲法雖不設權利宣言之規定，然對於權利的保障，亦常製定精密的規定。其他各國憲法莫不有製定基於同一旨趣的規定，僅有一八七五年的法國現行憲法與一八七一年的德意志憲法爲例外，這是因爲：(一)法國憲法並非與他國的憲法一樣，系統的把應爲國家的基礎法之各種原則，總括起來規定，而是單應政治上實際的必要而規定的。加以人權宣言所表現的思想已成當然的事理，實際上也沒有更明言的必要。(二)德意志帝國憲法於普魯士及其他各州的憲法內，已製定有關於保障國民權利之精密的規定，帝國僅對於憲法上所列舉的事項有權限，所以一樣不見有權利的宣言之必要。歐戰以後，國民權利保障之範圍，已由政治的基本權，擴張到經濟的基本權。一九一八年蘇聯發布的勞苦的與被侵略的平民權利宣言(The Declaration of the Right of Toiling and Exploited

(People)作爲蘇維埃俄羅斯共和國憲法之第一部，聲明八條基本原則，其缺憾就在僅論及基本經濟權；而並未顧及人民的政治的基本權，這與以前各國人權宣言僅注意政治基本權，而忽視經濟的基本權者，犯同一的毛病。一九一九年的德國新憲法雖是在社會黨的勢力之下制定，但並非以極端的社會主義的思想爲基礎，其中不僅包涵有像歷來諸國憲法關於權利的許多規定，且於婚姻的性質，各人應有的勞動權，以及中等階級之維護等等，爲純然主義的宣言之規定，這已經把國民的權利，規定得更爲精細了。

我們試考察近代各國以憲法規定國民權利的目的，可以分爲兩種：第一在以國民權利限制立法權，各國憲法關於國民個人權利之規定，固以抽象的主義爲原則，其目的又在以這種抽象主義所列舉出來的原則，作爲曉示立法者或造憲機關以立法的準則。所以在有成文憲法的國家裏面，依憲法而保障國民權利的第一目的，即是使人民權利有高出於普通法律以上的力量，依立法權的本身，不能施以限制剝奪。比如法國一七九一年的憲法第一章中，即明白宣示此種意旨說，對於本章規定憲法所保障的自然權及公權的行使，立法權不得訂定任何侵犯及妨害的法律，而在人權宣言十七條的條文中所列舉，後來照樣列入憲法的重要條文如禁止法律溯及既往的效力，一切刑罰僅依已成的法律而處罰，擔保法律上的平等，禁止一切階級的特權，禁止奴隸制度及人身的買賣，保障出版自由而禁止出版檢查制度，承認受陪審裁判的權利，擔保信教的完全的自由等等，其目的皆在限制立法權的。第二在限制行政權及立法權，近代各國憲法爲保障國民的基本權利起見，防止行政部與立法部的專斷，所以大都以憲法條文規定行政權與司法權；如非依法律之規定，不得限制人民的自由，而侵犯及人民的權利，這是在謀國民的自由與權利有效的保障。

綜合言之，近代各國憲法保障國民基本權利之理論上的基點，除德國新憲法有許多顯著的特色，與立於完全不同的論點之蘇維埃憲法以外，就一般的趨勢總括可以分爲四項：第一以平等爲基本的原則，即是說對於一切人類皆承認其法律上的人格，不許有奴隸制的存在，除特殊的事例之外，不承認階級的特權，於同一事情之下，各人有平等的權利能力。第二保障個人的生活的自由，這種所謂生活的自由，依照法國人權宣言所下的界

說，就是「所謂自由，乃是可以作爲不損害他人之任何事務，各人自然權利的行使，除了保障社會上其他各人能享有同一的權利之外，沒有界限，這種界限，祇可以法律定之。」（第四條）第三通常認定個人所有權爲不可犯之權利。第四保障團體生活之自由。凡是以經濟上社會上政治上及宗教上的目的而結合的團體，國家皆須予以法律上的保護，且依法律之規定，使之有法律上的人格。

我們由上述可知近代所謂國民權利，乃是以「自由」與「平等」爲基本原則的。近代關於「自由」與「平等」兩名辭的涵義，異常廣泛，不能確切的解釋，就普通一般的意義說起來，所謂自由就是強制的反對，是除了自己的意思以外，不被任何人所強制的意思；但這種自由的意義又不是任意的舉動。所以和自由放縱不同，是必有相當的規律爲限制的，這種所謂規律，即是社會秩序。因之自由的解說，在消極方面凡不違犯社會的秩序，都可以自由行動；在積極方面凡與社會有妨礙的行動，則非自由所容許。所以近世各國各人在原則上皆爲自由，但於維持團體所必要的範圍以內，其自由乃有限制。今日各國憲法大都規定信仰在法律範圍內的自由，及個人在法律範圍內有集會結社之自由，這不是說法律可以消滅個人的自由，法律不過僅爲規定國家對於自由之界限；而其作用則藉國家的權力，以保障個人的生活。所以近代民主政治的基本原則，乃是承認各個人的自由，國家祇能於保全團體所必要的限度，始得限制其自由。

近代所謂國民自由權，其內容亦至難確定。現在先就英國蒲徠斯(James Bryce)的分類來說：蒲氏在現代民主政體(Modern Democracies)一書中，把自由分爲下面的四種：

(一)公民的自由(Civil Liberty)——人民的身體與財產不受制裁。

(二)信仰的自由(Religious Liberty)——宗教的思想及信仰的形式，不受制裁。

(三)政治的自由(Political Liberty)——人民參與政治的權利。

(四)個人的自由(Individual Liberty)——個人的行爲如與公共福利不生顯著的影響，而無制裁的必要的，都不受制裁。

這四種的自由，依照蒲徠斯氏的觀察，是各有其歷史的演進的。大概最初的爭自由，乃是為反抗武斷的權力與不公平的法律。紀元前第六世紀時希臘人民受暴君和貴族的壓迫不能自由，他們違反傳統的習慣與公認的正義，侵犯人民的財產與生命，所以在希臘人眼中的「自由」即是指人民在法律上的待遇，亦即是「公民的自由」權之承認。其後各國的君主又常有不許人民發表宗教上的特殊意見及依自己的信仰敬奉上帝，在這種情形之下，人民的生命財產及信仰之一切個人權利，全被剝奪。於是人民爭自由的目的，即在要求君主承認這些權利。比如當時英國衛克黨（Whig）即具體的提出「公民的和宗教的自由」（Civil and religous Liberty）的要求，在這種爭自由的潮流中，英國為「自由」奮鬪的人也和希臘人羅馬人有同一的覺悟。他們知道如果國家的憲法，還把政權留在君主或一個階級的手中，人民之「公民的」及「宗教的」自由，始終得不到，所以人民如果要保障自己權利的安全，勢不得不於政府中占一個有利的地位。這種政治的參加原不必全體人民加入，但是至少須有一大部分人加入。因此，於「公民的」及「宗教的」自由之外，更加上一個「政治的」自由。就是有一種憲法能夠在一方面限制武斷的權力，在另一方面把君主的無上權力移到國民身上。自此以後三百年間，所謂「自由」不僅包括私人的公民權利，並且公共的政治權利都包括在內，尤其是選舉代表的權利。到了十九世紀以後，自由的名詞，又轉變成為新的解釋，這就是個人自由（Individual Liberty）的概念。所謂「個人自由」，就是指除了「民權」與「政權」所包括的意義以外，人民還有一部分事務，不受政府的制裁。因為在民主代議制度之下，國家的立法權操在大多數人的手中，這大多數人原可以制定法律，加少數人以種種的限制。於是「個人自由」便於此種限制中產生，而自由乃另有一種意義。

總理對於自由的解釋，就是：「簡單言之，在一個團體中，能夠活動來往自如，便是自由。」（註一二）總理曾拿散沙來做比喻，說：自由的實際狀態，便是一種毫無團結力的散沙。所以 總理主張犧牲個人自由，以爭取國家的自由。 總理在民權主義中明白的說：

『在今天自由這個名詞，究竟要怎樣應用呢？如果用到個人，就成一片散沙，萬不可再用到個人上去。

個人不可太過自由，國家要得完全自由。』（註一三）

這就是說國家是自由唯一的淵源。因爲自由必須以國家爲之限界，國家可以設定權利義務，並由國家執行權利義務。國家既是國民自由的產母，所以無政府不但不能建立絕對的自由，而且還要根本破壞自由。可知實際上所謂國民權利，並非漫無限制的。而且國民自由，也絕不是自然的自由，乃是由法律保障起來的自由。個人既非自然存在的，乃是與社會俱存的，個人不過是社會的一分子。一切個人的衝動、熱情、思想、行爲、以及所謂權利，都是依存於社會的。所以對於個人權利與以最後之決定者，不是個人的本身，而是國家的安危。國家固不必盡須承認個人的請求權利，反而個人請求權利的時候，必當顧及國家的安危。

綜合的說起來，　總理對於自由有兩種意義。民權主義講演中所提及之「自由」，乃自由、平等、博愛、三名詞之一，係自由的狹義之解釋；其意義爲人民的個人自由，而此種自由不過人民的權利之一。五權憲法講演中所提及之「自由」，乃廣義的自由，其意義與「民權」並無二致，卽前文所論之國民自由。這種廣義解釋之自由，與「秩序」爲對等名詞。　總理說：

『政治裏面有兩個力量：一個是自由底力量，一個是秩序底力量。政治中有這兩個力量，好比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，擁擠不堪。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變化，總不外乎這兩個力量之往來的衝動。』（註一四）

總理以爲政治裏面的自由力量太過，便成無政府；束縛力太過，便成專制，必須兩力平衡，政治才能保持穩定發展的狀態。所以三民主義的國民權利新觀念，就在以權與能的區分，爲五權憲法的基礎，而保持政治力量的平衡。

其次，近代所謂「平等」的意義，就是說個人以人類資格應享有的社會價值。換言之，卽承認個人資格所

有之存在的意義，所謂自由，乃是要求承認各個人之個性的價值，亦即承認個人資格所有之存在價值，或個人以個性資格所有的目的價值。所以近代民主主義之觀念，既經認定一切人民皆爲獨立自由，而國家僅爲獨立自由之個人集合而成的團體，這樣說來，在團體中的各個人，在實際的能力上雖有區別，然就人類的價值言之，則皆平等。因之一切人類應當以同爲人格者而互認彼此的價值，任何人不得以他人爲奴隸，而當保留其平等。所以近代各國憲法皆規定各國人在法律上皆爲平等，至於平等的類別，據蒲氏所的意見，可以分爲四大類：

(一)公民的平等 (Civil Equality)——一切國民在私法上，都有平等的資格，人人的生命財產以及家族關係，都有受平等的保護的權利。這種保護權如被侵害，又可以有控訴於法庭的權利。

(二)政治的平等 (Political Equality)——國內全體人民或全體成年男女均有平等參與政治的權利，而在年齡、教育、及其他合理的限制之下，都有平等的作官吏的權利。

(三)社會的平等(Social Equality)——即是說一個社會內的人類，在法律上或習慣上，沒有顯著的階級差別。

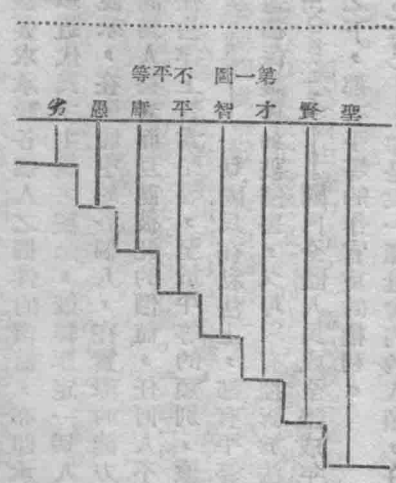
(四)自然的平等(Natural Equality)——即是所謂生來權，是人類終身享受的。蒲氏這種說法，頗欠明瞭，尤其是三四兩項。蒲氏不能指示出他們的確定的意義，不過一般民主主義者所主張，可以說是「已盡於此」了。

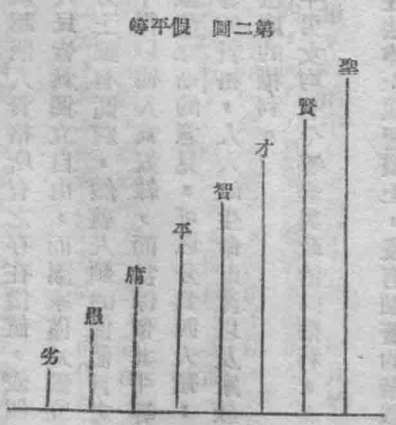
近代各國憲法之規定，首在承認個人在法律上的平等。一七八七年法國人權宣言第六條規定：『法律爲公共意思之發展，一切公民，有自己或舉代表參與製定法律之權利，而法律不問其爲給與保護，或其爲規定處罰，對於一切公民皆爲平等。法律觀點中一切公民皆爲平等，故公民除應其能力，從其價值，據其技能之外，皆得平等受尊號，登公位，就職務。』這就是宣布平等的原則。此種原則，已爲各國憲法所採用。所以德國新憲法第一〇九條也有同樣的規定，就是：『德國人民在法律上一律平等，男女在原則上皆享有同一之公民的權利與義務，公法上之特權及利益之基於出生及身分者一律廢止，貴族尊號惟爲姓氏一部而存在，將來不能付

與。』所以基於各個人在法律上皆爲平等之理論，而產生兩個法律平等的基根原則：第一是各公民之義務皆爲平等，各公民對於法律所課之義務，皆爲平等，無論何人，不得以己所不欲者，強迫他人承受。第二各公民之權利，一律平等。據現代各國憲法，國家得拘束個人意思之範圍，有一定之限界，在此限界之外，國家當保障個人行動之自由，此卽所謂自由權或基本權。但此種權利，乃根據法律上平等之原則，承認一般人民皆有權利的，並非少數人的特權。所以法律上的平等，卽是要求法律在一個社會之中，無階級的差別，而各人同受法律之支配及保護，這卽是人民應享受的基本權利。

總理對於平等有新的見解，以爲觀察天生萬物，除了水面以及自然界中，沒有一樣是平等的，所以人類也沒有天賦的平等。總理說：

『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，是人爲的不平等。』（註一五）





第三圖　眞平等

人類的天賦既不平等，又加上人爲的不平等，於是發生不平等的階級。如第一圖分爲帝、王、公、侯、伯、子、男、民的階級；但人類本有聖、賢、才、智、平、庸、愚、劣的分別。若照天賦平等之說，想達到人人平等，必定要把高的壓下去，成爲平頭的平等，結果它的立足點還是彎曲線，祇能算是假平等。

但怎樣才是眞平等呢？必定要人民在政治上的地位平等。那才是眞平等。　總理以爲：「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，造就既是不同，自然不能有平等。像這樣講來才是眞正平等的道理，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，一律平等，世界便沒有進步，人類便要退化。」(註一六)

因此　總理認定歐美平等的流弊，是把「平等兩個字認得太呆了」。要得到眞平等，便要民權發達。如果民權不發達，我們永遠不平等。所以　總理說：『有了民權，平等自由方能存在，如果沒有民權，平等自由不過是一種空名詞。』(註一七)因此，「三民主義就是從不平等裏反動生出來的。換句話說：三民主義就是平等和自由的主義。』(註一八)

(註一)民權主義第一講。

(註二)見 John Mill 所著代議政府論 (Considerations on Representative Government) 一書中。

(註三)民族主義第六論。

(註四)總理講演：國民要以人格救國。

(註五)總理講演：革命軍不可想升官發財。

(註六)民族主義第二講。

(註七)見安敦曼爾 (Anton Menger) 著新國家論 (Nen Staat) 第一編第三章。

(註八)見昂格思著家族私有財產制度及國家之起源一書。

(註九)索勒爾 (Sorel) 及柏特 (Berth) 倡建設工團主義理論的首創者。

(註一〇)阿烈芝在其主編的新時代 (New Age) 雜誌上發表關於此學說系統的意見。

(註一一)民族主義第一講。

（註一三）民族主義第二講。
（註一三）民族主義第二講。
（註一四）五權憲法。
（註一五）民權主義第三講。
（註一六）民權主義第三講。
（註一七）民權主義第二講。
（註一八）總理講演：三民主義爲改造成新世界之工具。

第二篇　國家建設之理想及其程序

第一章　輓近各國建國的思潮與三民主義的建國理想

第一節　百年來民族建國思想的動力與民族主義的理論歸趨

自十九世紀以來，整個的世界是在創造與再建之中，而百年以來的世界政治經濟的變動，有意無意間，都是以民族問題爲中心。所以民族建國成爲十九世紀以來最顯著的成果，作成近世各國建國史的開篇。本來自十九世紀以來，所謂民族主義，就是愛同種心的發展，即是把自己的民族，當作是同血統的一個心理的習慣，以這一個同種心對待自己的民族，愛而且忠，就是民族主義的心理。民族主義在十八世紀以前祇是一種潛意識的情感，直到一七七二年波蘭被瓜分的時候，始認爲政治上的事態。在美國革命時所發佈的獨立宣言中，已經認定每個民族在世界上的各國中應享有獨立的平等的地位，這種地位是自然法自然賦與他們的。而最露骨的主張自己的民族在文化上軍事上經濟上都佔優勢的民族思想，實發源於法蘭西革命與拿破崙戰爭的時代。在英國這種思想早就有了的，不過一直到一八一五年和一八四八年之間，纔普遍及於全國，成爲盎格魯撒克遜民族的第二天性。這種民族思想的發達，在歐洲正與汽機的發明和工業主義的發展同時，這實非偶然的。因爲自工業革命以後，各國不獨在工業上起了變化，而在經濟上軍事上都有劇烈的影響。各國的政治家所計劃的，不是原料的取得，便是新市場的開闢，不是海軍根據地的佔領，便是民族生存需要品的保護；在外交上列強所鬬爭的並不簡單是領土的侵略，乃是經濟的利權之損失；而且國與國之間的衝突，不是僅僅決之於統治者私人的利害，

乃是決之於民族與民族間的經濟利害。所以工業革命的影響，固然是直接及於工業本身的變化，而對於各國民族主義的勃興，更有密切的因緣。

法國革命是民族主義思想發展的前路，爲民族意識形成的開端。法國革命最初本是民權革命，使人民自己是國家政權的主體。但所謂人民並不僅是指個人而言，乃是說人民的集合體，自有個性，而非各個人的個性之總和。這種主權的見解，使人自覺的承認民族的觀念，因之確立了民族意識爲國家成立的基礎。當歐洲各國聯合起來，抵抗拿破崙的時候，法蘭西全民族都起來幫助拿破崙，因爲他們要擁護他們流血所得的自由，拿破崙就利用當時的民族思想，凡是他的軍力所及的地方，他都叫各民族起來推翻他們的專制帝王。他的宣言，他的使臣，目的都是想鼓動歐洲各民族反抗他們的貴族和地主，藉以減殺各國聯合抗法的實力。當時被拿破崙鼓動而與法國聯盟的，果然有不少的國家，拿氏竟收了漁人之利。不過一方面拿氏的勝利，雖給法國以偉大光榮的遺產，加緊了他們的民族情緒；在他方面他的戰績足以激起戰敗民族的民族意識和情緒，所以拿破崙之顛覆，實爲他自己所激成的勢力所致。拿氏敗亡之後，歐洲各民族集團的情感，反較前親摯；同時民族主義的價值又爲各國的詩人、文士所宣揚。（如英國的渥至渥斯(Worthsworth)德國的阿安德，意大利的孟西尼(Mancini)，法國的杜內等）他們激起民衆的思想，使他們表現其民族意識，至此各國人民的忠愛不復以他們的君主爲對象，而以他們的民衆爲對象。民族思想發展的第二個階段，發軔於一八四八年。這一年有幾國的民族解放運動走上革命的路上去。本來自拿破崙失敗之後，奧、德、英、俄等國開維也納會議；在會議席上政治家如梅特涅(Metternich)輩，都是一般和當時的時代精神相背馳的人；他們有兩種思想：(1)政治上要恢復拿破崙戰前那種歐洲的均勢，保障固有的疆土，維持現狀；(2)在收束戰事上戰勝國即當時的強大的國家，要依自己的利益爲標準，分配戰利品，但是爲保持各強國間的均勢計，強國間不可分贓太多，以免自相攻擊，而於弱小國家，則須互相防止其民族革命思想之發生。這種思想表面上似乎可以解決糾紛的，但是有兩個大缺點：(一)利益祇是歸少數強國得了，弱小民族的權利和希望都不管。(二)就是少數強國也還不能互相滿足。他們都隨時另謀祕

密的結合，戰時相同的利害，到了和議成功後，利害的棋局又變換了，那裏能照和約上的條文來維持現狀！英國就是頭一個國家，向海外發展最猛烈的。海外商業利益，與殖民地起了變遷，那死文字印成的條約關係，就不能不破裂。同時這次會議既然不能滿足一般新興的民族思想的要求，由怨毒而爆發一八四八年和一八四九年的革命，而近世所公認的民族自由原則，實爲當時革命的根據。各弱小民族國家的民衆的民族思想已有發展的趨勢，而其自然的趨向，便是企圖建立獨立主權的民族國家。在當時的德國、意大利、波希米亞及波蘭各國羣衆運動，實爲民族主義和自由主義所激發，企圖建立獨立的民族國家。雖然當時的革命不幸遭受阻礙，不能成功；但是這回民族情緒的表現，已足爲將來努力的基礎，意大利與德意志各民族之終底於成，即是拜受牠們之賜。

民族思想發展的第三個階段，那所謂最進步的階段，就是以中歐各國的民族運動爲起點。但是我們要曉得中歐各國的統一運動，表面上雖是少數政治家的力量，實際上則是各民族的願望；而且經濟的勢力，迫之使然，任何外力的干涉，都不能阻止的。德意志的統一是以普魯士一個小王國引導的力量，其基礎，則是從一八二八年到一八三二年所完成的德意志關稅同盟(The German Customs Union)，這是普魯士從一八一八年起所極力主張的。到後來一八五一年復重新恢復一八一五年的德意志聯邦，直到一八七一年普法戰爭勝利後，統一全德意志民族，建立德意志帝國。至於意大利的統一，是以撒丁尼亞(Sordinia)王國爲起點，而加以意大利三傑的努力所造成的。一八六〇年撒丁尼亞既與姆丁那(Mondona)泊廝(Parma)及杜斯根利(Jns-Cany)三國聯合之後，復由加里波底將軍推到那泊爾士(Naples)王國由人民公決於一八六〇年與撒丁尼亞合，遂於一八六一年宣布意大利統一成功。

德、意而外，美、日兩國的統一運動與民族運動，也是值得我們注意的。美國初離英國獨立的時候，不過是偏處大西洋岸的一個小國，人口不滿三百萬。平常以爲美國人種複雜，但要曉得最初的美國民族，是盎格魯撒克遜人種佔大多數，後來土地擴大，又有文字和思想的統一性，做民族的維繫力，所以美國簡直沒有種族的

和宗教的衝突發生。但是美國的聯邦政府，本來由獨一的國家聯合而成的，又因南北經濟生活的不同，引起奴隸制度的存廢問題，終於南北四年的戰爭，故美國也曾經過內部不統一的時期。自一八六五年南北戰爭告終後，美人的民族結合精神已成爲牢不可破的天性，而政治上各州權力一天減少一天，中央權力一天集中一天，現在直是一個最強固的民族國家。日本原是一個閉關自守的島國。自從一八五四年以來，美、英、法、俄先後與日本結了通商條約。日本便漸漸認識了民族主義之重要。一八六八年的明治維新，就是這種思想釀成的。一方面覺得封建制度的經濟組織與政治組織，都是不能保持日本民族的生存的。同時要發達日本民族的經濟生活，必須先改造政治。一八六八年的維新後，曾有一次復古的反動發生，因而引起內亂，但是維新派卒佔勝利，一八七一年封建制度便永遠廢除。但是到了今天，日本的民族主義，已轉變而爲軍國的侵略主義了。

蘇聯的革命建國之成功，是以民族問題爲其原動力之一。季諾維夫(G. Zinoviev)曾經這樣說過：「民族問題正當的解決，是革命成功解決的百分之五十」。這就是說：民族問題不能得到適當的解決，蘇聯的革命建國，還是沒有完滿的結果。民族問題在蘇聯，原是一個極複雜的問題。蘇聯共產黨看到蘇聯的革命，如果不以「民族自決」爲基礎，是難得成功的，所以他們對於「民族問題」非常重視。一九〇三年俄國社會民主黨第二次大會中，即因民族問題引起一場大辯論。一九一三年俄國共產黨中央執行委員會會議決定：「關於被俄皇專制壓迫的民族之要求自決權，即分離和組織獨立國家之權，社會民主黨應無條件的與以贊助。」等到一九一七年俄國列寧一派受各弱小民族的同情與贊助，使十一月革命成功，共產黨由在野的政黨一躍而執全蘇的政權，鑒於臨時政府對於應付民族問題之失策，與各民族歷年反抗大俄羅斯民族心理之不易消滅，蘇聯政府成立之初，即發布俄羅斯民族權利宣言，卒以建立蘇維埃社會主義共和國聯邦。

近代民族主義思想之產生，既是由於拿破崙武力壓迫下反抗與覺醒的結果，成爲各國政治上唯一的政策。當時拿破崙抱侵略主義，謀統一全世界，各國的政治家，恐自己的國家根本上從此顛覆，民族性從此消失，於是提倡這種主義不遺餘力，人民亦受此主義的激盪願爲國犧牲。各國學者更於演說或著作中發揮民族主義的學

說。其中最著名的在德國方面費希特(Fichte)著有告日耳曼民族書(Reden an die deutsche Nation 1807)沙維格里著有近代羅馬法學之體系(System des heutigen Romischto 1840-49)達爾曼(Dahlmann)著有政治學(Die Politik 1835)伯倫智理(Bluntschli)著有國家論(Lehre Uon Modernen Staat)。意大利方面馬志尼著有少年意大利宣言。匈牙利方面，則有時謚肯(Szechenny)與柯蘇治，波西米亞方面帕拉基(Palacky)著有波希米亞民族史。法國方面呂南(Renam)著有何謂民族(A'uest-ce Q'une nation? 1882)。愛爾蘭方面則有奧康納(O'conell)，美國方面牟福德(Muford)著有民族論(The Nation 1870)萊伯爾著有民族主義與國際主義的政治科學叢談(Fragments of Political Science on Nationalism and Internationalism 1868)這些可以說是近代民族主義的重要文獻。

上述各學者中費希特的民族主義觀念，是以民族的語言同一爲中心的。他以爲民族的團結是以語言爲範型的。德國的語言的同一，是德國民族優於其他語言複雜的民族的；而沙維格里則認定同一的法律是民族內部調協的顯示。另外有些學者則以民族的物質環境爲立場而堅持民族應與地理的單位相合。一個民族必須要領有使牠成爲經濟獨立的領土，這種觀念對於近代政治思想，極關重要，由歷史學進化論及心理學立場的民族主義論，就不大注意人種與地理的勢力，而認定情感與意志爲民族的要素。呂南極力主張民族要素應是共同的休戚，人民集合的生活以及遺傳的文化之意識。但這種種的民族主義論者，對於近代的民族思想之進展，各有其相當的影響，但發表民族主義最有系統的文書，還要推馬志尼的少年意大利宣言。

少年意大利宣言中所表現民族主義的特質，就是在創造一民族的完全國家的獨立主權的政府。當時意大利受外力的壓迫，極不能堪。馬志尼倡民族主義，在求得意大利民族的獨立與自由，所以他在宣言中第一句話，就是「要非我族類的與國人走路」。這就是說與國人非意大利人，意大利不要他們，眞正的意大利各小邦應當聯合起來成爲一個國家，在一政府之下，求我民族的獨立。自然在他這種主張，原是爲救濟他的本國民族起見，但是他對於各國的影響很大。各國爲防止自己的地盤與勢力範圍不爲他民族侵害起見，也都揭起民族主

義。於是各國盛唱大民族主義，眼光不出於本國，其結果便引起國家與國家間的嫉妒與仇視，戰爭因之綿延不斷，使歐洲近三百年來的政局，都受這種主義的影響而生波動。

民族主義在理論上當然有他的特色：第一，民族主義是革命的，無論在那一個場合，民族主義始終是以反抗異族之強力的壓迫爲前提，而求改造本國環境，以爭得發展民族特性之自由。希臘的自由戰爭與意大利的統一運動，就這種精神充分的表現。第二，民族主義又是民主的。民族主義不僅要推翻以一民族支配他民族的封建局面，且須以人民爲主體，實現民主主義的政治。十九世紀歐洲各國的民主主義的民權運動，一時竟同民族主義的民族運動，成爲不可分解的因緣，而法國的革命便是這條路上的先鋒。第三，民族主義又是統一的，民族主義要將人民統一於一種個體之下，享受共同的政治生活。所以意大利的統一，與德意志聯邦之造成，即是合語言、風俗、文化相同的國民，爲同一的國家組織以充分發揚其民族之特性。

所以十九世紀的初期，民族主義思想完全是革命的，民主的。各民族外抗異族壓迫與內謀國家改造的熱情，直凌駕主持正統的聖神同盟而上之。但是民族主義的思想，到了十九世紀的後期，變成了侵略的。民族主義的運用，是由政治的支配，而非由民衆所操持。同時國家爲擴充他們的自然疆域，更伸展他們的勢力與文化於低等民族，民族主義至此已帶有侵略的帝國主義之根性，更激起世界政治經濟的國際衝突。

我們因此知道近百年以來，民族主義的原則，無疑的曾爲世界各國野心的政治家所誤解和濫用。尼采(Nietzche)甚至稱民族主義爲十九世紀的病症。在他的著作中鄙視和攻擊歐洲，尤其是他本國（德國）的民族主義之抨擊始終是一貫的。近年來德、義法西斯主義者俱有所謂民族主義的綱領，但是這種綱領並不是民族國家創生期中的民族主義之再生，而是現代帝國主義的反映。所以法西斯的民族論早已不着重於民族自決，而以侵略他人爲務。所以近代民族主義的理論，儘管複雜，但在百年來的民族主義發展史上顯然有兩大路線：一是重心在於爭取政治的自由，另一在於解脫外來的統治，實現獨立自主。所以一個民族在實行政治統一之時，必須先和外力抗爭，或是先事解除異族的壓迫，以中國近六十年來民族革命建國的歷史而言，即是一個最好的例

證。中國的革命建國之運動，無論何時，都是基於民族自衛本能之發動。第一時期以對內的民族革命爲骨幹的民主建國之運動既經四十餘年而始完成，今則走入第二時期企求民族獨立自強的建國之大道。我們三民主義者認爲民族主義的信念不僅在爭取我民族的獨立自強，更當擴充到爭取全世界的獨立自由。第一，我們三民主義者認定人類社會的生存關係發達，各種交通技術的進步，是建築在人類互相依賴的關係之上的。各民族的互相團結，顯然有世界大同的趨勢。但因爲現代政治團體的區分，經濟利益的衝突，種族間的仇視，在在都是世界大同的阻礙，而所以造成今日世界紛擾之局者，由於民族主義潛伏着帝國主義的根基的原故。過去民族主義對於一國內的弱小民族的生活關係，顯然有兩種相反的見地：即是弱小派要求自治與自決的聲浪很高，這派認爲本民族集團的意志，應該決定他們自己的政治地位；而強大派則主張積極用種種政治手段，以企圖其國內的弱小民族受其支配，以促成同化與統一。這兩種相反的意見，是使近百年來民族問題不能得到適當解決的大原因。我們站在三民主義的立場，要正告我們今日屬於強大派的盟友國家，要認清過去的歷史覆轍不可再蹈。在這次反侵略的戰爭勝利之後，要重視弱小民族的自決原則；同時要使全世界的民族，在自決自主的原則上，達成政治經濟平等的地位。我們希望大西洋憲章不再如威爾遜的十四要點，成爲不兌現的支票，這就是三民主義對於新世界之創造第一個理想原則。第二、三民主義的民族主義，雖以世界大同爲理想，但自有其逐步實現的方法。近代世界主義的派別，非常複雜，我們試綜合各派世界主義者的主張，不外是：(一)以無種界、無國界、無戰爭、無階級衝突的世界爲最高的理想；(二)主張各部分的民族都有民主自治的組織；(三)在各民族的民主自治之上，非有一種世界的政治總組織不可。無論他們組織的方式如何，但其共同的理想，總是和三民主義的理想相同的。所不同的，就是實行的方法。世界主義無論那一派，其實行的方法，總是毫無系統，只是人類一種最高的理想而已。漠視實際政治的動力，缺乏實在的根據。人類生活本來有連帶關係，而人類爲謀生活之維持發達起見，尤有互助的必要。所以世界主義必須謀人類各個體的發達，以民族國家爲基礎，相互平等結合，以增進人類共同的利益。這是實行世界主義必要的原則。近二十年來英、法所提倡的集體安全主義也是一種世

界主義，但因爲缺乏共同以實力維持正義的決心同歸於失敗了。現在已經證明一種國際秩序的建立，應該有一個基本要素，就是有組織的愛好和平的國家，在根本實力上應該強於以戰爭爲遂行國策之工具的野心國家。換言之，就是愛好和平國家之總力量，必須超過於欲以戰爭完成其命運的侵略國之武力。所謂戰以止戰，就是要一切國家共同擔保使用其實力，以防範并抵抗任何武力的侵略，使不得損壞他國主權的獨立和領土的完整。我國發動抗戰之初，即已明白宣示我們的抗戰，一方面在維護本國的獨立自主與民族獨立的存在，他方面又在盡力擁護全世界的和平與正義，並保衛太平洋上各民族的自由，而認世界和平之不可分割。距太平洋戰爭爆發之前三年，本黨臨時全國代表大會已下此宏願，期與世界上反侵略國家，共同維持世界的和平與正義，還是根據三民主義一貫的民族主義之理想而來，以爲世界大同之初步。第三、三民主義中的民族主義，其主要的理論的基礎，在爭取民族的生存。本來民族爭生存，是社會進化必然的現象。我們覺得民族的形成，乃是長期的歷史發展的產物。當人類生存於簡單的政治組織與狹小的社會經濟範圍以內的時候，政治問題中便無民族問題產生。在交通沒有發達以前，民族間的生產力、戰鬪力及組織力幾無一不是受大洋、大海、大河、大山、及大沙漠等地勢關係所支配。其後社會經濟的演進，由簡單進於複雜，因經濟的競爭，便引起外交政策的變遷，殖民地的擴張，便促起民族間的戰爭。所以民族可以說是資本主義的產物，資本主義發展的過程，同時就是民族發展的過程，而其原動力，乃在社會的爭生存。所以　總理民族主義是根源於社會爭生存的這一個中心理論來的。

總理以爲人類要求維持其生存，必須分向各方面去努力，其結果便形成民族的、政治的及經濟的種種關係，由這種種關係的推移，而社會便常有不斷的進化。在現代政治團體相競爭的世界裏，只有各民族的政治團體，是最重要的。爲維持一個民族的生存與發展起見，惟有求民族有「自保」與「自殖」的機會。一個民族不僅在消極方面有竭力防衛的自由，而且在積極方面，有絕對的「自衛的權利」(Right of Selfpreservation)。所以爲要求民族獨立的運動，實是民族圖生存的正當行爲。　總理的民族主義便是以民族爭生存爲主要的理論的骨幹。

三民主義中的民族主義有三種要素：第一，中國民族自求解放。第二，國內各民族一律平等。第三，一切被壓迫民族的解放。這三大要素中，尤以第一、第二兩種爲最重要，而以民族自決爲其總原則。第一要素乃在決定對於帝國主義的政策；第二要素是決定國內民族的政策；第三要素是決定對於一切殖民地的政策。在對於帝國主義的政策方面，三民主義建國實有確定民族自決的基本原則之必要，而以民族之擁護與民族之培養爲其主要的方策。近代各國以主權爲獨立國家一重要之屬性，在國際關係上，純爲獨立的，不受任何片面的條約所束縛，國際義務所強制，已爲舉世公法學者所承認；因爲國家的主權，爲一切法律出發的淵源，且爲一切權利義務規定之創造者，已不能限制，亦不能授取，實具有不可分、不可讓、不可滅的特質。若有所分割或限制，使主權之外，更有主權，已損失了民族的獨立，這種民族主權的特性，已完成超於國際關係之上，主權國除雙方訂立尊重主權條約，以維持彼此互相利益外，決不受任何國際上法律的限制。所以三民主義的民族建國之基本精神，首在注重整個民族的維護。其次關於國內民族問題之解決，以平等爲原則。建國大綱第四條所載：『故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治。』此種所謂『扶植』，乃是用教育的方法，養成弱小民族有一律平等的能力，而『自決』和『自治』就是實地施行一律平等的政策。所以民族主義的主要精神，除了民族主權的維護之外；尚須注重民族的培養，使整個的民族能力達到平等爲目的。

第二節　近代民主政治的評判與民權主義政治建設的眞諦

近代世界的歷史，大部分是革命建國的歷史。近世革命建國之肇興，起於十七世紀英國的民權建設，實爲代表自由主義與民主主義典型國家建立的開端，繼之而有一七七六年美國的獨立運動與一八三〇年的法國大革命，都是受此時代精神的影響，因是民主主義的潮流奔赴於全世界，成爲百年以來世界各國建國的思想淵源，作成一種時代的思潮，而爲世界政治經濟轉變的造因。第一次世界大戰的結果，是自由主義的民主主義，戰勝了軍國主義的民族主義，於是代表專制主義的三個王朝——德國的霍亨佐蘭王朝，奧、匈的哈波斯波格王朝，

俄國的尼古拉王朝——都覆滅了。一時民主政體的建立，如雨後春筍，戰後新興諸國的憲法，莫不揭櫫「主權在民」的旗幟，以爲建國之大經，紛紛採行英、法的政制，雖各國建國的內情不同，但與大戰的勝利相關。上次的世界大戰，可以說是民主主義與黷武的軍國主義的鬬爭。德、奧既敗之後，民主主義與自由主義遂隨戰勝的英、法、美、比諸國而抬頭，盛極一時。所以自歐戰後之一九一九年至一九二三年間爲民主主義最盛之時期。

英、美各國所行的民主制度，乃長期革命建國的歷史演進之成果。英國的民權建國之運動，既開始於一二六五年，中間經過不少的奮鬬，直到十七世紀之末，始得奠定立憲的民主政體。所以立憲政治實以英國爲首倡。法國的革命，經過一七八九年到一八七五年的民主鬬爭，卒使民主革命的原則，實施於政治制度之上，建立以議會政治爲主的政府組織，而其成文憲法主義，實爲民主國家之典範。美國的獨立運動，先後經過八年的血戰（一七七五——一七八三年）方底成功，創造以「分權」與「制衡」兩大原則的民主政治。此三大典型的民主國家，因其建國之艱巨，人民對於民主政治之傳習，發生無上之信念，愛護珍惜，無所不至。以致時日既久，對這歷史的產物，不問其制度所產生的利弊如何，都不願有所更張。因之民主政治在長期和平之後，逐漸暴露種種的弱點。

年來近代所謂民主主義(Democracy)是主張一切國家構成分子，都是獨立自由的。所謂一切人民，都應有參與團體的意思之構成權利，換言之，各人都有參與政治的機會。本黨的民權主義雖是主張政權應該屬於人民全體，但與普通一般所謂民主主義有別，成爲民主主義政治中一種最進步最完全的形式。近代民主政治，大都不外「直接民主制」與「間接民主制」。所謂直接民主制，就是主權者爲人民全體，以全國人民直接去行使立法、行政、司法各種權能。這種制度在以前希臘的城市國家與近代瑞典及美洲的幾邦中很見通行，盧梭(Rousseau)爲主張直接民主制最熱烈的人。他以爲「主權是人民的總意集合體，除此集合體以外，他人不能代表。因爲權力雖可轉移，而意志不可轉移。一人的意思，雖或於特種事項，偶然與人民之總意相同，然而誰能保證

其永久相同？在本質上，私人之意思，近於偏好，國民之總章，趨於公平，私人之意思，有時或不能與總章相同。所以主權者只能對於他人已發表之意思，加以贊同，而斷不能附和他人尚未發表的意思。」（見氏所著"Social contract" Part II Chapter III）盧氏這種意見，在解釋主權的本質，證明代議制的虛僞，想以立法的權限，付之於全國人民直接構成的國民大會。國民大會除行使立法的權限以外，並且有指揮、監督、或廢置行政部的權能。但是由全國人民構成的國民大會，又恐沒有良好的結果，而直接政府的範圍，既僅限於立法權，其進行又必感到十分的困難。所以羅耳米(Lolme)說：「以國民直接行使立法權，而欲得到良好的結果，實在是做夢。大多數的人民，終日爲生活忙迫，那有安閒的時間，來作立法的事業；卽使他們得有餘暇，而大部分又缺乏知識，當然不能判別法律。天之生材有限；立法事業至繁，國民中能勝任的，僅一小部分，所以人民以立法權委之於少數能幹的議員，就好像病家信賴醫生，訴訟人信賴律師一樣。」可見人數衆多的國家大會處理行政瑣務，不獨民衆的知識不能勝任；而於時間及組織上都發生許多難題。

至於間接民主制，就是人民只有主權的虛名，而以政府的作用，完全委之於其他的機關，自己毫無參預的權力。現在世界大多數的國家還是採用這種制度。英、美、法三國人民參政的機關，都靠議會，參政行爲都靠選舉代表議士或官吏。英國所謂大憲章(Magna Charta)等在法理上是積極的限制君權；而不是積極的保障君權。所以英國一切法律，沒有得國王裁可，便不能成立；議會也由國王召集，由國務總理直至各級官吏，更都由國王任命，法院也由國王名義行使裁判權。這種政治，完全是君主主義，夠不上稱爲民治。法國議會最初僅是一種咨詢機關，代表國內特殊階級，後來勢力極大，實際上不過是階級作用的擴張，並不以立法機關爲運用民權純粹根據地。美國創立三權分立的憲法，議會成立是根據憲法上的立法職權。但在實際上立法的職權，徒成畸形的發展；而且三權憲法實行的結果，有時各部權力在法律上或政治上可以過於膨脹。因之凡百政務都由政府委員協定，立法部的代表會議，僅是形式上的通過而已。可見間接民主制，雖國家主權在名義上屬於國民全體，然而國民却以政府的作用，完全委之於立法、司法、行政三種機關。這三種機關都是由人民間接或直接

產生，但國家大事非經他們允許，則不能執行。所以實際上這種機關一旦產生後，其權力無限，而其所作爲，可以任意違反民意；人民亦無可如何，因之間接民主制較之直接民主制之弊端尤多。

本黨的民權主義，一方面排斥間接民主制之虛僞；他方面又認定直接民主制之難見諸實行。所以民權主義在救濟代議制度之弊病，而具有直接民主制之實際，成爲現代政治中最優良的一種政治方略。間接民主制的缺點，在用法律上的空條文，來實行虛僞的假民權主義，使人民完全受政府或代議士威權所支配，不能充分發展民意。眞正的民權主義決不能在代議制中表現出來。歐、美國家的人民，爲補救代議制的弊端起見，除了有選舉權之外，更有罷免、創制、複決三種民權，若能把這三種民權組織完備，也足以濟代議制度之窮。現代代議制度在歐、美各國，已失去其往日之價值，發生無窮的弊端。只有總理所採用的半直接民主制的民權主義，始能改進代議政治。人民有了充分的民權，政府的能力雖大，亦不能爲害於人民。因爲在這種情形之下，政府的能力，只是爲善的能力，而不是爲惡的能力。換句話說，就是政府只有辦事的能力，而去留動作之權，仍在於人民本身。所以總理說得好：『政府如果是好，我們四萬萬人便把他當諸葛亮，把國家的全權，都交給他們。如果政府是不好的，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。』可見人民操有政府去留之權，就可以免除近代代議制度各種弊端。

三民主義中的民權主義雖然主張以直接民主制做基礎，但直接民主制實際上又有許多困難之點。我們若依盧梭的主張，以立法的權限，付之於全國人民構成的國民大會，但是由全國公民構成的國民大會，能否制定良好的法律，還是一個大問題。若要件件法律都要人民全體親手去訂，在事實上已不可能。所以總理在民權主義中對於直接動議制定各種法律，就有複決與創制兩種方式來補救，有了這兩個權，不獨可以防止政府制定不良法律，並可以使政府不能不制定良善的法律。我們若把複決權比作甲冑，則創制權就是槍劍。人民可以利用複決權以抗拒違背民意的法律，同時人民又可以利用創制權另闢途徑，使自己的意思成爲法律。又就其效果言，政府的立法部好像是馬；複決權好像是馬口所銜的勒鐵，足以勒馬使之止步。創制權是馬鞭，足以策馬使

之速行。總複決權與創制權是直接運用民權主義的方式。至於行使直接民主制的國家，在美洲幾邦中，因爲採用直接選舉，又有所謂選舉權，更因爲直接限制官吏的專橫，復有所謂罷免權。不過其中難免沒有流弊，於是總理又主張考試的制度，作爲選舉制度的補救。一方面可以避免像美國對於一切事務人員都用選舉方法的麻煩；他方面又有獨立的彈劾權，審查吏治的優劣，監督職官在職務上的行爲，使罷免權的作用，臻於至善。

由此可知民權主義的功能，在補救間接民主制與直接民主制的流弊，使人民不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實權，這完全是由於 總理分開權能的效果。一般政治學者認爲解決政治問題的方法，不外兩種：一種是主張授人民以權強其所不能；一種是用其所不能，而強奪其權，但這都不是解決的正當方法。總理折中於兩者之間，把國家的政治大權分爲兩個：一是政權，操在人民手裏；一是治權，操於政府的機關。所以民權主義的基礎，是建築在權能的區別上面的。這種權能分開的主張，是 總理在現代政治史上最大的貢獻。他自己對於權能分開的解釋，就是：

『歐、美學者現在只研究到人民對於政治的態度對不對，應該要改變。但是用什麼方法來改變，他們還沒有想到。我現在把這個方法已經發明了，這個方法是要把權與能分開。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家。』（註一）

所以在這種權能分開的政治下，人民雖以政府的作用委於其所選出的代表；同時在一定情形之下，仍保留直接參預的權利。一方面可以利用選舉權，使人民能選出優秀的人材，組織政府；他方面又能給人民以罷免權、創制權及複決權，使政府不能不服從國民的意志。

就政治組織方面來說：民權主義的政治組織之特質，又有異於直接民主政治與間接民主政治。近代民主政治組織，常根據於人民主權方法的不同，而有「直接民主」的政治組織與「間接民主」的政治組織兩種。所謂「直接民主」的政治組織，就是人民已決定組織民主的政府後，他們可以行使其主權。而直接民主的政府，就是人民自身爲行使立法權及行政權的一個直接機關。政府的各種政策，都是人民全體來決定，各種重要事務，

也都取決於人民全體公意。所有各種官吏，都是由人民全體來選舉，並且要受人民全體的節制和監督。但是實際上全體人民既缺乏敏捷的判斷能力，很難於對付全政府中所有的種種複雜和困難的事實。而且關於政府事務，須有專門的技術，但全體人民，既不能全有技術智識，又不能全受技術的教育，自然很難於處理政府的事務。所以這種制度，雖是很好的政治組織，但僅是一種理想的政府而已。至於近代各國最通行的，就是間接民主制，或稱爲代議制度(Parliamenarism)。這種制度即以由人民中選出來而定期改選的議會，爲人民的代表，使它爲發表民意的總機關，這個制度實爲近代立憲制度(Constitutionalism)的中心思想。要從代議制實現民意，第一須使議會有一種組織，在事實上可以盡量代表民意；第二必須使議會有決定國家政策的實權。但欲使議會能盡量代表民意，必須選舉出來的代表，是眞正能代表民意，而不爲任何特殊勢力所左右。可是實際上代議政治到了現在，已暴露了許多的弱點，蒲來士(Bryce)曾提出代議政體的三大弊害。就是：(一)人民對於政治之冷淡，(二)議員過於利己，(三)黨派的操縱過於利害。其中以第一項的弊害爲最大。因爲民主政治，本是爲人民建設的，他的背後完全以人民爲基礎。如果人民大家對於政治毫不關心，或是全然沒有運用政治的能力，民主政治便會完全破產。所以間接民主的政治組織，也不是我們所認爲優良的政治制度。

本來直接民主的政治組織，因爲近代國家幅員遼闊，人民衆多，加以人民的利益不同，政治能力又缺乏，以致近代很少有採用直接民主的政治組織，只有希臘時代的「城市國家」(City State)，瑞士的幾個小州，美國新英倫幾邦，曾採用過這種直接民主政治制度。不過在這幾個地方，只有地方政府，採用這樣的制度。並且在美國新英倫各州和瑞士各州近來有拋棄此種直接的民主政治，而採用間接的民主政治之傾向。近代政治生活的特質，既在增加政府的職務，但若政府的職務增加後，直接民主政府的制度，就難於適用了。至於代議制度到了現在，也成了弊端百出，難於挽救。自十九世紀末以來，反對代議政府制度的趨勢，在各國漸顯著，人民對於代議制的感想，也起了很大的變化，美國是最先對於議會制度表示不滿的國家。美國各州的憲法，起初雖都採用議會中心主義，使議會有國家之至上的權力。但迄於今日，憲法上的變化，漸次傾向於限制議會權能。

雖更於其所應有的權能內以一部分歸之於政府，然各州對於憲法的修改，已採用憲法複決制，(Referendum Constitutonae) 後來更採用立法的複決制 (Reforendum Regislatial)。此外更有於議會之外，另設「產業會議」，以爲協商和議決經濟上問題的機關之制度。以前德國「威瑪憲法」就是這樣的規定，凡此種種，都可以見到議會的勢力，於事實已就衰減，足以動搖代議制度的基礎，使間接的民主政府制度，已成彷徨不安的狀態。

綜上所述，近代所謂民主政治制度，其中都有許多缺點，總理爲救濟這種種的缺點起見，特自創建一種三民主義的民主政治制度；這種制度的特點，就是主張「直接投票」「五權分立」的民主政治。不過這種制度，雖是採用直接民主制度中的「直接民權」，但是我們決不能說三民主義的民主政治，就是「直接民主政治」。因爲三民主義的政治組織，雖是建築在「直接民主制度」的基礎上，但只採取直接投票制度中的直接民權。至於五權分立制，又完全在救濟間接民主制的弊端。間接民主制最大的困難，就是政府或議會的專橫，不能有所限制或彈劾。總理爲糾正這種缺點起見，獨主張監察院獨立，而操彈劾的專權。所以建國大綱中，就規定：『以五院制爲中央政府。一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院，……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，由國民大會自行彈劾，而罷黜之。』所以在間接民主制度之下，便有創制、複決、罷免及選舉權，以充分的求民權的發展。這種「直接投票」與「五權分立」的民主制度，也是本黨政治建設的基本原則之一。

本黨的政治建設，其目的不僅在給與人民以「政治上的基本權」，而且要與人民以「經濟上的基本權」；這是與現代各國的政治組織根本不同的。近代歐、美各國所謂民主的政治組織，只是空泛的主張對內一切人民有自由平等之權，實際上這種所謂自由平等，只是爲少數資產階級所享有，大多數的平民，只是徒擁有自由平等的空名，而政治反爲資產階級所支配控制。比如近代各國在普選制度未曾實行以前，人民的選舉權是以財產爲標準的。差不多以能納一定的租稅或有一定的財產爲選舉權的要件，是近代最普通的選舉制度。這種制度最大的弊病，就是以資產階級包辦政治，因爲無財產的人，是沒有選舉權的，也就是沒有參預政治的機會。就是

有相當財產或納稅資格的人，對於政治上，很難有獨立的見解，所以被煽動和賣票的事，是資產階級包辦選舉的常事。而且對於平民的利益，多置不問，純然以本階級利益爲主，更是現代政治的大罪惡。在目前直接民權沒有採用的時代，選舉就是人民參預政治的唯一手段。若是沒有選舉權，便不能參與政治，結果政治只是一階級的專利品。而且在現代國家組織中，一般人民所有經濟的基本權，都沒有相當的保障，大半的政治家也不知道經濟基本權是什麼一回事，自然更說不到保障，以致近代各國的政治組織，都是畸形的組織。

三民主義的政治制度，是主張一切人民在政治上和經濟上都有平等自由權。因爲政治生活，僅是社會生活的形式，經濟生活才是社會生活的實質。政治生活的形式，便不得不以經濟生活爲基礎；而政治的平等，尤必以經濟的平等爲要件。本黨的民權主義，既是以促進經濟平等的民生主義爲基礎，所以第一次全國代表大會宣言中，對於現代的民權制度，加以猛烈的攻擊：「近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具；若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數人所得而私也。」

所以本黨的政治組織之建設，是以一切人民都有參與政權的機會爲原則。這種原則最充分表現，就是本黨所主張的普選制度。本黨黨綱對內政策第四條規定：「實行普通選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉。」因爲要使一切平民都有參與政權的機會，就必須大家都有選舉權，這樣才不致使政治成爲壓迫人民的工具。普通選舉的制度，實具有很多的特色：第一，普通選舉制度實行後，可以打破國民的階級制度，使各人適合於法律上平等的精神。第二，使國民大會可以適合國民全體代表的性質，而且代表的權力，也可以使之強固。第三，各階級既都能選舉代表，才能免除社會上的不平等。可以消彌階級上的紛爭。第四，行普通選舉制，則選舉人數必多，賄賂之事，很不易行，得以防止選舉的腐敗。所以普通選舉制度，實爲行使民權根本的要素，我們尤不可忽視。

第三節　現時經濟思想的蛻變與民生主義經濟政策的特質

晚近世界思潮之蛻變，雖呈日新月異之觀，但其主要的歸趨，乃在應付經濟的困難。近十餘年來，各國在備戰時期中所有的經濟措施與政策，羣趨向於計劃經濟與統制經濟之一途。蘇聯所推行的「計劃經濟」，是在世界經濟思潮中，投下的一塊千鈞巨石，給予世界各國的經濟現勢以一種重大的刺激與影響。我們可以說，今日世界經濟的現勢，雖可分爲計劃經濟與非計劃經濟兩大潮流，但其影響所及，大都偏重於計劃的統制經濟政策。

法西斯的統制經濟是受了蘇聯的計劃經濟的影響，而近年來美國產業復興的經濟運動，也未嘗不是這種經濟政策的反映。蘇聯所行的計劃經濟，是一種全體的統一的管理經濟，即一切經濟的權能，都是置於中央集權的統一機關之下；其預定計劃，在使社會全體組成員，均能享其平等的物質幸福。因此蘇聯的經濟學者都認爲非計劃經濟的私有資本制度，其生產及分配全爲個人利益及天然經濟力所左右，實不如計劃的社會經濟制度的優良。所以社會主義的計劃經濟政策，即在使生產的基本因素及通盤計劃集中於國家之手，足以避免傳統的經濟循環及私有資本制中所常有的經濟衰落及停滯的現象。同時蘇聯的經濟制度在生產方面亦別開生面，另尋社會主義的生產方法，以增加生產的效率并設置繁複的統制機關，的監視計劃的實施。蘇聯爲要實現其社會主義的理想，非推行計劃經濟制度，不足以控制整個社會的經濟生活，以爲實現社會主義的生產手段。法西斯意大利的經濟統制與蘇聯的計劃經濟有些地方是不同的。意大利的國民經濟活動，是以勞資雙方的組合爲基礎，而組成階級協調的組織，即所謂「組合經濟」。所以意大利的統制經濟政策是與以否定資產階級爲基礎及無產階級獨裁爲方法的蘇聯經濟政策不相同的。我們若把蘇聯的經濟政策稱之爲社會主義的「經濟統制」，則意大利的經濟政策可以稱之爲國民主義，乃至國家資本主義的「經濟統制」。二者的不同，是由於二國國民經濟生活的背景不同及二國政治的思想不同；但二者的形態，却是有相通之點的。意大利國民經濟的活動是以組合的活動爲基礎的。所以意大利經濟統制機關的組合組織，是掌「新提凱」(Synscate)雇主及被雇者所構成之職業的組合爲細胞的。因之意大利的經濟政策一方面以組合經濟爲國民生活之基本。防止資本家與勞動者之間的衝突，

而努力於生產力的增加；他方面又以政府強大的意志，對全部國民的經濟生活加以干涉，並綜合的加以統制，放棄了自由放任的原則，而代之以保護干涉的體制。可是在一九三五年以前，即意、阿戰事爆發聯盟國實施經濟制裁以前，所謂意大利的統制經濟，只不過做到了保護與干涉產業的地步。但自一九三五年以後，意大利的經濟組織就完全是戰時經濟處置的了。德國方面在前數年即已推行國防經濟的政策，將經濟編入戰爭準備之內，舉凡國民經濟的修正，原料的補充，各種貯藏品的保存，戰時人力的動員，均認爲屬於經濟動員的範圍，因之對於自由移轉商品分配，價格及工資的形成等，俱受國家權力的干涉。

德國此種統制經濟的目的雖在戰爭的準備，但其方法頗受蘇聯計劃經濟的影響。蘇、意、德三國所行的經濟政策，其主要之點，在以共同意志爲基礎，施行經濟的綜合統制，企求糾正過去個人主義的放任經濟之弊端。本來近代經濟機構的思想背景，是個人主義，在原則上是依據自由放任的規律而運營其經濟生活，對於社會成員的經濟生活，不負何等責任。其結果是：因個人的與階級的利害衝突而發生軋轢，引起了社會與經濟的不安。因之經濟統制的思想流行，企圖改革個人主義的經濟政策，而以國家權力爲主動，對於生產與消費，以及一切部門的經濟活動，施行總括的經濟統制。

但是此種經濟潮流之新動向，並不限於上述的幾個獨裁政治的國家，而英、美等民主國家的經濟政策，亦有改弦更張之勢。英國對於資本主義經濟機構的危機，已經深深的感覺到；對於如何挽救與彌補這個危機，近十年以來，一般經濟學者已有不少的主張。比如霍勃孫就認爲英國現在經濟生活不振的根本原因，是對於經濟生活缺乏意識的統制。依據他的意見，現代的經濟是以個人的追求私利爲背景，而決定物價的高低，因之經濟所得與財產分配，在社會中便不平等，並且使生產與消費之間得不到調和，結果是發生了失業、貧窮與浪費。柯爾則在其所著「今後十年間英國的社會與經濟政策」及「英國工商業之過去與未來」兩書中，於詳細說明現在資本主義經濟機構的缺點及英國產業之頹廢以外，力言要打開今日已走到窮途的經濟生活，必須實行總括的「經濟制度」，並提出了具體的方案。政府方面雖未明白的接受他們的主張，但實際上有許多經濟部門早已採

取了統制的政策。在美國方面，羅斯福總統的新政目的在於經濟的復興。他施行工業、農業及金融的統制政策，以圖補救生產過剩，失業人數加多，及金融機關停頓的種種病象，而消除了經濟恐慌。他的政策是：在工業方面，採取同業的公共約束，施行統制的手段；在農業方面，則由農業調整機構，施行棉業、烟業等生產事業的限制，從農業貿易方面把供給減少，求需要增多；更於金融方面施行新貨幣政策。所以在今日的世界中，無論資本主義的英、美，共產主義的蘇俄，或法西斯主義的德、意，在施行統制經濟代替自由競爭這一點是上相同的。目下各國爲應付戰時的經濟需要，更不得不傾向於計劃的統制經濟政策。

三民主義是以民生主義爲中心；而民生主義經濟政策之理論，其肇始遠在一九〇五年，其完成亦在二十年以前。我們衡以今日經濟思潮之新動向，仍相吻合，此無他，實由於 總理的先知先覺，能洞悉中國與世界經濟的危機，而對症下藥。民生主義經濟政策雖與今日各國所行的計劃統制經濟政策若合符節，但自有其特殊之點；第一是民生主義的經濟政策，在其理論的基礎上，自始即在避免資本主義的自由經濟的流弊。資本主義的弊害，總理很早就看出來了的。總理曾經在民生主義的講演中說：『在私人資本制度之下，種種生產方法，都是向一個目標來進行，這種目標是什麼呢？就是賺錢……專以賺錢爲目標，民生問題不能解決……如果實行民生主義，便要把生產的目標，不在賺錢，要在給養人民……所以民生主義和資本主義根本上不同的地方，就是資本主義以賺錢爲目標。』本來資本主義的生產，是沒有甚麼社會的統制與計劃的；生產者各依其所信的最能獲得利潤與最能打擊競爭對手的計算而經營其生產，因之其生產便呈現一種無政府的狀態，僅藉自由競爭的作用，以調和供給與需要，而行貨物的交易。至於生產與消費之一致，在資本主義經濟組織之下，絕對是不可能的事；民生主義的經濟政策，在實現生產與消費融合發展的經濟原則，這個原則裏面，至少有三個重要的條件：(一)是生產量要和消費量相融合。總理曾拿糧食生產作例子說：『我們要達到這個目的，便要把每年有餘的糧食，都儲蓄起來，不但是今年的糧食很足，就是明年後年的糧食都要很足，等到三年之後的糧食充足，才可以運到外國出賣。』這是說明生產量必與消費量相等，並且進一步說明預防明年後年的生產量之不足，不

能與將來的消費量相等所以有餘糧的理由。(二)是生產技術與消費技術要有相等的進化。自工業革命以後，生產的技術，一天一天的進步，而消費的技術便停滯不進。所以一方面要用國家大資本，從事大規模的生產，他方面又須顧到民生根本問題中的消費，要使人民不但有生產品可供消費，還要有發展人民消費的技術，使大家知道運用什麼最經濟的方法，可以得到那些所需要的物品，所以同時必須講消費合作。(三)是生產和消費的融洽，要借重於分配方法。歐、美經濟學者，多專講生產，而不講分配。他們不講分配的原故，是因為他們不講消費，這是歐、美各工業國家病根之所在。所以　總理說：『我們要完全解決民生問題，不但是要解決生產的問題，就是分配的問題，也要同時注重的。』

第二是民生主義的經濟政策，自始即是一種計劃經濟。　總理在第一次歐戰甫告結束之後，即有計劃經濟實施方案之偉大的創製，這就是　總理集數十年研究，所手訂的「實業計劃」一書（即物質建設計劃），而可視為世界倡行計劃經濟的先驅。　總理發布「實業計劃」在一九一九年十月。其時，蘇聯尚在軍事共產主義經濟時代；即列寧所手擬的而為蘇聯所公認為「五年計劃」先驅的「電汽化綱領」，以後實業計劃之年（一九二〇年），由此更可見　總理之先知先覺，而足以說明民生主義的經濟政策之以計劃經濟與統制經濟為骨幹，已先於世界任何國家。　總理這種物質建設計劃是依照民生主義經濟政策的方向，而以全國的人口、土地、及生產消費的能力作標準，製成物質建設的總規劃。　總理這種物質建設的目的，在滿足人民的衣、食、住、行四種生活需要，而企圖建設一個由國家計劃、組織、管理的重要生產機關，實現「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」的理想。所以民生主義的計劃經濟，就是以這種「物質建設計劃」為具體的方針。現在計劃經濟與統制經濟雖已成了風行一時的經濟制度，但因各國的國際環境與國內的狀況不同，故其統制的程度和內容亦各異。我們經濟環境與蘇聯、美、意、德各國不同。各國無論行的是計劃經濟也好，或統制經濟也好，都在實行自給、自足、和自衛的政策。蘇聯對於本國不需要的貨品，可以用命令絕對嚴禁進口；其他各國亦莫不對於不需要的貨物，以加重稅率的辦法減少其入口。至於我們中國，則近百年來門戶洞開，等於貿易自由，所以

今後的經濟政策，宜根據三民主義的原則，對於外人在國內的工廠，既應嚴格統制其生產，對於國外的貨品，尤須限制其輸入。所以民生主義的計劃經濟政策之實施，應分兩路進行，即：(1)個人企業。在第一期發展實業進行中，應以個人企業爲主，由國家盡力保護私人的企業，求發展本國的資本，以謀對抗外來的資本勢力。(2)國家經營。在第二期中就應進一步把一切產業收爲國營，以求發達國家資本，使生產事業爲大規模的進行。

近代各國經濟制度，關於私有資本的政策，各有不同。在蘇聯的計劃經濟總體之下，任何小企業都不能脫離總體而存在，所以一切資本，都是國家的，私有資本已失其存在。反之，法西斯國家所行的經濟統制，則承認私有財產，和個人經濟活動之存在；他們所行的生產統制，也並不是把生產手段收歸國有。我們民生主義的計劃經濟採取節制資本的辦法。本來近代資本主義的成立，是由於工業革命之後，實業在私有財產制度之下自然發展的結果。少數有產階級一方面負設計、組織及管理的全責，另一方面又操分配的全權，故能享受最大限度的報酬；而一切實業的運用，又都受自由競爭與工銀制度兩個原則的支配，種種社會病態，都由此發生出來。中國因幅員廣大，交通阻滯，一切富源尚未開發，加以生產幼稚，久停滯於手工工業與農業的經濟狀況之下。所以今日我國實行計劃經濟既不能如蘇聯盡收私有資本用之於國家要辦的事業，也不能像美、德、意諸國就原有的部門，僅僅加以重行劃分，乃是以「發展」和「節制」資本爲其基礎。具體言之，節制資本之眞義，不是在節制資本的本身，因爲資本是生產要素之一，生產力與資本量數成爲正比例；換言之，資本越充足，生產力越雄厚；生產力雄厚，則人生所需的物質就可隨着增加，而人類的幸福，也因之增進。所以節制資本不在節制資本本身的增加與充足，而是節制資本的私有，用以緩和并消滅資本私有的弊害。因此民生主義的節制資本之精義，有消極與積極兩種：在消極方面節制私人資本，當施行統制經濟，在積極方面發展國家資本，實施計劃經濟。就前者來說，設法公平分配，使地主不勞而得的利益，不歸私人，而歸公家，則掠奪的機會減少，而資本主義的遺毒，不致發現於我國。就後者來說：是以國家自爲大資本家，用集產的方法，把一切交通機關，並

本工業，以及原動力的供給，大規模的生產，都由國家經營，使產業在計劃經濟之下，可以蓬勃興起。這是民生主義節制資本的政策之偉大的作用。

但是發展國家資本，比節制私人資本更爲重要。因爲我國素來患貧，欲救此弊，首先在積極的發展國家資本，來從事生產的增加，而其主要方策，則在產業國營。本黨宣言及黨綱政綱中關於產業國營都有種種具體的規定：(一)「凡本國人及外國人之企業，或有獨佔之性質，或規模過大，爲私人之力所不能辦者，如銀行、鐵道、航路之屬，由國家經營管理之，使私有資本制度，不能操縱國計民生，此卽節制資本之要旨也。」(二)「建設之首要在民生，故對於人民之衣、食、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；建築大計劃之各式房屋，以樂民居；修治鐵路運河，以利民行。」(三)「企業之有獨佔性質者，及私人所不能舉辦者，如鐵路，航路等，當由國家經營之。」上述各條中，第一項是宣言中說明產業國營的宏旨。第二項包括「民衣」「民食」「民居」「民行」四大類，幾乎把產業全部都置於國家「協力」經營之下。第三項特別注意有獨佔性質之企業，以免除私人企業之弊害。

關於　總理物質建設中工業發展的程序問題，也是值得我們注意的。要發展我國的工業，當先以我國經濟狀況爲基本。我國歷來經濟生活之完成，大都限於一地方或一區域。這就是說：自生產以至消費，都是限於一地方之經濟區域以內。所以我國國民經濟狀況，依然徘徊於手工工業與機械工業互爲推移之過渡的時代。交通便利的地方，已經進化到新式生產技術時代；而交通蔽塞的地方，則大半仍停滯於農業手工業時代，甚有保持看原始社會的狀態。以前交通不便，各地方尙能各自成爲一個獨立的經濟單位；但自新式交通機關輸入以後，我國各地方既不能保持其局部經濟上的獨立，又要受新式生產方法的侵入，破壞其舊有的生產組織，因之，我國的產業狀態，就越發錯綜複雜了。總括的說起來，這種錯綜複雜的現象，完全歸根於我國生產技術的變化問題。我們要發展產業當以這一個生產技術問題爲核心。據　總理在「實業計劃」中規定：第一時期爲產業革命時期，第二時期爲產業國營時期。第一個時期僅是發展產業的預備時期；第二個時期始爲發展實業的完成時

期。所謂「產業革命」，也就是以機械從事生產的技術革命。產業革命最早的國家是英國，其次是法國，而德國與蘇聯則較遲。德國因內政不統一，直到一八四五年方着手於生產的改良。蘇聯則於一九二八年實行五年經濟計劃之後，一方面企圖全國工業化，另一方面又企圖農業的社會化。蘇聯此種工業化，雖與資本主義國家同一形態，但在本質上，却有不同。資本主義國家的工業化目的，在增加個人的利潤，而且各種企業個別地單獨施行；但是蘇聯所行的工業化，是爲全體的利益而施行，且不僅限於一種企業，或各個企業單獨施行，而是把一切企業綜括的施行。總理的工業化計劃和蘇聯相似，主要的是「廢手工採機器，又統一而國有之。」總理所以主張普遍的採用機器，就是因爲「中國正需機器，以營其鉅大之農業，以出其豐富之礦產，以建其無數之工廠，以擴張其運輸，以發展其公用事業。」可見總理主張任何部門都用機器，甚至於製茶築室等等都「務須以節省人力之機器爲之」，其目的在「用機器以輔助中國鉅大之人工，以發達中國無限之富源。」

所以我國工業發展之程序，首在利用機器生產，以代替手工業生產。總理在「實業計劃」中說：「中國今尚用手工爲生產，未入工業革命之第一步。比之歐、美已臨其第二革命者有殊，故於中國兩種革命必須同時並舉。」原來我國因地理的限制，久已停滯於農業手工業的自足經濟之下。在海禁未開西洋新式的生產工具未曾介紹到我國以前，我國的產業不外是農業及手工工業；全國人口中大多數是農民，其次便是手工業者。迄於今日，機器生產雖漸開始，但手工工業仍然佔着優勢。民生主義的經濟政策，其所以勵行產業革命，就是針對着這種生產情形，在使我國的生產技術成爲機械化。生產機械化可以增加國民生產的能力，使固有的小規模生產，由國家的經營擴大爲大規模的生產，加大工廠吸收工人的能量，使因生產機器化而失業的農民及手工業者可以從事機械生產的勞動。但在生產能力發達的過程中，如不預爲防範，則資本的集中，必致發生私人資本的弊害。所以，總理以產業國營爲民生主義發達工業的基本原則。所謂產業國營就是想用漸進的方法，把一切大規模的產業移爲國家所有，以謀生產力的發展，更以發展所得的利益，作爲公共之用，這樣便可以免除私人壟斷的弊害。產業國營的利益，可以分爲兩項來說明：第一，生產的主要目的，既在滿足國人的需要，產業國營

使能按市場需要之程度，而爲相應的適當的生產，免除私人經濟之種種無謂的耗費。第二，在社會的經濟，還諸社會，也就是說，以產業的利潤，歸國家公有，用爲建設及增進人民幸福的事業，可以矯正分配的不均，並可以減殺大資本家利用財富，以阻礙政治及文化的改進。

在民生主義的經濟政策之中，土地政策最爲重要。總理曾經說過：『講民生主義又非用同盟會所定之平均地權的方法不可。今日革命事業，並未成功，想革命成功，當先解決土地問題。』由此可見平均地權在民生主義中的重要。土地本是自然存在的東西，爲一切資本的源泉，在人類生活上乃是一個最重要的原素，所以人類經濟生活的一切問題，莫不以土地問題爲其中心。土地分配若不得其平，則貧富懸殊，一切經濟問題均由此發生。平均地權的目的，在以土地還諸社會，使人人各得均其權利。

歐、美各國學者，對土地有具體主張的，要推美國學者亨利喬治的單稅制，他這種制度，是經濟改良的一種計劃。依他的意見，認定土地是與空氣一樣，享有同一的權利，現在社會貧富懸隔所以這樣利害的原故，是由於土地私有制。因此必須廢除土地私有制，實行土地單稅法。所謂土地單稅法，就是把一切租稅，完全廢除，而單存地稅，逐漸增加其稅率，以致和地租全部相等，這樣地租就全部爲國家所有；地稅如果不越過地租的全部以上，便不能奪取地主由土地改變應得的利益，因而就不能影響於土地之改良，於是當歸個人的（如地主改良土地）歸於個人，當歸社會的（如自然生出的價值）歸於社會，從此地丁頓增，即以之當付國家經費全部，還有餘裕，而地稅以外之租稅，都可取消，國民的負擔，便能免除，因而實業可以振興，社會幸福可以增進，這是單稅法的大概。

總理的平均地權，雖受單稅制的影響，但有些地方，不盡相同。總理取單稅法的特長，而去其缺點，創爲有系統的平均地權論。本來單稅制的主旨，重在一個「單」字，而總理則主張收別的租稅。因爲單稅不足以供全國的政費，並且地稅過重，仍不免有害於貧民。比如所得稅，遺產稅，及爲本國產業發達所徵收的各種關稅，仍有徵收的必要，平均地權的方法可分爲二：（一）按地價抽稅法。就是按納稅者能力的大小，而定稅額

的多寡，使適如其量；沒有畸輕畸重的毛病。這是很合租稅正確及公平的原則的。(二)定地價稅法。平均地權實行後，增加地價，即爲社會所公有，由國家制定地價稅法，徵收地價的所得。凡都市所在和鐵路運河所經過而經濟上有了重大價值的地方，則由國家依據土地徵收法，收歸國有，或地方公有；其他土地係以原始地價，或賤價購得者，即由國家重新測量估價，以昭平允。這樣的辦法，可以使土地增價的利益，不致爲地主不勞而獲得，而國家可以利用這宗款項，做普及教育、擴充交通、改良市政、增進人民幸福等經費，這便是以社會發達的利益，還諸社會人民。不致再受房租地租的苛索，及因地價高而直接間接加重負擔，而使土地的權利，爲國民平均享受。至於民生主義土地政策的最終理想，是「耕者有其田」，就是將公有土地長期租與人民使用，使耕者皆有田可耕，但不必給以耕地所有權。總理在「耕者有其田」的講演中曾言：『現在俄國改良農業政治之後，便推翻一般大地主，把全國的土地，都分到一般農民，讓耕者有其田。……我們現在革命，要倣效俄國這種公平的辦法，也要耕者有其田。』可知總理的土地政策是把全國荒地收歸國有之後，再分給農民耕種，以謀土地的平均分配。

其次，民生主義的農業政策，在改善農民生產。總理主張採用機器以提高我國農業的生產力。我們中國的農業生產，幾千年來都是用人力，沒有絲毫的改進，所以生產有限；若是改用機器，從事農業的耕作，則生產力當可增加一倍。我們試看蘇聯建國的成功，是農業機械化的結果，美國的富強，也是農業工業共同發展的收穫。我們中國是農業國家，我們的農業如果能夠工業化之後，農業的生產技術與生產方法得以改良，則我國的農業生產，自有驚人的發展。總理所定增進農業生產力的方法第一是採用機器，以代人力，從事農業的改良；第二是由政府設立工廠，製造大批新式肥料，以供給農民；第三實行換種，第四用新方法除農業上的物害，如秕草及蝗蟲之類；第五加工製造；第六發展交通，便利運輸；第七防水旱災。凡此皆爲增進我國農業生產力之具體方針。

(註一)民權主義。

第二章　以黨治國之特質與原則

第一節　三民主義的黨治之特徵

三民主義的國家建設，是以「以黨建國」與「以黨治國」爲其最高原則，所以國民黨的黨治，實負有「建國」與「治國」的兩大任務。本來政黨與民治，互爲因果。有雄偉的政黨，然後始能實現民治，而政黨又須因民治而存在。雄偉政黨的要素，必須有主義，有組織，有訓練，並有多數的黨員。所以實行促進民治的政黨，必須爲雄偉的政黨，否則便無成功的希望。中國國民黨就其性質言之，實是一種革命的政黨，與普通的政黨有別。普通所謂政黨的形式，祇是在國家權力之下，獲得相當的政權，憑藉現行法律上的選舉方法，以求實現其主張。而革命的政黨則異是，用其絕對的權力，採取革命方法，以求達到革命的目的，實現其主張。所以國民黨在國民革命成功以後，主張以一黨的力量，用非常手段，創造中華民國的施政方針與根本組織，此與英國的自由黨，保守黨，美國的民主黨，共和黨，採用議會政策，在議會中鬬智爭雄，以求實現其主張者大相逕庭。近代所謂黨治，不外兩種形式：一是多黨制，一是一黨制。多黨制是與代議的民主制相關連。英國是政黨政治的首要國家。所謂責任內閣制，實際也可以稱爲黨治政府。內閣閣員之任命，係從當時操縱下議院的政黨中選出，一方面爲行政大吏，他方面又爲立法領袖，並爲執政黨的主腦。在下議院的大多數的議員實行立法，監督行政，並盡力擁護現內閣。這種大多數的議員，實即黨的自身。而與現內閣及國會中大多數對立者，即爲反對黨，領導其黨機關的羣衆，俟民意有變動，執政黨一旦失去下議院的信任時，他一黨即取而代之。兩黨勢力之消長，即爲更番秉政之機運。但自一九二二年以後，保守黨執政，其反對方面有國民自由黨，獨立自由黨，勞動黨三黨。後來兩自由黨雖復合而爲一，而勞動黨依然獨立，自是以後英國兩黨對峙之局爲之打破。第二次世

界大戰發生後，英國在邱吉爾內閣時代，已由各黨聯合組織政府，兩黨的機能，已漸因時局之艱鉅，團結爲一了。至於美國的政黨是堅守着傳統的兩黨對峙的局面，但近十年以來，兩黨的抗爭，已非主義的鬬爭，雙方都僅是爲競爭而競爭，已非主義或政見上的衝突。自羅斯福三次連任總統以後，民主與共和黨的分野，勢將難以存在。這是就過去英、美的多黨政治的趨勢立論。至說到多黨制的弊端，更值得我們注意。今日全世界都在戰爭的時代，英、美現存的政黨政治，已到了不能應付世界的危局，顯已到了新陳代謝的地步。當戰端已開之後，向來的政黨政治，既不合於應變，於是流弊叢生。法國往事，可爲例證。當第一次世界大戰之初，法國各政黨雖能化除黨見，共同組織內閣，但是後來（一九一五年）議會又恢復干涉行政部的故態，使政府應付戰爭的方案，往往要受議會立法部的延宕。法國議會中預算委員會的權力很大，每於政府所提出的預算案，任意删削，使國防預算，不能順利進行。此次戰爭發生之後，法國政治的運用，更是每況愈下。法國的內閣，本來就因爲政黨的多變，時常如走馬燈的更迭，同時內閣責任分裂，遠不如英國內閣的運用靈活，而政黨的傾軋更甚，卒致潰敗，可爲寒心。英國因有戰時內閣的組織，已經有一個權力集中的政治機構，可以調整政府各部門的工作，但在戰事發生之前，英國政府的國防措施，極爲欠缺。這也是因爲政府的擴軍計劃，常易召致反對黨及其輿論的攻擊，不易順利進行，非至戰機迫切，政府的擴軍計劃，很難有機會進行。可是戰機已起，再行擴軍，軍備已經落後，即使設法補救，亦已處於被動的不利的地位了。凡此爲英、法多黨政治之弊害。在美國方面，總統雖能利用政黨的機能，將衆院完全操縱，但關於參院，因爲其立法程序中的辯論修結（Closure）之等於虛設，政黨的運用，完全失其效力。即令總統能操縱了衆院，仍應付不了參院的反對，何況有時兩院皆與總統處於敵對的地位。往往有英明果斷的總統，因爲國會中反對黨的掣肘，而不能發展其懷抱。一九一八年威爾遜總統，雖在國會中發表了有名的十四原則，作爲當時大戰停戰議和的基礎，卒因反對黨（共和黨）在衆院中佔多數，而參院中共和、民主兩黨人數相等，終致否決，威爾遜所提議之停戰基本理想未得實現，後來就連凡爾賽和約亦爲參院所否決，威爾遜偉大的懷抱，無由展布，論者惜之。

國爲多黨制之衰落，於是而有一黨制之盛行。所謂一黨專政的制度，肇始於蘇聯的布爾謝維克。布黨解釋一黨專政制，謂爲一種過渡時期的制度。蘇聯無產階級專政的制度之出現，實爲第一次世界大戰所引起的世界政治一個最大的變化。其特色在一黨獨攬政權，排除所有其他的黨派，並遏阻新政黨的組織；而國家的意志即以黨爲代表，因此國與黨中間的關係，並無截然的分別。黨的機關，不復處於尋常一種團體的地位而在舊式政治機關之外，自成一種新的政治機關，黨乃與國合而爲一。黨的組織，變成國家組織中所有的部分。布爾謝維克派至少在原則上，仍自附於民主政治的理想主義，其行政機關，在組織法上，亦具有相當民主政治的形式。在一九三六年十二月所頒布的「蘇聯新憲法」中對於選舉制度已將公開提名制改爲祕密投票制，並且關於選舉權的規定，也很普遍，不但工人與農民平等，就連以前的富農、貴族及反社會主義的分子，也一樣有選舉權。蘇聯具有投票資格的公民，共計九千一百萬人，其約六千萬人爲農民，三千萬人爲市民，以前農民的選舉權本受限制，現在却已將這種限制廢除，這可見蘇聯最近黨治之民主主義的傾向。至於第二種形式的一黨專政制，卽是法西斯的獨裁。法西斯黨的生成和發展，都靠武力和強制來推進。法西斯黨專政，是以權力爲其背景，黨的一貫的根本的方針，就在廢棄近代民主政治的立場，而貫徹其由上而下的軍隊式的組織，以完成法西斯獨裁政治。黨的首領擁有絕對的獨裁權力，以此爲中心而構成法西斯黨底命令機關。在法西斯黨所支配的國家機構內，政府的職能以「行政至上」主義爲中心，實際上法西斯黨便成爲強力結合的政治原動力。至德國的納粹黨，實卽以希特勒爲中心的政治活動。希特勒個人底行動和納粹黨的發展，有密切不不分離的關係。希特勒就是黨的組織之重心。他的言論，就是黨的言論，他的思想就是黨的思想。所以德、意的「一黨專政」，實際是寡頭政治，也可以稱爲「黨的領袖獨裁」。自墨索里尼下台之後，此種寡頭的獨裁政治，已成崩潰之局。

由上述近代政黨政治之趨向與利弊看來，三民主義的黨治，其涵義與出發點，以及其終極目的，都完全與他們各異其趣。第一，本黨的黨治，決不能與英、美的多黨制相混，這一層　總理在第一次全國代表大會的開

會辭中，曾經明白的說：「現在中國不能倣效英、美兩國的政黨政治。」因爲本黨的黨治之精義，完全在糾正多黨制的弊端。多黨制之缺點，主要的在其所附麗的代議制，不適於全民政治的環境。而爲少數資產階級所專有，適成爲壓迫平民的工具，若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數者所得而私也。」其次，本黨的黨治，分國家建設的程序爲三：卽軍政、訓政、及憲政三時期，亦大有別於英、美所行的政黨政治。本黨的建國治國，悉以三民主義爲大經，則凡爲中華民國的國民者，必須受「四權的訓練」，「完畢其國民的義務」，並須「誓行革命之主義」（三民主義），始能享有選舉等直接民權之運用，這就是本黨「革命民權」之所在，而大異於英、美政治所根據的「天賦人權」。是則在本黨黨治之下，不能有與三民主義對立的黨團之存在，這是與英、美政黨政治最大的分別，因爲三民主義旣爲建國治國之大經大法，凡爲國民有信仰與服從的義務，這是革命建國最高的原則。要求民族的生存，必須以三民主義爲共守的信條，以達成建國治國的最終目的。

其次，三民主義的黨治，又大異於蘇聯之無產階級專政及法西斯的寡頭政治：第一，三民主義的黨治，是建築在眞實的全民政治基礎之上的。蘇聯的黨治之理論，認社會生存關係爲階級對立的關係，遂以階級爲政治建設的基礎。本黨的黨治的原則，以全民爲政治建設的中心，旣不偏重個人的自由，忽視社會全體的利益，尤不能分化社會以任何階級爲單位。所以在政黨黨治最高原則之下，政治建設之基本，在適應整個社會的生存關係，並非僅僅爲社會中之某個人或部分或階級，而主張其政治上絕對的權利。這是本黨黨治最重要的特質。第二，本黨的黨治，其終極的目的，以實現民權爲旨趣，又與德、意之獨裁大異。三民主義中的民權主義，是要實現「民有」「民治」「民享」的政治。據 總理的政治說：「這個「民有」「民治」「民享」的意思，就是國家是人民所共有，政治是人民所共管，利益是人民所共享。」本黨的黨治就以實現這種理想的民主政治爲極則。國家建設之程序，爲軍政、訓政、及憲政三時期。近代英、美之建國，雖有長期施行憲政之歷史，獨裁國家則軍事時期爲長久宰制人民的時期，獨無訓政時期的一個階級，以爲訓練人民的時期，這尤爲本黨黨治之一

大特徵。

第二節　以黨治國之重要的歷程

本黨的「黨治」，實負有兩大責任。軍政時期是本黨專負建國責任的時期，訓政時期是本黨兼負建國與治國兩種責任的時期；到了憲政時期，本黨已把建國的責任交給人民負擔，本黨僅專負治國的責任，這三大程序，各有其重大的意義與功能，是不容忽視的。懷疑本黨黨治是暫時的人，他們最大的誤解，在於把建國與治國混爲一談。他們心目中的治國，只是建國時期中的工作，並不在治國範圍以內。其實　總理在建國大綱中，把建國與治國的步驟，分得非常明瞭，我們尤不能置。　總理的理論而不顧　總理在本黨第一次全國代表大會開會詞中說：

『我從前見得中國太紛亂，民智太幼稚，國民沒有正確的政治思想，所以便主張以黨治國，但到今天想想，我覺得這句話，還是太早。此刻的國家還是大亂，社會還是退步，所以現在革命黨的責任，還是要先建國。』又說：『今日民國的國基，還沒有鞏固，我們必須另做一番功夫，把國家再造一次……到了全國人民的心理都被本黨統一了，本黨自然可以統一全國，實行三民主義，建設一個駕乎歐、美之上的真民國……本黨便可以黨治國。』

總理把建國與治國的兩大途徑，說得十分明顯，我們看了當然不致再有所懷疑了。在建國大綱裏，總理對於建國與治國進行的步驟更爲具體的規劃。革命必先於破壞，然後繼之以建設。所以建國之第一時期，就是軍政時期，在軍政時期是在用兵力以掃除國內的障礙，集中各階級的勢力，而統屬於黨，實行國民革命，以推翻軍閥的統治，爲建設新國家的準備。所以軍政時期，可以說是完全注全力在破壞方面，也就是從事建國事業的開端。等到軍政時期推翻軍閥統治之後，隨之就走入了建設時期。

建設的步驟有二：一是過渡的建設，二是完成的建設。前者稱爲訓政時期，後者稱爲憲政時期。軍政時期

完畢以後，便是訓政的開始，訓政時期是把建國與治國兩種計劃並行兼施的。因爲在破壞時期結束之後，反革命的勢力，未完全消滅，難免不乘勢復活，企圖破壞。所以爲澈底肅清反革命的勢力，鞏固革命的政權起見，必須在軍政憲政之間有一過渡的訓政時期；同時處於軍閥統治之下的人民，完全生息於極端的壓迫生活之中，一切自由既全被剝奪；決無學習運用政權的機會；所以在訓政時期又必須訓練人民，學習運用政權的方法。總理說：

『由軍政時期，一躐而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時期，於是第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治無由進行。第二流弊，在粉飾舊污，以爲新治。第三流弊，由發揚舊污，壓抑新治。更端言之，即第一民治不能實現；第二假民治之名，行專制之實，第三則并民治之名，而去之也。此所謂事有必至，理有固然也。（註一）

從 總理的遺言，可見訓政時期的重要，訓政又須以縣自治爲基礎。所以 總理又說：

『軍政時期及訓政時期，所最先注意者，在以縣爲自治單位。蓋必如此；然後民權始有所託，主權在民之規定，始不致成爲空文也。今於此忽之，其流弊遂不可勝言。第一，以縣爲自治單位，所以移官治於民治也。今既不行，則中央及省，仍保其官治狀態，專制舊習，何由打破。第二，事之最切於人民者，莫如一縣以內之事，縣自治尚未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧不知津涯。第三，人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉。今先後顚倒，則所謂選舉，適爲劣紳土豪之求官捷徑，無怪選舉舞弊，在在皆是。第四，人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕，與分子構成團體之學理乃不相違。苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武人及官僚之手。』（註二）

總理對於訓政實施的方案，既如此審愼周詳，而憲政的基礎，因此鞏於鞏固，本黨以黨治國的理想，方可開始進行。

憲政時期是本黨建設完成之最後的步驟，也就是本黨以黨治國的正式開始實行的時期。建國大綱第十六條說：『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……』又二十三條『全國有過半省分達至憲政開始時期，卽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。』這就是說訓政已經完成之後，建國事業，因此告終，而治國計劃開始進行。在憲政開始時，幾件最重要的事：第一是憲法。因爲憲政時代主要的是憲法，也就是本黨的主義和政綱一律成爲法制化，而爲以黨治國最高威權之所託。第二是召集國民大會。國民大會召集之後，本黨始以政權授之於人民，由人民來監督黨治。所以建國大綱第二十四條又明白規定說：

『憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。卽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。』

所謂選舉、創制，複決、罷免四權，統稱爲政權。所以國民大會所行使的乃是政權。而在黨治之下的政府，所持的乃是治權。『國民大會的職權，既是專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。』（註三）據此則在國民大會召集之後，乃是由人民代表進而監督黨治了。

第三節　以黨治國之基本的原則

以黨治國之重要的歷程，既如上述。現在我們從理論上可以歸納出幾種基本的原則，因爲黨治既是本黨國民革命最終的目的，我們對於牠的原則，便應有明白的認識；不然便容易引起黨內外人士的種種誤解。本來普通所謂『黨治』，有兩種含義；一是以黨員治國；一是以黨的主義治國。嚴格的說起來，前一種還不能稱爲黨治，只是『以黨爲獵官的工具』底主義；後一種纔能稱爲眞正的黨治主義。民國成立之初，本黨同志昧於黨治的眞義，以爲黨員能奪取政權，便能稱爲黨治，其結果黨員取得政權後，成爲新官僚，黨的主義則久已置於腦後了。我們試把民國元年本黨黨員在各省省政府中所佔的勢力與他黨之比較，列表如左：

省別	國民黨	共和黨	民主黨	純本黨	一品黨
直隸	四	四	一		一
山東	三	五	〇		二
河南	三	二	〇		五
山西	五	三	一		一
陝西	五	三	二		〇
甘肅	一	六	〇		三
新疆	二	八	〇		〇
江蘇	三	五	二		〇
浙江	四	四	二		〇
江西	六	二	一		一
安徽	五	三	一		一
湖北	二	六	一		一
湖南	八	一	一		〇
四川	三	三	四		〇
廣東	八	〇	〇		二
廣西	七	四	三		〇
雲南	六	二	一		一

貴州	奉天	吉林	黑龍江	總計
一	三	三	四	八七
六	四	三	四	七八
〇	三	一	二	二六
三	〇	四	〇	二五

由右表看來，當時各省的政權，以本黨爲最大。如果我們按之以黨員治國的意義，當時也可以說是本黨大多數都已取得政權了，但是大多數的黨員，不能實行三民主義與五權憲法。所以　總理孫文學說第六章中說：

『黨員於破壞成功之後，已多不守革命之信誓，不從領袖之主張，縱能以革命黨而統一中國，亦不能行革命之建設，其結果不過以新官僚而代舊官僚而已。』

可知黨員治國，並不是澈底的眞正的黨治主義。以黨治國的結果，就是　總理所謂『以新官僚代舊官僚』，實際上隔黨治很遠。

眞正的黨治，是以黨的主義來治國。　總理對於這點，有很詳明的解說。　總理在十二年十月本黨懇親大會上說：

『本總理向來主張，以黨治國。以黨治國的這一說，是什麼意思呢？是不是所有的黨員都要做官才算是治國呢？如果黨員的存心，都以爲要黨人做官，才算是以黨治國，那種思想很是大錯。』又說：

『所謂以黨治國，並不是要黨員都做官，然後中國才可以治，是要本黨的主義實行，全國人都遵守本黨的主義，中國然後才可以治。簡而言之，以黨治國，並不是用本黨的黨員治國，是用本黨的主義治國，諸君一要辨得清楚。』

可見以黨治國，完全不是以黨員治國，所以本黨的黨治，是與一般所謂黨治不同的。本黨治國是以主義爲

基礎，治理國家政務的人材，並不必全是本黨的黨員。假使能夠行本黨的主義，就是黨外的人，也是可以的。總理對於這層，也曾說及。他說：

『至於本黨黨員若確爲人才，能勝大任的，自當優先任用，以便實行本黨的主義。倘若有一件事發生，在一個時機，或者一個地方，於本黨中求不出相當人才，自非借才於黨外不可。』

這是本黨黨治最特殊的地方。但是延攬黨外人才，並不是隨意濫收的，若是他不能奉行黨義或才能卑劣，都不足以充任本黨治下的官吏。爲制止引用私人與盡力延攬賢能起見，本黨於五權憲法之中，又有一種考試權。有了這種考試權，就可以補救選舉制度的流弊；同時並可以得到良好的執政官。使治權的行使，可以完成，而政府可以有力量，黨治的基礎，這樣才可以鞏固。

其次，黨治的基礎，是建築在黨的本身之上。所以黨的本身，必須有堅強的組織。如果黨的組織不堅強不統一，黨的基礎，便發生動搖，黨的主義，就難於推進。所以黨的組織必須具備了下列的四個條件，就是：(1)具有強固而能統一指揮的組織；(2)能夠直接指揮本黨的黨員及政治機關；(3)能夠間接指揮一切民衆；(4)有系統的一貫的施政方針。黨的本身，若是具備了這四個條件，便可以稱爲強固的黨，才能集中和運用革命的力量，以實行黨的主義和政綱。就本黨的組織來說：在縱的方面，本黨的基本組織，是黨的區分部。由區分部而上有區黨部，縣市黨部，省及特別市黨部，最高爲中央黨部，是全黨的權力機關。在這嚴格的系統的組織之下，決不容許再有其他組織之存在。換言之，在嚴密的黨的民主集權制底組織之下，絕對不能容許有任何小的派別之存在。因爲如果於黨的系統之外，另行組織小團體，或另行創立小派別，都是分散黨的組織的權力，違背了黨權集中的原則，黨權若是不能集中，黨的組織便發生分裂，對於黨治的進行，是有很大的危險。

黨治的第三個原則，就是黨的永久性和獨立性，所謂『黨權高於一切』。黨治要想完滿的進行，必須把全國一切政權完全集中在本黨的手裏。因爲政權若不爲本黨所有，便容易爲反革命的勢力所劫持，黨治必爲之失敗。辛亥革命之後，本黨不能握有全國的大權，致使袁世凱得以乘間劫得政權，作帝制自爲的陰謀。『前車之

覆，可以爲鑒』，今後若欲本黨建國大計臻於實現，就應該把一切政權，集中在本黨掌握之中，然後纔能實現以黨治國的理想。

一切權力雖屬於本黨，但必使黨權高於一切。本黨的黨治，既與其他一般的黨治不同，本黨實具有創制憲法，創立國家的重大使命。通普的政黨政治，只能在憲法之下；活動而本黨則在根據三民主義與五權憲法，以建設國家，這是本黨黨治特別具有永久性和獨立性的原故。總理在第一次全國代表大會開會詞中說：

『此次國民黨改組，有兩件事：第一件是改組國民黨，要把國民黨再來組織，成一個有力量，有具體計劃的政黨。第二件就是用政黨的力量去改造國家。所以這次國民黨改組，第一是改組國民黨，第二是改造國家問題。』

又組織國民政府案說明書中有『把黨權放在國上』的話，這就是說：黨是處於國家最高的地位。所以黨的權力，無論何時，都是高於一切的。因之本黨的黨治，也無論何時都可以適用，而具有其獨立的永久的特性，這一個重要的基本原則，尤爲大家所不可忽視的。

從理論一方面說：近代所謂憲法，是一種實行民主政治之國家的根本及其作用的大綱。總理在建國大綱開宗明義就說：『國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。』這明明是說：中華民國的建立，應當以三民主義與五權憲法爲基礎。我們都知道主義是決定一國的政治方針，憲法又爲國家的根本大法。這兩種就是以黨治國的根本原則。建國大綱第八條又說：『在訓政時期……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，始成爲一完全自治之縣。』這條中更明白的規定，國民必須『誓行革命之主義』，纔能選舉縣官和議員。反之，不『誓行革命之主義』的人，便沒有選舉權。可見在革命成功之後，正是以黨治國的開始，國民若不信仰三民主義，便沒有參與政權的資格。主張黨治是暫時的人，他們所持的理由，就僅是建國大綱第二十四條所載：『憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之……。』實際這種國民大會的組織，這是『各縣之

已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會」（中國之革命）。但大家應該注意的就是在已達完全自治的省分，他們的省民都是誓行主義的人，他們因誓行主義然後才有選舉權，根據此義，可知全國國民都須誓行主義，始有參與國民大會的資格。總理在建國大綱裏所謂「中央統治權歸之於國民大會」者，就是說以政權授之於「已經本黨主義訓練而又能誓行」的全國國民。這樣說起來，本黨的黨治，又怎樣沒有「永久性」呢？所謂以黨治爲革命的過渡，有這樣的健全周密嗎？

總結的說：本黨以黨治國的理想，是有他永續而高遠的特質。既不違背近代民治的精神，尤不是革命的過渡。本黨的主義和政綱，是十分適合於今日中國的需要。它自然具備了它特殊的黨性，如果要批評本黨黨治的人，請先認清本黨的黨性，與本黨主義和政綱的眞實性，這樣才不致引起許多的誤解；而黨治的眞義，纔不致爲一切誤解所蒙蔽，這是希望黨內外的人士，加以深切底注意的。

（註一）孫文學說第六章。

（註二）孫文學說第六章。

（註三）孫文學說第六章。

第三章　國家建設之程序及其實施

第一節　由軍政時期到訓政時期

國家建設之程序爲三，卽　總理在孫文學說及建國大綱中所訂定者，玆簡述如左：

(一)軍政時期（破壞時期）　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。

(二)訓政時期（過渡時期）　在此時期內施行約法，建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位，縣之下再分爲縣村區域，而統於縣。在此時期中政府當派曾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，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路，修建成功；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，始成爲一完全自治之縣。

(三)憲政時期（建設完成時期）　在此時期始施行憲政。此時一縣之自治團體，當實行直接民權。人民對於本縣之政治，當有普遍選舉之權，創制之權，複決之權，罷官之權；而對於一國政治除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。

民國十年，　總理在第一次北伐宣言裏面說：『在戰勝之後，以革命政府之權力，掃蕩反革命之惡勢力，使人民得解放而謀自治。』而建國大綱中更明白的說：『在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下，而政府一面用兵力以掃除國內障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。』所以在本黨的建國的三大程序上，軍政時期實爲非常的時期。　總理說得好：『蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之主

義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰。』

本來凡是一種革命，都是推翻現存的秩序而建立新的秩序，所以不能不運用武力，因此革命必須包含着大部分的犧牲與暫時的損失。在軍政之後，實行訓政，確是最重要的一個時期。總理把建設分爲兩個步驟。訓政是建設的過渡；而憲政才是建設的完成。因爲在大破壞之後反革命還沒有完全消滅，一切理想，仍不能充分實現，所以應當有一個過渡的辦法，來作建設完成的預備。因爲在一個區域軍事告終以後，必須開始從事訓政的工作，若是破壞之後，不立刻從清理和建設方面着手，則一切已經破壞了的舊制度和舊勢力，仍時時有「死灰復燃」的可能。而且在革命進行上，必須把舊勢力舊制度推翻後，創立一種新制度新勢力，來促進革命目的的實現。若是在破壞之後，仍不能有新的建設，容忍着舊制度舊勢力的存在，則革命最終的目的，又何能達到！辛亥革命之後，本黨同志忽視了總理的主義，不能遵照總理的建國方略去實行，結果釀成袁世凱的帝制自爲；和北洋軍閥的爲禍民國。所以總理特愼重的詔示我們，他說：由軍政時期，一躐而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時期，於是第一流弊，在舊汚未由洗滌，新治未由進行。第二流弊，在粉飾舊汚，以爲新治。第三流弊，在發揚舊汚，壓抑新治。更端言之，卽第一民治不能實現，第二爲假民治之名，行專制之實，第三則並民治之名而去之也。此所謂事有必至，理有固然也。』因此之故，總理在建國大綱第七條中，更明白的規定：『凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。』

訓政時期不僅在本黨黨治程序上是一個過渡時期，而且在我國政治建設上更是一個重要的階段。軍政與訓政都是本黨建國時期兩個重要歷程，在此兩個階段中，國家的一切權力，皆應集中於本黨，由本黨發施。在建國時期主要的任務，在創造三民主義的新國家，必須以黨作爲鞏固國家統一的新基礎，更以黨的力量創造民族充實的新生命，所以訓政時期之責任最爲重要，在軍政時期，本黨既以黨的力量，掃除革命的障礙，則當以黨的力量，造成國家眞實的統一，且必以黨的力量負起訓政之全責，促進全國民衆，使人人有管理政事的能力，

然後藝家的統一始有充實的生命，將來憲政始有深厚的基礎。所以訓政時期政黨是政治上的保母自任，乃一部分不明本黨訓政精義的人，往往認本黨的訓政爲專政。殊不知所謂階級獨裁與一黨專政，其精神與目的，皆以政權始終專於一階級或一黨爲歸宿；本黨的訓政，則其精神與目的，實以政權付諸國民爲最終的目的。前者爲專制的；而後者爲民主的，其旨趣與歸宿實相反。從前歐美學者曾以一黨專制的流弊，質疑於　總理，但一聞訓政之說，則皆歎服　總理所謀之遠與所慮之周，無可復難了。民國二十四年哈佛大學政治學教授霍爾康(Holcombe)來我國講學，氏對於本黨的訓政有精確的說明，最可以代表西洋政治學者的見解。氏以爲　總理規定建國之程序爲三，而在軍政時期以後，憲政時期以前，有一個訓政時期，乃極合中國的需要，在這個時期中，可以養成許多政治上的習慣，累積着許多關於國家基本制度的先例，成爲新中國的憲法，結果是行得通的，適合於國情的。霍氏的話，很能道出本黨訓政的精義來。

第二節　訓政時期中的實際工作

本黨訓政的目的，是要能盡政治上保姆的職責。但要能盡保姆的職責，又必求保姆本身的健全；換言之，在訓政時期的黨與政府必須能樹立健全的組織。黨必求其有完固的重心，政府必求其有適宜的組織。就權與能之關係言，黨爲訓政的發動者，須有發動訓政的全權。政府爲訓政之執行者，必須有執行訓政之全責。就訓政時期中黨與政府二者與人民的關係言，則黨的目的，在以政權逐步授諸全國之民衆；而政府的目的，在於逐步受國民全體直接的指揮與監督，這三方面的關係之確立，爲訓政時期政治建設之準繩。在過去十五年中本黨在訓政時期的政治制度，固已奠定初步的基礎。第一、「訓政綱領」於民國十七年十月三日經中央常會通過，可視爲訓政時期根本大法之一部，此與英、美各國政黨之黨綱完全不同。全文六條，主要的任務，即在規定人民與黨及政府的關係，而爲訓政時期治權與政權行使之根本法律。由黨受與國民政府以五項治權，督率政府執行，以訓練全國國民，期逐漸推行選舉、罷免、創制、複決四種政權，以樹立憲政時期民選政府之基礎。第

二、「國民政府組織法」亦係於民國十七年經中央政治會議通過，可視爲訓政時期中一種成文的剛性憲法。近代所謂憲法。乃是規定一國政府之組織及其國權作用的大原則。此次初次頒布的「國民政府組織法」在以前既無習慣可以遵循，完全以一種文書的方式規定，而且黨既是訓政時期的最高權力機關，修改之權又歸之於中央政治會議，故可稱爲訓政時期最初的根本法。此項組織法既係根據五權憲法的精神而制定，其最大的特點，既在確定訓政時期的五院制度。第三、「訓政時期約法」係經民國二十一年召集之國民會議所制定，可謂爲奠定國民革命成功之初基，既經政府與國民間的一種公約，實不啻爲黨治與法治間過渡的工具。「約法」第三章爲訓政綱領，規定依建國大綱爲訓政時期之政治綱領，由「國民黨全國代表大會，代表國民大會行使中央統治權。」國民黨代表大會閉會，時其職權由中央執行委員會行使，此爲「約法」全部精神之所寄託，以確立黨治的基礎。

訓政時期最重要的，就是訓練人民運用政權的能力，本黨的政治，是以民權主義爲基礎的。總理在建國大綱第三條裏面說：『其次爲民權，故對於人民之政治之知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其能免權，行使其創制權，行使其複決權。』在軍閥統治之下，人民固然沒有絲毫享受民權的機會；就是在軍政時代，人民也無學習政治的可能，只有訓政時期，才是訓練人民學習政治的大好機會。我們若要實現眞正的民治，便應該首先養成人民運用政權的能力。因爲人民如果大多數沒有運用政權的能力，便不能實行民治，監督政府，直接間接爲助長政府官吏爲害的主要原因。

本黨既是勵行民權的政治，使政治成爲人民的政治和由人民的政治。那麼，我們就應該使人民有參與政權的機會。總理在建國大綱中規定在訓政時期中的政府，應訓導人民行使選舉、罷官、創制及複決四權。就是因爲人民必須具有這四個政權，纔是實行眞正民治的基礎。比如我們拿選舉權來說：所謂選舉權乃是立憲國家的國民用以參與開國事參與政治的權能；也就是國民爲擁護其國家之公的利益，對國家履行一種公的職務之表現。可知選舉在民主國中，其意義十分重要。但是我國國民因向來缺乏政治的能力，所以對於選舉權始終放

乘，任人越俎濫用而不知顧，其結果遂使官僚政客以至素不容於鄉黨的土豪劣紳，都得朋比勾結，以金錢包辦選舉，一旦竊得政權，便擅作威福，以加害於全國人民。

由此可以看到民衆政治能力的薄弱，爲造成腐敗政治的根由。因爲民衆政治能力缺乏，使政治本身所具有的權力；爲野心家所侵佔，用爲剷除異己，激動政潮的工具。如果國民具有充分的政治能力，便能收回這種權力。所以十三年　總理發布國民政府建國大綱宣言中，就已很詳明的說道：

『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，俾人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何……不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不了解其活動與其活動之方式，非墨守其放棄責任之故智，即爲人利用陷於反革命而不自知……今後之革命，當賡續辛亥未完之緒，而力矯其失。即今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設，且當規定其不可踰越之程序。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，務教導人民從事革命建設之進行，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利之基本，然後擴而充之以及於省，如是則所謂自治始爲眞正人民之自治，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，人民亦可本其地方之訓練，以與聞國政矣。夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之，積十三年之經驗，當知所謂權利，與人民幸福，當務其實，不當徒襲其名，倘能依建國大綱以行，則軍政時代已能肅清反側，訓政時代已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得的權利及幸福，已非藉憲法而行專制者所可同日而語。』

總理這篇宣言，把訓政時期的重大意義，已經說得非常詳明。所謂『訓政時代，已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利及幸福已非藉憲法而行專制者所可同日而語，』可見訓政的重要，並不亞於憲政，如果沒有訓政時代，便無從扶植民治，雖有憲政之名，人民還是無從得到權利與幸福。

訓政時期地方自治之推行，尤爲主要之工作。在訓政時期本黨之重要任務爲「協助人民籌備自治」，「對

於人民的政治智識能力，政府當訓導之」。可知地方自治之推行，全在訓政時期奠立民權之根本。總理主張以三千縣的民權，爲建國的基礎，而此三千縣的民權，又全靠縣自治的完成。建國大綱第八條至第十八條，具有詳細的規定，主要的內容，是：(一)在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格的人員，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，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路，修築成功，四權使用之訓練，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，始成爲完全自治之縣。(二)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。(三)凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。總理更在「地方自治開始實行法」中詳列清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校等項，與建國大綱互相發明，對於訓政時期地方自治之推行辦法，可謂已臻完備，而以「教養兼施」「保民理民」爲主旨。所以總理所指示的地方自治之推行，特別注意政治組織與經濟組織之同時改進。而其完成則以人民能自動運用政權爲目的。因此，訓政時期一切政治的設施，在給與人民以參政的機會，而地方政府便是訓政實施的基本。訓政時期的地方行政，要處處使人民有直接參加政治的可能。各級地方政府的設立，就在使各地方的人民有參與本地方政治事務的權利，以達到地方自治的目的。所以總理認定「地方自治制爲建設之基石」。至直接民權的實施，必先以縣爲單位。總理所以以縣爲地方自治的單位，就在養成人民有直接行使民權的能力。總理在「地方自治開始實行法」開端就說：「地方自治的範圍，當以一縣爲充分的區域。如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里的田野者，亦可爲試辦區域，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。」所以總理以訓政實施的計劃，完全建築在地方自治上面，而其實行的方法，以訓練人民養成地方自治能力爲入手的步驟。總理對於此層更有很精詳的說明。總理說：「欲行此制，先定規模。首立地方自治學校，各縣皆選人入學。一二年學成後，歸爲地方任事。次定自治制度，一調查人口，二清理地畝，三平治道路，四廣興學校，而其他諸政以次第行。至自治已有成績，乃

可行直接民權之制矣。今日則由先知先覺者，負啟迪之責任。以此新法爲基礎，而教導其人民，內省良知，實無不可對人之處，卽稍用嚴厲手段，亦如伊尹之廢太甲耳。國人性習多以章程爲辦事，章程定而萬事畢，以是事多不舉，他日制定憲法，萬不可仍蹈此轍。英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。欲實行必先辦自治，自治者民國之礎也，礎固則國固，國固則子子孫孫同享福利。」由　總理這篇講辭中，可知地方自治在訓政時期之重要，而對於地方自治之實際運用，更得一精徹的認識。

第三節　憲政時期之價值與實施

建國大綱所規定之憲政時期，爲本黨黨治之完成時期，其價值至爲寶貴。本黨之所謂「憲政」乃以完滿實現「民有」「民治」「民享」的新中國爲目的，所以本黨的憲政，自有特殊的意義之所在。第一、本黨之憲政時期，是有步驟，有方法，在一定程序之下，逐漸推進以躋於憲政之治。本黨第一次全國代表大會宣言中對於當時北方立憲派加以抨擊，歷述憲法之實施，必須民衆有組織，憲法的運用有方法，而又要能有勇氣，眞爲憲法而奮鬪，很能說明祇重憲法，不重憲政實際的弊端。宣中言說：「此派之擬議，以爲今日中國之大患，在於無法，苟能藉憲法以謀統一，則分崩離析之局，庶可收拾；曾不思憲法之所以能有效力，全恃民衆之擁護。假使祇有白紙黑字之憲法，決不能保證民權，俾不受軍閥之摧殘。……故推行憲法之先決問題，首在民衆之能擁護憲法與否，舍本求末，無有是處。不特此也，民衆果無組織，雖有憲法，卽民衆自身亦不能運用之，縱無軍閥之摧殘，其爲具文自若也。故立憲派祇知要求憲法，而絕不顧及將何以擁護憲法，何以運用憲法，卽可知其無組織，無勇氣，無方法，而眞爲憲法而奮鬪。憲法之成立，唯在列強及軍閥之勢力傾覆之後耳。」所以本黨的憲政，是要建立民權運用的眞實基礎。實行憲政，就是建立一種擁護人民自由平等的而大的法律力量之開始，就是完成革命目的的革命工作。歐、美憲政的發展，往往以國民之自奮爲原動力，國民流血奮鬪，前仆後繼，經長期的抗爭，始獲得制憲的權力。本黨四十餘年的奮鬪的革命史，完全在實現「民有」「民治」「民

享」的憲政新中國，所以憲政之實行，是本黨建國工作的完畢，治國工作的開始。第二、本黨在憲政時期中就是以建國的規模，策訓政的效能，使人民自身能確實有運用政權的能力。所以由訓政到憲政，在建國大綱中明定有實施的步驟，而其主要的就是一縣的地方自治之完成，與國民必須誓行三民主義而完畢其國民應盡之義務，始能享有運用政權的權力，這就是本黨「革命民權」之主旨。本黨第一次全國代表大會宣言中，所謂「民國之民權，惟民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡眞正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利：而凡賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論爲其團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。」可知憲政之實現，以運用民權爲旨歸，但欲求實現眞正的民權，求人民在政治上地位的平等與自由起見，必須肅清平等自由的障礙，限制「賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥」的個人或團體，得享受政治上的權利，使他們不能繼續參加政治的活動，再有憑藉政權，以破壞革命的危險。所以要使憲政的眞實理想，臻於實現，達到眞正的全民政治，祇有實行「革命民權」才是必要的步驟。第三、本黨的憲政開始，就是三民主義的五權憲法之實現。總理每言三民主義必與五權憲法並舉，此二者的關係，至爲重要。我們可以說三民主義乃救國之宗旨，五權憲法是建國的制度。若拿總理的用語來說，即三民主義乃五權憲法的目的，五權憲法乃三民主義的實行。不經由五權憲法的制度，則三民主義即無由而整個的實現。訓政時期在於培植五權憲法的基礎，而憲政時期乃是五權憲法的完成。凡是一種憲法的產生，條文還在其次，主要的在有一種習慣與歷史作根據。訓政時期中人民已經養成了的政治習慣與建國的種種先例，到了憲政時期，更爲制憲的眞實基礎。所以建國大綱第三十五條：「憲法草案，當本於建國大綱，及訓政、憲政兩時期之成績，由立法院擬訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。」這就是憲法的制定，必根據成例的重要說明。總理雖於學理與經驗上創制五權憲法的原理，但僅能提示大綱，對於實施方面，並無具體的說明。所以今後憲法之制定，當本於國民政府在訓政時期施行五院制度之成規而有以完成。民國二十六年五月十八日由國民政府明令公佈的中華民國憲法草案，雖經修改，將爲實行憲政的根本大法。

憲政時期之完滿的實現，乃在國民能眞正的運用四個政權以爲衡，但根據建國大綱的規定，如創制、複決、罷免、以及選舉之運用，行於縣而不行於國。卽是說：四個政權的運用，必須以縣爲單位，務求在各地方完全發揮直接民權的特點。因爲直接民權的運用，必須在人口不甚多，幅員不甚廣大的地方行政區域以內，始能顯其功能，若要使直接民權適用於幅員遼闊的全國政治區域，由數千萬或數萬萬的人民舉行投票，以決定官吏之去留與法律之存廢，實不可能。所以　總理以縣爲實施民權的單位。　總理對於此層，尤精闢的說明：『今假定民權以縣爲單位，吾國並不止二千縣。如蒙藏亦能漸進，至少可爲三千縣，三千縣之民權，猶三千塊之石礎。礎堅則十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建政亦然。當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成。彼時更可發揮特殊之能力，合此三千縣者各舉一代表。此代表完全爲國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統，其對於中央之立法，亦得行使其修正之權，卽爲全國之直接民權，而以國民教育發達之故，每縣各得有國民軍。於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。』所以　總理主張以縣爲實施民權的起點。國民大會第九條更有關於選舉、罷免、創制、複決四權的運用，在各縣由人民直接行使的規定。縣的職權範圍愈廣，則人民直接行使政權的機會必愈多，憲政的施行，始有完滿的結果。

最後請再進一步觀察由訓政時期到憲政時期應取的途徑。　總理在建國大綱中規定由訓政時期到憲政時期的步驟，就是：『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。』這是　總理認定縣爲訓政實施的單位，由一縣而至一省全數之縣，皆達完全自治者，卽爲一省憲政時期的開始。等到『全國有過半數省分達到憲政開始時期，卽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。』由此可知國民大會成立的時候，就是訓政時期宣告終止的時期。所以國民大會就是訓政與憲政兩時期之間的連鎖。依照建國大綱的規定，國民大會應該由各縣選出的代表組織而成。這個機關的職權，據　總理在孫文學說第六章中說是『專司憲法之修改及制

裁公僕之失職，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，除選舉權之外，其餘之同等權，則託附於國民大會之代表以行之。』建國大綱第二十四條上更明白規定：『憲政頒布之後，中央統治權則歸之於國民大會行使之。卽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。』這樣看來，國民大會不僅不和英、美各國的國會相同；而一般人混國民大會與國民會議爲一機關的人，更是大誤。我們應該知道建國大綱中的「國民大會」與總理遺囑中的「國民會議」，其性質完全不同。前者是憲政時期中國家常設的一個最高機關；而後者則僅是代替軍政時期武力革命的一種臨時策略。在時間上與性質上都是全不相同的。此外國民大會又可以作爲政權轉移的樞紐。在國民大會未召集以前，政權是由本黨的權力機關來掌握的。國民大會既召集以後，政權便由人民的代表集團來管理。所以建國大綱上說：『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。』所以本黨政治建設完成之最後的階段，是在國民大會召集之後，以政權授之於人民，由人民監督政府，永久奉行本黨的主義，以實現憲政之治。

第三篇　民權建設之理論與實際

第一章　民權建設之理論的觀察

第一節　民權之意義及其形成

近代世界政治之思潮，莫不以「民權」爲中心。溯自十九世紀以來，民權政治的高潮，彌漫着整個的歐、美先進國的領域，同時國內人民，也翹首引領的熱望着它的來臨。本來人類的慾望，隨着社會進化而變化，它不是像水平線式的固定，而是呈曲線式的轉變。從前的智識與慾望所組織起來的社會組織與政治制度，當然爲時間上的關係，而不適合現代人的要求。因之，人們輒感到社會與政治的不良，而革命運動的怒潮，在世界人類歷史上，總是繼續不斷的掀作着，因之民權革命運動，也在其中繼續增長的爆發着，尤其是十九世紀以來，這種運動的勃興，誠有不可一世之概。民權的意義，解說不同，理論殊不一致。但民權之說，實誕生於近代。在歐洲古代的希臘、羅馬，雖具有全民政治之歷史，然於人民反抗國家的基本權利，尚付闕如。即在我國古代，在書經上雖有「天聰明自我民聰明，天明畏自我民明畏。」（註一）「民之所欲，天必從之。」（註二）的話，但這祇是說明國家的意志在「天」，而「天」的意志在「民衆」。這種原始的以「天爲本位」的民本思想，固不能與近代「民權」相提並論，就是儒家的哲學中，如孟子所謂「賊仁者謂之賊，賊義者謂之殘，殘賊之人，謂之一夫。」（註三）及「民爲貴，社稷次之，君爲輕。」（註四）這種思想，也祇是主張在君主統治之下，實行民本的精神。總之，古代的思想家，僅知「民爲邦本，政在養民。」而一切政治當由人民施行的方法，則

始終沒有具體的主張。比如孟子雖已認識了民權的道理，却不曾想到在政治組織上，如何實行。若是政治之所從出，而其權力乃在人民以外，則此種無參政權的民本主義，是不能用來作爲現代民權的解釋。所以近代民權的眞實的觀念，不獨爲古代歐洲文化所無，卽在我國古代，民權學說，亦不甚完備。所以我們可以說「民權」實是近代政治的產物。自十七八世紀後，洛克(Locke)等政治學者主張自然法，大家認定人身自由言論自由等等爲人權，(Right of man)彼輩所謂人權，卽人類與生俱存之權利，爲構成人格的要素，所以又常把人權稱爲「自然權利」。(Natural Right)自後十九世紀各國憲法中，大都以人權代民權，比如一七七六年美洲十三州獨立時，於七月四日所發表的「獨立宣言」，(Declaration of Independence)爲近世最初民權憲法的基礎。其中關於人權宣言部分的主要點，就是一切人類，本爲自由獨立，且有天賦權利。此種權利，實爲不可割讓的權利，是卽「生存自由尋求幸福」之權利。在獨立宣言未發佈前，費爾金尼亞(Virginia)於一七七六年六月制定憲法時，卽以「權利宣言」(Biel of Right)冠諸憲法，是爲以憲法規定民權之始。接着，美國各州(如Pensylvania, Mass Achusetts, Maryland)亦作類似之宣言。美國革命後，不及二十年，而法國大革命發生，法國革命與美國革命之精神相同。一七八九年八月二十六日，法國「人權宣言」(Declaration des droits de L'homme et du citoyer)主張：(一)人類之於權利，生於自由平等，社會的不平等，除爲公共的利益之外，不得設置。(第一條)(二)一切政治的結合目的，皆在確保天賦的非時效的人權，此人權卽自由財產安甯及反抗壓制之權。(第二條)(三)一切主權之淵源，本來在於國民，無論任何團體，任何個人，除明文所載，出自國民之權力外，不得行使。(第三條)(四)法律爲公共意志之表現，一切公民，有自身或用代表，參與法律制定之權利。(第六條)(五)社會對於執行政務之一切公代理人，有質問其責任之權。(第十五條)此種人權宣言，本包括人權與國民權而言；全部共十七條，而所列舉權利，全是十八世紀所倡行的以人類資格所享有的人權，並非以國民資格所享有的參政權(卽近代所謂民權)。所以十七世紀之初，流行的學說，多是人權，而並無近代的所謂民權，這種人權理論，不免偏重於玄學的論斷，缺乏直接間接所能證明的事實，所以不能用來解釋近

代民權的意義。

近代所謂「民權」，就是國民權利，換言之，即是民主國家中國民應享之基本權利。這種基本權利，普通分成三大類：第一、消極的基本權，就是關於人身自由，言論自由，信教自由，集會自由等種種個人自由，其目的在使個人的知識道德與身體上之優性，得以盡量發育。第二、積極的基本權利，就是一切人民得享受國家設備之最低限度的教育之權利；老幼殘廢者有享受國家特別救濟之權利；勞動階級有享受國家特別保護之權利。第三、參與政治的基本權利，即是參與國家意思之構成與國家之執行的權利，如選舉權，被選舉權，複決權，創制權及直接罷免權等。但普通所謂民權，狹義言之，就是國民如何運用其權利，以求得政治地位的平等，這就是上述第三種參與政治的基本權利。我們再把 總理對於民權的意義說一說。他說：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治。管理衆人之事的力量，便是政權。今以人民管理政治，便叫做民權。」這樣說來，所謂民權就是以人民管理政治的力量。人類社會組織既是以一時代人類求生存方法之變更爲轉移，同時管理政治的力量，也隨之而各異。 總理以爲人類社會底進化，完全基於人類「生之要求」一點上，因爲人類社會的構成，必須有兩個不可缺少的條件，就是「保」和「養」兩種。前者是團體或國家自衛的能力，即是社會組織之形成，後者是覓食，指物質的供給而言。人類社會組織，最初以羣爲起點，而羣的本身，就是一種生存的要素，因爲這種所謂羣，實彙有自衛和覓食的兩種功能。我們根據近代社會學的觀察，知道人類最初的社會形態，乃是共同的方式。人類最初，既不能單獨與動物競爭，也不能單獨採取物品，乃是以羣體去採取物品，每個民族，都是全體一致的出外覓食，同時，互相防護又爲人類結合的要素。所以社會組織之演進，全是由於人類爭生存的問題，而兩性的結合，更爲社會組織之原始的基礎。因爲古代最初的社會組織，大都由初民的血統關係來決定的，由同家血統所成的「氏族」，便是古代社會組織的單位，社會的組織推廣，人羣的生存的問題更大，管理政治的力量，亦隨時而各異。在原始的直接取用時代，以狩獵而維持生活的狩獵民族之中，人們的生產能力，非常薄弱，差不多一人力量，祇能維持自己的生存，所以生活簡單，政治作

用，亦無從發生，國家亦無從存在，管理政治的力量，也當然沒有的。據荷本海麥(Oppenheimer)的研究，國家的發生，是始於游牧民族，因爲在這時期中，家畜繁殖，已成大羣之後，最先進的民族，遂輕家離鄉，棄其固有的森林地帶，向水草平原散布，進而爲游牧生活。史家遂稱之爲游牧時代。當時唯一的政治組織是部落，管理政治的力量，是集中於酋長的手裏，一個部落的酋長之得掌握政權，固由於實力，但欲證明他掌握政權的正當性，便不得不假借神意，說明國家的秩序，是遵從神的意志執行的，如果反抗執行國家秩序的執政者之支配，即是違背神的意志，反抗神的本身，神且加以懲罰，不許生存。所以一切人民，應該遵從神的意志，服從執政者的支配。神權政權，即由此產生，而原始的國家與初期的封建國家，便是根據這種神權政治而形成的。所以中世紀國家的特色，就是以國家直接基於神意而存在，即國家——國王與人民——惟依神意，而後存在的目的，始能達到。換言之，有了神權(即神的意志)之後，國家個人，成失權威。中世紀國家，實可謂完全慴服於神權政治之下，所以　總理說：「政治上最初的權力，乃是神權。」(註五)游牧時代之後，接着就是農業手工業時期，這時耕種地面的擴大，人類生產，向農業演進，山林荒野，日被開墾，而成爲耕田與牧場，實際生存的方法，無限增加，活動能力，異常激進，人類的政治生存，又轉變到封建時代。封建國家一發達，國境一擴張，君權與神權之鬬爭，發作在神權政治之下。國王祇是代神統行國家的威權，一切國家政治，悉統御於神的意志之下。在歐洲中世時代，羅馬教皇是神權的代表者。當時國家，皆爲神聖羅馬帝國之一部諸侯，乃由羅馬皇帝受其封地，然王號 King 的受與權，始終屬於皇帝。凡諸侯未受皇帝許可者，不得僭稱王號，亦不得受王號之特權。所以皇帝地位，在王之上。迨後教皇權威衰落，英、法兩國，王權澎漲，創立中央集權的統一國家，而有脫離皇帝權力獨立之事實，英、法之外，威尼斯(Venice)亦常主張獨立，且宣言爲帝國外之獨立共和國。佛羅稜薩(Florence)比薩(Pisa)之自由市，亦自稱爲「非由上級權力所承認之共和團體」。(Civitaes Supperioem Non re cog noscentiies) 同時學說已隨此實際的要求而發達。一般學者復用以前說明法王及霍亨斯陶芬(Hohenstaufen)時代之神聖羅馬皇帝之權力所用之最高權力(Prenitudo Potestatis)之觀念，以說明國

主之權力，即主張國王權力爲最高無限，不可讓與，不可分裂，永久的爲一切下級權力發生之源泉。就中布丹(Bodin)又謂君主權力之要素，爲獨立最高無限制，此種權力，稱爲主權，(Souveraineté)而國家不可須臾離此主權。這種學說，影響各國很大，各國學者，爭從其說，以說明自己君主，爲最高無限制獨立之眞正主權者。這樣說來，君主爲主權者，獨立於一切權力之外，且對於一切權力，又在最高地位，不爲他權力所限制，則君主在公法上當不受何等拘束，一切國家的秩序，又全由君主獨斷處置，主權論乃一變而爲專制論。更因事實上君主權力日大，超出於教權皇帝及封建貴族之上，并打破對抗國王之一切勢力，加以學說擁護君主之中央集權，辯護君主之專制者，又復盛行於世，於是國家政治，管理之權，乃由神權轉移到君權。所以 總理說：「經過神權之後，便發生君權。」(註六)但是現在人類，智識發達，各自覺悟，所有神權君權，都成爲過眼煙雲，不再存在，而另轉入民權的新局面之下，迄今已有一百五十餘年了。上述神權君權民權，都是歷史發展的產物，換言之，就是應着每個時代的必要而發生的。神權和君權所以能有這樣悠久的歷史，是因爲當時的時代需要牠們。現在我們主張管理政治的力量，應加在人民全體的肩上，這是因爲時代不需要神權和君權，而祇是需要民權。 總理說：「世界自有歷史以來，政治上所用的權，因爲各代時勢潮流不同，使各有不得不然的區別。比方在神權時代，非用神權不可，在君權時代，非用君權不可。」(註七)所以我們站在社會進化的立場上說，歷史發展到現在時代，需要民權，所以管理政治的力量，應爲人民全體。并且政治是管理衆人的事，既是管理衆人的事，當要做到民有民治民享的目的，這樣才不失政治的眞諦。如果仍由少數人發號施令，則仍舊形成治者與被治者兩大階級，變爲一種寡頭政治，甚或恢復至君權政治。這與近代民權高潮，大相背謬的。所以從純粹理論上講，近代確是需要民權，管理政治的力量，應爲人民全體。

第三節 民權革命發生之原因

無論何種革命運動，不是偶然發生的，不是從空掉下的，乃是「其來有自」的。民權革命之發生亦然。就

政治方面來說，近代民權之形成，乃是由於神權及維持神權的中世的宗教之權威的破壞與政權統一後君主專制之發生這成的。換言之，近代民權政治之醞釀，乃是由封建之勢力與教皇的勢力之爭，轉變爲人民與君主之爭。中世紀之末，國王在名義上，雖立於皇帝之下，結爲有機的封建的連鎖，然其實際，則強大的封建諸侯，非完全服從皇帝之支配，且得自由侵略他邦，是以弱小領主，必當隸屬於某人之下。因之，封建制度，愈見發達。於是，有力的封建君主，名義雖隸屬於皇帝，實則各自爲政，極力抗衡皇帝。後來，教權衰頹，中央集權的結果，各國君主，乃厲行君主專制，直接宰割人民，十六七世紀的專制政體，便潛藏了十八世紀各國革命的禍胎。因爲各國的君主，自十六世紀以後，大都極力發揮帝王神權主義與君主專制主義，把國內所有權力，全集中於君主一人，內務行政，統由君主包辦。君主專制的發展，祇是在發展君主個人的野心與威力，置人民幸福於不顧，加以貴族專橫，內政腐敗，使人民對於以君主爲中心的封建制度，有根本剷除之熱望。而近代人民的民權思想，便是在這樣極端的君主專制之下孕育出來的。

其次，就經濟方面說，自十五世紀以來，印度航路和美洲大陸發現後，歐洲的工業製造品的生產，迥非昔比，并積極找覓廣大無限的新市場與殖民地，用以輔助商業的興盛。又因新市場不停的擴張，製造業不能應付其需要，於是大機器與蒸汽機發明，遂完成了產業革命的大事。這種產業革命的結果，使一切散漫疏蕩的生產手段，和勞力集中於極少數人和大都市裏面，吸收極豐富的剩餘價值，努力的積聚并發展其資本。於是資產階級由是產生。本來，這種資產階級形成之前期，就有各個的新興的城市出現。我們可從各國經濟史上，實地觀察一下。大體說來，都市發達，莫不以商業繁榮爲動力，英國也是這樣。在中世紀時，對於繁榮的中心地，予以特權及特許證，使其更加發達。國王及領主，則憑藉頒給特許證，創立都市，以增收入。此在中世紀都屬如此。當時在國王直領內發達的都市，實占英國都市的大部分。凡係國王直轄的都市，其賦與自由亦較多。若都市能依照規定，按期繳納其應用之負擔，則國王對於都市，絲毫不加干涉。至諸侯領內的都市，其自由權程度，遠不如國王直轄的都市，全體權限，多屬於都主之手，於是在已臻發達的都市，市民爲獲得自由起見，不

得不與領主相爭，所以王領的都市，國王與市民間並無任何衝突，市民有所請願，祇須獻金國王，國王卽予首肯。而在領主管轄之都市，適得其反。領主是一個都市的惟一無二的權威者，市民雖能領得特許證，但亦附有許多限制，不過領主與市民相爭，其勝利多屬諸市民，所以領主爲財政上的必要，不得不迎合市民的意思。最後爲寺院領的都市，其情形較前二者更劣，壓迫既甚，鬬爭亦烈，閱時有數世紀之久。其中偶然獲得自由，亦有相當限制。例如彼得區的寺院長，對於市民所予的自由，亦僅免除貢稅婚姻稅，及運搬刈取的義務而已。法庭的權限，嬸稅，市場稅，仍然保留，且不許市民出賣或離開其土地；故在市領的都市，也有不斷的爲自由而鬬爭。迄至中世末期，都市權力逐漸增加，而宗教勢力，反呈衰落了。再拿德意志來說，當初德意志都市興盛的時候，國王是給與市場權的。同時又向市場徵收貢物，例如交通稅、輸出入稅、商品交易稅等，這種市場，除國王保護外，爲禦防外敵起見，在他的周圍，設置「城壁」(Mauer)以資警備。自市場與城壁等設立後，都市漸成獨立的開展。至十二世紀終，大家努力打破狹隘的都市領主制度，而努力擴充都市自主權。於是德意志皇帝與羅馬法王的紛爭，更引起了市民領主間的鬬爭。結果，市民得到勝利。由是都市不再爲王或領主的所有物，而自有獨立的行政和裁判了。其時一切身份的人們，——商人手工業者自由人不自由人等，——都麕集都市，充滿了自由的空氣。「都市中的空氣是自由的」。「在都市的城壁之上，沒有什麼貢納的。」這種諺語，盛極一時，也可想見其當時之情況了。最後，以法國來說，法自十二世紀建立都市後，教會和領主，在市場的構成和保護上神益很多。但足以妨礙商業繁盛市場發達者，厥爲賦稅繁多，負擔過重；於是解放運動隨之而興。十二十三世紀是都市解放全盛的時代。但自由並不全由奮鬬掙扎中而得來，有許多確從和平中獲得的。至此，我們可總起來說：各個新興城市出現，當時適值本地封君的壓迫和連續不止的戰爭，這些新興城市，早已自行武裝，形成大大小小的共和國，就是所謂自由市府與城市國家。城市國家，因要抵制本地諸侯的壓迫，所以也願意與君主攜手，而且直接納稅於君主。城市共和國的主體，是由製造業起家的第三階級。在製造業發達的全時期中，第三階級（卽後來的大資產階級）在君主與諸侯的政治鬬爭裏面，成爲舉足輕重的要素，而各大君主

專制政治國家之隆盛，亦以第三階級爲柱石。但是大工業國與世界市場不停的開拓，資產階級，勢必不停的擴張，於是君主不得不與諸侯聯合，以壓抑資產階級，而永續其命運。因此資產階級爲領導的革命，到處爆發，在鄉村中君主與諸侯，對於農民，早已施行極端苛暴的專制政策；農民受君主及地主的壓迫，已極不能堪。於是農民要求解放的感情，更爲激烈，而所謂近代民權革命便是由城市的第三階級領導農民反抗君主及貴族而起的。

此外近代民權發生的原因，又是由於宗教之改革。宗教改革是把政治和宗教兩種事實，聯合起來，來做反抗教會的運動，可算是十六世紀纔有的。這種改革運動之起因是這樣的：第一、在十六世紀以前的天主教的教會不像現在的教會，祇是純粹的宗教團體，他有許多關於政治的權力，由教會的官吏——教王、主教、牧師、兵士——行使，教會有自己的土地財產，不納租稅，不歸政府管理，有自己獨立的和強迫的收入，有自己的法庭，判斷自己的官員和訟案。自五世紀至十二世紀，政府孱弱，教會固尚有這樣偉大的權力。但降至十六世紀，國家一統，主權健全，教會自然要受適者生存的支配了。第二、當時教會，一面財產集中，許多君主諸侯，都染指圖謀他的財產。一面教會奢侈威風，濫用金錢，也足以激起人民之痛恨。當十六世紀初，許多主教和住持，都有廣大的田園，在德國佔有全國土地三分之一，在法國佔有五分之一。這時君主勢力雄厚，常想乘機沒收其財產，美其名曰還俗(Sueul arization)。人民方面，如農民和工藝階級，都被教稅所苦。他如教會官職的買賣，教王親戚的登用，都是司空見慣，不足爲奇，例如教王李奧十世(Leo X)更新設教職，公然賣出。又藉「赦罪卷」(Indul gence)「大會式」(Jubilee)增加收入，因爲教會官吏，這樣貪污自甘，賄賂公行，所以當十五世紀和十六世紀初，改革教會的聲浪，輒出諸一般學者國王和人民的口中。第三、在十六世紀中，有許多宗教首領，如路德(Luther)、司文格里(Zwingli)、加耳文(Calvin)、考格思(Knox)等，不但想改革教會的道德，并且想改革天主教的組織和教義。上述三項，都是宗教改革運動的起因，站在歷史的立場上說，文藝復興是歐洲一切文明再生的時期，宗教改革都是基督教再生的時期，其影響甚大，而其中有一點值得注意的。宗

教改革派的神性政府論，極力主張國王神權說，使一般有唯心的君主，利用良機，把自己變成政教兩界的唯一主人翁。君主一旦掛上聖徒的招牌，又借教會中「無抵抗的服從」的教諭，做護神符，便把政教兩權，集中在一個人的手中，便助長各國政治元首的獨裁主義。這種獨裁手段，壓迫人民，人民怨聲載道，不堪痛苦。改革派在這種情形下，一面提倡無抵抗的服從教義，一面又不能不設服從的限制。因此就種了後來的反抗暴君運動，實行民權政治的種子。換言之，即人民復由要求宗教的解放，進而為要求政治上的解放，所以近代民權政治的發生，宗教改革，實為其間接原因。

第三節　民權學說之歷史的演進

近代民權學說之形成，自有其理論的基礎，創造民權政府的原動力，有一部分是在於事實，有一部分是基於思想，這兩個原動力，常常是起一致行動的。自十四世紀以後，以前宗教的神學的見解，已失勢力，大部分的學者，已認定國家的形式，非基於神意，乃基於人類自然之性質，即主張人類意思（即契約）為國家成立之直接原因。神雖為宇宙全體之主宰，但神意僅為間接原因（Cousa Remota）之作用，換言之，即人民由神授與創設國家，決定國王之能力及權能，而直接創設國家，決定國王者，乃為人民自身，自後學者以宗教的基礎，說明國家者愈少，而對抗漸形強盛之君主勢力，以契約說為基礎，主張人民為主權之主體者愈甚，這就是說皇帝與法王間的問題，已歸消滅，代之而起者，則為君主與人民間的問題。因此就產生了近代各派的民權學說。近代民權學說之思想的脈絡，可以分作幾層來說：第一、希臘思想的淵源。中世末葉，古代哲學的研究很盛行，尤其是以亞里士多德（Aristateles）為最古代希臘的政治組織，頗具有民主政治的雛形。比如雅典各市的政權，就是由人民選舉的執政官（Archous）和因議會地方得名的元老院（Areopugus）兩個機關治理，成為歷史上最初的一個民主政治的組織。所以一時民權思想，非常發達。其中亞里士多德尤極力鼓吹民主政體，不遺餘力。他的政治理論，大半以民主政體作基礎，其影響所及，對於後來民權思想之發皇，有莫大之關係。中世末

葉，學者盛與古代思想之研究，更深信亞里士多德之學說，遂認定君主政治，並非絕對優良，而民主政治，較爲近於理想。民權思潮，就在此已奠其基。第二、「君主爲公吏」之日耳曼思想，對於民權之發展，亦有相當之影響。日耳曼民族，原爲極不統一之部落的團體，而其中心，則爲土地所有者之自由民。一切問題，皆取決於自由民的民主集會，所以支配團體者，常爲法的秩序，此種特質當部落發達爲國家以後，依然存在，無甚變動。凡有問題，均由法律解決，當時未分公法私法，所以不問公法關係，或私法關係，一切皆受同一法律的支配。所以日耳曼民族的國家的秩序，非實力的支配關係，而爲權利義務的法律關係。因之君主的統治，已非實力的事實的支配，而爲權力之行使。綜合言之，日耳曼民族對於君主地位的見解，可分爲二：一爲不主支配人民，基於君主之固有權利。其他則謂君主爲一種公吏。君主之行使支配權，乃爲君主的職務。後一種見解，即開近代民權政治之先聲。因爲人民既以君主地位，雖爲一種官職，君主僅爲公吏，已打破君權神權的尊嚴。且君主既爲全體之機關，君主權力之行使，僅爲一種職務。君主又不得橫行暴斂。近代民權政治，就是由此種思想的發達而成。對於近代民權政治有直接因緣者，乃是以「民約論」爲基礎的民主主義的思想。自十三世紀以後，歐洲學者，對於亞里士多德的政治哲學，研究甚力，既如上述；而主張國家成立，基於人民意思（即契約），至於神的意思，僅爲其間接原因之學說，亦次第得勢。初唱此說者，爲十一世紀末之曼里哥（Manegold Von Lantenbach）的主張，就是說國民由民意所設立，國王爲人民所決定，而民主的思想所謂「國家國王乃爲人民而存在」者，亦不得不應運而生。在第十四十五世紀時代，馬獻僚（Marcilus Von Padua 1270-1342）及尼哥拉（Nicolus V. Cuss 1401-1464）輩，已由此說出發而歸納到完全的民主論，認定人民惟有委托執行權於君主，故君主當從民意而施政。近世初期，反對君主論的學說，亦是以此思想爲根基。這種反對君主論的主張，是導源於假名布魯斯（Juutus Bretus）者所發表的「反抗暴君的權利論」（Vindicia Contra Tyrannos），後人曾謂此書作者，實爲法人蘭格氏（Hubert Languet 1518-1581）。此書要旨，在區別君權與民權之正當的基礎，而說明這兩種權利，有不能踰越的境界，這書中最精警的就是認定「君主與人民，共結所謂政務契約（Contractus

Mutuus obligatorive)人民爲主約者(Stipulator)，君主爲受約者(Promissor)，君主應絕對受此契約的約束，人民亦須同樣的遵守。如人民違反契約，是爲「叛徒」(Populus Seditions)君主不遵守此契約，則爲「暴君」(Tyranus quasad exercitalo)，人民可起而糾正，糾正之不足，人民全體，可以視爲違約者(叛徒)而得廢棄之。」此書內容，多取證於舊約及羅馬氏，雖脫不了宗教的鄙陋見解，但對於近代民權學說上影響殊大。與此書同時發表的，還有一個蘇格蘭人布卡蘭氏(George Buchanan 1506-1582)，曾著蘇格蘭人之統治權(On the soveriegn Power among the Scotes)一書，他以爲人民把統治權轉讓於君主，君主應遵守人民之條件，否則爲暴君，人民可以反抗或處罰，布氏處處着力於當時反對暴君論，作科學的辯論，對於民權的發展，也有不少的供獻。所以近代初期民權思想之演進，我們可以說大半是基於民約論的民主主義學識之發展。十六世紀之民約論中，其論旨多是以契約爲民權之基礎，而社會及國家之起源，爲契約所構成之說，僅有其端倪。所以初期的民約論，祇是主權契約論的形成，而社會的契約論的唱導者還少。到了十六世紀宗教改革以後，社會契約論乃大盛，其中尤以浩布思、洛克、及盧梭三氏的契約說，對於民權學說的影響極大。浩布思一輩契約說學者，他們都夢想在沒有國家以前，必定是一個自由平等的自然世界，而人類在此自然世界中，本是自由平等的；即使人類以自由意思相結合之後，仍得保持其固有的自由與平等，任何人不得以強力來剝奪的。所以自十七八世紀以來，一般學者，都認定人類生來就應該享有一種自然的權利。他們以爲生命自由財產等權利，都是天然生存的固有權利，這個固有權，是先國家而有的，是人類與生俱生的權利。所以這種天賦人權的學說中的個人自由或人權，與其他的權利不同。因爲其他的權利(比如參政權)是有了國家以後才產生的，完全是國家法律所賦予的權利，亦即是國家法律所能變更的權利；至於個人自由或人權，無論列入憲法與否，任何造法機關，在法律上都沒有變更的權利。這種「天賦人權」說，在法國大革命的前後，是最適合當時的時代要求的。當時正當君權神授說爲君主的護身符，國內造成支配階級與被支配階級，人民復囿於君權神授說，不能對於君主有所反抗。迨「天賦人權」說出來以後，「人人皆生而自由平等」(All men are by nature free and equal)

的信念，深入人心，對於這種人造成的不平等的政治，發生不滿，而法國革命便是由這種學說鼓吹而成的結果。

自「功利主義」(Utilitarianism)派出來以後，極力攻擊自然權利說。一般思想家又多認定自然權利說不能有充分的事實上的根據，因之天賦人權說，遂逐漸式微下去。本來這種天賦人權說在歷史上雖曾發生很大的功效，但在學理上實有許多缺點：第一、天賦人權說既脫胎於契約說，認定人類有自然之權利，此種自然權利之意義，既謂爲在未成立國家時即有了的，但這種論斷，過於玄想，不能爲事實上的證明。第二、天賦人權的學者既認定人類的權利是與生俱生的，是先國而有的。但若就近代意義說，祇有個人在國權保障之下，纔有權利可說，否則以這個人的自然權利，可以侵犯別個人的自然權利，結果一切自由權，必會根本取消。所以準此以言，天賦人權說到了現在，已有許多不完備的地方。

第四節　革命民權的理論及其特徵

「民權」兩字，照　總理所下的定義，就是「以人民管理政事，便叫做民權。」具體的說：近代所謂民權，不外是瑞士人民所行使的「選舉權」「罷免權」「創制權」和「複決權」而言。自辛亥革命以後，中國人民，已脫離封建政治，成爲國民的主人，中國臨時約法第二條，已明白說明：「中華民國主權在民」。所以總理民權主義的內容，並不是主權的存在問題，而是主權的運用問題。換句話說，民權主義就是在使中國人民既獲得主權的資格以後，如何去運用其主權，以求到政治地位上的平等。　總理說得好：「夫中華民國者，人民之國也，君政時代，則大權獨攬於一人，今則主權屬於國民之全體，是四萬萬人，即今之皇帝也。中國之百官，上而總統，下而巡差，皆人民之公僕也。」我們由此可知　總理的民權主義，是想用四萬萬人來做皇帝，不僅要四萬萬人領有皇帝的虛名，而在得有皇帝的實權，因爲人民有選舉、罷免、創制、複決四個民權，對於政府，可以指揮去留，這豈不是已享有皇帝的實權嗎？所以　總理說：「這四個民權，就是四個放水閘，

或者是四個接電紐，我們有了放水閘，便可以直接管理自來水；有了四個民權，就可以直接管理國家政治。」本來，「民權」是要以「自由」「平等」爲原則的，但是這種所謂自由，並不是那種沒有界限的自由，而是要恢復我們國家的自由，因爲人人若把自己的自由擴充到極大，全國人民要變成一盤散沙，無民族團結的精神，所以總理主張糾正這種謬誤，而須注重團結的行動。至於中國人民所要的平等，也不是「把位高的壓下去，成了平頭」的平等，而是求人民在政治上地位的平等。所以「民權」雖是以自由平等爲基礎，但須以國家政治上的自由平等爲主。所以民權主義的精神，就是人民於間接民權之外，復行直接民權，也就是說，人民不僅有選舉權，而且兼有創制、複決、罷免諸權，人民運用這四個政權，以管理政府，政府應用司法、立法、行政、考試、監察五個治權，替人民工作，企圖人民在政治上地位的平等，促成全民政治的實現。

所以三民主義所主張的「民權」，是以革命民權爲理論的中心，而不如歐、美民主主義者所主張的「天賦人權」。凡是一種制度，祇能適合於某時代，一旦時過境遷，便不適用了。這種道理同樣可以適用於理論與學說的說明。「天賦人權」說，在法國革命前的時代，很適合時代的要求，因爲其時歐洲階級區別甚嚴，農夫貴族，世襲相傳，農夫之子，生而爲農夫；貴族之子，生而爲貴族。當時的「君權神授」的學說，盛行一時，以爲君主的權力，不是從任何地方奪來的，而是由神給與的，從這個學說演繹下來，一切社會上的不平等，都由神造，非人力所能挽回的。社會組織，既由神造，無論何人，應絕對的服從，不得有所表示，倘使有人反對社會組織，就是反對神意，反對神意，就是罪惡。在這種情況之下，天賦人權說，就是打破這種君權神授說的。而法國的大革命，即以天賦人權說相號召，在當時確是一個強有力的學說。但是這個天賦人權的學說，在理論方面有許多研究的地方，而「革命民權」則確實是適合當前我國革命的需要。中國國民黨第一次全國代表大會宣言中很明白的說：

「國民黨之民權主義，與所謂「天賦人權」者殊科，而唯求適合於現在中國革命之需要。蓋民國之民

權，唯民國之民，乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡眞正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。』

這種「革命民權」的理論，完全是根據我國客觀的事實與時代的需要產生的，而其最大的理由，完全在實現眞正的民權。我國歷來的政治，承數千年來專制的積習，認國家是皇帝的私產，政治變成皇帝的私事，對於民衆，毫無關係。祇是要求兵役時，課民衆以血稅；要求金錢的時候，強制民衆納糧。以致人民不能享受政治上絲毫的利益，只是時刻感受政治上的剝削。日久我國民衆的政治力量，不獨不能養成；人民對於政治的興趣，也一天減少一天，在這樣情形之下，若是我們在革命之後，就給人民以充分的民權，其結果不是人民拋棄不用，就是敷衍而不盡責。這樣不獨民權空有其名，而且會爲少數狡黠者所利用，以行少數人專制之實。所以「革命民權」的基本的要義，就在於使政治成爲全體人民運用的主權的工具。換句話說，就三民主義的政治建設，在企圖鞏固人民的政權，以保障人民平等的地位。凡是一切『反對民國』的人，都不能授以政治上的權利。因爲他們若是取得政權，又可以從事反革命的活動，仍足以動搖民權建設的基本。而革命民權之實行，就要使政治能滿足人民的需要，而使政權爲革命的民衆所共有。政權若能屬於民衆全體，就不能由少數人用來作爲壓迫人民的工具，人民使可以充分的運用其權力。

『天賦人權』學說理論的空疏與『革命民權』之事實的需求的理由，既已略敍如前，也許有人對於革命民權發生異議。他們發生的原因，或許仍是由於『天賦人權』的見解。他們以爲革命民權實行以後，既有一部分的人，失掉政治上的自由，不能享有政治上的權利，認爲這樣仍不能造成政治上的平等。反革命者終屬是人，至少限度猶應該享受『人』的權利，換句話說，就是雖是可以剝奪他們的別種權利，但他應享有天賦自由權與平等權，是須得保留的。這種異議，正可以見到天賦人權與革命民權的區別。本來天賦人權所謂個人的自由權，既認爲不是任何法律所賦與的權利，尤不是任何法律所能毀滅的權利。他們以爲憲法雖常列舉此種權利，

亦祇是宣示這些權利的存在，並非以憲法條文創造這些權利。因爲天賦人權論的學者，始終認定這些權利是人類與生俱生的權利，是先國家而存在的權利。這種論據之過於虛玄，已引起十九世紀以來，許多學者的攻擊。實際近代所謂國民的權利，祇是憲法上所賦予的權利。一方面在法律上可以依制憲者的意志而變更；他方面又可以以憲法設爲種種限制，並非賦予一切人類以種種權利。

〃可知實際上所謂國民權利，並非漫無限制的。而且國民自由又絕不是自然的自由，乃是由法律保障起來的自由。依據近代國法學家的見解，國家是自由惟一的淵源。因爲自由必須以國家爲之限界，國家可以設定權利義務，並由他執行權利義務。國家既是國民自由的產母，所以無政府不但不能建立絕對的自由，而且還要根本破壞自由。在他方面個人不過社會的一分子，個人並非自然存在的，乃是與社會俱存的。一切個人的衝動、熱情、思想、行爲、以及所謂權利，都是依存於社會的』。所以對於個人權利與以最後之決定者，不是個人的本身，而是社會的安危。根據這種意義，對於革命民權之限制反革命者的權利，尤有充分的理由。所以國民黨爲求實現眞正的民權，求人民在政治上地位的平等與自由起見，必須肅清平等自由的障礙，限制『賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥』的個人或團體得享受政治上的權利，使他們不能繼續參加政治的活動，再憑藉政權，破壞革命。所以『革命民權』與『天賦人權』最大的分別，就是前者在使革命的民衆，有享受民權的機會，決不輕授這種民權於反革命的人。後者則無限界的主張人類一律享有平等自由的權利，容易爲反革命者所利用，反足以破壞革命，阻障民主政治之發展。所以要使革命的理想臻於實現，達到眞正的全民政治，祇有實行『革命民權』，才是必要的步驟。

(註一)見皋陶謨。
(註二)秦誓逸文，左襄三十引。
(註三)見梁惠王下。
(註四)見盡心下。
(註五)民權主義第一講。

(註六)民權主義第一講。

(註七)民權主義第一講。

第二章　三民主義的民權制度之特質

第一節　直接民權與間接民權之檢討

近代所謂民主主義(Democracy)，是主張一切國家構成分子，都是獨立自由的。所以一切人民，都應有參與國家的意思之構成權利，換言之，各人都有參與政治的機會。本黨的民權主義雖是主張政權應該屬於人民全體，但與普通一般所謂民主主義有別，成爲民主主義政治中一種最進步最完全的形式。近代民主政治，大都不外「直接民主制」與「間接民主制」。所謂直接民主制，就是主權者爲人民全體，以全國人民直接去行使立法、行政、司法各種權能。這種制度在以前希臘的城市國家與近代瑞典及美洲的幾邦中很見通行，盧梭(Rousseau)爲主張直接民主制最熱烈的人。他以爲『主權是人民的總意集合體，除此集合體以外，他人不能代表。因爲權利雖可轉移，而意志不可轉移。一人的意思，雖或於特種事項，偶然與人民之總意相同，然而誰能保證其永久相同？在本質上私人之意思，近於偏好，國民之總意趨於公平，私人之意思，有時或能與總意相同。所以主權者只能對於他人已發表之意思，加以贊同，而斷不能附合他人尚未發表的意思。』(註一)盧氏這種意見，在解釋主權的本質，證明代議制的虛僞，想以立法的權限，付之於全國人民直接構成的國民大會。國民大會除行使立法的權限以外，並且有指揮、監督、或廢置行政部的權能。但是由全國人民構成的國民大會，又恐沒有良好的結果，而直接政府的範圍，既僅限於立法權，其進行又必感到十分的困難。所以羅耳米(Lolme)說：『以國民直接行使立法權，而欲得到良好的結果，實在是做夢。大多數的人民，終日爲生活忙迫，那有安閒的時間，來作立法的事業；即使他們得有餘暇，而大部分又缺乏知識，當然不能判別法律。天之生材有限；立法事業至繁，國民中能勝任的，僅一小部分，所以人民以立法權委之於少數能幹的議員，就好像病家信賴醫

生，訴訟人信任律師一樣。」可見以人數衆多的國民大會處理行政瑣務，不獨民衆的知識不能勝任；而於時間及組織上都發生許多難題。在直接民主的政治組織之下，就是人民已決定組織民主的政府後，他們可以行使其主權。而直接民主的政府，就是人民自身爲行使立法權及行政權的一個機關。政府的各種政策，都是由人民全體來決定，各種重要事務，也都取決於人民全體公意。所有各種官吏，都是由全體人民選舉，並且要受全體人民的節制和監督。但是實際上全體人民既缺乏敏捷的判斷能力，很難於對付全政府中所有的種種複雜和困難的事實。而且關於政府事務，須有專門的技術，但全體人民，既不能全有技術知識，又不能全受技術的教育，自然很難於處理政府的事務。所以這種制度，雖是很好的政治組織，但僅是一種理想的政府而已。（三）

至於近代各國最通行的，就是間接民主制，或稱爲代議制度(Parliamentarism)。這種制度卽以由人民中選出來而定期改選的議會，爲人民的代表，使他爲發表民意的總機關，這個制度實爲近代立憲制度(Constitutionalism)的中心思想。要從代議制實現民意，第一必須使議會有一種組織，在事實上可以儘量代表民意；第二必須使議會有決定國家政策的實權。但欲使議會能盡量代表民意，必須選舉出來的代表，是眞正能代表民意，而不爲任何特殊勢力所左右。可是實際上代議政治到了現在，已暴露了許多弱點，蒲來士(Bryce)曾提出代議政體的三大弊害。就是：(1)人民對於政治之冷淡，(2)議員過於利己，(3)黨派的操縱過於利害。其中以第一項的弊害爲最大。因爲民主政治，本是爲人民建設的，他的背後完全以人民爲基礎。如果人民大家對於政治毫不關心，或是全然沒有運用政治的能力，民主政治便會完全破產，所以間接民主制就是人民祇有主權的虛名，而以政府的作用，完全委之於其他的機關，自己毫無參預的權力。現在世界大多數的國家還是採用這種制度。英、美、法三國人民參政的機關，都靠議會，參政行爲都靠選舉代議士或官吏。英國所謂大憲章(Magna Charta)等在法理上是積極的限制君權；且不是積極的保障民權。所以英國一切法律，沒有得國王裁可，便不能成立；議會也由國王召集，由國務總理直至各級官吏吏都由國王任命，法院也由國王名義行使裁判權。這種政治，完全是君主主義，夠不上稱爲民治。法國議會最初僅是一種咨詢機關，代表國內特殊階級，後來勢力極

大，實際上不過是階級作用的擴張，並不以立法機關爲運用民權純粹根據地。美國創立三權分立的憲法，議會成立是根據憲法上的立法職權。但在實際上立法的職權，徒成畸形的發展；而且三權憲法施行的結果有時各部權力在法律上或政治上過於膨脹。因之凡百政務都由政府委員協定，立法部的代表會議，僅是形式上的通過而已。可見間接民主制，雖國家主權在名義上屬於國民全體，然而國民却以政府的作用，完全委之於立法、司法、行政三種機關。這三種機關都是由人民間接或直接產生，但國家大事非經他們允許，則不能執行。所以實際這種機關一旦產生後，其權力無限，而其所作爲，可以任意違反民意；人民亦無可如何，因之間接民主制較之直接民主制之弊端尤多。

第二節　四個政權的意義及其運用

近代所謂民權，具體的說：就是瑞士人民所行使的創制權、複決權、罷免權及選舉權而言。這四個政權的運用，就是民權實施的基礎，其中創制、複決和罷免三種，是直接民權；而選舉權是間接民權。在近代民權發達的各國中，人民不僅有直接的造法權，而且有直接罷免權。所謂直接造法權，本是淵源於希臘的城市國家(City State)。在希臘的城市國家中，人民不僅享有選舉國家官吏之權，且有直接造法之權，所以當時除公民全體大會以外，既無所謂議會或代議團體，而公民團體便成了唯一的造法機關，近代國家如瑞士諸州中至今還有幾州，勵行這種直接造法權；而其參加造法的方式，就是創制與複決兩種。

所謂創制權(Popular Intative)，就是國家有集合法定以上的贊成人，要求議會修改憲法或制定法律的權力。換言之，創制權就是人民創制法律的權。因爲立法部不尊重人民公意的時候，放棄了制定各種需要和合宜的法律，人民便可以提出提案，讓立法部通過，或要求交付人民表決，或更直接提出來交由提出圖公決。所以創制權是以人民參與立法，居於主動的地位，可以自創一種新權利。至於人民行使這種創制權的時候，或是連同法律草案送於議會而請議決；或以超草之權，仍予之於政府或立法機關。在理論上第一種辦法，較合於民權

主義的精神；但在實際上說起來，欲得到科學的系統的立法，宜委託備有專門智識的人材，以從事於各種法律的起草。北美合衆國以議院包攬起草權，已有政客式立法的弊病，近日創設的立法起草局（Drafting Beceau）就是這缺點的補救。因爲議員多不能勝起草之任，羣衆之中，意見紛歧，利害衝突，且大多缺乏專門智識。若是由這樣產生的法律草案，難期完善，是可以斷言的。所以創制權不宜與起草權合而爲一。創制權雖宜給與人民，但起草權則宜讓之於政府。

瑞士最初對於憲法和立法的創制，是由於一八四八年憲法的規定。至一八九一年人民於行使創制權時，並須制定具體的法律草案。但創制權的行使，須得五萬選舉人的署名。一九一九年的德國新憲法，亦與人民以創制權，凡有十分之一以上的選民，則可擬就草案，要求政府提出於議會。如議會對於提案爲全部可決時，政府的提議，即成爲法律，若議會對於提案須加以修正或否決時，應以政府的提案付之於人民的總投票，這是德國憲法優於瑞士之點。

至於創制權的目的，不外是求民權主義的貫輸。而它的功效，可以分爲幾項說：（一）創制權可以增進人民在政治上的幸福。因爲人民施行創制權，必須經過議會的預聞，同時議會一方面對於人民提出案件，發表意見；他方面又可提出一種計劃來抗議。但議會對於法律和政治，如恐人民提出，有時雖不利於本派本系，或使個人私利，受有影響，而却不能不勉強通過，這是創制權的好處。（二）創制權又可以消滅政治上的革命。因爲昔日人民官吏間，沒有溝通的方法，政府施行的法律，有時失去時代精神，不合民衆需要，而政府又要強制施行，結果便釀成革命。若是有了創制權，人民對於不良的法律，可以拒絕施行。政府也不能干涉。所以創制權是以和平手段改革法律，並且是進行民主制度的重要途徑。

所謂複決權（Referendum），就是人民對於議會所議決的憲法，或普通法律，爲最後的決定權。在半直接政府的政制下，議會雖有立法權，關於憲法或特種法律之制定或修改，議會不可不在提案之前，先得人民之許可，或於議決之後，得人民之批許。前種辦法謂之諮詢的複決權（Le referendum de Consultation），後種情

形，謂之批准的複決權（Le referendum de Ractification）。例如議會中議員爲修改憲法的決議，乃以應改憲法的一問題，請求人民之公決，是謂之諮詢的複決權；又如議會中對於某種法律案，已爲具體的議決，但以其關係重要，不可不得人民的同意，乃以法律的內容，公布之於人民，而求其批准，是爲批准的複決權。

近代複決權發源於法國的第一次革命，當時革命志士，受盧梭民權主義的影響，認憲法爲民約，主張一切憲法須經人民批准。於是一七九三年由國民會議（Convention national）所制定的憲法，首先交付人民投票表決，開近代人民複決憲法之新紀元。十九世紀期內瑞士諸州與美國諸邦，亦陸續採用此制。瑞士諸州採用複決權，係始於一八〇二年的聯邦憲法，對於議會通過的憲法修改案，俱限定必須經人民複決，始能成立。換言之，一切普通法律案均須得人民的批准，未得人民批准的議決案，不生法律的效力，這種稱爲強制的複決權（Obligatory referendum）。所以瑞士所採用之制憲的複決，概爲強制複決權。美國祇有各州憲法採用複決制度。各州憲法的修正，也是運用創制的複決權，此外歐洲以後新興國家的憲法，多採用此制，至於各國之採用立法的複決制，大半爲自動的複決（Facultative referendum）。這種自動的複決，就是凡議會通過之憲法案或法律案，必須由公民自動的要求，或其他機關自動的要求，始付複決。德國一九一九年新憲法規定；凡公民對於議會所通過之憲法案或法律案要是由公民要求召集的複決爲自動的複決最普通的形式。

複決權運用的效果：第一是在防止革命的發生。因爲在代議制度中，國會議事取決於多數。但往往多數議決的事或少數人因利害關係，指爲非眞正的民意，或爲眞正民意所在，而多數特勢，故與民意爲難，因之激起人民的反抗。若是有了複決制，則法律案非由人民議決不能有效，成爲防止革命風潮最鞏固的長堤。第二可以促成立法的完善。因爲複決權的施行，凡一切不合民意而有利於政府的法律案，人民不與以同意，決不能通過，務使立法者非處處適合於民意不可，否則其所制定的法律，便難有效。第三可以發展民主的精神。法律是要全國人民共同遵守，自不能不讓人民來制定，所以採用直接民主制，而必須有複決權，就是這個原故。

至於罷免權（Recall）在近代政治上尤爲重要，近代所謂民主政治國家的主權本是存於人民全體，而人民實

爲國家的主權者。一切行政官吏所行使的，都不是固有的權力；他們的一切措施，雖是以主權者的名義行之，但是他們對於主權者，當負責任，這是很顯明的事。所以人民對於行政官吏不負責任時得，隨時隨地實行其罷免官吏之權。在瑞士各州與美國各邦的人民都有一罷免權。凡人民滿了若干人，就可以對於他們認爲失職的議員，行政官吏，或法官要求人民總投票，罷免他們的職務。這種制度在瑞士和美國很盛行。德國一九一九年的新憲法，也是採取這種制度。

瑞士的罷免權是一種人民解散議會權。惟僅能行之於立法部的議員。凡在一定額數以上的選民，對於議會全體，得要求全國選民投票表決，若得大多數選民的同意，議會的職權，即行終止，另外舉行新議會的選舉。美國各州人民的罷免權，不但可以行之於議員，且可以行之於一切選舉的官吏，甚至於對於裁判官，也有罷免權，不過美國人民的罷免權與瑞士的罷免權不同。瑞士各「康同」的選民，祇罷免立法部的議員，而美國各州的選民，並可以罷免一切被選舉的官吏，同時瑞士人民可以對於全院議員行使罷免權，美國人民則僅能制裁各個不稱職的議員。至於德國在新憲法中則規定人民罷免權祇能行之於大總統，不能實行於大總統以外的官吏，就是對於大總統行使罷免權時，也須先得聯邦議會三分之二以上的決議。

由此可知，人民有了罷免權，便可以用來監督政府和國會，這樣，行政的官吏與議會就不敢倒行逆施，與人民立於反對的地位，這是保障民權主義最好的方法。因爲人民得罷免官吏，便可以限制行政官或議員的權力極端的擴充，同時並可以限制他們的專制行爲，所以人民要求保障他們的權力，必須有罷免權。

人民除了上述三個政權之外，還有選舉權，近代各國因民主主義運動的猛進與國民教育的發展，選舉權的普及，已成文明國家的通例。歐戰以後很多國家裏面，選舉權並已普遍到男女兩方面。近代選舉制度分間接選舉與直接選舉二種。所謂間接選舉（Indirect Election），就是凡議員或官吏的選舉。不由選民直接選定，僅由公民選出的代表選定，這種間接選舉制度有種種形式，有以選民選出若干「初選當選人」而以選定議員之權付諸此項初選當選人者；又有以地方議會爲選舉團體者。但是這種間接選舉制流弊很多；第一在使選舉制度對

於一種選民的政治智識，不能發生重大的教育作用；而人民對於民權，更不能直接行使。第二各政黨競爭選舉，容易有選舉賄賂與選舉恫嚇的事情發生，眞正民意更無從表現，所以近代各國皆通行直接選舉制；除了對於上議院尙有採用間接選舉制以外，下議院的選舉，則幾一致採用直接選舉制。

本來近代選舉的流弊很多，但直接選舉的結果，足爲立法行政分立的保障，使政府不受議會結黨的影響。所謂直接選舉(Direct Election)，就是由全國人民總投票舉出全部分議員，每一選所投的票數，等於全體代表的額數，這就是所謂全國選舉制(General ticket system)。這種全國選舉制，大多數的國家，都是人民直接投票，選舉代表。

不過這種直接選舉的弊病，自然是很多的：第一、人民不是個個都有智識，自難免不爲政黨所利用。第二、被選者是否合格也是一個問題，往往有富能力的專門家，因不長於言論而落選，而不學無術者反藉其與奮選民的言詞而取得被選的資格。此外金錢的運動，與種種選舉黑幕，在在都難表現眞正的民意，所以 總理在五權憲法中，設考試一權來補救，以謀消除選舉的一切流弊。

三民主義的民權主義，乃在國民眞實的運用四個政權以爲衡，但根據建國大綱的規定：如創制、複決、罷免及選舉權之運用，行於縣而不行於國。即是說：四個政權的運用，必須以縣爲單位，務求在各地方完全發揮直接民權的特點。因爲直接民權的運用，必須在人口不甚多，幅員不甚廣大的地方行政區域以內，始能顯其功能；若要使直接民權適用於幅員遼闊的全國政治區域，由數千萬或數萬萬的人民舉行投票，以決定官吏之去留與法律之存廢，實不可能。所以 總理以縣爲實施民權的單位。 總理對於此層，尤有精詳的說明：「今假定民權以縣爲單位，吾國並不止二千縣。如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千塊之石礎。礎堅則十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建政亦然。當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎必可有成。彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者各舉一代表。此代表完全爲國民代表，即用以開國民大會，得選舉大總統，其對於中央之立法，亦得行使其修改之權，即爲全國

之直接民權，而以國民教育發達之故，每縣各得有國民軍。於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。」所以總理主張以縣爲實施民權的起點。國民大會第九條更有關於選舉、罷免、創制、複決四權的運用，在各縣由人民直接行使的規定。縣的職權範圍愈廣，則人民直接行使政權的機會必愈多，憲政的施行，始有完滿的結果。

第三節　民權主義制度的精義與特質

本黨的民權主義，一方面排斥間接民主制之虛僞，他方面又認定直接民主制之難見諸實行，所以民權主義就是折衷於兩者之間並把國家的政治大權，分爲兩個，一是政權，操在人民手裏；一是治權，操於政府的機關。這種制度，又有人稱爲半直接民主制，實爲民權主義精義之所在。民權主義的特色，就是在這種半直接民主制度之下，人民雖以政府的作用，委之於其所選出的代表，同時在一定情形之下，仍保留直接參預的權利，一方面可以利用選舉權，使人民能選出優秀的人材，組織政府；他方面又能給人民以罷免權創制權及複決權，使政府不能不服從國民的意志。所以民權主義的基礎，就是建築在權能區分上，把國家的政治大權，分成兩大部，政府得掌有立法、行政、司法、監察、考試的的治權，人民得以其選舉、創制、罷免、複決等政權，監督政府，　總理說：「現在民權政治，是要靠人民作主的，所以四萬萬人，都是很有權的。」但是人民應該把治權委託於有能力的政府，因爲現在各國，自實行民權以後，政府的能力很退化，人民很怕政府有了能力，管他不住，這樣反使政治難於施行，所以　總理說：「如果權與能不能分開，人民對於政府的態度，總是不能改變。」他拿汽車作比喻，人民就是汽車的主人，政府就是汽車夫，汽車夫是有能無權的，主人是有權無能的，「這個有權無能的主人，應該靠有能的專門家，代他駕駛，民國的大事，也是一樣道理。」所以民權主義的眞義，可以下列一個略圖表明之。

政權
- (一)選舉權
- (二)罷免權
- (三)創制權
- (四)複決權

治權
- (一)司法權
- (二)立法權
- (三)行政權
- (四)考試權
- (五)監察權

這種權能分治的作用，是有十分密切的關係。總理對於這層，更有很精微的解釋。他說：「所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制，有了四個節制，便可以管理那機器的動靜。政府替人民做事，要有五個權，就是要有五種工作，要成五種門徑去做工。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，有了這樣做工的門徑，才可以用出無限的威力，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，沒有力量來管理他的一動一靜，人民隨時可以指揮的，像有這種情形，政府的威力，便可以發展，人民的權力，可以擴充。有了這政權與治權，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，就可以破天荒的地球上造一新世界。」總上說來，民權主義，除有間接民權外，復有直接民權。而與歐、美大多數國家所行的民主政治，只主張間接民權者，完全不同。

民權主義又主張一國的政權隸屬於一切民族的人民與一切階級的人民。近世民主政治只是空泛的主張對內一切人民有自由平等之權。實際上這種所謂自由平等，只是爲少數資產階級所享有，大多數的平民，仍是徒擁有自由平等的空名，而政治反爲資產階級所支配控治。比如近代各國在普選制度，未曾實行以前，人民的選舉權是財產爲標準的。差不多以能納一定的租稅或有一定的財產爲選舉權的要件，是近代最普通的選舉制度。這種制度最大的弊病，就是以資產階級包辦政治。因爲無財產的人，是沒有選舉權的，也就是沒有參預政治的機會。就是有相當財產或納稅資格的人，對於政治上，很難有獨立的見解，所以被煽動和賣票的事，是資產階級

包辦政治的常事。而且對於平民的利益，多置不問，純然以本階級利益爲主，更是現代政治的大畢惡。在目前直接民權沒有採用的時代，選舉就是人民參與政治的唯一手段。若是沒有選舉權，便不能參與政治，結果政治只是一階級的專利品。而且在現代國家組織中，一般人民所有經濟的基本權，都沒有相當的保障，大半的政治家也不知道經濟基本權，是什麼一會事，自然更說不到保障，以致近代各國的政治組織，都是畸形的組織。

三民主義的政治制度，是主張一切人民在政治上和經濟上都有平等自由權。因爲政治生活，僅是社會生活的形式，經濟生活，纔是社會生活的實質。政治生活的形式，便不得不以經濟生活爲基礎；而政治的平等，尤必以經濟平等爲要件。本黨的民權主義，既是以促進經濟平等的民生主義爲基礎。所以第一次全國代表大會宣言中，對於現代的民權制度，加以猛烈的攻擊：

『近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具；若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數人所得而私也。』

所以本黨的政治組織之建設，是以一切人民都有參與政權的機會爲原則。這種原則最充分表現，就是本黨所主張的普選制度。本黨黨綱對內政策第四條規定：『實行普通選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉。』因爲要使一切平民都有參與政權機會，就必須大家都有選舉權，這樣才不致使政治成爲壓迫人民的工具。普通選舉的制度，實具有很多的特色：第一、普通選舉制度實行後，可以打破國民的階級制度，使各人適合於法律上平等的精神。第二、使國民大會可以適合於國民全體代表的性質，而且代表的權力，也可以使之強固。第三、各階級既都能選舉代表，纔能免除社會上的不平等，可以消弭階級上的紛爭。第四、行普通選舉制度，則選舉人數必多，賄賂之事，很不易行，得以防止選舉的腐敗。所以普通選舉制度，實爲行使民權根本的要素，我們尤不可忽視。

第四節　權能學說在公法學上之貢獻

歷來公法學的基本觀念，乃是存於統治權之發動的關係，而以國家主權之最高的信念爲其核心。歐戰以後，世界思潮演進，主權最高的信念，發生動搖，狄驥(L. Duguit)、柯爾(Cole)輩，盛唱多元主權說，而近代公法學更成新的趨勢；卽是以『社會主義的實的法律政度，替代了個人主義的玄想的法律制度。』所以狄驥認定；『今日之所謂公法，非確定某領土上一方爲號令者，他方爲個人或團體的關係，如主人對於其所服從者然。今日之所謂公法者，規定各種公務之組織，並謀保持此種公務之進行。』所以狄氏以爲今日公法的基礎，不是命令的，乃是組織的；也卽是事務的處理。而在他方面國家由誰來管理，又成爲公法上最重要的問題。美國格特爾(Gettell)教授在其大著政治思想史的結論中，曾經這樣的說：『就普通一般的說，政治思想是需要調和的，最基本的問題，就是國家由誰管理和國家的職務如何。在平民政治與貴族政治，個人主義與社會主義，這種極端的傾向中，是必須調和的。但是近代民治思想對於這兩種問題，又各有其相反的傾向，一方面是民主政治要求普通選舉，官吏民選，創制權與複決權；而在他方面各國政府復努力增進效率，及使政治專門化；如登用專家，文官考試，行政責任之集中，委員及官吏之任命等。近代政治之普遍的調和的趨勢，就祇是以民衆爲最後的支配者，而兼顧及行政的效率。』由此可知近代公法學上有一種新的趨勢，就是在主權一方面絕對尊重民衆；在行政一方面則儘量登用專家。

本來近代政治生活的演進，政府的職務，逐漸增加。政府中各種複雜和困難的事實，必須有專門技術與知識，始能處理。政府中各種事務若非有專門技術與智識的人，必難有敏捷判斷的能力。以前在封建政制之下，政府是被認爲治人的統治者，在民主政治的今日，政府僅是替人民治事的事務機關，在這種事務機關之中，所需要的是有能的專家，不是治人的控治者。所以近代政治演進的特色，就是政府的職務，大生變化，治人的權力日見減少，治事的職務，日見增多。政府職務增多以後，專家的需要，更爲迫切。因爲近代民主政治的理想，既是以人民爲國家的主權者，政府的各種政策，都應由人民全體來決定，各種重要事務，也都要取決於人民全體的公意；但在實際上政府的職務增加，全體人民既不能全有技術智識，又不能全受技術的教育，自然很

難於處理政府的事務，這樣便不能不委之於有才能的專家。所以在以治人爲中心的時代，政府最大的問題，簡直是一個權力問題。政府中的官吏，是應如何的應用其權力，以治理人民！而在民主政治下的政府官吏，不過是人民所雇用的事務員，則政府的中心問題，就是如何可以得到有才能的官吏，來代替人民推進政治。

五權憲法對於近代公法學上最大的貢獻，就是採用民權主義中的權能分開說，作成公法學的新原則。自來公法學者認爲解決政治問題的方法，不外兩種：一種是主張授人民以權，而強其所不能；一種是用其所不能，而強奪其權，但這都不是解決的正當方法。總理折衷於兩者之間，把國家的政治大權分爲兩個：一是政權，操在人民手裏；一是治權，操於政府的機關。使人民不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實權。所以五權憲法的立法基礎，就是建築在權能的區別上面的。

政權與治權的區分，其主要的原因，是在解決民權問題。總理自己曾經這樣的說過：「我們要解決民權問題，便是另造一架新機器，造成機器的原理，是要分開權和能，人民是有權的，機器是有能的。」所以政府是一架行政機器，要機器有能，就是要政府有能，這是從根本上着手的辦法，有了根本的辦法，民權的行使，自然就沒有障礙，民權的問題，就可以解決了；因爲人民有了充分的民權，政府的能力雖大，亦不能爲害於人民。在這種權能分開的情形之下，政府的能力，只是爲善的能力，而不是爲惡的能力。換句話說，就是政府祇有辦事的能力，而去留動作之權，仍在人民本身。可是人民操有政府去留之權，可以解決民權問題的困難。

所以權能分開的意義，就在於使政府得有立法、行政、司法、監察及考試的治權，人民得以其選舉、罷免、創制、複決等政權來監督政府，這種權能分開的作用，是有十分密切的關係。總理更爲詳細解釋說：

「五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權。一個極大的機器發生了極大的馬力，要這個機器所做的工夫，很有成績，便要把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，就是要有五權工作，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，才可以發生無限的威力，才是萬能的政府，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，人民隨時都可以指揮的。」

我們看了總理這樣不厭求詳的說明，可知權能分開的主義，可以增加人民的權力，使人民能直接監察政府，不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實權，這是對於現代政治制度一種良好的補救辦法，也是總理所以高出於盧梭一輩學者的地方。

總理權能劃分的學說，其主旨在增加人民的權力，使人民能直接監察政府，不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實行，這實是對於現代政治制度一種良好的救濟辦法。這種權能分開的主張，就政治學的原理來說：所謂「權」，就是全民政治，以三民主義中的民權主義爲旨歸；所謂「能」，就是集權政府，以五權憲法爲準繩。五權憲法的精義，不僅在此五個治權，應與分開，而更在如何運用此五種治權，藉使整個政府，達到萬能的程度。所以五權憲法的中央政府，應該是一個民主集權的政府。這種所謂民主集權的政府，就是說在政府方面應具有「很大的力量」，而形成「萬能的政府」；可是這種萬能的政府，又須「完全歸人民使用」，而向代表人民的國民大會負責。所以按照總理的意思，政府既是受人民的「制扣」（五權憲法講詞）「節制」或「管理」（民權主義第六講），牠所享受的權力，卽是很自然的不應受限制。所以政府的官吏，在「有本領，忠心爲國家做事」的條件下，他們的行動是不應受「限制」的（民權主義第五講）。這種不受限制而萬能的政府，卽普通所謂「集權政府」。但這種集權政府的原則，是「歸人民使用」「而爲人民謀幸福」的，這不僅與自由主義的民主政府有別，且與極權主義的獨裁政治更是絕不相同的。

（註一）見氏所著 "Social Contract" Part II Chapter III。

第四篇　五權分立之思想與制度

第一章　五權憲法的特質

第一節　近代法律思想演進之動向

五權憲法爲實施民權主義的基礎，也是完成治權的重要工具。近代各國政治組織，「大都以民主政治爲中心。而憲法便是一種實行民主政治之國家的根本及其作用的大綱；其目的在整飭自由與秩序，使個人自由不致影響到社會秩序，而維持社會秩序，就是運用個人的自由，使民主政治得以順利進行。所以民主政治必須有良好的憲政。五權憲法雖爲民權主義的一部分，但與我國政治制度之創建有很大的關係。總理說得好：「憲法是一部大機器，就是調和自由與統治的機器。」可知目前我國要創建一種新的政治制度固然要以建國大綱爲模型；而五權憲法的眞意義，尤不容有所忽視。本來法律現象因時而異，所以各時代的法律思潮，亦相沿而不同。西洋法律思想導源於希臘、羅馬時代，而盛行於十二世紀。自羅馬帝國滅亡以後，日耳曼民族的法律，風行歐洲。等到十二世紀以後，學者爭相研究羅馬法典，希臘的法律思想，因之復興；十三世紀宗教勢力支配了全歐的思想界，於是法學作成神學之一部。後來宗教改革運動發生，哲學思想進步；羅馬法成爲普遍的研究，而法學乃得脫離神學的範圍，近代法律思想於焉肇興。

本來近代法律思想之演進，可分爲個人主義，民族主義及社會主義三大時期。晚近二百餘年間，歐洲的思想界莫不受這三大思想的影響。近代法律思想，既是淵源於希臘、羅馬，而希臘的「自然法」思想與羅馬的

法制觀念，對於近代初期的法律思想是有不少的貢獻。近世個人主義的法律思想，乃是依據自然法學說，而普及於一般，自然法派的學者，用意在闡明人與人的自然關係。他們所謂自然法，就是假定人人有理性，而社會便是有理性的個人所湊集而成。他們重視個人，認個人為國家的重要原素，其思想之最初的表現，是始於十七世紀對於英國斯多亞王朝專制政治而起的清教徒革命，而彌爾敦(John Milton)適為此時代的俊彥，他徹底的提倡個人主義的思想，他以為一切人類本來是生於自由，凡防衛自己保護自己之能力及權利，皆為自然所賦予。君主及行政官吏，只是人民的代理人，非依法律不得行使其權力。彌爾敦這種見解，完全是以自然法與契約說為基礎，說明個人主義。所以十八世紀的個人主義的思想，作成自然權利說，社會契約說，及最大多數的最大福利的功利主義的理論的基礎。而以洛克(Locke)盧梭(Rousseau)及康德(Kant)三氏為領袖。洛克認定一切人類，皆為自由平等獨立，無論何人，非得自己之同意，不必服從他人之政治的權力。盧梭以為各個人依社會契約，雖絕對服從人民的總意，然個人依社會契約所拋棄的，僅為其權力，財產及與社會全體有關的各種自由；除此以外，各人有不可奪的自由。康德則以個人的理性，為社會秩序最終制裁的基礎，自由是國家和法律的要素。人民自己本理性與自由所設立的規則，當然自己要服從。所以自由主義最初形式，最純然建立於個人主義的基礎之上。

在他方面，此種個人自由的法律思想，列入憲法，作成人民的權利，而加以保障的，實以英國開其先例。一二一五年英王約翰頒布的大憲章(Margna Carta)，一六二八年查理士第一承認的權利請願書(Petition of Right)及榮譽革命後於一六八九年得威廉王承認的權利宣言(Bill of Rights)均為最顯著的實例，但使個人思想加大發展的，實以美國革命時代所發布的權利宣言(Bill or Declaration)。美國革命之初，各州所定的憲法中，首先冠以權利宣言，關於人民的自由權利有多數的規定。宣言中並說明這種人民的自由權，即使以國家的權力，也不能侵奪，不過我們應該明瞭的，就是美國這種權利宣言，是近世以國民自由權利入憲之開端；與英國的權利宣言，是有分別的。英國權利宣言中，所要求的，乃是被斯多亞王朝的專制所剝奪的人民已經享有的

權利。英國此種權利宣言，不過承認其非法；而要求回復舊時人民已經享有的習慣法上的權利。在他方面美國的權利宣言，乃是根據以人性的自然爲出發點的政治哲學思想，而宣言一切人類所應有的權利。這與英國權利宣言係根據舊日固有的習慣法，以應付政治上的必要者正相反。至於法國於一七八九年八月二十六日所發布的人權宣言，與前述的美國革命時所發布的權利宣言，同爲近代以國民個人權利列入憲法之理論的淵源。法國的人權宣言是把十七、八世紀學者之自由、平等及民約的政治思想，差不多照原樣的文字，盡量的表現於新宣言中。所以法國的人權宣言，就其內容而言，只是以國民個人權利之基本的理論，作爲合理的國家組織之基礎。換言之，在這宣言內，不直接規定國民現實的權利與義務，而僅決定國家對於將來的立法所應採的主義和方針。所以他與普通的法律性質，全不相同，而與以現實的權利之保障爲目的的英國權利宣言，也自然異其旨趣。所以法國的人權宣言對於世界各國的影響，與其謂直接對於國民權利規定之法律的結果，無寧謂爲在於以此種權利作成倫理的結果，給予近代國民個人權利之確定，以樹立深厚的理論之基礎。近世各國所受法國人權宣言的影響很大，差不多沒有一個國家，在制定憲法的時候，莫不制定關於國民自由權之種種的規定。於是國民各人自由權之保障，已成爲近代憲法中最主要的目的之一。

十九世紀前後，民族主義的法律思潮，勃然興起，着重主權國家的獨立，引起國際關係上的民族主義。所以十九發紀的法律思想以民族主義爲背景而形成者，以歷史的法學派（Die historische Schnte）爲最著。歷史的法學派之發生，雖由萊布尼茲（Leibritz）之提倡，實勃興於十九世紀之後，而以對於自然法說所表現之法國革命的反動與德意志各國國被拿破崙蹂躪而生之民族自覺，爲此派產生的近因。此派認定法律爲民族精神之表現，而以民族的「法律確信」（Recht Suberzeuzung des Volks）爲基礎。所謂法律確信即是民族的心理狀態爲法律的本質。所謂慣習、學說、判例、法律條文等即是「民族法」（Volksrecht）的表現。此派在政治思想上最有勢力；而以意之威苛（Vico）英之白克（Burke）德之薩維尼（Savigny）爲此派的領袖，後來德意志之復興一八九六年德國民法法典之完成，都是受這種民族主義的法律思想的影響。歐戰以後，民族革命風潮，奔赴全世界，

而戰後新憲法，亦多有帶民族主義的色彩的。比如捷克共和國的憲法規定：「捷克共和國領土爲完整統一」（原文第三條），「捷克共國國民之國籍爲單純唯一者」。（原文第四條）而在憲法首精更標示曰：「捷克共和國並宣言，願竭全力使本憲法及吾國一切法律，得根據吾人歷史及近世民族自決主義之精神以期實現。」其他若芬蘭、羅馬尼亞等戰後各新興國家的憲法，莫不充分的表現民族主義的精神。

戰後法律思潮一方是民族主義思想之澎湃，他方面又是社會主義思想之發呈，近代社會主義理論之產生，由於工業革命與工廠制度之兩大事實，一般勞動者既脫離簡單工具時期羣集於工廠內，此大規模政治變動之理論，遂應運而生。又因資本主義加緊剝削勞動者之結果，於是社會改造之思想，遂日益增長其勢力。此種思想之侵入法律學，則在一八九〇年以後。社會主義的法律思想之發生，當然是救了馬克思唯物史觀與階級鬪爭等學說的影響。在十九世紀最後十年的大陸法律思想中，這派也很佔有相當的勢力。布魯克亞丹（Brock Adams）氏就是主張最力的人。他以爲法律是社會上最有力階級之意志的表現，由經濟的動機而決定的。所謂「公平」觀念，並不受理論發展的影響。法律條文這種東西完全是有力階級，於能以其意志加之於社會弱者之範圍以內，爲自利的目的而設的。換言之，法律要不過社會中之強者富者用以侵壓弱者貧者的工具而已。這種思想，隨戰後解放思潮而益發展。戰後社會主義的法律新觀念，首在所有權的限制與勞動者的保護。歷來傳統的法律思想，多偏重於個人主義的權利觀念，而以個人利己的活動爲其要素。社會主義的法律觀，是否認私有權利之存在；至少對於現在個人主義的權利觀念，加以法律的限制。他們以爲個人與個之間，祇有社會職能，國家與人民之間，祇有公共服務，決沒有權利之存在。所以戰後各國新憲法，對於所有權的限制，皆有具體的規定。比如，德國威瑪憲法第一五三條『所有權受憲法之保障，其內容及限制，以法律規定之。』『所有權爲義務，其使用應同時爲公共福利之役務。』第一五五條規定：『地主在社會的責任上，有開墾與種植其土地之義務，其有不勞而獲的土地剩餘價值，應歸社會享用之。』『一切土地之富源，以及經濟上有功用之天然物，須歸國家管理之。』此外南斯拉夫、愛沙尼亞等國憲法，皆有限制關於所有權之規定；而蘇聯尤有嚴厲之規定。一九

二三年蘇聯新民法第一條規定：『私權在不反於其社會經濟的目的之限度內，受法律的保護。』其第二十二條規定：『土地爲國家所有，不得爲私交易之目的。』第四六一條則限制繼承財產不得超過一萬盧布。至關於勞動者的保護，爲社會主義的法律的基本原則。他們認定勞動者本身如果沒有運用法律上自由的經濟實力，僅依契約自由的原則，則必受雇主的壓迫，訂立不利自己的勞動契約。所以勞動者必須有參加國家立法的權利。戰後各新興國家的憲法，對於勞動者的保護，都有一部分的規定，成功所謂「勞動憲法」(Arbeitsverfassung)。比如德國威瑪憲法一五七條『勞工須受國家特別之保護，並須由國家制定統一的勞工法。』第一五九條『一切工人，一切職業，均得享有結社之自由；以保護並改善其工作狀況，與經濟生活。一切契約，如有限制或妨礙此種自由者，均屬違法。』德憲關於勞動者保護，規定獨詳；而在第六五條中規定聯邦經濟會議之組織，多數以各項企業雇主及各勞動團體之代表組成。該院不僅可以提出法案於普通會議，且有審議普通議會所提經濟的或社會的法案之權。總括的說，戰後各國憲法，多帶社會主義的傾向，而以經濟的立法，爲其中心思想，這是在公法學上一種大變動。

第二節　五權憲法的基本精神

近代法律思潮既如上述，而五權憲法之產生，實吸各派思想之精華。五權憲法之創建，在混合中國固有之制度與歐洲輸入之思想，鎔一爐而冶之的結晶。而且五權憲法是以三民主義爲其理論的淵源。三民主義的立法精神，其目的在求整個民族、民權、及民生問題而立法。其立法根本精神就迥異於我國固有的法律思想，尤與歐、美的法律觀念不同。就我國方面來說：歷代制禮立法，完全是立於家族制度的基礎之上；公法與私法常易相混，私法每納於公法之中，而三民主義的立法則以保障民族精神，發揮民權思想，與企求民生幸福爲中心；不獨嚴於公法私法之辨，且將法的基礎，置於全民族之上；而在他方面，三民主義的立法，反與歐、美的法律思想不同。近代歐、美的立法基礎，俱以個人爲本位，根本上認個人爲法律的對象。雖至二十世紀之初，立法

趨向轉變，法律對象由個人移至社會，然多數仍因襲舊日以個人爲社會單位的舊觀，認天賦人權爲立法之基礎。縱使蘇聯的新憲法，已將社會爲單位的觀念，代替個人爲單位的思想，但又誤認社會生存關係爲階級對立的關係，俱與三民主義的立法精神，不相吻合。三民主義的立法，是以整個社會爲單位，認定社會的生存關係，是連帶關係，既不偏重於個人的自由，忽視社會全體的利益，尤不能分化社會以任何階級爲單位。所以三民主義的立法原則，實爲社會生存進化的極則，而以適應於生存的目的爲基礎。本來一切社會現象，都是人類生存的狀態，一切社會的關係，都是人類生存的關係，社會生活既是不斷的進化，生存的狀態，也不斷的推移，維持生存的條件，既生變更，則要求生存的方式，也不得不轉換，然其生存方式之轉換，實大有關於法律意識之確定。所以社會的立法，是隨各時代生存方式之不同，而有變遷。三民主義的立法，是以適應社會的生存關係爲基本的原則，其目的則在謀整個社會問題之解決，並非僅僅爲社會中之個人或部分或階級，主張其絕對權，使整個社會益陷於不可收拾的地步。所以三民主義立法的主要精神，就是求整個社會的民族、民權及民生三大問題之總解決，以求適應人類社會的生存關係。

其次，三民主義的立法，是要想把整個國家，組織到如同機器一樣，人民是要成爲管理機器的技師，而政府就要成爲一架機器。總理說：『憲法是一個大機器，就是調和自由和統治的機器。』可知憲法是支配人事的大機器，也就是調和政治裏面的離心力和向心力的大機器。總理以爲數千年以來的政治裏面，有兩種力量，一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。這兩種力量，猶之物理學上的離心力和向心力，二者必須平衡，物體始能保持平常的狀態。在政治裏面，也是一樣。政治裏面的自由力量太過便成無政府，束縛力太過，便成專制；必須兩力平衡，政治才能保持穩定發展的狀態。所以三民主義的立法第二個原則，就是保持政治力量的平衡，而以權與能的區分，爲五權憲法的基礎。憲法是國家整個活動的機器，權是發動機器的力量，能是做工的機器，管能的部分是政府，管權的部分是人民；眞實有能的五權政府，是要靠眞實能夠行使四權的人民產生，這樣才能保持政治力量平衡的原則。

最後三民主義的立法精神，又建築在權利義務的新觀念之上的。今日的法律，是權利本位的法律。權利義務的觀念，完全是個人主義的產物。總理以爲個人是沒有所謂離開社會的自由和權利的。個人的地位，是因社會承認其爲一分子而來，他的權利義務，都是因爲社會的承認才能存在，否則便無權利義務的可言。因此之故，總理對於「民」的觀念，則限於有團體有組織的衆人。對於「權」的觀念，則必言「民權」，而不泛言「人權」，因爲民與民權，都是因社會的生活，民族的生存，與國家的存在而確立，所以個人若是離開社會，便無權利義務之可言，因各個人對於社會的目的相同，個人因社會而存在，所以大家才能互相認識權利義務之存在，社會亦才承認對於個人權利義務的保障，是知社會生活與社會生存，實法律產生的源泉，法律之所以承認個人生命財產之安全，寄託在個人的身上。所以三民主義的權利義務新觀念，根本上是從認定社會生活、民族生存及國家存在之關係而生的，無社會，無國家，無民族，則一切法律可以不需要，亦自無權利義務之可言。

第三節　五權分立制度之特性

五院制度是根據建國大綱第十九條之規定，設立立法、行政、司法、考試及監察五院，而以五權憲法爲基本的原則。總理之創制五院的政治組織，乃是在現代政治上最偉大的革新，不僅是集「權力分立」說的所長，且是以我國古代的成規，補其缺憾，成功一種很健全的政治制度。本來權力分立說(Separation of Power)是起於美國及法國革命時代。當時的政治家，都認定三權分立爲確保人民的自由之最有效的政治制度。英人洛克(J. Locke)首先主張立法權與行政權分立；而孟德斯鳩(Montesquieu)更完成「三權分立」說。他把國家權力之一切作用，分爲立法、行政、司法三種。他以爲「於各國裏面，有三種權力，就是：(1)立法權，(2)屬於國際法的事件之執行權，及(3)屬於國內法之執行權。依第一種權力，制定、廢止或變更一時的或永久的法律，依第二種權力，媾和、作戰、派遣使節、接待使節、保全安寧、防禦攻擊。依第三種權力，處罰犯罪、裁

判各人之間的爭訟。第三種權力，可稱爲司法權，第二種權力，可稱爲行政權。」孟氏所以主張三種權力須分屬於不同的機關，其理由就是因爲「政治上的自由，雖於限制的政府之外，不能存在，但卽使限制的政府，政治的自由，也不一定存在。若治者濫用其權力，則自由不能存在。徵之古代的經驗，凡有權力的人，都有濫用權力的傾向，其濫用的程度，直至達到其界限仍不止，此事誰也不能否認。雖然道德，亦尙有限制的必要，所以要想權力不被濫用，除將權力分配，使權力限制權力之外，沒有法子。」他更進而說明三種權力應該分立的必要說：「若同一人或同一的議會，兼有立法權及行政權，則自由不能存在，爲甚麼呢？因爲同一的君主或同一的會議，想爲專橫的執行，所以就要制定專橫的法律。司法權若不與立法權及行政權分離，則自由也不能存在。若他與立法權相併合，則對於人民的生命及自由權，變爲擅斷，爲甚麼呢？因爲裁判官同時爲立法者，若使他屬於行政權，則裁判有壓制者的力量，若同一的人，同一的諸侯，或人民的會議，併行此三種權力，卽有制定法律之權，有行政公共決定之權，有處罰罪人，裁判人民的爭訟之權，則一切自由完全消滅。」

孟德斯鳩這種三權分立說，對於近代政治發生很大的影響，法國革命時代的憲法，既着重於分權的原理；而美國的聯邦憲法和各邦憲法也都一致採用分權的原則。但是這種學說到了十九世紀以後，歐洲大陸的憲政運動，採用內閣制和委員制，拋棄了三權分立的原則；同時這種學說更因事實上的證明，發生許多謬點：第一、立法部兼享監察權的失當，美國及其他立憲國家，雖大致都有監察權的存在，但是仍爲立法機關所專有，他們通例以違反憲法違反法律爲限，倘有因政府濫用職權，或不盡職，受賄及其他職務上的犯罪，統通由議會行使監察權。本來政府是對於人民負責的，如果犯了以上的事件，自然有彈劾的必要，但議會祇是立法機關，其權限爲憲法所規定，若議會而兼有監察權，其結果必至濫用權力，使有能的政府，也不能保持其地位，政府的一切措施，都不能順利進行；而且議會中的分子，良莠不齊，難免沒有以監察權爲工具，受金錢的運動，有時與政府結合，以遂其私圖，於是議員日處於政治的漩渦中，完全消失了他們監察的威信。所以監察權不獨立，使國家的權力，不能應用，便沒有強固的政府產生。第二、行政部兼操考試權，其結果關於各種官吏的選任，不

是由民選的方法，便是由政府長官的任命。若是關於許多官吏的任用，都採用民選的方法，這是決不可能的。因爲人民決不是個個都知識充足，難免不受政黨的利用，很難選出有才能的人來。近代國家大致仍是採用政府任命的方式，這中間的流弊很大。行政長官可以不經考試任用私人，或形式上用考試方法，而行政部操考試的實權，仍不能免除任用私人的弊端。所以考試權必須獨立，使專門人才，不致受各種委曲，而於國家大計的進步，才有裨益。

由上可知三權分立的政治組織，實是十八世紀君主政體之下的產物。當時政治情形與現在的民主政體完全不同，所以我們現在看來，這種政治組織的缺點很多、上面兩項，不過是最重要的，其餘限於篇幅，姑且從略。不過「權力平衡」(Balance of Power) 是近代民主主義政治組織的普遍原則，五院制度就在救濟三權分立的主義的缺點，而以五權分立主義爲中央政府組織之理論的基礎。總理曾經這樣解釋說：「我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權、立法權、司法權、加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。」這種所謂「五權分立的意義，第一是指職務上的分立，就是立法、行政、司法、考試、監察各院間，當執行其職務時，不受其他各院之指揮或命令，第二是地位上的分立，五院職員之在職權，不受他院權力之侵犯，所以五院制度的特點，一方面賦與五院以獨立的權能；他方面又使五院間發生互相牽制互相調和的作用，適與美國政治制度所根據的「制與衡」(Check and Balance)的原則相合。

第二章　五權憲法的中央政制

第一節　民國以來中央政制之檢討

一切政治制度，乃是人類政治生活的方式。所以一方面是人類意志所構成；他方面又爲社會生活所演化。我們若持此兩種意義，以研究我國的政治制度，就必須注重羣衆意志之所向與客觀環境的需要來決定。自民國肇造迄國民政府成立之前，其間十餘年中，中央政治制度，大半模仿歐、美所行之制度，但多忽視我國政治固有之傳習，缺乏一貫的立國精神，未能適合我國的國情，故難推行盡善。民國成立之初，制定「中華民國臨時政府組織大綱」。實爲中華民國憲法之權與，大體精神採用美國制度，其主要者如：(一)採用總統制，國務院不設總理，各部長直接對元首負責，受元首之任免，此與美國所行之總統制，若合符節；(二)臨時大總統有統率海陸軍，任免國務員暨外交專使及締結國際條約，參議院議決事件之交令復議等，均與美憲關於總統權限之規定相同；(三)大總統之選舉，由各省代表投票，每省祇限於一票權。此亦與美國革命時代十三州代表大會相同。其產生之方法與十三州代表相似，且每省不論代表人數之多寡，悉以二票爲限，尤與美國同盟會議之「州」爲單位者相似。但其內容對於國民的基本權利與義務，既無規定。在制度方面既襲用美制，於運用上缺乏民主的精神。其後「臨時約法」則採內閣制。當在民國成立之初，各省聯合之始，實有類於美國十三州的聯合，所以需要建設聯邦的國家，採用美國的總統制。自臨時政府成立後，感於南北統一的必要，宜建爲單一國家，如法國的集權政府，而採法國式的總統制，以責任內閣爲其主幹，「臨時約法」時代的中央政制採責任內閣制，政權集中於內閣，總統高拱無爲，苟遇缺出，由國務院代理。當時的中央政制，雖具有責任內閣制的精神，但國會監督內閣的不信任案通過權與內閣抵抗國會的解散國會權，「臨時約法」均無所規定，使責任內閣制無

從體用，且造法諸人誤將彈劾權與投不信任票權相混，尤爲不當。此外「臨時約法」對於省制未加規定，使中央與政府的關係，迄無明白的規定。所以在民國初期的中央制度，不外總統制與內閣制之交互迭變。本黨當時在國會中占絕對的多數，故主採責任內閣制以制袁世凱之專橫；袁氏欲集權於一人，力主總統制，但因責任內閣制未能體用與其方式之不完備，民意基礎之不牢固，卒無從發揮內閣制的精神，至所謂「新約法時期之總統制，將總統權大肆擴張，立法權及行政權監督權極力縮小，採取美國、日本及歐洲大陸各國憲法中最偏重行政權的條文，再由袁氏命令其御用的立法機關，別出心裁，獨自創作的集權制度，實行「一人政治」主義。在「新約法」中行政權既特別擴大，立法權僅爲大總統之附屬品，實即爲袁氏帝制自爲的階梯，所以我們用不着加以批評了。

此外於總統制與責任內閣制之外，另有數種新的制度之試用：(一)民國十三年段祺瑞時代的「中華民國臨時政府制」以臨時執政總攬臨時政府軍民政務，統率海陸軍，并對外代表國家；至處理國務，仍設國務員，其命令及關於國務的文書，由國務員副署，國務員則仍如舊制分外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部，國務會議由臨時執政召集。據此則臨時政府不設監督機關，其國務會議實具有以前總統、內閣、國會三機關的權力，可操縱一切國務，所以當時有人比之於蘇俄的委員制。(二)民國十四年根據本黨中央執行委員會議決的「中華民國國民政府組織法」，最初成立的國民政府制度是採行政會議制。國民政府以委員若干人組織之，并於委員中推定一人爲主席。日常政務則由委員中推定常務委員五人處理。至公布法令及其他關於國務之文書，由主席及主管部部長署名，其不屬於各部者，由常務委員多數署名，以國民政府名義行之。國務由委員會議執行之，委員會議出席委員不足半數時，由常務委員行之。這是本黨在軍政時期推行國務所採行的行政會議制度，與蘇聯的人民委員制的精神相當。(三)在過去中國政治制度上，曾經曇花一現的聯省自治，其創始乃在民國九年，當時倡言聯邦制者，每以聯邦與自治混爲一談，以聯邦爲自治的手段，而自治即聯邦的目的。「聯省自治」名詞的構成，即此種思想的結晶。聯省自治的進行程序：第一步各省脫離中央，實行

自治。第二步自治各省，共同聯合組織聯省政府。聯省自治的理想，大致可分爲二，即：(一)由各省自行制定憲法(或稱省自治法)，依照省憲自組省政府，統治本省。(二)由各省選派代表，組織聯省會議，制定一種聯省憲法，完成國家統一；而其終極目的，則在確定中國全部組織爲聯邦制。但省憲運動之內幕的派別與作用，可謂複雜達於極點，雖曾勃興於一時，但不久即歸消滅。

過去中國的政治制度，在民國成立後的十餘年中，主要的以採用美國的總統制與英、法的內閣制，時間較久，對於國人的印象最深。其實無論總統制與內閣制，其實行均不適於我國的環境。第一、無論行總統制或內閣制，必須有雄厚的民意組織爲之基礎，而我國因人民對於政治訓練素養不深，所以民衆組織迄未能健全，自無充分的民意表現。過去的立法的代議機關，如民國初元的臨時參議院組成份子多數爲都督府指派或舊諮議局代表，僅有少數由於民選者。至第一屆國會之召集，採限制選權制。衆議院議員的初選與複選俱採用大選舉制。初選以縣爲選舉區，各以所轄地方爲境界，複選則合若干初選區爲選舉區。而參議院議員的選舉，大致仿效美國一九一三年前之選舉法，亦爲一種間接選舉制，而以地方議會爲選舉團體；而在我國的省縣議會多不健全，分子又極複雜，以致國會未能有充分的民意爲之後盾，致袁世凱有毀法亂紀之行爲，仍祇有出於武力革命之一途，未能從事代議制的民權之運用。第二、政黨組織，除本黨外，多無一定之主張，不能形成健全的政黨政治之運用。民國成立後，因民主政治的推行，促成政黨的發展，而新政黨的產生，亦如雨後春筍，葱葱林立。民元南京臨時政府成立，各派因倣歐、美共和先進國之例，紛紛組織政黨，即革命原動力之祕密政黨的中國同盟會，亦於此時公開組織，後蛻變而與「統一共和黨」「國民共進會」「共和實進會」「國民公黨」合併爲國民黨，於元年八月成立，採兩黨對立主義，故其宣言中主張：「一國政黨之興也，祇宜兩黨對峙，不宜小羣分立。」因是對於政見相同的各小黨，聯合主義，以期聯成一體，造成政治上的中心。此時的國民黨，其主張已不如同盟會時代，當時祇圖黨勢的擴張，不求主義的貫澈，甚至將以前的政綱，如國家社會主義，土地國有，男女平權等主張亦加拋棄。在他方面及同盟會的諮議局派(即預備立憲公會)，聯合各政團，合統一黨，

共和黨，民主黨等組進步黨，成爲政府之與黨。故在國會開會初期，兩大黨對峙的形勢已成，彼時有民權黨（指國民黨），與國權黨（指進步黨）之稱。其時袁世凱當國，前者的用意在袁世凱以總統之名，而取其內閣之實；後者則接近袁氏。所以此兩黨無論從歷史的關係說，從利害說，從平日的態度說，均不能一致，其成爲兩黨對立的局勢，固爲自然演進的趨勢。以故自元年北京參議院開會，至國會成立的期間爲國民黨與共和黨的對峙，正式國會成立後，又爲國民與進步兩黨的對立。但因國民黨與共和黨或進步黨諸大黨中除中心分子外，均包含有多數的遊離分子，遂因種種的變遷而生種種的分合。自民國二年七月二次革命失敗後，袁氏就任正式大總統，積極發展其專斷政治的企圖，首先設法消滅爲國民黨所佔據的國會，并奪回國民黨議員的當選證書及徽章，國會隨即解散。國民黨既因袁忌而停止活動，而進步黨又爲獻媚於袁，不得不銷聲匿跡，且當時政黨爲議會所獨占，各黨中均無非議員的黨員，國會停開，國民黨解散，中國政黨便進於消滅的時期。此自民國五年國會復活至民國十二年北伐之前夕止，此時期中爲小黨分立時期，亦即爲中國政黨最腐敗變黨爲朋的時期，其間各種形形色色的小派，或明或暗，活動於政海者不知多少，但大半以金錢勢力相結合，無一定的主張，結果給國人以最壞的印象，僅有中國國民黨繼續發展。所以實行民治，必須有雄偉的政黨，中國過去的政黨，除國民黨外，大多無固定的組織，無一貫的主張，未能形成以有力的政黨政治，則內閣制與總統制，均無從運用，而發揮此兩種制度之優點。所以此兩大制度在中國政治史上並無多成績可言。

至就此兩大制度的本身來說，在英、美等國家，亦會發生種種的缺點。以言責任內閣制，因議會政治的衰頹，而發生流弊。在此種制度之下，一切政治上的鬬爭，都集中在議會，如預算的確立，法律的議決，都須得經過議會，如果議會對內閣不信任，經過了大多數的贊成，內閣的命運就宣告終絕，所以有人把這種議會作中心的制度，稱爲議會獨裁制。此種議會的獨裁，常因議員才智之不稱，過度專橫，使政務陷於停滯。因爲議會中的政黨權力龐大，使內閣受其牽制時時求保存權位，排解衝突，自難望其有一貫政策的施行，與強毅態度的保持，內閣地位因之脆弱，而行政陷於停頓，國家威信隨之動搖。若是議會中的黨派愈多，則黨爭愈烈。政府

的地位，亦愈不穩。比如法國的內閣，由於政黨的多變，時常如走馬燈的更迭，而內閣責任分裂，政黨的傾軋又甚，致政務無展布，國家卒致潰敗，可爲寒心。英國內閣的運用，雖然靈活，但政策的推進，亦常受議會的阻礙。在此次大戰發生之前，英國政府的國防措施，極爲欠缺，這是因爲政府的擴軍計劃，常易召致議會中的反對黨及社會輿論的攻擊，不易順利進行，非至戰機迫切，政府的擴軍計劃很難有機會進行。可見戰機已起，再行擴軍，軍備已經落後，即使設法補救，亦已處於被動的地位。凡此皆爲議會內閣制的缺點。至於在美國的總統制之下，行政機關與立法機關相互保持獨立的地位。雙方自命代表人民的意見，總統既不能解散國會，國會亦不能能免總統，憲法的規定，既無彈性，但因背後黨見的不同，遇有總統與國會相持不下的時候，又不能就憲法而求解決，以致時常遇到僵局，一事不能處理，而且參議院除去極有力的立法權之外，憲法特許給與相當的行政權。其結果凡是英明果斷的行政首長，往往爲國會所掣肘，不能發展其懷抱。一九一八年威爾遜總統，雖在國會發表其有名的十四原則，作成上次大戰停戰議和的基礎，但因反對黨（共和黨）在衆議院中占多數，而參議院中共和、民主兩黨人數相等，卒至否決，威爾遜所提議的停戰基本理想未得實現，後來就連凡爾賽和約亦爲參議院所否決，使威爾遜的偉大懷抱，未能發展，論者惜之。羅斯福總統的地位，雖較威爾遜當年爲強固，但關於修改中立法問題及國防預算在國會中牽延甚久，卒以第二次世界大戰再起，國際情勢緊張，始得通過。所以美國總統制亦有其缺點。綜合言之，此兩大制度在今日艱巨之時代，實有改進之必要，而在我國民衆政治訓練未完成，民權運用無基礎，自無採行此兩種制度之必要。

第二節　訓政時期中央政制之實際的觀察

訓政時期與憲政時期的中央制度，雖都以五權制度爲基礎，但因政權發動的機關動力不同，所以這兩時期中的中央政治的重心有別，訓政時期在以黨統一，以黨訓政，所以黨是政治組織的重心，負有發動訓政的全權，政府則負有實行訓政的全責。就權與能的關係說起來，黨爲訓政的發動者，須有發動訓政的全權，政府爲

訓政的執行者，又須有執行訓政的全責。至就黨與政府二者在訓政時期中與人民的關係來說，則黨的目的，在以政權逐步授與全國的民衆；政府的目的，在於逐步受國民全體直接的指揮與監督，此三者爲訓政時期政治制度創建的根本原則。在民國十七年十月所頒布的「訓政綱領」中規定國民黨的權力機關——中央政治會議，爲訓政時期代表國民行使政權的機關，亦爲全國訓政的發動與指揮機關，實際上握有訓政時期一切根本方針之最後處決權，而爲黨與政府間唯一之連鎖。因爲訓政時期國民大會既無從召集，而由中央政治會議代行其職權，舉凡一切政治上具體的方案與政策，均可由中央政治會議之發動，正式交付於政府，而在政府方面，凡所接受的方案與政策，應有負責執行之義務。如此有政必施，有令必行，雙方權能分工，而黨與政府的範圍，亦自有顯明的區別。本來在訓政時期是以黨建國的時期，國民黨全國代表大會爲全國政治最高的權力機關。大會閉會期間，中央執行委員會實爲指揮與監督的最高機關，而其動力仍在中央政治會議。此會議之產生，遠在國民政府成立之前，而其權力亦超於國民政府之上。政治會議或稱政治委員會，其第一次會議在民國十三年七月十一日舉行，當時總理以軍、政、黨務須分工辦理，所以政治委員會首先成立，而軍事委員會繼之。其後幾經修改，直到民國十七年十月二十五日中央執行委員會第一七九次常務會議始確訂「中央執行委員會政治會議暫行條例」十三條，其有效期間，到抗戰之前爲止。其規定頗稱完善，綜其要點：(一)政治會議爲全國實行訓政之最高指導機關，對中央執行委員會負其責任。(二)以中央執監委員及國民政府委員爲當然委員，其他委員人數，則不得超過當然委員名額之半。政治會議委員須爲黨服務十年以上，富有政治經驗，或其地位在特任官以上者，始能充任。(三)政治會議討論及決議之事項，限於甲、建國綱領，乙、立法原則，丙、施政方針，丁、軍事大計，戊、國民政府委員，各院院長，副院長，及委員，各部部長，各委員會委員，各省省政府委員，主席及廳長，各特別市市長，駐外大使，特使，公使及特任特派官吏之人選。(四)政治會議不直接發布命令及處理政務。(五)政治會議之決議案直接交國民政府執行。

就政治會議之性質言，實爲全國訓政之發動與指導機關。所以政治會議對於黨爲其隸屬機關，但非處理黨務

的機關；對於政府爲其根本大計與政策方案所發源的機關，但非政府本身機關之一。換言之，政治會議實際上總握訓政時期一切根本方針之決擇權，爲黨與政府間唯一的連鎖。黨對於政府建國大計，及其對內對外政策有新策動，必須經此連鎖而達於政府，始能期其必行。如是在黨一方面，一切政治的思想及主張，自有其醞釀迴翔的餘地。俟其成熟結晶而爲具體的政綱與政策，然後由政治會議的發動，正式輸與於政府，置之於實施。在政府一方面，則凡所接受的政策與方案，皆有負責執行的義務，有政必施，有令必行。兩方的權能分工，黨國的體系有別，其間連鎖的責任，亦復整然有序，不致無可捉摸。簡括言之，政治會議在發動政治根本方案對黨負責，而非在黨以外。國民政府執行政治方案上，對政治會議負責，但在法理上國民政府仍爲國家最高機關，而非隸屬於政治會議之下。中央政治會議，後來又改稱爲中央政治委員會，其組織常多變更，這是因爲政治會議是全國政治的總樞紐，每遇政治環境發生變動或中央政治方針有所變更時，則該會議之組織必定有一次的變易；而且過去中政會雖實質上統立法行政於一身，但分子衆多，失之龐大，責任無從集中，且事實上，負有指導監督國民政府施行重大國務的中政會委員，多爲國民政府之要員，合指導監督者與被指導監督者於一身，不僅指導監督無從實行，而黨政間更難有適當之繫連。抗戰軍興以後，在民國二十六年十一月中央常務委員會議決中政會停開，其職權由國防最高會議代行，但出席國防會議者，悉爲中政會委員，僅機關名稱之變異而已。直至二十八年一月五中全會議決「國防最高委員會組織大綱」，自是國防最高會議始改爲國防最高委員會，爲全國黨、政、軍統一指揮監督之最高機構，而爲戰時政策發動之機關，指導監督國民政府重大國務之施行，作成黨與政府之連繫，使全國黨政工作，得與軍事相切合，以收黨政軍統一之效。

其次，訓政時期的中央制度，是否採用五院制度，在民國十七年北伐完成之後爲黨內所聚訟的中心問題。反對設立者以建國大綱無明文規定爲理由，但建國大綱第十九條固明白規定：「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。」訓政的目的，既在憲政的完成，則憲政的開始，須以訓政爲階梯，所以訓政時期，可視同憲政開始時期。又第二十一條：「憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。」此處所謂

憲法未頒布以前，當然指訓政時期而言。此時既有各院長由總統任免和督率，則同時有五院的設立，必無疑義。至於第二十二條之規定，亦極明顯。所以訓政時期之應成立五院，試行五權之治，建國大綱，已有規定。因之本黨於民國十七年十月三日中央常會通過「訓政綱領」六條，其中第四條即規定：「治權之行政、立法、司法、考試、監察五項，付託國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎。」並於同日經中央政治會議議決「國民政府組織法」，是爲奠定訓政時期五院制度立法的基礎。總理雖於學理與經驗方面，創制五權憲法的原理，但僅能提示大綱，對於實施方面，并無具體的說明，而此次頒布的「國民政府組織法」，對於五院的職權，規劃極爲周詳，五院各別的組織，係根據職權的需要，而規定適當的制度，由各部處組成五院，更由五院組成國民政府，而以國務會議爲其總樞紐。此種因時制宜的制度，實兼合議制與獨任制之所長。同月十六日并頒布行政、立法、司法、考試及監察五院組織法。其中行政院之規模最爲宏大。舉凡內政、外交、軍政、財政、農礦、工商、教育、交通、鐵道、衛生各部，及建設、蒙藏、僑務、勞工、禁煙各委員會，均隸屬於行政院。立法院有法律、預算、大赦、宣戰、媾和、條約等案的議決權，而中央政治會議復於民國十七年十一月決議：「立法院爲全立法之總匯機關，舉凡立法事項，均應歸其審訂。俟後關於立法原則，應先經政治會議議決，而法規之條文，則由立法院依據原則，起草訂定。」是立法院的權權應受中央政治會議直接之制制，而彈劾權移歸於監察院，所以五院制度下的立法院，實大異於歐、美各國的國會。司法院內設司法行政部，最高法院，行政法及官吏懲戒委員會（後改稱公務員懲戒委員會）四機關。考試、監察兩院成立較後。考試院設考選委員會，掌理官吏，公務員及專門技術人員之攷選及考試之舉行等事項。銓敘部掌理公務員資格審查，成績考核及升遷任免之登記各事。監察院依該院組織法第五條之規定「監察委員得單獨提出彈劾案」。又第六條規定：「彈劾提出時由院長另指定監察委員三人審查，經多認爲應付懲戒時，監察院應即將被彈劾人移付懲戒。前項彈劾案之經官吏懲戒委員會（後改稱公務員懲戒委員會）議決，不應受處分時，原彈人不負責任。」監察院於設置監察委員之外，另設審計部，係由原有的審計院，依法改部，而隸屬於該院。各院相互間的權限，會

經民國十八年六月第三屆二中全會通過之「治權行使規律案」明定各院職權：第一，一切法律案、財政案、條約案、或其他各種協定案，非經立法院議決，不得成立。其有未經該院議決，而公布施行者，公布施行機關以越權論。倘立法院不提出質問，以廢職論。第二，人民生命、身體、財產之自由皆受法律保障，倘有未經合法程序，而剝奪之者，以越權論。司法院不提出質詢，以廢職論。第三，在考試院，監察成立以後，一切公務人員之考試權及彈劾權，均屬各該院。其有不遵考試院所定辦法，而行使考試權，或不經監察院而攻訐公務人員，或受理此項攻訐者，以越權論。考試院及監察院不提出質詢者，以廢職論。自此項決議案通過後，各項相互間的權限，自是可以判明，不致於舉權之行使上有所衝突。

自民國二十年六月一日國民政府明令公布「訓政時期約法」。約法第七章「政府之組織」規定國民政府仍設五院，國府設主席一人，委員若干人。由中國國民黨中央執行委員會選任。約法中國府主席雖無兼任陸海空軍總司令一條，但各院院長，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。是國府主席無形中已高出於各院長，實際上已改行總統制了。其後二十年十二月四屆一中全會通過中央政治改革案，其要點：(一)國民政府主席爲中華民國元首，對內對外代表國家，但不負實際政治責任，并不兼任其他官職，任期二年，得連任一次，但於憲法頒布時，應依法改選之。(二)國民政府委員會設委員若干人。(三)在憲法未頒佈以前，行政、立法、司法、監察、考試各院，各對中央執行委員會負其責任。(四)行政院院長負實際行政責任。(五)司法行政改隸行政部設部管理(後又改回司法院)。(六)國民政府主席及委員，五院院長，由中央執行委員會選任之。此即過去所行的中央政制，惟在　總理遺教上既無根據，在政制理論上，亦失其憑依。在憲法未頒佈以前，固不能憑空產生總統，但須遵照建國大綱第二十一條規定的精神，用以貫注於現存的機構之內。現行政制之國民政府三十二年九月十五日修正組織法依「訓政時期約法」第六十五條有「國民政府總攬中華民國之治權」的規定，主席爲海陸空軍大元帥，對中國國民黨中央執行委員會負責，五院院長對國民政府主席負責。國民政府主席任期三年，連選得連任，但於憲法實施後依法當選之總統就任時即行解職。此與建國大綱第二十一條

之規定：「憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之」相合。主席既可以督率五院院長，則主席實總攬中華民國之治權。此固爲憲法未頒布以前的制度，并非憲法本身所規定的制度，實爲今日訓政時期合理的制度。此在民國二十年十二月以前國民政府原爲有具體職權的機關，今在抗戰時期，事機緊急，故應恢復約法所規定之制度，亦以符建國大綱第二十一條的精神，而爲訓政時期中央政制之所本，此現行國民政府組織法修改之由來。

第三節　憲政時期中央政權之行使及其機構

憲政時期的中央政制，其重心在國民大會。據建國大綱第二十五條規定：「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，而受政於民選之政府，是爲建國之大功告成。」孫文學說第六章說：「憲法制度之後，由各縣選舉總統，以組織行政院，選舉代議士以組織立法院。」又說：「人民……對於一政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託國民大會代表行之。」凡此種種規定，都可以見到中央官員是由人民選舉產生，而國民大會便是中央政權行使的最高機關。所以建國大綱第二十四條規定：「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。」國民大會在憲政時期不僅有選舉或罷免中央官員及創制或複決法律之權，且有彈劾中央官員及修改憲法之權。關於此層，總理在孫文學說第六章中曾經這樣說過：「五院皆對國民大會負責，各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。」因此根據總理遺教所規定，國民大會的職權可分爲四項：(一)修改憲法，(二)懲戒中央官員，(三)選舉中央官員，(四)創制或複決法律。就：(一)項說：在五權憲法之體制下，政權與治權既有明確的劃分，立法院爲治權機關，自不宜有修改憲法之權，而修改憲法之權當然由國民大會行使。就(二)項說，國民大會對於中央官員得提出彈劾及罷免之權，各院人員失職由監察院向國民大會提出彈劾，監察院人員失職，則由國民大會

直接彈劾。因爲照建國大綱規定：總統、副總統、及立法、司法、考試各院人員，均爲對國民大會負責的人，地位重要，應由國民大會課其責任，此項彈劾案成立後，應向國民大會提出，由國民大會爲罷免與否之決議。至監察院人員失職時，由國民大會直接彈劾之。就(三)項說：建國大綱第二十四條之規定，國民大會對中央官員有選舉權，而孫文學說第六章又明明說行政院總統及立法院官員，由人民投票選舉，其餘司法，考試及監察三院院長由總統委任，這樣說起來，國民大會已無選舉中央官員之權；因之成爲不易解決的問題。其實　總理草定建國大綱在民國十三年四月，而發表孫文學說在十二年一月，現在研究五權制度，應以建國大綱爲準，而參照孫文學說的意旨而決定。建國大綱第二十四條及二十五條所謂國民大會及人民均得選舉中央官員者，自然是說的兩者對於中央官員各有一部分的選舉權，但何者應由人民直接選舉，何者應由國民大會選舉，則可以參照孫文學說所說的，總統應由人民直接選舉。其餘司法、監察、考試三院院長，照孫文學說由總統委任的，似可根據建國大綱所載國民大會之選舉權改由國民大會選舉。至於立法院的人員，孫文學說主張代議士由人民選舉，但人民既已直接選舉國民大會代表，組織代表機關，則所謂代議士的立法委員，似可不必和從前的立法機關一樣，再由人民投票選舉。就(四)項說：國民大會既是全國國民的代表機關，則對於法律，當然有創制權與複決之權。

關於國民大會的職權，據民國二十六年五月十八日國民政府明令公布的「中華民國憲法草案」(以下簡稱「憲法草案」)第三十二條，有相當的規定。據該條所定國民大會的職權，共有六項，即：(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)憲法上賦與之其他職權。本條規定總統之選舉，亦列爲國民大會職權者，其理由：(一)根據　總理在「自治制度爲建國之礎石」講演說：「令此三千縣者各舉一代表，此代表完全爲國民代表，即用以開國民大會，得選舉大總統。」及建國大綱第二十四條明定：「國民大會對於中央政府官員有選舉權。」是總統亦包括在內。

(二) 總理遺教雖亦曾有總統由人民直接選舉的話，但以我國幅員廣大，人口衆多，而國民對於政權的行使，尚無充分的經驗，如總統由國民選舉，困難必多，不易得適當的人選。(三)國民大會國民有罷免代表之權，與國會不同，且國民代表人數，亦遠較國會議員爲多。威迫利誘，實非易易，若使負選舉總統之責，當不致蹈以前國會的覆轍。至於行政院院長、副院長不由國民大會罷免，而由總統任免者，因爲在五權憲法機構中，總統爲行政首長，行政院院長、副院長、均對總統負責的原故。又司法、考試兩院院長、副院長，不由國民大會選舉，而由國民大會罷免者，因該兩院院長，副院長由總統任命，易得專門學識的適當人選；但不由總統撤免，而仍對國民大會負責，所以保持其獨立的地位。關於立法委員的選舉，總理雖亦有由人民直接選舉的話，但本條規定仍由國民大會選舉者，其理由與關於總統的選舉相似。至監察院院長、副院長及監察委員，依建國大綱第二十四條之規定，應由國民大會選舉。此外關於總統、副總統、立法監察兩院院長、副院長及委員，既由國民大會選舉，自應由其罷免。

其次，關於國民大會的組成，茲進而加以論述。首先應研究者，即國民大會，與國民代表大會的區別，國民大會與國民代表大會，絕非一物。時論以國民大會視同國民代表大會，實非 總理的原意。建國大綱所規定的國民大會，根本與總理其他講演及論文所稱的國民大會不同，并非人民的代表機關，而係人民的總投票，也就是行使諸種核定權的機關。建國大綱完成較晚，又係硬性的條文，與具體的設計，所論五權制度中的國民大會，應以建國大綱爲標準。建國大綱全文除第二十三、二十四兩條規定「國民大會以外，另於第十四，及第十六兩條，更有國民代表會的規定。前者爲決定憲法及行使四權的機關；後者爲參與中央政事及選舉各省省長的機關。各稱職權既各不相同；性質自屬全異。國民大會之行使，政權爲各縣分區投票，與國民代表會之得開會討論者根本不同。本來人民的政權，關於一縣的，便可以由全縣人民直接行使；關於一省的，自應由全省各縣人民委託省民代表大會行使，至人民對於中央，要想直接來行使其政權，事實上自不可能，當然非委託國民大會來行使不可，因此國民大會是代表全國人民行使政權的機關。至其組織遵照 總理在「中華民國建設之基

礎」一文中所云：「國民大會由每縣國民舉一代表組織之。」同時又在五權憲法講演中的治國機關圖，註明國民大會代表，每縣一人；孫文學說第六章也說明各縣皆得選舉代表一人，組織國民大會。所以根據 總理的主張，國民大會代表的產生，以全國各縣選舉代表一人爲原則。這是因爲國民大會的作用，是要以選民中一部分的優秀分子(卽代表)來代替選民行使政權。一方面保證人民的意志得到忠實的代表；他方面又在避免人民直接行使政權的弊端和困難。所以國民大會本身雖是由一般國民選舉出來的，但它却又不是代議或間接民主(Indirect or representative democracy)的機關。我們更明白的說國民大會在中央政制中的地位，等於歐、美國家的選舉團(Electorate)而兼有一般憲法會議(Constitutional Conventions)的制憲權和修改憲法權，選舉委員會(Electoral College)的選舉權，以及上議院或最高法致的彈劾(Impeachment)權。我們拿國民大會與歐、美的選舉團比較，祇覺得國民大會比歐、美的選舉權的份子更應有組織，更應有權力，簡單的說，更應能發揮民權的作用，而爲國家主權的寄託者。因此國民大會代表的選舉方法，是值得我們研討的。　總理雖規定國民大會的代表，全國以縣爲單位，每縣選舉一人，這是以國民大會的選舉權普遍的發展爲原則，但地域廣大和人口衆多的縣分，當然可以增加到一人以上。因爲人民的選舉權，是應該使之居於平等的地位。無論何國的選舉，其被選舉的人數，大概都依人口的比例而爲平等的分配。如以一縣人口數倍於他縣，也祇能同樣的選派代表一人，這未免有違權利平等的精神。　總理每縣一人的主張，其旨在規定每縣至少要有一人的標準，決不是限制人口特別過多的縣份，也祇能選出代表一人。可知國民大會的代表，除每縣應該選舉一人外，如有人口超過若干數目以上時卽無妨再增派一名。憲法草案第二十七條的規定，確已貫注了這種立法精神。該條規定國民大會以下述的三項區域選出的國民大會代表組織之：第一：「每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人。縣市同等區域，以法律定之。」這一項就是遵照 總理每一自治單位的縣選出一人，無階級職業等區別的原則。市之自治，應準用關於縣之規定。所以縣與市並舉，其他經法律規定，與縣市同等的區域，亦應適用同一的規定。又因我國人口密度的分布，參差不齊，各縣市的人口，往

往相差過鉅，所以但書規定可以依其人口增加定額增選代表，以資補充。第二：「蒙古、西藏選出代表，其名額以法律定之。」第三：「僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。」第二、第三兩項則因蒙古、西藏及僑居國外的國民，情形特殊，其名額俱不便於憲法中爲固定的規定，應另以法律定之。憲法草案第三十條除規定國民代表任期六年，第二項更有「國民代表違法或失職時，原選舉區得依法律罷免之。」這深合直接民權的精神，而有救濟間接民權的弊端。因爲多數行間接民權的代議制度的國家的人民代表，一經當選，縱有違法失職，原選舉區的人民無法將其撤回。總理深以爲病，曾在「中華民國建設之基礎」一文中痛切的說：「政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之。其在間接行使之時，爲人民之代表者，或受人民之委託者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由，仍在人民。……若非今日人民惟恃選舉權以與據國家機關者抗，彼據國家機關者，其始藉人民選舉以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫之如何。此今日政治現象所可爲痛心疾首者。必如吾之說，乃得救此失也。」這就是國民大會的性質所以與各國國會不同的地方。國民大會的作用，正唯其既不是純粹的直接民主機關，又不是純粹的代議機關，而乃是介於二者之間的一個機構，國民隨時可以把不能稱職的代表，撤回到原選舉區去，是選民仍保有最後的監督權，這又是具有直接民權的長處，而又可以救濟直接民權的缺點。所以國民大會的基本作用，是折衷於直接民權與間接民權之間的，爲一種切合於中國政治實際的優良制度。

第三章　五院機構之特質及其運用

第一節　行政院與各國行政制度之比較

建國大綱第十九條：「在憲政開始期間，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。」總理以行政院列於五院之首位，可知行政機構，對於國家政治的重要。近代國家關於行政權的行使，有的屬於一人；有的屬於數人所組織的會議。前者謂之獨任制；後者謂之合議制。行獨任制的國家，行政機關的職權，集中於行政首長。這種制度在形式上雖僅行於總統制的國家，但是君主國的元首，有類總統制中的元首者，如舊德意志帝國，有人也稱爲總統制。現代國家的行政組織，可視爲總統制之實例者，以美國爲最著。至意、德所行的行政獨裁制，爲現時特殊的集權制，與美國所行的行政獨任制是根本不同的。美國總統制的特色，是行政機關關於立法機關，相互保持獨立的地位；總統直接對於國民負責。太總統對於法律案的裁可，有要求覆議之權，這就是所謂「停止的否認權（Suspensive）」。意大利法西斯政治，爲現行的特殊行政獨裁制。根據一九二五年十二月二十四日意大利所頒布的法律，減少議會立法權，一切議案非預得國務總理同意，不得提出於議會兩院，更由一九一六年一月三十一日的法律，將若干事項的立法權，授與政府。所以意制的特點，就是首相不如平時首相那樣對議會負政治責任，首相祇對國王負其遂行全般政府政治的指導責任，議會的信任不信任，對首相的地位，均不能有何種權力，使之動搖。首相是國王任免，但行使任免的時候，在首相任命的勅令上，須有現任首相的副署；同時在首相被免職時，也須有後繼首相的副署。所以若現任首相不副署後繼首相的任命勅令時，無論在任何場合，現任首相仍須保有其職位，因此，首相的地位，是顯然的增強了。至於內閣各部部長在議會內閣制之下，首相與各部部長的

地位相等，並無上下的關係，但意制則加以根本的改變。首相與各部部長已由並列的地位，變爲上下的關係。各部部長所有行動須對國王及首相負其責任；各部部長的任免，須由首相提請，始由國王任免。因此有人以意制類似美國的總統內閣制，所不同者美制對議會並非強力的，而意制則首相對議會有絕對的權力。德國納粹政治，由希特拉個人負第三帝國的政治上的絕對責任，命令一切國家機關，議會及法院，也全不能在希特拉之前主張其對等權。希特拉政府以變更憲法的形式，使議會將廣泛的立法權，讓與政府；更根據一九三二年三月二十四日所公布的「授權法」，使政府得任意制定種種關於政治、經濟、家庭、教育、宗教、法令，這已經是極端的行政集權主義了，在他方面採用行政合議制最著名的國家，是瑞士。瑞士的行政組織與各國不同，行政權並不是由一人執行，而是以行政權交付於一個合議的機關——聯邦委員會。這個委員會是瑞士的最高行政機關，由七個委員組成的。這七個委員都是議會上下兩院開會選出來的。這個委員會的特點，是有元首的，不過元首的存在，並不影響到合議制的精神。至於蘇聯的人民委員會(Sovannerkon)是一種合議的行政機關，爲蘇維埃政治的動力機關，在政治上最佔重要，可以制定命令、規則，而取一切於政府運用上必要的手續，實行行使立法行政兩種職權。牠雖也是一個行政會議制，但與瑞士的合議制，不盡相同，因爲在瑞士委員政府中，行政部在立法部之下，爲立法部的代理者，而蘇聯的人民委員會，却不是與立法機關對立的。根據一九三六年十二月所頒布的蘇聯新憲法，國家權力機關對於立法機關與行政機關，已略有劃分，如立法權僅屬於聯邦最高蘇維埃議會，但該議會的主席團(三十七人組成)又有宣戰權，實享有民主國家行政元首的實權，這又是蘇聯合議制之特點。至行議會內閣制的國家，政府須得議會的信任，其目的在於確保行政權與立法權之對等與調和。英國憲法中的習慣法，規定一切機關所行使的合法的權力，而將政府內最高權力，付之內閣。但首相及內閣閣員均須爲議會的議員，對議會的下院負責。該院如通過不信任案時，則首相及閣員均須辭職解散議會。若新成立的議會仍通過不信任案，則首相及內閣仍祇有辭職，不能再行解散議會。所以白芝浩(Bagehot)稱內閣爲行政與立法間的維繫物，又稱之爲國會的委員會，被選治理全國。近年以來英國的政權，漸次移入選民之

手，四之，昔日下院的無上權威，遂爲之銳減不少。時至今日，內閣的繼續存在與否，實際上已全如選民的意向如何而定。所以內閣至是乃受命於全國選民而存在。凡有內閣的更換，若不是總選的結果，就是爲總選所批准。選舉權的普及，使下院權力爲之低落，英國自從成立所謂「國民政府」(National Government)之後，議會也一任行政首長的支配，內閣制的行政權，也就是一天一天的增加。

由上述各種行政制度之運用，與五院機構的行政院的組織原理，很不相同：首先，我們可以確定的說，行政院的組織，採獨任制，但是與意、德的獨裁制有別，而是一種在民選議會(即國民大會)控制下的行政獨任制，從理論上說起來，合議制雖比獨任制好，可以防止野心家的專斷，固然是可以保障人民的自由，且可以糾正選舉制度的流弊，但是將行政權分授之於數人或數十人，權分則力弱，且每事必取決於多數，更容易互相牽制，互相排斥，政務將因之停頓。所以最近行政制度的新趨向，都着重於行政集權制。近年以來，世界政治制度的形式，正在非常變革之中，自大體說來，這種集權制，在現代政治上是最重要的改變。近年以來，在立憲國家中，運用非常法令的事件，逐漸加多，行政制度已逐漸趨向於擴大化。行政機關不僅執行法律，創制政策，頒布法令，且享有廣大的行動自由權 (Discretionary Power)。在五權憲法下的行政機關，根據「權」「能」劃分的原則，主張政府集權的。在人民的「制扣」，「節」和「管理」，行政機關所享有的權力，很自然的不應再受限制。民權主義的主旨，既重在「人民有權，政府有能。」萬能的政府，祇須受人民的監督，但不可遇事干涉。人民選舉總統，組織政府之際，同時無異於通過一種授權法，使總統在其任期之內，總攬一切治權，自由決定政策，人民不得掣肘。所以欲使政府成爲萬能，國家機關便不宜互相牽制，權力愈分散，政府愈無能。我們再根據建國大綱第二十一條「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免」之規定；及孫文學說第六章所說：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統……總統議員舉出後，革命政府當歸政於民選之總統。」尤可見 總理始終祇承認總統制，而未主張委員制。但五院制度中的行政制度，雖近似美國的總統制，而自有其特質。因爲總統雖爲行政首領，但與立法、司法、考試、及監察各院，保持其平等的地位。五院的權力既是

淵源於國民大會，各院同向國民大會負政治上的責任。總統與各院間一方面要保持本職活動的完全獨立性；他方面又發生相當的聯絡的關係，如監察院之彈劾，行政裁判與命令的審查，考試院之文官考試，司法院之憲法解釋，立法院之法律案預算案之通過等。均與大總統職權發生密切的關係。所以五院制度下的總統職權，是政府職權經各院分割後的剩餘的行政權。憲法草案根據五權憲法之原則，於「總統」一節中首定「總統為國家之首，對外代表中華民國。」（憲草第三十六條）其意即謂大總統為一國的行政首領，此與總理所說：「五權憲法的行政首領，就是大總統，」（見五權憲法講演）的原意相合。至總統的職權，依據憲法草案所規定者有下述的七項：（一）法律的執行權，此為行政機關主要的職權，任何政制下的元首，都有法律的執行權。憲法草案第三十八條規定：「總統依法公布法律，發布命令，並須經關係院院長之副署。」公布為法律成立要件之一，即法律案經立法院通過後，尚須公布，始能生效。此項公布法律權，在多數國家，皆屬於元首，惟在五權制度之下，行政首領應有要求覆議權，所以憲草第七十條規定：「總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交復議。」又第二項，立法院對於前次提交復議之案，經出席委員三分二以上之決議，維持原案時，總統即應公布，或執行之。但對於法律，條約案，得提請國民大會復決之。」而第七十一條規定：「立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日內公布之。凡此皆為總統公布法律案之重要規定。至頒布命令權雖似有侵犯立法院的職權，但限於純粹行政命令，及補充命令。前者為行政機關實施法律不可或缺的命令，頒布此種命令，在便利行政，固無關乎立法權；後者則在補救立法權的疏漏，但易與立法權發生衝突，故須受監察院及普通法院的節制，即監察院得宣告補充命令無效；而法院亦得拒絕違法命令之適用。同時因五院分立之故，並應各依其性質，分別經由關係院院長之同意，由其副署，始得發生效力。憲法草案第四四十條更規定：「國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，為必要之處置，但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。」此項緊急命令是行政首長為應付緊急事變，或國家經濟上有重大變故時，得下緊急命令，但其行使，須有限制，既須經行政會議之議決，尤應提交立

法院予以追認。(二)外交權，依憲法草案第三十九條之規定：「總統依法行使宣戰、媾和及締結條約之權。」宣戰媾和及締結條約，均爲國與國間之行爲，須以國家之名義行之。總統既對外代表國家，此等職權，自應屬之總統。但因事干涉國家的安危得失，不應由總統獨斷行之，所以各國憲法對元首行使此項職權時，必須得議會的同意。憲法草案復於第六十一條規定提出於立法院之宣戰案、媾和案、條約案，應經行政會議議決；而第六十四條更規定立法院有議決宣戰案、媾和案、條約案之權，皆爲必經之程序。(三)軍事權，憲法草案第三十七條規定：「總統統率全國陸海空軍。」此爲總統對全國陸海空軍之統率權，各國憲法均有類似的規定，但在五權制度下，此種軍事權，祇是一種指揮權，至於軍隊編制及軍費預算，俱是立法事項，乃立法院的職權。而五權制度下大總統的軍事權，乃殘餘的指揮權。此外憲章第四十條規定總統依法有宣布戒嚴及解嚴之權，但憲章第六十一條及六十四條，則總統行使戒嚴或解嚴之宣布權時，又須經行政會議及立法院的議決。(四)大赦權，憲章第四十一條規定：「總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權。」總統對於此類特權行使，亦須受憲章第六十一條及六十四條之規定，大赦應經行政會議及立法院之議決；而憲章第七十八條更規定，特赦、減刑、復權，應經司法院院長之提請。(五)官員任免權，憲法草案第四十二條規定：「總統依法任免文武官員。」在五權制度之下，總統任免官員，須依法律之規定。官員之任免，須依據考試院之文官考試及銓敘；官員有一定之任期，非違法不得免其職。(六)榮譽權，總統依法授與榮典(憲章第四十三條)。(七)此外總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項及總統諮詢事項(憲章第四十五條)。此項會商與議不同，僅具交換意見，不具議決案的形式。其次，五院制度中的行政院，與責任內閣制又全然不同。內閣制最大的特點，在於給議會以彈劾行政部之權，使內閣對於議會負完全的政治上的責任。而在五院制度下彈劾行政院之權，不在立法院，而在監察院，則責任內閣制已根本不能成立。行政首長(總統)當對人民及監察院負政治上的責任，立法院對於行政院，既無不信任投票之權，則行政院對於立法院亦無解散之權，二者保持地位上的平衡。惟總統是否兼行政院長，此一問題，建國大綱第二十一條規定：「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而統率之。」所謂各

院，自然是指五院而言，由此推之，則總統係專制，並不兼任行政院長。總理在孫文學說第六章中，雖有「憲法制定之後，由各縣投票選舉總統，以組織行政院」之說，但就政治的實際作用言之，關於行政，既由總統對國民大會負責，而行政措施，每易引起責任問題，另設院長，則有時僅將院長更易，即可適應情勢的需要，使總統處於超然的地位，不隨政局變更而動搖。所以憲法草案第五十五條規定：「行政院爲中央政府行使政權之最高機關。」第五十六條：「行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之。」第五十九條：「行政院院長，副院長，政務委員，各部部長，各委員會委員長，各對總統負其責任。」凡此規定，與責任內閣制不同，而帶有總統制的實質。行政院院長，副院長與別院不同，不由國民大會選舉，而由總統任命，同時總統對於行政院所管轄的事項，又須對國民大會負責，所以總統是行政上的實際領袖，行政院院長祇是總統的僚屬，這與美國大總統與國務卿的關係相同。惟行政院對於立法院，須有提出法律案之權。本來在美國政制之下，提出法律案之權，屬於國會；而在五院制度下的行政院應有提出法律案之權。因爲行政院當執行的責任，富於事實上的經驗，對於法律之應制定或變更，得到本案經驗，提出法律案於立法院，使有助於立法事項之進行。美國的總統制，行政機關不得提出法律案於國會，事實上已發生了種種的不便，而墨西哥及祕魯兩國憲法，雖多倣效美制，但其政府亦有提出法律案之權，是墨、祕憲法已較美制進步。我國憲法草案第六十一條規定行政會議職權，其中第一項、第二項，第三項皆爲提出立法院之各項重要議案，包括法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他關於重要國際事項之議案，經行政會議決後，提出於立法院，是此項規定，更爲周密。憲法草案中之行政會議性質極爲特殊。總統關於重大的行政事項，須經行政會議議決，似又採行政合議制之精神，以限制總統之權限，此則係根據十數年以來國民政府實行行政合議制之經驗，以貫注於總統制之中。

第二節　立法院在五院機構中之地位

五院制度中的立法院，是中央最高立法政關，但自有其特殊的性質，與近代各國的立法機關，又有顯明的區別。近代所謂立法機關，其職權範圍很大，有提議和制定法律，并得修改或删除現有法律及修改憲法之權。自十九世紀以來，議會政治已達極盛時代，於是立法機關權力的伸張，已日益加重。因之立法機關不僅保有立法行政種種權力，并且兼有監督和彈劾行政機關的職權。所以近代各國立法機關的範圍，并不僅是制定法律一項，分析起來，共有七種：第一：制憲。各國修改憲法的手續，有由人民自行動議，有由政府動議，或由人民、與政府聯合動議者，但提議修改憲法之權，操在國會，他種機關和元首，皆無此權。美國憲法則規定兩種辦法：(1)如有兩院議員三分二的同意，國會即能動議修改憲法。(2)如有三分二的邦議會請求，國會須召集憲法會議，討論修改憲法問題。但憲法修改案，須有四分之三的邦議會批准，始能發生效力。所以現今各國修改憲法，多是立法機關的重要職務，而行政機關則無此權力。第二，選舉行政首領：各民主國行政首領，有的由人民間接選出；有的由立法部或特別選舉會選出，就是用特別選舉會選舉總統的國家，立法機關也有檢查選舉票的權力。有的立法機關並有選舉大總統的權力。法國大總統以前就是國會兩院的聯席會議選出。美國大總統由人民選出，大總統的選舉人，組織特別選舉會，以選舉大總統和副總統。但是這種選舉會所投的選舉票，須由國會檢查，選舉結果須由國會公布，如果選舉會不能選出大總統時，須另由下議院於得票最多的三個候補人中，投票選舉一人爲大總統。若副總統不能選出時，須另由上議院於得票最多的兩個候補人中，投票選舉一人爲副總統。可知在近代民主政治的國家中，選舉行政首領，多爲立法機關的職權。第三，表示人民的公意：現代民主政治的政府，就是人民公意的政府，所以必須有一個機關，能正式代表人民的公意。現代民主國家中，報紙和政黨雖都是發表人民公意的機關，但是這種機關祇能表示一部分人民或一黨的公意，萬難表示全國大多數人民的公意。因此祇有國會就是表示大多數人民公意的機關，這也是國會最重要的職權。第四，立法機關又帶有行政會議的性質：近代各國政府的行政權，雖操於行政首領之手；但同時又設有一種諮詢機關。比如英國的樞密院(Privy Council)，法國的參政院(Conseil d'Etat)，美國的上議院，也是帶有行政會議的性質。據英

國憲法規定：大總統有訂立條約及任命重要官吏之權，但須徵求上議院的意見，這樣便是立法機關兼有行政會議的性質了。第五，立法機關大部分的職務，又在於規定政府各機關的組織和事務，以及財政之收入與支出。這種立法機關所規定的行政規則，自和法律事務不同，祇是行政命令，其性質是暫時的，非永久的。比如每年預算案等之類。第六，近代各國國會又成爲眞正的立法機關。本來現今各國的法律，並非出自立法部的制定，而是由各國風俗、習慣和法庭的判例相蘊而成。現代國家因交通發達，與經濟情狀的複雜，舊時的法律已不能適應社會的需要，所以立法機關的立法權，遂日趨重要；而各國的立法部遂以大部分精神，注重於修訂法律，改革法律，使之適合於現代的社會。因之，立法部的立法事業，愈加愈多。第七，近代國家的立法部，還有一個重要的特色，就是執行彈劾官吏的權威；凡是各種官吏，在任期內犯大過失，或有違法行爲時，立法部就可以執行彈劾權以彈劾之。在英國彈劾案須由下議院提出，而彈劾案的審判，屬之於上議院。當上議院審判彈劾案時，卽爲一種高等法院，且上議院審判的結果，不僅可罷免被彈劾者的職務，并得按照普通法律，科以各種刑罰，所以上議院的審判權，是毫無限制的。

近代各國立法機關的職權，既不外上述的七項。我們再來觀察我們五院機構中的立法院，其特質何若。五權制度下的立法機關最大的特質，就是僅有議決法律案、大赦案、宣戰案、媾和案、及其他較爲重要的國際事項之職權，而關於官吏犯罪，與糾彈官吏不法事件，則已屬之於監察院。所以立法院在五院中的地位，完全是政府專門立法的機關，純粹是一種屬於能的機關。一方面負起草與審查法律案的責任；他方面又有議決普通法律的權力。所以立法院的地位，不能與東西各國的國會相比。因爲普通國會含有人民代表與政府立法官吏的兩種性質，是一種權與能的混合體。在五院制度之下，國民大會是人民代表的機關；立法院雖亦由民選的分子組成，但其職責則注重於立法，所以屬於「能」的地方居多。就現制而論，立法院爲國民政府最高立法機關，根據「國民政府組織法」第二十五條第二項的規定其職權爲「議決法律案、預算案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、及其他重要國際事項。」又憲法草案第六十三條規定：「立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對

國民大會負其責任。」第六十四條：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及其他關於重要國際事項之權。」茲綜合現行制度與憲草所規定之立法院職權分別言之：(一)立法院主要的職權，是議決法律案，而關於法律案之提出，分別規定於現行「國民政府組織法」第二十四條，第四十條，第五十二條，「立法院組織法」第二十條，及二十二年修正之「立法程序綱領」第一條，即中央政治會議（現爲國防夠高委員會），國民政府行政、司法、考試、監察四院，立法委員均得提出法律案於立法院。立法院有議決法律案之權，但不得以立法院名義公布法律。立法院議決之法律，均須呈請國民政府公布之。惟法律案於議決後公布前，中央政治會議得發回復議。依「立法程序綱領」第五條規定：「立法院會議通過之法律案在國民政府未公布以前中央政治會議認爲有修正之必要時，得以決議案發交立法院依法修正之。」又依「立法院議事規則」第六十六條，第六十七條，「本院會議否決或廢棄之議案，院長認爲有復議之必要時，得具意見，提請中央政治會議議決發交復議。」「前條復議之案件，院會不得再否決之。」是立法院院長亦有發還復議之特權。憲法草案第六十三條規定：「立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。」第六十九條規定：「行政、司法、考試、監察各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案。」此與現制之精神一致。本來依照五權憲法的原理，立法院爲行使立法權之最高機關，其應有議決法律之權，亦無待論；惟對於其他各院就其主管事項得向立法院提出法律案，於是論者以爲五權憲法既主張五權分治，自不應賦與其他各院提出法律之權，俾免干預立法權之行使。按法律案之提出，向有二制：在行內閣制的國家（比如英國），議會與行政機關同有提出法律案之權；在行總統制的國家（比如美國），僅議會有提出法律案之權，而行政機關則不得提出任何法律案。我國現制及憲法草案所規定，與英制同。立法院雖係國民政府行使立法權之最高機關，但對於其他各院之主管事項，究不如各該院知之之深切。現制及憲草規定，其他各院就其主管事項，得向立法院提出法律案，俾立法院之行使立法權，愈極敏捷靈活之致；且議決法律之權仍操諸立法院，更無干預立法權行使之可言。(二)立法院有議決預算案之職權。惟預算案之編成與提出，依「預算法」之規定，分屬於主計處與

行政院。又依同法之規定，每屆會計年度開始之前，主計處應擬定總預算書，由行政院核定後，交立法院審議。立法院審議預算案，先歲出案，後歲入案，最後以全案付表決，議決案送國民政府公布，成爲法定預算案，其程序規定於預算法中。(三)立法院除有議決法律案，預算案之職權外，其餘大赦、宣戰案、媾和案、條約案、及其他重要國際事項，亦應經立法院議決。憲法草案第六十四項已有明白之規定。現行「國民政府組織法」第二十七條第二項規定：「立法院有議決法律案、預算案、大赦案、宣戰案、媾和案、及其他重要國際事項之職權。」其中並無「條約案」字樣，是或「條約案」包括於「其他重要國際事項之內，故不列舉。但同法第二十四條第一款至第四款所規定提出於立法院之各項，亦無「條約案」，更無「其他重要國際事項」，或「條約案」，究由何機關提出，均爲疑問。又依同法第四條，第六條，國民政府行使大赦、宣戰、媾和、及締結條約之權，復依第八條第十五條國民政府以五院行使五種治權，並各自對國府主席負責，是此等權應由國府主席負責而以國民政府名義行之。(四)立法院除上述職權外，「立法院組織法」第十四條「立法院關於本院議決案之執行，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢。前項質詢，須經本院議決行之。」其提出質詢之範圍，限於該院議決案之執行，且須經議決，立法院院長個人或立法委員會聯署，均不得提出。被質詢之機關，雖以行政院各部會爲主，但以事實上之類推，亦可以對於其他三院之各部會提出。立法院之提出質詢，不發生政治上的責任問題，卽使立法院認質詢之答覆爲不滿意時，亦祇能提請中央執行委員會制裁之。憲草第六十五條亦有類似之規定：「關於立法事項，立法院得向各院、各部、各委員會、提出質詢。」除上述職權外，立法院又有關於憲法的提案權。立法院在五權制度下，雖有制定法律之權，但祇能制定普通法律，至關於憲法之制定，則屬之於國民大會。據建國大綱第二十三條所規定：「全國有過半數省分，達到憲政開始時期，卽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。」又第二十四條中說：「憲法頒布後，中央統治權則歸國民大會行使之；卽國民大會對於中央政府官吏有選舉權、罷免權，對於中央法律有創制權、複決權。」可見國民大會

是一種造法機關，而有制定憲法之實權。所以立法院之制定法律，必受這一種最高原則所拘束。不過據建國大綱第二十三條規定：「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。」這樣說來，立法院又有關於憲法的提案權；但是憲法的制定權，仍屬於國民大會，同時修改憲法之權，也是屬於國民大會，而不屬於立法院，這是立法院與近代各國的立法機關大不相同的地方。

所以五院機構中的立法院，主要的職務，就在於與行政院交互決議與執行國家的行政計劃與政策，而由國民大會行使中央的統治權，若各院間發生衝突時，均得就國民大會以求解決的方法。這與三權制度不同的地方，就是在三權制度下，立法、行政、司法各處於平等的地位，於其上又無最高的機關，足以判斷兩者之間的糾紛。而五院組織之中，各院的政治責任，均直接向國民大會負之。各院人員如有不稱職時，國民大會得行使其罷免權以罷免之。至於各院人員如有犯法的行爲時，又有監察院加以彈劾，也不必向立法院直接負責。由此可知在五院制度之下，政府的分權，單純的爲「功能」(Function)上的分權，與其他各國分權政府，自有不同。至於立法院與行政院的關係，也迥異於各國之國會與政府的關係。本來近代國家立法機關與行政機關的關係，各國其制度而異，比如瑞士的「聯邦委員會」(Bundesrath Conseil Federal)，其對於行政機關與立法機關的關係是混合的。在這種制度之下，使行政機關不與議會分離；行政機關須完全受議會的支配，而毫無對抗議會的能力。其主要的旨趣，在使議會爲行政會議機關諸分子的仲裁者，以防止行政的專制。在美國總統制之下，總統依憲法上所給予的權力，可以自由行使，而不須顧及議會的贊成或反對，總統及國務員並不提出法律案及預算案於議會，且不出席議會參加討論或表決；但是行政機關雖與議會分離，實際上行政機關的行政權，依憲法上的規定，必須得議會同意後，始能施行。總統締結條約，須經上議院同意；就是總統任用國務員、法官、公使等官吏，也須徵求上議院同意。同時議會的立法權，依憲法規定，又須受總統限制，即對議員已通過的法律案，可以要求覆議，若議院中上下兩院無三分之二以上的多數贊成，原案可以否定。所以在總統制度之下，行政機關與立法機關一方面依據三權分立的原則，使行政機關與議會分離；在他方面又依(制與衡)(Check

and balance)的原則，使立法機關與行政機關互相牽制。至於採責任內閣制的國家，其立法機關與行政機關的關係，更是複雜。在內閣制下的政府，立法機關可以藉議決預算、審查預算、審查決算、同意條約、議決宣戰媾和、詢問、質問、調查、不信任投票，以及彈劾種種權力，以干預行政機關的事務；而行政機關同時也可以常藉召集議會，解散議會，提出法律案，裁可法律案，或交還覆議種種權力，以干預立法機關的事務。這三大制度下的行政機關與立法機關的關係之規定，雖各有其特點，但與我國五院制度中的立法院與行政院的關係又顯然不同。立法院與行政院是同處於國民大會統治之下，一切可由國民大會與以統治。在上述各國制度之下，各院之上無最高機關，足以判斷一切的糾紛，而在五院組織之下，國民大會既能行使中央的統治權，所以對於五院間的衝突，都可以就國民大會求到解決的方法。立法院與行政院各爲政府的機關，行政院職掌行政，立法院職掌立法，行政院所需要的法律，要立法院爲之制定，立法院制定的法律，要行政院來執行。換言之，行政院與立法院的關係，係政府的分職，須通力合作，和衷共濟，而不能因襲三權分立國家的行政部與立法部間所謂「制與衡」的原則，使其互相對抗，互相牽制。所以立法院握有立法權以外的種種職權，其理論的根據，就在使立法權以外的種種事件之成爲法案，須由立法院以精密的立法程序，加以通過，并因其關係重大之故，不能使行政院單獨負責，所以將其屬於立法院，使與行政院共同負責。因此立法院與行政院的關係，並不如各國政治制度的複雜，而立法院職權的範圍，也極有限。

第三節　司法院的主要職權及其機構

五院機構中的司法院與各國的司法組織雖大抵相同，但也有其特異之點。近代各國的司法機關，最重要的職權，在執行司法權；而司法權的本質是在以法律的解釋，應用到事實上，以處理一國的政務。所以把法律應用到實際上去，也是本着立法機關所制定的法律去應用。因此許多學者以爲國家的職務，祇有制定法律與執行法律兩種。前者稱之爲立法權，後者則爲行政權。司法權既在執行法律，其根本性質似與行政權相同。實際上

說起來，行政與司法不同的地方，不在其執行機關的不同，又不在法律權限的互異，而在其性質上的區別。行政權的特色，是在以法律規則適用於事實，其主要的目的却在法律範圍規則以內，就實際的事實可行便利的處分，法律祇不過設一制限而已。至於司法權則須依照法律施行。所謂依照法律施行，就是凡當實際的事實而處理其事務時，都不得不依照法律的規則施行。行使行政權的官廳，可以因時因地而有寬嚴的不同；但行使司法權的法庭不問何時，對於同一事件，不可不適用同一的法律，並且司法權對於訴訟事件之審判權，其行使雖在執行法律，然依現代國家一般所公認的「不告不理」的原則，則司法機關之行使司法，祇是被動的執行法律，而行政機關之行使行政權，却常是自動的執行法律。所以行政與司法兩種職權，縱同具執行法律的兩種性質，但仍有其相異的地方；並且司法機關如果不能得到獨立，人民的自由，將無充分的保障。因此孟德斯鳩及現代一般學者都一致主張司法機關應離行政與立法機關而獨立。依照建國大綱的規定：司法院的獨立，與考試、監察各院相同。現在國民政府組織法第三十五條規定：「司法院爲國民政府最高審判機關。關於特赦減刑及復權事項，由司法院院長依法提請國民政府主席署名行之。」憲法草案第七十六條規定更爲詳細「司法院爲中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及司法行政。」本來所謂「司法權」，乃指國家審判訴訟之權力作用而言，其行使司法權的機關，卽法院。各國憲法大致皆專設司法一章，規定司法權或法院的獨立。國民政府組織法及憲法草案俱規定司法院爲獨立行使司法權之最高機關，其主要的職權，大致有五：

第一，民事刑事審判。　總理曾經說過：「司法人員就是裁判官」。所以司法權中主要的是審理民刑訴訟事件，這裏所謂審理民刑訴訟事件，若解剖言之，就是包含稽核和決定事實，把法律的條文，應用到已經決定的事實上去。法院雖有上下級之別，而所有的審判權，則彼此獨立；且又相聯繫而成爲法院的系統。所以法院關於審判方面雖然是各自獨立，但不能不有一個從上而下的完整系統，以統於一尊，這個立於最高地位的法院，便是司法院。憲法草案第八十條「法官依法律獨立審判」。第八十一條「法官非受刑罰，或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職轉任或減俸。」前條規定法官審判案件，應依照法律的規定，不受任

何外力的干涉；即法院院長或上級法院，亦不能指揮其裁判。後條則規定法官之保障，爲期法官能發揮獨立審判的精神，應使其得安心服務。第一，行政訴訟審判。此指對於不服行政官署所爲處分而提起行政訴訟時加以審判者而言。據民國二十二年六月二十三日公布之行政訴訟法規定：「人民因中央或地方官署之違法處分，致損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願三十日內不爲決定者得向行政院提起行政訴訟。」又「行政訴訟判決之執行，由行政法院呈由司法院轉呈國民政府訓令行之。」考各國行政法院之設立，肇始於法國。法國昔年以司法專制盛行，特藉行政法院與普通法院分離，以殺其勢。我國自民國以來屢屆約法，憲章大半規定行政法院之獨立設置。國民政府於司法院之下，亦設置行政法院及公務員懲戒委員會，專辦官吏之司法審判及懲戒事項。行政法院之獨立設置，其主要原因，由於普通法院的法官，缺乏相當的行政經驗，自難於處理複雜的行政事務，所以必須專設法院，以處理行政訴訟。第三，司法行政，與司法審判兩種制度，應如何組織，總理雖未嘗多所指示，但在五院制度之下，司法行政與司法審判應該同屬於司法院。且建國大綱內列舉行政院各部內，並無司法部或司法行政部的名稱，此絕非總理的遺漏。證以總理在粵設立最高法院，司法行政即由該院管理，可知司法行政應歸司法院。乃總理的本意。而且總理曾經說過：「五院皆對國民大會負責。」準此以言，則司法院對國民大會所負者應爲司法行政的責任，而非審判之責。因爲法官依法律獨立審判，祇對法律及良心負責。如司法行政不歸司法院掌理，則司法院將無責可負。若使司法行政與司法審判，同隸於同一機構之下，兩者關係，自然密切；而且，關於監督權的行使及一切改革計劃的實施，較之三權憲法下的國家，以司法行政事宜歸行政部管轄，易受牽制者，實際上更爲便利。至司法行政部直轄司法院之後，可免與行政院各部長同受政潮的推移；加之司法審判貴能獨立，而司法人員之任免與審判之獨立，有密切之關係，如司法行政屬行政院，難免不受影響。所以司法行政以隸屬於負有整個司法權的司法院爲較善。第四，特赦、減刑、復權之提請。特赦、減刑、復權，均涉及變更裁判之效力，而爲司法上之救濟。所以憲法草案第七十八條規定：由司法院院長提請，總統方得行之。這樣才不致妨害司法權的獨立。第五，統一解釋法

令。所謂解釋法令，就是凡法令條文有不清晰的，或條文中有衝突的，司法院宜詳加解釋，決定其意義與範圍，這是法院極重要的職務。所以統一解釋之權，應屬之於司法院，以免紛歧。此外司法院又有解釋憲法之權。此在美國，憲法解釋之權，向爲司法機關之職掌，雖在其憲法中無明文規定，但久已成爲慣例。南美各國大都採用美制，坎拿大、澳洲聯邦、南非聯邦亦均已倣效美制。因爲司法官具有法學智識經驗，不易受政治關係的影響。所以我國憲法草案第一百四十二條規定：「憲法之解釋，由司法院爲之。」又第一百四十條第二項：「法律與憲法有無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。」深合五權憲法之原則。

關於司法院之機構，據司法院組織法之規定，司法院以下列機關組織之：(1)最高法院，(2)行政法院，(3)公務員懲戒委員會。至司法行政部在民國十七年之司法行政部組織法原隸屬於司法院；迨二十年第四屆中央執行委員會議決：司法行政部改隸行政院設部管理，司法行政部乃隸屬行政院。至二十三年十月三日第四二八次中央政治會議議決，司法行政部乃回隸司法院。前年中央全會又議決改隸行政院，至公務員懲戒委員會直隸於司法院掌管一切公務員之懲戒事宜。關於公務員之懲戒程序，分爲彈劾程序及議處程序兩種。前者係由監察院監察委員提出，以書面爲之；後者則由司法院之公務員懲戒委員會於接到移送之懲戒事件，得爲懲戒與否之議決，呈報司法院。憲法草案中關於司法院之組織，未加具體規定，僅於第八十二條規定：「司法院之組織及各級法院之組織，以法律規定之。」而第七十七條關於司法院院長、副院長，則規定由總統任命之，對國民大會負其責任。　總理曾指示司法院院長應由總統任命，但不對總統負責，而逕對國民大會負其責任。這個理由，就是因爲司法院院長，必須有專門學識經驗的人充任，由總統任命較之選舉，容易得到適當的人才。至對國民大會負責，由國民大會罷免，也在保持其獨立的地位。惟司法院院長對國民大會所負責任，係指司法行政而言，此與一般裁判官不同。關於各級裁判官的選用，依五權憲法的原則，應由考試院提出，再由政府加以任命。比如關於初級及地方的裁判官，則於考試及格的人中間選出；關於最高法院的裁判官，則於曾任高等法院

的裁判官中間提出，這樣關於司法官的任命，不致漫無標準，並且考試院專任鑑別裁判官的責務，則其所提出來的人選，自然沒有不正當的。

第四節　考試權的行使與銓選制度

五院的政治組織，若是沒有考試院，還是不能收到完滿的結果。因爲考試權可以完成治權的行使，表現治權的力量，並且可以補救選舉制度的弊端。　總理說得好：「政府之中，包含兩個力量：一個是政權，一個是治權，……一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。」考試院就在使政府表現出自身的力量，必然使組織政府的先有力量，政府有力量，然後才能夠表現出來。假使組織政府的人，不經過考試，則執政的官吏，必多份子不良，份子不良，則不獨不能表現自身的力量，而且令人民厭惡政府，放棄政府。所以考試院能獨立組織，就可以完成治權的行使，表現治權的力量，成爲五權憲法重要特徵之一。本來考試制度在英、美雖早已盛行，但範圍很小，並且沒有獨立的權力。常是附屬於行政機關的權力之下；而在我國，考試制度却是一個固有的良好的制度。周朝的鄉舉里選之法，是我國最早的銓選制度。到了後來漢文帝時代薦舉與考試並用；魏設九品官人之法，至晉與南北朝，中正廉潔的官吏，不能以賢愚爲品別，惟視門閥爲愛憎，考試制度直到隋朝才確立，專以科目取士。其後唐、宋皆因隋舊制。到了明、清兩朝，考試制度總算已經完備的了。不過五院中的考試院雖是效法舊制，但有許多不同的地方。第一，我們以前各時代的選舉制度，都是由君主臨時任命的，並沒有永久設立的考試機關。而考試院却是與行政、立法、司法、監察各院對立，而爲永久設立的考試機關。第二，以前各時代掌理考試的官吏，都是臨時委派的，既無法律上的保障，又無一定的任期，所以容易專權納賄，釀成種種弊端。現在設立的考試院，對於考試的官吏，既與以強固的保障；同時又須受人民的監視，比之以前的選舉考試制度，要算完備的多了。

總理的考試制度，其內容分爲三部：(一)官吏的考試，(二)候選人的考試，(三)銓敘。官吏的考試，即是

考選，以登用賢才。民權主義一方面要充分發展民權，以保障民衆的幸福；他方面又要儘量的登用專家，以增進政府的效能。在發展民權的一方面，既規定人民有罷免、複決、創制、選舉四個政權；在登用專家方面，就不得不注重於考選。因爲有了考選，才能搜到有能的專家。如果有權的民衆，信任有能的專家；有能的專家，服從有權的民衆，這樣才能推進政府的效能。所以考試權的行使，最主要的就是考選範圍的擴大。近代英、美各國所行的考試制度，祇有一部分的行政官吏是經過文官考試的。比如英國的文官不一定全由考試，也有任命或升級的；而在美國聯邦政府服務人員，總數在五十萬人以上，而不受考試的官吏又在十萬人以上。總之，在行考試制度已久的英、美兩國，其官吏並不是全受考試的，但在我國，我國根據建國大綱第十五條「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。」之規定，則不獨政府中全部份行政官吏要經過文官考試，就是國民大會代表的候選人，也要經過嚴格的考試，才有被選的資格，這可以說是最澈底而又最完備的考試制度。依照國民政府組織法第四十二條之規定：「考試院爲國民政府最高考試機關。依法行使考試銓敍之職權。」憲法草案第八十三條亦規定：「考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選事宜。」在考選一方面，考試院設有考選委員會掌管，關於考選文官、法官、外交官及其他公務員事項及關於考選專門技術人員事項。據修正考試法第三條及第四條之規定，我國現行之考試，可分爲三種，即普通考試，高等考試及特種考試。至於執行考試人員的人選問題，亦最重要，其本身的組織如果沒有一定的標準，任意濫用，自難於擔任這種任重道遠的澄清吏治的工作。所以考選委員會既是掌理全國考選事項的樞紐，委員之人選，若不得其人，則全部的考選制度，將從而破敗。所以考選委員之任命，不僅要有專門的學術，同時並須其人是素行公正無私，無其他關聯的。美國聯邦吏治院，關於該院委員不得兼任聯邦政府其他官吏之規定，最應爲我們所採用。因爲考選委員若兼任其他官吏，不獨精力不能集中，而且難免會有其他的關連。所以考選委員之選出，應是十分愼重的。

其次，關於候選人考試，是　總理新發明的制度，對於政治實用科學上貢獻很大。近代各民主國候選人，

指定之權，都是操於政黨之手，而政黨又大都是以大資本家及大地主作背景，結果由政黨所豫選的候選人，多是與資本家大地主有關係的人，民衆的選舉權，無形中受其限制。現在考試權的行使，既是考試與選舉並用，議員必須先由考試選定候選人，然後再由人民選舉，即是用考試來代替政黨的豫選。凡有才能的人，都可以自由應選，完全以才能之高下，爲取舍的標準，這可以免除由政黨「豫選」而產生的資本家大地主壟斷選舉的惡習。　總理的「候選人考試」制度，乃是鎔「考試」與「選舉」於一爐。對於這層　總理在「中華民國建設之基礎」中曾經這樣說：「凡爲人民之代表，與受人民之委託者不但須經選舉，尤須經考試，一掃近日金錢選舉，勢力選舉之惡習。」又中國國民黨政綱第五條規定：「釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮。」即是根據　總理遺教，一方面以考試制度爲政府甄拔治才的工具；他方面爲人民選舉代表之助，而矯正其弊病。所以憲法草案第八十五條規定：「左列資格應經考試院依法考選銓定之：(一)公務人員任用資格。(二)公職候選人資格。(三)專門職業及技術人員執業資格。」建國大綱第十五條：「凡候選及任命官員，無論中央地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。」此爲憲草第八十五條第一二兩項之根據。至第三項規定專門職業及技術人員之執業資格，因關係社會公共利害至爲密切，必須經考試銓定以昭愼重。

至於銓敍，乃對於公務員之才識、經驗、及成績，依法定方法加以審查。本來考試院的職務，不僅限於考試一端，尤須稽核被取人員之用途，以及政績統計，以爲升降轉移及賞罰的標準。所以關於：(一)文官任用，(二)文官資格審查，(三)成績考核，(四)升降轉移，以及(五)恩給撫卹等事權，皆屬於考試院之銓敍方面。我國現行之常設公務員銓敍機關，爲考試院之銓敍部。據銓敍部組織法之規定，銓敍部與考選委員會相對立，掌理全國文官、法官、外交官、及其他公務員及考取人員之銓敍事項。又據銓敍部組織法第六條之規定，甄核司掌理下列各事：(一)關於公務員成績之審查事項，(二)關於公務員任免之審查事項，(三)關於公務員升降轉移之審查事項，及(四)關於公務員之資格審查事項。銓敍法規條文上雖規定頗爲周密，但因我國吏治制度未入正軌，以致銓選制度未能爲圓滿之運用，此則尚待吏治方面有徹底更新的計劃，銓選制度始能臻於完善。

第五節　監察權的淵源與職權範圍

監察院的獨立存在，其用意在擴大彈劾官吏之權。近代各立憲國家，因憲政運動的結果，將彈劾官吏的職權，由立法機關掌管，其流弊所在，就是立法機關藉這種彈劾權，處處壓迫行政機關；同時因彈劾權爲立法機關所有的原故，立法機關簡直成爲最高法院，這樣又侵犯了司法機關的權限，所以彈劾官吏的權力，如果不交付獨立存在的監察院所掌握，便不能使政治日進於清明，同時有能的政府，也必難於存在。因此　總理在「五權憲法」中以監察院獨立存在，這是因爲要擴大彈劾官吏的權力，企圖積極防止官吏的犯罪。本來官吏是應對人民負責，其不稱職的官吏，自應由代表人民意志的監察院來彈劾。議會不過是立法機關，其權發源自憲法，不能事事都可以代表人民，必有與立法平等的獨立機關，來代替人民行使彈劾的權力；而且監察院與司法院的範圍，各不相同；司法院行使權力的對象是私人，監察院行使權力的對象，則爲官吏。前者在處理官吏的個人違法，個人犯罪，後者則在處理官吏之職務違法及職務犯罪。所以監察院的職權，就在處理關於彈劾官吏之職務違法及職務犯罪等而言。本來各國彈劾權的範圍，各因其制度而異，除一二小國如羅馬尼亞等國認國王有彈劾權外，大多數國家都是以彈劾權付之於議會。在行一院制的國家中，僅有其一院制的議會有彈劾權；至於二院制的國家，有屬於下院彈劾上院審判者（如英國）；有以議會之決議而彈劾者（此制僅於法國一七九九年之憲法行之），或各院各別彈劾者（此制始於一九三四年法國內閣閣員責任法草案，羅馬尼亞等國行之），但就就一般言之，各國議會所行彈劾行政官吏之權，約有四種：（一）彈劾權（Impseachment）就是各國議會對於總統、國務員、或其他官吏的犯罪，得向憲法上指定有審判彈劾權限的機關，提起訴訟，請他發動審理和處罰的權力。彈劾權的起源是在英國。英國以彈劾內閣之權，屬於下院，而由上院審判之。自從議會政治發達，內閣的彈劾，僅限於瀆職及耗費公款之範圍，此外則由下院表示不信任內閣之決議內閣即行辭職。所以自一八〇五年以後，事實上的彈劾權，已失其實用。美國憲法第一條第二節曾規定：「上議院可選官吏，又有彈劾的

全權。」美國雖仿英制，性質不同。美國的彈劾權不僅對於國務員，就是對於一切文官，亦於就叛逆罪，受賄罪，以及其他重罪，輕罪受彈劾，且受有罪的判決，而失其職。」至於彈劾權延用最廣者，莫如法蘭西系諸國。法國自一七九一年的憲法以來，即承認此制。一八七五年的憲法第十二條的規定：「衆議院有起訴權，參議院作裁判。」所行裁判，是和英、美制相同，不過法制是採純粹的刑事裁判。參院在這個時候，是行使特別刑事裁判所的職務。衆議院的起訴權，是由對大總統與國務院而不同。其他如德國新憲法於九十五條中，亦規定：「議會就大總統，內閣總理，及國務員有違背憲法及法律罪名，得向國事法院提起公訴。」由此可知各國在制度上雖都採用彈劾制，但在實際上責任內閣制，既是在議會中占多數的政黨所支持，若議會彈劾自己所支持的內閣底國務員加以處罰，是不大容易有的事。(二)質問權乃是議會議員向國務員要求解答某一事件之一種問難行爲，一方面是議會向政府探詢行政事件之一種方法；他方面却具有監督行政的作用。質問權的範圍，英制與法制不同。英國的質問制度 (Question of Ministere) 的歷史，比較很新。議會議員對於國務員的質問，僅關於該國務員所主管的事務，純爲提出質問案之議員與被質問之國務員間的交涉，與全院無關。質問的本身，雖不能成爲全院的議題，但欲爲全院共同討論時，必須要經過「聲請延會」(即變更議事日程，另議重大事件)手續的。至於法國制度把質問分爲單純的質問及正式質問兩種。單純的質問是和英國一樣；正式的質問則完全不同，與其說是質問，在實際上毋寧說是就政府的一般政策或特定的國務員行爲，加以討論的動議，這是議會質問政府責任的最後手段。這不僅是質問者和政府的關係，却成爲議會全體的議題。討論的結果，便由院議決，這事往往成爲內閣辭職的原因。(三)不信任投票權 (Veto of Want of Confidence) 是否定內閣的存在。而勸告他總辭職的意思表示，這不僅是非難政府的某種政策，或某種特定行爲，而且否定內閣本身的存在，如果該決議通過，則內閣與議會便不能互相對立，其結果不是解散議會，訴諸國民的判斷，便是內閣總辭職。凡是行責任內閣制的國家，議會對於國務員全體，或國務員個人，不能信任時，類皆投不信任票的方法，使令去職。各國憲法大致不信任案以過半數之通過而成立。此制始於法國拿破崙第三，因欲試一己的物望，屢

求國民之信任投票。至近代凡立憲國家除一部分不採此制度(如行總統制的美國，委員制的瑞士，不採此制)。無論法律上有無明文規定，大都採行。(四)審查權(Right of inquiry)是議會的一院，設特別的審查委員會，由之有審理特定事件的權能。審查之後，凡需乎法律之補救者，或以立法的手段，或以他種手段(如不信任投票)補救之。議會的審查權發源於英國，英國議會設立的審查委員會，並有傳喚人民以搜集證據之權。法國仿效英制，認爲是議會的當然權能。法國以外，歐洲其他國家，如德國新憲法及比利時一八八〇年憲法，亦均認定議會有審查權。

各國議會彈劾並監督行政機關，既賦有上述四種權能，我們再追溯我國舊有監察制度所行使的權能。歷代制度雖各有不同，但大致說起來，我國固有的監察權，較之各國議會今日所行的彈劾權其範圍要廣大的多了。我國歷代都把監察行政機關和司法機關的職權，放在御史台或督察院採用以官吏監督官吏的方法。正因爲是以官吏來監督官吏的原故，所以監察權特別擴大，御史不僅行使彈劾權，並且還有監督行政，考察官吏，檢查會計，和註銷案卷等特權。各時代的監察制度，雖不盡相同，但監察權範圍是隨時代而日益擴大的。唐宋以前，言官與察官，本是分立的。諫官司言，察官司察，諫官之職掌，在於規諫諷喻，獻可替否。御史之職掌，在於肅正紀綱，糾彈官邪。唐代的御史，可以「聞風彈事」，與近代檢查官因直接見聞，得以施行偵察處分，大致相似，而其範圍較大。御史行使糾察權，又是各自獨立，不受長官的指揮命令，所以蕭至忠說：「故事：臺官無長官，御史人君耳目，比肩事主得自彈事。」這是唐代御史制度一大特色。御史的職權，到了明代，尤爲發達。據續文獻通考所載：「都御史專糾彈百司，辨明憲枉，提督各道，爲天子耳目風紀之司。凡大臣奸邪，小人構黨作威福亂政者劾。凡百官猥茸貪圖壞官紀者劾。凡學術不正，上書陳言，變亂成憲，希進用者劾。遇朝覲考察，同吏部司賢否黜陟；大獄重囚，會鞫於外朝，偕刑部大理讞手之。」又謂十三道監察御史，在糾察內外百司之官邪，或露章面劾，或封章奏劾。凡差以內：兩京刷卷，監臨會試及武舉，巡視光祿、享祭、倉場、內庫、皇城五城，輪值登聞鼓(後改科員)，在：巡按、清軍、提督學校、巡鹽、茶馬、巡漕、巡關、攢運印

馬、屯田，師行則監軍紀功。各以其事專監察，而巡按則代天子巡狩，所按藩服大臣府州縣官諸考察，舉劾尤專。大事奏裁，小事立斷。按臨所至，必先審錄罪囚弔刷卷案，有故出入者理辨之。諸祭祀壇場，省其牆宇祭器。存卹孤老，巡視倉庫，查算錢糧，勉勵學校，表揚善類，翦除豪蠹，以正風俗，整綱紀。凡朝會糾儀，祭祀監禮，凡政事得失，軍民利病，皆得眞言無避。有大政集闕廷豫議焉。」可知明代監察權的擴大，不但關於行政、司法、軍政、警政、財政、教育、考試、及一切朝會和祭祀的典禮，都要受他們的監察；而且有權可以干涉到學術思想、風俗習慣的範圍以內。監察權與政權、軍權，成鼎足而三之勢。所以明太祖賜御史大夫湯和等謂：「國家立三大府，中書總政事，都督掌軍旅，御史掌糾察，朝廷紀綱盡繫於此；而臺諫之任尤淸要。」御史的職權，至明代可謂發達到了極點。迨至淸朝把臺諫歸併爲都察院，造成臺諫合一的制度。都察院是一個最高的行政監督機關。凡諸司百官，不問權限的大小，地位的高下，都須受其監察，而都察院監察權的行使，不問是對於中央官廳或對於地方官廳，統須集中於這個機關。牠的權限很大，舉凡行政之得失，官吏之邪正，人民之寃枉，皆在都察院監察範圍之內，又得於與終審裁判；所以都察院的職權，可分爲九種：(一)檢閱行政事務之權，不問中央官廳與地方官廳，就其所管事務之施行及成績，皆當報告於都察院。(二)檢查會計之權，中央及地方諸官廳，不僅普通的行政事務，要受都察院的監察，而經費的出納，也須會同檢查。(三)彈劾官吏之權，彈劾權之行使，不用都察院的名義，而用御史的名義。凡御史都各有獨立的彈劾權，其權限的範圍最廣，凡關於政治之得失，民生之利弊，官吏之操行，事無鉅細，皆得奏陳於君主，甚至上自王公大臣，下至知府知縣，不僅可以無所忌憚的行使彈劾權，且彈劾的原因，雖未探知事件之是否實在或托諸風聞，亦無不可提出彈劾。(四)伸張寃枉之權，遇有中外官廳，不法的威逼，陷於寃枉者，其本官廳或上級官廳雖受理其訴，而不與救濟時，得訴之於都察院，請勅裁或交回再審。(五)封駁之權，卽都察院確信某項上諭未便施行時，得疏明理由，封還軍機處，謂之封駁。(六)勅書發給之權。(七)考覆官吏之權。(八)干與終審裁判之權。(九)監督朝儀之權。由此可知都察院職權之重大，而淸代監察制度，可謂極其完備了。

由上述中外監察制度既各不相同，而五院制度中的監察院，復與近代各國立法機關所兼有的彈劾權有別；更與我國固有的監察制度稍異其性質，因爲以前所謂臺諫御史，在君主專制時代，其權授自君主，祇是君主的耳目，而五院制度中的監察院，則是代表人民監察政府，其權力授自人民，而爲人民的耳目。所以監察院的組織，雖是淵源於古代臺諫與御史制度，但其組織的作用與意義，就大不相同了。監察院的職權，可以劃分爲彈劾與審計兩種；而其主要的職權，不外是糾劾一切官吏之職務犯罪或違法，而訴追犯罪，糾正違法及關於各機關的決算，及預算之審核等事項。不過我們應該明白的，就是監察院是代表人民制止官吏的濫用職權與違反國法，和其他各院的權力是平等的。監察院雖與司法院同爲處罰犯罪與違法事件的機關，但其職權是有明白的劃分。監察院所處理的是官吏之職務的犯罪與職務的違法事件；而司法院則純然在處理官吏一切關於個人的犯罪，及其違法事件。所以監察院完全是一個行使彈劾權的最高機關，我們決不能把監察院看作爲司法院的附庸；同時監察院又是調和自由與政府間的一個獨立機關，彈劾權自不能爲立法機關所專有，應使彈劾官吏的權力擴大，這樣才能使政治日進於清明。現行國民政府組織法第四十六條規定：「監察院爲國民政府最高監察機關，依法行使彈劾審計之職權。」又憲法草案第八十七條規定：「監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任。」即係根據五權憲法中監察院之特質而規定，惟關於彈劾案的審判權是否應屬於監察院，這一個問題頗引起學者的爭議。現制彈劾權由監察院行使，審判權由司法院行使，其所持理由則是監察院若兼有審判權，勢必至於變成一個「總檢查廳」，侵及司法院範圍內的職權，違反了五權分立的原則。其實彈劾權與審判權同屬於監察院，則可以使事權集中而責任專一，不至如現制關於彈劾案之拖延不決。若監察院僅管彈劾，不司審判，懲戒，仍爲半彈劾的制度，不能充分發展監察院的權能。且我國古代所謂彈劾，即對官吏之貪贓枉法的刑事糾察而言。所以現制的缺點，應予改進，以求彈劾與懲戒權得以聯繫。今後將被彈劾官吏之懲戒權，屬於監察院之後，應於監察委員之外，別設官吏以掌理之，庶監察權得以完整，則往日彈劾案拖延不決之弊，不致再有了。

其次，監察院的彈劾權，雖不能依照歷史上的成規，將範圍擴張到極大的限度，但也不能十分縮小。因爲彈劾國家官吏之違法或犯罪，既屬於國家的權衡，則監察自有儘量行使彈劾全權之必要。總理所主張的彈劾權的範圍，在中國革命史裏面已有具體的說明。即「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，則由國民大會自行彈劾而罷黜之。」所以監察院彈劾的範圍，不僅限於行政與司法兩院，即考試與立法兩院也有同樣要受監察院的彈劾。憲法草案第九十二條規定：「監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，五人以上之審查決定，提出彈劾案。但對於總統，副總統，及行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，始得提出。」此則關於監察彈劾權的對象之規定，以全國公務員之違法失職爲彈劾之對象。監察委員行使彈劾權，貴乎靈活，不受牽制，所以發動彈劾案的人數以少爲宜。但必須經過相當人數的審查，則彈劾案之提出，不致涉於輕率。總統、副總統及各院院長、副院長負國家重任，關於彈劾案之提議及審查人數，應予提高，以昭愼重。又同法第九十三條規定：「對於總統、副縣統、立法、司法、考試、監察各院院長副院長之彈劾案，依前條規定成立後，應向國民大會提出之。在國民大會閉會期間，應請國民代表，依法召集臨時國民大會，爲罷免與否之決議。」此則因爲總統、副總統、及立法、司法、考試、監察各院院長、副院長，均爲對國民大會負責的人，地位重要，應由國民大會課其責任。所以此項彈劾案成立後，應向國民大會提出，由國民爲罷免與否的決議。監察院對於其他各院及其所屬機關，除彈劾權外，尚有：(一)調查權，即是監察院爲行使職權，得向各官署及其他公立機關查詢或調查檔案册籍。憲法草案第八十八條即規定：「監察院爲行使監察權，得依法向各院各部，各委員會提出質詢。」這雖限於依法行使職權而設，但能使事實的眞相，容易明瞭，以爲彈劾案提出與否之決定。(二)監督各機關事務的處理。監察院在五院分立之下，雖不能有完全的行政監督權，但對於各機關處理某幾種重要事務時，得由監察院派人監督。例如關於官吏的考試，關於公債金的保管，均應由各該主管機關，請監察院派員監視。由此可見監察院的監察權，雖限於事後的彈劾，但事前的監督也很

重要。因爲監察的主旨，不但在於懲戒官吏犯法於事後，並須防止官吏犯法於事前，所以上述兩項，也就是監察院在官吏未曾犯法或失職以前，所施行的事前監督。

關於審計權，也是監察院最主要的職權。現在各國審計制度，可分爲英、美制與大陸。制英、美制不設獨立的審計機關，惟在財政部中設審計長及審計員，以掌理全國歲出歲入的審核事項。大陸制則大都設立獨立的審計院。至於會計監督的方法，分爲事前監督與事後監督。意大利、荷蘭等國，採事前監督的方法，即審計院於收入支出以前，有審查此等收入與支出之果爲正當與否的權限。而法國及其他多數的國家，則採事後監督的方法，即審計院的審計，惟於收支既竣之後行之。監察院於彈劾權之外，復有審計權。監察院的審計權，比之於一般國家的審計權，要較爲擴大。據現制審計部不僅要審核政府所屬全國各機關的決算及預算，尤須監督政府所屬全國各機關預算之執行；而核定政府所屬全國各機關收入命令及支付命令，以及稽查政府所屬全國各機關之冒濫與其他機關財政之不法，或不忠於職務之行爲，皆在監察院審計職權範圍之內。

第五篇　均權主義與地方制度

第一章　均權主義的地方制度之精義

第一節　地方制度的意義

地方制度之確定，極關重要。就一般的意義說起來，地方政府對於國家的統治，有很密切的關係。一方面因爲中央政府的職權繁重，不能兼顧各地方的事務，而地方政府便可分任中央政府一部分的職務；他方面各地方有各地方的特別需要，各地方若各有一個政府機關，專任各地方的特殊事務，必可增加行政方面的效率。所以地方政府可以說是中央政府行政的基礎。近代各國政府的職務，逐漸增加擴充，地方政府的需要，更爲重要。本黨在訓政時期一切政治的設施，在給與人民以參政的機會，而地方政府便是訓政實施的基本。訓政時期的地方行政，要處處使人民有直接參加政治的可能。各級地方政府的設立，就在使各地方的人民，有參與本地方政治事務的權利，以達到地方自治的目的。所以　總理認定「地方自治制度爲建設之基石」。　總理說：「地方自治者，國之礎石也。礎不堅，則石不固。觀五年來之現象，可以知之，今後當注全力於地方自治。」（民國五年在上海政見演說會講演辭）所以地方政府重要的功能，就在實現地方自治，以適應各地方人民的需要，使人民有參與本地方政治事務的機會。誠如　總理所說：「昔之民權機關，猶肩輿；今之民權機關，猶摩托車，能自動而發達，故當實行自動之民權機關。」地方政府之作用，就在造成「自動的民權機關」，惟實施地方自治之根本問題，仍在地方政府制度之確立。

近代國家通常所謂「地方政府」的意義，有兩種不同的解釋，在行單一制的國家裏面，凡中央政府以下的各種區劃，概稱地方。例如法國的「府」(Department)與政府以下所屬之各種地方團體皆是。在行聯邦制的國家裏面，邦政府與邦政府所屬之地方機關，有時混稱爲地方政府；然如美國的各邦，瑞士的各州(Canton)於一定的職權以內，各具獨立性質，對於所屬各種地方團體，儼然自具一種中央政府之資格。所以在聯邦國內，所謂地方政府，就是指邦政府所屬的地方機關而言。我國自民國成立以後，地方政府是採用「省」「縣」兩級制。將「州」「廳」更改爲「縣」，清代道府制，因之廢除。到了民國三年袁世凱當政，雖改行省、道、縣三級制，但因爲「道」的一級，橫梗於省與縣之間，對於地方政府阻礙殊多。所以不久，各省相繼把道制取消，依然恢復省縣兩級制。

均權制度下的地方政府，是以「縣」爲單位的，縣在「訓政」與「憲政」兩時期中均占有極重要之地位。就一般言之，地方區域之分劃，不外根據兩種原則，一爲歷史的勢力，一爲行政上的便宜。前者係根據各種特殊習慣與特殊信仰，爲分劃的標準；後者根據於行政事務之區分。兩種原則，皆關重要。我國自秦廢封建改郡縣至今兩千餘年，縣制已有其悠久之歷史。我國幅員廣大，「省」之一級，橫梗於中央與縣之間，對於地方行政，與中央政府權限劃分不清，以致容易釀成割據之勢。　總理以縣爲地方政府的基本組織，即在廓清向來政治上一切不澈底的積弊與障礙，爲養成人民行使直接民權的基礎。因之直接民權的運用，必須在人口不甚多，幅員不甚廣大的地方行政區域內，始能顯其功能。若要使直接民權適用於全國的政治欲使數千萬或數萬萬的人民舉行投票，以決定官吏之去留與法律之存廢，實不可能。所以要實施直接民權，必先以縣爲單位。㉘ 總理對於此層，尤有精詳之說明。　總理說：「今假定民權以縣爲單位，吾國並不止二千縣。如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權猶三千塊之石礎。礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然。當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必有可成，彼時更可發揮特殊之能力。令此三千縣者各舉一代表，此代表完全爲國民代表，即用以開國民大會，得選舉大總統，其對

於中央之立法，亦得行使其修正之權，即爲全國之直接民權，而以國民教育發達之故，每縣各得有國民軍。於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。」所以 總理主張以縣爲實施民權的起點。建國大綱第九條規定：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」由此可知關於罷免、複決、創制各權的運用，在各縣由人民直接行使，可以樹立民權制度的基礎，縣的職權範圍若愈廣，則人民直接行使政權的機會必愈多，憲政的施行，始有完滿的結果。

所以縣爲地方自治的區域，已經說明如上。顧有人常以爲地方自治政府者，係包含省縣兩級政府而言，此實大誤。因爲省之轄境，既爲中央行政區域，則省政府自不能爲地方自治政府。均權制度下省政府之地位、職權、及功用，已明定於建國大綱第十八條規定「省立於中央與縣之間，以收聯絡之效，」所以省政府雖非地方自治的政府，但是介於中央政府與縣政府的聯絡機關，在組織上是直接歸中央政府管轄，純爲治權的機關。依據建國大綱第八至第十四條所規定，所有地方事業及基本建設工作，均萃集於縣。比如人口的調查，土地的丈量，道路的修築，四權的行使，育幼養老，濟貧救災，乃至於山林川澤之利用，鑛產水利之經營，與夫租稅之徵收，國用之供給，甚至產生國民代表以參與中央政治等事，皆屬於縣自治範圍以內，此不獨在訓政時期爲然，即憲政時期亦復如此。至於省政府的職權，僅限於受中央政府之指揮，辦理該省內的國家行政，同時國家對於地方自治，不可無監督，所以省政府必受中央之委託或法律所規定而監督地方自治，此爲省政府「聯絡」職分之作用也。

第二節　均權主義與近代政治思潮

近代各國地方制度，大都不外採中央集權(Centralization)與地方分權(Decentralization)兩種主義。所謂中央集權，就是把國家所有的權力，完全交給中央政府各機關，各地方政府僅爲其附庸的機關。在憲法上沒有自治權，中央政府對於地方制度，得以自己的意思，加以創制或廢除。至於地方分權就是把國家的權力，分配

於中央及地方兩個獨立的政府；不但中央政府不能有消滅或限制地方政府的權力。而地方政府也不能有消滅或限制中央政府的權力。因爲兩個政府權力的範圍，國家在憲法中已明白規定，所以不致於互相侵越或限制；不過這兩種機關都是附屬於國家，祇有國家才有隨意變更或廢止之權。此外介於純粹集權制與分權制之間的，還有一種地方分治制（Deconcentration），這種分治制與分權制不同，前者是把中央的權限移於由中央派遣到各地方去的行政官吏手裏去，後者是把全國各地方的官吏變成民選，或使地方民選機關的權力，有所增加。近年來法國的地方制度是趨向於地方分治的，現在法國的地方行政長官，權力很重，但高級地方團體的行政長官，是代表中央，由中央任免，而不由地方任免，所以這種制度雖是屬於中央集權制，但又是一種分治性的地方制度。

本來中央集權與地方分權，是近代政治上兩大潮流。集權制度既是把所有行政上的權力，都集中於中央，地方官吏又都是中央所指派，這種制度很容易釀成專斷的政治。在以前文化幼稚時代，社會的需要，不甚複雜，政府總理一切政務，尚少不便，若到文化進步的現在，社會的需要複雜，若欲適應社會的需要，應當設置的政治組織，逐漸增加，假使中央政府依然專任總理一切的政治，不獨不能應付，而且要使全國各部分的政務，得適當的進行，實在很難。所以各地應該設立地方政府，凡關於純粹地方性質的事務，有自由執行的特權。一方面可以滿足各地方的特別需要；他方面又不致使中央政府減少和全國有關係的事務之普通的職權。近代各國的地方政府，如德國的地方政府制度，雖近年來地方制度有分治的趨勢，但自拿破崙去位以至今日，百餘年間，地方制度的大體上，仍是拿氏遺傳下來的集權制度。在拿氏執政期間，各地方團體的行政，立法人員，都須由中央任命，其權力之集中，可謂達於極點。而現代意大利法西斯政府的地方制度，仍是以集權爲極則。地方的民政長官，雖可以代表中央執行職務，但各地方的活動力，須受中央指導，並由中央加以聯絡，而各地方決不能有違反政府的行爲。所以近百年以來，歐洲大陸各國的地方政府制度，全是以中央集權爲基本的原則。

至於在英、美方面，大半偏重於分權。所謂分權，就是把治權分配於中央政府與地方政府，使之各領有一定之權限，而不能互相侵犯，分權到極度者爲聯邦國家。此項分權制度之導源，實由於構成憲政根本之議會制度，卽起因於議會政治之發達，與官僚的行政組織之衝突。英國地方制度，與歐洲大陸諸國，頗多根本相異之點。其在歐洲大陸諸國地方行政長官，大都對於中央行政機關負責任。地方民選機關大都實權很小。而在英國則地方立法權完全操於地方議會之手，地方行政事宜，由地方議會之委員會執行。中央行政機關，對於地方議會及其委員會頗少直接干涉之權。所以在英制之下，分權主義，最爲發達，而其特色在以地方的人，治地方的事。地方機關的組織，固與現在純以代議制爲基本原則的不同；在一九三五年以前英國的各市，都是由國王給予自治權，各自組織機關，毫不受郡(County)政府的干涉。但市之組織及其職權，卻全然操於市民之號稱自由民(Freemen)的手內。這種自由民，祇佔市民全額的少數。所以當時市的組織，是一種少數政治；而掌理地方行政與地方司法兩項職權的機關，是由國王勅受鄉中縉紳之擁有資產者所組織的治安判事(Justice of Peace)。但自一八八一年地方政府案(Local Government)成立以後，各郡的組織，與市相同。凡行政權隸屬於治安判事者，概移於民選機關之手，而治安判事的職權，僅擁有地方司法權，和一部分的警察權。現在英國地方制度的組織，仍是這樣的。美國的地方制度，同由各邦各領地自行規定，不必完全本於聯邦法律，而其特點，可於市制中求之。美之各市，僅受邦議會之轄制，邦之行政長官，絕無干涉之權。此爲美制與大陸諸國之制度絕然相異之點。且市之行政機關於市之立法機關，各自獨立，不相干涉。市之行政長官大都出自民選，所以市的組織，幾與邦政府及聯邦政府的組織，全然一致。每個城市政府在成立以前，必須有一個市約(City Charter)，可以稱爲市政府的憲法，爲城市政府的基礎。這種市約是規定城市政府的組織，各項官吏的選派及其職權，而在美國所通行的地方制度，大都是「市長和議會式」(Mayor and Council Plan)的政府。這種制度所模倣的是聯邦政府和各邦政府的組織方法。在一九〇〇年以前，這個制度是美國各邦惟一的地方政府制度。這種城市政府雖採用三權分立的原則，城市議會的權力範圍很廣，但實際上委任官吏的大權，卻漸漸移入市長之手。因爲

議會雖仍是立法機關，但是在城市中，立法的事務少，而行政的事務多，於是市長的職權，自然是漸漸的增加，議會隨變成附屬機關，成爲附屬於市長的趨勢。

由上述大陸派德、意各國之過於着重集權制與英、美之偏於分權制，雖各有其所長，但其缺點殊多。以言集權制，在一國之內，各地方的情勢，既不盡同，而人民之思想與需求，又未能完全一致，於此而欲統之以整齊劃一的改令，結果僅能滿足一部分人民的慾望，未必能獲得全體人民的同情。且地方之於中央，常具有向心力與離心力兩種，與之以自由，則足以長依附的熱情；若臨之以威力，則徒激發其反抗之力量。所以集權制之不能採用，於事實與理論兩方面，均可得確切的證明。反之，地方分權，亦有其缺憾。因爲在一切政務中，何者爲中央政務，何者爲地方政務，何者當屬諸中央，何者應歸諸地方政府，從分權制之本身考察，很難尋出一明確的標準。而且分權的程度，如果超過事實的要求，必足以妨害全國的統一；若分權的程度，不能滿足實際上的需要時，又與集權制犯同一的弊病。

第三節　均權制度之基本原則

總理所手定的均權制度，是折衷於集權與分權兩種制度之間，取其所長而去其短。建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。有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權或地方分權。」這就是說：一個國家中間，其政治對於全體人民有直接利害關係者，必須用集權的方法，由國家直接處理，以收統一之效。反之，凡與全體人民無直接關係，純粹爲地方性質的事務，則必適用分權的原則，由各地方政府自行處理。可知中央政府與地方政府，實處於雙重的地位。中央政府既須利用地方的機關，執行中央的法律；同時地方政府又須代表人民，進行地方自治。各地方政府代中央執行職務時，確有受中央直接監督的必要，但遇有執行純粹地方事務時，則儘可由地方自治，中央不能加以嚴厲的監督。所以中央政府與地方政府無論從法律方面或行政方面着想，這種雙重的地位，是很重要的。於此更可見均

權制度可以救濟現代各國地方政府倚重倚輕之弊成爲本黨今後創建地方制度重要原則之一。

其次，均權制度下的地方政府，是以「民治均權」爲原則，近代各國地方制度，依照大陸派與英、美派制度，其立法、行政、司法各種組織，全不相同。大陸派的地方制度，是以行政集權（Administrative centralization）爲中心。地方政府雖有較大的權力，以發表其「地方的意志」（local will）。比如地方認爲應作的事，即可由地方發動，不受法律的限制，但是執行自己意志權的大部分，仍爲國家所保留。比如地方法案，仍須經國家的認可。法國對於裁可地方法案權，非常嚴厲。這種裁可權，不是由中央各部直接執掌，就是以府尹以中央代表的資格施行，純然握於中央官吏之手。至關於中央行政機關對於地方官吏，以中央代表兼理地方政務，比如法國的府尹，固然是以中央代表的資格，得有任免權，就是以地方代表而兼理中央政務，如法國的里長，除由里議會選用外，仍然享有解職權，中央政府得令其辭職。所以大陸派地方制度的特色，在行政監督，這全是受集權制度的影響。反之，英、美派的地方制度，另以立法集權（Legislative Centralization）之結晶。地方政府雖賦有廣大的執行權不再受中央政府的認可；但其執行權所顧及範圍，以法律列舉者爲限，所以地方意志難於表現。因爲國家把地方監督權，委託於中央立法機關。關於地方政府執行的責任，無論是代表中央政府做的事，或是地方固有的事，其詳細條目，皆列舉於法律中，地方不能任其獨立意思以爲之。所以在這種制度之下，中央立法機關可以變更地方政府應負的責任，增減地方政府的權力。換言之，就是地方不過是國家的分區，而非中央的附庸，其權限皆取之於代表國家意思的立法機關，所以不必一定中央對於地方而有超過其上的管理，使受其執行權的節制。這就是所謂立法監督。不過在英制中立法監督之外，尚兼採行政監督。在美制中則完全不採行政監督，這是他們兩國制度相同中之異點。

但我們以爲大陸制中，雖表面上承認地方意志之表現，但地方意志之實際的執行，反附屬於中央官吏之手，遂致犧牲地方團體的利益。英、美雖否認地方意志之表示，但地方權力存在，可以執行或不致行國家的意志，遂致犧牲國家的利益。本黨的地方制度，雖採均權制，而以「民治」爲原則。總理在建國大綱第八條及

第九條的規定，就是：

「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，實行革命之主義者，得選舉縣官，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」

「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。」

可知本黨的地方制度，既不是基於行政監督，也不是立法集權的結晶，乃是以「民治均權」爲原則。在民治均權制度之下，地方制度，乃是操之於民選官吏與民選議會，完全在增加人民的權力與自由。因爲地方的政權，由民選的官吏與地方議會共同行使，則不致爲中央委派的官吏所操縱，而關於地方各種興革的事項，才能滿足人民的願望。且民選的官吏，係直接受人民的委任，人民執有行政監督的全權，地方官吏更不敢毫無忌憚的不稱職守，否則人民便可以行使其直接罷免權。所以本黨的地方制度，雖是以「均權」爲主旨，而是以「民治」爲原則的。

其次，由集權到均權，必須經過兩個階段：一是擴大地方政府的職務，二增加地方政府的權力。就第一方面說起來，在中央集權制度之下，既將一切政務集中於中央，地方政府介於中央與人民之間，僅爲一傳達的機關，絕少獨立的職務，所以欲由集權而至於均權，則不得不於政務中，將具有因地制宜的性質一部分，劃歸地方政府處理。但在一切政務中，何者應爲全國一致之性質，何者應爲因地制宜之性質，宜就各個事實，分別考察，比如關於國防、外交、幣制、關稅以及政治制度，非全國一致，必致破壞全國之統一。反之，關於警察、衛生、慈善、教育以及公營事業，必須因地制宜，以適合各地方人民之需求。所以由集權至均權，必須在相當限度內，以擴大地方政府的職務範圍。就第二方面說，在集權制度之下，地方政府常須秉承中央的意旨，中央對於地方一切措施，隨時得以命令取消或變更。地方政府在此種情形之下，祇是承上轉下的工具，絕無獨立的機能。地方政府雖於管轄的區域內，熟知地方上的情形，以及人民的願望，然關於各種興革事項，每形格勢

禁，爲中央政府所阻撓，因是集權制遂發生最大的缺點；地方政府雖有整理地方庶政之能力而無整理之權。中央政府空有整理地方庶政之權，而無整理之能力。所以由集權到均權，不僅須擴大地方政府的職務範圍，而尤須於其職務範圍內，賦予地方政府以充分的權力。經過上述兩個階段，均權制度，已可形成。但中央政府雖以適當的職務與權力，交給地方政府，假使地方政府之政權，操之於任命的人員，必非均權之本旨。所以地方政府應移於人民代表的民選官吏及民選議會，以符合「民治均權」之主旨。

至關於地方立法方面，均權制度下的地方政府，是賦有獨立的立法權，與近代各國地方政府制度，又大異其性質。英、美兩國的地方制度，凡地方政府職權的大小，皆列舉於中央立法機關所頒布的法律之中，所以這種立法的節制權，不歸於中央行政機關，而歸於中央立法機關。在大陸方面普、法諸國規定凡地方職權之大小，非經中央法律明文規定禁止或劃歸中央行政機關外，雖有處理之權，但須經中央行政機關之核准。所以這種地方立法機關的節制權，不歸中央立法機關，乃歸中央行政機關。

這兩種趨勢，都各有其弊害。地方立法之節制權，若歸之於中央行政機關，則地方政府不得不依賴中央官吏之指揮，人民自治能力，完全剝奪，固然不好；若中央立法機關，對於地方政府職權的範圍，既有完全增減之權，也覺得不甚澈底。所以在均權制度下的地方政府，是擁有獨立的立法權。據本黨政綱對內政策第二項規定：「各省人民得自定憲法，自舉省長。但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮，處理國家行政事務。」這裏面有兩個重要原則：第一，就是各省人民雖有獨立的立法權，但不得違反國家的意志，因爲省憲如果與國憲相抵觸，是違反國家最高的意志，各省所以能夠自定憲法的原因，就是因爲各省各有特殊的情形與特殊的需要，對於各省政府職權的範圍，不得不爲個別的規定，但須不能逾越國憲所規定的大綱，否則便是以地方的意志而犧牲國家的意志，釀成封建割據的情勢。其次，如有行政官吏必須由省民選舉，這樣才不致爲中央政府所壟斷。但關於處理國家事務，地方政府官吏應聽從中央的指揮。因爲地方政府官吏若於行政上不受中央政府的節制，不但不能維繫行政上的統一，且全偏於地方分權，已先失去均權制度

之原則了。所以本黨對於地方政府行政立法兩方面的規定，是較爲完美的制度。

此外關於地方政府的財政制度，也很關重要。因爲地方政府的存在，是賴地方財政來維持的。地方團體所以能在政治上形爲一種區域，在法律上據有一種人格，其最大的原因，就在於有固定的財產，而不仰給於中央。但是中央政府的職務，既是表現全國人民的利益而成立，無論支出與收入，都須有較大的單性力。地方政府的職務，僅爲表現特別區域之利益而設置，其開支既微，稅率自減，比中央的財政的範圍較小，所以地方政府對於中央財政上，應負有重大的責任，不過這種地方財政之收入，應與納稅者所受之利益，成爲比例。若以重稅加諸人民，以增國家之收入，則於地方人民之利益上大有損害。所以英國的地方稅（Rates）的大部分，都是征取於受其利益者之中，如房屋稅、田產稅之徵收，即因以其稅爲路政衛生之設施，間接可以增加個人房屋田產之價值，而與一般納稅者發生直接的關係。本黨黨綱中，對於地方政府財政之規定，其原則有三：第一，關於地方特殊的負擔，應於地方天然富源中，由地方政府竭力經營，比如「土地之稅收，地價之增益，公地之產生，山林川澤之息，礦產水力之利，」都劃歸地方政府所專有，用以經營地方人民之事，且應育幼、養老、濟貧、救災、衛生等公共事業的需要。第二，中央協助地方，發展實業。比如各縣的天然富源及大規模的工商事業，非一縣的勢力所能興辦的，國家當加以協助。至所獲純利，由國家與地方平均分配。第三，各縣對於中央政府的負擔，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，其限制不得少於百分之十，不得多於百分之五十。這三大原則，是中央與地方財政上最適宜的劃分，可以使國家與地方的利益，得到共同發展。

第二章　中央與地方權責劃分之理論

第一節　中央與地方分權之歷史

均權主義的地方制度確立的基本原則，既如上述，則中央與地方權責的劃分，應有確切的規定。本來中央與地方的均權制，在使中央與地方的權限爲適當的劃分，期中央有充分的權威，而地方有自動的能力。所以均權制的要旨，就是根據政府應治各事的性質，分別規定其何者應屬於中央，何者宜屬於地方，此種劃分完全爲事務執行上的分配，而以政事的性質爲其對象。國家的執行權，除由政府行使外，各級政府亦各自分劃其一部。但所謂「均權」，並不是機械的平均分配，而且事實上把中央與地方的權限，悉加列舉，殆不可能，祇能因時制宜，加以分配。平時屬於地方事權，可因時勢需要而移歸中央；其原屬於中央的事權，亦可因時勢需要而劃地方。在一定範圍之內以時勢需要爲標準，劃分中央與地方的權限，同時使國家政治上仍不失其均衡的狀態，這是均權制度的基本理論。

我國關於中央與地方的關係，迄無具體的確定。不但民國成立後的二十年間國內政治糾紛局勢之演成，是由於集權與分權之未能適當的解決，即周秦三千年來一部歷史之治亂分合的造成，亦係以集權制與分權制之運用是否適當爲其轉移的關鍵。我國古代的封建制度，原有地方分權的精神，自秦廢封建改郡縣制度後，乃爲歷史上中央集權之發軔，但此種集權乃爲君主集權之極則，而非政府之集權。秦之集權，以皇帝爲中心，郡置守管民政，尉管軍政，監管監察。郡之下爲縣，縣置令，或長（萬戶以上爲令，不及萬戶爲長）管民政，尉管軍政，均由皇帝任命，縣雖採分權制，使他們互相牽制，但須受皇帝的支配成爲中央集權，政權統集於皇帝一人。漢初鑒於秦制，弊在集權一人，使地方無自衛的能力，乃參用封建郡縣之制，分天下爲「郡」與「國」，

郡縣直轄於天子，「國」封諸王侯，封建之制復萌，致釀亡國之亂，迨後封建之制遂廢。景帝三年實行「郡」「國」兼併，諸王侯僅食租稅，中央政府派國相直接治理，并逐漸成立法制、賦稅、貨幣及選舉制度等以維繫全國各部分的制度。但名雖集權於中央，而刺史督察幾輔權漸坐大。至靈帝時刺史改稱州牧，自辟椽屬，專制州郡，兼握兵權，乃有所憑藉，卒成割據之勢。魏晉南北朝，未除西漢舊習，刺史如同王侯，至晉惠帝永寧以後，復兼兵民之政，復啓八王之亂。永嘉亂後，三十餘年間中央集權完全解體，而五胡亂華之禍又相繼而至。漢末喪亂，州牧割據，海內擾攘垂四百年，至隋代，地方制度，始加以澈底整頓。州置刺史，其職已非魏、晉之舊，不過太守之互名，所治如一郡，於是廢漢末以來的州郡縣三級制。煬帝大業初，復罷州置郡，刺史亦改稱太守。唐高祖武德元年，改郡爲州，改太守爲刺史；玄宗天寶時，又復州與太守之舊。更迭雖頻，其實仍不外州縣或郡縣的二級地方行政制。但自代以中央統州，以州統縣，更置十道按察使，以司監察官吏，成爲虛三級制。景雲二年以後節度使以統兵之官，連制數州成一鎮是爲藩鎮，總攬地方兵民大權卒釀成割據，中央勢弱，而地方權重，中央與地方已失其正常之關係。宋懲於唐季藩鎮與五代權臣的跋扈，乃勵行中央集權制度。重內輕外，命朝臣權知軍州事，知縣事，漸罷節度使兵權，在各州又設通判，使監知州而分其權，宋代集權制遂達於極點。元制，以中書省統各郡縣，以其省官出領其事，成爲變相的封建制度，以增高地方權限。明代沿行省舊制，設布政司以掌省政，但集權成分較多。於布政使司之上，增設總督巡撫初非定制。泊至清季，總督兼轄數省，總治軍民，統轄文武，考覈官吏，修飭疆吏，權位綦重。至清之晚年，督撫之權寖大，但以清之統馭周密，未釀成漢、唐末年之亂，這是由於清室強行中央集權之故。南廷更以便於統治的目的，將地方政府割爲省道縣四級，省道之用在治官，府縣之用在治民，隱含使各級政府，互相制衡之用心。凡此爲歷代中央與地方關係的制度之變革，其間治亂興治衰之由來，大半由於中央與地方權責劃分之失當。言中央集權，則有內重外輕之弊，常易招致外侮，因爲中央孤立，地方無自衛的能力，不僅庶政不容易推行，而且遇有外患，不容易抵禦。我國幅員遼闊，各省自有其風氣所宜，中央與地方全在調劑得宜，以增強國家在內政上的力量。至於分

權釀成割據局面，歷史上事例很多，實爲政治紛擾之源。所以我們總括的說，我國過去關於中央與地方之權責，迄無適宜的解決，今後我國地方制度之創建，應依據總理均權之理論，從確立中央與地方之權責着手。

第二節　均權制度下「省」與「縣」的地位

要確定中央與地方之權責，首要在「省」的地位，應有正確的認識。「省」的地位與性質，在我國公法上缺乏一種明切的規定與認識，因此在國家事權的行使上，中央政府與省政府，省政府與政府之間，便發生紊亂的現象，而權限不劃清，尤易使中央與地方發生隔閡，建國大綱第十八條規定：「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間以收聯絡之效。」依此規定，縣爲推進自治活動之基本單位，省則爲中央與地方之聯繫組織。總理在民國十一年所著「中華民國建設之基礎」中更有詳明之解說，總理說：「行『分縣自治』則現在省制之存廢問題爲如何耶？吾意讀者當然有此一問，以吾之意，此時省制即存，而爲省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務，一方則爲各縣自治之監督者，乃得爲之。此吾之主張，所以與中央集權者不同，亦有異於今之言『聯省自治』者也。」由此說來，省的地位，應當是純粹的國家，行政區域。所以「訓政時期約法」規定：「省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務。」而修正省政府組織法第一條亦規定：「省依中央法令，綜理全省政務。」可知省乃中央與縣間之聯絡機構，我國疆域遼闊，縣數衆多，如悉由中央政府直接管轄，爲事實所不可能，所以中央法令有分由省政府執行之必要。但省雖非地方自治區域，但關於縣市自治之推進，以及有無超越範圍，應有監督亦以由省政府辦理較爲相宜。憲法草案第九十八條規定「省設省政府，執行中央法令監督地方自治。」對於總理遺教所規定「省的地位與性質，極稱適當。」

依據「訓政時期約法」，「省政府組織法」，及憲法草案三種法規所規定者省政府處理全省政務，須依中央法令，則凡中央法令未規定的事項，省政府可以自由裁量決定，但一經中央規定時，自必須依中央法令的規定辦理。所以中央對於省的監督權已形擴大。總理遺教中所規定之省政府職權，僅限於受中央政府之指揮，

辦理該省內的國家行政，同時國家對於地方自治不可無監督，所以省政府又必受中央之委託或法律所規定而監督地方自治，這是省政府「聯絡」職分的作用。至關於省的立法權方面，依據均權制度的原則，省是賦有獨立的立法權。近代各國地方政府的立法制度各不相同。英、美兩國的規定，凡地方政府職權的大小，皆列舉於中央立法機關所頒布的法律之中，所以這種立法的節制權，不歸於中央行政機關，而歸於中央立法機關。在大陸方面德、法諸國的規定，凡地方職權的大小，非經中央法律明文規定禁止或劃歸中央行政機關外，雖有處理之權，但須經中央行政機關之核准。所以這種地方立法的節制權，不歸中央立法機關，而歸中央行政機關。這兩種趨勢，都各有其弊端。地方立法之節制權，若歸之於中央行政機關，則地方政府不得不依賴中央官吏的指揮，人民自治能力，完全剝奪，固然不好；若中央立法機關對於地方政府職權的範圍，既有完全增減之權，也覺得不甚澈底。所以在均權制度下的地方政府，是擁有獨立的立法權。依本黨政綱對內政策第二項規定：「各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面為本省自治的監督，一方面受中央的指揮，以處理國家行政事務。」這裏面有兩個重要原則：第一，就是各省人民雖有獨立的立法權，但不違反國家的意志，因為省憲如果與國憲相抵觸，是違反國家最高的意志。各省所以能夠自定憲法的原因，就是因為各省各有其特殊的情形與需要，對於各地方政府的職權範圍，不得不為個別的規定，但須不能逾越國憲所規定的大綱，否則便是以地方意志而犧牲國家的意志，釀成封建割據的情勢。第二，省的行政官吏必須由省民選舉，這樣省政才不致為中央政府所壟斷。但關於處理國家的事務，地方政府官吏應聽從中央的指揮。因為地方政府官吏若於行政上不受中央的節制，不但不能維繫行政上的統一，且偏於地方分權，已失去均權制度的原意了。但在總理的均權制度之下，各省只是純粹的國家行政區域，並非是縣以上的自治團體。在「分縣自治」的原則下，均權的對象既是「自治單位」的各縣，則省介於中央與各縣之間，祇是一種聯絡的機構。因為中央的能力，不能普遍的顧到各地方的利弊，同時各縣的能力又甚有限，不能籌辦比較大範圍的各種建設。如果有一種事業關係於全國，也不僅關係於一縣和兩縣的事情，那麼就非有「省」的一級不可。可是憲法上如設「省」

一縣」兩級的自治團體，在權限的劃分上，便得規定「中央權」，「省權」和「縣權」三種。中央和各省的均權，已有不易勻稱的困難，現在把「兩分」改做「三分」自然更難措置。即使勉強定出一個三分制，在實際運用上，勢必發生很多的疑義和爭點。因之，各國立法制儘有中央和二級的地方均權的聯邦憲法；却沒有中央和兩級地方均權的任何憲法。所以　總理主張「分縣自治」，實行中央與各縣的均權，各縣在憲法上取得自治的地位，而於若干市縣之上，設置一「行政區域」的各省，各省亦應有相當的決定權，以便監督地方自治。民國十年　總理在「非常大總統就職宣言」中說得最爲清楚：「集權專制，爲滿清以來之秕政，今後解決中央與地方永久之糾紛，惟有使各省人民完成自治，自定省憲法，自選省長，中央分權於各省，各省分權於各縣，庶幾既分離之民國，復以自治主義相結合，以歸於統一。」所以分縣自治的程序，依照建國大綱之規定，凡任何一省，如其所轄各縣均已完成「地方自治」，是爲一省「憲政開始時期」，全國之中如有過半數省分已達到了「憲政開始時期」，全國乃進入所謂「憲政實施時期」，這就是　總理「中央分權於各省，各省分權於各地」之階梯。

但在這裏有一個爲人所懷疑的問題，就是：建國大綱第十八條規定「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」已明白規定省非自治的單位，而同大綱第十六條又規定「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。」依此規定，則省之地位，在憲政開始時，又可以看做是自治單位之一種。殊不知中央與省採均權制度是在「憲政開始時期」，這個時期是介於訓政結束與憲法頒布之間的預備時期。是由中央分權於各省的時期，所以這個時期是中央與省的均權，但是到了「憲法頒布」以後，是「分縣自治」的完成時期，中央與各縣的均權的條件悉已具備，所以到了眞正「均權」的階段，而各縣自治爲均權最終的對象。憲政開始時期在事實上我們還不曾有，但憲法草案却就已經頒布了。所以在「訓政時期約法」與「憲法草案」兩法中所規定的地方制度不同。前者關於省之規定，係遵照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。而

後者，則規定省的地位完全爲單一國的行政區域。訓政時期約法雖有「中央與地方之權限」一章，但其中所列舉者，祇是劃分權限的抽象標準，不甚適合國內政治上的實際需要；而憲法草案所規定的地方制度，顯然爲單一制，將省的地位縮小，以爲將來改革省制之基礎。

均權制度下的地方制度，是以「縣」爲單位的。依據建國大綱第八至十四條之規定，所有地方事業，及基本建設工作均萃集於縣。比如人口的調查，土地的丈量，道路的修築，四權的行使，育幼養老，濟貧救災，乃至於山林川澤之利用，鑛產水利之經營，與夫租稅之徵收，國用之供給，甚至產生國民代表以參與中央政治等事，皆屬於縣自治範圍以內，此不獨在訓政時期爲然，即憲政時期亦復如此。我國過去縣政機構與設施，多未能完善，而縣之職權，與組織，更未能加以具體的釐訂，以致在過去情形之下，省之於縣市，中央直接之於縣市，與縣之於鄉鎮保甲，皆作無計劃，無限度之事務委卸與命令傳遞，造成政府級次愈低，事務愈繁，使政人迷途，百務俱廢。均權制度主要的旨趣，就在中央與地方的均權，僅適用於縣及鄉鎮，以縣及鄉鎮爲對象。至中央與地方自治團體事權的劃分，依現今各國的實例，大抵不外個別授與概括授與的兩種方式。前者是英、美等國所行的制度，關於地方自治團體活動的範圍，由國家以法律各別指定，國家以法律指定給與地方者，均爲地方自治事務，反之則爲國家行政；後者則爲歐陸各國所行的制度，即國家概括的規定，凡與地方自治團體有直接利害關係的一切事務，均歸於地方，即是在地方自治團體設立之初，國家以法律規定授與一般權能，即凡非法令規定爲國家事務者外，均爲地方事務。我國中央與各縣間事權之劃分，採均權制度，即有因地制宜之性質者，劃爲自治事項。但何種事務係有因地制宜的性質，而應劃爲地方自治事項者，根據「地方自治開始實行法」及「建國大綱」第八至第十八條各條所規定者，約爲：全縣之戶口調查、地政、財政、交通、水利、警衛治安、教育文化、衛生、保養、生息等事項；而縣民更得實行選舉、罷免、創制、複決四權。但縣行政事項範圍甚廣，而各地方情形，又不盡相同，所以各縣應許其得自行制定單行規章，但不得與中央法律或省規章相抵觸，此外關於地方財政之規定，本黨黨綱中定爲三大原則，即：(一)關於地方特殊的負擔應於地方天然富源

中，由地方政府竭力經營，比如「土地之稅收，地價之增益，公地之產生，山林川澤之息，鑛產水利之力」。都劃歸地方政府所專有，用以經營地方人民之事，且應育幼、養老、濟貧、救災、衛生等公共事業的需要。(二)中央協助地方，發展實業。比如各縣的天然富源，及大規模的工商事業，非一縣的資力所能發展與辦的，國家當加以協助。至所獲純利，由國家與地方平均分配。(三)各縣對於中央政府的負擔，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。其限制不得少於百分之十，不得多於百分之五十。這三大原則，是中央與地方財政上最適宜的劃分，可以使國家與地方的利益，得到共同的發展。

第三節　地方政府民權的運用

均權制度下地方制度，是以民權爲原則的，而其特質則在地方政府官吏的民選與四個政權的運用，不過這種均權制度，必須着重小單位的地方政治，務求在各地方完全發揮「直接民權」的特點，而在區域較廣的中央政府，則一方面求補救代議制的缺點；他方面又要避去「直接民權」的流弊。所以關於直接民權的實施，行於「縣」而不行於「國」。「國」雖亦具有直接民權的精神，但中央政府爲免除地域太廣的弊害起見，把關於直接民權行使的部分，交付於國民大會；而在地方政府則採用直接民權的精神尤多，如創制、複決、罷免以及縣官的選舉等都是人民直接行使的權力。在建國大綱中地方政府民權的運用，有兩大原則：(一)人民得選舉地方政府的官吏與地方議會的議員。(二)人民又可以運用四個政權，以監督地方政府。

本來近代各國地方政府的官吏，多用民選制。比如美國在三權憲法下，恪守三權分立的原則。各州對於初級以上的官吏，都有民選制度。尤其是市長，普通都是用直接預選法選定候選的市長，然後再由本城市的選舉人投票選舉。不過這種民選官吏的制度，缺點頗多。因爲美國地方政府中民選的官吏太多，每次選舉的時候，選舉票既是非常之長，票面載明各項官員候選人的姓名，好多的候選人，都是各政黨所選定的。各政黨選定本黨的候選人，到正式選舉的時候，因選舉票太長，票上的人太多，選舉人不能一一盡識其人，於是贊成某黨就

選舉其黨的全部候選人。其結果往往有無才無學的人，也能當選；而最大的原因，就是由於人民不是個個都是智識充足的，難免不爲人所利用。所以　總理對於地方政府官吏的民選，是要經過訓政的一個重要時期。在訓政時期中「政府當派曾經訓練考試及格之人員，到各縣協助人民籌備自治。」其作用在訓練人民對於四權的使用並須受革命主義的薰陶，使完成其國民的義務，這樣才能實行民選官吏的制度。因爲人民對於政權的運用，既有相當的訓練，就不致受人利用，可以免除包辦選舉種種弊端；而且既經普行革命的主義，尤不致有反革命的行爲，使政治建設可以安全有效，而民選的制度，便不至有其他的弊端發生。

至於人民對於四個政權的使用，在均權的地方制度中，是充分表現的。人民除了有直接選舉權之外，尚有直接之法與直接罷免權。近代各國的地方政府，比如英國的地方行政與立法職務，雖是一概委諸地方民選的議會，各郡各市各城區農區一切立法權，悉由議會全體執行；行政權也是由議會內部的委員會執行，另聘專家以輔助之，但公民直接造法制，僅限於人口少的各里中。美國方面對於直接立法與直接罷免制，則於各邦中推行很廣，美國現在已有二十餘邦實行這個制度。最早在一七七七年喬治亞省(Georigia)第一次憲法內，就已允許人民有提議的特權，此外馬塞諸色(Massachussets)、本薛文尼(Pennsylvania)、紐哈姆協(New Hampshire)等省，也已實行公民提案權。馬塞諸色曾在一七八〇年用公民表決方法，通過該省的第一次憲法。自此以後，全美幾乎都是用這個辦法來承認他們的憲法，和憲法修正案。至於直接罷免權，在美國雖是很新穎，最初發現是在二三十年以前，美國平民黨(Populist)的黨綱，稱此種爲「必行的命令」，頗含強迫執行的意思。一九〇三年羅桑斯利地方憲法位首先承認此制，此後就繼續兩三省的憲法和百餘城的地方憲法，都繼續規定了這種制度。

美國地方制度的精義，在把直接立法權由省的政治，推行到地方政治，省憲規定立法機關若是沒有得到地方選民同意來變更地方憲法；就是省憲法還未加上這條規定的省分，立法機關也都先把地方憲法交給地方人民表決，然後始能公布，不但變更地方憲法採用這種制度，就是改革別項地方事務，也是適用的。省立法機關若

想以省法律變更城市區域，更移城市法律地位，允許城市發行公債或授給公益營業特許證，也是常在法律正文內附加一條：「本法不經市民自己表決，不能生效」之規定。甚至關於酒品售賣，也是採用地方自決制度。這種允許市民自己表決地方重要問題的制度，既經推廣，直接立法權已成爲市民唯一不能轉讓的特權了。至於直接罷免權在美國，凡是已經採用的城市，法律的規定大約相同。最初這個制度，祇施行於民選的官吏，到了後來，更推行到委任的官吏，人民要直接罷免官吏，須先預備請願書，書中說明罷免理由，當請願書被合格的選民的法定數簽名之後，即呈交一定的地方官吏，通常都交給市書記官，法定的簽名人數是由選民總額百分之十五至百分之二十五，選民總額皆以上期選舉名册爲定，若簽名都已證明，人數確已足額，其他條件亦完全適合，則得定期召集撤回選舉大會，這種撤回官吏的制度，在美國雖行之未久，將來收效必大。

美國的地方制度，既是如此，而本黨的地方制度，便是擷取其精華，以四權的應用爲基礎。至於四權應用的重要，總理曾有詳細的說明：「所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制。有了這個節制，就可以管理那機器的動靜。政府替人民做事，要有五個權，就是要有五種工作，要成立五種門徑去做工。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……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，他的一動一靜，人民隨時可以指揮的。」所以總理認定實行四權的地方政府制度，才是「自動民權機關」。

其次，本黨的地方制度，又是以我國舊有的地方自治爲基本，而改造爲新的制度。地方自治的範圍，總理在地方自治開始實行法的開端就說：「地方自治的範圍，當以一縣爲充分的區域。如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里的野田者，亦可爲試辦區域，其志向當以實行民權、民生兩主義爲目的；故其他之能否試辦，則全視該地人民之思想智識爲斷。」總理又規定地方自治開始實行後，應辦清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校等六項。這六項具體的計劃，又分述於建國大綱中，建國大綱自第八條至十二條，都是關於訓政實施的計劃。可知本黨的地方制度，既完全建築在地方自治上面，其實行的方法，先在養成

人民自治的能力。所以總理以訓練人民養成地方自治爲入手的步驟。總理說：

「欲行此制，先定規模。首立地方自治學校。各縣皆選人入學。一二年學成後，歸爲地方任事。次定自治制度，一調查人口，二清理地畝，三平治道路，四廣興學校，而其他諸政以次舉行，至自治已有成績，乃可行直接民權之制矣。今日則先由先知先覺者，負開啓之責任，以此新法爲基礎而教導其人民，內省良知，實無不可對人之處，即稍用嚴厲手段，亦如伊尹之廢太甲耳。國人性習多以章程爲辦事，章程定而萬事舉，是以事多不舉，他日制定憲法，萬不可仍蹈此轍，英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。欲實行則先辦自治，自治者民國之礎也，礎固則國固，國固則子子孫孫同享福利。」

總理在這篇講詞中，對於地方制度之實際，說明非常精微。我們看了上面的解釋，就可以知道本黨地方制度精義之所在。我們綜合的說；本黨的地方制度既規定各省人民，得自定憲法，自舉省長，則憲法的修正，與官吏的罷免，當爲人民應有的權力。凡是一個完全自治的縣政府，縣官是由人民選舉，而由人民直接選舉的議會，更成爲一縣的立法機關；不過這種立法機關與各省代表所組織的國民大會——造法機關，又不相同。因爲縣議會雖能制定法律，但須受一種最高原則所拘束，而國民大會則不但可以制定法律，並且這種最高原則，也都是自己造出來的。所以本黨政綱對內政策第二條規定：「各省人民得自定憲法，自舉省長，但憲不得與國憲相抵觸。」這樣很明顯的表示，本黨的地方制度，決不能與所謂聯邦或邦聯的制度相混。

第三章　地方自治與縣政建設之實際

第一節　地方自治之理論與組織體系

三民主義的國家建設，是以地方自治爲基本。　總理認爲「地方自治制度爲建設礎石」。　總理說：「地方自治者，國之礎石也。礎不堅則石不固，觀五年來之現象，可以知之，今後當注全力於地方自治。」（民國五年在上海政見演說會講演辭）。所以地方制度的重要功能，就在實現地方自治，以適應各地方人民的需要，使人民有參與本地方政治事務的機會。誠如　總理所說：「昔之民權機關，猶肩輿；今之民權機關，猶摩托車，能自動而發達，故當實行自動之民權機關。」地方自治之作用，就在造成「自動的民權機關」。因此，地方自治的意義，就是指地方人民團體處理地方公共的事務而言。具體的說：所謂地方自治，就是一個地方的全體公民，於不牴觸上級政府法令範圍內，自行處理該地方內具有關於地方性質的公共事務。所以我們分析起來說：地方自治祇能限於一個地方或一個固定的政治區域，必須適應多數人民公意的需要，辦理一切地方上的事務，雖不受其他機關的干涉，但其權能爲國家主權所賦予，所以不能違背中央統一的法令。因爲地方終是國家之一部，地方自治之實施，即是取國家的權力，分一部分授與地方，使之自行處理，既分國家之勞，又可以因地制宜，以各遂其地方事務的適當發展。所以　總理主張以三千縣的民權，爲建國的基礎，而此三千縣的民權，又都有待於縣自治的完成。　總理說：「三千縣之民權（連蒙藏在內）猶三千塊之礎石，礎堅，則五十層之崇樓，不難建立，建屋不能猝就，建國亦然。當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，以五十年之力，爲民國築此三千塊之石礎，必可有成。」因此　總理的地方自治之理論基礎在「分縣自治」，而以縣爲自治單位，縣所屬之區、鄉、鎮、閭、鄰則爲地方自治團體組織的基礎，省則立於中央與地方自治團體之間，以收聯絡之

效。其次，關於地方自治，　總理不僅認爲是一個政治組織，而且是一個經濟組織，必須「教」「養」兼施，在「地方自治開始實行法」最末一段，就是這樣說：『此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，「教」「養」兼施，後世退化，政府則委棄教養之職務，而任人民各家之自教自養，政府只存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢、唐「保民」「理民」之責，猶未放棄，故對外尚能禦強寇，對內尚能平寃屈，其後則並此亦放棄之，遂至國亡政息。』所以　總理主張自治事業以教養兼顧爲本。　總理所著「地方自治開始實行法」及建國大綱第八條至第十八各條，所列推行地方自治的辦法，至爲精詳。在「地方自治開始實行法」的開端就說：『地方自治的範圍，當以一縣爲充分的區域。如不得一縣，則合數村而附有橫縱二三十里的野田者，亦可爲試辦區域，其志向當以實行民權、民生兩主義爲目的；故其他之能否試辦，則全視該地人民之思想智識爲斷。』又規定地方自治開始實行後，應辦清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校等六項。這六項具體的計劃，又分述於建國大綱，建國大綱自第八條至第十二條都是關於訓政實施的計劃。訓政時期最重要的工作，卽爲籌備幷完成以縣爲單位的地方自治。同時縣爲民權運用的基礎，我國地方自治的完成，又對於全國憲政之推進，負有更重大的責任與地位。由訓政到憲政，就是以地方自治之完成爲標準。依據建國大綱第八條之規定，在訓政時期政府當派曾經訓練考試合格的人員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以：(一)全縣人口調查清楚，(二)全縣土地測量完竣，(三)全縣警衞辦理安善，(四)四境縱橫之道路，修築成功，(五)四權使用之訓練，(六)完備國民之義務，(七)實行革命之主義者始得選舉縣官，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。又同大綱第九條：「完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」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，幷可隨時照價收買，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，當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。」此爲平均地權實施的原則；而第

十一條更規定：「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，醫病與夫公共之需。」第十二第十三條則規定中央協助地方，發展事業，比如各縣的天然富源及大規模的工商事業，非一縣的資力所能發展與興辦的，國家當加以協助。至所獲純利，由國家與地方平均分配。同時各縣對於中央政府的負擔，當以每縣之歲收百分之幾，爲中央歲費，每年由國民代表定其限制，不得少於百分之十，不得多於百分之五十。此爲中央與地方財政適宜劃分之原則，而爲國家與地方利益共同發展之正軌。而第十六條的規定，就是「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表大會，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。」這又是關於憲政開始時，地方自治實施之程序。

國民政府關於地方自治之籌備，開始於民國十七年北伐成功以後。十八年國民政府先後頒布「縣組織法」，「鄉鎮自治施行法」，「區自治施行法」，「市組織法」，「鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法」，因是我國地方自治制度，始略具規模。現行地方自治的實施，亦大都根據於此。惟因我國地大族繁，自治法規，難求完備，以致法令屢更，自「縣各級組織綱要」頒布後，着手從事地方自治制度的調整，茲根據歷來自治法規，以「縣各級組織綱要」爲主，而加以論述，以明地方自治組織之體系。

（一）自治區域的劃分　我國地方自治是以縣爲自治單位的，縣自治的區域，即是原有的行政區域，這在原則上沒有什麼不妥的。因爲地方自治之須有固定區域，與國家同；此項區域之劃分，須以歷史地理爲準，一經劃定之後，非得自治團體自身之同意，不得變更。如果自治區域之編制，隨易隨更，則地方自治團體的建設，如學校、醫院、穀倉、水利、森林、道路、以及一切公共設備大都附麗於土地之上者，勢必隨之而分合，則建設事業難於進行。新頒布之「縣各級組織綱要」開宗明義即規定「縣爲自治單位」，同時亦爲全國行政的基層機構，治自治與行政於一爐，更納保甲於自治之內，此爲新制特有的精神。綱要並規定縣之區域「依其現有之區域。縣之廢置及區域之變更，應依國民政府之核准。」這條是說明縣自治區域不能輕易的加以變更的。因爲區

域劃分，并不是偶然的事，必須經過長時期的歷史，更根據語言、文化、習慣、生活情況，以及自然的地理狀態。我國地方自治，既以縣爲單位，縣的區域劃分，爲了行政便利起見，並未加以變更，卽以原有的縣區劃分爲標準。但縣以下的自治編制，則迭有變更。民國十八年六月公布及十九年七月七日修正公布「縣組織法」規定「百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者，得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶編入鄉，但因地方習慣或受地方限制及特殊情形之地方，雖不滿百戶，亦得成爲鄉鎮。」其後屢經改訂，如二十三年十二月立法院所制定的「縣自治法」、「縣自治法施行法」，「市自治法」、「市自治法施行法」，卽係根據中央政治會議三九六次會議所通過的地方自治原則三項，其第一原則卽爲確定縣爲地方自治單位：(一)縣爲一級，鄉以下之鄉鎮村等各自治團體，均爲一級，依法受縣政府之指揮監督。(二)市爲一級，市以下如有鄉鎮村，則均爲一級，其組織與縣同。(三)在地域人口經濟文化等情況特殊之處，得立爲特例設區，爲自治行政區域。二十五年中央政治委員會釐訂地方自治法規原則八項，第二次發交立法院，根據修正縣自治法等四法規，其中第一項卽規定，「容納保甲於自治組織之中，鄉鎮內之編制爲保甲。綜計歷次所改訂之自治法規，雖原則上盡相同，進行時窒礙頗多。十九年所公布者規定區、鄉、鎮、閭、鄰，終嫌自治階層過多，以此爲社會所詬病。二十三年中央所訂改進地方自治原則，規定鄉鎮村並列爲一級，階層較少，自治事務，自易推行。「縣各級組織綱要」亦本此旨，定爲鄉鎮一級，但仍以保甲附於鄉鎮編制內，而且付以比閭鄰更高之地位及職權。此與十八年縣組織法之閭鄰，僅爲鄉鎮之輔助機關，本身並無獨立特有之職務者自又不同。綱要規定：鄉(鎮)的劃分，以十保爲原則，不得多於十五保，少於六保；保的編制，以六甲至十五甲爲原則；甲的編制以五戶至十五戶爲原則。已將保甲編制，併入自治組織，而在自治組織之中，仍保留保甲的固有作用。至於區的存廢在縣各級組織綱要中亦有規定。本來根據民國十八年所頒布的縣組織法，第二十八條所規定：「區置區公所，設區長一人，管理區自治事務。」又第二十九條規定：「區長由區民選任，并有縣政府呈報民政廳備案。」是則區與鄉鎮公所，同屬於自治性質。二十三年南昌行營頒布「分區設署辦法大綱」，初在剿匪省份，在縣以下

分設區公署，後來推行於各省。區長人選爲招考受訓期滿後由民政廳委用，區至是成爲官制性質。二十七年國民參政會第一次集會有廢除區署的決議。縣綱要第二十五條對於區又有規定：「區署爲縣政府輔助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。」附項規定：「全縣鄉鎮不及十五個者不設區署，但邊遠或情形特殊地方，不受此限制。」「在未設區署之區，由縣政府派員指導。」第二十六條規定：「區設區長一人，……非甄選訓練合格人員不得委用」。照此規定，區署既屬於官治，而又與自治有關。但綱要第五條規定「縣爲法人，鄉鎮爲法人，」則區並非法人，仍是官治性質。區既非如鄉鎮由民生需要而自然形成之區域，僅爲縣政府的經紀人或傳達人，實無多此一級之必要。至於保甲是自治最基層的組織，主要的作用在「編籍民戶」。這種工作的表現，就是清查戶口，編戶成甲（以五戶至十五戶爲原則）編甲成保（以六甲至十五甲爲原則），這樣既完成了保甲的體系，可以加強社會組織，推動地方自治之實施。

（二）地方自治團體的事務　地方自治團體，是屬於國家機構的一部分，其職權是由國家賦與的。所以地方自治團體權能是限制的，牠祇能在國家法令所許可的範圍內，從事地方自治的活動。我國地方自治以縣爲單位。縣各級組織綱要，對於縣的職權，僅概括的規定縣長辦理全縣自治事項與中央及省委辦事務，但何者爲中央及省委辦事項，應有一確定的標準。「綱要」規定此項事務委辦時，應於公紙上註明。在具體的實行上說起來，縣政府所管轄的事務，按其性質應分爲三種：一、屬於純粹的地方自治事務，如衛生、救濟、縣道路等。二、屬於完全的國家性質的事務，如兵役國防工程等。三、國家與地方共有的事務，如教育、衛生、警察等。縣政府在辦理第一類的事務時，應具有絕大的自由或自主權，中央或者對之祇可採用立法式監督，或統制，讓地方以自己的財力人力放手作去。屬於第二類的事務，中央或省本可以自設機關或特派官吏去辦理，如果委託縣政府（自治團體）辦理，委託者應該擔任辦理此事的一切費用，在推行上就要採嚴密而有力的行政式監督或統制。屬於第三類事務，辦理時需要按各種事務的實際情形與需要，來決定中央或省與縣分工合作的具體關係。「綱要」對於鄉鎮應辦事項之規定，則付缺如，僅於鄉鎮公所設立民政、警衛、文化、經濟四股內，可以

類見其職掌係包括民政、警衛、文化、經濟四項。依區自治施行法之規定，其職掌亦有二十一項，且其項目相同，計：一、戶口調查及人事登記事項，二、土地調查事項，三、道路橋樑公園一切公共土木工程之建築修理事項，四、教育及其他文化事項，五、保衛事項，六、國民體育事項，七、衛生療養事項，八、水利事項，九、森林之培植及保護事項，十、農工商業之改良及保護事項，十一、糧食之儲備及調節事項，十二、墾牧漁獵之保護及取締事項，十三、合作社之組織及指導事項，十四、風俗之改良事項，十五、育幼、養老、濟貧、救災等之設備事項，十六、公營業務事項，十七、自治公約之擬定事項，十八、財政之收支及公款之管理事項，十九、預算決算之編造事項，二十、縣政府及區所所委辦事項，二十一、其他依法賦予該鄉鎮之應辦事項。

(三)地方自治團體的監督　我國行使監督權的機關，縣之上第一級爲省政府，第二級爲內政部，第三級爲行政院。至於縣以下之鄉鎮保甲等自治團體，各以其上級機關爲直接監督機關，各省設置之行政督察專員制度，在行政上雖有其監督之性質與作用，但僅限於行政上之工作效能，並未具有行政組織之層級關係。縣各級組織綱要規定：「縣政府受省政府之監督，辦理全縣自治事宜，受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。」依此規定，中央與省委辦事項及自治事項，是有區別的，而省政府監督權的行使，亦不相同。縣對本身自治事務的處理，能於一定範圍之內，發揮自動的性能，惟縣政府所爲的決定，省政府爲避免其越權違法，或違背公益，而於事前防止，事後糾正，這就是省政府監督縣政府辦理自治的職權之內。至於縣政府執行中央省及委辦事項的時候，應受省政府之指揮，由省政府依法行使決定之權，而傳達於縣政府，使其遵照執行。凡中央或省委託辦理的事務，縣長對於這些事務，係以國家行政官吏的地位處理，受中央或省的指揮監督，無須經過縣意思機關的議決，完全由縣長對中央或省負責處理。至於縣長執行地方自治團體本身的事務，則應經過縣議決機關的議決，但因這些事務，對於國家整個利害關係至切，所以必須受中央或省較嚴密的監督，因爲在原則上應在國家的整個政策和統一制度內活動。

第二節　地方自治實行的中心工作

地方自治的實施，是建國的基本工作。總理在地方自治開始實行法中，分爲六項進行，即清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校六項，此六項實可謂地方自治實行的中心任務。其實行的方法，先在奢成人民自治的能力，所以總理以訓練人民養成地方自治人才爲入手的步驟。總理說：「欲行此制，先定規模，首立地方自治學校，各縣皆選人入學。一二年學成後歸爲地方任事。次定自治制度，一、調查人口，二、清理地畝，三、平治道路，四、廣興學校，而其他諸政，以次舉行，至自治已有成績，乃可行直接民權之制度矣。」所以地方自治之實施，首在自治幹部人才之訓練。即以現行之縣各級組織綱要而論，據行院的估計，政府須訓練一千一百一十八萬七千三百六十七人，方可推動全國縣政工作。」則此項新縣制的幹部人才，必須是健全有能的縣政府幹部的養成，方能收到良好的結果。現在新縣制的推行，在短期間如何能獲得鉅量的幹部人才，這是一個很重要而又很嚴重的問題，這個問題的解決，自然在於訓練計劃的推行。但過去地方上缺乏眞實有能的自治幹部人才，以致地方自治機關多爲土豪劣紳所佔據，此後自治新制度之推行，非從新改換一批新人才不可。尤其新縣治所需要的自治人員，是要三位一體的人才，即是鄉（鎭）長（或保長），校長，隊長三種任務集中一人兼理，若非訓練，更難有適當之人。這種三位一體的辦法，是一種新制度，行新政就需新幹部，這是自然的道理。中央業經規定縣各級幹部人員訓練辦法，即：「(一)訓練不限一次，採巡迴見習，或講習方式。(二)除注重受訓期之學習外，尤注重畢業後之指導，以期教學政合一。(三)各級訓練機關，應設置研究部門，經常聯絡幷指導畢業學員之調查研究事宜。(四)訓練時兼負甄選之責，以期選拔眞才。(五)非現任人員受訓，不得超過現任人員四分之一。」我們認爲現時自治的基層人員的數量太少，於新縣制的推行，效力不大。據去年（三十年）十二月舉行的第三次全國內政會議的報告，按照實施新縣制的十九省的估計，所需各級地方行政人員總數差不多要到一千三百萬人，這一批的基層幹部的培養，是一個首要解決的問題。行政院曾在

二十八年十一月頒布「縣各級幹部人員訓練大綱」，全國各省之根據這個大綱而成立訓練委員會，已有二十一省。但據內政部報告，全國各省已經訓練的人數合起來，才不過九萬多人，這數目相差太遠。因此內政部與中央訓練委員會擬定一個三年訓練計劃，一方面調訓現任人員，一方面考訓非現任人員，希望三年之後，現任的人員，可以普遍的受訓，備補的人員也可以同時養成。但這個問題很大，關係整個自治的前途，我們希望切實訓練，俾獲得一批眞正優秀的工作幹部人員。

一縣籌備地方自治最主要的是戶口調查。建國大綱第八條既明白規定在訓政時期，政府當派曾經受訓練考試合格人員，到各縣協助人民籌備自治，其程首要是在全國人口的調查清楚。又「地方自治開始實行法」所列六事，亦以清戶口居首。可見戶口行政在本黨自治制度中所佔的地位之重要。本來辦理自治，應以人民爲主體，凡一地方的戶口有多少，必須首先知道，至少也要明白這個地方有多少公民，可以充實自治團體的力量。縣各級組織綱要第六條規定：「中華民國人民無論男女老幼，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者爲縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。」所以要明瞭一個自治區域內所有居民人數及備有公民資格者人數，自非舉行戶口調查不可。所以編查戶口可以明瞭整個地方戶口人事行政的概況，并可以依據戶口的狀況以製訂實施地方自治的步驟和方針。我國戶籍法雖經政府明令定於民國二十三年七月一日施行，迄今已歷八年之久，却沒有一省遵照實行而獲有成效者。今日各省實際辦理的所謂戶籍，完全是根據保甲法規，僅從事戶口編查與戶口異動登記。這裏所謂戶口異動登記，其性質與戶籍，及人事登記是大同小異的。不過前者注重維持地方治安，後者則注重公私法的應用而已。保甲法規既經各省實際實行，我們自不能忽視其事實上所發生的影響。查民國二十一年前豫、鄂、皖三省剿匪總司令部製訂「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」，頒行於剿匪區內各省。目前此項編查保甲戶口辦法，全國各省幾已普遍仿行。截至抗戰發生之前（二十六年）爲止，除新疆、山東兩省及天津、青島兩市外，莫不編組保甲。惟編組保甲之目的，在於嚴密民衆組織，增進自衛能力，其調查戶口方法，大體上與歷代的戶口編查相彷，效用不免失之過狹，方法不免過於

簡單；而且主辦保甲戶口編查的機關爲省政府，與縣政府編查之主持人員爲一般普通行政官吏，而實際調查責任，又委之於保甲長。一般普通行政官吏，既缺乏調查技術的修養，而保甲長之中，又多有不識字者。所以現行辦法在人口統計上缺乏多。要搜求靜態的戶口狀況，必須舉辦近代式之戶口普查，方能獲得正確的人口統計。二十年十二月二十日公布的戶籍法規定，各鄉（鎮）設戶籍主任一人，由鄉（鎮）長兼任，戶籍員若干人，由鄉（鎮）長指定所屬自治人員兼任，縣各級組織綱要規定鄉（鎮）公所分股辦事，但須一人專辦戶籍。但戶籍法所規定的戶籍，及人事登記，與現在國內實際辦理的情形亦不相同。戶籍法中關於戶籍及人事登記的目的，注重人民的屬籍與身分的確證及統計編製，是屬於國家經常行政的一種，是永久的事業。但在今日縣各級組織綱要之規定，在鄉鎮以下的基層組織是保甲，所以保甲法規內所定的戶口編查與戶口異動登記辦法手續簡單，實較易於施行。在將來國家應實行戶口普查，依照我國統計法之規定，應由國民政府主計處主辦，惟各省市政府主計機關，對於該管區域內之戶口普查，亦得單獨舉辦（見統計法第四條統計法施行細則第十條第十一條），至於縣政府并無單獨舉辦之職權，但當主計處主辦全國戶口普查，或本省主計機關舉辦全省戶口普查時，縣政府祇有遵循上級機關之指示，依照辦理。關於戶籍事務，則有縣機構分區辦理，其工作有二：一爲編查事務，一爲登記事務。編查應分區，於同一時間內分派若干人同時進行，以求準確。登記事務，自編查完竣之日起嗣後各戶遇有遷徙、生死、婚嫁、承繼、往來等事，限五日以內，戶主必須向公安局戶籍處報告登記，如逾期不報，應照章受相當之處分。現在各省戶口異動登記，多訂有單行連例，辦法并不完全一致，但均以從三省勦匪總部之保甲法令爲根據，各省編組保甲，調查戶口已有多數經驗，則今後能根據縣各級組織綱要，參考以前保甲戶口條例中關於戶口清查各條，對於戶籍法爲適當的修正，實爲今後戶籍行政改進之要圖。

其次，清理田畝與清查戶口同爲自治事項之主要工作，建國大綱規定：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，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。」而在「地方自治開

始實行法」中，所定六事有核定地價，修築道路及墾闢荒地三項，與土地行政有關，而其地位則幾佔地方自治工作中整個經濟建設部門，其影響及於國民生計者尤大。第一，核定地價，爲地政之首要工作。其法自報地價，依價抽稅，照價收買，不獨可以解決自治經費問題。且爲平均地權之必要設施的步驟。總理在「地方自治開始實行法」中關於地價之要旨：(一)地價由地主自定，按價值百抽一，作爲地方自治經費。(二)土地買賣，由公家經手，所增之價歸公，公家并得照定價收買。(三)地價收入，除以前之地丁錢糧外，以二成歸中央，餘悉作自治經費。由　總理所指示。可知地方財政的來源，全賴土地，但中國地籍久失整理，所以在定地價之先，應從事清丈，由地主陳報，經過測丈，再行考核所報價值標準，分別決定收稅或收買。所以清理地籍之正式程序，應依照土地測量實施規則之規定，就縣市土地分區舉辦測量，以小三角測量爲基礎，完成戶地測量，隨測量完竣之區，以次分區，依法辦理土地登記，一面編制縣市土地登記簿。一面頒發土地權利書狀，對於縣市地籍狀態作總清理。對於全縣土地公私各種權利，從新加以確定。至業經辦理土地測量登記地方，應即依據土地登記的結果，依法定程序，規定地價，並按地價法訂定新稅率呈准舉辦地價稅及土地增價稅。近年以來，各省從事地政的清理，計全國十一省，共二百二十縣。其中在抗戰之前，江蘇的土地陳報，已著成效，浙江爲土地清丈，湖北爲田畝調查，安徽、河南先報後查。福建爲編查，其他如湖南業已指定長沙等十縣定期登記，四川爲三期調查業已開始，貴州則規定已陳報各縣於二十九年一月起開徵新賦。但在戰時，各省地政工作，多未能如期辦理，自去年田賦征實以後核定地價之工作，刻不容緩。第二，修築道路，雖爲地方交通部門，但與土地行政有關。因爲在建築之先，必須征收土地，征收之先，必須估價；估價之先，必須測量，如何使征收合法，估價公允，測量精確，則必有賴於土地行政；而且交通建設直接爲開發經濟之先驅，成爲地方建設之基本。所以建國大綱規定必須四境橫縱之道路修築，然後方能開始自治。地方公路之建設，尤須注意於農村之開發，並擴大其聯絡效用，以爲推進地方自治之基礎。第三，開墾荒地，亦爲要務。我國原有荒地荒山，爲量至夥。不僅邊遠之區，即在膏腴各省，亦所在多有。全國荒地面積之可考者，據內政部民國二十五年蘇、浙

等二十省五百六十三縣之統計爲六五七、三四〇、二七一畝，民國二十四年十二月份該部「內政公報」「各省荒地統計表」內所載二十七省七百三十三縣之統計爲四二〇、七九五、八六六畝。綜核以上各項統計，雖其數字未必準確，然無論如何，全國荒地面積，至少占有六萬萬畝，當可斷言。　總理在「地方自治開始實行法」中主張無人納稅之地，由公家開墾，有稅未耕之地，科以值百抽十之稅，至耕種完畢之日止。三年以後尚不耕種者充公。至於山林、沼澤、礦產悉歸公家經營。而開墾一年有收成之地，招租爲之；數年或數十年始有收成者，由公家管理經營，俱以業務勞力爲之。此爲　總理規定開墾荒地之原則。在抗戰進展中，戰區愈擴大，則荒地愈多，而耕地愈少，爲補救計，應在後方安全區域內，力謀耕地面積之擴大，則荒地之開墾，實爲最急切之要圖。應爲地方行政之當前的工作。

此外，關於興辦學校，　總理於「地方自治開始實行法」有云：「凡在自治區域內之少年男女，皆有受教育之權利，學費書籍，與夫學童衣食。當由公家供給。學校之等級，由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學，爲年長者養育智識之所。」由此一段說來，已將義務教育，高等教育，成年教育等概括無遺。地方自治與教育的關係，非常密切。縣各級組織綱要規定每鄉（鎮）設一中心小學校。每保設一國民學校，竭其全力，以注重學齡兒童教育之普及，提高國民文化水準，以深植地方自治之根基。在綱要中更規定，鄉（鎮）長兼中心學校校長，鄉（鎮）公所的民政衛生、經濟、文化四股的股長、幹事、由中心學校教員分別兼任，保長兼任國民學校校長。保辦公處的幹事，由國民學校教育分核兼任。這種制度的意義，就在使地方自治與教育打成一片，集中人力物力以謀改進教育，並推行地方自治，其目的就在「解決基層組織的人才問題與經濟問題，并爲集中事權，增進教育在社會上之效率。　總理在「地方自治開始實行法」中更明定「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。」所以今後應注重工作技能，與製造簡易機械的教學（即科學教育），因之，職業教育爲地方自治團體的主要工作。

第三節　地方自治經費與地方財政

地方自治事業之發展，又基於地方經費之充足。所謂地方自治經費，是應用於本地方自治的區域以內。地方自治團體，在行政系統上是國家團體之一員，在若干方面常受國家之命令，強制與干涉。地方財政既爲行政一部分，當然不能離開國家的關係。但關於中央與地方經費劃分問題，非常困難。因爲中央與地方自治機關，既同爲國家範圍內的政治機關，何者應由中央支出，何者應由地方自治機關支出，事實上頗難判分。中央與地方政府間非賦稅收入，尚有其自然的範圍，不致衝突；但關於賦稅則最易引起糾紛。歷來各國制度中央與地方稅收之劃分無一定的原則，大致隨各國的政治制度及地理歷史環境之不同而各異。美行分權制，其縣政府擁有大量稅源，法國歷來行中央集權制。地方稅則多爲國稅附加，至於英國的補救辦法及德國的讓稅辦法，均有其歷史的背景。我國依據建國大綱所規定之原則，地方財政收入與中央財政收入之劃分，應採均權制，不偏於中央。亦不偏於地方。省與縣財政之劃分，應側重於縣，以求縣自治之完成。我國中央與地方財政之劃分，雖始於民國二年之「國家稅地方稅法草案」，中間民國十六年國民政府財政部雖議定「劃分國家收入地方收入暫行標準案」及「劃分國家支出地方支出暫行標準案」經由國府公布施行。及民國十九年復公布「中華民國十九年度試辦預算章程」，其附件有「劃分國家收入地方收入標準」「劃分國家支出地方支出標準」，但均無若何成績之可言，且僅係中央與地方之劃分，省與縣應如何分配則未論及。直到民國二十四年財政收支系統法之公布，對於縣財政收入，始有明確之規定，而縣各級組織綱要對於縣財政一節，規定更爲詳明。綱要對於縣財政及鄉（鎮）財政，各有專章規定，其第四章第八條所列縣收入，計有八項：（一）土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於田賦之附加金額。）（二）土地陳報後正式溢額田賦之全部，（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爲房捐），（五）營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前，爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上，）（六）縣公產之收入，（七）縣公營業之收入，（八）其他依法

許可之稅捐。綱要既明文規定縣收入的稅源，省縣財政卽依法劃分。綱要規定縣收入的大宗爲田賦。本來田賦爲我國最古之稅，在土地法施行後。將改爲土地稅之一部，以及土地陳報後正附溢額田賦之全部，但在土地法未實施之前。爲各種屬於縣有之田賦附加金額。土地稅的施行，不僅在充實縣地方財政，且爲解決土地問題的一種偉大計劃，對於我國未來的縣財政收入及土地稅制度影響很大。土地法中關於土地稅的規定，與 總理主張，略爲緩進，這是爲期推行便利，以謀逐漸改進。比如土地價格的確定，依 總理主張，應由人民自由申報，以申報數額爲征稅標準，但政府得按照申報之價收買。土地法則規定在人民申報地價後，政府再加以估定，徵稅以估定地價爲標準，但政府仍保留其按照地價收買之權，以期實行便利。至土地稅率 總理主張值百抽一，德人單維廉(Wilhalm Shramcier)在廣州與 總理討論地價稅，主張值百抽十。土地法則規定分別土地種類，按價課稅百分之一至百分之十。土地增值部分， 總理主張全部歸公，土地法則改行累進稅。土地法雖係遷就事實所規定，但以我國地籍，迄未整理，數年來仍未切實施行。所以綱要附以規定在土地法未實施之縣各種屬於田賦的附加金額。地籍整理的根本辦法，既在土地測量，此項測量，所需人力財力頗鉅，自非一時所能舉辦，則土地陳報尙不失爲一種簡單而有效的辦法。因爲過去地籍的過分不確實，土地陳報後稅收自能增加。民國二十一年江甯自治縣，曾辦土地陳報，成績甚好。嗣江蘇乃普遍推行，各省亦相繼辦理，迄今已經舉辦者，計有十一省二百二十縣。辦理最有成績者，如江蘇蕭縣。安徽當塗，河南陝縣，均溢出田地數十萬，乃至百餘萬畝。所以土地陳報在財政觀點上，實不失爲一良法。倘能再定地價，照價增稅，於縣地方財政，裨益尤大。縣地方之次要收入，爲契稅，此稅在目前，雖不能遽予廢止，以免影響縣財政，但按照土地法之規定，土地房屋移轉時，須征土地增值稅，不再征契稅，以免重複。所以財政收支系統法及縣各級組織綱要，均未列契稅爲縣財政稅源，其故在此。此外房捐，以前祇行於城市，且多由警察機關征收，今後應一律劃歸縣政府，而屠宰稅，有不少省分，在各縣的歲收中居於第一位或第二位（如川、黔）但因目的物散漫之故，頗不易征收，於是有包征的辦法，由大包到小包，頗苛不已。今後縣治所在地，一律自征。

縣政府所經手征收的稅收，大致如上所述。茲據「財政收支系統法」關於縣地方所得的賦稅，規定爲下列數項：

一、45%——75%之土地稅（縣稅）。

二、70%——85%之房屋稅（土地法施行後改爲不動產改良物稅）（縣稅）。

三、20%——30%之所得稅（中央讓稅）。

四、25%——之遺產稅（中央讓稅）。

五、30%——之營業稅（省讓稅）。

六、營業牌照稅（縣稅）。

七、使用牌照稅（縣稅）。

八、行爲取締稅（縣稅）。

財政收支系統法所賦予縣財政之收入，較縣各級組織綱要所規定者而論，事實上在其所規定的八項稅源中有效部分仍是現在及過去各縣政府實際所收入的部分，而新縣制施行後，據專家的統計，全國各縣最低限度應爲原有經費一萬七千二百二十餘萬元中，增加到五萬八千九百餘萬元，較原有經費超過二倍以上，但各縣經費并未增加，而且新縣制頒布實施後，縣政府變爲地方機關，行政經費省庫不再給付，改由地方自己擔任，使縣財政更加困難。在補救方面，各方面提供的意見很多，大致不外：(一)整理縣財政，(二)發展縣公營事業，(三)清理縣公產等三項。

在整理縣財政的方案下，首先在注意財政上調劑得宜，分配得當，使各項行政得以平均發展，而於稅收整理更應注意。過去縣財政一般的弊端，最主要的是稅收沒有整理，尤其田賦。我國田賦，歷代遞嬗，名目煩雜，稅率參差，省異而縣不同，自清初停造黃册，經洪楊之役，魚鱗圖册，多散佚無存。各縣經征田賦，僅憑胥吏歷久流傳的底册，私相授受，積習相沿，弊竇百出。遂至田糧不符，或田多糧少，或糧多田少，或有糧無

田，或有糧無地，加以戶名失實，地失坐落，於是影射隱瞞，中飽侵蝕，相因而生。今後整理田賦，不僅是增加稅收，且使財政現代化應取的途徑。查田賦征收辦法，歐、美各國以地價爲準，我國則仍襲用清代制度，分爲等級，任意支配，毫無標準，一縣之中，科則多至數十種以上，巧胥滑吏，相緣爲奸，且有違賦稅公平的原則。總理遺教規定照價征稅，地價高者科稅重，地價低者科稅輕，地稅的輕重，悉以地價高低爲標準。使負擔歸於公平。舉從前田賦上不平等的科則與夫漫無限制的附加稅，一掃而空。但田賦整理，必須從土地清丈爲入手。世人每以清丈需費、需人、需時，不易舉辦，而不知現屆訓政時期，各縣籌備自治，以測量土地爲必要條件，如由省制定清丈辦法，由各縣劃區辦理，人則就地取材，施以短期訓練，費則就地攤派，分工合作，同時並舉，必可有成。土地清丈之後，更根據登記憑證，即可估定地價，厘訂稅則，依地價爲科稅的標準，藉此可以增加政府的收入，平均人民的負擔，推行地方自治的經費也可以增加。其次，確立財務行政制度，一面既謀整理稅收，增加公庫收入，則一面應樹立地方自治財務行政之制度。比如預算制度，確定縣政府一定期間及範圍的經費與收入；而出納及金庫制度，則規定縣政府經費之支付，收入之收納保管，及出入簿籍之登載。決算制度確定縣政府之出納，證明其計算，并加以核銷。我國各縣金庫過去沒有設立，會計制度沒有實行，甚至連預算決算也不完善。自新縣制頒布，規定各縣應設公庫；同時內政部關於縣政改革事項中，屬於財政者，規定縣金庫，縣會計，及財政之收支稽核，由省政府督率各縣政府，遵令照限定期設立，並由縣參議會或縣財政會議常駐議員稽核支付核銷。

其次發展縣公營事業，亦可以充裕縣財政的收入。這個公營事業的重要性：第一，此種事業屬於營業性質，並不增加人民負擔，第二，可以開發地方的發展，第三，可以免除商人競爭的浪費與損害，第四，可以便利人民增進人民的福利。所以各國大多謀公營事業之發展，各國縣地方所經營的工業，大率以電氣、煤氣、自來水事業，縣市交通事業爲主。因此各國地方公營事業收入，多佔財政收入的重要地位。至於我國縣地方此時經營重工業尚無能爲力；但應就各地方有利於生產事業或營業，從事發展，其性質則因地則異。各地方如能就

其地利，從事造產，可以增加大規模的收入。比如北碚實驗區即因該地區署能利用地利發展新企業，以爲各事業的經費。此外清理縣公產，亦爲增加縣收入之一端。地方上公產公款習慣上向由地方推人負責經管，但大部落於土豪劣紳之手，而爲其盜賣或把持。今應移交縣政府直接管理，並應從事澈底的清理。比如各縣有所謂「學田」，「祭田」，「官田」，「沙田」，「荒田」，「衙地」，「屯田」，「官衙」，廟宇，寺院，慈善公益基金生息等一類公產公款，當然是縣地方可靠收入的一種。公款應移作縣銀行股本，公產應從速清查。如發現或被舉發歷任經營人有盜賣或侵佔情事，應嚴加追償，然後編造總册。一切契據由縣政府保管。縣政府對於地方所有公款公產應加以整理，用作興辦地方有利生產事業的投資，以增加縣地方財政的收益。

關於國省縣支出之劃分，依國省縣事務之劃分而定。國省縣事務之劃分，總理在建國大綱第十六條至十八條曾有規定，中央與地方之事務，劃分異常清楚，而「財政收支系統法」對於國地支出之劃分，列有附表，凡國務、立法、司法、考試、監察、國防、外交、僑務等支出、專屬中央。務殖支出，專屬中央與省。保安支出，專屬省縣，其他行政、教育、經濟等支出，各級都有。此種同性質之支出如何劃分，法無明文規定，但衡諸建國大綱之精神，亦不難確立其原則，即凡事務有全國一致之性質者，屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有因地制宜之性質者屬於縣。據縣各級組織綱要第十九條規定：「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。」這即是規定國省縣之支出界限必須劃清。同時該條第二項「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，土地尚在開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助。」此爲關於省對於縣經費未足時給予補救之規定。至縣地方財政之歲出，依「財政收支系統法」所列舉者爲：(一)縣政權行使支出，(二)行政支出，(三)立法支出，(四)教育及文化支出，(五)經濟及建設支出，(六)衛生及治療支出，(七)保育及救濟支出，(八)營業投資及維持之支出，(九)保安支出，(十)財務支出，(十一)債務支出，(十二)公務人員退休及撫卹支出，(十三)損失支出，(十四)信託管理支出，(十五)普通協助及補助支出，(十六)其他支出。以上所列各項較

之以前僅設縣政府科別，祇分民政費、財政費、公安費、教育文化費、土地行政費等幾項者（外加黨務費一項）自較詳盡。

此外，縣各級組織綱要對於鄉（鎮）財政之收支，已有詳細規定。綱要第四十一條規定：「鄉（鎮）財政收入如左：（一）依法賦與之收入，（二）鄉（鎮）公有財產之收入，（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。」由此規定，鄉（鎮）財政以法令所規定者，固爲詳明；但自新縣制實施後，鄉（鎮）所應舉辦之新政，類皆前此所未有，則支出之經費，除課稅外，仍有不敷，則必注重公學產及祠廟寺產之整理所得，以及發展地方公營生產事業之收入，固不能如省縣之以稅賦收入爲唯一財政來源，而鄉（鎮）則公共經營之生產事業所得，爲其主要的收入。綱要雖劃入鄉鎮之收入，但第四十四條規定：「鄉（鎮）財產之收支，由鄉（鎮）公所編製概算，呈由縣政府審核，編入縣概算。」則以鄉鎮自治能力未臻健全時，不宜賦於鄉鎮有獨立的財政制度，以免有礙全縣財政之整備性，用意至爲完善。又第四十三條規定鄉鎮設鄉鎮財產保管委員會，其人選亦重要，不得讓地方土劣分子混入。理想的地方自治團體的財政制度，當然在逐漸縮減縣的財政權，而依次擴大和樹立鄉鎮的財政制度。

第四節　地方民權機關之組織與職權

均權制度下，民權的運用，在建國大綱中既規定有兩大原則：（一）人民得選舉地方政府的官吏與地方議會的議員，（二）人民又可以運用創制、復決、罷免及選舉四個政權，以監督地方政府。所以建國大綱第九條規定：「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。」照縣各級組織綱要的規定，縣以下的民意機關，計有：（一）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爲縣參議員，但不得超過總額十分之三。（二）鄉鎮設鄉鎮民代表會，其代表由保民大會選舉之，每保代表二人。選舉鄉鎮長。（三）保設保民大會，

每戶出席一人。選舉保長。(四)甲設戶長會議，必要時並得舉行甲居民會議。但此類民意機關之組織與職權，究應如何規定，綱要未加訂定。去年(民國三十年)八月九日國民政府曾經明令公布四種基本條例，即：(一)縣參議會組織暫行條例，(二)縣參議員選舉條例，(三)鄉鎮組織暫行條例，(四)鄉鎮民代表選舉條例，這是施行縣各級組織綱要關於民意機關與自治基礎等部分最重要的法規。縣參議會是縣民的代議機關，換言之，就是主要的表達民意的機關，不但可以決定全縣的大政方針，而且隨時可以推動自治的活動。所以參議會組織暫行條例第一條規定；縣參議會為全縣人民代表機關。第二條參議會之職權：(一)議決完全地方自治各事項，(二)議決縣預算審核縣決算事項，(三)決議縣單行規章事項，(四)議決縣稅縣公債及其他增加縣庫負擔事項，(五)議決縣財產之經營及處分事項，(六)決議縣長交議事項，(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)接受人民請願事項，(十)其他法律賦與之職權。」又第三項「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，其審核之決算亦同。」惟在縣參議會職權內，並未規定可以選舉或罷免省議員或國民大會代表，此與憲法草案第二十七條第一項：「每縣市及其同等區域各選出代表一人」之規定，及同草案第一百條：「省設省參議會，參議名額每縣市一人，由縣市議會選舉之」規定，完全不合，雖本條例係屬暫行，但此項職權在原則上應為縣參議會所有，未可加以遺漏。又第四條規定縣參議會議決事項，與中央法令抵觸者無效。第二十一條「縣參議會決議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，如仍認為不滿意時，得報請省政府核辦。」第二十二條：「縣長對於縣參議會之決議，如認為不當，得附理由，送請覆議，對於覆議結果，如認為不當時，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為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。」以上各條所定為縣參政會與縣政府及省政府相互間之關係。第一，縣參議會議決事項，不得與中央法令相抵觸，更不得有違反三民主義或國策之情勢，此為維護國家的統一，自應有此項之規定。第二，縣長對於縣議會之議決案有交回覆議權，此則應用「限與衡」之原則，於地方機關，用意甚善。第三，本條例採行

政監督制，省政府爲第一級行政監督機關，對於縣參議會議決案有否決權，並得咨請由行政院轉呈內政部，得解散重選，此與英、德、法及其他大陸諸國所採行之行政監督制相同，行政監督的方法，運用較爲靈活，不似立法監督之缺乏彈性，及司法監督之偏重消極；而且較高行政機關，對於地方事務，關係密切，自易於監督，且於地方自治的發展，裨益殊大。第三條規定：「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爲縣參議員。」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舉縣參議員七人，由職業團體選舉者，其名額不得超過總額十分之三。」此爲區域選舉與職業選舉並行，惟第三條文字含混，不足以說明區域選舉與職業選舉之原意。縣參議員根據第七條之規定，得由原選舉之鄉鎮民代表令代表或職業團體會員過半數之出席人數三分之二之決議罷免之。

關於縣參議員之選舉，據同時頒佈之「縣參議員選舉條例」所規定：分區域選舉與職業選舉。「選舉條例」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，得由數鄉鎮合選參議員一人，未滿七鄉鎮之縣，仍應選出縣參議員七人，其名額分配轉法，由省政府斟酌當地人口，交通等情形定之，並報內政部備案。」第十條；「職業團體應出縣參議員之名額，不得超過總額十分之三，以每一職業團體爲一單位，各自由職業團體合爲一單位，按會員多寡，比照分配，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，會同複選之。各單位初選人名額。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下者爲限。」至關於職業團體之選舉，依第十三條之規定：(一)農會之選舉，採複選制，每一鄉農會選出三人爲初選人，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，每一工會選出三人爲初選人，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三人爲初選人，

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。(五)教育會之選舉，係採直接選舉制，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，爲初選人，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。

此外關於省轄市市參議會之組織，得準用縣參議會組織暫行條例，及省轄市市參議員之選舉，準用縣參議員選舉條例。

至關於「鄉鎮組織暫行條例」，尤最合於目前的需要。就鄉鎮與縣參議會的關聯來說，也非從整頓鄉鎮入手不可。因爲縣參議員之大部分選舉人爲鄉鎮民代表，而鄉鎮民代表之產生，又屬於保民大會，如無健全的鄉鎮組織，則選民對於選舉權之行使，必多凌亂，所選出的代表，也必不能代表眞正的民意。「鄉鎮組織暫行條例」，對於鄉鎮的改進與充實，頗有所貢獻，尤與縣各級組織綱要之規定相適合而富有彈性。暫行條例關於鄉鎮的劃分，因歷史關係與自然條件，不依綱要爲硬性的規定，編制時採經上級機關核准，酌最變通辦理之彈性規定，卽一條及第二條之規定：「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。每保以十甲爲原則，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。」「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。」本來鄉鎮是自治組織中最重要的一級機構。上面爲縣，下面爲保甲。一面要辦理自治事項，一面要執行委辦事項；而鄉鎮公民與鄉鎮政治更爲密切。所以縣公民應赴本鄉鎮公所舉行宣誓，經登記後，始能有依本條例及其他法令所定行使選舉、罷免、創制、複決之權(第五條)。關於鄉鎮的組織有：(一)鄉鎮民代表會爲鄉鎮公民議事機關，(二)鄉鎮公所，鄉長或鎮長組織，爲鄉鎮自治工作的執行機關，(三)保民大會，(四)保辦公處，(五)戶長會議。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。其職權爲：(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)議決鄉鎮自治公約，(四)議決本鄉鎮與其他鄉鎮間相互之公約，(五)議決鄉鎮長交議及本鄉鎮內公民建議事項，(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)其他有關鄉鎮重要興革事項。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（條例第八條）。保民大會係由本保每戶推出一人組織之，其職權：(一)議決本保保甲公約，(二)議決本保與其他保間相互之公約，(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及向保辦公處提出詢問事項，(八)其他關於本保重要興革事項。（第四十二條）戶長會議由本甲各戶之戶長組織之，戶長有事故不能出席時，應派代表出席。戶長會議之職權：(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，塡報登記事項，(四)本甲內之清潔衞生事項，(五)本甲內應興應革事項。前項第一款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）。

在鄉鎮自治執行機關，爲鄉鎮公所，及保辦公處。鄉鎮公所置鄉鎮長一人，受縣政府之監督指揮，辦理本鄉鎮自治事項，及執行縣政府委辦得項，置副鄉鎮長一人或二人襄助之，鄉鎮長兼任鄉鎮長，中心學校校長，及鄉鎮國民兵隊隊長；在經濟教育發達之區域，得不兼任鄉鎮中心學校校長。鄉鎮長副鄉鎮長由鄉鎮民代表會就公民中具有條件中所列各項資格之一者選舉，即：(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)曾辦地方公益事務著有成績者。在規定選舉實施日期之地方，其鄉鎮長及副鄉鎮長得由縣政府遴選合格人員委任之，報由省政府備案。保辦公處置保長一人，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。保長兼任國民學校校長及保國民兵隊隊長，在經濟教育發達之區，得不兼任保國民學校校長，保長副保長由民大會，就公民中具有條例中所列各項資格之一者選舉之，即：(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著有成績者，(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，呈請縣政府委任。

縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例，業經國府公布，凡縣參議員及鄉鎮民代表之候選人，均應依此項條例所規定之考試，以取得其資格。考試方法分試驗與檢覈兩種。凡縣公民年滿二十五歲具有條例中所列各款資格者得應縣參議員或鄉鎮民代表候選人之試驗，卽：(一)有普通考試應考資格者，(二)經自治訓練及格者，(三)曾辦理地方自治，或地方公益事務者，(四)曾任職業團體或其他人民團體職務者，(五)曾任小學教職員者，(六)曾在初級中學或其同等學校畢業者。至應縣參議員候選人之檢覈者，須具有下列各款資格之一者，(一)曾任鄉鎮民代表者，(二)有委任職任用資格者，(三)有普通考試應考資格並有社會服務經歷三年以上者，(四)經自治訓練及格，並有社會服務經歷三年以上者，(五)曾辦理地方自治或地方公益事務三年以上著有成績者，(六)曾任職業團體或其他人民團體職務三年以上著有成績者，(七)曾從事自由職業三年以上者。至鄉鎮民代表候選人之檢覈資格，須有下列各款之一：(一)曾任保民大會代表者，(二)曾任小學教職員三年以上者，(三)有普通考試應考資格者，並有社會服務經歷三年以上者，(四)經自治訓練及格者，並有社會服務經歷一年以上者，(五)曾辦理地方自治或地方公益事務一年以上者，(六)曾任職業團體或其他人民團體職務一年以上者，(七)曾從事自由職業一年以上者。至「鄉鎮民代表選舉條例」所規定當選鄉鎮民代表之資格，必須爲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方得被選。

三十二年八月二十五日脫稿於龍崗之東山寄廬。