

年

卷

第

4

第

1

-

1

2

期

R  
573.05  
100.2

34



# 三民主義我半月刊

吳敬恆題



第四卷 第一期 民國三十三年一月一日出版

憲政與政治思想.....	張知本
三民主義的地方自治.....	李宗黃
論憲政.....	孟雲漢
憲政之道在法治與民意.....	朱學範
憲政實施與民權訓練.....	王冠青
憲政實施後之中央政制.....	蕭公權
憲政實施後之省制.....	黃石昌
憲法與國防.....	洪鈞培
評五五憲草.....	薩孟武
我對於五五憲草的研究.....	彭應環
論實行憲政的前提——軍民分治.....	胡秋原
建國大綱之研究.....	楊玉清
總理民元就任大總統詳記.....	陸丹林

600147

南京圖書館藏



# 憲政與政治思想

張知本

「生於其心，害於其政；發於其政，害於其事」；是見人類的行動，都淵源於一種思想。尤其是一種政治行動，更必淵於一種政治思想，政治行動是形態；政治思想是靈魂。例如憲政，就是一種政治形態，憲政的發動，一定寓有一種政治思想，如果沒有政治思想的憲政，那就是徒有形態而無靈魂，有靈魂的憲政，那才能够收到好的效果。

欲明憲政與政治思想之關係，首須說明政治思想之產生，關於此點，學者間之解說頗不一致；有以政治思想純係某一政治家或某一政治理論家個人性情之表現者；有以政治思想純係理想主義之政治家或政治學家產生之理論者；有以政治思想由於感受前代環境及政治經驗之遺留企圖改善或充實而產生者；有以政治思想由於感時代環境及種種不同形態的政治上表現之激盪而產生者。諸說各有其本；主張政治思想純係某一政治家或某一政治理論家個人之性情之表現者，以管子個性近於切實注重功令而主張「君臣上下貴賤皆從法」，商君就刻薄寡恩主張嚴刑峻法，盧騷憤世嫉俗抨擊專制而倡民約之論，福祿特爾光明使佛不喜拘束而倡自由之說。主張政治思想純係理想主義之政治家或政治學家產生之理論者，以王荊公未察實際流行青苗諸法，柏拉圖空構理想「共和國」以發揮其政治理論，多瑪氏摩爾藉「烏托邦」而寄託其大同理想。主張政治思想由於感受前代環境及政治經驗之遺留企圖改善或充實而產生者，以蕭何病案苛政而約法三章，婁法治之弊而取其長，孟德斯鳩潛心羅馬盛衰之理並各國制度法典而成法意一書，主張政治思想由於感受時代環境及種種不同形態的政治上表現之激盪而產生者，以春秋戰國之紛擾，「法治」有時失其效用，尹文子遂倡「法不足以治則用術」之「術治」論。慎子亦主張採用「勢治」之說，近代則黑塞里尼為國政政治思想及體制

之倡導。

雖然，吾人若細加推敲，政治思想之構成，固非如是之簡單，其必於上述四要素中綜合而成或少於上述四要素中佔其一二，管子相齊一匡天下，何莫非受當時國際形勢之影響，始毅然主張法治。孔子謂「微管仲，吾其披髮左衽」一語，足證當時環境不易應付；商君專秦併六國而開統一之局者，亦莫不由於現實迫之而不得不斷然變法革新；盧騷編譯特爾二氏，正值路易十四死後，君主專制政體弊端暴露之際，英國文化，日淺流入，於是國民思想漸起，二氏復倡導於先，蓋盧騷為當時之先知先覺，喪考其故，又何莫非因前代與時代環境之激盪而致，且盧騷之民約說完全脫胎於一五七七年姚伯蘭基氏之無討暴君論（為君民契約說之濫觴），其後浩布思洛克等皆祖述此言，盧騷不過集其大成耳，故政治思想純係某一政治家或政治理論家個人性情表現之說，殊未盡然。王荊公為一代政治實行家，青苗諸法，雖未著若何成效，要亦格於當時實際政治上之人事與行政，在理論本身與行政目的并無可議。且其遺緒規範，足資景慕，近人以之與歐江陵曾文正等並稱為中國進步之大政治家者，良有所以；至柏拉圖與摩爾二氏亦因政治環境之刺激而發，非徒託空言可比。陶淵明之桃花源記，外形上雖似一篇散文文學，而實際上與柏氏之共和國摩爾氏之烏托邦之受環境打擊寄政治理想於文學者有同一之作用；故政治思想純係理想主義政治家或政治學家產生之理論者，又未盡然。蕭何約法三章，不惟師前人之法治精神，孟德斯鳩法意，亦係參酌各國典制而集其大成，然二氏之個性或不近於法治，或不生於當時變遷之秋，其政治思想或與法治相反亦未可知，故政治思想純由於感受前代環境及政治經驗之遺留企圖改善或充實而產生者，亦未盡然。尹文子主張「術治」，慎子思想

「勞治」，墨索里尼創設獨裁政治，諸如是類思想之形成，固多由於時代環境之所致，然平日政治理論上之修養與研究，個人性情之不同，亦有莫大影響，故政治思想純由於感受時代環境及種種不同形態的政治上表現之激發而產生者，更未盡然。

總之，政治思想不僅為個人性情之表現，亦非僅為純理論所產生，且非僅為前代環境之遺留，又非僅為時代環境之產物，概言之，政治思想乃上述四個要素所乘積而結合之化合物。例如馬基維利於意大利內憂外患逼至之際，毅然於其所著「論政治」一書（我國有譯本多種，尚務本譯為「霸術」，日人多譯為「君道」）主張一面以法律解決內外爭端，一面以暴力為後援，政體則以絕對專制為必要，似乎馬氏之理論，純為客觀環境所要求，而其實馬氏之思想，受於亞里斯多德氏之專制政治說之影響最大。降及近代，墨索里尼即創獨裁形運之政治者，亦不過胚胎於馬氏之思想，故法西斯並無若何高深之理論。除上述四要素外，政治思想尚有採用科學方法以成體系者，當十九世紀中葉自然科學發達至極時代，政治思想即採用自然科學研究法以爲論斷，例如馬克斯社會主義中所包含之政治思想，約翰密爾，斯賓塞之政治思想以及克魯泡特金無政府主義所包含之政治思想，尤其如 總理所倡導之三民主義之思想，大部以自然科學研究方法爲根據。不特如此，政治思想當受當時流行之標語之影響，或響及於當時之標語，例如十七至十九世紀中葉所流行之「自由」「平等」「博愛」諸標語影響於康德之個人人格尊嚴論，美國之「民享」「民有」「民治」之標語，對於近代之德謨克拉斯西所給予之影響亦不少。是故政治思想為一多方面源流與要素集合而成之哲學體系，非由於某一個人或一事件或一個環境所可產生者。

吾人既已明瞭政治思想之源流，今再進一步試將中西政治思想作一概括的敘述，則對於憲政與政治思想之關係更見解釋，我國政治思想運於戰國時代，因當時封建制度崩潰，貴族政治腐爛，言論比較自由，於是道家，儒家，墨家，法家相繼而起，猶之歐洲希臘羅馬時代，成爲後世思想之淵藪，樂件六國，坑儒焚書，思想受一大打擊，漢唐儒術，思想似統於一尊，然思想之爲物，非權力所能攝制，故論我國政治思想，仍頭緒紛繁，敘述上頗感

不易，若時納言之，大別爲三：自然法思想，民本思想，法治思想。自然法思想與天治主義似同而實異，天治主義即將所有萬物萬事歸結於神，以神爲最高主宰，此與歐洲古代之神權論相似，自然法則以宇宙間有自然之法存在於人類所當遵循，前者將神人神化，而後者將神抽象化。自然法思想表現於先秦諸子者，如孔子云：「天垂象聖人則之」，老子云「人法地，地法天，天法道，道法自然」；墨子云：「立天地以爲儀式」皆是。自然法既爲人類所必須遵循，故其思想中又可分爲二類：一即大同主義思想，禮運大同篇所謂「大道之行也，天下爲公」可代表之；「公」者，蓋照宇宙自然法則而得之結果。一個社會主義思想，儒家之「齊家治國平天下」可爲代表；「平」者，天下皆得公平之謂，此亦遵循宇宙自然法則而得之結果，故自然法中孕育兩大崇高思想。至民本思想，見於先哲言論及典籍所載，更僕難數，如書云：「天視自我民視，天聽自我民聽」，又云：「民爲邦本」，以及孟子云：「民爲貴，社稷次之，君爲輕」，均以民本主義爲其思想中心。法治思想，起源於戰國中葉，至末葉，韓非出始本於道家之人生觀，參用儒墨兩家正名實之旨，發揮成爲嚴整而有系統之學說。秦始皇用法家之政策，完成統一大帝國，漢治秦代之成規加以改善，得有四百年秩序之發展，故法治思想在中國政治思想中頗有注意之價值。此外以法治爲主兼採「術治」或「勢治」之思想者，則有尹文子與慎子二人，尹文子所謂「術者，人君之所常用，羣下不可妄窺」。與馬基維利主張人君用術，不可使臣民窺破一點，直不謀而合，所謂「勢」者，即是「權力」，「勢治」即是專憑權力以運用政治，法家只承認「勢」爲「法」之後盾，而極端勢治主義者，則以法治爲贅疣而不屑一顧。以上所述，可以看出中國政治思想的大概。

至歐西之政治思想，於產業革命與法國大革命以前者，如亞里斯多德，柏拉圖，邊沁，密爾，洛希思，洛克，盧梭，孟德斯鳩……等氏之學說思想與中國之自然法思想，民本思想，法治思想，在理論上無甚出入，惟在運用上稍有不同。自法國大革命以後，世界上多數之社會與政治組織均有根本變化，產業革命，則使各種經濟組織根本變化，政治變化以後，虛誕之民約論頗爲政治思想之中心，產業革命以後，亞當斯密之國富論亦勃然而興。

個體時期。為個人主義盛行時代，主張政府干涉個人活動愈少，個人才有幸福，於是在政治上確立了個人主義的德謨克拉斯。在經濟上盛行自由放任主義，但是放任主義過甚則社會上貧賤階級愈多，於是歐文等主張排斥個人主義及自由放任主義，以冀改善無產者的生活環境，因之又引起馬克斯派社會主義的政治和經濟思想；政治上主張無產階級專政，經濟上主張計劃經濟，限制個人的經濟活動，由於此種思想之鼓動和刺激，又產生與此種相反之獨裁政治思想——政治上主張集權，經濟上主張統制——而形成近代之變型政治。因是，在近代政治思想中歐美各國共有三種不同之表現：一即由盧梭思想而發生之法國革命所遺留下來的民主政治或議會政治，英美法以及瑞士諸國屬之。一即由馬克斯思想而發生之俄國十月革命所改變之普羅階級專政之變型民主政治。一即由法西思想與納粹思想而產生之集權政治。

無論古今中外之政治思想之派別如何複雜差異，歸納起來，大概不外以下數種範圍，即：大同主義，社會主義，民主主義，專制主義等；其所表現於實際政治上者，亦不出：君治，民治，法治，勢治，術治等型態。但是，此數種型態，亦頗難劃分十分明晰，何則，蓋有些國家多採兩個或兩個以上方式者，例如英國雖為君主國家，而又採議會政治，訂立憲法，是兼民治、法治與君治於一爐之政治型，德意兩國似為勢治與術治之國家，但其中心仍在兼採法治；諸如俄國，願使政治學者不易區分。愚意以為如將各種政治思想與實際政治型態加以分析歸納，則僅有兩大類別：一為人治，一為法治；君治、勢治，術治與一部分之民治皆可列入人治方面，而民治與一部分之賢治以及兼採法治之勢治或術治者，亦可列入法治方面，如此種分類尚合適，則政治思想亦即不出此人治與法治之範疇，而憲政與政治思想之關係，在解釋上，亦自較易。

所謂人治者，亦含有二種不同之概念，一為人治制度之「人」，須為一種「仁人」或「哲人」，即儒家所稱「惟仁者能在高位」之「人」，亞里斯多德所謂「哲人之王」之「人」，此種概念演成之結果為「賢人政治」，為「哲人政府」。另一種概念則以「人治」應為「能人」，一國之政治領導者，須具有經天緯地之才能，至其個人之性格與良否，並非必需之條件，此

種概念演成之結果，為英法美歐之政治，然大半多走入「暴力專政」，「霸道政治」之途。「人治」之內容，略如上述，惟無論如何，其結果必致「其人存則其政舉，其人亡則其政息」，「得人則昌，失人則亡」，在政治上絕不能樹立百年基礎。「人治」之弊，既多於利，以是主張「法治」者多以「抱法則治，背法則亂，背法則亂，背法則亂，背法則亂，背法則亂」為理由，而待策封，策封至乃亂，是千世治而一亂也」（韓非語）為理由，而抨擊「人治」。兩種思想中，「法治」之優點，即在使政治能建立良好規模制度，有軌道可循，雖繼承者為中材之士，亦不致有超越之虞，非若「人治」須待偶然之機會產出一非常傑出之人才而後始能「治」。一部人類歷史，即為此兩種思想所範圍，隨其消長而變化，時而偏重人治，時而專重法治，時而二者極端衝突，時而二者互相調和，各種政治形態亦依而循環變化。簡言之，歐洲在一六八九年大革命以前，多重人治，自後以至近代則多重法治，惟德意兩國變型政治產生後，似乎又在回復至「人治」之途，至如蘇俄以國事多取決於斯大林一身，美國因羅斯福之才能致不拘憲法成規而被選至二次以上，則又似近乎「人治」與「法治」之調和。據吾人之經驗，嚴正而言，「法治」易流於呆板，沈滯，遲延，錯誤當機立斷之機會，常受牽制以及機械主義等弊，而「人治」則易流入專制，觀察不週，處斷疎漏，固執成見等弊，不過兩相比較，法治果能澈底實施，政府與人民均有運用法律之能力，恪守無違，則上述諸弊亦可避免，自較「人治」之弊為少，惟二者是皆需要調和之處，以及目前各國政制是否有得失之處，非在本文範圍之內，姑不具論。

政治思想影響及於憲政者，在吾國可推周禮，所謂「歷法象魏，使民識之」，即近人之憲法，而周禮本身亦頗具成文憲法之形式。歐洲則以亞里斯多德為政治思想家中間明憲政之鼻祖，亞氏分國家與法律為二類，一為規定國家機關組織及其權限之法律，一即根據前項法律以規定各項機關施行前項法律之手續並防止前項法律之被侵犯。此項分類，即近代組織法與行政法，惟對於人民之權利義務與參政權之根本原則未加列入，故亞氏之分類僅可稱為一部分之憲法形式，給後人以憲法之啓示而已。至十四世紀時，法國分國

家大法爲「王法」與「國法」兩大類，「國法」爲根本法，國王不能自行變更或廢止法律，如欲廢止或變更時，國王必須取得當時等級會議之同意。所謂「國法」者與近代之憲法更相類似，如其國王廢止法律之手續，亦具近代憲法所規定之議會或相似之組織吻合。此爲政治思想對憲政影響之初期，其主要點偏重於憲法形式之創制，及至一七二五年英國之大憲章公佈，而憲政之思想遂更發揚。考英國一七二五年之大憲章，其重要性不在於其所具載之條文影響於後世之憲法實質如何，而在其所包含影響於後世政治思想以及憲政之兩大原則。所謂兩大原則者，即：第一，無論若何國家，須有若干法律以爲政治制度與組織之基礎，是謂法律，須爲國王或現政府所必絕對服從；第二，如現政府拒絕服從此類法律，則國民有施行強制之權，即因而而顛覆政府亦所不惜，凡關於人身自由，言論自由，及集會自由，皆由法院竭力保護。此兩大原則所代表之政治思想復可分爲三項：即民主思想權利思想與自由思想，國王與政府須一致服從國家之根本法，而此根本法又爲人民議決者，其影響及於當時與後世者，自然無疑爲民主政治。人民與君主間權利競爭之不已，而確定兩方面之權利加以保障者，厥特法律，大憲章中許人民有權施行壓力迫使政府服從法律，當係權利思想以爲主動，近代各國人民之爭立法權及其他民權者，亦頗受此影響。至於人民各種自由權，在當時極端君主政治時代，而爲人民所爭得，誠屬奇蹟，且此類自由權爲普通法院判決，而普通法在英國法律系統內又具有悠久歷史，則其所加之保障較近代各國之成文憲法，更爲鞏固。除此三項思想外，總匯其流而促成大憲章之頒布者，爲法治思想，蓋大憲章之產生爲當時英國君民爭權之結果，君主所以藉其人民者，厥特「人治」，而人民得以運用根本法與議會以控制國王及其行政機關者，亦特「法治」，故大憲章之產生，即「人治」與「法治」思想鬥爭之結果，亦即「法治」思想之勝利，更足證明「法治」與「憲政」爲不可分性。

降至十六七兩世紀之時，宗教革命興起，馬丁路德加爾文等主張信教自由，抨擊舊日宗教束縛意志，戕賊性靈，干涉政治之非是，一唱百和，尼德蘭，法蘭西，英吉利以及德意志等國均樹反政之旗幟，各國王室遂相繼承

### 三民主義半月刊

認人民有自由選擇宗教信仰自由之權，舊教之威權，至此掃地以盡。但宗教革命之發生，雖由於科學昌明，智識發達與人類理性之進步，而實際上含有政治意味甚重，蓋其中心即在排除宗教對政治之干涉以及力爭天賦人類之自由權，而其結果亦影響憲法之內容不淺，至今各國憲法猶以宗教信仰自由列載於條文之中。其次，教會之契約對後日之憲法觀念之形成，亦具有莫大之影響，如英國一六四二年革命時克林威爾所擬之人民公約，美國康索尼卡特之根本法，與宗教革命前後產生者，又有君權與民權，專制與民主之爭，持君權之說者，即主張勢治之馬其維利，彼以「君權無限，人民有絕對服從之義務，無辯論法令是非之餘地」；英王詹姆士第一曰：「君主可自由立法，毋須得國會同意」；法王路易十四曰：「人民不能有限制君權之事」；與此極端相反而起日後美法之革命者，當推盧梭，孟德斯鳩諸人。盧梭著「民約論」一書，略以「人類自由結合之社會，應以人類之公共意志爲基礎，全體福利爲目的，故人民對政府，須有監督之權」。孟氏則就實際政體多所說明，以行政，立法，司法三者必須鼎立，互相牽制互相監督，而後人民之自由，始得保證。二氏之言既出，全法人民始知君權思想之非僅不可恃，並且了解自由之真諦，而北美之抗英獨立，實爲二氏之思想有以促成。一七七六年，北美抗英獨立後，即施行憲政，憲法所規定之言論自由，信教自由，身體自由，出版自由以及全民平等悉與盧氏之思想適合，三權憲法之訂立，亦以孟氏三權鼎立爲依歸，政治思想之影響於憲政者，以此例更爲顯著。「人治」與「法治」之趨勢如何，此次革命結果，更足證明。

吾人現在略述英國之憲政，自大憲章公佈至查理斯第一時，政治復趨舊日之腐敗，暴戾苛刻，專制至極，所有一切法律俱視同具文，議員克林威爾還振臂高呼，提倡恢復民權，并反抗查理斯第一之苛稅，且團結會黨，要求君主徵稅必須議會同意，卒於一六四九年，查理斯第一於市朝，布民權政體於英倫，而一六九年之權利宣言亦由斯頒佈，成爲英國憲政史上最重要之一頁。考克林威爾之所以能推翻皇室，重建君主立憲政體者，受於米爾敦之政治思想頗多，米氏與浩布思同以「自然法」「合理的自由」「君民契約說」（見前）爲其思想基礎，及後浩氏不主張推翻皇室，去而之法，遂由米氏擴

羅克林威爾革命，故英國權利階級，由於君民契約說而產生，其政治思想影響憲政者又一例證。

英國之革命，為反對查理第一之各種苛稅與政治上及宗教上之壓迫而起，美國之革命，純由於清教徒抵抗英王喬治第三之苛捐雜稅，法國之大革命，則被壓迫之人民，不獨革路易十六一人之命，並起而革貴族及僧侶之命，故法國大革命之戰爭費時最久，其間變易國體者三，更迭憲法者凡十一次。此十一種憲法為：(一)一七九一年九月憲法(二)一七九三年六月憲法(三)一七九五年八月憲法(四)一七九九年十二月憲法(五)一八〇四年五月憲法(六)一八一四年六月憲法(七)一八三〇年八月憲法(八)一八四八年十一月憲法(九)一八五二年十一月憲法(十)一八七〇年五月憲法(十一)一八七〇年九月憲法。

經過十一次之更改變易，直至一八七五年始由保皇黨與共和黨雙方妥協而產生一都憲法，成為今日法國憲政精華之所寄。關於法國之所以改變十數次而後始成立一都憲法者，學者多由於當時法國人民在政治上而經驗累積之所致，愚則以為此十數次之更易，多由於政治思想所轉移，蓋法人感覺統治活潑好動，故盧孟諸氏之說一起，革命即因之而起，革憲法者亦遂以符合盧孟諸氏之說為其目的，而僅作理論上之探討，忽略事實上之考察，及其發現不合現時環境時，乃又更易，廢時際日，莫過於此，其實，盧孟二氏雖以民權自由平等為思想之中心，然關於立法方面，仍以顧及歷史背景及其他環境為要件，孟氏於其法律精義中曾闡述至詳，其言曰：「法律者，以適合於其邦之政體及政治官制為主，不肖惟是，又當適於其國之地勢及風土之寒熱；又當適於其國之廣狹及與隣邦相接之位置乃至土壤之肥瘠……又當適於其國民自由權之廣狹及國民所奉之宗教；又當適合於民戶之多寡及人民多數之意向與其性質」，簡言之，一國之根本大法與普通法律，除須符合政治思想而變化之立國精神或主義外，尤須注意民族之歷史背景，地理環境，民族心理與夫生活條件，非僅以符合當時政治思想為目的，否則則足適境，鮮有能完全適用於實際上者。當時法國憲政情形以及憲法之屬異者，或即在此。

且思想學為活動的，而典章制度為固定的，思想學說為靈魂，典章制度無異軀體，有軀體而無靈魂，固使軀體失去其中心，然過於重視靈魂而忽其軀體，則此軀體亦不過為空虛渺茫高尚幽遠之精神，而無所寄託以顯其偉大。是故立法者須能體察民情，能洽於實際運用，而靈魂則不妨存其高遠而使其主宰一切，且典章制度多為百年大計，既不可專靠空泛，亦不可過索

離開思想，法國革命時代，十一種憲法之變易與一八七五年之憲法之成立，堪為吾人借鑑。是政治思想與憲政關係之微妙，又為一顯著之例證。

總上所論，本文內容可分四者：一、人類之政治思想，不論其派別如何複雜，紛紜，歸納起來，不外「人治」與「法治」兩端；二、憲政之消長常隨「人治」或「法治」之思想而消長，大約「人治」全盛時代，憲政之衰重顯者為「法治」和憲政則為「正比例」；三、近代憲政觀念多源於中世紀英國之民主政治思想，十六十七兩世紀以來英美兩國革命時代之民權主義思想以及自由主義思想；四、政治思想能影響憲政，但在憲政實踐運用上不可不期板式反映政治思想，在事實環境之下，憲政之實施與憲法之頒訂尚須顧及種種現實。除此以外，吾人尚須注意者，即由某一新的政治思想而產生之新的憲政制度或其他政治制度而擬付諸實施時，則吾人探討此新制度之得失，必須先將該項制度所由產生之政治思想和理論加以澈底地分析和盤地探討，而不能支離破碎或分為制度自制度思想自思想兩部去研究。例如，吾人研究「總理之五權憲法時，必先將三民主義以及「總理其他思想學說」們的加以研究，而探求總理主張五權制度之所由，然後再和「三權制度」之總統制及內閣制加以比較研究。在理論與事實之下，吾人即可看出總統制之弊，在於立法與行政牽制過甚，組織過於關注，平時不能聯絡密切，戰時尤不能應付非常，美國羅斯福總統常受各方阻礙與打擊者，即總統制所給之弊。內閣制則因解散權之運用，議會無形對內閣屈服而造成內閣獨攬大權之局面，官僚政治因之而生。至五權制度，則適合於我國民族性且不停於歷史背景，具有總統制與內閣制之長而無其短；國民大會，則代表人民行使政權，政府五院則行使治權，整個組織皆集中於治權與政權上的運用，簡單敏捷，呼應靈活，而又兼民主與集權之長，為實施三民主義一最完備之制度。如此反覆探討，再以事實環境為衡，擇其可先後緩急者而酌量採擇，以求總理之政治思想得於五種憲法中實施，而實際上憲政又不悖於「總理之政治思想」，則三民主義之實行，五種憲法之頒布，又豈同法國大革命時代之憲政，以待時後八十餘年更稿十一次始正式實施而後其基礎哉。

時賢主張憲政，而其政治思想，則不盡同。但不少以外來移植之思想，為努力之方向。比之三民主義，為「國父」四十餘年經驗之積累而成，順應時代潮流，合乎中國需要者，則有霄壤之別；「差之毫厘，謬以千里」，謀國是者，應於此多加注意，不存個人成見，不挾偏狹思想，則憲政前途，其庶有焉！

# 三民主義的地方自治

李宗黃

## 一、緒論

建國在建設大綱宣言中說：「夫革命之目的，在於實行三民主義」。又在自治制度建設之理由演講內說：「地方自治為建國之基礎」。由此可以知道三民主義為吾黨革命建國之最高原則，地方自治，是實行三民主義之基礎方案。余於新縣制創始之初，即撰新縣制與三民主義一文，以開其端。其後研究此問題者，漸如雨後春筍，現象極為良好，余亦不斷研究，不斷注意。三年以來，澈底明瞭三民主義與地方自治之關係，以及地方自治與新縣制之關係者，確向無多。而三民主義在地方自治，地方自治在新縣制究竟如何具體實施，則澈底明瞭者更屬少見。知之不堅則行之不力，茲特加以闡揚，以就正於全國同志同工之前，而為今後完成地方自治，實現三民主義一致之興趣。

## 二、三民主義的特質

三民主義，炳如日星，不惟係創建民國之寶典，實為進入世界大同之宏觀。本黨五十餘年前仆後繼，革命流血，其目的在此。其個別特質，分而言之，如中華民族自求解放，世界各民族一律平等，是民族主義之特質也。全民政治，革命民權，權能分開，是民權主義之特質也。平均地權，節制資本，發展合作，（分配之社會化）是民生主義之特質也。合而言之，不外下列三項：

1. 三民主義是救國主義，其目的在求中國之國際地位平等，政治地位平等，經濟地位平等，建設具有民治民享的新中國，促進世界大同。

## 三民主義半月刊

2. 三民主義以民生哲學為基礎，不僅有一貫性，平衡性，而且有連環性。如三個主義統一在民字之下，實為一體之三面。實行民族主義，必須同時一貫的或平衡的實行民權主義；實行民權主義，必須同時一貫的，或平衡的實行民生主義；實行民生主義亦然。又若民族主義必須是民權主義，民生主義必須是民族主義；民權主義必須是民族主義，民生主義必須是民族主義；民生主義必須是民族主義，才不致變為其他主義。

3. 綜觀歷史上世界革命，不外民族民權民生三者，過去都是枝節的解決，所以一波未平，一波又起，革命不斷發生。三民主義把民族、民權、民生三大問題，同時解決，所以三民主義是最完備最澈底最革命的主義。

由此看來，分之則各自獨立，合之則成一整體，其崇高偉大，非短短短語所能形容。茲在下面引來 總裁游夏不能贊一詞之一段話，以為認識三民主義，信仰三民主義者之南針：「總理的主義，是淵源於中國固有的政治與倫理哲學的正統思想，而同時參酌中國現代的國情，摘取歐美社會科學和政治制度的精華，再加以 總理他自己獨自見到的真理所融鑄的思想體系。其博大精深，真正可以說推之世界而皆準，百世以俟聖人而不惑。真是『為天地立心，為生民立命，為往聖繼絕學，為萬世開太平』。」

## 三、地方自治的特質

地方自治，早發源於歐洲，近極盛於美國。我國歷史，雖無地方自治之名，然有傳統之組織，如周之比閭族黨，沿至前清之鄉保甲甲等，即事業方面，如被古之「出入相友，守望相助，疾病相扶持」，以及歷代之社會軒輊等等，均屬自治之範疇。然因五千年來君主專制宰割於上，貪污土劣橫行於下

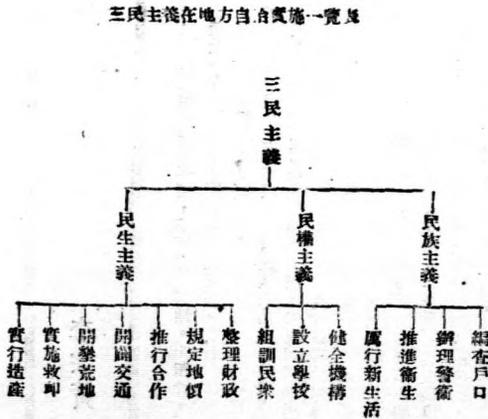
一切行政生活，永遠停滯於農村社會之中，故制度方面，始終未曾確立，而自治事業，亦迥不如現代之完備而廣泛。一遇內憂外患，中央政府猝被推翻，則各級政府，即隨之土崩瓦解，所以數千年歷史，常在治一亂中重演，而亂的時期，尤長於治的時期。吾歷代祖先，不斷在頑泔流連中更其水燹火熱奴隸牛馬之生活，如宋明兩朝之亡國，其主因亦在於此。我總理其旋乾轉坤之理想，迎頭趕上之宏願，其地方自治之目的，為實行三民主義，尤其是民權民生兩主義。其理論為「保民理民政兼施」。其性質為「不止為政治組織，而且為經濟組織」，且為「建國之礎石」。其範圍為「分縣自治」即「縣為自治單位」。其實際：1.為地方自治開始實行法，先之以六事荒地，(一)清戶口，(二)立機關，(三)定地價，(四)修道路，(五)墾荒地，(六)設學校，繼之以設立糧食等專局，及各種合作等。2.為建國大綱第六條所載，(一)全國人口調查清楚，(二)全國土地測量完竣，(三)全國警備辦理完善，(四)四境縱橫之道路修築成功，(五)四權使用之訓練，(六)完舉國民之義務，(七)舉行革命之王義等等，皆為總理對於地方自治最具體的主張，最高的理想。

總裁繼承遺志，對於總理遺教，尤多發揚光大，如「地方自治為實行三民主義之起點」「管教兼施」為理論之最高指導方針，確定「縣為法人，鄉鎮為法人」，「鄉鎮為自治基本單位」。先規定推行地方自治八個項目：(一)調查戶口，(二)測量土地，(三)辦理警衛(包括推行保甲)，(四)開闢交通，(五)普及教育，(六)墾荒造林，(七)修治水利，(八)築堤開渠墾井漕河均屬之。(八)推行合作(盡力推行生產消費信用運輸等各種合作事業)。(見建國運動)後總括建立地方自治，應包括五項建設：(一)心理建設(二)倫理建設(三)社會建設(四)政治建設(五)經濟建設)。拾縣各級組織綱要及地方自治實施方案：(一)調查戶口(二)規定地價(三)開墾荒地(四)實行造產(五)整理財政(六)健全機構(七)組訓民衆(八)開闢交通(九)設立學校(十)推行合作(十一)辦理警衛(十二)推進衛生(十三)實施救卹(十四)厲行新生活」頒佈後，世界上最嶄新之中國地方政治制度，及最完備之中國地方自治事業，遂湧現

於抗戰建國同時併進獨立自由之新中國。它是完全根據中國社會環境，歷史傳統，總理遺教，總裁訓示而創制出來的，與過去生吞活剝，專事抄襲外國制度絕不相同，它是在血火教訓中，全國覺醒與進步之最大成果，且有劃時代的偉大意義。我們現在已根據此新法令擬訂出一套新的計畫，並根據此新計劃，擬訂具體的實施方案，為地方政治開一新紀元，為中華民國開一新天地。

四、三民主義在地方自治個別之實施

三民主義與地方自治之特質，已分別予以簡單的說明。茲應更進一步，闡述三民主義如何在地方自治上具體的實施，為清醒醒目起見，特創製下列圖表，並從三方面予以引中：





亦須逐項健全，以自管其業務。(3.)民意機關，應由下而上，先有保民大會，再選出代表二人，組織鄉鎮民代表會，再由鄉鎮選出代表一人，連同職業團體代表組織縣參議會，訓練人民行使四權，實行民主監察制度。於是各司其事，各盡其責，所謂衆人之事，始有人管理，而「立憲機關」之目的才算達到。

(二)設立學校 總理說：「學校者，文明進化之源也，必須學校立，而地方自治乃能進步」。縣制教育之系統，在縣為初中或職業科，在鄉鎮為小學，以培養各級幹部人才，區為職業訓練班，造就低級技術人才，鄉鎮為中心小學，保為國民學校，收適齡男女兒童，及失學之成年男女而教育之。並總理遺意，以義務勞力籌措教育經費，使全民皆受教育。照總理訓示，國家觀念，訓練國民如何做人，如何做事，打破一切區域城鄉人為之不平等等，以掃除習舊文風，使之各具有公民道德，知識能力，而策進民力，從事於地方自治事業。

(三)組織民衆 我國民衆，雖有四萬萬五千萬人，但過去因知識固陋，未施組織，僅如一盤散沙，深為民族及地方自治前途憂慮。總理在民族主義演講中，總裁在中央訓練團訓話時，均曾痛切提及，故中央特頒佈新縣制及縣各級訓練大綱，以挽救之。除行政與民意機關組織外，所有民衆團體，如農工商教育等會，民衆組織如長老婦女少年國民兵等團體，均須組織，按民需要，一律予以組織，尤應注意農人與婦女兩團體。凡屬公民，均須宣誓，領有公民證，並完畢其兵役工役納稅受教之義務。官民雙方，由縣長至全民，都應在中央訓練團區團班縣團所及各種組織內分別予以訓練，使之訓練民權初步，四權行使，去其自利心理，養成自治觀念。久而久之，自然民心凝固，民力團結，化小我而為大我，化家放而為國族，人民有其標，政府有其責，以供全國總動員之用。

5.民主主義在地方自治之實施 總理說：「建國之首要在民生」。故實現民主主義在地方自治方案中，竟包括：整理財政。規定地價。推行合作。4.開闢交通。5.開墾荒地。6.實施救濟。7.實行造幣等七項之多。茲分別簡述如下：(一)整理財政 財政為萬事之母，凡事非財莫舉，故整理財政，實為切要之圖，先決問題，應予以獨立財政，並領給收支存存之聯統制度，施行民主監察，則縣財政自可日起有功。新縣制中關於縣鄉財政，已予以充分的

項目，第三次財政會議，復將中央與地方自治財政劃分，更增加其分量。今後各縣財政，祇要第一步能澈底整理原有稅捐，第二步能澈底清理款項，將歷代以來貪污侵吞中飽之風，一律剷除淨盡，並禁止苛雜攤派，第三步開辦的稅捐，編辦縣立銀行，集中私蓄力量，發展公營事業及國民經濟。除特殊情形外，各縣財政一年之內可增一倍至三倍，三年之內可增達六倍或十倍以上，則自治事業，民生建設，未有不突飛猛進者。

(二)規定地價 土地為人民生命之源，必須平均地權，地盡其利，始能豐衣足食，新縣制之縣政府，特設地政科以掌理之，其原因即在於此。規定地價，有治本治標兩法。何為治本？即全縣土地測量完竣，造有正式地籍圖冊，並依法規定地價，徵收地價稅，及土地增值稅，管制土地使用，積極扶植自耕農，達到耕者有其田，永絕土地兼併革命之禍。何謂治標？在未能如期完成上述測量完竣之縣，先辦土地陳報，造具臨時地籍冊，分鄉分保分段規定其地價，並將原有賦稅，加以釐訂，則田賦收入，立可增加三四成以上。但欲將土地問題根本解決，實非平均地權之目的，非由治本下手不為功。

(三)推行合作 合作為達到「分配之社會化」的重要步驟，新縣制規定每保應設合作社或分社，每鄉鎮應設合作社，每縣應設合作社聯合社，及合作金庫，且規定家家入社，協作共享，保營營而非單營，保強制而非自由流，此種「人人為我，我為人人」之良好經濟制度，實為「物盡其用，貨暢其流」。

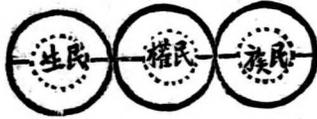
(四)開闢交通 總理云：「道路者文明之母也，財富之脈也，世界最文明之國，即道路最多之國，中國最繁盛之區，即交通最便利之地。由道路貫實地方文野貧富之所由顯也。……務期水陸交通，兼行並到。由上看來，可知交通之重要。一國之交通，大別之可分為道路、航運、電話、郵運諸種。縣與縣間，鄉鎮與鄉鎮間之道路及電話網，宜照標準尺度及法而規定，務建完成。航運與陸路，宜並重而不宜偏廢。因航運運費低廉，四時咸宜，一經疏濬，即可利用。郵運以人事補天工之因，我國交通設備，尚未現代化以前，亦宜充分利用，不可忽視。如此則交通便捷，政令易於貫徹，盜匪易於剷除，工礦易於開發，社會易於繁榮，地價因而增加，人口因而繁盛，其利無窮，不勝枚舉。

(五)開墾荒地 總理對之亦有具體指示：簡便之法，先劃

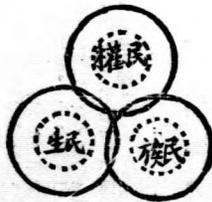
### 貫一性



### 平衡性



### 連環性



查全縣公私荒地，造具清冊，由各級政府按其性質，分別利用管理，有主者限期開墾，逾期者讓以賦，或依照最低價格予以徵收，由縣或鄉鎮保以義務勞力自行墾殖，或轉租自耕農墾殖。凡有公荒絕對禁止出售，以保存「土地國有」之一部份。最好應定一墾殖法，以限全國共守，並應分級墾殖，逾期於最短期內，達到「地盡其利」，勿使廢棄，使自治區域，變成「桃源樂土，錦繡河山」。

(六)實施救卹 「使人不獨親其親，不獨子其子，老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養」，這是禮誼大同為社會救卹的理想。「文王發政施仁，必先歲時四者」，這是古時開明君主於社會救卹的王道。新縣制下的社會救卹，特設一社會科，下設救濟院，鄉鎮成立分院，並改善各種慈善團體，及寺廟祠宇，在統一計畫積極政策之下，與辦各種福利事業。所有老弱殘廢孤獨，傷殘癱瘓無所依歸者，由縣或鄉鎮分別收容安置管理救養，不使遊蕩流落，遇有死亡疾病無親屬贖者，由縣或鄉鎮分別負責救濟埋葬。如此分級負責，化零為少，救卹事業，就可永久化普通化具體化了。

(七)實行遺產 總理說：「不富於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也」。總裁云：「經費來源，應注意人民這

產，不應再多仰給於稅捐……如此不僅經費不生問題，即地方自治事業，亦將隨之而發展」。所謂遺產，包括最廣，如農林水利畜牧蠶絲紡紗小工業小礦業以及公共造產等均屬之，各縣各鄉鎮宜甲均可因時因地，依照遺產辦法，利用當地之人力物力，從事於某一部或數種之遺產，即以所得，與辦各種有利於人民衣食住行音樂之各種自治事業，以期變手高能，自力更生，達到自給自足之境界。

注意：欲知其詳請參閱拙著「新縣制之理論與實際」(中華書局出版)及憲政與地方自治(正中書局出版)兩書

五、三民主義在地方自治之實施，業已如上所述，茲再更進一步，研討其具體之實施。

「三民主義是救國主義」，而以民為邦本之民字貫通之，儼如立體之三面，也可以說是救民主義，是世界上最完整最革命的主義。若去其一而取其二，取其二而捨其一，非特整個的本體失其效用，即其支體，亦陷於孤立破碎毫無意義。論其運用，大約為一貫平衡連環三性。茲為醒目起見，特繪三圖以說明之。



# 論憲政

孟雲橋

我們現在討論憲政問題，應當以建國大綱中對於憲政的定義為標準。按建國大綱中對於憲政的見解，曰：「凡一省全縣之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期。……全國有過半數省分達至憲政開始時期，……則開國民大會決定憲法而頒布之。……憲法頒布之日，即為憲政告成之時。」按中山先生所謂憲政，不僅是立憲政治而已，而是全國各縣各省及中央政府皆實行民主自治的意思。有些人認為實行憲政就是公布憲法，並且辯論只公布了憲法未必即能把中國治好，有些人認為憲政是立憲政治，立憲政治中有君主立憲，貴族立憲，及民主立憲等，由建國大綱的明文看，我們可以斷定中山先生之所謂憲政是民主立憲，而非其他任何形式的立憲政治。

憲政二字的含義，本來有點含混。中國人為什麼慣用了憲政二字，並且大家默認認為憲政就是民主呢？我想這大概是來自清末的許多政治家的用語。清末有些人稱讚，並且想模仿英國的政治，英國政治雖然還有君主的地位存在，而實際上却是完全民主的。英國政治民主化的開始，大家都認為是起於一二一五年的「大憲章」。此後的英國就走上實行憲政的路了。故當年中國的許多政治家，皆名英國的政治為憲政，憲政即含有民主的意思，此後憲政之名詞即通行於中國。其實按中山先生之意，把憲政改為民主自治或者還更清楚明瞭些。我現在即以民主自治政體為憲政。

民主政體雖然未見得可以適用於任何國家，但社會組織的民主化却是人類的最高理想。大家都曉得盧梭（Rousseau）是法國大革命的理论先驅，並且是竭力鼓吹民主政治的。但在他所著的「山士來的書信」（Lettres de Montesquieu）一書中，談到當時的波蘭政治時，他却竭力主張波蘭應當實行開明專制；因為當時的波蘭為選舉的國王政體，內部不能統一，國家的基礎

不鞏固，難以與其他的民族競爭生存。盧梭當年就警告波蘭人，謂若波蘭不亟採取開明專制以統一其國家，絕不能保持其民族國家之獨立。果然，其後波蘭即被俄普奧三國所瓜。直到上次世界大戰之後始獲得獨立。但盧梭在他的「民約論」中却說：「若有一個民族都是些神聖之人，他們的政府一定是民主的。」（If there were a people of gods, their government would be democratic.）這就是說，民主雖然未見得適於任何時代的民族，但民主政治對於人類社會進化的最後目標。因為我們的最理想的社會，必定是大家親睦友愛，信義和平，個人的私事個人有權處理，國家的公事大家商議着處理。這種社會就是吾人所謂的民主社會。

中山先生是最贊成民主政治的，所以在他的同盟會宣言上所揚棄的四大政綱之一，就是「建立民國」。辛亥革命成功之後，中國立即抄襲西洋的民主國家的政府組織，實行民主主義，結果弄得中國一團糟，人民不但不能監督政府，多數人民簡直就不知選舉為何物，所謂選舉完全為少數人所操縱，根本不代表民意。中央的皇帝雖然取消，各省的軍閥都變成了些土皇帝。於是內戰不已，人民塗炭，其痛苦甚或過於從前的帝王專制。中山先生目擊此種民主失敗的事實，認為中國民主政治不可一蹴而就，於是主張在中國達到憲政的路，必須經過三個時期——軍政時期，訓政時期，憲政時期，第一必須先由許多相信民主政治的人們組成政黨，奪取政權，這就是軍政時期的事。第二，由這個政黨並且相信民主政治的政黨，領導及訓練全國人民，先實行小規模的民主，即由縣自治以至省自治，這就是訓政時期的事。第三，待全國半數上的省分，皆能實行地方自治之後，即開國民大會，決定憲法而公布之，這就是憲政時期。這種達到民主政治的辦法，本來是最穩妥的

，可惜自北伐成功之後，吾國的內憂外患相繼，尙未能切實實行地方自治。現在十一中全會已經決定了抗戰勝利一年之後，即召開國民大會，以實行憲政，這足以表示中央對於實施憲政的殷切。不過在未實施憲政之前，我們應當充分利用時間，以準備實施憲政成功的條件。

第一是全體國民必須有民族團結的觀念。民主自治本來是國家的一種離心力，若全國的人民沒有民族團結的觀念，很容易使國家分崩離析，妨礙國家的統一。民族團結的觀念是國家的向心力。向心力與離心力配合的得當，才可以實行憲政成功。如何才能養成民族團結的觀念呢？最有效的方法是對外作民族獨立的鬥爭。我們曉得法國的民族觀念之養成，主要地是生於百年戰役時對英國的戰爭；比利時的民族觀念之養成，是出於維也納會議以後對荷蘭的鬥爭，及上次歐洲大戰時對德國的鬥爭；其他如波蘭及意大利諸國人的民族觀念，無不是由於受強敵壓迫，及對外鬥爭而來的。中國現在對日寇的抗戰，正是我們培養民族觀念的大好機會。從前中國人的民族觀念，現在經過了這六七年的對日戰爭，大家共嘗甘苦，比肩奮鬥，中華民族團結的觀念，已深入於全體人民的腦海中了。故經過這次抗戰之後，這第一條件可以說大致具備了。

第二是實行地方自治及造成民主社會。若國家實施憲政成功，人民必須首先養成民主的習慣。辛亥革命後實行民主失敗的重要原因，就是因為中國有數千年的專制歷史人民毫無民主習慣。故中山先生竭力開明訓政時期，實施地方自治，先使一鄉一縣實行民主，然後及於一省，最後及於中央。其次，是使全國的一切社會組織都要民主化，如學生團體，學術團體，宗教團體，職員，如一切政治組織及社會組織都是民主的，人民耳濡目染，自然養成民主的習慣。此外，實行憲政或民主的國家，政府的一切政策必須根據於人民的公意，政府的一切決策是以輿論的背向為轉移的。人民如何表示他們的意見呢？主要地是透過許多社會團體（如學術團體，宗教團體，政治團體，經濟團體等）而表示出來的。因為一個人的意見無足輕重，一個人力量有限，意見就可以引起注意。況且在許多個人組織的人民團體中，大家才可以互相討論，集思廣益，所以這種團體的意見也比較更正確些。現在預備實行憲政，應當一方面積極推行地方自治，一方面鼓勵人民的各種民主的社會組合。

第三是發展工業，以裕人民的生活，而便利交通。實行憲政的目的，在

維護到真正的全民政治。從前西洋的許多政治思想家，認為若實行全民政治，那個國家必須很小；若國家輪員太壞，人口有數目太多，是不易成功的。故亞里斯多德說：一個民主國家的全體人民，最好不要超過大家以一位演說家演講的數目。盧梭所理想的民主國是瑞士當時的小酋長（Canton），如日內瓦等，全體人民是在一個場所開公民大會的。他們想，只有在這種小區域內，全體人民才易於團結，大家才有機會表示意見。若社會的進步，這種小國家已經不可能了，縱然上海紐約或倫敦一個城市，開全體公民大會也不可能。那麼，在現代的國家之中實行民主如何可能成功呢？我的回答，就是靠工業發展。工業發達了以後，有火車汽船飛機電報等設備，可以立刻知道，各地的人民也易於互相接觸。一個國家，講的是每人，可以細讀的報章，是全國的人民都能聽到的。報紙的記載，是每人，可以細讀的報章，是全國的人民都能聽到的。報紙的記載，是每人，可以細讀的報章，是全國的人民都能聽到的。

其次，工業發達了以後，若國家同時實行民主主義，人民的生活水準也可以提高，大家自然可以有餘暇的時間來討論或留意政治。這第三個條件也是我們現在所應當積極注意準備的。

第四是普及教育以養成人民實行憲政的能力。若實行憲政成功，必須全國的人民都有瞭解政治及使用民權的能力。許多不識字的人民，不能投票或者報紙，根本不懂政治為何事，怎樣還能談到全國政治呢？發展工業是供給實行憲政成功的物質條件，普及教育是供給精神條件。交通便利及人民的生計生活裕了之後，這必須大家至少皆受過基本教育，能看報紙，具有常識，並且養成民族思想與民主習慣。這第四個條件也是我們現在所應當積極注意準備的。不過普及教育的問題不能單獨解決，與發展工業有極密切的關係。凡人皆欲其子弟讀書，但太窮的人家實在無暇，也無力，讓他子弟讀書，甚至在窮鄉僻壤或秩序紊亂的區域，說不定簡直就沒有學校的設備。所以普及教育必以人民的生活富裕及社會安定為條件。

中國若具備此四種實施憲政成功的條件，恐怕還嫌時日。在抗戰期間我們可以竭力在後方準備，在抗戰勝利之後，又必須努力使這些條件能於全國。所以我們對於戰後一年實行憲政，所存的希望不必太奢，大概是不能完全達到我們的理想的。不過一種實際練習的機會。中國是一個包含四萬萬五千萬人民的組織，若能使一種新制度立刻實行成功，天下恐怕沒有那容易的專制。不過若我們事前有充分的準備，實行的時候有堅信民主政治的理想。

# 憲政之道在法治與民意

朱學範

本年九月，本黨十一中全會決定於抗戰結束後之一年內，召開國民大會，制憲法。繼之國防最高委員會秉承蔣主席在國民參政會中之宣言，組織「憲政實施協進會」，亦已於國父誕生之日成立。憲政降生之期不遠，凡我國人，無不欣欣喜色。不過憲政本不是一條稀奇的東西，歐美許多國家已歷早日實行；中國自清季末年，以憲政為名目，迄今已有五十年的歷史。民國初建，約法頒佈，原有推行憲政之良機；但何以至今猶未能實現？這緣結之所在，蓋由於憲法政治與憲政政治兩端之國民，未能盡其應盡之義務。換言之，即由於實施憲政之基礎尚未造成。此基礎為何？等重法言與自由以及改善言論出版的管理，其對此二者之重視已可概見。因為所謂憲政，就是以人民為主體的政府，民主政治或全民政治，不僅為人民而治，且為人民所治的民主憲政，依此原理，「法治」與「民意」，就是達到憲政的道路，亦即憲政的本身。因此此二者略具所見，就對於國人！

「法治」與「民意」，約可分為兩派：一派主張人治，所謂「為政在人」，「一人任政舉」，「一人亡政息」；一派主張法治，所謂「不依法則事無常軌」，「有法治而後有人治」。平心論之，兩者都不無偏見。如獨裁國家，專制人治，常置憲法於不顧，個人意志視於民意之上；個人命令代替了國家法令規章。甚至格擱而窮兵黷武，殘民以逞，將更趨國家民族於不可收拾的境地。現在法西斯軸心國家之政治，就是很顯著的例證。何況人治的必然結果，即治權愈集中，將來則更難乎為繼。因為一國政治的重任，由國必於一人總攬之，假如繼起者沒有同等的政治才能，則此類以人為中心之政治，即非土崩瓦解不可，「一人任政舉，一人亡政息」，的確確是如此。中國歷代的專制政體，一姓一系統治之不能長治久安者，也就是基於此。至於馬重法治的國家，可以英國為代表來說：英國的議會政治，國會是至尊無上的機關。國會的專制，當使政府無權，政府平時之一舉一動，皆受國會之牽制。一遇非常事態發生，政府不能急起應付。此次歐戰的初期，即得英國受到了很大的教訓。何況國會議員的選舉，弊端百出，因此許多議員，祇注重特殊階級及

三民主義半月刊

其私人利益，而忽略整個國家民族的利益。尤其在兩黨互相起伏之下，政潮迭興，政治渙散，政治則更難期其有進步。我 國父看透了這兩種政治的缺點，所以他在規劃中國政治制度時，即否定了前者，補走了後者，定其以法治與民意作基礎的「權能分治」的憲政制度，為人民而治且為人民所治的民主憲政。保持人民與政府間之平衡力量者，也就在尊重法治與發揚民意。法治與民意，或達到憲政兩條並行的軌道。凡政治建設合於法，上下都能重法守法；政治建設合乎民意，上下都能尊重民意；那就以步入憲政，而且也就是憲政。所謂憲政，即以憲法為根據，亦即以民意為中心政治建設。

所謂法治，並不是完全否認人治的作用，而是說國家一切政治設施，官吏的進退，人民的自由權利與財產之保障等，都應以法為根據，不能任執政者觀感隨意而變遷，隨時而更改；也不能隨人民的各個意志而破壞破壞了。這是現代國家必備的條件，亦為民主憲政重要之原素。現在世界各國，除了一部份政治上反動的法西斯軸心國家而外，無論大國或小國，政治多半已達上民主憲政的道路。人民的自由與權利，決非政府可以任意侵犯的；國家的法規律章，亦決不許個人或團體輕易來破壞。政府本身之問，各有職掌，各有責任，縱橫聯繫，有條不紊。政府官吏個人志進退，決不致影響其主持由於其政治重心，不是依屬於人，而是由於其政治有上下信守固執的法。許多反對民主憲政的學者，如梅爾亦認為「如果民主已被世界各國所公認，即人民之財產契約獲得保障，使政府根本組織難於改變，限制執政者之權力，阻止因一時不滿和偶然結合而起的變亂，都非有能為大眾所公認所遵守的法不可」。這是素來反對民主憲政者之對於法治的觀念，在中國歷史上，亦有不少重視法治的傳統思想，如春秋戰國之季，因政治之紊亂無軌，法治學說，即以風行一時，雖然當時還是君主專制時代；但他們已認為要使國運興隆，不是專依君主的威權，而是有民君共守的法治精神，主張此說最力者，即

一五

爲管子，他在其學說中，一再說明法治之重要性。所謂：「法者民之父母一（法治篇）」「不明於法而欲治民，猶左支而右絀也。」（七法篇）「雖聖人能生法，不能用法而治國。」（法法篇）管子對於法治的構想，是主張重國主義，所以他的學說亦常以增強君主權力爲中心，然此種思想，完全是淵源於當時實業專政，失國收斂，政出多門，權下統一統一的時代背景，但管子之主張法治，並不是以法來壓服人民，他且將政府與人民應該同權守法之道理，分得明白，說得透澈。如任法篇說：「君臣上下貴賤皆從法，此之謂大治。」法法篇說：「明尊道法以自治，立議以自正也，行法修制，先民服也，禁勝其身，則令行而民矣。」又說：「不尊君欲變其令，令尊於君。」這並說明政府應先遵法，然後人民才知守法，法治精神，才能建立起來。同時管子對於政府制度命令，主張有一定向法度標準，不能隨意變更；「法令已出又易之，禮儀已行又止之，度量已制又遷之，刑罰已錯又移之。如是則慶賞難重，民力必竭。」管子以外，商鞅亦中國有名的政治家，他尤奉法律萬能之說，主張所有軍事，生計，風俗，制度，無一不齊之以法。他尤主張「一公布之法，凡一國之臣民，貴族，治者，被治者，都應受治於同一法律之下，政府一切設施，都應根據法的規定，不能輕易更張，則尤具有近代憲政的思想。韓非也是主張法治最堅決的一人，他說：「釋法術而言治，不能正一國；去規矩而妄意度，奚仲不能成一輪；廢尺寸而差長短，五刑不能半中；使君主守法術，耕匠守規矩，則萬不失矣。」其他如慎子，荀子，尹文子，諸葛亮，王制公著政治家，在中國歷史上已有一貫之主張與思想。政府與人民經常治於這種思想之中，習與性成，上下即富有重法守法之精神。此種「民治」，即政治設施，必須以人民之公義來作標準。人民是國家的主人，國家的主權即屬於人民，國家的一切活動，都是爲着人民。那麼民意的表示，當然就是政治最正確的指導。民主憲政，是以人民爲主權的政治，必尊重民意的表示，才是真正民主精神。民意怎樣才能表示？有二種方式表示：一是法定的人民代表機關的合法表示；二是享有言論自由的輿論。前者的限制，惟有後者纔能隨時反映人民的意見，指導並監督政府，故西方學者論民

主政治，其根本即在於輿論。中國國民由於受著過去長期專制政治的壓迫，不僅對政治制度的冷淡，亦缺乏運用輿論的方法。但這種情形之造成，首先反映政府的負責。政府一方面應尊重輿論，必須言論自由，言論自由與輿論時培養人民參與政治的能力，然後人民對於政治的熱心，才可以提高。反之輿論與才能正確而發揚，一方面要健全合法的民代表機關，使人民意見，可以有定期的發揮，須知人民對政治的漠不關心，對輿論的誠懇不實，都是民主政治最大的危機。所以孟德斯鳩說：「君主專政，還不及共和國家人民對於公共幸福漠不關心，可以使國迅速淪亡。」要政府對人民公共幸福之不漠視，首在人民不自漠視其政治，不自放棄其言論自由之權利。同時祇有政府積極扶植民意，保障言論自由的輿論，才能達其目的。歐美國家憲政之能早日成功，受制於民意的監督推動，當然是其最大的因素。故民意愈發揚，文明的程度也就愈高。民意是政治的尺度，同時也可以說是一種文明的尺度。中國過去「法治」與「民意」，都沒有能正確適當的發揮，所以反映於政治社會方面者，政治機構則複雜重疊；法令規章則無條不紊；人力則浮動散漫；物力則虛擲浪費；不負責任，不守紀律，是非不明，公私不分，非法亂紀者有之，貪墨味良者有之，如此之政治，已不夠普通政治的標準，還能夠得上憲政嗎？蔣主席會很痛心的說：「社會依舊不成爲戰時社會，政治依舊不成爲戰時政治。」（新生活運動八週年紀念告同胞書）。而吾人亦實有同感，而且認爲一個最危險的社會，就是沒有是非公私；一個最無效的政府，就是貪污亂法。需要辨明是非公私，剷除貪污亂法之現象，則非發揚民意的制衡與監督法治不可。因爲中國的政治，並不是沒有法，正是法多而不行，守法而不嚴。也並不是沒有輿論，而是輿論循私與論歌頌。即無怪法治不立，民意不揚，直至今日，憲政猶待促進，自是當然的道理。故綜上所述促進憲政，其道無他，端在樹立法治精神，政府與人民都能重法守法；發揮輿論精神，實現人民之真正意志。蔣主席會很嚴肅的指示說：「政府方面應該如此維護人民的一切自由，而智識份子與社會領袖又應該如何領導同胞者成守法的習慣，並以法紀爲判別善惡功過的準繩，勿使是非倒置，黑白混淆，以正觀聽，而明國是，此實爲樹立法治之要道。」（憲政實施協進會政綱）。故吾人期國家憲政之早完成，決不是空談理論的問題，端在循此實際之道而邁進！

# 實施憲政與民權訓練

王冠青

自十一中全會決議：「於戰事結束後一年內，召集國民大會，頒佈憲法。」本年 國父誕辰，國功最高委員會更有積極實施憲政之成立，以資助政府積極籌備之工作，應籌備之工作與應研究之問題，萬端待理，茲擬就其與民權訓練有關之方面，略述其要點如下：

夫三民主義之憲政，其基本精神有二：一曰法治，一曰民治，而民治又為法治之本。蓋立法者在民，執法在民，司法行政者亦在民。故有健全之國民，乃有健全之司法，有健全之司法，乃有健全之國家。一談探討中西治體之異同者，皆曰泰西著重法治，而中國著重大治，惟三民主義之治體，則以民治統一法治與人治。為國家立治法者，則非有民權訓練不可。故曰民治統一法治與人治。為國家立治法者，則非有民權訓練不可。

國家規定基本之民權有四：曰選舉，曰罷免，曰創制，曰複決。選舉罷免二權，所以其國政得人，創制複決二權，所以其國法自治。凡此四權，皆以法治為其推行其職務，進而治理其國家。此三民主義之治體，以民治為本，以法治為用，在國家政治實施方面，亦然。在地方自治之推行方面，亦然。一切政治實施上之機構與作用，皆由後進方面，亦無不然。明乎此基本精神，然後憲政或自治之機構與作用，即應由是而研究，其本末先後，乃有健全之憲政。此憲法一經頒佈，今吾人一言憲政之實施，即應由是而研究，其本末先後，乃有健全之憲政。

即為國家共守之正軌。國是由是而研究，其本末先後，乃有健全之憲政。此憲法一經頒佈，亦莫不依據憲法所定之規矩準繩，以為遵行之途徑。是憲法乃為憲政實施之本，而憲政實施以後，國家前途之治亂隆污，將於憲法內容之得失感於其中。此一見解，可謂能識憲法之重要矣。故吾人立憲之始，必先求於憲法之內容之詳細研究；而立憲以後，又將將憲法之精義與內容，向民衆多方宣傳，俾由明瞭而遵守，此皆實施憲政之要務也。但於此尚有一最基本之問題焉，即憲法之重要既如此，然而憲法何自而生乎？則曰國民大會。國民大會不特有制定憲法之權，且有修改憲法之權。如新法草案一四六條規定：「一憲法非由國民大會全體代表四分之三以上之提議，四分之三以上之出席，及兩

席代表三分之二以上之決議，不得修改之。修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公布之。」此項修改之手續與機關，然於國民大會之有權修改憲法，則毫無疑問。

國家如火車，憲法如軌道，而國民大會乃為建立並有修改此軌道之工程家。故在憲政實施後，欲有健全之國家，必先求健全之憲法，而欲求健全之憲法，亦非有健全之國民大會不可。國民大會由國民大會之代表組成，國民大會之代表，又由國民之選舉而產生。國民大會代表之使命，一如其銜名之所示，在於代表國民行使民權。國民代表之本身欲能善居其代表之天職，以克盡民權之運用，非有充分良好之民權訓練不可。選舉國民代表之國民或各級民意機關，欲盡其選舉權乃至其他地方直接民權之運用，亦非有充分良好之民權訓練不可。總之，憲政實施協進會成立會致詞中曾謂：「我們省縣以至鄉鎮保民意機關之設置，是實施憲政的基石，如果基礎不健全，將來實施憲政的成績，是不能夠確實順利的。」我們後方各省市成立臨時參議會者，目前已有十八省一市，並有一千一百餘以上實行新體制。其中已舉行選舉國民大會者三百餘單位，已舉行保民大會者五百餘單位。凡此民意機關之是否健全，皆為將來憲政實施上之基本問題。而民意機關之是否健全，在其是否善於運用民權為標準。而欲求各級民意機關之善於運用民權，又非有充分良好之民權訓練不可。

凡此民意機關之是否健全，皆為將來憲政實施上之基本問題。而民意機關之是否健全，在其是否善於運用民權為標準。而欲求各級民意機關之善於運用民權，又非有充分良好之民權訓練不可。

雖然，要旨既明，而實際上中國民衆切實瞭解四權運用之原則與技術者，果何如乎？各級民意機關關於民權之運用，果適當乎？以行民權訓練之實施，其方法已盡善乎？如其未也，則值茲憲政實施之期限已迫，而憲政實施之條件尚弱之時，吾人不能不把捉時機，預定時效，以急起直追之精神，完成民權訓練之工作。

以憲政之圓滿實施為目的，以從事於民權訓練之設計，期其綱要有三：

一曰思想訓練 此所謂思想之訓練者，與運用邏輯方法，以從事於思維術之訓練者有殊。蓋當憲政時期，人民本其自由意志以從事於法律之選擇。換言之，即由民意機關施行法律之創制與廢決之權，亦即公民立法法乃至廢止法律等權。夫法律為一固定之規律，而意志為一自由之活動。此自由活動性之上，絕無更高之統一之規律，以為統御。則今年之法律，可與明年之法律背道而馳；此地之法律，可與彼地之法律不相容。欲免此弊，則本意以立法，而民意之上，不可不有一共信之思想為之規範。此思想之規範為何，即主義之信仰；而所謂思想之訓練，亦即主義之訓練也。公民為法律之母，而主義乃為法律之父。公民本其共信之主義以立法，而隨乎時間之變遷，法律乃至基本之憲法，或有修改與衍進，而難以創造或修改法律之主義信仰則始終如一。然後國家之法律政治乃能循一遠大之方針，永恆邁進，而國家之實質的發展與進化，乃有可期。故於民意之發展，而主義之訓練不容或緩。國家於建國大綱中，以國民教育革命主義，為訓政基本條件之一，意即在此。

二曰政治訓練 國民大會乃至各級民意機關，其直接之作用，固在法律之創制與廢決，與人員之選舉罷免；而間接之作用，即在培養各種實際政治基本方針之確立。憲法律所規定者，為管轄範圍之規範，而人員自所執行者，乃管轄範圍之實務。故求民權之圓滿行使，民意機關且不可不有對於管轄範圍等政治設施之基本正確的理解，此即所謂政治訓練也。人民備有主義之信仰，而於國家之實際環境，當地的實際情形，一無所知；其不能正當實施其民權，至為明顯。故除主義思想之基本訓練外，各種必要之時事政令等訓練，亦即民權初步之訓練。

三曰技術訓練 技術之訓練，亦即民權初步之訓練；此項訓練之似易，而行之則非有其嚴密之設計，與優良之指導不可。國父曾謂民權初步「非流覽讀之書，乃習練演試之書」。近年以來，人民參加各種會議之機會雖多，然大部習矣不察；其能依據科學方法，為民權初步之系統的設計與演習，使參加者一經演習，即瞭解於民權之原理原則及運用之妙者，得未曾有。且此項技術訓練，如得其宜，則主義與政治之訓練，即寓其中。蓋主義與政治訓練之實施，莫善於以集體之講習與討論進行；而演講會及討論會等，固為民權初步演習中之必要項目也。茲就個人

研究所及，試擬此項訓練之綱領如下：

- (一) 民權初步與三民主義；(乙) 民權初步與憲政實施；(丙) 民權初步之意義與性質；(丁) 民權初步之原理與原則；(戊) 會議之定義及種類；(己) 會議之標準及例行事項；(庚) 會議解決問題之基本手續與步驟；(辛) 動議及問題；(壬) 獨立動議；(丑) 附屬動議；(寅) 秩序及權宜問題；(卯) 討論及討論會；(辰) 表決與選舉。
- (二) 民權初步之演習；(甲) 例行事務及基本步驟之演習；(乙) 附屬動議之演習；(丙) 附屬動議之演習；(丁) 附屬動議之演習；(戊) 附屬動議之演習；(己) 附屬動議之演習；(庚) 附屬動議之演習；(辛) 附屬動議之演習；(壬) 附屬動議之演習；(癸) 附屬動議之演習；(子) 附屬動議之演習；(丑) 附屬動議之演習；(寅) 附屬動議之演習；(卯) 附屬動議之演習；(辰) 附屬動議之演習；(巳) 附屬動議之演習；(午) 附屬動議之演習；(未) 附屬動議之演習；(申) 附屬動議之演習；(酉) 附屬動議之演習；(戌) 附屬動議之演習；(亥) 附屬動議之演習。
- (三) 討論及討論會；(甲) 例行事務及基本步驟之演習；(乙) 附屬動議之演習；(丙) 附屬動議之演習；(丁) 附屬動議之演習；(戊) 附屬動議之演習；(己) 附屬動議之演習；(庚) 附屬動議之演習；(辛) 附屬動議之演習；(壬) 附屬動議之演習；(癸) 附屬動議之演習；(子) 附屬動議之演習；(丑) 附屬動議之演習；(寅) 附屬動議之演習；(卯) 附屬動議之演習；(辰) 附屬動議之演習；(巳) 附屬動議之演習；(午) 附屬動議之演習；(未) 附屬動議之演習；(申) 附屬動議之演習；(酉) 附屬動議之演習；(戌) 附屬動議之演習；(亥) 附屬動議之演習。
- (四) 討論之演習；(甲) 例行事務及基本步驟之演習；(乙) 附屬動議之演習；(丙) 附屬動議之演習；(丁) 附屬動議之演習；(戊) 附屬動議之演習；(己) 附屬動議之演習；(庚) 附屬動議之演習；(辛) 附屬動議之演習；(壬) 附屬動議之演習；(癸) 附屬動議之演習；(子) 附屬動議之演習；(丑) 附屬動議之演習；(寅) 附屬動議之演習；(卯) 附屬動議之演習；(辰) 附屬動議之演習；(巳) 附屬動議之演習；(午) 附屬動議之演習；(未) 附屬動議之演習；(申) 附屬動議之演習；(酉) 附屬動議之演習；(戌) 附屬動議之演習；(亥) 附屬動議之演習。
- (五) 討論之演習；(甲) 例行事務及基本步驟之演習；(乙) 附屬動議之演習；(丙) 附屬動議之演習；(丁) 附屬動議之演習；(戊) 附屬動議之演習；(己) 附屬動議之演習；(庚) 附屬動議之演習；(辛) 附屬動議之演習；(壬) 附屬動議之演習；(癸) 附屬動議之演習；(子) 附屬動議之演習；(丑) 附屬動議之演習；(寅) 附屬動議之演習；(卯) 附屬動議之演習；(辰) 附屬動議之演習；(巳) 附屬動議之演習；(午) 附屬動議之演習；(未) 附屬動議之演習；(申) 附屬動議之演習；(酉) 附屬動議之演習；(戌) 附屬動議之演習；(亥) 附屬動議之演習。
- (六) 討論之演習；(甲) 例行事務及基本步驟之演習；(乙) 附屬動議之演習；(丙) 附屬動議之演習；(丁) 附屬動議之演習；(戊) 附屬動議之演習；(己) 附屬動議之演習；(庚) 附屬動議之演習；(辛) 附屬動議之演習；(壬) 附屬動議之演習；(癸) 附屬動議之演習；(子) 附屬動議之演習；(丑) 附屬動議之演習；(寅) 附屬動議之演習；(卯) 附屬動議之演習；(辰) 附屬動議之演習；(巳) 附屬動議之演習；(午) 附屬動議之演習；(未) 附屬動議之演習；(申) 附屬動議之演習；(酉) 附屬動議之演習；(戌) 附屬動議之演習；(亥) 附屬動議之演習。
- (七) 討論之演習；(甲) 例行事務及基本步驟之演習；(乙) 附屬動議之演習；(丙) 附屬動議之演習；(丁) 附屬動議之演習；(戊) 附屬動議之演習；(己) 附屬動議之演習；(庚) 附屬動議之演習；(辛) 附屬動議之演習；(壬) 附屬動議之演習；(癸) 附屬動議之演習；(子) 附屬動議之演習；(丑) 附屬動議之演習；(寅) 附屬動議之演習；(卯) 附屬動議之演習；(辰) 附屬動議之演習；(巳) 附屬動議之演習；(午) 附屬動議之演習；(未) 附屬動議之演習；(申) 附屬動議之演習；(酉) 附屬動議之演習；(戌) 附屬動議之演習；(亥) 附屬動議之演習。
- (八) 討論之演習；(甲) 例行事務及基本步驟之演習；(乙) 附屬動議之演習；(丙) 附屬動議之演習；(丁) 附屬動議之演習；(戊) 附屬動議之演習；(己) 附屬動議之演習；(庚) 附屬動議之演習；(辛) 附屬動議之演習；(壬) 附屬動議之演習；(癸) 附屬動議之演習；(子) 附屬動議之演習；(丑) 附屬動議之演習；(寅) 附屬動議之演習；(卯) 附屬動議之演習；(辰) 附屬動議之演習；(巳) 附屬動議之演習；(午) 附屬動議之演習；(未) 附屬動議之演習；(申) 附屬動議之演習；(酉) 附屬動議之演習；(戌) 附屬動議之演習；(亥) 附屬動議之演習。
- (九) 討論之演習；(甲) 例行事務及基本步驟之演習；(乙) 附屬動議之演習；(丙) 附屬動議之演習；(丁) 附屬動議之演習；(戊) 附屬動議之演習；(己) 附屬動議之演習；(庚) 附屬動議之演習；(辛) 附屬動議之演習；(壬) 附屬動議之演習；(癸) 附屬動議之演習；(子) 附屬動議之演習；(丑) 附屬動議之演習；(寅) 附屬動議之演習；(卯) 附屬動議之演習；(辰) 附屬動議之演習；(巳) 附屬動議之演習；(午) 附屬動議之演習；(未) 附屬動議之演習；(申) 附屬動議之演習；(酉) 附屬動議之演習；(戌) 附屬動議之演習；(亥) 附屬動議之演習。
- (十) 討論之演習；(甲) 例行事務及基本步驟之演習；(乙) 附屬動議之演習；(丙) 附屬動議之演習；(丁) 附屬動議之演習；(戊) 附屬動議之演習；(己) 附屬動議之演習；(庚) 附屬動議之演習；(辛) 附屬動議之演習；(壬) 附屬動議之演習；(癸) 附屬動議之演習；(子) 附屬動議之演習；(丑) 附屬動議之演習；(寅) 附屬動議之演習；(卯) 附屬動議之演習；(辰) 附屬動議之演習；(巳) 附屬動議之演習；(午) 附屬動議之演習；(未) 附屬動議之演習；(申) 附屬動議之演習；(酉) 附屬動議之演習；(戌) 附屬動議之演習；(亥) 附屬動議之演習。

以上所舉思想訓練，政治訓練與技術訓練，乃為籌設實施前應有民權訓練之學藝大綱，其施行上，故宜注意之點為：(一) 寓主義思想與政治知識之訓練於技術訓練之中；(二) 須有嚴密的科學之設計。蓋有此設計乃可使事半功倍，免除訓練上重複或掛漏之弊。每一地方自治團體，倘經此次科學設計之訓練，少則數星期之集中訓練，多則一年半載之定期訓練（如每週星期日講演或演習一次），即可使其組成份子，對於民權運用之基本意義與方式，得一系統明確之理解。誠如此，則對於憲政實施基礎之培植，厥功或非淺鮮也。

## 憲政實施後之

### 中央政制

蕭公權

玉清先生來函要我談「憲政實施後之中央政制」一問題提出討論。政治制度本不是我研究的範圍。但以重遊玉清先生的雅命，只得勉為其難，略陳鄙見，以求指正。

預言是極危險的事。然而預測憲政時期的中央政制尚非十分困難。第一，我們不久即將實施的憲政根源於中山先生的遺教。中山先生政治建設的大計以三民主義為其精神，以五權憲法為其機構。所以在憲政實施以後，我們的國體必然是「三民主義共和國」，我們的政體必然是五權並立的五院制。這是毫無疑問的。

其次，「五五憲草」也可以幫助我們作預測的嘗試。五五憲草雖然還未成為正式的憲法，雖然或有修改的可能，雖然要待將來國民大會的決議以定去取，然而它是經立法院詳細討論通過，國民政府明文宣佈的一個草案。其細章節目容有變動之可能（例如二十九年三月三十日國民參政會憲政期成會所通過之修正案即對草案作條文上之修改）其大體是遵照三民主義之原則而製定的，必不至有重要的變動。所以我們只要考察五五憲草的內容便可瞭然於憲政時期中央政制的輪廓。照草案的規定，將來要召集國民大會以行使全國民的政權，組織中央政府以行使全國的治權。中央政府設總統以爲國家元首，設行政，立法，司法，考試，監察五院以分掌五權。換句話說：除添設正式的政權機構以外，憲政時期中央政制的形式和規定的制度相較，不會有重大的差異。

一國的政制雖然關係重大，但是一種制度是否能發生預期的效果却有待於適宜的運用。古人說得好：徒法不能以自行。又說：其人存則其政舉。將來五種憲法運用的成功，專賴全國上下人士的努力。我們應當努力的方面雖

多，下列幾點似乎特別值得注意。

(一) 我們應該維持堅定不拔的守法習慣。如果國人缺乏奉公守法的誠意，任何完美的制度也會徒成具文，無由發揮其效用。民國元年北伐以前，中國也曾採用過幾種政制，擬定過幾種憲法。這些憲法和政制在本身上或條文上未嘗不具有相當的優點。但是因爲當時的政府和人民大部分沒有真行的誠意，所以它們盡成了覆轍的戲紙。我們今日全國上下一致的決心推行憲政，與以往的虛偽立憲，根本不可同年而語。我們有了決心，便應該表現之於事實。守法的習慣就是實行憲政誠意的最明白表現。到了憲政時期，全國官民的職權都有憲法及法律的規定。我們要依從規定去盡其義務，各享其權利。我們不但不自己守法，我們還要幫助別人，監督別人，使他們也一同守法。法治的完成便是憲政的完成。必須如此，五權的中央政制才能毫無障礙地發揮它最高的效能。

(二) 我們應該各盡公民的政治責任。在憲政實施以後，中央政府須由「政權」以產生，賴「政權」以維持，受「政權」之監督。人民行使政權以表現治權機構的原動力和控制力。這是民權憲政的基本理論。從前古希臘的人民曾爲缺席全民大會而被調議。十八世紀的法國人民曾爲爭民權而流血。現在我們的政府推行憲政，歸政於民，要人民負起行使政權的大任。我們對法國人足以自豪，對古希臘人決不可有所自愧。我們應該毫不遲縮地接受這個神聖偉大的職責，以協助憲政之成功。這當然不是一件容易的工作。在歐美憲政先進國中，四權的行使（尤其是創制，複決和罷免權的行使）只能得到有限度的成功。中國地廣人衆，一般人的教育程度及政治知識都不甚高。我們要行使四權，自然會遭遇若干困難。但是我們總不可知難而退，因爲程度不夠便讓憲政停頓。古人說：「未由學養子而後嫁者也」。民權憲政雖不是不學而能，但也不是要學成而後才可以致用。憲政沒有專門的學校；我們惟有從實行中去學習。憲政一朝開始，我們每一個公民都應該各盡公民的天責來舉做公民的工作。我們當然不可忽視了程度問題。我們承認行遠自邇，登高自卑的道理。我們不欲速，不飄等。先就較小的範圍內行使四權，然後順著憲政經驗的進展，逐漸擴充到理想上最大的限度。

(三) 我們應該發揚公忠的輿論，言論自由是憲政國家人民的權利，也

# 憲政實施後之省制

黃右昌

## 第一 引言

地方政制者，包：省、縣、市，而言。憲法草案設有「地方制度」專章，第一節省、第二節縣、第三節市。關於縣者，拙著有「縣的法律地位及其權力」，載中山文化教育館刊行之「地方制度改進專號」(本年出版)。關於市者，拙著有「從各國市制的得失論新市組織法的運用」，載法令週報創刊號(三十三年元月出版)。此處所論者，專就地方政制中之省制而言。

三十一年十二月第五屆十中全會，總裁交與「調整省縣機構確定權責範圍簡化業務程序以增進行政效率案」內，關於省者為：

省政府制度之根本確定，省政府之法依地位與其權責，應交由國防最高委員會，根據建國大綱之原則及現實之需要，明確規定，並將省政府組織法，重新修正施行。

丑 當前業務機構之調整，其要旨如左：

- 一、省政府之組織機構，以設下列各單位為限：1. 秘書處、2. 民政廳、3. 財政廳、4. 教育廳、5. 建設廳、6. 會計處。
- 各省政府，除以上各單位外，不再設置其他直屬機構，關於糧政、地政、社會、振濟、農林、水利、衛生、人事、統計等事項，分別歸併於以上各廳處之內，或將其業務較繁之現設機關，改隸於以上各廳處之下，但各省如因上列各項歸併或改隸之業務，有特殊繁重者，得由省政府呈請行政院特准設置之，此後行政事務，如有新增或須擴充者，均應由類設機構辦理，必要時得酌增人員，但不另設直轄機構。
- 三、省設保安司令部，現有之省保安處，省防空司令部(有線防空署者

分例外)取消歸併之。

三、行政院各部、會、署、在省設置之行政與業務機關，省主席應有監督考察之權。

四、中央各部、會、署，對於各省政府之頒行命令規章，如屬舉辦事業，須動用經費，追加預算者，應由行政院命令省府遵辦。

凡部、會，對省政府頒行命令規章，有與行政院所頒之命令規章相歧異者，以院頒命令規章為準。

凡兩部會以上頒行之命令規章，有相抵觸者，由省府請示行政院決定之。

五、各省年度施政計劃，應分別前後方各省實際需要，確定要點，分別決定中心工作，其項目每省每一年度，以不超過五種為宜。至中央各部會之一般重要業務，應列入省屬各主管廳處中心工作之內，但每一廳處每一年度，亦以三種為度，以免妨礙一般之考績。

## 第二 中央與地方之劃分

在原則上，中央與地方之劃分，為均權制度。何謂均權？積極的言之：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。消極的言之：不偏於中央集權或地方分權。若人若欲究何種事務，是全國一致，何種事務，是因地制宜，以及均權之權，有若干大，是否在權內之事務，地方政府，可以獨斷獨行，中央政府不能干涉，或者地方政府一切事務，無論權內權外，中央政府俱有指示監督之權？解決以上問題，應依憲政時期之成績定之，即(一)：省之性質，為國家在地方上所設立之行政組織，

處理國家在省區域內之直接行政，而非地方自治團體，省政府為中央與地方之聯繫組織，執行中央法令，監督地方自治。至行政督察專員制度，則為省政府之補助機關，（等於區署為縣政府之補助機關），並非於省之下，另成一級，將來縮小省區，此制自歸廢止。（二）地方政制之建立，須從縣自治做起，縣為自治單位，整個的地方制度，完全由此出發。明此二義，始可以言地方政制。

調政時期約法第六十條規定：「各地方得制定地方法規，但有二項條件，一為屬於其事權範圍內，一為不得與中央法規相抵觸。修正省政府組織法第二條，亦規定省政府得制定省單行條例及規程，其所附條件為：一屬於省政事項，二不抵觸中央法令。以外又加一條件，即條例章程之限制人民自由，增加人民負擔者，非經國民政府核准，不得執行。惟據調政時期之成績，所有地方法規，中央均已制定，似無須由地方再為制定也。

### 第三 行使政權的機關

總理整個政制，有兩大原則，其一為中央與地方均權，前已論之，其一為權能區分，政府有能，人民有權，行使權的機關，在縣市有縣市民大會，在省有國民代表會即省參議會，在全國有國民大會。縣市民大會，由縣市民全體組織之，直接行使四權，為縣市民意機關。（直接民權）但事實上不易召集開會，因選舉縣議員組織縣市議會，代議政事，對縣市民大會，負其責任，是為縣市民代表機關。全國國民大會，由全國各縣市及同等區域，各選舉國民代表一人組織之，代表各縣市民行使四權，對於各縣市民人民負其責任，是為全國民意代表機關。（間接民權）立法院由國民大會舉正副院長及立法委員組織之，為中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會，負其責任。省之地位，非自治團體，故無組織省民大會，以行使四權，惟由各縣市議會，選舉省參議員組織之，以行使法定之職權。故省之性質，只有一重之民意代表機關也。

### 第四 認省參議會即國民代表會

三民主義半月刊

於省參議會之外，是否需要再設國民代表會，謹按，總理遺教，並無於國民代表會之外，尚須設立省參議會之表示，僅於建國大綱中，表示省長由國民代表會選舉，終未提及省參議會之名稱。約法第七十九條規定：「凡一省依建國大綱第十六條之規定，達到憲政開始時期，國民代表會，得選舉省長」，亦並未提及其他類似省參議會之組織，可為證明。據此則省參議會與國民代表會，不過名稱之不同，從理論上及事實上，均不必有二種疊床架屋機關之設置也。

認省參議會即國民代表會，於事實上最為適宜，何以言之：國民代表會由各縣市各選舉代表一員組織之，則每省國民代表會之組織不大，至多不過代表百餘人，較過去省議會之組織，並不見其龐大，省非自治團體，省民大會，自無召集之可能，唯有認省參議會為全省人民代表機關，則一省待議之政事，自可隨時開會討論，舉國民代表會之職權，包括無遺，若於省參議會之外，再設國民代表會，於事實上實不相宜也。

省參議會組織條例，及省參議員選舉條例，業經立法院通過，送請國民政府公布，其要點如左：

- 一、省參議員議員採遞級選舉方法，依各級組織綱要之規定，每戶出選一人，組織保民大會，每保選出二人，組織鄉鎮民代表會，每鄉鎮選出二人，組織縣參議會，再由各縣市參議會，選出二人，組織省參議會，是為實塔式之基層組織，與省臨時參議會性質不同，系統亦異。
- 一、省參議員名額，每縣市一人，由縣市民大會選舉之，並得由原選舉之縣市民參議會參議員過半數之出席，出席人數三分之二之議決罷免之。縣市民參議會參議員過半數之出席，由行政院定之。
- 二、省參議會之職權為：1. 建議省政興革事項。2. 議決有關人民權利義務之省單行規章事項。3. 審議省經費支出之分配事項。4. 議決省政府交議事項。5. 聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項。6. 接受人民請願事項。7. 其他法律賦與之職權。
- 三、省參議員任期二年，連選得連任。每半年開會一次，會期為十日或十五日，必要時得延長之。

其與縣參議會不同者，即縣參議會有議決統放地方自治各項之權，省非自治團體，故無此項職權。縣參議會議決預算審核縣預算事項，省則自縣政收支系統改革後，省之一切財政，均併歸中央系統，故僅有審議省經費支出之分配之權。至臨時省參議會，乃為戰時集思廣益，促進省政興革而設，其職權則為：決議重要施政方針，建議省政興革，覆議，聽取報告，提出詢問，其任期為一年，與省參議會之性質不同，已如上述。省參議會成立，省臨時參議會，自應撤銷。

### 第五 省長制與委員制之得失

依建國大綱，省政府之組織，採省長制。依省政府組織法，則採委員制。委員制之缺點，總裁在第二次全國內政會議曾有指示：「全省一切行政，乃至一切具體事實之發生，幾無一事不須經省政府委員會之議決，不特展轉耽延，有失敏捷之效，而且會議頻繁，徒貽廢事之譏，流弊所至，不可勝言。蓋無論何項行政，非主管機關，自不能充分明瞭，形式上雖須經會議，實際上仍待主管官之說明，以事無不習，積案如山，而欲於俄頃之間，決其可否，非互相附和，以主管官之意為從違，即藉此挾持，以議案之通過為交換。主管廳長之取巧者，徒請會議為分諍卸責之具，為省政府主席者，反因會議失監督之權，消極推諉，積極爭權，光怪陸離，莫可研詰。」則省政府之組織，依制政時期之成績，自應採用省長制。又以省非自治團體，無所謂省民大會，省長亦不宜於選舉。此憲法草案第九十九條所以採用省長制，並以任免之權，歸之中央政府也。

### 第六 現狀下之省機構

抗戰以來，為適合需要，關於省的機構，與省組織法變通之點，厥有兩端：(一)戰前各省厲行軍民分治，省主席漸以非軍職人員担任，抗戰軍興，為事實需要，多改以軍職人員兼省主席，日常事務，則由廳長代行。(二)有

政府委員名額之擴充，即由七人至九人增至九人至十三人。(三)省政府主席，得權宜處理事務。(四)省行署的設置，依二十八年七月戰區各省省政府設置行署通則，省行署在省境規定區域內，代行省政府職權，簡派省委一人為主任，下設秘書，政務，警保三處，各設處長，負責辦事。現有八省，已有此項設置。

關於行政機構部分，省除本身機構外，尚有中央各部門之機構，如田賦管理處，社會處，耕私處，糧政局等等，另成一系統，機關重複，職權不清，以前為頭重足輕，現在是頭重足腫，省政府等於虛設，以言財政，田賦及省稅劃歸中央，另設機構辦理。財政廳無事可辦，所管者僅監督地方財政而已。以言民政，如吏治之考選，在省另設甄審委員會，訓練在中央中央訓練團，在省有省訓練團。考核在中央有甄審委員會，訓練在中央中央訓練委員會。地政另設有地政局，田管處。衛生在省有衛生機構，社會經常事務，歸社會局，臨時救濟，歸賑委會。警察另設警察處辦理，民政廳亦幾於無事可辦。(見立法院考察團第一團報告)。

### 第七 省制之根本改革宜先縮小省區

民國十九年第三屆四中全會決議案：由中央遴聘專家，組織縮小省區專門計劃委員會，研究縮小省區實施辦法，擬議原則七項。至二十一年第四屆三中全會關於實行縮小省區提案，決議：催促中央政治會議，從速辦理，二十八年第五屆六中全會，關於請決定即行縮小省區案內，政治組審查意見：「關於縮小省區，三屆四中全會曾決議省區應重行劃定，並酌量縮小，交中央政治會議詳細研究，擬具方案有案，擬由國防最高委員會繼續研究，擬具方案」決議：照審查意見通過。憲草第四條所列省名與地方名稱，係為地理區域的名詞，並不影響於將來省區縮小之計劃。

本題結論，簡言之：省的當前業務機構之調整，應遵照總裁十中全會交議所指示。憲政實施後，省的根本改革，則須遵照中央歷次決議，先從縮小省區入手。

# 憲法與國防

洪鈞培

憲法為時代及環境之產物，其規定非一成不變，亦惟依時代及環境而推遷之，始能全其作用。故一國制定憲法，若僅遵守成規，不隨時代及環境而演變，則憲法殊難適合時代及環境之需要，而促進國家之繁榮。

考近代憲法之產生，其初乃原於君主貴族教士之壓迫，憲法之制定，為保障人民權利，對抗君主貴族教士之專橫。故其時各國憲法，均着重於人民權利之保障，至國家機關之組織及權限，不過為保障人民權利之附屬規定。蓋欲保障人民權利，對於人民參加國家機關之組織，與國家機關權力之限制，均不得有所規定。論者謂憲法之滋長，係得力於法國革命之「極宣言」(Declaration de droit de l'homme et du citoyen)，確為不可不認之事實。

自各國憲法保障人民權利之後，個人之自由，因之極度擴張，而形成資本主義之社會，一般人民即感生活之困苦，故十九紀下半期以還，憲法又改變舊有之觀念，而公認憲法應着重社會公共福利之規定；凡社會大多數人民生計之事項，均須規定於憲法之中，不當僅以保障人民之權利為限。

迨上次歐洲大戰結束，憲法之理論，又稍改變，并須着重國防之規定，與以國防不固，國且不保，何有乎人民權利及社會公共福利之可言。欲謀人民權利及社會公共福利，非先保護國家之獨立及安全不可。是以一九一九年後，各國制定憲法，如芬蘭、秘魯、愛斯尼、多巴、拉圭、尼加拉瓜、厄瓜多爾、葡萄牙等，無一不有國防明文之規定。此次歐洲大戰發生，若干國之人民，亦曾作長期之奮鬥，制定憲法，而獲得各種之自由權及生存權，然一遇他國侵略，不旋踵即國破家亡，盡失其所有之一切。由是更足證明國防之重要，憲法應着重國防之規定，實屬毫無疑問。

總理詳察國際大勢，知國家一切之建設，首在國防，在他國憲法尚未制定國防之時，於民國十年七月八日致陳仲凱先生書，即主張我國將來制定憲法

法應着重國防之規定，其先知先覺，有如是者。

自九一八事變發生以來，因我國防之欠備，土地受其蹂躪者，近二十省。人民受其殺害者，更不知凡幾。幸賴總裁領導全國，從事抗戰，始能愈戰愈強，而漸接近最後勝利之目的，但於此益知建立國防之重要，今後欲再不受外來之禍害，非全力推進國防之建設不可。

我國憲政之實施，依中央之決策，已不在遲，憲法草案亦已由立法院制定，關於憲法草案所規定之事項，各方爭論頗為劇烈，惟就總理之遺教及我國目前的環境而言，憲法規定之一切其他事項，均屬次要，其首要者實惟國防問題而已。吾人不言憲法則已，如言憲法，則當以國防問題為討論唯一之重心。若捨國防問題而僅為其他問題之研究，將來對於國家及人民恐均難有重大裨益。

惟所謂國防，非僅指軍事而言，軍事不過為國防之一部。蓋現代之戰爭，乃一國與他國人力物力財力智力之總決鬥，故憲法對於國防，亦應多方為之規定。依個人之見解，國防憲法至少應採下列原則：

(一) 應提高民族利益：個人之利益，有時未必與民族利益相同，甚至或且相反。然須知有民族之利益，而後始有個人之利益，個人之利益，賴有民族以為維護。為求增強民族之力量，抵抗外來之侵害，應絕對提高民族之利益，而極力縮小個人之利益。

(二) 應確立建軍計劃：軍事之建設，非一蹴即可成就，尤以軍事科學昌明之今日為甚。德國於一九一九年戰敗後，經二十年之準備，始能戰勝法國。蘇俄自一九一七年革命以來，亦經二十餘年之軍事建設，方能稱雄於世界。以法國科學之發達，至希特拉握有德政後，雖積極從事軍事建設者若干年，亦竟落於德國之後。是可見軍事建設之難，而非早日確定計劃，先事準備不可。

(三) 應使總統負責實際政治責任：政治之推行，貴乎迅速敏捷，並須有一貫之計劃。關於國防政策之決定，更須依照此二原則。然欲達此目的，必使總統負責實際政治責任，否則若採內閣制，則內閣所定之政策，既須時受其他機關之干涉，甚難迅速敏捷決定一切之政策，而內閣之人員，又須獲得其他機關之信任，而時有更換，因之其政策之施行，亦當不易一貫。

(四)應擴增行政機關之緊急處置權：一國侵害他國，每有驟然而至者，在事後決難預知，為抵抗此項侵害起見，非擴大行政機關之緊急處置權不可。因行政機關抵抗外來之侵害，如須得其他機關之同意，必致遲緩，而坐失時機。

(五)應確立經濟計劃：現代之戰爭，物力亦為決定勝負之重要因素，能運用物力最大之國，每易獲得勝利。然在戰時欲運用物力，則必須政府在平時確立經濟計劃，如政府平時不確立經濟計劃，則在戰時決難善於運用物力。

(六)應培養人民德育體育：德育體育為構成良善國民之要素，未有一國人民之道德墮落，智識淺陋，體格孱弱，而能阻外來之侵略。反之，亦未有一國人民道德高尚，智識充足，體格強健，而不能抵抗他國之侵略。故人民德育體育之培養，關係國力之強弱者至鉅。

(七)應培植專門人才：以現代科學之昌明，凡國防上一切事務均須專門人才主持，若假手於他國人民，則其流弊甚大。因之國防上之專門人才，事前應設法予以培養之。

(八)應為領土不得割讓之規定：領土為立國之要素，若領土可與人，則立國將失其根據。為激發人民愛護國領土之精神及防止他國覬覦本國領土起見，在憲法為不得割讓領土之規定。

(九)應有抵抗外來侵略之規定：抵抗外來之侵略，本為政府及人民應有之義務，惟為增強政府及人民此項義務之故，不妨在憲法中自規定。

(十)應盡力獎勵有功國家者：人民愛護本國，固為理所當然，惟如予以獎勵，必更踴躍多貢獻於國家。憲法既著重國防之規定，則對於增強國防之有功者，應盡力予以獎勵。

(十一)應為國內民族一律平等之規定：一般帝國主義者每借端離間我國各民族情感，為免除各民族受人之利用，而致分化本國國民起見，可在憲法中為各民族一律平等之規定，藉作各民族無所畛域之鄭重聲明。

(十二)應為不得締結不平等條約之規定：不平等條約亦係一國侵略他國之工具之一，為保護國家權益計，亦應在憲法明白規定取締之。

以上各節，僅就個人一時思慮所及，當不能以盡國防憲法之全，而此項內容，關係我國前途至鉅，尚望國人共起研究。

(上接第一九頁)  
是憲政國家人民的義務。言論所以必須自由，不是因為言論可以表現個人的意見，而是因為我們希望從輿論中得到匡助政府，啓迪人民的意見。健全與否，是政治進步的一種原動力。它必須發其智仁勇三方面的美德；有見地，合理性，根據愛國愛羣之心，奮為不屈不撓之氣。少數導於先，多數贊於後。在這個條件之下，自由的言論就可以成為公忠的輿論。這樣的輿論不是政府的對敵而是政府的後援。有了公忠的輿論作後援，五權的政府便能夠完全表現民權主義的精神。

(四)我們應該有實行憲政的信心。時賢對於五權分立的制度間或有抱懷疑態度者。照他們看來，孟德斯鳩的三權分立學說在事實上已經不能完全兌現，五權分立的實行比三權更加困難。考試，監察兩權很難進行行政權而作有效的獨立。它們在事實上也和行政權互相抗衡，並駕齊驅。這種批評固然是持之有故。但是我們要注意，五權分立和三權分立的基本理論不同，不可相提並論。三權分立的目的在使政府的權力分散，彼此制衡，不能流入專制的危險。五權分立的目的在使治權的運用調諧，政府的效力增加，以接近於「萬能政府」的理想，所以中央的政治制必須在五院上設一國家元首以為治權之總匯。調諧制領說：「此（五院）制之特點，於職掌則求其因事分工，於精神則求其遇事合作。庶幾國政自歸於統一，而建設始能進行一貫。」孟德斯鳩說：「每一政府中有三種權力。……一人或一機關……獨自施行這三項權力，一切都不堪設想。」若想防止權力的濫用，必須用權力來牽制權力。」兩者相較，其用意實如風馬牛之不相及。民權主義的憲政，當然不忽視權力的控制。照中山先生的主張，政府治權的根本控制在人民政權的適宜行使，而不在于政府各部分的互相制衡。五權三權的性質既如此懸殊，我們就不可用三權學說的眼光來懷疑五權。孟德斯鳩曾說：「一人司事務，有一種行動的必然性，這個必然性強迫着政府行動，並且必使各機關互相調協。」因此三權雖然分立，決不會成僵局。孟德斯鳩這幾句話雖然尚欠透澈，却很可表現他對於三權制度的信心，我們對於五權制度努力實行程度的信心。五權制度究竟能够發揮多少效能？其關鍵在將來我們努力程度的大小。我們有了堅實的信心，自然就會作重大的努力。這是五權政制最可靠的保證。（十一月二十六日成都）

# 評五五憲草

薩孟武

立法院起草憲法草案，乃「參照政時期之經驗及全國人士當時所發表之意見，七易其稿」，務求「國家根本大法能適當於我國之國情，符合於時代之需要」（見孫院長在憲政協進會第一次大會提出的「發動全國人民研究五五憲法以利益政實施」說明書），其苦心計劃，我們固所欽佩，惟草案條文可以提出商榷者尙有數點。

(一) 有不宜入憲而入憲者，舉例言之，憲草第一三七條說：「教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五，在省區及縣市爲其預算總額百分之三十」，憲法之中應性的規定某項經費的額數，各國毫無其例。國家的預算須隨時代的需要，有時增加這一項經費，有時增加另一項經費，不特增加這一項經費，國家的預算總額均可隨之而增加。若照憲草規定，這個時候，教育經費不問其實際需要如何，亦須隨之而增加。萬一國家發生對外戰爭，軍費的增加當然可以引起預算總額的膨脹，較之平時，少者數十倍，多者數百倍，此時教育經費是否亦須增加到數十倍乃至數百倍。若不增加，則預算可以視爲過剩的預算，如果增加，則在財政困難之際，教育經費不必要而增加，又將使膨脹的預算愈益膨脹。

(二) 有不必入憲而入憲者，憲草第四條規定領土，而把各省之名稱列舉於憲法之中。這種列舉省名的規定，對外不能保障領土的完整，對內却可以增加許多困難。原來憲法列舉最高地方團體的名稱，只能聯邦國才有。聯邦國是由各邦組織而成的，各邦爲了預防中央政府任意變更之境界，或合併數邦爲一邦，或分割一邦爲數邦，故把邦名規定於憲法之中，而受憲法的保障。吾國不是聯邦國（國父反對聯邦自治，當然反對聯邦之制），而在全國人士主張縮小省區之際，把省名列舉於憲法之中，實在可以妨害必要的改

革。何以言之，比方我們欲將四川分爲四省，憲草第四條固有四川省的名稱，其他新政的三省既然必須入憲，那就必須修改憲法，而憲法又爲剛性憲法，「非由國民大會全體代表四分之三以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之」（草案第一四六條），這樣一來，縮小省區之事及分割邊疆爲省之事當然不容易辦到。

(三) 有宜詳細規定乃太過簡單者，舉例言之，國民大會爲行使「政權」的機關，對於總統有選舉罷免的權，對於法律有制制複決的權，其地位是很重要的。但是國民大會須有代表若干人出席，才得開會，舉行表決。憲草關於這個問題，未曾提到。固然開會人數可用法律規定，惟徵之各國慣例，多規定於憲法之中。憲草預防代議機關先用普通立法手段，修改法律，減少開會人數，而後再通過一個重要的議案，根本變更國家的政策，而致妨害國家的安全。在這個原則之下，總統如何選舉，如何罷免，法律如何制制，如何複決，各國亦詳細規定於憲法之中，而受憲法的保障，五五憲草對此問題，規定無不太簡單，在一個政黨能夠控制過半數議席之時，固然不會發生糾紛，萬一小黨分立，則憲法條文障礙過多，必至人們以可乘的機會，這也是制憲者所宜注意的事。

(註) 例如制制，我們有兩個疑問，一是制制權屬於國民大會麼，抑是屬於國民代表。二是國民大會自己已表決而爲一種直接制制，抑是先提交立法院表決而爲一種間接制制。這兩個問題是有連帶關係的，依憲草條文解釋，制制權以屬於國民大會（憲草第三十二條）。制制權若屬於國民大會，則國民大會制制法案之時，必須依法集會，且須依法表決，這樣，制制案可以說是已經通過於國民大會了，何必再提出於立法院。不

過國民大會不是每年開會，所以國民大會閉會之時，一定人數的國民代表應得開會制，提出法案於立法院。立法院不予通過，加以修改之時，這項制案是否尚須提交國民大會覆決。關於此項通過，我們認為憲法均明文規定。然此不過舉其一例而已。至於議決案，也可以發生許多問題，茲為篇幅所限，不能詳述，閱者可參看拙著憲法新論第三章

(四)有不明制度的原理而乃隨便規定者；其最顯著的例則為彈劾。彈劾是與憲法法的，其手續可以分做兩種，一是提出彈劾案的權，學者常稱之為起訴權，二是議決彈劾案的權，學者常稱之為審判權。起訴可委之常議，審判必須根據法理，而需要冷靜頭腦。所以縱在外國，起訴權雖屬於下議院，而審判權則屬於上議院。最能表現這個精神者莫如比德兩國。比國以起訴權屬於下議院，而以審判權屬於最高法院。德國威瑪憲法以起訴權屬於國會(一院制)，而審判權屬於國事法院，國事法院由普魯士高等行政法院推事一人，拜厄倫(Bayern)漢諾(Hannover)布勒門(Bremen)律伯克(Dubek)高等法院推事各一人，德國律師會律師一人，國會及參政院(代表各邦)各推舉推事五人組織之，而以最高法院院長為主席。各國亦然。起訴權雖然屬於國會(採兩院制)，下議院代表國民，上議院代表與邦及職業團體，先由下議院提議，次開聯席會議議決可否起訴，而審判權則屬於憲法法院。憲法法院置院長一人，副院長一人，推事十二人，候補推事六人。院長副院長及一半的推事(六人)與候補推事(三人)由代表國民的國會選舉之，其餘一半的推事(六人)與候補推事(三人)由代表各邦的參政院選舉之。這個法制可以證明新法律問題，是需要法律知識的。原來各國彈劾制度所以把起訴權屬於下議院，而以審判權屬於上議院者，乃取法於英國。古代英國官吏若有違法行為，各郡(County)的陪審官(Grand Jury)可以起訴，而英國下議院則由各郡的代表組織之，所以英國下議院陪審官的資格，有提出彈劾案的權。英國上議院本來是國教最高審判機關，因此英國上議院也取得了審判權。但是英國上議院九個法律官(Dons of Law, Justices)六名，專司審判，由此又可以證明彈劾案的審判是需法律知識的。(關於彈劾制度，可參看拙著憲法新論第四章第六節)。五五憲章未曾注意及此，乃把起訴權屬於監察院(第九十二條)，而以審判權屬於國民大會(第九十三條)。據憲章第二十七條規定，國民代表人數頗多，

約在一千人以上，使其判斷法律問題，必為羣衆心理所支配，不能根據法理，冷靜考慮，而有似於法國大革命時代的民衆審判。美國下議院提出的彈劾案，常為上議院所否決，上議院議員人數最初只有二十六名，現在只有九十六名。令一千人以上的羣衆管理審判，一旦衝動起來，豈但路易十六，便是羅蘭夫人也須送上斷頭臺。吾輩憲法者對此問題極加注意。

(五)有兩個條文自相矛盾者；憲章第三十條說：「國民代表違法或失職時，原選舉區得依法罷免之」，第三十三條又說：「國民代表在會議時所為之言論及表決，對外不負責任」。按人民與其代表機關的關係可以分做兩種，一是法定代表，二是委任代表。在法定代表，代表者可以依照自己的判斷，自由行使代表權，同時代表者也沒有撤銷代表者資格之權，如德國威瑪憲法第二十一條說：「議員為全國人民的代表，其言行惟服良心所命，不受委任的拘束」，第三十五條又說：「議員的表決及言論……對於院外不負責任」。在委任代表，代表者必須服從被代表者的意思，行使代表權，假使代表者不服從被代表者的意思，被代表者隨時有撤銷代表者資格之權，如蘇聯新憲法第一百四十二條說：「每個代議士須將個人工作及議會工作，向選舉民報告，選舉民隨時得依法定程序，經多數人同意之後，罷免代議士」(關於代議機關性質的變遷可參看拙著憲法新論第三章第一節)。憲章第三十條有似於蘇聯新憲法第一百四十二條，而為一種委任代表制。憲章第三十三條又有似於德國威瑪憲法第二十一條及第三十五條，而為一種法定代表制。兩種制度是矛盾的。換句話說，國民代表在會議時所為之言論及表決，如果對外不負責任，則該區選舉民不得罷免其所選出的國民代表。反之，每區選舉民若得罷免其所選出的國民代表，則國民代表在會議時所為之言論及表決，對外自應負責。固然憲章第三十條只把國民代表所負的責任限定於違法或失職，但是所謂違法是指那一種違法呢？國民代表所負的責任限定於違法或失職，而作的違法行為，如受取某公司的賄賂，提出一種議案，給予該公司以專賣權。三是國民代表在議場內所作的違法行為，如毆打同仁，擾亂議場秩序等是。前二種的違法行為，國法自能制裁，而國民大會亦得依法革除其人的代表資格；後一種的違法行為，國民大會亦有依法處罰的權，均不必再將人民出來罷免。所謂失職是指那一種失職呢？國民大會是討論撥款，不是執行機關，國民代表的職務不外「出席」、「發言」及「參加表決」等而已。

國民代表無故缺席或放棄投票的權，國民大會自能處罰；至於應被罰而不發言，贊成而不贊成，在法定代表制之下，國民代表實有自由權。要之，人民與代表的關係若是法定代表制，人民實在不必因為代表的違法或失職，親自罷免代表（因為自能制裁），反之人民若能罷免代表，則人民與代表的關係應改為委任代表制，而代表所負的責任又不宜限於違法或失職。凡國民代表違反應區大多數公民的意思，而作任何表決者，該區公民均得投票罷免之。這不是違法問題，也不是失職問題，而是國民代表不能代表民意的問題。

(六) 有不明兩種制度的本質而乃混為一談者。憲草第三十二條第二項規定國民大會的罷免權，但是罷免的原因如何，罷免的手續如何，憲草未會提到。以意推之，第三十二條所說的罷免大約便是第九十二條和第九十三條規定的彈劾所引起的罷免。固然彈劾案通過之後，必須免官，然而彼之各國制度，罷免 (Recall) 實與彈劾 (Impeachment) 不同，彈劾是監察政府的違法，而為「法治政治」所要求，罷免是監察政府的失策，有似於不信任投票，而為「民意政治」所要求，兩者乃使政府對於違法或失策負其責任，以便達到「責任政治」的目的。最鮮明白區別這兩種制度者莫如德奧及西班牙三國。

#### (甲) 德國 (威瑪憲法)

- (一) 彈劾，總統及國務員若有違憲及違法行為，國會 (一院制) 可以議員百人以上連署，出席議員三分之二以上的同意，提出彈劾案。由憲法法院審判之 (第五十八條)。
- (二) 罷免，國會可以出席議員三分之二以上的同意，提議罷免總統，提交公民投票表決之，公民贊成國會的提議，總統固須去職，公民反對國會的提議，則國會解散。總統再任七年 (第四十三條)。
- (乙) 奧國 (一九一九年憲法)
  - (一) 彈劾，總統若有違憲的行為，國會兩院 (一院代表國民，一院代表各邦及職業團體)，得舉行聯席會議，提出彈劾案，由議員若有違憲或違法行為，下議院可以提出彈劾案，由憲法法院審判之 (第一四二條)。
  - (二) 罷免，下議院可以全體議員過半數的出席，出席議員三分之二以上的同意，提議罷免總統，經國會兩院聯席會議議決之後，提交公

民投票表決之，公民贊成國會的議決，總統固應去職，公民反對國會的議決，則下議院解散，總統再任四年 (第六十條第六項)。

#### (丙) 西班牙 (一九三一年憲法)

- (一) 彈劾，總統若有違憲的行為，國會 (一院制) 得以議員總數五分三同意，國務員若有違憲或違法行為，國會得以普通立法手續，提出彈劾案，由憲法保障法院審判之 (第八十五條及第九十條)。
- (二) 罷免，國會可以議員總數五分三同意，提議罷免總統，提交總統選舉會 (由國會議員及人數與國會議員相等的總統選舉人共同組織之) 投票表決之，總統選舉會贊成國會的提議，則原任總統去職，同時總統選舉會另選新總統，總統選舉會反對國會的提議，國會解散 (第八十三條)。

由此規定，可以知道罷免與彈劾不同，前者使政府對於失策問題負責，故提出罷免案的權雖然屬於國會，而判斷罷免案的權乃屬於公民或選舉會。後者使政府對於違法問題負責，故提出彈劾案的權固然也屬於國會，而議決彈劾案的權却屬於法院，如德國的國事法院，奧國的憲法法院，西班牙的憲法保障法院等是。但是罷免既然有似於不信任投票，所以又須總統有決定政策的權，而後才得向其發動。德奧西三國總統在政治上均有相當的權力，與法國總統之高拱無上，無異而治者不同，所以國會關於政策問題，可以利用罷免權，向總統問責。不過總統乃是一國元首，其地位若不安定，動將引起全國的紛擾，所以它們三國對於國會行使罷免權一事，又設定了限制與制約，國會只得提議罷免，這是一個制限，公民反對國會的提議，國會必須解散，這是一制約。有了這限制與制約，國會當然不敢輕舉妄動 (參看拙著憲法新論第三章第三節及第四章第六節)。五五憲草未會細察，乃把罷免與彈劾混為一談，殊不知彈劾之後繼之以免官，乃是各國共通的制度，國父以罷免權為政權之一，其本質當然與彈劾後的免官不同，德奧西三國制度可以視為其例。

(七) 憲草的條文有與憲草的根本精神矛盾者。五五憲草似模倣美國，採用總統制，其所不同者，美國是三權分立，憲草是五權分立。在總統制的國家，總統自負責任，担任行政工作，政務委員由總統任命，對總統負責，所以一方政務委員之中，沒有一個領袖，其國務卿祇是首席部長，與內閣

制國務總理根本不同，他方行政會議開會之時，乃以總統為主席，不過國家政策既由總統決定，則其行政會議不過其重要，祇備總統的諮詢，或對總統貢獻意見，各部長官不能依自己的見解，而作任何獨立之議決，命令由此決，也沒法拘束總統的効力，其採用與否，總統可以自由選擇（參看憲法新論第四章第一節）。五五憲章既採納內閣制的精神，使總統任免政務委員（第五十六條）。使政務委員各對總統負責（第五十九條），同時政務委員之中又置院長副院長各一人（第五十六條），而行政會議又由行政院長為主席（第六十條）。這樣，問題就發生了，總統自負責任，担任行政工作，政務委員各對總統負責，那末，何必多設一個行政會議的院長與副院長。一切政策既由總統決定，那末，行政會議何以不以總統為主席，而以行政院院長為主席。如果行政會議所討論者，不是政策問題，而是行政技術問題，何以法律案預算案或議案大政案或議案條例案又由行政會議議決呢？行政會議既有議決這樣重要問題的權，則決定政策者已經不是總統，而是行政院，何以行政院又和其他院不同，不對國民大會負責，而對總統負責呢？政治上最重要者乃是「位」、「權」、「責」三者分明。居其位必有其權，有其權，必負其責，反之亦然，負其責，必有其權，有其權，必居其位。五五憲章既然採內閣制的精神，使行政院對總統負責，則其所負者應為「官紀」上的責任，不宜再對行政院負責，而一切政策應由總統決定，因之，上述各種重要議案若由行政院議決提出，則行政院應「連帶的」對國民大會負責，不宜「個別」的對總統負責，而其所負者又應為政策上的責任，不宜為官紀上的責任。政策由行政院決定，而行政院對於政策問題又不對國民大會負責，「位」、「權」、「責」三者如何聯繫起來，吾人百思莫解，這也是五五憲章的缺點（行政院如何組織，行政院與總統之關係如何，請參看拙著憲法新論第四章第一節第二節）。

（八）以上不過舉例說明而已。其實，五五憲章最大的缺點乃在於不能明瞭權能分別的原理。關於這個問題，我在憲法新論及本刊上兩篇論文中——國父創憲法與三種憲法內真列二、現代政治制度之發展——已有詳細說明。權力的分立不能兩立的。五五憲章欲做美國之制，把三種再分為五種，而使其互相制衡。行政院雖置院長，但其職權由國民大會選舉（第六十七條），則行政權事實上屬於總統，事之至明。立法委員由國民大會選舉（第六十七條），則立法院不是「政府」的機關，而是「政權」機關的代表，又為明顯的事。一方立法院可用議決法案的權，牽制總統行政，他方總統對於立法院通過的法案，可以退還或提請國民大會覆決（第七十條），藉此以牽制立法院的立法。同時司法院對於法律，又有解釋的權（第七十八條其第一、四十條及第一百四十條）。這種政制很明顯的是美國三種分立之制，其所不同者，三種之外，再加上考試與監察兩權，考試院可用考選（第八十五條），監察院可用彈劾（第九十二條），牽制其他各院，五種互相牽制，政府那裏能成爲無能。國父告訴我們，在「在民權發達的國家，多數政府都是無能」的國家，政府都是無能的。何以民權發達，政府都是無能。民權不發達，政府有能呢？近代民主國都是採用分權主義的，分權的目的不在於分工合作，而在於互相牽制，牽制太甚，政府當然無能，反之，民權不發達的國家，一切權力均集中於政府，而如國父所說：「政府想要怎麼樣，便可以怎麼樣」，沒有別的機關牽制政府，所以政府成了萬能政府，由此可知政府的萬能與權力的分立乃是兩個矛盾的觀念。要使政府萬能，權力便不宜分立，要使權力分立，政府必變成無能。權力愈集中，政府愈有能，權力愈分立，政府愈無能，這是很明顯的道理。所以五五憲章非使五種治權分立，以收制衡之效，乃使五種治權分工，以收合作之效。五種治權既分工，則不能不設五個機關，五種治權既合作，則不能不有一個總機關，統治五種的，使五種機關向同一目標活動。這機關總稱總統，所以總統是總機關，五種的，以供政府施行，司法則維持社會的秩序，立法不過制定良好的法律，以保障政府之人才，以備政府任用，監察則維持政界的紀律，以增加行政的效。四種治權均謀行政的利便，而集中於政府，所以國父稱之為「政府權」。

民權主義第五講

如果政府好的，我們……便……把國家的全權都交到他們（政府有了五種治權，人民「不限制他們的行動，事事由他們自由去做」）

（民權主義第五講）道和民主政治，人民對於政府「一舉一動，都要牽制他們，不許他們自由行動」（民權主義第五講），當然是萬能的。政府成爲萬能之後，人民怎樣控制政府呢？控制政府的權是政權機關，即國民大會。國父說：如果政府不好的……我們……可以……罷免他們，收回國

家的大權、民權主義第五講

權和獨裁政治，人民對於政府，沒有控制的方法，除了革命之外，永久不能制裁，又不相同。所以權能分別是一種民主集權制，一方政府有能，他方人民有權，既與獨裁不同，又與民主有別，取一百五十餘年以前所定的美國憲法，以作新時代新國家的憲法藍本，當然不能得到良好的結果。

原來政府的發展，是有一定方式的，孔子說：「周因於殷禮，所損益可知也，殷因於夏禮，所損益可知也，其或繼周者，雖百世可知也。」這種發展方式有似於黑希兒的證證法，以現代政治言之，重商時代的專制政治，內造成國家的統一，外造成國家的獨立，專制政治在當時，比之貴族政治，是進步的。這個專制政治試假稱之為「正」。但是君權太過專制，又使社會停止進步。因此，就發生了反動思想的無政府主義，可以英人摩爾(Thomas More)所著的烏托邦(Utopia)為代表，這個無政府主義試假稱之為「反」。

「正」既不合於社會的需要，「反」又超過於社會所要求，於是「正」「反」相「合」，產生了民主思想，而成立了民主政治。這個民主政治比之專制政治，也是進步的，試再假稱之為「正」。但是人民太過自由，政府太受牽制，一方面因為人民太過自由，而發生了社會不平均的現象，他方面為政府太受牽制，而減低了國家的行政效率，於是又發生了反動思想的獨裁主義，而為德義各國所採用，這個獨裁主義試再假稱之為「反」。「正」亦不合於社會的需要，「反」也超過於社會所要求，於是「正」「反」相「合」，復產生了他種的政治原理，而為五權憲法的真本精神(讀者不要以證證法三字，批評本論文，如果不贊成本段所說，對於上述各項，亦宜注意)。五權憲法是以權能分別為基礎，而權能分別又是參照時代的需要而發見出來，比之權力分立的三權憲法當然進步。忽視了權能分別的原理，則五權憲法失去靈魂，不但價值減低，并且無法施行，這是五五憲法的致命傷，希望立法院各先生對此問題，稍加注意。

立法院人才濟濟，而又能虛心採納各方意見，其制定憲草不惜七易其稿，所以尚有許多缺點者，也許就是因為太過虛心，太過顧慮各方意見。起草憲法的人必須為憲法專家，而這個專家又須與普通專家不同，單單知道憲法原理，是不夠的，尚須常識豐富，能够認識當前的社會環境，能够知道憲法

三民主義半月刊

與社會環境的關係，憲法與政綱不同，政綱所說者為將來可以辦到的事物，憲法所說者為現在已經得到的事物。憲法每一條文均須目前辦得到的，把目前辦不到的理想規定於憲法之中，則憲法將因為一條缺乏實行的，而致整個條文均失去尊嚴與價值，這是制憲者必須知道的事。起草憲法，不但須委託於憲法專家，且宜委託於一人，起草者人數過多，則牽連過重，必難貫徹以一貫的精神，這個時候，要是再令各種專家參加，則憲法的内容將更複雜，而至於支離破碎。研究教育的人，當然主張「教育第一」，因為教育能使規定於憲法之中了；同樣，研究軍事的人亦將主張「軍事第一」，而軍事也須入憲；研究財政的人更主張「財政第一」，而各種專門意見入憲，憲法內容愈益膨脹，憲法與法律的界限必至不能明瞭。固然專家意見入憲，可以採納，惟採納各方意見而修改草案之時，亦宜委託單起草者一人修改，如是

憲法條文方能聲譽呼應，而保全其神。請各開會修改，參加者人數既多，各方意見一經妥協之後，憲法條文將自相矛盾，而致不能實行，立法院參照全國人士所發表的意見，七易其稿，而每次易稿之時，據余所聞，又開全體會議，全國人士所發見而意見是否合於憲法原理，已疑成為問題，而立法委員是否都是憲法專家，也不失為一個問題。瑞士憲法是一部內容極複雜的憲法，其較往者須先解釋，也規定於憲法之中，其所以然者，便是因為瑞士承認人民有創制憲法修正案的權，人民不能個個都是憲法專家，不知那一種問題可以入憲，那一種問題不應該入憲，凡各人主觀上認為重要者，都想入憲，這也入憲，那也入憲，所以學者常謂瑞士憲法形式上雖和法律不同，實質上却和法律無別，五五憲草固然很少這種缺點，查舉此例，目的乃在於證明各方意見固然可以參考，然亦不必太過虛心參考。

報載立法院定於明年一月開始細審各方意見，而後對於五五憲草再來修改一次，故特貢獻意見數點，以供立法院參考。

憲法新論

(已再版)

薩孟武著	實價四十元
本會乃比較研究古今中外的政治制度，凡(一)注意憲政問題者(二)欲知現代政治之變遷者(三)五權憲法之特質者(四)各國選舉權制制權制者(五)古今中外行政立法司法考試監察者均不可不讀	行批發八折計 費另埠函購郵 費外加郵批發 處重慶南溫泉 木橋新村六號 林蔭民先生

# 我對於五五憲草的研究

彭應環

## 關於中央政制

憲法為國家根本大法，在未公佈以前，每個國民均有研究的義務，「五五憲草」自宣佈以來，各方已有不少意見發表，惟立論點，大都關於西洋憲法的成見，摹仿所謂總統制內閣制，廿九年三月卅日國民參政會憲政期成會所草成的「中華民國憲法草案修正草案」，即為最著之例。這一個修正草案，主張於國民大會閉會期間，設置國民大會議政會，掌輻完全的創制與複決權，部分的罷免權，對行政院及所屬各部會長官，得行使不信任投票權，對戒嚴案大赦案宣戰案媾和案及條約案有議決權，總統對於議政會所提對行政院正副院長的不信任有異議時，以召集臨時國民大會為最後的決定，不是院長副院長去職，便是議政會改選，這和英國議會政治沒有兩樣，此案在國民議政會，就發生過激烈的爭論，贊成者以為必如此，民權才不致中斷，反對者則認為有違五權憲法的精神，雙方相持不下，致未成定案，惟決議將修正草案及反對的意見併送政府參考而已。

我們知道五權憲法與三權憲法有一根本相異之點，即政權與治權的劃分，政權與治權的劃分，在求政府有能，人民有權，要求政府有能，則不可事舉太甚，所以關於政治的設施，即治權的行使，政府可以自行決定，不必事事得民意機關的同意。這一點，國父在民權主義講演中說得很詳細，國父說：「民國的政府官吏，只要他們是有本領，忠心為國家做事，我們就應該把國家的大權付託於他們，不限制他們的行動，亦事由他們自由去做，然後國家才可以進步，進步才是很快，如果不然，一舉一動都要牽制他們，不

許他們自由行動，國家還是難於進步，進步還是很慢」。議政會的設置就是要限制政府的行動，正與國父遺教相反，又五權分立立於相互為用，而無制衡作用存乎其間，必如是，才能運用靈活，集中力量，以造成萬能的政府，所謂人民有權，在行使選舉罷免創制複決四權，而此四權之存在，並不在於開會，尤不在於天天行使，譬如選舉權，今天選舉，固由選舉權，明天不選舉，亦不能謂選舉權中斷，其他各權，也是一樣，由此可知國民大會閉會後，謂四權即行中斷，實有是理，就是設置議政會，也不能天天開會，天天行使四權，足見議政會之設置，對民權之中斷與否，并不發生關係。

五權憲法與三權憲法既根本不相同，所以我們研究「五五憲草」，祇能以國父遺教作理論根據，又世界各國現行憲法，大多採行三權分立的制度，也不足為我們立法的參考，我們唯一的參考資料，是十餘年來的訓政經驗，國父說：「憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法機關訂」。這是我們研究五五憲草所應切記勿忘的實訓。

「五五憲草」從大體上看是遵奉國父遺教及訓政經驗而起草的，立法院費了三年多的工夫，七易其稿而始成，其審慎周詳，可以想見，但優點固多，而缺點亦所難免，願將個人研究所得，先就中央政制提出幾個問題來討論，甲，行政首長（國父說：「選舉總統組織行政院」。見中國革命史）又說：「五權憲法的行政首領就是大總統」。見五權憲法演講）由此可知大總統即行政院長，亦即行政首領，立法院起草憲草時，對總統自任行政院

長抑另設行政院長一點，曾經詳細研討，最後決定另設行政院長，但仍以總統爲行政首長，即行政責任由總統對國民大會負之，而以行政院長對總統負責。因五權分立之結果，又以行政院爲行政權之最高機關，惟行政院既爲行使行政權之最高機關，則行政首長，應即爲行政院長，憲草既另設行政院長，又以總統爲行政首長，在理論上殊難圓滿之解釋，立法院不惜變更國父遺教，作此規定，據其說明書所載理由有三：

「一，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，另設行政院長，則有時僅總統長更，即可適應情勢之需要，而免元首地位有動搖之虞。

二，行政院與其他各院間職權上有時不免發生爭議，行政院另設院長，則總統地位較爲超然，可依第四十五條之規定，召集會商，以資解決。

三，行政事務繁劇，如不另設院長，而由總統統籌，則恐百務叢生，處理匪易」。(見立法院憲草說明書)

上述理由，並不充分：第一，行政既由總統對國民大會負責，如發生責任問題，總統仍不能避過於行政院長，因行政院長並不對國民大會負責。且有功無過，由總統負責，有過無功，由行政院長負責，無論法理人情，均說不通去，並有損政治道德。如謂爲保障元首地位不致有動搖之虞，而設此規定，則國民大會之權免權，又將作何解釋。國父五權憲法之精義，在政權治權之劃分，其作用在求政府有能，人民有權，如總統能履過行政院長，則其違法失職，國民大會因更易行政院長而不予罷免，此風一開，則無能之總統，亦可尸位，而不懼罷免之虞，萬能政府，將何由造成，國民大會，更何能充分行使四權。又爭功讓過，爲今日政治上之一大污點，洗滌之不暇，舉皇憲法，豈能容此萬世不幸之機，貽患於無窮。且總統六年一任，國民大會，每三年召開一次，臨時大會，又不易召集，元首地位，已有相當保障，假如三年而被罷免，已與美總統四年之任期相差未遠，可見此種顧慮，並無必要。

第二，關於行政院與各院間職權之爭議，自國民政府試行五院制以來，

尚不多見，前國民政府組織法，曾規定國民政府委員會爲解決五院間職權爭議之機關，雖有此規定，而十餘年來，並無此事實。蓋五權憲法之五院，其關係不在相互牽制，而在相互爲用，此五權憲法與舊三權憲法根本精神不同之點。自試行五院制以來，五院間職權之爭議，並非絕對沒有，但解決之方式，從來就不曾提到國民政府委員會去解決，而由各院之間，互相派員會商解決。現在各部會商，凡發生職權爭議，均採取此種方式，此派員會商之經驗，足爲研究此問題之借鏡。又憲草對於五院之職權，因已劃分清楚，如有爭議，必涉及憲法之解釋，如不能依上述方式解決，憲法仍可授權總統召集各院長會商解決，會商仍不能解決，則可向依憲草第一百四十二條由司法院爲憲法之解釋。總之五權憲法之五院制，乃水乳相融，決不致發生此等嚴重事實，證之過去十餘年試行五院制之經驗，可以深信而無疑。在目前尚有五院幕僚長會報的辦法，五院間之意見，隨時可藉以溝通，此種辦法，行之既久，收效必大，將來當可成爲五院制的習慣法，亦可作解決五院間職權爭議之一助。幕僚長尚能如此，則總統自任行政院長，依憲法召集各院長會商，又何須立於超然地位。

第三，行政事務，固屬繁劇，但總統尙設有幕僚長爲之處理，固不必遇事親躬，所謂「百步叢生，處理匪易」，未免過慮。以現行制度而言，國民政府組織法修正後，主席負責實際政治責任，而仍兼行政院長，則百務叢生，是否「處理匪易」，不難得事實之證明，此制正符國父以大總統即行政院長之遺教，實行日久，當可作將來修正憲草之張本。

以總統爲行政首長，又另設行政院長，其理由既不充分，而所發生之問題尚多，更折言之如下：

(一)總統責任問題 行政責任由總統對國民大會負之已如前述，依憲草第三十八條之規定，「總統依法公布法律發佈命令，並須經關係院院長之副署。」此條立法院所爲之說明，謂：「本條規定總統公布法律發佈命令之權。公布爲法律成立要件之一，即法律案經立法機關通過後，尙須公布，昭示全國，方爲成立，此項公布法律權，在多數國家，皆屬於元首，發布命令，亦爲元首應有之權，但公布法律，發布命令，均應依據憲法及法律之規程

又因五權分立之故，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。此所謂公布法律，發佈命令，須經關係院院長副署，始生效力；但經關係院院長副署後，總統是否有責任，頗值研究。依憲章第七十條規定：「總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交復議」。可見總統對於立法院送請公布之議決案，有審查之權，既有審查權，自有責任。但總統與立法院監察考試各院院長，又係各對國民大會負責，則總統所負之實際政治責任，僅為行政責任，對於立法院監察考試四院並不負責，選擇一來，又不至自相矛盾。又所謂「關係院院長」，行政院長自亦包括在內，立法院監察考試四院院長不副署，不生效力，殆為當然之解釋，是否不生效力，在條文上既未區別，自亦同樣不生效力，殆為當然之解釋，是可見總統與五院之關係及責任，並無分別，然則總統負行政責任，又將何以自圓其說。總統公布之法律，其來源為立法院之議決而送請公布，至總統發布之命令，其來源何自，憲章無明文規定，以各院為行使行政權立法權司法權監察權考試權之最高機關而言，則總統發布命令，應源於各院之送請，憲章對此雖無明文規定，而事實必將如此，但總統對於此項送請發佈之命令，有無審查裁可之權，無從揣測，如無審查裁可之權，而由關係院長副署負責，則總統又成爲不負責實際政治責任之內閣制矣。如有審查裁可之權，又有確各院分立行使治權之精神，究以如何爲宜，是否待法律規定，不得而知。惟以事關重大，憲法似不能疏略，此亦憲章設計欠周之一點。

(二)總統與行政院 總統責任之含混不清，既如上述，而總統與行政院之關係如何，亦應有一詳細之研討，依憲章第五十六條五十八條及五十九條之規定，行政院長，副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，各部會長均由政務委員兼之，均由總統任免，并各對總統負責，依此規定，行政院長自不能對總統負完全行政責任，且行政院之政務，均在各部會，各部會長既直接對總統負責，則行政院長對各部政務，實無權指揮干涉，是實行政院長對總統負完全行政責任，實無是理。演繹看來，行政院長之地位，並不重要，或謂次於各部會長，而僅立於總統之幕僚長地位，亦非過言。又行政院所設行政會議，由行政院副院長及政務委員組織之，院長，副院長，

政務委員（各部長在內）既各對總統負責，其會議亦無與總統之幕僚會議，準此而論，則行政院實爲總統之幕僚機關。然從另一方面研究，總統與行政院之關係，又並非如此。依憲章第四十四條之規定：「國家有過緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須爲急遽處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，爲必要之處置，但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認」。依此規定，可見總統對於重大事項，并不能自行決定，而須取決於行政會議。又憲章第六十一條規定：「左列事項，應經行政會議議決：一，提出於立法院之法律案，二，提出於立法院之戒嚴案大政案，三，提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關係重要國際事項之議案，四，各部各委員會共同關係之事項，五，總統或行政院院長交議之事項，六，行政院院長副院長各政務委員各部部长各委員會提議之事項」。又可知行政政策完全決定於行政會議，從行政院爲中央政府行使行政權之最高機關言，這是很對的。惟總統既非行政會議之主席，對行政會議僅有交議之權，既不參與決定，對其決定又無裁可之規定，則總統與行政院的關係，又很像責任內閣制，但實際行政責任，又須總統對國民大會負之，總統既不能參與行使行政權之最高決定，而要責其負責，於理實難說通。又以幕僚機關或幕僚會議利官長，更無是理，是故憲章此種設計，實有重新考慮修正之必要。

(三)總統與四院 總統與行政院的關係，依憲章雖爲明確之解釋，已如上述，至與立法，司法，考試，監察四院之關係如何，亦不易說明。從理論上講，五權分立，五院獨立行使各種治權，五院之上，不應另有機關，總統雖爲國家元首，然除享受國家元首權外，不應立於五院之上，依憲章研究，五院與總統是否有隸屬關係，無明文規定，但總統既立於行政院，自以解爲立於五院之上爲適宜，如解爲與五院平立，豈不成爲六權嗎？若立於五院之上，又有成爲一權之嫌。故此制在理論上，其欠圓滿，在事實上，行政院爲總統的幕僚機關，但立法，司法，考試，監察四院，在各其隸屬機關，頗成問題。四院均爲行使各種治權之最高機關，並各對國民大會負責，故也。憲章明定總統能依法發佈命令，至五院能否發佈命令，憲章無明文規定，依憲章第三十八條之規定，似僅元首有發佈命令之權，假如五院，尤其

立法，司法，考試，監察四院，無發佈命令之權，則所謂行使各種治權之最  
高機關，又有名實不相符之嫌。因為治權之行使，其方式須以命令行之，所  
謂命令者，其內容如何？依現行「法規制定標準法」之規定，為「規程」、「  
規則」、「辦法」、「細則」四種，以十餘年來國民政府試行五院制之經驗言，  
「規則」命令，有由國民政府公布者，亦有五院自行公布者，其或兩院會同  
公布者，是可知在事實上五院均應有發布命令之權，憲草未作此規定，實係  
疏漏。如五院之命令，均由總統發佈，既無必要，也不可能。而總統發佈之  
命令，屬於立法，司法，考試，監察四院者，總統是否得自行發佈，或源於  
各院之送請及有無審查裁可之權，依憲草研究，無法解答，前已言之。但這  
些問題，不能解決，則總統與四院之關係如何，亦難確定。從形式上看，四  
院均為總統之隸屬機關，從實際上研究，總統與四院院長各對國民大會負責  
，則又為對等關係，總統與四院，究為何種關係，憲法有明定的必要，這  
是憲草所應重新風訂的一點。

乙、行政會議 憲草第六十條規定：「行政院行政會議，由行政院長，  
副院長，及政務委員組織之，以行政院長為主席」。立法院對本案之說明謂：  
「行政方針及重要行政事項，均應統籌兼顧，共同決定，以求政策之貫徹，  
意志之齊一，故行政院應有行政會議之設置」。從這一個說明，可以知道  
行政會議的性質，是一個集思廣益的機關，而非權力機關。又依憲草第四十  
四條及六十一條之規定，（前已引述從略）則行政會議又顯為一權力機關，  
一切重要行政事項，均須由行政會議決定，並有拘束總統之權力，如總統頒  
佈緊急命令，就要經行政會議之議決，而總統對行政會議之議決，並未規定  
有否決之權，自須受其拘束，其為權力機關，不待詳言而知。然行政會議之  
組成分子，如行政院長，副院長，及政務委員，均由總統任免，并各對總統  
負責，其權源為總統，而非國民大會，故所組成之會議體，實不應有拘束總  
統之權力，論理總統對其決議，應有裁可之權，方符總統對國民大會負責之  
旨。又行政院既為獨任，應不設政務委員，行政會議應如今之行政院會議體  
，由院長副院長各部會長組織之，其性質完全為集思廣益之會議體，而負責  
者為院長，院長以參與決定，自可負責，但行政會議總統並不參與決定，而

又有拘束總統之權，要責其對國民大會負責，在法理上，實在說不通。反轉  
來說，行政會議要為權力機關，也並非不可，但其組成分子，必須由國民大  
會選舉，則其會議體即為國民大會權力之所寄，其決議自可拘束總統，而政  
務委員之設置，亦必如此，方有意義，方有權可以發表主張。憲草對於政  
務委員之設置，其用意不在行使權力，而在集思廣益，以議定行政方針及重要  
事項，其監督部會者，固各負有專責，其不管部會之政務委員，得不為主管  
職務範圍，本其學識經驗，發表主張」。以近十餘年來中央及地方採行委員  
會制之經驗，凡非權力之所寄，空頭委員，是沒有說話的餘地的，每備備位  
而已，所謂本其學識經驗，發表主張，完全是一種理想，所謂延擱人才尤屬  
空談，蓋真有才者，決不願做無權的空頭委員，還是事實，也可以說是訓  
政經驗，很足為修正此制之參考。

此外地方政制國民經濟及教育應不定入憲法；憲法用語應統一（如「國  
民與人民」；前後條文應相合（如省無別制訂單行法規之規定，而有「省  
規章」字樣）；國民代表宣誓；容續論之。

### 編輯室言

新年來了，讀者一定念着問：本刊將有什麼新的打算？我們沒有  
多的話說；對着讀者熱烈的期待，我們只有報以最大最善的努力。  
本期內容，集中在憲政與民權的研究。為容納各位作者先生的力  
作，已增加了篇幅，雖然還留着沒有登完或刊出的，以後自當陸續發  
表。讀者應該先致歉意。  
下期是關於建國運動的討論，很多好文章，編者惜不能早日獻  
之於讀者，值得在此預告。

### 癸未元旦立春

譚平山夫人  
孫燕女士  
客裏巴城歲又移，元辰恰是立春時，不平條約從今廢，規復山河卜  
後期，更喜一天飛瑞雪，且憑薄酒慰鄉思。萬家燈火燼樓夜，自笑  
痴頑髮未絲。

# 建國大綱之研究

楊玉清

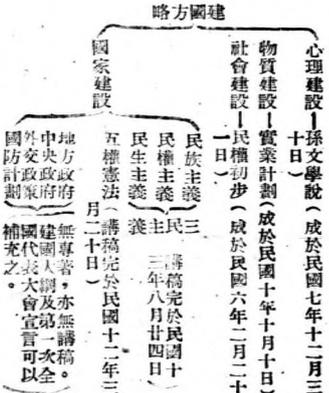
建國大綱爲 國父十三年四月十二日所手訂，並謂：今後革命努力所及之地，即當以實行建國大綱爲唯一之職任。（見制定建國大綱宣言）其重視建國大綱也如此！

憲政，建國，近復爲國人所樂道。我覺得我們與其憑個人的想像，去提出主張，還不如對 國父已有的指示，多加咀嚼，較爲妥當。我現在就建國大綱，加以研究，提出個人的幾點認識如左：

## 一、三民主義與五種憲法並重。

國父的著作很多，但總應以 國父最後的意見爲主。三民主義序言，爲 國父親筆草於民國十三年三月三十日，是最爲可信的材料。在那上面曾說：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，以完成此缺。是 國父的整個著述，可以建國方略名之。又說：國家建設一書，較前三書爲獨大，內涵有民族主義，民權主義，民生主義，五種憲法，地方政府，中央政府，外交政策，國防計劃八冊。是三民主義與五種憲法，同爲國家建設裏面的一部份，而國家建設，又爲建國方略裏面的一部份。惜國家建設全書尚未完成，而 國父早卒，殊爲遺憾。不過我覺得這層上面所說的建國大綱，及第一次全國代表大會宣言，可以補充之。如果我這個看法不錯的話，

就可以把 國父的全部著作，列表如下：



把上面的表一看，就可以知道 國父的著述，都是很具體而有內容的，絕沒有玄妙而令人不可捉摸的苦惱。研究 國父遺教的人，應該放大眼光，開擴心地，從多方面去努力，不必向牛角尖裏面去鑽，自苦自人。尤其是建國大綱第一條開宗明義就明白指出：國民政府，本革命之三民主義，五種憲法，以建國中中華民國，更可見 國父是以五種憲法與三民主義並重。談五種憲法而不及三民主義，固然是淺薄，談三民主義而不及五種憲法，一樣是空洞。

依建國大綱第十九條的規定，設立五院，以試行五種之治，應該在憲政開始時期。但是國府定鼎南京以後，即成立五院，胡漢民先生的解釋，是以第一條爲主。他說：國民政府，既本革命的三民主義，五種憲法，以建設中華民國，那麼，五院的建立，就勢在必行。因爲五種憲法，絕不是一天就可以從半空中落下來。一定要經過長期間的創建，才可以逐步完成。（成立五院時，胡先生在中央紀念週的報告，作者親自聽過，記得大意是如此。）

五院的建立，其根據既在國民政府建國大綱第一條，我們本着第一條的規定，就可以斷言，五種憲法與三民主義爲並重。三民主義的研究，固然重要；五種憲法的研究，一樣重要。十餘年來，大家對三民主義的研究，頗有成績，而對五種憲法的研究，其成績微乎其微。而且研究三民主義，每易流入玄想，所以有些根本無法解決的問題，人們偏爭執之不暇。好像這些問題不解決，就無法解決其他的問題似的。其實這是一種偏見。我們對三民主義的研究，應該向前進，不應還是一城一池的諍讓，而妨礙了我們前進的途程。五種憲法，最有內容，最爲具體，我們應以研究三民主義的精神，同樣去研究五種憲法。「工欲善其事，必先利其器」，五種憲法，是完成三民主義的利器。如果以體用二事形

察兩者，則三民主義爲體，五權憲法爲用，體用二者，是相得益彰，永遠分不開的。

二、三民主義產生的程序，是先民族，次民權，後民生；而三民主義建設的程序，却是先民生，次民權，後民族。

國父革命，從發動到現在，已經有六十年了。國父革命的目的，是在求中國的自由平等。但是當時的滿清政府，非常的腐敗，不倒塌滿清，不足以言救國。列強的勢力，又非常的兇頑，不抵抗列強，也不是以言強國。所以從這樣的思想當中，產生了民族主義。民族主義，是比較原始的。到由君主而變成民主，由帝國而造成民國，這當然是更進一步比較有意識的行動。所以民權主義的產生，又在民族主義以後。後來 國父周遊世界，知道人家除民族問題，政治問題以外，還有更重要的經濟問題。國父覺得我們中國不能走人家已走的錯路，一定要未雨綢繆，使經濟問題與政治民族問題同時解決，於是又產生了民生主義。所以三民主義產生的程序，是先民族，次民權，後民生。

至於建國大綱的規定，三民主義建設的程序則不同了！第二條即言，「建設之首要在民生」。因爲一切是吃飽了飯以後的事。民生問題如果不解決，那麼，其他的問題，都談不上。所以人民的衣食住行四大需要得着解決，則三民主義的建設，才可以得着初步的成果。有了這種結果，於是有了第三條的規定，「其次爲民權」。經濟問題有了着落，大家再才有心思來過問政治。如果啼飢號寒，要人民來過問政治，是提不起人民的興趣的。到人民有了

政治能力，於是又有第四條的規定，「其三爲民族」。一則共謀團結，一則共禦外侮，對內造成現代國家，對外爭取國際平等，國家獨立。這種的程序，是非常的扼要，非常的合理的。

可見 國父對建國的規模，具有深心，有諸已而後求諸人，無諸己而後非諸人，注重先安內而後可以攘外，先充實自己而後可以打倒敵人。絕沒有空喊口號，作革命的狂人。

就現在抗戰說，一切建設，應該以國防爲第一義，這是不待言的。但民生這一個原則，也絕不可忽略，所以民生與國防應該並重。如果大家沒有飯吃，是不能打仗的。軍事，是社會所開的一朵花，要這一朵花好，還要這一顆整顆的樹好。民生就是樹的根，樹的營養。如果這顆樹不能吸收水土日光，那麼，這一朵花，也是絕對不能開的。近人有主張停止不必需之工業建設，這種言論，不是毫無見地的。

儘管今天是在抗戰的過程中，但是這種程序，並不能搖其地位，減輕其重要性。人們都注重抗戰的勝利和憲政的實施，而忽略了民生的需要，其實這是錯誤的。抗戰的勝利，是民族建設；憲政的實施，是民權建設；民生的需要，是民生建設。民族民權的建設，都應於民生建設中求之。這個原則，真是「置之四海而皆準，行之萬世而不悖，百世以俟聖人而不惑」。

我們溯及我們所以能發動抗戰的原因，也是得力於依着這種程序的發展。十多年來的經濟進步，民智開通，都是這一回抗戰的原動力。抗戰以後

，能支持長久，也仍得力於各地的豐收，人民的團結。這一切的一切，都證明這種建設的程序，是應該恪守而不可稍違的。

三、訓政時期之任務，在協助人民備自治，選舉縣長。

建國大綱全文共二十五條，自第八條至十四條，又第十八條，共八條，都是談縣政的。幾乎以三分之一的篇幅，放在縣政問題上，可見 國父對縣政是如何的重視。

當民國元年， 國父主張訓政的時候，自己的黨員，就有些不贊成的。他們的理由是說，民國成立以後，應該是大家平等，不應該還有誰來訓誰。如果自己已要訓誰，那就是佔在人民的頭上，不是站在人民的當中。訓政的思想，仍是專制思想；訓政者的態度，仍不過是專制魔王。殊不知 國父訓政的主張，是加重自己的義務。雖有民國之名，仍須力求民國之實。如果先知先覺者不多負責任，把人民喚起來，那麼，政權仍必落於野心家之手，以暴易暴，甚屬無謂。後來的事實，果證明 國父的思想，是極正確的。反對訓政的黨員，適見其淺薄無知，適見其左翼小兒病。

到袁世凱請 國父北上時候， 國父對袁世凱也說明了三事：一是遷都南京，一是土地軍稅制，一是民選縣長。 國父以爲革命以後，政權乃落於北洋軍閥之手，自不能不提出民選縣長，立民主治不拔之基礎。怎奈袁世凱居心叵測，不明世界潮流，不知國家大勢，反而對人揚言：孫某不做民國的大總統，是民國的大幸。袁世凱的失敗，早在這

句話中註定了。

訓政是 國父一貫的主張；實施自治，民選縣長，又是訓政的主要內容。老實說，中國老百姓所需要的，是善政，不是自治。只要在上者對他們不特別苛求，使之能安居樂業，那他們就很滿足了。林肯解放黑奴，其實當時的黑奴，還不知自由的可愛。他們反恨林肯的多事，使他們對他們自己的生計，不能不自己負責任。訓政，其意義就是要老百姓起來，自己負起政治上的責任，不要依賴他人。中國要立國於現代，如果仍是靠幾個聖賢賢相，是無濟於事的。一定要老百姓自己起來，增加質量，充實國力，才可以與各國並駕齊驅。這種偉大的事業，艱鉅的工程，那真是唯恐可成的！所以須得一般以政教育的人，為之領導，協助人民辦理自治，實行四權。訓政之任務，即在於此。

中國過去的政治。老是往上看。縣長的努力，不在地方，而是怎樣應付省府；省府的努力，也不在各縣，而是怎樣應付中央。自治，就不同了！就是要一切的為政者，把眼光往下看。一切的努力，都寄託在下面；一切的權力，也都交還給民衆。是選擇，過去的弊病，才可以掃除。過去的病，是虛弱症，徒有形骸，而無精神，而無力量。今後要充實國力，要加強國政，要喚醒國魂，那麼，實施自治，民選縣長，就是唯一的藥方。

但是一直到現在，人們不知不覺還同樣懷著對民選縣長不信任的態度。總覺得中國民衆程度不夠，如果使之選舉，不徒無益，而又害之，所以有時候原則的規定是民治，而細則的規定，却是官治，

却是維持官治的延長。其實這個問題，在清末末年

還可以談，從民國以後，就不能談了。政治就是教育。惟其程度不夠，更要給他們以訓練、學習的機會。這多年來，訓政之無成效，不是無力，而是無心，不是環境的困難，而是心理的障礙。大家根本沒有對到這件事的誠意，那末，所以愈非愈無路可走了。例如各大都市的市長民選，這總是容易辦到的。市民的程度，不能說不夠。我過去還曾經主張過選舉的十年計劃。第一期二年，大學生有選舉權。第二期二年，中學生有選舉權。第三期二年，小學生有選舉權。第四期二年，認識字者有選舉權。第五期二年，有職業者有選舉權。十年以後再實行普選，每個國民都有選舉權。像這樣有計劃的幹去，總有達到目的之一日。如果有誠意辦，任何事，都是可以辦得通的。實施自治，民選縣長，這是中國建國的基礎。這是 國父遺教的核心；這是建國大綱中最重要的部份；我們切宜遵行，不可忽視。

四、五權憲法，其用為五，其體為一，其精神在五權之分工，而不在五院之對立。

孟德斯鳩詳讀了羅馬的歷史，考察了英國的政治，於是得出三權分立的結論。後來不少的學者，對孟氏的學說，加以攻擊，謂孟氏的三權分立論，與事實不合。立法中亦有行政，行政中亦有立法，而且三權果真分開，那麼，什麼事，都不能辦了。所以近年來政治制度的演進，有的立法權最高，如英法之議會是；有的行政權最高，如德義之獨裁是；有的是司法權最高，如美國之最高法院對國

會所制定的法律，有判定是否違反憲法的權能是，一到蘇聯發展為蘇維埃制度，那就是使立法和行政合併的制度。一直到今天，真正三權分立的現象，確實是不存在。

三權分立的學說，既有商討的餘地，那麼五權分立，豈不是更無堅強的基礎？

不過說到這兒，我們就不能不有更進一步的認識。國父的學說，是主張權能區分的。權能人民，能屬政府。屬於人民的權，為形權；屬於政府的權，為治權。政權為體，治權為用；體是唯一的，用是可分的。普通政治學上的主權論，謂主權是最高的，唯一的，獨立的，原始的，不可讓與的，這些條件，都可以加在政權的身上。五權憲法的精神，就是在維持政權的統一，加強治權的分工。

社會愈文明，分工愈細密。要求政府有能，必得政府的機構，合乎科學的組織，有合理的分工，使得工作效率，強大起來。五權憲法的精神，完全在此。

但是五權憲法，固然主張五權分工，絕不在五院對立。不少的人，誤會了分工的意義，以為五院對立，五個房子對立，就盡了分工的能事。其實在一個房子當中，也可以實行五權分工的，不限定有五個房子對立起來，才是五權的分工。國父說過去中國也是三權分立，即行政，考試，監察是。而中國的實情，政試並未離行政而獨立，更沒有離行政以外而樹立一個機構。足見分工仍在精神，而不在此形式。

五院制度，已實行十餘年，其利弊得失，人們

應該有一番冷靜的探討。不應該顧忌人的關係，就聽其自然，不問不問。(以下約千字奉命免登) 甚至於學者著述，已出版者，對政制的說明，也多錯誤。這種現象，確有改造的必要。此問題範圍太大，因限於篇幅，暫不具論。

五、在均權制度之下，省有自治權。

依建國大綱第六十七兩條的規定，中國的政制，不偏於中央集權，也不偏於地方分權，而採均權制度。因為中央集權與地方分權，都不合中國目前之需要，都是不利於中國的。如果採中央集權，則中國幅員遼闊，發展莫及，無以充實國力；如果採地方分權，則無強固之中央，亦不足以言抵禦外侮。為了保障中國的主權，要集權；為了充實中國的國力，要分權。最合理的辦法，就是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。國父的均權制度，最合中國目前的需要，多一點，就有餘，少一點，就不足。在均權制度之下，則省有自治權，省長由民衆選出。不少的人，只見縣自治單位，即忽略了省自治監督。如果省無自治權，完全為中央之辦事處，則此種形勢，又成為中央集權了！

不少的人，或以省之區域太大，即主縮小省區；或以省之權力太大，即易形成割據。殊不知發展交通，是縮小地區的辦法。交通如果方便，全國之大，也無足慮，何況一省！省之權力雖大，不一定就會形成割據。因為以後有省政權的人，不一定要有軍權。軍權全集中於中央，沒有軍權，何能割據？這一點的基本問題，仍在軍民之分治。如果

軍民分治不能辦到，那麼，省權完全削弱，也無濟於割據之實。謀國是者，應於此多加注意！

六、建國大綱之擬訂，為國父及身而行者。

國父是一個理論家，更是一個實行家。他一生奔走革命，總希望自己的理想實現。他的著作，絕不是為的傳世，使當時後世，敬歎憑吊而後已，可以說都是為的他及身而行的。他發表有系統的著作，是民國六年以後的事。尤其是建國大綱，更是為他及身而行的。在第二十一條，謂總統任免院長，此總統，即國父自指。全文除此條提及總統外，別無條文規定總統的職權。因為以自己為對象，所以不便多言。不然的話，總統在國家的地位，何等重要，那有一字不提的道理！所以建國大綱的規定，如果由國父自己領導實施，則一切毫無問題。不幸國父逝世，不及見其主張之實現，到了現在，時過境遷，仁者見仁，智者見智，自不免各有所偏，人各其說。不過我們總以少存成見的為好。國父的指示，真是洞中窺要，我們應該倍速促其實現。

以上所陳，僅舉舉大者。建國大綱第十九條，國父自謂試行五權之治；在三民主義序言上，亦囑同志多加補充。國父的謙懷，誠為後死所不可及，我們現在應該本其精神，作進一步的探討。有利於國，國父在天之靈，亦當含笑而許之。爰將研究所及，不計當否，寫出以獻於國人之前。自信尚非妄誕荒唐，亦愛國獻曝之用心云。如蒙同志共同研討，製成方案，以供政府採擇，則尤所企幸！

四卷二期預告

- 計劃建國昌言(七)..... 黃文山
- 心理建設之基本問題..... 蕭孝燦
- 戰後我國之理論建設問題..... 羅幼偉
- 社會建設之意義與任務..... 徐思遠
- 唐代的建國人才..... 徐照
- 王雲
- 謝華清
- 張溥生
- 李宗義
- 鄭烈
- 國建
- 才人
- 論才難
- 談出處
- 怎樣做一個現代公務員
- 革命先烈遺事瑣談(三)

訂購辦法：零售 每冊壹元  
半年叁貳元 全年陸拾元  
編輯及發行者：  
三民主義半月刊社  
重慶兩浮支路八十三號

四卷三期預告

- 計劃建國昌言(下)..... 黃文山
- 論我國國防建設..... 劉斐
- 民生主義的特質與其經濟政策..... 孟憲章
- 三民主義的倫理建設與教育..... 王鏡清
- 中國倫理之形成與政治之關係..... 敖士英
- 大學解釋..... 羅正祥
- 論生活型態的改造..... 謝東平
- 革命先烈遺事瑣談(四)..... 鄭烈
- 讀「西行風唱」雜感..... 溫叔宣

中國快要正式頒布憲法實行憲政了，這是國家長治久安之計，我們希望其迅速的順利的完成。

但要實行憲政，有一個根本前提，即必須憲法確有權威且能為人民所擁護。否則白紙黑字的憲法，有何價值可言呢？要完成這一前提，一方面要人民有行使政權之訓練；另一方面，必須實行軍民分治。在本年十一月全會確定實施憲政的時期以後，參政會決議實行軍民分治。這不僅是憲政成敗的大關鍵，而且是國家長治久安的根本問題。

所謂軍民分治者，即軍人不干政治之意，亦即以政統軍之意。這不僅是憲政通則，凡屬現代國家，即使獨裁國家，也必須做到這一點。所謂軍人不干政治者，第一，在行政上軍人除了國防和作戰以外，對於國家用人行政，一聽立法機關及政府主持，不利用其軍事權力加以干涉。第二，在司法上，凡屬普通人民法律事件，如非現役軍人，不受軍法裁判，亦不受軍事機關干涉。

### 論實行憲政的提前 軍民分治

胡秋原

爲什麼要如此呢？

第一、軍事是國家最大的實力。如果軍人干政，其動機和方法如都於國家有益，固然不成問題，否則，即易引起內戰，而內戰亦易助諸武力解決，結果必至內戰。即不戰而戰，亦必造成割據。這不僅影響國家之統一，而且使國家分心於政治，一定不能專心致志於國防，且將造成軍人本身的不統一。一個國家如無一個統一的國防軍作國家的重心，這國家是經不起風浪的。爲了愛護國家，愛護軍隊，爲了保持國家之統一，軍隊之完整，必須軍人不干政治。

第二、軍隊責任只是對外禦敵，使政府得以依據憲法充分行使其權力。而軍人干政，則保沒有個別人因權力之便，助憲法之行使。

第三、所謂軍人不干政治，不是說軍人不得進問政治及軍事之意。軍隊推舉代表參加制憲工作是可以的。但憲法一經實行，任何人不得違憲。軍隊只是受

政府指揮完成國防任務。政府本身的用人行政，是政府的事，軍隊不得過問。而一般政治團體的活動，軍人也不得參加。如果軍人有政治才幹和興趣，他可以脫離現役。至於元首兼最高統帥者，自有統率全國軍政大權不受此原則限制。

且國內統一或對外戰爭終了，我們必須實行軍民分治。現在我國決定戰爭終了後一年內實行憲政了，也就是我們必須籌備軍民分治的時候了。

我們在這原則下，應該做些什麼呢？

第一、是思想的準備。軍民分治雖是政治新原理，也是中國的舊傳統。在漢代盛時，軍隊無不聽中央指揮，且多以文人爲大將，此風至清末猶然。漢代武功盛極一時，然備置諸人，均不與問政事。李廣雖封，亦因其不談政治而已。後漢之末，刺史漸領兵權，爲軍民不分之始，以後行爲唐之藩鎮。然一旦國家統一，無不實行軍民分治，宋如此，明清亦如此，不過民國以來因爲情形特殊，此事不爲人注意，而甚至以軍人兼政爲當然，一旦要實行軍民分治，也許有微難履之勢。不過這是一原則之宣傳，我們的軍人都是革命軍人，一定會於實行這原則的。不過這是一原則之宣傳，我們的軍人都是革命軍人，一定會於實行這原則的。

第二、由後方開始實行。其中最關重要者：首先，省主席，律由非現役軍人充任。第二，軍事長官對國家用人行政，必須避讓主張。第三，各省軍人不得對地方行政有所干涉，其地方行政機關之協助者，須由軍政機關通過政府命令辦理。第四，一般民間案件除有特別法由軍事機關處理者外，人民不受軍法裁判。而除經一定手續者外，任何軍法機關不得干涉人民權利。

第三、在反攻開始以後，各地區軍事底定之日，上項原則，亦應一律實行。

第四、一般而論，全國軍官官兵，除三民主義外，不得信仰其他主義。所有現役軍官，除軍職不得擔任其他職務；除軍事會議以外，個人或集體，對國家用人行政，不得有所主張，有所推舉。

最後須一言者：現代國家無論政體如何，必有一統一的國防軍爲國家的重心。英美如此，蘇聯如此，德義日亦如此。軍事是不變的，政治是可變的。然因軍隊不變，無論政治上如何變化，毫不影響國家的根本。而任何政治團體亦不能以軍隊爲政治之工具。建國必先建軍。所謂建軍就是建立統一的現代化的國防軍。然如果軍與政不能分開，軍隊必因政見不同而分化，統一的國防軍是難於建立的。

第七期

讀者通訊

第九期

第十一期

國父的民生史觀與威嚴的社會史觀..... 葉青  
 論三民主義新社會的心理基礎..... 王書林  
 喬治亨利摩一地價稅學說述評..... 丘式如  
 試驗設計工作..... 薩帥炯  
 縣各級組織關係圖的研究..... 張遠謀  
 公務員異動之原因及其補救之辦法..... 李宗義  
 論曹操之出兵..... 徐德麟  
 先哲的勤政精神..... 成錫軒  
 國父家世源流的新認識..... 彭澤益  
 武昌首義殉難彭劉楊三烈士列傳..... 張鏡影  
 研究學術的取材問題(讀中國之命運札記)..... 蕭文哲

能力轉換與機能區分..... 胡一貫  
 國父怎樣解決道德的起源問題..... 張鐵君  
 三民主義與倫理道德的關係..... 賀鐵僧  
 論省政性質與地位..... 鄭彥榮  
 新縣政中的分級負責與分層負責..... 楊新  
 中國古代民族述略..... 宋國樞譯  
 納粹主義對世界秩序的威脅(下)..... 蘇楚白  
 蘇委員長五十五生日感言述言..... 鄭烈  
 革命先烈遺事瑣談(一)..... 張鏡影  
 鄭士良傳..... 鄭烈

民生主義經濟學的基本原理..... 高叔康  
 我國戰後經濟制度問題..... 梅祖蔭  
 民生主義的農業政策..... 張覺人  
 建立全國水道運輸聯絡網芻議..... 彭舉沛  
 治河與利管見..... 周廷元  
 論王荊公之理財..... 張民生  
 論考核制度..... 曾資生  
 再論共產國際及其解體(續完)..... 周之鳴  
 林故主席大事述聞..... 呂超  
 四川黨人吳山的生平..... 陸丹林

第八期

第十期

第十二期

現代政治制度之發展..... 薩雲武  
 構成三民主義的諸理論..... 廖小岑  
 論中國外交政策..... 周子亞  
 教育訓導工作的三個基本概念..... 王鴻俊  
 對於當前物價政策應有的認識與努力..... 郭伯醜  
 納粹主義對世界秩序的威脅(上)..... 宋國樞譯  
 論曹操之內政..... 徐德麟  
 聯義社革命史略..... 趙植芝  
 陳少白傳..... 張鏡影

國父的家世與行誼..... 本社特輯  
 法與禮..... 梅仲協  
 法治與禮治..... 周教禮  
 對於今後民法的一點意見..... 張企泰  
 考核工作之檢討與改進..... 李宗黃  
 論用人才與人才自用..... 鄧啓農  
 開平均地權即土地均權論..... 萬國鼎  
 再論共產國際及其解體..... 周之鳴  
 紀楊衢雲..... 鄧慕韓  
 革命先烈遺事瑣談(二)..... 鄭烈

林故主席領導下之美洲國民黨..... 馮自由  
 三民主義對世界和平建設的指導作用..... 王研石  
 弱小民族革命諸問題..... 羅小岑  
 國父的濟弱扶傾論與威爾遜的民族自決論..... 毛樹清  
 邊疆問題之再認識..... 汪昭聲  
 宣傳藝術論..... 鄧公玄  
 論今後的黨務工作..... 王崇熙  
 讀楊樹山先生自著年譜..... 梁乙真  
 致讀者..... 楊玉清

歡迎訂閱

半年訂費三十二元 全年六十元  
 黨員、團員、學生、軍人、圖書館八折，集體訂閱二十份以上七折。  
 訂閱處：重慶兩浮支路八十四號三民主義半月刊社

# 三民主義半月刊第三卷總目錄

## 第一期

- 到自由平等之路.....劉文島
- 均權主義的實質意義.....張金鑑
- 地方自治實施之研究.....蔣子英
- 地方自治的幾個重要問題.....丘式如
- 三民主義的地方自治研究.....趙海金
- 當前的兵役問題.....徐佛觀
- 怎麼研究黨義.....馬紹伯
- 東方民族革命運動大綱.....梁乙真
- 林則徐的用人.....陶元珍
- 第二年代的開始(編後記).....編者

## 第二期

- 三民主義歷史與真本.....郭嘉輝
- 三民主義的經濟理論基礎.....羅小岑
- 論民生主義經濟建設.....羅克典
- 「共產黨宣言」批判.....劉文島
- 徵稅與分配.....楊四孟
- 土地發與解決戰時經濟財政和土地問題.....黃石華
- 美國的對外經濟作戰.....張覺人
- 朝鮮民族革命運動研究大綱.....梁乙真
- 左宗棠與西北經營.....蔣君章

## 第三期

- 教育者的風貌.....楊玉清
- 三民主義教育的理論體系.....王鏡清
- 共產主義批判.....劉文島
- 三民主義與共產主義的異同.....馬曙山
- 人生的理想.....董兆孚
- 禮記的修養觀念.....燕養權
- 建立三民主義學術系統的一個方法.....杜定友
- 總裁如何在艱苦中完成統一大業.....謝君韶恭述
- 台灣民族革命運動研究大綱.....梁乙真

## 第四期

- 讀校三民主義的回顧.....鄒魯
- 政治理想.....陳石字
- 法治與國運.....鄒烈
- 法治與建國.....周敦禮
- 人事制度論.....曾資生
- 「人」的建設及其基本問題.....趙祥麟
- 法西斯主義批判.....劉文島
- 讀「中國之命運」書後.....張知本
- 越南民族革命運動研究大綱.....梁乙真
- 「黑旗劉」.....易君左

## 第五期

- 民生主義與共產主義的新理解.....王冠青
- 第三國際之解散.....羅小岑
- 納粹主義批判.....劉文島
- 法治與建國(下).....周敦禮
- 如何增強省府委員會的效能.....鄭彥霖
- 省府組織改革芻議.....陸烈甫
- 暹羅民族革命運動研究大綱.....梁乙真
- 總裁如何在艱苦中完成統一大業(續完).....謝君韶
- 讀者通訊.....

## 第六期

- 通經致用.....敦士英
- 中國國民黨教育政策的回顧與前瞻.....晉松生
- 共產國際及其解體.....周之鳴
- 論無為.....王德揚
- 臨非論賞罰.....張溥生
- 民族的歷史與文學.....徐中玉
- 民族性與民族作風.....徐中玉
- 總理軼文續輯九篇及其考證.....劉子
- 突卯學社史話及頌(紀念碑序).....張
- 研究通訊(關於印度文物的研究).....郭

# 總理民元就任大總統詳記

陸丹林

中華民國元年元旦的一天，是中國數千年歷史上一個轉捩點，也是歷法演變的一個轉捩點，這一天，就是總理就任民選的臨時大總統的日子，現在回顧起來，已有三十三週年的歲月了。

自從辛亥年秋，武昌發難後，未及一月，宣布獨立脫離滿清專制政府的省區，佔了全國的一半，革命軍的勢力，遍及全國，但是南北各省，雖然宣布獨立，却是各自為政，沒有一個聯合的綜攝行政的統一機關，對內對外，一切進行，很感不便。在九月二十二日江蘇都督程德全，浙江都督湯壽潛，聯電馮軍都督陳其美，提議由各省公舉代表，在上海集議，仿照美國十三州會議的制度，為全國二十二行省的一致行動，略說：「……美國革命，苦戰八年，卒獲最後之成功者，賴十三州會議，總機關統一進行，維持秩序之力。考其第一次，第二次會議，均係以援助各州議會為宗旨。至第三次會議，始能確定國會，長治久安，亦是歷史上必經之職軌。吾國參仿照美國第一次方法，於上海設立臨時會議機關，磋商對內對外妥善方法……」并附提議大綱三條：一、公議外交代表。二、對於軍事進行之聯絡方法。三、對於清皇室之處理。陳其美

贊成。第二天即以江蘇都督代表雷奮、沈恩孚、浙江都督代表姚桐蓀、高爾登的名義，分電各省派代表來滬會議組織臨時政府，并請各省公認伍廷芳為臨時外交代表。九月廿五日，代表舉行首次會議，定名為「各省都督府代表聯合會」，三十日，議決承認武昌政府為中華民國中央政府。十月四日，又議決各督代表赴武昌籌組臨時政府，各省留一人以上在上海為通訊機關，接洽機要。代表們到了湖北，哈值漢陽失守，武昌遭受威脅，於是改在漢口英租界福昌洋行舉行會議，議決臨時政府組織大綱二十一條。十四日，蘇浙滬聯軍光復南京，遂議決以南京為臨時政府的所在地，各省代表，於七日以內，務必齊集南京，如有十省以上的代表，即開臨時大總統的選舉會。當時留在上海的代表，已於十四日選舉黃興為大元帥，黎元洪為副元帥，和擬定大元帥職權。主持中華民國臨時政府。而在武昌的各省代表，對於大元帥職權，表示異議，黃興因此辭職，各省代表重選黎元洪為大元帥，黃興為副元帥，可是黎不能到滬，黃也力辭以候。總理

當武漢起義的時候，總理正在美洲活動，得到這個消息，因鑒於外交方面關係革命成敗，非時

重要，而英國態度，尤為特殊注意，乃轉美赴歐，和各國政府接洽，結果其為完滿，外交任務完畢，即啟程回國。十一月六日，安抵上海，到滬以後，由黃宗仰（烏目山僧）恭迎，寄寓靜安寺路的愛國園一切供應，國主哈同竭誠招待，優渥備至。初十，各省代表舉行臨時大總統選舉大會，到會者有：直隸，奉天，山東，河南，湖北，湖南，廣東，廣西，福建，山西，雲南，陝西，江西，安徽，四川，江蘇，浙江十七省代表，共四十五人，齊集南京，由浙江代表湯爾和主席，共投十七票，按臨時政府組織大綱第一條之規定，議決黎元洪為大元帥，黃興為副元帥。結果，總理得十六票當選為中華民國第一任臨時大總統。過了幾天，由十七省代表特派王寵惠陳陶怡等赴滬恭迎。總理入京就職。於是總理「三十年如一日之恢復中華創立民國之志，於期竟成！」（引用 總理的語）

總理當選臨時大總統後，於十一月十三日上午十時，偕代表特派員隨員等，由上海乘滬甯鐵路火車赴京就職。那時上海各軍隊前齊集北站，警槍排列，各國商船舉代表歡迎，連同中外各界，總數在萬人以上。車啓行時，鳴炮致敬，歡聲震天。過蘇州，在車站醵款歡迎的，人山人海，共和萬歲的聲

演，數里可聞。到無錫，學生數百人，列隊歡呼，代表登車表示敬意。總理和他們握手。過常州，...

總理抵站在中。未幾，總理自花車下月台，手持平常軍帽，身穿土黃色呢質軍服，沒有佩帶肩章...

是夜十時，行接任禮。黃興方立徐紹楨右立，各軍團長各部副署科長以上，一律參加，衣體服或...

過，略說：「今日之舉，為五千年歷史所未有。我國所希望者，在共和政府之成立，及推倒滿清專制...

惟中華民國建國元年元月元日，民國第一期大總統孫文蒞任，恭進寶像湘鄂秦晉蘇浙皖贛閩粵蜀...

惟中華民國建國元年元月元日，民國第一期大總統孫文蒞任，恭進寶像湘鄂秦晉蘇浙皖贛閩粵蜀...

惟中華民國建國元年元月元日，民國第一期大總統孫文蒞任，恭進寶像湘鄂秦晉蘇浙皖贛閩粵蜀...

惟中華民國建國元年元月元日，民國第一期大總統孫文蒞任，恭進寶像湘鄂秦晉蘇浙皖贛閩粵蜀...

作威福，毋縱專制，毋賦非禮，毋任非才，凡我共和國民，毋不矢志守信至誠愛國，軒輊，金天，列祖，列宗，七十二代之君，實期斯言！代表等受國民委託之重，敢不盡忠！謹致大總統履慶，俾公發...

大總統受印，給在宣誓上，由胡漢民代讀，馮國璋，海陸空軍將士代表徐紹楨致詞，大總統答詞，略謂：竭誠心力，勉副國民公意。陸由代表和海陸軍將士三呼「中華共和萬歲」，禮成，奏樂散會。

中華民國元年一月一日，改用陽歷，就是以前一天為中華民國元年一月一日。第二天，代表團議決添派副總統，黎元洪當選。并即着手組織內閣，提出代表團徵求同意，公布各部總長如下：陸軍總長黃興，次長蔣作賓。海軍總長黃鍾瑛，次長湯壽潛。司法總長伍廷芳，次長呂志伊。財政總長陳錦濤，次長王鴻猷。外交總長王寵惠，次長魏宸組。內務總長程德全，次長居正。教育總長蔡元培，次長景范。實業總長張謇，次長馬君武。交通總長湯壽潛，次長于右任。這是中華民國第一次的內閣，仿美國制，不設總理。內閣成立，復由各代表組織參議院，以為立法機關，會議成立大會，舉林森為議長，王正廷為副議長。同時政府用中華民國名義，發表宣言，宣告各國及勸告北方將士，從此對內對外，都有明確的表示。

年華逝水，歲月駸駸，回顧三十二年的過去，國事人事，不知變幻幾多，只就第一期內閣的人物而說，目下還是健存的，只有王寵惠、居正、于右任等三數人而已，其中變節的反革命的也有，無今追昔，想起總理「革命尚未成功，同志仍須努力」的遺訓，我們感到責任不能卸下，還要加倍的

努力呢。