

社 會 科 學 叢 刊

# 中 國 憲 政 原 理

劉 靜 文 著

43

圖 書 股

正 中 書 局 印 行





# 第一章 憲法本質

## 第一節 國家組織的基本法

近代各國的憲法，無論從形式上或實質上言之，皆表現出極大的差異，因此吾人如欲求出一個統括的簡明的定義，必會感到非常的困難。過去所有的定義，大致包含基本法，主權的分配，政府組織，人民的基本權利等觀念。此外，還有將成文法，司法判例及政治慣例等，包括在定義之內的，這些定義，側重在法理的分析，而忽略了政治運用的真實情況，側重在憲法的表面形式的解釋，而未能表明出憲法的基本特性，換言之，未能表明出憲法及其當前社會之精神與物質的產物。為求補救各家定義的缺陷，著者曾為憲法作如下之定義曰：「憲法乃國家組織的基本體系具有最高的法律效力，以保持政治生活的安定為目的者也」。這個定義，包含國家組織的基本法，國家組織的最高法及政治生活的安定三個觀念，茲逐一加以簡要的討論，以明憲法的基本特性之所在。

第一，憲法乃國家組織的基本法。基本法的較為具體的討論，雖說是盛行於十四五世紀的英、法兩國，但是英國一二一五年之大憲章，已具體而微的表現出基本法的觀念了。根據阿丹斯(Adams)所著 *Constitutional History of England*，牠在歷史上的重要性，不在其所具載的條文，而在其所詔示的兩大原則：第一，任何國家之內，必有若干法律的的存在，以為其政府組織的基礎，為國王或現今政府所須絕對服從者；第二，如政府拒絕服從此等法律，則國民有權以施強制之力，雖至顛覆政府，亦



(南)

所不措。

法國自十四世紀以來，一般法學家，尤其是自然法的法學家，主張國法（Lois fondamentales du royaume）與王法（Lois du roi）的分別。所謂國法者，包括若干信條，習俗與法律原則，尤其是自然法，上帝法及國家根本大法等，因其年代久遠，植基深厚，雖當時法王，亦自認若未得等級會議的同意，不能將其任意修改或廢止。此種基本法的觀念與慣例，經過歷史家與法學家的鼓吹發揮之後，在當時已形成一種初步的雛形的不成文憲法。此等基本法的學說與原則，雖一再的由等級會議加以表證，雖也一再的受到法王的敬重；但當十七世紀，皇權逐步的趨於專制之時，牠們也就逐漸的隨著時代而消散了。

在英國中古時代，亦有與當時法國同樣的學說，尤其在法官Coke的領導之下，一般普通法法學家，皆主張凡是由普通法法庭所執行的普通法（Common Law），乃是國家的最高法，其原則可以拘束英皇的特權（Prerogatives）（見Holdsforth, History of English Law, vol. IV, p. 173）。自從十四五世紀以來，議會的大權日增，此種學說，遂採取了一種更為實用的方式，換言之，法乃最高，但議會則可再改而修正之。此種學說，因得議會的維護，故得流行於十六世紀。見Holdsforth前書 vol. II, pp. 441—443。即在今日，法乃最高的原則，仍賴議會主權的原則，以增進其威信。所以憲法學權威戴色（A. V. Dicey）氏即以「議會最高的原則（The Supremacy of Parliament）」與「法律統治的原則（The Rule of Law）」通貫了他的著作Law of the Constitution的全部。為求讀者更易明瞭「法律統治」的含義，且再譯出戴色氏對此所加的解釋：「（一）絕無任何個人，除却對於國家正當

法庭所建立的法律有了明定的破壞之外，可受處罰或忍受依合法方式所加的身體上或財產上的損害；照此意義，法律的統治，乃與任何政府系統，建基在有權威的人們得運用其廣泛的專斷或裁決之權以限制個人自由者，兩相對照。(一)不僅在我們英人之中，無人可以高出法律之上；並且在整個英國，任何個人，不管其品位與身分如何，必須受國家正常法律的拘束及正常法庭的管轄。(二)英國憲法的一般原則，乃司法判決私人權利的個別案件所累積而成的結果。(見氏書 Law of the Constitution, p. 179)

基本法觀念的形成，在七四五世紀的英、法兩國，已經有了深厚的根蒂；再就當時歐洲的政治情況而論，城市政府、法外團體、宗教團體、封建制度等等，其職權運用，皆需要一種含有條約性質的約章以爲規定。由此再進一步，就可將此等約章觀念，運用到其君王與臣民的關係之上了。那就是說，君王應承認人民享有若干種權利；且此類權利，應具載於成文的法典之內，如同君王與臣民之間所訂的一種契約。加以當時的教約觀念，以爲教社的存在，既公認爲基於社教與信徒之間的一種教約，則國家的存在，自亦爲基於國家與人民間的一種契約。加以當時的社約說，其持論要義，既建築在「同意受制」的原則之上，則政府職權的運用，自亦應依據某種明文契約。所以到了十七八世紀，「基本法的觀念」在一般人的思想中，早已確立不拔了。例如一六四九年英國克倫威爾時代的「人民公約」(A Pledge of the People)，其初稿，即會列舉人民應享的若干種權利，爲議會所不應侵犯者，所以其權威實應在議會的制定法之上。此約又規定須得人民的同意，始能成立，所以其制定權，亦不純屬於議會。當時起草「人民公約」的目的，依照此約的序言所稱，在使伊等代表，今後將不再常時遇到

某種政治上的不安定。以求徵「安定」爲立約的首要之圖，則此約自然被視爲一種基本的法典。

就美國而論，還在殖民時代，一般由英國移殖而來的清教徒，已將歐洲的基本法觀念及祖約說理論帶至新大陸。例如二六三〇年美弗萊爾約章 (The Yeavor Compact) 條，即爲清教徒船行至弗基居阿 (Jamestown) 時所訂立的約中且明言：吾等響應時需，以爲殖民地設立公道平等的法律憲法與官職而遵從之。其次爲殖民時代各邦的特許狀，例如巴爾提摩拉年康內堡克邦的基本約章 (Fundamental Order of Connecticut)。此約章即爲該邦殖民者的建國憲法，曾經公民全體大會表決者。在最初雖由該邦人民制定，但仍於英皇查理第二時代，刻意由英皇核准，成爲該邦的特許狀。此其一例。其他各邦亦各先後取得特許狀，以爲規範其政府組織與職權的基本約章。其次是美國革命時代的各邦制憲。馬利蘭 (Maryland) 賓夕法尼亞 (Pennsylvania) 及北卡羅來納 (North Carolina) 於一七七六年南下羅來納 (South Carolina) 於一七七八年，皆先後將其所制定的憲法，非正式的交由公民表決。一七八年馬薩諸塞 (Massachusetts) 的憲法提案，乃由立法機關經特許而制定，正式交由公民表決。一七七八年馬薩諸塞 (New Hampshire) 則更進一步，於一七七八年，召集一個制憲會議，專一從事於憲法制定與表決的工作，而馬薩諸塞於一七八〇年制憲時，第一條的將各邦制憲的步驟，合採採用：(一) 先將召開制憲會議，以專一從事於制憲工作的問題，交由公民表決；(二) 公民選舉組成制憲會議的代表；(三) 然後將制憲會議所制定的憲法，交由公民表決；(四) 公民選舉組成制憲會議的起點憲法之時，草憲的人士，雖未及主張以其所通過的憲法草案交付各邦公民大會表決；然亦於該草案之末，規定該草案須經由各邦分別選舉的制憲會議表決，然後發生效力。此外，美國聯邦憲法，對

於以一種明確的憲法主義，尚實屬四大特點之一。憲法須由特種的制憲機關制定。(二)憲法須  
爲一種明確的成文法。三較難的修改程序。四司法的保障。這四個特點，將於下面論憲法爲  
國其組織與最高法時，再作較詳的討論。不察於此，統而論之，在美國革命時代，社會的理論與影響  
於當時的政治思想，至爲深鉅，所以無論各邦制憲或聯邦制憲，大家皆公認，政府職權的行使，應  
基於一種明文的公約之上，且在尚未獲得人民的批准之前，任何憲法，皆不應發生效力。當時的一般  
信念，認爲凡屬國家的基本組織與基本事項，皆應具載於明文的法典之內，組織應由特種的制定手續  
與莊嚴的信仰之宣示，以表證此等法典的權威。固然是法國大革命之哲學基礎，且阻礙美國革命之影響  
，再就法國大革命時代而論，盧梭的社會契約論，固然是法國大革命之哲學基礎，且阻礙美國革命之影響  
，對於當時法國的人民心理，亦是非常的深刻，因爲美國獨立宣言與各邦憲法，已將當時一般人所幻想  
企望着的理想與學說，一一具載於莊嚴的文詞與法典之內，亞當斯(Adam Smith)與法國克拉克(John  
Locke)等，又將各邦新憲法示法國友人。當一七八三年頃，所有美國各邦憲法，皆係一譯成法文  
刊行全國，爲全國人士熱烈研究的資料。所以說美國革命，對於法國人民革命思想的刺激，是異常的  
深刻。如法國一七九一年，一七九三年及一七九五年的憲法，皆不僅具載着很詳盡的人民權利宣言，且  
且亦陳述了許多當時最流行的政治理想，而且一七九三年憲法，即曾交付公民表決，當時人士並主張  
制憲及修改憲法之權應屬諸制憲團體，以示應與普通法律有別。此外，在當時法國，成文憲法的觀念，  
亦極爲上強明確，謂任何權利，如無成文法典以表記之者，即沒有真實的存在。總之，法國革命，所  
受到美國革命的影響，至爲深刻，凡屬流行於美國革命時代的標語文詞，如權利宣言，制憲會議，成



犯的基本事項；而在德國新憲裏面，卻明定土地的開發與使用，乃其所有者對於社會的義務；尤其在蘇俄的憲法裏面，卻要廢除土地私有權了。一般的說來，憲法中公認的基本事項，大體上包含有：

(一) 國家最主要機關的組織，職權及彼此間的相互關係；(二) 個人的基本權利與義務；(三) 基本法尊嚴性的保證條件，如制定與修改的程序，司法保障等等。但這也只是一種統括的觀察；實際上各國憲法皆隨着時代背景與國家情況而各有其特殊的基本事項，例如在美國憲法之中，除却對於立法；行政及司法三部，以及人民的自由權利，予以明確的規定外，同時又規定「合衆國公民的選舉，將不因種族，皮色或過去的勞役情況，而受到聯邦政府或各邦政府的否認或減削」(修正案第十五條)此外在修正案第十八條中；又將與喬飲料的製造，販賣或運輸，視作嚴重的基本事項，而加以明確的禁止。韋馬憲法的第一章，關於共和國的組織與職能，可說是大體上規範基本事項者，但其第二章，關於德國人民的基本權利與義務，內中就有不少瑣細的事項，通常可由國家法律以規定之者，也視作重要的基本事項，特由憲法予以規定。例如其中第一一九至一二二條，對於婚姻，家庭及幼童的養教，予以特殊的保障。此外，在社會生活，教育及學校，及經濟生活諸節中，將許多現代國家之社會的或經濟的功能，視作國家組織中的基本事項了。至於奧國新憲，亦與德國新憲一樣，將許多瑣細事項，列為基本事項。在美國各邦憲法之中，尤多繁瑣的規定；如一九〇一<sup>①</sup>阿拉巴瑪 (Alabama) 邦憲及後添的修正案，將立法程序，特殊立法的廢除，法人團體的管束，鐵道統制，學校制度，以及其他更為瑣細的事項皆由憲法條文，予以詳盡的規定。甚至如瑞士憲法第五十一條禁止耶穌教社 (The Order of Jesuit) 活動的規定，更足證明憲法中的基本事項，是隨着時代與國情的不同，而改變其重

要性的。各國憲法，對於基本事項的規定，雖然在性質上與內容上，皆呈現着甚大的差異；但各國皆承認其為國家組織的基本事項，則初無二致。因為此等事項的規定，或則為社會生活的具體規範，或則為國民政治理想的明確宣示，所以說憲法乃其當前社會之精神的與物質的產物。

最後一層，我們應當特加注意於基本事項的一致同意，因為基本事項的一致同意，乃立憲政府成敗關鍵之所繫，原來憲法之為物，實即國家中優勢的國民理想與生活之具有最高法律形式的表露，其目的在以公平，正義，明確的途徑以解決政爭，而不訴諸議會與武力，固然在立憲政府的機構之下，仍難免不有少數人的利益，會受到損害，但至少他們是同意於這種損害的拒受，因為要保持政治生活的安定，國家的意志，是應當高出於任何個人或團體的意志之上的。惟當個人或團體，皆不願遵循着這種公平正義與明確的途徑以解決政爭，皆不願和平地担受損害，那麼立憲政行的機構，當然就要隨之崩潰了；佔據優勢地位的人們當然就要憑藉武力以統治一切，此時強力代替了同意，命令代替了充分的討論，而選民也沒有機會來選出他們的代表，以作一切政爭的最後裁判者了。所以國民對於國家基本事項的一致同意，對於立憲政府的平穩運用，關係非常重大。試就十九世紀的英國而論，其政運府用的最大優點，厥在當時輪流執政的兩大政黨，其間並無若何政見上的根本差異。這使得英國立憲政府的運用，收到異常平穩，靈活的成效；兩黨間的一切差異，不過是策略上的差異，或行動上的差異而已。至關於國家組織和國民生活的基本原理，則彼此間可謂是完全一致；無論是惠格黨 (Whig) 與多利亞黨 (Tory)，或自由黨與保守黨，他們對於英皇機構，國教及經濟組織等最基本的事項，彼此間皆一致同意。十九世紀的英國是如此，所以其政府機構，能以運用得平穩而靈活。但在一

個國家之內，如若彼此間的政見，形成到冰炭不能相容的境界，則立憲政府的機構，一定不能平穩地運用下去。所以在歐洲許多國家，因為宗教、語言、血統、經濟利益，或政治思想上的衝突，在國民之間，就常時形成了不能和平妥協的集團，對於憲法中的基本事項，彼此不能一致同意。如此，若果他們遵循着公平，正義與明確的途徑以解決政爭，若果他們能甘心忍受其利益的損害，豈非緣木求魚。即在議會政治發祥地的英國，因為社會情況的變更，國民對於國家組織的基本事項，尤其是經濟社會的組織，也逐漸形成冰炭不相容的主張與信念。（關於此類論點詳見 Last: Democracy in crisis & L. Rogers: Crisis Government 等書）。回轉到我們中國，本段的討論，已足夠啓發我們的深省，在本章第二節作較詳的討論。

## 第二節 國家組織的最高法

第一，憲法乃國家組織的最高法。先就英國而論，英國憲法中的成文部分，無論是在產生的來源而論，制定的方式而論，法律上的效力而論，或廢除與修改的程序而論，皆與一般的制定法毫無差別。簡言之，在英國，是沒有制憲權與立法權的分別。二者皆同由巴力門行使。換言之，巴力門就是，英國最高的制憲機關與立法機關。任何法律，不管其為基本法與否，不管其是否規範國家的基本事項，皆可由巴力門隨時以同樣的立法程序加以修改。因此，在英國，如若某種法律被稱為「憲法」，那只是因為牠涉及國家基本組織的事項，而不是因為牠產生自與普通法律不同的來源，具有較高的法効效力，或祇有較難的修改程序。如若某種法律被稱為「憲法」，那也只是因為牠被認為是

有背於近代久延的習俗，道德信條，國際法或自然法的原則，而不是被認為有所抵觸於某種高尚的憲政法律，因為絕無任何法律，其效力能以駕乎議會制定之目的，並且任何法庭，亦絕對不能以「不公平」其內容或「不合理」為理由，以宣判某種制定法為無效。從法理上論之，制憲權與立法權，固然一併授與於國力門之手，憲法中的成文部分，其效力固不必較高於一般的制定法，但從實際政治的運用論之，則絕對的決批准，然後內閣與議會，方敢有所行動。依最近年來的慣例，內閣力門之修改國家的基本組織或基本國策，乃是遵照着全國選民的命令而制定法律。例如一九一一年，的議會法，實際上是以基於國家大選結果而制定的。一九〇五年自由黨政府曾向選民發表了全國選民意向之所在。後來在一九〇五年下院所通過的財政法案，竟被上院所否決，雙方爭持不下。內閣乃訴之於全國選民而舉行大選。選舉結果，自由黨又第二次登台，充分的證明了選民意見的堅定明確，上院乃不得已讓步，因之通過了一九一一年的一二一號法案。又如一九二三年時，*Wynne's Bill* 所領導的保守黨內閣，主張只有採行保護關稅，方可解決當時最嚴重的失業問題。英國向來的基本國策，所採行的是自由貿易，現在既要對向來的基本國策有所變遷，當然應把政府的主張，列在選民之前，請其判定之後，再制定法律。這在大選的結果，是保守黨的失敗，證明了選民不批准保守黨內閣的主張。總上所說，足證在英國，若單就法理言之，則憲法，即規範國家基本組織與基本國策的法律，自然較高於一般的制定法。若就實際政治的運用言之，則其次，就一九二二年以前的意大利而論，一八四八年的 *Statuto*，其條文中就未列憲法修正的條

款。一般的解釋，皆認為憲法的修改，僅須從議會通過一修正的法律即可，而不須經過其他較難的手續。此種政治了解，在政府領袖與法院雙方，皆同樣的接收而遵行之。這在若干人士的觀察認為是成文憲法中的柔性憲法；並且憲法的效力，亦不見得較高於其他法律。但從一八四八年直至一九二二年的 *St. Louis* 中的基本要件，並未受到若何重要的變革，且修正的條款亦甚少。議會及人民，皆認為除非爲了某種迫切的理由，憲法內容，是不應有何重大的變革。在一九二二年前的意大利，已形成了一種政治習慣，謂直至國家的某種基要事項，已由選舉宣傳時的充分討論及公民投票的明定表示之發，議會不應通過這種與憲法相抵觸的法律，因於無形之中修改了牠的內容，所以從法理上論之，一九二二年前的意大利憲法，誠然是成文憲法中的柔性憲法，效力亦不較其他法律爲高，但從實際政治的運用觀之，一八四八年憲法，當然是意大利國家組織的最高法。

其次，就法國第三共和國而論，現時採行的法律共分三類：第一類是普通制定法。其制定與廢止，皆採用通常的立法程序。第二類是組織法。其制定與廢止，亦採用通常的立法程序。其與普通制定法的分別，僅在其具有較高的重要性；具有基本法的性質。且通常地規範政府的組織與運用；並且在國民的構形上，更爲重視與尊崇此類法律。所以組織法與普通制定法，就其理論上說，是一樣的，但在政治運用上論之，則後者是較高的第三類憲法。法國現行的三種憲法，第一是二月二十五日的公法團組織法，第二是二月二十四日的參議院組織法，第三是七月十六日的公法機關組織法，都是一八七五年的國民會議所制定的。定於修改憲法，約分三步驟：第一，議會應再行討論決定，對於憲法修正案之提議是否將與其他一院，合開制憲會議，議員須齊集凡爾賽議會。第二，在制憲會議

中，各議員的表決權是相等的；一切議案，皆取決於絕對過半數及制憲會議中全體議員過半數的通過，方能成立。制憲會議的地位是在法律上是最高尚的。未嘗上言之，制憲會議的工作，通皆限於議會所提交的議案。不過因為制憲會議的職權，在法律上沒有限制，又沒有法庭可以裁判其所制定的法律為違憲，其所制定的法律，既不須經由總統批准，又不須交付人民複決，所以制憲會議，可以超越了議會所提原案的範圍，而自行修改憲法的條款。例如一八八四年八月的憲法修正案，有一項規定，凡屬曾經統治過法國的皇族中各分子，皆失去其為大總統的資格。此即制憲會議超越議會原案而自行修憲的僅有之例。總之，在法國，不但組織法在運用上與國民權緒上，為較高於普通制定法，並且憲法無論在制定程序上，修改程序上，及法律效力上，皆較普通制定法與組織法，為特殊，為繁難，為超越。所以在法國，國家組織的最高法觀念，較之英意兩國，當然為具體，更為明確。

最後，論到美國，國家組織的最高法觀念，尤其從形式上立論，或從法理上立論，在此可說是登峯造極了。第一，就憲法的制定程序言，當一七八七年十三邦聯合建立聯邦時，於菲列得爾菲亞（Philadelphia）召集聯邦制憲會議起草憲法。草憲之人，雖未及主張以其所通過的憲法草案交付各邦公民大會表決；然亦於該議案之末，規定該草案須經由各邦分別選舉的制憲會議表決，然後發生效力。這種制憲程序，在美國聯邦憲法之前，已有各邦制憲為先例，以後又有法國大革命時代憲法及戰後各國新憲法的仿效。第二，就憲法的修改程序言，依照美國憲法第五條，憲法修正案，經由議會中上下兩院的三分之二提出，或基於三分之二邦議會的請求，由特別召集的制憲會議提出；然後交由四分之三的邦議會或四分之三邦分別選舉的制憲會議批准。根據過去經驗，所有的憲法修正案，皆由聯邦議

會各院三分之二提出，然後交由四分之三的那議會批准。第三，憲法須爲一種明確的成文法典，這層在士倫論基本的觀念的沿革時，已有所討論，不重述於此。第四，美國憲法的尊嚴性，及其所以能永爲國家的最高法（The Supreme Law of the Land），乃經由司法解釋而予以確切的保證。從法庭解釋憲法權之有無而論，各國憲法，約可分爲兩大類：第一類爲司法解釋憲法權存在的國家，如美國、澳大利亞、加拿大及瑞士等國。第二類爲司法解釋憲法權不存在的國家，如英國、法國及德國。不過自一九一九年以來，德國有逐漸傾向於第一類國家的趨勢。在美國聯邦憲法之中，並沒有關於司法解釋憲法權的明確規定。不過在第三條第一款中，規定合衆國的司法權，由最高法院掌理。第三條第二款規定，此種司法權，適用於一切由憲法下所發生的案件，第六條規定，憲法及依據憲法制定的聯邦法律或條約，乃國家最高的法律。當時大法官 John Marshall 於判決訴訟案時，認爲憲法的解釋權，應由最高法院行使。以發累代相承，遂成功了一種制度。在美國，假若聯邦或各邦立法部，聯邦或各邦行政部，或其他聯邦或地方的政府機關，對於憲法對其職權運用上所加的禁令或限制有所違犯之時，則因此而受損害的個人得控訴於法庭，請其將某種違憲法律或行爲宣判爲無效。照這樣，憲法上的禁令，乃得基於司法程序的保障而收到實效；政府的行動，是嚴密的限制於憲法所明定的範圍以內；立法部不能自作他自已職權的裁判者；而後憲法乃得顯然的名實相符，成爲國家組織的最高法，具有超越的威權與最高的法律效力，遠非其他法律所可比擬了。因此美國一般人士，多認爲司法解釋，是保證憲法爲國家最高法的唯一有效方式。他們認爲在其他司法解釋權不存在的國家，憲法是不能成爲國家的最高法；因爲分析到最後，牠仍然是與通常的制定法立足於相等的水準線上；其拘束力

是否較強或較為超越，仍須依照著立法機關的決議而定。就上述所說，美國憲法包含着四個重要的特點：第一，特殊的制憲程序；第二，繁雜的修改程序；第三，成文憲法的重要條件；第四，司法解釋。這四個特點，可以說是美國憲法對於最高法觀念的最大貢獻，因為憲法既是國家組織的基本大法，則其為權與效力，自應較諸普通的制定法為超越，所以其制憲的工作應由特殊的制憲機關擔任，甚或更須經由全體公民的複決。其修改程序，亦應較為繁雜。再者，憲法既限國家機關的權力運用，又表露國民政治生活與理想的具體方式，那麼為求權力關係的明確，與政治生活的安定，自應予以規定於剛硬的成文法典之內。至於憲法的最高性與尊嚴性，是否必須司法解釋而得到有效的保證，在下段再作比較的討論。

在有些國家的憲法裏面，不但憲法制定的工作，是由制憲會議一類的機關擔任，並且在較難的修改程序之中，又常時加入公民制制權與複決權的運用。關於憲法的特殊制定程序，可以德國、奧國及愛斯多尼亞為例；關於憲法的修改程序，可以澳大利亞、瑞士及蘇俄為例，在澳洲、瑞士、蘇俄三國憲法中，憲法修正案，皆須交付人民可決或否決，而在瑞士與蘇俄，人民可制制憲法修正案。這類方式，或則欲使憲法成為剛性的，或則欲使其深得全體國民的愛護，而其最後目的，則在保證憲法的最後與尊嚴性，因以保障政治生活的安定。總之，上述，美國憲法的四個特點，對於其年來的立憲主義，貢獻非常之大。因此一般人士，每於不知不覺之間，深受了美國憲法觀念的影響，而認定英國憲法，是一種柔性憲法。殊不知英國憲法，在形式上或法理上雖屬柔性；而在實質上或政治運用上，則甚為剛硬。英國憲法，在形式上儘管不具備上述四個特點的任何一個，尤其不具備司法的解釋，但是

在英國，個人自由與財產安全，卻備受法庭的嚴密保護，巴力門也並未濫用權限，制定若干違犯憲政原則的法律。其中原因，除了上述的選民大選後決權的運用之外，當在憲法原則所植基生長的法律社會了！在這種社會裏，法律統治的原則，籠罩着一切。那就是說，一切的人們，上自元首，下自平民，在法聲之前，一律的平等；不管是官吏，抑是人民，皆受同樣法庭的管轄，同樣法律的拘束；任何入，皆有請求正常法院受理其司法上爭訟的權利。因為是植基生長在一個法治的社會，因為他的第一級原則乃司法判決由決定私人權利的。別案件所累積而成的結果，所以英國憲法，不須具備司法保障大障或其他要件，依然可以保持其最高性與最嚴性。這明明指示我們：健全的憲政運用，是要植基在法治社會之上的。

憲法的會嚴，固須依賴着法治的社會而永得保證。但是論到我們中國歷史國情，嘗與英國迥異。我們的社會，根本上就不是一個法治的社會；如何能保證着我國憲法的最高性與最嚴性呢？這問題據著者愚見，可從兩點着眼，第一，我們的憲法，應包含若干簡明堅韌的條款，且載着國家組織變遷的基本原則。當制定憲法的時候，我們的首要責任，不在翻開一部世界憲法，逐條的模擬抄襲；而在制定若干精密的條文，揭示若干基本的原則。條文宜力求其短少；原則宜力求其簡明甚要。如此則我們的社會，雖向乏法治的精神，但是全體國民，因有易解之法，而這些法中所認示的原則，又為他們素所信仰，自易養成守法守法的精神和習慣。第二，憲法的會嚴須是依賴着政治生活安定的社會而得保證。因為惟有在政治生活安定的社會裏，人民方知注意社會秩序的維持；方知守法守法的重要，方能養成守法守法的精神和習慣，方肯願意担受損害而不企圖推翻，破壞國家的基本組織與基本國

策。若在一「政治生活不安定的社會裏，則羣情洶洶，不可終日，豈但憲法的尊嚴，不能保持，整立憲政府的運用，亦必日趨於崩潰之途。但是如何方能保持着政治生活的安定？著者認為第一：要能養成國民思想與信仰上的統一，換言之，對於國家基本組織與基本事項的一致同意；第二：要能造成國民經濟生活的平等均勻和舒適，這自然的就將我們引到以下所討論的主義問題了。

### 第二節 政治生活的安定

第三，憲法的目的，在保持政治生活的安定。這句話可以從各國憲政運用的真相證實出來，茲先從英國論起。遠如一二一五年的大憲章，依照 *Adams* 的意見，「並不是個人自由觀念的表露，而是基於國王及其頭等臣僚間的關係所引出的權利義務的明確陳述」(自氏著 *Origin of the English constitution*)。所以大憲章的真實性質，乃貴族。武士們將其利益寫入在國家公法上的一種文書，因以保持伊等與開政府事務的特權。一六八八年的權利宣言，規定國王不得停止法律的執行；非經議會許可，國王不得於平時設置常備軍等等；也是貴族武士及城市代表所爭取的利益保障。一八三二年的大改革案的通過，是中產階級製造家與商人的勝利表現，自那年直至現在，英國整個的社會，是建築在資產階級利益的維持之上的，在政治思想方面洛克 (*John Locke*) 的學說，差不多被奉為立國的基本原則，因為洛氏學說，一則謂國家的起源，在於保持財產的安全，二則謂國家的目的，在於保持財產的安全；三則謂革命的正當理由，在於保持財產的安全。在經濟思想方面，十九世紀的經濟學說，其努力目標，在為中產階級的廠主，製造一部自成系統的社會哲學，所以在十九世紀中間政治學說上，

就流行着個人主義與自由競爭的學說。在政府機構方面，資產階級御用着代議制以操持政治上的支配權，以作維持伊等經濟支配權的保證。在司法系統方面，伊等就擁護「法律統治」的原則，以維持普通法與正常法院的威權，以不時對抗議會與內閣方面的行政改革方案。總之，上述一切因素，其共同目標皆在保持個人自由與財產安全；皆在維持國家組織的基本原則。近數十年來，社會情況與國民思想，雖已有了甚大的變遷；但是除非整個的社會組織，有了基本的變遷之後，英國的憲法原則，當仍然建築在個人自由與財產安全上的，因為惟有照這樣，方可保持着現社會政治生活的安定。

其次論美國，其憲法的基本原則，也是建基於個人自由與財產安全上的。殖民時代的先驅者，雖然多數是清教徒，欲在新大陸建造一個理想的國家；在美國獨立宣言之中，雖然揭示着「人生而自由平等，並且政府的職權，乃得自被治者的同意」的最高原則；但是他們的政治思想，是深受洛克的學說所浸漬的。即以美國獨立宣言的起草人杰斐孫（Jefferson）而論，他從洛克的書中，得着不少的啓發與指示。所以當聯邦制憲會議，草憲法之時，對於官吏及選舉人財產上的資格限制，曾經討論學劃過。只因在資格限制的方式上，究採用不動產限制抑動產限制，未能同意決定，而將此種提案撤銷。因鑑於在邦聯約法下由不動產所有者選出的邦議會攻擊資本所發生的困難，又願到制憲會議保障動產權益的熱烈決心，不動產資格限制的提案是不能採用的。在他方面，如欲將高額的動產資格限制，加諸選民之上，又無異於預定憲法草案之必為農民所否決；因邦議會率由不動產所有者所選出，而憲法草案須由四分之三邦議會的批准，方能發生效力也。在此情形之下，一般制憲的人士，為欲保障財產權益，尤其是動產權益的安全以對抗農民及無產階級的攻擊，乃決定不依據直接的經濟限制，

而依賴着「制衡原則」的運用。馬狄孫 (Madison) 曾說，在當時，無土地的無產階級的人數，日漸增多，遂使資產階級，有隨時受到攻擊的危險。既要保障公共安寧與財產安全，又要保持平民政治的精神與形式，一般制憲的人士，就對準着這個目標，以運用其技巧與精力了（以上乃根據 *Barth Economic Interpretation of the Constitution*）。照上所述，可見美國憲法中所採用的「分權原則」與「制衡原則」，其經濟上的動機，乃在保障個人的私有財產之安全，而最高法院憲法解釋權的運用，尤偏重在個人自由與財產安全的保障；且因其思想偏於頑舊，曾給予國家的行政改革以不少的阻礙；近年以來，美國的勞工運動，雖也曾取得相當的地位與勢力，但就全體國民而論，國家的基本組織，仍穩建於財產安全的最高原則之上。在美國，所以需要一部剛性的，超越的，成文的，司法保障的，具載「權利宣言」的，以及規定「制衡原則」的憲法者，其目的厥在保障私有財產的安全。私有財產的安全，既得着保障；政治生活的安定，也得着保證了。

其次，法國及戰後新憲。法國大革命的道義上及哲理上根據是以盧梭 (J. J. Rousseau) 的社約論爲出發點的。盧梭的學說，是一種極端的平民政治主義，這在他論主權的性質時，可以看出，不於此重述。但是大革命的結果，貴族與僧侶的特權是廢除了；可是對於人民選舉權的行使，卻加上繳納租稅的限制。雖然因此引起了恐怖時代的反抗，但不久拿破崙漸握政權，第三階級遂得到了最後的勝利；而法國立國的最高原則，從此也就建立於財產安全之上。後來幾經變亂，在一八七五年國民會議制憲之時，政體仍動搖不定。幸賴保皇黨內部分裂，與共和黨暫時妥協，共和政體乃得繼續存在。後來在一八八四年八月制憲會議通過一個憲法修正案，規定此後「共和政體將不爲任何憲法修正提案的

標題。六八八四年制憲會議是否有權以禁止以後的制憲會議接收其改政體的提案？學者則對此問題所發表的意見，並不一致。不過吾人即此可以了解共和黨人的熱誠決心，想藉着這個修正案，以奠國於磐石之安，以保持着政治生活的安定。且在戰後新憲的弁言中，每每揭示其制定憲法的主旨，如捷克斯洛伐克、波蘭、愛斯多尼亞、及芬蘭等國的憲法，以尤其是三一九零九年的羅馬憲法，在其弁言中明白揭示「德意志人民，既從各方面聯合一致，且與僑於建造國家於自由正義之境，維持對內對外和平，及促進社會進步的決心，乃制定此憲法」。再詳審羅馬憲法的內容上說，除第一章規定共和國的組織及職權之外，又於第三章中詳定德國人民的基本權利與義務，此章其分五節，試其是經濟生活一節，最為重要，依照此節條文所規定：私有財產的享受，是一種權利也是一種義務。財產的安全，將由憲法予以保障。財產的徵收，須是為的公共福利，且須基於法律的規定。私營經濟事業之適合於社會所有之使用者，依照法律所定，收買為公有。總之，依照此節所規定，既保障財產安全，又注重公共福利，其主要目的，在使「經濟生活的組織，必須適合於正義的原則，終致人人皆被保護於一種適當的生活標準？」（第一五一條）。為什麼會使人人皆得生存於一種適當的生活標準，就是要保持着社會生活的安定，終致保持着政治生活的安定。

其次，論到採行共產主義的蘇俄，依據一九一八年的憲法，全俄蘇維埃大會所認為基本問題者，乃人們對於人們剝削的廢除；人民階級畫分的完全廢除；剝削者的消除；社會主義社會的建立；及社會主義在世界各國的勝利。且在弁言（即第五次全俄蘇維埃大會的決議案）之中，明定此種憲法為蘇俄的基本法；並訓示人民教育委員會，將此憲法中基本原則的研究與解釋，推進到蘇俄共和國的一切

學校與教育機關之內。由此足證即在共產主義的國家，也要制定一部基本大法，貫徹其主義中所指示的基本原則；然後再用教育與宣傳方式，以求得全體人民對於其中所揭示的基本事項，一致同意。以保持政治生活的安定。在蘇俄的憲法裏面，除了是成文的法典之外，並不包含着美國憲法所具有的其餘三個特點。但其將憲法認作是國家的基本法，具載國家的基本組織與基本事項，以求得政治生活的安定，固仍與其他國家一樣。雖然依照列寧 (Lenin) 的 *State and Revolution* 書中所解釋的，到了社會主義發展的最後階段，國家的機構是早已逐漸的委敗消逝 (Withering away) 了，但在社會主義推行的初步階段，國家組織與政府機構，皆為無產階級所憑藉着以消滅資產階級的重要工具。等到社會中的階級盡分與財產私有完全廢除之後，社會生活，已是各盡所能，各取所需；無產階級自身也不存在了，國家也早已逐漸委敗消逝了。但是由社會主義的初步階段到他的最高階段，中間需要多長的時間呢？列寧也說，因為沒有可靠的資料，不能預為估定，並謂應由辯證程序，逐步的開展演進上去。這樣一來，要將私有財產完全廢除，全部人性完全改變，社會組織與生活根本改變，恐怕非得三百年五百年不可。在這過渡期中，當然仍需要國家，同時仍需要憲法了。即在三五百年後的理想社會裏，除非無政府主義的理想完全實現，政府與憲法一類的制度，是不會完全廢除的。因此著者認為憲法的最大功用，在於國民對於國家基本組織的一致同意，以保持政治生活的安定；在資本主義的國家，優勢階級，因為要保持他們的特殊利益，所以特別希望政治生活的安定，憲法對於他們是非常重要的。在社會主義的國家，我們應當藉着這部基本大法，以養成國民思想上與信仰上的統一，換言之，對於基本事項的一致同意，以實現一種優美的理想的安定的政治生活。憲法對於我們，真是非常的重要。

要！中山先生在五權憲法演講中曾說：「我們從前在東京同盟會時代，本是拿三民主義五權憲法來做黨綱，預計革命成功了，我們就拿來實行……；我們要除去這種廢敗，重新來革命，一定是要用五權憲法來做建設國家的基礎」。這幾句話，已指示我們憲法是實現主義，建設國家與保持政治生活安定的重要工具！

最後，論到我們中國，著者認為：在三民主義開始實行的初期，主義，黨治與憲政，應該合在一起的。假如某部分國民，在思想上與信仰上並未統一，換言之，對於國家的基本組織與基本事項，並未能一致同意，假如三民主義所揭示的原理原則，並未能充分的實現，國民黨就不應當輕易放棄他們所負責任主義與建設國家的責任，依照國民政府建國大綱，「憲法頒布之日，即為憲政告成之時」而國民大會的召開與憲法的決定與頒布，須在「全國有過半數省份，達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期。」至於在訓政時期的自治之縣，其最主要的條件，則為：（一）「其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命主義者」。（二）「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買」。（三）「完全自治之縣，其國民有直接選舉官吏之權，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」。現在若要依照這個標準去判斷，則在全國之內，有那一縣，能稱為「完全自治之縣？」有那一省已「達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期？」更談不到「全國有過半數省份，達至憲政開始時期；」更談不到「則開國民大會，決定憲法而頒布之」了，本章關於國家基本組織與基本事項的一致同意，法治精神的精神基礎與社會基礎（即思想統一與民生計之均足）以及社

會主義國家對於理想的安定的政治生活之實現，皆已反覆的討論過了。這三個論點，可以充分的證實國民政府建國大綱，是我國制憲程序上的最高原則。至於近年來的制憲運動，乃開始於民國二十一年十二月。在那時候，中國國民黨第四屆三中全會在南京開會，通過中委孫科等所提「集中國力挽救危亡案」，並決議定期召開國民大會議決憲法，二十八年十一月第五屆六中全會又議決定期召開國民大會制定憲法。這兩種決議，皆在國運艱難期中，爲要集中國力挽救危亡而順應各方人士的要求而議決的。不過許多人士，率皆主張「加緊訓政，試行憲政」。這是一種正確的意見，著者堅決相信：在國民信仰，尙未統一，國民生計，尙未均足，自治精神，尙未養成，民權行使，尙未純熟之前，所謂國民大會的召集，憲法的制定與頒佈，不過一種形式上的努力，而無補於主義的實現與理想國家的建設。設若我們規定某種以黨治推行憲政，以憲法宣傳主義的方式，那麼，提前召開國民大會與制定憲法。尙可說是以黨治完成憲政，以期充分實現三民主義的理想。設若在國民大會的召開與憲法制定的準備程序上，是不依照國民政府建國大綱之所規定；而獨依照牠的二十五條所規定：謂「憲法頒佈之日，卽爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成」；這當然是一種錯誤的認識。因爲各國憲法的共同目標，在保持政治生活的安定；而政治生活之所以能保持在一種安定的狀態之下的原因，厥在國民全體對於國家的基本組織與基本事項，能以一致同意。設若在國民思想上與信仰上，尙未統一，換言之，對於國家的基本組織與基本事項，尙未一致同意之前，卽貿然宣布「是爲建國之大功告成」，那就無異於輕易放棄了實現主義與建設國家的艱巨責任！誠如此，中國憲政運用的途徑，一定會遵循着歐

美資本主義國家的舊道。中華民國憲法草案內國民經濟與教育兩章，一定會被刪除，或則將國民經濟章關於平均地權及節制資本的條文刪除，而代之以嚴格保障私有財產的條文。我們爲何要如此殷鑒？因爲根據人性的研究，資本主義下的私有財產制度，確有籠照世界誘惑人心的魔力！資本主義下巨富機會的引誘，最能適合人類貪婪自利心的無限發展，使得一切的人們，不分賢愚貴賤，貧富強弱，皆爲這個炫耀的金標所迷惑，以致累代沉溺而不能自拔。所以吾人可以斷言：我國將來若不澈底的實現三民主義，一定會走向資本主義之舊道的。有謂主義的信仰，應由全體國民自由採擇，而不能強國民以必從。這種說法，乃深受資本主義下個人自由學說的流毒所致。而且英，美法三國的憲政原則，並不是建築在虛梭的極端政治平等主義之上，而是建築在洛克的財產安全原則之上的，整個的經濟組織與政府機構，皆操持在優勢階級的掌握之內。至於他們所以能保持着政治生活的安定者，一則因爲勞工運動的力量仍然薄弱，二則因爲一般人民，皆爲貪婪的自利心所驅使，麻醉於巨富機會的迷夢，豈但一致同意，甚至竭力維護，國家的基本組織與基本事項，不過在英國國民對於基本事項的認識，已有時發生差異，政治生活的不安定，也就略見象微了。在歐洲許多國家，因爲國民對於基本事項的不能一致同意，立憲政府的運用，早已宣告崩潰。在英國，近年來也漸露政治不安定的徵象。至於我們中國，現在尙在建造理想國家的過程之中，若不預將國民信仰與國民生活，堅實的建築在三民主義之上，而即宣告「建國之大功告成」，吾恐運用不久，必將由於國民對於基本事項的意見差異後此不願退讓，而訴諸武力流血的方式了。所以從學理上推論，從國情上着眼，著者認爲：我國的制憲運動，不應單從歐美憲法的形式上着眼，而應從三民主義憲法的實質上着眼。即令提前從形式上制定

憲法施行憲政，吾人努力的目標，仍當對準着三民主義理想的完全實現。因為惟有在三民主義的充分實現之下，政治生活，方能得着永久的安定；政治生活得着安定，而後方可培養法治精神，且保證着憲法的基本性與最高性；而由於憲法尊嚴的確切保證，中華民國的全體國民，方可累代相承，永度着一種高尚的優美的安定的政治生活，到那時候，國家的建設，主義的實現，政府機構的平穩運用，方可得着確切的保證。

## 第二章 立國精神

### 第一節 資本主義的弊害

在上章討論憲法概念時，曾多次指明：歐、美等國國家組織的基本體系是建築在「個人自由」與「財產安全」的最高原則之上的。這種以個人權利為社會生活的中心與國家組織的基本，不但在政治學說方面，備受擁護，憲法條文上面，取得表證，並且在實業組織方面，更為優勢的資產階級建立了堅固的理論與制度。這就是資本主義的國家組織。在十九世紀，政治學說上的「個人主義」與經濟學說上的「放任主義」皆曾盛極一時。這兩種學說，皆以中產階級的形成，為其社會背景。新興的中產階級，為要推翻傳統的社會階級的平等，為要達到他們在政治上有充分的活動機會，所以主張個人在國家範圍內，應有充分的自由權利；國家的職權，應降至最低限度。為保證國王貴族等少數人，不得把持政府機關；以干涉個人的自由活動，所以他們要求所有國家的行政措施，皆須由代表人民意思的議會來公開決定。內閣只向議會負責而不向國王負責。議會則代表人民行使制裁政府之權。但在十八三二年前，選舉權頗受限制；議員名額的分配，已陳腐不公；選舉時的舞弊情形，又所在皆是。所以他們為要保證政治上的支配權，乃有大改革案的通過。中產階級，不但在政治的活動上，利用「個人自由」的學說，議會政府的機構，操縱了政治上的支配權；同時在經濟的活動上，又利用「財產安全」「放任主義」及「自由競爭」等學說，主張國家採取放任政策，聽任工商業的自由競爭，以護

得經濟上的支配權；而他們政治支配權的取得，又可作為他們經濟支配權的保證。中產階級，以經濟學說作護符，政治權權作堡壘，突飛猛進，一日千里，因以形成了近代的資本主義。後來這種過度發展的資本主義，又利用民族誇大的心理，向外爭取推銷貨品的市場，遂形成了近代的新帝國主義（New Imperialism）。這種以資本主義作骨幹，以國家主義作誇張炫惑的理論的帝國主義，就是現今世界的一切紛擾戰亂之原！此誠如威爾遜總統於一九一九年九月五日演說詞中所稱、「近代世界戰爭的種子，乃在實業的與商業的對立仇視」。近代新帝國主義侵略的動力因素，厥為資本主義實業家的市場追求，首要的在追求投資的市場，次要的在追求推銷貨品的市場。但是若要投資到產業落後的國家以獲取較高的利率，就必須督着因政治不安定而受到虧損的危險；若要大量推銷國內工業的剩餘產品，又必須常時受到他國保護關稅的限制。為要打破這重重難關，資本主義實業家，就只有求助於外交壓力，政治壓力，軍事壓力，甚至土地的佔領了。所有軍備的擴展，戰艦的建造，以及政治外交的縱橫捭闔，骨子裏乃在保護金融資本家的利益，將他們的侵略政策，加之於全體國民的負擔之上。為要使得全體國民，樂意接受他們的侵略政策，於是他們又控制了製造輿論的新聞報紙。任何大規模新聞事業的興辦與維持，既皆需要一宗大量的資本，則所有重要的報紙雜誌，必皆操在資本階級的手中。因此，資本階級所主辦的報紙雜誌，在意見上與觀點上，必定異常的同情於資本階級利益的維護。他們又可製造輿論：決定何種消息應為一般讀者所有；選擇他們意欲刺激國民感情的消息和壓止他們所不願宣露的消息。照這樣，一般讀者心目中的世界寫照，就不是一種真切的寫照，而是一種最偏於資本家利益的寫照了。因此，資本主義國家的一般國民，可被引領着愛好或厭惡任何國家，一如

新聞家意欲之所向；而新聞家的主張意見，又皆直接間接受到資本家勢力的影響。總之，在政治思想上，經濟學說上，政府機構上，經濟組織上，以及國民輿論上，近代的資本制度，皆可支配操縱一切；設若在商場的角度上，遇到了對立仇視的競爭者，則國際戰爭，由於多年商業競爭的積恨與國民厭惡情緒的高漲，當然可以隨時爆發的。

資本主義的弊害，在對外關係上，既已造成了國際間紛爭騷亂的局面；在對內關係上，又形成了階級統治與道頹低落的社會。因為資本主義社會的基礎，並不是建築在社會功能的原則之上，而是建築在個人權利的原則之上。而且此等權利的享受，並不是基於個人服務社會的勞績；而是基於個人的幸運，往往一旦生入世間，命運即替他帶來了巨萬的資產，任其自由處理與享用，與任何社會服務無關。然則這種貪婪的，奪取的，只享權利而不盡義務的社會，為何能以長久的維持下去；工業革命後的資本主義，為何能以籠罩了歐洲，籠罩了美洲，籠罩了東亞，籠罩了全世界？根本原因，厥在一種心理上的麻醉！在資本主義的社會裏，個個人皆欣羨着權利的享受和運用；迷戀着財產的無限制爭取，因以滿足其貪婪自利心的無限制發展；幻想着無限制開展的中心而以道德、宗教、法律，以至他自已的心靈，作為這種開展的犧牲品！所以在資本主義制度下，一切的人們，不分賢、愚、貴、賤，貧、富、強、弱，皆為這個巨富機會對金標所炫惑，以至累代沉溺而不能自拔。惟有基於這種心理上的麻醉，資本階級乃得長期的把握着政治支配權與經濟支配權。惟有基於這種心理上的麻醉，一般人，對於資本主義國家的基本組織與基本事項，乃能一致同意，甚至竭誠擁護。然而在這種社會裏，只有權利的爭取，沒有服務的發貨；只從發展人們的佔有欲，而埋沒人們的創造欲；只知崇拜財富的

大抵聚集，而毀滅了高尚優美的心靈。尤其是一般平民，其肢體就是工具，勞力就是商品；其富穢會，雖皎如秋月，但終竟是可望而不可即；徒見其沉淪淪迷溺而已。在優勢的資本階級方面，也因為財富爭取的無限開展，佔有欲的盡量發揮，結果也毀滅了他們自己的心靈。所以在資本主義的社會裏面，資勞雙方，皆已喪失了高尚的道德，優美的心靈；成為拜金的實業主義（Industrialism）的奴役，永度着一種奪取的、殘酷的、機械的社會生活而已。

資本主義，無論在國際關係方面或在社會組織方面，皆表現着最大的弊害。這在過去許多社會主義者與無政府主義者的著作裏，皆曾充分的解析過。即以英國的非濱社（Fabian Society）而論，在章布夫婦（S. and B. Webb）的著作裏，頗多分析資本主義社會弊害的文字。而唐納（Tomney）教授所著作的 *Acquisitive Society* 一書，即專為分析貪婪的資本主義社會而作的。此外，許多根本上改造資本主義社會的具體方案，也曾由各派社會主義者提出和爭辯。而在近代思想史中，最能刺激震撼人們的思想者，莫過於馬克斯的學說。原來在馬氏的著作中，外形上披罩着哲學理論，歷史事例，與科學方法；而骨子裏却充滿着革命的熱情與悲天憫人的情緒；所以能於不知不覺之間，把握着讀者的情緒與信念。不過統觀馬克斯的學說，「科學的」馬克斯主義與「革命的」馬克斯主義，是互相矛盾的；只知重於社會組織的物質因素的分析，而於外形上故作忽視了精神活動的重要性；只分析了十九世紀資本主義社會的病態，而不能被視為二十世紀世界改造的最高原則。茲於批評資本主義之後，及討論三民主義之前，且將馬克斯學說，作一個簡要的批評。

## 第二節 馬克斯學說批評

馬克斯的思想學說，散見在他的著作、小冊子、書信、與演詞之中，有些是其純學理的研究的結果，有些是就實際的需要而發表。其中駁雜矛盾之處頗多，如伊既主張經濟定命論，又注重社會哲學家對於現實社會的體認，解釋與指示改造途徑的功用；既主張階級鬥爭的社會革命，又許可若干妥協的改良的方案；既高唱工人無祖國，又許可工人參加自衛的戰爭。現為清爽明晰起見，僅提出其學說的中心部分，加以簡要的解釋與批評。

先言唯物史觀。馬克斯說：「在大人們所執行的社會生產之中，他們就進入到某種對於他們的意志必需而獨立的特定關係；此等生產關係 (Relation of Production)，應當適合着他們的物質生產力進展的某種特定階段。此等生產關係的總和，組成了社會的經濟結構——這個真實的基礎，法律的與政治的上層結構是建立在牠的上面；而社會意識的特定形態，也對着他取得調和。物質生活的生產方式，決定了社會的、政治的，以及精神的生活歷程的一般性質。那並不是人民的意識，決定了他們的生存；但是，相反的，他們的社會生存，決定了他們的意識。在他們進展的某特定階段，社會中物質的生產力 (Forces of Production)，就與現存的生產關係發生衝突；或者——那不過是對於同樣事物的一種法律表白——就與他們向來動作於其間的財產關係發生衝突。此等生產關係，就從生產力進展的形態，轉變成他們的桎梏了。而社會革命的時期，即隨之而到來。由於經濟基礎的變換，全部龐大的上層結構，也就或快或慢的隨着變換，對於此等變換的研究，應當時時判別生產之經濟情況的物質的

變換，可如自然科學的準確以測定之；及法律的、政治的、宗教的、美術的、或哲學的——簡言之！——一切的觀念形態，人們所由以體認了這個衝突而尋求其出路。……任何社會制度，在生產力尚未充分的進展以前，是不會消失的；並且新的較高的生產關係，在牠們的物質的生存情況，尚未成熟於舊社會的孕育之內以前，是不會出現的。……中產階級的生產關係，是社會生產程序之最後的敵對形態——敵對的意思，不是指着個的人敵對；而是指着一種由社會中環繞個人生活的情况所引起之敵對；在同時，發展於中產社會的孕育之內的生產力，却產生了解決此種敵對關係的物質條件。」

(譯自 Karl marx: critique of Political Economy Preface)

上段所引，乃馬克斯唯物史觀的大要，其中同時包含着辯證程序與階級鬥爭的觀念。原察在馬氏學說的系統之中，這三兩概念是常時聯在一起且互相為用的。對於上段引文的批評，待至後面討論辯證程序與階級鬥爭兩個概念時，更易清晰。現在且先討論由上段引文所引出的一問題：人類社會的進化，還是由於人類的理性或高尚的理想，抑或是由於社會生活之物質的情況？人們與其環境的關係問題，自亞里士多德以來，對此問題的見解，可以分爲二派。一爲人造環境論，以爲政府的制度、經濟的生活、法律、道德、宗教等等，均屬於人造，由於人類控制，是人類爲適合其環境的需要而創立的。一爲定命論，以爲人類的生活是爲其自然的環境所左右，尤其爲經濟的力量所支配。主此說者有 Montesquieu, Harrington 及 Owen 等。唯物史觀便是定命論的一派。在俾爾德 (Beard) 所著的政治之經濟的基礎 (Economic Basis of Politic) 一書中，敘述六位思想家 (Aristotle, Machiavelli, Locke, Webster, Madison, Calhoun) 對於政治的見解。此六位思想家均認爲政府的形式是建築在財產的分配

正面。該書又指出英、法、美、奧、普、瑞與諸國憲法的發展，均完全根據於經濟情況。由此亦可證明經濟基礎在思想界的地位了。但是人類的的生活，是不完全受着自然環境所支配呢？抑或是自然環境受着人類的意志所支配呢？若着認為人類的的生活是一種兼有精神的與物質的生活，有時是環境影響人，有時是人影響環境；人是站在精神與物質之間，當期的担任調和的工作。以定命論去解釋歷史的進化固可，以人造的去解釋歷史的進化亦無不可。換言之，以唯物史觀去解釋歷史的進化固可，以精神史觀去解釋歷史的進化，亦無不可。實際上人們的歷史，總是脫不了精神與物質兩種因素的長期衝突與調和。據我個人讀歷史所獲的心得，認為人們的思想行動，為其精神環境與物質環境所引起的。一種反應作用，而非是受其支配。例如印度到英國留學的學生，多數是以將來有機會為英帝國服務，能得到英皇所頒的不列顛帝國勳章（O. B. E.）為光榮，為未來努力之目標。而甘地却不願受此勳章，却要領導人民革命。這自然是含有精神的因素在其中。又如日本的侵犯我國，蔣總裁的反應是抗戰；汪逆精衛的反應是投降。這種反應的不同，當然不是由於單純的物質環境所可決定。即就馬氏的唯物史觀本身而言，亦含有精神的因素存在，如在他所述的生產力中的發明家與種族品性等等，即屬於精神的因素。馬氏所得的生產力，內中包含土壤、水利、氣候、原料、工具、機器、勞力者、發明家、發現家、工程師，種族品性等。土壤原料等，固然屬於物質的因素；但是發明家發現家等，則無疑的含有充分的心靈作用。試問科命布不發現美洲，會促進十六七世紀的城市發達與中產階級興起嗎？瓦特不發明蒸氣機，會造成機械世界統制人生的工業革命嗎？一般的說來，生產力對於社會制度，影響固然甚大；但生產力不一定能夠決定社會制度，尤其是難以決定人類社會的進化。以工業革命而

論，這固然是物質生活與生產方式之劇急變換，固然是社會中物質生產之劇急變換，但就生產的關係而言，仍有待於人們的取捨抉擇；何況此種生產方式的劇急變換，根本上仍然是由於人們的心靈才智所造成。培爾 (Peier) 氏在其所著的 *History of British Socialism* 書中，曾言「馬氏一生的努力，在喚醒一般勞工階級，認識他們的權力、目的、與方法，使他們能把握此點而為其本身利益負起責任。……」由此可見馬氏本人的生活，已充滿着精神的因素在內，不過假借着科學方法、唯物史觀、經濟定命論等等，欲以激發勞工者的階級意識，以達到其社會革命的理想而已，實際上馬克斯在其社會主義的討論中，也並不認經濟定命論是絕實的。他認為一切社會哲學家的任務，在不僅解釋人類社會的真實情況，而且還要指示出如何改變社會現況的方法。雖然資本制度是自然的日趨於崩潰之途，也不過是為社會主義預備了成功的門徑，但決不是自然的會產生了社會主義。一種意欲堅持的、有理智的、澈知真相的、有組織的行動，對於社會主義的成功，是異常的迫切需要。在倍爾 (Peier) 前書，和克 (Hook) 所著 *Towards the understanding of Karl Marx* 及柯克 (Coker) 所著 *Recent Political Thought* 諸書中，皆作如此解釋。而列甯在其所著 *State and Revolution* 書中，其解釋馬克斯主義，才為偏於行動的與革命的，換言之，尤為偏於精神的與理想的。就是馬克斯自己也說過，「唯物主義學說之謂人們乃環境與教育的產物，不同的人們乃不同的環境與教育的產物，忘却了環境本身乃因人而得變異及教育者自身亦必須經過教育。」（引在和克前書第七九頁，由此可見人類社會的進化，不是很單純的完全由社會生活之物質的情況來決定；而是由於人們的思想智慧，對於現實的社會情況，經過了體認與思考之後，再喚醒他人的同感，而後見之於行動，將現實社會加以改變。老實說

離開了人們的思想行動，根本上就沒有社會進化可言。相反的，人們的思想行動，也決不能離開環境而獨立。這裏所謂環境，又分為精神環境（如宗教信仰，聖賢遺訓，及主義學說等等）與物質環境（社會生活之物質的情況）兩種。而此兩種環境，也不能完全決定與支配人們的思想行動，我個人堅決相信：人們的思想行動，為其精神環境與物質環境所引起的一種反應作用，而非是受其支配！環境既不能完全決定人們的思想行動，則全部歷史的開展，當然脫不了精神與物質兩種因素的衝突激盪；而由人在中間擔任着調和與推動的工作。社會進化，既然離不開人們的思想行動，可見唯物史觀為偏狹；經濟決定論為虛誕了。

其次是辯證程序。馬氏的辯證程序中的基本原則可以通貫唯物史觀之辯證程序，資本集中，勞工階級的形成，階級鬥爭，及無產階級專政諸觀念。關於辯證程序的解釋，恩格爾（Engels）在其所著 *Landmarks of Scientific Socialism* 第七章中曾說，「設若我們將一切事物視作靜的與無生命的，個別的觀察，分離的觀察，我們就不會遇到何種矛盾存於其間，我們將發覺其一些特性，有時是共同的，有時是特異的，偶然是矛盾的；但即在最後的一例，我們乃隸屬於不同的事物，而不是自身矛盾的。當我們沿用這種方法，我們是遵照着普通的哲理思考方法。但是當我們觀察事物之在運動，事物之在變換，牠們的生命，以及牠們彼此相互間的關係，那就是大不相同了。我們就立刻發現了矛盾。動作自身就是一矛盾；因為簡單的機械運動之從某一處所至另一處所，僅能完成其自身由於一物物體在一個且同一的時刻在一個處所，而同時又在另一處所由其一且同一個處所面又不在那兒，並且動作就恰是繼續的建立與毀滅矛盾……我們由上面已知道生命主要的包含在此，那就是一種存在

在一個且同一時刻是兩隻鳥又是兩隻的動物。生有自身同體絕無之個體者，這是在許多動物的事業之中，當時亦獨立與毀滅其自身，並置其種種矛盾性停滯了。生命即隨之而停，此即死。死亦即出現於舞台。上面所引的一段，在缺乏哲學思考的人們看來，也許不感覺得有些隱與難測，或身發玄玄。但是這類思想，在人類思想中，並不是怎樣的新奇特異。現在去照西洋不談，單就我國古代思想而言，即可舉出很好的參證的例子。莊子不無有云，「鴻鳥之景，未嘗動也。」這句話可以充份的解釋馬格爾所說的道理。我們若將飛鳥之影，一如分割活動電影片子一樣，分割為無數個別的影子，而謂牠們「視作靜的與無生命的個別的觀察，分離的觀察」，我們當然感不到飛鳥影子的動相。但我們若使飛鳥影子「在一個且同一時刻在一個處所而同時又在另一處所」，換言之，在一個時間內飛鳥影子應在兩個處所，那我們就可以看到飛鳥影子的動相了。「動作自身總是矛盾」。所以從哲理方面言之，辯證程序，就是一種動的哲學，變的哲學。在我國古代思想中，就其是「都湯經中」已頗多此類的道理，因事所涉太遠，不再多論。現在且轉向到辯證程序對於社會革命的運用。

馬格爾以為歷史上「正」與「反」之「合」進化程序的開展為由於人的意念（Ideas）而馬氏則以為歷史進化的開展為由於物質的生產力。吾人承認以「正」「反」「合」解釋社會的進化，頗具真理。因為一般社會的改革，實在是先由於社會制度的不健全而起。由於制度的不健全遂發生改革的理想。由理想而生運動，由運動而創造一種新的社會，後來這種新的社會又有缺點而又發生改革。如此連續不斷，「正」中生「反」，「正」與「反」二者調和成「合」。但是這種歷史開展的形式，是不是如馬氏所說的形式一樣？是不是以資本主義社會為「正」，共產主義理想為「反」，無產階級黨政為

「合」，則實屬疑問。那維羅資本主義社會的集產主義理想，何嘗不可以作為資本主義社會所產生的一個「反」，而未來的集產主義社會又何嘗不可以作為一個「合」，再如反資本主義社會的工人運動，又何嘗不可以作為資本主義社會可產生的一個「反」，而實行社會政策，調和資之爭的社會立法；又何嘗不可以作為一個「合」。再如意大利是帝國主義與資本主義社會，在歐戰發生過三產黨領導的全國總罷工運動，然而政變的結果，不是無產階級專政，而是法西斯的墨索里尼專政，然則如何可以拿馬氏所假定的形式去解釋意大利的社會呢？又如德國國社黨希特勒發首暴動，亦可以應用「正」「反」「合」解釋，但亦不能如馬氏理想中所解釋的一樣。我們再說俄國的自身而言吧！托洛斯基與史大林實際上均為馬克斯主義的信徒，但是因為他二人的政見不同，在一九二四年，共產黨中的優勢派，將托洛斯基在政府中掌握軍權的職務取消，並排斥其加入黨的最高內幕會議。這是因為托氏嚴厲批評政府對於私有農與實業資本家的退讓太過；又因為托氏認為歐洲資勞對立的形勢，較為尖銳化，更適於社會革命的條件，所以在外交政策方面，對於歐洲的革命宣傳與罷工煽動，主持過於激烈，在一九二八年，當托氏再嚴厲主張一種毫不姑息的政策，要求強迫小康的農人加入集體農場之時，他就被逐出到俄國的國境之外了。由此更可見馬氏的辯證程序運用之不確了，可見辯證程序雖常被一般歷史學家，解釋歷史開展的程序。但其實際應用，則只有一種統括的推測與解釋，而不能如馬克斯所說的那樣準確，那樣科學！因為在社會進展的歷程之中，矛盾的因素太多，有的屬於精神，有的屬於物質，他們的強度，固然有強弱之差，他們的分量，固然有多少之別；但人們又怎能運用他們的千差萬別的科學儀器，以衡量其強度與分量上的差別究有多少；和測定其未來的命定的歸結呢？何況哲學家

對於這些社會進化因素的證認，常會錯誤；而大部份人民意見與信仰的養成，常因一種錯誤的盲從；所謂「正」與「反」的程序，既不是那樣單純的輪轉的供人應用。所以也就得不着經濟學家所理想的那個單純的「合」了。

其次是階級鬥爭。馬氏的階級鬥爭學說，是以唯物史觀作其歷史的例證；以辯證程序為其哲學基礎；而以推翻資本主義達到無產階級專政為其最後的目的。牠的內容可分為三點：一為勞工價值說，馬氏以為價值的產生，是完全由於工人的勞力。二為剩餘價值說，以為剩餘價值係產自勞工，故應全歸勞工，不應由資本家剝削與侵佔。三為資本集中，以為資本家不斷剝削的結果，發生了資本過度集中現象，不但工人的生活貧苦，即資本家自身亦互相吞滅，於是造成了大部份的無產階級。而無產階級為了自身的生存，不得不與資本家抗爭，於是遂發生階級意識而釀成階級鬥爭，結果則為無產階級專政。勞工價值說的來源甚早，至里嘉圖 (David Ricardo) 乃作充分徹底的發揮。不過古典派經濟學者之主張勞工價值說，是要將一種抽象的學說，運用到現實的資本主義社會之上的；是要為資本制度作學理上的辯護的。依里嘉圖，資本是蓄積起來的勞力 (Stored-up labor)，所以利潤之付給資本，是正常的；是不會改變了價值與勞工之關係的。馬克斯雖也沿用舊有的勞工價值說，但却將他改變一下，以適合自己的需要，謂生產產品的價值，完全在生產此種物品時所需要的勞力分量而決定。平端而論，馬氏的勞工價值說，亦不確切，因價值的產生不一定要從勞力而來，而工廠內經理的心思，機器以及消費的社會，均可增加生產品的價值。簡言之，物品的價值，大體上是由整個的社會所產生所決定的。至馬氏的剩餘價值說，則更為錯誤，如民生主義第一講中所批評：「……譬如中國

最新的工業……那些紗廠布廠，當歐戰期內紡紗織布，都是很賺錢的，各廠每年所剩的剩餘價值，少的有幾十萬，多的有幾百萬。試問這樣多的剩餘價值，是屬於何人的功勞呢？是不是僅僅由於紗廠布廠紡紗織布的那些工人的勞動呢？就紡紗織布而論，我們便要想想布和紗的原料；由此我們更要推及於棉花……要詳細講到棉花的農業問題，便不能不推及到研究好棉花種子，和怎樣種植棉花的那些農學家……我們一想到那些器械和肥料，便不能不歸功到那些器械和肥料的製造家和發明家。棉花收成之後，再要運到工廠內來紡紗織布；布和紗製成之後，再運到各處市場去賣，自然要想到那些運輸的輪船火車，要研究到輪船火車之何以能夠運動，首先便要歸功到那些蒸氣和電氣的發明家。要研究到構造輪船火車是些什麼材料，自然不能不歸功於金屬的採鑛家，製造家和木料的種植家。就是布和紗製成之後，社會上除了工人之外，倘若其餘各界的人民都不穿那種布用那種紗，布和紗當然不會暢銷；布和紗沒有大銷路，紗廠布廠的資本家，怎麼樣可以多賺錢，可以多取盈餘價值？就這種種情形設想……試問紗廠內的工人，怎麼能夠說專以他們的勞動便可生出那些布和紗的盈餘價值呢？由此便可看出馬氏的剩餘價值說的錯誤了。再就馬氏所言資本將必過度集中一層而論，就今日一般社會的現象看來，實難以如馬氏所言。如民生主義中所說的社會立法，運輸與交通，具的收歸國有，多徵資本家的所得稅及遺產稅，實行分配的社會化等，均足以防止資本集中。此外，如國營事業與市政事業（如自來水，自來火，電力，電車，公共汽車）股票債券之可由農工的自由購買等等，亦皆為使資本不能集中的重大原因。在今日的社會中，小規模工業，並不消滅；大規模工業之集中於公司的組織，却只趨向於財富所有權的分散，而不趨向於財富的集中；資本所有者的人數，只見增加，而未見

減少；財富因大量生產而增加，逐漸減輕了工人生活的痛苦；由於市場與信用制度的改進，工業危機，亦漸形減少。因此，資本主義社會的最後崩潰期，也就愈趨愈遠，馬克斯的預言，也就完全失效。而無產階級，亦不能如馬氏理想中的一樣而形成，即以黨聯而論，在一九一九年三月列甫曾說：「凡持有某種意見，而小的私有農人之可以用暴力以克服之者，則天下最惡毒之事，當莫過於此。」（自 Beard: Economic Basis of Politics, P. 96）可見即在共產主義的社會組織中，亦公然承認一種最有勢力的財產階級的存在了。因此無產階級的意識，每不易成長；即就一般而言，階級的意識，亦每每敵不過國家的意識與職業的情感，一九一四年歐戰時各國的社會黨與工人，均各自回其本國參戰。在歐戰爆發之初，各國的社會黨，在其宣言中，社論中，與羣衆集會之時，皆同樣的公開指斥戰爭爲帝國主義衝突的結果。但爲時不久，各國社會黨的態度，就表現出劇烈的轉變。德，奧，法，比的多數派社會黨，已決定支持其政府及同意其戰時公債。英國，俄國的少數派社會黨，亦採取同樣的態度。各國社會黨的領袖們，如法國的 Jules Guesde, Marcel Sembat 與 Albert Thomas, 比國的 Edith Vandervelde, 英國的 Arthur Henderson, 以及意大利的 Piselli 等，皆同時加入各該國的戰時內閣或聯合內閣。再就馬克斯本人的態度而論，在共產黨宣言中，他曾明白的宣示：「無產階級，是沒有一個國家的（The Proletariat Has no Fatherland）。」但在普法戰爭的時候，在他致德國社會民主黨的書信中，却贊許他們參加普法兩國的戰爭，只要是僅爲德國的自衛而戰。這就可以作爲國家意識，勝於階級意識的明證。蘇聯一九二〇年六月 N. Lenin 估計 Petrograd 成年人中，有四分之一是文官，四分之一是兵，其餘都是各種職業的工人，但無論是文官，經理，交通工，鑛工，機械工，電

工，均必因其職業相同的關係，其感化總比較對於其他職業不同的職工為濃厚。Tendinck 與 Marx 在其 *The New Chronology of socialism* 書中，謂在工人之間，並沒有何種經濟利害的連繫，能將伊等完全聯合。所以資產所有者與階級的對立，相反的，經濟利害，反能分裂了勞工者自身而使伊等與雇主聯合。因為爲了出賃其勞力，工人們彼此間成爲競爭者；對於同一職業，勞工個人間彼此相爭，其技能較高的職工與無技能的職工相爭；長工與外來的短工相爭。有時工人與雇主聯合，以圖保持較高的利潤與工資。因此，經濟利害，常迫使勞工們丟棄了他們的夥伴。這就可以作爲總括的無產階級的辯證的論點。當階級不過勞工間或勞工與雇主間職業的情感的明證。因此欲以階級鬥爭而達到無產階級專政，此真是屬於幻想。資本既不能集中，無產階級既不能形成，則馬氏的辯證程序中的「正」與「反」均也不存在；當然就達不到他理想中的那個「合」了。吾人既退而論之，假令馬氏的辯證程序在世界任何地方，真有同時普遍應用的一日，普天之下，皆變爲無產階級專政；然而辯證程序，是否又因此停止？若停止，則社會不進化了嗎？馬克斯在其所著資本論第一冊 *Theoretical Tendency of Capitalism* 章中，曾謂由於資本主義生產方式運用的結果，產生了資本主義者的財產，這就是個人私有財產的第一否定。但是資本主義的生產，又產生了牠自身的否定。這就是否定的否定。這並不是重新確立生產者的私有財產，而是將個人財產建築在合作與土地及生產工具公有的原則之上。而且在他所著政治經濟的批判序言中，他曾謂：「中產階級的生產關係，是社會生產程序之最後的敵對形態」。難道辯證程序運用的主要目標，是以無產階級專政爲其理想的止境嗎？若說在其產主義社會中，辯證程序，依然是繼續着開展的，不過在那時，人們之間所爭執者，不是基本的社會生存問題，

而是進一步的個人發展問題。然則「所有直至現社會的歷史，皆是階級鬥爭的歷史」。(共產黨宣言「首語」)。這句話，既是充分的運用着辯證程序的原則；為何待至無產階級取得了國家的政權，將生產工具改變成國家資產，再將所有的階級差異與階級敵對消除完結，然後，無產階級自身也不存在了，國家也逐漸的萎敗消逝了？(見 *Tenth, State and Revolution* 書中所討論的)。為何在過去，辯證程序原則的運用，不能消滅階級差異與階級敵對；而獨於個人財產之「否定的否定」完結後，辯證程序悄悄的變換了牠的本質，專用於個人發展問題的開展了？何況捨却了兩個顯然敵對的集團或階級，辯證程序的原則，似乎不大便於推證和運用哩！可見辯證程序並不是一種如何千準萬確的科學定律，只不過是一種眩惑思想雜護論證的宣傳方式而已。

馬克斯之寫資本論，是以「科學家」的立場去寫的，根據科學方法，引證歷史事例，使你讀了之後，自無信仰他的唯物史觀與辯證程序。而馬氏之寫共產黨宣言，則是以宣傳家的立場去寫的，使你讀了之後，一則切齒於資本制度之罪惡慘酷，再則興奮於理想的將來之一蹴而就。他既自命為社會分析的「科學家」，又何必必要煽動人家的感情？他既是宣傳家，又何必假借着十九世紀上半期最時髦的「科學」美名，與一套眩惑心靈的辯證程序？歸根一句話，他費盡心思，要想人家信奉他的學說。這是他的苦心，這是要喚醒勞工階級與解決世界問題的苦心，這是他的偉大人格的表现，值得我們欽敬的。但是我們不能因為同情於他的這種苦心，就甘心讓真理永久淹沒，所以我們就毫不留情的批駁他的學說了。

馬氏與盧梭在世界革命史上，均為佔有重要地位的人物。前者是經濟的革命家，而後者是政治

的革命家。他兩人的學說和性格雖不同，但是二人的學說，均趨於極端，同時兩者都不正確。他二人的思想學說，對於人類思想的激刺，魔力非常之大，潛勢力亦非常深厚，誠如「離離原上草，一歲一枯榮，野火燒不盡，春風吹又生！」然而此類極端的不正確的學說，為何能有這樣佔據人們心靈的魔力？這就是因為人們要尋求真理，要立刻毫不費氣力的尋求出一種永存的真理，所以不知不覺之間，就會信奉了一元的宗教式的定律以自慰自娛，以解除他精神上的煩悶。而盧梭與馬克斯，各能適合時代需要，前者以社約妙論，發揮了極端的政治平等主義；後者以科學美名及辯證程序，貫澈了牠的階級鬥爭的學說。而二人持論，又極端又巧妙，又適合時代的需要，所以易被人家信奉，不過惟因二人未能發現真理的全部，所以又備受人家的批評與攻擊。

### 第三節 我國的固有文化

我國的固有文化，包含著國際主義，自治主義與優境思想。國際主義自治主義與優境思想，並不是外國獨有的東西。清代今文學派研究公羊傳解釋春秋大義，標三世之說，謂孔子之作春秋，主張「據亂世」，即「據魯親周」，至「升平世」，則「內諸侯而外夷狄」，至「太平世」則「夷狄進至於爵」，使夷狄同化，以達天下於大同，而譚嗣同先生亦深具國際主義思想，他曾說：「春秋大一統之義，天地間不當有國也」。禮運大同篇說：「大道之行也，天下為公，選賢與能，講信修睦。故人

不親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜、寡、孤、獨、廢疾者皆有所養，男有分，女有歸，貨惡其棄於地也，不必藏於己，力惡其不出於身也，不必為己。是故謀閉而不興，

「德偽亂賊而不作，外戶而不閉，是謂大同」。而中唐袁公問政一章，主張：「繼絕世，舉廢國，治亂世危，刑罰以時，厚往而薄來」。這些都是國際主義的思想。再如尚書大禹謨說：「帝乃謨勳文德，維千羽於兩階，七旬有苗格」。總理也說：「我們中國興盛的時候，從來不用經濟力去壓迫他族，從來不用武力去征服人家，中國的心理，向來不以打得爲榮。」（據自 總裁著：政治與道理）這種以德化人，不以強力欺小，就是國際主義的表現。不但當時帝王貫一的政策，是以王道同化邊遠的蠻族，卽一般豪賢的努力目標，亦多以「平天下」爲最高的理想，而不拘牽於國家的界限。「是以仲尼于七十餘君無所遇，曰，苟有日我者，期月而已矣。」「公山不狃以費辟季氏，使人召孔子。孔子循道彌久，溫溫無所試，莫能已用，曰：『蓋聞周文、武之德，鎬而王，今費雖小，僭稱侯乎』。欲往，子路不悅，止孔子；孔子曰：『夫召我者，豈徒哉，如用我，其爲東周乎』。（史記孔子世家）孔子努力的目標，乃在「平天下」；而尤其以華夏的高尚優美的文化，同化粗鄙野蠻的夷狄。如論語所載：「子欲居九夷，或曰：『陋，如之何？』」子曰：『君子居之，何陋之有』」。論語上又載孔子讚美管仲之言曰：「管仲相桓公，霸諸侯，一匡天下，民到于今受其賜，微管仲，吾其被髮左衽矣」。韓愈原道也說：「孔子之作春秋也，諸侯用夷禮，則夷之；夷而進於中國，則中國之」。統上所述，可見我國古代的統一思想，是注重在以一种優越的文化力量去同化他族，而不以武力或經濟力去征服人家，除非例外的加以征討刑罰。

至於自治主義，在中國也早就發達的，如禮運所說：「壯有所用」。又說：「貨惡其棄於地也，不必藏於己；力惡其不出於身也，不必爲己」。「不必爲己」，「不必藏於己」，便是要爲社會國

家，要爲大衆；「壯有所用」便是人生在壯年的時候，要能爲國家社會努力服務，這種精神，就是自治的精神。孔子在鄉飲酒義又說：「吾親於鄉，而知王道之易易也」。孟子在滕文公上也說他的理想中的社會，是「死徙無出鄉，鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦」。由此可見二千多年前，中國便已發展自治主義，注重人民自治，並以此爲出發點以達天下於大同。再如總裁在政治的道理中所說：「我們看禮運一篇，自始至終不主張個人有『爲己』的權利，而只有『盡己』的義務，這是『地方自治』的法則，亦是『地方自治』的圭臬，而『地方自治』的功効，就是對於社會上所有的人，必要使之有所終，使之有所長，使之有所養，而大多數的壯健份子，則要使之有所用，書經上說：『匹夫匹婦不獲自盡，明主罔與成厥功』。這便是說『地方自治』的効用，不能使有一個男子或一個女子沒有貢獻能力的機會，否則國家政治的目的，就算沒有達到」。由此更可明白中國固有文化的注重自治與發展自治了。

至於優境思想，則更爲我國古代聖賢所深切注意。如老子說他的理想社會，是「小國寡民，……甘其食，美其服，安其居，樂其俗；鄰國相望，雞犬之聲相聞，民至老死不相往來」。孔子的社會政策，是富而後教，如論語所載：「子適衛，冉有僕。子曰：『庶矣哉！』冉有曰：『既庶矣，又何加焉？』曰：『富之。』曰：『既富矣，又何加焉？』曰：『教之。』管仲治國的中心思想，在「衣食足而知禮節，倉廩實而知榮辱」。司馬遷謂：「禮生於有而廢於無；故君子富，好行其德，小人富，以適其力。淵深而魚生之，山深而獸往之，人富而仁義附焉。」（史記貨殖列傳）而孟子對於優境思想的討論，尤爲具體，尤爲透徹。他說：「無恆產而有恆心者，惟士爲能。若民，則無恆產，因無恆心，苟無恆

心，放辟邪侈，無不爲己。及陷於罪，然後從而刑之，是罔民也。焉有仁人在位，罔民而可爲也。是故明君制民之產，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡，然後驅而之善，故民之從之也輕。令也制民之產，仰不足以事父母，俯不足以畜妻子，樂歲終身苦，凶年不免於死亡，此惟救死而恐不贖，豈暇治禮義哉。王欲行之，則盍反其本矣。五畝之宅，樹之以桑，五十者可以衣帛矣；雞豚狗彘之畜，無失其時，七十者可以食肉矣；百畝之田，勿奪其時，八口之家，可以無飢矣；謹庠序之教，申之以孝悌之義，頒白者不負戴於道路矣。老者衣帛食肉，黎民不飢不寒，然而不王者，未之有也。」（孟子梁惠王上）尤其是禮運篇中所稱「生而不有，爲而不恃，長而不宰。」具見我先哲氣魄何等偉大，理想何等超越！列寧在其所著 *State and Revolution* 書中，引證馬克斯學說，謂唯有在共產主義的最高階段，方可揭發「各盡所能，各取所需」。（From each according to his ability ; to each according to his needs）的標語。因此追念我國先哲，其氣象之偉岸浩大，誠令人不禁有「悵望千秋一洒淚，蕭條異代不同時」之感！

#### 第四節 三民主義與世界政治

民生主義的國家功能，是異常的繁重浩大。簡言之，民生主義的國家，不但要爲人民育幼、養老、濟貧、救災、醫病，及衣、食、住、行等項保姆工作；而且還要統制所有的私人企業，經營大規模的國營事業，與夫逐漸的消除人民在經濟上的不平等地位，以造一個民有、民治、民享的理想國家。

(關於民生主義的較詳討論，見拙著文官精神與民生主義的實現，載時代精神月刊四卷五期)。我們若細閱中山先生的學說，就可以看出他未多討論國家主權的觀念，而特別發揮國家公務的觀念。他對於「政治」一詞所下的定義是：「政是衆人的事，治就是管理，管理衆人之事，便是政治」。根據這個定義，便可了解民生主義的特別注重於國家公務的觀念了。再者民生主義的實現，爲憲政運用必要的成功條件。因爲民生主義中的一個目標，在人民財富的分配均勻。而財富若得分配均勻，自不會形成各種經濟利害不同的集團。沒有這許多根本上利害不同的集團之存在，自亦不會有對立仇視勢如水炭的黨派之存在。沒有勢不兼容的黨派之存在，則一切政爭活動，自必依照着國家大法所規定的軌轍而行，而不必以武力爲後盾。因爲政爭而須訴諸武力，則憲政運用的基本條件，已早被摧毀無餘了。我們可以說，民生主義是民權主義的經濟基礎。至於民權主義的主要目標，在使人民能以靈活有效之運用其推動政府與控制政府的政權。如何方能很靈活的運用他們的政權？在養成牠們的政治習慣與能力。如何才能養成此種習慣與能力？在實行地方自治。因爲實行地方自治，至少有下列幾種優點：(1)可以實現公民教育的理想；(2)發展人民的政治責任心；(3)提高人民對於公共事務的興趣；(4)啓發人民的創造進取天才。因此，由於民生主義與民權主義的同時並進和逐漸的實現，我們的全體國民，那時就可以生活於一種舒適和樂優美的社會；秉賦着甚高的政治能力，可以選擢出一批忠勤正直的官吏，來替人民服務，對內可以確保行政效率的增強，對外不會讓政府對他國發動侵略劫奪的戰爭。此後我們就要更進一步，要求民族主義的理想——「世界大同」之實現了。這種理想，可以說是我國儒家的「仁」字之開展，換言之，卽人類同情心的開展。而其開展的順序，也應

該由親而疏，由近及遠，那才合乎人性之自然，而不流於虛空妄誕。換言之，我們第一步要實現了民有、民治、民享的理想國家，然後再以和平的同化的方式，以求大同主義之實現。

由上所論，可知馬克斯的學說，實不能成爲解決世界問題的唯一學說。馬氏學說上缺點甚多，只能解釋十八世紀與十九世紀初期的社會狀態，不能以之應用於今日；只能剖析資本主義社會的病態，而不能視作解決世界問題的唯一學說。況且各國社會主義者的本身意見，又分裂而不一，破壞與建設的方法各各不同，彼此互相批評，攻擊，甚至互相仇視。而資本主義者，在今，統制社會的力量，仍甚浩大。他們製造輿論，出賣公共意見，在他們的報章雜誌上，就其立場以解釋各種社會現象與問題，盡量掩飾其資本主義的缺陷。因爲報章雜誌的價錢比較便宜，而其中往往有許多名人論著，所以一般人民，喜歡購閱。其次，他們以代議制操縱政府的機構；以大量的金錢，從事政黨的活動；他們雇用大批宣傳人員在街頭巷尾，廣播其主張與政策；在選舉時，他們可以汽車迎送老年工人與老年婦女。這種種，皆非工黨所能辦到。而且資本主義的經濟壓力，又非常強大。假使工黨登台，他們可以提回了他們所投的資金，就可以使工廠倒閉，或財政金融系統紊亂；使工人失業，工商業衰歇。這麼一來，人民就將歸咎於工黨了。工黨在他們沒有登台時候所宣傳的一切，至此均不能見信於人民。何況一般人民的心理，總好偷安享樂，只要他們的生活，能以很安適的過着，他們又何必冒險犧牲，去作政治理論上的試驗？美國獨立宣言開始就有幾句話，說人性是好傾向於忍受的，只要是可以忍受的時候。這最能一語說破了人性中一部份的真理！最近三數十年來，馬克斯主義者，也認清了馬克斯預言式的學說之不正确；也認清了要在資本主義大營的國家，去煽動社會革命，去實驗辯證程序的邁

用，去達到無產階級專政的目的，是一種天際星雲的幻想；於是在宣傳方面與策略方面，悄悄的修改了馬氏的學說，謂在資本主義宰割之下，全世界成爲一環，吾人如欲推翻他，就不應對準着他的大本營進攻，而應向受其勢力控制比較薄弱的地方。如中國或其他地位較低的產落後國家。邁進。可是要知凡是產落後國家，在其人民的心理之中，總是國家意識超越階級意識。老實說，此等國家的優秀國民，其所最感痛苦的，乃在帝國主義的束縛壓迫。何況「非我族類，其心必異」。英國的覺悟人民，因同樣的厭惡資本制度；但是他們如欲實現社會主義的理想，他們只會採行工黨的集產主義。中國的人民，更是痛恨資本主義與帝國主義；但是他們如欲實現社會主義的理想，他們只會努力實行民主主義所標舉的鵠的。同是社會主義，各國國民，在企求着將他實現的時候，總是以本土製造者爲佳。何必要第三國際來「越俎攬庖」呢？何況存在於蘇聯的指揮保護之下的第三國際，真能百分之百的奉行馬克斯主義而不加修正嗎？馬克斯的學說，真是一「施諸四海而皆準，百世以俟聖人而不惑」的金科玉律嗎？

馬克斯主義，既不能解決世界問題，我們再回到我國的固有文化與三民主義的理想。上面已敘述過，我國的文化遺產，是包含着世界主義地方自治與優境思想的。而我國現有奉行的三民主義，則恰與這些理想相合。民權主義之目的，在求得人民的政治上地位之平等；民生主義之目的，在求得人民在經濟地位上之平等。基於前者的實現，則人民可充分的運用其政治權；政府的政權，對內則實行地方自治，對外則實行國民外交。基於後者的實現，則全國人民之間，由財富均勻，利害相同，沒有階級間利害的衝突，所以憲政原則，易於實施，不會有代表利益衝突的政黨，對立仇視，而陷民政政府

於崩潰的境地。照這樣，我們全體國民，就可以享受一種完滿高尚的幸福生活了。到那時候，我們眼見得其他民族不自由，不平等，不能享受完滿高尚的生活，或仍然呻吟於資本制度的枷鎖之下，我們一定又要擴大我們的同類意識的範圍，以各民族在國際地位上不等的點，用和平同化的方法，進一步與各民族共謀全人類的幸福問題之解決了。我們爲什麼不以革命手段，而要用和平方式來解決世界問題呢？這不僅是發揚我國固有文化的精神，且在現實的客觀的世界情況之下，只有這種方式，方是一可以走得通的途徑。我們之不用武力去強迫人家信奉我們的主義，第一層，在資本制度大本營的國家中，野心軍人與大資本家，就無所藉口以煽惑欺騙他們的國民，作種種仇視我們與攻擊我們的行動。第二層，對於產業落後的國家，我們既不去「越俎代庖」，則他們的人民，當然也不懷抱着一種恐懼戒備的心理，而願以友誼互助的精神，與我們攜手，以其謀全世界人類幸福的增進。總之，三民主義對於世界問題的解決，是以和平的方式，企圖全人類的了解與合作；是以同化的方式，推行我國固有的優美高尚的政治理想！而不主張以武力去強迫人家奉行我們的主義。至於第三國際的共產黨，憑藉馬克斯的學說，以鼓吹世界革命，二十幾年以來，一則增加了資本主義者反抗的勢力；二則引了資本主義國家中人民的厭惡情緒；三則造成產業落後國家人民的恐懼戒備的心理；四則由於「辯證程序」推演的相反結果，促成了法西主義與納粹主義的恐怖時代，在當前的國際情形之下，共產黨的世界革命的主張，徒然增加了國際的紛亂與其自身的危險！所以還是我們的和平的世界主義，先建設了自己的理想國家，然後再與人家攜手互助，比較的是一個可以走得通的出路。但是在我們尚未進一步的謀求世界和平之前，我們應以堅強的意思，熱烈的鐵血，擊潰了侵略者消滅我們民族與優

美文化的企圖。這是我們對於我國固有文化所應負的責任！這是我們對於全人類幸福所應負的責任！馬克思主義既不能解決世界問題，我國和平的互助的大同思想，既是尋求世界和平可以走得通的途徑，然則未來的國家組織，究竟如何？據我個人的意見，未來的世界，如欲免除現代國際間紛擾戰亂的局面，如欲使資本家與野心軍人沒有操縱現代國家機構的機會，如欲確保全人類的幸福與和平，則現行的國家地位與功能，非有一種根本的改革不可。就國家地位而論，在國家之上，應設立一個擁有最高主權的世界政府；在國家之下，應盡量提高地方政府與職業團體的地位。就國家功能而論，則此後凡屬含有國際性質的事務，皆歸國際政府掌理；凡屬含有地域性質或專門性質的事務，仍皆歸地方政府或各種職業團體掌理；最後則將各種剩餘的事務，宜於仍由現代國家機構掌理者，仍由其掌理之。如此，則現代的國家，或將成為世界政府下的一個行政單位，或世界聯邦中的一分子邦矣。誠如此，則在未來的世界中，世界公民的切身利害的意志，可由地方團體與職業團體去表現；其較大的利益與意志，則由國家機構去表現；而他的最高尚最優美的生活，則因寄託於世界政府而得實現。但是這種優美政治理想，不是憑藉着第三國際的宣傳鼓動或法西主義與納粹主義的飛機大砲，所能達到實現的目的；而是在我們努力奮鬥，發揚我國固有文化，以先聖所昭示我們的「仁」字。喚醒全人類的同情心與仿助心，方可達到實現的目的。現在我們第一步要擊潰帝國主義的侵略，並認清第三國際的理論謬誤，而後方可發揚我國固有的文化，以促成世界大同的理想。這是我們對於本民族所應負的責任，對於全人類所應負的責任！

## 第三章 憲政基礎

### 第一節 法治精神

對於當前的憲政運動，著者曾一再的主張，健全的憲政運用，是要建立在法治社會之上的。甚麼叫做「法治」？依照著者的意見，這個名詞，應當包含兩個觀念。第一個是「法律的統治」(The Rule of Law)「那就是說，一切的人們，上自元首，下至平民，在法律之前，一律的平等；不管是官吏抑是人民，皆受同樣法庭的管轄，同樣法律的拘束；任何人，皆有請求正常法庭受理其司法上爭訴的權利。」(這大體上是戴英、美法系而論)。第二個是法治的政府(Government of Law)那就是說，所有政府機關的組織，機關間相互間的關係，各機關的權力源淵，以及政黨間爭權活動所應循的軌道，一切皆以國家的根本大法或慣例為依據，(在美國(Government of Laws)一詞，同時包含第一第二兩層觀念)。而第二個法治觀念，應以第一層法治觀念為其繁榮滋長的土壤。英國的憲法，所以能成為世界各國憲法的模範，就是因為他生長在普通法(Common Law)的土壤，繁榮於法治精神的社會。早在十三世紀及十四世紀初期，普通法即已達到其充足的發展。後來經過大法官柯克(Coke)及其他法官的努力，又將普通法造成了國家的最高法。所以戴色(Dicey)說：「英國憲法的一般原則，乃司法判決由決定私人權利的個別案件所累積而成的結果。」近百餘年來風行世界的立憲主義(Constitutionalism)，大致包含以下三個基本觀念：第一、國家之中，應有一種根本大法；第二、人民的個人權利，

應受這種根本大法的嚴密保護；第三、此種根本大法，應具有一種明文約章的性質。這三個基本觀念，可以說是大體上根據美國聯邦憲法而發揮的。何況美國憲法本身，就包含着四個重要的特點：第一、特殊的制憲程序；第二、繁雜的修改程序；第三、成文憲法的重要性；第四、司法保障。基於這四、特點，所以美國憲法能以永久保持其最高性與尊嚴性。因此一般人士，每於不知不覺之間，深受了美國憲法觀念的影響，而認定英國憲法，是一種柔性憲法。殊不知英國憲法，在形式上或法理上雖屬柔性，而在實質上或政治運用上，則甚為剛硬，英國憲法，在形式上儘管不具備上述四個特點的任一碼，尤其是不具備司法的保障，但是在英國，個人自由與財產安全，却備受法庭的嚴密保護，巴力門也並未濫用權限，制定若干違犯憲法原則的法律。其中原因，除了選民的大選複決權的運用之外，當在憲法所植基生長的法治社會了！因為是植基生長在一個法治的社會，因為他的一般原則，乃司法判決由決定私人權利的個別案件所累積而成的結果，所以英國憲法，不須具備司法保障或其他要件，依然可以保持其最高性與尊嚴性。這明明指示我們：健全的憲政運用，是要建基在法治社會之上的！

至於我們中國，為求憲政運用的靈活有效，當然要努力培養成功一種深厚強固的法治精神。但是我們的歷史，國情以及立國精神，皆與英國迥異；我們的社會，又根本上不是一個法治的社會。我們應該何途之從，以養成一種強固的法治精神呢？個人認為：法治精神的養成，是須依賴着政治生活與一定的社會；而政治生活安定的社會之保持，第一要能養成國民思想上與信仰上的統一，即對於國家基本組織與基本事項的一致同意，第二要能造成國民經濟生活的平等均勻和舒適。換言之，法治精神，

應該有其精神基礎及物質基礎。這種意見，在一般深浸於分析派法學思想的人們看來，或許要覺得真明其妙，要感到爲何要將法理學與政治、經濟、倫理、社會學，以及哲學如此的攪和龐雜，而不加以判然的區別。要知分析法學派的最大貢獻，只是在成文法的解釋與應用方面；至於法律原則在整個的國家組織體系之中，就不是如他們所想像的那樣單純而畫一。試問洛克等人（在美國如 M. Addison, W. E. B. B. 及 C. C. 等人）的學說，不是英、美法系的精神基礎嗎？資本主義的社會組織，不是英美法系的物質基礎嗎？再則英國高等法院與上訴法院以及美國聯邦最高法院的法官們，在審判個別的案件時候，能以漠然不管社會情況的變遷，悍然不顧公共意見的趨向嗎？在英、美，其現在的國民思想與社會組織，可以助長法治精神的繁榮；而其深厚強固的法治精神，又可以保持維護現存的國民思想與社會組織。至於我們中國，我們的理想國家，是一個三民主義完全實現的國家；如此，若要在三民主義尚未充分實現之時，能與資本主義家國一樣，也能養成一種深厚強固的法治精神，就必會遭遇到兩重的困難。第一，在資本主義的社會組織之中，容易養成強固的法治精神。我們只要翻開霍爾 (Hollander) 所著 *Litispudence* 一讀，就知道「權利」觀念，通貫了他的這部「作的全部。而且整部普通法系統的發展，都是在財產權的保護方面，逐漸的剛硬嚴密起來。在資本主義社會裏，個個人既皆欣羨着權利的享受和運斤，他們當然都是熱心擁護着這個保護權利的法律系統了。然而在三民主義國家裏，依照中華民國憲法案國民經濟章之所規定，中華民國之經濟制度，應以民生主義爲基礎，以謀國民生計之均足；土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務；土地價值非因施以勞力資本而增加者，應以征收土地增值稅方法，收歸人民公共享受；國家對於土地之分區整理，以扶植自耕農及自行

使天下地人爲原則；國家對於私人之財富及私營事業，認爲有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之；公共事業及其他有獨佔性之企業，以國家公營爲原則。僅就民生主義之表現於憲草條文者而論，已足證明民生主義的社會組織，是與資本主義的社會組織，大異其趣的。在Hobbes(1650)所著《Leviathan》第五章中曾云，不管私有財產之爲有害與否，社會是不能稍加干涉的；因爲要干涉牠就是盜竊，而盜竊就於罪惡。這是資本主義者的正統見解，將財產權看得如何的神聖不可侵犯！財產既是神聖不可侵犯，那麼保護財產的法律，當然也隨之而不可侵犯了。這是英，美法治精神，所以能夠深厚強固的主要原因。在民生主義的社會裏，經濟制度，既以國民生計之均足爲目的，而國家對於個人，既要平均地權，又要節制資本。足見財產權並非是神聖而不可侵犯；一切皆以能增進社會福利與不妨害國民生計之均足發展爲前提。這種民生主義的財產權觀念，在三民主義尙未充分的實現之前，是不會受到全體人民的熱烈擁護，因爲這與現社會人們的貪婪自利心，不相適合。如同他們第二生命的財產，既不是如何神聖的爲國家法律所保護，則他們對於國家法律，當然不會感到如何的神聖了。這是第一重困難，我們應該密切注視的。第二；在一般人的思想中，常有一種錯誤的見解，說農業社會是人治的，工商業發達的社會是法治的。這種意見，雖可取證於我國過去的歷史；但是對於我們未來社會的變遷，就不能恰切的適用。何況英美法系的新近進展；就恰恰證實了這種意見的反面真理。在十三四世紀的時期，普通法已算是充足的長成，以後經過歷代法官們的努力，普通法的規律，就更加固定嚴密起來。直至十九世紀中期，整個的法律系統，可說是爲普通法的明確、嚴密、和固定特色的所籠罩。可是最近數十年來，行政司法權發展之迅速，已漸使Common Law所解釋的「法治」學

說，失其效力。例如依據一九三〇年公路運輸法(The Road Traffic Act)第四十七條第八項，交通部長，基於被侵人之請求。有權頒發命令，以消滅地方政府對於公路運輸所加的限制，或批准此等限制而加以修 或不加修正。且部長之命令，具有最後的效力，那就是說，具有最後的權威，而不受普通法法庭的干涉。在美國，亦有同樣的進展，例如聯邦商務委員會，Intra-state Commerce Commission 與聯邦工商委員會(Federal Trade Commission)等司法機關，皆在近年來相繼成立。此等機關，率皆享有授受訴願，發布命令，成立裁定之權。英、美行政司法權的新近發展，已在嚴密固定的法治系統之內，大量輸入了人治精神的因素。爲什麼行政司法權，就充分的包含着人治精神呢？因爲行政機關或準司法機關所爲的裁定，大體上都是根據着視察員的報告或其他主管官吏的意見。英、美的經驗是如此：其他國家如意大利。德意志及蘇聯，就不言可喻了。然而這些國家，那一個不是高度的工業化或正沿着工業化的大道向前邁進呢？足見在工商業愈加發達的國家，財產關係與契約關係就愈加複雜，愈使那套明確固定的，甚至嚴密機械的，法治規律，不能運用。反而在農業社會裏，因爲財產關係與契約關係比較的簡單，嚴密的法治規律，倒可以充分的運用起來。我們中國將來之加緊工業化，是無可疑問的。根據各國經驗，高度工業化的社會，在司法與行政兩方面，就隨之帶進了大量的法治精神，現在我們一方面既要工業化，而另一方面又要藉着一套嚴密明確的法治規律，以培養成功一種強固的法治精神，證之各國經驗，豈非是逆流而上嗎？這是第二重困難，也值得我們密切注視的。既有上述的兩重困難，我們究竟何途之從，以養成一種強固的法治精神呢？若者認爲：我們應該仿效英、美法治國家的故道，而另闢一個新的途徑。這新的途徑，目的就在藉着國民信仰的統一與國民

生活的均足，以實現一種安定而優美的政治社會。這就仍將我們引到以下兩節所討論的法治上精神基礎及其物質基礎了。

## 第二節 濟經生活

本書第二章第四節，曾論到民生主義的實現，為憲法運用之必要的成功條件。因為民生主義的一個目標，在人民財富的分配均勻，而財富若得分配均勻，則在國家之內，自不會形成各種經濟利害不同的集團。沒有許多根本上利害不同的集團之存在，自亦不會有對立仇視勢如冰炭的黨派之存在。沒有勢不相容的黨或派之存在，則一切政爭活動，自必遵循着國家大法所規定的軌轍而行，而不必以武力為後盾。惟有照這樣，憲政機構，方可保持着平穩靈活的運用。這種意見，側重在政治之經濟的基礎，並不是個人所持的一種偏見，而是融合了各大思想家的學說所為的一種結論。近人不必徵引，現在且單看 Aristotle 所著 Politics 之中所載的意見。論及一般國家的最優良組織及一般人民的最優良生活，他說：「現在，在一切國家之內，皆有三種分子的存在：第一個階級是最富的，另一個階級是最貧的，而第三則是一中間的。適度與中間，既被認為是最好的，所以那顯然是最好地將財富適當的估有；因為在那種生活情況之下，人們最願意聽從理性。……：凡屬保有過多的財物、實力、財富及朋友等項的人們，既不願且下能順服在威權之下。……：在另一方面，凡屬最貧之人，在相反的極端，又太愛損壞了。所以第一個階級，不能服從而只聽專橫的統治；而另一個階級，又不懂如何的發號施令，而只能如何奴隸樣的受人宰治。又如我國尹文子中有云：「凡人富則不羨爵祿，貧則不

豈謂。不義極盛者。自足於己也；不畏刑罪者，不顧存身也。二者爲國之所甚，而不知防之之術，故令不行而禁不止。若使令不行而禁不止，則錢以爲盜，是人君虛臨其國，徒君其民，危亂可立而待矣。今使由爵祿而後富，則人必爭盡力於其君矣。由刑罰而後貧，則人咸畏罪而從善矣。上面的兩段引文，一則證明了財富分配與政府制度的密切關係；二則證明了極富與極貧的兩階級，是政治生活不安定的基本原因。雖則國民財富的均勻分配，尙不是民生主義的最高理想；然而爲了民生主義的初步實現，爲了憲政機構的平穩運用，我們的首要之圖，就在努力造成國民經濟生活的平等均足和舒適。因爲惟有在這種社會裏，政治生活，方能保持着永久的安定。並且惟有在政治生活安定的社會裏，人民方知注意社會秩序的維持。方知守法守法的重要，方能養成守法守法的精神和習慣，方肯願意担受損害而不企圖推翻破壞國家的基本組織與基本國策。而憲法的最高性與尊嚴性，也由此而得了一種確切的保證。所以說，均勻舒適的經濟生活，是法治精神的物質基礎；也即是憲政運用的物質基礎。

民生主義的重要性，既如以上所論。然則民生主義的內容，究竟如何？換言之，民生主義的國家，究竟是什麼樣的一個國家呢？簡言之，民生主義國家，就是文官服務的國家！現在且將民生主義的國家功能，加以分析；以證實這回答的真實性。國民黨政綱對內政策第十四條云：「由國家規定『土地法』，『土地使用法』，『土地徵收法』及『地價稅法』。私人所有土地，由地主估價，呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時得依報價收買之」。民生主義第二講裏說：「中國不單是節制私人資本，還要發達國家資本……中國統一以後，要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。振興實

籌的方法很多，第一是交通事業，像鐵路，運河，都要與大規模的建築。第二是礦產，中國礦產，極其豐富，貨藏於地，實在可惜，一定要開發的。第三是工業，中國的工業，非要想法振興不可。」在實業計畫中有云：「中國實業之開發，應分兩路進行：（一）個人企業。（二）國家經營是也。凡夫事務之可以委諸個人，或其較國家經營為適宜者，應任個人為之，由國家獎勵，而以法律保護之；……至其不能委諸個人及有獨佔性者，應由國家經營之。」我們由以上幾段引文中，可以看到民生主義國家，要平均地權，就要「照價收稅」「照價收買」。要解決民生問題，就要發展交通事業，開發蘊藏的礦產及振興工業。私人企業，則由國家獎勵，而以法律保護，使其依政府所定的計畫發展，不使其自由競爭。如此則國家乃處於干涉與統制的地位。綜上所言，國家既要解決土地問題，又要經營大規模的國營事業，又要統制私人企業與調協資衝突。照這樣，以我國地方之大與人口之衆，一定要有數十百萬忠誠盡職的公務人員與一套健全而行政法規，方纔勝任愉快。而民生主義國家事務的繁雜複雜，於此已可想見一般了。再從國民經濟與教育方面觀之，國民政府建國大綱中說：「建設之首要在民生，故對於全國人民之衣，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；建築大計畫之各式房屋，以樂民居；修治道路運河，以利民行。建國大綱十一條云：「土地之徵收，地價之增進，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病，與夫種種公共之需。」在地方自治開始實行法有謂：「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費書籍以及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登；以至

大學而後已。教育少年之外，當設公費學堂，書庫，夜學，爲年長者養育知識之所。而在國民黨政綱內政策第十三條又云：「舉行教育普及，以全力發展兒童本位之教育，整理學校系統，增高教育經費，並保障其獨立。」由上面的引文看來，可知民生主義的國家，不但要爲人民育幼，養老，濟貧，救災濟病，及衣，食，住，行等保養工作，而且還要統制所有的私人企業，經營大規模的國營事業，與夫逐漸消除人民在經濟上的不平等地位，以造成一民有，民治，民享的理想國家。所以我們可以說，民生主義的國家，就是數十百萬忠直勤勞的文官服務的國家；也就是一個萬能的嚴重的保民官民的Leviathan。

說到民生主義實現的方式，著者認爲：我們的目標，應該對準着文官，財政，及行政法三方面努力。關於文官方面，個人主張應從制度上，教育上，思想上，社會生活及人格感化上，造成一種堅強的精神力量，以推動民生主義國家的行政機構，以完成三民主義國家的理想。這種意見，在拙作文官精神與民生主義的實現（載時代精神四卷五期）一文之中，已作詳細的討論。關於財政方面，個人主張應從純正民生主義的觀點，通盤的規畫各種稅收的方案。其施行的方式與步驟，雖可因時制宜，斟酌緩急；而其基本原则，仍不外憑藉着各種稅收，將國民財富的分配，重爲調整轉變，以達到民生主義的實現爲目的。關於行政法方面，個人認爲：在我們剛開始實行民生主義的時候，我們所曾發現大批人民與官吏間的訴訟案件，大致關於地價，稅務，礦山，鐵路，公路，工程，農林，醫藥等項專門問題。其性質之專門化，不但使司法官對之茫然莫明其妙；就是身負推行各該類事務的行政首腦，也不能十分了解，而須根據專門人才的意見。因此，只有那融合專門知識與嚴格的法律訓練的行政法

院，爲最能適應當前的迫切需要。因爲一種完備的行政法系統，可使人民的生命與財產，當公務員執行職務的時候，能得到安全的保障，不致引起甚大的紛擾，則國家自易推行其嶄新艱巨的行政計畫了。以上僅從原則上略提一下，目的在要我們清爽的認識，爲求民生主義的實現，我們的目標，應該對準着這個方向而加緊努力。

### 第二節 政治理想

在本書第二章第三、第四兩節，著者已略論我國的固有文化與三民主義的理想。現在單從中華民族的精神遺產——儒家思想——加以分析，以見夫三民主義理想，所以能如此高尚優美與深受國民信奉者，其來有自。就孔子的思想系統而論，可以說是從天道推論到人事，而是所謂「究天人之際」。我們可以拿易經與春秋兩部書的功用，來證實這種意見。司馬遷說：「春秋推見至隱，易本隱以至顯。」（史記司馬相如傳）那就是說，春秋以人事通天道，而易經則以天道接人事。而易經坤卦文言所稱：「……積善之家，必有大慶；積不善之家，必有大殃。臣弑其君，子弑其父，非一朝一夕之故，其所由來者漸矣，由辯之不早辯也。易曰：履霜，堅冰至，蓋言順也。」就可以充分證明這兩部書在思想系統上的關聯。所以論到易經的功用，孔子就說：「夫易，聖人之所以極深而研幾也。惟深也，故能通天下之志；惟微也，故能成天下之務。」（易繫辭下）他又說：「夫易，彰往而察來，而微顯幽闡。」（易繫辭下）所以「孔子晚而喜易，序彖、象、繫、象、說卦、文言。讀易，韋編三絕。曰：『假我數年，若是，我於易則彬彬矣。』」（史記孔子世家）論到春秋的功用，司馬遷說：「撥亂世

反之正；莫過於春秋。……春秋之中，弑君三十六，亡國五十二，諸侯奔走，不得保其社稷者，不可勝數。察其所以，皆失其本已。故易曰：『失之毫釐，差以千里。』故曰，臣弑君，子弑父，非一旦一夕之故也，其漸久矣。……故春秋者，禮義之大宗也。夫禮禁未然之前，法施已然之後，法之所爲用者易見，而禮之所爲禁者難知。』《史記太史公自序》以上僅從易經與春秋兩部書在思想上的關聯，證明孔子的思想系統，是由天道推論到人事。此外，在下面討論儒家的人治思想時，將再作補充證實。

儒家的政治思想，在大同社會的實現，如禮記禮運篇云：『大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜、寡、孤、獨、廢疾者皆有所養，男有分，女有歸。貨惡其棄於地也，不必藏於己；力惡其不出於身也，不必爲己。是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作。故外戶而不閉，是爲大同。』這種大同社會的特性，在其能使人類的同情心與互助心，可以充分的發揮。這種同情心與互助心就是儒家的「仁」字；更偏重政治生活方面說，就是儒家的「仁政」。這個「仁」字開展的程序，乃是由親而疏，由近及遠；由修身而齊家，而治國，而平天下。然而這個「仁」字的開展，究竟是由於何種力量的推動呢？曰：由於一個「誠」字，如中庸上所言，「唯天下至誠，爲能盡其性。能盡其性，則能盡人之性。能盡人之性，則能盡物之性。能盡物之性，則可以贊天地之化育。可以贊天地之化育，則可以與天地參矣。……故至誠無息，不息則久，久則徵，徵則悠遠，悠遠則博厚，博厚則高明。博厚所以載物也，高明所以覆物也，悠遠所以成物也。博厚配地，高明配天，悠久無疆。如此者，不見而章，不動而變，無爲而成。」中庸上又說：「惟天下至誠，爲能經綏天下之大經，立天下之大本，知天地之化育，夫焉有所倚。」儒家的「仁」

的社會，既要一個「誠」字去開展推動，然則何等人才方能談到上具有這個可以贊天地之化育的「誠」字呢？曰：一種人是生而能誠的聖賢，又一種人是致曲能誠的聖賢。其始雖殊，其極一也。如中庸上所言：「誠者，天之道也；誠之者，人之道也。誠者，不勉而中，不思而得，從容中道，聖人也。誠之者，擇善而固執之者也，博學之，審問之，慎思之；明辨之，篤行之。……自誠明，謂之性；自明誠，謂之教。誠則明矣，明則誠矣。」可見在儒家的理想中，社會改造的原動力，是在位高德隆至誠能化的聖賢，所以這種政治，又可名之曰賢人政治。

賢人政治的第一個特色，就是尊卑秩序的觀念。易曰：「天尊地卑，乾坤定矣。卑高以陳，貴賤位矣。」（繫辭上）又曰：「夫乾確然，示人易矣；夫坤隤然，示人簡矣。」（繫辭下）又曰：「黃帝、堯、舜，垂衣裳而天下治，蓋取諸乾坤。」（繫辭下）論語載：「子曰：『為政以德，譬如北辰，居其所而衆星共之。』」又載，「子曰：『無為而治者，其舜也歟，夫何為哉，已正南面而已矣。』」在孔子的理想中，若要將一個戰爭混亂的社會，化為小康之世，且更由此而進於大同的社會，則第一步必須充分發揮尊卑秩序的思想。但是「雖有其位，苟無其德，不敢作禮樂焉。雖有其德，苟無其位，亦不敢作禮樂焉。」（中庸）必也位德俱尊，換言之，聖人君子，居於高位，以其道德行為相感召，則下民自然是風行草偃。如易經乾卦文言曰：「九五曰，飛龍在天，利見大人，何謂也。子曰：『同聲相應，同氣相求。水流濕，火就燥，雲從龍，風行虎，聖人作而萬物睹，六乎天者親上，本乎地者親下，則各從其類也。』」這才是賢人政治的最高理想。到那時候，所謂「君子之德，風；小人之德，草。草上之風，必偃。」（論語）所謂「上好禮，則民易使也」（論語）。所

謂「上老老而民與孝，上長長而民與弟，上恤孤而民不倍。」（大學）皆不過是賢人政治下應有的現象，不足驚訝的。賢人政治的第二特色，就是正名主義。因為既想維持社會中的尊卑秩序，所以就必須藉着正名主義，以「序君臣父子之禮，列夫婦長幼之別。」這種正名主義，並不是以維持貴族階級的特殊利益爲目的，而是要使社會中各等級的人，皆按其地位高下，以盡其應盡之職務。如論語所載：「齊景公問政於孔子。孔子對曰：『君君，臣臣，父父，子子。』」公曰：『善哉，信如君不君，臣不臣，父不父，子不子，雖有粟，吾得而食諸？』」論到正名主義的功用，有孔子與子路的一時談話中，解釋得最清楚。「孔子曰：『魯，衛之政兄弟也。』」是時衛君輒父不得立，在外，諸侯數以爲讓。而孔子弟子多仕於衛，衛君欲得孔子爲政。子路曰：『衛君待子而爲政，子將奚先？』孔子曰：『必也正名乎。』子路曰：『有是哉，子之迂也，何其正也。』孔子曰：『野哉由也！夫名不正，則言不順；言不順，則事不成；事不成，則禮樂不興；禮樂不興，則刑罰不中；刑罰不中，則民無所措手足矣。夫君子爲之必可名，言之必可行，君子於其言，無所苟而已矣。』」（史記孔子世家）因此，正名主義，對於當時的亂臣賊子，就含十種防微杜漸的作用。易經坤卦有云，「初六，履霜，堅冰至。」象曰，履霜，堅冰，陰始凝也；馴致其道，至堅冰也。」這就是全部春秋的哲理基礎，這可以解釋了孔子所以要作春秋的內在動機。故孔子之作春秋，「據魯親周。故殷運之三代，約其文辭而指博。故吳楚之君自稱王，而春秋貶之曰子。踐土之會，實召周天子，而春秋諱之曰，天王狩於河陽。推此類以總當世，疑損之義，後有王者，舉而闡之。春秋之義行，則天下亂臣賊子懼焉。」（史記孔子世家）賢人政治的第三特色，就是自強不息的精神。易經乾卦象辭曰：「天行健，君子以自強不息。」

「子曰：『朝聞道，夕死可矣。』」（論語）「葉公問孔子於子路，子路不對。孔子問之曰：『由，爾何不對曰，其爲人也，學道不倦，誨人不厭，發憤忘食，樂以忘憂，不知老之將至云爾。』」（論語及史記孔子世家）「子貢問於孔子曰：『賜倦於學矣，願息事君。』孔子曰：『詩云，溫，潤夕，執事有常。事君難，事君焉可息哉。』然則賜願息事親。』孔子曰：『詩云，孝子不鬻，永錫爾類。事親難，事親焉可息哉。』然則賜願息於妻子。』孔子曰：『詩云，刑於妻，至於兄弟，以御於家邦，妻子焉可息哉。』然則賜願息於朋友。』孔子曰：『詩云，朋友攸讎，攝以威儀，朋友難，朋友焉可息哉。』然則賜願息耕。』孔子曰：『詩云，晝爾於茅，宵爾索綯，暵其黍稷，其始播百穀，耕難，耕焉可息哉。』然則賜無息者乎。』孔子曰：『望其曠，臯如也，溼如也，高如也，此則知所息矣。』子貢曰：『大哉死乎，君子息焉，小人休焉。』」（荀子大略篇）這種自強不息的精神，至誠無息的精神，欲以一己之至誠，而能「經綸天下之大經，立天下之大本，知天地之化育」；欲以一己之至誠，能使「聲名洋溢乎中國，施及蠻貊，舟車所至，人力所通，天之所覆，地之所載，日月所照，霜露所墜，凡有血氣者，莫不尊親」。立意是何等的精誠，氣象是何等的浩大！雖在今日，每誦「故君子尊德性而道問學，致廣大而盡精微，極高明而道中庸」之句，仰念先哲，不禁有悵望千秋之感。

上面論到賢人政治的最高理想，是聖人君子，得在高位，然後方有「飛龍在天」的景象。但是假諸我國歷史，聖君賢相不世出，不肯者接踵皆是。然則如何可以保證着「惟仁者宜在高位」的理想呢？就是孔子自己，也認爲：「文武之政，布在方策，其人存，則其政舉；其人亡，則其政息。」

（中庸）又說：「制度在禮，文爲在禮，行之其在人乎。」（禮記仲尼燕居）又說：「大哉聖人之道，洋洋乎發育萬物，峻極于天。優優大哉，禮儀三百，威儀三千。待其人然後行，故曰，苟不至德，至道不凝焉。」（中庸）聖人之道，雖然廣博浩大，然必「待其人然後行」；如此，則國家的命脈，政治的隆污，皆繫於一人之身，這當然不是長治久安之計。法家的攻擊，就針對着這點發揮，譏笑儒家理論，爲之動搖破裂。然而儒家思想，若就其全部範圍言之，應名之爲人治思想，那就是說，除了上述的聖君賢相之外，整個的政治基礎，應建築在安定而和樂的社會之上。茲先言聖君化民成俗的方策。禮記學記云：「君子如欲化民成俗，其必由學乎。玉不琢，不成器；人不學，不知道。是故古之王者建國君民，教學爲先。」「孔子曰，入其國，其教可知也。其爲人也溫柔敦厚，詩教也；疏通知遠，書教也；廣博易良，樂教也；潔靜精微，易教也；恭儉莊敬，禮教也；屬辭比事，春秋教也。」（禮記經解）至於在教育人民之外，究用何種方法，以維持社會的安甯？曰，在禮、樂、刑、政。如禮記樂記云：「故禮以道其志，樂以和其聲，政以一其行，刑以正其奸。禮、樂，刑、政，其極一也，所以同民心而出治道也」。但是在儒家的理想中，刑、政最好是設而不用，而以禮治爲本。如論語所載：「子曰：『道之以政，齊之以刑，民免而無恥。道之以德，齊之以禮，有恥且格。』」其次論到社會的物質生活，孔子是主張富而後教；孟子則提出其具體的「仁政」方案。這都是主張先使人民富裕，而後方可施以教化。尤其是禮運中所稱：「貨惡其棄於地也，不必藏於己；力惡其不出於身也，不必爲己。」簡直是一種「各盡所能，各取所需」的共產社會了。最後，就是一種安定而和樂的社會之形成與維持了。如何方能形成一種安定而和樂的社會？曰，在禮與樂的相輔爲用。

禮記樂記云：「是故先王之制禮樂也，非以極口腹耳目之慾也，將以教民平好惡，而反人道之正也。」又云：「樂也者，情之不可變者也；禮也者，理之不可易者也。樂統同，禮辨異，禮樂之說，管乎人情矣。」又云：「故樂也者，動於內者也；禮也者，動於外者也。樂極和，禮極順。內和而外順，則民瞻其顏色而弗與爭也，望其容貌而民不生身慢焉。故德輝動於內而民莫不承聽，理發諸外而民莫不承順。故曰致禮樂之道，舉而錯之，天下無難矣。」又云：「樂者天地之和也；禮者，天地之序也。和故百物皆化，序故羣物皆別。」在這禮樂並用的社會之中，就個人而言，樂以養其內心之和，禮以表其外觀之順；就社會而言，禮以養成社會中的秩序，樂以養成社會生活的和諧。這種和諧優美社會的理想，在當時儒家，只不過是一個想像中的烏托邦；至於在人類歷史中，能不能得着實現的機會，全看我們後代子孫的努力如何了。且再申論之。「子云：小人貧斯約，富斯驕；約斯盜，驕斯亂。禮者，因人之情，而爲之節文，以爲民坊者也。」（禮記坊記）「故君子禮以坊德，刑以坊淫，命以坊欲。」（同上）「故禮之教化也微，其止邪也於未形，使人日徙善遠罪而不自知也。」（禮記經解）可見禮之功用，在「坊德」，在「止邪於未形」，在保持社會的秩序。但若更進一步，若要這個安定有序的社會，更能充滿着和諧美樂的空氣，就更需要樂來陶養人民的心性了。如禮記樂記云：「樂也者，聖人之所樂也，而可以善民心，其感人深，其移風易俗，故先王其教焉。」總之，儒家的理想社會，是一幅大同的共產社會。在這種社會的物質生活方面，只重在才能的貢獻，而不重在權利的享受。在這種社會的精神生活方面，由於社會秩序與社會和諧的充分發展，因以實現了最高尚的道德生活。只有在「小廉」乏世，「大道既隱，天下爲家，各親其親，各子其子，貨力爲己，

大人世及以爲禮，城郭溝池以爲固」；那才用到「禮義以爲紀；以正君臣，以篤父子，以睦兄弟，以和夫婦，以設制度，以立田里，以賢勇知，以功爲己」。至於政也刑也法令也不過是在亂世治民，爲了一項防奸不得已而用的工具，更非聖賢化民成俗移風易俗時所特加注意的了。若說人性本惡，且富的懸殊與財富的爭取，更足以加強其自利爭奪之心，非法無以治之，儒家的理想雖高，終不免爲一種幻想而已。這種看法的錯誤，在根本上忽略了儒家對於社會改造的經濟方案。孔子不但主張富而後教；且在禮運篇中，更明白揭示一種互助的共產社會。孟子則更爲堅決，更爲具體，終身宣傳其井田制度。儒家理想中的經濟社會是如此，此後再用禮以得其秩序，樂以得其和，而最後則實現其高尚的道德生活；這種程序，極其切合人性，當然不是哲學家的一種幻想。因爲當我們將一種安定的富強社會，以禮樂教化的方式，逐漸的變到大同共產社會的過程中，已於不知不覺之間，改變了全部人性。自利心已在逐漸的消失，財富爭奪的現象，當然也逐漸的消滅了。到那時候，人們只是享受着道德生活的幸福，以禮樂來維持社會秩序與社會和諧，所謂政刑法令，當然就沒有多大功用了。並且在社會改造的進程中，一開始就應該用德治，而不應該用法治。因爲法令可被專制的君主利用；而禮治則必須「待其人然後行」，故曰：「苟不至德，至道不歸焉。」何況法家將法令作爲君主統治的工具；而儒家則除卻賢人政治之外，又特加注意於社會生活的和諧與人民自治的發展。孟子的民貴君輕之說，不用論矣，就是孔子也說：「君君親於鄉，而知王道之易易也。」（禮記鄉飲酒義）又說：「民以君爲心，君以民爲體，心莊則體舒，心肅則容敬。心好之，身必安之；君好之，民必欲之。心以體全，亦以體傷；君以民存，亦以民亡。」（禮記緇衣）惟有在論語中，孔子一則曰：「天下有

道，則庶人不諱。一再則曰：「民可使由之，不可使知之。」論者每引此以作孔子反對民權的表徵。但若是作一種合理的解釋，則仍與民權無異。第一，天下有道之時，則政治清明，人民安樂，自然不需要庶人妄加議論。但當天下無道之時，庶人就可以參加意見，甚至指責政府了。左傳所載曹刿論戰一事，卽其例也。第二，如以地方自治爲例，當人民能力夠得上的時候，就叫他們遵照自治程序去實驗；若是人民的自治能力不夠，就不妨先行教導他們，俾知道其中的道理。如此，僅須加上引孔子的話，讀作「民可，使由之；不可，使知之」。便可成功一種合理的解釋了。

統觀儒家的整個思想系統，由天道推論到人事，由個人擴大到宇宙，以一種自強不息的精神，至誠無息的精誠，欲以貫徹其大同社會的理想，且在其人治主義之中，既包含着位德俱尊以德感召的聖人，又包含着「一種禮序樂和的道德社會。在儒家思想中，人治主義調和了精神生活與物質生活。在儒家思想中，經濟、政治，與倫理，得到了適當的調和。其氣象是何等的浩大，其立意是何等的精誠，其理論又是何等的平坦而切實。所謂「尊德性而道問學，致廣大而盡精微，極高明而道中庸」，就是儒家思想的特色。就民族文化的淵源而論，就思想系統的傳衍而論，三民主義與儒家思想，是有一種極密切的關聯的！現在，我們既要努力實現三民主義，又要發揚光大中華民族的精神遺產，所以對於儒家思想，應當深思潛究，加以一種新的解釋，從而得到一個新的認識，新的了解。

#### 第四節 憲政基礎

綜合以上三節所討論的結果，可得以下的結論曰：健全的憲政運用，是要建基在法治社會之上。

的：而法治精神的養成，既須依賴着國民經濟生活的均足舒適，尤須依賴着國民對於本民族最高政治理想的一致信奉。這個結論的內涵，已在以上所討論的內容之中，代為解答過了。但仍恐不免有人，尤其是一向囿於分析法學派思想的人們，要發生如下的疑問？既然講人治，就索性完全講人治。若要談法治，就索性完全談法治。為何既談法治，又將儒家的極端人治思想，硬牽來作為法治的精神基礎呢？在我國先秦時代，儒法二家的理論，既然是針鋒相對；現在為何又能得着了調和呢？在英、美兩國，憲政基礎，既是完全建築在「法律的統治」原則之上，為何到了中國，就變了花樣呢？關於此類問題的解答，在上面有些地方，已經明確地或隱約地解釋過了。現為清爽起見，且集中在人治法治的論點，略述個人主張的理由。

第一，就儒、法二家思想比較論之。在儒家思想中，所謂「政以一其行，刑以防其奸」；所謂「道之以政，齊之以刑」；所謂「夫名不正，則言不順；言不順，則事不成，事不成，則禮樂不興，禮樂不興，則刑罰不中，刑罰不中，則民無所措手足矣」；已將法家思想包括在內。不過儒家認為政刑法令。乃亂世萬不得已而用的工具，而不是「制治清濁之源」。儒家所注重的：在制裁人們的內在動機，而不在制裁其外表行為；在由禮樂並用的社會，以造成社會秩序與社會和諧，以進至道德社會的理想，而不用機械呆板的法律，以桎梏人們道德心與互助心的發展。而且儒家以為，人性是可以由財富均勻與禮樂教化而改變的；而法家則認為，貪婪自利與財物爭奪，是社會中永久的現象。所以儒家思想的對象，是一個健康社會的養成；而法家思想的對象，則是一個病態社會的治理。先秦法家，既因「民智不可用」（韓非子），而忽略了社會上良好風氣與習慣的養成，又不能解決不為君欲變其

令的困難問題，所以此派學說的最大功用，亦只在能如何幫助君主「修明其法制，執勢以御其臣下，富國強兵」（史記老莊申韓列傳）而已。所以除卻了尹文子及慎子等書中所含些微的自然法觀念之外，正統的法家思想，可以名之爲「以法治民」主義，或「任法而治」主義，將看法作一種客觀的標準，使人民依照這種標準而行動，官吏依照這種標準而授賞罰。如韓非子定法篇曰：「法者，憲令著於官府，刑罰必於民心；賞存乎慎法，而罰加乎姦令者也。」可見法家思想的最大優點，也不過「控名責實」，「法令行而私道廢」，「百度皆準於法」與「正君臣上下之分」數點而已。既不知注意「雖有其位，苟無其德，不敢作禮樂焉」的賢人政治；又不知如何「經夫婦，成孝敬，厚人倫，美教化，移風俗」，以養成一個和樂道德的社會；又未能了解法律與道德的關係，以造成一種高深的法律原理；而只知極力推崇那種機械的埋沒人性的「物治」主義；此誠如董仲舒所謂：「法令著，治之具；而非制治清濁之源也。」至於大性的善惡而論，孔子認爲「性相近也，習相遠也」，所以正統的儒家思想，皆注意如何「化民成俗」，如荀子移風易俗，及至孟子荀子，在思想上都各走極端。孟子道性善，故好言詩；荀子道性惡，故好言禮。爲何要言禮？荀子說：「人生而有欲，欲而不得，則不能無求。求而無度量分界，則不能不爭。爭則亂，亂則窮。先王惡其亂也，故制禮義以分之，以養人之欲，綏人之求，使欲必不窮乎物，物必不屬於欲，兩者相持而長，是禮之所起也。」（荀子禮論）然則爲何要有這種財物爭奪的現象？那就是因爲「人之性惡，其善者，僞也。今人之性，生而有好利焉，順是，故爭奪生而辭讓亡焉。生而有疾惡焉，順是，故殘賊生而忠信亡焉。生而有耳目之欲，有好聲色焉，順是，故淫亂生而禮義文理亡焉。然則從人之性，順人之情，必出於爭奪，合於犯分亂理



儒家思想，即是法家思想的精神動力。所以說法家思想，應當包含在儒家思想之內的。且查其所謂  
引第一，就英美兩國的法治運用而論。依德魯色（De Ross）的解釋，英國憲法的一體原則，乃可司法判決  
由決定私人權利的個別案件所累積而成的結果。有法理長是如此。但在實際運用方面，則英國憲法，就充  
滿私人治精神的因素，因為英國制的一套基本原則，就建立在政治了解與政治慣例之上。所以此英國憲  
法，就無新案在生長進展之可言，而且英國憲法的性質，就因英皇或首相的個人性格而轉變。如拉斯基  
（Laske）曾說過，所以因爲英國的憲法，活到八十九歲，英國憲法，就幾與不同，而那就是爲什麼英  
國憲法著作家之細心閱讀，摩德（Mortimer）所著的傳記，並不減於其閱讀當時的官書報告。簡單的事實，據  
就在格爾斯頓（Gouldstone）胡倫人活生，是此等官書報告的標本。且引在（Johnston, Daniel and  
Consultants, Journal of Comparative Legislation 1931）何克議會政治，就是政黨政治。政黨政治的運  
用不確，則政府而運用，並不能收穩定確定的效果。然而全體人民，若沒有甚高的政治知識與能力，  
則政黨間競爭活動，必不能遵守憲政運用的軌道，而論政府的組織與運用，而必以健全的人民與  
政黨爲前提。則法治因素的重要，已可推而論之。論到美國，剛硬的成文憲法，強固的司法治政府，  
精神，表現得最爲充分。但是羅澤斯（Rosen）因論說，則與美國統制因歷史，是總統個人與歷史  
。而（Rosen, The American Presidential System, in The Oxford Charter, October 1931）他他不可  
可以推想而知。因總統分配關係，不便於此多論。詳細討論，見拙作《治精神與憲法制度》  
我將政治月制（卷三）以已所說，乃在公法範圍內，於治精神的運用，或許應有原理。現  
在再轉到大體上，處於私法範圍以內的普通法，（看看有沒有人治精神的運用，以爲德魯色法系的歷史看）

來，法 (Precedents or absolute rules) 與情理 (equity or Conscience) 常在不斷的鬥爭着。有時前者佔優勢，有時後者佔優勢，但整部英國法律史，可說大半為這兩種思想所籠罩。在整部英國法律系統之中，普通法 (Common Law) 佔據着基本的地位，而衡平法 (Equity) 則處於補充修正的地位；制定法 (Statutory Law) 則處於最後矯正或澈底改革的地位。在最初的時候，法官們原可運用未來衡平法的精神，將不良的普通法規律加以修正或予以補充。但是到後來，因為普通法的規律，逐漸固定嚴密起來；而法官們率多拘守成法，將普通法運用得太呆板，有時甚至違反情理之常。為求救濟起見，於是乃有衡平法的興起。衡平法的興起，在英國法律史中，產生了巨大的變革，那就是將一種人的因素，輸入了法的領域之內。樞密大臣，代表英皇，不受陪審制的牽制，不受普通法法理的拘束；本其一己的良心主張，獨立審判，以矯正普通法規律的嚴密運用之弊。在嚴密的法治主義之下，為什麼要採取自由決斷的原則？因為嚴密的法治，雖能收明確固定之效；但若將一般的法規，嚴密的運用於個別的案件之上，則有時難免苛刻機械之感。所以當普通法的規律，逐漸的固定嚴密之後，衡平法就起來補充修正。在羅馬法，德國民法與瑞士民法中間，皆有不少的衡平法原則，因此吾人可謂衡平法的司法推斷方法，應存在於任何法系之內，以補充一般規律的不足，以矯正機械主義的弊害；以便一般的概括的法規，得以很合理的應用到個別的案件之上。普通法與衡平法的關係，只是在民法的一部分中，各自運用不同的司法推斷方法。前者側重確定的規律；寧為執行一般的法規而犧牲了特殊的案件，寧為法律的明確固定而犧牲了正義與公平。後者側重正義的追求，寧給予法官以甚大的決斷權，庶幾求得專理的公平與合理。但是衡平法對於普通法的補充修正，只是零碎的救濟，且常引起兩者間

法權上的劇烈衝突。惟有那最後權威的制定法，對於嚴密的法治所累積的弊害，乃能澈底的矯正和通盤的改革。例如對於嫁後婦女財產的保護，衡平法雖已想出幾種救濟的方法，但直至一八八二年與一八九三年的嫁後婦女財產法（Unmarried Women's Property Acts, 1882 and 1893）通過之後，此種在普通法下所發生的困難，方算有了通盤的改革。由上所述，可見衡平法與制定法，常以人治精神及社會需要，來矯正普通法嚴格法治精神的流弊，因以調協人情與法理的衝突，且減除呆板法律，對於社會事務發展上所加的障礙。

第三：就西方法學各派對於法律本質的解釋而論。分析法學派的法律定義是：「法律乃人們外表示行爲的一般規律之由最高的政治權威強制執行者。」（Holland, Jurisprudence, p. 42）照此定義，則法律乃一種規律的科學之由定體的權威執行者。而世俗、禮節、道德規律，與自然法等，則屬於一種規律的科學之由不定體的權威執行者。因此法律與道德的分別，是很顯明的；法律的目的，在將個人置諸政治社會的意志之下，而道德的目的，則在使個人服從其自己的良心裁判。總之，法律的效力，一定要基於定體權威者的強制執行。就法律的有執行言之，分析法學的解釋，固然是明確清晰；但是社會生活，是整一的，內中政治、經濟、法律及倫理等科，皆是相關聯而不能輻截的分畫。而且即就法律的實際應用而言，條文的引用，也不是如何的嚴密，明確而固定。法官之解釋法律，常常受到公共意見，經濟情況及其個人意見或偏見的影響。一般的說，法官之應用法律，一方面企求着法律的明確固定；而另一方面則企求着法律的富有彈性，能與現代的社會情況相適合。就成文法的應用而言，已不是，且不能，如何的明確而固定。若再就法律的社會根蒂與精神淵源而言，換言之，就法律

在整個社會制裁系統中的地位與功用而言，就不是如分析派所解釋的那樣單純。歷史法學派謂法律不能由人們製造，而僅能由人們去發現。當人們企圖着製造法律的時候，他們的工作一定會落空，除非他們的工作，僅在表露已經存在於現社會的人們經驗與理想。而自然法學派則謂自然法乃一切義務的最終極衡量，一切法律規條，皆從此種衡量標準，而得到其整個的效力與威權。並謂法律的最終極目的，乃在人們理想的實現及人們完整生活的企求；而這種目的，就與倫理的目的是完全一致的（關於各派法律哲學的詳細討論，見 R. Pound: Law and Morals and Interpretation of Legal History 等書）。什麼叫做自然法？根據波羅克（Pollock）所著（The History of the Law of Nature）載在 Essays in the History of Law 中，這個名詞自希臘羅馬以來，雖不下數千百種的解釋，但其中心觀念，則為一種關於具有理性與社會性的人們本性的最終極原理，為任何形式成文法的存在理由。而尹文子所謂，「聖法者，自理出也」，尤能一語道破其中的奧義。關於自然法的定義與內容，雖然言人人殊；但是一般的認為：任何時代，皆有其特殊的自然法，以與其成文法相輔而行。那就是說，成文法應由法律改革家解釋其存在的理由，是否合於那個時代的哲理所建立的標準。如若發覺某種法律不適合這種標準，那就應當經由立法程序或司法解釋程序加以矯正。這種意見，為近代康德派所主張；而斯塔姆勒（Stammeler）尤為其中的巨擘。（參見氏著 The Theory of Justice）。總之，從法律的實際應用而言，我們尚可特加重視分析法學派的優點，但從法治精神的養成而言，或從法律在整個社會制裁系統中的地位與功用而實，我們就應當適合各派之長了。

綜合上述的三概理由，以及散在本書他處的理論與意見，已可充分的解答了所有從分析法學派觀

點而發生的疑問。現在可以堅實的建立了一個原則，那就是健全的憲政基礎，在法治精神的養成；而法治精神的養成，既須依賴着國民經濟生活的均足舒適，尤須依賴國民對於本民族最高政治理想的一致信奉；誠能本着這一原則向前推進，那麼，在不久的將來，在民主主義已在逐漸實現與本民族最高政治理想已激起了全體人民的熱烈信奉之時，我國的憲政基礎，又必重新得着了一種強大的活力。全體人民，必定熱烈的要求，要將經濟生活法律化，政治理想硬化，那就是，要將三民主義的理想，一一表現在法律之內。我國固有文化與三民主義理想，成爲法律的制定與應用的最高動力淵源，而一切成文法規，又成爲保持經濟生活與貫徹政治理想之具有強制力的制治工具。如此，則理想因爲法律的施行而更加具體，堅實，和有效；而法律亦因理想的推動而更加公平，合理和生動。到那時候，我們不但養成一種明確堅實的法治精神，且養成一種公正理想的法治社會。不過這種法治，是與資本主義社會的法治迥異其性質的。人家是因財產的神聖不可侵犯而得到法律的尊嚴；我們則因優美理想的熱烈信奉而得到法律的尊嚴。所以在我國，法治精神，應有精神基礎與物質基礎的。若不知注意及此，而徒高唱法治精神，其結果，或則仍陷入資本主義國家的舊道；或則由於見解錯誤，反礙人治精神的發揚，徒見其增加憲政運用的紛擾混亂而已。

## 第四章 憲政機構

### 第一節 比較的觀察

從五權政制的基本原則立論，政府的治權，應當盡量集中專一；人民的政權，應僅限於國權的行使。這點著者在漸著中國新憲法論一書之中，已作較詳的討論。此外，著者又從治權的實際運用方面，討論五權關係的調整問題；並會在中國新憲法論第四章中，提出具體的方案。現在，一則因為過去本人對於國民大會職權的討論，過於簡略，二則為要指證出一般碎心於議會政治人士的見解錯誤，所以在本章之中，特地集中討論關於國民大會職權的討論。在尚未討論個人的意見之前，為什麼要與歐美各國的政制，作一個比較的觀察？其目的乃在根據入彀的經驗，參證我國的國情，因為證實個人的意見之切合實際，而不是由於玄想虛構。

一關於國民大會的討論，美國、瑞士與蘇聯三國的政制，是沒有什麼可以供給我國參證的。因為在美國的總統政治之下，立法與行政二部，是處於分離對立的地位。二者皆自代表人民，但在任何一方面，處於最高無上的地位；而且人民的最高意志，在最緊要的關頭，亦不能充分的表現。在總統制，總統與議會，皆是代表人民的政權機關。假如我們說政權乃由人民直接行使，則他們都是治權機關。就實際言之，總統與議會，既皆是政權機關，又皆是治權機關。所以在總統制，就沒有政權節制治權的機構；因為總統既無釋解散議會，議會亦無罷免總統，且非至一定的時期，即人民亦不能另

選總統，或改選議會。在總統制，權能既難畫清，又不集中完整；其基本原则，已與五權制大相乖異，所以說沒有什麼可供我們的參證。在瑞士，聯邦委員會，不但沒有英國內閣的解散權，以與議會對峙；且亦沒有法國內閣的比較獨立地位，以決定國家的重要政策。牠本身僅是一個執行議會政策的機關而已。當聯邦議會開會的期間，聯邦委員會的委員們，須常時參加議會及其委員會的討論，所以聯邦議會的建議，他們應當盡量的採納施行；所有議會的決議案，他們只得遵照着執行，毫無自由選擇的餘地。聯邦委員會，既已處於完全附屬的地位，同時聯邦議會的地位，也並不似法國議會那樣的高無上，因為瑞士人民，還保有一種直接立法權，以之用於聯邦憲法修正案及重要的聯邦法律案。簡言之，全體人民已直接行使了一部分的政權；聯邦議會則代表人民行使其餘大部分的政權及自由行使決定政策的治權，而僅將行政事務的執行權，交給聯邦委員會執行而已。這種制度，若行之於民治素養甚高的小國如瑞士，尚可不致發生嚴重的弊害；但若行之於行政事務繁複的大國，就會流弊百出了。如在瑞士，過去經驗，也曾表現着行政人員官僚化；聯邦委員會委員們，因事務繁重而無暇專心部務；以及聯邦議會，亦因人民直接立法的行使，而減低了伊等對於立法事務的責任心等弊害。且即以人民的直接立法權而論，學者間也各持贊成與反對的意見。一般的說來，人民的習性，總好傾向保守，對於新穎的法案，每每加以否決，而影響到社會的進步。總之，在瑞士，聯邦議會的政權，既不高，又不完整；同時聯邦委員會的治權，又包含在聯邦議會的職權以內，可說是沒有獨立的治權之存在。所以這種政制，與我國五權制中萬能政府的理想，背道而馳，是不足給我們參證借鑑的。關於蘇聯政府機構的批評，總括的說：第一、我們毫不着政府機關的分權，不但沒有五權的分立，

就是三權的分立，根本上也不存在。所以法規的制定、公布、解釋、及執行諸權，統由同一機關行使。第二、我們尋不着黨對政府的區分。黨就是政府，共產黨的首領，同時就是人民委員會的委員。而人民委員會，就是蘇聯掌持行政實權的最高機關。尤其是共產黨組織中的政治部，不但可以指揮黨委員會與人民委員會，不但分據了蘇聯政府中的樞要位置，且有指揮政府中全部官員的力量。第三、假定聯邦蘇維埃大會為代表人民行使政權的機關，則他的政權行使，未免太流於空疏薄弱了。因為它每年集會的時間太短，在其閉會期間，由中央執行委員會代行其行使一切職權。人民委員會，雖也向中央執行委員會及常務委員會負責，但在實際上，人民委員會是在共產黨政治部之指揮操縱之下的。若說人民由於選舉權的運用，也可表現出人民主權的力量；但是由農民以至人民委員會，中間要經過鄉村蘇維埃、區蘇維埃、省蘇維埃會議、聯邦蘇維埃大會、聯邦中央執行委員會等階層的機關。所以人民委員會對於人民所負的行政責任，已早於這個甚長的距離中間，悄然消失於無形。簡言之，在蘇聯，可以說只有黨權高於一切；人民的政權，由於多層間隔與消散，實際上並沒有真實的存在。所以在蘇聯的政制中，政權等於虛設，與我國五權制中主權在民的理想，背道而馳，也是不足給我們參證借鑒的。至就共產黨所理想的政治制度，馬克斯所標準的巴黎公社而論，更屬虛玄幻，不切實際，不令人怪！依據馬克斯所著 *The First Workers' Councils* 書中所述，巴黎公社，乃由市議員所組成，伊等係由普及選舉權所產生，向市民負責且可隨時受市民罷免。市議員份子中過半數為工人或公認的勞工階級的代表。警察及其他各行政部門的員吏，皆向公社負責且可隨時受到罷免。馬克斯認為巴黎公社，不但可以消滅了階級統治，且可消滅了階級自身。對於這種制度，其他不必多論，我們若就

司法官的選舉，負責，與罷免稍涉懸想，即可知其爲粗淺而虛幻了。總之，共產黨的政治制度，無論實際上所推行的或其理想上所懸想的，皆不足給我們參證借鑑的。

其在法國，自一七八九年大革命以後，經過八十幾年的紛爭擾亂，直至一八七五年的時候，憲政基礎，方漸漸地穩定。在憲法之中，也曾有解散權運用的規定；並且在一八七七年大總統馬克撒洪 (Machidon)，也曾行使過一次，只因未得到國民的贊許，反而促成了總統的退位。所以此種解散權的規定，早成一種虛設的條文。因此議會最高的原則，在法國表現得最爲充分，並爲徹底。但是，即由於議會職權的擴大，內閣的地位，卻因此而動搖不固；內閣負責的原則，亦即因此而被壞。依照一八七五年二月二十五日第一種憲法第六條，國務員對於上下兩院，皆負有政府一般政策的責任。如上院有權以對國務員提出附討論的質問，舉行行政事務的調查，且這種以否決政府的公務提案。而且上院曾經在一八八七年、一八八三年、一八九〇年、一八九六年、一九一三年、一九二五年以及一九三〇年七次迫使內閣辭職。下院直接代表人民，則內閣之須向其負責，更屬天經地義。此外，常設委員會對於政府的法案，又可任意修改或刪削，喪失其本來面目；尤其是預算委員會，往往對於政府公費的提案，任意削減，致釀成倒閣風潮。內閣既須向下院負責，又須向上院負責，又須向常設委員會負責，內閣責任的分裂，無逾此者。在法國「內閣負責」的涵義，雖然法律上規定爲連帶負責與單獨負責兩種；但在實際運用上，內閣若不能執持着解散權的武器，如何談得上連帶負責呢？設若國務員們當其連帶負責來，那也只有「同辭職了事。倒不如每值觸憲議會的時候，索性犧牲了該會同條，將內閣殺一翻，較爲適當。因此所謂「連帶負責」云者，只是議會要國務員全體及個人同負責；

而在國務員方面，只是各黨個人的手腕及幸運，以內閣議會負責，根本上談不到共同負責，其共同進退這就是內閣壽命短促與當時更迭的癥結所在。解散權的虛設，不但造成了議會專橫及內閣地位的不固；且又助長了政黨組合的多變及議會的無政府狀態，因為解散權的虛設，代表院總是一直弄完其四年的合法任期；政府對於議會方面的攻擊，無法抵抗，對於議會的擾亂，甚至極少數人的陰謀勾結，無法預為消弭或加以懲創。內閣既不能以訴諸選民的方式，反抗議會或議會中任何政治組合；議會中各政治組合既有全權以推翻內閣或虧損其行政計畫，於是議會中的政治組合，乃因此而愈加繁榮滋長，愈加變幻無窮。其結果，議會中任何組合，只要能在某一時期，操持着左右政治的均衡力，牠就可以隨時操持着國家的無上主權。此時某個基要組合中，二三機要人員，就可以決定內閣的命運；即令牠沒有隨意推翻政府的威力，但至少可將政府陷入一種緊張恐懼的情況之中而使其根本上改變其施政方針。內閣既毫無抗拒能力，當然只得隨時妥協，隨時讓步，隨時犧牲了不幸遇的同伴，而將內閣改組。照這樣，豈但政府會常時被迫而犧牲其遠大而嶄新的改革方案；就是少數憂勞國事的閣員，在其短促動搖的任期之中，雖欲加深了解其所轄政務的性質，若其法律執行時所產生的結果，以及施政新猷的利弊得失，亦頗難如願以償。何況內閣的一再妥協退讓，仍不能滿足了議員的貪求及政黨的弄權恣肆，因為即令能以滿足了中央各黨的需求，定會觸動了兩黨各黨的忿怒；滿足了左右任何一黨的需求，又會觸動了其他一黨或中央各黨的忿怒。法國內閣的生涯，亦苦矣哉！在法國，議會專橫及政黨組合的多變既如彼；內閣職權的分裂及其他地位的動搖不固又如此，然則其人民主權的運用，是否可以解散此類弊害？在英國，無論我們說她所運用的是議會最高原則也好，或內閣專斷原

則也好，但是直接向人民負責的，乃同時掌有議會與內閣的政黨。而且舉凡關於國家基本組織與基本國策的變更，皆須經過國民於大選時的明白表決。所以英國人民的政治主權的運用，頗為確切有效。在法國，人民的最高意志，就沒有這樣充分表現的機會。根本原因，乃是由於解散權的虛設及政黨組合的多變。所謂政府的反對黨，並不是某一個單獨的政黨，而是若干政黨的臨時湊合；當他們聯合反對政府的時候，他們就臨時組合起來。一旦推翻了政府之後，他們中間，又自然的分離變化起來，甚至又拉進若干被推翻的分子來重組新閣。各政黨既沒有向人民履行語言的責任，所以他們所為的批評與宣傳，多是不負責任的誇張。即以政黨組織本身而論，除却共產黨社會黨及急進社會黨議員，尚相當的遵守黨前紀律之外，法國的一般政黨，大體上是僅為選舉活動而存在的。議員們一旦選進了議會之後，大體上就不再服從政黨的拘束；而議會內各政黨的分離湊合，就隨着臨時的情況與事態，而演進而變幻了。至於人民主權的運用，充其量也不過在大選的時候，人民可由各個政治組合之中，選出若干代表，如此而已。關於政黨將如何組合，政策將如何施行，這完全屬於議會內部之事，選民是無權過問的。各政黨在大選的時候，雖也各有其種語言式的宣傳，但這是不能兌現的，因為由於議會內各政黨的分離不定，內閣的地位，亦隨之而動搖不固，國家的行政方案，自亦不能保持着明確固定的方式了。總之，法國的政治，就是一種議會無政府的政治；人民的主權，是異常的空虛浮泛；政府的治權，又是異常的分離破碎。可是議會內的政治組合，却是異常的專橫恣肆。除非立法行政及財務方面的長期錯誤，已引起了國民的公憤，已將造成內政上的戰敗或外交上的危機，法國的政黨組合，是不會稍微放棄其權力的。可見這種政府機構，太充滿着危險的成分了。然而在我國，關於國

民大會職權的擴張，稍一不慎，即易陷於國政治的覆轍。此點在下面再為討論。

德國的韋馬憲法，考其起草時的原意，雖欲採合各國政治的優點，但是這種企圖，並不能算是成功，且更加充滿着複雜性與矛盾。因其對於我國十年制憲的影響，頗為深鉅，故特加以詳述如次。

當時德國若干制憲人士，尤其是憲法草案人（Pöschel），曾深切考究英、瑞、美、法四國政制運用的利弊得失；再將究研的結果，參照德國情形，以造成一種政制，使其兼有議會、內閣及地位混雜的總統。英國式的虛位元首制，當然不是德國所需要的。因為德國所需要的，是一種地位優越，經驗豐富，徹知行政實況，且能敏捷而果斷的運用其議會解散權與內閣責任命權的行政元首。這種元首，當然以直接由人民選舉產生者為宜。對於瑞士政制，獨立社會黨雖然力言獨立而有職權的總統是反民主的，雖然主張德國應當順隨着瑞士的經驗；但大多數的人士，率皆主張瑞士的政制，為不適於德國的國情，因為從假主，宗教，文化，經濟情況，及政黨組織各方面而論，德、瑞之間，皆表現着極大的差異。至於在美國的總統制中，總統任期及其各種大憲法予以規定，行政機關與立法機關各保持其平等對立的地位，及所有行政機關的職權皆集中於行政元首；這在當時制憲者看來，是與德國國情不相合的。因為若三權分立的總統制之下，行政部便得不着立法方面的合作，立法部也得不着充分的行政經驗。美國政制既不足取法，於是制憲的人士，就從議會政治的運用上，尋求救濟之道。但是在法國，過度的議會政治的運用，形成了總統解散權的遺失，以致不能對議會的陰謀擾亂，不能保持着內閣地位的安全穩定，參照上述諸國政治運用的利弊得失，所以在德國新憲法裏面，就設立一種行政權不集中於總統，但使其享有優足對抗議會的解散權；同時因擔心總統會過分壓迫議會，

又規定議會對總統豁免權的運用；而最後則由人民公決總統與議會之間的爭執。因此，我們可以說，德國的政府制度，乃是法國式內閣制的一種改善。因鑒於法國政黨組合的多變，議會的專橫，及內閣地位的不固，因謀所以救濟之道，乃在憲法中間，賦予總統以較高的地位，又規定人民的直接立法權的行使，與總統的議會解散權的運用，對於議會，略加抑制而已。這種調和磨合的政治制度，在我國雖也有人認為是一種最新近最理想的制度；但著者認為，韋馬憲法的歷史雖暫，其中所含的複雜性與矛盾性，亦不難由其制度運用上，推證出來；第一，就內閣制的運用而言，韋馬憲法第三十三條規定，衆院及其委員會，有權要求內閣總理或其他國務員出席其間，同時內閣總理或國務員，或伊等所任命之官吏，亦有權自動出席衆院及其委員會。第五十條規定，所有大總統所頒發的命令判令，皆須獲得內閣總理或國務員的副署，才爲有效；此種副署，即爲担負責任的副署。第五十四條規定，內閣總理或其他國務員，在執行職務的時候，須獲得衆院的信任。任何國務員，當衆院的信任，已由決議取消之後，即須請求辭職。第五十六條規定，內閣總理決定政府的施政綱領，且爲此向衆院負責。於以上數條，內閣總理及國務員，既然出席議會及委員會，總統的一切命令，又必須得國務員的副署，方爲有效；而總理與國務員之須向衆院負責，又明定於條文之內。所以這是一種內閣制。但是大總統乃由全體人民選出，任期七年（第四十一及四十三條），則其權威之所自，乃自人民。加之第五十三條規定，大總統有權以任命及罷免內閣總理；且基於後者的意見，任命及罷免其他國務員。第五十五條規定，內閣總理爲內閣會議時的主席，並依照政府所草擬由總統批准的議事規則，簽

理內閣事務。由以上數條觀之，總統既由人民直接選舉；又有任命及罷免國務員的大權，這又與美國總統的獨立地位相近，遠非法國總統所可比擬。這種制度，其原意雖在補救法國式內閣制的流弊；但在實際運用之時，即因其所含的複雜性與矛盾性太多，也是極易發生流弊的。韋馬憲法的基本原則，既建築在內閣制之上，根本上就不應容許一個地位對立的總統，運用其憲法所賦予的職權，以影響干涉議會政治的運用。以總統對於內閣總理及其他國務員的任命權而論，在政黨勢力均衡的時候，他可以任命一批與自己主觀的政見相同的人員組閣；在國民輿感惡劣，議會極端分裂的時候，並為取得大的政黨的中立起見，他可以任命議會以外的人員組閣；只要能以得着議會內各政黨的容忍，他可以任命少數派組閣；他並可任命一位內閣總理而嘗試其失敗。雖然說總統對於內閣的組成，實際上並不是完全的自由；但是根據憲法條文，總統確可獨立運用其任免內閣總理權。假設歷任總統，皆能純粹的代表國家利害，而係毫不存黨爭的成見，這種制度，當可運用下去。設若一旦大總統的主觀政見太深，又有憲法所賦予的獨立大權為憑藉，那麼總統與議會之間，勢必各自運用其解散權與罷免權了。然而無論解散權或罷免權的運用，不過徒然增加了政黨的糾紛複雜與國民情緒的衝激激盪而已。總之，韋馬憲法中關於總統的獨立職權的規定，不過徒然增加了內閣制的複雜性與矛盾性，而並不是牠的改善，第二再就韋馬憲法中所含的制衡原則而言，根據第二十五條所規定，大總統得解散衆院。於是發生一個困難的問題：總統的解散命令，是否內閣予以副署？若說要內閣予以副署，則內閣的解散權力，至少應與總統相持。這殊非當時一部分人所希望而。若說不須內閣副署，則在內閣之外，有一個干涉議會的權限；而政治重心，必將由政黨移至一人之身，這決非韋馬會議時大多數人的意見。

雖則總統乃由人民選舉，當其獨立運用解散權時，可不受國會之反對。但憲法之政治組織，則建基於內閣負責的原則之上。其結果常為總統宣言其對於議會情形之不滿，致內閣提議議會解散的必要。關於德國總統解散權的運用，見 *Trippel: Theory and Practice of Modern Government*, vol. 1, p. 669. 及同書 *vol. II, pp. 314-316*. 在實際運用上，總統會二度基於內閣的勸告行使其解散權，其所以行使此權的原因，皆是由於內閣地位太弱及議會內政黨組織太紛歧錯雜所致。見 *Wolff: Legal Theory*, p. 176. 其次根據第四十三條，大總統的任期為七年，可被連選。在連任期未滿以前，聯邦大總統得因衆議的決議，為公民投票所罷免。衆議的決議，需三分之二之大多數票決。並基於此種決議，大總統即停止其職權的行使。如公民投票否決罷免大總統時，則此種投票，應視作大總統的新選舉，而衆議即當然隨之解散。其次根據第六十五、六十九及七十四各條之規定，內閣雖向衆議負責，但在立法程序上，又與參院有密切的關係。且參院又可運用其否決權，使總統或可運用其提交公民複決權。如第六十五條規定，國務員得為參院及其委員會的主席。國務員們有權，並基於請求必須，參與參院及其委員會的議事程序。第六十九條規定，法律案由國務院提出，必須獲得參院的同意。設若國務院與參院意見不能調和之時，國務院仍可將法案提出，但須附繳參院的異議。設若參院通過了國務院所不同意的法案，國務院必須將此等法案提出於衆議院且附繳自己的意見。第七十四條規定，法律之由衆議院議定者，將受參院否決權的拘束。如被否決之時，法律案必須交由衆院再議。如參衆兩院之間對此事件不能成立調合，則聯邦大總統可於三個月內，將此爭持中的事件，交付公民複決。如總統並未運用此種權限，則此法案將被認為無效。如衆院以三分之二的多數表決，推翻了參院的否決權，則大總統將在

三個月內公署在兩會上爲衆議院所通過的法律，或則提付公長覆決。總之，根據韋馬憲法，總統既有權以解散議會，議會亦有權以罷免總統；而在立法程序上，同時可以牽涉到國務院、參議院、衆院，總統及人民五方面；所以這種制度的複雜性，遠非美國、法國、或瑞士的政制所可比擬了。然而組織愈複雜，權力便愈分散，責任亦因之愈易推諉；其結果，凡屬關於國家的基本組織與基本政策，皆需要國民全體，作最後的決定。因此，整個政府機構的運用，從邏輯上推論，皆應該繫之於人民直接政權的行實了。然而機構如此複雜，權力如此分散，責任如此隱蔽；而全體人民，又一向習慣於專制政府的威令，向乏民治的素養；如何能運用其最高裁決之權，準確而有效呢？這當然不適合德國的國情，當然不是制憲者的始意。一切的困難，皆因爲韋馬憲法中的政治制度，太複雜了！第三，再就國家的最高權威，人民的直接立法權而論，在韋馬制憲會議之中，主張直接立法者的理由，謂人民的直接立法權之採用，可以解救議會內部政黨鬥爭的弊害。因爲議會政治的最大困難，就是多黨政治的運用。這使得內閣的組成，常是由於政黨的臨時湊合；內閣的地位，既不鞏固，立法方案與行政設施，亦因之而不能由其通盤的籌畫與執行。議會雖然代表人民，但是由於政黨組合的多變，議會所現的意志，是異常分裂散亂的。爲要使得全體人民，得以充分表現其最高意志，得以最後裁決國家的重要政策，唯一的出路只有訴諸人民直接立法權的運用了。在理論上是如此；但一考諸實際，仍然是困難重重。先從憲法條文上觀察，依照第七十二條及第七十三條第二項，基於衆院議員三分之一的請求，法律的公佈，應延期兩個月。並且十分之一的合格選民，得請求將此種法律交付覆決。此種規定的原意，在給予議會內少數派一種機會，藉以對抗多數派的專斷及不合理的權力運用。在另一方面，爲要防止少

改派的無異於且，而第七十二條同時又規定，凡法律之經由衆院及參院宣佈其爲緊急者，得由大總統公佈之，而大總統得隨時請求。然而無論如何，總統是有權以決定某種法律應否交付複決。（此種意見，自見於書中第 217 頁 938。）此種條文的運用，既已糾纏複雜，又易增加內閣之困難，因爲一則二十分之一選民尚限制太寬弛；二則要常時維持衆院內三分之二以上議員的信任，極爲不易；三則參院可憑藉緊急法律宣告之權，在立法上多加牽制與干涉；四則大總統又有權以決定某種法律之爲緊急與否。再者，第七十三條第一項規定，法律既由衆院通過，在其公佈之前，大總統可在一月內決定將之提交複決。此條的原意，在給予大總統以一種獨立的決斷權，藉以抑制衆院的立法機能，並藉此以人民全體付以起而糾正議會之某種錯誤。於此就發生一個問題：如若內閣亦願加以副署之時，總統是否有權以強制副署？憲法上既無明文規定，實際上總統也未運用過此種權限。然而草馬憲法的複雜性，於此亦可見一般。以上僅就憲法的條文上觀察，僅就第七十二及第七十三兩條討論，已可表現出人民直接立法權的運用，要牽連到衆院，參院、總統、內閣、政黨及人民各方面。機構如此複雜，問題如此難門，政黨如此變幻，政治宣傳及主張又如此之詭誕混淆，制憲者理想中的人民全體，那裏能有一種極高度的政治知識與極銳利的鑑別眼光，很勝任愉快的運用最高的裁決之權呢？再從德國實際經驗上觀察，人民的直接立法，並不能解救議會政治的弊害。牠對於議會政治的運用，並沒有什麼改進，只是增加了後者的困難。因爲一則政黨的鬥爭，依然存在，甚至更爲加強。二則因爲提付複決的點，並不是顯明的著落。因爲每個法律提案，總常常與憲政制度，經濟組織，外交問題，公共財政。以及政黨政策，保存着極密切的關係，糾纏錯雜，不易分解。人民在投票時，不能將法律提

案中所涉的各個爭點，判然悉為兩穎，所以就不能充分有效的表現其意志了。三則由於複決時黨爭的激烈，加速了政府地位的不安定。四則減損了議會的威信。五則由於政黨宣傳中的肆意攻擊與譏罵，徒然增加了人民間的偏見與仇視。六則因為直接立法權的運用，給予選舉失敗的政黨，以一種煽動搗亂的機會。見 *Trenchard's Papers* vii. II. pp. 386—391。總上所論，無論從內閣制原則的運用而言，從制衡原則的運用而言，或從人民的直接立法權而言，皆足以證明章馬憲法的複雜性及其實際運用時的困難。雖然章馬憲法的歷史甚暫，然其並不是一種理想的優良的政治制度，則可斷言的。

英國式的內閣制，無論從立法行政兩部的密切連合，內閣責任的明顯集中，議會對於行政經驗的充分利用，或人民政治主權的充分有效着眼，皆是一種優良的政治制度。這些在拙著中國新憲法論第二章中，已作較詳的討論，不贅於此。現在且從英國議會政治的實際運用上，略論其主要的困難之所在。第一，近年以來，政權逐漸移入選民之手，因之昔日下院之無上威權，遂為之銳減不少。時至今日，內閣的繼續存在與否，實際上已完全依選民的意向如何而決定。簡言之，內閣乃受命於全國選民而存在的。凡有內閣的更換，若不是總選的結果，就是為總選所批准，內閣更利用新聞紙、電話、電報、廣播等方便，不時容示其主張於全國選民，以觀其意向的向背。若得全國輿論的擁護，則內閣與不惜以其最兇殘的武器——解散權——向議會施其威脅。如議會對此而甘心屈服者，則其威信的損失，自不待言。所以選民政權的增強與內閣解散權的威脅，遂使議會對於立法、行政、財政三者，不能實施任何有效的制裁。茲先從立法方面言之。閣員等在國王演說詞中，宣示本年度的立法綱領，決定兩院所應注意的節目；起草、提出、解釋，並維護關於此等節目的法案；要迫議會將該法案等予以

過；負責施行已通過的法令；若萬一伊等所愛護的法案遭受否決或惡意的修改，則不惜以大選及解職權相威脅。內閣固須時時注意下院之意旨，尤其多數派議員的意見；但解散權的威脅，實乃此種意見表現的最大障礙。從立法的真相言之，在每年十一月初，內閣通常舉行一次會議，以審議下年度應提的重要法案。在同月內，財政部議會秘書 (Parliamentary Clerk to the Treasury) 遍發通知書於政府各部，要求伊等將各該部所要求的法案早日見告。嗣後財部即將所有應行起草政府法案的訓令，彙送至議會咨議 (Parliamentary Counsel) 而令伊為該法案等的起草人。凡屬極重要或牽涉數部的法案，其起草手續，必較為繁雜，時間必較為冗長；通常須經過數度的修改與會商，而後始得提交議會。法案提交議會之後，其應經的階段，為 (一) 提出與初讀，(二) 二讀、(三) 委員會審查，(四) 報告階段，(五) 三讀。在此五階段中，以二讀階段為最重要，然此亦不過作原則上的討論，予各政黨以發抒政見的機會而已。內閣既為政府黨議員等的領袖，可以發縱指示一切；又有 Caucus 與 Whips 等為之御用。議會內議事時間，既完全由政府支配，又有 Closure, Kangaroo 與 Guillotine 等方法以濟緩急。最後尚有解散權的武器以為一盾，故從立法的實際情形而言之，法案既由政府起草，而其討論程序，又無不受政府的操縱。是以吾人可謂內閣實際上綜攬立法之權，僅在形式上求得議會的通告與同意而已。若從議會的控測內而言之，則上之結論，似未免近於誇誕；惟若從內閣的獨裁言之，則其中當不無大部的真理存焉。更有進者，英倫法案，向分為公共法案 (Public Bills) 與私人法案 (Private Bills) 兩種。前者率皆關於公共政策的事務，直接由下院議員提出者；後者率皆關於任何私人或團體的特別利益，由當事人用申請書方式提出者。議會向來的立法特點，在使法案內容極其冗長，詳載所有立法意旨；即將來

容或發生的問題，亦率以明文規定之。但由於委任立法的新近發展，上述之七類法案，已失其昔日的重要性。就就公共法案言之，今日議會立法習慣之大抵在法案本體之內，具盡簡括的原理原則，而其施行細則，由部令加以補充。尤其部令之具有「與法令具有同等效力者」的威力者，大致已代替議會討論公共法案的職責。至私人法案，久已不似一八四〇年頃の蓬勃，而逐漸為臨時命令（*Provisional Orders*），特殊命令（*Special Orders*）及批准計畫書命令（*Orders Confirming Schemes*）所代替。統上所述，吾人可得概括的結論曰：昔日議會的無上立法權威，已大體上移入內閣之手矣。其次，議會對於行政部所施的行政與財政制裁，亦頗弛懈無效。理論上下院有權以控制任何行政部的行政；但在近代情況之下，此種大權，已被剝奪。議會制裁內閣的最良時機，厥在討論政府各部歲費之時。然僅以二十日的時間，欲詳審大不列顛全部的公共行政，未免粗疏簡略。且全體議員，六百餘人，對於歲費控制一層，亦不易指使靈便。僅有少數議員，深感個人方面或公共政務的興趣者，乃常時出席。然即此少數的出席人數，亦時有變更。在預定最後日期前二日，供文之委員會階段（*The Committee Stage of Supply*），即舉行結束；尚在會議中的單位概算（*votes*），則於十句鐘時宣付表決；其他尙未討論的單位概算，不再逐一表決，不依其總類以為表決。就實際情況言之，此等 *Money votes*，其表決也，泰半由於 *Guillotine* 方法的通用或雙方政黨糾察員的同意，而不加何種較詳的審議。至於議會財務控制弛懈的原因，一方面乃由於公共費用的鉅增及戰後所發生財政上，經濟上的困難；而另一方面，乃由於多數議員態度的轉變，蓋伊等現已忽視財政信條，不求歲費的縮減，而求歲費的增加。另一原因，則為兩類公共費用的存在，其一為永久法令所管轄，而另一則為逐年單位概算所討論。在財政部習

用文字中，其一名為永定基金費用 (Consolidated Fund Charges)，而另一則名為延任費 (Continuity Charges)。下院對此二類費用，其控制的方法不同，斯即其對於政府公費入本不能隨施有效預算而最大原因之一也。公費預算委員會 (Public Accounts Committee) 的職務，在稽查並報告預算書對於各部決算研究的結果。此委員會效用之大及其工作效率之偉大誠衆所共認，然其工作，若就其距離政府編製概算的時間去遠言之，終不免「死後檢驗屍體 (Post-mortem)」之嘆。控制政府公費的最有效期間，乃當行政各部編製概算之後，交由財政部審查而最後經過內閣批准之時。設一旦概算由內閣批准，則下院議員，即無權批評，否則即甘冒倒閣的危險。決算委員會成績的改好，雖爲衆所共認，然其工作範圍，仍多爲明日黃花。於是，有識之士，乃鼓吹概算委員會 (Budget Committee) 的設立。然概算委員會既無權以決定政策，又不能以時接收各部的概算，其又無足數人員以查察全部的行政費用，則其說亦，儼不足以前鼓吹者之所期望。所以在英國，名義上讓與代表人民，以擁有最高的法律法權，但實際上內閣無時不切，使議會對於立法行政財政三者，不能實施任何有效的制裁。這是英制議會政治運用的第一個病態。第二、內閣實際上雖然操縱了議會，但在各部行政方面，其政務道領，既消磨其大半時間於議會之內，又無充分的專門知識以解決一切艱難的問題，於是事無大小，一再下委於各級的常務員吏，因以形成了官僚政治迂緩呆板之弊。譬如關於政府施政方案的草擬，依據哈爾頓 (Halliday) 所述，部長曰：「這已是已經想好的了。且經過磋商之後，早已爲決定了的原則。」於是將常務次長召與之討論，次長又提出若干意見，然後將憑藉其雛形圖計畫辦法。在他們考慮之後，又呼來兩位次官，說：「你將這部分拿去，你將那部份拿去。」他們又有屬員，這些屬員又將這計畫

逐次分割下去。而這個計劃，就在最低的文官手裏，片片段段的草擬出來。（摘自 Evidence Before the Coal Industry Commission, Cmd, 360, Questions 25, 538）當議會的辯論時間，在議長發給手裏財政部議席（Treasury bench，即政府議席）的後面，常川默坐着一批常務官吏。閱員們每當遇着了困難的時候，總是悄悄的走到他的屬吏之前，取到了他們所需要的材料。因此人家就譏諷此等閱員說他們不會就是這批常務官吏的代言人！此外，由於社會事務的擴展繁複司法官行政經驗的缺乏，以及訴訟程序的拖延遲滯，皆使正常的法院，不能適合國家行政改進上的需要。所以在最近五六十年来，行政司法權的擴充進展，已成爲無可避免的事實。在近年來的議會制定法中，每每給予行政機關以甚大的行政決斷權，使伊等成爲受理上訴的機關，尤其是衛生、教育、交通、內政等部的權限，最爲浩大。然而此種行政裁判權如何行使呢？這大體上是根據視察員的報告。以英國視察制度而論，視察員的重要任務，在由實地視察所得的情報，幫助部長行使行政裁判的職務。如遇地方政府間的疆界之爭，則江禮視察員前往視察；如遇人民與地方政府在住宅法（Housing Act）下所起的爭執，住宅視察員前往視察。視察的時候，既須聽取雙方爭辯的理由，又須聽取地方見證人所給的證據；然後再親自實地視察一番，而將其結果作成報告。而部長則根據此種報告以頒發與司法裁判具有同等權威之命令。近年來的制定法，每每明白規定：某種行政機關，依據授權法令所頒發的命令，爲有最後的拘束力。總之，英國常務官吏，不管在立法方面或行政裁判方面，皆佔有重要的地位。然其流弊所至，則爲常務官操持一切，而不負任何責任；內閣對議會雖然專橫，但暗中爲常務官所操縱。這就是英國議會政治運用的第二個病態。依照以上所述，英國議會政治的運用，使得政府同時操縱立法行政兩部，以直接向人民負責。

他們佔據了一個無名有實的内閣，以決定國家的重要政策；他們又操縱了議會的立法程序，可將他們造約公民所宣佈的政綱，載諸委任之內。所以在英國王主持政府的政黨以前勝利再立法行政府。機關以遞行他們向人民所已宣佈的允諾。而在全體人民方面，又可憑藉其最高的政治主權。上院選舉權與選舉權可以決定政黨間權力的消長與替。並且這種總選權的運用，根據過去的經驗，是非常的充分明確而有效。例如一九〇一〇的議會法（Parliamentary Act, 1901），實際上是基於兩次大選結果而制定的。一九〇五年自由黨的登台，已第一次表明了全國選民意向之所在。後來在一九〇九年下院所通過的財政法案，竟被上院所否決，於是雙方爭執不下，內閣乃請諸全國選民而舉行大選。選舉結果，自由黨又第二次登台，充分的證明了選民意見的堅定明確，上院乃不得已而讓步。因之通過了二九二三年的議會法。又如一九二三年時，Stanley Baldwin 領導保守黨內閣，主張只准探行保護關稅，方可解決當時嚴重的失業問題。這次大選的結果，且保守黨的失敗。鮑爾溫（Baldwin）在其議會演說中曾言：「……並且我總覺得我的唯一的行徑之不失為君子大者，是應將我的意見置諸全國之前而取待我的機會。」（Hazard 1923, vol. CLXXIII, 39）由此足證議會與法律的主權。雖已被內閣的專斷所掩蔽。但是人民的政治的主權，則確可解決政黨，議會及內閣間的一切困難。然而人民政治主權的運用，只可看作議會政治病態的最後救濟，而不是議會政治運用的經常之道。因為對於社會事務之興趣於專門複雜，已使議員們有才智不稱之嘆。如何能轉而責望於一般選民呢？而且提對選民於總選時裁決的爭點，並不能顯明的盡滯。選民當然也就不能很判然有效的表現其最高的意欲了。例如一九〇九年的大選，就足以證明人民政治主權運用的困難。當時保守黨與自由黨之間的爭執，並不如上述的那

樣單純統一，而是至少還包含着愛爾蘭的政治地位，下院的財務立法權，以及上院的地位與職權三項重要問題。這三項問題，沒有那一個不是牽涉到國家組織的基礎，但是沒有那一個可以獲得全體選民的單純明確的裁決。可見人民政治主權的運用，並不能解救議會政治的困難。所以一般主張改革的人士，皆從議會本身提出改革方案，促其不為膨脹不化的事務所困，則其對於行政各部，自有充分時間，以進行各種敏捷有效的制裁方法。在此類方案之中，其能影響最大，思慮甚深，而又根據實際需要以建議者，當推（一）監督各部的常設委員會。（二）授權立法。（Devolution），（三）韋白計劃。著者於所作「議會政治之衰頹及其改革方案」一載政治季刊三卷一期之二文之中，於敘述各方案所擬內容之後，已略論其利弊得失，而皆以窒礙難行之斷語作結。且英人注重實際政治的運用，非至高不得已，絕不輕言改革。準是以言，英國議會政治的優點，其詳見拙著中國新憲法論第二章，固為衆所共認；然其所發生的病態，則迄今尚無若何的改進。現在且轉向其近年來調劑的趨勢方面，略為討論，以期其實際運用的真相。關於行政效率的增進，立法程序的改善，政府事務的調整，及社會團體的諮詢等事，中央議會及政府機關，每每設立各種委員會，以資贊助。其一，專門委員會（Special Committee），乃若干下院議員，經本院的任命以研考某種法案或某問題或其他任務者也。如一九三二年的立法程序委員會，其任務為審量關係公共事務的程序及建議任何必要的改變。一九二八年的公費開支委員會及一九三二年的私人法案委員會，皆其例也。其二，部設委員會（Departmental Committee），乃由部長所任命，以研究某種問題者也。如一九二九年內務部長權限委員會及一九三〇年之地方政府及公共衛生整合委員會是。其三，皇家調查會（Royal Commissions），由英皇所任命，以研究某特定

的問題者也。如一九二九年至一九三一年的文官制度調查會及一九二三年至一九二九年的地方政聯調查會是。從法的觀點言之，皇家調查會與部設委員會處於不同的地位，因前者為英皇所任命，後者則為部長所任命。前者的人選，雖為部長所擇定，但一經任命之後，則處於獨立的地位，其任期直至其工作完畢之時為止。而後者雖經部長任命之後，下屆政府仍得隨時取消其存在。皇家調查委員會的人數較多，地位較莊嚴，凡問題之須詢問社會上重要人士的意見者，最宜適用。但時有幾種問題，其所得的結果，每不能償還其所耗的工作、時間、與用費。故近年以來，部設委員會的任命，遠超過皇家調查會的數目。其四，諮詢委員會(Advisory committees or Consultative Councils)。此等委員會之成為行政機構中一部份，可使政府因以獲得議會及社會方面的更大信仰。遠在一九一四年前，議會對之，已頗加注意。當大戰期間，此等委員會的數目，驟增至六十之譜。一九一九年以後，此制仍繼續發展。例如教育部所附設的諮詢委員會，乃於一九二〇年七月由樞密院命令所設立，由二十一委員所組成，每二年更換七人，餘如衛生部、農漁部、工商部，亦皆設置此等委員會。財政部所附設的經濟諮詢委員會(Economic Advisory Council)其功用為「關於經濟事務供政府的諮詢，繼續研究工商業的進展情況及本國與帝國所有富源之使用及國內外財政、立法及政策的效果；以及國內，帝國與國際經濟的各方面，若其有關於本國的繁榮者。」此等委員會，在行政機構中，既具如此重要的功用，而在商交涉之時，又可調協政府與社會團體的意見，使政府各部所頒發的規章命令，得以深合社會時需要，宜其歷史雖暫，而進展頗為迅速也。總之，議會立法的根本困難，在議事時間之不敷及議員們專門智識之不足。但在行政各部，既有洞悉部務的常任官吏，又有技師等項的專門人才，又有專供諮詢

詢的各種諮詢委員會。因此議會方面，爲求節省議事的時間，爲求法令得恰合社會的需要，乃在法案本體之內，與較簡括的原理原則，而將其施行細則，交由部令加以補充。正常的委任立法的特色，在將所委任的權限，明白規定於法令之內；且其所委的權限，絕不包括關於原理原則的立法權，徵收稅、稅權，及修改法令權。但由於委任立法的漸近發展，行政機關既可頒發關於原理原則的部令，又可頒發修正法令的部令以減除推行是項法令時的困難。此外，議會曾以最籠統空泛的決斷權委諸行政機關，使得任意制訂規章，因以有一結體立法之讖。再就私人法案立法言之，其極盛時代，約在一八四〇年左右。然以後則逐漸爲臨時命令所代替。臨時命令的程序，較私人法案程序尤爲簡易，因請求時有權限的地方政府，不須向議會請求，而直向行政機關請求。此種請求若經部長根據法定手續核准之後，仍須載入一法案之內以和提交議會通過。惟此等法案，若在議會內遭受反對，則仍須交由法庭式的私人法案委員會對審。如此，臨時命令，雖較私人法案立法，爲節省不少時間，仍須其麻煩手續存在。於是批准計畫書命令而代之。照此辦法，地方政府僅須呈繳計畫書於主管行政部，若得該行政部批准後，其效力即與私人法令相同。不但私人法案之須經由議會議決，且亦近似當時命令程序下半截之仍須經由議會通過。如此手續簡捷，以節省時期多矣。若謂法令由明政規定，計畫書之由部令批准，則有最後的權力，且其效力將與載在本法令之內者相同。故私人所請私人法案立法，大體上，仍須計畫書命令所爲。統一統制英國議會政治運轉向前新變態，不是傾側於人民政治主權的加強，也不是傾向着議會制政府方式的劇烈改變，而是傾向着議會對於行政經驗的充分利用，以及政府對於調查與諮詢功能的補充滋長。這種經驗，是值得我們深切注意的。

## 第二節 五權政制的原則

依照五權制的基本原則立論，政府的治權，應當盡量的集中專一，人民的政權，應當限於四權的行使。這是一種原則上的確定。但在實際運用方面，就隨着發生了許多艱難複雜的問題，需要我們解答；並且這些解答，應該始終本着五權制的基本原則去研究探討。據著者愚見，五院關係的調整，為治權運用的中心問題。對於這種問題的解答，當不外國民大會的裁決，大總統的疏通調解，以及院際會商與諮詢。尤其是資望隆重地位超越的大總統，是五院政府運用的機要樞紐。著者於所著中國新憲法論第四章中，對此已略作原則上的討論，將來或再為詳盡的分析。現在且將討論的主題，集中於國民大會本身，而五院政府的權力運用，也包含在這種討論之內了。

自從立法院議立憲法草案以來，臨內院外人士，多認為國民大會四種政權的行使，不夠充分有效，而主張為國民大會職權除四以外，應該加幾種權。固四權中除選舉權在開會時，定能行使外，其餘如罷免、洪制等權，可以說不一定能行使，等於虛設一種。如罷免權之罷免大總統，甚為不易。又如制憲之制一種法律，也不容易。至洪復權，政府交到案件，才能復決。他的會期，是三年開一次會。在事實上除了選舉大總統及五院院長外，差不多是沒有專的。至修改憲法，可以說十年八年不一定有一回的。所以以為不把修正案決定大政方針之權加入，則國民大會的職權，完全是空的。一見吳經熊，黃公覺著：中國制憲史，一五二至一五五頁。此外，尚有主張國民大會應有預算和決職，信任投票，質問政策，協贊和戰，以及夫教之承認追認權，而後方可行使監督政府之權。見

會文獻出版憲法文選第八一〇頁。此類意見，乃完全歸於議會政治的運用所致。陸非將國民大會自身，作為內閣制國家的議會，根本上就談不到預算決議，預算政策與其決定大政方針諸權的行使。因為國民大會不常用開會，如何能徵知政府施政的真相？不能徵知施政真相，則所有職權的增加，依然是空虛的，而且還會發生流弊。即令國民大會可以常用開會，可以作為內閣制中的議會，然而一般國民大會代表，能以勝任愉快的工作其龐大而複雜的職權嗎？不但我們中國的民治素極為淺薄，令人不能完全信任國民大會，表的政治知識與能力；即以議會政治的發祥地英國而論，早已充分的表現着議會政治的墜敗。在英國下院，多數當選議員，或則為資本雄厚的野心家，或則在政黨活動方面有多年的成績，或則為工聯或其他職業團體的領導人物，其常識不過較一般公民略高一籌，根本上談不到專門知識與專門經驗。加之近代立法專業，經緯萬端，在在需專門人才，絕非一般官僚政客所可勝任。所以談到議會內閣專門人才的缺乏，*Dr. J. H. P. 氏*曾以談話口吻形容之曰：「下院固欲保護著作家，但是最好將國際版權法規的細則，交到專門的行政部吧！下院固欲禁止毒品的販賣，但是理應要求我們，還要將毒品詳單，交與藥師公會去決定吧！」見 *Public Administration, Vol. 1, Article on Democracy* (在議會政治的發祥地，已大有議員才智不稱及立法專業膨脹不化之歎。我們又何必論其過去的榮耀所眩惑而每每迷戀不捨？何況誠如論者所主張，誠懇的將國民大會掃除了換的轉變成了歐洲的議會，則五權制中行政，立法，監察三院，必失其在五權制中所應佔的地位與功用；而五權政治的基本原則，亦必因此而被破壞。關於五權制原則與特點的討論，詳見拙著中國新憲法論第二章。要知五權制與世界各國的政治制皆不相同，而自有其特具的原則與特點，牠與美國總統制的差異，在國民大會的

地位，雖然的高於五權政府，而不似美國大總統與議會的分離而對立。牠與德國京馬憲法中的政制相異，因為在五權制中，絕不容許一種直接民選的總統以獨立運用其解散議會的大權。牠與瑞士及愛斯多尼亞兩小國的政制相異，因為在他們的政制中，人民的最高主權，由人民直接行使，同時政府沒有獨立的地位；而在五權制中，我們努力的目的，却在造成一種萬能的政府。牠與英國式的閣制相異，因為在我國，政府是不能享有解散國民大會的權限的；同時國民大會也不能運用什麼議會質問，信任投票以及預算決議諸種權限。牠與法國式的內閣制也相異，因為在法國，政府的職權，是非常的分裂破碎；而我國的國民大會，也不能行使像法國議會那樣牽制壓迫政府的權限。但將國民大會的職權，予以增加國民大會的會期，改為常川議事；那麼，我國的五權制，就會立刻的變成了法國式的內閣制了。隨之而法國的議會無政府現象，亦必一一的在我國重演。因為國民大會解散權的缺乏，豈但政黨的縱橫爭閥，無從抑制，而且還要助長了政黨間的分離湊合。政府自身的生命，已無時不在飄搖危殆之中，當然談不到新的施政方案的設計與執行，更談不到優美的政治理想的實現了。而全體人民，又無從行使，且沒有能力行使，一種大選複決權。而且即令再加設某種解散國民大會或直轄立法的方式，但是根據英國經驗，爭點的裁決，並不是如何的單純盡一；根據德國的經驗，也不過徒然增加了黨爭的激烈與人民間的偏見與仇恨而已。何況這種複雜的機構，以我國的交通情況，行政組織，以及人民的知識水準而論，有誰能妥籌一種安全的運用方案呢？總之，只要我們稍一傾向於國民大會職權的增加，我們就會不知不覺的走向到法國式內閣制的舊道。但是法國的不良經驗，到吾人面前，希望我國不要再冒險嘗試！

民國三十一年四月七日開幕，國民參政會第五大會第六次會議，對於國民大會閉會期間之管轄機關問題，曾作熱烈之爭辯，有主張在國民大會閉會期間內，須設立常設機關者，有主張不必設立此種機關，而由國民大會開會期改爲再行一次者。這個問題，在立法院草擬憲法草案的時期，曾經多次的討論，而中華民國憲法草案初稿（注稱人初步草案）二十二年十一月）及中華民國憲法草案初稿（二十三年三月）條文之中，皆曾有國民委員會之設立，而中華民國憲法草案初稿審查修正案（二十三年七月），又在條文之中，規定國民大會開會期間，國民大會委員會之設立，其職權最爲浩大。如該修正案第三十八條所載：國民大會委員會，代國民大會複決立法院所通過之預算案、總和案、條約案、戒嚴案、大赦案；代表國民大會受理總統及立法、司法、考試、監察四院提請解決事項；受理監察院對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長及立法委員，監察委員之彈劾案；國民大會委員會，對於總統之答覆行政復詢認爲不滿意時，得決議召集臨時國民大會，爲罷免與否之決議。國民委員會，既能享有如此重要的職權，當可補充國民大會控制政府力量之不足，當可騰足一腰膀於議會政治若前希望了。然而這個行政權的重要機關，後來爲何又從憲法草案中刪去呢？根據中國制憲史（吳經熊黃公堡著）第四十三章及二十九年孫哲生先生所爲「關於憲草經過及其內容的說明」，可以指出四個相類的理由：第一，國民大會，既選其所信任之人以組織政府五院。那末，在閉會期間，似無設一常務機關來監督總統及五院之必要。第二，政府組成後，即應有絕對的行政權。政府對行政部分及重要國策，均可自動提出，決議執行；至於立法院對立法原則，亦有自動創制權。這樣說來，政府便成爲有能的政府，以爲人民服務。第二，政權與治權，原有明確的界限。人民選出代表，

在國民大會內所行使的職權，即爲人民的政權；以外均屬政府之事。大凡政廳應做之事，政府各部應有全權辦理，然後始符五權制度。第四，國民大會行使政權，即選舉、罷免、創制、複決四權。政府則行使治權，國民大會不得干預，庶政府得盡力執行治權。乃許多人誤解，以爲治權爲事務權，五院亦成爲事務院。一切權力均屬於國民大會。因之非國民大會年年開會，或組織其代行政權機關國民大會委員會不可。如此，政權之行使，手續極爲繁複，殊欠妥當。在二十九年春間，又是露專意提議且經過熱烈的爭辯，足見一般入仍多醉心於議會政治的運用，而忽略了五權制度的基本原則。因對此就有人主張，在國民大會閉會期間，設立國民大會議政會，授以議決戒嚴、大赦、寬戰、籌和、條約等案；復決預算、決算；創制及複決法律；受理彈劾案；及提出不信任案等職權。主張者的理由，以爲在國民大會閉會期間，應予國民代表以行使政權的機會；且以復決預算、決算及議決戒嚴、大赦、寬戰、籌和、條約等案，均屬政權而非治權，應由國民大會議政會行使。這種理論，驟然讀之，似亦言之成理，持之有故；惟若稍加思索，即可發現其與五權制度的基本原則，大相逕庭，甚且有根本性之毀五權制度的危險性了。上面所舉反對國民大會常設機關幾個理由，尙嫌缺乏之備措，未能從制度選用的基本原則上面，給國民一明確的認識，堅定的信仰，因此不嫌詞費，略述其大的意見如左。

論者每以議會政治的眼光，批評憲法草案，故常時感覺國民大會的職權；其小空泛，因而主張應儘量擴張國民大會的權限。但在國民大會閉會期間，此等權限的行使，豈非又停。此中斷空所以獎金張常務機關的設立。從此推論，國民大會，既不應僭其自身所產生的五院政府；又焉能僭其其職權的常務機關。其何以產生一個最高監察權的監察機關？若這個常務機關設立，豈非政府的主權機關

，應隨時大會，豈非又要常川開會？固為不照這樣，則對於政府行政實施，就不能施行有效的制。國民大會，勢必自身化為內閣制國家的議會而後可，也必當川集會，而對於控制政府的行政立法財政諸權，方得適用有效。如此則行政、立法、監察三院，必失其在五院制度中所應佔的地位。如此推演下去，則整個的五院政府制度，必將潛移默換，變成了內閣的政府制度！所以著者深信，國民大會，若機關即議政會的設立，具有根本上摧毀五權制度的危險性！再另換一種看法，國民大會委員會或議政會的設立，在摧毀了五權政制的基本原則之後，並不是完全變成了歐洲的議會政治，而變成了另外一種新奇特異的制度，如用著者為牠而杜撰的名詞，變成了一種「間接的議會政治」。因為歐洲的議會，是直接由人民所選出；而我們的議政會，則是間接的由國民大會所產生。這種新奇的制度，在歐洲議會政治運用之中，是沒有前例的。因為在英國，一切重要法案及財務法案，皆須在下院或全體委員會討論；常設委員會及專門委員會等，並不是如何的重要。在法國，常設委員會雖然成功一種制度，但也不能行使與議會同樣龐大的職權。在德國憲法新憲之中，雖有在議會閉會期間，設立常設委員會的規定，但是期限短促，職務單純。惟有在我國，依照若干參政員所提的修正草案，議政會的職權，是異常廣大集中；而且國民議政會會員的任期為三年；人數為一百五十人至二百人（修正草案原定為一百人），這豈不儼然就是一議會嗎？再者，依照修正草案第三十七條（總統對於國民議政會對行政院院長或副院長通過之不信任案，如不同意，應召集臨時國民大會為最後之決定）國民大會維持國民議政會之決議，則院長或副院長必須去職。如國民大會否決國民議政會之決議，則國民議政會會員，改組國民議政會。」照此規定，議政會豈不就是一個小型的議會嗎？而且

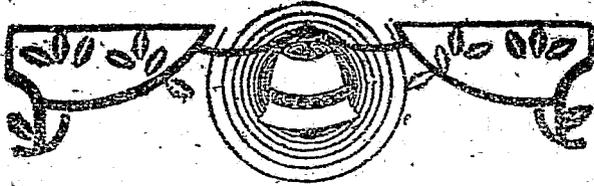
如值國民大會否決國民議政會之決議時，議政會會員所受的處罰，只是重受國民大會代表的地位，這也比英國議員為特殊的優待。由此而論，國民議政會對於政府可能的專斷宰制，已不難推想而知了。其弊害所至，將有外人民主權的隔離消散，議政會對於政府行政的牽制挑剔，政黨組合的變幻離合，以及政府治權的分裂破壞等總之，凡屬議會政治的弊害，尤其是法國式議會政治的弊害，皆可在我國一一重演。再者，依照修正案第三十七條（五），「國民議政會得對行政院院長、副院長、各部部长、各委員會委員長，提出不信任案。行政院院長、副院長、各部部长、各委員會委員長，經國民議政會通過不信任案時，即應去職。」這種不信任案職權的運用，目的無非在使政府向議政會負責。可是這種負責，是單獨負責，而不是連帶負責。只有在英國，內閣享有解散議會的大權，而後方能夠得上連帶負責。在法國，因為解散權的虛設，實際上所謂內閣負責云者，都是閣員的單獨負責。由於行政長官單獨負責的結果，將使政府的治權，異常的分離破碎；而議政會却異常的專橫恣肆。政府既受議政會整頓的統制，個別的宰制；然則議政會究竟向誰負責？曰：向國民大會負責！負責的方針如何？曰：為國民大會否決國民議政會（不信任案）之決議，則應另選國民議政會會員，改組國民議政會。！然而這種處罰，未免太優待了！因此我們可以說，「國民議政會這種制度，豈但是一種中間接的議會政治」，而且是一種「中間接的不負責的議會政治」！

統各國的新近趨勢，代議政府皆是用趨於毀敗之途。根本原因：第一，是由於議員才智的不。因為才智的不稱，就不能徹知政府施政的真相。豈但對於行政及財政上者，不能實施充分有效的制裁；即在立法事務本身凡遇到含有專門性質的事務，地域性質的事務，或未來性質的事務，也只得

運用委任立法的方式，由政府去補充規範了。第二，是由於政黨組織或其他利益關係。通常各國的立法程序，都是充滿着政黨鬥爭的色彩。議員們只知作政黨鬥爭中的一員士卒，而根本上不管某種提案所含的意義，及雙方意見的是非；換言之，國家不以利益為前提。尤其在本章第一節所述法、德兩國議會政治運用的病態，可以充分的表證着議會而政黨政治的弊害。各國的趨勢是如此，各國議會政治運用的弊害是如此，所以有我們中國，不但不應當目的仿效歐洲的議會政治；就是對於國民大會職權的增加或國民大會內常設機關的設立，也應該密切的注視那些潛伏未發的危險性。何況從時中山先生的遺教上體驗，從五權政治的基本原則上推論，國民大會的職權，應僅限於四權的行使。中山先生曾云：「官治云者，政治之權柄之官僚，於人民無與；民治則不然，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，為人民之代表者，或受人民之委任者，只盡其能，不稱其權，予奪之自由，仍在人民。是以人民為主體，人民為主動者，此其所以與官治截然不同也。欲實行民治，其方略如左：(一)分縣自治；(二)全民政治；(三)以上二者，皆為直接民權，由人民直接行於縣治。(三)五權分立；(四)國民大會。由每縣國民選一代表組織之。以上二者，皆為間接民權，由代表而行於中央政府。其與官治不同者，有分縣自治，全民政治，以行主權在民之實。……綜上四者，實行民治必由之道，而其實行之次第，則莫先於分縣自治。蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現。無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實也。」(十一)中華民國建設之基礎，見全集第一集)又說，「……三千縣之民權，猶三千塊之石礎；……竭五十年之力，為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，即用以前國民大會，得選舉總統。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。五年自治制度爲建設之礎石，見全集第二集。從上面兩段引文，可以充分證明。中山先生所注重者，在分縣自治與直接民權。而國民大會，乃直接的代表全國各縣，以行使其「全國之直接民權」，此與國民政府建國大綱第二十四條所規定者，完全相合。足見國民大會，直接代表人民，中間不容任何機構的阻礙，已屬毫無疑義。至於有些人士，常以國民大會僅僅運用四種政權，恐不能充分有效的控制政府爲憾。據著者愚見，國民大會中央統治權有效運用的基本條件，尚不在其職權的擴張，或其機構的改變，而在如何能使一般國民代表，才智相稱，很勝任愉快的行使其駕馭政府的職責。假如他們真是才智相稱，那麼，即此四種政權的運用，甚至獲得選舉權與罷免權的運用，也足夠制裁政府，使其兢兢業業，執行其施政方案與增進各部門的行政效率了。假如他們不是才智相稱，那麼，國民大會的組織愈加改變，則機關愈加重疊，職權愈易混淆而責任亦愈易推諉。國民大會的職權愈見增加，則事務愈不消化，愈要一再授權。一再授權，則終竟仍免不了如同英國議會所經驗的，有事務的膨脹不化之嘆。但是如何方能使國民代表，才智相稱呢？那就要看各縣人民的政治常識的如何，是否已達至相當高度的水準，可以產生其勝任愉快的代表了。由此，又將我們引回到上面所談的中山先生的指示，而認識了地方自治與公民教育，爲民權行使的成功條件。總而論之，從五權制度與善本原則上推論，不僅是地方自治與公民教育，爲民權行使用的下層條件，而政府大權的擴大與集中，又爲治權運用的必要條件。依照五權制度，國民大會以極大的權限，授與政府，而自廢則憲法所遺留的權力及創制法律復決法律四權，以爲駕馭政府的工具。這種

辦法，不僅深合於各國政府權限日見擴大的趨勢，且亦爲保持五權政治之特性所應有的前提。因爲惟有空政府的權限龐大集中，而後其所應負的責任，乃無從推諉躲避；而後國民大會，乃得憑藉着選舉權與罷免權的運用，對於政府得實施嚴密有效的制裁。如照論者所主張，國民大會在四種政權之外，又當運用預算、決議、質問政策及決定大政方針諸權，則將來國民大會行使其罷官權時，兩千以上的國民代表，大致沒有專門的行政知識與經驗，如何能鑒別出其種行政弊害，爲完全由於切實執行國民大會的決議而來，或完全由於政府官吏的自由決斷而來，或應由國民大會與某特定官吏共負其責？若在國民大會的制裁之外，再加設一諮政會，則政權的運用，既多加了一層的重疊，治權的行使，又必多加了一層分裂與推諉。所以無論從議會政治實際運用的比較點而言，抑或從五權政制的基本原則而言，皆以形成了一個肯定的結論，那就是：政府的治權，應使其盡量地集中專一，人民的救權，應僅限於四權的行使。



版權所有  
翻印必究

中華民國三十一年十二月初版

中國憲政原理

全一冊 零售國幣一元

(外埠酌加運費郵費)

編著者 劉靜文

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(1600)

