

時事月報

第七卷 第十八期



一九三七年

時事月報

第二十六年七月四號



CURRENT EVENTS Vol. XVII No. 1
JULY 1937 NANKING CHINA

NANKING, CHINA

正中書局

- (一) 富有研究性質之專著；
 - (二) 關於中外時事之記述而富有系統者；
 - (三) 寫實的文藝作品，國內外旅行實記等；
 - (四) 時事描畫與時事照片。
- 一、投寄之稿不拘文言白話，但須繕寫清楚，並加標點符號。
- 一、投寄之稿登載後，酌致薄酬如左：
- 甲 每篇五十元左右；
 - 乙 每千字酌酬現金二元至十元；
 - 丙 描畫每張酬現金二元至四元；照片一元至三元。
- 一、報酬多寡本社有完全決定之自由，除特別接洽外；凡在其他刊物發表或以印刷品性質流傳於外之文字，概不致酬。
- 一、投寄之稿經登載後其著作權為本社所有。
- 一、投寄之稿本社有增刪權，但投稿人不願增刪者須於投稿時預先聲明。
- 一、投寄之稿請逕交南京鼓樓時事月報社。

月出版一冊	月	一	日	發	行	全年十二冊
訂購冊數	價目	郵費	國內及日本	香港澳門	國外	
零售	一	二角五分	三分	一角二分	三角	
半預年定	六	一元五角	不加	七角二分	八角	一元
全預年定	十二	二元八角	不加	一元四角四分	三元六角	
注意	本國郵票代價十足通用以一分五分為限當地限制貼用之郵票不收信內附寄法幣如有遺失概不負責					
等第	地位	全面	半面			
特等	底封面之外面	壹百元	無			
優等	前封面而後及對面與圖畫前	七十元	四十元			
普通	正文前後	五十元	三十二元			
(一)特等廣告如用二色以上彩印須另加印費二十元 (二)如用色紙或其他彩印價目另議 (三)繪圖製版工價另議長期不更換者祇取一次費 (四)廣告費於每期登出時即須繳清遠地函詢即行奉覆						

定閱諸君如有詢問事件或更改地址通信時務將

(一)定單號數

(二)定戶姓名

(三)在何處定

(四)原寄何處

四項詳細開明寄南京河北路正中書局雜誌推廣所方可遵辦實錄定戶太繁非此四項無從檢查特先聲明

為何忍受病之夫恥？



服韋廉士醫生紅色補丸以雪之

君易倦乎覺得精力短少胃呆肌瘦眠睡不安肢體疼痛或患其他身體不佳之症候因而被譏為一病夫一乎誠如是也韋廉士醫生紅色補丸當可助君除恙復康以雪被譏之恥夫疾病之來狀雖不一或肌瘦神倦或精疲力竭或體弱胃呆而究其原因大都因血液虧損不足以應身體之需求然則補血清血實為健康之要素不亦明甚韋廉士醫生紅色補丸即為適應此項用途之上品功能速生多量新鮮稠紅之血液有此血液全體立強肌

肉得其新力神經得其滋養消化系與其他各器官均因之而能履行有效之工作此即韋廉士醫生紅色補丸善治血虧腦弱各症使世界各處億萬男女復其康強之所由來也
韋廉士醫生紅色補丸男女老少補體妙品各藥房皆有出售或逕向上海江西路四五一號韋廉士醫生藥局函購每瓶法幣三元五角六瓶八元郵力在內

治趾縫濕瘡 搽用如意膏



趾縫濕瘡患者不少夏日尤甚此症之原因不一如足部多汗浴後餘濕未全揩燥以及鞋着不宜等皆是也但不問其原因為何如意膏殺癢止痛涼膚生肌一樣爽適一樣速效
如意膏不僅善治脚濕即烈日炙傷熱癰癩癬濕疹疥癬面疹癬疹膿疱蚊咬蟲螫割破灼傷燙傷跌損等等均奏神效
各藥房皆有出售或逕向上海江西路四五一號韋廉士醫生藥局函購每盒七角六盒三元五角郵力不取



中國銀行

政府特許之國際匯兌銀行

資本國幣四千萬元，

全國各地有分支行，

世界各國有代理處，

倫敦大阪自設分行。

主要業務

國內外匯兌	——	地點普遍，匯費克己。
國內外押匯	——	手續簡捷，取息較廉。
各種存款	——	利息優厚，收付便利。
各種放款	——	利息從廉，堆棧穩妥。
證券保管	——	辦理謹慎，設備周到。
經付債券本息	——	核點敏捷，付款迅速。

總行——上海漢口路五十五號

南京發行所
太平路



上海發行所
四馬路

各地代理分局

杭州	寧波	溫州	蘇州	鎮江	無錫	常州	揚州	南通	上海
新民路	日新街	府前街	大馬路	西門大街	貴陽路	開封	北平	天津	保定
廈門	安慶	成都	廣州	永漢北路	中山路	南院門	中華路	北平	保定
中山路	龍門口	祠堂街	永漢北路	中山路	南院門	中華路	北平	天津	保定

本局出版學校教科書：初中、高中及師範、鄉師、簡師、簡鄉師各科均備；教育部審定，風行全國。各科參考叢書：已出版者有教育叢書、國防教育叢書、國學叢書、師範叢書、國學叢刊、當代名人傳記、國文精選叢書、女子與家庭叢書、少年故事集、國民說部、藝術叢書、外國語研究叢書、英語指導叢書、自然科學叢書、數學叢書、工學叢書、農學叢書、社會科學叢書、社會科學叢書、社會科學叢刊、史地叢刊、時代叢書、外交叢書、國防教育叢書、軍事叢書、中國青年叢書、唯生論叢書等多種。發行之定期刊物，共二十二種，名稱及價目，請閱下表：

正中書局發行各大雜誌		總發行所 南京河北路正中書局雜誌推廣所	
教與學	每月一冊 每冊一角五分 全年一元五角	世界政治	每月一冊 每冊一角二分 全年一元二角五分
時事月報	每月一冊 每冊二角五分 全年二元五角	內外雜誌	每月二冊 每冊五角 全年一元
文化建設	每月一冊 每冊二角 全年一元二角	生路	每月二冊 每冊三角 全年六角
文藝月刊	每月一冊 每冊三角 全年三元	華僑半月刊	每月二冊 每冊五分 全年一元五角
青年月刊	每月一冊 每冊二角 全年二元	會計季刊	每季一冊 每冊七角 全年二元五角
中華法學雜誌	每月一冊 每冊三角 全年三元	文化批判	每季一冊 每冊七角 全年二元五角
國民經濟建設	每月一冊 每冊三角 全年三元	中國社會	每季一冊 每冊一角五分 全年五角
國民經濟	每月一冊 每冊三角 全年三元	國際評論	每季一冊 每冊二角五分 全年九角
地政月刊	每月一冊 每冊二角 全年二元	地方自治	每季一冊 每冊三角 全年一元
中蘇文化	每月一冊 每冊二角 全年二元	考文學會雜誌	二月一冊 每冊二角 全年一元
文藻月刊	每月一冊 每冊一角二分 全年一元二角	計政學報	半年一冊 每冊四角 全年八角



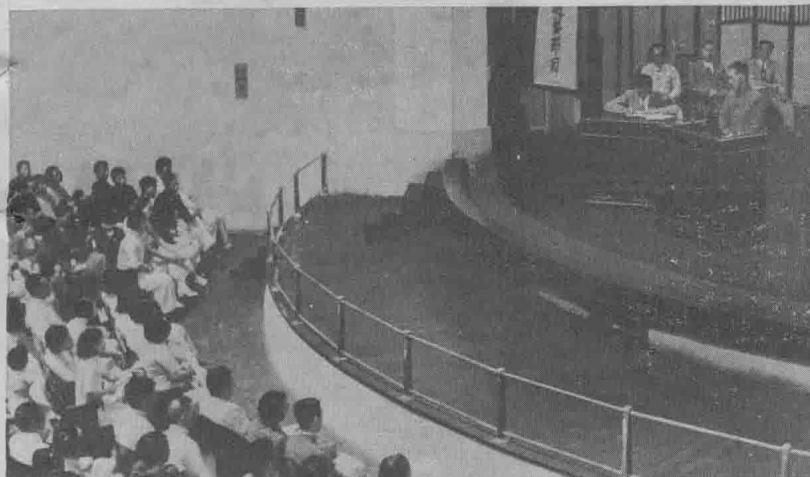
上：中央
政治學校
舉行十週
年紀念暨
補行大學
地政計政
等畢業典
禮，蔣委
員長親臨
參加。
下：蔣委
員長在廬
山巡視正
在建築中
之傳習校
舍。
(國際)



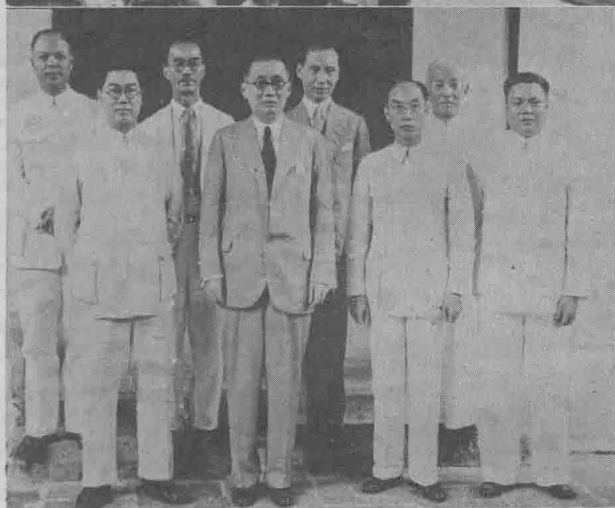
右：蔣委員長手輯之西安半月記，由首都正中書局發行，半月內銷
數達三十餘萬冊，開出版外銷數最大新紀錄，足見國人信仰仰領
袖之一斑。(遠)
左：楊虎城辭職出洋考察，經中央照准後，楊氏特赴廬謁委座請示
及辭行，圖為出蔣邸時留影，其右為鄧寶珊氏。(國際)



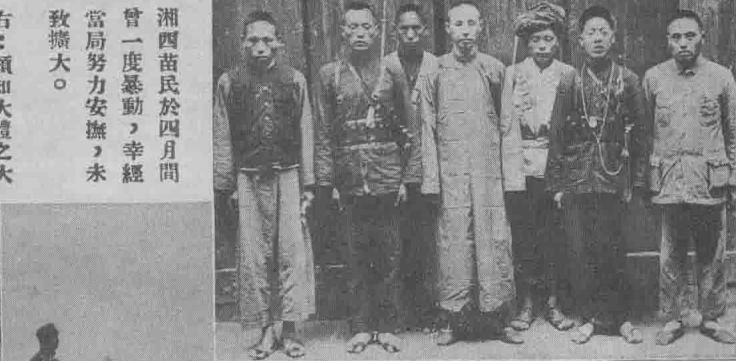
上月六日
為全國教
師節，首
都各校教
師特在中
央大學禮
堂舉行紀
念會，敦
請中央常
委陳立夫
氏出席演
講。
右：陳氏
演講時
之姿態
。下：會場
之影。



下：國府
為追崇
洲殉難
烈士於
五月
杪在平
行殉難
烈士衣
塚國葬
禮。



右：頗知大體之大
新築鄉長及義
勇隊員。
右下：奉命出發安
撫之六十二師
師長陶柳向部
隊訓話。
上：粵省府改組後
舉行首次會議
留影。
後排右首第一
人為現被撤職
查辦之鄒敏初
。(豪)

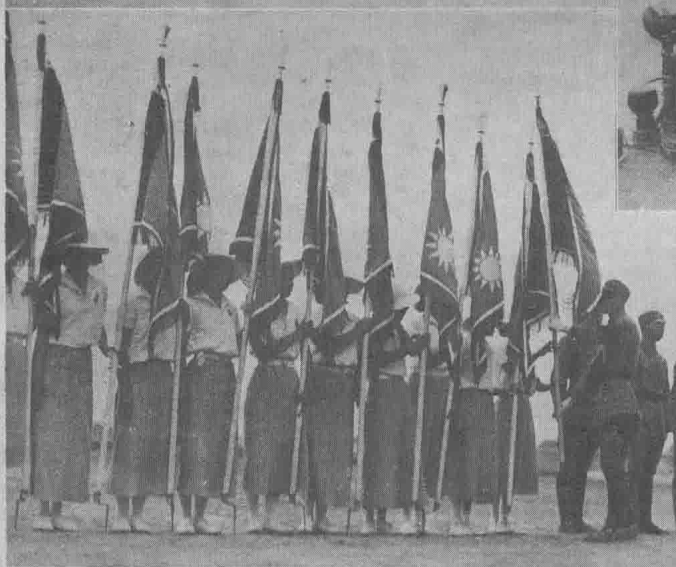
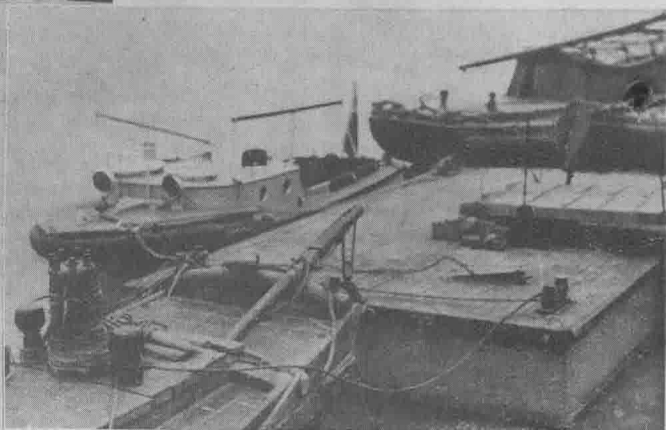


上：宋子
文為指示
粵省建設
方針及整
理粵省幣
制，特南
下赴粵，
圖為宋氏
抵粵時一
瞥。
(豪)

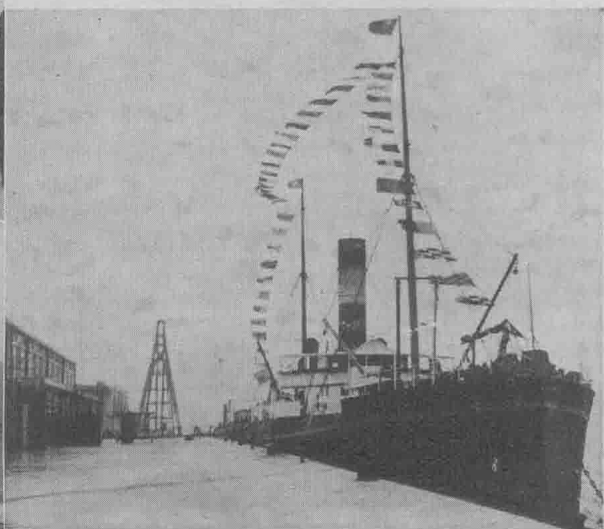
津海關上年因走私影響，短少稅款約千餘萬，本年度雖加緊查緝，仍不稍戢。

下：津海關在惡劣環境之下，仍再接再厲截緝私貨，圖為最近被津關截獲之運私民船。
 左：某租界碼頭私貨山積之一斑。

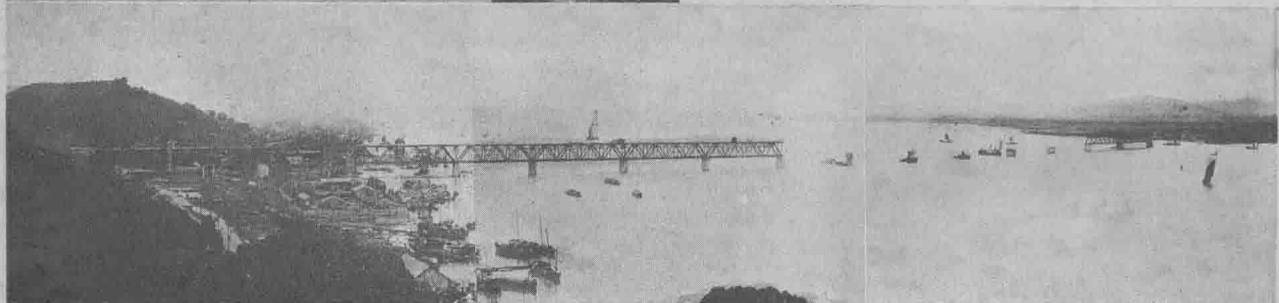
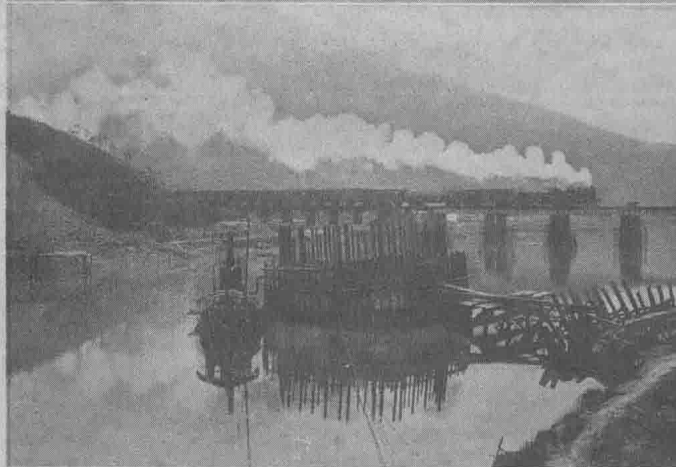
(國際社)



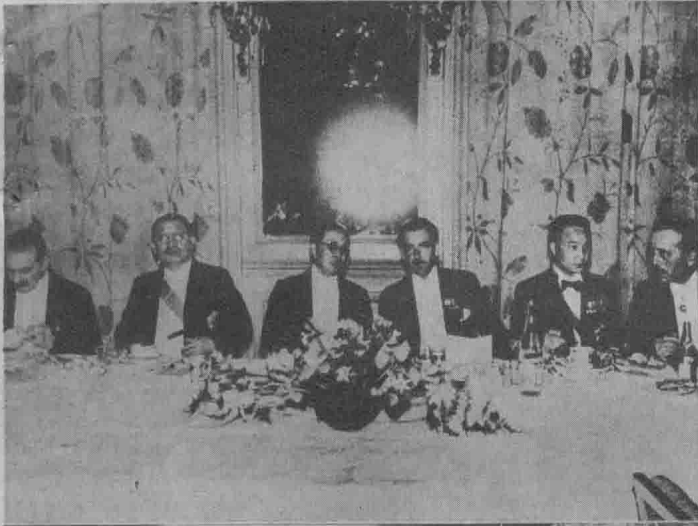
下：上海虬江碼頭第一期工程現已完竣，圖為在該碼頭作處女泊之招商局公平輪。
 左：南京市政府成立十週年紀念婦女少年團舉行授旗禮之一瞥。



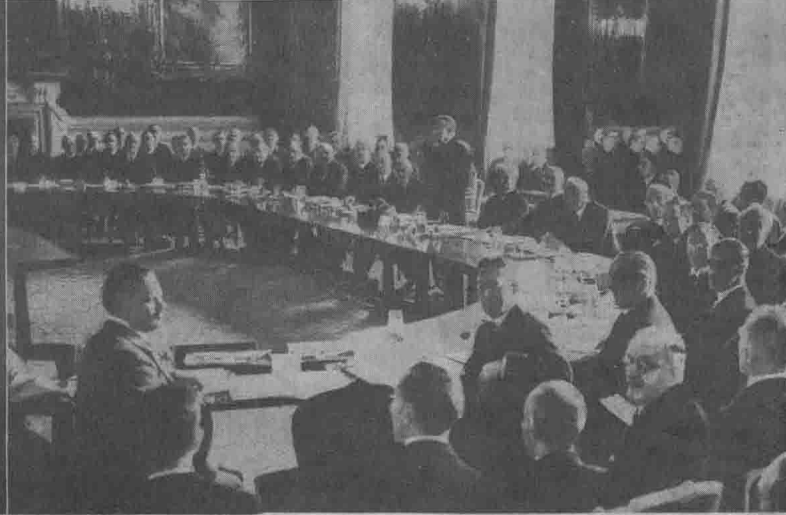
下：錢江大橋工程日來進行極速，圖為最近工程之全貌。
 (民)
 左：浙贛鐵路杭玉段浦陽江橋改建工程進行中情形。(濟)



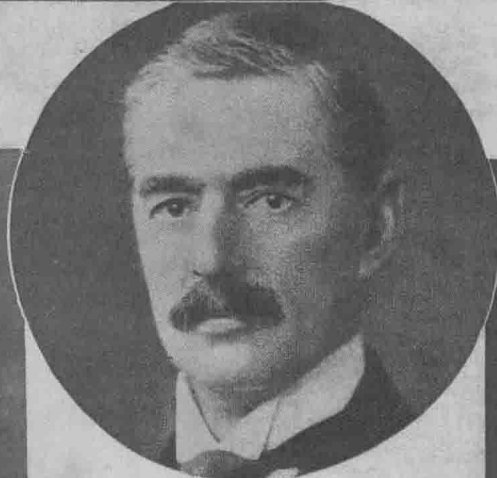
下：我國駐英大使郭泰祺歡宴孔特使并邀英首相及外長等參加。自左至右英首相張伯倫，孔特使，郭大使，英外相艾登，陳副使，外次賈德幹。



上：英新王喬治六世於五月十二日舉行加冕典禮時一瞥。下：五月十五日在倫敦舉行之英帝國會議開幕時情形。



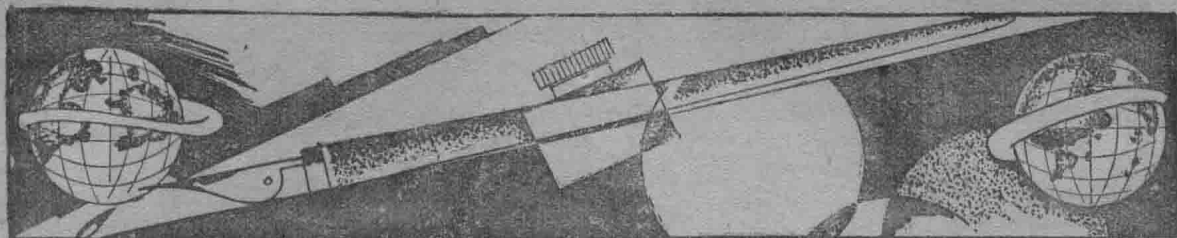
上：最近在美失事之德國大飛船興登堡號焚燬時一瞥。



下：新任日首相近衛文麿。左：新任英首相張伯倫。



左：最近被史太林處死刑之蘇俄國防委員會副委員長，杜哈契夫斯基。



二十六年七月號

民國十八年
始創

時事月報

第十七卷
第一期

封面……英帝國會議……

時事插圖(廿六幅)……

梁中銘輯

專文(1至72)

權力分立與權能分別……

薩孟武(1)

國民大會組織法及其代表選舉法的修正……

端木愷(10)

二十六年國家總預算的特點……

魏友棻(16)

京滇公路週覽觀感……

聶克雷(22)

西南邊疆建設與民族調查……

張鳳歧(27)

最近之英帝國會議……

耿淡如(30)

現在英國之政黨……

張國安(40)

日本總選前後的政局……

方秋葦(52)

德捷關係與中歐政局……

儲玉坤(62)





國內時事

(1 至 38)

中常會通過以現行黨歌爲國歌(內政).....張鏡(1)
王外長接見日本記者時之重要談話(外交).....陸俊(5)
華僑維護廈菲線國航(僑情).....蕭吉珊(10)
中英滇緬勘界經過情形(邊事).....朱景黎(14)
民國二十六年度國家總預算(財政).....劉振東(18)
全國手工藝品在京展覽(實業).....吳承洛(24)
中美無線電話開始通話(交通).....薛正斗(28)
全國工業災變統計(社會).....孫本文(31)
中央兩學府舉行十週紀念(教育).....林超人(35)

國外時事

(1 至 38)

國聯臨時大會及行政院第九十七屆常會記要(國際).....湯吉禾(1)
日本內閣之更迭(日本).....鄧照葵(5)
蘇聯北極探險與直達美洲飛行(蘇聯).....薛維垣(9)
埃及加入國聯(西亞與非洲).....趙景園(13)
英王喬治六世舉行加冕典禮(英帝國).....程瑞霖(16)
西班牙內亂之現階段(西歐與南歐).....戴葆瑩(21)
德艦「德意志」號被炸事件(中歐與北歐).....陳允文(25)
牛頓特訪問南保二國當局(巴爾幹).....趙鏡元(28)
美參院司法委會否決改革法院計劃(美國).....沈惟泰(32)
墨京假審托洛斯基(拉丁美洲).....潘倫(35)

科學界

時事漫畫(廿二幅)

吳啓中
曾昭掄 (1至6)

文藝(1至14)

夢殘花謝(獨幕劇)

千野(1)

時事日誌 廿六年五月

(1至4)



權力分立與權能分別

薩孟武

孫中山先生關於政治制度，有兩種不同的見解，一是權力分立，二是權能分別。

權力分立的目的是使國家機關互相牽制，即欲減少政府的權力，而使人民有充分的自由。關於此，孟德斯鳩曾說：

『人民的政治自由是指各人都相信自己安全而得到一種安慰之意。要得到這種安慰，必須政治組織能夠使國內任何一人都沒有恐怖別人之心而後可。……比方有一個人或一個團體兼握立法行政兩權，則政治自由一定不會存在。因為元首或議會可制定不正當的法律，壓迫人民，由是人民遂發生了一種恐怖心。……又如司法權若和立法權或行政權合併起來，也有這個缺點，因為司法權若和立法權合併，則司法官同時就是立法者，人民的生命和自由將給專制的法律所蹂躪。司法權若和行政權合併，則司法官同時就是行政官，更容易利用暴力，壓迫人民。……要是一個人或一人團體兼握三種權力，則自由更掃地無存，不論握這些權力的人是出身於貴族或是出身於平

民。』

反之，「權能分別」不但要使人民有權，且要使政府有能，即如孫先生所說：

『現在講民權的國家，最怕的是得了一個萬能政府，人民沒有方法去節制他；最好的是得一個萬能政府，完全歸人民使用，為人民謀幸福。……但所怕所欲都是在一個萬能政府。第一說是人民怕不能管理萬能政府；第二說是為人民謀幸福的萬能政府。要怎樣才能夠把政府成為萬能呢？變成了萬能政府，要怎麼樣才聽人民的話呢？』

『各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化。這個理由就是人民恐怕政府有了能力，人民不能管理，所以人民總是防範政府，不許政府有能力，不許政府是萬能。所以實行民治的國家，對於這個問題，便應該想方法去解決。想解決這個問題，人民對於政府的態度，就應該要改變。』

『民權發達了以後，人民便有反抗政府的態度，無論如何

良善，均不滿意。如果持這種態度，長此以往，不想辦法來改變，政治上是很難進步的。現在世界上要改變人民對於政府的態度，究竟是用甚麼方法呢？……我想到了一個解決的方法。我的解決方法是世界上學理中第一次的發明，就是「權」與「能」要分別的道理。」

『（中國）現在雖然推翻帝制……但是人民的心目中還有專制的觀念，還怕有皇帝一樣的政府來專制。因為再怕有皇帝一樣的政府來專制，想要打破他，所以生出反對政府的觀念，表示反對政府的態度。所以現在人民反抗政府的態度還是由於從前崇拜皇帝的心理反動生出來的。換句話說，人民對於政府的態度，就是由於從前崇拜皇帝的心理一變而為排斥政府的心理。從前崇拜政府的心理固然不對，現在排斥政府的心理也是不對的。』

於是問題就發生了。權力分立的目的在使國家機關互相牽制，牽制的結果，政府當然無「能」。反之，權能分別的目的在使政府成為「萬能政府」，要使政府能夠萬能，國家機關便不宜互相牽制，換句話說，權力便不宜分立。所以要實現權力分立，必須犧牲權能分別，要實現權能分別，必須犧牲權力分立。然則怎麼辦呢？

孟德斯鳩為十八世紀上半期的人（1689-1755），其法意一書出版於一七四八年。當時封建社會方才破壞，資本主義漸次勃興，在國際上有先進與後進國的分工，先進國的商品到處暢銷，無需

國家保護。在社會上階級對立亦不明顯，產業的發展對於勞資雙方均有利益，他們有協調的可能，無需國家干涉。一切社會生活均要求自由放任，當此之時，人們當然不需要政府保護，反而欲限制政府的干涉。政府的任務只限於維持法律秩序，即只限於保障人民的生命財產和自由的安全。換句話說，政府的任務非在於積極的增加人民的幸福，乃在於消極的排除人民幸福的障礙。但是怎樣才能限制政府的干涉？唯一的方法只有減少政府的權力，政府權力減少到最低限度，人民自由就可以伸張到最高限度，這樣就產生了分權制度。所以分權制度是適應於初期資本主義的環境而產生的。美國憲法制定於一七八七年，當時資本主義方才萌芽，而世界各國又未曾得到成文憲法的經練，其採用權力分立制度，可以說是一種必然的錯誤。

但是權力分立是不容易行得通的。今日國家行政必須假藉立法之力，倘使担任行政的人與議決法律的人，各自獨立，不相連絡，結果一定引起雙方衝突，終則行政機關不能施行自己認為妥當的政策，而有負行政之名，立法機關得為不負責任的議決，而不舉立法之實。因此之故，縱在美國，也由於下述三種制度，以資補救：（1）提案權雖專屬於議會兩院議員，但是美國因為政黨組織的發達，所以總統若因行政上的必要，而希望議會制定某種法律之時，可由總統府起草法案，而命其本黨議員提出，有時且可用書面（President's Message）要求議會作某種事件的立法。（2）審議法案的權屬於議會，行政機關不得參加討論。但是在美國，法案經過第一續會之後，均

交付專門委員會審查。法案能否成立，完全以專門委員會的意見爲標準，而專門委員會在必要時，則可要求國務員列席，使其報告政府的意見，因此議會與政府的關係遂由專門委員會的媒介，得到相當的調和。(3) 編制預算的權本來屬於議會，但自一九二一年之後，總統由於同年六月十日的 Budget and Accounting Act 就取得了預算編制權，於財政部內設置預算局 (Bureau of the Budget) 編制收支總預算，而提出於議會。凡此種種皆以濟權力分立之窮，而於無形之中，使立法行政兩權互相合併。

權力分立不易實行，只看美國制度，就可知道。然則怎樣調和行政權與立法權呢？怎樣連結行政權與立法權呢？考之各國制度，調和與連結的方法不外兩種：第一，行政權合併於立法權之中，即使立法權支配行政權，第二，立法權合併於行政權之中，即使行政權支配立法權。在現代，立法權均屬於議會，而議會則由人民選舉代表組織之，所以立法權支配行政權，可以視爲民主政治，行政權支配立法權，可以視爲獨裁政治。

最初是立法權支配行政權的，所謂責任內閣制者就是在責任內閣制之下，議會有組閣之力，又有倒閣之力，內閣成爲議會的行政委員會。這種制度濫觴於英國，而自十九世紀中葉以後，各國憲法莫不採用之。但是內閣由於政黨的發達，在名義上，立法權雖然支配行政權，而在事實上却是行政權支配立法權。何以說呢？議會的議員均是政黨的黨員，而組織內閣的人則爲政黨的領袖，因此之故，在名義

上，內閣固須服從議會的意見，而在實際上，內閣總理却能以政黨領袖的資格，支配同黨的議員，由此以操縱議會，而使議會服從內閣的主張。Sidney Low 說：『法律由議會制定，祇是一種 Legal formula，而爲欺人之語。制定法律的權乃屬於內閣，我們在下議院內，只能看見多數議員與以熱烈贊成，少數議員加以激烈反對而已。……除了坐在議長前面的二十餘名議員（指各大臣）之外，其他議員在立法上的權能，實與一介平民毫無區別。他們雖然能夠批評，能夠反對，能夠忠告，但是結果實與一般文人能夠用其筆舌勸誘國民者，完全相同，並不會發生較大的效力。……要之制定法律的權在現今已歸屬於內閣的少數領袖。』這種情形不限於英國，其他各國莫不相同。從前議會可用立法權以牽制政府，現在政府在事實上既然取得了立法權，則內閣雖對議會負責，而內閣的行政權可以支配議會的立法權，却是很明顯的事。這樣一來，人民選舉議員，其意義已與從前不同，是不是選擇議員，使其行使立法權，乃是選擇政府，使其行使行政權兼立法權了。

在這裏，問題又發生了。議會制度的目的在使議會代表國民的意思，但是國民選舉議員之後，却不能干涉議員的行動，德國威瑪憲法第二十一條說：『議員……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。』其他各國憲法亦有同樣的規定。這種規定乃使議會獨立於國民之外，而使議會與國民之間，不會發生「強制委任」(Mandat impératif)的關係。但是

同時自政黨發達之後，不但在事實上，政黨可以支配議員，併且在法律上，政黨與議員亦有一種密切的關係，如在採用比例選舉的國家，議員候選人名單均由政黨提出，國民只能選擇各政黨提出的名單而作投票，即在選舉之時，政黨成為萬能，每個公民幾等於零。又如捷克制度，其「選舉審判法院」竟然允許政黨對於不服從黨紀的議員，即對於違背黨的議決而作任意投票的人，開除黨籍而剝奪其議員的資格，這樣，議會更成為政黨的工。議會本來是代表國民的機關，但是國民却無法監督議員，反之政黨乃能支配議員，這種機構當然不是民主政治的本意。

要使議會受到國民的監督，其法不難，若肯變更議會的組織，就可達到目的。蘇聯新憲法第一百四十二條說：『一切蘇維埃的代表須將自己的工作及蘇維埃的工作，報告選舉人，選舉人得隨時依照法定手續，經多數人的議決，罷免代表。』這樣一來，議會與國民的關係就由法定代表變成委任代表，其狀與民法上的委任關係幾乎相似，受任人既須將自己的工作報告委任人，那末委任人當受任人報告之時，當然可以給與訓令，使其按照訓令，行使代表權。倘使受任人不服從委任人的訓令，委任人又得撤銷委任狀，而取消受任人的資格。這種制度可以變更議會的性質，而使議會受到國民的監督。

反之，要使議會不會變成政黨的工，乃是一種不可能的事。何以呢？議會政治之可以產生政黨，是必然的。政黨之可以統制其黨員，又是當然的。既是這樣，政黨當然可由黨員的控制，操縱議員，而支配

議會了。原來議會政治乃是多數公決的政治，因為政治的目的固然是謀人民的利益，但是甚麼是人民的利益，各人的見解未必相同，要從各種見解之中，選擇一個見解，以作公正的主張，捨用多數公決之外，沒有別的方法。這個時候，當然須有兩個前提，一是討論的自由，二是表決的獨立。換句話說，每個議員必須胸無成見，自由討論，又須站在獨立的地位，不受任何拘束，舉行表決，而後才可由正反意見之中，產生一種公正的意見。但是自政黨產生之後，這兩個前提已不存在。何以呢？政黨需要紀律，任何政黨對其黨員，必加以許多統制。議員在議會內一切言動，必須服從政黨的命令，政黨贊成某一個問題，該黨議員亦須贊成，政黨反對某一個問題，該黨議員亦須反對。這樣一來，討論已無必要，表決亦無必要。多數公決既然破壞，因之議會政治也失去意義。

由於政黨的產生，一方行政權在事實上已經支配了立法權，同時議會政治又失去意義，於是最近各國政制又進一步，於法律上承認行政權的優越，其方法可分兩種：一是行政機關有制定法律的權，二是行政機關有選擇議員的權。這兩種方法并不是因為議會政治已經發生破綻，故乃變本加厲，促成議會政治的沒落，乃是由於社會環境的要求。民主政治的目的乃在伸張個人自由到最大限度，縮小國家權力到最小限度，所以行政以慎重為要。行政既須慎重，當然須於權力分立之下，使討論機關的議會支配行政機關的政府。但是到了現在，各國資本主義已經進入帝國主義的階段，經濟後進國因受

經濟先進國商品的壓迫，必須利用保護政策，以國家的權力，促進產業的發展，而後才能保持自己的生存。經濟先進國因為經濟後進國已經開始產業革命的過程，自己商品不能暢銷，所以此前此國旗隨商品飄揚於各地的，現在商品則須以國旗為前鋒，利用國家的權力，幫助市場的開拓。總而言之，這個時候，不問經濟後進國或經濟先進國要發展其本國的產業，均須依靠國家的援助。這樣，國家權力當然不能同從前一樣，縮小到最小限度，而須擴張到最大限度了。何況國際關係日益險惡，階級衝突日益激烈，天天須制定無數的法律，天天須決定無數的政策。民主政治既使權力分散而不集中（分權制度），又使行政緩慢而不敏速（立法權支配行政權），當然不能應付時勢的要求。唯一的方法只有把一切權力集中於一個機關，使其自由發揮手腕，自由決定政策，於種種危機之中，殺出一條康莊大路，以維持國家的安全。這樣，分權主義的或立法權優越主義的民主政治遂歸崩壞，代之而成立的則為行政權支配立法權的獨裁政治。

在近代政治之下，立法權是代表人民的。現在行政權既然支配了立法權，那末政府不會流於專制，虐民以逞麼？這種危險固然任誰都不敢保證其不會發生。不過由我們看來，民主政治有兩種形式，一是議會制度，二是直接民權即所謂 *Referendum* 者便是。 *Pleterendum* 的目的在於減少議會的權力，而使國民直接成為最高主權者。 *Referendum* 不但不與獨裁政治衝突，且可與獨裁政治結合。質言之，政府雖是萬能政府，但是國民若有選舉權與罷免權，則在積極

方面，可以利用選舉權，舉出自己歡迎的人物，又可以利用罷免權，黜自己反對的人物。在消極方面，可由選舉權的作用，使政府希望下次當選，而即施行國民所歡迎的政策，又可由罷免權的作用，使政府恐怕國民罷免，不敢施行國民所反對的政策。同樣，萬能政府雖然除了行政權之外，尚可以行使立法權，但是國民若有創制權與複決權，則在積極方面，可以利用創制權，制定自己所要求的法律，又可以利用複決權，廢棄自己所反對的法律；在消極方面，可由創制權的作用，使政府恐怕國民強迫，而即制定國民所要求的法律，又可由複決權的作用，使政府恐怕國民反抗，不敢制定國民所反對的法律。換句話說，政府雖是集權政府，但是政府的產生若是由於民主的方法，而又不斷的受了人民的直接監督，那末政府當然不會流於專制，虐民以逞了。這種制度很明顯的與議會政治不同，議會每年常川開會，天天可以利用立法權牽制政府的行政，反之，在上述制度，國民不能天天利用直接民權干涉政府，一方政府可以按照預定的方針，施行一貫的政策，同時政府因為人民之有直接民權，存有戒心，而不敢非理妄動，所謂「人民有權，政府有能」，據我之意，大約就是指這種制度吧。

由權力分立進化到權能分別，可以說是一種必然的趨勢，而最初能夠認識這個趨勢，把它編成一個政治學說的則為孫中山先生。孫先生自稱為「世界上學理中第一次的發明」，確實不錯。先知先覺的學說常常不能得到庸人的理解。所以自我把「權能分別」的學說發揚光大之後，就有許多人士極力攻擊。現在試進一步，研究孫