

建設芻言

中華民國十三年十二月

建設芻言

崇德馬昭懿草擬

建設芻言目錄

叙論一

叙論二

第一章 建設之基礎

第一節 基礎觀念

第二節 論主權

第三節 論法統

第二章 建設之綱要

第一節 論委員會制

第二節 議院

第三節 選舉

第四節 官吏

建設芻言 目錄

第五節 地方制度

第六節 自治制度

第七節 憲法內應有之信條

第二章 建設之次第

第一節 動機

第二節 國民會議

第三節 制憲

第四節 建設之實行

第五節 自治之施行

第四章 司法

結論

建設芻言

崇德馬昭懿草擬

叙論一

吾國自辛亥破壞迄今，垂十有三稔，建設事業，無一足觀。說者謂破壞易，建設難。破壞可以乘機而銳進，故武漢起義，天下響應，不數月而破壞之功成。若夫建設之業，經緯萬端，原不能一蹴而登。而況此十三年中，靡歲無故，無年不戰，統一之功未奏，安能及於建設之事乎？若然，則建設必統一而後可，然而大誤。蓋建設與統一，有相因而成之勢。質言之，統一必自建設入手，否則雖能統一於一時，不旋踵而紛亂如故。吾國已往之事，惟其不從事於建設，致距統一之途愈遠。如果有健全之建設，而為大多數所樂從，勢必漸趨於統一。非特建設之可以促進統一也，由建設而出於自然之統一，乃真統一也。且統一之功，既非武力所能勝，亦非空言法律所能成，是不得不注全力於建設。往者不可諫，來者猶可追，邦人君子，其亟起而圖之。

建設必如何而後可，稱為健全，乃為大多數所樂從，而能漸趨於統一耶？曰：務求天

下好惡之公而已。夫建設之途徑，失之毫釐，謬於千里，宗旨一偏，易啟人疑。故欲求好惡之公，在乎平正通達。欲貫徹平正通達之旨趣，則有三宜四不可。曰宜守條理，宜切時勢，宜求澈底。曰不可對人造法，不可矯枉過直，不可摹仿他人，不可拘泥古制。請得而畢其說可乎。

天下事未有法律，先有條理。條理本乎自然，正義之所從出焉。條理者，建諸天地而不悖，質諸鬼神而無疑，百世以俟聖人而不惑者也。條理之所在，即人心趨向之所在。措施不背條理，推行自必無阻。此宜守條理者一。世運遷流，時移勢易，立國其間，不能逆潮流而倒行，亦不能隨敝俗以浮沉。外觀世界環境之逼迫，感受其影響者何若。內審民族現狀之彫敝，謀所以生存者何若。惟因勢而利導，斯有益而無弊。此宜切時勢者二。我國十三年求不可謂全無建設也。然其所謂元首也，政府也，議會也，以及中央地方之政制，類皆頭痛救頭，脚痛救脚，無具體之規模。現在從事建設，對於從前之陳跡，無可遷就。苟非別具規模，根本改造，不足以解決一切之糾紛。此

宜求澈底者三。先哲有言，定見不可無，成見不可有。成見生胸，不失之偏，即失之隘。故一切設施，務當超然於人我之外，萬不可對人以造法。嚮者之臨時約法，對於項城，設種種之防閑，卒之項城與國會決裂，而仍無以戢其野心。此不可者一。因循十三年之久，不事建設，日在飄搖風雨之中，斯爲吾國之不幸。有此十三年之試驗，受種種之教訓，懲前毖後，可以得完善之建設，未始非吾國今後之幸。然而矯弊務求適當，因噎廢食，原非正理。矯枉過直，豈得謂平。此不可者二。吾國此次改革，開歷史上未有之創局。種種制度，採自海外。然而取人之長，貴求適用，本無一定之法則。況外國已往之制度，亦非一成不變者。若拘泥於他人之成規，而以摹仿爲能事，即失其建設之精神。此不可者三。吾國開國之久，文化之遠，爲世界大國之最。建設事業之當保存固有之國粹，固不待論。聖門治平之學，未始不可舉之以謀國。然當研求夫窮變通久之理，不拘於玉帛鐘鼓之跡，則發揚國粹，爲用愈宏。若以泥古之迂見，博復古之美名，將見南轅北轍，國粹反爲人所輕。此不可者四。遵此以談建設，或能

同歸於正軌乎。

叙論二

吾國建設之難，雖不一因，而人才亦一問題也。蓋破壞有破壞之人才，建設有建設之人才，二者本不可同日而語。古人有言：馬上得天下，不可以馬上治天下。微特天下之不可以馬上治之也，馬上之人才，亦非適於治天下之用。破壞之人才，非無兼有建設之才者，然不能謂爲盡有建設之才。則建設事業之必有需乎建設人才，以肩此重任也明矣。外人譏中國之人才破壞有餘而建設不足，質言之，謂中國無建設之人才。其然豈其然乎。

英雄造時世耶？時世造英雄耶？有史以來，一治一亂，幾經變更。當世運由亂而入於治，必先有時世所造之英雄，建戡亂定變之功，復有造時世之英雄，應運而至，以著安邦奠國之績。史策具在，不鮮成例。外人譏我無建設之人才，其言甚誣。然則吾國既有建設之人才，而不能樹建設之大業，是曷以故？曰：有人才而不得其用而已。此

可爲長太息者矣。

吾國民主政治，尙在萌芽。建設事業之必藉政權以資運用，此出於事實之無可如何者。試平心論之，十三年之有政權者，是否基於人才？恐執政諸公，亦不敢自信也。原以政局混雜，用人標準，壹唯視奔走夤緣者之是應。夫奔走夤緣而來者，縱爲人才，必不肯竭忠盡智，以爲國家建設之事，何也？彼既登進之非其道，欲其措施之干涉於私也，難矣。蓋人之熱中於政權，各有趨向之不同。有爲利祿者，有爲功業者。由前之道，不必問其人之是否人才。夫既以利祿爲的，日惟聲色貨利之是務，安有建國之志？此所謂肉食者鄙，未能遠謀者也。由後之道，雖挾其所抱負以待世，必不屑屈己以求進。當此混雜之政局，詎堪有此輩容足地乎？以吾國文化之遠，土地之大，人民之衆，人才之遺棄於野者，正不知凡幾，是不得不爲人才惜也。

非無以才自負，入於政治之途，然而仍不能供其才以爲國家建設之用。蓋以今日人才見用之難，既不能光明磊落以求進，失志之士偶爲有勢力者見知，則感其知

遇而爲所效用。楊雄之臣新莽，王猛之事符秦，夫固士之欲有爲於斯世之志也。特其所事之人，無論有無建設之志，因其別有懷抱，事之者雖有奇才異能，既供一人所用，勢不免捐棄所抱負而曲意遷就，遑論及於建設之業，此則大可哀矣。

基於以上論列，吾得依論理之例而斷之曰：建設者，賴人才以爲之也。吾國非無人才也。然則吾國有建設之可能性者也。而此十三年中，喪失其可能性者，特人才之不得其用耳。吾敢謹告於謀國者曰：苟有建設之志，當以人才爲第一之目標。果爲人才，雖讐必引爲同志，若非人才，雖恩必擯諸門外。羣多數之人才，以丁此建設之鉅任，乃克有濟。至各人才者間主義之不同，但期不涉於私，是應聽諸輿論，而求天下好惡之公，則建設之業，庶有多乎。

第一章 建設之基礎

第一節 基礎觀念

水有源，木有本，源與本，迺水與木之基礎也。故源遠則流長，本固則枝榮。水一源而

滙百川木一本而發千枝。斯由簡而繁。基礎單一之說也。千層之塔。起於下級之墩。而迄於巔頂。萬仞之山。發於平野之麓。而至於高岡。墩與麓亦塔與山之基礎也。固其墩則塔巔高聳而不危。厚其麓則山岡屹立而不動。斯由下而上。基礎繁密之說也。由前之說。國本基於上。先有政府。然後推而之於地方。乃至下級機關。基礎雖簡。而局終則繁。由後之說。國本基於下。先有下級機關。然後層次而上。乃至中央政府。造基雖難。而收功則易。然則應何說之是從。

主前說者曰。建設之由簡而繁。乃事實上一定之程序。若以民治爲基礎。則以我國土地之大。人民之衆。必至無從措手。如必欲由下循序以漸進。不知幾經歲月。而後完成。施諸於久經歷練。富於自治性之民族。或可濟事。吾國民治。尙在初步。以此爲基礎。勢不至根本不固。而難免顛覆之虞。夫惟集合政治名流。建設一完全政府及議會。以爲國家根本之地。然後提綱挈領。次第設施。其勢順而收效弘。可斷言也。主後說者。則謂國以民爲主。民之集合。以村爲初步。村之集合。於民衆爲最切。集村而

爲縣集縣而爲省，集省而爲國。凡切近於民衆之事，於村爲最多。村所不能舉者，乃歸之縣。縣所不能舉者，乃歸之省。省所不能舉者，乃歸之國。而所謂國與省與縣，乃層次所以補村之不足耳。如以中央政府爲立國之基礎，於理不順，且難免依次侵剝民主之權。此專制之餘緒，詎得行之於今日乎。

政治之起源，出於民衆之競爭。因競爭而集羣，以自衛，於是有奠長。由奠長而封建，而至大一統之君主。古者以君長國知君主之無淵源也，乃託之於天。然猶不敢蔑視夫民也。故曰：天視自我民視，天聽自我民聽。盧梭民約論所謂庶民主權之不可誣也。立國之道，自當以民爲主體。而建設之基礎，若以村制爲初步，固不適合於我國民之現狀。然建設之始，胥由中央包括議會大權獨攬，以爲一切之發端。是未免權限倒置。至於立國基礎，當分爲主權之基礎與施政之基礎。主權之當屬諸民，無俟言贅。施政則不得不由中央，而推及於地方。惟中央以及各級地方權限之分配，是主權者之事。故中央之大權，實由主權者所授與。主權則基礎之基礎也。至於主權

之若何運用，試於次節詳述之。

第二節 論主權

國民行使主權，以未建設以前爲最重要。建設完成以後，主權者但視施政者之是否合於憲法以爲監督，及關於其他行使主權之事項而已。若夫建設之初，百端待理，主權者不能自爲之，則必舉人焉以付託之。付託之始，舉凡權限之如何設定，方針之如何指示，悉納諸憲法之中。憲法頒布以後，一切政治，悉以憲法爲矩矱，雖非主權者所自爲，然皆出自主權者所主使，則知主權之重要，莫如憲法之制定。至制定憲法，原則上應由民衆直接爲之，或因事實上之妨碍，由民衆選出代表代爲制定，以濟其窮。此代議制度，所以爲各國通行也。

民衆行使主權之方式，除選舉外，大致尙有二種情形：曰立法權，曰監督權。立法權指示執政者以種種限度，執政者在各個限度內，固有自由裁量之餘地。然一出限度以外，即爲違法。監督權即所以審察執政者之是否踰越限度。故民主政治在乎

民衆之主權。主權果在於民衆，不必民衆自爲政治，而後稱爲民主也。此即民主政治之真諦。主權者，但期事前不放棄立法之權，事後不放棄監督之權，斯爲己足。總之，行使主權，以意思爲原則，不以行爲爲必要。一切行政，若基於主權者之意思，雖非主權者所自爲，於主權毫無所損。否則蔑棄主權者之意思，而專斷妄爲，或爲主權者所不許，而悍然爲之，則是侵犯主權，國法所不能容。故主權重意思而不拘泥於行爲。惟意思爲行爲之母，必先有意思而行爲出焉。建設之始，可不於主權加諸意乎。

第三節 論法統

法律上以何者爲基礎乎。近二三年來，有倡爲法統之說者矣。法統之名，脫胎於君主授受之正統。史家之論正統，無非忠於所事之君，以明其君繼統之正，其實亦無正確之是非。陳壽與習鑿齒均爲晉人，則以西晉東晉繼統之不同，而所論三國之正統，有正魏正蜀之殊。然其所持之理，均注力於正統之淵源，無淵源即不足謂統。

今日之論法統者，師其故智，以爲號召，實則無非圖利自己，與史家同一偏私。顧所謂法統者，其淵源果何在乎？原有之國會，論者指爲法統之所在也。此國會何自而來，產生於國會組織法。國會組織法何由而生，爲臨時參議院所議決。何以有臨時參議院，基於臨時約法之所許。臨時約法則由南京政府召集各省代表所議決。惟議決臨時約法之手續，是否完備，斯已往之事。現在不必窮源而竟委。蓋立法之始，其動機、動機之意義，詳後動機節，爲最難。當草創時代，毫無法律馮藉，此出於事實上之無可如何者。現在從事建設，亦苦難得一相當之動機，固未可訾議於前日也。故現在果欲談論法統，自必從約法上以求生路，然則應如之何而後可。

將認原有之國會，尙可以存在乎？然而國會之分子，受民衆之使命，尙遠在十年前。而現今民衆之心理，與十餘年前之見解不同。議員諸公在地位上，已不能代表真正之民意。又況中經兩度解散，既開會於廣州，上年受賄選之辱，又從而南北分離，其間屢經中斷，計算任期，已屬困難。而議員自身，復有民六民八之分，及與否賄

選之殊。此種糾紛，無法解決。是原有國會，已陷於紛雜零落之地位，實無行使職權之可能。至非常國會，仍非合法之動作。若謂守正議員，不能與受賄議員同歸於盡，此守正議員個人問題，不能牽動大局。守正議員果爲衆望所歸，自可邀將來國會之當選，奚必戀此殘局，此真正守正議員所不屑爲也。將依國會組織法組織新國會乎？按約法規定國會應由臨時大總統召集。然臨時大總統之名義，早經消滅。而繼臨時大總統之正式政府，亦已中斷。現無合法政府，則組織之新國會，亦無可附麗。況此次根本改造，當着手之始，即屬草創時代，可無需乎正式國會。如欲組織新國會以爲產法之動機，則以選舉手續繁重，不足以供現時之急需。此於法律事實，均未見其有當也。將依約法召集臨時參議院乎？然約法上臨時參議院之名詞，自國會組織法成立後，即已不能存在。且召集方式，現亦無章制可依。若照從前成例，未免草率。是亦未可通行者也。然而舍此以外，約法上已無合法之機關，將以何法以繼承此法統耶？

法律之爲物，必切合於事實，乃能發展其效力。若事實已不存在，則法律等於具文。臨時約法，原無永久性，故規定於十個月內召集國會，即由國會制憲。其預期約法有效時間，至爲短促。至今已歷十餘年，而尚有約法之存在，誠非當初立法者之所及料也。居十餘年之後，而欲援引十餘年前因供一時之需要而制定之暫行法律，不能切合於事實，乃當然之結果。約法無恙，原無可廢之理由。第約法上原有之立法機關，既無行使職權之可能，又不能合法另組立法機關，已如上述。則欲傳約法之統，爲事實上所難能。故今日法統之論，實爲一偏之見，不敢附和其說也。

第二章 建設之綱要

建設之綱要，實即建設之方針。建設方針與行政方針不同。行政方針於適法範圍內，可以自由選擇，不過爲一種行政之手段。建設之方針，出於民衆之指示，而一一規定於憲法。建設者必依遵而行，不得稍有移易，固不待言。建設以後，凡立於此建設之下者，亦莫能移易者也。此民衆行使主權之最重要者。故當憲法未訂之先，凡