

五權憲法釋義

各省世界書局發行



中央人民
政府出版
總署圖書
館藏書

卷頭語

孫中山先生的五權憲法，是一部治國的優良機器。我們要建設新中國，不可不先製造這新機器。要製造這新機器，不可不先了解這新機器。民衆能夠了解這新機器，才能努力工作，次第建設。本書編輯的目的，在乎敘述五權憲法的來歷，和五權憲法的精神，爲一般民衆所必需知道的。至於五權憲法具體的建立，非本書的任務。

中山先生對於五權憲法的演講，共有兩次：一次在二十年前東京同盟會慶祝民報周年紀念的時候；一次在民國十年對廣東省教育會演講。第一次的演講稿，我們已無從查考。現在所可研究的，只有第二次對廣東省教育會的演講詞。而這次的演講，先生都從側面立說。先生自說：「……五權憲法詳細的說明，雖費幾天的工夫也說不了；而且恐怕越

中華民國十六年五月出版

五權憲法釋義（全一冊）

（每部價洋三角）

（外埠酌加郵費匯費）

版權所有
不准翻印

編輯者 魏 冰 心

印刷者 中央圖書局

發行者 中央圖書局

印刷所 中央圖書局

經理處 世界書局
上海四馬路中市

分經理處 各省共和書局

說越不明白。兄弟想了一個法子，要想就五權憲法之外來講；側面的講，比正面的講容易懂得。中國不是有句成語嗎？就是「不識廬山真面目，只緣身在此山中。」這個意思，就是必離開廬山一二百里，才可看到廬山的真面目；若在廬山裏頭，反看不出廬山的真面目。兄弟今日講五權憲法，也是用這個法子。……因此我們要徹底研究五權憲法的原理，很少參攷的資料。本書編輯時，除根據中山先生第二次五權憲法演講稿外，大半取材於中山先生的民權主義講義。此外又參攷時人所著的論文、專著，不下十餘種。

本書分上下兩編：上編概論現代憲法的缺點，和補救方法。下編概論五權憲法的價值，和行動的方式。讀者熟習此書，對於五權憲法的綱要，大概可以了然。

一九二七・三・三〇編者

五權憲法釋義目次

上編 現代憲法概論

一 憲法的定義	一
二 憲法的由來	四
三 憲法的沿革	一一
四 憲法的比較	一三
五 現代憲法的缺點	一六
六 現代憲法的補救	二〇
下編 五權憲法概要	
一 五權憲法的來歷	二五
二 政治上的兩個潮流	二九

三	權和能的分別	三四
四	政治機器和物質機器	四九
五	政權和治權	六〇
六	四種政權	六七
七	五種治權	七五
八	五權憲法的效能	七九
附錄		

孫中山先生演講五權憲法

五權憲法釋義

上編 現代憲法概論

一 憲法的定義

近代一二百年來，世界各國的政治潮流，都趨重於立憲。美國、法國的共和，我們已經耳熟能詳；歐戰以後，像俄國、德國等也紛紛改爲民主。就是君主國家，也莫不施行憲政。絕對的君主專制，已不合時代潮流，行見絕跡於世界。我國在前清末年，立憲聲浪，已甚囂塵上。民衆的運動立憲，也轟轟烈烈，盛極一時。但是立憲二字究竟甚麼意義，我們爲甚麼要要求立憲，這個問題，不但當時一般民衆茫然不知其底蘊，就是政治家也未能完全徹底了然。立憲二字，簡單的定義，便是建立憲法，規定國家政權行動的形式。憲就是法；日本首標憲法二字，我國也就沿用這名稱。但

是甚麼叫做憲法，爲甚麼要建立憲法，國家政權行動的形式，要怎樣規定在憲法，這許多問題，不但中國的政治家未能研究盡善；就是歐美的政治家，也都因襲舊思想，舊習慣，未能有所改進而創造；即使發見現代憲法有許多流弊，左右也不過發表些補救的主張，從未有推翻現代的三權憲法，而主張另行根本制定的。

憲法的意義，有實質、形式、沿革三方面：就實質方面說，憲法是規定國體和政體的，爲國家根本組織大原則的法律。故凡是國家，不可沒有憲法。不論君主國家，民主國家；或專制政體，共和政體；或成文的法典，不成文的習慣；苟有規定國體和政體的法律，都可稱爲憲法。就形式方面說，憲法是人民權利的保障書，有最高的效力，有鞏固的規定，不像其他法律可以隨時修改而變更的。故憲法是專指成文憲法而說的。像英國等沒有成文的憲法，稱爲不成文立憲國。就沿革方面說，自法國革命成功

後，以三權獨立爲原則，而分立法、行政、司法三部分以行使政權；又把人民公選的國會議員，行使立法權，以爲代表民意的機關。特稱有這種規定的法律，叫做憲法。故憲法是規定政權的所在，和分配政權爲幾部分，使各司其事而獨立的法律。人權宣言第十六條說：『不安固社會的權利保障，而且不確定權力的分立的，那麼這個社會，不是有法律的，』也就是這個意思。因此以規定民選議會，和三權分立的法律，才得稱爲憲法。這個已成爲沿革上不磨的原則了。假使不遵照立憲政體的精神，雖然規定政權所在，和政權行動的形式，而政權不分，並且不獨立的，也不能稱爲憲法。換句話說，現代所稱爲憲法的，實在是立憲政體的法規。就是規定的政權，不可缺三權分立，和民選的議會。

憲法爲國家的根本法律，已如前述。故憲法而完善，政治得以修明；憲法而不善，政治必多流弊。我們要建設真正的共和國家，必先制定良好

的憲法。我國前清末年，曾發布憲法大綱，雖屬欽定憲法，然不可不認為開憲法的端倪。民國成立以後，頒布的臨時約法，本來他的效用，等於憲法。可是十餘年來，因軍閥的專橫，政客的搗亂，臨時約法，早已破壞不完。而國家的根本法典，至今還沒有制定。——天壇憲法草案，未經正式公布。而民國十二年曹錕賄選時代，非法國會議員所制定的憲法，我們當然不能承認。現在國民革命的勢力，已由粵江流域，進展至長江流域，並且迫近黃河流域。統一之期，會當不遠。國民政府建國大綱第一條開宗明義說：『國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。』那麼將來障礙廓清，革命成功後，制定根本法典，自當以孫中山先生所主張的五權分立為原則，為世界憲法史上開一新紀元。

二 憲法的由來

憲法的產生，由於民權運動的結果。民衆要保障和鞏固所得的權利，

於是制定憲章，以資遵守。使帝皇或暴民，不得獨攬政權，以壓迫羣衆。故要敘述憲法的由來，當先明白民權運動的歷史。中山先生在民權主義講義中，關於民權的作用，和人類爭奪民權的經過，說得很詳細。茲特節錄大要，介紹於下：

民，是有團體，有組織的衆人；權，是威勢，是力量，有行使命令的力量，有制服羣衆的力量，就叫做權。民權，就是人民政治的力量。政，是衆人的事；治，是管理；管理衆人的事，便是政治。有管理衆人之事的力量，便是政權。今以人民管理政府，就叫做民權。

權的作用，簡單的說，就是用以維持人類的生存。人類要求生存，須有兩件重大的事：一是保，一是養。保就是自衛，無論個人、團體或國家，要有自衛的能力，才可生存。養就是覓食。這自衛和覓食，是人類維持生存的兩件大事，天天要做的。可是人類要維持生存，別種動物也要維持生存；

人類要自衛別種動物也要自衛；人類要覓食，別種動物也要覓食。所以人類的保養和別種動物的保養衝突，便發生競爭。要在競爭中求生存，便要奮鬥。所以奮鬥一件事，自有人類以來，天天不息的。由此可知權是用來奮鬥的。

人類奮鬥的歷史，可分四個時期：第一個時期，是人同獸爭。那時，爲未有歷史以前的洪荒時代。人類要圖生存，獸類也要圖生存，人類保全生存的方法，一方面是要覓食，一方面是謀自衛。在那時人食獸，獸也食人，彼此相競爭。滿地是毒蛇猛獸，四周都是禍害，所以人類要圖生存，不得不去奮鬥。那時的奮鬥，總是人獸到處混亂的競爭，不能結合大團體，所謂各自爲戰。古人同獸鬥，只有用個人的體力，或同類相助的方法。比方在這個地方，有幾十個人和幾十隻猛獸奮鬥，在別的地方，也有幾十個人和幾十隻猛獸奮鬥。於是這兩個地方的人，見得彼此都是同類，和猛

獸不同的，就同類互相集合起來，去和不同類的猛獸奮鬥。決沒有和不同類的動物集合，同來食人，來殘害同類的。當時人類的共同結合，不約而同的去打那些毒蛇猛獸。那種集合，是天然的，不是人爲的。把毒蛇猛獸打完後，各人還是散去。因爲當時民權沒有發生，人類去打那些毒蛇猛獸，各人都是各用氣力，不是用權力。所以在那個時期，人同獸爭，是用氣力的時代。第二個時期，是人同天爭。那時，爲太古時代，人類差不多已把毒蛇猛獸殺完了，制伏了，所處的環境較好，所住的地方也極合於適宜的生存。於是人羣就住在一起，把馴伏的禽獸畜養起來，供人類的使用。故人類和獸類奮鬥終止以後，便成畜牧時代，也就是人類文化胚胎時代。那個時代人類的生活，便發生了一個大變動。到了沒有獸類的禍害，人類才逐漸蕃盛。那些常年沒有風雨，土地肥美的好地方，像尼羅河、馬斯波他米亞一帶地方，都被人住滿了。於是稍微不好的地方，像黃河

流域，也要搬去居住。在這些地方，驅完毒蛇猛獸之後，便有天災，就要受風雨的禍患。人類要免去天災，便要和天爭。因為要避風雨，就要造房屋；因為要禦寒冷，就要做衣服。人類到了能夠造房屋、做衣服，便進化到很文明。可是天災是不一定的，也不容易防備。有時一場大風，便可把房屋推倒；一場大水，便可把房屋淹沒；一場大火，便可把房屋燒燬；一場大雷，便可把房屋打壞。這四種水火風雷的災害，古人實在莫明其妙。而且古人的房屋都是草木做成的，都不能抵抗水火風雷的四種災害。所以古人對於這四種天災，沒有方法可以防備。後來，有聰明的人出來替人民謀幸福。像大禹治水，替人民除去水患；有巢氏教民在樹上做居室，替人民謀避風雨的災害。自此以後，文化便逐漸發達，人民也逐漸團結起來。又因為當時地廣人稀，覓食很容易；他們單獨的問題，只有天災，所以要和天爭。但是和天爭不比是和獸爭，可以用氣力的，於是發生神權。極聰

明的人，便提倡神道設教，用祈禱的方法去避禍求福。既同天爭，是不得不用神權，擁戴一個極聰明的人做首領。像現在非洲野蠻的酋長，他的職務，專事祈禱；又像中國的蒙古、西藏，都奉活佛做皇帝，都是以神爲治。所以在那個時候，人同天爭，是用神權。第三個時期，是人同人爭，國同國爭，民族和民族爭。自有歷史到現在，經過神權之後，便發生君權。像中華民國成立之後，把皇帝推翻，便沒有君權。日本至今還是用君權的國家，至今還是拜神。所以日本皇帝，他們都稱天皇。中國皇帝，我們從前也稱天子。在這個時代君權發達了很久，還是不能脫離神權，還是君權神權並用。自發生了君權以後，有力的武人和大政治家，把教皇的權力奪去；或自立爲教主，或自稱爲皇帝。於是由人同天爭一變而爲人同人爭，到了人同人爭的時代，便覺得單靠宗教的信仰力，不能維持人類社會，不能夠和人競爭。必要政治修明，武力強盛，才可以和別人競爭。世界自有

歷史以來，都是人同人爭。一半是用神權，一半是用君權。自羅馬分裂以後，神權漸衰，君權漸盛。到了法王路易十四，便是君權極盛的時代。他把國家的無論甚麼權，都拿到自己手裏；君主專制，一天利害一天，弄到人民不能忍受。到了這個時代，科學一天發達一天，人類的聰明，也一天進步一天。於是生出一種大覺悟，知道君主專制是無道，人民應該起來反抗。反抗就是革命，所以百餘年來，革命的思潮，非常發達，便生出民權革命。民權革命，是人同皇帝相爭。到了現在第四個時代，是善人同惡人爭，公理同強權爭。在這個時代，君權逐漸衰退，民權逐漸發達，所以叫做民權時代。

人類在第一個時代人和獸爭，在第二個時代人和天爭，尚無所謂歷史，故決不能產生憲法，並且也無需乎憲法。憲法的產生，在第三個時代，人類反抗君權，革命成功以後。那時要限制君權，擴張民權，不得不以憲

法做利器。到了現在君權逐漸淘汰，民權逐漸發達的時代，更不可沒有完善的憲法，以鞏固人民的權力，建設萬能的政府。故憲法是民權時代必需的產物。

三 憲法的沿革

世界上自有憲法以來，還不到二百年。假使我們要推究憲法的出產地，可以說是胚胎於英國。英國自公元一六四九年第一次革命，及一六八八年第二次革命後，憲政才得鞏固。那時，把皇帝獨攬的權力，漸漸分開，而成爲一種政治的習慣，好像三權分立一樣。其實英國人也不自知其爲三權分立，不過以其好自由的天性，行其所適罷了。這種政治習慣，雖然沒有嚴密的文字規定，但不可不認他是憲法的先河。

二百年前，有一個法國學者孟德斯鳩，他根據英國的政治習慣，著了一部書叫做法意——也有人譯作萬法精義——發明了三權獨立的