

中國政府大綱

中國政府大綱

謝瀛洲著

第一篇 理論

中國政府之組織及其職權之分配，當以總理手訂之建國大綱爲依歸。建國大綱包含三個基本理論：一爲政權與治權之劃分，二爲五權之分立，三爲中央與地方之均權；其原則已散見於民權主義及五權憲法諸演講錄中。此三種理論，在表面觀之，似屬不相連貫，實則珠聯璧合。第一種理論爲政府與人民間之權力分配；第二種理論爲政府各部間之權力分配。第三種理論爲中央與地方間之權力分配。權力之分配得宜，則政治之運用，自趨於靈活矣。茲謹依次述之。

第一章 政權與治權之劃分

第一節 緒論

劃分權能之理論，爲總理對於政治上之絕大發明。「能」是治權，應操之政府，「權」是政權，應屬之人民。歷代公法學家昧於此義，將政權與治權混而爲一；於是主張代表政府制，*Gouvernement Representative* 者，則以政治大權，完全授之政府。主張直接政府制，*Gouvernement Direct* 者，則以政

治大權完全操之人民。然考之實際，以政府獨握大權，周易流於專制，而以人民親司治理，則又深感於無能，此皆未知區別「權」與「能」之過也。根據政治原則，政府不可無能，人民不可無權。總理獨能於二者之間，統籌兼顧，以立法行政司法考試監察五個治權，賦予於專門家組織成之政府，使之盡量展其能力，敷陳庶政。以選舉罷免創制複決四個政權，保留於人民，使之注視政府措施，嚴密監督。於是政府成爲萬能之機械，人民成爲指揮如意之機師；人民雖無處理政治之能力，亦可享有管理國家政治之實權。此種思想之精密，直駕盧梭 Rousseau 羅爾眉 Lohé 輩而上之。蓋盧梭主張直接政府制，授人民以「權」，而強其所不「能」；羅爾眉則主張代表政府制，因人民之無「能」，而並剝奪其所應有之「權」；二者均未能獲得完滿之解決方法也。

總理所主張之權能劃分制，折衷於直接政府制與代表政府制之間，實可謂之爲半直接政府制。Gouvernement Demi-direct 若欲明瞭其價值，最宜以之與前二者作一比較之研究。

第二節 直接政府制

所謂直接政府，係指政府之職權，尤其是立法職權，應由人民全體直接行使，而不能付之於其代表。此爲極端民權論之當然結果，盧梭即力持此議。盧梭之意，以爲人民乃主權之主體，國家事務，當由人民直接處理之，而不宜委之於其代表。其言曰：

『主權之不能代表，猶主權之不能讓渡也。主權乃人民之總意，意志有不可代表之本質，故有主

權，有非主權，主權與非主權之間，不能作依違兩可之論。由人民選出之議員，既非人民之代表，亦不能爲人民之代表；故一切法律，非由人民自行批准，卽爲無效。英國人民，自以爲自由矣，其實誤也；在選舉議員時，彼等雖屬自由，然選舉終結，則均爲奴隸。故英人雖於選舉之剎那間，曾享自由權利，然正以誤用自由，故失其自由』。（民約論第三編第十五章）又於民約論第二編第三章中，盧梭嘗爲同類之論調：『主權乃人民之總意，意志不可讓渡，余已再言。主權者乃人民之集合體，舍此集合體自勵外，他人不能代表之。權力雖可轉移，而意志不可轉移；個人之意志，於特種事項，雖或與人民之總意相同，然斷不能長久一致也；蓋個人之意志，常有偏好，國人之總意，趨於公平。個人之意志，間或與總意相同者偶然耳。故主權者祇能對於他人已發表之意思，加以贊同，斷不能預爲附和他人尙未發表之意思也』。

盧梭既不信任代表制，乃思以立法之權，操之於國民大會。此國民大會，除自行立法外，並有監督指揮行政部之權。盧梭之所謂國民大會，卽全國人民之集合體也。然以全國人民，直接立法，果能獲得良好之效果乎？使吾人答案爲肯定的，則實行此種制度之國家，必已充分備具左列各種條件：

- （一）人民智識甚高；
- （二）國土不甚廣大，人民不甚衆多；
- （三）國內交通便利；
- （四）國家事務單純。

能適合於上項條件者惟希臘古代之市府國家，（City State）或瑞士康同（Canton）之公民會議（Lands gemeynde）若謂我國亦能採用此種制度，誠爲不可想像之事，因我國國情，與上述條件絕對相反也。

第三節 代表政府制

直接政府制雖甚適應於民權思想，然既因限於環境，不易見諸實行，於是學者間遂轉而推崇代表政府制，英國之羅爾眉其著者也。羅爾眉之言曰：『以國民全體直接行使立法權而欲得良好之效果，實爲夢想。國民之大多數，日爲衣食是謀，安有餘暇以計及立法事業？即有餘暇矣，而大部均缺乏智識，又安足以判別某法律之良惡？天之生材有限，而立法事業又甚煩劇，能勝任者僅一小部份耳。故人民以立法權委之於少數能幹之議員，猶病人之信任醫士，訴訟者之信任律師也。治病及訴訟之事，病者及訴訟者非不願或不應自爲也，蓋不能也』。

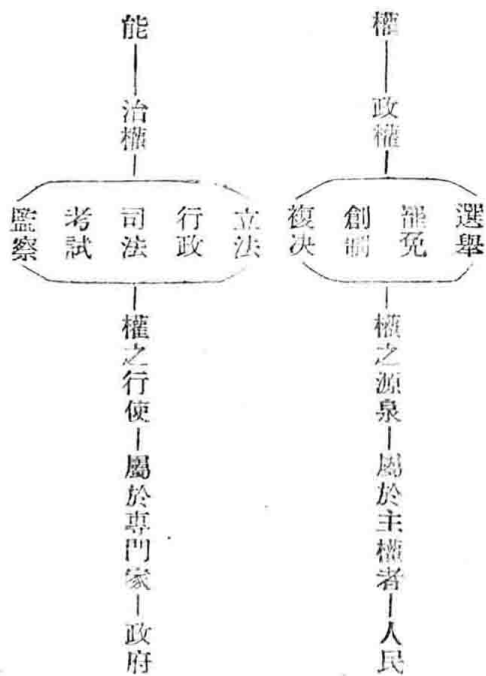
代表政府制固適合於環境而易於實施矣。然在此制下，人民以政府之權力，完全委之於其代表，而毫無過問之餘地，於此而猶自稱主權者，豈非自欺之語乎？吾人試觀之法國，戰前法國，固號稱民主，而實行代表政府制者也。在憲法上，雖明定「法之主權在於國民全體」，然夷考其實，則國民以政治大權，完全委之於立法行政司法三種機關，而退處於被治之地位焉。其下院議員，則依普通選舉制由人民直接選出之，其上議院議員，則由其所選之選舉者選出之，其大總統則以兩院議員組成之國民會議選出

之，其行政司法諸官吏，則由大總統任命之。在理論上立法行政司法三種機關，直接或間接均由人民而產生，均可謂爲人民之代表。然法國之憲法，對於政府諸權力，未嘗加以明文之限制，則政府固可違反人民之意志，而人民固無如之何也。再就吾國而論，民國初年之國會，固由全國人民所選之代表而組成者也，試問彼之措施，有若干能代表民意者乎？其後更愈演愈下，竟至選舉曹錕爲中華民國之大總統，試問曹錕之獲選爲大總統，亦足認爲全國人民之總意乎？若如是猶足稱爲人民代表，豈非滑稽之尤！盧梭謂「英人於選舉以後卽爲奴隸」者，蓋亦以人民於選舉之後，則完全處於被治之地位，受其代表之鞭策，而無反抗之能力耳。總理故謂人民祇有選舉權而無罷免權，則其政治組織，僅如一部舊機器，祇有推進之力，而無拉回之力，運用必不能自如。

第四節 「權」「能」劃分制

基上所述，卽無論直接政府制或代表政府制，均不足以解決政治上之難題。蓋吾人理想之目標，爲政府有「能」，人民有「權」，惟以前學者，均未能尋獲一種方式，以實現之。自總理創「權」「能」劃分論，將國家之政治大權，析爲九種：（一）選舉，（二）罷免，（三）創制，（四）複決，（五）立法，（六）行政，（七）司法，（八）考試，（九）監察。前四者屬於「權」的範疇，稱之爲政權；後五者屬於「能」的範疇，稱之爲治權。以治權歸之政府，以政權保留於人民，可謂配合適當，而政治難題，亦從此獲得適當之解決矣。蓋立法行政司法考試監察各權，在性質上乃權之行使，可以委之於具

有能力之專門家——政府；選舉罷免創制複決各權，在性質上乃權之源泉，自應保留於主權者——人民。政府運用立法行政司法考試監察各權，足以充分發揮其能力，處理國務；人民運用選舉罷免創制複決各權，足以隨時監督指揮政府，顯示其主權者之權威。於是政府有「能」，人民有「權」之理想，於焉實現。茲將權能劃分之系統，表列於下：



關於治權——立法行政司法考試監察各權，余當於下篇述之；關於政權——選舉罷免創制複決各權，余當以次述其梗概。

第二章 政權之運用

第一節 選舉權

第一款 選舉權之取得

全國人民，不論貧富賢愚，均有選舉權者，謂之普通選舉。若對於選舉權之取得，附以財產或教育條件之限制者，謂之限制選舉。

在立憲政治之下，人民雖有參與於政治之權利，然非必全國人民皆有此權利也；蓋在採用限制選舉制度之國家，人民之取得選舉權，常須具備特定之條件：

(一) 以一定之財產之所有，為取得選舉權之要件者；

(二) 以曾受相當之教育，為取得選舉權之要件者。

在(一)之情形，則一國中之人民，當分為有產及無產兩階級，惟有產階級得有參與政治之權利；在(二)之情形，則一國中之人民，當分為有智識及無智識兩階級，惟智識階級得有參與政治之權利。準是，則無論在何種情形，得參與於政治者，祇是一部份之人民，而其他大部份之人民不與焉，是謂之階級的立憲政治。

法國一七八九年之革命，雖藉民衆之勢力，推翻君主專制政治，然專制倒後，其政治之權力，僅由君主而移轉於有產階級；至於無產階級，仍處於單純的被治者之地位。此種資本階級的立憲政治，直至

一八四八年革命成功，始得廢除。至於其他各國，其由專制政治而移轉於立憲政治之初，亦多以具備財產資格，爲取得選舉權之要件。如盧森堡及塞爾維亞則以年納十五佛郎之直接稅爲選舉權之要件。瑞典之人民須有價值千克洛耐之所有地，或價值六千克洛耐之租借地，或歲有八百克洛耐之收入者，始得投票選舉議員，德意志聯邦各邦中之大部份，及羅馬尼亞，皆以一定直接稅之納付爲取得選舉權之條件。日本亦以年納三日金之稅額，爲取得選舉權之標準。荷蘭則或納一定之直接稅，或有一定之財產者，方得享有選舉權。此外有以教育資格爲要件者，如葡萄牙及意大利是。此二國皆以會受普通教育之證明，爲取得選舉權之標準。惟在意大利則雖無此證明，苟具有財產資格，或達三十之年齡者，亦許其爲選舉人耳。美國馬沙雲石（Massachusetts）邦，其所設定之標準，則僅限於：

（甲）能寫自己之名字；

（乙）能讀憲法條文。

至於米西西碑（Mississippi）亦以能誦讀及了解其憲法爲取得選舉權之要件。

採用限制選舉之理由，不外兩種：

第一，選舉人須與國權之運用，有相當密切關係，能適合此條件者，惟有產階級；

第二，選舉人須能自審度其職務之重要，能適合此條件者，惟智識階級。

然由限制選舉造成之階級的立憲政治，有數大缺點：

第一 此種政治，實違背於平等之原則。法國一七八九年之人權宣言書，既鄭重聲明「人民在法律上生

而自由平等及常處於自由平等」矣，然一七九一年之憲法，復強將國民分爲兩階級；一資產階級，謂之積極公民，*Citoyens Actives*，一無產階級，謂之消極公民。*Citoyens Passifs*。惟積極公民有選舉及被選舉權。換言之，即惟有產階級方有參與於政治之權利，而無產者當消極的處於被治之地位也。此種區別，實與平等之原則相反。

第二 在共和國家中，則此種階級的立憲政治，實違背「主權在人民全體之原則」。近代共和國——或君主國（如比利時亦然）——無不於其憲法中宣言：「國之主權，在於人民全體」。然主權之表現，在於選舉；人民全體，既爲主權之所有者，則在邏輯上，全體均應有選舉權，此理明甚。若以選舉權爲一階級，爲一小部份人民所獨有，則不得不謂爲反乎「主權在人民全體」之原則矣。

第三 勞動階級實佔全國國民之大部份，而勞動者又多爲無產者，若屬於此階級之人民，均不得享有政治上之權利，則不啻長令其處於受壓抑之地位。其結果則不平之氣，鬱而不舒，因此而成爲行動，則革命之慘，必不能免。蓋勞動者既不能從政治上之正當軌道，以保護其應有之權利，則舍趨於革命之一途，無其他方法也。

基上述之理由，各國憲法，均已逐漸廢棄限制選舉，而採用普通選舉。最初由限制選舉而進於普通選舉者，厥爲法國。法國一八四八年之革命，即爲一般無產階級爭取政權而起者也。自是厥後，普通選舉制度，漸次擴張其實現之範圍。在北美合衆國中，自十九世紀之中葉，各州類多廢棄限制選舉。而自一八八八年 *Rhode Island* 州廢除財產條件之限制後，普選制之採用，已遍於北美合衆國。普通選舉之得

實施於英國，始自一九一八年。而自第一次世界大戰以後，限制選舉之遺跡，幾已掃除淨盡矣。普通選舉制度之普遍，即爲近代國家由階級的立憲政治而趨於全民的立憲政治之表徵。蓋所謂全民政治者，不但爲「爲全人民之政治」，而且爲「由全人民之政治也」。

普通選舉，雖與限制選舉對立，然所謂普通選舉者，非必舉全國之人民，悉皆實行參與於選舉之謂也。未成年者，精神喪失者，受公民權之剝奪或停止者，禁治產者，受破產之宣告尙未復權者，受貧民救助者等，恒以不得享有選舉權爲通例。此外多數國家尙有以一定期間住居於選舉區內爲選舉權行使之條件者。此等限制，雖寬嚴各有不同，然要不失其爲普通選舉則一也。此種人民之所以不能取得選舉權，或因其缺乏意識，或因其喪失品行，故被擯於選舉圈之外。原因消滅，即可復權。然法律不予人民以選舉權之原因，僅限於缺乏意識及喪失品行二者乎？抑性別亦足爲有無選舉權之標準乎？在十九世紀以前，各國國民之半數，均因其爲婦女而被擯於選舉圈之外。其被擯斥之原因，大概基於歷史上之理由，但今日之學者，則以分職論維持歷史上之產物。法國學者雅士蠻 *Faustin* 則本此理論謂婦女而有選舉權，實不合於原理，且非有益於社會。彼曾言：「婦女之本質，雖非遜於男子，在勞動階級中，彼之聰明，或有超過於男子；然婦女之不應有選舉權，乃基於其他之原因。自有社會以來，男女之間，已有分工分職之自然的趨勢。政治生活及政治職務，屬於男子，而女子之職務，則在於管理家政，教育兒童。男與女所受之教育，既不相同，其觀感亦復異致，而各別之教育與觀感，均發展及確定男女兩性之特別機能，此種特別機能，則恰適應其在社會上各別之職務者也。若在今日而使女子含棄其原有之職務，進

於政治的生活，則適足以紊亂社會之組織。準是，則謂婦女不應有選舉權者，固非偏見，蓋基於分工之原則，婦女之不應有選舉權，猶婦女之不應服兵役之義務也』。

婦女應否享有選舉權，實爲近代議院中爭論最劇烈之問題。大概各國左黨，多承認婦女之選舉權，而中右黨則多持反對之議。婦女之選舉運動，已開始於十九世紀之下半期，而英國衆議院自一八八六年已有大多數議員，主張予婦女以選舉權。惟仍須俟至一九一八年二月六日之國民代表律 *Representation of people* 公布後，英國婦女，方得列身於選舉團體，美國各州於第一次世界大戰前，已予婦女以選舉權，惟關於聯邦議院之選舉，則婦女之得參與於其間者，實藉一九二〇年八月二十六日之法律修正案之力。然英屬澳大利亞各邦，則均自一九〇二年至一九〇五年間，先後予婦女以選舉權矣。

綜上所述，亦足見政治潮流之趨勢，已日向德謨克拉西 *Democracy* 之途徑進行；由階級政治進於全民政治。總理謂：「世界潮流，好比長江黃河的流水一樣，……無論是怎麼樣，都阻止不住的。所以世界潮流，由神權流到君權，由君權流到民權。現在流到民權，便沒有方法可以反抗」。總理之主義，最能順應世界之潮流，故吾國憲法，將不祇予男子以普通選舉權，且予全國人民以普通選舉權。

第二款 選舉區之劃分

爲辦理選舉上之便宜，分全國爲若干選舉區域，是謂之選舉區。然在理論上選舉區之劃分，原非適當。因爲：

(1) 各選舉區之人口，決不能均一，故常因選舉區人數之差異，而致選舉之效力，失其平衡；

(2) 全國人材，非能平均分配於各地域，有在一區之內，人材薈萃者，亦有一區內毫無人材者。若以地區爲分配議員之標準，則非拔選良材之法。

故在總理上，宜以全國爲一選舉區。然關於議員之選舉，則實行上諸多困難。故除瑞士聯邦中一二小邦外，幅員稍廣之國，無不爲選舉區之劃分。

關於選舉區之劃分，有專以行政區域爲單位者，有兼以職業團體爲單位者。

第一 以行政區域爲單位者，根據各國制度，亦可細分爲二；(一) 大選舉區制；(二) 小選舉區制。

(一) 大選舉區制 每一選舉區可選出二名以上之議員者，是謂大選舉區制。至其區域之劃分，及各區議員人數之分配，本出於便宜之計劃，初無一定之標準。或以原有之行政區域或地方自治區域分別劃爲一區，或於原有之各區內，劃分爲數區，或合併原有之數區域成爲一選舉區，均無不可；而各選舉區所選出議員，亦不必其爲均一也。

(二) 小選舉區制 小選舉區制者，應乎議員之數，而分全國爲多數之選舉區，每一選舉區，祇能選出一名之議員之謂也。

以理論言，大選舉區制與小選舉區制兩者，互有得失。大選舉區制之長處，其最著者有四；

(A) 人數較多，便於選擇，當選者自不患無適當之人，此其利益之最大者也。

(B) 選民既衆，則賄賂脅迫及其他不正之手段，有所難行，即強行之亦未易收效果。

(C) 議員之意見言論，不局於一隅，其行動亦不爲一地方所束縛。

(D) 一區之內，既可以選出二人以上之議員，則可以實行少數代表制。

然其弊害之最大者亦三；

(A) 選舉資格之調查，倍形困難，而錯誤遺漏之弊，在所不免。雖可藉更正之方法，以補救之，然程序煩瑣，辦理選舉者，與選舉人，將均感其不便。在選舉人方面，坐是而拋棄選舉權者必多。

(B) 當選票數不能足額時之再行投票，議員缺額時之補選，均須使全區選民，重行投票，有一髮牽動全身之弊。

(C) 候選人常非選民之素識，故當選舉時，常受政黨機關之操縱。

至於小選舉區制則上述數種弊害，均可無慮。然區內人材較少，且選民之數，既屬無多，則賄賂脅迫及其他之不正營謀，較易着手。又當選者僅止一人，競爭愈形激烈。其利害正與大選舉區制相反對也。

第二 兼以職業團體爲單位者。依職業之類別，而組織團體以選舉代表者，謂之職業選舉。職業選舉，實爲中古等級會議之組織基礎也。蓋在往昔時代，若法國之 *Etats Generaux* 德意志諸邦之 *Landtag* 及其他歐洲諸國皆有類似於此之議會。凡參與於集會之列者，不外貴族僧侶及市民之三階級。此等

議員，非所以代表全國人民，而惟各代表其特種之階級。德意志諸邦，實行立憲制度之始，其議會仍表現此種階級的組織。惟於前三者而外，更加入農民之階級耳。當此之際，不問何人，對於此種組織，固尚未有異議。雖極端自由主義論者（如 Rotteck 氏），猶謂：『最適當之方法，國會當以宗教團體，大地主，市民，農民之代表者組織之』。至保守主義論者（如 Smith 一派之學說）則尤以舊時階級組織爲正當，而竭力贊同之，理有固然，無足怪者。

然此等組織，究不能長此繼續存在。貴族之特權，與其實際之勢力，漸次沒落；市民與農民之區別，亦因近時經濟發達之結果，而瀕於消滅。且於貴族市民農民以外，更有一種新階級之發生，所謂勞動者是也。若真欲使代表全國民之公意，則此新階級自有加入於國會之必要。職是之故，自一八四八年以來，德意志諸邦，次第廢止封建時之階級代表制度。惟澳大利於一八六〇年政治組織改革之際，其州會及國會之選舉人，尙有大地主市民及郡部團體之區別。迄乎一八九六年之法律，始實行普通選舉。依此法律，各階級得混合而行使選舉權。

普通選舉之缺點，在不能使社會之一切勢力，均得表現於議會。故近代學者之主張復劃分階級而選舉者，頗不乏人。如狄驥 Duguit 柯爾 Cole 其最著者也。但此所謂階級，乃依職業之種類，及經濟上之利害關係而區別，與上所述者，迥異其旨趣，故普通均稱爲職業選舉。

職業選舉制，初見於法國一八五一年之追加條文。其第三十三條云：「工業及商業團體均得有特別之政治代表」。一八七六年之西班牙憲法。亦規定上院議員之一部分，由下列團體選舉之：（1）各省之

大僧正及僧正；（2）各大學校；（3）各種經濟社會。一九一八年之俄國憲法，規定勞動組合及勞動團體，有參與于選舉之權。至于一九一九年之德意志憲法，（一六五條）且有帝國經濟會議之設，此經濟會議，即由工人及資本家之職業團體所選出之代表組織而成。

職業選舉之得逐漸見諸實行，實有賴於學者間從理論上之提倡與鼓吹。柯爾於「社會學理」中有言：『真正的代表，恍若真正的團體，乃特別的，而非普通的，乃分職的而非包辦的。其所代表者，不是個人之意思，而為各團體公共的意志。而根據個人可以代表國民全體之見解而來之代議政治論，是錯誤的學說，破壞個人的權利，撲滅社會的幸福』。狄驥曰：『一個民族，不祇由各個人民構成，而利害相同或工作相同之團體，實為社會之中堅。假令吾輩欲使各種勢力，皆得表現於議會；則宜於由各個個人選出之下議院之後，組織一由同業組合所選出之上議院』。現在多數國家，雖尚未採納職業選舉制，然在英意等國，因職業組合之勢力，日漸擴張，在實際上已足左右其國內政治，時機一至，則此制度之實現，蓋不難矣。

第三款 選舉之方法

第一，直接選舉制與間接選舉制 由選舉人直接選舉議員之法，謂之直接選舉。由有選舉權之公民，先選代表，再由代表選舉議員之方法，謂之間接選舉。採第一種方法，則議員之產生，祇須經一重選舉手續；而採第二種方法，則議員之產生，須經兩重選舉手續。

間接選舉之方法，凡有三種：第一爲美國選舉參議院議員之方法。美國之參議院議員，係由各州立法部選舉，而各州立法部之議員，實由人民選出也。中華民國參議院大部份之議員，亦仿此方法而產生。（參照民國元年八月十日公布之國會組織法第二條第一項）第二爲法國選舉元老院議員之方法。先組織選舉會，而議員即由選舉會而產生。選舉會之構成份子，實爲人民直接或間接所選出之代表。故法國元老院議員之選舉，實混合一重間接選舉，與兩重間接選舉兩種方法。第三爲我國選舉衆議院議員之方法。以一般有選舉權之公民選出初選當選人，再由初選當選人選出議員。此種方法，德國聯邦中一部份之國家，於選舉下院議員時，亦曾採用之。茲進而論其得失。

自表面觀之，間接選舉似勝於直接選舉。蓋國民中具有政治知識者，常居少數，其大多數均因缺乏此項知識，不能選出適當之議員。如以少數人民代表構成之選舉團體選舉之，則國家較易收得人之效。然在實際上，間接選舉，實有左列各種缺點：

（1）使初選選舉人視投票爲不足重輕，而生拋棄選舉權之結果。

（2）採間接選舉，其所選出之議員，係由參與覆選之選舉人而產生，一般有選舉權之公民不能直接參與，藉是而選出之議員，未必能適合有選舉權人較多數之意見。

（3）間接選舉最足以妨害選舉之廉潔與公平。因爲初選當選人之人數甚少，若以賄選或其他引誘方法運動之，當非難事。

第二，公開選舉制與祕密選舉制 選舉人於投票紙，除寫被選舉人姓名外，更須記明自己之姓名者，謂