

黃季陸著

民主典例與民主憲政

國史館印行

國史館

Academia Historica



民主典例與民主憲政

黃永隆

(一)

有名的政治學家畢爾德教授 Charles A. Beard 曾有這樣的幾句名言：「議會的典例，對於國家政治行為的影響，常較憲法所發生的效力為大」。在粗枝大葉研究近代西方民主社會的人們往往聽了這句話時並不覺得其重要，而在真正了解西方民主政治真諦的人，從他們的經驗體認上，才知道畢爾德教授這一名言之不虛。為甚麼呢？所謂近代國家的憲法，很少不是建築在民主的基礎之上的，所謂民主的涵義，是指國民為國家的主人翁，為國家統治權之所由出，勿論其實行的方法為直接的民權，或間接的民權，都不能離開此一根本原則的，反之，便無民主憲政之可言了。人民要如何才能充分做到國家主人翁的地位，使無背於人民主權的原則，不是單靠制定的成文的若干憲法條款，所能為力的；而是要靠一個國家的國民有一民主生活習慣和表達民主的規律與程序的養成。畢爾德教授所說的議會的典例，常較憲法所發生的效力為大，其所指的内容，便是在此。

民國四十九年第一屆國民大會第三次會議在臺召開，修定了動員戡亂時期臨時條款，該條款第六條規定：動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則與複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制。當時我想，國民大會既已不受憲法第二十七條第二項之限制，則今日之國民大會實已具有制定辦法，創制中央法律原則之權。而此一創制中央法律原則之權，究應如何行使方與立法院之立法權在範圍上有所區別，則是值得重視的一項問題。國民大會憲政研討委員會第一委員會諸先生，曾一度從事「議事法」的研討和創制，並擬以民國四

十三年內政部公佈試行的「會議規範」爲基礎，予以修訂與補充。在我看來，國民大會要行使創制中央法律原則之權，再也找不出比制定「議事法」更爲適當而迫切了。因爲「議事法」不僅是政治建設的根本大法，更是推行民主憲政不可或缺的重要基礎。

(一)

「議事法」這一名辭西方社會稱之爲 Parliamentary Law，亦卽畢爾德所說的議會典例。國父孫中山先生在革命時期手著的實行民權，表達民主的「民權初步」所闡發議學的原理、法則、程序一書的涵義，其立意亦在乎此。議事法或議學在實行民權上的重要，中山先生在「民權初步」一書的序言裏曾經說道：

「民權何由而發達？則從固結人心，糾合羣力始；而欲固結人心，糾合羣力，又非從集會不爲功。是集會者，實民權發達之第一步。然中國人受集會之厲禁數百年於茲，合羣之天性殆失，是以集會之原則，集會之條理，集會之習慣，集會之經驗皆闕然無有，以一盤散沙之民衆，忽登於民國主人之地位，宜乎其手足無措，不知所從。所謂集會則烏合而已。是中國之國民，今日實未能行民權之第一步也。夫議事之學，西人童而習之，至中學程度，則已成爲第二天性矣。所以西人合羣團結之力，常超吾人之上也。」

政治學家李樸 Francis Lieber 與中山先生所持的意見正同，他在「自由與自治」一書上曾說：

「英美兩國的人民，自幼以至成人，就知議會規程與習慣，且在學校中就開始實行。他們大部份時間受議會規程與習慣的陶冶，許多事在他們看來極爲自然或不值得加以思慮的，實際上是經過數百年的積染才能達到這個地步。凡關於演說辯論的規程與習慣，都是自由本身的重要原素，此規定與習慣，吾人認爲是自由的

保障之一種，所以吾人較前人爲進步就在於此。」

從上面中山先生和李樸先生的話，可以得出他們二人有一共同的意見，那便是西方民主政治的實施有賴於一套「童而習之已成爲第二天性」的表達民主的法則、成例和習慣，李樸先生更認此爲是「自由的保障之一種」，由此可知議事法的創制，和中山先生在革命時期首先寫著「民權初步」一書，在建設民權，實行憲政意義的重要了。在前面所引中山先生「民權初步」的序文有一特別應加以注意之點，則是他認爲發達民權，必須自「固結人心，糾合羣力始」，而如何才能使人心固結，羣力結合，那便是民權初步所要發揮的功能。爲甚麼呢？因爲他認爲「烏合之衆」是不能實現民權的。所以他在民權主義第一講中解釋民權的涵義說：「民」是有團體，有組織的衆人；「權」就是威勢，那些力量大到同國家一樣，就叫做權。合攏起來說，民權就是人民的政治力量。在有團體，有組織的反面，便是烏合之衆，烏合之衆，是不能發揮人民政治的力量，因此，「民權初步」一書的功能，第一是由此而團結人心，糾合羣力，成爲有團體，有組織的衆人；第二是由此而發達民權，建立人民的政治力量。我們細察西方民主政治的基礎，便是建築在這兩點成就上面，所以便能行之有效。

中山先生在同一敘言中曾說：「中國四萬萬之衆等於一盤散沙」，一盤散沙便是烏合之衆的意義，所以我們辛亥革命雖然推翻了幾千年來的專制政權，却不能於專制推翻之後，建立真正人民的力量，實行民權，便是這個道理。爲甚麼中國四萬萬之衆，等於一盤散沙呢？中山先生在同一序言中又說：「在滿清之世，集會有禁，文字成獄，偶語棄市。」用現在的話來說，一個沒有言論自由，集會自由，思想自由的社會，焉得不成爲一盤散沙之理，民權自無由發達了！要打破這些束縛人民自由的枷鎖，便非建立人民的政治力量不可，要有效建立人民的政治力量，便非充分實踐熟練民權初步一套表達民權的方法不可。我想，中山先生在革命時期所著的第一部書便是

「民權初步」，其目的在此。他在同一序言中又說：「凡欲負國民之責任者，不可不習此書；凡欲固結吾國之人心，糾合吾國之民力者，不可不熟習此書，而遍傳之於國民，使成爲一普通之常識。家族也，社會也，學堂也，農團也，工黨也，商會也，公司也，國會也，省會也，縣會也，國務會議也，軍事會議也，皆當以此爲法則。」

民權初步是國父遺教中最被忽略的部分，亦是民主憲政在中國不易建立基礎，而召致困難的最大原因之一。古人有言：「往者不可諫，來者猶可追。」因此我認爲國民大會憲政研討會擬議中要創制議事法，爲民主憲政樹立鞏固之基礎的努力，是一項追求本源，改正以往闕失，最值得敬佩的一件事！

民國四十三年內政部公佈的「會議規範」，是根據國父「民權初步」，而把他條文化和簡單化，以便於實用時可以作爲依據與引證而草訂的。當會議規範草訂之時，我正服務內政部，此一工作是我當時重要的施政方針之一，我是親身參與此一工作的主持人，我對於此案的研究、草訂和公佈試行，皆始終其事。因此我對於草訂的經過，所歷的艱辛，所遭遇的問題都有深切的體驗，對「民權初步」一書命名的由來，亦曾加過一番精密的考證，雖事隔多年，至今仍記憶猶新。我在此願就我所知的，坦率提出若干我的經驗，以供憲政研討委員會第一委員會諸先生於研究創制「議事法」這一偉大努力的一項參考。

(三)

在我敘述草訂會議規範的經過及所歷的艱辛之前，我首先要把我到內政部後，爲何要以草訂會議規範爲主要工作之一，鍥而不捨地要去完成這一工作的原因加以說明。其遠因發生在我幼年的學生時代，容後再說。其近因由於下述兩事：

一是民國四十一年春，在一次圓山軍官訓練團的紀念週上，曾經聽到總統蔣先生民國二十八年在重慶講述的「三民主義的體系及其實行程序」一書，由一學員向衆朗誦，其中有一段闡述社會建設的涵義說：

「社會建設，實際就是具體而微的政治建設。條目上和政治建設大同而小異，而所不同者，其範圍更切近民衆，功效更着重於基層，所以社會建設，當以總理的『民權初步』作軌範，……民權初步是專講集會議事種種法則的典範，其直接的目的，在使一般國民，能够熟諳這些法則，以習練初步民權的運用，其間接目的，則在藉此養成一般國民重秩序、守紀律、有組織的習慣，從而增強民力，造成有組織的現代化社會。」

我聽到上面這段話之後，心中頓然起了一種感覺。我這樣自己問自己：「民權初步」既然是政治的建設和社會建設的基礎，爲什麼四十多年前，總理倡之於前，蔣先生又於十幾年前闡之於後，何以迄至現在我們仍未能推行盡利呢？

一是在一次偶然的場合和蔣夢麟先生談到「民權初步」這本書的問題，夢麟先生告訴我一件關於中山先生與此書有關的一件故事。他說：「大約在辛亥年武昌起義前不久，總理正在美國舊金山從事革命活動，那時我也在舊金山。一日，總理和我及劉成禺同志三人在一起，總理忽然對我兩人說：『有一件事關係今後我國革命建國的成敗甚爲重大，這是西洋文明進步的一個重要因素，也是近代民主政治的基礎，我們必須把握着這一套學問經驗，我們革命建國才能成功。』總理一面說，一面在他衣袋中取出一本書交給我，要我和劉成禺同志把他翻譯成中文，以便印發推行。我接過來一看，原來是羅伯特 Robert 所寫的『議事之法則與秩序』(Parliamentary Rules and order)一書。當時總理的表態，十分重視此書，而我們却因未嘗注意此一問題如是的重要，總理既然要我們翻譯此書，也就只好唯唯答應。其後因爲事情的牽累，終不曾把此書譯成中文，這實在是一個遺憾！」

夢麟先生繼續着又說：「大約在民國六年左右我在上海晉謁總理，他忽然又把這件事問我，他說：『我請你翻譯那本議學的書，已經譯好沒有？』我對他說：『因為沒有時間，而又非當前之急，所以至今尚沒有着手。』」總理忽又說道：『我早知你們不會太重視此事，我已經編好一本在此。』他一面說，一面順手從書桌的抽屜內取出一本繕就的稿本，這便是他手著的『民權初步』。此書出版之後，總理還給我一本。」夢麟先生說到此處，不勝其感慨。

夢麟先生所說的故事，可以看出總理是怎樣的重視「民權初步」這件事。而這件事為何又多被忽視，以至延誤至今呢？我反復研究此一問題的原因所在，得到如下的結論：

第一、「民權初步」一書，正如總理在序文中所說：「此書譬之兵家之操典，化學之公式，非瀏覽誦讀之書，乃習練演式之書也。若以瀏覽誦讀而治此書，則必味如嚼蠟，終無所得，若以習練演式而治此書，則將如瞰蔗，漸入佳境，一旦貫通，則會議之妙用，可以全然領略矣！」細考「民權初步」未能順利推行的原因，的確是由於我們未能把他作為實用演習，以盡其妙所致。

第二、「民權初步」為一闡明議學原理之書，而難作具體條規之引用。因為難作具體條規之引用，故不易普遍推行盡利。正如有母法，而沒有施行法一樣，在遭遇議事之困難時，便不易獲得一正確之準則以解決問題。根據以上兩種理由，我認定為了補救這些以往的缺點，實在有把「民權初步」各項原則具體變作條文使其具有法規之效力的必要。

民國四十一年四月，我奉命接長內政部，我認為這是我實現上述主張的最好機會，於是我把草訂會議規範列為我內政建設重要方針之一，這便是關於此事的由來。

(四)

我在此打算把會議規範從研究、起草和公佈試行的過程中所遭遇的問題和處理的經過，就記憶所及先爲一提。天下事如果你不理睬他，便無問題，如果要理睬他，或研究他，便處處都是困難重重，問題像連鎖反應似的不斷發生，使得從事工作的人們有時心灰意冷，欲罷不能，有時又柳暗花明，使人興奮，我曾參加過不少次數的國家重要法案研究和起草的工作，再沒有比研討會議規範時所遭遇的困難之多，麻煩之大了！原因是：說起來人人都懂，人人都是專家，而在具體付之決定時又覺得處處都是漏洞，必須從頭加以探討解決。後來總算歷盡艱辛，纔完成初稿，定案公佈試行。當問題當前，不能解決，工作朋友們興趣索然，意態消沉，預備放棄時，只得把中西名人勉勵人作事的話：「不要灰心，如果灰心的話，請你仍繼續工作」，「天無絕人之路，有志者事竟成」來勉勵大家。到了萬分不能前進時，有時亦只得暫停一段時間，待至興趣恢復，大家又聚在一塊重整旗鼓，工作起來。這種情形，經過了不知有多少次數，現在回憶起來，真是又辛酸，又甜蜜！

中山先生曾言：自西學之東來也，玄妙如宗教、哲學；奧衍如天、算、理、化；資治如政治、經濟；實用如農、工、商、兵；博雅如歷史、文藝，無不各有專書；而獨於淺近需要之議學，則尙付闕如，誠吾國人羣社會之一大憾事也。當大家面對困難，興趣索然之時，我常常又引此段話以勉勵大家，以說明此一工作之重要。如果我們因困難而中止，那麼，中山先生於寫著此書時，其困難又豈能計量嗎？中山先生在革命時期所以特別重視寫作「民權初步」這一部書，其用意在：此爲實踐民權之基礎，這一基礎不奠立，正所謂「不求其本而求其末也」。總結一切困難之所在，民主政治在中國之不能生根，大半皆由於吾人不習慣此一套西方民主常規所致。由於不習

慣與不知，於是一遇困難，便廢然而止，因此中山先生發達民權，建設民主，一項最重要的遺教，便被忽視，及今不圖，尙有何內政建設之可言？

會議規範是經過上述一些困難而草訂公佈試行的，在當時我們抱定一項決心，不但要克服困難，而且要尋求困難加以解決，以期其能合乎世界之潮流，改正中國社會對於民主實踐之不良積習，以便於推行有效。因此，我們決定下面兩項原則在起草條規時，對民權初步加以補充。

第一，我們在修正案內把他分爲甲、乙兩案，甲案是照「民權初步」的原意，而立爲各項實施條款。乙案是採用聯合國及其他國際會議目前通行的條規和成例，以期其更能適合當前的需要。因爲在此時期距「民權初步」出版已快四十年，世界各國對於議事的法則已有不少的變遷和發展，新的成例可資參考者甚多。

第二、調查和研究現在我國各項開會議事不良積習，尋求其癥結所在，研究其改正辦法，訂爲條規以作補救。

關於採用聯合國處理修正案各條款，我在此不擬加以提出，我現在所能特別加以闡述的是針對中國時弊積習所增列的各條款，而爲「民權初步」所未涉及的部分。屬於此類條款，在會議規範中最值得尋味的有下列三條：

第九條 來賓演講及介紹。開會時來賓演講應以事先特約者爲限，並以一人爲當，演講題目，得先行約定，並通知各出席人，或公告之。毋須一一演講，以免浪費時間，但如有必要，得由主席向會衆對來賓作簡要介紹，以示崇敬及謝意。

爲甚麼要有這條規定呢？說來話長，亦很輕鬆有趣，雖則看起來很簡單，實則是我國集會議事中積習最深，最使羣體活動中，令人索然寡味，使人們感覺參加會議是一項負擔而頭痛的原因之所在。在民國四十一、二年之

間，我曾因參加過不少次的集會，我把我所得的此項經驗作了一項統計，根據這一統計，而制訂了這一條規。在當時每一較大的集會中，免不了有來賓演講及長官訓話這一項目，而所謂來賓或長官都是較有地位的人，主席請了一位來賓或長官致辭之後，其他同地位身份的人，如果主席不請他致辭，將視為是一種侮辱和不敬。因此，無形中開會成了聆聽要人們「聯合公演」的大會，由於時間浪費得過多，往往到了討論重要議題時，既沒有充分時間從事，不是把重要的議事草草了事，便是使會場的出席人紛紛離去，即使尚有勉強留在會場的，人數亦寥寥無幾，氣悶苦坐，十分無聊，於是把開會議事視為畏途，因此開會議事之意義盡失，羣體活動便成了具文。名政治家白芝浩先生論英國的民主政治是「以議為政的政治」那句話，中國人似乎並不感覺到興趣！在中國只有官式聽訓的集會，以此，固結人心，糾合羣力，發達民權諸端，便無從呈露出一種朝氣蓬勃之象！我會幾次看到貴賓中因久不輪到他致辭，憤而匆匆離開會場，使主席感覺到十分的困擾。因此才有這「來賓演講，應以事先約定為限，並以一人為當」的規定。此條制定以後，近年來，似乎已漸為社會所採用，時間的浪費已不若以前之盛，不過，連環式和疲勞轟炸式的要人演講，雖然已不多見，但是特約專家作專題講演，以增會眾的知識和興趣，似乎尚未普遍推行。至於對出席眾多之要人貴賓，由主席向會眾簡單介紹，由會眾報之以掌聲，以示崇敬一節，推行的時候，大為此類貴賓所歡迎，當會議主席的人，困擾亦因之減輕了不少。

第十條 致敬及慰問，凡以會議名義，對個人或團體致敬及慰問，應經動議及表決，於會議後以簡要文字表達之。

致敬及慰問一項節目，已成爲自由中國集會不可缺少的大會事件之一，其辦法是由主持會務的人，預先準備一份致敬式或慰問式的文稿，在大會時宣讀，交付討論，由大會通過發出。由於已成爲照例的形式，其莊嚴肅穆

的意義，積久已漸失去。更加以電文是一長篇大論的文章，其中偶有文字欠斟酌的部分，在宣讀交付討論時，會衆雖明知其不當，亦不便提議改正。原因是人數衆多，不是討論文字的場合，更加以所致敬及慰問的對象，不是功勳卓著的人物，便是萬流景仰，地位崇高的領袖，如果要加以文字的修正，往往又怕誤會是反對與不敬了。因此，這類事只得敷衍從事，任其通過，致敬的原義，反而爲之失去其尊嚴了。假使照此條的規定，由大會嚴正的提議說：「某某先生功在國家，應請由大會決議致敬電文」，經大會以全體起立之表示通過，於會後用大會名義，以簡單文字表達發出，豈不更爲莊嚴鄭重而熱烈嗎？如此，既熱烈，又簡單，可以避免討論致敬電文有不敬之誤會，更可使會衆不致覺得其個人尊嚴有被損傷之感！

第二十五條 聲明發言性質。出席人取得發言地位後，須首先聲明其發言性質，對在場之問題，爲贊成，爲反對，或爲其他之有關動議。

我們在草訂這一條文時，是基於發現一般會衆發言，往往是先從反面或反對的意見說起，最後才表示他自己對於某一問題之態度，爲贊成或反對。譬如：一般發言習慣，本是要贊成某一提案，因爲要表示自己的公正，往往先把別人的主張加以批評，然後才指出此案的優點和重要，而加以贊成。原來本意是要反對某一提案，或某一意見，因爲要使對方不起反感，必先來一番稱贊恭維，然後才表示出他不得不反對的態度和苦心。這種無味、閃爍、面面都圓的發言，既耽誤時間，又易使人不得其發言的要領。最感覺困擾的是會議主席，因爲主席在同時有兩人以上請求取得發言地位的場合，如果在此以前發言的是贊成的一方，照習慣主席應當承認反對一方有優先取得發言地位的機會；如果是反對的一方發言表示主張，那麼，主席便應當優先承認贊成的一方，取得發言的機會了。因此出席人在取得發言地位後，不先聲明其發言的性質，對在場之問題，爲贊成，或反對，或修正，或爲其

他有關的動議，主席便不易裁決，誰應當取得優先發言的地位了。這是此條立案的精神之所在。

我在此要轉述戴季陶先生生前告訴我一個「革命在後頭」的故事，以說明發言不先聲明發言性質，而遭受了一場毒打的經過。戴先生說：

「清末革命同盟會在東京舉行一次大會，到會的有一千左右的革命黨人，正當羣情激昂，革命情緒發展到了高潮的時候，有一位學問很好的革命同志受了羣衆熱情的暗示，隨即登臺發言。他的本意是要闡揚革命的真理來博取會衆的共鳴，而他在說話時的安排則是從反面文章做起，打算最後才把革命的真理襯託出來。所以他講話的頭一段便先指出如何不該革命的一套假設。不料當時與會熱血沸騰的會衆，聽了他的話感覺得刺耳，頓時忍耐不住，鼓躁起來，起初滿場報之以『噓』聲，他尚不知停止，繼續說下去，繼則報之以『打』聲，他依然往下說，最後會場中忽然跳出幾個好漢，往講臺衝去，抓住他的衣領，拉着他的髮辮，拳打，腳踢，邊打，邊罵，叫他滾下去，罵他是反革命，是漢奸。……此時。他才知道會衆誤會了他的真意，自己受了冤枉，在無可奈何中只得大聲呼喊道：

『革命在後頭！革命在後頭！』

他這樣大聲的嘶叫，頓起了滿場的轟笑，才知道這是出於一種誤會！然而由於他的革命真理尚未說出，却已先飽受一頓毒打了！」

(五)

上面所提出的三條，完全是爲了針對中國開會議事最顯著而普遍的積弊而訂定，可以說在民主較有經驗的社

會很少會見到這種現象，如果說這些是中國特有的現象，並不為太過。看起來，好像有些細微末節，不值得重視，却是，在民主與羣體的活動上這些積習不知帶來了多大的陰影和損傷！

會議規範的條款共一百條，其中除了第四十八條採用聯合國修正案處理辦法為修正案之「乙式」，和增列上述的第九條、第十條和第廿五條外，其他都是根據民權初步所涉及的部分，而把它訂定為具體的條文。不過，在訂定為條文之前，仍特別注重在民權初步所闡述的原理法則，在中國施行的情形如何，更尋求何以不能行之有效的諸多癥結之所在，而在條文的內容和安排上，加以補救，以期適用。困擾麻煩的工作當以這一部分為最吃力。邱昌渭先生曾根據民權初步的觀點指出：中國現在的一切會議，包括最高民意機關的會議在內，沒有一次是合乎集會的原則與習慣的。他歸納出最顯著的有五項：

- 一、動議不按其性質的優先地位，而以其提出的先後為討論的次序。
- 二、發言者不就「討論之秩序」發表意見，而主席不予糾正制止。
- 三、主席不按照「討論之秩序」付表決，而自作「歸納」與「結論」。
- 四、何項動議須經辯論，才付表決；何項動議，不須辯論即作決定，主席從不分別處理，以致發言者爭先恐後。本來三數分鐘即可處理的問題，往往三幾個鐘頭尚無結果。

五、表決時，主席不「兩面俱呈」，把正反兩面的意見顯示出來，而另有所謂反表決的辦法。

邱昌渭先生所提的上述五種意見，只是把浮在表面的幾種現象大體說出來，而並沒有深入把這些現象作進一步的探討。他還沒有發現尚有若干現存的積習，已經把民主的基本原則否定，不但未加改正，反而正在滋蔓發展之中！就效率來講，民主不一定便是唯一解決問題的辦法，不過世界的潮流所趨，小之，如一個普通的社團，大

之如國家的議會，人是構成一個團體和國家的主人，是國家和團體的主體，是構成此一團體和國家一切權力的源泉，否定了這一原則，便一切無從說起了。我把「民權初步」所闡述的原理法則，稱之爲民主的常規，所謂民主的常規，便是表達實踐人民是團體和國家的主人這一前題的工具和運用。從民主政治的演進來說，民主的制度和運用民主的常規，雖然人們經過了無限的努力和改進，甚至在於某一時期或某一情況之下，表示失望，但迄至今日民主的原則，不但不曾發生動搖，反而是人們不斷追求中之一理想，運用民主的常規，亦隨此目標，反益顯出其重要了。兩者是相互依存爲用，缺了一項便不能推行盡利。

在議事的程序中，從提案、討論、修正到表決，主要目的是在：（一）集思廣益，化異爲同，融個體於羣體，使各方不同的見解，在平等、自由的基礎之上，相互尊重，交換意見，增進了解，貢獻智慧，以達成和諧合作的境地，亦即中山先生所謂固結人心，糾合羣力的目標。（二）民主政治是「多數爲決定的政治」(Rule of The Majority)，如何才能尋求出多數？那麼，表決便是實現此一目標最重要、最根本的一項程序了。選舉官吏，以執行國家職務，選舉議員，以代表人民參與政事，凡此都是屬於表決的一項形式，不如此，便不能尋出多數，而爲決定。因此，表決是民主實施上一項最重要的環節，行之不具誠意，運用有欠週到，表決便成爲一套虛偽的民主了。在我看來，我國開會議事不良的積習，除了討論、發言、修正諸端之外，其積弊最深，再沒有比表決之運用更爲可怕，更不合於民主常規的了。

民主的「多數決制」這一基本原則，所謂的「多數」，不是機械式湊人數的多數，更不是強凌弱，衆暴寡的多數，而是必須在平等的基礎上，經過充分的辯論、修正和表決而得出的多數，所以沒有完備的表決的程序，便沒有正確的多數。更進一步的講，民主多數決制的基本精神，是經過了少數或不同意見者所同意而得出的多數。

經過這一程序而得出的多數，於是才產生另一「服從多數，尊重少數」的民主重要原則，換言之，少數應當服從多數，是基於少數會被尊重而建立的原則，我們如說「尊重少數」是「服從多數」的條件，亦無不可。爲甚麼呢？因爲近代民主國家，關於處理一項重大問題，或議決一項重大的法案，有一重大的精神，這一精神便是保障少數，或尊重少數的原則。譬如：在討論發言時，在主張的一方，固然有充分的權利，爲維護他自己的主張而發言，同時在反對的一方亦同樣具有充分表示其主張的權利，甚至在贊成與反對兩方同時要求取得發言的地位時，依一般習慣，主席在裁定誰應當發言時，持反對意見的一方，往往優先取得發言的機會。在議學上所謂的「多數」，通常指的是半數加一之和，或三分之二，或四分之三而言，在某些性質重大的法案且特別把通過的人數提得特別高。比如說某一法案通過規定爲必須在三分之二以上，那麼，只要反對方面有三分之一多一點的少數不合作，便可以把這一法案的通過擱置起來，使其無法達到目的。照此來說，所謂「多數決制」，便有似變成「少數決制」了。爲甚麼要如此呢？便是民主社會「尊重少數」、「保障少數」的精神之所在。因爲，在此情形之下，雖然主張的一方取得了數量的多數，如果他對持反對意見的少數一方，不能經過協商、討論、讓步與合作，只憑多數亦不能暢所欲言的了。所以說：民主多數決制的多數，是經過反對者的同意而得的多數，而不是強凌弱，衆暴寡的多數，更不是機械式數字上計算的多數。這種多數是「化異爲同，融個人於羣體的多數」，一經決議，便成爲團體整體的意見，可以達到「衆志成城」的境界，中山先生所謂民權的發達和會議的功能，是在固結人心，糾合羣力，便是指的這種境界。憲法學家威勞比（W. W. Willoughby）曾有這樣的話：「任何一個團體之合法決議，便須認作全體之決議，不再問及何人原爲贊成，何人原爲反對」。依議事法則所達成之決議，實已融化贊成與反對而爲一體，所謂「少數服從多數」的原則，到了此一境界便成爲無可非議的守則了。

(六)

從上面一些民主的基本原則，使我們可以了解，或看出，這些原則是如何的不可忽視。大體的說，在中國通行的一些會議積習，已把它湮沒起來，使之不能發揮民主的力量和民主的團結的功能。造成此一結果的原因，可以歸納爲四點：第一，表決不依議事常規，只就贊成的一面而爲顯示，違反民權初步表決必須贊成與反對兩面俱呈的原則。第二，錯用「無異議通過」。第三，以主席的結論作決定。第四，忽視議事秩序和民主的紀律。

現在讓我就上述第一款說明，何以表決必須正、反兩面俱呈的道理。

表決的目的是在發現多數與少數、贊成與反對，因此，表決必須要「兩面俱呈」。甚麼是兩面俱呈呢？就是在表決上不僅要知道贊成的多與少，而且要知道反對的多與少。在使用唱名的表決方法時，棄權的多與少也必須要知道，因爲棄權也是一個權，故必須要尋求出來。在表決時只是徵詢贊成者的意見，而不徵詢反對者的意見，是違反民主常規的。會議的主席必須要徵詢「贊成的請舉手」，然後再說「反對者請舉手」，在這樣的表示之後，然後才能知道贊成的若干、反對的若干、棄權的若干，而以多數爲決定。這叫做兩面俱呈。

關於兩面俱呈在民主常規上的重要，我們可以引用國父在「民權初步」第六十九節所說，然後再分別說明其理由。六十九節說：「表決必兩面俱呈，而主席又宣佈其結果，乃云決定。若祇呈可決，而未呈否決，或兩面皆已呈，而主席不宣佈結果，不得謂之完妥，不能產生合法之效力也。其無經驗之主席，常忽略之而呈表決如下：諸君之贊成者請曰『可』，諸君之反對者請曰『否』而已，隨而忽略於宣佈其結果，此皆謂之不合法也。其合法之表決如下：一、主席呈問可決者，二、可決者應之，三、主席呈問否決者，四、否決者應之，五、主席宣佈其結

果。」

我們在前面說過，民主常規是要「服從多數尊重少數」，如果在表決時只問贊成者的意見，而不問反對者的意見，如何能確實知道甚麼是多數？甚麼是少數呢？如此表決的方法其內容必陷於含糊，民主政治多數決制的基本原則便弄到不清不楚，豈能發生出真正的效力？舉一個例來說明：假定一個會議出席人數為一百人，如果在表決一項問題時，主席僅說「贊成者請舉手」，而不繼續說「反對者請舉手」，如果舉手贊成的三十人，主席便宣佈是少數，沒有通過。在這一情形之下，凡是不舉手的都是反對的了。在事實上這完全是錯誤的。假如主席在此情形之下，用兩面俱呈的表決說：「反對者請舉手」，而舉手的僅有十五人，那麼，三十個人便不能算是少數了。在表決人數沒有特別規定必須要在過半數的場合，三十人亦可算是多數，可以認為通過。在表決的人數的計算上，本來有兩個標準：一是以比較多數通過的人數 *Plurality*，一個是特定的過半數以上為通過的人數 *Majority*，在沒有特別規定過半數為通過的人數時，比較多數的原則便可應用，這是表決必要兩面俱呈的理由之一。

民主政治的基本原則要承認差異，允許反對者表示意見。因為表決乃是給贊成與反對者以表示意見的一種行為，未經過表示意見，絕不能斷定其盡屬反對分子。因為贊成與反對者之間，尚有一種不表示意見的棄權分子存在，而棄權也是一個權。凡是不表示意見的人，我們可以推測不外由於兩種態度，而不表示意見：一是根本沒有意見，二是以多數的意見為意見。這類的人應當作如何的計算呢？自然應以加入比較多數的一方為合理。因為民主的成員，不但要有積極對事的態度，而且還要表示公開負責的精神，沒有這積極和負責的態度和精神，便只有被人牽着鼻子走。照前述的情形：出席人數為一百人，贊成者三十人，反對者十五人，不表示意見者佔五十五人，我們既不能承認這五十五人為多數，以為決定問題的標準，那末只有以之加入在三十人的一方成為八十五人，

則又合於民主多數決制的原則了。這是表決必須兩面俱呈的第二個理由。

承認差異、包括反對意見，是民主政治的一項基本原則，在極權政治的國家不承認反對者的存在，他們認定不贊成便是反對，反對者固是有罪，中立緘默者也是有罪的。在民主的國家不僅允許反對意見的存在，而且承認個人可以採折衷中立和緘默的自由，所以在極權國家如蘇俄，他們對於議案只有贊成通過的紀錄，而沒有反對者的及棄權者的紀錄。民主國家對一項重要議案的表決，有時多採用唱名的表決法，贊成與反對者的姓名皆須記入紀錄，並可公諸報端，以表示其負責的精神，這正是說明民主政治是責任政治的明證，這是表決必須要兩面俱呈的第三個理由。

根據上述的理由，所以在會議規範中，特把世界通行的各項表決辦法列出於第五十二條中，其原文如左：

第五十二條 表決之方式 表決應由主席就左列方式之一行之，但出席人有異議時，應徵求議場多數之意見決定之。

(一) 舉手表決。

(二) 起立表決。

(三) 正反兩方分別表決。

(四) 唱名表決。唱名表決之方式，如經出席人提議，並得五分之一以上之贊同，即應採用。

(五) 投票表決。

前項第(五)款，除對人之表決採無記名投票外，對事之表決，以記名投票負責為原則。

上列條文之第三、四、五款很自然的表示出表決必須兩面俱呈。

關於表決的另一積習，最可笑的無過於以「拍掌」以爲表決的方式了，故國父在「民權初步」第九章第六十八節中，特別把他提出來加以說明。其文如左：

「六十八節 拍掌不宜用以表決，我國集會，向有厲禁，故人民無會議之經驗與習慣。近年西化東漸，吾人始有集會之舉，然行之不久，習未成風，訛誤多所不免，則如以拍掌爲表決，是其一端也。拍掌爲讚揚稱道之謂，中西習尚皆同也。乃吾國集會，多用之以表決，此則西俗所無也。夫既用之爲讚揚，而又用之以表決，則每易混亂耳目，使會衆無所適從，故稍有經驗之議會，洵不宜用拍掌以表決之。」

拍掌之不能爲表決之方式，其最大的理由是：拍掌乃一無秩序之羣衆行爲，既聽不到反對者的聲音，亦看不到反對者的表示，其不能兩面俱呈至爲明顯。

除上述第一款關於表決謬誤以外，第二款「無異議通過」，亦爲一習見之現象，此一習見之現象，使民主政治變質爲一種含糊的、概括的、敷衍的制度。「無異議通過」如果要用，只能用於兩種情形之下：一是普通不成問題的事件，爲了省掉表決的麻煩，主席乃諮詢會衆有無異議，如果有一人表示反對，便當作罷；二是在主席諮詢贊成與否之後，都無人表示異議時，乃得算是通過。

無異議本來是一種全體一致的協議，其效力與全體一致的通過相同。在一般的習慣，大凡每一議案的提出後，如果已經有一起或數起的反對意見發生，用無異議的方法諮詢大會便不恰當，而且是危險的。因此如果有了一人表示「異議」，等於就被否決，必須再循表決的途徑而爲決定方合秩序。民主是一種生活態度和習慣，往往看見有許多人對於一個案件，在先表示非常反對的意見，到了主席徵詢有無異議之時，竟一聲不響，以致主席得以宣告爲無異議通過。及至已經宣佈通過之後，又復大肆責備主席之違法，這是不合議事秩序的。這些現象都是

由於沒有養成一種民主生活習慣所致。爲了要阻止無異議表決方法的濫用，最有效的辦法是在主席諮詢有無異議時，便大聲表示其反對的意見，那就是說：「我有異議」，或說：「我反對」，雖是反對的只有一人，這案便也就不能「無異議通過」了。

嚴格說來，「無異議」應視爲全體一致的認可，不能算是通過。因爲通過要經過表決的程序，無異議僅是一項諮詢意見求得簡便之認可而已。因此在草訂會議規範時，特別在第五十三條第二款規定出無異議認可的範圍。

第五十三條第二款：

「無異議認可 例行事件，或經主席認爲毋須提付表決通過之事件，得由主席徵詢議場有無異議，如無異議，卽爲認可，如有異議，仍須提付討論或表決，但經主席徵詢無異議，並已宣佈認可後，不得再行提出異議。無異議通過之效力，與表決通過同。」

其次談到第三款以主席作結論之不當：會議之主席，應居於公正超然的地位，嚴格執行會議規則，使會議和諧進行，達成決議。其地位與法院依據法律裁決訟案之法官相似。照一般民主常規，主席對於發言、討論、表決，都受了若干規定的限制，俾得不致介入會衆之爭議中，以維持其公正超然之地位。在會議規範中，對於主席的發言、表決，亦特別訂立下列條文爲限制：

第十八條 主席之發言 主席對於討論事項，不參與發言或討論爲原則，如必須參與發言，須聲明離開主席地位行之。主席如必須參與討論時，應指定一人暫代主席，退就會場席次，其地位與其他出席人同，但機關之幕僚會議，由首長擔任主席者，可不在此限。

第十九條 主席之表決權 主席以不參與表決爲原則。主席對於議案表決可否同數時，得加入可方，使其通

過，或不加入，而使其否決，但有特別規定之表決人數者，從其規定。（下略）

照以上條款的精神，會議之主席實不宜以結論代替會衆之表決而爲決議。在有經驗有素養之主席，尙大體能歸納會衆意見，能將多數的意見表達出來，已屬十分難得。而在缺乏經驗與素養，甚或欲利用主席之職權而妄爲結論者，則更違背了民權初步之精神。遇到此類情形，在無議事秩序素養之會衆，雖有反感，亦不知如何表達，只得陷於無可如何，啼笑皆非之境地。會議之目的，本在於團結人心，糾合羣力，似此情形，反招致人心渙散退有後言的結果，能不令人興歎！

在民國四十五年，我曾經作過一項關於各議事機關議案處理的調查。在五百六十六次會議之中，計有議案一千三百八十九件，關於議案之處理方法，未據填明者有三百六十六件，如將其剔除共爲一千零二十三件，其表決方法如左：

無異議通過	五〇一案	占百分之四八・九七
主席結論	四四九案	占百分之四三・八九
兩面俱呈	一六案	占百分之 一・五六
非兩面俱呈	五六案	占百分之 五・四七
未獲決議	一案	占百分之 〇・一

就上面的統計以觀，以往對於議案表決之情形，可以說是十分的違反了民權初步和民主常規。在各種樣式會議一千零二十三案中，僅有十六案是用兩面俱呈的方式來處理，僅佔百分之一・五六，絕大多數議案皆是用「無異議通過」或「主席結論」來決定。無異議通過達五〇一案，占百分之四八・九七，主席結論四四九案，占百分

之四三・八九。在這樣的情形下，我們不但看不出差異，看不出多數與少數，更看不出責任的表現在那裏。因為表決的隨便，議案的執行便減低了意義，民主的勢力更無從表達出來，會議的權威便也不能發生若何效力了。以上所舉的統計數字雖然是得自十年以前，但這一情形至今究竟改善了多少，依然是今天值得重視與關切的問題。

(七)

最後讓我來談一談上述第四款所指一般會議之不能表達民主，發揮團結的功能是由於忽視議事秩序和民主的紀律問題。

會議的目的在集思廣益，從異中求同，融個體於羣體，亦即是古人所謂「往返爭辯，以求至當」的意思，如何才能獲致「至當」，古人亦有類似的名言如「爭辯聚訟，非禮莫決」。這裏所謂的禮，便是我所指的議事秩序和民主的紀律，亦即是表達民主的一些重要的民主常規。禮是由人與人間的分際而建立的秩序與規律，在過去我們只注意到人與人間的禮，如：君臣，父子，夫婦，朋友，長幼尊卑之禮。今天我們已進入到羣體時代，所謂會議的秩序和紀律便是個人在羣體活動中的禮，沒有這些，便不能凝結個人而為一團體了。所以表達民主的常規我們可以名之為民主的禮則。舉例言之，約有如下的涵義：

- 一、會議發言，必須經主席許可，取得發言地位，禮也。
- 二、討論必須依照議事秩序，禮也。
- 三、同一時間不議二事，禮也。
- 四、發言要有禮貌，禮也。

五、發言不能逾越範圍，禮也。

六、未取得優先地位，不得間斷他人發言，禮也。

七、動議必須成立後，始可付之討論，禮也。

八、尊重公意，退無後言，禮也。

九、多數尊重少數，少數服從多數，禮也。

十、服從主席裁決，禮也。

以上僅舉出議事秩序大端十項，不遵守這些秩序，便不能和諧團結，發揮會議的功能。要嚴格執行這些會議的秩序，則有賴於會議的紀律，執行這一紀律的責任，則為會議的主席。因此，在民權初步，和各國會議的成例，都明白規定會議主席的權力和維持紀律的懲戒條款，中國一般集會最大的積弊，則為忽視以上的會議秩序和紀律。因此，在會議規範中特別加重這一方面條規的訂定。如：

第十四條 處分之決議 會衆有左列情事之一者，得經出席人之提議，過半數之通過，為處分之決議：

一、無故不出席會議，連續二次以上者。

二、發言違反禮貌，損及其他會衆之人格及信譽者。

三、違反議事規則，不服主席糾正，妨礙議場秩序者。

前項處分之決議，以左列各款為限：

一、將姓名及其事由，列入會議紀錄。

二、停止出席權一次。

三、向會衆或當事人當面致歉。

四、得由大會成立紀律委員會議處。

第二十七條 發言禮貌 發言應有禮貌，就題論事，除以對人爲主體之議案外，不得涉及私人私事，如言論超出議題範圍，或有違禮貌時，主席得警告制止，或中止其發言，其他出席人，亦得請求主席爲之。

會議之所以陷於凌亂，不能表達衆意，解決問題，大都由於不遵守議事規則與議事秩序，造成這一現象的原因則應歸結爲空有民主會議的形式，而沒有嚴格執行的民主紀律。英、美、日本各國在憲法中雖規定議員在開會時所爲之言論與表決對外不負責任等諸多之保障，但對於不遵守議事秩序，或違反紀律的議員，均訂有嚴厲之懲戒辦法。除警告，停止其發言，或停止其出席權利外，並得經會議之決議予以開除之處分。我國憲法對於議員之地位有各種保障之條款，但對於議員之懲戒與開除則未爲規定。在各級的民意機關的議事規則中，亦並未對此加以重視，因爲議事規則是由議會自行訂定通過，甚至偶有一些議會的會議規則竟連懲戒條款都不予規定在內，卽有，亦懲戒很輕而成爲具文。至於對違反公共利益，有損全體信譽之議員，既不能開除其議員資格，就只得待至案情重大，受司法機關之判決而受刑事與剝奪公權之處分，乃失去其議員資格！這對於一個民意機關與代表人民的議員的尊嚴和信譽的損害，是何等的不幸！美國衆議院在一七九八年，對參議員佈勞恩（W. Blount）提出彈劾案，參議院因被彈劾人不是政府官員而拒絕受理，乃改以參議院決議開除佈勞恩的參議員資格，以了此案。日本憲法（一九四五年）第五十八條及國會議法第一百二十二條，對於違紀之議員，均有極嚴之懲罰規定，在其第四款內更明訂有開除資格之條款，此足見議會的自律，在議會政治上之重要。

內政部在討論起草會議規範時，曾發現在我國目前的憲法及民意機關的會議規則中，均無民意機關可以開除

其本身代表資格的規定，這不能不引爲是一件很奇特的事。後來，我查考滿清時代宣統元年所公佈資政院院章及民國二年公佈之參議院法，却皆有議員除名之明白規定。這一先後不同之事例，究竟是由於民主政治在中國的進步而把除名這項規定不予採用呢？還是出於一種對民主紀律的忽視和曲解而出此呢？使我百思不得其解！

宣統元年公佈的資政院院章有如下的規定：

第四十七條 資政院議員有屢違院章，或語言行止謬妄者，停止到會，其情節重者「除名」。

第四十八條 資政院議員無故不應召集，或赴召集後無故不到會延至十日以上者「均除名」。

第四十九條 資政院議員有以本院之名譽干預他事者，停止到會，其情節重者「除名」。

第五十條 「除名」以到會議員三分之二以上之決議行之。

民國二年參議院法：

第十五章 懲罰

第九十條 參議院對於參議員有懲罰之權。

第九十一條 凡懲罰事件必交懲罰委員會審查，經院議決定始得宣告。

第九十二條 懲戒之種類如左：

一、於公開議場謝罪。

二、一定之期內停止發言。

三、一定之期間內停止出席。

四、「除名」。

我之不憚煩而把上述一些舊條規錄出的原因，是在說明民主的紀律與懲罰之重要，在我國初期仿行民主政治時亦曾特別注意及此，說明「地無中外，人無古今」，對於民主的實踐皆不能離開這些常規。一個會議要能和諧團結，達成決議，解決問題，必須要議事秩序的遵守，而維持議事秩序的武器則在有賴於嚴格的會議紀律的執行，無此，未有不凌亂失序，成爲烏合之衆的。中國各種的會議之不能團結人心，糾合羣力，反而淪於人心渙散、民力不申，是不是由於我們對於議事秩序與民主紀律之忽視爲其主要原因之一，是值得我們反省的。天下沒有既無法，又無禮，而可以實行民主的道理！在討論起草會議規範時，我曾主張在懲戒條款中列入一項開除會籍的處分，由於大家在觀念上認爲在高級的民意機關中均無是項成規，執行起來反而會窒礙難行，影響實施，所以只得勉強在規範五十七條表決特定之額數第二款甲項中，列有關於會員之罷免應有出席三分之二以上之決議的規定，以預作一伏筆，在處分條款中則均沒有把開除會籍一項列入。現在想起來真是莫大的遺憾！

我在此預祝國民大會憲政研討委員會，創制「議事法」順利完成，特舉出以上那些針對時弊而應予以補救的民主常規，以供芻蕘之採。

(八)

回憶在民國六年的時候，我正是上海復旦公學舊制中學四年級的學生，由於我童年便被捲入於辛亥革命的大潮流當中，我對於政治自亦較一般中學生具有更多的興趣，我的交遊和師友亦無不與革命黨人有關。那時在復旦任教的如王寵惠、葉楚傖、蔣梅生、薛仙舟、林天木、邵仲輝諸先生或是革命黨人，或是同情於革命的人物，校長李登輝先生是一位海外出生的華僑，爲人又極開明，所以當時的復旦學生，所受的革命薰染特別的深厚，因此後來走入政治界的人，亦特別多，要說當時的復旦是一所革命的學府，並不過當。在我的記憶中，中山先生似

乎曾一度擔任復旦公學董事會的董事長，我曾以此事詢問過幾位復旦的老同學，都無法證實。勿論他是否曾任復旦的董事長，而任董事長的時間是不是在民國六年，在此都不必深究，而中山先生是當時青年人最崇拜的偉大人物，則是無可置疑的。正因為如此，現在追憶起來，我當時却爲了閱讀中山先生一部著作，曾感覺到一度的失望，這部著作便是他手著的「民權初步」一書。我記得此書在先的名稱是「會議通則」，而不是叫「民權初步」，書中還有楊滄白、鄧家彥先生爲他寫有序言，至於何時改名爲「民權初步」，則尚須加以考證了。此書當時是用大字刊印的，有類中國的線裝書模樣，大約是最早出版的樣本吧。

我爲什麼當時閱讀了此書而感覺到失望呢？回憶起來自己真覺得其時的幼稚可笑。

第一，在我當時的想法：一個偉大的革命領袖如像中山先生這樣的人，應當高瞻遠矚，號召羣倫，以促進革命的成功，爲何尚有閑暇從事此一無關重要的寫作？

第二，開會議事是一件很平常的小事，我認爲中山先生要著書便應當把他的革命思想和三民主義作一更爲完美的闡發，會議通則與三民主義和革命大業並無太大的關係。

第三，此書讀起來枯燥無味，有如嚼蠟，我費了許多心思時間去讀，結果一無領悟！

我在此必須補述一句，當時此書的名稱，究竟叫「會議通則」，還是叫「議事規則」，現在不敢加以妄斷，尚須容後加以考證。不過，不是屬前者，便是屬於後者，是可以確定的了。

以上是我五十年前第一次閱讀最早出版的「民權初步」原版的一段回憶和印象。當然，那時我還是一個十八、九歲的中學生，一個中學生所能了解的道理是很有限的，現在想起來，雖覺得是無知可笑，不知天高地厚，而妄發議論。却是，在這過去五十年悠久的歲月中，卽是到了現在，和我當時相同見解的人豈能說是已經沒有？不

然的話，到了今天我們對於民權主義的實行，何至尚陷於不少的困擾與麻煩之中呢？「民權初步」一書是中山先生最早的一部著作，出版遠在三民主義十六講完成之前，自中山先生逝世後，他的遺教最被忽視的地方，「民權初步」的工作未能完全實踐，不能不說是若干錯誤中的最重要的一個環節。我於中學畢業之後，曾到日本留學一年多，我就讀的學校是東京的慶應大學，其時正當第一次世界大戰結束，民主主義的思想瀰漫了當時的日本社會，吉野作造先生是當時主張民主政治的一位最叫座的風雲人物，其時青年學生對於民主的嚮往，真是不可一世。我時時看到慶應大學的日本學生在校區內站立在高處大聲疾呼，作慷慨激昂的政治講演，許多人圍繞着看熱鬧，有時聽眾對講演人發出無數的噓聲、笑聲、鬧聲和罵聲，更粗的則有「馬鹿」的尖叫。「馬鹿」是日本罵人的一句粗話，有如中國罵人爲「混蛋」一樣。我看了這種情形很不順眼，我認爲民主是如此的表演，豈不會天下大亂！在他們的說法這是在學習民主，預備將來參加政治活動，爭取選舉。如果不經過這樣的學習，將來遇到政敵攻擊時，便會怯陣，會弄到手忙足亂，抬不起頭來。我當時沒有到過英國，據說倫敦的海德公園裏，時時亦有市民在那裏向羣衆大聲疾呼，慷慨激昂，發表政治主張，或是攻擊政府的措施，初到英國的人見到此種情形不免要爲之驚異，憂慮到治安等等問題的發生。最特別的還是在附近的警察對於演講人不但不加干涉，而且還要對有礙此類演講人的事件加以防止和注意。有人說，這便是英國民主自由的一個特徵。在英國此種情形視爲是一種很尋常的事，並不如外邦初到英國的人所感覺得那樣的嚴重可慮。而這些作政治演講，發表主張和攻擊政府的人，在把自己的情感發洩之後，反而會心安理得，心氣和平，形若無事，並不發生何種激烈的行動，他們的目的亦只是在一洩其個人的政治見解和態度，回到家後可以安心睡覺便了。日本人最能够虛心學習別人的長處，二次世界大戰之後日本民主政治的建設，可能不少是從英國學習來的。

學習一種技藝或活動的途徑很多，最普遍的有兩種：一是知識上的吸取，一是從實際的事物求經驗。譬如：學習游泳，先從基本動作中如：呼吸調整，浮起身體的道理和手足如何推動的知識吸取，是一種學習的方法；另一種有效的方法，便是把初學游泳的人拋在不深不淺的水裏，迫使他自已掙扎學習游泳，到了必要時再加以援手，使其不致喝得太多的水而受苦，或被溺斃。這樣的學習游泳也許會有驚人的成就，較按部就班的學習還要快些。我初習游泳便是被人如此捉弄而學會的，雖則在初吃了不少的水，受了若干的苦頭，但是結果則非常圓滿。我看見的日本青年在第一次世界大戰之後，一九一八年，學習民主的情形，在初雖則覺得令人感覺可笑，但久而久之便亦覺得會自然地建立起民主的秩序來。學習民主有如開墾荒地一樣，初初長出的或許是些野草、雜樹，決不會馬上生出五穀稻米的，也不會忽然長出牡丹、芍藥和美麗的花朵的。因此，忍耐與長期不斷的努力是十分必要。我當時年齡僅在十八、九歲左右，我對於民主雖然十分嚮往，但我那時有一異樣的感覺，即是，民主政治是衆人的政治，而許多的衆人如何才能把政治弄好，必定需要一種有規律的民主秩序，才不會亂糟糟的發生許多困擾與紛亂。自此，我胸中便一直縈繞着一個如何實行民主和建立民主秩序的問題。

到了民國八年秋我由日本轉到美國去留學，在最初幾年中，我並沒有發現美國這個國家有什麼了不起的地方，美國當時的物質文明進步，當然是我們中國所望塵莫及的。但是關於這些，我認爲只要在我們革命成功之後能够建立一個穩固的政權，迎頭趕上，努力作去，我們一定亦能做得到，並沒有什麼稀罕！惟有一件我所親自經歷的平凡事件，使我對美國的文明進步發生了另一種異乎尋常的讚美。那時我所就讀的學校是一所浸信會所辦的俄亥俄威瑟靈大學，這所大學人數約三千餘人，照學校的習慣，每日上午九時半至十時，全校的師生都要集合在大學的禮堂裏舉行祈禱。全校的師生由課室走到禮堂約需五分鐘的時間，大家坐定之後，照例由校長或資深的教授

領導祈禱，如是又約需五分到十分鐘。學校當局遇有須得向學生宣佈的事，亦便在此時提出報告或講話。最堪注意的事是：大學學生會的會長往往利用這短短約二十分鐘的時間，向集合在一起同學，把應須提出報告，或須交付討論的事件提出討論，學生會的會長當然便是此會的主席，教職員們則坐着一如會衆。我見到在這短短的時分間內竟能有條不紊，有發言，有動議，有討論，有修正，有表決，處理了許多重大的事件，表現出一種條理分明、秩序井然的羣體活動的民主精神。這種有規律有秩序的活動，不僅表達和尋求出多數的意向，而且真正做到了和諧一致，羣策羣力的地步，使我歎爲觀止！如果說了解什麼是美國的精神，這應當是在計算之內的一件事。如果說美國是一個民主的先進國家，在這些表現中，才是美國民主政治的基礎。自此以後我才漸漸領悟一點：中山先生爲什麼要寫會議的法則那部乾燥無味，有如嚼臘的書，和把這部書後來命名爲民權初步和在建國方略中列爲社會建設的用意。因此，我才選讀了一門議事法的功課，讀了這門功課之後，所知的亦不過一些開會議事的規律和程序而已。至於把這種知識應用到實行民主政治的重要，當時的感受尙並不太深。

(九)

以上所說已經是將近五十年前的一些回憶。回想當時我曾做了一件很笨的事：我費了許多精力和時間都不會得到結果，一直到了四十多年以後，民國四十九年，第三次國民大會在臺開會前不久才得到答案。這件事發生是由於中山先生在「民權初步」一書的序言中一段提示所引起，序言裏說：「此書所取材者不過數種，尤以『沙德』之書爲最多，以其淺顯易明，便於初學，而適於吾國人也。」我爲了想找出「沙德」原書作參考，於是在圖書館的目錄裏遍查與「沙德」二字的英文發音相近之字彙，以便找出此書的原本。由於中山先生沒有將英文明白說

出，所以我當時認為「沙德」二字的字音，可能便是英文 Sand 一字的譯音，因為 Sand 這個字在英文的原意便是「沙」的名辭，中山先生把他譯作「沙德」，可能是音意都能相關。誰知用 Sand 這個姓字寫作的書不少，不過遍查之後竟沒有發現一個同樣姓字的人寫得有關於議事學這種書，真使我萬分失望！我的假設固然錯了，集千辛萬苦的求證，亦沒有發生偶合與奇蹟！當時亦會想到何不直接寫信回國問一問中山先生較為簡便？第一、是怕以此麻煩他；第二、這大約是在民國九年、十年之間，其時正是討平莫榮新軍事初結束之後，中山先生正在廣州組織護法政府的時代，恐怕他無暇作答；第三、年輕人普遍都有不服輸的蠻皮氣，總自信能夠終有一朝由自己尋求出來。在美國住了幾年之後，我又去到加拿大，我對於此事不斷的留心，仍然是一無結果！我於民國十三年回到廣州本有機會親自問一問中山先生，而我竟未及此，到了民國十四年中山先生又不幸去世，更無從問起了！一直到了約四十多年以後，民國四十九年，第三次國民大會在臺灣召開之前不久，才由我國駐美文化參事曹文彥先生，在偶然一個機會中考證出來。他將經過情形函告張其昀先生，再由張先生轉告於我。正如俗話有謂：踏破鐵鞋無覓處，得來全不費功夫了！

曹文彥先生考證出來的結果「沙德」二字顯係英文 Shattuck 的譯音，因為有一個女作家名露西夏德克 Lucy Shattuck 曾寫了一部有關於議事學的書，名叫「婦女參政的議事手冊」，Women's manual of Parliamentary Law，出版於一八九一年，照普通話的音譯 Shattuck 似乎以譯為春德克為宜，可是中山先生誕生在廣東香山縣，照廣東話的發音譯作「沙德」二字，原亦與英文原音是相符的，我因為沒有注意到廣東話的發音，無怪自己招致了許多麻煩，說來亦真可笑！細細考證在七十多年前沙德女士為甚麼要出版這一部「婦女參政的議事手冊」的原因，亦很值得在此一提。在十九世紀末期，一八九一年的時候，美國的婦女尚沒有參政權，她

們爲了要爭取參政權，於是便組織了一個婦女爭取參政權的團體，沙德女士便是此一團體的秘書。很顯然的，他之寫這部書的主要動機，便是爲了告訴當時女權運動的婦女們，如果婦女不知道實踐民主，表達民主和作國家主人翁的一套法則、程序和例規，縱然婦女獲得了政治權，取得了與男子平等的地位，亦等於是一羣烏合之衆，不會發生何種的力量。所以婦女在爭取政治權的同時，便必須具備運用民主政治的法則和例規一套的知識和方法，所以她這部書命名「婦女參政的議事手冊」，亦正如中山先生提倡民權主義，而把西方實踐民主的議事法命名爲「民權初步」有同樣的用意。從曹文彥先生這一發現，使我們不但知道「民權初步」這部書所依據的沙德女士原著「婦女參政手冊」的來源，而且由此可以推想到中山先生在寫他有關議事法一書，所以要以「民權初步」爲書名的道理，這真可說得上是一項重大的發現，同時亦是考證民權初步命名的一個奇蹟！

(十)

白崇禧將軍在世時，他於擔任了一次會議的主席之後，悻悻的歎息道：主持一個不及千人的會議，比指揮百萬大軍作戰還要困難，這種滋味真令人難受啊！我直率的對他說道：運用一個民主會議來解決問題，本來就與用戰爭來解決問題，是大異其趣的兩回事，當然是不可同日而語的。人類在原始社會時代解決問題的辦法是用武力、強權和戰爭；在初靠腕力、石頭、棍棒來制服羣倫，後來使用刀、矛、劍、戟等鐵器來作武器，到了近代則用槍、砲、戰車、毒氣、原子彈等爲解決國與國之間，權力與權力之間的衝突。後來人類因鑑於用武力、強權和戰爭來解決問題，終不是一項根本的辦法，可能弄到愈弄愈複雜而不可收拾，於是人類才發現在使用武力之外另有一解決問題的辦法，那便是和平的協商（Negotiation）。和平協商便免不了有關各造坐在一起來會議以謀求解決

。會議要如何才能有結果呢？於是便不能不產生一套相互間的禮貌與尊重，程序與法則，以達成協議，解決問題。這些原理法則應用到政治上便是民主政治。所以中山先生主張民權主義便特別要注重民權初步一書，先教導人民以學習作國家主人翁的方法，這書有如軍事學方面的操典，學習不好，便不會成爲有節制，有戰力的軍隊。民主的實踐如果沒有這一套基本的知識和學習作基礎，便只有紛亂困擾，而不能解決問題。有名的政治學家畢爾德教授有言：「議會的典例，對於國家政治行爲的影響，常較憲法所發生的效力爲大。」我們主張民權而不注重這些基本工作的學習，將不會有太大的成就的。中山先生在三民主義講演未完成之前，先要辛苦來完成民權初步一書，作實行民權的初步教材，其用意當然在此。

我自民國六年，在中學生時代，第一次得閱「民權初步」一書最早出版的原本，到現在已足足有六十餘年之久，自會議規範於民國四十三年五月十九日公佈試行至今，則又已整整二十四個年頭，我始終認定中山先生「民權初步」一書所闡發的民主常規，是他遺教中最被忽視的部分，亦即是民權主義在中國至今尚未建立穩固基礎的最大原因。（原載「中華民國行憲三十年」三二三—三四八頁）

中華民國七十二年九月

民主典例與民主憲政

版權所有
翻印必究

著者：黃

季

印行者：國

史

館 陸

地址：臺北縣新店市北宜路二段四〇六號

電話：九一一一五五六三

承印者：俊人印刷事業有限公司

地址：臺北市辛亥路一段七十二號

電話：三九三三四二

國史館

Academia Historica



國史館

Academia Historica

