

抗戰建國小叢書
政治建設類第三種

石公院長教正

五 權 憲 法 要 論

後生
江海潮敬呈

軍事委員會政治部印



MG

DP2P.6

1704

抗戰建國小叢書
政治建設類第三種

五
權
憲
法
要
論

軍事委員會政治部印



3 1763 1258 9

五權憲法要論目次

引言

第一章 憲法的根本意義

第一節 五權憲法是 國父所獨創的

第二節 憲法是政治上的機器

第三節 五權憲法和三權憲法原則上的重要區別

第二章 權和能的根本意義

第一節 權和能在哲學和政治學上的論據

第二節 權的意義

第三節 能的意義

目次

一

(一)

(二)

(三)

(四)

(五)

(九)

(九)

(一)

(三)

第三章 權和能的分離 (一五)

第一節 權是人民的政權，能是政府的治權 (一五)

第二節 四個政權的意義 (一八)

第三節 五個治權的意義 (二九)

第四節 權和能的交互性及政權和治權的交互作用 (二九)

第四章 中央與地方的治權的劃分 (三一)

第一節 一般的中央和地方權力的調和 (三一)

第二節 一般的限制三權和地方分權與中央集權 (三一)

第三節 權能分離中的均權 (三四)

第五章 國民大會和代議制度的區別 (三六)

第一節 國民大會的性質和作用 (三六)

第二節 代議制度的意義 (三八)

第三節 總統會議和議院的方法 (四二)

第六章 民生和憲法 (四三五)

第一節 政治和經濟的交互作用 (四四五)

第二節 人民在經濟上的權利和義務 (四五六)

第三節 由政治的民權進而至於經濟的民權 (四七八)

第四節 民生就是社會進化的重心也是政治經濟的重心 (五一)

第七章 中華民國憲法草案(五五憲草)概觀 (五四)

第一節 確定三民主義的信仰 (五四)

第二節 實行劃分政權和治權 (五六)

第三節 以縣市地方自治作憲政基礎 (五九)

第四節 從實行憲法裏實現民生主義 (六〇)

第八章 國家元首在五權憲法政制下的法律地位 (六四)

第一節 大總統在法律上一般的地位 (六四)

第二節 大總統職權解職和缺職的法律關係 (七三)

五 權憲法要論

四

第三節 大總統身份和職務上的權利和義務……………(七四)

第四節 大總統的職權……………(七六)

附 錄

引言

去年的冬天，辱承

國民政府軍事委員會政治部政工業務研究班的盛意，邀我去講授「五五憲草的研究」，遂草成五權憲法要論一稿，復承該部校正付印，列爲抗建小叢書，更使作者感到無限的榮幸。首先有幾點應該提出說明的：

一、我們大家都曉得，五五憲法草案是根據 國父的五權憲法學說而創制的，倘我們要瞭解五五憲法草案精神所在，那麼必先要瞭解 國父的五權憲法學理，我們要是把 國父的五權憲法學理解以後，那自然的就明瞭五五憲法草案了。也可以說五權憲法學理是個主幹，五五憲法草案是個枝體。我寫這篇講稿的用意，就叫作五權憲法要論，乃是想使一般讀者，對於 國父的五權憲法學理，先有個清楚而具體的概念，然後就可以明瞭五五憲法草案了。

二、關於選用的資料，除遵照 國父關於憲法全部遺教和 總裁對於憲法所指示的要義外，其餘關於憲法理論方面，都是個人十年來攻讀憲法所得到的一點心得。



(南)

三、寫這篇講稿的重心，約有六點，就是：（一）五權憲法是國父所獨創的，在根本上與三權憲法不同。（二）申述國父創發的權能分立學說，并且說明他在政治學上的功用和效能。（三）說明國民大會和代議制度不同的地方。（四）闡述政治經濟交互作用，進而論到經濟上的民權重於政治上的民權，也就是現代由於政治的民權階段而進於經濟的民權階段，因此國父就說明民生是社會進化的重心，也是政治經濟的重心。（五）論述五五憲法草案概觀，也就是說明五五憲法草案的內容。（六）說明大總統在五權憲法政治下的法律地位，也就是說明五權憲法在實際政治上運用的效果。

四、根據國父的權能分立學說，個人深信中央集權政治的效果和功用，并以大總統為行政的重心而總攬治權，而造成一個萬能的政府的一個政治機構。所以說五權憲法以行政權為中心的政府，不是個集權政府，而是個集能政府，也不是個權威政治，而更不是個獨裁政治，乃是個全能政府下的全民政治。

五權憲法要論

江海潮編著

第一章 憲法的根本意義

第一節 五權憲法是國父所獨創的

要明瞭五權憲法和一般的憲法不同的地方，就要先明白三民主義的政治理論和一般的民主政治制度不同的所在。三民主義的民權主義，既然是國父所獨創的民主政治的理論——就是全民政治——那麼所以實行民權主義的法律工具——憲法——也就是當然國父所獨創的。國父說：

「……五權憲法是兄弟所獨創，古今中外各國從來沒有講過的。諸君知道近來一、二百年，世界上的政治潮流，都是趨重立憲。……到底什麼叫做憲法呢？簡單的說：憲法就是把一國的政權分作幾部分，每部分都是各自獨立，各有專司的。各國

的憲法，祇有把國家的政權分作三部，叫做三權；從來沒有分作五權的。五權憲法，是兄弟創造出來的。兄弟創出這個五權憲法，大家都有點不明白，以為這個五權憲法，有什麼根據呢？五權憲法的根據……就是我研究各國憲法，獨自思想出來的。至於講到五權憲法的講演，十數年前，祇有在東京同盟會慶祝民報週年紀念的時候，講演過一次。……在當時大家的意思，以為世界各國，只有三權憲法，並沒有聽見過什麼五權憲法的。……便覺得很奇怪，以為是兄弟憑空杜撰的，不知道兄弟創這個五權憲法，實在是根據的。兄弟提倡革命三十多年，……在全球奔走之餘，便把各國政治的得失源流，拿來詳細考究，預備日後革命成功，好做我們建設的張本。故兄弟當亡命各國的時候，便很注意研究各國的憲法。研究所得的結果，見得各國憲法，祇有三權，還是很不完備，所以創出這個五權憲法，補救從前的不完備。」（國父五權憲法講演）

我們現在知道五權憲法乃是國父所獨創的，便要進而追求國父說的憲法的功用是怎樣的？也就是國父怎樣的規定憲法的意義。

因為政治是要適合於國情民性，不像物質的東西，是可以無條件的用外國的產品。所以國父創造五權憲法的理由，就是要拿中國固有的社會政治的條件去適應世界的新潮流。

第二節 憲法是政治上的機器

在一般的民治國家，因為他們沒有一種可以作為信仰中心的政治主張，沒有高於政治可以支配政治和法律的共同信念。所以他們便把憲法當作是他們政治的信條，好像離開了憲法，便沒有政治，而在我們三民主義的全民政治的觀點上，憲法祇是實行主義的一個重要的方式而已。換句話說，憲法是實現三民主義的工具，是要受三民主義的限制，而不能變更三民主義。再進而言之，三民主義的憲法，是可以隨時由國民大會，拿全民的意思去變更牠，好像一個機器，可以由人的意思去自由運用。但是機器是不能限制人的自由意思的。

國父拿機器來比喻憲法，就是把法律當作是實行政治主義的工具的意思。我們就這一點可以推想出來，在三民主義之下的憲法，不是造成國家根本信念，它也不是人民和政府所共守的唯一約束，它只是實行三民主義的唯一法律上的工具了。因為就三民主義的民權主義的理論上說；國家的主權是屬於人民全體的，同時又是全體人民必須是信仰三民主義的，才能建設三民主義的新國家。所以在國家之上，或者就是在造成新國家以前，就有了至高無上的三民主義的信仰，也就是全部 國父遺教的接受，所以憲法就是

實行主義的工具，全民有完全的權力去運用他。

第三節 五權憲法和三權憲法原則上的重要區別

五權和三權是在性質上和根本的原則上的不同，不是立法方法和技術上的區別，這是人人所知道的，到底它的不同的根本原則是甚麼呢？還要加以法律上的說明。最簡單的說，可以分爲以下各點：

(一)五權是共同一致，分工合作。三權是平衡牽制，互相對立。

在這裏我們要根本明瞭的一點是：五權是指着政府的治權學說的，不包括政權在內，五權既然是單獨的政府治權，那麼五權的本身，就等於三權的行政權。行政的根本原則，是要決斷，迅速，減少阻礙，造成一個有力的機關，所以就是在原來採取互相牽制的三權憲法之下，它對於行政一權的本身作用，也極力的避免互相衝突的毛病。那麼在原來就是分工合作的五權憲法裏，它當然是更要把五個治權，弄成一個極有力量的機體。換句話說，就是把五個治權合成一個以行政爲中心，造成萬能的政府的一個機構。所以說五權憲法，是共同一致分工合作。共同一致，就是以總統爲領袖去執行治權。分工合作，就是五院都是在治權的範圍以內，向總統負責去工作，它本身沒有互相牽制的作用。

用。相反的，在三權的憲法裏，它根本就不分政權與治權。所謂三權者，好像都是行使國家的統治權的一部分。換句話說，就是：立法權代表人民行使國家的立法統治權，司法權代表國家行使法律的統治權，行政權是代表國家行使行政的統治權。——把這三部分統治權合起來，就叫做國家的主權——因為他不分權與能，把人民和政府平等對立起來，它爲着防止政府利用它的權利來壓制人民，所以在憲法爲人民一方面着想，就不能不爲人民保留立法的彈劾和不信任的權力，並不是另從行政裏分出司法的權力，聯合起來對抗行政權。同時又爲行政權方面着想，恐怕立法權過於阻撓行政事務，和司法權任意干涉行政官吏的職權，所以，就要給予行政權一種解散議會和任免司法官吏的權力，這顯然是恐怕各部分濫用它的權力，所以才用這種平衡牽制和互相對立的作用。但是在事實上，越想牽制，就越不平衡。越想對立，就越容易起衝突。這都是權能不分，沒有把握住政治問題的重心的原因，因爲政府的進行，總要求一個重心，平衡就很難把握着前進的重心，所以一國父又說：

「憲法是從英國創始的，英國自經過了革命之後，把皇帝的權力，漸漸分開，成了一種政治的習慣，好像三權分立一樣。……後來，有位法國學者孟德斯鳩……，發明三種獨立的學說，主張把國家的政權分開成立法司法行政三權……，但是後來因爲政黨發達，漸漸變化，到了現在并不是行三權政治，實在是一種政治。英國

存在的政治制度，是國會獨裁，實行議會政治，所謂以黨治國的政黨政治。（五權憲法講義）

（二）五權憲法是拿政權管理治權，三權憲法是拿立法權來監督司法與行政權。

單就五權憲法中的治權說，那五個權是統一的，但是就政權和治權來說，那麼治權又是受政權管理的，但是這種管理作用，是隸屬的關係，不是對立的形勢，更和互相牽制的意義不同。換句話說就是，政權是處於主人的地位，治權是處於公僕的地位。政權不僅是可以監督治權的活動，並且隨時可以停止和指揮它改變活動的方向，因為這樣，所以代表人民行使政權的國民大會，可以選舉行使治權的領袖，同時也可以罷免他。最後更可以由人民行使直接民權去罷免不能盡職的國民大會的代表。這樣在五權憲法裏，就是拿政權作中心去支配整個的治權。它是豎的關係，多於橫的關係。層層管理的作用大於互相牽制的作用。至於三權憲法，拿立法和司法權監督行政的活動，那是勉強的把立法權作個中心，事實上全體人民是沒有法子可以監督他們所選出的議員，更那能說到監督行政。至於議會的議員，往往和行政的內閣人員成爲一體——政黨內閣——對於政府只是隨聲附和，甚至是通同作弊，監督只是具文而已。不然所謂監督者，也只是反對黨對於執政黨的內閣的搗亂罷了。

（三）五權憲法是要求萬能的政府，三權憲法是要縮小政府的權力。

五權憲法是把政權拿在人民手裏，隨時可以選出有專門能力的人來作公僕，爲全民作事，又像是一個公司的股東大會，可以決定經理的去留，並且拘束他的行動。所以在五權憲法裏，不惟政府的治權擴大，而且也是要求萬能的政府。政府越萬能，人民越可以享受福利，就是政府越能盡能力，人民就越可以享權利。相反的在三權憲法裏，在立法權方面，時時防止行政權的專橫，往往因人立法，用種種立法的手段，牽制行政機關的活動。政府的權力越縮小，政治的進步就越遲滯，結果是限制行政權就等於限制好的政府爲人民去積極的謀福利。但是在權能不分的政治制度之下，全民既然沒有方法可以管理政府，那麼它寧肯減少人民的福利，也不敢放任政府去自由活動。因爲沒有權去直接管理政府，那麼有能而無德的人，是隨時可以有作惡的機會，如果是這樣，那麼萬能的政府，同時未必不是萬惡的政府。

國父認爲在歐美沒有實行權能分立學說的國家，如果它的政府是真心爲人民作事，也是能力越大成績越好。如果再能實行權能分離那麼更是政府的能力越大越好了。因此在實行權能分離的五權憲法的中國，也是同樣的要求像德國俾斯麥當權那樣的萬能政府來爲全民作事。

再進而推究國父的權能分立學說的哲學根據，是出於知難行易的學說，知難行易的學說，用到政治學理上，就是說明了一般的人民只是能實行的，不一定是能知道所以

行的道理。這樣的人就叫做他是有權。就是說：他不知也不行，好像是未成年的人，在法律上雖然是沒有行為能力，但是他確是享受法律上保障他的權利的權，他的一切利益，是由法定代理人去代他取得，在另一方面聰明特出有專門知識的人，他能知又能行。因為他能知，所以能知道要行的道理，所以就叫他先知先覺。這樣的人，不僅是享受權利的權，同時更有爲一般人謀福利，就是幫助其他的人取得權利的能力，因為他有這樣的能力，再拿道德的觀點上去提倡他發展這種能力，去爲一般人作事，就是以服務爲目的道德的人生觀。所以歸根結果的說，五權憲法的根本信條，是權能分立，而權能分立的根本主旨，又是源淵於知難行易，而知難行易又是要使能知能行的人爲不知不能行的人去服務。如果是能知能行有聰明才能的人，都以服務爲目的，都能夠放棄他的權利去爲他人取得權利，那麼不知也能行的人，就自然可以坐享權利了。

第二章 權和能的根本意義

第一節 權和能在哲學和政治學上的論據

前面所說 國父權能分立學說的哲學根據，是出於知難行易的學說，乃是就其在哲學上的基礎而言。現在再進而推究 國父關於「權能分離」和「五權分立」的主張，這兩個學說的原動力是甚麼？一個原動力是從哲學上的積極與消極性兩種綜合作用的結果，另一個原動力是從實際政治上的治人和治法兩種交互作用的總合，並由這兩種綜合交互的結果而形成一種統一性。

積極性在哲學上是屬於動的，並且是向外發展，消極性是屬於靜的，而且是向內收縮。如果積極性過於澎漲，繼續不斷的向外發展，便會造成一種奇形的猛進，就成爲凸形。相反的消極性過於發展，總是向內收縮，有退而無進，結果便形成凹形。必使積極和消極力平衡發展，動靜適宜。然後才能使保持穩定的狀態。在實際的政治上積極性過於澎漲，難免不發生過激的革命行動，往往使社會演成紛亂的狀態。消極性過於澎漲

，則又容易養成因循遲緩的現象，使政治不易進步。國父的權能分離學說，就是根據哲學上的綜合性去運用政治。

治人和治法，也是調整政治作用兩個極重要的原因，如果有治人而無治法或者僅有治法而無治人，在政治運用上都容易發生極端的流弊，失去了調和的作用，倘無治人也不能夠運用治法，如果要無治法也不足以補救治人的缺點，必須選用得當，方能收補長去短的效能。所以國父這兩種學說，是從實際政治的運用的經驗和理論相配合而來的。

國父根據前述的兩種道理，便把「權」和「能」劃分，一面主張人民要有充分控制政府及管理國事的權，他方面則又主張政府要有萬能的「能」去治理國事，而造福於全民。前一個便叫做「政權」，則屬於人民的，後一個就叫做「治權」，則屬於政府的。人民必須有了政權，才能夠控制人和事。對人的控制，就是選舉和罷免權，對事的控制，就是創制和複決權。對人的選舉和罷免權，便是治人作用的表現，對事的創制和複決權，就是治法作用的表現，而人民直接行使這四種政權，也就是發揮治人和治法的一種綜合作用。必須這樣，才能夠發揮人民控制政府的力量，非經過這種過程不能實現全民政治。至於政府的治權，也有對人對事兩種作用，對人便有考試和監察權，對事又有立法和司法權，對人的考試和監察權，就是一種治人作用的表現，對事的立法和司法權，就是一種治

法作用的表現，而行政權則是基於治人治法兩種作用所構成的一種統一性。這就是前面所說的治權中的五權，以行政權為中心的道理，必須這樣才能夠推動政治，增高行政的效能。因為由於權能分工和政權支配治權的作用，才能夠使人民和政府間發生一種調合作用，也必須是能夠減少了人民和政府間的衝突，然後才能夠建設一個「真能夠政府」為全民去謀福利。

第二節 權的意義

爾父把憲法看作是機器，機器是為人用的，那麼所以運用這個機器的作用，就叫做「權」，也可以說機器本身的力量叫做「能」，那麼運用或者是支配這個能的力量，就叫做「權」。權就是最高最大的力量，也就是力量的力量。爾父說：

「甚麼是權呢？權就是力量，就是威勢。那些力量大到同國家一樣，就叫做權。……機器的力量，中國話說是馬力，外國話說是馬權。所以權和力量在是相同。有行使命令的力量，有制服羣倫的力量，就叫做「權」。把民同權合攏起來說，民權就是人民的政治力量。」（《民權主義第一講》）

我們明白了把人民的力量用到政治上，就叫做「權」，就要問怎樣去運用這個力量呢

？運用這種力量的目的是甚麼？不然就是有一種也不會運用，或者竟是運用無序，做做弄弄權所害。這國父又解釋這個意義說：

「……民權是什麼作用？……簡單的說，就是要來維持人類的生存。人類要能夠生存，……人類要在競爭中求生存，便要奮鬥；所以奮鬥這門事，是自有人類以來天天不息的。由此便知權是人類用來奮鬥的。」（民權主義第三節）

人類生存既然需要權，所以政治上的權，是隨着時代進步的需要而不同其方式與作用。因為在人民的心理上對於運用這個權的主體和觀念不同，可以分爲四個方式來說明。

一 國父說：

「由此可見人同獸爭以後，便有天災，要和天爭，便發生神權，由有歷史到現在，經過神權之後，便發生君權，有力的武人或大政治家，地教皇的權力奪了，或者自立爲教主，或者自稱爲皇帝。於是由人同天爭的時代，變成人同人爭。……世界自有歷史以來，都是人同人爭，從前人同人爭，一半是用神權一半是用君權。後來神權漸少。羅馬分裂之後，神權漸衰，君權漸盛。到了法王路易十四時便爲極盛的時代。他說：皇帝和國家沒有分別，我是皇帝，所以我就是國家。把國家的甚麼權都拿到自己手裏。……君主專制一天厲害一天。……人民到不能忍受的時候，便一天覺悟一天，知道君主專制無道，人民應該要反抗，反抗就是革命，所以首義者

來革命的思潮，便非常發達，便發生民權的革命。民權革命，是誰同誰爭呢？就是人民同皇帝相爭。所以推求民權的來源，我們可以用時代來分析。再概括的說，說：第一個時期，是人同獸爭，不是用權，是用氣力。第二個時期，是人同天爭，是用神權。第三個時期，是人同人爭，國同國爭，這個民族同那個民族爭，是用君權，到了現在的四個時期，國內相爭，人民同君主相爭，在這個時代之中，可以說是善人同惡人爭，公理同強權爭。到這個時代，民權漸漸發達，所以叫做民權時代。」（民權主義第一講）

第三節 能的意義

「能」就是作事的知識和學術，是從本身發生出來的力量，不是從本身以外可以借用的。在法律上所說的能力，就是說：他有作那件事的能力，像意思能力，行為能力和責任能力等名詞，都是說某一個人，他可以有那種意思，作那種行為和負那種責任。也有時是反面說，某一個人是沒有那些能力，如果是沒有那些能力，就不能得到那些能力所生的結果，要是有些能力，就要得到那些結果。但是有些人雖然沒有作某種事的權力，他在法律上也可以享受由某種能力所生出的權利，不過是要由法定代理人去替他盡某種能力而已。像似未成年人和精神不健全的人，雖然缺乏管理財產的能力，但是他仍

倘有繼承財產的權利，就是一個例子。國父把政治的作用，分成權和能兩個東西，把權交給人民，就好比把應繼承的財產權交給未成年的人，把能交給政府的官吏，就好比把管理財產的行為，由未成年人的法定代理人去執行，是一樣的道理。國父拿中國的歷史事實，來比喻甚麼是有能的人，爲甚麼有能的人，可以信任有能的人而坐享其權利……」

「我們可以拿三國演義來證明，譬如諸葛亮是很有才學的，很有能幹的。……阿斗是很庸愚的，沒有一點能幹。因爲這個原因，所以劉備臨死的時候，便向諸葛亮說，「可輔則輔之，不可輔則取而代之」。劉備死了以後，諸葛亮的道德還是很好，阿斗雖然沒有用，諸葛亮依然是忠心輔佐。所謂「鞠躬盡瘁，死而後已」，由這樣看來，在君權時代，君主雖然沒有能幹，但是很有權力，諸葛亮是有能沒有權的，阿斗是有權沒有能的。阿斗雖然沒有能，但是把甚麼政事都付託諸葛亮去做，諸葛亮很有能，所以在西蜀能夠成立很好的政府，……用諸葛亮和阿斗兩個人比較，我們便知道權和能的分別。……現在成立共和政體，以民爲主，大家試看這四萬萬人，是那一類的人呢？這四萬萬人當然不能都是先知先覺的人，多數的人，也不是後知後覺的人，大多數都是不知不覺的人。現在民權政治，是要靠人民作主的，所以這四萬萬人都是很有權的。」（民權主義第五講）

第三章 權和能的分離

第一節 權是人民的政權，能是政府的治權

在權與能沒有分離以前，所謂三權分立者，就是把一個國家的主權，分成三部分來運用。人民只有立法權，其餘的行政司法兩部分的權力，雖然是形式上要受立法權的監督，但在實際上，仍然是互相對立的。人民和政府都是在國家的主權之下活動，人民恐怕受政府的壓迫，就時時要用民權的名義去反抗政府，而在政府，則又往往假借事權統一一，或執行法律，維持安寧秩序的名義，去抵抗民權，雙方相待不下，最易於阻礙政治的進步，甚至於激成政變。所以在一般的民治國家之下，內閣的改組和議會的解散，都是由於政府和人民爭權的結果。自從國父發明了權能分離的學說以來，那麼政府便不能行使國家的主權，因為國家的主權是屬於全體人民。政府之所謂權，只是事權，就是治事的權，叫做治權者，不過表示它只是一種權限，而僅限於做事的範圍以內的權限，而不是決定人民和國家的意思的權力。權力可以支配權限，而權限不能抵觸權力。權限

就是能，權和能不是對立的，是統屬的，照這樣的辦法，就只是有政權的人民，可以決定國家的政治方針和管束政府，而只有治權「能」的政府，是不能對抗人民的，要是對抗人民的權，就是反抗國家的主權，就是叛國。這種界限分清以後，人民和政府便沒有權力的衝突了。國父對於這點特為詳細的說明是：

「歐美學者，現在祇研究到了人民對於政府的態度不對，應該要改變，但是用什麼方法來改變，他們還沒有想到。我現在把這個方法已經發明了，這個方法是「權與能分開。」（民權主義第五講）

有權的人是主人，有能的人是公僕，主人雖然是無能，仍然可以享受權利，公僕雖然是有能，但是不能干涉主人的權力。國父更申明這個理由說：

「我現在所發明的是要權與能分開，人民對於政府的態度，才可以改變。……如果政府是好的，我們四萬萬人便把他當作諸葛亮，把國家的全權都交到他們。如果政府是不好的，我們四萬萬人可以實行皇帝的職權，罷免他們，收回國家的大權。」（民權主義第五講）

就一般的民主政治的學說，說明人民和政府的關係，不外兩個說法，一個是主張應由人民自己行使主權，去管理國家。一個是主張如果事實和理論的限制，人民不能共同去處理國事，或者是人民沒有這種能力，那就要由政府代表人民去管理國事。主張第

一說的，就是直接政府，雖然適合於民權的真義，但是只能實行於一定限度的地方自治團體，不能實行於較大的國家。主張第二說的，就是間接政府或代表政府，它又把政府當作人民的代表，和人民處於同一權力的地位，不能夠表現出主權屬於國民全體的使用。盧梭的民約論，是主張由人民直接行使民權，他認為民權是不能由他人代表行使的，和主權不能讓渡是一樣的。他認為代議制度下的人民，不是主人，是奴隸。他認為英國的人民只是在實行選舉的一刹那間，享有自由權，舉出議員以後，便成為代議制度下的奴隸。所以盧梭同時主張實行國民大會的直接政府制，（他所說的國民大會，就是全民的集會體，由全民直接參加）。這兩個說法，都只是認定一個權字，認定權力是不可代表的東西。因為這樣，一方面是寧肯不行使這個權力，也不能把它讓給別人，另一方面就是勉強的交給別人去行使，而又不能不想出方法去限制他行使。所以就成為「既不能令，又不受命」的樣子，也就是國父所說的歐美民治國家，人民怕政府萬能，認清限制政府的行動的樣子。國父所發明的權能分立學說，不僅是澈底的合於國家主權屬於人民全體的精神，而且可以切實運用到實際的政治上。因為他把政府的治權，當作是能夠政治上一種機構，它和人民的政權不是對等的關係，而是隸屬的關係，那麼人民就有權去管理政府的能。縱然不是人民直接去作政治的事，但是也不是委託政府代表人民去行使權力。政府的活動能力，是受人民支配的，所以在權能分立的政制之下，是行

直接政府制，而不是代表政府制。這裏有應注意的一點是：在盧梭所主張由國民全體參加的國民大會，直接立法去支配政治，固然是直接政府，而在國父所主張由人民選出代表所組織的國民大會去決定國事，也是直接的。這是因為在人民的四個政權之中，有一個罷免權，可以罷免國民代表大會的人民代表的原因。人民可以罷免代表，那麼代表就不能不認真的代表人民的意思，去行使民權。如果不合民意，人民就把代表罷免了，那就是等於人民直接參加大會。所以國父所主張的國民大會，雖然不是全體人民參加，仍然是直接的政府，而非代表的政府。這好像一部機器有推進的力量——選舉權——又有拉回的力量，——罷免權——那麼一個人對於這個機器，就有完全自由管理的權力，也就是可以直接支配它。

第二節 四個政權的意義

一般的民治國家，只認為民權，就是選舉和被選舉權。只要人民能夠選舉代議士，能夠被選為代議士，去間接的參與國政，就算是民權，最多不過是認為選舉權和被選舉權是隨着時勢的要求，放寬限制就是了，於是乎有不加以財產地位和男女的限制的普選的制度。近來因為在代議制度之下，縱然是實行普選，一般人的選舉和被選舉權的運

用，仍受着政黨和階級的支配，不能表示全民的真意，所以在歐洲的瑞士和美洲的小國家裏，才於選舉權被選舉權以外，再加上罷免制和複決的三個民權，來救濟單獨的選舉權的流弊。國父採用這個辦法，叫它是全民政治。國父解釋全民政治的四種政權說：

「自美國革命之後，人民所得的頭一個民權，是選舉權。當時歐美人民以爲民權就是選舉權算了，如果人民不論貴賤，不論貧富，不論賢愚，都得到了選舉權，那就算民權是充分的達到了目的。至於歐戰後三四年來，又究竟是怎麼樣呢？當中雖然經過了不少的障礙，但是民權仍然是很發達，不能阻止。近年瑞士的人民，除了選舉權以外，還有創制權和複決權，人民對於官吏有權可以選舉，對於法律也應該有權可以創造修改，創制權和複決權，便是對於法律而言。大多數人民，對於一種法律以爲很方便的，便可以創制，這便是創制權，以爲很不方便的便可以修改，修改便是複決權。故瑞士人民比較別國人民，多得了兩種民權。一共有三種民權，不只一種民權。近來美國西北幾邦新開闢地方的人民，比較瑞士人民更多得一種民權，那種民權是罷官權。在美國各邦之中，這種民權，雖然不能普遍，但有許多邦已經實行過了。……這四種民權，在美國西北幾州已經行得很有成績。……將來世界各國要有充分的民權，一定要學美國的那四種民權。」（民權主義第四講）

國父所說的四個民權，如果能實行，那就是全民政治，所以他又說：

「但是我們國民黨提倡三民主義來改造中國，所主張的民權，是和歐美的民權不同，我們拿歐美已往的歷史來做材料，……是用我們民權主義，把中國改成一種「全民政治」的民國，要駕乎歐美之上。」（民權主義第四講）

依據國父的指示，再照一般的通例詳細的解說，這四個權的意義如後：

（一）關於選舉權：選舉權的運用，可以分成選舉議員總統和官吏的三種。至於選舉的方式，又有直接、間接、限制、普通、公開秘密等條件。國父所說的選舉權，當然是直接、普通，消除一切財產資格種族和男女的區別。國父並且是主張偏重於職業的選舉。國民黨政綱對內政策第四條規定：「實行普通選舉制，廢除以資產為標準之階級選舉」。

國父於十三年十一月十日，以中國國民黨「總名義」發出宣言主張召集國民會議，規定預備會的代表資格是：「一、現代實業團體二、商會三、教育會四、大學五、各省學生聯合會六、工會七、農會八、共同反對曹吳各軍九、政黨」。他把政治團體列在最後的一項特別注重實業團體和商農工會，就是注重職業團體的事實。因為國父主張政府要有能，所以他於主張普通直接的選舉權以外，同時和爲要特別有專門能力的議員和官吏，就又主張限制被選舉人的資格。這種限制，當然是注重實業

舉職能力而不是資產地位。國父說：

「第一單是選舉選舉人，也不是一種補救的好方法，最好的補救方法，是補救被選的人。第二單是選舉選舉人，也不是一種補救的好方法，最好的補救方法，是補救被選的人。……這就是叫做選舉。普通選舉雖然很好，但究竟選選甚麼人才好呢？如果沒有一個標準，單行普通選舉，也難免生出流弊。」

（五）憲法條決

「怎樣去限制被選人的資格？」國父是主張拿才德技能的資格去限制。所以他就主張「被選為議員和官吏，都要經過考試，才能取得被選的資格。」

（二）關於罷免權：罷免權的運用，可以分成對於官吏的違法失職和違背政策的兩種。違法失職的罷免案，是要經過彈劾審判的法律手續和行政法院的懲戒。而對於政策的不當的罷免，就是人民不贊同政府當局的政策的罷免，是要經過國民大會議決罷免應負責的政務官吏。這是一種行政手續，被罷免者不負狹意的法律上的責任。因為罷免政務當局是很容易引起政治上的大變動，所以採取這種辦法的憲法，對於罷免的提案，是加以嚴格的限制。

（三）關於創制權：創制權的運用，可分成直接間接兩種，就議決的方式說，他原案交由公民大會本身表決的，叫做直接創制。先將議會表決，議會否決或加以修改，再將原案或議會的修正案，一同提交公民大會議決的，叫做間接創制。就提案的形式說，又

可分成原則的提出，和完全法案的提出的兩種。

(四)關於複決權：複決權的運用，又可分或意欲打消已成立的法案和希望使不成立的法案成立的兩種。前一個例是：已經立法機關通過的法律案，由一部分法定人數的公民（或政府）再要求提交公民大會複決。後一個例是：立法機關已經否決的法律，再由公民和政府要求提交公民大會複決。於此應有注意的一點是：在立法機關提出法律以前，徵求公民的同意，叫做諮詢的複決權，在立法機關議決以後，再經公民的批准的，叫做批准的複決權。

總括的一句話說。要實行全民政治，非把這四種政權運用適當不可，因為這四種政權是實行全民政治必備的基本條件。人民不但要有選舉權，而且必須同時要有罷免權，如果被選人，有了違反原選舉人公意的行為，原選舉人便可運用罷免權撤回他，這是運用罷免權糾救選舉權的流弊。但是人民若備有選舉和罷免權，也只是對人的監督作用而已，仍不能夠發揮直接民權的效能，必須同時對事也要有一種監督作用，所以人民又要有利制權和複決權，立法機關所以制定的法律，人民可以自己制定法律案，交由公民大會去通過，人民不信任立法機關所議決的法律，或者政府若施行人民所不贊同的法律的時候，便可運用創制與複決權去補救。人民必須能充分運用這四種對人對事的四種政權，然後才能夠實現真正的全民政治。

第二節 五個治權的意義

就國父主張萬能政府的意思，我們可以知道五權憲法中的治權，是拿行政權爲中心，來集中其他的四個治權。同時行政權的運用，又拿總統作中心。所以總統就是總攬治權的領袖。這裏再按照一般的通例和在五權憲法裏所應有的特殊方式，略爲說明五個治權的作用如後：

(一)關於行政權：在一般的通例，行政權的運用，可分爲獨任制和委員制。在五權憲法中，既然是由總統總攬治權，所以行政權的本身，應當是獨任制而不是委員制（建國大綱第二十一條規定；憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而督率之）到了制定憲法以後，國父又在中國之革命文中說：「由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院，選舉代議士，以組織立法院，其餘三院院長由總統得立法院之同意而委任之」。從這裏可以知道行政權是要集中的，既然是由總統負責的獨任制，不是共同合議的委員制。那麼處理行政事務，也就當然不用採多數取決的辦法，而是由總統決定方針了。當然依據國民大會所決定的意思範圍——交由行政院院長分由各部會執行。這裏要注意的是：國父只說立法院的組織由國民大會選舉，其餘三院院長由總統委任，而不提及行政院

要。那裏行政院院長就當然是由總統自己委任了。

(二)關於立法權：在一般的民治制度立法權，是由人民選舉議員來行使，它是運用民權的一種方式。是和政府的行政對立的，而在五權憲法裏，是把立法權放在政府的治權裏，作為治權的一部分，它本身只是和行政及其他司法、考試、監察的機關對立，但負分立的責任，和一般民治國家的立法權和政府取對立的形勢，是絕對不同的。所以在五權憲法裏的立法權，它只是運用治權來制定法律和決定政策。——就是通過預算、和宣戰、媾和、及外交條約案等——它並沒有像一般國家的立法權所包含的彈劾政府官吏，和對政府投不信任票的權力，因為把這種權力已經分給監察機關了。

(三)關於司法權：在一般的嚴格的三權分立的憲法中，雖然是把司法權獨立起來，好像似它可以監督行政權的運用是否合於法律，是否違背憲法，甚至於給予最高司法機關以審查法律是否違背憲法的權力。——如聯邦國家的美國憲法，奧國憲法及德國的威瑪憲法，均給予司法權以審查法律是否違背憲法的權力——這好像似拿司法權來牽制立法權。但是就事實上說，司法權只是行政權的另一種方式，它是輔助立法和行政權的作用，它只是一種消極的作用，不是積極和其他兩權對立的。換句話說：如果是立法機關所定的法律都能實行有效，行政機關也能夠拿行政手續，解決一切糾紛問題，把可以引起法律的事件減少到最少限度，那麼就可以縮小司法權的活動範圍，所以法國學者，

狄驥說「司法權並不是另外的一種權力，它是行政權的輔助，可以歸行政權監督」。從這一點上看，那麽在治權原來就是統一行政機構的五權憲法之下，司法權就更不能像在三權嚴格分立的憲法上那樣的獨立了。

(四)關於考試權：這是五權憲法中所獨有的制度，在三權憲法中是把考試權包括在行政權裏面，也就是把任用人材和選拔人材的權合成一種權，當然是很容易造成任用私人，或者是假借行政的權力干涉考試，因而弄成黨系把持政治的毛病。而且不經過嚴格的考試，是不能取得有專門知識的人材，這是 國父所主張保留中國固有的致試制度的理由。 國父說：

「凡是我們人民的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用。……并且因為沒有考試制度，一般不懂政治的人，都想去做官，弄得弊端百出。……由此便可知考試真是一件很重要的事情。沒有考試，我們差不多就無所適從。……美國選舉的時候，常常鬧笑話，我記得有一次美國有兩個人爭選舉，一個是大學畢業出身的博士，一個是拉車子出身的苦力。到了選舉投票的時候，兩個人便向人民演說，運動選舉，那個博士的學問很高深，所講的話總是些天文、地理、政治、哲學，但他所講的話，人家都不大明白，這個車夫，隨後跟上去演說，便對人民講：你們不要以為他是一個博士，是很有學問的，他是個書獃子。他靠父兄的能力，進學校讀書，我沒有

父兄的幫助，不能進學校讀書。他是靠父兄，我是靠自己。你們看那一個有本領呢？用這一番話，說得那班選舉人，個個都拍掌，都說那個博士的演說不好，這個車夫的演說很好。……選舉結果，果然是車夫勝利。……這就是祇有選舉沒有考試的弊病。……如果有了考試，那末必要有才能有學問的人，才能夠做官，當我們的公僕。考試制度在英國實行最早，美國實行考試，不過是二三十年。……英國的考試制度，原來是從我們中國學過去的，所以中國的考試制度，就是世界上最古最好的制度。」（五權憲法講演）

國父並且主張議員及其他一切公僕，都要經過考試才能取得被選的資格，他又說：「因為美國各洲之內，有許多官吏，都是民選出來的。至於民選是一件很繁雜的事，流弊很多，因為防範那些流弊，便想出限制人民選舉的方法，定了選舉權的資格，要有若干財產才有選舉權，沒有財產的就沒有選舉權。這種限制選舉，和現代平等的潮流，是相反的，而且這種選舉更是容易作弊。對於被選的平民，也沒有方法可以知道誰是適當。所以軍是限制選舉人，也不是一種補救的好方法。最好的補救方法，祇有限制被選舉人，要人民個個都有選舉權。這種選舉，就是近日各國人民要力爭的選舉，這就是叫做普通選舉。普通選舉雖然是很好，究竟要選甚麼人才好呢？若果沒有一個標準，單行普通選舉，也可以生出流弊。……依兄弟想

來，當議員，或作官吏的人，必定要有才有德，或有甚麼能幹才是勝任愉快的，如果沒有才，沒有德，又沒有甚麼能幹，單靠有錢來作議員，或官吏，那末，將來所做的成績，便不問可知了。但是有這種才德和能幹的資格的人，……怎樣可以去斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試。L（五權憲法講演）

在五權憲法之下，治法和治人是並重的，考試就是注重於人材的選拔，必須有了才德兼優的人材，才能夠推行完善的法律。所以是厲行治法，定應當注重考試權的獨立。按照當前所行的考試院組織法，考試權可分成三項去行使，（一）關於考試行政的；就是實行各種人員的考試，是由考選委員會處理之，（二）關於官吏的任免和待遇的，就是：公務員的任免和考績，以及資格審查，核定俸給，獎卹等事項，是銓敘部處理之。（三）關於考試的技術的，就是：考試的命題和評定成績等事項，是由典試委員會處理之。

（五）關於監察權：這也是五權憲法所獨有的。在三權分立憲法中，這權是包括在立法權以內。國會可以拿對於政府官吏的質問，不信任投票，和彈劾的辦法，去監督政府官吏對於國務的行爲。但是因爲在一般的民治國家，國會都是由多黨或兩個對立的大黨組成的。各黨每每因爲它本身的利害關係，對於政府的行爲，有不同的主張，此是彼非，很難得到公平的意見。有時候在行政黨內閣的國家裏，國務員就是國會多數黨的議員兼任，他們的立場相同，就是有違法失職的行爲，也可以通用作弊，是不能提出質問

，更說不到不信任和彈劾。不是政黨內閣的國家，國會對於政府，就可以因為各黨的意見不同。互相攻擊，弄得內閣左右為難，無所措手。像是法國內閣，有一個時代，平均的期間只有數個月，這種情形，就是把監察權合併在立法權以內，使國會容易對政府為難的毛病。也就是 國父所以主張保留中國固有的監察制度的理由， 國父說：

「說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類。就是遇到了君主有過，也可冒死直諫，這種御史，都是梗直得很，風骨凜然。……從前美國有一位學者叫做巴直氏他是很有名望的，寫過了一本書，叫做自由與政府，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種最良善的調和方法」。

(五種憲法講演)

當前所行的監察院組織法，監察權可以分為兩項的行使：(一)關於彈劾的，由監察委員行使之。就是監察委員可以單獨提出彈劾案，經審核後，再決定應否將被彈劾的人交付懲戒。如果監察院准把該項彈劾案交付懲戒，無論它的結果怎樣，原提案的監察委員，是不負責的。換句話說，就是：被彈劾人雖然經過懲戒委員會宣告彈劾不成立，原提案的監察委員也不受甚麼處分的。(二)關於審計的，由審計部行使之。其行使的方式，又可以分為(1)監督預算的執行，(2)核定各機關收支款，(3)審核預算決算，(4)精察財政上的不法或不忠的行為。

第四節 權和能的交互性及政權和治權的交互作用

就性質上說：權和能是不同的：權可以支配能，而能不能支配權，權是主動的，能是被動的，權是原動力，能是爲原動力所運用的機器。但是從運用的形式上看，這兩個作用，又是互相爲用，有不可分離的關係，沒有權去支配能的，那麼能就成立了無用的消耗力量，或者竟是發生了衝突矛盾的現象。沒有能去放射權的動力，那麼權也就等於無用了。這好比機器縱然是能夠自動，但是沒有人按照一定的目的與方法去運用它，是不能生出有效的結果來。但是人也必須借着機器的力量，去達到他的生產欲望的目的。所以必須是有權和有能的人合作，才能夠完成政治上的最大目的。國父解釋政權和治權的交互作用是：

「那麼在人民和政府的兩方面，彼此要有一些甚麼的大權，才可以彼此平衡呢？……用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那才算是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，才可以彼此平衡。我們要詳細明白這兩種大權的關係，可以用一個圖來說明，就這個圖看，在上面的政權，就是人民權。在下面的治權，就是政府權。人民要怎麼樣管理政府，就是實行選舉權，罷免權，創制權，複決權。政府要怎麼樣替人民做工夫？就是實行行政權，立法權，

司法權，考試權，和監察權。有了這九個權，彼此保持平衡；民權問題才算是真解決，政治才算是「有軌道」。（見民權主義第六講）

國父在這裏所說的平衡，不是對峙或互相抵抗的意義，是說要運用得適得其當。要把對峙的意思，那便和不分權能的三權分立的民權說，沒有分別了。這是我們要注意的一點。所以說政權與治權的交互性，係就權和能所屬的主體不同而言，政權既然屬於人民，而治權則屬於政府，那麼政權自然是高於治權的。前面曾論到這兩種權的性，政權是主動的權力，治權是被動的權限。換句話說，就是人民拿政權去支配政府的治權，也就是人民拿那四種權去監督政府唯一有效的治權的工具。政權與治權雖然是在縱的方面發生一種均衡的關係，但是在橫的方面仍然是一種從屬的關係，如果認為人民的政權和政府的治權在運用上是要求平衡，那是誤解了國父的權能學說，因為政權與治權在運用上僅僅發生一種交互作用，並不是發生一種均衡的關係。由於他們發生聯繫關係，遂形成一種不可分性。政權固然高於治權，但也能任意運用它去干涉政府的治權，以至於使政府不得充分發揮其能力。相反的治權要是過分發展，當然也要妨礙人民監督政府的作用。因此說政權與治權的交互性，在消極方面上就是要防止權和能不過當的發展，而在積極方面便是調協政治上二種圓活的效力，使二者得一重心，成為有機的作用。

第四章 中央與地方的治權的劃分

第一節 一般的中央和地方權力的調和

在還沒有說明 國父所說的中央與地方均權的方法以前，應先說明一般的中央與地方權力的調和方法。也就是和緩中央集權與地方分權的爭執，使它不墜於各趨極端的辦法，它只是敷衍一時，即使兩方的主張能互相讓步，互相遷就，仍然不能徹底遠離心力和向心力的矛盾性，使它相反而相成。我們先說明了一般的中央集權和地方分權的辦法，再和 國父所主張的均權比較，才能夠明瞭均權的優點。 國父舉出美國的實例，來說明一般的集權與分權的調和辦法是：

「因為聯邦憲法成立之前，全國人有兩大派的主張，所以頒佈的憲法，弄成兩派中的一個調和東西，把全國大政權，如果是屬於中央政府的，便在憲法之內明白規定。若是憲法所規定以外的，便屬於地方政府。比方幣制，應該由中央政府辦理，地方政府不能過問。像外交，是規定由中央政府辦理，各邦不能私自和外國

訂約，其餘像關於國防上海陸軍的訓練，與地方上民團的調遣等那些大權，都是歸中央政府辦理，至於極複雜的事業，在憲法上未有劃歸中央政府的，便歸各邦政府分別辦理。這種劃分，便是中央和地方的調和辦法。美國由於這種調和辦法，人民究竟得到了多少民權呢？當時所得的民權，只得到一種有限的選舉權，在那個時候的選舉權，只是限於選舉議員，和一部分的地方官吏，至於選舉總統和上議院的議員，還是用間接選舉的制度。（民權主義第四講）

在權能不分的憲法之下，人民和政府所爭的只是一個權，人民是反對把這個權集中到政府方面，但是在政府又不願把它放到人民的手裏，互爭的結果，只有採取調和的辦法。要是把權能分開，人民和政府就無權可爭，權是全民所公有的，政府只是在能的作用上，去分工合作。

第二節 一般的限制民權和地方分權與中央集權

國父雖然是主張增加政府的權力，但是這個權力是治權，而不是政權。就是把治權集中於中央政府，也就是把能力集中於中央政府，這和人民的政權是毫沒有衝突的，因為這樣，所以在實行權能分離的政治之下，中央和地方的權力分配是不能適用一般的民主政治的事例。國父因為要說明他的均權的辦法，所以先拿美國一般的分權和集權的

例子作比例。我們從這個比例中，更可以明白均權的理由。

「美國人民受英國皇帝的壓迫，才主張獨立，和英國戰爭，所以那個戰爭，是君權和民權的戰爭，戰爭的結果，本是民權勝利，照道理講，應該得到充分的民權。爲甚麼不能達到充分的目的呢？因爲獨立戰爭勝利之後，雖然打破了君權，但是主張民權的人，便生出民權的實施問題，就是要把民權究竟應該行到甚麼程度？由於研究這種問題，主張民權的同志之見解，就各有不同，因爲見解不同，便生出兩大派別的分裂。……遮氏一派，相信民權是天賦到人類的，如果人民有很充分的民權，由人民自由使用，人民必有分寸，使用民權的時候，一定可以做許多好事，令國家的事業充分進步，……人人既是有天賦的自由平等，人人便應該有政權，而且人人都是有聰明的，如果給他以充分的政權，令個個都可以管國事，一完可以做出許多大事業。……至於哈美爾頓一派所主張的，恰恰和遮氏的主張相反。哈氏以爲人性不能完全都是善的，如果人人都有充分的民權，性惡的人，便拿政權去作惡，那些惡人，拿到國家大權，便把國家的利益自私自利，分到自己同黨，無論國家的甚麼道德法律正義秩序，都不去理會，弄到結果，不是一國三公，變成暴民政治，就是把平等自由走到極端，成爲無政府。像這樣實行民權，不但是不能令國家進步，反要搞亂國家，令國家退步。所以哈氏主張，國家政權不能完全給與人民，要給

于政府主權家的大權，都集中於中央，普通人只能夠得着有保衛的保護。人如果給予普通人以無限制的民權，人人都拿法律作惡，那種作惡的影響，對於國家比被皇帝所施的惡影響更甚得多。因為皇帝作惡，還有許多人無法監視防止。一般人若得到了無限制的民權，大家都去作惡，便再沒有人可以監視防止。故哈爾頓頓說在約克權對保衛，現在的民權也應該要限制，由此創立一派叫做聯邦派，主張中央集權，不主張地方分權。……美國獨立之後，國內便沒有敵人，但是那三百萬人，分成十三邦，每邦不過二十多萬人，各不相下，大家不能統一，美國的國力還是很弱，將永遠容易為歐洲所吞滅。前途的生存是很危險的，於是各邦的先知先覺，想盡法此種危險，要國家永遠圖生存，便不得不加大大國力，要加大大國力，所以主張各邦聯合起來，組織一個大國家。當時所提倡聯合的辦法，有主張專行民權的，有主張專行國權的，有主張專行國權的主張，就是地方分權。後一派的主張，就是中央集權，限制民權。把各邦的大權力都聯合起來，集中於中央政府，又可以說是聯邦派。……最後是主張限制民權的聯邦派佔勝利，於是各邦聯合起來，成立一個合衆國，公佈聯邦的憲法。……（民權主義第四講）

第三節 權能分離中的均權

在上兩節裏，已經說明了在權能分離之後，政府和人民已經是無權可爭的理由，這裏再說明政府的治權中的均權的意義。這裏所說的均，當然是指着政府本身的治權。治權就是能力的分配，不是權力的主體。因為只是分配能力，所以它可以按照治權的性質去分配，是拿分工合作的理由去分配，而不是拿中央和地方的地位去爭執。所以在建國大綱第十七條中規定，「在此時期，中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權。」

總括對此加以補充說：

「本條所謂『均權』，乃是指由國家最高機關，按事務之性質，而將各種事務分別劃歸中央與地方政府，所謂不偏於中央集權或地方分權，這是總體從事實上解決中央與地方政府間一切不應有爭議之具體辦法。……今後我們要達到全國一致的目的。在中央必須根據因地制宜的原則，使全國各地方都能夠發展進步。既不要拘泥束縛，尤不可任意摧殘，各地方則須完全改革過去割據的惡習，竭誠擁護中央的統一，來建設文明強盛的新國家。」（廿四年九月十五日在峨嵋亭訓團講政治建設之要義）

第五章 國民大會和代議制度的區別

第一節 國民大會的性質和作用

國父所主張的國民大會，是由人民選舉代表組織成的，不是全體人民直接參加——縣自治團體，是全體人民直接行使民權，而對於國家的主權，則是由人民選舉代表組織國民大會去行使——國父在中國之革命文中說：

「各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會以制定五權憲法」。

又在建國大綱第二十三條規定，「全國有過半數省分，達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。」

在中國之革命文中，明明是說國民代表組織國民大會，但是不叫做國民代表大會，而叫做國民大會，這是表示直接民權的意思。因為國民大會，雖然是由全民所選出的代表組織的，但它和間接民權的代表制度不同。在代議制度，是人民沒有罷免權，全由議

員自主的去代表人民的意思。而在國民大會，則全民可以行使罷免權，以管理國民大會中的代表，因為有了一個罷免權的作用，所以國民代表所組成的國民大會，也就和全民自己參加一樣。——不能實行參加，是受事實的限制，不是法理上的不允許，所以國民大會，不是由國民代表行使民權，而是由全體經過代表來行使民權。經過國民大會代表行使的民權，仍然是直接的。所以 國父在中國之革命文中說：

「人民對於一縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷免之權，而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。」

所說的付託，就是委任代理的意思。委任代理，有代理權的人，要受被代理人的約定支配，他不能自由行動，違背了約定，被代理的人是可以取消他的代理權，乃至於要求賠償損害。所以在委任代理的關係上，被委任的人依據約定的一切行為，都是直接對於被代理的人發生效力。換句話說就是：等於被代理人的自己行為。照這樣說：那麼國民大會當然是行使直接的民權了。所以 國父又在建國大綱第二十四條規定：

「憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政

府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權」。

總而言之，凡是行使四種政權的，都是直接民權。只是行使一種選舉權的，就叫做

間接民權。因為人民的權力只限於選出議員和官吏，至於對於議員怎樣再去監督政府不能過問，那就是間接的。人民對於議會所制定的法律莫有權來過問，那更是間接的間接了。

在這裏應注意的一點是：因為全民既然對於國民大會有限免代表的權，那麼國民大會的代表，就要認算的去代理全民行使對於政府的四個政權，也就是等於全民對政府行使四個政權。如果是全民認為國民大會代表行使四權有違反全民的意思，那麼全民就可以罷免代表。如果不罷免那就認為代表的意見，就是全民的意思，所以國父只主張全民對於代表有限免權，而不主張全民全體對國家行使創制和複決的權力。——瑞士承認人民有創制與複決權，而不承認人民有罷免議員權。蘇聯承認人民有罷免各級蘇維埃代表權，而不承認人民有創制與複決權。

第二節 代議制度的流弊

從人民只有選舉權和被選舉權所產生出來的代議制度，不僅不能代表真正的民意，甚至於是成了以階級為立場的政黨爭奪政權，發展階級的利益的一種政治機構。這是在近幾十年來，在一般的民主國家，所不可掩飾的事實，一方面是由於人民的知識程度不

總之不能夠充分的運用他的選舉權，同時也是由於民權的本身不完備，不能夠把握着整個的政治機構。人民只能選出代議士，而對於代議士在議會裏的行動，是無權過問的，只有投票選舉的義務，而沒有管制其所選出之議員的權力。於是所謂議會，便成爲各種政黨作政治投機的市場，離開人民越去越遠了。至於在人民的政治能力，原承很低下，而且是由軍閥官僚操縱政治的國家，那麼所謂議會，便是握有政權者的御用機關，議員不是用金錢買來，就是由政府指派，於人民毫無關係。國父對於這一點，深惡痛絕，特別指出議會的罪惡說：

「我們中國革命以後，是不是選到了『代議政體』呢？所得民權的利益，究竟是怎麼樣呢？大家都知道現在的代議士，都變成了『豬仔議員』，有錢就賣身，分贖賄賂；爲全國人民所不齒。各國實行這種『代議政體』，都免不了流弊；不讓傳到中國，流弊更不堪聞罷了。大家對於這種政體，如果不去問，不想挽救，把國事都付託到一般『豬仔議員』，讓他們去亂作亂爲，國家前途是很危險的。所以外國人所希望的『代議政體』，以爲就是人類和國家的長治久安之計，那是不足信也。」（民權主義第四講）

國父又在中國之革命文中說：

「訓政時期，省縣自治之成立，而後國家機關之成立，臨時約法，適得其反？」

其謬已不可救矣。然即國家機關之規定論之，惟知襲取歐美三權分立之制，且以爲尊權權於國會，即將主權在民之旨，曾不知國會與人民實非同物，况無考試機關，賄無以矯選舉之弊，無糾察機關。又無以分國會之權，馴至國有分子，良莠不齊，黨猶同器，政府患國會權重，非劫以暴力，視爲魚肉，即濟以詐術，弄爲傀儡，政治無清明之望，國家無鞏固之時，且大亂易作，不可收拾。

議會制度，原來就是假的民權政治。一來是一般人民，還沒有直接行使民權的能力，二來是在階級的政治之下，就產生一種假的民權政治的議會政治。到了現在，人民都明白議會是假冒民意，都想自己來直接參與政治，都想消除了支配階級，大家站在平等的政治地位，來參與政治，所以議會制度，就自然要沒落了。就是不消滅，也要根本改變了它的內容，只是存着一個名稱罷了。

我們本着國父所說的議會的流弊，再拿當前的事實加以證明，至少可以認爲議會有以下各點的毛病。

(一)它不能夠代表全民的意思，它只是幾個政治集團的政治鬥爭的舞臺，它怎麼不能代表全民的意思呢？簡單的說，所謂議員者多半就是幾個政黨所指定，美其名曰推定候選人，其實投票的人，未必和那些被選的人有甚麼關係。因爲可以當選的人，都依靠政團的勢力去活動選舉，不加入政團的人，便是孤立，沒有人去選他，所以凡是活動選

舉的人，都是對於政團先定下交換利益的條件，對人地反響所舉。被選的人，都是各爲他的政團謀利益，爭權利。而所謂政團者，又多半是幾個人所支配的政治投機公司，它根本就不知道甚麼是民意，於它的政團有利的就建策，否則就不是民意。一般投票的人，也只是把他的選舉權，當作是被強制執行的一種義務，投了票以後，議員是應當作甚麼事？他也無權過問了。至於根本就是買賣性的投票，那更不必說了。

(二)所謂議員者，就是能代表幾分民衆，其是來自民間，但是在多黨的政團之下，各黨有各黨的民意。地是饒幸，甲東乙西丙前丁北，各把各的主觀立場的見解，固執在胸臆的題目上，來作文章。因爲這樣，所以在議會裏，對於一個政治問題，總然是有極大多數人民所一致主張的問題，也可以鬧得意見紛歧，甚至於惹起喧嘩，因而弄成閉閣和解議議會的大禍。人民也只能站在傍觀的地位，無言如也。因爲人民沒有權力可以奪出他們的真正意思，來拘束議員，只有任憑議員去自由發表他的意見，而結果是阻礙會解散了，再選舉一般議員，仍然是衣鉢相承，舊戲重演。

(三)在一般的代議制度之下，所謂議員者，多半是用區域的選舉制選出，就是個個單能夠代表幾分民意，也只是添加了許多的地域之見的意思。各個人僅以各地的情況不同去爭他個的地方利益，同時也就是反對其他的地方利益。而南北東西，再請上中央各有各的地方的民意，究竟應當怎樣才能夠得到一致的贊同，獲致無反對的統一。

(四)近來的代議制度，縱然是沒有以上所說的毛病，然而在近代的政治上，它還有一個大缺點，就是：議會只是注重於政治上的民權，它專靠民權這個名詞，中間也只是一個名詞，丟去和政府作政治鬥爭。因為所謂議員者，多半靠區域來分配名額，使少數自職業團體的，所以有些議員，使缺乏經濟和一般的職業生活的知識。他使不能夠圓滿的達到經濟生活的立法的目的。往往弄成國家的法令，不能適合經濟情況的要求。

(五)就算是把以上的毛病都去了，議會制度仍舊不能夠適應近代政治的要求。這就是因為在一般的民治國家重大的政治問題，都要在議會裏去辯論，很自由的辯論，一再辯論，要是遇着外交或內政發生變動的時候，一再辯論，就未免有緩不濟急之感。所謂所以議會制度的最大的毛病，就是只能虛應故事，作照例的事，而不能應付緊急的情況。以上所指出的各點，雖然不是在近代進步的民治國家所通有的，但是在中國過去的國會，是已經試驗過的，是各點俱全的，所以中國過去的國會，就是近代代議政治沒落的象徵，中國自從試驗了十幾年這樣的制度，弄得一般人都痛心疾首，誰也不願再談了。

第三節 救濟代議制度流弊的方法

爲着改正以上所說的議會制度的毛病，在近來世界所通行的是。

(一)關於第二節裏面的第一第二兩點是，取消多黨政治，實行一黨政治。要使這一個黨真能代表全民的意思，而且是由這一個黨負起建設新國家的責任，使全國民都信仰這個黨的主義，那麼這個黨，就是全民的黨，全民就是一個黨，黨和人民不分，黨意就是民意，民意不能離開黨意。

(二)關於第二節裏面的第三第四兩點是：實行職業的選舉制，就是從各種職業團體中，選出若干議員，使他們能夠代表各種職業團體的利益。或者是提出職業別的法律案和一般的經濟法律案，那麼就可以增加議會經濟立法的效能，並且也可以減少普通政客操縱政治的弊害，——也有主張另外成立經濟議會者——

(三)關於第二節裏面的第五點，是由議會授權於行政領袖，不僅是在行政上遇着緊急事件，行政領袖可以為緊急的處分，就是在立法方面，也可以授政府以某部分的重要權，或者是提出法律案的權。(德國在一九三三年三月二十四日的授權法，承認政府可以用簡單的手續，代替議會制定法律)。

到底因為甚麼代議制度發生這種種的毛病，澄本清源的說：就是由於在一般的民治國家裏，他們始終不明白權與能的區別，把政府的能，也當作是和人民對立的，所以政府也就自己認為他有權來對抗議會。同時議會也就假託人民的身分，拿出民權的護符，和政府相抗衡。而真正的民權在全人民的手裏，誰也不能假託利用，用人民所組織

國民大會來行使直接民權，那麼所謂議會者，就根本不必要了。某何必再說它的毛病呢？所以國父的權能分立學說，就是根本改造議會制度的唯一方法。還有兩點，也可以權衡的改正議會的毛病，就是：一、國父所說的議員的甄選資格，久也漸漸過高，才取得得辦法。這是根本的增加議員的知識能力，以適應各項專門的立憲知識。因為在實行普選的口號之下，不是賄買，就是無條件的競爭，結果土豪劣紳，或無知識的人，都一樣可以當選，那就等於淘汰有能和有知識的人。所以二國父所主張議員經過考試，能夠取得被選資格，就是實行直接民權的根本辦法，當然國民大會的代表資格，也應經過考試取得的。二、意大利於一九二九年五月十七日，以法律承認法蘭西本會實查議員候選人資格的權，也就是一種變相對被選人的考試。至於它的審查是注重甚麼方面，那是一個另外問題。然而他所採取的方法不是全無遺漏的。

第六章 民生和憲法

第一節 政治和經濟的交互作用

就民生主義說，民族和民權是政治的導，民生是經濟的事。要實現民生主義，第一步就先要能夠實行民權和民族主義。換句話說，就是必須是在政治中能實行民族政治，方能在經濟上實現民權。政治的民權，是保障經濟的民權的快慢條件。同時，也是能夠實行經濟的民權，方能夠使人民都有實行政治的民權的效力。所以政治和經濟，是有交互的作用。而在三民主義的政治裏，是要用國家的全力發展經濟。在一般的民治國家，政治的權利是少數人新壟斷，所以大多數窮人，便得不到經濟權利的保障。形成階級資本主義的形態。在國家所說的參民政治之下，不僅是政治權和經濟權並重，而且經濟權更傾於政治權。所以，國父會說，「民生主義在義而革命」，建設之增進在民生。其次為民族。其次為民權。和「民生是政治的中心」，在現在國際政治的趨勢，也是趨重於參政治的力盡法發展經濟，也就是由於經濟的要求而決定

政治的方針。不過是在資本主義國家裏，他們的經濟權利，仍在少數人的手裏而已。政治和經濟的交互作用，就完全自治的縣自治團體說，是最明顯的事實。國父說：

「此所建國之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。近日文藝各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自業自教，而政府祇存「消極不擾民」之責，便爲善政矣。」（地方自治開始實行法）

總彙在「中國之命運」一書中指示出拿政治的力量去發展經濟說：

「在資本主義國家裏，政治受經濟的影響，甚至爲經濟所支配。我們要改造百零碎次殖民地破碎僵枯的經濟，而爲獨立自由的經濟，且期於適合國防之所需，則必以政治的力量轉移經濟發展的趨勢」。

總裁所說的「以政治的力量轉移經濟發展的趨勢」，就是國父所說的「由政治兼及於經濟」，也就是政府要負有養民的責任。

第二節 人民在經濟上的權利和義務

民權主義是說明人民在政治上對於國家的權利和義務，民生主義，是講的人民在經

濟上對於國家的權利和義務，政治上的權利和義務，是規定人民對於國家間相互的行為關係，就是政治和法律行為，也就是人民對國家的民有和民治的權力。經濟上的權利和義務，是保障人民從國家所得到的現實生活關係，它是事實的要求，而不是行為的形式，也就是對於國家的民享的權力，因為民生問題為政治經濟的中心，所以後者的權利和義務，更重於前者。國父在民生主義中，是主張人民的衣食住行，都應當由國家來供給，也就是人民對於國家有要求保障其生活和生存的權利，同時人民也有他的經濟上的義務。國父說：

「由於吃飯的分配問題，到底要怎麼樣呢？吃飯就是民生的第一個需要。民生的需要，從前經濟學家都是說衣食住三種。照我的研究，應該有四種，於衣食住之外，還有一種就是行。……我們要解決民生問題，不但要把這四種需要，弄到很便宜，並且要全國的人民，都能夠享受。所以我們要實行三民主義，來造成一個新世界，就要大家對於這四種需要，都不可短少，一定要國家來担負這個責任。譬如國家把這四種需要供給不足，無論何人，都可以來向國家要求。國家對於人民的需要。固然是要負責任，至於人民對於國家，又是怎麼樣呢？人民對於國家，應該要盡一定的義務。像做農的要生糧食，做工的要製器具，做商的要通有無，做士的要盡才智，大家都能各盡各的義務，大家自然可以得衣食住行的四種需要。」（民生

(主權第三講)

圖父說衣食住行的供給，是無論何人，都可以向國家要求。這是說人人都應享有生存的權利，這是和政治上的民權，必需信仰革命主義，取得公民資格，才能擁有的。這點不同。在政治上所以不承認天賦人權說，主張革命權。而在經濟上應有死屍葬和放棄生命以外的人，是不能說某一個人是沒有生存的權利。所以圖父說：「現在我們講喪生主義就是要四萬萬人都有飯吃，並且要有很便宜的飯吃。」(民生主義第三講)圖說

於此我們有應該當注意的一點是：圖父雖然主張由國家保障人民的生計，但免除不了老弱殘廢，不能工作的人，可以坐享生活的權利以外，其餘的人，不盡義務，仍然不能坐享生活的權利，不盡義務的人，是要拿法律去強執他法工非志，所以圖父說：「凡人民對於國家，自然是要盡足國民之義務，否則就是失去國民之資格。凡是失去國民資格的人，就是失去了主人的資格，這就是游惰流氓。這種游惰流氓，就是國家以來的盜賊，政府須當執法以強迫之，且必使此等流氓漸漸變為野蠻之勢。」(民生主義第四講)

第五節 自由政治的民權進而至於經濟的民權

政治的作用，只能夠規定一般人的行為的形式，它不能夠支配人的生活基礎，更不能夠決定人的生活意志。決定人的生活意志的是經濟作用，換句話說，政治是發生於經濟，有了經濟的基礎，才能夠規定政治的制度。要是經濟基礎不鞏固，政治便不能上軌道。從這一點看，好像是以物質為因，以文化為果的唯物論。但是三民主義的政治理論上，是心物並重的，不偏於唯心，亦不偏於唯物，也不是心物相合，而是心物本一體用兼該。所以這裏所說的經濟基礎決定政策，仍然是指着經濟制度說的，不是單純的物質作用。國父在三民主義第一講中曾說過，「社會上因為常常發生新制度，所以常常有進化」。換句話說就是：人民要求政治上的民權的階段，有難而要求經濟上的民權生活，那麼政治制度就不能成爲經濟的障礙了。簡單的說，政治的進化是與經濟的進化相適應的。政治制度就是經濟決定政治。也就是在三民主義的憲法理論上，政治的進化是與經濟的進化相適應的。政治制度就是經濟決定政治。也就是在三民主義的憲法理論上，政治的進化是與經濟的進化相適應的。政治制度就是經濟決定政治。也就是在三民主義的憲法理論上，政治的進化是與經濟的進化相適應的。

到了十九世紀的後半，在德法戰爭以後，世界上不但是有民權的戰爭，並且發生經濟的戰爭。在那個時候，民權的在熱中漸漸減少，另外發生一種甚感痛苦的新社會主義，這種主義是我新主義的民生主義。以前所得的這種社會主義，就是社會主義，要去併吞經濟的。這種戰爭，是巨人和富人的階級戰爭。本來是和民權主義相連帶的。這兩個主義發生了以後，本來應該對峙的，但到了那時候，不發生經濟的革命呢？因為德國發生社會主義的時候，正是俾斯麥當權的時候，在別人一定是用政治力去壓迫社會主義。但是俾士麥不用這種手段，他利用甚嚴方法去對付社會黨呢？社會黨提倡改良社會，實行經濟革命，俾士麥知道不是用政治力可以打銷的。他實行一種國家社會主義，來防範馬克斯那個人所主張的社會主義。

（民權主義第四講）

把民權在政治方面擴充到經濟方面，使一般人民不僅得到支配法律，以保障其一切行為的權利，而且是要使一般人，都能夠得到解決其實際生活的生存權。這就是經濟權。人民得到這種權力，才能夠消除了政治上的障礙，堂堂的走上民生主義。這就是社會主義的大路。所以國父特別重視民生主義，又特別提出經濟權和政治權並重，也就人民不僅要有政治權，而且更要有經濟權。

第四節 民生就是社會進化的重心也是政治經濟的重心

試從唯物史觀方面。認為物質是社會進化的重心。就是說人類勞動生活的具體實有。是社會進化的動力。就形成了甚麼樣的社會。要使社會能夠進化。就必須使物質的生產者。法和勞動的分配問題。公平。甚至於是生產生產的關係。止去那個人非。這種說法。是極不正確的。或是完全受物類支配的。這百個人也和動物一樣。是沒有自由的意志。隨着物質的變遷而變動其意志。也有訂甚麼樣的經濟基礎。就決定了甚麼樣的社會和政治的意志和觀念。這就是馬克思所主張的社會進化的定律。國父的社會選擇。不是出發於唯物史觀。也不是唯心的。他是心物并重的。所以他反對馬克思的主張。他從心物交互作用。主張民生是社會進化的重心。國父說。

尚美。馬克思證明物質是歷史的重心。到底這個道理。是對不對呢。這經歐戰後幾種的試驗。便有新派人說是不對。到底甚麼道理。才是歷史的重心呢。我們國民黨。提倡民生主義。已經有了二十多年。也不講社會主義。祇講民生主義。社會主義和民生主義。的關係。是甚麼關係呢。近來美國有一位馬克思的信徒。威爾遜。問歐克馬克思的主張。覺得自己同門互相紛爭。一定是馬克思說還有不充分的。地方。所以他便發

工人，真是幫助消費者，消費是甚麼問題呢？就是解決生存的問題。生存是民生問題。所以工業實在是要靠民生。民生就是政治的中心，就是經濟的中心，和種種歷史活動的中心。好像天空以內的中心一樣。從前附庸會主義，把政治物質是歷史的中心。所以有種種紛亂，這好像從前的天文學，言辭說地是基督教的中心。古羅馬的算數每三年傾有一個月的大差。後來改正太陽為宇宙的中心。無謂從前的歷史，才只有一日之差是一樣。我們現在要解除社會問題中之種種紛亂，要解決生存問題，不可說物質問題是歷史的中心，要把歷史上的政治經濟種種紛亂中，解決生存問題，以民生為社會歷史的中心。」（民生記略卷之三）

第七章 中華民國憲法草案（五五憲草）概觀

第一節 確定三民主義的信仰

遵照 國父所說的「先有事實，後有理論」的遺教，我們應當知道，中華民國是實行三民主義的中國國民黨革命的事實造成的。同時更要知道中華民國的憲法，就是從這個革命和創造國家的事實裏所發射的政治理論的說明書。換句話說，中華民國既然不是繼續舊日的朝代，那麼從這個新國家裏所產生出來的新憲法，當然不能夠適應舊有的政治法律的觀念去說明它。拿同一的理由，也可以說是：中華民國雖然由中國國民黨領導革命並由於革命的事實而創造的，不是像做同時代任何國家的國體和政體，也沒有它的完全獨立自主的精神和信仰，那麼根據這種精神和信仰，所產生出來的憲法，當然也不是責任和信國家的憲法理論所能夠說明的。根據這種理由，所以在五五憲法草案的前言，很鄭重的標出：

「中華民國國民大會，受全體國民付託，遵照創立中華民國之遺教，

第十次制憲憲法，頒行全國，永矢成道。」

這幾句話是表示全體人民，都已經接受了國父的遺教，奉行三民主義，與吾建國家的意思，乃全體國民，都能夠信仰三民主義，所以才能夠建設中華民國，而華民與國民，然是實行三民主義的中國國民所創造的，中華民國全體國民所建設的，而三民主義又是中國國民黨的，孫總理所創造的。孫總理以三民主義創造中國國民黨，更以中國國民信仰三民主義的力量創造中華民國，所以孫總理遺教三民主義，所以三民主義就是中華民國的憲法所遵照的唯一最高的理論，這是個不可否認的事實，這不但是空想的理論所能曲解或變更的事實，這也就是國父所說的事實產生理論的真實和偉大的作用。

中華民國是從三民主義的革命事實產生出來的，國父所以創造中華民國的主旨，是要實現三民主義的政治，不是模倣任何民治國家的政治制度，所以中華民國便和三民主義成爲一體。說到中華民國，一定要想到三民主義的意義。就是說，說國體形態是共和，政體的意義和性質是三民主義。三民主義，固然是資本主義，也不是以社會主義，而是以民族民權民生的政治制度去實現民有民治民享的全民政治，並以民族爲中心的，所以憲草第一條便標明：

「中華民國爲三民主義共和國」

根據這一條的規定，那麼全部的憲法精神和條文就不能違反三民主義和國父的全部遺教。至於主權是屬於國父的遺教？怎樣才不是違反？這是要拿信仰主義的精神去解釋，而不是只在文字上。和一般理論所能夠說明的。怎樣是信仰的權利？這要說，就是不能根本的站在另一個立場上。專拿權利和責任的完全說中華民族的憲法，這是不承認三民主義以外的國家人民。來替中華民族制定憲法。這是一樣的很明顯的證據。

第二節 實行對人的政權和治權

對分政權和治權。是國父特為中華民國的憲法所發明。這要說，國父在修憲時，即顯露着各見治國家。和人民和政府的現象。其求所以解決國父的實感。國父當時的行動，既是在事實中發明理論的。一個事例，在憲法草案實現這個國父，所以在此處，要說，

對分政權和治權。是國父特為中華民國之主權屬於國民全體。

這個主權就是政權的另一方面。就國家說是主權，就人民說是政權。國家既無長官，人民既無長官，所以國家的主權，就是人民的政權。至於人民運用這個政權的表現，是第十九條憲法規定是：

「人民有依法選舉、罷免、創制、複決之權。」

這是說明了全部憲章的精神是要實現全民政治，有了這個規定，那麼無論在治權方面，是怎樣的採取中央集權的辦法，無論怎樣的增加總統的權限，它的目的都是要實現萬能的政府，絕對的不是趨向於行政的專權，有了這個規定，那麼主權屬於全體人民便不至成爲空文了。

人民行使政權的機關是國民大會，憲草第二十七條規定：

「國民大會以左列國民代表組織之。」

國民大會，是人民行使政權的唯一機關，同時也就是發動國家主權的最高機關。國民大會的職權，就是人民行使政權的項目。憲草第三十二條裏規定是：

「一、選舉總統、副總統、立法院院長、副院長、監察院院長、副院長、立法委員、監察委員。

二、罷免總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、立法委員、監察委員。

三、創制法律。

四、複決法律。

五、修改憲法。

六、憲法賦予之其他職權。」

於此有應注意者，就是在憲草第三十條第二項規定：「國民代表違法或失職時，原選舉區依法律罷免之」。這是說明國民大會的代表，是直接代表人民行使政權，而不是由代表本人去行使政權的意思。所以國民大會，仍然等於人民直接參加。

治權是由總統總攬，總統要對國民大會負責，國民大會也有權罷免總統，所以就不怕總統的權限擴大。憲草遵照「國父要有萬能政府的遺教，對於總統的權限特為放大。使其有權能實現萬能政府為人民謀福利。在憲草第四十四條裏規定是：

「國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故，須為緊急處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，為必要之處置，但應於發布命令三個月內，提交立法院追認」。

又在憲法草第四十六條裏規定：

「總統對於國民大會負其責任。」

還有一點，可以證明憲草是注重增加治權的力量，就是在第五十六條裏規定：

「行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之」。

五個治權的運用，是以行政的治權為主，而行政院院長是由總統自由任免，不受立法院和國民大會的拘束，行政院院長只對總統負責，這就是治權的集中。

只是總統對國民大會負責，還是顯不出由人民拿時權去管理政府的海權的有力作用。我們從憲草中看到第六十三條規定立法院對國民大會負責，第七十七條規定司法院院長對國民大會負責其責任，第八十四條規定考試院院長對國民大會負責其責任，第八十七條規定監察院對國民大會負責的諸條文裏，可以知道人民的政權於直接支配總統以外，還要直接支配其餘的四個院，這是表示總統雖然是在形式上總攬治權的運用，而在實質上總統仍然不能代其餘四個院對國民大會負責。換句話說，就是：治權根本是要受政權的支配，不能和政權對立。再就憲草第三十二條規定：由國民大會選舉立法院院長副院長，監察院院長副院長，罷免立法司法考試監察各院院長副院長一點看，更可以知道一方面增加治權的力量，同時更嚴密政權管理政府的交互作用。

第三節 以縣市地方自治作憲政基礎

原來 國父所定的革命方略，是在訓政時期，就要在縣裏安置下憲政的基礎。完全自治的縣，是實行直接民權的，把這種自治縣實行民權的成績，用條文規定用到國家就是憲法和憲政。到了憲政時期，憲政和憲法成爲一體，憲法所規定的條文都是一縣人民所習行的事實，而不是一部分知識分子化人民所擬定的空頭文告。根據這種理由，所以

憲草在第一〇四條裏規定：

「凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項」。

又在第一〇五條裏規定：

「縣民關於自治事項，依法律行使創制複決之權，對於縣長及其他縣自治人員依法律行使選舉罷免之權」。

第四節 從實行憲法裏實現民生主義

國父把民生作爲三民主義革命的中心，他承認人民的經濟權利更實於政治權利。所以他在地方自治開始實行法裏，特別的列舉出人民關於地方自治的種種權利和義務，而歸結到不盡義務不能享權利和人民對於自治團體的義務發展自治的公共經濟，就拿這個作基礎實行民生主義。憲草遵照這個遺教，特規定國民經濟一章，並且在第一一六條裏規定：

「中華民國之經濟制度，應以民生主義爲基礎，以謀國民生計之均足。」

按照民生主義，對於土地是一面保護相當限度的人民私有權。同時更盡力使土地的分配社會化，防止私人的獨佔。憲草對於這一點在第一一七條規定是：

「中華民國領域內之土地，屬於國民全體，其經人民依法律取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制」。

關於土地稅，憲草也是遵照國父所指示的由地主申報地價，國家按價徵稅，并得按價徵收的辦法，在憲草第一一七條第二項裏規定：

「國家對於人民取得所有權之土地，得按照土地所有權人申報或政府估定之地價，依法徵稅或徵收之」。

關於土地增價稅，憲草在一一九條裏規定：

「土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應以徵收土地增價稅方法，收歸人民公共享受」。

國父實行土地分配的社會化的辦法，是使耕者要有其田，也就是限制有田而不耕坐收地租的地主壟斷他的權。憲草在一二〇條規定：

「國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則」。

這就是消極的消除地主的方法，還有第一一七條第三項的規定：

「土地所有權人，對於所有土地，負充分使用之義務」。

這種用意，也就是對於坐收地租的人予以限制。

國父實行民生主義的兩個主要方法，除了平均地權，就是節制資本，節制資本就是

拿發展國家資本的辦法去代替私人資本主義。憲草在第一二一條裏規定：

「國家對於私人之財產及私營事業，認為有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之」。

這就是節制私人資本的辦法。又在憲法第一二三條裏規定發展國家資本的辦法：

「公用事業及其他有獨佔性之企業，以國家公營為原則，但因必要，得特許國民私營」。

國父在民生主義裏反復的說明，增加生產，調和經濟的利益，要實行勞資協調的道理，並且極力指階級鬥爭破壞經濟生活的理由，要實行勞資協調，就要先改良勞工的待遇，關於這一點，憲草在一二四條裏規定：

「國家為改良工人生活，增加其生產技能，及救濟勞工失業，實施勞工政策。婦女兒童，從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護」。

在憲草第一二五條裏規定：

「勞資雙方，應本協調互助原則，發展生產事業」。

并在憲草第一二六條裏特別規定為農民謀福利：

「國家為謀農業之發展及農民之福利，應充裕農氏經濟，改善農民生活，並以科學方法，提高農民耕作效能」。

消極方面的民生主義，就是育幼養老和濟貧的社會福利事項。對於這些窮困無告的人民，國父是主張由國家救濟其生活，也就是古代所說的救濟鰥寡孤獨的仁政，憲草在二二七條裏規定：

「人民因服役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當救濟或撫卹。」

在憲草第一二八條裏又規定：

「老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當生活之救濟」。

第八章 國家元首在五權憲法政制下的法律地位

第一節 大總統在法律上一般的地位

（憲章說明元首在憲法上的地位，可供解釋憲章的參考，茲附錄於此。）

依立法院所擬的五五憲草，關於大總統在政治和法律上的地位，採單一首領制，雖說是依照美國的憲法成例，但在法律和政治上的地位及對其他各種法律關係，均是依照國父所主張的五權憲法的精神而制定的。因其如此，以故我國將來的大總統在法律和政治上具有一種特殊地位，而與一般民治下之國家元首的地位不同。

一、大總統的地位在法律上的特質 依五五憲草的規定，關於大總統的

選舉則採複選制。就是由人民直接選出國民代表，由國民代表組織國民大會，然後由他們去選舉大總統。大總統依據憲章則享有廣泛的執行權，無須徵求國民大會的同意，可以依其個人的單獨意思而直接任命全體的國務員。而且全體國務員直接對大總統負責，而對國民大會則不負責任。根據這種法律關係，我們就可以知道大總統的法律地位對

人民有兩種關係，一種是間接的關係，就是受全國人民的信任，一種是直接的關係，就是受國民大會的支配。因此大總統的地位在法律上就有三種特質。

(一)單一首長制。就是大總統把所有的一切行政大權，都集中在他一個人的身上，這種制度向特質，就是大總統個人的單獨意思去決定國家各種對內對外的重大政策，和總攬全國各項行政大權以及處理全國最高的行政事務。更可以直接的任命執行國家的重要職務的全體國務員。同時全體的國務員對國民大會不發生直接的關係。全體的國務員都以大總統個人的信任與否而為其進退的目標，因此全體的國務員對大總統不但是直接的負責，而且是直接的附屬關係。

(二)複選制。憲法關於大總統選舉方法的規定，係採間接選舉制，根本上和美國所行的直接選舉制不同。所謂直接選舉制，就是其間不經過兩層選舉手續，使由人民直接的去選舉大總統。那麼我國將來的大總統的選舉方法，則由人民間接的選出。也就是先由人民選出代表，再由人民所選出來的代表去選舉大總統。這種複選制是和以前法國由國會的議員去選舉大總統的制度一樣的。我國所以採間接選制的原因，正是因為要適合我國實際的需要。也就是由於我國的進步和歐美的一般國家不同。而一般國民所受的教育程度也與歐美的國民不同。以致對於政治的認識和判斷，尚無相當的訓練。尤其因為是全國的領域非常廣闊，同時交通也不方便，目前受客觀環境的限制，採取間接選舉

，發為權宜之計。

按照憲草的規定，監察院對大總統有彈劾權，怎樣才能夠對大總統提出彈劾案呢？關於提出彈劾案的手續，則由監察院委員依法定程序提請國民大會，然後再經國民大會決定之。縱使國民大會在閉會期間，監察院仍可請求國民大會召集臨時會議以決定大總統的罷免問題。凡大總統在其執行職務期間，如有違法或失職的時候，便提出作為罷免大總統的正當理由，因此國民大會的職權，不僅是直接對大總統有選舉權，而且也是直接的對大總統有罷免權，換句話說，國民大會不但是直接選舉大總統的機關，同時也是直接罷免大總統的機關。

(三)對國民大會直接負責并且是附屬關係。依照憲草的規定，大總統既然由國民大會直接選舉，自然要對國民大會直接負責的，因此大總統對國民大會乃構成一種附屬的法律關係，不但是不平等而且是從屬的。照一般憲法理論上說，大總統在國家政府中所處的地位，是全國最高而獨立的行政首長，形式上受國民大會的信任和委託，而實質上則受全國民眾的信任與委託，國民大會因為是人民所選出的，也就是代表全體國民的公意，大總統所以對國民大會的法律關係是直接的，而對全體人民是間接的。

二、大總統對全體人民及對其他各機關的法律關係，試述於后：

(一)對全體人民的法律關係：國民大會在法律上的地位，和一般歐美式的民主政治或獨裁政治下的國家裏所說的國會和民意機關的地位根本不同。我們從政治組織上看，國民大會是我國的最高一個國家機關，也就是一個政權發動的總機關。大總統因為是由全體人民間接選舉出來的，人民對大總統所生的法律關係也是間接的，同時人民也就是間接創造大總統的機關，而人民由選舉國民代表的方式而參與國家的政務，也就是等於人民直接的參加執行國家的各種政務了。又因國民大會對大總統有罷免權，所以大總統對全體人民所生的法律關係，異常的密切，所以說全體人民不僅是間接創造大總統的機關，同時也是間接罷免大總統的機關。

(二)對國民大會的法律關係：根據前面所說的，國民大會是我國最高的一個機關，我們要從法理上看，國民大會對大總統所生的法律關係，並不是處於平等地位。換句話說，也就是國民大會在大總統的上面，也就是國民大會高於大總統，而立於上級機關的地位。反面看來，就是大總統隸屬於國民大會的下面，便構成了一種附屬關係。因此不僅大總統的行動須對國民大會直接的負責，就是大總統他個人決定某種政策往往無形中也是受國民大會的支配。前面曾經說過，國民大會不僅有彈劾大總統的權力，還有罷免大總統的權力，所以說國民大會就是直接創造和直接罷免大總統的機關。

(三)對行政院的法律關係：從法律觀點上看，大總統在法律上的地位，雖說是低

於國民大會，但其在實際上仍然是全國最高的一個執行機關。大總統因其掌握全國所有的一切行政大權和指揮與監督全國的各级政府機關以及處理全國的各種的重要公務及有國家各種重大施政計劃，均由他的個人意思來決定的，甚至於組織政府和解散政府和解散政府，也都由他的個人意思而決定。此處所謂組織政府和解散政府的意義，係就狹義上的解釋，就像大總統任免行政院正副院長及其所屬的各部會的部長及委員長而言。

依憲章上的規定，大總統依其個人的單獨意思，無須徵求國民大會的同意。可以直接任免行政院正副院長及其所屬的各部會的部長和委員長，因此他們對國民大會就不直接發生法律關係，和直接負責了。反面來說，也就是行政院正副院長及其所屬的各部會的部長和委員長對大總統的法律關係是附屬的。我們從行政組織上說，大總統是一個上級機關，行政院就是一個下級機關，所以大總統就對行政院及其所屬的各部會直接指揮和監督的權力。根據五權憲法理論說，行政權是治權而不是政權，行政院就是中央行使行政權的一個最高行政機關，他的地位自然是低於大總統的，所以說大總統是全國最高的行政監督機關。那麼行政院就是大總統的直接指揮和監督一個最高的行政機關，行政院對大總統所發生的法律關係是較其他的各機關為密切的。

(四) 對立法院的法律關係：立法院是我國最高的一個立法機關，也就是中央行使

立法權最高的一個機關。因為立法院的職務和地位的關係，必須超然的獨立而不受其他行政機關的限制和干涉，所謂超然而獨立的意義，便是就其立法職務而言。再就五權憲法理論說，立法權在我國並非政權而是治權，立法權在我國五權憲法下所有的性質，不像一般歐美民治國家裏面的立法權，由人民選舉代表來行使，其地位較行政權稍高，而又不像一般歐美獨裁國家裏面的立法權，變成獨裁者個人的諮詢機關。

依憲草原則上的規定，大總統沒有任命立法委員的權，但是在第一百四十三條中規定一種過渡辦法，大總統可直接任命立法委員全數的半數，我們詳細考查立法的原意，無非是想使立法委員包含兩種人物，一部分是由人民所選出的立法委員，一部分是由政府所任命的立法委員，同時來參加立法工作。這種辦法，不但合乎治權分立的原理。並且重視有經驗和有學識的人參與立法工作，如是，不但經驗和學識的並備，而且同時可以調和人民和政府間的隔閡。

立法院的正副院長和立法委員，既然由國民大會選出來，當然他們要對國民大會直接負責，而受其支配。雖然尚有半數的立法委員是由大總統直接的任命，依法解釋，他們仍然是要對國民大會負責。反面來說，也就是立法院正副院長和立法委員不直接的對大總統負責，所以說立法機關還沒有失去原來的民選真意，以代表全國的民意而參與立法工作。立法院正副院長和立法委員，既然是由人民間接的選出，在一般法律上的地位

自然不能認爲是國家的官吏，但就五權憲法理論上說，立法權是一個治權，立法院就是政府的一個立法機關，所以又說立法院正副院長和立法委員又是國家的官吏。

立法院對大總統所發生的法律關係和行政院不同，立法院因其本身直接的對國民大會負責，而不對大總統負責，也就是立法院直接的受國民大會的支配。因爲立法院和大總統同時對國民大會負責之故，所以他們彼此間就構成了一種平等的關係，並不像行政院對大總統兩者之間是一種從屬的關係。

(五)對司法院的法律關係：司法院是我國最高的一個司法機關，也就是中央行使司法權最高的一個機關。依憲草上的規定，司法院所屬的職務，是處理和決定全國的民事刑事及有關司法行政及其他訟訴事件，除此而外，還有一種解釋憲法及各種法令的權。憲草七十七條規定，司法院正副院長由總統任命。雖說司法院正副院長由大總統任命，但因其對國民大會負責，而對大總統並不負責的原因，所以說司法院對大總統的法律關係，在事實上尚沒有失去其原來的平等地位，也可以說在運用上仍然是獨立的，因此就不能認爲是單純的附屬的關係。

所謂司法獨立的意義，就是指着司法官獨立執行他的職務而言，也就是司法官執行職務不受其他行政機關的限制和干涉。大總統因此就不待依其個人的意思自由而罷免司法院正副院長，依此而論，大總統雖有任命司法院正副院長的權，而無罷免的權，曾在

前面說過，司法院對大總統的法律關係，沒有完全失去平等地位，其原因就是在此。

(六)對考試院的法律關係：考試院是依五權憲法理論所創的新機關，考試院同時也是我國最高的一個考試機關，也就是中央行使考試權的一個機關，所以說考試院也就是一個行使治權的機關。他在法律上的地位，同其他的四個院——行政立法司法監察——是平等的，而形成對立的關係。考試院的職責，專司考試銓敘和甄別技術專門人才，凡屬全國的公務人員，非經過考試院的考試和銓敘合格者不得任用。

憲章第八十四條，雖然規定考試院正副院長由大總統的任命，然因其對國民大會負責，而對大總統並不負責的原因，所以說考試院對大總統的法律關係，還沒有失去平等的地位，我們仍然不能認為是附屬的。考試院的法律地位，是同司法院對大總統的關係相同，並因考試院所屬的職務，多半屬於行政行為，因此與大總統更發生密切的關係。

(七)對監察院的法律關係：監察院也是依五權憲法理論所創的新機關，監察院也是我國最高的一個監察機關，也就是中央行使監察權最高的一個機關，所以說監察院也是一個行使治權的機關。但他在法律上具有特殊地位與立法院相同。監察院所屬的職責，其重要的是掌握彈劾懲戒審計等項，對全國各級機關均有監察的責任，如果中央和地方公務員，在他執行職務的時候，有違法 and 失職的行為，監察院依法有彈劾和懲戒的

依憲草原則上的規定，大總統並沒有任命監察委員的權，但在一百四十三條中規定一種過渡辦法，大總統可直接任命監察委員全數的半數，這種辦法，也同大總統任命立法委員全體內半數用意相似，監察委員以其以監察全國政務爲其對象，當然需要一部分有經驗有學識的人參加監察工作，以便溝通監察權和其他四權互相調協的作用。

監察院正副院長和監察委員，既然由國民大會選任，自然他們對國民大會要直接負責，雖說尚有監察委員全體的半數由大總統直接任命，依法解釋，他們也應該對國民大會要負責的。反面來說，也就是監察院正副院長和監察委員不直接的對大總統負責。因此我們就說監察院還沒有失去原來的民選真意，仍是民選的機關，代表全國民意而參加監察工作。從一般法律上的地位說，監察院正副院長和監察委員不能認爲是國家的官吏，但從五權憲法的理論上說，監察權是一個治權，而監察院就是政府的一個監察機關，所以說監察院正副院長和監察委員又是國家的官吏。

監察院對大總統所發生的法律關係和立法院有相似的地方，監察院因其對國民大會直接負責而對大總統不負責之故，也就是監察院直接的受國民大會的支配。監察院和大總統因其同對國民大會負責之故，所以他們彼此間所構成一種平等關係，和立法院對大總統的關係是同樣的。

第二節 大總統就職辭職和缺職的法律關係

一、大總統就職時的法律關係

前面曾經說過，大總統是全國的行政首

長，其職務非常重要。所以各國選舉總統，或者是直接由民選，或者是間接由民選，但無論如何，均以人民的意向為歸宿，並藉選舉的方式，一方面以成全國民意的趨向，他方面以示適宜大總統的地位。

依憲草的原則上規定：就是大總統將來的選舉，乃是採複選制，——既不像以前的德國，由人民直接投票選舉。又不像現在的美國，由人民直接投票選舉。頗像過去的法蘭西，由國會直接選出。——我國將來的大總統就是由國民大會選出。關於大總統被選的資格，憲草上也加以規定，有關於絕對的，必須有中華民國國籍而為公民者，有關於相對的，須年滿四十歲以上者。其任期為六年。

二、大總統解職時的法律關係

大總統的解職可分為普通和特別兩種情

形，就普通情形上說，大總統既職者在執行職務期滿以後，也就是任職滿了六年以後。大總統因其職務由選舉而來，當然可以不徵求國民大會的同意，依據第五十二條規定

，於任滿之日解職。就特別情形而論，大總統在其法定任期以內，如其執行職務有違法和失職的行爲，監察院依法提出彈劾，請求國民大會行使罷免權而罷免之。惟關於大總統彈劾案的提出，也是異常的慎重。非有監察委員十人以上的聯名提出，和全體監察委員過半數以上的通過，不能成立。然後提請國民大會決定。如果大總統經國民大會決定罷免後，始能認爲解職。

三、大總統缺職時法律關係 憲章第五十一條第二項和第五十二條第二項

的規定，大總統因故不能執行職務時，則由副總統代理，如副總統同時因故不能執行職務時，則由行政院院長代理。至於大總統缺職的原因，或係暫時的——如因事故而不能執行職務時——或係長期的——如因病故而不能執行職務時——。如果大總統在他的任滿解職以後，此時新任的大總統還沒有選出，或者是已經選出——的新任大總統或副總統，均沒有就職的時候，乃由行政院院長代理。但他的代理期間，最長不得過六個月。

大總統缺職時，代理其職務的法律關係，從法理上看，代理當然不足補大總統的職位，仍然是舊日大總統原來的職位，不過由他人代理執行而已。

第三節 大總統身分和職務上的權利和義務

關於大總統的權利和義務，在法律上含有兩種意義，一方面是屬於他的身分上的權利和義務，他一方面是屬於他的職務上的權利和義務，關於這兩點，在憲草中均有詳細的規定：

一、關於大總統身分和職務上的權利

大總統依憲法上所賦予種種職

權，他在執行職務範圍內，根據這些職權，就享有種種權利。例如依法領取薪俸，辦公費，以及享受其他各種榮典。大總統除犯內亂或外患罪外，如因執行職務雖有其他違法行為非經罷免或解職不得為刑事上的追訴。大總統在憲法上為什麼享有這種特權呢？這完全是由於遵重大總統身分和職務上的關係。

二、關於大總統身分和職務上的義務

大總統的身分和職務上的義務

，依一般憲法情形說，可分為形式和實質兩種，所謂形式上的義務，就是大總統當他就職的時候，舉行宣誓，在憲草第五十條規定的誓詞是：「余正心誠意，向國民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託，如違誓言，願受國法嚴厲之制裁，謹誓」。這就是表示盡忠執行職務和遵守憲法的意思。但大總統在實質上的義務，必須忠實處理公務和愛護人民，而大總統個人的行為，更須遵守國家各種法

規，履行法律上各種義務，不但對私法和刑法要負責任，就是對於施政方針，也必須積極的盡義務。如行政院院長由大總統任免，則不對國民大會負責，行政院和國民大會不直接發生關係，僅由大總統從中聯繫，所以行政院一切行政行為，全賴大總統督導和推進，像這種行為，也就是大總統職務上一種義務。

第四節 大總統的職權

大總統是國家的元首，同時又是國家最高的行政機關，所以他具有兩種資格，一個是屬於國家元首的資格，一個是屬於國家行政首長的資格。對外代表國家聯絡國際關係，以增進民族的情感和利益，對內代表全民推進國家政務，以謀人民的幸福。大總統的職務因此就分兩方面，一方面就是屬於國際法範圍內的職權，他方面就是屬於國內法範圍內的職權：

一、大總統在國際法範圍內的職權 其最重要的，就是他代表國家在國際間的活動，大總統因其在國內執行公務，比在國外更重要，他的職位不可一日虛懸，惟有間接的去參加國際上的活動，派遣使節代表他個人在國際間執行國際法上各種任

務。大總統因此一方面則以國家的名義派遣大使公使和特使密使授與全權，在國際間發展本國的權益和發揚本國的文化。同時他方面則以國家的名義，接待外國元首和其所派遣的使節。其次還有宣戰媾和和締結條約大權，以及其他的國際間各種交誼權。

(一)締結條約權：條約是國際間的契約，也就是國家和國家的意思表示，關於締約程序，先採外交上的手續，然後經過大總統依法批准而施行。在他沒有被批准施行以前，往往先經過立法院的同意，（憲章第六十四條）否則也必須請求立法院的追認，（憲章第四十四條）然後才能夠發生法律上的效力，不然在國內法上就不執行，也就是在國際法上亦不能發生法律上的效力。所以大總統的締約權是國際政治上一種重要職權。（憲章第三十條）

(二)宣戰和媾和權：宣戰和媾和，關係國家甚鉅，根據憲章第三十九條的規定，關於國家宣戰和媾和，皆授權於大總統，也就是大總統依法以國家的名義，可以對外宣戰和媾和。然就一般情形上說，大總統對外宣戰，事先必須得立法院的同意，而事後必須得立法院的追認，如果是外國先向我宣戰或進攻，大總統可以相機處斷，採取自衛手段，便無須徵求立法院的同意，就可以即時向外國宣戰。雖說大總統對外宣戰權，有時受立法院的消極限制，乃就自動向外宣戰而言，並不是指着被動的。就像這次我們政府向德日議宣戰，因為我國處於被動的地位，而且抗戰的意志，乃是全民一致的要求，同時

又經過中央常會的議決，所以就不需要再經過立法院議決了。

二、大總統在國內法範圍內的職權 一般依三權分立的原則，大總統的

職權，就可以參加立法司法和行政三方面，我們將來的大總統是根據五權憲法上所賦予的職權，那麼除却參加立法司法和行政三方面職權外，還要有參加考試和監察兩方面職務上的權能。

(一)參加立法範圍內的職權：大總統在政府中處於領導的地位，綜理全國政務。他對於立法院自然發生密切關係，依一般憲法原則上說，立法機關——立法院——和行政機關——大總統——比任何機關的關係為密切，因為法律的制定是屬於立法院的職權，而法律的執行便是屬於行政院之職權。立法院普通制定法律有兩種情形，在普通情形下採一般立法手續，就是立法院所決議的各種法律案，大總統於該法律案送達後三十日內公布。(憲章第七十一條)而大總統所公佈的法律案和命令等，均須經過該主管機關副署，(憲章第三十八條)但是大總統有時對於公佈的法律案，也有一種審核權，採用各主管機關副署手續，就是說明行政機關——大總統——和立法機關——立法院——承認其法律案已經依法而制定的。但是國家施行法律的日期，不是始於立法機關——立法院——議決通過的時候，而是始於行政機關——大總統——公佈施行的日子，所以法律非經過

行政機關公佈施行以後不能發生效力。

根據憲章第七十條的規定，大總統對於立法院所議決的法律案，在其公佈施行前，有提交立法院複議權，如果立法院對於大總統所提交的復議案，經過出席的立法委員三分之二以上的決議，仍保持原案的時候，大總統就應公布和執行原法律案。這種提交復議權僅有相對的效力，而無絕對的力量，所以避免立法機關和行政機關對法律案的衝突。

大總統對法律案和條約案，除由其提交立法院復議外，還可以提請國民大會複決，以全民的意志去決定該法律案成立與否？除此而外，大總統依據憲法或法律所賦予的權力，可以公佈各種命令，而其效果則與法律同。大總統如遇國家發生緊急事變或因國家經濟發生重大變故，而於事實上必須採取緊急措置，大總統可以依緊急命令權發布緊急命令採取必要步驟。但是於其發布緊急命令後，必須於三個月以內，提交立法院追認。（憲章第四十四條）前面所討論的，就是大總統參加立法方面的工作。

（二）參加行政範圍內的職權：大總統是全國最高的行政首領，在行政方面佔有最重要的位置，負有處理中央政務和監督全國行政各級機關的職責，於是大總統依法享有各級官吏任免權。但從實際上說，大總統任免官吏權，必須依照法定規則任用，因此他任免官吏權於無形中受相當的限制。關於大總統任免官吏權，普通分為兩種，一種是屬於政

務官的任命權，就像任命行政院正副院長和政務委員以及行政院所屬的各部會的部長和委員長。大總統對於政府官的任免權，以其個人的信任與否爲原則，無用徵求國民大會的同意。另一種是屬於普通官的任免權，係就普通官吏任免權而言，關於普通官吏任免權，因依法定程序辦理之故，所謂大總統任免官吏權而受限制者，就是指着任免普通事務官而言。

大總統因其爲行政首長的緣故，所以他有組織撤消官署官職的權力，也就是在其免任官吏權限範圍以內，可以依據事實上的需要及其個人的意思指撤行政官署官職，從形式上看，大總統雖有組織撤消官署官職的權力，但其實際上仍受立法院審查通過預算案與監察院審核決算——限制。

(1) 統帥陸海空軍權：依憲章第三十七條規定大總統享有率統全國陸海空軍權，同時大總統是陸海空軍大元帥，也就是全國最高的軍事長官，他可依法任免調遷陸海空軍各級的軍官和發布各種軍事命令。

(2) 執行權：中央政府更推動全國政務的總樞紐，大總統是中央政府主持者，依憲法享有各種執行權，有屬於國際法範圍內的執行權，就像宣戰媾和和締結條約的執行權。有屬於刑法範圍內的執行權，就像大赦時赦減刑復權的執行權。有屬於行政範圍內的執行權，就像全國政務，非經過大總統的執行，就不能發生效用。

(3) 戒嚴權：當國家發生內亂和外患的時候，和國家發生天災事變的緊急狀態中，大總統爲維持治安和秩序起見，在國家領域內依法宣告戒嚴，憲法上所賦予人民的義務要受全部或局部的限制，——例如生命財產居住遷移言論著述出版集會結社各種自由權——。但於緊急狀態過去後，應即宣告解嚴，恢復原來的狀態。

(三) 參加司法範圍內的職權：依憲草第七十七條規定大總統有任命司法院正副院長權，同時大總統又有任免一般官吏權，所以司法院及其所屬的各級官吏，在形式上都由大總統任免。

關於大赦特赦減刑復權之執行權雖屬於大總統，但必須經過司法院院長的同意，由司法院提請大總統執行。否則不會發生法律上的效力，此種特權都屬於赦免權範圍以內的職權，乃是對一般犯人或特定之犯人，免去刑事上全局或局部的處分。這種赦免權是國家的重典，所以憲法上把這種權賦予國家元首去執行。

(四) 參加考試範圍內的職權：依憲草第八十四條規定大總統有任命考試院正副院長權，同時大總統又有任免一般官吏權，所以考試院及其所屬的各級官吏，在形式上都由大總統任命。

此外，關於考試院一般政務上的各種命令，應由考試院院長依法副署方能公布，否則就不能夠發生效力。

(五) 加監察國內的權：依憲章第一四三條規定大總統有任命監察委員會全數監察官之權。同時大總統依其一般任免官吏權，又可以任免監察院及其所屬的各級官吏，這種任免官吏權也是形式的。

關於監察院一般政務上的各種命令，應由監察院院長的副署，經大總統公佈，才能發生法律上的效力。

附錄

中華民國憲法草案

民國二十五年五月五日宣佈
民國二十六年四月二十二日修正

中華民國國民大會，受全體國民付託，遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法，頒行全國，永矢咸迨。

第一章 總綱

第十條 中華民國爲三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國國民。

第四條 中華民國領土爲江蘇，浙江，安徽，江西，湖北，湖南，四川，西康，河北，山東，山西，河南，陝西，甘肅，青海，福建，廣東，廣西，雲南，貴州，遼寧，吉林，黑龍江，熱河，察哈爾

按遼、寧、夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。

中華民國領土非經國民大會議決，不得變更。

第五條 中華民族均爲中華民族之構成份子，一律平等。

第六條 中華民國國旗定爲紅旗，左上角青天白日。

第七條 中華民國國都定於南京。

第三章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律，不得逮捕、拘禁、審問、或處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關應即將逮捕拘禁原因，告知本人及其親屬，並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問；本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審。

法院對於前項聲請，不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第十條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第十一條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律，不得侵入、搜索，或封鎖。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律，不得限制之。

第十三條 人民有言論、著作、及出版之自由，非依法律，不得限制之。

第十四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律，不得限制之。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律，不得限制之。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法律，不得限制之。

第十七條 人民之財產，非依法律，不得徵用，徵收，查封，或沒收。

第十八條 人民有依法律請願，訴願，及訴訟之權。

第十九條 人民有依法律選舉，罷免，創制，複決之權。

第二十條 人民有依法律應考試之權。

第二十一條 人民有依法律納稅之義務。

第二十二條 人民有依法律服兵役及工役之義務。

第二十三條 人民有依法律服公務之義務。

第二十四條 凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，非依法律，不得限制之。

第二十五條 凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者為限。

第二十六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律懲戒外，應負刑事及民事責任；被害

人民，就其所受損害，并得依法律向國家請求賠償。

第三章 國民大會

第二十七條 國民大會以左列國民代表組織之：

一、每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人

；縣市同等區域以法律定之；

二、蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之；

三、僑居外國之國民選出代表，其名額以法律定之。

第二十八條 國民代表之選舉，以普通，平等，直接，無記名投票之方法行之。

第二十九條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法律選舉代表權；年滿二十五歲者，有依法律被選舉

代表權。

第三十條 國民代表任期六年。

國民代表違法或失業時，原選舉區依法律罷免之。

第三十一條 國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。

國民大會經五分之二以上代表同意，得自行召集臨時國民大會。

總統得召集臨時國民大會。

國民大會之開會地點在中央政府所在地。

第三十二條 國民大會之職權如左：

一、選舉總統，副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員；
二、罷免總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長，副院長，立法委員，監察委員；

三、創制法律；

四、覆決法律；

五、修改憲法；

六、憲法賦予之其他職權。

第三十三條 國民代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第三十四條 國民代表，除現行犯外，在會時中非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

第三十五條 國民大會之組織，國民代表之選舉，罷免，及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

第四章 中央政府

第一節 總統

第三十六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第三十七條 總統統率全國陸海空軍。

第三十八條 總統依法公布法律，發布命令，并須經關係院院長之副署。

第三十九條 總統依法行使宣戰，媾和，及締結條約之權。

第四十條 總統依法宣布戒嚴解嚴。

附錄

八五

第四十一條 總統依法行使大赦，特赦，減刑，復權之權。

第四十二條 總統依法任免文武官員。

第四十三條 總統依法授與榮典。

第四十四條 國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，爲必要之處置；但應于發布命令後三個月內，提交立法院追認。

第四十五條 總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項，及總統諮詢事項。

第四十六條 總統對國民大會負其責任。

第四十七條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選爲總統副總統。

第四十八條 總統副總統之選舉以法律定之。

第四十九條 總統副總統之任期均爲六年，連選得連任一次。

第五十條 總統應于就職日宣誓，誓詞如左：

「余正心誠意，向國民宣誓：余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託；如違誓言，願受國法嚴厲之制裁。謹誓。」

第五十一條 總統缺位時，由副總統繼其任。

總統因故不能視事時，由副總統代行其職權；總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第五十二條 總統于任滿之日解職；如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統副總統均未就職時，由

行政院院長代行總統職權。

第五十三條 行政院院長代行總統職權時，其限期不得逾個月。

第五十四條 總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。

第二節 行政院

第五十五條 行政院為中央政府行使行政權之最高機關。

第五十六條 行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之。

前項政務委員不各部會者，其人數不得超過第五十八條第一項所定管部會者之半數。

第五十七條 行政院設各部各委員會，分掌行政職權。

第五十八條 行政院各部長各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之。

行政院院長副院長得兼任前項部長或委員長。

第五十九條 行政院院長，副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，各對總統負其責任。

第六十條 行政院設行政會議，由行政院院長，副院長，及政務委員組織之，以行政院院長為主席。

第六十一條 左列事項應經行政會議議決：

一、提出於立法院之法律案，預算案；

二、提出於立法院之戒嚴案，大赦案。

三、提出於立法院之宣戰案、講和案、條約案，及其他關於重要國際事項之請願。

四、各部各委員會間共同關係之事項；

五、總統或行政院院長交議之事項；

六、行政院副院長，各政務委員，各部，各委員會提議之事項。

第六十二條 行政院之組織以法律定之。

第三節 立法院

第六十三條 立法院為中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

第六十四條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，講和案，條約，及其他關於重要國際事項之權。

第六十五條 關於立法事項，立法院得向各院，各部，各委員會，提出質詢。

第六十六條 立法院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第六十七條 立法委員由各省，蒙古，西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選，依左列名額，各提出候選人名，于國民大會選舉之，其人選不以國民代表為限：

一、各省人口未滿五百萬者，每省四人；五百萬以上，未滿一千萬者，每省六人；一千萬以上，未滿一千五百萬者，每省八人；一千五百萬以上，未滿二千萬者，每省十人；二千萬以上，未滿

二千五百萬者，每省十二人；二千五百萬以上，未滿三千萬者，每省十四人；三千萬以上者，每省十六人；

二、蒙古西藏各八人；

三、僑居國外國籍八人。

第六十八條 立法委員任期三年，連選得連任。

第六十九條 行政、司法，考試，監察各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案。

第七十條 總統對於立法院之議案，得于公布或執行前，提交復議。

立法院對於前項提交復議之案，經出席委員三分之二以上之決議，維持原案時，總統應即公布或執行之；但對於法律案，條約案，得提請國民大會複決之。

第七十一條 立法院送請公布之議決案，總統應于該案到達後三十日內公布之。

第七十二條 立法委員于院內之言論及表決，對外不負責任。

第七十三條 立法委員，除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七十四條 立法委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第七十五條 立法委員之選舉，及立法院之組織，以法律定之。

第四節 司法院

第七十六條 司法院爲中央以政府行使司法權之最高機關，掌理民事，刑事，行政訴訟之案件，及司法

行政。

第七十七條 司法院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

司法院院長對國民大會負其責任。

第七十八條 關於特赦，減刑，復權事項，由司法院院長依法律提請總統行之。

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第八十條 法官依法獨立審判。

第八十一條 法官非受刑罰或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職；非依法律不得停職；轉任，或

減俸。

第八十二條 司法院之組織，及各級法院之組織，以法律定之。

第五節 考試院

第八十三條 考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考試銓敘。

第八十四條 考試院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

考試院院長對國民大會負其責任。

第八十五條 左列資格應經考試院依法考選銓定之：

一、公務人員任用資格；

二、公職候選人資格；

三、專門職業及技術人員執業資格。

第八十六條 考試院之組織以法律定之。

第六節 監察院

第八十七條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任。

第八十八條 監察院爲行使監察權，得依法向各院，各部，各委員會，提出質詢。

第八十九條 監察院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第九十條 監察委員由各省，蒙古西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表各預選二人，提請國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。

第九十一條 監察委員任期三年，連選得連任。

第九十二條 監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，五人以下之審查，決定提出彈劾案，但對於總統，副總統，及行政，立法，司法，考試，監察各院院長副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，始得提出。

第九十三條 對於總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長副院長之彈劾案，依前條規定成

立後，應向國民大會提出之；在國民大會閉會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會，爲罷免與否之決議。

第九十四條 監察委員于院內之言論及表決，對外不負責任。

第九十五條 監察委員，除現行刑外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第九十六條 監察委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第九十七條 監察委員之選舉及監察之組織，以法律定之。

第五章 地方制度

第一節 省

第九十八條 省設省政府，執行中央法令，及監督地方自治。

第九十九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。

第一百條 省設省參議會；參議員名額，每縣市一人，由各縣市議會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百零一條 省政府之組織，省參議會之組織，職權，及省參議員之選舉，罷免，以法律定之。

第一百零二條 未經設省之區域，其政治制度以法律定之。

第二節 縣

第一百零三條 縣爲地方自治單位。

第一百零四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項。

地方自治事項以法律定之。

第一百零五條 縣民關於縣自治事項，依法律行使創制複之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉罷免之權。

第一百零六條 縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百零七條 縣單行規章與中央法律或省規章抵觸者，無效。

第一百零八條 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

縣長候選入以經中央考試或銓定合格者爲限。

第一百零九條 縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

第一百十條 縣議會之組織，職權，縣議員之選舉，罷免，縣政府之組織，及縣長之選舉，罷免，以法律定之。

第三節 市

第一百十一條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。

第一百十二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一百十三條 市設市政府；置市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

市長候選人以經中央考試院或銓定合格者為限。

第一百十四條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第一百十五條 市議會之組織，職權，市議員之選舉，總免，市政府之組織，及市長之選舉，罷免，以法律定之。

第六章 國民經濟

第一百十六條 中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，以謀國民生計之均足。

第一百十七條 中華民國領域內之土地，屬于國民全體，其經人民依法律取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制。

國家對於人民取得所有權之土地，得按照土地所有權人申報，或政府估定之地價，依法律征稅，或徵收之。

土地所有權人，對於其所有土地負充分使用之義務。

第一百十八條 附着于土地之礦、及經濟上可供公眾利用之天然力屬于國家所有，不因人民取得土地

所有權而受影響。

第一百十九條 土地價值非因施以勞力資本而增加者，應以徵收土地增價稅方法，收歸人民公共享受。

第一百二十條 國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農，及自行使用土地人爲原則。

第一百二十一條 國家對於私人之財產及私營事業，認爲有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律而制之。

第一百二十二條 國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵，指導，及保護之。

第一百二十三條 公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營爲原則，但因必要得特許國民私營之。

國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得隨時管理之，并得依法收歸公營，但應予以適當之補償。

第一百二十四條 國家爲改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。

第一百二十五條 勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。

第一百二十六條 國家爲謀農業之發展，及農民之福利，應充裕農村經濟，改善農村生活，并以科學方法，提高農產耕作效能。

國家對於農產品之種類，數量，及分配，得調節之。

第一百二十七條 人民因服兵役，工役，或公務，而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。

第一百二十八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

第一百二十九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者，應經各該法定機關之議決：

- 一、稅賦，捐費，罰金，罰鍰，或其他有強制性收入之設定，及其徵收率之變更；
- 二、募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約；
- 三、公營，專賣，獨占，或其他有營利性事業之設定或取締；
- 四、專賣，獨占，或其他特權之授予或取締。

省區及縣市政府，非經法律特許，不得募集外債，或直接利用外資。

第一百三十條 中華民國領域內，一切貨物應許自由流通，非依法律不得禁阻。

關稅爲中央稅收，應于貨物出入國境時徵收之，以一次爲限。
各級政府不得于國內徵收貨物通過稅。

對於貨物之一切稅捐，其徵收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。

第七章 教育

第一百三十一條 中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活知能，以造成健全國民。

第一百三十二條 中華民國人民受教育之機會，一律平等。

第一百三十三條 全國公私利之教育機關，一律受國家之監督，并負推行國家所定教育政策之義務。

第一百三十四條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第一百三十五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第一百三十六條 國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展。

第一百三十七條 教育經濟之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五，在省區及縣市爲其預算總額百分之三十，其依法律獨立之教育基金，并予以保障。

費瘠省區之教育經費，由國庫補助之。

第一百三十八條 國家對於下列事業及人民，予以獎勵或補助：

一、國內私人經營之教育事業成績優良者；

二、僑居外國國民之教育事業；

三、于學術技術有發明者；

四、從事教育，成績優良，久于其職者；

五、學生舉行俱優，無力升學者。

第八章 憲法之施行及修正

第一百三十九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第一百四十條 法律與憲法抵觸者無效。

法律與憲法有無抵觸，由監察院于該法律施行後六個月內，提請司法院解釋；其詳以法律定之。

第一百四十一條 命令與憲法或法律抵觸者無效。

第一百四十二條 憲法之解釋由司法院爲之。

第一百四十三條 在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，立法委員及監察委員，依左列規定選舉任命之：

一、立法委員由各省、蒙古、西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第六十七條所定名額

，各預選半數，提請國民大會選舉之；其餘半數由監察院長提請總統任命之。

二、監察委員由各省、蒙古、西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第九十條所規定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之；其餘半數由監察院長提請總統任命之。

第一百四十四條 在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任命之。

前次規定，于自治未完成之市，準用之。

第一百四十五條 促成地方自治之程序，以法律定之。

第一百四十八條 憲法非由國民大會全體代表四分之三以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三

分二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議，應由提議人于國民大會開會前一年，公告之。

第一百四十七條 憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。

中華民國三十四年四月初版

抗戰建國小叢書
政治建設類第三種

五權憲法要論

編著者 江 潮

出版者 軍事委員會政治部

印刷者 軍事委員會政治部印刷廠

非賣品

58

3/1/33

(2)

DC
ES. 6
11

226