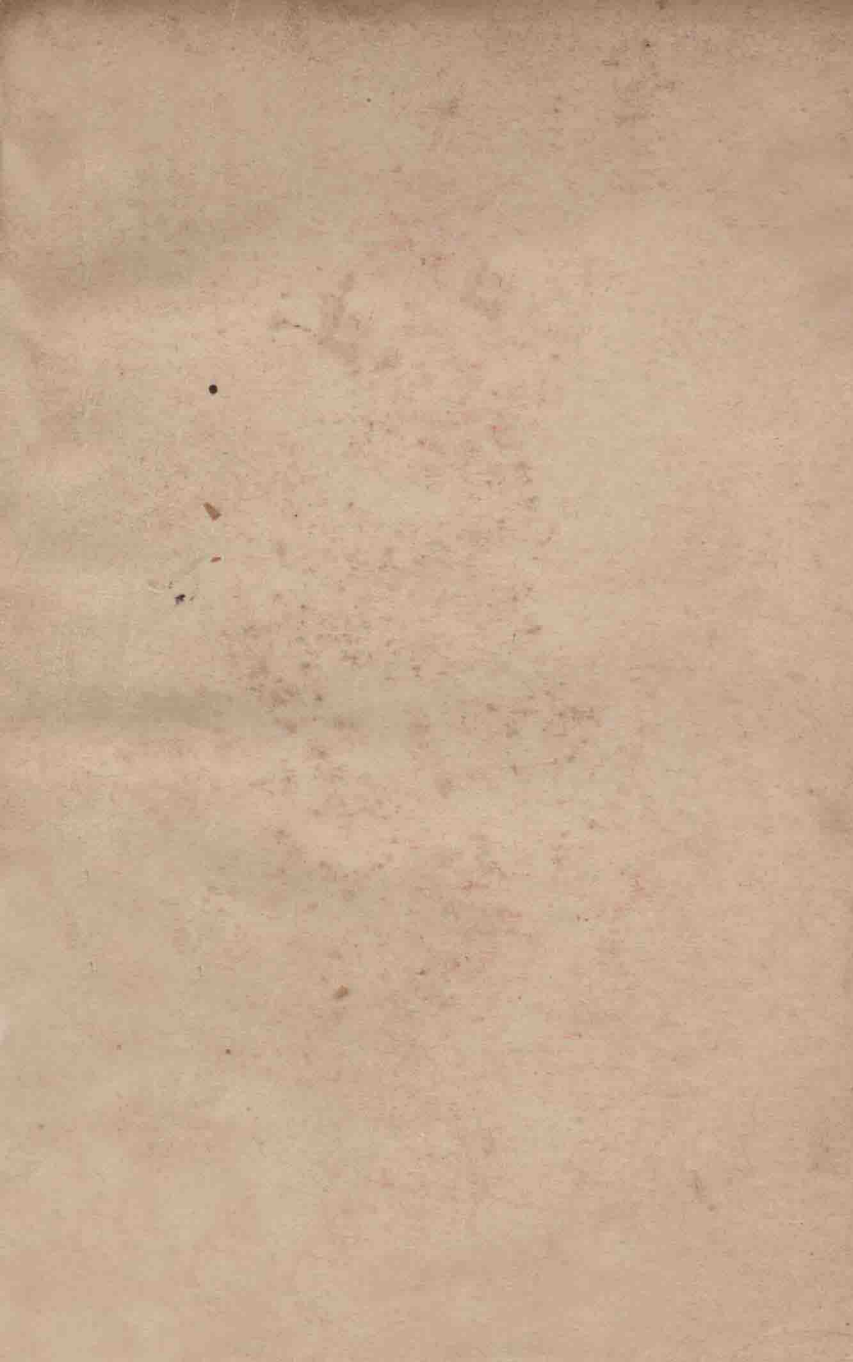


鼓永英汪治校贈

五權憲法講

林森





第一章 憲法是什麼

憲法這個名詞，是中國老就有的，如尚書所謂：「監於先王成憲」。國語所謂：「賞善罰姦，國之憲法。」晉書所謂：「稽古憲章，大釐制度」等。不過，這些舊名詞的意義，是指着「典章」，「法度」而言，是指着一般的法規而言，與現在的所謂「法」者，約略相同，與現在之所謂「憲法」者有別。

那末，憲法是什麼？中山先生說：「憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也。」（註一）這就是中山先生對於憲法所下的定義，我們從這個定義看起來，就可以知道憲法之爲物，是規定國家根本組織的法律，也就是規定人民和國家之關係的法律，因爲國

家乃是由許多獨立的自由人民爲公共幸福集合而成的團體，要怎樣的，使一方面能夠維持團體的秩序和存在，別方面又不侵害個人的獨立和自由，於是憲法就應這個必要而產生了。

所以，中山先生說：「政治裏頭有兩個力量，一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量，政治中有這兩個力量，正如物理學裏頭有離心力和向心力一樣，離心力是要把物體裏頭的分子離開向外的；向心力是要把物體裏頭的分子吸收向內的。如果，離心力過大，物體便愈縮愈小，擁擠不堪，總要兩方平衡，物體纔能夠保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制，中外數千年來的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來衝

我們爲要避免這兩個力量之往來的衝動，所以就要有個國家根本的大法，把牠定得「雙方平衡，不要各走極端，像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣。」然後國家纔得安全。

因此，憲法的內容，第一是要規定人民的基本權利和義務，以保障個人的獨立和自由。第二是要規定國家最重要的機關的組織和職權，以維持團體的秩序和存在。這樣，人民的自由纔不會妨礙政府維持秩序的力量，而政府維持秩序的力量，也不至害及人民的自由，所以「憲法的作用，好比是一架機器，是支配人事的大機器，也是調和自由和專制的大機器」。(註三)

(註一)見中華民國憲法史前編孫中山先生序

(註二，三，)見中山先生五權憲法演講

第二章 憲法的來源

講到憲法的來源，中山先生告訴我們過：「憲法是從英國創始的。」（註一）我們要是單就憲法的實質上之特性講：可以說是古代的希臘，羅馬，他們已有他們的憲法了。若從憲法的形式來講，他們對於關係國家根本組織的法律與其他的法律，就是委諸一種公民大會去制定，初無差異，而且效力也是相等，並無甲種法律，優於乙種法律之可言，可以說他們還沒有同近代相似的憲法，所以要講近代憲法的萌芽，最初實是發生於英國。

然而英國憲法的發達，都是出於偶然，始終無正式編訂條文之舉，有許多重要的部份，還是存於習慣之中，這種憲法上的習慣，

也是慢慢的由歷史的進展而來的，所以「英國雖然是立憲的鼻祖，但是沒有成文憲法，所用的是不成文憲法」（註二）要溯現代的成文憲法之淵源，還是在於美國。

中山先生說：「世界各國成立憲法最先的，就算是美國，當美國革命脫離英國成立共和之後，便創立一種三權憲法，世人都叫做成文憲法」。（註三）又說：「世界上有成文憲法的國家，美國就是破天荒的頭一個」。（註四）

（註一，二，三，）見中山先生五權憲法演講

（註四）見民權主義第四講

第三章 憲法的種類

勺 以淵源爲標準的

(甲)成文憲法：——凡是將關係國家根本組織之事項，都以文書的形式規定者，謂之成文憲法。(美國憲法就是最初的成文憲法。)

(乙)不成文憲法：——凡是關係國家的根本組織之規定，沒有完全以文書的形式來規定，而散見於習慣法，和各種文書中的(即單行法律)，則爲不成文憲法。

成文憲法和不成文憲法的區別，祇不過是一種表面的區別，嚴格地講起來，成文憲法不必是完全成文的，不成文憲法也不必完全

是不成文的，成文和不成文的區別，祇有程度的不同，沒有性質上的差異。所以，這種分類是不真確的，不但是沒有科學的價值，並且很容易混亂事實。

例如美國的憲法，大家都承認牠是成文的憲法，但是美國的憲法，本來是沒有規定總統不得連任至三次，都是自華盛頓宣言一人不宜充任三次總統和拒絕第三任總統之候補人，而後，一人不能三次充任總統，已成爲美國的一種憲法習慣。反過來說，英國的憲法，本是不成文的，可是大部份的規定，却早已變爲成文的，例如關於限制國王的特權，皇位的繼承，下議院的組織以及上下兩議院的權限，都已有成文的規定，不過英國憲法中成文的部份，沒有不成文的部份那樣多，和那樣分散。

文 以修改難易爲標準的

1 柔性憲法：——憲法修改之機關及手續，俱同於普通法律一樣的，叫做柔性憲法。（英國憲法是最著名的柔性憲法。）

2 剛性憲法：——憲法修改之機關或其修改之手續，不同於普通法律的，叫做剛性憲法，（美國憲法是最難修改的剛性憲法。）

剛性憲法與柔性憲法的區別，嚴格的講，亦只是一個程度問題，彼此各有各的長處，也各有各的弱點。柔性的長處：一在於消弭激劇的政爭或革命風潮之機能。一在於可以適應社會隨時的要求，因爲一個政府所須對付的問題不是永久的不變，人民的政治思想的慾望也不是永久一樣的，制憲的人物不會都是聰明極頂的人，能預料到將來的政治狀況和政治思想，制定一種永久適宜的憲法，所以

憲法的修改，不宜過於煩難。

剛性憲法，因為修改之不易，則要求修改者，或不免訴諸法律以外的方法，釀成革命之風潮，就使不至誘致革命，也是以阻礙政治上社會上重要的改革。

然而柔性憲法，也有一個很大的弱點。憲法是國家根本的大法，是不能時時變更，以致動搖國本，如果一國的憲法隨時可以變更，那末，政治的秩序和社會的規律，就不易隱固，普通人民的生活一方面也要受極大的影響了。

就是人民對於憲法，必至失却尊重的觀念，而時時作要求修改之嘗試，因此憲法不得不有穩固的性質。剛性憲法的優點，在其含有隱固性，雖然牠有不易適應社會新要求的弱點，却能減少許多要

求修改憲法之嘗試，而安定政治的秩序，和社會的人心，所以現代各國的憲法，多半是爲剛性憲法。

一 以制定爲標準的

1 民定憲法：——由公民直接投票投定，或由人民所選出的特別制憲團體制定，或由普通議會制定的憲法，叫做民定憲法。（比國憲法即純爲民定憲法。）

2 協定憲法：——由公民協定或聯邦中各邦政府協定的憲法，叫做協定憲法。（德，美的憲法，便是例子。）

3 欽定憲法：——由君主獨自制定而頒布的憲法，叫做欽定憲法。（日本憲法就是欽定憲法最著的一例。）

總之，憲法之制定，必須取決於人民，或人民代表機關，這在

原則上殆無討論之餘地，協定或欽定等形式之採用，至多亦不過備過渡時期的一些封建勢力罷了。

(註)本章請參見王世述著「比較憲法」十二頁至廿八頁。

第四章 憲法的特性

一 形式上的特性

從形式方面說，誠然沒有一種特性，可以說一切國家的憲法都具備。但就現代大多數國家之實例來講，憲法却都具有次列兩種特性之一，或兼具次列兩種特性。

(甲) 憲法的效力高於普通法律

這就是說憲法是國家的根本大法，是人民權利的保障書，憲法

的制定，是以客觀的社會事實，以及實際的人民需要為根基的，所以一方面憲法雖應隨時代潮流的變動而變，一方面在牠既經制定以後，即應奉為最高的科律，一切國家的普通法律，都不應跳出憲法所規定的疇範，普通法律與憲法條文相抵觸的時候，普通法律就失其效力，這一個觀念，是近代一般學者所認為憲法應具的一種特性。

(乙) 憲法的修改異於普通法律

這就是說：修改憲法的機關或手續，與修改普通法律的不同，憲法的效力，既然要高於普通法律，那末，在理論上講，變更憲法的機關，自然就要同普通法律有別；就使機關相同，變更憲法的手續，也應該同普通法律不一樣。不然，憲法和普通法律的變更，都

是由於同一的機關，而這個機關變更憲法的手續，又同制定普通法律一樣，那末，憲法的效力，要高於普通法律，不但在法理上不能得一個完滿的說明，就是事實上，這樣的憲法也很難樹起一種優越的權威了。

二 實質上的特性

若單根據上面形式上的特性，來定憲法的界說，那末有些國家（像英，意等國），對於憲法同其他一切法律效力都是相等，並且都是由同一機關依同一手續去制定的。可以說他們完全沒有憲法，但是，憲法除了牠的形式的意思之外，還有實質的意思，所謂實質，就是憲法裏面所規定的事項。換句話說：就是憲法的內容，憲法的內容可分爲左列三種：

A 人民的基本權利和義務

一般國家的憲法，大致有一部份，要規定人民的權利和義務，作成人人所不可缺少的權利與不可解免的義務。這種基本權利，普通可分爲三大項：

(甲)就是人民的身體自由，言論自由，信仰自由，集會自由等

(乙)就是一切人民有享受國家供給最小限度的教育之權利；老幼殘廢者有享受國家特別救濟的權利；勞動階級有享受國家特別保護之權利。

(丙)就是人民參與政治的選舉權，複決權，創制權，罷免權等

以上這些權利，有的國家憲法，是一概視爲人民的基本權利，不過，有的也不盡視爲基本權利的，這大概是要隨着時代的思潮與各國造憲者的見解而異。

所謂人民的基本義務，也是隨着時代而差異，在現在憲法中所列舉的，較諸法國一七九五年憲法所宣示的，僅是服從法律，捍衛國家，和負擔租稅等義務，更形繁多了，還有受最小限度教育的義務，及服務國家的義務等等，如德國一九一九年新憲法，關於人民的權利與義務，特設專章，爲極冗長之規定，但此種權利和義務，無論他的種類與範圍，雖有廣狹不同，然而總應在憲法中有明白的規定，以劃定國家與人民的關係。

B 國家最重要機關之組織和職權

憲法是國家構成法，所以凡與國家組織有重大關係的，固不容不以憲法有所規定，所謂國家最重要的機關，固然沒有確定的範圍但是最高行使治權的各機關的組織和職權，總不能不規定於憲法中。現代國家的組織，大抵是把一國的政權分做幾部份，每部份都是各自獨立，各有專司的，像美國憲法把政府職權分做立法，行政，司法三部，各部的組織和職權，都有規定，不過關於立法部怎樣立法，大總統怎樣行使職務，法庭怎樣執行職務，他們在憲法中是沒有提及，完全由立法部用普通法律為補充或具體的規定。

第五章 三權憲法的缺點

三權憲法，是司法，行政，立法，三權分立。牠的缺點，中山

先生說：「無考試機關以矯正選舉之弊，無糾察機關以分國會之權。」因爲無考試機關以矯正選舉之弊，其結果所選舉的，一定「良莠不齊，薰蕕同器」。

中山先生在五權憲法演講的裏頭，引了美國一個大學畢業出身的博士，和一個拉車出身的苦力競爭選舉的事實，來說明美國選舉沒有考試的弊病，以致常常鬧出笑話來，並且用人不經考試，只憑當局者隨意任用，位置私人勢必至賢者無進身之路，而不肖者却充斥要津。

嗣後，雖然英美各國也漸漸仿行中國考試的制度，政治稍有起色，但是只能實行於下級官吏，並且考試權，仍然在行政機關之下，雖少有補救，也是不完全的，因爲以行政機關而兼考試，既可錄

取私人，又可任用私人於錄取之後，這是三權憲法沒有考試權的第一個缺點。

若無糾察機關以分國會之權，其結果不是國會濫用糾察權，便是糾察權等於虛設。因為在近代政黨政治之下的議會議員，常分爲政府黨和反對黨，政府黨對於政府，都盡力擁護，揚瑜掩瑕，反對黨對於政府，則肆意攻擊，吹毛求疵。

而議會的意思，當然是以多數而決定。因此，反對黨若在議會占多數時，一定濫用彈劾權，對於政府所行不應彈劾的事，也加以彈劾，務使其不能保持政府的地位。於是政府一切措施，都不能順利進行。如果政府黨在議會占多數時彈劾權就等於虛設，因為他們要維持政府的地位，所以對於政府應彈劾的事，也不加以彈劾了。

此外，議員中的不肖分子因欲謀其私利，難免以彈劾爲工具，而脅迫政府，政府因爲要免去他們的牽制，也不惜金錢和位置與他們交結。於是，彈劾的效用，就沒用了。這是三權憲法彈劾權不獨立的第二個缺點。

還有一個最大的缺點，就是行政機關和立法機關衝突的時候，是沒有方法可以解決的。好像美國的立法司法行政三個權力，互相獨立，政府沒有解散議會的權力，議會議員沒有做政府高級官吏的資格。因此，政府不能改造議會，議會也不能左右政府，於是，生出許多弊病，便漸漸爲世界政治家所訾議了。

第七章 五權憲法的特處

中山先生研究各國憲法的結果，以爲「英是不能學的，美是必學的。」所以又獨創一種新主義，叫做五權分立。這五權分立制，「不但是各國制度上所未有，就是學說上也不多見，可謂破天荒的政體。」（註一）

什麼叫做五權分立，中山先生說：「各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定憲法，以五院制爲中央政府，一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院，憲法制定之後，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；其餘三院之院長，由總統得立法院之同

意而專任之，但不對總統及立法院負責，而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職，國民大會及五院職員與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此爲五權憲法。（註二）

五權憲法和三權憲法，根本不同的地方，就是在於有無國民大會的機關，非僅是三權增加二權而已。在五權分立制下之國民大會，牠並不是政府的一部分，和各國代議機關之國會，或蘇維埃大會根本不同，牠是超立於收府的上，是一個上承國家，下監政府的機關，並且五院權限衝突的時候，牠又可以作爲一個調劑的機關，所以五權憲法是世界上最進步最完全的憲法。

(註一)見中山先生在民報紀元節演講

(註二)見中山先生著中華革命史

第八章 國民政府

一 國民政府的組織

國民政府的設立，是根據 孫中山先生手訂的建國大綱。建國大綱第一條說：「國民政府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國。」這是確定國民政府應該遵循的途徑與應該擔負的使命。

建國大綱第十九條說：「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院以試行五權之治，其序列如下：曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。」這是限定中央政府在憲政開始時期

，必須完成五院的組織，就是說在憲政開始時期以前的訓政時期或軍政時期，國民政府的組織，却不一定非要完成五院，但亦並未限制在憲政開始時期以前不得設立五院。

所以國民政府於民國十四年七月一日在廣州開始成立，那時並無五院的組織，即於國民政府之下設立外交，財政，交通，司法等部，辦理國民政府的外交，財政，交通，司法等事，嗣後國民革命軍北伐進展，國民政府遵照孫中山先生的遺意，於民國十六年四月十八日定都南京。所有各部會，仍直隸國民政府，祇數量方面略為增加，組織方面略為擴大而已。至民國十七年十月因為全國統一告成，軍政時期已經結束，訓政時期業已開始，始由中央全會修正國民政府組織法，設立五院，但事實上祇先成立行政，立法，司法

三院，考試，監察二院，延至十九年，方纔先後成立。這是依照建國大綱第十九條規定的意義，視事實上需要的緩急而陸續設立各院，不過至遲到憲政開始時期，必須完成五院的組織。

二 國民政府的職權

再查建國大綱第二十一條說：「憲法未頒布以前，各院皆歸總統任免而督率之」。各院長歸總統任免督率，則各院長當然在總統之下，就是五院院長之上還有一個總統，五院之上還有一個總攬治權的政府。不過現在國民政府是委員制，祇有主席，沒有總統，因為國民政府是委員制，國民政府主席的職權，當然與總統不同；所以現在五院院長的產生，都由中央全會推選，國民政府主席對於五院院長，祇有督率之責，而無任免之權。

至於將來憲政時期，中央政府是不是便是五院，還是五院以上仍有一個整個的政府，以及五院是不是都直接對國民大會負責，還是中間要有一個承轉的總機關呢？這都是將來憲法上應該研究的重要問題。

孫中山先生在革命方略上說：「憲法制定之後，由各縣人民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，但不對總統負責，而五院皆對國民大會負責」。依照這個規定，總統就是行政院院長，五院都直接對國民大會負責，則中間似乎不必再設什麼承轉機關，所以憲法未頒布以前和憲法制定以後，政治的進程既不相同，制度方面當然亦有考量的必要。

建國大綱第二十五條說：「憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成。」照這條的規定，則國民政府完全是憲政時期以前的產物，就是在本黨以黨救國，以黨建國，以黨治國的過程中，總攬中華民國治權的最高機關。

三 國民政府與五院

國民政府是以行政院，立法院，司法院，考試院，監察院，五院組織而成，設主席委員一人，委員十二人至十六人，國民政府主席，五院院長副院長都由國民政府委員兼任，國民政府主席代表國民政府接見外使，舉行或參與國際典禮，國民政府以國府會議處理

國務，國府會議由國民政府全體委員組織而成，國民政府主席就是國府會議的主席，遇主席缺席的時候，可依次由各院院長臨時代爲主席。凡院與院間不能解決的事項，都由國民政府會議議決，公布法律由國民政府主席署名，立法院院長副署，發布命令，由國民政府主席署名，主管院院長副署。國民政府對五院以下之事，概不直接處理，藉以劃清行政系統，貫徹五權制度的精神。

國民政府以行政院，立法院，司法院，考試院，監察院五院組織而成，那末，五院便是國民政府，國民政府便是五院，並不是在國民政府之下設立五院，也不是在五院之上再設一個國民政府，這實在和孫中山先生的由人民選舉總統以組織行政院及四院，都直接向國民大會負責的意義相符，不過在五院之間似乎需要一個連鎖

機關，或者要有一個五院的聯席會議，開會的時候，五院院長完全出席，關於各院的意思都可儘量的發表，都可儘量交互討論，因此各院之間當然可以溝通一切，不致發生什麼誤會與隔閡。

國民政府是委員制，是以國民政府會議處理國務，所以國家重要政務和各種法律命令，都要經過國民政府的決議及主席和五院院長署名，方纔可以公佈施行。這和專制時代的獨裁既不相同，和民主國家的總統制亦大有區別；並且即就委員制而言，國民政府的委員制與瑞士，蘇俄的委員制亦微有不同，因為國民政府委員除兼任五院院長以外，對於國務上所負的責任，似乎比較輕些，這正是國民政府制度的特點，當然勝過瑞士，蘇俄的委員制遠甚；至以那歐美各國現行制度，更是望塵莫及了。

第九章 五院

一 行政院

行政院是國民政府的最高行政機關，設院長一人，副院長一人，下設內政部，外交部，軍政部，財政部，實業部，教育部，交通部，鐵道部，海軍部，農礦部，建設委員會，蒙藏委員會，勞工委員會，禁烟委員會，賑務委員會，各部會是在行政院指揮之下，辦理本部會所主管的各項事宜。就是各分掌行政權的一部份，各部設部長一人，政務次長，常任次長各一人。各委員會設委員長一人，副委員長一人。不過各部的次長和各委員會的副委員長和各院的副院長性質不同，各部的次長和各委員會的副委員長，是襄助部長

委員長辦理部務會務的；而各院的副院長，却是遇院長因事故不能執行職務的時候，代理院長執行職務的。所以各部的次長，各委員會的副委員長，類似公司的協理；而各院的副院長，却像民主國家的副總統，這是彼此性質互相不同的地方。

行政院的會議，叫做國務會議，每星期舉行一次，以行政院院長爲主席，行政院副院長，各部部长，各委員會委員長，都出席會議，各部部长各委員長因事缺席，可由該部次長，副委員長代行列席，凡行政方面的重要事宜及各部會間不能解決的事件，都提出行政會議決定，然後分別處理或呈請國民政府核辦。

現在行政院的性質並不是總統，因爲他上面還有一個國民政府；亦不是內閣，因爲他是和其他四院共同執行國務的，但是他按照

組織法行使職務亦類似總統的地位，他承轉於國民政府與各部會之間，又好像是一個內閣。他的性質與界限所以不能很顯著的分明，這本是訓政時期應有的現象，將來制定憲法的時候，當然可以斟酌盡善，臻於完美。

二 立法院

立法院是國民政府最高立法機關，設院長一人，副院長一人，立法委員四十九人至九十九人，內設法制委員會，外交委員會，財政委員會，經濟委員會，軍事委員會，分任各種法案的起草和審查，各委員會設委員長一人，副委員長一人，委員若干人，都是由立法委員中推任的，凡立法院創制或國民政府交議的各種法案，大概都須經過主管委員會起草或審查之後，再提經大會討論通過，然後

呈請國民政府公布施行。

立法院並不是從前的國會，因為國會就是各國代議士制府下的議會，是代表人民行使政權的機關。立法院却是站在政府方面執行治權中間的立法權，與代表人民行使政權的國會性質絕對不同。將來亦僅站在治權方面對於國民大會負責，並不直接對於人民擔負代行政權的責任。

三 司法院

司法院是國民政府的最高司法機關，掌理司法審判，司法行政，官吏懲戒及行政審判的職權。設院長一人，副院長一人，下設司法行政部，最高法院，行政法院，官吏懲戒委員會四機關。司法行政部主管全國司法行政事宜，設部長一人，政務次長常任次長各一

人。最高法院爲全國司法審判的最高機關，設院長一人。行政法院專管關於行政訴訟的審判事宜，現在尙未成立。官吏懲戒委員會，專管關於官吏懲戒的審判事宜，這是因爲與監察院的行使彈劾權有連帶關係，現在亦未成立。

從前在五院組織法，尙未頒布的時候，曾有許多人主張，關於司法行政的一部分，應該劃在行政院下面，司法院則專管司法審判，以免因司法行政而影響於司法審判的獨立精神，嗣後司法院組織法，經過一度的修改，把司法行政和司法審判，分做兩個獨立機關，仍統轄於整個的司法院之下，成爲司法行政和司法審判合而不混的制度，似乎還比較妥善。

同時爲維護整個司法權的獨立，特把行政訴訟的審判權，和官

吏懲戒的審判權，都劃在司法院下面。凡行政機關或行政官吏因公務上發生訴訟，都歸司法院下面的行政法院依法審判，同時任何官吏經監察院彈劾認爲應付懲戒的時候，都由監察院移送司法院交官吏懲戒委員會依法審判。這種辦法的確是以保持整個司法權的獨立尊嚴，並且也就是發揮五權制度下的互相監督，互相協助的特殊精神。

四 考試院

考試院是國民政府的最高考試機關，掌理考選銓敘事宜。所有全國各機關的公務員都要依法經考試院考選銓敘之後，方得任用。考試院設院長一人，副院長一人，下設考選委員會，銓敘部兩機關。考選委員會，專辦全國的考選事宜，就是用考和選的方法，爲

國家選擇治才的最高機關；設委員長一人，副委員長一人。銓敘部管理全國公務員的銓定資格，審查成績及升降轉調獎卹等事，類似從前的吏部，設部長一人，副部長一人。考選委員會和銓敘部的區別，一個是爲國家選擇未來的治才；一個是爲國家考核現任的公務員。今後國家的政治，能不能走上軌道，全國公務員能不能盡其才，才盡其用，都與考試院的考選銓敘有密切關係。

所以我們認爲五權制度推行的成績如何？關鍵並不在前面的行政立法司法三權，却在後面的考試監察兩種。而兩種之中，尤其要看考試權能不能發生充分的效用？能不能運用考選的方法來建設政治上的新骨幹？因爲無論古今中外，國家選擇治才的方法，都不外考試和選舉兩法，但是這兩個方法，在過去歷史上都已發生很多流

弊。孫中山先生有鑒於此，特把兩法的優點，溶於一爐，發明考試候選人的方法，以古代的考試制度的長處，來救濟現代的選舉制度的短處。所以在建國大綱第十五條規定：「凡選舉及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考選銓定資格者乃可。」特把候選兩字，置在任命官員四字之前，是視候選人的考試，比較任命官員的考試，尤為重要。候選人的考試，就是先考後選。先取得考試合格的資格，然後方有候選的資格。

考是考其才能，選是選其道德。所以既考取而又當選，這個人一定是品學兼優，才德並茂。因為國家用人的標準，應該才能與道德並兼，倘若專用有才能而無道德的人，則他的才能恐怕要專用在營私舞弊的上面去，於公家是有害無益的。反之倘若用有道德而無

才能的人，則必成爲木偶式的政治，國家與社會的事業，必因之停滯不前，因此才能與道德並重，是國家用人的唯一標準。要選擇才能與道德並重的治才，祇有運用先考後選的方法，最爲適宜。所以考試院實在是一個考選並重的主管機關。決不可把現在的考試院看做僅僅是古代的一個考官衙門，或者僅僅是一個官吏登記所。

五 監察院

監察院是監察全國官吏，審核全國財政的最高機關，設院長一人，副院長一人，監察委員十九人至二十九人，下設審計部，主管審核全國財政事宜，設部長一人，副部長一人。監察院以監察委員行使彈劾權，監察委員都得單獨提出彈劾案。彈劾案提出時，由院長另行指定監察委員三人審查，經多數認爲應付懲戒時，監察院應

即將被彈劾人員移付懲戒，此案經官吏懲戒委員會議決不應受處分時，原彈劾人亦不負責任；倘彈劾案經審查認為不應移付懲戒，而提案人仍復提出，則監察院亦應即將被彈劾人移付懲戒，此案倘經官吏懲戒委員會議決，不應受處分時，原彈劾人即應受監察委員保障法所規定的處分，並且限定彈劾案提出之後，原彈劾人不得撤回。同時監察委員對於其他監察委員，亦得提出彈劾案，監察院院長並得提請國民政府特派監察使，分赴各監察區行使彈劾職權，監察區由監察院劃定，監察使由監察委員兼任，同時監察院亦得隨時派員分赴各公署及其他公立機關調查檔案冊籍，遇有疑問，該主管人員應負責作詳實的答覆，這都是監察院組織法上面所規定的辦法。實是很嚴厲很周密的。祇要能夠澈底的執行，則澄清全國的吏治當

然不成問題。

不過我們覺得中國官吏的壞處，固然出於溺職違法的很多，而最大的病根，大都還在一個貪字。貪便是不廉潔，不廉潔的官吏，即有天大的本領，亦都是爲他個人的利益設想，並且他的本領愈大，則搜括地皮的手段亦愈高明。所以廉潔兩個字，實在是國家公務員必須具備的最低條件。本黨提出建設廉潔政府的口號，就是因爲有鑒於此。不過政府單單做到廉潔的地步還祇算是消極的好，同時還應該注意到孫中山先生所說「國家最好，有一個萬能的政府。」就是政府應該在廉潔之外，還要萬能，這就算是積極的好；否則政府除廉潔之外，一無能力表現，把國家應該進行的事宜，都停擱起來，都耽誤下去，這樣不是偶像化嗎？所以人民一方面要希望政府

廉潔，一方面還要希望政府萬能；就是人民所需要，人民所歡迎的，不僅僅是廉潔政府，實在是廉能政府。監察院對於官吏的貪污，固然應該嚴厲彈劾，同時對於官吏的無能，亦應該隨時糾察，這樣才能充分表現監察權的特殊功用。

問 題

- 1、憲法的定義怎樣？
- 2、爲甚麼要有憲法？
- 3、憲法的內容大概可分爲幾點？
- 4、憲法創始於何國？
- 5、最初有成文憲法的是那一國？
- 6、憲法的種類大概可分爲幾種？
- 7、成文憲法和不成文憲法怎樣區別？
- 8、柔性憲法和剛性憲法怎樣區別？
- 9、略述柔性憲法的長處和弱點？
- 10、現代各國爲何多半都採用剛性憲法？
- 11、憲法的制定大概可分爲幾種？
- 12、試述憲法在形式上的特性？
- 13、憲法在實質上的特性有幾種？
- 14、什麼是人民的基本權利和義務？
- 15、三權憲法的缺點有幾種？
- 16、五權憲法的特長處是甚麼？
- 17、什麼是設立國民政府的根據？
- 18、國民政府怎樣組織？

- 19、在憲政時期未開始以前是否要一定完成設立五院？
- 20、要到什麼時候，纔能叫做建國之大功告成？
- 21、國府公布法律和發布命令要經過什麼手續？
- 22、爲何既有五院而再有國民政府？
- 23、國民政府的委員制與瑞士蘇俄的委員制有何不同？
- 24、試述行政院的内容組織怎樣？
- 25、副院長與各部次長及副委員長的性質何以不同？
- 26、試述立法院的内容組織？
- 27、立法院和各國代議制度下的議會怎樣不同？
- 28、試述司法院的内容組織？
- 29、怎樣纔能保持整個司法權的獨立尊嚴？
- 30、試述考試院的内容組織？
- 31、既設有考選委員會，何以要再設銓敘部？
- 32、爲什麼既先經考試而後又要候選？
- 33、試述監察院的内容組織？
- 34、監察院怎樣行使彈劾權？
- 35、中國官吏的壞處其最大的病根是甚麼？
- 36、爲何人民要希望有一個廉能政府？

翁國樑先生編著的書

——既出版的——

- | | |
|-----------------|-----|
| 1 春雪吟
(舊體詩詞) | 二角半 |
| 2 戲劇藝術
(論著) | 二角半 |
| 3 黑汗集
(小說集) | 八角 |
| 4 三民主義大綱 | 二角半 |
| 5 愛與花
(新詩集) | 二角 |
| 6 珠璣
(劇本) | 四角 |
| 7 五權憲法講座 | 三角 |

——將出版的——

- | | |
|-------------------|--|
| 8 碎心
(長篇小說) | |
| 6 春雪戲曲集 | |
| 10 福建民俗叢談 | |
| 11 睡在花心
(小品) | |
| 12 春雪譯叢 | |
| 13 母歟？妻歟？
(詩劇) | |
| 14 春雪畫集 | |

春雪篆刻潤例

春雪先生：工詩善畫，能書大小楷，行，艸，隸，篆，鼎，籀，漢，魏各體字。於提倡民俗學之餘暇，致力雕刻，尤爲精蘊奇緻。心靈巧哲，自成一家。向受藝術界之贊許，各方人士轉相煩托者，日益增多。因是，同人等爰爲參訂潤例，俾使素癖金石者得有緣焉。

石 每字五角
蚌 每字一元
瑯 每字六元
珀 每字五元

劣石不刊

牙 每字八角
晶 每字三元
玉 每字四元
珊 每字七元

選體另定

介紹人

蔡謙吉
黃則唐
吳其璠
李在恭
莊炳琳
莫大元
林 翊

同訂

再 版 了
翁 國 聲 先 生 編
漳 州 民 間 故 事 第 二 集

特 減 價 二 角

這是一本驚人的富有藝術意味的民間故事集，內容有充滿着智慧的，哲學的，歷史材料的故事三十餘則，都是最有趣味的，最有價值的：

書首有程柏廬廳長署封面，顧頡剛教授題字；清水，春雪二先生作序。並附有編者小景，尤為美觀。

初版書均已告罄，每册原定大銀三角，茲為欲求普及起見，再版雖增多頁數，並不加價，而又減售大洋二角，以示本會提倡民俗學之誠意也。

國立中山大學民俗學會漳州分會謹啓

正 誤 表

頁數	13	20	22	29
行數	11	1	3	1
字數	8	2	2	2
誤	三	七	八	九
正	二	六	七	八