

憲政與憲法
研究

李惟題



行編處傳宣部黨省建福黨民國國中



0729963

憲政與憲法研究

中國國民黨福建省黨部宣傳處編行

憲政與憲法研究

目次

頁數

(一) 十一中全會關於實施憲政之決議案	(一)
附：中國國民黨實施憲政工作進程之總報告	(二)
(二) 憲草擬訂的經過及其內容的說明(孫科)	(九)
附：中華民國憲法草案	(一七)
(三) 促進憲政實施之努力(梁寒操)	(三五)
(四) 關於憲草諸問題的闡述(梁寒操)	(三九)
(五) 研究憲草之要領(孔祥熙)	(四五)
(六) 認識憲政與研究憲草(孫科)	(五一)
(七) 總裁對憲政的指示(潘公展)	(五九)
(八) 憲政運動之出發點(吳鐵城)	(六三)
(九) 實施憲政的幾個問題(孫科)	(六九)

- (一〇) 中國憲政的特質(李 雄)……………(八五)
- (一一) 中國民主政治的基本特點(甘乃光)……………(九五)
- (一二) 中國革命憲政的典範(張文鼎)……………(九九)
- (一三) 中國憲政之基本認識(章淵若)……………(一〇七)
- (一四) 對於中國憲政運動的基本認識(駱繼常)……………(一一一)
- (一五) 研究憲法與實習憲政(梁寒操)……………(一一七)
- (一六) 憲法與憲政(潘新濤)……………(一二一)
- (一七) 實施憲政的先決條件(王雲五)……………(一二七)
- (一八) 實施憲政之基本條件(游文哲)……………(一三一)
- (一九) 憲政與法治(程滄波)……………(一三九)
- (二〇) 實施憲政與厲行法治(趙 銖)……………(一四五)
- (二一) 論法治觀念之養成問題(閔江霖)……………(一五五)
- (二二) 實施憲政與法治教育(鐘煥新)……………(一六三)
- (二三) 憲草底哲學基礎(葉 青)……………(一六七)
- (二四) 對五五憲草總綱的幾點意見(徐 泉)……………(一七五)
- (二五) 論五五憲草對於國體之規定(張希哲)……………(一七九)

(二六)	三民主義的新中國(孫科)	(一八三)
(二七)	論領土條款的規定方式(蔣煥文)	(一九一)
(二八)	人民的基本權利與義務(伍啓元)	(一九五)
(二九)	言論與誹謗(馬星野)	(二〇七)
(三〇)	五五憲草與人民權利義務(曹廷光)	(二一三)
(三一)	我國與蘇聯人民在憲法上之權利及義務底比較(黃明)	(二一九)
(三二)	五權憲法與國民大會(崔書琴)	(二二七)
(三三)	憲政時期的國民大會(陳烈甫)	(二四一)
(三四)	五五憲草國民大會章之研討(郭雁翎)	(二四七)
(三五)	五權政府制釋難(汪振國)	(二五一)
(三六)	五權憲法下之總統(許聞淵)	(二五九)
(三七)	憲政時期省之地位與性質問題(李雄)	(二六三)
(三八)	憲政實施後之省制(鄭彥棻)	(二六七)
(三九)	確立今後中國政治制度及行政制度之原則(李雄)	(二七一)
(四〇)	五五憲草中之國民經濟(譚孟衍)	(二七七)
(四一)	民主政治與國防(中央日報)	(二八三)

- (四二) 關於憲草第八章(王宗武)……………(二八七)
- (四三) 實施憲政與地方自治(周鐘嶽)……………(二九一)
- (四四) 編後記(東白)……………(二九七)

十一、中全會關於實施憲政之議決案

本屆全會開幕之時，總裁訓示：諄諄以「促進憲政實施」為勉同志。本會鑒於拾取實施憲政工作進程之建報告以後，深覺關於實施憲政之工作，雖在日寇侵略國難嚴重之際，仍應繼進；繼進意志，發揚數十年來本黨為憲政奮鬥之一貫精神，克服困難，努力邁進。於中央省市縣及縣以下各級民意機關之設立，雖在軍事交通阻滯困難交織之中，仍竭盡全力，積極推進，以扶植民權之發展，建立憲政之基礎。今抗戰勝利在望，憲政基礎已立，全國上下自應集中意志力量，爭取勝利，鞏固統一，本抗戰建國之精神，格遵總裁受訂建國大綱之規定，從速召開國民大會，頒布全國共信共守之大法，以完成建國之大業。特鄭重決議如下：

一、全國黨政各機關，除後方各省應就原有基礎加緊推行地方自治之工作外，今後隨各地之恢復，應積極輔導各該地人民加速完成地方自治及職業團體組織，務立憲政之基礎，並以爲復員建國之中心工作。

二、國民政府應於抗戰結束後一年內召集國民大會，制定憲法而頒布之，並由國民大會決定施行日期。

三、凡前次依法產生之國民大會代表，除因背叛國家或死亡及因他故而喪失其資格者外，一律有效。前次選舉未竣或未及舉辦理選舉之各區與各職業團體，均應依法補選，至遲於國民大會召集之前三

個月辦理完竣。

四、關於籌備國民大會及開始實施憲政各項應有之準備，由政府督飭主管機關負責辦理。

附：中國國民黨實施憲政工作進程之總報告

本黨總理創造三民主義，五權憲法，領導全國國民，努力革命，建立民國。中國數千年之專制政體，所以易為民主共和，中華民族所以成爲亞洲各國民主的先驅者，實乃爲黨先烈與全國志士仁人，在此偉大注義之下，犧牲流血灌溉培植之結果。吾人鑒於締造之艱難，彌感使命之重大。爰將本黨關於憲政實施工作之進程，爲忠實之檢討。

本黨歷史的任務，厥在推翻專制，建立民國，實行三民主義，創制五權憲法，吾黨本此主義，領導全國國民，前仆後繼，推翻了數千年之帝制。此實中國政治史上的劃期轉變。總理於中華民國元年六月四日，就在中華民國大總統之時，曾發布宣言，謂「盡掃除專制之流毒，確立共和，普利民生」，「以誠懇純潔之精神，戰勝其所遇之困難，必使中華民國之基礎確立於大地。」同年八月十三日，國民黨組織宣言，復明示宗旨，「鞏固共和實行平民政治。」乃查氏竊國，帝制自爲；繼之以復辟之亂，我國憲政向遂入黑暗時期。民國六年，總理領導全國起而護法，堅苦奮鬥，凡歷五載。庇護法統賴以維繫不墜。

十三年一月本黨改組，總理手訂建國大綱，於建立民國，實行民權，作具體精密之規定，此實爲今日中國憲政之一大基石。十五年總理北上，發表宣言，主張召開國民會議，爲解決時局之主體。不年總理中道崩逝，臨終遺囑，又復諄諄叮囑，務須於最短期間，召開國民會議。此偉大之精神

，當為天下萬世所共仰。惟此後，應如何進行，則由國民大會臨時委員會自行決定。

民國十六年，本黨既以武力推倒軍閥，掃除實行憲政之障礙，即於十七年五月三日，頒訂訓政綱領，主張「依照總理建國大綱所定選舉、罷免、創制、複決四種政權訓練國民，逐漸行使，以立憲政之基礎」。國民大會遂至去年大會，夜通過「確定訓政時期行使政權沿革之分期及方針案」，於八月（年六月三日）市全會，又通過「添權行使之規條案」。民國二十一年五月，於首都召開國民會議，制定「中華民國訓政時期約法」，用期共同遵守，促成憲政，「授政於民選之政府」。凡此訓政時期之措施，實已奠定憲政常軌，民權保障之基礎。蓋三民主義之民權主義，以及五權憲法之基本精神，不在因襲傳統政治之遺規舊制，而在對於代議政治規範體制之改造與革新。故本黨對於憲政之實施，不在因襲傳統式會議，而布空河懸章為已足，而特致力於訓練人民有切實應用普通行使民權之充分能力與實際經驗，庶不致徒託空言。本黨以往憲政失敗之覆轍，用定本黨建國之程序，不求憲法形式之驟成，而重憲政實施之建立，故有黨之歷史使命，在於建立民國，而其中心任務則在負責訓政，是黨之憲政政為訓政形而目的，而訓政乃黨之實施方法也。

本黨經數十年艱苦奮鬥，始克掃除憲政之障礙，奠定統一之基礎。乃日本帝國主義者，虛心積慮，必欲破壞我國國家之統一，阻撓我建國工作之進展。如「九一八」濟南慘案，如「九一八」以英德之侵略暴行，摧殘除謀之慘劇，吾國遭此厄運，而本黨建立民國，期成憲政之初志，則絕未一日稍懈。十餘年來事實昭然，一加檢討俱可實證。

(一) 二十二年十一月五日四屆三中全會決議：「擬定至二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒布日期，立法院應從速起草憲法案發布施行，以備國民之研討。」

(二)二十三年十二月立法院逕將草案起草完竣，送經四屆五中全會決議定二十四年十一月召開第五次全國代表大會，關於國民大會舉行日期，提請五全大會決定之。

(三)二十四年十月五全大會決議：「宣布憲法草案，及召集國民大會日期，由大會授權於中央執行委員會決定之。」

(四)二十四年十二月五屆一中全會決議：「二十五年五月五日立布憲法草案。于二月十二日開國民大會，國民大會代表之選舉，應於十月十日以前辦竣。」

(五)二十五年五月五日國民政府宣布憲法草案。

同年十月十五日五屆二七次常會據國民大會代表選舉事務呈呈，各省市辦理選舉事務，按諸原定程限，勢難如期辦竣，經決議：「國民大會代表選舉，既未能如期依法辦竣，大會應延期舉行，一俟全國各地代表依法選出，即行定期召集。」

(六)二十六年二月五屆三中全會決議：「督促該管機關，繼續辦理選舉，於二十六年十二月十二日召開國民大會，酌定憲法，並決定憲法施行日期。」乃日寇即於是年七月大舉進犯，阻撓我憲政之進展。然本黨實施憲政之意志，百折不撓，歷久彌堅，絕未以此稍形中輟。

(七)二十八年十一月五屆六中全會決議：「國民大會定於民國二十九年十一月十二日召開之。」

(八)二十九年九月十八日五屆二五七次常會，以各地交通，因受戰事影響頗多不便，如依原限召集，恐不無重大困難，並經國民參政會多數參政員之要求，展期至戰後再行召集。經詳加考慮，認爲國民大會之召集日期，應俟另行決定。至一切未完選舉事宜，仍應由政府責成該選舉事務所預備辦理，所有關於會場建築等事宜，並應特設國民大會籌備委員會負責主持。

(九)三十年四月一日五期八中全會，對於政治報告之決議案關於國民大會者，「實現民治爲本黨政

治建設之目標，本屆第六次全體會議官長會指示：「必須早日完成整理國大綱之程序，制定全國共循之大法。」並決議限於民國二十九年召集國民大會，如因而延期，惟五權憲法乃建國偉大之創，國家長治久安，於此是賴，故政府應本既定方針，從速籌備召集國民大會，以促進民治之實施，完成建國之盛業。在國民大會未召集前，國民參政會，爲臨時領導民治之設施，誠能發揮效能，必大有助於政治之推進，政府並應予以注意。」

(十)二十九年十二月，國民大會籌備完成，三十年八月九日下午三時，敵機集中轟炸，國民大會堂全部建築，竟成灰燼。反太子洋戰事爆發，國內交通，益形困難，大會之籌備，更受影響。三十一年十月十九日，九三大會因是決定關於國民大會籌備委員會之經辦事項，由內政部設置國民大會事務處辦理之。

至關於辦理選舉事務，以及籌備國長大會之詳細經過，而國民大會選舉籌備事務所，及國民大會籌備委員會，於五屆九中全會，已另有詳細報告，茲不復贅。

國民大會之召開，雖以日寇侵略，迭遭挫折。惟其實施憲政之悲願正作，則仍照常進行，絕未以抗戰而稍形鬆懈。民國二十七年四月，臨大會通過之抗戰建國綱領，其關於實施憲政者，「開曰：『組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思想與識見，以利國家之決定與推行。』」再開曰：「實行以縣爲單位，改善並健全民衆之自治組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並爲實施憲政之準備。」自有本綱領頒佈以後，數日趨緊張，

中央於危存危亡之際，軍事倥傯之秋，對於擴權所懸之目標，兼程並進，竭力以赴，其事實成績至夥，固如次：

(一) 關於中央民意機關之建立者：自民國二十六年夏，日寇通緝之初，中央草擬憲法，旋經甲、央政治委員會決議，設立國防參議會，賦以聽取政府關於軍事外交、財政等報告及擬成重要章程、議政府之權、延聘聲望卓著之各界代表二十四人為會員，自二十七年夏，即換置舊體制國民參政會，以其名額現已自一百五十八增至二百四十八，其產生方法，初則均為推選，自省市臨時參議會設立以後，省市選出之參政員，已漸改由參議會選舉之方法，已經國民參政會決議，添設國防參議會為擴權大具體。其重要者：(甲) 政府重要施政方針於實施前應提交國民參政會決議；(乙) 得提建議案於政府；(丙) 聽取政府報告並向政府提出詢問案；(丁) 國防參議會之組織，由國防參議會之組織。

(二) 關於省市民意機關之建立者：自以中國幅員之廣，尤以戰事方殷，各處交通之艱，各省省市，民意機關之建立，本較困難，但賴上下協力，其先後籌設者，已有四川、西藏、雲南、陝西、貴州、湖南、湖北、江西、河南、青海、甘肅、察哈爾、安徽、福建、浙江、山東、重慶等省市，均能發行民意，於實施抗戰貢獻特多。其各省省市民意機關之組織，如次：

(三) 關於地方自治工作之推進，以及地方民意機關之建立者：此為黨政實施之重要根據，依建國大綱之規定，黨政實施之最大前提，厥為地方自治之完成，而地方自治之完成，則須全縣人口調查清楚，全縣土地調查完竣，全縣審判廳理妥善，四境安靖，此項條件，而其大民會，受四境人口調查之訓練，而完其國民之義務，實行革命之主義者，得選舉民意，以執行各縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成為完全自治之縣。建國大綱第八條，由中央或省政府，以執行其事，關係至

政之完成特切，故於新縣制之建設特列爲要政，限期完成。據三十一年九月行政院報告，兩年餘來，全國實施新縣制之數，凡達九四四縣已及全國大半。此實爲推行地方自治，建立地方民意機關之重要基礎。故在臨時縣參議會組織成立之處，其收效之速遠過預期。據四川省政府檢討報告：如促進自治建設協助推行政令，調和地方意見，確立民主監察制度，成績頗著，殊足欣慰。中央以政事重大，復審議正式地方民意機關之設立，並經擬訂施行步驟五項，經國防最高委員會一〇二次常會通過如下：（1）保民大會開會六次以上，經政府考核無異者，得成立鄉鎮民代表會。（2）鄉鎮民代表會開會四次以上，經政府考核無異，得成立縣參議會。（3）鄉鎮民代表及縣參議員候選人之試驗或檢覈應由考試院督促積極辦理。（4）縣參議會組織暫行條例，縣參議員選舉條例，及鄉鎮民代表選舉條例，由國民政府逕同實施步驟，明令於三十二年五月五日起施行。（5）凡縣參議會正式成立之縣份，臨時參議會應即取消。

綜上所陳，可知數十年來，本黨一貫之主張與期望，不斷之奮鬥與犧牲，唯在建立民國，實施憲政。又可知中國憲政實施之阻力，其屬於革命的前期者，爲軍閥官僚，其屬於革命的後期者，則爲日本帝國主義。本黨既已堅苦奮鬥，艱難極造奠定統一之基礎，建立憲政之宏規。現階段革命之任務，自當集中力量擊潰日寇以掃除建國最大之障礙，完成本黨歷史的使命。故此大抗戰，其目的不僅在求戰爭之勝利，尤在求和平之勝利，而和平基礎之未固，端賴民主監制之建立。爾是於抗戰之中扶植民權，擴張民權，力求民主政治之建設，憲政基礎之奠定。當此作戰時期，促進民權發展之努力實本黨爲憲政奮鬥爲民主奮鬥一貫精神之所在。

制定憲法，實施憲政，爲本黨數十年來無數先烈犧牲奮鬥之唯一目的。全黨同志，全國國民，衆

憲政與憲法研究

八

此精誠，努力以赴。茲值全面抗戰勝利在望，國基已奠之際，自應集思廣力，再接再厲，以臻此革命建國偉大任務之加速完成，永固我中華民國自由平等萬世無疆之基。請大會對於今後工作方法，實施程序，詳加討論，切實指示。肅此報告。

憲草草擬的經過及其內容的

說明

孫科

一、關於憲草草擬的經過

民國二十一年十二月，四屆三中全會通過集中國力挽救危亡案，其中關於憲政準備部份，有下列三項決議：1、爲集中民族力。澈底抵抗外患，挽救危亡。應於最近期間積極進行建國大綱所規定之地方自治工作，以繼續進行憲政開始之準備；2、擬定二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒布日期；3、立法院應速草憲法草案發表之，以備國民之研討。

立法院根據這個決議，在二十二年一月組織憲法起草委員會，開始憲法起草工作。這個起草工作至二十三年十月止，可分爲五個時期：一、爲研究原則及最初屬稿時期；二、主稿委員共同審查時期；三、初稿起草時期；四、初稿審查修正時期；五、第一次草案完成時期。

第一次草案於二十三年十月十六日三讀程序完畢，呈送國府轉送中央審核。至二十三年十二月四日五中全會會議第一次草案，結果有左列二項之決議：

甲、憲法草案審議程序如左：

憲政與憲法研究

九

(一) 將憲法草案提交常務會議組織憲法草案審查委員會，此會至少每星期開會一次，並得邀集立法委員及專家列席，以備諮詢；(二) 第五次全國代表大會前兩週，將修正意見發交立法院根據修正；(三) 立法院修正後再呈由常務會議審核，提出第五次全國代表大會；(四) 第五次全國代表大會通過後作為本黨決定之憲法草案，依法提出於國民大會。

乙、憲法草案內容

(一) 中華民國憲法草案，應遵奉 總理三民主義，以期建立具有民治民享之國家。(二) 同時應察中華民國民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成適用靈敏能集中國力之制度。行政權行使之限制，不宜有剛性之規定；(三) 中央政府及地方制度在憲法草案內，應於職權上為大體規定，其組織以法律定之；(四) 憲法草案中，有必須規定之條文，而事實上不能即時施行或不能同時施行於全國者，其實施程序，應以法律定之；(五) 憲法條款不宜多，文字務求簡明。

立法院投票通過原則後，將草案重行審查，根據中央所指出的原則，加以修正，成為第二次的草案。

二十四年十一月四日第六次全會對第二次草案審查結果，曾有如下之決議：本會議認為立法院最近修正之憲法草案，大體尚屬妥善；唯為適應國家現實情勢及便於實施起見，尚應有充分期間加以詳盡之研究與討論。但現距代表大會為日無多，代表大會會期甚短，恐本無暇逐條詳商，為最後之決定。本此理由，應運同本憲法草案送請第五次全国代表大會，請將宣布憲法草案召集國民大會日期先行決定，並對於本草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員為較長時間精詳討論後，提請國民大會頒布之。

以中央提議運價決議，將憲法草案送交五全大會。五全大會於二十四年十二月廿二日舉行第一次召集國民大會及公布憲法草案有如下之決議：中法同人當國家危難之秋，與全國同志村莊之重，與全國國民屬望之殷，咸思國事至此，各盡精誠，無以圖在。非統一則不能對外，非四年以來，越發艱難。惟期而以一濟一全國之人心，集全國之力，奮發犧牲，勞怨弗恤，經營留遺境，備極困難，而獨於此精察團結我社團，始格恪守，毋敢交逾。蓋深信以吾四萬萬同胞之天民，必能齊同一心，努力圖存，倘強弱不足具，而國事太可為也。對於總理遺教之三民主義，建國大綱，與夫以黨治國之主張，革命進行之方針，尤著行唯謹，毋敢稍懈。惟當國難嚴重，為團結人心，集中力量起見，則提早召集國民大會，俾民意有所宣達，庶舉國上下，咸能有一致之精神與步驟，以掃除外患，挽救危亡。實於此際，庶平昔昭示喚起民衆革命救國之旨，至相符合。非謂召集國民大會公開政權以後，即當處於革命建國之實可以卸除也。至立法院最近修正之憲法草案，根據總理之遺教，秉承中央之指示，苦心修訂逾年始成，於理論事實尚能兼顧，似宜依照第二次全體會議之議決案，切實辦理，以期成為完善之草案。應由國民大會開會一經通過，奉全國國民永久成憲，夫然後竟革命之功，成凝命之德，中華民族與民國鞏固之基礎，於焉確立矣。

此案除由大會作上述決議外，並由憲法會議撰具會議意見書三點，送交第五屆中央執行委員會。

五屆一中全會復通過召集國民大會日期及公布憲法草案辦法。其第一項規定二十五年五月五日以前公布憲法草案，十一月廿二日開國民大會。國民大會代表之選舉，應於十月十日以前完成。

其後，中央常在二十五年四月二十三日照案查意見通過，發交立法院，並刪去草案第七十六條公



務員懲戒之規定。

立法院奉中常會發回修正草案後，於二十五年五月一日在第四屆第五十九次院會三讀修正通過，是為立法院第三次草案。國府於同年五月五日公佈，定名為「中華民國憲法草案」，是為「五五憲草」。五五憲草公佈後，二十六年四月二十二日中央第四十二次常會重加修正一次，議決於國民大會組織法內，規定國民大會制定憲法，並決定施行日期，嗣法憲草案第六十四條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之」。事後立法院逕照通過，並呈請國府於二十六年五月十九日將修正案公佈，即為現存之「五五憲草」。

二、關於憲草內容的說明

有數點較為重要，擬作簡單報告。根據中央決議：「五五憲草」完全以三民主義為最高原則。一言之，就是我們在憲法中要充分顯示出三民主義為中華民國建國的原則。所以憲草第一條規定中華民國為三民主義共和國。這個意義是非常顯明的。

第五條規定中華民國各民族均為中華民族之構成份子，一律平等原則，充分表現出民族主義中國內民族一律平等的原則；草案第二章詳細列舉人民之權利義務，其第十九條更規定人民有依法選舉、罷免、創制、複決之權，對於人民行使政權為明確之規定，充分表現出民權主義的原則；草案第六條國民經濟政策第一一六條，規定「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」，充分表現出民生主義的原則；第一一七條、一一八條、一一九條、一二〇條都是根據民生主義平均地權的原則制定的。第一二二條、第一二三條則是根據民生主義中節制資本的原則來予以制定的。

國民經濟其中其餘各條，每條都是基於民生主義的原則，在條文上確定出來，可以說全部憲章的完成，完全是根據中央的決議，以三民主義為最高原則的。

尤其是國民經濟章，中央方面認為性質是非常重要的。研究五五憲章的內士，有以為國民經濟章屬於行政院方針，不宜列入憲法，此種觀察似有誤解。假如憲法中把民生主義基本的原則予以剷除，不但不足以表現三民主義建國的精神，不足以表現三民主義革命的理論與思想，並且有變為三民主義的危險。

所以國民經濟這一章，實有堅強予以維持之必要。

此外，五五憲章尚有一要點，那就是國民大會與中央政府、總統及五院間權限的分際問題。這個問題很重要，討論五五憲章的人士也有不少誤解的地方。五五憲章顯於這一點，係根據總理遺教政權治權劃分之規定。總理所指的政權與歐美民主國所解釋的政權不同。總理所稱的政權是人民所能行使的，人民直接或間接所能行使的，就是選舉、罷免、創制、複決四種，只有這四種直接民權為人民的政權。其他政府代表人民的所行使之職權均屬治權。這種治權，在歐美民主國家政府與國會所行使者普通統統的被認為政權，但在五五憲法的觀點上看，都是治權，是政府拿來治理國事的治權，就是所謂行政、立法、司法、考試、監察五種。

查京第三章國民大會第三十二條，國民大會之職權，有下列六點：（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。

批評憲章的廢止，有以爲該會所列舉的國民大會之職權太小了，以爲四權常常可以行使的，以爲選舉總統數年才舉行一次，過長的期間亦不當發生。至於制憲法律，則大會開會時期短促，不易行使，憲法也不一定在每屆會期都有所修改，因之認爲大會開會時期所能行使的職權很少，但是照我們的觀察，此四種政權實在是包羅萬有一選舉，誰免大家都明白，不必細說。關於制憲法律，提決法律怎樣呢？國民大會每天開會的時候，總統必須向大會報告國家的行政，但要報告國家的大政方針，對內對外重要政策執行的結果，他一定要詳細報告。國民大會接受他的報告，便大可以做文章。如認爲對內對外的政策方針有不對的，國民大會可運用制憲權，提出予以補充，如認爲政府報告的對內對外大政方針，有不妥當的，大會可運用提決權予以修改。大會行使制憲和提決兩權，對政府的預算案決算案也都可以包括在內。何以如此設法呢？就是因爲在立憲的國家，無論其爲君主民主或社會主義與資本主義，政府對於施政方針或政策的執行，都一定要經過立法程序，其數定法律，才有所根據，所以預算案決算案，經過立法程序之後，就成爲法律。在國民大會對之當然有行使制憲與提決之權。所以列舉這四種權，便可包羅一切。其餘的細目可不必詳列了。國民大會還有一草案，規定代表任期四年，大會每兩年召集一次。後因鑒於國民黨歷屆大會事實上之經驗，大會不易常行召集，乃經修改任期爲六年，大會每三年召集一次。此種規定或有研究餘地。在期一點比較不重要的委員會則似乎應該每年召集一次，必要時便可召集臨時大會。假使每年開會一次，則政權之行使當無運用不靈，不能充分應用之弊。在立法院研究第三章的時候，當時曾有主張在大會閉會期間設置設機關，如常務委員會，國民委員會，或主席團之議，經過詳細研究討論，結果未加採納，其理由是國民大會既代表國民行使政權，選舉總統以組織中央政府，在中央政府組織後，政府所有應辦之事務，分屬五院，其執

行權由總統及行政、立法、監察等院負之。國民大會既選其所信任之人以組織政府五院，那末在閉會期間似無設一常設機關來監督總統及五院之必要。普通說，人民代表機關為國會，以英美法為例，其國會所行使的職權，照舊說為政權，但按之五權憲法實為治權。普通國會之立法權和監察權在五權憲法中已加以劃分，立法權在立法院，監察權屬監察院，我們必須認清憲政時期之立法院監察院與在訓政時期者，迥不相同。在訓政時期，五院同受黨中央的指導，從實際上言，訓政時期，國民黨一面代人民行使政權，同時兼行使政府的治權，所以在訓政時期，廢權治權之行使，似乎混同，並沒有劃分五院同受中央指導，行政院非經中央核定不能自動執行政策，立法院非經中央核定立法原則亦不能制法律。所以在訓政時期，五院的性質與憲政時期的五院不同。在憲政時期，國民大會則代表人民選舉總統副總統，立法院院長副院長，監察院院長副院長，立法委員，監察委員，如此，政府總成後即應有絕對的行政權，政府對行政部分，對重要國策，均可自動提出，決定執行。至於立法院對立法原則亦有自動制權。這樣說來，政府便成為有能的政府以為人民服務，至於它如果有能而不為人民服務時，大民怎樣來控制它呢？就國民大會來行使罷免權、創制權、複決權，國民大會對行政院行使最高政權，只係執行已定之國策，遇事必經國民大會決定，而立法院之立法原則，亦必先經國民大會決定，然後始能立法，則治權之行使便非完全。總之，政權與治權亦有它明確的界限，人民選出代表，在國民大會內所行使的職權，即為人民的政權，以外均屬政府之事。大凡政府應做之事，政府各部應有全權辦理，然後始符五權制度。

故再以前我國的環境而言，政府一定要運用靈敏，然後始能應付瞬息萬變之環境，也必如此。然

後始不違背行政權之行使不宜有兩性之規定的原則。以上關係於政權治權之界說及國民大會對政府之關係。

此外，關於地方制度章，也有很多人不大明白。地方制度章第一節爲省。第九十八條省設省政府，執行中央法令及監督地方自治，省長由中央任命。省設省參議會。研究憲章人士，認爲參議會職權無明白規定，條文似覺簡略；此在未參與制憲經過的人士，多有這樣的意見。其實省性質不全在地。方，根據總理遺教，國民政府建國大綱第十八條規定「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」，可見自治單位爲縣而不在于省。所以省的性質，實爲中央行政區，執行中央法令監督地方自治。其性質及作用，均係代表中央政府，係中央在地方行政區內之行政機關。省實非完全地方自治之區域，省長係中央任命非民選，省參議會係諮詢機關非立法機關。這於建國大綱的規定似乎無出入，因爲建國大綱第十六條規定「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，即爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長」。但總觀建國大綱整個體系所規定，對憲政施行係由下而上，先須縣自治，由省全數之縣能行自治，然後行憲政。其第廿三條規定「全國有半數省份達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，即開國民大會，決定憲法而頒布之」。此係「總理規定之建國程序」。但近十餘年來，吾人未及充分完成地方自治，今日爲適應國家之需要，在縣自治完成前提前召開國民大會，頒布憲法，所以不能不將省的性質略予變通。其次，十年來實際政治經驗，實自爲政，或軍人在地方上亦獨攬政權，形成一種半獨立狀態，乃至壟斷國家統一。所以在抗戰之前，中央就費力者在追求國家的統一，消滅一切足以使地方成爲半獨立狀態，形成割據局面的條件。經十餘年的就勦，中央同人認爲國家擁絕對統一，既與絕對統一，則不能讓地方政權爲這般發展，重蹈覆轍。一五五憲章

「視省爲中央行政區，其最重要任務，在執行中央法令，監督地方自治。同時在地方自治未完成之前，「五五憲章」的義務，即在定成地方自治。地方自治完成後，省的性質及地位當可再予以重新的修訂。這樣，在現階段上，省既不成地方單位，則建國大綱第十七條所謂，在此時期（即一省全數之縣皆達完全自治時期），中央與省之權限採均權制，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜者，劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權。此條的應用，在中央與省間，而在中央與縣之間，還是給予變通的。立法院草擬憲章時，對於均權會詳細討論，但因爲上述的原因，未另爲一章，但在第五章第二節第一百〇四條，有如下的規定：「凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項，屬於縣」。

總上所述：「五五憲章」在精神上，完全是遵奉「總理的三民主義，建國最高的原則來起草的，其內容則參照五種憲法建國大綱所規定。但爲應目前的環境，近年經驗，故對建國大綱非死守其條文而係遵奉其精神，針對目前的環境及十餘年的政治經驗，予以引用的。中央認爲大儘可採用，當然尙非完全無缺，世界上原無一成不變的憲法，亦絕無善盡美的憲法，大都是過渡性進步性的。近代各國憲法多係易於修改，以適應政治之變遷。因爲近代政治變遷甚快，或今日認爲是若不久即認爲不適當。「五五憲章」亦不能例外。希望將來國民大會修改通過之後，根據建國的經驗及政治的進步，這部憲法亦一步一步的日臻於完善。

附一：中華民國憲法草案（民國廿五年五月二日立法院通過二十五年五月五日國民

大會通過）

政府公佈廿六年五月十八日修正公佈

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遺教，制定憲法，頒行全國。

永久感運。

第一章 總綱

第一條 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、綏遠、寧夏、新疆、蒙古、西藏等固有之區域。

中華民國領土非經國民大會議決不得變更。

中華民國各民族，均爲中華民國之構成分子，一律平等。

中華民國國旗，定爲紅地，左上角青天白日。

第五條 中華民國人民在法律上一律平等。

第六條 中華民國都定於南京。

第七條 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，應即移送捕、拘禁原因，告知本人及其親屬，並須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。

第十條 人民之權利義務

第十一條 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，應即移送捕、拘禁原因，告知本人及其親屬，並須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。

第十二條

法院對於詢問、鑿證、不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第十三條

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。

第十四條

人民有言論、著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第十五條

人民有秘密通訊之自由，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、沒收、查封或沒收。

第十八條

人民有依法請願、訴訟及訴訟之權。

第十九條

人民有依法選舉、罷免、創制、複決之權。

第二十條

人民有依法應納稅之義務。

第二十一條

人民有依法服兵役及工役之義務。

第二十二條

人民有依法服公務之義務。

第二十三條

人民有依法服兵役及工役之義務。

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爲限。

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，並得依法律向國家請求賠償。

第二十二條 國民大會

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、僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。

國民代表之選舉，以普通平等、直接、無記名投票之方法行之。

中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉代表權，年滿二十五歲者，有依法法律被選舉代表權。

國民代表任期六年。

國民代表連選或失職時，原選舉區依法補選之。

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之同意，得自行召集臨時國民大會。

總統得召集臨時國民大會。

第二十一條

第二十二條

第二十三條

第二十四條

第二十五條

第二十六條

第三十二條 國民大會之開會地點，在中央政府所在地。
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、複決法律；

五、修改憲法；

六、憲法賦予之其他職權。

第三十五條 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，在會期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 總統依法公佈法律，發布命令，並須經關係院院長之副署。

憲政與憲法研究

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

總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權。

第四十一條

總統依法任命文武官員。

第四十二條

總統依法頒發獎典。

第四十三條

國家遇有緊急事變或國際經濟上有重大變故，須為急應處分時，總統得經行政院會議之議決，發布緊急命令，其必要之範圍，但應於發布後三個月內，提交立法院追認。

第四十四條

總統得召集五院院長，會議關於重要之事項，及總統諮詢事項。

第四十五條

總統對國民大會負其責任。

第四十六條

中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統、副總統。

第四十七條

總統、副總統之選舉，以法律定之。

第四十八條

總統、副總統之任期，均為六年，連選得連任一次。

第四十九條

總統應於就職日宣誓，誓詞如左：

第五十條

「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，由副總統繼任之。

第五十二條

總統因故不能親理時，由副總統代行其職權，總統、副總統均不能親理事時，由行政院長代行其職權。

中華民國憲法

第五十二條 總統於任滿之日解職，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，其期限不得逾六個月。

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，由總統任命之。

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、各部部長各委員會委員長，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，媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之議案；
- 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，媾和案，條約案，及其他關

於重要事項之權。

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，依左列各

類各提出候選人名單，於國民大會選舉之，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、僑居國外國民八人。

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決案，得於公布或執行前，提交覆議。

立法院對於前項提交覆議之案。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，總統應於該案到達後三十日內公布之。

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決，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 司法院為中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及司法行政。

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 法官依法律獨立審判。

第八十一條 法官非依法受刑罰，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

任或續任。

第八十二條

司法院之組織，及各級法院之組織，以法律規定之。

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，掌理考選銓敘。

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

左列資格歷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

監察院為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

監察院為行使監察權，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為限。

第九十二條

監察委員，任期三年，連選得連任。
監察院對於中央及地方公務員違法失職，經監察委員一人以上之提議，五人以上之聯名決定，得提出彈劾案，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，依前條之規定成立後，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，為補免與否之決議。

第九十四條

監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第九十五條

監察委員，除現行犯外，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，及監察院之組織，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，由中央政府任命之。

第一百〇〇條

省政府設諮議會，諮議員由縣知事一人，由各縣市議會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一〇一條 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。
第一〇二條 未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。

第二節 縣

第一〇三條 縣為地方自治單位。

第一〇四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項，地方自治事項，以法律定之。

第一〇五條 縣民關於縣自治事項，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。

第一〇六條 縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一〇七條 縣單行規章與中央法律或省規章抵觸者無效。

第一〇八條 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。

縣長從選人中，經中央考試或銓定合格者為限。

第一〇九條 縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

第一一〇條 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

第一一一條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。

第一一二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一一三條 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，以經中央考試或鑑定合格者爲限。

第一四條

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。

第一五條

市議會之組織、職權、市議員之選舉、罷免、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

第一六條

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。

第一七條

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。

第一八條

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

第一九條

徵稅或徵收之。

第二〇條

土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務。

第二一條

附屬於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地

第二二條

所有權而受影響。

第二三條

土地價值，非因施以勞力，資本而增加者，應以徵收土地增值稅方法，收歸人民公共享

第二四條

受。

第二五條

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。

第二六條

國家對於私人之財富，及私營事業，認爲有妨害國民生計之均衡發展時，得依法法律節制

第二七條

之。

第二二二條

國家對於國民生產事業，及對外貿易，應獎勵指導及保護之。

第二二三條

公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營為原則，但因必要，得特許國民經營之。國家對於此項特許之經營事業，因國防上之緊急需要，得隨時管理之，並得依法律收歸公營，但應予以適當之補償。

第二二四條

國家為改良勞工生活，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。

第二二五條

勞資雙方應本協同互助之原則，發展生產事業。

第二二六條

國家應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，並以科學方法，提高農民耕作效能。

第二二七條

國家對於農產品之種類，數額及分配，得調節之。

第二二八條

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。

第二二九條

老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

第三〇六條

左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其法律得由省、縣、市單行規章為之者，應經該項決定機關之議決：
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、專營、獨占，或其他有營利性事業之設定或廢銷；
四、專賣、獨占，或其他特權之授予或取消。

第一三〇條

省區及縣市政府，非經法律特許，不得募集外債。或直接利用外款。

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，屬於貨物出入國境時徵收之，以一次爲限。

第七章 教育

第一三一條 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，增進生活知識，以造成健全國民。

第一三二條 中華民國人民受教育之機會，一律平等。

第一三三條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第一三四條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第一三五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第一三六條 國立大學及國立專科學校之設立，應注意地區之需要，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。

第一三七條 教育經費之最低限度，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，並予以保障。

第一三八條 貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。

國家對於左列事業及人民，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、於學術技術有發明者。

四、從事教育，成績優良，久於其職者。

五、學生舉行俱備無升學考者。

第八章 憲法之施行及修正

第三九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第四〇條 法律與憲法抵觸者無效。

第四一條 法律與憲法有無抵觸，由監察院於該法律施行後六個月內提請立法院解釋，其詳以法律定之。

第四二條 命令與憲法或法律抵觸者無效。

第四三條 憲法之解釋，由司法院爲之。

第四四條 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，依左例規定選舉任命之。

一、立法委員由各省、蒙古、四段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，由立法院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

定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數，由監察院院長提請總統任命之。

第一四四條

在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任命之。

前項規畫，於自治未完成之市準用之。

第一四五條

促成地方自治之程序，以法律定之。

第一四六條

憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告之。

第一四七條

憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。

促進憲政實施之努力

梁寒操

吾民主國是嗚呼的抽國去黨之擁目的資求中國在國際上經濟上地位平等，並就要實現民有民治民享之益民政治的國家，實施憲政乃是爲達到這目的之途徑。必要的建國程序，是以國民黨五十年來所發之奮鬥之精神，但孫先生以說就在個憲政實施，建設一個三民主義之真正民主國。原旨，以步對國父遺志，革命自始即提倡民主立憲運動，其後檢點清，建立民國，又努力要求共和政體之實現。民國十年本黨用武力打倒軍閥孫都南京以後，即於江寧年擬招信國父遺囑召開國民會議，特由孫繼任委通讓，在辦政期內，授權於由國民黨代表全國人民行使政權，而預定到政期限爲六年。民國政府從此便成爲國民代表依法產生之政府，由國民黨決定政體中，華成現代組織，以求永達。係於世界交量明瞭的表示，但不幸因此遭日本軍閥之大忌，是年即消六九二八一之變，國民政府一面爲團結國人計，於附年三月四日，三開國會決議由立法院起草憲法，準備提前實施，並定於二十四年三月召開國民大會，以期息內爭，興發維修。翌年立法院議憲工作積極進行，遂草會先後開會二十四次，等於二十三年二月十四日成立初稿，由立法院於三月一日正式發表，徵求各方意見，由立法院附錄呈報，將初稿修正，於七月十六日通過中華民國憲法草案，呈請國民政府轉送中央核定。二十四年十月十七日，國會通過五項原則，作爲立法院修正草案之標準，立法院遵照原案將草案修正，又經修正二十四年計

二月五日下午全會決議議員案卷，並定於開五年五月五日為宣布草案日期，旋經委員會審議結果，提出修正案通過，並交立法院復議，於是全國憲法草案，於二十五年五月十二日經立法院修正通過，呈由國民政府於五月五日宣布，嗣國民政府於廿五年五月十四日並公布國民大會組織法及國民代表大會代表選舉法。廿六年四月又修正憲法草案國民大會組織法及代表選舉法，改定於年十一月十三日召開國民大會，但終以敵寇肆虐，四七二日忽變發生，不得不中止舉行，祇先行組織國防參議會，將各省黨派領袖，籌議抗戰方針，並開比年五月政府設臨時政府，以救國難，以期集合同胞及民意，開國民大會，俾以舉事救國，國內交通阻斷，國民大會之選舉未能如期辦理，國民參政院遂屢期奇襲後再行召集，仍定於廿九年九月廿九日小常會開議，將國民大會之召集日期，俟另行決定，至三十三年九月八日，第一屆參議會時，本黨認為召集國民大會之召集日期，俾以爭取勝利，更快到來，俾得加速完成救國之必要，遂仍復通過於戰事結束後，年內召集國民大會，以期早日完成法來與決定憲法施行日期之決議案，雖於國慶會議中，更由立法院之提示，成立憲政實施委員會，以協助政府之進行，總之於三十三年十二月正式成立，現正積極從事討論和準備各種應做工作，以期早日完成！

在此過去十年間，由於種種之困難，盡力於黨亦與國民經濟建設，因國家西化逐漸軍事衝突，完全統一，遂使訓政工作，不能如其預定之計劃而順利進行，最後還六年半當中，更為集中國力，以應付空前未有之變局，現我黨之奮鬥，更不能不減少國民之各種自由，以求國家民族之自由，幸我全體國民均能深明此旨，不僅對於政府增加其信任，且不惜忍痛犧牲，表現出堅毅偉大之民族精神，即與本黨不同之名種政治信仰之少數黨派，在此次戰爭期中，亦有一致表示，接受抗戰建國綱領，與國

民黨共同討論國家的大事，學習民主國家以輿論推進政治之立法美意，而獲得不少良好的成就。

近來或有不明瞭中國實情的人，因受了無知的或惡意的宣傳，竟有發生中國現在是否民主甚至將來是否民主之懷疑，這種懷疑，只要舉出以下幾種事實和革命理論之要點，就可不攻自破。

一、沒有國民黨的奮鬥，則中國現在還是帝國國家，不是中華民國；推翻滿清，反封建法打倒北洋軍閥，幾次戰爭，無不由國民黨爲主導者。

二、民元臨時約法規定，中華民國之主權屬於國民全體，這一重要條文，即爲國民黨 總理及其信徒所手創。

三、國民黨對於民主國家之定說，認爲人民不止當有選舉權，且當有罷免權、創制權、複決權，此種四種權，均爲公認所至者是真正的民主。

四、現任國民政府，不當以僅查議院審判，而且現政府一切諮詢其重要原則，當遵守全國最大多數人民之公意或意是總原則。

五、現任國民政府，當實現真正民主政治，必使全體人民政府知議決權增進，並能熟精集會結社之規則，在人民教育未普及之前，如未經以民主議決委知識技能訓練人民，則所謂民主者，皆無標準，而易爲野心政客暴徒所利用，使一國政治陷於不安之狀態。

六、中國人民素至政治粗疏習慣，欲使中國真正成爲民主國，多予人民以組織之訓練，始爲正當之途徑。德鼓吹人民多爭自由，以求民主政治之實現，實爲南轅而北轍。

七、在中國現實情況之下，不徒爲爭取抗戰勝利計，即爲促成現代國家計，強有力之政府，乃客觀事實所必需，故在政權前，必須求激進之民主；在治權前，必須政府之能力有發揮。

國民政府必當爲三民主義之共和國。此爲不可搖動之基本最高原則。因爲三民主義就是主張國家應爲全民所有，爲全民所治，爲全民所享。對此原則而有所反對者，即屬失其中華民國公民之權利。至於政府方面，此時所努力之工作，即在於此。

二、暫行政府及各省政府實行新縣制，舉行保民大會，鄉鎮民大會以選舉方法產生保長鄉鎮長。如縣民會議會以參與一縣之政治，並加速完成各種職業團體組織，以確立憲政之基礎。

三、凡前次依法產生之國民大會代表，除因死亡叛國及違法而罷免者外，其餘選舉業經完成，或不能選舉之各地區，均當依法補選。其選必須於國民大會期前三個月辦理完竣。否則，亦人只急於選之，實施憲政是一件極巨的工作，中國憲政運動經本黨數十年來之奮鬥，始有今日之曙光，現在戰爭勝利在望，憲政開始時期不遠，尙望我全國五萬萬同胞，實應盡成能存基本認識，協力同心，準備完成這偉大的任務。五五憲草乃是處於過去失敗之經驗，集多數人士之心智研討而成，而其根本精神又是完全遵照三民主義之民主政治即將完全實現，中華民國亦必以將新之姿態出現於世界。

關於憲草諸問題的闡述

梁寒操

一、國民大會閉會期間最高政權問題

依憲草國民大會每三年由總統召集一次。於是有人研討在閉會期間最高政權之行使問題，建議在閉會期間另設議政會，以行使最高政權，免致落空。關於此點，本黨對於國民大會會期長短，殊無成見。唯另設機構行使最高政權，不能贊同。國民大會所行使者，即為「權」。對於政府官吏有選舉權、罷免權、創制權、複決權。而政府則有行政、立法、司法、監察、考試、五種治權，即有「能」。今若於國民大會閉會期間另設議政會，以行使最高政權，則其性能，「權」「能」兼備，與國民大會實質相抵觸。若謂國民大會閉會期間不另設機構，政權有中斷之虞，亦未盡然。以何議會終有閉會閉會，決不能每年每月每日二十四小時均不斷開會。而吾人固未前聞其他議會政治國家有政權中斷之事例，其理甚明。且憲草原有依法召集臨時國民大會之規定，足以補救三年開會一次之缺文。此外尚有人以目前國民政府所行使之五院制批評五權憲法，須知現行五院制，非即憲政時期實行之五權憲法。目前謂政

時期及執行五權分治制，其實爲一體制，即過去集權於中央政治會議，現在屬國防最高委員會，將來憲政時期施行五權憲法，立法院監察院賦有英美議會之職權更見重要，斷非當前所可擬者。

三、中央地方權限問題

憲法第九十八條規定省設省政府執行中央法令及監督地方自治，省長由中央政府任命之。而國父遺教建國大綱第十六條所載憲政開始時期，國民代表會得選舉省長爲本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受神授之指授，故有人以爲兩者稍有抵觸。且謂憲草條文中央與地方權限劃分不清，亦有人主張選舉以分別者，對於此點，本人於說明憲草起草時之環境，時當九一八國難後，國家民族幾危殆存亡之秋，國家必須統一，政權必須集中，方足以外禦強敵。憲草宣布於二十五年五月五日，原定同年十一月十二日召開國民大會，而日寇壓迫日深，犧牲已近最後關頭，故憲草規定省長由中央政府任命。且憲法雖採國家大法，然以後仍可依憲法修改，用應時勢。至中央與地方權限劃分列舉與否，本黨並無定見，總以依據國父遺教「凡事務有全國一貫之性質者，劃歸中央，有依地制宜之性質者，劃歸地方」爲準則。

三、國民經濟教育兩章之刪存問題

有人以爲國民經濟與教育兩章，不必列入憲法，故生討論。本黨以爲此兩章關係重要，不宜刪除。至內容可以研討。以現代立國，國民經濟即民生問題最爲重要，而教育國民具有立國大同精神，亦

所必要，此與他種普通利益本異。意謂

四、領域應列舉抑概括與國都地點問題

亦為時下討論之題目。憲章對領域應採列舉與概括，國都明定南京。此二者關係重要，國人可詳加討論。幸為將來之參考。

五、人民權利問題

有人以為憲章對於人民之權利均有一非依法律不得限制之規定，以為人民權利仍無充分保障，仍無絕對自由，故毛尉長謂此字樣，此實不知立法精神。夫謂此字樣，非為限制人民自由，妨礙人民權利，而為限制政府自由，保障人民權利，當為有識者所見。所謂「法律」，乃係根據國民天賦所選舉之立法院所創制，並非政府之命令，而憲章復有「凡人民之其他自由及權利，未妨礙社會公共利益者，均受憲法之保護，非依法律不得限制之」，「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」之規定，故有人建議對於人民權利之規定，應刪去「非依法律」諸字樣，實不知立法精神之所在。退一步言，世界上豈有絕對之自由，英國學者拉斯共有言「絕對自由即死亡」，個人如此，國家民族亦復如此。此外，時人研討憲章談到三民主義，應由中央加以簡單明確的定義，與軍隊的地位問題。夫三民主義，國父遺教中曾有多處說明事實，上之人亦均已有所念，此無與其他主義或名詞混淆之虞，似乎毋待再下定義。至軍隊地位，自前清光緒二十六年統一全國後，國民革命軍即為國家之軍隊，兒國人民應受政治教育，軍人豈在例外

。以今日之軍人，不僅須知如何作戰，且須知為何作戰。此即證明軍隊政治教育，重於軍事教育。民主主義為吾國立國基礎，在此訓政時期。國民均信仰三民主義，故軍人受三民主義之教育，亦及現所必須者也。

一、憲草弁言的重要性

五五憲草弁言，為中華民國國民大會全體國民付託，遵照創立中華民國之孫先生之遺教，編茲憲法，頒行全國，永矢成遠。此四十二字，乃鄭重揭示國家創立之由來，建國之目的，制憲之準據，用昭憲法之尊嚴，使國人共同信守。各國憲法有所謂 Preamble，其重要性，視該法各條文尤有過之，吾國經國父倡導國民革命，然後未及身見成功而逝世，其信德遵照其革命程序領導國民，不斷奮鬥，幾經艱阻始得今日，將來由國民大會依據三民主義，五權憲法等遺教，而制定國家根本大法，任何國家無此前例，自更應特為標明，希望今後國人研究憲草，特別注重此弁言，坊間刊本之未難弁言列天者，均應加以訂正。

三、憲草的基本最高原則

去秋國民黨中央全會，決定於抗戰結束後一年內頒布憲法，實施憲政，由於蔣主席之提議，參政會之贊成，故最高國防會成立憲政實施協進會，該會於今年元旦起發動全國研究憲章，其目的在使國人公開討論，以期將來憲法合於國情與時代之需要，藉措國家於長治久安，因為許多友邦人士間及中國此次憲政運動之實際情形，願將幾個要點說明如下：

(一)五五憲法是完全根據三民主義的基本原理，歷史環境，及革命經驗而制定，因為除了三民主義，就沒有國民革命，也就不能造成中華民國，所以中國的憲法，第一條便規定中華民國為三民主義共和國，確定中國永遠為人民所有。為人民所享之國，此為不可搖蕩的基本最高原則，為國民黨堅持到底之主張。

(二)五種憲法是基於國父權能應該分開之道而制定，以國民大會代表全國人民，在中央行使選舉、罷免、創制、複決四種政權，以國民大會選舉總統、立法委員、立法院長、監察委員、監察院長，或由總統委任之行政院長、司法院長、考試院長，以分別執行政府之五種治權，此種制度，期以貫徹民主主義之法意，實與歐美今日之議會制度不盡相同，即現在中國政府設立之五院，亦正是五種機構的初期試驗，非即孫先生所定憲政時期實行之「五種憲法」，現在的種種設施，多是適應非常時期的需要，不是國民黨理想中憲政時代之政治形態，此種權能分開之最新制度，國民黨所信為最合理之政治，所認為不可更易的。

(三)在不違背上述兩大原則之下，憲法中之各種問題，黨員及人民均可充分自由討論，發表主張，以俟將來國民大會之選擇，但為假借討論憲法而破壞政府，搖動人心，妨害抗戰之舉措，當然為政府所不容。

黨義與憲法研究

黨義

黨義即所謂憲政是國民黨完成革命建國使命之最大工作，在掃除革命障礙之後，即當迅付實施者，故此次黨義促進運動實為國民黨依其原定之革命方針而發動，倘有人認為這是與歐洲過去許多國家及滿清時代人民向革命要求立憲一樣看法，乃是莫大的錯覺。

(五) 國民黨有決在獲勝以後，即完全將政權還給全國人民，國民在不違反立國最高原則三民主義之下，均可依法從組織政治團體，國民黨與之完全立於平等之地位。

研究憲草之要領

孔祥熙

中國國民黨第五屆中央執行委員會第十次全體會議於三十二年秋復會重慶，關於憲政之決議，會中在戰事結束後三年內召開國民大會制定憲法實施憲政之一之宣示。此項決議不僅為吾黨結束訓政專政於民初時代之表揚，且亦為吾國憲政發達史最輝煌之史實。其以吾國憲法自民元迄今，雖數經草案，而迄未制定，迄實二十五年五黨公布之頃，國決防於然其也，以為制憲草案即廢棄，百年大法固可矣立。乃以推險事起，毛路至今。茲者勝利在握，想國方殷，吾人丁鈞復之念，遂彌絕遺之慮，乃遂連季決議，推實使憲法以備制憲上下共事憲法之研究，其鼓鑄與奮當如何審。

夫天轉國運業萬端，而最基者莫如制憲。誠以憲者立典章之謂，法度之謂，向者之「禮于先王成憲於古也」，嚴密之「憲法制國之意法」，憲法也。是知憲與法實我炎黃精神之器物，會非四方輸來之文化。先者時代遲阻，憲法已成規定國家根本組織之法。若人身為現代之公民，自應探討務本之事，非可敷衍不定，是為無根，令志不固，是為無本，亦無根無本。總期速也。此所究憲草之原由，必要區。

夫憲法與憲法在今，亦外上政無論表民主，必經有改而後始能以首經濟。是故除專制與極權外，凡百國制，其根本大法，無論為成文或不成文，皆必有憲。憲制固矣，極權國家幸十九世紀羅格爾品也。附考西帝之民主主義無限之說，以為惟有國權專制支配，私人利益成可不顧，其結果乃能為法西

力謀法律在憲法權權勇出前驅。最近美國對於法院審究憲法法律有三種制限運動：(一)須以
參議院三分之二同意爲準。如最高法院宜若法律須經國會覆議，如國會仍提原議，其法律便爲
有效。(二)參議院宜若法律審議，須經公民複決。(三)可見三種分立之說，早成事實。至議會政治本係
二元主義之政治，其使議會代表社會第一使政府代表國家。但選舉之議員非明白國家環境及對悉國
際情形者，則其不能達成議會政治使命，尤恐引起紛擾激激之影響政策之施行。故第一次歐戰後之
征國，多創公民投票並複決之制，以海議會政治適應或濟濟之窮。我，國父既主張責任政府，更爭利
五權之理論與權能分掌之學說，博採今古，融會中西，故在此遺教爭育之序所產生之憲法，將見其在
憲法上放一異彩，使我國憲法之價值彌滿於宇宙，化育於無疆，則吾國之今日所研究憲法之收穫莫不宏
大而遠矣。

計本來憲法附帶之繁簡不一，即在理論上言，所謂人民基本權利義務及所謂國家重要機關之組織關
係等，亦初無一定之範圍。設以一國有一國人民之政治觀念，則一國便有一國之政情。甲國人民所認
爲應謀入憲之事項，乙國人民或認爲不必入憲。例如人權宣言，在一七八九年之法國憲法認爲基本，
卅一年之德國憲法雖列專章，而在二八七年半之德國憲法則對此不加一字。他若瑞士憲法，甚至將漁獵
權而疾病傳染開移之事件亦規定於條文之中。意大利現行憲法，則將憲法修改手續完全省略。是知憲
法內容，初無一定之範圍。我國國父遺教所承之五權憲法，乃有鑒於三種憲法偏重法治之非。(三)種憲
法，以立法權制行政，以司法監督行政，確是法治。故既於治權機關之內以立法司法達法治之域，
更以司法權達法治之域。凡此治法治人並重之真義，斯爲我，國父所獨創。蓋在民主國家，人民有

關於憲法內容所應探討之點甚多。非茲篇所能盡，然本人願以下列數點作為研究之前提：

第一、研究憲草案不違反基礎之信念。此種信念，即爲三民主義之信念。誠以三民主義初不僅爲本黨所服膺，抑亦爲我全國民衆所共同遵守之主臬，此在政治上固已有其約束，即在學術上亦莫能自外。瑞士十八世紀有名公法學者 Vattel 有言，凡不服全國人民一致同意之基本條件者，只能脫離國家，改造國家，而不能在已造之國家內爲修正之提議，即可引證。

第二、研究憲草案適合本國之國情。吾人熟知一國之內皆必有憲，而憲之內容又各不同，但憲法既係規定人民基本權利義務之法，又爲人民生命財產所自託，如修襲成法，自謂完善，對於我國數千年之文化政治學術思想與其制度未遑爲一貫之推究，則妄擬憲法，將必無以揭邦家之基，納軌物之範。

第三、研究憲草案須顧及國際之應用。本來主權者行使之權力應否接受國際公法之拘束，學者固無定論，但今日世界接構之事態，已因交通之拓展增其頻繁，此後國際合作之有利於國家之生存發展，已不容疑，則憲法中應以如何之規定，使此種情勢可以運用自如，無所窒礙，似亦爲今日研究之主眼。

第四、研究憲草案須以整頓國家之福利爲前提，而不雜以過量學派之利害，設以立國於民主之林，既不可無多數之政黨，而一黨主義不同，又每易爲憲法條文爭執之源。然如能各屏小己之見，共規大公之美，則研討所及，或異途而同歸，或分符而合體，何一非使國家百年大計之憲法臻其光大，此則尤爲詳照個人之私願而欲一致其懇懇之說者也。

認識憲政與研究憲草

孫科

在沒有稱到本質以前，我想先把一般人對於憲政運動的錯誤觀念和見解，分別的加以剖折，從而說明全國同胞對於憲政運動應有的觀念和見解。

一般人對於憲政運動，最普遍的錯誤觀念，無過於下列三種：

第一、認為目前還在抗戰時期，抗戰最後勝利，雖然已有十分的把握，但是在獲得最後勝利以前，我們全國上下，必須作一切意志力量，來應付勝利以前，所必經的最艱苦危難的決戰階段，如果我們的力量分散，我們的意志不能集中，不覺要減低削弱我們作戰的努力，阻撓最後勝利到來的時間，這為這種或許要對抗戰發生不良的影響。這些人士因此對於目前實施憲政的運動，認為是何必多此一舉，等於庸人自擾，所以不大感覺興趣，抱着一項勞費無功的態度。

第二、認為過去十多年來，國民政府的訓政工作，因為國內變亂頻繁，進行上受了許多障礙，而自一九一八——一九三七以後，國家更進入持久抗戰的局面，訓政工作，雖未因此而全部停止，但進行的速度，和所收獲的成果，都不如我們所來的理想其遠大遠，認為不但是目前應該緩緩進行訓政工作，就是到抗戰勝利結束以後，在一個相當時期以內，還是應該切實完成訓政綱領，根據 國父遺教，確實打下三民主義之憲政基礎。這為民國二年，曾有其表的所謂「民主憲政」，這些人士以為實施憲政，談何容易，且為時尚早，因而不肯贊成目前的實施憲政運動，而持着一種消極態度。

憲政與憲法之研究

五二

第三、認爲民主主義的試驗，自第一次世界大戰以後，業已證明其不能應付國家危難的局面，世不足以集中全國的力量，迅速從事革命建國的工作。此次大變爆發，民主國家的時局毫無準備，臨時局勢，致陷於被動的失敗，這足以證明民主政治在是太平無事時的玩童兒，決不可以爲訓。因而認爲中國要達到革命建國的目的，不能走向民主政治的道路。這些人士，咸因此根本主張中國實行民主政治。對於憲政運動漠然無視，或竟然憤激暴烈的反對態度。

第一種錯誤觀念，認爲現在仍是抗戰時期，不應談及憲政運動，這是他們忽視抗戰建國同時並進的建國國策。不明白憲政運動就是我們政治建設的根本，而政治建設就是建國的根本之故。總我在中國國民第十一次全會開會的時候，指示我們說：「建國的工作，千頭萬緒，事項很多，但最緊要緊的要緊若何確立我們的政治建設，而政治建設的基礎，就在憲政的實施。目前我們雖在抗戰的階段，但抗戰的目的則在建國，而現在抗戰最後勝利業已接近，正是我們應齊力建國的時候了。但是拉住這個觀念的人士，他懷主要的意見是恐怕國人的力量分散意志不能集中，不足以應付反攻決戰時的嚴重局面，這種疑慮當然是很有理由。可是我們如果更進一步去研究，就會發見愈是要集中國人的意志和力量，以爭取最後勝利，我們愈當要把我們建國的政治理想和目的，逐步使他具體化制度化起來，使每一個參與抗戰工作的人都對於將來有一個明確的認識和希望。這樣才能更集中國人的意志，增強全國的力量。十一次全會決議：國民政府應於戰爭結束後一年內，召集國民大會，制定憲法而頒布之，這個決議決定了制定憲法的國民大會的召集日期，它的意義非常重大。

第一、它使全國人民知道中國國民黨要選政於民的決心。

。第一，不要使全國人民，懷着將對國家所負責任之重大，而不得不在未準備自衛之準備，參與國家的政治。而在爭取最後勝利之階段中，必更知與奮鬥為國家民族致命。因此，全國國民應該認識自衛之政治運動，不但不會妨礙我們作戰的努力，而且是會增強作戰的力量，提早最後勝利之重要步驟。

第二種錯誤觀念，以為國民政府訓政的成效，至難照定的目標而邁，抗戰勝利以後在相當時期內，這種努力訓政工作的完成，以求建立三民主義憲政的鞏固基礎，這種見解，不無相當理由。固公平定建國程序，分軍政、訓政、憲政三個時期，原是鑒於民國紀元以來議會政治運用失敗的經驗，當時民國初建，人民對於民主政治，缺乏智識與經驗。沒有行使政權的習慣，沒有制裁軍閥官僚的能力。而人民所以沒有這種習慣能力，就是因為沒有經過必要的訓練，不能增進數千年來的專制生活中，轉變過來，創造新的民主生活，民國的基礎，也就失所依據。國家根據這種經驗，同時以其美明的見解，遠大的眼光，實行的魄力，從新估量完成中國革命的方針，確定在創建革命政權之軍政時期以後，由領導國民革命的黨代表人民行使政權，實行訓政，由訓政而過渡到憲政的階段。但是訓政工作，千頭萬緒，如果以為非全部訓政工作無論大小，都一一完成以後，才可以開始憲政，那未免太呆板，太機械，也就不免忽略了抗戰所給予廣大民衆的政治教育，和近年社會各方面實際進步的情形了。

實施憲政的主要基礎，在人民對於三民主義有明確的認識，對民族國家有堅強的意識，對政治有參與的願望。人民對於三民主義有了正確的認識，三民主義的憲政便有了保障。現在全中國人民，不分黨派，都信仰三民主義，起而這次抗戰的艱難以後，大多數的民衆，都增強了對民族對國家的意識。

發生了參與政治的願望，將來在抗戰勝利以後，全國人民對於建國的工作，當然會發生更大的興趣。人民的思想與能力，不但是民國初年時代的所能比擬，也許比現在進步很多。三民主義的憲政，必能隨這中華民族起死回生的抗戰勝利，而徹底實現，同時我們相信因為憲政實施有期，即致未竟的工作，在未來的一二年內，必有更大的進展。

第三種鎮壓觀念，以為民主政治不能應付國家的危難，不足以集中國力，來迅速進行革命建國的
工作。這些人士的見解，可以說是完全錯誤，一無是處。為什麼他們有這種錯誤的觀念呢？這是因為他們尚未真正明瞭民主政治的運用，以為實行民主政治的國家，國內黨派複雜，意見紛歧，如果國家遇到外患，或者國內發生變亂，政府便難於應付。這種見解只看見民主政治，外表上的紛擾，而不知道他們經過一處選舉、競爭、質辯之後，在一段期間之內，全國人民，不分黨派，便都擁護執政黨的政策，舉國協力，以求政府政策的貫徹。這是英美民主政治的基本精神與運用，也就是歷從大多數的
精神，更是民主國家，所以求國家安定，所以集中國力，應付國家困難的最好辦法。第二次大戰，民主國家，所以能舉國一致，無戰愈強，他們作戰的努力，日益增強，作戰的意志日益堅強，完全是民主精神與力量的表現。是人民經過了考慮，一致擁護政府政策，甘願犧牲的結果。這就是民主國家，所以能舉國一致，無戰愈強，他們作戰的努力，日益增強，作戰的意志日益堅強，完全是民主精神與力量的表現。是人民經過了考慮，一致擁護政府政策，甘願犧牲的結果。這就是民主國家，所以能舉國一致，無戰愈強，他們作戰的努力，日益增強，作戰的意志日益堅強，完全是以民意為依歸。政黨的任務，只是表達人民的意見。這些意見，在法律範圍以內，可以公開發表，互相質辯，無所隱避，但是，一經人民依法表決以後，少數的意見便歸無效。所以實行民主的國家，無論國內黨派組織如何複雜，各種意見怎樣紛歧，都可以用和平合法的手段，求得完滿解決，不致發生內亂和暴動流血的事情。黨派的活動，也不必精疲力竭，來做實現政黨法律範圍的

是人類政治生活，和國家組織的大進步。這種大進步，就是由古代戰鬥屠殺的野蠻行動進到了近代和平靜謐的文明行動。我們既然是現代文明進步的國家，當然要根據我們革命的理想，和世界的潮流，迅速完成我們民主憲政的建設。

剛才把一般人對憲政運動的錯誤見解大概的加以分析糾正，希望全國國民各自檢索，多加研究，先立定自己對憲政運動的正確見解，然後更進而研討和補充憲草的內容。

我們所說的憲草，就是中華民國憲法草案，普通稱為五五憲草。這個憲草的經過，或許大家還沒有完全知道。最初起草的時候，在民國廿二年一月，由立法院組織憲法起草委員會，開始憲法起草工作。經過三年半的時間才起草完竣。國民政府於廿五年五月五日公布。嗣於廿六年重加修正一次，國民政府於廿六年五月將修正案公布，這就是現在的「五五憲草」。

在立法院起草憲法草案的時候，曾廣徵各方人士的意見，當時引起了全國輿論極大的注意，立法院憲法起草委員會，對於人民的意見都慎重的詳細參酌研究。廿九年並設置憲法草案宣傳委員會，分赴各地宣傳憲草。但是憲草成稿，到現在已屆十年，十年以來，尤其是抗戰中和世界二次大戰獨燃燄爆發以後，我們國家的形勢，世界的潮流和人民的進步，均有改變。「五五憲草」的內容，當然應隨時代的變易，酌予補充修正，國防最高委員會，設置憲政實施協進會主要目的，就是喚全國人民研討憲草，希望全國人民研究討論以後，提出具體補充修正的意見，相信在這無數的意見中，必有發見，加為制憲大會參考。

關於憲草內容，尚有待研討補充的，我個人所見，約有五點：

一、五權制度之充實運用問題

二、中央地方如何協權問題

三、省之地位範圍問題

四、蒙政等邊地政治制度問題

五、中央與邊地之關係

以上五項問題，在憲草中，尙未有圓滿之解答，希望全國人民特別加以注意考慮，研究補充的意見。

全國人民研討憲草運動，就是全國人民的政治教育，特別是憲政的基礎教育。因為憲政的實施，是根據於憲法，人民如果對於憲法不瞭解，憲政的推行，便要受很大的障礙。自五五憲草公布以後，前後十年以來，全國還沒有大規模宣傳憲草的研討憲草運動，全國人民能知道它的內容的，固然很少，就是能將憲草全文讀一遍的，也沒有多少。這次研討憲草運動，我們必須做到使全國人民至少能將憲草全文讀一遍，對於國家的組織，國民的權利義務，有所認識，達到教育全國人民的目的，這是第一點。

其次，研討憲草運動，就是全國的民意測驗，我們抗戰七年，人民飽經憂患，人民的意識思想，都較前有長足的進步，但是民意的趨向，究竟如何，尙無具體測驗。憲草研討運動，可以測驗：（一）國民是否對憲政實施有熱烈的要求？（二）國民希望一個什麼樣的憲法？一個什麼樣的政府？（三）對國家民族是否有堅強獨立自信的意識。這是第二點。希望全國同胞，立下宏願，負起歷史給予我們的偉大任務，就是要在爭取抗戰最後勝利當中，同時努力於下三民主義中華民權的憲政基礎的鞏固。家的進步，隨抗戰勝利結束以俱來，希望諸位同胞對五五憲草之隨時注意研究，著地宣傳。已經明

白了解的問題，應該在自己能力範圍內，向鄰近的問題轉折，使憲法草案的內容，家喻戶曉，變成人人對於憲法有正確的見解，和實行憲法的決心，把三民主義的現代民主的新國家建設起來，進而建設戰後的新世界。

總裁對憲政的指示

潘公展

不觀世

憲法與民主，為總理畢生的志業，總裁亦曾於二十八年參政會第三次大會閉會訓中說：「由總理一生在政治上的奮鬥，是實現三民主義而歸政於國民，又曾於民國二十九年五月發表的『政治建國之要義』一篇講詞內說：『五種憲法的目的，就在於實行民權主義，我們研究五種憲法時不可不同，要研究民權主義中最精要的意義，以期澈底了解，總理政治主張之全髓。』」總理既係畢生以實現憲政與民主為志業，而總裁為總理之繼承者，故亦係以此為其志願。總裁曾於二十八年對參政會第四次大會演詞中說：「就中正個人來說，自從民國二十八年舉行國民會議，頒布訓政時期約法以後，沒有一時一刻忘記如何使憲政早日實行，使全國國民共同担負國家的責任，我時時感覺到總理未竟的志願，革命的最後目標，要由我們急起直追來完成」，又於二十九年參政會第五次大會休會訓中對參政員說：「我個人盼望憲法成立，不是這年兩年了，十年以來，一貫的主張，就是盼望憲法能早日頒布實施，但我的衷心，完全是一張白紙，絕沒有一些成見，又於三十一年九月在十一年全會閉會訓中說：「實行憲政，完成建國，本來是本黨國民革命努力的最大目標，亦是本黨五十年來一貫的宗旨，由此可知，總裁是無時無刻不以實施憲政為期，但近有一種怪論，謂人民必須要向政府爭取憲政，此說既為而非，因為現在的政府是以實現三民主義為目的政府，何用人民來向它爭取，不過從第一方面說，人民向過去滿清專制政府及袁世凱政府爭取民主是對的，數年來為日本侵略中

華島國而望種種抗戰亦是對的，但決不用向領導國民革命以實現三民主義為目的的國民政府來爭取。……

……總裁對於憲政特別注重實行，曾於二十九年參政會第五次大會開幕詞中說：「我們不惟應注意制憲，還要特別注意到行憲。我們不取條文的精美，而在求憲法的可行，要使之有利於抗戰，更有利於國家的前途。」又於該次參政會閉幕訓詞中說：「我認爲憲法本身是否完美是一個問題，而能否一實於文藝並無關連，而且行憲的人亦是一個問題。……我對於行憲的意見，一方面政府固要負起行憲的責任和能力，而另一方面人民本身更有行憲的責任和能力。……我唯一的希望，就是希望憲法頒布以後，尤其應開始的十年二十年之間，要能行得確實，行得順利，沒有障礙，也沒有糾紛。……我們大家都負有行憲的責任，我們不能忘記過去三十年來痛苦經驗和教訓，更不能隨便的訂定憲法問題所委的艱苦的痛苦，和我們的國家所受無限的損失。……我們今天決不能隨便的訂定一俾憲法計畫國家再受損失，人民再受痛苦。……（一）制憲，專要完全替國家人民真正利害打算，我們不應注意過去，應更顧及現在和將來。……（二）要法確我們國家的歷史和真實的國情。……要顧到抗戰中國的實際環境。……（三）更要顧到憲法頒布後十年二十年內未盡情況與國家民族百年久遠的方針，使憲法切實可行的基礎。……（四）總要應沒有一條行不通，才能立憲政不接的基礎。……（五）我認爲憲法的規定，要盡量適應事實。……（六）要注重我們不成文的許多事例，所以條款不宜過於繁雜。……（七）要有彈性，更要使條條都能實行。……（八）故根據 總裁的意思，實施憲政不在裝點門面，要求能行，並能行之而有利，同時應知道憲法國家不是一件事，憲法條文多而不能行，則等於具文，與憲政毫無關係，英國雖爲憲政先進國家，但並無一個完備的成文憲法，足爲證明。更由 總裁諄諄給我們的指示，可見 總裁爲一偉大的實行家。

從 總裁的訓示中，可以說憲政與訓政是相需相成。總裁在二十八年參政會第三次大會閉幕詞中所說：「嚴格的說來，我們目前還在軍政時期之中，……但是抗戰建國同時進行，……現在為抗戰要實行軍政，為建國要實行訓政，這中間若不得一些空虛，容不得幾許障礙，我們必須借鑑已往的覆轍，切實遵循 總理遺教所訂的步驟，為真正的民主政治奠立永久而良好的基礎」，又 總裁於二十八年參政會第四次大會中說：「我個人的意見，以為促成憲政，和實施憲政，不但不相妨害，而且相需相成，我以為訓政工作，不但在訓政時期要積極進行，而憲政也不一定非要訓政完全結束之日才開始。」

一般人常以取得個人自由為憲政的前提，但根據 總裁的指示，則以鞏固國防為憲政的前提，總裁會於二十九年參政會第五次大會開幕詞中說：「國父孫先生在民國十年，曾經着手著作一部十年國防計劃，首尾六十條節，把目錄都規定了，其中第六節就是『國防與憲法』，這一部著作，可惜沒有寫成功。但我們 國父的用意，可以啟發我們的深思，我們討論到制定中華民國的憲法，不僅要遵照三民主義與五權制度的遺教，更要顧到國防。因為沒有健全的國防，就沒有行憲立國的基礎。所以我們今日的憲法，更要注重國防，才能成為長治久安的憲典。」至十年第二屆參政會第一次會中，總裁亦曾說過這樣的話：「三民主義的根本精神，是鞏固國防安全，以保障國民福利。我們一切政策，無一不切實，都要以國防為中心。」

總裁說：「我們要知道，無審憲法和其他法律訂得怎樣完備，如果沒有行法守法積極為國家負責任的人民，這些根本大法，就成爲一紙空文，毫無補於國事。」故根據 總裁的指示，欲施行憲法，必須人民和官吏都有守法的精神，總裁會於去年十一月全會開幕詞中說：「憲政實施以後，在

法律上本黨應該與一般國民和普通政黨處於同等地位，在法定的集會結社言論出版自由的原則之下，享有同等的權利，盡同等的義務，受國家的同等待遇。但是本黨為革命建國的政黨，在歷史和道義上，負有鞏固民國基礎，保障主義履行的責任，這個特殊的任務，是革命歷史所遺留，而為本黨同志所不容緩卸的。因之，在實施憲政以後，本黨雖退處於平民的地位，但本黨同志更要繼續我們過去一貫的努力，貫徹我們實現三民主義保衛中華民國的使命。——因本黨與三民主義對於中華民國具有特殊之貢獻與使命。

憲政運動之出發點

吳鐵城

全國同胞都知道我國有一部極可寶貴的書叫做「中庸」，「中庸」裏有一句極其正確的話，叫做「誠者物之終始，不誠無物」，中庸這部書，反覆說明辦理政治，建設國家，平定天下，都需要有極大的誠意。要是沒有誠意，並且誠意不足，那就無論做什麼事，都做不成。所以，蔣主席稱「中庸」是政治的本領論，是極精微開展的政治哲學。所謂誠意，從反面說，就是不要欺騙，不要虛偽，不要自私，不要取巧。從正面說，就是勤儉要純潔，研究要精明，執行要忠實，政治的設施，必須有誠意，纔能充大政治的本領，指導政治設施的憲法，必須有具體誠意的條件，纔能實現憲政，也可以說「憲政的本領就是一個誠字」。

憲法是國家的根本大法，一切法令都依據憲法產生，都不能脫離憲法去仰制，所以叫做「根本法」。一切法令都範圍於憲法之中，都不能超出憲法之外，所以叫做「大法」。這個根本大法的產生，自然有他自己的根本，產生這個根本大法的根本，是國家民族的實際情形與實際需要，惟有從國家民族的實際情形與實際需要中產生的憲法，纔能稱為「國家根本大法」。要是憲法不從國家民族實際情形與實際需要中產生，或從其他國家的憲法中抄襲而來，或從個人私見中杜撰出來，那就說不上自己國家所有的憲法。要是憲法中規定的條文，只能配合一部份人的生活情形，不能適合全體國民的生活情形，只能滿足一階級的需要，不能滿足全體民族的需要，只能適應少數人短時期內的生活現狀，與

實際要求，不能適應全體民族永恆的生命與遠大的要求，那就不能稱爲國家的根本大法。

怎樣纔能使紙上條款成爲國家的根本大法呢？首先要在制定憲法的時節，誠心誠意的觀察國家民族的實際情形如何，實際需要何在，每一個問題，都用極大的誠意去研究，每一個字句都極極大的認真來寫出，能夠如此做去，便至少可以達到「心誠求之，不惑矣」的地步，所以領導我們抗戰建國的蔣主席，屢次告訴我們國民，「編憲二字，要完全替國家人民真正利害打算」，「行憲最要緊的是篤實，總要使沒有一條行不通」。今日問題，要問我們有沒有資格爲國家產生真正憲政的誠意。這些教訓，實在切中肯綮上指出的真理，時處不是說過麼？「唯天下至誠，爲難能也。天下之至誠，足以立天下之本」。憲法真是經綸天下大經，建立天下大本之法，若缺乏至誠的心意，便休想能夠定出經綸天下大經大法，要是沒有誠意爲天下國家制定長治久安的本經大法，那麼終久可以看出國家民族的實際情形，研究出國家民族的實際需要，就是中庸上所說的「誠則明矣」。我們國民都有「自誠而明」的天性，又得到「自明而誠」的教訓，一定能夠至誠誠，明明白白去研究憲法，決定憲法。實行憲法，使我國成爲一個臻完美最進步的憲政國家，使自已不致踏過去政變式的憲政運動之覆轍。

中國國民黨，是三個誠意領導國民實行五權憲法的組織，是三個誠意領導國民實現全民政治的組織。過去所碰到的千餘年的君主專制政體，推翻二百六十餘年的滿清統治，不在武力，而在誠意。其後所以能夠掃蕩憲政的障礙，打通憲政的大路，不在武力，而在誠意。現在所以能夠抗禦敵人的侵略，提高國家的地位，得以決定實施憲政的年期，主要力量，亦在誠意。統制全國以來，所以樂力行動政工作，發展地方自治，以奠定憲政的基礎，沒有別的目的，亦就在誠心實意真正的憲政，因此，蔣主席會說明「誠是革命的原動力，一切先烈之決心成仁，各種事業之日漸成功，純然是出

「片」至「片」，並指出一「總理所欲造成之民主政治，是不著一毫虛偽，不帶一些專制的民主政治」。他對於政治上的種種計劃，無一不是一「論於中，形於外」的規則，所以「總理規程，無一不密切國家民族的實際情形與實際需要」。

何以不說就不能算我真正的憲政呢？這可從已往的數十年來毫無誠意的憲政運動失敗史中尋出。前清光緒二十四年的維新運動，因為沒有認真地實施憲政的基本條件，只想在軍制帝王統治之下，裝一個憲政的門面，所以不到一百天，就倒場了。光緒三十一年派五大臣出洋考察憲政，更只是一種欺騙國民的幻覺。光緒三十一年下的詔布立憲，三十四年的宣布憲法大綱，以及宣統三年的宣布憲法，天信條十九條，更無一不是敷衍國民的空文。民國三年袁世凱規定的中華民國新約法，民國十二年制定的雙十憲法，不但國民不信任它是足以避亂安危的大經大法，即以此標榜的軍閥政客，也沒有身體力行的誠意。其餘文內容更離奇簡陋，正因為光緒年間的憲政運動缺乏誠意之故，所以「憲政大綱」，完全從日本憲法上抄來，自始就不去問國家民族的實際情形如何，實際需要何在，正因為宣統年間的憲政運動缺乏誠意之故，所以十九條條，完全是急來抱佛腳的表示，絲毫不能滿足當時國家民族的實際要求。正因為軍閥時代的憲政運動缺乏誠意之故，所以宣世凱的新約法，目的並不在施行憲政，只在實現個人的帝制夢想，曾經對雙十憲法，動輒並不在施行憲政，只在掩飾自己的罪惡罪惡，又正因為連發次的憲政運動缺乏誠意之故，所以制憲的技術也異常低劣，譬如十九條條，既不依日本式的君主立憲，又不像英國式的民主立憲及議會政治，成爲一種非釋非馬的政制，又如民國三年的袁氏新約法，及十二年的曹錕憲法，其中規定的人民權利，既不像採取憲法保障主義，也不像採取法律保障主義，成爲一種不明不白的保障法。至於民國九年至十二年的聯省自治運動，豈是深謀遠慮的

憲政與憲法研究

物，長久不變的宏圖，祇是借此掩護地方割據的形體而已。一言以蔽之，過去所制定的形形式式的憲法，名爲憲法，只是一束廢紙一而已，既經產生不出憲政，如沙漠中產生不出森林一樣。國父既歿於過去，所謂憲政運動的虛僞，或則包藏禍心的欺詐，或則浮燥而致，牛黃石的接接，豈是可痛可憐的失敗史。所以發了宏願，訂了宏規。我們敢說：國父的指示，研究真正憲政的成功之道，庶幾不再被欺騙，不再踏虛僞淺薄的覆轍，並且要預防強暴的劫奪禍殃。

真正憲政成功之道何在？在全體國民都有實施五權憲法的誠意。五權憲法的最高指導原則爲三民主義，歸納三民主義而成的建國方針爲建國大綱，民國二十五年五月五日公布憲法草案，則爲依據三民主義五權憲法建國大綱制定的具體條文。至於三民主義所以成爲我國憲政的最高指導原則，則因爲他是一場革命歷史的產物，他的背景是祖國的社會與歷史，他的形成是中國國家與民族的需要，在未有五權憲法以前，就已有原則的憲法，在未有原則的憲法以前，就已有實質的基調。所謂原則的憲法，就是三民主義。所謂實質的基調就是我們人民建立國家的必然法則，與我國人民在國家社會中活動的必然規律。能夠認識此中因果關係，就會知道已經公布的五五憲草，只不過是那些放棄的法制，以成文的形式表而出之，此正如嚴格所說：憲法不是單純的制作物，不是出於個人主觀的創造，而是經過社會的精華。因此，我們既不可將三民主義而爲憲法，亦不可將建國大綱而空言民權，更不可祖述祖國的政綱而討論我國的全民政治，必須化除成見，捐棄偏見，應請局前利害關係的私見，使國家民族的實際情形與實際需要中來認識五五憲草的意義與價值。能如此，纔是誠意，纔能成功。我們國民要在今大表示非通過憲政的宏願，實在不過過關，只恐不能對於國家民族的實際情形與實際需要兩方面，一心誠求之，自然會一語點明矣。自然水到渠成。明白五五憲草關係明義第一。

條，爲什麼要把建國的主義規定於國家根本大法之中，明白第二章對於人民的權利義務，爲什麼要採取法律而接保障主義，而不在于憲法中直接加以規定，明白第三章所以那樣規定國民大會組織職權的原則；明白第四章所以那樣規定中央政府職權組織及總統院長產生方法的根據；明白第五章所以那樣規定地方制度的理由；明白第六章所以要把國民經濟規定於憲法中的原因；明白第七章所以要把教育設施規定於憲法的道理；明白第八章所以那樣規定施行憲法及修正憲法的辦法，且自然會明白五五憲章何以要經過七次修改而始公布，五權憲法何以要遲到現在纔有實施的可能，又何以規定在戰事結束後一年內就要開始實行憲政的意義。所有研究憲法草案的國民，必能把平時不易了解的種種問題豁然貫通於「心誠求之」之中，人人表現其「試則明矣」的本領。既明白一切因由，也就能够誠心誠意的研究憲法草案，擁護憲法草案，促使憲法草案成爲國家的根本大法，並尤從地方自治方面去努力，以鞏固憲政的基礎，從「擇善固執」的誠意上去完成憲政的基本工作，人人表現其「明則誠矣」的工夫。蔣主席既已問我們國民「有沒有爲國家產生真正憲政的誠意」，鐵城所以不敢沉默，把我所認爲誠意協進憲政的要則，貢獻給我們國民。敬望我們國民能够採納我的肺腑之談。

實施憲政的幾個問題

孫科

一、實施憲政就是實行民權主義

自袁世凱的亂施，使憲法民權若虛而無存。現在我們抗戰已經到第七年，這七年來，我們的主張的工作是休廢對敵的條約，當然地爭取抗戰的勝利，因為抗戰不能勝利，國家根本就會滅亡。一切建設不到抗戰的勝利，當然地不能實行民族主義。抗戰到現在，民族主義的完成，已經有了百分之百的把握。我們對於敵人的鬥爭，日本帝國主義最後不但與蘇俄締結互不侵犯完全諒解，日本帝國滅亡了，中國抗戰便得與蘇俄同時對那時候，很自然的結果，就是我們百年來所受的「不平等」不自由的束縛，當然是去遠而除。我們知道，抗戰到現在，雖然沒有結束，可是英美友邦在接近一年以來，已經放棄了在中國的特殊權利，而我們即立平等互惠的新條約。到戰爭勝利後，當然一切其他不平等條約完全解除。中華民族完全恢復自由平等獨立的地位。換言之，這便地完成了我們的民族主義。這便是我們抗戰的勝利。

但是我們建國的根據是三民主義，不光是民族主義完成了，便可以滿足的。如果只求民族主義成功，旁的不談，則國家還不能算是建立起來。現在民族主義的成功已經為期不遠了，所以，總說才提出種種建設政治經濟的條件。我們原來是抗戰建國同時並進的，而建國工作中實以政治建設為最緊要。我們不能因為民族主義而不替民族主義，如果政治不能進行，則民族主義便無從實現。三民主義也無從

黨派異黨派研究

廿九

實現，而所謂政治建設，也只等於一句空話了。所以今後我們主要的工作，除了爭取抗戰的最後勝利以外，便是實行三民主義中很重要的部份——民權主義。

二、國民黨在憲政時期負特殊義務的真義

實行民權主義的第一步是召開國民大會，頒佈憲法。憲法頒佈了，然後國家的百年大計才能確立，一切的措施才有所依據。但是，總裁在十二軍全會訓示我們，說憲政實行之後，本黨即和一般人民與普通政黨處於同等的地位，這又是什麼意思，是不是本黨放棄了革命建國的任務呢？不是的。總裁在十一中全會開幕詞裏說得很清楚，本黨在歷史上担負了國民革命抗戰建國的責任，而國民革命的過程，遵照總理規定分為軍政訓政憲政三個時期，過去十幾年的訓政，是由本黨負責領導，但是大家應該知道訓政只是一種過渡程序，是達到憲政的一箇手段，不是最終目的。在訓政時期本黨是欲握政權的黨，這是中國的特殊環境使然，不過，這個過渡階段其時間愈短愈好，到了相當的時候，就是全國人民都對三民主義有了相當的瞭解，對於中華民國不至於發生過去所謂團體問題的爭論，大家都熱心參與國家政治的時候，那麼訓政工作便應該及時結束，過渡到憲政階段。可是，憲政一經開始，行使國家政權的就不是本黨而是全國的人民。大家都知道的，現在中國國民黨全國代表大會是國家最高權力機關，代表國民行使國家政權，代表大會在閉會期間，則授權中央執行委員會，執行委員會閉會期間，則授權中央常務委員會，但是將來憲政時期，本黨還改於民，行使政權的最高機關是國民大會，這個國民大會根據憲法規定，代表人民來治理國家，而我們便和普通政黨退處於同等的地位了。

談到這點，我恐怕黨裏有許多同志不大明瞭，他們也許懷疑本黨與普通政黨處同等地位，便放棄革命建國的責任；這種觀念是不正確的。本黨代表人民行使革命的政權，實行訓政，這是因為客觀的需要，不是永久固定的特殊權利，我們要注意民族主義完成後，就須加速實行民權主義，根據建國大綱，國家建設原分三個時期，即軍政訓政憲政，我們不能永遠逗留於訓政階段，而無形在反對憲政的實施，所以憲政的實施，應該視我們訓政的成績以及國家的進步提早實行，是毫無疑問的。如果我們把憲政實施一天天耽擱下來，不能完成國家的建設，那就不但違背了建國大綱，而且是很危險的險事。凡是一個黨和一個政府，它應該是代表人民和人民打成一片的，做到這點，黨和政府才能實行其政策，才能治理其國家。國民黨在訓政時期既能做到這一點，那麼將來實行憲政之後，人民和黨與政府一定更能够打成一片，而本黨仍然為人民的前鋒，現是要拍負完成中國革命的歷史使命。

三、實施憲政與黨派問題

此外，一般人談到憲政問題，便牽到一黨與多黨的爭辯，這點也非常重要，值得我們去研究。

一、在訓政時期，本黨以革命建國的資格來行訓政，由本黨掌握政權，但是到憲政實行後，便自然而然地除本黨外還有旁的政黨、政團，許多同志認識不清楚，以為到憲政時期還是要維持一黨制度，除本黨外不許有別的黨存在，這種觀念是錯誤的，如果到了憲政時期還是只有一黨，而不許它黨的合法存在，便不是真正的憲政。一黨多黨問題，就是民主政治問題，不但是中國一黨的問題，而且已成爲世界上共同的問題了。

在兩年多以前，世界政局很複雜，因為民主國家節節敗退，而軸心國家則所向無敵，喧嘩逼人，

如果這種構想繼續發展下去，蘇俄在國際上的地位，則舉世各國，必將趨於崩潰，民主政治不僅在歐洲系統維持，就是英美也不能維持，世界政治的潮流，亦行回復到獨裁專制的局面，在這種局面之下，中國必然增加許多困難，受致很大挫折，可是，幸而這個局面，在歷年來已經改變過來，自一九四一年六月間，希特勒背離斯大林，進攻蘇聯，自德蘇戰爭一開始，我們就看得很清楚，知德德將一定會失敗，因為它樹敵太多，英國打不贏，又打蘇聯，造成兩面受敵的不利形勢。現在看起來，在一九四〇年春，法國失敗的時候，英國三十多萬大軍，敗退到斯庫克，放棄此處，只據威爾斯三處，差不多半年之久，還沒有權恐武裝，除了海軍和一部分空軍之外，差不多可以說演進國防，如納德爾在是年冬天以前集結全力對付英國，英國一定受很大的威脅，但是希特勒計不及此，他以為英國已經不成問題了，於是掉頭向蘇聯進犯，誰知兩年以來，經濟蕭條，其戰勝的機會業已過去，失敗的命運亦早注定了。德國如果失敗，遠東的敵人當無處處於失敗的地位，此後民主政治必然抬頭，而獨裁政治也聯帶地必然消滅。獨裁政治的發源地義大利業已崩潰，將來德日也必然隨之崩潰，所以從世界大局來看，則未嘗世界政治必然走上自由民主的道路。

然而，現在世界潮流都是趨向民主，而我國自抗戰以來，一般國民對三民主義與民權運用，也已有相當的認識，因此，總裁對於憲政實施的指示，以及十一中全會的決議，都是適應着這種客觀的要求。將來憲法頒佈，憲政開始，在憲政期間，當然本黨要領導於民，人民要運用他的政權，當然絕不負有政治社團的組織，人民既有政治社團的組織，則在國民黨之外，便免不了有其他的黨，所以將來應該一黨或數黨，實在用不着大家發誓問世爭論，並且事實上現在除本黨之外，已經有另外的政黨存在，雖然黨派的問題，現在還沒有獲得圓滿的解決，但我們相信實行憲政之後，這些問題，一定會迎刃而

前，羅斯福總統在白宮招待記者，會指責其評論家，說他不根據事實，整天造謠，不但與政府為難，而且危害國家的利益。這位評論者說了些什麼話呢？他說美國國務院自國務卿副國務卿以下內心都是反蘇份子，所以美蘇關係不能夠更進一步的合作。從這個例子說來，最高度民主的國家言論也不應絕對的自由，同時即使在有限制的自由之下，還是常常發生毛病，至於要一國的元首加以責難。那麼，我們國民的水準既不如人家，當然更要慎重了。

當然，現在的檢查制度，不免有矯枉過正的地方，使著作家出版界感到不方便。前憲政促進會開會的時候，有些服務出版界的會員說，許多送去審查的書籍往往有半年都還沒有審查回來的。據說現在圖書審查頗無一定標準，大家不知道什麼話不該說，結果弄到出版社也不負責任，因為他們把那些打算出版的書，看過了也無用，還是製送審查決定。此外圖書雜誌審查的範圍也太廣泛而種類又太多，真是包羅萬象，什麼問題都有，弄到審查的人忙不過來，也沒有全知全能的人員來担当這種工作。同時負責審查的人有限，不能對每種學問都有深切的研究，所以遇到自己不懂的東西，或是不一定是有害國家民族的，不過由於審查的人過分慎重，或者是不敢負責任，所以才攔阻起來，將來圖書審查的制度和運用應該怎樣改善，這是專門的事情，當由專家去解決。總括一句，自由應該受法律的限制，尤其是在戰時有此種現象和必要。

現在憲政快要實現了，到憲政實現後，人民便要參與政治，我們不能不有所準備。比方選舉，罷免、創制、複決四權的行使，就不是沒有受過訓練的人所能懂得；但是訓政已經過十五年了，大多數的人民實在還不能說已經懂得四權的行使，一旦實行憲政，當然會發生不能運用的弊病。所以現在厲

加緊完成訓政期間尚未完成的工作，以為憲政的準備。過去不但地方官吏未嘗努力誘導人民參加政治，行使四權，就是中央派下去的同志，他們所做的工作，也常常有些不是三民主義建國大綱所要求的事，這是過去一個大病根。現在距離實行憲政的時期已經很逼促，一切準備工作都需要我們加快去準備，這個準備工作也不是光靠政府可以完成的，大家都應該在中央指示之下積極參加。

五、憲法草案的重要內容

關於憲政的實施，有一件很重要的資料，為我們所不能忽略的，就是中華民國憲法草案，普遍稱為「五五憲草」。我想這個憲草的幾個要點，提出來和大家討論一下。今後憲政實施準備工作中，最重要的便是憲法草案的普遍宣傳與研討。憲政實施區巡迴會第一次會議，已經決議，要發動全國人民團體、省市縣參議會、各學校、各文化團體、職業團體、與商界等大家普遍地研討憲草。把研討的結果或意見送給巡迴會參考。

這個憲草起草的經過，是大家所知道的，二十一年一月由立法院組織憲法草案起草委員會開始憲法起草工作。經過三年半的時間才起草完竣。第一次草案於二十三年十月呈送國府轉送中央查核，同年十二月四屆五中全會咨議後有所指示，立法院接奉中央的指示後，將草案再重行審查，成為第二次的草案，升四年十一月四屆六中全會，對第一次草案予以審查，結果決議送請五全大會，請將立布憲法草案召集國民大會日期先行決定，並對第二次草案加以大體審查，再授權下屆中執委會有較長時間之精研討論。五全大會除作原則的重要指示外，並由中央憲草審議會擬其審議意見并二點，送交五屆中央執行委員會。五屆一中全會復通過定二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日召開國民大

前，其後由國會於三十五年四月將三次草案照審查意見通過交立法院，立法院於五月一日三讀修正通過，是為立法院第三次草案，附府於同年五月五日公布，附於二十六年五月五日公布，即為現在之「五五草案」。

當然，也將來通過府憲法和現在的草案有修正的地方，不過據我個人的意見，認為大體上將不會有什麼很大的修改。全國人民，尤其是公認候選人，地方自治人員，知識份子，一定要加以研究，要明瞭它的真義：條文如何，人民的權利義務如何，政府的組織如何，都應該弄個清楚，現在想簡單地加以說明。

這個草案第一點值得注意的，就是第一條開宗明義的規定「中華民國為三民主義共和國」。這一條的意義，現在大家都已弄明白，不再有什麼爭執。不但本黨同志一致贊成，就是一般黨外人士，以至全體民衆都已有相當的瞭解，我們所以主張在憲法上明定這一條的理由是很顯而易見的，因為要根據在現狀的基礎上，不能不有立國的主義，而立國的主義，應該是可包涵一切的。剛才我們說過，三民主義是兼收並蓄的，什麼好的思想，好的主張，都已經包括在三民主義之內。同時有了這一條的規定，就可以保障國家未來的發展。比方我們的敵人日本與德國，他們也有其立國的主義。他們實施什麼主義呢？就是軍國、狹隘、不合理的民族主義。德國的納粹份子認為北歐諸國的克民族為全世界最優秀的民族，而其他的民族都是劣等民族，是應該做他們的奴隸。由於這種這種不合理的狹隘思想來發動這殘酷的戰爭。由於這種這種殘酷的戰爭，使德國社會青年們，在思想、言論、行動上表現出極端放縱現象，使德國這種不合理的主義，向前推進的便是猶太人，猶太人在德意志能在德國生存，在兩敵視，使戰前領土滋味竟顯首領下以塗地，當時全城猶太人達七餘萬，兩年後敵軍即以祖軍把該城

克復後，猶太人祇剩了三個子遺，其餘都被德軍殺光了。請你想想他們要流被殺猶太人乾什麼？因為德國人視猶太人為次等民族，不應該生存於世界。這祇是德國所發的民族主義，當然不能和我們三民主義的民族主義相提並論。我們的民族主義是主張各民族一律平等，步趨同仁，不分彼此的。不但和德國的民族主義不同，和日本的民族主義也不同。日本和德國一樣，他們軍閥當權，祇知道大日本，他們毫不合理的民族主義來麻痺國民，說東亞聯邦由日本人來統治領導，他們是東亞的主宰，其餘各民族都是他們的附庸，這是極端的民族主義所產生的結果。我們三民主義的民族主義却與此不同，我們是從民族主義出發，而以世界大同為歸宿。附庸民族主義以外，還有民權主義和民生主義，較諸旁的國家祇讓民族或祇講民生者更為完備。所以三民主義為立國主義，不但能得到國民所理解，而且為世界各國所景仰，把它明定在憲法條文上是無庸懷疑的。

蓋德意志也值得大家注意，它明定「中華民國之主權屬於國民全體」，這話聽起來也很簡單。中華民族既然是共和國，則人民自然是國家的主人翁，所以國家主權也必然屬於國民全體。一切政府官吏都是全體人民的公僕，都應該為人民服務。其實即使在前朝政時期，本黨掌握政權，訓練人民行使四權，但公務員所處的地位仍然是為子替人民服務，不過是人民的公僕。

「第五條也非常重要，它明定「中華民國各民族均為中華民族之構成份子，一律平等。」這就是說，中華民族是一個多民族的國家，不是單一民族的國家。關於這點，也有些人誤解，他們以為多民族不能建立國家。殊不知美國，就是多民族的國家。大家都知道，最初開發北美洲的是英國的清教徒，他們由於宗教種群，在本國遭受排斥，才離開祖國，飄流於海外，開闢新天地。最初移民人口祇有一百餘萬，現在則增加到二萬二千五百萬。這裏面包括全世界各民族，歐洲以外

其法律等也是這樣。在法學之類亦有等等。法律是應最大多數人而設的；國家立法是以全國人民為對象，不是少數人的利益，也不是為少數的利害。為少數人的利益的法律便是違反民權。這稱為少數人創設的法律。這法不但非國法，等的國家法律。此法在歐洲中始對建時代他們的法律便有兩種。二種是適用於平民的。一種是派給用於封建階級的。後次我導你到。中世紀時代歐洲的國家邊境情形最現在國家形態，都是到後國。他們是大地主。大地主擁有特殊的權利。其餘的人都是他的奴隸。大地主對於奴隸有生殺予奪之權。老百姓一點自由也沒有。有好些地方。甚至人民結婚，所願如何夜權也是為地主所享有。這利不合理的情形，在我們的敵人日本也是很流行。在明治維新以前。他們有所謂武士階級。他們身佩太刀在街上走。可以隨便砍人，不算犯法。凡是武士買刀一把新刀子，他可以在街上亂砍人叫做殺力。殺人是他們的權利。雖然法律上並沒有明文規定，但習俗相沿。差不多已算犯法了。這種法律。雖是成文的或不成文的。都是不平等的法律，是違反民權主義的法律。三民主義的法律當然是為大多數人創設的。因此，人民也必須在法律之內，才能自由平等。政府對人民的自由。非依法律也不能限制。第二章的規定。與人民的權利義務關係異常重大。一般人應應該切實遵守。

憲法第五節第三章到第五章都是關於國家機構的規定。次章應詳細去研究。第六章為國民經濟。第七章教育。第八章對於這兩章之規定，頗有疑義。現略加以說明。

一、為甚麼在憲法中規定國民經濟一章呢？其理由很簡單。就是希望將來能夠實行民生主義。一切經濟建設應能根據民生主義的精髓來發展。過去比較正統的老法學家，他們下主張在憲法上規定有關經濟的事項。以為國民經濟祇是國家施政的一種政策。並不是法律。如要規定，也可以專門法來說

定。但是在立法院草案議案和送請中央審議，作最後決定的時候，大家還是認爲這一章有在憲法上規定的必要。因爲它的意義非常重大。我們要建立的，三民主義的國家，在經濟建設上要實行民生主義。民生主義與資本主義有別。我們的民生主義有兩個原則：一是平均地權，二是節制資本。在憲法裏要有這個規定，足以保障三民主義國家之建設，不致錯走了資本主義的老道路。同時在經濟上立法上便不會違背這些原則。如果違反這些原則，人民就可以向憲法所釋機關提出抗議，認爲違憲，要求予以修改或廢止。

其次，至於教育，大家都知道，它是立國的根柢，我們不但要求教育普及而且要把它提高。有若干專家學者對於這點頗發生疑問，認爲教育即是一種政策，毋需在国家根本大法上作硬性的規定。可是我們認爲教育關係太重大，如果教育不能普及，人民程度不能提高，中華民國的基礎就不能鞏固，尤其我們要實行民主政治，以人民爲國家的主體，如果人民文化太多，不認得字，他們又怎樣去履行國民的義務呢？怎樣參與國家的政治呢？因爲我們特別重視這一點，所以把這一章作明確的規定，凡有關教育的事業，將來國家必須以全力來舉辦。我們研究歷史，知道一個國家之建設，教育是居一個極重要的地位。勞的且不說，試舉非律賓爲例，美國在一八九八年從西班牙手裏接管非律賓之後，到現在已經四十多年，他們最大的成功就是教育。非島人民因爲教育程度提高了，在一九三五年便成立了自治政府，人民可以選舉地方行政官，上下兩院議員，以至大總統。且預定到一九四六年完全獨立，建立一個新國家。過去在專制時代，軍閥時代，統治者不是忽視教育，就是施行愚民教育，所以弄到民智昏迷，國事不振；今後要鞏固國家基礎，不能不注意補救。所以我們認爲教育這一章實在非常重要，不能不在國家的根本大法上加以規定。

六、國民大會職權問題

憲法草案在民國二十五年五月五日頒佈的時候，本來還有一條的規定，就是「第一屆國民大會的職權，由制定憲法之國民大會行使之」。這一條的規定經中央於二十六年重訂作止，予以刪去。另於國民大會組織法內，規定制定憲法之國民大會，祇負制定之憲法並決定其施行日期之責。因為制定與執行憲法是兩件事，制憲的國民大會任務既在制定憲法，憲法制定頒佈後，任務即告完成；至於執行憲法，行使國家政權，便應該另選國民大會。十一中全會決定此事結束一年內召開國民大會，其制憲的國民大會，憲法制定頒佈後，再根據憲法去選舉國民大會代表，這個國民大會才叫「國民第一屆國民大會」，職權很大。這是要附帶說明的一點。

根據憲章第三十二條之規定，國民大會由：（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）選定總統、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）制憲法律。（四）複決法律。（五）修改憲法。（六）憲法賦予之其他職權。

照上文規定，行政、司法、考試三院院長副院長不歸國民大會選舉而由總統任命。但此司法、考試二院院長的權免仍由國民大會。至於行政院院長的權免則不歸國民大會，也是因為向總統負責，而總統又向國民大會負責之故。到那個時候，總統具有兩種資格：一是國家元首，對外代表中華民國；二是全國行政首長，行政院院長差不多等於他的秘書長，這點和過去也不同。過去國民政府主席，根據國府組織法，不負責實際責任，祇是對外代表國家而已。

中國憲政的特質

李 雄

我們常常覺得，一個中國人如果只讀中國古書而不知研究外國學術，他將陷於「博古而不通今」的毛病；反之，如果只研究外國學術而不知研究中國歷史與國情，他將陷於「知彼而不知己」的毛病，兩者雖不同，而其失維均。自海禁未開以至「五四」運動而後，前一種毛病日漸減少，而後一種毛病則有日漸增加的趨勢。證以過去的事實：會國藩輩的「洋務運動」，雖知「中體西用」，但嫌其不切實際，故仍不免於前一種毛病；而自胡適之等主張「全盘歐化」以來，則有矯枉過正之弊，而陷於後一種毛病。這兩種毛病的根本原因，一則以古為荷，一則以外為從，都是「人主我奴」，「舍本逐末」，忘記了「時間性」與「空間性」的重要，我們現在要研究一種學問或解決一個問題，務先認清現在是一個什麼時代？中國是一個什麼國家？現在的中國又是一個怎樣的國家？中國的歷史背景怎樣？這些根本問題弄清楚了，然後一切問題可以迎刃而解。

說到中國的憲政問題，我們研究的立場與觀點也不能違背上述的原則。一談「博古而不通今」的人，以為在中國古代經典中找不出憲法與憲政的根據，不但懷疑歐美的憲法，就連五種憲法亦在反對之列。而一談「知彼而不知己」的人，則以為在外國經典找不出五種憲法的根據，故處處以歐美各國

為標準，而對於這理所獨創的五權憲法表示懷疑或反對。時至今日，反對憲法或否政的人當然沒有了，有之亦只是極少數的頑固人物，但懷疑五權憲法的人却不能決其必無；或則雖贊成五權憲法，而不解五權憲法的意義，以至發生種種誤解或曲解。這種人心理中有一大敵；那就是歐美各國是怎樣憲法的，歐美各國的經典或學說總是對的；胸中既有這個成見，所以一切見解都犯了根本的錯誤。這種人外國書籍讀得愈多，在外國時間住得愈久，外國的學術與情形知道得愈透澈；則對於五權憲法表示懷疑，或誤解與曲解愈深。總理於民國十年請五權憲法時，曾舉出兩個例子：一位是美國的博士，一位是東洋的博士。那位美國博士，在國內時學得了一些關於法律的基本知識，成見未深，後來到美國讀書，得了學士的學位；大概在美國的時間未久，外國的書籍讀得不夠多，外國的案情知道得不算深明，所以成見仍然未深；再後來在美國耶魯大學讀書，得了博士的學位，情形就不同了；因此過去贊成五權憲法的，到這時就因為「五權憲法這個東西，在各國都沒有見過」，所以恐怕五權憲法「行不通了」。至於那位東洋博士，原來是總理的法律顧問，當時並沒有聽見他反對五權憲法，後來回到日本，不久以後就對五權憲法表示懷疑了。這兩位博士的錯誤，簡單的說，那位美國的博士，因為他以外國為主，忘記了中國的歷史與國情，那位東洋博士則以日本為主，亦不瞭解中國歷史與國情，所以他們兩位犯了同樣的錯誤。

以上兩位博士的故事，已經說明了中國的一切都不能以歐美和日本的情形來作標準，而加以偏誤的估計；同時也證明了中國的憲政：第一要以中國的歷史與國情為根據；第二要以「博古而通今」為知彼而知己的獨特見解為解決中國憲政問題的準繩。能够明白了這兩點，我們就可以開始來研究中國憲政的特質了。

我以為要說明中國憲政的特質，最好由左列兩個觀點來說明：

一、中華民國是三民主義所統治的國家；

二、國民政府是五權憲法所組成的政府。

先說第一個觀點，憲法草案第一條規定：「中華民國為三民主義共和國」。關於這一條的規定是非常必要的，這自然有特殊的理由。因為中華民國是由三民主義為最高指導原則的中國國民黨負責拯救起來，建設起來，沒有中國國民黨就沒有今天的中華民國；所以今天的中華民國雖不必由中國國民黨長期統治下去，但終不能脫離中國國民黨的三民主義的統治。我們知道，中國國民黨的歷史使命是：「以黨救國」，「以黨建國」和「以黨治國」。治國不是一時的事情，而是永久的事情；故中國國民黨不僅目前要「以黨治國」，而且要永遠的「以黨治國」。即以三民主義來永遠的統治中國。憲法草案第一條規定「中華民國為三民主義共和國」，其最大理由即在於此。

中國的歷史與國情和任何國家都不同，所以統治中國，必須用適合於中國歷史與國情的三民主義。再說：「三民主義就是救國主義」，因為三民主義係促進中國之國際地位平等，政治地位平等，經濟地位平等，使中國永遠存在於世界」。三民主義是中國獨有的主義，他是根據中國歷史與國情而創造出來的。他和外國的國家主義不同，民主主義不同，社會主義不同；又和國際資本主義的帝國主義不同，資產階級的民主政治不同，無產階級的獨裁政治不同；更和希特勒的納粹主義，墨索里

尼的法西主義，及史太林式的共產主義都不同。由此可知中國的憲政必然的與歐美日本各國的憲政不同，而自有其特殊的性質；換言之，中國的憲政是三民主義的憲政，這就是中國憲政的第一個特質。中國的憲政既具有如上述的特質，故中國今後的憲法必須以此種特質為其根本精神。憲法草案第一條即係根據此種特質而規定。這種規定必須為將來制定正式憲法時所採取，其理由即在於「中國的憲政是三民主義的憲政」這一個事實的前提。

說到這裏，或許有人以為現在的與將來的中國是否能以三民主義統治下去，尚成爲一個問題。這就是說現在的中國是中國國民黨「黨治」下的中國，而未必即是三民主義所統治的中國；至於將來轉入憲政時期，則全國國民是否皆能信奉三民主義，更無從肯定。亦不應作盲目的肯定。他們說這話的「理由」，就是根據於現在的中國尚有許多不同的政黨存在，至將來憲政時期，則此種不同政黨的政黨勢必增多；故三民主義未必即爲全國國民一致奉行的主義，憲法草案第一條規定「中華民國爲三民主義共和國」，自不免主觀與強制的嫌疑。這種說法在抗戰未發生之前或許尚有一些理由值得提出疑問；但自抗戰發生以後，則已有鐵的事實證明此種說法完全不對。三民主義的成爲全國國民一致奉行的主義，在民國二十五年五月間即已獲得一個證明。即中國共產黨曾於此時通過關於「堅決實行三民主義」的提案。至於二十六年九月，中共又宣言：「孫中山先生的三民主義爲中國今日所必需，本黨（共產黨）願爲其徹底的實現奮鬥」；同時正式聲明放棄其原有的政治主張，並廢除蘇維埃制度，及取消紅軍組織。廿七年十月間又有一次宣言，「這一三民主義新中華民國的建立，將是中華民族歷史發展上的空前進步，將在中華人民解放事業中起濟光前裕後的偉大作用」。這是中國共產黨對於三民主義竭誠奉行的鮮明表示。其次，國家社會黨領袖張君勱，中國青年黨領袖左舜生，都曾代表他們

的黨表示擁護三民主義的誠意。張君勱先生於民國二十七年四月十三日致「總裁函中，有謂：『中山先生之三大要義（民族、民權、民生），固已確立吾國立國之大經，而真能出其範圍也。又在其所購『國家社會主義』一書，立國之道，彼言中，亦謂：中山先生對於民國者尤大，其所確立之民族、民權、民生三大原則，實為今後不易之方針。』以上所舉，雖足以證明三民主義已為國內各黨派所共同擁護；或則自願放棄其平日所持的主義與政綱以服從三民主義，或則自認其所有一切主張不能超出三民主義的範圍，或則說明其夙昔主張與三民主義迥相符合。（左受生致「總裁函中語）同時，本黨黨大會根據三民主義最高準則所擬定的「抗戰建國綱領」，又經國民參政會全體決議一致擁護，足見國內各黨派對於三民主義的心悅誠服。至於一般無黨無派的人民，則均已舉行過「公民宣誓」，一致表示其絕對信奉三民主義而不渝。這樣，還不够說明三民主義為今日全國共信共行的唯一主義嗎？今日的情形如此，將來的情形還有什麼變化嗎？今日既已一致奉行三民主義，則將來惟有加強此種信心與力量，決不至發生什麼變化的了。

三

現在再說第二個觀點！國民政府是依五權憲法而組成的政府。五權憲法是總理獨創的一種適合於中國的歷史與國情，而又是世界最新穎最完善的憲法，五權憲法與歐美各國所謂三權分立的憲法是很不同的，根本不同的點乃在三民主義中民權主義的真精神——即「權能區分」的原則。研究中國憲政的人如果不先了解「權能區分」的原則，則一切論調均將陷於完全錯誤的境地，前面所說的

美蘭博士與東洋博士的例子，他們爲什麼懷疑五權憲法呢？也就因爲他們不會了解「權能分立」的原理。如果研究國憲政的人，能先了五權憲法乃是根據於「權能分立」的原理，那麼他們必能於三民主義五權憲法之中來尋求五權憲法的真義，不會從外國的經典學說之中來比附五權憲法的真義了。這樣，他們才不至於對五權憲法發生誤解曲解，或竟加以懷疑與反對了。關於五權憲法與歐美各國三權分立之憲法，其不同之點，要詳細的說起來自然很多，現在只簡單的說明如左：

第一、依五權憲法而組成的政府，乃是純粹的機關，絕對沒有政權的意味包含在內。所以他和三種分立的憲法不同的第一點，即在三權分立的憲法是政權與治權不分的政治制度，而五權憲法則爲「權能分立」的原理，將政權機關與治權機關截然分開的一種政治制度。歐美各國的國會，他是一種代表人民行使政權的機關，與我國的立法院完全不相；我國立法院是政府組織中的一部份，他不能行使政權而只能行使一部份的治權。換言之，歐美各國的國會是官權的，是一種「代表立法制度」的政權機關，而中國的立法院則是一種「專家立法制度」的治權機關，他只是有能而不是有權的。現在一般研究在憲法的學者們，紛紛以中國的立法院與歐美各國的國會相提並論，而議論其職權的範圍，或批評其得失，這完全是比擬不倫，並不着落處。我以為中國的國民大會是代表人民行使一部份政權的機關，某性質與歐美各國的國會約略相當，但又非完全相同。而立法院則是政府機關的一部份，是一種「法警局」的性質，立法委員則是一種官吏，而非人民的代表，與歐美各國代議士並不相同；因爲官吏是有能的，而人民的代表則是有權的。歐美各國的政治制度，是代表人民的國會，而與行政部及司法院三個機關分立的，故謂之「三權分立」制度。而中國的政治制度，與其說是「五權分立」的制度，不如說是「兩權分立」的制度。因爲政權與治權的分立，確是一種「分權」的性質，即是人民（

議代表人民的國民大會）與政府的分權；而政府五院的分立，則是一種「分職」的性質。分職是根據於「分工與合作」的原理，而「分權」乃是根據於「制衡與平衡」的原理，兩者完全不同，這就是五種憲法與三種憲法不同的第一點。

第二、五種憲法的「分職」制度，是採取歐美各國三權分立的優點而予以補充，同時採取中國古代政治制度的特點而加以改良而創造出來的。總以於提倡革命之餘，奔走於全球各國，詳細研究其政治得失的源流，認為各國憲法尚不完善，即以成文憲法著稱於世界的美國憲法而言，亦發現許多缺點，而欲補救此種缺點，則惟有將中國固有的考試制度與監察制度恢復起來，而加以改良修正使之成爲一種完善的政治制度。考試制度是選拔人才最好的方法，一方面可以杜絕行政長官任用私人的毛病，而另一方面又可以救濟一般人民有從選舉的毛病。如果行政部發考試權，則行政長官仍舊可以任用私人，且考試制度易受政潮的影響而失其真正意義；如果單憑選舉而不參用考試制度，則只有有德有能幹的人往往不能當選，而當選的往往某些政客之流，這些政客都不是專門人才，不能負責實際的政治責任。總之，總理有見於此，故非要把考試權提出獨立，一方面使政府任用官吏必須於考試合格人員中去甄別，同時將選民的才力資格限制予以廢除，而將被選舉人的資格加以嚴格的限制，即被選舉人必須考試合格者始有被選舉之權。其次，監察制度是澄清吏治建立守法奉公的政府之最好方法。這種權力非常重大，如不使之獨立行使，不特不能樹立此種權力的威嚴，且立法機關變體監察大權，其權力實爲難過於強大，使行政機關受其牽制，以致動輒得咎，減少其行政效率。總之精心研究中外古今政治得失的源流，才創造出這一種較新穎較完善的五種憲法，以資補救。中國的憲政以五種憲法爲其根據，其性質自與歐美各國以三種憲法爲其根據的憲政不能同日而語，考我國古代的政治制度亦有三

種分立的形式，即「君權」、「考試權」與「彈劾權」這三種權力是分別行使的。這種分權的性質可與歐美各國的三種分立制度異曲同工，同樣的是把政權與治權混淆不分。其所不同的，乃是中國古代分權制是將「行政」、「立法」、「司法」三種包含於君權之內；而歐美各國的分權制是將「考試權」附屬於「行政權」之內，「監察權」附屬於「立法權」之內而已。總之所創立的五權憲法，一則根據於「權能區分」的原理，將政權與治權絕對分開，使政權均歸於人民之手，治權歸於政府之手，以改正中國古代政制及歐式各國現行政制的錯誤與弊病。二則採取中國古代政制的優點，將考試、監察兩權提出獨立，而革除其君權兼立法、行政、司法三種的缺點；同時更採取歐美各國政制的優點，將立法、行政、司法三種使之獨立行使，而革除其立法機關兼監察權，行政機關兼考試權的缺點。這樣，一面採取中外古今的優點而去其缺點，更以此方的長處補救他方的短處，於是就成為世界上最新穎最完善的一種五權憲法了。這是五權憲法與三權憲法不同的第二點，亦即是中國憲政的第二個特質。

四

中國憲政的特質，詳其要者已略如上述。茲更補充說明數點以爲本文的結束：

一、中國的憲法是革命的憲法，歐美各國的憲法，莫不爲革命的產物，尤以英國獨立後，法國大革命後，及蘇聯無產階級革命後所產生的憲法，爲最著名；可以說，不經革命，則決無完善的憲法誕生。我國過去雖有過幾次不倫不類的憲法條文，但均非革命的結果，故皆不得認爲革命的憲法。遠之如滿清光緒三十三年八月軍機大臣聯元等所上奏的「憲法大綱」，以爲九年預備立憲的藍本，繼如之

宣統三年九月十三日所宣佈的「十九條條」，及民國元年的約法與天壇憲草；乃至袁世凱的約法與曹錕所選憲法等，均非依革命的意旨而制定，自與革命無關，故皆不能實行。今後中國的憲法自當一遵總理所頒佈的三民主義五權憲法的原理原則而制定，以完成其革命憲法的使命。

二、中國的憲法代表全民利益的憲法。三民主義的革命是國民革命，其目的在求一般民衆的福利，而非爲某一階級的利益；故今後中國的憲法必須代表全民的利益，以保障一般民衆的自由與權利的性質如何而決定。大致的說來，美國的獨立戰爭與法國的大革命，都是代表中產階級利益的革命，故其所定憲法都是代表有階級利益的憲法，英國的憲法亦是如此；蘇聯的革命則是代表無階級利益的革命，故其所定憲法亦是代表無階級利益的憲法。至於中國的革命既是代表一般民衆的利益，那麼中國的憲法當然是代表一般民衆的利益，而無著階級利益的區分。

三、中國的憲法是保障革命民權的憲法。如上所述，中國的憲法既是革命的憲法，那麼享有憲法上所賦予的權利者當然是革命的民衆，而反革命者自不能享有此種權利。且中國國民黨第一次全國代表大會宣言中，曾鄭重宣稱本黨的民權主義是主張「革命民權」，與所謂「天賦人權」者殊別；故自本黨執政以來，凡反革命者均不得享受公民的權利，此在訓政時期爲然，將來憲政時期自亦不能外此。建國大綱第八條規定「凡一縣之人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，即行革命之主權者」，始得實行自治；故凡國民必須履行「公民義務」手續，並切實舉行革命的三民主義，始得稱爲公民。（亦即革命民衆），始能享有憲法上所賦予的權利。根據上述理由，今後中國的民權固無階級之分，但仍有革命與反革命之分；革命民衆享有民權，反革命者則不能享有民權，這是我們應該明白

的。

三 現值抗戰期間，欲求抗戰的勝利必須同時進行建國的工作，建國完成則抗戰勝利始有保障。本黨深知抗戰建國必須同時並進，故關於國民大會的召集與憲法的擬訂，正在積極籌備之，預計最近期內必可完成此項工作。憲法頒布，憲政開始之時，即是建國大功告成之日（而建國大功告成，則抗戰力量自更增加，抗戰勝利更有把握且更有保障）。但擬定憲法，事體何等重大，自不能不審慎從事，以免蹈過去不革命不切實及不適合歷史與國情的覆轍。爰謹貢獻所見如上，以供國民大會代表諸君的採擇！

中國民主政治的基本特點

甘乃光

中國政治建設之目的，在實行三民主義的全民政治。這是國父遺教的指示，也是中國國民黨一貫的決心，用不着多說的。民主政治有歐美的先例，國父的民權主義很多地方採取歐美的經驗，今後中國政治建設還要不斷研究歐美的經驗，這也是不成問題的。但是，各國的國情不同，所以各國的民主政治也不一樣。中國有中國的環境和需要，所以中國民主政治也不會是西方民主政治的中國版。而民主政治並不是一個業已完成的制度，而是在不斷試驗中進化和發展的東西，所以中國的民主政治亦不能以歐美既成方式為滿足而應該進一步的發揮他的意義與價值。

以中國的民主政治，即如國父的民權主義五權憲法，建國大綱所指示的，在理論上和實行上有一些什麼特點呢？特點是很多的，但有兩個最基本的特點，不能忽視。而這兩個特點，是特別適應中國需要的。

第一個根本特點，就是國父關於權能的論說。國父不僅對分人民的權與政府的能，而且使雙方能發揮其最大的效用，因而保持其均衡的狀態。政治學的根本問題便是政府與人民的關係和權能的問題。近代民主政治的標準是三權分立，其目的即在限制政府的權力。從來政治學上的一大問題就是所謂主權的性質問題。現代國家成立以後許多學者都發揮主權最高的學說。但國家的代表機關是政府。所以主權至上的學說，可以為政府權力限目，所以許多民主主義者以及社會主義者提出多元的主權論這一

步的否認政府過大的權力。國父的民治理論則以一個新的體系，解決人民與政府的對立。也不消極的限製政府的權力，而是以充分的民權，來成就萬能的政府。

這是一種思致方式，特別合乎中國的需要。中國是一長期專制國家。爲了長治久安，非發展民權不可。但發展民權不一定要限製政府之權，而因爲獨立而戰爭，爲富強而建設，正需要一個强有力的政府。我們爲了加強國家觀念，也不能贊成削弱主權的學說。在國父體系之中，國家是主權與治權互相作用的一大引力場，在這引力場中，過去理論中政府與人民的矛盾完全消滅了。

國父要充分發揚人民的權力。爲達此目的，他不以選舉的制控民權爲滿足，而主張如美國若干州以及瑞士所行的直接民權。實行直接民權的中央機構是國民代表大會。這一大會不僅產生官吏而且可廢罷免官吏。對政府的法制，不僅制約，而且可以復決。他的權力，不是歐美國會可比。在國父看來，這才是全民政治。

但他同樣要求一個萬能政府。爲達此目的，他提出一種五權憲法的政府機構。最可注意的是在他將歐美所謂立法的機能，放在政府之內。而將歐美所屬行政和立法機關的政試監察，放在政府機構之內，所以五憲法並非歐美三權之外加上二權。國父心目中的立法機關，似國會而非國會，可以成爲具有充分技術性的機構。近代政治日趨複雜，技術問題日益增多。若干年前美國有所謂技術政治的提倡，其背景即在於此。但是，它離了政治的技術，是不會有的。五權憲法重視政府之技術性，但他一定要受民權的監督。其次國民代表大會之不同於歐美議會，即在其不以限制政府權力爲目的，而是讓政府發揮其效力，只在必要之時加以約束。將立法權開放於政府機構之內，意思亦在於此，近代歐美的民主政治的主要原則是三權分立，而蘇維埃制度是三權集中。在國父體系中，五權集中於國民大

會，五權分立於政府組織。這是中國政治理論的第一個根本特點。

第二個根本特點，就是一般人都知道的軍政調政憲政的三大程序的理論。這一點似乎已成常識，而已有許多將領將吏，但他的重要意義實為人所忽視。此重要意義非他，即是中國的民主政治，必須一個革命黨取得政權以後，自上而下的推行。這怎麼講呢？我們看歐洲的民主運動，有兩個很可注意的現象。

第一、在民族早已統一的英法這些先進國家，他們的民主運動經過很長期的歷史。例如英國，在十三世紀即有國會其物，然在一八四一——一八八五各兩選舉改革法案以前，雖今日民治之普通標準還遠得很。法國經過三次的革命，才確立後來民治的基礎。這就是說，民主政治不是短時期所能完成的。

第二、在中東歐許多國家，本無民主政治，因世界潮流所趨，才有民主運動。然因為統一獨立是第一個問題，除了捷克一個例外以外，每為統一犧牲民主。幸運的是現在新大陸的美國，一開始是民族民權革命變管齊下的，然由獨立戰爭到南北統一，差不多有九十年的時間。這些事實可以答復若干人認為中國民治運動過於迅速的疑問，因為羅馬不是一天成功的。但是，世界正在向民治的道路飛奔，時間不容我們慢慢的或由下而上的實行民治。所以必須掃除民治障礙，於立民治基礎，早日實現憲政。由此可見，中國政治建設三時期的理論，不獨不是要延緩憲政，恰恰相反，正是要加速憲政，且使其置於堅實基礎之上。

第三、所以可能，便因為有三個國民黨。國民黨是三民主義的黨，他要實現民族獨立，也要實現民權平等，還要實現民生福利。國民黨本身是一個民權的黨，也是民權的黨。國民黨是民權的黨。

要緊，這不但是法蘭西的，也是歐洲的。國民黨一定要努力在法蘭西，用不遺餘力來要求漸政。由國民黨來推行漸政，中國各級代辦不能不增加，而國民黨亦必須如此。才儘迅速完成其歷史使命。

革命黨爲欲掃除革命的障礙，以求建國。不能不用革命的武力；爲欲統一全國人心，推及其革命民權於全國，以舉民國之實，又不能不負起宣傳教育訓練的責任。這說明了軍政訓政兩程序的必要。革命的障礙之來自國外者，爲帝國主義的侵略；來自國內者，爲軍閥政客的割據；兩者互相勾結，致成民國十五年前的分崩離析之局。結束之者便是本黨的北伐。十七年軍政訓政兩程序的糾紛又起，得已而有中原之戰；到了二十年國民會議召開，訓政約法頒行，才作一結束。以這時中黨的元氣愈得培養，而日本帝國主義者却又發動「九一八」事變，迫使其「征服東亞必先征服滿洲」的侵略政策；而共產黨又復乘機竊發，爲患於滿洲一帶，成了中國統一之難。中國急圖實施訓政而內外事勢，皆迫使中國一再轉向軍政。及「七七」事變爆發，中國當前的總責任固然是爭取勝利，但共產黨的野蠻違法，倒行逆施，却又增進了抗戰的內顧之憂。這一經過曲折的總任務，在事實上證明「革命建國的艱難，以及軍政訓政兩時期的絕對必要。革命黨藉一放鬆，中國存立即傾覆之虞，遂論憲政」。

然而，軍政、訓政、憲政三時期的對分，也並不如一般人所想像的那樣簡單。建國大綱所示，訓政的開始，以縣爲單位，憲政的開始，以省爲標準，所以某一省已開始憲政者，無妨於其他省之仍行軍政或訓政，也無妨於該省其少數縣份之仍行訓政。……目前軍事而論，不僅訓政時期工作，受到障礙，而軍政時期應做的工作，且須重頭再做一遍。……但是我們國家民族當前的需要，是抗戰建國同時進行……雖在播弄障礙的軍政時期，而訓政工作仍然要同時進行。爲了迅速完成革命的偉業，不僅應該在不變憲政的範圍內，積極推行訓政，同時更希望由訓政之進行，可以輔助軍政。……再則，「促成憲政與實施訓政，不但不相妨害，而且是相當相成。……訓政工作不僅在軍政時期要積極進行，而憲政也不一定完全結束訓政之日才開始。」（均 總裁語）這用意在使各省因時制宜，並

。發起組織通國聯防軍，俾使全國憲政早日實現。汪精衛發表汪作進程的總報告，以及十一日中央會議關於憲政的決議案，就是說明了這一事實。……

二、以地方自治為基礎

憲政的中心工作是地方自治。地方自治是建國的初步，是民權的開始，是憲政的實質基礎。國民政府訂的建國大綱和地方自治開始實行法，便是人人必備的課本。地方自治是以縣為單位。自治團體的性質，不但是「一種政治組織，同時是一種經濟組織，社會組織。在自治開始時所應舉辦的事業，為（一）清查戶口，（二）設立自治機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）墾荒地，（六）設學校。這六件事辦好之後，還應逐漸推廣，舉辦其他種種有益於國民生的事業。例如創辦各種合作事業，如農業合作，工業合作，交通合作，銀行合作，保險合作及經營運輸貿易合作等。

總裁告訴我們，國家的生命力是國防、經濟、教育。因此建設和救國的根本要圖，就是教養衛三件大事。而地方自治的基本工作，就是要以新生活運動和國民精神總動員法達成「教」的任務。要以勞動服務運動和國民經濟建設運動去達成「養」的任務，要以國家總動員法和保甲制度去達成「衛」的任務。上下條貫，分途並進，使整個的國家成爲一個有機的統一強固的戰鬥體。而四種教化的訓練，既歸於具體的自治事業，便也不致流於空虛。

凡此要點現已實注到新縣制案，而由各省積極推行。據三十一年九月行政院報告，兩年餘來，全國實施新縣制之舉，已達十四四縣，已及全國大半。在臨時參議會組織成立之際，舉凡促進自治，協助推行，致途徑如地事處，實行民主監察各端，或均均頗昭著。最近中央為使民氣益加發皇，特「民權」兩底施府規，並擬國防教育委員會，通過五項步驟：(一)保民大會開會六次以上，呈請省政府核准，得成立縣參議會組織，得成立鄉鎮民代表會。(二)鄉鎮民代表會開會四次以上，呈請省政府核准，得成立縣參議會組織。(三)鄉鎮民代表會選舉議員，經選定之試驗或驗收，得由省政府核准，得成立縣參議會組織。(四)縣參議會組織，實行其例。(五)縣參議會正式成立之縣份，縣政府參議會應即取消。所以於不久的將來，我們似可看到很多正式之民選機關在各地湧現，這將使我們地自治已進入新階段，而全國開始憲政之，已近若指顧間了。

三、以五種憲法為標準

國父在政治原理上的發明，便是一「權」，「能」區分；在政治制度上的發明，便是五種憲法。「三民主義」與五種憲法並舉，「三民主義」乃政綱的宗骨，「五種憲法」乃建國的制度。「三民主義」為五種憲法發源的，五種憲法乃三民主義之實行，而權能區分的原理，便是宗旨與制度，目的與實行中間的契機。一方面使民氣有充分的擴張的「權」，以監督政府，一方面使政府有充分的擴張的「能」，以爲人民服務。這乃適應人民的自由於一定範圍，以確保國家的自由；一方面使人民的政治地位，在於同一立國點，而平等上，俾得各盡所能，為國效力。由是歷史上人民與政府間，自由與限制間的兩

突可上而而空。而三種憲法中的制衡原理，也不復適於一體。與之相輔，便能助其，而當形用於「權」與「能」之間，使各得其平。因此，五種憲法的政府不能脫離獨立，不相適應，而適在立法院之上建立一個五院匯集的總樞紐，使發揮憲法政府的整個作用。

然則，這一保證總統，究竟應該是怎樣制呢？還是獨任制？照十七年所頒行的國府組織法規定，是採「領務會議」為總樞紐的。二十一年所頒行的國政約法以及最近修訂的國府組織法，却是以國府主席為總樞紐，而以憲法政府的原則，以及建國大綱，憲法草案以前，各院院長皆歸總統任命的規定，自以後一制度為數則重，憲法草案，折衷於兩者之間，而制衡獨任制的作用。那裏面規定：總統有代表國家，統率全國陸海空軍，任命行政院院長，和發表命令命令之權，不過有制一院以外的事項，總統得召集五院院長會商。本來憲法的實施，須本於制衡政體兩時期的成就，目前既實行獨任制，則主席一職，捨此權制而為獨任制，神與憲法不相符合。是有其時代意義的。五十年代的國府組織法，五種憲法之五種憲法是中国憲政的分界，其根本精神在建立一個完全為民所治的憲法政府，為全體人民謀最大的福利。

四、以三民主義為實證

前已說過：「三民主義乃五種憲法之目的，五種憲法乃三民主義之實行。」中國的憲法所以要以地方自治為基礎，地方自治所以要以教育衛生等工作為中心，目的就在於達到實質地實施三民主義。同時，在野憲法的內容上，也列三民主義的民主憲法不同。它確本權能區分以及五種憲法的原則去建立適當的政治制度；確本自由平等和全民政治的真諦，去規定人民的權利義務。總之，三民主義的基本精神與

新中國對世界的問題，去確立立國的方針。總之，一部新中國的憲法，應該是一部三民主義的保證書，並三民主義的精華，一一貫注進去，並確保其一一實現。

我們設想「五五憲法」其第一章規定：「中華民國為三民主義共和國」，這揭明了立國的宗旨。第二章規定：「凡個人與自由及權利之法律，以保障國家安全，並免發生危險，維持社會秩序或增進公共利益所必要者為限。」第廿六條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法向國家請求賠償。」以及第三章關於國民大會的規定，第五章關於縣市自治的規定，第七章關於教育的規定，主旨在求民權主義的實現。第六章特設「國民教育」一章，就平均地權、節制私人資本、發達國家資本、保障勞工、發展農業、政治老弱殘廢及增設職業教育獎勵等節，都有扼要的規定。此主旨就在求民生主義的實現。所以該章開首第一條便規定：「中華民國之經濟制度，應以民生主義為標準，以謀國民生活計之均足。」意即第二章規定：「中華民國之土地屬於全民所有。」第五條規定：「凡國民對於民族均應負出賣國家之義務。」律平等。」第四條復把「國貨有百分之二十」例舉，並規定：「凡國民對於土產經濟民大會，不得變更」，其主旨又在求民族主義的實現。而「總裁於廿九年四月在參政會發表：『我們今日的法，更應注重國防，才能成爲長治久安的法典。』」更值得我們在編憲時注意。

五、以全民政治爲境界

「民權主義所主張的民權，於間接民權之外，復有直接民權、創制的權利、複決的權利、罷免的權利、以及初選等，但實行主義爲人必漸趨而能爲，所以民權必可普及於全國，民權的行使，難以地勢相妨礙爲要件。」

團體爲起點，但這樣便比較親切真實，且不致爲野心家所假借。對於中央行使民權，雖操於國民代表之手，而非全國人民共同行使，但這是土廣民衆的國家，情勢上不得不爾，幸而對於代表之不盡職者，國民儘可運用罷免權以求補救。這些都說明中國的憲政是以全民政治爲境界。

不特如此，全民政治是民主政治最高範圍，民主精神的充分表現。因此，我們不能僅就政治的觀點去說明。國內各民族一律平等，凝結成一大國族，泯滅任何界限，共求發展，這便是民族的民主精神。全國人民在經濟上一律平等，並由國家來保障國民的生計，使各得其所，這便是經濟的民主精神。就以政治來講，人民擁有充分的擴張的權，固是民主；而政府負有充分的壓大的能，在人民控制之下，爲人民造最大的福，而不致作惡，這也同樣表現出政治上的民主精神。三民主義是有運環性的，民權主義是民族的民生的民權主義。全民政治的精髓，就要在整個的三民主義中去把握。

全民政治的範圍實質，既如此廣泛精深，便不能不有一定的法制以爲軌範。國父所以把會議規則定爲「民權初步」者在此；所以把憲法之制定爲建國收效目標者在此。所謂憲法者，在法學界認爲國家的自由去替代個人一身自由之自由者亦在此。九月廿三日中央日報社論說：「此有鑒於此，在準備實施憲政的時期中，必須要求全國上下澈底明確遵守者，約有兩端：其一爲『守法』，其二爲『守法』。『守法』不知道民權之當守，根本就談不談民主。不格循法規之遵守，根本就不起諸憲政。『守法』民與守法二種精神，雖治於一爐，而後人民與政府乃均可以稱爲有民主憲政之繁榮；亦必人民與政府均有民主憲政之繁榮，而後憲政始有實質，民權始可以發揮。』總之，希望同志同胞當發勝利在握，垂察在望之時，切莫誤服兩個字：三民主義的「民」，與五種憲法的「法」，對民守法，是民主憲政的基本精神，我們不妨補上一句：合此三種基本精神，始能治於一爐，便獲全民政治的真實生活。

中國憲政之基本認識

章淵若

憲法為國家之根本大法，亦其民族生活階梯發展之結晶，其改革推進者實能應乎實際政治之變遷而適應，此非作者一己之信見，實乃政治史家處理門氏論英憲之大旨也。胡適大勇自任萬源之海，無不論論為其賦性，或評論憲政為一決非租運憲法原理，或僅有一派政象，所能盡其能事，必也。縱言之於國民之歷史野文化，植之於國民心，社會習俗，現階政體，以及世界潮流，有適與之趨避，深淺之研究，始能據其至常，以期有成。

查國革命運動至廿六年，久經艱苦奮鬥，始奠國民國之基礎，去歲九良中國國民黨廿一次中央全會，已決議於民國卅一年內召開國民大會公布憲法，實行憲政。吾人既望將來，回顧結帶，亦一則以為之一慰以稍。如使權權為責，求其必胸，庶幾上下協力，尤貴先有基本認識，而一切似是而非之論說，均不切實際之謬論，以及處於自利之自見，實均為憲政莫大之障礙。固夫本其革命建國實際之政治的總綱，以及其大精深之學力，嘗欲使國民自始「知難行易」，吾人果于中國憲政，能獲至捷的，則其「知難行易」，已為憾矣。

憲政之特點，固係革命性，而復存其連續性，固有其連續性，仍當毋背乎現實，而過激之，中國憲政，在「知難行易」，但求特務性，而在特殊法度，仍有基本辦法，所願對立天，而履行其憲法之「天」者，對照時空之背景，「天」為「天」，適應時空之特情，於此革命連續之奔流，實為國人所共認也。

一、若作者皆獲所及，以為中國憲法，雖經革命之體，而兩大目標與兩大特質，請審議之引共。

二、若建設民國——為民主府憲門，若若中附國民黨之歷史使命，唯在建立民國之實地憲政。中國所以能播揚數千年之帝制，使共和之新政，而廣為東方各民族民主政治的先驅者，實為中國史者無雙先烈志士，在國父偉大主義領導之下，為民主政治，犧牲流血之結果。此為讀近代中國史者所應共其之認識，不幸，民國肇基以後，由於軍閥之擅權，官僚之摧殘，民困名存實亡，憲政築造艱阻，全既廢絕，軍閥兩期，史斯羅之慘門，矣定今日之基礎，舉國上求，民不夜夜，宜共體念，並視此血汗灌溉培植所得之成果，俾民國體制，得永非無謂也。

三、若行法制——為法律而奮鬥，——德備峻維，以會選守為法律而奮鬥。三、若，提綱法治，茲引其旨：「一、法治之精神，在其平等性與統一性，在某平等性與和平性，實為保障國家生命，確立民治體制，以及維持社會和平，促進人民福利之有力工具，與必需條件」。吾國以往學術，味乎法治真諦，而尤誤於一人之「法」，「動」，「法」之爭，以致治術日壞，組織鬆懈，人心渙散，前紀約不並，矯前之失，救今之弊，尤宜認識治國之系統，確立天下之程式，使羣事皆歸於一，言虛信於法，行憲以後，無論官民，無論貧富，無論強弱，宜各平立於法律之前，共同恪守，不得以山巴之私，稍有違越，俾憲法大法於不墜，進謀邪國之長治。

三曰：從權利本位論到義務本位論——國父革命哲學。精深博大，其修、齊、治、平之一貫大道，莫不以義務本位為其人生世道之旨，以服務為目的，故民生主義非私人資本主義。其論政治也，則曰：「政府無權，人民有權」，故民權主義，非虛偽代議政治。其論社會理想也，則曰：「大道之行也，天下為公」，故民族主義，非國家主義，尤非帝國主義。鑒於此義，容另申論，茲不

詳及，惟今之論憲學者，仍多醉心天賦人權，衆人自由之說，殊不知此種學說，在學理上，已深遭學者之抨擊，於事實上，又無客觀實證之基礎，實爲不科學與反社會的落伍思想。（另詳拙著中國憲政之法律基礎）英哲羅素有言曰：「生之原理，爲創造的衝動，非佔有的衝動」實與「國父哲學思想，頗相近似。社會本位，義務本位，爲近代思想上之大進展。「我爲人人，人人爲我」，而在社會聯立關係上，必先有我爲人，人之努力，始能獲人人爲我之成果。此則迎頭趕上之中國民族以及領導建國之政治家，在思想上應有之進步也。

四曰：從三種鼎立論到權能劃分論——三種鼎立，卽自孟德斯鳩，此論在政理上與事實上之謬誤，英哲白芝浩氏已加駁斥，而十九世紀以來，尤其是歐戰以後，各國政治上之病態，直接間接，亦以此說爲之厲階。乃今之學者，猶復曲解比附，甚且資爲政爭之工具，不能不辨，關於此義，余于所著中國憲政之政理的基礎一文中，另有詳論，茲不細及。觀「國父有言，社會之進行，由於互助合作，非由於鬥爭，政治社會之進步，當亦應適用此定律，吾人固知各國憲政，多經流血鬥爭而得之，而中國之實現憲政，其流血鬥爭之期則尤長，「國父創三民主義，倡導革命，自推翻滿清，打倒北洋軍閥，以至於今日打倒日本帝國主義，皆無非爲三民主義共和國之實現而奮鬥，實施憲政卽在確保以往奮鬥成果，倘有人不明辨此義，以爲今日之憲政運動，猶之滿清末年之立憲謂願運動，抹煞中國國民黨領導人民革命，爲憲政犧牲奮鬥之勞績，甚至攻擊政府，謀危國本，此種錯誤，將必不見諒於國人，更何以對過去五十餘年爲革命救國而犧牲之先烈乎，

對於中國憲政運動的基本認識

賈繼常

一

自一九一一年革命成功以來，中國政治雖有種種變遷，然其基本精神，始終未嘗離開過民主共和之軌。此種精神，實為中國憲政運動之基礎。而此基礎之確立，實由於一九一一年革命之成功。革命成功後，中國政治之變遷，雖有種種，然其基本精神，始終未嘗離開過民主共和之軌。此種精神，實為中國憲政運動之基礎。而此基礎之確立，實由於一九一一年革命之成功。革命成功後，中國政治之變遷，雖有種種，然其基本精神，始終未嘗離開過民主共和之軌。此種精神，實為中國憲政運動之基礎。而此基礎之確立，實由於一九一一年革命之成功。

數年來，我同盟國家，所以不惜重大犧牲，傾全力與強心集團搏鬥，無非為求消滅侵略強盜——德蘇日——在版圖實施專制的暴力，而獲得自由平等的民主政治，使並世公同的人民，皆能享受自由平等的權利，過着幸福的生活。實言之，這次大戰，是民主與暴力的戰爭，我國是同盟國的一員，爲民主主義的戰，已有七載，現在正當準備實施憲政的時候。因此對於中國憲政運動，不能不有

憲政運動基本認識

一三一

論我國中國將來究竟是一個甚麼性質的國家？究竟應怎樣實施三民主義？中國立國的精華，由國民國民憲法草案第一條開宗明義規定：「中華民國為三民主義共和國體。」中國的思想是三民主義共和體的思想，始應實施，惟將來五五憲草怎樣修訂，但其根本的容不能脫離三民主義和五權憲法的思想，可以斷

定，三民主義之要義，依中國父老者的中國國民黨第六次全國代表大會宣言：（一）三民主義，（二）國民黨之民族主義有兩方面之意義。一則中國民族自求解放，二則中國境內各民族一律平等。（三）虛權與實權之區別，（四）國民黨之民族主義，（五）民生主義，（六）國民黨之民生主義，（七）最主之原則不外二者，一曰平均地權，二曰節制資本，五權憲法規定政府要有立法、司法、行政、考試、監察五權，而賦予人民以選舉、罷免、創制、複決四權，我國五五憲草即根據以上主義而制定。於此，我們憶起孟德斯鳩之三分分立學說原甚平凡，并無特異。惟自美國採用於憲法之後，孟氏學說便不脛而走，風行天下。而我國父老之五權憲法，綜觀名實，應古今，遠勝三分分立制。我國憲法若能採用，定為其文，自能在政治思想上獨放異彩，所以說三民主義共和國將來一定成為名符其實的最新型的民主國家。政府有真能的能力，人民有直接的情。

四

三民主義之要義，依中國父老者的中國國民黨第六次全國代表大會宣言：（一）三民主義，（二）國民黨之民族主義有兩方面之意義。一則中國民族自求解放，二則中國境內各民族一律平等。（三）虛權與實權之區別，（四）國民黨之民族主義，（五）民生主義，（六）國民黨之民生主義，（七）最主之原則不外二者，一曰平均地權，二曰節制資本，五權憲法規定政府要有立法、司法、行政、考試、監察五權，而賦予人民以選舉、罷免、創制、複決四權，我國五五憲草即根據以上主義而制定。於此，我們憶起孟德斯鳩之三分分立學說原甚平凡，并無特異。惟自美國採用於憲法之後，孟氏學說便不脛而走，風行天下。而我國父老之五權憲法，綜觀名實，應古今，遠勝三分分立制。我國憲法若能採用，定為其文，自能在政治思想上獨放異彩，所以說三民主義共和國將來一定成為名符其實的最新型的民主國家。政府有真能的能力，人民有直接的情。

及言論出版集會結社等民主自由權，他方面人民則負有當兵納稅等義務。在某種意義上說，人民能盡多少義務，即能享受多少權利，義務盡的最多的，享受權利也最多，反之義務盡的最少的，權利享的最少，二者的增減恰成正比例。如果所享權利與所盡義務不相稱，那便是不合理，違背國父服務人生觀的精神。因此，我們對與人民的權利與義務，應作並行不悞，平等一律的規定。

六

過去有人以爲美國之所以富強是此，故聯邦中中國要富強，就須採行聯省自治，這真是不識時勢，盲目仿效。雖然，聯邦制省自治的人多，美國以爲富強的地基，基礎有許多小邦，各邦聯合便能自治，便能富強，聯邦制的地方基礎也有許多行省，也應該可以自治，可以富強。殊不知「美國當獨立之後，爲其發展聯邦制，是因爲那十三邦向來完全分裂，不相從屬，所以不能不聯合起來。至於我們中國的偉形又是怎樣呢？中國本形形式其向來分作十成省，另外加入東三省及察察，一共是二十二省。此外還有熱河、綏遠、察哈爾、青海、許多特別區及蒙古、西藏、各屬地。這些地方……在歷史上向來都統一的，可是不能統一的，而且統一之時就是治，不統一之時就是亂的。美國之所以富強，不是由於各邦之獨立自治，還是由於各邦聯合後的進化所成的一個統一國家。所以美國的富強，是各邦統一而結集，而富強來既是統一的，便不應該把各省再分開」。（見三民主義）。如果中國各行省再來分開，中國便更趨亡國，聯省制不適合中國，更無待言。然則中英與地方政府，究應採取何種制度才適合中國的國情呢？惟有區區變現的均權制度，與胡若特蘇於不備於中央集權地方分

國際事務有全國一致之性質者，則歷史與目前因機轉運之性，則客觀之變遷，地方中央與地方彼此優劣，分門各行所是，中央既收轉口指揮之效，則地方亦不至無繫時之慮，邊際變美，批評政治良健，則風行法，那有不富強之理？

七

四、第一次世界大戰以前，各國憲法對於經濟學有規定，大戰之後，情形便異，德國威瑪憲法與蘇聯新憲法，對於經濟均有特別規定，憲法的內容，全從政治的範圍擴大至經濟方面，這是憲法的一種新趨勢，三民主義的五大憲章，對於經濟學亦有特別規定，蘇聯六項國民經濟，首條規定，即為國民之經濟，應以民生主義為基礎，以謀國民生活之增進，其次條，規定中亞民團領土內一切貨物，應許自由流通，非依法律不得禁限，後條，規定民生主義中平均地權與國庫資本的轉移為依據，英美資本主義國家的經濟政策固不能望其項背，蘇聯社會主義國家的經濟制度，亦不可與之同日而語，因此我們說三民主義之憲法，是世界上最進步之憲法也不為過。

研究憲法與實習憲政

梁寒操

諸位同胞：中國建國的工工作，是照國父所定的進程，歷經訓政專政兩大時期的奮鬥與努力，將迅速的進展到憲政時期，這是中國歷史的一個對時代的進展。我們對於這一個對期的偉大時代的來臨，一方面憧憬，國父領導國民革命以及本黨先烈為實現民主為建立民國犧牲奮鬥艱難經過的痛誠，一方面指示今後為完成憲政所應有的努力與艱鉅的任務，負責在覺悟無限的深審。……我們究應如何來完成這革命建國最後的一著之功？應當對於憲政的精神，有正確的理解，對於憲政的實施，有切實的準備，由前之說，我們應研究憲法，由後之說，我們尤應實習憲政。如是，則知行相長，上才能求思想行動的正確，才能求憲政大業的完成。

（一）先就研究憲法來說：

第一、研究憲法，首當樹立基本的信念。吾國五五憲法，乃係繼承國父遺教，根據革命經驗，道德中國現實需要而制定。三民主義之最高實質之處，在其社會貫通各種優良思想而能折衷適當的中國性，在其適應世界潮流，適合國民需要的實踐性，並在其改造社會創造將來的前進性，實為各種順天應人的真理。然而我們建國制憲的必獲的準則，而且是人類共存發展之進道。凡我國民，對於這等個個我階級的大義，憲政所共有的建國宗旨，有一個共同的信念，才能建立中華民國萬世有道的基本，這不僅是每一個國民對於民族應有的天職，亦是每一個國民所共有的光榮。

憲法與憲法研究

調動養廉恥，爲國之四維。總裁在「中國之命運」一書中指示國人，要勵行法治，十年以來，尤注重新生活運動，淳淳告誡全國國民，要明禮義，知廉恥，負責任，還與國民守法習慣的養成實有其深切重大的關係，我們應該深切的認識。

第二、實習憲政，感發揚忠恕的精神。近代憲政各國，有一句通行的政治格言，就是所謂「忠恕」之謂爲公道之爭。這已成爲現代憲政國家，朝野上下，各黨各派維持政治和平的一種守則，其實也不外是我國固有的一種忠恕精神。我們既當認識法律之前一律平等之理，尤當明白法律之內互相團結之義。憲政實施以後，各黨各派，都應在法律尊嚴之下，憲政常軌之中，訴訟選民，爲公道之爭，絕不能有法外之行動，法外的組織。政黨的政策，容有不同，各人的政見，固難一致，但是對於當前民族國家的需要，必有共同的認識，對於民族國家的利益，尤當爲共同的維護，絕不可爲一黨一派之私，或爲一人一己之利，而不擇手段，以致法亂紀。忠恕之道，是我們民族極寶貴的精神遺產，我們值茲憲政實施之時，大家在此國運中興時代，必須恢復我們民族固有的道德，提高我們政治的素養，以樹立憲政的基礎。

此外，「民權初步」的學習，地方自治的發展，各級民意機關的推進，當然都是實施憲政的基礎工作。凡我國民，亦當磨身盡力行，從事實習，以準備迎接偉大的憲政時期的來臨。

憲法與憲政

潘新藻

今日言憲法者，恆曰英憲如何，美憲如何，世界各國憲法之製定如何，憲政之施行如何。一若吾國不行憲政則已，如行憲政，非效英式，即仿美式，總以他人之成規，依據畫葫蘆，由是而國強矣，而民強矣。而政治開明，而文化昌盛矣。豈知江南之橘，移植為枳，邯鄲學步，匍匐而歸。真以國有國情，人有入性。習性各殊，製作自異。美與英為同種同文，英憲且不能移植於美洲，而謂二憲可移植於中國，其孰信之！

英憲之精神，其憲法之權威，不僅存在於剛性之憲法條文，而其不成文處之權威，亦與成文者等。此不成文法之權威，緣何而立？曰：緣於英人莊嚴端重，固執深沉之性格，與夫立國以來悠久之歷史文化。與夫民族自尊自愛，國民自立自治之精神。此種歷史上之性格與精神，為制憲以前所固有，憲法本之而生，而又助成此性格此精神之發揚滋長，使英國之所以為英國，英憲之所以為英憲，事實理想，吻合無間，豈僅務名含實，取皮相而遺其裏者之所為乎？

美憲之精神，顯與英異。剛性成文，首尾一貫，所謂國家根本法，人民權利書者，設以此為圭臬，蓋新闢之土，新造之民，新造之國，一切可以標新。如王制公言：「按通檢，易漢赤幟。旗幟鮮明，善人之輻立，則惡類相率而退。惡人之輻立，則善類相率而進，善類相率而退。」富美之初造，其人民懷新理想而來，本此理想，以立標幟，志同道合，志異者離。故剛性憲法，凡不

開意於新憲者。聽其離去，不為強合。滯遲遲，造新國，而又立足於新開之土地，無歷史，地理與民族固有性格之拘束。此英國之所以為英國，英憲之所以為英憲，亦專勢演成，非有藍本，徒為抄襲已也。

中國立國數千年。其思想文化，儉常典範，自成體系。歷史之悠久，久於英國。建三民主義新國，其理想之新，又新於英國。何以言之？蓋三民主義對於西方民主主義與資本主義，社會主義，皆有合理之修正也。國父有言：「余所持之主義，有因襲吾國固有思想者，有規撫歐美學說事蹟者，有為吾所獨創者。」其五權憲法，極能區分制，由訓政以憲政，以縣為自治單位，實行四種直接民權，皆所獨創，而為中國憲法與憲政之特點。舍此特點而弗顧，是何異入非救國，既救之出，而又殺之。夫中國之革命，志士仁人，斷股流血犧牲之鉅帛可言宜。付此重大代價，其所祈求者，三民主義，五權憲法之完全實現是矣。今不顧此，而謬異說，懷二心，是不管等先烈之生命如兒戲，視革命之主義如敝屣。將何以對 國父在天之靈，何以慰億萬嗚呼之聲，用是不揣冒昧，隨陳所見，質之當世君子。

一曰中央治權之組織 依據五權憲法之理想，中央治權之組織，所異於歐西各國者，厥有數端。其一為考試監察二權，雖行政與立法二權而獨立。其一為行政權之性質，不同於總統制，亦不同於內閣制。其一為五權分立協作之精神，有異於三權制衡。其一為不以立法機關為最高權力機關，而以國民大會為最高權力機關。此四者中，尤以「行政權之性質」問題，為當代學人所悉心研討。蓋總統制之行政權，集於總統一人；內閣制之行政權集於責任內閣之總理，英意日之首相，亦其類也。英憲為內閣制之代表，美憲為總統制之代表，五權憲法，依據建國大綱，即為選舉大總統，以組織行政院

·大總統即行政院之首長。依據三民主義及五權憲法專章與五五憲草，則大總統任命行政院長。此二者與英美現制俱不同，與蘇德法日諸國亦異。以余論之：五權憲法之形式論者，必主張以大總統為行政院首長，五院併立，受制於國民大會。由國民大會選舉復對國民大會負其行政責任。則五院制之大總統，實際等於內閣制之國務總理。就形式言之，貶損大總統之權位，用之於僑員狹小。人口進步之國家，未嘗不可。用之於地廣人衆之中國，並且居國際之重要地位者，實有分道不齊之感。就實質言之，大總統權力之取予，地位之進退，一操之於國民大會，則野心家與政黨以回標為政爭之工具，大總統之地位，時虞動搖。而政治不穩定，國家民族前途，蒙諸多不利之影響。不至弱其因而不止。吾知持功效論者，必主張以大總統任命行政院長，視行政院為責任內閣，負責實際政治責任，進退取舍，悉以其施政方針與成績為準之制為宜。大總統居國民大會與行政院長之間，聽從民意，扶擇人選。雖行政院長之更迭頻繁，而政治之穩定性，不受影響。其利蓋有多端：第一、大總統尊崇之地位，得以保持。其意義等於尊高自己之國家；對內對外，漸以養成國家之尊嚴。第二、於政爭保留彈性，政爭劇烈紛繁，固非國家之福。然全無政爭，亦不可能。即令可能，亦非求進步之國家所取。蓋政爭有弊亦有利。其利在促國家社會與民智之進化。政爭之來，大總統從容裁斷，極其重樞得失，因民之利而利之。以行政院為推行優良政治之地，賢能者居之，持優良政見者居之。猶汲黯所言，「用人如積薪，後來者居上」。每當更迭，必優任者所持政見與所具才能優於前任，則國家政治，吾見其進，未見其已。第三、以政爭治政爭，則政爭者之風格，必然轉趨於光明正大，用言行事，必出以鄭重而負責任之態度。且使關心國家政治而又抱負政治才能之人，必然有實際參政之機會。國父謂人盡其才者，此亦一端，然後此種政治，必日益恢宏其氣度，潛研實際政治問題關係方案，以備一旦施行。如

此而培養大政治家。大政治家接踵而起，併時而作，蔚然成林，則國家之強盛，可永保無替。第四，用是刺激國民之視聽與情感，則國民對於國家實際政治之興趣與關心，必日益濃厚。此四者，皆以行政權等諸內閣制之利也。且吾國數千年，一貫「宰輔政治」。儒家，法家，皆力主之。此制比之英國責任內閣，誠無遜色，其功效有時且過之。今於五種憲法之新制，而臨我國有「宰輔政治」之精神。亦 國父會通古今，因襲規撫之意也。

二曰地方自治之開治。依據革命方略所規畫，憲政為第三時期。必待訓政完成，以縣為自治單位，調查戶口，測量土地，辦理警衛，修築四壞築橋之道路，訓練人民行使四權而實行革命之主義者，然後開治憲政，選舉縣長。全省有三分之二之縣，已開始憲政，然後開省民大會，選舉省長，制定一省單行之法律。全國有三分之二之省，已開始憲政，然後開國民大會，通過國憲。依國憲選舉大總統以次官員，組織中央政府，然後國民黨推舉之任務已終，授政權於民選政府。此程序為 國父所手訂，國民黨所流血犧牲以求者，是未可卒爾而棄之。棄之則不辭莫大焉！其一：憲法須得國民全體實際之擁護，而後憲法之權威產生。無權威之憲法，具文而已。自民元以來，天攬憲法，賄選憲法，不皆具文憲法乎！今若蹈其覆轍，則日頒一憲法，月頒一憲法可也。何待國民政府革命流血，抗戰犧牲。付此重大代價，而所祈求憲政如此，豈非盡棄革命之功！其二：國民黨為建國而革命，迨革命至接近成功之階級，而輕棄其業。結其業而選政於民則可，棄其業，而選國以禍則未可。得憲法等之具文，國家輒亂又作，其時革命乎，非革命乎？故今日而實實施憲政，依 國父所手訂程序，必由自治單位之縣始。依其程序而急速推行，期能縮短時間則可，舍其程序，欲速則不達。國府今已頒布，抗戰結束一年後，實施憲政，此即 國父所言，「憲政開始時期」。自此以至憲政完成，其間必由縣以達省，省以

達中央之路。

三日政黨與選舉制度 選舉制度，亦我國歷史舊物，雖其形式，與今日不類，然其精神則實可取。虞舜創徵，禹作司空，皋陶作士，伯夷秩宗。載在尚書，皆自選舉。周代選舉，鄉舉而里選，內舉而外實。漢代選舉，中樞舉賢良方正，州郡舉孝廉茂才，學校舉博士弟子。公孫宏以布衣致位三公，斐莖上達，不由考試，即穎選舉。平民而為公卿將相，代有其人，自選舉制度，仿自西人以來，有金錢者當選，有勢力者當選。選舉制度，建築於資本主義與政黨政治之上，不以金錢賄買，即以政團包辦。國父痛疾其弊，手訂新制，謂以考試濟選舉制度之窮。凡候選之人，須經考試合格。考試制度，如能嚴密，則凡走江湖而以選舉為職業者，必無倖進之理。今日歐西各國，凡精研學術，潛心事業之人，皆不願參與選舉。而國家又必待此等人出，然後國可強，民可富，此則國父所言選舉制度之窮也。至於政黨政治，行之於歐美，利弊互見，中國為三民主義共和國，革命之國民黨，盡其艱難責任以後，選政於民，民有四權直接政權，無待多數政黨為之代庖。就我國歷史與其國情，可能造成少數「政黨政治」。就國父理想及其手訂方略，亦可能造成少數「政黨政治」。夫政黨之為用，無非代表民意，集中力量，期求實現某種階層，某種職業，某種背景之利益而已。為競爭之謀必勝，故亦竭智盡力，研究政治實際問題與從政技術，使國家社會，於激盪磨礱之中，得進步之益，然新舊之中國盡非資本主義，非社會主義，不分階層、職業、背景，而一體使用四權，參與考試。人有專業，不必以行政為榮。其有政治才能而樂於從政，俟其所持政見與行政方針，為多數國民所信賴者，亦可登之行政要津，一如前晉歷代「宰輔政治」之精神者，抑何不宜！總之：各國政情不同，拘於一式則誤。中國實能於世界民主政治歷史中，另成一格。

實施憲政先決條件

王雲五

自從蔣主席先後在十一中全會及上屆國民參政會宣布於戰事結束後一年內實施憲政，臨着便有憲政推進會之組織，我最高領袖大公無私的精神，與國民黨還政於民的誠意，使全國人民無不興奮。本人出席憲政推進會第一次大會及常會後，即出國訪英，直至前幾日才回國，本人在離國期間，雖未能參與各種關於憲政的討論會，但從國內寄來的報紙常常看見到各方面對於憲政改革的熱心研究。本人遠旅居說得憲政之母的英國，耳目所及，覺得英國憲政之如此鞏固與完善，自有其遠因，所以致此之道，似亦可視為任何國家實施憲政的先決條件，此種先決條件有三項：

第一、是地方自治。這實在是憲政的基礎，因為要有優良的中央組織，非先有優良的地方組織不可。反之，中央的自治組織，如果不健全，地方自治亦難免不受其影響。英國的城市自治，遠在其實施憲政之前，在撒克遜時代，倫敦已具有一種獨立的地位，迄於今日，該市政府還擁有某種的特權。其他城市如布利斯托爾及紐卡斯爾，通常皆是人征服以前，已有簡單的自治組織，有了這種地方自治的基礎，人民便有練習參與政事的機會，因此到了選舉國會議員，參與大政的時候，便不會苟且將事，或受人操縱，我國地方自治的基礎，多未奠立，現在距實施憲政之期甚近，深望政府早日成立各級民意機關，俾人民有練習參政的機會。另一方面：尤盼各地人民與代表，克盡責任，善用職權，不要把好好的民意機構，變為私人權利地盤。

二、是法律生活。就是說法律高於一切，這是英國憲政的特點，英人每謂其制度之美，即在於此。其意義有二：一則武斷的權力，絕對不許存在。換言之，即人民非依法定手續，不得普通法院的審判較不受罪。二則英國境內不但無一人在法律之上，而且全國人民不給賈賈實實。律被治於同樣的普通法院所管轄。換句話：凡人在法律之前，一律平等。政府官吏無論以私人資格或執行公務之資格，若有違法越權的行為，將一律與平民受同樣的普通法院之管轄，與同樣的普通法律所制裁。此與法國及有些國家專為官吏制定行政法及設置行政法院者不同。在另一方面，則人民服從法律之精神，亦還在他們人民之上，對於一切法律的規定，無不奉行惟謹。一般社會亦視法律為卑鄙之事，因此違法者深能奉法律之制裁，却不能為社會的制裁所寬免。他們有了這種上下一律守法的精神，無不將其憲政的實施，放為世界的模範。我以為我國實施憲政，亦當以養成全國上下的守法精神為第一要務。

三、是人民的根本自由極受尊重，英國人的普通規條以為民治的憲政，能否達到目的，在乎人民之是否有權選舉其所欲選舉之人以組織政府，並得依和平的手段，變更其所反對的政府，然欲達上述之目的，則人民須能自由批評政府，自由集會討論政治，並能選舉政府的非法逮捕與拘禁。因此他們更言論集會和身體的自由，為憲政上人民必須的條件。自前，後當選舉自由，其目的憲政是不能成功的。我國五五憲草對於這三種的人民基本自由，已有明白的規定，即訓政時期約法，也有此規定，現在雖當抗戰時期，國家對於人民的自由，不能不作相當的限制，但為着實施憲政的逐漸比進起見，一方面希望政府在可能範圍內放宽言論集會的限制，並應早實行陪審制，以保障人民身體的自由；他方面也希望人民能尊重其逐漸增進的自由，以守法的精神，行使其自由權，俾不至有所濫用。起之：憲政

的實施，是要雙方並進的，一方面固期望政府之開放政權，一方面亦需要人民之克盡職責。依本人訪
英所得的觀感，更覺得這是十分的必要。

實施憲政之基本條件

蔣文哲

憲政是實行憲法之政治，亦是進行憲法精神之政治。由前一說，則實施憲政必須先有意法作依據；由後一說，則實施憲政不必先有意法，但須進行憲法精神，治理國事，亦即，國父訓示完成地方自治為憲政開始，然後制定憲法者也。（見趙國大綱第八條，第十六條，及第二十三條）此種說法如果不算錯誤，則實施憲政之基本條件，第一在形式上，須有意法為實施憲政之依據；第二在實質上，須完成地方自治為實施憲政之基礎。

以上兩種條件，如均具備，固屬美滿；萬一不能兼備，欠缺憲法，而不能完成地方自治，其理如左：

(一) 憲政不一定與有意法。英國實施憲政，歷史最久，為今日憲政國家之典型。考其實施憲政，却無憲法，如認其大憲章(Magna Charta) 1215年六月十五日承認，權利請願書(Petition of Rights) 1628年承認，權利法案(Bill of Rights) 1689年十二月十六日承認，國會改革法案(Parliamentary act) 1911年通過，及四次選舉改革法案(1832年、1867年、1884年、及1911年通過)等為憲法，則我國之趙國大綱，國政時期約法，國民政府組織法，及抗戰建國綱領等亦得算為憲法。然而，人皆視之為政府對於人民之諾言而已，未嘗目之為憲法也。英國無憲法而能實施良好憲政者，以其政府與人民皆有共同之政治意志與旺盛之守法精神故也。此中道

選，可設喻以明之。譬如男女結婚，其缺一不可之條件，不在結婚證書，而在雙方情感融洽，若令情致，互相瞭解，互相敬愛，互相合作，婚書不過是起於此種事實，加以證明，俾得受法律之保障而已。如其結婚之實際條件未具，雖有結婚證書，得受法律保障，終難免離婚事件之發生，或成掛名夫妻之悲劇。如其結婚之實際條件具備，雖無結婚證書，仍可相濟到老，成爲白髮鴛鴦。一對情人，一對情人結婚之語言，其效力能大於婚書者，以其彼此有共同之意志與感情之結合也。

(二)憲政不能不完成地方自治。在憲政之下，政府與人民，均須明瞭憲政之精神，互相進行此種精神，即在人民方面，應知享受其應享之權利，克盡其應盡之義務；在政府方面，應保障人民之權利，踐行法治。易言之，人民須知行使其政權而不逾越或放棄，政府須知行使其治權而不濫職或濫用，惟能達到實行憲政之目的。果此種條件未能具備，雖有憲法，終無憲政。法國自一七八九年大革命以來，所制定公佈施行之憲法，今已有十三次之多，其中合乎理想之憲法頗爲不少，皆不幸短命而「死」，其原因由於人民驟然自由，顛覆社會秩序，引起野心家如拿破崙之徒，乘機推翻憲政，操縱政治，高舉獨裁政運動，今已三十餘年，其間制定之諸種憲法，亦不無相當完備者，然終不免重世襲之惡憲，稱帝與曹魏之遺毒賄選者。此蓋他，使等以人民政治組織不修爲可欺也。國父對於此，故於民國十三年制定總理人綱宣言中說：「辛亥之役，被波於制定臨時約法，以爲可以奠民國之基礎，而不料乃適得其反。論者見臨時約法施行之後，不能有利於民國，甚至並臨時約法之本身效力，亦已銷失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，而斤斤然從事於憲法之制定，以爲藉可救臨時約法之窮。曾不知救結所在，非由於臨時約法之未善，乃由於未經軍政訓政兩時期，而即入於憲政。試觀元年臨時約法頒佈以後，反革命之勢力，不惟不因以消滅，反得憑藉之以肆其惡，終且取臨時約法而毀之。而大多數

人民對於臨時約法，初未會計及其本身利何在，聞有鑒法者不加怒，聞有設法者亦不加喜；可知未經軍政調改時期，臨時約法決不能發生效力。又謂：「英國無成文憲法，然有實行之精神吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。欲實行則必先辦自治，自治者，民國之基礎也。」誠以實施憲政，必須人民具有實行憲政之政治能力，而地方自治即訓練人民實行憲政之政治能力者；地方自治不完成，即人民仍無實行憲政之政治能力，如此而實施憲政，其不蹈覆轍也難矣！

以上所說，非謂實施憲政不要憲法，蓋以憲法臨時可以制定，拉撒爾（Lassalle）不云乎，「憲法之作成，非重要之問題，如有必要，三日即成，此在實際上足為微之又微之問題；所以無論何種憲法之創立，并不以時間之遲延，而致一事無成者也」。我國過去憲法，以天壇憲法較為詳盡，其制定之時間不過兩月。今日我國實施憲政，已有五五憲法草案，其中縱有若干規定不切實用之處，臨時因應事實需要，加以修正或補充，其屬易舉，於實施憲政，無甚妨礙。美國實施憲政，初無正式憲法，僅於一七七六年七月四日由大陸會議擬定臨時規則（Articles of Confederation），於一七八一年三月得州承認，成為美國第一個非正式憲法，泊乎一七八七年五月美國各州代表在費城開憲法會議，草定新憲法，於一七八八年得州承認，是為美國正式憲法，然其後為因應事實需要，臨時加以修正或補充者頗多；例如一七九一年十二月十五日通過憲法修正案十項，明白規定人民之自由權利，并限制聯邦政府之權限；一八六五年十二月十八日通過憲法修正案第十三項，禁止奴隸；一八六八年七月二十八日通過憲法修正案第十四項，保障公民定義，確定公民權利，規定憲法又有參政權；一八七〇年三月卅日通過憲法修正案第十五項，規定各州一律平等待遇；一九二〇年八月二十六日通過憲法修正案第十九項，確定婦女參政權。除於美國成例，則我國今日籌議實施憲政，其急務不在憲法之制

定與推破，而在於定憲政非憲之完成地方自治。抑更有進者，憲法乃國家永久之法，而非臨時之法，處當之法，而非應變之法；今者停戰議定，若食中土，河山破碎，禹域陸沉，農桑其田，工廢其業，士失其學，商喪其社，流離寓里，輾轉呻吟於水深火熱中者，不知其千萬也，父兄遭屠戮，妻女被姦淫，含冤後死，思雪不共戴天之仇者，又不知幾千萬也。是則修我戈矛，與子同仇，掃蕩頑寇，瀚流國恥，反我田園，復我廬扉，使人人得棄其老而攜其孤，安其居而樂其業，吾全國人民當前之所引領而望者如是而已！吾軍政最高當局對全國人民唯一之職責亦如是而已！（錄陳衍支語）吾人今日據牛鰓河山，交通阻塞，國民大會，如何召集？憲法必須規定人民自由權利之保障，如規定人民言論出版之自由，但在戰時，一言不慎，往往影響軍事，妨礙機密，動搖人心，政府不能不加限制；如規定人民生命財產之保障，但在戰時，政府為謀多數人民與國家之安全，不能不作少數之犧牲，毒蛇在腕，壯士斷臂，忍小以全大；如規定人民選舉權之定期行使，但在戰時，或因環境事勢之特殊，不能不延期或停止；如規定老弱殘疾之救濟，但在戰時，不能不先重傷兵壯丁之保護。憲法又須規定政府之組織與治權之分配行使，然在戰時亦不能不求組織單純與權責專一，以期調度敏捷，迅赴事功，如英國之幾度組織戰時內閣，美國之一再加強總統職權，此其明證也。總而言之，憲法條文之在戰時，什九不能適用；今欲於不能適用之時，制定憲法而頒行之，白紙黑字，無濟於事，憲法威信，徒遭損喪，此 國父所以主張完成地方自治，然後召集國民大會，制定憲法而頒佈之。

由上觀之，居今而論我國實施憲政，莫急於掃除憲政障礙，加速完成地方自治。掃除憲政障礙，當先驅除後寇，今者抗戰業已好轉，除後勝利，即在目前，茲不具論。至若加速完成地方自治，猶待致力焉。

察各級組織綱要及地方自治實施方案，皆係推行地方自治之初步工作，政府雖已盡最大之努力推行，而已實行者不過川、滇、黔、湘、鄂、粵、桂、贛、浙、閩、豫、皖、皖、陝、甘、甯、康十六省，其中因特殊情形未能實行之縣局，尚在一百以上，此實施新縣制之區域，尙待努力推廣者也。

完成地方自治，首須有辦理地方自治之幹部人員以資運用。縣各級組織綱要實施以後，縣各級幹部之需要突增，事先無大量之儲備，自不能不於事後積極從事於大規模之訓練補充。三年以來，黨政當局雖已盡最大之努力，成立省訓練團者二十一省，成立省訓練班者二十六區，成立縣訓練所者七百四十三縣，已經受訓之縣各級幹部不過一百二十萬人，差額尙多。且因抗戰以來，工商發達，從事於抗戰及工商業者，不在少數，仍留鄉鎮從事於自治工作者，爲數有限，其中良莠不齊，尙須加以選擇，此訓練地方自治幹部人員，尙待努力者也。

完成地方自治，又須要人民有自治能力。我國人民不識字者，約佔百分之八十，其有自治能力者，當更不及此數。爲養成人民具有自治能力，不能不賴普及教育及設立籌備機關，以資造就。數年以來，政府於此，雖已盡最大之努力，在十六省中，已成立鄉鎮中心學校者二三，三一八所，成立保國民學校者七七二，三三五所，在校兒童約在二千萬名以上，成人失學者，亦有若干學校已附設民衆班教之；至各級民衆或議事機關，雖未完全成立，然已成立保民大會者有十三省，成立縣市臨時參議會者有三百二十餘縣市，鄉鎮民代表會亦有若干省縣已經成立者。此外，并會竭力推行國民月會，厲行民衆組訓。然而，失學兒童尙超過在校者之數，不知若干倍；成人文盲，尤爲觸目皆是；各級民衆機關既未普遍成立，縣市民意機關又係臨時性質，不能完全行使其職權，保民大會爲訓練民衆之基本組織，亦爲實行民主政治之基本條件，莫考其實，人民參加者甚少，且多未能按期舉行，即使開會，亦

辟有討論及紀錄。情形如此，何能達到養成人民自治能力之目的，此普及教育與健全民意機關，以培養人民自治能力尚待努力者三也。

地方自治實施方案所定十四項工作，均係完成地方自治之初步標準，業經政府竭力督導推行，終因拖駁關係，各級自治機關，不能不先舉辦徵兵、徵糧、徵工及救濟等緊急要政，遂使地方自治事業，多半能積極從事，除健全機構，整理財政，設立學校，實施訓練辦理時，推行合作等，已有相當成績外，其他各項，多未能積極辦理。所謂巨有相當成績者，距初步完成之標準尚遠，以首完成地方自治，更不知相差幾千里也；此辦理地方自治，尚待努力者四也。

縣各級組織，經要規定縣參議員由鄉鎮民代表會選舉，鄉鎮民代表由保民大會選舉，保民大會由每一戶一人組織之，此理為適應現階段多數人民無政治常識或自治能力之需要而定。究於將來完成地方自治及實施憲政之民衆精神不合，於國父主張直接民權之旨，尤為不符。國父於其民權主義第六講中，一再批評歐美間接民權之不徹底，並於其兩大民主中，制定國民有直接選舉并罷免官員之權。縣參議會既為縣民代表機關，鄉鎮民代表會既為鄉鎮民代表機關，其議員或代表，自應由縣公民或鄉鎮公民直接選舉并罷免。如認為區大民衆，不易集中選舉，自可分區投票，非議事必須集會者可比；且此屬於辦理選舉之技術問題，歐美民主國家由全國人民直接選舉總統，尙能辦到，其區大民衆，當遠過於我國任何縣市或鄉鎮，況我國縣以下有鄉鎮保甲，儘可利用其分別辦理選舉，毋須採行間接或再間接之選舉制也。况保民大會僅每戶一人出席組織之，是即每戶僅有一人行使民權，餘各人之民權，皆受剝奪，於具有民主精神之地方自治，豈致，阻礙甚遠，此加強地方自治之民主精神尚待努力者五也。

縣與鄉鎮尙為自治團體及公法上之有人格者，其所辦之事務，宜以自治事務為主，國家事務為從。

易言之，即以固有事務爲主，委託事務爲從，然而今日爲推行抗戰要政計，對於縣長與鄉鎮長之成績，兵役與糧政分數，竟佔百分之七十，影響自治事業未能積極推行。至於何者爲自治事務，何者爲國家事務，地方自治指導綱領及地方自治實施方案，雖有劃分，顧在事實上仍有許多自治事務由中央及省府越俎代庖，甚且所需經費，由中央及省府負擔，所有人事亦由中央及省府直接支配，究其所以致此者，端由於經組織法未列舉自治事務之故；坐是一般淺見者流，遂謂各縣現所辦理者，皆爲國家事務，而非自治事務，不但不爲補助，甚且肆意詆毀，必欲根本廢置而後快。長此以往，不但自治事業無由發展即自治理想亦終難達成。又自改訂財政收支系統實施綱要頒行後，全國財政分爲國家與自治兩大系統，縣市屬於自治財政系統，然此財政系統之實施，亦有待於國家事務與自治事務之劃分，蓋自治事務不釐定，則自治財政之支出無依據。再縣政府遇事，往往推諉鄉鎮辦理，自便居於政令承轉及監督機關之地位，而鄉鎮人力財力有限，未能一一負荷，或擱置不辦，或百事俱舉，一無所成。今欲謀地方自治事業之發達，宜將國家事務與自治事務切實劃分，并劃分縣與鄉鎮事務，俾免下推擱置，可以事事能辦，而於考核縣長與鄉鎮長之成績，亦宜着重於地方自治工作；凡此皆有待於今後之改善與努力者六也。

總而言之，奠定憲政基礎之地方自治工作，完成之期尙遠。地方自治未完成，憲政即無基礎，即使強行憲政，亦不。如杭州，收緊其內，或如紙糊，瞬成幻影。望熱心實政者與負地方自治責任者，協同努力，謀地方自治之加速完成，庶幾可副 總統臨告於抗戰結束後一年內實施憲政之期望也！

憲政與法治

程滄波

法治是憲政的前提。要實行憲政，必先實行法治。要研究憲法，必先研究法治。

憲政不但是知的問題，同時也是行的問題。憲政自然不能離開憲法，良好的憲政需有完美的憲法，一般的憲政國家必有憲法法典。有憲法法典就必發生立法的原则與立法的技術問題，憲法的制定，應該研究討論其原則，研究討論其立法的技術，可是憲法法典的完美是一件事，憲政的實行又是一件事。十餘年前我到美國華盛頓，遊覽國會圖書館，在閱書室一角的牆壁上，忽見一排排擺開整潔大塊銅牌上面刻着大篇文章，銅牌頂上似乎有些裝飾，我走近一看，纔知道那是北美合眾國的憲法，我不禁肅然起敬，當時同遊的朋友，對我好笑，我逗正色實其不當。這因為我當時正研究憲法，滿載幾箱憲法書，由歐洲繞道美洲歸國，這一段故事，在今天回想中，似乎很有趣味，而且聯帶使我發生幾個問題：

(一) 如果我們一旦開始憲政，把我們的憲典立時像北京天壇或太廟那樣供奉起來，我們的憲政就算成功了嗎？

(二) 我們憲政開始，憲法頒佈後，我們的憲法條文鑄鑄古今，採納中西。原則技術，樣樣皆美，其在國內，從士大夫至於鄉農，都能誦舉口述，而在國外，則輿論界與論壇，討論憲法也必引起我國條文以為根據。如果辦到這樣地步，我們的憲政算實施了麼？

我們的答案是否定的。憲政之能否實施，憲法條文的完美不能說無關係，但不是根本的關係。憲政的實施要國民人人崇奉憲法，但崇奉並不是實行的絕對保障，在法國大革命時，盧伯斯比等崇奉「理智」，至尊奉「理智」為神，然而恐怖時期的殺人如麻，並不因崇奉「理智」而減輕其殘暴，所以我覺得對於憲政開辦的態度，應該拿出科學家對於科學研究的精神，這就是說不儘應研討其理論，還須時時放到試驗上去。科學研究中，一條原則不經過試驗，就不能成立；經不得試驗的原理原則是支離，不是科學，我們對於憲政的態度也該如此，憲法條文中任何原理原則，我們要付之實驗，憲法中的修訂，就是經過實驗後的改正。憲法修訂的程度，可以測驗憲政實施的程度，憲法修訂次數愈多可以知道憲政實施的認真。

憲政的效力，在於實施。完美的憲政能切實施行，其效固可大著，就是不甚完美的憲法能切實實施，其效亦可得而見。反過來講，憲法的制訂，縱然盡善盡美，如果不能實施或行之而不立，則其效與還不如不甚完美的憲法，所以談到憲政問題的中心就是提倡法治，實行法治。

法治名詞的來源，在近代法學理論上，可以說是英國憲法學者戴雪創造。根據戴雪的解釋，法治有三個含義：

(一) 人民之身體財產，除非顯然違反法律，不受責罰及損害。

(二) 無人能超乎法律之上，不論地位與職別，人人均受尋常法律之制裁，與普通法院之管轄。

(三) 凡涉私人權利案件而在法庭判決之結束，均為英國憲法之普通原則。

戴雪對於法治定義的三大要義，是法治主義的源泉，今天我們要談法治，基本觀念上要力求明確，不能不溯源追位法治主義的老祖宗，因為近代所談的「法治」，是這樣一個來源。戴雪是英國人，

他說的話，自有許多英國的特殊背景，但是在近六七十一年中，法治是政治上二個共同的原則，這便原則沒有國界，而為文明社會所一致崇奉。根據嚴密的哲學，我們更可將「法治」兩字解釋得清楚一點。

法治主義就是：

(一) 法律是至上，法律是基本。

(二) 在法律之前，人人平等。

(三) 在法律之下，沒有例外——無例外之人，亦無例外之事。

(四) 法院是統一的，法庭是通常的。

我們這裏所說的是法治，故對法的來源各種學理姑置不現。在法治主義下的法律是神聖的，既果經過立法程序成爲一種法律，人民就得尊重它跟從它，法律所到的地方，權威是絕對的。論職務，無論是立法定法執法的人，同樣受法律之治理；論地位，無論其爲大富爲赤貧，爲貴爲賤，在法律面前是一律平等的。法律是籠罩一切，人人要守法，人在法律面前是一律平等，所以在法治主義下面，沒有一個人能例外，沒有一件事能例外；有了例外就不算是法治。法律的力透，必須普及於一國之全體人民。人民中無貴賤男女老幼，必須受一個法律的治理，如果一國之內，某種法律只能管某一種人，另有某一種人乃受另一種法律管理，或根本上法律管不到他們，那就不算得法治。法非如此，法庭亦是如此。法庭應該是通常的，通常可以管轄一切事件與一切的人，國家要實行法治，除非萬不得已，不能有幾種法庭，法庭的種類，愈少愈好，法庭所引用的法律，固常通常與統一，法庭所執行的手續，更要通常與統一。

在法治下面，立法固要重視，而執法尤爲重要。司法權對法治有密切的關係，立法上的疏漏，自

將影響法治之効力，然而司法上之不健全，根本可以毀滅法治，所以法治之實行上有兩個重大條件，其一為司法權之獨立；所謂司法獨立者，就是說裁判的獨立。一個司法官曾斷一個案件，他的引用法律與解釋法律，不對任何人負責而祇對自己良心負責，法官不能因行政機關之不快而使其去職，法官亦不能因司法公眾而使其去職，此之謂裁判獨立，此之謂司法獨立。其二，司法的裁判執行行政機關對必須分開，然後法律之執行與解釋，不致與主觀的情緒或事務有所混擾。司法獨立對保障人權是絕對相聯而不可分。

法治是「知」亦是「行」，是信仰，亦是理論。一國的人民，必須有此認識，有此經驗。有此實例，然後可以期望憲政之宏効。憲政之要點，在於一國之人民，人人能尊重與信守此基本之法律，憲法是本國大法，實行憲政就是信守此根本大法。法治要人民大眾意識中奉一切的法律，行為上遵守一切的法律。憲法與其他法律雖有根本與枝葉之別，有母子之不同，然而憲法是法，普通法也是法。能守普通的法，必能守憲法；不知尊重一切的法，也必不能守憲法。所以求憲政的準備或訓練，莫如使全國人民，先養成守法之習慣，尊法之信念，並樹立「法」之威權。今天我們雖尚未頒佈憲法，無從說到信守憲法與否，但是我們國家的法典，豈未大備？從訓政時期約法起，以至一國民眾團體的規章，可以說有的法，如果我們要講政治，正不必待憲法頒佈以後，憲法沒有什麼神秘性，憲法也沒有什麼魔術。在憲法頒佈以前，如果政府人民沒有守法的習慣，守法的性格，守法的環境，那末憲法與憲法供在紙籠子裏，憲政不可得而見。

憲政的實現賴於法治的實行，法治如何可以實行。懂得法治的意義還是不夠。上面說憲法治其信念，是習慣，現在進一步要使法治成爲生活，使法治變成生活實質是實現法治的基本方面。過去我國

個人生活與社會生活，許多地方與法治原則相抵觸。據最顯著之現象言之，則人與團體，心理上以不守法為高超，行為上以不守法為光榮，什麼名士風度，什麼商人風雅，都是破壞法治生活的毒菌。總觀在十年前所提倡的新生活運動，裏面的信條與其運動之辦法，我想全國人民的生活，如果能向這條路上走，法治易於反常，憲政也易於反常。

憲政沒有什麼新奇可喜的東西在裏面。憲法更不能有什麼魔術。從理論上講，憲法是規定政府與人民基本關係的法律，基本是什麼意思，基本者，一定也，不變也。俗語說。「世象萬變」，「人事滄桑」，政治與社會的變化，都是以搖動人類生活之安定，我們要基本的法律，要基本的憲法，就想減少人性一點「不定」，增加人類對於變化一點控制力量。「保障」兩個字，就是增加「固定」，「減少變化」，所以要談憲政必須知憲法的基本性質，要謀實現此「基本」性，應先明瞭法治一名詞中「治」字。「治」字含有絕對的成權與永恆的固定性。

在研究憲章及宣傳憲政運動聲中，我常常喚起人們應做一種工作，就是研究或宣傳憲政的人們，應該把政治學及法理學上的幾個基本名詞，探本窮源，得一種明確與透澈的觀念，譬如：（一）國家；（二）主權；（三）權利（四）平等；（五）自由；（六）財產；（七）民族；（八）文明……等一類名詞，大家耳熟能詳，可是道得出本源及其真義的人，似又不大多。這許多名詞每一個名詞都有它重大的歷史背景與各種演進，我們學談憲政，必須從此等根本觀念與理論上面下手，我們要宣傳主義，也必須從這種問題的各個部門去論證，民主政治最重要之原則是「說服」，不是以力服。「說服」必須由理論。國家多年遭逢變亂，研究治學之風自受極大的影響，現在勝利在望，國家與世界，均踏進新的階段，三民主義的信徒，建造三民主義理論，正與締造各種物質建設，同樣需要，憲政是進

動，一方面是政治及社會的運動，但同時也是一個學術與教育的運動，擁護憲政與信仰主義的人均應從此種方法推進憲政運動。

在俄國第二次大戰快要結束的時候，大談憲政本來不是十分臨時的事；但是我們的環境卻需要談此一問題，就希望我們談論憲政，此是最後一次，此次談後就實行，實行就成功。繼此以後的國是；應該不再是憲政問題，而是本國主義世界性之推行實施了。

實施憲政與厲行法治

趙 鈺

本黨十一中全會通過憲政實施案，決定抗戰勝利後一年爲實施期間，一面各政會組設憲政實施協進會，亦於去年十一月十二日 國父誕辰紀念日成立，可見中央於此已下最大決心，凡屬三民主義國家旗幟下之國民，孰不歡欣鼓舞樂觀厥成，尤其中國國民黨黨員，必須一肩負此偉大之使命，而促其實現也。

願抗戰之勝利在望，實施憲政之期即不遠，於此中央預定限期中，吾人應作如何之準備，以及應有如何之努力，實爲今日應明瞭之先決問題，否則，事前毫無準備，一旦公佈施行，全民之常識未充，庶政之紛亂如故，雖欲附政於民，人民仍不諳政體之如何行使，如何運用，徒有民主之名，而無民主之實，憲政云乎哉。

按建國大綱第十六條，明定一省全數之縣皆達完全自治之日，卽爲憲政開始之時。所謂全數完全，皆有深意存焉，無非須以全國地方自治之完成爲實施憲政之前提。則吾人今日上溯中央空治之股，下顧國人屬望之切，誠宜同心協力，速謀所以完成全國之地方自治。政府咸信倚關，中外觀感所繫，歲月如梭，時乎難再，豈欲故步自封而不可得矣。

夫地方自治云者，自民充鼎革以觀，無日不在提倡力行之中，而其效不彰者何耶？細察其所謂地方自治，地方自治辦理人員，並不出於真正民意之推選，而悉由於官廳之委任。故其所執行之職務，

亦皆乘官之意而行，謂之官治則可，謂之民治則不可，夫如是而猶號稱實行地方自治，欺人之談耳。嘗聞英國於公佈勳員令後，每於徵集壯丁入伍時，填付指定單位憑證，無不按時應徵，乃至登車憑證入庫及到達指定地點，參加入隊無或異。又如某國既下統制物資之令，每人依其應得之量，憑證購取無貳言，乃至商店之一依政府定價，亦無或敢囤積居奇以牟利者。凡此皆為平時已具自治之常識，而各有愛國愛羣之觀念，因已養成服從命令之習慣也。

我國抗戰七年，且與盟邦並肩作戰，內為發揚悠久歷史之民族精神，外為奠定世界和平之永久基礎，繼續存亡，在此一舉。尤以在此一面抗戰一面建國之重要關頭，既須全力對外，為人類謀解放，復須固我邦本，策百年之大計。邦本維何？在能收拾人心，使人人皆為現代之國民，人人皆有自治之知能，不惜以其一身，獻於國家民族，為抗戰建國而犧牲其一切。

雖然官治之於民治，其中距離太遠，一旦欲將根深蒂固之官治徹底剷除，而易以民有民享之民治，則又談何容易。使能於此兩三年之寶貴期間，代替以切實有效之法治，於法治之中訓練人民，以行使四權之知識，並納官治於法律範圍之正軌，官知法而行法，則固法者趨；民知法而守法，則越法者退。法重如山，違者無倖免，如是而官地方自治，舉凡自治應具備之條件，皆可促其實現。模範家庭不難有，模範鄉村不難見，實驗市縣不難設，官民一體，熙熙攘攘，不備詔治可期，且可媲美歐美而無遜色矣。

但欲促法治之實現，自亦有其應採行之步驟，未可一蹴而幾也，步驟維何？治人與治法，二者並重而已，請先論治人：

治人之充實，首在選賢任能，考試制度而已。今之考試條規，規定至周且詳，惟以筆者千慮一得

之見，以為技術人才可以其所認類別試取之，資歷求之，地方行政（包括縣長科長等在內）及司法外交人才，則須重取其經驗，或經考銓之後，對於毫無經驗或才識不足者，定以相當期間，使就有關機關為有本職之實習，期滿再試，以為可而後用，庶以收實用之實效，若准試用或試署，以職務為其試驗之工具而不慎事者鮮矣，凡此係指選才之方法，有須加以審慮之點，至所用非才而竟違反官吏服務規程乃至罪移刑章者，主管機關尤必厲行檢舉，分別予以懲處，以肅官方，而伸國法，其處分違法，有損人民之權益者，必使經訴訟及行政訴訟之法定程序，而有所糾正，倘覺屬於故意之行爲，並宜酌量情節處分以示儆，一面關於平日辦事成績，及其品行之優劣，學識之深淺，依照考績法，加以嚴格考核，良者優遷，不良者黜免，一求至公，無稍寬假，其因公在職之老病死傷，察其平時成績，家庭狀況，而給予必要之撫卹，俾皆所得而無所苦，但能爲國求賢，破格所不吝，特者所不惜，斯人樂效死，而必皆盡忠其職務矣。

論治法，則千頭萬緒，殊難下一斷語，竊嘗深思，吾國法備而効不著之所以然，乃知法多必廢一語之不我欺也，請並申其說以就正於實達。

甲、行政部份

一、宜整理行政法規以促進法治也 現在行政法規，經立法程序後，由國府頒行者有之，由各部會各省市縣擬訂單行規章而即頒行者亦有之，而文官未盡特除，商民偶因不諳法令而觸刑章者，無地無之，尤宜特設專員所定人民權利保障辦法，切實奉行，或由國防最高委員會，或行政院會同有關院，特組整理行政法規委員會，調齊全國已頒行而未經立法程序之單行法規，加以澈底整理，凡與中央法令有抵觸及不適合於民情者，悉予明令廢止，其有因而增加人民負擔及於國家法令外

之慮則尚金沒收者，尤必限期撤廢；而以酌量歸納於一般實體法之範圍，並明定除經立法程序之法律外，祇准制訂施行細則及實施辦法，以謀法令之統一，其他應爲厲禁，違者以濫用職權論，應以控權人民生命財產等之自由，而樹法治之基礎，此就整理行政法規以促進法治而言也。

二、宜慎用人，明賞罰，以促進法治也。現值國帑奇絀，節約人力之時，各校閱仍多冗員之設，並如顧問、專員及專任委員等等，名目繁多，不一而足，不必辦公，坐領乾俸，位居清要，所得獨多，偶或虛行故事，誼班盡話，亦多飽食終日，無所用心，一旦遇有缺出，每由此輩掘居擢要，而平日成績特優屢坐升而擬升者，無與也。由於勞逸不均，賞罰不明，人懷怨望，衆爲不平，怠工跳槽，事所恆見，不知國家用一人，要有一人之用，用一人而弄影響大眾之事，又何增進行政效率之可言，修明政治之可期。國家之收由官邪也。故惟名與器，不可以假人也；名器既濫，斯弄蠹之風愈熾，政進之念益切，而政治不可問矣。

三、宜人人負責，以促進法治也。溯自實行行政三聯制以來，設計、執行、考績三項並重，而執行之中，分層負責與分級負責兩種辦法，亦既三五申令，分賜見諸實施。但以各機關現況觀之，往往職位愈低者，所負之責任愈繁重，所謂主管一部份者也，或僅負責草，事實上並不負責。欲矯斯弊，除由低級人員承辦例稱外，此類高級人員，關於機要文件，亦須親自辦稿，庶使人人負責，無所推諉。任何職務，惟有能者居之。無能者，毋親費不錄。以發揚考核之真正精神，而表現三聯制之示範作用，此即用人宜盡其才而尤須明賞罰者也。

乙、司法部份

在日收回法權後，司法上應有之改進，中央已有詳密之方案，可不具論；第以局外人之觀察，所

宜促其實現者，願有左列數端：

一、法院機構之充實：

1 三年之內，須將全國地方法院分期一體設立。

說明：往昔偏僻省份，由縣長兼理司法，原係一時權宜辦法，迨後雖有縣法院之組織，其內容亦欠健全。今後中外雜處，接觸頻繁，專恃縣府處理，殊不足以資應用。

2 已設法院地方，應分期改建，並充實其組織。

說明：各縣原有法院，每多因陋就簡，觀瞻欠雅，尤以法警、承發吏、檢驗吏等，多以舊有差警伴作補充，難免苛擾案情事。

3 法官、書記官等人選，應以考驗合格人員新舊並用，品學並重。

說明：前者取其有朝氣，習者採其有經驗，品致則必公正，學優則必通達，庶可案無留積，訟理而平。

二、檢察制度之加強：

1 厲行檢舉。

說明：檢察之設，原以代表國家為原告，雖未經人告發，而有所發覺，應仍依其職權，拘傳偵查起訴，以申國家之大法，雖多耗偵查費用，在所不惜。

2 兼重巡迴。

說明：巡迴制度，實行亦既數年，尤以抗戰後交通之多阻，人民受屈告訴無門者有之矣，必須普遍斟酌遴派巡迴檢察官於繁要地區，執行此巡迴檢察之職務。

三、監所之音樂：

1 全國各縣原有舊監獄，務看守所，應於三年內分期依式改建。

說明：舊監所之不適用，為國人所盡知，若不速謀改建，殊於國際之觀瞻有關。

2 未設監獄地方，至少須於每行政督察區域建一新監。

說明：此點原以音樂為原則，如各縣限於環境，一時難於實現，亦必先就行政督察區域，連

各建一新監，以容納已決犯。

3 澈底革除監所積習，而以教誨、感化、衛生各項並重。

說明：新監應有之設備必不可少，衛生之外，並須注重羈押人犯之營養、治療、預防等事宜

，以重人道，至老犯、新犯向不相容，尤宜特別安置，以杜苛求情事之發生，及其劣

根性之沾染。其在押人犯之性行，監所主管人員並應厲行考察，隨時報核，以為減刑

之標準。

四、待遇之提高：

1 司法人員（包括法官書記官及監所人員等在內）按月薪津數額，應與一般行政人員一律。

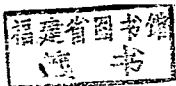
說明：司法人員賤資較繁重，生活較拮据，使按月收入尚不如一般公務人員，謹嚴者，則必

見異思遷，狡黠者，則免辭夜苟且，將於一般人民之生命財產蒙受莫大之損害，故應

低限度其待遇須與一般公務員一律。

2 司法人員應優定年功加俸之數額，一如海關、郵務人員之例。

說明：司法官原為終身職，書記官及監所人員處處須與法官分工合作，有其深切之連帶關係



五、其他之改進：

，故亦應與法官一律統定爲終身職。一面爲使安心服務，而不見異思遷，則必俟定年功加俸之數額（司法當局規定之補助作爲數過少）；一如海關、郵務人員之例，兵元以來，幾見有海關、郵務員而肯中途自動求退者乎，即因年老退休，凡曾服務滿二三十年者，可支一次退休金。至十餘萬元之譜，故中途厭倦，而亦不肯輕於求去也。

1 行政法院評事中央公務員懲戒委員會委員，應亦定爲終身職。

說明：評事懲委應與司法官取一致態度，而勤苦耐勞，禁絕無謂之酬酢，使其守正不阿，自無其他出路，故亦應予保障，使能恪盡厥職。

2 監察委員之彈劾案件，宜使有權獨立。

說明：古代御史許其封章言事者，一方面使凡公正剛直之士，可以無所扞格而得直言無隱，一方面使凡貪污之輩，有所忌憚，而不敢輕於覆職。今監察關於彈劾案件，既須經指定數監察之審查同意，始得成立，又須院長之核定始得提出，層層掣肘，已失個人之意志，無異即已斃奪個人之自由，似宜酌予改正，使能有權獨立。至於監察院長原亦監委之一份子，自亦可單獨提出彈劾案，一面執行其監察行政之職務。

3 軍法裁判，宜覈名實，而加以調整。

說明：顧名思義軍法法規，除戒嚴期間在戒嚴區域所適用者外，應專爲軍事裁判而設，他非所問也，否則人民誤罹法網，而實不自知，似失立法之本意，抑亦將影響於收回法權後國際間之觀感。

4 法院應特別注意於當事人之救助，及一般人民法律常識之增進；如設立寫狀處，訴訟顧問處及國家報紙特設專欄，登載批示公告及法律問答等。

說明：無力繳納訴訟費用者，應從寬給予以救助，寫狀處對於貧寒無力當事人之委託，應予免收繕狀；顧問處及法律問答專欄，應選當地律師輪流担任，使無知人民不學而能增進法律常識。

5 法官應改善審理之方式。

說明：當事人無力委任律師代理或辯護者，實居多數，因之審問時宜選免法律名詞（喬喬），而適用通俗之語句，使能盡所欲言，而深得真情，以為裁判之根據，例如只問「你有反證嗎？」使被告而為毫無法律知識也者，必也瞠目不知所答。於此情勢之下，即使辯論終結，則被告雖有可申述之理由，與有可補充之反證，亦將莫由提出，而終蒙不白之冤矣。他如供狀所列舉之理由，亦必虛心詳察，分別取捨，不偏不倚，毋枉毋縱，慎勿以籠統之判斷，致有偏頗之結果。

6 關於學術之增進，可從訓練入手；一應並於學校設專科造就專材，及廣設講座研究會以輔之

說明：在職人員，宜分期調訓，一面依其需要，招選合格人員，應以相當時期之訓練。其訓練課目，應並儘量訓練以實際應用之學識。至大學及專科學校，應設法律專科，依其畢業數額，為招生之標準，應使學以致用，野無遺材，以達成「訓練以資陶冶，教育以宏造就，考核以憑甄別」之目的。一面集合法學專家，廣設講座及研究會，各就己

強探額之法令，加以縝密之研討，儘量打其所見，以俟政府採擇。使凡公願一種法令，社會間先有充分的了解，自易收到所預期之效果。

凡上各項，一一見諸事實，則法皆便民而易行，政自修明而得衆，官足廉潔而明恥，民得保障其權益，舉國上下，有如家人，親愛精誠，毫無隔閡；由是蔚爲風氣，人人懷刑，則有法治，無法亦治；民知自治，官亦自治，官民皆能自治，則地方自治之完成易如反掌矣。憲政實施之成效，自亦可拭目以俟之矣。

紙以法不在多，有法必行；法不在嚴，有犯必懲；有治法矣，又有治人，大同之治可期，何論一國之憲政。故以管窺所及，而敢妄下斷言曰，實施憲政，必先完成全國之地方自治，欲速完成全國之地方自治，尤必先於抗戰結束後一年，實施憲政之期間內，實行收回法權後與一般政策相配合，而適合國情（表現民主精神）之法治，申言之國行法治自帶在其中矣。以中央所規定實施憲政之限期而言，有此空閒時間，正是準備實施憲政之大好機會，上下一心，努力邁進，由於治法治人之適當配合，進而更謀憲政軍學等之整個配合，自可肯定的佇看抗戰之必勝，建國之必成，走上中國先明之路，和平世界之路，實之憲政協進會議公以爲何如。

論法治觀念之養成問題

閻江霖

在抗戰建國的過程中，應與應革的事體儘管千頭萬緒，但如何養成法治觀念而使更生的中國走上法治之路，莫不為主要節目之一。這當然不是說國行法治，一切問題就可迎刃而解，不過抗戰的勝利，建國的完成，必與法治有不可分的關係，這是顯而易見的道理。所以，總裁在中國之命運第六章裏面將法治觀念的養成問題列為革命建國的根不問題之一，其意義也就在此。而且去年十一月全會遵照總裁的指示，議決於戰後一年內召開國民大會制頒憲法，於此際望憲政的實施，為期當不出二年內外，法治為憲政之基礎，亦即即憲政之路，也可以說就是憲政本身，因此在萬謀準備實施憲政的聲浪中，我國朝野上下，官吏人民，應怎樣養成法治觀念，練習做一個民主憲政下的公僕與主人，將益見其迫切而重要了。

現代中國一般人的心理，似乎有這樣的一種錯誤觀念存在，以為現在中國所需要的，只是飛機大炮輪船汽車這些東西，我們要抗戰必勝，我們只需要飛機大炮及其他類似的東西，只是飛機大炮，我們也只要輪船汽車及其他類似的東西；至於法律就一般人看來，似乎值不了尊敬或注意，一個國家的建立，似乎與法治涉有多大關係。這種錯誤觀念的養成，完全由於不知法治之重要所致，若不從速糾正過來，其為害於憲政之前途實非淺鮮。

我們知道凡是世界上的強國，莫不有很大的工廠，這種工廠皆能建造很多的飛機大炮一類的東西。

，不錯，這是他們強國的因素之一，但我們絕對不能承認他是唯一的因素。鹽鹼在工廠飛煙工程師後面的，還有另一種因素，這個因素裡頭不斷地在督促每一工程師使其盡最大的責任，在管理每一工廠，使其出最多的生產品，在鹽鹼這一種機，使其盡量被利用於抗戰建國。這箇因素是什麼？就是法治，換言之，就是一國內有一種人必須遵守的法律。

清末的會國洋李鴻章頭之洞強，因為與歐美接觸的關係，深知強國須有工廠工程師輪船大炮，所以他們派留學生赴海外習科學，建造船廠，設招商局，築鐵路以利運輸，開工廠以造槍砲，創海軍以固海防，這許多的設施，是否能使中國成為強國呢？事實的證明是否定的，然則這是什麼原因呢？還不是會李張之輩只知帶折人家的「船堅砲利」而忽略了隱藏在船堅砲利背後的法治嗎？

英國是現代世界強國之一，她擁有四萬萬多的人口，其殖民地遍全世界，世人稱之為日不沒國，這不能不是一件驚人的事。但是我們把牠分析起來，也可以說是極平凡的事。為什麼呢？英國之強，一方面由於在興盛的工業與強大的海軍，而另一方面她又是最重法治的國家，因為重法治，所以全英國的人民，都能犧牲我以奉大我，悉全力貢獻於國家，匯成洪流，而產生偉大的力量。其次譬如英法戰爭，其大響如鐘，其地可證明法治的重要，一國的軍隊，他若果完成抗敵守土的使命，精良的武器固不可少，但只有精良的武器，就能夠做效果嗎？在六年多的抗戰過程中，我們可以看到國軍的光榮戰績，並非完全由於武器的精良，我們國軍的有紀律，也是一重要原因。軍隊的紀律猶之國家的法律，我們練兵首重紀律，我們建國首重法治。

我們更可以拿古今偉大的政治家與法律家的言論，來證明法治為強國必不可缺之因素的正確性，這我在中國之命運第六章第三節裏說：「要求自由，必先了解自由的木質，崇尚法治，必先修要法

治的習慣，我四萬萬五千萬國民，人人必須養成此種自由與法治的觀念，才能把國家建設為法治的國家，進而建設為堅強的國防組織體，以與世界上獨立自由的各國共同負起世界和平人難解放的責任。他復於《總理遺教中》說：「現代的政治與現代的國家，都是以法治為本，國家一切事務，無不是遵循一定的法制，在正當的軌道上推進，不如此便不是現代的政治。」韓非說：「明主使其羣臣不違於法之外，不為惠於法之內，有功無非法，無功而枉木斷，罪夷而高科削，權衡懸而重益輕，斗石

較而多益少，故以法治國為舉措而已。」（有度）

綜上所述，構成一個強國的要素固然很多，而法治要不失為重要因素之一，這是毫無疑義的，茲將筆者管見所及，提出下面三個問題來討論。

一、禮治與法治的關係

欲明禮治與法治的關係，須先了解二者之本質。所謂禮治，就是以倫理觀念來規範人心，使各人安分守己，而致天下於邦治，其特徵在個人之自律，所謂君禮、臣忠、父慈、子孝、兄友、弟恭，都是從本人的義務而言，不是從對方的權利而言，都是靠良心來制約，不是靠法律來強迫，其目的在防患於未然；所謂法治，在歐美國家，意蓋難有出入，但基本原則則屬一致。

第一、普通法律適用於一切，政府一切權力之行使，皆以法律為根據。

第二、所有人民，不分階級，不分階級，在法律上一律平等，皆受同一法律之制裁。

第三、人民之基本權利被侵犯時，應受法律之救濟。

由此看來，禮治即是以倫理觀念來規範人心，是禮法精神即服從道義律的精神，其不以個人的

思爲準繩，而以客觀的倫理觀念爲依據，正與法治中之不以個人意思爲準繩，而以客觀的法律爲依據，性質頗相近似，故由禮治精神變爲法治精神，不過以法律代道德律而已。所以總說說：「我們中國的政治哲學，對於道德與法律的關係，講求得最爲詳明。中國的政治哲學，主張道德與法律並用，不過有先後之分，實證說：『禮禁未然之前，法禁已然之後』，董仲舒等：『先德而後刑』，都是說道德先於法律，却並不承認道德而捨棄法律。……三民主義的政治，是本之於道德，而行之於法律的。故法律與道德範圍或有不同，但性質仍屬一線，尤其是法律中所要求的公正法律，必須合乎道德標準。古人說：『法不外乎人情』，美醫應德（Paine）說：『法律之上有正義』，所謂人情，所謂正義，即屬道德的領域者也，法治精神與禮治精神性質上既非衝突，精神上又屬一致，則利用後者以推行前者，自易收效。

二、自由與法治之關係

總理致力革命，凡四十年，其目的在求中國之自由平等，這與我們應當特別注意的，就是（總理）所求之自由平等，乃國家民族整個之自由平等，決非個人之自由平等。總理對於個人官民權，而不實自由，且對於個人自由屢作嚴厲的批評，如在民權革命一則曰：『吾人革命非爲個人爭自由』。再則曰：『中國向來太自由，如一片散沙，成爲無團體無組織之民族……故中國革命的目的，是和歐洲革命的目的相反。歐洲從前是太不自由，所以用革命去爭自由；我們是個人自由太多，用成一片散沙，所以要打破各人的自由，結成堅固的團體，來抵抗外國的侵略』。因爲當此民族競爭愈演愈烈的時代，無組織則不足以圖存，無團結則不能生力量，無組織則不能團結，無法律則不成組織，故實

界上愈進步的民族，守法愈嚴，愈強盛的國家，組織愈密，個人之思想行動飲食居處，莫不經嚴格之訓練，而有一定之軌範，以求其趨於羣之生活。所以 總裁說：「自由與法治是不可分的，在法定的界限之內的自由，才是真正的自由，人人遵守法定的界限，始可達到人人都有自由的境域」。總理預備個人自由至再至三，總裁更言自由與法治有不可分性，皆惟恐我輩之不能澈底了解自由與法治之關係也。

三、如何養成法治觀念

總裁說：「崇尚法治，必先修養法治的習慣」，但是怎樣才能修養法治的習慣呢？ 總裁又指示我另說：「我們國民必須痛自反省，互相警勸，以守法為道德，以負責為光榮，不以個人的利益妨害國家的公益，不以個人的自由侵犯別人的自由」。根據這個指導原則，筆者針對我國一般人法治觀念薄弱的原因，提出幾個修養法治習慣的方案，以奠定憲政的基礎。

第一、普及法律教育，各級學校應認真訓練學生守法，隨時灌輸以法律知識，因為學生係將來國家的中堅份子，他們在學校內所受的教育，對於國民的品行行為以及對於社會的影響特別重大，假使各級學校能多聘法律人材，認真訓練學生守法，養成法治精神，則中國法治的前途，一定大有希望。

第二、宣傳法治的重要，中國人民無不識是受過教育與否，無論是官吏或人民，守法的精神都太薄弱了，大多數人以為法律可利用而無須遵守，可口頭服從而實際違反。在這種情形之下，法律多，亦不過具文而已！這個原因乃是現代中國人了解守法之重要者尚不多，所以要設法對社會各階層的人民宣傳法治之重要，法治為強國之基礎，所以法律必須遵守，違反法律必受嚴厲的制裁。經過這樣有效

的宣傳之後，不僅可以養成法治觀念，更易推行法治。

第三、改善及增強司法人員的待遇與保障，以樹立司法威信。司法人員的職務，在執行法律，以保障人民的生命財產自由名譽種種權利。這種神聖的職務，便是履行法治最好的而且必要的工具，假使司法人員的待遇，仍舊使之終年辛勤不得一飽，或者對於司法人員的升遷，依然採取關門政策，限制森嚴，則真正習法之士，必不願走此不通之路，而任職者則多為半通不通對法律無深刻研究之人，如是欲求其能依法公平的判斷案件，而使人民之權利得到保障，是緣木而求魚也，如此不僅司法威信掃地，並且益增人民蔑視法律的心理。然則改進的方法何在呢？筆者認為改善及增強司法人員的待遇和保障是必要的。

第四、政府官吏以身作則。養成法治觀念以推行法治，固然是每個國民應有的責任，但政府當局，既有責權，便當以履行法治為己任，立法者應加以制裁，不能因其有勢力而予以容忍，守法者應加以保護，不能因其無勢力而予以不公的待遇，政府希冀人民守法，人民也希望政府執法以繩，政府官吏如能以身作則，并且嚴格監督屬員，如有違法者不顧情面，加以制裁，法家諺非說：「夫立法者所以廢私也，法令行而私道廢矣，政者所以亂法也……故本官曰：『所以治者法也，所以亂者私也，法立則亂得而私矣』。故曰道私者亂，道法者治，上無其道，則智者有私詞，賢者有私意，上有私意，下有私欲……是教下不聽上不從法也。」（龍使）因此上行下效，蔚成風氣，屬員守法的精神，當必逐漸增強，人民聞風而起，以守法為榮，如是使中國成為法治國以實施憲政，自非難事。

綜前所述，可知一國之成為強國，其原因不僅在物質文明的發達，而強國的履行法治，亦為其重要因素之一，所以值此勝利在望，轉瞬即將實施憲政之時，誰根鞏固憲法在中國之命運一書中所提出

憲成法治觀念的原則，加以申論，列舉數條養成法治觀念的具體方案，用爲憲政之基礎，若幸而能獲得批評與採納，則本文的目的便算達到了。

實施憲政與法治教育

鍾煥新

美國巴頓中將的掌摺士兵案，掀起國會巨大的波瀾，巴頓因此失去看管的機會，這實在是說明美國軍民的行爲，無論在任何場合，任何身份，都離不開法律範圍，離開了法律，就要受法律的處分，從這可愛的法治精神的表現，我們聯想到矗立在紐約港口的自由神，手裏拿着一本書，這本書上面寫着拉丁文「法律」一詞，足見美國歷代政府對於法治的重視與提倡。我國政治一向注重「人治」「禮治」，而忽視「法治」，在教育方面，也很少注意到國民法治精神的培養和國民政治常識的灌輸，在訓政時期快要結束，憲政定期實施的年頭，筆者以爲當前教育政策的若干問題，實有加以研討的必要。

時賢對於抗戰建國，與戰後復興的人才造就問題，往往倡重理工科，而忽視文法科，從戰後中國工業化這一點看來，注重理工，自屬必要，但從實施憲政與推行法治之觀點來看，文法的重要，似不應於理工科。

國體清室末年，國人震盪於外國砲轟政策的歌訓，一般士大夫浩氣和愛國志士們，需以爲結堅砲利即可富國強兵，躋於世界強國之列。當時所謂「革新領袖」如會國藩，左宗棠，李鴻章，文蔚，實鑿之流，他們認爲中國所須取法於泰西各國者，只是「形而下學」（即今所謂實科），尤其重於輪船軍械的製造！——這與時賢們的趨尚，同蹈一轍。同治年間先後成立同文館，船政局，製造局，招商局

，及派遣幼年子弟出洋留學，都只是注重工藝——給船軍械爲主。這與目前的留學政策并無異趣。當時國人腦海裏對於憲政或法治不過認爲是一時髦的口號或新穎的名詞而已。

中日甲午戰後，證明徒待結堅砲利不足以振敵起死，乃有所謂立憲運動。這種運動一直到滿清亡了，軍閥打倒了，甚至抗戰建國到這個年頭，無日不在呼號中。拿憲法條文來說，光緒三十四年的憲法大綱，宣統三年的十九個條，同年的辛亥臨時政府組織大綱，民國元年的臨時約法，民國二年的憲法草案，民五年的約法，民十二年的憲法——今年一憲明年一約，無非一紙具文。拿憲法機關來說，所謂「豬存議員」，「傀儡國會」，一鴛鴦，一鴛鴦，任人捉弄，任人擺佈。蔣主席在「中國之命運」裏敘述得十分沉痛，一般人以爲實施憲政，只要有憲法公佈與民意機關的成立，就是憲政完成。萬事具備；不知道憲政實施，首在養成國民的法治精神，法治精神的養成，首在提倡法治教育，明白一點說，沒有「法治」就不會有「法治」，沒有「法治」就不會有「憲政」，沒有「憲政」就不會有「法治」。有些人頌「中國之命運」，只注意一半——發展國家工業建設；但遺漏一半——培養國民法治精神。以爲有了制者就够，不需要後者，甚至教育政策亦依此半截方針，注重理工而忽視文法。換言之，注重立國的物質條件，而弁舉立國的精神要素，物質固然是建國的重要基礎，可是物質如果不能配合精神，便成爲沒有靈魂的軀壳，人才也會變成人人可以利用的工具。憲政實施之後，國民黨自應還政於民。在國民黨未還政於民之前，應當普遍的使國民明瞭自身所應享的權利和應盡的義務，並能行使四種直接民權——直接選舉官吏之權，直接罷免官吏之權，直接創制法律之權，直接複決法律之權（建國大綱第九條）。就選罷官吏一端而言，官吏的行政行爲在某種限度內爲適法，超過某種限度則爲違法，這一層的認識非具備相當法律常識的人，不會判斷。但是試問現在具備了這等法治

開勝的人能有幾人？現在勝利即屆，憲政期成，若不趁凱政時期，培養國民法治精神，將來的憲政是沒有基礎的。

當一九一八年德國戰敗了之後，國內革命成功，國民代表大會開會制訂新憲法，事前全國學校雖曾特開專科，以六個月之時間，講論比較政府，有名的「荷瑪憲法」，不特創制共和政體，建立議會政治，保護民族完整，趨向單一團體，且進而廣採民治方法，詳定私人權利，規畫社會政策，另立經濟會議，實現分權要義，在當時是一本比較完美的新憲法。不幸這六個月的憲政速成班，並未使全民有行使民權的能力，一九三三年希特勒登台，一手把荷瑪憲法束之高閣，以「全體法」整個代替了它，建立「第三帝國」(Das dritte Reich)，而度科學化的武器，大批實科專門人才，盡成了侵略主義者窮兵黷武的工具，第二次大戰就是德國的科學進步民治落後的結果。倘若國民治程度與科學程度能够平均發展，我相信這次德國的侵略戰爭不致於發生。德國人民的麻木，也不致於現在還沒有覺醒。

憲政的基礎既然建立在國民的民治思想與法治精神，這種思想這種精神是怎樣養成的呢？徒恃有限人，有限時有限地的宣傳，是不能够製造成功的，話根及本還在切實提倡法律教育，一定要當局者明白它的重要，極力提倡。深遠的研究與普遍的學習，大學、院去學生，都須選修法科的基本課程，增加法學通論的學分，使與英算國同等看待，加強了學公民教育，派遣留學生參考英美憲政制度，民治思潮，與法治精神。我國現在非憲政時期既不存，急，直道猶恐不及，若對法科加以歧視或採取消極態度不予鼓勵，將來更不堪設想。資料與法科同樣需要，并無輕重之別，這種見解沒有那一個具備遠大眼光的政治家會否認的。

有人以為中國自有一種政治平的政治哲學，不必外求，這完全是一種固步自封的思想，難道我們有了這種東西，就不需要再去探討，以及參考其他國家的所長，集思廣益以求進步嗎？

三民主義，五權憲法是我國政治制度的最高原則，是國父足跡遍東西洋，遍歷歐美各國政制而酌因循鑒諸國之偉大創作，我們後起的同志，不但要模倣國父手創的政治制度，加以逐步實施，還得要少武口文的治學方法，嚮往開來，發揚光大，負教育國民的責任，對建國的物質方面與精神方面的人才造就，不應有所偏廢。

試看我國的一般學校教育，從小學而中學而大學，所受的法科教育有多少？在大學除了政治經濟法律的學生，比較多些法學課程之外，文工農工等各學院之學生，幾乎與法學課程絕緣。實科畢業學生，對於法政常識，大半十分模糊，而法科學生，為一般所歧視，又不能沉潛學問，馴至中學的公民教員本身，對於政治法律經濟，亦鮮有素養，司法界人才，更形缺乏，這種係憲政與法治聲中底一個嚴重問題。

按先進的美國，外國人民歸化，應受美國憲法的測驗；凡屬蘇特的人民，都需要研讀史丹林憲法，這樣看來，現代公民都有具備法律常識的必要。

我國準備頒布的新憲法，報載定於今年上半年，聽取各方面的意見，但是目前注意到這個新憲法草案的有幾人？對於權利義務有所主張的公民，又有幾人？關於新憲法討論的冷熱情況，就可以預見實施憲政的前途。

法治與典型的英美政治舞台上人物，十分之九，係法政科出身，這一點也可以做為今日我國實地考察的十個參考的。

憲草底哲學基礎

葉青

自從十一月委員會閉過後，憲政草案兩唱入轡，依照全會底決議，憲政底實施在抗戰以後，而其準備則可從勝利在望的今日開始。因此有憲政實施的進會之組織。因此有憲法草案討論之發動。到現在，憲法草案討論已熱烈地展開了。

「這是对的。憲政是依照憲法而行的政治，沒有憲法絕不能有憲政可言。老實說，就是不成文的憲法也必要有條約，而目的意識性的憲政，與自然生長性的憲政不同，需要成文的憲法。世界上的目的意識性的憲政非常普遍，所以一切憲政學家幾乎都有成文的憲法。中國底憲政是目的意識性的，自非有成文的憲法不可。因此，現在討論憲法草案是準備實施憲政之一基本的和必要的工作。」

「但是有共隨着十一月全會而叫嚷憲政的人，到了實際討論憲法草案時，却又採取了輕視憲法和輕視討論的態度。他們以為憲法不關重要，沒有憲法可以有憲政，與其討論憲法不如實行憲政。因此他們反對「開論憲政」，反對「消糾」，「大部分精力」，「研討憲法草案」，「新華社二月二十五兩日社論」。然而他們却主張「研究蘇聯的憲法」，並且「希望大家對蘇聯新憲法展開熱烈的研究和討論」。

「我呢？愛國蘇聯，更愛護中國。所以我不反對討論蘇聯憲法，但卻不重視討論中國憲法。反之，因為蘇聯憲法在制訂以前會將草案印出二千萬份散佈國內，討論經年，收到意見書數十萬份，用不着

我們粗心了；中國憲法還沒有像那樣討論過，窮頭「展開熱烈的研究和討論」；所以我不能不踴躍上添花一而主張「發表意見」。用朋友底招牌來阻止中獨今日的憲法討論，是無益於朋友而有害於中國的專情，我希望國人繼續努力於憲草討論底工作。

我以為這種討論要愈深愈廣，要十分徹底。這是百年大計，不可不弄個清楚。所以我們在討論時不單注意於憲草底條文，還要注意於憲草底思想。憲草基本思想，即所謂哲學基礎也者，我們底討論應該從這裏開始。否則斤斤於條文之爭，是不屬其麻煩的，而在今日的憲草討論中，所有條文底爭辯皆可歸結於哲學之不同。這種爭辯，大體上可分爲擁護憲草和批評憲草兩派，前者以社會主義作樂體主義解，乃與個人主義相對而言者，或以社會本位爲立場；後者以個人主義或個人本位爲立場，還十分明顯嗎？如果憲草底哲學基礎問題得漸解決，憲草底條文爭辯也就漸漸解決了。

據示出這個問題，並企圖由哲學來解決問題的方針，被我所帶着的報紙來說，爲數很少。而「中央日報」二月二十一日社論「國家的機能與責任」最後極得稱道。那些高叫哲學的政黨，幾乎可認爲哲學黨的，其機關報竟未能這樣。原來他們底哲學根本來自外國的向黨，不過一種「洋八股」或「黨八股」而已，何能靈活應用？讓我們來討論憲草底哲學基礎吧。

第一任立法院長胡漢民先生告訴我們：「人類之進化，在於法律思想之變遷。則由家族主義而個人主義而社會的立法，隨各時代生存形式之不同，而法律思想亦隨之而變遷。」這些話非常正確。依照我底用語，就是說法律底哲學基礎是由家族主義而個人主義而社會主義，亦即由家族本位而個人本位而社會本位以進化的。以時言之，往昔爲家族本位，近代爲個人本位，現代及將來爲社會本位。可見法律底哲學基礎是與時俱進的了。因此造成法律底進化。其詳當另文研究，這裏不必多說。

憲法是法律底一種，即根本的法律，簡稱根本法。它底哲學基礎亦是進化的，隨時代而不同。其在今天，以社會本位為新、為進步、為高級，則很明顯，所以中國底憲法應該以社會本位作它底哲學基礎。依照國父「取法乎上」，「願應湖濱」和「迎頭趕上」等遺教，這是對的麼？

經國民政府頒佈了的憲法草案，即我們今天所討論的憲草，是不是以社會本位作哲學基礎的呢？很明白地是。說據呢，非常之多。第二章規定人民之自由及其它權利須在社會秩序、國家安全、公共利益等範圍之內（參看「一至二五條」），就是一個例子。尤為顯著的，當指第六章，舉凡土地所有權底限制、礦山及其它天然力底所有、私人財富和私營事業底限制等等，無不是為了全體人民。所以憲草是以社會本位為根據制定出來的。

這樣，我們底憲草就隨着社會本位之為新的、進步的、高級的哲學基礎的緣故而獲得一種優美的價值了。誠然，但是社會本位對於中國究竟如何呢？十分相宜。很明白的，就是它與中國底歷史發展一致。依照國父底意思，中國要把歐洲底民族革命、政治革命、社會革命一次完成。這是我在「認識三民主義的先決問題」一書上說明了的。因此中國不經過單獨的資本主義時代，資本主義是個主義的民主制度。中國既不經過它，即個人主義或個人本位便失掉根據。這就必然是社會本位無疑。確實，中國在把民族革命、政治革命、社會革命一次完成後，就變為「民族的國家、國民的國家、社會的國家」（國父），而建立「社會共和的政體」（同上）了。這還落有社會本位底根據嗎？所以中國底歷史是向社會本位邁進的。

這種社會本位在道德上也有崇高的價值。「社會國家者，互助之體也。」（國父）。確切，社會是起於互助而又表現互助之分工合作的大團體。如果沒有互助，就沒有社會。所以社會亦需要互助。互

助便能互愛或博愛。假使互援助不可能。那末起於互助而又表現互助的社會，豈不是起於互愛而又表現互愛的了嗎？是的，「古代未開化之時代，其人無不各成部落。」（同上），所謂部落即氏族和部族也。這等傳統的因而感憐的組織，當然互愛。社會之成立既然如此，其需要互愛或博愛也就可知了。所以社會本位與互助互愛相連，和個人本位與自私自利相連者不同。

因此，我們應該實成憲章以社會本位為哲學基礎的事。但是有些人對於社會本位的發軔憲法十分贊成，因此說「蘇聯是今日最新的民主國家」（「新華」去年十一月二十四日社論）；對於社會本位的中國憲法則表示不滿。這當然是因為中國憲法與蘇聯憲法不同的緣故。如果同了，豈不就覺得蘇他們底實成了嗎？

這道理，我們再問中國憲法既於蘇聯憲法既哲學基礎相同，為甚麼中國憲法又與蘇聯憲法不同呢？這個問題，國父早已說過了。他與長崎新聞記者談話有如次的一段：「中國革命的目的和俄國相同，俄國革命的自的也是和中國相同。中國同俄國革命都是走一條路，所以中國同俄國不只是親善，照革命的關係實在是一家。至於說到國家制度，中國有中國的制度，俄國有俄國的制度。因為中國同俄國的國情，彼此向來不相同，所以制度也不能相同。」這就可見中國憲法之同其哲學基礎在於中華革命之命之同其更替。而蘇聯憲法之異其條文規定在於中華制度之異其形體，而中華制度之異其形體顯在於蘇聯國家之異其情形了。很對。

然而這樣，中國憲法草案除以社會本位為其第一原理外，還以民族本位為其第二原理。社會本位所以表示憲章底普遍性，民族本位所以表示憲章底特殊性者，皆不可少。

國父以為我們須「使最宜之治法適應於吾輩之進歩適應於世界。」他原意是引用在這裏不

當說民族本位與社會本位皆不可少，社會本位須配合濟民族，民族本位須配合著社會了。誠然。所以民族本位也是憲草底第一原理，亦即憲草底哲學基礎，遍與社會本位同樣重視。

所謂民族本位，就是說憲草底條文規定，須以民族為立場，即以民族底實際情形——特殊情形為根據。這種民族本位在中國說來，豈不就是中國本位嗎？從前叫出來的中國本位，正是這種民族本位底具體形態，它底意思就是說把這中國底實際情形——特殊情形。憲草是中國憲法底草案，是應用於中國的憲法之草案，自當如此。否則它就不是科學的而是空想的了。這絕不能有規避生活增進生活的作用。

這種民族本位——中國本位，非適合於歐父底遺教。他說：「歐美有歐美的社會我們有我們的社會。」中國的社會既然是和歐美的不同，所以管理社會的政治自然也是和歐美的不同。「所以中國今日要實行民權，改革政治，便不能完全做效歐美。……我們能够照自己的社會情形，迎合世界潮流做法，社會才可以改良，國家才可以進步。」這些話，真是言言珍玉，字字金石，洵足為我們制憲的指導原理——第一原理。

這種民族本位底哲學，中國本位底哲學，是自主獨立的思想。在爭取民族獨立從事國家建設的今天，應該把它引作制憲的基礎。我們要有自主獨立的思想，才配得上也才能够爭取民族獨立，從事國家建設。所以民族本位底哲學，或中國本位底哲學，實在是我們在歷史進程中的一種時代的需要。

今天的憲草，正是以民族本位為哲學基礎而定出來的。這在憲草底任何一章一條，都可作為證明。試以第五章第九十九條和第一百零五條來說，依照國父民權主義底具體指示，即「建國大綱」，縣長民選，省長亦民選，而第一百零五條規定縣長民選，第九十九條則不規定省長民選，而由中央任

命，這顯然因為統一方告完成而並未盡間，且還有殘餘的乃至新式的懸掛勢力之故。只這一點，就可證明憲草之適合中國實際情形了。此外不必再說甚麼。

我們知道憲草一經國民大會通過後，就是中國底憲法，而此中國是三民主義的新中國，所以中國底憲法，乃是將三民主義規定為中國底國家制度的根本大法，但三民主義底理想十分宏大，不能一蹴而就。而憲法必切合實際，同時又是可修改的，所以三民主義之規定為國家制度，要隨着三民主義底實現而不同。這也就是說，三民主義新中國底憲法要隨着三民主義底實現而應時修改或分期制定。因此，我們對於憲草的態度，不能重理想而輕現實。

這也是合乎 國父遺教的 國父說：「要解決民生問題應該用甚麼方法呢？這個方法，不是一種玄妙理想，不是一種空洞學問，是一種事實。」這幾句話可以應用來解決民權問題，因而可以應用作制憲的方法，並且這種科學的方法，非常正確。因此，完全仿效歐美的全套西化論，就是反科學的了。其不合於民族本位，則很顯然，專以抄襲外國底民主及其憲法，是空想主義的和外國本位的立場，甚為錯誤。

從此可知憲草底哲學基礎，應是而且也是社會本位和民族本位了。但我們常以三民主義為言，就在前面也說過中國是三民主義新中國的話，那麼這種社會本位和民族本位，與三民主義底關係怎樣呢？我可以說它們是非常一致的，毫無矛盾可言。

先拿社會本位來說，三民主義並不是個人本位，或個人主義的思想。民族主義底民，非個人而為集體，這是很明白的，用不着多說和徵引。民權主義底民，亦非個人而為集體。 國父說：「甚麼是民？大凡有團體有組織的衆人就叫做民。」很對。難道民不是國家內的一切個人之總稱，即所謂國民

的嗎？民生主義底民，亦須如此。所以 國父說：「民生說是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命。所謂人民、社會、國民、羣衆，有一是個人而非集體嗎？所以三民主義是一種集體主義的思想，而此種集體實爲社會。三民主義以民生哲學爲基礎，因此「民生主義不但是最高的理想，並且是社會的原動力，是一切歷史活動的重心」。（國父）而「民生主義就是社會主義」（同上）那麼三民主義便以社會主義——社會本位主義或社會本位作哲學基礎了，確實如此。「孫文學說」第四章之所謂「人知進化」，實是社會進化，其所謂互助，是社會的，故我以為「國父底哲學有一個是社會互助論，這只要一看我底「三民主義底哲學基礎」那本書，便可明白。

其次拿民族本位來說。抽象地看，三民主義是民族本位的。民族本位就是民族主義。反之，民族主義也就是民族本位。而與民族主義合而爲一的民權主義和民生主義，不能不受民族主義底影響。依照交互作用法則，必然如此。具體地看，三民主義亦是民族本位，即 國本位的。非常明白，中國確有民族問題，民族問題底民生問題需要三民主義來解決，這是我所常說的，而「民族主義有兩方面之意義」，一則中國民族自求解放，二則中國境內各民族一律平等」（一大宣言）這顯然是就中國而言。民權主義之主張共和國體和計劃政治，（分軍政訓政憲政三期以實現民權主義）民生主義之主張平均地權和節制資本，亦無不就中國而言。總之，三民主義底具體內容或其實施辦法，都是根據中國情形定出，因而切合中國需要的。雖然這些內容或辦法，亦可抽象化而應用於別國，那是因爲別國情形與中國情形有相同之處的緣故。然而誰又能因此就說三民主義不切合中國需要呢？所以無論怎樣看，三民主義都是民族本位的思想，甚至中國本位的思想。這樣，社會本位和民族本位之與三民主義便完全相合了。其分別不過如此：社會本位和民族本位是三民主義底一般形態，三民主義是社會本位和民族本位底

特殊形態，此外，沒有別的。那末以社會本位和民族本位為哲學基礎的憲法，就是三民主義的憲法了，即具有三民主義精神的憲法。當然可以這樣說。不過，精細地看，因為一般與特殊底分別，我們應該倒過來，而且要這樣說三民主義憲法是以社會本位和民族本位為其哲學基礎，或一般的思想基礎的。今天的憲法草案，正是如此。這是我對於憲草底哲學基礎之認識。

要討論憲草，必須明白憲草底哲學基礎。一經明白此哲學基礎為社會本位和民族本位，便知道它不是個人本位和世界本位了。再一明白此社會本位底進步性和民族本位底科學性，便會贊成他們，而反對保守的個人本位和空想的世界本位了。這時，我們就知道憲草在原則上，大體上，皆可令人滿意。於是我們對於憲草的討論，就是在枝節問題上修正條文，以期盡善盡美，絕不會在口頭上或文字上，有何輕視態度或批評態度之流露了。

必須知道，輕視態度與批評態度，只有站在個人本位和世界本位上才有可能，然而這是錯誤的。個人本位是十八世紀底思想，社會本位是二十世紀的潮流，我們不要復古吧！世界本位是中國底空想主義，民族本位是中國底科學方法，我們不要空想吧！有些人叫嚷民主，動輒說是世界潮流，要中國實行民主。其實，民主在十八世紀是個人本位的，在二十世紀是社會本位的，必須加以區別。中國所實行的應是「社會共和政體」(國父)，而不應是個人自由主義，並且我們更應站在民族本位上實行，不應站在世界本位上叫嚷。應站在中國本位上重新創造，不應站在外國本位上徒事抄襲。這是千萬萬萬的道理，不容忽視。

我們只有站在憲草底哲學基礎上來認識憲草，討論憲草，才能獲得進步思想和科學方法底幫助，因而才能促我們有積極的爽滿的收穫。

對五五憲草總綱的幾點意見

徐 泉

五五憲草總綱共爲七條，其內容就以下各點分別予以具體規定：（一）領土，（二）主權之原屬，（三）國民的條件，（四）領土歸併，（五）民族地位，（六）國旗，（七）國都。第五條規定國體爲三民主義共和國，這是五五憲草的根本精神，也是數千年來的國民革命，在國家訂據上一個政治理想的實施。至如此規定的詳細理由與必要，時賢雖發難辭，我們祇有竭誠擁護，不再有多餘意見。第二條規定主權屬於國民全體，第三條規定具有中華民國國籍者，均爲國民，第六條規定國旗爲紅地上負青天白日，即現存的國旗，這四條成爲不可變更的見解，或爲現有的事實證明。唯於第四條領土歸併的規定方式，第七條國都增條，視爲各方法注討論的兩項問題。再第五條關於民族和國族用語，似應有所斟酌，茲就我們對於這三點的研討論，略一陳之：

一、憲草第四條關於領土的規定，採列舉方式，其全文如下：「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、綏遠、蒙東、蒙西、西藏等固有之疆域，中華民國領土，非經國民大會請求，不得變更。」單就中華民國憲政時期約法第一條，對領土的規定是「中華民國領土爲各省及蒙古西藏。」細詳憲草對領土的規定，比較憲政時期約法衆多其兩種意義：（一）各省地名採列舉方式，表示東北四省是我國的領土，被日本佔領後一手造成的偽滿

傀儡組織，我們要迅速肅清，早復失土的，（二）我國領土不僅爲他國所佔領的這許修地方，還有未據領土的其他固有疆域。但以現在的形勢來看，我們對日戰爭，已經有了七個年期，勝利在望，不僅東北四省即將收復，就是九一八事變以前的失土，也同樣要收回的。三十二年十月的中英英三大同盟國領袖會議，已發表聲明，不惟東北四省，就是久被敵佔領台灣澎湖羣島等地，均應歸還中國一律收回。台灣收回，我們一定主張設省，憲草對於各省名稱列舉的規定，於今後趨勢，不盡相宜。況近數年來，主張縮小省區的理論，已成將來不久實施的事實。省區改劃了，區域上的名稱，當然不能與舊法相合。所以我們認爲對於各省名稱列舉一點，還不如採訓政約法中的傳統規定，即謂各省，不列其名，每一固有疆域，一省，至關重要，並應將其含義，加以解釋。若人認爲此固有疆域較合理之說，應指鴉片戰爭南京條約以前我國固有領土而言。我數十年國民革命之首要目的，在取消不平等條約，由不平等而喪失的領土，自應相繼收回。

（三）憲草第七條，中華民國定都南京，現各方對戰後國都地點問題，已引起許多爭論。有主張仍爲南京者，有主張爲北平、爲武漢、爲洛陽、爲西安者，各以觀點之不同，主張有異。夫世界各國國都地點之確定，或因歷史之相沿，或採地理環境之適宜，或爲配合國策之決定，原無一定準則。民國成立之初，總理鑒於北京爲君主政體之都城時期已久，帝制遺毒，習染太深，非甫經至三民主義政府所宜居。再革命力量，通商南方，民國成立之初，北方革命基礎未固，南京地當江南，位置適中，是以有定都南京之堅決主張。本爲北伐完成，繼承遺志，仍都南京，訓政約法，更有規定，憲草因之。吾人嘗以爲以民國成立之歷史事實，以南京之地理環境言，均應仍以南京爲國都，唯就憲法本身言，國都地點，實無須憲法中，必有明文規定。既以時代言，三民主義共和國之國體，基礎已固，今後

國起點，祇有於配合國防政策上，或有加以考慮必要，而於對內設施上，已不存在北伐以前若干顧慮，所以我們主張憲法上，對於國都地點，可以略而不書。

三、憲章第五條：「中華民國各民族均爲中華民族之構成份子，一律平等」，這在民族與國族的用語上，我們應遵照總裁的指示，予以改正，因爲我們中華民國是一個中華民族所構成的，這偉大的民族中，既有宗族之分，而無民族之別，通常所稱的漢滿蒙回藏，有的是朝代名詞，有的是地域，有的是宗教名稱，當非不同的五個民族。總裁在中國之命運裏，已有詳細指示，所以我們主張憲法裏關於這類用語，也要加以改正。

論「五五」憲草中對於國體之規定

張希哲

由現代各國制憲的趨勢看來，一個國家的憲法，多於首條將自己國體予以確切的規定。如德意志一九一九年版瑪憲法第一條規定「德意志聯邦為共和政體」；波蘭一九二一年（後於一九二六年會加以修正）憲法第一條規定「波蘭為共和國」；土耳其一九二四年憲法第一條有「土耳其為民主共和國」之規定；西班牙一九三一年憲法第一條有「西班牙為各勞動階級，依據自由及正義所組織之民主共和國」之規定；蘇聯一九三六年憲法第一條有「蘇維埃社會主義共和國聯盟為工人的社會主義國家」之規定。這都是最顯著的例子。這種趨勢，固然是近年憲政潮流的一大進步，而在另一方面，也可以證明這進步有事實上的必要。

我國近幾十年的憲政運動，每次所擬定或公布的憲法，對於國體問題，也有明白的規定。舉其大者，如民國二年天壇憲法草案第一條規定「中華民國永遠為統一民主國」；民國十二年公布的憲法第一條規定「中華民國永遠為統一民主國」；國民政府於民國二十五年五月五日宣布的憲法草案第一條亦有「中華民國為三民主義共和國」之規定。

二十五五年五月五日所宣布的憲章，是本黨所領導的憲政運動中產生出來的憲章，不久的將來，即將成爲我國的憲法。「五五」憲章第一條對於國體有明文規定，是順應世界的潮流，也是顧全實際的需要，這是應該有而且是必須有的規定，用不着多加論述，我們此處要特別提出研究的，是這一規定的內容。

憲法於「開宗明義」第一條規定國體，主要的作用應該有三點：

第一、立示立國精神。現在世界各國，除了最落後的國家外，每一個國家總有她的立國精神。立國精神是國家的靈魂，是國家一切措施的最高指導原則；一個國家的種種制度組織，對內對外政策，都由它決定，憲法是國家的根本大法，在規定國體的首條條文中，對於一國的立國精神，自然應該明白地立示出來。

第二、確定政治原則。政治是衆人之事的管理，也是國家種種活動的表現。憲法是國家根本大法，也是一國政治的根本原則。憲法首條對於國體的規定，應該是政治根本原則的根本原則，即將來對於憲法，無論作怎樣的解釋，總不能超過這個原則之外。

第三、規範憲法內容。這一作用是山前兩種作用而產生的。於憲法首條立示了立國精神，確立了政治原則，自然會有規範憲法內容的作用就是日後憲法無論怎樣修訂或修改，都不能越出立國精神和政治原則之外，否則便牽涉到國本問題也就是動搖了全部憲法。

憲法中對於國體的規定，必須包括這三種作用才算完備。我們根據這個觀點來考察近幾十年來各國所公佈的憲法，除蘇聯外，其他多不甚完備，因各國對於國體只規定爲民主共和國或共和政體，而沒有將立國精神明顯的標示出來，不能發生第一種作用，第三種作用也自然可

然要打個折扣。德意志和西班牙在憲法上雖然規定國體爲共和國，但沒有標出立國精神，所以對目前，却被執政者毫不費力的將她們塗上了和當時立國精神大不相同的法斯西色彩，這是一個很值得注意的例子。

至於我國過去的幾次憲草，對國體也只有「永遠爲統一民主國」的規定，而沒有將立國精神包括在內，其缺點和前面所說的相同。而且「統一民主國」這一規定，亦未盡妥當。「統一」這兩個字是因爲當時仍有聯邦派的主張而加上去的，後來聯邦或聯省自治的理論早已沒有一主張，在我國將來的憲法中，當然沒有標明「統一」兩字的必要。「民主國」這三個字，也不能充分顯示我國的國體，因爲和「君主國」相對的是「共和國」而不是「民主國」，「共和國」不能是「君主國」，「民主國」却可以同時又是「君主國」，現在的英國，不是「君主國」同時又是「民主國」嗎？

五五憲草對於我國國體明文規定爲「三民主義共和國」。把三民主義列入將來的憲法首條，實在包含著宣示立國精神，確立政治原則和規程憲法內容的三大作用。三民主義指導中國革命幾十年，由革命的過程中，尤其是近幾年的抗戰，各黨各派和全體國民都已一致認識三民主義，俯仰三民主義，以三民主義來代表立國精神，指導政治建設，規程憲法內容，這是最切當沒有了。其次，我國國體，既然是非「君主國」，自然以不用「民主國」而用「共和國」一詞較爲妥當。至於國體的民主精神，則因「共和國」前面冠有代表立國精神的「三民主義」四個字，三民主義所主張的是全民政治，對於民主精神的規定，比標明「民主」兩字的國家，實在還精切而豐富。

由上面的分析看來，我們可知道，「五五」憲草中對於國體的規定，和世界各国憲法及我國過去的憲草或憲法比較起來，僅就條文的形式上論，已經比其他的完善進步。如果我們再從立國精神加以

比較，那更會發現「五五」憲草在世界憲政史上的偉大價值。在研究憲草運動中，這是我們應該首先認識的一點。

三民主義的新中國

孫科

憲章第一條「中華民國爲三民主義共和國。」這一條是全部憲章中最重要的一條，也就是全體憲法的核心。但在過去以至最近，黨內同志和黨外人士，對於這樣的規定似未能完全了解。黨外的人說，三民主義是國民黨的主義，我們黨外的人，沒有信仰國民黨主義的義務。又有些人說，三民主義是一種政治理論，對於這種政治論的解釋，見仁見智，容有不同，可能發生不同的定義，所以認爲不應在憲法上規定。還有一種懷疑的說法，以爲現在是開政時期，是由國民黨代表人民負擔建國責任，但是到了憲政時期，便不能光是由本黨一黨專政，除國民黨外，還有其他黨派要同時存在，必然是多黨，若是規定了中華民國爲三民主義共和國，豈不是在一個主義之下而有多黨的存在嗎？換言之，多黨政治之下怎能祇有一個主義呢？

這些人的懷疑，似乎言之成理，可是一個主義祇能有一個黨的話，則近於武斷。而且在事實上亦不能成立。英國不是自由主義的國家嗎？何以英國於自由黨之外，却有保守黨和工黨呢？美國不是以資本主義立國的嗎？何以美國的政黨竟分爲民主與共和兩大黨呢？就是拿馬克斯主義來說，從前亦有所謂第二國際與第三國際之分，共產黨與社會黨的爭。所以我說：在三民主義共和國之內，也當然可以容許多黨的存在。三民主義新中國之實現，不僅是中國國民黨的責任，而且是各黨各派和全體國民

的共同目的呢？

讓我們回想一下這一百年來，中國是怎樣的三個國家？一百多年前，中國未與歐、美接觸，原來是「堂堂上國」，國總統的國家，都是附庸小國，中國有數千年光榮的歷史，有地位，有力量，有財富，和一般人民的智識程度，都比人來得低劣。因此中國自然而然的便爲人所輕視，被視爲羸弱的弱國。我們首先與英國接觸，發生鴉片戰爭，結果我們失敗。其後與法國接觸，安南即被法國奪去。五十年前與日本接觸，結果有甲午中日戰爭，中國亦歸失敗。所以如以現代國家應有的條件來規範中國，則中國實不成其爲現代國家，外人甚至說笑中國不是一個國家，只是一塊地方，一個唯唯上釣名詞。

我們自己的省察，中國在過去一百年來實在是一個衰老落伍的國家。幸而三十三年前，國父領導國民革命，推倒腐敗的滿清，中國才有了新的生命。然而在抗戰之前，中國在國際上，還不能享受平等的地位。不僅是世界大強，就是歐洲三五百萬人口的小國，也不以平等來待中國，都是看中國不起。民國以來，還是爲人所不齒，得不到平等。最近經過這七年的抗戰，情形才完全兩樣，一百年來的不平等條約，盟邦英、美已在去年宣佈廢除。蘇聯在二十前亦已自動取消。將來抗戰勝利，日本帝國消滅，中國必能收復倭寇五十年來，從中國奪去的土地和權利。我們不但要收復東北四省、台灣、澎湖而已，就是從前附庸於中國的國家如朝鮮、安南，將來也要復國獨立。那時中國成爲民族主義的新中國，恢復過去五千年來光榮的地位。那末，試問我們可以拿什麼理由來反對民族主義的新中國呢？我們有何理由要反對三民主義的新中國呢？

其次我們從民權主義來研究。中國在過去幾千年來，原是帝皇專制，人民處在被治被動的地位，不能行使政權。三民主義的民權主義，就是要使人民有權。這次世界大戰以後，世界各國必然都澈底實行民權。德國法西斯發政，日本天皇軍閥的專制，都必歸消滅。憲法草案第二條規定「中華民國之主權屬於國民全體」。全體人民有選舉、罷免、創制、複決四權。這四個權，在地方由人民直接行使，在中央則由國民大會代表為行使。以選舉大總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院長，副院長，立法委員、監察委員。同時可代表人民行使、罷免、創制、複決權。還權以人民為主的民權政治，難道國民也不贊成嗎？去年中國國民黨十一中全會決議要在戰事結束後一年內，召集國民大會，制定憲法，民權憲法，產生民選的政府，實現三民主義的民權政治。這必然是全體人民所贊同的。難道連在邊有人要主張君主專制，軍閥獨裁，或由少數人來壟斷國家的政權嗎？

第三、從民生主義來研究。民生主義的目的在提高人民的生活水準，以解決全體人民的食衣住行。中國人的生活，在現代世界上是最淒慘，最窮苦。因為我們的產業太落後，十分之八九，是用人力生產，弄到國家的財富不能增高。這種窮苦的生活，不是不可改變的，我們中國地大物博，有無限的資源，有衆多的勤勞人民，如果我們改用現代科學來生產，便可以建設一個富強康樂的國家，使全國大民都能够享受家給人足豐衣足食的富裕生活。

大家知道，英、美、蘇聯，是科學化的國家，他們的生產業都很發達。美國鋼的生產，在戰前每年是七千多萬噸，現在已可達到一萬萬噸。中國後方鋼的生產，一年還不到萬噸，只及美國的生產數千分之一。蘇聯在三年以前，每年出產二千五百萬噸，比中國後方鋼的生產，多二千餘倍。英國戰前鋼的生產為一千五百萬噸，較我們多一千多倍。日本在戰前，年產五百萬噸，現在亦達到一千萬噸，

亦較我們多數百倍。

農產的情形也是如此。最近英、美學者，政治家都很高興研究戰後問題，他們不僅注意和平如何才能保障，同時注意人類生活如何提高。對於後一個問題，他們認為現在科學發達，機器代替了人工，已經可以解決人類貧乏的問題，可以使人類的衣、食、住，絕對不成問題。比方美國一萬萬三千五百萬人，等於中國人口三分之二，但是他們種地務農的，只有九百萬。他們用科學方法來耕作，一個人的工作，我們一百人來做，還趕不上。中國以魏立國，幾千年都是所謂農村社會，人民靠地來求生活。但是到現在，糧食的生產還是不足，豐年僅够維持，遇到荒年，即發生飢荒。這就是因為我們還是用人力來生產，不懂得用科學與機器來求改良，用力雖多，而生產仍感不足。外國人到四川看見農作的情形，認為我們不是耕作農事，而是在做園藝，很像種花一樣。無論栽種什麼都是用手來做，可見我們的生產還是很落後，生產落後，人民的生活自然窮苦不堪。民生主義就是針對這個病因，要用現代科學化的生產方法，來發達國民的生產。同時鑒於英、美只解決了生產問題，沒有澈底的解決分配問題，形成生產過剩，貧富不均的現象，所以主張把生產和分配問題同時解決，消弭社會革命於無形，以和平建設的方法，來實現民生主義的均足社會。這該是全體國民求之不得的。

中國過去是亂的時候多，治的時候少，所以雖然是一個有幾千年歷史的國家，可是古代的建築和文化古蹟，能够保存的却是很少。在印度、中小亞細亞、埃及、希臘、羅馬，我們反而看得見他們保存下來的許多古蹟，和幾千年前的建築物。我們除黃里長城以外，在建築方面，便很難找到一千年前以上的老房子。這或許是因為建築方法和材料不能耐久的原故，但是其主要的原由却不外是因為變亂頻仍。就是人民的根本問題，民生問題不能解決，社會不得安定。今後我們如果要使中國真能長治

久矣，扭轉中國過去歷史所謂一治一亂的循環性，必須建設民主主義的新國家，使人民能安居樂業，享受舒適均足的生活。民主主義的目的如此。難道還有人不願意，認為它是中國國民黨一黨所信仰的主義，不是建國所應遵循的道路嗎？

三民主義與新中國建設的關係既如此其深切，全國人民始在國家民族的立場上，瞻望世界的大局，瞻望祖國的前途，除了一心一德，竭其智慮，以求三民主義新中國之實現而外，還能有絲毫的懷疑，錯失此百年以來，「千載一時」的復興機會嗎？大家知道，蘇聯革命建國，其歷程與困難和我們差不多，但是經過了二十年全國上下一致的奮鬥，堅持一定的立國主義，便造成一個富強的國家。我們四萬萬五千萬的同胞，豈甘永落人後而不奮發努力嗎？我深信，如果全國同胞能够一致奉行三民主義，舉國協力以求其實現，則抗戰以後二三十年間，中國一定能够成爲現代富強康樂的新國家，並且能够恢復在東亞的領導地位，領導東亞的弱小民族，攜手邁進於大同世界。

一位英國朋友，克利浦斯爵士，——現任英國飛機生產部部長，——最近給我一封信，說他個人很希望中國能够被世界承認爲東亞的領導國家。但是要達到這個希望，不但要將中國在軍事上能有進步，同時要看中國在政治上的進步，尤其是要看中國的新憲法和憲政能否順利地建立起來。克利浦斯爵士對中國的這個希望，自然不只是他一個人的希望。我們的領袖——蔣委員長，去年出席開羅會議，結果與羅斯福總統，邱吉爾首相發表了一個聲明，決定日本軍閥被打倒以後，日本帝國，近五十年來從中國所奪去的領土，統統交還中國。其中列舉東北四省、台灣、澎湖等，並保證戰後朝鮮獨立，對於安南、暹羅雖未公開論列。但我們可以推想，將來他們必賴中國的扶助。因此戰後看中國的國際地位與責任必然日益提高與加重。爲了適合國際環境，及順應世界潮流，我們的國際地位既已提高，

我們國內的政治，必須求其進步，趕快由割政階段過渡到憲政階段，達到現代國家的地步。

我們揣想這次戰事結束以後，各國的情形都不能不隨着國際環境的變遷而有所改變。最近蘇聯開最高會議第四次大會，把本來統一在中央的外交國防的大權，分給十六個共和國。十六個共和國，可各自辦理外交。不但蘇聯中央政府，可對外派大使、公使，就是各共和國，也可與旁的國家訂條約，發生外交關係，派遣使節。很像英國各自治領一樣。蘇聯仿照英國的這個辦法，修改憲法，把單一的外交權，分爲十六個。爲什麼蘇聯要這樣修改他的憲法呢？就是因爲鑒於前次大戰後，英、法在國際互爭領導權，英國因爲有加拿大、澳大利亞、紐西蘭、愛爾蘭、南非聯邦、印度等自治領的協助，每每能操勝券，可有七票來運用。法國最初則只有一票，後來法國爲應付計，乃聯絡東歐及巴爾幹小國，使歐洲的小國都跟法國走。結果法國也可有七八個表決權，來運用國際政治。蘇聯豫想這次大戰以後，國際會議上，也不免有這種情形，故預爲之備。至於英國向來都是領導中南美的國家，對於國際間的重要問題，美國決定了什麼政策，各國即取一致行動。中國既爲四強之一，將來與英、美、蘇盟邦共同來領導世界，自應有所準備，先求自己國內政治上的進步，再來領導東亞的國家，以期對世界和平有所供獻。

以上就是說明「三民主義的新中國」究竟是什麼一回事，憲法上「中華民國爲三民主義共和國」的重大意義是怎樣值得我全體國民的一致贊同擁護，並且說明現在及戰後國際環境必然的變遷，及我們所應負的責任和使命。

中國國民黨革命的目的是在建設民治民有民享富強均足的現代新國家，將來實施憲政，就是要使全體國民來管理國家的政事，在憲法上開宗明義，規定中華民國爲三民主義共和國，就是要保障國家

的建設，真能透關於國民全體，而抗戰勝利結束以後，因應國內外環境的需要，更必然是我們實施憲政的最好時機。

論領土條款的規定方式

蔣煥文

——五五憲草第四條研究——

領土是構成國家的要素之一，在各國的憲法中，大都有專款規定，以表明這個國家所轄領土的範圍。不過在規定上有兩種不同的形式，一種是採取列舉式的，就是把所領有的土地名稱一一表明出來，如一八七四年瑞士憲法第一條，一九二〇年愛沙尼亞憲法第二條，一九二〇年奧大利憲法第二條，一九二二年拉脫維亞憲法第三條，一九三一年比利時憲法第一條，及一九三六年蘇聯新憲法第十三條等是，蘇聯新憲法不但列出十一個蘇維埃社會主義共和國的名稱，並且在憲法的第二十二條至二十九條各款中，把每個共和國所包括的邊疆區，特別區，自治蘇維埃社會主義共和國及自治區等的名稱也都明確的列出來，這是最顯著的例子；另一種是採取概括式的，就是只說國土的範圍為固有的疆域，究竟固有的疆域內有些什麼地方，並沒有一一表明。如一九一九年德意志魏瑪憲法第二條，一九一九年芬蘭憲法第三條，一九二〇年捷克憲法第一條，及一九三一年西班牙憲法第八條等是；我國民二年的中華民國憲法草案（即天壇憲草）第二條，民三的中華民國約法第三條，民八的中華民國憲法草案第三條等均屬此類。

五五憲草最初起草的時候，吳（經熊——編者註）稿是採取概括主義的，後來審定時修正為採列

舉主義，如憲草第四條所規定：「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、綏遠、察哈爾、蒙古、西藏等固有之區域。」其實這是參採列舉主義及概括主義的，因除開列領土名稱外，還加有「等」字，這一等字是含有未盡的意思的。這種辦法原比較合理的，但還有一部分人認爲把各省的名稱列舉於憲法中，是近於「不必入憲而入憲者」，是一種多餘的事。（見三民主義半月刊四卷一期蔣孟武先生文）他們覺得這種列舉省名的規定，對外不能保障領土的完整，對內却可以增加許多困難，並且說：「憲法列舉最高地方全體的名稱，只有聯邦國才有，中國既非聯邦國，當然沒有採取列舉主義的必要，這種說法並非完全事實。我們前面所舉的許多例子中，拉脫維亞和愛沙尼亞都是單一國家，也是採取列舉主義的。另一部分人則謂一國的領土是與外交軍事有密切關係，是隨著時代而改變，且當我國地方制度還沒有完全樹立的時候，在憲法上採用硬性的列舉式是不便的，這種顧慮也大可不必，我們必須認清我們的立國精神，我們除收復固有的失地外，並無向外擴張領土野心，領土與軍事外交的關係，在我國是比較簡單的。說到地方制度，問題也不複雜，省的一級，建國大綱中已有明確的規定，是「立於中央與縣之間，以收聯絡之效」的，在憲政實施後，省的性質便是如此；其他尚未精確的蒙古西藏等地方，列舉出來更無關係。若謂現在省區過大，將來或許要實行縮小，這雖是事實，但縮小省區，無論在地理上或政治上看來，已是一個相當成熟的問題，我們應該在抗戰結束勝利到來前，妥爲擬定一個切實可行的方案來準備在戰事結束後一年內所召集的國民大會中提出，那麼憲法經國民大會訂定的時候，便可把新劃分後的各省列出，因此，這個困難也不難解決。至另一部分人以爲採用列舉主義，恐怕遺漏的危險。這更不成理由。

相反的。正是我們要採取列舉主義的原因，因為制憲者如果不清楚我國究竟有多少領土，那未免是個笑話，我們正可利用憲法中的規定，使全國人民有確定的領土觀念，過去因為國人領土觀念的薄弱，坐視領土的喪失而不自覺，尤其在我們國家爭生存的時候，我們應該把我國的領土一一在憲法中表明出來，一可以加強我們雪恥復土的決心，二可以使敵人明瞭我們的抗戰目標，所以仍應採取列舉主義。

不過，現在有兩個問題須得提出，第一個是前面所說的省區改劃問題。前幾年，行政院會奉令成立省制問題研究委員會，負責研究省制的改進，并擬有相當完備的方案，後來將本案移交主持設計的機關繼續研究，在這勝利在望的時候，似應繼續進行，縝密考慮，以便提出負制憲任務的國民大會討論決定後，列入憲法。另一個是因抗戰勝利而光復的故土，在五五憲章中未有規定，現在因時勢的推移，去年十二月初，蔣總統開羅會議所發表的公報中，聲明台灣及澎湖列島應歸還中國，那麼，這兩個地方是應補入憲章的領土條款的，同時對於台灣設省與否，應先作原則上的決定。

其次，五五憲章第四條第二項規定：「中華民國領土非經國民大會議決不得變更。」這裏所謂變更，是含有三種意義的，即喪失、獲得及交換，憲章這個規定是相當完密的，因為領土的變更，影響國家的前途甚大，非由國民大會議決不可，以示慎重，現在有一部分人認為領土是立國的要素，應激發人民愛護本國領土的情緒，及防止他國覬覦本國領土起見，主張在憲法中訂為不得割讓領土的規定，這在國防的觀點看來，自是極有意義，但事實上無此必要。世界各國的憲法，除多米尼亞規定領土不得變更，羅馬尼亞規定領土不得割讓外，其他各國都只規定領土限制變更的方式，如捷克領土變更須依憲法規定，芬蘭須得會議同意等。我國十二年的憲法是規定「領土及其異動，非依法律不得變更」。

之」，十四年的憲法草案，則限制極嚴，「領土非依修正憲法之程序，不得變更，」五五憲草只說「領土非經國民大會議決不得變更，」其實變更領土，就是等於修改憲法，所以我們不妨把憲草第四條第二項改成「中華民國領土非依修正憲法之程序及國民大會議決不得變更」。照二十六年公布的國民大會組織法第十二條的規定，國民大會只要過半數代表的出席就可開會，出席代表過半數的同意就可議決，（這在憲法實施後依照憲法所成立的國民大會組織法中大概也是這樣規定。）因此還沒有憲法修改條款的限制來得嚴格，五五憲草第一四六條謂：「憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之，」此比僅稱「非經國民大會議決不得變更」，自較為嚴格和慎重。

人民的基本權利與義務

伍啓元

——並論五五憲草第二章——

在任何以人民爲主體的國家中，國家直接地或間接地必須確定人民所應有的基本權利和基本義務。這些權利和義務的內容，將決定一國政治及經濟制度的性質。在過去，曾有人認爲這些權利和義務是一些固定不變的，而且是存在於法律之外的自然權利（天賦人權）和自然義務。事實上任何權利和義務都是隨着時間空間而變遷的，都是國家和社會的產物。因此在二十世紀的今日來談人民的基本權利和義務，必然是與十八世紀或十九世紀不同的。

在十八世紀美法革命的時期，主要的問題是如何把人從中古的桎梏中解放出來，因此當時人民權利義務的規定，都是針對中古封建制度而發的。在封建制度約束之下，人們是生而受階級制度的支配，在法律上是不平等的，大多數的人民沒有居住行動的自由，他們常常受到貴族階級的逮捕拘禁審問或處罰，他們沒有遷徙自由或選擇職業與工作的自由，他們沒有自由處分其財產的自由，他們沒有言論通訊集會的自由，他們沒有信教的自由。爲着要反抗這些封建的約束，爲着促使資本主義的成熟，十八世紀的思想家提出天賦人權的學說，認爲根據人類與生俱來的自然權利，人們是不應遭受封建制度的各種約束的。自他們看來，人人生而平等，人人生而具有若干自然權利，這些權利都是構成人格

的要素，都是不可侵犯的權利。這些所謂自然的權利，包括法律上的平等、人身的自由、居住行動的自由、職業與工作的自由、財產權和言論通訊集會信教自由的權利。最能代表這個時期對人民基本權利的看法的法國一七八九年的「人權宣言」和英法憲法中關於人民權利的規定。但義務是與權利俱來的，因此到了一七九五年法國制定「第三年憲法」時，便把人民的權利與義務並列。但當時所列舉的人民義務，除尊重他人的基本權利（包括財產權）外，僅有服從法律、負稅租稅、和捍衛國家等項。

到了第一次世界大戰以後，大家對人民的基本權利與義務的看法，就有很大的變遷。第一、在理論方面，現代的思想家對權利義務的解釋與十八世紀思想家不同。現代思想家已捨棄了天賦人權和自然權利的學說，認為人民的基本權利是發展各個人人格，從而促使社會分工與進步所不可缺少的權利。同樣地，他們認為人民的根本義務是指人民對於國家所負關於發展各個人人格和社會福利的各種義務。第二、在內容方面，現代大家側重於各種經濟的和社會的權利與義務，並且對各種特殊權利義務的解釋，也有重要的變遷。還可以分開幾點來說：

(一)財產權的含義，現在與十八世紀有很大的不同。在十八世紀時，大家把財產權認為是一種天賦人權；現代思想家則有一部份承認私產制度對增加財富生產及增進社會利益仍有必要，因此國家對財產權應加以承認並加以保護，但堅持財產權不是一種自然權利，財產權實是財產所有者的一種「社會義務」。而另一部份認財產權沒有先天的存在理由，因此應加以限制或取消。在實行社會主義的蘇聯，當然要限制私有財產權，並在憲法上明白規定「廢除生產工具與手段私有權」。就是承認私產度的德國和南斯拉夫，也於憲法中明白規定「財產權含有義務」，指出財產權的使用應符合於社會制

公共福利，並聲明私產的範圍與限制，「由法律規定之」。不但如此，現代許多憲法中都規定政府依照法律，可以強制徵收私有財產而不必徵求原主的同意。

(二) 現代新憲法中大都規定人民有工作的權利和工作的義務。蘇聯新憲法（一九三六年十二月五日通過）中「公民的基本權利和義務」章的開始一條便規定「蘇聯公民均有工作權，即有權獲得有保障的工作和按其勞動的數量而發給的薪資」；（第一一八條）德國韋瑪憲法第一六三條規定每一公民「應使用他的身心的能力，以應一般福利的需求」，這一方面指示人民有工作的義務，一方面也賦予人民有工作的權利。

(三) 為着使人人有發展個人人格的機會，為着使人人能有最適當的工作，人民必須有受教育的平等機會，因此現代新憲法大都規定人民有享受教育的權利，而同時也有就學的義務。德國憲法第一四三條明白提出教育乃國家的義務的原則。蘇聯新憲法第一二一條規定「公民均有教育權，此項權利由普及強迫的小學教育，以至最高教育的免費，大學生絕對多數的受國家津貼，各校用方言講授，工廠、肉體農場、機器農具站，及集體農場中勞動者生產技術課業等的免費研究組織，為之保證」。此外差不多所有現代新憲法都規定國民有受初等教育的義務。

(四) 在蘇聯和意大利等國家中，都承認人民有休息權，用限制每日工作時間，確立每年休假辦法照發制度，和建立休息所網等辦法來保證人民的休息權。

(五) 在西洋各主要國家中逐漸承認人民有「生存的權利」或「物質保障權」。蘇聯憲法第一二〇條規定「公民年老以及疾病或喪失工作能力時，均得有物質保障權。此項權利有國家出資所辦工人職員社會保險的普遍發展，勞動者醫藥的免費，及勞動者對廣大溫泉療養所網的享用為之保證」。德

國憲法第一六一條也有社會保險的規定。在英國，一九四二年發表了「社會安全委員會報告書」或「皮氏報告書」(Pearce Report)，這個報告書主張擴大社會保險的對象與範圍，實行兒童補助制度，死亡卹金，及其他補助制度，使每个人的收入不致中斷，使家庭不致因人口增減及其他意外而陷於貧困，換而言之，皮氏報告書的中心點是承認人人自搖籃至墳墓都有生存和生活的權利。

爲甚麼在二十世紀大家對人民基本權利義務的看法有這麼大的變遷？我們認爲這是由於時代背景之不同，在十八世紀中，大家的主要目的在描述封建主義，因此美法革命所提出的人民權利義務的原則，只限於解放中古對人民的約束。法國人權宣言及類似的文獻所提出的人民基本權利，目的都在把入從中古的或封建的桎梏中解放出來。就這方面的說，法國人權宣言是成功的。但這些宣言並沒有把生活權、生存權、工作權等人類基本權利帶給人們，結果於十九世紀的過程中，人類在進步中受着飢餓、貧困和失業的壓迫，在飢餓、貧困和失業壓迫下的人民，法國人權宣言所予的權利與自由變成完全沒有意義的權利與自由。自十九世紀後半以來，先知先覺的人都不斷地爲人類生活、生存、工作及其他經濟基本權利而奮鬥。自第一次世界大戰後，在歐洲大陸方面，不少的國家逐漸承認人民有各種基本經濟權利。到了第二次世界大戰，就是英國和美國，也認爲在戰後的世界中，我們如要求得永久的和平，我們如要使人人都能安居樂業，我們如要避免十九世紀以來經濟制度的種種過失，則我們必須修正過去對人權的看法，我們必須承認人生而有生存、生活、工作等權利。最先，羅斯福總統和邱吉爾首相在一九四一年八月十四日所發表的「大西洋憲章」中，希特勒戰後「使全世界所有人類都有自由生活，無所恐懼，亦不應缺乏之保證」，其後羅斯福總統把這些觀念包括在四大自由中，認爲人人應有（一）言論自由，（二）信仰自由，（三）無所恐懼的自由，和（四）不虞缺乏的自由。羅斯

福夫人亦曾提出四大平等，即法律上、經濟上、教育上、和發表上的平等，最近在一月十一日致國會咨文中，羅斯福總統並且提出「第二次人權宣言」，把不虞缺乏的自由和經濟的平等認為是人民的基礎權利，這個第二次人權宣言宣稱：吾人應有下列權利：

- (一) 有獲得有用的和可以獲利的職業的權利。
- (二) 有獲得足敷生活費用以供溫飽娛樂的權利。
- (三) 每一農夫有自他的生產得到足供適當生活的收入的權利。
- (四) 每一商人應有免受不公平競爭及免受壟斷者支配的權利。
- (五) 每一家庭應有獲得適當居室的權利。

這個新人權宣言，無疑地是一具有歷史意義的文獻。這顯示第一次人權宣言（即法國人權宣言）及以它為根據的十九世紀秩序已經過去，而新的秩序已經產生。這個人權宣言和大西洋憲章所提出的四大自由，其意義在從兩方面看：在權利方面，新的權利是被提出了。生存的權利，獲得有用和有利之職業的工作權，衣食住行的生活權，和在經濟方面得到公平待遇的權利，都被承認為人民的基本權利。在消極方面，舊的權利是被否認了或被修正了。在上面我們曾經指出，十八世紀以來所認為「神聖不可侵犯」的財產權已經被一些國家所否定，和被另一些國家所修正。同樣的，與財產權有密切關係的企業自由權，也先後被各國所否認或修正。本來在經濟史上企業自由已與十九世紀末葉經濟的變遷，第一次世界大戰的發生，蘇聯政體的制度的變革，一九三一年世界大恐慌爆發，和第二次世界大戰的來臨而受到致命的打擊。但在法律上和思想上，企業自由至少在英美等國始終有堅強的基礎。此次英美領導者所提出的四大自由和羅斯福總統所提出的第二次人權宣言，都沒有企業自由，這表示

在英美的思想上，企業自由也將被捨棄了。企業自由是指各人可依照其本身對於財產和智力去自由經營農工商等職業，自由與他人競爭，自由向所願意經營的事業投資，自由決定生產和價格，自由取利或自由斷本，自由僱用工人和解僱工人，自由決定工人工資的自由。這種自由是與不充足的自由和第一次人權宣言所標示的自由不相符合的。因此最近英國副首相亞德里和美國副總統華萊士都明白拒絕在大西洋憲章的四大自由外，再加進企業自由做「第五自由」。

在中國制憲的過程中，歷次的約法憲法意旨對人民基本的權利和義務問題都有規定。本來各國憲法中對人民權利的條文，常常把參政權（如選舉權，被選舉權，複決權，創制權，罷免權等）也包括在內，我國歷次根本法中也有這種權利的規定。這種權利是很重要的，但因不是學者研究的範圍，所以不擬加以討論。參政權以外的人民基本權利，可以分為消極的基本權利（即指不受國家侵襲或干涉的權利）和積極的基本權利（即指各種受益權）。第一次人權宣言及英法革命所爭取的權利，如人身自由，職業工作自由，企業自由，言論通訊集會行教自由等，主要都是些消極的權利。二十世紀以來各國所承認的生存權，教育權，生活權，工作權，休息權，和其他相似的權利，都是些積極的權利。在國民政府成立以前，中國根本法主要是依照美法憲法的模型，只有種種消極權利，很少有涉及各種積極權利的。光緒三十四年的憲法大綱，承認「於法律範圍內」人民有（一）言論著作出版集會結社等自由，（二）人身自由，（三）財產及住宅不受侵擾的自由。民國元年的「中華民國臨時約法」，於第五條規定中國人民一律平等，於第六條規定人民得享有下列各項的自由權：

（一）人民之身體，非依法律不得逮捕、拘禁、審問、處罰。

（二）人民之家宅，非依法律不得侵入或搜索。

(三) 人民有保有財產及營業之自由。

(四) 人民有言論著作刊行及集會結社之自由。

(五) 人民有價值秘密之自由。

(六) 人民有居住遷徙之自由。

(七) 人民有信教之自由。

民國元年以後，各種根本法或根本法草案所列的人民權利，除了明白指出選擇職業的自由外，差不多完全與民元的「臨時約法」相同。很明顯地，這只是些美法革命時代的消極權利，是與時代的趨向不相符合的。國民政府成立後，政府一再聲明以三民主義為施政的指導原則，而根據「建國大綱」的規定，「建設之首要在民生」，很清楚地國民政府是承認人民具有民生主義所包括的各種積極的價值的。但「中華民國臨時約法」及「五五憲草」的條文，則對民生主義的人民權利觀念的表現，似尚不够明確。訓政時期的法第六條承認國民的不平等權，第八章第十九條分別承認人民有下列各種消極權

利：

(一) 人身自由。

(二) 住所不受侵入的自由。

(三) 信仰宗教的自由。

(四) 通訊通電秘密的自由。

(五) 結社集會的自由。

(六) 發表言論及刊行著作的自由。

憲政與憲法研究

(七) 財產自由。

關於財產自由，調政時期約法中有如次的規定：(一)「人民之財產，非依法律不得查扣或沒收」；(二)「人民財產所有權之行使，在不妨害公共利益之範圍內，受法律之保障」；(三)「人民財產因公共利益之必要得依法律徵收之」；(四)「人民依法律得享有財產繼承權」。財產權之外，調政時期約法第三十七條規定「人民得自由選擇職業及營業」，第三十八條規定「人民有締結契約之自由」。所有這些人民權利都是些消極的權利，而約法中對財產自由，企業自由，契約自由的規定，似太過接近第一次人權宣言所主張的自由，因此與現代財產權的方向不盡相符。幸而積極方面，約法也有些符合於民生主義的規定，因此可以略為補救「人民之權利義務」章的不足。在五五憲章中，「人民之權利義務」章第八至第十七條承認如此的基本權利：

(一) 法律上的平等。

(二) 人身自由。

(三) 居住和遷徙的自由。

(四) 言論著作及出版的自由。

(五) 秘密通訊的自由。

(六) 信仰宗教的自由。

(七) 集會結社自由。

(八) 財產自由。

這八項權利都是法國革命時代所追求的權利，都是一些消極的權利。在積極權利方面，五五憲章

除了規定人民受教育之機會一律平等外，在「國民經濟」章中，有如次的規定：

(一) 第一三八條：「國家為改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。」

(二) 第一四〇條：「國家為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，並以科學方法提高農民耕作效能。」

(三) 第一四一條：「人民因服兵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。」

(四) 第一四二條：「老弱殘廢無力生活者，國家應予以相當之救濟。」

此外在第一二〇至一二五條，並依照民生主義的原則，對財產自由及企業自由給予若干限制。沒有疑問地，這些規定是比較過去進步得多，這在一九三六年擬草憲法時，或者已不失為一種相當好的規定。但在今日來看這些條文，則我們感覺仍有加以修正之必要。

過去我國的憲法草案中對於人民基本義務的規定，也是主要依照美法革命時代的方式。除憲法草案外，納稅和服兵役是光緒二十四年的憲法大綱以至五五憲草對人民基本義務的主要規定。在這兩時義務外，納稅和服兵役也有增加，但都不是重要的。天壇憲法第十九條及曹錕憲法第二十一條規定人民有依法受初等教育的義務，訓政時期的法第二十六條規定服公務的義務。五五憲草第二十二條，規定服公務的義務，第二十三條並規定服公務的義務。服公務和服公務的義務和十八十九世紀選控工作的自由的觀念不盡相符，但彼此間的衝突，不足不可以調和的。因此就整個中國制憲史看來，我國根本憲法（包括草案）對人民義務的規定主要是依照美法革命時代的規定的。唯一重要例外就是五五憲草第

「一百三十一條，那條規定「土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務。」但這一條的規定是不夠的。

我們對於五五憲章第二章（即人民之權利義務章）關於參政權以外人民基本權利及關於人民基本義務的規定，願意根據民主主義及最近趨向，建議如次的修正：

（一）所有人民的基本權利和義務，均應列在這一章中，至於他章（如國民經濟章，如教育章）則只規定實現的具體辦法。

（二）權利是包括義務的，同時義務也包括權利的，因此在憲法中應充分表現權利與義務的重要關聯性。

（三）在消極權利方面，第八至第十六條所列举的各種自由，都應加以保留。

（四）第十七條關於財產自由的規定，我們建議修正如下：「人民依法律取得之財產所有權，受法律之保護與限制。國家依法律得徵用、徵收、查封及沒收之。財產所有權人對於所有財產負依社會公共福利充分使用之義務。」

（五）在積極權利及有附義務方面，我們建議把下列各點添入憲法：

一、國家應實施兒童補助制度，免費醫療制度，死亡年金制度，及推行其他經濟政策，使人民自出生至死亡均享有物質保障。

二、人民依法律有受教育之權，人民依法律有受國民教育之義務。

三、人民依法律有使用身心能力以從事有益之工作之權利，有服工役與服公務之權利與義務。

四、人民依法律有不從事戰爭，不作不公平競爭，及協助國家實施民主主義之義務。

五、在義務方面，第二十一條我們建議改爲「人民有依法律按業進稅率繳納財產稅、所得稅、遺利得稅、土地增價稅、遺產稅，及依法律繳納其他租稅之義務。」又第二十二條我們建議改爲「人民有服兵役及保衛祖國之充榮義務。」

六、在義務方面，我們建議增加如次一條：「人民有遵守中華民國憲法，遵行各種法律，及尊重三民主義生活之規則之義務。」

我們認爲憲法必要作上述的修正，然後才能符合於世界潮流的趨向，然後才能符合五五憲章第一條「中華民國爲三民主義共和國」的規定。

言論與誹謗

馬星野

「人民有言論著作及出版自由，非依法律，不得限制之。」這是五五憲草中引起討論最多的一條，接續這一條，便是：「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。」依憲草規定，凡是妨礙國家安全，不破壞社會秩序，不違背公共利益，及不在國家非常狀態之時，每個人都可以依照自己的意思，自由發表言論，出版書刊，而不事先受限制，反之，則要受法律之處分，受國家的干涉。

這一條規定，對於憲政之施行，實在太重要了。所以對於如何扶植健全合理正當之言論？如何減少不合理不健全不正當的言論？實值得全國上下切實研究。保障良善言論，詞防止不具善言論，完全是一件事，不是兩件事。國家的自由，是我們所重視的；個人的自由，是我們所珍愛的；他人的自由，更是我們要尊重的。如果讓個人的言論自由，無限制的擴充，便不免抵觸到國家的自由。譬如國防機密，如隨便傳述，個人固然痛快，國家要吃大虧。如果讓此人的言論自由，無限制的擴充，便不免抵觸到彼人的自由，譬如惡意的攻擊，罵他人為漢奸，為托匪。罵的人固然痛快，受罵的人，便受到名譽的損失。出版法是為着保障國家自由而維護正當言論的，誹謗法是為保障個人名譽而維護正當言論的。這都是所謂限制言論自由的法律，事實上，也必是保障正當言論之法律。本文專研究言論與誹謗的界限。

言論和誹謗專限在那裏。換言之，言論的自由發展到那裏，便會侵犯到個人名譽的範圍去，而發生法律限制的間題。這個界限，如果不清楚，我們實行憲政以後，言論界便難免濫用言論自由，搗毀個人隱私，破壞個人名譽。因名譽爲第二生命，個人爲自衛計，勢必至與言論機關發生衝突而妨及社會之安寧與秩序。雖於這一條界限，並不容易劃定。也很像目前蘇波邊界的爭執一樣，劃得靠東邊一些，蘇聯不高興，劃得靠西邊一些，波蘭便不高興。凡是專制的國家，言論機關就往往利用宣傳來攻擊他人，來詐財，來得勝。我們看法國報紙內容之腐敗，便可以知道。日本在過去，對於政治言論控制得很嚴。對於個人名譽，却保護得很不周密。所以東京大阪報紙的三面記事，專載社會上有地位的人的隱私，一些污穢不堪的事情。新聞記者更以此爲敲詐的工具。爲使正當言論得到保障，爲使個人名譽得到保障，爲使社會秩序得以維持，爲使善良風俗得以保持，誹謗與言論，應該有合理的分界，換言之，應該有合理的法律，來限制言論的自由。

世界上沒有一個國家沒有誹謗法。英德是出版自由之發祥地。英國的誹謗法是最嚴格的一種。美國是憲政的模範國，美國的誹謗法，四十八州都有規定。研究誹謗法的律師，車戰斗量。目前談憲政的人，只看到美國聯邦憲法中，並沒有一出版自由得以法律限制之規定，而沒有看到美國各邦的憲法，同各邦的誹謗法。美國是聯邦制度的國家，人民自由受聯邦憲法及各邦憲法的雙重保障，也受聯邦法律與各邦法律的雙重限制。例如美國西琴尼亞州的憲法明白規定：

「邦議會不許通過法律，以限制言論自由與出版自由。然可以制定法律，限制淫穢書籍圖書之出版與售賣，謂以適當之懲罰。凡對於他人品格及聲譽，有所損害者，議會亦得以法律懲罰之。受誹謗

惡化。本國得根據法律，要求適當之賠償損失。」

一、美國憲法保障美國人的言論出版自由，決不是允許美國報紙恣肆誣盜，更決不是允許報紙污蔑個人或團體個人之信用。而為保障個人名譽，非有詳密之法律不可。時下談憲法之本，論自由之保障，恆厭惡法律得限制自由一點，其為害於民主立憲國家之觀察可知。

二、為保護個人名譽而限制言論自由的法律，在中國，一向在刑法上規定。我們在細研究現行刑法，可以看出言論與誹謗之界限。而這個界限是定得相當合理的。如果沒有這樣法律，濫用言論自由，將如洪水決堤，名譽信用之安全，不得保障。言論誹謗之界限在那裏呢？

三、第一，言論與辯證之別，即辯證完全是公開破壞他人名譽信用的，言論雖然有時也不致損及他人名譽信用，然而面是無惡意的，是符合事實的，是為公眾利益着想的。我們刑法上規定，「凡屬散布於衆而損壞或傳達足以毀損他人名譽之事者，為誹謗罪，處一年以下有期徒刑。」可見誹謗之成立與第一是公開地指摘傳述。第二是指損傳述的事實是有破壞名譽的效果的。我們翻一翻租界時代的小報，滿幅是罵罵言是諷刺，是攻擊，今天說某要人的姨太太怎樣，明天談某富家的小姐怎樣，這都不久身之言論，決不當受言論出版自由的保護，因為他是誹謗，不是正當的言論與合理之記載。

四、第二，言論雖然有時也有損及他人名譽之效果，然其內容是實事實事，不是虛構。如汪精衛傳手漢奸，報上抄襲了罵賊之文，汪逆是不能受誹謗法保障的，因為罵賊文所指的是實事實事。法庭既無名譽，根本既不到破壞。又如某也貪污，某也無行，如果完完全是事實，法律不能干涉其論界之玷污，所以言論有時也可以涉及他人名譽，但應該是對那些事實上已經失了名譽的人而發。

五、第三，言論可以根據事實來損人名譽，然而這其事實，一定是與大眾利害有關的事實。然言及此

五五憲草與人民權利義務

曹挺光

我們中華民國憲法草案，頒布於二十五年五月五日，在立法院制定草案與正式公布之後，經過了一年又五個月的時間，其間博採衆議，可以說是很周詳了。現在我特就草案中人民權利與義務的這方面，加以說明，目的在宣揚憲法的主要精神，使一般國民更能增進其瞭解的望，以及引起各層方面的注意。

我們知道：中國以前是一個閉明的封建國家，中國社會並沒有什麼階級的界限。幾千年來底選賢任能，開科取士的制度，使平民與士大夫之間並不成爲兩個固定的階級；同時，中國的封建社會，沒有固定的農奴制度，這也是研究社會制度的人所深知的。後來鴉片戰爭，把封建社會制度破壞了，但是，資本主義的社會，並沒有穩健地建立起來，而却變成畸形的「半殖民地性」的社會。由於「半殖民地性」使中國的工商者雖苦無從運動地興起，所以雖然封建制度破壞了，但中國社會依舊沒有階級的跡象與矛盾。如果嚴格地說，中國社會實在沒有什麼階級。

由於中國社會沒有階級的對立，沒有階級利害的衝突，而事實上每一個中國人却都遭受着共同的命運，都同樣地在帝國主義直接間接的壓迫下喘息。這種情形，更使中國全體人民革命的目標一致。

革命的步趨之一。而且，民族的傳統的思想基礎，是由於民生史觀，中庸思想，利他哲學，博愛主義所產生的。因此，我們相信，在憲法草案中所規定的人民權利義務各條款，自然能如 禮教最近所期望的「……要全體國民有維護憲法的熱誠，有實行憲法的能力」，絕對是不成問題的。

本來中國憲政運動，不爭取個人底自由的。因為在中國是不需要的。從政治方面說：我們吃慣了上古世紀一首很滿足的自由之歌，他們唱着：「耕田而食，鑿井而飲，帝力於我何有哉？」但也許有人說，它的時代太古老了，並非反映中世紀以後的政治情形的。那麼，就說秦朝以後的人民對於封建統治者的關係，也只有納糧而已，這種情形，一直到了近代，大體上沒有變異。怪不得朱柏廬先生在治家格言中說「國課早完」便可以「自得至樂」。這句話從一方面說。固然是說明國課之不可不完，但另一方面，國課完了，就可以「自得至樂」，也是見他們著實很自由，假如他們納了糧之外還有其他不自由的事，那麼以「怕事」「怕官府」出名的古代中國學者，會感到「自得至樂」嗎？至於中國人在政治上所以如是自由，不能不說因為封建統治者一向所取的态度是比較放任的緣故，我們看中國向來對於所有的羈屬的態度，便可以知道中國是一個多麼應讓進容的國家！中國的封建統治者並沒有剝奪人民的自由，中國人並不覺得個人自由的缺乏，他們便不需要去爭個人自由，所以中國憲政運動都不是爭個人自由的了。再從經濟方面來說，中國憲政運動的經濟建設，並不是資本主義的，並不反映自由放任的經濟思想，而是暗示着民生主義底計劃經濟制度的。在自由放任主義的經濟制度中需要大量的個人自由以便利他們的經濟活動，但是在民生主義底計劃經濟制度中，却不需要如此，反之，還需要合度地限制個人自由使便於計劃經濟制度的施行。

但是中國的憲政運動雖不爭取個人的自由，却是需要爭取國家社會的自由。中國民族危機的甚故

，政治制度的改革和社會經濟的改革，都以國家社會底目的爲其實現的條件。爲了要達到這些目的，所以在憲法草案中所規定的權利義務，就是基於沒有階級性的界分之下，把個人的自由與配合濟國家社會的自由之中去合理的運用，使有合法的權利和義務，以適應國家社會幸福進化的要求。

基於上述，五五憲草對於人民自由權利的規定，是依據中國國情和需要，還是非常合理的。憲法上對於人民自由權利的規定，有直接保障主義（直接保障主義即主張直接確定人民有某一種自由權利）法律保障主義（法律保障即於憲法上規定人民以某種自由權利，而加有「非依法律不得限制之」等項的規定的）。固然在學理上兩者各有長短，但應看牠的國情和需要如何，纔能斷定究竟要採用那一種。在歐美若干個資本主義國家中，因爲適各個的政治經濟等歷史情形的需要，他們必借採用直接保障主義，以便明確保障個人的自由。但在我們中國最重要的還是國家社會的自由，爲着爭取國家社會的自由，個人的自由便作「小我」的犧牲以貢獻給「大我」的國家社會的必要。所以，國家社會依法限制個人自由，就是非常必需的。我們因此對於憲草所定人民權利，採用法律保障主義的原則，極表贊同，並沒有什麼疑義。

近來有些不明瞭法律保障主義的價值，以爲憲草對於人民的權利，均有「非依法律」不得限制的規定，以爲人民權利，仍無充分保障，仍無絕對自由，故主擱去這些字樣，此實不知立法精神。中央宣傳部部長蔡博於一月二十八日第七次記者招待會中曾有明切的說明，他說：「夫諸此字樣，非爲限制人民自由，妨礙人民權利，而爲限制政府自由，保障人民權利，當爲有識者所共見。因所謂「法律」，乃係經過國民大會所選舉之立法院所創制，並非政府之命令。考憲草復有「凡人民其他自由之權利，不妨害社會公共利益者，均受憲法保障，非依法律不得限制之」，「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」之規定，故有人建議於人民權利之規定，應刪去「非依法律」諸字樣，實不知立法精神之所在。「理明意顯，足以打破一般的錯覺。

這裏為希密五五憲草實施以後，能够切合我們的理想要求，獲得預期的完滿效果，不妨在不礙規定的前提下，提出一些補充意見或要求，以期吻合「替益求精」的至理。

一、關於人權方面：好些國家對於人身自由的保障，雖於憲法上宣示人民的身體非依法律，不受逮捕、拘禁、審問或處罰，但對於這種自由未有何種有效的保障，則實等於空詞的規定。五五憲草第九條於此項自由的宣示之外，而且於該條後附有「人民因犯罪嫌疑被逮捕、拘禁者，其執行機關應即將逮捕原因告知本人及其親屬，並至遲於廿四小時內，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」的但書，有這樣的規定，可以給被拘禁的人，有提出抗辯的機會。一九一九年德國憲法關於人身自由亦如此規定，這樣雖算是勝人一籌，但是如果拘禁機關濫用這些規定，被拘禁的人，究有什麼方法可以知道他被拘禁的理由，與下令被禁的機關呢？究又向誰提出抗辯呢？所以這種規定如果不輔以一種有效的救濟手段，是不能發生充分的效果的，美國憲法對於此種有效的救濟手段，以明文承說出庭狀制度，即最著的一例。查出庭制實淵源於英國，按照此例人民如被任何人監禁，其本人或任何人俱得向高等法院請求頒發一種命令，命令監禁者將被監禁之人移交法院，審查其監禁的理由，這種命令就叫做出庭狀。移交法院以後，如法庭認為非正當之監禁理由，尚曾被監禁者自可立時恢復自由。否則亦可使法庭按照法定手續，進行審判，所以「五五」憲草對於人即自由的保障，是否亦採是制，或另有其他有效的救濟手段，似有加以充實的必要。

二、關於言論著作及出版自由問題：自由與統一，似相反面實相成，沒有自由則人民便沒有自覺的情緒，沒有統一，則人民因為思想的龐什，而致行動分歧，建國的力覺，必然因之減少。所以一方面，對於人民的自由，必需加以尊重，同時也必需加以約束，使自由有了一定的限度，不致各走極端，互相排拒，互相牽制，以妨礙建國大業之邁進。五五憲章第十五條雖然規定人民有發表言論及刊出著作之自由非依法律不得停止或限制之的明文，這是表示政府對人民自由的尊重；但在約束方面，似乎有「三民主義共和國」的欠前提之下，還需要規定於不違反三民主義最高原則及法令範圍內，纔能予以合法的充分保障。作用就在一方面發展人民對於立國建國愛國的自發情緒，一方面要使人民思想不致龐什，人民行動不致分歧，以收集中意志統一行動的成效。我們承認惟有三民主義是博大精深的思想，亦惟有國民革命是正大光明的路線，所以人民的言論行動，亦惟有在不違背三民主義共同的信仰下，才會受到尊重，才能負起空前艱鉅的使命，所以這一約束是絕對需要的。否則徒然尊重個人的異同政見，而不問其是否對國家有貢獻，甚至擾亂社會，危害國家亦所不管，那就等於不揚本末，倒置輕重了。但是對於管理言論出版，在辦法上有沒有商榷的必要，在範圍方面有沒有可以調整的地方，使人民的言論與行動更能接近於憲治？總裁近在憲政協進會成立會中曾經提出，我們希望當局對此予以最詳切的研究和考慮，在辦法上儘可以商榷，在範圍上儘可以調整，務使言論著作，更能接近於憲治，俾一般優秀份子更有貢獻能力效忠國家的機會。

總裁會說：「民主政治的精神，乃在全國人民守法，就在法律之內人人平等，務須人民能瞭解自由與法治的精神，而後憲政乃有真實的基礎」。上面的許多話，不外希望有共徵幫助國人對於憲草精神之了解罷了。

我國與蘇聯人民在憲法上之權

利及義務底比較

黃明

自中國國民黨十一中全會議決於戰事結束後一年內召開國民大會，制頒憲法，並決定施行日期。這樣，國內便熱烈的展開五五憲章的研討。在憲法中最能引起人民注意的，莫過於人民的權利及義務。因為近世成文憲法的發達實由於十八世紀美法的革命，當時人民苦於君權教權和貴族地主的交相壓迫由革命結果而產生的憲法，故都側重於人民之義務及權利的保障方面。茲就我國五五憲章第二章人民之權利及義務與蘇聯新憲法（一九三六年十二月五日蘇聯第八屆全國臨時蘇維埃代表大會通過的憲法。）第十章之公民基本權利及義務，來作一簡單的比較。

一、權利的比較

一、人民平等權 五五憲章第八條規定全國人民在法律上一律平等，至種族的平等，在總綱第五條上亦有明白的規定，人民不因種族、男女、教育、階級、財產而有差別，這是民主政治的精神。一日作戰，更是國民團結的表現。蘇聯新憲法（以下簡稱蘇憲）第一二三條亦有蘇聯公民不分種民族

和色種，在全體經濟、國家、文化、社會、政治、生活方面之平等權，爲一成不變之法律的規定；同時，蘇憲第一一二條選具體的規定了婦女的平等權，這是它的特色。

二、身勢自由權 五五憲章第九條規定人民有身位之自由，非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰，同時對於依法逮捕拘禁審問或處罰，還有一個嚴格的限制，即執行機關應將逮捕拘禁原因，告知本人及其親屬，並遲於二十四小時內移送該管法院審問，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，並規定法院對於前項聲請不得拒絕。這樣一來，執行機關絕不敢非法拘人，而人民對於逮捕之合法與否？亦有明確的認識；五五憲章第十條復規定人民除現役軍人外，不受軍事裁判，嚴格地限制了武力的濫用，對人民的身位自由更加多了一層保障。這正和蘇憲第一二七條蘇聯公民身位有不受侵犯的保障，任何公民非依法法院或檢察官的批准，不受逮捕的規定的保障及限制相同。

三、居住遷徙及通訊秘密權 五五憲章第十一條規定，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，第十二條規定人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之，第十四條規定人民有秘密通信之自由，非依法律不得限制之。人民居住遷徙和秘密通訊的自由，乃是個人生命及財產安全的一種保障，自然應受法律的保護，不遑，如果法律沒有限制，也會發生很多洗弊，尤其是在戰時，如果沒有限制，那麼有人於居所內竊藏匪類，或替敵國傳遞情報，都將無法加以制裁了。所以，蘇憲第一二八條規定公民住宅之不受侵犯及通訊之秘密，均以法律保護之，也是這個意思。

四、言論著作出版權 五五憲章第十三條規定，人民有言論著作出版之自由，非依法律不得限制之。要規求文化的提高，社會的進步，政治的改革，是應當在法律上充分給予人民以言論著作出版的

自由；不過，這種自由全然沒有限制，也是流弊很大，譬如在戰時，流好的言論，著作，及欺騙民主，危害抗戰的情事，是應當絕對加以限制的。即蘇憲第一二五條亦有爲適應勞動者利益及鞏固社會主義制度起見，予蘇聯公民下列法律的保障，（一）言論自由，（二）出版自由，（三）結社及集會之自由，（四）遊行及示威運動之自由的規定，足見蘇聯給予公民在法律上該項自由的保障，僅限於適應勞動者利益及鞏固社會主義制度兩點。

五、信仰宗教權 五五憲章第十五條規定人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之，蘇憲第一二四條也有自由信仰宗教的規定，惟教會與國家以及學校與教會，均行分離，那麼蘇聯的教會前途，自可想見。我國在信仰宗教的自由上，加以法律的限制，是在防止一般人利用宗教的勢力，作危害公共秩序的情事的發生，也是合理的。

四、召集集會結社權 五五憲章第十六條規定人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之；這在蘇憲第一二五條已有專項自由的規定。同時蘇憲第二二六條更具體的規定了，爲適應勞動者利益及發展民衆組織之獨立能力及政治活動起見，保證蘇聯公民有集結、罷工會、合作社、青年團體、體育及國防團體、文化、技術及科學協會等社團之權。至於工人階級及其他勞動階層中最流動及最覺悟之公民均集中蘇聯共產（布爾塞維克）黨，以此爲勞動者鞏固及發展社會主義制度而奮鬥之先鋒隊，及勞動者各種社會的及國家的組織的領導中心，這是蘇憲的特點，值得我們注意。五五憲章第二條既規定我國國體爲三民主義共和國，似應在憲法中做效列入：凡社會中最活動最覺悟之國民，均應集中於中國國民黨，使國家機構的各部門起領導及模範作用，堅決的忠實的爲鞏固及發展三民主義制度而奮鬥。

七、財產權 五五憲章第十七條規定人民之財產，非依法律不得徵用徵收查封或沒收，但、第六條，國民經濟，第一二一條却規定國家對於私人之財產及私營事業，認為妨害國民之生計之均衡發展時，得依法律節制之。足見我國雖依法承認私有財產權，絕不放縱它的畸形發展，相反，還加以節制，使維持國民生計的均衡，蘇俄一九一八年第一條權利宣言中，是否認私有財產權的，但、一九三六年的蘇聯新憲法，却明白承認私有財產權（範圍極小）如蘇聯第七條內有每一集體農戶除公共集體農場經濟之主要收入，依據農業組合法規定之規定，可以私自利用附著於田莊之小塊土地，及附著於田莊及小塊土地上副業以及住宅所在的牲畜，家禽及器具器具為私有財產，及第九條規定，社會主義經濟制度，為蘇聯經濟之支配方式，同時，法律許可個別農民及手工業者小規模的私有經濟，但以著於個人勞動而不剝削他人勞動者為限。由此看來，我國五五憲章，一面依法承認私有財產權，一面再加限制，可說是合理的。

八、請願訴訟權 五五憲章第十八條規定人民有依法請願訴訟及訴訟之權；蘇憲無此規定。

九、選舉罷免的制決權 五五憲章第十九條規定人民有依法選舉罷免的制決之權，這是遵守國父遺教，把權和能分開使人民普遍獲得四種直接民權的具體規定，這是五五憲章的特點。

十、考試權 五五憲章第二十條規定人民有依法考試之權，考試權是國父獨創的，目的在使「人盡其才」，這也是五五憲章的特點。蘇憲雖然沒有考試權的規定，但、第一一八條却規定了蘇聯公人有工作權。

十一、教育權 蘇憲第一二一條規定人民有教育權，而五五憲章更有教育專章，作極詳明的規定，其中一三二條、第一三四條、第一三五條、及第一三八條第五款之規定，可以說，無論老弱貧富，

均有受教育的平等機會，第一三六條及第一三七條末項之規定，可以說，無論貧富的均均有發展教育的機會，這是五五憲章的特點。

十二、物質保障權 蘇憲第一二〇條規定，蘇聯公民年老以及疾病或喪失工作能力時，有物質保障，五五憲章第六章，國民經濟第一二七條及一二八條也有同樣的規定。

十三、休息權 蘇憲第一一九條規定蘇聯公民有休息權，這是蘇憲的特點，如果人民一年到頭埋首工作，不但生活乏趣，而且精神有限，必然效率低減，特別是勞工，工作時間過長，對於身體大有損害，似應對於休息予以相當的規定，這是五五憲章所無而值得注意的。

十四、其他 五五憲章還有一個特點，就是對於不曾列舉的權利及自由，作了一種彈性的規定，即第二十四條：「凡人民之其他自由或權利，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。」同時，第二十五條對於依法限制，也加規定：「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。」這樣便避免了間接保障的許多弊害。

二、義務的比較

一、納稅的義務 五五憲章第二十一條規定，人民有依法律納稅之義務，蘇憲中無此規定。因為蘇聯是一個純粹的共產主義國家，是以「各盡所能，按勞分配」的社會主義原則立國的，當然無此義務的規定。不過，納稅的義務在我國立場而言，仍有其重大的意義，因為人民盡了納稅的義務，必與國家的關係更趨密切，對於國家一切設施，必予以充分的注意與監督，進而促使國家政治的發展。

一、二、服兵役和工役的義務。五五憲章第二十二條規定人民有依法服兵役及工役的義務，蘇憲第一三二條也規定全國兵役爲蘇聯之法律，但無工役的規定。服兵役是戰時最緊要的一種義務，惟兵役應處理公平，使人民感到以服兵役爲至高榮譽，視服兵役爲應盡天職，這樣，在憲法似可加以原則的規定。

三、服公務的義務。五五憲章第二十三條，規定人民有依法服公務之義務。蘇憲中無此規定。

四、遵守紀律的義務。蘇憲第一三〇條規定每一蘇聯公民，應服從蘇聯埃社會主義共和國聯邦憲法，遵守法律，奉行勞動紀律，忠實盡力社會天職及尊重社會主義的共同生活之規律，這是蘇憲的特點。因爲憲法重在守法，如果不服法，則有憲法亦等於具文，這一條爲五五憲章所無，似應做做列入。

五、維護公共財產的義務。蘇憲第一三一條，規定每一蘇聯公民，應維護及鞏固公共的社會主義財產，視爲祖國財富之源泉，視爲全體勞動者後裔的，及文化的生活之源泉。這也是蘇憲的特點。我國人民自衛的心很重，對於公產公物極不愛護，甚至假公濟私，據爲己有，此種不良風氣，極應做做蘇憲尊重公有財產的精神，加以矯正。

六、捍衛祖國的義務。蘇憲第一三三條規定，捍衛祖國爲蘇聯每一公民之神聖義務，凡背叛祖國，如：違反誓言，投降敵人，損害國家軍事實力，爲外國作間諜，均視爲極大罪惡，受法律嚴厲之懲罰。這也是蘇憲的特點。尤其是戰時，更顯其重要，亟應做做列入，使人民抗禦國家觀念，把有捍衛祖國的決心。

根據以上的比較，我們可以很清楚的看出了五五憲章實可媲美於蘇聯新憲法。有許多人以為五五憲章對於人民的權利採用間接的保障是不妥的，其實，這不然，因為蘇聯新憲法中對於人民的言論著作出版，以及居住不受侵犯通訊秘密等權，同樣是有法律的限制的，況且五五憲章對於「依法」又加以第二十五條的規定的限制，更可以避免了間接保障的短處，而加強其優點。

五權憲法與國民大會

崔書琴

一、實施憲政的必要與條件

關於憲法的意義，中山先生曾數次有直接與間接的說明。憲法是「全國法律共同遵守之大法，是「治國的根本大法。」「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。」「憲法者國家之構成法，亦即人民權利之保障書也。」由此可知他以為憲法實具有三個特點。第一、它是根本大法，而不是普通的法律。所謂「根本」法就是較普通法律更為固定與確定的法。所謂「大」法就是具有最高性質的法律一切的法令，不論是中央的抑地方的，都不得與之接觸。第二、它是規定國家組織的法，包括中央與地方的政治制度並涉及二者之間的關係。第三、它是保障人民權利的法。政府與人民的關係都由憲法釐定。但一經釐定以後，所保障的人民權利便不受侵犯，除非是先修改憲法。

中山先生自始就很重視立憲。一九〇六年他在民報紀元直於講完三民主義的集會以後說：「這存一個問題，我們應要研究，就是將來中華民國的憲法。憲法二字，近時人人樂道，便是滿洲政體也曉得派些政才出洋考察政治，弄些預備立憲的士論，自誇自愛。那中華民國的憲法更是要講求的，不用說了。」迨至民國成立，果然他一再喚起國人對於制定良好憲法「事的注意。民國一月十二日他在

國民黨北平交通部整理會滿廷說：「吾等者正式國體，正式政府成立之期不遠，尤不能不精心研究其最薄一最良之憲法，以爲立國之根本。」一星期後又在國民黨茶話會演講時主張「劈頭第一事須研究一部好憲法，中華民國必有好憲法，始能使國家前途發展，否則將陷國家於危險之境。」憲法雖然未能即時制定，但會制定過渡性質的約法。不幸因當時樹國政者未能切實遵守，所以形同虛設。吳五中山先生曾指出這個弱點。他說：「國人性習多以定章程爲辦事，章程定而其事畢，以是事多不舉。異日制定憲法，萬不可仍蹈此轍。英國無成文憲法，然有實行之精神。吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。」自那時以後，因「毀棄約法解散國會之禍再發，貽至廢帝復辟，民國不絕如談，復辟之變雖句餘而定，而毀法之變則愈演愈烈，亡種絕」不得不以護法號召天下。在民六、二月致英首相電中他稱「中國爲一幼稚之共和國，沈若市入憲政醫院之病夫。」在民六發表的護法宣言裏又說：「國內紛爭，皆由大法不立。」民十他演講五權憲法時再強調制定憲法的必要。我們有良好的憲法，才能建立一個真正的共和國家。」在結束那次演講時又說：「我前天在省議會已經把五權憲法的大旨講過了，很希望省議會諸君議決通過。要求在廣州的國會制定五權憲法，做一個治國的根本大法。」他雖然熱心於護法事業，但並非以爲原來的約法已經完美至善，他雖然屢有制憲的主張，但並未以爲實施憲政是件容易的事情，在他心目中，真正的憲政必須在訓政與憲政兩時期的工作完成以後，始能實施。依建國大綱的規定，「憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期的成績，由立法院議訂。」「全國有過半數省分達至憲政開始時期，一始一開國民大會決定憲法而頒佈之。」由此更可見他對制憲是如何的重視。

一個民主國家實施憲政通常都有兩個不同的目的。一是法治，二是民治。中山先生似即如此主張

。民七他在對大元帥勸之通電中說：「關於天壇必有獨立。民主政治賴以維繫不墮者，其根本在於法律。而機樞在於國會。必全國有共同遵守之大法，斯政治之舉措有常軌。必國會能自由行使其職權，斯法律之效力能永固。所謂法治，其大本要皆在此。」其實他的民權主義就是「法治」主義。關於憲法與民治的關係，民七他說：「憲法在政府中的作用，好比是一架機器。」「我們現在來講民治，純是要把機器給予人民，等他回自己去運動，隨心所欲，去發勁彈翔。」「欲實現法治與民治，自然不是僅一紙憲法所能做到。但究竟應具備些條件，中山先生並未詳細說明。我們祇能由他的著作中推知以下幾種。第一、必須極國政者有守法的精神。他在民十二，和平統一通電裏說：「試舉今日國內勢力彼此不相攝者，估核計之，可分爲四：一曰直系，一曰奉系，一曰皖系，一曰西南系護法諸省。此四派之實際利害果何以衝突，自亦難言。然四派互相提攜，互相了解，開設佈公，率歸一致，而皆以守法事公引爲大礙，則統一之實，不難立見。」這一段話雖係爲統一問題而發，但對法治也同樣適用。又在第一次全國代表大會宣言裏說：「民元以來，嘗有約法矣。然專制餘孽，軍閥官僚，爵祿地位，無惡不作。此輩不去，憲法一日不生效力，無異廢紙，何補民聽？」反之，如軍人官僚，爵祿地位，無惡不作，此輩不去，憲法一日不生效力，無異廢紙，何補民聽？」反之，如軍人官僚，爵祿地位，無惡不作，此輩不去，憲法一日不生效力，無異廢紙，何補民聽？」

人民行使四種民權爲新政府的基本工作，其目的即在使人民在憲政實施後，有行使民權的能力。同時人民還要組織起來。「民衆要組織起來，編成軍隊，編成憲法，即民衆自身亦不能運用之，縱使軍閥，其爲具文自吾也。」人民對憲法的認識，也很重要。「憲法之所以能起作用，全恃民衆之擁護。假使祇有白紙黑字之憲法，決不能實現民權。」「凡行憲法之先決問題，首先在民衆之能擁護憲法與否。」「民衆力

力強即文治弛。」第三是政黨。民三他說：「凡一國政治之善與惡特強有力之政黨以擁護憲制，而抵抗少數者之專制也。」九年後又說：「憲政實施，宜有政黨。」

二、五權憲法的由來

中國既變成爲一個法治與民治的國家，應該採用何種憲法呢？中山先生很早就注意到這個問題。他在解答以前，先仔細研究了歐美各國的憲法。他得到的結論是：不能完全抄襲外國的憲法。他說：「兄弟懸觀各國的憲法，有文憲法是英國最好，無文憲法是美國最好。英是不能學的，美是不必學的。」何以不能學英而不必學美呢？其理由於比較這兩種憲法以後，即可發見。第一、英國的憲法是由習慣形成的，而且是柔性的，美國憲法是成文的而且是剛性的。「英國的憲法並沒有什麼條文，美國的憲法有很嚴密的條文。所以英國的憲法可以說是活動的憲法，美國的憲法是呆板的憲法。此中：是由於英國是以人爲治，美國是以法爲治的。英國雖然是立憲的鼻祖，但是沒有成文憲法，英國所用的是不成文憲法。」所謂「活動的憲法」就是柔性憲法。所謂「呆板的憲法」就是剛性憲法。第二、英國實行的是「一權政治」，美國實行的是一三權分立。「英的憲法，所謂三權分立，行政權、立法權、裁判權，各不相統。還是從六七百年前漸漸而生，成了習慣，但界★還沒有清楚。後來法國孟德斯鳩將英國制度作爲根本，參合自己的理想成爲一家之學。」「當時英國雖然是把政權分開了，好像三種分立一樣。但是後來因政黨發達漸漸變化，到了現在，亦不是三種政治，實在是一種政治，英國現在的政治制度是國會獨裁，所謂以黨治國的政黨政治。」孟德斯鳩以爲英國憲法是三種分立。實際上却是一種政治，但他的學說對美國會有很深的影響。「美國憲法又將孟德斯鳩的學說作爲根本

，把那三種界限，更分得清楚。」「美國人民自從憲法頒行之後，幾乎衆口一詞，說美國的憲法是世界上最好的。就是英國政治家也說，自有世界以來祇有美國的三種憲法是一種很完全的憲法。」「但中山先生不以爲然。理由有二：一則它已不很適用。美國憲法「在一百年前算是最完美的了。一百二十一年以來，雖數次修改，那大體仍然是未變的。但是這百餘年間，美國文明日日進步，土地財源，也是增加不已，當時的憲法，現在已經是不適用的了。」二則它「不完備的地方還是很多，而且流弊也很多。」英國的憲法既是由慣例形成而其特質又是一種政治，自然很不容易學，所以是「不能學的」。美國的憲法既是不適用而又有很多缺點，學了不會得到益處，所以是「不必學的」。

英國的憲法既不能學而美國的憲法又不必學，中國自不能不於這二者之外，採用一種完善的憲法。中山先生於一九〇六年首次發揮五種憲法的主張時說：「兄弟的意思將來中華民國的憲法要仿一種新主義，叫做五種分立，那五種除開才所說之三權外，尚有兩權：一是考選權……一爲糾察權。」自此以後，五種憲法便成爲他的政治思想中永久的部分。他在其著作與演講那裏曾屢次申述他的主張。最重要的是民下「五種憲法」的演講。如果他所樂寫的「五種憲法」與「中央政府」二書能够完成，關於五種憲法以及以之爲根據的政府組織當然會有更詳細的說明。他這種主張可以說是調和中西政治制度結果。「當此新舊潮流相衝之日，爲調和計，當平心靜氣，並取衆長，以使國家發達。今以外國輸入之三權與本國固有之二權，一同採用，乃可與世競爭，不致墮隨人後，庶幾民國發於外國之上也。」他並不否認三權分立原有的價值，但以爲必須補救其缺點始能成爲完善的制度。「現今世界各文明國，大部三權鼎立。其實，三權鼎立雖有利益，亦有許多弊害。」以此之故，他遂「主張五種分立制，以救三權鼎立之弊。」

美國三種分立的流弊爲中山先生所發見的有二：第一是選舉不得其人而「分職則事」。美國有更有由選舉得來，自由委任得來的。以前本無考試的制度，所以無論何選舉，是委任，若有很大的流弊。就選舉上說，那些將有口才的人便去巴結知府，運動選舉；那些與商想富貴的，反都囑咐於口才，派人去物色他。所以美國代表院中，往往有極不知知的人充雜在內，那歷史實在可笑。就委任上說，凡是委任官都景跟着大總統進退。美國共和黨民主黨，向來是以選舉爲興廢，選着換了大總統，由內閣至郵政局長不下六七萬人同時俱換。其質確是一般民主國家的通病。「共和國家首領選舉，所選之人，其實學問如何，每易爲個人所忽，故勤者得時取勢，以共其敗。」第二是監察權不獨立，「現在立憲各國沒有不是立法機關發有監督的權限。那權限雖然有強有弱，總是不能獨立，因此生出無窮弊病。此方美國科察都歸議員掌握，往往借用此權挾制行政機關，使也不得不俯首聽命，因此常常成爲議員專制。除非有雄才大略的大總統，如林肯、麥堅尼、羅斯福等，總能達到行政獨立的目的。」

這兩種流弊，中山先生相信可以用申改舊有的階級制度政治。

第一是考選制度。這種制度可以救濟選舉與「分職制度」的流弊。這種流弊之所以發生，「都是考選制度不發達的原故。」「考選本是中國始創的。」「禮部貢士，泰西各國，大多係貴族制度，非貴族不能做官。我國昔時，雖亦有此弊，然自世祿之制度，考試之不行，無論貧民貴族，一經考試合格，即可作官，備位卿相，亦不爲僭。此制最爲平允，爲泰西各國所無。」考選雖是中國始創，但後來歐美各國也都採用。「厥後英人首倡文官考試，實取法於我，而德法繼之。」「英國首先仿行考選制度，美國也知取法。大凡下級官吏，必要考試合格，方得委任，自徒行了此制，美國政治方有起色。

。中國的考選制度以前未能完全發揮作用，原因有二：一則是君主專制。中國何來最重最實資格，這本是美意。但是君主專制中，豈勝人才，悉憑君主一人的喜怒，所以擇用資格，也是虛文。一則是考試舞弊。考試權原來是中樞一個很好的制度，也是一件很嚴重的事。從前各省舉行考試的時候，把試場的門都關上，監試君恐的犬都要很認真，不能夠通關節，講人情……是何等慎重。到後來有些不好，便漸漸發生弊竇了。由此可知原來的制度並不完善。迨至一被外國學去，改良之後，便成了美制。但何以這種制度仍未能完全發達於行政部之下。考試既限於下級官起，選舉的流弊仍不能免。考試權既不獨立，「分職制度」仍有發生的可能。所謂「弊少有補救，也是不完全的。」以此之故，他遂主張使考試權獨立並特設機關以主持其事。他說：「考試如果屬及行政部，那機關未幾必廢，流弊反多，所以必須成立獨立機關，纔得妥當。」將來中華民國憲法必要設立獨立機關，兼掌考試權。大小官吏必須考試，定了他的資格，無論那官吏是選舉的，抑或由委任的，必須合格之人才方得有效。這法可以除却官從官選，及任用私人的流弊。」

第二是監察制度。這種制度的目的是發達清察權不獨立所發生的流弊。「嚴肅的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度，舉行這種制度的天樞就是監察權。這些專管彈劾的官，就是遇到了君主有過，也可以得死直率。這種御史是正直的很，風骨凜然。譬如廣州廣雅書局裏頭有一間十先生祠，那就是祭嚴濟朝諫臣的。存張之洞之題額「抗風軒」三個字。這三個字的意思就是說諫臣有風骨能抗君非。可見從前設御史合諫的官原來是一種很好的制度。中山先生並不否認外國也有監察權，他不但把這法放在立法機關之中不能夠獨立成一種治權了。他主張使監察權獨立的理由

是：「中華民國憲法，這機關定學獨立。中國從古以來，本有御史表主持風憲，然亦不過君主主的奴隸，沒有中用的道理。……況且照心理上說，裁判人民的機關已經獨立，裁判官吏的機關却在罰的機關之下，這也是論理上說不（過）去的。故此這個機關也要獨立。」

他既相信考試與監察這兩種制度能救濟選舉與「分贖制度」以及監察權不獨立所發生的流弊，自然主張採用。「此彈劾權及考試權實我國之優點。吾人採取外國良法，對於本國優點，亦殊不可輕棄。」不但我們自己不能輕棄，即外國也不妨倣效。「此二種制度在我國並非新法，古時已有此制，良法美意實足為近世各國之模範。」

除中國的原有經驗外，中山先生並自西洋學者的著作中為其主張獲得支持。關於監察權，民五他說：「美國哥倫比亞之希斯洛魯主強加一彈劾權，而為四權分立，」民十又說：「兄弟想起從前美國哥倫比亞大學有一位教授叫做喜斯羅，他著了一本書叫做『自由』。他說憲法的三權是不够用的。要主張四權。那四權的意思就是把國會中的『彈劾權』拿出來獨立，用『彈劾權』同『立法權』、『司法權』、『行政權』作為四權分立。他的用意以為國會有了彈劾權，那些狡猾的議員往往利用這個權來壓制政府，弄到政府一舉一動都不自由。所謂『動輒得咎』。他的這個用意雖然不能說是十分完善，但是他能够著這本書發表他的意見，便可見美國表顯已經有人先覺悟了。」所謂「希斯洛」或「喜斯羅」究指何人，作者未能查明，但猜想或係 Lord Hurd's Ceil（混會者 Liberty and Authority）一書，但係英人，而且未聞其曾任哥大教授。」此外他還說：「從前美國有位學者叫做巴直氏。他是很有名望的，著過了一本書叫做『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。所稱巴直氏著『自由與政府』即指 John W. Burgess, Reconciliation of Government

With Liberty。關於考試權他說：「丁黎良氏亦謂美國如用考試方法，選舉法權，當可減少。」中山先生主張五權憲法，當然不是受了這些學者的影響，但他既知道了他們的意見，必更相信他的主張合理，是沒有疑問的。他在指用希斯洛與丁黎良二人的見解以後，曾說：「可見此五權分立之主張非為個人個人之私見。」

三、五權憲法的精義與國民大會的職權

由上所述，可知五權憲法實係自三權分立啓發而來。這一點中山先生不否認。他說：「我所說的五權也非我杜撰的，就是將三權再加彈劾及考試兩權。所謂三權者，就是君權之行政、立法、裁判獨立起來，但中國自唐宋以來，便有分出君權而獨立之兩權，即彈劾考試是也。現在我們主張五權，本來即是現時所說的三權，不過三權是把考試權附在行政部分，彈劾權附在立法部分。我們現在將外國的規制和本國本有的規制融和起來，較為周備。」不但五權憲法係由三權分立啓發而來，而且二者所根據的原則也大致相同。三權分立的理論，孟德斯鳩說得最為清楚。他說每個政府都有立法、行政、與司法三種權力。前二者若集於一身，人民便無自由，因為握權者會制定專制的法律並用專制的方法予以執行。司法權如不與行政立法兩權分開，人民也無自由，因為它若與立法權合併，人民的自由便會受到武斷的控制，而若與行政權合併，法官便要有使用暴力與壓迫的行爲。假使這三種權力完全集於一身（一個人或一個團體），則一切將歸於消滅。凡法律許可的行爲，人人有權去做，這就是自由。但這種自由祇有在無濫用權力時始存在。欲使無濫用權力，必須以權力遏止權力。這種理論中山先生似乎是贊成的。他的自由觀念與孟德斯鳩所持的相同。他之所以主張五權憲法也是爲了保持自由與權

力的平衡。他說：「我們爲什麼實行五權憲法呢？要知道這個原因，便應該把幾千年以來政治學來看。政治學裏頭有兩個力量：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，好比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到內的。如果離心力過大，物體便到處飛散，沒有歸宿；向心力過大，物體便愈縮愈小，擠擠不單。總要兩力平衡，物體才能够保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府，束縛太過，便成了專制。」「兄弟們講的自由專制這兩個力量，是主張雙方平衡，不要各執一端，像物體的離心力與向心力互相保持平衡一樣。」

「政治上的憲法（當然包括五權憲法在內）就是支配人事的大機關，也是調和自由和專制的大機關。」此外他又在「中華民國建設之基礎」一文裏說：「三權分立憲政之精義，蓋機關分立爲立（三）、執（行）、審（判）而行，不致流於專制。」所謂不流於專制也正是五權憲法所要發生的作用。

中山先生雖然主張五權分立，但並非主張五權各不相涉。他說：「分立之中，仍相聯絡，不致孤立，無傷於統一。」又說：「政府替人民做事，要有五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工。」因此，五權也可以說是五種職務。這五種職務分屬於五個機關。這五個機關必須分工合作以發揮功能而造成一箇強有力的政府。關於這一點，他給了一個非常有趣的比喻。「五權憲法是根據於三民主義的思想，用來組織國家的。好像一個蜂窩一樣，全窩內的覓食、採花、看門等任務，都要所有的蜜蜂分別担任，各司其事。」

根據五權憲法而組織的中央政府包括的五院。每院掌握一種權力並盡一種職務。這五院的重要性顯然是不可的。中山先生歷次列舉五院時，最不多都是依以下的大序：行政院、立法院、司法院、考

試院、監察院。由此可知，他是以行政院爲最重要，立法院次之，其他各院又次之。關於各院長官產生的方法以及相互關係，他曾大略的指出。茲分別說明於後。

(一) 行政院 行政院是否像其他各院一樣的設置院長，他未說明，但他曾說過：「行政首領就是大總統。」「總統爲行政首長。」總統「組織行政院。」關於總統產生的方法，他有過兩種主張。在「自治制度乃建設之礎石」裏他說：「今此三千縣者各舉一代表，即用以開國民大會，得選舉大總統。」但在他後他又說：「由各縣人民投票選舉總統。」

(二) 立法院 在「五種憲法」演講裏，他說：「立法機關就是國會。」「五種憲法的立法人員就是國會議員。」立法院委員（稱爲「代表士」）由各縣人民投票選舉。」

(三) 司法院 司法院設院長一人，「由總統得立法院之同意而委任之。但不對總統立法院負責。」

(四) 考試院 也設院長一人，其產生方法與司法院長同。考試院成立以後，其職掌即在定「國民大會及五院職員與夫全國大小官吏」的資格。「爲人民之代表與受人民之委任者不但須經選舉，尤須經考試。」換言之，即須經考試院考試。

(五) 監察院 監察院設院長一人，也是「由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統立法院負責。」監察委員如何產生，未見說明。監察院的職掌是：向國民大會彈劾各院失職的人員。

以上五院「皆對於國民大會負責。」國民大會係由全國各縣各舉代表一人組成。代表的資格由考試院定之。國民大會的職權包括以下幾種：「專司憲法之修改及對裁公使之失職。」「監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。」「對於中央政府官員有選舉權、有罷免權，對於中央法律有制

制權、有複決權。』出席國民大會的代表失職時，可想而知的制裁方法是由大會自己制裁或由人民直接罷免。

四、五權憲法的功能與深奧

中山先生對於五權憲法所具功能的信心是很強的。他說：「五權憲法是兄弟創造的。五權憲法好像是一部大機器，大家想日行千里路，就乘坐自動車，想飛上天，就要駕飛機，想潛入海，就要乘潛水艇。如果要想治一個國家，就不能不用這個新機器的五權憲法。」他相信如果「實行五權憲法。」便可「把中國弄成一個富強的國家。」

五權憲法的理論是很深奧的。在研究西洋政治制度而對本國政治制度不甚熟悉的中國人士看來，或許一時不易了解。中山先生有好幾次曾指出這種情形。他說一九〇四年在紐約會和一位留學美國的法學家「談到五權憲法，他很贊成。後來他到耶路大學專攻法律，反疑惑起來，說：『這五權分立，各國的法律都沒有這樣辦法，恐怕不行。』這也奇怪，中國固有的法制，他到拋棄了。他起初很贊成，後來學了法律，反不贊成。足見他的思想為一方面所顛蔽。能融通了悟的實在難得。」在另一次他說的更為詳細。他說那位法學家「從耶路大學畢業之後……又到英國、法國、德國去考察各國的政治憲法。到辛亥革命成功的那一年，他回到中國。兄弟見了他，就問他說：『你從前很贊成我的五權憲法，近來研究了各國的憲法，有一些什麼心得呢？』他回覆我說：『五權憲法這個東西在各國都沒有見過，恐怕是不能行的。』兄弟聽了這話之後，就很以為奇怪，很不以為然。」他又說：「還有一位日本的法律博士，兄弟在南京政府的時候，請他做法律顧問，有許多關於法律的事情都是和他商

這。後來討實之後，兄弟亡命到東京，又遇見了這位博士。他還問兄弟說：「甚麼是叫做五權憲法呢？」兄弟就和他詳細講解，談了兩三個月的工夫，合計起來，總有二三十小時，後來他才明白了。在那個時候，兄弟便覺得這位法律博士還要我講這些時候，才能够明白，若是和一般普通人民討論，更是不知怎麼困難，難怪他們都是不贊了。」他於比較這兩位博士以後說，一位在「半通」時，「討論了兩個星期」很贊成五權憲法，到「大通」時，「反說各國沒有這個東西，」一位「研究了好幾個月的工夫」才明白，「可見五權憲法這個東西，想拿來實行，實在是很難的。」他提倡五權憲法十年，雖然「還是沒有什麼人懂得，」但他相信「實行起來，後來必博法學家大大的贊成。」「現在雖然沒有人懂得，年深日久，數百年或數千年以後將來總有實行的時候。」「英國的政治，到了孟德斯鳩出來，才贊成他，」五權憲法在未實行前，縱然很少人了解，迨至實行以後，中山先生相信必會有像孟德斯鳩那樣的人表示贊成。

五、結 論

五權憲法是中山先生很早既有的主張，其歷史之久可以與三民主義相比。它雖係由三權分立脫胎而來，但由於在行政，立法，與司法三權以外，他主張加上考試與監察兩權，所以我們不能否認他是一種新發明。它的特點不在權力之分立，而在「分立之中，仍相聯屬。」這五種權力分屬於五個不同的機關。設置這五個機關的目的是使其以合作的精而盡五種不同的職務，而非完全使其各以權力互相牽掣。中山先生對於以五種憲法為根據的中央政府如何組織，並未作詳盡的說明，因此我們實行五權憲法時，應該特別注意其精神，而不必拘泥形式。國民大會五權憲法上所占的地位相當重要，但我

憲政與憲法研究

們必須認清它能行使的權利不是直接民權而是間接民權。

憲政時期的國民大會

陳烈甫

五種憲法精華所在，爲權能劃分，其較近代西洋民治制度進步之點亦在此。如實施憲政，而權能無合理劃分，那祇有五種憲法之名，無五種憲法之實，結果運用困難，將驅憲政於危險的軌道上。避來議論憲政者，多集中注意於法治問題，人民權利保障問題（尤其是言論出版的自由權）。這些問題，自都是憲政根本，不實行法治，民權沒有保障（有限制的）憲政將徒存軀殼。然而實施憲政，原則問題固然重要，設計問題尤不可忽略，設計問題不合理解決，憲政的根本原則，就無從實現。本文討論國民大會，大抵是依於設計的觀點。

中國是廣土眾民的國家，直接民權只能行於小單位地方自治區，對於中央，或者除了選舉權的一部份（如選大總統）以外，其餘尚須得由民選的國民代表所組成的國民大會，代爲行使。所以國民大會的性質應該是代行人民政權，這一點可說沒有問題，過去曾有一部份政論者，不認清國民大會特質，硬想把西洋議會制度，套上國民大會的外衣，這種重外表輕實質的主張，其錯誤實甚顯然。

國民大會性質，是代行政權，這個問題解決之後，進一步問題，是政權的範圍如何？和怎樣才

能有有效的行使政權？例如外交財政諸權，是政權還是治權？擁有代表二三千名的龐大機關，能否有效的行使政權？如果不能，要不要減少國民代表的名額？國民大會隔幾年開會一次，有無徒擺虛名改備旁落的危險？補救之道，是年年開會呢？還是在閉會期間來一個國民委員會或議政會？

這些問題，不是偶然的，而互有連帶關係。比如說，政權限於選舉罷免創制複決，那麼國民大會人數多，幾年開會一次，並不就發生問題。如政權範圍廣及外交財政諸權，二三千人的國民大會，雖則濟濟多士，運用却困難多端。外交財政是政府經常事務，國民大會就非年年開會不可，而且會期要相當的長。不年年開會，在閉會期間設一個委員會或議政會，固然簡便得多，但是疊床架屋的缺點且不說，以國民大會代行政權，再以委員會或議政會代行國民大會職權，豈不是「中間接民權」？要解決這些問題，不能徒重理論，或偏於黨派之見；而要依於「道發啓示」，針對中國當前需要，旁考歐美政制發展，然後可以發現比較合理的解決方案。

一

政權範圍如何，起於對建國大綱第二十四條的解釋不同。「憲法頒布之後，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，有選舉撤銷免職，對於中央法律，有創制複決權」。對此條文作硬性解釋的，認為政權範圍，建國大綱規定，至為清楚，即選舉罷免創制複決權，此外是為治權，非政權。作彈性解釋的，則此條文應作兩段看法，注重國民大會行使的「中央統治權」，至於選舉創制罷免複決四權，其用意只「示例」，並不是說中央統治權祇限於此四者。除了對

道教解釋不同之外，更有理論之爭。主張大政權範圍者，認為外交財政諸值，於國家安危，人民禍福關係極鉅，豈有人民不使代表過問之理。西洋議會制度的發展，與預算權有密切關係，所謂「不出代議士不納稅」。故欲使國民大會不落空；非有財政外交之權不可，反對者則以國民大會，非議會可比，以議會之權如何如何，而避主國民大會亦應如是，實誤解國民大會性質，人民對中央不能親自行使政權，而由國民大會代行，是後者所行使的，乃人民政權，非謂政權的性質，因代行而有所變更。

自理論觀點，雙方所爭，固皆言之有理，持之有故，不過道個問題，非純理論問題，即牽涉到國民大會的組織問題。

三

組織問題，最主要的是國民代表名額問題。國父在中國革命史說：「俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會」。依此規定，不增不減，國民代表當有一千九百餘人。中國縣市，人口懸殊很大，一縣一人，自不公平。因此五五憲草第二十七條有「但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人增選代表一人」的補充規定。這樣再加上蒙古西藏和華僑代表，國民大會將是一個擁有三千人的龐大機關，超過英美約國會五六倍。三千名代表，來自全國四方及海外，濟濟一堂，確實修葺盛哉；不過運用上可就發生了重大問題。三千人的大機關，宜於表決，不便於討論，尤其是要討論複雜的外交財政問題。議事既難進行，自然缺乏活氣，唯唯否否，旅進旅退，最後難免變成有名無實的機關。為運用便利計，主權提名額者頗不乏人。的確，為實際運用着想五六百人的

國民大會，自勝於二三千個人。唯是中國是一個泱泱大國地大民衆，歷的歷史非常悠久，減少國民代表名額，每數縣合選一人，結果這一縣的選民，不曉得那一縣候選人，參政興趣必減。如一縣各有一候選人，又難免縣與縣爭，大縣壓倒小縣。國民代表一面表達人民意響，而一面傳達政府意旨的效能，亦必大爲減損，於多數人民尙缺少政治意識的中國，這種缺點，尤其顯著。

四

由國民代表名額問題，連帶的引起會期間問題。二三千代表，年年開會，浪費很大，以故五五憲草規定每三年召集一次。三年召集一次，開會時期短，閉會時期長，行使政權云云，豈不陷於落空。所以在五五憲草起草的時候，主張在閉會期間設立一個國民委員會或籌政會（由國民大會選舉）代行國民大會大部權的論調，頗爲盛行。其理由或主「政權不中斷說」，即在國民大會閉會期間，仍有行政權機關，可不至於中斷。或主「聯繫五院說」，其職能相當於訓政時期的國民政府委員會。或主「代行間接政權說」，以國民大會本身行使選舉罷免制制複決等「直接民權」。由閉會期間設立的國民大會委員會行使外交財政戒嚴大赦不信任等「間接民權」。

以上諸說，細察之皆無可取，國民大會代表人民政權，實無權轉授其代表權於較小的機關。國民委員會一面行使政權，一面干涉治權，政權治權混淆，當然積弊不消，磨擦鬭爭之局，將難倖免。是豈但減損政府之「能」，抑亦非發揚民權之道，立法院與國民委員會同爲國民大會所選舉，前者行使治權，後者行使政權其間界限，未免勉強。如謂聯繫五院，尙有其他合法可行方法，固無須借重國民

五

由上所達，國民大會在制度上與效用，是不很容易解決的問題。但難如此，國民大會在五種憲法中，所處地位，極為重要，不謀較合理的解決，將影響整個五種憲法制度的施行。原來政治制度，是絕對不是絕對的，應作多邊的看法，而不可只斤斤於一個點，一條綫。說如何如何，可以百利而無一弊，乃欺人之說。所以要解決國民大會制度，只有採取「比較」的看法。

時論對於解決國民大會制度大抵有兩派主張：一派主張減少名額五六百名，年年開會；另一派主張在國民大會閉會期間，設立一個代行職權的委員會或議政會。這兩種主張，有一共同缺點，就是只注重運用便利，而忽略國民大會的特質和精神，其不可行可參閱別文而明。

作者認為解決國民大會制度，比較合理方法，為儘量保持國民大會的特質和精神，並提高立法院地位，以補國民大會所不及。國民代表應該每縣一人（大縣市的加）選除了發揚民權而外，還有培養人民總政精神的重大政治教育作用。國民代表名額，既有二三千人之多，如年年開會，浪費多端，實得不償失。設以三年開會一次，相隔時間過久，改為二年開會一次，自無不可。外交財政諸權，或內容複雜，或性質專門，或貴在時機，由國民大會逕自行使，難免事倍功半，因此政權範圍，自以四種及五種權為限。憲政時期立法委員由國民大會依地域人口比例選舉，最好加上三分之一或四分之一。職業團體選舉的立法委員，俾成為行使立法權的有力機關。現代政治，專門性甚為顯著，非復如一百年

前，人人可以勝任愉快。立法委員爲國民大會所選，其水準一定較國民代表爲高，且名額不多，運用便利，付以外交財政之權，可收事半功倍之效。立法院與其他四院，同爲行使治權機關，同向國民大會負責。國民大會既產生立法院，又有監督之權，那麼外交財政諸權，由立法院行使，並無損國民大會的地位。

五五憲草國民大會章之研討

郭雁翎

中華民國之建立，係以國父遺教爲準繩。此點五五憲草之前言已說明。國民大會之組織與選舉大綱，民主義及國父講稿爲根據，乃創作而非因襲。較之各國國會，則國民大會有以下之特質：

國父發明政治上有政權與治權之分別，而國民大會係行使政權的機關。如議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及彈劾、懲戒，因屬治權範圍，則分別授與立法、監察兩院行使之。就此點言，國民大會不同於任何國家之國會。各國國會之議員通常爲數百人。蘇聯蘇聯埃代表大會之代表當爲一千五百以上，會達二千以上（一九三五年第七次大會代表總數二千二百名）。然國民大會之代表數目猶有過之。蓋建國大綱第十四條規定：「每縣……得選國民代表一名，以組織代表會參預中央政事。」全國已有二千餘縣，加以中央政府應出處之人員，總數約爲三千左右。集三千人於一堂，會議進行自有多端困難此不可不顧慮者。

各國國會多爲最高政治權力機關。國民大會爲行使政權之機關，而非行使治權之機關，故理論上並非最高權力機關。就實際言，立法院議決宣戰媾和等案，送請總統公佈執行。國民大會並非常設，無法表示其意見。立法院與總統亦不必諮詢國民大會有何意見。惟國民大會以立法院或總統有何不當，本僅能以復決、預免權去糾正，而不能取消政府以往之行為。

五五憲草國民大會章自二十七條至三十五條，共九條。茲就條文依序論列之。

第三十七條國民代表之選舉，係分縣市區域選舉制，此大可商榷。我國是，各縣之人才可以獲選，一省之人有可以脫法因緣者，其中央及省之人才不能歸縣者，遂無獲選之機會。如此選出之代表，似難能包括全國之優秀分子。再者，省選舉已成爲政治潮流，竟以工業進步，政府各項措施，皆與產業相輔，必須藉藉其選舉之利，而後行政方能盡利。如蘇聯之蘇社及意大利之報之議會係採取職業選舉制。又如德國之經濟會議，捷克之經濟諮詢會議，法國之經濟會議補助地城選舉制者，我國國民代表之選舉，完全採視職業選舉，宜有妥安。國民大會代表選舉法已。若業選舉，而縣參議會之選舉亦可入職業代表，則國民大會中應增加職業代表可無疑。

我國國外僑民甚多，宜設法西國亦大。選法能切僑民應選出代表，俾得稱贊。

第二十八條國民代表之選舉，普通、平等、直接、無記名方法，如此民權方可皆得。似無所批評。惟我國文盲約佔國民半數以上，亦有略識文字而不能執筆者。此種直接無記名（即記名各）選舉方法，不能填寫選舉票者勢不能行使之。吾探聞擬或舉手選舉制，凡種種均表現國民的自由意志。如何變而爲實際參加選舉者能留遺增多，將來根據憲法制定選舉法時應加注意。

第二十九條規定國民代表選舉者及被選舉者之資格，除年齡外，不受性別、職業、住所之限制。於此有一問題，即年齡二十七歲之文盲，實際不能填寫選舉票。其選舉票應否發給，如不發，有違憲之嫌。如分發，則投票前後，增加甚多之操縱機會。此亦當注意者。

第三十條規定代表之任期及其得免之例，大會開會時間若短，代表之任期宜短。六年尚屬適當。各國派免議員，尚少其例。惟 國父提倡民權，建國大綱第九條說明一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接選舉官員之權。國民代表之可以得免，爲當然之引申。惟有當注意者，近世政

治學有否讓議員之區域代表性，謂雖自地方選出，乃應以國家利益爲前提者。今規定國民代表得由原選舉區罷免，是否有促國民代表重視地方利益之弊。又國民代表既經全縣市人民選出，倘輕易罷免，徒增紛擾，是皆將來根據憲法制定罷免法時所當注意者。

第三十一條規定國民大會之會期，召集及開會地點。惟會期有待商討。古人云君子三年不爲禮，禮不壞。近世政治經濟演進更速，國民大會三年召集一次，國民代表平時於國政既多隔膜，開會時亦難儘量了解，吾國輪員遼闊，而國民代表非有給職，每年一會亦所難能。謂宜每兩年召集一次。蘇聯國境與吾相若，其蘇維埃代表大會每兩年召集一次，似可仿效。

國民大會閉會期間應否設駐會機關，是爲時論之集中點。惟「治權」既由總統及五院行使，國民大會倘有常設機關，轉有干涉治權行使之弊，中央宣傳部長葉楚傖先生論之已詳，不贅。

第三十二條規定國民大會之職權，大致如建國大綱第二四條，惟增加修改憲法之權。國民大會因其出席人之多會期之短（三年一次，每次一至二月）自身不便利行使較多職權。有選舉、罷免、創制、複決四權，已甚充裕。司法、考試兩院長雖經總統任命，國民大會得以罷免之，尤見制衡之妙。創制複決法律，似祇能及於原則，詳細條文仍待立法院完成。蘇聯蘇維埃代表大會依法有最高之權，如修改聯盟憲法，認可國際條約，選舉中央執行委員，通過預算，准許新邦加入等等，其憲法上之權力超過國民大會。但就事實而言，則除選舉中央委員外，大會權力祇限於接受中央執行委員會所擬就成議，聽取數大政府與風之報告，響應共產黨最高幹部決定之政策而已。蘇聯蘇維埃代表共產黨員佔多數，有凌遲百分之七十四，可證明代表大會與政府之一致，然代表大會實際所能行使之職權不過如此，蓋亦因其代表數目過多及會期日短（每二年召集一次，會期十日）之故也。此條末項：「憲法賦予

之其他權限，如無甚重要，可予刪除。

第三十三條對國民代表之保障，理所當然。

第三十五條有關國民大會組織，代表選舉及職權行使程序之種類法律，應由立法院預先擬就，提經國民大會復決。

五權政府制釋難

汪振國

邇來討論五五章者，對憲法中之政府制度，常有巽難意見之提出，并有進而主張加以修正者。國民參政會之憲政期成會，並曾提出具體修正案，近來各地之憲政問題座談會，也常見到懷疑五權政制之言論。茲以客觀之態度，從理論與事實上，一釋五權政府制之優越性，以就正於海內賢者。

我們知道政治上有兩個問題，為歷來公法學者所爭論不決的，一個是人民與政府的關係如何調和的問題，一個是政府的職權如何合理分配問題。因為這兩個問題，從未有根本解決的辦法，於是在學說上及制度上，發生了許多紛歧錯綜的現象，使人愈研究愈感覺眩惑。作者以前在學校中研讀政治哲學和比較政府的時候，就有這樣感覺，但是自從讀過了三民主義和五權憲法，對 國父的願能重分學說深切的研究以後，這種眩惑乃不期而解。

現在個人主義或放任主義的許多學者，如克洛德特金、托爾斯太、西蒙、傅利曼、密爾、洪保德、斯賓塞爾諸人，莫不認為政府與人民是處於對立的地位的，人民與政府之關係絕少調和之可能，縱不能根本取消政府之組織，至少亦應嚴格限制政府活動的範圍，期以減少其惡害。這些個人主義派的學者，所以主張嚴格限制政府職權的由來，第一個原因，是因為他們過分重視個人的自由，忽視了自由的社會性。另外一個原因，就是因為想不出妥善的方法，以控制政府。調和政府與人民的關係，因而主張取消政府的組織，或嚴格限制政府活動之範圍。惟自虛華革命以後，人類社會之一切形態，都起

了極大的變化，這種思想放注重憲政的學說，已不復為現代學者所重視，于涉主義或社會主義的思想，已在國社放任主義，同時各國實際建設，無論其政府組織的形式如何，莫不向憲政政府機構之途邁進。故今日之公法學者，已不復斤斤於政府機構應否加以限制之爭，而是研究政府機構擴張以後，如何加以控制，使其不至濫用權力的問題。不過這種研究，迄未能獲得滿意之結果。在採用議會政府制的國家，其目的在由人民選舉代表，由人民代表以控制政府，然而因為未能根本認識人民權與政府權性質之區分，政權與治權混淆之結果，不是演成如法國的議會專橫，即造成似美國的內閣專制。又有些學者，乃想借以分權的原則與制衡的方法，使立法司法行政三種大權，分隸互制，美國就是採用這種學說的國家，但結果不是因此陷政府於齟齬，即易造成總統的專斷，且使整個之政府中，找不出責任的核心，所以對於這個問題，仍想不出妥善的辦法，有解決辦法的，實從一國文體能學說和五種制度結。茲就現代國家之幾種重要的政府制度，與五種制作一比較，以說明五種制之優越性，並證明中國之憲政建設，不是移植歐美的制度，而是要建設一個超越歐美的民治國家。

一、現代國家最主要而最普遍的一種政府制度，是議會政府制，或稱內閣政府制，或稱責任政府制，這種制度的最大特色，是行政與立法密切聯合，這種制度，是學源於英國，且亦以英國運用得最為成功，所有內閣制的優點，在英國都有充份之最大優點，第一是行政與立法的協調合作，不但組成內閣的政府人員，都佔有議會的議席，而且內閣的政策與議會必須是一致，如果議會內閣的意見發生了分歧，不是內閣辭職，就是議會改選，故在此制度之下，決不會有議論紛歧，結實不定的弊。第二個最大的優點，是責任專一，此亦為內閣制重要特色之一，內閣直接對國會負責，間接對選民負責，內閣在執行其任務時，絕不至受任何機關的牽制，如議會對內閣之行為有所不滿，而內閣自信其措

權，政府集政權於一身，所謂民主政治者，已僅有其名矣。至內閣制之第三種優點，所謂富有彈性，但吾人可以想像，國家一旦遭遇非常事態，既處現在內閣之不能勝任，而勢必於事態緊急之時，改組政府，其張惶危險，為何如？法國的內閣制，其議會解散權，因為一八七七年麥克馬洪一度行使，失敗以後，即廢而不用，固然是以矯正內閣專制的缺點，然結果，因議會職權過份擴張，質問權任職行使，有時竟至以極預備的問題倒閣，政府之行動，在在受其牽掣，而無法施展，內閣的議員，無異變成國會之屬吏，毫無實權可言。此種情形，不但減低政治上之效率，抑且影響國家之大局，此次歐戰，德國之強兵已壓境，而國會之議論尙未定，尤足資為股肱，內閣制已經是比較合理的一種制度，為什麼還會發生這些流弊呢？其根本原因，即在政府權與人民權未能對分，政府權擴張的結果使人人民權的領域，如英國之國會解散權的行使，議會權擴張的結果，又侵入了政府權的範圍，如法國議會質問權之行使，所以內閣政府制，雖然有其不可否認之優點，卒因政權治權之未能區分，仍不免流弊叢生。

由第二種比較智頭的政府制度，是總統制，此制之特點，是行政與立法的分離，而且互相對抗。總統素但為名義上的行政元首，而且也是其對行政元首，可以自由行使憲法所賦予的大權，不受立法部的牽制，總統及其閣僚的六切行政行為，均不對議會負責，此制最大的優點，第一在使有天才的政治家，可以在其任期以內，盡量發揮其抱負，無庸顧及議會或選民之意旨，因為在其任期以內，總統縱與議會或選民之意見相左，議會與選民亦無法罷免之，我們看美國在世界的奇崛超邁時期，羅斯福總統，均能於二次連任中，領導其國家安渡難關，三次連任，更見其發揮雄邁的才略，衝破了太平洋大而兩洋的惡浪殘濤，羅氏固為美國歷屆總統中所不多見的人物，然也只有美國政府制度，機能

容許天才政治家雄略的發揮。此即第二種優點，在總統制之下，議會是對總統而獨立的不受總統的操縱，所以議員們得安心從事立法的工作。第三種優點，國務員們，因為不須出席議會，又無隨時傾閣的恐慌，故得安心推行其已定的政策，不過總統制，雖具備如上的優點，然其缺陷亦至多，舉其大者：總統與議會，既同係由選民產生，在其任期之中議會與選民均無法加以監督，如總統利用其憲法上大權而流於專橫，亦無法使其去位，或遇總統庸劣而不稱職，亦無法於任期屆滿前另行改選，這是總統制第一個缺點。在此種制度之下，因立法與行政制衡的結果，如非大有為的政治家在位，則常陷政府於滯弱無能的狀態，這是總統制第二個缺點。此制之下，在整個的政府機構中，找不着一個責任中心，就如羅威爾所說：「凡權力由若干機關分担行使，或潛設於許多委員會中的國家，其責任何在，便不可捉摸，人人都可卸責，責任何在，也許成爲捉迷藏一樣」。這是總統制第三個缺點。在此制之下，總統與其閣僚均缺乏制衡之權，致立法部之法案，無法吸收行政部之行政經驗，一切法律，常與實際之情況不相合，這是總統制第四個缺點，立法權既爲總統所不能過問，一段政策之推行，苟與各部與行政部不能和諧一致時，即發生許多無謂的爭論和糾紛，非貽誤事機，即減低效率，此其第五個缺點。總統制爲什麼會發生這種缺點呢？也就是因爲忽視了權能區分的原則。因爲權能未加區分，權力的分配無論如何不能求得均衡，權力不均衡一切流弊與缺點即因以發生。

此外還有蘇聯和瑞士的委員制，雖多優點，缺點亦多，擬不再引證，惟就以上兩種制度與五權政府間作一比較，我們即不難認識權能區分學說之價值，與五種政制之優越。國父說：「政治發展有兩種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，正如物理學有離心力和向心力一樣，離心力是要把物體裏頭份子離開向外的，向心力是要把物體裏頭份子吸收向內的，如果

隨心力增大，鉅物感到空虛，沒有倚靠，向心力增大，鉅物便愈趨愈小，不終折不衰，總要兩力平衡，鉅物隨才而後持平衡的狀態，政治與頭的自由對過，便成了無政府，束縛太過，便成了專制，兄弟所講的自衛之國專制這個力，是主張雙方平衡，不要各走極端，像物體的向心力和向心力互相保持平衡一樣，如某物體是沒有離心力，或者是只有向心力，這是不能保持平衡的，總要兩力相等，兩方調和，它能夠拿萬物均得其平，成現在宇宙的安全現象。一蒲律士也說，人類有兩種天性，即向心力和離心力，因為有離心力，不得不要求自由，因為有向心力，不得不聚集體的社會生活，因為需要集體的社會生活，因而產生對體的權力統制，但怎樣使這兩種力均得平衡，不但蒲律士未指出，歷來的政治學家亦無十大指出。權能分配的學說，在這一點上，可以說是公法學上空前的貢獻，所以 爾父說：「我們革命主張實行民權，對於這個高論，我想到了一個解決的方法，我的解決方法，是世界上學界第一次的發明。」政治上離心力和向心力保持平衡，政府的權力無論如何強大，絕不會流於專制，有了這個發明，我們不但不限制政府活動的範圍，而且要盡可能擴張其權，以建立一個萬能的政府，才能適應現代國家需要，對於權能區分的道理，並沒由已講得非常透闢，此處無庸吾人再加辯述，我們且看這種的學說，引用到政府的制度中，是如何的避免了一黨政府制度的流弊，而發揮了政治最大的效能。

五權政府制，就是根據權能區分的學說而設計的一種完善的政府制度，我們權且以五五憲草為模範，在五權政府制之下，總統副總統，立法院院長副院長，監察院院長副院長等重要首長，都是由代表選民的國民大會選舉，故人民代表機關與政府，因而保有親切之聯繫，惟有內閣制互相調劑之長，尚無憲法實行行政立法司法分權之短，同時因為國民大會，對政府各院首長享有彈劾之權，而政府對國

民大會并無解散之權，故人民代表機關，雖與政府保持協調和諧之關係，仍不至如內閣制的英國，議會完全失去了監督政府的作用，不過國民大會對政府監督權之行使，却有一定之分際，政府首長，除因違法失職而被罷免外，在其任期以內，可不至隨時受國民大會之牽制，是惟有總統制之長，而并無似法國議會專橫之短。在五權制之下，政府權與人民權既有分際，自無權責混淆之弊，是其有責任內閣制之長，而無總統制責任不明之短。在五權制之下重要之特徵，即在權能區分，使政府之領袖，無論在平時或戰時，都為國內之第一政治家，制度上既隨時誘導賢者在位，能者在職，故縱遇事故，均能適應事機，而無臨時張惶改組之弊。在五權制之下，政府首長，既各有一定之任期，而國民大會之監督，復有合理之制限，故可以容許天才政治家雄辯之發揮，自遠有罷免權之箝制，故縱遇野心家，亦無法逞其專橫，還正如開駛汽車一樣，馬力雖加大，但因機輪之牽制，絕不虞其越軌，是惟有總統制之長而并無總統制之短，在五權制之下，立法權經常由政府行使，故可以適應事機，切合需要，無美國議會立法延緩隔障之弊，而有英國委員立法迅速敏捷之長，同時國民大會，仍保有制制複決之權，足以防止政府立法權不正當之行使，由此我們可以知道，內閣制與總統制所有的優點，五權政府制都具備，總統制與內閣制所有的缺點，五權政府制都能避免，而且以權能區分的原理，解決了政治上最大的難題，於此吾人可知五權政府制之精深週密，過來討論五五憲草者，不乏人主張於國民大會閉會期間，設立常設委員會，或議政會，代表國民大會行使政權，並於四種政權之中，增加質問權或不信任投票權，及預算決算宣戰媾和等議決權，藉以限制削弱政府之權能，實係囿於英美政制之傳統觀念，未能體認，權能區分學說之奧義與五權制度之真諦。

蘇東興靈法研究

三五八

論五權憲法下之總統

許聞淵

自十九世紀中葉法孟德新構獨立行政司法三權分立以後，政治理論中，遂有分權之說。理論演成事實，美利堅獨立革命告成，十三州代表集議於華列代爾斐亞，建立美國，實行三權分立。由人民選舉國會議員，現立法，由人民選舉總統主持行政，次則體亦不相隸屬，至於司法，雖法官之任命，由總統為之，總統之選用法官，惟專歷歷是視，初不以黨派關係定其進退，且裁判獨立，無論總統議員，均絕無干預之權，於是孟氏所想像尋求之三權分立，乃竟實現。

原來孟氏之為此說，乃得於當時法屬四君權專制，民治落後，而回顧英倫三島，巴列門與君主並行，而君主之於法院，又未許任意左右，英國人民，既可藉代議院以創立其所樂於承受之法律，又得免乎君主之橫加罪罰其身，民治發達，非法可比，而推究其根由，固無非立法司法與行政並立，不支牽制，斯民權乃得保障，因自訂三權，益欲法人之知所措鑑也。

孟氏此說，後世學者，頗多批判。或謂當時英國政局，議會領導，行政立法司法並未分立，固無論矣；或謂三權根本不宜分立，分立則制衡之利未見，而掣肘曠局之弊可虞，固無論矣；又或者謂司法乃適用法律之作用，與行政之執行法律同一性質，不可區別，從法律言，祇有制立法權之立法與執行法律之行政之二者，不聞有三，此又無論矣。總理孫先生異軍突起，改孟氏三權而為五種，並制導政權治權與夫權能之說，以補其不足。蓋意謂國家主權，屬於人民，故曰人民有權，但人民不能人

人爲政者必選其能者組織政府，主持政事，故政府有能；政府之政事有五，行政立法司法而外，加以考試監察，此五者從其行使之權力而言，又曰治權，所以別於人民之選舉、罷免、創制、複決之四種政權；政權屬於人民，治權屬於政府，此二種五種憲法之根本理論，而與英美之所謂三權分立權能無別政權與治權相提並論者，殊有不同，是故必明乎此而後可以了解五權憲法，亦必明乎此而後可以研究五權憲法下之總統。

第一、五種憲法下之總統，係五種治權之綜合體。何以言之，行政、立法、司法、考試、監察，既係治權，以隨其所「能」爲主，但恐其不能充分發揮，且懼乎專斷橫暴，而必須相互制衡焉。故五種憲法立法行政司法考試監察之分，事是分工，並非分立，但分工必循賴於合作，總統者，卽五種治權之合作也。

第二、總統應視爲政權與治權之調節器。無論何種政體之國家，其元首代表國家。凡事遇有非人民或政府所能相當而必須以國家之名義行使者，元首有行使之權；英之君主，美之總統，蘇之人民委員會委員長，無不如此。我國將來實施五種憲法，國民大會代表人民而爲政權機關，以五種合組而成之政府，係屬治權機關，遇有必須以國家之名義行使而非政權治權某一方面之事，唯有總統可以國家之名義以行使之，是調節器之第一種意義也。次之，分權國家如美，立法與行政並立，如其發生衝突，別無其他機構可以調處，此在英國，立法領導行政，從另一面說，亦可謂之立法行政打成一片，其情形則不然。如有衝突，君主可以超然之身，根據民權而爲形式上之處理。五種憲法，固非立法領導行政亦非立法行政打成一片，而係政權與治權，是治權不能與政權發生抵觸，但濟通調和，亦不能無一比較尊嚴而超然之機構承以任之，此則總統之爲調節器第二意義也。何況國民大會代表，每無

市至少一人，全國二千餘縣市，即二千餘代表，加之蒙古西藏以及僑胞之代表，將來總數將達三千左右。人數既多，會議非易，即以憲章規定三年一會，會期以一個月為準，試問以如此人衆而會短期之一會，欲其行能避惡絕免之權，已屬不易，則請視決，更其爲難，如何以言督導。於是有人主張國民大會於閉會時，設一常道機構，爲之代表，不知政權之行使，於人作去取之決定，於事爲可否之提示，皆在乎其大端，若立有專人，必將過事苛細，不似政權之行使，似非法之善者，又有以在張聞天時，以立法監察權歸國民大會任事，夫此類以英國之國會親立法監察兩權，非五權憲法類可擬也。五權憲法之所可能者，惟總統與國民大會閉會時，一面以政府首長，綜負治國家之責，一面以國家元首，代行將導政府之權，惟政權治權之別，得有制約，其爲宜矣。此亦理之當然。

如此憲法，或謂將謂總統之權，不應過大，不知特字合日，各國政府之職權，無不日益增進，一則以省權時代已過去，個人主義自由主義已不適用，而國會政府，直接間接，無不羣衆起而組織，歸人民謀福利，亦必消極防範其活動，乃積極鼓勵其工作，若如國權競爭，政府爲全國力量會萃之所，政府積極擴大國家所會萃之力更愈盛。英美政治，皆以行政三分代表政府，英之內閣，美之總統，近代權力之膨脹，爲前代所未見。美私人工廠有不受政府調度時，總統得下令收爲國有，英首相出國會時即國元首，而定憲法政計，可不先得國會同意，僅於事後作一尋常之報告，此皆從前所不許可者。若曰戰時行政固當如此，而戰後復與平時建設，何獨不置政府多負責，多做事情，逆料將來雖英美之行政府長，必將成種種，況我中樞，如何充實權，如何發展民生，如何整頓此輩官僚，更非有一強有力之政府不可。更非有一強有力之總統爲元首不可。且總統選舉案，現雖由國民大會須受論議政體變革，換憲法，即有政權機構爲之約束，爲之引導，可無慮其職權之過大。

二、區別五種憲法下之總統，而當何如？

一、依權憲法下之總統，在形式上為國家元首，代表國家，在實質上，以政府首長，綜攬治權，但其綜攬治權也，一面對國民大會負責，一面有五院為之實際工作，夫此看似矛盾，實則可以獲之和協無別條舉如下：

一、總統由國民大會選舉，國民大會確有罷免總統之權；

二、總統對國民大會負責；

三、總統對內對外代表國家；

四、總統似綜攬治權之概體，在國民大會閉會時，代行啓事之權；

五、五院首長及立法監察兩院委員，皆由總統選出加借候選人，請由國民大會選定之，是項人員

罷免，除國民大會非常行為之外，總統得提出請求罷免之案；

六、五院完全行使治權，是為五種治權之最高機關，在國民大會閉會時，均向總統負責；

七、總統不直接行使治權；

八、總統對兩院似比制之問題，負處理之責。今之舉者，好推於所謂內閣制總統制或委員會制之理

論而討論此一問題，其實五種憲法，既不盡同於英美蘇之憲法，五種憲法下之總統，亦常有

其特點，既須其適合時宜，適應民情，又辦法本身，調劑得當，即可行之勿礙。因就淺見所

談，粗述如上。

憲政時期省之地位與性質問題

李雄

總理所謂「地方」一名詞，其語義如何，論者不一。輕爲地方固無議矣，惟省究爲地方之一級乎？抑爲中央之分部乎？又省究爲自治體乎？抑爲行政區乎？此學者所爭持未決之問題也。竊見以爲欲解決此問題，當於總理遺教中求之，倘然西洋學說之成見以事推求，未免囿於舊習之弊。總理之政治學說根本與西洋不同，故其所主張之行政制度，亦當與西洋學者之所主張異其見地，此不可不知者也。

依據總理遺教之所指示，省當爲地方之一級。按建國大綱第十八條規定：「憲政時期，省長由國民代表會選舉」；又第十七條規定：「中央與省之權限，採均權制度……不僭於中央集權，或地方分權」；倘省爲中央之分部，而非地方之一級，則省長當由中央直接任命，何必由國民代表會選舉？其所以規定由國民代表會選舉者，正以省爲地方之一級耳。又總理主張「中央與地方採均權制度」，其所謂地方實指省而言，絕不能曲解爲縣。倘省爲中央之分部，而非地方之一級，則惟有奉行中央法令而已，無所謂均權之制度；且省之職權即中央之職權，絕不能劃分，其所以劃分中央與省之職權

者，亦正以省爲地方之一統也。

至於憲法爲自治精神爲何，則說見又以爲實事求是性質。他國大約第十六條規定「自治」之實施，開始時期，國民代表會得選舉省長爲本省自治之監督；至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。由本條之上半段觀之，省長由國民代表會選舉，而非由中央委派，可見省之性質非純粹之行政體，而實含有「自治體」之意味，或與「縣長民選」同一看法。又按「總理於民國十一年作『中華民族建設之基礎』一文時，頗有廢除省制之意，故主張「分縣自治」，「縣制縣應以成一體」；並謂：「此時省制即存，而爲省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務；一方則爲各縣自治之監督。」蓋此論，蓋理之心與史，養之一經，所以職成，雖令在在，亦當異度，且必爲中央行政分節，而不能爲地方自治阻礙；故省長當受中央政府之委任，而不能由人民選舉。復因「分縣自治」以「縣與縣聯以成一體」故省長之地方，僅爲「各縣自治之監督，而省之本非自治體，故不能稱爲『本省自治』之監督。然至民國十五年制定建國大綱時，則已明白承認省制之存在，且規定省爲地方之一級，得與中央實行「均權」而治，故大綱第十六條，一面規定省長由國民代表會選舉，一面規定省長爲「本省自治」之監督。且「中華民國建設之基礎」一文中，明白規定省長首須由中央政府委任，然後變爲各省縣自治之監督，而建國大綱中則明白規定省長首須由國民代表會選舉，爲「本省自治」之監督，然後受中央之指揮，以處理該省內之國家行政。（所謂「受中央之指揮」與所謂「受中央政府之委任」者不同，不可不辨。）復按「制定建國大綱宣言」中有云：「先以縣爲自治之單位，……然後進而充之以省制，……然後進而充之以國家行政。」然未嘗否認「先爲自治之團體」；惟其實施程序，則當「先以縣自治爲之單位」，「然後進而充之，以及於省」耳。

復自建國大綱第十六條之下半年段觀之，則省又含有「行政體」之性質，而非單純之自治體。要觀於該省內「國家行政」，省長應受中央之指揮，其性質與所謂「委辦事項」者又有不同；「指揮」與「監督」均有「統屬」之關係，至為明顯。故省長對於本省自治之事務處於監督之地位，而對於省內國家行政，則當受中央之指揮，其性質實兼「自治體」與「行政體」兩者，而非單純之一種體制也。

更自建國大綱第十七條觀之，亦可說明省之性質兼有「自治體」與「行政體」兩端：蓋自治體制度之「凡事務有全國一致之性質者」而言，則省為地方行政區域；即關於該省內國家行政，應受中央之指揮，而不能與中央均權而治。但自其「因地制宜之性質者」而言，則省為地方自治區域；即關於該省內自治事務，省長應有獨立監督之權，不受中央之指揮，故中央與省應採「均權制度」。蓋所謂「省內之國家行政」，即「凡事務有全國一致之性質者」，其權自應「劃歸中央」，而受中央之指揮，故省為「行政體」；至於省內之自治事務，則為「因地制宜之性質」，其權自應「劃歸地方」，而由省長自為監督，故省為「自治體」。（省為自治體，省長為自治監督；省長一面為自治監督，一面又為執行中央法令之行政長官，故省之性質兼有兩者，而非單純之一種體制。）由此觀之，所謂均權制度者，乃指中央與省關於「因地制宜」之事務，作科學之權劃分，而非中央與省之職權劃分；蓋中央為單純之行政體，稱為單純之自治體，其職權極為分明，自無所謂「均權」之劃分也。吾人倘能明瞭 總理之「科學的分權法」，不拘於中央與地方之區域成見，則省之一致，同時為自治體與行政體，亦自無疑，不必求其單純。且必省之性質兼有自治體與行政體兩者，始能確收「立於中央與縣之間，以收聯絡之效」也。倘更能明瞭 總理之政治原理，與西洋學者之所謂政治原理根本不同，則 總理所主張之行政制度亦當與西洋學者之所主張，不能相提並論。故謂省既為自治體即不能同時為

行政體，或既爲行政體，即不能同時爲自治體；此說值以西洋學者之學說爲依據，固不爲無見。然能繼對信率，總理之學說，不爲西洋學者之學說所拘回，則省之一教，同時爲自治體與行政體，又何傷乎。

憲政實施後之省制

鄭彥棻

憲政實施後的省制應該是怎樣的？這是憲政問題中最值得研究的一個問題。對於這個問題的意見，大家似乎還不一致，仍值得我們詳加研討。

關於這個問題的解決，無疑地我們應當以總理遺教為依據。而在總理遺教和本黨政綱政策與歷次宣言中，對這問題也屢有明確的指示。尤其是左列三點：

(一)「於國分立一中夫支府以達其成，於各省立自治政府以安分理」。(紀元前十二年總理在香港致港督書)

(二)「國家船員遼闊，各省自有其風氣所宜，藉此清廷強以中央集權之法律行之，以遂其獨立之術。今則各省聯合互謀自治，此後行政期於中央政府與各省之間調劑得宜，大約既強，條目自舉，是曰：內政統一」。(民國元年總理就臨時大總統職宣言)

(三)「各省真正自治之實現，必在全國國民革命勝利之後」。(民國十三年本黨第一次全國代表大會宣言)

(四)「各省人民得自定憲法，選舉省長。但省憲不得與國憲相抵觸，省長一方面為本省自治之監督，一方面受中央之指揮，以辦理國家行政事務」。(民國十三年本黨政綱對內政策第二條)

(五)「先以縣為自治單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以培植人民權力之基礎，然後擴而

充之，以及於省，如是則所謂自治爲真正之人民自治」。(民國十三年制定建國大綱宣言)

(六)「凡一省多數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」。(民國十三年建國大綱第十六條)

(七)「對內政策，在劃分中央與省之權限，使國家統一與省自治，各盡其發展而不相妨礙」。(民國十三年 總理北上宣言)

在這些重要的文獻中，關於省制的主張，雖然隨時勢的轉移，在細微的地方頗有出入之處。但根本的原則，却始終如一。就是憲政實施後的省，應該是一個地方自治團體。這可以說是本黨五十年來一貫的主張。

不過本黨所主張的省爲地方自治團體，是以縣自治爲其基礎的。所以省自治的成立，一定要在省內多數縣自治完成之後。而且所謂省自治和聯邦制的邦絕不相同。設現在民權主義第四講義及本黨第一次全國代表大會宣言中，對當時一般野心軍閥政府所標榜的聯省自治，就愈痛加斥駁。還有最重要的一點，就是本黨所主張的地方自治，是以縣爲自治單位的。一致自治事務，原則上，都以縣級單位來辦理。省則是上級自治團體，它最主要的任務是在監督、指揮、和統籌省內各自自治事務的進行。所以省自治團體的性質，不但和聯邦制的邦不同，就是和自治單位的縣也有很明顯的分別。

所以憲政實施後，省的事務主要的監督縣地方自治。但並不僅僅是監督縣地方自治，建國大綱第十七條說：「中央與省長均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央。有因地適宜之性質者，劃歸地方」。而劃歸地方的自治事務，也應該適用均權的原則。有全省一致性質的事務，劃歸省，有因縣適宜性質的事務，劃歸縣。這才能充分發揮均權制度的精神。不過，因爲自治事務既既原來是

宜於因地制宜，自然原則上，這應以縣為單位來辦理。只有的確不能以縣為單位辦理的事務，才應認為省的自治事務，由省來辦理。此外省自然還應該受中央的委託，辦理國家事務。所以政實施後，省的事務大致可以分為下列幾種：

(一) 委任事務：

甲、執行中央委辦事務；

乙、指揮縣執行中央委辦事項。

(二) 固有事務：

甲、辦理省地方自治事務；

乙、監督縣辦理地方自治事務。

至於憲政實施後省的組織，依照建國大綱的規定，應該是省長制。而且省長應由民選。如建國大綱第十六條所說的。國民代表會依照第十四條規定，是由省內完全自治之各縣所選出參預中央政事的國民代表來組織的。也就是該省各縣出席國民大會的代表所組成的。不過將來是不硬性的只限於每縣一人，除了地域代表之外，應否再參加一些該省職業團體的代表，是一個值得研究的問題。同時國民代表會的選舉省長，應該以全數之縣指達完全自治為條件。在未完成以前，似乎暫時可以由中央提出候選人，由該省出席國民大會的代表選舉。或者由該省出席國民大會的代表選出若干人，呈由中央圈定的方法來補救。此外，還時省的事務性質既已變更範圍，也比現在縮小。各政府的組織自然應該縮小，縮小至最低限度，也不能像目前這樣龐大複雜了。

最後憲政實施以後，省固然是一個以監督縣地方自治為主營業務的上級自治團體，省的區域自然

不宜過大，才便於監督指導和統籌，目前的省區應該依照本黨歷次決議案調整縮小，而在調整縮小的時談，應該顧及地理、歷史、國防經濟、文化等需要，尤其是要和地方自治的目的配合。務使省的區域既便於監督指導，又便於統籌推進。這樣才能完全達到省治的目的，而縮小省區以後，行政督察專員制度自然沒有再存在的必要了。

確立今後中國政治制度及行政

制度之原則

李雄

一、引言

政治與行政不同。總理云：「政就是衆人的事，治就是管理；管理衆人的事，便是政治。」又主張將政治權力分爲「政權」與「治權」兩種，是爲「權能」之劃分。由此可知政治乃包括「衆人的事」與「管理」而言；至於行政，自廣義言之，則爲泛指「管理」，而自狹義言之，則爲專指政府機關之執行事務。政治與行政既不相同，故政治制度與行政制度實爲兩事，而其建置之原則亦自不同。次則政治制度必須包括權能兩種機構，而行政制度則專指能的機構之建立，此又其不同也。

二、我國政治制度之原則

總理主張「權能劃分」，此爲政治制度之最爲原則，亦即政治制度之基本原則。又主張中央與地方採「均權制度」，此爲行政制度之最爲原則，亦即其縱的系統之權力劃分原則；而「五權分立」則

為中央與府權的組織之權力劃分原則。各國政治制度與行政制度，皆依據其憲法而定，可大別之為「民主制」，與「集權制」兩種。民主國家皆採「三種分立制」，如英、美、法、合國；集權國家則皆採「行政獨裁制」，如德、義各國。蘇聯雖號稱民主國家，然其政治體制實與英、美、法各國不同，所有立法、司法、行政諸權，皆集中於中央執行委員會，並不能獨立行使。我國政治體制乃依據「權能劃分」之五權憲法而來，既與集權國家不同，即與英、美、法、蘇各國亦不相侔。試略述如次：

總理創立「權能劃分」學說，為近代政治學上偉大的發明。其將政治權力劃分為政權與治權兩種，目的在使人民有「權」可以控制政府，政府有「能」可以為人民做事，此為「箝制與平衡」之原理。同時又提議「分工合作」之原則，將政府之治權分為五種，使各獨立行使，以充分發揮「能」之效用，是即所謂「五權分立制」。然吾人須認清政府之五種治權，即其五種「職能」；故所謂「五種分立」乃政府之「分能」，而「權能劃分」始為政治之「分權」。古時學者大都視政治與道德為一事，（所謂「政教不攸」），故主張政治之目的在「治人」；總理則主張政治之目的在「治事」，故曰：「管理眾人的事，便是政治」。古時學者主張政治的目的在治人，政府為治人之工具，故政治大權匯集中於政府；人民既為被治之人，故不能有權。總理主張政治之目的在治事，政府為治事之工具，故政府祇須有能；而人民為政府之主人，故應有權。其「權能劃分」之原理，蓋即基於此。歐美各國學者，至今尚未能認清權能之區分，故政府之「能力」往往與人民之「權力」混淆不清；只知人民皆應有權，而不知政府惟應有能。故各國通行之「三種分立制」，實為「分權」之性質；與我國「五權分立制」為純粹「分能」之性質絕不相同。例如三種分立制之國會，為代表人民行使政權之唯一機關，或為「代表立法制度」，包辦立法之全權，或僅最高官吏之信任與不信任權（實際上為一機關兼選

至權，如英、法之國會），人民僅有選舉議員之權，而無選舉或罷免最高官吏之權。此五權分立制中之立法院，則異於是；立法院不特無權過問最高官吏之人選，而爲信任與不信任之表示，且不能享有一切重大法律案之最後決定與全部決定權；其所通過之法律案，人民有「複決」之權，其不通過之法律案，人民又有「復議」之權。按立法院係對國民大會負責，國民大會乃代表人民行使政權之機關，政有對人之選舉、罷免，與對法之復議、複決權，由此可知各國之立法機關爲政權性質，我國之立法機關則爲治權之性質；各國實行「代夢立法制度」，我國則實行「專家立法制度」；代表有權，專家則權有節，此其根本不同之一。又如司法機關，在三權分立制中係與代表人民行使政權之國會，及其所稱爲政府之行政機關並行而立，根本無政權與治權之分。而五權分立制中之司法院，則爲政府之一部份，自不能單獨與代表人民行使政權之國民大會對峙，此其根本不同之二。三權分立制之國家，其所稱政府，乃專指行政機關（如總統、內閣）而言，立法機關與司法機關不屬於政府範圍之內。而五權憲法中之所謂政府，則包含行政、立法、司法、考試、監察五個機關，故整個政府與人民（或國民大會）分權而治，此即政府與人民之分權；而三權憲法之國家，則爲政府與國會及法院之分權。故嚴格言之，外國政治制度爲「三權分立制」，而我國政治制度則爲「兩權分立制」，此爲我國政治制度最大之特色。至於五權分立制，乃屬於政府之分權，爲中央行政制度之職權劃分，與兩權分立之政治制度無涉，詳見下節。

三、我國行政制度之原則

如上所述，我國政治制度之最高原則，爲「權能劃分」之「兩權分立制」，其所根據之原理爲「

「擬制與平衡」；而我國行政制度之最高原則，在中央政府方面，則為「機能分配」之「五權分立制」，其所根據之原則為「分工與合作」。（總理所謂：「機關分立，相待而行，不致流於專制；分立之中，仍相聯屬，無僭於統一是也。」）在中央與地方之職權分配，則又有「不偏於中央集權或地方分權之「均權制度」」，是為我國行政制度統一的系統之建制最高原則。

按中央與地方職權之劃分，為一極重大之問題；如偏於地方分權，勢必妨礙國家之統一，與我國之國情極不相宜；如封建時代之詭僥，唐宋之藩鎮，與清末之督撫，分疆裂土，自無中央，卒致亂亡。如偏於中央集權，又將陷於積弱不振之弊，地方既無力自衛，中央復鞭長莫及，宋之亡國，可為殷鑒；清代亦曾實行中央集權，其結果外侮頻仍，中央及地方均束手無策，轉以造成地方之分權，卒亦不免於覆亡。總理有鑒於此，故一面反對聯省自治派之極端地方分權，一面復反對專制式之中央集權，而提出「中央與地方均權」之原則。建國大綱第十七條規定：「凡事務有全國一統之性質者，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」，此即均權制度之真義也。總理所主張之「均權制度」，又有其特殊之意義，與普通所謂調和中央集權與地方分權之主張，根本不同；蓋普通之職權劃分說，為「地域的分類」，而總理之職權劃分主張，則為「科學的分類」，其性質完全有別也。故「總理於「中華民國建設之基礎」一文，中特囑言之。」則曰：

夫所謂中央集權與地方分權，甚或聯省自治者，不過內重外輕，內輕外重之常談而已；權之分配不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事、外交，宜統一不宜紛歧，此權宜屬於中央者也；教育、衛生，屬地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析而言，同一軍事也，國防固宜屬之中央

；然警備隊之設施，從中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重蠶業或林業，是固宜予地方以措置之自由；然學制及義務教育年限，中央不能不爲對一範圍，是中央亦不能不適當教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方；彼漫然主張中央集權或地方分權，甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿緣其籠統乎？

再則曰：

要之，研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方。易「地域的分類」而爲「科學的分類」，斯爲得之。

由此觀之，可知均權制度之真正意義，乃以事務（職能）之性質與程度爲對分之標準，而不以中央與地方之區域爲分類之依據。此稱「科學的分類」，爲治權之疑的分配，與「權能對分」之原則無涉；蓋政權交付人民，即「主權在民」之義，是爲「民治」；基於民治而劃分中央與地方之職權，而不礙及「主權在民」之根本意義，是爲我國行政制度之一大特色。其次，無論中央之五權分立，或行政院之分部，省政府之分廳，與縣政府之分科，均爲治權之權的分配，更與「主權在民」之最高原則無涉；自內觀之，固爲分立，而自外觀之，仍爲一體，是即「分工合作」之原則，亦爲我國行政制度特色之一。其他有關行政制度之問題尙多，擬俟他日另文討論，茲姑從略。

九條(一)(五)貨物自由流通(第一三〇條第二項)(十六)關稅與一切貨物稅捐徵收權的統
(一三〇條第二項第三項)。

關於經濟制度的確立，五五憲草開宗明義地說明：「中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，以謀國民生活之均足」；以下各條條文的制定，皆本於民生主義的內容。民生主義的實行，以平均地權節制資本為兩大綱領，而土地問題實以土地分配及土地增值為其癥結，故憲草有自耕農的扶植，土地增值的共享等條文的制定。關於節制資本，五五憲草規定：「國家對私人財富及私營企業，認為有妨害國民生活之發展時，得依法律節制之」。此始根據我國國情，對資本主義為未雨綢繆的防制，惟此則吾國所急當，為如何增加生產，而其途徑，則為一方面獎進民營生產事業，一方面創造國家資本，故憲草對於生產事業與對外貿易的獎勵指導及保護，與乎公用事業的經營，有其規定。勞資的協調，其理論的根據，宜為：「社會的進化，由於社會上大多數的經濟利益相調和，不是由於社會上大多數的經濟利益相衝突」(民生主義第一節)；此為民生主義與共產主義的分野，載諸於三民主義的憲草，實具深意，關於勞工的保護與社會的救濟，其立法思想，或本自流行的社會政策，而民生主義亦管達及社會與工業的改良，總理所嘗稱譽的競選大同篇，則以老有所終，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾皆有所養，為其確有的徵應，農業的發展，其所以列入憲草條文者，始以全國百分之八十以上之人口，依此為生，而民廿五年之際，農村經濟於枯竭，為國家根本法律的憲草，於此國民經濟的大綱，更不能無視。我國的法定貨物的自由流通，與關稅及一切貨物捐徵收權的統一，為發展商業的必要條件，亦國家統一應有的制度。

綜觀五五憲草「國民經濟」章，其主要法旨，在：(一)民生主義的實行，(二)社會政策的實

施。(三)國家統一的貫徹。(四)邊疆發展的注重。除第(一)點關於民生主義的實行，為國家經濟制度的基礎以外，其餘的第(二)「三」「四」諸點，皆有其時代背景，宜可加以研討。

以國民經濟事項列入憲法條文中，為第一次世界大戰後海憲的動盪何，首先實行者，為德意志共和國和國的威瑪憲法，威瑪憲法的製作，出自德社民黨之手；所謂「威瑪憲法」政策，在以議會為目的，實行社會立法，以謀社會的改良，而戰前政府則偏於憲法之，以為其目的之製作。這一新趨向，自第一次世界大戰後起，遂為憲法的制定，似未精甚，故以威瑪憲法的內容，固亦未嘗不以國家經濟事項，列諸憲法條文之中，而自民生中心的觀點視之此趨向亦自合理，惟國民經濟的內容，固不祇社會政策的一項，而自國家生存的整個關係觀之，社會政策，在施行上，應有緩急輕重之分，亦勢所必然。五五憲草雖於國體日深之際，從事製作，惟那時血的戰鬥，尙未存在，社會政策與國家生存的關係，尙未顯著。故那時的觀點，不盡與此刻及戰後的觀點相同，一般而論，勞工的保護與社會救濟的實施，無所非議，應研時之點，以為如何使社會政策的施行，不致碍及國家民族尊嚴的利害。法蘭西的淪亡，論者謂為社會救濟金過分浪費的惡果，當納粹德國正呼喝其國民以大砲代替牛油之際，安坐在馬奇諾防線後面的法蘭西，尙有閒情逸致，計畫其社會救濟金的支配，其結果，為敵黨蒙裝甲兵團的計劃擱在一邊，而社會救濟終究救不了今日水深火熱的法國民眾！這一教訓，其事實真相，未必竟如論者所述，惟其意實，對我戰後縮定思痛的國民，必然引起敏銳的發覺，而意章對此方面的修正，亦屬自然。

國家統一的貫徹，在廿五年真正統一而告成功之際，固屬必需，而在戰時經濟畸形發展的今日，推想其戰後或可引起的問題，才覺貨物的自由流通，與一切貨物捐稅收捐的統一，實為當務之急，實

言之，即目前各省的建設，每有誤解自給自足的意義，致使一省的經濟，亦自形成其區域的自給自足，從而封鎖省際貿易，限制物資的流通，造成省經濟的互相對立而不相調劑，此種病象，戰時如不及時糾正，則戰後可能引起的問題，必將更形複雜。我們必須明白，一個國家為應付戰時的封鎖起見，可能的使其經濟的發展，以自給自足為基礎，惟一國以內，地方經濟的相互依存，不但為原料分佈與實業專業化的必需，且其依存程度的加深，正足以鞏固民族對地方個體關係的密切，宛如有機體的生物然，其生機愈高者，部份的依存性愈大；斷絕切的發展，尙能自活，去吾人的一臂，則成殘廢。一國以內，貨物的自由流通，為國家統一的必要條件，凡有礙於流通的限制，稅捐，陋規等，均為統一的障礙，違反憲法的罪行。對於國家統一政策的貫徹，五五憲章已有明確的規定，戰後的修正頒佈，於此尤應有加強的必要。

農業的發展，在五五憲章中，列為專條，憲章的第一二六條為：「國家為謀農業之發展，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民耕作效能，國家對於農產品之種類產量及分配，得調節之」。對於生產事業及對外貿易，憲章固未嘗無所規定，惟所著之字樣，為「獎勵、指導及保護」，迄未嘗如其對於農業，以國家力量承充充裕經濟，改善生活，提高效率，調節分配的義務，其對農業的特別重視，於此可見。農業人口的衆多，與農村經濟的衰落，使憲章的製作，不能無視，此經濟的大端，已如前述，抗戰以迄，農民對國家的貢獻，無出其右，「抗戰的基礎在廣大的農村」，為無可否認的事實，「中華工業化」雖為今日一致的呼聲，然大工業必須有大農業為原料與給養的源泉，亦無可非議，故國家對於農業發展的重視，理所宜然，五五憲章對此的規定，自亦不易之論，惟抗戰的教訓，使國人憬然覺悟於一切建設，必須以國防為先，而使建設事業發達於敵人炮

火的威脅，亦屬不啻之甚，戰前繁榮一時的都市建設，與集中於通商口岸的工業生產，隨敵寇的砲火，化為灰燼，抗戰建國之領指導：「經濟建設應以軍事為中心」，十一中全會的戰後工業建設綱領規定：「工業建設區域，應由中央根據國家經濟條件及資源分佈情形，作全面整頓之規劃」；都是血的教訓，鑄成鐵的規律！歐戰爆發與太平洋戰爭的爆發，種種事蹟，指證工業生產為現代國防的要素，其成敗利鈍，與國家民族休戚相關，故「中國工業化」已成一致的主張，蔣主席在「中國之命運」說得最透澈；他說：

「中國之自力更生，尤以工業化為當務之急。故今後國民經濟的建設，應以發展工業經濟為基礎」。

領袖的指示，既如此明確，其於憲草的影響，自必甚大，吾人逆料工業建設的重視，在條文上，將不至於農業的發展，而國防與民生的合一，區域與資源的配合，將必為建設的要件。此外，就是工業的特性，因地制宜，何者適宜於中央統籌，何者適於地方辦理，何者適於自治團體經營，亦應有概括的規定，不再覆轍重蹈，而中國工業亦將踏上正確光明的前途。

中華民國的經濟制度，以三民主義的民生主義為基礎，既如五五憲草所定，而「民生本位，計劃經濟，民生與國防之合一，這一點是我們民生主義的基本原則」（蔣委員長著中國經濟學說），故憲草上關於國民經濟的條文，依據國父遺教，總裁訓示，與體認年來砲火的教訓，默察戰後國家的環境，似有返奉國父實業計劃的趨勢，重新修訂的趨勢；亦唯有其此種義，善為修訂，纔能使民生主義更切實的施行，國民生計更充分的均足，而富強康樂的中華民國，更適存於四十年代的世界！

民主政治與國防

中央日報

今日我們研討憲法草案，必須把握世界與中國現實的趨勢以爲前提。我們以爲最重要的前提，是如下的兩項：第一是接受五十年國民革命與七十年民族抗戰的經驗所昭示的教訓。第二是看清此次世界大戰對於世界經濟、政治、軍事以及文化，有革命的意義；並且看清大戰結束之時，爲了結束戰事，救濟戰災，爭取並組織世界和平，克服並渡過世界恐慌，我們中國將以反侵略戰爭主要國家之一員，進而爲戰後國際社會主要國家之一員，所負的任務，非常重大。總之，我們的國家從今日到戰後憲法的實施，這長期間中，實在是一「任重而道遠」。所以我們所期待的憲法，其中至少必須具備民治與國防不阻並進而且合一的精神，並使此精神在制度上有適宜的表現。

政治與軍事的關係，在西洋有兩派的學說。一派是克勞塞維次「戰爭論」所持之說，以爲「戰爭乃是政治的延長」，以爲「戰爭乃是另外的手段所實施的政治」，而主張軍事隸屬於政治之下。一派是魯登道夫「全民戰爭論」所持之說，以爲政治應受戰爭的指導，故政治須隸屬於軍事之下。納粹的戰爭理論是因襲魯登道夫之說而發展的。日寇軍部的戰爭理論更抄襲納粹之說而標出其所謂「國體明確之論」。具體的說：日寇軍部奉天皇以壓倒其政治並制其經濟，以構成他今日法西斯的政治經濟體系。

我們中國的戰爭理論，就先秦時代的學說來推求，與上面兩說都有不同，而自成一個獨立的系統。

簡賈的說，先秦的學者，主張軍事與政治的貫通，更主張民本與國防的合一。左傳所載先賢的話：如「德刑詳而禮信，戰之善也」，如「武有七德：禁暴、戢戢、保大、定功、完民、和衆、豐財」。論語所載孔子的話，如「足食、足兵、民信之矣」。而孟子說戰爭的條件，是「天時不如地利，地利不如人和」。這些話都是指示民本與國防的合一。供據這個理論系統，政治所以養民，國防所以保民。養民與保民是國家兩個基本的任務。所以國家的政治組織與國防組織力是不可分的一體，並不能分爲兩個各不相謀。

秦漢以下，戰爭却盡可以分爲兩個時期。漢唐時期，政府的政策乃是「強天下」。宋元明清時期，政府的政策乃是「弱天下」。所謂「強天下」，在制度上舉以普通民兵爲基礎，而以充實邊防爲急務。換句話說，「強天下」就是鍛鍊民力，以期充實國防。反之，所謂「弱天下」，在制度上是以兵民分心爲基礎，而置被動邊防於不恤。換句話說，「弱天下」就是削弱民力，棄可廢弛國防。更明白的說，「強天下」是以政治推進軍事。「弱天下」是以政治抑制軍事。強天下的制度是政治與軍事相輔，弱天下的制度是政治與軍事相制。

國民革命與抗戰，其基本的工作之一，是在革命與作戰之中建軍。建軍的初步，在使武力爲人民的武力。建軍的目標在充實國防，使國家於殘民之同時，更盡其保民的任務。實言之，建軍是要「強天下」，而不是要「弱天下」。所以在憲法草案上面，如果規定軍事的制度，應使政治與軍事相輔，而不能够效法宋元明清專制政體與宗族軋壓的舊制，使政治與軍事相制，以達成「弱天下」的目的。

「強天下」與實之即是強兵。「弱天下」換言之即是弱國，我們中國五十年革命與七年抗戰，其目的是要做強國，而恥爲弱國。爲了強國，必須強兵。爲了強兵，必須發揚民氣，鍛鍊民力。我們要

做到兵民合一，亦即要做到民治與國防合一。我們要使民治的發展與國防的充實，同休共貫，相輔相維。倘如五十年的革命與七年的抗戰，還不能够改變宋元明清千年來弱國的思想，而仍然以政治與軍事分道揚鑣，相對相制，期之於憲政時期的國家組織大法之憲法，除非此次大戰結束之後，世界全無武裝，和平不須保證，而中國遂得以放牛於桃林之野，釋馬於華山之陽，永不復用。我們知道事情決不是這樣的單純的。

我們並不是說今後的國家制度，要政治與軍事混淆不清。今後政治與軍事必須分工，但必須在合一的原則之下分工。要知道今後的國防並不止是軍人的事。軍事之外，經濟與文化無一不與國防密切相關。我們可以說，今後的國防不止是軍人的事，猶之乎文化不止是文人的事，是一樣的。所以政治與軍事要在合一的原則之下分工，其分工不復是相姓相制，而乃是相護相維。必如此，然後我們的國家纔不致蹈千年來弱兵以弱國的覆轍。必如此，我們中國固有的全民戰爭理論，即民本與國防合一之道，纔可以在嶄新的民主制度之下，發揚光大起來。必如此，我們的國家纔能够在貫徹戰爭，結束戰爭之後，更進而爭取和平，組織和平，保證和平，以完成革命抗戰最高的目的，並實踐國際公約既定的諾言。

實施憲政與地方自治

周鐘嶽

實施憲政，已成為全國普遍一致的要求。我們爲什麼要求實施憲政？我們是不是已經具備了實施憲政的條件？

我國歷年革命的目的是什麼？山軍政時期到政時期爲的是什麼。我們可以簡明的答復一句：「爲了要求實施憲政。」

建國不能沒有一部完善的憲法，憲法的特長，在規定國家的根本組織，在規定個人與國家的根本法律。否則國家的組織不健全，國家與人民的活動常起衝突，嚴格地說，不啻現代國家的條件。

我國自清末憲法運動到今天，中經無數次的憲政運動。由清廷憲法，民元約法，天壇憲法，自編憲法，到現在，爲什麼當時的憲法都等於廢紙？那便是實施憲政的條件已否具備的問題。

實施憲政所需要的條件是什麼？第一要問：這部憲法是不是真正的人民共同意志所表現而適合國情的？第二要問：人民有沒有尊重憲法的觀念？有沒有運用憲法的能力？如果這兩個問題不解決，那麼儘管起草，儘管頒布，憲法自憲法，與人民毫不相干！

要使人民有尊重憲法的觀念，同時還要扶植人民有運用憲法的能力。要使人民有運用憲法的能力，便從地方自治的建設做起。總理本其一生的革命經驗，勿論時代變遷，手了建國大綱爲革命建國不可逾越之程序。關於地方自治部分，主張在國政開始時派員到各縣協助人民，籌備自治，其程度

以縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，區域繁瑣之道路修築成功，而其人民會受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權，所以在美國之第十條規定：縣為自治的單位。紛認憲法承遺教，於十九年早經盟告國人，「今後之政治設施，宜集中於地方自治之積極推進。」二十八日，在參政會訓詞：「早日實施憲政是我們革命的目的，並不違反黨的政策，同時也惟有真正努力於訓練人民的工作，才是確實奠定我們憲政的基礎。」先後都有同樣的訓示，太意是闡明訓政的具體工作在推行地方自治，訓練人民行使四權，為實現憲政的基礎。

談觀歐美各國民主制度的確立無不以地方自治為實施憲政基礎。像英、美、瑞士，都是地方自治推行最普遍的國家，所以民主政治的精神也發揚到極度。蒲律士說：「自治之源頭為地方自治，故地方自治為民主政治最好之訓練場所。地方自治第一種貢獻是能養成人民對於公共事務的親切心，使人人知道對公共事務有監督其執行之責任，怠性私心，以及對於公務的漠視，是民治政體最大的危機。小區域的自治，因其公共事務與每一個居民均有直接的利害關係，故可矯正這種習性。一個人如果對於本鄉鎮的事務能够很公平，很熱忱，則對國家事務，自然會知道盡其公民責任。因為民主政治是一條政制中極難運用的一種政體，運用得不好，便會流於形式主義，實際上為一二野心者包辦，再不然，一敗塗地，意志渙散，成了各不相謀的局面，更危險的，像法國革命的復辟，和中國帝制復活，以至義大利的代議政治變為法西斯獨裁，都是世界上最顯著的例子，原因是沒有地方自治做基礎。所以蒲律士還說：「英國人的自由，最重要的源泉是其自治的地方制度，自薩格遜的亂無時代，英國的子孫便開始在自家的門前學習做公民的義務與責任了。」地方自治是管理公共事務，監督公共事務

。學習民主政治最有効的制度。登高一呼，行逐自逐，真如 總理所說的三千餘縣的民權，就是三千塊磚石，基礎堅固，則不難建立五十層崇樓一樣的道理。

以上根據以上的理論，可見要實施憲政，要憲法發生効力，先要推行地方自治。我們試檢對我國地方自治的過去和現在作一說明。

我國地方制度，淵源甚久，典籍所載，遠溯如周代之六鄉六遂之制；管仲相齊，設軌、里、連、鄉，唐之里、闕、場、村、制，明之里、場、廂、制，清初治明制，後改保甲。不過那時無自治之名，而事實上在專制政體之下，民間不能盡充分的自治作用，清末民初，雖也有過縣、鄉、鎮地方自治一類的章程公布，因上無實行誠意，下無奉行方法，故沒有甚麼成效。自 總理手訂建國大綱，及地方自治開始實行法律，地方自治才有軌可循，繼之者，如北伐後的「訓政綱領」、「改造地方自治原則」和各項關於縣市自治的法令規定，燦然大備。抗戰建國綱領更規定「實行以縣為單位，改善並健全民衆之自治組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中政治的社會的基礎，並為憲政實施之準備」。隨着 總裁訂定縣各級組織綱要，行政院頒行實施辦法三項，除少數情形特殊之省縣外，全國各地一律實施，並限三年完成，內政部照規定一面督促各省積極準備，就本省實際情形擬具實施計劃呈核，一面盤訂各種補充法規，此項工作，均於綱要公布一年內先後完成，至三十二年，已實行新縣制者，有用、康、漢、黔、粵、桂、閩、浙、蘇、皖、贛、鄂、豫、魯、陝、甘、寧、晉、晉、綏等二十一省，總計達一千二百餘縣，為加速完成地方自治條件，配合新縣制之實施，內政部復遵照建國大綱，訂定地方自治實施方案，內容共十四項：

(一) 編查戶口。

- (二) 規定地價。
- (三) 開墾荒地。
- (四) 實行遺產。
- (五) 整理財政。
- (六) 健全糧權。
- (七) 訓練民衆。
- (八) 開闢交通。
- (九) 設立學校。
- (十) 推行合作。
- (十一) 辦理警衛。
- (十二) 推進衛生。
- (十三) 實施救卹。
- (十四) 厲行新生活。

這十四項的主要意義，是在充實基層組織，引起民衆的實際活動，實行地方建設。自抗戰以來，各地方雖忙於救政學政等等之戰時工作，而地方基層政治仍依照法令，努力進行。據去年統計：各級幹部訓練之受訓人數已達百萬，國民教育之實施已建立身心學校三萬三千餘所，國民學校十七萬餘所，在學兒童數達十萬，國民兵之訓練，受訓者已達一千六百餘萬。其他戶籍之推行，衛生與救卹各項事業之舉辦，亦均有成績可考。凡此成就，均爲三年來政府厲行地方自治的結果。

而各地方之征工、征兵、征糧以及其他動員工作不易於推動，多得力於基層組織之及時建立，實為不可否認之事實。

這些成績雖賴政府和民衆的共同努力，使地方自治樹立了具體而微的基礎，但是即此以為實施憲政的條件，還嫌不足，距離我們理想的目標尚遠，現在勝利日近，十一中全會既通過宣布戰爭結束後一年內召集國民大會，頒布憲法政，實施憲政，我們應該怎樣來加速地方自治。憲政成功的最後條件在於人民能行使政權，要使人民能行使政權，便要使他們多參加實際活動，所以除充實縣的機構外，加速完成縣市以下各級民意機關是十分重要的，內政部對於調查戶口，辦理公民登記，普遍設置保民大會，（呈報設置者已達十三省）以為完成鄉鎮民代表會，（設置者已四百餘縣，）及臨參議會之準備等工作，正積極推進，總裁於確定縣級組織問題的講詞，有云：「各級辦事機關之建立，為訓練民權的最好場所，亦為實行民主政治的必要條件。」我們要把這些基層民意機關組織充實，使他們能管理公共事務，監督公共事務，真是能够行使選舉、罷免、創制、複決各項民權，才配做憲政下的公民。

綜之，我們要求憲政，不是憲政的空名，而是憲政的實質，地方自治是到憲政之路的橋樑，憲政要必須以地方自治為真實的基礎，怎樣提高鄉鎮保甲的文化經濟水準？怎樣使人才下注到民間去服務？一方面固需要政府的督促獎勵，另一方面更希望民衆的自動努力，才能完成地方自治，實施憲政，積極建設發展繁榮的三民主義共和國！

編後記

自五月十一日中全會議決職權一年內召開國民大會制頒憲法實施憲政，憲政實施協進會號召全國研究五五憲章以發理論上有許多充怪離離的理論，有的說：憲政運動是由下而上的競爭；有的說：憲政是以爭取全民的自由爲主體；有的誇揚蘇聯憲法如何如何，批評五五憲章怎樣怎樣，措詞雖然不同，其誤謬則一。

例以獨無本黨是實行三民主義，領導國民革命的政黨。國民革命以實施憲政爲目標，半世紀以來黨中同志都頭顱顛倒，苦海無邊，想苦癡門，不惜犧牲，沒有一役不是爲着這個目標而進行。去年十一月全會的錯誤已更充分表現本黨矢志爲國的赤誠。換言之，中國憲政運動是中國國民黨的事業，是中國國民黨給予全國人民的，用不着人民由下而上的爭取。此不可不予以改正者一。

民主自由是憲政的內容，此爲顛撲不破的真理，也是本黨半世紀以來一貫的主張。不過本黨所主張的民主自由，不是十八世紀個人主義的民主自由，乃是二十世紀社會本位和國家本位的民主自由。換言之，三民主義所主張的民主自由，就是法治，不是憲法、憲法、玩法的民主自由。此不可不予以改正者二。

三民主義憲法乃是蘇聯社會的產物，五五憲章乃是中國社會的產物，兩個憲法產生的背景不同，所負的任務亦各不同，其情形好此兩國不能採取相同的革命路線是一樣的。我們不應以先進文明憲法之具有

從點而往做個已折衷的優點，即使我們需要晚改外來用得着的東西，也不是訂目的地照搬搬運過來，而是必須先通過三民主義的篩濾而後可。此不可不予以駁正者也。

至於於故意用諮詢縣聯憲法的方式來暗中破壞五五憲草和五五憲草的基本精神的，那又是自命爲左派者的謬見，我們對它只有非笑，因爲他們早就有意識的變質，無漸顯現其助於一投止的三民主義革命路線一咧！

雖然，五五憲草擬訂於民國二十五年，距卅年來社會國家的進展，且需要於原草條文上作放棄的修改，以期與現實需要相配合。但因爲我們的民族需要獨立，政治經濟問題需要解決，只有實行國民革命才能一舉解決種族、政治、經濟三大問題，迎頭趕上先進各國，完成三民主義一次革命的任務。所以五五憲草所依據的三民主義基本精神，是不能變更的。離開三民主義的憲政與憲法，絕對無裨於國家民族，這也是不可不予以駁正的。

其次像這樣關係國家百年大計之事，我人誠不願掉以輕心的。爲要擷取各方對於本問題的正確意見，使大家有所適從，所以本省宣傳廳總長趙捷庵先生特聘編者選輯重要論文編爲本書。以供參考。其五五本冊所選論文共四十三篇，按其性質，兩分爲三部份：第一部份內有六篇，主要是敘述本黨爲實現民主憲政而奮鬥的史實，五五憲草的草擬經過，及其基本精神。第二部份，十七篇，主要是闡明中國憲政運動的意義及其特質，指出中國憲政運動與德、日固異其趣，與英、美、法亦不同。並指出：法治爲憲政之基礎，必須政府遵法人民守法，憲政才有實效。第三部份，（二三）——（四二篇）主要是討論五五憲草在體文上應該如何修正，始能適應眼前需要之問題。在這一部份中，葉青——即任卓宜先生「五五憲草底哲學基礎」一文，值得注意。因爲哲學是一切原理原則的科學，

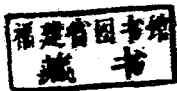
五五憲草中各項規定，他的必然性在那裏，他的邏輯根據在那裏，都要先弄清楚它的哲學基礎以後才能明白。不過，任先生這篇文章寫得還不够詳盡，希望讀者能够作更深一層的探討，黃明先生之「我願與蘇聯人民在憲法上之權利及義務比較」一文，以客觀態度指出五五憲草對於人民權利之保障，比較蘇聯憲法並無遜色，也值得注意。最後，因為完成地方自治為實施憲政的前提，而內政部乃是推進全國地方自治的主管機關，所以以周部長鑄鈞的「實施憲政與地方自治」一文殿之。（四三篇）

本書材料之搜集與編排多由鄭榮如先生惠予指導協助，惟因趕付刻版，尙有若干佳作未盡列入，現正着手續編第二輯，並此附記。（東白記33，4，15。）

518422

憲政與憲法研究

三〇〇



版權
不准
翻印

憲政與憲法研究

中華民國三十三年四月十五日出版

編行者：中國國民黨福建省黨部宣傳處

印刷者：中國文化服務社福建分社

定價：每冊 元

(外埠另加郵費運費)

①

10682

28

贈送