

# 我們對於「五五憲草」的意見

## 參 加 討 論 者

沈鈞儒 張友漁 韓 幽 桐 張 申 府 韜 奮 沙 千 里 錢 俊 瑞 柳 湜

## 執 筆 者

韜 奮 韓 幽 桐 張 友 漁 沙 千 里 錢 俊 瑞 白 桃

全 民 生 活 書 局 抗 戰 社 編 行

# 我們對於五五憲草的意見

全民抗戰社編

上海圖書館藏書



A541 212 0012 5861B

各地生活書店發行

見意的草憲五五於對們民

角三幣國價實册每

費寄加的埠外

編者 全民抗戰社

發行人 徐伯昕

發行所 重慶 成都 蘭州 桂林 柳州 貴陽 昆明 香港 星洲 赤坎

印刷所 生活印刷所

究必印翻 ◆ 有所權版

版初月四年九十二國民華中

C.C.0912  
1-4000

## 弁言

憲政並不限於一部憲法；如不認真執行，雖有一部良好的憲法也不過是等於具文。這兩點意思，曾見時人論憲政的文章中屢次提到。我們承認這些話都是對的，但是這些話却不能作為「憲法不必要」的藉口，也不能作為「憲法不必研究」的藉口。憲法究竟是實施憲政中一個極重要的部分，因為它是實施憲政的一個極重要的根據；如不能認真執行，一部良好的憲法固然是等於具文，但是倘若沒有一部良好的憲法，雖欲認真執行而無所依據。所以我們努力求得一部良好的憲法，實有絕對的必要；要努力求得一部良好的憲法，我們對於憲草的內容，必須加以深刻周詳的研究，那是很明顯的。

國民參政會憲政期成會有幾位參政員曾謁見蔣議長，商談關於促進憲政運動的問題，蔣議長在指示中曾提及大家對於憲草內容等，儘可加以周詳的研究；政府對於憲政運動的公開指示，也積極提倡全國各處舉行憲政座談會。這都是有鑒於研究憲草的重要性。

記者和幾位熱心研究憲政的朋友，曾經爲着研究「五五憲」草的內容，先後舉行過七八

次的討論，對憲草中的各部門都加以檢討過，參加討論的除記者外，有沈鈞儒、張友漁、韓幽桐、張申府、沙千里、錢俊瑞、柳湜諸先生。我們就研究討論的結果，公推張友漁、韓幽桐、沙千里、錢俊瑞、張申府諸先生及記者分別執筆寫出。我們分別起草之後，曾由各人全部傳閱，提出修正意見，舉行最後一次會議商決，由各起草人就原文加以修正，最後由張友漁先生及記者就綜合的整個意見加以整理，俾得全文一貫，不致有重複或衝突之處。經過這樣的過程，便成了這一個小冊子。我們都是在百忙中抽出時間來研究這個重要的問題，區區愚衷，只是要供給國人一些參考的材料，引起國人對於憲草內容研究的興趣，深知不無草率不周之處，尙希賢達不吝指教。

關於教育部分，原推張申府先生起草，後以白桃先生應我們徵求意見而交來一篇意見書，我們就用來作為討論的根據，略有修正，並經白桃先生同意加以修改，作為本書關於教育部分的意見，但是關於整個綜合意見的討論，白桃先生未參加，她對於教育部份以外的意見，當然是可以不負責的，這一點應該在這裏順便提到一下。

目次

弁言.....一

中國新憲法應根據的幾個原則.....一

關於總綱.....六

關於人民之權利義務.....十三

關於國民大會.....二一

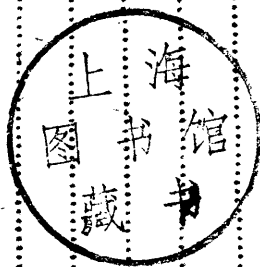
關於中央政府.....三七

關於地方制度.....四五

關於國民經濟.....五五

關於教育.....七三

關於憲法之施行及修正.....七九



## 中國新憲法應根據的幾個原則

翰書執筆

自國民參政會第四屆大會通過「請政府明令定期召集國民大會，製定憲法，實施憲政」提案，及國民黨六中全會決定於今年十一月十二日召集國民大會實施憲政之後，全國上下所希望者是可以得到最適合於中國在這抗戰建國偉大時代所需要的最完善的憲法，於是引起國人對於新憲法內容的注意與研究。中華民國憲法草案，即簡稱所謂「五五憲草」，由國民政府於四年前（民國二十五年）宣布，對於人民權利義務與國民大會，對於中央政府的組織與地方制度，對於國民經濟與教育等等，都有相當的規定，這在當時也許是切合實際的需要。但是經過四年的時期，尤其是經過二年餘全國精誠團結英勇抗戰，全國各方面都有飛躍進步的時期，最後的現實有了重大的變化，要使憲法內容真能適合於中國在這抗戰建國偉大時代的需要，對於憲法中的各部門都應該加以切實的檢討與改善。但是在研究憲法中的各部門以前，我們應該注意中國新憲法應根據的原則，作為檢討的基礎。關於

這方面，我們認爲下列的幾個原則是很重要的：

第一，接受中山先生的遺教。中山先生爲中國革命艱苦奮鬥四十年，對外在爲中國爭取自由平等，對內在爲中國建立民主的憲政國家，所以在中山先生所留下的寶貴的遺教中，關於如何實施憲政的材料佔着最重要的部份。中國新憲法應以中山先生的遺教爲根據，是無可疑的。我們所應注意的是要體會中山先生遺教的精神與原則，而不應視爲呆板的信條，徒作文字上的拘泥。例如有些人拋開了時代的進步，誤會了中山先生所定的建設程序三時期是呆板分立，無法溝通，於是致疑於憲政的提早實施，繼承中山先生革命專業的蔣委員長却切切地這樣指示我們：「訓政工作不僅在訓政時期要極力進行，而憲政也不一定要訓政完全結束之日才開始，這是從總理遺教的精神中間大家都能體會得出來的。」我們認爲在新憲法內容中考慮中山先生遺教的時候，處處都應「從總理遺教的精神中間體會出來」，這樣才能針對當前時代的實際需要，發揚光大中山先生遺教的真精神。

第二，配合抗戰建國的需要。憲法是時代的產物，中國現在所需要的憲法不是超時代的古董，是要適應抗戰建國迫切需要的國家大法。有些人不注意這一點，所以認爲在此國



家對外萬分緊張的時候，何必消耗不必要的精力於憲政上呢？他們顯然認為憲政是和目前抗戰不相干涉的，不但不相干，甚至認為要分散抗戰的力量。關於這一點，蔣委員長在國民參政會第四屆大會的閉會詞中，也有鄭重的指示，他說：「中國欲貫徹其絕對必要之作戰目的，更須動員全民，加強長期抗戰之一切設施。……敵閥正百計進攻，我自不容絲毫自滿，一切力量皆須發揚，一切缺陷皆須填補，……提高民憤，加強國本，應為最要之務。」緊接着說：「用是決議請政府召開國民大會，建立憲政規模。」依最高領袖的指示，我們的憲法內容必須配合抗戰建國的需要，是誰也不能否認的。憲法內容必須配合抗戰建國的需要，然後才能達到鞏固團結，動員全民，抗戰必勝，建國必成的目的。

第三，注重民主的精神。根據中山先生的遺教，所應實行的憲政必然是進步的民主的憲政，所以中國新憲法的內容必須注重民主的精神，凡與民主精神不合的條文或辦法，都有改善的必要。還在中山先生所主持的同盟會時代，該會所揭櫫的四大綱領中的第三綱領就這樣寫着：「建立民國，今者由平等革命，以建立民國政府。凡為國民皆平等，皆有參政權。大總統由國民公舉，議會以國民公舉之議員構成之。制定中華民國憲法，人人共守。」

中山先生在一「民權主義」演講中，又曾經這樣說過：「今日我們主張民權，是要把政權放在人民掌握之中，……凡事都該由人民作主的，所以現在的政治又可叫做民主政治。」蔣委員長曾以議長資格在國民參政會第三屆大會的閉幕詞中，對中國的民主政治有幾句很重要的話：「總理倡導三民主義，其民權主義的最終目的就是民主政治。一國人民如果不能關切他們自身的幸福，管理他們自己共同的事務，就是說，如果人民不能積極參加政治的話，他們就不能造成強固的國家。」中山先生與蔣委員長對於憲政都特別注意民主的精神，因為憲政如果不能充分發揮民主的精神，便不能達到人民積極參加政治的目的。因此，我們研究中國新憲法的內容各部門的時候，必須把民主的精神作爲一個重要的根據。

第四：注重進步的精神。有人說憲法的內容是反映現實的紀錄，這個意思如果是說憲法的內容是反映當前全國人民在政治上的要求，或保障人民在政治上已得到的成果，這固然說出了一面的真理，但只是一面的真理，而還忽略了另一面。我們應注意，憲法的作用不僅限於反映當前全國人民在政治上的要求，或保障人民在政治上已得到的權利，同時還負有推動整個政治向前進步的任務。換句話說，憲法不是限於保守，不應以維持現狀及保

持現有的國民權利爲已可滿足，而是應該進一步具有創造性，含有進步性。我們承認我國自抗戰發動以來，各方面都有着飛躍的進步，我們應該把已有的進步的現象盡量反映到憲法裏面去，但是同時我們也不得不深刻地認識有許多地方進步得不夠，甚至還不免落後，我們爲着國家民族的光明偉大的前程，絕不應安於現狀，必須在憲法上注意創造，注意加入進步的因素，使進步的精神滲透貫徹於憲法中的各部門裏面去，使它能夠負起推動整個政治向前進的任務。

以上所舉的四個原則：（一）接受中山先生的遺教；（二）配合抗戰建國的需要；（三）注重民主的精神；（四）注重進步的精神。我們認爲這是中國新憲法應根據的幾個基本原則，是新憲法中各部門所應遵循的準繩。

## 關於總綱

韓幽桐執筆

除掉少數國家外，各國憲草大都在前幾條中規定着國體，主權，領土，國籍，民族，國旗，首都等；而把這些條文合爲一章，叫做總則，序章，或總綱。「五五憲草」是採用總綱這一名稱的。全章七條，大致妥適；但還須略加補充和修正。茲就重要各條，略述我們的意見於左：

等一條，「中華民國爲三民主義共和國」的規定，是任何人都不應有反對意見的。本來，在各國的憲法上，關於國體和政體，有規定的，也有不規定的；而在規定的方面，其規定的條文，也有種種，例如德國魏瑪憲法，第一條，規定，「德國爲共和政體」；舊奧大利憲法第一條，規定，「奧大利爲民主共和國」；蘇聯新憲法第一條，規定，「蘇維埃社會主義共和國聯盟爲工農的社會主義國家」；而在我國，則除臨時約法，沒有規定外，十二年憲法第一條規定，「中華民國永遠爲統一民主國」，訓政時期約法第三條規定，「

冠中華民國永爲統一共和國」。一般說來，在國體上以主義的，蘇聯而外，尙不多觀。但我國現在全國軍民，既都擁護三民主義，渴望徹底實現三民主義，則在憲法中，規定『中華民國爲三民主義共和國』自無不可。

第一條，『中華民國之主權，屬於國民全體』的規定，原是沿襲臨時約法第二條的規定的。孫中山先生曾說：『在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有中華民國主權，屬於國民全體那一條，是兄弟所主張的』。也就是說，中山先生是擁護這一條的，所以「五五憲草」也把它照抄過來了。本來，關於主權所屬的問題，曾有種種主張。除掉君主立憲國家的少數御用學者主張主權在君以外，多數學者的主張，可分下述幾種，一是主張主權在議會，二是主張主權在人民，三是主張主權在國家。但主權在人民的主張，已爲近代一般民主國家的憲法所採用，如德國，愛沙尼亞，奧大利，立陶宛，土耳其，智利，西班牙，波蘭，捷克等國憲法，都明定主權或政權屬於人民，國權或統治權出於人民，又或最高權力屬於國民，以及一切權力出自國民等。我國自臨時約法以來，十二年憲法，訓政時期約法等，都規定主權屬於國民全體。「五五憲草」沿襲這種規定，自無不當。不過究竟什麼是主權？

它和國權，政權，統治權，以及最高權力，乃至一切權力等，是否具有同一含義？學者間議論紛歧，莫衷一是，這裏，無暇批判。但依中山先生劃分政權與治權的意思，似乎主權是體，政權和治權是用，主權是包含着政權和治權二者的。本來，主權屬於人民的意思，即是人民爲主權的主體，爲主權的所有者。至於主權的行使，則不一定限於主權的所有者。他可以自己行使，也可以委托別人行使。主權的所有者和它的行使者，未嘗不可分開。像芬蘭憲法，便在「主權屬於國民」之下，明白規定「由國會於開會時代之」。中山先生既把政權和治權分開，政權由人民自己行使，治權歸政府行使，則在我們的憲法中，爲求清楚明瞭起見，似應參照張知本氏憲草第三條，在本條「中華民國之主權屬於國民全體」下，再加入「政權由人民行使之；治權由人民委托政府行使之」的補充規定。

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，西藏等固有之疆域。中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更。這一條，以明文列舉的方式，確定了我國領土的

範圍，並確定了領土變更的手續，是比較完妥的規定。但爲更加澈底起見，第二項似可修正爲領土不得變更。同時在它的正面，加入關於省區變更或劃分的補充規定。本來，關於領土範圍的規定，可有兩種方式，一是概括方式，一是列舉方式。所謂概括方式，卽憲法僅規定以固有地域爲領土，如我國十二年憲法，第三條規定：「中華民國國土，依其固有之疆域」是。所謂列舉方式，卽憲法明白列舉某某等地域爲領土，如上述「五五憲草」的規定是。當十二年憲法審議時，主張列舉規定和主張概括規定的，論爭甚烈。主張概括規定的，認爲：第一，列舉方式太硬性。一國領土，常隨軍事外交，有所變化，而憲法一經制定，卽不能隨着這種變化，輕易修改，所以領土規定，應採概括方式。第二，列舉方式易遺漏。臨時約法，關於領土的規定，曾列舉二十二行省，內外蒙古，青海，西藏，而遺漏唐努烏梁海及阿爾泰烏梁海二處，因爲這二處並不隸屬於外蒙古四盟四部八十六旗之範圍。故爲避免遺漏，應採概括規定。第三，列舉方式，妨碍省制變更，我國行省制度，勢須變更，但因牽動憲法，必至發生障礙。如不修改憲法，而逕變更省制，則列舉規定，等於具文。這些理由，直到現在，還有人認爲正確，而主張我們將要制定的憲法，關於領土

規定，應採概括方式。主張採列舉方式的，則認爲第一，我國一般人民，領土觀念，頗不明晰，列舉出來，可使他們瞭然我國領土，係由某些地域組織而成。第二，過去歷史，曾有因國人領土觀念薄弱，坐視一部分領土不經外交手續，卽已喪失的事實，所以必須把領土列舉出來，以喚起國內外的尊重與注意。第三，所謂『中華民國依其固有疆域』一語，意義甚不明瞭，因民國領土係繼承前清領土，而前清領土，有已割讓者，有已收回者，所謂固有，究係何時之固有？亦甚費解。二種主張各有理由，但主張採概括規定的理由，就我國實際情形看來，殊不充分。因爲第一我國只求保全自己的領土，並不想擴張領土，侵略他國，且近百年來，都在被侵略的情況之下，如果，憲法上，永遠開着因軍事外交的千變萬化，而變更領土的門，則不啻承認我國的領土，可以隨時縮小。第二，因臨時約法曾遺漏唐努烏梁海及阿爾泰烏梁海二處，遂不採列舉方式，更屬不妥。因遺漏如係一時錯誤，則以後未必發生同樣的錯誤；遺漏如係因不完全知道本國的領土，則不採列舉方式，更易發生漠視領土被人侵佔的危險。第三，省制固然有變更的可能，乃至必要，但這並不妨礙憲法對於領土，採取列舉規定。因爲憲法關於領土變更，尤其區域的劃分，可另有



規定，第一種為舉便求不許變更。

關於領土變更，在各國憲法，也有種種不同的規定。有的僅規定領土不得變更，有的僅規定領土不得割讓；有的規定領土變更須依憲法法規，有的規定國界，省界，縣界，都可以由法律變更或修正；有的規定變更領土疆界，須得國會同意；有的規定領土擴大時，只須依普通法律變更，而縮小時，則必須得國民大會同意；而在聯邦國憲法，則有的規定「各州區域之變更，與新州之建立，仍須依據修正憲法之程序，但如有直接關係之州，自表同意時，或出於該州之人民，自行要求時，均可以單行法變更之」，如德憲是。有的，規定「各加盟共和國領土，非經其同意，不得變更」，如蘇聯是。我國臨時約法和訓政時期約法，都沒有關於領土變更的規定。十二年憲法規定：「國土及其區劃，非依法律不得變更」（第三條二項）這是採法律變更主義。據當時起草人的說明，採這種主義，則「既無變更憲法的困難，又可免行政機關之專橫」。林長民氏起草時十四年憲草第三條，第二項規定：「領土非依修正憲法之程序不得變更」限制極嚴。今「五五憲草」規定領土變更，須經國民大會議決，自屬妥當。但如前所說，我國並未有擴張領土的意思，自無變更領土

的必要。爲堅決反抗侵略，保衛固有領土起見，似不妨仿照多米利亞先例，乾脆規定領土不得變更。又爲了使省制變更或區域劃分，不致牽動憲法，則在這一項下，應更加以補充的規定。如十四年憲法，第三條，第三項，亦會規定，「領土內各區域，因地理，歷史，或經濟之關係，必要變更時，經關係地方最高會議之同意，以法律定之；如最高會議不同意時，得徵求直接關係地方下級議會之同意」。章太炎氏草擬的國是會議憲草第三條第二項，曾規定，「各省領土非得其關係省之同意，不得變更之；新省之設置或其他區域之變更，以法律定之」。都可供我們的參考。

此外，第五條，當在地方制度部分，連帶研討。第三，第六及第七各條，都沒有若何重大問題，可略而不論。

## 關於人民之權利義務

韓幽桐執筆

就憲法的本質和歷史而言，保障人民的自由權利應該是它的最重要的任務。所以孫中山先生說：「憲法者，人民權利之保障也」（吳宗慈中華民國憲法史前編序）。我國臨時約法第六條雖然規定「人民得享有各項自由權利」，而第十五條又沿襲臨時政府組織法第二十一條規定：「本章所載人民之權利，有認為增進公益，維持治安，或非常緊急必要時，得依法律限制之」。這使人民的自由權利在事實上受着必要限制和不應有的剝奪。因為所謂「增進公益，維持治安，或非常緊急必要時」這些條件，都過於寬泛和空洞，立法機關可以隨時藉口這些條件制定限制人民自由權利的法律。中山先生說：「我們民國的約法，沒有規定具體的民權。在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有「中華民國主權屬於國民全體」的那一條，是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任」（五權憲法講演）。這就是因為約法沒有能夠保障人民的自由權利。「五五憲草」第二章「人民

之權利義務」，關於人民的自由權利的規定，固然有些部分較臨時約法爲進步，如第九條第二項及第二十六條等，但大部分依然和臨時約法犯着同樣的毛病，就是使立法機關得隨時制定限制人民自由權利的法律，加第九條第一項及從第十一條至第十六條各條：這是需要加以修正的。

人民的自由權利，固不是什麼天賦人權，但至少是和民主政權的樹立同時存在着的東西。在民主政權之下它應該是以不可侵犯爲原則的。中山先生在民國十二年一月一日國民黨宣言中說：「確定人民有集會，結社，言論，出版，居住，信仰之絕對自由權」；又在國民黨政綱的對內政策中說：「確定人民集會，結社，言論，出版，居住，信仰之完全自由權」。既說是「絕對」，「完全」，當然不能輕易侵犯了。所以在憲法上必須採取憲法直接保障主義，而不可採取法律保障主義。因爲所謂法律保障主義，同時也就是法律限制主義。如果人民的自由權利可爲法律所限制，則未免有悖民主政治的原則了。

「五五憲草」是採取法律保障主義的，第九條規定：「人民有身體之自由，非依法律不得逮捕，拘禁，審問或處罰」；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」；從第十二條至第十六條各條，關於人民的自由權利也都規定：「非依法不得限制」。所謂非依法律不得如何如何，固然是限制政府，使不得在法律以外，任意侵犯人民自由權利，但同時也就是允許立法機關以法律限制人民自由權利。假定立法機關制定一治安警察法，則人民的集會結社的自由權利，便要受侵犯；假使立法機關制定一新聞紙法，則人民的言論、出版的自由權利，便要受限制。這樣一來，憲法上所規定的人民自由權利，還不是具文？各國憲法固有不少採取着法律保障主義，但也有的採取着憲法直接保障主義，特別關於言論，出版，集會，結社等自由權利是這樣。例如美國憲法修正案第一條，便明白規定：「國會不得制定關於下列事項之法律：（一）剝奪人民言論或出版之自由；（二）剝奪人民和平集會及伸雪請願於政府之權。」

自然所謂憲法直接保障主義，也不是說在憲法上給予人民以無條件，無限制的一切自由權利。恰恰相反，憲法保障同時也就是憲法限制：在憲法上依然可以規定對於自由權利的具體條件和必要限制，但不能僅僅統規定「非依法律不得如何如何」；憲法依然允許對於侵犯他人的自由權利或越出範圍以外的行動，依普通民刑法典等在事後加以制裁。但不

允許在普通民刑法典等外，特別制定以事先限制或侵犯人民自由權利爲目的的法律。例如關於身體自由的權利，並不是說人民絕對不受逮捕，拘禁，審問或處罰，縱使殺人越貨，也可逍遙法外。只說是逮捕，拘禁，審問或處罰，要有一定的條件；而逮捕，拘禁，審問或處罰人民的機關和手續，也要在憲法上，有明確的具體規定。蘇聯新憲法第一二七條規定：「蘇聯公民身體有不受侵犯的保障，任何公民非經法院的決定或檢察官的批准不受逮捕」；所謂中華民國約法草案第二十九條會規定：「人民有犯罪嫌疑或證據，不得逮捕，拘留，審問或處罰」；張知本氏憲草第十五條也規定：「人民有身體之自由，非因犯罪或其他妨害公安情事，不得剝奪或限制」；這就是說，人民只有在觸犯普通刑事法典，纔得由司法機關加以制裁。「五五憲草」第九條第一項，應參照這些成例修正。又如關於居住自由的權利，也不是說人民家宅絕對不許侵入，搜索或封鎖，只是說，侵入，搜索或封鎖，要在憲法上規定一定的具體條件和手續。南斯拉夫憲法第十一條規定：「官吏在搜查以前，須示被搜查者以正當之令狀，並須有公民二人蒞場，攜去檢查物件，應給正式清單；若在夜間，則警察非驟聞室內呼救，不得擅入」，這就是明確規定了它的具體條件和

手續。「五五憲草」第十一條，也應該照這種規定加以修正。還有關於言論，著作，出版等意見自由的權利，也並不是說，它是神聖不可侵犯的；只是說僅能依普通民刑法典等，事後追訴，而不能制定特殊法律事先限制。在不觸犯這些法典的範圍以前，是「絕對」和「完全」自由的。不僅如前所述美憲修正案，曾經明白規定，不許國會制定限制言論出版等自由的法案，其他各國除日本等少數國家外，大抵都在憲法上明白規定不許對於出版，報紙，施行檢查。「特許及拒絕郵寄」等預防辦法。波蘭憲法一百零五條第一項規定：「出版自由保障之。凡出版不得付於檢閱或置於特許制度之下，國內之報紙及出版物的頒布郵寄者，不得拒絕之；其頒布亦限於共和國的領域內」即其一例。在我國，張知本氏憲草的廿二條曾規定「人民有言論著作刊行之自由，除抵觸刑法外，不得停止或限制」，亦為比較適當的規定。「五五憲草」第十三條同樣是應該加以修正的。至於關於集會結社自由等的權利，自然也不是連憲法都不能規定一種條件和限制，只是說，不能在憲法之外，又特別制定限制的法律。例如美憲法修正案第一條便規定不許國會制定，剝奪人民和平集會之權的法律。德憲法第一百二十三條第一項則規定：「德國人民不必報告官署及得

特許可，有和平及無武器集會之權」。關於結社，總憲法第一百二十四條亦有保障的規定。即「德國人民其目的若不違背刑法，有組織社團及法團之權；此項權利不得以預防方法限制之」。在我國，張知本氏憲草第二十三條：「人民有集會結社之自由，不必向該管官署事先報告；但集會攜帶武器或擾亂社會秩序，結社以犯罪為目的者，得禁止或解散之」的規定，雖還不盡完善，但還較「五五憲章」第十六條為優。應據以修正之。此外「五五憲章」關於其他自由權利的規定，同樣都是應該刪去「非依法律」等字樣，而另作適當的具體規定的。

也許有人說，法律和命令不同，它是經過立法機關制定的；而立法機關是由人民選舉產生的代表民意機關；那末採取法律保障主義和憲法保障主義有什麼不同呢？不相信法律，就是不相信立法機關，也就是不相信人民自己選出的代表，恐怕不僅不應該，而且不應該罷？殊不知人民的自由權利，只應該由人民自己決定的，或人民代表機關經過嚴重手續制定的國家的根本法保障和限制，不應該由人民代表機關以普通法律輕易加以限制。人民代表機關輕易限制人民自身的自由權利，這是不合理的。況且我國的立法院為治權機關不



是政權機關。它所制定的普通法律又不一定都經過國民大會乃至人民自身的複決，更不應該任其輕易限制人民的自由權利了。若謂立法委員是國民大會選出的，便應該絕對信任，則大總統也是國民大會選出的，爲什麼不許他命令限制人民自由權利呢？

因爲我們主張修正所謂「非法法律不得如何如何」的規定，所以「五五憲草」第二十五條，也應該刪去或修正爲「憲法所規定人民享有之自由權利，國家應保障之，凡不合憲法規定，有碍人民自由權利之法律，不得制定」。

此外，在本章還有三點，應加補充。第一是具體規定國家保障一切人民受教育及從事勞動的權利。前者，「五五憲草」第一百三十三條，本已有類似的規定，但仍應作爲人民的基本權利，規定於本章，以示鄭重之意。後者，在實行民主主義的我國，亦爲當然應有的規定，第二十二條所規定「人民有依法律服工役之義務」，並不是保障勞動權的意思，故應有所補充。第二，本章各條所謂人民，自不限於男性，但在重男輕女，久成習慣的中國社會，女性常不能享受人民應享之權利，爲防此弊，應在第八條「中華民國人民在法律上一律平等」後，另加二項，規定：「婦女在經濟，國家，文化，政治及社會生活，一切

方面，均與男子享有同等權利」，或仿照蘇聯新憲法第一百二十二條之例，另列一條。同時，在第二十條和第二十三條原條文下，都應特別規定不得於女性有所歧視。德國魏瑪憲法第一百二十八條第二項，即曾規定：「反對女子服官之例外規定，應悉予廢止」，可供我們參照。第三，德憲第一百三十條曾規定：「官吏爲國家之公僕，非一黨一派之傭役；官吏之政治志向及結社自由，應保障之」，在初由黨治進到憲治之我國似亦應在本章中，有類似的規定。

最後，「五五憲草」對於人民的自由權利，又沒有像蘇聯新憲法第一百二十五條那樣，給予人民以實現這些自由權利的具體保障。則事實上，人民恐仍不易享有它。這也是應該加以補充規定的。固然我們的國家和蘇聯不同，不能完全仿效蘇聯。但國家以公共建築，交通工具等，便利人民集會，結社；以郵電免費，物資供給等，幫助人民言論，出版，並非絕對不可能。

## 關於國民大會

張友漁執筆

### 一

「國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權，即為國民者，不但有選舉權，且兼有創制、複決、罷免權也」。（中國國民黨第一次全國代表大會宣言）。

「人民有了這四個權（選舉權、罷免權、創制權、複決權），才算是充分民權；能夠實行這四權，才算是澈底的直接民權」（民權主義第六講）。

而人民實行這四個權，必須採用一定的具體方法，通過一定的適當機構。依中山先生最後的意思，是在行使治權的政府之上，另外來一個行使政權的國民大會，而通過這個機構，使人民實行他們的四個民權。所以國民大會這一個機構，在實現「國民黨之民權主義」上，是佔着極重要的地位，含着極重大的意義的。當我們制定「三民主義的憲法」時，對於它，不能不作詳密周妥的規定。我們知道立法院起草「五五憲草」的過程中關於

國民大會的規定，也曾經過多方斟酌和研討，「凡三易稿」，而始決定。例如職權方面，初稿原定爲：「（一）選舉罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、副院長、考試院院長、副院長及罷免行政院長；（二）創制立法原則；（三）複決法律；（四）制定及修正憲法；（五）收受國民政府之報告；（六）受理國民政府提請解決之事項；（七）其他本憲法賦予之職權」。至審查修正案，則改爲：「（一）選舉罷免總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、立法委員、監察委員；（二）創制立法原則；（三）複決預算案，宣戰案，媾和案，法律案，條約案，戒嚴案，大赦案；複決權之行使，以決定可否爲限；（四）收受總統及立法、司法、考試、監察四院之報告；（五）受理總統及立法、司法、考試、監察院提請解決之事項；（六）憲法賦予之其他職權」。後經三讀會通過的憲草，更修改爲：「（一）選舉總統、副總統、立法院院長、監察院院長、立法委員、監察委員；（二）罷免總統、副總統、立法、司法、監察各院院長、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」。最後所宣佈的「五五憲草」則於第（一）、第（二）項中，「院長」之下，各加

副院長」。這可見當時是怎樣地詳慎討論了。但依我們看來，「五五憲草」第三章關於國民大會的規定，仍有大可商榷的餘地。現在試縷述我們的意見於次。

## 一一

首先：「五五憲草」沒有明白地確定國民大會的性質，不能不認爲一大缺點。因爲：第一如前所述，國民大會是站在政府之上的行使政權的機關。它的性質不確定，不僅影響它自身，而且影響了整個政治機構。第二，中山先生理想中的國民大會，不僅在中國憲政史上，而且在世界憲政史上，也還沒有恰當的先例，非在憲法中確定它的性質，很易發生紛歧的解釋。第三，就「五五憲草」本身的體例而言，既在第四章，規定：「總統爲國家元首，對外代表中華民國」（第三十六條）；「行政院爲中央政府行使政權之最高機關」（第五十五條）；「立法院爲中央政府行使立法權之最高機關」（第六十四條）；「司法院爲中央政府行使司法權之最高機關」（第七十六條）；「考試院爲中央政府行使考試權之最高機關」（第八十三條）；「監察院爲中央政府行使監察權之最高機關」（第八十七

條)；爲什麼不在第三章，明確規定國民大會是怎樣性質的機關呢？我們以爲在第三章，應該像張知本那樣，首先規定：「國民大會爲代表全體人民行使中央政權之機關」(第四十條)這樣的條文。因爲政權是控制治權的；行使中央政權的機關，當然就是最高權力機關；所以爲使它的性質更加明確起見，似應做蘇聯新憲法第三十條「蘇聯的最高國家權力機關爲蘇聯最高會議」之例，規定：「國民大會爲最高權力機關」。據說立法院憲草主稿人七人，最初共同修改吳經熊氏初稿時，即曾主張於國民大會章加列首條：「中華民國國民大會爲代表人民全體之最高權力機關」，惜未實現。

我們這樣主張，並不是沒有根據的。本來，在中山先生遺教中，所說的國民大會，可大別爲二種。第一種，是先憲法而存在，不是產生於憲法，而是產生憲法的國民大會；第二種，是憲法所確認的職權的國民大會。前一種不是這里所要討論的。後一種，依中山先生在建國大綱所規定：「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，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權；(第二十四條)，則它是行使中央統治權的機關，也就是最高權力機關了。因爲中山先生在中華

民國建設之基礎一文中，曾把「國民大會」和「五權憲法」同指爲「間接民權」，於是有人以爲國民大會相當於一般國家的國會。其實，二者完全不同。國會是和行政機關，司法機關等對峙，主要行使立法權的機關，而國民大會却是站在五院之上，行使政權，制馭治權的機關，在它下面，另有立法院存在着。又因爲建國大綱第二十五條規定：「憲法頒佈之日，卽爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉」，於是有人以爲「全國國民」所行的「全國大選舉」，就是國民大會「對中央政府官員」所享有的「選舉權」，因爲國民大會也就是國民總投票了。但「總投票」和「國民大會」，決不是一件事情。民國十二年一月一日，中國國民黨宣言所宣佈的政策中，曾說：「以人民集會或總投票之方式，直接行使創制、複決、罷免各權。」既以「人民集會」和「總投票」並舉，可見是不同的一種方式。「國民大會」是「人民集會」，不是一「總投票」。建國大綱第二十五條，所謂「全國國民則依憲法行全國大選舉」，可以有下述兩種解釋。第一種解釋是中山先生在中國革命史第二節中，曾說：「而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之」，則憲法定後的第一屆總統和立法院代議士，也該是由國民

直接選舉，而其餘三個民權，則仍付託國民大會行使。第二種解釋是所謂「依憲法行全國大選舉」，也許主要是改選國民大會。總之中山先生理想中的國民大會，很明顯地是「行使中央統治權」之最高權力機關；既不是國會，也不是國民總投票。這一點，應該在憲法中，明確規定一條具體的條文。

### 三二

其次關於國民大會的組織，「五五憲草」的規定，也還有補充的必要。依中山先生的意思，國民大會是由每縣選代表一人組織而成，這是毫無疑義的。他曾說：「國民大會由每縣國民舉一代表組織之」（中華民國建設之基礎）；而在五權憲法講演中，所列「治國的機關圖」，也明白指出國民大會是由「國民代表每縣一人」構成。但各縣區域有大小，人口有多寡，各選代表一人，未免稍欠公允。「五五憲草」第二十七條在每縣一人的原則下，兼採人口比例制，自更妥善。不過，此外，還有幾點，應加補充規定。第一，中國是一個多民族的國家，同時，又是要實行「均權制度」的國家，各民族，各地方，除共同要求



之外，還有個別要求，在地方制度章，既應給與他們以「自治權」，在中央也應該設置代表他們的機關；因此，國民大會的本身，縱不能像蘇聯的最高會議一樣，採取二院制，至少也應對蒙古、西藏，以及新疆、青海、寧夏等各民族區域，給予較多的代表名額，甚至苗、獠等族，也應該有他們自己的代表。「五五憲章」第二十七條（二），「蒙古、西藏、選出代表，其名額以法律定之」的規定，應修改為「各民族區域選出代表，其名額以法律定之，但每一民族區域，至少不得少於（若干）人」。第二，國民大會的會期，是有一定的。在閉會期間，是不是應該有國民大會執行委員會（張知本氏憲草），或國民委員會（初稿），又或國民大會委員會（審查修正案）這一類的組織存在呢？依「五五憲草」的規定，是沒有這種組織存在的。其理由據說是爲了貫徹中山先生「權能分開」的主張，使政府變成不受牽制的「萬能政府」。但是爲了「分開權能」，爲了使政府不受牽制，只應在這一組織的職權上，作適當的規定，不能因噎廢食，根本取消這一組織。也有人顧慮這一組織存在，則少數委員代行國民大會職權，有少數操縱多數之嫌，且易爲政府所利用。但這是這是一組織的職權，應該如何規定的問題。國民大會的休會期間，長於開會期間，

臨時會議的召集，不僅不易，而且不便，自應有一常設機關，以爲補救。德憲第三十五條第二項規定：「聯邦議會於其閉會及滿任之時，得以對於聯邦政府，保護國民代表權利之故，設立常任委員會」；奧憲第五十四條，也有類似的規定。這些雖然是關於國會的規定，但它的目的，是在「保護國民代表權利」自也可適用在我們的國民大會。因此我們主張恢復審查修正案第三十六條所規定「國民大會委員會」的組織，但它的組織和職權，不必和「審查修正案」所規定，完全相同。這裏，可以提出下述幾個原則。一，是委員人數不必過多，但必須由國民大會代表互選，不應該像憲草初稿那樣，不國民大會代是爲限，且規定特殊資格（第五十六條）。因爲那便變成國民大會以外的機關，而不是國民大會內的機關了。二，是委員的職權不必像蘇聯最高會議主席團那樣大（蘇聯「憲法第四十九條」），但也不應像國民參政會駐會委員會那樣小（國民參政會組織條例第九條），而應該行使這樣的職權：即處理非必須國民大會自身處理的例行事件和不及待國民大會開會處理的緊急事件，以及審查政府報告監督政府行動，關於施政方針，建議政府質詢政府等。有些國民大會的職權，決不應由委員會代行，如張知本氏憲草所列舉的「一，選任或罷免大

總統及五院院長；二，複決預算及決算；三，複決宣戰媾和；四，修正憲法」（關於憲法解釋權問題，當在第八章另論）等是；也有些委員會所處理的事件，必須提交國民大會追認，才能發生確定的效力，倘爲國民大會所否認，則以後失掉效力。

#### 四

第三，關於國民大會代表的選舉，「五五憲草」規定：「以普通、平等、直接、無記名投票之方法行之」（第二十八條），這是非常妥適的。所謂「普通」就是除却必要的、一般的、消極的限制條件，如精神缺陷，及被法院判處褫奪公權等外，一切達到成年的公民，不受性別、種族、信仰、資產、教育程度、社會出身乃至居住年限等限制，都有選舉權和被選舉權。所謂「平等」，就是每一個公民都可以投一票，沒有不能投票的，也沒有多投一票的，更沒有不經過投票手續而能當然充任代表的。所謂「直接」，就是一切代表都由公民自己直接投票選舉，政府、團體以及任何個人，都不能代替人民去選舉或指派代表。所謂「無記名投票」，就是在選舉票上，不記入投票者的姓名，以保持投票的秘密，而避

免外力的壓迫和威脅。這樣，方能產生真正可以代表人民的人。但是第二十九條規定，「中華民國國民年滿二十歲者，有依法律選舉代表權；年滿二十五歲者，有依法律被選舉代表權」，把被選舉年齡比選舉年齡提高了五歲，這是沒有必要的。固然，有些國家像法、美、意等，存在着這樣的差別規定；但也有些國家像英、蘇、瑞士等，便沒有這種差別規定。特別是在新興的、革命的、不斷進步的中國，年齡高的人，未必在政治上，較年齡低的人為優，更不宜有這種限制進步勢力的規定。同時所謂「國民」，固指「具有中華民國籍」的一切人民而言，並不是專指男性，除外女性，但在重男輕女，成為習慣的中國社會，實際上，常會在無意識中把「國民」解釋為男性，而不包含女性。為防此弊，莫如像西班牙憲法第三十六條，規定，「國民年滿廿二歲以上者，不論性別，享受同一之選舉權」；或像德憲第二十二條規定，「議員由年滿二十歲以上之男女國民選出之」；又或像蘇聯新憲法第一百二十七條特別規定，「婦女享有和男子同等的選舉權，和被選舉權」。因此，我們主張「五五憲草」第二十九條，應該修正為：「中華民國男女國民，年滿廿歲者，均有選舉國民代表及被選舉為國民代表之權」；或在本修正案條文中，不標明男女國

民，而另加一條規定；「婦女和男子享有同樣的選舉權和被選舉權」。和這事有聯帶關係的是「五五憲草」第八十五條規定。「公職候選人資格」，也要「經考試院依法考選銓定」，不知所謂公職候選人是否包含國民大會代表候選人在內？依中山先生的意思，考試制度的適用，不僅以任官爲限，而且被選爲議員的資格的取得，也必須經過考試。例如中國國民黨政綱對內政策中，所說：「釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮」（五）；建國大綱第十五條，也規定：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可」。爲什麼要這樣地主張呢？中山先生曾在五權憲法講演中作如下的解釋：「依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才，有德，或者有什麼能幹，才是勝任愉快的。但是有這種才德和能幹的資格的人，祇有五十人，便要照這種資格的人來選舉，我們又是怎樣可以斷定他們是合格呢？我們中國有古法，那個古法，就是考試。」就是說：「專靠選舉就有點靠不住」。在「中國革命史」和「孫文學說」第六章中，更明白指出：「國民大會及五院職員與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之」。似乎國民大會代表候選人也應該包括在「公職候選人」之內。但中山先生的本意，主要是針對當時任命官吏、

選舉議員的弊病。而謀所以補救之道；故他所指導的對象，主要是官吏和議員（立法院委員）；所謂「國民大會及五院職員，其資格皆由考試院定之」，不過順便說到「國民大會職員」不能不嚴格地、拘泥地解釋爲國民大會代表的候選資格，也要經過考試和銓定。（況建國大綱僅說「候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者，乃可」，未嘗指出國民大會代表，則所謂「職員」，是否即指代表，也還是問題。）因爲國民大會是政權機關，考試院是治權機關，國民大會代表的候選資格，須經考試院考試和銓定，則使治權機關支配和控馭政權機關了。並且所謂考試和銓定，很難測定一個人的才，德，更難知道他是否可以代表國民。結果只不過是在「廢除以資產爲標準之階級選舉」後，又實行了「以知識爲標準之階級選舉」，這決不是中山先生主張直接民權的本意。我們以爲應在第八十條「公職候選人資格」之下，加一但書，規定「國民大會代表候選人，不在此限」；或根本刪去這一項，使一切公職候選人都不必經過考試。

第四、關於國民大會的任期，會期以及集會手續等，「五五憲草」的規定，也有修正的必要。一、國民代表任期六年，（第三十條），為時太長。在不斷進步的新中國，六年以前舉出的代表，未必能代表六年長時期中的民意。按各國國會議員任期，除少數例外外，大都為二年至五年，尤以四年為最普通，德國聯邦國會任期四年（德憲第二十三條），蘇聯最高會議也是四年改選一次（蘇聯新憲法第三十六條）。我們的國民大會代表任期，也應該由六年改為四年（總統及各治權機關領袖或委員等任期，也應隨着修改）。二、國民大會每三年集會一次，為時過長，每次會期一月，為時過短（第三十一條）。以行使政權的國家最高權力機關，而集會機會，如此之少，開會時期的如此之短，勢必至名不副實，殆可斷言。不僅對於預算，決算，宣戰，媾和等重要國政，沒有議決或複決的機會，即對於罷免中央官員，複決一般法律，也幾乎沒有機會。固然，還可有臨時大會，為之補救。但臨時大會的召集，須經五分之二以上代表的同意或由總統召集。後者，其權操諸總統，非國民大會自身所能決定；前者，因須得多數代表的同意，（國民大會代表約近二千人，五分之二為八百人，）事實上，不易實現。倘非有關係國家興廢存亡的特殊重要事件，所謂臨

時國民大會的召集，將必成爲具文。因此，我們認爲國民大會雖不必像蘇聯最高會議那樣，每年集會二次，但至少應該做各國國會的成例，每年集會一次。至每次開會的會期，尤應該像各國國會會期那樣，規定爲三四個月。三、國民大會集會，由總統召集（第三十一條）在理論上，不如按期自行集會爲合理。各國國會的集會，大抵君主國係由元首召集（如英、意、日），民主國係自行集會（如美、法、瑞、比、德）；蘇聯則最高會議的集會，由最高會議主席團召集（新憲法第六十四條），是一種衷中辦法。張知本氏憲草，主張「國民大會會議由執行委員會召集」（第四十七條），類似蘇聯的規定。我們既主張設置國民大會委員會，則國民大會的集會，也不妨規定爲由該委員會召集了。

## 六

最後，也是最重要的，則爲關於國民大會的職權，「五五憲草」的規定，也有斟酌的必要。中山先生對於國民大會職權的主張，是越到後來，越擴大的。「中國革命史」第二節和「孫文學說」第六章，都說：「國民大會職權專司憲法之條改，及制裁公僕之失職」；



又說：「人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷免之權，而對於一國之政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付托於國民大會代表以行之」：似乎國民大會並不能完全行使四個民權。但建國大綱第二十四條則規定：「憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行使之；即國民大會對於中央政府官吏，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權」。建國大綱制定後，當依據爲標準。「五五憲草」第三十二條，列舉四種民權並修改憲法權爲國民大會職權，原無不當，但還不夠。因爲國民大會是政權機關，凡屬政權性質，和有關政權性質的職權都應屬於國民大會的職權，初不限於四種民權。「五五憲草」於上述各種職權之外，還列有「憲法賦予之其他職權」一項，大概也是這個意思。可是遍查「五五憲草」各條文，所謂其他職權，只是「議決」「變更」「中華民國領土」（第四條第二項），再沒有別的！我們以爲像宣戰，媾和，大赦，戒嚴，締結條約以及預算，決算和一切財政案，如發行內外公債，增加稅捐等，都是關係國家興衰，人民權義的政權性質的東西，應該和變更領土同樣，由國民大會「議決」，至少，也應該像審查修正案的規定，由國民大會「複決」。「五五憲草」把這些權都交給立

法院（第六十四條），還是不合理的。嚴格地說，這些事情和立法毫無關係。過去各國國會享有這種權，是因它兼有人民代表機關的性質。現在的立法院不過是純粹的立法機關，自不應享有這種權了，還有收受政府報告，接受人民請願，解決總統及各治權機關提請解決的事項，以及審核並申問政府施政方針及成績等，都是和行使政權有關的事權，國民大會當然應該享有。如僅限於「五五憲草」所規定的權限，則所謂國民大會，實際上，和國民總投票有什麼分別呢？

以上就是我們對於「五五憲草」第三章國民大會的意見。

## 關於中央政府

沙千里執筆

關於中央政府的組織我們以為：

一、根據孫中山先生「權能分開」的理論，應該使中央政府僅僅是治理國事行使治權的機關，不與政權混淆。

二、必須使中央政府合理健全運用靈敏，足以為民族求生存自由，為人民謀幸福利益，成為孫中山先生所說的真正有「能」的政府。

三、中央政府的組織，固然應該五權分立，各自獨立行使治權，但決不是割裂分離，互相牽制，而應該在分立之中，互相配合，分工合作，融和一致。

四、總統權力，為求行政效率提高，可以相當集中；但應該是民主的集中，依據人民及人民代表的意志，行使集中的權力，求實現人民的要求，而不是絕對的獨裁，更不能干

涉行政權以外其他治權機關的職權。

一一

根據上面的原則，我們首先對於憲法草案所規定的五院組織。認為不就是五權分立。

雖然中山先生在建國大綱中，曾經明白的指出「設立五院以試行五權之治」，但中山先生也曾說過「立法人員就是國會議員；行政首領就是大總統；司法人員就是裁判官；其餘，行使彈劾權有監察官；行使考試權的有考試官」（五權憲法講演）。且國民政府試行「五院」之治，已經好幾年，而實際上祇是國民政府一權之治，並不是中山先生所說的「五權」之治。相反的，如果真正實行五權分治，却不一定成立五院，五權依然照樣可以各自獨立行使，這是第一點。其次，現行五院制度固然早已不是五權分立的政治，同時每一治權，分立一院，組織龐大，徒成安插位置的工具，耗費巨大的國帑而已。這是第二點。

因此，在政務較繁的部份，如行政的一個部門，那是非有單獨的一個院不可的。但如司法，考試等部份，事務較簡實在不必架起一個院的空架子，而儘可由其他簡單的機構來

行使它的職務。譬如司法院，有了最高法院執行司法獨立的職權外，再無架床疊屋設立一個司法院的必要。如果一定要有一個司法院，那末最高法院的職務，就應由司法院來執行。二者職務根本上沒有差別，殊無重複設立的理由。又如考試院，主要的不過行使考試的職權，而每年舉行考試是屈指可數的，儘可臨時組織典試委員會來進行。至於銓敘行政，設立一個銓敘委員會之類的機構，也儘夠應付。至於監察院，爲了尊重監察權起見，固應設置，但爲實現中山先生監察制度的理想，似應由監察委員單獨行監察權。現行的國民政府下的主計處，它行使的職權是辦理全國的歲計會計，其性質是監督全國財政的收支，原是監察權之一，在國民政府內特設一處，未免把監察權割裂分離，紊亂了五權的系統，所以今後應把主計的組織歸屬於監察院才妥當。

關於立法院是否應該獨立一院，這是很大的一個問題，如果依照中山先生權能分開的主張來說，那末憲法草案關於立法院所掌職權的規定有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、及其他關於重要國際事項之權，則立法院不但是執行治權，同時還掌握着政權，政權和治權混淆不清。實在是違背五權憲法的根本精神。因此，立法院這

許多職權，除法律案一部份可以保留外，其餘的都應該由行使政權的國民大會來執掌；至少，最後決定要經國民大會複決。立法院只是一個治權機關，它只能對於立法事項，所行職權，主要是關於立法技術。這樣，不但權和能截然劃分，而立法技術由專門家來担任，尤可發揮治權的「能」。因此立法院只成立一個委員會已可應付裕如。

### 三二

第二是總統的權力問題。爲使行政權能夠靈活運用，應付非常，我們不反對總統的權力相當提高，我們承認權力集中後，容易貫徹行政的政策，同時在國民大會的職權擴大和提高以後，總統必須依據全體國民大會的意旨來執行職務，一方面不致造成專制獨裁的局面，而另一方面，集中事權來執行職務，國家政策必能推行盡利，這樣才符合民主集中的原則。

但我們雖然贊成總統的權力可以集中，却不能同意他的權力，凌駕五權，高於一切，因此憲法草案賦以發布緊急命令權一項，我們主張應該取消。因爲所謂緊急命令，是變更

法律或代替法律的命令，因而總是與憲法或法律抵觸或違背的，這樣就潛伏着一個危機，總統可以隨便發布緊急命令以破壞憲法，蹂躪法律。如謂應付緊急變亂，必須有此權力，那末緊急事變無過於對內戡亂或對外戰爭，則遇此情形，已有戒嚴法或軍事命令足資應用，實無另外發布緊急命令的必要。至於非軍事性質的事變，儘可由立法機關制定法律來施行，只要立法程序簡單敏捷，也不致喪失時機。釀取不幸，如用命令代替法律，則立法機關等於虛設，尙有什麼五權可言？且緊急事變的解釋非常含糊，出入過大，一經濫用，憲法的保障完全喪失，國家前途，豈堪設想！這在中外歷史上發生的惡果，像德國威瑪憲法賦總統以緊急命令權，布魯寧內閣用以發布無數緊急命令，形成以後希特勒的推翻憲法。民國三年袁世凱當政時代，利用所謂發布教令權，箝制輿論，摧殘革命以遂其帝制自爲的野心，都足值得我們警戒的。

其次，總統的權力雖然集中，但它在五權組織中的地位，僅是一個行政的首領，除在對外關係上代表整個國家外，和其他司法監察權等的地位，應該完全平等，這樣才是真正的五權分立，而不是一權獨攬，因此總統如兼任行政院院長是比較地簡單妥當，即不兼

任，而另設行政院長，總統的地位，仍與其他各權的組織，不分高低，完全平行才對，總之，不論總統兼任行政院長與否，憲法草案第卅八條總統公布法律，發布命令，須經關係院院長之副署；第四十五條總統得召集五院院長會商二院以上事項，及總統諮詢事項，以及第七十七條第八十四條司法考試二院院長由總統任命的規定，都應該根本廢止，換句話說，五權獨立，應該各就其本身職務範圍之內，有自行發布命令之權，總統公布法律，發布命令，僅由行政院長副署就夠了，二院以上的事項待解決的時候，那末國民大會既有國民大會委員會的組織，自應該該委員會來解決，總統召集頗有凌駕五權牽制一切的嫌疑，司法及考試二權的首長及委員，應由國民大會選舉，其理由正和其他各權首長或委員之由國民大會選舉一樣，而且牠們都是直接對國民大會負責，有的由國民大會選舉，有的由總統任命，同樣的地位，二樣的產生既不一致，又失其平衡。不僅如此，憲草既規定二院院長對國民大會負責，而由總統任命，在法理上也是說不過去的。

總統的任期，憲法草案規定為六年，得連任一次，無疑是根據國民大會的任期六年而來的，在理論上總統任期的長短，應以總統的權力集中與否為標準，所謂實權制的總統任



期。應該短些。因為總統在位既久，可能引起總統覬覦政權的野心，至於無實權的總統，可以比較長一些，我們既然贊同總統的權力可以集中，那末他的任期無疑應該縮短，同時國民大會的任期，我們既已主張縮減為四年，為選舉的方便，總統任期亦以四年為宜。

#### 四

立法院的職權，既已大部份移歸國民大會行使，其本身應該僅為一個技術的治權的機關，故立法委員的人選，更須具有專門學識之人士來擔任，且僅僅從事立法的技術和行政，範圍較狹，人數亦不需很多，所以憲草第六十七條的關於人數的規定，也得根本修正，其產生方法，由國民大會選舉已足，已無各省代表先行預選的必要。

立法委員會任期，為適應國民大會的任期，也應由三年改為二年，監察委員考試委員也應如此。

#### 五

最後，憲法草案第八十五條關於公職候選人的資格，應經考試院考選銓定一項，我們以爲應予以取消，因爲公職候選人，凡爲國民，都應有此資格，不能加以限制，這是人民基本權利之一，人民在政治上地位平等的起碼條件，否則，只有經過考試銓定的人才能應選當選，那末能夠經過考試和銓定的恐怕只有智識分子而已，不，只有最少數的知識份子而已。這樣不但剝奪了大多數人的權利，而且公職應由各方面各階層的分來擔任，才合乎真正的民主，僅有少數的智識分子來壟斷一切，還能代表各方面嗎？特別是國民大會代表候選人如也要經過考試，那末不是政權管理治權，而是治權操縱政權了，——考試權操縱政權了！

## 關於地方制度

張友漁執筆

### 一

所謂地方制度問題，實爲中國制憲史上，一個最嚴重問題。自天壇制憲以來，每當一次制憲，便有一次紛爭，一直到現在，始終沒有獲得根本解決。「五五憲草」對於這一問題，是否已給予了澈底的、合理的解決呢？我們以爲很有討究的餘地。

原來，地方制度問題，廣義地說，可包括二方面，卽：一，一般地方制度問題；二，蒙古西藏等各民族區域問題。就前者言，「五五憲草」似乎沒有能夠澈底地、合理地把問題解決。第一，「五五憲草」並未真正採取均權制度。所謂「均權」，依中山先生自己解釋，是：『關於中央及地方之權限，採均權主義。凡事務之有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權制，或地方分權制』（國民黨政綱對內政策（一）項）。這裏，所謂「事務」，就是「均權」之「權」。中山先生在「中華民國

建設之基礎」一文中，便不是說「事務」的分配，而是說：「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象，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」。既要劃分中央及地方的權限，當然，便應該在憲法中明確劃分，不應該僅把中山先生所說的原則，抄在憲法中，而把具體地劃分，委諸法律。因爲由法律賦予地方以自治權，則也可由法律剝奪它，這仍是中央集權制。而不是「均權制」。「五五憲草」第一百零三條規定：『縣爲地方自治單位』；第一百零四條規定：『凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項』；其第二項規定：『地方自治事項，以法律定之』。很明顯地，是挾「縣」當做在中央集權制下，由法律賦予一種自治權的所謂自治團體，而不是在「均權制度」下，不待法律賦予，便應具有一定權限的所謂「地方」。這恐怕不盡吻合「均權制度」的原意罷？第二，「五五憲草」僅承認『縣爲自治單位』而剝奪「省」的自治權。規定：『省設省政府，執行中央法令及監督地方自治』（第九十八條）。這在表面上看來，似乎不悖中山先生的遺教，因爲中山先生是反對聯省自治，而主張「分縣自治」的。他在「中華民國建設之基礎」一文中，曾說：『行分縣自治，則現在省制之存廢問題，爲何

如耶？以吾之意。此時省制卽存，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宜。一方，則爲各縣自治之監督者，乃爲得之。』但是這只是將來應該實現的最後理想，還不是目前在事實上所可實行的。因爲：（一）過去，以一省轄百餘縣，還未能充分地、有效地推行政令，而不得不有行政督察區和省府行署的設置，况廢「省」存「縣」，使千數百縣，直轄於中央，怎能收指臂之效？故必須使「省」立於中央與縣之間，以收聯絡之效』（建國大綱十八）。但（二）、以「縣爲自治單位」固屬良制；不過，「縣」的範圍太小，常有一種自治範圍內的事業，非一縣所能舉辦，故「省」不應該僅「爲中央直接管轄之行政區域」（「五五憲草」初稿第一百三十條），不應該僅爲「國家行政區域」（初稿修正稿第一百一十八條），同時，應該是自治體，因而不僅「監督各縣自治」；同時，自身也要能實行一定範圍內的自治。建國大綱規定：『中央與省之權限，採均權制度』（十七），不曰「地方」，而曰「省」，可知「省」就是和中央「均權」的「地方」，它是具有自治權的。同時，又規定：『憲政開始時期，國民代表會，得選舉省長，爲本省自治之監督』（十六）；而國民黨政綱對內政策，更明白規定：『各省人民得自定憲法，自舉

省長」(二項)，更可證明「省」本身便是自治體了(關於省制本身的改革問題，後邊另要談到)。同時，(三)就「五五憲草」條文本身而言，也包含着矛盾。「省」既不是自治體，便不是中山先生所說和中央「均權」的「地方」，因而也就不應該列入地方制度章內(第五章，地方制度，第一節，省)而應該像憲草初稿那樣，自為一章(第八章省)或如一部分立法委員所主張，附於中央政府章內，增設一節或分列各院。如謂在「地方」行使職權，便應列入「地方」，則駐防各省之國軍，是不是也應列入「地方」？這是一。其次，「省」既不是自治體，自無設置民意機關的必要。今仍於第一百條規定：「省設省參議會」。不知如何組織？有何職權？如像憲草初稿所規定：有「審議省預算事項」等權，則「省」又變成自治體了；反之，如僅是一種聊備咨詢的機關，則殊無在憲法規定的必要。」這是二。第三，「五五憲草」雖剝奪了「省」的自治權，但仍承認「省」的現行區劃，這在事實上能否行得通，仍是問題。因為：(一)省區制度，原為元明以來行政上的一種臨時措施，到現在，隨着政治的發展，已發現許多缺點；(二)特別是受着抗戰的影響，「省」的本身，在事實上，已發生了不少變化，在抗戰過程中，省政府的權力，固已不能達

於全省。在抗戰勝利後，由於各地方，政治上，社會上乃至民族成份上的變化，恐完全恢復原來的省制，也無必要；（三）何況在中山先生的遺教中，也未嘗主張必須維持原來的省制呢？所以依合理的，適於事實的，新的標準，重行劃分省區，實為必要。

## 一一

其次，就後者言，「五五憲草」雖在總綱中規定：「中華民國各民族，均為中華國族之構成份子，一律平等」（第五條），比較臨時約法所規定：「中華民國人民，一律平等，無種族，階級，宗教之區別」（第五條），更加明確。但在第五章，即地方制度章，則依然僅規定着：「未經設省之區域，其政治制度，以法律定之」（第一〇二條）。沒有遵照中山先生的遺教，明白承認國內各民族的「自決自治權」，也沒有在憲法上具體保障各民族在政治上，經濟上乃至文化上的權利，這不能不說是美中不足。所謂「未經設省之區域，其政治制度，以法律定之」，是從所謂天壇憲草以來，便已沿襲着的規定，當天壇憲草

討論時，起草委員會曾提出地方制度章，規定：「地方最大區域如左：（一）省；（二）

蒙古，西藏，青海及其他未設省之區域」。同時，規定：「蒙古，西藏，青海及其他未設省之區域，其制度以法律定之」。當時，因政變驟起，未經二讀會通過。十一年國會恢復後，又提出修正案，結果，十二年頒布的所謂「中華民國憲法」，第十三章，即地方制度章，遂規定：「未設省已設縣之地方，適用本章之規定」（第一百三十四條）；「內外蒙古，西藏，青海，因地方人民之公意，得劃分爲省，縣兩級，適用本章各規定。但未設省縣以前，其行政制度，以法律定之」（第一百三十五條）。就是說改設「省」「縣」，決諸各民族的公意，而在未設「省」「縣」以前，則以法律，規定它的行政制度。北伐成功後，廿五年五月所制定的「中華民國訓政時期約法」；也僅規定：「蒙古，西藏之地方制度，得就地方情形，另以法律定之」（第八十條）。「五五憲草」第一百零二條的規定就是沿襲這些規定而來的。也就是在憲法中沒有解決西藏等各民族區域問題，而把解決它的責任，委諸法律了。這可能發生以下的流弊：（一）不在憲法中保障各民族的權利，易使他們感覺到輕視他們的權利；（二）不在憲法中確定各民族的權利，也可能反使他們提出過高的要求；（三）依靠法律來解決這一問題，其結果，不是立法機關，放棄責任，延不



立法，便是立法機關，任意立法，惹起糾紛；（四）由於上述各種原因，致給予帝國主義者，以挑撥離間的機會，這樣，不但不能解決問題，而且增加了問題的嚴重性。

### 三

我們以為在憲法中來解決地方制度問題，首應確立以下幾個原則。即第一，遵照建國大綱『對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治』（第四條）的規定，在憲法上，明確給予各民族以「自治自決權」。只有這樣，才能使各民族永久地、鞏固地結合，才能使漢族和各民族融合而為中華民族。張知本氏的憲草，規定：『中華民國各種族，基於自由意志，永久為鞏固之結合』（第八條），特別提出『基於自由意志』，為能得中山先生的真意。但這還不夠。應該在憲法中，專列一章或一節，對於蒙藏等各民族區域，作一具體的規定。林長民氏所起草的十四年憲草，在第三編地方制度中，便會特別蒙藏一章（第十章）。雖其內容，不盡完善，但其原則，是可採用的。第二，澈底採用「均權制度」，保障地方自治權。即依國民黨政綱和建國大綱的規定：（一）使「省」，「縣」（市）

等地方自治體；有自定憲法或自治法之權；（二）使「省」，「縣」（市）等地方自治體，有自舉官吏之權，不僅是縣長，市長，連省長也同樣，應該民選；（三）使「省」，「縣」（市）等地方自治體，具有和中央劃分的一定的權限，這種權限，必須在憲法中明確規定，而且要提高，不應僅籠統地規定：「凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項」，並「以法律規定」『地方自治事項』。第三，改革現存省區制度，另作適當劃分。如前所述，現行省區制度，存在着許多缺點，所以在憲法中，雖應規定「省」為自治體，但不應拘泥於現行省區制度。自然，重行劃分省區，不是在抗戰勝利以前所能完全確定的。因而在憲法中，關於「省」的區劃，不必作硬性的具體規定，可根據事實的演變，隨時作適當的劃分。至於「五五憲草」第四條，關於領土的列舉規定，則仍應保存，因為它不過是表示我國現在有這些領土，不是表示領土必須這樣區劃。為求更加明瞭起見，不妨在同條第二項，更規定變更地方區域的機關和手續。第四，地方制度，但求適合「均權制」的根本原則，不必強求其形式上的一致。就是說，各地方的區劃，權限及其和中央的關係，都不必完全一致。例如國內各民族的「自決自治權」的範圍，各地方的區域的大

小，固不必強求一致，即「縣」（市）也是有的可以直接和中央發生關係，有的可做爲「省」的一部分。「五五憲草」關於地方制度的規定，應根據這些原則，重加修正。這就是我們的意見。

# 關於國民經濟

錢俊瑞執筆

## 一 根據和重要參考資料

我們要建設的中華民國既然是三民主義的民主共和國，則中華民國的經濟制度當然以民生主義為基礎。所以「五五憲草」第六章「國民經濟」部份開宗明義第一條就規定：「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」。這是很恰當的。在抗戰建國時期建立民生主義的經濟生活，必須適應抗戰建國的要求。所以在規定憲法中關於國民經濟的條文時，一面要恪遵中山先生所定民生主義的原則，同時要顧到抗戰建國時期的具體環境。這裏，民國廿七年四月公佈的抗戰建國綱領應該是重要的參考資料。

以民生主義為基礎的經濟制度究竟是怎樣的呢？中山先生說：「國民黨對於民生主義定了兩個辦法：第一個是平均地權，第二個是節制資本」（民生主義第一講）。什麼叫

徵平均地權？「私人所有土地由地主估價呈報政府，國家就價征稅，並於必要時依報價收買之」（第一次代表大會）。這就是平均地權的辦法。中山先生又說：「這不過是解決問題的起點，將來民生主義真是達到目的，農民問題真是解決，是要耕者有其田，那才是我們對於農民問題的最終結果」（民生主義演講）。耕者有其田的另外一面就是土地國有和公有。中山先生在對中國社會黨的演講中說：「原夫土地公有，實為精確不磨之論。人類發生以前，土地即自然存在；人類消滅以後，土地必長此留存。可見土地實為社會所有，人於其間，又烏得而私之耶。……欲求生產分配之平均，亦必先將土地收歸公有，而後可謀社會永遠之幸福也。」所以平均地權是以照價征稅，照價收買，漲價歸公等辦法，實現土地國有公有，最後使耕者有其田。

其次，究竟什麼叫做節制資本呢？中山先生說：「凡本國人之企業，或有獨佔的性質，或規模過大為私人之力所不能辦者，如銀行、鐵道、航路之屬，由國家經營管理之，使私有資本制度，不能操縱國民之生計，此則節制資本之要旨也」（第一次代表大會宣言）。又說：「惟所防者，則私人之壟斷漸變成資本之專制，至生社會之階級，貧富之不均耳。」

防之道爲何？卽凡天然之富源如煤、鐵、水、力、礦、油等，及社會之恩惠如城市之土地，交通之要點等，與夫一切壟斷性質之事業，悉歸國家經營，以所獲利益，歸之國家公用。如是則現有之種種苛捐雜稅，概當免除，而實業陸續發達，收益日多，則教育、養老，救災治病及夫改良社會，勵進文明，皆由實業發展之利益舉辦，以國家實業所獲之利，歸之國民所享」（「實業計劃」）。所以節制資本的意思就是：節制私人資本，發達國家資本，將國家實業所獲之利，歸人民共享。

中國國民黨根據了三民主義，適應抗建的需要，所訂定的抗戰建國綱領。關於國民經濟究竟有些什麼規定呢？它說：

「（十七）經濟建設以軍事爲中心，同時注意改善人民生活。本此目的，以實行計劃經濟，獎勵海外人民投資，擴大戰時生產。

（十八）以全力發展農村經濟，獎勵合作，調節糧食，並開墾荒地，疏通水利。

（十九）開發礦產，樹立重工業基礎，鼓勵輕工業的經營，並發展各地之手工業。

（二十）推行戰時稅制，澈底改革財務行政。

(廿一) 統制銀行業務，從而調整工商業之活動。

(廿二) 鞏固法幣，統制外匯，管理進出口貨，以安定金融。

(廿三) 整理交通系統，舉辦水陸空聯運，增築鐵路，公路，加開航線。

(廿四) 嚴禁奸商壟斷居奇，投機操縱，實施物品平價制度。」

此外，與財政經濟有關的還有：

『(十六) 嚴懲貪官污吏，並沒收其財產(「政治」門)。

(廿七) 救濟戰區難民及失業民衆，施以組織及訓練，以加強抗戰力量。

(廿八) 加強民衆之國家意識，使能輔助政府，肅清反動，對於漢奸嚴行懲辦，並

依法沒收其財產。』(以上屬「民衆運動」門)。

綜觀抗戰建國綱領所訂有關國民經濟各節，雖然對於整個經濟及社會結構的根本方針，並未有什麼明確規定，但多屬臨時和應急的重要步驟。

## 二 關於總方針——民生主義

以上我們已經指出制憲應有的根據和重要參攷資料。現在就來研究憲草關於國民經濟部份的本身。

「五五憲草」關於「國民經濟」第一條（即一一六條）就規定：『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』。這是很恰當。但嫌不夠。在這種定中國經濟制度的基本條文中，我們必需具體指出民生主義的基本內容是以平均地權來實現土地國有和耕者有其田；以節制私人資本和發達國家資本，使『私有資本制度不能操縱國民之生計』（第一次全國代表大會宣言）。這點有關中國整個社會經濟發展之前途，如在憲法上只說一句『以民生主義為基礎』，實嫌空洞含糊。例如蘇聯憲法第四條規定：『蘇聯的經濟制度為社會主義的經濟制度及生產工具和資料的社會主義公有制』，接着就規定『此種經濟制度和公有制是在消滅資本主義經濟制度，廢除生產工具與資料的私有權，及廢除人對人的剝削的結果而確立』。這樣就明確地指出蘇聯的社會主義經濟制度決不容許任何曲解。民生主義的經濟既有其特殊之點，所以必需把中山先生原有的主張，在憲法上具體規定出來，使以下各項均有所本，免得混淆，更免得任人歪曲。



### 三 關於平均地權

中山先生認爲中國經濟最主要的問題是耕地問題，所以他很早就有平均地權的主張。「五五憲草」從第一一七條至一二〇條都是關於地權方面的規定，這也可見原起草人對平均地權主張的重視。

我們首先來研究土地所有權的問題。「五五憲草」規定「中華民國領域內之土地，屬於國民全體」。有人認爲這條就表示中山先生所說的土地國有或公有。（例如金鳴盛先生在其「中華民國憲法草案釋義」一書中就說：「本條第一項所謂『屬於國民全體』者，蓋即所以示土地公有之原則。」這未免太牽強。因爲真正的土地國有或公有，個人只有使用權或租用權。如蘇聯集體農場爲公有土地，其憲法第八條規定：「集體農場佔有的土地，該農場免費永遠使用。」而我們的憲草規定：「其經人民依法取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制。」可見真正所有權乃另有所屬，所謂「屬於國民全體」者，只是名義上的公有而已。

關於這點，有人主張土地立即收歸國有。例如葉夏聲先生在其所擬「五全憲法」的第六〇條就說：「土地屬於國有，私人既得之土地所有權概改爲領租權，領租人須限於耕作者。原日非耕作之土地所有人由國家制定價價方法，取回其土地」。第六十一條說：「土地不得私相買賣，抵押，典讓，遺贈及轉租轉借。」這是相當澈底的國有土地論。我們相信二民主義共和國的土地制度將來一定要走向那條路，中山先生所說的土地國有和公有，的確是要實現這點。因爲這是大量發展農業生產最順利的前提。但我們考慮目前中國社會經濟的狀況，以及抗戰建國的具體環境，在最近期內這樣較爲澈底的土地國有辦法，恐怕不能辦到。因爲第一現在我們要團結抗戰，如果立即宣佈土地國有，大部份農民當然熱烈歡迎，有些地主和富農可能因此而脫離抗戰陣營，促成農村社會的內部紛爭。第二，土地國有不可避免地會引起一切生產工具私有的廢除觀念，這樣國內一部份有產階級對於團結抗戰，恐怕也要發生問題。

所以有人主張漸進的土地國有論，比如張知本先生在他所起草的憲草中第一五四條就說：「國家應穩定土地政策，漸變私有土地爲國有。」這點我們很贊同。但張先生所憲

草中並沒有規定較具體的辦法。照中山先生所定平均地權的辦法有二項：一、照價征稅，二、照價收買。三、漲價歸公。「五五憲草」這三項都有較具體的規定。例如第一一七條：「國家對於人民取得所有權之土地，得按照土地所有權人申報，或政府估定之地價，依法律征稅或徵收之」。第一一九條：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應以征收土地增值稅方法，收歸人民公共享受」。所以憲草原意的確也想採取漸進的土地國有政策。但我們有幾點的補充：

一、「照價收稅」；「照價收買」和「漲價歸公」都是中山先生所規定的平均地權辦法，但他對於「耕者有其田」的具體步驟却並無很詳細的規定。鄭震宇先生也說：「總理提出耕者有其田的主張為時較晚，特別於十三年對廣東農民運動講習所的學生講演，一再具體言之，實為視為總理關於農地政策之中心主張。惟以總理不久即逝世，關於如何實現耕者有其田的具體辦法，未及闡發盡致」。（鄭氏「我國戰後土地政策管見」見「中國土地政策」一書，頁二八）。在這時我們正應該參照各國經驗和我國抗戰建國的實際情況，規定耕者有其田的具體辦法，關於這，我們認為在憲法中必須有下述規定：

第一，沒收漢奸和貪官污吏所有的土地（參看抗戰建國綱領第十六及廿八兩條），作為國有或公有土地，發交農民耕種。

第二，凡經敵軍佔領或蹂躪的區域，地籍紊亂，需待整理者，不宜任意恢復原有不合理的狀態，應本耕者有其田的原則，「製定使用計劃，招撫流亡，以無主地轉移於農民。凡私有耕地面積超過法定額數者，由政府依法徵收。其分配辦法亦如上。」（見張丕介：

「我國戰後應取之土地政策」）

第三，全國荒地一律由政府徵收，轉讓給沒有土地的農民使用。私有荒地被徵者，國家概不作賠償。

第四，戰士授田。出征軍人歸田，如並無土地或所有土地太少，或其地籍喪失，致無家可歸的，國家須給以土地。此項土地的來源為從漢奸貪污那裏沒收的土地，荒地及國家原有的公產等。

第五，戰區及淪陷區如因戰鬥上之必要，已將土地關係改善者，應一概承認其為合法，不得隨意恢復原狀。

第六，在佃農生活最苦，佃耕制度最盛行的區域，國家應設法徵收佃耕土地，作為國有或公有，給原有佃農耕種。鄭震宇先生主張『就佃耕制度最盛行，而業佃關係最惡劣的地方，（如在華中華南及綏遠許多地方——瑞），儘先徵收佃耕的土地，似供創立自耕農場之用。』這點我們很表贊同。憲法對佃農生活必須特別規定予以保護。吳經熊氏原起草案第一七二條中有『改良佃農地位』，我們覺得很重要。

第七，憲法必須規定農民有組織團體，從事農運的權利。中山先生說：『國民黨現正從事於反抗帝國主義與軍閥，反抗不利於農夫工人之特殊階級，以謀農夫工人之解放。』實言之，即為農夫工人而奮鬥，亦即農夫工人為自身而奮鬥也』（第一次全國代表大會宣言）。又說：『農運日展，地價日落，所以多報少報或實報，皆為地主之致命傷。故為地主者，必有拋棄土地之一日。』（見「農民運動的歸趨」一文。）所以憲法必須規定農民有組織職業團體，增進自身利益的權利。因為這對平均地權和耕者有其田是主要的前提和保障。

#### 四 關於節制資本

五五憲草從第一二一條到一二三條是關於節制資本的規定。節制資本的要義是節制私人資本發達國家資本。這在有高度民權的民主國家，必能發展生產，改善民生。所以憲草第一二一條規定『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，得依法節制之』。第一二三條規定『公用事業及其他有獨佔性之企業，以國營爲原則；但因必要，得特許國民私營之。』這都是很對的。但不夠。憲草初稿原有下列規定：（一）按累進稅率徵收所得稅及遺產稅；（二）制定合理之贏餘分配制度，以平衡勞資之經濟利益；（三）限制私人資本之借貸利息及不動產使用之租金；（四）平準糧食及生活必需品之價格；（五）提倡各種合作事業。我們以爲這些在原則上都應該加入，不應刪去。

關於這方面應該特別着重於下列幾點：

一、憲法應無例外地規定『企業直接關係公共利益者，由國家經營之。其已經私營者

收歸國家。前項企業以外之大企業，得收歸國家經營」（見張知本先生所擬草案）。因為這類企業決沒有「必要」特許私人經營。

二、憲法應規定，國家應確立國營企業之健全的經營制度與會計制度，國家對在國營事業中實行破壞及中飽舞弊者，應予以最嚴厲之處分。這是節制私人資本，發達國家資本的主要關鍵。現在流行着的「國營不如民營」，「官商合辦不如私人獨辦」的現象，如不消除，則國家資本將永遠為腐朽的官僚資本。中山先生所稱發達國家資本，「庶民獲益，歸之國家公用」的理想將永遠不能實現。故此點應在憲法本身規定，以昭鄭重。

三、遺產稅及所得稅（包括戰時利得稅），必須在憲法中規定其進徵收。因為這是節制資本的辦法之一，同時是抗戰期內有錢出錢的辦法之一。

四、憲法應規定國家對外敵作戰時，人民有依照法律之規定，向國家獻納財產之義務。

五、國家應消除有勞動能力而不勞動（包括精神勞動）之現象。張知本氏草案第一六三條有：「有勞動能力而不勞動者應限制之」的規定，我們認為必要。

## 五 關於以軍事爲中心的經濟建設

抗戰建國綱領規定「經濟建設以軍事爲中心。」五五憲草於戰前頒佈，對於此項當然未能多所顧到。故本年國民大會制定憲法時，對此應特別注意。我們認爲下列諸端最爲重要，必須由憲法規定者：

一、人民財產所有權之行使，企業之開設，契約之訂立，職業之選擇，如有違背抗戰建國利益者，一律禁止。

二、確立經濟建設政策，以完成抗戰，建設工業化之現代國家爲目標。具體規定在工業建設方面應以有關國防之鑾重工業爲基礎；以合作方式發展手工業；實施統制外匯，統制貿易。

## 六 關於改善人民生活

抗戰建國時期的經濟建設，其最後目的在改善人民生活，謀國民生計之均足。抗戰建



國綱領第十七條亦說：「經濟建設以軍事爲中心，同時注意改善人民生活。」五五憲草自第一二四條至一二八條便規定國家對於勞工，農民，服兵役及工役的國民，以及老弱殘廢應予保護和救濟。我們以爲這些規定都欠具體，同時還有許多應該補充的地方。

甲、關於勞工：憲草第一一四條規定「國家改良勞工生活，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。」單是這樣規定是不夠的。中山先生說：「中國工人之生活絕無保障。國民黨之主張，則以爲工人之失業者國家當爲之謀救濟之道，尤當爲之制定勞工法以改良工人之生活」（第一次全國代表大會宣言）。又說：「此事實爲何？卽殖民地半殖民地因工業發達而產生之無產階級是也。此階級在民族革命運動中，能以漸立於前綫，而爲民族革命運動之指導者」（北伐宣言）。中山先生對勞工這樣重視，國家對他們應該切實保障是毫無疑義的。我們以爲在憲法中應該具體規定：

（一）勞工應由國家特別保護。國家應制定勞工法，實施保護勞工政策。按德意志共和國憲法（一九一九年八月十一日通過者）第一百五十七條規定：「勞動力受國家特別保

護。聯邦定統一的勞動法。」我們可師其意。

(二) 憲法應明確規定：勞工之結社以改善其自身勞動條件爲目的者，保障其自由。凡訂立合同或處理有限制妨礙此項自由者一律禁止。(德憲一百五十九條就有這樣的規定。)

(三) 國家對失業工人應設失業基金救濟之。張知本氏草案第一六一條規定：「中央或地方應扶助失業農工，使之有適當之工作，其無適當工作時，並應維持其生活。」我們應贊同這樣的規定，惟須規定專設失業救濟基金以「維持其生活。」

(四) 憲法應規定中國勞工應享有國際勞工組織所規定之最低限度的社會權利。此層在各國憲法中多有規定，因各國勞工團體都參加國際勞工的組織。如德憲第一六二條規定：「爲使世界勞動階級全體享有最少限度之一般的社會權利，用國際法規規定勞動者之法律關係 聯邦亦贊許之。」

(五) 對勞動婦女應特別衛護，第一二四條應加入：一、婦女在分娩前後須給予充分之休養期間，工資照付；二、婦女與男子同工同酬。

乙、關於農民：除在平均地權項已討論者外，憲法須規定禁止高利貸及重租。正如張知本氏草案第一五八條規定「借貸之重利，不動產使用之重租，應限制之」。吳經熊氏草案第一七八條亦規定「重利之借貸及動產不動產之重租，應以法律禁止之」。憲法並應規定法律禁止地主以超經濟之負擔，加諸佃農。並嚴禁奴隸制度及其類似之制度（尤其盛行於落後區域及國內少數民族）。

丙、關於婦女：憲法應規定婦女在經濟上與男子完全平等；男女職業機會均等。國家對母性及兒童的利益應予特別之保護。凡一切妨害此項平等關係者，均依法禁止之。

丁、關於國內各民族 憲法應規定國內各民族在經濟上一律平等。經濟發展之機會一律平等。一切民族的特權均受法律的禁止。

戊、關於抗戰軍人家屬 國家對抗屬應有特殊之優待。德意志憲法第一五五條規定：「一切德國之家族當設法使其有相當之住居及相當之家產足供其需用。……將來應制定家產法，對於出征軍人尤應加以考慮。」南斯拉夫一九二一年頒布之憲法第卅二條規定：「廢兵及戰事中死亡士兵之孤寡父母，貧不能自養者，當受國家之特別優待，以示優待。」

我們以爲此項規定在抗戰時期尤屬重要。五五憲草第一二七條只說：「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。」這是完全不夠的。憲法對於殘廢戰士之供養，及出征軍人子弟之教育，都應具體規定由國家負責。並另訂優待抗屬法律實施之。

## 七 關於國民經濟會議

國民生活之本在於經濟。所以世界各國實行憲政有一基本趨勢，即對經濟問題日益看，對經濟立法，日益注意，我國實施憲政，雖然落後，但必須迎頭趕上，攝取各種進步因素，以補救我們的弱點。第一次大戰以後，各國憲法都規定國家設立經濟會議或經濟委員會，以期充分實現各界人民之經濟利益，即其一端。如德意志共和國憲法第一六五條定有「地方勞動者會議，聯邦勞動者會議，以協力實行經濟的任務。並執行社會化政策法律之故，得與企業家及其他有關係階級之代表相合，組織地方經濟會議及聯邦經濟會議。凡一切重要職業團體，皆得推選其經濟上社會上相當之代表於地方經濟會議及聯邦經濟會

議。凡法律案之關於社會政策經濟政策而規定其基本原則者，聯邦政府當未提出議會之前，常諮詢聯邦經濟會議之意見。聯邦經濟會議對於此種法案亦有自行提議之權利；聯邦政府即不同意，亦常添附意見，提出聯邦議會。聯邦經濟會議得派其議員一人於議會，代表其提案。』

我國立法專家對於這點也都很注意。如張知本氏所擬草案，就規定：『第一六四條。中央及地方各設經濟委員會，由農人團體，工人團體，商人團體及其他實業團體派代表組織之；但農人團體及工人團體之代表不得少於代表總數二分之一。第一六五條。中央及地方經濟委員會之職權如左：一、爲發展國民經濟及保護農工，於立法及行政上，應中央及地方諮詢，並爲建議。二、調解勞資糾紛。』吳經熊氏草案從一八三條至一八五條經即擬定經濟委員會之設立及其任務。其第一八五條規定：『經濟委員會除依前條之規定，應提出意見外，並得爲左列各事：一、關於經濟立法及行政，自動建議於政府；二、關於之事項提出法律案於立法機關；三、督促政府與農民工人商業實業團體之合作，及農民工人製業實業團體內互相之合作；四、解決勞資之爭議。』其所規定較張氏草案更見周詳。

我們對張吳二氏的意見在基本上甚表贊同。但主張此項機構並非委員會制度，而為會議制度，理由為會議制更集思廣益，更能代表各界人民之經濟利益。故憲法應規定：

一、中央及地方均設立經濟會議，由農民工人商業實業團體推選代表組織之；但農民及工人團體之代表不得少於代表總額二分之一。

二、中央及地方經濟會議在閉會期內由執行委員會執行其職權。

三、中央及地方經濟會議之職權如左：

(一) 為發展國民經濟及扶助農工，該會議關於經濟立法及行政，得備中央及地方之諮詢，並自動建議於政府。

(二) 中央及地方政府關於社會設施及經濟政策之法律案，在未提交國民大會或地方參議會前，應諮詢經濟會議之意見。

(三) 經濟會議得直接向立法機關提出議案。

(四) 督促政府執行社會經濟政策，發展國民經濟，保護農工利益。

(五) 經濟會議為解決勞資糾紛及佃農糾紛之最高機關。

## 關於教育

白桃執筆

中華民國在抗戰建國的緊急時期，在世界第二次帝國主義大戰已經揭開的時期，在資本主義已經走向沒落而另一新勢力逐漸抬頭的時期，宣佈召開國民大會，製定憲法，實行憲政，以求民族獨立，民權普遍，民生幸福的三民主義共和國早日實現。在這個新情勢之下，憲法上所反映的必須是現代國民所迫切需要的，必須是半封建半殖民地的中國社會走向自由解放所必需的，有了這樣的憲法才能指示全體國民今後國家民族發展的歷程。憲法上關於教育這一部份，當然也不能例外，而且教育是培養和推動三民主義共和國之體出現所不可缺少的重要工具之一。我們需要用教育的力量來培養新的民族生命力，改造國民思想，培植創造力量。換句話說，就是要用教育的力量來創造新的人，建設新的社會，即三民主義共和國的社會。因此，我們認為在教育宗旨上似應包含如下精神即：「奮揚民族精神，培植集體意識。增高人民智德，充實國民生活，促進社會文化，以造成健全之國民，

進步之社會。』這樣才足以指示着今後中國教育應該向革命的、高度發揚民主精神的、集體意識和民族意識的，以及走向勞動這一方向去。在五五憲章上所規定的教育宗旨非常模糊，而且缺乏革命的三民主義精神，缺乏培養新國民所必需的集體意識和民主精神這一精神，而傾向於個人主義。這是一。

其次是抗戰前後，政府積極推行教育，強迫人民受教育，人民出教育費本來就有享受教育的權利。可是在第二章裏並沒有明文把人民應有的教育權利規定出來，就是在第七章教育這一部份內，雖有『中華民國人民受教育之機會，一律平等』；雖有『六歲至十一歲之學齡兒童一律受基本教育，免納學費』這些規定，但完全是一種具文，因為全國大多數民衆都淪於貧窮，連衣服都自顧不暇的時候，要他來受教育是辦不到的。因此，教育仍舊是小衆的私有品，大衆仍被擠在教育門外。我們認為這要從兩方面來解決：第一是在憲法第六章國民經濟這一部份內，明確規定改善工農大衆的生活，提高他們的待遇，切實禁止童工，救濟童工；第二是完全免除一切費用，在張知本氏之憲法草案上曾規定為：『已達學齡之男女兒童，有受基本教育之權，基本教育六年，不收學費及其他教育上之必要費；



其衣食費不能自給者，並供給之」（見原文一四三條）。我們認爲這是很適合國情的。只有實現了以上兩種辦法之後，所謂受教育之機會一律平等，才有保障。此外，在馮氏的憲草第一四四條上也有這樣的規定：「兒童在應受基本教育期內，父母有使就教育並自爲教育之義務。」我們認爲還要加一點上去，就是廠主或店主也有使徒弟就教育的義務。這在五五憲草上是沒有規定的。五五憲草上只有學齡兒童免納學費，及「已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費」的規定。我們認爲如果沒有以上那幾具體規定，即一切費用免收，必要時供給衣食，並規定店廠主有使學徒就教育之義務等，則連生活都無法解決的大多數成年人民和兒童，是沒有錢，沒有力量，是沒有時間來享受教育的。因此，爲了使憲法上的規定不致於流成具文，我們盼望具體規定出實現的辦法來。這是二。

在國民教育的經費和管理方面，我們認爲使地方人民自治團體自己來處理，較爲便利，他可以根據當時當地的情形靈活的來進行，同時人民也可以有權來直接改進教育。現在有許多地方的人民出了教育費見不到學校，就是有學校也要收學費，否則這所學校便

要關門。至於人民對於教育實施上的意見，更難從直隸。如果交給當地自治團體辦，由人民直接來管理，政府只從旁督促，一切就都容易設法。這是三。

爲迅速掃除文盲起見，憲法上最好規定拿出一筆鉅款來，限定期限全體總動員肅清文盲。如果照後步就班的經費規定來做這種工作，已有文盲剛掃除，新的又產生，是很難肅清的。此外，我們認爲教育經費應隨國家爭榮之發達而增加。在憲法條文中，除規定最低限度之百分數外，並應明白規定隨國家預算總額之增加，而增加教育經費所佔之百分數。

對於一般完學國民教育的大多數貧寒人家子弟，政府只對於學行俱優無力升學者給以補助，我們認爲是不夠的。爲了造就中高級幹部人材和提高國民文化水準，除在大中學校多設蠲免除一切費用供給衣食的優待名額，逐漸提高到所有中大學校全部免費，并使國民基本教育提高到中等程度而外，還應多設托兒所、幼稚園以及各種職業學校及補習學校，全部免費并供衣食，以收納貧寒子弟；而各種社會教育，必須盡量開展，藉以提高人民文化水準，凡因受社會教育具有同等學力的國民，應具有同等學校畢業資格。凡是這些，在憲法上都應該規定出來，在五五憲草上，似乎只在社會學校教育，把社會教育完全取消掉。

了。對於學前教育，同樣也沒有提到。這是五。

憲草上對於講學自由的保障，教師生活的保障，以及對私立學校的保障都很空洞不具體，有的根本就沒有明文規定，遠不如張知本氏憲草在第二節教育這一部份所規定的那樣明明具體：如第一五〇條他規定爲「私立學校，適合國家教育制度，而有相當成績者，應許可之。已許可之私立學校，中央或地方應斟酌其情形，給以補助費。」及其第一四七條：「國家於學校教員應優定其待遇」等。我們認爲還要加一條，即在促進學術文化促進社會進步之原則下，人民有創辦學校及研究學術講授學術之自由，國家應予以保障。凡是這些，憲法上應該規定出來，以促成中華民族文化學術之發揚光大。這是六。

最後，關於國內各族教育，憲草上沒有規定：凡是中華人民一律都有受教育的機會與權利，是無疑義的，但爲「對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治」（見建國大綱第四條）。我們認爲在憲法上教育這一部份，也應該明文把這一政策的精神表現出來，即使各族有施行「酌取本族形式，不礙各族團結」這一教育原則的權利，使他們能運用自己的語文，來發展各族的文化，提高各族的文化水準。這是七。

歸納以上七點，我們對於五五憲章教育一章的意見，可以提出如下幾個要點：

一、憲法上所規定的教育部份，必須反映國家民族及多數人民的需要；

二、憲法上應保障一切人民不分男女，有同等享受教育之權利與機會；

三、爲提高大多數國民文化水準，應在大中學校多設全部免費的優待名額，優待下農子

弟；

四、憲法上應規定對於抗戰軍人子弟，在教育上應予以特殊之優待；

五、國民教育最好交給當地人民自治團體直接辦理，受政府監督；

六、爲迅速掃除文盲，憲法上最好規定一筆鉅大金額來做這件事。同時爲使教育經費具有

彈性起見，其最低百分數應規定爲隨國家預算之增加而增加；

七、各族教育應規定「酌採本族形式，不礙各族團結」這一原則，來發展各民族的文化教

育；

八、憲法上應規定在促進學術文化進步之原則下，保障人民創辦學校及研究學術講授學術

之自由。

## 關於憲法之施行及修正

張友漁執筆

「五五憲草」第八章憲法之施行及修正，共計九條，大都爲關於憲法之施行、保障、解釋及修改等的規定，大體上說，原屬憲法中應有的條文，不過，條文內容，還不能說完全妥適，我們認爲還有幾點需要修正和補充。

第一，憲草第一百三十九條似應刪去。因爲何謂法律，原不待憲法爲之下界說，特設專條。殊無必要，徵諸各國憲法，也很少先例，此其一；國民大會既有創制法律，複決法律之權，則一方面，僅經立法院通過，而未經國民大會複決，似不一定都能成爲法律，他方面，國民大會所創制的法律，似不必經「立法院通過」便可交總統公佈，本條規則，殊未能包括這兩方面的情形，此其二。本來，依我的意見，法律有的不必經國民大會複決；有的，必須經國民大會複決。在憲法中規定一切法律，都僅經「立法院通過」，固失之過寬，但如規定一切法律，都要經國民大會複決，却又失之過嚴；故不如不規定爲愈。

第二，憲草第一百四十條和第一百四十一條，應合併爲一條，恢復立法院憲草三讀案一百七十五條的規定：『法律與憲法抵觸者無效，命令與憲法或法律抵觸者無效』，而刪去憲草第一百四十條第二項『法律與憲法有無抵觸？由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之』的規定。因爲法律不得抵觸憲法，命令不得抵觸法律，更不得抵觸憲法，原爲一聯串的事情，就立法技術言，原應在一條中規定，殊無分列二條的必要。憲草所以分列二條，大概是因爲要插入第一百四十條第二項之故。但憲法解釋權應屬那一個機關，已另有專條；而請求解釋，則應如美制，爲一般人民都享有的權利，不必限於監察院的提請；至於請求解釋之期間的限制，尤無必要，蓋請求解釋雖爲人人盡有的權利，而解釋則屬於一定機關，固不虞法律被輕易動搖和推翻；故不如逕刪去該項爲愈。

第三，憲草第一百四十二條規定：『憲法之解釋，由司法院爲之』，即以司法院行使憲法解釋權的機關，這雖爲徹底實行三權分立的美國所採用，但在五權憲法下的中國，則不適當。因爲五權憲法下的中國，不僅實行五權分立，而且實行直接民權，不僅有行使五

種治權的機關，而且在他們上面，還有國民大會這樣一個行使政權的機關，如果國民大會制定的憲法，而治權機關之一的司法院或最高法院，得獨握解釋權，則難免有治權侵犯政權之虞，故我們主張應由國民大會委員會推派委員四人會同司法、監察、立法三個治權機關的首長，合組憲法解釋機關，俾能溝通和調劑政權和治權，而對憲法作適合立法本旨和實際需要的解釋。

第四，憲章第一百四十三條，關於「在全國完成自治之省區，未達半數以上時」，「立法委員及監察委員」的產生之規定，也無存在的必要，應將全條刪去。因為我們在中央政府章，既已主張立法委員及監察委員，應由國民大會選舉，不必經過所謂「預選」則只要國民大會能夠開成，總統能夠選出，則立法委員及監察委員便可以入數選出，何必要選舉半數，任命半數呢？如謂「在全國完成自治之省區，未達半數以上時」依建國大綱仍為「憲政開始時期」，不能實行澈底的完全的憲政，故立法委員和監察委員，應選舉、任命各佔半數，則不僅有悖「提前實行憲政，保障抗戰勝利」之本旨，且因有未完成自治之省區，而佈已完成自治之省區也僅能以選舉方法產生立法委員和監察委員之半數，在理

論上也說不通。

第五，憲草第一百四十四條，規定「在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任命之」，亦應全條刪去。因為政府在抗戰時期，決定實行憲政，是爲要「提前實行憲政，保障抗戰勝利」，並不是認爲訓政已經完成應走入憲政階段，亦即要在實行憲政中，完成地方自治，而不是以完成地方自治爲實行憲政的條件。若因其未完成地方自治，便不實行縣長民選，則依然是以地方自治爲實行憲政的條件。但事實上，在抗戰期間，所謂「土地測量完竣，警備辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功」，未必都能辦到，且也不必都辦到才夠條件。倘必以這些事情爲縣長民選的條件，則恐怕沒有多少縣，能夠實行縣長民選，也就等於事實上取消了憲政，所以應該刪去。且憲草第一百四十八條，既已規定「憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之」，更不必另有像本條這樣之具體規定。本條既應刪去，則第一百四十五條，也應隨着刪去。

第六，憲草第一百四十六條，關於修改憲法內程序之規定，似失之過於硬性。似應修改爲「憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議，四分之三以上之出席及出席代表



三分之二以上決議，不得修改之」。因為修改憲法的程序，規定過於硬性，則事實上，憲法將永無修改之可能，勢必至成爲進步之障礙，甚或惹起政變與革命。但規定過於柔性，使修改太容易，則又不足以保障憲法的尊嚴和權威，致對於人民權利，國家體制等，發生不良的影響。國民大會代表總額約達二千人，其四分之一的爲五百人；非有五百人不能提議修改憲法，則事實上，很難實現這種提議，故應減低爲十分之一。但憲法爲國家根本大法，究不應輕易修改，故決議人數不妨較高，憲草原來規定，不必修改。至於本條第二項亦應刪去。因修改憲法的提議，大抵出於實際上的迫切要求，安能於國民大會開會一年前公佈？且我們既已主張國民大會每年開會一次，則所謂「國民大會開會前一年」，還在前一次國民大會開會中，爲什麼不在當時討論，而必留在下一次開會才討論呢？

第七，憲草第一百四十七條，爲一種過渡性質的規定，自應保留。惟所謂「以法律定之」的法律，必須由國民大會創制或複決，以昭慎重，而免流弊。

最後，憲草原曾規定：「第一屆國民大會之治權，由制定憲法之國民大會行使之」（原爲第一百四十六條），後經中常會決議刪去，似應修正恢復。因爲我們在「我們對於

國民大會組織及國民大會代表選舉法的意見」中，曾主張制憲的國民大會在憲法頒布後，依憲法選舉的國民大會，沒有召集前，可以行使中央統治權等職權（理由不重述），但它仍是過渡的國民大會，而不是憲法頒布後的第<sub>一</sub>屆國民大會，故它的任期不必是四年，而應該是到憲法頒布後，依憲法選舉的第<sub>一</sub>屆國民大會召集為止，因此，我們主張恢復憲草原來的規定，而仿照德國魏瑪憲法第一百八十條：「聯邦議會未集會以前，由國民議會代替之」的規定，修改具條文為：「依憲法選舉之第<sub>一</sub>屆國民大會未集會以前，其職權由制憲之國民大會行使之」，……並仿照臨時約法第廿八條：「參議院以國會成立之日解散」的規定，另列一項或一條：「制憲之國民大會，於前項（或前條）第<sub>一</sub>屆國民大會召集之日，任務終了」。同時，第<sub>一</sub>屆國民大會召集的期限，也應在憲法中，有所規定。依建國大綱第二十五條規定，「憲法頒布之日，即為憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是為建國之大功告成」，是在憲法頒布後，即開始辦理選舉，而選舉完畢後三個月內，即成立民選政府則第<sub>一</sub>屆國民大會的召集，當亦不出憲法頒布後的九個月以內，故關於這一期限的規定，

應依照臨時約法第五十三條「本約法施行後，限十個月內，由臨時大總統召集開會」的規定，另列一條，規定：「憲法頒布後，限六個月內由國民政府召集第一屆國民大會」。

# 全國民抗戰對憲政運動的貢獻

## 憲政運動 論文選集

定價  
八角

國民參政會第四次大會通過了實行憲政的決議案以後，全國的報紙刊物對於怎樣實行憲政的問題，討論非常熱烈。實行憲政是加緊全國團結，走向民主政治，爭取抗戰勝利的必要途徑。本書是選集國內著名的刊物報紙上關於憲政問題的論文編成的，共有論文三十篇，著者都是文化界有地位或對於憲政問題有卓越見地的人物。分爲總論、憲政運動史、國民大會、憲法、婦女與憲政各編，外加附錄。讀了這本書，不但可以明瞭憲政問題的大概，而且可以知道各方面對這問題的論爭之點。

### 憲政運動參考資料

第一輯 • 第二輯 •

五角 定價 出版 最新  
二角 定價 出版 最新  
四角 定價 出版 最新

各地生活書店發行

研究憲草最有精彩的參攷資料  
我們對於五五憲草的意見

集體創作

參加討論者：

沈鈞儒 張友漁 韓幽桐 張申府  
韜 霍 沙千里 錢俊瑞 柳湜



上海图书馆藏书



A541 212 0012 5861B

活生