

中華民國三十三年五月五日

民主憲政促進會

民主憲政促進會

# 憲草研究參考資料選輯目次

頁數

三民主義共和國（見大公報一月十一日社評）	一一
五五憲草第一條之修正案（見新中國日報民憲週刊第八期）	二
我對於五五憲草第一條的意見（見民憲週刊第九十兩期）	五
我對於憲法第一條的意見（見民憲週刊第十一期）	六
三民主義共和國之研究（張嗣）（成都市民憲座談會講詞）	八
人民基本權利三項之保障（見新中國日報張君勳專論）	一一
憲政促進與言論自由（見大公報四月九日朱光潛星期論文）	一六
憲政運動中自治與守法問題（見華西日報三月三十日社論）	一八
五五憲草中的中央政府（見大公報二月十日社論）	一九
憲草中之民權與國民大會（見新新新聞三月五日陳衍光星期論文）	二一
軍隊的國家地位（見大公報一月十四日社評）	二三
憲政實施後之省制（見成都中央日報三月二日鄭彥棻專論）	二五
五五憲草中的地方制度（見大公報三月七日社論）	二七
省的地位問題（見新中國日報三月十六日社論）	二八
五五憲草之研究（見大公報二月十八日）	二九
國日和風談憲政（見新中國日報三月十一日）	三一

憲草研究參考資料選輯 目次

政報與苗權（見利中國日報四月二十四日）……………三三

# 三民主義共和國

## 五五憲草的第一條

自十月中全會宣布決定草擬第一二年內召集國民大會制定憲法而頒布之序，在中外憲法史裏，實屬一個新頁。執政的黨與議院的領袖，咸促憲法速成的實施，全國國民更齊開風氣而顯見憲政之及早興辦。以國民參政會為主體而組織的憲政實施協進會，已展開工作，務協憲政以圖努力；該會於元旦發表告國人書，復對全國人民訴說五五憲草，以惠惠實益，俾將來國民大會討論憲法時得參考。我們以憲法受這一號召，對憲草研討參加些末議，今天尤從五五憲草的第一條談起。本條此文，意在拋磚引玉，藉聲文之後，將積蓄意見發表，更望社會人士悉心研究，參加討論。

「中華民國為三民主義共和國。」

這是五五憲草的第一條，也是將來中華民國憲法的開宗明義第一篇章。三民主義是現代中國的立國主義，給中華民國加個「三民主義共和國」的形容詞，是無須討論的；我們所欲討論的是立法的技術。

中華民國應如何定名為「三民主義共和國」，五五憲草第二條規定：「中華民國之主權屬於國民全體」；這一條，一本長充約法之舊，又是國父所認為最正確的一條。但這據國家主權的中華民國國民要具有如何的資格？五五憲草第三條規定：「凡具有中華民國國籍者，為中華民國國民。」這由「中華民國」四字

憲法研究參考資料匯輯

的前提來看，憲草第二第三兩條皆最正明白；但「中華民國」之下既加上「三民主義共和國」的形容詞，則所謂具有中華民國國籍的中華民國國民是否即屬三民主義共和國的公民？據吾人享有三民主義共和國的民權，其中祇有一層問題，即民主憲法人民，其選舉參政的權利在於選舉時能列表一張票及有做候選人資格。五五憲草第二十九條規定：「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推選代表權。」但在現實之下，是否凡年滿二十歲的國民即有依法推選選舉國民大會代表及凡年滿二十五歲的國民即有依法推選選舉國民大會代表權呢？實不盡然。因為中華民國既為「三民主義共和國」，就發生主義與權利的問題。怎樣解決這個問題？於是也就涉及立法的技術。國民大會代表選舉法第三條規定：「中華民國人民年滿二十歲經公署宣誓者，有選舉國民大會代表之權。」於是又發生一個公民宣誓的問題。公民宣誓的誓詞，其主要字句是「實行三民主義」。又國民大會組織法第六條之規定：國民大會代表應行宣誓，其誓詞為：「×××××敬以至誠，代表中華民國人民接受創立中華民國之孫中山先生之遺教，依法行使職權。並遵守國民大會之紀律。」這可見中華民國的國民須領誓詞，實行三民主義，纔能享有三民主義共和國的民權。須據孫先生的遺教，纔能做國民大會的代表。



三民主義是中華民國的立國主義，國家的遺教奉如日月經天，但對每個中華民國的國民舉手宣誓「接受孫先生之遺教」，這真便又發生了技術問題。因為宣誓實行主義，接受遺教，是極莊嚴的事，應不使流為形式主義，而且知恥篤行之士也必不願作形式主義的宣誓。凡屬現代中國國民，可說是無人不贊成三民主義，也無人不信仰孫先生遺教。但要絕大多數的國民宣誓實行，則三民主義實需要有一個簡單明瞭的定義。若指孫先生那兩厚冊三民主義講演集就是三民主義，實在理論繁博，非一般人所能得其要領；且既經宣誓，要對幾本大書負責道德上法律上的絕對責任，實在有一個很大的技術問題待解決。如胡漢民先生的說法，謂：「總理的全部遺教就是『法』，儘管大抵概括，實際則無法實行。從二十五年舉行國民大會代表選舉時，依據憲法規定會舉行公民宣誓的人，實占全國國民幾分之幾，實在大可推究。要使公民宣誓「實行三民主義」非嚴明確，實在需要給三民主義一個簡單明瞭的定義。三民主義的精深研究，是學者專家的事；而使全國國民（上自士大夫，下至販夫走卒）即知即行，就需要有一個簡單明瞭的定義，頂好像國父遺教那樣人人可以背誦的百餘個大字。我們以為，國父所手著的中醫國民黨第一次全國代表大會宣誓，其中就有三民主義的定義，其文如下：

## 五五憲草第一條之修正案

目前國人研討憲法根本大法，在沒有其他比較成形的草案出現以前，似不能不以五五憲草為研究之張本，僅所附五五憲

(一) 民族主義，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。  
(二) 民權主義，國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權。

(三) 民生主義，國民黨之民生主義，其最要之原則不外二者，一曰平均地權，一曰節制資本。

中央若將這三條定義轉諸門門，說這就是三民主義，別無其他解釋，你們是否信仰并遵行？我想國民大家必皆踴躍爭先而舉手宣誓了。至於國民大會代表宣誓的誓詞中的「接受創立中華民國之孫先生之遺教」，題目更大，更籠統，也需要斟酌。一般人常說「遺教」以至「全部遺教」，實包括孫先生一生的言論行誼，博大精深，浩若烟海，若把「遺教」二字作為宣誓行守的法律，而誓內容又是如此的繁雜，實難於得精確之旨。若誓詞中必須有這一句話，中央應設法會明析表列出來，把國父的遺教做三次全套整理，務求精義妥旨明析表列出來，說這就是國父的遺教，一目了然，不須紛歧摸索。

中華民國的前途是要建設成爲一個三民主義共和國，要把握中國國民的國民應於信仰主義的門外，位及處的國民都有資格依法享有民權，實在需要給三民主義一個簡單明瞭而家喻戶曉的定義。

諒 叔



章，究係職前的老案，已不適合當前國家形勢，自不難得，故憲政實施協進會，不憚煩勞，特爲吾人提出不少值得

題，計有四十九個節目，多并附帶聲明。

一、以五五憲草未經國民大會通過，尚有可以研討之處。

二、討論範圍，並不以所提各題爲限。

三、研究結果，擬論認爲憲草確屬至當，或有應增應刪，或應修改之處，均希提出意見，敘明題目，主旨及說明，繕行寄會，以備參考採擇。

吾人回顧公布新訂憲草時刻之初，竟有不少人認爲該草案幾經改訂，已成天淵地遠，毫無變更餘地，以致國人對此公開研究憲草之宣示，不免疑慮重重，徘徊進會聲明各點，不但使吾人有題可做，而且不限於所出題目範圍，是則國人以往之疑慮，儘可爲之釋然也。長此諸節月外，國內各大報紙及出版刊物，論到有關於憲草之文章，和人員自由問題，國民大會代表任期問題，國體問題，國都問題，領土規定問題等等，已有不少新的貢獻，各項意見，是否均依照建議方式，完全送寄協進會以備參攷採擇？雖不知道，但總不至聽者漠不關心，言者自彈自唱已耳。

吾人一查協進會所提題目之順序，其第一題即爲「研究憲草規定中華民國爲三民主義共和國之意義」本題所指，即五五憲草之第一條也，亦即關於我國國體之規定也。細譯題旨，本不在開鑿三民主義，而重在應不應該規定中華民國爲三民主義共和國，換言之，凡研究本條的人們，如主張維持原案者，並不一定可以表示其爲國民黨忠實信徒，主張修正案者，亦不可認爲友三民主義，尤其以純潔之國民身份，而研究以國家爲本

位之根本大法時，其動機超然，其態度嚴毅，自不應目爲反動

，指爲奸人以忽視其愛國之情緒！蓋憲法既爲國家之根本大法，其主要精神應成爲全國人民意志之結晶，既以成文憲法公布於衆，尤有賴於國民全體之共信共守，故於憲法公布之前，無論形式上與實質上之規定，要皆不宜以立法者個人或一黨一派偏頗之見，顯然露于成文法中，否則憲法雖公布，等於一紙空文，仍不能收共信共守之實效，固然近代實行政黨政治之國家，其政府黨或多數黨，對於一般立法或政策之施行，每易利用其優勢，以其黨綱，黨義，寓諸國策以實現其主張，然明白的規定國家屬於一黨，或以黨義名其國體者，實不多睹，有之，其惟蘇俄乎！但我國既欲向民主政治之途邁進，盟國之中，足資借鏡者多也，又何苦取法蘇俄，而爲此東施效顰之行徑乎！

我國國體爲民主國也，爲共和國也，此於「中華民國」一語中業已充分表示，不過爲民主主義共和國之前詞耳。即最初之臨時約法，亦未嘗冠以「三民主義」等字樣，而五五憲草第一條，乃加入此四字，根據上述之意見，殊失全體性，與超黨性，無論在實質形式上，均無明白規定之必要。記者於上文，早已懇切聲明，無論第一條之修正，應否保留「三民主義」四字，對於國民黨之權威毫無影響，法文中無此四字，無損於三民主義，有之則有害於憲法尊嚴，甚至一般民衆或異黨異派，直視爲國民黨之黨章，而非全民之憲法也。

按五五憲草公布以來，國內人士對此問題，早經提出不少公正平允之意見，查廿三年雙十節各報曾經發表孫齊生先生關於憲法問題之談話，孫氏即歸納國人對憲草第一條規定「三民主

義共和國」不同憲之點亦有如下列

一，以主義為有時間性之物，實體則不容改易，故不應以主義冠國體。

二，以三民主義為一黨之主義，實應憲法長久不變，而國人似其信，否則即與信仰神由之義相背。

三，因三民主義解釋紛歧，如以限制團體，夫免有團體發生違憲問題之可能。

四，因三民主義為富有出性之一種主義，與蘇俄之「有爾什維克」主義性質迥異，不必效法蘇憲而著在黨為團體之冠。

五，以憲法條文僅可解三民主義之精神其性其間，但不必拘為團體之限制，因主義與團體顯為二物故也。

士舉者，或不信為一人一黨之意見，平心而論，較皆至理名言，見地卓越，不但無違反三民主義之成見，且有愛國愛黨之善意。殊不知尚不此於上如諸商榷，雖就憲法本身亦有矛盾之處，如憲法第二條初列突：「中華民國之主權屬於國民全體」既曰全體人民為中華民國之主權者，而憲法第五條又規定：「國民大會代表國民行使主權」不但非全體人民，即三分之一的人民為國民黨黨員，猶不能與主義限制其團體，否則大多數人民無所喪失其團體，則與少數之白俄迫為無團體之波俄者又變本加厲也！

至於將來修正案之提出，吾人認得有以下三種辦法：  
一，如必須拘泥形式，於憲法第一條為國體之規定且認「三民主義」四字為原意，則應修正如下文：

【第一條中華民國為民主主義共和國體】

憲法面言之，如此規定，似字上下文有重複之嫌，殊知「中華民國」為我國國民之習慣稱謂，亦即本條文之註釋，而「民主主義共和國」即所以規定我國之國體者也，而為本條文之衍文，動則即為贅言，而於政治上毫無妨礙，且「民主主義」一語，既列於國體，則對於我國之政治，民生，地均或具有，莫前，民亦無不可，且對於何黨派之政綱無衝突民族民權民生各方面，有何偏重，均能包舉并吞，既無黨化團體之弊害，更顯各黨派之力量，以其維國家民族之利益，毫無疑義者也。其次即打散五五憲章偏重之形式，開宗明義，即規定憲法之制定者。例如：

【第一條中華民國之憲法由全體國民制定之】

此項規定亦無無效例可循，如美憲法首曰「我們波蘭民族」；在波蘭共和國憲法中制定此憲法。」「此則時憲法亦以此列諸人民之名義制定者，其他立憲國家之憲法，或於序文中宣言，或於序文中則定時或民定，或君定，大都表示以主權者地位制定其憲法，即就我國現行一般法律之條文形式言，亦不少於第五條內，為立法程序之規定，并且此種規定對第五憲章第三章國民代表大會職權之規定，既相符合，復與同章第八條憲法之施行及修正各種規定亦無衝突之虞。

最後尚有二種辦法，即直截了當刪去原草案第一條而以第二條改列為第一條，如：

【第一條中華民國之主權屬於國民全體】

因如此規定，既能表示國家主權之所屬，亦可對於國體之說

規定不言而舉，且亦有例可援，如捷克憲法第一條曾規定「人民爲捷克共和國一切權力之源泉」是也。

上述修正案，其意以修憲爲宜，查有考慮之餘地。總以不狗泥五五草案原條文爲合理，過去與最近有負責者歷次發表談話，對於採條之聲明，要皆以開發三民主義或認民國建立，由於國民爲領導革命而來，故政權應屬於執政黨，因體亦應加上黨號，要知辛亥革命，純因國民深惡滿清兩端之專制，乃乘其政治腐敗之餘，一旦志氣神壯，人人皆思驅逐其政權，而獲得天賦之自由，故革命諸先如願應大心，領導此間，不旋踵而前此以居，其時已成，革命先德之有功於國家，固垂諸萬古千秋而不能沒者也，若仍如歷代帝王家天下之封建意識，每用其明爭暗篡之手段，一旦江山在手，改朝變，定朝變，

## 我對於五五憲草第一條的意見

自從政府將五五憲草付諸全國研究以來，預定的研究期間轉瞬已過去一半，記者在本刊第三期曾發表研究自由的自由，方能獲得有價值的結論，我們發明的當局對於各方發來的意見並不加以干涉，這種容忍的態度實是民主精神之起點，政府既有容納的表現，我們自然相信政府有實施民主憲政的決心，所以記者謹把握着這極好的時機，提出自己對於本憲草的意見以爲拋磚引玉之一助。

本憲草最能引起研究興趣的，莫過第一條「中華民國爲三民主義共和國」。對於這一條的意見，請讀者在本刊第八期會綜合各方觀點，提出一個修正案，而五五憲草第一條改爲「中華

以達到世代相襲爲最終之目的，則與近代政治思想不持大相刺謬；即對「天下爲公」之旨亦甚違背也，同時一切申辯，均爲國人主張修正本條動機無關，至於主義問題，雖非本文討論之範圍。

總之，值茲公開研討憲草之際，原草第一條，如不化除或見其自公正，則其餘條節條款，即無法繼續討論。雖將來研究周詳，規定妥善，實際上仍不過等於具文耳。反之，如能接受第二條之修正，則整個憲法，應行規定之事項，凡能適合國情，順應潮流者，均可一一載諸條文，並能一一見諸實行也，換言之，儘可能運用立法上之技巧，以便憲法實質上求其實現，毋斤斤於形式上之堅持，憲政前途當更光明也。未審憲政實施協進會諸公以爲然否？

長風

民權爲民主主義共和國一或運行過去，與第一條——中華民國乙主權屬於全體國民——作爲第一條，以免陷入黨化團體之嫌。記者以爲孫中山先生在全體國民的心目中所得的地位是不能否認的，三民主義在辛亥革命以至抗暴建國所發生的作用，亦是不容否認的，中華民族并不是健忘的民族，中山先生與三民主義必將隨中華民國而長存。但是否必須以三民主義爲國體的形式符，却大有斟酌的餘地。

一種主義必有其特殊的理論體系，方能形成一種正義。縱然一種主義是非帶博大而深，內容包含甚多，但究其量也僅能包含許多，絕不能包含一切。若說一種主義便可以包含一切主

義，不但在事實上說不通，在邏輯上也說不通。因為主義生於人心，人心之不同，各如其面，這是上帝也無可如何的事。上帝的真誠，兒女們也很虔誠的分成若干教派去崇敬他，為與強不同以為同，曾引起西洋史上多少的宗教戰爭，而宗教至今仍然存在。我們若要效法蘇聯一黨專政的國體，排斥一切他黨的存在，則在國體上加以某種主義的形容辭，雖在事實上說不通，（因為蘇聯尚有許多不信共產主義的人）但在邏輯上這說得通，（因為在蘇聯確是不准別的主義存在並不說共產主義可以包含一切主義）。然而我們賢明的當局曾公開表示在蘇聯政改的時候，國民黨與在野各黨處於平等的地位，則是知政改的中華民國並不是一黨獨裁的中華民國我們仍欲保留一與蘇聯的政體不同，實無非法憲法在國體下加以主義的形容辭之必要。若謂三民主義可以包含一切主義，不管任何信仰的人都可以給他套上一頂三民主義的帽子，則如記不記而面所記，不特事實上說不通，也犯了邏輯上以一偏蓋全格的錯誤。并且這種措辭，使三民主義失掉個性，（因為包含一切主義便不放棄其本主義）減少主義的理論價值，因而也多少有強主義的嫌疑。所以憲草第一條的制定，使國民黨以外的國民皆不免有一國將外我之感，因而影響中華民國的完整性，使多數國民意識或民族意識的發生分化作用，同時使國民黨的政策與標題也發生邏輯上不相連的現象，就對黨對國兩方面的影響來說，都有

## 我對於憲法第一條的意見

五五憲草的第一條規定「中華民國永為三民主義共和國」，

修正的必要。

記者揣摩這一條立法的主旨，不過是在紀念中山先生締造民團的功績，使三民主義作為建國的指導原則。對於這一條我想全國國民絕不會稍懷異議的。但是把這一條稍加修改過於憲法各條的字樣行間，實比硬嵌一句含有排他性的語文，其效果要大得多。誰都知道海杉默化，可以蔚成風氣，狂暴日號，祇是徒亂人意。是真理，即便政府不提倡，也會風行無阻，若把真理變成官樣文章，則有便其埋化俗化的危險。明清以入股取士，全以經義命題，其尊孔的隆重，可謂至善矣，但孔學在彼時反黯然無光，而八股文本身也并無發揚的價值，這是值得大家猛省同一件事。憲法為立國的寶典，是團結全國人心的聖書，關於國體一條，確不宜加以含意過多而渺不能包含全體的形容辭，以助長目前的糾紛，而更遺後世子孫以無窮繁瑣的顧慮。但是我也不贊成諒若前半的主張，把這一條修正為「中華民國為三民主義共和國」。因為「中華民國」四字，業已明白的十足的表示「中華」這個國家是一個民主立憲國家，若再加「為民主主義共和國」等字樣未免畫蛇添足，實在大可不必。所以我很贊成諒若後半的主張，乾脆把這一條刪去，逕以第二條作為第一條，如此既簡潔，又不含混，滿天雲霧都一掃而空了。

## 國魂

已經掀起了國民大眾的強烈反應，贊成入憲的自案不少。然而

反對的却也不乏其人，少數善於明哲保身的人士，爲了有一些忌諱，便裝作緘口不言，或者油滑的說兩句不關痛癢的話，讓人抓不着什麼破綻，我個人是一個青年，或者不容氣的說我却是個道地的愛國青年，雖然我未曾參加任何黨派而有所表現，但真心却是一毫不含糊，私情却也極爲濃厚因此如此，所謂天下與亡，匹夫有責，衣黨與否總算國民的一份子，惹法是萬年大計，當然人民總有極相意見的義務，所以我在此處希望熱心黨政的人士能把我的意見再檢視一番，是否有當，還請多多指正。

不管持着以三民主義限制團體爲然的諸公意見怎樣，我個人却以爲他們最大的理由，一言以蔽之即「辛亥革命之結果」而色。他們所補充的理由也很多，但荷一研究便得打折扣；例如他們說時的國家像西班牙，蘇聯等不都早就有以主義限制團體的規定了嗎？所以我們并非杜撰，但是請問中國是希望獨裁嗎？是希望民主呢？我們爲什麼把獨尊專政國家的辦法來應用到中國呢？的柄又說三民主義不是一個黨的主義，而是革命中國應該奉行的主義。所以既然全國人共奉，那麼就應當把他定爲立憲的原則；我們覺得這句話要引伸起來，結果便是一黨專政了，爲什麼呢？因爲假如承認有黨并存的制度，那麼政黨的幾數取諸誰，全在獲得多數選民的擁護，他的方式在民主國家里都是與各自不同的黨綱不宣傳黨名，試想若均遵守在一個主義之下（三民主義又是一個包容廣大的主義），這種不同而黨綱又怎樣能產生，勢必成爲三民主義下的同一政黨，那麼就自然成爲一黨專政，結果便是獨裁，但如果允許在同一的三民主義下可以提出各自不同的黨綱，那麼三民主義便不是主義，因爲它已經失去主義的必然性和統一性，那麼我們把一個漫無個性主義放到團體前面，還有什麼意義？又有人異想天開說三民主義可包羅一切現有各黨派的主義，所以我們不必要別的主義，我個人對於三民主義，其實並沒有成見，只是我感覺這句話却有商榷的必要，例如根據他們的看法，那麼國家社會主義和社會主義與三民主義的民生主義便是一樣，只是他僅僅注意他們的目的，却未及留意到他們的手段，三者間之差異甚大，又怎能便斷定民生主義可以包括前二者呢？這實在是不通之論，所以以三民主義限制團體；換句話說便是宣佈其他非三民主義之主義的死刑，根本不能用這句話給其他主義作存留餘地的借口；因此我們懷疑將來打着其他主義旗子的黨派是否能保持原來面目而存在，也更懷疑是否他們改一門面，打上三民主義的旗幟，所謂羊頭賣狗肉，便可算作的不違反立憲原則，或者又有人說三民主義是救國的主義，所以我們應當採取它爲團體，這種邏輯却也有點牽強，因爲這句話要引伸起來便是別的主義都是國家的主義了，我們覺得三民主義當然是一個好的主義，從歷史的眼光看，它更是一個進步的主義，但我們無論如何不能證明它可以永遠是一個適合需要的主義，因此若是採用主義爲團體，除非它是孫悟空（八十一變）——這又恐怕失去主義的價值——否則便不免於流於其目的範圍；從政治學的眼光來看，「團體」是一個「靜態」的制度，而「主義」是一個「動態」的理想，我們把動靜兩種不同姿態的東西硬硬參合在一起，其結果便是「革命的導火綫」，何況在理論上也講不通。爲

憲法草案大計起見。我們希望最好能盡量把它拆開一點才是。況且我們也無從去肯定向階級或別的方面去。現在中共和蘇聯的便不是救國主義。

另外有一點我們想到的便是憲法的修改程序和這一條的穩定性，我們相信國民黨若能把握大多數選民而在國共大會中有其大勢的話，這一條是無庸修改，但如果不幸而遭國民黨的代替了前者的地位，那麼根據憲法的修改程序（出席代表三分之二通過），這一條至少要一時期為不便在馬上修改的範圍；除國民黨黨力專制手段，但這項須看當時又其程度如何罷！所以我們對於這一條在不必久慮，而且我們相信，憲法實行後的國民黨，一定會獲得全國民眾的擁護，那麼三民主義的實現是不會發生問題的，等到人民認為非常滿意的時候，國民黨不朽的光榮歷史便告成功；那時不管那一個黨的主義在受人民

### 三民主義共和國之研究

中華民國憲法草案第一條規定「中華民國為三民主義共和國」，這一條實處於基礎之上，係根據蘇聯憲法第一條「蘇維埃社會主義共和國聯邦為工人階級民主主義的國家」而制訂的，查蘇聯憲法第一條「蘇聯的政治系統視為勞動代表會議（蘇維埃）」，此種勞動代表會議，是在推翻地主資本家政權及無產階級專政勝利後而成立和鞏固起來的，這是說明蘇聯是共產黨推翻地主資本家政權，而由無產階級專政，來建設蘇維埃社會主義的國家，所以它的憲法第一條標示是一個階級，一個黨

的標誌，我們卻不必很麻煩的修改一式憲法而免去許多危險的風波；這在我們淺識的人看來，是蘇聯專政的也是最進步的辦法，實在不需要把這一條特予規定的。

以上我所說的，或者太刺耳了，但這都是老實話，敬請諸君可以，有言却不諱不說。

最後我勉強地建議給制憲諸公，記取蘇聯制國體實就是大主國家所不能採取的辦法，事實上也有許多說不道的地方，是日我所看到的輿論莫不認為這種辦法是要不得，我個人的意見也是如此；須知讓蘇接受意見本來就是一件困難的事，弄得不好，友列蘇人反感，記得程罕默德教徒傳教，是在手拿斧可爾經，右手執着寶劍，這種強迫人為的辦法，究竟失去了民主之風度，為我們要走向民主國家所不應效法的！

張潤

，一個工農社會主義的國家，是與美法等民主共和國不相同的，立法院憲法草案說明書，說明「中華民國為三民主義共和國」之意義，即本條為本草案最重要之規定，所以以革命之淵源，亦建國之主義也，又說明「中華民國由中國國民黨之革命所建立，三民主義為中國國民所信奉之主義，又說明「中華革命黨」之宗旨，亦首以「獨立革命之歷史基礎為言，又謂「倘無三民主義，即無今日之中華民國，此非為一黨之主張，即當為全國之共信」且這是說中華民國由於三民主義之國民革命

所建立，故三民主義，當為全國國民政治上之信仰，而建設三民主義的國家，此即蘇聯憲法第二條之意義，說明書特於第一條下詳加說明，其效法蘇聯之意，顯然可見，顧三民主義雖為人所信仰，只宜將其精神貫注於憲法條文之間，若以之限制國體，則其弊滋多，略舉如左。

一、有藉憲法條文以固一黨主義之嫌。有人說「三民主義是現代中國的立國主義，給中華民國那個『三民主義共和國』的形容詞，是無須討論的，」最說得堅強的，要算梁部長案據在外國記者招待會的談話，他說「離了三民主義，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治為人民所享之國，此為不可搖撼的基本最高原則，為國民黨堅持到底之主張，」既為民主國家，主權在民，他的理想，他的事實，當然是為人民所有，為人民所治，為人民所享，所以現代的民主國家，無不以民族主權民生三大政治思想為其建國原則，不是中國所獨有的，中山先生建國大綱首規定「國民政府本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國」，這是說國民政府當本著三民主義五權憲法，切實做去，以建設中華民國，主義重在實行，國家永為民主，其義至，明於理至當，可是自國民革命以來，推測滿清，打倒北洋軍閥，革命只算一部分成功，而民有民治民享的真正民主國家，則至今還未實現後來者應知所努力，實踐民主精神，以完成中山先生夙竟之志業，不應徒斤斤於國民革命已往歷史

之成功，而於國家永遠之大法中，為特別形式的標示，今乃於憲法開端即以「一黨信奉之主義」冠於國體之上，對於推屬於國民全體之民國，而為「一黨主義的共和國」，則曰「明革命之源頭」再則曰，「鄭重革命之歷史基礎」，顯示國民黨所得歷史成功之革命的主義與革命的政權，皆將藉憲法之條文以自固。

二、有強國人共信以固一黨獨存之嫌。憲草初稿發表後，即有謂「一個主義於國體之上，不合於民主憲政者，以為國民應有信仰之自由，固不能以一個主義，強全國國民以必從，而主義亦非一成不變之物，憲法乃為建國百年之典，故主義不能藉憲法之條文以自固，」說明書則謂其為「醉心於個人自由主義之陳說，而未能了解吾國建國之真意義，與近代憲法之新概念」建國之真意義為何，說明書繼即謂「三民主義主張民有民治民享，實為吾國立國之天經地義，倘無三民主義，即無今日之中華民國，此非為一黨之主張，而當為全國之共信」，據此則建國的真意義，就是要把中國建成一個民有民治民享的三民主義的國家，憲法之新概念為何，說明書則謂「自前次世界大戰以後，若蘇聯西班牙等共和國其新制之憲法，皆以建國主義（參訂條條文之中），并註明一九三六年蘇聯憲法第一條「蘇維埃社會主義共和國聯邦為工農社會主義的國家」一九三一年西班牙共和國憲法第一條「西班牙為各勞動階級根據自由及正義所組織之民主共和國」，據此則憲法的漸概念就是要把建國主義，制訂於憲法條文之中，殊不知我們是中華民族，主權屬於國民全體，民有民治民享，是當然的事

實，不因爲憲法條文必須把三民主義冠在國體之上，始能得到民有民治民享的，至於蘇聯的社會主義共和國，是農階級建立的，西班牙的民主共和國，是各勞動階級組織的，他們都是無產階級專政，凡官僚貴族資本家大地主是立刻就被打倒的，所以必須把他的階級註在國體上。於憲法第一條很簡明地標示出來，使人知所向背，國民黨是沒有階級性的，三民主義又是內涵極爲廣泛的，何必在憲法第一條規定一個三民主義共和國，拿一黨主義，來限制國體，而致緊縮，總之民主國國民之政治思想，應有其自由，固不能以一個主義強全體國民，以必從，且以一黨而欲籠括四萬萬人政治經濟文化之各方向，事實上決做不到，憲法草案必規定「中華民國爲三民主義共和國」，以一黨之主張，爲全國之共信者，推其用意，在目前則強全國國民只有一個主義的共同信仰，不待有別他政治思想之自由，而其將來即可使全國只有一個信奉三民主義的國民黨的存在。

三、有使中華民國與三民主義共和國自由法律業異之事，請憲法草案第二條規定「中華民國之主權屬於國民全體」，這提國家主權的中華民國國民，要具有如何的資格？第二條規定「具有中華民國之國籍者，爲中華民國國民」，這由中華民國四字的前提來看，若嚴正明白，第二十九條規定「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉代表權」，第三十五條規定「有依法被選舉代表權」，中華民國主權屬於國民全體，則凡有中華民國國籍的國民，年滿二十歲

者，即有依法選舉與國民代表權，年滿廿五歲者，即有依法被選舉國民代表權，乃是當然的，但因爲中華民國定爲三民主義共和國，就發生主義信仰的問題，查國民大會代表選舉法第三條規定「中華民國人民年滿二十歲，經公民宣誓者，有選舉國民大會代表之權」，公民宣誓的誓詞，其主詞字句，是「實行三民主義」，又國民大會組織法第六條規定國民大會代表，應行宣誓其誓詞爲「×××敬以至誠，代表中華民國人民接受創立中華民國之孫先總統遺教，依法行使職權，並遵守國民大會憲法紀律，此誓可見中華民國的國民，須宣誓實行三民主義」，纔能享有國民代表權，此段全文之大公報社論是則中到四萬萬人，儘管具有中華民國國籍，因爲受了主義信仰的限制，竟有許多人在法律上可以爲中華民國國民，而不能爲三民主義共和國的公民，在以一黨主義限制國體之下，爲公民不稱，尙何主權在民之可言，故有第一條之規定，使第二條之兩條受損害，期期以爲不可，如必執三民主義共和國之規定，以爲不可改易，則第二條應改爲「中華民國之主權屬於信仰三民主義之國民」，第三條應改爲「具有中華民國之國籍而信仰三民主義者，爲三民主義共和國國民」，而後與第一條不相抵牾。

四、有使國民容易違憲犯罪之懼，月前梁部長長操在張君勵於學生等憲政座談會答三民主義共和國，他既言三民主義井沒有黨派的意思，三民主義是一個事實問題，無論那一

國都不能避免這三個事實。如果從更遠大的地方看，無論甚麼黨派的主義，都與三民有關，即使無政府主義共產主義，都可以用三民去解釋的，因為三民主義有充分的彈性，內涵極為廣泛，并不是一個意義，雖然把這幾個字列入憲法，畢竟不妨礙各派各派的存在，贊成三民主義，絕不礙於信仰國民黨，他這樣說法，很是以便後人動聽的，須知道主義為一黨所持之政略，憲法為全國共遵之規範，主義可以自由信仰，憲法必須共同遵守，二者之精神，是不相容的，既於憲法中規定一中華民國為三民主義共和國，則三民主義已與國體結合為一，而成為法律，全國國民，任何人不不能不遵守，難道還容許有無政府主義共產主義的主張，況且三民主義理論繁博，解釋紛歧，若執其一綱一目或一字一句以為向背顛逆之標準，就很容易有人在三民主義的解釋之下犯錯，所謂一絲毫不妨礙各派各派的存在，語近欺人，司法院長居正所著憲政實施籌備芻議，謂「三民主義共和國，憲法上之開宗明義也，凡違反三民主義者，即違反憲法，這懲罰國家之大罪人，國人皆曰可殺也」這纔是說的真話。

五、有使國家統一增加障礙之虞。必須先促進統一，而後實施憲政，為國民黨大多數的主張，共同致力於國家之統一，以為憲政之堅固之基礎，這是沒有人不贊成的，而且憲法之制訂，其最大作用，即在加強并保障國家之統一，但是今天國內除中央政府外，還有南京東北陝北三個政權的分立，邊疆如內外蒙古西藏，亦有若即若離的情形，試問將

以何種方法促進統一，南京，東北只要收復，僑組織自然取消，至於陝北，則他的政治設施，是共產主義，軍隊都受過主義的訓練，民衆亦經過主義的組織，各省割據分子，因不滿現狀思想既不免多少左傾，而西北方面與蘇聯鄰近，聲氣更不免時相應求，要使他歸於統一，如其用軍事力量去統一，雖然早有準備，而時置時廢，在此寇深國危，抗戰期間，固不容有內戰發生，即使因際際爭結果，同盟各國方內謀戰後人民之救濟，外莫世界永久之和平，亦決不會贊助中國再起內戰，祇有用政治方法去統一，中央政府誠能實行真正的民主政治，韓中山先生天下為公的實訓，有大公之國法，為全國上下所共守，有大公之心術，定人材之進退，有大公之預算，一分一毫不入於私囊，不用於不當之地，有大公之國防紀律，不令全國軍人牽涉於黨爭，而一心以整軍經武為事，於是制訂憲法，自行憲政，則中國之共產黨，不難使之成為黨義之共產黨，今日欲促進國家的真正統一，舍此殆無他道，惟是要實行真正的民主政治，務能解決陝北問題，則憲法第一條就不能以三民主義與國體相結合，使人疑慮全國人民之政治信仰，舍三民主義，即無存在的可能，而反成為統一的障礙，至內外蒙古西藏，政教風俗，皆與內地不同，恐很難瞭解三民主義共和國的意義，而亦徒增扞格，就中國歷史及現在情勢言，戰後國內統一，實為一重大問題，如必欲於憲法開端，作國體之規定，最好是仍用中華民國訓政時期約法第三條的原文，「中華民國永為統一共和國」

## 人民基本權利三項之保障

吾國之語曰民爲邦本，西方之語曰國之主權在民。然民之所以爲民之地位，苟在國中一無保障，而期其成爲邦本，期其行使主權，蓋亦難矣。歐美國家於其人民不僅養之，（英因救貧法）教之（義務教育）而已，其於每一個人皆視之爲至尊重之對象，不輕加蹂躪，對於其言論信仰生命財產皆予以保障，而後每一個人亦自知其所負之責任爲何，其處於社會之中，自有職業，自有智識，自能判斷，自以獨立人格自斥，不甘於爲人工具，爲人牛馬。其在報紙上之言論，其參加於議會之中，皆具有七尺昂貴之氣概，及有外患，則一心一德，捍衛國家。此皆由於其平日所以養其人民者視之爲獨立人格故也。此種風氣之養成，在乎義務教育，在乎注意人民謀生之道，在乎富於民，其法固甚多矣，而其政治之最顯者，莫過於人權保障。所爲人權，曰信仰，思想自由，曰出版言論自由，曰結社集會自由，曰移徙自由，曰通信秘密之自由，曰人民之選舉權，曰人民任公職之權利，其種類亦既見諸吾國約法與憲法草案之中矣。然尊重人民權利之習慣，向爲東方數千年來所未聞，雖民國建立已逾三十載，未見吾國官廳視此事爲國本所繫，而相與尊重之也。蔣主席就職之日，首以守法昭告天下，行見法治精神，日益光明，則約法上所規定各項人民權利之條文，宜爲全國官廳所非遵守，無待言矣。然此種習慣之養成，苟個人早起或戒煙習慣之養成，非每日每時每事，兢兢業業以爲之，決無除舊佈新之望。今當政府籌備憲政實施之際，本其恩慮所及

，提出人民三項基本權利之保障問題。誠以守法既爲一種習慣，所以養成之者歷時甚久，則此事之不宜待諸憲法頒佈之後，而應着手於憲法未頒之前，想爲吾國朝野上下所同認者也。

### （甲）人身自由

既爲一國之公民，其有選舉權與任公職權固矣，然此選舉權等乃人民對於公共團體參加活動之權利也，若各個人身體之自由尚不獲保障，雖有選舉與參政之權利，有何用乎？各國憲法上咸有規定人身自由之限制與剝奪，應以法律爲根據，換言之，苟無法定之規定，國家不得對於人身自由加以限制或剝奪也。限制與剝奪既須以法律爲根據，則人民有毀法亂紀之行者，方得加以拘捕。各國爲尊重人身自由計，甚至如犯傳染病者不得自由行動云云，亦明白規定於法律之中，其以尊重人身自由爲一件大事，於此可見矣。德國法律中規定曰，倘政府對於人民行爲有限制其自由之舉，則執行之官廳應於兩日之內將此事通知其家屬，其由何種官廳執行，及其理由爲何，均應明載於通告之中，同時應許被限制之人提出聲明或答辯，所以防制官廳不得無故蹂躪人民之人身自由也。人民之人身自由，既不應任意限制，其行爲之受罰與否，亦須以法律之明白規定爲根據，換言之，法文無規定者，官署不應以刑罰加諸人民之身。其在英國十世紀之憲章中，早有非經合法審判，不得捕拘人民之規定，其後又有「人身保護狀之制」。凡人民之被捕拘者可請求人身保護狀，即其被拘捕之當否，可向另一法庭起訴。若果有

罪，則被捕者再應入獄。其後此保護狀又推廣而為暫時取保釋放之制，蓋成爲對於不法拘捕之救濟手段矣。此制之行，以英國爲首屈一指，其他歐陸各國關於人身自由但有憲法上之保障，以云人身保護狀之制則未之聞。然其刑法中與訴訟法中，自有若干條之規定，以限制警察與法庭之拘捕權。故人身之自由保障，雖編若英之嚴密，固自有法律條文以限制之矣。至於吾國今日之狀況不獨對於英國望塵莫及，即比之歐陸各國，亦不遑遠播，若令官署長此蹂躪人身自由，實非國家前途之福。茲提出若干條，以爲補救之計：

(一) 政府以明令昭告對於人民之人身自由，予以保障。

(二) 非法院命令不得拘捕人民，或限制人民自由。

(三) 法院倘對於人民限制其人身自由或拘捕之者，應立即說明理由通告家屬。

(四) 政府應許被拘及被限制自由者以伸訴之權利，(五) 人民倘果有罪，應限制提審，不得長令其居於圍獄中，而無可告誦。

### (乙) 結社集會自由

結社自由與言論自由同爲近世之產物，其所以成爲問題者，曰集合若干人以成團體，而此團體所標之宗旨與其旗幟從國家之義務兩不相容，則雙方將陷于衝突，而國內和協，因此以不保，此乃結社自由所以成爲問題之核心所在也。過去歐洲之耶穌新教團，曾禁止舊教徒之集合，其理由所在，曰舊教所服從者爲教皇，勢難與其對國家之服從相容。此則新教國家所以禁舊教徒之結社集會也。其在舊教團中，如法國之路易十四世，

認爲宗教意見之紛歧，將影響於國家之統一，故其所希望者，則爲同國之人應爲同奉一教。同一教會之會員，此爲宗教互互結社自由爭執之所由起也。

八、就政治經濟兩方面言之，凡集多數人以成團體，有所主張，有所號召，自成爲一種勢力，而爲政府所畏懼，故從前歐洲國家，常不准人民無權自由集合，而必以法律爲之規定，其次爲正人之結社集會，英國亦有禁止之法令，自一八二四年此項禁止乃廢止，許工人以組織工會之權利。其他各國中對於工會之成立，始之以禁阻者，今則與資本階級立於分庭抗禮之對等地位矣。結社自由在歐洲各國之解決方法，第一先在憲法中規定曰：人民有結社集會之自由，而其後每附加一語曰，非以法律不得限制，或曰，其詳以法律定之。一九一八年德國憲法規定曰，凡德意志人民不須通告，不須許可，依和平方式，不持帶武器，而有集會之權利，同時得結成社團，惟其目的不得抵觸刑法之規定。

關於集會之規定，不論其爲英美，爲歐陸各國，其限制均較結社爲嚴。(一)不得騷擾安寧，(二)不得反抗國家權力，(三)不得煽動人民滋擾安寧。由上文觀之，可知各國法律，對於人民之結社集會，初未嘗許以無限之自由，或無限之權利，誠以國家負有治安之責任，自不能許人民組織團體以傾覆之也。反而言之，不以擾亂治安爲目的，不以抵觸刑法爲目的之集會，倘國家不許人民以自由，則人民之所以自處者，除秘密結合除不遇之危險，不敵外，無他法矣。各國對於結社自由限制之標準，視其目的之是否和平而定，則其所採手段超過平

和目的之外，則此種結社自應受限制。

然人民結社是否超於平和目的之外，應由司法機關審判決定，不容由行政機關自由衡量，此則法治精神所在也。

本以上所言，吾人略得結論如下：關於結社，應有二種法律（一）不抵觸刑法，（二）不抵觸公安之範圍內，許人民以結社之自由。關於集會在不攜帶武器，不反抗國家，不煽動人民謀亂之範圍內，許人民以集會之自由。結社與集會之合法與否，自法庭判決。茲舉英德兩國教授之言如下：

「吾人檢閱歷史，難於發見對於結社之重重限制有何益處。若于人誠心抱定一種目的，求所以實現之，倘政府不准其公開活動，則彼等惟有將其活動藏之於秘密窟穴中不令人發見而已。十九世紀中，俄法兩國政治上治上種種暴力現象皆由於其政府壓制政治結社之所致。人民所懷之政治見解，政府拒不採納，則人民除以暴力強迫政府採用法外無他法矣。法令之限制惟有使人迫而為意氣之爭而已。小心謹慎之人自有懼畏，不敢起而反抗法律。然小心謹慎之人既去，則團體中惟有妄妄妄妄為非法結社之人獨操大權矣。俄國之革命運動史乃此項問題之最好註脚也。」

政治結社權利之不應受迫迫，既不應受迫迫，是與其因壓迫令人民挺而走險，不如在法律範圍之內，許人民以公開活動之實得。第一，可使人民以集體發行政見；第二，若各種政治結社，可以互相切磋；第三，養成民間領導政治之人，使其發為負責的言論；第四，在野黨在野黨各有相輔監督之機會。因此，關於中國歷久不解決之結社問題，提出辦法兩條：

（一）關於普通結社，社會部會頒有人民團體組織條例，此事既關於人民基本權利，應以法律規定，以昭慎重。

（二）關於政治結社，其宗旨不與民國立國大原則相抵觸者，一律許其公開，並由立法院根據憲政精神，制定政治結社法，以昭信守，其要旨所在，（一），養成各政團之合法活動，（二），促成各政團在職期內及職後對於國事之團結。

（丙）言論出版自由

言論自由為憲政不可缺之要素與前二項同，有之則為民治，無之則為專制。然所以許此自由之發揮者，自有一段極長之歷史。吾人應考察此項自由問題之過去，然後正當之解決，方可得而發見。

歐洲言論自由問題之起因，不外乎三：第一宗教，第二政治，第三經濟，昔日歐洲耶穌初興之日，且其他宗教為邪說，及新教既興，意見之爭持又起於宗教以內，新舊二教之間，舊者視新者為仇，新者視舊者亦如之，卒以憲法上規定所謂信教自由，良心自由，而後此問題告一結束。此所謂宗教方面也。人民對於政治每每加以批評，人民曰吾身受切膚之痛何能無呼籲之所，而政府曰政治之繁複，豈人民所能瞭解，其有強為言論者，在政府視之則為妨礙治安動搖人心，然近世各國皆知民意之不可移防也，乃於議會之中許之以討論，同時報紙上亦許人民以議論之權，此所謂政治方面也。近數十年第階級繼第三階級而起，其所發言論為對於財產權之攻擊，對於厥主之攻擊。於是美國各邦法律中，乃不得不宣傳共產主義與工團主義之規定。此所謂經濟方面也。

由以上所言，可知所謂言論自由，乃對於社會中原有制度如教會，如政府，如經濟權利加以攻擊，而後此種言論之許與不許問題，因之以起矣。

近代以來，歐美各國之內，幾經爭執，乃有如下之解決。在憲法上規定一條曰「言論出版自由，除現行法律規定外，不受任何限制」。此條文在各國憲法中措辭各有異，而其精神則無二致。各國所以如此規定者，顯見此問題關係兩方面，第一為人民，其根本權利，不能不加承認，苟人民而無言論自由，則學術上無進步，政治上無改良之途徑矣。第二為國家，國家為多數人之國家，維持安寧為其天職，倘許多人發猖狂無忌之言，則治安混亂而法紀蕩然矣。各國公願全此兩方計，一曰人民之基本權利，二曰國家之安寧，乃於憲法上准許人民享受權利，同時更以出版法規定言論出版自由之範圍，如言論不得違犯法律，辯論須得許可，報紙上須登發行人姓名，皆所以使言論自由運用於法律之中也。

其間稍有不同之處，則歐洲大陸上各國，除憲法上言論自由之規定外，常有種種限制之出版法，至於英美兩國，言論自由，在英為習慣法，在美為權利宣言之一項，此外則無所謂出版法，然亦輔之以名譽毀壞法 (libel act) 褻瀆法 (blasphemy law) (Sedition) 等，亦對言論自由加以限制，不使其越軌逾道也。

吾人姑名以上英美與歐洲大陸國家所探之制，一曰言論自由之習慣法，二曰以出版法為限制之法。然尚有第三種方法，是為獨裁國家之方法，如墨梭里尼時代之意大利，將一切報紙

成為法西斯主義之宣傳者，凡職業的新聞記者皆加入於政府所組織之公會中，受其監督；各地報紙之編輯人須經各省知事之核准。此則言論自由立於行政監督之下，絕無自由之可言矣。吾國今擬於此三者中宜何採乎？如英國之制，視言論自由為英國人民任何人所享之自由不受限制，其非吾國所能採，不待言矣，然如意大利之制，一切記者加入公會之中，受政府之監督，一切報紙，成為法西斯之宣傳者，則人民之心思，人民之言論，均為小孩之啾啾學語，小孩之賴人扶持而學步，是所謂依他人喜怒為一己啼笑，安望一國人民根據於其良心所信而發為負責之言論乎？蓋報紙立於行政監督之下，欲言者不敢言，不欲言者不敢不言，人民真誠之心思，或則竭誠隱匿，或直言敢諫以為贊否之表示者，皆不可得矣。然言論出於真誠之習慣，非養之於平日，不易收其善果者也。

吾人以為此三制之中，吾國所常探者為第二法。即以一種出版法，規定言論與出版。凡報紙發行先得准許，發行人姓名先存呈報，則對於言論已自有負責者在矣。如有越範圍之言論，政府自可於事後禁止其發行。其有閱報者不許發表之事項，先可交各報館閱覽，彼等自知遵守。若目前事辦檢查之制，宜及早廢止，此項出版法應由立法院議決，以昭信守。既有出版法，則此外文武機關除通告秘密事項之不准登載外，不得自定條例強人民遵守矣。此以出版法為限制之法，其顯然之利益有二：(一)人民因此養成守法之習慣，(二)守守法之中而人民仍有斟酌之餘地。故自知其責任之所在，視事前監督制之一切由政府負責，相去何如乎？始擬辦法三項如下：

- 一、廢止事前監督之法。
- 二、在新出版法未修正頒行以前，暫遵法律下在憲法條下會擬議中之改良圖書雜誌新聞檢查法。
- 三、限期實行新出版法。

## 憲政促進與言論自由

在促進憲政的工作中，應該審慎考慮的項目很多，言論自由是最重要的一項。我們的政體是民主，民主政治是基於民意

的政治，也就是對於討論的政治。民意無從表現，討論無從開始，除言論自由有了合法的保障。有了言論自由，人民的政治興趣與政治道德纔可以逐漸提高。如果人民既沒有政治興趣，又沒有政治道德，憲政豈終是空談。所以言論能否自由就是憲政能否施行的試金石。

像一切大道至理一樣，這道理本極淺顯。我們的臨時約法承認了這道理，憲法草案也承認了這道理。一人民有言論著作及出版之自由，非依法律不得限制之一，一再載在方案，衆目共睹。

在訓政時期，尤其在抗戰時期，政府對於言論自由不能不有許多顧慮，我們很能同情而且在事實上也算盡了最大的擁護的力量。不過現在我們要準備實施憲政了，在國家基本大法上，我們的眼光總得要放遠大些，不應以一時的便宜貽害千百年的大計。許多可能的顧慮值得我們重新檢討一番。

要之，以上人身，結社集會，言論自由三項爲人民基本權利之重要者。惟在此方面着手而後憲政乃有基礎。猶之造屋之應先有石脚，治水之應窮其源頭也。

## 自由

題是：意志能否是盲目的？我們無須作哲理的剖析，事實很顯然，堅強的意志起於堅強的信心，堅強的信心起於明晰的認識，明晰的認識起於事實具體的周全與是審辨的嚴密。這在個人要虛心的精密思考，在集團要虛心的公平討論。所謂言論自由就是讓人民有集體思考與公平討論的機會。如果這個看法不錯，言論自由就不但對於意志中沒有防礙，而且可以促成。意志必有一個方向。如果那方向是錯的，那根本要不得，自由言論可以指正；如果那方向是對的，那就不怕人批評，愈討論愈足顯出它的價值，愈能堅定一般人對於它的信心，也就不能不集中而且堅定他們的意志。

第二種顧慮是人民教育水準不夠，輿論不易健全，不健全的輿論對於國家社會可以發生不良的影響。這就要引起一個嚴重的問題了，人民程度如果不夠自由言論，夠不夠實行民主政治呢？實行民主政治就假定人民對於政治有發表言論的程度。我們也不敢說我們民衆已經達到理想的水準，水準不夠就需要教育，需要學習。在政治方面和其他方面一樣，最好的學習方法是從實際生活中討經驗，舉凡都不免帶着一層試與講

「言」不特感就永遠不能免除辯論。一切進步都是從不甚完美的到比較完美的，你如果不在「不甚完美」的上面求改善，「比較完美」的就不會來臨。民主政治比較成功的是美國，看美國的憲政史，英國人經過多少嘗試多少錯誤，多少改進而達到現有的階段？如果我們怕人民程度不夠自由表示意見，讓他們永遠處「封建」的地位，不可使知之的地位，他們也就永遠停滯在那個地位，永遠達不到我們的希望的水平。我們主張開放言論自由，讓人民多講學問來培養健全的政治道德。政治本身應該是一種教化而不只是「一種統治」。

最後一種顧慮是言論自由可能發奸偽煽惑人心。在抗戰時期我們不能有這種顧慮，誰都承認。不過我們必須認清兩點：第一，每個人對於他的言論負有責任，我們不能說他負不起這責任而就禁止他的言論，違著國家的言論在發言者負有法律上的責任，在國家有用法律制止和懲處的職權。我們不能不因為自由言論可能被奸偽利用而生弊滋害，便叫非奸偽也享受言論自由。其次，奸偽的言論能夠煽惑人心，是由於人們聽不出其中荒謬，自由的言論應該把這種荒謬剝白出來。日出自然烟消，把民衆聚在悶葫蘆裏反足以刺激不疑健的好奇心，并且助長奸偽的氣焰。我希望我們的國民大多數是善良公民，并且深信政府也沒有意思要時刻利用防備奸偽的心理來防備他們。

這是幾種最值待檢討的顧慮，當然顧慮并不止於此，次要者可以略而不論。同時，我們也應該顧慮到言論沒有合法的自由可能發生的危機。民治一個大前提，人人明瞭，我們不必再

### 黨研究參考資料選輯

說，只在實際上剝奪言論自由的幾種大毛病說一說。

一、人民在國家裏沒有說話的地位，和國家的關係就不能親切，對於國家的興衰存亡也就不免漠視。要提高人民的政治興趣，就必須獎勵人民對於政治多研究，多討論。

二、民族有民族的生機，生機都要靠發展才能發展。發展就是活動，也就是創造。最顯著的生機發洩是文藝創作學術探討與政治活動，這些都要從思想言論與行動兩方面見出。一個民族能在思想言論與行動上活躍，就見出他們的蓬蓬勃勃的朝氣。這股朝氣是不應遏止的。

三、在專制時代，政治的首領須有諍臣諍友，士補塞團；下宣民情；在民主時代，政府的首領就須以全國人民為諍臣諍友，就須聽到人民的「諍言」。如果人民和政府隔離，下情不能上達，在上者誰賢明亦難免受蒙蔽，在下者雖剛良亦難免心存怨望。這是愛護政府與愛護人民的人們都該盡力免除的一個大患。一防民之口，甚於防川，我們幾千年來一個最寶貴的教訓我們不應輕易拋棄。一件事愈從多方面去看，愈易得到精確妥善的看法，從前人所稱「集思廣益」。一個政府如果不能盡量利用全民的心思才力，只管自專自用，那就決不能是一個真正有力量的政府，它的措施也就決不能盡善為全民謀幸福。四、人民如果不能自由說話，一切貪污腐敗的情形便隱蔽在黑暗中，便在黑暗中滋長蕃衍。法律制裁必須有輿論制裁做後盾，纔能發生最大的效能。到了輿論失其制裁力的時候，法律本身就可以變成作姦犯科的工具，制裁更不用說了。憲政的要在法治，言論自由是以輿論制裁加強法律制裁，所以是實

憲政的必由之路。

關於這幾點我們不能詳說，也不用詳說，每次都會明白這些道理，也都會在歷史上找實例來證明。我們希望於認清這些

## 憲政運動中自治與守法問題

隨着國際國內整個局勢的演進與客觀的迫切需要之互相逼促，民主呼聲與憲政運動，這日益高漲而形成目前一個主要的潮流。這個潮流，是中國數十年來的革命之繼續，到了今天，一切既有回或正在成長的條件，都指示出舊的中國一定要告其結束，而新的民主的國家一定要產生出來，這個認識和信念，在國人心中是普遍的堅定的而且也是最能反映歷史之必然性的。

可是在現時言論當中，往往有兩種爲憲政民主抱着憂慮的見解存在。憂慮甚麼？第一，是地方自治尚未完成，且距完成之日甚爲遙遠，不能貿然實行憲政。第二，是願慮人民守法的精神不夠，若一旦民主，那末民主自由恐會被濫用而弄成無法無天的世界。

這兩個憂慮之點，若果有充分的事實根據，當然應該絕對重視，而把所謂憲政與民主推到將來再說，免得犯了輕率之病，貽誤國家民族。但經過實事求是的分析而後，覺得這些見解并無確切根據。而且即使在中國社會內有此值得顧慮的人物或事象存在，但真要澈底澄清，並不能採取推延民主的辦法。恰洽相反，而應採取實行民主的辦法。

自由的重要任以後，各盡一分力量去爭取它，愛護它，盡量發揮它的效能。

首先拿自治問題來說，自治即今日所謂地方自治。地方自治，本是民主政治的基礎。不能自己治理其地方，即對於區域不大，人口不多，事務不繁的地方都無權無能自行治理的人民，斷乎不能治理一個龐大非常的國家。「萬丈高樓從地起」，所以民主政治不能不從地方自治做起。首先完成地方自治，是絕對必要沒有問題的。問題所在，是地方自治要如何才能有效而且很快地完成。

過去有些想法或辦法，是把人民看成嬰兒一樣的無能，同時也并不給人民以自治所必要的權。認真說來，實現地方自治之惟一方法就是給人民以四權，使其對地方官吏有選舉罷免的權，對於地方與革有制制複決的權，因此使治理地方的人不能稍違民意，不敢任意職守，尤其不敢貪贓枉法以魚肉老百姓，有這樣的人民又有這樣的地方政府，地方自治還有不會立刻辦好的嗎？民無四權而責以地方自治與把地方自治之難歸咎於手無寸柄之民之無能，是同時大情理的。

人民行使四權的訓練，并不需要花費經年累月的工夫。孫院長在最近演說中，說：「加以指導，只練習一兩次就行了」，而且還說人民是最忠實的，選舉好人，罷斥壞人，比之固定

指派與派員調查委可靠得多，（演說全文登見本月二十五日至二十八日本報，可以參看）事實上也的確如此。由此可見地方自治之進行遲緩，並不是人民無能，而是人民無權，只要人民有權，地方自治是可以迅速完成的。所以今日當務之急，並不是擱下民主去努力地方自治，而是給人民以四權，藉助於民主才能有真正地方自治之可言。

其次，拿守法的問題來說，民主的根本精神，就是法律之前人人平等，即人人共同遵守同一的法律。高懸於法律以上或厚除於法律以外的人是沒有的。民主自由與法治尊嚴。不但毫不衝突，而且兩者互相關連，互相成就，惟高度民主，斯有高度的法治。

但目前的法治論，其出發點和用意，都不是這樣的。那是把民主與法治看成對立的，有了民主自由，似乎人民就會日無法紀了。同時還抹煞，最顯的一個事實，就是「舞文亂法」，「貪職枉法」，「大奸大惡，無法無天」，這自來就不是指人民而是指官吏。中國過去幾多朝代的興亡史，證明衰世之季，弄得國困民窮而社稷以傾的，並不是當兵納糧的老百姓而是權勢薰天的大奸邪。就拿民國產生後的歷史來看，其間敗壞法紀

## 五五憲草中的中央政府

五五憲草中的「中央政府」一章，是五權憲法的精華所在，最值得精密研究。在這研討憲草的期間，凡屬國民，都應該貢獻所見，以備採擇。

憲草研究參考資料選輯

，誤國殃民，使政治渾濁難於澄清的，又何曾是一般的人民呢？因此，人們都一致覺得使人民守法易，使官吏守法難，俗話：「州官可以放火，百姓不許點燈」，就是很好的說明。所以要樹立法治，惟一任務是製達到人民有護法之權，舉國無犯法之官。但人民有護法之權就是民權，也就是民主。沒有民權，沒有民主。人民是不會獲得法律保障的，同時也沒有保護法律期其貫徹之權力的。沒有保護與貫徹的人民權力站在法律後面，那就等於無法，那末，枉法弄法而且敢於犯法的官吏自然充塞全國無所顧忌了。由此可見，為要根除誤國殃民，敗壞法紀的現象，最要緊是把界限看清楚，把首要的對象把握牢，斷不能含糊混淆。然後對症下藥用民權主義使人民有獨立法，有權行法，使任何干犯法紀的官吏都難逃人民的監視和懲處，所以要以講法治，要便最易枉法犯法的大奸大惡亦有所憚而不敢輕身試法，而把民主捆綁起來，實無異於捨本逐末，緣木求魚。

我們迫切希望地方自治能夠迅速完成，更希望中國能夠變成無上優越的法治的民主國家，但這個希望，事實上不能超越民主與其表現的憲政而另有其實現的途徑。所以全國上下對此應當切實注意而把力量集中於實現民主的奮鬥上面。

所權的理論，是國父中山先生的創造。在國父遺教中，以討論民權主義及五權運用的部分為最精博，但終國父之世，未及親見五權之治的實行。建國大綱第十九條說：「在憲政關係

時期計中央政府當擬成設立五院，以試行古權之治。吾國父常日不言「實行五權之治」，而說「試行五權之治」，實觀國父的慮衷，也可見這個新辦的制度尚有待於試驗。在制政時期，國民政府的五院制雖已實行十幾年，但其如何如何均不作為批評將來憲政時期的五權之治的根據。因為現在的五院政府是親黨的最高權力機關負責，廢棄的五院政府是親國黨負責。權源不同，性質迥異，而在立法的技术上也都不。所以憲草中的五權政府以其性格與結構，都還充滿了創造性。我們於所訂五憲草的「中央政府」一章之後，覺得在立法技術上有幾點問題值得提出。

第二天立法權的運用，是民主政治的一個重要問題。國父遺教，發明權能分開的理論，在立法權方面實際給了一層解釋，一部分屬於人民政權中的創制與複決二權，一部分劃歸政府治權中的立法權。這在歐美三權建立的舊學說中立法權統屬於國會，而有利也有弊。其利，是憲法所賦予的權利有保障。凡所立法，均人民所自願；其弊，是政府不備訂訂法律，牽制的作用太大，每每使政府陷於無力。五權憲法的學說，其優點即在於把立法權加以分解，將一部分立法權劃歸政府的治權，使政府所受的牽制較小。因此，立法院的地位也就特別值得重視。我們覺得，在權能分開的理論之下，為使能不礙權，為使憲法有保障，則立法院的獨立性愈大愈好，立法院的地位愈明確愈好。人們多嫌憲草中「人民之權利義務」一章每條之後都有「非依法律不得限制之」為太富柔性，其實若立法院有高度的獨立性，其所議決的法律都符合民意，也就沒有問題。一般

多稱憲法為「母法」，謂一切法律率法於憲法。我們認為憲法還應稱為「天法」，且一切法律皆應在憲法之下。若政府能制定法律一條一條的來管理憲法，那就大失憲法的尊嚴了。憲草中的五院制，立法院院長副院長及立法委員均由國民大會選舉，

也由國民大會罷免，對國民大會負責其責任。由這一點看，立法院對於國民大會負責其所以並與憲法無天是獨立運轉的。根據此先天的特權，立法院是五個治權中之獨立一權，政府交議的法律案均須依憲法程序由立法院對政府交議時法案有修改及否決之權，而不指責政府之必須接受與執行命令。這是一個精神的前提。如此前提，我們認為立法院的職權還應充實，憲草第六千四條規定：「立法院有議決預算案、預算案、戒嚴案、大赦案、官職案、特赦案、特約案及賠償關於重要國際事項之權。同時第六千五百條規定：「下列事項應經行政院議決：(一)提出緊急戒嚴之總統案預算案，(二)提出關於立法院之戒嚴案大赦案(三)提出關於立法院之官職案特約案及(四)關於重要國際事項之議案等。兩相對照，可見立法院只「被動的立法權」，而無「主動的立法權」。若求立法權限的完備，是否應有一種規定，使立法委員可以代表人民的意見，主動提出法律案？經院會議決，送請政府執行。這也是值得考慮的一點。又憲草第四十條規定：「國家有重要經濟上之重大變故，須為急速處分時，總統得經行政院之議決，發布緊急命令。必要之處置，但應於發布命令後二個月內提交立法院追認。」我們認為此條內之「二個月內」可改為「一月內」或「半月內」，因為立法院是常設的機關，不同於非常開會的國會，無

須等待如此長久的時間。

第二、歐美制度，國會行使立法與彈劾之權，其權憲法把這兩權分屬於立法監察兩院，故監察院地位具有獨立性與尊嚴性。憲章規定監察院院長副院長及監察委員由國民大會選舉，是先天的獨立性格。為加強監察權的行使，我們覺得有三點應加補充：一、監察院得接受人民的訴願，經調查有據，直接出彈劾案。只要有此權限，則監察院本身無須另設情報機關。二、彈劾案得發表，以收儆戒之效。三、現制監察院具有彈劾權而無懲戒權，所以無力，憲章第八十七條規定，監察院掌理彈劾、懲戒、審計，是將來監察院掌有懲戒之權，憲法中應將懲戒程序具體規定，以資保障。

第三、憲章規定立法監察兩院院長副院長由國民大會選舉罷免，對國民大會負責任，其權源性格，都屬單一。同時規定司法考試兩院院長副院長由總統任命，由國民大會罷免，對國民大會負責任，其性格系統，即不若立法監察兩院之單一。由總統任命的官吏，不對總統負責，且不得由總統罷免，在立

### 憲草中之民權與國民大會

「民為貴，社稷次之，君為輕」。中國遠在三千年前即有這種民權思想，但是中國的憲政運動，則於日俄戰爭始開其端。至關於制憲的工作，自民國成立以來，即在進行中。迨至民國三十五年，國民大會制憲草案公布，即為今日的「五五憲草」。五五憲草係根據

憲草研究參考資料選輯

法技術上是查選須時，我們無意見。再合總統與五院的關係，以觀行政院長係由總統任命罷免，對總統負其責任，若採責任總統制，則總統獨行行政之權，實不啻總統負行政院院長之責。依憲草規定，總統由國民大會選舉，對國民大會負責任，而立法司法考試監察四院院長也都是對國民大會負責任，在法律地位上總統與此四位院長平等。假若總統是責任元首，若實際發生糾紛，總統恐不免被捲入漩渦，因為行政院院長是對總統負責，而總統擁有行政之權，而司法考試所掌之立法、監察院所掌之彈劾、考試院所掌之人事、審計院所掌之財政、監察院，故院際糾紛紛所難免。若一旦遇此情形，若總統負責實際行政責任，便很難解決。若召集臨時國民大會解決，則此二千多人的大會又不得輕易召集。這種情形，儘管不會有，然在立法之初，則不可不加考慮。關於這一點，我們只覺得有此一概念為認為在五權憲法中應對總統與行政院院長之間的權責關係多所考慮，使總統不易陷入時際糾紛，就更完善了。

取

所擬定者。在去年九月，蔣主席於十一中全會致開幕詞中曾指示吾人，政治建設，應以促進憲政為目的。旋經全會通過，國民政府應於兩年內召集國民大會，制定憲法，而頒布之。並由國民大會以憲法為唯一標準，進行修訂。而憲法實施後，即以憲政實施為進會，併成成立。以是憲政實行，期在不遠，在實

施憲政的前夕，輿論界對此均寄以莫大希望。本報記者先生，以作者忝列民意機關代表之一，又值政府虛心聽取民意之際，曷稿於予。所以在這裏特陳述兩個問題，願與留心憲政之國人共同商榷與研討。

### 一、直接民權與間接民權

國民大會，是政權的機關，亦是民權的機關。國民大會對於人有選舉權和罷免權，對於法有創制權和複決權也就是人治與法治同時並重。人民把四種政權付託國民大會，所以國民大會所行使的政權，是直接民權。而對於間接民權則由立法院執行之。根據五五憲草第三二條規定，國民大會的職權，除行使四種民權外，並得修改憲法，以及民法上所賦予之其他職權。而對於其他與人民有休戚相關的治權，好像憲草第六四條中所規定者，法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，官職案，構和案，條約案，概不與聞，因此，一般時人多所表示，認為有修改之可能。五五憲草第三十二條列舉四種民權，原無不當，但還不夠。因為國民大會是政權機關，凡屬政權性質和有開政權性質的職權，都應屬於國民大會的職權。初不限於四種民權。……我們以為像宣戰，媾和，大赦，戒嚴，締結條約以及預算決算和一切財政案，都是關係國家盛衰，應由國民大會議決，至少應由國民大會複決，五五憲草把這些治權都交給立法院，這是不合理的。不過，另一派人士認為「所有憲草第六四條內所規定的，都是治權的行使，而不是政權的運用。所以應該是立法院的職權，而不是國民大會職權」。實際前者的目的乃在擴大國民大會的職權，而使立法院僅僅處於一個純粹的立法機關的

地位。可是後者認為國民大會的性質，不過是一個代行政權的機關，不能具有代行政權以外的職掌，但前者對此理論頗持異議，認為我們若要明瞭政府的設施，方針及其效率起見，那麼對於收受政府的報告，接受人民的請願，解決總統及各治權機關所提請解決的事項，以及審核詢問政府施政方針及其成績等等，必都不能加以顧問，則國民大會的職權，徒具不完整的民權而已。

### 二、民權與空間時間

「權」就是政權，「能」就是治權，什麼是政權？就是選舉，罷免，創制，複決等。什麼是治權？就是行政，立法，司法，考試，監察等。現在有一般人以爲政權和治權的區別，不在於權力本身。換句話說，我們不能依照權力的性質來判斷這個是政權，那個是治權。例如罷免是一個政權，然而總統罷免行政院院長與部長，都不能視為政權。立法是治權，立法手續最重要者，一是提案，二是表決，國民大會是代議機關，其創制與複決，就其性質言，與立法院的提案和複決沒有區別。可以國民大會所行使的叫做政權？立法院所行使的叫做治權呢？據民權主義第六講所講的意思，政權是屬於人民的，治權是屬於政府的，所以不管那一種權力，若由人民直接行使或由人民代表行使，都可以視為政權。即政權與治權的區別，不在於權力的性質，而在於行使權力的機關的性質。換句話說，同一權力若由人民或人民代表行使，則爲政權；若由政府行使，則爲治權。行政，立法，司法，考試，監察若由政府行使，故爲治權。而國民大會由人民代表運用，故爲政權。其又爲人民的權

一組織，故以其爲民權的象徵，亦無不可。因此，一般人即有兩種看法：甲說，認爲有治權之政府機關，既有以上所說的豁免與複決之權；則有政權之國民大會，至少亦可依照建民大綱二十四條所規定，得最後對中央官員有選舉與罷免之權，對中央法令有創制與複決之權。

爲此說者，且覺得國民大會在運用民權時，有二個值得注意的問題：第一，在空間上，國民大會開會時全體出席代表，再加上列席者，人數幾達二千人之譜，在這樣一個大會場中，集合這許多人來討論許多有關人民利害的國家政策，恐不能從容討論。所以這個「民權」，亦有運用不易靈活之感。第二，在時間上說，國民大會每三年召開一次，在這三年悠長的歲月，國家難免隨時有重大事項須待解決。而這些有關人民自身利害的問題，如果必須待滿三年會期到後國民大會再付之討論，恐有些已失時效者，有些已顧不到者，在所難免。則所謂民權在空間時間上，不啻受了很大的影響。於是主張應在國民大會休會期間，設立一委員會，或一國民議政會，開當時五五憲草原案中亦有此項主張。它的職權是：一爲複決立法院之決議，二爲對中央政府官員「行政院似不應除外」可通過不信任案。如此，至少可使國民大會成爲比較完整的民權機關，而直接

## 軍隊的國家地位

### ——研討憲草應注意之一點

研討五五憲草，有一點應該注意，就是軍隊的國家地位的問題。

憲草研究參考資料選輯

間接的政權將以相當的運用。乙說的看法稍有不同，認爲國民大會經五分之三以上代表同意，得自行召集臨時大會，同時總統亦得召集臨時大會。國民大會的會期雖是一定的，但在開會期間因此可不致完全脫離民意關係。會期之所以有定時，在政府立場上而言，至少可使政府在這三年中不受任何牽制，而得變成有能之政府，工作效率也得爲之提高。在與會立場上而言，代表衆多，召集既易，亦爲事實上之困難。故爲避免上述的短處計，對國民大會乃定爲三年一期，也有它的苦衷所在。

以上所述種種意見，總起來說，只有兩種：第一，就是注意到現實環境的效率；第二，就是民主意識的實現。這一方面所說的，各有成見地，似不能完全抹煞，我們應該了解三民主義所保護者爲真正之民主精神，那末他最後所實現者無疑爲真正之民主國家。但是我們對於戰後的國內環境與實行民主政治趨勢之實際效率，亦不可不顧到。因此，我們覺得是否可以於憲草中之文字上略加彈性，於實施時亦應顧到效率。到了相當時期，三民主義可以有自然的完成，民主精神可以充分的實現。至關於憲草中此種彈性之文字願如何規定，尙有關於國內時局選舉之士予以商榷和研討，並應於民意機關中有一明確之指示。

問題。

五五憲草中有關軍隊的條文有兩條：（一）第二十二條，

「人民有依法律服兵役及工役之義務」。(二)第三十七條，「總統統率全國陸海空軍」。照憲法規定，總統統率全國陸海空軍之權，或授總統以陸海空軍總司令或大元帥的名義。美國憲法規定，「總統爲聯邦陸海軍總司令」，法國憲法規定「總統統率軍隊」，依照我現時國民政府組織法的精神，則憲草第三十七條亦可訂爲「總統爲全國陸海空軍大元帥」。軍隊的調遣運用，自屬於行政機關的職權。但行政元首雖享有軍隊統率權，而依美法各國憲法學者的意見，元首却因此而不能躬自指揮軍隊。一則責任元首的基本職務畢竟在處理國家行政，其勢不能分身戰陣，去指揮軍隊；二則民主國的民選元首，未必便是曾經受過軍事教育的軍人，以能責於不能，也會臨時借事。因此之故，各國憲法也有一面承認元首統率一切軍隊，一面復明白禁止元首躬任指揮軍隊之役者。例如波蘭，一九二一年憲法，即有此規定。但元首既爲全國陸海空軍大元帥或總司令，而又不能躬自指揮軍隊，則當國家有事之秋，其勢亦有一個實際運用軍隊的機構不可。這在大陸國家，如德國及法國，有嚴格的軍人皆以得入國防部或參謀本部爲榮。在平時國防部長或參謀總長掌國防的設計，在戰時期爲實際指揮軍隊的總司令。軍隊專門化的精神，實是可以取法的。這一點，可說屬於技術範圍。

我們認爲還有特別嚴肅的一點，就是要把軍隊的國家地位弄清楚。這者不必說，民國以來，我們中國所以常在撥攘不寧的狀態之中，且在憲政的軌道未確立，還有一個更實際的問題，就是軍隊未付國家化。在一般憲政國家，其軍隊問題多已

早經解決，所以在憲法上只規定人民服役的義務及元首統率軍隊權；而在我國，乘此建國宏圖確立百年大法之時，大可將這一嚴肅的問題更加以嚴肅的考慮。竊意五五憲草既將「國民經濟及教育」各列專章，何不亦爲「軍事」列一專章？

憲政國家的軍隊有三化：(一)國家化。(二)超然化。(三)專門化。軍隊國家化，則須確定軍隊的國家地位，確定軍隊爲國軍，爲國防軍這就是說，軍隊是絕對屬於國家的。軍隊超然化，則須使軍隊超然於政治之外，超然於黨派之外，任何黨派不得自有軍隊，也不得在軍隊內活動。軍隊專門化，須使軍事機構制度化，專業化。蓋軍隊負有保護國家的嚴肅任務，馳聘戰陣，出生入死，非軍人不得干預軍務，現役軍人亦不得干預政治。這幾點，我們只說明其原則，而不必詳闡其理由，凡關心國事的入自會明白這幾點原則的關係之重大。將來的憲政能否名符其實，以及將來國家能否長治久安，就說繫於這幾點原則能否貫徹，也不爲過。今當研討憲草之際，我們希望能夠確定軍隊的國家地位，一，軍隊屬於國家，二，軍隊超然於黨派之外，三，現役軍人不得干預政治，把這幾點精神列入根本大法，金匱石室，傳之子孫，實是國家萬年之祿。

憲政在望，我們憲政時期的軍隊一定是國派化，我們的軍人也一定是國防軍人。理想的國防軍人一定具有三種美德：(一)勇敢善戰。(二)不擅權。(三)不干預政治。在我們的歷史上就有這種人物，漢大將軍衛青就是「一個標準的國防軍人。衛青征討匈奴，斬顏逐日，斬將搗營，揚威域外，武帝對他以爵賞，而青謝曰：「諸將封爵之功也，邊功最著，而青謹守其

於右將軍建與匈奴戰，大敗，隻身逃歸。漢郎所語曰：「自天將軍出，未嘗有裨將，今繼乘車，可謂上以明將軍之威。」  
天將軍曰：「昔幸德以勝，得裨將，不意無威，而竊說我以明威，甚失臣意，且使臣職，豈當將將，以臣之尊，而不敢自擅，專誅於境外，而具歸天子。」天子自裁之，於是見其為人，不敢專權，不亦可乎？」是威重而不尊，蘇建對匈奴時說：「吾賞責天將軍，至貴重，而天下之賢大夫毋稱焉。願將軍觀古名將所招選擇賢者，勉乏。」大將軍謝曰：「自謀其武安之厚資，天子當勿齒，我附士大夫。招賢者，入主

## 憲政實施後之省制

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，也展有很明確的指示。約是左列各點：

一、於國都內立一中央政府，以總其成，於各省立自治政府，以資分理。（紀元前十二年總理在香港致港督書）  
二、國家幅員遼闊，各省自有其風氣所宜，前此清廷強以中央集權之法律行之，以違其僑立憲之術。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為宜，大綱既定，條目自舉，是曰內政統一。（民國元年總理就職時天

憲政研究參考資料選輯

之柄也。大臣奉法守職而已，何與於士？」是奉法守職，不係權，若宣傳，不非政。衛天將軍實在典型的國防軍人，我們因為該軍隊的制度，而聯想到軍人的類型。我們今天所談的軍人不干涉政治，其意義是相厚的，軍人不干政，軍人也莫干涉軍隊。像明朝以太監監軍的那種做法，當然不會有好結果。軍隊是屬於國家的，其任務是極其嚴肅的，因此我們必須尊重軍隊的國家性及嚴肅性，而不使有所買賣與輕率，纔是國家的百年之福！

總統職宣言

各省真正自治之實現，必在全國國民革命勝利之後

一、民國十三年本黨第二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，以深植人民權力之基礎，然後擴而省之，以及於省。如是則所謂自治，始為真正之人民自治。（民國十三年制定建國大綱宣言）

六、凡一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期。國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督，至於該省內

國家之行政，則省長受中央之指揮。」（民國十三年建國大綱第十六條）

七、「對內政策自劃分中央與省之權限，使國家統一與省自治各遂其發展而不妨礙」（民國十三年 總理北上宣言）

在這最重要文獻中，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，但基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為地方自治團體，是以縣自治為基礎的。所以省自治的成立，一定要在省內全數縣自治完成之後，而且所謂省自治和聯邦制的邦絕不相同。總理在民權主義第四講，和本黨第一次全國代表大會宣言中，對當時一般野心軍閥政客所標榜的聯省自治會痛加斥駁。還有最重要的一點，就是本黨所主張的地方自治，是以縣為自治單位的，一般自治事務，原則上都以縣做單位來辦理。省則是上級自治團體，其最重要的任務，是在監督指導和統籌省內各縣自治事務的進行，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，主要的是監督縣地方自治，但並不僅僅是監督縣地方自治。建國大綱第十七條說：「中央與省採均權制度，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方。」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，有因縣制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

為自治事務既然原來是宜於因地制宜，自然原則上還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，所以憲政實施後，省的專務大致可以分為下列幾種：一、委任事務；甲、執行中央委任事項，乙、指揮縣執行中央委任事項。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。而且省長應民選。建國大綱第十條所說的，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，和除了地域代表之外，應否再參加一些該省臨時團體的代表，是一個值得研究的問題。同時國民代表會的選理省長，應該以全數之縣均達完全自治為條件。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，呈由中央固定的方法來補救。此外這時省的事務性質既已變更，範圍也較現在縮小，省政府的組織自然應該調整縮小，至低限度也不能像目前這樣龐大複雜了。

最後憲政實施以後，省既然是一個以監督縣地方自治為主要職務的上級自治團體，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，而在調整縮小的時候，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，而在縮小省區以後，行政督察專員制度自然沒有再存在的必要了。（完）

## 五五憲草中的地方制度

五五憲草的精髓，在於實行三民主義五權憲法，主要的理論根據，為國父遺教。國父論憲政，特別注重地方自治，因此地方制度也就特別重要。現今的行政系統是三級制，（一）中央，（二）省，（三）縣市，將來憲政時期仍是三級制。但因憲政與地方自治相輔而行，憲草明定「縣為自治單位」，一切自治業務皆屬於縣，省居中央與縣之間，地位中懸，職務虛實，皆頗值得注意。實則，由行政系統看，政令通行是上而下的，而地方自治的精神是下而上的；若使縣為地方自治單位，而省為綜合若干縣的大自治單位，則使全國千餘個縣的自治單位區區為數十個省的大自治單位，更覺提綱挈領，整然有緒，不忠省的地位一空虛。

建國大綱第十六條規定：「凡一省全區之縣皆進完全自治者，則省憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長交中央之指揮。」這是說省長由民選，憲草第九十九條規定：「省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。」這是說省長由中央任命。這一類的相異，可以看出五五憲草并非完全拘泥於國父遺教，不過由以地方自治鞏固憲政基礎的精髓來說，當以建國大綱的規定為合於理論。

若從建國大綱的規定，省長民選，實有兩大優點：第一、省長民選，可使地方自治由縣發展到省，以與中央的憲政相銜接。在理論上，自由而上的地方自治愈發達，則國家的憲政愈有基礎；而在政治軌上，使省的地位明確充實，全國數十個省成為自治的大單位，則中央總長可提綱挈領而治。

第二、省長民選，使省成為自治的大單位。可對未設省的區域起示範的作用。憲草第一〇二條規定：「未設省之區域，其政治制度以法律定之。」這所謂「未經設省之區域」，自係指蒙古西藏而言。這一類區域，其團結尚固，經過地方自治的途徑，實最坦蕩平直。若使省級的自治，位可擬，則憲法對未設省的區域的政治制度，儘可同軌而治，無須另以法律定之。本此觀點，我們認為依地方自治的精神，蒙古西藏一類區域的政治制度，儘可同時明定於憲法之中。

看現代的大國強國，因為疆域廣大，民族複雜，須皆採取聯邦制度，使團結同心，鞏固統一。美國如此，蘇聯如此，英國之所謂聯合王國，也是如此。現代各國流行的聯邦制，雖有種種類型，而其基本精神則為地方自治。我國疆域整齊，民族融和，自無取於聯邦制，而由地方自治，使各省皆得以國連制

宜，多有自由發展的餘地，自屬必要。更以高度自治的方式，團結各族，鞏固邊疆，中華之復興與發展，將以此度實施憲政為一關鍵，海屬盛事！

美國憲法，各州自選州長；自有憲法：蘇聯新修改的憲法

## 省的地位問題

近來連讀了兩篇文章，都是討論憲法中省的制度或省的地位：一篇是成都中央日報三月二日所載鄧蔭荃先生論「憲政實施後之省制」，一篇是重慶大公報三月七日社論「五五憲草中之地方制度」。這兩篇文章都是主張在憲法中，省應有他的相當地位，在憲政實施後，省的地位不應只當作中央的派出所，等於廢省的樣子，而應規定省為自治的單位。

在鄭先生立論要點，是列舉遺教七點，認為在這些重要文獻中，……憲政實施後的省應是一個自治團體。而且本建國大綱第十七條所說：「中央與省探均權制度，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜者劃歸地方」，故作者認為省的事務大致可以分為下列幾種：一，委任事務：甲，執行中央委辦事項，乙，指揮監督中央委辦事項，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。鄭先生在本道教立論又有建國大綱第十七條為依據，故將省的地位與職責都指出，說得很具體。至於大公報，則就世界政治趨勢以及建國統一前途着眼，而主張在憲法中應將省的地位明白規定，他也主張省應該成爲一個地方自治大單位，省

，其平賦與各邦以外交權及軍事權。我們自無須如此，然使各省民選省長，強壯地方自治，更給蒙古西藏一類區域以較高的地方自治，使更團結內向，鞏固邊疆，確是制憲時所宜加以深切考慮的。

是應由民選，而不應由中央任免。大公報所主張雖不及前者具體，但也將五五憲草第九十條所規定，「省長任期三年，由中央任免之」一條，與建國大綱十六條相比較，認五五憲草並非完全遵照遺教，而該報是贊成遺教規定為較為合理。

我們對於省認為必須有他的相當地位，與前而主張相同。我們的看法，除遺教比較合理，團結邊疆有關，以及合乎潮流順乎治體等理由外，還有省的自治單位之必然存在，乃事實層需要，而無理論所能取消。五五憲草之所以將省的權限僅限於執行中央法令與監督地方自治兩點。而一點不顧其「因地制宜」，有應作為，寧肯與遺教「均權」之意相違反者；因為草定憲草的當時，全國尚只有形式的統一，軍權尚未完全集中於中央，且鑒於北洋軍人動搖之禍，因為有了這些顧慮，故有意在憲草上將省的地位縮小得來等於取消。但是這個顧慮現在已不存在了。經過抗戰，軍權統一了，政治的統一也實質化了。且北洋軍人之所以割據者，並非省的制度為其厲階，而是軍權分裂的結果。只要地方自治能真正辦到，握軍權也無法分立，要割據，也就做不到了。所以時移勢異，事實的顧慮已不存

在，前五憲之九十八九等條應加修正，以應事實的需要。

所謂事實的需要者，以現在論之，中央正厲行集權，各省政府從前所有之一切權力，中央皆暫次收去，而集於中央之各部院會手中，但因（一）國土太大，交通不便，（二）各省區域或一省中之各縣，其文化與富力的程度不一，其推行政令之難度便不能一律，（三）功令頻繁，機關林立，直接指揮，殊少効力，弊病叢生，爲世所病等等情形，中央現已不能不將省政府有因地制宜的措施，有監督各級機關的做法，現在幾乎還是半舉都要靠省政府來推銷，來工作，但省政府有其責而無其權，有其事而無其錢，弄得手忙足亂，費力而不討好。直接影響作事的功績，間接影響於人民的報効。凡此種種，事實其在，人人盡知，不必詳舉。我們認爲中央無論是什麼「萬能政府」，如果省的一級無權無能，而直接去指揮千餘個縣，未見其能提綱挈領，有條不紊也。

# 五五憲草之研究 (摘錄)

居信民

## (五) 應行補充之處

一、中央與地方之均權問題。五五憲法，採中央與地方均權制度，已爲建國大綱第十七條所明定，而憲草則僅在第一百零四條「凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項。地方自治事項，以法律定之」之規定。其對於地方自治事項，委之以法律予以規定，原固無可置辯，但是細加研究，似有未妥之處。

憲草研究參考資料選輯

原來在中國歷史上省之成立，也是事實的需要，一步一步演進，而有今日之省制。魏末晉初，設大行臺，分巡各地，兼管軍民，隋朝因之，而有行臺，特別注重刑、倉、教、吏、等事。此省之一字初見於史，唐以後，宋設郡，元設行中書省，明清因之，遂有行省之稱，以至於今。在隋與元，初設省，而所以行字者，無非是派出所之稱，譬如吐蕃之巡撫，所謂「巡方」也是此意。但後不能不設其專權，使其能因時制宜，因地制宜者，也是因爲在事實上，中央集權太大，文化程度不一，如要政令行得通，絕對的中央集權莫法辦到。大都改朝換代之初，多半注重中央集權，其後行不通，乃漸漸分權於地方，歷代幾皆如此。國民政府，統一初定，當時主張，大抵亦莫能外。但今日試行中央絕對集權之事實如此，而感與滿化進程之事實又如彼，所以我們不能省之權力不可過削，而亦深以專制之均權之義爲然。

因爲均權制度爲國父之一貫學說，亦爲本黨之堅決主張，復爲中國政治史上劃時代的一大變遷。所謂均權，究竟如何均法，憲法中實有扼要列舉之必要，且均權制度，事關國行，尤應於憲法中作一明顯有力之保障，方不負本黨革命國之一片苦心。今憲草全部竟無一均權字樣，實爲一大缺點。

二、黨綱之制度及其與中央之關係。蒙古、西藏之地方制度，因其歷史上之習慣，其政治組織，雖與各省不同，然其與

中央之關係，則與各省地位無異。憲草對於各省區之政治制度，以及與中央之關係，既有第九十八條「省設省政府執行中央法令及監督地方自治。」第九十九條「省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。」之明文規定，對於蒙藏之政治制度及其與中央之關係，則均未及明文。僅第一百零二條「未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。」之輕描淡寫，實嫌過簡。按憲法似為國家根本之法，又為中華民國行憲之肇端，復為中央政府抗敵勵志威樹獨立之始，若對蒙藏之政治制度，以及與中央政府之關係，毅然定入憲法，不獨國內制度統一，可使邊境人民與時更新，而且國內地方事業亦可共一均衡之發展，誠要圖也。

三、應將台灣澎湖列入省區；台灣，澎湖雖強被日本侵佔，然國人收復失地之心，未嘗稍懈，今開羅會議，業經決定盟軍勝利以後，即將台灣澎湖歸還中國，是以現在之台灣澎湖事實上已等於其他省區之各省，而我之憲法亦係規定於戰事結束後一年內施行，彼時之台灣澎湖，既已物歸原主，此時之定章，將其首先列入，並無不可。

四、軍隊之職責應予規定：按憲政實施以後，所有國內武裝軍人，不分中央與地方，均為國家之軍隊，憲草第三十七條「總統統率全國陸海空軍」。已有明文規定，自不待言，然所謂總統統率全國陸海空軍，亦不過一種元首率領權，其實際指揮權以及軍人之職責，則別無專條，況教育，經濟既皆入憲，而軍隊負有保國衛民之責，其他位尤為重要，亟應同樣見諸條文之中，不獨可以確定軍人之職責，且可免除政府擅軍，軍人

干政以往之流弊。

(六)應加改正之點

一、用語不一致：憲草第二，三，二十九，四十七，一百二十三，一百三十一，一百四十三各條，以及總統誓詞中，均稱之曰「國民」。而第三章全部條文，以及第一百二十七，一百三十二兩條，則又均稱之曰「人民」。再有第一百二十七條，在同條文中，首稱「國民」，次稱「人民」。益以第一百三十一及一百三十二兩條，因為規定國民教育事項，而僅一曰「國民」。一曰「人民」，尤屬令人難解。似此國民與人民，雖曰無分軒輊，然究不若一致為宜，又如對於「省」之規定中，其全部條文未作省得制頒法規之規定，而第一百零七條及一百二十九條，却有「省規章」及「單行規章」之字樣。

二、教育經費不應作比例之規定：憲草第一百三十七條「教育經費之最低制度，在中央為其預算總額百分之十五，在省區及縣市，為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。」此種規定，意在保障教育經費，以妨流作別用，原屬甚善；但以今後國家。一切建設，尤其是國防工業，不獨需費浩繁，且必年有增加，以培植人才興建設事業，兩相權衡，固屬同為重要之舉，不可偏廢，但以不幸發生戰爭，則軍費之籌措，既速且巨，其預算總額，就難免陷於膨脹，如將教費與軍費比例添增，非獨無此必要，且國家財力所不計，此時遵憲既屬不能，違憲又為不可。只有出於修改憲法之一途，藉資救濟。所以此點似乎無須見諸憲條，委之法律足矣。

完

# 麗日和風談憲政

紀重慶的一個憲政座談會

景風

雖然在時間上一前一後有兩個月的距離，却依然是那一天的情景。一個和風可人斜陽滿窗的下午，在濠州大廈那間長長的屋裏，又與奮而和諧地把民主自由一類的句子伴着些笑聲播送出來；在這裏可以盡情地笑，放開口談，——自然也不能把口開得太大。這難得的機會，希有的兩三個鐘頭，真給予愛好自由的人們莫大的安慰。所以當我站站在門口張望着裏面的時候，和樂的空氣未免太濃厚了；但是誰能說這不是苦悶的象徵呢？在那些鬥室的人們們要工程師看孩子們弄紙做汽車一般的笑我們了。

在野黨的領袖們，在一月三號曾有過這樣的集會，今天——三月五號繼續上一次開會的。發起人是：左舜生，張君勱，沈鈞儒，張申甫，張志讓，黃炎培，黃次咸，章伯鈞，陶行知，陳啓天，史良，劉清揚，鄧振文，范壽康，鄧初民等十五人。第一次的集會，彷彿春天的第一個霹靂，所以發言的人是那樣地慷慨激昂。滿天的雲氣，田野的陰霾，都給那一震震開了。今天呢？已經看到憲政運動的萌芽趁着三十三年度的春長滿了大地，自然應該瀉下些春霖，散佈些和煦的陽光，讓她很快地成長。

討論的題目，是第一章程綱與第二章人民之權利與義務。這題目事先曾在重慶的各家報紙上登載過，關心的人都跑去參

憲草研究參考資料選輯

加的。除了重慶的許多名流，學者，文化人而外，也有唯一坐了汽車到會的梁部長寒操先生。

主席——張君勱很簡單地說明了開會的目的與討論的題目，首先發言的是左舜生。他認為第一條可以不必討論。「因為國民黨方面的意見，這一條是不能討論的，我個人的意見暫不討論也可以」。他這樣說，但是有不少的人却認為：討論不等於損害，發表意見不等於斷論，接着就有三民主義的解釋問題，在立法上的技巧問題被提了出來。話題剛觸到某些意義的邊際時，梁寒操站起來說話了，他滔滔不絕地發揮了一篇他自己的大道理。主要的意思是論：三民主義並沒有黨派的意味，三民主義是一個事實問題，無論那一團都不能避免這三個事實如果從更廣大的地方看，無論甚麼黨派的主義都與三民主義有關，使無政府主義共產主義，都可以用三民主義去解釋的，因為三民主義，有充分的彈性，內涵極為廣泛所以三民主義並不是一個黨義，雖然把這幾個字列入憲法，絲毫不妨礙各黨各派的存在，贊成三民主義，絕不等於信仰國民黨，有人疑惑陳文如此規定，會損及民主的話，是大可不必的。

張申甫接着發表他的意見，他說：「很多人都不主張討論第一條的原因，是爲了避免談話的不方便，一談到主義，問題就太複雜。但是三民主義的根本處，雖然可以不必討論，關係

「三民主義」這幾個字的說法，却有另外的方式。譬如過去民主主義，即是三個民主的意思，所謂三民主義，即是民族的民主，民權的民主，民生的民主。他這一類新的說法，梁部長曾幾次說「非常之好」。

第一條的意見。這時已經告一段落，有人提議討論第二章。可是主席——張君勵勳時請了蔣生暫代主席，他跑到臺下來說：「大家對第一條沒有意見了，我却有點意見，我是向來對第一條持有異議的。第一，五五憲草很明白的是根據國父遺教而有的，三民主義是遺教之一，不是憲草根本具有三民主義的意義了嗎？又何須明白提出。第二，三民主義，內容極密，訂為法律條文，就很容易有人在三民主義的解釋之下犯罪，這是關於自由的一個極大不便之處。第三，三民主義的解釋太廣泛了，就很不容易表現他時特點，并且不容易表現他的意義，訂為憲法條文，也有值得斟酌之處」。

梁憲撰氏又發表一些意見之後，史良女律師就法部的立場說：「三民主義并可能代表所有國民的意志，尤其不可能叫夫人都加入國民黨，訂三民主義為國名，尚確有商量之餘地。并且各黨各派的合法存在已成事實，當然就各有各的意義。怎麼能用一個黨代表多數黨人的國家呢？不過這完全是根據法律照字義上講」。

關於第一章的國士之列舉與不列舉，也略有些辯論。談到國都，只有蔣生氏表示：「都南都北，個人絕無好惡的成見，只是南京定都這一件事，學歷史的人是太不十分高興的。以後的談話，就轉到第二章了。」

於人第二章是憲法的靈魂，談的特別熱烈，尤其是那些「非依法律不得限制」的條文。關於這一章，發言的人特別多，有好多人認爲非依法律不得限制的另一方面，是依法律就可以限制人民有許多自由，人民的自由應該直接由憲法保障，不能輕易地授予法律而受法律的限制。沈鈞鈞，左舜生，劉清揚，陳一清，張申甫。張君勵，都曾發表意見，梁憲撰氏發言更達四五次之多。張君勵氏解釋：「非依法律之法律，在外國是確指民意機關。梁憲撰氏亦以爲：「妨害自由的條文，是不會在民意機關通過的，譬如中國的立法院。除非民意機關的人都是飯桶，拿實例事說，裸體運動不能不是自由。但是限制了，卻於整個社會的自由無損，不過人民的自由，畢竟是最神聖的，大家都認爲有法律可以限制便芒刺在背一般似的，因此又有一番反復的辯論，譬如五五憲草的規定，良憲機構即根本有問題，并不是僅憑心理的寄托即可保障對自由的。」

劉清揚很具體的提出，胡女平等這三點應明白列入第二章的許多條，并舉蘇聯的憲法爲例，沈鈞鈞也舉出新學術的自由，也應該列舉出來，像現在就沒有這項自由，因為很多學部是禁書，張申甫特別提出集會的自由。左舜生認爲太空洞的條文，太過脫活動拿不着邊際的條文，不但根本沒有用，而且非常危險，所以蘇聯的憲法是十分具體的，連紙張印刷機的自由都必須列舉，如果連紙張也買不到，那有出版的自由可言。（記者按，最近政府對於供應紙張有事先審定其內容之消息，載國民公報）。

附風

討論的情緒，正在向上高漲，可惜牆上泛著紅彩，太陽已

隱到屋脊下面去了，主席宣布散會時，有好多人說他的意見還沒有提完，自然大衆的興趣，都是非常之濃厚的，但梁部長彷彿更濃厚些所以他發言的次數最多，而且這次談話的時間也最長，沒有發言的異黨必武與鄧力子。

會雖然結果，問題並沒有解決，多少人反而領受更多的問題回去，真正的爭點在那裏呢，記者從旁觀察，是法與事的混帳不清，自然，立法本乎人情，良好的法律都不過事實上的變態文字，但是既已成爲法律了，就有他法理的公式，不能在公式上演不通的時候，回頭來說事實是這樣的，譬如說，立法院

## 政 權 與 治 權

### 重慶第四次憲政座談會

討論憲草運動，據說快到結束的時候了，一轉眼間，不就是五月五日了嗎？陪都所在的重慶人固然是得風氣之先，但是也深深知道這呼之欲出的憲政，畢竟還是錢裏真貨，所以心腎是那樣的焦急，情感是那樣的奮張，而企求憲政的活動也就特別頻繁，熱烈了。尤其受壓迫的中國人，在這民主思想翻滾全世界的時候，爲了避免別人的恥笑，甚至爲了避免別人的越俎代庖，更有意於要求實行憲政的必要。左舜生，張君勱，章伯鈞，張申甫，黃炎培，沈鈞儒，鄧初民，陳啓天，鄧振文，陶行知，黃次咸……他們這許多人領導着的憲政運動，在重慶這一隅廣泛展開以後，隨着有不少研究或討論憲草的活動，

憲草研究參考資料選輯

不會通過妨害人民自由的條文；也可能事實，但是剝奪人民自由交給法律，在法理上是不十分演得通的。梁部長說，除非都是飯桶，「除非」二字，在邏輯的意義上就會有幾個可能，并且，不靠憲法的保障，只憑着彼此的信心，根本越過了立法的意義，如果可以依賴信心的話，那嗎政府又何不也信任人民不會保護在街上走呢，政府既然不信任人民要依法律予以限制，人民又怎能相信政府不在憲法上求得一個保障呢？所以事實雖然是在這樣的，既成了法律，就不能不在公式上求其通，方法上求其密。（三月六日寄）

景 風

如雨後春筍一般，蓬勃興起，但是最爲重慶人注目的，還是他們降起的憲政座談會。

昨日——四月十六日，是憲政座談會的第四次會，地點仍是在城中心，但卻在很幽靜的江家巷遷川大廈；來參加的人，共有五十九位，主席由於發起人的輪流，這一次是張申甫先生。

主席在討論前宣布幾點：一，本會希望繼續舉行一次，於五月五日前得結論。二，此次要討論者爲憲草的四、五、六三章，但是第三章——國民大會與第四章中央政府，有密切關係，因此亦可以討論到第三章。三，仍着重原則，不必逐條

## 中央政府

孟子的提出意見。四，希望大家，自由發言，不必顧忌甚麼。

陳一清先生首先說：中央政府這一章，條文錯亂，矛盾，就拿總統來說。有三個可能的形態，第一是權力統於一尊，總統駕凌五院之上。因為行政，考試，司法，這三個院長是總統任命的，立法與監察院的委員又是半數由總統任命的，凡經任命的，都等於幕僚。第二是總統和五院平行，成為六權制。因為「行政院為中央政府行使職權之最高機關」，總統頂多只能與行政院平行。又立法院的議案，也只是送請總統公布，這不是平行的嗎？第三是總統不負實際責任，因為行政院的行政會議，有提出并議決宣戰，媾和及預算，大赦等案的權力，並且可以決定總統交議的案件，因此行政會議就控制了總統。以上所說的三種形態，都怪都不像，應加討論。蘇先生也說：意見，是：立法院的權力太大，如像法律案，預算案，戒嚴大赦，宣戰，媾和，條約等案，都完全操縱了，這很影響國民大會。常有人說國民大會與蘇維埃相同，實差得很遠。蘇維埃是握有決定預決算，大赦案，和戰案……等大權的並且一年開兩次會，閉會期間有常設機關；國民大會既沒有那樣的權力，又是三年開會一次，會後又沒有寄託權力之處，這些都待研究修正，這樣的國民大會不夠代表真正民意。黃次成先生也說：立法權應該交到國民大會，並且不應該三年才開會一次，閉會後應有一個常設機關。至於三個院長由總統任命，卻又向國民大會負責，這顯然衝突。劉王立明女士說：總統的職權，規定得

不明顯，好像一個院長，又不很像，三個院長也應該由國民大會選舉。劉清揚女士說：無論怎樣實行的總統，在法律上他的地位，絕對不該駕凌五院，並且也不應該有發布緊急命令及任命院長的權力，總統只能是十個國家的代表。國民大會的期間至多四年，總統任期卻有六年，如果憑藉某種優勢而連任了，就是十二年，這很不對。討論到這裏，會場的空气有些沈悶，主席站起來說：，大家不必過於沈重，還是踴躍發言，盡量地發言罷。接着就討論到緊要的地方了。沈鈞儒先生也持同樣的論調，認為行政院長很像總統的私人秘書，他完全交總統指揮，沒有一點實權，真不知道立法的用意在那裏？

## 控制思想

左舜生先生對於考試院，首先提出一個極嚴重的問題，他認為：考試制度，在原則上我們不反對，但是當國民代表的公職候選人與專門職業者也要考試或檢覈，就很有問題。考試制度在中國，有很遠的歷史，但是其意義不是為了拔取真才，是很明白的。譬如滿清入主，他為了控制漢人的思想來鞏固他的帝王基礎，於是制定了忠君思想的考試科目，士子們不俱專門讀經，而且只讀朱註。五五憲章的規定的考試制度不是他為了控制思想，雖然不敢武斷，但是目前的許多事實，足以幫助我們了解這一點，如果不是考試的資格，而僅是為了考試的思想的路子，這就很有用以控制思想的可能。主席在歸納大意時說：思想是不應該控制的，思想受了控制，社會就不會進步了。沈鈞儒也說：公職候選人的資格，只能由社會決定，不應

該考試，因為由社會決定，才合於主權在民之旨。如果考試制度無限制的推行，定會使得人人都要經過考試，好多人就不免在某些意義下失去機會。黃次威先生說：一個人的能力，自由專門學校負責考試，政府只辦理審查登記就夠了，如果考試復考試，未免畫蛇添足。劉清揚女士說：為公職候選人，是人民的基本權利，如果要經過考試，才取得公職候選人的資格，那是於基本權利有妨礙的，並且原是政權控制治權，這樣就成治權控制政權了，那裏說得上民主政治。史良女士，認為考試制度，只宜施之公務人員，並且很需要，因為現在的公務人員，多是錄的「人事關係」，做起事來多感用非其所學，大有圓鑿方枘之苦。譬如現在的好多公務員，只要經過幾個月思想訓練，就輕易取得職位了。這又是沒有真正考試制度的結果。

## 地方制度

談到地方制度一章時，黃次威先生提出省長民選的必要，因為省是溝通中央與縣間的橋樑，如果省長全由中央任免，則省級也成中央政府了。劉清揚女士說：中央與地方的均權制度，是國父遺教中規定的，但是憲草裏面却不見了，因為這明明是集權而不是均權，遺教規定得很明白，不取自省長以下的地方官吏，一律民選的辦法，便是根本違背遺教，並且所謂民主政治，而如此集權，便令民主成了空話。左舜生先生說：省長是代表地方行政權力的，自然應該民選。現在各省主席由中央任命的，十九都是軍人，軍人主政，在戰時是有幾事實上的便

利的，但在立法上著，究竟是宜於文治或武治，值得考慮。如果仍以文人担任為宜的話，那嗎現在這軍治的現實，就要想法打破，又如果將來也仍由中央任免的話，這現實是不容易改變，要改變這現實，只有民選。又省長避籍一事，是從清朝來，他是別有用心，現在省既然是地方制度，當然不避籍好，但是要本省人辦本省的事，也只有改由民選才好。方先生又說：省政府只是中央的一個派出所，因為他只執行中央法令監督地方自治的，但同時又有省參議會的規定，省參議會究竟是協助省政府監督省府府究竟對中央負責抑對參議會負責，都沒有明白規定，這實在是不便於規定，因為省長由中央任免，省參議會職員是人民選舉的原故，如果省長改由民選，這一困難就隨了解決了。沈鈞儒先生對於這一點，有更詳盡的談話。他主張：一、應該以省為組織國家的單位，因為中國太大，以縣為單位，則中央力量顧不到，應該像美國和蘇聯的那個樣子。二、並且就蒙藏等邊疆情形來說，也只有讓省級有完整的個性而不變成中央分機關才易於整理與內向，因為就那些現狀看，組成一種省聯合的式形也是很適宜的。還有一個問題是省的特殊勢力。省控制在中央手裏，只能用一個特殊勢力去代替一個特殊勢力，不能根本消弭特殊勢力，糾紛是始終存在的，如果省能真正成為地方制度，省長真正民選，任何特殊勢力都根本立不住。憲草是必須遵奉遺教的，但是違背的地方却太多，譬如省長由中央任免，就是一例。

## 尾聲

本來是應該討論完經濟一章的，但是剛談到時，陰曆的次

氣，已經做成一個傍晚的姿態了，只好把許多問題延到下一次會去，黃炎培先生到了這時才站起來，很簡單的說了會幾句話。一，總統與行政院長間的權力實在太不清楚，應加補救。二，

總統的任期十六年未免過長。三，彈劾總統的手續太繁雜了，很不容易實行。四，關於考試院的規定雖然只有寥寥幾條，但是已經很夠控制思想了。（四月十七日）寄

1705