

憲政小叢書

陳長蘅編著

五權憲法草案精義

正中書局印行



## 五權憲法草案精義

### 引言

中華民國爲 國父孫中山先生所創造，乃現在任何國民與後世任何史家所不能否認之事實。國父一生致力革命：「建主義以爲標的，定方略以爲歷程」；糾合同志，起義與師，堅苦奮鬥，百折不回；卒能推翻清室，建立民國。在清末腐敗昏亂政權統治華夏之時，人民貧弱愚昧，社會渾沌黑暗，國勢陵夷不競，設非 國父挽既倒之狂瀾，則中國卽不亡於某一強敵，亦必早被列強瓜分，決不能有今日自力更生之新中國，尙可一面抗戰，一面建國；一面訓政，一面制憲。

民國成立以後， 國父辭去臨時大總統，袁世凱遂蓄意叛國，首先攬奪國民黨。當時本黨以外之若干投機黨派因欲盜竊政權，不惜助紂爲虐。袁氏後雖失敗，各省殘餘軍閥復



(南)

割據稱雄，異黨政客更貪婪爲好，遂致官吏貪污，政治腐敗，又使國家元氣遭受損害。民國十三年，國父毅然北上，時局已有和平解決之曙光。不料行抵北平，竟一病不起，於十四年春初溘然逝世，此實國家民族之大不幸。民國十六年，本黨繼承國父遺志完成北伐大業，統一中國。惜此後黨內黨外仍經過許多無謂之紛擾，直至九一八事變以後，東北四省淪於暴日，各方始稍知悔禍；中央亦銳意振軍，勵精圖治。但爲時未久，日本軍閥即先發制人，大舉入侵。蓋鑒於本黨確有完成國民革命，復興中華民族之能力，及今不圖，將永無實現其野心之機會，故欲乘我國力未厚，一舉而滅亡我國也。蔣總裁二十七年四月一日對中國國民黨臨時全國代表大會訓話，謂：「此次中日戰爭，是國民革命過程中無法避免的一戰；也是日本蓄意滅亡中國的大陸政策和本黨挽救中國的革命的對策絕對衝突的必然結果。本黨這個革命的對策是我們總理所定下來的。……日本自明治以來，早就有一貫的大陸侵略計畫。過去甲午之戰，他侵略我們的台灣和琉球，日俄戰後，吞併了朝鮮，侵略我們旅順大連，就已完成了他大陸政策的初步。他就以台灣爲南進的根據地，想從此侵略我們華南和華東；而以朝鮮和旅大爲他北進的根據地，由此進攻我們的滿蒙和華北。要

忽以封家長蛇的姿勢，從大陸與海洋兩方面來完成他包圍中國，滅亡中國，獨霸東亞的野心。我們總理在世的時候，早就看穿了日本這個野心，和中國所處地位的危險，也爲本黨下一革命的對策，就是『恢復高台。鞏固中華』，以垂示於全黨。志。因爲高麗原來是我們的屬國，台灣是我們中國的領土，在地勢上說，都是我們中國之危存亡一關的生命線。中國要講求真正的國防，要維護東亞永久的和平，斷不能讓高麗和台灣掌握在日本帝國主義者之手。中國幾千年來是領袖東亞的國家。保障東亞民族，樹立東亞和平，是中國義不容辭的責任。爲要達成我國國民革命的使命，遏止野心國家擾亂東亞的企圖，必須針對着日本積極侵略的陰謀，以解放高麗台灣的人民爲我們的職志。這是總理生前所常常對一般同志講的。總理以，我們必須使高台的同胞能夠恢復獨立和自由，纔夠鞏固中華民國的國防，奠定東亞和平的基礎。自從總理逝世到現在，日本什麼一貫的要消滅我國民黨，推翻我們國民政府？就是因爲日閥知本黨和國民政府是秉承總理的遺志，要消滅實現總理對策。所以認爲中國國民黨如果一天不消滅，國民政府一天不推倒，這們有一天大會放棄，大陸政策便一天不能達到目的！日本既然定了侵略

中國的傳統政策，而我們中國國民黨秉承總理遺志，必須貫徹挽救中國的決心，彼此針鋒相對，絕對衝突。因此，除非日本根本放棄他侵略的野心，撤退他侵略的暴力，中日戰爭是無法可以避免的！自從抗戰以來，國內有些同胞和外國人士評論中日大局，還以為中日糾紛可以不訴諸戰爭，這是不明瞭本黨革命的使命與日本侵略野心和中國地位危險的錯誤見解。不知道去年蘆溝橋事件發生，如果我們還不起而發動全面抗戰，而要容以放縱，讓他佔去平津，囊括華北，不僅我們國家大勢已去，民氣由此消沉，而且他日以暴力相恫嚇，更要肆其宰割鯨吞的兇殘，我們苟且一時亦不可能，結果非至亡國滅種不止！所以我們認定此次事變為國家民族生死存亡的最後關頭，毅然決然要擔負此次革命的戰爭，要以抗戰來遏止日本殘暴的侵略，進而打破他大陸政策的迷夢。這是兄弟首先要向大會說明，要請各位同志特別注意的一點。

以上一段話，將來制憲之國民大會代表應特加注意。本黨最高權力機關與國民政府決定在抗戰之第四年召集制憲的國民大會，可謂訓政的意義仍多於憲政的意義。吾人慎勿忘記，空前之敵國外患尚未解除，危急存亡仍是間不容髮，同時被大多數民衆尙根本不知民

權爲何物。亦爲無可諱言之事實。嚴格言之，現時全國已遂自治，成可以選舉國民大會代表之縣可謂絕無僅有。吾人不僅覺治權不易正常行使，更覺政權不易正常運用。甚望將來負有重大使命之國民，會全體代表，第一能徹底認識國家現在所處特殊的地位，和艱危的環境。共以加緊掃除暴日侵略挽救國家危亡爲當前最重要最神聖之任務。第二能至誠信守國父所倡之三民主義爲救國之金科玉律，萬不能離開三民主義而制憲。第三能充分明瞭政權與治權之區分。勿忽視國父最進步之政治主張，而襲取其他不適合國情之外國制度。第四能深切了解國父之所謂政權與治權乃相輔相成，而非相反相消。所以在政權方面，訓政時期之政府固應恪遵建國大綱第三條「對於人民之政治知識能力當引導之以行使其選舉權、行使其罷免權、行使其創制權、行使其複決權」，卽憲政時期之政府亦應如此。在治權方面則訓政時期之政府固然要有能，憲政時期之政府尤其要有能，才可以造成全能的政府，爲國家致富強，爲人民謀幸福。第五能切實注意國父對於民生主義之重視。國父常言：「今日所抱以造新世界之希望非徒保民而已，舉凡教民以民亦當引爲國家之責」；又言：「建國之首要在民生」；更言：「二十世紀不得不爲民生主義之掙揚時代」。

是以將來之中華民國憲法對於國民經濟與國民教育須有明白之規定，才算是一部明瞭建國的崇高目的之憲法。將來之國民大會代表最低限度應首先認識上述幾點，才可以制憲，才可以充分了解憲法草案之精神與內容。全體國民亦應了解此意，注視國民大會代表制定適合國情的憲法。

吾人所謂「五五憲草」亦可稱爲「五權憲草」，乃指國民政府立法院依據 國父所著國民政府建國大綱第二十二條之規定，並遵照全部遺教及本黨最高權力機關所決定之原則，即重訂的，是國民政府於二十五年五月五日宣布於全國國民之「中華民國憲法草案」。二十六年四月二十二日中央第四十二次常會鑒於外患形勢之嚴重，復決定將原草案第一百四十六條「第一屆國民大會之職權由制定憲法之國民大會行使之」刪去，並交立法院依據修正，呈請國民政府於二十六年五月十八日將修正案宣布，是爲現在之「五五憲草」。關於立法院遵照 國父遺教彙亦中央指示議訂「中華民國憲法草案」之經過，二十九年四月蓋院在國民參政會第五次大會中已有正確詳盡之報告。筆者不敏，願專就憲草之精神與內容再加一番補充說明，以引起國人之注意並供將來國民大會代表之參考。



吾人研究中華民國憲法草案，可先從「弁言」起。弁言文字爲「中華民國國民大會受全體國民付託，遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法，頒行全國，永矢咸遵」。

此含兩大意義：第一，表明國民大會代表係「國民全體之付託而制憲」，所行使者係「間接民權」而非「直接民權」，故國民大會應代表國民全體之公意，爲國家人民之公共福利而執行行使主權。第二，表明國民大會應依據創立中華民國國父之遺教而制憲，換言之，即「憲制定之必與國民意志必相符合於三民主義與五權制度之憲法」。國民大會宜詳審熟察中等「國體」之由來，與國會建國之目的，務使將來制定頒布之憲法能得到國民全體之一致擁護，共同遵守。

## 第一章 總綱

關於憲草第一章總綱各條要點，謹就個人所知爲左列說明：

憲草第一條明定「中華民國爲三民主義共和國」。此爲中華民國憲法開宗明義必要之條文。將中華民國建國之主義與國家之體制皆明白規定。此種規定，蘇聯憲法卽爲良好之先例。國父曰：「中國革命的目的和俄國相同，俄國革命的目的也是和中國相同。中國同俄國革命都只走一條路。所以中國同俄國不只共親善，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。因爲中國同俄國的國情彼此向來不相同，所以制度也不能相同。……中國將來共三民主義和五權憲法的制度，可惜日本還人沒沒有留心」。憲草明定此條，可以表示中國制度與英美法德意諸國固然迥不相同，卽與革命目的相同之蘇俄亦有顯著區別。國民參政會張參政員君勤左參政員舜生擬請在憲法公布前，對於本條爲某種附帶之聲明，殊屬不妥。因憲法條文應全國共同遵守，絕對不應有何附帶之保留。

憲草第二條明定「中華民國之主權屬於國民全體」，與民國元年中華民國臨時約法第二條之規定完全相同。國父曰：「民元約法裏頭，祇有『中華民國主權屬於國民全體』那一條，是兄弟所主張的」。中華民國訓政時期約法第二條亦係如此規定。所謂主權，簡單言之，即一個國家完全自由獨立，至尊無上，不受其他國家民族任何侵犯之絕對權力。主權有所謂不分性，不讓性，永久性與統一性。主權之重要以對外關係而為顯著。一國之主權，就領土言，上至天空，下至地心，皆應有主權存在；就人民言，任何國民在世界上任何時間及任何空間皆應享本國主權之保護。所以一國之主權實整個國家民族之自由平等及生存發達所由寄託。凡遇主權受侵害時，應不惜任何犧牲以維護保存之。如任意放棄，則主權將因而喪失消滅。國父曰：「國家之生存要素，為人民、土地、主權。故苟有害於此三者，可以抗之也。抗之不足，至於宣戰，亦有理由」。又曰：「權的作用，簡單的說，就是要來維持人類的生存。人類要在競爭中求生存，便要奮鬥。所以奮鬥這一件事是自有人類以來天天不息的。由此便知權是人類用來奮鬥的。人類奮鬥可分作幾個時期：第一個時期是人同獸爭；第二個時期是人同天爭；第三個時期是人同人爭，國同國爭。這個

民族同那個民族爭；第四個時期是人民同君主爭，善人同惡人爭，公理同強權爭。這個時代民權漸漸發達，所以叫做「民權時代」。我國現既進到此民權時代，國家之主權自應屬於國民全體，就對外言之，主權屬於國民全體，即能得到人民全體之共同擁護，以抵抗外來之侵犯。再就對內言之，亦以主權屬於國民全體為最合理適當。主權如果像君權時代之屬於君主一人，或像強分階級國家之屬於一階級，皆有運用不當之危險。所以國父說：「中華民國者，人民之國也。君主時代則大權獨攬於一人。今則主權屬於國民之全體。是四萬萬人民即今之皇帝也。國中之百官，上而總統，下而巡差，皆人民之公僕也。是中國四萬萬之人民，由遠祖初生以來，素為專制君主之奴隸，向來多有不識為主人，不敢為主人，不能為主人者，而今皆當為主人矣。其忽而躋於此地位者，誰為為之，孰令致之？是革命成功而被堵專制之結果也。此為我國有史以來所未有之變局，吾民破天荒之創舉也」（心理建設第六章）。可見「主權在民」，乃國父揭發主義，致力革命，與革命諸先烈捨身流血為國人奮鬥犧牲所換來之代價，並非莫之為而為，莫之致而致。凡我國民皆應重視「主權在民」之由來，與認識「主權在民」之真諦。有人主張在本條原文之下，再加入「政權

由人民行使之，治權由人民委託政府行使之」一句，似可不必。因爲人民對於中央政治，有一大部份政權亦係委託國民大會間接行使，而非直接行使。且本條之規定是重在確定主權本體之所屬，而不在顯示主權之應如何運用也。

憲草第三條規定「具有中華民國之國籍者爲中華民國國民」。意義甚明，無待解釋。至於何謂國籍，將來可參照現行國籍法從詳規定。對於中華民國國民之國籍，仍宜以血統主義爲主，以屬地主義爲輔，以加強海外僑民之法律保障。

憲草第四條第一項以列舉方式明文確定中華民國領土的範圍，實有其優點，比訓政時期約法第一條半採概括半採列舉方式尤爲妥善。將來如須縮小省區，仍宜採列舉方式修正關係條文以期明確。又同條第二項規定「中華民國領土非經國民大會議決，不得變更」。亦爲必要。因領土之變更關係至爲重大，非治權機關所應決定。至於國民參政會董參政員必武主張將第二項改爲「中華民國領土，不得割讓」。似可不必。因爲此種條文之本身並不能保障國家之領土完整。

憲草第五條明定「中華民國各民族，均爲中華國族之構成分子，一律平等」。實深合

國父所倡民族主義之精神。條文內「中華國族」四字乃筆者參加憲草初稿審查時，提議依據民族主義第一講，將初稿之「中華民族」四字修改而成，與英文「哪遜」(Nation)之字義相當。猶憶從前美國駐美大使布萊士(Bryce)所著「美國的民主政治」一書中有云：「美國憲法之頒布，使美國民族變為一國族」。布萊士將美國民族自憲法公布之日起尊稱為國族，其含義與筆者主張將憲法初稿之「中華民族」改稱為「中華國族」之用意完全相同。所謂「國族」，係基於王道的自然結合而且兼有領土與主權之民族。「中華國族」一語是將中華民國領域以內向有歷史關係之各民族皆包括在內，非獨表示各民族之一律平等，而且表示各民族之不容分離。鄒海濱先生所著中國國民黨史稿中說：「民族主義首講提倡『國族』，更明瞭中國境內民族之平等而不容分割」。國民參政會留昆憲政期成會同人竟主張將本條刪去，實不明瞭此條關係之重要。又國民參政會陶參政員孟和章參政員士釗主張將「中華國族」改為「中華民國」，亦不及原文之妥善。因本條所定乃指「國族」之權內分子而非指國家之構成分子，用「中華國族」四字，意義甚確切。國父曾言：「按中國歷史上社會習慣情形講，我可以民族主義就是國族主義。我說民族就國

族，在中國是適當的」。此又極爲明白之指示也。

憲草第六條規定「中華民國國旗，定爲紅地，左角上青天白日」。關於中華民國國旗之歷史，國父在同盟會成立之年即謂：「與中會之青天白日旗乃先烈陸皓東所發明，與中會諸先烈爲此旗而流血者甚多，不可不留作紀念」。嗣復主張於青天白日之上增加紅色，改作紅藍白三色，以符自由平等博愛之義。是以「潮惠、欽廉、鎮南關、河口、廣州諸役皆用青天白日滿地紅之三色旗」。又中華革命黨革命方略第八條亦明定「中華民國以青天白日旗爲國旗。旗以紅色爲地，青天白日爲章，章在旗之首上隅」。中華民國訓政時期約法第四條亦係如此規定。

憲草第七條似無庸解釋。建都南京爲國父生前之主張。爲堅定抗戰必勝之信念，尤應明白規定。將來抗戰勝利，爲空制東北，撫綏四方，從國防政治經濟着想，對於國都地點若有重新考慮之必要，亦祇能留待異日修改憲法時慎重決定。國民參政會憲政期成會主張將本條刪去，吾人實不敢苟同。

## 第二章 人民之權利義務

國父說：「憲法者，國家之構成法，亦人民權利之保障書也」。憲法草案對人民之權利義務特定專章，甚為合理。惟國父所謂：「人民權利」與西方十八世紀學者所謂「天賦人權」者殊科。緣自由平等並非人民生來固有之權利，僅在國家法律保障之下方能享受；且須先求得國家民族之自由平等，人民個人始有自由平等也。國父曰：「我們不主張以革命法爭自由。我們革命的口號是用民族、民權、民生。因為實行民族主義，是為國家爭自由；民權主義是提倡人民在政治上之地位平等；民生主義是為四萬萬人謀幸福，——就是博愛」。又曰：「中國的革命思潮，是發源於歐美。平等自由的學說，也是由歐美傳進來的，但是中國革命黨，不主張爭平等自由，主張爭三民主義。三民主義能夠實行，便有自由平等」。（民族主義第二講及第三講）國父的見解當然比十八世紀天賦人權之舊說尤為高遠。所以憲草第二章第八條，至第十八條所定人民在私法上所應享受之個人權利，與第十九條第二十條所定人民在公法上所得享受之公民權利，皆非原於天賦，



而爲憲法之所賦予，並得依法律爲必要之限制。惟此種法律應以第二十五條所規定之範圍爲限；同時人民亦應遵憲法上或基於憲法之其他法律所規定之各種義務，如憲章第二十一條至第二十三條之所定。又憲章第二十四條復規定人民之其他自由及權利雖未有法律之限制，但並行使仍須不妨害社會秩序公共利益，始受憲法之保障。至於第二十六條之規定，則爲加強人民合法的自由或權利之保障，免受公務人員之任意侵害。吾人對於本章各條之規定，認爲無可非議。至國民參政會史參政員良主張在本章第八條原文「中華民國人民在法律上一律平等」之後，另加第二項，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」。似可不必。因原草案所謂「人民」自係兼指男女而言。

### 第三章 國民大會

國民大會為代表人民行使中央統治權之機關。依照建國大綱第二十四條，規定「憲法公布之後，中央統治權，則歸國民大會行使之。即國民大會對於中央官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創制權，有複決權」。細釋統治權之意義，可解釋為管理或監督中央政府之權，或統率中央各治權機關之權，亦即國民大會代表國民全體對中央政府所行使之「間接民權」。「直接民權」與「間接民權」之分，詳見中國國民黨第一次全國代表大會宣言中之民權主義一段，與國父中華民國建設之基礎演說詞。又心理建設第六章中國革命史中革命之方略一段，與建國大綱第九條第十四條及第二十四條亦明白指示此種區別。即國民對中央僅選舉罷免國民大會代表係行使直接民權，至於國民大會本身則行使間接民權。或謂：「憲法草案沒有明白確定國民大會的性質，不能不認為一大缺點」。實則憲章第二十七條既明定「國民大會以各縣市及其同等區域與夫蒙古西藏及僑居國外之國民所分別選出之國民代表組織之」，第二十八條復明定選舉之方式，第二十九條又明定有

選舉代表權求及有被選舉代表權者之範圍。第三十條則明定「國民代表任期六年」，及「國民大會代表違法或失職時，原選舉區得罷免之」。第三十二條更明定「國民大會之職權爲左列六種：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」。可見國民大會之性質已「明白確定」。國民參政會憲政期成會主張增加「國民大會爲中華民國最高權力機關」一條並將憲草第五十五條第六十三條第七十六條第八十七條行使五種治權最高機關之規定刪去，殊屬不妥。因所謂「最高權力機關」似將治權亦包含在內，反使國民大會性質不明，且與憲草第二條「主權屬於國民全體」之規定亦不無牴觸。如必欲增加此種條文，亦應依照建國大綱第二十四條明定「國民大會爲行使中央統治權之最高機關」方無流弊，因僅稱「中華民國最高權力機關」，殊嫌空泛而費解釋也。

又國民參政會憲政期成會主張修改憲草第二十七條，另加「職業選出代表」一款，亦與國父遺教根本不符。國父僅對民國十三年主張召開之「國民會議」，認爲可用「全

國已有組織的團體來做基礎；就是（一）實業團體，（二）商會，（三）教育會，（四）大學，（五）各省學生聯合會，（六）工會，（七）農會，（八）反對曹吳各軍隊，（九）各政黨，即時便可以舉出代表商量全國大事」。至於憲法所規定應永久設立之國民大會，根本不能與國民會議相提並論。國父在建國大綱第十四條中曾明定「每縣得選國民代表一員」。又心理建設第六章亦規定「各縣已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會」。將來全國各縣市應選之代表當約有二千人，加上蒙古西藏及華僑代表，則國民大會代表總數已不算少，若再另添所謂「職業選出代表」，則總數將達三四千人之多。疊牀架屋，徒多紛擾而已。所以參政會若干參政員所擬之修正案，理論上既違反國父遺教，實際上復窒礙難行。又史參政員良提議「特設婦女代表」，在事實上亦行不通。國民大會代表既採區域選舉，而不採職業團體或社會團體選舉，則何縣市應負責選出法定名額之婦女代表殊難指定。蘇聯新憲法第一百三十七條雖規定「婦女均享有與男子同等之選舉權及被選舉權」，但第一百三十四條及第一百四十條復同時規定「代表選舉之投票以秘密方法行之」；因此亦不能以法律預定應行選出之婦女代表名額。所以在原則上吾人固很希望憲法實行後三十年內

能達到國民代表男女各當選一半之地步，惟務須依據本黨綱對內政策第十二項之規定，從多方面盡最大之努力，「確認男女平等之原則，助進女權之發展」，方能有濟。

關於憲草中國民大會一章，國民參政會憲政測驗會更提出所謂「國民大會閉會期間設國民大會議政會」之主張。其要點如左：

(一)「議政會議政員爲一百五十人至二百人由國民大會互選之」(或主授「議政員不以國民代表爲限」，或主張「人數由五十人至一百人」)。

(二)「議政員之選舉，不依地域分配，但每省最少應有二人，蒙古西藏及僑居國外之國民最少應各有三人」(另有若干參政員主張：「議政會議政員應具左列資格：一、年齡在四十歲以上者；二、對於國家有特殊助勞者；三、曾在各重要教育學術團體或經濟團體服務著有信譽者；四、服務社會事業或自由職業經驗豐富成績卓著者」)。

(三)「議政會議政員任期三年，連選得連任」。

(四)「國民大會議政會設議長一人，副議長二人，由議政會議政員互選之」。

(五)「議政會每六個月集會一次，但於必要時，議長得召集臨時會」。

## (六)「議政會在國民大會閉會期間之職權如下：一、議決戒嚴案、大赦案、宣戰案

媾和案、條約案。二、複決立法院議決之預算決算案。三、創制立法原則，並複決立法院之法律案。議政會複決通過之法律案，總統應依法公布。四、受理監察院依法向國民大會提出之彈劾案。對監察院提出之總統副總統彈劾案，經議政會出席議員三分之二決議受理時，應即召集國民大會為罷免或否之決議。又監察院對各院院長副院長之彈劾案經議政會出席議員三分之二通過時，褫彈劾之院副院長即應去職。五、議政會對行政院院長副院長，各部部长，各委員會委員長提出不信任案；經議政會通過後，即應去職。對行政院長副院長之不信任案，須經出席議員三分之二通過始得成立。總統對於此種不信任案如不同意，應召集臨時國民大會；最後之決定。如國民大會維持議政會之決議，則院長或副院長必須去職。否則應另選議政會議政員改組該會。六、議政會對國家政策或行政措施，得向總統及各院院長部長及委員會委員長提出質詢，並聽以報告。七、接受人民請願。八、議決總統交議一項。九、國民大會委託之其他職權」。

上述「國民大會議政會」之設想，與國民大會第一份參政員（即駐紮憲政期成會與

原有所謂留昆湖成會）自鳴得意之作。原提案人謂憲章重要缺齒之一爲「人民政權運用不盡」，故提議「於憲章第三章中增設國民議政會，以便人民政權得到有效之行使」。但吾人認爲此種主張根本不妥，不得不加以嚴正批評。

查國民參政會憲政期成會主張增設之「國民大會議政會」並不能便利人民政權得到有效行使，僅一方面侵越國民大會應有之政權；一方面削弱中央政府應有之治權。在國民大會與中央政府之間增設此不倫不類之機關，不啻根本違背 國父所主張「政權」與「治權」之分，或「權」與「能」之別。 國父有言：「我們實行革命，當然要中國駕乎歐美之上，改造成最新最進的國家。我們要達到這個目的，實在是有一種資格。不過歐美現在的民權政府，還是不能完全做效，他們的政府已經成了舊機器，我們要另外造出一架新機器，要先定一個根本辦法。我所主張的分開權與能，便是這一個根本辦法。我在第一講中說：『政是衆人之事，治是管理衆人之事』。現在分開權與能所造成的政治機器，其中有機器本體的力量，有管理機器的力量。現在用新發明來造新國家，就要把這兩種力量分別清楚。所以政治之內包含兩個力量，一個是政權，一個是治權。這兩個力量，一個是管理政府的力量，

量，一個是政府自身的力量。我們想造成的新國家，是要把政權這個大權，完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權，便是民權。要把治權這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，去治理全國事務，這個治權，便是政府權。在人民方面是要有四個權，就是選舉權，罷免權，創制權，複決權。在政府方面是要有五個權，就是行政權，立法權，司法權，考試權，監察權。用人民的四個政權來管理政府的五個治權，那才算是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，才足以彼此平衡，民權問題才算是真解決，政治才算是有軌道」。由此可見 國父所主張的政權與治權之分，乃政治學中空前未有之新發明，與英法國會獨尊之政治制度不同，與美國三權分立之政治制度不同，與德義行政獨裁之政治制度亦不同；與蘇聯民主集權之政治制度雖比較接近，但仍有重大區別。（一）蘇聯的民主集權制對於政權與治權毫無明確之界線。蘇聯憲法第二章第十四條規定「蘇維埃社會主義共和國聯邦統治範圍內之職權由其最高權力機關及國家行政機關行使之」。此種條文即不顯示政權與治權之明確劃分。但第三章第三十條又規定「蘇聯最高國家權力機關為蘇聯最高代表會議」。



（或譯作蘇聯最高委員會）；第三十一條規定「蘇聯最高代表會議行使依憲法第十四條屬於蘇維埃社會主義共和國聯邦之各種權力，此種權力依據憲法不歸入對蘇聯最高代表會議負責之蘇聯最高代表會議主席團，蘇聯人民委員會及蘇聯各人民委員會之管轄」；第三十二條規定「蘇聯立法權專由蘇聯最高代表會議行使之」；第五十六條復規定「蘇聯最高代表會議舉行兩院（聯邦院及民族院）聯席會議，選舉蘇聯政府——蘇聯人民委員會」；可見蘇聯之最高代表會議其類似英法之國會，一面代表人民行使政權，一面復行使立法權。然立法權雖屬於蘇聯最高代表會議之聯邦及民族兩院，但兩院對一種問題經調解後意見仍不能一致時，則蘇聯最高代表會議主席團應解散之，宣布重行改選；又主席團由本身之建議或經某一加盟共和國之請求得舉行全民複決。是複決法律之權又屬於人民全體。又按照史達林先生之解釋，最高代表會議主席團在最高代表會議休會期間，不應有通過暫行法律之權；但憲法則規定主席團得宣布戒爭，批准條約，解釋法律，取消蘇聯人民委員會及各加盟共和國人民委員會不合法之決議及命令並得任免人民委員。是又顯示最高代表會議主席團不僅行使若干立法權，而且行使若干行政權。此亦不甚合邏輯。（二）蘇聯屬於治權

方面之各機關僅有行政與司法兩種治權係各別獨立；考試監察兩種治權，則未明白劃分。蘇聯憲法第六十四條規定「蘇聯之最高國家行政機關爲蘇聯人民委員會」，第六十五條規定「蘇聯人民委員會對蘇聯最高代表會議，及在最高代表會議休會期間對最高代表會議主席團負其責任」。但第七十條則規定「蘇聯人民委員會議事蘇聯最高代表會議以下列人員組織之：——蘇聯人民委員會主席，各副主席，國家計畫委員會主席，蘇維埃監察委員會主席，藝術事業委員會主席，高等教育委員會主席」。是蘇維埃監察委員會主席亦爲蘇聯人民委員會之一員。又第一〇二條規定「蘇聯最高法院及蘇聯各特別法院，則均由蘇聯最高代表會議選舉之」；第一〇九條規定「人民法院由各分區公民依普遍直接及平等之選舉權以秘密投票方法選舉之」；第一百一十二條規定「各人民委員會及其所屬機關與各公務員及蘇聯公民嚴正遵守法律之最高監察機關爲蘇聯檢察官」；第一百四十四條規定「蘇聯檢察官由蘇聯最高代表會議任命之」。又所以司法而分監察檢察之二。吾人平心而論，國父所定四種政權與五種治權之劃分，實係採世界各大國憲法之所長而去其所短，並將中國固有之考試權及彈劾權加以充實而維持其獨立，的確可以解救歐美諸邦議會專政，或行政獨

我，或行政考試或司法檢定之種種措施。

國父所獨倡之政治制度有兩大條：（一）凡代人民行使政權之候選人與爲國家行使治權之公職人員皆須經中央考試院定其資格，可以救選舉制度之窮，並使兩種人皆能對國家人民各盡其職責。（二）凡民代代表之責任一如國民全體之責任，對於國家治，應儘有良治人與良治法。保障良治人之工具爲選舉權與罷免權；保障良治法之工具爲創制權與複決權。此四種大政權，地方可由人民直接行使，對中央則祇能委託國民大會間行使，人民僅對國民大會代表行使直接選舉權與罷免權。（三）治權之行使應高度專門化與全能化，重要公務人員自應由政權機關「選賢與能」分任之，使政府有充分能力爲人民做工。中央政府既係五權分立，祇要政府本身機構健全完整，自己發動，自己衝制，自己做工，以爲國家人民効忠服務。政權機關固無須事事干涉時時牽制。所以國父曾謂：「我們現在要合中外的精華，防止一切的流弊，便要造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，才是世界上最完全最良善的政府；國家有了這樣的純良政府，才可以做到民有民治民享的國家」。又謂：「我們在政權一方面主張四權，在治權一方面主張五權。這四權和五

權各有各的統屬，各有各的作用，要分別清楚不可紊亂。現在許多人不能分別，不但是平常人不能分別，就是專門學者也是一樣的不能分別。國民參政會憲政期成會建議添設「議政會」，將憲草第三章任意修改，使政權治權紊亂不清，其流弊將不可勝言。若依此種主張添一「議政會」以代表中央政府行使立法權（參政會憲政期成會提憲草修正案第四條第一款）；代國民大會行使複決權（同條第二款及第三款）；代國民大會受理監察院提出之總統副總統彈劾案及各院院長副院長之彈劾案（同條第四款）；自對行政院院長副院長，各部部长，各委員會委員長提出不信任案，並得通過不信任案令其去職（同條第五款）；自動對國家政策或行政措施向總統副總統及各院院長部長及委員會委員長提出質詢並聽取報告（同條第六款）；自動接受人民請願，處理總統交議事項，及行使國民大會委託之其他職權（同條第七第八第九各款）；是議政會之職權不僅大於中央政府，而且大於國民大會。即議政會不僅代國民大會行使政權，並代中央政府行使一大部份治權。議政會議政員既非代表其原選舉區域，試問此一百五十人至二百人或五十人至一百人有權無責之議政會議政員，究以何種資格而行使大於國民大會本身所行使之政權乎？彼等究係代誰

而議改乎？吾人以爲議政會之設置，徒予少數議政員以左右政治操縱民意，侵越政權削弱治權之機會，此種建議萬不可採用。國民大會祇須定期召集，遇必要時並得召集臨時大會，則政權已可靈活運用，不患不能管理政府。若認爲每三年開會一次爲時過久，則改爲兩年亦可。何必於國民大會之下另設一居間操縱之駢枝政權機關，而於中央政府之上多一削弱治權之太上政府乎？

## 第四章 中央政府

憲法草案第四章所謂「中央政府」完全係根據 國父之遺教而來，與歐洲內閣制國家之譯內閣爲政府，或蘇聯民主集權制國家之稱人民委員會爲政府，皆顯然有別。吾人所謂中央政府乃總攬全國治權之最高機關，在中華民國訓政時期約法第六十五條及修正國民政府組織法第二條皆有一「國民政府總攬中華民國之治權」之規定。訓政時期之政府不同於憲政時期之政府者則有數大端：（一）訓政時期之國民政府係對中國國民黨之最高權力機關以責；憲政時期之中央政府則對民選之國民大會負責。（二）訓政時期之國民政府設主席、國務委員，與行政、立法、司法、考試、監察五院；憲政時期之中央政府則設總統、副總統，與行政、立法、司法、考試、監察五院。（三）訓政時期之國民政府主席依據訓政約法原應負責實際政治責任，後經修正國民政府組織法第十一條改爲不負責實際政治責任；憲政時期之總統則應負責實際政治責任。又五院之責任亦與訓政時期不同，卽行政院改爲對總統負責；立法、司法、考試、監察四院則對國民大會負責。（四）憲政時期之中央政府應比訓政

時期之國民政府尤爲鞏固健全。在訓政時期政權與治權之區分有時不甚明確，而且行使治權之重要公務人員，大半同時爲本黨行使政權之幹部人員。在憲政時期則政權與治權之區分應更爲明確，以時總統與各院之權責或院與院間之權責亦應更爲分明，俾各治權機關可以分工合作，互相維繫，互相銜制，造成強固開明之民治政府，以爲國家保障自由平等，爲人民增進幸福樂利。憲章第四章卽爲建立五權分立的全能中央政府之圖案。茲就全章內容爲最簡單之說明。

本章第一節第三十一條規定「總統爲國家元首」，相當於修正國民政府組織法第十一條；但下文則改爲「對外代表中華民國」，並刪除不負責實際政治責任字樣。依心理建設第六章及中國革命史革命方略之規定，原應「由各縣人民投票選舉總統以組織行政院」；又在「五權憲法」中，亦有「在行政人員一方面，另外立一個執行政務的大總統」和「行政首領就是大總統」之明文。據此，可見憲政時期之總統應負責實際政治責任，惟總統副總統若由人民直接選舉，則亦應由人民直接罷免。此不僅辦理手續甚爲困難，抑且有國民大會不易課以責任之嫌。憲法草案第三十二條及第四十八條規定總統副總統由國民大會依法選

舉實更爲便利。第四十六條規定「總統對國民大會負其責任」。亦極合理。第三十七條至第四十四條之規定均甚正當。總統平時依法公布法律、發布明令既經關係院院長之副署，即國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故，總統得經行政院會議之議決，發布緊急命令爲必要之處置，但仍須於發布命令後三個月內提請立法院追認。制限甚嚴，自無濫用職權之可能。又第四十五條規之「總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項，及總統諮詢事項」。確爲必要。第四十九條規定「總統副總統之任期，均爲六年，連選得連任一次」。亦不算過長。

本章第二節第五十五條規定「行政院爲中央政府行使行政權之最高機關」，第五十六條規定「行政院設院長副院長各一人政務委員若干人由總統任免之」，第五十七條規定「行政院各部各委員會分掌行政職權」，又第五十九條規定「行政院院長副院長政務委員各部部长各委員會委員長各對總統負其責任」，均明白顯示行政院係完全對總統負責，與心理建設第六章所定「選舉總統以組織行政院」之精神頗爲相符；不過因總統爲國家元首，故不兼行政院院長而已。所有憲草第六十一條規定之各重要事項均應經行政會議議決。行



政院會議係由行政院院長、國務院及政務委員組織而成，以行政院院長爲主席。總統對行政事務負監督之責，並非直接單獨總攬行政大權，自無形成獨裁之危險。或謂：「總統如兼任行政院院長，比較簡單妥當」。吾人則以爲不然。因行政院院長、副院長及其他政務委員有違法失職時，監察院得分別彈劾之；非有重大理由，不必同時彈劾總統副總統也。

本憲第三章規定立法院之性質及職權，亦係恪遵「國父之遺教」。國父所著心理建設第六章謂：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉代議士以組織立法院，其餘三院院長由總統得立法院之同意而委任之；但五院皆對國民大會負責」。五權憲法中亦言：「五權憲法之立法機關就是國會」，及「五權憲法的立法人員就是國會議員」。可見「國父對憲政時期之立法院甚爲重視」。憲法第六十三條規定「立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負責其責任」。第六十四條規定「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、官職案、媾和案、條約案及其他關於重要國際事項之權」。第六十五條規定「關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢」。第六十六條及第六十八條規定「立法院院長副院長立法委員均任期三年，連選得連任」。第六十七條規定「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（同條第二項所列）名額，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。第六十九條規定「行政、司法考試、監督各院關於其行政事項得向立法院提出議案」。第七十條規定「總對於立法院之議決案，得於公布或執行前提交復議。立法院對於提交復議之案，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，總統應即公布或執行之。但對於法律案、條約案，得提請國民大會複決之」。第七十一條規定「立法院送請公布之議決案，總統應於該案到送後三十日內公布之」。第七十四條規定「立法委員不得兼任其他公職或執行業務」。綜觀以上各條，便知憲法草案所擬議之立法院在中央政府中之地位已不為不重要。乃國民參政會憲政期成會竟謂「立法院之權力遠不及民王國家之國會，因立法院既無不信任或彈劾政府權，其本身又非行政權的代議機關。立法院的職權限於狹義的立法，不能制裁政府，即不能行使政權。國民大會則組織龐大，會期稀少短促，職權限於選舉、創制、複決、罷免，亦非政權的全部。照此說來主權在民一語，實有名無實。所謂人民政權運用不靈，意即指此」。彼等不知國父將立法院歸為中央政府之一部分，使變為治權機關而非政權機關，並將彈

勅權歸監察院獨立行使，正所以矯正英法諸國「議會政治」或「代議政體」之流弊。國父曾言：「歐美各國實行這種『代議政體』都免不了流弊，不過傳到中國，流弊更是不堪問罷了。大家對於這種政體，如果不去問，不想挽救，把國事都付託到一股『豬仔議員』。讓他們去亂作亂為，國家前途是很危險的」（民權主義第四講）。又言：「歐美代議政體的好處中國一點都沒有學到，所學的壞處，都是百十倍，弄到國會議員變成豬仔議員，污穢腐敗，是世界各國自古以來所沒有的。這真是代議政體的一種怪現象」（民權主義第五講）。復謂：「英國現在並不是三權政治，實在是一權政治。英國現在的政治制度是國會獨裁」。更云：「美國的憲法雖說是一種很完全的憲法，但是依兄弟詳細研究的結果，覺得美國憲法裏頭，不完備的地方還是很多，而且流弊也不少。以後歐美學者研究美國憲法所得的感想，也有許多是和我相同的。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設用的，要主張四權。那四權的意思，就是要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」（見五權憲法）。由此可知國父早已見及歐美國會之濫用彈劾權，及提出不信任案之權，足使行政方面事事掣肘，動輒得咎；並使在朝在野之政黨政客非利用國會隨時干預行政以圖倒閣，即希冀國會隨時改選以圖伴進。國民參政會憲政期成會之主張正坐是弊。吾人以爲無論增設「議政會」以作政客亂政之工具，或使立法院兼行彈劾權，均係根本違反國父之遺教，理應爲三民主義信徒和賢明的國民所一致反對。至於國民參政會之另一主張將「立法院應有議決戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案之職權」，改由「議政會」行使亦於事於理皆不可通。議政會議政員與立法院委員人數大約相等，且均同由國民大會選出，何以一可行使政權，一僅行使治權？此其不通者一。且持此說者何以能斷定議政會議政員與立法院委員有顯著優劣之不同，而相信議政會之議決案更比立法院高明？此其不通者二。吾人認爲憲法草案規定此種議案應由行政院提出之，由立法院議決之，乃最穩妥之辦法。此種議案既須先經行政院行政會議議決，立法院不能自動提出，立法院自無壓迫行政院之可能，行政院亦無獨斷獨行濫舉。一個國家何時應戒嚴，何時應大赦，何時應宣戰，何時應媾和，何種條約可以締結，其他重要國際

事項應如何處理，當然以治權機關知之最詳。故其應付處理皆應為政府本身之職權，祇要行政立法詢謀僉同，即可從事。若必須召集國民大會來從容解決，非獨國民大會艱於應付，且將貽誤事機。預算決算亦為政府年年需辦之工作。現代國家之預算決算工作至為繁重，非常川設立之行政機關無法妥慎編製；非常川設立之立法機關無法詳慎審議；非常川設立之監察機關無法精密審核。所以預算案以提交立法院審議為最妥，決算案以提交監察院審核為最妥。至於立法院對各院部會之質詢權僅限於立法事項，亦無可非議。況總統對於法律案條約案經提交立法院復議後經出席委員三分之二以上之決議仍維持原議時，得提請國民大會複決之；國民大會亦可自動創制法律及複決法律。此足使院與院間維持應有之平衡。就上所論列，則憲草本章本節之規定大體均甚妥善，概可見矣。

本章第四節關於司法院，第五節關於考試院及第六節關於監察院之憲草條文，因外間疑難較少，本文限於篇幅，解釋亦從略。其中第七十七條及八十四條規定司法院院長副院長與考試院院長副院長均為任期三年，由總統任命，而對國民大會負其責任。論者謂依據國父之遺教，應「由總統得立法院之同意而委任之」。此固不無理由，惟司法考試兩院

院長依據遺教既「不對總統立法院負責，而皆對國民大會負責」，則不必經立法院之同意亦未始不可。若欲加強此兩院院長之保障，則明定司法考試兩院院長副院長之任命應經國民大會之同意，似更合理。惟有一缺點，即國民大會之開會期間僅爲一月，必要時始得延長一個月。若總統副總統甫選出，既須先行就職，與遴選任命行政院院長、副院長、政務委員，及就政務委員中任命各部部长，各委員會委員長以組織行政院，復須物色司法考試兩院院長副院長之合格人員提出國民徵求同意，恐爲時過於急迫。無暇慎重考慮，反不如僅由總統從容遴選任命，更爲妥善。况司法考試兩院院長副院長與行政院之院長副院長不同，一經任命之後，即直接對國民大會負責，總統不能隨意更換，尤非審慎物色，以期得人，不爲功，憲法草案所以規定司法考試兩院院長副院長均由總統任命之。其用意即在此。其次，「公職候選人資格」，據憲草第八十五條，亦「應經考試院依法考試銓定之」。此亦爲國父所倡五權憲法之一特色。國父云：「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」（心理建設第六章及中國革命史革命之方略）。又云：「依兄弟來，當議員或官吏的人，必定是要有才有德，或者小甚麼能幹，才是勝任愉快的。如果沒有

才，沒有德，又沒有甚麼能幹，單靠有錢來作議員，或官吏，那末，來做的成績，便不問可知了。但是，要照有這種才德和能幹的人來選舉，怎樣可以去斷定他們是合格呢？所以共和時代，考試是萬不可少的（五權憲法）。憲法草案中明定公職候選人資格應經考試鑒定，實在是救濟選舉流弊的一個根本辦法。再次，關於監察院彈劾權之行使，有人謂憲草第九十二條及第九十三條均規定「監察院得向國民大會提出能免監察院院長副院長」，乃不近情理之事。其實不然。須知監察院並非採純粹的合議制；監察委員本可各別行使職權。往昔之諫議大夫或御史固然可以單獨上書言事或彈劾重臣；即民國訓政時期之彈劾法亦許監察委員各別獨立行使其職權。故以國民大會選出之監察委員而彈劾國民大會選出之監察院院長或副院長，並非不可能或不合理。況國民大會本身亦可直接罷免監察院院長副院長及監察委員。國父遺教本有「監察人員失職則國民大會自行彈劾而罷黜之」之主張。憲草中有此兩重規定，則憲政時期之監察委員必更顯獨立行使其應有之職權；當毫無疑義。

## 第五章 地方制度

本章雖以地方制度命名，但第二節所規定之省，實為中央政府之行政區域，第二節所規定之「縣」及第三節所規定之「市」始為真正之自治單位。國家所著國民黨之政綱（一）對內政策第一項規定：「關於中央與地方之權限，採均權主義。凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方。不屬於中央集權制或地方分權制」。又建國大綱第十七條亦有「在憲政開始時期中央與省採均權制度」之類似規定。又黨綱對內政策第二項規定：「各省人民得自定憲法，自選省長，但憲法不得與國憲相牴觸。省長一方面為本省自治之監督，一方面受中央指揮以處理國家行政事務」。但建國大綱第十六條則已將省得自定憲法「一節刪去，另於第十八條「縣為自治之單位」之下添「省立於中央與縣之間以收聯絡之效」二語。省非地方自治區域已甚為顯明。又在編定建國大綱宣讀稿亦明言「先以縣為自治之單位於一縣之內努力除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之以及於省。如是，則所謂自治，始為真正之人民自治，異於偽託自治之名，以行割據之實者」。聯



省自治之說向爲 國父所極端反對。中國國民黨第一次全國代表大會宣言曾謂：「聯省自治，推其結果，不過分裂中國，使小軍閥各占一省自謀利益；何自治之足云。」 國父所著中華民國建設之基礎論文中亦言：「今之主張聯省自治者，知有一省而不知有鄰省，亦不知有國。」故主張欲真正實行民治，應實行（一）分縣自治，（二）全民政治，（三）五權分立，（四）國民大會。其論甚切，恭引如下：「綜上四者實行民治必由之道，而其實行之次第，莫先於分縣自治。否則，人民無一憑藉，所謂民政治必無由實現。無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主。在民之實也。以是之故，吾夙定革命方略。以爲建設之事，當始於一縣；縣與縣聯，以成一國。如此，則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪」。又言「以吾之意，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者乃得爲之」。在中國革命史之革命方略中又言：「余之革命方略，規畫革命進行之時期爲三：第一爲軍政時期，第二爲訓政時期，第三爲憲政時期。第一爲破壞時期，……第二爲過渡時期，……第三爲建設完成時期，在此時期施以憲政。此時一縣之自治團體，當實行直接民權。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、罷官之權；而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權則付託於國民大會之代表以行之。又在地方自治開始實行法中亦明言「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域。如不得一縣，則聯數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域；其志向當以實行民權民生兩主義爲目的」。可見國父所主張之地方自治完全集中於縣；因爲祇有以縣爲自治單位，才能實行真正民治，及消弭分省割據。況我國自秦漢以來卽爲單一國。行省之名自元迄清皆爲中央行政區域。民國以來，雖因各省軍閥專政，形成割據；但自國民政府統一全國，省之地位已漸恢復常態。故憲草第五章第一節將省視爲中央之行政區，於第九十八條規定「省設省政府，執行中央法令及監督地方自治」；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」；第一百條規定「省設省參議會，參議員名額每縣市一人，由各縣市議會選舉之」；皆係一面遵照國父遺教之精神，一面根據軍政訓政兩時期之慘痛經驗，且與中央歷次決議縮小省區之主旨相符。省不許有省憲，省長不採民選，省不設省議會或省民大會而設省參議會，實有深意。非如此，不能糾正過去分崩離析而造成真正之統一國家。

深望制憲之國民大會對於本章第一節能虛心採納。至本章第二節關於縣之規定，及三節關於市之規定，大致完全係依據遺教。其中第一百零四條規定以縣爲劃分地方自治事項之對象，實史爲切合。國父所謂真正地方自治應使權在於民之精神。似亦無可非議。惟中央最近頒行之「縣各級組織綱要」既明定縣市，不分鄉（鎮），並明定鄉（鎮）爲法人，則憲草中關於縣議會議員名額，似宜補充規定以鄉（鎮）一人爲原則，庶免漫無標準。至於國民參政會憲政期成會擬請增中央與地方一章，將中央立法事項採列舉主義，未列舉者均作爲地方自治事項，由地方自定單行規章。此種建議亦屬欠妥。因：國向爲單一國家，中央政府之立法權不應採列舉方式。在與國家法律不牴觸之範圍內，許地方自定單行規章，比較富有彈性。卽：治事項之大者遠者亦應由中央制定法律，俾地方有所遵循。故中央立法事項實無法列舉。

## 第六章 國民經濟

憲草第六章國民經濟及第七章教育各條文關係全國人民之養與教，爲實現民生主義之必要規定。茲擬分別加以說明。國民參政會憲政期成會因未能認識此兩章之重要，竟主張將其一併刪除。該會所持理由如下：「憲法是規定人民權利義務和國家基本制度的大法。行政方針受時間性之限制，常隨時代變遷，實無列入國家基本大法之必要。憲草中第六章國民經濟第七章教育所列之各條文，即多有此缺點。因條文中所定內容大都爲政府應有之職責。憲法不必備載，亦不能備載。教育經濟等事項列入憲法爲第一次歐戰以後一切新憲法中之現象。二十世紀以前之憲法此例甚少。同人等固非謂此例不可學。然畢竟此非憲法之重要效用；畢竟此類條文華而不實，徒使憲法多有虛文陳飾；徒使憲法條文沉長煩複而已」。其言此種論調實根本不認諱憲法草案對於國民經濟與教育特定專章之真精神。憲草此兩章之用意決非「華而不實」或「虛文陳飾」。又條文內容所規定者，亦不僅爲「受時間限制常有變遷之行政方針」，乃是「國父所倡民生主義之建國大計」。國父在同盟會宣言

中謂：「吾黨所標三大主義，由民族而民權民生者，進行之時有先後，而欲造成圓滿純固之國家以副其志者，則必完全貫徹此三大主義而無遺。即吾黨之責任不卒之於民族主義，而卒之於民權民生主義者，則尚無庸疑也。」又在民國元年八月開國民黨成立會之宣言中云：「採用民生政策，將以施行國家社會主義，保育國民生計，以國家權力，使一國經濟之發達均衡而迅速也」。在社會主義之派別方法演講中又言：「社會主義不獨爲國家政策之一種，其影響於人類世界者既重大。循進化之理，由天演而至人爲，社會主義實爲之關鍵。……我人所抱之唯一宗旨，不過平其不平，使不平者底於平而已矣。社會主義之真髓實爲人類之福音。我國提倡社會主義，人皆斥爲無病之呻吟，此未知社會主義之作用也。處今日中國而言社會主義，即預防大資本家之發生可矣。此非無病之呻吟，正未病之防衛也。欲解決土地問題，我國今日正一極佳時期也。趁此資本未發達，地價未增加之時，先行解決，較之既美其難，有未可同日以語。鄙人對於社會主義實歡迎其爲利國福民之禪聖，本社會之原理，集種種生產之物產歸爲公有，而改其利。實行社會主義之日，即我民幼有所教，老有所養，分業操作，各得其所。我中華民國之國家一變而爲社會主義之國家

矣。予言至此，極抱樂觀。社會主義之國家，一真自由平等博愛之國家也」。又在軍人精神教育演講中言：「今日所抱改良新世界之希望，非徒保民而已。舉凡教民養民亦當引爲國家之責任。預料此次革命成功後，將我祖宗千年遺留之寶藏次第開發。所有人民之衣、食、住、行四大需要，國家皆有一定之經營，爲公衆謀幸福。此時幼有所教，壯有所用，老有所養，孔子之理想的大同世界真正實現，造成莊嚴華麗之新中華民國，且將駕乎歐美而上之」。復在中國國民黨第一次全國代表大會宣言中謂：「國民黨民生主義最要之原則不外二者：一曰、平均地權；二曰、節制資本（中略）次爲貫徹國民黨改良農人及工人生活之各種主張，使各享人生應有之樂。此外如養老之制，育兒之制，周恤廢疾者之制，普及教育者之制，有相輔而行之性質者，皆當努力以求其實現。凡此皆民生主義所有事也」。在建國大綱第二條中更明定「建設之首要在民生，故對於全國人民之食、衣、住、行四大需要，當與人民協力謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計劃之各式屋舍以樂民居；修治道路運河，以利民行。」在民生主義演講中曾謂：「民生就是人民的生活，社會的生存。國民的生計，羣衆的生命」；及「民生就是政治的中心，經濟的

中心，和社會歷史的中心」。而在地方自治開始實行法中亦明定「地方自治團體，不止於一政治組織，亦並為一經濟組織。近日文明國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施。後世政府退化，則委去教養之職務，而聽人民各家之自養自教；而政府祇存一消極不擾民者，便為善政矣。今後民國人民，當速從地方自治，以立民國萬年有道之基。宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成為一高尚進步之自治團體，以謀全數人民之幸福。而民國之基，於是乎立」。從以上所引遺教便知 國父何等重視全國人民之教養問題；何一重視建國之最高目的。國民參政會之意以期成會諸公對於民生主義大都毫無心得，原不足怪。誠如 國父在民生主義第二講中所云：「同盟會時代的同志各人的目的都是在排滿；許多都是注意民族主義。他們對於民權主義和民生主義在當時都沒有過細研究，所以對於民權主義固然是不明白，對於民生主義更是莫明其妙。……現在一班革命同志對於國民黨的三民主義是甚麼情形呢？民國政治上經過這十三年的變動和十三年的經驗，現在各位同志對於民族、民權那兩個主義都還很明白的；對於民生主義的心理，好像革命以後革命黨有兵權的人對於民權主義一樣，無所可否，都

是不明白的。一現在民國距國父葬上述講演的時候又已經過十六年，國民黨同志對於國父之民生主義固已更有心得；但黨外人士大都還是「莫明其妙」。不知憲草第六第七兩章實國父之民生主義所由寄託，猶如蘇聯憲法之第十兩章爲蘇維埃社會主義所由寄託、國民參政會憲政期成會既言「教育經濟等事項之列入憲法爲第一次歐戰以後一切新憲法中之現象，二十世紀以前之憲法此例甚少」。則何不取法乎上以躋於二十世紀一切新憲法之林，而必欲取法乎下仍抄襲十八十九世紀之憲法舊例乎？主張刪除憲草第六第七兩章者，等於不願接受國父之民生主義，吾人期期以爲不可。國父言：「今者五族共和，民族民權之目的已達。今後欲謀國利民福，其進行之方針惟有實行提倡民生主義」。又言：「民生主義是建設二十世紀以後新國家的完全方法。我們中華民國如果把民生主義和民族主義、民權主義同時解決，一定可以把現在的中國，變成莊嚴燦爛的中華民國。……俄國近來實行政治革命，同時又實行經濟革命。本大總統觀察世界的大勢，默想本國的情形，以爲實行民族革命，民權革命，必須兼顧民生主義，才可以免將來之經濟革命，這便是防患於未然。諸君要曉得，革命是不得已而爲的事，革命是破壞的事業。我們革命不



是今年革命，明年又來革命。革命要用徹底的方法，才可以永久享幸福。如果不然，破壞的事業是永無窮期的。所以要解決民族問題同時不能解決民權問題。要解決民權問題，同時不能不解決民生問題。如果達到了民有、民治的目的，不管民享的問題，二三十年後必定再有一種痛苦發生。所以要把民有、民治、民享三個主義一齊實行，人民的生計權利才有真正的自由平等；才能夠完去資本家的壓制；才能夠享永久的幸福。民生問題不能解決，社會上的貧富總是不均。三十年之後不革命，五十年一百年之後一定是要革命的。吾人深望將來制定國家百年大法之國民大會代表能效法 國父之高瞻遠矚，將其所揭發之民生主義充分表現於中華民國憲法之內，如憲草第六第七兩章之所擬議，始得謂恪盡其應盡之職責。全部憲法草案，可謂確是敬謹遵照與充分體會 國父「本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國」之遺訓，憲草第一章總綱有若干條文均在表現民族主義。第二章人民權利義務、第三章國民大會、第四章中央政府及第五章地方制度，大半皆能充分表現民生主義。至於第六章國民經濟及第七章教育則充分表現民生主義。若照一部分參政員之主張，將第六第七兩章刪去，則真有如孫哲生先生所謂：「等於將三民主義的憲法改為二民主義」。

主義的憲法」；亦即等於藉刪去「行政方針」之條文而拒絕民生主義。須知憲草第六章國民經濟各條文之內容決非若干參政員所謂「行政方針」四字可以包括。譬如第一百十六條規定「中華民國之經濟制度應以民生主義爲基礎，以謀國民生計之均足」，顯非有時間性之行政方針。第一百十七條規定「中華民國領域內之土地屬於國民全體。其經人民依法法律取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制」。此係表示全國任何土地之最後所有權應屬於公衆而不屬於私人，即人民依法法律取得所有權者，其所有權仍一面受法律之保障，一面受法律之限制。又同條第二項則明定「國家對於人民取得所有權之土地，得按照土地所有權人申報或政府估定之地價，依法徵稅或徵收之」，第三項規定「土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務」。又第一百十八條規定「附着於土地之礦及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響」。凡此皆民生主義的土地政策之一部分，與資本主義國家所行者迥然不同。第一百十九條規定「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」。此爲平均地權之重要方法，與資本主義國家之征收輕徵土地增值稅者殊科。又第一百二十條規定「國家對於土地之分

肥，整理，以扶植自耕地及自行使用土地人爲原則」。亦爲消弭地主糾纏佃農及承租人之革命手段。以上四條如能切實辦到，則全國的土地問題當有甚爲徹底之解決。甚望有制憲之責者幸勿認作暫時的行政方針而等閒視之。至於第一百二十一條規定「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，得依法律節制之」。此實爲節制資本之必要手段。第一百二十二條規定「國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵、指導及保護之」。此條關於對外貿易一層或須根據抗戰以來之經驗將條文內容爲更進一步之修正，俾戰時與戰後爲易貨、償債及集中外匯、維持法幣信用等目的，得將一大部份對外貿易改歸國家經營。此種更進一步之修正當與民生主義之精神毫無抵觸。因民生主義固明主張「把全國大礦業，大工業，大商業，大交通都由國家經營。俾全國人民大家都可以平均受益也」。又第一百二十三條規定「公用事業及其他有獨占性之企業以國家公營爲原則」，亦係依據此意。同條第一項「但書」雖設有例外，惟依第二項條文，政府「因國防上之緊急需要，得隨時管理之並依法收歸公營」，自無流弊。第一百二十四條關於勞工生活之改進及婦女兒童從事勞動者之特別保護，第一百二十五條關於農業之發展農民福利之增進及農產

之調整，第一百二十七條服兵役，工役或公務而致殘廢或死亡者之救濟或撫卹，第一百二十八條關於老弱殘廢無力生活者之救濟，亦皆爲民生主義之永久政策，應努力促其實現者。至於第一百二十九條所列事項或有關增加人民負擔，或有關國家經濟政策，或有關國家權益。故在中央應經立法院之議決。其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者，應經各該法定機關之議決。皆所以昭鄭重而杜流弊。又第一百三十條第一項規定「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」。原爲保障「國父所謂『貨暢其流』」。又第二項規定「關稅爲中央稅收，應於貨物出入國境時征收之，以一次爲限」。及第三項規定「各級政府不得於國內征收貨物通過稅」。則所以杜絕過去多年病國病民爲「國父所深惡痛絕之釐金及轉口稅制度。又第四項規定「對於貨物之一切稅捐，其征收權屬於中央政府，非依法律不得爲之」。此係明定貨物出產稅，貨物出廠稅及貨物取締稅，祇許中央政府依法征收；亦即所以防杜地方政府濫用職權，對貨物征收苛捐雜稅，致妨礙貨物之生產、製造及分配、流通也。以上各條皆事關國家經濟之遠大政策或爲促進國民經濟健全發展之必要條件，自不得不有明文規定，以免將來發生憲法上之爭議。試舉一例以表明其重要性。贊

如國民黨先進鄒魯先生所著「中國國民黨史稿」第七章五權憲法之演進中即有一種重大的誤解。鄒先生謂「立法院對於財政上不負職責。蓋各縣對於中央政府之擔負，每年由國民代表定之，而監督財政之責應屬於監察院者」。又言：「監察財政應歸監察院係根據中華革命黨章程中協贊會各院職務而判斷，因該章為五權憲法之原本云」。實則中華革命黨章程中之所謂財政僅係「黨的財政」而非「國家財政」。黨章內所規定之「本部所轄總務、黨務、財政、軍事、政治五部，與協贊會所轄立法、司法、監督、考試四院」，當然不能與五權憲法中之所謂五院等量齊觀。試參閱中華革命黨革命方略，便知第一編軍政，則有革命軍大元帥及各省總督之設置；第二編軍政府，則有大本營之設置；——大本營置樞要、參謀、法制三處，與外交、內務、陸軍、海軍、財政五部；並於大元帥監臨之下設行政會議，以各部總長、法制處長、各部次長，關於軍事並加參謀處長，組織之；又於各省設總督府，於各府設府知事署，各縣設縣知事署。凡此皆表示國家之組織與本黨之組織不必強同，而且亦不能強同。軍政時期尚無完立五院制度之必要，故 國父所著中華革命黨革命方略中僅制定「行使中華民國行政權之軍政府組織大綱」，未主張應於軍政時期成立立法、

司法、考試、監察四院。建國大綱及五權憲法中雖明定應設立五院，但對於五院職權之詳細內容仍未遑論及。建國大綱第十三條所以明定「各縣對於中央政府之負擔當以每縣之稅收百分之幾為中央歲費，每年由國民代表定其限度不得少於百分之十，不得加百分之五十」者，係因第十條及第十一條規定房地產稅及土地增值稅等皆劃歸地方政府所有，不得不責成各縣對於中央政府之負擔有協同之義務。至於應歸中央政府征收之各稅，如關稅、貨物稅、所得稅、遺產稅等則建國大綱並未提及，僅遺教中之其他部分討論及之，不能因此遂謂「立法院對於財政上之負擔負責」。國父在民國元年國民黨宣言中即明白主張「劃定國稅地方稅之界限，凡屬地方稅者，不得加新稅者，有應裁去舊稅者。總之，以有利無害為前提」。又言「此種地方稅之徵收，於民，必須合於理財學理」。國父在物質建設第一計畫中雖主張「從來所定之直接稅制應廢止」，但在民生主義第一講中並不反對效法歐美由中央政府征收直接稅；且其在第四講中主張收回海關，以便自由加稅，實行保護政策。又國父對於依地價征稅問題，曾答復外國記者，略謂「余仍依地價征稅主義，但與正派單一稅主義者不同，即今主張再征他種稅款是也。近國家生活情形，複雜

變化，迥非昔比。若嚴格施行單一稅主義，於理於勢均皆不當」。又言：「國有實業苟能生利又毫無負擔，即是減輕納稅之負擔，——貧民一重。各進步國家莫不有增稅傾向。國家企業而能獲利，至少可以減輕稅之需要。利害相權，吾終以爲國有企業較勝於現時之私有制」。可見「國父一行主張合理之利制，一面主張重要企業收歸國有，並應儘能有利而毫無負擔，以減輕人民之納稅負擔。凡此稅問題及國營企業問題皆有待於中央政府立法院之詳慎立法，不能叫「立法院於財政上不負職責」；亦不能謂「一種問題僅爲行政方針無須在憲法中規定」也。

## 第七章 教育

憲草第七章教育共規定八條亦不能視為「條文冗長煩複」或「虛文陳飾」。至於此類條文是否「華而不實」，須看將來之中華民國憲法能否得到民衆之擁護。吾人可以斷言，愈願到國民全體利益之憲法，愈容易得到民衆之擁護。同時人民教育程度之高低，更爲人民是否重視憲法及如何運用憲法之基本條件。視憲草關於教育之條文爲無足輕重之裝飾，烏乎可！國父在中國國民黨第一次全國代表大會宣言中云：「憲法之所以能有效力，全恃民衆之擁護。假使祇有白紙黑字之憲法，決不能保證民權。故知推行憲法之先決問題，首先在民衆之能擁護憲法與否。舍本求末，無有是處。不特此也。民衆果無組織，雖有憲法，卽民衆自身亦不能運用之」。現時全國民衆感覺國家需要憲法者，恐不到百分之十。至於求得憲法，而知如何擁護憲法，及運用憲法者或更不及此。其最大原因實爲教育之不普及和知識水準過低。國父在民生主義有四大綱演講中謂：「民生主義有四大綱……如教育問題吾國雖自號文物之邦，男子教育，不及十分之六，女子教育不及十分之三。其中



有志無力者頗不乏人。其故何在？國家教育不能普及」。又在國民黨政綱對內政策第十三條明定「勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育；整理學制系統，增高教育經費並保障其獨立」。在地方自治開始實行法中明定「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費、書籍、以及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級由幼稚園而小學而中學，當陸續按級而登，以至大學而終已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學，爲年長者養育智識之所。……學校之目的，於讀書、識字、學問智識之外，當注意「雙手萬能」，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人；必期製造精良，實業發達。此亦學校所有事。學校者文明進化之泉源也。必學校立而後地方自治乃能進步。故於衣、食、住、行四種人生需要之外，首當注意於學校也」。

國父視教育爲促進地方自治之最要工作，地方自治又爲人民擁護憲法與運用憲法之最要條件。故憲草第七章教育各條文之規定實最需要而合理。其內容大致與訓政時期約法第五章國民教育之內容僅大同小異，但條文則由十二條減少爲八條。吾人詳考全章每條條文皆甚關重要，不能再減。譬如憲草第一百三十一條所定教育宗旨比訓政約法第四十七條實較爲明

確；第一百三十二條比訓政約法第四十八條亦僅有文字修正；第一百三十三條與訓政約法第四十九條完全相同；第一百三十四條與訓政約法第五十條相同，惟文字更爲明確；第一百三十五條與訓政約法第五十一條相同，惟文字略有修改，並加免納學費字樣。第一百三十六條規定「國立小學、國立專科學校之設，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展」。亦爲必要之條文，爲筆者參加憲法初稿審查時所提議新增者。原文用意光明正大，似亦無可非議。觀於此次抗戰之經驗，便知此條關係之重大。況「國父」言「現在民國許多人民不能受高等教育，是沒有平等的機會。將來應讓他們能夠得到平等的機會才對。我們要好，須要全國的人：衆都好，才可以把國家變成富強；爲世界上的頭等國」。本條便是維持高等教育機會等之一最要條件。第一百三十七條與訓政約法第五十二條之規定：用意相同，其明示教育經費應占預算總額之百分比，並增添第二項，似亦爲必要。第一百三十八條將訓政約法第五十三條至五十七條之內容合併規定，更較簡明。所以全章各條文大體均甚爲妥善。

## 第八章 憲法之施行及修正(憲草)

本章第一百二十九條明定何謂憲法所稱之法律，第一百四十條第一項規定「法律與憲法牴觸者無效」，第二項規定法律與憲法有「牴觸」提請解釋程序，第一百四十一條規定「命令與憲法或法律牴觸者無效」，似皆無可非議之處。第一百四十二條規定「憲法之解釋由司法院爲之」，亦係依據中央決定之原則而明定者。國民參政會憲政期成會主張「設憲法解釋委員會爲之」，殊嫌過於煩瑣，甚或易生紛歧，不如維持原草案更爲適當。查各國立法先例，對於憲法之解釋，有由立法機關爲之者，亦有由司法機關爲之者。大致以後者爲之較多。憲草規定解釋權屬於司法院，是依據中央之指示，大體甚爲妥善。又第一百四十三條規定：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由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民選出之國民代表，依第六十七條及第九十條所定名額，分別各預選半數提請國民大會選舉之；其餘半數由立法院院長及監察院院長分別提請總統任命之。此爲在全國多數縣分未完成地方自治以前必要之變通辦法。又第一百四十四條規定在

地方自治未完成之縣市其縣長市長由中央政府任免。此亦爲必要之過渡辦法。第一百四十五條規定「促成地方自治之程序以法律定之」。亦爲必要。至於第一次公布之憲草中原有之第一百四十六條之刪去，則爲二十六年四月中國國民黨中央常務委員會第四二次會議決議交立法院依據修正呈奉國民政府於二十六年五月十八日宣布者。本條之刪去，自抗戰發生以後，尤具有更充分之理由。在抗戰未終了以前，若遽由制憲之國民大會行使第一屆國民大會之職權，進行選舉以組織憲政時期之中央政府，深恐變動太大，影響軍事之有利進行，致加增前方將士之犧牲及延長全國國民之痛苦。待抗戰勝利之時，始依憲法行使第一屆國民大會代表之選舉，並由第一屆國民大會行使憲法所賦予之職權，選舉憲法所定應由國民大會選舉之總統，副總統及其他各重要公務員以組織中央政府，實遠較鄭重妥善。至於第一百四十六條關於憲法之修正程序亦爲斟酌適當之規定。成文憲法之修正不可太難；亦不可太易。國民參政會若干參政員提議將修改憲法之提議人數，出席人數及決議人數均分別減低，實屬欠妥。又草案同條第二項規定「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」，使一般民衆得預知提案之內容，並爲公開之討論，亦甚合理。據筆

者個人管見，認爲憲政時期之中央政府對於憲法之修改亦應有提案權；惟中央政府之提案應先經立法院之議決然後提出以昭慎重。誠如鄒魯先生所著「中國國民黨史稿」第七章所云「五權憲法之提案權屬於立法院。」及「立法院之職權爲立法，但對根本之憲法祇有提案權而無決定權」也。吾人主張修改憲法之提議應有此補充規定，並非欲限制國民大會之職權，完全爲治權機關根據實際經驗認爲有修正憲法之必要時，亦得向國民大會提供意見而已。最後第一百四十七條規定「憲法規定事項有另定實施程序之必要者以法律定之」。亦爲當然應有之條文無待詳加說明。因爲憲法條文既不宜過於繁密，且須富有彈性，以期能適應事實，所以憲法中有許多規定事項均應以法律另定實施程序，庶使憲法本身條條都能實行，而無須時時加以修改。必如此方可維持憲法之尊嚴，加強民衆對於憲法之信仰。

## 結 論

從以上的說明可知中華民國憲法草案係由立法院遵照 國父之遺教，秉承中央指示之原則，參酌開政時期之經驗，與審察國家目前所處之環境，經過長時期之研究起草、審查、修正及廣泛通過，呈請國府宣布於全國民眾者。雖不敢稱爲盡善盡美，但吾人相信全部草案對於理論，實尙能兼顧。蔣總裁最近對國民參政會第五次大會休會辭中曾有一段關於憲草之最重要演詞，茲恭錄之：「我認爲憲法本身不完美，是一個問題，而能否實行又是個問題，而且憲法亦是一個問題。我所謂行憲的人，並不專指政府單方面而言。我對於行憲的意見，一方面政府同要引起行憲的責任和能力，而一方面人民本身更要有行憲的責任和能力。我個人盼望憲法成立，不是一年兩年了，十年以來一貫的主張，就是盼望着憲法能及公願而實施。但我衷心完全一張白紙，絕沒有一些成見。我唯一的希望，就是希望憲法頒布以後，尤其是開始的十年二十年之間，要他能行得確實，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。我們不能忘掉過去三十年

的痛苦經驗和教訓，更不能忘却全國人民爲憲法問題所受無窮的痛苦，由我們國家所受無限的損失。因之，我們今天決不能隨便的訂一個憲法，而國家再受損失，人民再受痛苦。所以本席要談懲責獻兩點：（一）制憲一事，莫完全倚賴立法機關，而害作打草。我們不應注意過去，還要顧及現在和將來。對於過去，我們應注意我國的歷史和一貫的國情，借鑑於民國以來痛苦教訓，對於現在，我們應注意我國的現狀，對於將來我們更要顧到憲法頒布後十年二十年內之國家現狀，應有長遠的大計，爲憲法立定良好的基礎。對於如何充實民衆的衛力量，如何充實人民全體參與，如何充實人民真實權利，都要很周詳的考慮及之。我們應有的憲法草案應是爲國家總地位沒有一條行不通，總能立憲政不拔的基礎。（二）我們既要造成中國爲三民主義共和國，對於我們國父孫先生的民權主義和五權憲法的精義是絕對不可違反的。我們既一致擁護我們國父的遺教，就要體會到『能』與『能』分別的精義和五權制度創作的真義，絕不可有六個五權憲法的規定。如果有認爲一時不能做到而要待逐漸充實和逐漸改訂的，那我們當然要有暫時變通的權宜；但切不可對三民主義有附帶的條款，規定於憲法本身之內。因之我認爲憲法的

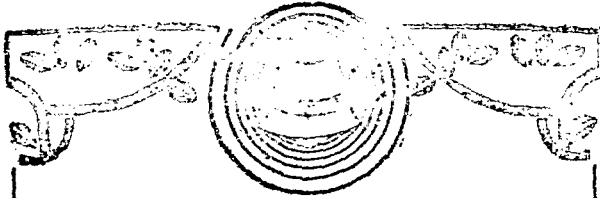
規定要盡量適應事實，要注重我們不成文的許多事例。所以條款不宜過於緊密，而且要富彈性，更要使條條都能實行」。吾人倘能虔心體會誠意接受 蔣總裁對於制憲問題之訓示，最低限度應該得到以下幾個結論（1）制憲應完全為將來的國民福利作打算，而不應為我們現在自身有所打算。無論是現在負責國家重責之訓政當局，或不久即與參加制憲偉業之國民大會代表，皆應如此着想。必大家有此種大公無私，至誠無我之精神，方能制定良好的憲法。（2）制憲不僅應使政府當局能負起行憲的責任和能力，而且應使人民本身更有行憲的責任和能力，憲法纔能行得確實順利，沒有窒礙糾紛。要使人民都有行憲的責任和能力，今為還須加緊訓政工作，並非憲法一經完成，人民便自然會有這種責任和能力。（3）制憲應注意國家過去的歷史和一貫的國情，並借鑑民國以來痛苦的經驗和教訓；應顧到現在抗戰建國的實際環境和艱危地位；應詳審憲法頒布後十年二十年內的未來情況與國家民族久遠的大計。如此，纔能立定良好之規模，建樹不拔之基礎。（4）吾人既必造成中國為三民主義之新國家，萬不可對於 國父所揭櫫之三民主義，及所創造之五權制度，有何附帶之保留或違反之條款定於憲法之內，使國家將來因憲法問題再受損失；人民



因憲法問題再受痛苦。(5)人類生活是當求進步的，國家社會是繼續演變的。憲法既為確定國家組織及人民權利義務之根本大法，其條文自應當有彈性，如有一時不能做到而要待逐漸充實或逐漸改進的，自應有暫時變通的權宜或明定過渡辦法。庶使憲法條條都能實行；而國家社會與人民生活因此步步進入佳境。民國二十六年五月五日國民政府宣布於全國之中華民國憲法草案，即係完全依據上述之精神而鄭重議訂者，吾人不僅誠懇希望所有三民主義信徒與全國國民均能熱烈擁護，尤盼將來制憲之國民大會代表均能虛心採納與誠意接受焉。

宝幢藏法草集卷

六



版權所有  
翻印必究

中華民國二十九年十二月初版

五權憲法草案精義

一册 實售國幣三角五分

(外埠酌加運費匯費)

發	印	發	編
行	刷	行	著
所	所	人	者
			陳
正	正	吳	長
中	中	秉	蘅
書	書	常	
局	局		

1312

中華民國二十七年七月三十一日

752974

CLX



ABC  
929.6  
046/2

本館  
0.35  
0.50