

238944





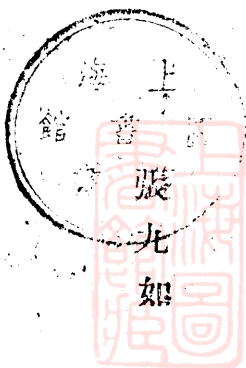
A541 212 0211 3800B

致憲草審議委員會書

——商權憲草修改原則——

制未善，法未當，雖千易之不為病，若已善且當，決不以人與黨廢，諸公本此精神，圖在兩月之間，為國家立百年之法，誠足感佩。政治協商會議商定之憲草修改原則，竊認為有待精慎審議之處甚多，略舉所見，以供商榷。

(一) 側聞當時成立修改原則動機之一，在解決國民大會問題。代表數近兩千之國民大會，每年如集會一次，至為困難，兼慮其濫用大權，影響行政效率，妨礙政局安定。倘如原草案每三年集會一次，復有政權中斷之嫌。躊躇四顧，涉想他邦，遂有擢監察院為上院，立法院為下院，俾代行國民大會一部份職權，並散四權於全國選民，解化國民大會於無形之決定。用心匪不苦，而設策則不盡當。五權憲法中之立法監察兩院，俱為常設機關，與其他三院並列分職，行政機關對於此兩院之集會開會停會閉會，本不必予以規定，亦不應代為主張，此與各國議會之無一定會期或有一定會期者，自始即不相類。若令此兩院為上下院，而不規定其集會閉會期，任其仍為常年集會之機關，勢必使



行政院日日與之周旋，日日爲立法事務所困擾，或爲監督者所操縱，而不能注其全力於行政。不幸與行政機關發生劇烈衝突，則政局板蕩，萬事叢脞，其將何以圖治。爲求避免每年一次或兩年一次國民大會之故與政府爲難，而反使具有下院權力之立法院時時皆有是丹非素，恩牛怨李之機會，寧非矯枉過正耶。假令立法院之集會閉會，純由行政院決定，仿效英倫政制，并援用此權於監察院，是或一道，然在立法監察兩院閉會時期，豈不流爲跛行之五權政制乎。或以爲立法委員四五百人，若仍如今日之經常集會，已應考慮，本可採用若干國家常設委員會之例，由全體立法委員推選數十人爲立法院常設委員，並規定其權限，在立法院會議閉會期間得處置若干緊急事件，即可避免五院跛行之失，殊不知此種設計，跛行依然，不過五十步百步之差耳。此類問題，如何解決，應請考慮者一。

(二)五權憲法中之立法院，其主要職權在立法，不在行政，其最大作用在助成政府之治，不在防止政府之不治，更非如代議政制之惟恐政府逞能，特擴大立法機關之權，使爲牽掣政府之籍。就立法院方面言：正惟其爲一有能之機關，故可憑其習知政府需要之經驗，以通過適合政府需要之財政案，憑其從民間得來之經驗，以通過適合人民負擔能力之財政案，既高於各國議會僅憑民間經驗以通過財政案之價值，亦絕不同於各國議會視通過財政案爲箝制政府武器之作用。既不必分其精神於監督政府，即可訂立最善

之法律爲行政機關施政之依據。立法院既不掣行政院之肘，行政院即亦不必如各國內閣之分其精神以應付議會，儘可依據至善之法律，盡心竭力以施政。同寅協恭，庶績咸熙，誠盛事也。今茲所定憲草修改原則，視立法院爲國家最高立法機關，自是名正言順，吾無間然。然解釋其職權時，則曰相當於各民主國家之議會，而在其立法本職之外，兼賦予監政之責，可對行政院投不信任票，割五權憲法中監察院一部份之職權而予之，於法既未見其能順理成章，於事則不惟不足以掣制行政院之肘，或及有使行政院擅作威福之機會，行政院若先發制人，解散立法院，則立法院之改選，非半年不能完成，在此半年之內，行政院向誰負責，由誰課其責。由誰爲之立法。反之，行政院全體辭職後，改組亦須相當時間。至於司法行政，既改隸於行政院，自必與行政院各部長同進退，何能保障司法之獨立，更何能使之超出黨派競爭圈外。就監察院方面言：英美國家之監察權，爲立法機關之附屬權，五權憲法中之監察權，則由監察院獨立行使，體制本不相同。憲草修改原則中，定監察院爲國家最高監察機關，原不悖謬。然賦予之職權，除彈劾權監察權外，並授以代議制國家上院中之同意權，一若補償其被立法院攫去之監督權然，則殊不倫不類矣。應請考慮者二。

(三)無論總統制責任內閣制，均各有其原理與體制。美之總統制，成立於行政與議會分離，及行政與議會互相制衡之原理。英之責任內閣制，成立於行政與議會合一，及行政與議會互相牽制之原理。五權憲法之政制，則成立於權能區分，分職合作之原理

·倘華冠歐履，一身並御，天吳紫鳳，信手黏綴，則氣脈既已不通，步履必至艱苦。民元臨時政府組織大綱，僅規定各部部长之任命，須得參議院同意，未明定總統行爲須受部長限制，及部長應對議會負責，似爲總統制，祇以條文不備，施行遂多困難。其後南京臨時政府擬訂之中華民國臨時組織法草案，一方採取責任內閣制，他方賦予總統之權力則甚大，幾不成體制。旋以政象變遷，羣料總統將屬於袁世凱，急在臨時約法中，特設「國務員輔佐臨時大總統負其責任」條文，然未聲明國務員應對議會負總統之責任，條文意義，似指國務員對總統負責而言，含混閃爍，幾使人不易辨識其爲總統制，抑爲責任內閣制。前車既覆，應知懲愆，不意憲草修改原則，竟又蹈襲故轍，予監察院以同意權，大法官由總統提名，須經監察院同意後始得任命，自爲採取美憲之制衡原理。然又規定行政院須對立法院負責，立法院可對行政院投不信任票，行政院亦可請總統解散立法院，則復兼採英法責任內閣制中互相牽制之原理。既已難採總統制責任內閣制爲一局，則此憲草修改原則，是否愈於民元臨時政府組織大綱，中華民國臨時組織法草案，及臨時約法，殊難代爲解嘲也。又美憲上院同意權適用之範圍，不僅法官，并及於國務員使領之任用與締約，監察院之同意權倘亦悉仿美制，其權未免過大，甚不易與立法院分清權界。倘僅限於同意法官之任用方面，則除司法院之大法官外，地方法院之法官，究將如何任用。美制，聯邦最高法院之一切法官，係由行政機關徵求上院同意後任用之。

各邦法官，則大都採用直接民選制，我國究如何辦理，殊未宜任意安排也。抑同意或不同意，實與信任或不信任之意義雷同，既賦立法院以表示信任與否之權，復賦監察院以同意與否之權，同一意義之權而分置兩院，理既不順，勢亦可畏，負行政責任者，不亦兩姑之間難為婦乎。雖同意權行於任用之前，不信任權行於既用之後，時間不相同，權力可分置，然因美國之上院雖有同意權，下院則無表示不信任權，故施行可不發生矛盾現象。我則同意者為監察院，不信任者為立法院，又誰能保證監察院同意之日，非即為立法院不信任之時，時伺其瑕隙而圖觝排之者。上述諸失，不可不防，應請考慮者三。

(四) 憲章修改原則中，除賦予監察院以同意彈劾兩權外，又殿之以監察權。就監察院之性能言，監察自為其本職。惟因既賦予立法院以不信任權，則監察院監察權之內涵如何，亟待研究。各國議會所行使之監察權，常包含質問，彈劾，查究，建議，不信任投票等職權。以言質問，則質問與政治責任相貫聯，普通質問，尚不成為全院議題，無關內閣人員之進退。正式質問，輒構成全院議題，為倒閣工具之一，倘使決議案有反對政府之文字，則其效力同於不信任，內閣必須辭職。今既特別標揭監察院之監察權，自不能不賦予質問權，如監察院行使正式質問，是否其效力與法國議會之質問相同？英制則僅有詢問而無質問，應否依照英制明定其權限？若漫無封域，如何能保行政院不受

監察立法兩院之夾攻。以言彈劾，則彈劾權之性質，雖不同於不信任投票，但美憲亦承認議會得以彈劾手續解免總統國務員及其他官吏之職，我國監察院行使之彈劾權，應否明文限制，或逕依英例，雖設而不用，務使不發生與不信任同等之後果。夫五權憲法中監察院之所以有彈劾權者，原由於五權憲法之不同於三權憲法也，今既已摹倣責任內閣制，則立法院如認行政院政策不當，已可行使其不信任投票權，使之去職，爲何尙須假手於監察院爲此手續繁重之彈劾。倘爲總統制，則行政院之行政政策，本不受監察院支配，有何理由許監察院行使其彈劾？且法美諸國關於彈劾案之審判權，委諸上院，我既已使監察院爲上院，將自爲原告自爲判官耶？抑委諸司法機關乎？國父定監察院彈劾權適用之範圍甚廣，徧及各院之失職人員，倘依遺教而定彈劾權適用之範圍，必將左枝右細，扞格不可通。蓋三權憲法下之彈劾權，爲立法機關所兼操，五權憲法中之彈劾權，則別設監察院以掌之，人之所以可通可行，端在彈劾權與不信任權操於一機關，我乃分兩權於兩院，云胡可通。以言查究，則一般民主國家議會行使此權以後，或補救之以立法手段，或逕繼之以不信任投票，我國之監察權如何？應否包入查究權？查究後如何處理？以言建議，則一般民主國家議會建議之案，雖無強制政府接受之力，然政府如拒絕，亦可引起其不信任之決議，我國監察院行使此權時，應否予以限制？以言不信任投票權之行使，在責任內閣制之國家，亦不一致。其在法國，既有此權，終不放棄。英國則

不然，英之上下兩院，本皆有不信任投票權，然百年以來，內閣對於院上所表示之不信任，往往置之不理，今後我國監察院之監察權，是否與英法相同，包入不信任權？一言以蔽之，憲草修改原則，既未敢明白取消五權憲法，而各權之分置，則援用三權憲法之例，遂使不信任投票權不易與監察權中所包括之一切權劃分，則爲無可否認之事實。一切權界，究將如何劃清，如何規定？應請考慮者四。

(五)五權憲法之政制，就國父遺教言，顯爲總統制。建國大綱第二十一條明定「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而督率之」，緊接之第二十二條，復言「憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂」，則憲法之當依據訓政時期所行之總統制而議訂，總統有依法督率各院施政之權，彰彰明甚。且孫文學說與中國革命史中，皆言「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，總統舉出後，革命政府當歸政於民選之總統」，五權憲法講詞中又言「行政設一執行行政務之大總統」，則由民選之總統，組織行政院，輔佐總統執行行政務之行政院長，地位與職權，均如美之國務卿，尤明順無翳。合五院而爲中央政府，分之則爲五院，合之則爲一府，總統府則爲五院共同辦公之總機關，狀如今之國民政府，實爲順理成章之體制。行政院長本可由總統兼任，惟因總統爲國家元首，行政事務又至繁劇，不能由總統任命一人爲之，使之分勞分任。五權政制既爲總統制，應否摹仿責任內閣制之憲法，賦予立法院對行

政院以不信任投票權？政治既由總統負責，行政院長既爲總統之幕僚長，各部人員又均爲總統之僚屬，則立法院之不信任票，究向行政院人員投抵，抑向總統行使？甚難合理決定。依照美之總統制，則議會實無對總統投不信任票之權，總統亦無解散議會之權，人皆知之。今改總統制而爲責任內閣制，在國父遺教中初無根據。此實爲決定憲草修改原則之大前提，可否任意更易，成此兩無是處之政制？應請考慮者五。

（六）憲草修改原則中最無法實行者，爲總統立法委員監察委員之選舉。既已規定總統由縣級省級及中央議會合組選舉機關選舉之，則立法院監察院之改選，論理當與改選總統同時舉行，在兩院人員尙未選出之時，何能與縣級省級議會合組選舉機關。且全國二千餘縣市，二十餘省市，合計縣省兩級議員當在二十萬名左右，如何能合組選舉機關。縣級議會，或可由選民直接選舉，省級議會，依我國實情言，恐非採用間接選舉法不辦。監察院既由各省級議會選舉之，則已爲間接之間接。選舉總統，既須監察院參加，則總統實助產於第三代監察委員之手，而成爲第四代之怪物，尙何民主可言。現代立法專業，日趨繁複專精，非任何人所能爲。如立法委員由選民直接選舉，以四百名立法委員計，五六縣方有一名，有何妙術能使選民辨別五六縣中適當人才而投之以票。倘由各黨派分別提名，可斷所提之人，仍無法使人民識其人知其才。如是之直接選舉，是否尙有民主意義。何一既否認公職候選人之考試，愈使選出之立法委員，無法保證其爲適

當人才。準此論思，公職候選人之考試既廢，無論縣級省級議員，立法監察委員，形式雖爲選舉，實質必甚低劣，以本身均不甚健全之各級議會，使當選舉總統之重任，並使行政院向之負責，寧非怪劇。或謂我國既非一黨，人選既須適當，不妨採用比例選舉制，各黨若比例提名，比例當選，自可減少下馴充乘之失。則此制如行，不免扶得東來西又倒。假令我國仍爲民國初年各黨叢起之政象，馴至立法監察兩院無一黨能占過半數議席，則任何政黨組織政府，不能不援引他黨參加，以冀在兩院中獲得過半數之擁護。卽或不然，亦必在政策方面時與他黨協商，圖減少反對力量。如出於前者，足使行政院之組織，含有混合性質。如出於後者，足使行政院之地位，不易鞏固，二者皆不易商定國是，安定政局，將使所謂責任內閣制，變爲無法負責之內閣制，揆之商定憲法修改原則者之初衷，不亦顯相刺謬乎？應請考慮者六。

(七)最不符國父遺教，最無法實行者，尤莫過於變更國民大會一端，只因初着便錯，遂使全盤皆敗。五權憲法中之監政機關，實爲國民大會。國父實行民權政治之方略，一爲分縣自治，二爲全民政治，皆爲直接民權，由人民直接行於縣治。三爲五權分立，四爲國民大會，皆爲間接民權，由代表而行於中央政府，中華民國建設之基礎一文中，已詳言之，建國大綱中已確定之。不特此也，國父并重言以申明之曰，「政治主權在於人民，其在間極行使之時，受人民之委任者，祇盡其能而不竊其權」。今既化國民大

會爲一種行動而不爲一種組織，已使行使間接民權之機構殘缺不備。復予立法院以不信任權，予監察院以同意權，寄小部份國民大會之政權於立法監察兩治權機關之手，使各越俎代庖，更不合國父「不竊其權」之誠。且國民大會既使之不復成爲組織體，試問最繁重之創制複決兩權，究用何法使數萬萬散處各地之全國選民能適當行使。全國選民如何發動其創制權會固無妙術爲之規定。複決則尤易受人操縱，卽有舞弊行爲，亦苦不易檢舉，國父常謂「人民能實行四權，方能管理政府，方爲全民政治」，今予以管理政府之權，而又使之不能行其權，於心安乎。國父一再言及立法監察司法考試各院皆對於國民大會負責，今既貶國民大會於若存若亡之冷宮，何以能課政府之責？向之反對國民大會不應三年始集會一次者，而今反使之永不集會，一何反動至於此極耶！持立法院可代行國民大會職權之論者，輒引國父「立法就是國會」一語爲據，殊不知五權憲法之原理與體制，不易瞭解，故國父特從側面譬解，以他國具體之實例，喻獨創之新制，倘膠柱鼓瑟，斷章取義，必無是處。果如論者所言，則立法院既爲國會，爲何尙別設國民大會以代表民意，而不逕稱立法院爲國會耶？又爲何不并稱監察院爲國會之上院耶？開宗明義第一章既誤，遂由民權制誤入代議制，由五權制誤入三權制，由總統制誤入責任內閣制，由英之責任內閣制更誤入法國多黨制之責任內閣制，一誤再誤三誤，不幾「生於其心，害於其政，發於其政，害於其事」耶！應請考慮者七。

(八)規定省爲地方自治之最高單位，得制定省憲，民選省長，祇足解決民元以來每次制憲之論爭，以言長治久安，未可妄斷。我國歷史上常發生內重外輕或內輕外重之禍亂，宋明之亡於異族，與內重外輕之建制有關，漢唐之亡於內亂，與內輕外重之建制有關。民國以來政局之不寧，及縣自治之不能發展，顯由於省權過重。依國父遺教與建國大綱言，省爲虛位，縣則爲自治單位。依五權憲法之中央地方政制言，政權應擴大於縣區，治權應充實於中央，既不同於上銳下擴之塔形，亦不類於上廣下狹之錐狀，而實爲上下咸豐碩，中部獨輕便之蜂形體制。此制如見諸施行，可永除歷史上內重外輕或內輕外重之憂患。而從省之情實言，省離去各縣，即無以成爲省，猶之中央離去各院部會即無以成爲中央。良以省之土地人民收益皆在縣，一切人民之事皆在縣，既由各縣直接理治人民之事，既由中央領導人民理治各縣之事，則居於其間之省，誠如建國大綱所言，以收聯絡中央與縣之效而已。建國大綱規定地方之權利義務，獨詳於縣而略於省，如第八第九條，皆祇規定完全自治之縣，得行使四權，第十四條祇規定每縣地方自治政府成立後，得選舉代表參預中央政事，而未嘗規定省有此種大權也。第十條祇規定土地增價之利益爲全縣人民所共享，第十二條祇規定中央協助各縣舉辦實業所獲之純利，縣與中央各占其半，第十三條祇規定中央歲費百分之幾，由縣負擔，而未嘗規定省盡何力，省享何利也。無論權利義務，省皆無份，則省又何從辦理地方自治，而能爲地方自治之

最高單位耶！薦而論之，今後我國之省，除須縮小其區域外，最宜參酌法國之制，而在憲法中規定之。法國之省，雖係自治團體，但省長則由內政部呈請總統任命之。省長具有兩重資格，其一為中央政府之官吏，執行中央之職務，祇服從中央命令，而不受省議會控制。其二為本省行政長官，執行本省自治職務，在省議會監臨之下，任免本省官吏，提出本省法案，執行省議會議決案。省長如與省議會發生爭執，祇得上訴內政部，由總統調易省長或解散省議會。法之所以採此制度，在於澈底剷除地方封建勢力。法之中央政制，最不可取，其地方政制，頗堪則效。倘認省權不應完全集中於中央，亦可變通法國之制，省長或由行政院提出加倍人選，交省議會票選其一，或由省議會票選二人，呈請行政院圈定其一，皆由行政院呈請總統任命之。省長在任期內，果有違法失職行為，省議會得以三分之二之多數罷免之。在今日地方實際情形中，此種設計，是否較當於政協會之擬議，至於省得制憲，則為聯邦制國家各邦之權，國父於聯省自治代表反對，必不同意聯邦制國家各邦之所為。十三年一月中國國民黨第一次全國代表大會宣言，對內政策第二條，雖有「各省人民得自定憲法」一語，但其後手定之建國大綱，已無此規定。本此見地，則省憲是否必要？省如為自治最高單位，應否明定於國家憲法之中，受憲法之保障？抑或僅以國家法律定之？應請考慮者八。

(九)國務會議之重要作用，在謀行政機關各部份政策之一貫，此種會議是否必要

，視政制而定。憲草修改原則規定總統召集五院院長會商，必明文規定，惟採行總統制而後可。如採行責任內閣制，則爲謀行政機關對元首或對議會能取得一致之行動與態度，爲謀彼此間政策之一貫，即不能無此集議機關，使在政策上能負聯帶責任。不若總統制之國家，行政人員俱對總統負責，行政機關全體之政策，最後皆取決於總統，既無所謂聯帶責任，自無須明定國務會議爲必要之設置也。我國本爲五權憲法之中央政府，五權分立，職責分明，自不宜於五院之上，設一固定之會議機構，但事涉二院以上，有溝通意見之必要，或總統爲集思廣益，有諮詢之必要時，得由總統召集五院會商，以期圓滿，會商本與會議不同，僅係交換意見，不具表決形式。如依此原則以言國務會議，自無妨仿照美制，由總統召集會商，程序無須表決而決定權則仍操諸總統。此種會商，自不需要在憲法中予以明文規定。倘誠如修改憲草者之全部精神傾向責任內閣制言，便非有明文規定不可，尤須詳細規定。其詳細規定之前提，必先認定其爲英國制或法國制。如取英制，則元首並不列席。如採法制，則總統國務總理國務員均出席，由總統爲主席。然一切重要事項，皆須先經內閣會議商討後再提出國務會議決定。國務會議爲行政性質之機構，必須有憲法明文承認，不宜如內閣會議之不在憲法中明文規定也。今於中央政府之制度，既採責任內閣制，反不採用責任內閣制中國務會議之法例，以明文規定於憲法，殊不可解。而所採之責任內閣制，復爲法國之體式，尤爲不可行。英之國務會

議，所以行之有效者，以英爲一黨內閣，國務總理可以黨魁權力指揮全體國務員，使贊助內閣之所爲也。法則不然，恆爲混合內閣，國務總理不能支配他黨之國務員，若國務員意見參差，內閣卽瓦解。今既嚮往法之混合內閣制，而在憲法中復不明文規定國務會議，則其變亂之劇，不更甚於法之短命內閣，吾不信也。應請考慮者九。

(十) 向之主張在國民大會開會期間，須設置常任委員會或議政會者，與今之議改監察立法兩院爲上下院者，無非慮政府獨立行動，易致違法失職，必宜有一代表人民之組織監臨於上。此種防制政府之觀念，國父曾言必須改變。靜言思之，政治條件，在人與法，人與法如俱佳，治具卽已畢張，勝此重任者，惟五權憲法爲能。其在政府方面，既有考試院以拔取賢才，復有監察院以防制不肖，已可舉人治之效。既有立法院以制定良法，復有司法院以制裁犯法，已可奏法治之功。其在人民方面，既有選舉權以選任才德兼備之人，使之爲民治事，復有罷免權以撤回不能盡職之人，使之不害民事，則人治條件已具足。既有創制權以創制人民認爲需要，而立法院不爲訂立之法律，使法律確能適應衆人之需要，復有複決權以複決人民認爲並不需要，而立法院反爲訂立之法律，或認爲實有需要，而其他機關或立法院反不予通過之法律，使法律皆不違反衆人之需要，則法治條件已完備。夫在政府中既有立法司法考試監察四院監臨於行政院之旁，輔導行政院用人行政，而在人民方面既有選舉罷免創複決之權，以促使立法司法考試監察四院

監臨行政院輔導行政院，行政院即欲濫用職權而不可得，欲不圖治而不可能，何必總總過慮，認爲必使監察院行使各民主國家上院之職權，立法院行使各民主國家下院之職權，始能使行政院爲善而不爲惡耶！倘從政事之根本意義上言，政權殊無經常行使之必要。政既爲衆人之事，則象人公共大事之普遍意見，必不如個人私事意見之易變，人民在國民大會中創制或複決之法律，自無須經常會議，隨時改變。至經常行使罷免權，不惟無此需要，亦極危險。倘從政權行使之發足點言，實無中斷之虞。凡事之直接有關衆人利害者，十之八九集在縣區，人民既得在其居住地行使直接民權，已可解決衆人直接需要之事。至國民大會所行使者，本爲間接民權，必積集各縣人民公共意見後，始能代表人民表達於中央，而衆意之搜集，實須較長時間。既若是，則國民大會之集會，反有緩遲一二年之必要。倘從國民政權之原意方面言，本不需要經常行使。國父嘗喻治權機構爲機器，政權爲管制機器之掣扣，掣扣之作用，爲停止與發動，若將機器忽而發動，又忽而停止，則無論造物與施政，皆若狐狸相搗，無一成就。倘從政權與治權之性別方面言，國父屢言四權與五權，各有統屬，各有作用，必分別清楚，不可紊亂。夫使國民大會經常過問政府之用人行政，固足使政權與治權混爲一物，而使監察立法兩院變爲議會，尤足使治權與政權扭成一團。國父成立五權憲法之原則，厥爲區分權能，既已破棄此原則，而尙名爲五權憲法，何以自圓其說。國父創立五權憲法之目的，端在救濟代議制

度之弊，實現全民政治之效，能悉遵其典則以行，必可收民主政治之實，何可塗附歐美制度，反流爲民主政治之累。應請考慮者十。

(十一) 憲草修改原則之主要目的，在使我國實行責任內閣制，則當先研究英國責任內閣制成功之要件何在，我國今日是否具此要件。責任內閣制者，政黨政治也，英國所以能行此制，主要由於有兩大黨健在。一黨柄政，一黨在野，互爲起伏，交替有常。兩黨之間，雖壁壘森嚴，各爭雄長，然於立國之基本原則與信念，則彼此相同，所異者僅政策有緩急之分態度有寬嚴之別而已。英國憲政順利進行，所以能達二百五十年之久，顯然由於經濟組織未嘗成爲國會之議題也。今雖時異勢變，社會基礎應否繼續建築於資本主義之上之一嚴重問題，已被提出，而由工黨執政，但由於保守自由兩黨之存在，仍能使政黨政治維持其穩固性。返觀我國，國民黨與共產黨，自可成爲兩大黨，然共產黨之根本信仰，固有主義，以及其所操之政策，所抱之態度，實不同於國民黨，能否覓得一共同之立場，以事融合調和，厥爲我國政黨政治能否實行之重大課題。各黨議員在議會之能事，在監督內閣一般之政策，議員不爲苛細之督責，政府不爲過分之高壓，責任在其中矣。蓋聯帶責任者，凡內閣共同決定之事，閣員人人應共負責之謂也，亦閣員互相信任，意見一致之表示也，有政黨政治，始有聯帶責任，此惟一黨當政爲能。如無聯帶責任，即無政黨政治，結果不爲政府之脆弱夭折，便爲混合內閣之出現，主張紛歧

，責任含糊，必盡失內閣制之精粹，其極且有召致獨裁政治之危險，法國前車，我國民初覆轍，可爲殷鑑。其次，英國之君主政體，所予英國政府之穩定力至大，帝制之克孚衆望，實爲英憲成功之所在。統而不治之英土，雖有否決國會決議案之權，雖有拒絕內閣要求解散國會，或逼令內閣解散國會之權，然百年以來，皆不妄用。其在廟堂之上，則嚴格尊重內閣主張而在便殿普接，則從容論道，盡其勸告鼓勵之能事，超然象外，執其兩端，故能使責任內閣制彌中彪外，日著其效。我國果行責任內閣制，恐統而不治者之人物，非有限之歲月所能養成。若不幸如法國政象，林立之政黨既爭總統，又爭議會，將誰執其咎？以民國初年之痛史言，殊未許樂觀也。此外如人民自治能力之富，政黨道德之高，國基穩定之久，文官制度之成，無一不爲責任內閣成功之要素，返視我國，均極缺乏，尤其英國人政治之天才，爲保守而不頑固，前進而不暴動，予英憲以助力者至大至要，我果何如者。我雖不宜妄自菲薄，然政治爲現實問題，終未能以主觀之願望，撰造客觀之條件也。應請考慮者十一。

（十二）就民權擴張與政治趨勢方面，作進一步之論斷，則英之責任內閣制，美之總統制，已各有不能不改革之傾向，我國當迎頭趕上，不當步其後塵。英國數百年來實行之責任內閣制，表面上雖未更易，事實上已由國會萬能，變爲內閣萬能，已由國會控制內閣，變爲內閣控制國會，一切法案之提出者爲內閣，祇盡其審議之能事者爲國會，



A541 212 001 3800B

凡國家積極之行動，內閣主動之行為，即司法機關亦極少反對。事實昭示，即使立法權與行政權化合爲一，關會議員祇爲內閣之代言人，彼此對立之現象，邈矣不可復見。而內閣直接向人民負責之實情，且已一再表現。鮑內溫之不得不犧牲其國務員霍爾，張伯倫之不能不翩然下野，初非由於國會之不信任，實由於國民之不信任也，國民既表示其己失職，則鮑內熱張伯倫縱在國會中仍擁有絕大多數之議席，亦無所用之矣。英國必須因時改革之原因，與其已蛻變之事實，名政論家如拉斯基，卒埃等已詳言之，無待詞費。至美國政制之不適用，尤充分暴露於羅斯福當政時期。美制之最，大矛盾，在三權各自獨立，而又互相牽掣，彼此均不許侵犯，然彼此皆可干涉，束縛之，馳驟之，急則敗矣，縱有有守有爲如羅斯福總統，亦往往不能行其志，其所提出於國會之法案，若非受上下兩院之阻礙，即被最高法院認爲違憲而打消，羅斯福總統數年中周旋兩院之艱苦，吾人猶能記憶，而其與最高法院之鬥爭，更證明美國行政首領，已不能容忍分權制度所給與之束縛，有澈底改變憲法之必要。美制之弊，國父早言之矣，嘗曰，「美國現行之政治機器，尙有許多缺點，仍不能滿足人民之慾望，人民仍主張革政政治，皆思再事革命」。美之總統制，固近世行政獨任之典型也，英之議會政治，尤政治協商會議一部份會員認爲責任內閣制之藍本，已被移植於憲章修改原則者也，英美人民已不自珍其敝帚，我乃三薰三沐而致迷之，視若壞寶，奉若神明，究何爲者？國父創制之五權憲法，

