

勿士葛馬士

新中國憲法論

右任



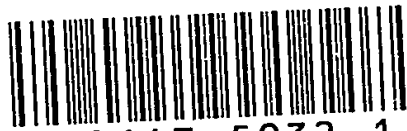
近
吾學兄
教正

謹獻此著為

蔣主席六秩大慶紀念

弟
劉士馬敬贈

廿三年三月



3 0647 5932 1

新中國憲法論

四月
豐體
達用

謝冠生題



新中國憲法論目錄

于序

夏序

憲序

自序

例言

第一篇 緒論

第一章 建國的軌道與勢能……………七

第二章 建立社會憲法意識……………一九

第三章 各國立憲政體述要……………三五

第四章 憲政與經濟的關係……………四七

第五章	憲政與革命史實	四七
第六章	我國需要何種憲政	五七
第七章	五權憲法的基本精神	六五
第八章	五權憲法之社會背景及歷史背景	七七
第九章	中國聖哲的憲法觀	八三
第十章	主義法理與憲法	九一
第一篇	本論	一〇五
編次總說		
第一章	總綱	一〇七
一 國體		
二 主權與公權		
第二章	國族	一一九

- 一 概論
- 二 由家族至國族
- 三 領土國都與國旗
- 四 國防

第三章 人民之基本權利……………一三三

- 一 概論
- 二 人身自由及其延長
- 三 意思自由
- 四 生活工作及生存權
- 五 經營社會生活的自由及其他
- 六 權利之保障與救濟

第四章 中央與地方之權限……………一四五

- 一 統一與建國
- 二 均權制度
- 三 國地權限劃分辦法

第五章 民權……………一六一

第一節 國民之政治權能與義務……………一六一

一 政治權義的種類

二 如何發育民權

第二節 國民大會……………一七五

一 國民大會的性質

二 國民大會的構成

三 國民代表的產生

四 國民大會的職權

五 國民大會會期與代表任期

六 國民大會閉會期間應否需要常設機關

七 國民代表的權利

第三節 地方政權機關……………一九七

一 分級成立政權機關之必要

二 地方政權機關之產生及組織

三 地方政權機關之職權及其他

第六章 中央政府……………二〇三

第一節 總統……………二〇四

一	五權憲法中總統的地位	
二	總統與五院的關係	
三	總統職權的行使	
甲	掌理國家最高治權	
乙	處理國家非常事務	
丙	最高治權兼屬非常事務之處理	
丁	監督五權之行使	
四	總統之任免及其責任	
甲	總統之選任	
乙	總統之責任	
丙	總統之罷免缺位與代理	
第二節	參政會	二二九
一	設立參政會之理由	
二	參政會之組織	
三	參政會之職權	
第三節	行政院	二三八
一	行政院之性質	
二	統籌分職與約察	
甲	行政三聯制的淵源	

乙、行政的設計	
丙、計畫的執行	
丁、行政的考核	
戊、行政三聯制的一般原則	
三 行政院之組織及行政會議	
第四節 立法院	二五七
一 立法院的性質	
二 立法院之職權及議案成立之程序	
三 立法委員之產生及其保障	
第五節 考試院	二六六
一 考試之功能與考試院的性質	
甲、我國實行實能統治述要	
乙、考試的功能	
丙、五權憲法下的人事制度	
丁、考試院的性質	
二 考試院之組織及職權	
甲、考試部份的組織及職權	
乙、銓敘部份的組織及職權	
第六節 監察院	二八一

一	監察院的性質	
二	彈劾權之範圍及其行使程序	
甲	彈劾權之範圍	
乙	行使彈劾權之程序	
三	審計部及各區監察使	
四	監察委員之產生及其保障	
第七節	司法院	二九四

一	司法院的性質及職權	
甲	性質	
乙	職權	
二	普通司法制度	
三	國事法院	

第七章 地方制度 三〇九

第一節	省治權機關	三〇九
一	概論	
二	省議會	
三	省政府	
第二節	縣各級治權機關	三一六

一	概論	
二	縣議會	
三	縣政府	
四	縣自治的實現	
五	鄉鎮自治	
六	保自治	三三〇
第三節	市各級治權機關	
一	概論	
二	市政制度	
	甲 各國市制的檢討	
	乙 我國應採行的市政制度	
三	區保自治	
第八章	民生	三四九
第一節	經濟制度	三五〇
一	經濟制度之要旨	
二	公營事業與民營事業之劃分	
三	如何發展公營事業	
四	財政及其監督	

- 五 金融制度
- 六 發展民營事業
- 七 合作事業與產業組合
- 八 均平財富與保護弱者
- 九 人民在經濟上的義務
- 十 土地問題

第二節 教育制度……………四一五

- 一 教育宗旨
- 二 教育平等
- 三 教育監督
- 四 學制
- 五 社會教育與禮樂
- 六 教育經費與教職員之地位
- 七 學術團體

第九章 憲法之施行及修正……………四三五

- 一 法令之效力
- 二 過渡辦法
- 三 憲法之修改

總結

附錄（一）……………四四一

中華民國憲法草案

附錄（二）

中華民國憲法草案修正芻案

附錄（三）

易知易行可大可久的民主憲法……………于右任

于序

詩云：「天生民，有物有則。」蓋謂人之行誼，未可須臾離乎軌則也。方今世界進於民主，而所以表現民主者，必恃憲法爲之軌則。憲法之制立，當準於人民之公意，以公意而立之大法，率公行而共守之，不啻服從自己之約束，斯即所謂民主也。夷攷近五十年來我國民意表現之洪流，厥爲國民革命，而國民革命之目的，乃在實行三民主義以躋中國於自由平等。其所以達成主義之制度，則爲五權憲法，早由國父倡之，國人和之，亦既有年矣。惟迄今尙未成立一部完整憲典。本黨認爲茲事體大，一面於民國二十年五月召開國民會議制定訓政時期約法以資過渡；一面復於二十二年一月由立法院組織憲法草案起草委員會起草憲法。中經數易其稿，并公諸報端，徵求國人意見。然後彙綜整理，反復商榷，至二十五年五月五日，始由國民政府明令宣布中華民國憲法草案。其後未及正式立憲而抗戰一起。在抗戰期間，復經國民參政會憲政期成會供獻修正意見，又由憲政實施協進會徵求國人盡量討論。原期博採衆議，使真能表現人民公意也。及至去年八月抗戰勝利日本投降以後，本黨謙沖爲懷，以爲今後應本和平統一之旨，提挈全國各黨各派以及社會賢達人士共同建國，乃於本年一月召開政治協商會議，亦將憲法問題交付討論，并決議憲草修改原則十二條。惟是五五憲草對於行政元首採總統制，而政協修改原則採責任內閣制，在本黨六屆二中全會，對此未能苟同。余反復思之，以爲內閣制也，總統制也，均爲民國初年立憲政爭之老調，迄今已三十餘年，而仍不能脫出此窠臼乎？所謂內閣制也，其源仿自英國，英有世襲之君主，無權無責，由議會而產生責任內閣，故能選入入神，如在選任總統之國家，一方欲求總統之賢能一方又剝奪總統之權責，無乃矛盾否乎？又所謂總統制也，其源仿自美國，美爲聯邦國家，各邦固有權力甚大，聯邦事權僅限於憲法列舉事項，總統當能勝任愉快，若在單一制之大國，萬機待理，總統得無叢脞否乎？國父早謂：「歐美的民權政治，根本還沒有辦法，所以我們提倡民權，何不能完全倣效歐美。」且自謂其五權憲法爲世界上最進步者，得無於歐美成規之外另有至善之途逕否乎？凡此均爲制憲前夕所當先決之問題也。劉君士篤，沉潛法學之中有年矣，尤於國父之三民主義五權憲法體認最爲深切。一歲出版「新中國憲法論」，一閱

明五權憲法之奧義，能言人所未言。君爲監察院監察委員，公餘之暇，嘗與研論憲章，覺其論見有過人者，且於上舉諸問題，均有寶貴意見發揮，可供採納。茲當國民大會明令召開，憲法即將制立之際，因促使再版，俾於制憲大業有所獻替云耳。爰爲之序。

中華民國三十五年十月十七日

于右任

夏序

五五憲法，是遵照 國父的三民主義，審察中華民族所處的環境，根據訓政時期中政治經濟的經驗，博採民衆的意見而成的結晶。惟此草案，歷時既久，在未制成正式憲法以前，憲政實施協進會仍徵求國人盡量討論，期其更爲完善，以適合抗戰以後之環境，足以形成今後建國之規模。縱觀各國憲法，多蘊藏着一種政治理想，我們可以說政治理想是憲法之生命，是制度之源泉。我國五五憲法之產生，乃國民革命之成果，亦即 國父政治理想之結晶。我們中國五十年來的革命建國運動，始終是在三民主義的孕育長成之中，亦惟有「三民主義」才是現代中國建國的思想主流。換一句話說，本黨五十年來的革命奮鬥史，完全在實現「民有」「民治」「民享」的新中國。所以中國的憲政，自有其特殊意義之所在，就是以實現三民主義的五權憲法爲依歸。 國父言三民主義輒與五權憲法並舉，蓋三民主義、乃五權憲法之目的，五權憲法乃三民主義之實行。言之，三民主義乃救國的主義，五權憲法是建國的制度，二者關係，至爲密切。所以我們不實行憲法則已，否則一定要採用至善至美的五權憲法。至於 國父對於憲法中的重要原則，不外主張：一、國民主權論，二、革命民權論，三、五權鼎立，四、權能分開，五、以地方自治作基礎，六、平均權主義，凡此種種，均爲我們憲法的特點。時論對此，研討頗詳，惟尙鮮有系統而精密之論著，同學劉君士篤集憲政理論之大成，撰著「新中國憲法論」，博採衆議，取精用宏，將來提供國民大會之參考，貢獻實多。余喜其用心之深，識見之遠，爰樂爲之序。

中華民國三十四年六月夏勤序

新中國憲法論

謝序

劉君士篤。國立中央大學法學士，亦高等考試中錚錚者也。初膺法官初試及再試及格，成績優異，服務法曹，到處有聲。民國廿三年余貳政官，即矜知其能。二十六年春，奉命主四川省縣長考試，取錄極嚴，而劉君則以第三名及第。其後從事縣級行政，來渝執行律師業務，與余過從甚密，故諳知其為人。劉君平日治學極勤，於法學上艱深問題，每能得其竅要，直如庖丁解牛，游刃有餘。而對於其他各種社會科學，均饒有興趣，尤能採取中西學理，合冶一爐。以是對於三民主義及五權憲法，能有較深一層之認識。其治學之另一特點，即在能以學理與社會事象相印證，從事司法及行政工作十餘年，幾無日而非治學之時間，無地而非治學之處所。嘗謂：「社會科學當以大社會為研究院。」蓋深得社會法學派治學之途徑云。劉君本於社會進化之觀點，究明各種制度之演變，對於法理上頗多發明，而所發明諸理論，每為解決實際問題之鎖鑰。恰如牛頓發明萬有引力，則物理學上諸問題均迎刃而解。凡物受地心吸力之影響，則生動能，雖靜止其處，亦有勢能。惟社會科學亦然。在人類社會中，有個人之事，有眾人之事，緣是有自利之心，亦有共利之心。欲達共利之目的，而社會組織尙焉，而正義人道尙焉。組織社會之習慣，本於遺傳而成爲天性者，謂之「性善」，謂之「社會性」。孟子曰：「水無有不下，性無有不善」，蓋言人性之趨於社會組織，猶水之趨於地心吸力也。水趨於下，爲物理學上之勢能，人趨於正義人道，爲社會學上之勢能。社會原有此種勢能，故憲政可以實現，所謂憲政者，即正義人道之表徵也。關於個人自利一方面，亦當遂其適當發展，然不可使之過，過則人欲橫流，將如洪水之潰決堤防，如近世資本帝國主義，納粹主義，均自利之過度發展也。自利與共利應各有適當發展，故個人之事與眾人之事未可偏廢。凡聰明才力小者，當服個人之務，聰明才力大者，當服眾人之務。惟後者謂之賢能。禮運大同有曰：「大道之行也，天下爲公，選賢與能。」蓋即謂憲政時期，眾人之事，當選賢能辦理之也。必全民將眾人之事委諸賢能辦理，賢能者本於服務觀念以受任辦理其事，庶幾委任者與受任者立於平等之地位，而全民政治方可實現。委任者與受任者之分，即權與能之分，亦即政權與治權之分，此則五權憲法之竅要也。劉君得此竅要，故其寫作

「新中國憲法論」，數十萬言如 氣呵成。更經傅君况鱗爲之校閱，而其議論愈益精富。書成，求序於余，余因撮述劉君治學之要，俾讀者知其造詣之深邃云耳。民國三十四年六月，榮昌謝健。

自序

此次世界大戰，民主與獨裁之戰爭也。現在軸心國家崩潰，日本投降，世界已無獨裁專制之殘餘。我國丁茲時會，與於五強之林，其數十年革命企達之目的，正爲憲政與民主，茲當抗戰勝利之際，尤爲實現民主開建國之千載良機。顧所謂民主者，言人人殊，有英美資本主義之民主，有蘇聯無階級之民主，而吾黨則主張全民政治。所謂憲政者，有美國之總統制，有英法之責任內閣制，有蘇聯之民主集中制，而吾黨則歸本於國父之五權憲法。但此五權憲法，古今中外各國，從未嘗有。國父對於五權憲法之主張，多散見於民權主義中，鮮能得其詳蘊。其專講五權憲法者，僅有兩次：第一次係在東京同盟會慶祝民報周年紀念之時，其稿已軼，不可復睹。第二次係在民國十年對廣東教育會之講演，乃從側面發揮，而正面內容，則未甚詳盡。以是海內人士對於五權憲法之義蘊，均欠深切了解，甚有懷疑五權憲法不能實行者！余在大學研讀憲法課程時，輒感各國均無五權憲法，則國父所謂「採取外國的行政權、立法權、司法權，加入中國的考試權，和監察權」者，是否勉強湊合？果能運用否乎？又歐西學者，僅謂主權爲不可分，并無權能分開之說。國父主張權能分開，究竟能分與否乎？凡此問題，橫亘於胸者久之。四疑於中，莫之或釋。恰如國父所舉某生初贊成五權憲法，及在耶路大學獲博士學位，更於英法德等國考查憲政後，反疑五權憲法不能實行者，同一心情。及在大學畢業，先後從事司法工作者七年，從事縣政工作者三年，執行律師業務者四年，從事監察工作者又一年。每於暇時，輒整理其餘緒，研治所學，更於經史諸子之學，致力研討，時與日常接觸之現象相印證如是者久之，似覺有得於中也。二十七年夏作宰北川，奉行之法令頗多，疊與社會情況扞隔而難行者，始則喟然而嘆，繼於義理上探求所以救濟之道，必尋其源，如是者又久之。廿八年歲首封筭之，與縣府同人探禹穴遊三面山，登峯眺望，俯仰天地之間，頓覺天下之理豁然於心，於是乃知太史公周覽名山大川爲有妙用也。歸而似覺衆理貫通，適辦幹部訓練班，乃爲之精神講話，題爲「濟世建國論」，講稿數萬言，將適於中國歷史社會之政理有所發揮，并以爲此政理或將有益於世界之和平也。嗣思濟世之理僅可於憲法中求其實現，因重理憲法課業，并將五五憲草推敲討論，覺興味益

然，十年前在校疑不決之問題，此時似已獲得解答，因不揣鄙陋，寫爲「五權憲法制憲獨議」一冊，惟是內容尙欠充實，未敢憚然付梓。乃復稽考各國憲法及其憲政史實，兼及時人著述，彌覺五權憲法之原理，有可卓立不拔者矣。良以我國之聖經賢傳，無不尊尙賢能，而歷代政治之隆，又皆歸本於進賢遠惡，是知賢能者，國家之柱石，爲民服務之公僕也。國父分人類爲先知先覺，後知後覺，不知不覺，因天賦之聰明才力不同，造就之結果亦異，應使平脚不平頭，蓋亦期能賢之人爲十百千萬人務服而已。所謂全民政治，必全民將衆人之事委諸賢能辦理，賢能者本於服務之觀念以受任辦理其事，庶幾委任者與受任者立於平等之地位，而全民政法方可實現。委任者與受任者之分，卽爲權與能之分，亦卽政權與治權之分也。一般人有權，而惟賢能者有能。國民將衆人之事決議其原則而委諸賢能，斯謂之創制；選任賢能而辦理之，斯謂之選舉。至於辦理期間，由受任者負其全責。第一步在求賢與治賢，於是考試與監察尙焉；第二步在用賢以理民，於是行政與司法尙焉；凡治賢理民之一切經常規條，集衆議而決焉，斯卽立法是也。至於國家非常事務以及最高治權之統理，則屬於總統之職權矣。政務辦理之後，委任者應予考成，考其法之不善而否決之，是謂複決；考其人之不良而罷斥之，是謂罷免。以此言之，選舉與創制二權，不啻握其事之首，罷免與複決二權，不啻握其事之尾，而五種治權，則握其事之全身，政權與治權相互爲用，卽可以竟委任責成之功，此五權憲法之妙用也。所謂政權與治權，同爲公權之兩支，而分別發揮其作用。至於主權，在靜的方面爲國民對於國家主有之權；在動的方面乃由國民控制政府之權。若人民直接行使四權，則爲主權之表現，若選任代表以行使四權，則主權乃表現於選舉或罷免代表之時，是主權者乃爲公權中之太上權，主權雖不可分，而公權則未嘗不可分也。至此而十餘年讀互于心之疑團始盡冰釋。憲政實施協進會，提倡全國各界自由研究憲章，因將平日之所索縷，寫爲「新中國憲法論」一書，分爲緒論與本論二篇，上篇專從經史與社會情形以及各國憲政加以檢討，而將五權憲法之原理確然樹立；下篇則詳論憲法之內容，評議五五憲章之得失，并發揮關於建國制度之意見，故又名「建國制度論」。是書初版在渝銷售已畢，茲值國民大會明令召開，憲法卽將制定之際，特將此書再版，以供愚者千慮之一得云耳。尙希海內賢達進而教之，幸甚！

中華民國三十五年十月十五日劉士篤序於監察院

例言

一、施行憲法，爲抗戰完結以後第一件事。中國之必須民主，憲政之必須推行，於勢於理，均已不成問題。我國憲法之必須爲五權憲法，亦爲必至之勢，固然之理。惟五權憲法之內容與涵義，則迄今尙無定論。憲政實施協進會徵求國人自由研究憲草。本人就其一得之愚，思爲整個的獻替，即不僅對五五憲草爲消極的批評，且冀能有積極的獻議。

一、五五憲草爲抗戰以前之產物，迄今已有十載之年紀，在起草當時，多集中注意於應付國難，迄抗戰以後，國情環境變遷已多，現經抗戰勝利，更當集中注意於建國事業。整個世界既已改觀，殊無株守戰前已失時代之草案之必要。故本人極力主張澈底修訂憲草。

一、吾人所致力之建國事業，爲建設三民主義的新國家，故憲法亦必須建立三民主義的制度。中央早已從事於戰後建設計劃之準備，但制度乃爲計劃的骨幹，若骨幹不立，則一切政治經濟軍事文化之建設，必將無所附麗，故本人對三民主義制度的討論，不厭求詳。

一、建國必先建制，凡建國中不可少的一切制度，均須在憲法中立其原則，以使建國開展後的一切法制問題，均可迎刃而解，不使再因制度而因循徘徊，坐失建國的時機。本人對於建國攸關的一切制度，檢討甚廣，故本書又可稱爲「建國制度論」。

一、欲建立三民主義的制度，必須有三民主義的法理學，本人曾根據國父遺教，創爲較新的法理學說，及其他有關社會科學的學說，未敢自足，希讀者盡量批評。

一、本人自信對於三民主義五權憲法之精神有較深一層的體認，著爲此書，自謂於其奧義有所發揮，但絕不於小節處穿鑿附會，致失真義。

一、中國古聖先賢之政理，與歷代經行之制度，其不可磨滅的精神，均爲五權憲法之淵源，本人亦不惜爲之刮垢磨光

，使與現代精神溝通，而融會於本書以。

一、世界先進民主國家，其憲政經驗足資攻錯，本人亦不拘一格，凡可以採取他國法例之處，輒盡量採取，總須明其時代變遷與未來趨勢，取其精華而去其糟粕。

一、究社會科學，應以大社會為研究院，我國社會組織與國民程度均與外國不同，不可強行外國的憲政，亦不必俟其國民進步後再行外國的憲政，而應就此時此地決定其國民所能運行之憲法。總須審乎世勢，度乎人情，情順理安然後以之立法，則法未有不可行者。

一、憲法不僅欲其可行，而且期其能行，能行與否，繫於勢能之無有，如將人事範圍入軌道，使賢者在位能者在職，并能推陳出新，則人才匯為建國之用，便自然成爲行法的勢能。本書對於此，特別注意。

一、本書對於理論及制度的體系，務求其條理明晰，凡以文字表示不足之處，則以圖表分析，前後共計圖表十九則，讀者若能細加尋繹，當可得其整個清晰的觀念。

一、現有法學術語有不足以解釋新中國憲法者，本人亦不惜創爲新術語，但必有嚴格的界說與確定的涵義，亦非敢率爾杜撰。

一、關於本書理論的構思期間前後約十一年，搜集材料前後約五年，執筆寫作共一年四個月歲事，非敢認爲一人之私論，亦集合時賢研究的結果而成。

一、本人對於五五憲草雖有批評，原未敢擬修正案，惟思孔子取魯史之文而作春秋，則曰：「我欲托之空言，不如見之事實之深切明著也」。余亦竊秉斯義，草擬「中華民國憲草法案修正芻案」，附諸篇末，以供國人採擇。其亦曰：「知我者其惟芻案乎！罪我者其惟芻案乎！」

一、本書之成得於友人之協助者甚多，如傅況麟先生對於本書校核精審，如施宏助先生趙康民先生蕭百川先生朱應瑞先生鄒明初先生對於本書全稿，均曾審閱一過，建議甚多。復承尹旭先生擔任繕錄，尹雪曼先生馮放民先生接洽印刷分任校對，謹於此表示謝意。

新中國憲法論

第一篇 緒論

第一章 建國的軌道與勢能

國父以畢生的精力從事革命，吾黨同志不惜犧牲以參加革命，黨中先烈，洒熱血，擲頭顱，前仆後繼以推倒滿清，完成北伐，抵抗暴日者，其目的無非為欲建立三民主義的新中國。經過數十年的努力，滿清業經推倒，北伐卒告成功，而抗戰勝利的曙光亦已在望。現在盱衡時事，實在離真正三民主義的實現仍尙懸遠，這非由於主義的宣傳未遍，亦非由於同志的推行不力，一言以蔽之，吾人尙未將三民主義的制度建立。是以三民主義的實現渺不可期！譬如築路然，主義的標榜，如像路綫的測勘一樣；制度的樹立，如像路軌的敷設一樣；建國的進行，如像車載的運行一樣。縱令路綫的測勘精審，設未嘗從事築路鋪軌，交通事業決不因以便利。我 國父的三民主義非不博大精深，切合國民的需要與世界的潮流，然以三民主義的制度未能建立，猶鐵道鋼軌尙未鋪設，遵行開車，不免覆敗碰撞是懼，這就是建國未遽成功的原因所在了。或謂自南京定都以後，國府公佈的法令規章不勝枚舉，民國二十年六月一日，又施行訓政時期約法，抗戰而後，更於二十七年公佈抗戰建國綱領，何謂無三民主義的制度？余曰：約法雖頒，然黨治初無制限，統治權仍在黨中，黨的決定縱與約法有所出入，人亦莫得而非之，決議與約法相違，故約法并未嘗為中國政制劃一新時期，此在王世杰先生的比較憲法中早已說過了。至於抗戰建國綱領，不過為政治方針的指



581.2
885

示，固與國家基本制度有別，而其餘法制，更未嘗整齊劃一，有如路面的臨時車軌，彼此脫節，欲轉建國的車輪，尚不可能。是以自民國二十二年以來，立法院即着手於憲法的草擬，至二十五年即有五五憲草的公佈，若非日寇內侵，憲法或經早已頒行，及至抗戰而後，仍未嘗忘於制憲，本黨第五屆中執會第十一次全會，決議於抗戰完結後一年內制頒憲法，蔣主席本年元旦文告更謂：「我現在準備建議中央，一俟我們軍事形勢穩定，反攻基礎確立，最後勝利更有把握的時候，就要即時召開國民大會，頒佈憲法」。良由憲法的頒行，即為鋪設建國的大道，不能不說是抗戰後的第一件事。

憲法既為建設新中國的大道，則建國事業的成敗，即繫於憲法的良否，尤繫於憲法的可行與不可行。我國自辛亥革命以來，已經成立的憲法，及擬議的憲草實在不少，然終未獲切實推行，奠立民主國家的基礎者，這雖然由於軍閥官僚的毀法者半，而亦由於憲法本身的不健全者半。在那些憲法當中，其最為國人所推崇并曾掀起過護法運動者，莫如臨時約法，然試推究臨時約法的產生，亦具有當時的政治作用。因民國元年二月七日參議院討論約法的時候，南北和議已有眉目，未來總統之必須昇子袁世凱，已為當時的參議院所諗知，為求仰制袁世凱計，故規定國務員負其責任，臨時大總統任命國務員，公使，特使，宣戰，媾和，締約，制定官職官規，均須參議院的同意，對總統職權限制頗嚴。國父在當時任臨時大總統，曾依五權憲法的原則，草擬過中華民國臨時組織法草案，致送參議院，卒由參議院議決將草案退回，而自行草成了臨時約法。

國父嘗說：「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」，可見國父對於臨時約法的大部份是不贊成的。不過當時參議院為欲抑制袁世凱將來的專斷起見，特採用了責任內閣制的原則而制定罷了。及到袁世凱就職總統以後，即不堪其拘束，卒至毀棄了約法，其後黎元洪任總統，也與段祺瑞發生過府院之爭，可見約法本身原是有不健全的地方。至於袁世凱利用約法會議所制定的「

中華民國約法」，將總統職權規定得龐大無比，可以爲所欲爲，其非良法，無待多論。至在軍閥割據下的省憲，與民國十二年的賄選憲法，更是不堪問了。再說那些草案，當無過於天壇憲草，但在起草當時，因袁世凱欲解散國會，情勢危殆，故急謀收束，不及議定省制，及至民國五年的憲法會議審議會中，竟因省制問題而發生了轟動一時的鬥毆，終至無有結果。至其餘的草案，更是不待論了。這些都顯見得民國以來的憲法，其自身也原有不可行的地方！

作者認爲清季的預備立憲，原無立憲的誠憲，縱有憲法亦不欲行；民國以來的立憲運動，一方在毀法的軍閥固不欲行，一方面在所立的憲法亦不盡可行。憲法既爲建國的大道，可行與不可行即在其道之通與未通。中庸有曰：「君子之道，本諸身，徵諸庶民，考諸三王而不繆，建諸天地而不悖，質諸鬼神而無疑，百世以俟聖人而不惑」。這就表明了大道必須各方面通達的意思。第一必須要通性命，尙書湯誥曰：「惟皇上帝，降衷於下民，若有恆性，克綏厥猷惟后」，可見政治的首要問題即在安定人之性於常道，若不通於性命，那是辦不到的。第二必須要通人情，若不明民間的風俗習慣，是不可立法的。第三必須要通古今，若不將古今制度的成敗得失作爲法鑑，則不足以知所取捨的，第四必須要通中外，若不明各國憲政的常軌及其利弊得失，必不能相爲攻錯與借鑑的，第五必須要通變化，一國法制必須要能歷常處變乃爲善法，若知常而不知變，一到非常時期，必然是窒礙難通的，第六必須要通未來，世界的大勢若像潮流所趨一般是不可違反的，若拂逆了大勢則必遭受潮流的摧折，若能順此趨勢真可「百世以俟聖人而不惑」了。

上述的六方面又可以說是情理法，（性命與人情都是屬於情，世事的變化與未來的趨勢必須順於理，古今中外的成敗得失可以取爲法）情理法三者必須要相通，情安則理順，理順則法立，如孔孟所主張的挈舉之道「所惡於上無以使下，所惡於下無以事上，所惡於前無以先後，所惡於後無以從前，所惡於左無以交於右，所惡於右無以交於左」「所求乎子以事父，所求乎臣以事君，所求乎弟以事兄，所求乎朋友先施

之」都是一種情平的辦法，亦即所以合理的辦法，情順理安然後以之立法，則法乃可必行了。如在無道之世，往往「情盛則害法，法盛則害理」，「法愈嚴而弊愈滋」就是由於情理法三者不通的緣故。

在中國今日以談立法問題，如不通中國國情者，不可以明中國之理，不明中國之理者，不可以立中國之法。在中國的社會方面，自古至今，可說有一個傳統，這傳統可以稱為「士民分職」，為民者若農者工若商，僅在利其身家，這是「謀食」的人；為士者旨在兼善天下，這是「謀道」的人，孔子曰：「君子憂於義，小人喻於利」又說「君子謀道不謀食」，這就可見在全部社會生活中，一種人經營政治生活（謀道）一種人經營經濟生活（謀食），士民分職則經濟與政治并舉，但這兩種人身份流通而無階級之分，這就是中國社會從古至今的傳統情形。

有了這一傳統，所以中國歷代的政治，可以說都是一種「士羣統治」，史記五帝本紀有曰「帝嚳高辛氏，普施利物，不於其身，其動也時，其服也士」，歸方評點史記合筆謂：「上古四民并用，至高辛氏則所服用者均為士人」，有以為高辛氏服用士人，就是「士羣統治」的濫觴，但據作者的研究，士羣統治的發生實在是孔子以後的事，這當在以後各章詳加分析，此處不必贅論。因為在中國社會方面與政治方面，有這種特殊的傳統，實與歐西各國有些顯著的不同，這就是中國的國情，倘若中國的憲法與這種國情違背，也是行不通的，倘若憲法通達了情理法，就直如坦蕩的大道，未有不可行者。

憲法的可行與否在於憲法的本身，憲法的能行與否仍在於憲法本身，作者認為憲法之是否能行：在其本身有無能行之勢，孫子曰：「勢若張弓」，又曰：「積水之激，至於漂石者勢也」，這以物理學言之，就是一種勢能，譬之高屋建瓴，則瓴水自然傾瀉而不汗儲，謂之高屋建瓴之勢，有若干之勢能即有若干之動能，動能實已包含於勢能之中，一國的憲法也是一樣，憲法的推行，要賴一種動能，而這種動能，必先蓄聚於勢能之中，那就在憲法的本身了，故當制憲的時候，必須審乎世勢，度乎人情，順乎世勢人情之所

趨，因其勢而制爲法，則勢蓄於法而法乃可必行，不然則雖有憲法，也等於廢紙一樣，真正有效的法律與普通文件不同的地方，就在這一點。

我們看見十八世紀以來，世界各國的立憲運動，直如奔騰澎湃一般，這是靠着什麼力量呢？在作者認爲當時有一種動能，就是產業革命；當時有一種勢能，就是各個資本主的企業心，因爲當時機器發明，生產力驟然增大，各個資本主的企業心異常旺盛，對於舊有的封建制度甚苦其拘束私人企業的發展，於是由於各人企業心的要求，遂爆發了蓬渤一時的「產業革命」與「民主革命」，舊有制度當之者無不崩潰，而另自建立了一種制度以適應這種需要，那就是民主立憲了。在有些見機的統治者們，也就迎合着這一潮流而成功了君主立憲。但無論君主立憲也好民主立憲也好，在當時均是審乎世勢，度乎人情，順乎世勢人情之所趨，因其勢而成功立憲，所以當時的憲法是滿蓄着勢能的。假若沒有這種勢能的話，那些憲法也就等於一紙空文了。

至於二十世紀的蘇聯憲法，其推行的動能則爲社會革命，其勢能則爲無產階級均富的要求，蘇聯的共產制度與蘇維埃制度，就是順應了這種勢能與動能的趨勢而產生的。

我國將來如要推行五權憲法，他的勢能在那裏動能在那裏呢？這是我們值得首先研究的一個問題。我們的革命，既非民主革命，也非社會革命，而爲一種「國民革命」，「其目的在求中國之自由平等」，故產業革命的動能，與社會革命的動能，在中國均不存在的。但是國民革命的發生，實在由於中國先知先覺的士人，感覺了帝國主義的侵略，懼有亡國滅種的危險，因而急起領導國民以從事自救圖強的運動，在這種圖強自救的過程中，首先必當推翻那懼外媚外的滿清政府，其次必須掃除那帝國主義卵翼下的軍閥，再次乃與帝國主義者直接衝突而發生抗日的戰爭，將來戰爭結束以後，尚須大大的從事建國，俾與世界強國達到政治的經濟的乃至國際地位的平等。這在國民覺悟以後對於救國建國的要求，就是推行憲法時勢能。但

是前面說過，中國自來有一個傳統，就是「士民分職」與「士羣統治」中國的危機也惟有士人首先感覺着，國民革命的過程，也全由士人領導進行着，雖則救國與建國是全體國民一致的要求，但惟有士人感覺最爲清楚。因爲士人是「謀道」的，是「喻於義」的，就竟是比較眼光遠大，離了士人這個國民革命也就要失掉光明，所以士人的領導與國民的覺悟，就是國民革命的動能，也就是推行憲法的動能！

在將來的建國當中，主要的是要實現民生主義的經濟制度，必使造產與均產同時達到，爲要達到這個目的，就決不能以各個資本家的企業心作爲動能了，因爲如此就要走上了資本主義的覆轍，只能造產而不能均產，那是國父所極端反對的。我們也不能利用無產者均富的要求以爲動能，因爲那只有破壞而不能建設，縱然均產也不能造產，那是極端危險的。作者以爲仍要利用士人「謀道」的精神，建立一種「天下爲公」的經濟制度，以現代優良的技術，發展出大規模的公營事業，那才可以適存於世界。士人已發生了救國的宏願，領導國民革命的進行，如果能審度這種趨勢以爲制憲，則憲法就有了勢能。利用士人服務的精神，以先知覺後知，以先覺覺後覺，由士人領導國民從爭救國與建國，就無異以國民全體的力量爲動能了。如此則憲政的推行，建國的成功，當可拭目而待！

第一章 建立社會憲法意識

憲法本有實質上與形式上的兩種意義，就形式上講，則憲法的效力高於普通法律，憲法之修訂亦異於普通法律。此種意義的憲法，惟自十八世紀民主革命以來始有之，至早亦須自西歷一二一五年英國頒布大憲章以來始有之，在此以前，可稱未有憲法了。然就憲法的實質意義言，憲法就是規定國家根本組織的法律。人類是政治的動物，經營政治生活就離不了國家，可以說自有國家以來就有了憲法。不過最初的憲法，不像現代立憲國家憲法所具備的形式，或甚至未以明文寫出，僅存在當時一般人的意識之中。國父謂：「政治就是管理衆人的事」，而國家組織之目的，即在如何運用統治權以管理衆人的事，其統治權的如何寄託如何運用管理，在當時一般社會意識中必有一種默契，此種默契即為社會的憲法意識，亦即其時的不成文憲法。固然有時候統治者運用暴力實施統治，不管社會意識默契與否，然當時之社會意識必始終認此統治為不合理，為不能安，終必揭竿而起推翻這種統治，另建其憲法意識中所要求的合理的統治，此在我國歷史中實在數見不鮮。我國自夏商以來至清末為止，一般社會意識認爲統治權之寄託在世襲的君主，認爲統治權之運用必以仁義為依歸，違反統治權寄託之社會意識而失敗者，羿篡王莽是也；違反統治權運用之社會意識而失敗者，桀紂及秦是也。及至滿清季世，西洋民主政治的思想傳入，而我國歷代傳統的憲法意識起了變革，從前認爲「普天之下莫非王土，率土之濱莫非王臣」者，現在認爲主權在民了、從前認君主統治為合理者，現在認君主統治為不合理了；從前的臣民均安於君主統治忠於君主者，現在不安於君主統治不忠於君主了。因為有這種憲法意識的變革，所以才產生了辛亥革命。

辛亥革命「雖然原於我國憲法意識的變革，但此種變革僅做同舊有憲法意識的破壞，而未做到新的憲法意識的建立。何以見得？因為在無知的民衆間還陣陣的起着「真命天子何日出現」的幻想，甚或湧現出

「一股神兵」替天行道」的亂動，這就證明民間新的憲法意識尚未建立。至於知識分子呢？可以說僅僅建立了「主權在民」這一點憲法意識，其餘國家統治權的如何寄託與運用行使，則大家對此尙屬茫然。如國父主張的五權憲法，在民國元年的臨時參議院中，即不爲各省參議員所接受，故國父嘗曰：「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」，國父又謂：「可見五權憲法這個東西，想拿來實行，實在是很難的！現在雖然沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的時候」。國父的五權憲法，既未能建立於一般知識分子的意識之中，於是國人的憲法意識更是動蕩不定。蔣主席在「中國之命運」中說到：「試回想辛亥革命以來流行一時的學說和政論，沒有一派不是因襲外國的成說的。民國二年國會制，內閣制，總統制之爭，只是英國，法國，美國中央政制之爭。民國九年單一國與聯邦國之爭，也只是法國與美國地方制度之爭，袁世凱的帝制，惟一的依據是美國人的一篇論文，曹錕的賄選憲法，又何嘗不以德國的「威瑪憲法」爲藍本？至於自由主義與共產主義之爭，則不外英美思想與蘇聯思想的對立」。此可見我國知識分子，對於憲法意識有如無根之蓬，跟着他人的尾巴搖擺不定。再就立法院訂憲法草案的歷程以觀，自民國二十二年一月二十日組織憲法草案起草委員會以來，有吳經熊氏之憲法初稿，有張知本氏之憲法草稿，至二十三年三月一日立法院乃發表中華民國憲法草案初稿，至同年七月九日復發表憲法草案初稿審查修正案，至同年十月十六日始三讀通過中華民國憲法草案，呈由國民政府轉送第四屆五中全會決議，應交中常會核議，復由中常會於二十四年十月十七日決定五項原則，交付立法院依照修正，立法院於同年十月二十五日通過修正草案，其後復由第五屆中央執行委員會決議設置憲法草案審議委員會，經議決審議意見二十三項由中常會交立法院覆議，立法院二十五年五月一日通過修正草案，經國民政府於同年五月五日正式宣布，是爲五五憲草，至民國二十八年國民參政會設立憲政期成會，該會於二十九年三月三十日復草就中華民國憲法草案（五五憲草）修正草案，對五五憲草頗多增損

。綜計前後初稿及草案，共有七次之多，張知本氏草稿，不同於吳經熊氏初稿，而立法院首次發表之憲法草案初稿，更與吳稿大異，而二次發表之審查修正案更不同於首次發表之草案初稿，如初稿在大體上採責任內閣制，而審查修正案則大體上採總統制，至二十四年十月二十五日通過之修正草案，及五五憲草更將總統之權力增大。再如草案初稿設國民委員會，初稿修正案設國民大會委員會，將歐美國家議會所享立法權由立法院及國民大會分掌，二十四年十月二十五日通過之修正草案及五五憲草，復將此項委員會取消，至憲政期成會之修正草案於國民大會閉會期間，復設國民大會議政會。前後各案之意見相差懸遠，可見立法人員，迄今尙無定識。由於立法人員之無定識，由於全國知識界之隨着他人尾巴搖擺，由於一般民衆之夢昧無知，以故關於國家統治權之如何寄託如何運用，迄今尙無普遍的默契，亦即社會憲法意識未能建立。社會憲法意識未建立，以故政治不能走上軌道，在抗戰期間，因政治無軌道而表現了種種的弱點，以致影響到軍事勝利的順利獲得，今後如欲推進憲政完成抗戰建大業，則吾以爲建立社會憲法意識，乃爲當務之急。

在民國初年，國內學者睹於軍閥之擾攘割據，政治之紛若亂絲，以爲應及早立憲，庶政治有軌道可循，甚謂惡法愈於無法，不拘何種憲法均可，總希國會早日議立者；（如梁任公等）有懸一最高之理想，以爲應採歐美最前進之憲法理論，而不顧我國國情者，（此類學者甚多）此均同陷於觀念論之錯誤，以爲就一二人之觀念制爲憲法，即可推行有效，而不知憲法之有效與否，在於社會意識之默契與否，並不在於一紙空文。自民元臨時約法以來，紙面之憲法亦已多矣，何以不克走入憲政軌道？此無他，蓋由社會憲法意識尙未建立的緣故。

社會憲法意識之重要成分，不在國家主權之誰屬，而在國家統治權之如何寄託與運用。（統治權即爲國父所說的治權，治權與主權的關係，當於以後詳論）。就我國歷代聖哲的政治理論觀察，原與主權在

民之說相近，如孟子曰：「民爲貴，社稷次之，君爲輕」書曰：「民爲邦本，本固邦寧」「天聰明自我民聰明，天明畏自我民明畏」是也。然而統治權並不在民，則因時代之不同而另有所寄託之處，至於統治權之運用，則必以仁義爲依歸，合乎民享之原則。在我國歷代之憲法意識中，對於民有民享方面，可謂早具相當基礎，至於統治方面，則前期寄於封建貴族，後期寄於君主與士人，至辛亥革命而後則此種憲法意識已被推翻，迄今尙未尋出妥善的寄託處，此則社會意識中所應建立之首要部分。

主權雖屬於人民全體，而統治權則只能屬於少數之人，縱在民治國家，亦非全體人民出而統治，仍由所委託之少數人實施統治，其在貴族政治與君主時代固無論了。瑞士政治學者哈勒說：人類有強弱是一種自然現象，國家的產生，係因人類有強弱，強者力能自給自助，既無須假藉於人，且能輔助他人滿足其需要；因此強者便成了自然的統治者，而依強者以滿足需要的弱者，便成了自然的被統治者。法國學者狄驥也說：雖然某一時代的所謂強弱，與另一時代的所謂強弱不必恆同，甲時代的強弱可以武力爲分，乙時代的強弱可以經濟力爲分，丙時代的強弱又可以另一種標準爲分，但是強弱的差別則永遠存在的，原夫人類之有羣性，爲一切社會的起源，其初爲家族，次爲部落爲圖騰，皆以其族中之尊長爲統治，或立爲宗法，以其族中之大宗子爲統治，及族衆繁孳，宗譜不能紀其親疏，則推源其所共出之始祖爲神以相統治，是爲神權時代，乃由僧侶巫祝藉宗教之信仰與儀式以爲統治了。及人口愈繁社會事象趨於複雜，神權不能解決人事之爭端，社會難於維繫，乃有聰明才智之人出而統治，爲之區處條理排難解紛，商書仲虺之誥曰「惟天生民有欲，無主乃亂，惟天降聰明時又」這就是國家的所由起源了。國家之特質，即在有一統治者羣，以其意志或法律維持社會秩序，并藉強力以爲違反秩序者之制裁。而此統治者羣初亦出於服務之觀念，被治者之受其支配，初亦如家庭間之幼者受庇於長者，因而產生安於受統治之默契，其統治關係遂以確立，此卽其時之憲法意識。在貴族統治時代，無論王、候、公卿、大夫均係世襲，人民均安於貴族的世襲統治

，不曾相互承認其有統治權的存在。此在中國古代歷史中，可以舉出顯著的事例，證明此種意識之濃厚。左傳中載伍子胥述夏少康復國的故事道：

「昔有過澆，殺斟灌以伐斟鄩，滅夏后相，后緡方姆逃出自竇，歸於有仍，生少康焉，爲仍牧正，慕澆能戒之。澆使椒求之，逃歸有虞，爲之庖正，以除其害，虞思於是妻之以二姚，而邑諸綸，有田一成，有衆一旅，能布其德而兆其謀，以收夏衆，撫其官職，使女艾諜澆，使季杼誅澆，遂滅過戈，復禹之績，祀夏配天，不失舊物。」

在帝王紀中也有這一段的記載。這種既滅的統治者，而可以死灰復燃，僅一逃亡的遺腹子（少康）而可恢復夏代的統治，即可想見當時的社會意識，實承認其有統治的權利（正統）而認羿篡（卽澆）爲非法的統治。再觀史記趙世家的一段故事載：

「趙將世蓋衰，屠岸賈者始有寵於靈公，而賈爲司寇，將作難，乃治靈公之賊以致趙盾，徧告諸將曰：盾雖不知，猶爲賊首，以臣弑君，子孫在朝，何以懲皇，請誅之。賈不請而擅與諸將攻趙氏於下宮殺趙朔趙同趙嬰齊皆滅其族，趙朔妻成公姊，有遺腹走公宮匿，趙朔客曰公孫杵臼，杵臼謂朔友人程嬰曰：胡不死？程嬰曰：朔之婦有遺腹，若幸而男，吾奉之若女也吾徐死耳。居無何而朔婦免身生男，屠岸賈聞之，索於宮中，夫人置兒絝中：已脫，程嬰謂公杵臼曰：今一索不得，後必且復索之奈何？趙孫杵臼曰：立孤與死孰難？程嬰曰：死易立孤難耳。公孫杵臼曰：趙氏先君遇子厚，子彊爲其難者，吾爲其易者，請先死。乃二人謀取他人嬰兒負之，衣以文祿，匿之山中。程嬰出謬謂諸將曰：嬰不肖，不能立趙孤，誰能予我千金，吾告趙氏孤處，諸將皆喜，許之，發師隨程嬰攻公孫杵臼：遂殺杵臼與孤兒。諸將以爲趙氏孤兒良已死皆喜，趙氏真孤乃反在，程嬰卒與居匿山中十五年。晉景公疾，卜之，大業之後不遂者爲祟，景公問韓厥，厥知趙孤在，乃曰：大業之後在晉絕祀者，其趙

氏乎……景公曰：趙尙有後子孫乎？趙厥具以實告，於是景公乃與韓厥謀立趙孤兒。」
程嬰與公孫杵臼之所爲，異常忠義而悲壯，不惜捐軀殞命，保立趙孤，蓋由相信趙孤之能立，亦確信趙氏之不應絕，亦因當時社會意識，承認其有世襲的統治權，且無喪失統治權的原因哩。舉此數例，可以概見古來忠臣義士甘爲其君死節犯難者，無非由於強烈的憲法意識使然，非有他故。

我國至春秋戰國時代，爲貴族統治逐漸崩潰的時期，原貴族統治時代，其王室公室以及卿大夫皆爲世襲世祿，且由嫡長繼承，身份固定，而衆庶子弟則失其位，是爲沒落的貴族，因其出自貴族之家，知識較高，以無爵位可襲，惟有委質於公室或卿大夫之家以爲臣。孟子所謂「孤臣孽子，其居心危，其慮患深，故達」，此種孤臣孽子，日漸增多，遂於公卿大夫之下農工商之上產生了士人階級，而常爲此一時代之能者。故周代的政權，初則政逮於諸侯，次則政逮於大夫，終則陪臣執國命，政權卒落於士人的手了。孔子身當其時，因集合此等士人於杏壇設教，衆至三千，授以經典六藝，遂產生了士人的集團，周遊列國而聞其政，遂開了戰國時代傳食遊說的先河。由於七十二賢的分別敷教，更使政治教育普遍到了民間，而平民之優秀者亦得受教以入仕途，因而貴族的統治地位更形動搖，此時的士人乃爲沒落貴族與優秀平民之融合體，競向列國爭取政治地位，而遊說之風大熾。在列國中以布衣而登將相者，比比皆是，其君主由士人的擁戴以實行中央集權，其餘卿大夫的貴族統治，幾於全部瓦解了。（惟楚國雖由吳起一度攪政，後因貴族力量的反動而吳起被支解，貴族勢力恢復是爲例外）自此以後是爲君主與士人共治之局，凡得賢能之士者必興，失賢能之士者必衰，以此國君卿相均爭養士，而四公子者流各養士至數千人，蓋爲掌握統治權所必要也。

至於秦國，本身既無人才，（秦無儒）向即招納外國士人以謀富國強兵，卒以統一中國。惟既統一以後，乃反一意孤行，不復養士重士，反而焚書坑儒，蘇子瞻比其「驅百萬虎狼於山林而飢渴之，不知其將噬人，世以始皇爲智，吾不信也」至於在位的士人，亦「畏罪持祿，英敢盡忠」可見秦始皇及二世復將君

士人共治之局，變爲君主一人獨治之局，是以其統治權傾倚而莫與撐持了。更兼秦代的統治權運用，復違反了傳統的法則，統治權的正確運用，必以仁義爲依歸，而秦則以刑以暴，故賈誼之過秦論曰：「一夫作難而七廟墜，身死人手，爲天下笑者何也？仁義不施，而攻守之勢異也，」書秦誓曰：「惟天惠民，惟辟（君）奉天。」詩商頌曰：「惟天降監，下民有嚴。」可見統治者不能違反民意的監督，而民意監督，卽爲社會憲法意識之表現，秦的失敗，謂因違憲而受制裁也可！

陳勝吳廣發難後，楚漢相繼興起，惟漢能抓住士人，集合食客的大集團，以創造新的統治權，卒獲成功。此時的統治者羣，自皇帝以下，均澈底的出身平民，（優秀的士人）無復一個貴族，此時若有現代的憲政思想，很可以造成現代的民主國家，惜在歷史進化的階級上尙談不到。終於落到君主世襲，士選賢能的共治局而了，雖尙有世襲王侯的短期浮現，然經景武之世的削弱破滅，終成了士人擁戴君主以實行中央集權的統一國家。漢高帝的求賢詔謂：「賢人已與我共平之矣，而不與我同安之，可乎！賢士大夫有肯從我遊者，吾能尊顯之，布告天下，使明知朕意。」其後歷代英主無不求賢如渴，可見當時的統治權實寄在君主與士人共同的肩上，士人亦有獨立的職權，非純粹君主的附屬品，故有風骨之臣可以面折廷爭，認爲「有官守者，不得其職則去，有言責者，不得其言則去，」（見韓愈諍臣論）「以言被黜，便是忠臣」。（見歐陽修濮議）

國父亦謂「如臺諫御史之類，雖君主有過，亦可冒死直諫風骨凜然。好像記得廣雅書局內有卜先生祠係祀諫臣者，張之洞題一額曰「抗風軒」言其風骨能抗君主的意思。」至於仕進之道，或由賓興，或由辟薦，或由選舉，或由考試，均由士人主持大半，所以國父說：「從前外國在專制政府的時候，無論是什麼權，都是由皇帝一個人壟斷，中國在專制政府的時候，關於考試權和監察權，皇帝還沒有壟斷，」就這顯示中國君主與士人共治之局了。

自是厥後，君主與士人共治的局面，一直維持到了清末，中間已無復封建貴族的存在。美國亞洲艦隊總司令顏露爾上將，對於中國文化了解頗深，曾謂：「中國封建制度早在二千多年前崩潰，中國政府奠基於舉世聞名之文官制度之上」（見三十二年十二月十七日大公報中央社訊）實可稱為知言，（惜乎中國人尙多不了解，直至最近猶謂中國為封建餘孽者）而由漢迄清，中間一治一亂的改朝換代，要無非君主與士人之間的離合，凡得士者國興而治，凡失士者國亂而亡，可謂不易的道理，故諸葛孔明曰：「親賢臣遠小人此先漢所以興隆也，親小人遠賢臣此後漢所以傾頽也」。至歷代之所以失士概括言之，可謂由於小人壅蔽賢路，分析言之；則有原於女禍者，有原於宦官者，有原於外戚者，有原於宗室者，此數者如或攬權，則莫不私心自用，恣情縱慾，於是小人道長，君子道消，賢路遂以壅塞，君子隱退，而君主統治權之運用遂亦失其常軌了。於是治道荒廢，亂政萌行，人事失修，天災流行，民不聊生，蠢然思動而革命起矣，這就是歷代的所由覆亡。泊乎革命之亂動既起，海內鼎沸，前日隱居崖穴之士復出，擇英明之領袖而擁護之，以收拾中原，重建新的統治權，這就是歷代的所由興起。我國往復循環的一治一亂，均係此種統治權瓦解與重建的過程（但因外力滲入而起的變亂又當別論）一直到清末為止。自辛亥革命而後，此種君主與士人共治的局面遂以破壞，至於今日的統治權應如何合理的建立與運用，此則今日憲法上之主要問題了。

再就歐西各國的統治者羣而論，在歐洲中世紀以前，是由貴族僧侶階級統治，其統治下的農奴，與土地為緣同為其主子的財產，後來農民走入城市者漸漸加多，遂成了自由市民，經營工商業發了財，其生活優裕而知識增高，有了組織遂成新興的勢力了。因為不甘受壓迫，於是起來與舊勢力抗爭，在英國則貴族僧侶階級逐漸讓步，漸次與以參政權，成立了三級會議，由貴族僧侶與新興資產階級各出相等的人數而成立各個等級會議，其次又要求出席人數等於貴族僧侶階級之合，而分成了貴族院與衆議院，其後新興資產階級勢力澎漲，衆議院的權力愈益擴大，遂成功資產階級的統治了。在法美等國因為資產階級的興起，發

生自我的覺悟，不甘舊勢力的壓迫而起革命，走入了民主政治的途徑，爭得了個人身體財產的各種自由。從民主政治的精神言，似乎不應再有階級了，可是因爲法律上允許自由競爭，因競爭而有兼併，更加各種動力與機械之發明，又給予兼併者一個有力的幫助，於是資本漸趨集中，原來的小工業者，因失敗而變成了工人，不知不覺中遂走入經濟的壟斷而造成了階級。原以尊重個人權利而訂立之種種法律，至此反爲保障資產階級的財產權了。經濟上既有了壟斷，從而可以操縱選舉，通過議會以操縱政治，從國會裏定出與自己有利的許多法律，藉司法機關及軍警以執行之，因而間接的成功了階級統治。雖然資產階級極力辯護現代國家爲民主共和或君主立憲，是由人民自選的代表出而統御，人在法律之下一律平等并享有同等的政治權利，而實際由資產階級借着「德謨克拉西」的假面具以實行階級統治，則爲不可掩的事實。

及至工人階級已經覺悟，產生了階級鬥爭，資產階級懼其私有財產與政權爲工人階級所攫去，於是更拋棄了「德謨克拉西」的假面具，暴露本來的猙獰面目以摧殘無產階級。爲要摧毀與自己反對的團體，遂組織了法西斯蒂的武裝捧喝團體，搗毀社會主義者的工人組織，殺死了工人的左派領袖。這是因爲資產階級臨到危機的時候，乃將虛偽的民主政治拋棄，由法西斯蒂主義出頭，實現赤裸裸的資產階級專政。

蘇俄於一九一七年十月革命以後，整個的翻了身，工農變成了統治階級，爲要建設共產主義的社會，必須剝奪資本家對於生產手段的私有權，爲要壓服資產階級的反抗，必須建立無產階級專政，依照蘇俄的說法，無產階級專政，與資產階級專政有別，資產階級，在保持階級的剝削，而無產階級專政，在組織社會主義的經濟，以消滅社會中的劃分階級云。

試將中國統治者羣，與西洋之統治者羣相比較，覺有顯著不同之處。中國方面，在春秋以前爲貴族階級統治，自戰國以後，封建貴族的統治即已崩潰，由於士人與君主共治，故士人的進取異常活躍，「朝爲田舍郎暮登天子堂。」并無何種階級的制限，只是「賢者就位，能者上前」，實在「將相本無種，白屋出

公卿。」此種統治者羣無非從平民之優秀者，昇華而為統治者，美國顏露爾上將謂：「中國無世襲之貴族，凡有足夠能力者，即能躍居高位。中國在數百年前，即已奠定以學術為本位之文官制度。此即道破中國統治者羣的特質了。至如西洋的統治者羣，在中世紀以前，為貴族僧侶階級統治，產業革命而後，為資產階級統治或法西斯蒂統治，俄國革命而後為勞工階級統治，其階級為固定的，不似中國的士人可以流通身份，故在被統治階級，雖有足夠能力的優秀分子，舍非從事革命推翻統治階級而外，要無法昇華以變為統治者。實在說中國的統治者，可以稱為統治者羣，西洋的統治者可以稱為統治階級，一為流通的，一為固定的，此其不同之點。

俄國由資本主義社會革命後，變為無產階級統治，不能不說是歷史的進化，但實際無產階級統治的目的，又係在消滅社會中的劃分階級，則將來階級消滅以後，究竟如何施行統治呢？此在蘇聯政論家雖未作肯定的解答，但在蘇聯的憲法中，也可略尋得一點跡象，如蘇聯新憲法第一二六條後段載「至於勞動階級及其他勞動層中，最活動最覺悟的公民，則加入蘇聯共產黨，它是勞動者力謀鞏固和發展社會主義制度的先鋒，是勞動者各種社會和國家組織的領導的核心。」是其將勞動民衆中的活動份子與最覺悟分子組織起來，作為領導國家組織的核心亦略具有昇華的作用。因其為優秀者，即以之為統治者，此與我國古來取士之賢能者以為統治，其意義正復相同，但尚不如我國士人昇騰之自然。而即此可見西洋政治上最近的演化，尚僅及我國二千年前的階級。故 國父嘗謂：「中國幾千年以來都是獨立國家，從前政治發達，向沒有假借過外國材料的。中國在世界之中，文化上是先進的國家，外國的材料，向來無可完全做效」。有由然矣！

上而已將古今中外各國憲法意識的重要部分——統治權的寄託，檢討了一個大概，現在回復轉來，討論我國究應建立如何的一個社會憲法意識的問題。我可以大膽的告訴大家一句，我們需要建立一個「賢能

統治」的社會憲法意識。茲分別說明其理由如次：

(一) 要須從有的來 我國自從貴族統治崩潰以後，即由君主選取士大夫之賢能者共治天下，至於政治初建之時，士大夫亦選擇君主之英明而賢德者戴之以取天下，故馬援嘗對漢光武帝曰：「方今之世，非但君擇臣臣亦擇君」，這就見中國早已實現賢能統治了。不過因為君主仍然世襲，不能期其代代必賢，自辛亥革命推翻君主而後，則已無復遺憾，將來推選總統，考試官吏，自可澈上澈下得着賢能統治了。這是我國社會原來有的，自然容易建立此種憲法意識起來。在西洋最進步的憲政，無過於俄國式的自平民中昇華其最活躍與最覺悟者，組織起來，作為領導國家組織的核心。這是我們所要學的，而所要的恰是我們所有的，要的從有的建立起來，那才是有根之樹有源之水哩！

(二) 賢能統治是以全民政治為基礎 所謂賢者非自賢也，衆人賢之也，中國則賢人非為己的而是為人的。如「禹思天下有溺者，猶已溺之也；稷思天下有飢者猶已飢之也；伊尹思天下之人有不被其澤者，猶已推而納諸溝中」韓愈謂：「自古聖人賢士皆非有求於聞用也，閔其時之不平，人之不义，得其道不敢獨善其身，而必以兼濟天下也。」故賢能之士以濟世康民為志，是站在民衆一個立場的，而賢能又是由平民昇華而來，故治者與被治者交融一體。易泰卦坤上乾下，就是上下交融的象徵，象曰：「是天地交而萬物通也，上下交而共志同也」故賢能統治與全民政治是不可分離的。

(三) 賢能統治必然權能分開 由上節可見賢能執政是以服務為目的的，即是貢獻自己的才能以為衆人服務，而非自己貪戀權位，如實現賢能統治，當可以達到 國父所說：「造就萬能政府，為人民謀幸福」的理想，賢能者處處「體察民情」「曲求民隱」「徵詢民意」以為政，自然發揮其能而不侵及人民之權。人民以統治者為賢而信任其能，自可善用其權而不牽制統治者之能，人民有權，是國家的主人翁，將衆人之事委任於賢能者辦理而責其成，則權與能便自然分開了。

(四) 賢能統治必須考試與選舉并行。原考試所以取能的，選舉所以擇賢的，如中國歷代之考試制度，試官之所認為能者，未必為百姓之所賢。西洋所行之選舉制度，車夫競選成功，博士競選失敗，是民衆之所賢者，未必真實有能。惟國父主張公務員及公職候選人均應經過考試，則將來當選之人庶可以賢能兼備了。

統治權寄託於賢能的憲法，始為我國所需要的憲法，亦為世界最進步的憲法，此種憲法在我國社會意識中又極容易建立起來。然而海內學者甚少意識及此，在民國初年有主張君主立憲者，有主張商人政府者，有欲步歐美資產階級的民主政治者，有欲效蘇俄的蘇維埃制度者，適見其舍己求人，愈去愈遠，甚可哀也！惟我國父識見超羣，其五權憲法的主張，恰合此種精神，其以黨建國，必需以賢治國，然後三民主義的新國家，庶可以真正實現。

第三章 各國立憲政體述要

前章說憲法是規定國家根本組織的法律，自有國家以來就有了憲法。但何以一般學者，均謂自十三世紀英國「大憲章」運動以來，或甚至謂十八世紀歐美各國民主革命以來，始有憲政呢？這就須要明瞭，「憲法」之與「立憲」實在有區別的。原來社會與國家隨着人類的進化而日日在進步，前章說過，最初國家的產生，係因人類之有強弱，弱者必需依賴強者，恰如家庭間幼者必需藉庇於長者一樣。此時的強者為治者，弱者為被治者，弱者因為感覺自身的渺小，方才求庇於他人，恰如嬰兒一樣，并無自我的覺悟。那時的強者，因為抗禦外來的侵略和鎮壓內部的不安，幾乎是全部武裝的，而弱者對於強者的如何庇蔭方法，常然是不要過問；治者對於被治者亦有生殺予奪的自由，而在被治的人民則無自由權利之可言。中國有句俗話說：「君要臣死，臣不敢不死」就是那時候的政治倫理。歐洲在中世紀以前也是一樣，及到後來因為經濟進步文化增高，人民自治的力量加強，托庇於統治階級的需要逐漸減少，反而覺得統治者所給予的桎梏有些不能忍受，因而發生了個人的覺悟，起而爭取自由，以為「不自由無寧死」於是就爆發了民主革命的運動。由於民主革命的結果，或因受了民主思潮的影響而產生的憲法，就與從前的憲法大不相同。無論其憲法為統治者與被統治者間要結的契約，或逕由人民確立的一種民治機構，但是那憲法首先必須確立國家與其人民相互間的權利義務，次須確立政府的組織及其職權的行使。然後大家由於理智的信守奉行，以進行政治生活，這就是「立憲的政體」此種憲法的成立謂之「立憲」。大多數國家都制定了成文的憲法，但如果人民的自治力量增強，立憲的內容大家都能了解的話，則依照慣例也能順利的推行憲政，便可或功不成文的憲法，如像英國一樣。

茲試略述世界主要國家立憲的經過，并究明各種立憲政體的特質，以供我國制憲的參考。

(一)英國的立憲 英國爲實行立憲最早的國家，一般人士多稱其爲憲政的搖籃。其最初的立憲運動，尙非起於平民的自我覺悟，而是起於貴族僧侶向君主爭取政治權利。在英國的憲政史上，可以分爲三個時期，第一時期爲貴族僧侶向君主爭取政權的時期，第二時期爲新興資產者向貴族爭取政權的時期，第三時期爲勞工階級向資產階級爭取政權的時期。原來英國在「盎格魯撒克遜」時代，人民已有自治的權利，自諾爾曼入主英國以後，遂在英國實行了專制，至約翰王時而專制達於極點。西歷一二一四年，約翰和法王腓力打仗失敗，一面要在國內維持他的權威，一面又要籌備軍費，便更作虐起來，而各貴族僧侶等乃準備反對，約翰處此亦陰謀用武力對付。然其陰謀洩露，各貴族僧侶等遂於一二一五年五月十七日實行武力革命，佔領倫敦包圍國王，向約翰提出了「大憲章」迫他承認，至六月十五日爲約翰簽字，此「大憲章」遂成了英國國王與貴族僧侶間共同遵守的政治規約。內中包括了教堂的自由，封建諸侯的權利，國王徵稅必須諮詢大議會的同意，和人民的逮捕禁錮必須依法辦理等，其中第六十一條更規定由二十五位王公組成一個監視國王的委員會如果發覺國王有不遵守憲章的時候，他們得與全國人民以其權力壓迫王遵守。至一二五八年英法亨利第三和諸侯王公衝突，違背了大憲章，各諸侯王公遂根據大憲章的規定把國王亨有的權交給一個行政委員會，而使這個行政委員會向「大議會」負責，但其後事態平息，此種現象又復中止。「大議會」乃逐漸形成爲國會，初僅由貴族僧侶組成，至一二五四年召集之國會始由各郡加派武士二人參加，至一二六四年召集之國會，每城市選派市民二人出席，至一二九五年之「模範國會」乃形成三級會議，教士爲第一階級，貴族爲第二階級，平民是第三階級。至十四世紀以後，低級僧侶退出「第一階級」的會議，而高級僧侶便和第二階級的貴族會議合併，遂成了現代的貴族院，而平民的第三階級會議，遂成了現代的下議院。在一三九九年英王利查第二昏暴，不守憲章，時常強迫國會給他無限的權利，并要求國會議員的行爲言論要對他負責。國會乃於利查出征愛爾蘭時，乘機將之廢棄，而迎立亨利第四爲王。

至西歷一六二八年，英國理查一世因財政無辦法而召集國會，國會遂向機對之提出「權利請願書」規定凡未經國會允許國王不得任意徵稅，軍隊不得駐紮民房，非戰時不得施行戒嚴，不得無故捕禁人民，理查一世承認後又復翻異，迭次解散國會，遂引發了一六四二年的大革命，克林威爾領導革命軍向國王開戰，至一六四六年國王戰敗投降，復被判決不忠於國家和人民的罪而被殺掉。至一六五八年克林威爾死後，英人迎立查理士第二為王，查理士第二宣誓服從「大憲章」并承認「權利請願書」與國會互相調協得以相安。至一六八五年詹姆士第二即位，又實行專制，復被國人廢除迎立威廉第三為王。威廉第三於一六八九年承認了人民提出的「權利法案」，內中規定嗣後非信國教的不得為英國國王，國王不得允許任何臣民不服從法律，非經國會同意不得變更或廢止法律，更不得濫徵賦稅或畜養軍隊，國會議員有言論或行動自由的權利國王不得涉。由於「大憲章」「權利請願書」與「權利法案」的先後經國王承認和履行，於是英國的憲法精神就從此確立了。

至十八世紀英國發生工業革命以後，新興的資產者經濟力量增厚，遂開始向國王和封建貴族爭取政權，他們選舉代表加入國會，以監督政府，進一步他們又感覺執政的內閣尚由國王任命向國王負責，他們的監督和干涉，事事針對國王，既不方便又難生效，於是乃要求內閣應向國會負責。更因當時的選舉制度很不合理，限制了新興資產階級，不能產生相當的代表人數，於是在一八三〇年提出了選舉改革議案，內閣總理威靈吞因反對這種改革，不得下議院的擁護而辭職，國王命議會領袖格列組閣，將改革選舉案先後提出三次，而終被貴族院所否決，格列內閣不得已而辭職，然辭職後下議院仍多數通過信任格列，當時與論與下議院均贊成改革選舉制度，人心激昂，國王乃命格列再行組閣，而加派惠格黨人為貴族院議員，終於將改革議案通過了。此改革議案將議席重新分配，各新興城市從前沒有選舉代表權的，均一律能選舉代表，并將選舉權擴大，不論鄉村城市，凡是佔有土地或房屋價值每年十鎊的都有選舉權。從此新興城市的工

商業者，獲得了國會議席的最多數，於是國會中代表貴族階級的貴族院權力削減，代表工商資產階級的下議院權力增大，內閣總理也是由下議院多數派的領袖擔任，而直接對下議院負責，並由下議院決定內閣的去留了。

在十九世紀資本主義過度發達的結果，產生了資產階級與勞工階級的對立，工人受經濟上的壓迫，希望從政治改革中謀求改善，於是發起「憲章運動」以爭取普通選舉。先後於一八六七年通過第二次「改革議案」於一八八四年通過第三次「改革議案」於一九一八年通過第四次「改革議案」，終於實現了普通選舉，凡男子年滿二十一歲，并在選舉區內居住六個月以上的，都有選舉權，女子年滿三十歲的，都有地方選舉權。經此改革，於是工人可以參加選舉，而勞工黨乃在英國掘起，并經數度組閣了。

綜觀英國的憲政史，可見其立憲的淵源最爲深長，其統治者與被統治者間的遠變，已歷三個時期，雖然統治的勢力新陳代謝前後異勢，但政治上仍本着立憲的原則隨時推移。并且在英國的所謂立憲，從沒有一部完整的憲法法典，而僅僅是寄在政治的習慣，法庭的判例，以及若干普通的法律或宣言上，這就是所謂「不成文憲法」。這些「不成文憲法」居然能在其政府與國民中間，成爲有效的準則，莫或背離，那就全是建築在「守信」的基礎之上。這種守信的精神，也許由於英國人「保守」的民族性而來，也是由於他們在憲政運動上數百年的磨練而致。試觀英國初期等取憲政，儼然如像商業上手腕的運用，始則利用機會，迫使國王簽訂條約，簽約以後即須照約履行，其違約不肯履行者，則廢之殺之，（前後廢逐二王殺掉一王）必使遵守條約而後已。如此歷時既久，遂成功了「守信」「守法」的習慣。此種憲政的運用，吾無以名之，名之曰「市儈式的憲政」可也。人民運用市儈的手腕與統治者訂結條約，以爭得政權的均衡，及既爭得政權以後，則以議會保證其政權的行使，於是「巴力門」乃遂掌握了政治的實權，是故稱爲議會政治，以其使內閣對議會負責，故又稱爲責任內閣制。是後凡欲爭取政權者，均得競爭選舉以向國會爭取議

席，再運用國會以操縱內閣，故儘管各時代中社會上統治階級與被統治階級有新陳相代前後異勢，而由於議會政治的運用，則自然隨時推移無所阻滯了。

(二) 法國的立憲 法國憲政史的發展，與英國不同，因法國在一七八九年大革命以前，原對貴族僧侶階級免稅，而其租稅負擔之加於人民者則異常沉重。所以政府與貴族僧侶站在一條線上，而與人民處於對立。當一七八九年五月法王路易十六召開三級會議的時候，第三階級的平民，對於國王貴族僧侶均持反對態度，而主張平民代表獨立組織一個會議，以代表真正的民意。法王雖勉強承認「國民會議」，但一方將貴族僧侶加進這個會議，一方調兵到凡爾賽來，想壓迫平民代表屈服，激盪之下，遂產生了法國大革命。這因為在封建時代的法國，國王原與貴族僧侶階級的利害一致，故未嘗互相要約以實行立憲，及到產業革命以後，新興工商業階級興起，發生了自我的覺悟，而統治階級的國王貴族僧侶，又不能與被統治階級成立一種諒解的要約，以實行英國式的立憲，故只能由覺悟的階級將原來的統治階級推翻，而成立一種民治機構了。法國大革命爆發以後，中經九十年的紛亂，政制累變，或王政或帝政或共和，擾攘不休，其憲法更迭十二次，僅最後一次始克有效實行。其實行的憲法，却并不採美國獨立後的立憲制度，而仍採英國所行的責任內閣制，這是由於新大陸的憲政，距法國較遠影響較淺，而英國則密邇法國，影響較深，故法國雖與英國的歷史不同，仍然行採了同一類型的憲政，這也見得英國立憲政體的優點。不過法國的議會政治，因為政黨複雜無操絕對多數的大黨，其責任內閣制，不能如英國的運用自如罷了。

(三) 美國的立憲 美國原為新建之邦本沒有過君主專制的歷史，也沒有悠久的封建制度的存在。不過在獨立戰爭以前，原為英國的殖民地，於是英國的一封建勢力隨着移植到美國來，其時正當十八世紀工業革命之後，新興的工商資本者為要保障財產的自由權利，反對英帝國的稅捐榨取，更因移植到美國的人都是自由思想很高而不甘受舊大陸專制壓迫的清教徒因而掀起革命，主張獨立，以向英國的封建勢力爭取

政治權利。一七六五年英國政府除了普通經濟榨取外，復要在美洲殖民地施行印花稅，美洲殖民民認爲「徵稅須得納稅人許可」，而英國國會既沒有美洲殖民的代表，則國會所通過的印花稅條例，他們絕不承認，因而否認了印花稅條例的施行，英政府不得已只得暫將印花稅條例取銷。在一七六六年英政府又頒佈了「城市條例」，內中包括對於紐約議會的限制，貿易法的執行和新稅的征收，同時聲明英國國會有干涉殖民地一切事務的權能。美洲殖民民對此變本加厲的壓迫無法忍受，因於一七七〇年三月在波士頓與英國所派執行「城市條例」的士兵衝突，演成了「波士頓」慘案，一七七三年十二月又將波士頓海灣裏英國茶船的茶葉拋在海裏。英國對此復採高壓政策，封鎖波士頓商埠，拘解反動分子，禁止「馬薩諸塞」州的人民，非得總督同意不能舉行「城市會議」解散殖民地裏有反抗嫌疑的議會。美洲殖民民不堪壓迫，因於一七七四年由馬薩諸塞洲的下議院發起，在費列得爾菲亞舉行「大陸會議」。至一七七六年七月四日「大陸會議」發表「獨立宣言」宣布獨立，戰爭於是開始，同時大陸會議又擬定了一個「聯邦規則」由於各州人民經受英國政府的壓迫，視如仇敵，因而對於組織正式政府，也有些不感興趣，故「聯邦規則」直至一七八一年三月始完全爲各州所承認。獨立戰爭延展了八年，直至一七八三年英國承認了美國獨立。至一七八七年五月，憲法會議在費城開會草定了新憲法，由於美國人民在獨立以前，已經飽受了英國國會專制的痛苦，又受英國政府的直接壓迫，所以不敢把國家最高權力給予政府，也不敢給予國會，却欲把他給予立法行政以外的司法機關。又因當時自由經濟的思想極爲發達，認爲惟有放任各人自由競爭，始能達到工商業的繁榮，而認政府的干預，簡直是一種障礙，法人孟德斯鳩即迎合這一種潮流而倡三權分立的原理謂：

「人民之政治的自由，是指各人都信自己安全而得一種安慰。要想得到這種安慰，政治組織須能夠使國內任何一人都沒有恐懼他人之心理而後可。……比方有一個人或一個團體兼握行政立法二權，則政治的自由一定不會存在。因爲君主或議會可制定不正當的法律，壓迫人民，由是人民就發生了一種恐

怖心。……又如司法權若和立法權或行政權合併起來，也有這個弊害。因為司法權若和立法權合併，則司法官同時就是立法者，人民的生命和自由將給武斷的法律所蹂躪，司法權若和行政權合併，則司法官同時就是行政官，更容易利用暴力壓迫人民……要是一個人或一個團體兼握三種權力，則自由更掃地無存」。

這種學說，甚得當時工商資產者的歡迎，因彼等力求自由經濟的發展，認為政府的任務只限於維持秩序，即只限於保障人民的生命財產和自由的安全，此外則無須政府干涉，對於政府的權力須減削到最低限度，而後人民的自由才可伸張到最高限度，唯有依照孟德斯鳩的學說，將政府的權力分散使他相互制衡，而後可以達到減削政府權力，伸張人民自由的目的。故美國的立憲，結果制成了典型的三權分立的憲法。又因心理上憎恨英國的國會專制與政府壓迫的影響，無形中將國家最高權力給予聯邦最高法院，牠有權解釋憲法，有權宣告各邦憲法之聯邦憲法抵觸者無效，有權判定國會通過的法律和議案是否違憲，關於憲法之上權利，人民可以直接主張，凡有侵害其權利者，人民可用訴許程序請求救濟。於此有幾個有趣的故事，如美國某工務局門首，有一行人經過，為積雪所滑倒而跌傷，此行人即對某工務局向法院起訴，工務局辯稱「你自不小心而跌傷，我何能負責」此行人則謂民間出種種租稅交諸政府辦事，爾工務局耗用公款，即應將門前積雪掃清，茲不盡掃雪責任致將行人跌倒，當然應負責任」云云。又如羅斯福總統競選時，有一天過某城，城中某中學校的校長特放假一日，領起排成隊的學生往車站歡迎，捧場，打氣。此校有某學生之父母反對此舉，控告該校校長於法庭而獲得勝訴。再如哲學家羅素，將受紐約市大學之聘為教授，然該大學有一女生的母親，認羅素之婚姻主張為不道德，以納稅人的資格在法庭裏控告，卒達到禁止該大學延聘一位不經結婚儀式而曾與數個女人同居而生過孩子的先生。於此足見美國人民倚仗司法機關為主張權利運用憲法之工具，美國人民自由權利之保障鞏固，實賴於此，人民權利之被侵害者，即藉訴訟以獲直，

有如好訟的官司客，藉打官司以運用其憲政者，吾無以名之，名之曰「官司客式的憲政」可也。

(四)幼稚的立憲國家 現今的德意日等極權國家，其前身均是君主立憲國家，其君主的權力甚大，人民很少憲政的素養，僅因近世工商業發達，隨着受了民主思潮的影響，乃不得不由君主宣布立憲，惟其施行憲政的經驗甚短，故稱爲幼稚的立憲國家，又惟其立憲的程度幼稚，人民無憲政的素養，也就容易變爲極權國家。此等國家統一或獨立的時間甚遲，其國資本主義的登達，已在世界上後期資本主義的時代，後期資本主義與初期資本主義不同之點，在於初期資本主義勃興之時，國際上有先進國與後進國的分工，先進國的商品到處暢銷，資本家無需國家的保護而却需要充分的自由，及資本主義又過渡發達，由自由競爭變成了獨占經濟，而在國際市場上的鬥爭却隨之而趨於激烈，工商業後進國家因受先進國家商品的壓迫，必須採用保護政策，以國家的權力，促進產業的發展，而後才能維持民族的生存，是以資本家需要自由的成份爲少，需要國家幫助的成份爲多，又因原係君主立憲的國家，人民素少憲政的修養，故寧願放棄了自由而聽任獨裁的法西斯黨統治，此又幼稚的主憲國家變爲極權國家的時代背景了。

先就意大利而論，意大利至西歷一八六一年始告統一，即以薩丁尼亞國王在一八四八年所頒布的憲法，作爲統一一意大利的憲法，藉憲政運動以從事意大利的復興運動，然真正熱心擁護此種復興運動者，仍極占少數，憲政修養尤嫌不夠，以是國運不整，政治異常混亂。第一次歐洲大戰後國運益蹙，巴黎和會之結果，使其參戰夢想成爲泡影，戰後財政紊亂，民生凋敝，怨聲載道，亂者四起，在此種大紊亂狀態下，共產黨人遂乘機而起，到處煽動罷工，工廠爲工人奪佔，生產不能發展，鐵路運輸，亦成爲鐵路工人的利藪，擾亂違法習以爲常，意大利在此種水深火熱的情況之下，遂產生了法西斯運動的怒潮。一般智識份子，退伍軍人，愛國人士，資產與中產階級均先後加入法西斯黨，因而黨勢的發展蒸蒸日上，遂與當時的社會黨相訐相殺。一九二二年秋共產黨發生總罷工，法西斯黨集其黨徒數十萬驅逐而毆擊之，又將社會黨盤據

之地悉數搗毀，冬十月三十日重實行進軍羅馬拜受組閣之命。又設置黨衛軍以制裁黨中游移份子并威脅其他政黨，一九二五年刺殺社會黨議會馬太梯，隨又禁止其他政黨活動，罷去他種黨籍人員在政府之位置而實行真正的一黨專政，國家一切政治事務由法西斯最高議院與領袖執掌之，其黨章第一條規定「民族的法西斯黨須聽命於領袖，而為法西斯國家服務」并不承認人民有何種自由權利，而全國若干萬法西斯黨徒均服從領袖的指揮，此即意大利變為極權國家的經過。

次就德意志而論，德意志在一八七一年普法之戰以後，始完成真正的統一，產生了德意志聯邦的憲法，以普魯士國王為法定的聯邦皇帝，普魯士的首相為聯邦首相，皇帝和首相的權權力很大，故 國父在民權主義第五講中謂：「歐美最有能的政府就是德國畢斯麥當權的政府，在那時候的德國政府，的確是萬能政府，那個政府本來是不主張民權的，本來是反對民權的，但是他的政府還是成了萬能政府。」其政府雖屬萬能，而人民憲政之修養則太差。在第一次歐戰將近停戰之際，美總統威爾遜稱德國的政治太不民主，不容易和他議和，於是德皇威廉第二只得下命實行責任內閣制，接着一九一八年十一月革命爆發，德皇退位，由社會民主黨領袖愛伯特（Ebert）組織臨時政府，一九一九年選舉國民會議代表，在威瑪（Weimar）開會討論制憲，至八月十一日正式宣布憲法付諸施行，一九二五年愛伯特總統逝世，興登堡當選為總統。惟自共和政體成立後，內則瘡痍目滿目，外則強鄰相迫，先有卡勃之變（Capp Putsch）由帝制派的軍隊反動，攻入柏林，迫走總統，政府利用大罷工的方法始將反動軍隊屈服，繼又有巴威路薩克森境內共產黨的暴動，協約國進兵占領杜賽爾夫等大城，在法兵卵翼下又產生了萊茵數邦的獨立運動，至一九二三年法國又以德國不償賠款聯絡比國進兵魯爾（Ruhr）摧殘德國工業，使德國經濟陷於絕境，而社會上階級利益又不調和，因經濟恐慌之深刻而矛盾百出，工人反對減低工資，主張沒收并拉斯工業及土地，農業聯合會主張行保護關稅，工業界又表反對。在政治上德人又素習專制，昧於議會政治之真意，地主勢力健在

，仇視共和最力，至政黨方面則因比例代表制運用之結果，政黨數目繁多，無一能握政治之中心，是以互相傾軋。在此經濟恐慌社會複雜內憂外患之環境下，政府雖採緊急處置方法，究不能解救國家危急，國社黨因即藉此號召，不數年間而為全國中最大政黨，至一九三三年一月卅日總統與登堡遂命國社黨領袖希特勒出而組閣矣。希氏就任總理後三日發佈解散國會之命，定三月五日大選，先用暴力摧殘敵黨競選，又縱火焚燒國會而歸其罪於共黨，大選結果，國社黨遂占過半數議席，又掃除共黨排斥猶太人，至一九三三年三月二十三日，希氏更以授權法提交國會通過，此法規定「在此現任內閣未倒台，又或一九三七年四月一日之前，內閣除於議會二院之地位及總統之權力不可變動外，得有制定一切法權之權，倘此種立法反背憲法其他項目之規定亦所不計」又「內閣對於預算之制定，條約之批准及執行均有權力」。於是先後廢除聯邦制，實行一黨專政，將共產黨社會民主黨，天主教黨，民族黨，巴威略黨等分別解散，并禁止新黨之產生，規定國社黨為國家公法人。一九三四年七月以法律規定凡國會議員自行脫離或被開除國社黨籍者，即取消其議員資格；以後議員出缺，不另行選舉，而由國社黨黨部或元首指定繼任人員，自此以後的國會，惟有恭聆希特勒的演說與追認政府所施行的法律和政策而已。至一九三四年八月二日總統與登堡逝世，舉行人民投票，通過希特勒為元首，並行總統與內閣總理的一切權力。德國卒賴施行獨裁政治以重整軍備，收回薩耳(Saarl)進兵萊茵，合併奧國，毀棄羅加諾與凡爾賽條約而挑起第二次的歐洲大戰，此其由幼稚而立憲國家變為極權國家的經過情形。

再就日本而論，日本自西歷一八六八年「明治維新」以後，始脫離了幕府的專制，至一八八九年始欽定了一部憲法頒布，次年召集國會，日本始變成了一個立憲國家，自立憲後，日本政治頗上軌道，國家向着強盛的道路邁進，一八九五年，戰勝了滿清，一九〇五年戰勝了俄國，惟日本皇帝的權力很大，軍閥頗占勢力，人民的憲政修養亦差，至第一次歐戰以後，世界的思潮轉變，日本社會的思潮亦呈激劇的變化，

無政府主義，馬克思主義，工團主義，基爾特社會主義，社會聯立主義，均應運而生，政府方面，因欲維持固有的精神與制度，對此種種思想亟思壓抑，而軍閥乘機利用皇權遂以日形拔扈，不但能支配內閣，而且能影響國會，在一九三一年發動了「九一八」事變，對我國開始強暴進攻，至一九三七年「七七」事變以後，日本在我國的戰爭「勢成騎虎」乃與德意締結三國協訂，亟力仿效法西斯制度，故日本的幼稚立憲，也就轉變成了極權國家。

德意日等原來均是君主立憲的國家，他們的君主感受到了民主思潮的影響而宣布立憲，原未經過流血的革命，其人民未因爭取政權付出何種代價，是故亦不肯忍受何種犧牲以擁護其憲法（就是德國一九一八年的革命，德王因歐戰失敗而退位，故革命順利成功，也未受過血的洗禮，故人民亦不熱烈擁護威瑪憲法）所以其立憲之成功易破壞也易，及到其國的法西斯政黨抬頭，其立憲政體就如摧枯拉朽一般而被擯棄！法西斯者，原於拉丁文（*Fascio*），是幾根棍子捆為一束不易折斷的意思，羅馬侍衛武官所持之儀仗，為一束細棍所綁成，中部有一斧，是名曰法西斯（*Fasces*）而法西斯黨即以此為名，正表示其為一羣棍徒的集團，中部有一斧，表示其有一獨裁的領袖。法西斯黨既然擯棄了憲法，實行獨裁，又不承認人民有甚麼基本的權利與自由，而成為一個極權國家，故早就不是一個立憲國家了，其國內雖仍有國會的組織，而其議員乃由「法西斯最高議院」閣定名單，交國民投「可」「否」二字的票，議員開會亦只能聆取其獨裁領袖的演說，與追認政府所施行的法律和政策而已，無有絲毫民主的精神，法西斯黨的執政，純採暴力為手段，以壓服社會上其他階級或政黨的意見，求取矛盾的統一，以維護資產階級的利益，故莫梭里尼在一九二四年六月七日的演說謂：「法西斯政制理論的基礎，是建築在強力之上的。法西斯主義的力量，是要用強力來表現的，並不是靠選舉的，暴行是合於道德，十分合於道德的。」這就充分表露了其為流氓棍徒的本色，吾無以名之，儘可名之曰「棍徒政治」頗能名符其實。此種法西斯的棍痞組織，「龍頭」一呼，黨徒

百諾，雖然不合於民主，而其政治的運用則極靈活，較民主政治有過之而無不及，又其對付他黨與政敵，亦以流痞之手段出之，對於外國亦不惜以閃擊方法掀動戰爭，此種「棍徒政治」靈活則甚靈活，可惜太危險了。

(五)蘇聯的立憲 蘇聯在帝俄時代，純粹是一個專制國家，其政治社會的各方面均異常腐敗，沙皇獨攬國家的大權，寵任貴族階級，隨時賜予土地農奴，在一六一八年貴族之有土地者，約十萬餘家，有五百農奴以上之貴族，數約三千八百以上，其最大貴族竟有農奴三十萬以上。又帝俄以希臘天主教為國教，其教師衣鉢相傳，成爲一種特殊階級，大者亦田園萬頃，由農奴耕作，小者則自耕自給不納捐稅，而對其他異教信徒，仇視最力，至於俄國的工業本屬後進，其手工業與小規模機器工業原無基礎，倏忽間，欲由農業社會轉入工廠工業社會，爲急圖事功計，乃由政府出而經營，或歡迎外國財閥投資，而工人來自農村，缺乏訓練與經驗，政府對之亦無妥善之保障，故工人之生活亦極感痛苦，社會上貧富階級異常懸殊，富者享有廣大土地壟斷金融市場，可以窮奢極慾，貧者終歲勞苦，手胼足胝，尙無立錐之地，社會上中產階級不多，故人民精神上遭遇刺激，最易趨於極端。又人民每有革新的要求，沙皇惟採高壓的政策，如一九〇五年一月二十二日。工人結隊到皇宮請願，就慘遭一場屠殺，造成「血紅星期日」的慘案。後俄皇尼古拉第二迫於工人實行罷工的要求，在一九〇六年舉行選舉召開國會，因國會中多數派的社會民主黨人指摘政府，又爲俄皇所解散，次年又召集第二次國會，因國會拒絕交出謀殺俄皇嫌疑的議員，復又被解散了，俄皇乃修改選舉法，將舊官僚牧師大地主選出爲議員，成爲俄皇御用的工具，一直存在了五年，一九一二年國會改選，左傾份子已佔多數，但因派別複雜不能發揮力量，一九一四年歐戰發生後，因爲政治腐敗官吏貪污，戰事累經失敗，并且造成了革命的原因，一九一七年二月彼得格勒的民衆開始暴動，軍隊也與革命民衆聯合起來，俄皇乃下命解散國會，國會拒絕解散，由下議院組織臨時委員會維持秩序，三月十五

日成立政府由廬夫任總揆，五月改組由克倫斯基繼任總揆。此次革命一般人稱爲「二月革命」可算中產階級要求民主運動的革命，而無產階級也參加在此次革命的陣營中，等到中產階級爭取政權有收穫後，無產階級不但未獲利益，而且痛苦有加無已，於是無產者的社會革命又爆發了。一九一七年十月布爾希維克在列寧的領導下，進行推翻克倫斯基政府，雖暫時失敗，但十二月的蘇維埃會議選舉中，他們却獲得被選的多數，十一月六日布爾希維克即以武力將克倫斯基政府推翻，此次的革命一般人叫做「十月革命」。十一月全俄蘇維埃大會決定改稱俄國爲「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國」將全部政權交與蘇維埃，第二天設立「全俄中央執行委員會，在全俄蘇維埃大會閉幕期內執行政權；又設立人民委員會，掌理行政大權。一九一八年正月，第三次全俄蘇維埃大會通過「勞動者及被剝削人民權利宣言」正式廢除私有財產，凡工場鐵路，礦山，銀行，都收歸公有，實行共產制度，是年七月，第五次全俄蘇維埃大會，通過了「蘇俄憲法」將「勞動者及被剝削人民權利宣言」列爲憲法第一編，成爲一個產無階級專政的憲法。一九二二年蘇維埃社會主義共和國聯邦成立，蘇聯第一屆蘇維埃大會選出了中央執行委員會，由該會設立「憲法委員會」從事起草蘇聯憲法，一九二四年一月卅一日，蘇聯第二屆全蘇維埃大會，批准了蘇聯憲法。從一九二八年到一九三三蘇聯完成了第一次五年計劃，經濟建設已獲得了初步成就。在第一次五年計劃未完成前。他的經濟制度還年，在由資本主義到社會主義的轉形期中，而在第一次五年計劃完成後殘敗的資本主義制度已經結束而的社會亦已奠立了相當基礎，因而舊的憲法不適合于新的事實，一九三六年十二月五日第二屆蘇維埃全體特別大會遂通過了蘇聯新憲法，對於人民言論集會出版，的自由較爲放寬選舉制度比舊憲法亦較民主，其餘新舊憲法尚無重大的不同。

蘇聯的憲法是採用「民主集中制」和「權力混合制」的，規定蘇聯最高會議，爲國家最高權力機關，而以最高會議的主席團負執行的責任。最高會議。包括「民族院」和「聯邦院」，「民族院」由各共和國

，各自治地方，各民族區，選出代表組成。「聯邦院」，由蘇聯全體公民選出代表組成。兩院在創制法律上，有平等的權力，法案經兩院通過後，交主席團主席及秘書簽字公布。主席團由最高會議中互選成立。設主席一人、副主席十一人、秘書一人、委員二十四人。主席團向最高會議負責，最高會議不似其他各國的國會，他不僅有立法權，而且有行政司法的全部權力。蘇聯的國家管理機關，為「蘇聯人民委員會」他是隸屬於最高會議的，其所有的權力，均為最高會議所有的權力。人民委員會設委員長一人，副委員長一人、委員若干人、負責管理在蘇聯權限內的國家行政事務。人民委員分為兩種：一種是「聯邦人民委員」，他們執行職務直達蘇聯全境，各共和國內都由他們派遣代表執行。如國防、外交、交通、重工業、即由這種人民委員掌理，另一種是「聯合人民委員」他們將蘇聯的政策指給各共和國執掌相同的人民委員執行、各財政、內務、司法、輕工業等即屬於此。

俄國在一九一七年的二月革命以前，尚是一個封建制度的專制國家，二月革命乃是一個中產階級的民主革命。不過在二十世紀的時代，已與十八世紀迥不相同了。在西歐各國因為資本主義的過度發達，造成了勞資階級的不平等而產生了社會主義的運動，在俄國則因無產階級的農工異常衆多，容易感覺社會主義的影響，又因社會之中產階級不多，其欲破除封建制度的樊籬以發達資本主義的要求，實抵不過無產階級，欲推翻新舊的資產階級以實行社會主義的要求，所以在二月革命以後，不久又產生了十月革命，宣布了「勞動者及被剝削人民權利宣言」，廢除了私有財產制度，這種革命顯然與十八世紀的民主革命不同性質，故其立憲的內容，也與從前的立憲迥異，關於人民的權利方面，注重人民經濟的平等，「取消人民之一切剝削」，而不注重各人的自由，為要壓服資產階級的反抗，反而主張「無憐憫壓迫各剝削者」，無論任何機關，概不許剝削者得一位置，所有權力應整個而唯一屬於勞動羣衆及其全權代表機關」，及到社會主義的經濟制度已有了相當的基礎，始於一九三六年的蘇聯新憲法中承認了人民的若干種自由權利。這是蘇

聯立憲政體的一個特點。

又一九一八年七月十日的蘇俄憲法第一條謂：「俄羅斯宣布為所有工人，兵士、農夫代表之蘇維埃共和國，其中央及各地方之一切權力，均屬於此等蘇維埃」，故改稱俄國為「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國」所謂「蘇維埃」者即農工兵代表組織之委員會，故又稱蘇聯憲法有委員制憲法，其憲政的運用，採民主集中的方式，由最高會議（蘇維埃）產生執行委員會、或主席團，其中又設主席一人、洽如普通私法人之組織，由股東大會產生董事會，於董事會中設董事長相同，又設蘇聯人民委員會為國家權力的最高執行和管理機關對最高會議或其主席團負責，亦洽如普通私法人之經理部一樣。在私法人中，董事長秉承董事會辦事，董事會秉承股東大會辦事，經理部亦秉承董事會與股東大會辦事，是為「民主集中」，而董事長所有之權，亦即董事會所有之權，董事會所有之權，亦即股東大會所有之權，而經理部所有之權亦由董事會所賦予，其間并無分權制衡的作用，是為「權力混合」。至於委員制（蘇維埃）憲法所採行的「民主集中」與「權力混合」的原則，也和此一樣。亦無將國家權力分由幾個機關執掌使其相互制衡的作用。關於此種憲政，吾無以名之，名之曰：「董事會式的憲政」可也。這是蘇聯立憲政體的第二個特點。

（六）瑞士的立憲 瑞士亦是採用委員制的憲法，與蘇聯憲法係屬同一類型。瑞士所以能採行此類憲政的原因，由於瑞士的工商業和農田并不過度集中，經濟上呈現了均衡的狀態，社會上沒有階級的對立，因而政權不為任何一部分人所操縱，而能由一般公民實行民主，又因其公民的程度較高，對於政府能直接指揮，政治上既沒受任何階級的把持，他們盡可將全權交給他們的會議而採「權力亂合」制，不採分權的制度。原來瑞士自十三世紀以後，就由許多小郡成立過聯盟，至十八世紀曾被法國征服，將他改組為單一國家，創趾適履的訂立了一個憲法，但施行的結果，激發了一八〇二年的一次暴動。當時法國的拿破崙召集瑞士代表到巴黎，指示了一個「調解方案」給予各邦以高度的自治權，至維也納會議以後，瑞士各邦又

自動聯盟，在一八一五年成立一個「聯恆公約」其後三十年間此公約略經修改，使其漸漸趨向民主，趨向嚴密的聯合，至一八四八年始草定一個正式的聯邦憲法，交付國民通過，至一八七四年又將此憲法加以修訂，交付人民通過，成爲實行至今的新憲法。此憲法將聯邦的最高權授予聯邦議會，而聯邦議會由衆議院和「參議院」一名聯邦院兩部所構成，衆議院由人民直接選舉議員組成，「參議院」由各邦選舉議員組成。兩院的集會分別舉行，但選舉聯邦行政委員會委員、主席、副主席、聯邦法院法官，軍事總指揮，或通過大赦案，解決聯邦中各機關權限衝突問題，通過宣戰媾和等提案時，兩院應開聯席會議解決之。瑞士聯邦議會的職權，不僅有立法權，而且包括了行政權和司法權，其憲法規定，聯邦議會執行締結國際條約，調遣軍隊，成立預算案，對外宣戰媾和等大事，而同時聯邦執行委員會委員，聯邦法官和軍事高級長官，也都由聯邦議會選任，所以瑞士的憲法，也是採用「民主集中」與「權力混合」的原則，這與蘇聯立憲政體的第三個特點相同。惟蘇聯立憲的第一個特點在瑞士則不存在，因爲在瑞士未曾經過社會革命，亦未廢除私有財產制度。不過在瑞士自來推行社會主義的政策，其社會財富的分配向來頗爲平均罷了。爲此在瑞士也能推行黨爭會式的憲政。

世人多稱其他國家憲法爲元首制的憲法，稱此種憲法爲委員制的憲法，或謂委員制意見難於集中，僅瑞士國小事簡可以實行，其他大國則難實行，不知在蘇聯固屬大國，而亦能實行委員制者，以其有唯一的共產黨執政，黨中意見早經統一，如有參差之時在黨中先已進行清黨運動，而在蘇聯最高會議及其主席團中，委員雖多，意見已不甚紛歧了。故在大國而能行董事會式的憲政者，必其國有唯一有力的政黨然後可。又在瑞士的經濟發展頗爲均衡。社會上沒有階級。故能實行「民主集中制」。若在階級分立的國家。階級間的衝突劇烈，則雖民主而亦無法使之集中，又因階級間之猜忌，亦決不能將國家全權交給一個機關，而實行「權力混合制」，但蘇聯爲實行無產階級專政的國家，何以亦能實行「民主集中制」與「權力混合制」

「罷？」因爲蘇聯是無產階級國家，已將自己階級的敵人排斥於政權以外，以大多數勞動者鎮壓小部分從前的剝削者和不勞動階層的反動，其本階級中利害一致，故甚適於實行「民主集中制」與「權力混合制」的條件，可見董事會式的憲政，必在消滅了階級對立的社會中，始能滋生長成而運用靈活，否則殊難有效採用也。本來委員制的發展，最先還是在瑞士，因爲蘇聯的諸革命領袖，在革命以前多僑寓在瑞士，感覺瑞制的影響頗深，又以此制適於革命後的俄國，故於革命後引用到蘇聯，而成功了蘇維埃的制度。

在蘇聯和瑞士以外之立憲國家，其國內均不免有勞資階級的鬥爭，其所推行的憲政，表面上雖然合於民主，而實際上仍不過資產階級透過民主政治的外形以遂行階級統治罷了。其透過民主政治的方式，有着重點在於議會，使資本家得藉選舉以操縱議會，藉議會以操縱政治者，謂之議會政治，其透過民主政治的方式在於三權制衡，將國家的最高權力，寄於最高法院，而利用訴訟程序以保障私有財產權者，即作者所謂「官司客式的憲政」是。至於德意日等幼稚的立憲國家，現已變爲極權國家，自然無足論了。

由於上面的檢討，我們可知各國立憲政體的概要，雖則立憲的內容各各不同，但至低限度必須確定國家與其人民相互間的權利義務，始得謂之立憲國家的憲法。國父謂：「憲法者，人民權利的保障書也。」就是指立憲國家的憲法而言。

說到這裏，我們再回頭來將中國的歷史加以一翻檢討。

我國在商代時爲貴族僧佔統治的時代，在周代時爲純粹貴族統治的時代。不特其時一般庶人未有自由權利，就是那時的士人也無絲毫權利之可言。如左傳文公六年記道：

「秦伯任好卒，以子車氏之三子，奄息仲行，鍼虎爲殉，皆秦之良也。國人哀之爲之賦黃鳥。」

當時的詩人雖然不勝，「彼蒼者天，殲我良人」的慨嘆，但子車氏之三子終於「臨其穴，惴惴其慄」而莫可奈何，可見當時的人權未有絲毫保障。及到春秋的末年，一般士人似已漸有了自我的覺悟，如左傳襄公

十四年記師曠之言道；

「天之愛民甚矣，豈其使一人肆於民上，以從其淫，而棄天地之性，必不然矣。」

又左傳襄公二十五年記宴子之言道；

「君爲社稷死則死之，如社稷亡則亡之，若爲已死而爲已亡，非其私讎，誰能任之。」

是在春秋末期的士人已覺有自我的存在了。及到戰國以後，士人覺悟了自身的重要，簡直可以嘯傲王侯，如孟子謂；

「說大人則渺之，無視其巍巍然」。

又謂：

「北宮黝之養勇也，不膚撓，不目逃，思以一毫挫於人，若撻之於市朝，不受褐寬博，亦不受於萬乘之君，視刺萬乘之君，若刺褐夫，無嚴諸侯，惡聲至必反之」。

自戰國以後，士人所責望於君主的，就是要他「禮賢下士」，士人對於政治的得失可以「而折廷爭」，以此造成人君主與士人共治的局面。但是其餘一般庶人則始終是「不識不知順帝之則」，未嘗發生過自我的覺悟，庶人中因讀書而覺悟者，就自然昇華而成了士人，士人站在民本主義的立場，推行保民愛民的政策，以故庶人亦無爭取自由權利的必要，士人既站在統治者的一方，也就無庸再與君主有所要約，所以中國自漢以來的政治雖然不背民主政治的精神，却始終不能成功立憲政體，就是上下原可交孚，未嘗形成對立的兩面的緣故。如果周天子與各國諸侯的力量均衡而形成一種對立的局面，國外的情形也與一二一五年的英國相同。則或許那時可以實現像英國一樣的憲政。又如春秋戰國的時代，中國就發生了產業革命，新興工商業者抬頭而不是士人抬頭，也許那時候可以發生像法國一樣的民主革命。但是歷史上的條件畢竟不同，偏偏是士人抬了頭，所以才產生了中國式的典型政治。

中國的老百姓，對於政治大多漠不關心，除了打官司及納租上稅而外，就不與政府發生關係。因爲庶人不過問政治，就只讓士人「爭名於朝」，但是終究不能夠保證政權不落到宵小之人手裏。每遇到朝綱紊亂的時候，士人惟有潔身引退，莫可奈何，至於庶民百姓更是莫有辦法。只有等到土崩魚濫民不聊生的時候，農民四處暴動，舊政權瓦解，士人再出來收拾罷了。這就是因爲中國的老百姓，未曾覺悟起來，組織起來，以與統治者羣發生均衡的力量之緣故。

原來立憲政體所以能夠確立，并維持不墜，卽靠統治者與被統治者間有一種均衡的力量，憲法所以生效，亦賴有此力量的緣故。如其憲法爲統治者與被統治者間的一種契約，固必須兩者間有一均衡的力量始能維持。卽或於革命以後由人民建立一種民主的統治機構，其政府的權力與人民的權力亦須使之均衡，始能經久推行而不隕墜，否則政府之權過重，則民權必被蹂躪，民權不足以控制政府，難保不有專制之虞，又或人民之權過重，則政府變爲無能，效能減低，百廢莫舉憲政也有失敗的危險！國父在民權主義第六講中謂：

「人民是工程師，政府是機器，在一方面要政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做；又在他一方面是要人民的工程師，也有大力量，可以管理萬能的機器。……才可以彼此平衡」。這就明明道破立憲政體，所由建立與維持的兩個平衡的力量了。

德意等國的立憲，始初均是政府的權力過重，（如俾斯麥加富爾當國的時代）民權未能發揚，繼後又陷於政府的權力過輕，（如第一次歐戰以後）不足以維持社會的秩序，終至成功爲現在的極權國家，完全破壞了立憲的精神，這就十足的表明了治者與被治者權力失掉平衡，實不足以正常的推進憲政了。

吾人既經究明此理，則將來的憲法中，必須依照國父遺教做到政府權與人民權的均衡，雖然人民未嘗爭取民權，但「我們應該造就民權，交到人民，不要等人民來爭，才交到他們」，造就民權的方法，就

是要人民能夠運用選舉、罷免、創制、複決四權以集合衆人之事交給政府舉辦，并以控制政府。關於政府權是我國數千年來所行使而有經驗的，只要能建立賢能統治的憲法意識，則五種治權的行使，當可不成問題，至於人民權一方面，在我國民間自來未有行使的經驗，如不努力造就這種民權，使能與政府權相平衡。則立憲政體必將難於建立，而憲政也必不能推行，造就民權，即所以鞏固立憲哩。

中國雖則素無民主政治的基礎，但因士人素來推行民本主義已有數千年的歷史，實與民主政治不甚相遠。中國的聖經賢傳都是主張「德惟善政，政在養民」。規戒爲政者的話都是說：「罔拂百姓以從己之欲」至於爲政者都是「身居萬民之上，心居萬民之下」易屯卦曰：「以貴下賤大得民也」，又泰卦曰：「上下交而其志同也」故中國自來施政都是以民衆的要求爲其政治的主張，雖無民主政治的基礎，却很容易變爲民主政治，又我國國民爲達到立憲已會經過艱苦的革命，始則推翻滿清，繼則掃蕩軍閥，終則抗拒日本帝國主義，流過無數的鮮血，始能企達五權憲法的立憲，其得之不易，自必以全力擁護立憲政體，絕不會因無民治的素養而就變成極權國家，這是我們所敢保證的。不但如此，將來人民運用選舉、罷免、創制、複決四權，以控制政府，猶如操持四根繩繩穩跨馬背，則此馬馳驟前驅，必能如騎馬者的願意，至於馬之四足奔騰，猶如政府的治權行使，在跨馬之人民就不能加以牽制了。人民持轉之四權，簡明而易有效，其必能運用自如，也是我們所敢保證的。

第四章 憲法與經濟的關係

政治與經濟始終是離不了關係的。國父謂：「人類要能夠生存，就須有兩件最大的事；第一件是保，第二件是養。……保就是自衛……養就是覓食。」人類在狩獵經濟時代，保和養是不可分的，由狩獵經濟進化到畜牧經濟，由畜牧經濟，進化到農業經濟時代，這生產技術漸次趨於複雜，則技術的保持和傳授愈覺重要，而生產的指揮與生產的實行逐漸分工，尤以關於保衛的職務不能責由生產者負擔，而由同族中能力超越的人充當武士，專任對外戰爭及保衛安寧的責任。又在農業經濟中，受自然界的影響極大，人民不能夠以智力體力征服自然，而惟祈禱神權默佑，一面復賴全族集中的力量，以應付河流泛濫，及風雨的災害，遂有僧佔卜筮從事禱祀神祇與組織社會的工作，而僧侶便成了社會的組織者，武士便成了貴族，於是政治與經濟始行分工。我國自周武王克商之後，周的武士貴族征服了商的武士貴族，把殷民分給魯衛，除了「殷民六族」之外，還有「祝宗卜史」，於是商代祝宗卜史等僧侶階級的地位，至周遂一落千丈，僅供周族武士役使。從事祀禱了。周代的武士貴族，不但對外戰爭，抑且主持內政，成為純粹的貴族統治了。貴族統治，純以血族的關係相維繫，造成了宗法社會，天子是天下的大宗，即所謂「宗周」，天子世世相傳以收合諸侯，諸侯又為他的支族的大宗，世世相傳以收合他的那一支族。至於卿大夫之支庶子則為士，是為小宗，五世而遷於廟則為庶人。庶人有原非貴族的，有由貴族沒落而來的，如商的子孫被征服後，不能從政，惟有經營商業，後世「商人」一詞，即從商代子孫而得名也。孟子書中載：「在國曰市井之臣，在野曰畝畝之臣，皆謂之庶人，庶人不傳賈為臣，不敢見諸侯……往役義也，往見不義也」又傳稱「庶人不議」。可見庶人不能干預政治，而惟有從事農工商業，提供其物品與勞力，以事其上。當時的宗法社會推行禮治，而禮亦不下庶人。可見當時仍是實行政治與經濟的分工，而將保與養二事分由兩個階級的人

處理在宗法社會的末期，士人抬頭起來，與世襲的貴族爭取政權，因而佔在平民的一方面，教導平民的優秀者俾爲士人，遊說國君而取得將相之位，於是貴族統治遂逐漸崩潰了。自漢高帝而後，舉凡皇帝百官，均澈底的出身平民，社會上無復階級的存在，雖政治與經濟仍行分工，政府管理政治，人民自營經濟，政府且「不與民爭利」以示範圍之各別，但其間並無階級的劃分而可以流通身份，凡平民之優秀者，均可昇華而爲統治者，士人的起家都是由於半耕半讀，純正的士人也無不以耕讀傳家，而統治者對於生產者亦採扶植政策。

至於歐洲在十七世紀以前，帝俄在十九世紀以前，均爲貴族僧侶階級統治的時代，約與我國商代相等。政治與經濟分工，農奴與土地爲緣，失了自由，僅有城市居民從事工商業者，乃爲自由的市民。至十八世紀動力與機器發明，生產工具與財富的增進一日千里，財富既增，生活優裕，智識亦以增高，組織亦以加強，遂形成了一種新興的勢力。起而與貴族僧侶階級爭奪政權，遂造成了十八世紀以來的民主革命，而產生了憲政運動，由於革命或革新的結果，紛紛制立憲法，以鞏固民衆的自由權利。此種自由權，實爲工商業經濟的發展上所必需，同時要求政府的權力，不必干涉經濟，俾新興的資本主義得有暢遂的發展。故在初期的資本主義時代，政治經濟仍然分工，其時的憲法，乃爲純政治性的憲法毫不涉及經濟的成分。及至後期資本主義時代，資本制度已過度發達，由自由經濟變成了獨占經濟，國內產生了資產階級與勞工階級的劃分，階級間的鬥爭日趨激烈，於是從前的經濟問題，現在也變成政治問題了。政府對於經濟問題，不能採不干涉的態度，一而因爲國內生產事業在國際市場的競賽，須要採取保護政策，一而對於國內勞資的衝突，須要謀善後的處理，故此時的憲政不能不爲政治經濟調和性的憲政了。至於俄國因資本主義的發達過遲，一方在資本主義的發展尚無基礎，一方在勞工階級因受潮流的激盪已經覺悟，以覺悟了的勞工階級推翻那尚無基礎的資產階級，與那沒落的貴族僧侶階級，簡直如摧枯拉朽一樣，所以迅速的產生了社會革

命，重新建立個蘇維埃社會主義共和國，但蘇俄的經濟究竟沒有基礎，故自一九二八年起開始實行五年計畫，以政治的力量進行經濟的建設，故在蘇聯所完成的憲政，實為政治經濟建設性的憲政，此時政治與經濟已是不能分開了。

若就憲政與經濟的關係而為分類，則又可分為（一）純政治性的憲政，（二）政治經濟協調性的憲法，（三）政治經濟建設性的憲政三種，茲分別論述如次：

（一）純政治性的憲政 英國自一二一四年以來貴族僧侶階級與君主爭取政權的憲政，十八世紀以來歐美新興資產者，與封建貴族及君主爭取政權的憲政，均為純政治性的憲政，此種憲政的特點，首先標明：「人民的私有財產權，乃為神聖不可侵犯」。認為政治組織的目的，在保障人民不可損失的權利，憲政的運用即在不妨害人民經濟發展的範圍內行使。如英國「權利法案」規定「凡濫用皇權徵課賦稅，以供給皇室經費，而未經國會核准，或用其他未經國會核准之程序以徵課賦稅者，皆認為非法」。「定罪前所有對於犯罪人科罰金與沒收財產之承諾，皆為非法而無效」。美憲法補充條文第四條規定：「人民有保護其身體，住所文件與財產之權，不受無理拘捕，搜索與押收，此為不可侵犯之權」。阿根廷憲法第十七條規定：「財產不受侵犯，本國居民除依據司法之判決外，不得褫奪財產」。都是屬於此類的憲政。

（二）政治經濟協調性的憲政 於憲法中規定經濟政策者，首推瑞士的憲法，其憲法自第二十三條起至四十二條止，均為關於經濟、財政、教育、與社會政策的規定，凡關於糧食、森林、水利、漁獵、交通、貨幣、度量衡、火藥、飲料、甚至屠宰之徵均有詳細的規定，瑞士的憲法，制定於一八七四年，因將經濟事項早有了社會化的規定，所以瑞士國內經濟的發展，自來呈現着均衡的狀態，其工商業與農田均未嘗過度集中，而社會上亦無勞資階級的對立。至於其他各國，均未能如瑞士的未雨綢繆，致使資本主義過度發展，到了勞資兩階級貧富懸殊，階級鬥爭劇烈以後，始於憲法上定出救濟的政策，如德國一九一九年的

威瑪憲法於第二編中，特闢一章規定經濟生活，認為「經濟生活之組織，應與公平之原則及人類生存維持之目的相適應，其第一六五條規定：

「勞動者，及被傭者，得以同等權利會同企業家制定工金勞動條件及生產力上之全部經濟發展之規章。雙方所組織之團體及其協定，均受認可。

勞動者，被傭者，為保持其社會上及經濟上之利益起見，得在企業工會及按照經濟區域組織之區工會與聯邦工會，有法律上之代表。

區工會聯邦工會，為行其全部之經濟任務及為執行社會化法律之協助起見，得與企業家代表及其餘有關之人民各界代表集合於區經濟會議及聯邦經濟會議。區經濟會議及聯邦經濟會議之組織，應使全國之重要職業團體，視其經濟上，社會上之重要關係，派選代表」。

關係重大之社會或經濟法律草案，應經聯邦政府於未提出於議會前，提交聯邦經濟會議審核之。聯邦經濟會議亦有自行提議此項法律之權。聯邦政府不同意時，聯邦經濟會議得說明其立場，提出於聯邦國會。聯邦經濟會議得派會員一人，代表出席聯邦國會。」

威瑪憲法公布以後，在二十世紀各國新制的憲法當中，往往均有關於政治經濟協調的規定。如秘魯憲法第四章規定社會保障，奧大利憲法規定有職業代表會，其他如波蘭憲法智利憲法，西班牙憲法對於財產權及勞動問題，均有較為社會化的規定。故自二十世紀以來，各國憲政幾無不向政治經濟協調的途徑展開了。

德國自國社黨專政後，雖然毀棄了威瑪憲法實行獨裁，但國社黨的政綱，仍標舉極濃厚的社會政策。如：「10 每個公民均應盡身心兩方面的義務，個人的行動不能違反公眾的利益，必須視為為全民福利工作中的整個之一部。

且為着這種目的，我們遂要求廢棄不勞而獲的收入，和澈底廢止利息制度。

12 凡個人因戰爭而致富者，須認爲全國國民的公敵，我們要求將所有戰事而得的利益，立即沒收。

13 我們要求一切大企業公司收歸國有。

14 我們要求大工業應採取分紅利制度。

15 我們要求擴展老年人保險法。

16 我們要求創立一個強健的與可以生活的中產階，因是我們要求百貨商店應以低廉的價值將貨物租與小商人，并且國家和都市應依照所訂的合同，優待小本經營。

17 我們爲適應國民的需要起見，要求根本改良土地制度，并制定法律，載明此後爲社會事業收用土地無庸付價。我們要求對於農耕事業所得的利益，廢除徵稅，和對於土地的價格，禁止投機。

18 我們要求對一般自私自利的人們宣戰，因爲他們的活動足以危害全民的利益。我們并要求將危害國家的罪犯與高利的借貸者，無分種族與信仰之別，一律處以死刑。

至於意大利的憲法，本亟空洞而柔性，國會可用普通立法的手續改變憲法的內容。故法西斯黨攬政以後，即強迫國會通過改組政府的法律，而實行絕對的獨裁。但法西斯黨所欲造就的國家，乃爲一種組合國家，其「勞工憲章」第一條載「意大利之國家，爲具有目的生命及執行工具之有機體，其地位較諸構成國家之個人或個人組織之團體所具有者爲高。意大利之國家并爲道德，政治及經濟的統一體，而於法西斯政府內，達到全部之實現。」第七條載：「組合國家，在生產領域內，承認個人創造力，乃增進國家利益之最著功效的工具，私有企業對於國家，既有重大之作用，因此，管理私有企業之人員，在採用重要生產政策時，應對國家負責。又生產的原素（勞力與資本）既係共同企業之合作者，二者均有相互的權利與義務。勿論雇主，苦力，或職員，抑或技術人員，均爲經濟企業中之一個積極的份子，但關於管理企業之權，則由負企業責任之雇主操之。」又第九條載「國家對經濟生產事業之干涉，祇限於私人企業，欠缺創造力或其

有違政治利益時而行使之。干涉方法，分爲監督，獎勵，及直接管理數種」。可見德意等國雖實行棍徒式的政治，而仍不忘政治經濟的協調哩。

(三)政治經濟建設性的憲政，蘇俄自實行社會革命以後，將舊日的經濟制度一概推翻，由第三次全俄羅斯工人，兵士，農夫代表之蘇維埃大會決議，「勞動者及被剝削人民權利宣言」，其中宣布：

1. 實行土地社會公有，現將土地私有權廢止之，至所有土地財產宣布爲全體人民共有，并於平均地權使用之原則上，對於原地主無給予移轉於勞動者。

2. 森林礦業及有關全國之水道，暨畜牧農具，模範農場及鄉村農產企業，宣布爲民族公產。

3. 批准關於工人監察之蘇維埃法律，及成立最高人民經濟蘇維埃，所有大小工廠，礦產，鐵道暨其他生產及運輸機關，完全移轉爲蘇維埃勞農共和國所有，以保障各勞動者，對於各剝削者保有優越地位。

革命勢力既將舊日經濟制度一概破壞；但新的社會主義經濟尙得建立，故蘇俄一九一八年憲法爲七十九條規定：「當現在勞動者專政過渡時期，蘇俄財政政策，在於達到沒收資產階級，暨於財富之生產及分配中，預備促成共和國公民人人有平等地位，爲達此目的，在不侵及私人所有權之範圍內，蘇俄財政政策所負之任務，准以滿足各地方及全國需要之一切必要款項，歸各蘇維埃權力機關支配」。而各地方蘇維埃，即將此必需款項編爲經濟建設的預算，送由上級機關核定後付諸施行。故同憲法第八十六條規定：

「各地方蘇維埃，應將編成每半年及一年之各地方需要之收入支出預算書，所有各鎮各區蘇維埃，暨參加各縣蘇維埃大會之各市各縣蘇維埃之預算書，統由各該省各該特別區蘇維埃大會或其執行委員會核定之，所有各市各省及各特別區之蘇維埃預算書，統由全俄羅斯蘇維埃中央執行委員會及人民委員

蘇維埃核定之。」

又在各級地方機關內，均有專管經濟計劃及執行的機關，如省執行委員會之下，置地方經濟處，（合原有人民經濟蘇維埃及自治處爲一處）於工業發達之各省內，均保留人民經濟蘇維埃，於將來被認爲合格之各省內，依省執行委員會之決議，均得組織經濟會議。至於各級地方之權力機關，如各特別區，各省，各縣，及各區之蘇維埃權力機關，均明定有「籌畫提高該區域文化及經濟關係之一切方法。」蘇聯新憲第六十條第三款規定各加盟共和國最高會議有「批准本國的國民經濟計畫及預算」的職權。又第十四條第十第一款規定蘇聯最高國家權力機關，及國家行政機關執行「制定蘇聯國民經濟計畫，批准蘇聯統一的國家預算，以及列編蘇聯各共和國，及地方預算之賦稅收入。」可見計畫與預算之擬定，均係由下而上，直至蘇俄人民委員會時，乃於會內成立一經濟會議，其職權爲「統一所有經濟人民委員會及地方經濟會議之一切工作，并調和之，監察之，」蓋各特別區各省與蘇俄經濟人民委員會之經濟計畫與工作均不可不有一機關爲之統一調整并監察其實施。又與整個蘇聯的經濟建設亦不可不保持連繫。蘇俄經濟會議即其任也。其與蘇聯經濟建設保持連繫之方法（一）審查一部份與蘇俄有關之蘇聯統一經濟及財府計畫。（二）調和蘇聯人民委員部代表之駐在蘇俄人民委員會之一切工作。至於蘇聯人民委員蘇維埃之下，更設立國家計畫委員會：其重要職務，在於按期，按需要及按區域發展國家之設施。舉凡工業、農業、教育、機械，建築，運輸及交通，消費及分配，公共衛生，文藝及科學，國防及軍備等等之發展程序，方法及時日皆在計畫之例，此即蘇聯第一及第二次五年計畫所由產生也。由於牠幾次「五年計畫」的逐漸完成，所有重工業輕工業均能逐步建設成功，所以能抵抗軸心國家強暴的侵略并摧毀之，要不能不認爲政治經濟建設性憲政的成就了。

吾人必需認識了憲政與經濟的關係，并明白二十世紀以來各國立憲的趨勢，實與經濟脫不了關係，則

於制憲之時，當可了然於憲法中所應包括的內容，前國民參政會憲政期成會竟主張將五五憲草中國民經濟與教育兩章一併刪去，謂：「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為政府應有之職責，憲法不必備載，亦不能備載」。云云，不可謂非對於現代的憲法尚缺乏認識了。

我國將來的憲法，不只要建立民權主義，而且要建設民生主義，故必為政治經濟建設性的憲政，那是毫無疑義的。但若與蘇聯的憲政比較，則又有些不同。即以經濟制度言。對於英美的經濟制度，我們可以「自由」二字表之，因為自由競爭之結果而生兼井，於是貧富懸絕，自由則自由矣，可惜太不平等。我們對於蘇聯的經濟制度可以「平等」二字表之，「蘇聯經濟生活，受國家國民經濟計畫所規定與指導」。實行「各盡所能，按勞取酬」，「不勞動者不得食」的原則，平等則平等矣，可惜太不自由了。作者認為我們中國的經濟制度，應將自由與平等一併實現的，其辦法在一面發展公營事業，一面提倡民營事業，使公營事業成爲一種集體財產，既屬國家的財富，也是公職人員生活的保障，使以服務爲目的之人，與以營利爲目的的人，在生活的享受上達到平等。民營事業雖有資本家與勞工之分，有大資本與小資本之分，但憲法中應實行節制資本與保護勞動者，以調濟之使趨於平等。在民營事業方面，本可自由發展，在公營事業服務的人員，雖不能聽其自由，其財產且應實行「籍產代管」（參看本書第二篇第八章第一節第三目）但照公務原基於各人自由意思，如不願「籍產代管」而欲保有私產經營者，則退爲庶民，接受政府法令的管制，此均歸其自由選擇，較諸蘇聯制度大不相同。吾國政治經濟須從新建設，爲政治經濟建設性的憲政，且其所建設者，必將自由與平等同時實現哩，

第五章 憲政與革命史實

一國憲政每與其國的革命史實有關，大凡一國社會秩序的維持，常有賴於統治者的法律強制，然每遇社會事實變遷產生了新的需要，舊的法律秩序，已不能與之適應，而統治者又不能因勢利導自爲革新時，則社會中一部份或大部份人必爲自求滿足需要而起革命。故革命爲理智的、而非盲目的，必有先知先覺的人，看清了社會中新的需要，以及前途發展的趨勢，而預爲理論的啓示，而後革命羣衆即順其啓示以推進革命，至於革命的歷程，要不外謀求滿足新需要而爲種種的嘗試也。其因革命所成功的憲政，要不外記錄此種啓示與嘗試，而制爲適合新需要的一種新秩序，故憲政與革命史實有不可分離的關係。

十八世紀的民主革命，產生於新興資產階級自由發展經濟的需要，因而推翻了貴族僧侶與君主的統治，造成了資產階級統治的憲政。二十世紀的俄國社會革命，產生於勞動農工階級要求公有生產手段與土地的需要，因而推翻了地主資本家與貴族君主的統治，造成了無產階級專政的憲政。

至於我國革命之起，非由社會上有何階級懸殊，雖然滿州以少數民族統治多數的漢族，但經過康熙乾隆的麻醉牢籠，民族間反抗意識已不濃厚，革命之起實非以此爲因素，乃因整個中華民族，感受帝國主義的侵略，有亡國滅種的危險，我國先知先覺之士內審外察，感覺民族命運之危殆不能不急起以圖自救。原自道光二十年（西曆一八四〇年）鴉片戰爭以來，中國累受外侮的侵凌，外交失敗而造成了「不平等條約」繼續不斷的國恥，及至甲午一戰（西曆一八九五年）更敗於東隣的日本，中國士大夫感於國勢危殆，於是產生了維新運動，由康有爲梁啟超等集合赴京應試的舉子一千三百人實行「公車上書」至光緒二十四年清帝接納了維新的獻議，而康梁等組織的「強學會」「保國會」等遂蓬勃一時，可見當時人士的需要惟在救國圖強。無如當時的皇族過於頑固，慈禧慈禧太后重新臨朝，幽禁清帝，誅殺六君子，而阻礙了維新。光

緒二十六年因「義和團」之亂，引來了八國聯軍攻陷北京。光緒三十年至三十一年之日俄之戰，竟以中國境內爲戰場，一般人見於清廷因懼外而媚外，實不足以有爲，而清廷復挾其種族偏見，抑制民氣，聲稱「寧贈朋友，不給家奴」使國人認識帝國主義與專制政治的兩層壓迫，已融會爲一體。革命與圖強，倒滿與雪恥實不可分。於是乃紛紛附和 國父的革命主張，以是革命黨之勢力日益高漲，而維新派之勢力則日漸淪消，當時無論革命與維新其目的均爲救亡圖存，其對象均在帝國主義。特以滿清的媚外而不能滿足國人要求，因併以爲革命的對象罷了。

國父昭示國民革命之目的，「在求中國之自由平等」，可見此種革命爲全國一致對外的革命，故稱之爲「國民革命」，絕不是國內社會上某一部份人的革命，與西洋的民主革命及社會革命均迥然有別，其革命的主要對象爲帝國主義，不過在帝國主義羽翼下的國內帝制餘孽，軍閥及買辦階級等，均係反革命勢力，并作爲革命的對象耳。

因爲上述的原因，既不能不對滿清革命，又因海通以後西洋民主政治的思想傳入，動搖了君主政體的信念，於是辛亥革命就迅速的爆發了，辛亥革命與我國歷代的革命微有不同，前言我國由漢迄清，中間一治一亂的改朝換代，均爲君主與士人之間的離合，是舊統治權瓦解與新統治權重建的過程，當舊統治權之將瓦解也，一面庶民不堪苛政的痛苦而起暴動，一面士人發生改建新統治權的企圖，此兩力相合遂以成爲革命，若僅後一種力量，則所謂「秀才造反三年不成」若僅前一種力量，則或僅成蠢動，或竟成爲流寇，又在歷史上，大概前一種力量先起，次由士人向機領導以竟其功，如漢高帝之起，先有陳涉吳廣之發難，漢光武之起，先有赤眉更始之開端，以及唐明二代之興，莫不如是。至於辛亥革命則不然，僅由其時先覺之士內審外察，感覺了國家命運的危殆，乃不得不促成革命，急起以圖自救。因爲一般民衆尙無普遍的覺悟，故武昌首義之時，革命之勢力并不浩大，當時的袁世凱已下漢口漢陽兩鎮，只留武昌一鎮不取而與

與議和。國父爲爭取當時革命勢力的有利條件，乃接受和議，不惜以臨時大總統讓與袁世凱，而使袁氏亦主張共和，是以辛亥革命得以迅速成功，但袁世凱以擁護共和之名，而達移據國柄之實，卒至民國四年十二月袁氏又帝制自爲了。

辛亥革命所以失敗者，蓋由新的統治力量未能建立。其所以未能建立之原因，由於中國向來爲君主與士人共治的局面，君主與士人結合一體遂成爲一種統治力量，其結合賴有尊君觀念爲一種向心力，賴有道義觀念，爲一種黏合力。及至辛亥革命而後尊君觀念已被打倒，於是向心力不存，學說紛歧而共同的道義喪失，於是黏合力破毀，失此二力則士羣無法團結，新的統治力量，遂無法組立了。故袁世凱移據國柄而莫敢誰何，袁氏死後又落到軍閥割據的局面而莫由收拾，均由新的統治力量未建立的緣故。

但因社會憲法意識已經變了，故「帝制」與「復辟」亦均不克成功，在民國四年「籌安會」開始研究國體問題的時候，梁任公曾著「異哉所謂國體問題者」一文駁詰之，中有「既靈之偶不靈」一語，卽表示君主偶像作用已因憲法意變更而喪失了。果然袁氏的帝制運動，因雲南起義及各省獨立反對而短了命。民國六年七月張勳入京擁護溥儀復辟，亦不到十三天就被段祺瑞的軍隊趕跑，所謂「既靈之偶不靈」有信然矣。

此時不僅北方新舊的統治力量無法建立，卽在南方亦是一樣，自從袁氏刺殺宋教仁激起了第二次革命以後，革命武力隨卽爲袁氏撲滅，直至袁世凱背叛民國，蔡鐸唐繼堯李烈鈞等在雲南起義，各省紛紛響應，逼得袁氏取銷帝制憤恚而卒，黎元洪繼任總統，段祺瑞爲內閣總理府院之間大起衝突，黎魚段職，引起了北洋軍閥系的各省督軍宣佈獨立脫離中央，并聲言廢棄臨時法約，黎召張勳入京解散國會，接連的發生了復辟怪劇。此時的南方唐繼堯陸榮廷劉顯世等通電護法，李烈鈞亦在廣州起兵，迫走軍閥龍濟光。被解散的國會議員在廣州「開非常議會」舉國父爲大元帥成立護法政府，民國八年五月又由非常國會改護法政府的組織爲總裁制，於七個政務總裁中推定岑春煊爲主席總裁，行使軍政府的行政權，從此軍政府又

爲軍閥所把持。國父亦即辭職到上海去了。至民國九年南方政府發生政潮，陳炯明率軍入廣州，國父亦由滬回粵，次年就任非常大總統之職，亟思整頓軍事進行北伐，誰知陳炯明仍係軍閥頭腦居心不軌，於民國十一年六月砲擊總統府，國父又離粵赴滬，此均由於新統治力量未經建立起來的緣故。

我國自漢以來，可謂已成了士羣統治的傳統，至此時士羣組合不起來，可說政統已經中絕，政統既然中絕，自然落到了軍閥的割據。俗語說「天塌下來山頂着」正可爲此時的一個譬喻，吾人不能深怪軍閥的割據；應歸咎於新統治權的未能建立，軍閥割據雖非正當，但在當時爲一種無可避免的事實，正如天塌下來山頂着一樣，當時有一般人主張遷就這種事實，而爲「聯省自治」運動，也是一種錯誤。如章行嚴根端六諸先生均曾力持這種主張，而湖南浙江廣東江蘇等省均相繼宣佈了省憲，但此種運動，一方面違反了我國數千年來「大統一」的民族意識，一方面又成了軍閥割劇的利用工具，雖欲安於「天塌下來山頂着」的殘破狀態，如何可能。故中國國民黨第一次全國代表大會宣言批評聯省自治運動道：「吾人不謀所以毀滅大軍閥之暴力，使不得挾中央政府以爲惡，乃反欲藉各省小軍閥之力，以謀滅削中央政府之權能，是何爲耶？推其結果，不過分裂中國，使小軍閥各佔一省，自謀利益，以與挾持中央政府之大軍閥相安於無事而已，何自治之足云？」即已道破這種苟安辦法之屬非計。

至民國十三年，革命勢力將陳炯明驅出了廣州，國父再次就任大元帥後實行改組國民黨，清除動搖腐化份子吸收忠實革命青年，更由國父發表三民主義的長篇講演，逐漸統一思想，造成了一種新的道義，於是黨的組織健全，恢復了蓬勃的革命精神。同年六月蔣主席又奉派籌辦黃埔陸軍軍官學校，養成革命的中心幹部，開始建立黨軍，次年三月就開始東征，驅逐陳炯明，統一了廣東，建黨建軍以後，革命的武力既經樹立，新的統治力量就有了基礎。蔣主席遂於民國十五年七月九日誓師北伐。此時具有革命成功的因素有二，一爲新的統治力量業已建立，二爲廣泛的民衆已經由靜而動了。前言辛亥革命之失敗，由於

僅有士人的發動而無民衆的附和，然鼎革以後十餘年中，由於軍閥混戰的結果，砲轟燒殺，徵夫派款，絲毫不顧民衆的死活，更加土匪天災民衆尤不堪命，流離載道蠢然思動矣，於是國民革命軍乘此機會組訓領導以從事北伐，是以一舉而達成功，至民國十六年十二月中華民國遂告統一了。吾謂國民黨之統一成功，仍遵歷來士羣統治之遺迹可也。

北伐成功，革命只算完成了一半，蓋因革命的發端原是爲救亡圖存，革命的對象原是帝國主義，在侵略的帝國主義未經打倒，中國未躋於自由平等的國際地位，革命尙不能算是成功，所以我國北伐統一不久，日本帝國主義者，便於民國二十年發動了「九一八」事變，侵佔我國的東北四省，至民國二十六年又發動了蘆溝橋的「七七」事變，激發了我國全面抗戰，這在國民革命的過程中乃是必然應有的節目，不僅抗戰是革命應有的節目，就是將來建設現代化工業化的三民主義新國家，也是國民革命應有的節目，因爲中國若不現代化工業化，根本即無由與世界各國趨於平等獲得國家的自由。國父遺囑昭示，國民革命之目的「在求中國之自由平等」此目的一日未達，即爲革命尙未成功哩。

今日之世界已非十八世紀之世界，故我國之「國民革命」不能如十八世紀之「民主革命」，在十八世紀的革命只要建立了民主政府，就算革命已達成功，至於經濟的任務，則放任人民自由發展，到了現在，國際上已是後期資本主義的時期，先進的工業國家，已成了獨占經濟的局勢，後進國家的幼稚工業欲與他們競爭，直如小兒之與成年人賽跑，尤其民間資本分散的小工業，欲與國外資本家競爭，簡直非失敗不可！故今日國家工業化的大部份責任，亦在政府身上，必由政府以整個的方針發展國家的工業，一面利用國際過剩的資金，一面調劑國際供需市場，實行國際上的分工合作，然後現代化的工業始有發展的可能，故我國所需建設的政府，必是「萬能的政府」當與十八世紀的民主政治，亟圖限制政府的權能者大異其趣，故國父主張將權能分開，將權交與人民，將能交與政府，就是爲此。

欲建「萬能的政府」，必先得賢能的人才，所以求致賢能者，必賴考試，所以督促賢能而勿使溺職者，必須監察，是以國父於立法行政司法三權之外，更加上考試監察兩權而成功「五權憲法」亦是爲此。

由中國革命的史實觀察，可見中國國民黨在建國的過程中負了艱鉅的任務，她將已喪失了的道義重新樹立起來，將破碎了的士羣重新團結起來，將已中絕了的政統重新接續起來。現在對日的抗戰由她領導起來，將來三民主義新國家的建立當然也是脫不了責任的，因爲責任如此艱鉅，所以進行起來也不能不分期，國父分革命建設爲軍政訓政憲政三時期，那是進行程序上所不可少的。「蓋不經過軍政期代，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命主義，亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰，不經訓政時代，則大多數之人民久經縛束，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，卽爲人利用陷於反革命而不自知」此蓋打破了君主與士人共治的局面而後，爲實現「賢能統治」，將君主之主權交給人民，將君主之統治權交給賢能，在這連遭過渡的時期中，確爲必要的階段。

民主政治的運用，實在離不了政黨，我國雖然實行了「士羣統治」幾千年但却無運用政黨的經驗，古人都是主張「君子羣而不黨」甚且以爲「國家之禍莫烈於朋黨」宋歐陽修先生雖不看得那麼嚴重，以爲「朋黨之說自古有之」但亦僅認爲「君子與君子，以同道爲朋，小人與小人，以同利爲朋」。至於君子之間，似亦不容許再分朋黨；故每有朋黨興起，則必自詡爲君子，而指摘他黨爲小人，如見他黨的言論政策與本黨不合，就指爲「言僞而辯，行僻而堅」。在那君主政體之下，朋黨的結合，在爭取主子的寵任，爲君主的也只相信他所寵任的一派，對於其他朋黨，常懼他們有怨望背叛的行爲，必然將他誅戮，以故政治上不容許有政敵存在，無怪孔子要誅少正卯。在歷朝開國的時候，需才最急，士人「攀龍附鳳」實無再結朋黨的必要，及到承平日久講文論學，造就之士人衆多，而進身之路日狹，於是乃不得不連結朋黨以事政治鬥爭，但欲巴結權貴，就往往不擇手段或與女后相結納，或與皇親國戚爲僉僚，甚至不惜與官宦勾結，以

求接近君主，至此而其他失意之黨，乃以「清君側」為名而振振有辭了。演變至此而黨爭彌烈，在朝者，乃不惜出以監禁殺戮的手段，而黨錮之禍起矣。賢者非死即去，於是天下大亂。此幾為每朝代必有之現象。推究到所以不能運用政黨的原因，實由我國尚未實行民主的緣故，因為不民主，則黨與黨間不能像英美各國在議會中用辯論的方式爭取多數的贊同，而惟有依照老法去爭取君主一人的寵任，所以現代意義的政黨，決然不會產生，而只能產生「處士橫議」的朋黨。

現代意義的政黨，是民主政治下的產物，在民主國家裏，解決政治問題是以民意的選舉代替戰爭的殺戮。但真的取決民意，必使人民有機會可以表示「然」「否」。這無異說：真的民主選舉至少要有兩個黨，每黨各有候選人。讓人民加以選擇而表示然或否。假如只有一個黨的話不管其能否代表人民利益，人民不能加以選擇。在選舉時又只有一個候選人，老百姓說「然」也是他，說「否」也是他，則選舉就變成無意義了。所以真正民主政治下的黨，必然是複數的，而不是單一的，或者兩個或者三個或則多個，如像現在的美國便有民主，共和兩大黨，現在的英國便有保守自由，勞工三大黨，法國及共和時代的德國，則為著名的多黨國家。但比較起來，以兩黨或三黨為最健全而正常，政府組織也容易純一而辦事不致棘手。如在歐陸多黨的國家，其內閣常為混合內閣，不易取得一致的意見，辦事異常困難，而內閣的壽命亦極短促，如法國在兩個月內會有三個內閣的笑話，在德國亦感受多黨議會的意見龐雜，其政府往往不顧議會而以緊急命令出之，及希特勒組閣後，遂第一步根據授權法由內閣制定一切法律，第二步更將其他政黨解散，實行以國社黨專政。故納粹國家的一黨專政，乃由多黨制失敗而生的反動。

蘇聯也是實行一黨制的國家，第一因為蘇聯是經過社會革命實行無產階級專政的國家，為要鎮壓階級的反動，必須實行一黨制。第二因為蘇聯憲法採行民主集中制，為要貫徹集中的原則，也必需實行一黨制。論者謂：「國家既然採用公民投票制則人民發言的機會甚多，縱令國家只有一個政黨，其結果也將和股

份公司擁戴一位經理一樣，不致流於獨裁，反而更覺民主」這可算蘇聯特有的民主形態，作者許之爲董事會式的憲政。

我國歷史上既無運用政黨的良好機會與經驗，民國初年的政黨雖然一時風起雲湧，也因為無此素養，曾發生過鬥毆的慘劇與賄選的齷齪行爲。國父民國十三年改組國民黨，主張在軍政時期訓政時期實行一黨專政，這在革命建國的過程上，實是必要的，但國父也非主張永遠的一黨專政，依照建國大綱第二十五條的規定：「憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法實行全國大選舉，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，是爲建國之大功告成。」國民黨屆時還政於民，當然不成問題。但民主政治的運用，是離不了政黨的，將來憲政告成之後，究竟爲一黨制呢？爲多黨制呢？蔣主席民國三十二年九月在國民黨五屆十一中全會致開會訓詞謂：「在憲政實施以後本黨還政於民」，「憲政實施以後，在法律上，本黨應該與一般國民和普通政黨處於同等的地位，在法定的集會結社言論出版自由的原則之下，享同等的權利，盡同等的義務，受國家同等的待遇」。即已明示不能再採一黨制了。但我們也不希望像歐洲大陸國家的多黨，最好能成功健全的兩黨或三黨，如以戰後的情勢度之，頗有成爲三黨之可能。因爲戰後的中國，難免不受世界的影響，將來英美各國的資本主義，是屬於右傾的，蘇聯的共產主義是屬於左傾的，而國父的三民主義是中庸性的，世界政治既有左右中三派，則國內政治亦不免有此三派，又在進化的過程上，原有正反合三步驟，如以資本主義爲正，則共產主義爲反，而三民主義爲合，一國而有此三黨，必可時時促進政治的進步。所以作者認爲三黨是最理想的。作者且主張總統的選舉由國民大會提出候選人三名交由國民投票，如果成了定制，也有促成三黨的趨勢。

蘇聯的一黨制，原也不違反民主，我國爲何不繼續採行一黨制呢？作者認爲五權憲法是委任責成式的憲政，而不是董事會式的憲政。在委任責成制下面，委任人是全體國民，是主權者，應該是統一的（因爲

主權爲不可分）受任人應該有多個以供委任人的選擇，所以組織政府的政黨應該有多個，故不能採行一黨制。平心而論，究竟委任責成制是優於民主集中制的。

憲政告成之後，國民黨雖退居於普通政黨之列，但事實上必仍肩負重大的責任。蔣主席在五屆十一中全會的訓詞謂：「本黨雖退處於平民的地位，但本黨同志，更是要繼續我們過去一貫的努力，貫徹我們實現三民主義保育中華民國的使命」。況國民黨是代表三民主義的，三民主義對於世界資本主義與共產主義的兩大派別具有中和的作用，於維持世界未來的和平有關，所以國民黨站在三民主義的立場，實負有「以建民國，以進大同」的使命，三民主義的精神若全部貫注於憲法之中，則中國便成了三民主義共和國，政黨在憲法之下活動，也便不會違反三民主義，而且人民受過四權行使的訓練，不啻植下了三民主義的根柢，雖有多黨，三民主義也必不會動搖了。

新中國憲法

第六章 我國需要何種憲政

根據上面四章的檢討，大概可以歸納求一結論，決定我國需要何種的憲政了。至少應該可以求得一個原則，就是我國所需要的憲政：第一要適合我國的國情，第二要使我國國民能夠運用，第三要適於我國建國的需要，第四要根據我國革命的史實。

由前一章的檢討，知道我國革命就是爲要建國，爲了「求中國之自由平等」，所以革命與建國實是一事。也可以說革命是建國的手段，建國是革命的目的。中國的革命是超時代的，建國也是超時代的。何以說革命是超時代的呢？大概西洋各國的革命，因產業革命而增殖財富，人民需要經濟上的自由，因而發生了民主革命，及財富既增資本主義過度發展，演成了勞資對立與階級鬥爭，因而又發生了社會革命，這兩次革命相距約兩世紀之久。但中國與歐美國家接觸過遲，海通以後，即遭遇到後期資本主義（即經濟帝國主義）的侵略，民族工業無法抬頭，亦即產業革命莫由進行，而隨即社會主義的思想又經傳了進來，掀起了共產黨的搔動，亦不容從容造產以後再行均產。而事實上又非以整個民族的全力抗拒帝國主義的侵略，一切都談不到，故我國的革命，不但爲超時代性的，亦且爲複合性的，如其他國家將民族革命，民主革命，社會革命分數世紀以完成者，我國必須在此一時代一併完成，所以三民主義並舉民族民生三主義而治爲一爐，非故求其博大繁雜，實乃我國丁茲艱鉅的時代，不能不有此艱鉅的任務哩。

何以說建設也是超時代的呢？中國是一個農業國，在列強的侵略之下，只成了資本帝國主義的屍間，其民族工業，無從發展，欲以民間資本分散，技術幼稚的小工業，與外國金融資本相競爭，簡直爲不可能。又中國只有小貧與大貧之分，欲恃民間的力量以從事建設，亦絕不能趕上建國的需要，故國父的民生主義提倡發展國家資本，就是這個道理，故中國的建國事業不只要建設政治，而且要建設經濟，不但由農

業國家建設成工業國家，而且要建設成社會化的工業國家，此其所以爲超時代的建設了。

由上所論，我們可以知道中國所需要的憲政，決不是一種純政治性的憲政，也不是政治經濟協調性的憲政，而必爲一種政治經濟建設性的憲政。因爲我國此時已非保障人民自由發達經濟事業的時代，亦非國內已有勞資對立有待協調的情形，乃須從新建立一種民治民有民享的政治經濟制度哩。

憲法非單純的制作物，憲政乃自一國的歷史社會中滋生成長而來，故必須適合國情，乃是不成問題的。所謂適合國情者，卽係與其民族之理性的理念不相違背，而根源於其國民意識形態所寫成，如此的憲政也就自然爲其國民所能運用。故適合國情與靈活運用又是一事。我國自戰國秦漢以來貴族階級早經推翻，數千年來均爲農業及手工業社會，未經產業革命，機械動力之運用亦未普遍，生產工具未受壟斷，財富亦未過度集中，社會上亦無勞資階級的形成，雖有士農工商之分職，而身份流通，並無階級的劃分；這就是我國的國情。在如此的國情之下，必不適於資產階級的憲政可以斷言。故如第三章所述市僧式的憲政，官司客式的憲政，以及棍徒式的政治，均係發展資產階級的利益，及爲資產階級所運用的。我國既無資產階級將來亦不希望有資產階級，當然不適宜於此種憲政，縱採此種憲政，亦非我國國民所能運用，可以斷言。

以此言之，英法式的責任內閣制，必不適於我國。如民國元年的「臨時約法」民國二年的「天壇憲草」、均係採用責任內閣制，「天壇憲草」固然未經施行，而臨時約法施行的結果，往往發生府院之爭，不但袁世凱擅權的時代爲然，及黎元洪時代亦避免不了與段祺瑞的衝突，終致變亂迭起，這就證明了責任內閣制的試驗失敗。原來責任內閣的運用，賴有健全的政黨以運用議會，由議會以運用內閣，所謂議會政治亦卽政黨政治。但政黨必然代表社會上現處優勢之一階級，然後其政黨之政策始有羣衆支持而不落於空虛。如中國社會中根本未有階級無論議會與內閣均屬無可代表，所有政策亦自離開羣衆而爲一般政客的意思，如此則府院之間自然不免有意見的衝突了。這就是責任內閣制所以不適於我國的緣故。

再如美國式的總統制，亦不適於我國。如民國三年「約法會議」制定的「中華民國約法」，即經採行總統制，把總統的權力規定得龐大無比，總統對全體國民負責，有解散國會，制定官制，任免官吏，宣戰構和，締結條約，褫奪與恢復人民公權，頒佈緊急命令等權，且無庸經參議院的同意。因而縱令袁世凱爲所欲爲，且進而背叛民國了。這就證明了總統制的試驗失敗。或謂袁世凱居心稱帝不過是一種特例，未可斷定中國將永不能採行總統制，若照美國制度加強立法的權力，實行真正的三權分立，雖有袁氏復起亦必不能恣所欲爲了。余謂三權分立的憲法，根本在削弱政府的權力，將國家最高權力畀予法院，俾人民可運用司法程序以抗拒國會及政府而伸張人民的自由，其結果必使政府變成無能，根本與國父造成萬能政府的主張相違背，此其所以不適於我國了。

至於法西斯國家所行的獨裁政治，根本不是憲政軌道，而純粹建築在暴力上面的（認爲暴行是合於道德）吾人在第三章中已檢討其過於危險，不僅與我國國情不合，亦與我傳統的道德不合，更與我同盟國家的信念相背謬，此爲我國所絕對不能採行的，乃無待言。

再就委員制（即董事會式）的憲政而論，我國的國民政府即係採行的委員制。因爲在訓政期間，以黨訓政，黨的組織係採行委員制（最近始改行總裁制）黨握國家的最高權力，所以中國現行的政制，十足的是一種委員制，又中國的社會中未經形成階級分立，與蘇聯瑞士等國家採行委員制的條件亦相彷彿，似乎可以將委員制成爲憲政上的定制了，然而不然，作者認爲瑞士因爲國小事簡，蘇聯因爲勞工階級專政，有實行委員制的特殊條件，中國在訓政期間實行一黨專政，採用委員制尙還可以，若在國民黨還政與民以後，實行全民政治，則不能採用委員制了。何以言之，因爲蘇聯是無產階級專政的國家，以無產階級作股東，亦可以實行董事會式的政制。但在憲政時期實行全民政治之後，就不能以全民作股東，復行董事會式的憲政了。何以故？因爲國父發明了知難行易的道理，他在民權主義第五講謂：

「我們對於人類的分別，是何根據呢？就是根據各人天賦的聰明才力。照我的分別，應該有三種人。第一種叫做先知先覺，這種人有絕頂的聰明才能，凡見一件事，便能夠想出很多道理，聽一句話便能夠做出許多事業……由於這種先知先覺的人預先想出了許多辦法，做了許多事業，世界才有進步，人類才有文明……第二種人叫做後知後覺，這種人的聰明才能比較第一等人是次一等的，自己不能創造發明，只能夠跟隨摹倣……第三種人叫做不知不覺，這人種的聰明才力是更次的，凡事雖有人指教他，他也不知，只能去行……大部分的人……都是不知不覺，次少數的人便是後知後覺，最少數的人才是先知先覺。」

這種不知不覺的大多數人，只可以樂成，不可與慮始，「雖有人指教他，他也不知，只能去行，」即孔子所謂；「民可使由之，不可使知之」，這種人對於國家政治，因為不知也就不感興趣。以此之故不能將全民作為國家的股東，事事由他們表決。因為國家的事如由他們表決才行，則政治必變成了庸人政治，而對這種不識不知安於井鑿的人來說，又算無端增一種煩擾，於國於民雙方都受了損失。那是何等不聰明的事！所以政治的事天然應由少數人來管理，瑞士學者哈勒說：「強者便成了天然的統治者，而依強者以滿足需要的弱者，便成了一個自然的被治者……恰如家庭間幼者之受庇於長者」，依我們的說法則聰明才力低者天然受指導於聰明才力高者，恰如學校中生徒受教導於師長一樣，故孟子曰：「天之生斯民也，以先知覺後知，以先覺覺後覺，」詩曰：「爾之教矣，民胥效矣」，書曰「聖作則，無寧以善人為則。」禮曰：「能為師而後能為長，能為長而後能為君。」易曰：「能以衆正，可以王矣。」都是說明了這個道理。

但在西洋各國的民主政治却與此種道理不相融恰，西洋民主政治的哲學根據乃為功利主義。原來功利主義是以兩個原理為基礎，第一是自利選擇的原理，第二是最大幸福的原理，他們以為人類是有自利心理

，只惟自己的利益是視，若以政治交給少數人管理，則少數人必利用政治以謀自己的利益。若將政治交給多數人管理，多數人管理政治以謀自己利益的時候，其結果必能達到最大多數的最大幸福。作者認爲此種理論約有兩點錯誤，一點是人類雖有自利心，但亦非純粹惟以自己的利益是視，要視其人眼光遠大或褊淺而有不同，在眼光褊淺的人大概惟知一己的利益，如孟子所謂：「王曰何以利吾國，大夫曰何以利吾家，士庶人曰何以利吾身，上下交征利而國危矣。」但眼光遠大的人，早就看出了這種危險。認爲只顧自己的利益是不行的，必須要兼顧到全體人類的利益，其自己的利益始能保全，而全體的利益就是仁義。故曰：「苟爲後義而先利，不奪不壓未有仁而遺其親者也，未有義而後其君者也……仁義而已矣，何必曰利。」故這種人決不是以自利爲心的。國父謂：「人生以服務爲目的，不以奪取爲目的。」就是指這種人而言。功利主義者肯定的說：人類是惟自己利益是視的，這是一點錯誤。其第二點錯誤，是認爲各人都會知道甚麼是自己的幸福，又最能努力求自己的最大幸福。但實際上大謬不然，如一五二九繆涅發明紡織機，這是於人類有利益的，但竟遭世人反對而受炮烙之刑。其他愚夫愚婦貪小利而亡大害，慕虛名而受實禍者比比皆是，何常能判別真正的利害。這正因爲人類大多數是不知不覺的，對於甚麼是自己真正的利益以及如何才能求得自己真正的利益，乃是茫然無知者，惟有先知先覺的人乃能替他看得清楚，功利主義者肯定的說，各人都會知道甚麼是自己的幸福，又最能努力求自己的最大幸福，這是第二點錯誤。

人類既不能人人看清自己的利益，故全體人民不能當着國家的股東事事由他們來決定，所以西洋的民主政治，以及董事會的憲政都是不甚合理，不適合我國國情的。

站在「知難行易學說」的立場上看來，人民雖不能看清利害於事先，但却能辨別苦樂於事後，故商君曰：「民可與樂成，難與慮始，」我國欲實行全民政治，不在能使民衆事先有權來干預政治的措施，而在於事後有權來責問政治的得失。國家政治一惟委任於賢能者辦理，又慮及人民對賢能者未必真能選任治宮

，故又以考試制度爲輔助，人民對一人的賢否大概可以其人孚衆望與否判之，至對一人之能否則實無法鑑別，故由政府設考試以別能，由人民行選舉以擇賢，攷選兼用，則賢能可得而委任了。

人民對於政府雖不必事先過問，但人民的需要亦可創制原則以向政府表示，政府亦應對於人民負責，所有施政的經過及其成績之優良者，人民感其實惠體認最爲親切，自然愛戴之擁護之，其施政成績拙劣或竟曠職廢守而釀成災害者，則人民自然蹙額疾首惟有罷免而懲處之。且政府官吏之任職，不但人民糾問其責任，監察院亦糾問其責任。則其服務自然奮勉而不敢懈弛了，更何能藉政治以謀私利耶，如此的憲政較諸民主集中制的憲政，實在合理得多。吾人名此爲委任責成式的憲政。

委任責成式憲政的特點，在先用考試以羅致能者，次用選舉以檢擇賢能，既得賢能則畀予治權而專其信任，不必事事干預以掣其肘，然後究問成效以定功過，嚴以劾罷以明責任，如此既使施政順利又最能切合民衆的利益。而其要點則在於權能分開，因爲中國需要政治經濟建設性的憲政，政府官吏必須羅致能員，或係宏通之才，或有專精之學，均不能與庸俗之輩同其意見，故於政治事務，惟有本其良心的裁斷以爲最善的措施，如此政府始爲有能，但是人民有權表示自己的需要與糾問政府的責任，是爲人民有權，是故委任責成式的憲政，就是權能分開的憲政，也就是五權憲法。此種憲政，並不違反民治的精神，蓋民治必由民衆昇華的賢能爲治，非以庸人爲治也。比較說來，此確算憲政之最進步者。

依照委任責成的原則講，人民對於官吏的觀念，也有略加修正之必要。西洋民主國家稱官吏爲公僕（Civil servant）此在官吏服務的觀點上看是對的，但以理言之，僕人必須接受主人的指導與命令，若官吏純然接受人民的指導與命令，就必變成庸人政治了。故在此種觀點上看殊爲不倫。至於中國古人的觀念，則認爲君師合一，如書曰：「作之君作之師」禮曰：「能爲師而後能爲長，能爲長而後能爲君」，這種觀念是很對的，因爲統治的作用本發生於人類智識之有差別，在文化上天然的「以先知覺後知，以先覺覺

後覺」，於是發生了領導作用，因而在政治上也天然的以智治愚，以賢統不肖。君師合一，就是政教合一，乃是順理成章的。此在治人的觀點上說原是如此，但現代政治已由治人的觀點變為治事的觀點，就治事的觀點講，若認官吏為師長，也有說不通之處。基於委任責成之原理，作者認為人民對於官吏的關係，實等於民法上委任人與受任人的關係，受任人有權為委任人為一切必要之行為，但應以善良管理人之注意為之。如像當事人委任律師辦事，律師即應本其專門智能為之辦理，却不必完全附和當事人之見解，官吏與人民的關係與此正復相同。並且委任人與受任人完全立於平等的地位，非如主僕師弟有所軒輊於其間哩。

新中國憲法論

第七章 五權憲法的基本精神

一國憲法，必有一個基本精神，此基本精神者，即為其國一切制度的最高原理，而首先在憲法中表現出來，其以下的一切文物制度都可循此原理而演繹出種種條理，左右逢源，其法制雖然紛繁但各方面都可以講得通，絕無表現矛盾之處，如此者庶幾可以為一通國，制度通了。然後可以政通人和。

作者在第三章中，已經敘述了各國立憲的概要，茲再略述其基本精神的所在。

關於英法式的憲法，其基本精神在於「議會政治」，試觀英國的憲政史，議會始終是代表人民向君主爭取政權的機關，及將政權爭得以後，就交由議會自己運用，一切國策均由議會決定，由議會中多數黨的領袖組閣，仍對議會負責，法院亦不能評判其決議案有無違憲，凡欲操縱政治者，必由政黨以操縱議會，由議會以操縱內閣，其中央政治為然，其地方政治亦然，此為英法式憲政的基本精神。

關於美國式的憲法，其基本精神在於「三權制衡」，如美國憲法使立法，行政，司法三權鼎立，彼此牽制以達均衡，任何一方均不能施行專制，人民則可藉重司法以保障自由，至於憲法之維持，非有超乎憲法之力量以維持之，乃藉多數力量，根據憲法互相對抗以達均衡，憲法因是而尊嚴有效，人民之自由因是得以保全，其他如人民與人民間，國家機關與機關間，人民與國家機關間，亦復如是，各人愛護其自由主張其權利，有犯我者輒據法以對抗之，此即美國式憲政的基本精神。

關於德意日等極權國家「棍徒式」的政治，其基本精神在於「強權獨裁」。如法西斯國家根據達爾文的進化論，尼采的超人哲學，認為強者統治弱者，弱者服從強者，乃為天經地義的原則。故主張強權即公理，暴力即道德。法西斯黨徒因而相習成風此乃「棍徒式」政治的基本精神。

關於蘇聯瑞士的憲政，其基本精神在於「民主集權」，如蘇聯以農工兵代表會的蘇維埃，作為民主集

權的機構。在全蘇聯有蘇聯最高會議，各加盟共和國有各該加盟共和國的最高會議，各自治共和國，有各該自治共和國最高會議，各邊疆區各區各市各村，亦各有勞動代表會議的組織（即蘇維埃）此等組織即代表無產階級的民主，是為各級國家權力機關，權力機關之下設置主席團或執行委員會，主席團之下設置人民委員會，恰如股東大會，設置董事會然，混合立法，行政，司法三大權而總攬之，是為「民主集權」，此即蘇聯憲政的基本精神。

至於國父的五權憲法，乃根據其民權主義而來，至其全部民權主義，均在闡明「權」「能」分別的原理，而權能分別的原理，正是五權憲法的基本精神哩。

權能分別的原理，國父自稱為其第一次的發明，世界各國原無此種理論，國父並曾談及一段故事道：

「記得二十年前有個中國學生，他本是大學法科畢業，在美國大學也得了法學士的學位，就將我的五權憲法說與他聽，足足與他討論了兩個星期，他說這個五權憲法比甚麼都好。……其後他在美國東方耶路大學三年畢業，又得了個法學博士的學位，……後來又到英國，法國，德國，考察各國的政治憲法……回到中國，兄弟又遇見了他，他說五權憲法各國都沒有這個東西，這個恐怕是不能行的」。

可見五權憲法的理論，實在各國尚尋不出根據。一般傾慕外國文化，對於本國學術缺乏素養之人，無怪要懷疑其不能實行了。依據外國的學理，權能是無法分開的，欲要分開惟有根據國父的學說及我國聖哲的理論。

（一）依照天賦人權的假平等說，是無法分開權能的，依照國父的真平等說，便自然可以分開權能了，國父在民權主義第三講中謂：

「民衆深信人人是天生平等這一說，便日日去做工夫，想達到人人的平等，殊不知這種事情是不可

能的。……勉強做成功，也是成了一種假平等……說到社會上的地位平等，是始初起點的地位平等，後來各人根據天賦的聰明才力，自己去造就，因為各人聰明才力天賦的不同，所以造就的結果自然不同」。

又在民權主義第五講中謂：

「根據於各人天賦的聰明才力，照我的分別應該有三種人。第一種叫做元知元覺，這種人有絕頂的聰明才能，凡見一件事，便能夠想出很多道理，聽一句話，便能夠做出許多事業，……第二種人叫做後知後覺，這種人的聰明才力，比較第一種人是次一等的，自己不能夠創造發明，只能夠跟着摹倣，……第三種人叫做不知不覺，這種人的聰明才力是更次的，凡事雖有人指教他，他也不知，只能去行」。

由於天賦人權說者認為人人生而平等，強使一律，無從分開誰為絕頂聰明的能者，誰為不知不覺的低能者，由國父真平等的說法，認定人類天賦的才能原不平等，故其造就上乃有聖賢才智平庸愚劣的不同，其聖賢才智乃為有能者，其平庸愚劣等為低能者，但平庸愚劣等不知不覺的人，在國民中是大多數，聖賢才智等先知先覺的人都是為他們服務，他們卻是有權的。必在人類中分出了誰為能者，誰為無能者，誰為服務的，誰為有權的，然後權與能乃得以分開。

(二)從人類的利慾觀點看，權能是無法分開的；從人類有社會性的觀點看，則權能可以分別。在主張性惡說的學者，都從人類利慾的觀點看，如荀子性惡篇謂：

「人之性生而有好利焉，順是故爭奪生而辭讓亡焉。生而有疾惡焉，順是故殘賊生而忠信亡焉。生而有耳目之慾，有好聲色焉，順是故淫亂生而禮義文理亡焉。」

在功利主義者的看法，也正從人類利慾的觀點出發，認為人類是有自私心的，只惟自己的利益是視，若以政治交給少數人管理，則少數人必利用政治以謀自己的利益。若將政治交給多數人管理，多數人管理政治以謀自己利益的時候，其結果必能達到最大多數人的最大幸福。無論其為多數人管理抑為少數人管理

，既以自己利益為立場，則必不肯假手他人代管也無疑，因為若可請由他人代管，則依同一邏輯必會為代管人自己謀利益的，所以決不會信任他人，即不能委任有能的人管理政治事務，而須事必躬親，其結果必須實行直接民主政治方能合於理想，所以權能終是無法分開的。然而人類除了利慾的本性之外，還天生有一種社會性，因為人類的經營社會生活，至少已有數萬年的歷史，則其經營社會生活之智能與道德，假於遺傳而秉賦於其後世人類者，自必異常豐富。如西洋心理學家桑戴克（Thorndike）之論本能曰：

「無論何人，當其生命開始之時，即具有許多將來行動時底確定的傾向……其智能與道德、亦如其身體器官和運動一樣，同為胚胎生命發端時的性質之結果。」

則孟子之言性善，謂人皆有仁義禮智的四端，蓋非無據。所謂性善，即是人類由於遺傳生來就有社會性的意思。國父所論，即是以此為觀點，其民權主義第三講中謂：

「人類的思想可說一種是利己的，一種是利人的，重於利己的人，每每出於害人，也在所不惜，由於這種思想發達，於是有聰明才力的人，就專用彼之才能去奪取人家的利益，漸漸積成專制的階級，生出政治上的不平等了，這是平民革命以前的世界。重於利人的人，只要是於人家有益的事，每每至於犧牲自己，亦樂而為之，這種思想發達，於是有聰明才智的人，就專用彼之才能，以謀他人的幸福，漸漸積成博愛的宗教和慈善事業，不逾宗教之力，有時而窮，慈善之事，有時不濟，就不得不為根本上的解決，來實行革命，推翻專制，主張民權，以平人為之不平了。從此以後要調和三種人使之平等，則人人應該以服務為目的，不應以奪取為目的，聰明才力愈大的人，當盡其能力以服千萬人之務，造千萬人之福，聰明才力略小的人，當盡其能力以服十百人之務，造十百人之福，所謂巧者拙之奴，就是這個道理。」

如此說來，則功利主義者所謂人類以自利為立場，只對民權革命以前的世界，才可以這樣說，就在那時也

還有不以自利爲目的的宗教家慈善家，若在民權革命以後的世界，則人人均應以服務爲目的，聰明才力愈大的人，所服的務也就越大，人類既有社會性，使之管理政治，當然不會利用政治以謀自己的利益的，反而是爲大多數人民的公僕，「這是道德上的最高目的，人類應該要努力進行的。」有了這服務人羣的道德目的，則先知先覺者必爲不知不覺者服務，前者有能後者有權，於是權與乃可分開了。」

(三)若認管理政治只須一種普通常識，則權與能無須分開，若認須要專門家管理政治的話，則權與能必須分開，在功利主義者看來，認爲各人都會知道甚麼是自己的幸福，又最而努力去求自己的最大幸福。政治的事不外求人民的最大幸福，所以人人都有這種常識去實施管理，當然無須分開誰爲有權誰爲有能。然而按諸事實却是大謬不然，國父在民權主義第四講中謂：

「像法國革命時候，人民拿了充分的民權，便不要領袖，把許多有知識有本事的領袖殺死了，只剩了一些暴徒，那些暴徒，對於事物的觀察既不明瞭，又復被人利用。……所以發生一件事人民都不知道誰是誰非，只要有人鼓動，便一致去盲從附和，像這樣的現象是很危險的。」

可見管理政治事務，決不是一種常識問題，一方面要有才識宏通的領袖，一方面還要許多分門別類的專家，察事物於未萌之際，辨利害於幾微之間，虞書所謂：「惟幾惟康」是也。如此者決非一般民衆常識所能判斷，故國父復在民權主義第五講中謂：

「現在歐美人無論做甚麼事，都要用專門家，譬如練兵打仗便要軍事專家，開辦工廠便要工程師，對於政治也知道要用專門家，……國民是主人，就是有權的人，政府是專門家，就是有能的人……只要他們是有本領，忠心爲國家做事，我們就應該把國家的大權付託於他們，不限制他們的行動，事事由他們自由去做，然後國家才可以進步。」

這正講明了政治不是一種常識問題，而須有能的專門家去辦，則權與能就必需要分開。

(四)若為階級統治的社會則權能不易分開，若為賢能統治的社會，則權能自然分別了，西洋各國都是實行階級統治的社會，在中世紀以前為貴族僧侶階級統治，產業革命而後為資產階級統治，俄國革命而後為無產階級統治，其社會中統治者為一階級，被統治者為一階級，似乎統治階級應該有能，被統治階級應該有權了，然其實不然！因階級統治均站在本階級利益的立場而為統治，並不使被統治的階級有權，此在貴族統治，無產階級統治與法西斯統治的事實上看來，固然是成問題的，就是假「德謨克拉西」美名的資產階級統治，又何嘗給予勞工階級以主人翁的權利。既然形成了兩個階級的對立，則統治階級中，雖極無能者，但仍然為統治者，在被統治的階級中雖極有能者，仍無法昇華而為統治者，故權與能是不易分開的。如手遂所謂：「士之處世，如錐處囊中，其穎立見」者，惟有在賢能統治的社會始能辦到。在賢能統治的社會，首在講求甄拔賢能的方法，如周禮記鄉大夫之職謂：

「三年則大比，考其德行道藝，而興賢者能者，鄉老及鄉大夫率其吏，與其衆寡，以禮禮賓之。厥明，鄉老及鄉大夫羣吏，獻賢能之書於王，王再拜受之，登於天府，內史二之，退而以鄉射之禮，五物詢衆庶，一曰和，二曰容，三曰主官，四曰和容，五曰興舞。此所謂使民興賢，出使長之，使民與能入使治之。」

其法由鄉大夫興之，獻於王，並詢於衆庶。此為儒家理想中甄拔賢能的方法。(周禮實非周公之制)至於西漢甄拔賢能的方法則有特徵，辟除，和選舉三權，至東漢用人則多以試取之，其後歷朝沿用，遂確立了中國的考試制度，不過方法與科目時有因革罷了。在中國這樣的社會裏既然力講甄拔賢能，則權能當然容易分開了。

由上四點所論列，這正是中國政治理論與西洋政治理論的一個比較，究竟是中國的理論較西洋的理論優，故國父嘗說：「中國在世界之中，文化是先進的國家，外國的材料，向來無可完全做效」。無君

生在美國耶路大學畢業的一位法學博士，遍歷英法德等國考察了憲政，在各國都找不出五權憲法而終至惑疑五權憲法了。

權與能真正分開了，然後將能交與政府，將權交與人民，能就是治權，權就是政權，人民有了政權，則「政府能不能夠做工夫，要做甚麼樣的功夫，都要隨人民的志願」，政府有了治權，則可以成爲萬能政府。

國父在民權主義第六講中謂：

「政是衆人的事，集衆人之事的大力量，便叫做政權，政權便可以說是民權。治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權，治權可以說是政府權。……在人民方面的大權……是要四個權，這四個權，是選舉權，罷免權，創造權，複決權。在政府方面的是要五個權，這五個權，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，那才是一個完全的民權政治機關。」

這種政權與治權的分開，即是根據于權與能的分開，由于上述學理上的根據，權與能在性質上原有不同，故政權與治權在性質上就有分別，惟薩孟武先生在其所著「憲法新論」一書中謂：

「由我們看來，政權和治權的區別，不在權力本身，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，然而總統罷免部長，却不能視爲政權。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，其創制與英語之 *Power initiative* 不同，只可視爲提案，其複決與英語之 *Referendum* 不同，只可視爲表決，尤其是否決，即國民大會之創制和複決，就其性質，與立法院的提案和表決之立法，沒有區別……即據國父之意，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，都可以視爲政權。同

樣，不管那一種權力若由政府行使，都可以視為治權，即政權與治權的區別，不在權力的性質，而在行使權力的機關的性質。」

這種意見，我們絕對不能贊同，因為 國父 民權主義第六講中曾反復的說道：

「現在分開權與能，所造成的政治機器，就是像物質的機器一樣，其中有器本體的力量，有管理機器的力量……所以政治之中，包含有兩個力量，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，一個是政府自身的力量。」

這可見政權與治權在性質上的劃分何等明確，決不容有絲毫含混，真如機器本身的力量，與管理機器的力量，二者不容含混是一樣的，如何不能判斷誰為政權誰為治權。蓋在性質上如應歸屬於人民者，則始終屬於人民，然後才能管理政府，如應歸屬於政府者，則始終屬於政府，然後才可造成萬能政府。絕不可不依性質，隨便配屬於人民或配屬於政府的。吾人既不能將機器的力量隨便配屬於工程師，亦不能將工程師的力量隨便配屬於機器，則又可能將不管那一種權力，隨便交由人民行使，或隨便交由政府行使，而強名前者曰政權，強名後者曰治權呢，政權與治權之分，乃根本有其性質上目的上與行使時間上底差異的。

就性質方面講，行使政權的機關是代表社會的，行使治權的機關是代表國家的，社會的組織本來異常複雜，有關於情誼生活的組織，有關於正義生活的組織，有關於經濟生活的組織，有關於文化生活的組織，因為人類的生活是多方面的，其各種生活與其週遭的人發生接觸因而產生了種種組織，至于國家則為超越一切社會組織的一個綜合體，個人的一切社會生活，均待國家的保障與支持，然後始能滿足。代表社會者，自應將社會各方面之需要轉達於國家，而無或隱漏；代表國家者，自應力求滿足社會各方面之需要而無或偏頗。社會既為複雜的，則社會任何一方面均不能代表全體，故代表社會者，只能表現其意見于國家而不能自行其意見，代表國家者綜合社會各方之意見而為國的意見以遂行之，自然不偏不倚，此即兩者性

質上不同之點了。西洋各國的議會原是代表社會的，其政府原是代表國家的，但後來資本主義過度發展，議會為資產階級所把持，已經不能代表全體社會的民意，更由議會直接立法，并組織內閣操縱政治，遂由代表社會的機關，進而執行國家機關的職務，以是權能無法分開，此議會政治所以不能滿足人意而有日趨沒落之勢。

再就目的講，行使政權的目的在於管理政府，即使政府「要做甚麼樣的工夫，都要隨人民的志願。」但既云管理政府，則必不能代替政府而為管理——執行政府的職權也無疑，猶之工程師管理機器，而不能代行機器的任務是一樣的。行使治權的目的在於管理衆人之事，要管理衆人之事，首先就需辦事的人才，故必有考試以得賢能，欲賢能的人辦事而不溺職，故必有監察以資督勵，然後由立法以決國家之意思，由行政司法以行國家之意思，并由總統握最高治權監督五權之行使，則衆人之事無不舉矣。但既云管理衆人之事，則必非為自己謀利益，而係為人民服務也無疑，自然處處均要為人民的福利，隨人民的志願。至于人民要怎樣使政府隨人民的志願，又不侵即政府的職權呢？國父嘗下政權的定義道：「集一衆人之事的大力量，叫做政權。」這就是說我們只用一大力量集合衆人之事，表示出來那些是衆人需要舉辦之事，（如由國民大會議決出來）就交與政府辦去，至于如何辦法，那就純由政府自作主張，人民決不妄加干涉，亦不制定何種法律加以束縛，而只向政府要求所希望的成績，倘政府能滿足這種希望的話，人民就信任之擁護之，倘政府不能滿足這種希望的話，人民就罷免之，如此就做到理想的權能分開了。國父曾在民權主義第五講中舉出他由上海法租界須于十五分鐘內到虹口，聽任汽車夫繞灣曲的道路，不走車輛擁擠的直路，卒能如限到達的例子，并說道：

「假如我當時不給車夫以全權，由他自由去走，要以我的走法，一定是趕不到的。因為我信他是專門家，不掣他的肘，他要走那一條路便走那一條路，所以能在預約時間之內，可以趕到。」

這就表明無論委任政府或委任他人辦事，只須表明你所要辦的事及所欲達到的目的，至于如何辦法則係受任人的全權，你只問他要結果就是了。

再從行使的時間方面言，選舉與創制二權行使于事先，罷免與複決二權行使于事後。致于政事進行之中，則純任五種治權自由運用，民衆決不事事干預以執其肘。這就是所謂「委任責成」亦即是五權憲法的基本精神。

由于政權與治權性質上原有不同，則創制權與複決權之與立法權，罷免權之與總統罷免部長當然大有區別，我國的制創權，並非人民直接立法，亦不能由人民向立法機關提出完整的法案，而只能提出法案的原則，表示其爲人民所要辦的事，至于完整法案其中包括了詳細的辦法，那是政府所應自行斟酌的，人民不能越權掣肘。至于複決權則係對法律施行的結果不良而表示否決，與立法院于法律制定時投票否決不爲通過者亦有不同。又人民行使罷免權係對政府官員之失策或無成績而表示不信任的意思，總統罷免部長係本于行政監督的作用，對於失職的官員而爲免職的意思，在性質上原有不同，均未可混爲一談。

委任責成的憲政，民意機關（政權機關）與政府機關（治權機關）居于對等的地位，治與民法上委任人與受任人的地位相似，受任人爲委任人處理事務，雖必本于委任人的意思，但在委任權限範圍以內得爲委任人爲一切必要之行爲，並與處理自己事務爲同一之注意，或以善良管理人之注意爲之，故其法律關係與董事會式的憲政（委員制）有別，蓋如蘇聯的最高會議主席團及人民委員會，均爲蘇聯最高會議的下屬機關，瑞士的聯邦行政委員會亦爲聯邦會議的下屬機關，國父稱之爲「人民獨裁」雙方非有對等的關係也。此又與議會政治的責任內閣制有別，蓋在議會政治，議會有制閣之力，有倒閣之力，議會又擁有立法權，以立法權而支配行政權，兩者也不能處于對等的地位，而惟有仰承議會的鼻息了。雖然政權與治權處于對等的地位，但又與三權分立的憲政（官司客式的憲政）不同，蓋三權分立之主旨，在使互相牽制以減

捐政府的權力，而政權與治權的分立，在於委任責成以增加政府的能力，至如法西斯棍徒式的政治，只以暴力獨裁而並不受何方委任者，更與此顯然不同乃無待言。此種委任責成的憲政，政權機關委任治權機關處理政務以後，一面付與全權，一面考問成績，如認不滿意時，即便終止委任（罷免）如此辦法在受任的方面既可放手辦事，在委任的方面又不失控制的權柄，就憲法學原理言，實不能不認為最進步的設計。

新中國憲法論

第八章 五權憲法之社會背景及歷史背景

一個國家的憲法非單純的制作物，乃自一國的社會歷史中滋生成長而來，故國父在民權主義第五講中謂：

「歐美的民權政治，根本上這沒有辦法，所以我們提倡民權，便不可完全做效歐美。……中國幾千年以來，社會上的民情風俗習慣，和歐美的大不相同，中國的社會既然是和歐美的不同，所以管理社會的政治，自然也是和歐美不同，不能完全做效歐美照樣去做……我們能照自己的社會情形，迎合世界潮流做去，社會才可以改良國家才可以進步。」

是以中國憲制問題，決非移植外國的法例，採摘名家的學說，編為一部法典所能了事，必當先就「中國幾千年以來，社會上的民情風俗習慣」，加以一翻研究，知其何者宜因，何者宜革，何者應損，何者應益，然後迎合世界潮流，用移花接木之法，移他人佳木之枝以着吾固有之株，然後可以滋長暢茂而結憲政之果哩。

關於中國之社會情形的變遷。作者已於第二章及第四章中述其梗概，我們已知道在商代為貴族僧侶階級統治的時代，在周代為純粹貴族統治的時代，在此時代的農民實無何等的自由，儒家所理想的井田制度，實在在商周之際，不過是一種農奴制度，所謂：「死徙無出鄉，鄉里共一井」者，與歐洲中世紀以前，農奴與土地為伴，地主可以一併處分者有何分別，實際上井田制度在那時的作用，僅為貴族地主頒田與農民耕種的一門辦法，及後自由經濟發達，土地因自由買賣而發生兼併，井田制度遂以破壞，到了後來兼併過甚，「富者田連阡陌，貧者地無立錐」，孟子欲以均田的方法來救濟，於是又復主張井田制度，此較諸原始的井田制度又是一種意義了。

在貴族統治時代，凡非貴族均不能過問政治的，故稱「庶人不議」，而在世襲貴族之中，又只有嫡長子才可繼承其位，如卿大夫的衆庶子均降落而爲士人，士人只能爲公室或卿大夫之家的家老冢臣（陪臣）而無法取得大夫之位。故孔子曰「孟公綽爲趙魏老則優，不可以爲滕薛大夫」，就是爲此。至於孔子也是由貴族沒落下來的人士，但在魯國却僥倖取得了大夫之位，（爲魯司寇）然終不容於貴族季氏，不到三月就被排擠走了。這以士人就位短期的大夫，實在是一個創例（如文王仿賢士太公於渭濱的故事，只是後來士人創作的傳說）故後來尙覺頗有回味，曰：「以吾從大夫之後，不可徒行也。」孔子憤於貴族世襲的埋沒人才，故其作春秋則，「譏世卿。」而一而則集合士人設教杏壇，授以經典，六藝，又周遊列國而聞其政，於是士人乃逐漸抬頭，而造成了戰國時代傳食遊說以取得將相的風氣，於是民間的優秀者均可自由造就，而無所限量了。

在貴族統治時代，戰爭的責任是貴族担任的，故武王克商參戰的人數並不衆多，及將商代滅了而商代的子孫除了微子封於宋以外，其餘的均不能再爲武士貴族，於是變成了一商人」從事於氏族與氏族間的交換工作，如鄭國的商人，且與鄭公世世訂有盟約，又鄭商弦高且能用計以却秦師，可見這種商人的來歷均不是等閒的。至於工人則依周禮考工記所載，凡梓匠輪輿，均列諸官司，大概其時的貴族享用特別豐富，每多蓄養專工製造，因此工藝的事也特別精巧。到後來貴族統治的勢力崩潰了，以土地分給農民耕種的井田制度破壞了，土地由公有變爲私有，可以自由買賣，宗法的氏族社會分解後，分散的各家族更不能自給自足，交換愈多商業越漸發達，由商業經濟更促進了土地的買賣與兼併，於是都市發達商業繁盛，工業也日趨技巧，可惜其時未有動力機器的發明至不能產生如歐洲十八世紀的產業革命，所以工商業的發達，並不因此增加國富。反而使當時人民感覺了工商業的種種的弊害，而主張申禁末作文巧，如管子治國篇道：

「夫富國多粟生於農，故先王貴之，凡爲國之急者，必先禁末作文巧。末作文巧禁則民無所游食。民無所游食則必農。民事農則田墾。田墾則多粟。多粟則國富。」這就是當時一般見解。

因爲貴族統治的崩潰，舉凡士、農、工、商，四民均一一的活躍起來，而尤以士人最爲活躍，由於士人遊說君相取得了統治者的地位，就幫助君主以完成集權的統一國家，以故人士常是代表國家的立場主張富國強兵，提倡農兵制度，而拋棄了貴族武士，因爲要富國強兵，就不能不主張重農。如《商君書農戰篇》道：「避農戰則民輕其居，輕其居則必不爲上戰守也。」

因爲重農，所以就抑商而禁末作文巧，所以於四民之中，列士爲第一，農爲第二，工爲第三，商爲第四。這與歐洲十八世紀產業革命以後，工商業者抬頭，居於社會的統治階級者適得其反，蓋由在彼有機器動力的發明，在我無機器動力的發明，雖同樣將貴族階級的統治推翻，而重農重商的趨勢各異。

在當時亦幸而未有機器動力的發明，所以在貴族統治階級推翻以後，未產生新興的資產階級統治，四民雖然分職而身份却可流通，凡資質之優秀者，均可由學問工夫昇華而爲統治者，「朝爲田舍郎，暮登天子堂。」將相本無種，白屋出公卿」比較資產階級統治的社會自由得多了。又因爲統治者，是由民衆昇華而來的，所以深知民間疾苦，隨時「體察民情」，「曲求民隱」，真正「視民如傷」「愛民如子」，所以中國政治表面上雖係君主，而實際上却正合於民主，就是這個道理。

自從士人變成了統治者以後，便以治國平天下爲己任，裁抑強宗豪右，防止封建勢力的死灰復燃，如西漢時「文帝採賈生之議分齊趙。景帝用鼂卬之計，削吳楚，武帝施主父之冊，下推恩之令使諸侯王得分戶邑以封子弟，不行黜陟，而藩國自析」（見前漢書諸侯王表）這均是出自士人的主張。更設部刺史，周行郡國，以六條問事，實行監，而六條所載，無非在維持賢能統治，遏制封建勢力之復活也。前漢書百官

公卿表注引漢官典職儀謂：

「刺史班宣，周行郡國，省察治狀，黜陟臧否，斷治冤獄，以六條問事，非條所問即不省。一條強宗豪右田宅逾制，以強陵弱以衆暴寡。二條二千石不奉詔書，遵承典制，倍公向私，旁詔守利，侵漁百姓聚斂爲姦。三條二千石不恤疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則濫賞，煩擾刻暴，剝截黎元，爲百姓所疾，山崩地裂，訛詐訛言，四條二千石選署不平，苟阿所愛，蔽賢寵頑。五條二千石子弟恃怙榮勢，請託所監，六條二千石違公下比，阿附豪強，通行貨賂，割損正令。」

其一條與六條在防止強暴的封建餘孽掘起，二條與五條在防止地方官及子弟之倍離中央，三條在恤民疾苦，四條在公平選舉，使人士有上達的機會，一言以蔽之，無非在維持賢能統治，防止封建勢力之復活嘯。

我國自貴族階級推翻以後，社會上無階級的存在，國內無團體的鬥爭，以故形成一盤散沙，不着重個人與團體的關係，而著重人與人的關係，這人與人的關係，就是一種倫理關係，以其橫的關係不外君臣，父子、夫婦、兄弟、朋友、的五倫，縱的關係不外高祖、父、子、孫、玄、曾的九族，甚或宗祧繼承的禋祀。這種倫理關係，就是中國社會從古至今所賴以維持的東西。也就是中國社會的一種精神產物。

中國社會的物質生活，由於歷代的重農抑商，抑止兼併，故貧富尚不十分懸殊，社會上無階級的惡感，又著重倫理關係，故彼此交往均以情誼爲重，大概人類在欲望中均以自己爲重，在情誼中則以對方爲重，因爲情誼而親親，因爲親親而尚賢，這均是尊重對方的當然結果，又因爲身份流通，其結果亦當然尚賢。於是賢能者均被推選吸引出而主政，天然的造成了賢能統治的局面，因爲推行賢能統治，亟須甄別士人與策勵士人，其結果自然發達了考試制度與監察制度，這都是隨着中國的社會情形應運而生的。

因爲士人自民衆中昇華出來變成統治者，故其施政多肯爲民衆着想，而推行了一種「民本主義」如書

曰：「民爲邦本，本固邦寧」又曰：「天聰明自我民聰明，天明畏自我民明畏」孟子曰：「民爲貴，社稷次之，君爲輕」皆是表現了一種民本主義的思想，惟其民本主義過於濃厚，人民已蒙實惠，遂無要求民治爭取自由的心，對於政治事務不思過問，於事民權思想愈不發達，但自辛亥革命推翻君主以後，人民已成了國家的主人翁，單是民本主義是不夠了，故國父在民權主義第五講中謂：

「我們應該造成民權交到人民，不要等人民來爭才交到他們，」

就是要從民本主義做到民權主義的意思。但以人民原無民權的素養，故必須經由軍政時期，訓政時期，以達憲政時期，然後其民權的基礎始臻穩固，因爲賢能統治是中國所固有的，考試監察二權，用來推進賢能統治，原未嘗爲君主所把持。現在推翻君主，打破了君主與士人共治的局面，將君主所掌的立法行政司法三權，一併交與賢能，將君主所掌國家的主權，交還人民，使人民得以運用四種民權以管理政府，那就是「照自己的社會情形，迎合世界的潮流做去。」那就是五權憲法。

新中國憲法論

第九章 中國聖哲的憲法觀

我國在殷周貴族統治的時代，人民雖有安于貴族統治的默契，但因其不過問政治，對於政治實在缺乏覺悟，直至孔子以後因不滿意貴族的統治，要求變革，始對政治有了覺悟，於是產生了對於憲法的意見（實質上的憲法）。

孔子原是宋國貴族孔父之後，孔父爲宋督所殺，其族奔魯，爲鄆邑封人，故孔子乃是已經沒落的貴族，他自己也說：「吾少也賤，故多能鄙事」以其多能故嘗從政于魯，曾爲司寇三月，但不久就受到魯貴族季氏的排擠，於是不得不奔衛，奔宋，厄于陳蔡之間，但仍隨時想念着魯國，嘗作歌曰：「吾欲望魯兮，望之，手撫斧柯，奈歸山何？」蓋比季氏於歸山，雖當魯而蔽賢，亦無可如之何。禮運篇載：

「昔者仲尼與於蜡賓，事畢，出遊于觀之上，喟然而嘆，仲尼之嘆蓋嘆魯也。」

所謂嘆魯者，卽嘆魯有三桓專政，爲貴族所把持，以是不行選賢任能而至己身周流于外，茲因參與蜡禮，蜡爲民衆歡樂之節，有似西洋之狂歡節然，羣情奮興，民衆意識于茲表露，孔子睹此，乃不期然而發生感喟。於是遂對言偃發揮其大同的理想道：

「大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者，皆有所養，男有分，女有歸，貨惡其棄于地也，不必藏于己，力惡其不出于身也，不必爲己，是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉：是謂大同。」

這就是孔子的終極理想，此種理想于其後刪詩書時，則託諸堯舜禪讓的故事，以表示其對於憲法的觀念，（虞書所載從各方考究均可認爲係孔子所作而非所述句）故就虞書中堯典，舜典，大禹謨，皋陶謨，益稷五篇加以分析，卽可得孔子對於憲法觀念的大概了。

虞書中所主張的帝位禪讓，即係一種終身總統制，其所主張元首的德行，須要「欽明文思安安，允恭克讓，」「濬哲文明，溫恭允塞」。「儆戒無虞，罔失法度，罔遊于逸，罔淫于樂，任賢勿貳，去邪勿疑，疑謀勿從，百志惟熙，罔遠道以干百姓之譽，罔拂百姓以從己之欲，」「安汝止，惟幾惟康。」

元首有了這種種德行，就應該推行德化，由近而遠，故謂：「克明俊德，以親九族，九族既睦，平章百姓，百姓昭明，協和萬邦，黎民於變時雍」。又曰「慎厥身修，思永，惇敘九族，庶明勵翼，邇可遠在茲」此與大學所主張的誠意、正心、修身、齊家、治國、平天下的道理是一樣的。

至于元首的職權呢？他主張：「在知人，在安民」「兢兢業業，一日二日萬幾」，「惇德允元而難（拒）任人（藏惡之人）」「嘉言罔攸伏，野無遺賢，萬邦咸聞，矜于衆，舍己從人，」五載一巡守，羣后四朝，敷奏以言，明試以功，路服以庸。」

關於後任元首的選擇，試驗、與禪位，則主張先詢於四岳，然後「我其試哉，女子時，觀厥刑（法）于二女」。「慎徵五典，五典克從，納于百揆，百揆時敘，賓于四門四門穆穆，納于大麓，烈風雷雨弗迷：：：詢事考言，乃言底可績，三載汝陟帝位，正月上日受終於文廟」。舜對於禹亦然，謂曰「降水做子，成允成功，惟汝賢，勤克于邦，克儉于家，不自滿假，惟汝賢：：：予懋乃德，嘉乃丕績，天之歷數在汝躬，汝陟終元后：：：正月朔旦受命於神宗」。

關於行政組織及其職權呢？則分別「有能奮庸熙帝之載（事）使宅百揆，亮（明）采（事）惠（順）疇（類）：：：棄，黎民阻飢，汝后稷，播時百穀，：：：契百姓不親，五品不遜，汝作司徒，敬敷五教在寬：：：臯陶蠻夷猾夏，寇賊姦宄，汝作士五刑有服，：：：垂汝共工，：：：益汝作朕虞：：：伯夷汝作秩宗，夙夜惟寅直哉惟清，：：：夔命汝典樂教胥子，：：：龍朕聖讒說殄行，震驚朕師，命汝作納言，夙夜出納朕命惟允。：：：咨汝二十有二人，欽哉，惟時亮天功，三載考績，三考黜陟幽明，庶績咸熙，」總之行政各部，各

有一定職權，而百揆總其成，須明亮庶事而順成庶類，然後能奮起事功以廣帝之事也。但行政事務胥在百揆與各部推行，故曰「臣作朕股肱耳目，予欲左右有民，汝翼，予欲宣力四方，汝爲。」但是元首與行政組織間須有適當的職權劃分。故曰：「后克艱厥后臣克艱厥臣，政乃又」，「股肱喜哉，元首起哉，百工熙哉。」「元首明哉，股肱良哉，庶事康哉，」「元首叢脞哉，股肱惰哉，萬事墮哉。」

至於政府對於人民，則須推行民本主義，故曰：「德惟善政，政在養民，水、火、金、木、工、穀惟修，正德、利用、厚生惟和，九功惟敘，九敎惟歌，戒之用休，董之用威，勸之以九歌俾勿壞，」「可愛非君，可畏非民，衆非后何戴，后非衆罔與守邦，欽哉，慎乃有位，敬修其可願，四海困窮，天祿永終」
「天聰明，自我民聰明，天明畏，自我民明威，達於上下，敬哉有土。」

以上都可以視爲孔子的憲法思想，而託之于虞書表示出來的。但此種思想，孔子在君主世襲的時代，并不敢來實行，故在禮運篇說道：

「今大道既隱，天下爲家，各親其親，各子其子，貨力爲己，大人世及以爲禮，城郭溝池以爲固，禮義爲紀，以正君臣，以篤父子，以睦兄弟，以和夫婦，以設制度，以立田里，以賢智勇，以功爲己，故謀用是作，而兵由此起。禹、湯、文、武、成王、周公由此其選也。此六君子者未有不謹于禮者也，以著其義，以考其信，著有過，刑仁講讓，示民有常，如有不由此者，在執者去，衆以爲殃，是謂小康」。孔子所理想的，是不敢實行的，而所可實行的，則惟有小成之治了，但在夏、商、周三代之中加以比較，則又覺得「周鑑于二代，郁郁乎文哉，吾從周，」故孔子以後的儒家，終于採行周制了。

周制的行政組織依周書周官一篇所載爲：

「立太師、太傅、太保茲惟三公，論道經邦，燮理陰陽，官不必備，惟其人。少師、少傅、少保曰三孤，貳公弘化，寅亮天地，弼予一人。冢宰掌邦治，統百官均四海。司徒掌邦教，敷五典擾萬民

。宗伯掌邦禮，治神人和上下。司馬掌邦政，統六師平邦國。司寇掌邦禁，詰姦慝刑暴亂。司空掌邦土，居四民時利地。六卿分職，各率其屬，以倡九牧，阜成萬民。」

這種周制，因周公分封於魯，自然移植到了魯國。周室衰微，周禮盡在於魯，孔子生當魯國，自然祖述了周魯的制度，及後魯國衰亡，至戰國時周制遂失所寄託，而莫由發展，僅保存于儒家典籍之中，經師儒的傳播增補，遂成功了周禮一書所載的詳密典章。其所稱「天官冢宰，使帥其屬而掌邦治，以佐王安均邦國。」「地官司徒，使帥其屬而掌邦教，以佐王安擾邦國。」「春官宗伯，使帥其屬而掌邦禮，以佐王平邦國。」「秋官司寇，使帥其屬而掌邦禁，以佐王刑邦國。」（大概冬官司空掌邦土，但周禮缺此一篇以考工記補之）此與尙書周官中六卿之制完全一樣，但將各屬官及其職事詳定明白，似即由周官一篇孳乳增所成的。

自從孔子開始與貴族的鬥爭以後，其門弟子分散各國，佈教愈廣，至戰時代因而學說遽起。於是士人大盛，紛向各國爭取政權，一面要擁護君主集權以摧毀卿大夫的世襲貴族，一面又要伸張士人的權力，使得揚眉吐氣。因此對於政治制度，不得不主張君主無爲而使臣下有爲的一種類似責任內閣的制度。因爲要使君主無爲，乃不能不歸本於黃老清靜無爲之說，如韓非謂「虛而待之，彼自以之」，「不以智累心，不以私累已」，就是原於老學的，又韓非子揚權篇謂：

「故聖人執一而靜，使名自命，令事自定。不見其采，下固素正。因而任之，使自事之。因而與之，彼將自舉之。正與處之，使皆自定之。上以名舉之，不知其名，復修其形，形名參同，用其所生。二者誠信，下乃實情。……君操其名，臣效其形，形名參同，上下和調也。」

又謂：

「夫物者有所宜，材者有所施，各處其宜，故上下無爲。使鷄司晨，狸執鼠，皆用其能，上乃無能。」

上有所長，專乃不方；矜而好能，下之所欺；辯惠好生，下因其材；上下易用，國故不治。」

又謂：

「君人之道，靜退以爲寶。不自操事而知拙與巧，不自計慮而知福與咎。」

又謂：

「故有智而不以慮，使萬物知其處；有行而不以賢，觀臣下之所因；有勇而不以怒，使羣臣盡其武。」

「這就是當時的法家所主張的君道，無非欲使君主端拱無爲，而令士人得以放手辦事罷了。」

至於人臣如何辦事呢？在韓非主張人臣陳其言，君主審合形名以責其成，是爲一種對君主負責的責任內閣制。韓非子二柄篇謂：

「審合形名者，言與事也。爲人臣者陳而言，君以其言授之事，專以其事責其功，功當其事，事當其言，則賞，功不當其事，事不當其言，則罰。」

這樣爲人臣者負責辦事，有權辦事，就可以放手辦事了。「用正直之道可以得利，則臣盡力以專主」了。

刑名法術之學，多出於三晉，三晉之士，就其本國原有的制度，依自己的學說加以改造，而搬進了秦國，於是秦國所行的丞相制度，就是一種責任內閣制。

但是對君主負責的內閣，欲使君主無爲而能「審合形名」，是不容易辦到的。因爲有才能的君主，好大喜功，就不易使他端拱無爲，莫有才能的君主，根本不曉政事，不知拙與巧，不明福與咎，欲其「審合形名」，又是不可能的。所以責任內閣制在秦實驗的結果是失敗了，其失敗就在於秦始皇是一個雄才大略的君主，「天下之事，無大小皆決於上，上至以衡石量書，日夜有呈，不中呈不得休息」，那責任內閣也就不能自作主張放手辦事了。至於秦二世則爲一庸主，不辨驢馬，至爲一符璽令趙高所玩弄，如何能「審合形名！」故責任內閣的首相李斯，終於被殺，可見法家政制的主張，在秦已全部失敗。

漢代因襲秦制，但對於責任內閣的試驗却相當的成功。因為漢高帝比較善於任用人才，嘗曰：「運籌帷幄之中，決勝千里之外，吾不如子房；鎮國家，撫百姓，給餽饈，不絕糧道，吾不如蕭何；連百萬之軍，戰必勝，攻必取，吾不如韓信。此三人皆人傑也，吾不能用之，此吾所以取天下也。」又在惠、文、景之世，先有呂氏之亂，次有關外諸王之反，朝廷均倚重於關內功臣列侯以討平之，而丞相、御史大夫、太尉這三公之職，多由功臣列侯充任，既輔佐中央討平了變亂，則皇帝對於丞相的職權也自然相當尊重，所以丞相便有選舉、課最、賞罰、監察以至封駁的種種職權。而漢典故事，丞相所請，靡有不聽。王陵述宰相之職謂：「宰相者，上佐天子，理陰陽，順四時，下遂萬物之宜，外鎮撫四夷諸侯，內親附百姓，使卿大夫各得其任也。」這可算已具了責任內閣制的雛型。文景諸帝雖非真正無為，但於君權與丞相職權的分際，尚能做到洽到好處。故責任內閣制能表現相當的成功。

及到武帝，他又是一個雄才大略的君主了，其時關東諸王之亂已平，而勤於遠略，對於列侯功臣亦不必如前的倚重，這正是仲張君權的時候了。武帝乃收丞相御史二府的職權於中書尚書，收太尉職權於中朝大將軍，於是責任內閣制又破壞了。此時法家的制度興衰，儒家的制度抬頭。應劭漢官儀云：「武帝元狩六年罷太尉法制，置司馬。」降至成帝，中央的丞相、太尉、御史大夫，變為司徒、司馬、司空，三公之官；變理陰陽，坐而論道，位極尊榮，職無不總，而實無所總。這正是儒家學說所促進的。及王莽篡漢，復依照儒家經古文學派之說，仿諸周禮以改變中央及地方的官制。光武中興，恢復了武帝以來的制度，三公仍屬「變理陰陽坐而論道」，未有政治的實權。

自東漢而後，歷代大概均採行儒家制度，而有種種的遭變，一變而為魏晉南北朝的尚書、中書、侍中，再變而為唐宋的同平章事，至元代則設合組的中書省，明沿元制，而改置殿閣大學士。蓋因天子怕大權落于強臣之手，故不採法家的丞相制，以為儒家之制，公孤之職空洞無權，九卿各為皇帝推行政務，無或

尊擅了。皇帝收丞相之權于中朝官，自作決定，以為就可以申張君權了。

究竟中國政治是君主與士人共治的局面，每當歷代創業之君，必然重用士人，故宰輔之權亦重，及承平日久，君主方圖伸張君權，則宰輔之權日輕。但君權究竟不能獨運，每當君權擴張以後，必為近侍小人所竊取，而君主統治權亦遂隨以傾覆了。

由上述我國聖哲的憲法思想及歷代政治的實例加以觀察，可知國家元首，無論是君主或是總統，欲其絕對無為是辦不到的，但元首欲自攬政治實權，又必陷于「元首叢脞哉，股肱惰哉，萬事墮哉」之弊。最好還是西漢文景時代的宰相制度，元首職權與宰相職權之間，有相當而洽好處的分際，這大概也合于孔子所理想的堯舜時代的政治了。

新中國憲法論

第十章 主義法理與憲法

吾黨建國之目的，在于實行三民主義，顧三民主義者，并非三個主義，乃一整的主義，國父開宗明義，在第一講中卽下三民主義的定義道：「三民主義就是救國主義。……何以說三民主義就是救國主義呢？因爲三民主義是促進中國之國際地位平等政治地位平等，和經濟地位平等，使中國永久適存于世界」。可見「救國主義」一語，卽可以包括三民主義之實，而欲致中國于國際地位平等政治地位平等，經濟地位平等，正待吾人努力于建國工作。建國正所以救國，故「救國主義」，也就是「建國主義」所以「救國主義」，乃是三民主義的總稱，而「民族主義」「民權主義」和「民生主義」乃是「救國主義」的內容。

中國丁茲大時代中，以落的農業國家，遭遇到經濟帝國主義的侵略，從事救國與建國，其使命本極艱鉅，前于第六章中已經說過我國國民革命的事業爲超時代性的，又爲複合性的，必將外國數世紀所完成者，于此一時代一併完成，而將民族革命，民生革命，社會革命的任務一齊達到，是以產生了三民主義博大精深的主張，對於如此艱鉅的事業浩繁的任務，如不建立其基本的制度，使一切人的關係，物的關係，事的關係，均附麗于制度之下以齊一的步驟而致其力，則建國事業絕難期其成功！蓋一國基本制度的樹立乃爲建國的骨幹，而一切政治，軍事，經濟文化等事業，必須附麗于制度始能如網在綱，有條不紊，若骨幹之不立，縱一切皮肉毛髮耳目口鼻俱備，結成癱瘓之症無以振衰而起廢。設或提倡人，雖由若干愛國志士，身體力行，以事建國的工作，然不與制度相配合，則或作或輟，終不免一曝十寒，又既無制度，則各人動作不免衝矛盾，力量相消，如街市交通規則「向左邊走」卽是一種制度，如不立此制度，則車行之肇禍者，當不知凡幾！舉此一例，可見制度之建立實爲建國事業之首要。

建國的制度，乃是以建國的主義爲前導，但主義若不經過法理化，則亦不容易變爲制度，蓋主義爲一

種思想，一種信仰、一種力量，由各人信仰主義而發生的力量，乃不過各人個別的力量，欲其發生合體的齊一的力量，則尚須將主義爲深邃貫通而週密之考慮，究明各人崗位之所在，權責之範圍以及致力之程序，然後遵循齊一的制度，一致努力，庶幾可全而澈底而有步驟的實現其主義以達建國之成功！

欲建立三民主義的制度，必先建立三民主義的法理學，我國今日雖已一致奉行三民主義，然現行法律則仍是資本主義的法律，是以造成了種種奇離古怪的現象，此蓋由吾黨人士，尙未將三民主義爲之法理化，是以不能制出三民主義的法律，而不能不移植資本主義國家的法律勉強適用。（我國法制大都採用大陸法系的德法兩國），致令法律規定與主義違反之處甚多（作者于民國卅年曾寫調查現行法律不合社會事實及其改進意見書一冊呈司法院轉送立法院其中列舉頗詳）此今日國步艱難癥結之所在也，試觀近世蘇維埃國家有社會主義的法理學，法西斯國家有法西斯主義的法理學（見章淵若著現代法制概論）我國爲三民主義的國家，何以無三民主義的法理學出現，此不能不謂我國法界人士的責任有所未盡，因爲三民主義法理學之未建立，是以三民主義的制度亦無法樹立，以致三民主義的實現渺不可期，究本溯源能不惕勵！在今日以言實施憲政建立三民主義的國家，則又非先究明三民主義的法理學不可。

欲建立三民主義的法理學，勢非襲取歐美學者的成說所能爲功。國父嘗謂：「我們要集合中外的精華防止一切的流弊」其全部遺教，原爲總會東西文化之大成，如欲研究三民主義的法理，卽當以國父的中心思想爲根據檢討我國歷史社會的實況，參以中西的學理，精思醇慮以求得系統而完熟的理論，且必使左右逢原，對於當前問題的解決可以得一端緒，庶乎近之。

先就國父的中心思想說，他的中心思想就是「民生史觀」。國父在民生主義第一講中謂：

「古今一切人類之所以要努力，就是因爲求生存，人類因爲要有不間斷的生存，所以社會才有不停止的進化。所以社會進化的定律是人類求生存，人類求生存才是社會進化的原因」。

他又謂：

「民生是社會進化的重心，社會進化又是歷史的重心，歸結到歷史的重心是民生，不是物質。」

至于 國父的所謂民生，就是：「人民的生活，社會生存，國民的生計，羣衆的生命。」換言之所謂民生者不僅是要求個人的生存，乃在求整個社會人類的生存，又不僅是要求一時的生存，乃在求千秋萬世永久的生存，蔣主席曾謂「生活的目的在增進全體人類的生活，生命的意義在創造宇宙繼續的生命。」就是這個意思，此種意義的民生，也就是孔子所謂的「仁道」，禮記表記篇載：

「子言之：仁有數，義有長短大小，中心憫恤，愛人之仁也，率法而強行之資仁者也；詩云：『豐水有芑，武王豈不化，詒厥孫謀以燕翼子』數世之仁人，也國風曰：『我今不閱，皇恤我後』終身之仁也」。

即言小至于愛人之仁，大至于一世的共同生活數世的永久生存，都是一個「仁道」。故仁道就是人類共同生存永久生存的道理：也就是「民生」。

再從社會共同生活的發展加以觀察，依照社會的進化言，是先由血族的結合進到國家的組織。在血族結合時代，其社會的維繫賴于情誼，及後人口繁殖交往頻繁，而人事的爭端與日俱進，單是情誼不足以解決紛爭，也就不足以維持社會秩序了，于是乃有聰明的人出來——以正義為之判斷以強力為之執行，這才產生了國家，此時的社會秩序，大多是賴正義維持的，又在原始的社會裏，人民終日所營求的，惟在子生活的資料，故其時僅知有經濟生活，及後累積了尋求資料的經驗，經驗愈多，尋求資料愈易，乃將此種經驗傳給他人與其後代子孫，于是乃產生了文化生活，文化的遺產積累至今，加以歷代的發揮研究，已異常豐富而精粹，故在今日的文化生活，實已較經濟生活更為重要了，由上可知社會的進化，是由情誼的生活進到正義的生活，由經濟的生活進到文化的生活，但在現社會裏，這四種生活都是不可偏廢的。

人類因為要過上述的四種生活，就不能不與其周遭的人發生種種關係，因為單是個人是不能生活的，

因爲種種關係，就發生了各種組織，如家族或宗族團體，就是爲了情誼生活而發生的，如鄉社組織自治團體，就是爲了正義生活而發生的，如經濟事業團體就是爲了經濟生活而發生的，如教育學術團體就是爲了文化生活而發生的。

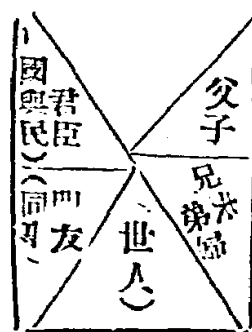
國父的民族主義，主張由家族而宗族，由宗族而國族，這是屬於情誼生活方面的；民權主義，不管中央政治或地方自治，都是屬於正義生活方面的；民生主義的食衣住行，這是屬於經濟生活方面的；育樂，這是屬文化生活方面的。全部三民主義，實已包舉了整個社會的全體，民生是社會進化的重心，也就是三民主義的重心，三民主義的新國家，亦即是綜合了社會上一切共同須要的國家。

經營四種社會生活，應各有其不可缺少的德性，如情誼的生活係指對人而言，人與人相與，應彬彬有禮，各適于倫禮之分，又禮以節情，使其喜怒哀樂之發，皆中于節，養成了此種風氣，然後社會始有和樂之象；正義生活，係指對事而言，凡衆人的事，應以正義爲依歸，不稍偏頗，不徇私情，養成了此種風氣，然後公益事業始得完成；經濟生活，係指對物而言，凡對於財物的取得以及生產財物應盡的責任，均應權責分明，絲毫不苟，是謂之「廉」，養成了此種風氣，然後經濟繁榮，而貪鄙之風可戢；文化生活，係指對己而言，凡人于身心的修養，應該警惕憤勉，力求進步，是謂「行己有恥」，養成了此種風氣，然後人人上進，文化昌明。使義禮、廉、恥、深植于國民日常生活之中，即可維持情誼正義經濟文化四種生活于下墜，故管子謂爲「國之四維」，此可視爲建國的基本道德。

至于人與人的關係，復有情誼與正義的兩個系統，在情誼系統中的等差關係有父子，平等關係有夫婦兄弟，在正義系統中的等差關係有君臣，（即國家與人民）平等關係有朋友同事，此外泛然于情誼正義之下者有世人，茲以圖表示如次：

情誼系統

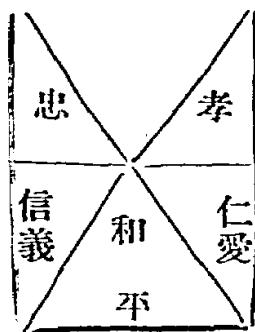
正義系統



父子的倫理關係主於孝，君臣（國與民）的倫理關係主於忠，夫婦兄弟的倫理關係主於仁愛，朋友同事的倫理關係主於信義，對世人的倫理關係主於和平。茲復以圖表示如次：

情誼系統的倫理

正義系統的倫理



此可視為人與人相與的倫理道德。

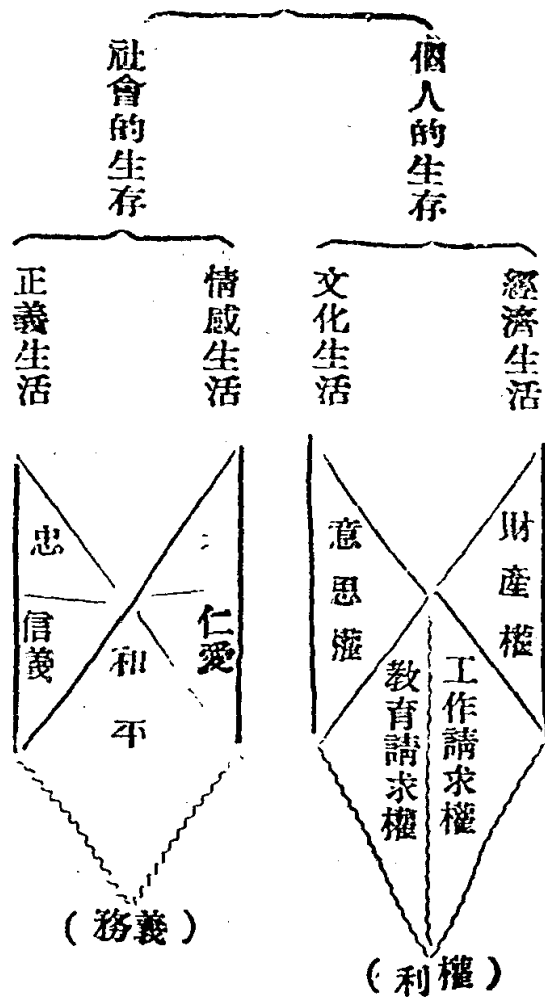
人民養成了此種建國道德與倫理道德，然後社會生活可以順暢的進行，建國事業可以順利的發展，但如何才可以養成此種道德呢？在作者認為當先確立社會的秩序。蓋如秩序不立，社會趨向不能一致，縱有少數人身體力行，實施教導感化，總是一曝十寒，也易被其他不同社會傾向所摧毀，如我國的主義與新生活運動是一回事，而法律的規定又是一回事，法律規定與主義背反之處甚多，故雖主義如何宣傳，新運如何積極，終難造成良好的社會風氣與道德也。

惟有以法律制定社會的秩序，端正社會的趨向，然後良好的社會風氣與道德始可隨之而養成，蓋法律

與道德是一貫的，是相輔相成的，所謂：「道之以政，齊之以刑，民免而無恥」的說法，已是不適用於今日，因為今日的「法」已不僅是古代的「政」與「刑」，而多含有「德」與「禮」的成分在內。必法律與道德不使脫節，而且相互為用，乃可以促成主義的實現與建國的成功。

與道德相互為用的法律，必須自人類共同生存的道理建立起來，人類生存，又可分為個人的生存，與社會的生存兩方面。凡個人之生活發展與延續，皆個人生存所有事也；凡社會生活之維持，發展與延續，皆社會生存所有事也。以個人之立場言，必如何使其個人得以生活，發展與延續，而畀予其個人得以主張并排除干涉之柄者，此即所謂權利也。就社會之立場言，必如何使其社會生活得以維持，發展與延續而責各個人盡其不容已之職務者，此即所謂義務也。在個人的生存方面，經濟生活所以維持，文化生活所以教化，兩者均為發展個人所必要，故均為權利的對象，如經濟方面，有財產享用之權，有工作請求之權，文化方面，有意思發表之權，有教育請求之權。然所謂權利并非無有限度，蓋即以維持及發展其生活所必要為限度，如一人超過其生活所必要之財產，尚有若干萬萬，此不能視為其一人之權利，而應視其負有一種對社會的義務。就社會生存方面而言，前面已說過，必用孝、與仁愛之德，以維持情誼生活如關係；必用忠、與信義之德，以維持正義生活的關係；必用和平，以維持對於世人的關係。此均為維持社會的生存起見，而責各個人以不容已之義務也。茲以圖表示如下：

人類生存之道



人民為維持其個人之生存起見，可以行使私權自求滿足，并可排除他人無理之侵害，亦可請求政府發動公權以救濟之，國家為維持正義生活起見，可以發動公權，強制人民或其他社會團體履行必要的義務。至於其他社會團體與其份子間，或團體與團體相互間，或份子與份子相互間的社會關係，雖亦明定法典，但不以強制對方為必要，而重在養成禮、義、廉、恥、忠、孝、仁愛、信義、和平的社會道德，使各人習以為常，自然進行其社會生活，遇各人有故不履行其義務者，然後請求政府發動公權以強制之，故公權與制裁，不過為社會生活進行的後盾，而其推進之力，固不在此而在彼也。

試先就私權論之，私權亦稱權利，歐美學者對於權利的解釋，有主張意思說者，有主張利益說者，有主張法律賦予說者，有主張社會職務說者，莫衷一是，而均難適合於三民主義法理學的要求。蓋此數說對於權利所及之範圍，均未於理論上設定限制，如有人焉，以其雄厚之資力，承買世界全部之財產，則以上

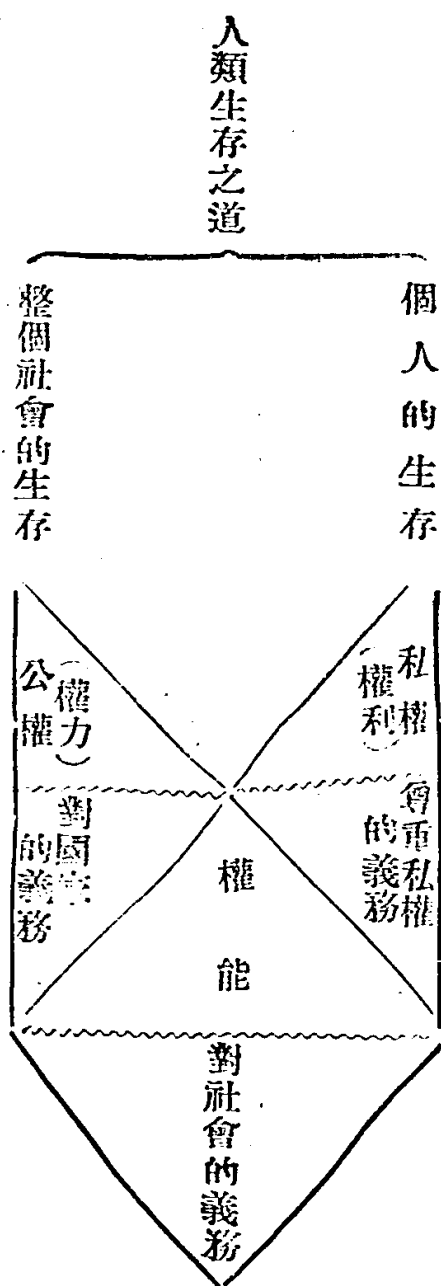
諸說，均不能不承認此人爲世界的主人翁，縱持社會職務說者，亦不過謂此人須使用其財產，以盡其社會職務而已，初不敢否認其人世界主人翁的地位。惟有從目的上以解釋權利，其目的在維持，發展與延續其個人之生存所必要者，乃爲其人之權利，亦以此必要之限度爲其權利的界限。過此界限以外，即不得謂爲個人之權利，蓋一人生以服務爲目的，而不以奪取爲目的，「承買世界全部財產而支配之，既爲其人生存上所不必要，且亦違反人生之目的，當然不能認爲權利也。又各人在其生存所必要之限度內而使權利，應當予以自由，權利之與自由，有不可分之勢，舍自由外無權利，舍權利外其自由即無保障，權利之範圍，亦即其自由之範圍也。故權利可以行使，可以拋棄，并不附有何種義務。個人的權利遭受侵害時，并得請求政府發動公權以救濟之。是爲三民主義的權利觀。

社會團體爲維持其組織之存續與發展起見，對於各個人應盡的義務有請求之權，又團體與團體相互間，個人與個人相互間，依法亦有請求對方履行社會義務之權。但只能請求而不能直接強迫其履行，遇對方故不履行其義務時，則可請求政府發動公權以強制之。凡此諸權，均係一種權能而非權利。又個人占有國家或社會職務之立場而爲之種種行爲，一方爲其權能同時亦爲其義務，故其行爲時，必須依照國家或社會團體之目的而爲，不得任意亂爲，且不得放棄而不爲。權能之與義務，乃爲一事之兩面而無法分開，如有超過其生存所必要之財產，一方享有此財產權（權能）他方負有運用其財產以增進公共福利的義務；父母一方有監護其子女之權，他方有養育其子女之義務；人民一方有請求工作之權，他方有服工作之義務；士人一方有應考試之權，他方有服公務之義務。故人占在社會的職務上，權能與義務兩者兼備，實在無法分開。

再就公權而論，三民主義的新國家，乃是綜合滿足社會上一切共同需要的一個綜合體，關於人民或社會團體，在正義上對於國家應盡之義務，國家得以權力直接強制其履行，又人民相互間的義務，以及對於

社會團體的義務，有不履行時，國家得經請求以權力強制其履行。國家此種權力的行使即是一種公權。惟公權始有強制的力量，故可稱為權力。

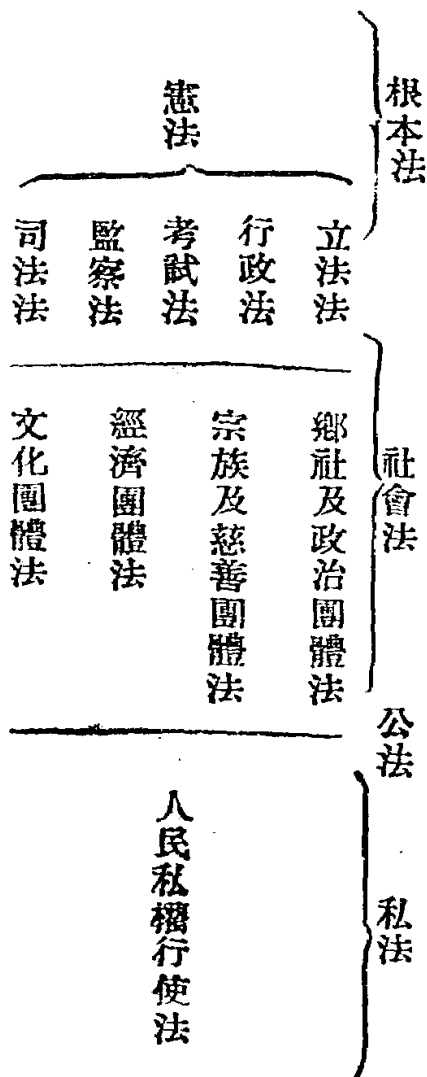
上述權利，權能，與權力三者，都是應於人類生存所必要而自然形成的，與上述三者相對待的則為義務，如對於他人權利有尊重的義務，對於公權有服從的義務，對於權能有社會上各種應盡的義務。權義之觀念明晰，然後依此制定法律以確定權義的界限俾可明確共守，非由法律賦予權利，亦非由國家創造權利，乃另有形成權利的原因存在。蘇俄法學家馬利資基（Malitsky）曰：「人民權利之淵源，唯有國家，全部法律之淵源與創造力，亦惟有國家」，意謂權利非主觀的，天賦的，個人的，而係客觀的，社會的，由國家所賦予承認的，實在與權利形成的原因不合。而各國傳統的法制，則認權利為天賦的，不可侵犯的。國家職務即為保護個人權利，法律亦為保護個人主觀權利而制定，國家無干涉，或限制個人權利之權。是認個人權利無有界限。又主張社會職務說者，混權利與權能為一談，謂權利為社會職務，則抹殺了個人的自由，均非我們所能贊同的。作者認為權義兩者均是應於個人生存與社會生存所必要而自然形成的。茲以圖表示各種權義之性質與關係如次：



說明

由上圖觀之，可見社會的權能對社會的義務是一種權，但又在上而一條義務初水平綫之下，不能不是一種義務，故權能與義務實是一事物之兩面，其性質較然可見。

凡法律規定私權之種類，範圍，與行使者為私法；規定政府之組織，及公權之行使者為公法；規定鄉社及政治團體，宗族，慈善團體，經濟團體，文化團體之組織以及各種社會關係之進行者，為社會法。凡此三法之基本原則，與政府組織及職權之綱領，則規定於根本法之中，茲再以圖表明如次：



由上所述，我們可以知道根據吾黨主義所應產生之法理學為何物，根據新法理學的檢討，可知我國憲法所應包括之內容為何物。憲法為國家的根本法，將私法、社會法、公法之基本原則，與政府組織及職權之綱領規定於憲法之中，即無異將三民主義之原則規定於憲法之中，然後中國始可名符其實的成為三民主義共和國。

就歷史的考查，我們可知憲法的內容隨着國家的進步而代有不同，在未達到立憲國家以前，憲法的內容僅是規定政府的組織與統治權的行使，此時的憲法仍含有根本法的意義，在中國方面如尙書謂：「監於

先王成憲，其永無愆」，如唐書謂：「永垂憲則，貽範後昆」，均含有永久不變的根本法的意義。在歐洲古希臘時代，哲人亞理士多德即嘗謂法律應以憲法為根據，至中世紀時代，歐洲各國君主的勢力，每受各地方封建諸侯或各城市團體的限制，往往以特別法律承認各諸侯或各城市的特權，此種承認特權的法律，既可限制王權，當然為一種根本法。又十四世紀的法國已有「國法」與「王法」的分別，其「國法」係指國王不能自行變更或廢止的法律，當然係屬一種根本法，此在立憲以前憲法已有之含義也。及民主運動成功以後，憲法的內容起了變更，憲法的含義除了為根本法之外，尚被認為人民的權利書，將國家與人民間的權利義務，亦訂入憲法，及至二十世紀以後，因為資本主義過度發展，引起了嚴重的社會問題，有的國家，甚至發生了社會革命，所以在第一次歐戰以後，有些國家或則經過社會革命，或則受了社會主義的影響而成立憲法，類多對於社會問題，尤其是經濟問題有了詳密的規定，如蘇俄一九一八年的憲法首將勞動及被剝削人民權利宣言，定入憲法的第一編，一九三六年的蘇聯新憲法亦於第一章規定社會制度，又如德國一九一九年的威瑪憲法第二編第二章規定共同生活第三章規定宗教及宗教團體第四章規定教育及學校第五章規定經濟生活。即此可見近世各國立憲的趨勢，又與從前大不相同了。我國在今日講求立憲，當然不能與世界的趨勢相違反，況國父三民主義的主張，實為建國的要道，固不可不將三民主義的制度規定以入憲法，是以凡私法、社會法、與公民法的基本原則，均應規定入內，作者以為新中國憲法的含義應該是：

「憲法是國家的根本法，他歸定國家主權的歸屬，規定人民的基本權利，規定政府的組織和職權及人民控制政府的方法，更規定在各種社會生活中，政府社會團體和人民的基本權義關係。」

這就是建設三民主義新中國所需求的立憲政體。這種立憲應該是各國憲法中之最進步者，因為除一般憲法所規定的國家主權，人民權利，和政府組織外，還規定人民控制政府的方法，那就是權與能分開。人民可

用四種政權以管理政府的意思。又不僅如第一次歐戰後各國憲法，規定各種社會問題，而且規定：「在各種社會生活中，政府社會團體和人民的基本權義關係」。那就是說，不僅宣示各種社會政策，而且要規定出整套的社會制度。制度之與政策的宣示不同者，即在制度為整套的，綿密的，舉凡政府，社會團體和人民，所有權力，權能，或權利關係，與義務關係，及其權義的範圍，均能在制度中顯示出來，而實際生活中所生一切大小問題，均能得到解決。至於政策的宣示，則僅為因時制宜的，補偏救頹的，以其既非整套又不綿密，故常有漏卮發生，尤不能顯示權義的範圍，晚近各國憲法關於社會問題的規定即多此種毛病。唯蘇聯新憲法第一章規定之社會制度，較為整套而綿密。然亦僅限於經濟生活一方面，至情誼生活與文化生活各方面則尚缺漏。我國憲法所規定的社會制度，則應更為完整。

五五憲章中第六第七兩章，關於國民經濟與教育的規定，大多類似政策方面的宣示，故國民參政會憲政期成會批評此兩章道：「畢竟此類條文華而不實，徒使憲法多有虛文陳飾；徒使憲法條文冗長煩瑣而已」。實已指出了立法技術上的缺點。將來憲法正式制立時。我們希望每條均能顯示出權義的範圍，并可為裁斷事實的尺度，即或詳確的尺度，留待普通法律來規定，但關於權義的範圍，憲法中不可不顯示出來，俾能成爲一種社會制度，并能切合實際需要，足以解決建國中的一切問題，如此始爲我國所需要的憲法。

新中國的憲法，必以國父的五權憲法爲依歸，那是不成問題的，不過國父關於五權憲法的講演，本甚簡短，其義蘊原未發揮盡緻，吾人僅應遵守其原理，至國父遺教中間有前後錯出，及無關宏旨之小節，則不宜一概拘守，允宜以新法理學之觀點，從新考慮，務在探本索源，求其安心而理得，不規規爲一孔之論，庶幾對於五權憲法之原理無損而有益。

又關於憲法的條文，宜詳於原則的規定，而鮮爲硬性的限制，只須原則通達，左右逢源，則憲政自易

順暢推行，即從條文辭反而解釋亦可限制流弊，固不必為各種硬性的限制規定，反致發生種種窒礙難通之處，此均制憲的技術上所應考慮的問題。

新中國憲法論

第二篇 本論

編次總說

本書第一篇已將我國典籍的記載，社會的情形，以及世界各國立憲的概況加以一翻檢討，知道國父五權憲法的原理，確有可以卓立不拔之處。茲第二篇乃將五權憲法的原理運用到制憲方面，仍以國民政府公布的五五憲草爲藍本，而列論其得失，其有損益取舍之處。則全以是否合於建國的需要與三民主義法理學爲之衡斷，未敢懷有絲毫的成見。

關於憲法的編次，作者認爲在總綱中，要能表明整個憲法的精神，於以後各章，應分別規定三民主義的制度，五權政府的組織，均權制的實行，人權的保障，以及憲法的施行及修正等，如此庶幾可成爲一部完備的法典。

論到以往歷次草案的編次，在吳經熊氏與張知本氏的草稿，除第一篇總則（張知本稱爲基本原則）外，均分爲民族，民權，民生三篇（或章）。至民國廿三年三月立法院發表之憲法草案初稿，則不採此種編次，其第一章爲總綱，第二章爲人民之權利義務，第三章爲國民經濟，第四章爲國民教育，第五章爲國民大會，第六章爲中央與地方之權限，第七章爲中央政府，第八章爲省，第九章爲地方政制，第十章爲附則。同年七月發表的憲法草案初稿審查修正案，則減省中央與地方之權限一章，增加財政一章，將地方政制一章，分爲縣市兩章，又將國民經濟與教育兩章次序移後，共爲十二章。同年十月三日通過之憲法草案，其編次仍舊。至民國二十五年公布之五五憲草，則將省縣市三章併爲地方制度一章，而將財政軍事兩章裁減，將附則改爲憲法之施行及修正一章，共爲八章。上述各種編次，作者都認爲不十分圓滿，蓋吳張

爾氏的編法，將政府的組織及職權，概納於民權一篇（或章）之中，不惟該章過於龐大，且國父所謂之民權，僅指選舉，罷免，創制，複決四權而言，至於立法，行政，司法，考試，監察五權，則稱之為政府權，顯不屬民權之範圍，何能包容於該篇（或章）之內。又人權與民權本屬兩事，人民之權利義務，亦不應屬於民權以內，此吳張兩氏編次之缺點也。至於立法院歷次草案與五五憲草，除廿三年三月公布之初稿有中央與地方之權限一章外，餘均未有，似於國父之均權制度有所缺略。又均無民族制度的規定，僅有零星條文散見於總綱中，此立法院歷次草案與五五憲草編次之缺點也。

作者主張憲法的編次應分九章，第一章總綱，規定憲法的整個精神，第二章國族，規定國家的構成及國徽，民族的制度，以及保衛國族的軍事等；第三章規定人民之基本權利，至於人民的義務，則分散於其他各章規定；第四章規定中央與地方之權限；第五章規定民權，包括人民之政治權能與義務，國民大會及地方政權機關等；第六章規定中央政府，包括總統及其諮議機關與五院；第七章規定地方制度，包括省市治權機關；第八章規定民生，包括經濟制度，與教育制度；第九章規定憲法之施行及修正。這樣才可使憲法的內容應有盡有，必將上舉的內容一一建為制度，使一一有軌道可循，然後可以轉動建國的車輪哩。

自民國廿三年七月立法院公表之憲法草案初稿審查修正案起及以後各草案，均於憲法之首冠以弁言曰：

「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。

徵之德蘇等國的憲法，亦有其例，此可表示民國創立之由來，制憲之使命及其準據，以及憲法權力之淵源等。冠此數語於條文之前，所以昭憲法之尊嚴而固國人之信守，實有必要。

第一章 總綱

一 國體

憲法的總綱中，首先即當規定國體，故五五憲章第一條規定：

「中華民國，爲三民主義共和國」。(芻一)

這就是確定中國的國體問題。所謂共和國者，即是由人民共同管理國政的國體，由英文 Republic 一字轉譯而來，其義即爲「公器」的意思。規定我國爲共和國，即表明不得實施任何形式的專制或獨裁的政治。又規定我國爲三民主義共和國者，此即表明我國應有的國家觀，以明國家之性質及其目的。關於國家職權的行使，由此亦可得一準據，將不致失之過與不及。

說到國家觀的問題，古今中外的學者聚訟紛如，即關於國家的起源，國家的性質，國家的目的等問題，至今尙無定論。

關於國家的起源方面，主張神權說者，謂國家爲神所造，管治者的法律及權威，亦由上帝所認定。主張強權說者，謂國家的起源由於強者征服弱者，國家的發達即是征服的結果。主張民約說者謂人類原來處於自然狀態之中，後因某種關係不能不組成民約，將他們的自然權利讓一些給公共權威以組織國家，但霍布士，洛克，與盧梭三人的民約說及對自然狀態的解釋又各各不同。主張進化說者，謂國家爲自然進化的結果，在不同的時間，由不同的方法，不知不覺發生起來的。國父在民權主義第一講中謂：「世界進化，當第一個時期，是人同獸爭，所用的是氣力，大家同心協力，殺完毒蛇猛獸……人同獸爭以後，便有天災，要和天爭，便發生神權。由有歷史到現在，經過神權之後便發生君權。有力的武人或大政治家把教皇的權奪了，或者自立爲教主，或者自稱爲皇帝，於是有人同天爭的時代變成了人同人爭」。可見國父

是贊成進化說的。他雖未說明國家的起源究竟是在那一個時期進化成功，但我們根據 國父的說法，不難推究一個大概。原來人類的聯合生活，是靠著兩種力量成功的，一種是外在的力量，就是受環境的逼迫，一種是內在的力量，就是人類原有的羣性，當人與獸爭的時候，不能不求助於同類，但那時能夠互助的多靠家族，欲使避免野獸為害，惟有聚族而居。及將毒蛇猛獸殺完，人類由於家族的繁衍，逐漸變成部落，因為要求避免天災，一方面需要組織者，組織人力來共同對付，一方面對於無可如何的災害，也只有用祈禱的方法來避禍求福。至其組織人眾的方法，因為人數太多，已不能用家族中尊卑長幼的方法來統治，惟有推源其所共出的始祖為神，假記神的意志來統治了。如古代希伯來人假託「天父上帝耶和華」的十誡來統治，就是其例。就外力與內力兩而言，均離不了神權，所以神權就特別的發達，其社會僅靠一些神的信條與習慣來維持秩序，尚不能算是國家。及後社會進化，到了人同人爭的時代，外有異種民族的侵略，必賴有力的武士，出來領導抗禦，在內部方面，人口愈繁，社會事象趨於複雜，神權已不能解決人事的爭端，亦需有聰明才智而有魄力的人出來，區處條理，以其意志或法律來維持社會秩序，這才產生了國家，因為國家的特性，就在於統治者能以武力為其意思或法律的制裁。仲虺之語曰：「惟天生民有欲，無主乃亂，惟天降聰明時又」，這就是說明國家的起源了。

國家未產生以前，在家族時代，即以家族的力量支配一切，在神權時代，則以宗教的力量支配一切，及到國家產生以後，則一切宗族組織，宗教組織乃至經濟組織，均有賴於政治力量的保障，以遂其發展，其各種社會組織原有的權力，乃不得不讓出交與國家，而服從於國家政治權力之下。故國家實係一個綜合體，即綜合個人與各社會團體所不能滿足的共同需要而滿足之。此種綜合的現象，社會學者名之為「同求的聯立關係」，而國家的成立就是建築在這關係上的，國家這個綜合體又隨時在進化的當中，如從前僅認維持公共安寧秩序，為國家的職務者，現在則更認經濟和文化生活的大部份也應由國家來滿足了。這正

因爲國家是進化的，那種同求的聯立關係也正在擴充的緣故，我們若爲現代的國家下一定義，則國家就是社會綜合社會進化的最高形體，如像國際聯盟，雖然綜合了國際間所不能解決的事項而設法爲之和平解決，但因其無支配的權力，也就無法澈底解決，故吾人不認其爲一個世界國家，至少也尙未進化到一個最高形體。故國家這個綜合體必進化到超越普遍團體以上并可爲各種社會職務推進的後盾者，然後可稱爲一個最高形體。工團主義者視國家爲社會團體的一種，這是我們不能贊同的。又共產主義者視國家爲階級壓窄的工具，不知世上固有不行階級統治的國家，除了階級統治以外，還可以實行賢能統治，即在實行階級統治的初意，亦是爲庇護弱者，并非純粹爲階級壓窄的意思，共產主義的國家觀乃以一部份的現象而抹殺全體，顯然是錯誤的。法西斯主義者，認「國家爲具有目的生命及執行工具的有機體」，但國家實在與有機體不同，因爲動物的有機體，有其生命及意識的器官，他的細胞則沒有個體的生活及意志。至於人則有國家以外的生活及利益。國家的組織可以根本變更，而他的組成份子却是獨立的，又一切自然的有機體，都產自先存的有機體，且此有機體經過一定衰老的年限就要死亡，但國家并非自另一有機體產生出來，且亦不定要死亡。我們以爲正因人是一個有機體不免要死亡，才組織永續的社會國家以求長生，故不能使牠又成一個有機體，若國家又陷入生死的輪迴，豈不是永遠無法超渡了嗎？

至於三民主義的國家觀呢？我們單看三民主義分開是「民族」「民權」「民生」三個主義，綜合攙來又是一個「救國主義」，就可見得他的國家觀必是一個綜合體。因爲國父的民族主義，是屬於情誼生活方面的；民權主義是屬於正義生活方面的；民生主義的食衣住行，是屬經濟生活方面的；育與樂是屬於文化生活方面的。全部三民主義，實已包舉了整個社會生活的全體，至於三民主義的新國家，就是綜合了社會上一切共同需要的進化到一個最高形體的國家，這就是三民主義的國家觀，憲法上規定「三民主義共和國」，正可以將這種國家觀表示明白。

再就國家的目的說，國家并不是僅有自己的目的，而漠視了人民的目的，也不是自己毫無目的而完全以人民的目的爲目的。大概法西斯國家都是前一種看法，而近世民主國家，都是後一種看法。因爲法西斯主義謂其國家具有目的與生命，謂其人民等於細胞，故不惜漠視人身的目的與利益，而可違反民意對外宣戰。因爲近世民主國家，處處以保護人民的利益爲前提，對於人民的短見也就無法矯正，如英國在軸心國家發動侵略的初期始終取姑息的態度，美國在珍珠港事件以前，其孤立派的勢力尙熾，甚且以軍需品供給日本，就是因爲民主國家人民短見的緣故。美國華萊士副總統曾經說道：

「蘆溝橋事變後之種種事實，均爲吾人所熟知，且在世界歷史中必爲令人至感興奮之一頁，蔣委員長在其感人至深之宣言中，毅然接受日人之挑戰。但各非侵略國家仍不能組成聯合之陣綫，彼等似尙不知在中國境內給予法西斯侵略主義者之打擊，卽爲對於全體法西斯主義者之打擊」（見三十三年六月二十一日在蔣主席宴會席）

卽已道破了民主國家因爲俯順輿情而短見的情形。虞書載伯益的話道：「罔違道以干百姓之譽，罔拂百姓以從己之欲」。卽是說明了一種正確的國家目的，并恰能鍼砭着上述兩種國家目的的偏頗，因爲近世民主國家往往殉人民的意思而忽略了遠見，。正是「違道以干百姓之譽」法西斯國家認託于國家的意志而抹殺了人民的目的，正是一拂百姓以從己之欲」這均不是一種正確的觀念。而正確的國家目的，在平時是處處爲人民謀福利的，所謂爲人民謀福利，也不是使人民盡量的享樂，乃在使他過着完美的社會生活。在非常的時候，國家常能以先知先覺的地位，以其遠見爲全體統籌安危，而達到國家民族的永生，并不瞻殉人民的短見。這樣的國家目的，惟有國家是一個社會綜合，社會進化的最高形態始能做到，因爲在綜合體下，人民因有同求的聯立關係，乃產生了各種社會團體，各種社會團體又有同求的聯立關係，爲要綜合的求其滿足，乃產生了國家，爲求人民生活之滿足，主要責任在各社會團體，而國家的責任主要的在求國族的

永遠生存。并爲推進各種社會生活的後盾，故國家的目的或與人民個別的目的相同，或與人民個別的目的不同。那就要看常時與非常時而異，但也可說始終是與人民求延續的慾望一致的。這也是三民主義的國家觀所得的當然結果。憲法上規定「三民主義共和國」正可以表明了我們國家的性質與目的。

立法院對於五五憲草第一條意旨的說明謂：「民國爲革命之產物，中華民國憲法自應爲實行革命主義，完成建國使命所必需之憲法，三民主義之基本原則，對內實現民族平等，對外促進世界大同，此民族主義之國家，而非帝國主義之國家也。國民有直接選舉并罷免官員之權，有直接創制并複決法律之權，此民生主義之國家，而非代議政治之國家也。平均地權節制資本，發達國營事業，以謀國民生計之均足，此亦即立國之特性，自應規定於憲法之中。」此雖將三民主義的內容加以一翻說明，但惜對於國體問題無甚關係，不過對於中華民國加上一個「三民主義共和國」的形容詞而已。因爲這一形容詞，涉及三民主義的內容，遂附帶產生了「是否以了解主義爲取得公民權」的問題，但若于鉅冊的國父遺教，欲期家喻戶曉的澈底了解，又是談何容易，故三十三年一月十一日大公報社評又主張給三民主義下一個簡單明瞭家喻戶曉的定義，實在都是離開了本題。愈談愈支離了。因爲「三民主義共和國」，並不是一個主義問題，而是一個國體問題，只要確立了三民主義的國家觀，足以明瞭國家的性質及其目的，則國家職權的行使自得一準據，那就是本條的實用所在了。

有人惑疑到規定「三民主義共和國」，會要拘束思想的自由。但人民雖有思想的自由，國家亦不可無其目的。國家這一個綜合進化的最高形體就在實行三民主義，一方面爲人民全體謀福利，一方在求國族的永存，誰說國家的這種目的是不正當的呢？國家目的的遂行究竟與人民思想的自由有甚麼妨礙呢？

在五權憲法的原理下，并不以澈底了解主義爲取得公民權的要件。因爲國父原來說過：「國民的大

多數都是不知不覺，凡事雖有人指教他，他也不知，只能去行。——以是只要有少數的先知先覺後知後覺了解主義也就行了。將來凡是服公務的人及公職候選人均須經過考試，三民主義也是應試科目之一，應考及第還能謂不了解主義嗎？至於一般人民只要跟着先知先覺後知後覺去實行，養成了禮、義、廉、恥、忠、孝、仁、愛、信義、和平的美德，就能實行三民主義了，縱不澈底了解，抑又何害！

二 主權與公權

本書第十篇第十章中，已經談到權利公權能與公權之分，但還沒有談到國家的主權，原來國家成立以後，必須有政治權力，以遂行他的意志及法律，而維社會的秩序，但這些政治權力在最初的封建國家裏面，尚未達成統一行使，而是交與各個封建勢力，分割行使的，如周天子之子春秋各國，魯之子三家，晉之子六卿，齊之子田氏，可以說都是無法指揮命令。及戰國時士人輔佐國君，摧毀了封建勢力，實行各國的中央集權，其君主才算能集中行使公權，秦始皇統一海內，才算能行使統一國家的公權。至於歐洲，在中世紀期內，封建制度盛行，教社又與君主爭權，城市以及基爾特（即職業團體）則往往享有極大的自主權，所以政權分裂，在一地域內，往往有互相抗衡的幾個權力存在。到了中世紀末期，封建制度衰落，教社勢力亦因宗教革命運動而削減，君主之權力，事實上遂漸能控馭全國人民，而確具最高的性質。法人鮑丹（Bodin）乃于一五七六年創立主權說，認主權乃為國家的要素，他以為凡屬國家，必有一種中心機關，對於全國人民享有一種最高權力，其目的在予當時的事實以一種理論上的基礎，而使國王的威權得有所憑藉。其後格老休斯（Grotius）霍布斯（Hobbes）洛克及盧梭等，亦相繼討論主權問題，雖各人觀點不同，有主權在君者，有主權在民者，但他們全都以擁護國家獨立，使其權力內外不受限制為目的。實際上他們所謂的主權，不過是集中行使的公權而已。因為公權是指國家的一切權力而言，而主權則指「決定一切職權的職權」而言。據作者的看法乃是公權中的太上權也。

關於主權之所在，乃是一個極複雜的問題。在十八世紀以前主張主權在君說者，已成過去，茲無論矣。在十九世紀以來，英法德美四國中，又各有一種盛行的學說：在英國為議會主權說即主權在議會；但因實際的主權或不在議會，英人遂更設法律的主權與政治的主權之分；在法者為國民主權說，即主權在國民全體，在德者為國家主權說，即主權在國家，而國家則且有抽象的人格；在美者為所謂共有主權說。可見衆說紛紜，莫衷一是。而國父則素來主張主權在民之說，並謂「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」。故在五五憲草第二條亦規定：『中華民國之主權，屬於國民全體』，（芻二）可謂與國父的主張相合。原來主權說與國家說，有連帶的關係，主張國家為有機體，有抽象的人格，有法律上的意志，有其生命與目的者，則主權自應在國家，主張國家為一種政治組織的社會，其本身并無目的，其目的乃在保護其人民者，則主權自應在民。我們是主張國家為綜合體說的，國家的目的，一方面在為人民謀福利，一方面在求國族的永存，并為各種社會職務推進的後盾，則主權自應在人民全體。」

作者認為國家的全部權力名叫公權，主權不過公權中的太上權而已。雖則公權的大部份可以委諸其他個人或機關行使，但公權中的太上權——主權，始終應由全體人民行使的。（自來學者均未將主權與公權分清，謂主權屬於國民全體又謂政府為代表人民行使主權的機關，實係一種錯誤）雖則在君主國家的時代，君主所行者仍不過是大部的公權，國民全體的主權，未到行使的時候往往是隱而不見，好像太上皇不理事的一樣，但一到行使的時候，就是流血的革命了！我國古人則稱人民行使主權的時候為天命。如尙書泰誓曰：

「天矜于民，民之所欲，天必從之。」

「惟天不弔民，惟辟奉天。有夏桀弗克若（順）天，流毒下國，天乃佑命成湯，降黜夏命。」

太甲曰：

「惟天無親，克敬爲親；民國常懷，懷于有仁。」

咸有「德曰：

「非天私我有商，惟天佑於一德，非商求於下民，惟民歸一德。」

多士曰：

「惟帝不畀，惟我下民秉爲，惟天明畏。」

蔡仲之命曰：

「皇天無親，惟德之輔，民心無常，惟德之懷。」

這所謂的天命，實在就是人心。人心之所向，即天命之所歸。人心之所去，即天命之歸。這不是表明人民可以選擇君主，即可以對君主行使主權嗎？此在孟子書中說得更爲明白，如萬章篇載：

「天子能荐人於天，不能使天與之天下。……昔者堯荐舜於天而天受之，暴之於民而民受之。……使之主祭而百神享之，是天受之；使之主事而事治，百姓安之，是民受之也。天與之，人與之，故曰天子不能以天下與人。……堯崩，三年之喪畢，舜避堯之子於南河之南，天下諸侯朝覲者，不之堯之子而之舜；訟獄者，不之堯之子而之舜，謳歌者，不謳歌堯之子而謳歌舜。故曰，天也。夫然後之中國，踐天子位焉。」

——「繼世以有天下，天之所廢，必若桀紂者也。」

這明明說在堯舜之世，人民可以選擇君主，在君主世襲之世，人民也可以選擇朝代，不過託之於天命罷了。而天與之就是人與之。可見人民雖在君是專制的時代尙可以行使主權，怎能說主權不屬於民呢？至於議會主權說者，亦自知實際的主權不在議會，故又創爲法律的主權與政治的主權之分。實際上所謂議會

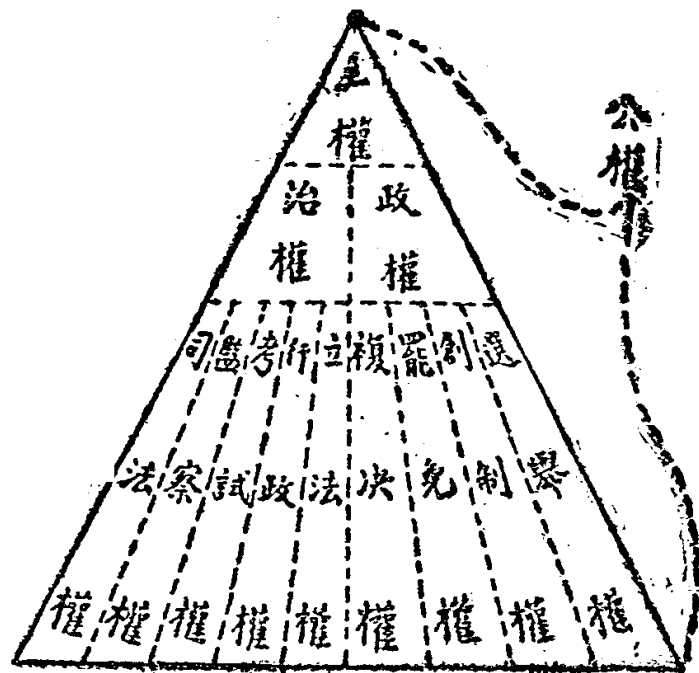
的主權不過是一種公權，而非公權中的太上權。在英國的選民團體可以支配議會的意志，即爲享有太上的主權，怎能不說主權在民呢？又在聯邦國家，雖則各邦與中央政府，依據憲法，各享有若干種權利，爲彼此所不得侵犯。但此仍不過爲公權的劃分，至於「決定一切職權的職權」，即所謂太上權的主權，則行使於制憲的時候，也必是屬於人民全體的。

主權有無限制，在學說上更紛紜，我們只取在道義上應否限制主權一點加以討論。在認國家爲有機體，主張國家有抽象的人格者，自然主張主權屬於國家同時亦認主權爲無限制。謂國家的目的，高於一切私人或團體的目的，國家的最高義務，就在鞏固他自己的實力，與擴大他自己的實力。私人及社會團體，對於國家，不能享有任何對抗的權利，國家爲保持自己的生存與增進自己的實力起見，可以犧牲私人的任何利益或目的。這種說法，我們絕難贊同，因爲國家有機體說與國家主權說我們都不採取，當然更不能贊成主權無限說以造成法西斯的極權國家，縱然採取國民主權說而主張主權無限制（如盧梭）其結果初與承認主權屬於國家相同，實際上并無根本的差異。法國學者葉林（Herinc）等倡主權自限說，但既無客觀條件的限制，我們不能認爲係一種限制。至于主張主權有限說，或謂「人權」便是主權的限制者，或謂國家的權力不能妨害人類的分工合作者，或謂國家權力的所及，應以關涉全體人民共同利害的問題爲限者。但這種種說法，我們都難認爲圓滿。我們認爲國家的主權，應愛國家目的之限制。因爲國家是一個綜合體，其目的在保障人民過着完美的社會生活，也在求國族的永遠生存。主權是公權的一部，國家運用公權以達到此目的，則無論主權與公權，均應受此種目的的限制，決不能違反此種目的以糊亂行使的。但所謂完美的社會生活者，并不是一時的生活，而是永續的生存，即是要子子孫孫永世的長存與發展，換言之也就是國族的永遠生存。在和平盛世的時候，國人的生活的生活的國族的生存，自然可得兩全，但當敵寇侵略國族危亡的時候，欲全個人則國族必爲敵所破滅！兩者同歸于盡。計惟有犧牲個人以全國族，使國族得全，

則個人亦不難留得一錢禪祀。此時國家主權及公權的運用，亦不惜犧牲個人以禦敵寇，雖則侵及人權或其他社會團體的利益，但仍不違反國家的目的。

主權可分與否，亦為學者間所爭論的問題。惟主張主權可分說者，均係將主權與公權混為一談。原故，如柯爾（C. C.）主張分割主權由兩種議會（政治議會與經濟議會）行使，聯邦論者認為主權由聯邦與所屬各邦行使，均係指公權而言，公權本來可以分割行使的，但主權則為公權中之太上權，如果一國而有兩個以上的太上權，則其國運不遭分裂，亦將成爲無政府狀態。所以主權是絕對不可分的。

國父所主張的政權與治權分開，那是不是分割主權呢？作者認爲政權與治權均是公權而不是主權。政權交給人民行使，治權交給政府行使，所以互相維制。治權中考試監察二權，所以治賢能也；行政司法二權所以理民事也；立法一權則包舉二者以決國經家帛之意思也；總統握最高治權，監督五權之行使，兼決國家非常之意思也。由考試以進賢能，由監察以督勵之，然後賢者在位，能者在職，可以造成萬能政府以管理衆人之事，治權之能事盡於此矣。治權之行使必爲人民謀福利，對國民負責任，人民對政府儘可表示其需要于事先，考問共責任于事後，但在政事進行中則不必事事過問以執其肘。如選舉創制二權，所以行使於事先也，罷免複決二權所以行於事後也，政權之能事盡於此矣。譬如衆人之事，人民先集其事以委之于政府，選任賢能以辦理之，不啻握其首。政府既受其任，則盡心竭力而放手辦事大胆辦事以達有成，人民則信任之而不加牽制，則政府不受握其事之全身，及事完結，人民乃考問其成績與責任，而決其或擁護或罷免，考究其法之良否而決其或存或廢，此不啻握其事之尾。人民與政府互相維制，權限極爲分明。若四權由人民直接行使，則是爲主權的表現，若選舉國民代表間接行使，則其行使仍爲一種公權，而國民之主權則表現于選舉代表表與撤銷代表之時，或國民代表大會與總統有爭執而須國民投票表決之時，故主權非徒擁虛名，必有可以行使其太上權的時候。茲以圖表示主權與各種公權之關係如次！



在張知本氏的憲法草案第三條中，有這樣的規定：

「主權為政權與治權，政權為選舉、罷免、創制、複決四權，由人民行使之；治權為行政，立法，司法、考試、監察五權，由人民之行政機關，立法機關，司法機關，考試機關，監察機關行使之。」

但其後的歷次草案均將此條刪去。在我們認為應該保留這條，而依照上面的理論，修改其條文如次：

「中華民國之公權，為政權與治權。政權為選舉、罷免、創制、複決四權，由國民或其代表行使之、治

權爲行政、立法、考試、監察、司法五權，由國民所組織之政府行使之」。(芻三)

如此就可合于五權憲法的原則了。我們認爲將此條規定在總綱內實有必要，蓋必先有五權憲法的綱領，有一明確的概念，然後始能對於五權憲法的節目得着比較詳切的了解。

第二章 國族

一 概論

國家組成的要素有三，一曰人民，二曰土地，三曰主權。在憲法中的大部份，均係討論主權以及廣義的公權之行使，至于人民與土地二者，實不可不設立專章以事規定。前吳經熊氏之憲法初稿與張知本氏之憲法草稿，均各定有民族一章（或篇）迄二十三年三月立法院發表之憲法草案初稿，與歷次修正案以及五憲草，均將此章大部條文刪去，而將所餘一部條文併入總綱以內。如此辦法不惟三民主義之制度未臻完備，且於國家組成之要素亦有欠缺，似不能稱爲完備的憲法。但吳張兩氏以民族名章，又不若逕稱國族較爲妥善，蓋國父在民族主義第一講中謂：「按中國歷史上社會習慣諸情形講，我可以用一句簡單話說，民族主義就是國族主義。……因爲中國自秦始皇而後，都是一個民族造或一個國族。」所以用國族則可以包括民族，用民族則不能包括國族。而且國族可以概括領土，民族不足以概括領土，故作者主張在憲法中增列國族一章，規定民族制度，領土國都，國徽，以及保衛國族的軍事等。

作者開宗明義，即謂制定憲法，建立三民主義的制度，乃爲鋪設建設新中國的大道。如憲法中民權制度，民生制度均有規定，而於民族制度付獨缺如，豈非一大缺憾！三民主義的三腳櫺下一脚，其餘二脚是否尙能植立，亦當大成問題，又况我國值此空前國難，民權之訓練未成，民生之困厄未紓，所賴以撐持國難至九年以上者，僅此惟一之民族主義耳。如當上海被炸難民廬集，外人方以爲政府當撥鉅款以事救濟，然却不待救濟，自投族戚以相依，此民族組織發生之力量也。國父謂：「若說到滅族，他就怕祖宗血食斷絕，不由得不拚命奮鬥」。這就是抗戰力量源泉的所在，又在淪陷區內，敵人蹂躪婦女，我國志士，認爲莫大恥辱，於是糾合義軍，到處殺敵，此民族道德發生之力量也。此種固有組織與優良道德，不

可不於憲法中爲之保存，俾不爲一般淺識者所摧毀。如五四運動以來，二三髦上，提倡個人主義，摧毀固有文化道德，幸而尙未澈底，如果澈底的話，則中國此次抗戰，必與法蘭西同其命運，焉可至於今日。是知民族制度的建立大有必要。

甚麼是民族主義的制度呢？國父在民族主義第五講中謂：中國國民和國家結構的關係，先有家族，再推到宗族，再然後才是國族，這種組織，一級一級的放大，有條不紊，大小結構的關係，當中是很實在的。「這就是國父所主張的民族制度。但在一般立法人員，對此多不了解，所議立的我國民法，純採取個人主義的精神，雖有家的一章而規定異常空洞，又僅有夫妻財產制而無家庭財產制，恍若夫婦外別無同財共居之人者。又爲應付監護繼承等問題，僅可召集臨時的親屬會議，而無永久的宗族會組織。國父所謂：「敬宗親族的觀念」，無法實現。這種民法顯然是違背了國父遺教，但居然可以制定頒行，這就是憲法上未有民族制度的規定，當不生違憲問題的原故。如將來憲法上仍不規定民族制度，則所謂「三民主義共和國」亦將變成有名無實了。

二 由家族至國族

在吳張二氏的憲法草稿，雖規定有民族制度，但尙覺不甚完備，一方面立法的技術也欠佳，如吳氏初稿規定應修改或廢除不平等條約，此不過一種政策的宣示，不能顯示出權義的範圍，應不使入於憲法。而如國父所講的忠孝仁愛，則爲對於家族國族的道德即義務，却不可不於憲法中爲之確立。茲謹將民族制度所應規定的事項論列如次：

人民既爲國家的要素，則何者爲中華民國國民，首應定其範疇，故歷次草案均有：「具有中華民國之國籍者，爲中華民國國民」。（芻四）一條，惟僅張氏草案規定於民族章中，其餘各草案均規定入總綱內，本人認爲應從張氏之例，定入國族一章，其詳細事項，則讓諸國籍法的規定。

民族組織的基礎爲家庭，大學曰「家齊而後國治」，孟子曰「國之本在家」。則憲法中自不可不于此基本組織有所規定。查德國威瑪憲法尙於共同生活一章，將家庭中父子夫婦間的相互義務予以規定，我國有數千年基礎的家庭組織，寧可於憲法中付之缺如，而讓諸立法人員任意的歪斜規定乎，故欲矯正民法中違反國父遺教的法條，更不可不於憲法中建立家族組織的原則。

婚姻爲五倫之首，故男女間婚姻關係首應定入憲法。德國威瑪憲法第一一九條規定道：

「婚姻爲家族生命及民族生存增長之基礎，受憲法之特別保護，并以男女兩性平權爲本。家庭之清潔康健及社會之改良，爲國家與公共團體之任務，其有兒童衆多之家庭，得享受相當之扶助以輕負擔。產婦得要求國家保護及扶助之。」

吳氏初稿第十七條第十八條張氏草稿第十二條第十三條，亦有類似的規定，本人主張取吳氏初稿略加修正其條文如次：

婚姻爲家庭生活及民族繁衍之基礎，應受國家之保護，但患精神病及其他遺傳性之惡疾者，得以法律禁止其結婚，或防止其生育。

男女兩性，應本平等互助之精神，共謀家庭之福利。婦女在生產前後，得要求國家保護及扶助之。（芻五）

如此即可將國家保護產婦的義務，保護婚姻的義務及其例外，夫妻相互間對於家庭的義務，以及產婦之權利等均經明白規定。至於保護兒童衆多的家庭，保護非婚生子等，則可讓諸社會政策的推行，不必入於憲法之中。

有夫婦然後有父子，父母對於子女身體上精神上的長養，有行使監護的權能，亦爲其應盡的義務，子女應孝敬父母，亦係一種天職。德國威瑪憲法第一二〇條規定：

「教育子女，使之受身體上、精神上及社會上之美格，爲父母之最高義務及自然權利。關於其實行由政治機關監督之。」

吳氏初稿第二十一條亦規定：

「民族地位之提高，端賴教育，爲父母者，於其子女之智德體三育，應注意之。孝敬父母，乃中華民族固有之美德，爲子女者應遵守之。」

本人主張將此條改如次：

「教育子女，使其身體上，智識上，道德上適當發展，爲父母應有之監護權，亦爲父母應盡之義務。孝敬父母，爲子女應盡之義務。」（芻六）

必將父子大倫規定入於憲法之中，庶爲適合我國民族性的憲法。

有父子然後有兄弟，凡兄弟姊妹間的相互義務，亦不可不於憲法中明爲規定，本人主張規定其條文如次：「兄弟有扶助其未成年弟妹之義務。」

兄弟姊妹有相互扶助困乏之義務。」（芻七）

以上將夫婦，父子，兄弟的倫常均訂入了憲法，然後家庭生計始有了規範，這才可以齊家，齊家之後更要做到敬宗親族。國父在民族主義第五講中謂：「敬宗親族的觀念，深入中國人的腦筋，有了幾千年……若說到滅族，他就怕祖宗血食斷絕，不由得不拚命奮鬥」，這是中國民族組織最堅韌的基礎，也就是所以能撐持長期抗戰的原因。故這種宗族組織在憲法中實在不應該遺漏，本人主張應該增訂一條如下：

「凡一地域內有昭穆宗支可辨之同姓人民，得依法律組織宗族會，以謀同族之共同利益。」

宗族會對於無自救力之族人，并無其他扶養義務人者，有存卹之義務。」（芻八）

合集衆宗族就成了民族，集合各民族卽爲國族，國父主張國內各民族一律平等。故五五憲草第五規定

；「中華民國各民族，均爲中華國族之構成分子，一律平等。」（芻九）自然應該保留。惜於國外華僑尙無規定。本人主張應於該條增訂一項道：

「僑居國外之國民，應由國家保護并扶助之。」（芻九）

或謂法律上的義務與道德上的義務不同，如所謂忠，孝，仁愛，信義，和平，只可爲道德上之義務，而非法律上的義務，若將此規定入於憲法，則是混法律與道德爲一談。將違反道德者卽加以法律制裁則未免過苛！作者認爲道德與法律固是兩事，不宜混同，然亦不可不使其相互銜接。我國古人所說的「禮」與「法」，是相互銜接的，所謂「出乎禮者入乎刑。」就表示其爲銜接一氣。「禮」就是道德的行爲規範。法就是強制的行爲規範。不過我國古人的所謂「法」，是專指刑法而言，本無所謂民法，關於民法的事項，也包含在於禮中，及至近世，不惟民法應與刑法分離，而且也應與禮分開。違反了禮的行爲，就違反道德應受社會輿論的制裁及自己良心的禮責，不在法律範圍以內。違反民法的行爲，應受民事上之制裁。違反刑法的行爲，應受刑事上的制裁，這均屬於法律規定的事項了。前年梁漱溟先生其鄉村建設中謂：「我們不能走法的路，只能走禮的路」，又謂「禮以情理爲準，法以外面有形的條件爲準」實在對於禮與法的認識稍欠正確。蓋「禮」與「法」并非兩條路綫，實不過一道路的兩截，而法也非徒重外面的有形條件，其內部的意思要件，亦甚重要。如刑法上故意過失及動機之研究，民法上意思表示之研究，均占法律上之重要部分。語曰「法律不外人情」，何可謂不以情理爲準，不過能生法律關係之行爲，須並有內部的意思要件，與外表的行爲要件耳。作者認爲禮與法之分，不在其內外標準之不同，而在兩者所要求的標準有高低不同之處。禮既是道德的行爲規範，其要求的標準至高，何以名之曰：「人類生活之至善軌範」，只能由先知先覺者倡導行之，以期化民成俗，但亦只能勉人以幾及，不能責人以必能，以此爲教則可，以此爲法則不可。至於法既是強制的行爲規範，則必須人人遵守，不可破壞，其破此軌範者，

以制裁之。故法為一般水平綫的標準，不宜過高，過高即苛求而難行了。在理想的社會裏，實應建立法典禮的兩重標準，使人人皆站在法的水平綫上，以期上達於禮的標準綫，其落在法的水平綫下者，必須制裁之，防止之。其守法安分者并須教導其合於禮的標準綫。這樣的社會生活，方才合理。如此說來，禮與法相銜接，即是道德與法律相銜接。我們認為出乎禮者，即入於民法，出乎民法者，即入乎刑法，三者銜接，就可構成一條鞭了。所有忠孝仁愛信義和平的義務，均應貫串乎三者，舉例言之，如過於不忠即犯內亂外患瀆職等罪，不盡納稅的義務亦為不忠，應受民事上的制執行，至於為國忘家鞠躬盡瘁，那就屬於道德上的義務了。如過於不孝，殺傷尊親或加暴行於尊親者，即犯逆倫之罪，不盡事養之責亦為不孝。在民法上可以強迫其履行，至於冬溫夏凊，昏定晨省，那就屬於道德上的義務了。其餘準此類推。憲法中雖將忠孝仁愛信義和平的義務一齊定入，但解釋上仍以法律上可以強制之義務為限，道德上之義務應依禮教養成不在法律強制之內。

三 領土國都與國旗

國族章中將人民的要素規定完竣，更應規定土地的要素，如五五憲草第四條之規定，當然應予保留。惟依開羅會議的決定，台灣，琉球澎湖應予歸還我國，自應一併訂入我國領土之內，其琉球澎湖在將來的行政區域上，僅應屬於台灣的一部分，不必標列其名，故五五憲草第四條應修改如次：

「中華民國領土，為江蘇，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，台灣，廣東，廣西，雲南，貴州，遼甯，吉林，黑龍江，熱河，察哈爾，綏遠，甯夏，新疆，蒙古，西藏，等固有之疆域。

中華民國領土，非經國民大會決議，不得變更」。(芻十)

國都為領土中首善之區，自宜規定于領土之次。國父原主張定都南京，故自北伐以後，即以南京為國

都，而五五憲法第七條亦規定：「中華民國國都定于南京」。然自國防的觀點言之，建都南京實不甚相宜，就對內的關係看，不免有「千尋鉄鎖沉江底一片降旗出石頭」的危險；就對外的關係看，如「一二八」戰事初起，即行遷都洛陽，「八一三」戰事不久，即行遷都重慶，一國的神經中樞如此不安定，實在不合國防要求的條件。（如一人之大腦不可無堅硬頭骨以爲保護）故自抗戰而後人人都感覺了南京的缺點，猶以自上海放棄後，蕪湖繼失，南京入于包圍背水爲陣，缺少退路，以致犧牲中央軍不少精銳，最留國人以慘痛的回憶，又因爲距東北與西北太遠，無法控制邊防，故討論戰後建都問題，大多不主再都南京之說。至於今後的國都，有主張武漢者，有主張西安者，有主張北平者，有主張濟南者，有主張遼寧者，有主張長春者，莫衷一是。而大公報社論則主張抗戰勝利無折無扣則建都北平；抗戰勝利有折扣則建都西安。這種意見，亦非作者所能贊同，在作者則主張建國未完成以前則暫都重慶，建國已完成之後則定都北平。國父曾引建築巨廈，必先架一宿容工料的小屋爲譬，喻明以黨建國之理由，吾謂此譬正可以喻建都。抗戰爲艱鉅的工作，建國亦爲艱鉅的工作，在抗戰期間既都重慶，以四川爲復興的根據地，則在建國進行之中，亦天然的以重慶爲宿容工料的小屋，借者已開發的西南資源；完成工業化的基礎。再進而收復及開發東北與華北各省的資源，以建設國防，必使門戶洞開的平津，成爲可守的天險，使遼東半島的旅順大連，山東半島的青島威海衛，成爲我國的海軍根據地，使廟羣島變成爲海防的砲壘，使渤海成爲我國的內湖，其他陸空國防，一一整備完善，使門戶已設，堂奧可居，然後北平方可成爲我國的國都，此非於建國完成之後不克辦到。若在建國尙未完成以前，甚或抗戰的勝利尙有折扣，則當然仍以重慶爲都，以此西南爲根據地，使折扣的勝利成爲無折扣，使殘破的中國成爲現代化的國家。更何能拋棄復興的根據地，別建國都於西安或他處，耗無量之財力，陪荒古之廢址，作暫時之寄處，是何苦來！且戰後之事業不在建都而在建國，建國則首須發展交通，次須開發資源以建設重工業，則國都所在自應選擇一個工業區域的中心

。而可以成功一個工業區域者，又只有西南與東北，在東北的國防未固以前，如何不能以重慶爲中心。完成西南的工業建設，發展工岳地帶的交通。所以建都武漢、南京、西安、濟南之說，無有是處。且以重慶爲建國中宿容工料的小屋，可一仍舊貫，無須另建公共機關的屋宇，可以節省無量的人力財力與時間。又重慶山河環繞，固若金湯。詰奸守備甚易，可以節省衛戍的兵力，而自然安固，以之作爲建國時期的神經中樞最爲妥善，則又何必舍此他求。至於建國完成以後，中國與世界各國接觸頻繁，則國都自宜位於海上交通便利之處，重慶離海過遠，故在彼時已不相宜，至於北平不僅爲東北與華北各省的工業中心，亦且通海便利，其與內地各省的連絡上，於防空的安全上均較遼。與長春爲優，故將來的國都又非此莫屬。

憲法的制定，遠在建國的完成以前，關於國都問題，似不應爲呆板的規定，以免膠柱鼓瑟之譏。而且也無於憲法中規定國都所在之必要，幸而「中華民國國都，定於南京」這條文，尙是草案，如果成爲正式憲法的話，則此時之僞組織，必將據此以自命爲憲法上的中央政府，反可指領導抗戰的國民政府爲違憲，那是何等危險的事。我們不能担保憲法施行後，將永無第二個汪逆出現，則憲法中不應固定國都所在的理由，當可瞭然了。我們如要規定的話，僅可於領土一條之次增定一項爲：

「中華民國國都之設定及其變更，由國民大會議決之」。（芻十）

憲法於規定人民與領土之次，必須規定代表國族的神聖標幟。蔣主席講述國旗的意義道：

「國旗不僅是代表我們國家的神聖標幟，而且是我們整個民族，上自祖先黃帝，下至我們以及將來千秋萬世子孫孫的精神和生命所集中歸託之處。他用青天白日來代表我們國家，不僅要我們的國家和青天白日一樣的萬古如新，永久存在於宇宙間，并且還要如太陽之麗中天，普遍照耀着全世界到處光明，永遠光明……青天表示崇高偉大之志氣，白日表示光明潔淨之心地，紅地表示熱烈犧牲之精

神。……白日的十二道光芒，即所以象徵每日的十二個時辰，和每年的十二個月，其意義就是要我們如同地球對着太陽一樣的循環周轉。用而復始繼續不斷的進取」。

五五憲章依照此種意義，於第六條中規定：「中華民國國旗，定爲紅地，左上角青天白日」（芻十一）那是無可議論的。

四 國防

中華民族精神之偉大，已於此次抗戰中爲世界各國所嘆服，英國飛機生產大臣克利浦斯譽爲「新中國民族主義之力量」（見三十三年三月二日時事新報）此種力量的產生由於中國認識了生命之永續性，并非短促百年之間即算終了，實際上自吾列祖列宗以至於吾身，已有若干萬年，自吾身以往，又不知若干萬世，此均吾人一貫的生命。賢者知此，故常爲子孫萬代謀，詩曰「貽厥孫謀，以燕翼子」。即是此意。然又知個人綿延的宗祧，非一己之力所能保存，必賴宗族以扶植之，國族以保障之，乃得永世長存。以是豪傑之士，不僥爲子孫謀，且爲整個國族的千秋萬世謀。故曰「立千秋萬載志氣，存青天白日心胸」。蔣主席亦曰：「生命之意義，在創造宇宙繼起的生命」。其所昭示，更爲顯明。由於中國人認識了生命的永續性，故對人生之意義了解極爲深切。認爲人類的生存，實在需要和平，惟有和平的空氣中，個人與國族均可并存，但萬一遇到外患侵凌國族危亡的時候，則必須犧牲個人以全國族，謂之「殺身成仁」（仁就是人類的共同生存永久生存）中國民族精神之偉大，即在其能歷常處變，處常則和平，處變則義烈；處常以「全受全歸」爲孝，處變以「戰陣無勇」爲非孝。其表現於政治方面者，平時頗能以德綏衆，以柔懷遠，講武而能修文，重物質而兼尚精神，雖一本和平，有泱泱大國之風，然惟服膺於理，不爲強暴之所屈撓亦有剛健節烈之氣，此即所謂：「民族正氣」是也。文文山正氣歌曰：「皇路當清夷，含和吐明庭；時窮節及見，一一垂丹青。」此以和平處常，以義烈處變，似矛盾而并不矛盾。此即中國民族精神之偉大處。此

種民族精神，亟應保存於憲法之中，吳氏草案第十條規定：

「中華民族以正義和平爲本，但對於國外之侵略強權，政府應抵禦之」。

本人主張略加修正如下：

「中華民國以正義和平爲本，但對於敵國之侵略，政府與人民應一致抗禦之」。（芻十二）

人民服役之義務，係對於國族的義務，本人主張應規定入此章以內（將人民之基本權利規定一章，至人民之義務則應分見各章）但人民對於國族之防衛，除服役外，尙應供獻其他能力及物力財力以參加國防。當另有國防法以爲詳細的規定。但憲法中僅定服役的義務，亦似不能概括。作者主張修正其條文如次：

「人民爲保衛國族及主權，有依法服役兵役及參加國防之義務」。（芻十三）

國族之防衛端賴軍事，故國防軍事亦應規定入本章以內。立法院於民國廿三年七月九日公表之憲法草案初稿審查修正案，及同年十月十六日三讀通過之憲法草案均專設軍事一章（第十一章）規定頗詳，此蓋仿諸芬蘭，愛沙尼亞，荷蘭，立陶宛等國立法例而爲規定。但個人認爲在憲法中特設專章以規定軍事尙可不必，但軍事確爲保衛國族的獨立與生存之手段。勢不可不於國族章中加以規定，然亦僅規定其基本原則爲已足，其餘事項讓諸國防法及其他法律的規定，庶免膠柱鼓瑟之弊。至於那些事項應規定入憲法以內呢？個人認爲人民參與國防之義務，衛國軍之救卹，軍隊使用之目的，軍隊之命令權，國防建設之責任等，均爲憲法中所不可少的。

人民參與國防的義務前已言之。至於軍隊之目的，各國立法例有認軍隊純爲對抗外敵而設者，如（立陶宛憲法第七七條）有認除抗敵外，尙兼負維持國內治安之責者，（如洪都那斯憲法第一五四條祕魯憲法第一四三條）我國立法院三讀通過之憲法草案第一六二條規定：

「中華民國軍隊爲國防所設，屬於中央政府，以鞏固國權，保衛疆土，捍禦外侮，服從法律爲職責。」

即係認軍隊爲專對外敵而設立。但軍隊於國內秩序的維持并非不能使用，如討伐叛逆，平復匪亂，及其他緊急事變之鎮壓，未始不可使用軍隊，故同草案第一六八條復規定：

軍隊應分駐國防地帶，除奉中央政府命令，或因緊急事變，經省區域或縣市政府聲請協助外，不得調用。

前項緊急處置；應由省區或縣市政府及軍區長官立即呈報中央政府。」

此認軍隊以防禦外敵爲原則，以維持國內秩序爲例外。在原則上大致不差，五五憲草實不應予刪除。本人認爲應該保留這兩條，而修正其條文如次：

「中華民國軍隊，爲國防而設，以鞏護國權，保衛疆土，捍禦外侮，服從法律爲職責」。（芻十
四）

「軍隊經行政機關依法聲請，得執行維持國內秩序。但該行政機關及軍隊，應層報總統追認，總統或該管上級行政機關，並得以命令制止之」。（芻十五）

上二條規定的意旨，表明軍隊的目的與軍令權的統一，五五憲草第三十七條既規定：「總統統率全國陸海空軍」則總統對於全國軍隊自有最高的命令權。不但有發兵之權。而且有發兵之權，此當在總統的職權中詳細論述，此處不必多贅。在軍隊因例外而執行維持國內秩序時，自然仍不能不聽從總統的最高命令權，故如上文的規定實有必要。

軍隊的最高命令權雖然屬於總統，但軍政事項則仍應屬於主管行政機關，因爲軍令與軍政是不同的。在日本軍令權屬於天皇，軍政權屬於內閣。在我國現行制度，軍政部屬於行政院，軍令部（即從前參謀本

部）直屬於軍事委員會。這就顯示在事實上有分開的必要，原來關於國防建設的事項亟其廣泛，與行政方面息息相關，不可分離，如關於國防工事之構築，陸海空軍之編制與訓練，軍械、彈藥、服裝、給養之貯備是國防；而在「工業戰爭」之下，關於平時各種工業之如何設計配置與發展，俾一旦戰事發生，可以把全國的生產機構，由平時的組織改為戰時的組織，何常不是國防。又如將平時的交通組織，預為便利軍事的運輸上着眼，一到戰時就可配合軍事行動，亦何嘗不是國防。故軍政與行政無法分開的。平時有關國防上的一切必需準備，應由行政機關辦理，而軍政部即應為行政院中的一部。但如波蘭憲法規定軍政部長可以呈請任命總司令，則又未免由軍政進而干涉了軍令權；這是我國所不能採取的。

至於國防組織中的神經，那就是參謀組織。參謀組織在平時利用調查和情報，正確的估計敵我雙方的國防力量，根據已知的數字，去確定國家政策，擬訂國防計畫，到了戰時則為作戰計畫的預備，和實際戰爭的指導，那就是參謀組織的任務。我國戰前的參謀本部，到戰時就改成了軍令部，隸屬於軍事委員會。將來憲政實施後，這種參謀組織自然應該隸屬於總統。成為輔助總統行使軍隊統率權的一個機關，但也是與軍政方面切取連繫的一個機關。

關於軍政方面辦理國防事項的任務。應該規定一條如下；

「準備國防所必要之事項，由主管行政機關負其責任」。（芻十六）

這樣已可將軍事上主要原則規定明悉了。至於宣戰及戒嚴等應規定在總統職權節中，軍隊之編制，駐軍之區域，軍費之清理，以及軍事裁判等，則應讓諸普通法律為規定。他如禁止軍人干預政治及發表政治上之主張等，雖屬補編救頤，而究非可大可久之道，憲法中不宜有此刻舟求劍膠柱鼓琴的規定。

服任兵役，參與國防，雖為人民的天職，但軍人因衛國而致死亡或殘廢者，則必因此喪失謀生的能力，其家屬亦失所仰賴。國家對其家屬及其本身，自應予以特別的保護與給養，不使缺乏必要的生活資料。

國父說：中國人若說到滅族，就怕祖宗血食斷絕，不由得不拚命奮鬥。這就是我國所以支持長期抗戰的原因。軍人所以犧牲爲國者，就是爲整個民族保存禋祀，亦所以保存其自己的禋祀，古禮未婚夫亡者不得立嗣，惟汪疇作魯國殤，則不在天亡之例。孔子曰「能執干戈以衛社稷可無殤也。蓋彼旣爲整個民族保存禋祀，則彼之禋祀自不宜使之斷絕。在民族主義上意義深遠，允宜於憲法中有所規定。本人主張在國族章中規定一條道；

「軍人因衛國而致死亡或殘廢者，國家對其家屬及其本人應予以必要之給養與救助。其死亡而無子女者，宗族會應爲議立嗣子女」。（憲法十七）

如此規定，關於國族的事項，就算有始有終了。

第三章 人民之基本權利

一 概論

吾人自上篇第十章的研究，知道權利為個人生活發展與延續所必要，然當十八世紀以前，個人未臻覺悟，其得以生存延續者，往往認為天恩所賜，皇恩所佑，而未嘗有權自為主張也。故其時之專制君主及貴族們，對於臣民可以生殺予奪，一任自由，人民之權利會無絲毫保障，且在封建制度之下，人民生而受階級制度的支配，因階級的不同而法律上地位甚不平等，上層階級的貴族僧侶，比較可以自由，至於下層階級的人們，他們的身體可以隨時受到貴族們隨意的逮捕、拘禁、審問或處罰，他們沒有選擇職業與工作的自由，沒有處分其財產的自由，沒有言論、通訊、集會、結社的自由，沒有信教的自由，及產業革命發生以後，當時市民因經營工商業致富，知識漸增，因而發生了個人的覺悟，當時的思想家如盧梭等遂創為天賦人權的學說。謂人人生而平等，生而具有若干自然權利，是不可割讓不可侵犯的。這種學說最能迎合當時新興工商業者的心理，以為反抗封建制度，促使資本主義成熟的工具，於是不期然而爆發了民主革命！如一七七六年美國革命時的獨立宣言，一七八九年法國革命時的人權宣言，都充分代表了這時候的人權觀念，除獨立宣言所標榜的較為概括外，人權宣言中的自然權利，大概包括了法律上的平等，人身的自由，居住行動的自由，職業與工作的自由，財產權和言論、通訊、集會、信教的自由等，凡此種種的自由權，都是把人民從封建制度的桎梏中解放出來所必要的。也是順着產業革命的怒潮，發展自由的經濟所必要的。

但到了二十世紀的時候，資本主義已經過渡的發展，自由經濟漸漸變成了獨占經濟，而國內生產事業在國際市場上的競爭，須要採取保護政策，國內勞資的糾紛須要採取干涉政策，於是個人的自由，事實上須要縮減，以謀國內的協調而爭取整個國家的自由。所以自第一次世界大戰以後，大家對於人民自由權利

的看法，較前有了很大的變遷，如從前認財產權為一種天賦人權者，現在則認財產權不是一種自然權利，而是所有者的一種社會職務了。從前承認人民有企業自由，可以憑其智力經營工商，自由與他人競爭，自由決定價格，自由決定工資，自由受僱與解僱者，現在則多不承認有此種自由了。蓋十八世紀以來人民雖有了種種的自由權利，并未將人民的生活權，生存權，工作權等予以解決。反而在經濟上產生了不平等的競爭，人民在生產的進步中，受着飢餓、貧困、和失業的壓迫。故戰後各國新訂的憲法，大都改變了作風。如蘇聯新憲法規定其公民有工作權（二八條）有休息權（二九條）有物質保障權（一二〇條）有教育權（一二一條）等；德國威瑪憲法第一五一條規定：「經濟生活之組織，應依公平之原則及人類生存維持之目的相適應」第一五五條規定：「土地之分配及利用，應由聯邦監督，以防不當之使用，并加以監督，以期德國人民均受保障，并有康健之住宅，及德國家庭尤其生齒繁多之家庭，得有家庭住宅，暨業務之所需規定家產章程時，尤應特別注意參戰人員」。「土地之耕種及開拓，為土地所有者對於社會之義務」。第一五六條規定：「聯邦得依法律，照公用征收之規定，將私人經濟企業之適合於社會化者，予以賠償收歸公用」。是依德國新憲，已將原來的自由權利嚴加限制；依蘇聯新憲，更於消極權利（不受國家干涉的權利）之外增加了積極權利（各種受益權）。現今第二次世界大戰發生後，就是英美二國向來實行資本主義的國家，也認為應該修正過去對於人權的看法。一九四一年羅斯福總統與邱吉爾首相所發表的大西洋憲章，宣示戰後「使全世界人類悉有自由生活，無所恐懼，亦不虞缺乏之保證」其後羅斯福總統把這些觀念包括在四大自由中，認為人人應有（一）言論自由（二）信仰自由（三）無所恐懼的自由，（四）不虞缺乏的自由。羅斯福夫人亦曾提出四大平等，即法律上，經濟上，教育上，和發表上的平等。前年羅斯福致國會諮文中并提出「第二次人權宣言」稱「吾人應有下列權利（一）有獲得有用的和可以獲利的職業的權利；（二）有獲得足量生活費用以供溫飽娛樂的權利；（三）每一農夫有自他的生產得到足供適當生活的收入的權利；

(四)每一商人應有免受不公平競爭及免受壟斷者支配的權利；(五)每一家庭應有獲得適當居室的權利。這顯然於消極權利之外更認積極的受益權也是人民的基本權利了。

但我國五五憲草中所規定的人民基本權利，仍只有消極的權利，雖於國民經濟章中規定了：

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

「國家爲謀農業之發展及農民之福利，應充裕農村經濟，改善農村生活，并以科學方法提高農民耕作效能。」(一四〇條)「老弱殘廢無力生活者，國家應予以相當之救濟」(一四二條)

此不過一種示惠的政策之宣示，并非承認人民有何種積極的受益權利，那實在是不夠的。

我們知道權利爲個人的生活發展與延續所必要。故有經濟生活，所以養也；有文化生活，所以教也，就經濟生活言，必先有財產以爲養，個人就其必需之財產，即有自由使用之權，其無現存呈量之財產者，必有獲得可以獲利的職業或工作之權，其喪失工作能力者，必有獲得生活費救助之權。就文化生活言，必使個人的精神有適當的發展，故必有意思自由權，必有意見發表自由權，必有平等受教以發展天賦聰明之權。無論經濟生活與文化生活，均必以有身體自由爲基本，而居住遷徙之自由又爲身體自由的延長，則不可不首先獲得。又個人人格之發展亦不以個人的活動爲限，必須過着完美的社會生活，如此尙須有締結契約的自由，集會結社的自由，始能得到人格的充分發展。又個人的各種自由權利被侵害時，必有請求救助之權，凡此均爲人民基本權利之內容，不可不規定于憲法之中。至於人民的基本義務，本非個人生存的要件，乃爲社會生存的要件，自不應與權利混合規定於一章內，而應分別規定於各章之中，如對家族的義務對國防的義務，則定於國族章中；對政治上的義務，則規定於民權章中；對經濟上的義務則規定於民生章中；以類相從，庶能盡其義蘊哩。

史達林委員長論蘇聯新憲法有曰：「新憲法還有一個特點，有產者階層的憲法，通常僅限於規定公民

形式上的權利，而不注重實行這些權利的條件，這些權利實現的可能條件，這些權利實現的物質條件。新憲法的特點，就在於不僅規定了公民形式上的權利，而且把重心放在保障這些權利和實現這些權利的問題上。」在蘇聯新憲法公民基本權利的每條之後，均規定了種種事項爲之保證。我國的憲法應否仿此規定呢？本人認爲各種保證應存在於三民主義的制度中，只要三民主義的內容變成了制度而付諸實行，那就是人民權利的保證了。自不必於每條之後，繁鎖的規定各種保證事項。

人民既有了種種的權利，這些權利又須要人人平等，五五憲草第八條規定：「中華民國人民在法律上一律平等。」（芻十八）所謂法律平等的意義，即是國家對於一切人民，其保護或懲罰，均應平等之謂，即不承認任何人在法律上享有特權。所謂平等者，乃各人始初發腳點的平等，至於「後來各人根據天賦的聰明才力，自己去造就，因爲各人的聰明才力有天賦的不同，所以造就的結果當然不同。」。那是無法平等的。我們所需要的法律平等，就是需要那種法律真能保障各人發腳點的平等。就經濟上言，必需各人生活下地來，就有足量的生活費用以供溫飽娛樂，即是從搖籃至墳墓都有生存和生活的權利，然後才能做到發腳點的平等，是謂經濟上平等。就教育上言，必使人人有受同等教育的機會，以發展其心身的優性，使人人發達的機會平等，然後天無枉生之才，是謂教育上平等。就各人上達的機會言，必使一切壞才之士，均有眩玉求售的機會，故如應考及發表政見等，各人均有平等的權利，然後各人發表其才能乃臻平等，是謂發表上的平等。此三種平等，均爲始初起點的地位平等然必借法律的規定將此經濟上，教育上，發表上平等的內容包舉於內，借着法律的推行，然後各種平等的內容始可實現。故經濟上，教育上，發表上的平等，必藉法律上的平等表現出來，而法律上平等若不包括經濟上，教育上，發表上平等的內容，則亦僅有平等之名而無平等之實。

國父謂各人始初起點的地位平等乃是真平等，在此平等的基础上放任各人自由造就，其造就的結果在

事實上必有不能平等之處。然後再依服務的道德觀念，使造就高者爲造就低者服務，以濟事實上的不平等而達於平等，斯爲國父理想中的平等觀。

二 人身自由及其延長

人身自由爲各種自由中的基本自由，使個人對於身體也失了自主權，則一切自由均談不到。所謂人生自由，就是個人居止行動的自由，任何人民，如未爲法律所禁止的行爲，應不受逮捕，拘禁，審問或處罰。就令有獨犯法律的行爲，亦須依法有逮捕，拘禁，審問或處罰之權者方得爲之。并須依法律所定的程序爲之。五五憲草第九條規定：

「人民有身體之自由，非依法律不得逮捕，拘禁，審問或處罰。」

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關應即將逮捕原因，告知本人及其親屬，并至遲於二十四小時內，移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請法院，於二十四小時內，向執行機關提審。」

法院對於前項聲請，不得拒絕。執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。」（芻十九）

此已將人身自由之含義，執行逮捕拘禁的機關之義務，法院及執行機關不得拒絕提審之義務，均經定明，自屬無可置議。惟五五憲草第十條規定「人民除現役軍人外不受軍事裁判」（芻十九）亦屬保護人身自由的法條，本人主張，即在第九條之後增設一項，不必另成一條。

居住自由，即人民居住處所不受侵犯之意。這種自由，也可說是人身自由——即居止行動之自由——的延長。倘人之居住處所不能自主，則人身自由亦將失所憑藉了。故人民之居住處所非經本人同意不得侵入，公務人員非依法律，亦不得侵入，搜索或封緝。五五憲草第十一條規定：

「人民有居住之自由，其居住處所，非依法律不得侵入，搜索或封緝」（芻二十）

也是當然的規定。不過居住自由。僅係一種消極的權利，若使社會上多數人貧無立錐之地，根本無從取得

居室，其居住的自由又從何得而享受？人民的居室尙感欠缺，則個人生活亦將無從維持與發展，故羅斯福的「第二次人權宣言」主張每一家庭應有獲得適當居室的權利」而德國憲法亦期其人民得有家庭住宅。國父的民生主義既須爲人民解決住的問題，則於本條之後尙須增訂一項爲：

「人民之家庭無適當居室者，得請求主管行政機關配給之」。（芻二十）

遷徙自由，就是選擇居住處所的自由，人民的身體自由既包括了居行止動的自由，則遷徙自由，當然仍隨身體自由而存在。蓋此仍不外身體自由之延長也。五五憲草第十二條規定：

「人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。」（芻二一）也當然不待討論了。

三 意思自由

意思自由，爲人民精神之發展上所必需，所謂意思自由，乃包括意思發表之自由，意思傳遞之自由，信念寄托之自由。人民有了意思發表的自由，然後可有交換知識與思想的機會，並可以促進人民智識與道德的發育。不特此也，我國的主權既屬於人民全體，人民對於國家政治與社會生活各項情形，當然應可自由批評，貢獻改革的意見，所以意思發表的自由，不能不爲憲法所尊重。凡思想之以口頭發表者爲言論，以文書圖畫發表者爲著作，以印刷品發表者爲出版。此種的自由，均當予以保障。故五五憲草第十三條規定：

「人民有言論著作及出版之自由，非依法律不得限制之」。（芻二二）

人民意思之傳遞賴於通訊，或用書信，或用電話，或用電報，均可傳達意思，此種意思之傳達常有不欲外人知者，則以祕密方法行之，故此種祕密通訊之自由應予保障，所謂祕密通訊之自由，即謂人民通訊不受政府或任何他人侵犯之意，故五五憲草第十四條規定：

「人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之。」（芻二二）

人民的信念各有一定的寄托，以爲其安心立命之處，其表現即爲各種宗教的信仰。在歐洲中世紀的宗教革命以前，人民的信仰，甚不自由，故十八世紀以來的各國憲法，均認信教自由爲重大問題，故瑞士及德國憲法關於信教自由，均設有詳細的規定。我國則因脫離神權的時代甚早，人民信仰宗教向極自由，此種自由自應於憲法中予以保障。所謂信教自由，乃包含：一、人民有信仰任何宗教與不信仰任何宗教之自由。二、信教之人參加宗教儀式及宣傳教義之自由。故五五憲草第十五條規定：

「人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。」（芻二四）

人民爲國家的主人翁，對於國家政治及一般社會事項，原得發表意見，除以言論，著作，或出版物發表者外，更得逕向政府陳述其願望，謂之請願，亦得以上書之方式陳述其意見，五五憲草將請願權與訴願訴訟同定於一條，性質不類，實非所宜，本人主張另訂一條如下：

「人民有向政權機關及治權機關請願或陳述意見之權」（芻二五）

人民的意思自由，仍不過是一種消極的權利，僅有此種自由，尙不足以達到人民精神上的充分發展，必藉教育的功用盡量擴充個人身體上與精神上的優性，庶足以達到充分的發展，故蘇聯新憲法第一二一條規定：「蘇聯公民均享有教育權」。國父的民生主義除衣食住行之外，尙兼及於育樂，則我國憲法，實不可不規定教育權爲人民的基本權利，本人主張應增訂一條如下：

「人民有於國家教育機關享受教育之權。」（芻二六）

必人民能有充分享受教育的積極權利，然後人民在精神上始能得到充分的發展。

四 生活工作及生存權

十八世紀以來的憲法學者認財產權爲個人自由中之一種，法國革命時的人權宣言第十七條稱「財產爲

神聖不可侵犯的權利，「蓋當時一般人士的真實目的，只在維持當時有產階級的既得權利，他們所以認財產權爲人權，旨在對此既得權利求一最大的保障而已。及今資本主義過度發展，私有財產的弊害已爲一般人所共見，於是今之解釋財產權者，則認財產權爲財產所有者的一種社會職務。謂法律之所以承認私產，只因社會財富的增加與社會需要的滿足，現時尙不能不利用私產制度爲工具，爲適應社會利益起見，在財產所有者的一方，應視財產權爲社會職務，而在社會一方，則應尊重這種財產權。第一財產所有者有運用其財產的義務。第二所有者行使其財產權時，亦應同時有助於公益。第三，國家機關得以給付代價之法強制收用私產。第四，財產的增值，如果不出於本人努力的結果，便不應爲其所享有，而應歸屬於國家。第五，財產的繼承，法律可加以限制。可見現代學者對於財產權的看法，已與從前迥不不同了。」

究竟財產權是否人權，應該分開來看，不可混爲一談。本人認爲凡是維持及發展私人生活所必要的財產，當然係屬人權之一種，因爲如果缺少了此種必要的財產，個人即將喪失了長養的憑藉。人權是爲達到個人生存的權利，則此財產權當然係屬人權，個人有使用此部財產的自由，不負何種社會職務，蓋此即其個人之生活權也。至於超過了其生活需要以外的財產，則不能認爲係屬個人的權利，僅應認爲一種社會職務，如有人焉，以其雄厚之資力，承買世界全部之財產，吾人不認其人爲世界的主人翁，而應認其爲世人管財之奴。關於超過了個人生活權以外之財產，既不屬於人權，即不應規定於人民權利章中，而應規定於國民經濟以內，此處所宜規定者，則僅人民之生活權也。本人主張將五五憲草第十七條修訂如次：

「人民在維持及發展其家庭生活所必要之範圍內，有使用其財產之自由，非依法律不得限制之。」（芻二七）

生活所需要之財產，必需由工作或職業中隨時獲致，故蘇聯新憲法第一一八條規定「蘇聯公民均有工作權，即有權獲得保障的工作和按其勞動的數量和質量而發給的薪資。」羅斯福的第二次人權宣言亦主張

「有獲得有用的和可以獲利的職業的權利。」國父原主張「人盡其才」自不可不於憲法中規定人民的工作權，本人主張增訂一條如下：

「人民有向國家或經濟團體獲得可以獲利之職業或工作之權。」（芻二八）

人民喪失工作能力者，雖未積蓄私產，仍必有生存之權，羅斯福稱此為不虞缺乏的自由，一國憲法必使其人民從搖籃起至墳墓為止，均能享受生存的權利，方可謂之維護人權。五五憲草第一二七條第一二八條雖規定有國家救卹老弱殘廢死亡的條文，但此不過規定國家的一種社會政策，人民雖可因此得着一種反射的利益，但究無請求生活費用的權利，這顯然還是不夠的，本人主張應規定一條如下：

「人民喪失工作能力時，有向國家或救濟團體獲得足量生活費用之權。」（芻二九）
必將人民的生活權，工作權，生存權，規定於憲法中，然後人民的經濟生活方纔有了保障。

五 經營社會的自由及其他

所謂個人的生活，非指獨行踽踽的生活而言，乃係指其過着美善的社會生活而言。如憲法上所允許的個人自由，僅是魯濱生在荒島上的自由，則此種自由尚不充分，且不足發展個人樂羣的優性。故各國憲法尚允許人民有交接自由，有集會結社的自由，即界人民以經營社會生活之權也。人民普通交接之不發生法律關係者固無論矣，至其可以發生法律關係者則為契約。法律上既允許人民有交接的自由，即不能不承認人民有契約自由的權利，訓政時期約法第三八條規定：「人民有締結契約之自由，在不妨害公共利益及善良風化範圍內受法律之保障。」五五憲草中已無此規定，本人認為此條規定仍不可缺，惟關於勞資間的契約自由，應受勞工法的限制，則該條應加修訂如次以入憲法。

芻三十）「人民在不妨害公共利益及善良風俗之範圍內，有締結契約之自由，非依法律不得限制之。」

人民經營社會生活，離不了集會與結社，關於一時的集合，謂之集會，關於永久性之組織，謂之結社。人民有了集會結社的自由；然後有互換智識思想的機會，發揮協作的精神，以促進公衆事業的發展，惟此種自由每與國家社會的公共事務相關連，在法律上宜有相當的限制。五五憲草第十六條規定：

「人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。」（芻三一）
此條無可置議。

各國憲法關於人民之自由及權利，有採列舉之方式者，有採列舉與概括混用之方式者，在後一方式可免列舉之遺漏，並能適應時代的變遷，將來新時代中如有新權利保障的必要時，亦可不必修正憲法，即由解釋亦可入於憲法保障之中，五五憲草即採列舉與概括混用之方式，於分別規定各項自由權利外，復於第二十四條規定：

「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，非依法律不得限制之。」（芻三二）
有了本條概括的規定，則人民的自由權利包舉無餘，且可以適應時代的變遷了。

六 權利之保障與救濟

人民的自由權利在法律上的保障方式，各國立法例約可分為兩種，一種稱為法律保障主義，或稱間接保障主義，就是行政機關如不根據法律，即不能干涉人民之自由。所以憲法一方面宣示人民的自由一方面又允許立法機關制定普通法律加以限制，如日本，德意志，及土爾其憲法均係採此主義。法律保障主義，僅係為防止行政權濫用而予以保障。至於憲法保障主義，則不僅對付行政權予以保障，而且對付立法權予以保障，就是不但行政機關非依法律不得限制人民的自由，即立法機關亦不得制定限制人民自由的法律。如美國憲法規定：人民信教，言論，出版，集會等自由，國會不得制定法律加以限制。又墨如西

哥憲法規定：「凡在墨西哥境內之人，皆受本憲法之保障，除憲法規定之外，其應享之權利不得侵害之」
。皆係採憲法保障主義的。

憲法保障主義與法律保障主義的孰優孰劣，學者間的意見，甚不一致，主張憲法保障主義者，以憲法直接保障人民的自由權利，不僅行政機關易於認識，即立法機關亦有所遵循，不致濫用立法權剝奪人民的自由，使憲法的規定等於具文。而主張法律保障主義者，則認人民的自由權利，如由憲法直接保障，則人民每易誤解憲法而流於抗法自恣，且自由權利的種類既不能列舉無遺，則其漏未列舉者，自不免失所保障。我五五憲草斟酌於兩者之間，一方於規定各種自由權之條文下，加以「非依法律不得限制」的文句，以使立法機關得以制限制自由的法律，同時並於第二五條規定：

「凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者為限。」（芻三三）

即為防止立法機關之濫用其立法權，以侵害人民的自由權利。不啻在憲法上對於人民之自由權予以直接保障，此於法律保障與憲法保障之利益兼而有之，不可謂非折衷至當的立法哩。

人民的自由權，既在憲法上有了規定，在法律上有了保障，則遇此種自由權利遭受侵利害時，自當另有一種權利以為救濟，此可稱為權益救濟權。如對一般人民侵害其權益時，有提起訴訟之權。此在五五憲草第十八條中原有規定：惟將請願事項併入一條，實非所宜，本人主張應修改條文如次：

「人民為保護權益，有依法律訴願或訴訟之權。」（芻三四）

又對公務員因執行公務違法侵害人民之自由或權利時，法律不可不有救濟之道，此時因公務員原有違法，故該公務員自應負其責任，但又因係執行公務所致，國家并不能不對人民負責任。五五憲草第二十六條即係就此而為規定，然該條未限定公務員因執行公務所為之侵害，若其私人違法並可向國家請求賠償

，則國家負責之以範圍失於過寬。本人主張修正其條文如次：

「凡公務員因執行公務，違法侵害人民之自由或權利者，除依法懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人就其所受損害，並得依法向國家請求賠償。」（芻三五）

人民遭受了任何不法的損害，在法律上均有救濟之道，然後人民自由權利的保障。始稱完備。

第三章 中央與地方之權限

一 統一與建國

我國自秦代以後，卽已造成了統一的國家，其後如三國的分立，如南北朝的對峙，如南宋遼金的爭逐，均不過暫時的分裂現象，人民的願望始終以「大統一」爲實現治平的基本，故如秦，漢，晉，隨，唐，宋，元，明，清，均完全爲統一的國家。民國十五年前，雖經一度軍閥割據，但革命軍北伐成功，不旋踵又歸統一，就此數千年的國情看來，可知我國天然是一個單的國家，不是一個複合國家。憲法上中央與其所屬區域的關係，天然的應爲單一制，而不適於聯邦制。蓋聯邦制度的形成，往往由幾個獨立國家，因共同的利害而結合，又不肯完全放棄固有地位，於是成立聯邦，而在我國之地方區域則原無固有地位之可言。國父一方面倡導地方自治，而一方面又反對聯省自治，蓋認爲地方自治之完成，惟有在統一的國家之下方可達到。如不完成統一，而倡「聯省自治」，則適足爲軍閥割據的利用工具，故中國國民黨第一次全國代表大會宣言，批評聯省自治有曰：「推其結果，不過分割中國，使小軍閥各佔一省，自謀利益，以與挾持中央政府之大軍閥相安於無事而已。各省真正自治之實現，必至全國國民革命勝利之後。」國父又于北上宣言有曰：「使國家統一與省自治各遂其發展而不相妨害。」卽以道破統一與自治爲不可分，且非先有統一必不能實現自治也明矣。

惟國家既經統一以後，則又非實行地方自治，不足以完建國之全功。國父謂：「夫革命爲非常之破壞，不可無非常之建設以繼之。」所謂非常之建設者，卽爲實行三民主義，使「三民主義及其影響於人民，俾人民蒙其幸福」之謂也。又建國大綱第二條謂建國之首要「民生，故對於全國人民食衣住行，四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建築大計畫之各式房

舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行。」如此建設的任務何等艱鉅，不惟非單純中央政府之力所能包辦完成，且亦不能舍却人民之力而由政府獨勝其任。故此種建設的任務，當本分工合作的原理，適當的分配於政府與人民之間，至於各級政府之間，猶應妥爲分工同肩鉅任，萬不可一切包辦，永致「三民主義之實行，茫乎未有端緒。」國父有見及此，故謂「國家幅員遼闊，各省自有其風氣所宜，前次清廷強以中央集權之法行之，以遂其僞立憲之術。……此後行政，期於中央政府與各省之關係，調濟得宜。」（見臨時大總統就職宣言）而又極力主張地方自治謂：「務指導人民從事於革命建設之進行，先以縣爲自治單位，於一縣以內，努力於除舊佈新，以深植人民權利基本，然後擴充之以及於省，如是則所謂自治，始爲真正之人民自治。」其所以極力主張縣自治，省自治者，蓋欲使省縣兩級各別分擔建國的任務，以分中央之重負，以促三民主義之實行而已。證以蘇聯幾次五年計畫之成功，實得力於各級地方權力機關，有權支配一切必要款項以編制經濟建設之計劃及預算，送由上級機關核定施行，蘇聯爲聯邦國家而其經濟建設之進展甚爲驚人，則亦知地方自治與經濟建設有亟密切之關係矣。而論者反以「我國須建立一個現代式之統一的與獨立的國家」爲理由反對省自治：謂「必須工業發達，封建式之區域經濟方能掃除，而後政治上之割據始能消滅，而後可永保統一之局，必須工業發達，始能樹立現代化之國防，而後能對外獨立」，（見三十三年三月二十七日時事新報省地位問題一文）等語。不知國家之統一與省自治原可各遂其發展而不相妨害。國父早已深切言之，況所謂省自治者原在不妨害國家統一之下而爲行使，非「聯省自治」者比，又何必慮慮適慮耶。惟有分配經濟建設事項讓各省自治，然後工業化始可迅速發達，且亦惟有發揮各地之人力物力，然後經濟建設始能有所依托以達完成，絕不能視爲封建式的區域經濟而掃除之，如現在各省之省營發事業至多，倘一併掃除淨淨，將一切仰賴中央，試問中央能否供給其需要與包辦其事業乎？設或能之而不讓各省分頭並舉，至少建國之完成當延宕二十年！吾人實不應再懷省自治將妨害統一之杞憂，而應認識省自

治所以促進建國之完成，並須知國民革命之目的。非在單求統一，乃在建設三民主義的新國家，求統一不是過建國的初步，吾人絕不能安於初步成就而誤了終極目的，況從事建國正所以鞏固統一，在國父的遺教之下憲法的規律之下從事建國，縱給予省以自治權，亦絕不會遭受「政治上的割據」。這是可以保證的。

(二) 均權制度

中央與地方權力的劃分，有集權與分權之別，而所謂集權與分權，又有政治上的命意與行政上的命意之不同。就政治上的命意言，所謂集權與分權之分，即單一制與聯邦制之別。單一制的憲法，將治權完全交與中央政府，而地方政府之權力及其存在，全為中央之所賜予，聯邦制之憲法，將治權分配於中央與地方，而各有獨立的權限，又不限於行政權的分配，其他各種治權均在分配之列。就行政上的命意言，所謂集權與分權者，乃中央與地方行政官署權限之分配也，凡中央官署對於地方官署之官吏，及其行動有嚴格的統制權，及指揮命令權者，為中央集權，非然者為地方分權。故政治命意的集權與分權，與行政命意的集權與分權，其所指內容，各有不同。前者受統治權分配的團體得為統治主體，而有獨立人格。後者其地方行政官署，縱不受中央官署嚴格統制，得行使其權限，亦僅為國家行政機關，而不有統治主體的地位。我國歷代有強幹弱枝及外重內輕之論，即是一種行政上的分權與集權之論。

國民政府建國大綱第十七條規定：「中央與省之權限採取均權制，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，不偏中央集權或地方分權」。究竟均權制與中央集權或地方分權的區別在那裏呢？作者認為他們中間的區別，在於均權制既不似政治命意的分權，亦不似行政命意的分權，更非中央集權則可斷言。蓋如政治命意的分權，——即聯邦國家的分權，——不僅就行政權而為分配，且就其他治權而為分配，如司法權，考試權等均可分配於各邦，而均權制度，則僅就行政權而為分配，就行政權所分屬之範圍內亦有立法權，至於司法考試監察各種治權，則不在分配之列了。又行政上命意之分

權，其地方行政官署，僅由中央賜予一定權限，無獨立之人格，而均權下之地方自治團體，由憲法賦予執行某種政務之權限，有獨立的人格。至其與絕對的中央集權之不同，可無待言。國父所以主張採行均權制者，蓋因我國數千年來均爲統一國家，自不能如聯邦國家之分權，又因我國版土遼闊，各省自有風氣所宜，不能如普通單一國家之分權，又因必使各級地方分坦建國的任務，須於憲法上賦予相當的權限，使既不妨害統一又能推行自治，不似普通行政命意的分權之單純，此則均權制度的獨到處了。此又可稱爲科學的分權法，國父在中華民國建設之基礎一文中道：

「夫所謂中央集權或地方分權，甚或聯省自治者，不過內重外輕，內輕外重之常談而已。權之分配，不當以中央或地方爲對象，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。例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也。教育衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言之：同一軍事也，國防固宜屬於中央，然警備之設施豈中央所能代勞？是又宜屬之地方也。同一教育，海濱之區，宜側重水產，山谷之地，宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由，然學制及義務教育年限，中央不能不爲劃一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事實，獨當於某一限度以上屬之中央，某一限度以下屬之地方，彼漫然去張中央集權或地方分權甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，曰某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？……要之研究權力之分配，不當挾一中央地方之成見，而惟以其本身之性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬之中央，事之應因地制宜者，以其權屬之地方，易地域的分類，而爲科學的分類，斯爲得之」。

所謂科學的分類，宜與美、加、德、奧、各國劃權的辦法有所不同。考各國劃權辦法，就形式上言，美制乃單獨列舉中央事權，而以未經列舉者歸諸各邦，謂之中央事權列舉，各邦事權概括。加拿大制則雙方列

舉，而以未列舉之殘餘事權，仍歸中央，謂之雙方列舉制。就劃分事權之實質言之，美制凡中央立法事件概由中央固有了機關與官員執行，而不假手各邦，而德奧之制，則將中央立法事件分爲兩類，一爲由中央機關直接執行者，一爲由各邦機關代執行而中央保有監督權者，而奧國新憲更將中央立法事項分爲三類；一爲立法與執行全屬中央者，二爲立法屬諸中央而執行委諸各邦者，三爲中央規定立法原則，而令各邦自定細則并代執行者。凡此各國劃權制度，均係以中央或地方爲對象，而非以事權之性質爲對象，無論中央事權列舉，或雙方事權均列舉，然遇同一事實，某一限度以上屬之中央，某一限度以下屬之地方者，總難分劃適宜，縱將分爲三類，某也立法與執行屬之中央，某也由中央立法而委諸地方執行，某也中央規定原則而由地方自定細則并代執行，要難纖悉盡當。是以美國憲法的中央事權雖採列舉，而制憲者初不認此項事權概爲中央所獨有，他們以爲中央事權實含有兩類；其一爲特有權，即中央獨能行使，而各邦絕對不能行使者，其二爲共有權，即各邦在未經中央行使以前亦得行使，但中央行使該項事權之後，各邦法律與中央法律抵觸，則便失其效力。無非求能伸縮適應而免法律上之缺陷，於此足見中央與地方之權限，頗難硬性的劃定。又美、加、德、奧憲法所定事權，無非就政府主管事項，而爲分類規定，其各類中之經濟業務，大抵皆讓諸民營，而由政府立法以爲監督，并非政府自辦其業務也，如政府自辦其業務，則事權紛雜更難以憲法詳定明悉。故奧國一九二〇年憲法第十三條第十四條即將租稅制度權限上之劃分與教育文化事項權限之劃分委諸聯邦法律的規定，蘇聯新憲法關於經濟業務事項，即規定「蘇聯最高權力機關及國家管理機關掌理制定蘇聯國民經濟計畫，批准蘇聯統一的國家預算，以及列入聯盟各共和國及地方預算的稅收。」其第五十九條規定：「加盟共和國最高會議有批准本國的國民經濟計畫及預算的職權」。至於蘇聯與各加盟共和國間則濟權的分限則新憲法中未有規定，僅蘇聯舊憲法第二編第一條第八款規定「聯邦全體人民經濟原則及總計畫之決定，所有工業分工及所有有關聯邦之獨立工業企業之核定，與聯邦及各共和國借貸契

約之商訂」。第十一款規定「蘇聯國家總預算之核准，與其賦稅及收入之確定，并將聯邦預算與各共和國預算重複部分剔除，改編核定之所有新增賦稅，編入各聯邦共和國預算之核准」。均由蘇聯最高機關處理之。是知國營工業的分工，何者由蘇聯經營，何者由加盟共和國經營，以及何者列為蘇聯稅收，何者列為加盟共和國稅收，均由蘇聯最高機關決定。事實上視其國民經濟總計畫與國家總預算以為衡。而各級地方之計畫與預算，均由下達上，至於中央，則為整個的調整而剔除其重複。此種分權的方法，既非憲法的分權亦非法律的分權，直可認為計畫的分權可也。由奧蘇兩國的憲法看來，可知國家自辦的業務，殊難以憲法枚舉其權限，奧制另以法律定之，蘇制則以計劃定之，良以蘇聯為政治經濟建設性的憲政，建設自賴設計，任何以憲法或法律條文個別的呆板的劃權均非所宜，自不若以計畫隨時宜而為整個劃權之較合於科學哩。

吾國憲政應為政治經濟建設性的憲政，已於本書第一篇第四章中述其梗概，則我國中央與地方的分權，本人認為亦應以計畫隨時宜而為整個的劃分，民國二十四年中央政治會議通過之「劃分中央與地方權責綱要之原則」第三項規定：

關於地方行政及經濟問題，擬定原則十一款如左：

1. 地方事業有關於國家整個政策者，應以國防與民生為中心目標，先由行政院依照下列事業範圍參酌現行法令，分別規定其具體綱要，以為各地方施政及建設之準則。

- (1) 關於重要水利之興辦及交通事業之發展事項。
- (2) 關於重要礦業之開發事項。
- (3) 關於土地政策之實施事辦。
- (4) 關於主要農業之經營事項。
- (5) 關於移墾事項。

程序與細則，得由各地方政府自訂之。

3. 地方政府呈請舉辦之事業計畫，其所需經費，應擬具預算，并說明經費之來源，及其措置之方法，一併呈請中央核定。

4. 凡經核定之地方事業計畫，中央政府之各部會，除負協助之責外，非商得地方政府之同意，不得率令紛更。

5. 地方政府如欲變更其已經中央核准之事業計畫與預算，非先呈請中央核准，不得隨時變更，或中止其進程。

6. 凡上述第一款範圍以內之事業，中央除先規定其全國一致之事項外，應多留伸縮餘地，俾適應各地方之特殊情形，而富有因地制宜之便利。

7. 凡以前地方已經舉辦之事業，不合於國家整個政策者，應由各地方政府聲述理由，及其進行狀況，專案呈請中央核定。

8. 經濟統制事項，應歸中央統籌辦理，但亦由中央授權於地方政府，准其於法令範圍內，實施統制辦法。

9. 凡重工業及有關國防工業，應由中央舉辦，但地方政府經中央之特許，亦得依法經營。

10 全國幣制金融行政事宜，由中央統籌辦理，各省舊有造幣局，應一律由中央管理，不得鑄造，其已設有地方銀行并發行鈔券者，均應遵照中央所定辦法辦理。

11 各省市政府發行公債，應由中央核定，凡以前未經核定之省市公債及其他類似公債之雜色流通券，應由各省市政府限期整理收回。

至於政府劃分，民國十七年原有劃分國家收入地方收入及劃分國家發出地方支出標準兩案，在前述「劃分

中央與地方權責綱要之原則」中更規定：

1. 國家稅與地方稅，應依照中央頒佈之法令，明白劃分，國家稅由中央直接征收，凡從前國稅尚有委託地方征收者，均應由中央收回辦理。
2. 地方收支預算，須呈經中央核定，其地方所需經費，如有不足，得由中央補助。但應於編制預算時，依照中央補助辦法統籌辦理。
3. 中央補助地方經費之支出，應根據下列標準：
(1) 地方請准之補助費，應用於事業費，並須指定用途，非經呈准，不得變更。
(2) 凡現有各地方之補助費，應依照上述標準，參照各地方收支實況，於審核各地方預算時，分別修正之。
4. 中央與地方財政必須明白劃分，而地方財政亦須有系統。應由中央制定法制，現在立法院提出之收支系統法，亟宜斟酌實情，詳細審議公布，並依此法，再由中央編定地方財政之各項通則。

至民國二十四年七月中央遂頒佈財政收支系統法，二十六年三月又頒佈財政收支系統施行條例，並已定期準備施行，適以抗戰軍興，中央爲「集中意志，集中財力，以增強持久力量，而謀全國事業之均衡發展」計，乃於民國二十九年十一月公佈改訂財政收支系統實施綱要，將省及行政院直轄市之財政收支，併入國家財政系統以內。以是劃權原則及財政收支系統法因抗戰之故迄未施行。然此種劃權之辦法，確可爲將來憲制之參考。即關於經濟建設的事業劃分，係以計畫隨時宜而爲整個的劃分，并非個別的呆板之劃分，頗與蘇聯憲法之制相同。而國父所謂科學的分權法，當可於蘇聯憲法得其是藍本矣。

三、國地權限制分辦法

「地方」爲與「中央」之對稱。方今社會愈進化，政務愈繁複，尤其當此非常的建國時期，全國政務

之處理，允非中央所能獨任，不得不將全國分爲若干行政區。是故中央者乃總攬治權者也，地方者得行使治權之分區也。我國之地方政制，自秦統一中國廢除封建以後，即確立郡縣二級制，漢初封建與郡縣并行，其地方行政組織，仍爲郡縣二級制，而州爲中央之監察區實非地方行政區域，至東漢末年以州牧代刺史，而州亦漸成爲地方行政區域，於是魏晉南北朝的地方政制，承漢末遺規爲州郡縣三級制。隋唐郡置州，旋罷州置郡，復爲郡縣二級制。唐代地方政制，雖有道府，州，郡，縣之稱，然道爲中央監察區，（其後節度使兼視察使，總領軍民，乃握兵符者專委拔扈使然，仍不得以地方行政區目之）府爲軍事區域，州與郡爲同一區域之兩稱，故唐之地方行政組織爲州縣二級制。宋代除路爲中央分治區域而非地方行政區域外，其府，州，軍，監爲同級，其下爲縣，仍爲二級制。元置中書省爲中央分治之組織，其地方政治組織，有路，州，府，縣，軍之稱，未有清哲之隸屬系統，難分級別。明代地方組織，有省，道，府，州，縣之稱，其道爲省之分治組織，州之地位，或同於府或同於縣，故爲省，府，縣三級制。清代地方組織，有省，道，府，廳，州，縣之稱，而道爲省之分治組織，直隸廳，州，同於府，普通廳，州，同於縣，故仍爲省，府，縣三級制。自入民國以來，初爲省，道，縣，三級制，現爲省縣兩級制。今日所謂「地方」一詞，自然包容省縣兩級在內，而論者每因對於省制之見解分歧，因而對於「地方」一詞之範疇亦有殊異。有根本主張廢省論者，有雖主張存省而認爲中央行政區域，并非地方自治團體者，有認省縣兩級均爲地方自治團體者。倡導廢省論者，爲康有爲氏，康氏後亦變更主張爲縮小省區，至主張省僅爲中央行政區域者，謂省之而積過大，省內人民利害不同，不宜賦予自治權此其一；若給省以自治權，則必與中央分庭抗禮，有礙統一，此其二；又在五權憲法下，各個治權，在各地地方宜有一貫的系統，若省享有自治權，自非每省設一綜合的政府機構不可，又均仿中央之例，自設各種治權機關，則每種治權中央與地方不能貫通，此其三；再因迎合世界潮流，必須實行統制經濟，欲求統制經濟之順利推行，自非中央政府享有直接管制地方

之事不可，故不宜給予省以自治權，此其四；而主張省爲地方自治團體者，則謂 國父於民國紀元前在香港致港督書即主張：「於都內立一中央政府以總其成，於各省立自治政府，以資分理」，又在第一次全國代表大會宣言中謂：「各省真正自治之實現，必在全國國民革命勝利之後」，又於建國大綱第十六條謂：「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督」，又第十七條謂：「在此時期，中央與省之權限採均權制度」，又第二十三條謂：「全國有過半數省分達至憲政開始時期，卽全省地方自治完全成立時期」；各等語，顯見 國父主張省爲地方自治團體，將來制憲自不可與 國父遺教，顯然違背云。

因爲各方對於省省制的見解紛歧，所以歷次憲法對此問題的規定亦前後殊異，如民國十二年的曹錕憲法與十九年擴大會議的約法草案，均有「國權」一章。二十年六月一日公佈的訓政時期約法亦有「中央與地方之權限」一章，惟係採概括規定，并未列舉事權。民國二十二年吳經熊氏之憲法初稿有「中央與地方之關係」一章，張知本氏之憲法草稿，有「中央與地方之權限」一章，其所謂地方，均括省縣市而言，至二十三年三月立法院公表之憲法草案初稿，亦有亦有「中央與地方之權限」一章，然其所謂地方僅括縣市而省不在內。至其後之憲法草案初稿審查修正案，與三讀通過之憲法草案，及五五憲草均將「中央與地方之權限」一章刪去，而規定「省爲國家行政區域，設省政府，執行中央法令，及監督地方自治」。是已顯然不認省爲地方自治團體了。至其所以有此變更的原因，中宣部梁部長在三十二年一月二十八日在招待記者席上，闡述至爲明白，謂：

「中央地方權限問題；憲草第九十八條規定省設省政府，執行中央法令，及監督地方自治，省長由中央政府任免之。而 國父遺教建國大綱第十六項所載憲政開始時期，國民代表大會得選舉省長爲本省自治監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。故有人以爲兩者稍有抵觸，且在憲

章條文，中央與地方權限分割不清，亦有人主張列舉以分別者。對於此點，本人願說明憲草起草時之環境。時當九一八國難後，國家民族處危存亡之秋，國家必須統一，政權必須集中，方足以禦強敵。憲草宣佈於二十五年五月五日，原定同年十一月十二日召開國民大會，而日寇壓迫日深，犧牲已近最後關頭，故憲草規定省長由中央政府任免，且憲法雖係國家大法，然以後仍可依法修改，用應時機。至中央與地方權限劃分列舉與否，本黨並無定見，總以依據「國父遺教」凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，盡歸地方」為準則。」

可見憲草中規定國地權限之變更，係因應當時的環境而然，而一般論者，遂謂「地方」一詞的涵義，僅指縣市而言，省僅為國家行政區域而非地方組織，不知我國幅員遼闊，自秦以來之地方政制至少為二級或則三級，若僅以縣市一級為地方組織，則事實上絕感困難。因為地方自治的精神，須是由下而上，在千餘縣自治單位之上，若無數十個省的大自治單位以綜合之，即不能提綱揭領整然有緒，且一縣之力所不能舉辦而又非全國一致之事項者，則又無一較大之自治單位以舉辦之，凡此均見縣市之上非有省的一級大自治單位不可。既一縣之力所不能舉辦之事業雖待省來舉辦，顯見一省人民為有共同的經濟利益，謂省民無共同利害者，殊非至論。又省有了自治權後，就可因地制宜以舉辦其一省的經濟建設，至一省之力不能舉辦，或有全國一致性的經濟事業，則由國家舉辦，或由國家統制，省經濟事業與國家經濟事業無形中當可發生聯繫，聯繫既密統一乃固，如蘇聯憲法本容許各加盟共和國有自由退出聯盟之權，但經過幾次五年計劃之後，經濟上聯繫密切，實有不可分離之勢，不惟不懼怕會要破壞統一，而且在一九四四年二月一日公然修正憲法，承認蘇聯各共和國有權與他國締結直接關係，并簽訂條約，有權建立本身的軍隊，究竟蘇聯何所恃而不怕其國家遭受分裂呢？除共產黨的組織嚴密，為一種團結因素外，吾人不能不歸因于蘇聯為社會主義國家，在計畫經濟之下，各邦與蘇聯的聯繫密切，可為永久統一的保證。然則我國給予各省以自

治權，又何須懼其會與中央分庭抗禮有礙統一呢？豈非杞人憂天嗎？如謂省區過大，亦可縮小省區，實未可不畀予自治權也。又所謂均權者，并非就各種治權一一均分。乃先就行政權之事項以爲均分，凡有因地制宜之行政事務，始歸諸地方以爲自治事項，就其自治事項，在不抵觸中央法律範圍內，亦有立法之權。至司法、考試，監察諸權，則固爲中央所特有而不必均之於地方也。至于統制經濟，原有建設性的統制與調整性的統制之別，在各資本主義發達的國家，因發覺了資本主義的弊害，而力謀生產與分配的合理化，是爲調整性的統制經濟，如德意等國是。至于資本主義原不發達或推翻了資本主義的國家，以計劃從新建設整個經濟制度，則爲建設性的計劃經濟，如蘇聯是。本人認爲調整性的統制經濟，需要中央集權，非有中央直達地方的權力，不足以控制各資本家的生產與分配。至于建設性的統制經濟，（計劃經濟）則正需要均權制度，因爲若不使中央與地方自治團體各別分擔建設的任務，則整個建國事業，決難以達成，而我國所需要的統制經濟，正爲後者而非前者，何得反謂不宜給予各省以自治權呢？時論對於此點認識頗多錯誤，故不憚煩瑣以釋羣疑。將來憲法中中央與省的權限，無論如何須採均權制度，則須列舉明哲，以便展布建設事業，此則國父數十年來所企求之者。

我國歷次憲草對於國地權限之劃分，或採德奧制，或採美制，如十九年擴大會議約法草案第五十六條，吳經邦氏憲法初稿第一五四條第一五五條，張知本氏憲法草案第三十三條第三十四條，均規定某某事項由中央立法并執行之，某某事項由中央立法并執行或令地方執行之，均係採德奧制也。二十三年三月立法院公佈之憲法草案初稿第六十一條列舉各事項之立法權屬於中央，其未列舉之事項，得由地方制定單行規章則係採美制也。惟訓政時期約法第六章，則係採概括的規定，其第六十四條謂：「凡一省達到憲政開始時期，中央及地方權限，應依建國大綱以法律詳細規定之」。則又將規定事項委之于將來的法律。吾人認爲憲法中應將中央與地方事權列舉明悉，以便展布建國的事業，且認爲美、加、德、奧之制、均未能符合

科學的分權法。而應將中央特有之權如外交，軍事，政試，監察，司法等列舉以歸中央，其立法權，必須全國劃一其規定或統一其原則者，亦列舉以歸中央，至于行政權不能一一枚舉，僅可提示中央職務之重要事項，而以整個建設計畫以概其全，其計劃經國民大會通過後，即可確定整個行政之權限，而各級地方之行政，亦有整個的計畫，在其計畫之範圍內，亦為有權限，如中央計畫與地方計畫抵觸參差時，亦由國民大會調整之。各在行政劃分之範圍內為推進政務起見，亦各有立法之權，如此分權的方法，乃為切合時宜的整個的分權，而非個別的呆板分權，乃最科學的分權方法也。茲擬定其條文如下

「左列事項有全國一致之性質，屬於中央政府之權限：

- 一、外交及僑務。
- 二、軍事及國防。
- 三、政試。
- 四、監察。
- 五、司法。
- 六、制定民法刑法訴訟法，及關於蒙古西藏之民法刑法暨訴訟法原則。
- 七、制定各級政權機關之組織法及選舉法。
- 八、制定各級治權機關之組織法。
- 九、制定警備治安法及戒嚴法。
- 十、制定商標專利特許及其他應有全國一致規定之經濟權利法。
- 十一、制定憲法中所稱之法律。
- 十二、制定度量衡，及其他應有全國一致規定之計算制度。

- 十三、制定國家經濟及國民經濟之會計制度。
- 十四、制定各種社會團體組織及職權之基本原則。
- 十五、制定土地權利使用及開發鑛產森林水利之基本原則。
- 十六、制定教育及衛生之基本原則。
- 十七、制定交通管理之基本原則。
- 十八、制定勞動法之基本原則。
- 十九、國內行政區域之變更。
- 二十、移民。
- 二十一、國債之借貸及國有財產之管理。
- 二十二、貨幣及兌換或不兌換紙幣之發行。
- 二十三、管理各種國營事業。
- 二十四、決定整個國家建設計畫。
- 二十五、決定中央總預算及分配於地方負擔之稅收。
- 二十六、其他依本憲法屬于中央之事項。」（芻三六）

以上列舉規定，已將外交，軍事，政試，監察，司法，諸權，及應屬于中央之立法權列舉歸于中央，至于行政權則僅列舉中央職務之重要事項，而以整個計劃以概其全，故尙應規定一條如下：

「凡中央主管之行政事項，由行政院擬具計畫，經國民大會通過後，即爲中央行政權行使之範圍。」（芻三七）

關於省地方之權限則規定如下：

「凡未列舉爲中央權限之事項，由省政府擬具計畫，送省民大會通過遞呈中央核定後，省在其範圍內爲有權限。」（芻三八）

關於縣市地方之權限規定如下：

「縣市自治事項以法律定之。」

縣市自治行政，由縣市政府擬具計畫，送縣市民大會通過遞呈中央核定後，縣市在其範圍內爲有權限，（芻三九）

行政權既經分割，則各在其權限範圍內，亦有立法之權，應更規定一條如下：

「省縣市及其同等區域在其權限範圍內，得制定或根據中央制定之原則，制定單行規章。」（芻四〇）

此外關於中央與地方財政收支系統之劃分，及其財政上之補助或協助，另于經濟制度節中規定，不在本章範圍以內。

如此規定已將中央與各級地方之職權分割清楚，使彼此不致衝突脫節，然後可以分工合作以展布建國之事業。蔣主席則于民國二十三年十一月向四屆五中全會提請釐訂中央與地方權責綱領之電文有曰：

「數年以來，救亡圖存雖有方策，而推行之際，動多窒礙，分工合作，實效未覩者，最大癥結，則以中央與地方間之權責，未能因應時勢，明文釐訂，至隔閡未盡消除之故。」

總理建國大綱規定，中央與地方採均權制……此爲劃分中央與地方權限之最高原則，依此原則以定綱要，使中央與地方共同遵守，在今日實不容再緩。」

由此可見劃分中央與地方之權限，實所以開建國之先路也。

新中國憲法論

王仲

第五章 民權

民權與人權是兩個不同的觀念。稱人權者，是謂人類的權，凡人自呱呱墮地以來，其生命身體就應受法律的保障，又不僅本國人民爲然，即其他任何國民或無國籍的人，也同樣應享受人權，這人權可以說是天賦的，因爲如果莫有人權，則人民的生存，就要失掉保障。稱民權者是謂公民的權，凡人民取得民權，須受積極資格與消極資格的限制，積極的資格第一是要取得中華民國國籍，第二依照民法規定須滿二十歲，第三依照現行法律，須要經過公民宣誓，第四依照各國慣例須要粗識文字。消極資格的設定，或出于生理上的理由，如瘋人沒有選舉權是，或出于道德上的理由，如褫奪公權之犯人沒有選舉權是，或出于政治上的理由，如法國革命時剝奪貴族階級的公民權是。這些資格的限制，統讓諸普通法律以爲規定，但最基本的條件也必須取得國民的資格，外國人民或無國籍人，是不能享受民權的。

民權有由國民直接行使者，有由國民選舉代表行使者，前者謂之直接民權，後者謂之間接民權。故本章分爲三節，第一節規定國民之政治權能，是爲直接行使的民權，并附帶規定其政治上的義務。第二節規定國民大會，第三節規定地方政權機關，均爲代表國民行使民權的機構。

第一節 國民之政治權能與義務。

一、政治權能的種類。

人民站在個人的立場上，爲求個人的生存，自然是以權利爲本位，若站在社會的立場上，爲求社會生活的發展與延續，則當然應以義務爲本位。但個人對於社會又非純然被動的履行義務，有時亦得自動的主張其意思，當其站在社會之立場依照社會之目的而主張其意思時，則爲一種權能。凡人在文化，經濟，情誼，政治，（即正義）的各種社會生活中，都是如此，茲僅就政治生活中的權能與義務論之：

國民在政治生活中的權能有兩種；一種爲集合衆人之事的權能，一種爲參加管理衆人之事的權能。

國父說：「集合衆人之事的力量，便叫做政權，政權便可以說是民權……在人民方面的大權……是要四個權，這四個，是選舉權，罷免權，創制權，複決權。」所謂「集合衆人之事」即是先將人民本身事務分爲兩種，那些是個人可以解決的事情，就由個人自行解決，不去管他，那些是個人不能解決的事情，必有賴于社會國家，就把那些事情集合攙來，交與社會國家替他解決。但如何才能把那些事情集合得攙來呢？這就要運用四權，如運用選舉權推選出民衆代表或官吏，一面將那些是衆人所急待解決的事情，議決出來，一方面交付執行；運用罷免權罷免那些不稱職的代表或官吏；運用創制權，訂出解決（辦理）衆人之事的基本原則；運用複決權，否決那些不合國民需要的法律。如此不但衆人之事可以集合攙來，而且可以交得出去，拿得轉來，真正可以運用自如了。

國父說：「集合管理衆人之事的大力量便叫做治權，治權可以說是政府可。」這政府權本不屬民權範圍以內，此處不必贅論，但國民如何參加政府權，即如何參加管理衆人之事，則屬于民權之一種。在政府管理衆人之事，首先就需要人才，故必運用攷試權以拔賢能。而國民應攷試，即是參加政府權的道路，故應攷試爲一種民權。國民之有才能者及服務而有勞績者，應得依法充任政府官吏，亦是一種民權。羅斯福所提倡的四大平等，有發表上的平等一項，國民之應攷試與充任官吏，均爲發表其才能，其發表之權應按其才能而有平等的機會，此則民權的平等也。

關於國民選舉權的行使，在幼稚的憲法，常許國民或代議機關選舉許多官員，以爲不如是不能實現民主政治。而在健全的憲法則與之相反，以爲選舉的官吏愈多，愈容易變爲分贓的機關。在五權憲法之下，須使人民有權，政府有能，政府用人必須經過攷試，拔取才能，自可不必經由選舉。惟其不經選舉，然後政府用人可以減少牽掣，可以羅致專才，可以建立人事系統增加行政效率，可以免去對立分贓種種弊害，

然後政府始可成爲萬能的政府，在政府官員中，僅國家元首，自治團體首長，立法及監察人員等，應出自選舉，其餘均應由行政長官任命。至于組成政權機關之民衆代表，其應出自選舉乃屬毫無問題。關於選舉之方式，或採直接選舉或採間接選舉，須視情形而定，大概地域選舉採直接選舉爲適當，至于職業選舉，不僅爲業人之代表，亦且爲各職業團體之代表，故往往採用間接選舉，而由民意機關推出之立法及監察人員，其爲間接選舉，更無疑義。

政權中的選舉權，與治權中的攷試權是相互爲用的，如議員本須純由選舉，而國父主張其候選資格應經攷試，官吏本應出自攷試，而自治人員則應復經選舉。蓋由攷試以別能，由選舉以擇賢，攷試與選舉并行，然終可以賢能兼備，則賢者庶非鄉愿之賢，而能者亦非恃才傲物之能，乃可真正爲人民服務之賢能也。

關於我國的創制權，著者認爲根本與外國的創制權，(Popular initiative)——不同。在外國的創制權，就是人民立法。在我國的創制與立法根本上有分別的。因爲五權憲法，需要人民有權而政府有能，則政府分內的事，人民自可不必干預。假如政府享有立法權，而人民又有一種直接立法權，(創制)即不啻以人民牽掣政府的肘，權能混殺不分，根本就不能造成萬能政府。所以我國的創制權，不能視作人民直接立法，而是另有一種性質，另具一種含義。究竟創制權與立法權的區別在那裏呢？我國尙書君陳篇，記載成王命君陳之言曰：

「圖厥政，莫或不艱。有廢有興，出入自爾師虞；庶言同，則釋」。

此言圖謀爲政，無小無大，莫或不致其難。有所當廢，有所當興，必出入反覆，與衆共虞度之；衆論既同，則又紬繹而深思之而後行也。可見古人之謀政，關於興革大端，異常審慎，必須歸納法與演繹法互用。初則與衆人反覆虞度，以收集思廣益之效，此歸納法之運用也；繼則紬繹深思，尋其條理，定其步驟

，此演繹法之應用也。本人認爲創制與立法之關係及其分別，卽在於此。創制乃是用歸納法，以綜合民衆的意見，首先將衆人所要辦的事集合攏來，繼則找出一些原則交與政府。然後由政府之立法機關，將那些民衆的意見和原則，細加研討，尋其條理，制爲法則，是卽謂之法律。故創制與立法，實在相輔相成，有創制而無立法，則不免粗疏草率，雜亂無章；有立法而無創制，則不免閉門造車，不合民衆的需要，推行起來，必多窒礙難行之處。所以兩者是不可缺，而又不是重複的。在外國的創制（人民立法）原許人民創制立法案的原則，或創制完整的法案如德國的符騰堡（Württemberg）本來准人民提出原則，由政府編爲法案，但是不久又只准許人民提出完整的法案。可見外國的創制，是要做到真正的人民立法，創制的作用與立法的作用是重複的。但在五權憲法之下則不能如此，政權與治權是分工的（註）則創制權與立法權也當然是分工的。薩孟武先生在所著憲法新論中謂：

「由一個機關提出原則，再由另一個機關編爲法案，乃是過去時代的制度。何況國民代表不是普通人民，其有編制法案的能力，自不待言。」

顯然是主張由國民大會直接立法，與政府的立法權是重複的。在本人認此不合五權憲法的原則，實在不能贊同。

在外國人民創制法案議決的方式有兩種：一是就人民自己表決，這叫做直接創制；一是先交議會表決，議會通過就可成爲法律；議會不通過或加以修改，才把原案和議會的修正案，提交公民複決，這叫做間接創制。在我們的創制既非人民立法，當然議決的方式與外國更不相同，大概我們可以指出創制權行使的（註）治權範圍內的事，人民不必參與其間。但人民運用四種政權，治能控制治權範圍內的事，使不致離開民衆的利益。如利用創制複決二權以控制法，利用選舉罷免二權以控制人，則治權範圍內的事，均在政權控制之下了。

輪廓如下：

1. 創制不能提出完整的法案，因為一完整法案，內中包含辦事的方法與步驟，那是應由政府自行斟酌的。

2. 人民僅可創制法案的原則，交由立法機關議立法律，如政府議立的法律而非人民創制的原意時，人民儘可用複決權加以糾正，如政府竟怠于將創制案議立法律時，則人民可依罷免權實行罷免。

3. 人民的創制或不一定成功法案的原則，而僅決定出來那些事是衆人所急待舉辦的事交與政府，政府把那些事研究出一種原則，然後制立一種法案，或則將那些事編成辦理的計畫，付之施行。或逕由政府體察衆人所要辦的事編成計畫交付人民表決，這均不失為一種創制。

4. 創制決不是人民盲目的雷同附和，必須經過理智的討論，故如外國規定由若干人簽名法案，並不經過討論即交付人民表決者，在中國必不適用。因為必須經過討論，始能發現真理，在下級自治團體，公民可以全體集會者，則由全體公民參加討論與表決。在中級自治團體，公民過多不能集于一堂者，則選舉代表參加討論與表決，其他公民可自由列席會場，可以參加討論，而不能參加表決。在高級自治團體，或中央民意機關，則只由人民之代表參加討論與表決，其他公民只能旁聽不能發言。如有意見可用書面提出之。經過如此討論後的創制案，方可以達到「集合衆人之事」的目的了。

創制權與立法權不同，同樣罷免權與彈劾權，也是不同，彈劾是對違法的行為而行使，罷免係對失策的行為而行使。大概公務員差失的情形，約有三種：一種是違法，一種是失職，一種是失策。惟有主持全局，能決定主管部分的政策的高官（政務官）始能發生失策的問題，違法與失職，則一切公務員均能發生。關於公務員違法的處理，首須經過彈劾，次須經過審判，彈劾須屬於人數較多的機關，審判則必須屬於人數較少的機關。因為法律問題需要冷靜的頭腦，人數過多，必受羣衆心理的支配，而為感情所左右。

所以各國均將彈劾權屬於下議院，而將審判權屬於上議院，或特別設立的法院，如德國的國事法院，奧國的憲法法院，西班牙的憲法保障法院等是。我國現制彈劾權屬於監察院，審判權屬於公務員懲戒委員會及普通法院。將來的憲法，彈劾權仍屬監察院，是沒有問題的，審判權必然屬於司法法院或其下專設的機關，以後再行討論。失職是在職務範圍內的事未能做到的意思，如一個官員，既不負決定政策的責任，又未嘗違法，只是消極的不理事，或終日「臥治」，或昏昏醉酒，我們只可說他是失職，而不能說他是違法。關於失職的官吏，只宜由行政長官經過公平的考察後自行懲戒，其情節重大須予免職者，則送由司法機關裁判後爲之，以示慎重而資保障。

人民能免權的行使，應專對政務官的失策爲之，政務官的施政是否失策，不能憑空論斷，必因施政的結果，人民感覺苦樂的成份如何，然須根據事實可以判斷其爲失策而提出罷免。吾人認爲凡是政務官或民衆的代表，均可以爲罷免的對象。凡得參預國家意思之決定，或參預行政上之決策者（如一縣之縣長科長，共同制定縣政計劃卽爲行政之決策）均爲政務官。至於一切事務官則不爲罷免的對象，僅可因違法失職而受彈劾與懲戒。至於罷免案應由相關的政權機關提出，如係出自任命的政務官，卽由該政權機關議決後，送請原任命長官免職，如出自選舉的政務官，則由原選機關，或選民團體罷免之。

出自任命的政務官經決議罷免後，而原任命長官認爲不應免職時，則應送由高級政權機關爲最後之表決。如最後表決認爲不應免職，則原提罷免之政權機關應卽解散重新改選。出自選舉之政務官，則原選舉機關，或選民團體，議決不爲罷免時，則原提罷免之政權機關，亦應解散改選。此可爲濫提罷免之一種限制，且使情面破裂之兩方不長久對立，減少行政上之磨擦也。

國父在民權主義第六講中謂：「若是大家看到了從前的舊法律以爲是很不利於人民的，便有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權就叫做複決權

」。可見複決權係對舊法律推行結果之不利而謀救濟，與外國的複決權亦有所不同。外國的複決（Referendum）可以分爲兩種：一是立法機關通過的法案，由特定機關的要求，提交公民複決，其目的在使該項法案不能成立法律，所以學者特稱之爲公民拒絕（Popular veto）。二是立法機關否決的法案，由特定機關的要求，提交公民複決，其目的在使該項法案能夠成爲法律。而此兩種複決均可或由公民，或由政府，或由議會的要求而提起，次由公民投票表決。而在五權憲法之下，複決權的運用與此決不相同。大概我們則可以指出複決權行使的輪廓如下

1. 複決權不是運用於議會與公民之間，而是運用於立法機關政權法機關之間，即是複決法案不是公民而是政權機關。

2. 複決的法律，大多注重在施行以後的舊法律，因爲實驗的結果，覺得不利於人民，故提出表決後加以廢止。如對此另有一種修正的新案，即可提交立法院通過後，送由總統公佈施行。（修正案等於創制）

3. 立法機關所否決的法案，不能由政權機關要求複決通過成爲法律，因爲如此便等於政權機關直接立法了。但可由總統或若干分之幾的立法委員要求提交國民大會複決，此時的國民大會僅爲總統與立法院間，或立法委員多數與少數間爭議的裁斷。

4. 立法機關通過的法案在未施行以前，總統於提經覆議而立法院仍堅持原案時，或若干分之幾的立法委員要求複決時，國民大會應即投票複決。此時的國民大會仍處於裁斷爭議的地位。

在中下級自治團體，雖亦可制定單行規章，但究竟立法的事務極少，與其爲謂立法，無寧謂其決議許多衆人的事，開始舉辦，如我上邊所說：「僅決定出來那些事是衆人所急待舉辦的事，交與政府」或逕由政府體察衆人所交辦的事編成計劃交付人民表決」也是創制的話，則在中下級自治團體關於這類的創制

必多，而關於法規的創制倒反甚少，在美國的市政制度中，有一種市經理制，由市議會推選專家担任市經理，大概在推選之前，類多登報徵聘，然後比較申請人的經歷和成績，而決定人選，及經選任以後，市經理得出議會，可以建議辯護，或申述採行特定政策，雖不參加表決，但在布政策的制定方面，其意見甚能左右議會，又由市經理負責編制市預算。此與本人所說：「由政府體察衆人所要辦的事，編成計劃交付人民表決」的辦法甚屬相近。本人認為中下級地方自治，應用這種辦法辦理最為相宜，本書後而建議的「競案考績制」就是這樣的一種制度。在「市經理制」或「競案考績制」的推選，就是憑候選人的政策或計畫，博得了民衆的同情，可以說選舉權與創制權混合行使的。而對於其人的罷免，就是因為他的政策或計畫不能實現或發生了毛病，也可以說罷免權與複決權混合行使的。

必需將四權的性質與行使的方法研究清楚，然後可以實現民權。但行使四權的詳細方法原可讓諸普通法律規定，故五五憲章第十九條僅規定：

「國民有依法律選舉，罷免，創制，複決之權」。（芻四一）

亦未始不可。但五五憲章第二十八條規定：

「國民代表之選舉，以普通，平等，直接，無記名投票之方法行之」。本人則認為有應斟酌之處兩點。一、此條應不僅專指選舉，凡罷免，創制，複決之投票均可適用。二、關於選舉之應採用直接方法或間接方法，應視情形而定，已如前述，故不宜于條文中定明「直接」。茲建議修正其條文如下：

「國民之投票，以普通，平等，無記名之方法行之，應由法律保障其秘密與自由」。（芻四二）

關於人民之應考試與充任官吏，亦為民權之一種，應將五五憲章第二十條之規定移入本章，并增訂一條，其條文如下：

「國民有依法律應考試之權」。（芻四三）

「國民按其才能與勞績，得依法律充任公務員公務員。有依法律享受俸給，年金，退休金與獎金及卹金之權」。(芻四四)

人民服公務究爲一種權利，抑爲一種義務，本來頗有爭端，外國法例多有規定服公務爲權利，中華民國訓政時期約法，亦規定人民依法律有服公務之權，而五五憲章第二十三條則規定人民服公務爲一種義務。但本人認爲人民有給能充任政府官吏，實際上是一種權能，以其係站在社會之立場，依照社會之目的而主張其意思也。至於人民之担任名譽職，則係一種義務，但義務之與權能本不過是一事物之兩面，已於本書第一篇第十章中述其梗概，此處不必贅論，關於担任名譽職的義務應規定一條如下：

「國民有依法律擔任名譽職之義務」。(芻四五)

在法國大革命時，卽曾標明「人民有服從法律的義務」此係人民在政治上的一種義務。國父在民族主義中力言「要忠於國」這也是人民的一種天然義務，均不可不規定入憲法內。本人主張應增訂一條如下

「國民有服從法律，盡忠國家之義務」

「外國人民僑居我國境內者，亦應盡前項之義務」(芻四六)

二、如何發育民權

上面說過：「人民在政治生活中的權能有兩種：一種爲集合衆人之事的權能，一種爲參加管理衆人之事的權能」。我國自戰國時代推翻了貴族封建制度以後，人民就已經有了參加管理衆人之事的權能，縱橫之士憑藉遊說，可以由布衣而登將相之位，迄漢以後，士人或由辟除，或由考試，或由舉貢，也就馬上可致顯達。所謂「朝爲田舍郎，暮登天子堂」。足見中國古來的政治，早經實行了一半的民權，只是尙未實行「集合衆人之事」的民權罷了。中國所實行的那一部分民權，僅是人民可以參加管理衆人之事。因爲執政者，都是來自田間，知道民間疾苦，故其施政也肯爲民衆着想，造成了一種「民本主義」的思想。人民

已受「民本主義」的實惠，故不再要求民治，所以「庶人不議」，而只讓士人「爭名於朝」。但這種「民本主義」的實惠，終是不可期必的，因為人民既無「集合衆人之事」的民權（即選舉，罷免，創制，複決四權。）即不能控制政府使照人民的意思做去。雖然士人可以「爭名於朝」，但終不能保證政權不落到宵小之人手裏。每遇到朝綱紊亂的時候，士人惟有潔身引退，莫可奈何，尤其是庶民百姓，無權無勇，更莫有絲毫辦法！只有等到土崩魚散，民不聊生的時候，農民四處暴動，舊政權瓦解，士人再出來收拾罷了。凡此均是由於中國未實行「集合衆人之事」的民權的原故。國父倡導的民權主義，就是爲補救這種缺點。他提倡人民要有選舉，罷免，創制，複決四權，那才是真正的民權。

真正的民權政治，必有各級民意機關以集合衆人之事，以行使四權。但我國的老百姓，向來都是「不識不知，順帝之則」，對於如何行使民權，實在沒有素養，故必須經由軍政時期，訓政時期，以達成憲政時期，然後其民權的基礎始臻穩固，而在此過渡時期之重要問題，即如何訓練人民發育民權是也。而最好的訓練方法，則莫如實行地方自治，蓋實行地方自治，一方須成立自治執行機關，此可訓練參加管理衆人之事，一面須成立民意機關，此可訓練集合衆人之事。不但可以訓練人民行使政權，並且可以訓練如何行使治權。國父自序建國大綱有云：「訓政時期之宗旨，務訓練人民，從事於革命建設之進行，先以縣爲自治單位，於一縣之內，努力於除舊佈新，以深植人民權力之基本，然後擴而充之，以及於省，如是則所謂自治，始爲真正的人民自治，異於僞託自治之名，以行割據之實者，而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民可以本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣」。可見國父關於發育民權之主張，均係由下而上，功夫何等踏實？其所謂：「訓練人民行使四權」，即寄於地方自治之中以爲訓練，必如此然後民權發展，方可不落虛空，方才可以完成歷史上劃時代的變改哩。

訓政時期，實爲最重要之一階段，惜乎過去對於訓政工作，未能澈底，規定訓政的辦法也太空洞。如

訓政綱領第三項規定「依照總理建國大綱所定選舉，罷免，創制，複決，四種政權，應訓練人民逐漸推行，以立憲政之基礎」。又如三全大會通過黨政府人民行使政權治權之分際及方略案規定：「培植地方自治之社會基礎，宣傳訓政之方針，開導人民接受四權使用之訓練，指導人民努力完成地方自治所必備之先決條件，協助人民籌備自治，並促進一切關係地方自治之工作，由中國國民黨中央執行委員會指揮并監督下級黨部推行之」。究竟選舉，罷免，創制，複決四種政權，如何行使？在那些事體上着手行使？又如何訓練人民行使？開班設校而訓練之乎？假設事件而演習之乎？抑或實際事件中讓人民試行，而從旁指導之乎？均未有一點具體的規定，豈不是過於空洞嗎？無怪三屆二全大會雖通過訓政期間六年，至民國二十四年完成，而卒無絲毫成效可睹者，蓋既不知如何着手訓練，人民亦不知如何接受訓練也。

吾人認爲關於四權行使之訓練，必須普設民意機關，巡讓其在地方自治之事件上行使四權，然後由中國國民黨各級黨部領導黨員，滲透於民意機關中，發生黨團作用，以事訓練，如此之訓練方可不落虛空。蓋一則既有民意機關，非復散漫之民衆，既可着手訓練，而人民亦易接收訓練，二則讓民意機關在地方自治之事件上行使四權，則訓練方能踏實，非如開班訓練或假設演習之虛渺空洞，浪費時間者可比；三則由黨員滲透於民意機關中，發生黨團作用以爲訓練，則人民不感覺訓練之形式而自可潛移默化，且可免訓練者與受訓者間心理上的歧異。如此辦法有時縱不免帶着嘗試與錯誤，但不嘗試就永遠不能免除錯誤，惟有嘗試乃有進步的可言，如此說來，則實施地方自治與訓練人民行使四權，實不過一事的兩面，蓋設立自治機關，以訓練人民參加管理衆人之事，設立民意機關行使四權，以訓練人民集合衆人之事，前者爲治權的訓練，後者爲政權的訓練，兩者均對地方自治事件而爲行使，實在糾結而不可分，必須雙管齊下，然後可以相輔相成。

查地方自治之目的，不但使地方政權歸於人民，即地方之治權亦應歸諸人民行使，實施憲政之目的，

不只中央政權歸於國民大會，即中央治權，亦應授於民選之政府。則所謂訓政者，即如何使中國國民黨行使之政權，與國民政府行使之治權，遞進而歸於民意機關行使政權，民選之政府行使治權而已。其遞進之階爲漸進的，爲由下而上的。即地方自治完成一級，則政權與治權之行使即交代一級，及到憲政完成時期，則中央之政權與治權，亦爲最後的交代。此後之中國國民黨，惟賴黨員滲透於各級政權機關與治權機關之中，發生黨團作用，以實行三民主義而已。

過去訓政之失敗，由於未將訓練人民行使四權與地方自治配合進行。民國二十一年十二月，內政部在第二次全國內政會議中，關於地方自治之報告會謂：

「已往辦理地方自治之經過，能達預期之成績者，百不一見！……即就辦理較優之省市而言，則各自治機關組織完成後，自治之事業已難進行，人民之信仰，亦未增加，蓋所謂地方自治機關，本爲民衆自身集合之所，以謀本身之福利，而結果乃純變爲下級行政機關，負傳達公文及徵發之任。於其本身責任，幾於渺不相涉，故有時觀其步驟雖似相合，考其實質則全非，馴至人民因辦理自治而負擔日重，怨望日增，長此以往，不獨有背本黨訓政建國之初衷，實爲國家前途莫大之隱患」。

這些弊病，都緣當時地方自治，未與民意機關配合，更未嘗從事四權的行使，故其執行人員，都變成了「下級行政機關」，無形中聽從上級機關的指使，備負「傳達公文及徵發之任」，至無法遵照民意，完成其本身自治的任務。全國第二次內政會議雖通過了「地方自治改革案」制定了「各省設立縣政建設實驗區辦法」，但仍偏重在縣政建設方面，而未注意到配合民意機關；及行使四權方面，此尙非澈底的辦法。本人認爲如不設立民意機關，行使四權以「集合衆人之事」，縱能選舉官員以管理衆人之事，仍不過一種官治而非民治。

近數年來，依照縣級組織綱要之規定，各縣成立臨時參議會，各鄉鎮成立鄉鎮民代表大會，各保成

立保民大會，而在省亦成立臨時省參議會，中央亦成立國民參政會，是民意機關已漸成立。惟惜尙未能盡量容納職業代表，使各行業各級層的意見均能反映出來，以收「集合衆人之事」之實效，此點將於論國民大會時再詳論之。再則此等民意機關，就地方自治事件尙無充分行使四權之機會，此點將於論「競賽考績制」時再詳論之。

上述訓政期間應由下而上逐級成立自治機關與民意機關，以使治權及政權得有交代，最後中央成立國民大會及民選的政府，然後可以過渡到憲政完成時期。是此自治機關與民意機關，均有多級，此種多級的組織，在蘇聯的蘇維埃制度不無可供參考之處。本人以爲 國父的民權制度，與德瑞等國憲法所行的直接民權有所不同，因爲德瑞等國的直接民權，公民不必聚合一堂，可各在本鄉，用投票的方法，來參加國家統治權的行使。我國民權的行使，尤其是關於創制權，複決權的行使，必便有集議一堂詳加討論的機會，以減少隨便投票的盲從附和，故「對於一國的政治，除選舉權外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表行使之」（見心理建設第二章）其意即在國民大會代表有從容討論的機會，故不讓公民爲盲目的投票也。准此以言，則凡下級自治團體，土地很小，人口很少，全體公民能夠集合一堂者，則讓人民行使直接民權，如保民大會是；凡中上級自治團體，土地廣而人民多，公民不能集合於一堂，則惟有推派代表集議，只要代表之產生適當，當可與人民自行表意者無殊，此時公民只能行使間接民權，且不必如德瑞等國以公民投票參加國家統治權之行使也。在蘇聯之村治，原有村民大會（*Mass Meeting*）農夫大會及村蘇維埃三種組織，其村民大會，凡有選舉資格者均得參加，可以討論地方事宜，並及國家政治，此爲實行直接民權，至由此以上之各級蘇維埃，則由間接推選之勞動代表參加，均僅實行間接民權矣。在資本主義下的代議制與社會主義下蘇維埃制，均係實行間接民權，只緣代表之產生不同，而結果遂以大異，然並不因實行間接民權之故而減損其價值也。我國因民智落後，實不能仿效德瑞等國的直接民權，除保民大會可以衆議一

堂者採直接民權外，其餘均宜採間接民權。不過我國之民意機關與蘇維埃制所不同者，在彼為董事會式的民主政治，在我則為委任責成式的民主政治哩。

地方自治，應分割為若干之單位以利推行，而此種單位之劃分，應依人民自然聚合之趨勢定之。中國為農業國家，任何星羅棋布的居民，均有一自然聚合的地點，此即農產品交換之中心是也。凡鄉村居民，其所出之農產品，必以三日或二日為一「集」，持往其附近之「場」（或稱集）出賣，並易購所需之物。故此「場」即為自然聚合的中心，凡自此中心附近來此交換農產品的區域與人民，便自然的構成一個單位，現在名之曰鄉。農產品集合於「場」，則可成為整批之商品向外輸出，凡一地點因地勢關係成外鄉整批農產品之集散地，或為工礦出產區，或為政治文化區，而人口較為稠密者，則此地較鄉稍形重要，連同本地農產品持來交換之區域，可以稱之為鎮。凡因地勢關係，成為更大的商品集散地，或出產地，而人口衆多（現市組織法院轄市為人口百萬以上，省轄市為人口二十萬以上）政治經濟文化上地位重要者，連同本地農產品持來交換之區域，則可稱之為市。凡鄉、鎮、市、均為人口自然聚合之區域，實應成一單位，不可強為分割，而自治單位，亦應與此相符合也。市之下再行分區分保分甲，鄉鎮亦分保分甲，（鄉鎮非保甲集合而成，故縣各級組織綱要第三十條規定「鄉鎮之劃分，以十保為原則，不得少于六保多於十五保」。似覺不妥）然後集合若干鄉鎮以成一縣，集合若干縣市以成一省，則省縣均為上級自治團體了。

人民的各級地方組織，應各有特殊的功能，試略論之。（一）甲、普通以十家為甲，古時十家出一甲士，故稱為甲，現在為甲長的應明瞭全甲戶口的實數與異動而負責向上陳報，協助役政的推行，並使全甲人民彼此了知，推行連保連坐以弭奸究。故可稱為一個負責的單位。（二）保，普通以十甲為保，古時着重在保衛，現在應着眼經濟的關係而為劃分，俾便提倡合作經濟，如蘇聯對於集體農場的推廣不遺餘力。我國如欲推行公共造產，或推行合作農場，即應以保為單位，故謂保為經濟單位亦無不可。（三）鄉鎮為

自治單位，凡管，教，養，衛，的自治事務，應在人民自然聚合的一個區域內，自行舉辦起來。(四)縣市，市爲一個人民自然聚合的區域，縣爲若干個鄉鎮集合而成的區域，但因人口衆多，其地位頗有同等重要，一面辦理地方自治，一面推行國家行政，但以地方自治爲主。(五)省、省爲集合若干總市而成，一面推行國家行政，一面推行地方自治，但以國行家政爲主。

甲爲負責單位，各家應由戶長負責，故每甲應開戶長會議，處理戶役上的各種問題。保爲經濟單位，凡地方生產事業與公益事業均待舉辦，因人數較少，凡本保公民均可參加集會，共同討論，藉以實行直接民權。鄉鎮爲自治單位，本來全鄉鎮公民應該均能集合討論，實行真正民主政治，不過一鎮的公民過多無如此廣大的場所可資容納，吾人認爲宜採美國若干鎮區的辦法，由公民推舉代表與會，一般公民亦可自由列席，但惟代表有討論權與表決權，列席公民僅有發言權而無表決權也。縣市省以及中央之民意機關，則只有民衆代表可以出席發言表決，其餘公民可以旁聽，如有意見，僅可爲書面的請願。

第二節 國民大會

一、國民大會的性質

國父的民權主義，主張實現萬能政府，鑑於西歐各國的會議，常常利用彈劾權與立法權以鉗制政府，把政府弄得無能，所以極端反對議會政治。國父主張的國民大會，雖也由民選代表組織而成，似與代議機關的形式無異，但却在政府機關中成立立法監察二院，以行使立法權與監察權，而在國民大會中則僅行使選舉，罷免，創制，複決四種政權，可見其性質與歐西各國的議會迥不相同了。茲將國民大會之性質分數點論列如次：

一、國民大會爲代表社會的，非執行國家職權的。人類的生活是多方面的，其各種生活與其周遭的人發生接觸，而產生了種種社會組織。其一切社會生活與社會組織，必待國家的保護支持始能得到滿足，

則社會各方面的意見與需要，自應盡量表達於國家，而國民大會者，即所以竟盡此種任務也。至於立法監察，則屬於國家的職權，應由政府執行之，即非國民大會的職權了。

二、國民大會行使四種政權，政府行使五種治權，所以使權能分開。但國民大會雖然無能，却可管理着能。雖然不能干與治權，而治能控制着政權，如利用創制，複決二權以控制法；利用選舉、罷免二權以控制人，如是則五種治權的行使，均不能離開民衆的利益了。

三、國民代表與選民間之關係亦與各國的國會不同。本來議員與選民間的法律關係原有三說；（一）委託說；謂議員與其本區選民間含有一種法治上之委託關係，委託人對於受託人給以訓示，受託人在議會中的一切行為與表示，務須依照委託人的訓示爲之，否則委託人可以隨時撤銷其委託而罷免之。（二）代表說；謂主權原屬於國民全體，每選區之選民，原只全國人民之一部分，故不能認爲主權者或委託人。應認議會全體爲全國人民的委託人，存有一種特殊性的委託關係，議會全體所表示的意志即須視爲與人民全體所直接表示的意志相等，而有拘束全體的效力。（三）國家機關說；謂選民團體與議會各爲國家的一種機關各有職務者，前者職務在選舉，後者職務在於一定限度內行使其決議權，彼此職權都來自憲法，在法條上並無任何委託關係或代表關係。就歐西各國議會的歷史上看，最初是委託關係，如封建時代的三級會議依當時習慣，凡爲代表者當服從選舉區的訓令，閉會時又須報告會議情形於選舉人。近代民主國家的議會，則爲代表關係，即人民選出議員後，不但不能干涉其行動，而在議會任期未滿前，人民又不能罷免議員，如德國威瑪憲法第廿一條規定「議員爲全體人民之代表，權服從其良心所主張，並不受其他委託之拘束」是也。至若意大利在法西斯專制下之國會，僅由法西斯會議圈定候選人公諸選民爲「可」「否」之表示，則國會與選民間可謂不存任何委託關係或代表關係矣。我國民大會中應分三種代表，一爲職業代表，二爲地域代表，三爲文化代表，各職業代表與各該行業間，應存有一種與私法上委託關係相似之法律關係

，代表在大會中一切行動，須本於委託人之訓示爲之，以期各行業真實之意見，可表達於國家，否則各該行業可以直接罷免。至爲地域代表，原係總合的代表一區域內人民，在一地域之廣泛人民中並無集中而明確的意志，可爲訓示，故其代表惟有本其良心之主張體察地方需要而爲表意，又地域代表均爲經過考試之士人，往往注重全般的利益，非行業代表僅注重行業的利益者可比，或竟需調處周旋於各行業之間以實現國家的利益，故地域代表決不應接受任何訓示，而僅服從其良心的主張，但其大會表現結果之良否，原選舉區選民不難知之，故仍可以其表現結果之不良而罷免之。文化代表由各學術團體各選一人或二人，以貢獻某種學術上獨到的意見。總之行業代表係代表各行業個別的利益，地域代表係代表一地域綜合的利益，文化代表，係代表智慧的而非代表利益的。各種國民代表與選民的關係各有不同，庶幾可以各盡其致。

我國以國民大會代表人民行使四權。則國民代表自不應與民意遠離，欲保持國民大會必能真正代表民意，則人民自非操有罷免國民代表之權不可，人民操有罷免國民代表之權，則雖非實行直接民權，也等於直接民權了。

依上所論，可知國民大會爲代表人民行使政權的機關，但我國地方自治完成以後，各級自治團體，如省、市、縣、鎮、鄉、保等，均各有代表人民行使文權的機關，而國民大會則爲政權機關中之最高者，此

即爲國民大會之性質。五五憲章對於五院均有專條規定其爲行使五種治權之最高機關，以各別確定其性質，而獨於國民大會無確定其性質的條文，致使一般的觀念往往與四院的議會政治相率混，實非所宜。吾人主張應增訂一條如下：

「國民大會爲代表國民行使政權之最高機關」（第四七）

至於國民參政會憲政期成會主張增訂「國民大會爲中華民國最高權力機關」一條，與國父權能分開的原理不，吾人未敢苟同。

二、國民大會的構成

由上所述，可知國民大會的性質，與歐西各國的議會迥然不同。而議會制度，自十八世紀以來，向視為民主政治的歸宿。以一國版圖之大人口之多，均不能容許純粹的民主政體，不能不以代議制為政治組織的骨幹，故議會政治曾經盛行一時。然而却有一個大弊病，支配了各國各時代的議會史。就是各國的議會，僅依選舉區產出代表，選民職業不同利害不同，原無共通的目的，其所產出的代表，亦實無法代表民意，而形成了代議制的虛偽。議會僅不過為各政客活躍的場所，各政黨操縱的工具而已。又各黨政客多注意一般問題，而鮮留心特種事業，不惟不能代表真正的民意，抑且不能應付艱鉅複雜而有建設性的立法工作。是以自上次世界大戰以來，議會政治日趨於沒落，有由然矣。欲救治此一弊病，近世學者則多倡導職業代表之說，如柏羅瓦斯特（Bourgeois）說：「在新議會中，要以實際的職業，代替空洞的輿論；要以民衆利益的代表，代替小黨林立的代表。在新議會中，不僅以各個選民為基礎，還要以職業團體為基礎。……不再使代表職務為少數階級所包辦，還要將代表職務交回民族團體」。狄驥（Durkheim）也說：「議會如不能同時代表個人與團體，則不能代表國家。所以議會要能代表職業團體的利益，要能代表初級聖梯卡（Syndicates）和聖梯卡聯合的利益，要能代表民衆實際的利益。」這可見得代議制度的時代轉變了。

至於國民大會的組織，究應採地域代表制呢？抑應採職業代表制呢？依照國父民國十年講演五權憲法所標示的治國機關圖中，原主張「國民代表每縣一人」，當然係屬地域代表制。但國父民國十三年十一月十日北上宣言所主張的「國民會議」則規定由各團體（大多為職業團體）之團員直接選舉代表組成。雖則「國民會議」是臨時的，非憲法上的組織，不可與國民大會同日而語，但其代表的產生方法，較諸「國民大會代表每縣一人」究竟是一種進步。觀其民國十三年十一月十九日在上海招待新聞記者的講演中謂：「我主張組織國民會議的團體，已經列入宣言之中的，一共有九種，這九種團體都是現在已經有了的大

組織是不完全，還要諸君去調查，如果調查之後認為是很完全，當然可以參加會議。」可見國父容許團體，另外沒有列入的團體，還是很多，譬如新聞界的團體，便沒有列入，現在各處新聞界的團體，內容其團體參加會議與否，純以其是否組織完全為斷，其在民國十年之不主張職業代表者，蓋由其時尙極少組織完全之職業團體，現在各種職業團體，已經組織完全，在未來的制憲中，假使國父猶在，其必主張參加職業代表，乃屬毫無疑義。現在國民大會組織法中已經容納職業代表，而五五憲草中的國民大會，竟不容許有職業代表，殊不可解！在作者見解，以為國父既然主張「全民政治」則必使全社會中各職業各級層的意見，均能表現於國民大會中，乃能實現真正的全民政治，否則僅有虛偽的代議制（如每縣一人的代表）實與全民政治背壤懸隔也。

關於職業代表制的各種形式，各國所實行與學者所主張的，約有數種，茲略論如次以供參考：

（一）意大利之「法西及行業組合的衆議院」，意國自一九二八年起，即採行會社議院的辦法，至其第二九屆會議完了，即行取消，依照其一九三九年一月十九日法律，乃以「法西及行業組合的衆議院」代之。規定「法西及行業組合的衆議院，以法西斯黨全國黨務會議員和中央行業組合會議員組織之」。

「法西斯黨領袖政府首領，爲此衆議院當然議員。法西斯大會會員，也爲此衆議院議員」。但最近又規定僅中央行業組合會議中之實際議員（即其中央執行委員會議員）及其他特別指定的實際議員，始得加入此衆議院。而其中央行業組合會議的中央執行委員會議員，計有職業團體代表，黨部代表，官方代表三種，而其職業團體代表中，則爲：

- （1）農業資方總會會長；
- （2）農業勞方總會會長；
- （3）工業資方總會會長；
- （4）工業勞方總會會長；
- （5）商業資方總會會長；
- （6）商業勞方總會會長；
- （7）銀行及保險業資方總會會長；
- （8）銀行及保險業勞方總會會長；
- （9）技術及自由職業者總會會長；
- （10）二十二個職業組合的議長或副議長，或其代表；
- （11）全國合作社聯合會會長。（見劉文島著行業組合論）可見意

大利的衆議院實爲政黨與職業團體的分子所合成，而實際上則法西黨領袖政府首領乃有支配立法的全權。

(二)奧大利的辦法 奧國自一九三四年的憲法，把立法機關分做諮詢機關與議決機關，諮詢機關又分爲四部，第一部叫做參政委員會，由總統任命四十人至五十人組織之；第二部叫做經濟委員會，由職業團體選舉代表七十人至八十人組織之；第三部叫做文化委員會，由文化團體選舉代表三十人至四十人組織之；第四部叫做各邦委員會，由市長一人，邦長八人組織之。四種委員會又各選代表若干人，組織聯邦會議，以爲決議機關。即參政委員會互選二十人，經濟委員會互選二十人，文化委員會互選十人，各邦委員會九人全部參加。凡政府提出法案之時，應按照法案的性質，提交委員會，限其於一定期間之內，審查完竣，然後提交聯邦會議表決。(見薩孟武著憲法新論)這一設計，實在頗具匠心。

(三)德意志的辦法 德國威瑪憲法中的議會，仍依照地域選舉，其聯邦經濟會議，則由職業團體選舉。但憲法第一六五條之聯邦經濟會議始終未成立，其一九二〇年成立之臨時經濟會議之構成分子，計有六種：(1)各項企業雇主之代表，(2)各種工人團體代表，(3)消費團體代表，(4)公務員及自由職業代表，(5)參政院代表，(6)政府代表。後四種代表人數極少，就大體言該會議實爲雇主與工人之代表機關。聯邦經濟會議之職權，依其憲法第一六五條規定無自行制定法律之權，議會通過法律亦不必得其同意，不過「關係社會之重大或經濟法律草案，應由聯邦政府於提出議會前，須提交聯邦經濟會議審核之。聯邦經濟會議亦有自行提議此項法律之權」而已。

(四)學者主張的辦法 英人衛布之理想，主張國家應設兩種會議；一爲經濟會議，其選舉團體爲職業團體(即生產者)對於經濟問題，有整個的立法權，不受其他會議的限制；二爲政治會議，其選舉團體仍由地方區域中的一切人民(即消費者)構成，其立法權則以政治問題爲限。法人狄驥則主張上院由職業團體選舉，下院則仍由地方團體選舉，就其職司而言，彼此初不必有何差別。此兩種主張，實際上尙無

見諸實行者。

至我國之國民大會，既應採職業代表制，則關於大會之組成，以及代表之生產方法，實為制憲上最重要的問題，未可株守「國民代表每縣一人」之說，而將此重要問題不予考慮也。

前曾國民大會為代表社會的民意機關，而社會生活，又含有情誼的，正義的，經濟的，文化的四種生活，因而有了宗族團體，地方團體，經濟團體，文化團體等組織。要使國民大會真能代表社會全體的話，勢必在這四種組織方面，均有相當的代表，以表達各方面的民意。不過情誼生活的宗族團體，本可融會于地方團體之中，況由血族的結合進到國家的組織以後，只宜尊賢而不宜親親，則國民大會中，亦不容有宗族團體的代表，則地域代表已可概括的代表宗族團體與地方團體了。除此以外，則職業團體應有職業代表，文化團體應有文化代表，方足以代表整個的社會。然此地域代表，職業代表，文化代表應合組為國民大會，不宜如衛布，狄驥二氏的主張，或德奧的實例分組為數個會議。而且地域代表候選人的資格，應依國父主張以考試及格為限制，至於職業代表與文化代表的候選資格則不加以限制，除文化代表應由各高級學會派選外，職業代表即自各公營事業或民營事業之各職業團體選出之。又職業代表在大會中應占多數，地域代表與文化代表在大會中應占少數，後者有當選為立法委員與監察委員之資格，而前者則否。如此之國民大會中，各行業各級層均有代表，則社會中每一角落的意見，均能表現於大會之中，雖各行業代表，不免注重本行業之利益而了解他行業，重於保守，缺少法政常識，然有地域代表文化代表，領導調處於其間自可使各方意見趨於協同，以實現國家至上的利益。又各行各業的代表終占多數，其總合的利益，始終可以支配大會，則少數政客不能違反民衆總合的利益以立異鳴高，其所為決議乃能合於全民政治之精神也。地域代表與文化代表在大會中乃為少數，自不能不尊重各行各業總合的利益，及其被選而參加立法工作監察工作，自能遵從大會之決議以議立法律以監察違法，而整個治權的運用，自亦可合於全民的利益了。

除文化代表由各高級學會推派外，無論職選選舉與地域選舉，其選舉人均係同一，蓋各人本於其爲生產者之立場，站在職團體以選舉本行業人爲代表，同時復本其爲消費者之立場，站在選民團體以選舉地域代表。不過職業代表多用間接選舉，（用間接選舉始能同時代表個人與團體）地域代表多用直接選舉，其選出之方式雖殊，而仍同出一本，並無鴻溝的劃分，如是乃可情愫相通，而無彼此對立之弊。憲法中應規定一條如下：

「國民代表之選舉，應分地域代表，與文化代表，職業代表三種，分別舉行之。」（芻四八）

孔子曰：「人道敏政，地道敏樹，夫政也者蒲盧也。」此謂爲政之道，亦如樹藝五穀然。凡樹穀者必先有種子，試以一穀類或豆類之種子觀之，其中可分子芽與子葉二部，子芽小而子葉肥，但其後的繁榮滋長，由苗而秀，由秀而實，皆是子芽的擴充，子葉不過供給滋長的養料而已。作者認爲五權憲法的國民大會，卽如一顆種子，地域代表與文化代表猶子芽也，職業代表猶子葉也，此兩種代表均出自同一選民，猶子芽子葉之同出一根也，由國民大會選出立法委員監察委員及其他官員以運用治權，猶子芽之由苗而秀，由秀而實也，其職業代表僅至民意機關爲止，猶子葉僅供滋長的養料而不自行擴充也。然苗也秀也實也，均賴子葉供給養料而長成也，亦猶職業代表以民衆之民意供給大會，大會供諸治權機關，其理一也。此爲國民大會的哲理，亦可見其爲涵含生意的一個機關了。

國民代表的產生

由上所述，可知國民大會應含地域代表，職業代表與文化代表的三種分子，而五五憲草第三十七條僅規定地域代表一種，顯然是不夠的，而且其所規定產生代表的方法爲「每縣市及同等區域各選出地域代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增加代表一人」。查我國之縣純粹是一種政治區而不適宜爲選舉區，其人口的分布太不均平，繁盛之縣市人口有多至百萬以上者，而窮僻之縣，人口有少至萬人左

者，（如貴州有若干縣均僅萬餘人），則萬人之縣可選代表一人，三十萬人之縣亦選代表一人，卽七十九萬人之縣，雖超過三十萬，而其增加部份未滿五十萬，亦仍只能選出代表一人，其不平孰甚！且人口稠密之縣，必文化高而人才多，地曠人稀之縣必文化低，而人才少，將來選舉結果，必然邊區鄙俚之代表占其多數，而中區特出之人才每苦不能選出，則大會中人才必將大爲減色，此不可不謂非重大的缺點。國父雖曾主張「國民代表每縣一人」但此並非定論，却不宜無謂株守。如法國在省（*Département*）之下縣（*Commune*）之上，另有 *Canton* 爲選舉區，卽見選舉區，實難與行政區一致，則我國又何能求其強同。作者主張國民代表中地域代表的選舉，應另劃若干選舉區，不與縣市政治區相涉，在此選舉區內，可依人口爲比例產生代表。茲擬定其條文如次：

「全國各省及蒙古西藏境內劃分爲若干選舉區，以選舉區之國民爲比例，每一百萬人選舉代表一人」。（芻四九）

「僑居外國國民，按居留地情形劃分爲若干選舉區，以區內僑居國民爲比例，每五十萬人，選舉代表一人，但不另選職業代表」。（芻五〇）

如以全國四萬萬五千萬人計算，除華僑代表不計外，尙可選出四百五十個地域代表。

五五憲草中只有地域代表而無職業代表，其結果必唯狡僮政客活選舉力，而職業專家以忙於事業之故，其精力時間，均不若政客之餘裕，必難與政客競爭，惟有聽任各政客運用縱橫手段以獲選，難保不重蹈以前豬仔議員的覆轍。或則由資本家肆其錢活動，以產生其所指使之代表，則又必走入資本主義的途徑，是均不合三民主義的要求也，故作者堅決主張需要職業代表。但在民生主義下的產業組織可分公營事業（國營省營縣市營事業均內）合作社營事業，與私營事業三種。其公營事業與合作社營事業已經社會化，應無勞資之分。其私營事業，尙勞資兩方，利害不同，自應分別辦理。而私有營事業之

各職業團體，本人認為應照意大利的辦法成立行業組合，（請參看劉文島著行業組合論，）至公營事業及合作社營事業則否。茲擬定其各別產生代表之方法如次；

「凡公營事業及合作社營事業之各行業，以其從業人爲比例，每五十萬人選出代表一人。但其行業從業人不滿五十萬人者，仍得選舉代表一人，或其零數不滿五十萬而在三十萬以上者，仍得選舉代表一人」。（芻五一）

「凡民營事業之各行業，由中央行業組合會議依照前條比例，分別決定應出之代表，以其半數交勞方從業人選出之，以另一半數交資方從業人選出之」。（芻五二）

假定全國人數除三分之一的老幼爲非從業人員外，其餘三萬萬人均爲從業人員，則可選出職業代表六百人，可占大會中的多數，可以代表全民的真實利益。

實施投票選舉者，爲能享受公權的公民，但應出代表的人數，則不以公民爲比例，而以國民或從業人爲比例，此因凡屬國民均有主權，不適公民具有表意能力特代之投票表意而已。

國民大會中，不可無各種學術上的專才，而社會中的文化團體，又不可無代表參加國民大會，作者爲特主張須有文化代表的產生。文化團體不可分爲研究性質的團體與宣揚性質的團體，而推選代表參加國民大會者，則僅以研究性質的學術團體爲限。如各種文哲學會，各種社會科學會，各種自然科學會，各種應用科學會，均爲研究性質的學術團體。然此種文化代表的推選，不在其合乎民主，而期其得着專才，故無須普遍推選，而僅由各個最高級的學術團體各選一人或二人，以使任何方面的問題，均有擅長的專家參加討論，庶幾此種民主政治，不會變成庸人政治矣。茲擬定其條文如下；

「各個最高級學術團體，應推選文化代表一人或二人，其名額分配及選舉方法以法律定之」。（芻五三）
以科目分別各種專科學術，不達數十個，總計文化代表，至多不過一百人，合前地域代表或職業代表計算

，合數可得一千一百五十人，其中地域代表可得通才，文化代表可得專才，職業代表，可有專實之經驗，且能深知人民真實的利害，合此三種人於一堂，則其所表現的民主精神，乃為有智慧的民主，有作用的民主，並能切合全民利益，與那虛偽的民主政治，顯有霄壤之別了。

關於人民選舉權及被選舉權的規定，自然亦應與五五憲章，第二十九條規定略有不同，依該條規定，年滿二十五歲者有被選為代表之權，且依第八十五條其候選人資格應依法考試銓定。此種辦法原為國父之所主張，不過在國父當時僅注意到地域代表，而未顧及職業代表與文化代表。關於職業代表必自真實從事該業者中選出，如農民代表最好即是老農，方可表達切身利害之言，如經考銓，則必鄉紳地主始能應選，即已失其意義了。又文化代表由最高學術團體推選，可以推出權威的學者，亦無再經考銓之必要。惟有地域代表的候選人始須經過考銓。此與國父的原意亦無違背。本人主張將選舉權與被選舉權分列兩條。其條文如次：

「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉地域代表之權，其從事職業者，並有依法選舉該業代表之權。但有多種職業之國民，以參加一種職業選舉為限」。(芻五四)

「中華民國國民年滿二十五歲者，有依法被選為代表之權。但被選為地域代表者，須經依法考試或銓定合格者為限」。(芻五五)

國民代表選自各業各界，來自四而八方，其代表資格是否確實合法取得，在開會前不可不經一度審查，五五憲章中漏未規定本人主張增訂一條如次：

國民大會依法組織代表資格審查委員會，審查出席代表之資格」。(芻五六)

國民大會集會後，自當有一議長主持會務，如德國威瑪憲法第二十六條規定：「聯邦國會自選議長副議長及書記長」，其議長且可提前召集開會。奧地利一九二九年修正之憲法，雖規定由聯邦大總統召集國

民會議，但仍規定「就議員中自行選舉議長第二議長第三議長」。五五憲草竟漏未規定議長，不無遺憾，本人認為應增訂一條如下：

「國民大會選舉主席一人副主席二人主持會務」。（芻五七）

四 國民大會的職權

國民大會為權的機關而非有能的機關，為行使政權的機關，而非行使治權的機關，已於前面列論過了。故關於治權範圍內的事，國民大會一概不能干與，國民大會雖然不能干與治權，但治可能控制着治權，如所有，選舉罷免，創制，複決四權，運用，適以控制治權，而非所以干與治權也。故國民大會的職權，即應本此原則而為制定。五五憲草上關於國民大會的職權，大體尚與此原則相合，惟尚有不甚完備之處，茲列論如次：

（一）國民大會為最高政權機關，總統為最高治權機關，職權雖有不同，而在地位上則應絕對平衡，以使平時雙方採取協商的態度，求得意見的一致，不使一方壓倒地方，形成命令服從的關係，此下權憲法的精神所以異於蘇聯憲法的精神者在此，（不似蘇聯的人民委員會隸屬於最高會議及其主席團）萬一國民大會與總統間意見決裂不能一致時，尚可提交有主權的全體國民為最後的裁判，亦無逕使國民大會為終局決定之必要。五五憲草中規定國民大會選舉總統副總統，罷免總統副總統，將總統地位的予奪權，純然操於國民大會，當然造成壓倒的優勢，一遇總統與國民大會的意見不合，即可以罷免權恫嚇而壓服之，其結果必然造成政府的無能。雖然為不當的罷免，無理的罷免，或違反民意的罷免，法律上亦無救濟之方，而且國民大會亦不負何種責任，則國民大會的輕舉妄動，似可毫無忌憚了。此種流弊，誠屬不堪設想。作者認為國民大會只宜有提出總統副總統候選人之權，而無選舉總統副總統之權；只有彈劾總統副總統之權，而無逕行罷免之權。其真正的選舉或罷免，應由國民全體表決之。

二、選舉立法院院長副院長，監察院院長副院長；立法委員，監察委員，雖為國民大會的職權，但依五五憲章第六十七條第九十條規定，其立法委員，監察委員的人選，並不以國民代表為限。作者認為立法工作貴能與真正的民意相合，監察工作亦有代表人民監察違法之意義，似應自國民代表中選出為適當，國民代表中之文化代表，地域代表既為專家為通才，即應自此等代表中，選出充任，較為適當。

三、罷免立法、司法、考試、監審各院院長副院長，立法委員，監察委員，當然屬於國民大會之職權不必贅論。

四、依照五五憲章第五十六條第一項規定「行政院院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之」，第五十九條規定，「行政院院長副院長。各部部长，各委員會委員長，各對總統負其責任」。所以在國民大會的職權中無選舉及罷免行政院院長副院長政務委員的規定。其意以為行政院的職權在行政，總統的職權亦是行政，並無權權的分際，所以於總統之下另設行政院院長副院長者，依照立法院起草時之意見，約有下列三種理由（1）關於行政，既由總統對國民大會負責，而行政措施，每易引起責任問題，另設院長，則有時僅將院長更易，即可適應情勢之需要，而免元首地位有動搖之虞。（2）行政院與其他各院間，職權上有時不免發生爭議，行政院另設院長，則總統地位較為超然。可依第四十五條之規定，召集會商，以資解決。（3）行政院事務繁劇；如不另設院長，而由總統綜攬，則恐百務叢脞，處理匪易。（見憲法草案說明書）由此可見在起草人的心目中，實存有一種內在的矛盾，即認為總統與行政院的職權與責任分不開，而實際上又確有分開的必要，不得已乃在法律上使行政院對總統負責，總統對國民大會負責，事實上又怕元首地位時生動搖，容許將院長更易，以適應情勢之需要。此種矛盾現象的流弊所及，將於論總統及行政院各節中詳述，茲不多贅。至其所以發生此種矛盾的原因，實由於在觀念上，未將政治與行政分開，以致在法理上未將總統與行政院的職權分開。在作者認為國家政務雖然萬機待理，但大體言之，

可以分爲經常事務與非常事務兩種。凡有一定之軌範與慣例可循，至少亦可預爲規畫者，謂之經常的事務。（包括通常事務）凡事務之瞬息萬變，惟有臨機應者，謂之非常的事務，猶以行政三聯制實行以後，凡經常事務，均可列入於年度計畫之中，凡不能計畫之軍事外交，惟憑臨時的探查報告，運用高明的識見以爲應付者，則爲非常事務，其間區分更爲顯然。今後總統與行政院間的職權劃分，即應將經常事務劃規行政院的職權，將非常事務劃歸總統的職權，行政院院長副院長與政務委員，應將國家經常政務，編制計畫，呈由總統核轉國民大會批准後施行，在施行中則行政院院長副院長政務委員自應連帶負責，以期保持計畫的整體性，又總統與行政院的職權既經分開，則行政院自應對國民大會負責，不必再尋周轉曲折的矛盾途徑，從而國民大會對於行政院院長副院長政務委員，可以有權聯帶罷免了。

五、如果作者上面所說，國民僅決定那些事是衆人所急待舉辦的事，交與政府，或逕由政府體察衆人所要辦的事編成計畫，交付人民表決。也不失爲一種創制的話，則前段所述，由行政院將國家經常政務，編制計畫呈由總統核轉國民大會批准施行，也算創制的一種了。除行政院外，其他四院亦應將其主管事務編爲計畫，呈交總統合編爲整個國家建設計劃，併轉國民大會批准後，且可爲確定中央與地方的權限。（見本書第二編第四章）此在憲法中實爲一重要的事項，與國民大會決議衆人所需待辦的事，均不可不定入憲法，五五憲草未曾列入，是一缺點。

六、國民大會有創制法律之權，但應限於立法原則。

七、國民大會有複決法律之權，乃爲當然的職務。

八、國民大會不過爲國家政權機關，其以下省市縣鎮鄉保各級尙分別各有政權機關。如果此中下級政權機關的決議有違憲或違法時，究應如何救濟，在憲法中不可不予規定，而五五憲草竟付缺如，尙有待於補充。

九、國民大會具有修改憲法之權，但須依五五憲章第一四六條之程序。
十、憲法賦予之其他職權，國民大會自能行使之。

依照上述的檢討，應將五五憲章第三十二條條文修改如次；

「國民大會之職權如左；

- 一、選舉總統副總統候選人，及彈劾總統副總統。
- 二、選舉立法院院長副院長；監察院院長副院長，立法委員，監察委員。
- 三、罷免立法，司法，考試；監察各院院長副院長，立法委員，監察委員。
- 四、聯帶罷免行政院院長副院長政務委員。
- 五、批准國家建設計畫及議決應辦事項。
- 六、創制立法原則。
- 七、複決法律。
- 八、廢止下級政權機關不合法之決議。
- 九、修改憲法。
- 十、憲法賦予之其他職權。」（芻五八）

五 國民大會會期與代表任期

五五憲章第三十一條規定「國民大會每三年由總統召集一次。其立法理由以爲「國民大會代表國民行使政權，與政府行使治權不同。國父遺教常喻治權機構爲機器，政權爲管理機器之掣扣，掣扣之作用，在動或停止，此種力量，無須時時行使」。云云（見憲草說明書）不知國父曾比治權爲機器本身的力量，比政權爲管理機器的力量。又謂「人民管理政府，如果把權能分開了，也要像工程師管理機器一樣。」

凡爲工程師者，必須隨時能控制機器，試問工程師能離開機器三年之久而聽其開動否？此以常識判斷，即能決其不可，則國民大會的政權，又何以必擱至三年之久而無須時時行使呢？而且國父常說：「集合衆人之事的力量叫做政權。」究竟那些事是衆人所急待舉辦的事，必須時時集議，具體的集合攏來，交給政府辦理，那就是國民大會的責任。然則國民大會又何能放棄此種責任，三年之中不開會呢？況民意機關三年開會一次，各國憲法尚無先例，在三年中環境的變遷必大，前途變化誰能預測，其所決議勢必倘恍而不切事實，如使三年中已變之環境，尚須遵守三年前的決議，則其害滋大，如不遵守則又有篋棄決議之咎，左右不可，進退失據，這就是本條的顯然流弊了。

在起草者的心目中，以爲國民大會開會稀少，即可減少過問政治與干涉政府，便可使政府成爲有能。殊不知推其結果，將可適得其反。蓋五五憲草的國民代表，純採地域代表制，原則上每縣市代表一人，將來惟有豪紳政客可以當選，那又是勢所必至的。此種豪紳政客，除政治生涯外別無職業，既然揀選了國民代表，必自認爲國家的主宰者，將絕不肯甘於寂寞，如開會一次後又使座三年的「冷板凳」，必不是此等人之所能忍耐的，必然要找些事情來作，那是可想像而知了。那麼他就依照憲法的規定，或則自行召開臨時國民大會，或則故意創制複決法律，或則故意罷免政府要員，甚至罷免總統，國家就從此多事了！推其結果，或可重演曹錕時代豬仔議員的舊劇，真可令人不寒而慄！故在作者一面主張參加職業代表與文化代表，一面又主張國民大會每年開會一次，使政府隨時與國民代表接近，民情暢達，不生隔膜，代表亦無「冷板凳」的牢騷感，而開會之後，地域代表與文化代表，大多揀選而參加立法監察機關的工作，其職業代表，均各返回原業，亦不有投閒置散的人，故爲作浪興波。此爲政治清平國家安全謀，固不可不如是立法也。

國民大會若每年集會一次，則每次會期尚可縮短，大概由二十日至一個月的會期就夠了。

五五憲章規定經常的國民大會由總統召集，臨時國民大會由五分之二以上代表之同意自行召集，或由總統召集，自應仍舊，惟關於開會地點，憲法中似不應有呆板的規定，在通常情形自然是在中央政府所在地開會，惟在非常時期，如民國九年國會在廣州召開，選舉國父爲非常總統，此係我國革命中所得的經驗，即開會地點，不宜固定，以便適應變化。但出席的人數則應有所規定，以杜少數人的非法開會。

依上所述，應將五五憲章第三十一條的條文修正如次；

「國民大會每年由總統召集一次，會期二十日至一月。

國民大會經五分之二以上之代表同意，得自行召集臨時國民大會。

總統得召集臨時國民大會。

國民大會，須有國民代表二分之一以上之出席始可開會。」（芻五九）

五五憲章第三十條第一項規定，「國民代表任期六年」。與總統的任期相同，可以互相銜接，自屬應當，各代表中有不稱職者，仍可由原選舉團體（如選舉區職業團體文化團體）隨時罷免另行選充，惟以足成原代表任期爲限。在憲章第三十條第二項規定不甚完滿，似應修正如次；

「國民代表違法或職業代表失職時，原選舉團體得依法律罷免另行選充之。但以足成原代表任期爲限。」（芻六〇）

六 國民大會閉會期間應否需要常設機關

國民大會閉會期間，是否須有一個常設機關，以經常運用政權，爲自起草以來頗有爭執的一個問題。張知本的憲法草案第四十五條規定；

「國民大會設執行委員會，由國民代表互選三十一人組織之，每年由常會改選一次。執行委員會執行委員，互選五人爲常務委員」。

國民大會閉會期內，國民大會之權力屬於國民大會執行委員會。二十三年三月一日立法院公佈之憲法草案初稿，第五十五條規定；

國民大會閉會期間，設國民委員會，置委員二十一人，候補委員十人，由國民大會選舉之。其第五十八條規定；

「國民委員會執權如左：

一、國民大會閉會後，接管大會秘書處，並籌備下屆大會之召集。

二、經國民政府之請求，或於監察院對於總統副總統提出彈劾，並經委員四分之三以上之決議時，召集臨時國民大會。

三、受理監察院對於行政院，司法院，考試院各院院長副院長，及立法委員，監察委員之彈劾案。

四、受理立法院對於行政院院長之不信任案。

五、其他本憲法賦予之職權」。

立法院於二十三年七月九日公表之「憲法草案初稿審查修正案」將國民委員會，改稱國民大會委員會。其委員規定由國民代表互選，各省蒙古西藏及華僑應出之名額亦有限定，職權亦相當擴大，其第三十八條規定：

「國民大會委員會職權如左：

一、接管國民大會秘書處。

二、籌備召集次屆國民大會及臨時國民大會。

三、代國民大會複決立法院所通過之預算案，宣戰案，媾和案，條約案，戒嚴案，大赦案。

四、國民大會受理總統及立法，司法，考試，監察四院，請求解決之事項。

五、受理監察院，對於總統副總統，立法，司法，考試，監察各院院長及立法委員，監察委員之彈劾案。監察院對總統副總統立法司法考試監察各院院長之彈劾案，經國民大會委員會議決受理時，應即召集臨時國民大會為罷免與否之決議。

監察院對於立法委員及監察委員之彈劾案，經國民大會委員會議決受理時，被彈劾之委員應即解職。

六、國民大會委員會對於國家政策，或行政措施，認為不當時，得向總統提出質詢，國民大會委員會對於總統之答覆，認為不滿意時，經全體委員三分二以上之出席，及出席委員三分二以上之決議，召集臨時國民大會為罷免與否之決議。

七、憲法賦予之其他職權。

其後立法院三讀通過之憲法草案及國民政府公布之五五憲草均將此種委員會取消，而將其職權大部份劃規國民大會本身，小部份移於總統，立法院，及監察院，又小部份則取消無存。此蓋由於王寵惠氏主張政權與治權應釐分清楚之說，因為欲分清政權與治權，所以特將兼有二者的國民大會委員會取消。其後國民參政會憲政期成會，更提出「國民大會閉會期間應設國民大會議政會」的建議，主張議政會議政員為一百五十人至二百人，由國民大會互選之，其職權如左：

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，并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。對於監察院提出之總統副總統彈劾案，經議政會出席議政員三分二決議受理時，應即召集國民大會為罷免與否之決議。又監察院對於各院院長副院長

之彈劾案，經議政會出席議員三分之二通過時，被彈劾之院長副院長即應去職。

五、議政會得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，對於行政院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為最後之決定。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、議政會對於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，並聽取報告。

七、接受人民請願。

八、決議總統交議事項。

九、國民大會委託之其他職權。

此不惟將初稿中的委員會舊事重提，而且變本加厲，易其名曰「議政會」。不知立法監察兩院，已是國民大會直接產生的機關，而又產生議政會直臨其上，以代中央政府行使立法權，代國民大會行使複決權，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，自動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，並通過不信任案令其去職，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，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，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行政權，並代中央政府行使大部份治權，竊考為此種主張者，實由盲從蘇聯的制度，深受「民生集中」。「權力混合」等學說的影響有以致之。此等制度與此等學說之不適於我國，作者已於本書第一編第六章述其梗概。認為此種制度為董事會式的憲政，而我國所需要者，則為委任責成式的憲政，此處不必

賈論。因爲五權憲法是委任責成式的憲政，所以不能「權力混合」而應實行「權能分開」。作者在本書第一篇第六章中說過。

「站在知難行易說的立場上看來，人民雖不能看清利害於事先，但却能辨別苦樂於事後，故商君曰，「民可與樂成，難與慮始」我國欲實行全民政治，不在使民衆事先「權來干預政治的措施，而在於民衆事後有權來責問政治的得失。國家政治，一唯委任於賢能者辦理。……人民既委任賢能以管理政治，即須信任其爲聰明才智之士，其處理事務必較自己更爲妥善……既加信任，則不必事事掣肘，於是政府乃可成爲萬能的政府了」。

我們明白了這種原則，則對於成立一個「國民大會委員會」或「國民大會議政會」假借「民主集中」的名，運用「權能混合」的辦法，對於政府的一切措施事干預顯然是不對的。我們堅決的要實行「權能分開」的原則，則國民大會始終要守住「政權」的立場，盡到自己本位以內的事，至於關涉「治權」範圍內的事，就可不必干涉他。

還有一個問題，就是國民大會縱不侵越治權的範圍是否還需要一個常設機關，以監督其議案的實施，以調查各機關施政是否合於民衆的需要。本人認爲這種職務是必要的，另成一個機關是不必要的，因爲若只是國民大會在開會期間議決一些，終是「決而不行」那又何必說些廢話，政府的一切措施，若不加以調查，則大會開時前直茫然，何從決定應否罷免與複決，但是國民大會既經產生了立法監察兩院，即應將此種職權委託這兩個機關辦理，亦不必重床疊架的另外成立機關。惟憲法中尙應增訂兩條如下：

「國民大會議決應辦之事項及創制之立法原則，應分別交與行政院計畫舉辦，或交立法院議立法律」
(芻六一)

國民大會決議之施行及治權之行使，由監察院調查記錄，送交國民大會查核」(芻六二)

如此則國民大會的決議與創制，乃不是說的廢話而可以確實保證其施行，如立法院未能將他一一議立法律，或行司法考試等機關未能切實的施行，或治權之行使有何缺失，除監察院隨時彈劾外，並應將施行情形確實調查而記錄之，送請國民大會查核以爲應否罷免的參考，如此則國民大會始可算得真正有權了。

七 國民代表的權利

國民代表中之職業代表，與各該職業間存有一種與私法上委託關係相似的法律關係，其在大會中一切言動，須本於委託人之訓示爲之。至於地域代表與文化代表，則不應接受任何訓示，而僅服從其良心之主張，已於本節第一段中述其梗概，茲不復贅。在憲草條文中本人主張應增訂一條如次：

國民大會中職業代表，應本於各該職業團體之委託而爲表意，至於地域代表與文化代表，則應服從其良心所主張，而不受其他請託之拘束。（芻六三）

五五憲法第三十條第二項規定「國民代表違法或失職時，原選舉區得依法律罷免之」。而其第三十三條又規定：「國民代表在會議時之言論及表決，對外不負責任」。似乎頗相矛盾，既然可以依法罷免，爲何能說不負責任呢？蔣文煥先生對此點解釋爲「對外不負責任」一點，是指對治權機關而說，（見卅三年二月二日大公報）但條文用語含混，至易滋生疑義。推蔣先生之意以爲對治權機關不負責任者，不外是不負刑事及懲戒責任的意思。但也不限於此，如國民代表在會議時之言論，有損及他人之名譽及信用者，也不負民事上的責任，爲免文義含混起見，本人主張修正其條文如次：

「國民代表在會議時之言論及表決，不負民事刑事及懲戒責任」。（芻六四）

如此明白規定方免含混。然後職業代表的言論及表決，對於所屬行業的請託要負責任，地域代表與文化代表雖不接受請託，但對於其言動的結果應負責任。而各該選舉團體方得實行罷免。

國民代表在會期中，其身體自由應予保障，除現行犯外，非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。蓋因

或爭而不能行使其職權，甚或影響國民大會開會及決議之人數故也。五五憲草第三十四條的規定（第六五）勿庸置議。

第三節 地方政權機關

一、分級成立政權機關之必要

五權憲法的憲政，為權能分開的憲政，亦即委任責成的憲政，故政權與治權兩者應澈底分開。不但中央政治為然，就是地方自治也是一樣。本章第一節已論過，凡鄉、鎮、市、均為人民因交換關係而自然聚合之中心，依此區域可以定為自治之單位，是為第一級的自治團體；集合若干鄉鎮成爲一縣，則縣為第二級的自治團體，（國父雖主張以縣為自治單位，但在地方自治開始實行法中又謂：如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域。是顯然縣之下尚有自治單位矣。）集合若干縣市即爲一省，則省爲第三級自治團體矣。（省應成爲自治團體，已於本書第二篇第四章論之）凡此各級自治團體，必有管理衆人之事的治權機關，必有集合衆人之事的政權機關。由此政權機關集合衆人所急待舉辦的事，委之治權機關而責其成，此爲五權憲法澈上澈下，終始一貫的精神。五五憲草于省僅有省參議會之設置，依其性質或僅爲一諮詢機關，而非執掌政權的機關，于縣市雖於第一〇六條第一〇八條有縣民大會之語，于第一一二條第一一三條有市民大會之語，但縣（市）民大會之組織職權及其性質如何，未有支字提及，殊不明瞭。而立法院憲草宣傳委員會所編之憲草說明書，又解釋各該條所稱縣（市）民大會之選舉，爲縣（市）民直接選舉之意，或竟無縣（市）民大會之組織，亦未可知。又說明書稱縣（市）議會爲立法機關，乃爲治權機關的一種，是則五五憲草對於地方自治團體，毫無政權機關之組織矣。此以國父五權憲法之原理繩之，不可不謂爲一種缺憾！

考之蘇聯新憲法，以蘇聯最高會議爲國家最高權力機關，以蘇聯人民委員會爲國家權力的最高執行和

管理機關，以加盟共和國最高會議，爲加盟共和國的最高權力機關，以加盟共和國人民委員會，爲各加盟共和國國家權力機關的最高執行和管理機關，以自治共和國最高會議爲各自治共和國的國家權力最高機關，並組織自治共和國人民委員會爲執行和管理機關。至于各邊疆區，特別區，自治特別區，府、區、市、村，均各以勞動代表會議，（蘇維埃）如各級國家權力機關，而以各勞動代表會議所以選舉的執行委員會，爲執行和支配機關。這就是蘇維埃制度澈上澈下一貫的系統，藉此系統以實現其民主集中制的精神。我國雖不採民主集中制，而採委任責成制，即權能分開制的憲政，但亦應澈上澈下，始終實行政權與治權的分開。則是五權憲法的原則上所要求的。

至於各級政權機關的組織，亦應仿照中央政權機關組織的形式，大體上仍應容納地域代表，職業代表，與文化代表，但縣以下並無高深的學術團體，亦可將文化代表闕略。本人並主張由各級政權機關，選舉其中地域代表（有文化代表時並可選舉文化代表）組織立法機關，根據政權機關的決議及自治行政機關的提案，議定單行規章，並調查自治行政機關推行自治的概況；送交政權機關查核，以便政權機關得以充分行使四權，均與中央制度相彷彿。

鄉鎮以下的政權機關，因事務較簡，可以不必組織立法機關，即由鄉（鎮）民大會決議一切。保的人口較少，可由全保公民參加保民大會，藉以實行直接民權。又保爲經濟單位，當藉推行直接民權，以促合作經濟的完成。甲爲負責單位，注意在使一甲住民的真實狀況表露出來，無或欺隱，一切做到「確實」，然後地方自治始可順利進行了。

二 地方政權機關之產生及組織

蘇聯憲法中各級地方，均有國家權力機關之設置，已如前述，我國憲法採權能分別制，亦應有各級政權機關之設置，故憲草中應增訂一條如下：

「各省政權機關爲省民大會，各縣政權機關爲縣民大會，各市政權機關爲市民大會，各鄉政權機關爲鄉民大會，各鎮政權機關爲鎮民大會，各區政權機關爲區民大會，各保政機關爲保民大會。」（芻六七）茲分別論述各級政權機關之產生及組織如次：

（一）省民大會 依照國民政府建國大綱第十八條規定：「省立于中央與縣之間，以收聯絡之效」，又第十六條規定：「憲政開始時期，國民代表會得選舉省長爲本省自治之監督，至于該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」，可知省就其本身言爲一自治區域，同時對於中央言，復爲其行政區域，對於縣市地方言，則爲其監督機關。蓋必省的自身有其立場，乃能立于中央與縣之間以收聯絡之效，其自身之立場，卽爲省自治是也。其所以能收聯絡之效者，必于省政權機關與治權機關之組織上表見之。就政權機關言，必適合該省內出席國民大會之代表，與所屬各縣市之縣（市）民大會所選出之代表，併同省內高等學術團體之代表混合組成。使中央之意見與各縣市之意見及省本身之意見，不期然而集中一處。上下通氣將不聯絡而自聯絡矣。又省民大會選舉省長，以中央行政院提出之候選人爲限，則一面可以顧及國家行政，一面可以顧及地方自治，則又上下一體亦不聯絡而自聯絡矣。作者此種主張與建國大綱第十六條之辦法相差不遠，而較爲細緻，諒不違反 國父之原意也。關於省民大會之組織，憲法中應規定一條如下：

「省民大會由各該省內出席國民大會之代表，及所屬各縣市之縣民大會或市民大會所選舉之地域代表及職業代表，與省營事業職工選出之代表暨省內高等學術團體推選之文化代表組織之。」（芻六八）

（二）縣（市）民大會 原則上應做照國民大會之形式，由地域代表，職業代表，文化代表三種分子組成，但各縣無高等學術團體者，得不選舉文化代表。關於縣（市）民大會之組織，憲草中應規定一條如

「縣民大會，或市民大會，由縣屬各鄉鎮或市屬各區以人口爲比例選舉地域代表，及由縣或市內各職

業團體以從業人爲比例，選舉職業代表，再由縣或市內高等學術團體，推選文化代表組織之。但縣或市內無高等學術團體者，不在此限。」（芻六九）

（三）鄉（鎮）民大會 鄉鎮區內無高等學術團體，故鄉（鎮）民大會無須文化代表參加，僅由各保選舉代表及各職業團體選舉代表組織爲已足。每一鄉（鎮）事務與一般公民關係密切，應許一般公民均有自由列席發言之權，惟僅有選出之代表，可以參加表決而已。關於鄉（鎮）民大會之組織，憲草中應規定一後如下：

「鄉民大會或鎮民大會，由鄉或鎮所屬各保，每保選舉地域代表一人至二人，及由該鄉或鎮內各職業團體以從業人爲比例，選舉職業代表組織之。」

區民大會，由區屬各保，每保選舉代表一人至二人組織之。

鄉民大會，鎮民大會或區民大會開會時，該鄉鎮或區內公民均得列席，但只有發言權，而無表決權。

（芻七〇）

現行鄉鎮組織暫行條例第七條原有鄉鎮代表會之設置，由本鄉鎮之保民大會各選舉代表二人組織之。本人主張如上規定，使包含職業代表，并不稱代表會者，爲使與各級政權機關精神一貫也。

（四）保民大會 現行鄉鎮組織暫行條例第四十一條所規定之保民大會，由本保每戶推出一人組織之。本人主張保內全體公民均得參加，藉以實行直接民選，且應於憲草中增訂一條如次：

「保民大會由保內全體公民組織之，實行直接民權。」（芻七一）

保爲構成鄉鎮的一部分，本身是一個經濟的自治單位，將來實行三民主義的經濟制度以後，可以構成一個合作經濟的團體，故仍有保民大會以爲行使四權的機關。至于甲則僅爲負責的單位，既不爲自治單位。也不爲經濟單位了。

除了普通地方組織以外，還有蒙古西藏等地方，尙未如內地成立省縣市各種組織，關於其地方治權機關的組織法，本于民族自表之原則，應許其自行制定；關於其地方政權機關的組織，則仍應準用上述的規定。但得斟酌其地方實際情形，參加宗教代表，因蒙古西藏方面宗教之勢力甚盛，且不能包括於學術團體代表之中也。憲法中應規定一條如下：

「蒙古西藏之地方政權機關，準用本節之規定。但得參加宗教代表。」（芻七五）

三 地方政權機關之職權及其他

地方政權機關，與國民大會一樣，應該是可以控制治權，而不能干與治權，茲將其職權分述如下：

（一）對於地方自治的官員，執行選舉權與罷免權，對於自治事項的單行規章，執行創制權與複決權。

（二）認為議決衆人所急待舉辦的事與表決自治行政機關所擬的建設計畫屬於創制的一種，則地方政權機關自應執爲這些任務。

（三）爲明瞭地方自治行政機關的施政情形，自得聽取其工作報告。

（四）尙書有曰：「匹夫匹婦不獲自盡，明主罔與成厥功」故民主國家必使每一個國民均有貢獻其智識能力之機會。如何貢獻其知能，那就有賴于政權機關。使從保民大會起，每一個公民都得討論衆人之事，乃至國家大事，以貢獻于上級政權機關，上至國民大會乃至總統均得聽見每一個公民的呼聲，那就可以真正做到政通人和了。

本人主張規定：「各級地方政權機關的職權如左：

- 一 依法執行選舉權，罷免權，創制權，複決權。
- 二 批准各該級地方自治建設計畫及議決應辦之事項。

三 聽取各該自治行政機關之工作報告。

四 討論與上級政治有關之問題，建議于上級政權機關」。(芻七二)

由地方政權機關產生的「議會」，應規定於地方制度一章中，此處不贅。至于鄉鎮以下原無「議會」的組織，自應由政權機關盡到民衆立法，民衆監察的能事，其所議決應辦的事項，也就逕行交與自治行政機關辦理，致于鄉鎮辦理公共利益事項需用物資時，則依現行鄉鎮組織暫行條例第三十六條之規定「應編制計畫及概算，由鄉鎮民代表會（即作者所謂鄉鎮民大會）議決，呈准縣政府列入縣概算，由鄉鎮公款開支」。在縣政府列入縣概算後，自仍應送縣議會議決，是鄉鎮民大會雖無立法機關，也得利用縣立法機關了。至于保辦理合作經濟事務，自應按照合作社法及合作農場法辦理，也當然合于民主的原則了。

各級地方政權機關，應各選舉議長一人副議長一人或二人召集會議處理會議之責。(芻七三)
此較諸國民大會主席的職權爲寬。

至于人民一面選舉地域代表，一面選舉本業之職業代表，職業代表之候選人不限定資格，地域代表之候選人應限於考試或銓敘合格者，并各級政權機關代表之保障，均準用國民大會之規定。(芻七四)

第六章 中央政府

建國大綱第二十五條規定：「……國民政府，于全國大選完畢之後，三個月解職，而授政於民選之政府……」第十五條規定：「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院以試行五權之治」。此可見國民政府者，係指訓政時期之政府而言，至憲政時期，則應改稱為中央政府。故五五憲草第四章標題，不稱國民政府而稱中央政府者本此。

我國自民國十四年七月一日，改組革命政府為國民政府以來，迄今已有二十年之歷史，雖其組織法曾累有修訂，但始終一貫的均保持委員制，委員最初為十二人至十六人，中間改為十六人至三十二人，後復改為二十四人至三十六人組織而成，至於國民政府主席之職權，時或增大，時或減少，中間在武漢政府時代，且曾一度廢去主席，僅設常務委員五人。但委員制在我國施行的結果，并未曾獲得良好的成效，平時則互相牽掣，在在足以減低政府的效能，一遇危難之秋，則互相推諉，無處可以追尋政治的責任。即令偶有政令較易推行的時期，則亦委員制其名，領袖集權制其實。故五五憲草已不再採行委員制，其所謂「中央政府」者，僅為五院外形上之總括名詞，并不若國民政府有其本身的組織也。

本書第一篇第四章中，曾論委員制或民主集中制為董事會式的憲政，在董事會之上必有股東大會或股東代表會。在一國中，如以同黨之人或同階級之人為股東，猶尚可行，如以全國之人，不分知愚賢不肖，不別先知先覺，後知後覺，不知不覺，而概以為股東，聽其主張以決定國政，未有不變成庸人政治者！國父主張分別權與能，一般人有權，而惟賢能者有能，即是由分別先知先覺，不知不覺的結果。實行權能分別，則當推行委任責成的憲政，由有權者將一國政事委任於能者而責其成，自然不能推行民主集中制，也當無採取委員制的必要了。所以憲政施行後，必須由國民政府改組為中央政府，也就是由黨的民主集中

制，改組為全民的委任責成制。這是由訓政過渡至憲政的當然措施了。

作者認為憲法中的中央政府，是一個分工合作的機關，五院分立，各有職權，是為便於分工，總統掌握最高治權，監督五權的行使，是為便於合作。其合作的關鍵則在於參政會，在參政會中，中央各院部長官，均得參加協議，以商討整個大計及國家預算，然并不受決議的拘束，而僅供總統之諮詢與協贊。其有助於合作，當非淺鮮。此既不似國民政府委員會之成為國民政府本身的組織，又不似五五憲草中總統對於立法、司法、考試、監察各院僅居於緩衝的地位。故吾人建議之修正草案，其中中央政府計分總統，參政會，行政院，立法院，考試院，監察院，司法院七節，蓋即認中央政府為一個分工合作的機關，其本身既非一個單一組織體，也非僅為五院外形上的總括名詞而已。

第一節 總統

一、五權憲法中總統的地位

國父在孫文學說第六章中謂：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，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。」又在五權憲法之講演中謂：「五權憲法的立法人員，就是國會議員，行政首領就是大總統」，在國父之意似覺總統與行政院的職權有不可分，則關於行政院院長是否由總統自任抑以他人充之，在立法院起草憲法當時，頗有爭論，經討論結果認為

一、關於行政，既由總統對國民大會負責，而行政措施每易引起責任問題，另設院長，則有時僅將院長更易，即可適應情勢之需要，而免元首地位有動搖之虞。

二、行政院與其他各院間，職權上有時不免發生爭議，行政院另設院長，則總統地位較為超然，可依第四十五條之規定，召集商商。以資解決。

三、行政院事務繁劇，如不另設院長，而由總統綜攬，則恐百務叢脞，處理匪易。

因爲發覺了總統自任行政院長的缺點，故結果決定了另設行政院院長副院長，在國父的說法原是一種未定的主張，立法院的見解不能不說是比較進步。其見解雖然不錯，但其解決的辦法則未完全妥當。因五五憲章第四十六條規定「總統對國民大會負其責任」而依上述立法院的意見，關於行政措施政所引起的責任問題，僅將院長更易，即可適應情勢之需要，而免元首地位有動搖之虞。是不啻以法律上的責任歸之總統，而事實上又可以責任歸之行政院長，法律與事實就發生了一種矛盾。因爲憲法上對國民大會負責者爲總統，而實際擔任行政工作者爲行政院，設國民大會行使罷免權之必要時，則依法只能罷免總統而不能罷免行政院長，總統此時惟有代人受過含糊去職。如謂總統可以諉過於行政院而將行政院長免職，但就法律言，仍不能解脫總統的責任，假始已將行政院長免職，仍不獲國民大會諒解時，則總統既需代人受過，又顯露了患得患失的態度，這是總統與行政院權責不明之流弊一。依五五憲章第五十九條規定：「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」。則行政院雖有院長之設，其職權應不甚重要，僅居於總統輔佐機關之地位，必係以總統爲行政首長，而不以行政院長爲行政首長明矣。但在行政院方面的規定，又與此原則完全相反，如憲章第五十五條規定「行政院爲中央政府行使行政權之最高機關。」第六十條規定「行政院設行政會議，由行政院院長副院長，及政務委員組織之，以行政院院長爲主席。」第六十一條規定：「左列事項應經行政會議議決，一、提出於立法院之法律案，預算案，二、提出於立法院之戒嚴案，大赦案，三、提出於立法院之宣戰案，媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之議案；四、各部委員會間共同關係之事項；五、總統或行政院院長交議之事項；六、行政院副院長各政務委員，各部各委員會提議之事項。」又總統依第四十四條發布緊急命令亦須經行政會議之決議，顯見國家重大政策皆須取決於行政會議，而總統既不爲行政會議之主席，自無參與決策之權。既行政院

長爲行政會議主席，參與國家重大之決策，則行政首長又顯爲行政院長而非總統矣。此種規定與憲草第五十九條規定又屬一種重大矛盾可能造成將來的府院之爭，又既明定總統對國民大會負責，則決定政策者自應爲總統而不爲行政院，所謂負其責者，必富有其權。茲總統既不爲行政會議主席以參與行政方針的決定，又對行政會議，所爲決議，并無最後裁量之權，其交議事項且須受行政會議的拘束，如此毫無實權的總統，却要代人受過以負責實際政治上的責任，於情於理均覺難通，此總統與行政院權責不明之流弊二。

我們推究所以發生這種矛盾的原因，由於在觀念上未將總統與行政院的職權與責任分開，大概自國父以來，一般觀念，約略有些因襲三權分立的舊說，以爲在三權憲法下總統掌行政，議會掌立法，法院掌司法，因而將五權憲法與之比擬，除加上兩機關分掌考試與彈劾外，自然總統仍是掌行政了。其實此種觀念，并不正確，國父說：「政是衆人之事，治是管理，管理衆人的事就是政治」所謂衆人的事，即是國家事務之總體，則政治的範圍包括甚廣，自較行政的範圍爲寬，在三權憲法的國家，所有立法，行政，司法，均屬政治的範圍，在五權憲法的國家，所有立法，行政，司法，考試，監察，乃至政權的行使均屬於政治範圍。而所謂行政者，在三權憲法的國家，乃除立法，司法，而外，行於法規之下的一切統治作用也；在五權憲法之下乃除立法司法考試監察而外，行於法規之下的一切統治作用也。因爲政治的範圍很廣，古來專制君主，將政治大權集於一身，自立法而自執行，又自爲裁判獄訟，最易流於專恣武斷，人民權益，無所保障，必受政府官吏的任意侵凌，故西儒孟德斯鳩輩，力倡三權分立之說，使立法，司法，行政三權鼎立，彼此牽制以達均衡，無任何一方可得專恣，藉以保障人權，此即三權憲法精神之所在。美國憲法即係根據三權分立之原則而制定，在三權之上更無一綜攬的政治機構，一般觀念亦僅認行政機關爲政治機關，故政治與行政，在觀念上分不甚開。實則立法，司法，均屬國家事務，均屬政治範圍，考試監察亦然。惟使國家意志有一統一的表現與行使起見，實尚應在三權或五權之上設一綜理的治權機關，然在三權憲法

之下，因為要維持制衡的原則，故三權之上不能統一。至於五權憲法的五院，本採分工合作的原則，縱然因為分工有些互制的作用，也與三權制衡的作用不同，因為分工，所以成立五院，因為合作，則於五院之上，自應有一綜理的治權機關了。關於人民權利的保障，固不在於五權的制衡，而在四種政權的行使，此則五權憲法精神之所在也。五權憲法與三權憲法的精神不同，則三權憲法之原則，不能援用於五權憲法，如美國以總統掌行政權者，在中國則絕對不可，立法院在起草當日已發覺總統不能自任行政院長之三理由，惟在觀念上尙未將總統與行政院的權責分清，故有上述的種種矛盾現象，實則五院之上既須有一綜理治權的機關，則總統即屬適當其任，其與行政院的權責，自屬顯然有別了。

我國在戰國時代，士人以遊說而登仕途，一面擁護君主集權，以摧毀卿大夫的世襲貴族，一面又要伸張士人之權力，使得揚眉吐氣，因此主張君主無爲而使臣下有爲的一種政治制度。（依法家之說有似虛君制的責任內閣制見本書第一篇第九章）但此制在秦的實驗失敗了。漢代的丞相制度其君主非真正無爲而有相當大的權力，其丞相亦確能「上佐天子，理陰陽，順四時，下遂萬物之宜，外鎮撫四夷諸侯，內親附百姓，使卿大夫各得其任」，君權與丞相職權的分際，亦能恰到好處。這種政制已不是虛君制的責任內閣制，而約略有似德國威瑪憲法下的總統與內閣（一稱行政院）的關係了。如像西漢的時候，丞相掌行政，御使掌監察，太尉掌軍政，其君權不過是一個綜理的治權機關，並非直接掌理行政。又 國父謂：「中國在專制政府的時候，關於考試權和監察權，皇帝還沒有壟斷」。綜合以觀，正可爲五權憲法下總統與五院間權責劃分的一個參考。所以立法院也發覺了總統與行政院有分開的必要，這更顯見美國憲法的精神實不容於五權憲法之下了。

由上檢討我們可知總統在五權憲法中的地位，即爲綜理治權，究竟綜理的範圍如何呢？我們認爲凡有最高性與非常性的政事，必屬於總統的職權，除此以外尙可監督五權的行使，這就是總統的職權的範圍，

也是他責任的範圍。

原來一國政務的繁雜，誠所謂：「一日二日萬機」然大體言之，可以分爲經常事務與非常事務兩種。凡有一定之軌範與慣例可循，至少亦可預爲規畫者，謂之經常的事務；凡事之瞬息萬變，惟有臨機肆應者謂之非常的事務。在三權憲法的國家以爲國家意思的決定，必須經過立法的程序，關於瞬息萬變的非常事務，如概須經立法機關決議，則不惟不能應變，抑且不足以保守機密，故亦有由立法機關授權行政機關自行決定而執行之者，然在五權憲法的國家，既由總統綜理治權，則關於國家非常的決策，自應屬於總統的權限了。如五五憲草第四十四條規定總統有發布緊急命令之權，就是屬於此類權限的一種。

一國若干政務有天然爲一種最高治權，不宜由任何一院行使，而必須畀予元首行使者，如五五憲草第三十六條的「對外代表中華民國」第三十七條的「統率全國陸海空軍」第四十三條的「授予榮典」及任命行政，司法，考試，三院院長副院長是；有屬於最高治權，同時又爲非常事務者，如第三十九條的「宣戰，媾和，及締結條約」第四十條的「宣布戒嚴」第四十一條的「大赦，特赦，減刑復權」。（因屬於刑法規定以外）是；有性質上須由總統統一行使爲宜與最高治權有同等重要者，如第三十八條的「公布法律，發布命令」第四十二條的「任免文武官員」是；有性質上雖非最高治權或非常事務，然與二院以上有關，必須總統爲之統籌會商，與最高治權有同等重要者，如第四十五條的「召集五院院長會商關於二院以上事項」是。

總統除盡到上述的各種職權外，對其餘的一切國家統治作用，似宜交由五院各別行使，而不必妄加過問，以免「元首叢脞，股肱墮哉」之弊。但總統雖不宜干與五院的政事，却仍可本於其爲國家元首的地位以行監督之權。

總統處理國家非常事務，所以不必須由立法程序者，蓋恐議論紛靡，反足敗成，所謂「發言盈庭，

誰執其咎」。自應以臨機斷行爲宜，與其由立法院決議，不如詢謀老成碩望之人，仍由總統決策爲宜；作者認爲必先諮詢參政會的意見，次經行政會議的決議，蓋參政會原爲總統的諮詢機關，而此非常決策的執行必須經過行政機關，故行政會議的議決亦有必要，如以不負執行責任的機關議決，而交行政機關執行，則所謂：「如匪行邁，謀用所不得於道」（見詩經小旻）如一面詢謀老成，一面由行政會議議決，則雖由總統臨機肆應，也絕不是獨裁政治了。又國家非常事務之多寡，隨時代而有不同，凡在承平時時期，往往非常事務，較經常事務爲急，所以總統的職務，視非常時期與承平時時期而有漲落，此一漲一落，可以視作國家政治的一個水碼表，一國的憲政最好能適應事世的常變而有變化，猶之航程中能認清水碼，不管江水之漲落，均可運行不殆，如能歷常處變，經久不替，庶可以爲百世之法也。

無論何種形式的憲政國家，其政治上均不能不有一個最高的機關，其以一人任之者謂之元首制，其以合議機關任之者謂之委員制。關於處理國家非常事務與最高治權的情形，亦各有不同，茲分別列論如次，以便比較：

（一）委員制 如蘇聯以最高會議爲其國家的最高機關，依其新憲法第一四條第四九條規定，「所有關於處理戰爭與和平問題」，「組織國防，指揮武裝力量」，「宣布戰爭」，「宣布國家總動員及局部動員」等非常事務，與「在國際關係上代表蘇聯，締結并批准對外條約」，「頒布大赦及特赦令」，「任免蘇聯各人民委員」，「任免高級軍事長官」，「授予勳章和榮譽稱號」，「任命并召回駐外全權代表」，「接受外國外交代表的呈遞國書和撤任書」等最高治權，都是由蘇聯最高會議及其主席團行使。如瑞士以聯邦會議爲其國家的最高機關，依其憲法第八十五條規定，所有關於「批准聯邦與外國之同盟及條約」，「宣戰及媾和」等非常事務，與「大赦及特赦」，「處理聯邦軍隊」等最高治權，均屬於瑞士參眾兩院所管轄，而依第一〇二條第五款，由聯邦行政委員會執行。蘇聯的最高會議主席團雖有主席一人，瑞士的聯邦行政委員會雖有總

統一人，但不過對內為會議的主席，對外代表履行各種儀節而已，並沒有任何特權，而一切權力均在此合議機關的手中，但此合議機關，也不僅處理非常事務與最高治權，因其採取「民主集中」與「權力混合」的原則，故所有立法，司法，行政，的職權，也在牠一并掌握之下。

(二)美國式的總統 美國係採三權分立的憲法，關於國家的非常事務與最高的治權，認為行政事務之一部，當然由總統執掌，不過概須經過國會決議罷了。總統除此種職權外尚有一般的行政權，十足的成為行政機關的首領。其總統由人民選舉對人民負責，實際在總統任滿以前，人民亦無法能責問總統，故其地位甚為安定，不過在職權上，與立法機關司法機關均成對立之勢，可以相互制衡，而不能由一方擅權。

(三)法國式的總統 法國憲法原受英憲的影響，英國憲法係採虛君制的責任內閣制，故法國的總統亦無實權，其一八七五年關於政權組織之法律第三條雖規定大總統與兩院議員同有創制法律之權，「有時赦」有「統率海陸空軍」之權，有「任命文武官吏」之權，有「主持國家典禮」接待外國公使大使之權。但不過享有最高治權的名義，而實際上國家政策均由內閣決定，無論普通行政與非常事務，均由國務員對國會直接負責，總統任命國務員，須以國會信任者為標準，總統行使職權，復須經國務員副署，所以總統毫無實權，一切政策的發動均係出自內閣。這與我國古代法家所主張的制度，要君主無為而讓臣下有為的命意有些彷彿。其總統由國會選舉，在任期末滿前，國會亦可強迫其辭職，總統對於國會實在缺乏對抗的力量，故法國的國會異常跋扈。

(四)德國式的總統 德國總統由人民選舉對人民負責，其總統的權限，除掌握最高治權外，并有處理非常事務之權，如德國威瑪憲法第四十八條規定：「聯邦大總統，對於聯邦中某一邦，如不盡其依照聯邦憲法或聯邦法律所規定之義務時，得以兵力強制之。聯邦大總統，於德意志聯邦內之公共安寧及秩序，視為有擾亂或危害時，為回復公共安寧及秩序起見，得取必要之處置，必要時更得使用兵力，以求達此目

的。聯邦大總統得臨時將本法一一四，一一五，一一七，一一八，一二三，一二四，及一五三各條所規定之基本權之全部或一部停止之。」可見其總統的權力甚大，但其行政院對於行政亦有全權，并按所規定的政治大綱，自對國會負責。故總統與行政院間的職權，有一適當的分際。這與我國漢代所行的丞相制度，與君權間的分際，約略有些彷彿，不過漢代的丞相係對君主負責，而德國的行政院係對國會負責罷了。又德國的總統可以下令解散國會，對於國會通過的法律可以提交人民複決，又「總統於任期未滿以前，得由聯邦國會動議，以國民表決罷免之。」故總統與國會，雙方都保有對抗的力量，可以預防任何一方的專制，而總統對於立法機關與行政機關，又取超然的態度，可以保持雙方勢力的均衡。

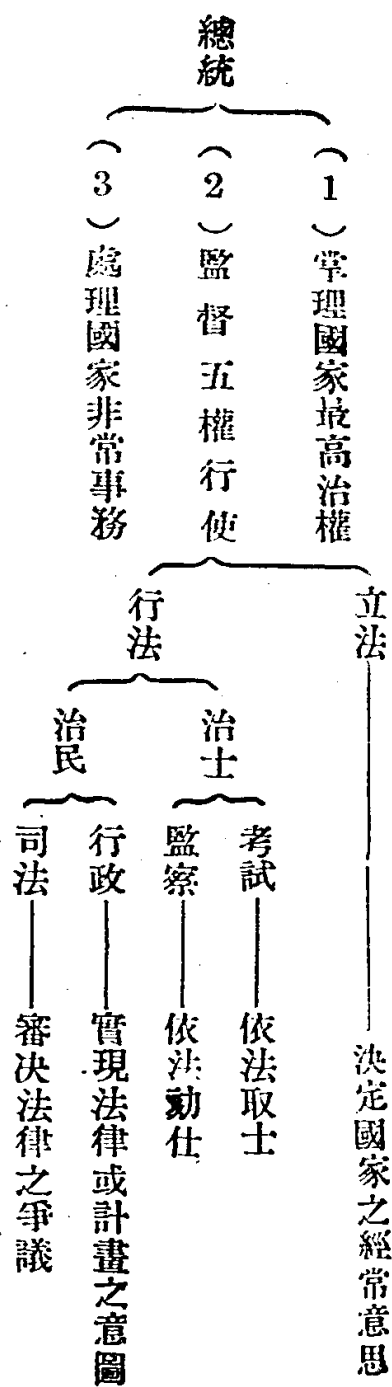
我國的憲政不適於委員制，也不適於英法兩國的责任內閣制，更不適於美國式的總統制，已于本書第一篇第六章詳細檢討過了（請參看）故上述（一）（二）（三）各種制度，必不適於我國，此處無須重述其理由。我國的憲政，實需要一種委任責成式的憲法，國民全體，認為總統是賢能的人才，故將國家大事委任總統，而責望其有成。但以百廢待舉萬機待理的國政，必不能由總統一人獨任，而且散漫的國民全體，也難收委任責成的實效，故又由人民選舉代表組織國民大會，將行政，立法，司法，考試，監察五權分別委由五院行使，而責望其成。至于總統則僅處理國家非常事務與最高治權，并監督五權之行使罷了。其總統與行政院間權限的分際，應與德國威瑪憲法的制度約略相似，故德國式的總統制，却可供我國憲法一個重要的考考。因為德國的總統對於國民全體負責，行政院對國會負責，正與我所說委任責成的原則相合，而且中國需要一個政治經濟建設性的憲政，不但要由農業國家建設成一個工業國家，而且要建設成一個社會化的工業國家，則行政院不能不有計畫建設與推進建設的全權，如德國憲法第五十六條規定：「行政院長規定政治大綱，並對聯邦國會負責」，在我國也是需要的。如此可以不必將行政上的一切冗務累之總統，則總統專心考慮國家非常的決策，與掌握最高治權，總持大體，亦不致有百務叢脞的毛病。又總統不

兼行政，不負行政上的責任，即可超然於五院之上，既不因行政上的違失而受到監察院的彈劾，（如五五憲草第九十二條規定監察委員十人以上可以提議彈劾總統，既失體制，且易喪失元首的威信）也不至直接與其他各院發生職權上的爭議。

又總統既受國民全體的委任，則總統自應由國民選舉對國民負責，五五憲草第三十二條規定國民大會選舉及罷免總統副總統，第四十六條規定「總統對國民大會負其責任」，顯然是不合我國憲政精神的，而且由代議機關選舉總統，可使總統受制於代議機關，又容易發生賄選的情事，若再昇代議機關以罷免總統之權，則更造成了壓倒的優勢，必使政府變成無能，並且元首的地位極不安定，若使總統的地位動搖不定，則大局動盪，可以動搖國本，那是何等危險啊！五五憲草第二條既然規定了「中華民國之主權，屬於國民全體」，則選舉總統與罷免總統，正是人民行使主權的機會，如何可以讓之國民大會行使呢？故德國威瑪憲法規定總統由人民選舉，對人民負責，也是足資我們參考的。但德國的總統制，也不過大體上可以供我們參考，其詳細處也有許的多不同的地方，容待以後一一的討論。

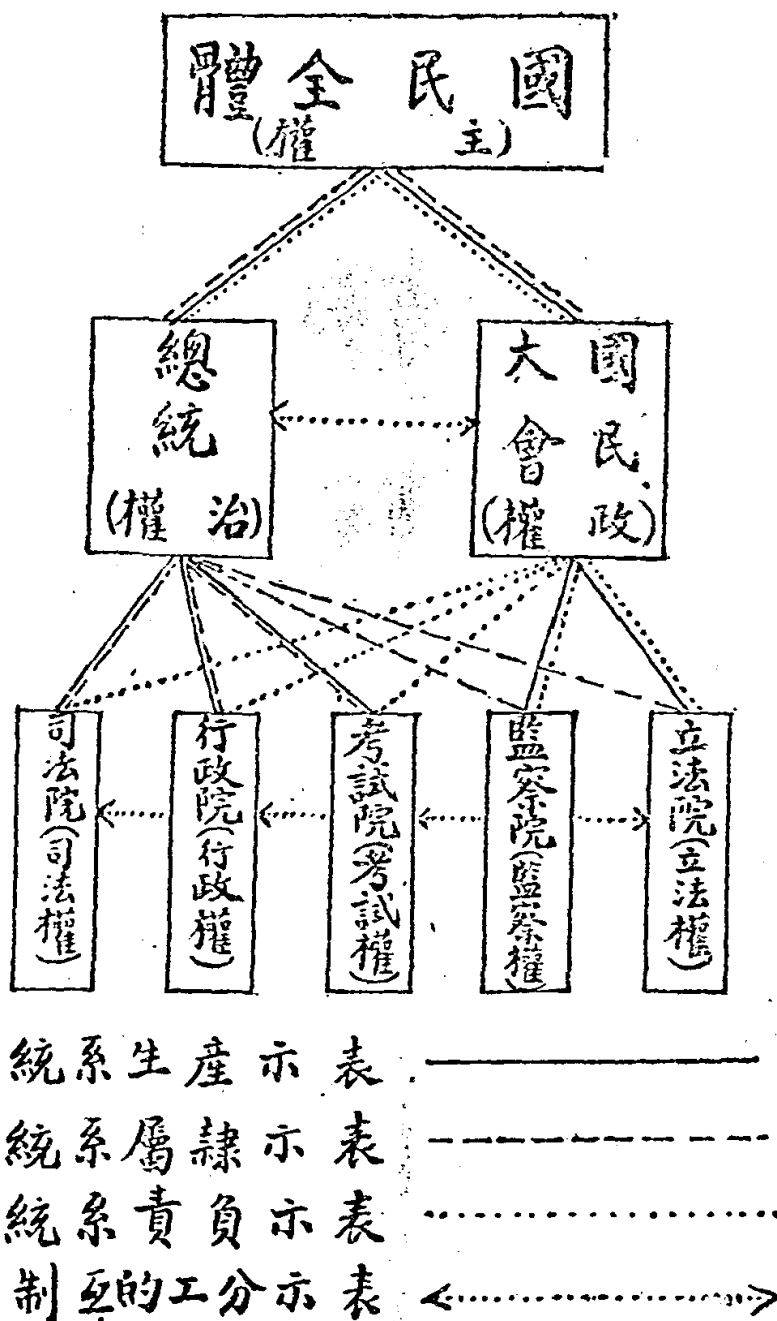
二 總統與五院的關係

由上段的討論，我們可知總統的職權在於（一）掌理國家最高治權。（二）監督五權的行使。（三）處理國家非常事務，至於五院的職權呢？我們知道中國自漢而後已是推行賢能統治的國家，在政治上必有兩個步驟，第一步在求賢（士）與治賢（士），第二步在用賢（士）以治民。故五權憲法中，考試監察二權，即所以治賢能也；行政司法二權，即所以理民事也；立法一權，則包舉二者以決國家經常之意思也。凡國家經常事務之決意，制為經久之規範者，謂之法律，定為年度之方案者，謂之計畫；而執行公務員與公職候選人甄取選用之規者，謂之考試；彈劾公務員之違法失職者，謂之監察；審決法律上之爭議者，謂之司法；實現法律或計畫之意圖者，謂之行政；茲將總統與五院間職權的合理分配列表如次：



由上表，我們可以對五院間職權劃分的原理，及五院與總統間職權劃分的原理得着一個概念，但五權憲法是一個委任責成的憲政，則政權機關與治權機關相互間，總統及院與院相互間，如何行使職權，以實現委任責成的任務，則尚不可不加以翻動態的檢討。原來國民全體是國家的主人翁，掌握了中華民國的主權，由國民選舉出來的總統，自然是全國賢能的人才，國民信任總統為賢能，故將國家大事委由總統管理而責望其成。但如要責成，尚須有一個民意機關經常考察，那就不能不配置一個國民大會了。國民大會一方考察總統的行使職權，一方將國家經常的事務，分別委任於行政院，立法院，司法院，考試院，監察院五個機關行使，而責望其有成。但國民大會也非經常開會的機關如要責成，也須有一個常設的機關經常的考察，而且國民全體的意思，也需要制為法律，變成國家經常的意思，故國民大會之下，不能不直接產生立法院監察院兩道機關，以執行這兩種任務，故立法監察兩院，是國民大會直接產生，並委任事務而責成的，（因為在各國憲政史上，立法監察却原來是國會之職權。）行政，司法，考試，三院，原由總統任命，這不是由國民大會直接產生，但仍由國民大會委任事務而責成的。國民全體既產生了國民大會以集合衆人之事以考察總統，則總統與國民大會間，可以發生一種分工的互制作用，所謂分工的互制作用，與三權

憲法的制衡作用不同，在三權之下發生爭執只是相持不下，惟有互相遷就以達均衡，在總統與國民大會之間如有發生爭執，則可以最後由國民全體為之裁決，又五院間雖採分工合作之原則，但監察院必須監察其他四院嚴格遵守法而無遺失，乃含有分工的互制作用，五院如發生爭執，一面總統可以召集五院院長會商解決，一面可由國民大會為最後的解決，茲將各機關相互間行使職權的動態關係列圖如次：



由上而觀察，可見五院與總統及國民大會間，有其產生的系統，有其隸屬的系統，有其負責的系統，又五院間及總統與國民大會間，又有其分工的互制作用，其間關係可謂錯綜複雜，而國家政治的運用，即借此錯綜複雜的關係，可以達到理想的境界，茲復列論如次：

(一)行政權的運用。在五權憲法下的所謂行政，均是國家的經常政務，所謂經常政務，就是可以預為計劃，得按照計畫執行者而言。

蔣主席感覺「過去中央與地方政府做事，不是無計畫，只是因為那些計畫都是零碎或各別去打算，因之各自擬議，各自執行，不能集中在一個大原則下制定出來，結果只有枝枝節節，不是各種計畫彼此不能聯繫，就是彼此失輕轉重緩急之分，甚至彼此發生矛盾衝突，或重複浪費的毛病。」又感覺「有許多主管官……先把計畫給我批示，並不附預算……就是不知預算與計畫均有年度的限制，這一星期送一計畫，下一個月送一計畫，小則破壞計畫與預算的完整性，大則缺乏全盤的考慮，即所謂整個計畫……法製成一更感覺：「每一個新任長官，都不以前任所辦為然，大多都要另起爐灶，立異鳴高……結果前任的政績，變成前功盡棄，後任的政績，到卸任時至多只能趕上前任的工作」。認為這是中國過去政治不能進步的大原因，因而主張推行行政三聯制，使行政必先設計，且復中央與省，縣，市，分級負責。而為整個行政的設計，並與年度預算相配合，且必與歷年計畫相慣注。這種行政三聯制，乃為新時代行政的必要條件，在將來的憲法中，也是不可缺少的。故行政院行政，也就是按照行政三聯制行政，其計畫應由行政院擬具呈由總統編入國家建設計畫送交國民大會批准，其執行時行政院院長副院長政務委員，應就其計畫對國民大會負連帶責任。國民大會為要責成，乃委由監察院經常考察，監察院對於行政院院長副院長政務委員認為有連帶罷免之必要時，得經全體監察委員二分之一以上之決議，提請總統罷免之，總統不予罷免時得請求國民大會罷免之，如國民大會拒絕罷免時，監察院應即解散重新改選。此行政權運用之程序也。監察院與行

政院間實具有分工的互制作用，有此互制作用以爲考察，然後上級的總統及國民大會可以執行切實的考核，決定應否罷免，有了切實的考核，然後行政計畫的執行，可以計日成功。這就可將行政三聯制的作用表見於憲法中了。我國行政院應就行政計畫負連帶責任，與德國憲法規定各部部长獨立執行其所任職務，并對聯邦國會自行負責者不同。至於國家非常的事務，屬於總統的職權，當然不在行政計畫之中。

(二) 考試權與司法權的運用 考試司法兩院均爲總統所任命，並隸屬於總統之機關，各考試官與司法官，應依法律獨立行他職權，不通關節，不受請託，故與行政院須有統一之政綱整個之計畫並負連帶責任者不同，而僅應獨立的個別負其責任，其考試院院長司法院院長均對國民大會負責，監察院對於考試院院長司法院長之彈劾案成立後，認爲有罷免之必要時應提請總統罷免之，總統不予罷免時得提請國民大會罷免之。兩院其餘官吏之彈劾案，則歸國事法院受理，考試司法兩院與監察院間實具有分工的互制作用，藉此作用，即可使考試權司法權嚴格的遵守法律，而其上級機關的總統及國民大會，亦可切實行使監督權了。考銓之權，雖屬於考試院，而任官之權則屬於總統，審判之權雖屬於法院，而大赦特赦減刑及復權之權則屬於總統，因爲那是屬於國家最高治權的緣故。

(三) 立法權與監察權之運用 立法監察兩院均爲國民大會所產生，並對國民大會負責的機關，但同時也是總統的隸屬機關，兩院受國民大會的直接委任執行立法及監察的職權，如有違法失職時，仍由監察委員提出彈劾，而兩院院長副院長及委員等，均爲選任職務員。對選任職務公務員之彈劾案成立後，認爲有罷免之必要時，應請求國民大會罷免之，如監察委員對於監察院院長副院長或監察委員違法而不彈劾時，則應由總統彈劾之。又立法方面，除國民大會創制立法原則外，總統亦有提出法案之權，立法院議決之法律，總統有提交復議之權，有提請國民大會複決之權，這也是一種分工的互制作用，至於總統享有公布法律之權，則爲一種最高治權了。

五院的負責系統均屬於國民大會，五院的隸屬系統均屬總統，至於五院的產生系統，則立法監察二院屬於國民大會，行政，考試，司法三院屬於總統。總統既為五院的長官，當然亦有監督之權，則對五院之違法失職亦可依法檢舉，又關於國家設計畫及國家總預算，均係與五院共同有關之事項，應由總統召集五院院長會議彙編，然後提出於國民大會批准，或立法院決議，至於其他有關二院以上之事項，亦應由五院院長會議商討。

以上所論，就是總統與五院相互間的全部關係了。

三 總統職權的行使

由上兩段的檢討已知總統的職權在於掌理國家最高治權，處理國家非常事務，及監督五權的行使。茲即依此分類以研究總統職權的行使如次：

甲 掌理國家最高治權

(1) 五五憲草第三十六條規定：「總統為國家元首，對外代表中華民國」。(第七七)就總統為國家元首的地位言，誠屬一國的冠冕，有穩定大局的作用。故全國上下應當致其隆重的擁護與尊崇，此非為總統個人計，蓋必對元首有熱烈的擁護，然後國家始有堅凝的團結。必總統有榮譽尊嚴，然後其所代表之國家始得尊嚴也。又元首的地位必須穩定，乃可安定大局，故以不負責任行政責任為宜，如不負責任行政責任，則可免因政策的臧否得失，受到監察院的彈劾，與國民大會的罷免，藉可保持元首榮譽的尊嚴，且不使其地位動搖以影響大局，動搖國本，均是在元首的地位上所極端需要的。就對外代表中華民國言，自可接待外國公使大使，及接受其呈遞國書和撤任書，並可派遣及召回駐外全權代表。

(2) 五五憲草第三十七條規定：「總統統率全國陸海空軍」(第七八)一般稱為統率權，亦屬最高治權之一種。欲保國家的統一，當先做到軍隊統率權的統一。所謂軍隊統率權，包括領兵與發兵權兩種，

我國在君主時代，領兵權與發兵權，均操在君主，如漢時雖設太尉主兵，但實際上僅掌軍事參謀與一部份軍政職務，無軍令行使的權職。故太尉周勃平諸呂之亂的時候，「太尉勃欲入北軍，不得入，襄平侯紀通尚符節，乃令節矯內勃北軍」。可見太尉本身非有皇帝的符節，亦不能領兵發兵。這爲使軍權統一與保障國家的統一是必要的。因爲總統有軍隊的統率權，則補助總統統率權行使的參謀組織，自然也應屬於總統。但關於一般軍政與國防的設施，則其權應在行政院中的軍政部。發兵權雖在總統，但軍隊經行政機關依法聲請，仍得執行維持國內秩序，只須該行政機關及軍政，層報總統追認即可。此在本篇第二章已經論述，茲不贅。

各國憲法，往往有未將統率權與司令權及指揮權分清，將此數權含混規定者，如巴西憲法第四十八條第三款規定：

「爲防衛聯邦內外起見，調動巴西合衆國陸海軍，大總統爲最高指揮官，或遴選人員使爲最高指揮官。」波蘭憲法第四十六條規定：

「大總統爲國家軍隊之最高長官，但戰時不得親自指揮。戰時軍隊之總司令，由軍政部長呈請內閣轉請大總統任命之。所有指揮行爲及一切有關軍隊之事項，應由軍政部長對衆議院負責。」

土爾基憲法第四十條規定：

「軍事最高指揮，在法律上由總統代表國民大會行使之。在事實上軍隊之指揮，平時依照特別法屬於參謀本部，戰時屬於由國務院提請總統任命之人員。」

這種規定，既然紛雜矛盾，實在也不必要，因爲只要規定了軍隊的統率權，縱然總統不能親自指揮，仍不妨授權於他人指揮，如我國歷代君主以符節發兵，受符節的人有指揮軍隊的權。但此權實得之於授符節的君主，法律上只認君主爲有發兵權，故統率權與指揮權及司令權的分別行使，法律上並不衝突，又何必規定法律上的指揮權與事實上的指揮權，反而形成一種矛盾呢？（如土憲）至於總統在戰時任命總指揮或

總司令，乃爲統率權之作用，亦爲總統處理非常事務的當然職權，波憲規定由軍政部長呈由總統任命總司令，則未免以軍政進而干涉軍令，至立法院二十三年七月九日公表之憲法修正草案規定總統任命總指揮必須經過國民大會及立法院之同意更屬不當，作者認爲總統行使此權，只須諮詢專家之意見而斷行之，方足以應非常之時機。總指揮或總司令於受任後，在作戰的範圍內，有指揮的全權，但仍應服從總統的最高命令，古兵法所謂：「將在外君令有所不受」已不適用於今日，蓋古時因交通不便情報不靈，自不宜遙制，現在交通便利，已無此限制的必要了。必軍隊的統率權歸屬國家元首，然後始能達到軍隊的國家化，大公報三十三年一月十四日社評，一面主張總統的國家化，一面又主張總統超然化，謂「總統超然化，則須使軍隊超然於政治之外，超然於黨派之外」，謂「元首既爲全國海陸空軍大元帥或總司令，而又不能親自指揮軍隊，則當國家有事之秋，其勢非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，有嚴格傳統的國防部，或參謀本部」等語。謂將軍隊超然於政治之外，不由總統調遣，而歸國防部或參謀本部運用，其結果將因軍權分離，尾大不掉，會要反對了軍隊的國家化。故任何國防部或參謀本部，只能爲總統的幕僚組織，或軍事行政機關，不能直接運用統率權的。

(三)五五憲草第四十三條規定「總統依法授與榮典」(芻八一)榮典之授與，所以表彰勳勞，激勵德行，有時須贈友邦官民，亦足敦睦邦交。此權由國家元首行使，所以昭示隆重，亦屬最高治權之一種。

(四)五五憲草第三十八條規定：「總統依法公布法律，發布命令」(芻七九)亦爲最高治權之一種，法律案雖經立法院通過，必經國家元首公布始可表示其爲國家的意思，故公布亦爲法律成立要件之一。所謂發布命令，必係因執行法律而頒布補充規則，或依據法律明文的委任而制定的補充規則，均係根據憲法或法律爲之，亦所以表示國家之意思，故均爲最高治權的行使。但所公布之法律與發布之命令，均必關涉其他各院，故須經關係院院長之副署。

(五)五五憲草第四十二條規定：「總統依法任免文武官員」(芻八〇)其中任命行政，司法，考試三院院長副院長，性質上只有國家最高治權機關始可爲之，其餘文武官吏，凡荐任以上者，均有統一行使任權之必要，故均屬國家最高治權的行使。

(六)五五憲草第四十五條規定：「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」。凡關於二院以上不能由一院單獨處理者，當然僅由國家最高治權處理。如擬定國家建設計畫，及編製國家總預算，既不能由各院分別編定，亦不能由總統代庖，惟有將各院分別編就者，由總統召集五院院長會議再行彙編之。惟關於各院單獨不能解決之問題，勢惟有召集五院院長會議解決，僅言會商，尙未知如何取決，似嫌不足，作者主張應修改該條條文如次：

「總統得召集五院院長會議，處理關於二院以上事項」。(芻八七)

乙 處非國家非常事務

國家之有非常緊急事務，猶之個人不免有緊急的侵害，個人遇有緊急侵害的時候，法律上且賦與正當防衛之權，不必等待法律的救濟，則國家若遇到緊急侵害的時候，寧可不昇元首以緊急處理之權，而等待立法機關事後的討論呢？詩經小旻篇有曰：「謀夫孔多，是用不集，發言盈庭，誰執其咎，如匪行邁，謀用是不得于道。」卽已道破了會議討論，不足以應付時機，又如宋人議論未定，而金兵已渡河，那就是一種血的教訓。在德奧日幾個帝國的憲法，其元首均有緊急命令之權。英法等自由國家，向不承認行政機關有此權者，至一九二〇年英國亦有緊急權力法，法國議會亦曾多次通過法律，授權政府于一定範圍內有以命令代行立法之權。德國威瑪憲法第四十八條規定：

「聯邦大總統對於聯邦中某一邦，如不盡其依照聯邦憲法或聯邦法律所規定之義務時，得以兵力強制之。聯邦大總統，于德意志聯邦內之公共安寧及秩序，視爲有擾亂或危害時，爲回復公共安寧及秩序起見

，得取必要之處置。必要時更得使用兵力，以求達此目的。聯邦大總統得臨時將本法一一四、一一五、一一七、一一八、一二三、一二四，及一五三各條所規定基本權之全部或一部停止之」。此較緊急命令權還大，一般多稱之爲「迭克推多權」；凡此均所以處理國家緊急事務，期能應付非常時機也。

五五憲草第四十四條規定：「國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令爲必要之處置，但應于發布命令後三個月內，提交立法院追認」，（芻八五）此種緊急命令權，即係承認總統得以命令變更或代替法律。此外總統對於國家緊急侵害，尙須有一種正當防禦權。本人主張尙應增訂一條如下：

「國家遇有外敵侵入或內亂爆發時，總統得使用兵力抗禦或平定之。

國內各省或同等區域如有顯然違反憲法或不履行憲法規定之義務時，總統得使用兵力強制之。

前二項之處置，應經行政會議議決，并通知立法院，如立法院要求停止時，應即停止之。」（芻八六）憲法上必規定了此兩條，然後總統可以處理國家非常的事務，不至坐失機宜遺誤大事。所以必須經過行政會議議決者，以示慎重，并以執行時須經過行政機關，勢須切取聯繫也。至于總統行使此權，必須諮詢參政會的意見乃爲當然。

丙、最高治權兼屬非常事務之處理。

國家事務，有爲最高治權之性質，同時又兼屬非常事務之性質者，當然屬于總統職權的範圍，茲分論如次：

（一）五五憲草第三十九條規定：「總統依法行使宣戰，媾和，及締結條約之權」。（芻八二）關於宣戰媾和及締結條約，均爲國與國間之行爲，須以國家之名義行之，故爲最高治權之一種，而其發生又非

可以預計，故為非常事務之一種。但其緊急狀態，又非如上述一段之急迫，故彼不須經由立法院議決者，此則可以經立法院從容決議。且如遇強敵侵入，正可先由總統實施緊急處置與正當防衛，次由立法院正式決議宣戰，實有相互為用之妙。日本憲法第一條承認天皇獨立的宣戰，媾和，并締結條約，不合民主精神，適足為軍閥利用以發動侵略的工具，故近世國家類多提倡國民外交，認為人民或其代議機關，對於締約宣戰等事，必須有權參預，藉以防止官僚外交與秘密外交，實為世界和平的保障，故五五憲草第六十四條亦規定立法院有議決宣戰案媾和案條約案之權。惟此原為總統的職權，既有立法院的決議，似可不必先經行政會議的重複決議，至如乙段的處理國家非常事務，因不須經立法院決議，始不得不經行政會議決議以示慎重也。

(二) 五五憲草第四十條規定：「總統依法宣布戒嚴解嚴」。(芻八三) 戒嚴對於人民之自由權利，多所限制，甚或停止之。故此為國家非常事務，宜由最高的治權機關行使之，與前段相同。

(三) 五五憲草第四十一條規定：「總統依法行使大赦特赦減刑復權之權」。(芻八四) 大赦為對某時期某種類之刑事罪犯，不為刑之執行及訴追，使犯罪歸于消滅。特赦為某特定刑事罪犯，免除其刑之執行。減刑為對於已受刑之宣告之特定罪犯，減輕其刑度。復權為對被褫奪公權之人，恢復其公權。此種赦免權之作用，對於刑法規定言，則為一種非常辦法，所以濟法律之窮，宜由掌握最高治權的總統行使。惟大赦須經立法院之決議，特赦減刑及復權，應經司法院之提請或得司法院之同意為之，以示慎重。

丁、監督五權之行使

(一) 關於立法院之監督，立法為國家經常意思之決定，國家是一個公法人，其意思的決定，必期能統一，而且為求國家政策的統一與貫徹起見，也不宜使立法的決定與行政趨于紛歧，故總統對於立法亦有實施監督的必要。立法之提案除由國民大會創制者外，五五憲草第六十九條規定：「行政司法考試監察各

院，關於其主管事項，得向立法院提出議案」。四院各別之提案，即不免有衝突紛歧之處。作者認為各院提出之法律案，應先經參政會審議，附具意見咨送立法院。參政會為總總的諮詢機關，總統當可藉以對於提案施行監督。及立法院議決後送請總統公布或執行之議決案，容有衝突紛歧或與整個國策不相符合者，又或係政府提出與推行國策有關而被否決者，總統均得提交復議，或更請求國民大會複決。此均對於立法上之監督也。

(二)關於行政上之監督，行政院的權限與總統的權限應有一適當的分際已如前述。則行政院應自擬行政計畫對國民大會負責，但其行政計畫仍應呈由總統編入整個的國家建設計畫，則總統自可施以一翻監督。總統對於行政官吏的違法事件仍可向監察院察舉，監察院對於行政院院長副院長，政務委員，認為有連帶罷免之必要時，得經合法決議後，提請總統罷免之，總統均可施行有效的監督。

(三)關於考試院之監督，考試院院長由總統任命，考試人員有違法時，總統得向監察院察舉，監察院對於考試院院長之彈劾案成立後，認為有罷免之必要者，應提請總統罷免之，總統即可施行有效的監督。

(四)關於司法院的監督，總統對於司法院的監督，與對考試院同。

(五)關於監察院之監督，監察委員對於監察院院長副院長，監察委員違法而不彈劾時，由總統彈劾之，即是總統對於監察院的監督。

總統對於五院必能實行如上的監督權，始可名符其實的成為五院之上的一個首長，亦始可督促五權于良好行使，并不使五院成為各自為政的現象。但是總統對於五院也只以行使監督權為限，而不能行使任意指揮之權，假如可以任意指揮的話，則五院必失掉了分工互制的作用，而行政院必不為行使行政權的最高機關，立法院必不為行使立法權的最高機關，考試院必不為行使考試權的最高機關，監察院必不為行使監察權的最高機關，司法院必不為行使司法權的最高機關了。

四、總統之任免及其責任

甲、總統之選任

國父在孫文學說第六章中謂：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院」。顯見總統應由人民直接選舉。但在五五憲章第三十二條規定總統副總統由國民大會選舉之，此與國父的主張實有違背，蓋國民大會為人民的代議機關，以代議機關選舉總統，必將使總統受制于代議機關，如法國大總統由參眾兩院合開國會聯席大會選舉，故其總統即完全受議會的控制，如格累徹（Grey）及密勒蘭（Millet）都是受了議會的壓迫而辭職的，其結果使法國的總統變成了無能，在法國憲法尚無議會罷免總統的規定，且總統原由兩院合開聯席大會所選舉，倘且如此，依五五憲章總統僅由國民大會唯一的機關選出，而國民大會又復有罷免之權，則總統地位的不穩與無能，將較法國猶有過之，此與國父欲使政府成為萬能的主張，顯然背道而馳，不待繁解。况我國民元臨時約法第二十九條規定：「臨時大總統副總統；由參議院選舉之」，至民國十二年曹錕途賄買議員選舉其為總統，此為我國施行憲政中慘痛而可恥的教訓，國人豈可健忘，再令憲法規定重蹈此種覆轍呢？故以國民大會選舉總統的辦法，作者期期以為不可。或者以為蘇聯實行民主集權制，一切選舉大權，均操于最高會議，其最高會議主席團與人民委員會均由最高會議選出，我國又何不可由國民大會選舉總統呢？作者認為蘇聯的最高會議主席團，權力甚大，幾乎所有最高會議的權力，均為其主席團的權力。而且依其新憲法第四十七條規定：「主席團且得解散最高會議，則天然主席團對於最高會議可以發生領導作用，而不受制于最高會議，而且最高會議的主席與其他副主席及主席團委員等權力相同，并無何種特權，當亦不會發生賄選情事，至我國總統若由國民大會選出，則與蘇聯迥異，正可墜入法國憲法與民元臨時約法的同一流弊也。

或以我國地廣人眾民智低落，若由人民直接選舉，辦理選舉事務或感困難，且難獲得適當人選，此雖

爲一種顧慮，但並非無解決之方，若由國民大會預選總統候選人數名，再交民衆分區投票決選，如以一百萬人口爲一區，每區設一選舉事務所，再于每鄉鎮或市區設一投票所，名民按照國民大會製發之候選人名單自由圈選，投入票櫃，由投票所當衆封緘，交於選舉區事務所，當衆開櫃數票，立即電報中央選舉事務所，一而當衆製作證明書，表報中央，則一切困難問題，均可解決，且可選出上下交孚的人望，吾人主張規定總統副總統選出的方法如次：

「總統副總統之選舉，應由國民大會分別推選總統候選人三人，副總統候選人三人，提交全國公民投票，以得票最多者分別當選爲總統副總統。」（芻八九）

如此規定，似較五五憲草所定辦法爲妥當。至于總統膺選的年齡限制，應從五五憲草第四十七條規定：

「中華民國國民年滿四十歲者，得被選爲總統副總統。」（芻八八）

總統之任期亦可從五五憲草第四十九條規定：

「總統副總統之任期，均爲六年，連選得連任一次。」（芻九〇）

總統就職之日必須宣誓，以申明遵守憲法，忠于國家之誠意。

五五憲草第五十條規定：

「總統應於就職之日宣誓，誓詞如左。

『余正心誠意，向國民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託，如違誓言，願受國法嚴厲之判裁，謹誓』。（芻九一）

此條可以仍舊。

乙、總統之責任。

總統爲國家元首，承受國民的重託，自然不能不負一定的責任，若在君主國家，其君主無論有無實權

，往往均不爲負責的主體。若在共和國，其元首未有不負責任者，惟有幾個問題，須待討論，卽一，應否付實際行政責任，二，對誰負責任，三，關於刑事責任問題，茲分論之。

(一)五五憲章第五十九條規定：「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」。又第四十六條規定：「總統對國民大會負其責任」。是總統對國民大會負責實際的行政責任了。但如總統負責實際行政責任，則因政策的臧否得失，必不能不受到監察院的彈劾，及國民大會的罷免。依各國通例，每當國家政情變換最劇之時，卽其政潮起伏振盪之時，亦卽其國執政者進退頻繁之時，但以國家大局言，却正亟待設法安定，如總統負責實際行政責任，則正當政潮激盪之衝，欲穩定總統以求安定大局，又不可能，除非採行美國式的總統制，與國會及法院鼎足而立，國會不能究問其責任，其總統雖對人民負責，但憲法上亦無罷免總統的規定，除非在總統任滿以後，人民亦沒有方法責問總統，故其總統雖負責實際行政責任而地位仍異常安定。但我五五憲章所規定的總統係由國民大會選舉，復可由國民大會罷免，恰與法國的總統相當，但法國總統不負責實際行政責任，若我國總統又負責實際行政責任，則更與法國的內閣相當了，法國內閣的壽命異常短促，可以一月易數內閣，若我國採行此制，則總統動搖不定，必然影響大局，動搖國本，那是何等危險的事！(雖然國民大會不像法國議會的可長時間開會，但仍可隨時召開臨時國民大會的)立法院在起草憲法時，亦曾發見了這種毛病，故欲想在名義上由總統負責任，而在事實上仍使行政院長負責任，故稱「有時僅將院長更易，卽可適應情勢之需要，而免元首地位有動搖之虞」。但是法律上與事實上又發生了一種重大的矛盾，就法言法，決不能達到立法院這種苦心的期望，反致權責不明，更容易使總統代人受過，此已在本節第一目中檢討過了。故最善之法，仍惟有將總統與行政院的權責，劃分明晰，使總統有總統的權，就其權限內以負其責，使行政院有行政的權，就其權限內以負其責，則庶幾可稱善制。既然總統的職權，在于掌理國家最高治權，處理國家非常事務，及監督五權的行使，則自然

應在其權限範圍內負其責任，而不應負行政責任了。雖然他監督五權的行使，但監督者只科問他人以責任，並不自負其責任。

(二) 總統不惟不應負實際行政責任，亦不應對國民大會負其責任。因為總統與國民大會既均出自公民選舉，彼此立于平等的地位，故誰亦不能科誰以責任，惟彼此間有分工的互制作用，但亦只能向國民全體彈劾，由國民全體科其責任也。故吾人主張將五五憲草第四十六條修改如次：

「總統對國民全體負其責任」。(芻九二)

(三) 總統應負政治的責任時，可經國民大會動議，由全國公民表決罷免之。總統關於刑事責任，應如何規定呢？因為總統為國家元首，地位較為尊嚴，為使政局安定及行使職權的自由起見，憲法自應特予保障，雖總統于違犯刑法時，仍不能免除刑事責任，但其在職期間，不受刑事訴追，惟總統如犯內亂或外患罪，則因危害國家，乃不在保障之列。五五憲草第五十四條規定：「總統除犯內亂罪或非患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究」。(芻九六)是為當然。

丙、總統之罷免缺位與代理

總統既應由全體公民投票選舉，則其罷免亦應從同。五五憲草第三十二條規定：國民大會罷免總統副總統，必經總統變成無能，而且元首地位易生動搖，可以影響大局，搖盪國本，其危險性已如前述，茲不復贅。作者認為將來的國民大會，應只有動議罷免總統之權，(彈劾)而無決議罷免總統之權。其表決應經公民投票為之。考之德奧等國憲法，國會提議罷免總統，必須交公民投票表決，萬一投票結果反對國會的提議時，國會即當解散，有了這種限制與制裁，則國會當然不能輕舉妄動。如我國五五憲草所規定，國民大會罷免總統，既無須經過公民投票表決，縱然罷免不當，也不受任何制裁。其結果必造成國民大會的專制，顯然我國的主權并不在人民全體了。在英國的憲政習慣，往往內閣的政策與國會意的衝突時，或則

改組內閣，或則解散國會，而訴之于選民投票，如下次國會仍反對內閣之政策時，則內閣應即改組，否則就是內閣勝利了。當解散國會而訴之選民投票的時候，也就是國民行使主權的時候。五五憲草規定的國民大會，在任滿以前從來不被解散，縱然各縣選民可以分別罷免其代表，但決無各縣同時罷免者，雖有少數縣分罷免少數代表，仍不能影響于國民大會之整個意見，則其專制與跋扈，必然障蔽了國民的主權。憲草第二條雖曰：「中華民國之主權屬於國民全體」也就等於具文了。既然國民全體享有主權，則必有行使主權的機會，作者認為選舉國民代表的時候，選舉總統與罷免總統的時候，也正是國民行使主權的時候。猶其是關於罷免總統的時候，必然是國民大會與總統的意見發生衝突，究竟何方之意見為是，究竟何方之意見為國民所擁護，則正可決定於國民全體。如投票的結果贊成罷免總統，則是國民大會的意見勝利；如投票的結果反對罷免總統，則是總統的意見勝利。那麼國民大會自應解散改選。而總統即等於重新當選，藉着國民大會與總統間存有這種分工的互制作用，然後真正的民意可以表現出來，那才是真正的民主政治與全民政治。否則概由國民大會專權，有何民主之可言呢？本人主張規定罷免總統的程序如次：

「總統有不稱職時，得由國民大會彈劾提交全國公民投票表決罷免之。前項彈劾案，須有全體國民代表過半數通過，始能成立，彈劾案成立後，總統應即停止職務。如公民表決拒絕罷免總統時，國民大會即解散改選，總統即等於重新當選」。（芻九二）

總統如因死亡，辭職或被罷免而缺位時，即當由副總統繼其任，其任期應以本屆總統任期為限。至總統因疾病或其他故障，不能行使職權時由副總統代行之，副總統亦因故障不能視事時，應以行政院院長代行其職權為宜。故五五憲草第五十一條規定：

「總統缺位時，由副總統繼其任。

總統因故不能視事時，由副總統代行其職權，總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權」。

。(芻九三)

又第五十二條規定：

「總統於任滿之日解職。如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統副總統均未就職時，由行政院院長代行總統職權」。(芻九四)

此均事屬當然，無待詳論。惟行政院院長代行總統職權，原為一時權宜，其時不宜過久，故五五憲草第五十三條規定其期間不得逾六個月，惟此條殊嫌過於硬性，設萬一舊任總統業經任滿解職，新任總統因為某種故障，尚未選出，或選出後總統副總統均未就任，而行政院長代之六個月期限又已屆滿，則豈非入於無政府狀態，古人謂「國不可一日無君」，即不應一日無元首之意，故憲法上實無為此種硬性規定的必要。考憲草原意無非為杜絕行政院延籍事把持久假不歸，然欲杜此弊，并非別無善法，尙可由國民大會督促辦理總統選舉之機關如期完成任務，如代行總統職權向行政院長果有久戀情事，則一方面在監察院中可以立即提出彈劾，一方國民大會尙可另行決定他人以代行總統職權也。故該條應修改如次：

「國民大會如認行政院院長代行總統職權為不適當時，得以決議指定五院院長一人代行總統職權」。(芻九五)

第二節 參政會

一、設立參政會之理由。

各國憲法多有設置參政會以供政府之諮詢者，如德國威瑪憲法設聯邦參政會（德之參政會代表各邦參加各邦之立法行政，普魯士憲法亦然。）秘魯憲法設參政院，日本憲法設樞密顧問是，梁啟超氏於民國二年所擬憲草案有國家顧問院之設，至民國三年之中華民國約法，則正式設有參政院一章。五五憲草中未有類似此種機關之規定。究竟憲法中有無必需設置參政會之理由，則不可不予以一翻檢討。

(一)五權憲法之基本原則，係將權與能分開，使政權屬於人民，使治權屬於政府，而政權之運用并不干預治權的行使，然後治權的行使自由，庶可發揮萬能的作用。既是治權應當自由運用，則其運用之際，實不可不有一個參謀的機關。周禮考工記謂：「坐而論道，謂之三公，作而行之，謂之士大夫」。即是使政治在執行之前，要經過一翻議論。古無立法機關，所謂論道者，即係諮議的意思。五權憲法中治權的行使，既不必一一經過議會決議以為牽制。(如非常事務不經立法程序)則此諮議的機關實有必要。尙書周官於六卿之上有公孤之職。謂：

「立太師，太傅，太保，茲惟三公，論道經邦，變理陰陽，官不必備，惟其人。少師，少傅，少保，曰三孤，貳公弘化，寅亮天地，弼予一人」。

所以於六卿分職之外，更設此公孤之職者，那就是一種政治的參謀組織，所謂參政會者，也就是政治參謀組織的一種，在五權憲法之下是必要的。

(二)五權憲法中的總統職權，在於掌理國家最高治權，處理非常事務，監督五權的行使，此種職權必不能由總統一人獨運，而必須有一個協贊的機關，如關於國家非常事務的處理，雖因便於執行起見，必須經過行政會議的議決，但究以總統為發蹤指使的主體，如無一參謀的機關為之協贊，則總統玄機獨運，難保不無失誤。又如國家的立法經緯萬端，關於政府的提案不可彼此紛歧，在提案之前，勢必經過統一的審查，俾與整個國策相貫注，在立法院議決後，總統於公布或執行之前，勢必再經一翻審查，俾決定其應否提交復議及複決，此均不能由總統一人任之，而必待一個機關予以協贊。再如國家建設計畫，與國家總預算的編製，既然關涉全體，自應由總統總匯其成，雖可召集五院院長會議彙編，仍不可不有一參謀機關為之協贊。參政會即是一個政治的參謀組織，也是促使五院院由分工而合作的一個組織，對於協贊總統執行職務方面實有必要。

(三)一國的政治人才，方其年富力強精力旺盛之時，則適於擔任執行之任務。及其年事已邁，精力既衰，而智慧與年俱增，則適於擔任論道經邦的任務。若認衰老的政治家爲己失時代而摒棄不用，在一方面損失人才甚爲可惜，在他方面「老馬伏櫪」却仍「志在千里」，不爲區區條理使得其所，則亦足以釀亂。故爲這種衰老的政治人才，謀一消納處所，事實上亦有必要。如日本的樞密院，英國的貴族院，（上議院）均具有此種作用。再就一國的立法和行政言，實不可不網羅一批有特殊學識和經驗的人才，但這種人才，又往往不願加入政治競爭與選舉運動，或因不善於爲政治競爭與選舉運動的緣故，常不爲議會之所羅致，則不免有遺珠之憾，故各國有將上議院議員規定由政府任命，藉以彌補此種缺憾者（坎拿大），我國的憲法上若設置參政會，即可網羅此種人才，對於立法及行政均有裨益。

(四)五五憲章上規定副總統的職權，除總統缺位時繼其任，與總統不能視事時代行其職權外，在平時簡直無事可做，一國特等的政治人才，而竟投閑置散若此，不能不說是一種浪費。美國的憲法有見及此，故於第一條第三項規定「合衆國副總統爲參議會之議長」。此卽是其高明處。我國憲法上若設置參政會，則亦可以副總統爲其議長，當不使副總統閑散無聊了。

(五)夷考各國議會的歷史，在第一次歐戰以前，各大國家大都採行兩院制，蓋英國爲議會制度的泉源，英國既採兩院制則仿效英國者，遂亦仿設兩院，如美如法雖無貴族，仍設兩院的議會。在主張兩院制者的理由，以爲兩院制可以防杜議會的專制。可以減少法律案的粗率，可以減少議會與行政機關的衝突。雖然兩院的職權并不平等，如英國自一九一九年議會法案成立以來，貴族院，不獨對於財政案無否決權，卽其他關係公共利益的法案，如於兩年以上，繼續經貴族院否決兩次，經衆議院通過三次，則該案於第三次送至貴族院時，卽令仍不能取其同意。衆議院亦得逕請國王頒布。但是貴族院的作用，本不在爲衆議院的反抗機關，而在其以智識或經驗，作爲衆議院的匡正或輔助。此種作用在立法的過程上頗爲重要。故第

一次歐戰後，各國雖多採行了一院制，但如德國於一院制的聯邦國會之外，却於行政系統內設立聯邦參政會，規定「聯邦政府提出法律案時，須得聯邦參政會之同意」。（德憲六十九條）對於聯邦國會所議決之法律案，聯邦參政會得否決之，「否決案應重提聯邦國會表決，如聯邦國會及聯邦參政會對於是項意見仍不一致時，聯邦大總統得將該法律案交付國民表決」。是仍將兩院制的精神即匡正與輔助的作用予以保存。我國立法院是由國民大會選舉的代議機關，屬於一院制的一種，而國民大會乃係政權機關，并非議會的上議院。則於立法院之外勢須再有一個匡正或輔助的機關，約略仿照德國的辦法。設立一個參政會實有必要。

二、參政會之組織

參政會既是一個政治參謀組織，可以參加立法及行政工作，則徵之我國歷史的成例，亦不無可供參考之處。我國在君主的時代，立法與行政不分，而一切大計類多決之於廷議。容齊隨筆論漢探衆議云：

「漢元帝時珠崖反，連年不定。上與有司議大發軍，待詔賈捐之建議，以爲不當擊。上以問丞相御史，御史大夫陳萬以爲當擊。丞相于定國以爲捐之議是，上從之，遂罷珠崖郡。匈奴呼韓邪單於既事漢，上書願保塞上各以西，請罷邊備塞吏卒，以休天下人民。天子令下司議，議者皆以爲便：郎中侯應習邊事，以不可許。上問狀，應對十策，有詔勿議罷邊塞事。成帝時匈奴使者欲降。下公卿議。議者言宜如故事受其降；光祿大夫谷永以爲不如勿受。天子從之，使者果詐也。哀帝時單於來朝，帝欲止之，以問公卿，亦以爲虛費府帑，可且勿許。單于使軻辭去，黃門郎楊么上書諫，天子寤焉，召還匈奴使者，更報單于書而許之。安帝時，大將軍鄧騭欲棄涼州，并力此邊。會公卿集議，皆以爲然。郎中虞詡陳三不可，乃更集四府，皆從詡議。北匈奴復強，西域諸國既絕於漢，公卿多以爲宜閉玉門關，絕西域。鄧太后召軍司馬班勇問之，勇以爲不可，於是從勇議。順帝時，交址蠻叛。帝召公卿百官及四府掾屬問以方略，皆議遣大將發兵赴之，議郎李固駁之，乞選刺史太守以往。四府悉從固議，

嶺外復平。靈帝時，涼州兵亂不解，司徒崔烈以爲宜棄，詔會公卿百官議之。議郎傅燮以爲不可，帝從之。此八事者，所繫利害甚大。一時公卿百官既同衆議矣，賈捐之以下八人，皆以郎大夫之微，獨陳異說，漢元成哀順靈皆非明主，悉能違衆而聽之，大臣無賢愚亦不復執前說，蓋猶有公道存焉。

可見當時的廷議，卽是君主的一個諮詢及協贊機關。其議論的決定，或則採取多數的意見，或則聽從專家之言，而由天子爲最後的決策。可以參加廷議的人物有五種，一是公卿將軍，二是列侯，三是二千石，四是大夫，五是博士。公卿將軍是現任大臣，熟習當時情況；列侯是國家元老，熟悉過去典故；二千石的意義不甚明顯，但是漢代常用二千石一語代表郡守，若果如是，則二千石可以視爲熟悉地方情況的人；大夫掌論議，得陳政治之得失，博士通古今，辨於然否；倘有特殊問題發生，尙可邀請專家列席。上述習邊事的侯應，及做過西域都護的班勇便是。公卿將軍列侯二千石有經驗，大夫博士有學識，有經驗者往往泥於事實，有學識者往往流於空想，合兩種的人使其集議，則事實與理想可以調和，任何計畫都容易實行了。

我國憲法中的參政會，應由那些人員組成呢？作者認爲：

(一) 要有中央政府的政務官，因爲各政務官，原負有計畫與執行的責任，關於國家大計的研討，自應由他們參加。如像漢代的公卿將軍參加廷議一樣。

(二) 要有各高級地方政府代表（如省與行政院直轄市）因爲國家大計的決定，實與全國各地有關，而各高級地方政府的意見，亦可爲中央決策的重要參考。我國在漢時代，曾有內外官互調的制度，郡守入爲九卿，郎官出宰百里。這種互調之法，不但重親民之官而已。古者行政與立法未曾分工，公卿是制定法令的人，守令是執行法令的人。中央一切計畫由守令而實施於民衆，民衆一切休戚由地方而報告於中央。漢制內外官互調，則制定法令的人便知道民衆的需要；奉行法令的人便知道中央的意旨，內官與外官打成一片，不相隔閡，則政治自然容易進步了。若參政會中能容納各省政府各行政院直轄市政府的代表，

即可以收到上述的好處。這與古代的廷議，必有二千石參加的命意是一樣的。

(三)要有國家的元老 如退任的中央政務官，與地方最高行政長官等，其經驗既豐，典故又熟，何種政策可以暢行無阻，何種政策必至徒勞無功，以其多年經驗爲之衡量，大概都能知道。漢代的廷議，必使列侯參加，日本的重臣退任後，則延致於元老院，英國國務大臣退任後，或任命爲樞密院議員，或錫以爵位，使爲上院議員。此不但使他們本其智慧與經驗，貢獻意見於政府。且可使已失時代的政客，其意見得所發舒，在禮遇上得到尊崇，不使抑鬱牢騷，無形中可以減少人事上的禍亂，所以將此輩元老延入參政會中，實在大有必要。

(四)要有精博的學術家 秦漢之制，博士可參加廷議，因爲博士通博古今，有特別意見，貢獻政府，而政府之中，參加以博學之士，則學業與事務可以貫通。參政會中如參以曉知治體的通才，與精明特長的專家，則對於重大事項的決疑，必定補益不少。

(五)要有邊疆民族的代表 國家大計的決定，尤其是對外的方面，往往與邊疆的關係特多，爲要熟悉邊情及了解邊民的利害起見，參政會中實有容納邊疆民族代表之必要。且爲實現 國父「國內各民族一律平等」的主張起見，亦有使少數民族的代表，在參政會中得有發言機會的必要。

(六)要有華僑的代表 國外華僑對於成立民國的貢獻甚多，而華僑在外國地位的低落，政府實應予以密切的注意與扶助，則參政會中即有容納華僑代表予以發言機會的必要，且可藉此聽取關於外交上的寶貴意見。

依上所述，本人主張憲法中應規定參政會的組織如次：

「參政會由左列人員組織之：

一、中央政府各院院長副院長各部部长各委員會委員長。

二、各省蒙古西藏及行政院直轄市之政府，各派代表一人。但中央政府所在地之市選由市長參加。

三、由總統聘任曾任總統副總統，各院長副院長各部部长各委員會委員長各省省長，各行政院直轄市市長者，二十人至三十人。

四、由總統聘任學術專家十人至十五人。

五、由總統聘任邊疆各民族聲望最孚，或熟悉邊情者十人至十五人。

六、由總統聘任僑居外國國民聲望最孚者三人至五人。」（芻九八）至於參政院的院長，應由副總統兼任之。（芻九九）使副總統在平時亦有重要的事可做，如此組織的參政院，庶幾可以担任協贊總統行使職權及供總統諮詢的任務了。

三、參政會的職權。

關於參政會的職權，在作者認為至少應有下列數種：

（一）統一政府對立法院之提案權。五五憲章第六十九條規定：「行政、司法、考試、監察各院關於其主管事項，得向立法院提出議案」。四院各別之提案，不免有衝突紛歧之處，若不有一個統一審查的機關，即不能保持政府政策之統一與完整，若總統對於四院的提案失掉了控制的作用，則亦不能監督五權的行使。作者認為各院向立法院提出議案之前，須先經參政會的審議，附具意見，但其原案仍應保存。茲規定其條文如次：

「行政、司法、考試、監察各院須向立法院提出議案時應將該議案送經參政會審議附具意見，轉送立法院」。（芻一〇〇）

（二）審議立法院之決議案，關於立法院之決議，必須有一匡正及輔助的機關，各國於下議院之外，更設上議院，於一院制之外，更設參政會，即可發揮此種作用已如前述。我國由立法院決議之案，即選由

總統公布施行，不免失諸粗率。又遭立法院否決之案毫無救濟方法，亦使政府之政策莫由推行，似應由參政會盡到匡正輔助的作用。本人主張規定一條如次：

「立法院通過或否決之議案，應送參政會審議，參政會得請求總統送回立法院復議，并得請求總統依憲法第一百二十九條第一百二十條規定提請國民大會複決之」。(芻一〇一)

(三) 協贊總統及供諮詢權，總統掌理最高治權，處理非常事務及監督五權之行使，不可無一個協贊或供諮詢的機關。所謂諮詢，乃就決策而言，所謂協贊乃就執行而言。關於國家大計的決策，若由一人獨裁，則容易陷於偏頗，若取決於衆議，則又不能洽當機宜。是以中國古代的廷議，雖集公卿百官決議，但并不取決於多數的表決；往往以卿大夫等微臣之言，而可以力排衆議，只須言衷於理，大臣無賢愚亦不復執前說，這就可見諮詢高明之見以決策，實較取決於庸俗之見者爲優。關於決策以後之執行，亦不可無協贊的機關，否此誠如易所謂：「貴而無位，高而無民，賢人在下位而無輔」。是即「亢龍有悔」也。在參政會中，現任中央政務官，與各高級地方政府之代表，均一概參加，則執行之際自不患無人協贊。此於國策之推行，便利實多，本人主張規定二條如下：

「總統執行憲法第八十條至第八十六所條之職權時，應諮詢參政會之意見」。(芻一〇二)

「總統提出於國民大會之國家設計畫，及提出於立法院之預算案，應召集五院院長會議彙編，并交參政會審議之」。(芻一〇三)

所謂提出於國民大會之國家設計畫，係指幾年以上之整個計畫，(如蘇聯的五年計畫)可以不必附具預算，至提出於立法院之預算案，則係指年度預算，仍須配合年度計畫。

(四) 收集統計資料權 參政會既是一個政治的參謀組織，自應有一切可供參考的統計資料。本人主張應規定一條如下：

「各機關所編統計表冊，應送參政會查考，參政會并得調整其編造方法」。(芻一〇四)

於此有一問題須待研究者，即現有之國府主計處，在將來之憲法中是否應予保存是也。現國民政府主計處之組織，共分歲計，會計，統計三局，并採行超然主計的制度。此三種事務是否應超然獨立。現已爲多數論者所疑惑，尤其將來憲法施行後，行政，立法，司法，考試，監察各院，各爲其主管事務的最高機關，在其主管的事務，自應有處理的全權，若更將其主管內的若干事務提出，使之超然獨立，而對於一個主計機關負責，似與整個憲法的精神相矛盾。且總統在五權憲法上的地位，只能監督五權之行使，而不能指揮或干預五權之行使，若使主計處將歲計，會計，統計三種事務，自五院中提出，逕受總統之指揮，則又有干預五權之嫌，所以將來憲法中，絕對無主計處的地位。茲分歲計，會計，統計三者列論如次；

以歲計論，關於預算的編製，若離開實際負責的行政院與財政部，而由一個超然獨立的機關編製，則其預算必然空泛而不切實際。執行起來更必大感困難。將主席所主張的行政三聯制，在將來的憲法中必然成爲一種定制，在三聯制中的預算是要與行政計畫相配合的，當然不能將行政計畫一機關編製，將預算另由一超然的機關編製，以使不相配合。則歲計事務怎能帶着超然性呢？將來三聯制中，計畫，必須分級負責的編製。其預算也當然分級負責的編製。然後由下而上的逐次統一編整，直至五院則成爲五個院的計畫與預算了。然後再由總統召集五院院長彙編，并交參政會審議後，提出立法院決議，是爲將來預算成立的程序，固無用超然歲計制度了。

以統計論 統計對於國家政治有一種積極的指導作用，舉凡政治之設施推行，經濟之計畫統制，社會之調整改進，莫不以統計資料爲準則，而一切施政的結果，均以統計爲之記載；故統計與行政實不可須臾離。若統計人員的地位超然，必不易得到資料，工作必難推進。今後勢應摒棄超然的統計制度，而須使統計與行政合作，即使統計組織爲行政機關之一部份，統計人員受行政長官之直接指揮監督，辦理公務內所

應辦之一切統計，隨時作爲行政之參考，行政結果隨時作爲統計資料，并以呈送上級機關查核。我國漢代的政治注重上計與考課，正是此種意思。由下級機關自行辦理統計呈送查核。（上計）上級機關加以切實查考（考課）則統計材料自然切實可靠了。烏用敷衍的超然統計爲哉！

再以會計而論，或謂會計具有財政的監督作用，似乎應當超然獨立了，其實不然。蓋會計爲財政執行過程的記載，財政部爲財政執行的主管機關，則對於記載財政執行的會計，應有計畫與指揮的全權，何能使其超然於財政之外！至於財政的監督，屬於審計的職權，應歸監察院主管，在監察院的審計部中，已有事前審計與事後審計的規定，又有稽察人員的設置，自可嚴密的盡到監督財政的功効。何用再來一套超然會計制度！如審計與會計的作用均爲監督財政，則其作用爲重複，鹹上加鹽，此非美味！又從一個機關的屬員中提出一部分以監督其長官，此爲「父教子貳」。實在不成一個體制。在三權憲法中使平等的機關互相制衡，論者猶謂其減損行政效率，若用超然會計制度，使一機關中的屬員出與長官制衡，試問一切政務如何推進？此與施政敏捷及萬能政府的原則均有違背，顯然不是將來的憲法中所應採行的。

第三節 行政院

一、行政院之性質

在五權憲法之所謂行政，乃除立法司法考試監察而外行於法規之下的一切統治作用，所謂行於法規之下的一切統治作用，又係指帶有經常性的事務而言，已於本章第一節述其梗概。至於經常性的事務約可包括下列兩種（一）由立法機關制爲法律，行政機關依法執行，以實現法律之意圖者，（三）由行政機關編制年度計畫，及年度預算，經立法機關通過後，按照執行以實現計畫之內容者。除此以外凡國家非常的事務，以及超出任何一院以上的最高治權，均不屬行政的範圍不在行政院管轄以內。以故總統的職權，與行政院的職權，在法理上原有顯明的分際，周禮論大宰之職曰：

「作大事則戒於百官贊王命。……凡邦之小治則家宰聽之，」其所謂大事者，即國家非常之事，作非常的大事，自須待王命贊而行之。小治者即國家通常之事，作通常之事，自可由家宰專之，亦所以示君主與家宰職權之分際也。

我國行政院之職權與總統的職權劃分既明，然後行政院院長副院長及政務委員乃在其法定職權以內，自由計畫行政事務，以資展布，總統亦不妄加干涉。如此的行政院乃可成爲「中央政府行使行政權的最高機關。」但如五五憲章第五十九條規定；「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。」如此則行政院之政務分散於各部會之中，又分別對總統負責，是行政院僅居於總統輔助機關之地位不得謂之「中央政府行使行政權之最高機關」矣。此條與憲法的整個精神不合蓋甚顯然。作者認爲我國的總統不應如美國總統的專管行政，我國的行政院各部會亦不能如美國的國務員各對總統負責而應由行政院長總其成，且各政務委員亦應負連帶的責任。但行政院又與英法等國的責任內閣制不同，蓋英法等國的責任內閣，含有四種條件：（一）元首不負責任（二）國務員對議會聯帶負責（三）元首的命令即其他行爲須經國務員同意（四）在原則上元首必需容納內閣的全部政策。在英國憲法的習慣有所謂「國王不能爲惡」的原則，蓋國王因不能獨立行使職權自亦無法爲惡，也就可以不負責任，不論國家的通常事務或非常事務，惟有容納內閣的政策，則其元首自然成爲虛權的元首了。在我國的憲法則不然，我國的總統不是虛權的元首，而是可以掌理國家最高治權，處理非常事務，並監督五權之行使的。總統有獨特的職權亦當負其應負的責任，可由國民全體實行罷免，在總統行使其職權時，雖亦應經關係院院長副署，此不過爲執行的便利起見，並不因副署而發生責任，其責任之誰屬仍以其職權的範圍判之。故總統關於自己職權以內事務不必容納行政院的政策。而可以自己的政策，取得參政會的協贊而行之，至關於真正行政範圍以內的事務則又非容納行政院的計畫不可，以行政院的計畫編入整個的國家建設計畫，則與整個國

策自亦發生聯繫。但行政院則就行政計畫負責而不就整個國家建設計畫負責，此即我國的行政院與英法等國的責任內閣不同之處了。

我國的行政院與德國威瑪憲法的行政院（或稱內閣）相近似，但亦有些不同。所相似者即德國總統的職權與行政院的職權：亦有相當分際，總統有「迭克推多權」可以命令代替法律，而行政院長可以規定政治大綱，對聯邦國會負責。所不同者，則在德國各部部长，在政治大綱之範圍內，獨立執行其所任職務，並對聯邦國會自行負責。在我國則似乎不應如此，因行政計畫不是行政院長一人的計畫，而是由全部政務委員聯合決定的計畫其計畫在執行時，自然由各部會推行但仍由總的機構考察督促，求其步調一致不使互相脫節，故行政院全體政務委員應負連帶責任此與德國行政院不同之點也。各政務委員如因違法而受彈劾固應各自負其責任，至關於行政計畫之成敗得失則應聯帶負責了。至於總統行使職權，雖則概須經過行政院長或其他各院院長的副署，此不過為求其命令處分執行利便起見，如屬行政院或其他各院職權以內事務，應由行政院或其他各院負責，如屬總統職權以內事務，則應由總統負責，惟各院對於執行方面仍應負責而已。此與德國憲法第五十條規定行政院長或該管部長單純因副署而發生責任者約有不同。又總統係對國民全體負責，行政院院長副院長及政務委員全體，係對國民大會負責，其他各院院長均係對國民大會負責。

二、統籌分職與約察

甲、行政三聯制的淵源

蔣主席提倡的行政三聯制，就是計畫執行與考核三方面的聯繫，所謂計畫即使各級政府有一整個的計畫並與年度預算相配合，計畫妥當並經核准以後，即須按其計畫切實執行復以嚴密的考核督促於後。然後又將執行和考核的結果，作為下一次擬訂計畫的參考，以求循環不斷的改進。如此一國的政治才有進步建國的事業才可成功。此種制度，在中國古代典籍中亦嘗有過淵源，如周禮記太宰之職有曰：

「正月之吉始和，布治於邦國都鄙；乃縣治象之法於象魏，使萬民觀治象，挾日而斂之。」此所謂「治象」即是一種行政計畫。此計畫因上年的歲終接受百官府的「上計」加以考核，而調制所當改易者，至正月之吉則始和矣。於是乃公布其計畫於邦國都鄙：懸其計畫於象魏，使萬民觀之，此其公布政綱或計畫的方法，可算周密極了。又曰：

「乃施典於邦國，而建其牧，立其監，設其參，傅其伍，陳其般，置其輔；乃施則於都鄙，而建其長，立其兩，設其伍，陳其般，置其輔；乃施法於官府，而建其正，立其貳，設其參，陳其般，置其輔。」

此次謂「施典」「施則」「施法」均是行政的執行，雖則周禮所謂以六典治邦國，「以八則治都鄙」，「以八法治官府」，似僅係一些行政法規，而不是行政計畫，但因每年必須調制改易並公佈一所，實在我們應當把牠當作年度計畫看，故上面所謂的「治象」也就是「典」「則」「法」三者的年度計畫合成的。既「施典於邦國」「施則於都鄙」「施法於官府」又爲之設其長官與屬官，那就是行政的執行了。又曰：

「歲終，則令百官府，各正其治，受其會，聽其致事，而詔王廢置，三歲則大計羣吏之治，而誅賞之。」

此所謂「受其會，聽其致事，而詔王廢置」者即是一種行政考核。其考核須憑着真實的「上計」故「歲終則令羣吏正歲會（年報）月終則令正月要（月報）旬終則令正日成（旬報）而以考其治」不過當時的「歲會」「月要」「日成」均包括事功財用在內，即總括了統計會計兩種，掌理這些考核事務的，就是小宰，宰夫，司會等官的職權。經過了這些考核，不特可以廢置刑賞，且於次年正月之吉，亦可據以調治改易而定次年度的「治象」。故周禮所載，實與行政三聯制的原則十分相合。而且周禮中「大宰」與「大史」的「掌建邦之六典」，可見他們是定立計畫的，在執行中，則有一種「分職聯事」的原則，如八法中「一曰

官屬，以舉邦治；二曰官職以辨邦治；三曰官聯以會官治，即是建官後設屬以佐之，設屬後又分職以治之，分職後，事非一職所能獨治，則聯事以供之，以會官治。可見朝廷設官分職，而仍互相聯繫。至於考核，則小宰「以八成經邦治」一曰聽政役以此居；（以國比民居定徭役）二曰聽師田以簡稽；「以簡閱稽考其車徒」三曰聽閭里以版圖；（以戶籍地圖知閭里）四曰聽稱責以傅別（以各執之「判書」聽借貸）五曰聽祿位以禮命；（以禮數命等定祿位）六曰聽取予以書契（以合驗之書契聽取予）七曰聽賣買以質劑；（以見證之質人或書約聽賣買）八曰聽出入以要會。（以月計之要歲計之會考核財物之出入）可見其考查的方面甚為周密。而着重在要會，故又曰「月終則以官府之敍受羣吏之要，贊冢宰受歲會；歲終則令羣平致事。」又宰夫與司會亦為實施考核之官。周禮記宰夫之職曰：

「掌百官府之徵令辦其八職：一曰正，掌官法以治要；（月計）二曰師，掌官成以治凡；（旬計）三曰司，掌官法以治目（日計）四曰旅，掌官常以治數；五曰府，掌官契以治藏；六曰史，掌官書以贊治；七曰胥，掌官敍以治敍；八曰徒，掌官令以徵令。」

掌治法以考百官府，羣都縣鄙之治，乘其財用之出入。凡失財用物辟名者；以官刑詔冢宰而誅之；其足用長財善物者，賞之。」

歲終則令羣吏正歲會；月終則令正月要；旬終則令正日成，而以考其治。治不以時舉者，以告而誅之。」

「歲正，則以法警戒羣吏，令修宮中之職事。書其能者，與其良者，而以生予王。」

記司會之職曰：

掌邦之六典，八法，八則之貳，以逆邦國都鄙官府之治。……凡在書契版圖者之貳，以逆羣吏之治，而德其會計。以參互考日成，以月要考月成，以歲會考歲成，以周知四國之治，以詔王及冢宰廢置。」

若將周禮所載與行政三聯制相比較，正可見其有前後互相輝映之處。原來周禮一書係儒家就尙書中周官一篇孳乳增補而成的一部詳密制度，實在會合了春秋戰國的時代精神。我們知道春秋戰國正是中國歷史上一個大轉變時代，（正如歐洲十八世紀的轉變），由封建的貴族政治轉到士人崛起的平民政治，此時各家思潮風起雲湧，孔子正是一開路的先鋒，他的憲法思想，作者已在本書第一篇第九章論述過了。這周禮一書，正是儒家一派所主張的政治制度，在漢武以後且大大影響了漢朝的制度。自漢以來直至清末為止，中國在政治上實在沒有好多進步，在這二千多年中，一句話說完，都是一個君主與士人共治的局面。其間一治一亂的改朝換代，要無非君主與士人間的離合，此已在本書第一篇第二章論述過了。春秋戰國時代的思想所以到現在還有價值，正猶之歐洲十八世紀的民主思想。到現在還有價值一樣。所以我們還不妨拿那時的學說與現在的行政三聯制相映證。

乙、行政的設計

蔣主席的行政三聯制，是針對着訓政時期與戰時的政治條件爲出發的。在將來的憲法中還是否適用以及有無修正，這裏有予以檢討的必要。我們認爲在將來的憲法中仍然適用，但必需隨着憲政時期的政治條件而予以修正。如蔣主席在行政三聯制大綱中謂：

「我國所有政府中重要的政策，現在均由國防最高委員會來決定，也可以說是黨決定政府中各部門重要政策。我國所謂政務官者，其主要任務是偏重於政策的執行，而不是政策的決定，所以某種政策本身是否合理，這位執行的政務官祇負一部分的責任。所以我們對於政務官的考核是偏重於政策的執行方面的。」

這因爲在訓政時期，所施行的是黨治，由黨決定國家的政策，黨與政府間并非分開行使政權和治權，故政府不能行使全部治權以自由決策。在戰前由中央政治會議決定政策，在現在由國防最高委員會決定政策。

所以政府中的政務官偏重在政策的執行，名爲政務，實際上等於事務官了。將來到了憲政時期國民黨還政於民，由國民大會行使政權，由國民所組織之政府行使治權，那國民大會與政府的關係就與現在黨與政府的關係大不相同了，因爲那時國民大會與政府間，絕對要遵守權能分開的原則，國家的政策即由政府自行決定，絕不由國民大會越俎代庖，國民大會只能行使四權以控制政府，絕不能代行政府的任務，則那時政府中的政務官，必可名符其實的成爲一個政務官了，而所謂政務官者，即有權參與國家政策的決定或行政計畫的制定的官員之謂：所謂事務官者即依既定的法令或計畫而執行的官員之謂。這政務官與事務官的觀念，在將來憲政時期的政治條件下，是首先應該修正的。

現在行政三聯制中的行政計畫，是由中央設計局負責設計，交與中央及地方黨政機關執行。而中央設計局又是隸屬於國防最高委員會的。故這種設計，也可以說由國防最高委員會來設計，也可以說由黨來設計。將來憲政時期，政府有能并掌握全部治權，自然應歸政府來設計了。國父主張造成萬能政府，就是要使政府有權力的意思，有權力的政府就要負責辦事，故其權有好大，其責亦有好大，「權」之一字，原與「權衡度量」之「權」同樣，所以別輕重之分，在行政術語上分伸其義，凡能別輕重緩急而爲之決策者，即謂之「權」。如欲使政府成爲萬能，即應使政府能自別輕重緩急而爲之決策，方可謂之有權，如行政院既爲中央政府行使行政權的最高機關，非對國民大會負責，（依五五憲草則對總統負責），則關於行政計畫自應由行政院自行擬訂，所謂負其責者，必當有其權。權與責是互相對待的，如由一個機關設計，一個機關執行，即無異一個機關有權，由另一個機關負責，那顯然在法理上難行得通！而且還要發生種種的毛病。中國人自來講究言行一致，所謂，「言願行，行願言」，如言不願行則必妄而言，如行不願言，則必怠其行。計畫與執行也是一樣的，如計畫的人而不負執行的責任，則其計畫必空洞而不切實際，詩所謂「如匪行邁，謀用是不得於道」，是矣。如執行的人而非執行自己的計畫，則殊不感自發的興趣，而無盛

旺的責任心。所以計畫的機關與執行的機關實在不可分開。故韓非子曰：「因任而授官，循名而責實」又曰：「爲臣者陳其言，君以其言授之事，專以其事責其功，功當其事，當其言則賞，功不當其事，事不當其言則罰。」是所謂「名」者即言也，「實」者即功也，又名即是計畫，實即是成績，按其計畫以攷其成績，即是循名責實。然則計畫的人與執行的人怎可以分開呢？所以將來的行政計畫應歸行政院自己設計，而不可再由中央設計局設計，這是行政三聯制第二點應當修正的。

行政計畫應分長期計畫與年度計畫，長期計畫乃就整個建設以爲打算，故需要較長的期間，如蘇聯的五年計畫是，其中雖亦有財政的估計，但不配列預算。年度計畫者，即就長期計畫，分年而爲詳明的計畫，并配合年度預算是，此兩者是相需爲用的。本人主張長期計畫應由行政院呈由總統編入國家建設計畫送交國民大會批准，這表示政府體察衆人所需辦的事，編成計畫交付人民表決，也不失爲創制的一種，至於年度計畫配列年度預算，則呈由總統編入總預算提交立法院通過，以示預算成立之慎重，其預算既係根據長期計畫，自無須再經國民大會通過。計畫由行政院院長副院長政務委員共同設計，即應由他們連帶負責。其不管部會的政務委員，自可多從事於設計的各種準備工作，行政院中應規定一條如下：

「行政院應擬具行政計畫，呈由總統編入國家建設計畫，送交國民大會批准，并於每年就該年度計畫配列預算呈由總統編入國家總預算，提交立法院通過。」

行政院院長副院長政務委員，就其行政計畫對國民大會負連帶責任。」（芻一〇七）

丙、計畫的執行

計畫是整個的，執行是分別的，故計畫經核定以後，即須交付各部門分別執行，如五五憲草第五十七條規定「行政院設各部各委員會分掌行政職權，」（芻一〇八）就是使各別分擔執行任務的。但各部部长，各委員會委員長，分之則爲指揮各部會執行行政事的長官，合之又爲一體，在計畫時共同設計，在執行時

彼此聯繫，要收到上述「分職聯事」的作用。則各部長各委員長應不宜由總統直接任命，而應由行政院提請總統任命，故五五憲章第五十八條的規定應修改如次：

「行政院各部部長各委員會委員長，由行政院院長於政務委員中提請總統任免之。」（芻一〇九）

計畫交付執行以後，首先要分開政務官的職權與事務官的職權，前面說過政務官是有權參與行政計畫的制定的官員，如行政院中院長副院長，各部部长各委員會委員長，各政務委員，均曾參與行政計畫的制定，故均為政務官。但計畫決定後交付執行，如像將造房的圖案交付工人建築一樣，那擬圖案的工程師，仍須要前去監工，指揮工人照圖實施，并防止他們偷工減料，這就譬如行政中政務官的職務。至於事務官，就譬如工人一樣，無權參加設計，只按照已定的計畫，受政務官的指揮監督而執行罷了。

政務官如各部部长各委員會委員長，自然要實地指揮監督事務官的執行，但也非經常管理執行，他還要騰出時間去主持要務與攷慮較大的問題。便不能不設一個幕僚長，使機關內部的任務，完全由幕僚長對於該管部會長負責，經常的指揮監督該部會事務按照計畫執行，則執行起來自然迅速有效了。

行政院院長副院長及不管部會的政務委員，應經常注意各部會執行上的聯繫，使不互相脫節。

各部會中的事務官執行計畫，應實行「分層負責制度」。蔣主席在行政三聯制大綱中謂：

「各級機關，無論大小職務，皆要訂定辦事細則，而各機關的辦事細則中，對於各級員司的責任，應另立一章，詳細規定自秘書長，處長，科長，科員等，均有明顯的法律上的權責，使功過有歸，則事務的處理，不必通通由長官一人來決定，某種事件，到某層為止，法律上定得清清楚楚，不特可以避免推諉卸責之弊，而對於事務的處理，不必再重重複複去批核，必定比現在快當有效得多了。」

這是說在縱的方面應使各事務官分層負責，分層處理，但在橫的方面還要就各事務的性質分門分類制定各種詳細的規程，然後分層負責始能辦到，如人事管理，文書管理，物品管理，會計，統計，登記，調查，

表報，執行等等各種手續，均各有專冊詳細規定，使各事務官熟練於心，凡遇事務到來，即依照專冊的規定處理，如此始可不必重重複複的請示批核，更不必由長官一人來決定，但也不致誤事，因為專冊的規定便等於批示決定是一樣的，長官既定下了那種專冊，即等於以專冊指揮事務，若認有不適用者，則修改專冊即可，但若不定出那種專冊，而任事務官在辦事細則所定權責範圍以內自由決定，往往不能跟上政務官的意思，也是要出毛病的。有了這種專冊規定時，則長官發布命令的時候，只言政務的範圍，不言處理事務的程序，則命令的內容可以簡要得多，可以省去無數的繁牘。奉行者容易得着要旨，處理亦較敏捷。

丁、行政的攷核

現在行政三聯制中的行政攷核，是由黨政工作攷核委員會來實施攷核的，其攷核的範圍，「除黨務工作的攷核外，對於政府方面是一個政務官與高級事務官的總攷核機關。」這顯然又是針對着訓政時期與戰時的政制條件的一種特殊制度，蔣主席也曾說道：「因在我國現存的黨治制度之下，不能完全拿歐美對政務官的攷核方法來運用，就是因為我們的政制不同的緣故。」但到了憲政時期政治的條件改變以後，這種制度當然也是應該修正的了。

在將來憲法施行後的行政攷核，應當如何實施呢？本人認為應當分開政務攷核與事務攷核辦理。張居正有曰：「天下之事，不難於立法，而難於法之必行，不難於聽言，而難於言之必效，若詢事而不考其終，與事而不屢省，上無綜核之明，人懷苟且之念，雖使堯舜為事，禹臯為佐，恐亦難以底績而有成也。」他所謂的「詢事而考其終」就是政務攷核，所考者在其「言之必效」也，他所謂的「興事而屢省」就是事務攷核，所考者在其「法之必行」也。蔣主席亦謂「怎樣叫作政務的攷核呢？就是以某種事業的整個成敗來作攷核的標準，也可以說政策的決定與執行是否收到效果的攷核」。這種攷核是只問效果而不問方法的，儒家所說的「詢事考言」，法家所說的「循名責實」，都是指這種攷核而言。凡上級機關對於下級機

關，就只能作政務考核，只能問下級機關要他所期望的成績（即原來計畫或口頭所担保的成績），不必事事糾問他執行的方法，因為若干涉到他執行的方法上去，則將事事掣肘，必違反了「分級負責」的原則。

說到事務考核，那就不只考核執行的效果，而且要考核到執行方法的，如像監工人對於工作的不合標準，簡直可以指揮工人改作，關於行政的事務考核也是一樣，應由自負執行責任的行政長官來為這種考核。上級機關地位比較間接，自然不能亦不便為這種秋毫必察的舉動。譬之上級機關如建屋的房主，下級機關如包工頭，房主只能向包工頭照着圖案要房屋，不能干涉到工人的工作，縱然發覺到工人有大不好的地方，也只能對包工頭說請他注意或改正，而未可直接處理的。蔣主席說：「第三種就是各該機關自身的考核工作，然後可以呈送上級機關的，換句話說，就是要實行「分級考核」的辦法。……然後才可以建立分級負責的政治，工作效率才可以增加。」就是這個意思。

行政院對國民大會負責，國民大會就可按照行政計畫向行政院責問成績，故對行政院可以施行政務的考核。但國民大會也非經常開會的機關，故由監察院隨時調查記錄，送交國民大會查核，則國民大會，自可據以實施考核了。故監察院對國民大會言，又是一種輔助考核的機關。至於行政院本身的事務考核，則由行政院中的政務官担任之。因為整個的行政計畫既由院中政務官所擬定，則其計畫的分部實施自應一面由各部會去指揮執行，是為行政的「分職」一面又應由全體政務官綜合的督促考核其實施，是謂「約察」。如副院長及不管部會的政務委員，即主要的從事此種約察的任務，憲法中尚應規定一條如次：

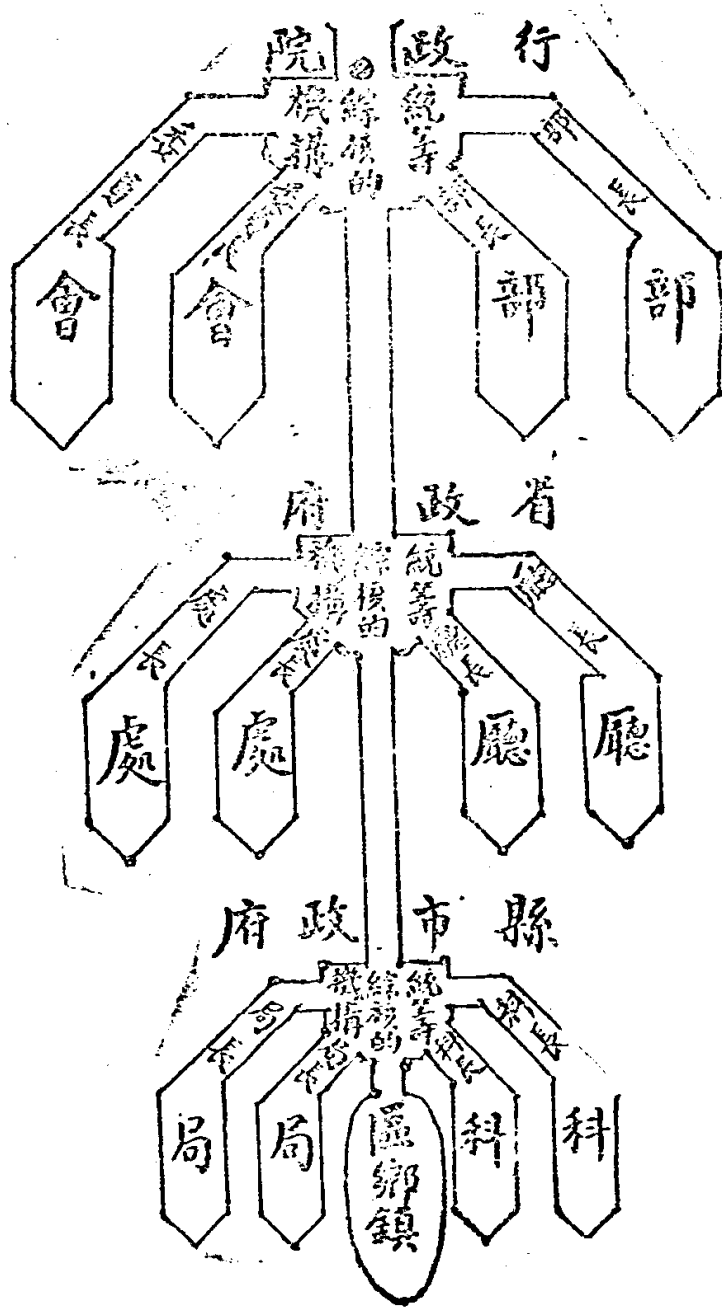
「行政院副院長及不管部會之政務委員，協贊行政院統籌行政督促并考核其實施。」（芻一〇〇）

行政院中政務官對於中央行政實行事務考核，對於下一級省市行政，則又當實行政務考核。仍照省市政府所擬的行政計畫，責問其所期待的成績，至於省市政府的事務考核，則又不必過問了。如此則內政部組織法第八條第九款「關於地方官吏之任免及成績考覈事項」即應直歸行政院主管而不必由內政部主管了。

。因爲各部會均爲「分職」的機關，只能按照計畫推行其本身的業務，至於各下級政府的業務，則由行政院按級責成其下級政府舉辦，所以也只能由行政院爲綜合的「約察」，縱在技術方面，各部會有派遣專門人員考察之必要，也應派遣至行政院統一的機構中，爲一致動作的考察，也不能各自分割考察，致令失掉了重心。

戊、行政三聯制的一般原則

上述統籌分職與約察的原則，不僅在中央行政適用得到，就是在各級地方行政，也一樣的適用得到，就是省市行政計畫，由省政府擬具由各廳處分職的推行，而由省政務官綜合的爲事務考核，并對下級縣市政府爲政務的考核。縣市行政計畫，由縣市政府擬具，由各科局分職推行，而由縣市政務官綜合的爲事務考核。全部的行政系統，好似一個蕉形組織。茲以圖表示如次：



由上圖看來，簡直就像一串香蕉，故名之曰蕉形組織，借此蕉形組織，就可以發揮行政三聯制的妙用。所有各級的政務官，均是管理統籌與約察的職務，為協助這些任務的推進起見，尚必須有統計處，會計處，督察處，人事處，秘書處等補助的機關。而所有各部會，各廳處，各科局，均為分職的機關。統籌分職與約察，就是行政三聯制的三部曲了。

茲再論設計的一般原則：所謂行政的設計，是指通常性的政務設計而言，至於國家的非常事務，則不在行政設計之內。三十三年二月間，甘乃光先生著「行政三聯制的特點」一文（見大公報）謂：「行政三

第三個最大特點，是由此可以建立計畫政治與計畫經濟制度，「其一計畫政治」一詞，似尚有可推敲之處，蓋政治之可以計畫者，以其中帶有經常性或通常性之事務爲限，至其非常事務部分千變萬化，實在無從計畫，乃甘乃光先生又謂：外交雖無須於事前作固定的計畫，但絕不可無預備計畫。所謂預備計畫就是像軍事方面預備若干備而不用之計畫，及到戰時某一階段時，就取用某一號數的計畫」等語。但行政三聯制中的計畫決非指預備計畫而言，蓋此所謂計畫，必須配合年度預算編爲年度計畫，軍事外交中之預備計畫，只好儲之錦囊嚴守祕密，迨至某情況時，始行取用，絕非可以編入年度計畫者此其一。再行政三聯制的計畫，與執行考核相聯繫，計畫必須執行，絕非「備而不用之計畫」，此其二。故依理言之，只有計畫的行政，必無計畫的政治。凡經常性的事務，由立法機關擬定計畫配合年度預算者，謂之計畫。凡法律除司法考試監察三院奉行外，其餘的法律與行政計畫，均由行政機關執行之。至於國家非常的事務，則由總統諮詢專家的意見，經過參政會的協贊以斷行之，此當不在行政計畫以內也。

行政計畫中雖有普通行政的設計，經濟的設計，與國防的設計三種不同，但此三者均應包括於一整個行政計畫之中。因爲各級政府，只應各有一個總的計畫，配合一個總的預算，決不可分割成爲幾個不相關連的計畫，先就經濟計畫言，在未來的建國事業當中，經濟計畫必占主要的成份，國父在實業計畫與民生主義中的主張，均必賴各級行政計畫一一促其實現。但亦必包括於行政的總計畫中，未可與行政計畫分離。雖則經濟事業的性質，與普通行政有些不同，但各個經濟事業，可使成爲一個法人，各自擬具一個單位的事業計畫，至於各種普通行政，雖亦可成分計畫，但非一個法人，不能成爲一個單位。然後各級政府總合其所屬各個單位事業計畫，各個分計畫，即可以成爲一級總的行政計畫。至於各級政府在立計畫之先，要規定各部門的中心工作，要擬訂總預算中各部門工作的預算百分比，那是不成問題的。再就國防的

設計言，原來國防建設的事項極爲廣泛，與行政方面息息相關不可分離，如關於國防工事的構築，陸海空軍之編制與訓練，軍械，彈藥，服裝，給養之貯備是國防上而在「工業戰爭」之一，關於平時各種工業之如何計畫配置與發展，俾一旦戰事發生可以把全國的生產機構，由平時的組織改爲戰時的組織，何常不是國防。又如將平時的交通組織預爲便利軍事的運輸上着眼，一到戰時，就可配合軍事行動，亦何常不是國防。故國防與行政實在是彼此交織無法分開的。關於國防的建設，固然應由參謀本部來設計，但如不通過行政，使國防的設計與行政的設計（包括事業計畫）交織混淆，則國防建設如何可以單獨成功。所以在憲法中應規定：「準備國防必要之事項，由主管行政機關負其責任。」既然參謀本部爲國防組織中的神經，牠平時利用調查和情報，估計敵我國力，根據已知數字以擬訂國防計畫。而參謀本部又不在行政院之中，則擬訂包括國防計畫的行政總計畫時，自然非使參謀本部與行政院切取聯絡不可了。

再談到關於考核的一般原則，無論是政務考核也好或事務考核也好，無不是由考察事的成敗而歸究到人的功過。先就政務考核言，必查其行政計畫的執行是否收到預期的效果，就其效果所實現原計畫的百分比即可以知其成功或失敗的程度，這是屬於事的考察，依其執行的效果，而考究其所以成功或失敗的原因，除係因天災事變或不可抗力而影響到效果者外，其餘都是由於人的努力或不努力，再查出努力者何人不努力者何人，那究屬於人的考核了。次就事務考核言，將行政計畫各部門各細節的任務，分配於各式各種有特種技巧的人，這種分配首先要洽當他們的才能，然後再如上法考察其任務的成敗，并查出其人的努力與不努力，一樣的可由事的成敗，歸究到人的功過了。

說到考核的方法，在事務考核方面，所有執行的人員應有關於工作的記錄。而考核的人員除審查事實外，并可閱覽其工作紀錄以爲考核，但考核人員亦應自作記錄。在政務考核方面，則由下級政府將其執行後有關事功及財務的統計和會計報告報由上級政府查核，而上級政府亦組織考察團，考察下級政府的施政

實況，其效果是否與報告相符并詳細記錄，送交上級政務官參互詳查以爲政務考核。我國在漢代所行上計與考課的制度，還有可資參考的。至於統計與會計兩種工作實爲輔助統籌與約察所必要的工具，在執行中，就要留下有關統計會計所必要的記錄，故此兩種工作，均不能離開行政而超然。尤其歲計的工作，那就是配合計畫的預算，更何能超然於行政之外呢？所以超然主計制度與行政三聯制是絕端不能相容的。

除了政務考核與事務考核之外，還有一種執法的考核。其目的不在考核行政，而在嚴格的糾正違法，或審定合法的條件，如監察院對於公務員的監察，審計部對於各種經費賬目的審計，考試院銓敘部之對於公務員的任免考績等，此因不屬於行政考核，故超然於行政機關以外。但任免考績，仍往往根據於行政機關人事考核的結果。

在五權憲法中，行政院實爲五院的中心，國父說：「建國的首要要在民生。」大禹曰：「德惟善政，政在養民，水，火，金，木，土，穀惟修，正德，利用，厚生惟和。」凡此任務，均惟有賴於行政以達實現，以前而的蕉形組織看來，行政機關，乃爲整個政治組織所結的果，至其他四院則不過枝葉扶疏而已。因其他四院類多推行法定的職務，雖不可以無一定的計畫，但亦必須配合行政的計畫，如行政所需要的法律，則由立法院議定之；如行政所需要的人才，則由考試院甄拔之；行政上表現之闕失，則由監察院清除之；行政上所釀之糾紛，則由司法院（尤爲國事法院）裁斷之。如以行政組織爲蕉實，則將其他四院看着四張大蕉葉可也。

法律與計畫兩者相互爲用的，昔申不害言術而公孫鞅言法，至韓非子則認爲兩者缺一不可，其所謂術卽是「循名責實」，也就是按照計畫考察成績的意思。故韓非主張法律術並用，也就是法律與計畫並用的意思。至申不害之所以主張術治者，韓非曾謂：「申不害韓昭侯之佐也，韓者晉之別國也。晉之故法未息，而韓之新法又生，先君之令未收而後君之令又下，申不害不擅其法不一其憲令則姦多，故利在故法前令則道

之，利在新法終令則道之」。此蓋因此時的政治環境法令凌亂，不可爲據，就只好「因任而授官，循名而責實」，所以才產生術治。在中國此時的環境中，法令亦非常凌亂，如戰時法令與平時法令的衝突，行政規章的繁雜與相互衝突不一而足，去歲湖北省政府曾列舉「法令不能推行之原因與例證對照表」呈報行政院，其中列舉法令與主義政策不能配合者五例。法令不能統一者五例，法令互相抵觸與不適合需要者十四例，法令太繁變動太速者二例，頒行法令不計算下級執行時間者一例，行法機構組織不完備者一例，機構不健全者二例，機構不合作者一例，系統權責不明者五例，人才不能與政策及機構相配合者二例，未建立完善的人事制度者二例，行法者智識低落不了解法令或輕視法令者三例，考核不實者一例，賞罰不明者一例，可見現在法令的凌亂，實不亞於韓昭侯時。則正好提倡行政計畫以救其弊。使各級政府在上不違反國家民族之利益，下不侵害人民基本權利之範圍內，應能以行政計畫自由設施，不受一切行政規章的拘束。至於國家法律，應僅在建立大的制度，而不必規定小的節目，庶幾法律與計畫可以相互爲用，相得益彰了。

三、行政院之組織及行政會議

行政權的運用，已於前一目詳細論過，則關於行政院的組織自應使之適合行政的運用了。五五憲草第五十六條第一項規定：「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。」其意以爲行政院院長副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，既各對總統負其責任，則自應各別由總統直接任免。然我國行政院內行政職權，係受國民大會的委任而責其成，及應由行政院全體政務員共同計畫，分別執行，綜合考察，以對國民大會負其責任，已如前述，則行政院的組織，應使成爲一個整體自不應由總統分別任免了。德國威瑪憲法第五十三條規定：「聯邦行政院長，及由聯邦行政院長所推薦之各部部长，均由聯邦大總統任免之。」是規定各部部长概由行政院長推薦，俾行政院長得以總攬其成，而不失爲一個統一體。我國行政院既爲中央政府行使行政權之最高機關，似亦應仿此規定。本人主張修正該項條文如次：

「行政院設院長副院長各一人，及由行政院院長推薦之政務委員若干人，均由總統任命之。」（第六）

行政院雖不由國民大會產生，但由國民大會委任事務而責其成，此與德國憲法的行政院由總統任免而對國會負責，意義有些相同。

行政院分管各部的部長，各委員會的委員長，均應由行政院長於政務委員中提請總統任命之。但除此以外尚有不管部會的政務委員，故五五憲章第五十六條第二項規定「前項政務委員不管部會者，其人數不得超過第五十八條第一項所定管部會者之半數。」我們認這些政務委員為協贊計畫，督促與考核的職務，實在是必要的。薩孟武先生謂：

「現在大政方針既由總統決定，那末，行政院會議當然不得討論政策問題，行政院會議所得討論者，實解決各部之間不能解決的事項或各部之間共通關係的事項為第一任務。在這個意義之下，我們又可以知道五權憲法是不許行政院有「不管部大臣」的，何以故呢？「不管部大臣」只能存在於內閣制的國家。在內閣制的國家，一般政策均由內閣會議決定，大臣雖然不兼部長，也有特殊任務，即出席內閣會議，討論全般政務。……在五權憲法之下，行政方針既由總統決定，則行政院會議不甚重要，倘令大臣不兼任部長簡直無事可做。」

這非我們所贊同的。而且行政院會議也非不討論政策，關於國家通常事務的處理方針，自然由行政院會議討論決定，然後根據此種方針，以編制行政計畫，當然不僅以解決各部間不能解決的事項或各部間共通的事項為止，又關於計畫的執行，必須隨時聯繫與綜合考核，均有賴於行政院會議的舉行。我國行政院會議，雖不似英法等國的內閣會議，可以決定國家一切的大政方針，但在行政院範圍以內的事項（即國家通常事務）則可以有權決定。至於總統所執掌的國家最高治權，與處理國家非常事務，那當然不得由行政院會

議來決定，而應由參政會詳加討論以協贊總統決策，關於有些事項也可由總統召集五院院長會議，有些事項也交行政院會議議決；但這非行政院會議固有的職權。五五憲草第六十一條規定：

「左列事項應經行政院會議議決。

- 一、提出於立法院之法律案，預算案。
- 二、提出於立法院之戒嚴案，大赦案。
- 三、提出於立法院之宣戰案媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之議案。
- 四、各部各委員會間共同關係之事項。
- 五、總統或行政院院長交議之事項。
- 六、行政院副院長，各政務委員各部，各委員會提議之事項。」

這也與上所說的原則不合，因為第一款所載提出於立法院之法律案應經參政會統一審議，然後提出，以期與整個國策相合。雖行政院各部會欲提之案須經行政院會議議決，也無由行政院逕行提出於立法院之理。至提出於立法院之預算案，因與各院有關，自應由總統召集五院院長會議彙編交參政會審議後提出，更無由行政院直接提出之理。至同條第二款第三款所列事項依五五憲草第三十九條第四十條第四十一條規定，原屬總統的職權，不知此處何以又由行政院自行議決，而非由總統交議，是在行政院提案時與立法院決議時，總統均絲毫無權過問，且除條約案外，總統又無權提請國民大會複決，則總統除被動的以命令公布，並代人受過負責外，別無他法，則為總統者亦難乎其為總統矣。本人以為憲法中所規定總統的職權並非虛權，必可以有權行使，故關於戒嚴，大赦，宣戰，媾和，締約等，均不必經由行政院會議的議決，而應由總統經過參政會的諮詢與協贊行之，為求其慎重與不違反民意起見，始須經過立法院的議決，則其提案權自不應由行政院提出了。五五憲草所規定行政院會議的職權過大，薩孟武先生所主張行政院會議的職權

過小，均非所宜，本人主張修改行政會議之組織及職權的條文如次：

「行政院設行政會議，由行政院院長，副院長，及政務委員組織之，以行政院院長為主席。」（芻一）

「凡與行政計畫有關，或涉及多數部會而意見不能一致之事項與其他重要行政事項，應經行政會議議決之。」（芻一二）

此逕稱行政會議而不稱行政院會議，亦似較為妥善。

第四節 立法院

一、立法院的性質

五五憲章第六十三條規定：「立法院為中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。」第三十二條規定立法院院長副院長，立法委員由國民大會選舉及罷免。以一個由國民大會產生並對國民大會負責的機關，而可以稱為中央政府行使立法權的機關，若不究明其性質幾致使人莫明其妙。因為立法院在表面上好像是代表國民大會行使立法權的機關，若強謂為中央政府行使立法權的機關，恍乎名實不符。但經過詳細研究以後，實在名實是相符的。

因為我們在本章第一節已經檢討過，立法院的產生系統與負責系統均屬於國民大會，而其隸屬系統則屬於總統。為甚麼要將立法院的關係弄得如此複雜呢？因為立法院不是「議會政治」下的產物，而是「全民政治」下的產物；牠不是一個國會，而僅僅是一個立法機關；牠不是一個權的機關，而是一個能的機關。茲詳論如次：

（一）國父對於現代的議會政治深表不滿。其在民權主義第四講中謂：

「人民被選成議員之後，在議會中可以管國事。凡是國家的大事，都要由議會通過，才能執行，

如果在議會沒有通過，便不能行。這種政體叫做「代議政體」，所謂「議會政治。」……大家都知道現在的代議士，都變成了「豬仔議員」，有錢就賣身，分贓貪利，為全國人所不齒。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。」……我們國民黨提倡三民主義來改進中國，所以主張的民權，是和歐美的民權不同，我們拿歐美已經過的歷史做材料，不是要學歐美，步他們後塵，是用我們民權主義，把中國改造成一個「全民政治」的民國，要駕乎歐美之上。」

國父因為不滿意「代議政體」，所以主張全民政治，在下級自治團體中，可以實行直接民權，在中央的國民大會雖仍實行的間接民權而非直接民權，但這種間接民權也絕不是「代議政體」，因為近世「代議政體」的特質，即在可由人民選舉的議員，在議會中管理國事，但議員既經選出以後人民即失了操縱的權力，在其任期當中，可以隨其自由意思決議一切，所以林肯有句話說：「政府屬於全民是在少許的時間，而屬於少許的人是在全部的時間。」(Government of all the People Some time, and of Some the people all the time.) 議會之不能代表全民也正是這個道理。再就議員的選舉來說，既不能由各種利害不同的職業團體選出自身的代表，縱令實行普通選舉，也惟有讓社會上財勢較優的階級獲得勝利，所以也難宣達社會中劣勢階級的意見，而不能代表全民，所以「代議政治」就變成了虛偽的民主政治。至我憲法中的國民大會就不同了，第一國民代表可自各種利害不同的職業團體中選出，第二各代表發表意見，應接受原選舉職業團體的請託，第三各代表在任期屆滿前，原選舉區或職業團體可以將之罷免；如此國民大會雖仍行使間接民權，但其意見始終不會與全民的意見脫節，故是「全民政治」而非「代議政治」。國民大會既非「代議政治」則由國民大會產生的立法院也不是「代議政治」，依作者的說法就是一種委任責成的政治。國民全體將治權委任於總統而責其成，國民大會復將立法權委任於立法院而責其成，因為立法權是治權中

的一部分，所以立法院就不能不是總統的隸屬機關。

(二)國民大會所以委任立法院行使立法權者，因為立法事務須要高尙的學識與才能，不是粗淺的常識所能勝任，必須委諸有能的人，故立法院是一種有能的機關而不是一個有權的機關，即是治權機關而非政權機關。當其立法之時，並非代表人民以監督政府或牽制政府，乃是以立法專家的立場從事縝密的研究與公平的審議。國父在五權憲法的演講中引用「喜斯羅」的話說到：

「國會有了彈劾權，那些狡猾底議員，往往行使彈劾權，來壓制政府，弄到政府動輒得咎。」而議會又可對政府表示不信任，其表示不信任的方法，或則通過不信任投票強迫政府總辭職，或則否決政府提出的重要法案或通過政府反對的重要法案，而使政府不能實行自己認為妥當的政策，這都可以壓迫政府，使之變成無能。為要糾正這種缺點，故不使立法機關有牽制政府與壓迫政府的權，而僅應以公平的態度審議法案，至於行使四權以控制政府，則純屬政權機關的事，立法機關無此權力。故立法院僅為治權機關而非政權機關，是能的機關而非權的機關。

(三)國民大會雖是一個民意機關，但由國民大會產生的立法院則不是一個民意機關，而是一個政府機關了。原來民意機關是代表社會的，應能表現各種社會組織的意見；政府機關是代表國家的，國家要有統一的主權（不可分割）則政府機關的意見必須純一，本人曾主張國民大會的創制用歸納法，立法院的立法用演繹法，（見本篇第五章第一節）就是要使國民大會歸納社會組織的各方面意見，得到一個統一，然後再將此統一的意見交與立法院抽繹深思，尋其條理而制為法律。故在立法院中不宜再有紛雜的提案了。因為立法院既是政府機關，要代表國家有統一的意思，則不應再有紛雜的意見出現，故立法委員本身無提案之權。在立法院中的提案應該只有兩種，一種是國民大會的創制案，一種是總統及其他四院的提案，後一種且須先經參政會的審議，俾為統一的整理。故至立法院以後，意見已不過甚紛歧，立法院僅用縝密的

研究，公平的審議，即可以盡到演繹立法的妙用。縱令制案與政府的提案稍有出入，亦不難經過立法院的審議而達到統一。但此種審議，究屬一種獨立的職權，政府提案之有不合者，絕不阿附苟同，應能發揮一種分工的互制作用，執行嚴正的決議。以是立法委員的產生必須出自國民大會的選舉，而不宜由政府委任。乃薩孟武先生謂：

「我們與其信任國民大會，使其選舉立法人員，不如信任一國元首，使其任命立法人員，尤為妥善」。

。（見憲法新論八十二頁）

這種意見甚非作者所能贊同。因為立法委員若由政府任免。則不能獨立執行職權，若其意見概與政府阿附雷同，則又何必多此一個機關，充其量等於政府的一個法制局，必不能發揮立法院的作用。又薩先生主張以（一）退任的中央政務官，（二）現任的地方官，（三）學者，（四）職業團體的代表，（五）國內少數民族的代表五種人物為立法機關的構成份子，實頗不相宜，若以此等人物組織一個諮詢的機關，則屬可以。作者在參政會一節，每多採納薩先生的意見，但若選以這些人物組織立法院，則必失了立法院的作用可以斷言！雖則立法院有獨立的職權，但又却不能壓迫政府牽制政府，因為立法院的議決案，參政會尙可加以審議，總統尙可交回復議，立法院堅持原議時，總統尙可提請國民大會複決。立法院無最後決定之權，即不足以壓迫或牽制政府。其與政府往復折衷，適可使議案趨於嚴正并使切合民意。此即分工互制作用的好處。至於「議會政治」與薩先生主張的辦法，均有或過或不及之處。

由上檢討，知道立法院是隸屬總統的一個機關，是能的機關而不是權的機關，是政府機關而不是民意機關。則立法院豈不是名符其實的是一個「中央政府行使立法權的最高機關」嗎？至於立法委員，均自國民代表中選出，在國民大會開會期間，仍是一個國民代表，故在立法院中雖無提案權，但在國民大會中則有創制權也。

二、立法院之職權及議案成立的程序

凡國家經常意思的決定，須經過立法的程序，凡國家非常事務的處理，則由國家元首臨機肆應，此為五權憲法的一般原則，已於本章第一節論述過了。則立法院的職權，顯然就在決定國家經常的意思。但所謂經常與非常亦無固定的性質，要視其發生之時機迫切與否為斷，如戰爭本係非常的事務，在國家遭遇外敵侵入，時機迫切，自應由總統向機處置立以兵力抗禦。但如戰爭已入繼續狀態，則可由立法院從容決議是否與敵宣戰。因現代閃電戰發達後，往往不宜而戰，故戰爭與宣戰應分為兩步處理。宣戰的步驟，已經不是非常事務了。又所謂經常事務者，必含有經久不變的性質，既然經久不變，即應將此不變性制為永久的規範，以便共守共行。如其事務的發生，時機亦不迫切而可以未雨綢繆，然又不合經久不變的性質者，則為國家通常的事務。其處理的辦法，宜由政府編制年度計畫，經立法機關同意後施行，以後隨年度而更新之，本來國家事務的處理，應無不經過立法機關的決議，不過因其事務有非常通常與經常之不同，故其審議之時機與方式亦有不同了，大概非常事務先由國家元首處理，次由立法機關追認；通常事務先由政府機關出主意編制計畫，經立法機關同意後即付施行；經常事務；則大多數由國民大會出主意（創制）或由政府出主意（提案）經立法院制為法律即付施行。國家事務能照如上區分的步驟以為處理。自無過與不及或先時或後時之弊了。

張知本氏之憲法草稿第八十一條規定：

「立法院除憲法另有規定外，有議決左列事項之權（一）預算案（二）一切法律案。」

是僅承認立法院可以審議經常事務與通常事務了。至於非常事務，則規定「大總統宣戰媾和及締結條約，但須經國民大會之複決。」「大總統得依法律宣告戒嚴，但國民大會認為無戒嚴之必要時，應即解嚴。」

（張氏草案在國民大會閉會期內，有國民大會執行委員會行使其權力。）至於吳經熊氏之憲法初稿與立法

院歷次草案及五五憲草，均規定：

「立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之權。」

是承認國家非常事務，亦須經立法院之審議矣。惟其中「及其他關於重要國際事項」一語，其含義之範圍不甚明瞭，如其事項有涉及國家的主權或人民的權利義務關係者，自己包括於條約案之內，如不涉及國家主權與人民之權利義務，其事項似不必經由立法院決議。再關於決算案雖經審計部的審計，亦應送請立法院議決，以資解除財政上的責任。本人主張將該條修正如次：

「立法院有議決法律案，預算案，決算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，及條約案之權。」（芻一四）

關於法律案之提案權，除國民大會之創制案外，惟有總統及其他四院有提案之權，并須經參政會統一的審議。立法委員本身無提案之權已如前述，但對於此等創制案與提案之立法，均與政府各院部會有關，故對各院部會得提出質詢。五五憲草第六十五條規定：「關於立法事項，立法院得向各院，各部，各委員會提出質詢。」（芻一一五）自屬當然。

立法院是能的機關而不是權的機關，其議決案，非必能控制政府，故不能作為最後決定。總統尙可提交復議，與提請國民大會複決。五五憲草第七十條規定：

「總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前提交復議。立法院對於前項提交復議之案，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。」

關於國家預算係根據國家建設計畫之年度計畫所編定，國家建設計畫須經國民大會批准，而總預算

因審議的技術關係，乃規定送立法院通過。倘立法院不予通過或故為不當之議決，致國家建設計畫無法實現時，則總統自得提請國民大會複決之，關於決算案亦然。故前條規定應略予修正。

不僅立法院通過之案得以複決而已，即立法院未通過之案，倘政府認為必要，而立法院故不予以通過，亦足以壓迫政府使不能遂行適當的政策，而致政府變為無能，故政府對於立法院所未通過之案亦應有可以救濟之法。又立法委員中少數認為立法院通過之法律案與原創制案不符或原創制案并未通過成為法律者，亦不可無救濟之道，本人主張尚應規定一條如次：

「立法院通過或否決之法律案，由立法委員三分之一以上之動議或參政會過半之建議，并經總統同意時，得提請國民大會複決之。」（芻一二〇）

議決案經確定後，應由總統公布，五五憲草第七十二條規定：「立法院送請公布之決議案，總統應於該案到達後三十日內公佈之。」（芻一二一）自應仍舊。

三、立法委員之產生及其保障

由於本節第一目及第五章第一節第一目的檢討，知道國民大會的創制係用歸納法歸納各種社會組織所代表的意見，然後由立法院用演繹法導其條理為法律。立法院又以獨立的職權審議政府的提案。則立法委員的產生，自應經由國民大會的選舉。關於被選的資格，本人主張應就國民代表中的地域代表與文化代表中選出。因為地域代表的選出，已經限於經考試合格的人；則自此中選出立法委員，必然是賢能俱備的通才。至於文化代表由各高級學術團體選出，再選以為立法委員，必可得到各方面的專才，合此專才與通才以議立法律，則立法事業的進步必可拭目以待。立法委員為甚麼不自職業代表中選出呢？詩經小旻之篇有曰：

「哀哉為猶（立法）匪先民是程（不以古聖賢為法）匪大猶是經（不以大道為常）維邇言是聽，維邇

言是爭，如彼築室於道謀，是用不潰（遂）於成。」

這正說明了立法的事業，要以歷史上的成敗爲鑑，要以大經大法爲常，不宜僅僅瞻顧目前小利小害的趨避。在職業代表的立場，必須要代表各行各業的利害，如舍去了自己的立場以顧全大體，則又失掉了職業代表的意義，若惟以自己的利益是視，則所謂「維邇言是聽，維邇言是爭……是用不潰於成。」故在職業代表的性質，只宜於國民大會中發表意見，使各行各業的意見都盡量表現出來，然後由各地域代表爲之中和調處以得到一個統一。如是乃可成立各種創制案。及至立法院中，卽不再需利害不同的各職業代表發表意見了。而且立法委員又必須自國民代表中選出，方可以盡到歸納法與演繹法互用的妙處。五五憲草第六十七條的規定，似與上述的原則有些不合，該條的規定道：

「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，依左列名額，各提候選人名單於國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。

一、各省人口未滿五百萬者，每省四人，五百萬以上未滿一千萬者，每省六人，一千萬以上未滿一千五百萬者，每省八人，一千五百萬以上未滿二千萬者，每省十人，二千萬以上未滿二千五百萬者，每省十二人，二千五百萬以上未滿三千萬者，每省十四人，三千萬以上者，每省十六人。

二、蒙古西藏各八人。

三、僑居國外國民八人。」

五五憲草的國民大會，原無職業代表與文化代表，其所選出的立法委員，固然都是地域代表或國民代表以外的人。如選舉國民代表以外的人，則難將國民大會的意見制爲法律，不能盡到歸納法與演繹法互用的妙處。卽所選舉者爲國民代表，然五五憲草的國民代表若不限於經考試合格之人（五五憲草第八十五條雖然規定公職候選人資格應經考試院依法致選銓定。但此不過規定應致試的資格，尙未規定國民代表之選

舉必須依此資格，猶之規定官吏須經考試而未規定任用官吏必須經考試合格者爲限是一樣的）則亦難得通才與專才。又該條僅規定應提候選人之人數比例，而未規定應選出立法委員之比例與人數、亦屬一種缺點，本人主張應修正此條如次：

「立法委員由國民大會就國民代表中之地域代表與文化代表選舉之，其名額不得過二百人，但各省蒙古西藏或僑居外國國民之代表，應最低，各有四人。」（芻一一七）

依五五憲草第三十二條規定，立法院院長副院長亦由國民大會選舉，其第六十六條規定：「立法院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。」（芻一一六）又第六十八條規定：「立法委員任期三年，連選得連任。」（芻一一八）自應仍舊。立法委員係自國民代表中選出，及既爲立法委員以後，是否尙兼任國民代表，頗爲問題，依五五憲草的規定，似不可復兼。然立法委員既係國民大會中地域代表與文化代表，若當選立法委員以後即不復兼代表，則國民代表中必有大部出缺，補充困難。且創制與立法亦不易保持連繫，無歸納法與演繹法互用之妙。又立法委員既自無提案之權，又不使以代表資格在國民大會中提創制案，亦非所宜。故作者主張立法委員在其國民代表任滿以前，仍爲國民代表。五五憲草第七十四條的規定應修正如次：

「立法委員在其國民代表任滿以前，仍爲國民代表。但不得兼任其他公職或執行業務。」（芻一二四）立法委員在院內之言論及表決之自由，以及身體之自由法律應予以特別的保障，俾得無所顧慮以自由表示其意見。故如普通言論應負民事上刑事上或懲戒上之責任者，及在院內亦解除其責任。普通刑事罪犯依法應可逮捕或拘禁之者，此時除現行犯外，非經立法院之許可，亦不得逮捕或拘禁。蓋亦恐其因受威脅而不能行使職權也。五五憲草第七十二條規定：「立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。」似應使其規定更爲具體，本人主張修改其條文如次：

「立法委員於院內之言論及表決，不負民事刑事及懲戒責任。」（芻一二二）又第七十二條規定；
「立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。」（芻一二三）此條自應仍舊。

第五節 考試院

一、考試之功能與考試院的性質

甲、我國實行賢能統治述要

我國自春秋戰國時代起，封建貴族統治即已崩潰，此後乃是推行賢能統治，（即士羣統治）這考試制度，就是為推行賢能統治應運而生的。此在本書第一篇第二章及第八章已經論述過了。現在再將我國歷代如何運用考試制度以推進賢能統治，論述一個概要。

自從春秋末期，士人已經逐漸抬頭，到了戰國時代，因為國際競爭的劇烈，各國君主不能不爭取賢能的士人，以謀富強之道。於是乃有金臺市駿之說，有萬鍾養士之舉，而四公子之流，且各養士至數千人。至各士人亦或尚遊說，或事傳食，到處謀取仕進之路。此是初期士人進身的方法，可說尚無一個制度。及至周禮一書，乃為賢能進升的方法，提供了一個理想的制度。如周禮記大司徒之職曰：「以鄉三物教萬民而賓興之。」

又記鄉大夫之職曰：

「三年則大比，考其德行道藝，而興賢者能者，鄉老及鄉大夫帥其吏，與其衆寡，以禮禮賓之。厥明，鄉老及鄉大夫羣吏，獻賢能之書於王，王再拜受之登於天府，內史貳之。退而以鄉射之禮、五物詢衆庶；一曰和，二曰容，三曰主皮，四曰和容，五曰興舞。此謂使民興賢，出使長之；使民興能，入使治之。」此種賓興之法，雖是一種理想的制度，但後來漢代所行的選舉制度，却與此制有些相彷彿，漢代的選舉制度，計分，一公卿荐舉，二郡國貢舉，三派大臣察舉三種。前漢書公孫弘傳載：

「公孫弘菑川薛人也……武帝初及位、招賢良文學士，是時弘年六十，以賢良徵爲博士，使匈奴，還報，不合意，上怒，以爲不能，弘乃移病免歸。元光五年復徵賢良文學，菑川國復推上弘。弘對曰前已嘗西，用不能罷，願更選。國人固推弘。弘至太常，上策詔諸儒……時對者百餘人，太常奏弘第居下。策奏，天子擢弘對第一。」

可見當時的選舉，固然由地方貢舉，但其爲貢舉的時候，也常考詢于地方人士，以察其是否確屬賢良，如公孫弘由「國人固推之」就終於被貢舉。此與周禮所載，鄉大夫「考其德行道藝」而又以「五物詢衆庶」者，立意正同。

漢代選舉的科目極多，有賢良，方正，茂才，異等，文學，直言，極諫，明法。明經，治劇，兵法，孝廉，及其他臨時規定的科目等，賢良方正舉出後，常由皇帝親自考試而第其優劣，謂之對策。卽如漢昭帝年幼不能親策，亦「詔有司問以民所疾苦，然所問者鹽鐵均輸權酷，皆當時大事，令建議之臣與之反覆詰難，講究罷行之宜。」（見通考卷三十三）其對策優等者，每待以不次之位。郡國貢舉的孝廉，明經茂才之士，依其科目與選舉人的學藝不同，亦分別加以考試。如孝廉之舉，在安帝時儒者則試經學，文吏則試章奏，後陳瓊以爲「於取士之義，猶有所遺，乃奏增孝悌及能從政者四科……先試之于公府，又覆之于端門。」（見後漢書陳瓊傳）又郡國所貢舉的明經，其考試或與博士弟子同科射策，（如問題疑難書之於策，欲射者隨其所取而釋之。）此外尚有臨時考試之制，勿庸論述，卽此可見漢代的選舉考試制度是相互爲用的。又如杜絕選舉人的依阿所好，復規定選舉人對於被選舉人要負連帶責任。「所舉賢者有賞，所貢不肖者有罰。」（見前漢書董仲舒傳）這在當時的法意可算極爲周密了。

漢代舉官的方法，除選舉考試之外，固然尚有特徵與辟除兩種，但以選舉最爲重要。而且公府的掾屬州郡的曹僚，雖可自行辟除，如欲使之上達，仍須經過考試與選舉的程序。可見選舉與考試是那時仕進的

中心制度，而且選舉的科目至多，不拘一格，可以得着各式各樣的人才。考試的方法也最切合實際，因選舉的科目不同，考試的方法也就不同，所以人才上進之途極廣。兩漢的士羣統治（即賢能統治）就賴有這些仕進的制度而推行了。

至三國時雖仍行選舉與考試，然其考試的科目已趨窄隘，如華歆曰：「今聽孝廉，不以經試，恐學業遂從此而廢……帝從其言。」（見三國志華歆傳）魏明帝太和二年詔曰：「尊儒貴學，王教之本也……申敕郡國，貢士以經學爲先」又四年詔曰：「其郎吏學道一經，才任牧民，博士課試，擢其高第者，亟用。」是僅以經學爲考試的唯一科目，人才之出路甚狹，儻之士，即不易有所表現了。

由兩晉而南北朝，舉官之法，固然也有特徵，貢舉，辟除等，但均以中正所品第者爲根據，即所謂九品中正是。這個制度本是用來品第人才優劣的，但充任大小中正的人，都是著姓士族，只用主觀的品第，并無客觀的考試標準。惟有稭考譜牒，以定品之高卑，當然趨于循私一途，此制遂成爲士族與士族間交相請託援引的工具了，故劉毅謂：「上品無寒門，下品無勢族。」（見晉書劉毅傳）王沉謂：「公門有公，卿門有卿，賤門常辱，貴門常榮。」（見晉書王沉傳）以是當時的士族又變成了一個貴族階級。原來自戰國以後，打破了封建貴族的統治而實行士羣統治，是最能表現平民政治的精神的。士人「朝爲田舍郎，暮登天子堂，」不是一個階級，而是由平民的優秀者，昇華以爲統治者。漢代的制度惟恐「二千石選署不平，苟阿所愛」，或「二千石子弟恃怙榮勢，請託所監」。致造成了一種新階級，而使封建餘孽死灰復燃。故漕刺史周行郡國，以六條問事，嚴加防範。（見本書第一篇第八章）是以能維持士羣統治於不墜。兩晉南北朝時代的九品中正制度，正是便利選署的人苟阿所愛，與便利士族子弟請託所監。所以「賤門常辱，貴門常榮」，使士羣的統治，又變成了一種貴族的階級統治了。以此看來，考試制度，究竟是一個公平的客觀的選署制度，離開了考試制度就不能表現平民政治的精神了。

隋文帝興，始廢除了九品中正制度，而令諸州歲貢三人，煬帝時代，建進士之科，用策試以定人才優劣。唐代取士之制多因隋舊，名目雖多，而進士最爲矜貴。其進士，初試時務策，玄宗時，加試詩賦，而主司褒貶乃以詩賦爲標準。通考行趙匡選舉議謂：「士林習不急之業，而當代禮法無不面牆，及臨人決事，取辦胥吏之口而已」。這是當時考試科目不當的毛病。又唐代將舉士與舉官分爲兩途，故考試也分爲兩種，一由禮部舉士，及第者只能得到任官的資格；二由吏部舉官，察其身、言、書、判、而後授之以職。容齋隨筆謂：「唐銓選……既以書爲藝，故唐人無不工楷法。以判爲貴，故無不習焉，而判語必駢儷」。考試而趨重於楷法與駢儷，已不能網羅豪傑之士了。

宋沿唐制，其進士所試仍着重於詩賦。王安石曾說：「少壯時，正當講求天下正理，乃閉門學作詩賦，及其入官，世事皆所不習。」（見宋史選舉志）王安石變法後改試經義，而經義取士之範圍仍狹，故其晚年翻然曰：「本欲變學究爲秀才，不謂變秀才爲學究」。〈見朱熹三朝名臣言行錄〉總之以一格取士，其所失者必多。

明代舉士，更見腐化，「其法專取四子書，及易、書、詩春秋、禮記命題，其文略仿宋經義，然以古代語氣爲之，體用排偶，謂之八股，通謂制義」。〈見續通考〉清沿明制，因沿未革，且欲借此八股牢籠士人，消其志氣于字紙堆中，正可爲滿清消滅漢民族意識的一種政策。其去簡拔真才之意更遠了。

乙、考試的功能

由上檢討，我們可以知道考試制度爲實現賢能統治的必要工具。若聽任士人自由進取，而無一個統一的甄拔制度，則爲戰國時代士各覓主而事適足以招致分裂的禍亂，民初軍閥割據時代的現象即係如此，如有統一的甄拔方法，而無公平的客觀的考試制度，則如兩晉南北朝時代的九品中正，以門閥譜牒而定高卑，彼此依附請託，將造成了新的貴族統治。有了客觀的考試制度，而無適于各種人才進身致用的考試科目

則仕途狹隘，必將失掉大批的個儻豪傑之士，與各種有用的人才，如像唐宋明清各代一樣。故最好的考試制度，還是漢代。因為漢朝正是我國民族自封建貴族的統治下解放出來，發展成熟而蓬勃一時的朝代。其一切制度都是應於時代需要而創造的，故能切合士羣統治的精神。及至後代漸生惰性，以為鑑別各種人才至繁難，欲以簡括的科目而概一切，主張或以經學，或以制義，或以詩賦，或以策論為取士之方。使士人羣趨一途則隘矣。仕途雖隘，但究竟有考試制度，仍比無一試制度的好，如唐宋明清的考試，究竟比兩晉南北朝的九品中正好些，以其雖隘，究竟還有一個狹隘的士羣統治。若并考試而無之，則士羣統治就不能進行，而會變成貴族統治了。論者往往以考試科目過狹所生的毛病，夾根本反對考試制度，顯然是不對的。

考試的功能即在其能以客觀的標準，以公平的態度登進士人，縱令這個標準是不妥當（如八股）但一般人總還認考試出身者是正途，以其餘出身的途徑為旁門。就因為考試是不通關節的，試卷是彌封的，試官不能認何卷為何人所作，態度是公平的，試官的學識縱有殊異，但無好惡軒輊於其間，是比較客觀的。所以始終為人所重視。這種優點無論如何應予保存。此外就是科目問題，考試科目決不能是固定的或呆板的，更不能是拘於一格的。因為一國所需的人才至夥，而且因各時代的需要又有不同，如將來建國期中，各式各樣的人才都甚需要，則考試科目自宜與此需要相適應。而且要隨着時代有所變通，作者認為考試權的獨立，僅指考試方法的獨立而言，至於考試的內容，則須配合需用人才之機關的需要以定科目，這就不是考試院的獨立職權了。

國父在五權憲法的講演中謂：

「以後國家用人行政，凡是我們的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用，記得兄弟剛到廣州的時候，求差事的人很多，兄弟亦不知那個有才幹，那個沒有才幹，其時政府正要用人，又苦沒有人用。這個

原因，就是沒有考試的弊病，沒有考試，雖有奇才之士，具飛天的本領，我們亦無法可以曉得。正不知天下埋沒了多少的人才呢？因為沒有考試的緣故，一般并不懂得政治的人，他也想去做官，弄得烏烟瘴氣，人民怨恨。」

可謂已將考試的價值說透了。至於考試的方法，若使用才的機關自行考試，則不能期其公平而客觀的錄取，若使考試院獨立決定一切，則恐不能配合用才機關的需要。最好是規定政府機關錄用人員，概須經過考試，此種考試應由考試院派員主持。至於考試科目之內容，則由考試院與用才機關會商決定，其命題彌封，以及考試人員的入闈等，概依考試法令辦理，以使不能間通關節而有公平客觀之評斷。則考試的優點可以保存，并能配合用才機關的需要，而使各種人才均有出路了。

又考試不過是人事制度中的一環，考試之後，尚有訓練、任用、督策、輔導、考核、獎懲、及保障等。合此種種方為人事制度的全部，不過考試為初步甄選人才的方法而已。故其取錄的標準，不可過高，過高則不免有遺珠之憾！本人以為科目應合時宜，取格宜從寬容。及既取錄以彼，再加以各種磨鍊陶冶之方，自可得到人才，曾國藩謂：「人才以陶冶而成，不可眼孔甚高，動謂無人可用」。就是這個意思。

五權憲法的考試，還不只為取錄公務員之用。關於公職候選人也在考試之列，國父在五權憲法的講演中謂：

「譬喻省議會到期要選八十個議員，其時有三百個人有這候選的資格，我們要選八十個議員，就在這三百人中選舉，美國選舉的時候，常常要鬧笑話。記得有兩個人爭選舉，一個是大學畢業的博士，一個是拉車子的苦力。到將要選舉的時候，兩人去演說，那個博士學問高深，講的無非是些天文地理，但他所講的話，人家聽了都不大懂得。這個車夫隨後上去演說道：你們不要以為他是博士，他是個書獃子。他靠他父兄的能力，在學校裏讀書；我沒有父母的幫助，不能進學校讀書。他靠父兄，我靠自

已。你們看那一個有本領呢？這一翻話，說得那般選舉人個個拍手說：那個博士演說的不好，一點不懂；這個車夫的演說很好，入情入理。後來結果車夫當選。諸君想想，這兩人一個是博士，一個是車夫，說到學問，當然是那個博士比車夫好，然而博士不能當選，這個就是只有選舉而沒有考試的緣故。所以美國的選舉常常就鬧出笑話。有了考試，那麼必要有才有德的人才能當我們的公僕。

我們知道五權憲法是要實行賢能統治的。試考的功効所以別能，選舉的功効所以擇賢，若只行考試而不行選舉，則所得能者，不免為恃才傲物之能；若只行選舉而不行考試，則民衆之所賢者，往往為鄉愿之賢，未必真實有能。如車夫競選勝利即此類也。所以公職候選人的資格應經考試，實在含有至理。但是職業選舉，應在例外。

又關於專門職業及技術人員執業，必限定一定的資格始可。此種資格亦須經過考試發給執照，以使社會人士，容易鑑別其有專門技能，而免魚目混珠。這些都是考試的功能。

丙，五權憲法下的人事制度

五權憲法是人治與法治并重的，因為徒人不足以為政，徒法不能以自行。孟子曾經說道：

「離婁之明，公輸子之巧，不以規矩，不能成方圓，師曠之聰，不以六律，不能正五音；堯舜之道，不以仁政，不能平治天下。今有仁心仁聞，而民不被其澤，不可法於後世者，不行先王之道也。故曰徒善不足以為政，徒法不能以自行，詩云：『不愆不忘，率由舊章』。遵先王之法而過者未之有也。」他所謂的仁政，也就是「先王之法」。他將法治比成規矩與六律，將人治比成「離婁之明」「公輸子之巧」與「師曠之聰」，可稱最為洽當。因為縱有「離婁之明」，「公輸子之巧」也不能離開規矩準繩，縱有「師曠之聰」，也不能離開六律。又縱有規矩準繩，若不待公輸子來運用，也不能成巧器，縱有六律若不待師曠來演奏，也不能成雅樂。兩者實在相需為用而不可相無，故曰：「聖人既竭目力焉，繼之以規矩

準繩以爲方圓平直……既竭耳力焉，繼之以六律正五音」。就表示兩者是缺一不可的。法治之與人治也是一樣。我們所謂法治，不是「吏不必賢，取能守吾法而已」的法治，乃是借着「賢能統治」來運用的法治。我們的所謂人治，不是英雄思想的人治，而是遵守大經大法以爲人民謀利益的人治，故可以說人治與法治已經融成一體，又可說我們的法法，必是在理想的人事治度下的一種法治，而非單純言法治者可比。

在三權憲法之下，由立法機關討論議決，由行政機關執行，由司法機關就違法事件爲之裁判，完全是法治的。在五權憲法之下，又分政權與治權兩種，治權中立法與司法二權，是以達成法治的，考試與監察二權，是以達成人治的，行政一權，是由賢能的人才在上不違反國家民族的利益，在下不侵害人民基本權利的範圍內，以其才智擬行政計畫交立法機關決議後施行，是人治與法治交融的。人民爲要控制政府，使能隨着人民的志願服務。故又以創制與複決二權以控制政府的法治，以選舉罷免二權，以控制政府的人治，由此可見五權憲法將法治與人治并重，而且將他們配合得異常適當的巧妙了。

現在試略論五權憲法的人事制度如下：

在官吏中，可分政務官與事務官兩種，其性質不同，故考試亦應分出統才考試與專才考試兩種，專才考試注重在取錄各種專業的事務人員，對其專業須有熟練的技術，對其法令須有透澈的了解，乃爲此種考試之所要求。統才考試着眼在取錄主持一般機關的首長，須其人精明幹練，并對於全局有銳敏周洽的認識，對於時機能爲適當的因應，乃爲此種考試之所要求。專才考試又可分爲普通考試與高等考試兩種，以適應各級幹部人才的需要。統才考試則必須服任事務官而有經驗者始有應考資格。

各種專業的事務人才經取錄後，復須略受專門技術與專門法令的特殊訓練，然後任以職位，并使久於其位以資熟練，是後宜使於一類事務之各部門均經熟練以後，提升總管其一類之事，如此遞升亦可變爲統

才。至於統才考試經錄取後，須入中央訓練機關受訓。此可略仿古代的郎官制度，蓋郎官制度為古代天子左右的貯才機關，令長出缺，即多以郎出補，所謂：「郡守入為九卿，郎官出宰百里」。就是漢代內外官互調的一種制度，如仿此法意，將統才考試錄取的人員，調集中央受訓，使能明瞭中央的政策，與施政意旨，然後放出為地方官，又將地方高級長官，調升中央的政務官，則中央也能明瞭地方的實際情形，就可以收到內外官互調的好處。

關於任用人才，應該分出政務官的任用與事務官的任用，其方法各有不同。關於政務官的任用，應就統才考試錄取的人才中，先使擬具建設方案，送經審查，并令自由結合共同推行的各政務官，連帶負責以促實現。將來即憑其方案以為考績的根據，是為「競賽考績制」（將於地方制度中詳論）如此可使各政務官的政見契投，合衷共濟，以謀建設事業的進展，而無人事上的摩擦。或謂我國宜「恢復古代保舉之制，使中央及地方各主管長官，歲貢人才各若干人，所貢賢者有賞，所貢不肖者有罰」。（薩孟武先生憲法新論中主張）然此種保舉，太無客觀的標準，必流於援引私人，及其互相結納，為之彌縫，為之延譽，縱有不肖，亦不易為人發覺。況現代法制均僅對自己的行為負責，若對他人的賢不肖而受賞受罰，在現代法律思想之下決行不通。況純依保舉而進用人才，必長士人奔競彘緣之風，不惟士風墮落，如行之日久，保舉人與被保舉人之關係結納日深，必造成一種新的門閥。而違反了民主的精神，故此制度在君主國家容或可行，在民主國家決不能援用的。

關於事務官的任用，在量短長而器使之，對一切庶政須預為職務的分類，就各類事務分別考取專才以任其職，務使適得其宜。故張居正有曰：

「人有所長，亦有所短，要在權利害之多寡，酌長短之所宜，委任責成，庶克有濟」。

曾國藩亦曰：

「故世不患無才，患用才者不能器使而適宜也」。

都是說明任用事務官的道理。任用以後，容有配置未當之處，主管官尚應隨時考察各人性情之燥靜，才華之浮實，德行之賢否，智能之偏向及其短長，并察與其任務適宜與否而為適當的調整。張居正曰：

「至於用舍進退，一切功實為準，毋徒炫於聲名，毋盡拘於資格」。

就是這個意思。或謂我國古代所行的「吏道之制不可廢」。主張長官自辟僚屬，自荐舉而自試用之者，（薩孟武先生即為此主張）然辟除之法，在事務官的保障未確立以前可以為之。若將來建立了文官制度，事務官應受法律的特別保障，不隨政務官為進退。當不能容許長官自由辟除屬僚了。因為事務官若由長官辟除，則當長官交卸之際，往往全部人員更新，一朝天子一朝臣，新來者對於舊有事務全不接頭，必須從新做起，如此「狐狸狐掘」各種事務均不能奠立基礎，從而整個政務也就不能推進。要改進這種弊病，也就不能援用辟除的制度。只有在事務官考績拙劣，應予免職的情形下，主管官始可物色適格的人員接充，除此以外，是不能任意辟除的。

任用以後，對於各人工作的進行，尤賴主管官隨時督策，以消滅其惰性。策勵其勇進的精神，并使各部門工作發生切實聯繫。依照辦事細則，及各種專冊，達到分層負責的辦事。為主管官者，并須能預見情勢的演變發展，與其工作之動向，而預為充分之準備，俾能因應時機而為適當的指揮監督。

為長官者，對於部屬。不僅居於長官的地位，而同時也居於輔導的地位，古人所謂：「作之君，作之師」是也。對其工作，除給予命令外，并應為詳切的指示，對於幹部之人品，個性，學問，能力，思想，行為，嗜好，經歷，須有澈底的明瞭，因材施教，予以適當的進修。對任事任怨的人，須預為將護，俾得資以展布。對優秀幹部，宜保全威信，使在同事中，起良好的模範作用。又對一切幹部均應加強政治的領導，確立其政治的信念與工作的信念，藉以喚發其旺盛的工作情緒。這些都是輔導的作用。

關於人事的考核，亦應分作政務官與事務官的考核，已在本章第三節第二目中論述過了。茲不復贅，此外尚有一種執法的考核，如各機關任用人員，須將其資歷送請銓敘部為任用審核，銓敘部即要依法考核一翻。任用以後各該機關的人事室，即應為其勤惰，請假，輔導情形，服務成績的紀錄，到了年終考績的時候，加以彙集整理，即可有一歷史性的考績。凡所有考試的成績，訓練的成績，以及服務的成績，均應送請銓敘機關為總登記，而為執法的考核，以定其升降。又審計機關對於各機關的會計報告，依法審查而定其財政上的責任，亦為一種執法的考核。至於公務員有違法時，則由監察院提出彈劾，亦屬一種執法的考核，在五權憲法中均甚重要。

經過考核以後，即應隨之以定獎懲，考核是「綜核名實」獎懲是「信賞必罰」。賞罰須一秉大公，無所偏私，然後始能得其平允而服衆心。故諸葛亮之治蜀也，「開誠心，布公道，盡忠益時者，雖讎必賞，犯法怠慢者，雖親必罰」。諸葛亮的賞罰雖公，但必賴其本人來執行，尙未能建立一種制度。在五權憲法之下，經過考核以後，職位的升降，應由銓敘部定之，凡違法的官員，經過彈劾以後，概由司法機關審定其責任。所以期其平允。以見五權憲法的人事進退，不寄存於人的好惡，而寄存於有客觀性的制度之上。欲真能達到賢能統治的目的，對於公務員尙應有切實的保障。其保障應分生活的保障與職位的保障二種。關於生活的保障，憲法中應規定：

「公務員有依法律享受俸給，年金，退休金，獎金及卹金之權」(芻四四)

關於公務員職位的保障，憲法中應規定：

「公務員之任免，升降，轉調，除法律別有規定外，應經銓敘機關依法銓定之」。(芻一二九)

而關於生活保障法律的執行，亦應由銓敘機關主管。

依上所論可見五權憲法下的人事制度異常重要，原以建國事業的偉大，非集合全國賢能之士一致努力

不為耳。而如何甄取賢能，如何使賢能任事各當其職，如何使賢者永保其賢，使能者克盡其能，并使其新陳代謝無所壅滯，其問題本甚複雜。尤非單一的機關所能處理完善。故五權憲法於行政院外，更設考試院，察兩院以處理人事問題。關於人員的甄取，由考試機關行之，關於訓練，輔導與督察，由用才的機關行之，關於任用考核，與獎進，由用才機關與銓敘機關共同行之，關於保障由銓敘機關行之，關於懲罰及免職，由監察機關與司法機關共同行之。這就是五權憲法下的人事制度。

丁 考試院的性質

五五憲草第八十三條規定：「考試院為中央政府行使考試權的最高機關，掌理考試銓敘。」而考試銓敘，乃關於人事的主要事項，故也可以說考試院是中央政府主管人事的主要機關。國民大會將關於人事的主要事項，「考試銓敘」委任于考試院而責其成，故考試院的負責系統屬於國民大會，但考試權屬於治權中一部分，故考試院不能不是總統的隸屬機關，總統執行最高治權，可以監督考試權的行使。又考試院的產生，不由國民大會選舉而由總統任命者，期於易得專門學識經驗的人選。故五五憲草第八十四條規定：

「考試院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。考試院院長對國民大會負其責任」。(一七七)

又考試院所考試者乃不僅治權機關的人員，即政權機關的候選人資格，也歸考試院考試。此所以補助人民政權的行使。又關於專門職業及技術人員執業資格的考試，所以補助人民鑑別的能力。

二 考試院之組織及職權

考試院依五五憲草第八十四條規定，僅設院長副院長各一人，至其內部如何組織，及考選銓敘的職務如何分掌，概未有所規定，殊嫌過於簡略。而依現時組織，則考試院設考選委員會及銓敘部兩機關。其考選委員會為常設機關，辦理關於考試行政事務。每逢考試時則更組織典試委員會及試務處，以辦理一切考

試業務。其銓敘部辦理銓敘行政及其業務。似此考試院之職權，概交與考選委員會與銓敘部分掌，而其自身并無業務可言，實屬一種機關的浪費。作者認為任何機關均不可自身毫無業務而端拱於其他機關之上。如總統之下雖有六院；而仍保留處理非常事務與最高治權為其本身業務；行政院之下雖設有各部會，而仍保留統籌約察為其本身業務；其他考試、司法、監察，各院，自應本此同一原則。凡事務可由其本身處理，即作為本身業務辦理，不必另設機關，必如業務太繁，如將一部業務劃出，另設一下屬機關辦理。然亦決不可將全部業務推出，分設幾個下屬機關辦理，而本機關即端拱無為也。現行考試院與司法院之組織，即同有此毛病。在將來的憲法中，似乎不可重蹈。茲略論其應有的組織及職權如後：

甲 考試部分的組織及職權

顧名思義，考試院的業務，即在考試，與監察院的業務即在監察相等。監察院之下不另設監察委員會，何以考試院之下須另設考選委員會耶？作者認為考試院既不能端拱無為，即應將考選委員會一切職權，作為考試院自身的業務，而不必再設考選委員會。而且也不只辦理考試的行政事務，并要直接辦理考試的業務。考試院中須設置多數的考試委員，除辦理考試的行政外，并可分別派赴各區，主持考試的業務。因為考試的內容，應與需才的機關商定科目，即可派遣考試委員與各機關分別商定，呈由考試院核准行之，至於考試的方法，則應由考試委員全權主持，并由其獨立行使職權，不受任何方面之命令與詭託。庶以保持考試的公正也。憲法中應增訂一條如下：

「考試院設考試委員若干人，由考試院院長提請總統任免之。」

考試委員依法獨立行使職權。（一〇一—一二八）

考試計分三種，五五憲草第八十五條規定；

「左列資格應經考試院依法考選銓定之。」

公務人員任用資格。

公職。選人資格。

三 職業及技術人員執業資格。〔芻一三〇〕

關於該條第一款資格的考試，應由全國各機關需用各種人才之數以爲轉移。通常公務人員的新陳代謝，大概可以約計其數，至特殊時期，如將來建國激烈之時，需才孔殷，則考試更必大量舉行。關於該條第二款資格的考試，宜配合選舉的需要分區各有定額，而定期按時舉行之，如像前清的科歲考一樣。關於該條第三款之考試，則須嚴格遵守一定的標準。此種標準，由考試院自行決定。

前言公務員任用的資格的考試，分統才的考試，與專才的考試，專才考試又分高等考試與普通考試。關於統才考試與高等考試，自應由考試院統一主持。至於普通考試，將來各機關需用委任職人員過多，不妨由考試院在各省設立機關分別舉行。又公職候選人員資格考試，似亦應分爲高等與普通二種，仍準如上辦理。

乙 銓敘部份的組織及職權

銓敘的職務，自考試院中分出，其如何分掌，憲法中亦應有所規定。而且機關不能浪費，人才亦不能投閒置散，國無無業的機關，亦無端拱無事之人。如副總統在職期間無業務，即應使兼任參政會會長，行政院副院長似無業務，即應使協助行政院院長統籌行政督促并考核其實施。其他考試司法監察各院亦然。故考試院副院長不能無事，依作者意見，正宜使副院長兼任銓敘部部長，以使工作緊湊，而無人才的費浪。〔果有多餘的人才，則應使入參政會中。〕至銓敘部對一般公務員，有一種執法考核的職權；所以示公務員以保障。必將各公務員之學歷出身，與考試，訓練，服務之成績與獎懲，主管長官之考評，一一登記明悉，然後可得一歷史性的考察。以憑爲適當的任免，升降，轉調之決定。而各公務員應亦有權閱覽銓敘

部的登記及爲申訴。本人主張憲法中應規定一條如次：

「考試院設銓敘部，部長由副院長兼任之。」

公務員之任免，升降，轉調，除法律別有規定外，應經銓敘機關依法銓定之。」（芻一二九）

所謂法律別有規定者，如選任職之官吏，由人民或政權機關選任，并由其罷免，當然不經銓敘機關的審定。又雖非選任，如司法考試久院院長副院長與行政院全體，均得由國民大會罷免，概不經過審定也。又官吏之免職，除罷免者外，尚須經過司法的裁判，均對公務員的職位，予以客觀的保障。

公務員除職位的保障外，尚有生活的保障，公務員雖有一依法享受俸給，年金，退休金，與獎金卹金之權。但此種事務亦須有一機關主管。本人以爲卽由銓敘部主管最爲適當。除公務員俸給每年列入預算不計外，其年金退休金獎卹金，最好能成立一儲蓄基金，逕由銓敘部管理。于審定後卽行照撥，則公務員的保障更形確實了。

公職候選人經考試合格者，似亦應由銓敘部分類分區彙列名單，在各區公布，以便區內公民進行選舉。

在考試制度開始推行期間，經考取的人員極少，則銓敘職務又可爲考試職務的代用。卽縱非出於考試，凡具有法定資格，經銓敘部銓定屬實者，亦得任用。又公職候選人考取之名額不足時，亦可銓定合格人員補足之。

依上所論，可見銓敘部的職權異常紛繁，允非一個機關所能獨任，故現有各省銓敘處之設置。本人主張考試院應在各省設置一下屬機關統一辦理各該省普通考試及委任職公務員銓敘事宜，（等於美國各洲的文官職務委員會）本人主張在憲法中應規定一條如次：

「考試院得分區設置考銓委員會，執行法定之考試及銓敘職權。」（芻一三一）

第六節 監察院

一、監察的性質

監察權的性質與罷免權不同，前節第一目中曾說：「考試與監察二權是以達成人治的」「選舉與罷免二權，是以控制政府的人治的」故監察權的用意在使政府本身糾舉官吏的違法使人治無所闕失，即所以達成人治，罷免權則旨在控制政府的施政使能合人民的公意，否則可以罷免之，此與彈劾權的性質及作用。均有迥然不同之處。以此這兩權不能交與同一個機關執掌，如「議會政治」下的國會，一方面有立法之權，一方面有不信任政府之權，再一方面有彈劾政府官吏之權，則議會的權力太大了。必致弄得政府變成無能。故 國父引述美國教授「喜斯維」的主張道：

「他說三權是不夠的，他主張四權，他那四權底意思，就是將國會底彈劾權取出來，作個獨立底權。他底用意，以為國會有了彈劾權，那些狡猾底議員，往往行使彈劾權來壓制政府，弄到政府動輒得咎。」

國父又說道：

「美國有個學者「巴直」氏是很有名的，他著了一本書叫「自由與政府」，謂中國底彈劾權，是自由與政府間底一種最良善的調和法。」……兄弟講自由與統治兩個潮流，要調和他使不各趨極端，如離心力與向心力一樣，單講離心，或是單講向心，都是不對。有離心力還要有向心力，片而主張總是不成的。兩方相等，兩勢調和，乃能極宇宙之大觀。」

其意就是在人民方面需要自由，等於一種離心力，在政府方面需要統制，等於一種向心力。這兩力應使相等，應使調和，然後國家政治的運行，可以政通人和而不會發生毛病。國家的監察權，既然是政府用來糾舉違法以達成人治的工具，自應交給政府行使，而不應交給代表人民的國會行使。免使議員利用彈劾權來

壓制政府，使政府變成無能，而致人民方面的離心力過大。若將彈劾權交由政府行使，則政府運用彈劾權自行糾舉官吏的違法。則一方面政府官吏自行檢束，不致侵害人民的自由，他方面政府不受議會之壓制，可以有能實行統制。所以說：「中國底彈劾權，是自由與政府間底一種最良善的調和法。」就是這個道理。

「喜斯羅」與「巴直」氏等，雖然覺悟了三權憲法的不完全，但他的用意還未盡完善，因為即使將彈劾權，自國會取出交由政府行使，若無考試權的運用，亦尚不足以遠成人治，而且若不將政權與治權分開，將政權交與人民，治權交與政府，亦尚不足以調和自由與統治，而仍離心與向心兩種力量真正平衡也。

國父的五權憲法，先將政權與治權劃分。以調和人民向自由與政府的統治，而達到離心力與向心力的真正平衡。次於行政立法司法三權之外，再加考試監察兩權，以達成政府的人治。而監察一權即使政府自行糾舉違法，自行檢束其官吏，使不侵及人民的自由，克盡政府的職責的一種工具，所以監察權的作用，原則上是以彈劾官吏的違法行為為限。官吏除了違法行為而外，在政務官方面還有失策的行為，在事務官方面還有失職的行為，均不在彈劾之列。（除總統與行政院之外，其他四院均係依法執行職務，無自由決定政策之權，與事務官的性質相等。）因為政務官的失策行為是人民罷免權行使的對象，而不是彈劾的對象。不過因為國民大會不常開會，故常寄耳目於監察院，監察院一面可將政府的措施調查記錄，送請國民大會自行決定應否罷免。一面亦得向國民大會提出彈劾，以促動其實施罷免，此則為彈劾權行使的一個例外。至於下級的政務官，如有失策行為，在實行民選者，自應由民衆罷免之。如由上級政府任命者。經過政務考核後，亦得由上級政府罷免之。關於事務官的失職行為，應僅由主管官執行事務考核後，施以懲戒，其重大失職應予免職者，則經司法機關裁判後為之。（其非經過考試之公務員，則不必經過司法機關裁判亦得免職。）亦不為彈劾的對象。至於立法司法考試監察四院院長，副院長，立法委員，監察委員，或

出自選任或聘之任命，並均依法執行職務。無由決定政策之權，然其失職的行為，再無執行事務考其能機關，應得由監察委員實行彈劾，此亦彈劾權行使的例外。

所謂官吏的違法行為，自然包括了犯罪行為在內，凡官吏關於職務上一切違法行為及犯罪行為，應統一的歸監察院彈劾，不得由人民逕向法院控訴，以示對於官吏之保障，而利公務之進行。人民如發現官吏有違法及犯罪行為時，只能向監察院或各區監察使告訴發覺。監察院或各區監察使應即進行偵察，如認僅係職務上之違法而不構成犯罪，則應送國事法院裁判而為懲戒處分。（懲戒處分包括免職降級減俸記過。）如構成犯罪，則於國事法院裁判後，移請普通法院審判之。如認官吏有犯罪嫌疑而與職務無關者，應即移送普通法院，如認并無違法及犯罪時，應即予以免究以處分。關於此方面，由監察機關代替了檢察官的職權，因為歐西各國檢察官的職權，原是代表國家檢舉官民一切犯罪行為的。如蘇聯新憲法第一一三條規定：「所有人民委員部和其他所屬各機關，以及各公務員和蘇聯公民嚴正遵守法律的最高監察權，屬於蘇聯檢察官。」

我國從古至今既然有監察機關，以監察官吏的嚴正遵守法律，自然不容再有檢察官的一種重複制度。所以司法系統下的檢察制度，在五權憲法下是不必要的。此在下一節中尙當詳論。

吾人明瞭了上述意旨，則五五憲草第八十七條規定：「監察院為中央政府行使監察權之最高機關。」始可了然其故。蓋監察院院長副院長及監察委員雖由國民大會選舉，并對國民大會負責，乃不為代表國民大會行使監察權的機關，而為中央政府行使監察權之機關者，正因為監察權是政府自行彈劾違法以檢束其官吏的緣故。監察權是治權的一部分，故監察院不能不為總統的下屬機關。五種治權，均由國民大會委任於五院而責其成，故監察院的負責系統屬於國民大會，其所以須由國民大會選舉者，以對政府官吏實施彈劾，其地位須使超然。故其產生系統應屬於國民大會。

二 彈劾權之範圍及其行使程序

甲 彈劾權之範圍

五五憲草第八十七條規定：「監察院為中央行使監察權之最高機關，掌理彈劾，懲戒，審計，對國民大會負其責任。」關於審計的職權，留待下目詳論，關於懲戒的職權是否得由監察院行使，實有先予討論之必要。依照各國的通例，彈劾不過起訴而已，起訴之後，尚須審判，審判機關與起訴機關必須分開。如英美法三國以下議院為起訴機關，上議院為審判機關。比國以下議院為起訴機關，最高法院為審判機關。德國威瑪憲法以國會為起訴機關，國事法院為審判機關。便是其例。我國古代的彈劾權，亦皆與審判權區別。如前漢書蓋寬饒傳載：

「蓋寬饒為司隸校尉，刺舉無所回避，大小輒舉，所劾奏衆多，廷尉處其法，半用半不用。」
唐代之制亦然，中間彈劾權與審判權雖經一度合一，然不久又行分開。如通考卷五十三紀御史臺謂：

「唐御史為風霜之任，彈糾不法……其鞠案禁繫則委之大理。貞觀末御史中丞李乾祐……奏於臺中置東西二獄，以自繫劾。開元中，大夫崔隱甫復奏罷之。」

依照各國的通例，與我國歷史上的經驗，究覺自彈劾而自審判實屬不妥。以故現行制度懲戒權仍屬司法院而不屬於監察院。而五五憲草復又違反中外慣例與現行制度，將彈劾權與審判權合一，不可謂非遺憾！立法院憲草說明其理由謂：

「其實懲戒與彈劾，相需為用，有如法院之檢察與審判關係，故懲戒以歸監察院掌理為宜。」
不知法院的檢察制度，在五五憲法之下本不必要。如監察院本以彈劾官吏之違法，而檢察官又可檢舉官吏對於職務上之犯罪（瀆職罪）在性質上本屬重複。且在我國一般觀念，如以監察院管官則被管者認為份所當然，如以檢察官管理官吏之犯罪，則被管者往往譁然，故其職權甚難行使。何以監察院位尊權重乃彈劾

官吏濫殺之遺失，而檢察官位卑權輕，反檢舉官吏重大之犯罪，其立法意旨尤不可解。我國從古以來，既歷由監察機關彈劾官吏之違法與犯罪，自不宜將其一部職權分出交由檢察官行使，故檢察官對於此部分職權爲不必要。關於人民犯罪之偵察與檢舉，則應責成於警察機關，亦似無容留檢察機關之必要。時人對於檢察官深居法院接受案件，徒增一度偵察程序耽延訴訟時日者，深爲詬病，盛倡廢除檢察制度之議，將來憲法中必不容有檢察制度存在。則關於彈劾的職權應屬之監察機關，關於審判的職權，應屬之司法機關，以職權的性質而定分掌，方可實現分工合作，則又何必自亂系統，將懲戒權歸諸監察院掌理呢？

監察院除了彈劾官吏的違法行爲外，是否尙可彈劾官吏的失策與失職行爲呢？

先就失策的行爲而論，凡政務官均有決定政策或擬定行政計畫的職權，對其政策或計畫應負責任。其政策或計畫如有差失，斯即謂之失策。其差失有發現於執行之先者，有發現於執行之後者。在執行之先欲判斷其失策，須視該政策或計畫是否有利於國計民生爲斷，在外國常使代議機關爲之討論，如發現有失策處，則不爲通過所提法案或預算案，政府即當表示辭職。在執行之後欲判斷其失策，須視其執行的結果是否增進了國利民福爲斷，如發現其施政的成績拙劣，或竟釀成了災禍，則通過不信任投票以迫使政府辭職。總之失策問題，沒有法定的標準，只能決諸衆議。違法問題，則須根據法條，并用冷靜的頭腦加以審理。我國古代關於違法與失策的處理，亦似有所區別，如通考卷五十引胡致堂寄政府書謂：

「御史台只合彈擊官邪與夫敗壞已成憲度者，至於政事得失，專責大臣與諫者。」

又通考卷五十三引空齋隨筆謂：

「御史掌糾彈官邪，肅正紀綱，諫官掌規諫諷諭，凡朝政闕失，大臣至百官任非其人，三省至百司事有失當，皆得諫正。」

卽是其例，在將來的憲法中，關於事前的失策問題，似應由立法機關加以討論，故如政府的年度預算與年

度計劃，均須交與立法機關議決，立法機關如發現有失策處，得不予通過，又防爲立法機關運用此權以壓制政府，故政府尙可請求政權機關複決。關於事後的失策問題，因爲政府的政策或計畫要對政權機關負責，自應由政權機關來決定，如發現其有失策處，則由政權機關逕行罷免之。但是政權機關不常開會，在中央則常寄耳目於監院，在地方則寄耳目於議會，必由那些耳目的機關，將政府的措施調查記錄，送請政權機關查核，以便決定應否罷免，在中央方面，監察院亦得就政府執行後的失策行爲，向國民大會提出彈劾，因事後的失策行爲較易判斷，此則彈劾權行使之一種例外了。

再就失職的行爲而論，凡事務官均有按照法律規定或既定的計畫政策執行的責任，如其執行不力或執行錯誤，以致不能收到預期的成果，斯即謂之失職。此種失職的責任，經過了主管長官的事務考核以後，即可施行懲戒。懲戒處分，分訓戒，減俸，降級，免職五種，但經考試取錄之事務官，如欲將其免職，尙須經過司法機關的裁判（國事法院分院）以示保障。行政上的懲戒，屬於行政考核後懲獎權的行使，應不在彈劾權範圍以內，至於立法，司法，考試，監察，四院院長副院長立法委員監察委員雖經依法執行職務，與事務官性質相等，但其機關最高，無其他機關實地考核，則例外的可由監察委員執行彈劾。至其由官員的失職行爲，則不在此例，五五憲章第九十二條與現彈劾法第二條均將一切官吏的失職行爲列作彈劾權行使的對象，則監察權與主管官的職權混合不分，實在是一種錯誤的觀念，行使起來會要發生毛病的。

彈劾權的對象，應僅限於違法行爲，至其所得彈劾的人有無限制呢？作者認爲受彈劾的對象應僅限於公務員中的官吏，即是有官階的公務員，如雖依法令執行公務，而無官階如警丁等，則應不在彈劾之列，以此等人應僅受事務考核的獎懲，與普通刑法的裁判，不在監察及懲戒之列也。至於凡有官階的官吏，均應可得彈劾，薩孟武先生謂：

「政治上最重要者，爲層層負責……即監察機關只得彈劾政務官，一般事務官應由其主管長官監督，

監察不嚴，而有違法之事，監察機關得彈劾其主官長官。」

此種意見，亦有部分的真理，惟政治上的屬官負責，係指執行職務而言，如事務官而有失職，自應由其主管官考核之，至於事務官之違法犯罪，則應由監察院統一彈劾，主管長官對於屬官的違法事件，只得向監察院檢舉之，對於下級官吏亦得逕向國事法院檢舉。此為補助監察不足而設置之一種例外。本人主張在憲法中規定一條如下：

「長官對於屬官之違法事件，應向監察院檢舉之，但對荐任職以下公務員，得逕向國事法院檢舉。」（芻一四四）

此規定主管長官得檢舉者，乃所以補監察權之不足，并不妨礙監察權之統一也。

我國自魏晉以來的御史台，自皇太子以下無所不糾，但不得糾彈皇帝，因為皇帝為神聖不可侵犯，本不負法律上責任，縱然暴虐無道，也僅屬政治問題而非法律問題。所以監察權不能彈劾皇帝。在共和國家的元首本沒有神聖不可侵犯的特權，但為使政治安定及元首行使職權得以自由起見，憲法上亦設有特別保障，即「總統除犯內亂罪或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。」其在刑事上犯罪既然限於內亂罪外患罪始得訴究，則普通的違法行為不得彈劾乃屬當然。又總統如有失策行為（不稱職）亦只能由國民大會動議，以全國公民表決罷免之，亦不屬於監察院彈劾之範圍，故監察院所得彈劾總統者，僅限於內亂罪外患罪而已。

關於彈劾權行使的範圍，憲法中應規定數條如下：

「監察委員有彈劾公務員違法之權。但總統除犯內亂罪外患罪外，不得彈劾之。」（芻一三九）

「監察委員對於立法，司法，考試，監察，各院院長副院長立法委員監察委員之失職行為，得彈劾之。」（芻一四〇）

「監察委員對於監察院院長副院長或監察委員違法失職而不彈劾時，得由總統彈劾之」。(芻一四一)如此規定，始可防止監察院中自行瞻徇，至於行政院的失策行爲，亦得由監察院彈劾，其程序以下詳論。

乙、行使彈劾權之程序

彈劾案的成立，應視被彈劾人職務之不同而有不同，如其所負責任重者，則彈劾案的成立亦應慎重。無論違法失策或失職的問題，其職務逾重，其審查亦逾繁難，故五五憲草第九十二條規定彈劾案提議的人數，及審查決定的人數，視情形而有不同，惟該條規定未盡妥善，本人主張應修改其條文如次：

「對於選任職及特任職公務員之彈劾案，經監察委員十人以上之提議，三十人以上之審查決定，即爲成立，對於簡任職公務員之彈劾案，經監察委員三人以上之提議，十人以上之審查決定即爲成立，對荐任職委任職公務員之彈劾案，經監察委員一人以上之提議，三人以上之審查決定即爲成立」。

(芻一四二)

彈劾案成立後，應視各種官員性質之不同而處理方法亦異，如選任職公務員因失職的行爲而被彈劾時，應送原選任機關罷免之，其因違法行爲而被彈劾時，應送國事法院裁判之。如非選任職而對國民大會負責之公務員因失職的行爲而被彈劾時，應送原任命之總統罷免之，總統不予罷免時，得請求國民大會罷免之，其因違法行爲而被彈劾時，應送國事法院裁判之。對其餘公務員因違法行爲而被彈劾時，應概送國事法院裁判之。憲法中應規定處理之條文如次：

「對於中央選任職公務員之失職行爲成立彈劾案後，應請求國民大會罷免之，在國民大會閉會期間，應請求依法召開臨時國民大會。」(芻一四五)

「對於考試院司法院院長副院長之失職行爲成立彈劾案後，應請求總統罷免之，總統不予罷免時

，得請求國民大會罷免之。在國民大會閉會期間，得請求依法召開臨時國民大會。

總統對於考試院司法院院長副院長，得提請國民大會罷免之。」（芻一四六）

「對於公務員之違法行為成立彈劾案後，應送國事法院裁判之。」（芻一四八）

行政院院長副院長及政務委員，對於行政計畫應負連帶責任，倘有失策的行為，關於彈劾案之成立及處理之程序當亦有異，本人主張規定其條文如次：

「對於行政院院長副院長及政務委員施政之闕失，得經監察委員十人以上之提議全體監察委員二分一以上之審查決定，提請總統連帶罷免之。總統不予罷免時，得請求國民大會連帶罷免之。在國民大會閉會期間，應請求依法召開臨時國民大會。如國民大會拒絕罷免時，監察院應即解散，重新改選」。

總統對於行政院院長副院長及政務委員，得提請國民大會連帶罷免之。」（芻一四七）

政府執行政策而發生失策的行為，在英法各國大都由議會舉行不信任投票，二十三年三月一日立法院公表之憲法草案初稿，亦有立法院提出不信任案，經國民委員會接受時，行政院院長應行去職之規定。然國父的「權憲法，原不使立法機關有彈劾權，自亦不容其有不信任投票之權，惟行政院施行政策或計畫之結果，其成敗得失及是否有益於國利民福，自必較然可見，則關於事後之失策行為，交由監察院彈劾甚屬相宜。但聯帶罷免事極重大，為防監察院之輕舉妄動起見，須規定「如國民大會拒絕罷免時，監察院應即解散重新改選」。以示限制。關於下級政府的失策行為，應不在監察院彈劾之列。

監察院為行使彈劾權，須明瞭各機關事實之真象，故有施行查詢之必要。無論對於中央機關或地方機關均得為之。五五憲草第八十八條規定「監察院為行使監察權，得依法向各院、各部、各委員會、提出質詢」。其用「質詢」二字，不甚相宜，蓋立法院可以用「質詢」監察院則須用「查詢」。又其所查詢的機關限於中央各院部會亦屬過狹。本人主張修正其條文如次：

「監察院爲行使監察權，得依法向各機關施行查詢」（芻一三四）

三、審計部及各區監察使

監察院之職權，在於察吏與察財，其彈劾權的作用即在察吏，其審計權的作用即在察財。但兩者往往有相連的關係，昔臧哀伯對魯桓公之言有曰：「國家之敗，由官邪也；官之失德，寵賂章也」。故官邪與寵賂，實有因果連帶的關係，而察吏與察財，亦往往爲不可分。唐代的監察御史，所察者六事，其一察官人善惡，其二察戶口流散籍帳隱沒，賦役不均，其三察農不勤倉庫減耗，其四察妖猾盜賊不事生產，爲私蠹害，其五察德行孝悌，茂才異等，藏器晦跡，應時用者，其六察黠吏豪宗，兼併縱橫，貧弱冤苦不能自申者。其四項以下注重在察民，一項注重在察吏，二三兩項注重在察財。現在除察民的職權不屬於監察院外，關於察吏與察財的職權，應當並重，故監察院中除設置監察委員外，更成立審計部，就是這個意思。

審計部的職權在於監督財政，在超然主計制度下，會計的職權也可監督財政，則與審計的職權有重複，實不容於五權憲法之下。將來的會計只爲財政執行經過的記載，而不含監督財政的作用，所有監督的職權，應統一於審計機關，而且審計與監察均屬於執法考核之一種，其所考核者乃在各機關各公務員是否嚴格遵守法律之問題。故監察委員之行使彈劾，原則上以違法的行爲爲限。而審計部之執行審計，亦應僅審究財政收支是否嚴格遵守法律爲限。至於支出用款之是否經濟不在審計之列，所當審計者，一須審查其是否合於收支預算及法案，二須審計其有無中飽及舞弊，至其支出之是否經濟，則屬於政務考核及事務考核以內事，而非執法考核以內事也。

審計部的職務計分事前審計與事後審計兩種：事前審計如財政機關發放各項經費之支付書應送審計機關核簽，非經核簽公庫不得付款或轉賬，（審計法第三十條）各機關收支憑證應同其他證件送駐公庫或駐各機關之審計人員核簽，非經核簽不得收付款項是（同法第三十一條）。事後審計，如駐有審計人員之機

關，應將各項目彙送該審計人員查核（同法第三十五條）各機關於每月終了後，應依法分別編製各項會計報告送該審計機關，或駐該機關之審計人員查核。（同法第三十六條）各機關編製之年度決算，應送審計機關審核（同法第四十條）各級政府編製之年度總決算，應送審計機關審定是。（同法第四十五條）

無論事前審計與事後審計，均屬一種靜止的內勤工作。內勤工作必須配合一種流動的外勤工作，始能盡到監察的能事，以是復有稽察之設置，以隨時稽察各機關一切收支，查其現金票據證券。盤查一切財物，監製營繕工程及購置變賣各種財物之開標決標驗收，并監製債券抽籤償還及銷毀收回之債券等。

本人認爲監察工作屬於動的工作，審計工作屬於靜的工作。稽察工作既係一種流動的外勤工作，自應屬於監察的系統而不屬於審計的系統，而且稽察不僅協助審計，亦就是實施監察，若監察委員之下不予配置稽察人員，則以全國之大文武官員之多，何止數十萬人，而依國民政府組織法監察委員最多不過四十九人，（將來憲法中至多亦不過百人）以少許的監察委員而欲彈劾全國之文武官員，殊難辦到。夷考我國歷代監察制度，其與行政機關保持接觸多者，則易克盡監察職責，其與行政機關接觸少者則反是。如漢代「御史大夫……佐丞相統理天下」（見前漢書陸賈傳）「典正法度……總領百官，上下相監臨。」（見前漢書朱博傳）「有兩丞，秩千石，一曰中丞，在殿中蘭台，掌圖籍祕書，外督部刺史，內領待御史員十五人，受公卿奏事，舉劾章」。可見其與行政保持接觸的密切，其能彈劾不法而使百官震懼者，正因爲能保持接觸，詳知百官的情弊，并易得其證據的原故。其後「晉以中丞爲台主，與司隸分督百僚，自皇太子以下，無所不糾。」宋孝武帝孝建二年建制，中丞與尚書令分道，雖丞即下朝相值，亦得斷之，餘內外衆官皆受停駐。齊中丞職無不察，專道而行，騶輻禁呵，加以聲色……至梁闕……中丞掌督司百僚，皇太子其在宮門行馬內違法者，皆糾彈之，雖在行馬外，而監司不糾，亦得奏之，專道而行，逢尙書丞郎亦得

停駐。」（見通考卷五十三）唐代御史銜命出使，可以動搖山岳，震攝州縣，唐會要卷六十二載：

「韋思謙除侍御史，曰御史銜命出使，不能動搖山岳，震攝州縣，猶曠職耳。」

「御史出使，……州縣祇迎相望，道路牧宰祇候，僮僕不吝。」其威勢可謂甚矣，然而並不能肅正官邪整飭官紀者，正因為其威勢凌厲，與行政百僚相隔離，除了抖抖官駕而外，并不能查知百僚的情弊搜得犯罪的證據，犯者有所遁飾，即不真實畏憚的緣故。所以將來的監察委員，須與全國官吏保持接觸，但少數的監察員欲與全國數十萬官吏保持接觸，勢非於其下設置足敷運用的稽察人員不可，此輩稽察人員平日出入各官署稽察收支財物現金證券等，接觸既密最能得其情偽。其違法作弊之證據亦易搜得。以此實行監察，將所謂不一而威不嚴而肅，則官邪自易肅清，官紀自然整飭了。惟稽察人員同時亦是協助審計，審計與監察的職權雖分，但也是切實聯繫的訂在監察院中即應使監察院副院長兼任審計部長，一方面不使副院長長投閑置散，一方面也是密切聯繫的一法，本人主張憲法中應規定一條如下：

監察院設審計部，部長由監察院副院長兼任之。」（芻一三八）

以中華民國之大，欲監察全國官吏，審計全國財務，勢非於各省分區設置下屬機關不可。故審計法規規定在各省市有審計處之設置，監察院亦有分區設置監察使署的規定。本人認為監察與審計兩種職權，既可相互為用，則其下屬機關自應合併為一，不宜分道揚鑣。最好於各區監察使之下，分設稽察與審計兩部門，其稽察人員一方稽察各機關收支、財物、現金、證券以協助審計，一方搜集各公務員違法之事實及證據以供監察使提出彈劾，兼籌並顧，方可收到監察的實效。監察使對一般公務員的彈劾案，仍應依照通常的程序惟對地方薦任職以下公務員，得逕行彈劾之，以期敏捷。憲法中應增訂一條如下：

「監察院得分區設置監察使，執行彈劾及審計職權，監察使對於地方薦任職以下公務員或中央派駐各地方薦任職以下公務員得逕行彈劾之。」（芻一四三）

若公務員有犯罪行為經監察委員彈劾者，即由監察委員擔任公訴原告。

四、監察委員之產生及其保障

監察委員彈劾官吏的違法，其職權應行獨立，故監察院長副院長及監察委員的產生，應由國民大會選舉，而不應由總統任命。關於被選的資格，本人主張應就國民代表中的地域代表選出。因為地域代表已是經過考試及格的人，則自此中選出監察委員，必然可得賢能兼備的人才。而且監察委員於開國民大會時，必將調查政府行使治權的概況報告於國民大會，此必監察委員自國民代表中選出始能辦到。五五憲章第九十條的規定，似與上述的原則相違，該條規定道：

「監察委員由各省、蒙古、西藏、及僑居國外國民所選出之國民代表，各預選二人，提請國民大會選舉之，其人選不以國民代表為限。」

如選舉國民代表以外的人為監察委員，則於國民大會開會時當然不能列席，無異國民大會缺少了耳目！各個國民代表來自遠方，對於大會決議施行的情形以及治權行使的概況類多隔膜，何由確知政府官員某應罷免某應擁護？此為章案規定的一種缺點。又該條僅定應提候選人之人數比例，而未規定應選出監察委員之比例與人數，亦非所宜。本人主張修改其條文如次：

「監察委員由國民大會就國民代表中之地域代表選舉之，其名額不得超過一百人。但各省蒙古、西藏、及僑居國外國民之地域代表，應最低各有二人。」（芻一三六）

依五五憲章第三十二條規定，監察院院長副院長亦由國民大會選舉，其第八十九條規定：「監察院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。」（芻一三五）又第九十一條規定：「監察委員任期三年，連選得連任。」（芻一三七）自應仍舊，國民代表既被選出為監察委員以後，依照五五憲章第九十六條的注意，似乎不得兼任國民代表，然監察委員既為國民大會的耳目，自然不應與國民大會脫離，憲法第九十

六條的規定，應修正如次：

「監察委員在其國民代表任滿以前，仍爲國民代表，但不得兼任其他公職或執行業務。」（芻一五一）

監察委員在院內之言論及表決之自由，以及身體之自由，法律應予以特別的保障，俾得無所顧慮以自由表示其意見。故如普通言論應負民上、刑事、或懲戒之負責者，及在院內亦解除其責任。普通刑事罪犯依法應予逮捕或拘禁者，此時除現行犯外，非經監察院之許可，亦不院逮捕或拘禁？蓋亦恐其因受威脅而不能行使職權也。五五憲章第九十四條規定：「監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。」似應使其規定更爲具體。本人主張應修改其條文如次：

「監察委員於院內之言論及表決，不負民事刑事及懲戒責任。」（芻一四九）

又憲章第九十五條規定：「監察委員除現行犯外，非經監察院許可不得逮捕拘禁。」（芻一五〇）此條自應仍舊。

第七節 司法院

一、司法院的性質及職權

甲、性質

五權憲法中司法與行政二權，均所以理民事的。不過行政的作用在以整個的計畫圖謀國利民福的增進，其推行是普遍的。司法的作用，在審決一切人民與人民間，或人民與政府間，或政府施政上所生的一切法律爭議，其解決是個別的。因爲司法與行政在性質上有這樣的不同，故應分別由兩個機關管理。我國在清季以前，政尙無爲，其政治係一種消極的靜態政治，施政的目的只以國民泰安爲理想目標，人民除納糧及打官司外，幾與政治不生關係，政府亦以政簡刑清爲美談。既然「政」是那樣的「簡」，「刑」是那樣的

的「清」，所以行政與司法就不必分開。但也僅州縣中是如此，到了上級衙門也是照樣分開的。如像在省的機構中就分出藩司與臬司，藩司主行政，臬司主司法，在中央亦有刑部與大理主司法，餘部主行政。這是中國以往的情形，今後的建國事業，是要將中國建成一個現代化的三民主義國家，其政治是一種積極的動態政治。其特點在於動之中而能有秩序的推進政務，並以「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」為理想目的。如要達到這個目的，則所謂「政」者已不「簡」了！因而產生的各種法律爭議必然繁多，則其司法案件也不「清」了！所以司法與行政的機關必然分開，而且要真正達到司法的獨立，以謀人民權利的保障。因為行政機關推行政令多是注意到國家的目的，若更兼理司法，則往往為圖行政的便利抹殺了人民的利益，或甚至利用暴力壓迫人民。所以必須有一個機關以獨立的職權，冷靜的頭腦，按照法律以審決各種爭議，庶幾人民的權益可得保障，這就是司法獨立的意義。

司法的作用也不僅在保障人民的權益，凡政府在施政中所生一切法律的爭議，也應由司法機關為之解決。俾法律在一切政務上，得以正確適用，達成法治精神，也可謂是使利行政。以此司法與行政實在具有分工合作的妙用，而不在于相互制衡。所謂制衡者，在於相互限制，(Check)因為限制而相持不下，便自然的達到均衡。(Balance)如像美國的立法權屬於國會，行政權屬於總統，司法權屬於法院，其聯邦最高法院，有權解釋憲法，有權宣告各邦憲法之和聯邦憲法抵觸者無效，有權判定國會通過的法律和議案是否違憲。如此便無形中將國家的最權力給予司法機關了。在我國的司法機關，則無此最高的權力，雖然可以解釋憲法，但不能改變憲法的原意，雖然可以審查法律的違憲，但不能逕然宣告其無效，(應由國民大會複決)司法機關與其他機關在職權上雖然可以相互限制，但這種限制如果發生爭議，仍可由上層的機關解決，(如國民大會)並不因相持不下之故而自然均衡。此種作用可名為分工的互制作用，實與制衡的作用迥不相同的。

司法權審決法律的爭議，原有各級法院的組織，而司法院則爲行使司法權的最高機關。五五憲草第七十六條規定：

「法司院爲中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事，刑事，行政訴訟之審判及司法行政。」關於民事，刑事，及行政訴訟之審判。是否應歸司法院直接掌理頗有問題。國父雖曾有「司法人員就是裁判官」之語，但此僅係指司法裁判而言，並非指司法權的最高機關而言。所以國父又曾說道：「五院皆對國民大會負責」，司法院所能對國民大會負責者，只有司法行政。至於審判事務，因法官依法獨立審判，故祇對法律及良心負責。根本無對國民大會負責的可能。從可知司法院的職掌也在於司法行政。藉作司法行政的運用，以俾審判的人員選任適當，機構的調整得宜，乃可以促進司法權的妥善運用。如此的司法院乃爲行使司法權的最高機關，也可以對國民大會負責。則司法院的職權自不宜包括了民事，刑事，及行政訴訟的審判。審判既應獨立行使，當另成立各級普通法院與國事法院掌理之。此雖爲司法權的事項，而卻不必爲司法院的職權範圍也。故五五憲草第七十六條的事項，應分作幾條規定。首先應規定司法院的性質道：

「司法院爲中央政府行使司法權之最高機關。」（芻一五三）

所謂司法權者，自然包括了司法行政與審判。司法的審判貴能獨立，而司法人員之任免，與審判的獨立有密切關係。假令司法的行政歸於行政院，而由行政院任免的司法人員，事實上等於附庸，欲其獨立行使審判，蓋亦甚難。司法院如果失了行政，即對法院失了監督的能力，欲其對國民大會負責，當必更難。國父手訂之建國大綱內列舉行政院各部，並無司法部及司法行政部之名稱。復證以粵省設立最高法院時，司法行政即由該院掌理。亦可見司法行政應歸司法院，乃是國父的本意。而歷次的國民政府組織法，將司法行政部時或隸屬司法院，時或隸屬行政院，未有定見。在作者認爲在三權制衡的原則下，司法權即是審判

權，自可不包司法行政，在五權分工合作的原則下，司法權自應包括了審判與司法行政，方可以臻合作的便利。所以將來憲法中的司法院，應能掌理司法行政乃是毫無疑義的。而且將來的司法行政，對於一切法院均有監督之權，與現在的司法行政部，只能監督高地兩院而不能監督最高法院、行政法院、與中央公務員懲戒委員會者殊科，必對一切法院均有監督之權，乃可以稱爲「行使司法權的最高機關。」

國民大會將全部司法權委任於司法院而責其成。司法院即應主持司法行政監督司法審判，以對國民大會負責，故司法法院的負責系統，屬於國民大會。但司法權本屬治權中之一種，故司法院不能不是總統的隸屬機關。又司法院院長副院長的產生不由國民大會選舉而由總統任命者，期於易得專門學識經驗的人選。故五五憲章第七十七條規定：

「司法院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。司法院院長對國民大會負其責任。」（芻一五四）

乙、職權

所謂最高司法權，自然包括了司法行政與最高級的審判，依理均應爲司法院的業務，惟因關於審判的業務太繁而且具有獨立的性質，故應另設機關辦理。但司法院本身亦應保留一部份業務。決不可將全部業務推出，分屬幾個下屬機關，而本機關端拱無事，造成了機關的浪費。最適於保留爲司法院本身的業務者，莫如司法行政，如以司法行政爲司法院本身的業務，則當然不必要司法行政部了。國民政府自成立司法院以來，卽於其下並列司法行政部，最高法院，行政法院，中央公務員懲戒委員會幾個機關。有時又將司法行政部隸屬於行政院。總之司法院本身都是空洞無事，實不免於浪費機關之誚。今後自應將司法行政作爲司法院本身之業務，以便實行任免司法人員，調整司法機構，監督審判權的行使，而成爲一個真正行使司法權的最高機關。立法院在二十三年二月二十三日的憲法草案初稿第一百〇六條規定：

「司法院掌理司法行政並監督司法審判」。(芻一五五)

這是比较合理的。至於最高的審判事務，既應專設機關辦理，其職權自宜另行規定，容待以下各目詳論。

司法院除了司法行政與監督審判之外，還有一種解釋法令的權，五五憲草第七十九條規定：「司法院有統一解釋法律命令之權。」又第一百四十二條規定：「憲法之解釋，由司法院爲之。」可見司法院對於憲法法律與命令之內容，有時不免發生疑義，不能聽任各人解釋的紛歧，司法院是主持法律裁判的機關，自應由司法院統一解釋爲宜。至於解釋憲法與解釋法律命令，似應規定於一條之中，本人主張修正的條文如次：

「司法院有統一解釋憲法法律及命令之權。」(芻一五六)

二、普通司法制度

我國數千年來均是農業社會，「政簡刑清」，所以司法與行政沒有澈底的分開，也就沒有一個完整的司法制度。到了海道以後與西洋各國發生接觸，歐西人士深感我國沒有獨立的審判，沒有人道的監獄，不能甘受我國法權的膏肓，於是紛紛在我國境內創設領事裁判權，以自行管理華洋訴訟及外國居留民的訴訟事件。及後我國朝野人士，深感外國的領事裁判權破壞了我國司法權的統一，乃盛倡收回領事裁判權。但各外國則借口於我國司法制度未經改良，不肯廢除領事裁判權。我國不已乃有改革司法舉之。因爲目的在求領事裁判權的收回，故一切訴訟法規均力求與歐西司法制度相吻合。關於如何適應我國社會情況一點，多被忽視。在我國經過了八年的抗戰，所有一切不平等條約均經取銷，領事裁判權亦經廢除。將來施行憲政，似應自由自在的考慮一個司法制度。對於從前在特殊環境下擬定而不合國情的司法制度，似應破除藩籬，爲之新估價。一面要採擇外國司法制度的長處，一面也要與我國的國情和適合。作者不敏，即思對於現存司法制度作個簡略的檢討，並提供一些改良的意見，以示憲法內應採行如何的一個制度。

(一)我國的司法制度審級太多，在舊法院組織法爲四級三審，新法爲三級三審。凡民刑案件，原則上均得上訴至最高法院，其不得上訴於第三審者，僅屬輕微案件。(民事上訴利益不逾五百元者，刑事爲刑法第六十一條所列各罪之案件。)以我國幅圖之大，交通又如此不便，若案案上訴至最高法院，則積案既多，往往曠日持久不得解決。且依法院組織法第四章的規定，最高法院必設於國民政府所在地，原不許有分院分庭之設置。至民國二十七年雖有最高法院設置分庭暫行條例的公布，此不過適應戰時需要的臨時辦法，在平時固不許有分庭之設置也。依普通情形，一案自第一審起至三審判決爲止，最速需時兩年以上，若案情牽連或尙須發回更審或旁生枝節或提起再審者，更難計其年月。故一案牽延至五六年者事所恆有。總括說來，實在曠日持久而得不到事情的解決。是以民間有呼「審判廳」爲「儘辦燈」者，就是審級太多的一個大毛病，我國司法制度，大多取法於大陸各國，歐洲大陸國家，其國土僅及我國一省，交通便利，司法效率又高，雖經三審，時間亦極迅捷，我國仿而行之，則因路途之遠交通之不便，法院積案之多加以辦事迂緩，則事情就等於不解決了。故當事人多視訴訟爲畏途，既訴之後往往拋棄訴權，或忍痛和解，這大半是於狡黠者有利，於善良百姓無利的。我國當局亦明知司法程序的迂緩不足以應實際的需要，故將各種較爲急迫的刑事案件，如盜匪案件，煙毒案件，貪污案件，漢奸及危害民國案件，妨害國家總動員案件等，均劃歸軍法管轄以一審爲終結。并不容許上訴，茲復發覺軍法機關管理特種刑事案件有壞司法權的統一，又復於三十三年一月公布特種刑事案件訴訟條例。仍將從前軍法機關所管特種刑事案件交由普通法院管理。其經判決後仍不得上訴，僅得聲請覆判，但何以此種重大案件不得上訴，而其他輕微案件反得上訴於第三審，未免輕重倒置，司法制度如此不協調，當不可爲常制。將來憲政時期的司法制度，對三審制與特種刑事的一審制，當有予以重新考慮的必要。實在說來，司法的功効，在求個別法律糾紛的解決，如恐地方法院法官人才的修養不夠，則集中優良的人才於高等法院，予以縝密的覆審也就行了。則第二審何

常不可以作終局的判決呢？國家重大的行政，且可委之地方政府全權處理，則司法案件如何不可信任第二審的判決呢？難道個別的法律糾紛比全般的大政還重要嗎？又特種刑事亦應視同一律，不可分作兩種程序，所以本人主張一般案件以兩審終結為原則，僅特殊重大案件，得以非常上訴至第三審此為例外。

(二)我國的訴訟程序太繁，普通人民對於民事刑事已難分辨。刑事中又分公訴、自訴，其間告訴、告發、再議、上訴、抗告、再審、覆判、非常上訴、回復原狀，附帶民訴，聲明疑義異議等程序，當事人如墜五里霧中。對於民事之起訴、上訴、抗告、再議、執行、督促保全，公示催告，人事訴訟等程序亦然，是等程序的區分，對於辦案人員固屬必要，然僅可作為內部的辦事規程，殊無責令當事人一一了知而遵守的必要。人民儘可表明其內心之意願為已足，而司法人員則應辨識其程序而予以確切的指導。且任何案件在第一步必須予以程序的審理，不必俟至二審三審因起訴程序的不合而全部廢棄。(現此種情形甚多)又刑事訴訟法將自訴的範圍擴大，凡犯罪之被害人均得提起自訴，而對於刁健濫訟之徒又屬法防止，使任何刁頑濫訟均得至二審三審，則法院不堪其擾，被告受累無窮，非常時期刑事訴訟補充條例有見及此，始規定自訴之免訴，不受理，及無罪案件得以裁定行之。本人主張應當採行預審，以確定一切的程序，及自訴之成立與不成立，而免却當事人無數的繁累。

(三)我國刑事訴訟法處處為被告着想，而於被害人之保護太嫌不足，如某甲將乙毆致重傷，在前清尚有保辜的規定，可以責令某甲負責治愈。現刑法刑事訴訟法無之，欲使某甲負責，惟有於刑事起訴後，提起附帶民訴，欲附帶民訴判決確定，又不知何年月日，試問傷者何能等待？又如某甲將某乙殺死而某乙為獨負家庭生計責任之人。某乙死後全家皆受凍餓，欲令某甲負責賠償責任，亦惟有忍受肌餓以待附帶民訴判決的確定。法院關於附帶民訴，又往往以裁定移送民庭審理，而民庭又往往中止訴訟程序以待刑事判決確定後方始進行。是被害人方面如欲待其救濟，誠如待西江之水以潤渴鮒。此均對於被害人太乏保障，不

足以造成抑強扶弱的公平目的。本人認爲 刑法保安處分章內，應爲保護被害人而設急速救濟處分的規定，方足彌此缺點。

(四)在歐西各國之設檢察制度，原爲代表國家彈劾犯罪，我國既設有監察院行使彈劾權，而於法院中復保存檢察制度，已覺重複，又在一個法院中而有兩印兩長，更是一種怪象現。依彈劾法規定監察院彈劾官吏之違法失職而不及於犯罪，惟懲戒機關認爲有刑事嫌疑者始移送該管法院審理，檢察官吏之犯罪原則上仍由檢察官行使之。何以監察院位尊權重乃彈劾輕微之違失，而檢察官位卑權輕反彈劾重大之犯罪。其職與權兩不相稱，所以行使職權異常困難，不惟官吏之犯罪無法彈劾，即人民犯罪而無人告發訴者，亦難自動檢舉。即遇有人告訴之重大案件，設遇軍警機關協助不力，亦難以達破案。以是檢察官多深居衙門辦案，徒使延滯訴訟而無檢察的實益。我國特種刑事往往劃歸軍法審理而不歸法院者，半亦由檢察官不易發奸摘伏的緣故。將來司法固應當一元化，而檢舉犯罪之權則應分開。檢舉人民犯罪之權，應責之於警察機關，檢舉官吏犯罪之權，應屬之監察機關。人民發覺官吏犯罪者應向監察機關舉發，發覺人民犯罪者，應向警察機關具控。如有利害關係亦可向法院提起自訴，分別檢舉統一審判，庶幾得之。或謂現在法院檢察機關設備簡陋，固難行使檢察犯罪的職權，將來司法改良充實犯罪學上的一切設備，當不可與現制一擬而論。余曰若有犯罪學上的科學設備，何嘗不可配置於警察機關，而必配置一冗贅機關中耶，如謂警察機關無有擅長法律的人才，則未嘗不可設置律師，如從前上海工部局捕房起訴之案件，即常由律師代表出庭，此以律師代表當事人，固較檢察官代表當事人名正而言順也。

將現行的司法制度檢討以後，本人認爲應建立一個改良的司法制度如次：

法院組織應定爲三級兩審。將普通民刑案件，以地方法院爲第一審，高等法院爲第二審，即爲終結。特殊重大案件，以高等法院爲第一審，最高法院爲第二審，即爲終結。但高等法院判決之第二審案件

，確有違背法令，或宣告死刑無期徒刑，或十年以上有期徒刑者，得非常上訴於最高法院。判決有無違背法令，應先經司法院解釋之。除死刑外非常上訴不停止執行。

二、一切訴訟程序應行簡化。現行民事訴訟法，刑事訴訟法，強制執行法，民事訴訟費用法，均應澈底修改，合編而為訴訟法。訴訟法分預審，訴訟通則，民事，刑事，執行等五編。

三、人民具狀或言詞起訴，應不分民事刑事，或其他程序，但須表明其真意所在。僅由預審推事辨識其真意，為之確定程序。

四、預審推事認當事人之起訴屬於民事者，如有現民事訴訟法第二百四十九條各款情形之一者。應以裁定駁回之。但其情形可以補正者。應即指導其補正。

五、預審推事對於民事訴訟應先行調解，其調解不成立者，應以裁定核定訴訟費用命繳納之。經繳納後移送民庭審判。

六、關於督促程序，保全程序，公示催告程序，及保安處分，由預審推事行使之。

七、預審推事認當事人之起訴屬於刑事者，如有現刑事訴訟法第二百三十一條各款及第二百九十五條第一

第二第四第七各款情形之一者，應以裁定駁回起訴。

八、預審推事認為被告確有犯罪嫌疑，應即調查證據，移送刑庭審判之。

九、當事人不服預審推事之裁定得為抗告。

十、預審推事認當事人之起訴係不得自訴之件，應移送該管警察機關或監察機關提起公訴。

十一、現刑事訴訟法第二百零八條之司法警察官於其管轄區域內發現犯罪，應立即偵察向該管法院迅速提起公訴，并有協助案件進行之責。

十二、前條司法警察官羈押人犯不得逾二十四小時。但為偵查犯罪有繼續羈押之必要者，應送請法院羈押

之。

十三、法院不設檢察官，法院院長得直接指揮現刑事訴訟法第二百〇九條之司法警察官第二百十條之司法警察行使調查，推事辦理刑事案件時亦得指揮之。

十四、犯罪之被害人得向該管法院提起自訴，或報請警察機關提起公訴。自訴人於辯論終結前死亡，或喪失行為能力者，法院應通知警察機關擔當之。

十五、公務員關於職務上之犯罪，經彈劾成立者，應於國事法院裁判免職後，送請普通法院審判，仍以監察委員為公訴原告。

公務員關於職務上犯罪之審判，必以免職為先決條件者，蓋刑法與懲戒本是相銜接的，懲戒為較輕的處罰，如應受刑者，必不使再繼續任職，如應保全其職位者，必不使成刑餘之人。故視其情形不須撤職者即不必處刑，而應處刑者，即當先行免職。且公務員職務上犯罪之處刑必無財產刑（罰金）之規定，至低限度均以拘役或徒刑為起點也。

以上為我國將來所應採行的司法制度，自應將其大要規定於憲法之中。審判的職權既由司法院監督，當然應另設審判的機關。憲法中應規定一條如下：

「司法院設最高法院及各級法院掌理民事刑事之審判及其他法定職權。」（芻一五七）
五五憲章第八十條規定：「法官依法獨立審判。」（芻二六一）自應仍舊，又司法院副院長不宜投閒置散，自應使之兼領一個下屬機關，以便切實監督。憲法中應規定一條如下：

「司法院副院長得兼任最高法院院長或國事法院院長。」（芻一六四）
關於檢舉犯罪，法院概不設檢察制度，除關於官吏之犯罪由監察委員檢舉外，關於人民犯罪之檢舉，應設規定如下：

「人民之犯罪行為由司法警察機關向法院檢舉之。」（芻一六三）

三 國事法院

我國施行憲政，在建立一個三民主義的新國家，三民主義的內容可謂博大精深，而此新國家的任務亦必異常繁複。其任務之最重要者，乃在建設民生。（建國之首要在於民生）而民生主義的內容就是要平均地權，節制資本。至於平均地權的內容，依照國民黨政綱對內政策看來，就是要「照價徵收」「照價徵收」「合理使用」。而節制資本的內容，依照民生主義的講義看來，是要節制私人資本，發達國家資本，以振興實業，而振興實業的方法，第一是交通事業，第二是礦產，第三是工業，依 蔣主席中國之命運一書，更分經濟建設為土木、機械、電機、空運、水利、建築、衣服、衛生、礦冶等九項。凡此俱是建設民生所必要的。將來政府所應致力的事項，關於建設民族主義，民權主義的方面尚且無庸論。單就經濟來說：國父曾謂「民生主義就是社會主義又名共產主義。」因為與人民的利害關係太大，在外國為其行社會主義或共產主義，往往是要假借革命手段的。但 國父對於民生主義的實現，則主張用改良方法而不採革命手段，他謂：「社會之所以有進化，是由於社會上大多數的經濟利益相調和。不是由於社會大多數的經濟利益有有衝突」。然以民生主義的建設與人民經濟上的利害太密切了。其間可能發生的糾紛，就必然異常繁多，縱不應以快刀斬亂麻的革命手段來對付，但如何努力以調和其經濟利益，也必大費周章。本人以為調和之道，非縝密的立法，與嚴正的執法不為功。我們此時不難想像在剛開始實行民生主義的時候，必會發現大批人民與官吏間的訴訟案件。大致關於地價，土地征收，礦山，路基，公私產權，公私產權，公私股權，稅務及經濟統制事項等必然糾紛迭起。而其性質之專門化，不但使普通司法官對之茫然，就是身負推行各類事務的首腦，也不能澈底了解。若將此類糾紛交由普通法院解決，則因法官對於政治經濟的學識經驗缺乏，必感莫名其妙，若將此類糾紛交由行政機關解決，則人民的權利必然失去保障。為此勢必應有一獨

立的機關且有充分法律政治經濟的學識與經驗以爲客觀的解決，庶幾建國的工作與人民的事業不相糾結而可順暢的進展。再如憲政施行後可能發生特殊的問題，如五權相互間權限的爭議，命令法律與憲法是否抵觸的爭議，均應得一明朗的解決，又如公務員被劾違法，亦應有一正確的審判。凡此均非普通司法機關所能勝任，而必須有一個特殊的法院，其組成的人員，對於憲法應有深切的了解，對於政治經濟及法律應有特殊的學識經驗，並爲民意機關所推重者，方足以勝任愉快。本人認爲應當組織一個國事法院統管上開各種事務，其組成員應由參政會荐請國民大會選舉。此種國事法院在奧地利西班牙等國憲法亦有規定，（或稱憲法保障法院）吳經熊氏之憲法初稿有國事法院的設置。惟均定在憲法之保障一章中。查所有一切司法機關，均係解決法律上的爭議，國事法院亦不能例外。解決憲法上的爭議與解決普通法上的爭議，性質上固無殊異，自應統屬於司法權系統之下。不過解決民間的法律糾紛，僅需普通法律知識經驗爲已足，解決與政府有關的法律糾紛，則並需有充份的政治經濟學識與經驗，故另成一機關處理，非其機關的性質有異也，關於國事法院之職權，本人主張應有下列種種。

（一）法律是否違憲，應由國事法院審定。蓋司法院之解釋憲法及法律，僅限於解釋其中疑義，如發現法律有違憲法之處，仍應經由國事法院審定，人民或其他機關發見法律違憲時亦同。經審定確屬違憲時，應提交國民大會複決之，如有國民大會代表四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議維持法律規定時，視爲憲法業經修改，否則法律即爲無效。但在憲法施行前頒行的法律，因當時未有憲法爲準繩，故其違憲之處必多，在憲法施行後勢須經過一翻整理，整理之道，一面可由立法院重新議定新法而廢止舊法，一面亦可由國事法院將現行法律中的違憲法條加以審定而宣告其無效。則短期間內一切法律即可調整完備，建國事業自然容易進行了。故憲法施行前的違憲法律，經國事法院審定後，應不待國民大會複決當然無效。

(二) 審定違憲或違法之命令并宣告其無效。五五憲草第一百四十一條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」此種無效自應由國事法院審定而宣告之，但司法院之解釋命令，仍僅限於其中疑義，如發現其有違法或違憲時，則應送由國事法院審定，人民及其他機關發見命令之違法或違憲時亦同。至在憲法施行前所有一切有普通拘束性（即法規性）的命令，其有違憲或違法者，應統由國事法院審定并宣告其無效，以資整理。

(三) 解決五權相互間權限的爭議，五種治權係屬分工合作，必使彼此的權限分割清楚，庶幾憲政可以順暢進行。雖則五權的性質各異，但推行之際因爲五院均是最高權，仍難免發生職權的爭議，或者彼此爭管或彼此不管，均不可無解決之道。總統雖能召集五院院長會商有關二院以上事項，此亦只能商定一種權限劃分的辦法經過立法程序使之成爲法律。但因具體事項對於法律的見解各異時，此不能由會商的方式解決，又五權的下層機關發生權限的爭議，更不能由總統召集五院院長會商解決，自應由國事法院以法律的觀點爲之裁斷。

(四) 總統犯內亂罪外患罪時，歐美國家大都規定由下議院彈劾由上議院審判或特別組織法院審判。在五權憲法下總統如犯內亂罪外患罪時，自應由監察院彈劾，由國事法院審判之。所以不歸普通法院審判者，蓋此類犯罪，往往牽涉重大的政治問題，必非普通法院所能勝任也。

(五) 審理公務員被審判被或彈劾之違法事件。公務員的違法，類多牽涉政治及公經濟的問題，當以經由國事法院審理爲宜。經審理後若僅認爲普通的違法而不涉及犯罪，則爲之裁定懲戒處分，若認爲尚涉犯罪，則於免職後移送普通法院審理，現行辦法關於公務員之懲戒屬於公務員懲戒委員會，此會隸屬於司法院，依五五憲草規定屬於監察院。本人認爲對於公務員違法的判斷，必須有政治經濟與法律的學識經驗，自以國事法院審理爲宜，不必另設機關。

(六) 審理行政訴訟。現行辦法，關於行政訴訟歸行政法院審理。然關於審理行政訴訟所需要的學識經驗，大致與審理公務員違法事件所需要者相同，自應統由國事法院審理，不必另設機關。將來憲法施行後從事民生的建設，其政府與人民間發生行政訴訟必然甚多，關於國事法院的組織尤當力求健全。

憲法中應規定國事法院的職權如下：

「司法院設國事法院其職權如左：

- 一、審定違憲之法律。
- 二、審定違憲或違法之命令。
- 三、審決行政、立法、司法、考試、監察五權之爭議。
- 四、審理總統犯內亂罪外患罪事件。
- 五、審理公務員被彈劾或被檢舉之違法事件。
- 六、審理行政訴訟。」(芻一五八)

上舉國事法院職權內的事件，在憲法施行後必然衆多。允非一個法院所能全部管理。尤以監察院若嚴格的監察公務員的守法，則彈劾案必然衆多，民生建設推行後，行政訴訟必然衆多，均屬不難想像，自宜於各省區成立國事法院分院始能勝此繁劇。本人主張關於地方荐任職以下公務員之違法事件，關於地方自治事務之行政訴訟事件，應由國事法院分院管理。分院對於本院非上下級法院的關係，故均以一審爲終結。公務員的違法事件以一審爲確定，其有犯詐情事者，則移送普通法院，可再經過兩審。行政訴訟事件在起訴之前尚須經過一度訴願程序，但不須再訴願，逕同訴願與行政訴訟亦爲兩審。則事件的解決較爲迅速。與普通司法制度的三級兩審亦相符合。本人主張憲法中尚應規定數條如左：

「國事法院得分區設置分院其職權如左：

- 一、審理該管區內地方荐任職以下公務員或中央派駐地方荐任職以下公務員之違法事件。
 - 二、審理該管區內地方自治行政之行政訴訟事件。（芻一五九）
- 「國事法院之法官由參政會提出候選人交國民大會選舉之，任期三年，連選得連任。（芻一六〇）
- 「凡經依法考試之事務官，非經國事法院審判，不得撤職。
- 公務員關於職務上之犯罪，應於依法撤職後移送普通法院審判」（芻一六二）
- 司法院的下面能有一個普通法院的系統，一個國事法院的系統，則我國的司法制度就可稱完備了。

第七章 地方制度

我國憲政之爲委任責成制，不僅中央政制爲然，即地方制度亦莫不皆然。不過地方制度與中央制度稍不同者，約有兩點：（一）中央制度包括行政、立法、司法、考試、監察五權，而地方制度則先就行政權劃分，地方機關止地方行政權分劃之範圍內亦有立法權，至其餘考試、監察、司法三權，則屬中央權限，地方機關無權過問。（二）在中央總統爲國家元首，其職權由國民直接委任而責其成，在地方之行政首長，則由地方政權機關委任而責其成。良由地方政府，爲地方行政機關，地方議會，爲地方立法機關，其應受地方政權機關委任責成，猶之中央行政院與立法院應受國民大會委任責成，其理則一。故委任責成的原則，仍然上下一貫的。

所謂地方制度，應能直達于最下層，使各級治權機關，皆隨憲法建立，以與各級政權機關配合。然後建國事業，始能澈上澈下的同時開展。如蘇聯新憲法第三章規定蘇聯最高國家權力機關，第四章規定各加盟共和國最高國家權力機關，第五章規定蘇聯國家行政機關，第六章規定加盟共和國國家行政機關，第七章規定自治蘇維埃社會主義共和國國家權力機關，第八章規定地方國家權力機關。所謂地方國家權力機關，包括邊疆區，特別區、自治特別區、區、市，村之各級勞動代表會議在內。并規定各級勞動代表會議的執行和支配機關，爲各該勞動代表會議所選舉的執行委員會。即是將地方制度，直達于最下層，以使建國事業能于澈上澈下的開展。我國憲法實應仿照此例。所謂地方制度，應不僅至縣市爲止，故吾人主張將地方制度分爲三節，第一節規定省治權機關，第二節規定縣各級治權機關，第三節規定市各級治權機關。

第一節 省治權機關

一 概論

國父手訂的建國大綱規定：「省立于中央與縣之間以收連絡之效」。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，至于該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」。據此以觀，可見我國省的地位其性質甚爲複雜，對縣市地方言，則爲其監督的機關，對中央行政言復爲其行政的區域，對省的本身言亦有其自治的事務。以其本身有立場，乃能立于中央與縣之間以收連絡之效。且以分担建國的任務。使一縣之力所不能舉辦而又非全國一致的事務，即歸諸省來辦理，庶幾百廢并舉，建國的事業易達成功。但五五憲章第九十八條規定：「省設省政府執行中央法令監督地方自治」。而不承認省的自身亦有自治事項，此顯然違背了國父的均權制度。蓋建國大綱第十七條規定：「中央與省之權限探均權制」，即是將中央行政與省自治事項予以適當的均權，倘省政府只能執行中央的法令，則何均權之有？本人認爲均權制度爲國父關於憲法的重要主張，故主張憲法中應設「中央與地方之權限」一章，特爲規定。關於省的地位亦宜表示此種性質，故憲章第九十八條的規定應修改如次：

「省設省政府執行中央法令，辦理省自治及監督縣市地方自治」。（芻一五六）

省能立於中央與縣市之間以收連絡之效者，必于政權機關與治權機關之組織上見之。就政權機關言，必匯合該省內出席國民大會的代表，與所屬各縣市之縣（市）民大會所選出之代表，與省營事業職工所選出之代表，併省內高等學術團體之代表混合組成。使中央之意見與各縣市之意見上下貫通，則不連絡而自連絡。再就治權機關言，關於省民大會選舉省長，必以中央行政院提出之候選人爲限，則一面可以顧及中央行政，一面可以顧及地方自治。使上下一體亦不連絡而自連絡矣。

關於省民大會，規定於民權一章之中，本章所論地方制度，則僅及于地方治權機關而不及地方政權機關。省政府辦理省自治事務，係受省民大會之委任與責成。其辦理中央行政事務，係行政院委任與責成。受行政院的委任者，自應受行政院的政務考核，受省民大會的委任者，亦應受省民大會的政務考核。其考

核的方法如何呢？大概省政府辦理省自治，應當擬具省地方的建設計畫，送請省民大會批准以後，即當按其計畫以考核整個事業的成敗。省政府根據省政建設計畫，連同中央交辦的事項，編製每年度的預算，送交省議會通過，及中央政府核准後執行之，并分受中央政府與省民大會的考核。中央行政院中本有綜核的機構，但省民大會則非經常開會的機構，必由省議會將省自治推行概況，隨時調查記錄送交省民大會查核，則省民大會自可據以實施考核了。

中央與省的均權，只限于立法權與行政權，行政權既均之後，屬于中央者即歸行政院執掌，屬於省者即歸省政府執掌，而成了省自治事項，省議會對於省自治事項，得行使立法權以議定單行規章。省民大會亦在自治的範圍內以行使四權。至于司法、考試、監察、三權、原不在均權之列，故統為中央的職權。凡省民大會省議會省政府均不得干涉之。是以均權的規定，乃為地方制度的先決條件，設使均權的分界不明，則省民大會省議會省政府均不知如何措手足了。

一 省議會

省民大會為政權機關，不在本節規定以內，本節所謂的省治權機關，僅包括省議會與省政府兩們。

關於省議會的產生，應仿照立法院的產生方法，即由有權的機關，產生出有能的人員。首先在省民大會中，必須孕育着有能的分子，即各縣（市）民大會中之地域代表，均是曾經考試合格的人員，又省學術團體推選的代表，均係學術優良之士。選舉省議會議員，自應從此類代表中選出，庶幾可得各種優良的人才。以之構成省議會，然後真正是一個有能的機關，以之討論省政議定單行規章，庶幾可以勝任愉快。

省議會在省自治的範圍內，當然可以行使立法的權限。五五憲草第一百條雖有省參議會的設置，但不認其為省的立法機關，乃認係為輔助省政而設。謂「省政府執行中央法令，監督地方自治，如何因地制宜，推行盡利，自有博仿周諮之必要」。是省參議會僅有諮詢機關的性質，故規定「參議員每縣一人，由各

縣市參議會選舉之」。其用意不過使省政府對各縣情形得瞭明瞭而已。吾人主張憲法中的省議會，應成爲一個有能的立法機關，則憲草第一百條的規定，實不是以應此需要，應予修改如次：

「省設省議會，議員由省民大會就各縣民大會各市民大會所選派之地域代表，及省文化代表中選舉之，每年改選三分之一」。（芻一六七）

省議會對於省自治事項得以行使其立法權，可以議定省單行規章及省預算。但省議會亦仍只有議決權而無提案權。因爲省議員在省民大會中，原可以創制各種議案。

省民大會的創制案，原係歸納社會各方面代表的意見而成，省議會即當據此創制案以議立法規，不宜再有紛歧的提案。蓋省議會既是一個治權機關，即應自己有個統一的意思，在省議會中的提案應只限于兩種：一種是省民大會創制案，一種是省長的提案。此兩種提案如有出入參差之處，則省議會以嚴密研究，公平的審議，使省政府的主張不致違反民衆的利益，省民大會的創制亦必有助於自治的推行，使能在共通的目的，達到統一，庶幾可以盡到演繹立法的妙用了。故憲法中應規定一條如下：

「省議會得根據省民大會之決議，及省長之提案議定省單行規章及省預算決算，但以省自治事項爲限」。（芻一六八）

省預算係根據省地方自治建設計畫之年度計畫所編定，省地方自治建設計畫，類必爲長期的三年或五年計畫，須經省民大會的批准。其以後據此而擬定的年度計畫，并配合省預算，即只須送交省議會議決了。至于省決算亦應送經省議會議決，以解除省政府的責任。倘省議會不予通過時，則省長尙可提請省民大會複決之。

省民大會因爲不常開會，所以對於省自治事項的推行，亦不能經常予以注意，勢必假省議會以爲之耳目。關於省民大會決議之施行及省自治推行的概況，應由省議會調查記錄送請省民大會查核。省民大會即

可據此以爲政務考核，而決定對於省自治官員應否罷免。此種職權在中央本屬之于監察院，但在省機構中別無監察機關的組織，故將調查省自治事項的職權歸于省議會，但省議會亦無彈劾的職權，省政府有無失策應否罷免，純由省民大會決定之。至于省治觀機關一切官員，如有違法行爲，概由監察委員（或監察使）彈劾，非地方機關之職權也。憲法中應規定一條如下：

「省民大會決議之施行及省自治推行概況，由省議會調查記錄送交省民大會查核。」（芻一六九）

三 省政府

省政府的性質，一方面是一個中央的行政機關，一方面是一個地方的高級自治團體。故一方面執行中央法令，一方面辦理地方自治。此觀於建國大綱第十六條規定「憲政開始時期，國民代表會得選舉省長爲省自治監督，至于該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。」其意義本極瞭然。因爲省政府的性質是兩面的，所以省長的選舉也當與普通的選舉有些不同。倘若純由民衆或民意機關自由選舉，則縱能顧及到省自治，必會忽略了中央行政，將使中央對於省長無法控制，形成尾大不掉，則中央法令必難貫徹。五五憲草有見及此，故于第九十九條規定，「省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任命之」。并說明其理由謂：

「今憲政提前實施，人民選舉之機構尙未健全，省長如用選舉，不獨辦理艱難，且恐易起紛擾。而爲適應現時需要，鞏固國家統一，造成運用靈敏，能集中國力的制度，省長亦以由中央任命爲宜。」

在五五憲草規定省的性質既爲中央行政區域；其省長由中央任命自無不可。但若我國憲法必須採行國父的均權制度，則省已不僅爲中央行政區域，而且爲一地方高級自治團體。爲能適合民衆的意志與需要，自非由中央任命的省長所能滿足，勢不能不依照國父遺教出之選舉。但因省長負責執行中央法令，在中央政府又不能不保留過問之權。兩相調和，自以由中央政府提出候選人交由省民大會選舉最爲適當。吾

人主張省長產生的方法應規定如次：

「省政府設省長一人，由中央政府提出各該省籍之候選人三人，交由省民大會選舉之。任期三年，連選得連任」。(芻一七〇)

省長任職以後，關於執行中央法令方面應對中央政府負責，關於推行地方自治方面，應對省民大會負責。故中央與省民大會對於省長均應保持一種控制的權。省民大會對於省政府所辦自治事務，可以施行政務考核，經考核的結果認為失策時，得依法罷免之，中央行政院對於省政府執行中央法令，亦可施行政務考核，經考核的結果認為失職時，亦得依法罷免，但省長的職務關涉幾方面，為摒除行政院挾有私意，故亦不使行政院得直接免職，僅得提請國民大會罷免之。憲法中應規定一條如次：

「省民大會得依法罷免省長」

中央政府得依法提請國民大會罷免省長」。(芻一七一)

省長為省級的政務官，但省級的政務官也不僅省長一人。因為政務是負有決定政策及計畫之責任的，若僅一人負此責任，必感孤掌難鳴。尤其在行政三聯制推行之後，所有統籌的計畫，分別的指揮執行，綜合的考核，其責任均在政務官身上，當不是省長一人所能勝任。將來省自治行政的計畫，必不是省長一人的計畫，而是全體省政委員聯合決定的計畫。其計畫在執行時，自然由各省廳處分別推行，但仍由總的機樞考察、督促，期其步調一致，不使互相脫節，然後省自治的建設庶幾可得貫徹，所以省政委員，亦僅如行政院的政務委員，概由省長提請任用，與省長連帶負責，隨省長而為進退。此條不須在憲法中規定，但在省政府組織法中必須規定。

省政委員可以兼任各廳的廳長各處的處長。省的自治行政計畫由省長與省政委員共同擬具，謂之「統籌」。其計畫的執行，則由各廳處長指揮各廳處各司分別執行謂之「分職」。執行以後，由省長及省政委

員綜合爲事務考核，謂之「綜核」，「分職」是各廳處的任務，「統籌」與「綜核」均是省政府本身的任務。爲協助「統籌」「綜核」兩種任務的推進起見，尙須有統計、會計、督察、人事、秘書等補助的機關。又省政府對於所屬的縣市亦負有政務考核的責任，不僅對於中央或省委辦事項應加考核，即是縣市自治事項亦在考核之列。因省政府原應監督縣市地方自治的原故。各廳處對於縣市行政有應考察之必要時，只能派遣專人透過省政府的督察機關統一考察，而不能單獨考察，以免割裂衝突之弊。凡有關省級機關的組織及職權，均應讓諸普通法律的規定，憲法中不必繁贅。

我國的蒙古西藏，其社會情形，經濟狀況，風俗習慣等，與各省多不相同，其政治頗難強使與內地各省一律，且其民族既與內地殊異，依照國父民族自決之原則，似應使其對於治權機關之組織，保有自決之權。五五憲章第一百零二條規定：「未經設者之區域，其政治制度以法律定之。」其意即在謀所以適應蒙藏的特殊環境。但所謂：「以法律定之」者，乃由中央立法院制爲法律定之，在蒙藏本身無自決之權也。反觀內地各省，尙由憲法定其地方制度，立法院不得紛更，而蒙古西藏之地方制度，立法院乃可自由紛更，是對於蒙藏之保護，反不如內地各省矣。此條立法似有修正之必要。查蘇聯新憲法第十六條規定：「各加盟共和國斟酌各該共和國的特殊情形，得自行制定憲法，但須與蘇聯憲法完全符合」，我國爲統一國家，雖不能聽由蒙藏自定憲法，但不妨畀予自定治權機關組織法的職權，因爲在內地各省，其治權機關組織法，由中央立法院定之，（見芻案第三十六條第八款），而於蒙藏。則例外畀予自定組織法之權，以示民族自決之意。惟其所定組織法，仍須本於芻案第七章之原則，庶不致光怪陸離，有礙國家之統一也。吾人主張憲法中應規定一條如次：

「蒙古西藏地方治權機關組織法，由蒙古西藏地方政權機關依照本章原則，斟酌其特殊情形自行制定之。」（芻一七三）

第二節 縣各級治權機關

一 概論

我國自有郡縣制度以來，縣就是一級地方行政組織。原來在春秋以前，我國尙在封建貴族統制的時代，諸侯之國，實際上是公室與擁有采邑的許多卿大夫之家的共同組織。中央的政權不統一，更無所謂地方行政。無論大小貴族，在其封地或采邑內，均有治理與收取稅賦的全權。及到戰國時代士人興起，協助各國君主打破了國內的封建勢力。中央有統一的政府，并能委派官吏主持地方的行政，這才產生了郡縣兩級的地方制度。及秦始皇統一海內，分天下爲三十六郡，每郡復轄若干縣。自秦漢以至於現在爲止，上級的地方組織及其名稱雖迭有變更，或稱郡，或稱州，或稱州郡并置，或稱府、州、軍、監、或置省與道、府、廳、州等，累易其制，但下級地方組織的縣，則自古迄今未有何等變異。縣的長官或稱令或稱長（亦有稱宰稱公稱尹者）漢書百官表云：

「縣令長皆秦官，掌治其縣。萬戶以上爲令，秩千石至六百石；減萬戶爲長，秩五百石至三百石；皆有丞尉，秩四百石至二百石，是爲長吏；百石以下有斗食佐史之秩，是爲少吏。」

其縣令長及丞尉皆由中央署置，其一切少吏，大抵均由令長自辟。至于縣行政的職權，我們在他每歲的上計中可以看出來，如通典引胡廣云：

「秋冬歲盡，各計縣戶口墾田，錢穀出入，盜賊多少，上集簿丞尉以下，歲詣郡課校其功。」

又在縣以下所設員司的執掌中也可看得出來，如鄉有三老，有秩，嗇夫，游繳。其三老掌教化，有秩與嗇夫均掌察善惡知貧富，明役政，收賦稅等事，游繳之職掌循禁，司姦盜。故大體說來，縣行政的職權不外教化賦稅司法三種。及至後世我國的兵役制度破壞，教化亦不過僮事黜綴，縣的主要職權要不外刑名與錢穀了。故人民除了納糧及打官司外，亦幾與縣政不生何種關係。又因我國政尙無爲，往往以政簡刑清

爲達到國泰民安的最善方法，爲縣令的能做到一個「政平訟理」就是頂好的治績了。我國在這樣的政治之下，經過了幾千年，無形中養成了一種惰性。國父手訂建國大綱，即首先規定縣爲自治單位。并以縣自治的完成爲開始憲政的起碼條件。故國民政府奠都南京以後，即于民國十九年頒布縣組織法，區鄉鎮自治的各施行法，并議定訓政期間爲六年，于民國十九年內，依照縣組織法完成組織，同時訓政人員初期訓練完畢，二十一年底以前，初期調查戶口清丈土地完畢，二十二年底，各地籌備自治機關完全設立，二十三年底以前，完成縣自治，至二十四年爲訓政期滿之年。然以我數千年靜態政治的積習，惰性過于深重，又因所定地方自治的辦法，亦欠妥善，故施行的結果，乃大背于所預期，即于民國二十一年十二月內政部在第二次全國內政會議中的報告即可概見。其報告略稱：

「已往辦理地方自治的經過，能達到預期之成績者，百不一見……：即就辦理較優之省市而言，則各自治機關組織完成後，自治事業已難進行，人民之信仰亦未增加。蓋所謂地方自治機關，本爲民衆自身集合之所，以謀本身之福利，而結果乃純變爲下級行政機關，負傳達公文及徵發之任，于其本身責任，幾乎渺不相涉。今有時觀其步驟似相合，考其實質則全非。馴至人民因辦理自治而負擔日重，怨聲日增，長此以往，不獨有背本黨訓政建國之初衷，實爲國家前途莫大之隱患！」

至其所以失敗的原因，在前豫鄂皖三省剿匪總司令部已灼見其隱。謂爲法令本身包括太廣，步驟凌亂，手續份繁，遠于事實，自不易推行盡利。如（一）自治行政與自衛行政不分，而悉蒼萃于區鄉鎮坊閭鄰各級首長一人之身，各級公所既未組織健全，即亦無從實施。（二）人民于創病危懼之中，祇有自衛安寧之急切需要，而決無享受自治幸福之奢望，且無自衛自治同時并舉之能力。（三）對於選舉、罷免、創制、復決四權之行使，實非目前漠視政治，未經訓練之民衆所能從事，尤非蕩析流離之農村民衆所樂與聞。（四）中央之自治法規，計四十餘種，都九百餘條，各省所附圖表，又復浩然大觀，民衆無由了解，承辦自治

人員恐亦茫然。中央既已了解地方自治失敗的癥結所在，故于全國第二屆內政會議，通過地方自治改革案，定爲：中央規定法令，應注重原則方面，並力求其富有彈性，使各地方得有伸縮之餘地。地方奉行法令，應根據立法精神，斟酌各地方之特殊狀況，與人民之需要程度，分別施行，不可徒重形式，強使一律。又制定各省設立縣政建設實驗區辦法，規定實驗區執行中央及省之法令，確認為有礙時得斟酌變定之。

當時由豫鄂皖三省剿匪總部頒行各縣區公所組織條例十八條，及緝查保甲戶口條例四十條，定區署爲縣以下之行政機關，編組保甲，清查戶口，訓練壯丁，以完成民衆自衛組織。復於民國二十三年十二月委局長南昌行營，頒佈各縣分區設署辦法大綱，更擴充區署之職掌，凡與管教養衛有關者，統由區長秉承縣長之命負責推行。是剿匪時期的縣政，初將自衛與自治分開，先着重於自衛之完成，其次乃以自衛爲中心，而兼及於自治行政事項。

至民國二十八年 蔣委員長手訂縣各級組織綱要，將縣以下的區鄉（鎮）保甲的組織，與學校、合作社、壯丁隊等配合，以實施管養衛，更分別成立民意機關，此即現在實行的新縣制。比較前所行的縣制，當屬簡括扼要。步驟分明。循此以實行地方自治當可易於成功，但因縣各級組織綱要所包括的事項太廣，欲其一一見諸施行，乃由中央擬具種種法令規章，據民國三十一年中央訓練團所印行之縣各級組織綱要及地方自治參考材料中，所載於縣有關之章則計三十七種，於區有關之章則計七種，於鄉（鎮）有關之章則計二十六種，於保甲有關之章則計二十五種，合計九十五種，至各省所頒行者尙不在內。此較諸民國十八年至二十一年中央所頒自治法規之繁雜。實有過之而無不及。此徒使各級組織綱要的原則形同虛化，必致重蹈以前自治失敗的覆轍。一種政制的原則若果形同虛化了，就必然偏重形式，而不能適應地方的特殊情形，與人民的需要程度。這與地方自治的本意是相反的。如按新縣制規定，每一保保長副保長，保國民學校教員，保國民兵隊隊附，保衛生員，保合作社經理，以及各股幹事等，若均爲專任，總計每保需要十人

以上，若兼任亦需五人以上。此等人員，應以曾受初中以上教育者充之。每鄉鎮有關公務機關，需要十人至二十人曾受高中以上教育者充之，全縣政府及所屬機關與中學校等，平均每縣約需一百五十人曾受專門大學教育者充之，方足以充實縣各級機構之組織。但現在人才確感缺乏，一般估計現有各級學校畢業人數，尚未達需要人數百分之三十，故往往以不合格人員濫竽充數。則新制推行的結果，自然有名無實了。又以地方財政而論，中國現為農業國家，地方經費來源，以土地稅為大宗，自田賦徵實收歸中央後，地方收入減少，雖有各縣田賦附加仍酌量撥歸地方之規定，但各省情形不同，如甘肅省三十一年度，中央僅按田賦附加實收數目撥付四分之一，河南省中央仍照戰前附加法幣原額撥付，其他各項稅收所入甚微。以現有之經費狀況而欲照新縣制所定舉辦各項自治事業，誠屬莫乎其難，如任自行籌集則近苛擾。此尙就新縣制中應設的機關而論，但實際除民政、財政、教育、建設、軍事、社會、地政各科之外，因糧政需要又設糧政科，其後又設田賦管理處，於軍事科之外又設國民兵團，此外尙有軍法，會計，警佐各室，及合作事業指導室等等，因機關龐雜而政令更僕難數。而縣長受命令之上級機關多至數十，其重複衝突使縣無所適從。凡上所舉，我們都可歸咎於新縣制太重形式，過於重視法令，而鮮有地方自發的精神，因而法令紛繁，使新縣制的原則僵化了。以致不能適應地方財力的豐瘠，人才的多寡，與人民需要的緩急，而為切實規畫的進行。本人認為這確是推行地方自治的一大障礙。

若使新縣制真是實行地方自治的一條道路，則尙應注意到地方的自治精神，一面使縣各級民意機關及早成立，切實的行使四權，一面責成各縣政府，依行政三制的原則，按照地方的實際需要與人力財力，自行計畫推行。總期新縣制的原則得以分期實現，却不必拘泥形式，及受各種法令的拘束。吾人認為一切繁雜的法令可不必要，只尙有一種法律必須制定，即五五憲章第一百零四條規定：「凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項。地方自治事項，以法律定之」。此縣自治事項法，確須及早制定。必將縣自

治事項以法律規定後，乃可責成各縣在法律範圍內自擬計畫，自動推行，上級政府僅居於監督的地位而必用法令加以束縛。地方表現了自發的精神，這才是自治的精神，有了自治的精神，然後可以完全自治事業。現在的縣各級組織綱要第八條規定：

「縣設縣政府置縣長一人，其權職如左：

一、受省政府之監督辦理全縣自治事項。

二、受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。

前項執行中央及省委辦事項應於公文紙上註明之」。

但因其無縣自治事項法的規定，以致何者為縣自治事項，何者為中央及省委辦事項，實在無法分開，以此在公文用紙上也無法分別註明。實在說來，現在的新縣制既是一切遵照中央及省的法令辦理，也可以說全部都是中央及省委辦事項，尚無自治事項之可言，欲將新縣制的事項，變成真正的縣自治事項，那就首先應有縣自治事項法的規定了。

縣為自治團體，但亦不必定為自治單位，因為在縣以下尚有鄉鎮等自治組織，又縣雖為自治團體，但也執行中央及省委辦事項，不過側重在自治事項而已。故五五憲章第一百〇三條的規定應修改如次

「縣設縣政府辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項。」（芻一七四）又憲章第一百〇四條的地方自治事項，應即標明為縣自治事項，因為中央與省地方自治的均權事項，不在其內。又縣自治事項，雖應以法律定之，但法律所定，亦不過大體示其輪廓，然遇同一種事務某一限度以下屬之縣市，某一限度以上屬之省與中央亦難以具體而明確。本人主張對於事務的劃分，除法律規定外，尚應以計畫為分權。即由縣市政府根據法定分權之輪廓，以擬行政計畫，經其政權機關通過，遞呈中央核定後，則其權限之範圍乃臻具

體而明確。既有了明確的權界劃分，而行政又以計畫為主，則上級政府，將不致再以紛繁的法令，束縛到縣自治的身上了。五五憲章第一百〇四條的規定應修改如下：

「縣市自治事項以法律定之，

縣市自治行政，由縣市政府擬具計畫，送縣民大會或市民大會通過，遞呈中央核定後，縣市在其範圍內爲有權限。」（芻三九）

縣以下尚有鄉鎮保等，均爲下級的自治組織，爲使憲政推行能於上下一致貫徹起見，在憲法中似應一併規定。五五憲章第五章第二節的標題僅稱爲「縣」尙嫌不足，本人主張應標明爲「縣各級治權機關」。實較洽當。

二、縣議會

屬於縣自治的事項，應該自有立法權，不受中央及省法令的拘束，則縣內自應有一個立法機關，五五憲章第一百零六條規定，「縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任」。其所謂縣民大會者，憲章中未曾規定其如何產生組織，而依憲草宣傳委員會所編說明書，則謂「縣議員應由縣民直接選舉」。或竟無縣民大會之組織，或僅存此空名，亦未可知，觀於憲草第一百〇五條規定：「縣民關於縣自治事項，依法律行使創制，複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉罷免之權」。則謂「縣民」與「縣民大會」，或竟一而二二而一者矣。然以我國人民知識水準之低，若使縣民全體均爲縣民大會之份子，又不能集會一堂參加討論，欲使實行創制、複決、選舉，混免四種民權，則非盲目投票，卽係盲從附和，將來的地方自治必無較好的成績！吾人主張縣民大會，必爲縣民代表會聚一堂的一種組織，一方便組織分子的程度較高，乃能認識及討論公共的事體，一方便有事前討論的機會，然後行使選舉，罷免、創制、複決、四權不會盲目；再一方借作集合與討論，可達政治教育的目的，使縣民的政治意識可以

日新又新。故於地方政權機關一節內，主張設立縣民大會，由「縣屬各鄉鎮按人口為比例選舉地域代表，及由縣內各職業團體，按從業人為比例選舉職業代表」。（若各縣中有高等學術團體者，亦得選舉代表）組織之。即為欲達此種目的。前已具論，此處不必贅述，則所謂縣議會議員的選舉，亦自應由此種有組織的縣民大會選出。即由有權的機關，產生出有能的機關。在縣民大會中的地域代表，均是曾經考試合格的人員，其學術團體代表，又均為學術優長之士。自此類代表中選出縣議員，庶幾可得優良的人才。本人主張將憲章第一百〇六條的規定修改如次：

縣設縣議會，議員由縣民大會就縣民代表中之地域代表及文化代表選舉之，每年改選三分之一。
（芻一七五）

關於縣議會的職權，自然對於縣自治事項得以行使其立法權，可以議定縣單行規章及縣預算決算。又議會只有決議權，而無提案權，其理由均與省議會同，不必重述。惟五五憲章第一百〇七條規定：「縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者，無效」。萬一中央法律或省規章，侵越了縣自治事項的職權，而縣議會在縣自治事項法的職權範圍內所立的單行規章，自然與那越權的中央法律或省規章相抵觸，此時若縣單行規章，亦歸無效。則未免太不合理。吾人以爲縣單行規章之應否無效，以有無違背縣自治事項法為斷，而不以有無與中央法律或省規章牴觸為斷，並認為應修改條文如次：

「縣議會得根據縣民大會之決議，及縣長之提案議定縣單行規章，及縣預算決算，但以縣自治事項為限」。（芻一七六）

縣議會是縣民大會的耳目，應將縣民大會決議之施行，及縣自治推行概況調查記錄，送交縣民大會查核，以助其四權的行使，亦與省議會同，憲法中應規定一條如下：

「縣民大會決議之施行及縣自治推行概況，由縣議會調查記錄送交縣民大會查核」。（芻一七七）

三、縣政府

縣政府爲辦理縣自治及執行中央法令與省委辦事項的一個機關。以縣長一人爲之首，以其辦理縣自治，故縣長應出自地方選舉始能適合民衆的意志與需要，以其同時執行中央法令及省委辦事項，則中央對於縣長，亦不可失了控制權。但縣長究以辦理縣自治爲重，執行中央及省委辦事項爲輕，故中央僅以考試權來控制，使地方的選舉縣長必經考試或銓定合格的人員爲限。如此可得賢能的人才，則自治事務與國家政務的推行均必有利了。五五憲草第一百〇八條規定。

「縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限。」（芻一七八）

除「縣設縣政府置縣長一人」應修改爲「縣政府設縣長一人」外，餘均仍舊。至于縣長之罷免，則純由縣民大會行使之。

縣長爲縣級的政務官，縣政務官與縣事務官共負縣政推行之責，政務官負計畫考核的責任，事務官負執行的責任。以一縣政務之繁複，計畫考核的責任如此艱鉅，必非縣長一人所能獨任。故縣中的政務官當不僅縣長一人，除了縣長以外，尙應設縣政委員若干人，與縣長共同擬具縣政計畫（統籌）。縣政委員并分長各科室，分別指揮各事務官按照計畫執行（分職）。執行以後由縣長縣政委員，綜合以爲事務考核（綜核），方可以表現行政的效率。縣政委員應由縣長全權選用，與縣長負連帶責任，隨縣長而進退。在縣民大會選舉縣長的時候，大概先須明瞭其對於縣自治建設的計畫，也必明瞭其共擬計畫的人員，故此種選舉對全體縣政委員的信譽都有關係。至於縣事務官則不隨縣長以爲進退，而須建立一種久于其任，閤練事務，明悉法律，并有確實保障的一種文官制度。此種制度恰與我國從古至今所行者相反。蓋我國古代的縣吏，其長吏（政務官）由中央署置，其少吏（事務官）爲令長辟除。此在古時的縣令長爲中央的行政官，

另建長吏以分其權，適可以收維繫之效。但此對於推行縣自治則不相宜，必使縣政務官（古之長吏）由縣長選用，始能同心協力推行縣政，而事務官則應保障其職位，始能有熟手可資利用了。

縣政府的組織，依縣各級組織綱要得設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，後因抗戰期間軍民糧食的急切需要，又設立糧政科，但實際上有設六科四室者如河南省。有二等縣設六科七科者，餘為四科五科者，如陝西省。有設四五科而逐漸增設其他各科者，如甘肅寧夏省，有設兩科或三科者，如青海省。（見中華法學雜誌第三卷五期陳海澄君的報導）。原來縣府各科都是分担縣政執行的部門，其設科的多少，自應視縣政的繁簡而定。在一般情況之下，民政、財政、教育、都是必有的政務，在戰前四川省最簡的縣，也都有此三科，抗戰期中軍事與糧政也是不可少的政務。（田賦管理處應併於糧政科）。至於建設科應俟有計畫的進行經濟建設時方始設置，地政科應俟依土地法為有計畫的推進時方始設置，社會科應俟有計畫的組訓民衆，普遍的成立產業組合及其他民衆團體時方始設置，（合作事業指導室應併入社會科）又在競案考績制施行後，各科在整個縣政中，必有一貫的施政計畫。

縣政府中除各科為分職的機關外，又必有統籌與綜核的機關，凡統計、會計、督導、人事、秘書各室均是補助政府執行統籌綜核的機構，應于其上設置幕僚長以統領之。凡縣長幕僚長，縣政委員，均為一縣的政務官，對於縣政實施負聯帶的責任。

四、縣自治的實現

國父在建國大綱第八條規定：

「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格人員到各縣，協助人民籌辦自治，其程度，以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功；而人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民的義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以

議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣」。

此條正表明了由籌備自治以達成自治的過程，這過程正是由官治過度到民治。雖在官治的時期，但既曰「協助人民籌備自治」也非純粹官治的意味，必以啓發人民自動爲原則。所以不逕使人民實行自治者，一由人民未經訓練知識程度不夠，二由在困苦流離蒙昧無知之民衆，亦決不感行使四權參與政治之需要與興趣，必待警衛妥善，經濟教育次第發達，人民之生活較安，知識較高，然後自治可得完成。建國大綱中所定，「人口調查清楚」，「土地測量完竣」，「警衛辦理妥善」，「四境縱橫之道路修築成功」，「其人民曾受四權行使之訓練」等，不過示一可行自治之相當程度，并非呆板的以此爲施行自治之標準，或條件。而何時由籌備自治進入完全自治，乃視何時由官治過度到民治定之。

由官治過度到民治，有一津梁，即「行政三聯制」，而「行政三聯制」運用到縣政上，亦有稍微特殊之點，作者曾名之爲「競賽考績制」。在縣中尙未成立民意機關以前，可謂純粹官治的時代，關於縣政的進行，仍照行政三聯制辦理，由縣長擬具計畫（方案），呈由省政府核定，責令施行而考核其成績。在民意機關成立的初期尙未健全以前，縣長擬具的計畫須交民意機關討論并諮詢其意見，但仍由省政府核定，責令施行而考核成績。在民意機關既經健全以後，即由民意機關審議縣自治建設計畫（方案），而爲之核定，并考核其實施。凡願意自效的人均可競擬計畫交付審查，實施以後即以考核的方法責問成績，故謂之「競賽考績制」。經此三時期，即當然由官治過度到了民治。在完全自治以後，縣民大會的選舉縣長，即憑各方的「競賽」以爲選舉。在選舉之前必須明瞭其對於縣政建設的計畫，必明瞭其共擬計畫的人員，如此而爲的選舉可算最切實沒有了。我們也可以說是選舉與創制并行的，（因爲由政府體察衆人所要辦的事，編成計畫交付人民表決，也算一種創制。）此不但是選擇其人，也是選擇其計畫。縣長選舉後即照計畫施行，而縣民大會即實行政務考核，使其計畫如期實現。否則即可罷免之，我們也可以說這種罷免是與複

決并行的。因爲不只罷免其人也是否決了他的辦法。

茲將競賽考績制辦法列後：

一、在訓政期中，各縣長應就所治之縣擬具建設方案，提交省政府核定後責成辦理。凡因考績不良而撤換或因他故出缺之縣，應由省政府採用公開方式，徵求適當建設方案，并考查其人之才德，責成辦理之。

二、凡合於縣長任用之人，均得應徵。須先約集專門人才數員，調查一縣詳細狀況，搜集各種統計資料，製作調查報告書。卽於現存基礎之上，擬具民政、財政、軍事、教育、建設、社會、地政、糧政之各種方案，合組而成縣政建設方案。但其縣之人力、財力、不敷同時舉辦各項建設時，得斟酌緩急分期實施。縣政府亦必於實施該項計畫時，始設置該科。

三、由省政委員全體及專門委員若干人，組織委員會審查應徵之方案。以應徵人才德足以勝任，且其方案之體系完密，政策適當，又估量財政之收入較豐，足敷舉政，而其收效最宏者爲適當。其合擬方案之人，卽任命爲縣長及縣政委員。

四、當選之人於任職後，應爲物產之調查，土地之清丈，財政之整理，并舉辦戶口調查登記及各種統計，其經整理以後另擬方案者，得經審查而從其新方案，但須較其原方案更爲完善或經濟。

五、方案普通以三年爲實現，并須預定每年應達之程度，由縣長縣政委員指揮全縣員司執行，并負督促考察之責。第三款之委員會則每年施行行政務考核而定獎懲。

六、各區行政督察專員公署，應爲流動之組織，輪流履勘轄區各縣，并由省政府各廳處各派視察員若干人于督察處，轉行分派于各區專署，各區專署約集各視察員會同考察，將各縣施政成績作成詳細報告，交由第三款之委員會，按其原方案實現之程度，核定等第以爲獎懲。

七、各縣應即成立縣民大會，及縣議會，所有縣政建設計畫應先經縣民大會討論，并諮詢其意見，然後再呈第三款之委員會核定，至每年縣預算應經縣議會審議。縣議會并得將縣政實施成績，報請第三款之委員會查核。

八、縣政建設經過上述階段以後，即為縣自治完成時期，縣民大會得直接審查縣政建設方案以憑選舉縣長。縣議會得議定縣單行規章及縣預算，并調查縣政推行概況送交縣民大會為政務考核，以憑決定應否罷免。

依此競賽考績的方法，使縣政由官治過渡到民治，可謂絲毫不着痕跡，而且深合行政三聯制的精神，對於省政，對於中央行政都是一貫的。循着此制推行，可使自治的理想，與社會的實際需要相適應，因為根據縣况調查報告書而擬計畫，既可切合一縣的人力財力，又可適應人民的需要。現在新縣制上所表現的種種缺陷均可彌補，又使縣行政人才得以自由表現并得推陳出新，可以提高自發的興趣，增進行政的效率。如此而推行自治，方是有效率的民主政治，必不像歐西各國因施行民治而減低行政效率了。

五、鄉鎮自治

鄉鎮是一個自然的區域，蓋人民自有經濟生活，即不能不有財貨的交換，人民持其財貨與人交換，去其生活根據地亦不能過遠。故在相當距離內必有一市集以為中心，此中心暨其四週前來交換貨物的區域，即為一鄉。易繫辭下傳曰：

「日中為市，致天下之民，聚天下之貨，交易而退，各得其所」。

這正說明了鄉的意義。鄉既是一個人民自然聚合交換的區域，即不是可以任意劃分與勉強割裂的，故在未

有縣之前已先有鄉，史記秦紀本載：

「（孝公）十二年作為咸陽，築冀闕，秦徙都之。并諸小鄉，集為大縣，縣一令，四十一縣」。

尚君傳亦載：

「集小都鄉邑，聚爲縣，置令丞，凡三十一縣」。

可見秦國在商君變法以前尙只有鄉邑而無郡縣。卽因鄉邑是自然區域，郡縣是人爲區域的原故。這種自然區域，往往卽是人民實行自治的區域，而郡縣區域則爲政府的行政區域。在宋朝時，呂叔和先生，曾發起一種鄉約運動。這鄉約運動就是一種鄉自治運動。其鄉約中分四大綱領：一、爲德業相勸；二、爲過失相規；三、爲禮俗相交；四、爲患難相卹。其第四項更包含七個條目：一、水火，（遇有水火之災，大家相救；）二、盜賊，（土匪來了，大家聯合自衛；）三、疾病，（遇有瘟疫疾病，大家扶持；）四、死喪，（死喪事情，要彼此幫忙；）五、孤弱，（無父母之子女，大家照顧；）六、誣枉，（打官司冤枉者，大家代爲申冤；）七、貧乏，（無衣無食者，大家周濟之。）如果依照鄉約將這些事情切實做到，豈不是很好的一個自治團體。清代的陸稼書先生更著治鄉三約，將鄉約的內容予以極積的充實，以鄉約爲綱，以社學、保甲、社倉三約爲目。他所謂的社學，卽是教育機關，社倉卽是經濟機關，保甲卽是自治自衛的機關。也可以說管、教、養、衛、都包含在內。豈不是很完備的一個自治團體麼！

國父在地方自治開始實行法中謂：「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域。如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域」。是在縣以下未始不可以有自治團體。實則應以鄉鎮爲自治單位，以縣爲上一級自治團體。現行鄉鎮組織暫行條例，似卽本此意義而訂立也。

我國爲農業國家，鄉之區域，大概爲農產品與零售商品交換之區域。及農產品集合鄉的中心，可以成爲整批的商品向外輸出，凡一地點因地勢關係成爲外鄉整批農產品之集散地，或爲工礦出產區，或爲政治文化區，而人口較爲稠密者，則此地較鄉稍形重要，連同本地農產品持往交換之區域，可以稱之爲鎮。鄉尙是一個自然的區域，不可勉強劃分的。縣各級組織綱要，第十三條規定：「鄉（鎮）之劃分以十保爲

原則，不得少於六保多於十五保」。顯將鄉鎮勉強劃分了。現在中區富庶於鄉鎮，人口較爲稠密，往往達三四十保者有之，依前條規定實屬不合，乃不得不割裂而爲數個鄉鎮，其新裂成的鄉鎮，并無財貨交換的市場，亦無可供自治財政的收入，而人民的集會又甚不便，實在失去了鄉鎮自治的意義。故現在各省亦多未遵照辦理，如青海的鄉鎮轄政爲三保五保，河南鄉鎮轄政爲十五保至二十保，寧夏亦有若干鄉鎮不足六保，均經呈准備案（見中華法學雜誌四卷五期陳海澄之報導）可見鄉鎮的區域實未可呆板的限定保數，只宜依其自然區域劃分之。憲法中應規定一條如下：

「凡本地農產品持往一中心點交換之自然區域，應劃定爲鄉鎮之區域，得依法實行自治。

鄉設鄉長一人鎮設鎮長一人，由鄉民大會或鎮民大會選舉之」。（芻一七九）

關於鄉鎮民大會已於地方政權機關一節中論述，茲不復贅，鄉鎮自治人員爲行使治權的人員，自應由政權機關選舉。又本條僅就鄉鎮的共通點規定其區劃的標準。至於鄉與鎮的區別，則不在憲法內予以規定。

鄉鎮不能制定單行規章，故無立法的工作，亦無須成立議會，其有應辦的事項，則由鄉鎮民大會議決後，逕交鄉鎮公所辦理，並盡到民衆監察的能事，鄉鎮公所舉辦鄉鎮自治建設事項，亦不須有獨立的預算，僅須編造計畫及概算，列入縣預算內即可，既使縣政府便于指導監督，亦使縣議會便于審議。憲法中應規定一條如下：

「鄉長或鎮長舉辦鄉鎮自治建設事項，應編造計畫及概算，經鄉民大會或鎮民大會議決，呈由縣政府列入縣預算，仍由鄉鎮公款開支」。（芻一八〇）

六 保自治

鄉鎮以下尙應劃分爲若干小單位，此卽爲保。保的意義，在古時注重在相互保衛以防水火盜賊，偏重自衛的意義。將來憲政施行後，從事民生主義的經濟建設，如平均地權經濟合作等，勢須有一個具體推行

的單位，那就有賴於保了。在國父的所謂自治；並不只向自治的空名，而必須有自治的實益，即不僅為政治的自治，而必須為經濟的自治。國父在地方自治開始實行法中謂：

「此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織，近世文明各國政府之職務，已漸由政治兼及經濟矣」。

欲使自治成為經濟的自治，勢必有一個基本的經濟自治單位，使平均地權的政策，借此單位得以實行，經濟的合作，借此單位得以實現，作者認為保的單位最為相宜，將來的保，應該是一個合作農場，應該是各種單位合作社的業務區域。所以將來保的區域，即應着眼在這方面以為劃分，自亦不必拘定以百戶為原則。憲法中應規定一條如下：

「鄉鎮區域內，應依經濟合作之便利劃分為若干保，由保民大會選舉保長一人，辦理保自治事務」。

(芻一八一)

關於保民大會，已在地方政權機關一節中論述，茲不復贅。保自治人員為行使治權的人員，自應由保民大會選舉。保民大會為真正實行直接民權的一個機關，凡保內全體公民均得參加，人民對於經濟的自治得以行使直接民權遂行經濟的自治，那才是真正的自治。

保之下可以分為若干甲。甲以十家為原則。古時由十家出一甲士，可以說是戶役的單位。將來澈底推行兵役法，自然仍須要甲的組織，因為甲長與十家接觸頻繁，才可以確知全甲戶口的實數及其異動，即須責成其向上陳報，使戶口確實，然後兵役方得順利推行。又全甲人彼此了知，可以推行連保連坐以弭奸宄。我國幅員遼闊，不能設置鄉村警察，而甲長就需盡到鄉村警察的作用，並應盡到戶籍警察的功用，斯為得之。甲不是一個自治團體，特因其為保的一部份故附論及之。

一、概論

吾國古來以農立國，工商業不甚發達，故一般行政區域均依農業社會為劃定，無于郡縣之外，更依工商業的需要而設市者。周禮地官中雖載：

「司市，掌市之治政刑，量度禁令。以次敘分地而經市；以陳肆辨物而平市；以政令禁物靡而均市；以商賈阜貨而行市；以量度成賈而徵價；以質劑結信而止訟；以賈民禁偽而除詐；以刑罰禁濫而去盜；以泉府同貨而斂餘」。

其下更設質人，廩人、胥師、賈師、司諫、司稽、肆長、泉府等官以分理市政，然此究不過當時儒者的一種理想制度，未嘗見諸施行。史記太史公自序：「昌生無澤為漢市長」。後漢書百官志，雒陽市長屬河南尹，究不過政府所委主管一市的官吏，亦與近世的市政府一面為國家行政機關，一面為地方自治機關有別。歐西各國因工商業繁興，城市特別發達，自十五世紀至十九世紀已完成地方自治組織。良由城市為工商社會為經濟市場，百工蒼萃，萬商雲集。因人口集中遂引發諸種問題。如：

一、人口密集，需要住宅甚多，而建築住宅，需用基地，於是發生土地問題。土地問題不得妥善解決，地價飛漲，建築乃向上發展，層樓崇廈，櫛比市廛，於是土地問題又引發建築保固問題，消防問題，以及上下水道等問題。

二、人口密集，交通頻繁，路其路而應如何鋪設，於此適有重大之交通工具，交通河流應如何調節始能安全暢達，於是引起街道設計，及交通管理問題。

三、人口密集，易生疾病。如何消弭病源？如何防止傳染病？如何保護健康？如何治療病者？於是發生環境衛生問題。撲滅傳染病問題，保健問題，以及醫院問題。

四、人口密集，良莠不齊，社會治安，時虞不測，如何預防危害？消滅危害？以確保公共秩序，維持

社會安寧，於是發生警政問題。

五、人口密集，貧富不一，貧者應如何救濟？幼弱應如何扶持，於是發生社會救濟問題。而勞苦大眾，時有失業之虞，在廠工作亦難免危害，且勞資爭議，所在多有，於是發生勞動問題。

六、人口密集，子弟衆多，不加教育，則易於爲非，故城市教育問題重於鄉村。而成人終日辛勞，心力交瘁，如何施以正當娛樂，及適當補習教育，於是發生休閒教育問題。

如右所述，皆城市中特有的現象。爲適應此種特殊情況計，乃不能不有特殊的政治組織，所以市政制度乃應運而生。

我國雖是以農立國，但農產品及手工業製造品，亦不能不「懋遷有無化居」，故從古以來亦不少繁華的都市。海通以後沿江沿海的城市，更特別發達。今後的建國必須實行工業化，將來城市的發展更未可限量。所以自民國初年現代的市政制度已經萌芽，國民政府成立，復有市組織法的公布。五五憲草於地方制度中亦有市的規定。這爲適應工商業社會的城市，必與農村社會有不同的政治組織的緣故。

所謂工商業社會與農村社會，也不過就其比較偏重的方面而言，在農村社會的鄉村，也並非沒有工商業，而所謂鄉，正是本地農產品持往一中心點與零星商品交換的區域。所謂鎮亦正是一個區域因地勢關係成爲外鄉整批農產品的集散地，或爲工礦出產地，或爲政治文化區，而人口較鄉爲密，連同本地農產品持來交換的區域之總稱，但仍比較是偏重在農村社會方面的。因爲那中心點的街市比起四周的農村，究屬渺小。至於市則因地勢關係，成爲更大的商品集散地或出產地，而人口衆多，政治經濟文化上的地位異常重要，連同本地農產品持來交換之區域都稱爲市。市雖也有四周的農村，但比較起來：農村太渺小了。故應偏重於工商業社會着眼。由此可知工商業社會與農村社會是比較觀察得來的。所以在法國的制度，不分城市與鄉村，一概名之曰市，其小市的人口有少至數百以下的，但如巴黎的人口到四百萬也是一個市。顯然

未將農村社會與工商業社會分開，都可組織同樣的政府，這自然不免有多少捍格之處。至德國一八五〇年的法律，亦規定全部地方區域，不論城市與鄉村都組織同樣的政府，至一八五三年的法典始僅適用於城市，而不適用於鄉區。但當時城市與鄉區之別，不在地位之重要和人口之多寡。凡爲一八〇八年和一八三一年法典所承認之地方區域，以後由德皇諭令所特許的地方區域，皆有稱爲城市的權利。故其城市小如人口數百的村莊，大如人口二百萬以上的首都，其政府組織均大致相同。不過至一八五三年以後，祇有人口衆多之區域，始有變爲城市的希望罷了。至於英國的制度就與法德等國不同，他分爲鄉區，（等於我國之鄉。○）與城區（等於我國之鎮。○）凡一切非鄉區域，根據一八九四年議案組織者，則爲城區，城區得有市憲章，則爲市區，市區若不受所在行政道之統轄，則爲道市，此種辦法，頗能將農村社會與工商業社會分別待遇，甚與我國制度相同。其城區卽爲農村社會與工商業社會的一個中間階段，如果其城區偏重在工商業社會的話，則可請求市憲成立普通市，（須人口在七萬五千以上。）普通市又可請求升爲道市。這就是使政治組織能夠分別適應農村社會與工商業社會的一種最善方法。

我國之鎮，應等於英國之城區，有爲農村社會與工商業社會中間階段的性質。鎮當爲一個自然的區域，若其重心尚在農業的話，則仍維持鎮的組織，若其重心已偏向於工商業，則可改組爲市。其一地究應爲鎮或設市，可由當地人民呈請行政院決定；經決定後再根據市組織法製頒該市組織條例，以定一切管而詳細的組織，（等於英美的市憲）這樣鄉鎮組織與市組織的功用就彼此可以銜接了。但現時我國鄉鎮組織與市組織的功用尙屬不能銜接，因爲依照新市組織法第四條規定。

「凡人民聚居地方具有左列情形之一者，得設市，受省政府之指揮監督。

一、省會

二、人口在二十萬以上者

三、在政治經濟文化上地位重要其人口在十萬以上者」。

依舊組織法且須「人口在三十萬以上」或「人口在二十萬以上，其所收營業牌照稅費，土地稅，每年合計佔該地總收入二分之一以上者」始得設市。但依縣各級組織綱要第二十九條規定：

「鄉（鎮）之劃分以十保爲原則，不得少於六保多於十五保」。

則最大的鎮亦不過三千三百七十五戶，最多不過二萬人口，則人口在二萬以上十萬以下的城市，既不得設市，亦不得成爲一鎮，只有割裂成若干鎮，使彼此毗連而政治機構各自獨立，實際上殊不合理。此卽我鄉鎮組織與城市組織不相啣接的地方。必使鎮的組織成爲農村社會與工商業社會間的一種中間組織，使二萬人口以上，十萬人口以下，均可成爲一鎮，庶幾可以啣接了。設或一地的人口已達十萬，或因爲縣政府所在地遷治不易，或因某種關係不宜設市，則仍可維持鎮的組織以進行地方自治當無不可。

鄉與鎮隸屬於縣，鄉的工商業發達合於設市的條件者，則可呈請行政院核准設市。市則隸屬於省了。市能合於新市組織法第三條的規定，卽一、首都，二、人口在百萬以上者，三、在政治經濟文化上有特殊情形者，則可隸屬於行政院。關於市之性質及市的地位，憲法中亦似應有所規定，本人主張增定一條如下：

「凡人口聚居地方，得依法律設市，隸屬於行政院或隸屬於省」。（芻一八三）

市是一個自然的區域，當可成爲一個自治單位。歐美各國的實行自治，都是以市爲起點的。因爲一市的居民接觸既密，利害較切，共同問題的需要解決又是迫不及待，所以城市中施行自治也是比較容易的。故市自治真是名符其實的一個自治單位，但市也執行中央或省委辦事項，不過側重在自治事項而已。憲法中應規定一條如次！

「市設市政府辦理市自治，並執行中央及省委辦事項」。（芻一八四。市自治事項，應準縣自治之規

定以法律定之。

市以下尚須分區分保，均爲下級的自治組織，爲使憲政推行能於上下一致貫徹起見，在憲法中亦應一併予規定。

二、市政制度

甲、各國市制的檢討

吾國自來以農立國，故無近代式的市制產生，清末民初以來雖有設市之舉，均無非抄襲外國市制。茲欲在憲法中定立我國市制，自須探尋外國市政組織之原委，然後根據我國國情斟酌損益，以定立一適當的制度。

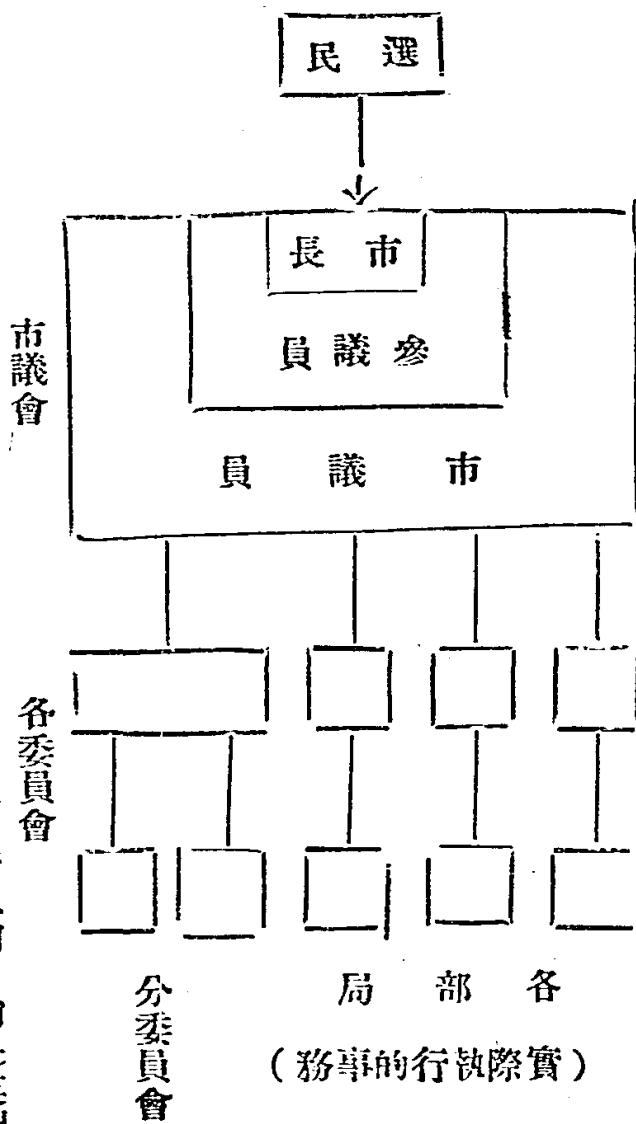
考列國市制各有不同，然大體言之，可以分爲五種：一曰市議會制，二曰市長議會制，三曰市參事會制，四曰市委員會制，五曰市經理制，茲略述如後：

(一)市議會制 此制發源於英國而德美諸國亦曾採行之。以市議會爲立法與行政的混合組織，如英國的市議會內有市長，參議員、與議員。議員由市民推選，員額多寡以市區大小而異。議員互選三分之一爲參議員，議員與參議員之權力相等，惟任期不同，議員任期三年，參議員任期六年。市長則由參議員與議員共同推選，任期一年。市長無任官權，不能否決議會的議決案，不能支配預算，僅對內爲議會之主席，爲名義上之市長而已。

市議會不特爲立法機關，抑且爲行政機關，市行政進行，多由各種委員會規畫，然後分交各種行政人員執行，議會除設全院委員會以討論市預算外，並由議員參議員分組爲各種委員會，以主持各行政事務。如財政委員會，公安委員會，教育委員會之類，又可設道路，飲水、陰溝、產業、土地、市場、公園、消防、煤氣、電氣、電車、衛生等委員會，要視市區大小而不同。有時又有各種分委員會，承辦上列委員會

中分出的一部事務。參議員的任期既久，經驗較豐，故充任各委員會之主席者較多。各委員會雖替議會主持各種行政事務，但無最後決定權，一切議決案須得議會的同意。惟法定的委員會除借款及其他要政須呈奉議會核准外，於所主持事務範圍內之例行公事，可以獨立進行；市行政事務須由議會分配於各種委員會，但委員會究屬主持大計，而大部工作則由事務官負責進行。此類事務官係由專家任之，如市秘書大抵由律師而富有經驗者充任；市工程師，市財務員，公安局長，市醫官，及衛生檢查員等，均由各種專家而有經驗的人員充之。

關於此種市政組織，可以圖表明如次：

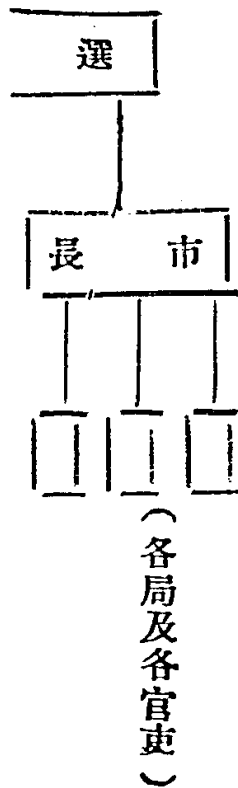


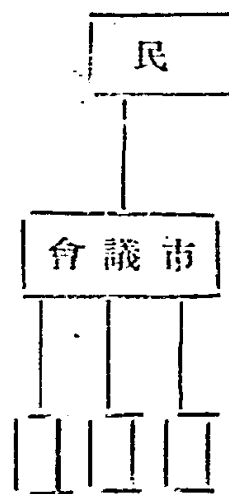
此種市政制度曾經流行到美德兩國，美國在獨立戰爭以前，尚是英國的殖民地，各地成立殖民市，請

由總督頒發市憲，故其市制與英國的相同。降至美國獨立以後，因受中央的分權制衡各種原則的影響，于是市制始趨變異。在德國的西部各市因受英國市議會制的影響，亦多採行之，如 Bayern 和 Württemberg 各市所行的市制大致與英國相同。

(二) 市長議會制 最初美國的市政府形式同于英國，以民選的市議會為立法及行政的混合機關，市長不過担任主席而已。及後市長變為獨立官吏，由人民直接選舉并有獨立的權力，于是市政組織即由市議會制變為市長議會制了。此種制度乃根據分權的原則，仿效美國聯邦政府的形式，市長為最高執行官吏，對市議會可以行使否決權，并有建議委任權，但在初時市議會尚有同意委任權，及管理財政權。一般學者稱此為市議會與市長分權制，及至十九世紀後半期，市民咸于市議會為政治關係所支配，執行機關頗受牽制，主張擴大市長之獨立權力，市長直接管理全市行政，并使各局長單獨對市長負責，其委任和撤職不須市議會通過，市長準備每年預算，提交議會通過，市議會不能自由變更市預算，只能減少而不能增加支出款項。市長且有否決之權。如此市議會變為完全的立法機關，而市長則有完全的執行權，學者稱此為市長集權制。

關於此種市政組織，可以圖表示之如次：

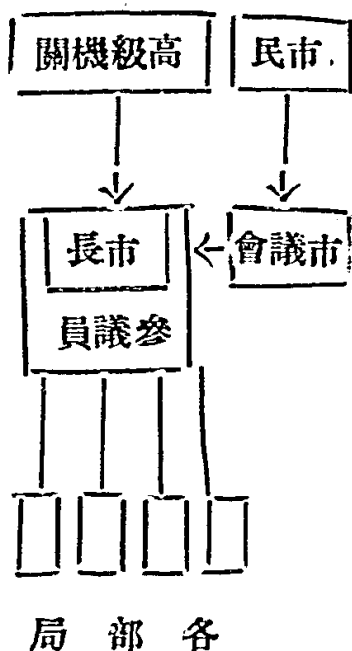




(各委員會)

法國所行的市制，其行政與立法職權，分別由市長與市議會主持，亦屬市長議會制之一種。不過法國的市長由市議會選舉，而非市民直接選舉，選舉後，并須呈報行政長批准，因法國為中央集權的國家，市長除為市行政首領外，并為中央政府的代行人。議會除選舉市長外，并選舉參議員若干人，以補助市長推行政務。其市議會的權力亦較小，大部分為純粹顧問之性質，或其決議須經高級機關批准始能生效，其可以獨立行使之職權，可謂微乎其微。而且不能涉及行政或國家的政治問題，尤不能批評中央機關或行政長的政策行動。行政長并有停止議員出席議會之權，且可報告總統下令解散議會。

關於法國的市政組織，可以圖表明如次：

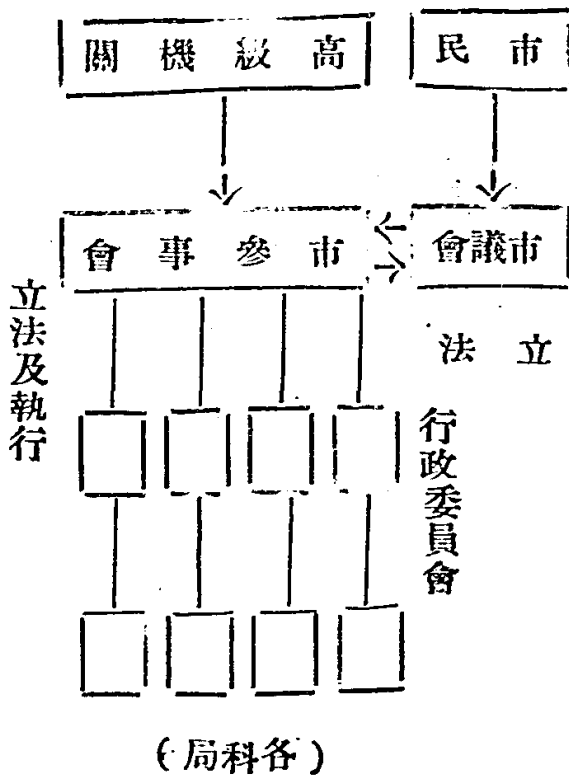


局 部 各

在德國西部城市，因受法國市制的影響，其所行制度大致與法國相同，亦為市長議會制之一種。

(三) 市參事會制，在德國普魯士邦的市政組織，則多採行市參事會制。此制與市長議會制不同之點，在由市議會選舉市長副市長及參事若干人，組織參事會，參事會與議會乃構成兩院制，凡立法案須經議參兩會通過始能成立。至于行政方面則由參事會負全部執行責任，市長與其他參事為同僚，不相隸屬。至一般行政效用，仍分由各科各局辦理之，并由參事會設置各行政委員會為之主持。市長分派市參事參加各種委員會，并指定一人為主席，除少數行政委員會如教育委員會之類，直受高級機關之監督外，其他皆受市參事會之管理。

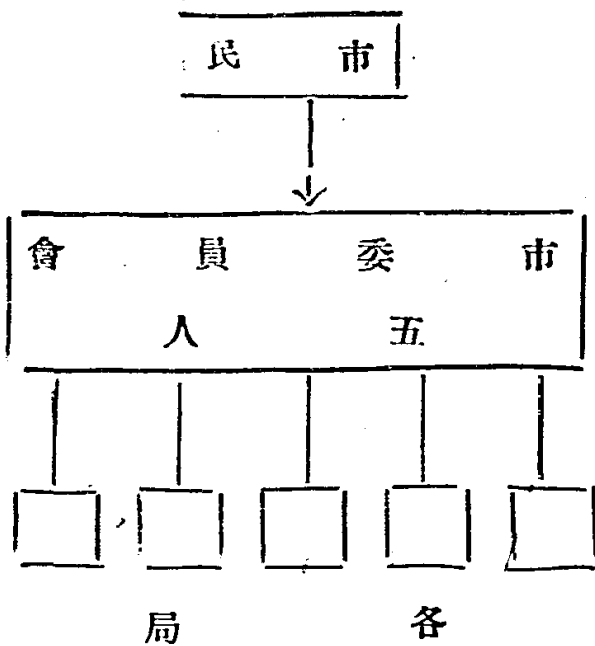
關於此種市政組織，可以圖表示如次：



(四) 市委員會制 此制創始於美國 Galveston 市，此市在一九〇〇年，因颶風吹來，海潮氾濫成災

，橋梁傾折，街道破壞，水廠，電廠，學校救火局等損害甚鉅。房舍傾倒三分之一，人民死于水災者六千人，受鉅傷及無家可歸者倍之。急需辦理大量救濟與鉅大建築工程。而政府人員原屬無能，不能勝此艱鉅，乃由商人建議，經 *Legis* 邦議會通過，廢除原有市組織，而代以一個委員會，并授以全權。委員會可以通過法令，支配費用，徵收租稅，籌借款項，主持各局，頒發特權證，及訂立合同等。其特點在委員會可以自行分配行政工作，各人主持一局，立法行政集中於同一機關，此制在 *Galveston* 施行結果，成績良好，各市紛紛採行者已達四百餘市之多。

關於此種市政組織，可以圖表示如次；

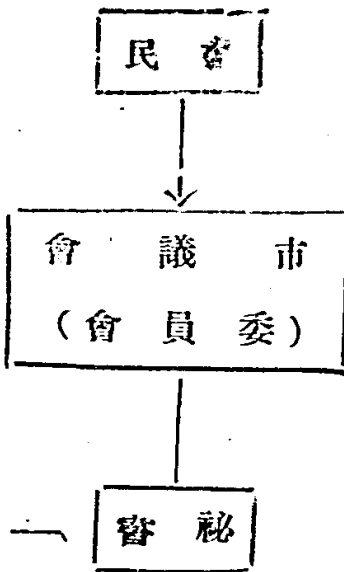


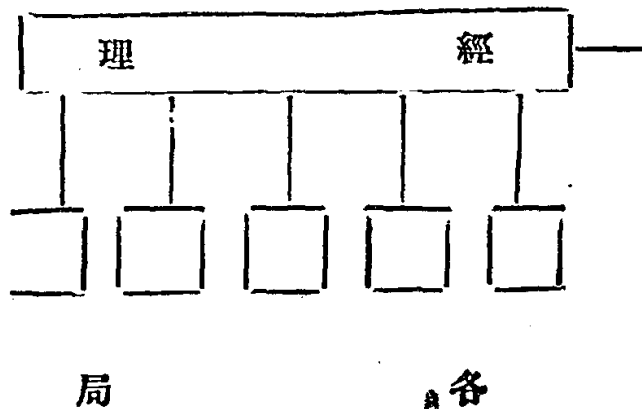
(局一管主員委一每)

(五)市經理制 此制首先成立於斯坦吞 (Staunton) 市，實際則於得吞 (Dryton) 市採行以後，始

爲一般人所注意，得吞市於一九一三年亦患重水災，人民死亡甚衆，財產損失無算，市政府束手無策。俄海俄邦總督見事態嚴重，乃宣布戒嚴，并令一部分重要商人主持市政。先是該市方進行市制改革運動，至是乃進行益力。由市民推選市憲委員會，首先議定採取合議制政府。另設市經理一人，其目的在能得委員制之利，而同時又去其短，卒由市民表決通過了市經理制的市憲，此種市制的特點，在全市權力集中於委員會或稱小議會，委員五人，每二年改選二人或三人。在推選委員三年之年，以得票最多之候選人當選爲市長，除担任主席外，與其他委員權力相等，但有些市，市長於緊急時期，可以接管警察，并統治全市。委員會之普通職權，在通過法令，制定章程。委員會推選秘書（兼任市秘書），并委任文官職務局，惟委員會對於市行政，并不能直接管理，其最重要的職責端在推選市經理，市經理之推選不得以政治色彩爲轉移，非必以本市人民爲限。惟必須是專家。許多小市的推選市經理時，可以登報徵求，由委員會審查其資格，并比較其成績，以決定其人選。市經理於委員會決定市政策時，則爲專家顧問，對於委員會的決議則爲其代行人，對市官吏除少數由委員會推選外，概由市經理任免。市經理并統籌全部行政，指揮監督各局，行政責任完全集中。局長對市經理負責，市經理對委員會負責。

此種市政組織，可以圖表示如次：





乙、我國應採行的市政制度

上舉之市政制度雖有種種不同，但大別言之，可分為行政與立法混合制，及行政與立法分權制兩種。如市議會制，市委員會制，市參事會制，都是行政與立法不分，不過前兩者是一院制後一種是兩院制，又稍有不同罷了。在一院制中的市議會制，組織較為龐大，其下更分設各種委員會，在委員會制則組織較小，稱為小議會，各委員合則為合議機關，分開則分主一局。此與蘇聯所行的委員會制又相類似。蘇聯的市，均設執行委員會。會內分經濟財政教育衛生合作工農調查六股，不過在執行委員會之上，尚有蘇維埃大會而已。要之一國的市制，多少須受其國中央政制的影響，如英國為「議會一權制」的國家，蘇聯為「權力

混合制」的國家，故其市政組織的行政與立法二權不分。美國爲三權分立的國家，雖仍有若干城市行市委員會制，但大體上均行市長議會制與市經理制者居多，美人且以市經理制爲最優良的市制，在市長議會制與市經理制均是行政與立法分開的，也是最合於美國分權制的原則。

我們既知市政制度應各與其中央政制相適合，則我國的市制亦不能例外。我國的中央政制爲「權能分別制」，爲「委任責成制」，本書曾經累次說明，茲不復贅，即是政權機關將衆人的事務，委任於治權機關而責其成。治權機關既受委任，即有辦理衆人之事務的全能，而不許有他人掣肘。此種原則在市制上當然也應用得到。在一市中的市民應當是有權的，但爲行使選舉，罷免，創制，複決四權，勢必有集會討論表決之必要，（免致盲目行使）然市民太多又無如此廣大的場所，則仍不能不選舉代表以間接行使。雖係間接行使，亦必期其能表達市民的真意，故必使地域代表，職業代表，文化代表一齊參加，使不備空泛的代表市民，且能具體的代表各種社會的意見，這樣的組織，乃爲真實的民權機關。此已在地方政權機關一節中論述。茲不復贅。

至於市的治權機關，應分爲立法機關與行政機關兩種，茲分論如次：

市立法機關乃爲市議會，市議員應由市民大會於地域代表與文化代表中選出，但因市政府應辦的事業特別繁多，如所謂公用，公安，社會，教育，工程，土地，財務，衛生，八大行政，各類中又包括了許多事業，這些事業的立法與監督，均不能不須要專門的知識。所以市民大會中的職業代表，雖不能選爲市議員，但亦應使能參加組織各種委員會，可以提供關於立法的意見，亦可供市政府各局的諮詢，并監督各局政務之執行；至各局舉辦之各種事業，更要分別派遣董事，以爲市民大會及市議員的耳目，可以監視一切公有事業財產，亦可提供適當之意見。此種委員會及董事，均應隸屬於市議會，故市議會，合之則爲立法機關，散之則可施行民衆監察。因有監督公有事業及財產的作用，所以必當使有繼續性，改選時不使其全

部改組，而應每年改選三分之一，庶幾經常有大部分人員對於政府的施政，及其事業與財產狀況，可以做底明瞭，五五憲草第一百一十二條，應略加修正如次：

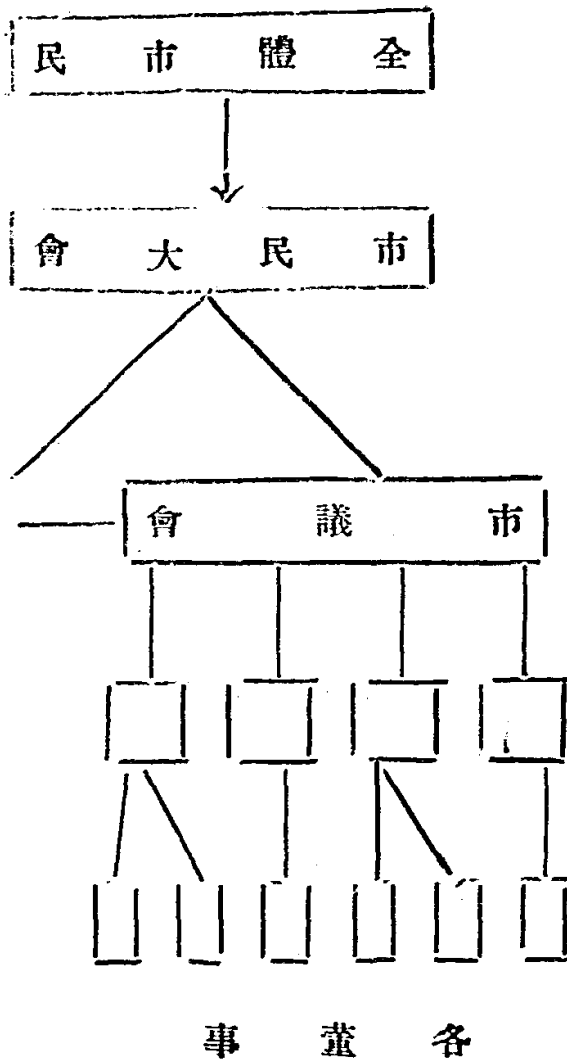
「市設市議會，議員由市民大會就市民代表中之地域代表及文化代表選舉之，每年改選三分之一。」
(芻一八五)

市議員經常監視政府，即可使市議會成爲市民大會之耳目，且應將市民大會決議之施行及市自治推行概況調查紀錄，送交市民大會查核，以助其四權之行使。至於市議會之行使立法權，應僅有決議權而無提案權，僅能根據市民大會的決議及市長的提案議定市單行規章及預算。此均準用縣自治規定的當然結果。

如此的市議會，并不直接干與行政，但却能密切配合行政，本於民主的立場，既可以協助行政又可監視行政。此有市長議會制之長，而無市委員會制，市議會制，市參事會制之短。

關於掌理行政權的市政府，則由市長總攬其成，對於立法，可由市長提案，以便得施行自己的政見，對於用人，除專務官應遵從文官制度的規定外，所有統籌全局的政務官，統由市長任用，以便可以得心應手，對於財政，應由市長根據其施政計畫預備每年的預算，提交議會討論。所以關於競案考績的辦法，在市政府全用得到，其實現自治的程序，亦與縣自治同。市長任用的政務官各別主持一局，對市長負責，市長對市民大會負責，其責任系統異常分明。而且當施政時，有各董事監視各種事業，有各委員會以監視各局的政務，有市議會以監視整個市政府的施時，使無逃於市民的耳目，是其責任異常確實。能做到責任的分時與確實，則行政的效率自然增高。此有市經理制之長而無市議會制，市委員會制，市參事會制之短。

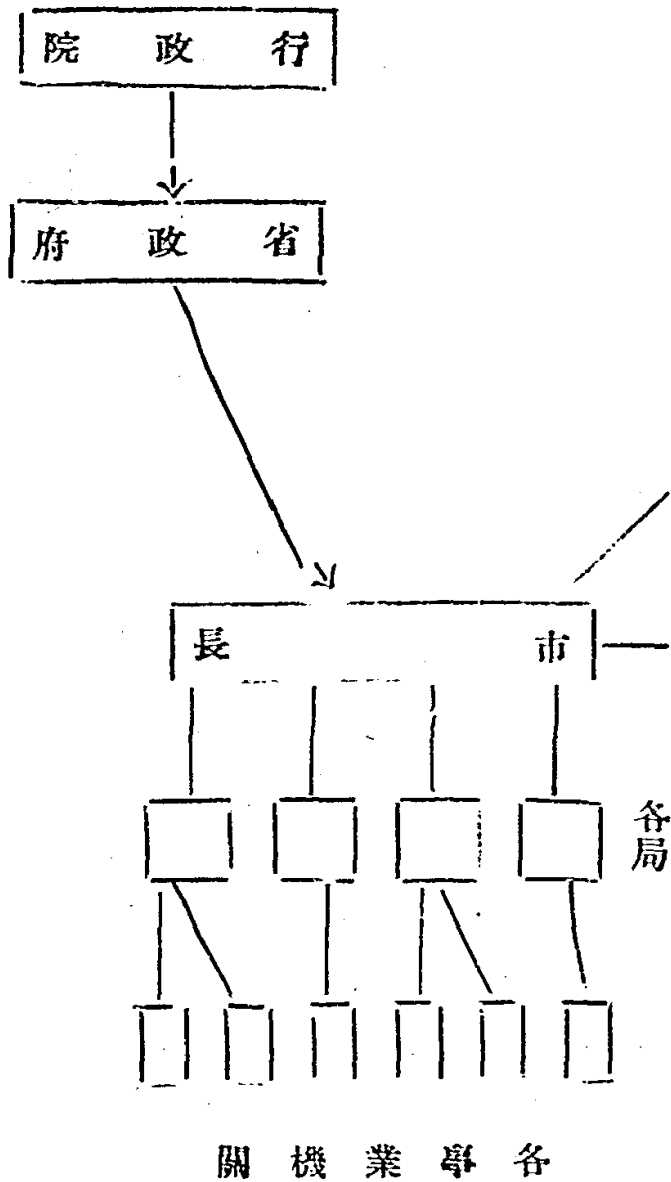
國家對於市政事項，若過於干涉，則易使變爲官僚政治，若一概放任，則又必表現混亂狀態，惟英國中央政府對於地方政府的管理，往往由中央津貼促成之。津貼可爲一次協款，然大抵係每年協款；有係無條件協助者，但大抵受有條件之限制，津貼之數目有固定者；亦有不固定者。凡受中央協款之事業，中央



各委員會

有調查監視查帳和批評之權，如地方既受協款，即不得不歡迎中央的調查員和審計員，官吏去後，而報告和建議相繼而至，建議變為命令，不實現命令，即有失去協款的危險。故 *Stacey Webb* 謂協款足以造成中央和地方間的適當關係，即是如此。至於我國的國家行政，對於地方自治雖然立於監督的地位，但也應造成經濟的交織。一方面中央協助地方以款項，他方面地方的建設也是建國事業的一部，地方的建設計畫，必與整頓的建國計畫密切聯繫與配合，故其預算，一方面雖經地方議會議決，同時也應送由上級政府核定。如此在經濟上相關聯，便自然造成適當的關係了。

關於我國的市政組織，試以圖表示如次：



我國的市組織與縣組織，在原則上應無多大的差異，故五五憲草第一百一十三條規定：「市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。市長候選人，以經中央攷試或銓定合格者為限。」（芻一八六）

均與縣政府的規定相同。又第一百一十一條規定：「市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。」（芻一八九）不過縣為農村社會，市為工商業社會，因社會背景不同。其所須待舉辦的公共事務亦有所不同。如因人口密集所發生之土地問題，建築保固問題，消防問題，上下水道問題，街道設計問題，交通管理問題，環境衛生問題，撲滅傳染病問題，保健及治療問題，警政問題，社會救濟問題，勞動問題，公共

娛樂問題，教育問題等均爲都市中所特有，或較農村中爲急切的事項。則辦理此等事項的機構，亦當較縣政府爲複雜，故市政府應設的科或局，亦與縣政府不同。如舊市組織法第十四條規定，市政府設：社會局，公安局，財政局，工務局，第十五條規定於必要時經上級機關之核准，得設：教育局，衛生局，土地局，公安局，港務局等。而縣之組織，依縣各級組織綱要第八條規定則：「縣政府設民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會各科，設科之多寡，及職掌之分配，各省政府依縣之等次及實際需要擬訂，報內政部備案。」由此可見各因社會背景及事務繁簡之不同，所設分部辦事之機構亦異。惟因新市組織法第十一條規定：「市政府設局或科掌理關於民政，財政，教育，建設，警察，衛生事項。」其立法意旨在使市之組織盡量與縣之組織相同，不知正因適應工商業社會的特殊情況，乃於普通省縣之外，有特殊的市政組織，茲何能仿市的組織反與縣的組織一致。吾人認爲市政府與市議會及市民大會的關係，在原則上與縣并無二致，至於市政府分部執行的機構，則應視實際需要而定，且依競賽效績制，擬定某種計畫，則添置某科某局辦理，不使機構虛設，亦不使事務曠置而無適當的機關承辦也。

市政府中除各科或局爲分職的機構外，又必有統籌與綜核的機構，凡統計，會計，督導，人事，秘書，各室，均是協助市政府執行統籌綜核的機構，應於其上設置幕僚長以統領之。

三、區保自治

市是一個自然的區域，是一個自然的單位，因爲他的區域太大人口太多，故可以分爲若干區，以便分區治理。各區雖應根據「工業區，商業區，住宅區，政治區等，以爲適當的劃分，但區究不是一個自然的區域，而是由於人爲的區劃。故新市組織法第六條規定：「市以下爲區，區內之編製爲保甲，十戶至三十戶爲甲，十甲至三十甲爲保，十保至三十保爲區，依地方情形有酌量變更之必要者，應呈經上級機關之核准」。區爲市內的選舉區域，可以辦理區自治事項。但區的地位究不如鄉鎮地位之較有獨立性，不能成一

個法人，僅爲構成市的一部而已。憲法中亦應規定一條如下：

「市內劃分爲若干區，由區民大會選舉區長一人，辦理區自治事務。」（芻一八八）

區以下應劃分爲若干保，保的作用應注重在發揮都市中的經濟功能。將來民生主義施行後，工業建設并非盲目的製造商品，乃須就各附近之資源與整個需要配合而爲市與市的分工，并計算資源與需要而有爲計畫的生產，則工業合作必然發達。至於商業，亦應廢除中間商人的層層剝削，而由消費合作社主持分配，凡此種種，均可顯見將來合作經濟的重要。如要達成經濟合作的任務，必須以保爲單位，使他變成一個基本經濟自治組織，使都市中的工業合作，消費合作，借此單位得着實現，則將來都市中保的區域，也就是各種合作的業務區域，保的機構也大部份是一種合作經濟的自治機構了。憲法中也應規定一條如下：

「區內應依經濟合作之便利，劃分爲若干保，由保民大會選舉保長一人，辦理保自治事務。」（芻一八八）

保以下可分爲若干甲，甲是一個戶役的單位。一甲人口甚少，甲長可以確知全甲戶口的實數及其異動，如責成甲長負責向上陳報，則戶口確實，兵役法自然容易推行。甲長就可當戶籍警的功用了。又全甲人彼此了知，即可推行連保連坐以弭奸究。甲雖不是一個自治團體，但爲保的一部，故附論之。

第八章 民生

憲法爲建設新中國的大道，亦卽爲實現三民主義的制度，關於民族主義的制度，民權主義的制度，必需在憲法中建立，已於前面各章論述過了，關於民生主義的制度，憲法中亦應設定專章以爲規定。

國父在建國大綱中明定：「建設之首要在民生」，就整個三民主義講，又以民生主義爲重心，因爲「民生是社會進化的重心，社會進化又是歷史的重心」，則民生主義的制度必須定入憲法，乃爲當然之理，又況自第一次歐戰以後，各國新憲法，多注重于社會組織，舉凡人民之經濟生活，公共福利，皆成爲憲法上重要規定，如蘇聯新憲法首于第一章規定社會制度，德國威瑪憲法第二編第四章規定教育及學校，第五章規經濟生活，凡此舉屬民生之事項，由此可見世界潮流所趨，關於經濟生活的規定，不獨在普通法律中占重要地位，卽在憲法中，亦占重要地位矣，良以憲法爲國家根本法，凡公法私法社會法之基本原則，應併以歸納于其中，經濟生活，文化生活既占普通法之重要地位，尤不可不在憲法中有其地位也。

五五憲草關於民生的規定，有國民經濟（第六章）與教育（第七章）兩章。但國民參政會憲政期成會則主張將此兩章一併刪去，其理由謂：「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，卽多有此缺點。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；徒使憲法條文冗長煩複而已」。固然五五憲草中國民經濟與教育兩章的條文，多似政策的宣示，鮮能顯示權利義務的界限，以構成一種確切的制度，似有虛文陳飾的缺點，將來在制憲當中多數應予增改，但究竟民生的事

項，亦不可因此即不予規定，雖則二十世紀以前之憲法此例甚少，然在二十世紀以後之新憲法，此已成爲通例，潮流所趨，不能不認爲憲政史上之一大進步。蓋在第一次歐戰以前，世界各憲政國家，對於經濟均採放任政策，當然在憲法中無須規定，及至第一次歐戰以後，資本主義過渡發達，已發現自由放任經濟的種種弊端，于是有些國家對於國民經濟生活，亟思加以統制干涉，乃有于憲法中標示其經濟政策者，（如德國）有的國家經過社會革命，逕于憲法中規定社會主義的經濟制度者。（如蘇聯）我國今日如當返回十八九世紀的放任經濟，則無論已，如不欲重蹈資本主義的覆轍，則非實行統制經濟或計畫經濟不可。但我國又非資本發達的國家，國父認爲「中國人大家都是貧」。此時唯一急切的問題，乃是要建設經濟，究竟要遵循何種制度，以建設何種形態的經濟，在建國開展以前，必當首先解決此一問題。則五五憲草第六章第七章又何可一概刪除！

作者認爲憲法中亟應規定民生主義的制度，而不在宣示經濟教育的政策。國父所講，民生主義，原包括食、衣、住、行、育、樂等項。惟在三民主義中僅講至吃飯問題穿衣問題爲止，其餘尙未講完，但其在民國元年所講「民生主義有四大綱」，其中已包括了教育問題，戴季陶先生說明國父的民生主義包括食、衣、住、行、育樂自然確鑿有據，關於民生主義中的經濟問題，在憲法中應予建立經濟制度，關於育樂的問題，應爲之建立教育制度，庶幾全部民生主義可因制度的推行，而一一達于實現，故作者主張民生一章中應規定經濟制度與教育制度兩節如次

第一節 經濟制度

一、經濟制度之要旨

經濟制度爲國民經濟生活之範疇，因各國之國情不同，而其經濟制度亦各有異，大別言之可以分爲自由經濟，統制經濟與計畫經濟三種。大概各國在封建制度崩潰以後，自由市民與自由農民興起，所行者均

爲自由經濟，尤以歐洲產業革命以後，新興生產者活潑進取自由競爭之時代爲最甚，我國自戰國時井田制度破壞以來，以至現在爲止，所行的亦均爲自由經濟，在歐美各國實行自由經濟的結果，至令資本主義過度發達，已經發現了種種弊端，如像各同業間互相減價傾軋，意圖打倒他方以壟斷市場，造成生產的無政府狀態，浪費了國家社會的力量，及由自由競爭而進到獨占壟斷，則又剝削了消費者的利益，又如勞工階級與資本家鬥爭，或則罷工，或則關廠，可使產業陷于停頓，而勞工階級爲經濟的弱者，常慘酷的遭受到資本家的壓迫，在歐洲如德意等國因發覺了這種弊端乃實行統制經濟，利用行業組合以限制自由競爭及解決勞資糾紛，並用統制金融以操縱經濟，以管制經濟的動向，使無違反國家的利益，在歐美其他國家亦或多或少採行了統制的政策，這都是統制經濟，惟有蘇俄經過了社會的革命，將一切資本主義的制度推翻，使所有一切生產工具和資料歸于社會主義公有，而分爲國有財產與合作集體農場財產，從事于有計畫的經營，斯爲計畫經濟。

我國的經濟制度應採取何種的形態呢？我國自春秋戰國以來，雖早已實行自由經濟，位迄仍留滯在農業經濟之中，至今必須工業化，已成爲全國一致的要求，但實行工業化究應遵循自由經濟之途徑乎，抑應遵循統制經濟或計畫經濟之途徑乎？此則在憲法中首當決定之問題也，而此一問題，在國父的遺教中早已指示明白。其在實地計畫之結論中謂：

「發展中國工業，不論如何，必須進行，但其進行之方，將隨西方文明之舊途徑而行乎？然此之舊途徑，不啻猶哥倫布初由歐洲至美之海程。……遠途而遠，與現行之航綫取一直捷方向，路途短于前時數倍者，不可同日而語矣，彼西方文明之路徑，是一未開闢之路徑。……猶人行黑夜之景况。中國爲一後至之人，可依西方已闢之路徑而行之，……夫物質文明之標的，非私人之利益，乃公共之利益，而其最直捷之途徑，不在競爭，而在互助。……前之六大計畫，爲吾欲建設新中國之總計

劃之一部分耳。簡括言之，此乃吾之意見，蓋欲使外國之資本主義，以造成中國之社會主義」。

由此可見，國父已顯然不採自由競爭的制度，而主張直切了當的「造成中國之社會主義」了。其所講民生主義中，亦經略次宣明「民生主義就是社會主義」。但又聲明「不過方法各有不同」。民生主義是要從產業落後的農業中國，一舉而進到工業化，社會化的現代國家，其方法爲（一）平均地權，（二）節制資本，（三）發達國家資本。對於上述第二三兩種方法中，尤其注重在第（三）種，故國父在民生主義第三講中謂：

「我們在中國要解決民生問題，想求一勞永逸，單靠節制資本的辦法是不足的，現在外國所行的所得稅，就是節制資本之一法，但是他們的民生問題，究竟解決了沒有呢？中國不能和外國比，單是節制資本是不行的，因爲外國富，中國貧，外國生產過剩，中國生產不足，所以中國不單是節制私人資本，還是要發達國家資本。」

這因爲「中國大家都是貧」，「在貧的階級中分出大貧與小貧」，此時資本既不發達，以言節制資本，尙非十分切要，而最切要的還是「發達國家資本」。國父所著的實業計畫，都是爲發達國家資本着眼的。又蔣主席在「中國之命運」裏頭亦謂：

「我們要以計畫經濟和社會立法，使每個國民的生活與生存，都有保障，務必做到『資本國家化，享受大衆化』之目的」。

此已將中國應採行的經濟制度，明白的指示爲「計畫經濟」而非「自由經濟」尙復何疑！惟中國所行的「計畫經濟」又與蘇俄的「計畫經濟」稍有不同，在蘇俄爲破壞現狀以後而從新建設的計畫經濟。在我國則將爲不破壞現狀而開始建設的計畫經濟，此在民生主義的講演中可以看出，如民生主義第二講中謂：

「中國今日沒有那種大地主，一般小地主的權力還不甚大，現在就來解決，還容易做到，如果失了這

個機會，將來更是不能解決，講到了這個問題，地主固然要生一種害怕的心理，但是照我們國民黨的辦法，現在的地主還是很可以安心的，這種辦法是甚麼呢？就是政府照地價徵稅和照地價收買」。

又謂：

「中國本來沒有大資本家，如果由國家管理資本，發達資本，所得的利益歸人民大家所有，照這樣的辦法，和資本家不相衝突，是很容易做到的。」

由此可見我國實行計畫經濟，無需破壞現狀，即可開始建設，與蘇聯必須經過慘痛流血的社會革命者，二不相同，而且我國一方收買土地，實行土地國有，一方仍容許私有土地的存在，一方發達國家資本，一方仍容許私有資本的存在，不過在私有資本發達以後，須以種種方法節制之而已。

關於發展國家資本方面，需要實行計畫經濟，關於節制私人資本方面，需要實行統制經濟，由此可見民主主義的經濟制度，是要「計畫經濟」與「統制經濟」並行的，「中國之命運」書中所謂的「社會立法」，自然包括了「節制資本」的立法在內，去年我國產業團體提供出席國際通商會議代表之意見亦謂「在事業經營上，我國應探國營與民營並重之策，在事業管理上，我國應有統籌計畫及適當統制」，亦正同此見解。

民主主義所以容許私人資本的經濟事業存在，蓋由私人企業可以發揮各個人之創造天才，可以發展生產增殖國富，由國家資本與私人資本分別擔任建設工作，則建國事業，亦可早日期成，總之建設之基本問題在於人力與資源，而資源之開發，特於人力之運用，故民主主義的經濟制度，必須能發揮人力開發資源，務使「人盡其才」，「地盡其利」，方為一種美善的制度。

至在分配方面，也務須實行「分配之社會化」，做到「國民生計之均足」，但民主主義經濟制度的目的，還不只此，因為牠不僅注重在「民生」也還注重在「國計」：不僅要使人民康樂，也還要使國家富強

。如果國家不臻于富強，即不足以建設國防，而人民康樂的生活也就失了保障。「中國之命運」書中謂：「建國的基本工作，在於教育，軍事與經濟的合一」。就是要使國家富強，期於適合國防之需要的意思。以上所述均為民生主義經濟制度的要旨，而五五憲草第一百一十六條規定：「中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，以謀國民生計之均足」。則尙未將上述的含義表達完足，因為牠只提到「民生」而未兼顧到「國計」，只涉及分配，而未顧及生產，並且全章中未能表現「計畫經濟」的特點，各條文規定，似僅拉雜的標示出一些經濟政策，而未能構成整個的制度，作者認為除應就全章為整個的修訂外，關於第一百一十六條應修改如次：

「中華民國之經濟制度，在實現民生主義，以發揮人力，開發資源，致國家於富強，並謀國民生計之均足」。(芻一九一)

二、公營事業與民營事業之劃分

民生主義的經濟制度，既是兼採計畫經濟與統制經濟，以分別發展公營事業與民營事業，則公營事業與民營事業的界綫，自有予以適當劃分之必要，因為如不將公營事業界綫劃定，則計畫經濟從着手如不將民營事業的界綫劃定，則人民亦不敢放手經營，而且公營事業與民營事業經營的原則各不相同，在公營事業係着眼全局，而不純以營利為目的，為求某部營業配合他部起見，雖純認賠墊亦所不惜，至於民營事業則不能如此。又公營事業之資本，有整個國家經濟作後盾，更不可與各個民營事業資本同日而語。若使兩者經營事業之界綫不分，則彼此競爭，必有一方慘敗。且若同趨一轍，見利則爭，必有若干營業重複，若干營業廢置不舉。均不合計畫經濟與統制經濟所要求。所以要使公營事業與民營事業分別担任建國的工作，即應使各在一定領域內，分道揚塵，以收分工合作之效。縱令政府執行統制及輔導民營事業的政策，有為之示範或協助的必要，但亦應嚴格避免與民利爭。

關於公營事業與民營事業之畫分，在 國父遺教中亦有詳切的指示。如在「中國實業當如何發展」一文

中謂：「凡天然之富源，如煤鐵水力鑛油等，及社會之思想，如城市之土地、交通之要點等，與夫一切壟斷性質之事業，悉當歸國家經營，以所得利益，歸之國家公用」。

又在建國大綱中載：

「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼，養老，濟貧，救災，醫病，與夫種種公共之需。各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能開發與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府為之協助；而所獲之純利，中央與地方各占其半。」

又國民黨政綱對內政策除亦有如上之規定外，並於第十五款規定：

「企業之有獨占性質者，及為私人之力所不能辦者，如鐵道航路等，當由國家經營管理之」。

如上所舉，均為 國父所示公營事業之範圍，至於全國人民之衣食住行四大需要；政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大規模之各式屋舍，以樂民居，修治道路，運河，以利民行」。（建國大綱第三條）既云「政府當與人民協力」則其純非公營事業明矣。 國父雖已約示公營事業與民營事業劃分之原則，但其具體劃分，尙有待於法律的詳密規定。去年我國五工業團體提供出席國際通商會議代表之意見亦謂：「應依據國策，列舉規定國營民營之工業部門，利用適當統制輔導調整民營工業配合計畫。」（見三十三年九月二十八日大公報）至於如何適當的劃分與配合，檢討時人意見，亦有幾種主張，如錢昌照氏認為：

一、為國防所必需，應該由國家特別經營的事業。

- 二、在國防上或經濟上有統籌必要的事業。
- 三、特種產品在國際上近乎獨占，可以左右國際市場的事業。
- 四、規模宏大，需要特別設備與多數人才，私人沒有力量辦或經濟上沒有把握不願去辦的。
- 五、精密製品，為自給上所必需，技術甚感困難，人才甚感缺乏，目前無利圖的。
- 六、私人經營的事業，其出品的質與量不足以供給需要的。
- 七、私人願辦而力量不夠的事業。
- 八、私人事業，國家應予以政治上及精神上的協助。

(見三十三年二月二十八日大公報中國工業家訪問記)

又陳伯莊氏認為：

- (一) 工業依其性質，分為三類：(甲) 具有獨占性及關鍵性者。
- (乙) 具有關鍵性而無獨占性者，(丙) 不屬於(甲)(乙)兩類者。
- (甲)(乙)兩類採列舉方式，以法律制定之，遇有增損變更，亦以法律定之。
- (二) 屬於(甲)類者，完全歸國營，不得民營，屬於(丙)類者，人民得依照現行法令呈請註冊立案經營，不待特准。
- (三) 屬於(乙)類者，其處理辦法如次：
以設備之生產能力計算，國營部分應為民營部分之若干倍，稱為「產力比額」。以行政命令核定後變動之，但規定比額之原則，以法律制定之產力比額之規定，所以維持國營部分之領導地位。

在產力比額之限度內，民營公司經核准後，得依法設定廠礦。每一民營公司所有生產單位的生

產力之共計，超過一定限額時，國家得備價收購之，該項限額亦以法律制定之。

(四) 民營公司不得互相聯合，在生產歷程上，或推銷市場上締結縱任何的或橫的組織。

(見三十二年四月十一日大公報，工鑛業國業民營領域應如何劃分)

錢氏的意見，僅可爲那些事業目前可歸公營的一個解釋，但未可作爲公營事業與民營事業劃分的一個標準，如像「需要特別設備與多數人才，私人沒有力量辦或經濟上沒有把握不願去辦」未見得是永久沒有力量沒有把握。又如「技術甚感困難，人才甚感缺乏，目前無利可圖」自非永久無利可圖。又如「出品的質與量不足以供給需要」，亦必非永久的現象。又如「私人願辦而力量不夠」，亦決非私人的力量永遠不夠。這些都含有時間性，就某一時間看是如此，就另一時看就決不如此。既不能在性質上顯示出區別的標準，自不足爲劃分公營事業與民營事業的立法準據。

陳氏的意見，較能提出一個劃分的準據，但其所謂「關鍵性」亦無確定的界說。依陳氏的說法是：「於主要農產品集散歷程中的關鍵階段設立國營公司，(該關鍵之前後各段仍歸民營)使得該階段販運和加工的利潤歸諸國家。」陳氏復在另一文中謂：

「假如國家從事於農產品的省際販運，國際出口，以及從事於農產加工的麵粉工業，紡紗工業，國家便可於稅收之外，獲得鉅大量的建設資本。……」

有了能力來發展國有國營的經濟領域，我們便可以拿他的外沿價格來指導生產，決定分配。甚麼是外沿價格呢！凡兩領域各接觸點的市場價格，因爲他圍繞着國有國營領域之外沿，所以個人簡稱他爲外沿價格。舉例來說，國有鐵路給民營煤鑛的煤斤運價，是外沿價格之一。假如紡紗業屬於國營，而種棉和織布，皆爲民間事業，則棉花購價，和棉紗售價，又均爲外沿價格。國家可以煤斤運價，來決定煤礦的利潤。以棉花購價，來決定農民所得。這都是決定分配的作用。而以煤斤運價來決定煤礦的利

潤，便是以外沿價格來節制資本。至於提高棉花購價，可以獎勵棉產，便是以外沿價格，來指導生產。

（見三十三年二月二十一日中央日報「論民生主義經濟制度」）

但這種主張作者不能贊同，因為他所謂的「關鍵性」不過就生產的歷程中抓住一截交與國營，而強指以為關鍵，（與一般經濟學者請金融業為關鍵性事業者不同）如此則在生產的歷程當中，任何一段均不難指為關鍵（如紡紗可指為關鍵，則織布又何常不可指為關鍵）則所謂關鍵之範圍即無法確定。而且以「外沿價格」來指導生產，決定分配，其流弊亦多。實際上此種辦法，與現行的專賣制度無異，或可名之曰「加工專賣制度」，現在因實行糖專賣，則蔗農受其壓迫，實行陝棉統購則農民受其壓迫，時論病之，卒將糖專賣取消。如果加工專賣的辦法實行，則更是與民爭利，種種流弊必然相因而至，甚難取得民衆信仰。又陳氏所說的「產力比額」亦難實行，因整個公營事業，與整個民營事業雖可定其比額，但各個民營事業其單位不下萬千，其相互比額又如何決定？且雖定比額而國營事業與民營事業同以營利之目的相競爭，則優劣之勢顯然。竊恐國營事業不足領導民營事業，而反造成壓倒之勢。

民國三十三年十二月，國防最高委員會第一百四十八次會議，通過我國第一期經濟建設原則，關於國營事業與民營事業之劃分，有明白的規定，其辦法如次：

（一）中國實業之開發，應分兩路進行；一、民營企業，二、國家經營。

（二）在經濟建設總計畫下，為便利分工合作起見，對於經濟事業，應作如下規定：

（甲）應由政府獨營之經濟事業，其種類不宜過多。此類事業包括1. 郵政電訊，2. 兵工廠3. 鑄幣廠，4. 主要鐵路，5. 大規模水力發電廠等。

（乙）未經指定政府獨營之事業，均可由人民經營。

(丙) 凡民力有所不勝，或政府認為須特別重視之事業，如大規模石油礦，鋼鐵廠，及航運事業等，政府仍得單獨經營，或與民資外資合辦。

(丁) 政府與民資外資合辦之事業，應採公司制度。政府除依法行使行政監督權外，對於公司業務及人事之管理權，應以股東地位行使之。

(戊) 政府所經營之事業，除(甲)項獨營者外，無論單獨經營，或與民資外資合辦，其具有商業性質者，均與同類民營事業之權利義務同一待遇。

(三) 民營重要事業之創設，須依法經政府按照建設總計畫予以審核。(注重設廠地點，生產力，數量種類，股票債券發行等項)民營工業合乎工業建設之規定者，政府應特別獎掖資助之，并予以技術上及運輸上之便利，使之依照計畫如期發展。

(四) 中外合資事業，其外人投資數量之比例，應不加固定拘束。公司組織除董事長外，其總經理人選，亦不限定為本國人。

(五) 經政府按照建設總計畫審核後，國營事業得由主管機關洽向外國借款，或由國外投資，民營事業亦得自行洽商，呈請主管機關核准備案。

(六) 外人在中國直接投資單獨經營之事業，應依照中國法令辦理。其特種事業須特許方得經營者，應先呈請我國政府審核後特許之。

(七) 政府人員不得參加經營其主管或監督範圍以內之事業。我國現行有關法令，與上列原則互相抵觸之處，事所難免，仍應交由立法院整理修訂，以求適應。

此原則雖較上述二種辦法為優，但仍不無可議之處，本人認為約有數點可資討論：

一、政府獨營之經濟事業範圍過狹，僅有郵政電訊，兵工廠，鑄幣廠，主要鐵路，大規模水力發電廠

等五種。在普通資本主義之國家，凡此數種事業，大概亦歸國營，我國國營事業若僅限於此，實無以表現民生主義有異於資本主義之處。或謂在戰後我們要短時期內完成工業化，國營事業的範圍過廣，政府不能同時併舉，包而不辦，便與加速工業化的原則相反，不如先解決有與無的問題，使中國能在戰後十年二十年内由「無」變為「有」較為切要。不知國父的三民主義，不僅在解決有與無的問題，乃是要造產與均產同時達到，其在實業計畫之結論中謂：「欲使外國之資本主義，以造成中國之社會主義。」意即在此。國父的理想，應在此次戰後的經濟制度中，求其實現，設放棄此時不圖，則資本主義之勢焰一張，將來惟有再度發生社會革命，始能達到經濟上的平等了。

二、第一期經建原則中所謂的「國家經營」，不識是否包括了省營事業與縣市營事業在內，如果包括在內，就應改稱「公營事業」，觀其五項事業範圍之狹則所謂「國營事業」「政府獨營」者，似不包省縣市之事業在內，現在省縣市經營之事業尚多，將來如何辦理？如果省縣市可以經營，其與中央經營者如何劃分？原則上均未論及，此為一種缺漏。

三、依原則（乙）（丙）兩款規定，凡未經指定政府獨營之事業，政府仍得單獨經營，或與民資外資合辦。在此部分國營與民營之界綫不分；自然相互間可以自由競爭，在紐約的商務日報即認「中國政府與私人商業無限制競爭之前途，自易引起不安，而以被邀請在華投資之外國商業團體為尤甚」等語，足見外人對此已表示懷疑。在我們看來，國營事業民營事業，與外資經營之事業，成爲三角形的交互競爭，必有一方或兩方歸於失敗，或損耗實力。在外人的願慮謂：「私人企業必須高利潤着想，而政府所經營之商業，則可受損失，因政府可依賴租稅或舉債以補償其損失。」孫哲生先生根據原則第二項（丁）款（戊）款以為解答，固足使國營事業民營事業與外資經營之事業立於平等地位，但外人挾其優良之技術以與我競爭，則失敗又在我了。本人認爲政府不與民爭利的原則，始終要遵守的。故公營與民營之界綫非劃清不可，

因為彼此經營的原則是不盡相同的。

四、原則中混自由經濟與計畫經濟於一談，如所謂「以有計畫的自由經濟發展，逐漸達到三民主義經濟制度之完成」又如原則第三項規定民營事業，亦在民府建設總計畫以內，此實是難於辦到的。因為自由經濟，即非計畫經濟，計畫經濟即非自由經濟，兩者性質截然不同。按蘇聯實行計畫經濟，其計畫的編成都是由下而上的。先由各企業各組織自行編製計畫，分別接其隸屬關係，一層一層的彙編向上提交，而彙集於人民委員會編造為總計畫，如此始能切實而便於執行。茲原則中所謂的計畫，乃於計畫完竣之後，始由主管機關洽向外國借款，或由外國投資，并召集人民按照計畫創立事業，孫哲生先生謂：

「例如在經濟總計畫中，我們定出一個五年的工業計畫，要在第一個五年計畫終了的時候，鋼鐵的生產力，一年達到五百萬噸。假設敵人在我東北所辦的鋼鐵廠，將來恢復以後，一年可生產三百萬噸，這些鋼鐵廠當然是由國家經營，其餘二百萬噸的產量，則可以民間分別在四川，長江下游及湖南等地經營，總求達到五百萬噸的數量。但是推動民營也要有個辦法，譬如說，政府規定以半年的時間，由人民承辦，如果到了半年，人民承辦的數量，一年只能生產五十萬噸那末其餘一百五十萬噸，便仍要由國家經營。」

（見三十四年一月十八日大公報）

可見在計畫的時候，國營事業與民營事業，均尚未確定認辦，其計畫全是空的，全是一個假設。試問這種計畫如何能以見諸實行？但如要民營事業也要擬具計畫呈由政府編入總計畫，則又違反了自由經濟的原則，也是辦不到的。所以關於民營的事業，只能統制而不能計畫，原則中「有計畫的自由經濟一詞」實在是難說得通的。

五、公營事業除國防上應當秘密者外，本不妨由人民或外人投資，不過事業之管理權應操之政府，以便配合整個計畫而已。如此之公營事業，其範圍不妨從寬，若分由各級政府齊頭并舉，亦能短期內實現工

業化，且在此範圍內，外人不能直接設廠，亦能免受不公平競爭之襲擊。又民營事業之範圍較狹，亦易於統制及保護。

六、政府人員不得參加經營其主管或監督範圍以內之事業，亦應只以民營事業為限，至於公營事業，正不妨歡迎政府主管或監督人員投資，因在公營事業中，則公私之利益調和，在民營事業中，則公私之利益相反也。

依上檢論，可見第一期經建原則猶有未盡妥洽之處。孫哲生先生謂：「我們應注意這是第一期的原則，將來工業化相當完成，需要的條件都具備以後，第二步的計畫，現在雖不能預定，根據個人的觀察，應該著重發達國家資本，節制私人資本，使國營事業等於全國人民所共營，經濟利益為全民所共享，非一階級所得獨享」等語。可見第一期經建原則是暫時的，尚不能以之作為定制。不過本人認為公營業與民營事業之劃分，應該在憲法中立為定制，然後人民在劃定之範圍內從事經營，始可獲得安全的保障，不致生經營成功以後將被政府沒收之恐懼，如照孫哲生先生的說法，則人人懷有戒心，將大影響於工業化之發展也。縱令初期國家資本不充，公營範圍之事業不能併舉，即應明定期限特許人民私營，以昭大信，却不宜以臨時劃分的辦法，使人民時生疑懼之心情也。

總之公營事業與民營事業之劃分，應該在憲法上著為定制，至其劃分之標準，應就該事業在性質上究歸公營抑歸民營誰為適當定之。本人認為歸諸公營為適當者計有：

(一) 國防工業。此所謂國防工業，非專指狹義的軍火工業而言，因為國防工業的骨幹就是重工業，他在戰時為軍火工業的基礎，在平時又為輕工業發展的樞紐。為完成國防建設起見，自應使重工業歸於國營，軍火工業當更不能例外。然在歐美各國則以民營為多，因此軍火商人往往從事國際投機，希望製造戰爭，以致影響世界和平，再就國內言，如國防工業不歸國營，則國家的統一與

社會的秩序必難維持。此以政治上的理由言必需歸於國營。

(二) 公用事業。如自來水，電燈，煤氣，火車，公共汽車等關係公共生活甚鉅，且屬集中供應。以社會福利言必需歸於公營。

(三) 國際匯兌業。國際匯兌，普通均屬於銀行的業務，銀行業在經濟界中，雖屬於關鍵性質之事業，但不必全部歸於公營。因為既許有大部分民營事業的存在，即不能不許有其融通資金的機關。惟銀行業中的國際匯兌業，則不能不歸於國營。我國自民國二十四年推行法幣政策以來，國父關於「錢幣革命」的主張業經實現，政府初將法幣集中於四大國家銀行統一發行，繼於民國三十一年七月，復將發行權集中中央銀行。已經完成了貨幣統制的功用。此後的法幣，依照國父所說「不過交換之中準，貨物之代表耳」。將來貨幣之對內價值，在於保持法幣之購買力於不變。至其對外價值，應按法幣一元等於純金若干，分別與外國貨幣定其法定價值。(如現時美金一元穩定為法幣二十元)政府僅掌握相當足量之黃金，以應付外匯。這種法幣可稱為金核心本位。(Goldkernwahrung)中國將來既已廢除銀本位，又無足量之黃金可以實行金本位，當惟有金核心本位可以實行。但政府為穩定外匯價格，自非嚴格的施行外匯統制不可。凡持法幣以兌取黃金或外匯，必經政府核定。并使一切外匯，買賣均集中於政府，所以國際匯兌業勢非國營不可。(嚴格的外匯統制，可以隔絕國內外經濟的自動交流，以保護國內的工業建設，使少受國際競爭的影響。)

(四) 有獨占性之企業。凡可以獨占市場，他人無法與之競爭，因而發生獨占價格者，為保護消費者之利益起見。自以歸諸公營為宜。豐富之礦產，大規模之水力發電。鐵道運輸，均是近於獨佔。至於應歸專賣之事業，亦屬獨占性企業之一種。銀行業雖無獨占之性質，却有關鍵之性質，其民營者應經政府之特許。但其發行紙幣及代理公庫，則屬於獨占自為公營事業之範圍。

(五)其他由憲法規定應歸公營之事項。

凡上所舉均係從事業性質以劃定公營事業之界線。至其如何詳細的列舉規定，則應以普通法律定之，又所謂公營事業者，乃包括國營，省營，縣市營之事業在內。至於公營事業應如何分配於各級政府舉辦，依作者意見，應由國民大會決議定之。憲法中應規定兩條如次：

「國防工業，公用事業，國際匯兌業，及其他有獨占性之企業，應由國家公營。」

公營事業與民營事業之劃分以法律定之。〔芻一九二〕

「分配公營事業於各級政府舉辦，由國民大會決議定之。」〔芻一九五〕

除了公營事業以外，其餘均為民營事業。但民營事業的範圍，并非絕對的不可以公營，在此產業落後的現階段，有多少事業，因為技術的困難，人才的缺少，與資金的貧乏，往往為人民所不能辦或不願辦，則政府亦不能不擔當舉辦以承其乏。不過政府經營的目的與人民經營的目的有些不同，絕對要避免與民爭利，而應含有誘導協助與示範的作用。故關於此類的公營事業。約有三種命意。

(甲)某種事業，在整個經濟上甚為重要，但人民無力舉辦，或恐無利可圖不願舉辦，則政府可首先倡辦為之誘導。一至人民之技術，人才，資力充足，可以勝任愉快時，則可交與民營；但政府仍可在其事業中保留投資。

(乙)某種事業，為其他事業發展上之前提要件，如動力工業機器製造業之于一般工業，農具製造業肥料工業，育種業之于農業，均有協助其發展的作用。政府應先倡辦以促一般農業工業的發展。

(丙)為改良及指導民意事業之技術起見，政府得自辦各種農業及工業，時時研究改良，以為民營事業技術上之示範，而促其仿效。

有人以為有了競爭才有進步，尤以在企業精神欠發達的我國，不可不使公營事業與民營事業競爭以圖

進步。然我國將來國際市場展開以後，與外國企業備有競爭的機會。我國公營事業與民營事業，爲生存與發展計，方相持相將之不暇，尙何須彼此競爭以自損實力。雖技術上與經濟上不妨競相講求效率，但決不能以營利之目的相競爭，則可斷言，故公營事業只可爲特殊之目的而爲經營，與民營事業之目的微有不同，憲法中不可不表明之。故應規定一條如次：

「發展民營事業之基本事業，政府得首先倡辦，以爲誘導協助或示範。但不得與民營事業相競爭。」
(芻一九三)

至於政府對民營事業的統制，在積極方面，應先統制金融，透過金融組織以統制產業。如以金融的便利供給合作事業，指導民營事業向合作組織發展。2. 對民營事業參加投資，就其內部發生作用以管制其動向，使與整個經濟計畫相配合。3. 以金融勢力平準物價，就其外部以影響利潤，不使生產者或消費者遭受偏害。又在消極方面制定各種社會立法以節制資本。則民營事業的發展，亦可合于民生主義的要求了。

除公營事業而外，尙有公有產業，國父原主張「凡天然之富源，如煤鐵水力礦油等，及社會之思惠，如城市之土地交通之要點等」。歸於國家所有。故五五憲章第一百一十八條規定：「附着於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響」。但夫及於城市土地與交通要點。固然政府對於人民之土地得按申報價值或估定價值徵收之。但行使此種徵收政策必有一定目的，國父所講平均地權的辦法大都是爲解決城市土地問題而發，如在民生主義第二講中謂：

「同是有土地的人，也生出不齊。比方甲有一畝地是上海浦灘，乙有一畝地是在上海鄉下。乙的土地，如果是自己耕種，或者每年可以得一二十元，如租與別人，最多不過得五元至十元；但是甲在上海的土地，每畝可租得一萬幾千元。由此可見上海的土地，可以得幾千倍，鄉下的土地，祇能租得一倍，同是有一畝土地，便生出這樣大的不平。我們國民黨的民生主義，目的就是要把社會上的

財源弄到平均」。

他在「中國實業當如何發展」一文，又主張城市土地悉歸國有，則徵收土地的政策。應先針對城市土地而發。作者主張將來城市土地，必須收歸國有，其餘土地如交通要點等，得收購之。蓋必市地國有然後使於執行都市計畫，以建設現代化的都市。然為維持社會公平，不使地主過分損失起見，亦須出以徵購方式，決不可無償沒收。但全市土地同時徵購，則價金籌集必然大感困難。作者主張可採發行債券方式，一律結予債券，分期付款，按年給以利息。一面將土地為最經濟使用，或准人民設定權利，以其收益還本付息。如城市發達，不數年間即可償付清楚。以完成市地國有了。作者主張五五憲章第一百一十八條的規定，應修改如次：

「附着於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有。但人民得依法請求設定權利。城市土地，政府應發行債券一律收購為國家所有。但人民得依法請求設定權利」。（芻一九四）

三 如何發展公營事業

中國數千年來，均是一個農業國家，雖說大地物博，畢竟不足供應生齒日繁的消費。人民通常在飢寒綫上掙扎，一遇水旱天災，輕則轉徙流離，重則騷亂暴動，歷來改朝換代，此為契機。故 國父在民生主義第二講中謂：

「中國人大家都是貧，並沒有大富的特殊階級，祇有一般普通的貧。中國人所謂貧富不均，不過在貧的階級之中，分出大貧與小貧。其實中國的頂大資本家，和外國資本家比較，不過是一個小貧，其他窮人都可說是大貧」。

這因為中國在抗戰以前，不平等條約未取消，所謂的「資本家」，無非寄存於買辦階級與殖民地經濟之下，根本說不上的。及至抗戰而後，沿江沿海一帶的工廠西遷，遭受的損失已經不小。在抗戰期中，國路

之鎖，一切工業化的條件不備，亦只能維持難言發展。因爲不工業化之故，中國抗戰亦大受艱窘。現在我國工業之尙能以維持者，亦因國際路綫中斷，外貨缺乏，物價高漲，一般工業尙能有利可圖，然勝利已經在望，將來國際路綫一旦暢通，低廉之貨品源源輸入，則物價必然慘跌，我國各工廠因機器腐舊，資本缺乏，各種設備組織及人事均不健全，萬難與外貨相競爭！一遇外貨傾銷之暴風雨來襲，其嚴重而慘痛之後果不難想像！向所謂大貧與小貧者，或將同歸於大貧與破產亦未可知！

或謂戰後我國工業所遭受之難關，政府因財政困難，固苦無法救濟，然不妨利用外資，即在國外市場銷證券，吸收外國資金以圖發展。然吾謂我國方在戰後，瘡痍滿目，各種企業之信仰未立，外人必不肯踴躍投資可以逆睹。尤有進者，及中英新約中美新約，既承認英美人民在中國領土內，一予以旅行居住及經商之權利。則屆時外人必樂於在華直接經營企業，而不樂於向我國企業投資，亦可斷言，如在我國直接設廠競爭，則我國企業遭受痛苦，必將更烈！彼時在我國方面，無論公營事業與民營事業，惟有相扶相將，以應付當前之難關，而圖生存與發展。故一方面應實行計畫經濟，一方面應實行統制經濟。計畫經濟固所以鞏固我國工業基礎，而統制經濟則在輔導民營事業之發展。亦使其符合國家利益之目的也。

依戰後一般情形觀察，公營事業必較民營事業易於發展。因現聯合國間已成立或已擬就種種計畫，從事於國際間的互助救濟，與開發。如國際善後救濟總署，即在謀復與各國的戰區，如區內之產業稍加修繕，或略事補充設備可以從新生產者，即由總署予以協助之，關於經濟建設與經濟發展所需之資金，則由國際建設與發展銀行供給之。至於短期國際貿易與國際收支之失衡，以致影響匯率，則由國際貨幣基金加以調節。似此政府爲發展公營事業開發富源起見，自不難向國際建設與開發銀行或友邦政府借款。又政府握有全部發行權，亦不難統制信用，創造資金。在抗戰期間，國營事業已具有相當基礎。人才也不在少數，將來也容易獲得國際間的技術協助。政府更可利用外交關係與各國談判通商條約，調整國際供需。使輸出

輸入趨於平衡。所以戰後公營事的發展，實在具備比較有利的條件。英國的拉斯基教授謂：「在蘇聯可以成就的，在中國未嘗沒有可以成就的可能。一部分是大規模的重要工業，它的整個生產的程序，由國家單獨所有和管理；一部分以農業的主要成分，用合作制的生產和銷售，作為經濟組織的原則；一部分在上述兩部門發展的同時，私人所有制仍許其存在，但必須遵守「國家權力」為社會利益而設定下來的條件。照我看，挽救中國的展望，就依存在這一種有計畫的發展上面」。（見三十三年十月八日大公報載「對於中國勝利的一些感想」）也就說明了這一趨勢。

就國父的遺教看，就整個的國策看，以及就戰後的趨勢看，我國的工業化均非趨重於公營不可。然而現在國營事業的經營和管理，處處不能令人滿意。論者均謂國營事業尚未建立適合其本身需要的一套制度。以致普通行政系統，和事業系統劃分不開，而「每一國營事業的主管人，在心裏上都有一種說不出的隱情和苦痛。澈底講來，國營事業的從業人員，天天在「效率」和「紀律」的夾攻之中。在徘徊十字街頭，苦煎苦熬，進退失據。欲遵守紀律（法令）就難以增進效率（事功）；欲增進效率，就無法顧全紀律。於是激進者流，就不惜犧牲紀律，而遷就效率，美其名曰，敢作敢為，大刀闊斧。穩建者流，就寧可放棄效率，而敷衍紀律，美其名曰，穩紮穩打，老成持重。兩者處世的態度和精神雖不同，而其流弊之所及則一。因為所謂大刀闊斧，果然有時把事情辦得通，但大刀闊斧所對付的，無一而非中央的法令，而中央的法令又豈能任人變弄？所謂老成持重，果然有時能獨善其身，相安無事，但同時一切因循苟且，虛應故事的病態，也就難免層出不窮，根本談不上什麼叫做事功」。（見三十三年一月八日大公報薛先著「國營事業非速確立制度不能健全發展論」）

作者認為國營事業之所以不能講求效率，而效率之所以與紀律不相調和者，計有兩個原因：（一）因為政府對於事業機關，不能委任責成，事事須要過問，以至國營事業的主管人事事都要請示。由局而部，

由部而院，遇事拖泥帶水，遷延不決，當然就無法講求效率了。（二）因為施行超然主計制度，採取聯綜組織，就各機關的內部以收牽制的功效，因此專權不能統一。作者在本章第六章第二節內，對於超然主計制度已有批評，認為「從一個機關的屬員中提出一部分以牽制其長官，是爲『父教子貳』實在不成一個體制」此用在普通行政機關中，已經弊病深重，今又用在事業機關內，當更不堪問了。所以薛光前先生謂：「管錢的有管錢的一套法令，審核的有審核的一套法令，誰都有責任，誰都不能失職。所以現在各機關最普通的現象，就是主管事業人員和會計審計或是人事管理人員的爭執。好像拔繹競枝，各執一端，相持不下」。這就充分說明了現在一切機關中事權不一的現象。除審計人員屬於監察的職權，并非機關內部職員，他佔在客觀的立場以審察財務處理是否合法，尙不能謂爲牽制外，其餘會計人員及人事管理員，均是機關的內部職員，而法令竟使其牽制長官謂爲聯綜組織，則當然事權不能統一，紀律要與效率相衝突了。

欲建立公營事業的制度，增進公營事業的效率，則非先解除上述兩種不合理的現象不可，關於超然主計制度，在憲法施行後已無主計處的一道機關，則此制當然已不存在。關於人事的事務考核屬於機關長官，政務考核屬於上級機關及政權機關，亦不應受銓敘部的牽制。將來在事權上比較可以統一。惟僅僅統一事權尙還不足，因爲將來的普通行政都要實行競賽考績制。則事業機關更要採用此制，庶幾能委任責成，而不需要事事過問，事事請示。所謂競賽考績制就是由公營事業的主持人擬具業務計畫呈請核定後即當負責實現。而政府對於公營事業主持人的徵求，且以公開競選的方式行之。既行競賽考績制後，則公營事業機關，即與普通行政機關獨立，而可以自爲債權債務的主體。并可自行編造其預算與決算。不過應將其淨盈餘或淨虧空編入中央或地方總預算而已。本人主張憲法中應規定一條如次：

「各級政府之公營事業。應分別由主持人擬具業務計畫，呈由政府核轉政權機關批准，并由政府及監察院或議會監督其實施。」

政府應公開徵求公營事業之主持人，主持人有管理上之全權。并負營業上之全責。

各個公營事業得自爲債權債務之主體，但其淨盈餘或淨虧空，仍應編入中央或地方總預算。

公營事業預算及決算之編造以法律定之」。(芻一九六)

公營事業制度之不立，固爲事業發展之障礙，此外尚有一嚴重的障礙，且爲公營事業致命之打擊者，則爲我國之官僚主義，以及其普遍貪污之現象也。自清末李鴻章，張之洞倡辦實業以來，我國的國營事業早經遭受過失敗。一半固由受不平等條約的影響，一半則由我們用做官的方法來辦廠，以至貪污舞弊，任用私人，浪費敷衍，絲毫沒有企業精神，這失敗就在於官僚主義。及至抗戰期間，物價飛漲，一般公務員，薪津固定，以致生活異常艱難，受着生存鐵絛的鞭策，多數人均不罷不另謀收入，或則半官半商，或則貪污勒索，以至舉世滔滔，欲檢舉而莫由，雖有不少潔身自好的廉吏，仍無以挽救此濁世。崔敬伯先生曾著「廉吏與濁世」一文(三十二年九月二十六日大公報)謂：

「廉吏與濁世，是一副對待的名詞，如果沒有濁世，一般社會都是乾乾淨淨的，也使無所謂廉吏，惟在有在濁世裏，纔覺得廉吏的可珍。……我們是敬仰廉吏的，但是一想到形成廉吏的社會背景，便不免瞿然心驚，感覺到廉吏的背景後，還存在着嚴重的社會問題。

「吾國社會始終是一個農業經濟的社會。雖說地大物博，畢竟不足供應生齒日繁的消費需求。每年生產所得，很難供應當年的消費，一有飢饉，災禍立至，輕則流離，重則騷亂，朝代更易，此爲契機。稍有遠識的政治家，以是發爲兩種主張，在積極方面，提倡水利與積粟，在消極方面，提倡清廉與守分。前者所以增加生產，後者所以節約消費。守此則治，違此則亂，則乃農業經濟的必然反映，支配吾國數千年的歷史，以至今日。但在君主時代，賢君良相，曠世一遇，一般統治階級、概以剝削享用爲能事。既奪農時，使不得耕耨，而又取之無藝，以供無厭之需求，結果則當年的生產，不足以供當年的消

費、而在分配方面，復以大衆的飢餓，換取少數貴族的汰侈，遂令社會生產與社會消費，愈形懸隔。尤有進者，吾國雖逗留於農業經濟，但是并世各國，多已進於工業化。大量生產高度消費的浪潮。交偏而來，吾人既不能閉關峻拒，又不能并駕齊驅，於是在生產上則依然落後，而在消費上則未能免俗。遂使貴族汰侈與資本式的高度享受，同時并存於吾國，形成「加速度的二種消費」。至是而社會生產與社會消費的懸隔乃愈甚。

一個社會的生產與消費，既失掉「平衡」於是個人對於生產成果的爭取，勢必愈感迫切。其爭取之途徑有三：第一、在股筋正軌上，加速努力，延長工作年限，兼事限外工作。眼前看到的這種人很不少，但在整個社會上畢竟不多。第二、在經濟行爲的任何部門，利用機會與優勢攫取意外的盈餘與收穫。這個數目很大。第三、則爲寄生乞丐與竊盜，確也不在少數。在上形態中，屬於健全的只有一種。屬於不健全的，却有兩種。在數量的比率上，又復多寡懸殊，而且愈演愈甚。於是這個社會，只有橫流滾滾，烏烟瘴氣，形成一個濁世的階段。

在這濁世裏，生存鐵律鞭策着許多人，高度消費誘惑着許多人，繕生正軌，愈走愈窄，而僥倖捷徑，愈來愈寬，特立獨行堅苦卓絕之行徑，只能期之於少數之聖賢，而不能責於一般之庸衆，於是廉潔自守之士，乃如鳳毛麟角之不可多得。

崔先生指出產生貪污的一個社會背景，其言深切。他并謂「中國非工業化，便無法解決貪污問題」。然我國的工業化必走公營的途徑，英國拉斯基教授并謂：「凡是在這些企業中服務的人們，必須澈底的爲國家的雇員」。若不將貪污首先肅清，不惟當前政治無法澄清，而且長此浪費敷衍肥私中飽。則工業化的前途亦將爲所葬送。故崔先生亦主張「要求政府以『集體節約』的辦法，掃除貪污的因素」。但他所謂的「集體節約」并未提出具體的辦法。我們不可詳知。

作者認為貪污的形成，一半固有其社會環境，一半仍由不利的趨勢所造成，假使為政者能造成大勢，使人人利於為善，則舉國善矣。若聽任天下滔滔，使大勢所趨，人人不利於為善，則舉國不善矣。故制國立法，必使人人有向善之勢，而勢生于形，形生于利不利之相較。如現時公務員因物價激盪，迫使重利，往往利用政治地位隱然營商，而發國難財者，所在多有，又政府以暴露弱點為戒，猾吏巧官即不惜借為護符，可以掩飾罪行。至于廉吏自守者，則不免枵腹從公，以免以去以死。相形之下利害判然，此其所以無向善之勢也。吏不向善因而汨汨滔滔，貪污層出。今欲肅清貪污，除執行法紀外，尚須設法挽轉頹勢，吾謂必使官吏有必賢之勢，然後可以保證無貪污，必使官吏有必勉之勢，然後可以增進行政效率。曰，官吏何以能賢？曰，在于去私，何以能勉？曰，在于賞罰。昔韓非有曰：「自環為私，背私為公」。如現時公務員之厚置私產，兼營工商，皆當設法取締。本人認為取締公務員營私的最善方法，莫若「籍產代管」。其法規定官吏于就職之時，須將其私有財產陳報政府登記，并交信託機關代管。至于代管財產之收益，應視委託管理人家庭之需要給付之，其盈餘部分，應作為對於公營事業之投資。如此辦法，約有八利，1. 公務員不必分心管理私產，而可專一奉公，其利一。2. 政府給其家庭生活之必需費用，可無後顧之憂，自得以全部生命為國盡瘁，其利二。3. 籍產代管後，則貪墨所入無所收置，自可弊絕風清，其利三。4. 代管之資金及產息之盈餘，均可作為投資，則公營事業之資本容易籌集，其利四。5. 顯官達官，豪奢無度，籍產代管後，耗用有制，可以節約消費，其利五。6. 官吏無秘密財產，公私之界綫分明，公務之立場明確，則執行法令自然勇於負責，其利六。7. 凡欲保有私產者，即不得側身官吏，富人失勢，然後經濟易于統制，其利七。8. 服公務者，實行集體財產，不啻以國為家，自必努力增加國富，其利八。是故籍產代管之法行，誠可一舉而八利皆備，如此乃可保證公務員以必賢。將來公營事業由此種公務員任之，然後可以期其成功。作者主張憲法中應規定一條如下：

凡委任職以上公務員，及服務公營事業之職員，應於就職時將其私有財產隨報政府登記，并交信託機關代管之。但生活必需物不在此限。

代管財產之收益，應視所有人家庭生活需要給付之。其盈餘部分，作為所有人對於公營事業之投資。

信託機關代管財產及收益之給付，以法律定之」。(芻一九六)

將「籍產代管」之制訂入憲法而促其實行，然後官吏乃有必賢之勢，官吏樂于增殖國富，方為具備實現民生主義之勢能。如再行「競賽考績」「分層負責」之制，使權責分明，信賞必罰，則官吏乃有必勉之勢，公務員奮勉而不敢懈弛，乃為具備實現民生主義乃至整個三民主義之動能也。

公營事業機關，應使獨立成為法人，得以自為債權債務之主體固矣。至其機關應如何組織，亦一切要的問題。作者認為仍應採公司之組織，但究應為無限公司乎？有限公司乎？兩合公司乎？作者認為公營事業，在業務方面負有國家經濟建設的任務，應與整個建國的計畫相配合。其業務方針，不能純由公司決定，而使政府失了控制力量，故不適于股份有限公司之組織，又公營事業之資本，亦非純粹公股，凡「籍產代管」之資產，均可作為投資，其他中外資金，亦不妨歡迎加入，既有公私股權之交織，事業又甚複雜，亦不適于無限公司的組織。至于股份兩合公司，若使公股負無限責任，對內執行業務對外代表公司，則私股不能表見民主精神，必不樂于投資。至于特種股份有限公司，因其董事監察人名額，仍按公股與非公股所認股額比例分配，使公股未達資本過半數，仍不足以控制業務方針之決定。且限制外人投資不得過百分之四十九亦有礙企業發展。本人主張公營事業，應採保證責任，與有限責任兩合公司之組織，由公股負保證責任，私股負有限責任。公股與私股表決權之限制，董事監察人名額之分配，應依公股股額連同所保證數額，與私股股額之比例定之。公股既負有保證責任，則對表決權等享受較優之權利亦屬相當，必使政府對於企業保持控制力量，乃可推行國家的政策。縱然吸收外資，亦應如此，拉斯基教授謂：「至于容許外

國投資家協助開發中國的經濟，也應該有一個範圍，就是一個外國投資家，不能把他自己當做一個鐵路公司或電力廠的老闆，而只能把他自己看做一個普通的投資人。他的資本的利用，是爲了中國的福利着想，他投資的條件，並沒有賦予他以干涉中國內部生活的權力。假如外人在這種條件下不樂於投資，則政府寧可向國際建設及發展銀行或友邦政府借款，亦不讓外國投資家得以操縱我國公營的事業。

公營事業，雖爲國家之利益而興辦，但仍應使與公務員之利益相一致，庶能激起一般公務員之企業心。作者認爲無論公股或私股每年所得紅息，應依法提賍作爲公務員福利基金，以爲改善公務員生活及撫卹之用。此與「籍產代管」的辦法相輔爲用，乃可真正實現「集體財產」的精神。以發出推行民生主義經濟制度的力量也。本人主張憲法中應規定一條如下：

「公營事業，應採保證責任與有限責任兩合公司之組織。由公股負保證責任，私股負有限責任。公股與私股表決權之限制，董事監察人名額之分配，應依公股股額連同所保證數額，與私股股額之比例定之。但國防上應秘密之事業不在此限。」

公股及私股所得紅息，應依法律提賍作爲公務員福利基金。」（芻一九八）

四、財政及其監督

民生主義的經濟制度，乃是關係全部經濟生活的一個完整制度，舉凡公私經濟生活，均應並包在內。五五憲章第六章，定名「國民經濟」，不包含國家公經濟在內，實不足以舉民生主義之全體。而吳經熊氏之憲法初稿原有財政及財政監督一章，張之本氏之憲法草案亦有會計一節，而立法院公表之初稿審查修正案及三讀通過之憲法草案，亦均有財政一章。至於五五憲章則將此章大部條文刪除而將一部條文併入國民經濟章內。至今民生主義的制度殘缺不全，實非本人之所贊同。本人主張將國民經濟更爲經濟制度，自應將一切公經濟事項規定入內。關於財政及其監督，固屬行政措施與監察權的範圍，然財政爲庶政之母，必

有一定的準則。規定其準則者，屬於公法，而公法之基本原則，本應訂入憲法以內，財政及其監督規定入憲，庶幾整個經濟制度可以成一完璧了。

中央與省縣市之權限劃分，已于本編第四章詳予討論。權限既然劃清，則各別執行職權所需財政收支的分劃，自亦應以法律規定。民國二十四年原有財政收支系統法的公布，未及施行。至于民國二十九年十一月，因抗戰的需要，政府爲「集中意志，集中財力，以增強持久力量，而謀全國事業之均衡發展」計。復公布改訂財政收支系統實施綱要，將省及行政院直轄市之財政收支，統入國家財政系統以內。此係應抗戰時的特殊環境，到了戰後憲政時期，自然應依照中央與省縣市的權限劃分，以另定財政收支系統法。又財政上的補助或協助亦應有所規定，本人主張憲法中應規定一條如下：

「各級政府財政收支系統之劃分，及其財政上之補助或協助，以法律定之」。(芻一九九)

財政收支系統定明以後，次應規定財政之負擔。凡財政上的收入無論爲舉債爲租稅或其他強制性的收入，無一而不增加民衆的負擔。考英國實行憲政的歷史，即發源于監督財政，早經確立了不經民意通過不能徵稅之原則。五五憲章第一百二十九條，亦即本此原則而爲規定。惟該條第三款「公營、專賣、獨佔、或其他有營利性事業之設定或取銷」的規定，因在前一目中已另有條文詳定。自可不必重複，又專賣獨佔，本人主張不得授予人民私營，故該條第四款之規定，亦可不要。作者主張將該條修正如次：

「左列各款事項，在中央應經立法院之議決，在地方應經議會之議決。

一、稅賦、捐費、罰金、罰鍰、或其他有強制性收入之設定，及其徵收率之變更。

二、募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約。

地方非經法律特許，不得募集外債，或直接利用外資」。(芻二〇〇)

歲計事項爲國家主要大計，雖應有預算法及決算法的詳細規定。但憲法中亦不可不確立其原則，張知

本氏之憲法草稿第一百三十四條至第一百三十九條，立法院公表之初稿審查修正案，第一百六十七條第一百六十八條，三讀通過之憲法草案第一百五十七條第一百五十八條，對此均有規定。本人主張應規定一條如次：

「各級政府之歲出歲入，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次。

對於長期之建設計畫，得依法設定繼續經費。但其預算，仍應按年編入總預算。

預算成立後，有追加之必要者，得依法追加預算。

預算決算編造之範圍及程序以法律定之」。(芻二〇一)

國家政務，原有經常通常與非常之分。凡依法律執行者，謂之經常政務，凡可按年度計畫執行者，謂之通常政務，凡事之瞬息萬變，不可預為計畫，只可臨機肆應者，謂之非常政務。本編第六章第一節，已詳論非常政務屬於總統的職權。總統執行非常政務既不能預為計畫，則其所需經費，亦不能先定預算。在預算本可設置預備金以供非常政務的開支，但預備金亦決非多數，萬一強敵壓境，或國內發生重大變故，立須動用鉅款，而預備金又不敷開支，追加預算亦緩不濟急時，作者認為有應許總統為預算外開支之必要，並主張在憲法中規定一條如下：

「總統執行憲法第八十五條第八十六條之職權，有為預算外開支之必要時，得經參政會決議後行之。但應于三個月內提交立法院追認」。(芻二〇二)

國家的財政，最易發主弊端，若監督之制不立，則中飽肥私之弊必然發現。在監察院中的審計部，即所以執行財政監督的職權。現國府主計畫推行超然主計的制度，利用會計組織，在各機關內部以收牽制的功效。亦屬財政監督之一種。但此種制度不啻「父教子貳」，在將來的憲法中不能採取。將來會計的作用，應只為財務執行之紀錄，而不含有牽制監督之功效。所以監督財政者，應惟有審計部了。審計機關，在

靜的方面有審計，在動的方面有稽察，動靜爲用，財政監督乃可臻於嚴密。又各級政府所編造之年度總決算，亦應送由審計機關審核後，送交立法院或議會決議之。蓋決算爲預算執行之結果。預算既由立法院或議會決議而成立，則其執行之結果，自亦應經立法院或議會審議，以驗其是否與預期的效果相符合，而據以作爲政權機關實施政務考績的依據，至于審計機關的審核決算，不過負技術方面的責任而已，現行的決算法，規定不經立法院的決議，實非所宜。作者主張憲法中應規定一條如下：

「各級機關及公營事業，關於財務上之收支，應由審計機關依法審計，並得隨時稽察之。」
各級政府編造之年度總決算，應由審計機關審核後送交立法院或議會決議之」。(芻二〇三)

五、金融制度

金融爲經濟事業之血液，我國欲實行計畫經濟，非先計畫金融，無以促各種事業之勃興。金融又爲事業之關鍵，我國欲實行統制經濟，非先統制金融，無以控制民營事業之動向。故所謂計畫經濟與統制經濟者，應必首先有計畫金融與統制金融爲之配合，始得遂其發展。是以民生主義經濟制度中，首先建立其金融制度實有必要。

實行計畫金融最成功者，莫如蘇聯，蘇聯銀行的活動，不是爲了利潤的追求，而是按照國家經濟建設的計畫，依次逐時的將資金分配于各部門。如像蘇聯的國家銀行，（即戈斯銀行）的任務，在于發行鈔券，代理國庫，保管資金，買賣政府公債，並供給各種合法的短期放款。至于各種長期信用，則由工業銀行（或稱勃倫銀行）公用銀行（或稱齊康銀行）合作銀行（或稱可西銀行）和農業銀行（或稱西爾霍斯銀行）分別供給國營，市營，合作與集體農場等企業的特殊需要。至接受私人存款，則由國家儲蓄銀行担任。在戈斯銀行總行，設有設計部，按照國民經濟各部門分設若干組，各管轄行暨分支行，則依規模大小設有設計科或計畫檢查員，隨時和聯邦設計委員會保持密切關係，以辦理金融之計畫及監督信用的分配。戈斯銀

行的各往來戶，都是各政府組織，各企業，各信用機關。每一往來戶，在次期開始前，都要以預算方式編製下期收支的計畫，把預算的收入和業務所需支出的信用數量，都詳列出來。遞交與之往來的戈斯分行。分行彙集各計畫後，即據以估計（一）各往來戶下期期初的結餘，預測的變化及其趨勢，期末的結餘。（二）各財政當局商會集體農場。其他銀行的存款，在下期可供該行自由支配的數量。然後編製其本身的金融計畫，陳送管轄行。管轄行復依同樣辦法調整彙編後，再遞交總行。總行乃根據各行資金需要情形，編成總金融計畫。在同一時期，各企業各組織並以同樣的計畫，分別按其隸屬層次提交，而彙集于各人民委員會。如是政府和銀行雙方，就可會同將計畫再予調整，最後由政府將總金融計畫核准。作為今後銀行和各專業金融供需的南針。蘇聯的計畫經濟，就完賴有此完密的金融計畫以實現的。

實行統制金融最成功者，則為德國。德國在第一次歐戰後，誠屬百孔千瘡，然自希特勒登台以後，即借統制經濟以轉弱為強。在納粹黨的理論乃認金融為一切經濟上支持者，故先統制金融，以達操縱經濟之目的。至于金融包括貨幣、信用、與資金三種。德國之貨幣統制，在以帝國銀行控制紙幣之發行，以統制外匯穩定馬克之對外價值，對內則保持貨幣之購買力於不變。政府并得依其需要增加發行，實施其所謂創造資金之政策，彼認為適度之資金創造，絕非膨脹通貨可比，蓋僅預先利用將來可以儲集之資金，並非盲目的增加發行也。德國之信用統制，在對於銀行信用加強控制，保存銀行資金之流動性，及規定放款與儲蓄之限制。並對於儲蓄存款，解釋為以投資為目的之存款，實施強制儲蓄，以促使資金流入國防建設事業。德國資金統制，在先設法統制社會短期資金加以利用。其法乃利用與商業匯票相同之國庫匯票，在金融市場中週轉，以利用社會游資。即由政府指定辦理建設事業機關為匯票之付款人。以包工之商業機關為出票人，再由政府指定專業銀行為承兌銀行，經承兌後，即可持向銀行貼現，或在金融市場賣出。如此可以盡量利用金融市場之資金，以減輕德意志帝國銀行重貼現之負擔。政府又統制資金市場，如地方政府之

發行公債及土地流通債券等，凡足以妨害國庫以及公債之發行者，均在取締之列。政府推行公債時，先向儲蓄機關保險機關等信用機關攤派。剩餘之數，方向社會推銷。如是德國政府乃可在各方面籌集資金以加速其國防建設矣。

上述為蘇德兩國實行金融計畫與金融統制的成功，我國的經濟建設既當實行計畫經濟與統制經濟，則上述的金融制度實有足供參攷之處。茲試就民生主義經濟制度的立場考慮我國所應採行的金融制度，論列如下：

(一)中央銀行 我國之中央銀行，現已統一國幣之發行權并經代理國庫，將來建國期間，各種經濟事業分頭并舉，中央銀行亦應成爲一切資金之總匯。似應仿照蘇聯戈斯銀行的制度，將一切長期信用，撥歸各專業銀行主持貸放以專責成，而中央銀行本身成爲唯一短期信用的泉源，凡對於政府機關，各公營事業，各合作事業，在一年以內的短期信用往來，概由中央銀行及其所屬的省銀行縣市銀行統一處理。中央銀行並負編製全國整個金融計畫的責任。

我國的經濟建設事業，原應分配於各級政府分頭舉辦。故有國營事業，有省共營業，有縣市營事業，此各級的事業，在執行方面雖僅受各該級政府與民意機關直接監督，但在計畫方面除由主持人翔實計畫經各該級民意機關議決外，仍應由縣（市）政府將所屬的事業計畫連同行政計畫彙編爲縣（市）地方建設計畫以呈遞於省，由省加以整理連同省屬事業計畫，省行政計畫，彙編爲省地方建設計畫以呈遞中央。中央再加以整理連同國營事業計畫中央行政計畫，彙編爲國家建設計畫。至於金融計畫方面，自亦應與上述的建設計畫相配合。現雖在中央有中央銀行，在省有省銀行，在縣有縣銀行，但各個獨立不相連屬，實不足以完成整個金融計畫的任務。將來的省縣市各銀行，應即加以改組，使中央銀行對省縣市各銀行均參加投資，并對其業務實施督導。務使脈絡貫通，庶足以担負編製全國金融計畫的任務。將來縣（市）庫的收支

，縣（市）公營事業，合作事業短期資金的融通均由縣（市）銀行辦理。省銀行對於省庫省營事業，中央銀行對於國庫國營事業亦然。中央銀行對於普通商業銀行與國際匯兌銀行，亦可承受重貼現，凡此均為短期資金的融通。至於各專業銀行需要長期資金亦由中央銀行撥付。關於貨幣的發行，國庫的收入，國內外資金的吸收，均概由中央銀行保管，如此中央銀行便可成為全國資金的總匯。凡與銀行有往來的各戶，其相互間的往來，便可在銀行劃撥清算。將來的中央銀行，便可成為國家的心臟，而全國金融，如象血輪一樣，均匯集於此了。

國父在錢幣革命一文中發表關於貨幣之理論，大致與蘇德兩國之貨幣理論相同，其言曰：

「錢幣為何？不過交換之中準，而貨財之代表耳。此代表之物，在工商未發達之國，多以金銀為之，其在工商已發達之國，財產溢於金錢千百萬倍，則多以紙票代之矣。然則紙票者，將必盡奪金銀之用而為未來之錢幣……國家收支，市廛交易，悉用紙幣……紙幣之功用既為百貨之代表，則發行之時，必得代表之貨物，或人民之負擔，而紙幣乃生效力，今如國家中央政府每年賦稅應收三萬萬元，稅務處既得預算之命令，即可如數發債券於紙幣發行局。該局如數發給紙幣，以應國家度支，至期，稅務處當將所收三萬萬元租項之紙幣繳還紙幣銷毀局取銷債券……至於供社會融通之紙幣，則悉由發行局兌取而出，當紙幣之存在發行局，為未生效力之幣，必須以金銀或貨物或產業兌換之乃生效力。如是紙幣之流於市面，悉有代表他物之功用，貨物愈多，則錢幣因之而多，雖多亦無流幣。」

根據國父的貨幣理論，第一可以實行貨幣統制，現在已經辦到，第二可以實行金融計畫，將來則為中央銀行的責任。萬一因建設而缺乏資金時，政府亦得依其需要增加發行。創設資金，只要建設之獲利可期，則預先利用將來可以儲集之資金，亦無妨也。

（二）國際匯兌銀行 我國應採行的幣制，依國父錢幣革命的主張，乃為一種不兌現紙幣，現在此

法幣政策，即爲此主張的實行。不兌現紙幣如能代表貨物或人民之負擔，即爲有效之生幣，其對內價值，即可保持購買力於不變，至其對外價值，在與外國貨幣定其法定價格，政府則掌握相當足量之黃金以應付外匯，只要外匯準備能應付外匯於不匱，即可保持貨幣之對外價值於不變，德國學者即謂此爲金核心本位。我國既已廢棄銀本位，將來又無足量黃金以實行金本位，則惟有此種幣制可以實行，但實行此種幣制，政府當嚴格統制外匯與對外貿易，以便穩定外匯價值。我國將來對於國際貿易之匯兌，當以中國銀行任之。戰後我國利用外資，無論向外國借款，或在外國市場募集資金，均有賴於國際匯兌銀行兌回本國以資應用。

(三) 實業銀行 發展政府公營事業，必有賴於長期資金之供給。如蘇聯的勃倫銀行，即爲國營企業資本的唯一供給機關。在法令中曾明白規定勃倫銀行的任務爲「統制資本建設的金融事宜」。我國公營事業的短期資金，由中央銀行及所屬各銀行供給，至於長期資金，則應有一專門的實業銀行接濟，此種任務將來可以我國交通銀行當之。即自外國募集或借到的外資，亦於兌回本國後交由中央銀行轉交實業銀行，按照金融計畫供給於各企業作爲資金，該行對於企業款項的支付，且應有權審核其用途是否合於規定。

(四) 合作銀行 民生主義的經濟制度，在實現分配之社會化，故對於合作事業應極力獎助其發展。獎助的有效辦法，惟有以金融的便利供給合作事業，即可以指導經濟組織趨向合作的途徑發展。故政府當成立合作銀行，按照金融計畫，以供給工業合作購消合作等事業的長期資金，并有權審核其用途是否合於規定。此約與蘇聯的可西銀行相當。

(五) 農業銀行 我國將來關於農地的利用，當必趨于實現合作農場，關於保的編制，作者且主張與合作農場相配合，將來農場集體化運動展開以後，其所需要的資金必多，如地權的解決，土地的改良，曳引機及機器農具的採用，以及購買牲畜肥料種子等在在需要長期資金。在蘇聯的西爾霍斯銀行，即是爲供

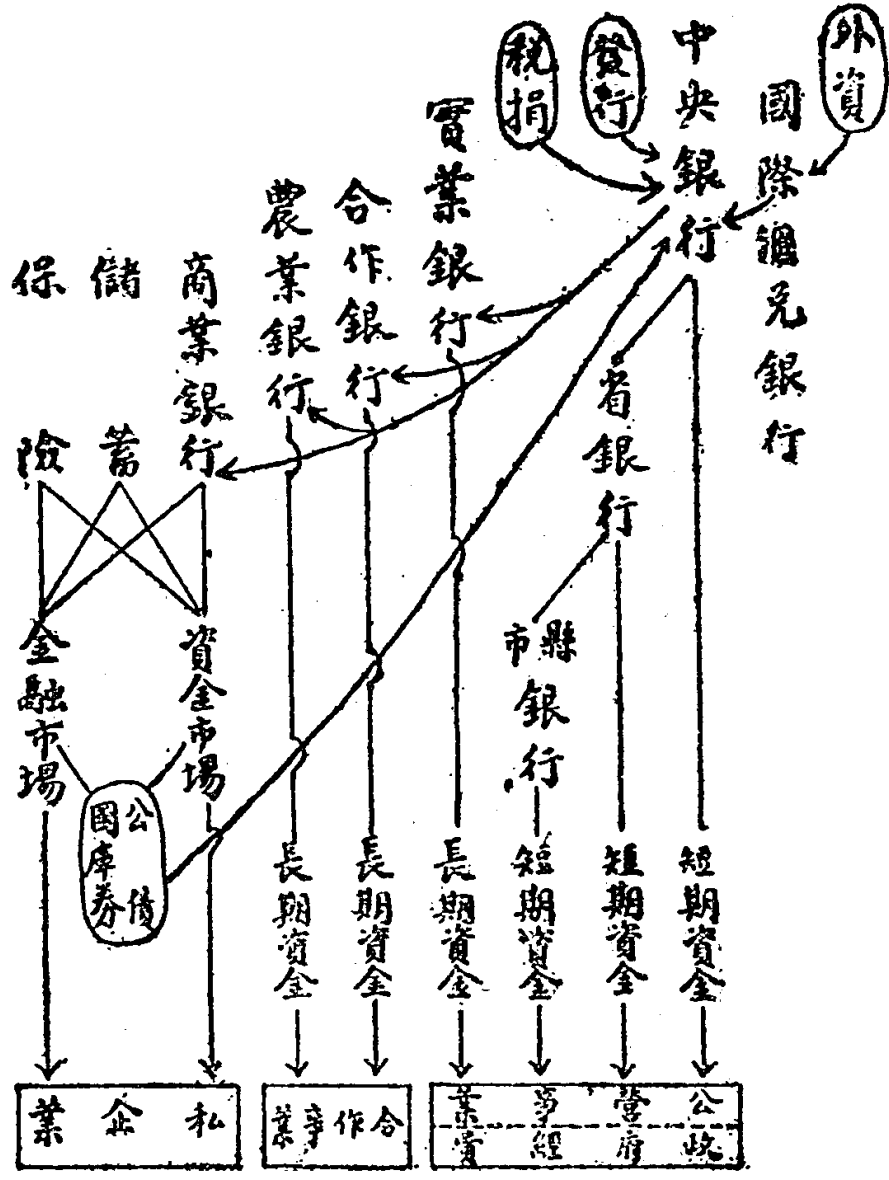
給國營和集體農場的資本而產生的，在我國將來可以農民銀行担負此種任務，并應有權審核其款項支撥是否合于規定。

(六)商業銀行 民生主義經濟制度，既許有民營事業的存在，即不能不許有其融通資金的機關，故商業銀行，即為民營事業之金融機關也。但金融事業究為一切經濟事業之關鍵，政府為貫徹統制經濟起見，對於此關鍵性的事業，究不宜一概放任，或有主張金融事業一概國營者，又未免太過，作者主張民營金融事業，應依法呈請政府特許，并受政府之監督。庶幾政府得借以遂行統制經濟之政策，且無害於民營事業之發展也。民營商業銀行應採混合信用制度，使其對於長期與短期投資同時兼營。其長期信用可向民營企業投資，亦可在資本市場買賣證券，其短期信用可以放款，亦可在金融市場買賣票據。其所持票據并可向中央銀行重貼現。

(七)儲蓄及保險 儲蓄及保險均所以吸取社會遊資，亦為金融機關之一種。或由公營或由民營均可并存。不過民營者仍須經政府特許，并受政府的監督，其所吸收之資金，可以投資，亦可買賣證券及票據。政府亦得在資金市場和金融市場推銷公債國庫券等以吸收大量資金。

金融貴於流通，猶血液之循環不息，上述的金融制度，約有四個循環，(甲)外資由國際匯兌銀行，入中央銀行，按照金融計畫，撥歸於各專業銀行分別投資於各種事業，各事業亦按照計畫分期還本付息，此為第一個循環，(乙)中央銀行以短期資金供給各事業，各事業以盈餘款項亦存入銀行，此為第二個循環，(丙)商業銀行及儲蓄保險機關，以其長期資金投資國民企業，而國民亦以其游資存入銀行，此為第三個循環，(丁)商業銀行得向中央銀行重貼現，而中央銀行亦得向資金市場金融市場推銷公債國庫券，此為第四個循環。金融之循環愈盛，則財富的增殖亦愈盛。故金融制度的設計，與我國經濟建設的發展，大有關係也。

茲以圖表明我國應採行的金融制度及其作用如次：



凡上所論金融制度，自宜以普通法律詳細規定，惟因與建國事業關係重大，亦當在憲法中定其基本原則。本人主張憲法中應規定二條如下：

「各機關經管收支款項，及公營事業盈餘款項，應由公庫統一處理之。

公庫應由公營銀行代理之」。(芻二〇四)

「民營銀行業及保險業，應依法呈請政府特許。并受政府之監督」。(芻二〇五)

此因金融業本為關鍵性事業，其民營者，自必經政府特許，并受政府之特別監督，其未特許民營者，自應全歸公營，此與普通公營事業與民營事業之劃分略有不同。至於政府公庫，則應由公營銀行代理，凡政府機關收支款項，應由公庫處理，免使各自保管易於滋弊。公營事業機關收支款項，平日因營業關係自應保持活動資金，惟年終結算後，仍應將淨盈餘存入公庫，以便為總預算總決算及整個金融計畫之編製。

六、發展民營事業

中國公營事業與民營事業必須分工，已如前述，公營事業應注重於重工業之發展，民營事業則應從事於發展輕工業方面。輕工業之與重工業，實在是相需為用的。如無銷售大量機械用具的市場，則鋼鐵工業，即無法繁榮，而發展輕工業，正所以擴展重工業的需要。至於輕工業的發展，更應適合我國社會的需要。即不使工業發達，而致農村受其剝削，亦不使如歐洲產業革命過程中，反而產生多數失業的現象。易言之，中國輕工業的發展，應着重在農村工業化。與其在都市中發展大規模的輕工業，不如農村中發展小型的民生工業。因為農村工業化，第一、可使勞工不必離開農村集中都市，一方面減少都市中人口集中的若干問題，他方面不使農村因人力減少而愈形貧困。第二、在農隙時可以利用餘閒勞動力。第三、可使農村民衆憑借工具與機器之經驗提高其生活智能。并以訓練農民使其生活條件與戰鬥條件相一致，第四、原料不必運往都市可以減低成本，可以保證農產品的銷路，第五、廠設鄉間房地租均較城市低廉，其他成本亦

低，可以廉價供應農村需要。第六、使農村不受都市剝削可以增加農村購買力。第七、因農村工業化可以促進農業的改良。第八、因為農村小型工業的發展，在運銷方面增加合作的需要。可以避免大資本家的壟斷獨登。有這八種的利益，則將來民營工業的發展必趨向於農村工業化是無可置疑的。

在十八九世紀時代，工業的動力，是利用蒸汽力，其大量的生產，必以都市集中生產為條件，欲實行農村工業化是不可能的。現在二十世紀，工業的動力多半是靠電力，或小型的內燃機，則實行農村工業化變為可能了。并且利用鄉村水力發電，還可減少都市中動力的負擔，美國加州大學教授，康力非（John B. Condit）氏謂「為中國家庭發明應有廉價生效之火爐，以及小規模之轉電器，并不亞於大工廠之電力室。」蓋氏亦極力主張中國需要小型工業也。（見三十二年五月十一日大公報「中國工業之建設」一文）

依民生主義節制資本的原則言，中國民營工業亦以適於小型工業的發展為宜。因為只有小型工業才能做到國民生計之均足。政府對於此種民營事業，自應設法予以保護，並指導其發展。或謂中國不妨有大公司小股東的大規模企業，此在民生主義的原則下固屬無礙。然康力非教授有曰：

「中國不能一朝一夕即變為一種運用機械之工業社會，如其能之，反為不幸，僅移用少數西方機械秘訣與工具，即謂經濟建設可告完成，其信念亦不容如此輕易。機械秘訣與工具，乃實用科學經過長期與痛苦之有形結果，此種應用基本原則，其對中國不同諸問題，應有其新用法，其事較難，其有賴于科學之深造，比諸尋常僅屬模仿形式者更大。……就科學產生上取一比喻，其工業方式，必使其在生氣勃勃之中國健康軀體上接合而生，如接木然」。

其所謂「在氣勃勃之中國健康軀體上接合而生」。即是要緊接中國之農業社會以轉變為工業社會。自非實現農村工業化不可，如不從此着手，欲立即實現大規模之企業，不惟不能，亦將反為不幸，益恐因此令其舊有社會發生不平衡，將引起無謂之波動也。

政府對一般民營事業，自應予以保護，并指導其發展，而對其出品優良，或有裨益民生國計者，尤應予以獎勵，本人主張憲法中應規定一條如次：

「依法得由民營之事業，政府予以保護應指導其發展。民營事業之出品優良，或有裨益民生國計者，政府應獎勵之」。(芻二〇六)

國父謂：「關卡之無阻難，保商之有善法」。乃能貨暢其流，故五五憲草第一百三十條規定：

「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。

關稅為中央稅收，應于貨物出入國境時征收之，以一次為限。

各級政府不得于國內征收貨物通過稅。

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為之」。(芻二〇七)

除該條第四項，及第二項之關稅為中央稅收，均屬於財政收支系統的範圍，不必在憲法中規定外，(芻案第一九八條已訂明各級政府收支系統之劃分以法律定之)。其餘均可仍舊。

政府對於國民經濟事業，不僅不應加防礙，或僅為一般的保護及獎勵，而且尚應有各種特殊的措施以為之協助。如：

(一)各種生產事業的發展，首須借助于資金的融通，因為金融業乃為各種事業的關鍵，但政府既操貨幣的發行權，掌握金融業的權威，人民所經營的商業銀行，其勢力不及國家銀行遠甚，均須仰賴國家銀行以為融通。政府為協助生產事業自應隨時供給所需的金融，以助其發展。

(二)欲發達我國生產，必當講求科學化，故如作育技術人才，指導科學方法，供給優良器械及動力，均為助成科學化的要件。如欲作育技術人才，當使教育制度與經濟相配合，如欲指導科學方法，當由政府成立各種研究推廣及示範的機關。又我國工業既從小型方面發展，則其動力多半用電，非各人自己所能

供給，又如蘇聯的集體農場，乃由政府在各處設置曳引機站，以供給動力及機械，始得迅速發展，此均為我國所宜仿行者。

(三)我國數千年來均為農業國家，將來實行工業化，亦當以農業為基礎，關於改良農業方面，除改善土地制度，容後續論，採科學方法及機械，已于前款論列外，尚當興辦水利及防制病蟲害，以裕農業生產，應由政府為之興辦或倡導。

(四)自由主義的經濟，是為追求利潤而生產，其生產常是無政府的狀態，故往往因生產不足而致缺漲，又往往因生產過剩而致慘跌，人民因缺漲而生產，又因增產過甚而價跌，造成循環性的恐慌，發生倒閉失業，傾銷浪費的種種弊端。至于農業生產，每年更受季節的影響，豐稔之秋物價大跌，兩黃不接之會，價又大漲。我國古人發現了這種弊病，以為「穀賤則傷農，穀貴則傷民，」因此在漢代創立了常平倉的制度，以收平準糧價的功效。周官載泉府之職掌「斂市之不售，貨之滯于民用者，以其價買之；物揭而書之，以待不時而買者。」亦是平準各項物價的意思。國父在錢幣革命中謂：

「發行局發行紙幣，而收回代價之貨物，其貨物交入公倉，由公倉就地發售，或運他方發售，其代價祇收紙幣，不得收金銀。」

是國父的錢幣革命實行後，必須採取平準物價的政策，甚為顯明，而政府的公賣政策，必須與平準政策相輔而行。陳伯莊先生主張以政府公買公賣的外沿價格來指導生產，決定分配，謂：「假如紡紗業屬於國營，而種棉和織布皆為民間事業，則棉花購價和棉紗售價，又均為外沿價格……以棉花購價來決定農民所得，這就是決定分配的作用」。此種公賣政策，既屬一種加工專賣，自不含平準物價的功用，而且與民爭利，人民將受着專賣價格的壓迫。若使公賣政策與平準政策相平行，則當其收購之時，可以提高生產者的利潤，當其發賣之時，可以保護消費者的利益。這就與民爭利的性質不同了。這樣的公買公賣，可使人民

的利潤趨于平穩，使生產者與消費者不致遭受偏害，實在大有助于國民經濟的發展。

政府對於上列各項，均應以法律定其實施。憲法中應規定一條如次：

「政府應以法律實施左列各項，協助國民經濟之發展。

- 一、供給金融以應生產事業之需要。
- 二、作育技術人才，指導科學方法，供給優良器械及動力，以助生產事業之發展。
- 三、興辦水利，防制水患及病蟲害，以裕農業生產。
- 四、平食糧食及其他生活必需品之價格，使生產者或消費者不致遭受偏害。」（憲二〇九）

七、合作事業與行業組合

國父曾謂：「將來中國之實業，建設于合作的基礎之上，政治與實業皆爲民主化……對於急待開發之產業，人人皆得按其應得之比例，以分占其利益，享受其勞力結果之全部，獲得較優良之工作狀態，并有餘暇之機會，可以思及其他工作以外之事件，如此勞工必能工作日增，獲得充分之娛樂與幸福。」其在地方法自治開始實行法中又謂：「此後之事，爲地方自治團體所應辦者，則爲『農業合作』『工業合作』『交通合作』『銀行合作』『保險合作』等事。可見 國父對於合作事業異常重視。良由 國父所講民生主義，亟力主張分配之社會化，關於貨物的分配， 國父謂：

「有了買賣制度以後，一切日用消耗貨物，多是由商人間接買來的。商人用極低的價錢，從出產者買得貨物，再賣到消費者，一轉手之勞，便賺許多個錢。這種貨物的分配制度，可以說是買賣制度，也可說是商人分配制度。消費者在這種商人分配制度之下，無形中受很大的損失。近來研究得這種制度可以改良，可以不必由商人分配，可以由社會組織團體來分配，或者是由政府來分配。譬如英國發明的消費合作社，就是由社會組織團體來分配貨物，歐美各國最新市政府，供給水電煤氣以及麵包，牛

奶，牛油等食物，就是由政府來分配貨物。像用這種分配的新方法，便可以省去商人所賺的佣錢，免去消費者所受的損失。」

除了貨物的分配必須社會化以外，還有企業收益的分配，亦必須使之社會化，「使人人皆得按其應得之比例，以分佔其利益，享受其勞力結果之全部。」杜絕一切人對人的剝削，庶可以節制資本，而達國民生計之均足。

普通企業的收益，是按生產要素而為分配的，生產的要素計有土地，勞工，資本及組織四種。企業收益之分配于土地者為土租，分配于勞工者為工資，分配于資本者為利息，分配于組織者為利潤。社會主義的經濟學者，主張勞動價值說，謂一切財富之所以發生價值，均為施以勞力之結果，則企業利潤之應分配于勞工，乃屬毫無疑義。至于資本則為勞動之積蓄，因勞動而生的財富，不即將其消費，留待下次作為再生產的工具，是即謂之資本，因此資本應享受企業收益的分配，亦有正當的理由。至於地租的發生，原因土地有肥有瘠，有中心有偏僻之不同，如農地開墾，先至者，擇其肥地耕之，後至者，得擇其附近較瘠之地耕種，每年收益當較肥地為差，於是後至者亦不惜付出差額以租賃肥地，以期獲得較多之收益，因此發生了地租。城市中心區商業獲利厚，偏僻之區則利薄，商人亦不惜付出優厚地租，以租賃市中心區，其理正同。故地租的成分，除一部由于土地改良的結果，係屬勞動積蓄的代價外，其大部份係由天然條件與社會環境所賜予。關於土地改良的部份與資本性質相同，自應享受企業收益的分配，其餘部份則不應受分配。以後論平均地權時，再當詳論。關於利潤，係分配于企業之組織者，即企業家，因為企業家組織土地勞工資本三要素以從事生產，成敗利頓均難預卜，既以此作為本身的事業，須冒失敗的危險，即須享受全部的利潤。此在自由經濟的原則下固是如此，但現在社會進化，各種保險事業發達，一切意外的危險，已分配由一般社會分担，依照現代的企業組織，企業家亦多半不是負無限的責任，則企業家何以應當享受利潤的全部呢？依照我們的意見，企業家亦不過精神勞動之一種，與勞工的性質相同，只能按照其勞動的價值

，享受應得的報酬，絕不應該享受全部利潤。所謂分配的社會化，就是要將地租中屬于天然條件與社會環境的賜予部份，以及全部利潤，予以從新分配。換言之我們認為土地等于資本，企業的組織等于勞工，我們要使地租利息化，利潤工資化。分配的主體就只有勞工與資本兩項，分配的客體就只有工資與利息兩項，而後者又是前者積蓄的代價，這樣的分配才是頂公道的分配。

合作制度，就是消滅企業家獨佔利潤的一種制度。就是要使「人人皆得按其應得之比例，以分佔其利益，享受其勞力結果之全部」。關於生產方面，應按勞動價值之大小，比例分配產物之價值，資本為勞動價值之積蓄，以之加入再生產，自應亦同參加分配。關於產品運銷方面，應以銷貨之比例分配盈餘之利潤，關於消費方面，應以購貨之比例分配盈餘之利潤。如此就可以實現公道，可以消滅人對人的剝削，也就是分配的社會化了。

由上所述，我們可知合作制度在民生主義的經濟體系中，實佔重要的地位，我們經濟事業，既分公營與民營，在合作事業亦屬民營之一種，而民營事業除合作組織外，尚可有公司組織及私人獨資經營或合夥經營種種。關於公司組織與私人獨資或合資經營之事業，均以追求利潤為前提，容易造成資本之集中，即不免于人對人的剝削現象，民生主義的節制資本，亦即對此種經營方式的事業而發。但是最善之法，尚不在資本發生流弊之後予以節制，而在首先實現分配之社會化，使不因剝削而致資本集中，是則有賴於合作組織之提倡了。

合作制度在資本主義國家中與共產主義國家中均能推行，我國是實行民生主義的，其能推行合作制度更無問題。但我國的合作與資本主義家的合作不同，亦與共產主義國家的合作有異。如在資本主義的國家裏，首先感覺商人分配制度的中間剝削的痛苦，因而第一步就成立消費合作社，使其盈餘（利潤）分配，以消費量為比例給與消費者為原則。關於社務的表決，以一人一票為原則。進一步在單位合作社之上，復

組織批發合作社，直接向生產者躉購貨物，分售于各單位社。再進一步由批發合作社自己組織工廠，進行生產，直接分配于各單位社。再由合作社資金成立合作銀行，以供資金的融通。藉以逐步的以免除商人的剝削，免除生產者的剝削，免除銀行家的剝削，這就是他們的理想，謂之合作共和。其合作共和是以消費者為基礎的。其一切批發合作、生產合作，與合作銀行，均是建築在消費合作之上的。所有社員均是消費者，即為利潤之享受者，亦即社務之表決者，這樣的合作共和，就是消費者的「德模克拉西」，此乃是一般合作主義者的理想。但是此種理想在資本主義的濃厚氣氛之下，是絕不容易實現的。所以此種合作，僅為少數熱心者所提倡，在資本主義的整個體系中，僅不過點綴點綴而已。

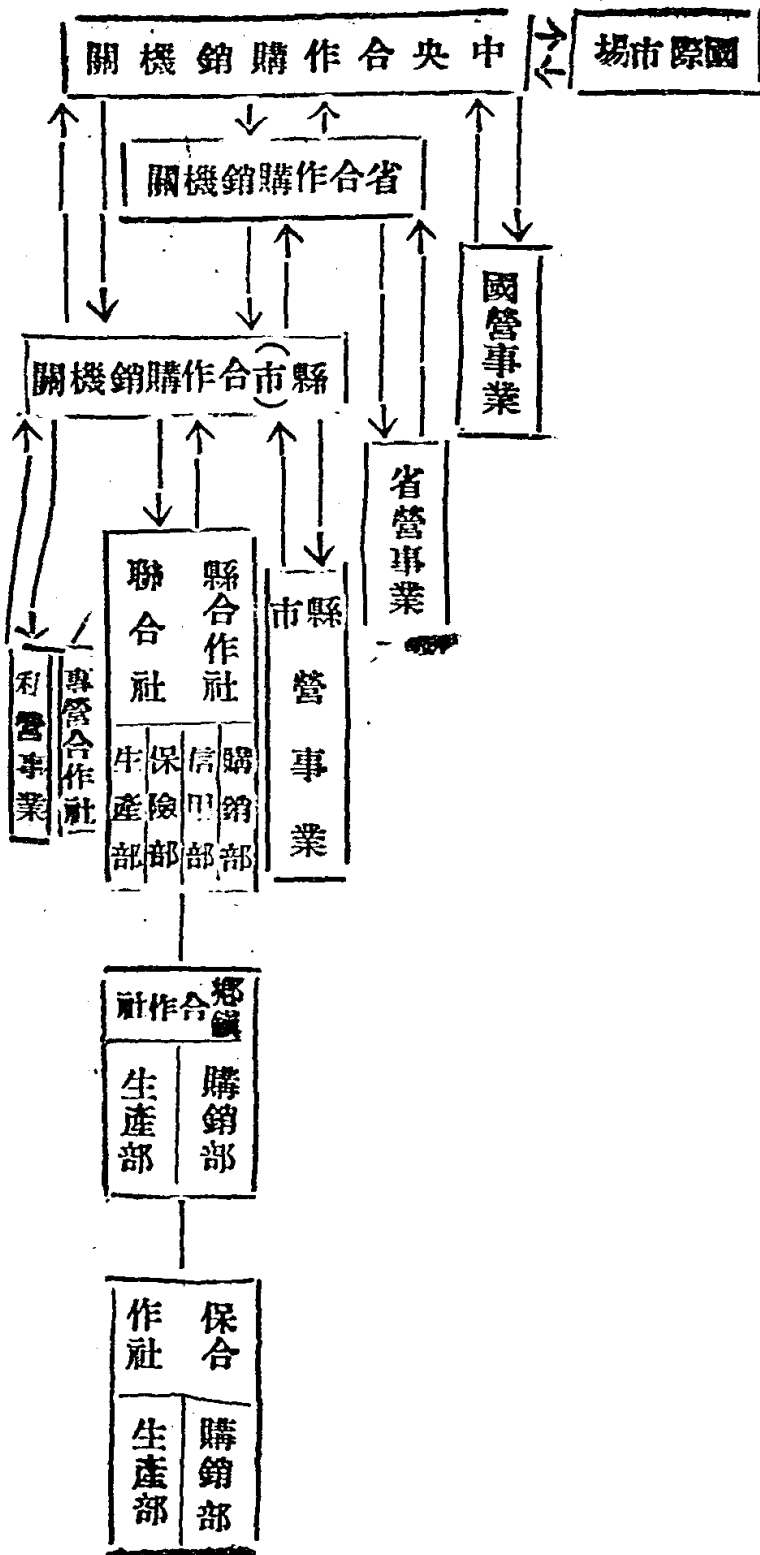
在蘇聯為實行社會主義的國家，其新憲法第五條規定「蘇聯社會主義的財產，分國有財產和合作集體農場財產兩種方式。」故其合作集體農場，乃為共產主義經濟建設體系中之一支流。對於共產主義的建設具有輔助的作用。但是蘇聯實行「廢除生產工具與資料私權」認為資本是剝削勞工的剩餘價值而成，故不承認資本能產生價值，亦不承認利息的正當。在我們則認為資本為勞動之積蓄，以積蓄的勞動從事再生產，自亦能產生價值，則資本自當享受利息的分配。若將改良的土地視為資本，則土地亦應當享受等於利息的分配。國父民國元年對中國社會黨的演講詞謂：「自實業革命之後，社會主義發生，一般學者認為經濟分配之不當，主張工人宜得多數生產之餘地，地主資本家則按其土地資本生產之應得之利息可矣。其分配人工酬報之多寡，應視勞心勞力之多寡，其勞動大，則報酬多，其勞動小，其報酬小。」就是這個意思。我國的合作組織即應根據此種原則而進行。自與蘇聯的合作集體農場有些不同，而且我國的合作在國民經濟中佔着主流，即是非合作組織的民營事業，亦應引導其趨向合作方面發展。至於公營事業與民營事業相為用的地方，也應採取合作的組織，這是我國合作發展的形態，應與各國不同的地方。

合作事業的種類甚多，有消費合作，有供給合作，有運銷合作，有工業生產合作，有農業生產合作，

有信用合作，有保險合作等等。各國經營合作事業，有各別單獨經營者，有合併數種兼營者，我國將來的合作制度，在主干系統方面應採兼營，在補助方面應採專營。所謂主干系統，應依政治的區域分級組織，如保有保合作社，社中分購銷生產兩部，生產部應注意發展合作場，因地勢不同，每保地面得成立一個或數個合作農場不等；購銷部，應發屬消費，供給，運銷各種業務，以供給社員或農場的工具有資料，及社員的消費品，並運銷一切農產品。鄉鎮有鄉鎮合作社，社中生產部應注意發展農產品加工的業務，購銷部應運銷鄉鎮保合作社的一切產品，及供給工具資料與批發一切消費品。縣有縣合作社聯合社，社中除生產購銷兩部外。另設信用部，及保險部，其生產部應利用本地原料，辦理各種工廠，其購銷部業務與鄉鎮合作社同，其信用部辦理儲蓄及存放各種業務，代替了現在的合作金庫。其保險部辦理合作保險事宜，此可與金融系統中的合作銀行發生聯繫，可為合作社或社員間資金的融通。

除了這些兼營的合作社以外，因某種特殊情形，亦可成立各種專業合作社，如各機關因消費物品衆多，可于保合作社之外，另立消費合作社，又如紡紗，織布，造紙，陶磁，玻璃，建築及其他各種生產，不適于縣各級合作社經營者，自可成立專營合作社以為補助。但其聯合系統，仍以加入縣（市）合作社聯合社為宜。

一縣以內尚應成立一個合作的購銷機關，縣各級合作社的產品，除由縣合作社聯合社，以之供給所屬合作社的需用外，概交由縣合作購銷機關銷售，此外縣公營事業的產品，亦交縣合作購銷機關，至其他私人企業公司或獨資、或合夥之產品則可以自由銷售，亦可交由縣合作購銷機關銷售。縣合作購銷機關，除以本縣產品供給本縣需用外，其餘可向鄰縣推銷或交省合作購銷機關向外推銷，省合作購銷機關接受省公營事業的產品，及縣合作購銷機關的貨品，除供給本省的需用外，其餘可向隣省推銷，或交中央合作購銷機關向外推銷。中央合作購銷機關接受國營事業的產品，及各省合作購銷機關，或縣（市）合作購銷機



茲將我國應採的合作系統及其作用以圖表明如次：

關的貨品，除供給本國的需用外，則以之出口作為發展國際貿易，同時我國所需要的外貨，亦由中央合作購銷機關自外國購入，以分配于各省各縣（市）的合作購銷機關，轉以供給縣市以下各級合作社，並以供給各公營事業各民營事業的需要。如此循環不息，真可以貨暢其流，而且中央，省，縣，（市）的合作購銷機關，是公營事業與民營事業的一種合作組織，可以避免商人分配制度的一切弊病。這實是民生主義的一個分配制度。

國父在地方自治開始實行法中，以爲地方自治團體所應辦者，有「農業合作」，「工業合作」，「交易合作」，「銀行合作」，「保險合作」等事。在上述的系統中，所有的「購銷部」均屬於「交易合作」；保合作社的合作農場，即屬於「農業合作」；鄉鎮合作社的農產品加工，縣合作社聯合社所辦的合作工廠，與各種專營合作社，均屬於工業合作；縣合作社聯合社「信用部」，屬於「銀行合作」；其「保險部」，即是「保險合作」。是則國父的主張，亦惟有在此系統中才可實現。

合作制度，實在是消滅利潤獨佔的一種工具。在民生主義的經濟制度之下，是否還有利潤的存在呢？作者認爲還是有的，不過利潤的性質，與一般經濟學者的看法有些不同，在一般經濟學者，以爲企業的收益分配給組織者即企業家的，就是利潤，因此遂發生了利潤的獨佔。在我們看來企業家不過是勞動者的一種，（精神勞動），只應享受應得的工資，却不應獨佔利潤。關於利潤的發生，也不是由於企業家的力量，而是由於社會所賜予。換言之，利潤就是價格與價值間的差額，這種差額的發生，是由社會需要的增高，因而物價增高，超過了貨物應有的價值，這種差額豈不是社會賜予的麼？這種不勞而獲的東西，除按累進率征收所得稅歸于社會公有外，自應歸之于勞動者，按其勞動價值比例享有方爲公平。

說到這裏，便不能不附帶的討論到價值問題了。關於價值的學說，本來有勞工價值說與邊際效用價值說的爭執，歷久未決。主張勞動價值說者，謂一切財富之所以發生價值，均爲施以勞動之結果。不管其勞動爲體力勞動，爲精神勞動，爲現實勞動，爲過去積蓄之勞動，但財富的價值，總是集合這種種勞動之結果而產生的。自然這種種勞動的價值，難於計算，似乎無有憑依，但是各種勞動價值集合而生的貨品，其價值我們只好用成本表示，但因施以精神勞動之結果，改良生產方法，致其成本減低者，則其與普通成本之差額，即爲所施精神勞動之價值。至于普通勞動之價值，在工業標準化後，也不難於算出，譬如某種標準的貨物，以普通技工完成此物所需時間內，其所需生活費，作爲其工作的勞動價值，至工作優良者在同

一時間內完成同一標準之貨物多，則其勞動價值必高，其工作拙劣者，在同一時間內所完成同一標準之貨物少，則其勞動價值必低，再因產品不同工作不同，而分出種種之等第，則各種勞動之價值不難算出。既然勞動之價值可以算出，則根據勞動價值而生的產品，亦當不難算出。這樣算出的價值，即是真正的成本。我們認為勞動價值說實是正當的。

但是邊際效用價值說，也有他不可磨滅的道理。此說認為財富之有價值，由其有滿足人的慾望之效用，凡人所需之物其最初一單位所滿足人之慾望者，其效用高，其物彌多，則人之慾望漸獲滿足，其效用亦隨而減少，如取之不盡用之不竭，則變為無效用，所謂邊際效用者，即其物最末一單位，所滿足人的慾望之效用，此隨供給量和需要量之程度而決定之。由供需定律所決定者，就是邊際效用價值。一物的邊際效用價值，與其他各物比較或與貨幣比較而表示出來的就是價格。其與各物比較而表示者，謂之實物價格（如物價指數），與貨幣比較而表示者謂之貨幣價格。但無論何種價格，均是那邊際效用價值的尺度，如像寒暑表外的度數與那表內的水銀一樣。但在使用的意義上，我們只注意那寒暑表的度數，價格與邊際效用價值也是一樣，我們只注意價格，因為他可以代表邊際效用價值。

在我們看來，勞動價值是貨物的真實成本，邊際效用價值，是社會對於貨物的評價，而以價格表示之。此兩者可以并存不悖，但常不相符合的。有時邊際效用價值較勞動價值為低，則生產者必致蝕本，有時邊際效用價值又較勞動價值為高，則生產者可以牟利，其間的差額，那就是利潤了。健全的經濟現象，就是要將此差額保持在正常的狀態。若其差額過高：則消費者吃虧，若其無差額，或竟發生反差額（邊際效用價值低於勞動價值），則生產者受害，均不是經濟界的好現象。古人所謂「穀殘則傷農，穀貴則傷民」，就是這個道理。我們認為在民生主義的經濟制度下，應當隨時調整這個差額，保持正常的利潤，故憲法中要規定：「平準糧食及其他生活必需品之價格，使生產者或消費者不致遭受偏害」。而這種平準的任務

，就在合作購銷機關的身上。

合作制度并不是要消滅利潤，而是要將利潤為合理的分配，其分配的原則，就是要將商業利潤分配于一般消費者，將農工業的利潤，分配于一般生產者。所以合作制度，也不是專為消費者的利益而存在。一般合作主義者，認為合作共和，是消費者的德模克拉西，也不是我們所不敢贊同的。我們所憧憬的合作共和，是管理的權，與收獲的富，綜操于社會，分操于人人，絕不致發生壟斷剝削之弊，這才是民生主義下所需要的制度。

合作制度在民生主義中既然這樣重要，則憲法中自必應有所規定；乃五五憲章的國民經濟章中，從無支字提及，不可謂非缺憾！本人主張在憲法中應增訂一條如次：

「為實現分配之社會化，政府對於國民經濟事業，應促成其合作經營，對於土地之整理，應力圖發展合作農場，并以提高農業生產」。（芻二〇八）

我國的民營事業，除了合作組織外，尚有其他的私人營利組織，如像公司組織，合夥組織，以及私人獨資經營等均是。在合作組織裏，自然可以實現分配的社會化，在私人的營利組織，則往往任諸企業家自行分配，很難達到分配的公平。因為企業家屬於經濟上的強者，勞工屬於經濟上的弱者，強弱之勢既殊，所以弱者很容易受到強者的剝削。企業家將利潤獨歸于己，就是剝削的贓品，在股份公司的組織裏面，依出資額為比例分配利潤，就是資本家剝削了勞動者，因為這種剝削現象的不公平，所以常常發生勞資階級的鬥爭，以致演成罷工關廠的種種現象，而妨礙了生產。在民生主義之下，雖然也容許私企業的存在，但其存在的目的，是為發展生產事業，絕不容許其反而妨礙了生產。意大利的勞工憲章第七條載：「組台國家，在生產領域內，承認個人創造力，乃增進國家利益之最著功效的工具。私有企業，對於國家既有重大之作用，因此，管理私有企業之人員，在採用重要生產政策時，應對國家負責。又生產的原素（勞力與資

本）既係共同企業之合作者，二者均有相互的權利與義務。勿論雇主苦力或職員，抑或技術人員，均為經濟企業中之一個積極份子。但關於管理企業之權，則由負企業責任之雇主操之」。此種觀點，在民生主義之下亦可適用。因為民生主義的經濟理論，雖認生產的要素有土地、勞工、資本、組織四種，但組織屬於精神的勞動，土地應該資本化，故真正的生產要素，仍只有勞動與資本兩種。此兩者應當協力從事生產。

國父在民生主義第一講中謂

「社會之所以有進化，是由于社會大多數的經濟利益相調和，不是由于社會大多數的經濟利益有衝突。社會大多數的經濟利益相調和，就是為大多數謀利益，大多數有利益，社會才有進步。」

也就與此同一意思。勞動與資本都是生產的要素，勞資雙方自應協調以共謀發展生產事業。資本的積蓄本是由勞動價值積蓄的結果，但在工業先進國的資本家，其資本的積蓄也不少剝削勞動者的成份。在共產主義者的看法，則認此為一種罪惡，而主張根本消滅資本制度；在法西斯主義者的看法，則對以往資本的積蓄認為既成事實而加以承認，不過對於將來的利潤分配，則利用職業團體與產業組合等，以鞏固各造利益的比例分配罷了。此亦不失為亡羊補牢之計。在中國的情形下，資本尚未大量積蓄，社會上只有大貧與小貧，我們所認為的富有者或小康者（實際上都是小貧），也多半由于勞動價值積蓄的結果，在中國尚未資本化以前，即從事建立勞資雙方比例分配利益的制度，當可以較組合國家的辦法更為澈底，也更無須馬克斯的辦法了。所以 國父在民生主義第二講中謂：

「不知中國今日是患貧，不是患不均。在不均的社會，當然可用馬克斯的辦法，提倡階級戰爭去打平他，但在中國實業尚未發達的時候，馬克斯的階級戰爭，無產專制，便用不着」。

在民生主義下的私營企業，一方面要勞資合作以共謀發展生產，一方面又要實現勞資利益的比例分配，且必先實現後者，然後可以消滅鬥爭，實行合作，故後者又為前者的條件。勞資利益的比例分配，與合

律制度的分配又稍有不同，在彼以利潤的公平分配而實現，在此以「團體協約」（即勞動集團契約）而實現，所謂「團體協約」者，即勞方職業團體與資方職業團體所協訂關於一般勞動條件之契約，凡各個勞動契約有與「團體協約」相矛盾者，則前者應照後者而為修正。如此則雖軟弱窮困或受窘迫之勞動者，亦不致接受不利益之勞動條件。勞資雙方均遵守「團體協約」然後始能獲得利益比例分配的保障。

因為要訂立「團體協約」實行「團體協約」，則勞資雙方自不能不分別組織職業團體，又恐初級職業團體力量過小，不足以盡其任務，乃復有中高級的聯合組織，對下級職業團體盡其監督行動與調整利益的責任，如意大利的農業資方職業團體有四種，其勞方職業團體亦有四種，工業資方職業團體有四十五種，其勞方職業團體亦有二十九種，商業資方職業團體有三十七種，其勞方職業團體亦有五種，銀行及保險業資方職業團體有十三種，其勞方職業團體亦有四種，技術家及自由職業者職業團體有二十四種（見劉文島著行業組合論）。除了初級職業團體外，在省有省聯合會，在全國有國聯合會。其上又有總會，即農業資方總會，農業勞方總會，工業資方總會，工業勞方總會，商業資方總會，商業勞方總會，銀行及保險業資方總會，銀行及保險業勞方總會，技術家及自由職業者總會九種是。

我國現行法令，只在工業方面有勞方職業團體及資方職業團體，商業方面只有資方職業團體，農業方面則混勞資雙方而為組織。如農會法第十三條規定（一）有農地者，（二）佃農，（三）一年以上之雇農，（四）農業學校畢業者，（五）具有農業知識與經驗并現在從事農業工作者，均得為鄉農會或市區農會之會員。既混勞資雙方于同一組織，則職業團體之個性不能發達，亦不能運用「團體協約」以謀各造利益的比例分配。因而農民生計亦將無法改善。如謂「發展農民經濟，增進農民智識……而圖農業之發達」（農會法第一條。）則屬於行業組合的任務，此必在勞資雙方有健全組織的職業團體以後，始能鞏固行業組合的基礎，否則混合兩不健全的勞資元素於一堂，等於連接兩不健全之雙足於一身，必不足以任重致遠。

又商業方面無勞方職業團體，僅有資方各種同業公會之組織，又結合各種工業同業公會，商業同業公會，輸出業同業公會以組織商會，其宗旨在「圖謀工商業及對外貿易之發展，增進工商業公共之福利。但工商業輸出業種類至為繁多，情事至為複雜，複雜的情事必須分別處理，如治工商業輸出業于一爐，實不能發生何種作用。

本人認為我國的職業團體，仍應仿照意大利的辦法。無論農工商各業，其勞資雙方應分別組織團體。在縣市以下應分別各行各業，組織各種初級職業團體。各縣市同一行業的職業團體，在省成立聯合會，是為中級職業團體。凡農業資方的職業團體，農業勞方的職業團體，工業資方的職業團體，工業勞方的職業團體，商業資方的職業團體，商業勞方的職業團體，銀行及保險業資方的職業團體，銀行及保險業勞方的職業團體，運輸業資方的職業團體，運輸業勞方的職業團體，技術家及自由職業者的職業團體，在中央分別合組為十一個總會。將勞資雙方的各級職業團體組織健全，互相協訂「團體協約」并督促其實施，便自然可以保證各造利益比例分配的實現。

勞資分立，各在共同的利害之下，其職業團體始能組織健全。但分立以後，仍須彼此合作，始能消滅鬥爭，共謀產業的發展。合作之法，斯即行業組合是也。意大利的行業組合，共設二十二個行業組合會議，計分三部門如下：

第一部門包括農業生產的及商業的諸行業組合；

- (1) 米麥業行業組合。
- (2) 花菓菜類業行業組合。
- (3) 葡萄及葡萄酒業行業組合。
- (4) 製油業行業組合。

(5) 製糖及各種甜蘿蔔業行業組合。

(6) 動物及漁業行業組合。

(7) 木業行業組合。

(8) 紡織業行業組合。

第二部門包括工業生產的商業的諸行業組合：

(9) 鐵工及機器業行業組合。

(10) 化學業行業組合。

(11) 衣類業行業組合。

(12) 紙張及印刷業行業組合。

(13) 建築業行業組合。

(14) 水電、瓦斯業行業組合。

(15) 礦業行業組合。

(16) 陶器、玻璃業行業組合。

第三部門包括生產服務的社會服務的諸行業組合：

(17) 保險及銀行業行業組合。

(18) 自由職業及美術家行業組合。

(19) 海運及空運業行業組合。

(20) 內地交通業行業組合。

(21) 游藝業行業組合。

(22) 招待業行業組合。

在第一部門第二部門中，每一個組合議會，都是結合相關的農工商業，或工業和商業的勞資雙方代表，構成一個生產循環。例如米麥業行業組合，除議長一人由墨索里尼兼任，及法西斯黨代表三人外，乃由米麥生產者勞資雙方代表各七人，打麥者勞資雙方代表各一人，改變米麥形狀的工業者勞資雙方代表各三人，麵包製造業者勞資雙方代表各一人，米麥及米麥製成品商家勞資雙方代表各三人。消費合作社代表一人，農業專家代表一人；攸關的手藝者代表一人組成之。資方代表內，須有三人代表各公司的經理，三人之中，一人代表農業的，一人代表工業的，一人代表商人的。如此構成的一個生產循環，內中包括了勞資雙方，又包括了專家，自然容易協謀生產事業的發展。由組合會議決議下來的調整組織，及改良生產的辦法，自然就容易推行，勞動者的就業，也就容易安排，勞資間「團體協約」的締結，也便於公平的調整。在組合會議中又有合作社的代表參加，政府及黨的代表參加，自然對於勞資的爭議也便於調解，制定勞資紀律的規定也就容易施行，詳定各種物價工資費用的限價表，也必能切實而公道。在意大利推行行業組合的結果，比較的可算成功。

職業團體是一種縱的組織，行業組合是一種橫的組織，意大利除二十二個行業組合外，更有中央行業組合會議，省行業組合會議，此外中央有行業組部，省有行業組合局，行業組合部和行業組合局，是行業組合的行政機關，中央行業組合會議和省行業組合會議是輔助行業組合行政的統一機關。中央行業組合會議，分設七組，(一)自由職業及美術組，(二)工業及工藝組，(三)農業組，(四)商業組，(五)陸地運輸及內河航行組，(六)海運及空運組，(七)銀行及保險組。除第一組因性質上不能分為勞方資方外，其餘各組議員，勞資各方代表人數須絕對平等，分別討論與各該組有關的事務。如因事務的關連得使兩組以上開聯合會議；又因事務的性質，得使兩組以上的勞方資方，分別各開其聯合會議。凡事有關

於全般者，則開大會討論之，大會的議員，有前述七組的代表，及二十二個行業組合的議長或副議長或其代表。此外尚有黨部代表，官方代表及一般社會團體的代表等。在大會休會期間，以中央執行委員會代行其職權。至省行業組合會議，其組織的原則，與中央約略相同。

我國的初級職業團體，應屬於縣（市）社會科（局）主管，各職業團體的省聯合會，應屬於省社會處主管，至其在中央的總會，應屬於社會部主管，此均是縱的組織。至其橫的組織，本人主張省的一階段中，應仿照意大利二十二個行業組合的原則，以成立各個行業組合。但應視各該省的情形與需要斟酌成立，不必強同，只須適應各省經濟狀況，構成各個生產循環，則其生產事業，當不難於發展。行業組合不設立於中央而設立於各省者，因我國一省大過意大利一國，為使能切實協助生產事業之發展起見，自以設立於各省為宜。各個行業組合，由各個有關的勞方及資方職業團體聯合會推派代表組織之。受社會處及建設廳之指導及監督，關於組織方面屬社會處主管，關於技術方面屬建設廳主管。至在中央亦應仿意大利的制度成立中各行業組合會議。由農業資方總會，農業勞方總會，工業資方總會，工業勞方總會，商業資方總會，商業勞方總會，銀行及保險業資方總會，銀行及保險業勞方總會，運輸業資方總會，運輸業勞方總會，技術家及自由職業者總會選派代表及各省行業組合之代表與經濟社會兩部部长及所派代表組織之。仍可分農業組，工藝組，商業組，運輸組，銀行及保險組，自由職業組等，其有關於全般的事務者，則開大會討論之。

合作事業已經實現了分配的社會化，無勞資階級的對立，故不必加入勞方或資方的職業團體，但與發展生產事業有關，故必須加入相關的行業組合，及中央行業組合會議。至于我國的公營事業，既沒有資方，則其勞方的組織也就沒有對象，但為增進工人福利，鼓勵工作競賽起見，亦應成立職工會，其聯合組織，應僅有橫的聯絡無縱的系統，如各縣（市）營事業，可以成立縣（市）職工聯合會，各省營事業，可以

成立省職工聯合會，國營事業，可以成立中央職工聯合會。如能組織嚴密，可以按其會員的比例，產生代表參加各級政權機關，而各公營事業機關屬於官股的董監事，類多由政權機關選派，則一般職工不會通過政權機關以管理公營事業了。至於行業組合與職業團體在選舉中的作用，已于本編第五章中論述，亦不復贅。本人主張在憲法中應規定一條如次：

「勞資雙方均得依法組織職業團體，并得以同等權利協定工資及勞動條件。」

政府應結合互有關係之勞資各職業團體代表，依法組織各種行業組合，及其統一之中央會議，以謀協同發展生產事業」。(芻二一〇)

八、均平財富與保護弱者

我國古聖先賢的理想，就是要均平天下，孔子曰：「聞有國有家者，不患寡而患不均，不患貧而患不安，蓋均無貧，和無寡，安無傾」。國父所講民生主義，首先提出「平均地權」「節制資本」兩種主張，就是在于均平財富，實現「平天下」的理想目的，國父謂：

「夫吾人之所以持民生主義者，非反對資本，反對資本家耳。反對少數人佔經濟之勢力，壟斷社會富源耳。試以鐵道論之，苟全國之鐵道，皆在一二資本家之手，則其力可以壟斷交通而制旅客貨商鐵道工人之死命矣。土地若歸少數富者之所有，則可以地價及所有權之故，而妨害公共之建設，平民將永無立錐地矣」。(見提倡民生主義之真義演說詞)。

國父鑑于歐西各國資本主義的覆轍，默察我國未來發展的趨勢，為防患未然計，是以同時主張「平均地權」與「節制資本」以防制資本與土地集中于私人之手。在我們的看法，土地也是資本的一種，所以「平均地權」與「節制資本」具有同等的意義。其意義就是要使國民經濟趨向均衡的發展，茲將其實現的方法列論如次：

國父在民生主義第二講中謂：「現在外國所行的所得稅，就是節制資本之一法」。因為資本的累積，由於所得的增多，若按累進率征收所得稅，一方面使納稅力強者，負擔高額之稅，以稅負言較為公平，一方面亦可收節制資本之效。至於遺產的傳授，更使資本容易集中，亦應按累進率徵稅，以收節制資本之效。

(二)資本使用之報酬就是利息，土地使用之報酬，通常叫做地租，但我們認為土地應該資本化，地租應該利息化，所以地租與利息的性質是相等的。資本為勞動價值的積蓄，可為生產的要件，我們本不反對利息的分配。如德國國社黨的政綱第十一條主張「澈底廢止利息制度」，雖非我們所能贊許，但利息和地租的收入，畢竟助長了資本的迅速集中，而且利息過高，也將妨害了分配的公平。所以對借貸的利率及不動產的租額應加限制，其超過限制者應嚴予取締，亦是節制資本之一法。

(三)國父平均地權之方法甚為澈底，其在地方自治開始實行法中謂：「定地價之法……予以為當由地主自定之為便。其法以地價之百分抽一，為地方自治之經費……此為抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以為定，此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相接受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸于地方團體之公有」。既然土地增值歸公，政府又可以隨時征購，自易防止土地的集中，一面可以運用農地，以發展合作農場，一面又可以使人民獲得健康的住宅，不使再有「貧者地無立錐」的現象，如此就可以達到平均地權的目的了。

(四)健全的中產階級是社會的安定力量，無論農工商業的發展，均希望能造成中產階級，以達國民經濟之均衡，德國國社黨的政綱第十六條載：「我們要求創立一個強健的與可以生存的中產階級」。國父亦曰：「國民自謀生活，免受富豪的挾制」。均是這個意思。欲造成中產階級，則政府一方面對於中產以

下的農工商業，應不使負擔過重，或遭受不公平的競爭而受兼併。一方面對於私人財產及私營事業之發展過度，有妨害國民生計的均衡時，應節制之。節制方法，或則限制其縱的或橫的聯合組織，或則使其改變為合作組織，或則對於富戶強制購買公債，都可以達到目的，也不失為公道。

五五憲草第一百一十七條第一百二十一條的規定不甚充備，本人主張將均平財富的辦法，總合規定一條如下：

「政府為謀國民經濟之均衡發展，應以法律規定左列各項。

- 一、按累進稅率征收所得稅及遺產稅。
- 二、限制借貸之利率，不動產使用之租額，及對於超過限制之取締。
- 三、對人民所有土地，應按土地所有人申報或政府估定之地價征稅或征收之，以防土地之過度集中，并使人民得有健康之住宅。

四、中產以下之農工商業，應保護其發展，不使負擔過重，或被兼併。對於私人財產及私營事業，有妨害國民生計之均衡發展時，應節制之」。(芻二一一)

所謂「平均地權」與「節制資本」實在尚不只具有消極的意義，而且還有發展工業的積極意義在裏面。因為我國自古迄今，始終逡巡在土地資本與商業資本裏面，而未肯轉變為工業資本，大的地主往往以其土地的過剩收益，變作為高利貸或投資於商業，以牟厚利，則土地資本變為商業資本。豪商巨賈發了橫財以後，發生衣錦還鄉的心理，以付託土地為安全，又使其商業資本轉變為土地資本。如此往復循環，只有使農村分解，手工業者受氣。故晁錯有曰：「商賈大者積貯倍息，小者坐列販運，操奇計贏，日遊都市，力過吏勢，以利相傾。……此商人所以兼併農人，農人所以流亡也」。地主享受地租，在靜觀自得的生活，中，望其收穫；商人在生產的邊緣外，游來游去，滿載而歸，實在均無益于生產，反而妨礙了生產的進步

。經濟學者往往把土地資本，高利貸資本與商業資本看作三位一體。我國如不實行工業化則已，如欲實行工業化，則首當限制地租，次當取締高利貸，再當課商人以重稅，且使合作購銷機關，代替了商人的職務，如此方可迫使土地資本，高利貸資本與商業資本轉變為工業資本，然後中國的工業化方有實現的可能了。國父謂：「地權既均，資本家必捨土地投機業從事工商，則社會前途，將有無窮的希望」。便指明了這種積極的意義。

欲實現公道，必需抑強扶弱，所謂平均地權節制資本，都是屬於抑強的方面。此外對於經濟上的弱者，還要設法扶持及保護，那才可以均平天下。那些是應該特別保護的呢？

第一是勞工，雖然說勞動與資本同是生產的要素，而資本也是勞動價值積蓄的結果，但究竟擁有資本者，可以不勞而獲，占着經濟上的優勢，而體力勞動糊口者，則為經濟上的弱者。政府為扶持此類弱者，自應特加保護，以改良其生活，救濟其失業，并增進其生活技能。對於婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀況施以特別之保護。

第二，因公殘廢者，不只因其喪失工作能力極為可憫，國家依理亦當酬庸，故宜實施救濟，而其本人亦有請求之權，因公死亡者，則對其家屬亦當予以撫卹。此所謂因公指服工役或公務而言，至因服兵役而致殘廢或死亡者，則另有規定。（芻一七條）不在此內。

第三，人民之老弱殘廢而無生活能力者，當然屬於經濟上的弱者，國家亦應實施救濟，其本人亦有請求之權。但政府若負擔過重，亦將難于勝任，此種救濟責任，原則上分由各社會團體任之（如宗族會見芻八條），政府則督導各社會團體履行其任務，如無其他社會團體可資救濟時，則由政府直接救濟。

第四，人民之有疾病無力醫治者，亦屬於經濟上的弱者，政府及社會團體，亦應廣設醫院實施治療。

第五、以上四款爲對於特定人的保護，此外尚有一般人在不特定時期成爲經濟上的弱者，甚且遭受生活的恐慌時，更不能不預爲設法保護，如儲糧備荒，使人民得免饑饉之虞。

凡上各種政策的實施，自應以普通法律詳密規定。本人主張在憲法中應規定一條如下：

「政府爲保護經濟上之弱者，應實施左列各種政策：

一、實施保護勞工，以改良其生活，救濟其失業，并增進其生產技術。對於婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀況施以特別之保護。

二、對於人民因服役或公務而致殘廢或死亡者，應實施教濟及撫卹。

三、對於人民之老弱殘廢無力生活者，應實施教濟，由政府與社會團體共同爲之。

四、對於人民之有疾病無力醫治者，應廣設醫院實施治療，由政府與社會團體共同爲之。

五、對於人民饑饉之預防，應儲備糧食，以供荒年之需用。

前項各種政策之實施，以法律定之」。(芻二二二)

九、人民在經濟上的義務。

人民之基本權利，規定于憲法第三章中，至於人民之義務，則依其性質分別載入各章。關於人民在經濟上的義務，應在本節內討論。

五五憲章第二十一條規定：

「人民有依法律納稅之義務」。(芻二二三)

蓋人民共同組織國家，對於國家所需之一切費用，自應共同負擔。惟關於稅源之選擇，稅率之高低，與納稅人之範圍等，皆應在稅法上詳細規定，人民僅依法律負有納稅之義務，亦非可由政府予取予求也。人民一方面有請求工作之權，一方面有爲勞動之義務。故蘇聯新憲法第十二條規定：「依據不勞動者

不得食的原則，勞動在蘇聯為每個有勞動能力的公民的義務與榮譽事業。「各盡所能，按勞取酬」。之社會主義原則，正實行于蘇聯」。此條在社會主義國家的憲法，可說是極重要的規定。而在資本主義的國家，一切勞力的報酬，均按供求定律以為決定，即不能實現「按勞取酬」的辦法，而資產階級雖不能勞動，亦不能謂無生活之權利。我國乃是實行民生主義的國家，原則上應實現勞資利益的比例分配，于蘇聯的原則雖未盡可實用，但亦決不容許人民的不勞動。蓋民生主義的本旨，即在「發揮人力，開發資源」，自不容有寄生階級的存在，禮運大同謂：「力惡其不出于身也，不必為己」。也就指明人民必須勞動的意思。或為體力上的勞動，或為精神上的勞動，均不限定，只須其勞動不違背正義與人道，當可有益于國計民生也。五五憲草第二十二條僅規定，人民有依法法律服兵役及工役之義務」。除兵役義務係對國族之義務，應在憲法第二章中規定外，關於服工役的義務自應在本節規定。惟工役係對國家而服之義務，每年服役之期間有限，而勞動義務則為對社會的義務，實不妨一并有所規定也。本人主張在憲法中應規定兩條如次：

「人民有不違背正義人道，為精神上或體力上勞動之義務」。(芻二一四)

「人民有依法法律服工役之義務」。(芻二一五)

十八世紀以來之憲法學者，均謂「財產為神聖不可侵犯的權利」。及至近世的社會法學派，則認財產權為財產所有者的一種社會職務。本人則認為凡是維持及發展私人生活所必要之財產，係屬人權之一種，至於超過了其生活需要以外的財產，則不能認為係屬個人的權利，已于本篇第三章中詳論，茲不復贅。關於生活必需消費以外之財產，既非權利，即為一種社會職務，自當盡量使用，藉以增殖社會財富，五五憲草第一百一十七條第三項規定：「土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務。」與此意義正同。本人主張應合併改訂一條如下：

「人民對其所有土地及家庭必要消費以外之財產，有充分使用之義務」。(芻二一六)

十、土地問題

國父對於土地問題的主張，計可分爲天然富源國有，市地國有，照地價徵稅，照地價徵收，土增值收歸國有數種。其問題逾于複雜，故芻案擬將其分散規定于多數條文以內，除已在前面分別論述，特在此段再爲綜括的討論，以便明瞭土地問題的全貌。

在討論問題之先，首當明瞭民生主義的土地價值論，民生主義土地價值論與前述的價值理論有關。作者前言：「勞動價值是貨物的真實成本，邊際效用價值，是社會對於貨物的評價（也可稱爲社會價值）。」土地的社會價值，就是土地的天然條件與社會條件加上勞動價值而生產的，國父謂：「凡天然之富源，如煤、鐵、水力、礦油等，……悉當歸國家經營」。是承認土地的天然條件，應該屬於國家所有。又謂：「地主有地價值壹千元，可定價爲壹千，或多至二千，就算那地將來因交通發達，價漲至壹萬，地主應得二千，已屬有益無損，盈利自當歸國有。」（見光緒卅一年祝民報紀元節演說辭）是承認土地的社會條件（即社會恩賜）應該屬於國家，其所謂地主應得的二千元則是屬於土地的勞動價值。國父謂：「原夫土地公有，實爲精確不滅之論，人類發生以前，土地自然存在，人類消滅以後，土地必長此存留，可見土地實爲社會所有，人於其間又烏得而私那？或謂地主之有土地，本以資本購來，然試叩其第一佔有土地之人，又何自購乎？其意即第一佔有土地之人（先佔）係取得土地之天然條件。及施以勞工開墾成熟，乃爲加入勞動價值。若其地變爲交通樞或城市區域，因社會需要的增高，而地價飛漲，其增漲部分即爲社會的恩賜（社會條件）。倘第三人以勞動積蓄之資本購買此段土地，則賣者將所有天然條件，社會條件，與勞動價值均囊括以去，而買者的土地則概變爲勞動價值矣。現時欲就已墾的熟地，區別其中何者爲天然條件，何者爲社會條件，何者爲勞動價值之成分，已不可能。如不加區別而照卓爾基享利（Henry George）與馬克斯（Marx）的學說，將土地及資本收歸公有，則亦殊欠公平。因爲不論對於工商業的投資，抑對於

土地的投資，其中均不少勞動價值積蓄的成分，如不承認其勞動價值，則必影響到人民的儲蓄心理，將使人民所有勞動的收益，全數消耗，不肯儲蓄變成資本以從事再生產了，我國資本既未大量積蓄，土地亦未大量集中，即令承認所有對於工商業及土地的投資均係勞動價值的積蓄，而予以保護，藉此鼓勵國民資本的增加，也是促進生產的一法。不過爲要防止甚大資本家的發生，自當發達國家資本，與實現分配之社會化，爲要防止大地主的發生，則當使土地資本化，即使地主不能襲據土地的自然條件與社會條件，其應享的權利，只能與其原來投入的資本相當。惟有土地資本化以後，則尚未投入勞力及資本的土地，（即荒地）自應屬於國有，而不容他人先佔，而附屬於土地之礦，及可供經濟上利用之天然力亦應歸於國有。又惟有土地資本化，然後可以按照地價征收。（因爲國家償還其投資收回土地上的天然條件與社會條件自屬正當，）惟有土地資本化，然後地租應受利息同一的限制，既收等于利息的地租，則其土地即不應無端漲價，其因社會需要增加而抬高的地價，自屬社會條件的惠賜，應歸社會公同享受，而不應歸地主。又惟有土地資本化以後，然後土地之勞動價值與社會價值可以分開。而五五憲章第一百一十七條一方面承認「中華民國領域內之土地，屬於國民全體」，一方面又承認「人民依法律取得所有權」，方可不致矛盾。蓋國民全體所有者土地之天然條件與社會條件也。人民取得之所有權者，土地之勞動價值也。人民享受土地權之利益，不能超過其所投入資本與勞力之價值。而此土地之社會價值（即邊際效用價值），超過其勞動價值之部份（邊際效用價值低于勞動價值之情形可謂絕少）自應屬於全體國民公同享受。這樣則憲章第一百一十七條的規定方可得着解釋。而國父對於土地問題的各種主張均可迎刃而解。此可謂爲民生主義的土地論。

關於國父土地問題的主張，除在芻案中已有第一百九十四條，第二百零八條，第二百一十一條第三款已有規定外，尙應就五五憲章第一百一十七條第一項第一百二十九條的規定，修訂一條如次：

「中華民國領域內之土地，屬於國民全體，其因施以勞力或投入資本而取得所有權者，其所有權受法

律之保障。

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辦法，收歸國民公同享受」。第（二一七）國父在地方自治開始實行法中，原主張「所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相接受。原主無論何時，只能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有」。原是主張將增價部份全部沒收，但如地主并不出賣土地，則其增價部份亦無法沒收，不如改用征收土地增值稅之法，對於出賣土地，或不出賣土地經過若干年後而增價者，均可適用。

政府照地價收買土地，原是一種政策，此種政策的運用，固不只限制地主使不敢低報地價，而且尚可達到種種積極的效用。如國父民國元年在廣州東關新開界歡迎會演講謂：「又土地國有之法，不必要國收歸國家也。若修道路，若闢市場，其所必經之田園廬墓，或所必需之地畝，即按照業戶稅契時之價格，家給價而收用之」。又在中國實業當如何發展一文中亦主張「城市之土地，……悉當歸國家經營」。是必運用土地征收政策以達到市地國有之目的，此已于本節第二段論述過了。

作者認為對於鄉村土地，尚須運用土地征收政策，或實現土地資本化的辦法，以建立合作農場，茲述其理由如下：

我國戰後的建國，必須加速工業化，殆已毫無問題，但振興工業，必須以農業為基礎，若不先將農業振興，則工業亦無發展之望，其故有四（一）戰後工業發展，必需利用外資，但外資必須償還，而償還之惟一條件，厥為發展對外貿易，我國之出口貨百分之七十至八十為農產物，故出口貿易之暢旺，端賴農業發達，此直接可使國家有力還債，間接可以籌集發展新工業之資金。（二）工業之振興必須有大量之勞工，勞工之惟一來源厥為農民，若不改良農業，提倡採用新式農具，改善農田耕種制度，擴大每一農民可能耕種之畝數，對工業所需之勞工，亦將無法自農村抽出。（三）發展工業必須大宗原料，原料之來源，厥

爲農村，若不振興農業供給工業上所需用之原料，而須購自外國，又須籌集鉅款以購外國機器，不惟經濟力量不能負擔，抑且無從求得如此鉅大之外匯。(四)欲求發展吾國工業，須有廣大市場以推銷其出品，以我新興工業之出品，欲遠求暢銷國外，殆不可能，若不振興農業充實農民之購買力，則國內市場亦將無法暢旺，工業從何而得進步。凡此種種均見戰後爲配合工業之發展，有積極振興農業之必需。

欲振興我國農業，首當採用科學方法，第一要選擇優良品種，第二要採用機器農具，第三要施用化學肥料，第四要防治病蟲害，第五要防治獸疫，第六要活動農村金融，第七要發展水利。年來以政府之力量與辦水利，尚有一些成就，而對於其他事業亦未嘗不盡力提倡，然而收效甚微者，蓋由缺乏全國農業推廣的健全機構之所致。良以我國農民盡屬小農，所有較大的地主，都是衣租食稅的人，始終在靜觀自得中等候收穫，而非農業之參與者。所有自耕的農戶，因爲我國採行衆子繼承制，其農地均變成了小塊農場，甚且小至不能爲有利的耕種以維持一家生活，其爲佃農者更無論矣。像如此窮困的農民，又普遍有組織，縱有農機推廣機構，從何有採用科學方法的能力與知識呢？年來政府雖提倡信用合作，發展農村貸款，一方面對於每戶的貸款甚微，一方面也不能保證其用在改良生產。所以科學的農業方法，始終無法推廣，歸根究底，這問題的癥結，還是在土地制度與農田耕種制度上面。

關於中國農村土地問題的解決，近來國內的主張，或已見諸實行者，約有三種辦法，第一爲扶植自耕農，第二爲沒收土地或減租減息，第三爲發展合作農場。

第一種辦法，全國各省都已普遍推行，如四川，廣西，湖北，湖南，安徽，江西，福建，廣東，貴州，陝西，等省，均各指定若干縣設置扶植自耕農示範區，由農民銀行與貸款項，其甲種放款，係協助政府爲直接創造自耕農徵購土地之用，乙種放款，係協助農民爲購贖土地，或依法呈准征收土地自耕之用。此種辦法正在積極進行。但是主持土地金融的人，只注意到貸款能否歸還及能否按期歸還一點，而自耕農

方面，對於貸款機關的責任，亦僅在貸款期間，不能有自由處分土地之權，但其債務清償之日，其責任也就隨之終了，難保其不又行出賣而變成了無地的人，即不出賣經過子孫的分析，也就不堪為經濟的使用，而不能不遭受兼併了，故此種解決土地的办法是不徹底的，即使暫時的能將地權平均，也於農業的振興不生關係，這不是建設新中國所需要的辦法。

第二種辦法，是中共所主張及實行的。中國共產黨的土地政策，原是採沒收土地的办法，而且在江西及陝北，也曾經實行過。現在在陝北邊區，因為受了客觀環境的限制，才改變從前沒收土地的办法，而實行「減租減息」。「農民交租交息」的政策，來緩和農民各階層間的衝突。在土地已經沒收分配過的區地，中共當局亦歡迎土地革命時期逃亡的地主回鄉，給以耕種必要的土地與器房。中共的某高級負責人謂：「抗戰開始後，中共取消沒收土地的政策，原因是戰時須要使地主與佃農合作，以免地主投敵。戰後是否再沒收土地，此時不能斷言……總之中國土地問題必須澈底解決，最後目的是使「耕者有其田」（見卅三年八月三日國民公報陝北歸來一文），可見中共土地政策，有暫時的與永久的兩種辦法，還未能十分確定。山西的閻長官，是主張實行「劃分份地」辦法的，他評論中共的辦法謂：

「（一）中共陝北的土地分配，基本上是採取暴力沒收的，引起地主與富農的不滿，而在所謂：「抗日根據地」則實行減地減息交租交息，雖和緩了農民各階層的衝突，但未能解決土地問題。而我山西劃分份地，是以政治力量保障農民有永久土地使用權，和平的解決了土地問題。（二）中共分地，取消了地主的所有權，我們劃分份地，保障了地主的所有權，（可收得一部分額定的收入）消除了地主對分地的反抗。（三）中共的分地，與國防無關聯。我們的劃分份地，是以兵農合一為基礎的，可以同時解決國防問題。（四）中共的分地，依舊可以典租，土地仍可以部份集中。我們的劃分份地，土地不能典租，無任何集中的危險。（五）中共分地，以佃農為單位。我們的劃分份地，以組為單位，不僅打破

個人零碎經營的方式走上了集體生產的方式，而且解決了若干生產上實際的困難。(六)中共土地政策的實行，阻礙大，澈底難，因對象是個報復之私，目的是成完階級鬥爭，其方法是有取與的，且是先取而後與，故反動力大。我們劃分份地，實行上阻礙小，澈底易，因對象是個勞享合一之公，目的是完成抗戰建國，其方法是與而不取的，故反動力小，根本上共產主義對勞動者是「先甜後辣」與人土地，收人糧食，再行分配，無論如何巧妙的說法，根本的政治心理就不易得人的同情。我們是按勞分配，對勞動者是盡甜無辣，與人土地，不收人的糧食，使人負擔，不要巧妙的說法，也能得到人的同情。可算是一種切實的批評。在我們看來，中國的地主無不是由其本身或其祖先投入勞力資本而取得的土地，遽行將他沒收，也未免失於公道。

第三種辦法，就是發展合作農場的辦法，現在山西所行的「劃分份地」，就是一個小型的合作農場，其辦法為(一)編入兵農互助小組的國民兵，與有勞動生產力者二人至三人合編成一「耕作小組」以國民兵為主耕人，其餘為助耕人，每一耕作小組，分配土地一份，由耕作小組合夥經營耕種，按勞力分配其勞動生產成品。(二)份地劃分原則，把所有土地，按年產量純收益二十石小麥或小米為標準，平均劃分成若干份地，分給耕作小組耕種。(三)耕作生產品的分配原則，第一，田賦征購及村攤糧等抗戰負擔，約佔耕種小組全產量百分之三十。第二，地租按糧銀正額數向地主交納，約佔全產量百分之五。第三，種地肥料等一切預墊開支，約佔全產量百分之十五。第四，餘糧約佔全產量百分之五十，作為勞動報酬，由主耕人與商訂分配享受。第五，每個充當國民兵的主耕人，對其兵農互助小組中優待的常備兵，每年得負擔小麥二石五斗，及棉花五斤，於是兵農互助小組與耕作小組合一(見卅三年六月二十六日國民公報載：西北紀行之六)。這種辦法，確有如閣長官所說的幾種好處。現在農林部也輔導各地組織合作農場，已成立者有重慶南岸，遂寧，璧山，及成都四處，在中國的土地問題，與農田耕種制度問題解決的趨勢上看，

恐終必趨向最後這一種。

我國平均地權的實行，決不是徵購一些土地或沒收一切土地，來創設許多個別的自耕農。因為這種頭痛醫頭腳痛醫腳的辦法，僅能解決土地分配的問題，而不能解決土地利用問題。而且土地分配問題，也僅暫時解決，既許其買賣典租即不能保其無再受兼併，且經其子孫分析，致不能為有利耕作，又有不能不受兼併之勢，則政府將永遠負擔創設自耕農的責任無有已時了。

國父所講的「耕者要有其田」，亦謂「要仿效俄國」，蘇俄現在所行的為積體農場制度，則我國實行「耕者有其田」亦自應合作經營。誠如上述的土地資本化以後，則合作農場的發展是很容易的，因為土地所有權不向是地主對於土地投資的一種權利，並不能襲據其自然條件與社會條件。則政府償還其投資自然可以購轉過來。又地主以其對於土地的投資，來加入合作農場，作為對於合作農場的投資亦無不可。又政府以現金征購或發給債券征購亦無多大區別，只要能使地主保存與其土地相等的資本及利息，則其為土地為債券，并無所異。國父謂：「要聯絡全體農民，來同政府合作，慢慢商量，來解決農民同地主的辦法。農民可以得利益，地主不受損失。這種方法，可以說是和平解決」。要實現國父這種主張就惟有合作農場的辦法才可達到。而且合作農場的辦法，不但解決了土地的分配問題，而且也解決了土地的利用問題，在山西所行的是小型合作農場，將來抗戰以後，應當採行大合作農場制，可以利用機器來耕種收穫，而關於優良品種，化學肥料，以及防治獸疫及病蟲害等科學方法，也可以推廣採用，如此中國農業才有長足的進展，而工業化的基礎也就可以穩固了。

第二節 教育制度

一、教育宗旨

國父所下民生的定議謂：「民生就是人民的生活、社會的生存，國民的生計，羣衆的生命。」可見民

生的含義甚廣，實在包含了精神生活與物質生活的兩方面，這兩種生活都是需要營養的，營養物質生活者賴於經濟，營養精神生活者賴於教育。孟子所謂的「養其大者」，就是指精神的營養言，其所謂「養其小者」就是指身體的營養言，若人只知身體的營養，而不知精神的營養，即孟子所謂「指不若人，則知惡之，心不若人，則不知惡，此之謂不知類也。」可知在一個文明社會裏。教育的需要，實在比經濟的需要還要來得重要，至少也要等量齊觀。

我們知道人之所以異於禽獸者，就在禽獸只有物質上的營養，而人則於物質營養之外，也有精神營養的緣故，精神上的營養就是文化就是教育。人類因有優越的神經組織，并有自由的雙手，以實現其能力，以此調適於環境，遂以產生文化，復藉作語言的官能以爲交通各人意思的工具，而文化乃可摹仿傳遞以普及於社會，并可遺傳後代以供後人的利用，迄有文字以後，而文化的散佈更廣，流傳更遠，且代有創造，積累更豐，已成爲社會的遺產了。人類呀有很豐富的遺產，而文化又爲人類控制環境，利用環境，使環境與人生調和適應所必需，則此文化的遺產，勢必爲每代的人們所繼承，所融會，所發揚光大，斯卽爲教育的功效了。

人類因爲要接受教育之故，所以他的幼年時期極長，在此時期，一個人可以處處學習生活上必需的適應能力，而社會方面，可以用教育方法，處處授以生活上必需的適應能力，如此說來教育實在占民生中的重要部份了。

中庸的首章載，「天命之謂性，率性之謂道，修道之謂教。」這幾句話，很可以表明教育的意義，蓋由於先天所定的人類的特質，那就是性，在有些心理學家也稱之爲本能，如McCartney謂：「本能乃是一種遺傳的（或先天的）心身傾向」卽可爲「天命之謂性」的一個註釋，人類既有這一種遺傳的身心傾向，接觸於其週遭的環境而起種種反應，以調適於其環境。爲調適其物質環境起見，遂產生物質文化，更進

一步就發生了自然科學，為調適於其社會環境起見，遂產生了非物質文化，更進一步，就發生了社會科學，但推源其始，還是循由人的本性流露出來的，所謂「率性之謂道」，就是這種意思。道就是人類的文化，這文化由於歷代的積累，已異常豐富，必須修而明之，光而大之，那就是「修道之謂教」了。但教育也非將文化的遺產注入人的腦中，英文的 Education 一字原有引導的意思，教育心理學家商戴克 (Thorndike) 謂：

「無論何人，當其有生命開始之時——當其父體精蟲與母體卵相遇之時——即具有許多將來行動時底確定的傾向。其將遇的動境，與其將作的反應之間，已有形成的聯結存在，在怎樣的情境中，他將怎樣的視聽，怎樣的感觸，怎樣的動作，已由這兩個胚子底組織所規定，其智力與道德，亦如其身體器官和運動一樣，同為胚胎生命發端時的性質之結果。」

以引道釋教育，就是將那些遺傳的身心傾向引導出來的意思，但我們知道人的本性，也不過僅僅具了將來發展的一個可能性，所謂「本能」也是具有不完全性及可變性的，雖然有些心理學家謂人的性情能力品格可由先天遺傳，但至多也不過僅有一點端倪，如孟子所謂的四端：「惻隱之心，仁之端也，羞惡之心，義之端也，辭讓之心，禮之端也，是非之心，智之端也」，僅有這一點端倪，是不夠的很，必有待於擴充，故接着又說到，「凡有四端於我者，知皆擴而充之矣，若火之始然，泉之始達，苟能充之，足以保四海，苟不充之，不足以事父母」，教育的功能，就是要將人類的本性予以擴充，將那天賦的才質充類至盡，是謂盡其才，如何可以盡其才，就是要假於學問思辨的工夫，這些工夫都是精神的營養，故孟子曰：「苟得其養，無物不長，苟失其養，無物不消」孔子曰：「操之則存，舍之則亡，出入無時，莫之其鄉，惟心之謂與」？這都是說明借着精神的營養以擴充其天賦才質的道理。倘能充類至盡，就可以希聖希賢而希天，故孟子曰：「人皆可以為堯舜」，又曰：「形色天性也，惟聖人然後可以踐形，（聖人盡得人道而能充其

才也。」又曰「盡其心者，知其性也，」此爲孟子道性善的本旨，蓋人性無不善，必於擴充盡才後見之，如此乃充分表現了教育的功能，而「擴充盡才」也就是教育的正確意義。國父謂：「教養有道，則天無狂生之才。」也正同此見解。

五五憲章第一百三十一條規定：「中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活智能，以造成健全國民」雖其主旨在完成建設三民主義國家之使命，但根本說來必使人民擴充盡才，此使命方可達到，又我國之言教化，素重禮樂，將來發展社會教育，亦必以禮樂爲依歸，本人認爲該條所定教育宗旨尙不完備，特主張修訂其條文如次：

「中華民國之教育宗旨，在擴充人民秉賦，發揚民族精神，訓練自治能力，增進生活智能，培養國民道德，陶成和樂禮俗，以造成健全之國民。」（芻二二八）

二、教育平等

五五憲章第八條規定：「中華民國人民，在法律上一律平等」，單就這一條言，還是異常空洞，因爲如果法律的內容，不予人民在經濟上以同等的機會，縱然法律平等也是無用，如像一般資本主義的國家，未常不在憲法中宣布，「法律之下萬民平等」的原則，但因在經濟上已經造成了貧富懸殊，而受教育的機會又以經濟力量爲轉移，實際何嘗達到平等的目的，國父所講的「真平等」就是要「各人始初發腳踏的平等」，「後來各人根據 賦的聰明才力，自己去造就」也還要機會平等，在經濟上的平等應使各人生下地來就有足量的生活費用，不虞匱乏，且要使分配社會化，不被他人壟斷，這在前面已論述過了，至於教育上的平等，則應使人人不受經濟上的限制，均有享受同等教育的機會，以發展其心身的優性，這種原則，也應在憲法中詳細規定，五五憲章第一百三十二條規定：

「中華民國人民受教育之機會，一律平等。」（芻二一九）

即已宣示了這一原則，又第一百三十四條第一百三十五條規定：

「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。」（芻三二〇）

「逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費。」（芻三二一）

則已解除了受教育的經濟限制，以達機會的均等。但可惜僅規定到國民基本教育，而未規定到中等及高等教育，若受中高等教育，而未能解除經濟上的限制，則受教育的機會，仍然未臻平等，雖然中高等教育，應視各人的才質以為造就，與國民基本教育必需普遍實施者不同，但才質優秀的人，也應該均有深造的機會，其深造也應該不受經濟的限制，誰是優秀，自然應該鑑別，鑑別的公平方法，就是公開考試，只要人人有競爭考試的機會，就算是機會平等了，不但如此，國父所講的真正平等，是要「聰明才力有天赋不同……造就的結果當然不同」其意就是要使天賦的才質擴充至盡，如遇舉行俱優而無力升學的學生，我們還要設法解除他生活上的困難，使其得以盡量深造，看起來似乎不是平等，但實際上使天賦的才質擴充至盡，使天無枉生之才，那纔是真正平等哩！本人主張尚應規定一條如下：

「公立中學及高等教育機關，應依公開考試錄取學生，錄取以後免納學費。」

對於舉行俱優無力升學之學生，應設置獎學金以資獎進。」（芻三三二）

此條既規定「依公開考試錄取學生」則應考而受教育，自係一種權利。至於五五憲章第一百三十四條第一百三十五條所規定的基本教育，或補習教育，就受教育者言，也是一種權利，而就國家方面言，國家為造成現代國民，使能盡國民的責任起見，必須受過國民基本教育，故人民或其家長亦有受教育或使其子弟受教育的義務。

三、教育監督

在十九世紀的歐洲各國憲法中，有規定教學自由者，其原因有二：第一，歐洲中古時代的大學本為執

有特許狀的一種社團，所以享有高度的自由，教員可以自由講授，而學生亦可以自由研究，幾乎不受君主之于涉，但在維也納和議以後，專制潮流波及歐洲大陸全部，學校自由發生重大危險，所以各國於成立憲法時，輒有將教學自由特予規定者。第二，在十九世紀以前，歐洲各國的教育大抵由教社經營。及後國家設立公立學校，并施行強迫教育時，輒干涉教社所設學校的課程及訓練等，甚且禁止教社所設學校的存在，教社為自衛起見，遂倡教學自由的口號。但現代國家權力既日見其擴大，而教育又為國家的主要職權之一，故二十世紀的各國新憲法，多數已無教學自由的規定了。如德國，立陶宛，南斯拉夫，希臘等國憲法，反規定教育事務應受國家之監督，在我們看來，研究自由，教學不應自由，言論自由，對未成年人的施教不應自由。因為研究自由屬於意思自由，與言論自由，均受憲法所保障，但未成年人的心身發育尚未健全，國家的責任即在他正當發育，不應使他放辟邪侈，或受不正當的教育所摧毀，所以教學自由是不存在的。反而一切教育機關應受國家的監督并負推行國家所定教育政策之義務。至於成年人間的相互講學及宣揚學術，那就屬於言論自由的範圍了，五五憲草第一百三十三條規定：

「全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，并負推行國家所定教育政策之義務。」（芻二二四）此為使憲法中所規定的教育宗旨得以貫徹，而適國家民族的需要，實在是必要的。

四、學制

學校為施教的機關，必須有個統一的制度，始能實現規定的教育宗旨，各級學校均各有一定的目的，其目的即在配合建國的需要，以養成各樣的人才，不惟課程的標準應與建國的需要相配合，而且所造就各色人才的數量，也應與需才的數量相適應，此則一方面有賴於學制，一方面也賴於教育的計畫了。

我國自古以來的教育，可以稱為養士的教育，其目的僅在為官吏的準備，除少數由國家提倡辦理外，多數均為私辦，由士子自由造詣，國家則用舉貢考試諸法以為登庸而已，至於職業教育，僅有技工招收學

徒，國家是不過問的。及至清末，廢科舉興學校而後，與民國以來辦的教育，又似乎是一種無所謂的盲目教育。其一切科目多摹仿外國，概與我國經濟社會不相適應。所學的均是普通科，既不足以爲官吏，亦不足以就職業，舍從事循環教育而外，別無出路。所以就學青年，多來自農村，及受教育以後，一而提高其欲望，一而毀滅其能力，欲使復返農村，躬耕隴畝，已不可能，流至都市，又無可就及能就之新式工商業，於是乃羣趨軍政教育之途，然位置有限，人浮於事，因而鑽營倖進之風大熾，此則抗職以前的普遍現象，均爲我國教育所爲失敗的缺點。

蔣主席在「中國之命運」一書中，既指出建國之五項工作，爲心理建設，倫理建設，社會建設，政治建設，與經濟建設。而又指出其重點在於經濟，並表明實行實業計畫最初十年內所需要各級幹部人才之數目（包括大學或專科學校各科畢業生人數，與高初級職業學校各科畢業生人數），共爲二百四十六萬四千二百人。則將來之教育計畫，自應與此相配合，而教育制度也應相當的予以調整。

教育制度，應分別國民基本教育，中等教育，高等教育，論之。

爲現代國家的國民，必須受國民基本教育，始知所以克盡國民的責任，如六歲至十二歲之學齡兒童受基本教育，已逾學齡之國民受補習教育，均爲國民的義務，依照小學法的規定，其目的在「發展兒童之身心，培養國民之道德基礎，及生活所必需之基本知識技能。」可以說一方面在完成公民訓練，一方面在實施基本的職業訓練，再一方面在發展兒童身心，以爲高深造就的基礎，這就是國民基本教育的目的。

凡屬國民均應普遍的接受國民基本教育，受過此種教育以後，則視其才質較優者繼續造就，是爲中等教育，中等教育之目的，約有兩種，一爲職業教育，一爲高等教育之預備，亦視各人才質之偏全，志趣之傾向以爲分別施教，凡普通智力高者，宜使入普通中學，凡具特殊智方者，宜因其才質所近使受中等職業教育，至於普通中學既爲升入大學之預備階級，自宜與大學教育相配合，一方面使中學畢業生人數，洽爲

大學所應吸收之人數，一方面應使中學受大學之指導，使各種考試及測驗均在大學監督下舉行，則各人成績與才質之傾向均臻明瞭，以便指導其升入適當科別，且不必再經入堂考試，此在學生，與學校均可節省精力與時間，本人主張在憲法中應規定一條如下：

「普通中學爲升入大學之預備階段，應分別受各公立大學之指導辦理之。」（芻二二六）

至於中級職業教育，應使書本與實習一致，不使墮入空疏，近年教育部與經濟部交通部等，推行工廠辦理職業學校辦法，規定在教育行政上，如班級之編制，課程之釐訂，教務訓育之實施等，由教育部負責，屬於技術範圍實習指導者，由廠方負責，關於經費之籌劃，公營工廠每年生產盈餘款項，應撥提職業教育基金，其經費內亦應增列兼辦職校教育費一項，私營工廠，每年應於生產盈餘款內提出教育費，并於員工福利設施費項下列支之。并得請求政府補助。此種辦法最爲切實扼要，且能減輕國家對於教育經費之負擔，而造就的人才即適於事業機關的需要，使人才的就業亦無問題。關於高等職業教育，亦應本此原則辦理，本人主張憲法中應規定一條如下：

「中等職業教育，應由教育主管機關與公營事業機關會同辦理，或民營事業聯合辦理之。」

民營事業所辦職業教育，應由各該事業依法提撥公益金以充經費，不足之數由政府補助之。

高等職業教育，由中央教育主管機關，與國營事業機關會同辦理之。」（芻二二七）

必須如此辦理職業教育，然後二百四十餘萬之各級幹部人才始能迅速訓練完成，以配合經濟建設的開展。

高等教育之目的，在爲高深學術之造詣，其備設各科者爲大學，其僅設一二科者爲專科學校，普通中學既應受各公立大學之指導辦理，則各公立大學自應注意地區之需要而設立，以便收容區內中學畢業人數，不使發生遠道就學之困難，至於專科學校尤應注意各地區物產之需要而設立，如沿海設水產專校，西北設牧畜專校。五五憲草第一百三十六條規定：

「國立大學與國立專科學校之設立，應注意地區之需要，以維持各地區人民享受教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展。」（芻二二三）

正可以補救過去大學及專科學校，集中於上海北平等地之缺憾。

至於高等教育之內容，應分別注意三方面之研究。（一）專門科學之研究，大概對於自然科學方面，注重分析的研究法，分門愈專，研究愈精，總以精透深邃為貴，愈專則愈能有發明。（二）綜合學術之研究，大概對於社會科學及文哲學方面，以博學深思為貴，須注意在整個社會現象之觀察，由全般概念之中求得其原理原則，雖注重之方面不同而有歷史、政治、經濟、法律；等科目之分，要不可與整個社會之原理原則相違。若僅究其一科而自許為專家，則不免有坐井觀天之譏，必綜合研究，博而能約，庶能發揮大中之至正之道。（三）應用科學之研究，如農、工、商、醫、教等科，大多注重在運用技術方面。與一般自然科學僅從事原理原則之追求者不同，此當應於經濟建設的需要，造就高級的幹部人才，但大學及專科學校所辦的職業教育，與事業機關所辦的職業教育，在性質上稍有不同，而可以相互為用，蓋事業機關所辦的職業教育，必受其事業設備的限制，而大學或專科學校的職業教育，則可講求最新式最進步的研究，而可以居於技術的領導地位也。凡在中等職業學校畢業者，均可升入各大學各專科學校各事業機關所辦的相當職業學科以期深造。

上述的學校制度，均係指公立者而言，此外仍容許私人辦理，但須受政府監督，并負推行國家教育政策之義務。其辦理成績優良者，政府應予補助或獎勵之，至華僑所辦教育，政府尤當特別補助及獎勵，憲法中應規定一條如下：

「私人所辦之教育事業成績優良者，政府應予補助或獎勵之。僑居國外國民之教育事業，政府應予補助或獎勵之。」（芻二二五）

五、社會教育與禮樂

在文明社會的人們，既然經濟生活與文化生活并重，則其精神上的營養言不可一日或缺。所謂教育也不僅在幼年時代爲重要、就是壯年老年也同是重要的，所謂「生有涯而知無涯」，又所謂「學到老學不了」是也。因爲幼年時代需要教育最切，故須特受學校教育，離了學校以後，仍需有社會教育，才能滿足人類精神上的需要，所謂社會教育的範圍至廣，例如設置圖書館，以供民衆自由研究閱覽，是社會教育；刊行報章雜誌以供民衆閱讀，是社會教育；開辦美術館，博物館及各種展覽會以供民衆觀摩鑒賞，是社會教育；成立各種學會，從事學術的研究與宣揚，是社會教育；設置體育場以供民衆運動身體，增進健康，是社會教育；提倡正當娛樂，使人民得以陶情養性，是社會教育；演習純正禮儀，培養善良風俗，是社會教育；甚至人的方面各種民衆組織民衆運動，也是社會教育；物的方面一切有關歷史文化及藝術之古蹟古物，與天然風景，可以使人開豁胸襟，感古興懷，激發志趣，亦何嘗不是社會教育。總之社會教育內容繁複，以時間言，人之一身，沒有一刻不是受教育的時候；以空間言，「率土之濱」沒有一處不是施教教育的場所。除了學校教育以外，社會教育也是應該特別重視的。

我國古代對於社會教育，向卽重視，如當虞之世，「使契爲司徒，教以人倫，父子有親，君臣有義，夫婦有別，長幼有序，朋友有信」。至於周官載大司徒之職「以鄉三物教萬民，而賓興：之一曰六德，知、仁、聖、義、中、和；二曰六行，孝、友、睦、姻、任、恤；三曰六藝，禮、樂、射、御、書、數。」此見當時社會教育的範圍何等廣泛。至於孔子則尤注重禮樂，因爲禮樂對於社會教育的意義特別深長，在孔子的理想，是要造成一個和順的大同世界，他以樂祭致和，以禮來致順，使世界既和且順，當必無爭奪相殺的人禍了。

禮何以能致順呢？禮記禮運篇載：

「聖人耐（能）以天下爲一家，以中國爲一人者，非意之也。必知其情，辟於其義，明於其利，達於其思，然後能爲之。何謂人情？喜、怒、哀、懼、愛、惡、欲、七者弗學而能。何謂人義？父慈，子孝，兄良，弟敬，夫義，婦德，長悊，幼順，君仁，臣忠，十者謂之人義，講信修睦，謂之人利，爭奪相殺，謂之人患，聖人之所以治人七情，修十義，講信修睦，尙辭讓，去爭奪，舍禮何以治之。故聖王修義之柄禮之序，以治人情，故人情者，聖王之田也，修禮以耕之，陳義以種之，講學以耨之，本仁以聚之，播樂以安之。故禮也者，義之質也，協於義而協，則禮雖先王未之有，可以義起也。義者，藝（事）之分，仁之節也，協於藝，講於仁，得之者強。仁者義之本也，順之體也，得之者尊。故治國不以禮，猶無耜而耕也，爲禮不於義，猶耕而弗種也，爲義而不講之以學，猶種而弗耨也，講之以學而不合之以仁，猶耨而弗獲也，合之以仁而不安之以樂，猶穫而弗食也，安之以樂而不達之以順，猶食而弗肥也。四體既正，膚革充盈，人之肥也，父子篤，兄弟睦，夫婦和，家之肥也，大臣法，小臣廉，官職相序，君臣相正，國之肥也，天子以德爲車，以樂爲御，諸侯以禮相與，大夫以法相序，士以信相考，百姓以睦相守，天下之肥也。是謂大順，大順者，所以養生送死事鬼神之常也，故事大積焉而不苑，（膠滯）并行而不謬，細行而不失，深而通，茂而間，連而不相反也，動而不相害也，此順之至也。」

這段說明，不但表明了禮之作用所在，而且表明了禮之精義所在，蓋人的關係，古來分爲五倫，但就現代社會的分法，可以分爲情誼的系統與正義的系統。在情誼系統中的等差關係有父子，平等關係有夫婦兄弟，在正義系統中的等差關係有君臣（即國家與人民，長官與下屬，師與弟，）平等關係有朋友同事。此外泛然於情誼正義之下者有世人。這種關係，亦可稱爲現代的五倫。這五倫間的正常倫理，則有五義，即是父子關係主於孝，君臣（國與民，長官與下屬）關係主於忠，夫婦兄弟關係主於仁愛，朋友同事關係主於

信義，對世人的關係主於和平。合而言之，就是國父所說的忠孝仁愛信義和平。（參看本書第一篇第十章）但若要與五倫的關係處好，使真能合於五義，（分作兩方言則爲十義）則尙須要治人之情，蓋人有吉凶休嘉的各種處境不常，因而人情的變化也就有喜，怒，哀，懼，愛，惡，欲之不常，雖然不常，倘能因於各種處境而發爲適當的情緒，不使之過，亦不使其不及，則人與人間亦可以臻致大順，故禮之精，就在於此，我們可以下禮的定義道：「對於五倫之人，依於五義之道，隨着吉凶休嘉的各種處境，表現適當的情緒與行爲，就稱爲禮」。

禮記禮器篇載「禮時爲大，順次之……堯授舜，舜授禹，湯放桀，武王伐紂，時也」。其意謂堯舜禹爲大同之時，應行大同之禮，夏商周爲小康之時，應行小康之禮。禮之目的雖在致大順，但也不能違反時代，故以時爲大，順次之。但作者看來，惟有大同之時，始能行大順之禮，因爲在大同的時代，親親與尊賢分開，情誼的系統與正義的系統劃然有別，然後忠孝仁愛信義和平之義方可平施於禮。故曰：「大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸」。這惟有在公私分明的時代始能辦到。若在小康之時，行世及之制，則親親與尊賢不能分開，情誼的系統與正義的系統混爲一談，既然講究世襲，就不能不維持大宗制度，所尊者未必盡賢矣。小康時代的禮，不能不遷就這種事實，維持這種事實，在正義（政治）生活中又要尙賢又要親親是不可能的，而禮遷就於其間，所以就異常錯綜複雜，所以有「內朝以齒，外朝以官，宗廟以爵，喪紀以服」的規定，有「公族無宮刑」「在辟曰宥」的規定。公私混雜不清，爲遷就此事實而制爲禮，則惟有以宗子統庶子，以長統幼，以夫統婦，而不能辨別賢否以賢統不賢了。這全因小康之世實行世及，就不能將忠，孝，仁，愛，信義，和平之義平施於禮了。所以禮 篇載：「今大道既隱，天下爲家，各親其親，各子其子，貨財爲己，大人世及以爲禮，城郭溝池以爲固，禮義以爲紀，以正

君臣，以篤父子，以睦兄弟，以和夫婦，以設制度，以立田里，以賢勇知，以功爲己，故謀用是作，而兵由此起」。這就是孔子所謂的小康。孔子「祖述堯舜」乃是他大同思想的終極目的；而「憲章文武」則由遭逢小康之世，有無可如何之處，蓋亦「莫之爲而爲者天也，莫之致而致者命也」。小康的時代，繼續延長了幾千年，孔子欲以禮致大順的思想，始終莫有實現。及今民國成立，世及之制已廢，將實現民主，選賢與能，自可將忠孝仁愛信義和平之義平施於禮，以實現大同之治了。禮由大同而小康，由小康而大同，這種時代變遷就是禮運。時代既已變遷，則小康時遷就事實的禮制，自然應該全部變革了。

又禮之中有原始生活之遺留者，如古者陶復陶穴，皆開其上以滯光明，雨霑之後，則名室中曰「中霤」。因有「中霤」之祀，此爲穴居時代之遺留，又如「玄酒以祭，荐其毛血，腥其俎」此爲狩獵時代之遺留。在現時代中，當無再予保存之必要。

禮的目的既是在致大順，則其對象應該是人，故對於大自然的禮如「郊祀天地」，「柴望山川」，在現時代中應該是不存在了，但若將此視作一種宗教的儀式，也可容許與禮并存。

禮的對象雖爲人，但也不限於現存的人，如對於民族英烈古聖先賢的紀念崇拜，對於祖先的祭祀，也可使人與承先啓後崇德報功的感念，對於現社會大有裨益的。禮既在因于吉凶休嘉的各種處境，表現適當的情緒與行爲，則禮的分類也可依此爲劃分，古來有五禮之別，周官大司徒「以五禮防民之僞而救之中」。五禮者吉凶軍賓嘉也。通典云：「伏羲以儷皮爲禮，作瑟以爲樂，可爲嘉禮。神農播種，始諸飲食，致敬鬼神，藉爲田祭，可爲吉禮。黃帝與蚩尤戰于涿鹿，可爲軍禮。九牧傳教，可爲賓禮。易稱古者葬于中野，可爲凶禮。又修贊類帝，則吉禮也。釐降嬪虞，則嘉禮也。葬後四朝，則賓禮也，征于有苗，則軍禮也。遏密八音，則凶禮也。故自伏羲以來，五禮始彰，堯舜之時，五禮咸備，夏商二代，散亡多闕，洎周武王旣沒，成王幼弱，周公攝政，六年致太平，述文武之德，制周官及儀禮，以爲后王法」。此述五禮之

起源甚詳，周官載大司徒之職「以吉禮事邦國之鬼神示」，「以凶禮哀邦國之憂」。「以賓禮親邦國」，「以軍禮同邦國」，「以嘉禮親萬民」。其所載吉禮之別十有二，一曰禋祀，二曰實柴，三曰燎，四曰血祭，五曰狸沉，六曰醴辜，七曰肆獻，八曰饋食，九曰祠，十曰禴，十一曰嘗，十二曰蒸。凶禮之別有五，一曰喪禮哀死亡，二曰荒禮哀凶札，三曰弔禮哀禍災，四曰禘禮哀圍敗，五曰恤禮哀寇亂。賓禮之別有八，一曰朝，二曰宗，三曰覲，四曰遇，五曰會，六曰同，七曰問，八曰視。軍禮之別有五，一曰大師之禮以用衆，二曰大均之禮以恤衆，三曰大田之役以前衆，四曰大役之禮以任衆，五曰大封之禮以合衆。嘉禮之別有六，一曰飲食，二曰冠婚，三曰賓射，四曰饗燕，五曰脈膺，六曰賀慶。五禮中除軍禮非普通人民的日常生活，應另作別論外（現有陸軍禮節的規定），其餘均係應於人民吉凶休嘉的各種處境，而為各種禮節的規定。除吉禮中有一部分係對天然自者外（此含有宗教的意義）其餘都是對人的，其目的在獲致人類的天順。

禮固然是對人的，但行禮，却于自己大有益處。因為行禮的人，必敬必莊，動容周旋，必須中禮，一切衣食住行，也必須合于禮的規律，自然可以做到整齊，清潔，嚴肅的種種條件。所謂新生活，就是遵循禮的規律的生活，在這種生活中，可以「固人肌膚之會，筋骸之束」必可增進人身的健康。

現代國家為法治國家，我國儒家則主張禮治，究竟禮與法誰適為治？以及兩者的關係如何？則為亟待究明的問題。我們認為禮雖可以弼治，却不能以禮為治，猶之以教弼治，不能以教為治是一樣的。蓋禮是人類行為的最高標準，即道德標準，此種標準，只能勉人以幾及，不能責人以必能。只能由先知先覺者倡導之，由後知後覺者仿行之，以之為教則可，以之為法則不可。禮的標準既只能勉人教人，故無最後的制裁，以此為治，必將冗塌不振！欲使社會中紀律嚴明，秩序井然，權利義務，規定明確，剖析糾紛，可以引繩齊斷者，自非以法為治不可。然法於權義的區處過嚴，則人對於錐刀之末將盡爭之，社會適於嚴酷機

械，則又非以禮弼治不可。（曲禮謂「分爭辨訟，非禮莫決」實在是法的事）故禮與法實在是相需爲用的，兩者雖同爲人類行爲的軌範，但是標準不同，禮記表記篇云：「君子議道自己而置法以民」，即謂制禮以自已的高尙修養爲標準，而立法則以一般人普遍可行爲標準。韓非子謂：「夫聖人之治國，不恃人之爲吾善也，而用其不得爲非也」。實際說來在消極方面固應使人不得爲非，而在積極方面也應使人爲吾善。禮與法必需相互爲用，使人人都在法律的水平綫上，以上達於禮之標準綫，其或落于法的水平綫以下者，則不可不制裁之策厲之，以勉其上達，禮與法相互爲用，是爲兩種標準的社會。大戴禮記禮記篇云：「若夫慶賞以勸善，刑罰以懲惡，先王執此以正，堅如金石，行此以信，順如四時，處此之功，無私如天地爾。豈顧不用哉？然如曰禮云禮云，貴絕惡於未萌，而進敬於微眇，使民日徙善而不自知也」。這就表明了禮與法的兩重標準，實在是缺一不可的。

我們將禮討論過了，再討論樂，樂何以能致和呢？樂記云：「心中斯須不和不樂，而鄙詐之心入之矣」。又云：「夫樂者樂也，人情之所不能免也。樂必發于聲音，形於動靜，人之道也。聲音動靜，性術之變盡于此矣。故人不耐（能也，下同）無樂，樂不耐無形，形而不爲道，不耐無亂。先王恥其亂，故制雅頌之聲以道之，使其聲足樂而不流，使其文足節而不息。使其曲直繁瘠廉肉節奏，足以感動人之善心而已矣。不使放心邪僻得接焉。是先王立樂之方也。是故樂在宗廟之中，君臣上下同聽之，則莫不和敬；在長族鄉里之中，長幼同聽之，則莫不和順；在閭門之內，父子兄弟同聽之，則莫不和親。故樂者審一以定和，比物以節節，節奏和以成文，所以合和父子君臣附親萬民也。是先王立樂之方也。」這就說明了人生不可以無娛樂的生活，但娛樂生活，也必使趨于正道。因爲生活如果在娛樂，則人生必然冷酷而險詐；娛樂如果不起于正道，則必然放肆邪侈，這都是要釀成亂子的。正當的娛樂就可以防止兩種毛病，而可以使人與人間融和無間。

樂何以能發出那種功效呢？樂記云：「樂者，音之所由生也。其本在人心之感于物也。是故其哀心感者，其聲噍以殺；其樂心感者，其聲嘽以緩；其喜心感者，其聲發以散；其怒心感者，其聲粗以厲；其敬心感者，其聲直以廉；其愛心感者，其聲和以柔；六者非性也，感於物而後動。」又云：「夫民有血氣心知之性，而無哀樂喜怒之常，應感起物而動，然後心術形焉。是故志微噍殺之音作而民思愛；嘽諧慢易繁文簡節之音作，而民康樂；粗厲猛起，奮末廣賁之音作，而民剛毅；廉直勁正莊誠之音作，而民肅敬；寬裕肉好，順成和動之音作，而民慈愛；流僻邪散，狄成滌濫之音作，而民淫亂；是故先王本之性情，稽之度數，制之禮義，合生氣之和，道五常之行，使之陽而不散，陰而不密，剛氣不怒，柔氣不懼，四暢交于中，而發作於外，皆安其位而不相奪也。」這就說明了，凡人有何種感情，就可發出何種的聲音，而用何種聲音或音樂，也可以誘發何種感情。譬之留聲機上的顫動，可以發出聲音；而收集聲音，也可錄下顫動是一樣的。「凡姦聲感人而逆氣應之，逆氣成象而淫樂興焉；正聲感人而順氣應之，順氣成象而和樂興焉。」知道了這種作用，「故先王慎所以感之者。」使「姦聲亂色不留聰明，淫樂慝禮不接心術，情僂邪僻之氣不設于身體，使耳目鼻口心知百體，皆由順正以行其義。……故樂行而倫清，耳目聰明，血氣和平，移風易俗，天下皆寧。」中庸曰：「喜怒哀樂之未發謂之中，發而皆中節謂之和……致中和，天地位焉，萬物育焉」也就說明了樂以致和的道理。

禮與樂二者相互爲用，相得益彰，樂記云：「故樂也者，動於內者也。禮也者，動於外者也。樂極和禮極順。內和外順，則民瞻其顏色而弗與爭也，望其容貌而民不生易慢焉。故德輝動於內而民莫不承聽，理發諸外而民莫不承順。故曰致禮樂之道，舉而錯之天下無難矣。」這就是孔子以禮樂致和順爲達到大同世界的方法。將來對於世界和平的維持，這禮樂二者仍必可奏顯著的功效。其對社會教育的意義，可見異常深長了。

社會的教育，既然十分重要，憲法中似不可不有所規定。本人主張應增設兩條如下：

「政府設置圖書館，藝術館，體育場，及其他民衆館育機關。」

政府應設置，或由人民設置公共娛樂場所，指導人民享受高尚娛樂。

有關歷史文化及藝術之古蹟古物，與天然風景，政府應予保護或保存之。」（芻二二八）

「各種宗教儀式之演習，以不違反公共秩序及善良風俗爲限，受法律之保護。」

民間吉凶賓嘉及其他各種禮節，應由教育機關實施化導，使趨向一定準則。

有關國族之紀念典禮，應由政府及教育機關領導舉行之。」（芻二二九）

六 教育經費與教職員之地位

教育與經濟，必需等量齊觀，已如前述。欲期教育之普及與切實推行，自須寬籌經費，并確定其保障。過去教育之未能充分發展，經費不足，實爲主因。五五憲章第一百三十七條規定：

「教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五，在省區及縣市爲其預算總額百分之三十。

其依法律獨立之教育基金，并予以保障。」（芻二三〇）

貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。」

除第二項規定教育經費之補助，屬於財政補助事項，芻案中已在經濟制度內有所規定不宜重複外，關於第一項規定，自應仍舊。所謂依法獨立之教育基金，如由政府指定專款公費，或由私人募款捐產，創立教育基金，以其孳息供舉辦教育之用者是。此基金如經依法獨立，自應予以保障，以免移用，而維教育之發展。

從事教育之人員，係爲衆人服務。凡以服務爲目的之人，與以營利爲目的之人，其性質其處境均各不同，因爲以營利爲目的之人，如農如工如商，均可自由獲得財產，可以自謀生活之保證。至以服務爲目的之

人，往往「謀道不謀食」，「愛道不愛貧」，既不從事生產，即不能自由得財富，惟有仰賴固定的薪給以爲生活，實不能自謀保證的。如像公務員雖也是爲衆人服務，但他有權有勞，當不易受到社會的刻待，且往往獲得非分之財。惟有從事教育的人員，無權無勇，始終離不了窮酸！本人張凡是以前服務爲自的人（士人），無論其爲公務員，或服務公營事業，或爲公立學校之教職員，均應享受同等的保障。芻案中規定「公務員有依法享受俸給年金，退休金，獎金及卹金之權」，「凡受委任之專務官，非經國專法院審判，不得撤職。」則在公立學校服務之教職員，自應享受同樣之保障。又凡以教育爲終身職業的人，亦應實行「藉產代管」，享受集體財產的權利，并履行其義務。本人主張憲法中應規定一條如下：

「公立學校之教職員，應有與公務員同等之權利與義務。」（芻三三一）

七 學術團體

在文明社會裏，文化的生活既然甚形重要，所以民間常有種種的文化團體，依其性質可以分爲兩類：一類是研究性質的團體，一類是宣揚性質的團體，前者如各種學會是，後者如報社，劇社是，關於宣揚性質的文化團體，憲法中既有言論自由出版自由的規定，在教育制度一節中，無再予規定之必要。惟關於研究性質的團體，即學術團體，於促進文化的關係至鉅，若能善爲利用，則可使學術日益進步，且可使社會國家日進無疆，芻案中的各級政權機關，均規定各種學術團體得選舉文化代表參加，蓋欲藉着學術的進步，以促政治進步的意思。如何能使學術團體負起促進文化的使命，則爲所當討論的問題。

我國自來研究學術，注重淵博，趨向籠統而不注意分科，故科學迄不發達，今後學術團體，務矯此積弊，凡文學，哲學，藝術學，抽象科學，社會科學，應用科學等，均應按其種類分爲若干科，如抽象科學，可以分爲數學，論理學，統計學等科。自然科學，可以分爲物理學，化學，天文學，地質學，地理學，生物學（動物學植物學）生理學，心理學等科。社會科學，可以分爲政治學，經濟學，人類學，社會心理

學，倫理學，法律學等科。應用科學可以分爲農學，工程學，機械學，鑛冶學，建設學，應用化學，醫學，會計學，教育學等科，各科應分別成立學會，可分中央、省、（市）縣（市）三級，按各人造詣之不同而分別加入之，如省縣市不能備設各種學會者亦可將性質相近之數科併設一會。

上級學術團體，對於下級學術團體應發生領導研究之作用。故上級學術團體之會員，應加入其住地或居留地之下級學術團體爲領導會員。凡各會員對於各個單元題目，應分別研究或數人共同研究之。研究結果，可報告于學會或提供討論，經會中公認其價值者，可刊載于學報。對於學術或技術上有特殊之發明者，政府并應獎勵之。各種學會應有圖書館及實驗室之設置。如此則文化進步必可迅速開展了。

于此尙有一種附帶的作用，即全國各樣人才，均可有表見的機會與場所，凡眞才實學之士，在學會中必爲衆所推仰，誠如錐處囊中，其穎立見。國家需要何種人才，不難於學會中物色得之。一切現職人員，無不加入學會，又可使學問與經驗并進。不知不覺間，當可促使國家社會前進無已了。本人主張憲法中應規定一條如下：

「對於學術有造詣之人民，得按其學科類別，依法組織學術團體，學術團體分中央省（市）縣（市）三級，應審查各人造詣之程度分別加入之。但上級學術團體之會員，仍應加入其住地或居留地之下級學術團體爲領導會員。（芻二二二）

新中國憲法論

第九章 憲法之施行及修正

一、法令之效力

憲法是國家的根本大法，用以規定國家主權的歸屬，規定人民的基本權利，規定政府的組織和職權及人民控制政府的方法，更規定在各種社會生活中，政府社會團體和人民的基本權義關係。依照這樣完備的一個根本法，似乎一切國家政事社會生活，都可以勝利的推行了，但國家社會的事務至為繁複，絕不是一部憲法條文所能備舉，故憲法之外必賴有普通法律以補充之。而且國家社會的事象變化莫測，亦不能概以法律為膠柱鼓瑟的規定。故於法律之外，尚應予政府機關以命令適應之餘地。以是言之，命令有補充法律之效力。法律有補充憲法之效力。而要以憲法之效力為最高，命令不能變更法律，法律不能變更憲法。此則憲政國家所同守之原則也。

憲法係中華民國國民大會受全體國民之付託而制定，此憲法成立之形式要件也。至於法律之成立，亦有其形式要件，五五憲草第一百三十九條規定：

「憲法所稱之法律，謂係立法院通過，總統公布之法律。」（芻二二三）

凡不具備此要件者，不得稱為法律，司法院對於法律具備成立要件與否，及其內容之疑義有解釋權，對於憲法及命令內容之疑義亦有解釋權，解釋權之作用，在探究真意所在以期適用之得當，（應在司法院節中規定）至於法律命令效力之存在與否，則不在解釋權範圍以內，經解釋之結果，縱發現其有無效的原因存在，亦必須另有根據始能歸于無效，五五憲草第一百四十一條規定：

「命令與憲法或法律牴觸者，無效。」（芻二三五）

此即命令經解釋後歸於無效之依據也。但總統根據憲法所發布之緊急命令，有暫時代替法律之效力，縱與

法律牴觸亦非無效，因係行使憲法上職權的緣故。

五五憲草第一百四十條規定：「法律與憲法牴觸者，無效。法律與憲法有無牴觸，由監察院于該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。」此條規定，似有兩點可以疵議（一）法律由立法院通過，係經多數人所議定，由總統公布，係最高機關所頒行，但司法院解釋法律，係由少數人審議，對於總統為次級機關，以次級機關少數人之審議，而可推翻最高機關所頒行，多數人所通過之法律，在道理上殊為不順（二）僅規定由監察院可以提請解釋，其他機關及人民均無此權，又僅于該法律施行後六個月內可以提請，過此期限則不行，倘其法律真實違憲，被人民或其他機關查覺，而監察院不為提請，或監察院查覺違憲已逾六個月期間者，均屬無法救濟。實則各國憲法規定司法院有解釋法律違憲權者，乃由三權制衡原則適用之結果，由一機關立法，由另一機關解釋其是否違憲，方可以防止專制。若在五權憲法之下，立法、行政、司法、考試、監察五權，統屬一個治權，選舉、罷免、創制、複決四權，統屬一個政權，而治權與政權，又統屬一個主權。與三權憲法之上更無一個統屬之權者不可同日而語。五權之上既無統屬的權，則遇五權行使有錯誤時，自不乏救濟之道。如法律制定後，尙可經過國民大會複決，則又何須由司法院解釋其違憲呢？如瑞士憲法因規定公民有複決權，即不予司法機關以解釋法律違憲之權，即是根據這種理由。

法律是否違憲，應由冷靜頭腦加以審定，屬于司法機關的職權，決定法律效力之應否存在，屬于立法政策問題，應為國民大會的職權。司法院之解釋法律，僅在解釋其中疑義，如發見其違憲之處，應送經國事法院審定，人民或其他機關發見違憲時亦同。如經審定確屬違憲時，應提交國民大會複決之。國民大會對於憲法與法律二者間，本有自由決定之權，視乎國民的需要，可以修改憲法以維持法律，亦可否決法律而維持憲法，必使國民大會保持這種選擇的自由，然後憲法始可獲得進步。如國民大會否決法律，則法律

當然無效，如有國民代表四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議維持法律規定時，則視為憲法業經修改。如出席人數不及四分之三，或贊成維持法律案人數不及出席代表三分之二，則法律均歸無效。又在憲法施行前經行的法律，因當時未有憲法為準繩，故其違憲之處必多，如經國事法院審定為違憲者，應即宣告無效，以資整理。本人主張將五五憲章第一百四十條之規定修正如次：

「法律經國事法院審定為違憲時，應提交國民大會複決之，如有國民代表四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，維持法律規定時，視為憲法業經修改，否則法律即為無效。」

憲法施行前頒布之法律，經國事法院審定為違憲者，應即無效。」（芻二三四）

二、過渡辦法

中國的國民革命，為超時代的革命，就政治上言，必須民族革命與民主革命一齊實現；就經濟上言，必須產業革命與社會革命一齊實現。革命的內容既是這樣繁複，建國的事業所以異常艱鉅，因此一切的事業，均須過渡，須要迅速的過渡。在政治方面，由君主與士人的共治，過渡到「全民政治」與「賢能統治」；在經濟方面，由農業經濟，過渡到社會化的工業經濟。國父分革命建設為軍政、訓政、憲政三時期，就是規定那過渡的進程。惜乎過去對於訓政的工作未能澈底，地方自治的基本條件未能完成。現在民主的潮流所趨，實不能等待一再延期的訓政完成，方才開始憲政。蔣主席在國民參政會席上，曾宣示「我個人還在考慮提早結束訓政的問題，使國家的事，日早讓國民大家負責。」所以憲政的施行，必然提早實現，已是毫無疑義。為補救訓政未能真實完成的缺點，則憲法中實有規定過渡辦法的必要。

先就政治上講，五權憲法的目的是要實現全民政治，而全民政治的實現，必須表現在政權機關上面，即各級政權機關中，必須有地域代表，職業代表，與文化代表參加；將各行業各級層之意見冶為一爐，方足以表現全民政治之精神。但此必以職業團體與學術團體，組織健全為條件。在未組織完備以前，勢不可

無過渡辦法。本人主張憲法中應規定一條如下：

「憲法第二百一十條之職業團體及行業組合會議，第二百三十二條之學術團體未組織完備以前，第一屆政權機關之組織，得暫照國民大會組織法，省參議會組織條例，縣參議會組織條例，及市參議會組織條例之規定。暫不設立地方會議。」（芻二三六）

國民大會既尚未依憲法組織，則關於立法委員與監察委員之產生，似亦未可盡由國民大會選舉，此兩種委員，人多責重，需要專門學識經驗之人，在過渡時間，宜採折衷辦法，以半數由國民大會選舉，半數由總統任命為原則。五五憲草第一百四十三條規定之原則尙屬可取，惟條文應修正如次：

「國民大會未依憲法組織以前，立法委員及監察委員之半數，由國民大會選舉。其餘半數，由立法院院長及監察院院長提總統任命之。」（芻二三七）

地方自治，由籌備到完成的時間，即是由官治過渡到民治的期間，其過渡的辦法，即在官治時，由地方政府擬具地方自治建設計畫，呈由上級政府核定，責令施行而考其成績；在民意機關初次成立尙未健全時，（即省參議會縣市參議會的時期）仍由地方政府擬具計畫諮詢民意機關意見，然後呈由上級政府核定，責令施行而考其成績；在民意機關既經健全以後，即由民意機關審議地方政府之自治建設計畫，為之核定，并考核其實施，而民意機關亦即憑此計畫以選舉縣市長，如此即由官治過渡至民治矣。（參看本篇第七章第二節）此種過渡辦法，在憲法中亦應予以規定，五五憲草第一百四十五條規定：「促進地方自治之程序以法律定之。」未免過于空洞，實應將促進地方自治之原則首先建立，本人主張應與五五憲草第一百四十四條的規定，合併修訂一條如次：

「地方政權機關未依憲法組織以前，地方自治建設計畫，由上級政府核定之，并監督其施行，省長、縣長、市長、均由中央政府任命之。」（芻二三八）

再就經濟上講，憲法上所定民生主義的經濟制度，原與自由經濟資本主義經濟有別，我國現雖尙未十分資本化，但由自由經濟過渡到計畫經濟統制經濟，自然因革之處頗多，尤以公營事業與民營事業劃分以後，事實上必當大量調整，其屬于民營事業而現歸政府經營者，及屬于公營事業而現歸人民經營者，究應如何處理，實不可不定一過渡辦法。本人主張憲法中應規定一條如次：

「公營事業與民營事業劃分後。屬于民營事業而現歸政府經營之事業，除有誘導協助或示範之性質者外，其餘概應停止。其屬于公營事業而現歸人民經營之事業，得暫許人民私營，定期收歸公營，或約定于一一定條件完後收歸公營，但應予以適當之補償。」（芻二二九九）

三 憲法之修改

憲法爲國家根本大法。然因情勢果有變遷，亦不容一成不變。故各國對於憲法之修改大都定有明文，惟修改程序之繁簡，則互不相同。戴雪教授謂：「凡立法機關能用修改普通法律的方法去修改憲法，這種憲法是柔性的，英國就是這樣，凡普通之立法機關不能修改的憲法，這種憲法是剛性的，美國就是這樣。」我國普通法律之制定屬于立法院，而制定憲法之權屬於國民大會，立法院既無制定憲法之權，當然亦無修改憲法之權。我國修改憲法之權操在國民大會，則其憲法必爲剛性憲法也無疑。但我國爲單一國家，其憲法之修改，亦無須如美瑞等聯邦國家之繁重程序。五五憲草第一百四十六條第一項規定：

「憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議，四分之三以上之出席及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。」（芻二四〇）

國民代表修改憲法之提議，是否合于情勢之需要，應予人民以研討之時間與機會。故同條第二項復規定：

「修改憲法之提議，應由提議人于國民大會開會前一年公告之。」（芻二四〇）

憲草規定國民大會每三年召開一次，故公告提議之期間定爲一年，芻案規定國民大會每年召集一次本

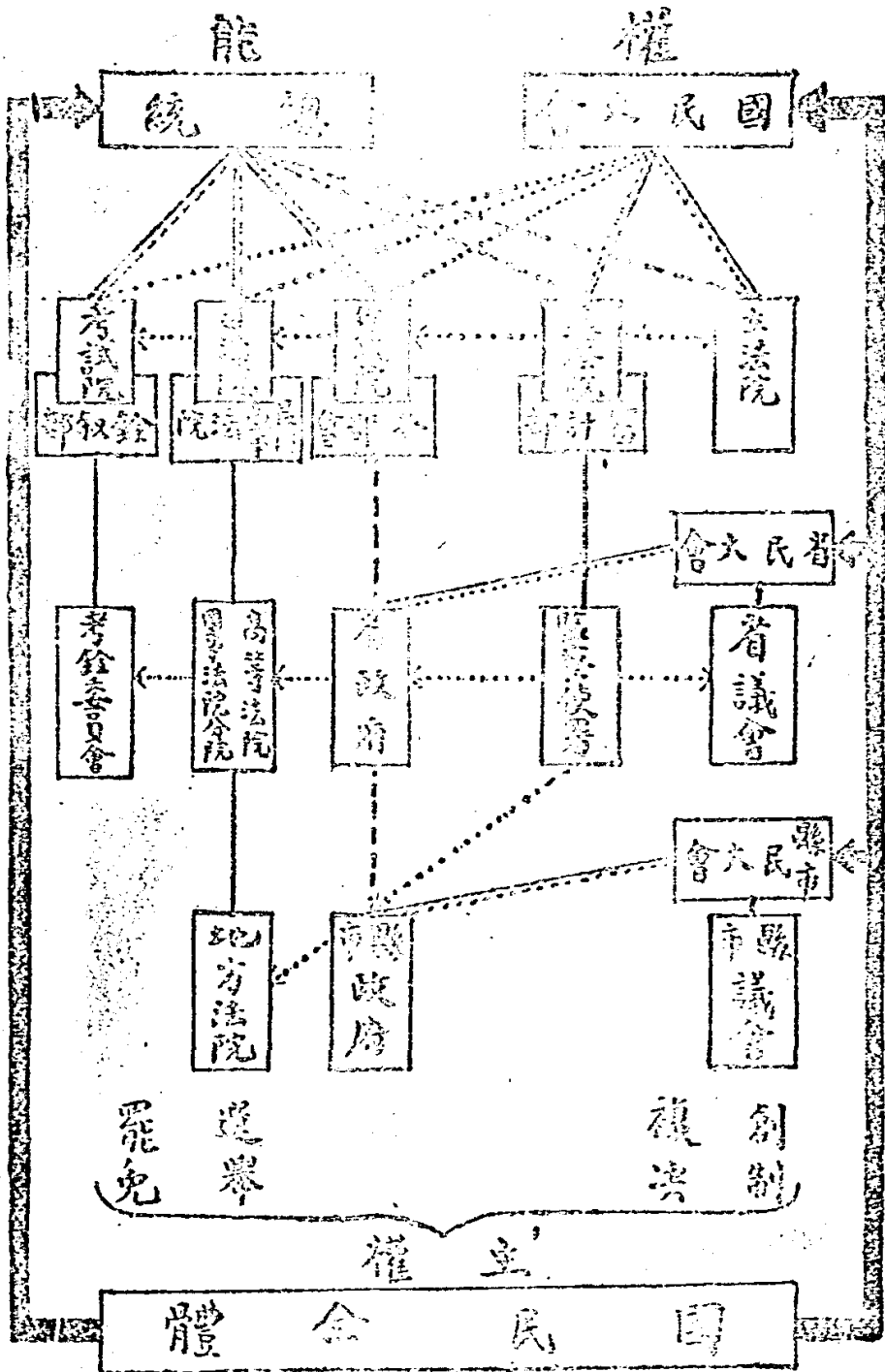
人主張公告提議的期間應定爲六個月。

五五憲草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。」依立法院所編說明書謂：「各條所定事項，其中仍有不能及時施行者，有不能同時全國施行者，亦有實施辦法應另行規定者，故有本條之規定，以期憲法之實施，具有彈性。」倘若如此，則不啻允許以法律變更憲法，實違背了憲法效力高于普通法律之原則。又若不使於全國同時施行，則違背了憲法之普通性，此條規定實屬無可採取。縱然有另定實施辦法之必要，其實施辦法亦僅有補充憲法之作用，決不能限制或變更憲法之效力。芻案中對於國民大會，地方政權機關、立法院、考試院及其所屬機關、監察院及其所屬機關，司法院及其所屬機關，省議會，縣議會，市議會等，均規定有「行使職權之程序，以法律定之。」（見芻案六六，七六，一二五，一三二，一五二，一六五，一七二，一八二，一九〇，等條）蓋由此等機關均係執行法律限定之職權，其行使職權之程序，自亦應由法律詳爲規定以期明確。此外如總統，參政會，行政院，省縣市各級政府，其職權範圍，僅有概括的規定，凡不屬於立法，司法，考試，監察等機關者，均屬於行政機關之職權，故行政機關，爲概括的職權之機關，其行使職權之程序，亦不能由法律一一明定。而應俾予行政命令自行規定，以期適應變動的環境。

總 結

綜合以上各章所論，可見 國父之五權憲法，實屬博大精深，凡我國歷代政制之優點，西洋各國憲政之精華，無不兼收并蓄，但又不能以任何一國之憲法擬之。如有國民大會，省民大會，縣市民大會之組織，其在大會下面，又有常設之立法院，監察院，省議會，縣市議會等機關，有似蘇聯的蘇維埃制度，然而又非民主集中；有總統掌握最高治權，監督五權之行使，然又非如美國之總統制；有行政院負責實際行政責任，而總統并非無所作爲，故又非英法等國之責任內閣制。我們的憲法，實是「先照自己社會情形，再迎合世界潮流做去」其取舍從違，壹衷於是，權衡斟酌，務攝其長。但一言以蔽之，我們的五權憲法，乃是委任責成的憲法。委任的主體，是全體國民。全體國民，是真正的主權者，他將中央的政權，委任于國民大會，將中央的治權委任于總統而責望其成。政權對於治權，有經常考察的作用。國民大會一方考察總統的行使職權，一方將國家經常的事務，分別委任于行政、立法、司法、考試、監察、五院，而責望其成。國民復將省自治事務分別委任于省民大會及省長，并由省民大會考察省長行使職權而責望其成。國民復將縣市自治事務，分別委任于縣市大會及縣市長，并由縣市民大會考察縣市長行使職權，而責望其成。國民對於最下級的自治事務，且得行使直接民權。然在一國之中，以中央地位爲高，國民大會掌最高之政權，總統掌最高之治權。而此兩機關均由國民產生，則國民爲有真正的主權。此兩機關地位最高，如裘之有領然，國民能掌握此兩機關，卽如雙手挈領，用力頓之，則一國政治，自然綱舉目張，有條不紊了。這就是五權憲法的微妙處，亦卽其所以異於他國憲法之處。國民能掌握政權機關與治權機關，作者謂之雙手挈領法。茲以圖表如次：

說，但國家確有許多方面甚似有機體，而且大有類于人身的神經系統中，分腦，脊髓，



交感神經三部，脊髓之上又有延髓，腦則分爲大腦與小腦。大腦是一切精神作用的主宰，有感覺中樞，司各感覺器官的感覺作用；有運動中樞，司四肢的運動和發話等作用；有綜合中樞，司知識，記憶，思考，意志，情感等高貴的智力作用。小腦是調節運動的中樞，有調節和統一隨意運動的功能。我們中央政府的組織，就洽和此一一樣。國民大會即相當於感覺中樞，因爲各地域代表，各職業代表，各文化代表，將國民各方面痛癢相關的意見轉達于中央，這豈不是一個感覺中樞麼？總統及參政會就相當於綜合中樞，因爲總統掌理最高治權，參政會是政治的參謀本部，一切樞密要政，悉於此焉諮詢，這豈不是一個高貴智力作用的綜合中樞麼？各院部會就相當于運動中樞，因爲立法院的決議等於發話，其他院部會的依法執行，等於命令四肢的動作，這豈不是一個運動中樞麼？至於行政院，使各部會的工作統一進行，兼籌并顧，如像小腦的統一隨意運動，豈不是一個調節運動的中樞麼？至各級地方政府，則等於延髓和脊髓，延髓和脊髓的白質，司知覺運動的傳導，能將末梢神經所受的刺激，傳至大小腦，又能將大小腦所發的命令傳至末梢神經，隨意使肌肉運動，這豈不等於地方政府推行國家行政，一面傳達地方政情於中央，一面承宣中央政令于民衆麼？延髓和脊髓的灰質，是反射和自動的中樞，司知覺神經所受外來緊急的刺激，不及傳至大小腦時，逕發命令，作緊急的動作，如噴嚏等反射作用，和不因外部的刺激，不由腦部的命令而自能運動的，如呼吸，循環，排泄等的運動作用。這豈不等於地方政府的自治行政，自動從事建設，并不需要中央的命令麼？而且省政府相當於延髓，縣市政府相當於脊髓。至於人民的代表，無不爲地域代表，職業代表，或文化代表，均能將民衆的痛癢傳達至於政府，不啻等于人身的知覺神經，而政府的公務員，傳達政令，執行行政務，不啻等於人身的運動神經。國家的經濟事業機關，等於人身的消化系統，金融機關，等於人身的循環系統，再如人身的交感神經，能調節循環系統和消化系統各器官的功能，并能調節不隨意肌的運動，而不受腦脊髓的支配。但交感神經有鏈狀的神經節，從此發出多數的神經纖維，一部和腦脊髓神經交通，

大部分於心臟血管腸胃中。在國家的經濟事業機關和金融機關也是一樣。此兩種機關應使成爲獨立的法人，可爲債權債務的主體，不必事事向政府請示，政府亦不必事事過問。但必須有董監會的組織，公股和私股均能派選董事監察人，此與神經節發出之神經纖維一部通腦脊髓神經，一部達心臟血管腸胃中一樣。此雖儼然爲一有機體組織，然而究非真實的有機體，因爲有機體的細胞，沒有個體的生活及意志，而人則有國家以外的生活及利益，又自然的機體，都產自先存的有機體，而國家則非自另一有機體產出。以此看來，國家有同於有機體之處，有不同於有機體之處，以其同於有機體也，故能靈覺活動，可以如身之使臂臂之使指，以其不同於有機體也，故能使國族永續，而不致衰老死亡。吾人姑認國家爲文化的有機體而非生物有機體，庶幾近之。

附錄 (一)

中華民國憲法草案

二十五年五月二日立法院通過
二十五年五月五日國民政府宣布

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。

第一章 總綱

- 第一條 中華民國為三民主義共和國。
- 第二條 中華民國之主權屬於國民全體。
- 第三條 具有中華民國之國籍者，為中華民國國民。
- 第四條 中華民國領域為江蘇、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。
- 第五條 中華民國領土非經國民大會決議不得變更。
- 第六條 中華民國各民族均為中華國族之構成分子，一律平等。
- 第七條 中華民國國旗，定為紅地，左上角青天白日。

第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕，拘禁，審問或處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁，其執行機關應即將逮捕原因告知本人及其親屬，并至遲於二十四小時內移送於該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內，向執行機關提審。

法院對於前項聲請不得拒絕。執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第一〇條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第一一條 人民有居住之自由，其居住處所非依法不得侵入，搜索或封鎖。

第一二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

第一三條 人民有言論，著作及出版自由，非依法律之不得限制之。

第一四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之。

第一五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第一六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第一七條 人民之財產，非依法律不得徵收，查封或沒收。

第一八條 人民有依法請願訴願及訴訟之權。

第一九條 人民有依法選舉，罷免，創制，複決之權。

第二〇條 人民有依法應考試之權。

第二一條 人民有依法律納稅之義務。

第二二條 人民有依法律服兵役及工役之義務。

第二三條 人民有依法律服公務之義務。

第二四條 凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，非依法律不得限制之。

第二五條 凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者為限。

第二六條 凡公務員違反侵害人民之自由或權利者，除依法懲戒外，應負刑事及民事責任，被害人就其所受損害，并得依法律向國家請求賠償。

第三章 國民大會

第二七條 國民大會以左列國民代表組織之。

一 每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人增選代表一人。

二 蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之。

三 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。

第二八條 國民代表之選舉，以普通平等直接無記名投票之方法行之。

第二九條 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，有依法律被選舉民表權。

第三〇條

國民代表任期六年。

國民代表違法或失職時，原選舉區得依法律罷免之。

第三一條

國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。

國民大會經五分之二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。

總統得召集臨時國民大會。

國民大會之開會地點，在中央政府所在地。

第三二條

國民大會之職權如左：

一 選舉總統，副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員。

二 罷免總統，副總統，立法、司法、考試、監察各院院長副院長，立法委員，監察委員。

三 創制法律。

四 複決法律。

五 修改憲法。

六 憲法賦予之其他職權。

第三三條

國民代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第三四條

國民代表，除現行犯外，在會期中，非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

第三五條

國民大會之組織，國民代表之選舉、罷免及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

第四章 中央政府

第一節 總統

第三六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第三七條 總統統率全國陸海空軍。

第三八條 總統依法公布法律，發布命令，并須經關係院院長之副署。

第三九條 總統依法行使宣戰、媾和及締結條約之權。

第四〇條 總統依法宣布戒嚴，解嚴。

第四一條 總統依法行使大赦，特赦，減刑，復權之權。

第四二條 總統依法任免文武官員。

第四三條 總統依法授與榮典。

第四四條 國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統得經行政院會議之議決，

發布緊急命令，爲必要之處置，但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。

第四五條 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。

第四六條 總統對國民大會負其責任。

第四七條 中華民國國民，年滿四十歲者，得被選爲總統，副總統。

第四八條 總統，副總統之選舉，以法律定之。

第四九條 總統，副總統之任期，均爲六年，連選得連任一次。

第五〇條 總統應於就職日宣誓，誓詞如左：

「余正心誠意，向國民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託，如違誓言，願受國法嚴厲之制裁，謹誓」。

第五一條 總統缺位時，由副總統繼其任。

附

總統因故不能視事時，由副總統代行其職權，總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第五二條 總統于任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統，副總統均未就職時，由行政院院長代行總統職權。

第五三條 行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。

第五四條 總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。

第二節 行政院

第五五條 行政院為中央政府行使行政權之最高機關。

第五六條 行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之。

前項政務委員不管部會者，其人數不得超過第五十八條第一項所定管部會者之半權。

第五七條 行政院設各部各委員會，分掌行政職權。

第五八條 行政院各部部长，各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之。

行政院院長副院長，得兼任前項部長或委員長。

第五九條 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。

第六〇條 行政院設行政會議，由行政院院長副院長及政務委員組織之。以行政院院長為主席。

第六一條 左列事項應經行政會議議決。

- 一、提出于立法院之法律案，預算案。
- 二、提出于立法院之戒嚴案，大赦案。
- 三、提出于立法院之宣戰案，媾和案，條約案及其他關於重要國際事項之議案。

四、各部各委員會間共同關係之事項。

五、總統或行政院院長交議之事項。

六、行政院副院長各政務委員各部各委員會提議之事項。

第六二條

行政院之組織以法律定之。

第三節 立法院

第六三條

立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

第六四條

立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他關於重要國際事項之權。

第六五條

關於立法事項，立法院得向各院各部各委員會提出質詢。

第六六條

立法院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第六七條

立法委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，舉行預選，依左列名額，各提出候選人名單于國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。

一、各省人口未滿五百萬者，每省四人，五百萬以上未滿一千萬者，每省六人，一千萬以上未滿一千五百萬者，每省八人，一千五百萬以上，未滿二千萬者，每省十人，二千萬以上未滿二千五百萬者，每省十二人，二千五百萬以上未滿三千萬者，每省十四人，三千萬以上者，每省十六人。

二、蒙古西藏各八人。

三、僑居國外國民八人。

第六八條

立法委員任期三年，連選得連任。

第六九條

行政、司法、考試、監察各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案。

第七〇條

總統對於立法院之議決案，得于公布或執行前，提交復議。

立法院對於前項提交復議之案，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，得提請國民大會復決之。

第七一條

立法院送請公布之議決案，總統應于該案到達後三十日內公布之。

第七二條

立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第七三條

立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七四條

立法委員不得兼任其他公職或執行業務。

第七五條

立法委員之選舉及立法院之組織，以法律定之。

第四節 司法院

第七六條

司法院為中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事，刑事，行政訴訟之審判及司法行政。

第七七條

司法院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

司法院院長對國民大會負其責任。

第七八條

關於特赦，減刑，復權事項，由司法院院長依法律提請總統行之。

第七九條

司法院有統一解釋法律，命令之權。

第八〇條

法官依法律獨立審判。

第八一條

法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職，轉任或減俸。

第八二條

司法院之組織及各級法院之組織，以法律定之。

第五節 考試院

第八三條 考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選銓敘。

第八四條 考試院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。考試院院長對國民大會負其責任。
第八五條 左列資格應經考試院依法考選銓定之。

一、公務人員任用資格。

二、公職候選人資格。

三、專門職業及技術人員執業資格。

第八六條 考試院之組織，以法律定之。

第六節 監察院

第八七條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任。

第八八條 監察院爲行使監察權，得依法向各院各部各委員提出質詢。

第八九條 監察院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第九〇條 監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，各預選二人，提請國民大會選出之，其人選不以國民代表爲限。

第九一條 監察委員，任期三年，連選得連任。

第九二條 監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，五人以上之審查

決定，提出彈劾案。但對於總統副總統及行政、立法、司法、考試、監察各院院長副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，始得提出。

第九三條 對於總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長副院長之彈劾案，依前條規定成立後，應向國民大會提出之，在國民大會閉會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會

，爲罷免與否之決議。

第九四條 監察委員于院內之言論及表決，對外不負責任。

九五條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

九六條 監察委員不得兼任其他公職或執行義務。

九七條 監察委員之選舉及監察院之組織，以法律定之。

第五章 地方制度

第一節 省

九八條 省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

九九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。

一〇〇條 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，任期三年連選得連任。

一〇一條 省政府之組織，省參議會之組織職權及省參議員之選舉罷免，以法律定之。

一〇二條 未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。

第二節 縣

一〇三條 縣爲地方自治單位。

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

一〇五條 縣民關於縣自治事項，依法律行使創制，複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行

佈選舉，罷免之權。

一〇六條 縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一〇七條 縣單行規章與中央法律或省規章抵觸者無效。

第一〇八條 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限。

第一〇九條 縣長辦理縣自治，并受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

第一一〇條 縣議會之組織職權，縣議員之選舉，罷免，縣政府之組織及縣長之選舉，罷免，以法律定之。

第三節 市

第一一一條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。

第一一二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一一三條 市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

市長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限。

第一一四條 市長辦理市自治，并受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第一一五條 市議會之組織職權，市議員之選舉，罷免，市政府之組織及市長之選舉，罷免，以法律定之。

第六章 國民經濟

第一一六條 中華民國之經濟制度，應以民生主義爲基礎，以謀國民生計之均足。

第一一七條 中華民國領域內之土地，屬於國民全體，其經人民依法取得所有權者，其所有權受法律之

保障及限制。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。

土地所有權人，對於其所有土地，負充分使用之義務。

第一一八條 附存于土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬于國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

第一一九條 土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應以徵收土地價值稅方法，收歸人民公共享受。

第一二〇條 國家對於土地之分配，整理，以扶植自耕農及自行使用土地人為原則。

第一二一條 國家對於私人之財產及私營事業，認為有妨害國民生計之均衡發展時，得依法節制之。

第一二二條 國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵，指導及保護之。

第一二三條 公用事業及其他有強占性之企業，以國家公營為原則，但因必要，得特許國民私營之。

國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得隨時管理之，并得依法收歸公營，但應予以適當之補償。

第一二四條 國家為改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。

婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態施以特別之保證。

第一二五條 勞資雙方，應本協調互助原則，發展生產事業。

第一二六條 國家為謀農業之發展及農民之福利，應充裕農民經濟，改善農民生活，并以科學方法，提高農民耕作效能。

國家對於農產品之種類，數量，及分配得調節之。

第一二七條 人民因服役工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當救濟或撫卹。

第一二八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。

第一二九條 左列各款事項，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為之者，應經各該法定機關之議決。

- 第一三〇條
- 一、稅賦、捐費，罰金，罰鍰或其他有強制性收入之設定及其徵收率之變更。
 - 二、募集公債，處分公有財產或締結增加公庫負擔之契約。
 - 三、公營、專賣，獨占或其他有營利性事業之設定或取銷。
 - 四、專賣，獨占或其他特權之授予或取銷。
- 省區及縣市政府非經法律特許，不得募集公債或直接利用外資。
- 中華民國領域內一切貨物，應許自由流通，非依法律不得禁阻。
- 關稅爲中央稅收，應于貨物出入國境時征收之，以一次爲限。
- 各級政府不得于國內徵收貨物通過稅。
- 對於貨物之一切稅捐，其徵收屬於中央政府，非依法律，不得爲之。

第七章 教育

- 第一三一條 中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活知識，造成健全國民。
- 第一三二條 中華民國人民受教育之機會，一律平等。
- 第一三三條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，并負推行國家所定教育政策之義務。
- 第一三四條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育免納學費。
- 第一三五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。
- 第一三六條 國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區之需要，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。

第一三七條 教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五，在省區及縣市爲其預算總額百分之三十，其依法律獨立之教育基金，并予以保障。
貧瘠省區之經費，由國庫補助之。

第一三八條 國家對於左列事業及人民，予以獎勵或補助之。

- 一、國內私人經營之教育事業成績優良者。
- 二、僑居國外國民之教育事業。
- 三、於學術技術有發明者。
- 四、從事教育，成績優良，久于其職者。
- 五、學生品行俱優，無力升學者。

第八章 憲法之施行及修正

第一三九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第一四〇條 法律與憲法抵觸者無效。

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。

第一四一條 命令與憲法或法律抵觸者無效。

第一四二條 憲法之解釋，由司法院爲之。

第一四三條 在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，立法委員及監察委員，依左列規定選舉任命之。

一、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，依照第六十七條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數，由立法院院長，提請總統任命之。

二、監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第九十條所規定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數，由監察院院長提請總統任命之。

第一四四條

在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任命之。
前項規定於自治未完成之市準用之。

第一四五條

促成地方自治之程序，以法律定之。

第一四六條

憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議，四分之三以上之出席及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告之。

第一四七條

憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。

新
中
國
憲
法
論

五
六
〇

中華民國憲法草案修正芻案

中華民國國民大行受全體國民付託，遵照建立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法，頒行全國，永矢威邁。

第一章 總綱

第一條 中華民國為三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。

第三條 中華民國之公權，為政權與治權，政權為選舉，創制，罷免，複決四權。由國民或其代表行使之；治權為行政，立法，考試，監察，司法五權，由國民所組織之政府行使之。

第二章 國族

第四條 具有中華民國之國籍者，為中華民國國民。

第五條 婚姻為家庭生活及民族繁衍之基礎，應受國家之保護，但患精神病及其他遺傳性之惡疾者，得以法律禁止其結婚，或防止其生育。

男女兩性，應本平等互助之精神，共謀家庭之幸福。
婦女在生產前後，得要求國家保護及扶助之。

第六條 教育子女，使其身體上，智識上，道德上適當發展，為父母應有之監護權，亦為父母應盡之

義務。

孝敬父母爲子女應盡之義務。

第七條 兄弟有扶助其未成年弟妹之義務。

兄弟姊妹有相互扶助困難之義務。

第八條 凡一地域內有昭穆宗支可辨之同姓人民，得依法律組織宗族會，以謀同族之共同利益。

宗族會對於無自救力之族人，并無其他扶養義務人者，有存卹之義務。

第九條 中華民國各民族，均爲中華國族之構成份子，一律平等。

僑居國外之國民，應由國家保護并扶助之。

第十條 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、台灣、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。

中華民國國都之設定及其變更，由國民大會決議之。

第十一條 中華民國國旗定爲紅地，左上角青天白日。

第十二條 中華民國以正義和平爲本，但對於敵國之侵略，政府與人民應一致抗禦之。

第十三條 人民爲保衛國族、及主權，有依法律服兵役及參加國防之義務。

第十四條 中華民國軍隊，爲國防而設，以鞏護國權，保衛疆土，捍禦外侮，服從法律爲職責。

第十五條 軍隊經行政機關依法聲請，得執行維持國內秩序。但該行政機關及軍隊，應層報總統追認；

總統或該管上級行政機關，并得以命令制止之。

第十六條 準備國防所必要之事項，由主管行政機關負其責任。

第十七條 軍人因衝圍而致死亡或殘廢者，國家對其家屬及其本身應予以必要之給養與救助，其死亡而無子女者，宗族會應為議立嗣子女。

第三章 人民之基本權利

第十八條 中華民國人民在法律上一律平等

第十九條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕，拘禁，審問或處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關應即將逮捕拘禁原因，告知本人及其親屬，并至遲應於二十四小時內，移送於該管法院審問。本人亦得聲聲該管法院，於二十四小時內向執行機關提審。

法院對於前項聲請不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。
人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第二十條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律不得侵入搜索或封鎖。

人民之家庭無適當居室者，得請求主管行政機關配給之。

第二十一條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

第二十二條 人民有言論，著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第二十三條 人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之。

第二十四條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第二十五條 人民有向政權機關及治權機關請願或陳述意見之權。

第二十六條 人民有於國家教育機關享受教育之權。

第二十七條 人民在維持及發展其家庭生活所必要之範圍內，有使用其財產之自由，非依法律不得限制之。

第二十八條 人民有向國家或經濟團體獲得可以獲利之職業或工作之權。

第二十九條 人民喪失工作能力時，有向國家或救濟團體，獲得足量生活費用之權。

第三十條 人民在不妨害公共利益及善良風俗之範圍內，有締結契約之自由，非依法律不得限制之。

第三十一條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第三十二條 凡人民之其他自由及權利。不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，非依法律不得限制之。

制之。

第三十三條 凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序，增進公共利益所必要者為限。

利益所必要者為限。

第三十四條 人民為保護權益，有依法律訴訟及訴訟之權。

第三十五條 凡公務員因執行公務違法侵害人民之自由或權利者。除依法懲戒外，應負刑罰及民事責任，

被害人民就其所受損害，並得依法向國家請求賠償。

第四章 中央與地方之權限

第三十六條 左列事項有全國一致之性質，屬於中央政府之權限。

一、外交及僑務

二、軍事及國防。

三、考試。

四、監察。

五、司法。

六、制定民法刑法訴訟法，及關於蒙古西藏之民法刑法暨訴訟法原則。

七、制定各級政權機關之組織法及選舉法。

八、制定各級治權機關之組織法。

九、制定警備治安法及戒嚴法。

十、制定商標權利特許及其他應有全國一致規定之經濟權利法。

十一、制定憲法中所稱之法律。

十二、制定歷度量衡，及其他應有全國一致規定之計算制度。

十三、制定國家經濟及國民經濟之會計制度。

十四、制定各種社會團體組織及職權之基本原則。

十五、制定土地權利使用及開發鑛產森林水利之基本原則。

十六、制定教育及衛生之基本原則。

十七、制定交通管理之基本原則。

十八、制定勞動法之基本原則。

十九、國內行政區域之變更。

二十、移民。

二十一、國債之借貸及國有財產之管理。

二十二、貨幣及兌換或不兌換紙幣之發行。

二十三、管理各種國營事業。

二十四、決定整個國家建設計畫。

二十五、制定中央總預算，及分配於地方負擔之稅收。

二十六、其他依本憲法屬於中央之事項。

第三十七條 凡中央主管之行政事項，由行政院擬具計畫，經國民大會通過後，即為中央行政權行使之範圍。

第三十八條 凡未列舉為中央權限之事項，由省政府擬具計畫，送省民大會通過，呈經中央核定後，省其範圍內為有權限。

第三十九條 縣市自治事項以法律定之。
縣市自治行政，由縣市政府擬具計畫，送縣民大會或市民大會通過，遞呈中央核定後，縣市在其之範圍內為有權限。

第四十條 省縣市在其權限範圍內，得制定，或根據中央制定之原則，制定單行規章。

第五章 民權

第一節 國民之政治權能與義務。

第四十一條 國民有依法律選舉，罷免、創制、複決之權。

第四十二條 國民之投票，以普通、平等、無記名之方法行之，應由法律保障其秘密與自由。

第四十三條 國民有依法律應考試之權。

第四十四條 國民按其才能與勞績，得依法律充任公務員。

公務員有依法律享受俸給，年金，退休金獎金及卹金之權。

第四十五條 國民有依法律担任名譽職之義務。

第四十六條 國民有服從法律盡忠國家之義務。

外國人民僑居我國境內者，亦應盡前項之義務。

第二節 國民大會

第四十七條 國民大會為代表國民行使政權之最高機關。

第四十八條 國民代表之選舉，應分地域代表，職業代表與文化代表三種，分別舉行之。

第四十九條 全國各省及蒙古西藏境內，劃分為若干選舉區，以選舉區之國民為比例，每一百萬人選舉代表一人。

第五十條 僑居外國國民，按居留地情形劃分為若干選舉區，以區內僑居國民為比例，每五十萬人選舉代表一人，但不另選職業代表。

第五十一條 凡公營事業及合作社營事業之各行業，以其從業人為比例，每五十萬人選出代表一人。但其行業從業人不滿五十萬者，仍得選舉代表一人，或其零數不滿五十萬而在三十萬以上者，仍得增選代表一人。

第五十二條 凡民營事業之各行業，由中央行業組合會議依前條比例決定應出代表數，以其半數交勞方從業人選出之。以另一半數交資方從業人選出之。

第五十三條 各個最高學術團體，應推選文化代表一人或二人，其名額分配及選舉方法以法律定之。

第五十四條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉地域代表之權，其從事職業者，並有依法選舉該業代表之權，但有多種職業之國民，以參加一種職業選舉為限。

第五十五條 中華民國國民年滿二十五歲者，有依法被選為代表之權。但被選為地域代表者，須經依法考試或銓定合格者為限。

第五十六條 國民大會依法組織代表資格審查委員會，審查出席代表之資格。

第五十七條 國民大會選舉主席一人副主席二人主持會務。

第五十八條 國民大會之職權如左：

- 一、選提總統副總統候選人，及彈劾總統副總統。
- 二、選舉立法院院長副院長，監監院院長副院長，立法委員，監察委員。
- 三、罷免立法、司法、考試、監察各院院長副院長，立法委員，監察委員。
- 四、聯帶罷免行政院院長副院長政務委員。
- 五、批准國家建設計劃，及決議應辦事項。
- 六、創制立法原則。
- 七、複決法律。
- 八、廢止下級政權機關不合法之決議。
- 九、修改憲法。
- 十、憲法賦予之其他職權。

第五十九條

國民大會每年由總統召集一次，會期二十日至一月。
國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。
總統得召集臨時國民大會。

國民大會須有國民代表二分一以上之出席始得開會。

第六十條 國民代表任期六年。

國民代表違法或職業代表失職時，原選舉團體得依法罷免另行選充之，但以足成原代表任期為限。

第六十一條 國民大會議決應辦之事項，及創制之立法原則，應分別交與行政院計畫舉辦，或交立法院議立法律。

第六十二條 國民大會議決之施行及治權之行使，由監察院調查記錄，送交國民大會查核。

第六十三條 國民大會職業代表，應本於各該職業團體之委託而為表意，至於地域代表，與文化代表，則應服從其良心之主張，不受其他請託之拘束。

第六十四條 國民代表在會議時之言論及表決，不負民事刑事及懲戒責任。

第六十五條 國民代表除現行犯外，在會期中非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

第六十六條 國民大會行使職權之程序以法律定之。

第三節 地方政權機關

第六十七條 各省政權機關，為省民大會；各縣政權機關，為縣民大會；各市政權機關，為市民大會；各鄉政權機關，為鄉民大會；各鎮政權機關，為鎮民大會；各區政權機關，為區民大會；各保政權機關，為保民大會。

第六十八條 省民大會由各該省內出席國民大會之代表，及所屬各縣市之縣民大會或市民大會所選舉之區域代表及職業代表與少營事業職工所選出代表暨省內高等學術團體推選之文化代表組織之。

第六十九條 縣民大會或市民大會，由縣屬各鄉鎮或市屬各區，以人口為比例選舉地域代表，及由縣或市內各職業團體，以從業人為比例，選舉職業代表，再由縣或市內高等學術團體推選文化代表

第七十條

組織之。但縣或市內無高等學術團體者，不在此限。

鄉民大會或鎮民大會，由鄉或鎮所屬各保，每保選舉地域代表一人至二人，及由鄉或鎮內各職業團體，以從業人爲比例選舉職業代表組織之。

區民大會由區屬各保每保選舉代表一人至二人組織之。

第七十一條

鄉民大會鎮民大會或區民大會開會時，該鄉鎮或區內公民均得列席，但只有發言權而無表決權。保民大會由保內全體公民組織之，實行直接民權。

第七十二條

各地方政權機關之職權如左：

一、依法律行使選舉權，罷免權，創制權，複決權。

二、批准各該級地方自治建設計劃及決議應辦事項。

三、聽取各該自治行政機關之工作報告。

四、討論與上級政治有關之問題，建議于上級政權機關。

第七十三條

各級地方政權機關，各選舉議長一人副議長一人或二人，負召集會議處理會務之責。

第七十四條

第五十四條第五十五條第六十三條至六十五條之規定，於本節準用之。

第七十五條

蒙古西藏之地方政權機關，準用本節之規定。但得參加宗教代表。

第七十六條

各級政權機關行使職權之程序以法律定之。

第六章 中央政府

第一節 總統

第七十七條

總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第七十八條 總統統率全國陸海空軍。

第七十九條 總統依法公布法律發布命令，并須經關係院院長之副署。

第八十條 總統依法任免文武官員

第八十一條 總統依法授予榮典。

第八十二條 總統依法行使宣戰，媾和及締結條約之權。

第八十二條 總統依法宣告戒嚴解嚴。

第八十四條 總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權

第八十五條 國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須為緊急處分時，總統得經行政會議之決議

，發布緊急命令為必要之處置，但應于發布命令後三個月內，提交立法院追認。

第八十六條 國家遇有外敵侵入或內亂爆發時，總統得使用兵力抗禦或平復之。

國內各省或其同等區域，如有顯然違背憲法，或不履行憲法規定之義務時，總統得使用兵力強制之。

前二項之處置，應經行政會議議決，并通知立法院，如立法院要求停止時，應即停止之。

第八十七條 總統得召集五院院長會議，處理關於二院以上事項。

第八十八條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統副總統。

第八十九條 總統副總統之選舉，應由國民大會分別推選總統候選人三人，副總統候選人三人，提交全國

公民投票。以得票最多者，分別當選為總統副總統。

第九十條 總統副總統之任期均為六年，連選得連任一次。

第九十一條 總統應于就職日宣誓，誓詞如左。

「余正心誠意，向國民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託，如違誓言，願受國法嚴厲之制裁，謹誓。」

第九十二條 總統對國民全體負其責任。

總統有不稱職時，得由國民大會彈劾提交全國公民投票表決罷免之。

前項彈劾案，須有全體國民代表過半數通過始能成立。彈劾案成立後，總統應即停止職務。如公民表決拒絕罷免總統時，國民大會應即解散改選，總統即等于重新當選。

第九十三條 總統缺位時，由副總統繼其任。

總統因故不能視事時，由副總統代行其職權，總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第九十四條 總統于任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統副總統均未就職時，由行政院院長代行總統職權。

第九十五條 國民大會如認行政院院長代行總統職權為不適當時，得以決議指定五院院長一人代行總統職權。

第九十六條 總統除犯內亂罪或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。

第二節 參政會

第九十七條 參政會為協贊總統行使治權，并供總統諮詢之機關。

第九十八條 參政會由左列各員組織之。

一、中央政府各院院長副院長、各部長、各委員會委員長。

二、各省蒙古西藏及行政院直轄各省市市政府，各派代表一人。但中央政府所在地之市，得由

市長參加。

三、由總統聘任曾任總統副總統、各院院長、各部部长、各委員會委員長、各省省長、各行政院直轄市市長者二十人至三十人。

四、由總統聘任學術專家十人至十五人。

五、由總統聘任邊疆各民族聲望最孚，或熟習邊情者十人至十五人。

六、由總統聘任僑居國外國民聲望最孚者三人至五人。

參政會會長由副總統兼任之。

第九十九條 第一百條 行政、司法、政試、監察、各院須向立法院提出議案時應將該議案送經參政會審議。附具意見轉送立法院。

第一〇一條 立法院通過或否決之議案，應送參政會審議，參政會得請求總統送回立法院復議，并得請求

總統依憲法第一百二十九條第一百二十條規定提請國民大會複決之。

第一〇二條 總統執行憲法第八十條至八十六條之職權時，應諮詢參政會之意見。

第一〇三條 總統提出於國民大會之國家建設計劃及提出于立法院之預算案應召集五院院長會議彙編，并交參政會審議之。

第一〇四條 各機關所編統計表冊，應送參政會查攷，參政會并得調整其編造方法。

第三節 行政院

第一〇五條 行政院為中央政府行使行政權之最高機關。

第一〇六條 行政院設院長副院長各一人，及由行政院院長推薦之政務委員若干，均由總統任命之。

前項政務委員不管部會者其人數不得超過第一百〇九條所定管部會者之半數。

第一〇七條 行政院應擬具行政計劃呈由總統編入國家建設計劃，送交國民大會批准，并于每年就該年度計劃配列預算，呈由總統編入中央總預算，提交立法院通過。

行政院院長，副院長政務委員，就其行政計劃，對國民大會負連帶責任。

第一〇八條 行政院設各部各委員會，分掌行政職權。

第一〇九條 行政院各部部长，各委員會委員長，由行政院院長於政務委員中提請總統任免之。

第一一〇條 行政院副院長及不管部會之政務委員，協贊行政院院長統籌行政督促并考核其實施。

第一一一條 行政院設行政會議，由行政院院長副院長及政務委員組織之，以行政院院長爲主席。

第一一二條 凡與行政計劃有關或涉及多數部會而意見不能一致之事項，與其他重要行政事項，應經行政會議議決之。

第四節 立法院

第一一三條 立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

第一一四條 立法院有議決法律案、預算案、決算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、及條約案之權。

第一一五條 關於立法事項，立法院得向各院、各部、各委員會提出質詢。

第一一六條 立法院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第一一七條 立法委員由國民大會就國民代表中之地域代表與文化代表選舉之，其名額不得過二百人。但各省蒙古西藏或僑居國外國民之代表，應最低各有四人。

第一一八條 立法委員任期三年，連選得連任。

第一一九條 總統對於立法院之議決案，得于公布或執行前，提交復議。立法院對於前項提交復議之案，

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。但對於法律案、條約案、預算案或決算案，得提請國民大會複決之。

第二二〇條 立法院通過或否決之法律案，由立法委員三分之一以上之動議，或參政會過半數之建議，并經總統同意時，得提請國民大會複決之。

第二二一條 立法院送請公佈之議決案，總統應于該案到達後三十日內公布之。

第二二二條 立法委員于院內之言論及表決，不負民事刑事及懲戒責任。

第二二三條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第二二四條 立法委員在其國民代表任滿以前，仍為國民代表，但不得兼任其他公職或執行業務。

第二二五條 立法院行使職權之程序，以法律定之。

第五節 考試院

第二二六條 考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考試及銓敘。

第二二七條 考試院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。考試院院長對國民大會負其責任。

第二二八條 考試院設考試委員若干人，由考試院院長提請總統任免之。考試委員依法獨立行使職權。

第二二九條 考試院設銓敘部，部長由考試院副院長兼任之。

公務員之任免，升降、轉調、除法律別有規定外，應經銓敘機關依法銓定之。

第二三〇條 左列資格應依法致試或銓敘定之。

一、公務員任用資格。

二、公職候選人資格。

三、專門職業及技術人員執業資格。

第一三一條 考試院得分區設置考銓委員會，執行法定之考試及銓敘職權。

第一三二條 考試院及其所屬機關行使職權之程序以法律定之。

第六節 監察院

第一三三條 監察院為中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾審計，對國民大會負其責任。

第一三四條 監察院為行使監察權，得依法向各機關施行查詢。

第一三五條 監察院設院正副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第一三六條 監察委員由國民大會就國民代表中之地域代表選舉之，其名額不得過一百人。但各省、蒙古、西藏及僑居國外國民之代表應最低各有二人。

第一三七條 監察委員任期三年，連選得連任。

第一三八條 監察院設審計部，部長由監察院副院長兼任之。

第一三九條 監察委員有彈劾公務員違法之權，但總統除犯內亂罪外患罪外，不得彈劾之。

第一四〇條 監察委員對於立法、司法、考試、監察各院院長副院長，立法委員，監察委之失職行為得彈劾之。

第一四一條 監察委員對於監察院院長副院長或監察委員違法失職而不彈劾時，得由總統彈劾之。

第一四二條 對於選任職及特任職公務員之彈劾案，經監察委員十人以上之提議，三十人以上之審查決定即為成立；對於檢任職公務員之彈劾案，經監察委員三人以上之提議，十人以上之審查決定，即為成立；對於荐任職委任職公務員之彈劾案，經監察委員一人以上之提議，三人以上之審查決定，即為成立。

第一四三條 監察院得分區設置監察使，執行彈劾及審計職權。監察使對於地方荐任職以下公務員或中央

派駐各地方薦任職以下公務員，得逕行彈劾之。

第一百四四條 長官對於屬官之違法事件，應向監察院檢舉之。但對薦任職以下公務員，得逕向國事法院檢舉。

第一百四五條 對於中央選任職公務員之失職行為成立彈劾案後，應請求國民大會罷免之，在國民大會閉會期間，應請求依法召開臨時國民大會。

第一百四六條 對於考試院司法院院長副院長之失職行為成立彈劾案後，應請求總統罷免之，總統不予罷免時，得求國民大會罷免之，在國民大會閉會期間得請求依法召開臨時國民大會。

總統對於考試院司法院院長副院長得提請國民大會罷免之。

第一百四七條 對於行政院院長副院長及政務委員施政之闕失，得經監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分一以上之審查決定，提請總統連帶罷免之，總統不予罷免時，得請求國民大會連帶罷免之，如國民大會拒絕罷免時，監察院應即解散重新改選。

總統對於行政院長及副院長政務委員，得提請國民大會連帶罷免之。

第一百四八條 對於公務員之違行為成立彈劾案後，應送國事法院裁判之。

第一百四九條 監察委員於院內之言論及表決，不負民事刑事及懲戒責任。

第一五〇條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可不得逮捕拘禁。

第一五一條 監察委員在其國民代表任滿以前，仍為國民代表。但不得兼任其他公職或執行業務。

第一五二條 監察院及其所屬機關行使職權之程序以法律定之。

第七節 司法院

第一五三條 司法院為中央政府行使司法權之最高機關。

第一五四條 司法院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。司法院院長對國民大會負其責任。

第一五五條 司法院掌理司法行政、并監督司法審判。

第一五六條 司法院有統一解釋憲法法律及命令之權。

第一五七條 司法院設最高法院及各級法院，掌理民事刑事之審判及其他法定職權。

第一五八條 司法院設國事法院，其職權如左。

一、審定違憲之法律。

二、審定違憲或違法之命令。

三、裁決行政、立法、司法、考試、監察五權之爭議。

四、審理總統犯內亂罪外患罪事件。

五、審理公務員被彈劾或被檢舉之違法事件。

六、審理行政訴訟。

第一五九條 國事法院得分區設置分院，其職權如左。

一、審理該區內地方薦任職以下公務員或中央派駐地方薦任職以下公務員之違法事件。

二、審理該管區內地方自治行政之行政訴訟事件。

第一六〇條 國事法院之法官，由參政會提出候選人，交國民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一六一條 法官依法獨立審判。

第一六二條 凡經依法考試任用之事務官，非經國事法院審判，不得撤職。

公務員關於職務上之犯罪，應于依法撤職後，移送普通法院審判。

第一六三條 人民之犯罪行為，由司法警察機關向法院檢舉之。

第一六四條 司法院副院長得兼任最高法院院長或國事法院院長。
第一六五條 司法院及其所屬機關行使職權之程序以法律定之。

第七章 地方制度

第一節 省治權機關

第一六六條 省設省政府，執行中央法令，辦理省自治及監督縣市地方自治。

第一六七條 省設省議會，議員由省民大會，就各縣民大會各市民大會所選派之地域代表及省文化代表中選舉之，每年改選三分之一。

第一六八條 省議會得根據省民大會之決議，及省長之提案，議定省單行規章及省預算決算。但以省自治事項為限。

第一六九條 省民大會決議之施行及省自治推進概況，由省議會調查記錄，送交省民大會查核。

第一七〇條 省政府設省長一人，由中央政府提出各該省籍之候選人三人，交由省民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一七一條 省民大會得依法罷免省長。

中央政府得依法提請國民大會罷免省長。

第一七二條 省議會行使職權之程序以法律定之。

第一七三條 蒙古西藏地方治權機關組織法，由蒙古西藏地方政權機關依照本章原則，斟酌其特殊情形自行制定之。

第二節 縣各級治權機關

第一七四條 縣設縣政府辦理縣自治，并執行中央及省委辦事項。

第一七五條 縣設縣議會，議員由縣民大會，就縣民代表中之地域代表及文化代表選舉之，每年改選三分之一。

第一七六條 縣議會得根據縣民大會之決議，及縣長之提案，議定縣單行規章，及縣預算決算。但以縣自治事項為限。

第一七七條 縣民大會決議之施行，及縣自治推進概況，由縣議會調查記錄，送交縣民大會查核。

第一七八條 縣政府設縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者為限。

第一七九條 凡本地農產品持往一中心點交換之自然區域，應定為鄉鎮之區域，得依法律實行自治。

鄉設鄉長一人，鎮設鎮長一人，由鄉民大會或鎮民大會選舉之。

第一八〇條 鄉長或鎮長舉辦鄉鎮自治建設事項，應編造計畫及概算，經鄉民大會或鎮民大會決議，呈由縣政府列入縣預算仍由鄉鎮公款開支。

第一八一條 鄉鎮區域內，應依經濟合作之便利，劃分為若干保，由保民大會選舉保長一人，辦理保自治事務。

第一八二條 縣議會行使職權之程序以法律定之。

第三節 市各級治權機關

第一八三條 凡人口聚居地方得依法律設市，隸屬於行政院或隸屬於省。

第一八四條 市設市政府，辦理市自治，并執行中央及省委辦事項。

第一八五條 市設市議會，議員由市民大會，就市民代表中之地域代表及文化代表選舉之，每年改選三分

之一。

第一八六條 市政府設市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

市長候選人以經中央考試或銓定合格者為限。

第一八七條 市內劃分為若干區，由區民大會選舉區長一人，辦理區自治事務。

第一八八條 區內應依經濟合作之便利劃分為若干保，由保民大會選舉保長一人辦理保自治事務。

第一八九條 市自治除本節有規定外，準用關於縣之規定。

第一九〇條 市議會行使職權之程序以法律定之。

第八章 民生

第一節 經濟制度

第一九一條 中華民國之經濟制度，在實現民生主義，以發揮人力，開發資源，致國家於富強，并謀國民

生計之均足

第一九二條 國防工業，公用事業，國外匯兌業，及其他有獨占性之企業，應由國家公營。

公營事業與民營事業之劃分以法律定之。

第一九三條 發展民營事業之基本事業，政府得首先創辦以為誘導、協助或示範。但不得與民營事業相競爭。

第一九四條 附屬于土地之鑛，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬于國家所有，但人民得依法請求設定權利。

城市土地，政府應發行債券一律收購為國家所有，但人民得依法請求設定權利。

第一九五條 分配公營事業于各級政府舉辦，由國民大會決議定之。

第一九六條 各級政府之公營事業，應分別由主持人擬具業務計畫，呈由政府核轉政權機關批准，并由政府及監察院或議會監督其實施。

政府應公開徵求公營事業之主持人，主持人有管理上之全權并負營業上之全責。

各個公營事業得自為債權債務之主體，但其淨盈餘或淨虧空，仍應編入中央或地方總預算。公營事業預算及決算之編造，以法律定之。

第一九七條 凡委任職以上公務員，及服務公營事業之職員，應于就職時將其私有財產陳報政府登記，并交信託機關代管之，但生活必需物不在此限。

代管財產之收益，應視所有人家庭生活需要給付之，其盈餘部分，作為所有人對於公營事業之投資。

信託機關代管財產及收益之給付，以法律定之。

第一九八條 公營事業應採保證責任與有限責任兩合公司之組織，公股負保證責任，私股負有限責任，公股與私股表決權之限制，董事及監察人名額之分配，應依公股股額連同所保證數額，與私股股額之比例定之。但國防上應秘密之事業不在此限。

公股私股每年所得紅息應依法提撥，作為公務員福利基金。

第一九九條 各級政府財政收支系統之劃分，及其財政上之補助或協助，以法律定之。

第二〇〇條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，在地方應經議會之議決。

- 一、稅賦、捐費、罰金、罰鍰，或其他有強制性收入之設定，及其徵收率之變更。
- 二、募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約。

地方政府非經法律特許，不得募集外債，或直接利用外資。

第二〇一條

各級政府之歲出歲入，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次。

對於長期之建設計劃，得依法設定繼續經費，但其預算仍應按年編入總預算。

預算成立後有追加之必要者，得依法追加預算。

預算決算編造之範圍及程序，以法律定之。

第二〇二條

總統執行憲法第八十五條第八十六條之職權，有為預算外開支之必要時，得經參政會決議後行之，但應于三個月內提交立法院追認。

第二〇三條

各機關及公營事業關於財務上之收入，應由審計機關依法審計，并得隨時稽察之。

第二〇四條

各級政府編造之年度總決算，應由審計機關審核後送交立法院或議會決議之。

第二〇五條

各機關經營收支款項，及公營事業機關盈餘款項，應由公庫統一處理之。

第二〇六條

公庫應由公營銀行代理之。

第二〇七條

民營銀行業及保險業，應依法呈請政府特許，并受政府之監督。

第二〇八條

依法得由民營之事業，政府應予保護并指導其發展。民營事業之出品優良，或有裨益民生國計者，政府應獎勵之。

第二〇九條

中華民國領域內，一切貨物均應許自由流通，非依法律不得禁阻。

第二一〇條

關稅應於貨物出入國境時徵收之，以一次為限。

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅。

第二一一條

為實現分配之社會化，政府對於國民經濟事業應促成其合作經營，對於土地之整理，應力圖發展合作農場，并以提高農業生產。

第二〇九條 政府應以法律實施左列各項，協助國民經濟之發展。

- 一、供給金融以應生產事業之需要。
- 二、作育技術人才，指導科學方法，供給優良器械，及動力，以助生產事業之發展。
- 四、平準糧食及其他生活必需品價格，使生產者或消費者，不致遭受偏害。

第二一〇條 勞資雙方均得依法組織職業團體，并得以同等權利協定工資及勞動條件。

政府應結合互有關係之勞資各職業團體代表，依法組織各種行業組合及其統一之中央會議，以謀協同發展生產事業。

第二一一條 政府為謀國民經濟之均衡發展，應以法律規定左列各項。

- 一、按累進稅率徵收所得稅及遺產稅。
- 二、限制借貸之利率，不動產使用之租額，及對於超過限制之取締。
- 三、對人民所有土地，應按土地所有人申報或政府估定之地價徵稅或徵收之，以防土地之過度集中，并使人民得有健康之住宅。
- 四、中產以下之農工商業，應保護其發展，不使負擔過重，或被兼併，對於私人財產及私營事業，有妨害國民生計之均衡發展時，應節制之。

第二一二條 政府為保護經濟上之弱者，應實施左列各種政策。

- 一、實施保護勞工，對於婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀況施以特別之保護。
- 一、對於人民因服役或公務而致殘廢或死亡者，應實施救濟及撫卹。
- 三、對於人民之老弱殘廢，無力生活者，應實施救濟，由政府及社會團體共同為之。
- 四、對於人民之有疾病無力醫治者，應廣設醫院實施治療，由政府與社會團體共同為之。

四、對於人民之有疾病無力醫治者，應廣設醫院實施治療，由政府與社會團體共同爲之。
五、對於人民饑饉之預防，應儲糧食與供荒年之需用。

前項各種政策之實施以法律定之。

第二一三條 人民有依法納稅之義務。

第二一四條 人民有不背正義人道，爲精神上或體力上勞動之義務。

第二一五條 人民有依法服工役之義務。

第二一六條 人民對其所有土地及家庭必需消費以外之財產，有充分使用之義務。

第二一七條 中華民國領域內之土地，屬於國民團體，其因施以努力或投入資本而取得所有權利者。其所有權受法律之保障。

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法收歸國民同公享受。

第二節 教育制度

第二一八條 中華民國之教育宗旨，在擴充人民秉賦，發揚民族精神，訓練自治能力，增進生活智力，培養國民道德，陶成和樂禮俗，以造成健全之國民。

第二一九條 中華民國國民受教育之機會一律平等。

第二二〇條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第二二一條 已逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費。

第二二二條 公立中等及高等教育機關，應依法公開考試錄取學生，錄取以後免納學費。

對於學行俱優，無力升學之學生，應設置獎學金以資獎進。

第二二三條 公立大學及公立專科學校之設立，應注意地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機

會均等，而促進全國文化之均衡發展。

第二二四條 全國公立及私立教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第二二五條 私人所辦之教育事業成績優良者，政府應予補助或獎勵之。

僑居國外國民之教育事業，政府應予補助或獎勵之。

第二二六條 普通中學為升入大學之預備階級，應分別受各公立大學之指導辦理之。

第二二七條 中等職業教育應由教育主管機關與公營事業機關，會同辦理，或民營事業聯合辦理之。

民營事業所辦職業教育，應由各該事業依法提撥公益金以充經費，不足之數，由政府補助之。

高等職業教育，由中央教育主管機關與國營事業機關會同辦理之。

第二二八條 政府應設置圖等館，藝術館體育場，及其他民衆教育機關。

政府應設置或由人民設置公共娛樂場所，指導人民享受高尚娛樂。

有關歷史文化及藝術之古蹟古物，與天然風景，政府應予保護或保存之。

第二二九條 各種宗教儀式之演習，以不違反公共秩序及善良風俗為限，受法律之保護。

民間吉、凶、賓、嘉及其他各種禮節，應由教育機關實施化導，便趨向一定準則。

有關國族之紀念典禮，應由政府及教育機關領導舉行之。

第二三〇條 教育經費之最低限度，在中央為其預算總額百分之十五，在各級地方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。

第二三一條 公立學校之教職員，應有與公務員同等之權利，與義務。

第二三二條 對於學術有造詣之人民，得按其學科類別依法組織學術團體，學術團體分中央、省、（市）

縣（市）三級，應審查各人造詣之程度分別加入之，但上級學術團體之會員，仍應加入其住所地或居留地之下級學術團體爲領導會員。
政府對於學術或技術上有發明者，應獎勵之。

第九 憲法之施行及修正

第二三三條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過總統公布之法律。

第二三四條 法律經國事法院審定爲違憲時，應提交國民大會複決之，如有國民代表四分三以上之出席，及出席代表四分二以上之決議維持法律規定時，視爲憲法業經修改，否則法律卽爲無效。
憲法施行前頒布之法律，經國事法院審定違憲者，應卽無效。

第二三五條 命令與憲法或法律抵觸者無效。

第二三六條 憲法第二百一十條之職業團體與行業聯合會議，第二百三十二條之學術團體未組織完備以前，第一屆政權機關之組織，得暫照國民大會組織法，省參議會組織條例，縣參議會組織條例，及市參議會組織條例之規定。暫不設立地方議會，

第二三七條 國民大會未依憲法組織以前，立法委員及監察委員之半數由國民大會選舉，其餘半數，由立法院院長及監察院長提請總統任命之。

第二三八條 地方政權機關未依憲法組織以前，地方自治建設計劃，由上級政府核定之，并監督其施行，省長，縣長，市長，均由中央政府任命之。

第二三九條 公營事業與民營事業劃分後，屬於民營事業而現歸政府經營之事業，除有誘導，協助或示範之性質者外，其餘概應停止。其屬於公營事業而現歸人民經營之事業，得暫許人民私營，定

第二四〇條

期收歸公營，或約定於一定條件完成後收歸公營，但應予以適當之補償。

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

修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前六個月公告之。

易知易行可大可久的民主憲法

于右任

本黨總理在創立同盟會的時候，首先標示出，「建立民國」的主張。迄今五十餘年的努力，都是爲着這個目標而奮鬥。世界第二次大戰，就是民主與獨裁的戰爭，及到軸心國家崩潰日本投降以後，整個世界都已趨向於民主了。我國要結束訓政，還政於民，乃是本黨向來的願望，在六次大會中，也早有實施民主憲政的決議，所以中國之必需民主，已是毫無疑義了。或以爲中國向來無民主的基礎，恐怕實行民主以後流弊百出，此語亦不盡然，以中國歷史進化的階段來看，實在並不落後，如歐洲到十八世紀才破除封建制度，而中國在戰國時代早已將封建制度破除了。如當秦漢之世，也有汽機的發明，則工商業一頭，未始不可以實現如歐美各國一樣的民主。無如我國封建制度崩潰後，未有產業革命的發生，而僅是士大夫抬了頭，但士大夫也是來自田間，出身白屋，能說他不是民主嗎？現代英美人士，對於我國政治都有一種觀念，認爲我國幾千年來的政治，在形式上雖爲君主專制，而在精神上思想上都是民主的，這樣說來，就不能謂我國無民主基礎了。

又有人謂我國的國民有百分之八十未受教育，而民主憲政的理論異常高深，民衆很不容易了解，若遽然施行民主，則必然變成了衆愚政治，當非國家之福。但此語也似是而非，因爲他不明瞭國父知難行易的學說。國父曾以造船爲喻，只要工程師將圖案打好，那些工人實行起來，也并不怎樣困難，問題只在設計圖案的方面。如果將憲法設計的好，則實現民主也并不怎樣困難的事。但設計憲法應該有一個原則，就是要簡易。

易經中有一段話說得好：「易則易知，簡則易從；易知則有親，易從則有功；有親則可久，有功則可大；可久則賢人之德，可大則賢人之業；易簡而天下之理得矣。」這一段話正可以喻我國的憲政。如果憲法設計的原則不簡易，則民衆必不易知亦不易行，必不可久亦不可大，那是毫無疑義的。如果憲法設計的簡易，則實行民主也就簡易了。

國父真是一個先知先覺，他對於我國的憲法早有一個優良的設計，那就是五權憲法，這個設計是非常合於簡易的

易知易行可大可久的民主憲法

原則的。國父說：「集合衆人之事的力量，便叫做政權，政權便可以說是民權……在人民方面的大權……是要四個權，這四個是選舉權，罷免權，創制權，複決權。」所謂「集合衆人之事。」就先將人民本身的事務分爲兩種，那些個人可以解決的事項，稱爲個人之事，聽由人民自行解決，不去管他，（因爲那是個人的自由權）那些個人所不能解決的事項，必待共同解決，那就稱爲「衆人之事」了。所謂「集合衆人之事」者，即是將那些應待共同解決的事項集合權來的意思。將那些事交與政府辦理，并賦予辦理的原則與願望，那就是創制；選任賢能的人以辦理之，那就是選舉；辦理以後并要時時考核，攷其人之不良而罷退之，那就是罷免；考其法之不善而否決之，那就是複決。這樣的憲政還不簡易嗎？實行這四種政權，我相信任何人都能行使，還說我國人民的程度不夠嗎？

一般人多把創制權誤解了，他們解釋爲人民立法，立法本是一件很艱鉅的事，原本政府的權，應交給政府辦理，若交與四億五千萬老百姓來創制立法，本來是不可能的。但創制權絕不是那樣的解釋，（至少在我國不應那樣解釋）只可解釋爲：「集合衆人之事，并賦予一定原則與願望而交諸政府辦理，」那才適合我國的需要，如像現在的參政會，本黨的代表大會及中全會等所決議的一切議案，都是創制權的行使。這些會議都不克創制立法，人民那能創制立法呢？

說到選舉，原期選出賢能的人才以辦理衆人之事，對於人之賢否，可以其人學衆望與否別之；對於人之能否，則須要別其才識學術，那很不容易判別的，所以國父主張用攷試權來幫助選舉，如議員本純須由選舉，而國父主張其候選資格應經考試；官吏本應出自考試，而自治人員，則應復經選舉。蓋考試所以別能，選舉所以擇賢，考試與選舉并行，則所得之賢庶非鄉愿之賢；所得之能亦非恃才傲物之能，以考試幫助選舉，然後可以賢能兼備。這樣由人民來行使選舉權，豈不很容易了嗎？

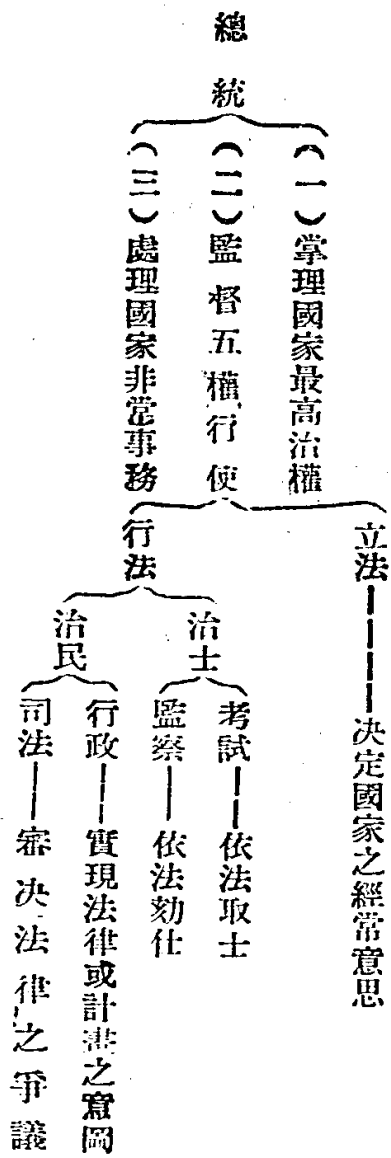
至於罷免權與複決權，多在人民考核政府辦事以後來行使的。人民雖不易辨利害得失於事先，但可以感切苦樂於事後，政府施政之得失，法律推行之良否，其後果爲苦爲甜，人民當必身受而知之，則就官員之不良者而罷退之，就法律之不善者而否決之，豈不輕而易舉。能說我國人民不能行使嗎？

一句話說完，人民行使四權，就是委任政府辦事而責其成。這樣簡真的道理還不容易明白嗎？

再說到治權方面 國父說：「集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權，治權可以說是政府權，」即是說治權就是賦予政府以管理衆人之事的權力。至於政府如何管理衆人之事，也有幾個步驟，第一步在求賢與治賢，於是考試與監察尙焉；第二步在用賢以理民，於行政與法尙焉；凡治賢理民之一切法規，集衆議而決焉，斯即立法是也。但此權的行使，必對人民負責，即人民可以運用四權以控制政府，以考問責任，使五權與四權相互爲用，即可以真正達到人民有權政府有能。這就是五權憲法的最高原則，還不簡易明瞭嗎？

五權憲法的原則大體已如上述，但政府的組織，既有總統又有五院，究竟誰爲具體負責的主體呢？對此問題我們當先研究五權政府的性質，我認爲五權政府是一個分工合作的政府。我們知道 民主集權制，一切大權表面上決於最高會議，實際上決於政治局，其合作而分工，英國的責任內閣制，學者也稱爲國會一權制，也可以說是合作而分工，至少分工未臻完善；美國憲法三權分立的精神，總統管行政，國會管立法，法院管司法，使三權鼎立，彼此牽制以達均衡，在三權之上更無一個綜理的機關，可以說是分工而不合作，至少也是合作未臻妥善；至於五權憲法，則有五院分理於下以達分工，有總統綜理於上以達合作。至於分工的詳細辦法，則應依政務的性質以爲劃分。一國的政務雖則經緯萬端，大體可以分爲經常事務，通常事務，與非常事務三種，凡事有一定規範與慣例可循者，謂之經常事務，此當制爲法律，經久奉行，不易輕變；凡事務以年度爲期，擬定計畫及預算，每年調整一度而推行之者，謂之通常的事務；凡事之瞬息萬變，惟有臨機應者，謂之非常的事務。凡經常事務必由立法院議立法律交由其他四院分別執行；凡通常事務必由行政院擬定計畫配列預算經立法院通過後負責執行；至於非常事務，若必須經過立法程序，則不惟不能應變，抑且不足以保守機密，各國往往由立法機關授權行政機關自行決定而執行之。由五權憲法言，此種非常事務，應由總統詢謀老成碩望之人，決策而執行之，最爲相宜。總統除處理國家非常事務外，因其爲最高綜理機關，更監督五權之行使，（五院各有獨立職權，總統只監督而不指揮）管理國家最高治權（如對外代表中華民國，統率全國陸海空軍，授予榮典，公佈法律，任免高級官吏等）此爲總統之職權，在便於合作。至於立法院，在決定國家之經常意思，制爲法律；考試院，在執行公務員與公職候選人甄選之法規；監察院在彈劾公務員之違法，俾法令得充份實行；司法院在審決法律上之爭議；行政院在實現法律或計畫之意圖。此爲五院之職權，在完成分工。

茲將其職權分配與分工合作的關係列表如次：



五院及總統的職權均有分際，有其權者必當負其責，故五院及總統應各負各的責任，未可由一人或一個機關總負之。至於向誰負責，即是誰來問責任呢？余以為總統應對全體國民負責，五院應各對國民大會負責。我主張關於總統之產生，應由國民大會分別選總統候選人三人，副總統候選人三人，提交全國公民投票，以得票最多者，分別當選為總統副總統。并主張關於總統之罷免，由國民大會提彈劾案，交全國公民投票表決罷免之，如公民表決拒絕罷免總統時，國民大會應即解散改選，總統即等於重新當選。這樣就可使總統對國民全體負責，并能有效的科問責任，而且罷免案也來得慎重了。至於五院之產生方式各有不同，如立法，監察兩院由國民大會選舉；因在各國憲法史上，立法監察原是國會的職權。行政，司法，政試，三院由總統任命，五院均通通對國民大會負責，始能造成真正的責任政府。但欲有效的科問責任，尚須賦予監察院對其他四院以經常考察的任務。我主張規定監察委員有彈劾公務員違法之權；監察委員對於立法，司法，政試，監察各院院長副院長，立法委員，監察委員之失職行為，得向國民大會彈劾罷免之；對於行政院院長副院長及政務委員施政之團失，得經監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，提請總統連帶罷免之，總統不予罷免時，得請求國民大會連帶罷免之，如國民大會拒絕罷免時，監察院應即解散重新改選。這樣既能有效的科問責任，又且極為慎重了。

國民大會與總統間，監察院與其他四院間，具有一種分工的互制作用。所謂分工的互制作用，與三權憲法的制衡作用不同，在三權憲法之下發生爭執，只是相持不下，惟有互相遷就以達均衡；在五院之間，如有意見的衝突，尙可由總統召集五院院長會商，或由國民大會爲最後的裁決，又國民大會與總統間如有意見的衝突，尙有國民全體爲最後的裁決。如此國民乃可以真正行使主權，實現眞正的民主。監察院與其他四院分工，但可以檢舉其他四院；國民大會與總統分工，但可以檢舉總統，這就是一種事分工的互制作用。如此構成的責任政府，較諸英法的責任內閣制，美國的責任總統制均爲進步，所以五權憲法，實在是一種最完美的憲法了。

五權憲法不但是最完美，而且也是最進步的。世界各國實行憲政最早的，恐怕要算英國了，英國在西歷一二一五年即已成立大憲章，但直至一八三二年通過選舉改革案，實行內閣對下議院負責以後，才完成了真正的責任內閣制。法國第三共和在一八七〇年成立的憲法，也是採行責任內閣制的，但法國實行的成績就不如英國的好，因爲英國有一個世襲的君主，無權也無責，大權在於內閣與議會，故能運用入神，法國既有一個選舉的總統，而選舉總統原期獲得賢能的人才，即不能令之虛權，所以在選任總統之下行責任內閣制，始終是帶有矛盾性的，法國實行的成績尙且不好，他國仿行當不問可知。以現代的眼光看來，不能認爲是一種很進步的制度。再說到美國的制度，美國的憲是一七八七年議立，一七八八年得到各邦承認的。美國憲法採行總統制，總統由人民選舉，離議會而獨立。一切行動無須內閣同意，在美國爲聯邦國家，各邦固有的權力還很大，聯邦政府的事權，僅限於憲法列舉的事項，故總統尙足以任其勞，若在單一制的大國，中央政府的事權萬機待理，如仍採行總統制，則必有元首叢脛股肱惰哉，萬事墮哉之弊。以我國的國情看來，總統制也不能算一種最完善最進步的制度。一九一八年及一九三六年蘇聯的舊憲法和新憲法，都是採行委員制或稱民主集權制的，英國的拉斯基教授已經不承認他是一個民主的政府。中國在訓政時期也是採行的這種制度，但并未能獲得良好的效果，平時互相牽掣，在在足以減低政府的效能，一遇艱危之秋，則互相推諉，無可追尋政治的責任，而在政令較易推行的時候，多是領袖集權的效果，也不是此制的作用，所以此制不能認爲是進步的。再有德國一九一九年成立的威瑪憲法，乃是在法美二國行政元首制度之中採行折衷的辦法，規定總統與國會議員均由人民直接選舉，總統有任命國務總理之權，國務總理有選任閣員之權，但內閣閣員與國務總理均須對國會負責，而總統依

憲法規定的職權，亦甚龐大，但須善用其權，否則國會可以提請國民投票罷免之。似此威瑪憲法已較上述各種制度略為進步，但依我們看來，五權憲法較諸威瑪憲法還要進步得多。因為他有五院分理於下有總統綜理於上，實行分工合作的原則，此其一；關於科問責任方面，有考責任的主體，有決定責任的主體，使委任責成可能真實發揮效力，此其二。這均是威瑪憲法所未有的，此不似內閣制隨政潮而起落，羣龍無首；也不似總統制有元首濫權的現象，至較諸委員制非民主的憲法更不用說了。這樣看來，五權憲法豈不是世界上最進步的憲法嗎？

上面還只說到政府機關的方面，至於民意機關的組織也要較各國憲法為進步。多數國家的民意機關——議會——只是由地域代表所組成，而各地域代表雖說無所不代表，而實在無所代表，只是由少數政客們操縱選舉產生出來，他們對於民衆的真實利害實在有些隔膜，所以只是造成了虛偽的代議政治。至於國父所主張的，並不是代議政治而是全民政治，他在北上宣言裏面主張的國民會議，是由各民衆團體產生代表組成，此是國父最後的主張應該駕凌他以前一切主張之上。則將來各級民意機關的組織，也應本於北上宣言的原則，才是實現民主的一條正軌。因為四億五千萬人如一盤散沙，不能表現民意，惟有各種人民團體將他凝合攏來，始能表現意見。各種職業團體好像凝沙以成石塊，可以表達各種不同的利益；個地域性的自治團體，綜合各方面的利益，好像水泥為之膠合；各種文化團體有高深的智慧，好像鋼骨的有力量。合這三種團體的代表以組織民意機關，好像鋼骨水泥的建築物，庶幾可以實現全民政治的精神與力量，可以融合一切錯綜複雜的意見，解決一切困難的問題。民意機關就是行使政權的機關，國民大會為代表全國國民行使政權的最高機關，其組成也應該照此原則。並且我認為地域代表的候選人資格，應該經過考試，再由國民大會選舉大會中有才能的代表（各地域代表和文化代表）以組織立法院和監察院，將大會中一切決議案制為法律而促其施行。如此則社會上大多數人的利益均可藉其代表以反映於國民大會，再由國民大會以反映於政府，則政府的施政必然會以大多數人的利益為前提了。

現在的世界還沒有一個共同的民主信念，英國的哲學大師羅素說：「英美對於民主的解釋是以大多數人的意向為依歸，而蘇聯心目中的民主，是以大多數人的利益為標準，而這種標準，決定於馬克斯的政法哲學，」也有人說英美的民主是許可大家說話而不保證大家可以吃飯；蘇聯的民主是保證大家可以吃飯而不許大家說話，都是各有所偏。若

照五權憲法的原理，人民有權，當然大家可以說話；政府有能，但其施政必以大多數人的利益為前提，當然也可保證大家吃飯。豈不是中和了世界民主觀念的衝突嗎？所以我認為五權憲法不但最完美最進步，而且還可以發揚光大。

憲法不僅要可大而且要可久，憲法雖不妨隨時修改，但只是節目的改訂，其原則不可隨時變更。若使今日行此制，明日行彼制，則老是狐狸埋狐，前功盡棄，民治的成績永遠不會長進，而且還要發生許多亂子。我以為我國這回制憲不可造次，必須要作千百年的打算，我認為五五憲章所採的總統制，與政協修改原則的責任內閣制都不宜偏執，而應再作更深一層的考慮，務使易知易行可大可久，并真能表現民主的精神，其庶幾近之。

新中國憲法論

勘誤表

第頁	行	字	誤	正	衍	補
二	二	八	仰	抑		
一一	一五	三	趙	公		
一二	一九	一三	英	莫		
一五	一五	二一	共	其	專政	
一七	一四	八	共			
二〇	一一	三九下	法	王	國	
二二	九	七下	有	利	于	
二三	一四	一三	行採	採行		
二四	一八	三二	損	捐		
二五	六	二二	城	成		
二五	十	三七	茶	茶		
二五	十四	三	之	上		
二六	十一	四三	上	之		
二六	七	三五	又	已		
二六	十一	二〇	主	立		
二七	七	三二				
二八	七	三一				
三一	一四	八				
三一	一五	七下				
三二	八	二七下				
三三	九	三	各	如		
三三	四	二八	有	爲		
三四	一六	三四	亂	混		
三四	一	一六	恆	邦		
三八	十	四	三	二		
三八	十三	三〇	持轉	操持		
四〇	十四	四下				
四二	七	八下				
四三	五	二二下				
四四	一	一八	鹽	監		
四四	一	一八				

一

級展本

示新

立

補

勘誤表

第頁	行	字	誤	正
四四	一一	二七	得	待
四九	一一	一〇下		
五七	一一	六	搔	豎
五九	六	三	姿	恣
六〇	一五	一七		
六二	五	三	職	廢
六六	二	一四下		
六九	四	二九下		
七〇	一一	二七	二	貳
七一	一一	一一上	官	皮
七一	九	一七	末	感
七二	一一	二二	造	制
七八	一一	四	予	子
七九	五	三三	人士	士人
	一九	一一下		

行補

識

矣

各特別區，
各自治特別，
區，各府
能

中國學

家

察

第頁

第頁	行	字	誤	正
八〇	五	一〇	緜	正
八一	三	一八	詳	辭
八三	八	六	事	是
八四	九	一	指	無
八四	九	一	路	車
八四	一三	七	勤	克
八五	一四	二	勝	終
八五	一五	三一	工	土
八六	一九	三一	玉	至
八六	二	六	利	地
八六	八	四二下	地	利
八六	一〇	六下		
八六	一九	二五	金	令
八八	三	二〇		
八九	九	六	恰	恰
八九	一一	二四	中	伸
九一	七	三〇	恰	到
九一	八	一〇下		

二

衍

補

補了國

後

不

第頁 行 字 誤 正 衍 補
 九一 一三 三一 柄 糊 衍 補
 二四 四 二二下 誤 正 衍 補

九一 一六 五下 然 其 治 突
 九二 一七 五 然 其 於 源
 一四 三四下 治 突

九八 一一 四一 有 在 義 禮 禮 義 需
 一四 一〇 義 禮 禮 義 需
 一五 二 下 不 於 源

一〇〇 六 插表中公法二字應置於基本法之下社
 會法之上
 一〇一 一四 一五 安 心 心 安 民
 一〇二 一七 三一 安 心 心 安 民
 一〇八 七 一四 記 託 修 條
 一〇九 一八 一一 的 而 強 必 若

一一四 二 四 國 親 固 草 草
 一一四 二 四 國 親 固 草 草
 一一四 二 四 國 親 固 草 草

一〇 四 國 親 固 草 草
 一〇 四 國 親 固 草 草
 一〇 四 國 親 固 草 草

勤 觀 表

三

勘誤表

第頁	一二六	一二七	一二九	一三〇	一三一	一三一	一三四	一三五	一三六	一三七	一四一	一四二	一四三	一四四	一四五	一四六	一四八
行	二二	二二	五二	一七	二二	三三	七三	九三	一三	六四	五二	八二	八二	一八	六一	二五	一七
字	二一	一六	二七	七	三八	三一	三一	三六	三七	四	二八	一九下	二五	七	二五	一	四二
誤	工	用	編	夫	天	天	則	呈	獨	獲	井	井	的	的	的	的	法
正	山	周	偏	天	天	天	原	足	懷	護	亦	亦	一	一	一	一	主
衍	城	城	城	城	城	城	城	城	城	城	城	城	城	城	城	城	城
補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補

第頁	一四九	一五〇	一五〇	一五一	一五二	一五二	一五四	一五九	一五六	一五九	一六二	一六三	一六六
行	二二	一八	一七	一九	一二	一二	一八	末	一一	一一	一〇	一〇	九
字	七	六	二二	四	三六下	二九	二下	八	二八	二九	二九	二二	一五
誤	了	則	辦	政府	發	發	支	支	在	則	則	可	須
正	之	經	項	財	支	支	支	支	於	且	且	的	後
衍	衍	衍	衍	衍	衍	衍	衍	衍	衍	衍	衍	衍	衍
補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補	補

補入。地方政府舉辦上述第一款範圍以內之事業，應斟酌當地情形，擬定計畫，呈請中央核定。其施行之

Initiative Initiative

亦有 省 權 統 銀

第頁 行 字 誤 正 衍 補
一六七 六 三 則 法 席 的 鄉 的 席 補

一六八 三 二九 三下 二七 二四下 二五下 二〇下 一七下

一六八 四 一五 預 市 預 市 均 方 均 方 均 方

一七三 一八 七下 衆 聚 衆 聚 均 方 均 方

一七四 一七 一六 究 究 均 方 均 方

一七五 三 三四 總 縣 均 方 均 方

一三三 二二三 會議 議會 均 方 均 方

一八三 三七 均 方 均 方

一七六 四 一七 政 治 均 方 均 方

一七六 七 一七下 均 方 均 方

一七六 七 一九 均 方 均 方

一七七 四 一 均 方 均 方

第頁 行 字 誤 正 衍 補
一七七 七 一七下 係代表

二二 一〇下 均 方 均 方

一三 六 均 方 均 方

一七九 均 方 均 方

一七九 一三 三四 均 方 均 方

一八二 一八 二〇 加 選 均 方 均 方

一八三 一九 一九下 均 方 均 方

一八四 四 三七 選舉 增選 均 方 均 方

一八五 一 三七 實 實 均 方 均 方

一八七 一〇 一二 權 限 均 方 均 方

一八九 一八 一上 均 方 均 方

一九〇 一一 二九 均 方 均 方

此頁第一行應為第二行，第二行，應為第一行。

甚 誤 表

五

勘誤表

第頁	行	字	誤	正
二〇一	二	二二	表決	正
二〇四	一九	一一	商會	所是
二〇九	四	一〇	遺違	轉
二二四	三	二二	遺違	轉
二二五	八	九		
二二六	一五	二二下		
二二九	七	一七	總統軍隊	公
二二九	七	一七	總統軍隊	公
二二九	七	二八	總統軍隊	公
二二九	七	三五	總統軍隊	公
二二〇	三	一下		
二二五	二	二九	名選	免
二二七	一九	三七	的見	見
二二八	七	二二下		
二二九	一七	二二	各聯	見
二三〇	一八	二五	各齊	見
二三二	九	三一	各齊	見
二三二	二	八	各齊	見
二三三	一三	五下	此北	為
二三三	一六	二七	此北	為

六

第頁	行	字	誤	正
二二六	一三	一六		
二二七	一一	三五下		
二四一	九	三七	所次	由
二四二	八	一	軍吏	官
二四四	一	二二下	分引	官
二五一	一	二五	分引	官
二五一	一	一上	三五	聯制的
二五八	二二	一	劃畫	官
二六二	一九	三〇	劃畫	官
二六七	五	二二下		
二六九	三	一四	行引	官
二七三	一一	三〇	的而	官
二七五	四	八	切的以	官
二七七	七	二五	的之	官
二八三	三	二三	史吏	政府
二八四	三	一七下		
二九二	九	一九		

訂

政府

官

聯制的

官

由

補

三二六	三一六	三一五	三一四	三二二	三二二	三〇六	三〇五	三〇四	三〇四	三〇一	二九四	二九二	第
一七	一六	九	四	三	二	一五	一七	一三	六	一	六	五	頁
二二	三〇	一九	二四	二〇	二四	八	一〇下	二	二一	三	二八	一〇	行
			二七下										字

勘誤表

徵	繳	制	者	原	觀	是	審判被彈劾或 或彈劾被檢舉	義	舉	造	章	院	上	誤
徵	徵	治	省	緣	權	足		演	劾	達	草	得	事	正
				官				有						長
								法						衍
														補

三六一	三五八	三五七	三五五	三五三	三五二	三五二	三四八	三四八	三四一	三三四	三二一	三二〇	三一八	第
三	五	一	二	三	一	六	一	四	一	〇	二	二	四	頁
二二	二二	一九	二五	二〇	一三	末	一六	四四	一九下	八	五	二八	二八	行
														字

民	請	棍	難任何任何難	想	盡	略	位	究	有為	鄉	合	章	章	章	全	定	誤
政	謂	棉		廉	劃	果	但	究	有為	鎮	會	草	草	草	成	更	正
																	衍
																	補

七

大 大

第頁	三六一	三六二	三六三	三六七	三六八	三七〇	三七一	三七二	三七六	三七八	三八〇	三八三	三八五	三八六	三九一
行	五	一六	一六	八	一六	八	二	四	四	八	五	一	七	三	二
字	二四	二五	末	一二	三六	一八	三七	三五	一一	一九	三八	象	象	象	象
誤	接	困	老	及	先	絆	流	官	完	完	象	象	象	象	象
正	按	因	者	現	光	律	浪	宜	全	全	像	像	像	像	像
衍															
補															

應補入茲以圖表明我國應採行的金融制度及其作用如次

Conditi Condiffe

應

於

第頁	三九二	四〇九	四一	四二	四二	四二	四二	四二	四二	四二	四二	四二	四二	四二	四二
行	三	二	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
字	二五	五	三	三	三	三	三	三	三	三	三	三	三	三	三
誤	下	下	下	下	下	下	下	下	下	下	下	下	下	下	下
正	士	士	那	那	那	那	那	那	那	那	那	那	那	那	那
衍															

育造國

有民請 應 國 外地 農補

