

五五憲草有閩文獻

上海圖書館藏書

1356.

中國文化服務社印行

五五憲草有關文獻

余嘯英購於滬上

一九四七年十一月二



中國文化服務社印行

上海图书馆藏书



A541 212 0009 3957B

## 弁言

編輯這本小册子的動機，不消說，是因爲首次國民大會即將在南京舉行的緣故。我們知道這次國民大會，其唯一任務，便是制定憲法，憲法是國家的根本大法；它的制定，可以決定我們國家的前途。民主政治的能否實現，政治基礎的能否奠立，完全要看我們是否有一部優良憲法以爲斷。所以本屆國民大會的任務，可以說是轉移我們國家命運的一個大關鍵。

但是一個國家的憲法，嚴格說來，與其說是被制定的，毋寧說是被發見的。憲法決不是憑空可以想像出來的，它必須適應社會的現實。德國的拉塞爾(Lassalle)說得好：憲法是社會現存的實力關係的法律化。所以一部良好的憲法，決不是任何國家的優良的制度或美麗的條文的抄襲，它必須和實際的社會狀況相適應，才能發揮它的偉大的作用。

說到我國的制憲，民國二十五年五月五日由國民政府所公布的「中華民國憲法草案」，本來是當作制憲的藍本的。可是經過了八年悠長歲月的抗戰，社會的現實關係，起了相當的激變，因而，也影響到憲法的制定。而本年一月十日政府在陪都召開各政黨的綜合的政治協商會議，便是想以會議的方式，調和各方的關係，來制定一部與現實相適應的憲法。所以這一會議，是值得我們予以重視的。

在政治協商會議中，對於我國未來的憲法，特別是關於國民大會，中央政制以及中央和地方的關係幾部分，曾經引起了激烈的爭辯。國民大會的爭執要點，是在於組織的機構，應該是有形的還是無形的？中央政制的焦點，在實質上是五權還是三權？總統制還是內閣制？中央與地方的關係，是集權還是分權？抑還是遺教中所稱的均權？這些論爭，在會議當中，雖然得到妥協的結論，但很明顯，並沒有達到最後的決定。

緊接着政治協商會議之後的是中國國民黨第六屆的二中全會。中國國民黨是以實現國父遺教爲其唯一職志的，所以對於上述各問題，自然以遺教爲依歸。因此，在二中全會所作出的關於憲草的議決案，和政治協商會議的決議，不無相異之處。而要調和這些相異的主張，獲得一個最終的決議，這是本屆國民大會的最主要的任務。

本書所搜集的文獻，是以政治協商會議召集後所發表的爲限；除了政治協商會議的對憲法草案的議決案和中國國民黨六屆二中全會的對政治協商會議報告的議決案外，我們僅選擇了七篇論文和一篇附錄。議決案的重要性，自不待言；而在七篇論文當中，孫科，曾琦，吳玉章，陳啓天四先生的意見，實際上，就是各個政黨的意見；而陳長蘅，吳尙應，張君勱三先生的論文，也可以反映出各個政黨的真實內容。至於附錄中的五五憲草修正案草案，是由政治協商會議議決成立的憲草審議委員會所起草的，它雖然沒有正式通過；（自然也沒有公布，）但仍不失爲一具有歷史意義的文獻。

總之，這本小冊子，雖然沒有巨大的篇幅，但可以代表我國社會的現實關係的具體的見解。這些具體的見解，不消說，是我國未來憲法的淵源。所以在首次國民大會行將揭幕的時候，我們謹以這本小冊子陳重地呈獻於國人及國民大會代表之前；同時，更熱烈地期望首次國民大會能夠在和諧的空氣中，制定一部適應我國現實的憲法，以永垂久遠！

編者 民國三十五年十月二十日于滬西

# 目錄

## 弁言

- 一、政治協商會議對憲法草案之決議案……………一
- 二、中國國民黨六屆二中全會對政治協商會議報告之決議……………五
- 三、孫科：五五憲草精神……………七
- 四、曾琦：對五五憲草之意見……………一二
- 五、吳玉章：對五五憲草之意見……………一六
- 六、陳長衡：評政治協商會議所擬定之（憲草）修改原則……………一八
- 七、吳尚鷹：修改憲草原則私見……………三一
- 八、張君勱：對五五憲草修改原則疑難之解答……………三七
- 九、陳啓天：中國需要一部民主憲法……………四二

## 附錄

- 五五憲草修正案草案……………四六

# 五五憲草有關文獻

## 一 政治協商會議對憲法草案之決議案

### (壹) 組織審議委員會

名稱：憲草審議委員會。

組織：委員名額二十五人，由協商會議五方面每方面推五人，另外公推會外專家十人（參考憲政期成會及憲政實施協進會名單）。

職權：政協會設憲草審議委員會，根據協商會議擬定之修改原則，並參酌憲政期成會修正案，憲政實施協進會研討結果及各方面所提出之意見，彙綜整理，製成五五憲草修正案，提供國民大會採納（如有必要時得將修正案提出協商會議協商）。

時間：以兩個月為限。

### (貳) 憲草修改原則

#### 一、國民大會

(一) 全國選民行使四權名之曰國民大會。



(二) 在未實行總統普選制以前，總統由縣級省級及中央議會合組選舉機關選舉之。

(三) 總統之罷免，以選舉總統之同樣方法行使之。

(四) 創制、復決兩權之行使，另以法律規定之。

附註：(第一次國民大會之召集方法，由政治協商會議協議之)

二、立法院爲國家最高立法機關，由民選直接選舉之，其職權相當於各民主國家之議會。

三、監察院爲國家最高監察機關，由各省級議會及各民族自治區議會選舉之，其職權爲行使同意彈劾及監察權。

四、司法院卽爲國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干組織之，大法官由總統提名經監察院同意任命之，各級法官須超出於黨派以外。

五、考試院用委員制，其委員由總統提名經監察院同意任命之，其職權着重於公務人員及專業人員之考試，考試院委員超出於黨派以外。

#### 六、行政院

(一) 行政院爲國家最高行政機關，行政院長由總統提名經立法院同意任命之，行政院對立法院負責。

(二) 如立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭職，或提請總統解散立法院但同

一行政院長不得再提請解散立法院。

### 七、總統

(一) 總統經行政院決議，得依法發佈緊急命令，但須於一個月內，報告立法院。

(二) 總統召集各院院長會商，不必明文規定。

### 八、地方制度

(一) 確定省為地方自治之最高單位。

(二) 省與中央權限之劃分依照均權主義規定。

(三) 省長民選。

(四) 省得制定省憲，但不得與國憲抵觸。

### 九、人民之權利義務

(一) 凡民主國家人民應享之自由及權利，均應受憲法之保護，不受非法之侵犯。

(二) 關於人民自由如用法律規定，須出之於保障自由之精神，非以限制為目的。

(三) 工役應規定於自治法內，不在憲法內規定。

(四) 聚居於一定地方之少數民族，應保障其自治權。

十、選舉應列專章被選年齡定為二十三歲。

十一、憲草上規定基本國策章，應包括國防外交、國民經濟、文化教育各項目。

(一) 國防之目的，在保衛國家安全，維護世界和平。全國海陸空軍須忠於國家，愛護人民，超出於個人地方及黨派關係以外。

(二) 外交原則，本獨立自主精神，敦睦邦交，履行條約義務，遵守聯合國憲章，促進國際合作，確保世界和平。

(三) 國民經濟應以民生主義為基本原則，國家應保障耕者有其田，勞動者有職業，企業者有發展之機會，以謀國計民生之均足。

(四) 文化教育應以發展國民之民族精神民主精神與科學智能為基本原則，普及並提高一般人民之文化水準，實行教育機會均等，保障學術自由，致力科學發展。

註：以上四項之規定不宜過於煩瑣。

十二、憲法修改權，屬於立法監察兩院聯席會議，修改後之條文應交選舉總統之機關複決之。

## 二 中國國民黨六屆二中全會對政治協商會議報告之決議

中國國民黨六屆二中全會於本年三月十六日上午十八次大會中，修正通過對政治協商會議報告之決議，其原文如左：

(甲) 抗戰勝利後，和平建國，爲舉國一致之嚮求，尤爲本黨繼承總理遺志實現三民主義應完成之歷史使命，爰由國府召集政治協商會議，冀以政治方式消除一切糾紛，保障和平統一，完成建國大業，故在協商進程中，凡屬國家民族利益所在，本黨均不惜以最大之容忍，爲多方之退讓，委曲求全，俾底於成，其所協議諸端，本黨秉爲國爲民之夙願，自當竭誠信守，努力實踐，惟是體察當前之情勢，與立國永久之大計，關於左列各點特致殷切懇摯之願望。(一) 國府既須改組，容納各黨派份子參加，各黨派均應一本忠誠爲國家之和平統一，民主建設而共同努力，尤其屬望中國共產黨，切實依照協議，在其所佔區域內，首須停止一切暴行，實行民主，容許人民有身體，思想，宗教，信仰，言論，出版，集會，結社，居住，遷徙，通訊之自由，及各黨派公開活動，使政治民主化之原則不致因任何障礙而不能普遍實現。(二) 軍隊國家化，乃和平建國之先決條件，此次軍事小組所訂之「軍隊整編及統編中共部隊爲國軍之基本方案」中國共產黨務須切實履行，尤其目前一切停止衝突，恢復

交通之成議，必須迅速實現，封鎖圍城，征兵擴軍及軍隊之調動，必須即刻停止，俾全國秩序得以恢復，人民痛苦，得以蘇解，軍隊國家化之障礙，得以首先掃除。（三）三民主義為建國最高原則，早為全國所遵奉，已為此次政協會議所共認，而五權憲法乃三民主義之具體實行方法，實有不可分離之關係，權能分職，五權分立，尤為五權憲法之基本原則，本黨五十年來領導革命，悉為實現此最進步之政治制度，並建立國家而奮鬥，決不容有所違背所有對於五五憲草之任何修正意見，皆應依照建國大綱與五權憲法之基本原則而擬訂，提由國民大會討論決定，庶憲政之良規，得以永久奠定，總之，此次政協會議，以和平建國為目的，則於各項協議之實施進程中，凡有足為和平建國之障礙者，胥必力為排除，乃能措國家於磐石之安，而躋人民於康樂之境，本黨矢以貞恆，勉盡職責，并願各黨各派，共體時艱，相與開誠協力以赴之。

（乙）對於此次國民大會制定之言論，主張所應根據之原則，以期齊一意志，增強力量案，經通過由全會授權中央常會，負責處理，原文如下：本案應請大會為左列各項之決議。交中央常會通令全黨同志遵照：（一）制定憲法，應以建國大綱為最基本之依據。（二）國民大會應為有形之組織，用集中開會之方式，行使建國大綱所規定之職權，其召集之次數，應酌予增加。（三）立法院對行政院，不應有同樣權及不信任權，行政院亦不應有提請解散立法院之權。（四）監察院不應有同意權。（五）省無須制定省憲。

## 三 五五憲草精神

孫科

五五憲草是根據五權憲法精神而擬訂，本人以國民黨代表資格說明其所包含之重要原則。

第一、人民行使政權，政府行使治權，政權歸人民行使的有選舉、罷免、創制、複決四種，選舉罷免兩權是對人，創制複決兩權是對事。其在地方行使的，是直接民權，選舉或罷免地方官吏，創制或複決地方單行法規。其在中央行使的，因中國幅員遼闊，故由人民選舉代表，成立國民代表大會，選舉或罷免中央政府官吏，創制或複決重要的法律。至治權則歸政府行使，照英美的三權制度，有行政、立法、司法三部份；五權制度將考試權由行政權中獨立，將立法監察兩種分立、共為行政、立法、司法、監察、考試五種、此五種權由政府分別行使，謂之治權。

第二、人民有權，政府有能。為什麼要政府有能？政府是為人民所產生，官吏是人民之公僕，亦為人民所信任而選出，由此所組織之政府，應該給他相當的權，俾有充分能力執行職務，使政治效能充分表現，這點比議會政治國家常因國會黨派不能團結。發生政治糾紛，改組內閣，政治不得安定，確為進步。例如法國，普法戰爭後至上次大戰開始時止，其間不過幾

十年，而內閣改組多至百餘次，平均每年要改組內閣三次，因此政府重要官員大部份時間忙於交卸接事，致有許多政策無暇推行，法國政治之失敗，由於政制之不良，實為重大原因。政府常在動搖之中，自然會變無能，不能應付時代需要，故今後我們建立政府，必須使之有能，這點關係非常重要，因此國民大會會期不能太短，以免常因開會選舉改組政府，有害各種政策之進行。

第三、五五憲章公佈以後，有些人士不明瞭國民大會性質，以為國民大會既是人民行使政權的組織，那末它的權力還應該補充，例如預算決算外交方針施政方針等職權都應一一列入。但是據我們的看法，就是在憲法內不一一列舉，國民大會也是有這些權力，依憲章第三十二條規定，國民大會創制法律複決法律之權，既能創制法律，當然也能創制政策，既然能複決法律，當然也能複決政府的政策。議會國家的政府要推行一種政策實施一種辦法，必先由議會通過一個法案，政府根據議會通過的法案，纔能推行實施。政府提出的預算案，實際就是一個法律案，議會對於某一部的預算不予通過，無異通過裁撤某部。譬如徵兵，是根據兵役法而辦理的，假如國民大會主張平時不需要徵兵，它只要否決現行兵役法，政府便必須停止。總之，國民大會有了創制，複決兩權，實際上已經包羅萬象。另一方面國民大會既是行使政權的機構，按照人民有權政府有能的原則，便不宜於經常開會，使政府各部門不能行使其職權。同時在五權政治的理論上說，國民大會閉會期內，其職權由立法院代替施行。

假使國民大會經常集會，立法院便無工作可言，所以說國民大會行使創制、複決、選舉、罷免四權，實在是包括國家最高權力。不過爲顧到政府在各部份的分工合作，國民大會不宜經常開會，牽制政府的工作，使政府有充分時間能力負擔起它應該負擔的職務。

第四、外界對於憲草中所規定五權行使的辦法，常有一種誤會，許多人誤會十幾年來的國民政府的五院組織，就是將來的五院，現在的五院制是訓政時期的五院制，立法院的立法原則由國民黨中央決定交立法院制訂法律，現在立法院沒有創制法律之權，所有建議亦要由中央核定後方能完成立法程序。行政院亦復如是，其重要政策都要由中央核定。現在的五院除了司法院獨立中央不干涉裁判以外，各院的重要事務都要經中央核定，所以現在的政府是一權制度。國民大會以後的五院與現在的情形大不相同，各院的權力都比現在要充實，將來的立法院，是最高立法機關，除了國民大會創制法律外，無論什麼法案，立法院都可創制，這樣的立法院，實無異於英美的議會。

第五、關於國家元首問題，現在憲草所規定的總統有兩個資格：一是國家元首，對外代表中華民國；一是行政首長，將來行政院的院長及各部會長都對總統負責。總統有直接指揮行政之權，美國的部長都是對總統負責，不是對議會或選民負責，現在憲草規定總統對國民大會負責，等於總統權太大了，不過我們看憲草總統一節，規定總統職權都須「依法」行使，法律所授予總統的權，總統才有權行使。一般人反對最烈的是憲草四十四條所規定總統發



布緊急命令之權，其實總統發布緊急命令，須得行政會議之決議，并須提交立法院追認，所謂總統權力過大，這一點或可加以研究，其他總統的權力都是有限制的。

第六、憲草中對於省制，當時並沒有很好規定，這幾年來我們也感到省級的規定需要補充。憲草起草時，中央正注重中央集權，把地方的權逐漸集中，在憲草中沒有規定省有甚麼權，中央給他做甚麼事，就做甚麼事，這制度推行至今，連財政權也集中在中央，省預算成爲中央預算的一部份，此在抗戰中是有他的理由的，確也收到相當效果，使中央在戰時財政負擔得了。今後和平建國，我們覺得應該改正，國父遺教中也明白規定省長民選，但憲草中無此規定，去年憲政實施協進會研究結果，大家都覺得這個制度應該變更，省的地位要從新規定，一方面代表國家執行國家法令，同時省也是一個地方自治體，有其本身的事務，恢復過去理想中國家與地方的均權制度。

此外，尚有兩點，第一、憲草中沒有提到軍事，也沒有提到財政。恩來先生說選舉制度在憲法內也應有原則規定，立法院起草時，軍事財政本有專章，審查時認爲這是一種政策。要因時因地來變更，如果憲法硬性規定，兵役國防制度變更時，便須修改憲法，故未列入。第二、一般研究憲法的都說人民之權利與義務這一章中規定的人民自由，末了都有一句「非依法律不得限制之」，主張應取消這幾個字，規定的自由在平時原是無條件保障的，但如對外發生戰事時，人民自由是受有限制。英國最講自由，但一九四〇年法國快崩潰時，邱吉爾

組織聯合政府，向國會提出一個要求，國會通過授權徵調人力徵調物資，資本主義國家對財產保障是很重要的，在戰時就不能不暫時放棄，許多國家憲法裏雖無條件保障，但下戒嚴令時，可以對憲法某幾條暫時停止效力，世界各國既有此例，中國行憲政時是否也採用，由總統下令停止某幾條憲法效力的方式呢？我們認為憲法是根本大法，停止憲法某幾條效力，動搖國民對憲法尊嚴的心理。怎樣才能避免停止條文效力而使政府有權應付事實需要？故必須有法律根據。所謂法律有兩種方式：一種是國民大會制定；一種是立法院制定，而立法院是對國民大會負責的。

總之，五五憲草也許還有許多疑問和缺點，這在國民黨方面並不認為這個草案是天經地義不可修改，所希望的就是中華民國憲法要根據三民主義的最高原則，推行五權制度，一方面保障人民行使政權，一方面使政府有能執行國家政務。至於國民大會的產生、組織、大總統的職權，五院組織的方式，及其運用，那是專門技術問題，可以從長研討，補充修正。

## 四 對五五憲草之意見

會 琦

關於憲法問題，本席代表中國青年黨有幾點意見向大會陳述。我們以爲討論這個問題，要分幾項研究：

第一、是憲法的構成。憲法是國家的根本大法，全國國民都要遵守的，因而他有其「尊嚴性」，換句話說：便是他的構成，必須出於鄭重的手續，而且包含有廣泛的民意在內，否則，必然不發生效力的。我們中國過去并不是沒有憲法，在前清末年曾有所謂「憲法大綱」；北洋系時代，有所謂「天壇憲草」；國民黨執政以後，有「五五憲草」的制定；抗戰以後，又有國民參政會憲政期成會所擬的「憲草修正案」；其後又有憲政實施協進會所擬的「憲草意見」，但都祇是一種草案，而非正式憲法，其原因即是由於未經全國正式民意機關通過。所以國民大會的召集，第一個課題便是通過憲法，在國大未召集以前，我們主張由各方面推舉代表合組「憲草審議會」，將各種已有的憲草合併研究，期得一折衷的草案，以便提交國民大會通過，這是希望大會予以決定的。

第二、是憲法的性質。世界各國憲法約分爲剛性憲法與柔性憲法兩種：剛性憲法大多一成而不變；柔性憲法則比較容易變更，其區別全在修改程序之難易。我們的憲法，還是需要

剛性的好呢？還是需要柔性的好呢？本席以爲憲法的制定，還是採柔性比較適宜，因爲剛性難於修改，容易引起紛爭。在外國嘗有因憲法而起戰爭的，我們中國因爲舊約法問題，也曾發生過「護法戰爭」；我們鑒於以往的失敗，所以制憲還是以採柔性爲宜。

第三、是憲法的內容。憲法的內容甚多，我們在這裏不能一一討論，祇擇其最重要的幾項簡單申說一下。首先一個問題，便是中國採取總統制呢？還是採取內閣制呢？我們的意見，以爲採取總統制有兩種危險：（一）是容易走到反民主的方面；（二）是容易引起革命，招致混亂的局面。因爲大權集於一人自然容易引起全國的不滿，而總統的地位又不能隨時變更，其結果乃易發生革命，甚至動搖國本，這是對於國家最不利的。反之而行內閣制，則有兩種好處：（一）可使元首居於超然的地位，不負直接行政責任；（二）可使政府隨時有新陳代謝的作用，內閣的更迭容易，便不至引起革命，這於鞏固國基是很有益的。其次的問題，便是中國應該採一院制呢？還是兩院制呢？我們的意見，以爲還是兩院制比較好些，爲什麼呢？因爲中國地方太遼闊，民情太複雜，採取單純的一院制是不相宜的，不如採兩院制，上院包含各省區和職業團體學術團體的代表，下院包含普選的人民代表，兩院的份子，有性質，職業，年齡的不同，因爲上院多年齡較高，經驗較豐，而有專門學識的份子，下院多年富力強，少壯有爲的份子，這樣才可收互相調劑之效，所以兩院比一院好。再其次的問題，便是五院制的利弊，中山先生主張五權憲法，其用意原是好的。但是實行起來，却未收到預期的效

果。大家試一檢討，自從民國十七年成立五院制以來，至今已有一十八年的歷史，其中如考試院，曾否行使考試權而收大效？監察院曾否行使監察權而收大效？這在政府當局恐亦未能滿意，聽說考試院所考試及格的人員，在全國公務人員中佔極少的數目；監察院所彈劾的多較小的官吏，這并不是兩院院長的不盡職，恐怕還是制度的問題，因為考試，監察兩權是從其他三權割裂出來的。在三權分立的國家，監察權一部份屬於國會，一部份屬於司法；考試權則完全屬於行政，中山先生所以主張攷試，監察兩權獨立，是因看見滿清御史與主攷制度實行有效，這確是一種事實，監察考試兩權之獨立，在君主專制時代確有其相當的效用。而在民主立憲時代，則未必相宜。因民主立憲最重「法治」，而「法治」最重「系統分明」、「權責分明」。行政院有用人之權，故攷試仍應屬於行政，上下兩院有監督政府之責，故監察權仍應屬於國會，而五院制則祇可採其精神，不必一成而不變，因為行之十八年而無效。無論如何，總應該有所修正。

最後，談到省制問題，究竟應該採取中央集權呢？還是地方分權呢？關於此點中山先生曾經主張均權主義，我們很表同情。

歸結說來，我們的主張是：

第一、應該採內閣制。

第二、應該採兩院制。

第三、五院制祇可保存其精神，不必拘泥於形式。  
第四、省制應該採均權主義，確定省之自治地位。  
因為時間所限，不能過於詳說，其餘的理由，容在小組陳述。

## 五 對五五憲草之意見

吳玉章

民國成立以來，今天是第一次各黨各派社會賢達共聚一堂商討憲法，我們都希望能制定良好的民主憲法，奠定中國的百年大計。關於憲法的根本方針，我們認為應該根據三民主義建國的原則，順應世界民主潮流，適合中國當前的情況，以及舉國人民的要求，我們在我們的和平建國綱領草案中提出了許多意見，將來應該採入憲法的也須採入，現在我着重提出幾個原則：（一）保障人民權利問題，憲法應保障人民權利，不應限制人民權利，但是五五憲草關於人民權利大都規定非依法不得限制字樣，換言之，即是普通法可以限制人民權利，這是不妥當的。（二）中央與地方權限的問題，我們主張依據中山先生均權主義的原則，凡事務有關於全國性的歸中央，有因地制宜性質的歸地方，不偏於中央集權，亦不偏於地方分權。中央政府在五五憲草中規定了五院制，但由過去歷史證明，五院事權分散，實際上都沒有權，而大權獨落於元首一身，這容易流於個人專制之弊，而且五五憲草中規定總統的權力太大，這些應予以修改。我們認為英美等先進民主國家所行的國會制度，其經驗很可採取。再依據中國當前實際情況，將中央政權機構重新作妥善的規定。（三）地方制度問題，過去對省的地位和制度爭論頗多，中國政治能否搞好，這是一個重大問題，我們主張省為自治單位，

自下而上的普選，依據 中山先生遺教，省長民選，省自制省憲，地方性質的事情，交付地方人士辦理，才辦得好。過去中央官吏到地方去，往往對地方無多幫助，甚至有時還妨礙地方的發展，這種制度應該改正。(四)確定國策，在憲法上明白規定有關軍事、文化、經濟各方面的民主政策。甲、軍事政策應該是民主的，不是軍國主義的，以民主主義的精神改造軍隊，使之爲人民服務，而不是爲一人或一派系服務。乙、文化政策應該是民主的、科學的、大衆的，民族的，而不是壓迫統制摧殘文化的政策。丙、經濟政策、是民生的，是獎勵保護民族資本，使其發展，使國家事業，私人事業，合作事業，都同時發展，最重要的要確定扶助農民勞工的政策，這一些都須明白規定在憲法上。

以上所舉，都是原則性的建議，關於具體內容的詳細意見，將在審查小組中提出討論。



## 六 評政治協商會議所擬定之(憲草)修改原則 陳長蘅

最近國民政府召集之政治協商會議雖有相當成就。但其中最使吾人失望者莫如對於五五憲草所擬定之修改原則。該會議雖決議「組織憲草審議委員會，根據協商會議擬定之修改原則，並參酌憲政期成會修正案憲政實施協進會研究討論結果，及各方面所提出之意見，彙綜整理，製成五五憲草修正案，提供國民大會採納」。惟原擬修改原則過於涉亂紛歧草率粗疏。若不加以根本改正，則所製成之五五憲草修正案，亦必有許多重大缺點，可以斷言。所以蔣主席在政治協商會議末次大會中於各案決表後，特別提出兩項聲明。其第一項聲明為「憲法草案組報告中所說製成五五憲草修正案提供國民大會採納一語。此採納二字意義外間幾有誤會。實際並不影響國民大會之權限。國民大會在行使其應有之職權時，自不受任何限制，惟憲草審議委員會自應充分研討，以備國民大會之採擇」。此種聲明，實至為正當合理。吾人平心而論。政治協商會議所擬定之憲草修改原則，實與國父所倡五權憲法之精神大相逕庭。而且十之七八皆根本欠妥。本年五月五日召開之國民大會如果根據此項修改原則去制憲，將使制定之中華民國憲法比國父所倡之五權憲法幾乎完全變質。國民大會在行使其應有之職權時，當然不受此種憲草修改原則及憲草審議委員會將來所擬五五憲草修正案之限制。

憲法爲國家之根本大法，乃全國國民今後建國與治國所必由之正軌。其制定應根據國父遺教與國民公意，頒佈之後要靠全國國民共信共守，故制憲須萬分慎重，一秉清公，不可感情用事，稍涉偏私。國父所著五權憲法中有言：「我們重新來革命，一定要用五權憲法來做國家建設的基礎。我們有了良好的憲法。纔能夠建立一個真正的共和國家」。又言「五權憲法現在雖然沒有人懂得。年深月久，數百年或數千年後，將來總有實行的時候。我們要把中國弄成一個富強的國家。有甚麼方法可以實現呢，這個方法就是實行五權憲法。」又言：「五權憲法是根據於三民主義的思想，用來組織國家的。總而言之，三民主義和五權憲法都是建國的方略。」建國大綱第一條更明定「國民政府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國」。吾人若只接受三民主義，而不接受五權憲法。不是沒有誠意，便是認識不夠。因爲五權憲法在理論上原是三民主義之一部分。在實際上則爲實現三民主義之「政治機器」。民國二十五年五月五日國民政府正式宣布於全國民衆之中華民國憲法草案，乃立法院依據建國大綱第二十二條所職予之使命慎重草擬，並廣徵國內輿論批評，幾經審查修正，然後議訂通過者。其詳細內容，雖有尙可斟酌損益之處。但大體均能遵照國父遺教適合國情，故五憲草應爲國民大會制定憲法時之藍本，毫無疑義。茲就政治協商協議所擬定之憲草修改原則作下列之批評。

一、人民之權利義務問題 五五憲草除第一章總綱之外，第二章即規定人民之權利義務

，可見原草案對於人民權利義務之重視。政治協商會議所擬修改原則對於人民之權利義務提出四項原則。其中第（一）項「凡民主國家人民應享之自由及權利，均應受憲法之保障，不受非法之侵犯」，與第（二）項「關於人民自由，如用法律規定，須出之於保障自由之精神，非以限制為目的」。此兩項比五五憲草第二章之精神並無更為進步之處，原草案所謂「非法律不得限制」，正為保障人民之自由或權利。換言之，即不得以命令等為非法之限制，又原草案第二十五案更明定「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」。可見限制人民自由或權利之法律，在原草案中亦明定其正當圍範以為立法者之準繩。正所以使人民之自由或權利「不受非法之侵犯」。

一部真正良好的憲法，當然不能規定人民有毫無限制之各種自由。國父有言：「我們為甚麼要實行五權憲法呢？要知道這個原因，便應該把幾千年以來政治拿來看。政治裏頭有兩個力量：一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。政治裏頭的自由太過。便成了無政府，束縛太過。便成了專制。中外數千年來的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來的衝動」。良好的憲法，應盡量保持這兩個力量的平衡，庶使人民得享幸福自由。國家亦可長治久安。換言之，即一方面維持增進全國人民各別的自由平等與安寧福康。一方面亦須維持增進國家民族整個的自由平等與興盛富強。國父自謂畢生「致力國民革命，在求中國之自由平等」。蓋深知國家沒有自由平等。個人的自由平等必無所附麗，毫無保障，故憲法應保障

人民各別之自由平等，同時亦應保障國家民族集體之自由平等。爲了保障全體的自由，對於個人的自由，不得不稍加合法之限制。吾人在任何集體生活中，以思想最爲自由，言論次之，行動又次之。乃爲無可否認之事實。自然，人類愈文明進步，國家干涉愈不需要。因此限制個人自由之法律，當隨人羣進步與文化提高而次第減少，可見自由是相對的而非絕對的，至於平等更大半係人爲的，而非天賦的。法律之目的至少在民主國家總是想把不平等者使之平等，而非想把平等者變爲不平等。限制不平等之法律，非特未可厚非，而且有其必要。否則強凌弱？衆暴寡，大役小，富欺貧。將成爲社會上至普遍之現象，所以有許多法律，在表面視之似爲限制一部分人民自由，實則爲維持多數人之平等而設。假使人人能尊重他人之平等，則此種法律亦可減少。故五五憲草第二章關於人民權利義務章之根本精神與政治協商會議所擬定之憲草修改原則第九節第（一）第（二）兩項應無多大出入。

至於修改原則第九章第（三）項所擬「工役應規定於自治法內，不在憲草內規定」一點，吾人認爲不妥，其實「力役之征」遠在古代卽已有之。孔子有言「用民之力歲不過三日」。所連大同篇亦言「力惡其不出於身也，不必爲己」。可見五五憲草規定「人民有依法服工役之義務」，原屬合理。若憲法中不得有此項規定，而獨於自治法內定之。豈不發生違憲問題乎。

原擬修改原則第九節第（四）項「聚居於一定地方之少數民族應保障其自治權」。亦無

足取。豈少數民族應有其自治權，而多數民族則不必有自治權乎。五五憲草第一條既明定「中華民國爲三民主義共和國」。則對於民族主義之精神，自應予以貫徹。建國大綱第四條關於民族主義明定「對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治。對於國外之侵略強權，政府當抵禦之。並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等國家獨立」，假使僅保障少數民族之自治權，而不顧及全民族之獨立自由，則不啻根本違反民族主義。况五五憲草第一章總綱第五條原定有「中華民國各民族均爲中華國族之構成分子，一律平等」之專條。表示中華民國各民族無論其爲多數或少數均爲整個中華國族之構成分子。彼此利害，相同休戚與共。不得任意脫離，亦不得互相歧視。比之協商會議所擬修改原則僅保障少數民族之自治權一點，實遠較完善周妥。

二、國民大會問題 政治協商會議對於國民大會問題所擬修改原則四項，表面似甚民主，實則將國民大會變爲一盤散沙。原則第一項規定「全國選民行使四權名之曰國民大會」不過虛有其名。以我國人口之衆，疆域之廣，及其他種種條件之不具備，而使國民對中央政府行使直接民權，談何容易。今日中國國民黨之一黨訓政，在中央祇能行使間接政權，即由全國黨員產生全國代表大會，由全國代表大會產生中央執行委員會，再由中央執行委員會產生中央政府。全黨黨員尚不及全國人民的百分一，已無法直接行使四權，試問全國選民如何能對中央直接有效行使四權乎？又第二項規定「未實行總統普選以前，總統由縣級省級及中央

議會合組選舉機關選舉之」，亦爲一種雜亂無章三級混合之選舉方法而且仍係間接選舉，試問總統究竟對何級議會負其責任乎？至於第（三）項不能成立之理由，亦與第（一）第（二）兩項相同。又第（四）項「創制複決兩權之行使另以法律規定之」一點對於第（一）項漫無邊際之國民大會，亦甚難爲適當之規定。

按建國大綱第十四條明定「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事」。此係明白昭示全國人民對於中央政事祇能行使間接民權。與建國大綱第九條所定「一完全自治之縣其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權」顯然不同。此每縣選舉國民代表一員所組織之代表會變成全國性之時，即稱爲國民大會。故第二十四條明定「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權。有複決權」，吾人顧名思義。國民大會欲行使中央統治權，則其本身不能不有相當嚴密之組織。故五五憲草規定一有名額限制而由國民依法普選之國民大會。以擔當此重責。管見以爲對於國民大會之職權所應補充者，僅爲司法考試兩院院長副院長亦應由國民大會選舉之，或由總統提名經國民大會同意任命之。始能貫徹總統及其他四院均向國民大會負其責任之理論，與符合 國父遺教所定「國民大會對於中央政府官員有選舉權……」之主張，又國民大會對於行政院院長副院長亦應行使罷免權，使知所惕勵，因總統爲國家元首，罷免總統之

權不輕於行使，但對於爲總院分負責任之行政院院長副院長行使罷免權則較爲便利也。總之，國民大會對總統與各院院長副院長及政務委員立法委員監察委員有選舉權及罷免權，所以保障政府能有良治人。又對中央法律有創制權及複決權，對憲法有修改權，所以保障國家能有良治法。必如此方能建立全能的中央政府。此種爲天下得良治人與良治法之重責。至少在長期的將來，絕非政治協商會議所擬散漫空泛由全國選民合組而成之國民大會所能勝任。

三，中央政制 政治協商會議所擬憲草修改原則第二第三第四第五第六各項對於中央政制之擬議幾無一是處。此種擬議如被採納，當使 國父所創五權分立之五院制度支離破碎，名存實亡。此種修改原則一方面使國民大會無權，一方面使政府無能。試問如何能負起建設三民主義共和國家之重大使命乎。須知 國父所主張之五院制重在五權分立，使各別充分發揮其應有之效能。成爲一架有五個推進機之萬能的政治機器。所以說「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。又在他一方面要人民的工程師也有大力量可以管理萬能的機器，所以人民方面要有四個大權來管理政府的五個政權，使人民和政府的力量彼此保持平衡，民權問題才算是真解決。政治才算有軌道。」今政治協商會議所擬修改憲草原則規定「行政院長由總統提名經立法院同意任命之，行政院對立法院負責」。則等於以立法院代替國民大會行使政權，而非行使治權。此不僅使總統毫無實權，且使立法行政兩院時常發生衝突。因修改原則規定「如立法院全體不信任時，行政院長

或辭職，或提請解散立法院」。雖有「但同一行政院長不得再提請解散立法院」之限制，然在多黨制之下必使中央政府時常發生政潮起伏，可以斷言。何況立法院名爲由選民直接選舉，實則產生健全之立法院比產生良好之總統不知要困難若干倍。因總統副總統之提名，每黨可向全國選民僅提出一二候選人。至於立法委員則每黨須提出候選人三四百之多，將使全國選民無從判斷其賢能與否。若分省提出，每黨亦須提出候選人十餘名。卽全國平均約七八縣乃至八九縣始選舉立法委員一名，仍使各縣之選民無從斷定其賢能與否。又我國幅員之廣非如英法可比。立法院每解散一次，舉辦選舉恐非半年不能完成。在立法院被解散期中，行政院長將爲所欲爲。俟立法院改選之後，如對原有之行政院長仍不信任，彼始行辭職，由總統另行提名經立法院同意任命行政院長另行組織行政院，又非兩三個月不爲功。故立法院解散一次與行政院長更換一次，須浪費約八九個月之時間。將以求治，不亦難乎？

論者或以爲行政院長僅對總統負責或使總統權力太大而致國民大會不能直接監督行政院，其實此亦易於補救。卽將五五憲草略加修改，明定「行政院長副院長對國民大會及總統負其責任」並增定國民大會有一罷免「行政院長副院長及政務委員」之權，既與遺教精神并無不合，且使政局或更爲穩定。緣國民大會罷免總統之權雖不輕於行使，然對於行政院長副院長可以單獨罷免之，當使總統用人不得不格外審慎也。

至於責任內閣之議會政治，乃 國父所深惡痛絕者。可謂毫無仿倣之價值 國父云：「



歐美現在的民權政府已經成了舊機器。』又言「歐美代議政體的好處，中國一點都沒有學到。所學的壞處却是百十倍。弄到國會議員變成豬仔議員，污穢腐敗是世界各國自古以來所沒有的，這真是代議政體的一種怪現象。』又言「歐美現在實行民權，人民所持的態度，總是反對政府。根本原因就是由於權和能沒有分開。中國要不蹈歐美的覆轍，應該照我所發明的學理。把權能劃分清楚。』所謂責任內閣制，僅民國二年宋教仁先生起草之國民黨政綱第二項有此主張。略謂「責任內閣制之要義，即總統不負責任。凡總統命令不特須閣員副署，並須由內閣起草，使總統處於無責任之地位，以保其安全。』此種主張，早經國父棄之如敝履。故民國十年國父所著五權憲法中曾鄭重言及「我們從前在東京同盟會時代本是拿三民主義和五權憲法來做黨綱，不料光復以後，大家並不注意，所以民國雖然成立了十年，不但沒有看見甚麼成績，反比前清覺得更腐敗，我們要除去這種腐敗，重新來革命，一定是要用五權憲法來做建設國家的基礎。』此次政治協議中仍充滿着歐洲十八世紀和民國初年政治的落伍思想和陳腐理論，乃吾人所引為最失望的。國父全部民權主義與全部建國大綱並無一字贊成議會政治或責任內閣制，吾人何必要取法乎下呢？

政治協商會議對司法考試監察三院所擬議之職權亦屬欠妥。司法考試兩院既應對國民大會負責，其人員之任用祇有兩種合法程序：一為由國民大會選舉之，一為由總統提名經國民大會同意任命之。今改為應經監察院之同意，亦屬不倫不類。明白違反政權與治權分開之原

則，豈考試司法兩院應對監察院負責任乎。考試院爲行使考試權之最高機關，掌理全國之考試行政。政治協商會議擬將考試院改爲委員制，亦有未當。國父所著建國大綱第十五條明定「凡候選及任命官員無論中央與地方。皆須經中央考試銓定資格方可。」可見考試工作係由中央政府之考試院貫徹到各級地方政府。換言之，即中央與地方各級政府之考試及銓敘行政，均係完全獨立。故考試院在中央應置院長副院長及高級考銓人員，在地方亦應有所屬之考銓機構，方能收良好之功效。決非僅設一考試委員會所可了事。

又司法院亦非如政治協商會議所擬僅設大法官若干人保持審判獨立，即算了事。真正的司法獨立非特應維持各級法院之審判獨立而且應將全部司法行政如各級檢查制度與監獄行政等事務均劃歸司法院管轄，庶使人民權利得到充分保障，不受行政官吏之非法侵害。五五憲草第七十六條規定「司法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。」實有至理，憲草說明中曾列舉司法行政所以屬於司法院掌理而不屬於行政院之理由如下「（一）國父手訂建國大綱內列舉行政院各部並無司法部或司法行政部之名稱，絕非遺漏，證以在粵設立最高法院，司法行政即歸其掌理，可見司法行政部應歸司法院乃國父之本意。（二）依據遺教「五院皆對國民大會負責」。司法院對國民大會所負應爲司法行政之責，而非審判之責，因法官依法獨立，審判祇對法律及良心負責，如司法行政不歸司法院掌理，則司法院將無責可負。（三）司法人員之任免與審判之獨立有密切之關係。

如司法行政屬於行政院，則難免受其影響。（四）外國司法行政權改由最高法院兼掌，近來已有此趨勢，如墨西哥憲法第九十七條規定關於下級法官之任命調派，下級法院之巡視監督等權，均歸屬於最高法院，卽其例也，云云。此外尚有一重大理由，卽最高法院之法官終審判案之時，對於省市縣各級法院法官判案之公正賢明與否，知之最爲詳細，故司法院兼管各級法院推檢人員之任免遷調，最爲相宜。今政治協商會議主張「司法院卽爲國家最高法院，不兼管司法行政；由大法官若干人組織之，大法官由總統提名經監察院同意任命之，」實屬欠妥。司法院應以最高法院之地位而兼管司法行政，當然應設院長副院長，而且司法院既應對國民大會負責，其重要人員自應由國民大會選任，或由總統提名經國民大會同意任命之，方足以昭慎重。總之，司法考試兩院分掌全國司法行政及考試行政，各別獨立行使其職權，正所以防止行政院之濫用職權。惜政治協商會議未見及此，故對於司法考試兩院皆未能充分重視。至於司法考試兩院人員之任用標準應惟賢惟能，固不必問其屬何黨派也。

監察院既對國民大會負責，其院長副院長及監察委員當然應由國民大會選舉。今政治協商會議擬改爲「由各省級議會及民族自治區議會選舉之，其職權爲行使彈劾權監察權及對於司法考試兩院重要人員任免之同意權」亦有未當。蓋緣各省級議會選出之監察并不比國民大會所選出者更能代表民意。且監察權重在各別行使而非集體行使。故以監察院而行使上述同意權可謂毫無意義。此種辦法非特變更監察院之性質，而且使司法考試兩院之地位爲之相對

減低，有背「國父遺教所定五權憲法之精神，所以協商會議所擬修改監察院職權之主張實無採納之價值。

四、地方制度 關於地方制度政治協商會議所擬修改憲草原則主張「（一）確定省爲地方自治之最高單位，（二）省與中央權限之劃分依照均權主義規定，（三）省長民選，（四）省得制定省憲，但不得與國憲抵觸」，其中第一項吾人以爲地方制度仍應以縣爲自治單位，僅增加「省立於中央與縣之間以收聯絡之效」字樣，已足確定省之性質。原第二項第三項大體符合建國大綱之規定，無可非議。惟省長應在一省全數之縣皆達完全自治者始行民選。至於省制省憲，有形成偏僻地方分權之可能，不宜採用。僅規定省須由中央制定富有彈性之省組織法，列舉省之職權足矣。

五、基本國策章 政治協商會議認爲五五憲草之國民經濟及教育兩章，規定濫於煩瑣，故擬規定基本國策章包括國防、外交、國民經濟及文化教育。此種擬議雖頗合理，但原擬各項日殊嫌過於空泛籠統，失之太簡，似不如分爲三章，一爲國防與外交，二爲國民經濟，三爲教育文化，於起草此三章之條文時，對於其各別內容應力求繁簡適當，每章至少應有數條，否則過於空洞，不如不規定。關於國防與外交應根據民族主義作原則上之重要規定，故可合併爲一章，至於國民經濟與教育乃實現三民主義——尤其是民權主義與民生主義——之根本要圖，宜各作較爲詳確之具體規定，故仍應各設專章，更爲適當。

六、憲法修改權 政治協商會議所擬修改憲草原則主張「憲法修改權，屬於立法監察兩院聯席會議，修改後之條文應交選舉總統之機關複決之」，亦至爲不妥。監察院并非立法機關，依據建國大綱既無參加起草憲法之權，則對於憲法之修正，自不能由監察院參加起草。正當之修改憲法程序應與制定憲法之程序相同，即祇能由國民大會爲主。須知修改憲法條文草案，須由國民大會舉行會議作詳慎之討論，絕非僅付諸有選舉權之公民爲可否之表決所能竣事。故政治協商會議所擬定之草率辦法，實遠不及五五憲草原訂修改憲法程序之妥善。

## 七 修改憲草原則私見

吳尚鷹

政治協商會議，關於憲法部門，有憲草原則之修改，並組織憲草審議委員會，根據修改原則，並參酌憲政期成會修正案，憲政實施協進會之研討結果，及各方面所提出之意見，彙綜整理製成五五憲草修正案，提供國民大會採納。本人以專家資格，參加審議會，聽到各方意見，多集中於國民大會與立法行政關係兩問題；並各有不同見解，其所以不同的重要原因，蓋在接受與不接受總理權能學說之意義，而表面又要說接受三民主義五權憲法的遺教。在此若可若否之矛盾思想中，實有難於自圓其說之苦。再從事實言之，各黨派難免各有其本身利害關係，所以要修改五五憲草之原因，或在此而不在彼；故又諉為政治問題，既有許多矛盾事實存於其間，則非理論可通者矣。

茲請以最客觀態度，排除黨的偏見與情感來看這問題，表示些意見，藉供參考，一得之愚，或為黨國賢達所許也。

關於五五憲草規定國民大會與中央政制兩章，政治協商會議有以此種制度為間接民權，不能達到民主政治目的；故有擬議立法院之構成分子應由選民直接選舉，其職權相當於各民主國家之議會。行政院院長之任命，由總統提請立法院同意，對立法院負責；如立法院對行

政院全體不信任時，行政院長或解職，或提請總統解散立法院。這個辦法與原五五憲草孰爲適宜，應作比較研究，茲舉其不同之要點言之：

(一)在原五五憲草之行政院長，副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，由總統任免，各對總統負責；而總統因係由國民大會選出，對國民大會負其責任。

(二)在政治協商決定之修改原則，行政院全體對立法院負責；而立法院則由選民直接選舉而來，立法院對行政院全體不信任時，行政院長或解職或請總統解散立法院，以示負責之意。

(三)在五五憲草之國民大會，有罷免總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長，副院長，立法委員，監察委員之權；因均係由國民大會選舉而來，所以國民大會對之有罷免權，此係表示各該員對國民大會負責之意。

觀上列諸點，五五憲草之國民大會，係代表國民行使中央統治權，對於中央官員有選舉罷免之權；遇行政立法兩院發生糾紛，於必要時，以法律方法解決之，對總統地位與威信固不損失，於國家政務亦不致陷於停滯，政府地位無動蕩不安之虞。

今政治協商決定之修改原則：行政院對立法院負責，立法院對行政院全體不信任時，行政院長或解職，或請總統解散立法院，在立法院被解散時；必要另行改選，在改選期中，政務必陷於停滯狀態，而選舉費時，影響政務尤大，即於平時亦必有政潮起伏政局動蕩不安之

情形，何如由國民大會行使罷免權，直捷了當迅速解決之。

主張立法行政採取不信任與解散之衡制辦法者，其理由以立法院既爲直接民選機關，行政院對之負責，比較近於民主政治之理想，而五五憲草之總統與立法院，均由國民大會選舉而來，此外罷免創制複決之權，均由國民大會而不由人民直接行使，立法院對國民大會負責，而行政院對總統負責，皆爲間接民權，與民主政治理想，距離較遠。

吾人應知中國現時所最需要者，爲時局之安定，獨裁專制，使人民不滿，不能爲全民謀福利；固不能達到時局安定之目的。若政潮起伏，政府常在動蕩狀態，亦不能達到政局安定之目的，民國初年國會糾紛之經驗，可爲殷鑒；是以五五憲草之國民大會制度，或與歐美之議會政治不同，民權之行使或爲間接，而總比議會制減少政潮起伏與政局動蕩之虞。同時對總統以下之官吏，可作有效之監督，不致流爲獨裁。總理對於歐美各國政制，經多年之比較研究，得此結論，定爲建國大綱，實值得國人慎重考慮，不必泥於歐美成例，爲偏見所困，使民國初年錯誤重演也。

或謂五五憲草之國民大會代表任期六年，在第五第六年時，已不能反映當時正確民意；此又可縮短其任期，或做美國上院議員選舉法，每一年或二年改選若干分子，便可使民意溝通，補救之法正多也。

總而言之，政制無絕對之美，根本之圖，仍在實行地方自治，培養民力，使爲憲政之有



效擁護者，方可希望到民主之路。總理於建國大綱第三項云：「其次爲民權，故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷免權，行使其創制權，行使其複決權」。此後各黨各派對於培養民力民智之艱鉅任務，應共同負起責任，建立此民主基礎，則憲政實施，自有其光明前途也。

說到所謂內閣制總統制等名詞，查內閣制發源於英國，或稱爲議會政府，而英人每稱爲責任政府，以下議院多數黨組織內閣執政；其閣員均爲下院議員，行政立法職務，兼而有之，於其政策不得下議院信任，或不通過其提出預算，或其他法案時，內閣或辭職，或請解散國會，訴諸全國公民，另行選舉。此制由英國逐漸行於荷蘭、法蘭西、比利時、羅馬尼亞、瑞典、挪威、丹麥、希臘諸邦，而據美國伊利諾大學政治學教授加爾納所著之「政治學與政府」一書，其內閣政府章云：「卽中國與日本亦略有此制度之色彩」云。

所謂總統制者，行於美國，並爲多數拉丁美洲國家所探行。總統之權力任期，均規定於憲章；彼有選擇其行政人員（或可直稱爲其行政屬員）之全權，不受國會干涉，惟任命時須經國會形式上之通過而已。全部行政人員，均對總統負責；蓋總統卽行政首長，有請國會審議其提出之法律預算及否決國會決議之權，但無解散國會使另行改選之權。

總理對美國總統制，頗多稱許；其所得之憲法理想，有採自美國制者，五五憲草對於總統職權之規定，略染美國色彩，有所本也。然美國總統無解散國會權，倘行政立法兩者發生

衝突時，祇可由總統善用其威望，將其主張訴諸全國人民，如到處公開演講，或如近年故羅斯福總統用爐邊談話等方式，所以總統制政府，有賴於總統人格與威望者正多。總理所主張採用之國民大會，畀以選舉罷免創制複決等權，使行政立法兩方發生衝突時，訴諸國民大會，正所以救總統制之窮。現政治協商會議對於國民大會原則，提出修正各點，實有重加考慮之必要；毋怪其引起國內賢達之注意。但有對五五憲草批評，未盡允當者，如大公報本月十四日社論，竟謂五五憲草爲最不民主之憲法，實欠考慮也。

或者以總理之五權憲法，祇可行於一黨制之政府，昔年總理決定五權憲法之原則時，或沒想到國內多數政黨之存在。傅斯年先生乃講到運用多黨政治，除議會政治外，實想不到他途。本人以爲不必這樣看法。五權憲法之國民大會，爲代表人民行使中央統治權之最高機關；其構成分子，由全國選民以普通平等直接方法選舉而來，各黨各派，可自由競選，多黨政治，就可以運用，並不偏於一黨政治也。

抑尤有進者，民國三十五年來之政治經驗，所以未能達到憲政政治者，不在有無憲法或好壞憲法的問題，而在憲法能否有效的問題。說者有謂憲法不適國情，所以不能實行；應之曰唯唯否否，試問憲法規定總統要對天下公開宣誓，擁護民國，是否違背中國道德，不合國情，而袁世凱竟敢做洪憲皇帝矣。又試問奉公守法爲國家人民服務之法律，是否違反我數千年先聖先賢之教訓，是否不適國情，而官吏貪污，日有所聞矣。我國古聖賢說得好：「既庶

矣，又何加焉，曰富之；既富矣，又何加焉，曰教之。」今我國擁有四萬萬五千萬之人口，是既庶矣，而能免飢寒者試問有幾份之幾，所以政府第一的責任，是使人人有謀生的機會。管子曰：「倉廩實然後知禮節，民不足而可治者，自古及今，未之嘗聞。」必使人人有覓食的機會，然後可以談到強迫教育，使人人有受教育的機會，人人有了飯食，有了智識，他們自然要問政治，自然達到民主之路。那個時候，無論袁世凱或四萬萬五千萬同胞任何一個人，亦不敢再演洪憲把戲。一般官吏，不敢貪污，亦不必貪污；講來講去，先要大家有飯吃。總理建國大綱第二項云：「建國之首要在民生，故對於全國人民之食、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，建築大計劃之各式屋舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行。」第三項乃講到其次爲民權的話。照總理的說法，亦以民生爲先，所以人民無飯吃，則民權無基礎。此次抗戰勝利，我盟邦共同宣言，各國領袖政治家大聲疾呼，亦以提高人民生活標準爲第一事；誠以國以民爲本，民以食爲天，祇有認定此旨，實行做去，不容言，不掩飾，由本黨全黨同志共赴此的，以定此民主政治之基礎，則三民主義之理想，自然變成事實；憲政制度，亦必日趨美善。國家和平可期，世界大同可至。所謂信仰自由，言論自由，無貧乏自由，無恐懼自由，亦盡在其中矣。

## 八 對五五憲草修改原則疑難之解答

張君勳

國民黨二中全會，對政治協商會議所修改之憲草原則，提出不能同意之點凡三：一爲散之民間之無形國民大會。二爲行政院對立法院負責一條，即國民黨一部分人士所指爲內閣制者。三爲省憲。他們仍主張設立有形之國民大會，採用總統制。省應實行自治，但不能制訂省憲。茲分別解答如次：

(一)中山先生主張主權屬於國民全體。其次講詞中有語云主權屬於國民全體云云一項，是我負責的。其鄭重說出之意，昭然若揭。所以主張選舉、罷免、創制、複決四權者，乃以之補救議會政治，其意義卽在於此。世人但見其縣政方面直接民權之規定，因而推定中央方面，必爲間接民權。要知主張直接民權之人，歸宿必爲中央政治之直接民權，決不能以間接民權爲滿意。

照五五憲草所規定之國民大會，人數雖多至一千五百名，而在全體選民中，仍佔絕對少數。舉總統、各院長、立法、監察兩院委員之權，悉畀予少數代表，此與代議政治何異。不容其借間接民權四字，以掩飾自己的上下其手。國民大會，三年開會一次，會期僅一月，是兩年又十一閱月之時間，皆閒散之歲月。名爲有形，實等虛設。揭穿言之，不過一選舉機關

耳。其去中山先生主權屬於國民全體之意義，不啻一萬八千里。

我們現將有形國民大會，改爲無形國民大會，合全國之縣、市、省、各級議會及中央議會以選舉總統及副總統，將選舉權普及於全國之議會，是爲第一步。將來人民能力增高，必須行直接選舉制是爲第二步。政協會決議案，立法院委員由選民直接選舉，監察院委員由各省參議會選舉。亦所以擴大選舉權於國人，與中山先生主權在民之意，正相符合。

照五五憲草規定，國民大會三年開會一次，現黨內人士亦知三年一次之時間太長，乃有改爲一年之說。要知國民大會原非議會，其職權不及於立法、預算、與討論政策，雖改爲一年，其爲無用則一。昔年參政會曾有議政會，即常駐委員會之說，然同一國民監督權，竟有國民大會、常駐委員會與立法院之三種機關，必至成爲疊床架屋之制，將來三機關互相爭執，互相搗亂，成何政體？故吾之愚意，選舉、罷免、創制、複決四權，應從直接民權之方式着想，不可與普通立法發生關係。若以創制等事委之於二三千人之國民大會，對於立法院爲上級機關，是爲直接民權之變曲使用。在代議政治尙不能圓活運用之日，更於其上加二三千人之創制、複決，於理如何能通？

政協會之決議，監察院委員由各省參議會選舉。就其所司之監察職權，名之曰監察院可；就所畀予之同意權，名之曰上議院亦可。立法院委員由選民直接選舉，在其與政府分工合作時，名之曰治權機關可，在其代表民意，監督政府時，名之曰政權機關亦可。政權與治權

，在名詞上可以分開，在本源上言之，只有一源，是爲民意，若中間橫以鴻溝，則扞格而不可通矣。照吾人現在所安排之立法院，可謂司治權之功能，通政權之聲氣。所以能通政權之聲氣者，卽在由選民直接選舉，而隨時可與其選舉區之民意相通也。就其所司之職權，彷彿英國之下院。

直接民權與議院二者，如此安排，庶幾分道揚鑣，相成相濟，各收其用，而使中山先生之學說在憲法上之地位，可以永久不拔。否則，如五五憲草之制，以四權屬於千五百人，名爲尊崇中山先生，實假中山先生之名，以行專制之實，吾人期期以爲不可。

(二)此次修改五五憲草之原則中，有行政院對立法院負責一條。一部分國民黨人士目之爲內閣制。紛持異議，深恐將來易使政局動盪，仍堅主張用總統制。假使以政局不安爲內閣制之屬性，則英國實爲實行內閣制之始祖，世界國家政局之安定，無有出其右者。英國內閣制之特徵，在乎一切外交、財政、軍事，用人大權，操之於政府。財政大臣之預算案，國會不能增加分文。國會幾等於政府之註冊所。惟其政府有權，是以不能不對國會負責。有權而不負責，非專政而何？美國之總統制，爲一部分國民黨人所樂道。是但見總統有權之一面而已。若第一次大戰後，威爾遜總統所手簽之凡爾賽條約，遭參議院之否決，威氏束手無策。此次大戰後，財政部長提出減輕兩億租稅之預算案，國會以爲不足，核減爲五億，財長亦束手無策。不知一部分國民黨人亦注意及之否？凡深悉美國政治者，都知美國大政決定之權

在國會而不在政府。換言之，即採取總統制，同時必須有強大之國會，時時集會，以監督政府。此豈我三年集會一次之國大所能爲乎？此豈治權機關之立法院所能與之並駕乎？美制大權既在國會，所以政府無須對國會負責。此英美兩國制度之分歧點。

吾國今後之政府，其採英制乎，則爲大權集於內閣。其採美制乎，則行政時時受國會之干涉。於是黨內人士之心目中，以爲政府之權力，宜如英制，但不要對議會負責。總統之位，宜如美制，以防止政府動搖。試問內閣操全國之大權，而不對任何機關負責，恐按之法律人情，均說不通。望反對政協決議者，平心靜氣思之。我國自民元至至今，無論內閣制，總統制，或主席制，都成爲「成王有過，罪在伯禽」之現象。元首高高在上，責任皆由部長院長負之，現在所行之主席制，與總統制相類，而以有名無實之參政會三言兩語之責難，部長因而去職者亦尙有人。所以使行政院對立法院負責者，正所以使總統居於崇高地位，以成爲政樞安定之所也。現在所修改之原則，倘總統爲特出人物，可成爲院長承總統之命，處理國務，但對立法院負責。倘總統而爲中材，則院長以總統之名義，發號施令，更應獨對立法院負責。故謂爲總統有權，行政院有責之制可也。固非總統制，亦非內閣制。純爲針對國內實際形况而設。以余觀之，中國十年之內，勢須多黨合作，以求建國工作之順利進行。絕不能有一黨上台，一黨下台之政象。尤不宜限定爲部長非兼爲議員不可，則總統之選擇閣員，自有迴旋餘地。凡此皆爲異日爲總統者着想，奈何反對政協會議者見不及此。

(三)省憲。省憲之名，與美之州憲相類，聞者爲之疑懼。然吾國省憲之名，雖與州憲類，而按其成立之先後言之，省之地位，自異於美國之州。第一，美國州先而聯邦在後，惟其州先而聯邦後，乃有主權分畫之爭。第二，既有主權分畫，乃有剩餘權何屬問題。若美則剩餘權在州，若加拿大則剩餘權在中央。此三項爲各聯邦國所有之問題，而在吾國則不能成立。故吾國卽有省憲，亦不怕其因此而生分裂。況各省自制省憲，爲國民黨早年宣布之政策。今國民黨一部分人士，既不欲用此名詞，而以省自治法代之，吾人亦雅不願輕經於名詞之爭，但求各省得到自治之實。第一，省有省自身之職權。第二，省長民選，自能組織省政府，能根據自治法，自定省規則。第三，省有省的財源，誠能如此，省民的利益自能顧到，不在省憲名詞之有無。

國人當記得參政會中，嘗設憲政期成會，討論憲草第一條時，吾人曾主張第一條之下，再加一項，卽云前項規定，不妨害各政黨自有其信仰與規定其他黨綱。良以十餘年來政府借「三民主義」四字，以爲妨害民權之藉口。目下既已還政於民，吾人對於創造民國之中山先生，與黨內人士同樣尊敬。然中山之遺教如何，宜由愛先生者善爲規定於國憲中，方不至令人借中山先生之名義，以掩其施行專政之伎倆，此爲愛中山先生者所需當警惕，不可任意放過。



## 九 中國需要一部民主憲法

陳啓天

一個現代公司要辦得有規模，有成績，必得先有一部章程，以規定股東、董事與職員的相互關係與權責。如其沒有這樣的一部章程，便難建立公司的規模，更難促進公司的成績。不成其爲一個現代公司了！

一個現代國家，好比是一個最龐大、最複雜的現代公司，也必得先有一部章程，以規定人民、議會與政府的相互關係與權責。如其沒有這樣的一部章程，便難建立政府的規模，更難促進政治的成績，不成其爲一個現代國家了。

現代國家所用以規定人民、議會與政府之相互關係與權責的章程，爲求別於一般章程起見，特別叫做「憲法」。又有時爲顯示其重要起見，特別叫做「根本法」。憲法是國家的根本法律，一切法律須以之爲最高的最後的準繩，可見其非常重要了！憲法既非常重要，所以無論那一個現代國家，都有一部分憲法；除英國外，並都有一部分成文憲法。我們可以說，憲法是現代國家必要的一個表徵，也可以說：憲法是現代政治特有的一個規模。

中國本是一個文明大國。然而進入現代以來，還無一部有名有實的憲法，更無一部有名有實的民主憲法，實在夠不上一個現代國家，更夠不上一個民主國家，我國欲夠得上一個現

代民主國家，自須從速製定一部民主憲法。我國自改建民國以來，也曾製定過憲法，不過未曾實施，成爲繼續有效的大經大法。民主憲法何以在中國難產？這個問題，擬另篇加以探討。本篇只專論中國需要一部民主憲法。

如何才是民主憲法？如何便不是民主憲法？我們對於這兩個問題須先有一個明確的分辨。一切憲法原可粗分爲兩大類：第一大類爲民主憲法，第二大類爲非民主憲法。欲明瞭民主憲法，可先從非民主憲法說起。所謂非民主憲法，可分爲君主專制憲法與一黨專政憲法兩小類。君主專制憲法，是在憲法上規定君主有控制政府的大權，而人民的權利反非常有限，隨時可爲君主的大權所剝奪。凡憲法上規定政治大權集中於國家元首一人，無論此一人稱爲君主，或總統，都可歸於一類，而合名之爲君主專制憲法。例如帝俄憲法，固爲君主專制憲法；民國三年袁世凱所定的新約法也是君主專制憲法，因政治大權均集中於國家元首一人也。爲求更明晰起見，也可稱有君主名號的憲法爲君主專制憲法或欽定憲法，無君主名號的憲法爲「變相君主專制憲法」。君主專制憲法，無論變相與否，均非民主憲法，顯而易見，不必多論。至於一黨專政憲法亦非民主憲法，則須稍加說明。所謂一黨專政憲法，是說憲法上規定政治大權集中於特定的一黨，除此特定的一黨外，既不許有異黨，也不許人民有異議，但在表面上有時還要掛上民主的招牌。此類憲法，從世界各國歷史上看不惟較君主專制憲法發生的時期爲遲，且較民主憲法發生的時期爲遲。其所以發生較遲的原因，不是因爲一黨專政

較民主爲進步，而是因爲有些國家，不能一下由君主進入與君主完全相反的民主，乃由民主退入與君主有些相近的一黨專政。若用純正的民主眼光看來，一黨專政憲法與民主憲法的距離，實較君主專制憲法更遠，也可稱爲一種變相的君主專制憲法。因爲在一黨專政憲法下國家元首權力之大，實較君主專制憲法下之君主超過百倍也。

由上說來，可知君主專制憲法與一黨專政憲法皆不着重民權，不是君權重於民權，便是黨權重於民權，均與民主憲法迥然不同。今後中國所需要的憲法，自不是君主專制憲法，也不是一黨專制憲法，而只是民主憲法，所謂民主憲法。簡單點說，是着重民權的一種憲法，詳細點說，則至少須具備以下各項條件：

第一，民主憲法必須在憲法上確實保障人民的權利。憲法是人民權利保障書，民主憲法尤其應是人民權利保障書。如人民權利得不到憲法的保障，而任軍警官吏隨意干涉限制，則不惟失去民主的意義，而且失去憲法的意義。所以民主憲法對人民的身體、居住、信仰、思想、言論、出版、集會、結社等基本自由，予以確實保障。換句話說，憲法對於政府的權力必須加以限定，使其不得妨礙人民的自由。

第二，民主憲法必須在憲法上規定人民參與政治監督政府的辦法，同時又在憲法上規定政府的權限及政府對人民切實負責的辦法。人民不得參與政治，或雖參與政治而不得切實監督政府，皆不得稱爲民主。既不得稱爲民主，則雖有憲法，也不是民主憲法。所以民主憲法

對於人民參與政治監督政府的辦法，必須有確實有效的規定。如何規定才能確實有效？一須規定政府的權力有一定的範圍，二須規定民意機關可以節制政府的權力。政府權力超出範圍，或不受節制，便是違憲，便要由民意機關課以責任。扼要點說，民主憲法必須立法機關可以節制行政機關，同時行政機關必須對立法機關負責，行政不能責負，立法不能課責，便是民意不能影響政府，不能算做民主憲法。

第三，民主憲法必須在憲法上規定中央統治與地方自治有一種適當的均衡。一個國家需要中央統治，但不需要極端的中央統治。因為極端的中央統治，難免過度集權，有走上專制的危險。一個國家也需要地方自治，但不需要極端的地方自治。因為極端的地方自治，難免過度分權，有陷於分裂的危險。民主憲法既要預防專制又要預防分裂，所以要在中央統治與地方自治二者間採取一種適當的均衡，對於過重中央統治的地方則以地方自治矯正之。同時對於過重地方自治的地方，則以中央統治矯正之。如此，然後可以用憲法來一面保持統一，一面促進民主，而成爲一個現代國家了。

以上所說民主憲法的三種條件，是一切民主憲法所不宜缺少的。中國要有一部民主憲法，自須求其具備以上所說的三種條件。五五憲草雖不大具備此三種條件，但五五憲草修正案，却已大體具備了此三種條件，可以說是一部民主憲法草案。這部民主憲法草案，原係依據政協決議中的憲草修改原則，經由憲草審議會修改五五憲草而成。故各方的憲法意見，

均已相當容納在內。只要憲草審議委員會再繼續加以審議，即可正式完成一個修正案，提交立法院完成法案手續，以備國民大會的採納。今後中國如欲有民主憲法則國民大會制憲時必須以此憲草修正案做惟一的根據。如事不然，則不惟憲法的權威難於建立，即國民大會的權威也難於確立了。憲草修正案草案，以審議手續尚未完全完畢，迄未正式公佈。筆者會親自參加憲草審議工作，現在不妨附錄該項草案原稿於後，以便各方研究。如有未盡善處，可由憲草審議委員會再行協議，以期完善。

## 附錄：五五憲草修正案草案

中華民國國民大會受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安甯，增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。

### 第一章 總綱

第一條 中華民國基於三民主義為民有民治民享之民主共和國。

第二條 中華民國之主權，屬於人民全體。

第三條 具有中華民國國籍者，爲中華民國國民。

第四條 中華民國領土，依其固有之疆域，非依法律不得變更之。

第五條 中華民國各民族，一律平等。

聚居一定地方之少數民族，應保障其自治權。

第六條 中華民國國旗，定爲紅地左上角青天白日。

第七條 中華民國國都定於南京。

## 第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民，無男女宗教種族階級及黨派之分，在法律上一律平等。

第九條 人民身體之自由，應予保障，除現行犯外，非經司法或警察機關依合法手續，不得逮捕、拘禁、審問、處罰。不依合法手續之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關，應以逮捕拘禁原因，告知本人及其親屬，並至遲於二十四小時內，移送該管法院審問，本人或他人，亦得聲請該管法院於二十四小時內，向逮捕拘禁之機關提審。

法院對於前項聲請，不得拒絕，逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，亦不得拒絕。

人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向法院聲請追究，法院不得拒絕，並應於二十四小時內，開始追究，依法處理。

第十條 人民除現役軍人外，不受軍事審判。

第十一條 人民有居住及遷徙之自由。

政府機關或軍隊，不得強佔民房。

第一二條 人民有言論講學著作及出版之自由。

第一三條 人民有祕密通訊之自由。

第一四條 人民有信仰宗教之自由。

第一五條 人民有集會及結社之自由。

第一六條 人民之財產權，應予保障。

第一七條 人民有請願訴願及訴訟之權。

第一八條 人民有選舉罷免創制複決之權。

第一九條 人民有應考試服公職之權。

第二〇條 人民有依法律納稅之義務。

第二一條 人民有依法律服兵役之義務。

第二二條 人民有受國民教育之權利與義務。

第二三條 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。

第二四條 關於以上所列舉之自由權利，除爲防止妨害他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之（張君勳先生之意見）。

法律應以保障人民自由權利爲目的，凡涉及人民自由權利之法律，以確保國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序，增進公共利益所必要者爲限。（吳經熊先生之意見）以上兩條留待決定。

第二五條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法法律懲戒外，應負刑事及民事責任，被害人民，就

其所受損害並得依法律向國家請求賠償。

### 第三章 國民大會

第二六條 國民大會以左列代表組織之：

一，由各省區及民族自治區直接選出之立法委員，二，由各省議會及民族自治區議會選出之監察委員，三，由各縣及相當於縣之其他地方區域選出之代表，四，由僑居國外國民選出之代表。前項各款之名額及選舉，以法律定之。

第二七條 國民大會之職權如左：

一，選舉總統副總統，二，罷免總統副總統，三，憲法修改之創議，四，複決立法院所提憲法之修正案。

關於創制複決兩權之行使，除前項三四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法并行使之。

第二八條 國民大會代表每六年改選一次。

第二九條 國民大會於每屆總統任滿前九十日，集會，選舉總統副總統。

第三〇條 國民大會遇有左列情形之一時，召開臨時會：

一，依監察院之決議，請求行使本憲法第二七條第一項第二款之職權時，二，依立法院之決議，請求行使本憲法第二七條第一項第二款以外之職權時。

第三一條 憲法第二七條及第二九條集會之通告，由立法院長爲之。

第三二條 國民大會之開會地點在中央政府所在地。



第三三條 國民大會代表，在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第三四條 國民大會代表，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，國民大會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 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，須經行政院院長或行政院副院長及有關部長之副署。

第三九條 總統依本憲法第一條之規定行使締結條約及宣戰媾和之權。

第四〇條 總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認，立法院認爲必要時，得決議移請總統解嚴。

第四一條 總統依法行使大赦特赦減刑復權之權。

前項關於特赦減刑及復權事項，由司法行政部長依法提請總統行之。

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 國家遇有天然災害瘟疫，或國家財政經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統於立法院休會期

間，得經行政會議之決議，依緊急命令法發布緊急命令，爲必要之處置，但須於發布命令後一個月內，提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

第四五條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選爲總統副總統。

第四六條 總統副總統之選舉，以法律定之。

第四七條 總統副總統之任期爲六年，連選得連任一次。

第四八條 總統應於就職時宣誓誓詞如左：

「余謹以至誠向全國人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」

第四九條

總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿爲止，總統副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本憲法第二七條之規定，補選總統副總統，其任期以補足原任總統未滿之任期爲止。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。

第五〇條

總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尙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。

行政院院長代行總統職權時，其限期不得逾三個月。

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。

## 第五章 行政

第五一條 行政院爲國家最高行政機關，對立法院負責。

第五二條 行政院設院長副院長各一人，各部部长若干人，及不管部政務委員若干人。

第五三條 行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之，立法院休會期間，行政院院長出缺時，由副院長

暫行代理，但須於一月內向立法院提出繼任人選。

第五四條

立法院對於行政院重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之，行政院對於立法院之決議，得移請其覆議，如經出席立法委員三分之二維持原決議，該決議行政院院長應予接受或辭職。

第五五條 行政院對於立法院通過之法律案預算案條約應予執行，但行政院如有異議，得於該案送達後十日內具備理由移請立法院覆議如立法院仍維持原案行政院長應予執行或辭職。

第五六條 立法院對行政院之瀆職或犯政策上之錯誤時，得設置調查委員會，此項調查報告通過後，其效力與本憲法第五十四條之決議同。

第五七條 行政院長各部部长須將提出於立法院之法律案預算案戒嚴案大赦案媾和案條約案及其他重要事項或涉及各部共同關係之事項，須提出於行政會議議之。

第五八條 行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。

第五九條 行政院之組織以法律定之。

## 第六章 立法

第六〇條 立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之代表，行使立法權。

第六一條 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國家其他重要事項之權。

第六二條 立法院得向行政院及其各部提出質詢。

第六三條 立法院得接受人民之請願。

第六四條 立法委員之選舉，依照普通直接選舉法選出之，其名額分配依左列之規定：

(一) 各省市人口未滿三百萬人者，每省市五人，其人口超過三百萬以上者，每滿一百萬人增加一人。

(二) 民族自治區，每區八人。

第六五條 立法委員任期三年，連選得連任，其新選舉每屆任滿前二個月內完成之。

附註：立法委員有主張改用議員者。

第六六條 立法院設院長副院長各一人，由立法委員互選之。

第六七條 立法院之會議因政府要求或立法委員十分之一以上之請求，得改開秘密會議。

第六八條 立法委員在院中之言論及表決，對外不負責任。

第六九條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可不得逮捕或拘禁。

第七〇條 立法院得設各種委員會。

各種委員會得邀集政府人員及社會上有關係人員出席徵詢。

第七一條 立法院會期每年兩次，自行集會，第一次自二月至五月底，第二次自九月至十二月底，遇必要時，得延長之。

第七二條 立法院遇有左列情事之一時，得開臨時會：

(一) 總統之咨請。

(二) 立法委員四分之一之請求。

第七三條 立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，(本條保留)。

第七四條 立法院開會時，行政院院長及各部部长得出席陳述其意見。

第七五條 行政院於會計年度結束後四個月內，提出決算於立法院。

第七六條 立法院關於決算之審核，得選舉審計長，由總統任命之，審計長及審計，協審，應為終身職。

(本條保留)

第七七條 審計長於審核結束後，三個月內提出審核報告於立法院，經立法通過。(本條保留)

第七八條 立法院法律案通過後，移送總統，總統應於收到後十日內公佈之，但總統得依照本憲法第五十五

條之規定辦理。

第七九條 立法委員不得兼任官吏或執行律師業務。

第八〇條 立法院之組織，以法律定之。

### 第七章 司法

第八一條 司法院為國家最高審判機關，掌理民事刑事行政訴訟之審判及憲法之解釋。

第八二條 司法院設院長一人，大法官若干人，由總統提名，經監察院同意任命之。

第八三條 法官須超出於黨派以外，依據法律獨立審判。

第八四條 法官為終身職，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。

第八五條 司法院有統一解釋法律之權。

第八六條 司法院及其以下各級法院之組織，以法律定之。

### 第八章 考試

第八七條 考試院為國家行使考試權之最高機關，掌理考試任用銓敘考績薪給陞遷退休養老等事項。

第八八條 考試院設考試委員若干人，由總統提名經監察院同意任命之。考試院設院長一人，由考試委員互選之。

第八九條 公務人員選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者，不得任用。

第九〇條 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)專門職業及技術人員執業資格。

第九一條 考試委員之任期爲六年。

第九二條 考試委員須超出於黨派以外。

第九三條 考試院之組織以法律定之。

### 第九章 監察

第九四條 監察院爲國家最高監察機關，行使同意彈劾及監察權。

第九五條 監察委員由各省市議會及民族自治區議會選舉之，其名額分配，依左列之規定：

(一)每省五人

(二)每市二人

(三)民族自治區每區八人。

第九六條 監察院設院長副院長各一人，由監察委員互選之。

第九七條 監察委員任期爲六年，連選得連任。

第九八條 監察院爲行使監察權，得向行政院及各部會調閱其所發布命令及各種文件。

第九九條 監察院按行政院各部會之施政，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。

第一〇〇條 監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，送交行政院及各部注意改善。

監察院查明行政院與各部有大違法事件，得提出彈劾案，如構成刑事責任，應移交法院審判。

第一〇一條 監察院對於中央公務員違法或失職時，經監察委員三人以上之提議，九人以上之審查決定，提

出彈劾案，移交懲戒機關，依法辦理。

第一〇二條 監察院對於總統副總統之彈劾案，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，向國民大會提出之。

第一〇三條 監察委員於院內言論及表決，對外不負責任。

第一〇四條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可不得逮捕或拘禁。

第一〇五條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

第一〇六條 監察院之組織，以法律定之。

### 第十章 中央與地方之權限

第一〇七條 左列事項，由中央立法並執行之：

(一) 外交

(二) 國防及國防軍事

(三) 國籍法及刑事民事商事之法律

(四) 司法制度

(五) 航空國道國有鐵路及航空郵政電報

(六) 中央財政與國稅其國稅與省稅之劃分以法律定之

(七) 國營獨佔專賣及國營經濟事項

(八) 幣制及國家銀行

(九) 度量衡

## 第二〇八條

- (十) 國際貿易之管理
- (十一) 其他依本憲法所定關於中央之事項。  
左列事項，由中央立法並執行或令省執行之。
  - (一) 農林工礦及商業
  - (二) 涉外財政經濟事項
  - (三) 教育制度
  - (四) 銀行及交易所制度
  - (五) 航業及沿海漁業
  - (六) 公用事業
  - (七) 兩省以上之水陸交通運輸
  - (八) 兩省以上之水利及河運
  - (九) 中央及地方官吏之銓敘任用糾察及保障
  - (十) 土地法
  - (十一) 社會立法及勞動法
  - (十二) 公用徵收
  - (十三) 全國戶口調查及統計
  - (十四) 移民及墾殖
  - (十五) 警察制度



(十六)公共衛生

(十七)振濟撫卹及失業救濟

(十八)有關文化之古籍古物及古蹟之保存。

前項各款，省於不抵觸國家法律內得制定單行法規。

第一〇九條

左列事項，由省立法並執行或令縣執行之：

(一)省教育實業及交通

(二)省財產之經營處分

(三)省市政

(四)省水利及工程

(五)省財政及省稅

(六)省債

(七)省銀行

(八)省警察及保安事項

(九)省慈善及公益事項

(十)其他依國家法律賦予之事項，前項各款事項，有涉及二省以上者，除法律別有規定外得共

同辦理。

各省辦理第一項各款事務，其經費不足時，經立法院議決由國庫補助之。

第一一〇條

除第

第

各條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者

，屬諸中央，有因地制宜之性質者，屬諸各省，遇有爭議時，將由立法院解決之。

## 第十一章 省縣制度

### 第一節 省

第一一一條 省得召集省民代表大會，制定省自治法，但不得與國憲抵觸。

第一一二條 省自治法，應包含左列各款：

(一)省設省議會，省議員由省民以普選方法選舉之

(二)省長民選

(三)省政府及縣政府之組織

(四)縣實行縣自治縣長民選

(五)省與縣之關係。

屬於省之立法權，由省議會行之。

第一一三條 省自治法制定施行後，須於一個月內，送司法院，如司法院認為有違憲之處，應將違憲條文宣佈無效。

第一一四條 省自治法之施行中，如因某項發生重大障礙時，由司法院召集有關方面陳述意見後，由立法院院長監察院院長與司法院院長組織委員會，以司法院院長為主席，提出方案解決之。

第一一五條 省法規與國家法律抵觸者無效。

第一一六條 省法規與國家法律發生抵觸之疑義時，由司法院解釋之。

第一一七條 民族自治區準用省之規定。

第一一八條 直轄市之自治，以法律定之。

第二節 縣

第一一九條 縣實行縣自治。

第一二〇條 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使選舉罷免之權。

第一二一條 縣設縣議會，縣議員由縣民選舉之。

第一二二條 縣單行規章，與中央法律或省法規抵觸者無效。

第一二三條 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。

第一二四條 縣長辦理縣自治並執行中央及省委辦事項。

第一二五條 市準用縣之規定。

第十二章 選舉

第一二六條 本憲法所規定之各種選舉，以普通平等直接及無記名投票之方法行之。

第一二七條 中華民國國民，年滿二十歲者，有依法選舉之權，除憲法別有規定外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。

第一二八條 本憲法所規定各種選舉之候選人，一律公開競選。

第一二九條 選舉應嚴禁威脅利誘，如有選舉訴訟，須交法院審判。

第一三〇條 被選舉人違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。

第十三章 基本國策

第一三一條 中華民國之國防，以保衛國家安全維護世界和平爲目的。

第一三二條 全國陸海空軍，須超出於個人地域及黨派關係以外，盡忠國家，愛護人民。

第一三三條 任何黨派及個人，不得利用軍隊爲政爭之工具。

第一三四條 現役軍人，不得兼任文官。

附註：齊燕銘先生主張應增加如左一條：

「軍隊內不得有任何特殊組織與活動」

第一三五條 中華民國之外交，應本於獨立自主精神，以敦睦邦交，履行條約義務，遵守聯合國憲章，促進

國際合作，確保世界和平爲基本政策。

第一三六條 國民經濟，應以民生主義爲基本原則。

第一三七條 國家應保障耕者有其田，勞動者有職業，企業者有發展之機會，以謀國計民生之均定。

第一三八條 勞資雙方，應本於協調互助之原則，共謀生產事業之發展。

第一三九條 國家對於私人財富及私人事業應保護之，但認爲有妨害國計民生之平衡發展者，得以法律限制之。

第一四〇條 公用事業及其他獨佔性之企業，以國家公營爲原則，遇必要時，得許國民私營之。

文化教育，應以發展國民之民族精神民主精神與科學智能爲基本原則。

第一四一條 國家應普及并提高一般人民之文化水準實行教育機會均等保障學術與思想之自由致力科學與藝術之發展。

第一四二條 教育科學藝術文化工作者之生活及其工作條件，國家應保護之。

五五憲草修正案草案

附註：此處齊燕銘先生主張擬增加一條如左：

「學術及思想自由，應受國家之保障，嚴禁思想統制，任何黨派或團體不得以任何方式強迫他人接受自己的觀點」

### 第十四章 憲法之施行及修正

第一四三條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過總統公佈之法律。

第一四四條 法律與憲法抵觸者無效。

法律與憲法有無抵觸，由行政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。

第一四五條 命令與憲法或法律抵觸者無效。

第一四六條 憲法之解釋由司法院爲之。

第一四七條 憲法於國民大會開會時，由國民大會代表總額四分之一之創議，四分之三之出席，及出席三分之二之決議，得修改之。

第一四八條 憲法經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席三分之二之決議，制成修改案，提交國民大會複決。

附註：齊燕銘先生主張上兩條所規定之憲法修改，均須以出席四分之三之通過爲之。

第一四九條 憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。

（按此草案爲憲草審議委員會起草委員會在還都前所商擬，尙待最後決定。）

中華民國三十五年十一月滬初版

# 五五憲草有關文獻

每冊定價國幣一元五角

(外埠酌加運費匯費)

版權  
所有  
不准  
翻印

編輯者 中國文化服務社

發行人 劉百閔

發行所 中國文化服務社

上海福州路六七九號  
電話：九一七〇五  
電報掛號五一二三

印刷所 中國文化服務社印刷廠

上海图书馆藏书



A541 212 0009 3957B

