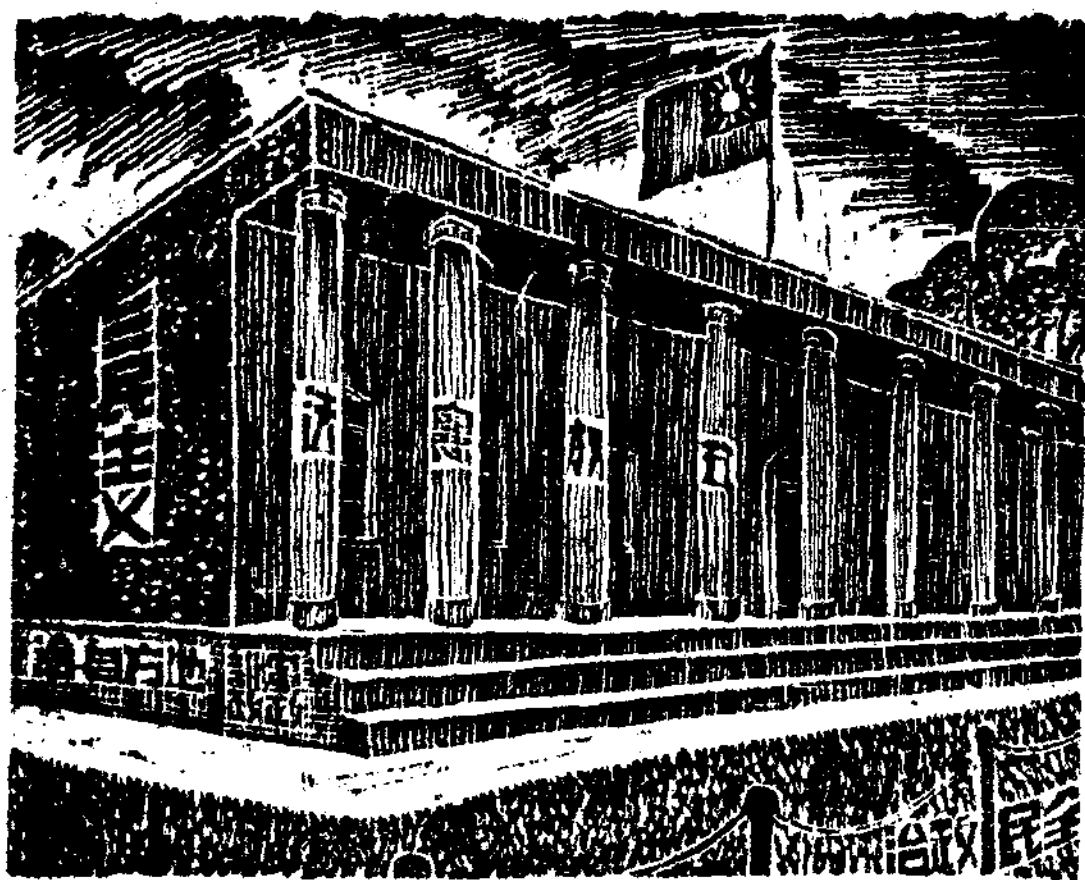


# 時代論壇

期一第 卷三第



版出社壇論代時

日一月四年三十三國民華中

NATIONAL LIBRARY OF CHINA  
南京圖書館藏



第三卷第一一

時代論壇

五五憲草研究特輯

編者隨筆

五五憲草略論.....張民權

憲草上關於人民自由權利之規定問題.....高承元

五五憲草中的國民大會.....江鎮惡

憲草中之中央政府.....張民權

關於憲草中地方制度之意見.....張學禮

我國憲法中之教育專章問題.....王學孟

憲草中憲法之施行及修正之我見.....溫士源

編者隨筆.....朱誠

民權主義底體系之說明.....朱誠

怎樣進攻歐陸？.....伊利奧特著，藍彥哉譯

世界戰局展望.....陶希聖

社論：研究憲草的態度.....本社

卷首畫

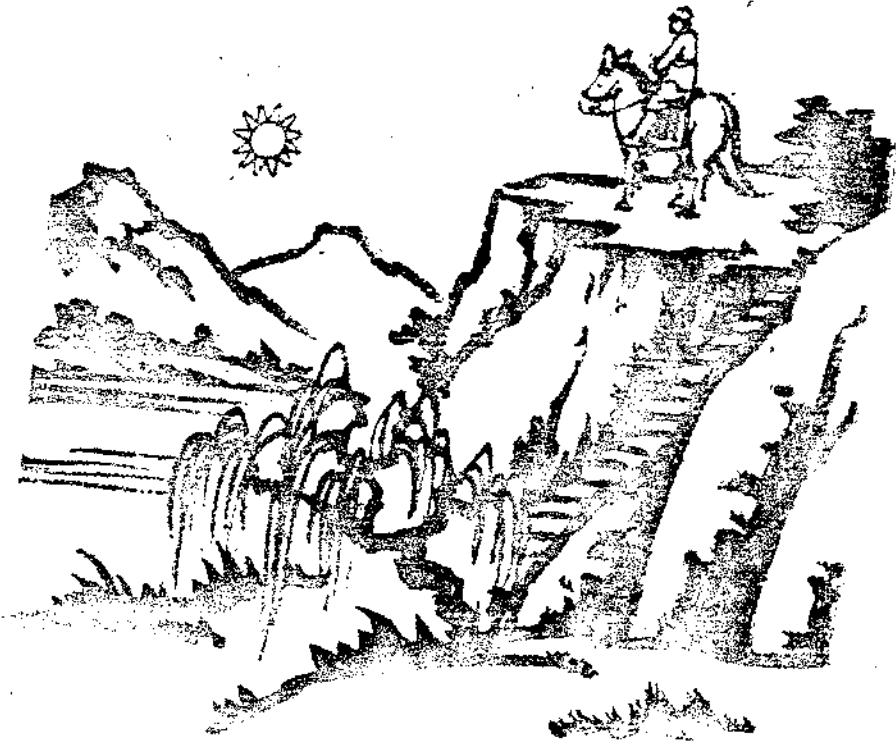
漫畫  
破壞（木刻）  
南明春色（鋼筆畫）  
浮玉橋夕照（鋼筆畫）

豐子愷  
克可  
驥蓀  
驥蓀



時代論壇

李惟題



# 本刊重要啓事

(一)

本刊原名爲「訓練與服務」，出版經已兩卷，幸蒙各界贊許，國內名士時賜鴻著，各地讀者愛護賜教，致日臻善美，銷行全國，良深銘感！茲爲擴增研究範圍，提高學術旨趣，適應普遍需要，自本年四月一日起，社刊同時更爲今名；仍由尙傳道、趙連福分任正副社長，朱誠爲主編。俾成一國際外交主義哲學政治經濟教育文化軍事文藝之綜合性新型學術刊物；並增開時事談座，對每月國內國際時事詳作述評，內容更臻充實，編排力求精美；增加發行數量，期能普遍供應。尙冀各界人士，學者專家，不吝珠璣，以匡不逮！

# 本刊重要啓事

(二)

本刊爲徵求五千戶基本定戶，特訂定優待辦法如下：一、讀者聯訂十份以上者九折，廿份以上者八折，卅份以上者七折，五十份以上者六折。二、本外埠書店同業批購十册以上者八折，廿册以上者七折，卅册以上者六折，五十册以上者對折。三、凡聯訂或批購滿十册者用掛號寄遞，郵費一律免收。

# 本刊重要啓事

(三)

本刊爲適應讀者需要，自今年元旦第二卷第四期起，除每期印行精美油重紙本外，另加印土報紙本壹千册。茲將報紙本售價及重紙本售價改訂如下：一、土報紙本每期每册零售國幣十二元，訂閱半年七十元；二、重紙本每期每册零售國幣十八元，訂閱半年壹百元。

# 本刊重要啓事

(四)

本刊自今年元旦第二卷第四期起，增加發行數量後，本期起又續有增加；銷行遍及全國，廣告價目酌予提高。茲將刊例改訂如下：一、封面內頁和封底外頁每期全面三千二百元，半面一千二百元；二、封底內頁每期全面二千四百元，半面一千二百元。

貴陽

中央日報

言論正確 消息靈通

編排新穎 印刷清晰

發行普及國內國外

廣告式樣美效力大

(承印各種書籍報章)

社址 貴陽六廣門外

電話

社長室 一九三

編輯部 六一二

經理部 二〇四

業務站 七〇二

電報掛號

三三三三五二

本省權威報紙

貴州日報

銷路遍省內外

廣告效力宏大

社址 貴陽中山東路

電話 二〇九號

電報掛號 七二四五



# 中央信託局

民國政府特准設置  
資本金五百萬元

業務要目

辦理存款放款

發行節建儲券

定活兩便儲蓄

承做各地匯兌

承辦各種保險

代理購料業務

總局 重慶第一範市場七號

貴陽分局 貴陽富水路〇三號

新 增

## 中國銀行

★國內各重要城市均設有分處★

專營國際貿易匯兌

經營一切銀行業務

存款放款 匯兌  
利率優厚 手續簡便 利息優厚 手續簡便 匯費低廉

如蒙委託

無任歡迎

特活儲蓄存款

可用支票 存取極便

人壽儲蓄存款

備有詳章 函索即寄

陽 貴

辦增近最

雲 南 實 業 銀 行

號四十六路華中：址行

務業行銀切一營經

存款

放款

匯兌

信託

利息優厚

手續簡便

通知存款

利息——與定期存款之利息一樣優厚

手續——與活期存款之手續一樣便利

復 興 實 業 銀 行

貴陽分行  
附設倉庫

行址

正新 路  
東門外螺絲山

電話

八三六  
四八〇

營 業 要 目

倉庫

匯兌

放款

存款

及 商 業 銀 行 一 切 業 務

通 匯 地 點

重慶 長沙  
衡陽 吉安  
柳州 邵陽  
洪江 醴陵  
濠口 株州  
藍田 南平

其他閩贛粵桂  
各省境內各商  
埠均可轉匯

總 行  
所 在 地

衡陽剛直路

電 話 一四三  
電報掛號 六八三三



◀通匯地點▶

重慶銀行

重慶	昆明	遂寧	合川	新都	瀘縣	雅安	萬縣	重慶	山慶	成都
上海	康定	衡陽	南充	內江	宜賓	西昌	合江	重慶	重慶	成都
成都	貴陽	太和鎮	中壩鎮	自流井	五通橋	三斗坪	樂山	重慶	重慶	成都
成都	貴陽	太和鎮	中壩鎮	自流井	五通橋	三斗坪	樂山	重慶	重慶	成都

△歷史悠久 存款穩固

△利息優厚 手續簡單

△通匯上海 匯水特廉

貴陽行址中華南路

電話號碼 六五五

電報掛號 三五七九

雲南

興文銀行貴陽分行

經營

存款

放款

匯兌

及其他法定銀行業務

通匯地點：

重慶	成都	宜賓
瀘縣	桂林	柳州
西安	西昌	昆明
簡舊	昭通	會澤
下關	佛海	麗江
祥雲	鎮南	永勝
玉溪	彌渡	永平
平彝	文山	羊街

及雲南省內其他各縣

行址 貴陽中華路一三六號

電報掛號 一七二八

電話號碼 四六八



# 交通銀行

國民政府特許為發展  
全國實業協助工鑛交  
通事業專業銀行

## 儲信部

代理： 業務特約存款	發行： 加國幣儲蓄券 一日起增	收存： 活期及定期儲蓄 美金儲蓄券 國幣儲蓄券 節約儲蓄金 自七月起
---------------	-----------------------	---

## 營業部

匯兌： 匯水低廉	放款： 手續簡單 利息微薄	存款： 利息優厚 保障穩固
-------------	---------------------	---------------------

(章詳訂另)

(寄即索函)

- 新 1 用支票之特種活期儲蓄存款：存款用金簿取款用支票  
2 通知儲蓄存款：支配用途存放約期通知付款  
增 3 團體儲蓄存款：便利流散鄉鄰機關團體存取便利而設

# 貴州企業股份有限公司

▷ 產生方後加增 ◁ 月六年八十二：間時立創 ▷ 源資州貴發開 ◁

種八十二業事關有括包

### ◁ 品產要主 ▷

布油油化椰機黃企耐警動統汽撈  
網裝牌製河火藥及力煤車利  
蠟麵牌應磚化酒焦配煤氣爐  
正布漆品蜀粉湖牌瓦器精煤件  
絲油各文各精企舞淘玻金電蓄  
種種種肥白糖啤柴皿皿泥力  
網墨品具包糖啤柴皿皿泥力

資 本：三 千 萬 元

農 林 商 業  
礦 業 金 融  
工 業 運 輸

經營業務

地 址：貴陽市南明區清鎮路  
電 話：總公司七七七八  
營業處四七七九各部  
電報掛號：〇一二〇（貴陽）

# 聚康銀行貴陽分行

◁開業日期：三十三年八月二日▷

本行營業  
便利顧客  
利息優厚  
手續簡捷

地址：省政府路  
電話：八五五  
電報掛號：〇五八九

辦理一切商業銀行業務

存款放款  
貼現匯兌

## 通匯地點

外 省	內 省
重慶 內江 敘永 自流井 合江 昆明 長沙 衡陽 桂林 鬱林 梧州 南雄 迪化 康定	安順 盤縣 畢節 大定 瓢兒井 赤水 綏寧 獨山 都勻 思南 銅仁 湄潭 黔西 鎮遠 桐梓 遵義 興義 仁懷

# 上海商業儲蓄銀行

民國二十四年創立  
輔助工商實業 增加後方生產  
內地分支行處

手續迅捷 服務週到

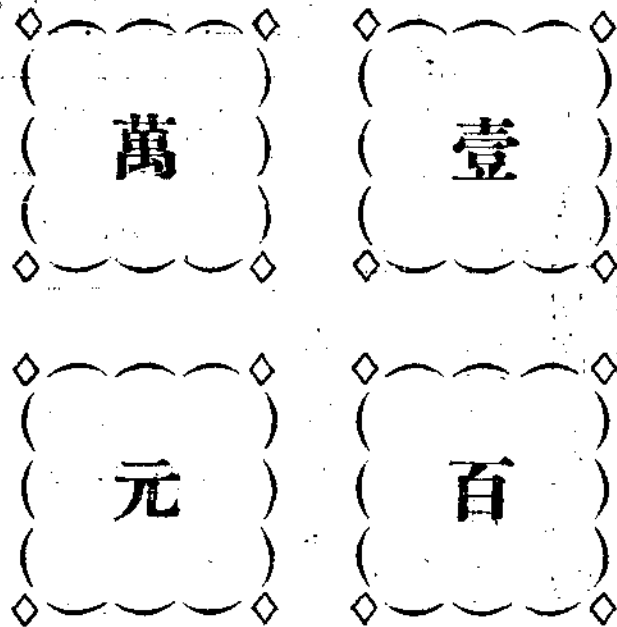
重慶	成都	宜賓	萬縣	自流井	寶雞	昆明	衡陽	吉安
重慶	成都	宜賓	萬縣	自流井	寶雞	昆明	衡陽	吉安
重慶	成都	宜賓	萬縣	自流井	寶雞	昆明	衡陽	吉安
重慶	成都	宜賓	萬縣	自流井	寶雞	昆明	衡陽	吉安

貴陽分行：中華路省政府路口  
電話：三八六五八號

中央儲蓄會發行

特種有獎儲蓄券

一等獎獨得



每張廿元 月月開獎

期滿還本 另給紅息

經售機關

中央信託局 中國農民銀行 中國銀行 交通銀行 郵政儲金匯業局

# 貴州茅台酒台村恆興酒廠出品

L A Y M A U

## 茅 賴

Your Guide to Real Lay-Mau  
"The Great Roc"

From the well-known Mautai Village comes this fine liquor. "Lay-Mau" is scientifically produced and has been cellared for long. Try it, you will find it truly smooth and mellow.

HENG HSING DISTILLERY

Mautai Village,

Jenhuai Hsien,

Kweichow, China.

貴州仁懷縣茅台村素為產酒名區該村映帶名山  
泉清水冽用以釀酒氣味香醇加之陳年土窖依照  
迴沙古法參以科學改進一經出窖則芬芳馥郁實  
純味和不但其他國產名酒難以媲美即舶來佳釀  
亦將相較遜色茲更不惜巨資添聘名師擴大釀製  
精益求精日臻化境有益衛生舒筋活絡稱觴宴飲  
餽贈尤宜誠貴州特產最名貴之妙品也賜顧諸君  
請認明大鵬賴茅商標庶不致誤

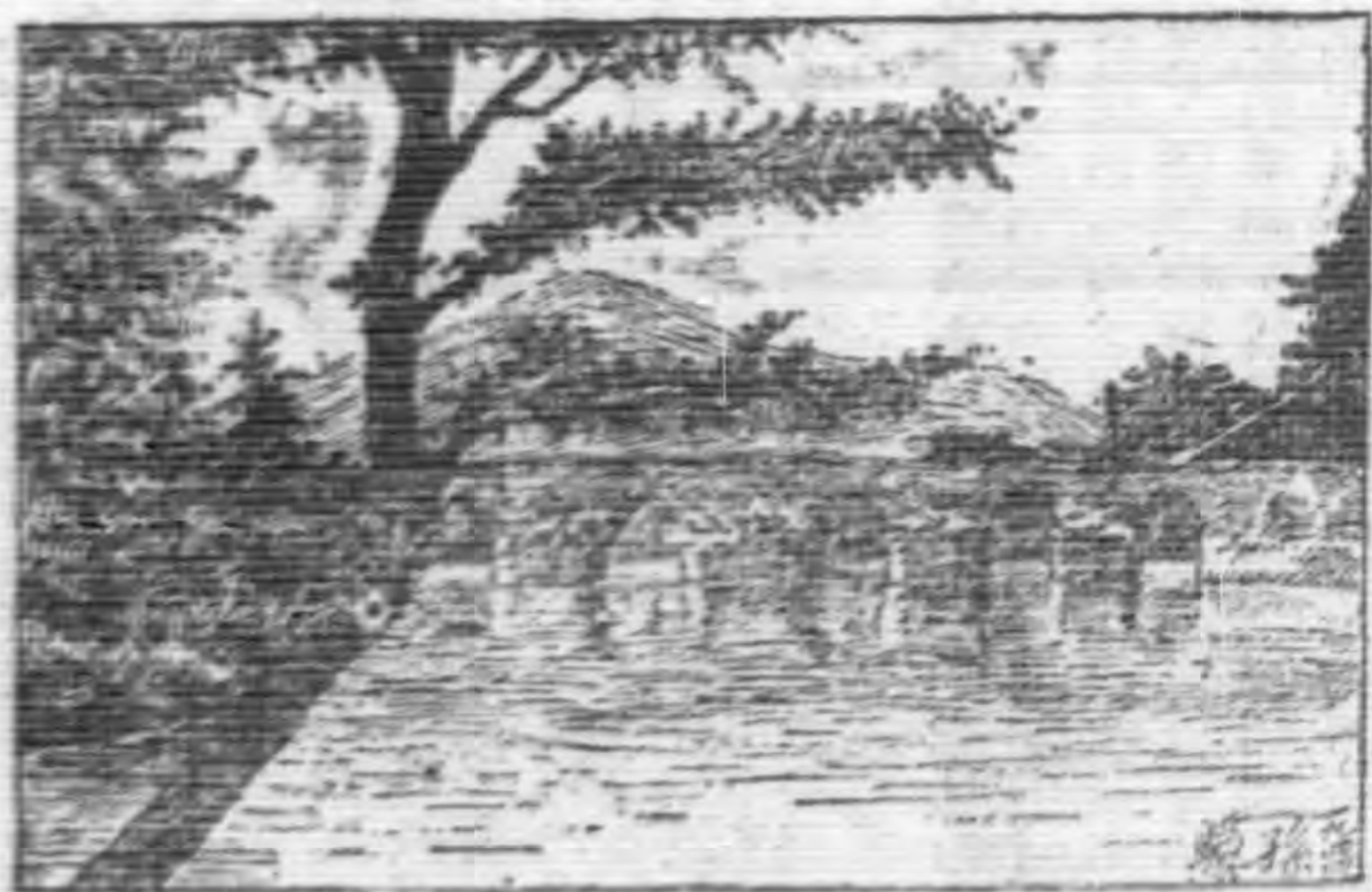


破 壞 (刻 木)



朱克可作

南明春色（鋼筆畫）



— 驥 孫 —

浮玉橋夕照（鋼筆畫）



— 驥 孫 —





## 研究憲草的態度

自從 蔣主席指示抗戰結束後一年之內召開國民大會，制定憲法而頒布之，實施憲政的佳音傳播寰宇後，不備我國朝野人士為之歡欣鼓舞，旋即掀起研究憲草運動的巨浪；且各友邦亦頻加贊頌，為我光華燦爛的民主政治前途祝禱！

研究憲草，是我國民的權利，也是義務。我國將來能獲得一部偉大崇高真能福國利民的憲法，就要在事前對於憲草作熱烈的討論和研究，以收集思廣益之效。我們欣慰邇來各界熱烈探討憲草的情形，就是基於這個理由。

不過，研究憲草要注意態度問題。這裏所述的「態度」兩字，不是單指外形，而是說我們研究憲草要有慎重莊嚴的心理。我國憲法的起草應依據下述五個原則：（一）遵奉三民主義五權憲法，以期建立民有民治民享之國家；（二）審察民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏能集中國力之制度，以是，行政權行使的限制，不宜有剛性之規定；（三）中央政府及地方制度在憲法案內，於職權上作大體的規定，其組織以法律定之；（四）憲法案中必須規定之條文，而事實上不能即時施行或不能同時施行於全國者，其實施程序，以法律定之；（五）憲法條款不宜多，文字務求簡明。這五個原則是非非常嚴肅的，理應獲得全國人士的一致擁護。我們研究憲草，當儘可能的不要離開這五個原則。誠然，憲草有不完善的地方，要儘情討論，如果討論的結果和上述的原則背道而馳，那就非常不該了。有人對於憲草總綱第一條也表示強烈的異議，其所發表的意見有很多顯然是對國家有害的。蔣主席曾告訴我們研究憲草要完全替國家人民真正利害作打算，不獨應注重過去，還要顧及現在和將來。如說：「我們要注重我們國家的歷史和一般的國情，借鑑於民以來痛苦的教訓。……我們要顧到抗戰建國的實際環境，而同時……更要顧到憲法頒布後十年廿年內未來情況與國家民族百年久遠的大計，為憲法立定良好的基礎」。又說：「我常說行的意義最要緊的是篤實，總要使沒有一條行不通」。這種崇高的昭示何等令人感動！所以認為在憲法中不要三民主義諸字，可以說是別具用心的主張，應該遭到國人的反對。歷代朋黨互逞意氣而誤國的慘史，是值得警惕與鑑戒的。

在討論憲草的各種意見中，對於中央政府這一章的意見特多。不過，在我們討論的時候，必須固執著國父的民權主義和五權憲法底精神，特別要體會到「權」能「區分學說的精義和五權制度底分工合作的真諦。蔣主席說：「我們既要造成中國為三民主義共和國……絕不可以有低觸五權憲法的規定。如果自認為一時不能做到而要待逐漸充實和逐漸改進的，那我們當然要有暫時變通的權宜，但切不可對三民主義有附帶的條件，也不可以有違反五權憲法精神的條款規定於憲法本身之內」。這是金石之言，這是我們研究憲草的座右銘。所以，我們為充實民族自衛力量，為發展人民全體幸福，為鞏固人民真實權利，一句話，為憲政立下不拔的基礎，務必以審慎周密的態度來研究，始不負事。自民國成立以來，頒法設法的事，不曉得惹起了多少的糾紛，鬧出了多少的笑話？過去慘痛的經驗和教訓，我們應該要銘記心頭。我國人民為憲法問題而遭受的痛苦和國家所受的損失，應該要變為我們今天追求一部福國利民的完美之憲法的動力。蔣主席說：「我們要完成抗戰建國大業，救起我們的國家，最緊要的要重視實際，一切不能離開現實」。這是我們的領袖送給參政員諸公的話，恭錄於此，願與研究憲草諸君共勉。總之，我們切不可忘却暴敵尚未驅除，建國還未成功，人民還受痛苦；我們萬不能陽以討論憲草為名，而陰行破壞統一團結之實。

二十世紀，是民族主義底世紀！我們要正視這個時代。個人生命是重要的，但更重要的是民族的生命；個人自由是必需的，但更必需的是國家的自由；個人利益是應該重視的，但更應該重視的是社會的利益；民主、自由，在新的世界潮流要求下，它的內容已非十八世紀那時的陳腐東西，而今，它已披上了戰鬥的衣裝，給予我們的，却是英勇的雄姿！

憲法是國家的根本大法，在制定以前，國人應熱烈研究討論。際茲憲草研究運動的熱潮中，謹致砥礪戒慎之辭，幸邦人君子共察焉！



# 世界戰局展望

陶希聖

陶先生於二月上旬由渝來筑省親，被各界紛請講演。每一講題，均有詳盡分析，精闢論斷。十六日應貴州省訓練團之邀，講演「世界戰局展望」，由編者筆記。斯日上午九時該團大禮堂聽眾擁擠，座無隙地，每一聽者，咸懷滿腔熱忱，以一聆名政論家之宏論為快。陶先生首謂這次大戰底特徵，繼指引地圖將去年戰局詳作評述，最後說到聯合國家團結情形。歷一時半詞畢，全場鼓以最熱烈之掌聲，藉表敬謝之意。茲誌講詞全文如後，以饜讀者。

——編者——

這次為母病而來到貴陽，是第一次來到這美麗的山城，也是第一次走西南公路，看看美麗的河山和貴州近年來突飛猛進的各種建設，我們真要為三民主義的新中國而歡呼！貴州是吳主席苦心培育地方行政幹部的所在，我很樂願到這裏來參觀並和各位先生同學見面研究的。今天的講題是：「世界戰局展望」。對於世界戰局的前途，我們雖不能判斷它將來究竟如何，但可以過去的情形和現在的形勢對於將來的可能發展作一個預測。所以要瞻望世界戰局，必先要明白這次大戰底特徵。

這次大戰和上次大戰無論從範圍和性質方面說均有不同。上次大戰僅偏於歐洲一隅，其他洲雖有戰爭，但並不是主要的，而為附帶的，僅是小規模而無決定性的。所以第一次大戰甚至及其前的一切戰爭，祇要在一個地域有了勝敗，戰爭就可告一結束，例如第一次大戰在歐洲戰場德軍失敗了，歐戰便即停止，隨而召開和會。其間須經過宣戰、作戰、決戰、談判、結束諸過程。而今次大戰，遍及全球，各大洲各大洋均在進行戰爭，實乃真正的世界大戰。這次大戰起自軸心國家要改變世界秩序，聯合國家要創造世界秩序；其間並沒有經過宣戰

、作戰等等過程，聯合國家和軸心國家是勢不兩立的，則兩種秩序非此存彼倒，即彼此存此倒，決不能同時存在。故聯合國家為爭取正義和平秩序之徹底勝利，戰場固不應有畸重畸輕之分，且務必作戰與組織、破壞與建設並行，尤須於戰爭中建設。我國抗戰，乃與建國同時並進，且於抗戰中建國。所以這次大戰中無論是聯合國家或軸心國家，均一面作戰，一面進行組織；一面破壞，一面進行建設。這種作戰與組織、破壞與建設並行，乃是這次大戰底最大特徵。

其次，全面戰爭為今次大戰底第二特徵。舉凡政治戰、經濟戰、文化戰，對於整個戰爭都有直接間接的影響。換句話說，政治戰不僅為武力戰的手段，且其本身亦有目的，經濟戰、文化戰亦屬如此。惟兩方進行武力戰之前，必有長時間的準備；經接連幾次大決戰之後，又需長時期的補充。其間進行政治戰、外交戰、文化戰、宣傳戰、甚或神經戰，因而在武力戰方面遂呈現靜寂狀態，國人由是感到沉悶，和平謠言亦由是而來。譬如去年史太林格勒、北非諸役大捷及義大利投降消息傳出後，國人無不振奮鼓舞的，遂作極樂觀的看法，德國將崩潰矣！迨後世界戰局又趨沉寂，一般人士又作悲觀論調。又如最近

R  
505  
626.1  
— 3 —



美軍在中太平洋馬紹爾羣島的捷音傳出後，國人都認為美國即將打倒日本，此種看法，既屬錯誤，而又極危險的。

我們把握上面所說的兩個特徵，來看世界戰局當不有誤。現在，對去年和今年的戰局作一個大概的說明。

首先就武力戰方面說：去年一年是聯合國家轉守為攻，軸心國家轉攻為守。西方先有斯城大捷，後有北非大捷；東方在中國戰場有鄂西及湘鄂濱湖的兩次大捷，在中太平洋新幾內亞及吉爾貝特羣島，日本亦曾受兩次重創。今年中太平洋馬紹爾羣島的大捷，充分證明美軍有必勝的把握。美軍攻佔馬紹爾以後，繼續向土魯克島進攻，可能性極大，進而小笠原羣島、菲律賓均要感受威脅，日本本土因是亦將震撼。今年歐洲戰場，蘇方不但收復失土，且已深入波蘭境內。蘇軍攻勢之銳，直如摧枯拉朽，德軍望風披靡。準此以觀，歐洲第二戰場有提早開闢的可能。

再就外交戰方面說：自義大利投降以後，聯合國外交有很大發展。首先是阿索爾羣島借給美國成為大西洋反攻根據地。其後有葡國成為一非交戰國，其傾向聯合國的程度亦增加。土耳其屢次獲得聯合國國家的軍火補助，今年有參戰的可能；西班牙亦有接近聯合國傾向。至巴爾幹各國，除羅馬尼亞外，都有成為反軸心新軍的趨勢。地中海恢復通航後，歐洲戰局及外交形勢益趨好轉，如芬蘭和蘇聯有議和可能，瑞典不許德兵過境等，致使德國處境日陷孤立。且德國工業區屢遭轟炸，軍心民心漸見動搖，但我們不能因此而認德國即將就範。蓋目前德國力量尚不容我們輕視，不僅軍隊有二百八十師團，且大半為裝甲兵團，其空軍力量亦相當強大。至德國人民迄今尚無反抗行動，因德國對國民控制力極大，不若義國墨索里尼政權的易遭摧毀。

說到太平洋外交關係比較簡單，其最重要者乃是蘇日問題。過去國際人士對蘇日問題紛作揣測，戰事即將爆發，惟迄今兩國仍維持外交關係。但蘇日何時發生戰事呢？要解決這個問題，我們須得認清蘇聯為避免兩面作戰，集中全力對抗德國，故盡量避却一切可能發生的

衝突而採取極審慎的態度。最近蘇軍已將德軍驅出國境，在西方顯慮因是減少，對日態度乃轉而明朗，再轉趨強硬，亦極有可能也。如蘇聯報紙載日本國內物資缺乏及運輸力漸趨薄弱諸類文字，其用意不難測知。且以蘇日兩國歷史地理及利害關係而言，亦難免一戰。自開羅、德克蘭兩會議後，蘇聯已認定四國利害一致。總之，蘇日是否發生戰爭，在日本是力量的問題，在蘇聯是時間的問題，過去日本也許有可能對蘇挑戰，而今這可能却已沒有，至蘇聯何時打日本，則以蘇聯在歐洲的勝利及歐洲第二戰場開闢與否以為斷。

再說到聯合國家團結情形，自羅邱魁北克會議後，歐亞兩戰場無畸輕畸重之分。魁北克羅邱會議有我國外長宋子文的參加。其後又有英美蘇三國外長在莫斯科舉行會議，產生四國宣言。這四國宣言是大大西洋憲章的補充，且其意義尤為偉大。大西洋憲章的八項原則是理想，四國宣言則是達到這個理想的方法或途徑。去年十一月中有中英美三大領袖的開羅會議，英美蘇三大領袖的德黑蘭會議；蓋羅邱宋會議及莫斯科三外長會議合起來，就是四國會議。開羅會議和德黑蘭會議合起來，又是四國會議。這種種會議的舉行，象徵着中英美蘇的堅強偉大的團結，這種團結保證着勝利必然到來。不過，要保持戰爭的徹底勝利，爭取世界永久和平，則聯合國家務必有種種戰後復興計劃，否則又種下第三次大戰的種子。例如已成立的戰後國際善後總署，已召開之國際糧食會議，正在舉行的國際貨幣會議、合作會議等，莫不為戰後復興作縝密的籌劃。

總結上面所說，勝利是會到來的，我們雖然不敢說今年打得軸心國家無條件投降，但我們可以說今年是決戰年，在世界戰局方面將有決定性的重大勝利。因而，我們必須一面作戰，一面建設，準備一切力量，進行全面戰，促使軸心國家早日崩潰。並作戰後種種復興的準備，以保持世界永久和平勝利。



# 怎樣進攻歐陸？

原文載美國外交季刊一月號

伊利奧特著  
藍彥哉譯

我們用「封鎖」和「攻略」進攻德國。這兩種方法，是進攻一個國家唯一的方法，就好像進攻一個要塞時，它們也是唯一的方法。這兩種方法，是相輔而成的，而且一向彼此間都有需要。「封鎖」是打擊敵人作戰的工具，以圖弱化敵人，或是解除敵人的武裝。「攻略」是打擊敵人武裝部隊，以圖征服敵人並伸入敵人的本土。

在飛機發明之前，「封鎖」可以說是向敵人施行外部的壓力，而「攻略」乃是施行內部的壓力。但時至今日，這種區別，已不再存在了，因為空中的威力，可以進行內部的封鎖和外部的封鎖。空軍的動作，實際上，與其說是進攻之一種，無異說是封鎖之一種。這種話聽來殊覺奇怪。空軍的動作，指向着工業設備、鐵路、船塢、船塢、運河間，和其他類似性質的固定目標。其目的是在阻止敵人不能將其原料由出產地運往製造中心地點去，同時使其不能將既成的軍火由製造中心點運往前綫去。無論我們是將其阻斷與工廠間的一座鐵道橋樑，加以破壞，或是破壞其工廠本身，因而阻斷其運輸，兩者在原則上並無分別。主旨是在使敵人無法製造作戰所必需的工具。

對付一個像德國這樣的國家，在戰爭中，空軍本身是否具有決定性的作用，久已是爭論中的一件事。這是一個或許永不能決定的一個爭論。假如德國在明天提出了無條件投降，必有一些熱心的人說，這是空軍促成的，而反對者必說這是蘇軍促成的。當然，事實是這樣的，若無蘇聯軍隊，德方必能以更大的努力，用於防衛本身，對付英美

的空中進攻；同時，若無空中的來攻，德方必更能對付蘇軍。你也可以引伸一下，如果沒有英美的海軍，也許沒有有效的空中進攻。因為德潛艇的出擊，使英美空軍能够用以進攻德國的絕大部分的用具，勢不能橫渡大西洋；而蘇軍也不致強勁若是，因為蘇軍大部分最好的配備——特別是摩托運輸工具，這是一九四三年蘇軍防衛戰的核心——都是從北美和英國經海道運來的。全體性的戰爭，不是只用一種方法，可以進行有效的。牠需要一切打擊敵人的方法，取得協調的運用。致勝的鎖鑰，是動作的協調，而不是某一種兵力。

就現時說，英美正竭力於封鎖德國，而蘇聯則竭力於進攻德國。但我們可以斷言的，盟軍統帥部已決定用英美軍隊，大規模進攻歐陸。德方不祇是面臨着嚴重的空中進攻，而且是面臨着不得不在兩個廣大的陸上前綫而作戰；同時，還得使其本土內的平民保持就範。德國人將採取何項措施以自衛呢？

德人必須防守的區域遠較目前佔領區為小。法國洛林州的鐵礦，波蘭西利西亞的煤和鐵，羅馬尼亞和加利西的油田，以及南斯拉夫的鐵礦，再加上瑞典入口的鐵，德人自身的天富，和他所積蓄的物品，這些會使德人進行一個長期的防禦戰。

當爾流域德國西部的工業區，已成為盟方空軍的主要目標，已受有嚴重損失，西部其他工業區，也是一樣。德國人為着抵消這種損失，力圖把工業遷到比較安全的地區去，在控制下的其他部分，擴太原

有工業，特別是在捷克、奧地利和西利西亞。德方雖其可能分散其工業，尤其是飛機工廠。在這些方面，可以做得到的，當然有一個限度。例如：鋼的生產，除了很接近大的煤田，便不是一個經濟的辦法。生產一定分量的鋼，所用煤炭，如是之多，由礦山經過遙遠的距離，運往化鐵爐，是不上算的。就預算平衡表的數字而言，德國人並不會顧慮到生產成本，但他們必須注意到德國鐵路和運河目前所受的可怕的負擔。他們缺少火車頭、運貨車和平底船。他們的運輸系統，是我們空軍攻擊的主要目標。

迫於戰略上的需要，德國工業從許多地方遷到其他地方，遂使遠反自然的困難，加於這種已經困難了的運輸系統之上。因為原來的地方，是經濟上自然律所促使這些工業建立在那兒的。

不斷的空中進攻，其效果必須是迫使德國人，放棄其所佔領的地區。德國人必須對其主要的工業區，配以更好的空防，這是當然的辦法。舉例言之，因為戰線縮短了，需要機動的野炮也減少了，而更多的高射炮，便可產生出來。所有用於打退敵方轟炸機的配備便可集中起來。如屬可能，德方將依照計劃而退却。德人如能從退却中得到最大而可能的利益，使其退却之地，陷於絕大的混亂之中，這樣，德人必將退却，但退却已成為不可避免了。

從戰略觀點上言，德人首須考慮歐洲地理。歐洲大陸地形最重要的一個特徵，是阿爾卑斯山所自然形成的一個大山地堡壘（喀爾巴阡山更將此山地堡壘伸展而東），這座堡壘從利翁灣越過中歐至於黑海的西端。山嶺的北端，便是歐洲濱海平原，他由比里牛斯山起，包括法國的大部分，荷比全境，幾乎德波全境，東行沒入俄羅斯廣大的草原中。將來進攻德國，為着進抵德國重要的中心點，必須突入這個平原的中部，他必須在西部的法國或荷比，或在東部的波蘭，取得一個立足點，否則他必須突破歐洲南部山堡的關隘。

作者草此文時，英美軍隊，在法國和荷比尚未取得立足地。如欲取得一個立足地，也就是說，如欲由海岸攻德，或是越過丹麥攻德，

英美軍隊必在敵人防禦的面前登陸，這種設防必然比較我們在北非和西利島登陸所遭遇的抵抗更強大，更集中，更優秀。德軍在西歐的設防，將使我們這樣的登陸，成爲一個犧牲極大的戰役。除非在一個最完備的空軍掩護下，而對着強大的海岸防務，必不能建立起灘頭陣地。這種初步的考慮，限制了我們以英國爲根據地，在西歐——如法、荷、比海岸的一部——登陸的可能性，這地方距英機場在一百至一百五十英里之內，這個距離是戰鬥機活動半徑的實際限度。概括言之，向上述歐西海岸大規模的進攻，必須在西爾特河口與塞茵河口之間發動。當然，這一片海岸，是德軍準備最強之地，而且碰巧也是德方交通最好和最短之海岸區，所以德軍能够受得起最強大的反抗。

但是，在不列顛尼或是在法國沿大西洋海岸登陸的機會，也不應置諸不提。這樣的進攻，應有長程飛機加上以母艦爲根據地的飛機爲輔。這種進攻，可能作爲更重要進攻的一個牽制作用；若德軍已是忙於他處，這樣的進攻，也許是一個主要的努力。

由於聯軍佔領了薩丁尼亞島和科西嘉島，在沿地中海的法國海岸登陸，也是可能實行的，因爲八十英里長的科特多的一片土地，平均距科西嘉島的北岸僅約一百一十五英里。若是在該處的登陸，只是一個較大戰役的一部，其中含有由義大利進攻法蘭西的阿爾卑斯山的關口，那麼，這一類登陸，將更爲容易。但在意義上，是聯軍已經佔有了隆巴地平原和波河流域，後者德軍決心以大力據守。這是一個頗有可能實施的計劃，因爲他以重軍加於德軍的交通綫上，同時也是兩個進攻方法的聯合使用——突破山壁與由海上登陸。

在北歐沿海平原的東端，無登陸的必要。蘇軍刻已越過其草原，向波蘭平原推進。在蘇軍前進的道路上，除了當地的大河流和布尼柏沼澤地帶之外，沒有天然的障礙。蘇軍在配備上或許尚遜於德方，但在數量上是較德軍佔優勢的。德軍在此必須將其設防根據於利用優秀的技術和配備，利用一切人爲的障礙和堡壘，這些是德工程師可以設計的。但是德軍在後方與作戰人力的不足，迫得德軍縮短防綫。那個

區域的地理，是有利於這類計劃的。在德軍由其現陣地向西撤退之際，蘇軍前鋒的長度便逐漸收縮，他們甚至可以為守勢目的起見，將其陣線分為兩條短的陣線，這是在一旦他們抵達布利根濕地帶之時。

南歐前線或山岳陣線，分為三部。第一個部分是法義間阿爾卑斯山陣線。其次，除了一個不能作戰的地區中立國瑞士之外，便是義大利與奧地利和南國西北部間之山壁。第三個部分，是巴爾幹前線，這一部分，有許多大山障礙，起於愛琴海之尖端，反伸至喀爾巴千山的最後障壁去。德軍必須決定這幾個陣線在何處防守，如何防守。

在現代戰爭的條件之下，大山障壁的設防，開始便着手於防守達到各關口的通路。如果不守住這樣的陣地，以致敵人能直接進攻關口，那麼，一條山脈對於軍事運動，是不像以前那樣可怕的一個障礙。德軍自身，已經在巴爾幹戰役和挪威，證明過這種道理。若是進攻者有優秀的山岳部隊，他必能於一旦越過通路時，佔領一個或一個以上的關口。阻止進攻者越過關口的唯一希望，是於他正跨越關口之際，用強大的後備軍，對他施行反攻。但進攻者常有優勢空軍的，如果不然，他便不會進攻。攻方的優勢空軍，能够徹底阻援守方調動後備軍出而作戰的努力。在衝破一個山關口時，強大空軍的掩護，其動作正如衝破一個灘頭，使攻方得有掩護，免受敵方之反攻，直到攻方佔定陣地始止。

換言之，山岳戰就好像平原上的戰鬥，已經成為機動的戰術，不過是比較的緩慢而且是由較小的部隊所執行的。德參謀部不會把山岳當作不能突破的防務。山岳對於守軍的價值，是拖延敵方，限制敵方的數量，限制敵方使用交通線的能力。一支大軍，他已經越過了山岳地區，他和根據地的交通，仍然是依靠該區的公路和鐵路，這支大軍在運動方面，便為供應線的危險和困難所限制。

南歐前線的地理，似乎使德軍為着保衛通過法義的通道，應該盡其所能，努力守衛義大利北部。義大利南部和中部，在戰略上是一種負擔，若德方已有充分的礦藏、鉛和鋅，那麼，義國南部和中部，

大部分也只是德方經濟上的負擔。由東面的安哥那海港起到西面的里洪港止，伊特斯基亞平林山的一線，是一個可能防守的陣地。波河流域是可能防守的第二線；第三條便是比亞夫河之線，可能作為防禦通布累納山隘和奧國邊境的通道。但義國南部的喪失，對於德軍不利之處，是因為其使盟軍由是得有進攻巴爾幹半島的根據地。

巴爾幹前線對於德軍，是一個困難的前線。或者德方最有希望的途徑是掠奪作戰，防止盟軍在巴爾幹佔領陣地。盟軍現時在巴爾幹各國並無立足地。盟軍為着在巴爾幹取得一個根據地，便不得不由海上而來，為着從海上進攻巴爾幹，盟軍開始便須消滅控制到愛琴海通路上的一些島嶼外哨站。然後便須征服到薩羅尼加的道路，——到法爾達和摩納河流域的道路——這是盟軍進攻時能使用的通巴爾幹半島心臟唯一而有實用的道路。克里特島上現有強大的工事和精銳的駐軍，奪取克里特島或較奪取西西利島更為麻煩，特以盟軍的根據地，距克里特島不如突尼西亞距西西利島之近，也不及摩爾泰島和班島距義大利之近。取這塞浦路斯島往攻加斯特羅利卓島和羅德島似可有通路。誠然，羅德島在許多方面，是到愛琴海的鎖鑰，也是克里特島這個盔甲的一個空隙。

假定這些外哨站，一旦被盟軍突入，德軍在巴爾幹的地位，便會逐步更形困難。若盟軍能佔領義大利南部和愛琴海各島，盟軍馬上便有兩件事可做，第一，可以開始把軍用品和援軍越過亞德里亞海，運往南斯拉夫西部的各港口；第二，盟軍可以開始把愛琴海各島改變為空軍根據地，和軍用品儲藏站，作為在薩羅尼加登陸之用。由義大利派進攻部隊渡亞德里亞海，似難于行得通；原因是南斯拉夫的海口很小，而其通內地的交通，須要通過阿爾卑斯山可怕的關隘。但已有很多勇敢而強勁的戰鬥人員，在那些山中，他們只請求武器和指揮，使他們自身得以向德軍發動攻擊。若能誘致他們停止相互間的戰爭，並供給些輕型自動武器、手榴彈、爆炸彈、手榴收音機、輕型白炮、小型快速坦克、和工糧兵、通訊兵的增援，特別是訓練有素的山炮隊往

投，那麼，他們必能給德軍以很多的困難。如果有相當的空军應援，他們或能對斯柏爾格雷德至黎西以至薩羅尼加的鐵道，而使其中斷。這件事一旦做到，德軍便難于據守薩羅尼加和薩羅尼加的四週。為整備該鐵路計，德軍必須使用許多軍隊。

如果塞爾維亞人都武裝起來，又如果盟軍佔領了薩羅尼加，德軍終必撤至多瑙河與薩瓦河之線，而且德軍必須守着該線。若德軍站不住腳，那麼，德軍便永遠喪失了羅國的油田，就是說，德方永遠喪失了一半的油的供應。德軍或冒險撤離第尼斯特河之線，冒險使盟軍與蘇軍左翼在摩達維亞平原取得聯絡。一旦這些事情發生了，那麼，德國便陷於倒臺的路上了。

德國守勢戰略之中，還有兩個其他的因素。其一是防禦空襲的問題。德國不僅是必需建起具體的防務，而且必須使盟军的空军基地不接近德國。其在東方，德方尚可允其較現時更接近一些而德國不致蒙受危險，不過西利西亞工業區，必須不惜以一切代價，加以保護。但在南部，如德方欲保全奧地利和捷克的工業，——到現時為止，奧捷兩國的工業，好像西利西亞，比較上還未波及到——那麼，德軍必不讓盟军的空军基地，設在降巴第平原。德軍或將以其飛機工業的任務移到戰鬥機的生產上。為着主要工業中心地而擴大高射炮防務，似乎也是必然的；就我們所知者而言，由佔領區撤退的結果，當會增加重要工業區的高射炮的防務。

其餘的一點，需加研討的，便是海軍戰略問題。德潛艇已受了有效的對付，我們確有證據。若德人一旦被迫放棄了潛艇戰，其對德戰略的影響，必使德人在挪法所佔各港，減少其作用。至若德國的海面艦隊，可能的是，若干重型軍艦，在沒命的進攻大西洋盟方船舶時，或許有意犧牲，因為盟方的那些船舶，載有軍力到歐洲來，足以形成對德不利之局。其餘的德海軍艦隻，將用以保護波羅的海德軍的左翼，因德軍由蘇撤退尚在發展中哩。

總括說來，由現時起，德軍戰略的目標，必須在爭取時間，——

使聯合國脈流血，使聯合國內部發生不睦，德國內部權力的變動，可使其獲得更好的條件。德國「心臟地帶」或許是指着德國本身的領土，波蘭西部和中部、丹麥、荷蘭、比利時、捷克、匈牙利、羅馬尼亞、南斯拉夫北部、奧地利、盧森堡、和法國北部的一部。德國沒有這「心臟地帶」，便不能繼續作戰。這個中部重要地區，必須據守着；若這區域一旦被侵入，德國最後失敗的開端，已就到臨了，而德國最後失敗的本身，也就不會過遠吧！

這個「心臟地帶」，當然較德國現時所佔有的為小。其在蘇聯，德軍或發現自身被迫放棄現時所佔有的大部分土地，德軍或於突然間出此，在一個廣大的陣線上，和極大的深度內，作一個戰略撤退。我們也許不得不放棄芬蘭和義大利的南部和中部。但其餘的——挪威、法國南部和西部、愛琴海各島、巴爾幹南部、義大利北部、和蘇聯西部——或許是猛烈的延宕戰發生之地，德軍的目的，是在使自身不付重大的代價，而迫得盟軍蒙受重大損失。德軍將竭力使陣地鞏固，發生聯繫。他們將從由蘇撤退的軍隊中，組成強大的後備軍。他們不致再像在斯達林格勒和突尼西亞之所為，冒險把大軍伸入暴露的陣地。為着換得空中更強化的防禦力，他們將不得不放棄空中攻勢，他們也可能迫得放棄海上攻勢。

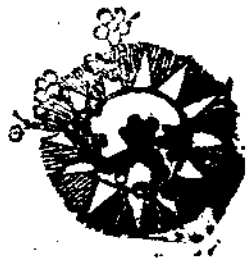
在德國的「心臟地帶」不再能保衛之日，德國的失敗，便將到臨。

歡迎！

投稿

批評

訂閱



# 民權主義底體系之說明 (上)

朱誠

## 兼論民權主義思想形態之演進

我們進化論地看來，民權主義是世界政治潮流的主流，是歷史發展的必然產物，是國父綜合，不，統一了中外古今政治思想及政治制度的精華而融鑄以成的政治革命之指導原理。特別是適應中國特殊客觀環境的政治建設原理。「政權治權的分開來辦，是總理空前的大發明！世界上沒有第二個人所能發明得出。必須將政權交給人民，將治權交給國家，要這樣，人民才實在在能够享受民權的幸福，這便是我們民權主義的精髓。」（總裁）。它！——民權主義放著輝煌燦爛的光輝，照耀出新中國政治的美麗圖畫！

### (一)

自有歷史以來，管理衆人之事的力量，皆不屬於人民；民權之萌芽，雖可溯至二千多年前的希臘羅馬時代，但實現民權，到現在却只有一百五六十年。至於我國古代的民權思想亦極蓬勃，孔子說：「大道之行也，天下爲公。」便是主張民權的大同世界，且言必稱堯舜，因爲堯舜的政治，名義上雖用君權，實則行民

權；孟子也是主張民權的，在他的政治言論中，可找到很多的證據，如一則說：「民爲貴，社稷次之，君爲輕。」再則說：「天視自我民視，天聽自我民聽。」三則說：「聞誅一夫紂矣，未聞弑君也。」孟子在那個時代，已經知道君主不必一定是聖的，且一定是不能長久的，故判定那些爲民造福的就稱爲聖君，那些暴虐無道的就稱爲獨夫，應遭世人唾棄的。基此，可知我國古代民權思想極稱發達，不過，那只是理想而已。

君權始作之時，一般帝王，不敢有君民之心，以德服人，行公天下制；迨帝位世襲，「朕即國家」，擅作威福。人民亦由自由擁戴，淪爲強迫服從。歲月推移，人民知識的進步，文化程度的增高，遂敲起了君權的喪鐘！

產業革命祖國的英國，於一六四二年首先衝出了君權的重圍，揭出民權革命運動的大旗，掀起民權思想的巨浪！

英國一六四二年一月十日的倫敦市民武裝暴動，如怒潮澎湃，以雷霆萬鈞之力擊敗王軍，一六四九年，格林威爾用公開裁判，處英王

查理士第一 Charles I. 死刑。先是歐洲中古世紀的封建時代（五世紀羅馬帝國滅亡——十六世紀宗教革命），各國已有由貴族、僧侶及平民三階級所組織的「等級會議」，英國亦有此類似之組織，稱曰巴力門 Parliament。以協贊租稅之征收。君主的勢力，遂每受限制；迨因國王之誅求無饜，乃於一二一五年道國王約翰 King John 佈「大憲章」The Great Charter，該憲章實可謂爲英王與當時內大小貴族（即當時的封建諸侯），及僧侶市民所結的一種契約，其目的，在限制國王的這樣兩種權力：（一）租稅征收權的限制——國王征收租稅，須經國民全體之承諾（按即此爲後世議會通過預算承認決算權之濫觴）；（二）人民裁判權的確定——人民犯罪，國王未依其同等人民組織之裁判所之裁判，不得處罪（按即此爲後世陪審制度之嚆矢）。

但自「大憲章」頒佈以後，英國人民的特權，因英王屢犯「大憲章」而屢遭摧殘。至英王愛德華一世始立州市選舉代議士之制度。迨至愛得華三世 Edward III 州市代議士因與貴族僧侶利害不一致，乃與各州之武士地主，另組會議



(按即此為羅後世貴族院衆議院之先基)。一六二五年，查理士第一繼其父詹姆士James I即位，因循以前帝王神權說為基礎，蔑視議會，而行專制政治。議會極力反對，王乃屢次解散議會以為報復。終因用兵於愛爾蘭，籌募軍費，不得不抽收租稅，王不得已召集三次議會。議會要求國王承認其每三年召集議會一次，如國王不召集，得自動集合之權力，俾作交換條件，是為「權利請願」Petition of Right；但查理士專制如故，屢犯而不却顧，任意征收租稅，任意拘捕議會代表，且復解散議會，至是宗教、政治、人民裁判咸受國王的支配，君主專制達於極點，萌芽時期的民權思想，亦摧殘殆盡，革命情勢，亦日漸緊迫。故而倫敦市民武裝暴動，演成一六四二年一月十日的革命。內亂三年，一六四五年，王軍大敗。查理士第一，於一六四九年處以極刑。查死後，改國體為共和，組織一種合議的機關，稱曰「國務會議」Council of State。蓋自一六四七年，克林威爾軍隊中清教徒即製有「人民協約」Agreement of the People一種，其最重要者：(一)一切權力，出自人民，人民據契約而定國體存續的條件；(二)人民的約束，議會不得任意改變，議會唯對於人民所未保留之事項始得立法。質言之，一切人民均應有平等的參政權，人類服從政權的權力，乃基於自己的意思，且認定身體自由、言論自由、信仰自由為天賦人權，民權之始，始騰萬丈！一六五三年，克林

威爾掌握政權，而行獨裁政治，致使共和政治如曇花一現。繼有在查理士第二及詹姆士第二之王政復古，實行極端專制，國人終於一六八八年逐出詹姆士第二，而迎立威廉第三William III為王，於一六八九年發佈「權利法案」Bill of Rights以承認英國人下列七種權利：一、國王非得國會之承諾，不得變更或廢止法律；二、非得議院之同意，國王不得以其特權賦課租稅；三、人民有請願之自由；四、國人自由選舉代議士；五、代議士有言論自由權；六、定期召集國會；七、設立陪審官制度。

上述七種權利中，不僅解決當時王位之繼承問題，且對於君權有極嚴之限制，如：司法權之獨立，司法官任期終身，如不稱職只有國會方有免職權。其餘財政軍事等權大受憲法所限制，更無論矣。於是英國議會和國王之關係，遂告一段落，而英國民權革命，遂得輝煌光榮的最後勝利，史稱「榮譽革命」Glorious Revolution。

當時，英國民權革命運動的巨浪，掀起歐洲大陸民權思潮波濤起伏。法國在路易十四的統治之下，專制政治，較英國為甚，人民受非常之痛苦。他的子孫繼位，主張帝王神權說，更是暴虐無道，不僅集國家大權於一身，即零碎

小事，亦須仰王意旨。且窮兵黷武，苛徵重誅，致民不聊生；壓迫愈重，革命思想趨激愈快！迨後有孟德斯鳩其人，精心鑽研英憲；一七四八年，「法意」Baptiste Le Tournier著問世，倡立法司法行政三權分立論；認定政府三權分立，是保障人民自由的不二法門。蓋孟氏學說，實予法國的專制政治以當頭棒喝。自盧梭將洛克之社會契約說加以闡明，并極度發揮人民主權之原理，至一七六二年遂有梭孟氏更為猛烈的「民約論」問世。「民約論」申立論的根據是說人民的權利，是生而自由的平等的，各人都有天賦的權利，不過後來把它放棄罷了，所以「這種言論，可以說民權是天生出來的。」(民權主義第一講)。因當時人民反對君主，渴慕民權，故盧氏民約論一出，舉世風從，誠如 國父所說：「在一百多年以前，歐洲研究民權問題的人，沒有那一個不是崇拜盧梭為民權之聖人，好像中國崇拜孔子一樣。」(民權主義第一講)。至是專制主義與民主(權)主義的搏鬥，遂亦顯露出勝利的曙光。法國專制政治的進向墳墓，僅時間問題矣！

在法國革命尚未爆發前，美國獨立運動先以發生。美國深受英國殖民政策之凌辱，人民革命之心，躍躍然動。一七七六年，舉起獨立革命的大旗，燃起民權革命的火炬，光明和黑暗的戰鬥，黑暗終必驅退，嶄新的美洲新大陸的民主共和國遂而誕生矣。美國的獨立宣言中有云：「人類之生，本為平等，且有與生俱來

不可割讓之權利，如生命權、自由權、與追求幸福之權，吾人爲欲確保此權利，故設立政府。政府之努力，乃基於被治者之同意，而受其委託，政府如違反此目的，人民自可變更廢止之，而別立新政府，務使其所根據之原則及其權力組織，確能保障彼等之平安與幸福。」（一七七六年發佈）。

新大陸的民權革命巨潮，更推漲着法國革命潮流的洶湧起伏。終於一七八九年爆發革命。揭發「自由」「平等」「博愛」三大口號，茲舉「人權宣言」重要者四條於后：

第一條：人類之於權利，生而自由平等，且生存於自由平等；社會之不平

等，除爲公共利益外不得設置。

第三條：一個主權的淵源，都在國民，無論如何團體、個人，除明文所載，出自國民之權力外，不得行使

第五條：法律爲共同意見之表現，一切公民有本身或用代表，參與法律制定之權利。

第十七條：要保障人權及公民權利，應該有公力，公力是爲一切人民的利益而存在，不是爲受這種權力的委託之人的特殊利益而存在。

（一七八九年八月廿六日發佈）

法國革命所爭得的民權，影響於歐洲大陸諸國爲力最大；厥後歐洲各國即陸續的產生一種立憲運動，自一八〇〇至一八八〇年之間，

歐洲各國前後成立或改訂的憲法，綜計不下三百種。歐洲各國除俄國外，至一八〇〇年，蓋無一不有一種憲法，除英及匈牙利憲法外，且無一非成文憲法。迄今世界上的文明國家，非屬共和國，即是君主立憲國，至專制君主國已經絕跡。所以國父說：「現在全世界的國家，不是共和，就是君主立憲，專制政府差不多要絕跡了。」（三民主義爲造成新世界之工具）。

由上所述，我們知道歐美人民爭取民權，已有二三百餘年，但他們到底得到了多少民權呢？歐美各國除美國西北幾邦行選舉罷免制外，決四種民權，瑞士實行選舉制，決三種民權外，其餘均行的一種間接民權，稱曰選舉權，且是一種不普遍的或限制的選舉權。所以總裁說：「現在所謂民主主義（歐洲之民權主義——誠註），對於選舉方法極不平等，不能算是真正的民權主義。」（三民主義之體系及其實行程序）。一句話，歐美二三百餘年來，爭民權的結果，不過爭得一種「代議政治」。（國父）。

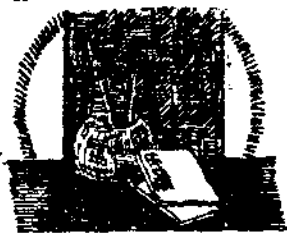
所謂「代議政治」？就是「人民被選成議員之後，在議會中可以管國事，凡是國家的事，都要由議會通過，才能執行，如果在議會沒有通過，便不能行，這種政體，叫做「代議政體」，所謂「議會政治」（民權主義第四講）。但是，成立了這種「代議政體」以後，民權還不能算是充分發達。其在中外實行的結果，皆有流弊，中國爲尤甚。國父說：「大家都知

道現在的代議士，都變了「豬仔議員」，有錢就賣身，分贓貪利，爲全國人民所不齒。各國實行這種「代議政體」，都免不了流弊，不過傳到中國，流弊更是不堪問吧了。」（全上）

。實言之，所謂「代議政體」，乃是一種典型的資本主義政治制度，由極嚴的限制選舉下產生的議員所組成的「議會政治」。盧梭會云：「英國人自己以爲是自由了，其實大錯特錯；在選舉議員時，他們雖然自由，但是選舉終結，他們就都做奴隸。」就是「現在世界上所謂先進的民權國家，普遍只實行選舉權。專行這一個民權，在政治之中，是不够用的。專行這一個民權，好比是最初次的機器，只有推到前進的力，沒有拉回來的力。」（國父）。因爲人民對於議員或官吏，只有放出去力，却無拉回來的力，在他們任期內，雖然是侵害人民權益，人民是沒有方法可以抗拒的。至於蘇聯於一九三六年六月頒佈的新憲法，人民只有選舉權，罷免復決兩權是附帶的，只於第四十九條和第一百四十二條見之，不若選舉之特闢一章。那制權則根本沒有；蓋其雖然比「代議政體」好得多，但仍不是完美的。

世界潮流已到了民權時代，無論什麼力量，都不能反抗。且以後民權的勢力，日漸增強，所以「我們在中國革命，決定用民權制度，一則爲適應世界的潮流，一則爲縮短國內之戰爭」；「提倡民權以掃除中國做皇帝的思想和鬥爭。」（民權主義第一講）。但「我們國民黨提倡三民主義來改造中國，所主張的民權，





# 五五憲草略論

張民權

是和歐美的民權不同。我們拿歐美以往的歷史（講）。所以我國解決民權問題根本的辦法，是五節制；四、實行計劃政治，循軍政、訓政、做材料，不是要學歐美，步他們後塵，是我國：一、人民要有權，主張在間接民權之外，復憲政三時期，順序進行；五、全民政治，完成們民權主義，把中國改造成一個「全民政治」行直接民權；二、政府要有能，實行五權分立革命的民主政治之理想。的民國，要駕乎歐美之上。」（民權主義第四）的政府；三、權能分開，政權和治權平衡，相

五五憲草，自民國二十二年一月二十日立法院「憲法起草委員會」的成立，一直到民國二十五年五月五日憲法草案的宣布，差不多整整費了三年又三個月的工作。站在政府立場，憲法為國家根本大法，自必須讓人民公開討論，俾能集思廣益以奠立國家太年之基；然而每一種法律均必有其完整性，若增刪變易太多，常不免使其陷於矛盾與完雜。五五憲草中值得商量的問題固多，但議論者可任其議論；而最後之整理與決定必須交給少數憲法專家，因為這樣才能使憲法草案變成一個完整的法案。

憲草中所熱烈引起討論的問題，約有以下諸項，爰就個人所見一一述明如下：

## 一、國號與主義定義之問題

憲草第一條規定：「中華民國為三民主義共和國。」因為這一條把「三民主義」加在國號上面，所以一般人發生三種意見：第一派主張無須把主義加在國號上面。他們以為主義是一種抽象的東西，憲法是政府及人民所共同依照實行的法典，它不能允許抽象的東西存在。第二派的主張是維持五五憲草的規定。他們以為把「主義」規定在國號上，在世界上並非沒有前例，如蘇聯新憲法（一九三六、十二、五

）第一條便說：「蘇維埃社會主義共和國聯盟為工農社會主義國家。」其次，三民主義為國父所創立，在中國現已深入人心，規定在國號上面，第一可以指示國家建設的方向；第二可以保障立國的精神。所以有了這一條的存在，在其嚴格的意義上解釋起來，將來人民雖有憲草第十六條所規定的「集會結社之自由」，但他們却不能組織違背三民主義的政黨。然而政黨必有政見，以是推衍，將來政黨只有急進與緩進之不同，根本政策，決無歧異。第三派主張可以稱為折衷派。他們贊同將三民主義加在國號上面，但是同時要求將三民主義在憲法上給以簡單明瞭的定義。因為憲法上每一個條文都必須有其固定的解釋，若無固定的解釋，則將來對憲法有解釋權者必致在國父遺教中望文生義，引喻推衍，而致國家及人民的行動，動輒違憲。

我很贊同第三派的主張，假若憲草不能這樣作到，最好應該規定：對憲法一般條文之解釋，不受第一條「三民主義」引申意義的限制。

## 二、領土採列舉規定抑概括規定之問題

憲草第四條對領土的規定採列舉主義。其理由大致是以為如此便可以保障國家固定的領域。時人對此點反對的很多，我亦不贊同領土採列舉的規定。因為憲法上列舉領土因常見於聯邦國家，但聯邦國家

乃是由各邦組成，因而憲法上自須將各邦的名字列舉出來；中國為單一國，憲法倘採列舉規定，對外假定要有領土的變更，一紙憲法何能發生保障作用？而在內政上說起來反足以妨礙行政區域的調整。譬如中國省區過大，行政不便，很多人主張縮小省區，倘縮小省區便要修改憲法；我們憲法的修改手續依據憲草第一四七條的規定又是剛性的，那麼未免太感不便了。

### 三、國都地點問題

憲草第七條規定：「中華民國國都定於南京。」時人對國都地點的問題，發生異議的很多，這個問題的發生純係由於此次戰爭發展所生的後果。一則因南京在中國海防空虛的情形下，實在是無險可守；一則因抗戰重心移至大後方，許多人已開始認識中國西北的重要。這個問題不是憲法本身的問題，在其真實的意義上，完全是一個政治問題，經濟問題及國防問題。重慶大公報數月來發表了有二十幾篇文章，各雜誌亦出特輯專論建都問題，依照時賢的見解，大致不外下列幾種主張：（一）都北平，（二）都西安，（三）都武漢，（四）仍都南京。至亦有人主張都遼寧平原、遼甯、長春諸地者，這都可以看做都北平的過激論者；此外還有人主張都濟南、廬山、襄陽、南陽間的半山岳地帶；甚至還有主張建都台灣的，不過這都是少數人的主張。我在這篇文章之中，不想詳細去討論，但我是贊同建都北平的。

### 四、人民權利的規定問題

憲草第九條、第一一條至第三〇條、第二四條都是規定人民權利的條文，但條文中非有「依法律」的規定，即有「非依法律不得限制之」的規定。現在頗有人主張取消這些附加語句者；他們以為如果這樣，政府便很容易利用他立法權的作用制定法律以剝奪人民的自由。我很贊同五五憲草的規定，因為人民的自由應該有個限制，英人Locke說：「絕對的自由即死亡。」即以最重要個人自由的法國而論，在一七八九年人權宣言第四條說：「自由包含一切無損他人的作為；各

人的自然權利，在行使時，只須以不妨害社會中別的分子的享用同種權利為範圍。這些範圍，只能以法律來規定。」其次，國家承認個人自由的主旨，是在謀個人知識、道德或身體上的優性獲得發展，因此個人自由的發展決不能超越國家承認個人自由的目的。譬如享有人身自由的人，因行使其人身自由而甘以其自己的身體為買賣的目的，這是國家所不許可的。故憲草第二十五條規定：「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，或增進公共福利者所必要者為限。」這一條，一方面固然是規定制定人民自由或權利的法律時，應限於以上四種情形；同時也是說明國家為甚麼要制定一些法律以限制人民的自由。

### 五、國民代表為法定代表或委任代表之問題

憲草第三〇條規定：「國民代表違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。」這一條採取委任代表制，有類蘇聯新憲法的規定。蘇聯新憲法第一四二條說：「每個代表須將個人工作及議會工作向選舉民報告，選舉民隨時得依法定程序，經多人同意之後，罷免代表。」但憲草第三三條規定：「國民代表在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。」這一條又似採取法定代表制。德國威瑪（Weimar）憲法二一條說：「議員為全國人民的代表，其言行惟照良心所命，不受委任的拘束。」根據委任代表的制度，代表者必須服從被代表者的意思行使代表權，如不服從可以撤銷其代表資格。根據法定代表的制度，代表可依自己的判斷，自由行使代表權，同時被代表者也無撤銷代表者資格的權。我國五五憲草中兩種精神皆兼而有之。依據三三條國民代表之言論及表決既不要他對外負責任；而第三〇條則又規定原選舉區有罷免權，雖然這種罷免權係指「違法」或「失職」，違法之事自為國法所不許，而代議士的失職必係指其不能代表民意，豈不是又需要他對言論或表決負責任嗎？

### 六、國民大會之職權及閉會期間政權之行使問題

#### 行使問題

五五憲章第一二二條規定國民大會職權為：「一、選舉總統副總統，立法院院長，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。」這個條文非常重要，但規定得似過簡單。譬如總統究竟如何選舉，如何罷免，法律如何創制，如何複決，均欠詳明規定。固然，憲章第三五條規定：「國民大會行使職權之程序，以法律定之。」但如此重要之事，若委之立法院，則政府便很易以其立法權的作用，用製定或修改普通法律的手續而減削國民大會的職權。此外關於國民大會閉會期間政權行使的問題亦值得加以討論。根據五五憲章第三一條的規定：「國民大會每三年由總統召集一次，會期一月。」在這三年之中，民意機關就失去他宣洩民意作用，也就是政權的行使暫時停止。并且根據憲章第二七條，國民代表的人數至少要有二千人，像這樣人數多，開會少的國民大會，是否能防止政府的專擅以及發揮政權的作用頗成問題。因此，一般憲政論者，頗多主張在國民大會閉會期間應另設其他政權機關，以資補救。現在把這些意見寫在下面：

(一) 設立國民大會執行委員會——民國二三年張知本所擬的憲法初稿，其中第三章第六一條就主張設立「國民大會執行委員會」，在國民大會閉會期間以代行國民大會的權力；惟國民大會執行委員會不得任免總統、五院院長、複決預算、宣戰媾和案及通過修正憲法案。

(二) 設立國民委員會——民國二三年三月一日立法院公表的憲法草案初稿其中第五章第五十五八各條，就主張設立「國民委員會」。國民委員會，置委員二十人，候補委員二十人，由國民大會選舉。但不限於國民代表。其職權為：一、接管大會秘書處；二、經國民政府之請求或監察院提出對於總統副總統之彈劾案并經委員四分之三

以上之決議時，召集臨時大會；三、受理監察院對行政司法考試各正副院長之彈劾案；四、受理立法院對行政院院長之不信任案。其後，同年七月九日立法院公表的憲法初稿審查修正案第三章第六十三八各條，仍維持上列主張，并更擴大「國民委員會」的職權。依其第三八條所訂：「國民委員會」可複決立法院所通過的預算案、宣戰案、媾和案、條約案、戒嚴案、大赦案。

(三) 設立國民大會議會——民國二九年四月國民參政會第一屆第五次大會所通過的中華民國憲法草案修正案(憲政期成會草案)就主張設立「國民大會議會」。根據第三章第二十七、二十四條的規定，國民大會議會類似民主國的國會，其權力之大，且有超過「國民大會」之嫌。議會設議員一五〇——二〇〇人，由國民大會選舉之，其職權：一、在國民大會閉會期間，議決戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案；二、複決立法院所議決之預算案、決算案；三、創制立法原則并複決立法院所通過之法律案；四、受理監察院依法向國民大會提出之彈劾案；五、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；六、提出質詢；七、接受人民請願；八、總統交議事項；九、國民大會委託之其他職權。議政會的權力既如是擴大，立法院的權力自必須大加縮減，所以修正案中只主張立法院有議決預算案、決算案及法律案之權。

除此以外，也有人主張，減少國民大會代表，并更改國民大會會期，如國民參政會第五次大會周炳琳等即堅持上項之主張。他們主張將國民大會改為每年開會一次，人數限四〇〇——六〇〇人。如此國民大會集會即較容易。另有一派主張僅變更會期而不變更人數，如立法院三讀通過的憲法草案(民二三、十、十六、)依其第三章第三一條規定，國民大會每二年開會一次。

根據「國父權能區分的學說」，蘇美「立法權控制行政權」即「分權制衡」(Check and Balance)的制度必須捨棄；何況現時的民主國家，已因政治之複雜需要而行使行政有日趨向上之勢。所以像上述權力極大的「國民委員會」及「國民大會議會」都不容實現。

我以為五五憲草中將立法權獨立，使其對行政權發生控制作用，亦不甚合理。立法院是治權（政府權）機關而非政權（人民權）機關，故須削減其權力，自無疑義。但國民大會三年開會一次，在閉會期間，人民為發表政見并監督政府對國民大會所交使命作忠實有效的實行起見，確有設立一權力較小的「議政會」之必要。我意「議政會」可置議政員五〇——一〇〇人，由國民大會互選（相當的注意地域分配）。任期自國民大會閉會之日起，至次屆國民大會開會之日止，每年集會一次，每次會期一月。其職權約如下：

（一）聽取政府報告，或向政府提出詢問。  
（二）向政府提出建議案；總統對議政會的建議案須交「國務會議」討論（國務會議的解釋請參閱本期五五憲草中的中央政府一文）。

（三）議政會可因國民代表十分之一以上之連署，提出對於大總統副總統之彈劾案，此項彈劾案須經議政會三分之二以上之決議始得成立；彈劾案成立後，立即召開國民大會為罷免與否之決議（如國民大會通過，總統應即去職，倘不通過，議政會解散重選，總統并延長任期三年）。

（四）議政會得受理監察院對國務員提出之彈劾案，彈劾案經議政會三分之二以上通過時，被彈劾之國務員應即去職。但總統有異議時可交還複議，複議再經四分之三以上之通過時，國務員當即去職（國務員的解釋請參閱本期五五憲草中的中央政府一文）。

（五）作成對政府之施政成績報告，每年一次，於國民大會開會時，提交大會為決定總統去留之參考（國民大會保有提出不信任案及罷免之權）。

照以上的規定，「議政會」只是國民大會的「常駐委員會」，其存在既不妨礙政府的行動，而人民的意見亦得常常滲透於政府。「議政會」不如民主國的國會，因此它并不議決法律案，但其存在亦確足以使政府在許多方面要顧到人民的意旨而不致恣意亂為。國父說：

「最好的是一個萬能的政府，完全為人民使用。」這樣的設計或可能達到這個目的。

## 七、中央政府組織上問題（另有專文討論——略）

## 八、中央地方機關權限之問題

關於中央與地方權力的劃分，憲草中僅規定：「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。」（第一〇四條）。這個規定是根據建國大綱所主張的「均權制度」訂定的。建國大綱第一七條說：「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。」在各國憲法中對中央地方權力的規定有兩種辦法：一為概括規定，一為列舉規定。五五憲草即採取概括主義，其詳細規定則委之法律而不列舉於憲法。時人頗有主張應於憲草中增列「中央與地方」一章，以詳細劃分中央與地方權力者。蓋如是則中央治權即不致受地方的侵奪，而保持中央治權的完整；同時地方就其權力範圍以內，亦得以制定單行法規以適應地方的特殊需要。如吳經熊張知本的憲稿，國民參政會憲草修正案均列有專章——中央與地方，大抵對中央採列舉主義，對地方採概括主義。如國民參政會憲草修正案第一二〇條規定中央的權力如下：（一）國籍，（二）國防及軍制，（三）司法，（四）考試，（五）監察，（六）外交，（七）戶籍，（八）地方制度，（九）警備制度，（十）度量衡，（十一）國稅及國債，（十二）幣制及銀行制度，（十三）國營獨佔專賣及其他國營經濟事項，（十四）土地制度，（十五）郵電及其他水陸交通運輸，（十六）商標及專利特許，（十七）礦業，（十八）勞工保護，（十九）公共衛生，（二十）其他有關全國一致性質之事項。凡不屬於中央的事務即為地方事務，地方得制定單行規章（第一二一條）。但亦有人以為如此規定頗類聯邦國家規定「聯邦」與「各邦」之權，故主張取消，仍如五五憲草原規

定。我是贊同國民參政會憲草修正案的主張的。

關於中央與地方權力間尚有另一問題，即「省」為中央組織抑為地方組織之問題。這個問題起於近年來「省」地位的中央化，而這種中央化的趨勢頗與建國大綱「省長民選」(第十六條規定省長由國民代表會選舉)的規定相衝突。倘省長既由中央任命(如憲草第九九條規定)，省亦無獨立預算(如現時依據財政收支系統法所實行的制度)，則「省」似不必規定於地方制度中，而省亦無成立省參議會之必要(憲草第一〇〇條主張設省參議會)。

### 九、國民經濟及教育章存廢之問題

憲草第六章(第一一六——一二三〇條)規定「國民經濟」，其中所訂者大多是關於國家的經濟政策以及對國民生活的保障。很多人主張這一章刪除。因為國家的經濟政策應隨社會的需要而隨時變更，絕不能一成不變；假若在憲法上把經濟政策詳細規定，反足以妨礙社會經濟的發展。不過我國「憲法之母」為三民主義，而三民主義的中心思想則為民生主義，假如不將民生主義的經濟政策及原則規定在憲法中，以指示國家經濟發展的動向，則憲法便不成其為三民主義的憲法；並且各國將新政策規定在憲法中者，亦不乏先例。如一九一九年八月威瑪憲法第五章一五一——一六五各條所規定的「經濟生活」，以及一九三六年十二月蘇聯新憲法第一章第一——十二條所規定的「社會制度」，可以說完全是規定國家經濟政策的條文，所以五五憲草中關於國民經濟章亦有存在的理由。

憲草第七章(第一三一——一三八條)規定「教育」。很多人以為這一章的條文較國民經濟章尤覺瑣碎，主張刪除。國民參政會所通過的憲草修正案即刪去這一章。也有人以為教育是立國的根本，尤其國家的教育宗旨及國民教育的推進，教育經費的保障，都應訂入憲法著為典則。這兩派的主張中間，我比較同意刪除的一派，因為係第一三六條規定：「國立大學及國立專科學校之設立，應注重地域之需要。」第一三七條規定：「教育經費之最低限度，在中央為其預算總

額百分之十五，在省區及縣市為其預算總額百分之二十，其法律獨立之教育基金予以保障。貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。」諸如此類，都是國家教育行政的施政方針，亦為政府應有的職責，實無待於憲法的規定。尤其第一三七條前段規定教育經費所佔中央或地方總預算的百分比更不合理。因為國家或地方對經費的支出須視其每年度的中心工作如何，每年決不能毫無變更。譬如中央政府每年度支出數必膨脹數倍乃至數百倍，是否教育經費亦應隨之膨脹呢？如不隨總額膨脹則違憲；如隨總額膨脹則國家有一部分金錢即不能用於此教育更急要的途徑上去。

### 十、憲法之解釋問題

憲草第一四〇條規定：「法律與憲法抵觸者無效。」依據這樣規定，憲法解釋權誰屬的問題極關重要。一般憲政論者對這點的主張甚多。譬如吳經熊氏的憲稿中則主張設立「國事法院」，依其憲稿第五篇第二〇——二二四條中所訂的國事法院的職權極為廣泛。比如：(一)解釋憲法之疑義；(二)審查違憲法令并宣告無效；(三)關於違憲行為之處分；(四)解釋中央與地方之相互間之權限爭議；(五)處理行政訴訟；(六)統一解釋行政法令；(七)處理公務員彈劾案件。張知本則主張「憲法之解釋由國民大會行使之」(張氏憲稿第一七〇條)。立法院的憲草初稿則主張「憲法之解釋由立法院擬具意見提請國民大會決定之，在國民大會閉會期中，提請國民委員會決定之」(一五七條)。其後在憲草初稿審查修正案中則主張「由最高法院擬具意見，送請國民大會或國民委員會決定之」(一八六條)。此外立法院三讀通過之憲草及五五憲草都主張「憲法之解釋由司法院為之」(三讀憲草一七六條，五五憲草一四二條)。而國民參政會所通過的憲草修正案中則主張設立「憲法解釋委員會」，置委員九人，由國民大會、議政會、司法院、監察院各推三人組織，并由委員中互推一人為委員長。

總括上列的各種主張，不外下列四種意見：

(一) 由立法院擬具意見送國民大會或其同類機關決定。  
 (二) 由司法機關擬具意見送國民大會或其同類機關決定。  
 (三) 純由司法機關解釋。  
 (四) 另設機關——國事法院或憲法解釋委員會。  
 因為解釋憲法足以改變憲法，其結果與修改憲法無異，所以憲法解釋權屬於誰，誰就有修改憲法的權力。美國以憲法解釋權委諸最高法院，捷克與奧國則歸諸另設的憲法法院。五五憲章中主張由司法解釋實有未妥。因為他們解釋是能否依據憲法上的原理，并且他們的眼光是否能了解時代的需要頗成問題。依據法人 Abbe Sorel 的思想

## 憲章上關於人民自由權利之規定問題

高承元

，國民有制定憲法的權力。我國五五憲章亦認為「主權屬於國民全體」(第二條)。但在廣土眾民的大國均行代議政治，故從理論上講，國民大會固應有修改憲法的權力，同時必須有自由解釋憲法的權力，如是，制定憲法的權力才算完整。惟國民大會人數過多，甚至議政會人數亦多，且不能經常開會，故有另設機關的必要。個人主張由國民大會推選委員十一—十五人，組織「憲法解釋委員會」，其人選須有特定資格(法學研究、行政經驗)，并不限於國民代表。「憲法解釋委員會」委員既經推定後，應有特殊保障，非經國民大會之准許，任何人不能令其退職。

五五憲章規定人民自由權利之條文，除第十條外，皆附以「非依法律」字樣。「非依法律不得限制」云者，從反面觀之，苟法律設為限制之處所，人民自由權利即將失其存在。此種規定，蓋由舊普魯士憲法、日本憲法、與一九一九年德憲法等立法例脫胎而來，論者稱為「間接保障主義」。

與此相反者為「直接保障主義」。在憲法上明定限制各種自由權利之法律不許存在，不得制定；或以許可之限制，明定於憲法上，法律即為較詳密之規定，亦不許作出憲法規定範圍之外。其立法例之最顯著者，為北美合衆國憲法(註一)。

本黨草創之初，關於此項立法，有代表上述對立主義之兩種草案：即張知本氏草案(註二)與吳經熊氏草案；張案追隨美例，而吳案則採法德日例。五五憲章則從吳案。

論者指摘德日主義之立法例，謂曰：「自由之實在範圍，仍須視立法之範圍而後定，如國家可以制定任何侵害自由之法律，則自由等於無有」(註三)。本此主義之吳案與憲章，其結果自不能例外。故

司法行政部嘗慨乎言之，曰：「非依法律數字彈性未免過大，往往在此數字中將人民之權利自由剝奪殆盡，而與根本大法立法之本旨相反」(註四)。其言深切著明，可為時論之代表意見。

擁護草案原則者，對於上述批評之答覆，輒謂美憲規定係本於「人權」理論，十八世紀之玄想學說；在近世社會組織，因應產業革命急變下之新情況，人民之自由權利應服役於社會與民族，非可漫無限制；人權原則無復適用之餘地；則往往刺取社會聯立主義或民族自由原則，藉為辯護。殊不知社會聯立主義不過一家之學說，非可引為三民主義國家憲法之原則。「民族自由」固與「革命民權」相表裏。蓋「必努力于國內各種平民組織以發揚國民之能力，然後民族之真正自由獨立始可有望」(註五)。革命民權實為民族自由之真正根基。至於革命民權之理論，其載國民黨第一次全國代表大會宣言。彼固與「天賦人權」殊科。然其內容，自非謂舉人民自由權利付諸立法機關任意剝奪。彼所亟亟限制者，非革命人民之自由權利，而實為寬闊國民以効忠於帝國主義及軍閥者。實言之，即反對民國之人之自由權利



，不僅當限制之，甚且剝奪之。反之，其真正反對帝國主義之個人及團體，則不特許其「享有一切自由及權利」，尤應制定法律為之保障（註六）。關於集會結社言論出版居住信仰各方面，特別賦予以「完全」自由權（註七）。「完全自由」與法律之任意限制，如黑白之相反，豈可同日語哉？

且不辨人民之是否屬於革命或反革命立場，一律賦予以「同等」之自由權利，且復加以「同等」之限制，則「革命民權」之謂何？如藉口「民族自由」「社會聯立」，置革命人民於反革命者愛國國民者効忠於帝國主義與軍閥者之列，一方在憲法上賦予抽象空洞無內容之自由，而他方復許法律嚴加桎梏，特別是國民革命運動所資以決定勝利而在經濟上素居卑劣地位缺乏一切自由運動資力之貧苦農夫工人（註八），憲法就其自由運動必要資料之供給，亦毫不加以保障，則所謂間接保障主義之規定，其結果不至資反革命者以反攻國民革命之工具者幾希！以空洞無內容之人民自由，復許法律隨在施以制限，此種規定，如謂合於三民主義，則袁氏新約法與曹錕憲法亦得竊取三民主義之美名矣。如此內容之所謂間接保障主義，正軍閥與帝國主義者代理人買辦土劣者流之所垂涎欲滴。若不信，請一展讀袁氏新約法第二章及曹錕憲法第四章不難了然（註九）。

辯護五五憲章關於自由之規定者，當推吳經熊之言為最。

其詞曰：——

「自由的容量是不能固定的；因為社會的情形及需要是常常在那裏變動的。因此憲法保障人民之自由，不能將一切可以限制自由的場合具體地列舉出來，祇得委諸法律相機應變因地制宜地去應付。所以立法院最近所發表的憲草裏面在各種自由之下大都加了「非依法律不得限制」的字樣。這就是說，這些自由祇有依法律才可限制的。但是憲草並不是取間接保障主義，乃是採概括保障主義。其區別不在間接與直接，是在概括與列舉。因為憲草對於立法權仍是有種種限制的。第二十五條說：「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，

或增進公共利益者為限。」這就憲法直接限制那限制自由的法律。法律如果越出這限制，就是違憲，就是無效。要是把這些限制規定在每條之下，還不是直接保障嗎？現在為技術上的便利起見，於是在諸條後另設一條，論其實際效力，是和規定于各條內毫無二致的（註十）。

吳氏提出概括主義、列舉主義，以代直接間接保障之爭，欲以轉移論者之目光，殊不知吾人所爭者，固不在抽象觀念之限制，而在具體內容之限制。憲草第二十五條以「保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序，增進公共利益之必要」等抽象觀念，為立法之限制，其技術固視袁氏約法、曹錕憲法之模倣的專制主義為巧。然試一加分析，則除「避免緊急危難」一項而外，其邊際均屬廣泛無垠。政府任意沒收人民財產，固可辯曰：為增進公共利益也；任意剝奪人民之生命自由，曰：為保障國家安全也；任意摧毀人民之言論出版結社集會自由，曰：為維持社會秩序也。凡此現象，吾人在北洋軍閥時代，在袁氏約法曹氏憲法施行時代，已屢屢見不鮮。更觀德國憲政先例，彼根據憲法授權，使政府得以任意頒佈變更法律停止人民自由權利之命令，以演成迪克推多之政權，循至釀成國社黨之亂者，非他，憲法第四十八條第二項所謂「回復公共安甯秩序」一詞實階之厲也。希特勒執政而後不具論，即從前社會國民各黨政府，援用此項憲法規定，自一九一九年至一九三二年，凡十三年間，發佈侵害人民自由權利命令至二百三十三件之多。夫德意所以限制緊急命令之頒佈者，以「回復公共安甯秩序」為限，其視我憲草廿五條之規定嚴謹多矣，然其弊害乃一至如此！况復於國家安全社會秩序之外，更益以「增進公共利益」之廣泛機會與藉詞哉！

憲草廿五條對於立法權所設定之限制，可謂空洞無物。美其名則曰概括限制，實則無所限制，一任立法權之自由伸縮而已。雖曰草案一百四十二條規定解釋憲法之權在司法院。然法院人員固由總統任命，其組織法又由立法院制定（註十一），即雖有抗衡總統與立法權之力量。求其能挺身抗議宣佈侵害人民自由權利法律之違憲與無效，蓋

亦幾希矣。然則吳氏所謂概括限制主義之說，不亦掩耳盜鈴之技乎！然則將採取張案或其藍本美國憲法之直接保障主義歟？此豈足以伸張革命民權而建設三民主義之國家乎？未也。所謂革命人民之基幹者何耶？國民黨第一次全國代表大會宣言有云：——

「中國以內，自北至南，有通商都會以至於窮鄉僻壤，貧乏之農夫，勞苦之工人，所在皆是。因其所處之地位與所感之痛苦，類皆相同，其要求解放之情至為迫切，則其反抗帝國主義之意亦必至為強烈。故國民革命之運動，必恃全國農夫工人之參加，然後可以決勝，蓋無可疑者。國民黨於此，一方面當對農夫工人之運動，以全力助其開展，輔助其經濟組織，使日趨於發達，以期增進國民革命運動之實力；一方面又當對於農夫工人要求參加國民黨，相與為不斷之努力，以促國民革命運動之進行。蓋國民黨現正從事於反抗帝國主義與軍閥，……以謀農夫工人之解放；質言之，即為農夫工人而奮鬥，亦即為農夫工人為自身而奮鬥也。」

貧乏之農夫，與勞苦之工人，以其要求民族解放與反抗帝國主義侵略之情，至為強烈，故應為國民革命之基幹力量。而革命民權之保障，即應從保障此革命基幹力量之存在與發展着眼。今如依張案之規定，或抄襲美憲法之規定，此貧乏之農夫與勞苦之工人，仍不外獲得一形式的內容空虛的自由而已。何者？彼在法律上雖有完全之言論著作刊行之自由，其奈無資力印刷何！無機會發表何！彼在法律上雖有完全身體之自由，然一旦不幸遭遇行政或軍事機關非法拘禁，依憲法雖得請求法院發出庭狀請求提審，其如目不識丁不能寫狀又無資力情請律師何！諸如此類，貧乏之農夫，勞苦之工人，以其在經濟上之地位不平等，苟不與以物質上之保障，所謂法律上自由，不過具文。即以施行成績卓著之美憲法而論，其直接保障主義之規定，已無補於窮苦民衆自由權利之保障。蓋此等自由權利之保障，不僅在形式的消極的支持，尤在積極的內容的供給。故最新立法例轉不着眼於憲法上之形式的保障，而在求法律上之內容的經濟的支持。今日吾人之所

爭者，殊不必斤斤於憲法保障主義與法律保障主義或直接保障主義與間接保障主義。吾人所以應注意者，法律保障云云，其義應在以憲法規定法律積極保障之最小限度，而在規定限制自由之容許。如德日立法例之所謂法律保障主義，究其實質，不過法律限制主義（憲法予以保障，而法律予以限制，不啻左手與之，右手奪之）而已。保障云乎哉！真正法律保障主義，惟蘇聯憲法足以當之，試舉其例：——

「為適應勞動者利益及鞏固社會主義制度之目的，以法律賦予蘇聯公民下列之保障：

1. 言論自由，
2. 出版自由，
3. 結社及集會之自由，
4. 遊行及示威運動之自由。

此等公民權利之保障，為供給勞動者及其組織以印刷所、紙張、公共建築物、街道、交通工具及其他實現上述目的之必要物質條件。——蘇聯憲法一二五條。

雖然，在三民主義之國家，固不能僅僅着眼于勞動者之利益，而應注意於一般信仰三民主義與努力於國民革命之人民。吾人所為取例於蘇聯憲法者，蓋不在效法其精神，而在借鑑其技術。吾國憲法固應適應全革命民衆之利益與鞏固三民主義制度之目的。然就保障革命民權保障革命人民自由之立法技術言之，則美憲之直接保障主義與德日間接保障主義，均已變為時代之尾巴，舉不足尚。而張案與案之爭，亦屬二五十一，無所軒輊。今日值得吾人推舉而取法者，厥為此時代產兒之新憲法而已。

（註一）北美合衆國憲法增加條文第一條：國會不得制定關於下列事項之法律：——（一）確立宗教或禁止信教自由，（二）削奪人民言論或出版之自由，（三）削奪人民平和集會及為伸雪請願於政府之權。第二條、紀律嚴明之民團，為保障自由州之治安所必需，故人民備帶武器之權，不得侵害之。第三條、未經屋主之許可，平時不得駐紮軍隊於民房；除依法律所規定之手續



外，戰時亦不得在民房駐紮軍隊。第四條、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；除有可能之理由，以宣誓，或代誓宣言，確保並詳載指定搜索之地、拘捕之人、或押收之物外，不得頒發搜索狀拘票或扣押狀。第五條、非經陪審官提起公訴，人民不受死罪或辱罪之宣告；惟發生於陸海軍中或發生於戰時或國難時服現役之民團中之案件，不在此限。受同一犯罪處分者，不得令其受兩次性命或身體上之危險，不得強迫刑事罪者自證其罪，亦不得未經正當法律手續，使喪失生命自由或財產。凡私產，非有相當賠償，不得收為公用。

(註二) 張案有關條文如下：第十五條、人民有身體之自由，非因犯罪或其他人妨害公安情事，不得剝奪或限制之；人民被逮捕監禁時，本人或他人得請求法院即發出庭狀提審之，法院不得拒絕其請求。第十六條、人民行為，非法律有處罰明文者，不得處罰。第十七條、人民除現役軍人外，不受軍事審判。第十八條、人民有居住之自由，非因犯罪或其他緊急危難不得侵入或搜索。軍隊，除戰事區域或租賃，不得屯駐於人民之住宅。第十九條、人民有遷徙之自由，非妨害公共秩序及善良風俗不得停止或限制。第二十條、人民有書信秘密之自由，非因犯罪在偵查或審判中及破產在破產程序進行中，不得停止或限制。第二十一條、人民有信仰宗教反對宗教之自由，妨害社會公安及善良風俗之宗教，得限制之。第二十二條、人民有言論著作刊行之自由，除抵觸刑法不得停止或限制。第二十三條、人民有集會結社之自由，不必向該管官署事先報告，但集會攜帶武器或擾亂社會秩序結社以犯罪為目的者，得禁止或解散之。

(註三) 參考錢端升德國之政府三一頁。  
 (註四) 見司法行政部對於立法草案意見——憲法文選七九〇頁以下。

(註五) 見國民黨第一次全國代表大會宣言。  
 (註六) 見南京宣言。  
 (註七) 見同上宣言對外政策部分。  
 (註八) 見同上宣言。

(註九) 三年約法第五條：一、人民之身體，非依法律，不得逮捕拘禁審問處罰；二、人民之家宅，非依法律，不得侵入或搜索；三、人民於法律範圍內，有保有財產及營業之自由；四、人民對於法律範圍內，有言論著作刊行及集會結社之自由；五、人民對於法律範圍內，有書信秘密之自由；六、人民於法律範圍內，有居住遷徙之自由；七、人民於法律範圍內，有信教之自由。曹錕約法第六條：一、中華民國人民，非依法律，不受逮捕監禁審問或處罰；人民被逮捕時，得依法律以保護狀請求法院提至法庭審查其理由。第七條、中華民國人民之居住，非依法律不受侵入或搜索。第八條、中華民國人民通信之秘密，非依法律不受侵犯。第九條、中華民國人民有選擇居住及職業之自由，非依法律不受限制。第十條、中華民國人民有集會結社之自由，非依法律不受限制。第十一條、中華民國人民有言論著作及刊行之自由，非依法律，不受限制。第十二條、中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律不受限制。第十三條、中華民國人民財產所有權，不受侵犯；但公益上必要之處分，依法律所定。

(註十) 見氏憲法中人民之權利及義務——憲法文選二三八頁。  
 (註十一) 參同草案七十七條及八十二條。

長 期 訂 閱

特 別 優 待



## 五五憲草中的國民大會

江鎮惡

### (一) 權能區分的認識

五五憲草，是根據國父的五權憲法而制定的，五權憲法，又是根據國父的權能區分的理論而產生的。所以，我們要研究五五憲草，不能不先明白權能區分的道理。

國父發明權能區分的理論，是觀察歐美政治的結果。他說：「在民權發達的國家，多數的政府，都是弄得無能的，民權不發達的國家，政府多是有能的。」爲什麼民權發達，政府就變爲無能呢？因爲在民權發達的國家，是引用三權分立的原則，以立法牽制行政，以司法監督行政，使政府事事受到約束，以致行政緩慢，效率減低，有時還要實行自己認爲不能實行的事，自己認爲必須實行的事，反不能實行，故其表現爲無能。反之，在民權不發達的國家，政府能任意行事，說做就做，其表現當然是萬能的。不過，歐美人民，固然希望有充分的民權，同時也希望有一個萬能的政府。國父說：「現在講民權的國家，最怕的是得到了一個萬能政府，人民沒有方法去節制他，最好的是得一個萬能政府，完全歸人民使用，爲人民謀幸福……。所怕所欲，都是一個萬能政府。」這是說，在今日，由於經濟加速度的發展，政治問題非常複雜，人民需要一個有能的政府，隨機應變，爲其謀幸福。但是又怕政府太有能，而恢復政治革命以前的專制，以致徬徨歧途不能解決。所以國父說：「歐美對於民權問題，還沒有解決的辦法。」那麼，我們應當怎樣呢？國父說「想造成新的國家，是要把國家的政治大權，分開成兩個：一個是政權，要把這個大權，完全

交到人民手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權，便是民權。一個是治權，是要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務。」政權是什麼呢？是選舉、罷免、創制、複決；治權是什麼呢？是行政、立法、司法、考試、監察。政權是權，治權是能。

觀上所言，我們知道，權能區分是矯正權力分立的，五權憲法是矯正三權憲法而產生的，它一方面保障人民的「權」，他方面又充實了政府的「能」，把民主與集權結合起來，成爲一種新的制度。我們爲更明白的認識起見，將它的特點分述如後：

- (一) 五權憲法，是反對三權憲法的；三權憲法的特點，是以立法控制行政，所以五權憲法，是不主張以立法控制行政的。
- (二) 五權憲法，是主張政府有「能」的，政府何以有能？因有立法權，不必事事俱交由議會的審斷；因有司法權，法律不必受法院解釋的約束。
- (三) 五權憲法，是主張人民有權的。人民何以有權？因人民有選舉權和罷免權，可以監督政府的人；有創制權和複決權，可以監督政府的法。
- (四) 在三權憲法之下，我們所要研究和規定的，是立法司法行政三者之間的牽制關係；在五權憲法之下，我們所要研究和規定的，是政權治權二者之間的牽制關係。

基於這些認識，我們研究五權憲法，方不致狃於三權憲法的成見。本文是研究五五憲草中的國民大會的，換言之，是研究政權的運用的。惟研究政權，不能不涉及治權，因爲政權的運用，是監督治權。

所以我們對於五五憲章的中央政府章，也不能不根據權能區分的原則，首先提出幾點意見：

(一) 總統應是實際的行政首長，治權的中心。五院院長應由其任命，對其負責。

(二) 有政務性質的會議，應以總統為主席，以使政策上的責任，由總統擔負。

(三) 立法院不應是國民大會的代表機關，以立法牽制總統；而是幫助總統制定良好的法律的。

(四) 監察院不應是國民大會的代表機關，以彈劾權監督總統；而是幫助總統維持紀綱的。

簡單的說，五五憲章的缺點，就是受了三權分立的影響，在政權與治權區分之下，又有了立法司法和行政之間的牽制作用，以致形成了錯綜複雜的關係。

### (二) 四權的運用

國民大會，是行使政權的機關，有權無能，可以監督治權，而不能削弱治權，或分化治權。現在且根據這個認識，來研究五五憲章對國民大會的職權的規定：

(一) 選舉權：第三十二條第一項規定，國民大會可以選舉總統、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，這一項的規定，可分二方面討論之：

一、總統的選舉：關於總統的選舉，雖不應與各國相同，但可以參考。各國的制度，可分為三大類：

(一) 由公民選舉：又分直接間接二種：

1. 由公民直接選舉：德國威瑪憲法規定：凡德國人民，有選舉議員資格者，均有選舉權；選舉分二次，第一次以得到絕對多數為當選，否則舉行第二次選舉，以能得到相對多數為當選。
2. 由公民間接選舉：如美國，先由各邦人民選舉「總統選舉人

」，再由「總統選舉人」選舉總統，以得到過半數者為當選。

(二) 由議會選舉：亦分直接間接二種：

1. 由議會直接選舉：如法國，由兩院舉行國民會議選舉之，以得到過半數者為當選；否則舉行第二次選舉，一直至有結果為止。
2. 由議會間接選舉：如委內瑞拉一九〇四年憲法規定，先由議會兩院，就其議員中，選出十四人，組織選舉會，選舉總統，以得到過半數者為當選。

(三) 由公民與議會會選：亦分兩種：

1. 議會與公民會選：如西班牙一九三一年憲法規定，先由公民選舉「總統選舉人」，其數與議員相等，次由「總統選舉人」與議員開會會選，以得票較多者為當選。
2. 議會預選公民決選：如奧國一九三四年憲法規定，由議會推舉「總統候選人」三人，次由全國鄉長舉行決選，以得票較多者為當選。

觀上之例，則知各國因選舉總統，關係重大，往往不單獨由那一方面選舉，尤以總統由議會選舉，恐總統受制於議會，或候選人收買議員，不令議會一手包辦。所以我們的總統，似可以參加各省代表與國民大會代表合選為宜，並限定以得過半數票數者當選，否則舉行第二次選舉，一直至得到結果為止。

二、立法院和監察院的選舉：為什麼在五院之中，單單的立法院和監察院的人士，由國民大會選舉呢？這顯然是受三權分立的影響；因為在三權分立之下，立法權和監察權是屬於議會的。我們從第四章中的規定，更可明顯的看出立法的旨意，第七十條規定，總統對於立法之議案，得於公佈或執行前提交複議；第七十一條規定，立法院送請公佈之議決案，總統應於該案到達後三十日公佈之；第九十二條規定，監察院對於總統及五院院長。

(未完)

# 五五憲草中之中央政府

張民權

一、  
五五憲草中的第四章規定中央政府的組織；凡總統及五院的組織及其職權都規定在裏面。中央的政治制度為憲法內容的重心，我們只要在中國憲法史裏面偶一檢視，便可發現歷次政局的轉變實以變更中央組織為中心。因此我們於此熱烈論憲的時期，不能不特別討論中央政府的組織。

五五憲草中的中央政府最值得批評之處，為五五憲草所採取的制度在政治的理論上發生兩種衝突。一為三權憲法與五權憲法的理論衝突；一為總統制與內閣制的理論衝突。茲分述之：

三權分立的學說為十八世紀法人孟德斯鳩所首創，這個學說的精義有二：一為分權，將政治權力分為三——立法權、司法權、行政權。二為各權互相牽制，以相平衡。其主要目的在於造成一個無能的政府免致侵犯人民的自由。這種學說的客觀依據是當時以自由為中心的社會；而其主觀依據則為孟氏對英國憲法的誤解。他以為英國憲法是三權分立的，實則在他著書的時候，英國司法官雖然獨立，行政部雖與立法部分工，但眾議院已經有彈劾權，貴族院已經有審判權，絕不是三權絕對的分立了。不過當時歐美學者都不明瞭，美國憲法便可以說完全是根據三權分立說而設計的憲法，因之孟氏的理論終成為十九世紀民主國家的天經地義。

但是孟氏的學說是行不通的，英人白芝浩（Bagehot）著英國憲法論（The English Constitution）已老早駁倒孟氏的謬見；而實則即在三權分立論的美國，亦已經遠離三權分立的精神。其原因第一因為政黨組織日漸嚴密，立法與行政的距離無形消除；第二因為國內或國際的問題複雜，自然的迫使立法不能不與行政合作。國父孫先生所創立的五權憲法，便是認識此種時代精神並從理論上建立一種完整的學

說以適應時代的需要。

五權憲法論的中心思想有三：一為權能區分，政權屬於人民，治權屬於政府；二為政府有能，立法、司法、行政、考試、監察五種治權分工合作；三為人民有權，選舉、罷免、創制、複決四種政權，操在人民，用以監督萬能的政府。國父說：「如果政府是好的……我們……便……把國家的全權都交到他們……如果政府是不好的……我們……可以……罷免他們，收回國家的大權。」（民權主義第五講）。

五權憲法與三權憲法之不同，第一是五權憲法在使政府成為萬能。根據這個論點，五種治權只是職務上的分工，而不是帶有牽制性的獨立。由是我們可知立法權是政府權而非人民權，它的作用是依據政府意志以制定法律，非如外國的國會立於人民的地位可以掣肘政府。監察權乃是輔助總統整肅官箴的權力，它只有彈劾官吏違法或失職的權力，而無對大總統及各院部長官提出不信任案之權。考試權只是幫助總統選拔優良人才。司法權只是幫助政府保持法律的效力（審判自有其獨立性）。但三權憲法則不同，立法權是人民權，故國會是立於與政府相對立的地位，司法權如美國最高法院，因有憲法解釋權，亦與行政立法時起抗爭。我們認定「權力對抗」是可以抵消政府的工作能力的，故欲求政府萬能，所有政府賴以工作的動力當不能發生對抗。國父說：「五權是屬於政府的權，就他們的作用說，就是機器權，一個極大的機器發生了極大的馬力，要這個機器所做的工夫很有成績，便要把它分成五個做工的門徑。」（民權主義第六講）。

第二是三權憲法以立法權為國家的最高權力，防制政府專制的唯一辦法便是「以立法控制行政」。五權憲法則不同，他把立法權（制定法律的權）交給政府，但對國家的大政方針由人民創制，對國家的行政首長由人民選舉，同時並有複決權以復決人民所不歡迎的法律，

罷免權以罷免人民所不信任的行政長官。然而這些權力人民並不時時去使用它，他們並不如外國的國會經常的去牽制政府。故五權憲法治權下的行政權不但不受立法權的控制，並且人民的政權亦並不妨礙政府的發展。

五五憲章「中央政府」章的根本問題在於他包容以上兩種學說的精神；尤其三權憲法的色彩更較五權憲法為濃厚。比如：

- (一) 立法院院長、副院長、立法委員由國民大會選舉(三二條)，並對國民大會負責(一八三條)。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(六四條)——這便是立法牽制行政之例。
- (二) 總統對於立法院之議決案，可提交複議，又關於法律條約案得提請國民大會複決(七〇條)——這便是行政對付立法之例。

(三) 司法院院長雖由總統任命，但對國民大會負責(七七條)，司法院並有統一解釋法律命令之權(七九條)，並可宣布其違憲(一四〇條、一四二條)——司法對付行政立法之例。

以上純是美國憲法的精神，所不同者再加考試及監察二權以考選(八五條)及彈劾(九二條)牽制其他各院而已。

我以為要維持治權的完整，必須大大的減削立法院的權力，並且五院院長(假定設立五院)須絕對對總統負責。五五憲章中規定立法院院長、副院長、監察院院長、副院長、立法委員、監察委員均由國民大會選舉(均見三二條)，並對國民大會負責；司法考試二院院長雖由總統任命，但不能罷免，且亦對國民大會負責。這是使「治權機關」內又生了「政權機關」，政權與治權劃分不清楚，殆以此為癥結。

其次，為總統制和內閣制的衝突。五五憲章中的「中央政府」大抵採總統制，總統為國家元首並統率海陸空軍，行政院院長、政務委員均由其任免(三六條、三七條、五六條)。像這些規定，完全是總統制的精神。美國是採取總統制的國家，所有國務員都由大總統任免(任免時總統雖然要徵求上院同意，但此為防止總統任用私人，并非

要國務員對上院負責，習慣上上院幾無拒絕同意之事)。各個國務員都各別就其主管業務輔弼總統，選對總統負責。他們之間雖然以國務卿(Secretary of State)為首席部長(司外交)，但在法律地位上，他實與其他部長相等，都直接受大總統的支配。英國是採取內閣制的國家，在國務員之上有個國務總理(Prime minister)，其地位在國務員之上，國務員雖均由元首任命，但須經由總理推荐，且須受總理的監督。在這種制度下面，元首是不負責任的，國務總理可視為實際上的行政首長。

我國五五憲章實兼採以上兩種制度的精神。一方面總統的權力很大，不是虛元首制，故非責任內閣制；一方面「行政會議」彷彿英國的內閣會議，權力很大，行政院院長實可與內閣制國家的內閣總理相稱，但內閣制國家元首不負責任，我們的總統要負責任，由此遂發生理論及事實上的矛盾。我們可把總統及行政院院長相關的規定寫在下面：

- (一) 總統公布法律，發布命令，須經關係院院長副署(三八條)。
- (二) 國有緊急事變，總統要發布緊急命令，為緊急處分時，須先經行政會議議決(四四條)。
- (三) 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(六〇條)。
- (四) 應經行政院議決之事項為1. 提出於立法院之法律案預算案；2. 提出於立法院之戒嚴案大赦案；3. 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；4. 總統或行政院院長交議之事項；5. 行政院副院長各政務委員各部各委員會提議之事項(六一條)。

從以上的情形看起來，總統既不能出席行政會議，而行政會議在許多的決定上可能的與總統的意見相左。在實行總統制國家的內閣會議，均由總統主席，這種會議僅對各種重要問題加以討論，很少舉行表決，縱令舉行表決，也沒有拘束大總統的權力。譬如有一次美大總統



# 關於憲草中地方制度之意見

張學禮

研究憲草不宜僅在原則上作概括抽象的討論，必須就條文所定，逐章逐條，作切實具體的商榷，這樣，方能有補于實際；本文即擬就憲草中關於地方制度之規定，本法理，按實情，提出幾點比較重要的意見。

首先，我要說出研究憲草中地方制度的三個前提條件：第一、地方底範圍是縣市；第二、省底屬性，省是屬於中央行政；第三、縣底重要性（編者按：張先生對此三前提有詳盡論述，奈因篇幅所限制愛至歉）。根據這三項前提的認識，再來提出我們的意見。

第一、基於「省」底屬性，我們便主張五五憲草第九八條至第一〇二條關於「省」的規定，全部改列在第四章中央政府之中，於第六節監察院之下，增列第七節為「省」。

第二、因為省既是中央的代表機關，所以第九八條關於省級職務的規定，在文字上似有斟酌的必要，我們主張把第九八條改為：「省設省政府代表中央執行法令，并監督地方自治」。

第三、省政府的職務，既在代表中央執行法令；則省政府在行政上的地位，純係事務機關，而不是一個決定政策的政務機關；因此，省長究竟是政務官，抑是事務官便值得研究了。就我們的看法，認為省長應該是一個事務官，其職務與中央各部部长之統籌負責其主管業務，決定方策，通行實施者不同；所以，部長是決定政策的政務官吏，而省長僅在轉達政令，督促各縣，協同推進的事務官吏；按照常例，凡是政務官吏，都規定一定任期，俾在此規定任期之內，得使充分運用其政見，決定政策，推行政務；而事務官因為責任在推行，費能切實力行，所以，在事實上並沒有規定一定任期的必要，只要他能够盡職負責，篤行實踐，我們却希望其能够繼續的幹下去；一個好的事務官，最好能終身致力於其業務，這樣才能使政治確上軌道，做到有條

有理；本此理由，因之，我們主張第九九條規定省長之任期三年，似非必要。

第四、憲草第一〇〇條規定，省設省參議會，這個規定，我們覺得很有商榷的餘地；省參議會是一個民意代表的組織，而民意代表的組織，只有在一定行政區域或自治區域內，才有這個必要；現在，縣各級組織當中，縣有縣參議會，因為縣是地方自治的單位；在這個自治單位區域內的人民，對於該區域內自治業務的推進，應該有一個表現民意的機關；其下如鄉鎮保，均有民意機關的組織，因為鄉鎮保都是自治實施的基層單位；至於區，區雖設置區署，但其性質無非是縣政府的分體，因其不是自治或行政的層級，所以並沒有民意組織的規定，在事實上，的確也沒有這個必要；今日我們研究省制，其性質亦復如縣以下的區一樣，因此，我們主張省既非國家行政的層級，則省參議會亦無設置的必要。

第五、我們要說到「縣」，縣是我們地方自治的單位，也是國家行政最基層的區域；所以，我們在憲法上規定縣的地位的時候，應該特別襯托出縣在今日行政與自治功能上的雙重地位，這樣，才能表示縣的重要性和特殊性；一方面是自治單位，他方面也是行政區域；但是在今日五五憲草上第一〇三條關於縣地位的規定，僅云：「縣為地方自治單位」，這個規定，我們嫌其不够充分，因此我們主張改為：「縣為地方自治最高單位，亦為國家行政基層區域」。

第六、總理一再昭示，實行民治，實現全民政治，必須分縣自治；而縣自治的完成，又是民國建設的基礎；自治云何？通俗點講，就是地方人民自己管理自己的事情；既然是地方人民自行管理事務，則在自治業務的範圍內，當應予地方人民以充分自由處理的權限，這是我們縣自治的特質，也是我們三民主義政治建設的特有精神；這個



特質與精神，我們應該把它規定在憲法裏面，因之，我們主張在憲章第五章第二節中應增列一條為：「縣於自治業務之處理，視為法人」。

第七、憲章第一〇六條及第一〇八條均有「縣民大會」之規定，縣民大會是一種實現全民政治，實施直接民權最實際有效的方式；我們自然要運用這個組織，并使之能充分發揮這組織的力量；雖然，也有人說：一縣的面積固然并不很大，可是，就人口計算，大則數十萬，小則也有幾萬人，如果要召集縣民大會，集數萬人或數十萬人於一堂，共議一縣的政事，事實上，不進行，同時，也不可行；現在，世界上由公民全體集議政事的，例子很少，只有瑞士一二個小邦是由公民直接行使民權的，可是他們的人口甚少，多則也只有幾千人，所以能够召集全邦的公民來開會，行使直接民權；今天以我國各縣實際人口來看，事實上，這個縣民大會是無法召集的，因此，他們就主張根本不必有這個縣民大會，以縣議會來代表民意，行使四權；不過，就作者看來，認為縣民大會還是必要的，因為 總理告訴我們，我們要實行全民政治，則縣民大會便是唯一的基礎；并且，我們要在縣區域內由公民行使直接民權，那末，這個縣民大會更是不可沒有的集會；但是，話又得說回來，縣民大會的必要性既然如此，而召集的困難，



## 我國憲法中之教育專章問題

王學孟

### (一) 憲法教育章之存廢問題

#### 廢問題

教育為立國之要素，憲法為經國之大典，自第一次世界大戰以還，各國憲法中，大率有教育專章或專條之規定，藉以確定國家教育理想與指示國家施政方針。我國憲法草案中，特

立教育專章，可謂能順應世界潮流與適合國家需要，然而竟有少數專家學者，高唱其廢止憲法教育專章的論調，主張教育政策之規定，不必形之於憲法條文，可以制定特別法令以為設

施之根據。我們姑不問此種論調出自何種動機，亦不問此種主張持有何種論據，但是我們觀察各國憲法的一般趨勢，追溯我國制憲的過去

歷史，對於廢止教育專章的意見，實不能表示同意。就各國憲法的歷史看來，憲法條文有教育規定者，在第一次世界大戰以前，有一八七一年的可斯泰里加憲法，一八七四年的瑞士聯邦憲法，一九一一年年的布加利亞憲法；除此以外，其他各國憲法中，很少有關於教育條文的規

的確也是一個事實問題，究竟如何來召集？召集以後，對於四權的行使，又宜用何種最適當的方式？這個，便值得我們注意和研究了；我們既認為縣民大會是實現全民政治的基礎，那末，這個組織應該是縣組織中最重要的一環，但是，在今日的五五憲章裏面，僅列有「縣民大會」的字樣，而關於縣民大會的召集，以及縣公民四權之行使，均乏原則上的規定，似乎不够表現民權主義主張直接民權并實行全民政治的特質；因此，我們就主張五五憲章中關於縣的規定，應增列若干條為：

「縣民大會每年開會一次，其方式以分地同時舉行之，由縣議會議員組織主席團，分赴各地主持進行」。

「縣公民認為有召開臨時會之必要時，乃由全縣公民四分之

一以上之連署，送請縣議會召集之」。

「縣民大會之組織、職權、及議事程序，另以法律定之」。我們對於地方制度的意見，大致已如上述，雖然，我們也認為地方制度值得研究討論之處，還有很多；可是，歸納起來，其主旨却只有兩點，第一在確定省制的性質；第二在固定縣級的地位，我們即本此主旨提出意見。



定。至於設立教育專章者，更是鳳毛麟角，難得一見；及至第一次世界大戰結束以後，德國首先於憲法中設立教育專章，其後各國憲法，相率有教育條文之規定，雖然文字詳略，有所不同，側重之點，亦稍有差異，但憲法中應有教育事項的規定，則為各國制憲之共同趨勢。茲將各國憲法中之教育專章或專條，列舉於後，以資比較：

(1) 設立教育專條者：

- 一八八六年 薩爾發多共和國憲法 第三二條第三三條
- 一八八六年 哥倫比亞共和國憲法 第四一條
- 一八七四年 瑞士聯邦憲法 第二七條
- 一八八六年 波蘭共和國憲法 第一八條第一九條
- 一九一三年 比國憲法 第一七條
- 一九〇六年 波蘭憲法 第一八條第一九條
- 一九一九年 盧森堡憲法 第二三條
- 一九二〇年 愛斯多尼亞憲法 第一二條
- 一九二〇年 丹麥憲法 第八三條
- 一九二〇年 捷克斯法 第一一九條第一二〇條
- 一九二一年 厄哥斯拉夫憲法 第一六條
- 一九二一年 利支敦士登王國憲法 第一五條第一七條
- 一九二二年 荷蘭憲法 第一九五條
- 一九二四年 土耳其憲法 第八〇條第八七條

(2) 設定教育專章專節者：

- 一九二四年 多米尼加共和國憲法 第六條第四款
- 一九二五年 智利憲法 第一〇條第三一條
- 一九二六年 波蘭共和國憲法 第一一七條至一二〇條
- 一九二七年 希臘憲法 第二三條
- 一九二七年 瓜地瑪拉共和國憲法 第一八條
- 一九二八年 古巴共和國憲法 第三一條
- 一九二八年 亞爾白尼皇國憲法 第二〇六條第二〇七條
- 一九三〇年 埃及憲法 第一七條至第一九條
- 一九三一年 墨西哥聯邦憲法 第三條
- 一九三一年 西班牙憲法 第四八條第四九條
- 一九三二年 海地共和國憲法 第一九條
- 一九三三年 設定教育專章專節者：
  - 一八七一年 可斯泰里加憲法 第五篇
  - 一九一一年 布加利亞憲法 第三章第七節
  - 一九一九年 德國聯邦憲法 第二編第四章
  - 一九一九年 芬蘭憲法 第八章
  - 一九二八年 立陶宛憲法 第九章
  - 一九三〇年 但澤自由市憲法 第二章第四節
  - 一九三三年 葡萄牙憲法 第九章

一九三三年 秘魯憲法 第三章

從以上所列舉的情形看來，可知廿世紀的各國新憲法，有一共同的趨勢，即是從沒有教育的規定，到有教育的規定；從不設教育專章，到設教育專章。這是國家重視教育的一個直接的具體的表現。

我國立憲運動，是從清朝末年開始的，不過民國元年三月公布的中華民國臨時約法，民國二年三月王揖唐的中華民國憲法草案，民國二年進步黨所擬的中華民國憲法草案，民國三年五月公布之中華民國約法，都沒有關於教育條文的規定。茲將我國憲法中設有教育專條及專章的經過，分述如左：

(1) 規定之於「國民」章者：

- 一九一三年（即民國二年） 中華民國憲法草案（即天壇憲法） 第一九條
- 一九二三年（即民國十二年） 中華民國憲法 第二一條

(2) 與國民生計合併規定者：

- 一九二二年（即民國十一年） 中華民國憲法草案 第一〇章

(3) 設定教育專章者：

- 一九二五年（即民國十四年） 修正中華民國憲法草案 第十三章
- 一九三〇年（即民國十九年） 中華民國憲法草案 第八章
- 一九三〇年（即民國十九年） 中華民國憲法草案 第六章
- 一九三一年（即民國二十年） 中華民國訓政時期約法 第五章
- 一九三六年（即民國二十五年） 中華民國憲法草案（即五五憲草） 第七章

(未完)

# 憲草中憲法之施行及修正之我見

溫士源

近幾月來，全國各地對於討論「五五憲草」問題，如雨後春筍，風起雲湧。筆之於報端雜誌者有之；現之於座談會辯論會者有之；刊印小冊以廣宣傳者有之。其方式：討論、評議、申述、商榷等，各有千秋。其中高見宏論，切合時代需要者固多，然毫無見地，東拉西扯者亦屢見不鮮。其研討之重心，大都注重在第二、三、四、五、六、七各章；對「憲法之施行及修改」，加以研究者，則尙付缺如。今就管見所及，擇條一述「五五」憲草第八章——憲法之施行及修改之意見，以供政府及法曹先進們的參考。

(一) 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」(民國二十三年三月一日立法院公表之憲法草案，無此條規定)。

我國自民國以來到現在，法規之多，名稱之繁，系統之亂，實非筆墨所能形容。民國十八年六月十七日第三屆二中全會通過「治權行使之規律案」。雖然於同年七月三日由國民政府令行各機關遵照，得有東縛各機關之效力。然仍有以事實之需要而將條例案、組織法案、及財政案等，不經立法程序，或稱「暫行條例」，或稱「組織大綱」、「組織規程」，或稱「辦法」、「規程」等，以命令運行公布。似此情形，不僅有越權之事實，且實足影響立法權之獨立。至憲政開始以後所謂「法律」，當然係指經立法院通過，總統公布之「法律」而言。絕不允許再有未經立法院通過，總統公布之「法律」出現。故本條之規定，切匡時弊，實有明文規定之必要。

(二) 第一四〇條第二項：「法律與憲法有無抵觸，由監察院於該法施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。」

本條之規定，不無商榷之必要。蓋憲法係一國之根本大法，見本條第一項之規定：「法律與憲法抵觸，無效。」已明示憲法之效力，高於一切法律。徵之世界各國憲法，亦莫不如是。是憲法之效力，高

於一切法律，已成爲鐵的定律。如按本條第二項之規定，某種法律施行後五個月到六個月之間，發現其規定有抵觸憲法之嫌，經監察院提請司法院解釋，結果認該法律確係抵觸憲法時，則該抵觸憲法之法律，於其施行後至司法院解釋前之期間內，已有效存在數月之久。或該法律施行後六個月以後，始發現其規定有抵觸憲法之嫌，監察院已失其提請解釋之權，勢必待其他方法以解決，則本項之規定，已同具文，無補於實際。

又「五五憲草」第七九條規定：「司法院有統一解釋法律命令之權」。第一四二條規定：「憲法之解釋，由司法院爲之」。憲法之解釋，究應否由司法院解釋，確有商榷之必要。「五五憲草」係剛性憲法之一種，依特種程序而制定，依特種修改程序而修改，當然不能與普通法律同日而語。故憲法之解釋，似亦應由特種機關主持爲較當。如依本項之規定，一旦司法院解釋錯誤，則無法以救其窮。依余所見，憲法之解釋，不應有提請時間上之限制，解釋權亦不應屬於司法院。故本項之規定，應改爲：「法律與憲法有無抵觸，由監察院司法院會簽意見，提請國民大會或國民大會委員會解釋，其詳由法律規定之」。較爲妥當。

(三) 第一四二條：「憲法之解釋，由司法院爲之。」

憲法之解釋，應否由司法院爲之，其詳已見前述。申言之，如視憲法爲普通法律，則其解釋，不應於此另設專條規定，否則，憲法之解釋，即不應由司法院爲之。故本條亦應改爲：「憲法之解釋，由國民大會或國民大會委員會爲之」。

(四) 第一四三條、第一四四條、及第一四五條三條之規定，因其性質與憲法之施行及修改無關，不應於本章規定；第一四三條第一項第一款，應規定於第六七條第二項。即於第六十七條第一項後，加一項：「在全國完成自治之省區，未達半數以上



本刊特約撰述：（以姓氏筆畫多寡為序）

丁作韶 丁守鎮 丁道謙 卜紹周 于永滋 王芸生  
 王枕心 王東原 王造時 王亞明 王裕凱 王學孟  
 田德望 丘引 左舜生 朱光潛 朱克可 朱伯康  
 朱虛白 朱博能 李長之 李雪荔 沈天冰 沈從文  
 沈鈞儒 汪洪法 汪瑞年 汪驥蓀 吳盡我 岑家梧  
 易幼漣 周之鳳 周西伯 季天行 金企淵 姚薇元  
 段錫朋 計誠 馬偉 馬博厂 胡文軌 胡一貫  
 胡秋原 崔書琴 梁棟 梁永凱 梁寒操 陶秀  
 陶百川 陶希聖 高承元 陸品清 黃宇人 尉素秋  
 曹劍華 曹聚仁 高柳橋 馮友蘭 馮華德 陳希豪  
 陳其祥 陳博生 張九如 張太風 張君勳 張廷休  
 張志讓 張合清 張金鑑 博啓學 程方 程曉華  
 葉青 楊剛 楊玉清 楊周熙 葛受元 褚柏思  
 趙英 趙蘭坪 齊泮林 虞振鏞 鄧文儀 蔣經國  
 劉湘女 劉炳燊 樂餘唐 錢穆 錢實甫 鄭一平  
 鄭代恩 譚致遠 謝六逸 謝嗣昇 鍾期森 儲裕生  
 戴元志 豐子愷 薩孟武 藍彥哉 羅剛 譚輔之  
 蘇國夫 嚴問天 嚴慎子 龔家驪

本刊編輯委員：（以姓氏筆畫多寡為序）

王新樸 沈藻 江鎮惡 周其辰 周麗華  
 唐兆蘭 張民權 張學禮 張會琦 溫士源  
 楊敬藻 趙季恆 廖德焉 趙鴻德 劉子麟  
 劉述康 薛品源 韓經元

時代論壇（原名訓練與服務月刊）

（第三卷 第一期）

中華民國三十三年四月一日出版

發行人 尙 傳 道

副社長 趙 連 福

主編 朱 誠

出版者 貴陽 貴州省訓練團內 時代論壇 社

印刷者 貴陽 貴陽圖雲關第一號信箱 軍政部戰時軍用衛生人員訓練所附設印刷廠

總經售 貴州省訓練團消費供應社

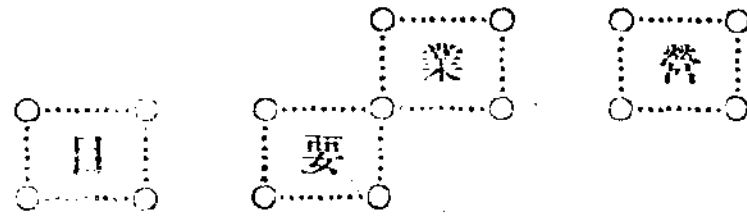
代售處 全國各大書店

本刊文字 有著作權  
 如欲轉載 請先函洽

貴州省合作業務代營局

貴州省合作業務代營局

貴州省合作業務代營局



代購生產原料工具運銷合作  
 組織產品批發消費社必需品  
 辦理貨物存倉保險供應市民  
 日常用品發行物價行市報單

局址：貴陽市中華路一四一號  
 電話：六九四 電報掛號〇一〇八

第一倉庫：貴陽市正義路一二號  
 第二倉庫：貴陽市次南門外湘雅村長  
 邵義園

第三倉庫：貴陽市貴甯路三〇一號  
 第一辦事處：安順南大街一八號  
 電報掛號：〇〇〇一

內政部登記證警字第九〇一五號 中華郵政登記認爲第一類新聞紙類  
 貴州省圖書雜誌審查處審查證雜字四八四號 貴州省下之管理司九二〇〇一號

本期零售每册土報紙十二元湘重紙十八元

營業要目

存款	放款	匯款	儲蓄	信託	其他
保利	取手	匯匯	會本	忠保	銀應
息障	息續	水兌	計總	證誠	有行
優穩	簡微	低便	獨利	滿報	盡業
厚固	單薄	廉捷	立厚	務意	有務

· 省內 ·

湘省

各縣 市鎮 有設行處

· 省外 ·

廣西 廣東 江西 四川

重慶 吉安 韶州 桂林 柳州 鬱林

◀ 地址 ▶

黔靈路二百八十八號

電話 營業經理室 二五八 二五八 二五八  
 電話掛號 四一六 四一六 四一六

貴陽湖南省銀行