

憲政要義

孫科



孫
科著

憲
政
要
義

商務印書館印行

中華民國三十三年二月重慶初版
中華民國三十四年九月上海初版

◆(38112 滬報紙)

憲 政 要 義 一 冊

定價國幣貳元伍角

印刷地點外另加運費

版 權 所 有
翻 印 必 究

著 者 孫 科

發 行 人 朱 經 農

印 刷 所 商 務 印 書 館

發 行 所 商 務 印 書 館

上海河南中路

各地

自序

自中國國民黨第五屆第十一中全會，接受 總裁訓示，決議於抗戰勝利結束後一年內，召開國民大會，制定憲法，實施憲政以後，國人益加振奮，咸信抗戰勝利，吾人不僅達到民族主義之國家民族獨立自由目的，同時亦可完成民權主義政治建設之願望。民族、民權二大問題，既獲完滿之解決，自可更進而集舉國之人力物力，於戰後十年內，迅求民生主義經濟建設之實現。夫然後，則抗戰七年以來，全國人民所爲之犧牲，乃得其補償，三民主義新中國百折不拔之根基，乃得以奠立，而世界和平亦始能確保。此我負革命建國重任，以繼往開來之四萬萬五千萬同胞，所以自傲於世界者。

對倭抗戰爲完成民族主義必經之階段，國人既奉我 偉大領袖英明之領導，持久抗戰，七年於茲，終成全世界民主國家，并肩作戰，以爭取人類自由平等之局。今則勝利日近，而中華民族復興之基礎，固已確立不搖，此實千載一時之盛事，而爲我國人所馨香禱祝者。

惟戰爭勝利結束以後，吾人欲於短期內順利施行憲政，以繼續完成民權主義之建設，則吾人今後之努力，更必須千百倍於曠昔，當亦爲國人所共喻。吾人根據建國大綱之規定，目前之訓政成績，距吾黨之理想尙遠。國民政府在國難嚴重之際，雖仍不忘致力於推進地方自治，訓

練人民運用四權之工作，獲得相當之成效，惟嚴格言之，憲政基礎尙未能謂爲十分穩固。政府與人民允宜在戰爭結束之前，遵照十一中全會之決議加緊努力，以符國父以訓政過渡憲政之遺教，使憲政實施以後，國家之政權，眞能公之於信仰而能力行三民主義之人民，而人民復備其可以享受民權，行使政權之資格，以鞏固中華民國之基礎，而保障三民主義之實現。此在憲政實施之前，國人首當注意者一。

其次，則爲憲法問題。蓋憲政之實施一本於憲法。無憲法則固無憲政。自民國二十二年，立法院即根據中央之指示議定憲法草案，閱時三載，稿經七易，始成今之中華民國憲法草案。此草案將提交國民大會討論決定。國人當事先詳加研討，發表意見，以爲將來制憲大會討論之資助。此國人當注意者二。

立法院編譯處近集余十年來關於憲政之言論，輯爲「憲政要義」一書，以爲研討憲法草案參考之助。茲當印行之始，特書數言以爲之序。

中華民國三十二年十二月 孫科

目錄

自序

- 一、憲政要義……………一
- 二、實行憲政之意義與國民應有之認識……………二四
- 三、我們需要何種憲法……………二八
- 四、憲法與三民主義……………三三
- 五、中國憲法的幾個問題……………四五
- 六、再論中國憲法的幾個根本問題……………五三
- 七、最近憲法草案討論情形……………六九
- 八、憲法草案最後一次修正之經過情形……………七四
- 九、關於憲草制定之經過及內容之說明……………七九

十、制憲經過及憲法中的幾個重要問題·····	九〇
十一、認識憲政與研究憲草·····	一〇二
十二、五權憲法與「五五憲草」·····	一一〇
附錄 中華民國憲法草案·····	一一一

憲政要義

一 憲政要義

(一) 有關憲政促進的重要資料

今天要和大家講的是「憲政要義」，不過這一個題目很廣泛，包括的問題很多，在一二小時內不容易講完。現在先把有關憲政促進的重要資料向大家提出報告，希望諸位聽過之後，好自動去研究，對這個問題能得正確的認識。

大家都知道，在兩個月前十一中全會開會的時候，總裁對憲政問題有一段極其重要的訓示。原文如左：

「建國的工作千頭萬緒，事項很多，但第一要緊的就是要先確立我們的政治建設，而政治建設的基礎，就在憲政的實施。實行憲政，完成建國，本來是本黨國民革命努力的環

大目標，亦是本黨五十年來一貫的宗旨。所以此次全會對於國民大會應如何召集，以及憲政的制訂與頒布，應如何進行各問題，必須根據國家實際環境與需要，做成一個確切的決議。第二憲政實施以後，本黨還政於民，那時候本黨所處的地位，以及本黨對國家的責任如何，也是此次全會所應加詳細討論的一個問題。我們必須決定一個方針，使一般黨員有所遵循，使一般民衆更能了解。關於這個問題，本席個人的意見，認為憲政實施以後，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，自由的原則下，享同等的權利，盡同等的義務，受國家同等的待遇。但是本黨為革命建國的政黨，在歷史和道義上負有鞏固民國基礎，保障主義實行的責任。這個特殊的任務，是革命歷史所遺留，而為本黨同志所不容諉卸的。因之在憲政實施之後，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。換言之，本黨與一般政黨，其地位相同，而其任務則比之其他政黨特別重大，因為本黨負有革命歷史的使命，不能不肩負特殊的義務。所以如何能使本黨完成這個使命，而使民國基礎可以永遠鞏固，這一點是我們本黨責任所在，各位同志萬不能忽略，而且要加以特別的研討。」

（中國國民黨第五屆第十一次中央全體會議 總裁開幕詞）

上面是第一個重要資料，其次還有一個很重要的資料，便是十一中全會中的「實施憲政總

報告」。內容很詳盡，大家有工夫應該詳細去研讀。大會對於這個報告，有一個決議，關係也很重要，其原文如下：

「本屆全會開幕之時，總裁訓示諄諄，以「促進憲政實施」勗勉同志。本會於聆取「實施憲政工作進程之總報告」以後，深覺關於實施憲政之工作，雖在日寇侵略，國難嚴重之際，仍能繼述總理遺志，發揚數十年來本黨為憲政犧牲奮鬥之一貫精神，克服困難，努力邁進，於中央省市縣及縣以下各級民意機關之設立，雖在軍事倥傯，交通梗阻，種種困難交織之中，仍竭盡全力積極推進，以扶植民權之發展，建立憲政之基礎。今抗戰勝利在望，憲政基礎已立，全國上下，自應集中意志力量，爭取勝利，鞏固統一，本抗戰建國之精神，恪遵總理手訂建國大綱之規定，從速召開國民大會，頒布全國共信共守之大法，以完成建國之大業，特鄭重決議如下：

(一) 全國黨政各機關，除後方各省應就原有基礎，加緊推行地方自治之工作外，今後隨各地之恢復，應積極輔導各該地人民加促完成地方自治及職業團體組織，立憲政之基礎，並以爲復員建國之中心工作。

(二) 國民政府應於戰爭結束後一年內，召集國民大會制定憲法而頒布之，並由國民大會決定施行日期。

(三) 凡前次依法產生之國民大會代表，除因背叛國家或死亡及因他故而喪失其資格者

外，一律有效。前次選舉未竣，或未及舉辦選舉之各區與各職業團體，均應依法補選，至遲於國民大會召集之前三個月辦理完竣。

(四)關於籌備國民大會及開始實施憲政各項應有之準備，由政府督飭主管機關負責辦理。

(十一)中全會關於實施憲政總報告之決議案)

在十一中全會之後，第二屆國民參政會第一次會議跟着在重慶召開，復遵照總裁在參政會的指示，向國防最高委員會建議，設立憲政實施協進會。這個會在十一月十二日總理誕辰已是正式成立了。它要做些什麼事情呢？該會組織規程第六條有明確的規定：

本會之任務如左：

- 一、向政府提出與憲政籌備有關之建議。
- 二、考察關於地方民意機關設立情形，並隨時提出報告。
- 三、考察與促進憲政實施有關各法令之實施狀況，並隨時提出報告。
- 四、溝通政府與民間團體關於憲法問題暨其他有關政治問題之意見。
- 五、依政府之委託，審議一切與憲政實施有關之事件。本會得委託中央委員或國民參政會參政員，在其駐在地域執行上列各項中任何一項或數項工作。

以上三種資料，可以代表中央最近對促進憲政的決定與指示，而為研究憲政問題所不可忽

略的。在介紹這三種資料之後，我想向大家稍爲說明一下：怎樣才算憲政，憲政的重要意義何在。

（二）實施憲政就是實行民權主義

各位知道，憲政的實施，就是民權主義的實行。現在我們抗戰已經到第七年，這七年來我們主要的工作是什麼？第一件，當然是爭取抗戰的勝利。因爲抗戰不能勝利，國家根本就會滅亡，一切都談不到。抗戰的首要任務就是實行民族主義。抗戰到現在，民族主義的完成，已經有了百分之百的把握。我們最大的敵人——日本帝國——最後不但要崩潰，而且一定要完全滅亡。日本帝國滅亡了，中國抗戰使命才算完成。到那個時候，很自然的結果，就是我們百年來所受的不平等，不自由的束縛當然是永遠解除。我們知道，抗戰到現在雖沒有結束，可是英、美、友邦在最近一年多來已經放棄了在中國的特殊權利，和我們訂立平等互惠的新條約。到戰爭勝利後，當然一切其他不平等條約必定完全解除，中華民族就完全恢復到自由平等獨立的地位。換言之，這便是完成了我們的民族主義。

但是我們建國的根據是三民主義，不光是民族主義完成了，便可以滿足的。如果祇求民族主義成功，旁的不談，則國家還不能算是建立起來。現在民族主義的成功已經爲期不遠了，所以總裁才提 繼續推行政治建設的號召。我們原來是抗戰建國同時並進的，而建國工作中實

以政治建設爲最急要，不能祇要民族主義，而不要民權主義。如果憲政不能推行，則民權主義便無從實現，三民主義也無從實現，而所謂政治建設也祇等於一句空話了。所以今後我們主要的工作，除了爭取抗戰的最後勝利以外，便是實行三民主義中很重要的部份，——民權主義。

(三) 國民黨在憲政時期肩負特殊義務的真義

實行民權主義的第一步是召開國民大會，頒布憲法。憲法頒布了，然後國家的百年大計才能確立，一切的措施才有所依據。但是總裁在十一中全會訓示我們，說憲政實行以後，本黨即和一般人民與普通政黨退處於同等的地位，這又是什麼意思？是不是本黨放了革命建國的任務呢？不是的，剛才宣讀的總裁在十一中全會開幕詞裏說得很清楚，本黨在歷史上擔負了國民革命，抗戰建國的責任，而國民革命的過程，遵照總理規定分爲軍政，訓政，憲政三個時期。過去十幾年的訓政，是由本黨負責領導，但是大家應該知道，訓政祇是一種過渡程序，是達到憲政的一種手段，不是最終目的。在訓政時期，本黨處於特殊的地位，是掌握政權的黨，這是中國的特殊環境使然。不過這個過渡階段，其時間愈短愈好，到了相當的時候，就是全國人民都對三民主義有了相當的瞭解，對於中華民國不至於發生過去所謂國體問題的爭論，大家都熱心參與國家政治的時候，那麼，訓政工作便應該及時結束，過渡到憲政階段。可是憲政一經開始，行使國家政權的就不是本黨而是全國人民。大家都知道的，現在中國國民黨

全國代表大會是國家最高的權力機關，代表國民行使國家政權。代表大會在閉會期間則授權中央執行委員會，執行委員會閉會期間，則授權中央常務委員會。但是將來憲政時期，本黨還政於民，行使政權的最高機關是國民大會。這個國民大會，根據憲法規定，代表人民來治理國家，而我們便和普通政黨退處於同等的地位了。

談到這點，我恐怕黨裏有許多同志不大明瞭，他們也許懷疑本黨與普通政黨退處於同等地位，便是放棄革命建國的責任，這種觀念是不正確的，本黨代表人民行使革命的政權，實行訓政，這是因應客觀的需要，不是永久固定的特殊權利。我們要注意，民族主義完成後就須加速實行民權主義。根據建國大綱，國家建設原分三個時期，即軍政、訓政、憲政，我們不能永遠逗遛於訓政階段，而無形中反對憲政的實施。所以憲政的實施，應該視我們訓政的成績以及國家的進步，提早實行是毫無疑問的。如果我們把憲政實施一天天耽擱下來，不能完成國家的建設，那就不但違背了建國的大綱，而且是很危險的一件事。凡是一個黨，一個政府，它應該是代表人民，和人民打成一片的，做到這點，黨和政府，能實行其政策，才能治理國家。國民黨在訓政時期既能做到這一點，那末，將來實行憲政之後，人民和黨與政府，一定更能够打成一片，而本黨仍然為人民的前鋒，還是要擔負完成中國革命的歷史使命。

(四) 實施憲政與黨派問題

此外一般人談到憲政問題，便牽涉到一黨與多黨的爭辯，這點也非常重要，值得我們去研究。

在訓政時期，本黨以革命建國的黨的資格來行訓政，由本黨掌握政權，但是到憲政實行之後，便自然而然地除本黨外，還有旁的政黨政團。許多同志認識不清楚，以為到憲政時期，還是要維持一黨制度，除本黨外，不許有別的黨存在。這種觀念是錯誤的，如果到了憲政時期還是只有一黨，而不許他黨的合法存在，便不是真正的憲政。一黨多黨問題，就是民主政治問題，不但是中國一國的問題，而且已經成為世界上共同的問題了。

在兩年多以前，世界戰局很悲觀，因為民主國家節節敗退，而軸心國家則所向無敵咄咄逼人。如果這種情勢繼續發展下去，最後勝利屬於軸心的話，則整個世界局勢必將為之改變。民主政治不但在歐洲不能再維持，就是英、美也不能維持，世界政治的潮流重行回復到獨裁專制的局面。在這種局面之下，中國必然增加許多困難，受到很大挫折。可是幸而這種局面在兩年以來已經改變過來了。在一九四一年六月間，希特勒移鋒東向，進攻蘇聯。自德蘇戰爭一開始，我們就看得很清楚，知道德國一定會失敗，因為它樹敵太多，英國打不了又打蘇聯，造成兩面受敵的不利形勢。實在說起來，在一九四〇年春，法國失敗的時候，英國三十多萬大軍敗退敦刻爾克，放棄武器撤回英倫三島，差不多半年之久還沒有補充武器，除了海軍和一部份空軍之外，差不多可以說沒有國防。如果德國在是年冬天以前，集結全力對付英國，英國一定要

受很大的威脅。但希特勒計不及此，他以為英國已經不成問題了，於是掉頭向蘇聯進犯。誰知兩年以來，屢遭頓挫，其戰勝的機會業已過去，失敗的命運亦早注定。德國如果失敗，遠東的敵人當然也要處於失敗的地位。此後，民主政治必然抬頭，而獨裁政治也連帶地必然消滅。獨裁政治的發源地義大利業已崩潰，將來德、日也必然隨之崩潰。所以從世界大局來觀察，未來世界政治必然走上自由民主的道路。

總之，現在世界激流都呈趨向民主，而我國自抗戰以來，一般國民對三民主義與民權運用也已有相當的認識。因此總裁對於憲政實施的指示，以及十一中全會的決議都是適應着這種客觀的要求。將來隨着憲法的頒布，憲政隨之開始。在憲政期間，當然本黨要還政於民，人民要運用他的政權，當然免不了有政治社團的組織，人民既有政治社團的組織，則在國民黨之外，便免不了有其他黨派。所以將來應該一黨抑或多黨，實在用不着大家費時間去爭論。并且事實上現在除本黨之外，已經有旁的政黨存在，雖然黨派的問題，現在還沒有獲得完滿的解決，但我們相信實行憲政之後，這些問題一定要迎刃而解。更具體地說，就是除了本黨之外，還應該有旁的政黨參預國家政事。我今天所以三番四覆地解釋這一點，就是希望大家切實了解，不要固執黨外無黨的話。但是我們必須把握着一個大前提，就是無論什麼黨什麼派參與國家政治，總是不能脫離三民主義。因為祇有三民主義才可以籠罩一切，好像廣廈千萬間，大家都在它庇蔭之下，離開了它便不能生存。這是大家都要明白的。

(五)自由的限制

談到這裏，便連帶牽涉到憲政上一些爭辯的問題。在前天憲政實施協進會第一次會議的時候，會員中提出了好些案子，其中有一個是關係人民身體自由和言論自由的問題。所謂身體自由，在憲法草案第二章上有詳細規定。第二章第九條規定：「人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰，……」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」。就是說人民在法律範圍內可以自由，離開了法律就不能談自由。至於新聞檢查與圖書審查，在戰時爲必需之舉，但是這種檢查或審查，其唯一的目的是爲了維護國家民族的最高利益，凡是一段新聞消息或主張批評，足以被敵人利用，或予敵人以方便的，便不應該公開發表，否則就是違背國家民族的利益，當然要受檢查不許發表。除此大原則之外，其對國內外國題，如有可供研究參考，而立言是爲國家民族着想的，當然可使公開發表。所以在戰時政府對於人民的言論自由，祇應加以必要的限制。

關於這點，英、美情形也許和我們頗有不同。在英美各國，除了軍事消息不能發表之外，旁的言論都可以自由發表，而我們則否，大家對此多有表示不滿的。但是，我們也知道，英、美人民的知識水準比我們高。不但新聞記者、作家、出版家的程度都比我們一般爲高，就是一般讀者的程度也比我們高，所以法律上雖沒有限制與約束，他們自己也會限制自己，約束自

己。不過事實上他們還是常有毛病發生。不久以前，羅斯福總統在日宮招待記者，曾指責某評論家，說他不根據事實，整天造謠，不但與政府爲難，而且危害國家的利益。這位評論者說了些什麼話呢？他說美國國務院自國務卿副國務卿以下，內心都是反蘇份子，所以美蘇關係，不能够更進一步的合作。從這個例子說來，在高度民主的國家，言論也不應絕對的自由，同時即使有限制的自由之下，還是常常發生毛病，至於要一國的元首來加以責難，那麼，我們國民的水準既不如人家，當然更要慎重了。當然，現在的檢查制度，不免有矯枉過正的地方，使到著作家出版界感到很不方便。「前天憲政協進會開會的時候，有些服務出版界的會員說，許多送去審查的書籍，往往有半年都還沒有審查回來的。據說現在圖書審查頗無一定標準，大家不知道什麼話不能說，結果弄到出版家也不負責任，因爲他們把那些打算出版的書，看過了也無用，還是要送審查決定。此外圖書雜誌審查的範圍也太廣，而種類又多，真是包羅萬象，什麼學問都有，弄到審查的人忙不過來，也沒有全知全能的本事來擔當這種工作。同時負責審查的人有限，不能對每種學問都有深切的研究，所以遇到自己不懂的東西，或是字句意義不明瞭的，祇好耽擱下來。因爲有這些原因，所以通不過的書籍，不一定是個不好的書，也不一定是有害國家民族的，不過由於審查的人過份慎重，或者是不敢負責任，所以才耽擱起來。」將來圖書審查的制度和運用應該怎樣改善，這些專門的事情，當由專家去解決。總括一句，自由應該受法律的限制，尤其是在戰時，有此種現象和必要。

現在憲政快要實現了，到憲政實施後，人民便要參與政治，我們不能不有所準備。比方選舉，罷免，創制，複決四權的行使，就不是沒有受過訓練的人所能懂得。但是訓政已經過十五年了，大多數的人民實在還不能說已經懂得四權的行使，一旦實行憲政，當然會發生不能運用的弊病。所以現在應加緊完成訓政期間尚未完成的工作，以爲憲政的準備。過去不但地方官吏不曾努力誘導人民參加政治，行使四權，就是中央派下去的同志，他們所做的工作，也常常做些不是三民主義建國大綱所要求的事，這是過去一個大病根。現在距離實行憲政的時期已經很迫促，一切準備工作都需要我們加快去準備。這個準備工作也不是先靠政府可以完成的，大家都應該在中央指示之下，積極參加。

(六) 憲法草案的重要內容

此外，還有一件很重要的資料，爲我們所不能忽略的，就是中華民國憲法草案，普通稱爲「五五憲草」。我想把這個憲草的幾個要點，提出來和大家討論一下。今後憲政實施準備工作中，最重要的便是憲法草案的普遍宣傳與研討。前天憲政實施協進會第一次會議，已經決議，要發動全國人民團體、省市縣參議會、各學校、各文化團體、職業團體、輿論界等大家普遍地研討憲草，把研討的結果或意見彙送協進會參考。

這個憲草起草的經過，是大家所知道的，二十二年一月由立法院組織憲法草案起草委員會

開始憲法起草工作。經過三年半的時間才起草完竣。第一次草案於二十三年十月呈送國府轉送中央審核，同年十二月四屆五中全會審議後有所指示，立法院接奉中央的指示後，將草案再重行審查，成爲第二次的草案，二十四年十一月四屆六中全會，對第二次草案予以審查，結果決議送請五全大會，請將宣布憲法草案召集國民大會日期先行決定，並對第二次草案加以大體審查，再授權下屆中執委會爲較長時間之精密討論。五全大會除作原則的重要指示外，並由中央憲草審議會擬具審議意見二十三點，送交五屆中央執行委員會。五屆一中全會復通過定二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日召開國民大會。其後中常會於二十五年四月將二次草案照審意見通過發交立法院，立法院於五月一日三讀修正通過，是爲立法院第三次草案，國府於同年五月五日公布。嗣於二十六年重加修正一次，國府於二十六年五月將修正案公布，卽爲現在之「五五憲草」。

當然，也許將來通過的憲法和現在的草案有修正的地方，不過據我個人的意見，認爲大體上將不會有什麼很大的修改。全國人民，尤其是公職候選人員、地方自治人員、知識份子，一定要加以研究，要明瞭它的意義，條文如何，人民的權利義務如何，政府的組織如何，都應該弄個清楚，現在想簡單地加以說明：

這個草案第一點值得注意的，就是第一條開宗明義的規定「中華民國爲三民主義共和國」。這一條的涵義，現在大家都已弄明白，不再有什麼爭執。不但本黨同志一致贊成，就是

一般黨外人士，以至全國民衆，已有相當的理解。我們所以主張在憲法上明定這一條的，理由是很單的，因為要建國在現代的世界，不能不有立國的主義。而立國的主義，應該是可以包涵一切。剛才我們說過，三民主義是兼收并蓄的，什麼好的思想，好的主張，都已經包涵在三民主義之內。同時有了這一條規定，就可以保障國家未來的發展，比方我們的敵人日本與德國，他們也有其立國的主義。他們實行什麼主義呢？就是單純，狹隘的，不合理的民族主義。德國的納粹份子認為北歐的諾爾的克民族為全世界最優秀的民族，以外的民族，都是劣等民族，是應該做他們的奴隸。他們根據這種不合理的狹隘思想來發動這次侵略的戰爭。由於納粹這種麻醉的宣傳，使一般國社黨青年們，在思想，言論，行動上表現出很可怕的現象。根據他們這種不合理的主張，首先遭殃的便是猶太人。猶太人不但不能在德國生存。在兩年前，德軍占領了蘇聯烏克蘭首都——基輔，當時全城猶太人達十餘萬，兩年後的今日，蘇軍把該城克復後，猶太人祇剩了一個子遺，其餘都被德軍殺光了。為什麼他們要仇殺猶太人呢？因為德人視猶太人為劣等民族，不應該生存於世界。這祇是德國狹隘的民族主義，當然不能和我們三民主義的民族主義相提並論。我們的民族主義，是主張各民族一律平等，一視同仁，不分彼此的，不但和德國的民族主義不同，和日本的民族主義也不同。日本人和德國一樣，他們軍閥當權，祇知道大日本，他們拿不合理的民族主義來麻醉國民，說東亞應由日本人來統治領導，他們是東亞的主人翁，其餘各民族都是他們的附庸。這是狹隘的民族主義所產生的結果。我們三民主

義的民族主義却與此不同，我們是從民族主義出發而以世界大同為歸宿。同時民族主義以外，還有民權主義和民生主義，較諸旁的國家祇講民族或祇講民生者更為完備，所以以三民主義為立國主義，不但能得到國民所理解，而且為世界列國所景仰。把它明定在憲法條文上是無庸置疑的。

草案第二條也值得大家注意，它明定「中華民國之主權屬於國民全體」。這條涵義也很簡單，中華民國既然是共和國，則人民當然是國家的主人翁，所以國家主權也必然屬於國民全體。一切政府官吏都是全體人民的公僕，都應該為人民服務。其實即使在目前訓政時期，本黨掌握政權，訓練人民行使四權，但公務員所處的地位仍然是為了替人民服務，不過是人民的公僕。

第五條也非常重要，它明定「中華民國各民族均為中華民族之構成份子，一律平等。」這就是說，中華民國是一個多民族的國家，不是單一民族的國家。關於這點，也有些人誤解，他們以為多民族不能建立國家。殊不知美國，就是多民族的國家。大家都知道，最初開發北美洲的是英國的清教徒，他們由於宗教信仰，在本國遭受排斥，才離開祖國，飄流到海外，開闢新天地。最初移民人口祇有三百餘萬，而現在則增加到一萬三千五百萬。這裏面包括全世界各民族，不但包括歐洲各民族，歐洲以外亞洲非洲的各民族也不少。比方華僑在美國的，連檀香山在內，便達十萬人以上。他們居留美國兩三代，便成為美國國民，受美國教育，享有美國國

公民權。他們的臉孔雖則還是中國人，甚至還懂得中國的語言，可是他們的整個思想，行動，言論，生活習慣，都已經和美國人差不多了。他們心理雖然知道中國是他的祖國，但却感覺不能習慣中國的生活。至於美籍的日本人也是如此，日本人忠君愛國的思想，本來很熱烈，而且自視很高，認為是天之驕子，瞧不起別人。但是他們僑居美國上了二代，也變成美國人了。所以現在美國軍隊裏，也有美國國籍的日本人，他們也把日本軍閥看做他們最大的敵人，要打倒他。從美國情形來看，它顯然是由多數民族所構成的國家，然而並不妨害其強大與統一，而且已經構成一個美國民族了。

再如歐洲的瑞士，大家都知道，它是一個很小的國家，國土介於德法之間。國內人口不過幾百萬，包含德、義、法三種民族。因為是由三個民族所構成，所以一切政府公文，都以德、義、法三種文字出之。雖然如此，並不妨礙他們的團結。相反地，世界上最能團結的小國便是瑞士，自立國以來，尤其是最近七八百年來，沒有強國敢欺負他。

蘇聯更不必說，他們國內有一百八十多種民族，比我們更複雜，彼此語言文化，風俗習慣都不同，可是也並不妨礙他們的統一強固，革命以後，很快成爲世界最大的強國。這次抵抗德國的侵略，更是絲毫不屈服，而且表現出驚人的力量。

並世各國，以一民族建立國家者少，以多民族建立國家者多，其強弱興衰，與民族異同，並沒有什麼關係。中國是多民族的國家，其中佔最大多數的當然是漢族，滿族是已經完全漢化

了，但是藏、回、藏和其他少數民族還沒有完全同化。但他們都是中華民族的構成份子。祇要國家政治建設有辦法，則各族都一定能够盡忠於中華民國，同處平等的地位，這是表示民族主義對內的精神。

憲草第二章，規定人民的權利義務，我們要予以深刻的研究，普遍的宣傳。不但一般人民應該知道，黨政工作人員尤其要知道。大家如果都明白了，到憲法頒布之後，人民便知道依法去盡義務，享權利，官吏也知道如何尊重與限制人民的自由，不至以個人的喜怒好惡而加以危害侵犯。

關於人民的平等地位，第八條明顯規定：「中華民國人民在法律上一律平等」。總裁在憲政實施協進會第一次會議開會時，指示憲政實施的要旨說：

「……實施憲政的要旨，無過於在立國原則之下，尊重人民的基本自由；而民主政治的精髓，乃在全國人人守法，就是法律之內人人自由；亦即法律之前，人人平等。務使人民能瞭解自由與法治的精神，而後憲政乃有真實的基礎。」

（國防最高委員會憲政實施協進會成立大會 蔣會長致詞）

這一個指示，意義非常重大，對於人民怎樣才能自由平等有明確的說明，就是在法律之內，不違背法律，不作奸犯科，人人都可以自由。這個意思，很容易明白，比方家庭是人類最基本的組織，裏面也分長幼尊卑，也有家法，這樣家庭才可以維持。家庭如此，社會亦復如此，

無論什麼團體，都有它的會章，對於構成份子的權利義務有明白的規定，然後這個團體才能維持與發展。國家比家庭社會更大，當然更不能沒有法律來維持。法律是根據憲法而來，還有許多專門的法典，如民法、刑法、商法等，都不外規定人民什麼事可以做，什麼事不應該做。在法律範圍內，人人都可自由，如果說這是不自由，要超乎法律之外去求自由，那便是極端的自由，無條件的自由，這種自由祇有在原始無政府時代，人自爲謀的時候，才有可能。人類有了組織，便受組織的拘束，要爲組織中的多數人着想。所以在法律之內，才有自由，違法犯紀，不是自由而是罪惡。

平等也是一樣，在法律之前才有平等。法律是爲最大多數人而設的，國家立法，是以全國人民爲對象。不是爲少數人的利益，也是爲階級的利益。爲少數人的利益的法律，是違反民權。這種爲少數人創立的法律，過去不但中國有，旁的國家也有。比之在歐洲中古封建時代，他們的法律便有兩種：一種是適用於平民的，一種是祇適用於封建統治階級的，一般人民享受不到。中世紀時代，歐洲的國家還沒有形成現在的國家形態，都是諸侯國，他們就是大地主，大地主操有特殊的權力，其餘的人都是他的奴隸，大地主對於奴隸有生殺予奪之權，老百姓一點自由也沒有。有好些地方，甚至人民結婚，所謂「初夜權」也是爲地主所享有。這種不合理的情形，在我們的敵人日本也是流行。在明治維新以前，他們有所謂武士階級，他們揹着大刀在街上走，可以隨便砍人，算犯法。只是武士買了一把新刀子，他可以在路上胡亂砍

人，叫做試刀。殺人是他們的權利，雖然法律上並沒有明文規定，但習俗相沿，差不多已等於法律了。這種法律（無論成文的或不成文的）都是不平等的法律，是違反民權主義的法律。三民主義的法律當然是為大多數人利益的。因此，人民也必須在法律之內，才能自由平等，政府對人民的自由，非依法律也不能限制。這一章的規定，與人民的權利義務關係異常重大，一般人都應該切實求得了解。

憲草從第三章到第五章都是關於國家機構的規定，大家應該細心研究。第六章為國民經濟，第七章教育。一般人對於這兩章之規定頗有疑惑，現在略加以說明。

爲什麼在憲草裏規定國民經濟一章呢？其理由很簡單，就是希望將來能夠實行民生主義，一切經濟建設都能够根據民生主義的精神，來求發展。過去一般正統派的老法學家，他們主張在憲法上規定有關經濟的事項，以爲國民經濟祇是國家施政的一種政策，並不是法律。如要規定，也可以專門法來規定。但是在立法院起草草案和送請中央審核，作最後決定的時候，大家還是認爲這一章有在憲法上規定的必要。因爲它的意義非常重大，我們要建立的是三民主義的國家，在經濟建設上要實行民生主義，民生主義與資本主義有別。我們的民生主義有兩個原則：一是平均地權，二是節制資本。在憲法裏有這個規定，足以保障三民主義國家之建設，不致錯走了資本主義的老道路。同時在經濟立法上便不會違背這些原則，如果違反這原則，人民就可以向憲法解釋機關提出抗議，認爲違憲，要求予以修改或廢止。

至於教育，大家是知道，它是立國的根本。我們不但要求教育普及而且要把它提高。有若干專家學者對於這點頗發生疑問，認為教育也是一種政策，毋需在國家的根本大法上作硬性的規定。可我們認為教育關係太重大，如果教育不能普及，人民程度不能提高，中華民國的基礎不能鞏固。尤其我們要實行民主政治，以人民為國家的主體，如果人民文盲太多，不認得字，他們又怎樣去履行國民的義務呢？怎樣參與國家的政治呢？因為我們特別重視這一點，所以把這一章作明確的規定，凡有關教育的事業，將來國家必須以全力來舉辦。我們研究歷史，知道一個國家之建設，教育是居一個極重要的地位。旁的且不說，試舉菲律賓為例，美國在一八九八年從西班牙手裏接管菲律賓之後，到現在已經四十多年，他們最大的成功就是教育。菲律賓人民因為教育程度提高了，在一九三五年便成立了自治政府，人民可以選舉地方行政官，上下兩院議員，以至大總統。且預定到一九四六年完全獨立，建立一個新國家。過去在專制時代，軍閥時代，統治者不是忽略教育，就是施行愚民教育，所以弄到民智蔽塞，國事不振，今後要鞏固國家的基礎，不能不注意補救。所以我們認為教育這一章實在非常重要，不能不在國家的根本大法上加以規定。

以上是憲法草案要點的解釋。

這個草案在民國二十五年五月五日頒布的時候，本來還有一條規定，就是「第一屆國民大會的職權，由制定憲法之國民大會行使之。」這一條的規定經中央於二十六年重加修正，予以刪去。另於國民大會組織法內，規定制憲之國民大會，祇負制定憲法並決定其施行日期之責。因為制憲與執行憲法是兩件事，制憲的國民大會任務祇在制定憲法，憲法制定頒布後，任務便告完成，至於執行憲法，行使國家政權，便應該另選國民大會。十一中全會決定戰事結束一年內召開國民大會就是制憲的國民大會，憲法制定頒布後，再根據憲法去選舉國民大會代表，這個國民大會才是中華民國第一屆國民大會。職權很大。這是要附帶說明的一點。

根據憲草第三十二條之規定，國民大會存：

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。

照上文規定，行政、司法、考試三院院長副院長不歸國民大會選舉，而由總統任命。但是司法考試二院長的罷免權仍在國民大會。至於行政院長的罷免則不歸國民大會，也是因為他直接向總統負責，而總統又向國民大會負責之故。到那個時候，總統具有兩種資格：一是國家元首，對外代表中華民國，一是全國行政首長，行政院長差不多等於他的祕書長。這點和過去也不同。過去國民政府主席，根據國府組織法，不負責任，祇是對外代表國家而已。

選舉罷免是國民大會的職權，此外它還能够創制法律，複決法律，修正憲法。根據五權憲法，立法權在立法院，一切法律經立法院通過後，由大總統公布；可是國民大會對已經公布的法律認為不妥時，可予以複決。同時政府沒有制定的法律，而國民大會認為有必要時，也可以制定方案交立法院議訂。因此，根據「憲草」的規定，將來我們要實行的是直接民權，選舉、罷免、創制、複決四種政權都屬於人民，在縣以下由人民直接行使，在中央則由人民代表行使。實行這種制度，國民大會就完全成爲一個政權的機關。

照草案規定，國民大會每三年召集一次，會期一個月到兩個月。不過這裏又發生一個問題了。就是在三年之中，有三十四五個月是閉會期間，在這個期間，大會職權交誰行使呢？是不是要另設機構呢？在立法院第一次草案時曾討論到這一點，最近國民參政會憲政期成會也主張，在國民大會下設立一個議政會，代表大會行使政權，監督政府。不過，關於政權的行使，我們一貫主張由人民直接行使，但因事實的困難，關於中央的事情已委託國民大會代表行使，

如國民大會閉會期間，又交給一個小組，這不是間接又間接了嗎？這點也確實值得我們考慮。現在又有人主張，設議政中樞。他們說目前以黨治國，人民授權本黨行使政權。本黨最高權力機關是全國代表大會，在大會閉會期間，又授權中央執行委員會。中央執行委員會閉會期間，又把政權移交中央常務會議，雖然是間接又間接，可是十幾年來已成習慣，並且已有相當成績，將來實施憲政，也不妨採取這種制度。這種論調聽起來也好像言之成理。可是我們認為這是不不得已的辦法，將來訓政終了，實施憲政，就應該改變訓政時期的作風，使憲政與訓政劃分清楚。這一點，將來究竟如何決定，還要等待國民大會來詳加考慮。

今天的演講，因時間關係，未能將有關憲政的重要問題一一予以詳盡的討論，祇提出其中較重要的幾點，希望諸位同志繼續悉心研討，在國民大會開會之前，多多貢獻意見，使將來決定的憲法能達到較完美的地步，使憲政能順利推行，以奠立三民主義新國家的基礎。

——三十二年十一月十五日在中訓團黨政班二十八期演講——

二 實行憲政之意義與國民應有之認識

民國以來，國步艱危，民生凋敝，未有如今日之甚者。國人方太息長嘆，日坐愁城，一若束手待亡無可奈何也者。殊不知國難雖急，而人心猶未盡死，救亡之道正多，豈有徒作楚囚之態而已矣乎？此余之所以於今年元旦，仍不能不爲一言以昭告國人兼以自勉也。

吾黨柄政數年，國人之所期望於吾同志者，不可謂不殷；而吾黨同志朝夕致力於興革事業者，亦不可謂不勤。然而程其功效，計其日方，則不徒國人嘖有煩言，多致不滿；即吾黨同志，清夜捫心，反躬自問，又何嘗不惶惶然愧汗無極乎？求其故，以爲無他，要在缺乏團結之「誠心」而已耳。試以數年來之政治情形觀之，其所以糾紛層出不窮者，莫不由於吾黨同志間之互相猜忌，以致小之則領袖各存歧志，而系派鬥爭之事起，大之則因權利之衝突，演成政潮之起伏，而戰禍乃卒不能不因之而綿延，於是主義無由而施行，建設無由而推進，而民生疾苦，則有增無已，外患內憂，更相繼而來矣，東三省之喪失，又不過爲其惡果中之尤著者耳。既知紛亂之源在於國人缺乏團結之誠心，則吾人爲糾正以往之錯誤，舍一致開誠布公而外，別無他術可以補弊救偏也。此言在表面上或似唯心之空論，不切情事之宜，而悉心體察，證以實

際之癥結，則當不復以空論置之。夫吾國有四萬萬之衆，人民之多，舉世無匹，而其力乃不敵一蕞爾小國，則以其爲一盤散沙，數量雖多，何能經狂風驟雨之摧殘而不敗乎？中國國民黨者，吾國惟一有組織有主義有歷史之政黨也。而數年以來派系雜出，力量分散，以致破碎支離，爾詐我虞。同志方互相殘殺排擯之不暇，尙何能集其心思才力於主義之推進。所以共匪猖獗，而無法肅清，帝國主義之侵凌，而無法抗禦，固有由矣。故吾人惟望全國人民咸能剔除自私自利之心，則猜忌之情立免；猜忌之情既免，則團結之力可固；團結之力既固，則自衛之能自強，猶之一盤散沙和以黏質，斯堅強牢固之塞門土，可立而待其成，蓋「誠心」猶黏性之質焉。誠心不具，則團結不固，此吾人之所以斤斤於「誠心」一端者，固非無的而放矢也。

願上之所述，乃係抽象的，苟有誠心，而無具體的事實以繼之，則去救亡之道尙遠。所謂具體的事實者何？即應採何種制度，方足以適合全國國民誠心之表現，方足以適合全國國民團結之趨向，使整個民族之動作，預爲周密之策劃；使全國人民之心思才力，咸能貢獻於國家之生存，民族之繁榮，而後國運之復興乃能倍增其速率。昔者總理嘗裁定革命之程序，爲軍政訓政憲政三個時期。今軍政時期既了，訓政時期亦已試行數年。成效如何，吾人姑不具論，第在此國難當前，必須集中國力，共救危亡之策，自應採取最適合集中國力之制度。余於去春曾提出「救國綱領」，主張於最短期間，結束訓政，籌備憲政之開始。此次三中全會，復本其意，提出「集中國力挽救危亡」一案，亦以籌備憲政開始，爲其前提，業經全會通過，自可按

步進行。良以數年來之黨治，因受政潮之影響，效率低微，國民失望既深，而本黨之信仰，亦不免漸至墮失，以致國力無由集中，外侮不克抗禦，斯固非吾黨同志始料所及，亦非應付目前緊急環境之良策，此余之所以毅然促行憲政為補救之方也。然吾人雖一面籌備憲政之開始，同時對於訓政時期未盡之工作，仍當加緊進行，庶一方可以使黨治告一段落，而他方又能達集中整個民族力量之目的，內則清除匪共，外則抗禦強敵，以復興中華民族之運命，自求生存之至計。

顧憲政之實現，其艱鉅尤較軍政訓政為甚，苟國人以為一經憲法之制定，公布施行，即可垂手而得憲政之良果，乃屬大謬。蓋在國民政府準備憲政開始之前，國民黨同志對於憲政之設施所負之使命，固屬倍增，而全國國民所負之責任，亦較前為重大。訓政時期工作之良否，尚可諉為國民黨之責任，而憲政成績之好惡，則全國國民共負其責，不復能有所諉卸也。故國民必須提起全副精神，注意政治問題，同時以正當方式，充分表現其意志。在消極方面，要能防備政治上舊有之罪惡，使腐惡勢力，不能抬頭，而在積極方面，更應督促政府進行建設事業，以解除民生疾苦，然後始不負憲政之美名，與夫提倡實行憲政之初意，苟重蹈民國初年之覆轍，徒為政客造搗亂之機會，則非吾人所望於國民者矣。雖然，苟有人執此以難憲政之實行，則又陷於因噎廢食之病矣，亦猶為父母者見孩童之學走者偶一試而顛躓，遂戒其勿再嘗試，則是孩童者，且終不習走矣。是豈為父若母者所常持之態度哉！雖余亦知其不可矣。今之提倡憲政，

其義亦然，固不得謂其嘗顛顛而竟終不令其嘗試也。要之，則視吾人維護扶持之力如何而已耳。

——二十二年元旦發表——

三 我們需要何種憲法

最近三中全會議決定於民國二十四年召開國民大會，並令立法院從速制定憲法草案，以備屆時提交大會採擇施行。憲法為立國的根本大法，以它的時效論，則國家千百年後的大計，也許要受它的支配，以它所關係的各方面論，則個人的福利，社會的安全，國家的組織，以及個人社會國家間的相互關係，都要由它確立基礎。憲法和各方面的關係已如此重要，我們需要何種憲法呢？這實在是大家都應該注意的一個問題。

要解答這個問題，我以為我們須先明瞭以下的兩個原則：

第一、它必須是合於我們的國情；

第二、它必須是合於我們的時代的需要。

每一個國家都有它特殊的情形，所以無論那一國的憲法，都非切合它自己的國情不可。舉兩個例來說：美國為什麼採用聯邦制呢？很明顯的是因為它的組成分子原本是一羣彼此沒有統屬關係的自治區，故誰也不願，且不放心把自己固有的權力過量的交給一個自己還不能絕對信

任的中央政府。法國爲什麼能採用中央集權制呢？也很明顯的因爲它原本是個統一的國家，而且他的中央政府威信，早已由路易十四樹立起來。每一國的憲法，也都各有它不同的歷史背景，所以無論那一國的憲法，都各有它特殊的性質和色彩，而這個特殊的性質和色彩，又一定是適合於它那個時代的需要的。最明顯的例證，是蘇聯的憲法和戰後德意志的新憲法。蘇聯的憲法是勞動階級革命成功以後的產物，它是由勞動階級犧牲了頭顱熱血換得來的，所以它是那樣鮮明的確立勞動階級獨裁的政權，那樣絕對的保障勞動階級的利益。又如德意志的新憲法，是由一九一九年德國革命成功後國民會議制定的。德國革命爲什麼能夠成功呢？我們都知道那不僅僅是因爲德國軍閥本身因戰敗而崩潰，那是因爲社會民主黨七十年繼續不斷的努力和奮鬥。故革命一旦成功，社會民主黨就能得着大多數民衆的擁護，而將它重要的主張採入憲法。我們自然有我們特殊的國情，所以我們的憲法一定要根據我們的國情來制定，我們現在能夠來講憲法，並不是單單根據三中全會的一個決議，我們是有一篇轟轟烈烈的歷史在背後的，我們一定要認清楚這個歷史的背景，然後纔能知道什麼是我們的時代所需要的憲法。換言之，我們憲法中的一切問題，我們都要以創造的精神，根據我們特有的國情和時代的需要，自出心裁研究出解決的辦法來。各國的成規祇能作我們的參考，就是各國憲法專家的理論，也不該奉爲金科玉律。必如是我們所制定的憲法，纔能是適用的，行得通的。

二

根據上述的兩個原則，可以斷定我們所需要的憲法，已不是以個人主義為出發點的議會政治的憲法，也不是以階級專政為出發點的蘇維埃式的憲法，我們所需要的憲法，是以三民主義為依歸的五權憲法。為什麼呢？議會政治，就是在它的發祥地歐美，現在都已經到了日暮途窮需要改弦更張的時候了，我們豈應依樣葫蘆搬運到中國來應用？蘇維埃制度，無論它在蘇聯實行的成績如何，但是在工業落後的中國，尙無資本家和勞動者兩個森嚴階級對立鬥爭的事實，自然不能採用勞動階級專政這個辦法，祇有五權憲法是 總理研究中西的政制，取其長而舍其短的一種創制，而在中國革命運動的過程中，它始終又是指導革命的一部分最重要的理論。革命同志為求它的實現而犧牲性命的，不可勝數，中國人民為待它的實現而忍受革命的犧牲者，亦已三四十年。它在中國已有如此長久的歷史和偉大的勢力，無疑的是比任何其它外國書本中抄襲過來的政制，更適合我們的國情和時代的需要。要知道並不是我們三民主義者的偏見，這實在是任何不存偏見的人所不能否認的事實。

五權憲法的大旨 總理已有說明，五權憲法的條文，須待立法院詳細討論後始能起草，我在這裏只想簡單的提出應該注意的幾個要點。

總理說憲法的作用好比是一架機器，那麼，五權憲法這架機器是要來做什麼用呢？自然是

要求實行三民主義。總理無論是講演作文，都一定把三民主義和五權憲法相提並論。例如，建國大綱第一條說國民政府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國，可見這兩者的關係必定是如靈魂和肉體一樣分不開的。總理論民生主義與共產主義的關係曾說：「共產主義是民生主義的理想，民生主義是共產主義的實行。」我們為說明三民主義和五權憲法的關係，實在也可以比照的說：「三民主義是五權憲法的目的，五權憲法是三民主義的工具。」這是我們議訂憲法的時候所要注意的第一點。

我們若把世界各國的成文憲法，用歷史的觀點來研究一下，就可以看出歐洲大戰前的憲法，不過是單純政治性的，這可說那時候所成立憲法的內容，不外關係於天賦人權的保障和國家基本組織的規定，自從一九一七年蘇聯的憲法頒布以後，憲法的觀念就發生極大的變化。所以在歐戰後成立的憲法，其一般的性質，已不僅是政治的而同時是經濟的了，這是說歐戰後成立的憲法，已多半特關專章規定人民的經濟生活。去年西班牙新憲法頒布，竟對於本國在國際方面的義務都有極詳明的規定；這真是憲法觀念的又一進步。從憲法上這種新趨勢看來，在我們以三民主義為依歸的五權憲法上，實在尤其應該把我們民族民權民生各種重要問題的解決方法，都有極詳明的規定。這是我們議定憲法的時候所要注意的第二點。

最近立法院憲法草案委員會開會，有幾個委員提出一個憲法草案綱目，據提案人對我說，他們的意思，五權憲法不但可以有它特殊的內容，還可以很自然的以三民主義為經，五權制度

爲緯，自成一種形式與體系。憲法本來沒有固定的形式，就是有比較普遍的形式，我們也沒有遵守的必要；因爲形式並不是最重要的東西，我們若能自己創造出一種更符合我們憲法的內容和形式的形式，自然是最好。上述幾個綱領，我也以爲頗可供我們參考，所以順帶把它介紹出來。五權憲法究竟應該採用何種形式呢？這是我們議訂憲法的時候所要注意的第三點。

總結起來，我的意思是：

第一、我們需要的是五權憲法，因爲它是最適合我們的國情和時代的需要。

第二、五權憲法必須以三民主義爲依歸，不但它的精神不應該違背三民主義，就是它的內容和形式也可以應用三民主義的原理來研究，來制定。

——二十二年春於東方雜誌三十卷七號發表——

四 憲法與三民主義

憲法草案的起草，是根據去年三中全會的決議，交立法院於短期間內起草完成，預備提到將來召集的國民大會討論，決定。今年三月間，中央會決議在七月內舉行臨時全國代表大會，由這個臨時大會，來決定國民大會的提前召集與否及召集日期。後來因時間上不及籌備，又經決議改為第五次全國代表大會，於本年十一月十二日，總理誕辰那天舉行。雖然延遲了幾個月，但是第五次全國代表大會舉行過後，就要預備召集國民大會，所以憲法草案的完成，實有迅速實現的必要。

自從立法院根據中央決議起草憲法草案之後，已經引起一般人的特別注意。最近在報紙上各方面議論很多，從各種議論裏，有一點是共同的，就是承認憲法應該迅速頒佈，不過對於憲法內容，尙不免有種種誤會，其中最大的一種誤會，就是不明瞭現在起草的憲法，是根據總理倡導革命的歷史，與革命主義而產生的，外間批評憲法草案初稿內容的人，沒有明白這個基本觀點，對於『中華民國爲三民主義共和國』一條，表示反對。以爲三民主義是國民黨的三民主義，規定中華民國爲三民主義共和國，豈不是要使中華民國成爲國民黨的國家嗎？中華民

國憲法若根據於三民主義來制定，豈不是成爲國民黨的憲法嗎？外間最大的反對議論，大概是如此。這種見解，完全是不明瞭憲法的精神。我們講憲法，中國本來至今還沒有永久的憲法，所以沒有例可援。但是我們研究憲法，對於中國以外的憲法成例，尤其是新近成立的憲法，不能不作爲重要借鑑資料。我們覺得凡是有憲法的國家，沒有一國不根據他們的政治背景，和革命歷史，制定的。凡是一個國家，在沒有經過革命犧牲以前，是沒有憲法的。歐洲立憲國家，最著名的莫如英國，英國之憲政，雖無整個成文的憲法，但其立憲精神，是很嚴密，是根據於幾百年來的政治背景，與其歷史過程，纔成爲現在英國的憲法。其他各國成文憲法，其歷史比較悠長的要算美國，至今差不多有一百五十年。美國憲法，也是在革命成功後才創出來的。英、美兩國憲法，都是從革命歷史所演繹而成，固是一種老例。若要找尋新近的成例，則有蘇俄革命後所頒布的共產主義憲法，是由俄國共產黨完全根據布爾希維克的革命的主張來制定，可以說是完全共產主義的憲法。其次德國，自歐戰之後，改建共和國，社會民主黨所定的章，憲法，要算是很新的。但自新近國社黨奪權以來已經失效了。再次，最近西班牙，也有一部新憲法，是推翻君主改建民主之後成立的。以上許多憲法的制定，都有他們的歷史和政治的背景，所以我們知道一國憲法的成立，並不是主觀的，理想的，完全是根據客觀的歷史環境，根據革命經驗，革命主義，及革命主張來制定的。

現在我們試問中國的革命歷史，從什麼人創造的呢？當然這是舉世週知的事，是我們總

理發起創導的。再問中國革命運動，革命力量，以及革命事業怎樣告成功的呢？那也不用細說，就是總理集合國內各革命同志組織革命黨，來領導奮鬥，然後得來的。而總理此種革命運動的立足點，與本黨所抱的主義，主張是什麼？根據遺教的昭示，就是三民主義。所以總理在講演三民主義時，第一句就說三民主義，是救國主義，就這一點歷史看來，我們的憲法，當然是三民主義的憲法，我們的中華民國當然也是建立在三民主義之上的。我們可以說，假使當年沒有總理倡導革命，推翻滿清，一定不會有中華民國的建立。所以中華民國的產生，是由於奉行三民主義的革命黨努力奮鬥的結果而來的。那麼這個中華民國當然是以三民主義建國的，離了三民主義是不能造成中華民國的。沒有中華民國，更從何談到憲法呢？這一點我們應當看清楚的。

再說憲法，根據三民主義，是否便是國民黨一黨的憲法呢？對這一層，我們可以問三民主義，是否是總理發明的，三民主義，是否是國民黨所主張的，我們祇要問三民主義，現在是否可以救國，建國。總理說，三民主義是要做成民有民治民享的國家。自滿清末造，近百年來，中國政治上，經濟上，總是受帝國主義的侵略支配，弄到現在，國弱民貧，幾乎不能生存，至今還是一個次殖民地的國家；總理心切危亡，所以不顧一切，倡導革命，其目的無非是要求國家民族，恢復獨立自由平等的資格，能和世界各國站在同等的地位，能達到這個目的，就是民族主義的實現。且中國本來幾千年是君主專制的，就民權方面講，一般人民，原是

不能過問政治的，現在我們從滿清手裏光復過來，建立民國，那末這國家，已經是人民共有的了，但是一般人民，平時沒有政治的素養，沒有參與政治的經驗，要於革命之後馬上就行使直接民權，這是不可能的事；所以總理在革命程序上規定軍政時期之後，繼之以訓政，一面以革命黨來代表國民行使政權，一面把革命主義建國方法，逐漸訓練人民，以期造成真正民治的國家。這是民權主義的精髓所在，而為本黨一致所提倡的。

至於民生主義的立論，是因歐，美各國資本主義太發達，其結果形成資產階級，與無產階級相對立，造成社會革命的必趨勢。總理有鑒於此，以為中國是產業落後的國家，在革命改造之初，與其走上資本主義的路，造成未來社會階級鬥爭的慘劇，到不如慎之於始避免走這種不必走的路；所以博考週稽，認為中國的革命，不只是解決一個問題，同時應當解決三個問題：一，民族國家之自由獨立問題，是民族革命，二，建立為民所治的國家，是民權革命，三，實行民生主義，以節制資本平均地權為方法，而防止未來的階級鬥爭，就是民生革命。這三個大問題，要在一次革命之後，同時做到，這是總理領導中國革命的一種卓識偉謀。

三民主義的解釋如此，三民主義的實際也是如此，所以實行三民主義，足以救國建國，實是天經地義，大公無我。總理雖則把這個主義交給我們黨來奉行實施，但是完全站在全民族的立場上的，不是站在一個黨上面的。這樣看來，當然沒有叫國民黨將來包辦國家政治的可能，那麼現在黨外的一種反對三民主義的中華民國與反對三民主義憲法的議論，實在是認識錯誤，

應當趕快覺悟，認定祇有三民主義，纔可以救國建國，一致來主張實行才是。

現在在一般知識階級站在反對本黨的立場上說話，他們本來對本黨所負的革命使命根本沒有認識，沒有信仰；因為反對本黨，而連帶反對三民主義的憲法，這是不應該的。我們老實來說，那一種人應該反對三民主義呢？分析來講，第一，反對民族主義的該是帝國主義者，因為他們的立場，是在侵略中國，併吞中國，在政治上，經濟上，隨處佔有優勢，這樣他們當然不會贊成民族主義，他們的不贊成，我們不以為奇。第二，在國內有什麼人，應該反對民族主義呢？我想只有漢奸，才應反對民族主義，因為漢奸是不要祖國的，他們已經甘願埋沒天良，認賊作父，他們已經不是中國人，如果他們讓我民族主義成功，滿洲偽國。便沒有存在的可能，他們也就馬上沒有飯吃了，所以他們當然應該反對民族主義。現在日本在東三省，正搜羅漢奸，預備叫他們計劃亡祖國，恢復滿清的辦法。假使還讓民族主義，在中國來成功，那末東三省與熱河，將來總要仍歸中國收回，到那時候，一般漢奸，一定無所依歸，所以在漢奸的立場上，一定要反對。我們由上面所說的看來，可見可以反對我們三民主義憲法的，一種是帝國主義者，一種是不要祖國的漢奸；這兩種人都因立場不同而反對我們的民族主義，我們並不覺其可怪。甚麼人應該反對民權主義呢？我以為反對民權主義的，是那些復辟派和宗社黨。他們的立場，是要恢復滿清帝國，推翻民國，使一個皇帝來專制的，根本上就與民權衝突，這一批人當然會反對民權主義了。所以復辟派和宗社黨的反對民權主義，是毫不足為怪的。

講到民生主義，我們也得辨清楚什麼人可以反對民生主義？民生主義是要把國家財產或生產機關，以及分配機關，都改歸公有，由國家來經營辦理。這個意思，就是要防止私人資本太發達，一來支配國民的生計，同時防止私人大地主的土地權；所以 總理的民生主義是要：一，節制資本；二，平均地權。節制資本的目的不使私人資本膨脹起來，我們看到歐，美資本主義發達之後，社會經濟受少數人支配，同時生產過剩，而平民購買力縮減，不能為生，養成近幾年來的經濟恐慌。最近美國有一件事情發生，就是美國上議院中有一個委員會調查紐約的摩根銀公司，以便明瞭其內容組織。摩根是當代舉世知名的一個大富翁，但是調查結果，發現他有三年未納所得稅。原來美國稅法內有一條規定，就是每年營業虧本，到什麼程度時，可以免繳所得稅，摩根的不納所得稅，就是借口這個理由的。但是摩根是一個大富豪，每年各種資產方面的收入，為數很大，僅僅營業上的虧耗，實無損於資產。要知一般美國人民，每年收入很少，也要繳納所得稅，而摩根有數千萬收入，反而可以不納，於理實有不平，且摩根仗其多財，歷與美國民主共和兩大政黨結託，兩黨重要人員，他有隨意支配的可能。如前任已故共和黨總統柯立芝氏，就是受過摩根公司的恩惠的，由該公司予以優先買賣有利股票的特別權利，這樣以總統之尊，尚不免受豪商巨富之愚弄，可見資本主義發達之弊，不但大多數人民生計，操在少數資本家手上，同時國家政治，也要受他們的支配，其流弊實不堪設想，所以 總理要節制資本，防患未然。現在再問什麼人應該反對民生主義呢？就是有支配國計民生之野心大

資本家，總應該反對，因為實行民生主義之後，野心的資本家就不能行使他們的壟斷操縱的伎倆了。還有一種大地主，他們當然也是反對民生主義的，因為民生主義實行之後，他們壟斷土地的利益權，便要受到政治和律制裁。

此地可以總結說一下，反對三民主義的，應該是那幾種人呢？就上面說一，外國帝國主義者，二，漢奸，三，復辟派，四，大資本家，五，大地主。這五種人，除外國帝國主義者外，在國內可說僅佔極少數的一部份人，就是漢奸，我想除開極少數喪心病狂者外，當不至如蟻附羶，日見甚多。但是我們現在輿論界方面，發表反對三民主義憲法的所在多有，他們不是帝國主義者，也不是漢奸，上面所舉五種人之中，他們一種也不是，那末他們為什麼還要反對呢？根本一句話，就是他們腦筋中，尙弄不明三民主義是什麼，同時他們的主觀太深，以爲三民主義，是國民黨的主義，黨外的人，不應該來主張的，因此便來反對。這完全由於他們的思不清楚，與主觀太狹隘，忘記站在國家民族的立場，而專以黨爲對象來講話。我們希望研究憲法的人，要站在國家民族的立場上研究三民主義究竟與國家有利，抑或有害，如是有利，但不該反對，還要主張促其實現才對。

那些反對論者有一種論調，他們說：憲法是國家根本的大法，並且是永久性的，而三民主義，不過是一黨的政治主張，是有時間性的；如果憲法上規定了三民主義共和國，那麼，豈不成了一黨的而不是一國的憲法了嗎？他們這種說法，在表面上看似有些理由，但是只要一加

思索，可以發見這種理由，完全是錯誤的。如今再從各國憲政的歷史來看一看，加以論證，就可以明白了。先說英國，英國當一二一五年保障英民自由權利的大憲法沒有公布以前，所有國家的立法，司法，行政權力，完全集中在國王之下，徵稅，審判，以及其他一切的行政事項，都以國王的命令行之，國王的權如此的大，自然就不免有橫徵暴斂濫刑科罰的情形，因此一般僧侶，諸侯，大地主們不堪其虐政。到了十三世紀約翰王的時代，兇暴更甚，上述的這些人一致起來反抗，城市人民也起而參加。紀元一二一五年，各派代表集中在塔木司河上，起草有名的大憲章(Magna Carta)，迫令約翰王批准。王迫不得已，只好署名公布，這就是英倫憲政的開始，而大憲章至今仍舊是英國憲法的一重要部分。大憲章的內容，主要的是：一，凡徵收租稅，必須經過貴族會議（後來變為國會）的許可；二，不得無故逮捕人民，非經法庭裁判，不得處罰。國王的權力，自此以後，大大的受了限制。在當時大憲章所包括的兩項主旨，不過是人民中間一派人的政治主張，對政治要求而已。但是既經大憲章成立之後，一直到現在，這種主旨，還不是英國憲政的天經地義了嗎？除非是瘋子，也許不會對此有所懷疑。更以美國而論，也可以得到同樣的論證。最先十三洲因為不堪英國的暴政，起來反抗，接着與英宣戰的次年（一七七六年）七月四日，有有名的獨立宣言之發布，聲明十三州與英國永遠分離。這一個宣言的主要之點，包括下面的六項：一，人類生而平等；二，人類均有天賦之權利；三，生命自由及追尋幸福，是在天賦權利之中者；四，政府非為政府而組織，乃為人民欲保此權利而

設；五，政府的正當權力，惟由被治者之同意，始能有之；六，政府的行動，如違背以上目的，人民卽有顛覆，變更，並組織最適於人民安全及幸福之新政府之權利。這幾項要點，在理想上是完全基於自然法學派的理想而來，在當時的實際上，也因爲當時十三州的人民，痛心疾首於英國的干涉暴政，所以格外寶愛自由，而有這種極端的自由思想。獨立宣言發布之後，十三州在一七七七年締結聯合同盟規約，到一七八一年，各州陸續批准，十三州的聯合，才算成立，這就是今天北美合衆國的前身。當時的十三州實在是十三個完全獨立的國家，同盟的機關，不過是一個聯合會議而已，同盟經費的來源，也沒有什麼規定的，完全是靠着各州的自由認捐來維持的；其權力的薄弱，也就可以想見，這個聯合的權力薄弱，是正與當時各州人民的心理相適合的。本來當時各州由歐洲遷到美國的人民，原都富於獨立自由的思想，不容有人妨害其獨立，其急欲脫離英國羈絆而獨立，無非爲此。所以在脫離本國以後，再不希望有強大的中央權力臨於其上。可是聯合會議的權既如此薄弱，當然難收統一各州之效，遇到各州祇願自己目前利益，輕視全部利益的時候，完全沒有制止的方法。到了英國依巴黎和約，承認十三州獨立以後，各州因爲已無共同禦侮的必要了，於是其組織，更加鬆懈，事實上發生種種困難。當時各州有一派有識之士，深以爲憂，乃以修改聯合同盟規約爲目的，在一七八七年五月集合各州的代表於費拉特費亞開一個特別會議來討論決定。在這次會中，主張上就分了兩派，爭執得極烈，一派是主張中央有權的，一派人是仍舊堅持原有的信念不主張中央有種種權力

的。前一派就是今天共和黨的前輩，後一派就是民主黨的前輩。結果是前派人佔了勝利。於是才有北美合衆國憲法的成立。在這一部憲法裏，中央政府是賦予了不少的權力了。詳細的不及一一來講，單就徵稅的一件事而論，從前的聯合會議的經濟上維持，只是靠各州的自由捐助，而現在在憲法上規定了中央政府有徵稅的權了。我們要曉得這件事在現在看來，中央政府可以徵稅，還不是天經地義的嗎？但是在美國當時制憲的時候，也不過是一派人的主張罷了。如今更以新近的例子蘇俄而論，所謂無產階級專政，在一九一七年十月革命之前，不過是馬克思個人的理論和布爾希維克黨一黨的政治主張而已，可是到了現在，無產階級專政，却成了蘇俄立國之本，而是天經地義的了。其他如法國大革命時的自由，平等，博愛的口號，不是也成爲法國共和國立國之天經地義了嗎？近如意大利之「社團國家」(Corporate state)之組織，不是十年前墨索里尼個人之理想，與法西斯蒂黨在野時的政治主張嗎？何以今日竟成爲意大利立國之天經地義了呢？最近推翻魏馬憲法，建立一黨專政之德國國社黨，假如將來能夠成功的話，則今日該黨之政治主張，也將成爲德國立國之天經地義，固絕無疑義的了。

現在我們根據這些革命立憲的史例，可以曉得一種政治主張，在其未實行未經革命而得到承認的時候，誠然祇是一種政治主張而已，但是只要一經革命得到承認，實行起來，就會變成建國的天經地義。我們是本着 總理的遺教，要以三民主義救國建國的，在今日制憲當中，我們當然要把三民主義的原則，明白規定在憲法之中，取得承認的。在目前革命尚未成功，三民

主義或者可以說祇是國民黨一黨的主張，但到了憲法頒布革命完成以後，三民主義，就是中華民國建國的天經地義了。依據前面的論證，這當然是應有的結論，絲毫不足為怪的。今反對論者，不從三民主義的本身來論難，專從主觀的謬見解，來立論反對，一方面是表示他們心理上的狹隘，一方面且足以證明他們沒有弄清楚憲法的意義和憲政的歷史。

此外，還有一個小一點的問題，也要借此機會談一談。這就是指憲法草案根據民族民權民生的標的來分篇分章的問題。本來，這不過是一個形式問題，沒有多大的重要性，是可以從容討論的。不過有些人以為如果有民權篇，則民權篇只能包括人民行使的四種政權在內，此外如政府的組織，五院職權的行使，乃至人民的權利義務等事，都不能列在民權篇內。立法院內就有人持這種見解的。他們說，只有總理所說人民的四種政權，為選舉，罷免，創制，複決等，才能够列在民權篇，屬於政府方面的治權就不能列在民權篇的。這樣的說法，實在是錯誤的，姑先不論將來的憲草是否一定照這樣的分類，但他們實在把民權弄成太狹義的解釋了。他們也引些總理的話來說明其理由，而實際上全是斷章取義，知其一不知其二，他們對於總理的民權主義第五第六兩講的意思，也許沒有看得清楚，人民所直接行使的是政權，而政府所有的治權，這是不錯的。但是要曉得治權是本於政權的，換言之，可以說政權是治權的本源，治權是政權的延長，政權是心腦，治權是手足，現在政府的五院的治權，是受之於中央執行委員會，因為現在是以黨訓政，所以中央的權，就是代表人民的政權。將來憲法頒布以後，政權歸

還人民，政府五院的治權，自然要受之於人民了。這樣看來，治權是由政權所產生，就是有了政權才有治權。政府五院，絕對不能說我們這五種治權，都是獨立的，不受任何方面的干涉，試問這樣說得通嗎？所以我們所定民權二字的範圍絕對不能從最狹義的解釋，以為只是人民直接行使的四權才算是民權。把治權歸在民權之下，實在是很應當而完全有根據的。我們談總理的三民主義講演對於五權制度，也是在民權主義裏來說明。試想他為什麼要如此列置，不把五權制度另來立論？由此點就更可以證明人民的政權和政府的治權，當然都是「民權」所應包含的內容，而不能強說曲解，只指人民的政權，才叫民權，而政府的治權，反成為飄然獨立無所依歸的東西了。至於人民自由權利之列入民權，則所以保障人民政權之得以自由行使罷了。假如人民在憲法上對於普通的基本自由權，都沒得保障，試問他們的四種政權，又何從得而行使呢？

——二十二年國民政府紀念週報告——

五 中國憲法的幾個問題

立法院奉命草擬憲法，年餘於茲。自初步起草，以至草案之完成，前後稿凡五易；其經公開刊佈者，亦凡三次。國人指陳得失，明辨利弊，吾人藉爲起草之南針者甚多，至足忻感！綜觀歷次草案進步之跡，則吾人之廣納衆見，詳審慎擇，以期斟酌至當者，自尤可灼見。茲值草案將次完成，適逢雙十國慶，緬維先烈創國之艱難，益凜制憲責任之重大，敢就憲法草案中之重大問題，最爲國人所關心爭議者數事，爲國人告焉。

一 國體問題

憲法上關於國體之規定，在研究之初，卽決定以「三民主義共和國」爲國體。歷次修正各案，幾經商兌，迄未變更，國人對此，或仍不能免其疑慮，請先釋之。大抵持反對之見解者，其理由不外五點：一、以主義爲有時間性之物，國體則不容改易，故不應以主義冠國體。二、以三民主義爲一黨之主義，實行憲政以後，勢不能強國人以其信，否則且與信仰自由之義相背謬。三、因三民主義解釋紛歧，如以限制國體，未免有隨時發生違憲問題之可能。四、因三民主義爲富有溫和性之一種主義，與蘇俄之布爾什維克主義性質全異，不必效法俄憲特著主義爲

國體之冠詞。五、以憲法條文儘可將三民主義之精神貫注其間，但不必拘爲國體之限制，因主義與國體，顯爲二物。不知民國爲革命之產物，憲法又爲保障革命基礎之具；以三民主義名國，正所以示革命之義，而立立國之源。對內各族平等，對外主張大同，此民族主義的國家而非帝國主義之國家也。國民有直接選舉並罷免官員之權，有直接創制並複決法律之權，此人權主義的國家而非純粹代議政治國家之比也。平均地權，節制資本，發展國營實業，以謀國民生計之均足，此民生主義的國家而非資本主義或共產主義之國家也。合民族、民權、民生三者，而爲三民主義之國家，其義何可移易，舍三民主義而僅言「共和國」或「民主國」，則「民權」之義且未畢，將謂能顯示吾國立國之特性乎？如謂主義含有時間性，試問主義改變之後，經革命而締造之國家，是否存在？誠恐非惟國體改變之問題，是直整個之改憲耳。如謂三民主義爲國民黨一黨之物，自亦思中華民國之由來，實卽三民主義之產物乎？凡屬中華民國之國民，飲水思源，其可以三民主義僅爲一黨之信仰而反對之乎？如授反對三民主義之人以廣大之政權，則吾人之實施憲政更將何所取義？豈非躬自毀棄已往革命之史蹟乎？且建國大綱第八條，固明明規定以「誓行革命之主義」爲縣自治完成條件之一也。安得以憲政之開始，爲反三民主義公開活動當然之解釋乎？如謂三民主義解釋不一，則總理遺教具在，不難復按，少數人如欲有所假借，以圖自便，則公論制裁之下，強辭曲解，自難託足。如謂憲法全文已涵有三民主義之精神，卽不必再將主義規定爲國體，則吾人之見解，適得其反。蓋惟其爲三民主義之國家，始

需要三民主義的憲法，惟其憲法全文，涵有三民主義之精神，尤不可不於開宗明義之首條爲明顯之表示也。三民主義，如日經天，家喻戶曉，於國於民，究何所不利，而乃必諱言之於憲法中耶？

二 人民權利自由問題

自憲法初稿刊布以來，多有致疑於人民權利義務章所定人民之權利自由各條，何故仍採「非依法律不得限制」等字句，而不在憲法上爲具體的限制之規定者。夫憲法直接保障制之優越於間接保障制，在純理論之立場上，吾人自無間然。惟於此吾人所當知者三事：

一曰「法治國之通例，未有予人民以絕對之自由者。彼主張「人權」之說者，以爲人民之自由，實與有生以俱來，則係十八世紀玄想之陳說，爲當時市民階級所持以抵抗強暴之具。近代社會組織，因產業革命而急變，昔之視自由爲可貴者，今則視同勞苦民衆之極樁矣。主張「社會聯立主義」之新說者，即解自由爲發展個性以致力社會之工具。此自由之新義，其應受合理的多方之限制，自無待言。總理亦嘗謂「祇有國家自由，更無個人自由」，其義正同。

二曰「法律」與行政命令不同，不容混爲一談。彼主張直接保障之說者，亦謂惡法將侵民權而無餘，而等憲章於具文，不知過去民權之失保障，非法律之不良，行政機關實有以蹂躪之，且憲法頒行以後，法律由民意機關所決議，人民又得運用創制與複決之權，即有惡法，又

何患乎無制？至行政機關之不得擅行僭越，立法以病民，則又屬正常之法治所應爾。無待深論已。

三曰直接保障之具體規定，掛一而漏萬，有時竟陷於不可能。吾人討論草案，於此亦屢經嘗試，屢卒難稱意。例如通信之自由，貌似殊少問題，有人即主張規定爲：「人民有通信秘密之自由，非因犯罪嫌疑，在偵查或處刑期中，不得侵犯」云云。惟學校當局之於學生，父母之於子女，往往有特需查閱其通信者，於此又將何說？誠以社會複雜萬狀，憲法上所應規定者，爲自由保障之原則，其餘則均待普通法爲之補充，要非憲法條文所能巨細畢舉故也。

三 均權問題

憲法上關於地方制度之規定，或主中央分權於各省，或主分權於各縣，各執所見，迄無定論。實則「均權」之義，與所謂「分權」者殊科。論者持分權之通義，以釋「均權」，前提既誤，其結論自難允當矣。夫所謂「中央與地方之權限採均權制」者，不過就政府廳治各事之性質，分別其何者應屬於中央，何者宜屬於地方。非謂整個國家之治權，由中央劃割一部，以分讓於各地方也。換言之，所謂「均權」，蓋全爲事務執行上之分配問題，而非治權之系統劃而爲二也。吾國自秦以降，大一統之局垂二千餘年。昔有倡「聯省自治」之義者，總理則明白反對之，誠以分權之法，徒足資爲據亂之階，非吾國之所宜有也。惟政府之事權，隨人事之繁

複而日臻廣大，昔以保境安民爲專責，其作用多在於治人，今以福利民生爲指歸，其作用多在於治事。執古以例今，欲以中央統治庶雜，就各地設官而分治，則又非情勢之所許。此地方自治權之所以必須創設也。

總理所主張之「分縣自治」，與聯邦政治固屬不同，故憲法上絕無硬性的分權規定之必要，即與一般單一國家之自治制度，亦不盡同，各縣之事權，則宜在憲法上有明確之規定，俾代表中央之「省」行政機關，不得任意侵凌，致危及自治之基礎，此均權之一義也。

夫集權之與分權，本爲政治上不易解決之宿題。今聯邦各國，輒以中央無權過問各邦之事爲憾，而尤以一般法律系統之混淆，於人民行動至多窒礙，而思有以統一之。德意志自韋瑪憲法之頒行，各邦即降爲地方之性質。近希特勒執政，集一切權力於一身，邦權重經減削，幾與單一國無異。美國亦以聯邦憲法之解釋，有日趨中央集權之勢。近日之復興運動，聯邦政府更有統制一切之概。此由分權而集權也。反之近世民治國家，莫不于地方以自治之權。中央在某種法律範圍以內，即不干涉地方之事。古代之極端官治主義，殆已絕跡。此由集權而分治也。吾人不採分權式之聯邦制，在所以免統一權之殘破，吾人於憲法上採分縣自治制，在所以期地方自治權之確保。既非分權，亦非集權，斟酌於二者之間，以期適合於上述之兩大潮流，此又均權之一義也。

四 政權與治權界限問題

政權與治權劃分，爲總理特創之學說。政權在民，治權在政府，本無任何權界問題之可言。惟人民對於一縣之事，其政權雖躬自行事，對於一國之事，則委託國民代表以代之。國民代表集而爲國民大會，其形式與一般代議制度下之國會相當。國會所應有之職權，固非僅限於選舉、罷免、創制與複決之四權也，因之，政權與治權之界限，遂成爲問題，並以引致多數人之誤解。論者往往以國民大會之政權，爲與普通國會權相仿之物，故政府對外宣戰、媾和，須得該會之同意，政府立法，亦須受該會之督制，以國民大會非可常期集會以行使其監督政府之職也，遂又另倡爲常任委員會之制，以代之，而免國家統治權之中斷，歷次憲法草案，殆均中其病，今覺此種理論，實與總理劃分政權與治權之原義相背，而其錯誤之由來，即在視國民大會爲國會之一點。夫政權本人民自身所具有之權也，其託代表以行之者，因自行之不便，非謂政權之性質因代行而有所變更也。人民自身行使政權之情況，人皆知其異於國會之行使職權也，則代表之行使政權，亦固「政權」而已耳，何得與國會之職權相比擬乎？政權行之事，其停而不行者，以無行之之需故爾。國家之統治權與人民之政權，本爲二非常物，豈能以政權之偶停，視爲國家統治權之中斷乎？

且政權離失本義之結果爲何如乎？政府各院，動受牽制，勢非降爲事務機關不可，設行

院必須乘國民大會之政策而始能行之，立法院必須奉國民大會之意旨而始能立法，將何以發揮其獨立之權能？此極端之國會一權政治也，夫豈五權分立之義？復次則國民大會為不宜常期集會之機關，其一切大權，勢非託付常任委員會不可。以少數之常任代表，執掌國家之統治權，以駕臨乎五院之上，操縱而馳驟之，是寡頭政治之變相而已，是知國民大會之政權，決不能與政府之治權相混淆，而其界限，則惟返求諸政權——四種直接民權之本義而已。

五 總統制與內閣制問題

國家政治責任制度，通常有總統制與內閣制之分。兩制互有得失，論政者所見不一，衆議紛然，民國紀元以來，兩制之取捨，亦嘗聞激烈之爭辯。惟總統制與內閣制之攸分，係三權制下之問題，而非五權憲法中之問題。吾人於此，自應首先有確切之明認，庶不致墜入爭論之歧途。在三權政治之國家，所謂總統制者，即以總統自身負責實際的政治責任，其閣僚由總統自由任免，對總統負責而與國會之信任與否無關，總統亦祇向國民負責，而不向國會負責也。所謂內閣制者，則總統不負責實際政治而責任，其掌握實權之內閣乃由國會推薦，向國會負責。而內閣在職之久暫，尤繫於國會信任之有無，與總統之是否信任無涉，此其大較也。彼所謂國會，為執掌立法權之機關，亦即廣義的政府之一部，其實質又與五權憲法下之「立法院」相當，惟五權憲法與三權憲法有一重大之異點，即立法院以外，尚有一人民代表機關——即「國民大會」

之存在，以專司四種政權之行使，而爲政府責任所從出。國民大會之職權，雖爲代民行使四權，究與人民自身行使四權不同。政府五院，應各對國民大會負責，並非空泛的向全國人民負責；同時，自身同具半代議性質之立法院，亦須向國民大會負責，而行政部分則不向立法院負責其責任，此所以與三權憲法不能同日而語也。總之五權憲法下之政治責任，非僅行政與立法二者間，或各院間之關係，尙有各院與國民大會之關係，其關係之複雜，自遠非三權憲法所能比擬。論者以三權憲法之眼光，而論斷五權憲法下之政治責任制度，欲明辨總統制與內閣制之存廢，宜其百不一當也。

五權制下所成爲問題者，爲國家元首應否兼掌行政實權之問題，而於總統制與內閣制之異同無與也。元首而應兼掌行政實權也，則由總統兼任行政院院長或由總統薦派行政院院長可也。此似總統制矣。然總統則向國民大會負責，非向立法院負責，亦非逕向國民負責也。元首而不應兼掌行政實權也，則行政院院長自應由國民大會選舉並罷免，並直接向國民大會負責其責任。此又似內閣制矣。然行政院院長於此當有確定之任期，國民大會雖有罷免之權，究與國會之不信任決議不同，且行政院雖不向總統負責，要亦不向立法院負責也。

吾人既依五權政治之原理以擬訂國憲，於總統制與內閣制之利弊，自無取深論。至總統之應否具有行政實權，則依總理之遺教，過去之事例，及目前之環境而論，似以兼操實權爲較當。

六 再論中國憲法的幾個根本問題

主席，各位同志：今晚承青年會邀約來講中國憲法問題，但是我們應先問一問，中國現在要不要憲法？這是一個先決問題。然要知道中國要不要憲法，又得問問我們想不想建設一個「新」的中國，即「現代化」的國家，能實行「法治」的國家，然後關於憲法的重要，大家自然都會感覺到了。

憲法問題，在近幾十年來，早經成爲我國的中心問題，如我們要研究中國怎樣才可以生存於現時代？無疑的，要使中國能夠改革變爲一個現代化的國家，然後方得維持國家的生存。但此必須具有種種條件，而最重要的條件，莫如「法治」。無論中外，要想建設一現代化國家時，大家心目中都是以法治國家爲理想；但中國至今還沒有成爲法治國，幾千年來總是人治，而非法治，人治的結果很危險，所謂「人存政舉，人亡政息」，像我國古代政治，一朝遇台上係英明君主，下得賢良輔弼，則彼一時國家可以太平，人民可享安樂，待到奸君賢臣去位，則國家根本立可動搖；所以，過去歷代興亡，每以「人」爲轉移，法治的國家則不然，舉國上下，誰都應遵守「法」，決不因「人」的更動而致重大影響，此「人治」與「法治」優劣之不同便在

此。且近世國家無不主張法治，倘中國亦欲成爲現代化國家，主張法治的國家，那麼，就得有根本的大法，也就是所謂「憲法」。照中國現在需要憲法的急切，已很容易明白。故中國不要憲法，已經不成問題。除非大家不要中國改爲現代國家，不想救亡圖存，才不要憲法；倘是我們要想中國生存於現代，要想救亡圖存，就非把中國改爲現代的國家，實行法治的國家不可。如果沒有憲法，就不能成爲法治國。

我們還要明瞭憲法之所以成爲憲法的由來，也很重要。憲法是根據「革命」而來的，凡一國家處到沒有出路的時候，她的國內就非起革命不可，而革命的結果，即把國家變成一個新的形態，並且要制定出一種新的「法律」，俾共遵守。中國現在既是一個革命的國家，雖然革命工作上還沒有完成所謂革命的勝利，但革命的結果，先是要建築一個新國家的基礎，除將過去革命的成績保存起來，穩定起來，並要將未完的革命工作逐步建設起來，而達到最後革命的勝利，這種新國家基礎，非得要有憲法來維護不可。在東西洋無論何國，大概都有憲法，尤其是「成文憲法」；雖然也還有所謂「不成文憲法」，如英國，她就是直到現在也還沒有寫出白紙黑字的成文憲法，可是英國雖然沒有成文憲法，但其國家種種的制度，有其基本條件決定着的，那些基本條件已經穩定，不能動搖，而她的基本條件與制度，都是根據英國政府的變遷，與幾百年內歷史進化而來，成其一種所謂不成文的憲法。除了英國以外，其餘的「立憲」國家，都有成文憲法，他們那些成文憲法，總是根據革命來的，革命以後，才有憲法。中國革命

至今，民國已成立有二十三年，在民國以前，已有過四五十年革命運動，然而現今還沒有確定中華民國的憲法。原因究在什麼地方呢？這是因為革命還沒有完全成功，因此，完善之憲法，也就未得制成。自民國以來，雖是有過「約法」和「天壇草案」以及曹錕時代的「憲法」，可是都沒有好結果，因為，憲法既是根據革命而來，那時革命還沒有成功，假使這個憲法沒有根底，那是站不住的，亦決不能維持人民信仰，確定國家基礎。現在國民政府的憲法起草，就是要想把「國民黨」幾十年來種種的「原則」「方針」與建國的「基本條件」，把它一勞永逸的確定起來，現在起草「憲法草案」的工作，已告完成，在上兩星期這「草案」已經立法院三讀通過，祇等待再過相當時期，經過了國民大會的「表決」，便可以頒佈而成爲中華民國的確定憲法了。

這次憲法草案，是根據我們兩年來在立法院多次研究討論的結果，我們覺得起草這個憲法有幾個根本的問題：

(一) 國體問題 所謂憲法中根本問題，第一是根據革命的歷史與革命的理論來確定中華民國是怎樣一種國家。因此我們在此次憲法草案第一條中開宗明義即先規定着「中華民國爲三民主義共和國」。這條草案可說已經過立法院一二年的討論，現今才確定起來，不過在立法院以外的人，因爲沒有明瞭此中經過，不免有點懷疑。爲什麼要在憲法裏規定中華民國是三民主義的國家呢？這裏先要解釋「三民主義」是什麼東西？所謂三民主義，即是「民族主義」，

「民權主義」，「民生主義」，是也。民族主義的目的，是要使中國成爲一個民族獨立的國家，不受別的國家或別的民族所支配；民權主義的目的，是要使中國成爲一真正民主國，主權操之在民的國家；民生主義的目的，是要使中國社會經濟制度加以改善使全國民衆的生活均得滿足，大家都有生存的權利。上面所說，不過是一點極簡單的解釋，而三民主義的目的大概在此，我們就拿這三種原則來作標準，故我們以爲中華民國一定要成爲「三民主義共和國」，然後新的國家才能够建立起來，而國家的地位也才能够維持得住。有人說，三民主義是「國民黨」的主義，這樣，中華民國豈不是成爲國民黨的國家了嗎？然而中華民國是國民黨艱難締造成功的，國民黨經過數十年的革命運動，才奠定今日的中華民國，所以拿中華民國的本質來說，她是不可以離開國民黨和三民主義的。如以歐美各國憲法中對於此項國體條文的規定來說，有些國家，憲法中開宗明義便定某某國是某某民主國，所謂「民主國」，是說他們國家是「獨立自主」以及「主權在民」的。再如蘇俄，她的規定是某某社會主義共和國，他們注重的是經濟問題，社會問題，因爲俄國是一個社會主義共和國，且在民生方面之改進要有相當的表示，故於他們的憲法上便規定着「社會主義共和國」字樣。像中華民國規定爲三民主義共和國，這樣的規定，確是不能改變的，但此也並不是說，現在的中國已經是三民主義共和國了，因爲，革命工作，還沒有完全成功，革命主義，還沒有完全實現，真正三民主義的國家，現今尙未成立，但我們祇是說，三民主義的國家，是能够在中國成立的，故我們一定要使中華民國成爲三

民主主義共和國，要成爲三民主義共和國的目的怎樣呢？就如剛才解釋三民主義一樣（1）要民族自主，不受任何國家與任何民族的壓迫，完全成一民族獨立的國家；（2）要國家主權操之於民，政府是人民公共機關，由人民產生出來，這政府應該是代表民意的，保障人民權利的；（3）要改良經濟制度，實現民生主義，如果能夠成功，人民經濟問題，生活問題，便可解決，不致再像現今有民窮財盡，農村破產諸種現象。總之，三民主義是我們建國的理想，建國的目的，我們拿這理想與目的來決定國家根本的方針，來作爲國家憲法的基礎，這是可以毋庸置疑的。

（二）人民權利與義務問題 憲法既是國家根本大法，而爲全國最高的法典，人民的權利與義務，自應有相當的規定，或者不能詳細，但至少原則上要有相當的規定，然後人民才得有保障，我們在此次憲草中是把此種保障規定出來，不過，大家都希望頂好在憲法裏把人民權利與義務很詳細的很徹底的規定起來；但是，這祇能作爲一種理想，在原則上是無可非議的，然在事實上是還應有相當的研究，爲什麼呢？（1）人民自由權利種類很多，同時，它的方式，也還有不能在現時代運用的，假使此時即把它詳細規定出來，以爲永遠適用，那是很不容易的，這是第一個困難。（2）如果把人民的權利與義務規定得太詳細太固定了，於現時國家的運用上也很不方便，因爲，一國的憲法與每一個國民都有着關係，同時，這個國家是全國民所組成的國家，因此憲法不僅在保障個人的權利，更要顧及全體，保障大眾的權利，尤其是

在今日要注重整個民族的利益；假使祇顧人民的自由權利盡其充分發展至相當時期，恐怕就要妨礙到國家的自由，危害到民族的自由，如因注重個人而竟犧牲國家，犧牲民族，這是不可以的，況現今它是要為國家與民族找出路的時候，決不是為個人的時候，且在事實上，那樣也做不到，即做，亦不能普遍，如果人民的自由權利與國家有了衝突，在這種立場，寧應犧牲個人的自由權利，拚命起來保障國家的自由權利。根據這樣原則，所以憲法草案中對於人民自由權利，祇予人民關於「居住的自由」，「言論的自由」，以及「集會結社的自由」等等，但憲法草案中有一條「非以法律不得限制之」的規定，反過來說，國家是可以根據法律來限制人民相當的自由。當我們發表憲法草案初稿的時候，外面人對於這點很多反對與批評，他們說，人民自由權利的保障力量太薄弱，主張用直接保障，其實，如拿現在國家所發生的現象來作例證，似嫌欠缺的。何以呢？比方現在的行政長官，尤其是有些軍事長官，他們可以隨意妨礙人民自由權利，或者破壞人民自由權利，這種情形差不多中國到處都有；但我們應曉得這種摧殘人民自由權利的舉動，並非根據法律，因中國現今還沒有成為法治國家，故行政官與軍人始得一紙命令去剝削人民自由，限制人民權利，人民之所以受此痛苦，正因法律的力量不夠，是因為國家之法還沒具備，因為非法治國家，不僅做官的不守法，人民也有不守法的，上下均缺乏守法的道德，所以人民所受痛苦，實因沒有法律以為保障之故。自國民政府成立以後，對於法律方面，已定有一種標準，就是所有任何法律，都必須按照程序交給立法院討論議決，雖則這一個原則

現今還沒有完全達到，但將來一切法律條文，都必須經政府的通過。在過去有些軍人，他們命令的威力，便等於法律，或者超過法律，像此種軍人隨便可以立法或是以命令變更法律，因是，人民所受之痛苦，直是受命令的痛苦，而非是受法律的痛苦，所以現今我們是不可以拿以前的現象與以前的法律來作標準去估量不久即將頒佈的憲法。立法院是人民代表機關，它當然要代表民意，立出「法」來，不能違背人民的要求，不顧人民的利益。所以這次憲法草案條文中雖有限制人民自由權利的規定，但無論如何，須得依據「法律」，這是唯一的原則。

（三）政權與治權問題 我想，大家都必在想，現今的憲法必是以「五權憲法」做根據，拿五權作標準來規定國家的組織，但也許要得解釋什麼是「五權」呢？國民黨將「政權」與「治權」劃分為兩部份，這在好多研究政治學的人，以為從來沒有聽過，因此也有點弄不清楚。像我們此種劃分，實在是一種新的方法，所謂「政權」就是人民的權力，「治權」就是政府的權力；凡人民的權力謂之政權，政府的權力謂之治權。人民怎樣行使政權呢？即是政府要由人民產生出來，至產生的方式，普通國家大概都是用投票選舉法。例如，美國大總統改選時，人民到那日就去投總統選舉票，這樣，總統產生，是由人民推選出來的，這便是普通唯一的「民權」。但我們所希望之民權，還比普通所謂民權較為充實，就是將其不足之處給它補充起來。比如，美國前一任總統是胡佛，他係「共和黨」首領，然不幸美國近幾年因國內經濟感受恐慌，人民非常痛苦，於是大家在前幾年都不滿意胡佛時代的政府，責備胡佛很嚴厲，但

對胡佛並沒有辦法，因美國總統是四年一任，在胡佛總統任期沒有滿期之時，不能改選，一定要待他總統任期做完，才能再來重行改選，故一直等到本屆美國總統選舉時，胡佛雖也是候選人，但人民因不信任他，便不投胡佛票，而選「民主黨」中之羅斯福為大總統。我們的「民權」不是這樣，假使人民覺得總統不行，我們可以用一種「罷免」的方法把總統改選，這就是除「選舉權」之外，再加一層「罷免權」。此係一種補充，因為人民僅有選舉權是不夠的，必得要有一種罷免權，然後人民「政權」的運用，始能靈活。而且除此以外，尚有一種「創制權」，現今立法院是人民代表機關，即等於「國會」，它受人民的委託，所有政府之種種「法規」，種種「方案」，種種「政策」，皆應經立法院決定通過，可是人民自己也應有立法權，假使人民感覺到人民代表機關所定的法律有須修正之處，或者人民如有某一種要求以及某種政策的建議，這時，便可採用「創制權」以為之補救。但如在美國，設人民有一種要求而國會不給他通過，處到這種情形，人民便沒有辦法，像美國前幾年禁酒時期雖然經過了幾十年的醞釀才得實行，可是結果比不禁酒時期人民飲酒還較厲害，於是大家覺得這樣不對，都思變更，主張取消禁令，然而全國人民雖有這種意思，但不容易改變，後來是經過了好多次運動才達取消這個禁酒法令的目的，此中困難，即是人民不能反對國會，人民不能有直接的舉動，國會可以將人民要求的議案，置諸高閣，不管不理，一放可放下好幾年，而人民對它無可奈何。所以，像這樣情形，假使人民有了創制權，能實行創制權，人民就可直接提出來，不必定要國會的同意。反

之，如以後大家的意見有變更了，甚至不要取消某種命令，還可再運用一種「複決權」來重行推翻前案。以上四種，即是「政權」。政權並不是政府代人民來行，是人民自己使用的，人民如要運用政權，政府是不能反對或干涉的，即是說，倘人民不選舉這政府，政府沒有辦法，人民要罷免這政府，政府也不能延長時期。「治權」，政府能替人民行使的治權，即「行政權」「立法權」「司法權」「考試權」「監察權」五種，現今政府所行使的「五權」是代表「黨」的，受黨的命令來行使。假使憲法成立以後，政府所行使的五種是代表人民的，保受人民的委託來行使，將來這五種用什麼機關來行使呢？那末，在憲法中規定得很清楚，政府所行使的「治權」由「五院」來行使，人民所行使的「政權」由「國民大會」來行使，這因為中國有四萬萬餘人民，事實上大家不能聚集於一處，天天在開會討論國家的事情，在這樣情形之下，人民如行使政權，非要由人民代表的中心機關國民大會來代替行使不可，由國民大會選舉總統，產生政府，同時，國民大會也可以提出彈劾案罷免總統及其他官員，至於法律，也是這樣，人民可以要求立法院議定一種「法律」，但同時人民又可以複決「現行法案」，故法律雖係立法院代人民決定的，然人民方面仍舊有「創制」和「複決」之權。

（四）總統與五院制問題 憲法中所規定之「五院」與目前中央之五院稍有不同。現今的國民政府是國民黨組織的政府，國民政府主席雖是一國元首的地位，但在「主席」之下有「五院」負責，實際上主席是不負責任的，且沒有實權的，不過名分而已。這次憲法草案中規定

不是那樣，將來改「主席」爲「總統」，以總統爲一國元首，具有最高的權力，因總統係由人民選舉出來的，他可代表人民，所以行政權在總統，然也有人以爲總統權力太高，恐要近乎「獨裁」，殊不知總統既是民所選出的，而人民又有罷總統之權，同時立法院操着立法之權，不會使總統獨裁的。如其立法權也在總統手裏，那末，總統集「行政」「立法」二權於一身，那才可以成爲獨裁，或者像德國一樣，國會即是總統的國會，像希特勒他是一位獨裁者，他可以自己立法，因他在國會提了一個方案叫國會把立法權授之總統，所以希特勒才有無限權力。故凡是「行政」「立法」兩種權限操諸一人之手，方得謂之獨裁，否則，不是獨裁。現今法治國家行政首領，如有新的政策，乃至無論要通過什麼方案，恐怕發生妨礙，非要頒佈法律不可，如變更預算，或是增加預算，在我們將來憲法頒佈之後，這種權力是屬於立法院，必定要先經立法院通過，才能實行，否則，國家不得變更預算，擅行頒佈新的法律，乃至所有一切法律亦都不得隨意頒佈。所以在這種制度之下，雖然總統居國家最高的元首地位，但不能說他是獨裁，因爲國家所有法律以及各種方案，還得要經過立法院的同意才得決定施行，立法院是人民的機關。假使這位總統是國家唯一的領袖，當然他所提出的政策是要受國民所擁戴的，而立法院也當然要予以通過，既然經過代表民意機關的通過，就是已經經過人民的許可，既是已經經過人民的許可，即不得謂爲獨裁，將來憲法頒佈施行五權的新的政府成立之後，行政權完全操之總統。因此，也許有人要說，爲什麼不直接了當把五院所有權柄都放在總統之

下，豈不是政府權力更大，國家權力更專嗎？然而不知把五權分開不能全隸屬於總統之下的，這是一種運用，如果將來人民選出的總統，他的地位，他的德望，不是全國唯一的領袖，那末，國民大會選舉的監察院、立法院，就可同總統反對，將來的總統，一定是多數黨的首領，因為多數黨是為人民所擁護的，而多數黨的首領，也自然可得人民之擁護，那一個黨既是在國民中占了大多數，那末，那一個黨所選出來的總統，人民是不會不贊成的了。假使中華民國的大總統是國民黨所推戴的，國民黨是國內多數的黨，有力量的黨，他所選出的總統以及立法院等，恐怕不會兩相衝突的了，然而總統提出的政策，立法院有時也可依法不給予通過，使它失其施行的企圖，可是立法院也不會故意和總統為難，這在國家體系上，這種組織，實係一種運用，增加政治效能不少。這樣，把五院都受一人指揮，這個衝突就可沒有了。但也許有人仍要懷疑，總統，是等於一個「皇帝」了嗎？然總統是領導五院做事的，却不是要五院聽受總統的支配，譬如，現在的意大利，在十幾年前經過了不流血的革命，改組政府，推選慕沙里尼出來掌政，大家曉得慕沙里尼是「法西斯」的黨魁，他的權力很大，但他却不是「皇帝」，所有權力，不屬慕沙里尼而屬於國會，雖然事實上國會內開都共同黨，意大利政府即是「法西斯蒂」所組織。然慕沙里尼祇可以從中運用權力，慕氏要決定某種政策，還須在國會裏通過。

(五)中央與地方均權問題 中央與地方的關係，這問題亦極重要，現今中國還沒有完全統一，因此中央的權力不很大，因中央權力不獲充分，故自民國以來到現今二十多年，內亂不

已，所有每次內戰，都係軍閥爭奪地盤，把持地方，各自爲政，祇管自己隨意怎樣組織，不遵中央號令，這樣，便與中央行政發生衝突，以是國家要想統一，就非用兵不可，過去民國的歷史，都是這些事實。現在我們要得一根本解決，故在此次憲法中有關於「中央與地方」的一章，目的是要叫中國以後完全統一，不再受軍人的把持。像我們中國之所謂「省」，與美國之「州」，以及歐洲等國之「邦」不同。美國十三州當初係英國殖民地，後來因反對英國，十三州才聯合起來把英國打出去，而成爲一新的獨立國家。所謂美洲合衆國，從牠的歷史上來看，便可知美國是先有州而後有國。德國也是如此，在從前德國有許多邦的，都是小獨立國，直至最近幾十年前，這許多的邦才聯合起來成立一個德國的聯邦共和國，所以，德國也是先有邦然後才有國，他們之所以先有了州和邦而後始組成國家，都有其地方與歷史爲根據。而中國則不然，我們是先有了國而後始有地方，如「郡」「縣」「行省」等名稱，我們是國家統一之後，才把領域劃分出「省」來，在最近幾百年內，省是中央行政代畫區，所謂「中書行省」，受中央的支配，它不過代表「中央政府」來執行地方的政治，省的本身，並不能獨立，既然這樣，此便證明我國是早有國，後有省，由我國歷史看，自秦始皇併吞六國，廢除封建制度，改縣爲郡，幾千年來國家是完全統一的。所以，中國的省與外國的聯邦不同，因是，我們的省不能看作聯省，應該根據歷史把省的地位認識清楚，省決不是獨立的，它僅是中央的行政區，中央是省的上級機關，而省是不能離開中央的，離開中央，根本就沒有省。所以，現在我們憲法草案中認

定「省」的地位是中央行政區，同時，它是地方行政監督的機關，我們認爲「縣」是地方機關，希望人民能够自己組織，處理縣內的地方行政，將來憲法頒佈之後，「縣」完全是由人民組織的，「縣長」由人民推選出來。至於「省長」，也由人民選舉出來，並由人民組織「省議會」，雖縣也受中央的監督，不過要經過省，因爲地方情形，中央不易明瞭的，而中央對於省是直轄的，中央發出命令給各省，各省收到命令，便執行中央的法律，推行中央的政策，所以「中央」與「省」及「縣」的地位，盼望大家把它認識清楚。

(六) 統一軍權問題 從前中國常時有一省二省獨立反抗中央的事情發生，我們希望今後國家永遠可以保持統一，覺得這是一個軍權問題。中國情形很特別，中央有中央的軍隊，地方有地方的軍隊，祇因我國還沒有成爲法治的國家，沒有成爲現代的國家，沒有成爲統一的國家，所以才有這種畸形的現象，至於國家最重要的條件，都還沒有具備，所以至此者，最主要的原因，就是「軍權」至今尚沒有統一；軍權不能統一，實有使中國不能再生存下去的危險，而且這是一種切膚之痛，我們近來受了外國強鄰的壓迫，大家痛苦萬分，雖一致喊着抵抗，抵抗，但實際還不能全抵抗，因爲抵禦外侮，要靠整個國家的力量，國家無相當力量，怎能和人家打呢？我們不能僅叫上海人去和敵人拚命，也不能靠全江蘇省的力量，或是江蘇浙江兩省合起來的力量去和人家開戰，因爲一個地方的力量，或是一二省的力量，總是不行，要得有全國力量方得言抵抗；但是在現今畸形組織情勢之下，要國家整個力量去抵禦外侮，首先，各省軍

隊中央就不能自由調遣，因國家軍權沒有統一，假使政府發一道命令調遣某地軍隊赴戰，而他們却會說，我們是地方軍隊，抵禦外侮，是你們中央的責任，再不客氣的說，如果軍權不統一，要調×××幾省的軍隊，是調不動的，這樣，國家整個的力量沒有團結，怎能抵抗外侮呢？所以，我們現今在憲法中規定，軍隊完全係為國家而設，地方不能組織軍隊，凡國內所有軍隊，皆是國家的，不是地方的，假使某處地方有了土匪，由中央派遣軍隊去剿滅好了，可是現在國內的情形，真正國家的軍隊並不多，有許多軍隊是屬於××省××省的，變成爲個人的軍隊，這是一個很大的毛病。在外國軍隊全是國家的，沒有甚麼姓「張」姓「李」的軍隊，也沒有屬於某某一省的軍隊。所以，我們認爲軍權集中，是國家統一的唯一條件，因此，在憲法草案中便把「軍權統一」這一章規定得很清楚。

(七) 統一經濟問題 還有一個經濟統一問題，我們在此次憲草中也有了明白的規定，本來經濟問題，關係於全國的人民，而我們之所謂經濟，當然是拿「一國」做一個「單位」。我們知道歐洲的經濟單位很多，他們分爲幾十個單位，關係各自不同，因爲他們一邦有一邦的背景，一邦有一邦的習慣，因此各邦的關稅不同，而分成許多單位。中國因爲經濟沒有統一，所以，中國經濟各處情形也不同，有些地方用「大洋」，有些地方用「小洋」，而且早晚市價也常不相同，匯價也有不同；比如，一百塊錢由上海匯往南京，有時便可少了兩塊。假使再由南京匯往別地，又可少去兩塊，如此兜轉幾個圈子，也許一百塊洋錢就會看不見了。所以外國人

到中國來，看見中國這種經濟現象，覺得是怪極了，這係因我國幣制不能統一的緣故。最近非但幣制不能統一，就是國家的貨物也不能流通，這並不是因通的不方便，而是因為有些省份要抽什麼新的貨物稅，名為地方保護稅，比如甲省欲抵制乙省的貨物到其境內銷售，則加高其捐稅，謂為維持本省的經濟，實則在經濟手續上他這樣舉動已經成了唯一的國家了。而且所謂一省的保護稅在國家經濟系統上，絕對不應該有的，如照這樣，中國的某一省，好像是別一國家的地方，不是中國的地方了；那末，中國有二十八省，如經濟單位分為二十八個，豈不是變成爲二十八國了嗎？在前幾年，無論英國人法國人都很佩服美國人，看美國是了不得，因美國一州地方就等於歐洲一國家，而美國祇是一個經濟單位，因此美國經濟很發達，不像歐洲差不多有三十幾個國家分為三十幾個經濟單位，因此貨物不便流通，到歐洲的人，都會討厭坐在火車中隔了兩三個鐘頭就又換一國境，每經過另一國境，便要查關報稅一次，美國即無此等情形，因其地方大，經濟單位大，因美國經濟統一，所以她的經濟易於發展，而歐洲則因經濟單位太多，有種種牽制，受影響甚巨。假使中國二十八省的經濟不統一，那豈不是要像一個歐洲成爲許多經濟單位了嗎？我國凡事落後，現正要趕緊追上去，大家不能再慢慢的走，即使我們現今開步跑，都不易跟上人家，就待全國統一之後，不知還要經過幾十年才能趕得上，何況我們現在還沒有跑，倘是中國再把經濟分開許多小單位，恐怕就再過一百年也趕不上人家，而且經濟的統一，比「政治統一」「軍事統一」更要緊。要是這三方面都統一了，國家才算是整個

的統一了；否則，國家前途，沒有希望。我們此次在憲法中規定，所有貨物稅，祇有中央才可抽，地方是不能隨意徵收貨物稅的，要保持國家經濟上的統一，這也是一件很重要的事情。

本來要講的問題，還有許多，但時間已到，所以不再說了。

——二十三年冬在上海青年會演講——

七 最近憲法草案討論情形

主席，各位同志：今天奉主席命，來報告立法院最近對憲法草案討論情形。立法院自去年奉中央決議，準備草擬憲法草案，預備提請四年召集之國民大會採擇，即於去年二月間起草研究，迄今已有年餘。初稿及審查稿，業經先後發表，以便全國人民共同研究。最近本院同人，根據本年七月間發表之審查稿，再加研究。經一星期之討論，由二讀會通過第一、第二、第三各章，暨第四章之前三節。第一章總綱，及第二章國民之權利義務兩章，並無若何修改。惟第三章國民大會，原草案規定在大會閉會期間，另設國民大會委員會，作為行使政權的機關。但經同人此番討論之後，把這種規定刪去了。其最大的理由，就是國民大會是代表國民意志的組織，他的權限是行使政權而不是行使治權。人民政權的界說，總理早已分得很清楚，就是選舉、罷免、創制、複決等四權。除了四權之外，其餘就是政府的治權，初稿及審查稿於此點未考慮清楚，以為國民大會的代表，多至二千以上。此種龐大的集會，不但是不便當，而且很不經濟。國民大會既不能常開，便應有一個代表的機關，繼續開會，否則政府便有中斷之虞。當時根據這種理由，所以提議組織國民大會委員會，委員人數，祇有一百多人，可以常常開

會。但是國民大會是行使四權的，而國民代表會之職權，則凡立法案、預算案等，亦應由其決定，這更不免混政權與治權爲一談，實在是錯誤了。我們根據總理五權憲法演講，以及建國大綱之規定，知道政權的界限，乃是就人民直接可以預聞的地方而言。如縣長可由人民選舉，亦可由人民罷免。地方單行法規，可由人民創制，亦可由人民複決。人民直接的權限，祇能在每個地方來發動，不能到中央來發動。所以總理又創間接的政權行使方法，由各縣選舉代表，組織國民大會，到中央來行使四權。此外政府的施政方針，以預算外交等案，都是政府本身的事，是治權內的事，不必由國民大會或國民大會的代表會去決定的。在各國行議會政治的國家，都是有國會的。國會是代表民意的機關，當然行使政權的一部，但是各國國會開會，也有一定的期限，並不是大天開會的，那麼在國會閉會期間，我們可以說是政權中斷了嗎？至於選舉也何嘗天天選舉。難道天天選舉，纔不算政權中斷嗎？世界各國決無此理。所以在國民大會閉會期間，事實上沒有設立代表機關的必要。

其次，是中央政制的組織，這比較是一個重要的問題。中央行治權，依總理所規定有五個部分，就是組成政府的五院，就是五權。五院之上有總統，總統即等於現在的主席。但是總統的職權，和現在主席不同，自民國二十年國民政府組織法修改以來，主席權限爲對內對外代表國家，並不負行政實際責任，而此次憲草中對此點加以變更，即總統不但爲代表國家的元首，而且爲行政上實際的首領。總理遺教中規定憲政期間，總統由人民選舉，總統可以任免院

長，那末總統於代表國家之一資格外，就是行政首領。行政院院長，實不啻由總統兼攝。此外立法、司法、考試、監察四院，則另行設立。因為現在憲草上規定總統有總攬行政權，所以外間便有人說，是總統制不是內閣制。這種說法，說者雖見解各異，但對我們五權制度來說總統制內閣制，未免太擬於不倫了。因為我們的五院，都是對國民大會負責的，總統與行政院及其他各院都不能分離。……在總統制的國家，總統不對國會負責，而與國會對立。但是我們的五權憲法，行政院固然不對立法院負責，亦非對立，而同樣對國民大會負責。總統制就是政府，國會是民意機關，不與政府一體，等於我們的國民大會。而我們的五權憲法，總統個人，與五院之任何一院俱不能成爲政府，必須彼此牽合，方成政府，同樣也必須總統與五院共同一致，方可推行治權。

還有一個問題，爲大家所懷疑的，就是中央與地方採均權制度。這個制度，究竟怎樣均法，很有研究的必要。大家以爲均權，就是把地方與中央的權，一件件列舉起來，然後再去平均分配。但是這種列舉，是很難辦到的。如果列舉了中央的權，那末其餘的便都是地方的了，這樣好像變成地方分權了。要是列舉了地方的權，那末其餘的便都是中央的了，這樣好像等於中央集權了。總理有見於此，所以在建國大綱中說得很清楚：「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，不偏於中央集權或地方分權，」這總是均權的辦法。這種辦法，完全以事務的性質來分的，不是拿權限的種類來分的。列舉的分權辦法，在美

德等國採用，中央有那幾種權一一列舉起來，其餘的都歸地方，這因為美德等國均先有地方而後有中央，即先有各個獨立邦而後組成國家的，所以他們採用這種制度。中國不是先有省而後有國家，乃是先有中央政府而後有各行省各市縣，並不是由一個個地方組織起來的。歷史告訴我們，中國向來是大一統的國家，不是聯邦國家，總理一生最反對聯省制度。民國十年，各省有倡聯省自治之說的，想把整個中國分成若干小國家。總理覺得中國的歷史與現在的需，不應該分成聯邦或聯省的局面，所以在建國大綱中，不採列舉的分權方式，而規定事務有全國一致之性質者劃歸中央。如就稅捐一事而言，有全國一致之性質，不能由地方各自為政。過去如釐金之弊，即係由各地地方各自為政所致，現在幸而廢除了，希望以後永遠不再有同樣惡稅的發生。又如海關也應當歸國家管理，不能由各省自己去徵收，因為經濟是國家的命脈，各省各縣，榮枯與共，所以不能以地方為單位，否則經濟單位太多了，國家就分裂了。

還有在軍事方面，我們覺得軍隊是國家的，地方不能有軍隊，天下萬國，決無以地方資格而有軍隊者。同樣，凡是軍隊不統一的國家，沒有不分裂的。現在我們國家還沒有達到圓滿統一的地位，但是此後我們一定要國家統一，纔能夠使國力充實，如果軍權不歸中央，各省各自練兵，不受中央節制，那末國家一定會發生分裂，所以我們在憲草內，限制地方不能有軍隊，所謂地方不能有軍隊，不是軍隊集中在首都，乃是駐在各地的軍隊，都受中央的統率指揮而已，這是關於軍隊方面的規定。

其他中央與地方均權事項，都是看事務的性質而定，並沒有列舉，因為列舉仍不免有掛一漏萬的。

關於憲草已經二讀通過者，就是如此，其餘尚在繼續討論中，今日也不必多費時間了。

——二十三年十月八日在國府紀念週報告——

八 憲法草案最後一次修正之經過情形

各位同志：中華民國憲法草案，已於五月五日經國民政府命令宣布，今天想把憲草最後修正的經過，向各位簡單的報告一下：

憲法草案的修正，是依據中央常會所決定的幾項原則。比較最重要的幾點：第一關於總統的職權，在第四章中央政府總統這一節內加了兩條，一條是「國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故須為急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，為必要之處置；但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。」增加這條的用意，因為國家在緊急的時候，萬一發生的事故，在法律上沒有規定，便難以應付。總統有了緊急命令權，即可以發布命令，以應時勢的需要，以減法律之所窮。也就是在必要的時候，可以以命令代替法律或變更法律的一種方法。法律如和緊急命令有牴觸時，法律則暫時失效。所以這種緊急命令要在一定的時間內，提經立法院追認的。一條是「總統得召集五院院長，會商關於兩院以上之事項及總統諮詢事項。」關於這一點，從前也經過很多研究，覺得現在訓政的時候，政府之上還有中央政治委員會，以為最高的指導聯絡調整機關，如有兩院以上的事情發生，可由政治委員會來負一種調

整的任務。將來憲政以後，這種制度當然了變更。假如總統沒有這種調整的職權，那末在政制的聯繫上，未算十分完善。所以最初主張設一國務會議，由總統五院院長及有關係的部長組織之。這樣遇有兩院以上不能解決的事情，可由這個會議來解決。這種制度也不是我們所創造的，是採用法國的制度，不過後經再三研究的結果，覺得這種辦法，在我們五權制度的原則下，未見十分妥善，因為我們五院是要獨立的。這樣一來，差不多各院的事情，要經過這個會議決定。譬如一個法律案子沒有經過立法院通過，先由這個會議決定了，立法院就喪失了立法權，立法院有這種情形，其他各院也有同樣的情形，結果五權不能獨立，祇是院長和總統負責了。有礙五權獨立的精神，不能適合我們的需要，所以後來復經修正取銷。取銷以後我們又研究希望另外有一個機關，可以擔任這個調整的任務，而不妨礙五權獨立精神的。因此有主張在國民大會閉會期間要有一個常設機關，代理行使一切政權，並以解決院與院間的糾紛事項，是主張設一國民大會或國民大會常務委員會。這主張的由來，完全仿照現時的制度。國民大會委員會等於現在的中央政治委員會一樣。復經研究，覺得這個辦法還是不很完善。現在因為訓政的時候，所以政府之上可以有一個政治委員會，以為訓政的最高指導者。如果憲政以後，政府以上再有一個機關，變成了太上政府一樣，在理論上是說不通的。在事實上恐怕將來政府所做的事，都要受了牽制，弄得政府毫無能力。而總理所昭示我們的政府要有能人民要有權，將怎樣達到政府有能的目的呢。本來國民大會是人民的代表機關，可以充分行使權的，現在有了

一個常設機關，就是產生了一種代表的代表，那末人民與政府不免要發生一種隔閡，終至牽制政府的做事，不能樹立有能的政府。所以又經研究，結果把這個主張放棄了。五全大會時各代表對於這個問題，也有主張國民大會閉會時要有常設機關的，以爲如果沒有常設機關，恐怕政權中斷。不過這種理由未見充分，所以這次中央決定的原則亦未採納。不過覺得沒有一種聯繫的辦法，遇事不能解決，也是不好。因想到總統是國家的元首，是政府的最高領袖，可以授權予總統，規定聯繫辦法，以爲調整及解決院與院間的問題。所以這次草案上加多了這一條。本來這條條文上「會商」兩字原是「會議」兩字，並且可以決議列舉的事項。後來覺得這樣硬性的規定不妥當，因爲立法監察兩院院長，不能代表本院來決定任何案件的。所以改爲「會商」，並且不用決議的方式。第二關於過渡條款問題。這次第八章標題改爲憲法之施行及修正，加多了幾條過渡的條文。因爲我們的憲法，一方面要遵照總理遺教，成爲理想的完善的五權憲法；一方面又要顧到目前的國情，能够確切實行，而不使憲法成爲具文，所以不得不有這種補救的辦法。在憲法的最後，增加幾條過渡條款，以爲補救訓政尙未全部完成的不足。第一是關於立法、監察委員的產生方法。在憲法本身是規定都由民選的。現以地方自治沒有全部完成，不能全由民選，所以規定爲「在全國完成地方自治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；其餘半數的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之代表，依照第九十條所定名額，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。……」第三憲法的解釋問題。關於解釋憲法，如法律與憲法有無牴觸等問題，原案規定由司法院爲之。後來覺得如果司法院解釋憲法，沒有較詳明的規定，將來或致隨便的行使解釋權，那末司法院將變成一個最高的立法機關了，與五權制度不免衝突。所以修正爲「法律與憲法有無牴觸，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。」假使監察院不提請解釋，司法院不能隨便解釋，這個詳細的辦法，當然是規定人民或政府如果認爲某一種法律與憲法有牴觸時，都可以請求監察院提請司法院加以解釋的。這種解釋憲法的制度，也彷彿美國憲法解釋的辦法。不過美國可由人民或各級政府起訴於最高法院，最高法院即能行使其解釋權。我們須經監察院來提請，政府人民不能直接提請的，比較略有限制。……現在憲法草案已經國民政府宣布，離十一月國民大會會期祇有半年時間，很希望本黨同志，一致的努力於會前應做的工作，以全副的精神力量，使憲法如期頒布而有效。我們知道民國成立以來，制憲不止一次，然而都沒有實現的效果，致使人民對於憲法，發生可有可無的觀念。現在一般人還未盡掉這種觀念，或以爲現在是國難嚴重期間，無須頒布此類官樣文章。其實這種觀念都是極大的錯誤。我們挽救國難，要復興民族，唯一的有效方法，是在建設一個現代的國家。憲法是現代國家必須具備的要素。現代國家的條件，無論是君主政體也好，民主政體也好，不會沒有憲法的，也

決不會沒有憲法而可以圖國家長治久安的。同時我們不能承認那一國的憲法是盡善盡美的，憲法也要隨時代而進步，所以我們現在的草案，固然不能說是完善無缺，就是將來經國民大會通過以後，就可能說是已很完善了。不過我們一定要有這樣的希望與決心，憲法頒布以後，無論在客觀的理論上是怎樣，總得要一一依照憲法所規定來努力，以樹立三民主義國家的基礎，復興我中華民族。所以在國難期間制定憲法，可以說是救亡圖存必要的工作。

——二十五年五月十一日在中央紀念週報告——

九 關於憲草制定之經過及內容之說明

議長，副議長，各位參政員：今天本席報告的，是『五五憲草』草議的經過，及其內容的說明：

一 先說草議的經過

民國二十一年十二月，四屆三中全會通過集中國力挽救危亡案，其中關於憲政準備部份，有下列三項決議：一、為集中民族力量，澈底抵抗外患，挽救危亡，應於最近期間積極遵行建國大綱所規定之地方自治工作，以繼續進行憲政開始之籌備。二、擬定二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒佈日期。三、立法院應造起草憲法草案發表之，以備國民之研討。

立法院根據這個決議，在二十二年一月組織憲法起草委員會，開始憲法起草工作，這個起草工作，至二十三年十月止，可分為五個時期：一、為研究原則及最初屬稿時期，二、主稿委員共同審查時期，三、初稿起草時期，四、初稿審查修正時期，五、第一草案完成時期。

第一次草案於二十三年十月十六日，三讀程序完畢，呈送國府轉送中央審核。

二十三年十二月四屆五中全會審議第一次草案結果有左列二項之決議。

甲、憲法草案審議程序如左：一、將憲法草案交常務會議，組織憲法草案審查委員會，此會至少每星期開會一次，並得邀集立法委員及專家列席，以備諮詢。二、第五次全國代表大會前兩月，將修正意見發交立法院根據修正。三、立法院修正後，再呈由常務會議審核，提出第五次全國代表大會。四、第五次全國代表大會通過後，作為本黨決定之憲法草案，依法提出於民大會。

乙、憲法草案內容：一、中華民國憲法草案，應遵奉總理三民主義，以期建立民治民享之國家。二、同時應審察中華民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以達成運用靈敏，能集中國力之制度，行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。三、中央政府及地方制度在憲法草案內，應於職權上為大體規定，其組織以法律定之。四、憲法草案中有必須規定之條文，而事實上不能即時施行，或不能同時施行於全國者，其實際程序，應以法律定之。五、憲法條款不宜多，文字務求簡明。

立法院接奉這個原則後，將草案再重行審查，根據中央所指示的原則，加以修正，成為第二次草案。

二十四年十一月四屆六中全會，對第二次草案審查結果，曾有如下之決議：本會議認為立

法院最近修正之憲法草案，大體均屬妥善，唯為適應國家現實情勢及便於實施起見，尚應有充分期間，加以詳盡之研究與討論；但現距代表大會為日無多，代表大會會期甚短，恐亦無暇逐條詳商，為最後之決定，本此理由，應連同本憲法草案，呈請第五次全國代表大會，請將宣布憲法草案召集國民大會日期先行決定，並對於本草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會為較長時間之精密討論後，提請國民大會頒佈之。

中央根據這個決議，將憲法草案送交五全大會，五全大會在二十四年十一月十二日舉行，對召集國民大會及宣布憲法草案有如下的決議：中央同人當國家危難之秋，受全體同志付託之重，與全國國民期望之殷，咸認國事至此，舍團結實無以圖存，非統一則不能對外，四年以來，兢兢翼翼，惟期有以齊一全國之人心，集中全國力量，堅苦撐拄，勞怨弗辭，惟當前環境備極困難，而獨於此精誠團結共赴國難之旨，始終恪守，毋敢或踰；蓋深信以吾四萬萬眾之人民，倘能共同一致，努力圖存，則強鄰不足畏，而國事大可為也。對於總理遺教之三民主義建國大綱，與夫以黨治國之主張，革命進行之方略，尤奉行唯謹，毋敢稍懈。惟當茲國難嚴重，為團結人心集中力量起見，則提早召集國民大會，俾民意有所宣達，庶舉國上下，咸能有一致之精神與步驟，以解除外患，挽救危亡，實於總理平昔昭示喚起民眾革命救國之旨，至相符合，非謂召集國民大會公開政權以後，即吾黨於革命建國之責，可以卸除也。至立法院最近修正之憲法草案，根據總理之遺教，秉承中央之指示，苦心修訂，逾年始成，於理論事實

尙能兼顧，似宜依照第二次全體會議之議決案，切實辦理，以期成爲完善之草案，他日國民大會開會，一經通過，全國國民永矢咸遵。夫然後能竟革命之功，成凝命之德，中華民族復興民國鞏固之基礎，於焉確立矣。

此案除由大會作上述決議外，並由憲草審議會擬具審議意見二十三點，送交第五屆中央執行委員會。

五屆一中全會復通過召集國民大會日期，及宣布憲法草案辦法，其第一項規定二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日開國民大會，國民大會代表之選舉，應於十月十日前辦竣。

其後中常會在二十五年四月二十三日照審查意見通過，發交立法院，並刪去草案第七十六條公務員懲戒之規定。

立法院奉中常會發回修正草案後，於二十五年五月一日在第四屆十九次院會三讀修正通過，是爲立法院第三次草案。國府於同年五月五日公布，定名爲「中華民國憲法草案」，是爲「五五憲草」。「五五憲草」公布後，二十六年四月二十三日中央第四十二次常會，重加修正一次，議決於國民大會組織法內，規定國民大會制定憲法，並決定施行日期，刪去憲草第一百四十六條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之」，事後立法院遵照通過，並呈請國府於二十六年五月十八日將修正案公布，卽爲現在之「五五憲草」。

二 關於憲草內容的說明

有數點較爲重要，擬作簡單的報告。根據中央決議「五五憲草」，完全以三民主義爲最高原則，換言之，就是我們在憲法中要充分顯出三民主義爲中華民國建國的原則，所以憲草第一條規定中華民國爲三民主義共和國，這個意義是非常顯明的。

第五條規定中華民國各民族均爲中華民族之構成份子，一律平等，充分表現出民族主義中國國內民族一律平等的原則，草案第二章詳細列舉人民之權利義務，其第十九條更規定人民有依法選舉、罷免、創制、複決之權，對於人民行使政權爲明確之規定，充分表現出民權主義的原則。草案第六章國民經濟章第一一六條，規定中華民國之經濟制度，應以民生主義爲原則；第一一七條一一八條一一九條一二〇條都是根據民生主義平均地權的原則制定的；第一一二條一二三條則是根據民生主義中節制資本的原則來予以制定的；國民經濟章中其餘各條，每條都爲基於民生主義的原則在條文上確定出來，可以說全部憲草的完成，是根據中央的決議，以三民主義爲最高原則的。

尤其是國民經濟章，中央方面認爲性質是非常重要的，研究「五五憲草」的人士，有以爲國民經濟章屬於行政方針，不宜列入憲法；此種觀察，似有誤解。假如憲法中把民生主義基本的原則一一予以刪除，不但不足以表現三民主義建國的精神，不足以表現三民主義革命的理論

與思想，並且有變爲二民主義的危險。所以國民經濟這一章，實有堅確予以維持之必要。

此外「五五憲草」尙有一要點，那就是國民大會與中央政府總統及五院間權限的分際問題。這個問題很重要，討論「五五憲草」的人士，也有不少誤解的地方。「五五憲草」關於這一點，係根據總理遺教政權治權劃分之規定。總理所指的政權與歐美民主國所解釋的政權不同，總理所稱的政權，是人民所能行使的。人民直接或間接所能行使的就是那選舉、罷免、創制、複決四種。只有這四種直接民權爲人民的政權，其他政府代表人民所行使之職權均屬治權。這種治權，在歐美民主國家政府與國會所行使者，普通籠統的被認爲政權，但在五權憲法的觀點上看，都是治權，是政府拿來治理國事的治權，就是所謂行政、立法、司法、考試、監察五權。

憲草第三章國民大會第三十二條，國民大會之職權，有下設六點：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。

批評憲草的人士，有以爲該條所列舉的國民大會之職權太少，以爲四權不是常常可以行使的，以爲選舉總統數年纔舉行一次，罷免的事亦不常發生，至於創制法律複決法律，則大會開會時間短促，不易行使，憲法也不一定在每屆會期都有所修改，因之認爲大會開會期間所能行

使的職權很少。但是照我們的視察，此四種政權實在是包羅萬有，選舉、罷免、大家都明白，不必細說，關於創制法律，複決法律怎樣呢？國民大會每次開會的時候，總統都必須向大會報告國家的行政，他要報告國家的大政方針，對內對外重要政策，執行的結果，一定要一一詳細報告。國民大會接受了他的報告，便大可以做文章，如認為對內對外政策方針有注意不週的，國民大會可運用創制權提出予以補充；如認為政府報告的對內對外大政方針，有不妥當的，大會可行使複決權，予以修改。大會行使創制和複決這兩個權，對政府的預算案決算案也都可以包括在內。何以如此說法呢？就是因為在立憲的國家，無論其為君主民主或社會主義與資本主義，政府對於施政方針或政策的執行，都一定要經過立法程序製定法律，纔有所根據；所以預算決算案，經過立法程序之後，就成為法律，在國民大會對之當然有行使創制與複決之權。所以列舉這四種，便可包容一切，其餘細目可不必詳列了。國民大會這章，立法院會有一草案，規定代為任期四年，大會每兩年召集一次，後因鑒於國民黨歷屆大會事實上之經驗，大會不易常行召集，乃經修改，任期延為六年，大會每三年召集一次；此種規定，或有研究餘地，任期一點比較不重要，大會則似乎應該每年召集一次，必要時，尚可召集臨時大會，假如每年開會一次，則政權之行使當無運用不盡，不能充分運用之弊。在立法院研究這一章的時候，當時曾有主張在大會閉會期間，設常設機關，如常務委員會，或國民委員會，或主席團之議，經過詳細研究討論，結果未加採納；其理由是國民大會既代表國民行使政權，選舉總統以組織中央政

府，在中央政府組織後，政府所有應辦之事，分屬五院，其執行權由總統及行政立法監察等院負之；國民大會既選其所信任之人以組織政府五院，那麼在閉會期間，似無設一常設機關來監督總統及五院之必要。普通說，人民代議機關爲國會，以英美法爲例，其國會所行使的職權，照舊說法爲政權，但按之五權憲法，實爲治權。普通國會之立法權和監察權，在五權憲法中，已加以劃分，立法權在立法院，監察權屬監察院。我們必須認清，憲政時期之立法院監察院，與在訓政時期者迥不相同；在訓政時期，五院同受黨中央的指導，從實際上言，訓政時期，國民黨一而代人民行使政權，同時亦行使政府的治權，所以在訓政時期，政權治權的行使，似乎混同，並沒有劃分，五院同受中央指導，行政院非經中央核定，不能自動執行政策，立法院非經中央核定立法原則，亦不能創制法律，所以在訓政時期，五院的性質與憲政時期的五院不同。在憲政時期，國民大會則代表人民選舉總統、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，如此，政府組織後，即應有絕對的行政權，政府對行政部分，對重要國策，均可自動提出，決定執行；至於立法院對立法原則亦有自動創制權，這樣說來，政府便成爲有能的政府，以爲人民服務。至於它如果有能，而不爲人民服務時，人民怎樣來控制它呢？就要國民大會來行使罷免權、創制權、與複決權，國民大會對行政院立法院在國民大會開會時期，所作的報告，如不滿意，可予以複決，如有遺漏，可予以創制。如行政院行使最高行政權，只係執行已定之國策，遇事必經國民大會決定；而立法院之立法原則，亦必

先經國民大會決定，然後始能立法，則治權之行使，便非完全。總之，政權與治權，原有它明確的界限，人民選出代表，在國民大會內所行使的職權，即爲人民的政權，以外均屬政府之事，大凡政府應做之事，政府各部應有全權辦理，然後始符五權制度。

再以目前我國的環境而言，政府一定要運用靈敏，然後始能應付瞬息萬變之環境，也必如此，然後始不違背行政權之行使，不宜有剛性之規定的原則。以上關係於政權治權之界說，及國民大會對政府之關係

三 關於地方制度章

此外地方制度章，也有很多人不大明白。地方制度章第一節爲省，第九十八條省設政府，執行中央法令及監督地方自治。省長由中央任免，省設省參議會。研究憲草人士，認爲參議會職權無明白規定，條文似覺簡略，此在未參與過制憲經過的人士，多有這樣的意見，其實省的性质不全地方，根據總理遺教，國民政府建國大綱第十八條規定：「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」可見自治單位爲縣而不在省，所以省的性质，實有中央行政區，執行中央法令，監督地方自治，其性質及作用，均係代表中央政府，係中央在地方行政區內之行政機關，省實非完全地方自治之區域，省長係中央任命，非民選，省參議會係諮議機關，非立法機關。這對建國大綱的規定，似乎不無出入，因爲建國大綱第十六條規定「凡一省

全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會選舉省長，……」但總觀建國大綱整個體系規定，對憲政施行，係由下而上，先須縣能自治，一省全數之縣能行自治，然後行憲政，其第二十三條規定「全國有半數省份達至憲政開始時期，即全省之地方自治成立時期，則開國民大會，決憲法而頒佈之，」此係總理規定之建國程序。但近十餘年來，吾人未及充分完成地方自治，今日爲適應國家之需要，在縣自治未完成前，提前召開國民大會，頒佈憲法，所以不能不將省的性質，略予變通。其次，十年來實際政治經驗，有各自爲政，或軍人在地方上掌握政權軍權，形成一種半獨立狀態，乃至妨害國家統一。所以在抗戰之前，中央最費力者，在先求國家的統一，消滅一切足以使地方成爲半獨立狀態，形成割據局面的條件。經十餘年的教訓，中央同人認爲，國家應絕對統一，既要絕對統一，則不能讓地方權力過份發展，重蹈覆轍。「五五憲草」視省爲中央行政區，其最重要任務，在執行中央法令，監督地方自治，同時在地方自治未完成前，「五五憲草」的急務，即在完成地方自治，地方自治完成後，省的性質及地位，當可再予以重新的修正。這樣，在現階段上，省既不成地方單位，則建國大綱第十七條所謂，在此時期（即一省全數之縣皆達完全自治時期），中央與省之權限採均權制，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，不偏於中央集權，或地方分權；此條的應用，不在中央與省間，而在中央與縣之間，這是略予變通的，立法院草議憲草時，對於均權會詳細討論，但因爲上述的原因，未另爲一章，但在第五章第二節第一百〇四

條，有如下的規定：「凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方，自治事項，屬於縣。」

總上所說，「五五憲草」在精神上，完全是遵奉 總理的三民主義為建國之最高原則來起草的，其內容則參照五權憲法建國大綱所規定；但為因應目前環境，及近來經驗，故對建國大綱非墨守其條文而係遵奉其精神，針對目前的環境及十餘年的政治經驗，予以引用的。中央認為大體可採用，當然尚非完全無缺。世界上原無一成不變的憲法，亦絕無盡善盡美的憲法，大都是過渡性進步性的。近代各國憲法，多係易於修改，以適應政治之變遷，因為近代政治變遷甚快，或今日認為是者，不久即認為不適當。「五五憲草」亦不能例外，希望將來國民大會修改通過之後，根據建國的經驗及政治的進步，這部憲法，亦一步一步的日臻於完善。

——在第一屆國民參政會第五次會議上的報告——

十 制憲經過及憲法中的幾個重要問題

一 政府制憲經過

自從「九一八」以來，八九年中，憲政運動成了中國國難期間的民主運動。

國民政府是根據民國二十一年十二月的四屆三中全會之決議開始起草憲法的。在四屆三中全會，本人同二十幾個中央委員會有一個提案——集中國力挽救危亡案。全文內容略謂：九一八事變以還，國難日亟，外侮日深，東北收復無期，而國聯調查團又擬共管東北。本黨應以四十年來一貫的革命精神，收復失地，澈底抗日。但欲抗日救國，必先求得國內各方面對內對外態度上之完全一致。當時的中心問題是國內黨派分歧，政治主張不一致，軍事不統一，中央與地方力量未能集中，中央未能貫徹領導全國的主旨，所以特提出兩個主要原則：

(一) 政權公開，使國民盡量發表主張，使黨派不致互相攻擊。

(二) 各方軍事力量應聽命中央公正處置，打破各方牽制形勢，中央對外決定抗日大計，對內求得團結統一，結束過去八年之紛亂。

四屆三中全會當時採用了本人提案中的第一第二第三三項辦法。第一項是關於外交，主張以抗日爲外交中心，聯合各平等待我之各關係國，爲求遠東之安定，注重新中蘇邦交。第二項是爲使全國人力集中，調整中央與地方之關係，消弭內戰，促進憲政之實行。第三項爲關於憲政之準備。關於憲政之準備有六條具體方案：（一）集中民衆力量，完成地方自治。（二）二十二年一月至六月爲憲法草案起草期間，由立法院從事起草。（三）二十三年三月開第一次國民大會，宣佈憲法。（四）完成地方自治。（五）二十三年三月公佈憲法。（六）確認人民有集會結社組黨之自由及選舉被選舉權。

四屆三中全會除採用上舉三項辦法外，曾通過決定：（一）先召開國民參政會；（二）定於二十四年三月召開國民大會；（三）由立法院從速起草憲法草案。

關於立法院起草憲法，本人因當時即負立法院責任，知之較詳，現在可將經過分期說明如下：

（一）前期起草工作——立法院與國人共同研究時期：自二十二年一月組憲法草案起草委員會時起，至二十三年十月止，可分爲五個時期：

第一期爲研究原則及最初屬稿時期。

立法院組織憲法草案起草委員會，院長兼委員長，吳經熊、張知本副之，起草委員四十人。自二十一年二月起至四月二十七日共開會十二次，定起草原則二十五點，推吳經熊、張知

本、馬寅初、焦易堂、陳肇英、傅秉常、吳尙鷹七人爲憲草初稿委員，推吳經熊任最初起草工作。又請政府通令各級地方機關組織憲草研究會。於同年六月吳經熊完成初稿，計五篇，共二百四十條，以吳氏個人名義發表，徵求各方意見。

第二期爲主稿委員共同審查時期。

吳稿發表之先後，立法院共收到意見及評論二百餘件。自八月二十一日至十一月十日，主稿委員審查吳稿，計開會十八次，就吳稿爲修正十一章一百六十六條，是爲主稿七委員之初步草案。

第三期爲初稿起草時期

憲草會審查「七委員初步草案」，自二十二年十一月三十日至二十三年二月二十三日開會共十一次，分「憲法草案初稿」爲十章一百六十條，立法院將此初稿刊報並印送各方，徵求意見，憲草會於二十二年二月二十八日結束。

第四期爲初稿審查修正時期。

當時由院長指定傅秉常等三十六人審查各方意見，將二百八十一件意見，逐一審查，編成「憲法草案初稿意見書摘要彙編」，並附與憲法有關總理之遺教，由審查委會開會九次，於二十三年六月二十九日修正完畢，分「初稿審查修正案」爲十二章一百八十八條，再行登報徵集意見。

第五期爲第一次草案完成時期。

「初稿審查修正案」發表徵集意見後，立法院僅收到二十七件意見，於二十三年九月十四日提出立法院第三屆第六十六次會議討論，先後開會八次，至十月十六日三讀程序完畢，成爲「立法院第一次草案」，共分十二章一百七十八條，呈送國府轉呈中央審核。

（二）後期起稿工作——立法院與中央同志共同研究時期。自「第一次草案」完成後至二十六年「憲草修正案」成立止，可再分爲三個時期：

第一期爲草案初次修正時期。

四 五中全會於二十三年十二月十四日決議：（一）中華民國憲法草案應遵奉總理三民主義以期建立民有民治民享之國家。（二）同時應審察中華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，行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。（三）中央政府及地方制度在憲法草案內，應於職權上爲大體規定，其組織以法律定之。（四）憲法草案中有必須規定之條文，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，應以法律定之。（五）憲法條款不宜多，文字務求簡明。

立法院接奉原則後，指派傅秉常、吳經熊、林彬、馬寅初、吳尙鷹、何遂、梁寒操爲審查委員，遵照原則，將草案逐條審查，擬具修正案計八章一百四十九條，二十四年十月二十四日，提交立法院第四屆第三十四次會議討論，二十五日三讀通過，分八章一百五十條，是爲

「立法院第二次草案」。

第二期爲草案再行修正時期。

二十四年十一月第四屆六中全會認爲尙須詳加討論，二十四年十一月二十一日五全大會決議接受該項草案，指定葉楚傖、李文範等十九人組織憲草審議會，並由該會擬具審議意見二十點。中常會四月二十三日第十次會議決定照審議會見通過後送交立法院，並刪去草案第七十六條公務員懲戒之規定。立法院奉命後，指定傅秉常等八人先行整理，於二十五年五月一日第四屆第五十九次院會三讀修正通過，分八章一百四十八條，是爲「立法院第三次草案」。國府於二十五年五月五日公佈，定名爲「中華民國憲法草案」，是爲「五五憲草」。

第三期爲憲草公佈後重加修正時期。

二十六年四月二十二日中央第四十二次常會議決於國民大會組織法內，規定國民大會制定憲法，並決定其施行日期，刪去憲草第一百四十六條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之」。事後，立法院遵照通過，並呈請國府於二十六年五月十八日將修正案公佈。

二 關於憲草 幾個重要問題的說明

關於五五憲草不能逐條詳加解釋，其中有幾點最重要的問題，應略加說明，現在從總綱說

起：

關於第一章總綱

總綱第一條，「中華民國爲三民主義共和國」，此係根據中央原則規定，意義很明顯，應無疑義。

關於第二章人民之權利義務

關於人民之權利義務，有些人對第九條、第十一條、第十二、十三、十四、十五、十六、十七諸條中規定人民有各種自由，非依法律不能如何如何，認爲這是限制了人民自由，而人民權利義務應當充分保障，不應加以限制。這實在是誤會。要知道各項條文中所規定非依法律不得如何如何，正是爲了限制政府不得任意剝奪人民之自由。譬如規定對人民非依法律不得逮捕，如謂人民有身體自由，軍警無論任何情形，絕對不得拘捕，那是世界各國所絕沒有的事。所以這種限制正是限制政府，而非限制人民。其他各項，也是同樣，居住、遷徙、言論、著作、出版、通訊、集會、結社等自由，皆應受法律之限制。尤其是戰時，法律的限制不能不更嚴厲，例如人民本有居住與遷徙的自由，但在戰時政府要疏散人口，爲謀公眾的安全，人民就不能不依政府疏散的命令受到限制；再例如人民本有通信自由，但因戰時防止洩奸活動，及預防洩漏軍事消息，就必須檢查郵電；其他各種自由因爲戰時之需要，也不能不受法律上相當的限制。

憲法的公佈，本是立法院對國民大會負責，也就是間接對全國國民負責，所以絕非爲了代表政府而限制人民，而是爲代表人民對政府的限制。所以關於這種規定，確是對人民自由沒有害處，而是要加強對人民的保障。

關於第三章國民大會

今年政府所召集之國民大會，照憲草之規定，爲制憲之國民大會，就是說這祇是暫時性的，非爲有長久性之國民大會。這祇爲制憲而召開一次的大會，亦卽專創制憲法之國民大會。

當時憲法草案一百四十六條曾訂有「第一屆國民大會之職權由制定憲法之國民大會行使之。」這是因爲當時感到國民大會的召開非常困難。第一屆國民大會，由於選舉的不能順利進行，未能按時開會，以後改爲二十四年三月召開國民大會，結果到今日仍未能召開，可知開國民大會的確並非很容易的事。如果制定憲法的國民大會開後，祇制定憲法，然後再另行選舉國民代表，另行召開第一屆國民大會，所需要的時間一定很久，所以當時的憲草第一百四十六條中，曾規定制憲的國民大會，卽行使第一屆國民大會的職權，後來中央之所以要把這條規定刪去的意思，是以爲第一屆國民大會既有權自己制定憲法，自然也可以有權規定他們自己是否可以去執行第一屆國民大會之職權；而如果在他們開會以前，就事先加以明文規定，倒反嫌硬性；如果刪去，可以比較軟性而有伸縮餘地。

因此，今年的國民大會，在制定憲法以外，究竟是否能就行使選舉總統，副總統，立法院

長，副院長，立法委員，監察院長，副院長，監察委員，職權，這在憲法草上雖未明白規定，然而卻不能解釋為國民大會沒有這種權力。國民大會在開會時間是至高無上的，他要怎樣規定都可以，對於憲法既都有權制定，行使職權問題，自然也有權來規定它，中央雖刪去第一百四十六條，然而對於制憲的國民大會是否能使第一屆國民大會的職權之規定，卻是毫無妨礙的。

關於第四章中央政府

當時對這章討論最多，原稿規定總統對國民大會不負責任，行政院其他四院對國民大會直接負責，後來經中央審查認為行政權應在總統，總統對國民大會負責，如此總統就成為具有實際行政權的了，這照各國的制度來說，就是總統制而非內閣制。

關於五院的產生，原定立法院和監察院的委員由國民大會選舉，然後兩院委員自行就委員中選出一個來任院長，後來修改為立法院院長監察院院長由國民大會直接選舉。司法院院長考試院院長由總統任命，但總統不能罷免，而國民大會對他們有罷免權。司法則不受行政干預，保持完全獨立。

關於立法院，有人以為照現任憲草規定，僅有決議權，而其本身無提案權，一切提案非經行政院提出不可，這是誤解的。倘若如此，立法院還能成為第六三條所規定的行使立法權之最高機關嗎？正因為立法院本身是立法權的最高機關，所以不必明文規定有立法權，正如行政院

各部會可發部令會令，而憲法中亦不必明文規定。

關於第五章地方

地方自治所包含的是省縣市，省並非地方自治單位，完全代表中央監督自治，可以說是中央的分支，正如縣府的分府。省的制度是在元朝開始設立的，叫「中書省」，就是中央行政機構。因為中央要處理地方事務，所以在各地方設立分支機關，稱爲「行省」。這省就是中央機關的分出者：總機關在中央，分機關在各地地方，所以省是中央的一部分而不是地方本身。省一面監視中央法令的推行，一面督察地方自治。憲草中省參議會職權雖並未規定，然而省參議會並非就是省的立法機關，而爲省政府的諮詢機關，不能自定單行法規。這與縣市的議會性質完全不同，因此省長是由中央任免，市長縣長卻由人民選舉。

省代表中央，地方權卻在縣和市。省機關祇能行使中央權，除監督地方自治外，不能干預其單行法規，在十九條中所規定爲人民有依法得選舉罷免創制複決之權，祇能在縣市實行，在省不能行使；而對中央，國民大會就有此四權。

關於第六章國民經濟

國民經濟在憲法草案中關係最重要，這是很值得研究的。在此章中應盡量表現民生主義的精神，民生主義的目的在實行民享，也就是說要經過民生主義一步一步地實現社會主義。國民經濟是否充足，就看民生主義實行得有無障礙。如果這問題不解決，中國抗戰後仍將成爲一吸

的資本主義國家，不能達到社會主義的理想。總理所說的一次革命的主張，就是要從三民主義的革命，一次而完成社會主義國家，根本解決了國民經濟問題。如果不能貫徹民生主義，不能解決國民經濟問題，就不免還要革命。

在第一百十六條中所說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。這「均足」二字應當特別注意。資本主義國家就是不能做到均足這二個字。世界上最富的自然是美國，她被稱為黃金國，然而美國因為不能均也均不能足，常不免經濟恐慌。實際上美國並非生產不足，而是因為分配不均。美國至今有八百萬失業工人，數十萬人要在政府哺養之下生活。一九二九年秋季，美國經濟恐慌，不是由於生產不足，而是生產過剩。工廠停工，工人失業，因之，大多數人沒有了購買力。生產愈過剩，愈不能銷，人民生活必需品出產的愈多，人民愈買不起。不祇工廠出品如此，農業的食糧棉花也同樣。於是美國政府不但不獎勵生產，相反地政府必須津貼農民，使農民減少生產，以維持物價。農民原要耕種百畝，政府給他津貼要他祇種五十畝；如果農民已經完全種了，政府就津貼一半錢，把已種的挖掘掉；如果已經成長了，政府就津貼錢，使農夫不去收穫。這樣纔能使農產品價格提高，以求救濟經濟恐慌。資本主義國家原來只想大量生產，却因為不知預先求其均足，以致發生這種不合理的現象。我們中國當然不要再走這樣的路，而預先謀國民經濟之均足，這就是中國的三民主義與資本主義國家所不同的地方。

關於土地在一百一十七條中，規定「中華民國領域內之土地屬於國民全體。」「土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務。」規定土地所有者對土地要充分使用，這是不許少數人擁有大量土地而不使用它為大眾生產的意思。如土地所有者不能充分使用，政府便可以收買，這樣纔可以使擁有土地而不耕種的人的土地日漸減少，以求所有土地都發生生產作用。

在第一百一十九條中規定，地價增益應歸政府，還有其他各條中限制私人財產，限制私人經營；這雖然並不是社會主義的規定，然此章如能定好，政府依此章做去，當可達到我們實行民生主義的理想。

關於第七章教育

這一章裏重要的一點是在對教育經費有所規定。

關於第八章憲法之施行及修正

關於憲法的施行之規定，似乎沒有什麼特別可研究的問題。

關於憲法的修正，各國都有固定的規定。有些國家修正憲法十分困難，像美國一條簡單的條文，亦必經若干年之修正，蘇聯則較容易。中國憲法的修改，照規定必須在一年前提出公告，這是為了防止臨時草率地修成憲法，並且規定修改憲法提議及通過之一定的人數，這是為了防止少數人的修改。這種修改憲法之規定，似乎不很容易，但也不算太難；因為國民大會每三年召開一次，就是每二年有修改一次的機會。

最後，除此數章外，原稿還有關於國防等的規定，後來中央以為過於硬性，所以取消了，列入憲草中。

二十九年二月十一日在重慶憲政座談會講述——

十一 認識憲政與研究憲草

全國同胞：

憲政實施協進會，爲輔助政府準備實施憲政起見，於今日元旦一天發動全國人民研討憲草運動，本人特別爲此向全國同胞廣播，希望各位同胞，對於中華民國憲法草案能有正確的了解，和深刻的認識，一致起來，羣策羣力，協助憲政的推行，奠立國家今後富強康樂百年不拔的根基。

在沒有講到本題以前，我想先把一般人對於憲政運動的錯誤觀念和見解分別的加以剖析，從而說明全國同胞對於憲政運動應有的觀念和見解。

一般人對於憲政運動，最普遍的錯誤觀念，無過於下列三種：

第一、認爲目前還在抗戰時期，抗戰最後勝利，雖然已有十分的把握，但是在獲得最後勝利以前，我們全國上下，必須集中一切意志力量，來應付勝利以前所必經的最艱苦危難的決戰階段，如果我們的力量分散，我們的意志不能集中，不免要減低削弱我們作戰的努力，阻礙最後勝利到來的時間，認爲這樣或許要對抗戰發生不良的影響。這些人士，因此對於目前實施憲

政的運動，認為是何必多此一舉，等於庸人自擾，所以不大感覺興趣，抱着一種旁觀態度。

第二、認為過去十多年來，國民政府的訓政工作，因為國內變亂頻繁，進行上受了許多障礙，而自「九一八」「七七」以後，國家更進入持久抗戰的局面，訓政工作雖未因此而全部停止，但進行的速度，和所收穫的成果，卻不免與我們原來的理想距離太遠，認為不但是目前應該繼續執行訓政工作，就是到抗戰勝利結束以後，在一個相當時期以內，還是應該切實完成訓政綱領，根據國父的遺教，確實打下三民主義五權憲法的憲政基礎，避免民元二年虛有其表的所謂「民主憲政」。這些人士，以為實施憲政，談何容易，且為時尚早，因此不肯贊成目前的實施憲政運動，而持着一種消極態度。

第三、認為民主主義的試驗，自第一次世界大戰以後，業已證明其不能應付國家危難的局面，也不足以集中全國的力量，迅速從事建國的工作。此次大戰爆發，民主國家事前毫無準備，臨時周章，至陷於被動的失敗，都足以證明民主政治，祇是太平無事時的玩意兒，決不可以為訓，因而認為中國要達到革命建國的目的，不能走向民主政治的道路，這些人士，就因此根本不主張中國實行民主政治，對於憲政運動，漠然無視，或竟然懷着惡意的反對態度。

第一種錯誤觀念，以為現在仍是抗戰時期，不應該談憲政運動。這是他們忽視抗戰建國同時並進的最高國策，不明白憲政運動，就是我們政治建設的根本，而政治建設就是建設的根本之故。總裁在中國國民黨十一中全會開會的時候，訓示我們說：「建國的工作，千頭萬緒，

事項很多，但第一要緊的就是先要確立我們的政治建設，而政治建設的基礎，就在憲政的實施。目前我們雖在抗戰的階段，但抗戰的目的則在建國，而現在抗戰最後勝利，業已接近，正是我們應該同時努力建國的時候了。但是抱持這個觀念的人士，他們主要的意思是恐怕國人的力量分散，意志不能集中，不足以應付反攻決戰時的嚴重局面。這種顧慮當然是很有理由。可是，我們如果更進一步去研究，就會發見愈是要集中國人的意志和力量，以爭取最後勝利，我們愈需要把我們建國的政治理想和目的，逐步使他具體化制度化起來，使每一個參與抗戰工作的人，都對於將來有一個明確的認識和希望。這樣才能够更集中國人的意志，增強全國的力量。十一中全會決議：國民政府應於戰爭結束後一年內，召集國民大會制定憲法而頒布之，這個決議定了制定憲法的國民大會的召集日期。它的意義，非常重大。第一它使全國人民知道中國國民黨要還政於民的決心。第二它使全國人民懷於將來國家所負責任之重大，而不得不急求增進自己智識能力，準備參與國家的政治，而在爭最後勝利的階段中，必更知振奮，為國家民族效命。因此全國國民應該認識目前憲政實施運動，不但不會妨礙我們作戰的努力，而且是會增強作戰的力量，提早最後勝利的重要步驟。

第二種錯誤觀念，以為國民政府訓政的成效，距離原定的目標尚遠，抗戰勝利以後，在相當時期內，還得要努力訓政工作的完成，以求奠定三民主義憲政的強固基礎，這種見解，不無相當理由，國父手建建國程序，分軍政，訓政，憲政三個時期，原是鑒於民國元年以來，難

會政治運用失敗的經驗。當時民國初建，人民對於民主政治，缺乏智識與經驗，沒有行使政權的習慣，沒有制裁軍閥官僚的能力，而人民所以沒有這種習慣能力，就是因為沒有經過必要的訓練，不能夠由數千年來專制生活中轉變過來，創造新的民主生活，民國的基礎，也就失所依據。國父根據這種經驗，同時以其英明的見識，遠大的眼光，實行的魄力，從新估量完成中國革命的方略，確定在創建革命的政權之軍政時期以後，由領導國民革命的黨代表人民行使政權，實行訓政，由訓政以過渡憲政的階級，但是訓政工作千頭萬緒，如果以為非全部訓政工作無論緩急大小，都一一完成以後，才可以開始憲政，那未免太呆板，太機械，也就不免忽略了抗戰所給予廣大民衆的政治教育，和近年社會各方面實際進步的情形了。

實施憲政的主要基礎，在人民對於三民主義有明確的理解，對民族國家有堅強的意識，對政治有參與的願望，人民對於三民主義有了正確的理解，三民主義的憲政便有了保障，現在全中國人民，不分黨派，都信仰三民主義，經過這次抗戰的鍛鍊以後，大多數的民衆，都增強了對民族對國家的意識，發生了參與政治的願望，將來在抗戰勝利以後，全國人民對於建國的工作，當然會發生更大的興趣，人民的思想與能力，不但不是民國初年時代的所能比擬，也許比現在進步得多，三民主義的憲政，必能隨這次中華民族起死回生的抗戰勝利，而澈底實行，同時我們相信，因為憲政有期，訓政未竟的工作，在未來的一二年内，必有更大的進展。

第三種錯誤觀念以為民主政治不能應付國家的危難，不足以集中國力，來迅速進行革命建

國的工作。這些人士的見解，可以說是完全錯誤，一無是處。爲什麼他們有這種錯誤的觀念呢？這是因爲他們未真正明瞭民主政治的運用，以爲實行民主政治的國家，國內黨派龐雜，意見紛歧，如果遇到外患，或者國內發生變亂，政府便難於應付這種見解，只看見民主政治外交上的紛擾，而不知道也們經過一度選舉競爭，質辯之後，在一定期間之內，全國人民，不分黨派，便都擁護執政黨的政策，舉國協力，以求政府政策的貫徹，這是英美的民主政治的基本精神與運用，也就是服從大多數的精神。更是民主國家所以求國家安定，所以集中國力，應付國家困難的良好辦法。此次大戰，民主國家，所以能舉國一致，愈戰愈強，他們作戰的努力，日益增強，作戰的意志日益旺盛，完全是民主精神和力量的表現，是人民經過了考慮，一致擁護政府政策，甘願犧牲的結果。

爲什麼民主國家能有這樣偉大的力量呢？就是因爲實行民主的國家，它的政府，以及在朝在野的政黨，完全是以民意爲依歸。政黨的任務，只是表達人民的意見。這些意見，在法律範圍以內，可以公開盡量發表，互相質辯，無所隱藏，但是一經人民依法議決以後，少數的意見便歸無效，所以實行民主的國家，無論國內黨派組織如何龐雜，黨派意見怎樣紛歧，都可以用和平合法的手段，求得完滿解決，不致發生內亂，和暴動流血的事情。黨派的活動，也不必藉戰鬥廝殺的野蠻行動，進到了近代和平禮讓的文明行動。我們既然是現代文明進步的國家，當

然要根據我們革命的理想，和世界的潮流，迅速完成我們民主憲政的建設。

剛才把一般人對憲政運動的錯誤見解，大概的加以分析糾正，希望全國國民各自檢察，多加研究，先立定自己對憲政運動的正確見解，然後更進而究討，和補充憲章的內容，關於憲章的內容，何者應補充，何者應修正，本人今晚因廣播時間所限，祇能够提出幾點，和大家討論。

我們所說的憲章，就是中華民國憲法草案，普通稱爲五五憲章，這個憲章起草的經過，或許大家還沒有完全知道，最初起草的時候，在民國二十二年一月，由立法院組織憲法起草委員會，開始憲法起草工作。經過三年半的時間才起草完竣。國民政府於二十五年五月五日公布。嗣於二十六年重加修正一次，國府於二十六年五月將修正案公布，這就是現在的「五五憲章」。

在立法院起草憲法草案的時候，曾廣徵各方人士的意見，當時引起了全國人民極大的注意，立法院憲法起草委員會，對於人民的意見，都是慎重詳細參酌研究。二十九年籌設憲法草案宣傳委員會，分赴各地宣傳憲章。但是憲章成稿，到現在已屆十年，十年以來，尤其是抗戰和世界二次大戰相繼爆發以後，我們國家的形勢，世界的潮流，和人民的進步，均有改變。「五五憲章」的內容，雖然應隨時代的變動酌予補充修正，國防最高委員會設置憲政實施協進會主要的目的，就是與全國人民研討憲章，希望全國人民研究討論以後，提出具體補充修正的意見，

相信在這無數的意見中，必有發見，足為制憲大會參考的。

關於憲草內容，尙有待研討補充的，我個人所見，約有五點：一，五權制度之充實運用問題。二，中央地方如何均權問題。三，省之地位範圍問題。四，蒙藏等邊政治制度問題。五，中央與邊地之關係。以上五項問題，在憲草中，尙未有圓滿之解答，希望全國人民特別加以注意考慮，研究補充的意見。

在沒有結束這個廣播以前，本人還有兩點重要的意思，貢獻給全國同胞，並且補充說明憲政實施協進會，發動全國人民研討憲草的用意。

全國人民研討憲草運動，就是全國人民的政治教育。特到是憲政的基礎教育。因為憲政的實施，是根據於憲法，人民如果對於憲法不理解，憲法的推行，便要受很大的窒礙。「五五憲草」自二十五年國民政府公布以後，前後十年以來，全國還沒有大規模宣傳憲草，研討憲草的運動，全國人民能知道它的內容的，固然很少，就是能將憲草條文誦讀一過的，也沒有多少。這次研討憲草運動，我們必須做到，使全國人民至少能將憲草條文誦讀一過，對於國家的組織，國家的權利義務，有所認識，達到教育全國民衆的目的，這是第一點。

其次，研討憲草運動，就是全國的民意測驗，我們抗戰七年，人民飽經憂患，人民的意識思想，都較前有了長足的進步，但是民意的趨向，究竟如何，尙無具體測驗。憲草研討運動，（一）可以測驗國民是否對憲草實施有熱烈的要求。（二）國民希望一個什麼樣的憲法，一個

什麼樣的政府。(三)對國家民族是否有堅強獨立自信的意識。這是第二點。

希望全國同胞，在這新年元旦的時候，立下宏願，負起歷史給予我們的偉大任務，就是在爭取抗戰最後勝利當中，同時努力奠下三民主義中華民國的憲政基礎，使國民的進步，隨抗戰勝利結束以俱來，更望諸位同胞，對「五五憲草」隨時注意研究，普遍宣傳。已經明白了解的同胞，應該在自己能力範圍內，向隣近的同胞講解，使憲法草案的內容，家喻戶曉，養成人人對於憲法有正確的見解，和實行憲法的決心，把三民主義的，現代民主的，新國家建設起來，進而建設戰後的新世界。

——三十三年一月一日應憲政實施協進會之請在中央廣播電台播講——

十二 五權憲法與「五五憲草」

一 五權憲法的了解

關於憲政實施我們應當注意的問題，若地方自治的基層組織，人民行使政權的實際訓練，民權政治風氣習慣的養成，都是同樣的重要，而對於中華民國憲法草案的研討，尤為目前準備憲政應有的事。諸位是黨政軍擔任重要職務的同志，更應該用功夫去研究它，使大家對於憲草都有正確組織，明白了解，懂得怎樣才是五權憲法，以便擔任切實宣傳和推行的工作，使從訓政過渡到憲政，能順利的達到。

現在全國智識階級，無論是黨內同志，黨外人士，對於三民主義和五權憲法，都是具有信仰，認為今日中國所必需，所以三民主義五權憲法的實行，已是不成問題的。不過今後建國，需要實現五權憲法，需要建立五權憲法的政府，關於這一點，是否黨內外一般人士，都真能了解，真能認識五權憲法的真理，我可不敢說。

何謂五權憲法？他的精義何在？恐我們同志或有未盡了解的！何以見得？試看前年參政會

憲政期成會所提出的憲草修正案，就可看到對於五權憲法不很了解的錯誤，甚至於違背了五權憲法的精神的精華，憲政實施協進會現在正要發動憲政宣傳，促進憲政實施，更得於協進實施之先，對於五權憲法，求個澈底的認識和深切的了解。

國父對於五權憲法的發明，在他的「五權憲法」講詞中，有這樣的幾段話：「五權憲法是九弟所獨創，古今中外各國從來沒有講過的。」「見得各國憲法，祇有三權，還是不元備，所以創出這個五權憲法，補救從前的不完備。」「自有世界以來，祇有美國的五權憲法是一種很完全的憲法，但依兄弟詳細的研究，和從憲法史乘及政治學理種種方面比較起來，美國的五權憲法，到底是怎樣呢？不完備的地方，還是很多，而且流弊也很不少，以後歐美學者，研究美國憲法所得的感想，也有許多和我相同的。」「美國哥倫比亞大學，有一位教授，叫做喜斯羅，他著了一本書叫做「自由」，他說憲法的三權不够用，要主張四權，那四權的意思，就是把國會中的彈劾權拿出來獨立，用彈劾同立法權司法權行政權作為四權分立。」

中國本來就無所謂成文憲法，但由於幾千年來的文化歷史和政治制度的自然發展，實際上卻有一種不成文的政治原則。中國過去的專制政治，君權高於一切。君權之外則有考試權和彈劾權，雖秉承君權而行使，但在運用上，卻有獨立超然之傾向。君權之中則包括行政立法司法三權。國父外審時勢，內察國情，才創造出五權憲法，這是在世界憲法是沒有先例的，因為是創造，所以有些人以為不易實行。國父曾說過：「他把五權憲法對一位中國學者說了足足

兩星期，他便說比什麼憲法都要好，……過了三年後，就問他研究各國憲法有什麼心得，他回復說五權憲法這個東西，在各國都沒有見過，恐怕是不能行。」又說；「還有一位日本法律博士，他問什麼是五權憲法，兄弟和他詳細講解總有二三十小時才能够明白。」可見五權憲法的精義，要認真研究才能明白，現在要實施憲政，更非大家詳細研討，澈底了解不可。

二 蘇聯行獨權制

現在我們得檢討各國憲法，來作一個比較參考。先說蘇聯，蘇聯憲法，在形式上亦似英國，分爲行政，立法，司法三權。行政屬於人民委員會，立法屬於最高蘇維埃，司法屬於法院。然而實際上可以說蘇聯是行獨權憲法，這是根源於蘇聯革命歷史而來。當革命之初，他是實行工農無產階級專政，亦即是由俄國共產黨領導工農無產階級建立革命政權，不容許旁的黨派代表資產階級或貴族地主和工商業者來參加。即自號代表無產階級或工農階級的其他黨派，如社會民主黨的孟希維克及自號代表農民的社會革命黨，均不能存在。但到了現在，除農工無產階級以外，「聯共」黨員並包括勞心者的智識份子，不過始終仍是以一黨專政來領導全國人民。

他們的政治制度，建立在蘇維埃的基礎上面，「蘇維埃」的意義，就是會議，是地方各級的政治會議。自鄉村、縣、市、省、邦，都有蘇維埃的組織。全國最高的蘇維埃，分爲兩院，

一爲民族院，一爲聯盟院，開大會是兩院合併舉行的。在開會的時候，兩院有一二千人出席，如將來我國的國民大會。由大會選出主席團，又由大會或主席團產生人民委員會，主持全國政事。從前蘇聯全國蘇維埃大會之主席團，多至一二百人，在大會閉會期間，代表蘇維埃大會，執行最高政權。現在斯大林憲法之最高蘇維埃主席團則主席一人，副主席十六人，（由每加盟共和國佔一席，最初祇十一人，）秘書一人，主席團委員二十四人等四十多人組織之。其職權很大，最高政權和一部分治權均歸主席團行使。可以說蘇聯的大會主席團實等於一國之元首及議會，如英國國王與國會或美國大總統及國會所分掌的職權，蘇聯主席團，都兼而有之。所以按照政治治權的隸屬而論，蘇聯憲法，實在是獨權制。人民委員會，等於我國的行政院，除管理行政外，並可以公布法令，所以行政立法兩權事實上大部集中於人民委員會。司法在蘇聯表面上是獨立，但實際上有政治關係的重大案件，法院得秉承最高政權的意旨來裁判。因爲革命時期，蘇聯的司法審判大抵建築在革命的需要上面，以保障革命政權爲最重要任務。至於監察權，蘇聯自立國以來，即有人民監察委員會行使，該會向屬於人民委員會的一部，所以監察權仍係歸到行政權下面。考試制度在蘇聯尙未建立，即有各種考試，亦不過行政事務之一。是以蘇聯政制，國家大權，實際集於大會主席團和人民委員會，而人民委員會就是政府，所以從嚴格的解說，蘇聯的憲法，是獨權制。

三 英國行兩權制

其次說到英國，英國實行憲政的資格最老，有「憲政之母」之稱，各國的憲政都要引他做參考，可是到現在還沒有成文憲法。國父在五權憲法講演中有說：「英國憲法好像三權分立一樣，但是後來因為政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權政治，實在是一權政治，英國現在的政治制度，是國會獨裁。」一般人却以為英國的憲法是三權，行政在內閣，立法在議會，司法在法院，但究其實際，英國憲法，祇能說是行兩權制。英國的最高政權，是集於國會，國會有立法權，這是人所共知的。至於行政權是否亦在國會呢？形式上是由內閣執行，但內閣是由國會產生，平時每為大黨所包辦，有時由各黨派合組內閣。所以英國的內閣實等於國會的一個執行委員會，而國會對於內閣實有操縱控制的權力，譬如政府的施政方針，和外交政策，可以因議會的贊成與否而決定內閣的維持與解散。所以說英國政治，是立法行政兩權都集中於國會。

再次為司法權，在形式上英國司法亦在國會與政府控制之下，因英國政府的司法大臣即由貴族院議長兼任，最高司法權是屬於貴族院的樞密會議的司法委員會，所不同的，司法裁判權是獨立行使，不但政府不能加以左右，即國王與國會亦不能有所干預，所以司法精神，仍能獨立，祇形式屬於國會而已。至以監察權，凡國家官吏，無論因公因私被控，其屬於一般法律責

任的歸司法機關審理，其屬於政治監督性質的歸於國會衆議院檢舉，所以英國的監察權是由國會與法院行使。至以考試制度在英國的發展至今還不到百年，原來是效法中國，是把中國考試制度應用到英國去。可是英國文官考試，仍屬行政事務之一，而非獨立行使。

四 美國行三權制

談到美國，則可以說是名副其實的真正行三權憲法。美國自從獨立建國時，十三邦政府當即與憲法起草者，因受法人孟德斯鳩三權分立學說的影響，認爲三權分治的政治，可以奠定民主共和的基礎，所以決定採用三權憲法，把立法權屬於國會，行政權屬於大總統，司法權屬於法院。議員與總統同係由人民選出，而對人民負責，國會分上下兩院，但對大總統及行政當局無提出不信任之權，因爲行政權獨立行使，不應受國會所控制之故，惟國會同意權，即總統任用閣員之先，須將名單徵求上院同意，如不獲同意可以另提，但一經同意即不能提出不信任。司法權行使的最高機關爲最高法院，法官九人均由總統提出經上議院同意任命，總統對之只有任命權，無罷免權。最高法院官爲終身職，載在憲法，苟非自動辭職，無人能將其罷免，故不受任何政治影響，而可以獨立行使其職權。美國最高法院還有解釋憲法權，此權影響於國家政治很大，如國會通過法律，經總統簽字施行，設有人向最高法院提出違憲起訴，最高法院如認爲確實違憲，可以判決，使此已施行的法律，立時失效。十年前美國鬧經濟恐慌，農工失業甚

多。羅斯福總統舉辦新政，經議會通過頒布「國民產業復興法」，規定全國工業界須分行組織起來，各議行規，以限制生產，穩定物價，目的在使產業復興，減少工人失業。行之一年已見成效，乃工業界中有認爲此法目的既在限制生產，原則上妨礙自由，實屬違憲，經最高法院受理判決，結果便將此法立即廢止。

至於三權以外的監察權的行使，一如英國，即彈劾歸議會，議會對總統認爲背叛國家或重大失職可提出彈劾，但實際很少應用，亦無此必要，因爲總統任期四年，任滿可由國民另行選舉，人民對總統可用改選辦法代替彈劾。衆院議員二年一任，人民對於議員亦可用定期改選來救濟。是以美國政治監察係以選舉來代替行使，故此監察權的運用，不大顯著。至以考試制度，在美國施行還不過幾十年，而成績則很大，使國家政治安定不少。美國在未實行文官考試任用制度以前，政府官吏常有極大的播動。譬如聯邦所用官吏，因新任總統就職，以黨派不同，政策互異的關係，常使任職官吏濫批更動，尤其是財務行政官吏，如海關及內地稅局和郵局等，要讓自己黨內人員去接替，這對於事務進行，影響很大。在三四十年前老羅斯福總統時代，始實行文官考試任用制度，自是事務官已不再因政治關係而受影響，美國的政治，才有今日之進步。但美國的考試制度，係放在行政權的下面，不是獨立行使，所以美國憲法，仍是三權分立。

以上所述，是盟邦憲法實施之大概情形，我們根據遺教實行五權憲法，是要比他們更求進

步，因此我們的憲法，應自有獨創的制度和更合理的規定，不祇是模倣英美或蘇俄的政治制度。

五 五權憲法的根本精神與治權的劃分

「五五憲草」是自民國二十二年一月由立法院奉中央決議組織憲法草案委員會，開始起草，歷三年半的時間，中經幾番的修訂才起草完竣。「五五憲草」的根本精神，是根據國父遺教政權與治權應該劃分，政權歸之人民，治權歸之政府，政權是選舉、罷免、創制、複決四權，選舉、罷免是對人，創制、複決是對事，都是由人民直接或間接行使的。治權為行政、立法、司法、考試、監察五種。在中央的因為人民不能直接行使四權，所以選舉國民大會代表為行使，在地方的則由人民直接行使，簡單說，政權是由人民直接行使，治權是由人民委託政府行使。「五五憲草」就是根據此種原則而定的。所以「五五憲草」第三十二條關於國民大會職權之規定，代表人民行使選舉權，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。代表人民行使罷免權，以罷免總統、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。又同條國民大會職權規定，尚有兩權：一為創制權，即可以創制法律，一為複決權，即可以複決法律。根據五權憲法，立法權在立法院，一切法律經立法院通過後，由大總統公布，可是國民大會對於沒有制定的法律，而認為必要時，亦可直接創制立法原則或法律，這是創制權。至於複決權，國民大會對於現行法律，有加以複

決廢止或停止法律效用之權。總之，國民大會代表人民行使的政權，是國家的最高權，而不是舉以委任於政府的治權。

六 政權與治權不分之錯誤

國內有些研究憲草的人認為按照規定，國民大會三年始行召開一次，深恐大會閉會期間，政權行使有所停滯，故主張在國民大會閉會期間，另組一個機構，代它行使職權，數年前國民參政會憲政期成會，對於「五五憲草」提出的修正案，便是主張在國民大會閉會期間，設立一個「議政會」，來代表國民大會行使職權，監督政府。他的職權照修正案原文第四十一條規定，最重要的可以複決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，構和案，條約案，可以對行政院長各部會長提出不信任案，使其去職。我們細加研究，這種主張，是否合理，實應考慮。國父遺教，關於五權憲法的精義，在政權與治權的劃分，據所列舉議政會之職權，如法律預算大赦宣戰構和案乃是立法院職權，係屬治權，如果劃歸議政會，則將政府的治權和國民大會的政權，混在一起，至於不信任案的提出，係抄襲英國議會制度的辦法。我們既創五權憲法，何以又抄襲兩權憲法的辦法呢？如果如此，則國民大會的議政會，便等於英國之衆議院，實際操縱行政，更無異將行政立法兩權由議政會合併行使，立法院便可以取消，是將五權憲法根本打銷。這種錯誤，全係由於未能了解五權憲法的精義，以致政權治權界限不清，因為對於政權治權的理論分

不清，就很容易使之變成爲一權憲法，類似蘇聯一樣，而違反五權分立的根本精神。蘇聯是一黨專政獨權制度的國家，而中國國民黨訓政結束，憲政開始以後，便還政於民。蘇聯在最高蘇維埃大會閉會期間，政權治權均委託主席團及人民委員會行使，無所謂分權。但此種辦法，祇有蘇聯可以行得通，由於他是始終實行一黨獨權。如我們照此辦法，則我國亦須永遠行一黨獨權制度，方能貫徹獨權的理論。總裁已經訓示過，將來憲法頒布以後，國民黨與其他政黨要處於同等地位，果如期成會所提的憲草修正案，而行此類似的獨權憲法，則可以不需要旁的黨派，而與蘇聯一樣了。總之，五權憲法的理論，如果不弄明白，很容易有此錯誤，期成會修正案就是一個事例。我們對於此種錯誤，可不必深責，因在立法院起草憲草初稿時亦犯有同樣的錯誤。初稿第五十五條規定，在國民大會閉會時設立國民委員會，按照其第五十八條規定的職權，有受理不信任案，及彈劾總統、副總統、院長、委員之權，幾經研究才將這種錯誤糾正，到現在似乎不宜再有這種錯誤發生了。

七 訓政與憲政混淆之錯誤

乃有一部份人的意見，以爲在南京時五院之上有一中央政治會議，現在有國防最高委員會來指導監督五院，此制已行之十餘年，相當有效，何以在「五五憲草」不見有關於此項機構之設定，因而主張這種制度不宜中斷，此一論調，似乎言之成理，但實際他們忘記了中央政治會

議與國防最高委員會均屬於黨的系統，在以黨訓政時期，是執行訓政的指導機關。在實施憲收以後，如仍有此類機關，究竟是誰來訓誰呢？於憲政實施以後的政府，仍取訓政辦法，於理亦說不去。

論者又以爲現在的行政院會祇是處理例行政務，毫無討論國策決定大計的作用。相同的現在立法院，連立法原則尚且無自動決定之權，事實上等於一個專司立法技術的法制局而已。因爲覺得在憲法裏，非另疊牀架屋的加上一個所謂「中樞訓政機關」不可。其實現在行政立法兩院之所以如此，是因爲在訓政時期須受黨中央的訓導，所以無自動建樹的作用。一旦訓政告終，憲政實施，國家大政方針，自然而然的便應由行政立法兩院，依其權責，分別討論決定，無須在各該院之上另立一個「太上行政院」「太上立法院」來垂簾聽政，干涉到政府治權的行使，而致弄成功「議政會」有權，而政府則無能的局面。國父在「五權憲法」遺教裏，說得很明白；「五權憲法的立法人員就是國會議員，行政首領就是大總統，司法人員就是裁判官，其餘行使彈劾權的有監察官，行使考試權的有考試官。」是則政府五院以外，不宜增設政權治權混一的「議政會」，已是很顯然了。

今天因時間關係，祇能就此擇要講述，希望大家對於五權憲法精義與五權憲法要加深研究與了解，庶將來憲政實施，才能達到預期的成就。

附錄

中華民國憲法草案

二十五年五月二日立法機關通過
二十五年五月五日國民政府宣佈
二十六年五月十八日國民政府修正宣

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 中華民國爲三民主義共和國

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爲中華民國國民

第四條 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議決不得變更

第五條 中華民國各民族均爲中華民族之構成份子一律平等

- 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者其執行機關應即將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

- 第十條 人民除現役軍人外不受軍事裁判

- 第十一條 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

- 第十二條 人民有遷徙之自由非依法律不得限制之

- 第十三條 人民有言論著作及出版之自由非依法律不得限制之

- 第十四條 人民有秘密通訊之自由非依法律不得限制之

- 第十五條 人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之

- 第十六條 人民有集會結社之自由非依法律不得限制之

第十七條 人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收

第十八條 人民有依法律請願訴訟及訴訟之權

第十九條 人民有依法律選舉罷免創制複決之權

第二十條 人民有依法律應考試之權

第二十一條 人民有依法律納稅之義務

第二十二條 人民有依法律服兵役及工役之義務

第二十三條 人民有依法律服公務之義務

第二十四條 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

第二十五條 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

公共利益所必要者爲限

第二十六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者除依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

第二十七條 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

縣市同等區域以法律定之

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

第二十八條 國民代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之

第二十九條 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

代表權

第三十條 國民代表任期六年

國民代表違法或失職時原選舉區依法律能免之

第三十一條 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

第三十二條 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

第三十三條 國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第三十四條 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

第三十五條 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

第三十六條 總統爲國家元首對外代表中華民國

第三十七條 總統統率全國陸海空軍

第三十八條 總統依法公布法律發布命令並須經關係院院長之副署

第三十九條 總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權

第四十條 總統依法宣布戒嚴解嚴

第四十一條 總統依法行使大赦特赦減刑復權之權

第四十二條 總統依法任免文武官員

第四十三條 總統依法授與榮典

第四十四條 國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故須為急速處分時總統得經行政院會議之

議決發布緊急命令為必要之處置但應於發布命令後三個月內提交立法院追認

第四十五條 總統得召集五院院長會商關於五院以上事項及總統諮詢事項

第四十六條 總統對國民大會負其責任

第四十七條 中華民國國民年滿四十歲者得被選為總統副總統

第四十八條 總統副總統之選舉以法律定之

第四十九條 總統副總統之任期均為六年連選得連任一次

第五十條 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，付託如違誓言願受國法嚴厲之制裁謹誓」

第五十一條 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

第五十二條 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

第五十三條 行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第五十四條 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

第二節 行政院

第五十五條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關

第五十六條 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數

第五十七條 行政院設各部各委員會分掌行政職權

第五十八條 行政院各部部長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

第五十九條 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責

第六十條 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

第六十一條 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

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

第六十二條 行政院之組織以法律定之

第三節 立法院

第六十三條 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

第六十四條 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

際事項之權

第六十五條 關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢

第六十六條 立法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第六十七條 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

第六十八條 立法委員任期三年連選得連任

第六十九條 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

第七十條 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

第七十一條 立法院送請公布之議決案總統應於該案到達後三十日內公布之

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第七十三條 立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第七十四條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第七十五條 立法委員之選舉及立法院之組織以法院定之

第四節 司法院

第七十六條 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

第七十七條

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實任

第七十八條

關於特赦減刑復權事項由司法院院長依法律提請總統行

第七十九條

司法院有統一解釋法律命令之權

第八十條

法官依法律獨立審判

第八十一條

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

第八十二條

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

第八十三條

考試院爲中央政府行使考試權之最高機關掌理考試銓敘

第八十四條

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實任

第八十五條

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

第八十六條 考試院之組織以法律定之

第六節 監察院

第八十七條 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

第八十八條 監察院爲行使監察權得依法向各院各部各委員會提出質詢

第八十九條 監察院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第九十條 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舉之其人選不以國民代表爲限

第九十一條 監察委員任期三年連選得連任

第九十二條 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

第九十三條 對於總統副總統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

第九十四條 監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第九十五條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第九十六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第九十七條 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

第九十八條 省設省政府執行中央法令及監督地方自治

第九十九條 省政府設省長一人任期三年由中央政府任免之

第一〇〇條 省設省參議會參議員名額每縣設一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連任

第一〇一條 省政府之組織省參議會之組織職權及省參議會之選舉罷免以法律定之

第一〇二條 未經設省之區域其政治制度以法律定之

第二節 縣

第一〇三條 縣爲地方自治單位

第一〇四條 凡事務有因地制宜之性質者劃爲地方自治事項

地方自治事項以法律定之

第一〇五條 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使選舉罷免之權

第一〇六條 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牴觸者無效

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 縣長辦理縣自治並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 市長辦理市自治並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為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律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

第一一九條 土地價值非因施以勞力資本而增加者應以征收土地增值稅方法收歸人民公共享受

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 國家對於私人之財富及私營事業認為有妨害國民生計之均衡發展時得依法律節制之

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 公用事業及其他有獨佔性之企業以國家公營爲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臨時管理之並得依法律收歸公營但應予以適當之補償

第一二四條 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

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護

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並以科學方法提

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 人民因服兵役或工役或公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟或撫卹

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爲之者

應經各該法律機關之議決

一、稅賦捐費罰金罰鍰或其他有強制性收入之設定及其征收率之變更

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締

四、專賣獨占或其他特權之授予或取消

省區及縣市政府非經法律特許不得募集外債或直接利用外資

第一三〇條

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

關稅爲中央稅收應於貨物出入國境時征收之以一次爲限

各級政府不得於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能以造成健全國民

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並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

教育經濟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並予以保

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一三八條

國家對於左列事業及人民予以獎勵或補助

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於其職者

五，學生學行俱優無力升學者

第八章 憲法之施行及修正

第一三九條 憲法所稱之法律指經立法院通過總統公布之法律

第一四〇條 法律與憲法牴觸者無效

法律與憲法有無牴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 命令與憲法或法律牴觸者無效

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以上之提議四分之三以上之出席及出席代表

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