

170

潘公展著

政制改革的途徑

——謹獻於中國國民黨第五次全國代表大會諸同志和好談政制改革的先生們——



上海图书馆藏书



A541 212 0011 3396B



政制改革的途徑

——謹獻於中國國民黨第五次全國代表大會諸同志和好談政制改革的先生們——

(一) 反對三民主義者的政制改革論——議會政治不是萬應靈膏——顏布虛有其表的
憲法不如建立切切實實的好政府

(二) 人才集中的真義——國家愈艱危政治力量愈要集中——名流學者大開倒車——
蘇俄意德人才未始不集中

(三) 民權訓練的準備——憲政的需要訓練反對訓政的人也承認——議訂憲法與訓
政不抵觸——憲法草案須包含訓政的精神

(四) 國難的嚴重與黨治訓政無關——「黨而不治」「政而不訓」的失敗——國民黨奮
發努力便可解除國難

(五) 政制是經驗的產物——政制改革的兩大原則——必須以歷史的經驗和國民的習



政制改革的途徑

性爲根基——必須以 總理的遺教和時代的需要爲依據

(六) 訓政精神仍須貫徹——憲法草案可先議訂——行政權力必當強化——黨的組織
宜更嚴密

(七) 憲草應有宣傳時期——應確定爲三民主義共和國——應絕對劃分「政權」「治
權」——國民代表的選舉法——國民大會的四種政權——國民大會的集會——
總統總攬「治權」——國民黨應設置總裁



政制改革的途徑

潘公展

廿四年十一月
於上海

謹獻於中國國民黨第五次全國代表大會諸同志和好談政制改革的先生們

政制改革的議論，洋溢乎國中，好似一個垂危的病人，只待服這一劑藥便可起死回生一般。當然，政制是因時制宜，原無百年不變之法，如果改革而善，國家可蒙其麻，不過我們須得省察那一種改革的途徑，擇善而行，方不致走錯了路。

自從國民政府奠都南京以來，八九年中，政制改革論，若斷若續，始終在一般不滿於中國國民黨和反對三民主義的所謂「名流學者」的口中，倚老賣老地唱着哼着，到了最近「六中」「五全」兩會將開，更加甚囂塵上。試一探究牠的內容，不外「取消黨治」、「開放政權」、「結束訓政」、「實行憲政」這些口頭禪。好似四年以來的國難，應該以「黨治」為罪魁，「訓政」為禍首，今後祇須化「一黨」為「多黨」，

反對三民主義者的
政制改革論

變「多黨」爲「無黨」，（胡適最近唱的調調兒就是主張無黨政治的憲政，）易約法爲憲法，變訓政爲憲政，則人才方能集中，國難就可解除。這種看法，無異把「民主憲法」認爲萬應靈膏，凡稍有政治學識的人，一定會覺得這種觀察實在簡單粗疏得異常可笑。

我們姑且不舉民國初年至民國十三年以前我國歷屆國會議員的醜史，作爲一民主憲法「議會政治」未必是萬應靈膏的確證，祇要一讀醉心於民主政治的英國大哲蒲徠斯（James Bryce）所寫的近代民主政治一書，也就可以明白民主政治的結果未必能如一般熱心提倡者之所希望。『普通人民所希望的並不是自治，却是好政府』。

「從來人民要求，奮爭，或估計民治政府的價值，……祇把牠當做一種剷除具體痛苦的利器，增進具體利益的手段；到了這些目的達到之後，他們對於民治政府本身的興味也就因之而減少。」這些有真憑實據的話，蒲徠斯早已慨乎言之了。所以，人民——尤其是中國國民——真正的希望是一個能夠爲他們剷除痛苦和增進利益的

議會政治
不是萬應
靈膏

須布嚮有
其表如憲
法切切建
立的好政
府

「好政府」的建立，而不是紙面上虛有其表的什麼憲法的頒布，我並不武斷地說憲法不是建設「好政府」的某一種工具，但敢堅決地否認，不問條件具備與否而草率地頒布一部與當前的國情不相適合的憲法，就可以期望「好政府」的立刻湧現。老實說一句：目前中國大多數國民的真切期望，與其說是讓人民大家立刻來直接參政，反不如說是讓當局的國民黨在一個偉大的領袖之下團結起來切切實實地組織一個「好政府」，爲人民剷除痛苦，增進利益。這一點，連那鼓吹取消黨治實行憲政最有勁的胡適也承認此時不能「希求芸芸衆生一時都來修談內政，關心外交，監督政府」的，而且他還說過，「今日政府力量之強，遠過四年前的狀況，這是有目共睹的事實。」如果這些話是認爲足以代表所謂「名流學者」多少道着一些事實，則在國難萬分嚴重，而又不能希望每個人民都有參政能力的今日，恰巧我們有一個由國民黨所組織的較已往許多政府更強有力的政府，負起安內攘外的責任來，爲什麼又要與高采烈地來鼓吹改革政制呢？！

如果說，政制不改革，則黨治不取消，訓政不結束，因而人才不能集中，民權不能發揮；人才不集中，民權不發揮，則嚴重的國難也就無法可以解除。驟聽起來，似乎也未嘗不言之有理。可是從實際情形和政治學理上來稍加推究，那末這種反對建國大綱所定程序的似是而非的議論，可以不攻而自破。

人才集中
的真義

何以故？第一，試問「人才集中」，還是要集中於「一組織」呢？還是要集中於「散漫」呢？雖三尺童子，也知道必先有相當的組織，必先嚴密其組織，而後可以集中人才。故由「無黨」政治進而為「多黨」政治（即政黨競爭的政治），更由「多黨」政治進而為「一黨」政治，乃為政治上進化的必然趨勢，也是由無組織進而致於有嚴密組織的必然步驟。現在一面要希望集中人才，一面却希望由「一黨」退而至於「多黨」，更由「多黨」退而至於「無黨」，還我中國四萬萬同胞一盤散沙的本來面目，始無論大悖乎孫總理的遺教，就令一旦做到，豈不與集中人才的原意背道而馳？故今日不說「集中人才」則已，如要集中，祇有網羅一般信仰三民主義的真實人

國家愈艱
危政治力
量愈要集
中

「名流學
者」大開
倒車

蘇俄意態
人才未始
不集中

才於國民黨之中，或退十步百步，網羅那能遵守三民主義的眞實人才於國民黨所主政的國民政府之下，共同努力，纔能舉集中之實。大凡國家愈艱危，政治力量的需要集中也愈迫切，而人才的趨向集中也愈成爲自然的趨勢。大戰以後的蘇俄，進軍羅馬後的意大利，國社黨成功後的德意志，固不必說，就是英，法，日，美向來多黨競爭的國家，也有混而爲一的行動，例如英國的舉國一致內閣，法國的混合內閣，日本的非常時內閣（還有內閣審議會的網羅羣彥），美國的國會授權總統，無非想在多黨競爭的憲政之下，別謀集中人才集中力量的策略。可見東西各國，都因爲時處非常，希望由分而合，斷不像我們這些「名流學者」，反因國勢陸危，大開倒車，而希望我國政制退回到民十三以前「多黨」擾攘或「無黨」混沌的漩渦之中的。所以「集中人才」是一事，而「取消黨治」又是一事。須知「客卿」尙可用，何況「同胞」？掌握政權的黨，如果公忠體國，一定會樂用天下的英才，祇要這些英才不是發願背叛建國的黨。蘇俄儘管是共產黨專政的社會主義國家，兩次五年計劃

之中，人才何嘗不集？意大利和德意志儘管是法西斯黨或國社黨專政的國家，而在對內對外的建國過程之中，人才又何嘗不集？所不願集者，僅僅那些與建國的主義不相容的人物而已，則治理國家的人又安得人人而悅之？就拿目前的中國來說，黨外人才確多容納的事實。也儘有集中的可能。不但地方政府行政長官，黨外人才數見不鮮，即上面至於中央政府，各院部會，濟濟多士，亦何嘗完全是隸於黨籍？由此可見：黨治縱不取消，人才也能集中，兩者之間初無必然的因果關係。

第二，試問民權的行使是否需要訓練？如果要訓練，則訓政的要素就在乎訓練民權的行使，而為實施憲政的階梯。故今日的訓政愈完密，則他日民權的行使愈正當，而憲政的成績也愈良好。祇要讀過孫總理所手定的建國大綱，就可明白這層道理。如果說訓政不結束，民權就不能發揮，則當初軍事底定，國家統一以後，何以要有訓政的階段？國民教育不普及，參政常識不具備，四權行使不熟練，地方自治不完成，以此而談民權，論憲政，牠的結果，民治政府恐將建築於沙灘之上，殷鑒

憲政的訓練
需要對訓練
的人也要承
認的政連需

議訂憲法
與訓政不
抵觸

不遠，只要一翻民國成立後十二年間的歷史，就可恍然大悟！孫總理所以在民

國十三年手訂建國大綱，就是要懲前毖後，澈底地爲民治政府建築一個很堅深的基礎。如今我們假使又爲那些自以爲是的「名流學者」譁張爲幻的游詞所惑，搖動我們的信念，不問民智的程度如何，不問訓政的收效如何，就以爲訓政不妨結束，憲法立可施行，則不但前功盡棄，而草率實行的憲政也將終於表現非驢非馬的現象。胡適以爲「憲政是憲政的最好訓練」，實在是一種遁詞。須知訓練憲政的時期，在國民黨就稱之爲訓政，也就是建國大綱上所說的訓政，訓政時期約法也就是訓練憲政時期的憲法。故憲政的需要訓練，已爲反對訓政的人所承認，無待更爲詞費。所須說明的：憲法是國家的根本大法，頒布憲法原屬一件應該十分鄭重的事。而以爲憲法一經頒布，訓政卽已完功，憲政既經開始，憲法卽須頒布，實在是大誤而特誤！建國大綱第二十二條說：『憲法草案，當本於建國大綱，及訓政、憲政兩時期之成績，由立法院議訂。隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行』既說憲法草案要本於訓

憲法草案
須包含訓
政的精神

國難的嚴
重與黨治
訓政無關

政○憲○政○兩○時○期○的○成○績○，○則○可○見○憲○政○時○期○在○前○而○議○訂○憲○法○草○案○在○後○。○這○裏○所○謂○一○憲○政○時○期○，○想○當○指○第○十○六○條○第○十○九○條○「○憲○政○開○始○時○期○」○而○言○。○現○在○還○沒○有○一○省○可○以○看○到○全○數○之○縣○都○已○達○到○完○全○自○治○，○本○來○連○「○憲○政○開○始○時○期○」○還○談○不○到○，○姑○且○退○十○步○百○步○，○則○目○前○的○中○國○，○就○算○要○躡○等○而○進○，○至○多○也○不○過○跨○入○憲○政○開○始○時○期○」○的○階○段○。○所○以○，○若○不○是○爲○粉○飾○門○面○計○，○則○訓○政○時○期○約○法○實○在○就○是○「○憲○政○開○始○時○期○」○的○根○本○大○法○，○有○了○這○一○部○約○法○，○好○好○地○運○用○，○好○好○地○遵○守○，○儘○可○以○訓○練○民○權○，○也○儘○可○以○發○揮○民○權○。○假○使○一○定○要○另○訂○憲○法○，○也○祇○須○議○訂○憲○政○開○始○時○期○可○以○適○用○的○一○部○憲○法○草○案○，○其○中○必○須○儘○量○包○含○訓○政○的○精○神○，○使○民○權○在○適○當○的○範○圍○內○加○緊○訓○練○起○來○，○方○纔○真○能○有○利○於○國○，○有○惠○於○民○。

第三、國難的能否解除，全視吾國家上下的能否一心一德，努力盡職以爲斷，而與黨治的取消與否，訓政的結束與否，可說是絲毫無關。目前國際環境，已經不許我們再是因循玩忽地過日子，如果由領袖以至羣衆，大家真能埋頭苦幹，不信

國難會永久嚴重，更不信民族終於不能復興。反之，如果取消了黨治，讓許多的政黨來攘奪競爭，結束了訓政，讓賄選出來的議員在議會裏來儘量搗亂，大掣政府的肘，試問國難會不會更加嚴重？民族會不會就此復興？蔣廷黻是自稱與國民黨無好感的，但他在天津大公報上說得好：『政權在什麼人手裏，人民是不關心的；他們所希望的是握權者能替國家人民作幾件較大的事體』所以黨治的政府，訓政的政府，如果能替國家人民解除國難，其受人民的愛戴，必不讓於民治的政府，憲政的政府；反之，如果民治憲政的政府不能解除國難，人民也必定厭棄牠，而黨治訓政的政府或許有一天要重現。看到德意志國社黨可以推翻白魯甯政府，在韋瑪憲法之下組織起一黨專政的政府來，就可以知道。蔣廷黻又說：『反蔣者如想他們的事業一成功，外患就自然而然地會停止，這是作夢。或想就是不停止，他們一得政權，就能有抗日的力量，這是欺人。』這真是打開天窗說亮話了，目前那些反對國民黨的人切齒痛恨着，以為只要打倒國民黨的黨治，結束國民黨的訓政，國難就自然而

然地會解除，也不是作夢，就是欺人。

第四，國難的召致，就算都是國民黨掌握政權的緣故，也不能因此就讓「黨治」和「訓政」去負罪魁禍首的責任。因為，就實在情形講，過去的數年之中，強鄰虎視，外患日烈，匪禍猖獗，內憂孔亟，如果認為是國民黨的失敗，則與其說是「黨治」的失敗，毋甯說是「黨而不治」的失敗，與其說是「訓政」的失敗，毋甯說是「政而不訓」的失敗。故憑我個人的愚見，要救亡圖存，挽回國家的厄運，如果專去費心勞力於紙面上成文憲法的議訂和頒布，反不如開誠布公，埋頭苦幹，從團結黨的內部，實行黨的政綱入手，以收「黨治」的實效，從籌備地方自治，培養人民能力入手，以達「訓政」的目的。如果國民黨的中委，始終能像四屆六中全會一樣地表現着團結的精神，大家在一起來苦幹；人民沒有不擁護的；如果國民黨對於充實國力和培養民力的政策，能像改革幣制案一樣地表示着果斷的力量，人民也沒有不樂從的；如果國民黨的各級黨部確能協助各級政府，為民服務，於最短期間，遍

「黨而不治」
「政而不訓」
的失敗

國民黨奮
發努力使
解除國難

政制是經
驗的產物

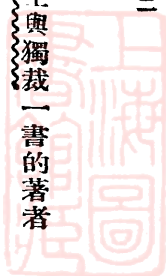
●設學校，開通民智，復興農村，賑濟災荒，使多數人民的智力財力都增加起來，人民也沒有不願意接受而地方自治也沒有不會完成的。各地方的人民都能自治，而又能擁護中央，樂從政府政策，則全國上下，一心一德，救亡圖存的目的自然可以達到。可見目前國難的解除，只須當軸的國民黨能夠奮發努力，便可做到，不必對着國難，怨天尤人，更不必隨波逐流，喪失了自信力，也來一窩蜂地自己責備那「黨治」訓政的不合。

以上，我已經把那些反對三民主義者所標榜的政制改革論的理論根據，逐層指出牠的謬誤所在了。讀者至此，或以爲我是不主張政制改革的，其實則又不然。我雖不相信政制是萬能，只要政制一改革，國事便可起死回生；但我也以爲政制是經驗的產物，增加一分經驗便應該改善一分政制，以求「止於至善」，而況「窮則變，變則通」的哲理在政制上也有時可以運用，則爲適應目前的環境計，尋求現行政制的缺點，而更謀其改善，自然也當爲我們所贊同。不過我以爲改革目前的政制，應

記住兩大原則，不能不先作一番說明：

(一) 政制改革必須以歷史的經驗和國民的習性爲根基。民主與獨裁一書的著者

英人薩隆 (Hugh Sellon) 曾說過：『德國的過去歷史是不能使牠適宜於議會政治的。……日耳曼民族對專制政體頗有一種情感上的愛好，且就政治說來，牠是歐洲最爲柔順最易激動的民族；這些特性使牠不能適於民主政治，且使強有力的統治者成了必需的領袖。……故西方民主的統治之沒落於德國，最足證明全盤移植外國方式到另一國家的愚妄。』他又鄭重地指明：『每個國家的政治解放，都是發生於他自己的壤土，自己的民性，和自己歷史所積累的經驗。』現在有些主張「全盤西化」的「學者」，恨不得把英國閱歷一千四百年經驗所得的英國的憲政，一旦移植於中土，於是一則說「一黨」專政不合民治，「黨治」必須取消，再則說「憲政是憲政的最好訓練」，「訓政」大可結束。殊不知「議會政治」下，政黨爭攘的風味，民國以來的歷史經驗，嚐之已十餘年，而中國人民「撫我者后，虐我者仇」，「日出



而出，日入而息，帝力於我何有哉！一的習性，數千年來又牢不可破，故欲導中國國民入於民治政制之一途，非憑藉於賢明的領袖，建國的政黨爲之師保不可。換言之，政制儘可改革，憲法儘可頒布，却萬不能再走英美式多黨更迭的一議會政治」的老路，以自陷於波瀾重疊日暮途窮的政潮之中。

(二)政制改革必須以 總理的遺教和時代的需要爲依據。 中華民國爲 總理

所手創，建國大綱爲 總理所手訂，三民主義爲建國的主義，五權憲法爲建國的機構，凡此種種，都是 總理的遺教。無論由軍政而訓政，由訓政而憲政，斟酌損益以因時制宜則可，根本蔑視以遷就流俗則不可。國民黨黨員既是 總理的忠實信徒，自當一心一德，貫徹始終。故反對三民主義者如果用革命的手段，打倒國民黨，然後毀棄一切 總理的遺教，置之不顧，則情猶可原；假使三民主義的信徒受了政制改革論的麻醉。沒有精細地考慮到如何去改革政制，而輕舉妄動，走入了背棄 總理遺教的路，則咎無可恕。『自古皆有死，民無信不立。』國民黨在目前這個

艱危時局之中，除了恪奉總理遺教，本「天下爲公」之心，負「任勞任怨」之責，用示天下以大信而外，沒有別的方法可以求諒於國人，也沒有別的途徑可以拯救其國家。至於說到時代的需要，則凡稍稍研究政制的人，都知行政權力的強化實在是各國最近一致的趨勢，而尤合乎我國目前的環境。因爲在非常時期，處理國家大事，慎密果斷，缺一不可，如果仍抱着十八世紀十九世紀防範行政首領專斷的陳腐觀念，一味想抬高立法權，使牠來牽制行政權，甚至使牠超越於行政權之上，以致行政首領縱有英才，行政組織縱是靈活，亦無從表現其政府的萬能，則在安內攘外救亡圖存的工作過程中，必使國家感受無形的損失。故在遵奉總理遺教之範圍以內，依據時代的趨勢，強化行政機構的權力，實有百分之百的必要。

根據上述兩大原則，我以爲今後政制改革的途徑，當包含左列的四點：

(甲) 訓政精神仍須貫徹；

(乙) 憲法草案可先議訂；

(丙)行政權力必當強化；

(丁)黨的組織宜更嚴密。

如果嚴格地依照建國大綱來說，目前的中國實在還沒有到頒布憲法的時機。因為照建國的程序，當一省完全底定以後，停止軍政開始訓政，所謂訓政就是要訓練各縣人民自治，故必須到一省全數的縣都達到完全自治，方為憲政開始時期，要直到全國有過半數省分達至憲政開始時期，然後召集國民大會決定憲法，頒布憲法。目前的中國，那裏去找得到一個全數的縣都已完全自治的省？更有過半數省分達到完全自治之可言？實在說起來，當然還是停滯在訓政期間。不過，一方面經過五六年的時間，而訓練人民自治的成績並不顯著，雖則有內憂外患天災人禍的種種原因阻梗着，不能全盤歸咎於國民黨的不努力，但無論如何國民黨總自己覺得對於人民懷着抱歉，因而有一部分人也想趕快結束訓政免得再事蹉跎。另一方面，國民黨率於外患的日迫，國難的日重，而同時又感受到許多黨外的所謂「名流學者」天天在

借着國難的口實來攻擊國民黨，於是也想着提前來實施憲政，希望由此另闢途徑，或者可以「集中國力，挽救危亡」，而起草憲法草案，召集國民大會的呼聲乃漸漸地增高起來。民國二十一年冬，四屆三中全會既經議決加緊進行「憲政開始的籌備」，則事隔三年，自當促其實現，以維對於人民的信用。但是，須知道憲法既不是萬能，又不容草率，故在人民沒有具備（1）了解憲法，（2）遵守憲法，和（3）擁護憲法的能力以前，輕易地頒布一部憲法，不獨無益，而且反足以損害憲法的莊嚴，削弱憲法的效力。而況四屆三中全會的決議，還是注重於「最近期間積極進行建國大綱所規定之自治工作」，使憲政開始的籌備得以繼續進行，則試問今日的中國，建國大綱所規定的各地方自治工作是否都已完成，憲政開始的機運是否全已成熟？祇要不肯盲從反國民黨的「名流學者」的人，一定都會回答一個「否」字！所以，凡忠實信仰 總理的遺教，願為國家打算建立真正憲政基礎的人，也一定都會異口同聲地承認在目前仍須貫徹政訓政精神於未來的政制之中。

可是，訓政精神儘管求其貫徹，而憲法草案却也不妨先事議訂。何以故？議訂憲草是一事，施行憲法又是一事。議訂不妨其早，爲的是要便於宣傳，利於研討；施行不妨其遲，爲的是要斟酌盡當，不悖國情。建國大綱第廿二條明白規定：『憲法草案當本於建國大綱，及「訓政」憲政」兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行』。可見議訂是第一步，宣傳是第二步，採擇是第三步，施行是第四步，亦即最後的一步。所尤可注意的，議訂憲法草案乃在「訓政」時期和「憲政開始」時期之後，故一面努力訓政，使地方人民可以自治，爲「憲政開始」打通一條大道，一面根據兩時期的經驗，草擬憲法草案，實在不是一件矛盾的事。有些人以爲憲法是和訓政抵觸的，也有些人以爲憲法一經議訂，便須立刻頒布，一經頒布，便須立刻施行；這都是拘泥固執的一孔之見。

這幾年以來政治舞台的敗象，在於機關多而系統不明，委員多而責任不負，以致雖有疊床架屋的公署，滿坑滿谷的人員，曾無補於政治的推進，國難的輕減。故

今後如果議訂一部富有訓政精神的憲法草案，首先要使憲法中所規定的政治機構（即政府組織）是一個嚴密而又靈活、組織、系統務求分明，責任務求專一。要政府方面，確乎行使「治權」，總宜使那負行政責任的人有充分發揮才能的機會，加強其權力，不受過分的掣肘。但同時政府在執行政策的過程中，必須秉受以三民主義建國的國民黨的指導和監督，務求國策的決定，絕無違背三民主義的事實。必如是，國民革命為不虛；亦必如是，政制改革始不入於歧途。

國民黨在憲法初經頒布，憲政籌備開始的時候，既然仍須代表着人民負起指導政府和監督政府的重大責任，換言之，在這個時期我們假定可以稱為「一黨和民同治時期」，作為由「黨治」過渡到「民治」的一個階段，則在事實上國民黨還是在那裏代表着人民行使一部分的「政權」。國民黨的責任既不容輕卸，自然應該先行檢點過去幾年中組織欠缺的癥結所在，而作「自力更生」的企圖。第一，過去的黨沒有把黨員當做軍隊一般的訓練，以致組織鬆懈，紀律廢弛。第二，過去的黨沒有把

政綱當做信條一般的實行，以致開出了支票不兌現，失信於人民。第三，過去的黨沒有把力量集中於一個領袖之下，以致各樹門戶，懷疑猜忌，適中挑撥離間者之計。第四，過去的黨沒有把貪污現象用全力來剷除，以致茫茫宦海，依然被烏烟瘴氣所籠罩，而使人民對於革命工作的認識變為模糊。總之，國民黨終究是一個最有歷史最有力量的黨，只要內部組織改弦更張，愈加嚴密起來，一革已往的弊病，自然可以負起指導政府監督政府的責任。國民黨的黨員應該有這種自信，只要黨員們覺悟努力，嚴密組織，不但可以建國，一定可以治國的。

上面既把我所想到的政制改革的途徑，約略加以說明，現在就擬根據這些要點，寫出我所希望的憲法草案的主要輪廓，和國民黨總章修改的重要點於左，還請高明指教！

(甲)關於憲法的施行者：

(1)憲法草案，由中國國民黨五大大會通過以後，應用各種方法盡量宣傳，同

憲草應以
一年為宣
傳時期

國民大會
在民國二
十六年召
集

憲法某種
條文的發
生效力可
分別規定
時期

政制改革的途徑

時○明○定○限○期○，責○成○各○省○市○縣○普○及○民○衆○教○育○，完○成○地○方○自○治○，以○為○實○施○憲○政○的○準○備○，其○限○期○得○視○各○地○方○情○形○酌○定○，但○至○多○應○以○一○年○為○度○。在○此○期○中○，中○央○應○嚴○加○督○察○，如○各○地○方○長○官○及○高○級○黨○部○宣○傳○不○力○，或○籌○備○不○及○，自○應○予○以○嚴○厲○的○處○分○。

(2) 憲法草案既經通過於五全大會，應即同時明定召集國民大會的時期，使各地方籌備自治的工作有一個最後的目標，同時使國民獲有相當參政的機會。其時期也極遲應在民國二十六年度內召集。

(3) 國民大會通過憲法，正式頒布以後，當然為實施憲政時期，但憲法中的條文，為顧到某種地方的環境，某種事實的限制，也仍可以分別規定發生效力的時間，不必強令全部條文同時全國施行。

(乙)關於憲法的内容者：

(1) 憲法的名稱則一，而各國憲法的内容則不相同。元首制，內閣制，委員

制，共和國，君主國，可是都可以有憲法的。英國式的不成文憲文，美國式的成文憲文，採取議會政治的多黨更迭制固然是一例；蘇俄、意大利、德意志的憲法，採取強化行政權力的一黨專政制也是一例。所以我們應該打破那些一談到憲法就脫不了議會政治的錯誤觀念，自己來斟酌國情，作一個根本上的決定。我以為我國的憲法應該明文確定「中華民國爲三民主義共和國」，同時在精神上應該確認「中國國民黨爲建設三民主義的中華民國的惟一政黨」，惟有如此，主權所屬的國民，一方面可以享有參政權，一方面是不許有違反三民主義的政黨組織，然後可以保障三民主義共和國的存在，故對於中華民國公民的資格，應有消極方面的限制。

(2) 憲法應根據總理五權憲法的遺教，「權能」區分的精義，把選舉、罷免、創制、複決四種「政權」，和行政、立法、司法、考試、監察五種「治權」，明白劃分開來，一治權一全交政府，「政權」操於國民（在過

政制改革的途徑

渡時期，由國民黨領導國民行使。以國民大會爲行使「政權」的機關，以中央政府（包含總統及五院）爲行使「治權」的機關。故立法院應被確認爲治權之下的一個組織，絕非與其他議會政治的國家裏的國會相等。換言之，憲法中應明白認定立法院不是用以對抗總統或行政院的監督機關，祇有國民大會纔有這個資格。

(3) 以中國幅員的遼闊，人民的衆多，國民當然不能人人直接行使「政權」，故憲法上的國民大會仍然是一種代表行使「政權」的代議機關。爲使國民黨在過渡時期領導國民行使「政權」起見，組織國民大會的國民代表的選舉，可考查俄、意、德三國的成規，再參照歷屆國民黨全國代表大會的選舉方法，於依據各縣市區人口爲比例規定其代表名額以後，在代表選舉法中應採用下列兩種方法的一種：(子)由國民黨提出各該市縣區加倍候選人，不限於黨員，聽選民投票決選之；(丑)由各該市縣區選民選出加倍候選人，

當然也不限於黨員，交國民黨決定之。

(4) 國民大會既然是代議機關，應該在憲法中規定「國民大會代表國民全體總攬政權，以左列國民代表組織之」的一條，而牠所擁有的選舉、罷免、剝制、複決的政權，也自然應該有相當的規定。我以為爲「政權」治權」劃分清楚，行使治權的責任專一起見，國民大會的選舉權和罷免權只可適用於總統副總統，至於五院院長都可由總統提出人選徵得國民大會的同意後任命之，對國民大會負其責任。而且國民大會的罷免總統，也祇能以總統有違法行爲時爲限，至於政策問題，國民大會祇能通過決議，請總統罷免行政院院長，以表示其不信任。當然，總統也自有罷免五院院長的權力。說到剝制權，國民大會應該有權直接制定完整的法案，不過總統也應該有權可以交還複議。至於複決權，則除了國民大會自身對於立法院通過的法案可以有權複決外，總統或立法院也應該可以把立法院所通過或否認或不

國民大會
的集會

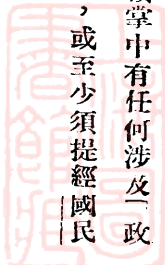
總統總攬
治權

能成立的法案，提請國民大會複決。

(5) 國民代表的任期規定四年，國民大會應每年召集一次，會期以一個月為限，必要時得延長一個月。如總統認為必要，或經國民代表三分之一以上認為有必要時，得召集臨時國民大會。如此，則國民大會閉會期間，儘可不必設置「常設機關」來做他的代表。

(6) 總統是應該認為總攬「治權」的政府首領，故原擬憲法草案所定「總統總攬行政權」的條文，應該修改為「總統總攬治權」，庶幾與五權憲法所創造的「權能」劃分的精神相符。故五院院長均可由總統提出人選徵得國民大會同意後任命之，而不必由國民大會選舉。至於立法委員和監察委員則可由立法院院長監察院院長分別按照各地方人口比例，提出人選，不以國民大會的國民代表為限，（至少過半數為國民黨員）呈請總統批准提出國民大會通過後任命之，庶幾國民大會雖閉幕，也仍有一部分國民代表得

以參加立法和監察的工作。其他如立法院或監察院職掌中有任何涉及「政權」範圍以內的職權，都應劃入國民大會的職權之中，或至少須提經國民大會或臨時國民大會通過，方能生效，以清權界。



(丙)關於黨的組織者：

(1) 國民黨內部的組織應更求其嚴密，在總理而外，應設置總裁（或領袖）一人，總攬全黨的指揮事宜。於總裁之外，另設中央執行委員會為議決黨綱政策的機關，總裁有最後決定之權，並負指導執行的任務。

(2) 中央黨部應盡量活動，掌握國民大會的重心，其他各級黨部也應盡量活動，掌握各地方議會參政機關的重心。

(3) 省或特別市黨部的執行機關，應改選舉制為特派制，一律由中央黨部特派委員一人至三人主持之；其監察機關，則仍由各級自行選舉。

(4) 縣或區黨部的設置與否，由各省市斟酌地方情形條陳中央核定之。

政
制
改
革
的
途

上海图书馆藏书



A541 212 0011 3396B

二六



