

中華民國三十五年五月

# 憲草修改原則批判集

三民主義憲法促成會編印





# 目次

制定憲法與國民應有的認識	楊幼桐 (一)
中山先生五權憲法之真諦	羅有爲 (七)
制憲應以建國大綱爲根據	張毅 (一二)
憲法上的中樞行政制度	曾資生 (一八)
論中華民國憲法草案	鄧公玄 (二六)
致憲草審議委員會書	張九如 (三〇)
關曲解五權憲法	田桐齡 (四八)
評政治協商會議所擬定憲草修改原則	陳長蘊 (五七)
對政治協商會議修改憲草原則意見	吳尙鷹 (七〇)
對政治協商會修改憲草原則的批判	劉士篤 (七六)

政協會憲草修改原則述評.....	吳人初 (八六)
政治協商會議修改憲草之批判.....	葉青 (九〇)
對於五五憲草與憲政期成會修正案之比較研究.....	范子遂 (一〇七)
國民大會有形與無形問題.....	金鳴盛 (一二九)
省自治為中山遺教說辨正.....	徐高阮 (一四〇)
省均權制之研究.....	董載泰 (一四七)



## 制定憲法與國民應有的認識

楊幼炯

憲法是一種實行民主政治之國家的根本及其作用的大綱，其目的在整飭自由與秩序，使個人自由不致影響到社會秩序，而維持社會秩序就是運用個人自由，使民主政治得以順利進行。所以民主政治必須有良好的憲政；而實行憲政，就是建立一種擁護人民自由平等的強大的法律力量之開始。歐美憲政的發展，往往以國民之自奮爲其原動力，國民流血奮鬥，前仆後繼，經長時期的抗爭，始獲得制憲的權力。我國憲政之肇興，以三民主義的革命建國運動爲其骨幹，本黨五十年來的革命奮鬥史，完全在實現「民有」「民治」「民享」的憲政新中國。所以我國當前憲政的實施，自有其特殊的意義之所在。我國憲政的實施，是有步驟，有方法，在一定程序之下，逐漸推進以躋於憲政之治。我國自前清末季，革命與君憲之分流，造成中國憲政之歷史的開展，其間由清季的君主立憲，以迄民國成立後的天壇憲草，其間憲法的糾紛與討論，未能有一貫的立國政策與主張，卒無裨於建國大計之完成。中國國民黨第一次全國代表大會宣言中，對此有極明確的指陳。宣言中雖僅對當時北方立憲派，加以抨擊，但過去憲法失敗的原因，已昭然若揭。宣言中歷述憲法之實施，必須民衆有組織；憲法的運用有方法，而又要能有勇氣，真能爲憲法而奮鬥，很能說明我國憲政實施之真義。宣言中說：「推行憲法之先決問

題，首在民衆之能擁護憲法與否，舍本求末，無有是處。不特此也，民衆果無組織，雖有憲法，即民衆自身亦不能運用之，縱無軍閥摧殘，其爲具文自若也。故立憲派祇知要求憲法，而絕不顧及將何以擁護憲法，何以運用憲法，即可知其無組織，無方法，無勇氣，而真爲憲法而奮鬥。所以我國憲政的實施，是要建立民權運用的真實基礎。所以由訓政到憲政，在建國大綱中明定有實施的步驟，而其主要的原則，就在國民必須誓行三民主義而完畢其國民應盡的義務，始能有運用政權的能力。

中國憲政最大的特徵，就是以實現三民主義的五權憲法爲旨歸。國父每言三民主義必與五權憲法並舉，此二者的關係，至爲重要。我們可以說三民主義乃建國的最高原則，五權憲法乃三民主義建國的制度。若拿國父的用語來說：即三民主義乃五權憲法的目的，五權憲法乃三民主義的實行。不經由五權憲法的制度，則三民主義即無由而整個的實現。訓政時期在於培植五權憲法的基礎，而憲政時期乃是五權憲法的完成。我們知道凡是一種憲法的產生，條文還在其次，主要的在有一種習慣與歷史作根據。憲法的性質，本有「真實的憲法」與「形式上的憲法」兩種。真實的憲法即因政治力量與社會力量的醞釀而產生，具有歷史性的實際憲法，即人民服從的實際運用的活憲法，形式上的憲法，即是一種法律文書。我們可以說一種真實的完全的憲法，就是形式的憲法經過習慣和超乎法律外的實際政治的經驗，以求適合於新環境的憲法。英國憲法就是由存在於人民心中或記之於文書的無數先例、風俗、習慣、默契、信仰、



律師與政治家的格言，以及雜有風俗習慣的若干制定的總集體，而凡此種種都附有重要的法院判決和政治習慣。所以英國憲法就是最好的例子。美國的憲法大部分雖是成文的，而且成文的部分都集在一種文書以內，但如果說美國的憲法成文部分毫無憲法習慣滲雜其間，那就不啻抹煞了美國憲法發展史上許多最顯著的事實。我國今日憲政實施，必須根據訓政時期的政治經驗與中華民國建國的傳統，以爲憲政時期制憲的真實基礎。民國二十四年哈佛大學政治學教授霍午康（Holcombe）來我國講學，氏對我國憲政有精確的見解，最能代表西洋政治學者的意見。他以爲 國父規定建國之程序爲三，而在軍政時期以後，憲政時期以前，有一個訓政時期，乃極合中國的需要，在這個時期中，可以養成許多政治上的習慣，累積着許多關於國家基本制度的先例，成爲新中國的憲法，結果是行得通的，適合於國情的。霍氏的話，很能道出我國憲政的精義來。

憲法的制定與實行，本爲國家樹立百年不拔之基。爲國家的長治久安計，我們需要一部良好的適合人民需要的憲法。我國過去未始沒有憲法，但這些憲法的內容與形式，大都重模倣而少創造。所以制定以來的憲法草案，不是翻譯，就是抄襲，其中經過制憲者依照本國情形而創制的法案，可謂極少。一國有一國的國情民性，建國傳統以及客觀的環境。我們決不能忽視了這些重要的因素，硬要拿別國行之已久的制度移植到中國來，徒然行不通，使政治上增其紛擾。比如議會政治在民國成立後的十年中，在我國也行之很久，但因人民對於政治訓練素養不深，

民衆組織迄未能健全；而政黨腐敗，無一定的主張，以致政黨政治未能活用，結果造成了多年來政局混亂的狀態。我們今天在抗戰八年已經勝利之後，人民需要休養生息，求得到一個長治久安的憲政之治，不希望再走上過去政局不安的紛擾之路，因此在此時此際制定出來的憲法，應該針對着民衆切實的需要，適應當前民主建國的客觀環境，產生出一部真正中國民族自己的憲法。

其次，我們今天的制憲事業，是五十年來國民革命的成果，自有其歷史的使命與建國的傳統。五十年來的中華民國直接間接都在三民主義之孕育與創建之中，亦惟有三民主義才是現代中國建國的中心信仰，中華民國之由來，實即三民主義的產物。凡屬中華民國的國民，飲水思源，自亦不能抹煞我革命先烈熱血所換來的民國建國史於不顧。我們今天如果漠視此次制憲的歷史使命與革命建國的傳統，則其所產生的憲法，必不適合中國民衆的要求，而且今天的制憲事業，並非基於各黨派的要求，而是國民黨完成其五十年來一貫的民主革命之宏願。十五年來國民政府信誓旦旦，宣示根據國父建國程序還政於民，此次的制憲發動於民國二十一年，迄今將近十四年了。五五憲草經國民政府自二十五年正式宣布，二十六年修正後再度公布，亦經十年。草憲工作，歷時既久，中間曾兩次刊布，正式徵求國人意見。就法理言，五五憲草是由國家最高立法機關所制定，而由國民政府正式公布者，將來國民大會討論憲草，當以此爲藍本，自不容許任何派系加以推翻。照國父建國大綱第二十一條之所定：「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。」由此說來只有立法院才有關於憲法的提案權。唯有國民大會掌有憲法的制定權，其他任何方面所擬定的草案，祇能建議於國民大會，絕對不能作為憲法討論的藍本，此應請國人特別加以注意。就五五憲草的內容說，雖非定案，尙待五月五日行將召集的國民大會來討論，但其所根據的三民主義的原則與五權憲法的制度，實不容許任何方面來曲解，甚至加以推翻。少數人表面上表示奉行三民主義，而對於作為三民主義實行的五權憲法，加以蔑視，殊違反國父遺教的原意。在國父遺教中固已明白宣示五權憲法是在救濟三權制度的缺點，是一種擷取中外古今學說的精華，爲最進步的一種政治制度。現在要討論憲法如果要拿三權憲法的成見來批評五權憲法的制度，可以說是「牛頭不對馬嘴」。有人以訓政時期推行五院制的缺點，遂謂五院制應該變更，也是「皮相之論」。本來在訓政時期中是否應該設立五院，這一問題在開始實行訓政的當時，曾引起辯論。因爲國父在建國大綱中並未有規定在訓政時期可以推行五院制度，當時一部分人士恐急驟的設立，違反了建國的程序。訓政時期的政權，既屬於黨，則訓政時期五院制度之運用，自不能如憲政時期之靈活。今日之批評五權憲法者，大半以訓政時期的五院制度之得失爲根據；其實不能說訓政時期五院制度之試行未善，即謂憲政時期也不能推行五院制度，這種見解，自不十分正。確老實說訓政時期五院制運用之不善，完全由於失去了五權憲法的靈魂——權能分立的原則。由於黨權高於一切，遂使政府無能。談五權憲法，如果忽視了國父

所創獲的權能分立原則，來論五院制度的運用，可以說一無是處。唯其於由國父主張政權與治權分別，於是五院制度乃能運用。今若欲取消政權機關，強合政權與治權於能的機關，其結果便要發生很多的流弊，也失去了國父五權憲法的精神。

最後，我望國民特別要認識清楚的，就是憲法的制定，是國家的百年大計。我們這次的制憲關係國家民族的興衰，不容許有任何的延誤。北京政府時代天壇憲草因政爭而中斷制憲事業，致使民國的基礎發生動搖。我們今天的時代，已非往時，以政爭阻撓憲政的事，不會再有，國民也不容許再生波折。今天我們的制憲大業，以國父的遺教為我們的準繩，制憲前途已有一條正確的道路，做我們國民抉擇的南針。唯有以三民主義與五權憲法為今後討論憲法評判是非的標準。我們的討論一定要遵循國父遺教而不容有所曲解，真理以辯論而愈明，我們很願意各方在三民主義最高原則之下，多多供獻對於憲法的意見，這些意見，只是提供國民大會作制憲時的參考。制憲的程序，已經在過去十年悠長的時間內，由政府完成了初步的基礎，這一程序也不容許再有任何的變更。各方應犧牲成見，認識中國民衆當前的需要，只有照着國父所昭示的最高原則，完成一部完善的憲法，使五月五日國民大會的制憲工作得以及時完成，使憲政得以及早實施。此刻各方對於憲章意見，見仁見智，各有其獨到的見解，但對於作為憲法的最高原則的三民主義與五權憲法，我們必須堅持，不容割裂，望國民提高警覺，加以深切的注意。

三十五年二月二十四日



## 中山先生五權憲法之真諦

羅有爲

(一)

五權憲法與三民主義，是相依運用，不可分離，三民主義的完成，由於民生主義的發生，民生主義的發生則在 國父倫敦脫險後二二年間的時候，五權憲法的發生，也當在此不久的時候因爲 國父於民國紀元前七年（即乙巳年）春，重遊歐洲，即揭櫫其生平所懷抱的三民主義，五權憲法，以相號召。此後在 國父遺教中，無論著作或講演，把三民主義與五權憲法相提並論同等重視。例如民國八年一月十二日 國父誓詞內，曰：「實行三民主義，採用五權憲法。」民國十二年十二月三十日 國父講演內，曰：「我們國民黨要知革命的道理，是要改革中國政治，實行三民主義和五權憲法。」民國十三年中國國民黨改組，也是把三民主義，五權憲法並列於總章的前文，制定國民政府建國大綱第一條首先規定：「國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。」三民主義與五權憲法相互爲用，三民主義之實現，有賴於五權憲法之確立， 國父曾說：「五權憲法是根據於三民主義的思想，用來組織國家的。」又說：「如果想要治一個新國家，就不能不用這個新機器的五權憲法。」

(二)

五權憲法完全是以「權」「能」分開爲其基本原理是集古今中外政制學說的精華，依分工聯繫，互助合作，而不在於互相牽制的精神來建立的一部世界上最新的和最完善的政治機器。「權」「能」分開的最大作用，一方面在使人民有權直接管理國事，一方面在使政府成爲萬能的政府，可以治理全國事務，國父說得好：「我們想造成的新國家是要把國家的政治大權分開成二個，一個是政權，要把這個大權完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接管理國事，這個政權便是民權。一個是治權，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，這個治權，便是政府權。」（民權主義第六講）我們可知政權是屬於人民的，治權是屬於政府的，二者的分別，不在權力的性質，而在行使權力的機關的性質，即同一權力若由人民或人民代表行使，則爲政權，若由政府行使，即爲治權。故選舉、罷免、創制、複決由人民代表的國民大會行使爲政權，而立法、行政、司法、考試、監察由政府行使爲治權。

國父又說：「中國在專制政府的時候，關於考試權和監察權，皇帝還沒有壟斷，所以分開政府的大權，便可說外國是三權分立，中國也是三權分立，中國從前實行君權，考試權和監察權的分立，有了幾千年，外國實行立法權司法權和行政權的分立，有了一百多年，不過外國近來實行這種三權分立，便有很大的流弊，我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權立法權司法權，加入中國的考試權和監察權，造成一個很好的完璧，造成一個五

權分立的政府，像這樣的政府，才是世界上最完全最良善的政府，國家有了這樣的政府，才可以做到民有民治民享的國家。」

五權憲法的目的，在建立萬能的民主政府，是完全建築在信任政府的假定上。此民主政府一方面有由人民或人民代表行使的政權，一方面有政府行使的治權，從行政立法司法考試監察等五種治權來看，不是單純只有制衡的作用而有分工合作之成果，從選舉罷免創制複決等四種政權來看，實際爲人治法治並重，不像三權憲法那樣僅注意法治，因爲用創制與複決，實可以監督政府的法治，用選舉與罷免，實可以監督政府的人治，同樣的在治權之內，也有立法司法，以達法治的目的，有考試與監察，以達成人治的目的，而綜人治與法治，遂成爲一完美的運用治權的機器。

國父理想中的五權，實際就是一個政府權，此政府權以行政爲主以立法，司法，考試，監察各權爲副，政治機器之行政權，猶如機器中之發動機，機器少了發動機，其他各部份無論如何完全，則整個機器亦變爲無用。因爲，國家最重要的活動乃是行政，行政需要人，也需要法，考試與監察是關於人的，立法與司法是關於法的。考試不過考取優秀的人才，以備政府任用，監察則維持政界的紀律，以增加行政的效率，立法不過制定良好的法律，以供政府施行，司法則維持社會的秩序，以減少行政的阻礙，四種治權均謀行政的利便，所以行政權應爲五權的中心，國父分制五權，而以行政權居首，其原因實在於此。

國父底五權憲法之精神，他要政府必須萬能；人民必須信任政府，人民對於政府之控制，只在能發能收，不能事事時時給以干涉，政府必須直接對人民負責，人民對於政府必須為直接之控制，不能再經代議機關，政府必須為機器之精細分工，立法權必不能與行政權對立。二者必須融於一個萬能政府之內，才是盡善盡美的制度。

(三)

本年一月十日開始的政治協商會於同月三十一日圓滿閉幕，此次會議決議憲草修改原則十二條，就大體上觀察，尚存着五院的外形，而實際上則已完全變異了五權憲法的本質，摒棄了國父權能分開之原則而不採，若政協會決議原則第六條「一、行政院為國家最高行政機關，行政院長由總統提名經立法院同意任命之，行政院對立法院負責。二、如立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭職或提請總統解散立法院，但同一行政院長，不得再提請解散立法院。」五權憲法中只有治權機關對政權機關負責，如行政院與立法院同為治權機關，萬無此一治權機關對彼一治機關負責之理。若政協會議決由上議院主監察，下院主立法，監察院對於大法官及考試委員會之任用有同意權，而立法院對於行政院長之任用有同意權及不信任權彼此平分春色各不相謀，國家必無統一之意思表現矣。如此則立法院之所信任者，監察院何嘗不可彈劾之，倘一國而有二大黨各任一院佔有優勢，則其傾軋必然更甚。流弊所及，誠有不堪設想也。

政治協商會議在修改憲草的決議中，企圖對中華民國憲法草案，作根本之改變，撫拾代議

政治的糟粕，拋棄權能平衡的精華，違反應遵循的建國大綱，取消有組織的國民大會，以此而求建國的成功無異緣木求魚。憲法是國民生活習慣的事業，行爲的規律，決不是憑空杜撰的空文，且按建國大綱之規定，憲法應依據訓政時期，經驗，和數十年革命的成績由立法院制定草案，決不能再蹈過去制憲的覆轍，徒尙抄襲，今天制憲，是爲了中國，必須制定適合中國需要的憲法，決不能捨中國而談憲法。尤其不能捨五權憲法，而談中國憲法，五權憲法是三民主義的政治制度，故五權憲法的問題，就是三民主義國家，如何建設和組織的問題。也就是國家權力，如何分配和行使的問題，於此而言政治新機器者，就是要使全國的政治機構成爲新式物質機器般的齒輪轉動，不但要靈活，而發生最大馬力的效能，並且還要條不紊而無危險能控馭的完備系統。這才算是 中山先生五權憲法之真諦。



## 制憲應以建國大綱爲根據

張 毅

國父孫中山先生以畢生精力，領導國民革命，再接再厲，萬死勿辭，爲的是什麼？爲的就是要實現三民主義，以建設民有民治民享的新中國。但是要實現三民主義，決不是空言所能俾致，一定有他的方法與步驟。所以國父一方博覽羣書，精心研究，一方面親赴各國考察政治社會經濟種種實況，發爲議論，著爲文章，全部遺教，就是他的結晶，吾們今天要治國平天下，就要以遺教爲準繩，這是人人都知道的。不過國父一生說的話很多，如果是討論同一問題，前後的話倘或有出入之處，應該以最後的話爲標準，這亦是當然的道理。關於實現三民主義的方法，國父先後指示的意見很多，但是最後所決定的方法，就是建國大綱，因爲建國大綱是在民國十三年四月十二日，由國父親自制定，親自抄寫，一字一句，毫不苟且。實在是中華民國先天的憲法。國父在制定建國大綱宣言裏面曾作如下的指示：「夫革命之目的，在於實行三民主義；而三民主義之實行，必有其方法與步驟。三民主義能影響及於人民，俾人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何。……爰本此意，制定國民政府建國大綱二十五條，以爲今後革命之典型。建國大綱第一條至第四條，宣布革命之主義及內容；第五條以下，則爲實行之方法與步驟；……其在第十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必備之條件與程序。」

……本政府鄭重宣布，今後革命勢力所及之地，凡秉承本政府之號令者，即當以實行建國大綱爲唯一之職任。」因此吾們應該深切認識，建國大綱是 國父最後所定的實行三民主義的方法與步驟。建國大綱第二十二條：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。足見 國父是以建國大綱爲制憲的根據。吾們今天要建設中華民國，要制定中華民國的憲法，當然是要以建國大綱爲依據，不能拿 國父在制定建國大綱以前所說的話來修改建國大綱。這實在是三尺童子所應該知道的道理，不必多辯。這次政治協同會議所定的和平建國綱領第一條是「遵奉三民主義爲建國之最高指導原則，但是他們所定的憲法草案修改原則，竟違背了三民主義，五權憲法，與建國大綱，而猶揚言於衆曰，此亦採取五權憲法之精神，豈不是自欺欺人嗎？倘不急予糾正，恐怕三民主義是永遠不會實現的。三民主義既不能實現，那麼，吾們革命是爲什麼？試問和平建國綱領第一條，是不是具文？是不是掛了三民主義的招牌，竄改三民主義的內容，還算是遵奉三民主義嗎？今且略舉數事，就可以知道他們的謬誤。

查建國大綱第一條：「國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。」所以吾們要制定中華民國的憲法，當然以三民主義五權憲法爲根據，而民權主義與五權憲法的兩大原則，就是「權能劃分」與「五權分立」，權能劃分是要人民有權，政府的四種政權可以監督政府的五種治權，以造成全民政治與萬能政府。五權分立說是五種治權機關各自獨立

行使職權，不能互相牽制，如果總統不兼行政院院長，行政院對總統負責外，其餘四院各對國民大會負責。人民在地方則直接行使民權，在中央，則由人民的代表間接行使民權。人民的代表——中央行使間接民權的機關是「國民代表大會」，簡稱「國民大會」，依據建國大綱第十四條：「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。」及第二十四條：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之；即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創制權，有複決權。」足見國民大會是由各地國民代表所組織而成的，是全國國民行使政權的最高權力機關，何等重要！乃政協會議所定憲草修改原則，竟取消國民大會，而由全國選民直接行使四權，「名之曰國民大會」。試問國民大會究竟在那裏？以吾國幅員之大，人口之多，試問怎能行使直接民權，以監督中央政府？他們亦知道無法行使，所以拿立法監察兩院作為國會，並使行政院對立法院負責。試問立法監察兩院究竟是行使政權的機關，還是行使治權的機關？若是治權機關？怎能當他作國會？若是政權機關，那就根本違背國父遺教，推翻五權憲法，和建國大綱。試問這種偷天換日的辦法，是遵奉三民主義嗎？這不是自欺欺人嗎？至創制複決兩權如何行使，他們根本想不出辦法，竟云，「另以法律規定之，」這更是笑話，創制複決是何等重要的事，不定在憲法裏面，而欲另依法規定之，試問這種法律是從那裏產生的。總之，他們是意圖凌割國民大會的職權，且根本取消國民大會，是大錯特錯，決不為國民所容許的。

據新華日報二月二十二日的社論裏說，國父曾經說過：「憲法制定之後，由縣人民投票選舉大總統，以組織行政院；選舉代議士，以組織立法院，其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之。」又說：「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。」因此新華日報就以爲在國父心目中，立法院就是議會，議會就是立法院，二者是沒有什麼分別的。並且推測國父是贊成責任內閣制的。這篇社論是要拿出國父遺教，來維持政協會議所定憲草修改原則的。殊不知國父前一段話是在制定建國大綱很早以前在革命方略中所說的。後一段話是在五權憲法中爲要說明五權必須分立，引作譬喻的。我在本文前面已經說過，國父一生所說的話很多，如討論同一問題，應該以最後所說的話爲標準，國父所手訂的建國大綱是他把建設中華民國的具體辦法很謹嚴的寫下來，成爲先天的憲法，他們不拿建國大綱做根據，偏要拿其他遺教，斷章取義，作爲自欺欺人的張本，且又武斷的推測，國父是贊成責任內閣制，更屬錯誤。卽就革命方略而論，國父是主張五院皆對國民大會負責，不對總統及立法院負責。試問這是責任內閣嗎？至司法考試兩院依照修改原則的規定，僅存其名，而大法官與考試院委員、均由總統提名、經監察院同意任命之、把兩院院長根本取消。簡直拿監察院當做上議院，所以行使同意權。試問這是五權憲法的精神嗎？國父說：「兄弟歷觀各國憲法，有文憲法是美國最好，無文憲法是英國最好，英是不能學的，美是不必學的。將來中華民國的憲法，是要創一種

新主義，叫做五權分立。」又說：「我們所主張的革命，是三民主義和五權憲法的革命，……五權憲法關係開國的建設方針極大。……實行三民主義和五權憲法，才是本黨的真精神。」又說：「用五權憲法所組織的政府，才是完全政府，才是完全的政府機關。有了這種政府機關去替人民做工夫，才可以做很好很完全的工夫。」吾們讀了上面數段 國父遺教，更可以證明非採用五權憲法不可，非採用五權分立的原則不可。政協會議所定憲草修改原則，是違背了三民主義和五權憲法，這是信奉三民主義者所堅決反對的。

至於地方制度，政協會議所修改原則，要確定省爲地方自治之最高單位，省長民選、省得制定省憲。這是聯省自治的辦法，必定會造成割據的局面。依照建國大綱第十六條及第十八條的規定，縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以取聯絡之效。省長可以民選，而省憲不可制定。蓋省之一級，一方面執行中央政治，一方面監督地方自治，他的權力不可太大，如果太大，且得自制憲法，勢必各自爲政，必要時可以脫離中央獨立，前車可鑒，豈容再蹈後轍！

雖 國父在中國國民黨第一次全國代表大會宣言，對內政策裏面，有「各省人民得自定省憲」的規定，但一全大會是在十三年一月開的，而十三年四月十二日 國父所手訂的建國大綱，祇有得選省長的規定，而無得制省憲的明文，足見 國父最後決定的地方制度，已經打消制憲的意思了。如果有人以爲美國各州亦有州憲，吾們不妨仿效，有何不可呢？這個答案很簡單，因爲美國是先有各州，然後才有聯邦，各州憲法的制定，是在聯邦憲法之先，祇好聽他存在。吾們



中國各省過去沒有省憲，現在祇要制定一部中華民國的憲法就是，何必一定要勉強摹仿人家，把整個中國分成若干小國呢？國父說過，美國憲法是不必學的，那末爲什麼一定要學他呢？至於憲法修改之權，當然亦屬於國民大會，今政協會議所定憲法修改原則，竟將此權移給立法監察兩院聯席會議，修改後之條文交選舉總統之機關複決之。這又是剝奪國民大會的職權，也就是剝奪全國國民的民權。當然也是違背國父遺教，犯了同樣莫大的錯誤，自非糾正不可，國民大會代表負有制憲的重大責任，必須要認清他們的謬誤，堅定吾們的意志，確實以三民主義，五權憲法，尤其是建國大綱，作制定中華民國憲法的依據。

## 論憲法上的中樞行政制度

曾資生

近代各國的行政中樞有幾種的制度：（一）是總統制，如美國是。美國的國務卿，實實不過係首席部長，各部會均直接隸屬於總統，這是一個靈活而有力的制度。（二）是虛君內閣制，如英國是。君主世襲於上，實際的行政權隨民主潮流的發展與君權的卑落，而寓寄於內閣。（三）是領袖制（此在憲法上並無規定，有的並且明定為委員制，但實則完全是領袖獨裁，因此這完全是一個事實），如戰前的德國是。這是以黨的領袖地位而由一黨專政所形成的政制。（四）是總統內閣制，如法國是。法國一方面選舉總統，而同時又以行政實權寓於內閣，對議會負責，結果便成為總統制與內閣制的並存。中國的行政中樞制度，究竟採用上述那一種形態比較適合？抑或捨此數種之外另建新規，乃係我們要討論問題的癥結。

首先我們明白：自滿清帝制推翻洪憲曇花一現之後，帝制在中國政治史上永遠成為陳跡，故前述第二項虛君的內閣制度，無庸考慮。復次是領袖獨裁制，此制不適合中國現實的國情，我們也無須考慮。剩下的便是第一和第四的兩種類型。

我們知道，政治是一個現實，而行政尤其是一個現實。在三權分立的國家，總統一方面固然是國家的元首，但實際上他就是行政的首長。如美國，就是以總統代表行政權，國會代表

立法權，而以法院代表司法權，中國所謂五權，乃不過於三權之外加上監察與考試兩權，事實上立法權是衡制行政權的，監察權監察官吏的失職與非法，考試權考選官吏的學識與藝能，是夾輔行政權的，司法權則依其性質的不同，法官的職責應獨立對法律和良心負責，而不是對總統負責的，因此總統的職權無論說他總攬三權也好，總攬五權也好，除了宣戰、媾和、大赦、特赦、締約、戒嚴、減刑、復權等一類不常有而且有一部分尚須經過國會通過而後始得執行的職權之外，實質仍以行政權為主體。總統之下如果再設行政院，則總統的行政權與行政院院長的行政權，實際就是同一個行政權。如果更在憲法上規定行政院為中央政府行使行政權之最高機關，實際上便是將總統與行政院長之間同一個行政權截留於行政院使其成為內閣制度，這是我們對於行政權的本 及其所依存的制度首先要認識清楚的前提。

五五憲草一方面既規定行政院為中央政府行使行政權的最高機關，（第五十五條）另一方面又將總統提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案以及宣戰、媾和、條約諸案，規定應經行政院會議決（第六十一條）（又第四十四條規定總統發佈緊急命令，亦須經行政院會議之議決可一併參看），而行政院則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，總統並不能出席主持行政會議。故總統在五五憲草的規定裏面，一經任命行政院院長副院長政務委員各部部长各委員會委員長之後，除了有一部分交議權之外，便須反轉來拱手聽成於行政院，這便是五五憲草在同一個行政權上的分離割裂，這是林主席時代府院制的精神，同時

也是摹做法國式的總統內閣制的圖案。

中國人是有八股的長期訓練的，起草憲法自然亦不免憲法八股，五院之中，立法、司法、考試、監察各院在制度上均須定為國家關於各該權的最高機關，為着配齊行政這一股起見，自然也要規定行政院為國家的最高行政機關。他們從沒有考慮到總統與行政院長只是同一個行政權上的設施，而行政權在制度和權的運用方面是可以與其餘四院不同的。國家的最高行政權可以放在總統府，成為美國的白宮，也可以放在行政院，成為法國式的總統內閣制。這一點他們似乎沒有考慮。

此次政協會議關於憲法草案的修改原則，對於中樞行政制度，更進一步使總統權限愈益束縛以至於無權。而且將行政權支離破裂。現在我們先看政協關於總統行政院方面的憲草修改原則如下：

一、行政院為國家最高行政機關，（按此係沿襲五五憲草五十五條）行政院長由總統提名由立法院同意任命之，行政院對立法院負責。（按此係將五五憲草第五十六條和五十九條推翻，將總統的行政權與行政院長的行政權截斷；並將其聯帶的行政責任分離，既使總統的行政權脫空，又使行政院長對立法機關負責，較之五五憲草尤為割裂支離，而且於割裂支離之後，再予以束縛）。

二、如立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭職，或提請總統解散立法院，但同一

行政院長不得再提請解散立法院。（此則可使行政權極不安定。行政院長的辭職與立法院的解散，可能紛擾頻仍）（以上兩條，係關於行政院的修改原則。）

一、總統經行政院決議，得依法發佈緊急命令，但須於一個月，報告立法院。（此係原憲草第四十四條原定三個月時限之縮短。）

二、總統召集各院院長會商，不必明文規定。（此為對原憲草第四十五條之刪削）  
（以上兩條係關於總統的修改原則）

五五憲草雖然割裂行政權，但在總統職權內規定總統得出席主持行政會議，並將行政院節原憲草第六十條依同樣原則予以修改，則總統與行政院長之間的行政權尚不致於十分割裂。今依政協修改原則，一方面既使行政權的本身支離割裂，另一方面又使行政院長對立法院負責而又相互對立起來，則將來必然要陷於下列的兩種狀態：第一是總統位尊無權，他只是國家名義上的元首，而不是行政首長。第二是行政院長一方面對立法院負責而同時又與立法院可能對立，則將來行政院長的辭職與立法院的解散可能頻仍紛擾，時起政潮。結果必然是陷於法國式的總統內閣制的窠臼。試問五十年來的革命與憲政運動，八年來的抗日與建國運動，艱難締造的不易，百年大計攸關，不知爲什麼要捨康莊的道不由，而徧蹈舉世共知其非的法國中樞行政制度的覆轍？

個人認爲領袖制與盧君內閣制在中國既無存在的條件，則無論理論上事實上均應採用總統



制度或偏乎總統制度，非驢非馬而又近於法國式的總統內閣制度，實不足作我們立憲的規範。我主張的理由大體可如下述：

第一、人民選舉總統，憲法便應賦予總統以行政大權，總統依據憲法直接行使其行政權以成爲名實相符的行政首長，若一方面由人民選舉總統，而同時又以行政院長爲最高行政首長，任免不由總統，且不向總統負責，則總統便與行政權脫節，加以行政院與立法院互相矛盾和掣肘的結果，行政必陷於混亂鬆弛，法國的總統內閣制，卽很顯然暴露出此種缺點，我們立百年大制，縱不能取法乎上，亦應極力避免此種行政權不能安定的惡果。

第二、以總統直轄分行政務的各部，中央的行政與事權易於統一，政令政策的推行亦可以比較堅強有力。故欲求行政權運用的直捷堅強，自以總統握有實際的行政職權，最能適應此一要求。

第三、就 國父孫先生的遺教而論，完全是主張總統制的，孫文學說第六章說：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院」。是 國父主張行政院由總統組織，行政院長及諸政務委員的任免權應歸總統，而總 與行政院長間的行政權之不可分割，事理至爲明易，這一原則，在事實和理論上論均頗恰當，我們制憲自應將此原則確予保存。

第四、就中國傳統的中樞行政權運用的經驗而論，以總統行政首長直轄中樞分行政務諸機構的制度，與明清陞六部以直隸於君主行政首長，而僅以內閣助理（明清的所謂內閣，與近代

內閣絕不相同)的形式相近，總統之下復以內閣綜理分行政務諸機構的制度，則與唐宋以前君主之下再由丞相府或尚書門下省或中書省綜理分行政務諸機構者相近。就行政的效能言，則後者遠遜前者。民主與專制，政權的本體雖絕對不同，至於要求行政的堅強有效則一，這種歷史的經驗，也值得我們重視。

這是我主張我們製憲須採總統制的理由，或者以為總統不負實際行政責任，自身僅居於督率的地位，一旦政令政策的推行不能貫徹，立法院甚至國民大會提出不滿或不信任時，總統可以拿更換行政院長的方式推委責任，因此可以不致發生在任期中直接損壞國家元首的威信問題。然而這理由並不能成立，因為假如只某部門行政的不好，則總統免去了某一部部長的職位，即可有同樣的作用，但如多數部長不能稱職甚至失職，則事實上也並不是罷免行政院長就可卸責的。或者又以為最高行政權放在行政院，則總統可多有精力和時間以綜合並督導幾種治權的聯繫與配合，因而可使整個的治權加強，但此只係不能免現的空論，事實上總統如果不能掌有治權中最重要的行政權，則所謂聯繫配合也者，亦不過徒託空言而已。

最後我要提出我的具體主張和具體結論：

(一)政協會議關於中樞行政權方面所決議的修改原則，除關於總統項的(一)(二)兩條無宏旨之外，其關於行政院方面的兩條，絕對是沒有經過深長思慮的產物，循此原則而立憲，則將來的政黨如果不能發展健全，議會的黨派混亂，則動輒可使行政院長辭職，而總統亦

動輒可以解散議會，結果是行政院長的辭職與議會的解散，可能交替頻仍，無由安定。於此可有兩種的後果：一是能力優越聲望隆重的總統，乘議會解散行政院長交替之際，收其行政權於總統府，仍舊成爲名實相稱的行政首長。二是能方輿聲望稍差的總統，處此政潮紛擾之際，無法應付，結果只好使此亂象循環，軟弱搖擺，不能安定的結果，恐怕要形成連法國式的總統內閣制還要不如的一種亂象。

(二) 五五憲草也必須修改，或部份的予以廢棄。關於行政權部份，如能在總統節內規定總統得出席主持行政院行政會議，並在行政院節內改原憲草第六十條爲「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，(原條全文) 遇總統出席主持時，則以總統爲主席，行政院院長爲副主席。」則原憲草第三十八條、三十九條、四十條、四十一條、四十四條關於總統的職權都可以靈活起來，總統與行政院院長之間的同一個行政權尙不致於割裂支離。

(三) 根據上述第二項的增改原則，再加以其他的制置得宜，則將來行政院的職權可以小於英國內閣而大於美國國務院的地位存在。這樣，在行政權的實際運用上可兼具適應人事的條件。因爲將來總統選舉之後，如果他是精明強幹富具行政才能的人物，則他可多主持行政會議，因而行政院院長不過居於助理受成的地位，反之如總統德高望重，但才幹稍差，則他可以委其權於富有行政幹才的行政院長，從而自己少主持行政會議。將來這樣現實的政治和人事的

狀態，可能多見，因此如能將五五憲草依上述第二項的原則加以增改，則可適應上述的情勢，而總統與行政院長之間的權限，可以不發生憲法上非法或合法的問題。

以上所述，是個人就純粹制度和權能運用的立場來討論中樞行政制度的問題，這是國家的長久大計，我希望國人予以深切的注意。

## 論中華民國憲法草案

鄧公玄

由立法三讀通過，經國民政府於二十五年五月五日正式公佈的憲法草案，其正式的名稱爲「中華民國憲法草案」；但是現在著論的人士，則常稱之爲「五五憲草」。這種爲行文方便的簡略稱謂，原來未必有含什麼惡意，不過因爲有了此種簡稱之故，在無形中便使人對於原草案發生了一種不正確的觀念，以爲五五憲草竟是天壇憲法草案一樣的東西。殊不知這部憲法草案雖還沒有經國民大會通過，但是牠是惟一正式的中華民國憲法草案，除了由國民政府指令立法院另行起草一部新憲法草案而外，將來召開國民大會的時候，牠依然是提交討論的惟一合法的憲法草案，因爲國民政府是中國合法的政府，任何人都不能不尊重他的法統地位，同時國民政府本身亦不能輕易放棄其自身所公佈的憲法草案，而另以其他方式另外制定一部憲法草案以代替之。這是非常明瞭的事實。但是重慶大公報的社論，竟強調「五五憲草不宜作爲藍本。」

「憲法是國家的根本大法，建國的規程。今天成立的憲法草案審議委員會，雖不是制憲的樞樞，但它是由各黨派協同產生的，負有修正憲草的使命，其任務仍是極其重大而莊嚴的。這個憲草審議會成立的憲法草案，可能就是將來中華民國憲法的藍本，但同時我們也更知道審議會的憲草，將來的國民大會並不受必予採納的約束，五五憲草仍可能同樣並提，以供國民大會



採擇。因此，我們對於憲草審議的工作，希望其能縱覽時代潮流，內察國情，制成一部民主憲法的草案；而同時對於五五憲草的疏陋之處，也應當及時指出，以見其不足作為憲法藍本，以免將來國民大會制憲時多費周折。」

這段文章，不但攻訛五五憲草，而且公然貶抑國民政府的法統地位，因此，我不能不略抒所見，以就正於國人。

中華民國憲法草案（五五憲草）是十年以前的產物，那時的國內環境是怎樣，我們必須用一點腦力去回憶一下，然後才可以開始批評其內容，而不至對於當時立法院草擬憲法草案的立法精神，完全誤解。可惜現在一般批評家毫不留意於此，不但不留意於此，甚至對於立法院編印的「中華民國憲法草案證明書」亦略不寓目，遂大發議論，我雖亦是始終參與憲法起草工作的一人，但我從未認為那部憲法草案是金甌無缺的東西，尤其到了十年以後的今天，更覺得其中有待於修正的地方頗為不少，（為作者在三民主義半月刊發表的「五五憲草的省制問題」一文即認為應一面提省權一面縮小省區）不過我們絕不能因為時代環境已有變更而否認其為合法的憲法草案。由於政治協商會議而產生的憲草審議會，其使命是依照時代環境的需要，於中華民國憲法草案盡量提供補充的意見，俾將來的國民大會作為參考，即令憲草審議會另行草擬一部憲法草案，完全不採五五憲草的精神與條文，但假使這部新草案不由立法院審議通過，不經國民政府正式公布為中華民國憲法新草案，則舊有的中華民國憲法草案（五五憲草）應該

還是向國民大會提出的憲法草案，亦是國民大會制憲時的合法藍本，而不能以其他方式產生的憲法草案替代之。論者不察，竟以爲中華民國憲法草案是已失時效的東西，而大公報社論以爲「五五憲草仍可能同時並提」，或許使國民大會制憲時「多費周折」。這樣論調實在貶損了國民政府的法統地位，不能不特爲辨正。

至於大公報社論「論憲草審議會」一文內所指摘五五憲草的缺點計有六端，其中言之成理者固有，而其欠正確之處亦復不少。例如他說：「五院制，當然是根據五權憲法的遺教而來，但行五權，不一定要設立五院，而五五憲草上的五院制是行不通的。……」誠然行五權不一定要設立五院，但是既認定要行五權，怎樣就一定不可設立五院？況且建國大綱第十九條明白規定「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治，其序如下，曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。」我們如果不講國父遺教則已，否則，在憲政上規定設立五院的制度，絕對不能說是「疏陋」！更不能說是行不通的！如果五院制是行不通的，那末五權憲法的遺教，必須予以放棄，因爲建國大綱規定設立五院，就是試行五權憲法的機關，而且是國父中山先生親自手寫的文獻。

中華民國未來的憲法，我們希望是一部最現代化最民主化的完善憲法。這次成立的憲草審議會是由國內的學者專家共同組織，而主持中華民國憲法草案的立法院長孫哲生先生又是召集人，我們相信他們必然對於憲草有極寶貴的新意見提出來，以爲將來制憲時的參考資料。但是

我們不能同意大公報社論那樣否定國民政府法統地位的主張。我想憲法是一國的根本大法，在未制定以前，任何人都可以提供參考的意見，所以不但由政治協商會所產生的憲草審議會可以提出憲草的修正案，凡是對於憲法有意見的人士，都可以提出憲草的修正案。但是這種修正案祇可以作為制憲時的參考，而不能作為正式的藍本，除非國民政府正式公布廢止二十五年五月五日所已公布的中華民國憲法草案，而另以其他草案作為新憲法草案。

其餘關於該文內對五五憲草所指摘的地方，還有許多可以商榷，但是為了篇幅的關係，未能一一贅論了。

## 致憲草審議委員會書

張九如

### ——商權憲草修改原則——

制未善，法未當，雖十易之不爲病，若已善且當，決不以人與黨廢，諸公本此精神，圖在兩月之間，爲國家立百年之法，誠足感佩。政治協商會議商定之憲草修改原則，竊認爲有待精慎審議之處甚多，略舉所見，以供商榷。

(一) 側聞當時成立修改原則動機之一，在解決國民大會問題。代表數近兩千之國民大會，每年如集會一次，至爲困難，兼慮其濫用大權，影響行政效率，妨礙政局安定。倘如原草案每三年集會一次，復有政權中斷之嫌。躊躇四顧，涉想他邦，余有擢監察院爲上院，立法院爲下院，俾代行國民大會一部份職權，並散四權於全國選民，解化國民大會於無形之決定。用心匪不苦，而設策則不盡當。五權憲法中之立法監察兩院，俱爲常設機關，與其他三院並列分職，行政機關對於此兩院之集會開會閉會，本不必予以規定，亦不應代爲主張，此與各國議會之無一定會期或有一定會期者，自始卽不相類。若令此兩院爲上下院，而不規定其集會閉會期，任其仍爲常年集會之機關，勢必使行政院日日與之周旋，日日爲立法事務所困擾，或爲監督者所操縱，而不能注其全力於行政。不幸與行政機關發生劇烈衝突，則政局板蕩，萬事叢脞，

其將何以圖治。爲求避免每年一次或兩年一次國民大會之故與政府爲難，而反使具有下院權力之立法院時時皆有是丹非素，恩牛怨李之機會，寧非矯枉過正耶。假令立法院之集會閉會，純由行政院決定，仿效英倫政制，并援用此權於監察院，是或一道，然在立法監察兩院閉會時期，豈不流爲跛行之五權政制乎。或以爲立法委員四五百人，若仍如今日之經常集會，已應考慮，本可採用若干國家常設委員會之例，由全體立法委員推選數十人爲立法院常設委員，並規定其權限，在立法院會議閉會期間待處。若干緊急事件，即可避免五院跛行之失，殊不知此種設計，跛行依然，不過五十步百步之差耳。此類問題，如何解決，應請考慮者一。

(二) 五權憲法中之立法院，其主要職權在立法，不在監政，其最大作用在助成政府之治，不在防止政府之不治，更非如代議政制之惟恐政府逞能，特廣大立法機關之權，使爲牽掣政府之箝。就立法院方面言：正惟其爲一有能之機關，故可憑其習知政府需要之經驗，以通過適合政府需要之財政案，憑其從民間得來之經驗，以通過適合人民負擔能力之財政案，既高於各國議會僅憑民間經驗以通過財政案之價值，亦絕不同於各國議會視通過財政案爲箝制政府武器之作用。既不必分其精神於監督政府，即可訂立最善之法律，爲行政機關施政之依據。立法院既不單行行政院之肘，行政院即亦不必如各國內閣之分其精神以應付議會，儘可依據至善之法律，盡心竭力以施政。同寅協恭，庶績咸熙，誠盛事也。今茲所定憲草修改原則，視立法院爲國家最高立法機關，自是名正言順，吾無間然。然解釋其職權時，則曰相當於各民主國家之議

會，而在其立法本職之外，兼賦予監政之責，可對行政院投不信任票，割五權憲法中監察院一部份之職權而予之，於法既未見其能順理成章，於事則不惟足以掣制行政院之肘，或反有使行政院擅作威福之機會，行政院若先發制人，解散立法院，則立法院之改選，非半年不能完成，在此半年之內，行政院向誰負責，由誰課其責。由誰爲之立法。反之，行政院全體辭職後，改組亦須相當時間。至於司法行政，既改隸於行政院，自必與行政院各部長同進退，何能保障司法之獨立，更何能使之超出黨派競爭圈外。就監察院方面言：英美國家之監察權，爲立法機關之附屬權，五權憲法中之監察權，則由監察院獨立行使，體制本不相同。憲草修改原則中，定監察院爲國家最高監察機關，原不悖謬。然賦予之職權，除彈劾權監察權外，並授以代議制國家上院中之同意權，一若補償其被立法院擯去之監督權然，則殊不倫不類矣。應請考慮者二。

(三) 無論總統制責任內閣制，均各有其原理與體制。美之總統制，成立於行政與議會分離，及行政與議會互相牽制之原理。英之責任內閣制，成立於行政與議會合一，及行政與議會互相牽制之原理。五權憲法之政制，則成立於權能區分，分職合作之原理。倘華冠歐履，一身並御，天吳紫鳳，信手黏綴，則氣脈既已不通，步履必至艱苦。民元臨時政府組織大綱，僅規定各部部长之任命，須得參議院同意，未明定總統行爲須受部長限制，及部長應對議會負責，似爲總統制，祇以條文不備，施行遂多困難。其後南京臨時政府擬訂之中華民國臨時組織法案，一方採取責任內閣制，他方賦予總統之權力則一大，幾不成體制。旋以政象變遷，羣料總



統將屬於袁世凱，急在臨時約法中，特設「國務員輔佐臨時大總統負其責任」一條文，然未聲明國務員應對議會負總統之責任，條文意義，似指國務員對總統負責而言，含混閃爍，幾使人不易辨識其爲總統制，抑爲責任內閣制。前車既覆，應知懲悛，不意憲草修改原則，竟又蹈襲故轍。予監察院以同意權，大法官由總統提名，須經監察院同意後始得任命，自爲採取美憲之制衡原理。然又規定行政院須對立法院負責，立法院可對行政院投不信任票，行政院亦可請總統解散立法院，則復兼採英法責任內閣制中互相牽制之原理。既已雜採總統制責任內閣制爲一局，則此憲草修改原則，是否愈於民元臨時政府組織大綱，中華民國臨時組織法草案，及臨時約法，殊難代爲解嘲也。又美憲上院同意權適用之範圍，不僅法官，并及於國務員使領之任用與締約，監察院之同意權倘亦悉仿美制，其權未免過大，甚不易與立法院分清權界。倘僅限於同意法官之任用方面，則除司法院之大法官外，地方法院之法官，究將如何任用。美制，聯邦最高法院之一切法官，係由行政機關徵求上院同意後任用之，各邦法官，則大都採用直接民選制，我國究如何辦理，殊未宜任意安排也。抑同意或不同意，實與信任或不信任之意義雷同，既賦立法院以表示信任與否之權，復賦監察院以同意與否之權，同一意義之權而分置兩院，理既不順，勢亦可畏，負行政責任者，不亦兩姑之間難爲婦乎。雖同意權行於任用之前，不信任權行於任用之後，時間不相同，權力可分置，然因美國之上院雖有同意權，下院則無表示不信任權，故施行可不發生矛盾現象。我則同意者爲監察院，不信任者爲立法院，又誰能保證監察

院同意之日，非即爲立法院不信任之時，時伺其瑕隙而圖觝排之者。上述諸失，不可不防，應請考慮者三。

(四) 憲草修改原則中，除賦予監察院以同意彈劾兩權外，又殿之以監察權。就監察院之性能言，監察自爲其本職。惟因既賦予立法院以不信任權，則監察院監察權之內涵如何，亟待研究。各國議會所行使之監察權，當包含質問，彈劾，查究，建議，不信任投票等職權。以言質問，則質問與政治責任相貫聯，普通質問，尙不成爲全院議題，無關內閣人員之進退。正式質問，輒構成全院議題，爲倒閣工具之一，倘使決議案有反對政府之文字，則其效力同於不信任，內閣必須辭職。今既特別標揭監察院之監察權，目不能不賦予質問權，如監察院行使正式質問，是否其效力與法國議會之質問相同？英制則僅有詢問而無質問，應否依照英制明定其權限？若漫無封域，如何能保行政院不受監察立法兩院之夾攻。以言彈劾，則彈劾權之性質，雖不同於不信任投票，但美憲亦承認議會得以彈劾手續解免總統國務員及其他官吏之職，我國監察院行使之彈劾權，應否明文限制，或逕依英例，雖設而不用，務使不發生與不信任同等之後果。夫五權憲法中監察院之所以有彈劾權者，原由於五權憲法之不同於三權憲法也，今既已摹擬責任內閣制，則立法院如認行政院政策不當，已可行使其不信任投票權，使之去職，爲何尚須假手於監察院爲此手續繁重之彈劾。倘爲總統制，則行政院之行政政策，本不受監察院支配，有何理由許監察院行使其彈劾？且法美諸國關於彈劾案之審判權，委諸上院，我既已使監察院

爲上院，將自爲原告自爲判官耶？抑委諸司法機關乎？

國父定監察院彈劾權適用之範圍甚廣，徧及各院之失職人員，倘依遺教而定彈劾權通用之範圍，必將左枝右紬，扞格不可通。蓋三權憲法下之彈劾權，爲立法機關所兼操，五權憲法中之彈劾權，則別設監察院以掌之，人之所以可通可行，端在彈劾權與不信任權操於一機關，我乃分兩權於兩院，云胡可通。以言查究，則一般民主國家議會行使此權以後，或補救之以立法手段，或逕繼之以不信任投票，我國之監察權如何？應否包入查究權？查究後如何處理？以言建議，則一般民主國家議會建議之案，雖無強制政府接受之力，然政府如拒絕，亦可引起其不信任之決議，我國監察院行使此權時，應否予以限制？以言不信任投票權之行使，在責任內閣制之國家，亦不一致。其在法國，既有此權，終不放棄。英國則不然，英之上下兩院，本皆有不信任投票權，然百年以來，內閣對於上院所表示之不信任，往往置之不理，今後我國監察院之監察權，是否與英法相同，包入不信任權？一言以蔽之，憲草修改原則，既未敢明白取消五權憲法，而各權之分置，則援用三權憲法之例，遂使不信任投票權不易與監察權中所包括之一切權劃分，則爲無可否認之事實。一切權界，究將如何劃清，如何規定？應請考慮者四。

（五）五權憲法之政制，就國父遺教言，顯爲總統制。建國大綱第二十一條明定「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而督率之，」緊接之第二十二條，復言「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，」則憲法之當依據訓政時期所行之總統制而

議訂，總統有依法督率各院施政之權，彰彰明甚。且孫文學說與中國革命史中，皆言「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，總統舉出後，革命政府當歸政於民選之總統，」五權憲法講詞中又言「行政設一執行行政務之大總統」，則由民選之總統，組織行政院，輔佐總統執行行政務之行政院長，地位與職權，均如美之國務卿，尤明順無翳。合五院而為中央政府，分之則為五院，合之則為一府，總統府則為五院共同辦公之總機關，狀如今之國民政府，實為順理成章之體制。行政院長本可由總統兼任，惟因總統為國家元首，行政事務又至繁劇，不能由總統任命一人為之，使之分勞分任。五權政制既為總統制，應否摹仿責任內閣制之憲法，賦予立法院對於行政院以不信任投票權？政治既由總統負責，行政院長既為總統之幕僚長，各部人員又均為總統之僚屬，則立法院之不信任票，究向行政院人員投抵，抑向總統行使，甚難合理決定。依照美之總統制，則議會實無對總統投不信任票之權，總統亦無解散議會之權，人皆知之。今改總統制而為責任內閣制，在國父遺教中初無根據。此實為決定憲草修改原則之大前提，可否任意更易，成此兩無是處之改制？應請考慮者五。

(六) 憲草修改原則中最無法實行者，為總統立法委員監察委員之選舉。既已規定總統由縣級省級及中央議會合組選舉機關選舉之，則立法院監察院之改選，論理當與改選總統同時舉行，在兩院人員尚未選出之時，何能與縣級省級議會合組選舉機關。且全國二千餘縣市，二十餘省市，合計縣省兩級議員當在二十萬名左右，如何能合組選舉機關。縣級議會，或可由選民

直接選舉，省級議會，依我國實情言，恐非採用間接選舉法不辦。監察院既由各省級議會選舉之，則已爲間接之間接。選舉總統，既須監察院參加，則總統實助產於第三代監察委員之手，而成爲第四代之怪物，尙何主可言。現代立法事業，日趨繁複專精，非任何人所能爲。如立法委員由選民直接選舉，以四百名立法委員計，五六縣方有一名，有何妙術能使選民辨別五六縣中適當人才而投之以票。倘由各黨派分別提名，可斷所提之人，仍無法使人民識其人知其才。如是之直接選舉，是否尙有民主意義。何以既否認公職候選人之考試，愈使選出之立法委員，無法保證其爲適當人才。準此論思，公職候選人之考試既廢，無論縣級省級議員，立法監察委員，形式雖爲選舉，實質必甚低劣，以本身均不甚健全之各級議會，使當選舉總統之重任，並使行政院向之負責，寧非怪劇。或謂我國既非一黨，人選既須適當，不妨採用比例選舉制，各黨若比例提名，比例當選，自可減少下駟充乘之失。則此制如行，不免扶得東來西又倒。假令我國仍爲民國初年各黨蠱起之政象，馴至立法監察兩院無一黨能占過半數議席，則任何政黨組織政府，不能不援引他黨參加，以黨在兩院中獲得過半數之擁護。卽或不然，亦黨在政策方面時與他黨協商，圖減少反對力量。如出於前者，足使行政院之組織，含有混合性質。如出於後者，足使行政院之地位，不易鞏固，二者皆不易商定國是，安定政局，將使所謂責任內閣制，變爲無法負責之內閣制，揆之商定憲法修改原則者之初衷，不亦顯相刺謬乎？應請考慮者六。

(七)最不符 國父遺教，最無法實行者，尤莫過於變更國民大會一端，只因初着便錯，

遂使全盤皆敗。五權憲法中之監政機關，實爲國民大會。國父實行民權政治之方略，一爲分縣自治，二爲全民政治，皆爲直接民權，由人民直接行於縣治。三爲五權分立，四爲國民大會，皆爲間接民權，由代表而行於中央政府，中華民國建設之基礎一文中，已詳言之。建國大綱中已確定之。不特此也，國父並重言以申明之曰，「政治主權在於人民，其在間接行使之時，受人民之委任者，祇盡其能而不竊其權。」今既化國民大會爲一種行動而不爲一種組織，已行使間接民權之機構殘缺不備。復予立法院以不信任權，予監察院以同意權，寄小部份國民大會之政權於立法監察兩治權機關之手，使各越俎代庖，更不合國父「不竊其權」之誠。且國民大會既使之不復成爲組織體，試問最繁重之創制複決兩權，究用何法使數萬萬散處各地之全國選民能適當行使。全國選民如何發動其創制權會固無妙術爲之規定。複決則尤易受人操縱，卽有舞弊行爲，亦苦不易檢舉，國父常謂「人民能實行四權，方能管理政府，方爲全民政治，」今予以管理政府之權，而又使之不能行其權，於心安乎。國父一再言及立法監察司法考試各院皆對於國民大會負責，今既貶國民大會於若存若亡之冷宮。何以能課政府之責？向之反對國民大會不應三年始集會一次者，而今反使之永不集會，一何反動至於此極耶！持立法院可代行國民大會職權之論者，輒引國父「立法就是國會」一語爲據，殊不知五權憲法之原理與體制，不易瞭解，故國父特從側面譬解，以他國具體之實例，喻獨創之新制，倘膠柱鼓瑟，斷章取義，必無是處。果如論者所言，則立法院既爲國會，爲何尙別設國民大會以代表民



意，而不逕稱立法院爲國會耶？又爲何不並稱監察院爲國會之上院耶？開宗明義第一章既誤，遂由民權制誤入代議制，由五權制誤入三權制，由總統制誤入責任內閣制，由英之責任內閣制更誤入法國多黨制之責任內閣制，一誤再誤三誤，不幾『生於其心，害於其政』發於其政，害於其事』耶！應請考慮者七。

(八)規定省爲地方自治之最高單位，得制定省憲，民選省長，祇足解決民元以來每次制憲之論爭，以言長治久安，未可妄斷。我國歷史上常發生內重外輕或內輕外重之禍亂，宋明之亡於異族，與內重外輕之建制有關，漢唐之亡於內亂，與內輕外重之建制有關。民國以來政局之不寧，及縣自治之不能發展，顯由於省權過重。依國父遺教與建國大綱言，省爲虛位，縣則爲自治單位。依五權憲法之中央地方政制言，政權應擴大於縣區，治權應充實於中央，既不同於上銳下擴之塔形，亦不類於上廣下狹之錐狀，而實爲上下咸豐碩，中部獨輕便之蜂形體制。此制如見諸施行，可永除歷史上內重外輕或內輕外重之憂患。而從省之實情言，省雖去各縣，即無以成爲省，猶之中央雖去各院部會即無以成爲中央。良以省之土地人民收益皆在縣，一切人民之事皆在縣，既由各縣直接理治人民之事，既由中央領導人民理治各縣之事，則居於其間之省，誠如建國大綱所言，以收聯絡中央與縣之效而已。建國大綱規定地方之權利義務，獨詳於縣而略於省，如第八第九條，皆祇規定完全自治之縣，得行使四權，第十四條祇規定每縣地方自治政府成立後，得選舉代表參預中央政事，而未嘗規定省有此種大權也。第十條祇規定

土地增價之利益爲全縣人民所共享，第十二條祇規定中央協助各縣舉辦實業所獲之純利，縣與中央各占其半，第十三條祇規定中央歲費百分之幾，由縣負擔，而未嘗規定省盡何力，省享何利也。無論權利義務，省皆無份，則省又何從辦理地方自治，而能爲地方自治之最高單位耶！篤而論之，今後我國之省，除須縮小其區域外，最宜參酌法國之制，而在憲法中規定之。法國之省，雖係自治團體，但省長則由內政部呈請總統任命之。省長具有兩重資格，其一爲中央政府之官吏，執行中央之職務，祇服從中央命令，而不受省議會控制。其二爲本省行政長官，執行本省自治職務，在省議會監臨之下，任免本省官吏，提出本省法案，執行省議會議決案。省長如與省議會發生爭執，祇得上訴內政部，由總統調易省長或解散省議會。法之所以採此制度，在於澈底剷除地方封建勢力。法之中央政制，最不可取，其地方政制，則頗堪效。倘認省權不應完全集中於中央，亦可變通法國之制，省長或由行政院提出加倍人選，交省議會票選其一，或由省議會票選二人，呈請行政院圈定其一，皆由行政院呈請總統任命之。省長在任期內，果有違法失職行爲，省議會得以三分之二之多數罷免之。在今日地方實際情形中，此種設計，是否較當於政協會之擬議，至於省得制憲，則爲聯邦制國家各邦之權，國父於聯省自治尙表反對，必不同意聯邦制國家各邦之所爲。十三年一月中國國民黨第一次全國代表大會宣言，對內政策第二條，雖有「各省人民得自定憲法」一語，但其後手定之建國大綱，已無此規定。本此見地，則省憲是一必要？省如爲自治最高單位，應否明定於國家憲法之中，受憲法之

保障？抑或僅以國家法律定之？應請考慮者八。

(九)國務會議之重要作用，在謀行政機關各部份政策之一貫，此種會議是否必要，視政制而定。憲草修改原則規定總統召集五院院長會商，不必明文規定，惟採行總統制而後可。如採行責任內閣制，則為謀行政機關對元首或對議會能取得一致之行動與態度，為謀彼此間政策之一貫，即不能無此集議機關，使在政策上能負聯帶責任。不若總統制之國家，行政人員俱對總統負責，行政機關全體之政策，最後皆取決於總統，既無所謂聯帶責任，自無須明定國務會議為必要之設置也。我國本為五權憲法之中央政府，五權分立，職責分明，自不宜於五院之上，設一固定之會議機構，但事涉二院以上，有溝通意見之必要，或總統為集思廣益，有諮詢之必要時，得由總統召集五院會商，以期圓滿，會商本與會議不同，僅係交換意見，不具表決形式。如依此原則以言國務會議，自無妨仿照美制，由總統召集會商，程序無須表決而決定權則仍操諸總統。此種會商，自不需要在憲法中予以明文規定。倘誠如修改憲草者之全部精神傾向責任內閣制言，便非有明文規定不可，尤須詳細規定。其詳細規定之前提，必先認定其為英國制或法國制。如取英制，則元首並不列席。如採法制，則總統國務總理國務員均出席，由總統為主席。然一切重要事項，皆須先經內閣會議商討後再提出國務會議決定。國務會議為行政性質之機構？必須有憲法明文承認，不宜如內閣會議之不在憲法中明文規定也。今於中央政府之制度，既採責任內閣制，反不採用責任內閣制中國務會議之法例，以明文規定於憲法，殊不

可解。而所採之責任內閣制，復爲法國之體式，尤爲不可行。英之國務會議，所以行之有效者，以英爲一黨內閣，國務總理可以黨魁權力指揮全體國務員，使贊助內閣之所爲也。法則不然，恆爲混合內閣，國務總理不能支配他黨之國務員，若國務員意見參差，內閣卽瓦解。今既嚮往法之混合內閣制，而在憲法中復不明文規定國務會議，則其變亂之劇，不更甚於法之短命內閣，吾不信也。應請考慮者九。

(十) 向之主張在國民大會開會期間，須設置常任委員會或議政會者，與今之議改監察立法兩院爲上下院者，無非慮政府獨立行動，易致違法失職，必宜有一代表人民之組織監臨於上。此種防制政府之觀念，國父曾言必須改變。靜言思之，政治條件，在人與法，人與法如俱佳，治具卽已畢張，勝此重任者，惟五權憲法爲能。其在政府方面，既有考試院以拔取賢才，復有監察院以防制不肖，已可舉人治之效。既有立法院以制定良法，復有司法院以制裁犯法，已可奏法治之功。其在人民方面，既有選舉權以選任才德兼備之人，使之爲民治事，復有罷免權以撤回不能盡職之人，使之不害民事，則人治條件已具足。既有創制權以創制人民認爲需要，而立法院不爲訂立之法律，使法律確能適應衆人之需要，復有複決權以複決人民認爲並不需要，而立法院反爲訂立之法律，或認爲實有需要，而其他機關或立法院反不予通過之法律，使法律皆不違反衆人之需要，則法治條件已完備。夫在政府中既有立法司法考試監察四院監臨於行政院之旁，輔導行政院用人行政，而在人民方面既有選舉罷免創制複決之權，以促使立法

司法考試監察四院監臨行政院輔導行政院，行政院即欲濫用職權而不可得，欲不圖治而不可能，何必鰥鰥過慮，認爲必使監察院行使各民主國家上院之職權，立法院行使各民主國家下院之職權，始能使行政院爲善而不爲惡耶！倘從政事之根本意義上言，政權殊無經常行使之必要。政既爲衆人之事，則衆人公共大事之普遍意見，必不如個人私事意見之易變，人民在國民大會中創制或複決之法律，自無須經常會議，隨時改變。至經常行使罷免權，不惟無此需要，亦極危險。倘從政權行使之發足點言，實無中斷之虞。凡事之直接有關衆人利害者，十之八九集在縣區，人民既得在其居住地行使直接民權，已可解決衆人直接需要之事。至國民大會所行使者，本爲間接民權，必積集各縣人民公共意見後，始能代表人民表達於中央，而衆意之搜集，實須較長時間。既若是，則國民大會之集會，反有緩遲一二年之必要。倘從國民政權之原意方面言，本不需要經常行使。國父嘗喻治權機構爲機器，政權爲管制機器之掣扣，掣扣之作用，爲停止與發動，若將機器忽而發動，又忽而停止，則無論造物與施政，皆若狐狸狐措，無一成就。倘從政權與治權之性別方面言，國父屢言四權與五權，各有統屬，各有作用，必分別清楚，不可紊亂。夫使國民大會經常過問政府之用人行政，固足使政權與治權混爲一物，而使監察立法兩院變爲議會，尤足使治權與政權扭成一團。國父成立五權憲法之原則，厥爲區分權能，既已破棄此原則，而尙名爲五權憲法，何以自圖其說。國父創立五權憲法之目的，端在救濟代議制度之弊，實現全民政治之效，能悉遵其典則以行，必可收民主政治之實，何可塗附

歐美制度，反流爲民主政治之累。應請考慮者十。

(十一) 憲草修改原則之主要目的，在使我國實行責任內閣制，則當先研究英國責任內閣制成功之要件何在，我國今日是否具此要件。責任內閣制者，政黨政治也，英國所以能行此制，主要由於有兩大黨健在。一黨柄政，一黨在野，互爲起伏，交替有常。兩黨之間，雖壁壘森嚴，各爭雄長，然於立國之基本原則與信念，則彼此相同，所異者僅政策有緩急之分態度有寬嚴之別而已。英國憲政順利進行，所以能達二百五十年之久，顯然由於經濟組織未嘗成爲國會之議題也。今雖時異勢變，社會基礎應否繼續建築於資本主義之上之一嚴重問題，已被提出，而由工黨執政，但由於保守自由兩黨之存在，仍能使政黨政治維持其穩固性。返觀我國，國民黨與共產黨，自可成爲兩大黨，然共產黨之根本信仰，固有主義，以及其所操之政策，所抱之態度，實不同於國民黨，能否覓得一共同之立場，以事融合調和，厥爲我國政黨政治能否實行之重大課題。各黨議員在議會之能事，在監督內閣一般之政策，議員不爲苛細之督責，政府不爲過分之高壓，責任在其中矣。蓋聯帶責任者，凡內閣共同決定之事，閣員人人應共負責之謂也，亦閣員互相信任，意見一致之表示也，有政黨政治，始有聯帶責任，此惟一黨當政爲能。如無聯帶責任，卽無政黨政治，結果不爲政府之脆弱夭折，便爲混合內閣之出現，主張紛歧，責任含糊，必盡失內閣制之精粹，其極且有召致獨裁政治之危險，法國前車，我國民初覆轍，可爲殷鑑。其次，英國之君主政體，所予英國政府之穩定力至大，帝制之克孚衆望，實爲英憲成



功之所在。統而不治之英王，雖有否決國會決議案之權，雖有拒絕內閣要求解散國會，或逼令內閣解散國會之權，然百年以來，皆不妄用。其在廟堂之上，則嚴格尊重內閣主張而在便殿普接，則從容論道，盡其勸告鼓勵之能事，超然象外，執其兩端，故能使責任內閣制彌中彪外，日著其效。我國果行責任內閣制，恐統而不治者之人物，非有限之歲月所能養成。若不幸如法國政象，林立之政黨既爭總統，又爭議會，將誰執其咎？以民國初年之痛史言，殊未許樂觀也。此外如人民自治能力之富，政黨道德之高，國基穩定之久，文官制度之成，無一不為責任內閣成功之要素，返視我國，均極缺乏，尤其英國人政治之天才，為保守而不頑固，前進而不暴動，予英憲以助力者至大至要，我果何如者。我雖不宜妄自菲薄，然政治為現實問題，終未能以主觀之願望，撰造客觀之條件也。應請考慮者十一。

(十二) 就民權擴張與政治趨勢方面，作進一步之論斷，則英之責任內閣制，美之總統制，已各有不能不改革之傾向，我國當迎頭趕上，不當步其後塵。英國數百年來實行之責任內閣制，表面上雖未更易，事實上已由國會萬能，變為內閣萬能，已由國會控制內閣，變為內閣控制國會，一切法案之提出者為內閣，祇盡其審議之能事者為國會，凡國家積極之行動，內閣主動之行爲，即司法機關亦極少反對。事實昭示，已使立法權與行政權化合為一，國會議員祇為內閣之代言人，彼此對立之現象，邈矣不可復見。而內閣直接向人民負責之實情，且已一再表現。鮑爾溫之不得不犧牲其國務員霍爾，張伯倫之不能不翩然下野，初非由於國會之不信任，

實由於國民之不信任也。國民既表示其已失職，則鮑爾溫張伯倫縱在國會中仍擁有絕大多數之議席，亦無所用之矣。英國政治必有因時改革之原因，與其已蛻變之事實，名政論家如拉斯基、牟埃等已詳言之，無待詞費。至美國政制之不適用，尤充分暴露於羅斯福當政時期。美制之最一矛盾，在三權各自獨立，而又互相牽掣，彼此均不許侵犯，然彼此皆可干涉，束縛之，馳驟之，急則敗矣，縱有有守有爲如羅斯福總統，亦往往不能行其志，其所提出於國會之法案，若非受上下兩院之阻礙，即被最高法院認爲違憲而打消，羅斯福總統數年中周旋兩院之艱苦，吾人猶能記憶，而其與最高法院之鬥爭，更證明美國行政首領，已不能容忍分權制度所給與之束縛，有澈底改變憲法之必要。美制之弊，國父早言之矣，嘗曰：「美國現行之政治機器，尙有許多缺點，仍不能滿足人民之慾望，人民仍主張革改政治，皆思再事革命。」美之總統制，固近世行政獨任之典型也，英之議會政治，尤政治協商會議一部份會員認爲責任內閣制之藍本，已被移植於憲草修改原則者也，英美人民已不自珍其敝帶，我乃三薰三沐而敬迓之，視若懷寶，奉若神明，究何爲者？國父創制之五權憲法，在使人民有權，政府有能，爲人民之代表者，不竊人民之權，不害政府之能，而以全民政治，萬能政府爲鵠的，誠合於民權擴張與政治趨勢之政制也，乃委而去之，謂非「懷其寶而迷其邦」得乎。抑總統制與內閣制之爭，爲民國以來制憲者之傳統態度，壹是皆對人而發，苟認此不足爲訓，則不選遠而復，復者此時，迷途知返，返者此時，應請考慮者十二。

憲法爲國家根本大法，絕不宜任意擬制。倘爲求當前問題之解決，不惜以改變憲法爲條件之一，姑無論當前問題能否由此真解決，而今後國家之能否由此憲法獲致長治久安，要不可不審思而熟圖之。審議憲草既規定須參酌各方意見，故略真其所見如右，諸所察納，順頌議社。

## 關曲解五權憲法

田燭錦

政治協商會議決定了一個施政綱領，其總則第一項爲：「遵奉三民主義爲建國之最高指導原則」。乃其決定之「憲草修改原則」，將五權憲法根本推翻。三民主義中有六講關於民權，實係五權憲法原理之說明，推翻五權憲法，就是推翻民權主義，亦無異毀棄三民主義。這樣叫作遵奉三民主義，對國民實係一種欺騙。幸而近來依五權憲法原理，指責協商會議憲草修改原則之論文，報章上常有登載，故該會以「遵奉三民主義爲建國之最高指導原則」爲名，而陰符採用英國式內閣制的伎倆，不久必可戳穿，不必由此文再加批駁了。乃新華日報，以「確立分權制度」爲題，斷章取義，引用五權憲法爲政協的憲草修改原則辯護。此種似是而非之論，極易欺騙未研究憲法之讀者。筆者認爲實有指出其謬誤，以免民衆受騙之必要。

在指出該文謬誤之前，筆者先將五權憲法的主要原則，根據國父五權憲法講演，及三民主義中民權第六講，加以敘述，俾閱者對五權憲法有正確認識，如此則該文的曲解，一經指出，即可了然。國父說政治上自由同專制兩個力量，要雙方平衡，不要各走極端，像物體的離心力和向心力，互相保持平衡一樣。如果物體是單有離心力，或者是單有向心力，都是不穩保持常態的，總要兩力相等，兩方調和，才能夠萬物均得其平，宇宙間才得有安全現象。政治亦然，

人民太有權太自由，就流爲散漫，政府太有權太專斷，就成爲專制獨裁。國父於是想出了一個完善的辦法，就是人民行使四種政權，——選舉，罷免，創制，複決，以管制政府，政府行使五種治權，——行政、立法、司法、考試、監察，爲國家服務。「政權」「治權」兩個名詞，因與普通政治學書上的用法不同，以致許多學者誤認政權即政治學上的政權，遂誤爲國民大會爲政權機關，政府五院爲治權機關，國民大會負政務的責任，五院負事務的責任。所以國民大會以數千人的一个機關，怎樣行使政權，遂成制憲的一大爭議，其實國父在三民主義第六講，及五權憲法講演裏，都明白的說：他所謂的政權，即民權，治權即政府權，亦即政治學書上所謂政權。（參看民權主義六講二七五頁）國父把政治比作機器，人民的選舉權猶如推動機器前進的力，罷免權猶如拉回的力，人民有了這兩個權，對於政府中之一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來。除了官吏之外，其次就是法律，所謂有了治人，還要有治法，大家看到了一種法律以爲很有利於人民的，便要有一種權自己決定出來，交到政府去執行。這種權叫做創制權。若是大家看到了現行的法律有很不利於人民的，便要有一種權自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，這種權叫做複決權。國父說：「人民有了這四個權，才算是充分的民權，能夠實行這四個權，才算是澈底的直接民權。」故我們必須認清，國父所謂四種政權，是四種民權。這種制度係採自瑞士及美國西北幾州，他對於各縣，就主張由人民直接行使四權，我國地廣人衆，民權無法直接行使，故主張每縣代表一人，

組成國民大會，行使四權。但國民大會代表，仍以人民的身份，行使四種民權，並不是太上政府，去行使政治學上所謂政權，即 國父所謂治權。

國父所謂五種治權，即政治學上的政權，他認為美國政權分做行政、立法、司法、三種，還不夠完善，還有流弊，故主此加入考試、監察二權，成爲五權。故他說：「這個五權憲法，不過是……去掉君權，把其中所包括的行政、立法、司法、三權提出來，這三個獨立的權，來施行政治，在行政人員方面，另外立一個執行行政務的大總統。立法機關就是國會，司法人員就是裁判官，和彈劾考試兩個機關同一樣獨立的。」故 國父的五權憲法不過是將吾國舊有的三權，——君權，考試權，彈劾權，與西洋的三權，——行政權，立法權，司法權，舍短取長，總成五權。他並沒有說過他所謂治權，與歐美三權制國家的政權，有什麼根本不同；他亦未說過他主張的五權分立，和歐美的三權分立，在性質上有什麼根本歧異，祇不過多加了兩個獨立行使的權而已。

但有些政治學者，或想 國父五權憲法予以學理的根據，或想憑空抬高其價值，便說：「五權憲法爲委任責成制，」或說：「三權憲法的意義，在使權與權間互相牽制均衡，而使政府無能，五權憲法既造成萬能政府，是不使權與權間牽制均衡的。」前一種說法，不能說一定錯誤，但把一個平易近人的學說，解的玄之又玄，令人感覺高深，遂易致被人曲解。後一種說法，實是杜撰差別，引人歧途，以致擁護五權憲法的人，亦覺得立法院與國會不同，遂不知



歐美國家國會行使的權力，在五權制下，應排在什麼機關去行使才對。筆者對這些說法，不擬多加批駁，祇須複述一些 國父的原意使人明白五權憲法的本來面目，就可明白他們的解說，實是不必要的贅論。

國父說：「美國有一位學者，對於政治學理上的最新發明，是說：在一國之內，最怕的是有了一個萬能政府，人民不能管理；最希望的是要一個萬能政府，為人民用以謀人民的幸福。……我們現在分開權與能，說人民是工程師，政府是機器。在一方面要政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做，又在他一方面又要人民的工程。正有大力量，可以管理萬能的機器。那麼人民和政府兩方面彼此要有一些甚麼樣的大權才可以彼此平衡呢！在人民一方面的大權，……是要有四個權，這四個權是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面的，是要有五個權，這五個權是；行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，……人民和政府的力量才可以彼此平衡。……政權就是人民權，治權就是政府權，人民要怎樣管理政府呢？就是實行選舉權、罷免權、創制權、和複決權。政府要怎樣替人民做工夫呢？就是實行行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。有了這九個權彼此保持平衡，民權問題才算真解決，政治才算是有軌道。至於這九個權的材料，並不是今日發明的，譬如就政權說，在瑞士已經實行過了三個權，不過是沒有罷官權，在美國西北幾省現在除採用瑞士的三個政權以外，並加入一個罷免權。……他們在那幾部份的地方，實行這四個民權。有

了很周密的辦法，得了很好的成績。……，我們現在來採用，是很穩健的，並沒有甚麼危險。L看了 國父這一段原文，就可知道人民行使四權，係採瑞士及美國西北幾州直接民權的現成辦法，我們不必用什麼「真平等說」呀，「社會性觀點」呀，「專門來管理政治」呀，「賢能統治的社會」呀等種種不必要的玄解，反把一般人弄得莫明其妙。因為若說中國社會和西洋社會根本不同，祇有在中國國權與能才易分開，那麼？四種政權制度係採自瑞士和美國，將作何解釋呢？

國父又說：「至於說到政府權，從前那是由皇帝一個壟斷皇命之策才分開成三個權。像美國獨立後就實行三權分立。後來得了很好的成績。……不過外國從前只有三權分立，我們現在為甚麼要五權分立呢？其餘兩個權是在甚麼地方來的呢？這兩個權是中國固有的東西。中國古時舉行考試，和監察的獨立制度，也有很好的成績。……外國是三權分立，中國也是三權分立，中國從前實行君權，考試權和行政權的分立，有了一百多年；不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全，中國從前實行那種三權分立，更是有很大的流弊。我們現在要集中外精華，防止一切的流弊，便要採用外國的行政權、立法權、司法權，加入中國的考試權、和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。」如讀了這一段原文，就可明白國父的五權說，和西洋的三權說，祇是多加了兩個權的數目上的差別，他並未說有性質上的差別。我們不必杜撰什麼根本差異遂說五權憲法是不使權與權間牽制均衡，這是想入非非的笑

話。苟不使牽制均衡，五權何必分立呢？五權既獨行使，怎能够不使權與權間牽制均衡呢？例如各機關用人，如不受考試權的牽制，要考試機關獨立何用？各機關官吏如不受監察權糾繩，又何必受監察機關獨立行使職權？所以我們只能說政府權分爲五個部門行使，更爲有效而無流弊，但絕不能說與三權說的分權原理，有什麼性質上的根本差別。

我們如果將上括 國父的原文加以細讀，就可明白五權憲法的四種政權，乃採自瑞士及美國西北諸州的四種直接民權，和西洋的三種政府權，融合而得的結果。國父五權學說，係採中西古今之長，並未標新立異，創出什麼根本差別。所以他說：立法機關就是國會，行政首領就是大總統，司法人員就是裁判官，其餘行彈劾權的有監察官，行考試權的有考試官。可見他除了多添考試監察兩權外，別的三權與美國政府權，並無性質上的根本差別。現在許多憲法學者說立法院不是國會，不應行使國會職，豈非不明遺教嗎？至於五種政府權（治權）之外，另添四種民權（政權）亦並不影響政府權的根本性質；不過是採歐美最近幾十年的新方法，由人民直接行使民權，以管制政府而已。這四種民權和五種政府權的關係，還是最好用 國父的原話說明：「五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權，……要這個機器所做的工夫，很有成績，便要把他分成五個做工的門徑。民權就是人民用來直接管理這架大馬力的機器之權，所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制。有了這四個節制，便可以管理那架機器的動靜。政府替人民做事，要有五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工。人民管

理政府的動靜，要有四個權，……要分成四方面來管理政府。」據此五權憲法圖表上很明白的國民大會行使四種政權，就是站在人民立場上行使四種民權，來管理政府，政府行使五種治權，就是五個分立機關行使五種政府權，以服務國家。有了國民大會，政府權力的性質並不變化，不過因有人民行使四權的節制，不怕政府成爲獨裁專制。故憲法上應多給政府權力，使他萬能，爲民衆謀些幸福。

上邊把五權憲法的原則敘清，我們現在試閱新華日報「確立分權制度」的妙論，就可看明其有意曲解遺教了。該文說：「所謂五權憲法，據孫中山先生自己的解釋，就是以五權分立爲原則，而規定民權運用方式的憲法。可見他是主張中央政制應該採分權原則的。」又說：「要確立分權制度，防制個人獨裁，首先就必須尊重立法機關的地位，保障立法機關獨立行使其職權，使它不致淪爲行政機關的附屬品，受作爲行政首領的總統的指揮和支配。」又說：「其次中國現在既不可採取像蘇聯最高會議那樣作爲國家最高權力機關的國民大會制度，則必須像憲法修改原則所主張，使立法院的職權相當於各民主國家的議會，同時採取責任內閣制，使行政院與立法院負責。這樣才能避免行政權高於一切，特別是總統個人獨裁的流弊。孫中山先生曾說：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院，選舉代議士，以組織立法院，其餘三院之院長，由總統得立法院同意而委任之。」」又說「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。……」很明顯在他心目中，立法院就是議

會，議會就是立法院，二者是沒有什麼分別的。在這裏他雖沒有明白主張責任內閣制，但他既主張在總統之下設一行政院長，而且他的任命要得立法院的同意。那麼也可以推測，他是贊成責任內閣制的。

這樣的三段法妙論：以五權分立說起，以內閣制結局，真是只有新華日報才作的出來。初看時好像首尾連貫，但若分析一下，就可以見其自相矛盾。什麼叫五權分立，國父屢說：各自獨立，各有專司。即係各自獨立行使職權，立法機關固應尊重，使其不爲行政機關的附屬品，但是行政機關爲什麼又應爲立法機關的附屬品，而對之負責呢？不要說「但他既主張在總統之下，設一行政院長，而且他的任命，要得立法院同意，」這幾句話，筆者尚未找得來源：就算真是國父說的，亦不過就像美國國務卿的任命，須經立法機關同意一樣，怎會得出「那麼也可以推測，他是贊成責任內閣制的」結論呢？況且國父的五權分立制，不是責任內閣制，在民權主義第六講，及五權憲法講演內，說得清楚明白，不容曲解。「像美國獨立之後，便實行三權分立，後來得了很好的成績，各國便都學美國的辦法」。「當時英國雖然是把政權分開了，好像三權分立一樣，但是後來因爲政黨發達，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。」美國是政權分立制，英國是責任內閣制。況且民元的臨時約法，以後的天壇憲法，都是規定責任內閣制，國父認爲是「不懂得五權憲法」，「不願五權憲法」。他的反對責任內閣制，不是很明顯嗎？

該文既認清五權憲法是「以五權分立爲原則，而規定民權運用方式」。不但行政權對立法權負責，破壞了五權分立原則。而說：「中國現在不可能採取像蘇聯最高會議那樣，作爲最高權力機關的國民大會制度」，又將「國父創訂國民大會行使四種政權的辦法輕輕推翻，亦即推翻了該文所謂「民權運用方式」。至於「蘇聯最高會議那樣」幾個字，乃憑空加入，惑人聽聞，國父從未說採蘇聯最高會議的辦法，但我們不能說不學蘇聯，就不可能有國民大會，行使民權以管理政府。

該報這一篇曲解五權憲法的社論，據說「決不是爲了對付那一個人」，但實不免是對付我全民族。因爲除了在兩政黨制的國家，內閣制可以順利推行以外，凡在多黨制的國家，必致內閣數月即動搖，政府永遠不穩定，不但不會產生萬能政府，必且陷政府於軟弱無能。在強鄰虎視眈眈，國際風雲劇變之際，我民族能經受政局常常動搖嗎？筆者以爲若別有企圖儘可公開說出，但絕不應斷章取義，增句解經，拿國父的五權憲法爲護符，作借屍還魂的醜惡勾當。

## 評政治協商會議所擬定之憲草修改原則

陳長蘅

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



憲法爲國家之根本大法，乃全國國民今後建國與治國所必由之正軌。其制定應根據國父遺教與國民公意，頒佈後要靠全國國民共信共守，故制憲須萬分慎重，一秉清公。不可感情用事，稍涉偏私。國父所著五權憲法中有言：「我們重新來革命，一定要用五權憲法來做國家建設的基礎。我們有了良好的憲法，纔能夠建立一個真正的共和國家。」又言「五權憲法現在雖然沒有人懂得，年深日久，數百年或數千年後，將來總有實行的時候。我們要把中國弄成一個富強的國家，有甚麼方法可以實現呢？這個方法就是實行五權憲法。」又言：「五權憲法是根據於三民主義的思想，用來組織國家的。總而言之，三民主義和五權憲法都是建國的方略。」建國大綱第一條更明定「國民政府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國」。吾人若只接受三民主義，而不接受五權憲法。不是沒有誠意，便是認識不夠。因爲五權憲法在理論上原是三民主義之一部分，在實際上則爲實現三民主義之「政治機器」。民國二十五年五月五日國民政府正式宣布於全國民衆之中華民國憲法草案，乃立法院依據建國大綱第二十二條所賦予之使命慎重草擬，並廣徵國內輿論批評，幾經審查修正，然後議訂通過者。其詳細內容，雖有尙可斟酌損益之處，但大體均能遵照國父遺教適合國情，故五五憲草應爲本年五月國民大會制定憲法時之藍本，毫無疑義。茲就政治協商會議所擬定之憲草修改原則作下列之批評。

#### 一、人民之權利義務問題

五五憲草除第一章總綱之外，第二章即規定人民之權利義務，可見草案對於人民權利

義務之重視。政治協商會議所擬修改原則對於人民之權利義務提出四項原則。其中第一項「凡民主國家人民應享之自由及權利，均應受憲法之保障，不受非法之侵犯，」與第二項「關於人民自由，如用法律規定，須出之於保障自由之精神，非以限制為目的。」此兩項比五憲草第二章之精神並無更為進步之處，原草案所謂「非依法律不得限制」，正為保障人民之自由或權利。換言之，即不得以命令等為非法之限制，又原草案第二十五條更明定「凡限制人民自由或權利之法律以保障國家安全避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者為限。」可見限制人民自由或權利之法律，在原草案中亦明定其正當範圍以為立法者之準繩。正所以使人民之自由或權利「不受非法之侵犯」。

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

等，同時亦應保障國家民族集體之自由平等。爲了保障全體的自由，對於個人的自由，不得不稍加合法之限制。吾人在任何集體生活中，以思想最爲自由，言論次之，行動又次之。乃爲無可否認之事實。自然，人類愈文明進步，國家干涉愈不需要。因此限制個人自由之法律，當隨人羣進步與文化提高而次第減少，可見自由是相對的而非絕對的，至於平等更大半係人爲的，而非天賦的。法律之目的至少在民主國家總是想把不平等者使之平等，而非想把平等者變爲不平等。限制不平等之法律，非特未可厚非，而且有其必要。否則強凌弱，衆暴寡，大役小，富欺貧，將成爲社會上至普遍之現象。所以有許多法律，在表面視之似爲限制一部分人之自由。實則爲維持多數人之平等而設。假使人人能尊重他人之平等，則此種法律亦可減少，故五五憲草第二章關於人民權利義務章之根本精神與政治協商會議所擬定之憲草修改原則第九節第一項第二項兩項應無多大出入。

至於修改原則第九章第三項所擬「工役應規定於自治法內，不在憲草內規定」一點，吾人認爲不妥。其實「力役之征」遠在古代卽已有之。孔子有言「用民之力歲不過三日」。禮運大同篇亦言「力惡其不出於身也，不必爲己。」可見五五憲草規定「人民有依法服工役之義務」，原屬合理。若憲法中不得有此項規定，而獨於自治法內定之。豈不發生違憲問題乎。

原擬修改原則第九節第四項「聚居於一定地方之少數民族應保障其自治權」。亦無足取。豈少數民族應有其自治權，而多數民族則不必有自治權乎。五五憲草第一條既明定「中華

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

## 二、國民大會問題

政治協商會議對於國民大會問題所擬修改原則四項，表面似甚民主，實則將國民大會變爲一盤散沙。原則第一項規定「全國選民行使四權名之曰國民大會」不過虛有其名。以我國人口之衆，疆域之廣，及其他種種條件之不具備，而係國民對中央政府行使直接民權，談何容易。今日中國國民黨之一黨訓政，在中央祇能行使間接政權，卽由全國黨員產生全國代表大會，由全國代表大會產生中央執行委員會，再由中央執行委員會產生中央政府。全黨黨員尙不及全國人民的百分一，已無法直接行使四權，試問全國選民如何能對中央直接有效行使四權乎，又第二項規定「未實行總統普選以前，總統由縣級省級及中央議會台組選舉機關選舉之，」亦爲一種

雜亂無章三汲混合之選舉方法而且仍係間接選舉，試問總統究竟對何級議會負其責任乎，至於第（三）項不能成立之理由，亦與第（一）第（二）兩項相同。又第（四）項「創制複決兩權之行使另以法律規定之」一點對於第（一）項漫無邊際之國民大會，亦甚難為適當之規定。

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

院長副院長及政務委員立法委員監察委員有選舉權及罷免權，所以保障政府能有良治人。又對中央法律有創制及復決權，對憲法有修改權，所以保障國家能有良治法。必如此方能建立全能的中央政府。此種爲天下得良治人與良治法之重責，至少在長期的將來，絕非政治協商會議所擬散漫泛由全國選民合組而成之國民大會所能勝任。

### 三、中央政制

政治協商會議所擬憲草修改原則第二第三第四第五第六各項對於中央政制之擬議，幾無一是處。此種擬議如被採納，當使國父所創五權分立之五院制度支離破碎，名存實亡。此種修改原則一方面使國民大會無權，一方面使政府無能。試問如何能負起建設三民主義共和國之重大使命乎。須知國父所主張之五制重在五權分立，使各別充分發揮其應有之效能，成爲一架有五個推進機之萬能的政治機器。所以說「人民是工程師，政府是機器。在一方面要政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做。又在他一方面要人民的工程師也有大力量可以管理萬能的機器。所以人民方面要有四個大權來管理政府的五個治權，使人民和政府的力量彼此保持平衡，民權問題才算真解決，政治才算有軌道。」今政治協商會議所擬修改憲草原則規定「行政院長由總統提名經立法院同意任命之，行政院對立法院負責。」則等於以立法院代替國民大會行使政權，而非行使治權。此不僅使總統毫無實權，且使立法行政兩院時常發生衝突。因修改原則規定「如立法院全體不信任時，行政院長或辭職，或提請解散立法院。」雖有「但同一行政

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

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

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



美現在的民權政府已經成了舊機器。」又言「歐美代議政體的好處，中國一點都沒有學到。所學的壞處却是百十倍。弄到國會議員變成豬仔議員，污穢腐敗是世界各國自古以來所沒有的，這真是代議政體的一種怪現象。」又言「歐美現在實行民權。人民所持的態度，總是反對政府，根本原因就是由於權和能沒有分開。中國要不蹈歐美的覆轍，應該照我所發明的學理，把權能劃分清楚。」所謂責任內閣制，僅民國二年宋教仁先生起草之國民黨政綱第二項有此主張。略謂「責任內閣制之要義，即總統不負責任。凡總統命令不特須閣員副署，並須由內閣起草。使總統處於無責任之地位；以保其安全。」此種主張，早經國父棄之如敝屣。故民國十年國父所著五權憲法中曾鄭重提及「我們從前在東京同盟會時代本是三民主義和五權憲法來做黨綱。不料光復以後，大家並不注意，所以民國雖然成立了十年，不但沒有看見甚麼成績，反比前清覺得更腐敗，我們要除去這種腐敗，重新來革命，一定是要用五權憲法來做建設國家的基礎。」此次政治協議中仍充滿着歐洲十八世紀和民國初年政治的落伍思想和陳腐理論，乃吾人所引為最失望的。國父全部民權主義與全部建國大綱並無一字贊成議會政治或責任內閣制。吾人何必要取法乎下呢？

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

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

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

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

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

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

#### 四、地方制度

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

#### 五、基本國策章

政治協商會議認爲五五憲草之國民經濟及教育兩章，規定過於煩瑣，故擬規定基本國策章包括國防、外交、國民經濟及文化教育。此種擬議雖頗合理，但原擬各項目殊嫌過於空泛籠統，失之太簡，似不如分爲三章，一爲國防與外交，二爲國民經濟，三爲教育文化，於起草此三章之條文時，對於其各別內容應力求繁簡適當，每章至少應有數條，否則過於空洞，不如不規定。關於國防與外交應根據民族主義作原則上之重要規定，故可合併爲一章，至於國民經濟

與教育乃實現三民主義——尤其是民權主義與民生主義——之根本要圖，宜各作較爲詳確之具體規定，故仍應各設專章，更爲適當。

#### 六、憲法修改權

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

## 對政治協商會議修改憲草原則意見

吳尙鷹

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

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

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

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

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

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

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

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

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



形，何如由國民大會行使罷免權，直捷了當，速速解決之。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

之，既富矣又何加焉，曰教之。今我國擁有四萬萬五千萬之人口，是既庶矣，而能免飢寒者試問幾分之幾，所以政府第一的責任，是使人人有謀生的機會，管子曰：「倉廩實然後知禮節，民不足而可治者，自古及今，未之嘗聞，」必使人人有覓食的機會，然後可以談到強迫教育，使人人有受教育之機會，人人有了智識，他們自然要問政治，自然達到民主之路，那個時候，無論袁世凱或四萬萬五千萬同胞任何一個人，亦不敢再演洪憲把戲，一般官吏，不敢貪污，亦不必貪污，講來講去，先要大家有飯吃，總理建國大綱第二項云：「建國之首要在民生，故對於全國人民之食、衣、住、行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展，所裕民衣，建築大計劃之各式屋舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行，」第三項乃講到其次爲民權的話，照總理的說法，亦以民生爲先，所以人民無飯吃，則民權無基礎，此次抗戰勝利，我盟邦共同宣言，各國領袖政治家大聲疾呼，亦以提高人民生活標準爲第一事，誠以民爲本，民以食爲天，祇有認定此旨，實行做去，不空言，不掩飾，由本黨全黨同志共赴此的，以定此民主政治之基礎，則三民主義之理想，自然變成事實，憲政制度，亦必日趨美善，國家和平可期，世界大同可至，所謂信仰自由，言論自由，無貧乏自由，無恐懼自由，亦盡在其中矣。

## 對政治協商會修改憲章原則的批判

劉士篤

揉合了責任內閣制與五五制的外形，喪失了五權憲法的基本精神

本年一月十日開始的政治協商會議，已於同月三十一日圓滿閉會。這一會議，解決了當前的國是，完成了舉國的團結，它的決議已爲國內外人士所歡迎所稱道，尤其解決了若干橫梗面前的許多現實問題，使得國家前途放出了希望的曙光！惟其這會議太現實了，所以對於那些現實的事項，爭辯極爲熱烈，決議也很持重而妥洽。惟有對於憲章問題的討論，則是偏重於學術性的。據大公報記者的報導謂：

「政治協商會議昨日，（一月十九日）研討憲章問題，強烈的表現了政治的現實性，政治的色彩在會議中褪色了，而代之以濃厚的學術色彩。然而政治家對學術比較的缺乏熱情，所以會議的空氣淡漠而平靜。」

此次的會議既是爲解決現實問題而發，非爲討論學術而發，所以列席代表也參半非憲法專家，縱有專家，也僅占其中的少數。因此在對討論憲章的時候也就不能旗鼓相當，表現熱烈的情緒與精彩的論旨。則其所爲的決議，也就難期周洽與精當。協商會議也知道有此毛病，所以又決議組織憲章審查委員會，慎重研討，彙綜整理。作者也知道這是一個學術問題而非現實問

題。故亦願本諸學術的立場貢獻所見。或者以爲對於協商已決的問題，似乎不願多所紛議以徒滋煩擾！余則以爲若果對於已決的現實問題獨持異議，誠不免橫議梗擾之議，本人亦惟有守着「成事不說，遂事不諫」的原則，默爾而息。然對於學術的問題，則不問已否有所決議，均不應緘默不言，「懷寶迷邦」。况制定憲法的職權，屬於國民大會，政協會的決議也不過提供一種意見，在未正式制成憲法以前，猶大有商量的餘地。作者除已寫「中國憲法的新姿態」一文以闡明五權憲法的本質外，茲特再本五權憲法的原理，對政治協商會決議的憲草修改原則予以正確的批判。

此次會議決議憲草修改原則十二條，就大體上觀察，尙存着五院的外形，而實際上則已完全變異了五權憲法的本質。蓋既無具體的國民大會以代表人民行使四權，即無以委任而責成，而五院之中，又復由立法監察兩院控制其他三院亦非受任人的本色。其原則大體係採用責任內閣制與五院制揉合而成。如果本此原則制成憲法，則施行以後其流弊將有不可勝言者請列論之；

(一) 政協會決議原則：(一)「一，全國選民行使四權，名曰國民大會。二，在未實行總統普選制以前，總統由縣級省級及中央議會合組選舉機關選舉之。三，總統之罷免以選舉總統之同樣辦法行使之。四，創制複決兩權之行使，另以法律規定之。」是則將來國民大會，僅存空名，而無具體的組織，試問全國數萬萬公民均爲選民，有何場所可以召集開會，既不能

開會而仍名之曰國民大會，豈非欺人之語！又創制複決，動關國家重要立法，欲與之廢之，均不可不事先討論然後付諸表決。若不有一個可以召集的國民大會，又何從而討論之？若不加討論，即不足以明是非之所在真理之所存，頓使文化水準甚低之民衆投票表決，其不變成盲從附從者幾希！故國民對於國事行使四權實有選舉代表開會討論之必要。譬之蘇聯所行之蘇維埃制度，亦係代表組成，我國行使四權，又何不可選舉代表組織政權機關乎？如恐國民代表不能曲達民意，則可分爲三種代表：一爲職業代表，由各種職業團體以從業人爲比例選出，所以代表各業分別之利益也。二爲地域代表，以地區人口爲比例選出，所以代表一地綜合之利益也。三爲文化代表，由各高級學術團體選出，所以代表智慧也。合此三種代表以組成國民大會，必然既賢且哲，以代表人民行使四權，必較人民直接行使者猶爲明智。關於總統之選舉，本人主張，由國民大會分別推選總統候選人三人提交全國公民投票，以得票最多者分別當選爲總統副總統。如此不惟公民投票之程序簡單，容易舉行，尙且因僅提候選人三人，無形中可使政黨組織，趨向於健全的三大黨，而無多黨制之弊。關於總統的罷免，本人主張總統有不稱職時，得由國民大會彈劾，提交全國公民投票表決罷免之。前項彈劾案，須有全體國民代表過半數通過始能成立，彈劾案成立之後，總統應即停止職務。如公民表決拒絕罷免總統時，國民大會應即解散改選，總統即等於從新當選。如此之罷免方法，既極慎重，且可以使國民得以行使主權，以爲政權與治權衝突時之最後裁決，似可以此作爲永遠定制。憲法爲百年大計，何以分出總統



實行普選制以前以後，而有兩歧之辦法耶？

(二) 政協會決議原則(二)「立法院爲國家最高立法機關，由選民直接選舉之，其職權相當於民主國家之議會。」「不知各民主國家之議會權能不分，而主權中之立法院，乃爲能的機關(治權機關)而非權的機關。(政權機關)原來政權機關是代表社會的，應能表達各種各會組織的意見，所以創制權採規納的方法，規納社會各方面意見，以求得其通的原則。治權機關是代表國家的國家要有統一的意志，立法院既是治權機關自應能表達國家統一的意志，只能根據國民大會創制的原則，與政府的提案演繹立法。而不應更日紛雜的議案，所以與其他民主國家的國會不同。尚書君陳篤記成王命君陳之言道：

「圖厥政，莫或不艱，有廢有興，出入日爾師虞，庶言同，則譯。」「卽是謂圖謀政治的興革大端，必須覆納與演繹互用。五權憲法中國民大會與立法院的關係，正是如此。焉可廢除國民大會，由選民直接選舉立法委員，以附合歐西各國之議會乎？」

(三) 政協會決議原則(三)「監察院爲國家最高監察機關，由各省級議會及各民族自治區議會，選舉之。其職權爲行使同意彈劾及監察權。」「原來五權下的監察權，是政府用來糾舉公務員的違法，以達成人治的工具。所以不交諸政權機關行使，而由治權機關行使者，蓋一方面由政府自守檢束官吏，不使侵害人民的自由，他方面政府也不受議會的壓制，可以有能實行政治。所以巴直氏謂：「中國底彈劾權，是自由與政府間的二種最良善的調和法。」「就是這個道

理。若認監察院兩院制國會的一院就會要失去此種作用，若更使有同意大法官與考試委員之任用權，即無異超臨於司法考試兩院之上，亦非五院制的精神，均是我們所不敢贊同的。

(四) 政協會議決原則 (四) 司法院即為國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干組織之。大法官由總統提名，經監察院同意任命之。查司法職權，主要的固在審判，但欲審判權獨立行使，則於司法行政權之運用，亦大有關係，因為司法行政可以任免法官，可以監督審判，若不將司法行政權授予司法院，而如現制屬於行政院，則審判亦不免遭受行政的影響難期真正獨立。且考試亦有考試行政，監察亦有監察行政，何以不將考試行政與監察行政歸於行政院，而獨將司法行政交諸行政院。其理尤不可解。本人認為司法行政與審判均屬司法院之職權，惟審判的事務太繁，故交與其下屬的各級法院辦理，而司法院本身則掌理司法行政與監督審判，可不另設司法行政部。減少機關事務，較為相宜，却不可不管司法行政。

(五) 政協會決議原則 (五) 一「考試院用委員制，其委員由總統提名經監察院同意任命之，其職權着重於公務人員及專業人員之考試，考試院委員超出於黨派以外。二「考試院用委員制及其委員超出於黨派以外，均為本人所贊同，惟考試職權之範圍，是否及於公職候選人，則頗為疑問，本人認為五權憲法之本旨，在委任賢能以辦理衆人之事，欲得賢能，則須考試與選舉並用，公職候選人之職業代表與文化代表之候選人資格，可以不經考試，因為職業代表須得各行業自己之代表，無須以考試橫加限制，文化代表必為各學術團體之權威學者，無庸再經考

試，只有關於地區代表，若不經考試可以取得候選人資格，則往往鄉愿獲選，難得賢能，現各地參議會之選舉曾經檢覈，猶顯有此趨勢，若並考試檢覈而無之，則所產之代表質量必差，既然考試院委員已超出於黨派之外，則地域代表之候選人資格，何若使經考試爲愈，此則本人補充之意見。

(六) 政協會決議原則(六)「一、行政院爲國家最高行政機關，行政院長由總統提名經立法院同意任命之，行政院對立法院負責。二、如立法院對 政院全體不信任時，行政院長或辭職或提請總統解散立法院，但同一行政院長，不得再提請解散立法院，一查五權憲法爲委任責成制憲法，只有治權機關對政權機關負責，如行政院與立法院同爲治權機關，萬無此一治權機關對彼一治權機關負責之理，在本人的意見，以爲委任的主體是全體國民，他將中央的政權委任於國民大會，將中央的治權委任於總統而責望其成，政權對於治權有經常考察的作用，所以國民大會一方考查總統的行使職權，一方將國家經常的事務，分別委任於行政、立法、司法、考試、監察五院而責望其成。但國民大會又非經常開會的機關，惟有立法監察兩院爲其直接產生的機關，立法院將其創制案變爲法律，監察院則考試挾決議之施行與治權之行使，故對於行政院長副院長及政務委員施政之闕失、得經監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，提請總統連帶罷免之。總統不予罷免時，得請求國民大會連帶罷免之，在國民大會開會時間，應請求依法召開國民大會，如國民大會拒絕罷免時，監察院應即解散重新改

選。(請參看新中國憲法論二八九頁)如此規定庶較合於五權憲法之精神，因國父之五權憲法原不使立法機關有彈劾權，自亦不容其有不信任投票之權，故協商會的意見本人不敢贊同。

(七)政協會決議原 (七)「一，總統經行政院決議，得依法發佈緊急命令，但須於一個月內報告立法院。二，總統召集各院院長會商，不必明文規定。」其二項決議無關宏旨。一項決議與五五憲章第四十四條規定大體無殊，僅提交立法院之期間較短且無「追認」字樣。此處可不必深論。總統職權之大小，及其他範圍如何，並無規定，似尚未解決問題。本人認為總統之職權計分三種；(一)掌理國家最高治權。(二)監督五院的行使。(三)管理國家非常事務。(請參看拙著新中國憲法論 213頁)關於此種職權的行使，尚須有一協贊機關，即政治的參謀機關，是即參政會是。(請參看拙著新中國憲法論第二編第六章第二節)此為本人之一點補充意見。

(八)政協會關於地方制度之意見，與本人主張相同，

(九)政協會決議原則(九)「一，凡民主國家人民應享之自由及權利，均應受憲法之保障，不受非法之侵犯。二，關於人民自由，如用法律規定，須出之於保障自由之精神，非以限制為目。」關於人民自由權利之保障方式，原有憲法保障主義與法律保障主義之不同，前者如美墨等國憲法是，後者如法土等國憲法是。主張憲法保障主義者，以為憲法直接保障人民自由，不僅行政機關易於認識，即立法機關亦有所遵循，不致濫用立法權利奪人民的自由。而主

張法律保障主義者，則認爲人民的自由如由憲法直接保障，則人民每易誤解憲法，而流於抗法自恣，且自由權利的種類既不能列舉無遺，則其漏未列舉者，自不免失所保障。五五憲草斟酌於兩者之間，一方於規定各種自由權之條文下，加以「非依法律不得限制」的文句，同時並於二十五條規定：「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利益所必要者爲限」卽爲防止立法機關之濫用其立法權。此於憲法保障與法律保障之利益兼而有之。政協會的決議似無對此再持異議的必要。

(十)政協會決議原則(十)「選舉應列專章被選年齡定爲二十二歲」。本人認爲民權與人權是兩個不同的觀念。稱人權者，是謂人類的權，無年齡之分，無國籍之分，都能享受，可以說是天賦的。稱民權者，是謂公民之權，有積極資格與消極資格之限制。兩者性質既根本不合，故本人主張分別兩章以爲規定，一章規定人民之基本權利，是爲人權。一章規定民權，凡選舉，罷免，創制，複決及其他公民權均包括在內。如此則選舉已在民權章中，不宜單成一章矣。

(十一)政協會決議原則(十一)「憲章上規定基本國策章，應包括國防，外交國民經濟，文化教育各項目。」查憲法上只宜規定制度，不宜規定政策。蓋政策是比較具體的，法律則是抽象的。因爲法律是抽象的，所以能爲具體事實之尺度，能示權利義務之界限。至於基本國策，應隨國勢以爲調整，既不可爲尺度亦不能示明權利義務之範圍，根本不得稱之爲法，更何

能入於憲法以內。有人主張國防之制度訂入國族章中（見拙著新中國憲法論第二編第二章）經濟制度教育制度，訂入民生章中。（見同書第二編第八章）但必規定為嚴謹的制度非僅政策之宣示也。

（十二）政協會決議原則（十二）「憲法修改權屬於立法監察兩院聯席會議，修改後之條文應交選舉總統之機關複決。」既然國民大會之組織為不可廢，則修改憲法，自然由國民大會行之。不必另尋他途。

由上所論，可知政協會決議憲章修改原則十二條，處處均屬可議，總而言之，蓋由摒棄了國父權能分開之原則於不採。不知權能分開，乃為五權憲法之基本精神，由於權能分開，然後國民為委任人為有權者，賢能為受任人為有能者，庶乎委任責成制可以推行。若權能不分，則此精神全失，尙何五權憲法之可言哉。

政協會決議之原則，大體上係採行責任內閣制，若不勉強牽合五院制之外形，則猶尙可行，茲乃又與五院制相揉合，則必決難通行。若必強以推行，其弊有不可勝言者，何則？蓋英法等國之責任內閣，雖亦有上下兩院，但兩院之職權係共通而非各別。如立法案須上下兩院並行通過，所以期立法之精審也。至於彈劾，則指出彈劾案之權即起訴權屬於下議院，而決議彈劾案之權即審判，則屬於上議院。如此互相維掣，雖有兩院而國家意思仍屬統一。茲政協會所決議者則反是。乃由上院主監察，下院主立法。監察院對於大法官及考試委員會之任用有同意

權，而立法院對於行政院長之任用有同意權及不信任權彼此平分春色各不相謀，國家必無統一之意思表現矣。如此則立法院之所信任者，監察院何嘗不可彈劾之。倘一國而有兩大黨各在一院佔有優勢則其傾軋必然更甚。流弊所及，誠有不堪設想者，協商諸公，竟而出此下策！余何能已於言。



## 政協會憲草修改原則述評

吳人初

政治協商會議通過憲草修改原則十二項，並組織憲草審議委員會、根據擬定修改原則，參酌憲政期成會修正案，憲政實施協進會研討結果，及各方面所提出之意見，彙綜整理，製成五五憲草修正案，提供國民大會採納。修正原則則一變五權憲法之實質，徒存五院組織之名稱，既失創造精神不適合於國情，果使成爲中華民國制憲之依據，其所制定之憲法，必爲不倫不類，超越情理，無法運用。筆者不敏，略陳所見，藉以商正於時賢！

五五憲草，並非一成不變之經典，其脫漏之處有待於國民大會之修正者頗多。（詳見拙著中國憲政運動史綱及五五憲草研究）惟其全體精神，則未嘗離乎三民主義之原則。而我國制憲最高準則，亦應不違反三民主義所規定之範疇，此義殆已爲全國國民所深悉。國父所以創發五權憲法之理論者，蓋有見於直接民主制，無法實行於地廣民衆之國度，而三權分立之學說，在實踐中，不惟不能達到其邏輯的程度。且流弊層出，以致行政效率大爲減低。政協會之討論，對此要義似少攷慮，而所擬定之原則，將使統治權之行使，牽制愈益增多。

其第一項第一則：全國選民行使四權名之曰國民大會是變有形之國民大會爲無形之國民大會。其違反國父遺教，姑不具論，實行上之困難，則未許忽視。吾國教育未盡普及，民智

未編發達，遽使其作中樞立法行政人員之鑑別與選擇，結果之不能令人滿意，固在意中，兼之我國經濟建設，尚在開端，大多數人民惟其生活之憂，對國家事，每少關切之心，縱使行使強制投票，亦不會有圓滿之結果，果使政黨發達，則間接選舉，亦可成爲實際上之直接選舉。美國總統選舉，可資明證。直接選舉所以補救間接選舉之不足，其所表現之人民的政治意識，自較進步。躡等爲之，必有傷於國民之心理，演成一般之不良政治習慣。其所謂民主，亦必爲假民主。是無異置國政於兒戲之中。若就其第一項第三則觀之，則尤爲危險。創制複決兩權之作用，不重在解除總統與立法院之爭持，而貴在積極地表示人民全體之新的意向。素稱民治素養最爲發達之瑞士。在舉行人民複決中，猶不無困難，而欲行之於今日之我國實不可能。竊以爲國民大會，不在其有無組織的形式，而在要求代表之產生，必出於真正民意選舉，在其任期中眞能代表民意。我們主張各政黨各以其政綱政策作和平，公開之競爭，藉作一般人民之政治訓練，而反對分散政權於各地區，減低行使政權之價值。

修改原則第二項第三項，無異以立法院爲下院，監察院爲上院，立法，監察兩權，在五權憲法的體系中，均爲治權，如根據修改原則，是已變其性質爲政權矣。根本推翻五權憲法之理論，我們堅決反對。吾人堅決反對的形式理由，是其不合於三民主義五權憲法，而實在的信念，是五權憲法之產生，有中國之特殊的背景，此種特殊背景決定了一種憲法之不應行於中國，三權憲法之不能行於中國。日就國父遺教研究之，監察權之行使是對政治機關而言，同時其

行使的性質，是一種事後的補救，所以正官邪。何得賦與以同意之權，其形式的權力，反超諸立法院之上。

國家之有兩院，乃出於不得已，原所以各別適應其國情。（主張兩院制之一般的理由，均爲一院制的主張者所說服）我國各級議會原即代表各地區之民意。而數千年來卽爲一單一國家之各級議會，究將有何特殊利益以爲代表的對象，吾人實難想像。有之，必爲割據分裂之意識的作祟而已。如以爲由各級議會產生之監察委員，或將爲具專門學識及富於經驗者，則全世界各國之現行制度無一可以證明此點，相反地，日本參議院之專家宿彥出之以天皇的任命方式。若所謂各民族自治區，則在我國不過極少數，爲求兼顧起見，儘可於國民大會代表或立法委員之選舉中，予以特殊規定，何必變更五權憲法之理論體系。

修正原則第六項，吾人以爲有特加研究之必要，國父曾謂「選舉總統，組織行政院，」是總統爲行政之首長。五五憲草本此遺教，規定總統任命行政院長，行政院長對總統負其責任，如規定行政院長之任命，須經立法院之同意，而同時要求其對立法院負責，是根本否認國父之遺教，行政院對立法院負責，在吾人要求設立有形的國民大會之前提下，似有不通，而立法院既應爲治權機關之一，更無從要求其爲負責對象，羅隆基先生曾說明不變更三民主義之原則，則治權與政權的區分，自必嚴正保持。

吾人對立法委員之產生，究由選民直接選舉，抑或由國民大會選舉，雖無堅持之處，但立

法院之治權性質不許改變，因此，其第六項第二則，完全不能成立，中國將來必爲一多黨的國家，而各黨之政綱政策，分野處多十分顯明，以如此之國度，而頓行此類政制，結果徒有害於國計民生，不待深思即可明白，法國如是而幾遭滅亡，同時，以多黨的國家採用提請總統解散立法院的制度，其結果不惟不能達到目的，將使立法部門的氣焰益爲高漲，法國自一八七三年麥克麥杭總統解散議會失敗後，即無人敢用此一權能，即此可資明證。

修改原則第八項第一則以省爲地方自治之最高單位，第四項決定省得制定省憲。吾人以爲有商討之必要，省究應爲自治體，抑或爲行政區劃，必須遵照建國大綱之所規定。國父目覩軍閥割據之現象，引痛國民疾苦之無由解決，堅決反對聯省自治之說。衡之今日，自治之主張，尤須防止。我國爲一大陸國家，將來交通發達，民風土俗，更易溝通。且自來「天高皇帝遠」的觀念，深注人心。所謂聯省自治，無非加深人民之地方把持的思想，爲害於國家之統一。眼前事實，吾人不忍一一敘明，但應爲審議憲法者所注意，則深切寄望。

總之，修改原則完全變更五權憲法之原則，強欲以三權制之理論，貫諸五權憲法之形體，缺乏創造精神，尙不置論，其抹煞歷史傳統，不顧國家實情，誠甚遺憾。因之筆者主張制憲必以三民主義爲最高原則，恪守五權憲法之精義，勿爲陳腐之學術思想所局囿，尙希審議諸君，慎重考慮。

## 政治協商會議修改憲草之批判

葉青

## ——關於修改五權憲法之批判——

## 引言

政治協商會議對於憲法草案，即所謂五五憲草，通過了修改原則十二條。其中的錯誤很多，最大的有三點：一是修改五權憲法，一是採用代議政治，一是主張聯省自治。我在「政治協商會議決議之檢討」一文中曾指出過，並曾與以譴責。現在我想對於這三個錯誤作一詳細的批判。本文單拿政治協商會議修改五權憲法的方面來說。

在這方面，一共有七條，即「憲草修改原則」底前七條。一看即可知道，政治協商會議底修改是以歐美代議政治底內容裝入國父五權憲法底形式，結果弄得五權憲法僅存其名，可以說是根本拋棄了。所謂僅存其名，就是只保存了國民大會和行政院、立法院、司法院、考試院、監察院六個名詞。但是主張代議政治的「大公報」，還不滿足。它以為政治協商會議對於五五憲草之修正，「有以名詞遷就理想之處」，只是「其觀點無疑的已較五五憲草為進步」而已。

## 一 以代議政治代替五權憲法

我們知道，代議政治是個人主義的民主政治之最通常的形態；五權憲法是三民主義的民主政治底政府組織原則。而個人主義的民主政治之陳舊及其不合中國需要三民主義的民主政治之進步及其合於中國需要，我在「民主政治新論」一書底第二三兩章，已有所說明。至於民權主義與代議政治之前者是而後者非，前者優而後者劣，我在「三民主義與民主政治」一書底第三章，同樣有所說明。現在不必贅述。讀者一看即可知道政治協商會議以代議政治為理想或觀點來修改五權憲法，實在是「下喬木而入幽谷」，殊不足取！

因為代議政治又舊，又非，又劣，又不合中國需要，所以國父採取反對態度，曾批評過多次。茲以「民權主義」第四講為例子。國父在這裏說：「歐美人爭民權，以為得到了代議政體，便算是無上民權。」其實「各國實行這種代議政體，都免不了流弊。……所以外國人所希望的代議政體，以為就是人類和國家底長治久安之計，那是不足信的。……我們國民黨提倡三民主義來改造中國，所主張的民權是和歐美的民權不同。我們拿歐美已往的歷史來做材料，不是要學歐美，步他們後塵，是用我們民權主義，把中國造成一個全民政治的民國，要駕乎歐美之上。」

這可見國父之反對代議政治了。因為反對代議政治，所以國父才主張五權憲法。這是前述「三民主義與民主政治」一書底第三章，詳細說明了的。現在政治協商會議竟主張代議政治，並以之修改五權憲法。這豈不違反國父遺教嗎？當然是的。這是我們要批判的第一點。

## 二 修改國民大會

國父爲甚麼反對代議政治呢？因爲代議政治是代表政治，人民一選出代表後甚麼都不能過問。代表組成議會，主持國家底一切。而他們底意志是否就完全合於人民底利益，則不能斷言。所以代議政治名爲主權在民，實則人民不過幾年投一次票而已。究其極則是主權在議會，完全形成了「國父所說的『議院專制』」。用時髦的名詞來說，就是議會獨裁。國父爲了糾正這種流弊，所以主張全民政治。這就是說，人民除了他們所選的代表去過問政治外，還可以直接去過問政治，用甚麼方法呢？罷免，創制，複決。這可看出人民在代議政治下只有選舉一權，（一般說來是如此的）在民權主義的全民政治下便有選舉、罷免、創制、複決四權了。如此，議會獨裁就大受影響，它不能包辦一切。人民不僅可以創制法律，複決法律，而且可以罷免代表。

但是人民怎樣來行使這四權呢？國父認爲在地方，以縣爲單位的自治體，範圍很小，可由人民直接行使。「建國大綱」第九條說得很明白。在中央，國家底範圍很大，可由每縣選舉代表一人組織國民大會，代爲行使。「建國大綱」第十四條和第二十四條說得很明白。這是對的。如果沒有國民大會，則罷免、創制、複決都難於行使，而且必然落空。就是選舉，亦須如此。國父之所謂選舉，不僅選舉代表，還要選舉官員。罷免亦不僅罷免代表，還要罷免官員。這就不像代議政治之幾年選舉代表一次那樣簡單了。所以國民大會是對中央政治行使四權



的必要機構。

然而政治協商會議竟取消了國民大會。「憲草修改原則」第一條中之一項說：「全國選民行使四權，名之曰國民大會。」其實，全國選民不就是國民大會。國民大會不能寄托在「名之曰」上，必須有一個東西。現在沒有這個東西，還不是取消嗎？所謂「名之曰」，乃是保存國民大會之名，以敷衍 國父遺教。這把「建國大綱」第十四條和第二十四條完全摒棄了。其違反 國父遺教，甚為顯然。這是我們要批判的第二點。

### 三 修改四權制

怎樣由「全國選民行使四權」呢？「憲草修改原則」第一條中之二項說：「在未實行總統普選制以前，總統由縣級省級及中央議會合組選舉機關選舉之。」三項說：「總統之罷免，以選舉總統之同樣方法行使之。」看這兩條，可知中央官員如總統者，還不能由全國選民來選舉罷免，當然就無法談及其他中央官員了。再看以後各條，全國選民只於選舉代表組織立法院之一點。而罷免代表一事，並未提及，這不表明「憲草修改原則」之取消罷免權和縮小選舉權嗎？對於創制複決兩權，「憲草修改原則」第一條第四項說：「創制複決兩權之行使，另以法律定之。」這算比罷免權好，是保存着了。但沒有國民大會，情形將如前所說，難於行使，而且必然落空。這是一定的。

於是 國父底國民大會的民主制變成爲公民投票的民主制了。不用說，人民實際還是處

於代議政治之下，只有選舉一權。而「憲草修改原則」所希望的也是如此。它對於選舉主張在憲法列專章規定（第十條），對於創制複決則不如此。結果，國父所反對的議會獨裁就建立起來，而且很安全了。政治協商會議縮小選舉，取消罷免，輕視創制複決，是明顯的事。其不民主，無待於言。這是我們要批判的第三點。

#### 四 修改立法權

政治協商會議不要國民大會，那末拿甚麼作人民底代表機關呢？立法院。「憲草修改原則」二條說：「立法院為國家最高立法機關，由選民直接選舉之。其職權相當於各民主國家之議會。」各民主國家之議會職權，有三種形態：一為英國式，二為美國式，三為蘇聯式，究為何種呢？看「憲草修改原則」第六條，知為英國式。這就是說，立法院是內閣制下的議會。再看「憲草修改原則」第三條，知道立法院相當於英國之下議院或衆議院。因此，立法院就是人民底代表機關，國家底立法機關，政府底監督機關了。它底職權非常之大。這樣的立法院，在事實上，必然如英國一樣，是議會獨裁。歐洲大陸的國家，例如法國，亦復如此。這就是代議政治或議會最高主義了。

這與國父遺教完全不合。國父要打破議會獨裁，所以把議會底職權分而為三，以人民底代表權屬諸國民大會，國家底立法權屬諸立法院，政府底監督權屬諸監察院。於是議會也就分而為國民大會，立法院，監察院三個了。現在政治協商會議取消國民大會，立法院由人民直

接選舉。同時又有監督權，即任命行政院院長的同意權和不信任投票（「憲草修改原則」第六條）。豈不是一個很大的修改嗎？

固然，國父對於立法院也說過「由各縣人民投票……選舉代議士以組織立法院」底話。但這是在「孫文學說」和「中國革命史」中說的。到後來，在民國十三年發表「民權主義」和「建國大綱」，就沒有說了。「建國大綱」對於國民大會代表之選舉，有明白的規定，即如第十四條所說，每縣選舉一人。這時，再由每縣選舉一人以組織立法院，就是多餘的了。五五憲草規定由國民大會選舉，是很對的。立法院在國父為治權機關，不是政權機關——人民底代表機關，可由國民大會選舉。同時，立法機關底人數不宜多，每縣一人，亦有二千人之衆，不便。如果數縣合選一人，則有很多困難。且立法人員需要學識豐富，民選不若國民大會選之為愈。民選者有鄉望，有能力，不一定有學識。國民大會選可以面面顧到。

立法院底職權為立法。所謂法，是憲法以外的法，而不能將憲法包括在內。反之，它倒是根據憲法而產生，依照憲法而立法的。然而「憲草修改原則」第十二條竟賦與它以憲法修改權。那條說它與監察院開聯席會議，即可修改憲法。這顯然與國父底遺教不合。國父明白主張憲法由國民大會制頒。他說有「開國民大會決定憲法而頒布之」（「建國大綱」第二十三條）底話。既然如此，則其修改亦應屬於國民大會。所以國父又說有「國民大會職權專司憲法之修改」（「中國革命史」）等等底話。這是合邏輯的主張。

至於立法院不應有監督權，國父明白說過。他有這樣的一段話。「現在立憲，各國沒有不是立法機關並有監督權限。那權限雖然有強有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊端。比方美國監察權，議院掌握，往往擅用此權，挾制行政機關，使他不得不類首聽命。因此常常成爲議院專制。」現在立法院有任命行政院長的同意權和不信任投票，豈不要蹈美國履轍嗎？

所以政治協商會議修改憲草，主張把立法院變成英法等民主國家之議會，是完全不合於國父遺教，並且違反了國父遺教的。議會名爲代表人民，實則離開人民。而爲介在人民與政府間的代表主持一切。說得好點，是代表政治，說得壞點，簡單是掙客政治或政客政治。這是我們要批判的第四點。

##### 五 修改監察權

也許有人會說政治協商會議仍然承認監察權，因而有獨立的監察院那一回事吧。不錯。政治協商會議底「憲草修改原則」第三條，有如次的規定：「監察院爲國家最高監察機關，由各省級議會及各民族自治區議會選舉之。其職權爲行使同意，彈劾及監察權。」這不過是把立法院監督權中之彈劾一部份劃給監察院而已。立法院還保有監督權中最重要之審查權質問權和不信任投票之三部份。立法院有此三權，再加上民主國家議會所有的立法權，財政權，外交權等等，不夠足以挾制行政院嗎？

而從「憲草修改原則」第三條說來，監察院底職權。增加大了。它除本來的監察權外，還添

有同意彈劾二權，實際上只有同意權。因為彈劾權原屬於監察權。所謂同意權，看「憲草修改原則」第四條和第五條，知爲監察院對於司法院大法官及考試院考試委員之同意。此外還添有一權，即「憲草修改原則」第十二條所規定的監察院與立法院開聯席會議，修改憲法是。監察院何以獲得此權呢？大致因爲它是「由各省級議會及各民族自治區議會選舉」而組成的吧。這樣看來，監察院底職權之增加及其產生之方法就把它變成參議院或上議院去了。老實說，就是它原有的監察權，也有一部份是參議院或上議院之所有。於是立法院就有「衆議院或下議院」了。政治協商會議主張兩院制。

這顯然不合於國父底遺教。監察院在國父是治權機關，不是政權機關，把它變成參議院或上議院，根本不對。監察院既是治權機關，就不能有同意權，也不能有憲法修改權。它底職權，國父說過是「專管監督彈劾的事」，使監察院成爲「裁判官吏的機關」，因此，五五憲草規定監察院掌理彈劾、懲戒、審計、質詢等，甚爲正確，監察院既非參議院或上議院，則其人員的產生自無由各省級議會及各民族自治區議會選舉之理。國父只說過監察院長「由總統得立法院之同意而委任之」一句話。以後就未說了。五五憲草根據國父監察院「對於國民大會負責」底遺教及後來的「建國大綱」明言「國民大會對於中央政府官員有選舉權」底遺教，規定監察院人員由國民大會選舉，非常正確。

這就可見政治協商會議修改憲草之把監察院變爲參議院或上議院，是不對的了。這種修改

完全違反 國父遺教。同時它又帶有聯省自治底性質，企圖把中國變為聯邦國。這是我們要批判的第五點。

## 六 修改行政權

政治協商會議把立法院變為衆議院，監察院變為參議院之後，中國就有兩個議會了。這便走上代議政治之路，但還沒有完成。於是它遂進而修改行政權，使行政院成爲內閣。「憲草修改原則」第六條對於行政院有兩項規定：「（一）行政院爲國家最高行政機關，行政院長由總統提名，經立法院同意任命之，行政院對立法院負責。（二）如立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭職，或提請總統解散立法院；但同一行政院長不得再提請解散立法院。」這就可見政治協商會議採用內閣制或責任內閣制了。於是代議政治底目的，便完全達到。政治協商會議之採用代議政治，甚爲明瞭。

這不合於 國父底遺教。對於行政院之產生， 國父說：「由各縣人民投票選舉總統以組織行政院」。五五憲草因此規定行政院長由總統任免。「憲草修改原則」主張「經立法院同意」，是一種修改。對於行政院之地位，看 國父「五院皆對於國民大會負責」一語，可知行政院不對立法院負責了。「憲草修改原則」主張「行政院對立法院負責」，又是一種修改。 國父未說行政院長須得立法院同意和行政院須對立法院負責的話，所以不主張立法院對行政院的信任權和行政院對立法院的解散權。「憲草修改原則」竟主張之，不又是一種修改嗎？

以上三種修改，全都違反 國父遺教。而經過這三種修改的行政院，根本變質，成爲了內閣。這不又違反 國父遺教嗎？當然。行政院既是內閣，那就是內閣制了。 國父所主張的是五院制，並非內閣制。這是我們要批判的第六點。

#### 七 修改司法權

政治協商會議對於司法權亦加以修改。它通過「憲草修改原則」第四條說：「司法院卽爲國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干組織之。大法官由總統提名，經監察院同意任命之。各級法官須超出於黨派以外。」這很明白修改司法權的有兩點：一是把司法院變爲最高法院不視爲最高司法機關，將司法行政劃給行政院，而由大法官組成之；一是大法官由總統提名，經監察院同意任命之。

爲甚麼說這兩點是對於 國父底司法權的修改呢？ 國父所說的司法院，是實行司法權的，並非法院。看「建國大綱」第十九條：「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。」所以司法院是實行司法權的機關。司法行政屬於司法院。「建國大綱」第二十條列舉行政院所設各部中並未提及司法行政部。因此，司法院不應只由大法官組成。 國父主張司法院「對於國民大會負責」。所以大法官應由國民大會選舉或其同意，不應變爲監察院之同意了。監察院未改名爲參議院或上議院，監察院只是監察院，又如何應有同意權呢？

這樣，五五憲草規定「司法院爲中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事刑事……之審



判及司法行政』，又規定『司法院院長對國民大會負其責任』，就是對的了。這些規定與國父遺教完全相合。因此，政治協商會議提出的修改，是不正確的。這是我們要批判的第七點。

#### 八 修改考試權

政治協商會議對於考試權亦加以修改。其「憲草修改原則」第五條說：『考試院用委員制。其委員由總統提名，經監察院同意任命之。其職權着重於公務人員及專業人員之考試。考試院委員須超出於黨派以外。』這很明白地有兩點修改：一是考試院職權之縮小，一是考試院人員之名義及其任命之經監察院同意。

國父對於考試院，以爲它是行使考試權的。考試權在他從來就主張包括選舉和委任兩種人員之考試並加上銓敘事情。他在「三民主義與中國民族之前途」中說：『將來中華民國憲法必須要設獨立機關，專掌考選權。大小官吏必須考試，定了他的資格。無論那官吏是由選舉的，抑或由委任的，必須合格之人方得有效。這樣可以除却盲從濫選及任用私人的流弊。中國向來銓選，最重資格。』後來他講「五權憲法」，亦指出『祇有選舉沒有考試的弊病』。又後他說：『國民大會及五院職員，與全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。』最後他在「民權主義」第六講中以英國『只考普通文官』爲不足。這就可見考試權之不『以公務人員及專業人員之考試』爲足了。

國父對於考試院主張用院長制。「建國大綱」第二十一條說：『憲法未頒布以前各院長皆歸

總統任免而督率之。」這是一個證明。當然，考試院內可以設立委員會，但不能僅爲一委員會，如果僅爲一委員會，那就等於取消考試院。這是不合於「建國大綱」第十五條之規定的。至於院長或委員之任命，國父沒有說要經監察院同意的話。這是很明白的一點。而經監察院同意，於理不通。監察院既是監察院，就不應有同意權。

這可見政治協商會議對於考試權的修改，違反了國父底遺教。實際上，遠不若五五憲草之切合於國父底遺教。這是我們要批判的第八點。

## 九 修改總統制

政治協商會議採用內閣制，前已指明過了。那末它之不採用總統制，還待說嗎？然而這又違反了國父底遺教。因爲國父是採用總統制的。「建國大綱」第二十三條規定「憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。」這不是憲法未頒布以前採用總統制的證明嗎？憲法頒布以後，國父主張「由各縣人民投票選舉以組織行政院，選舉代議士以組織立法院，其餘三院之院長由總統得立法院之同意而委任之。」這不是憲法頒布以後採用總統制的證明嗎？

國民大會爲政權機關，代表人民；五院爲治權機關，屬於政府。依照五權憲法，五院分立，國父把它稱爲「五院制」。既然如此，便應有一總統立於其上，以謀五院之聯絡與綜合，因爲分權或分院是分工合作，不是分裂割據。因此，五五憲草規定「總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項及總統諮詢事項」，很合於國父遺教底精神。政治協商會議底「憲草

修改原則」第七條二項說「總統召集各院院長會商，不必明文規定，」便無異反對總統召集各院院長會商了。這不是使分權或分院陷於分裂割據之境嗎？錯誤，十分錯誤。

總統底選舉，國父主張「由各縣人民投票選舉」，很對。這正是實行總統制的一個條件。總統由直接選舉產生，以人民為基礎，立場穩固。五五憲草規定由國民大會選舉，係從「建國大綱」第二十四條底解釋而來，亦說得通。但不如直接選舉之為好。政治協商會議開口民主，閉口民主，仍未根據國父遺教來修改，反而主張總統「由縣級省級及中央議會合組選舉機關選舉之」。（所謂中央議會，即立法院和監察院。）這是不妥當的。選舉總統，由縣級或省級或中央議會皆可，為甚麼要合三級為一選舉機關呢？

以上可以看出政治協商會議修改總統制的地方了。其違反國父底遺教，甚為明白。這是我們要批判的第九點。

#### 十 修改權能平衡

綜括看來，政治協商會議修改國民大會實際等於取消，可以說是沒有國民大會。修改人民四權，使之無法行使，等於具文。修改立法院和監察院，使成為衆議院和參議院，將代表人民，議立法律，監察政府三者合而為一。於是議會有權了。行政院被修改為內閣，對立法院負責。總統制被修改，將來中國底總統就像法國第三共和時代底總統一樣，以簽字蓋章為事。司法院被修改為法院，考試院被修改為一個獨立的委員會。這就完成了代議政治底採取。中國於

是變成代議政治國家了。情形同英法一樣。

這很顯然地是議會獨裁。即議會有權，政府無能。議會由人民所舉的代表組成，議會有權遂被視爲人民有權，因而又被稱爲民主。就事實看來，國父以爲「民權發達的國家，多數的政府都是弄到無能的；民權不發達的國家，政府多是有能的。」人民有權，很好；政府無能，便不好了。「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。」這是一種矛盾。國父以爲解決之道在於劃分權能，而謀其平衡。人民有權，政府有能，斯爲兩全。具體地說，人民有選舉罷免創制複決四權，由國民大會行使之；政府有行政立法司法考試監察五權，「以五院制爲中央政府」由總統綜合之。現在經過政治協商會議底修改，便是人民有權，政府無能了。因此，權能平衡遂被打破。

而所謂人民有權，是不是真正人民有權呢？否。名爲人民有權，實爲議會有權。議會雖由人民代表組成，但人民與代表間是有距離的。假如沒有距離，政府無能亦非幸事。倘然政府無能是不關重要的，那又何必有政府呢？人民不能無政府，可見政府有用。既然有用，就應有能。所以政治協商會議之修改權能平衡，不僅違反國父遺教，而且非策之上者。這是我們要批判的第十點。

## 十一 以五權憲法掩飾代議政治

五權憲法是以權能平衡爲原則，而主張政府有能的。政治協商會議既修改五權憲法，採用代議政治，打破權能平衡，而五權憲法就不存在了。這是稍懂五權憲法的人，莫不知道的事。然而政治協商會議在「憲草修改原則」中還保存了五權憲法之名，如立法院、監察院、司法院、考試院、行政院等。這是爲甚麼呢？如果是因爲不敢負修改五權憲法之責，那就不應該從事修改。也許是爲了敷衍國民黨，爲了欺騙一切三民主義者，所以用五權憲法之名來掩飾代議政治之實吧。

但是這種掩飾一點也沒有用。不說別的，就是「憲草修改原則」列舉五權或五院底次序，便令人一望而知其非。國父講到五權或五院，次序是有一定的。他總是由行政而立法而司法而攷試而監察。試舉一例。「民權主義」第六講說：「在政府」方面的，是要有五個權。這五個權是行政權、立法權、司法權、攷試權、監察權。」「建國大綱」第十九條說：「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。其序列如下：曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。」然而「憲草修改原則」底序列完全不同。它是由立法院而監察院而司法院而考試院而行政院。這種不同並非形式上的，實爲內容上的，有一種思想分別在。國父主張政府有能，政治協商會議主張政府無能，不很顯然嗎？

政府無能底缺點，將於批判政治協商會議採用代議政治時特加說明。這裏，只是指出政治協商會議修改憲草之以五權憲法掩飾代議政治而主張政府無能就夠了。以五權憲法掩飾代議政

治，這是我們要批判的第十一點。

### 結論

總括看來，政治協商會議修改五權憲法共有十一點。我已經根據國父底遺教，把這十一點逐項逐項地說明白了。所以政治協商會議修改五權憲法，是確實的事。這對不對呢？當然不對，十分不對。其理由已分別說過，現在要作一綜合的指明。

五權憲法是不可修改的。因為它是國父遺教底一部份，只可遵行。如果加以修改，那就是修改國父遺教了。國父是中華民國之父，不僅為開國元勳，實為開國導師。他底思想，正確而偉大。這是近五十年底歷史證明了的。所以他是劃時代的思想家。只要民國紀元一天不改變，三民主義就一天適用。因此，必須恪遵遺教，力行不怠。

國父底思想是三民主義。五權憲法乃其中的民權主義之一部份。國父不是把五權憲法放在「民權主義」中講過嗎？誠然。但他十分看重這一部份，常常單獨講它。並且常常把它拿來與三民主義相提並論。「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。」這不是一個例證嗎？我們對於三民主義只能奉行，不能修改。因為它非常正確，非常合於中國需要。這樣對於五權憲法也就只能奉行，不能修改了。政治協商會議決定「遵奉三民主義為建國之最高指導原則」，為甚麼要修改五權憲法呢？這是一種矛盾！

老實說，政治協商會議對於五權憲法，對於民權主義，對於三民主義的民主政治，完全無

知。這是一看我底「民主政治新論」和「三民主義與民主政治」二書，即可知道的。因此，它底修改憲草是從代議政治出發，所以犯了很大的錯誤。憲草，即所謂五五憲草，雖有可修改處，但不是原則問題，它根本上合於三民主義。其國民大會和中央政府兩章，是以五權憲法爲原則的，只能作技術上的修改，不能作原則上的修改。政治協商會議修改憲草的錯誤，就在於以代議政治來作原則上的修改。這是很明白的事情。



## 對於五五憲草與政期成會修正草案之比較研究

范予遂

中華民國憲法草案是立法院根據總理遺教而制定。自公布以來，國人對該草案作有系統之研究並給以澈底之修正者，嘗以國民參政會憲政期成會之中華民國憲法草案修正案為最重要。憲政期成會之修正案，固亦以總理遺教為根據。但兩草案有許多地方，都與民權主義精神不符。我不敢說自己對於總理遺教有何研究，對於時代潮流有何認識。但我敢大膽的貢獻我的意見，以就正於國民黨的先進全國學者及國民大會各位代表。

### 一、試釋政權治權與權能劃分的意義

民權主義的中心思想，是要人民信任政府而給政府以全能，同時人民亦必須保有自由解組政府之全權。總理權與能分開及政權與治權劃分的道理，全是為達成政府有全能人民有全權的設計。

總理的三權憲法，雖說是由外國的三權加上中國的兩權而成，但我敢十分肯定的說，總理的三權學說，絕對與孟德斯鳩的分權學說不同亦絕對與美國憲法的分權原則不同。孟德斯鳩的分權學說，是建築於不信任政府的假定上。美國革命，使孟德斯鳩的學說，在美國達到最高度的信仰，因而美國的制憲者，完全採用了孟德斯鳩的分權學說，制定了固定在文字上不易修正的

一部三權分立憲法，故美國的憲法，也是建築在不信任政府的假定上的。

總理一再批評美國憲法「運用不靈」，國會事事牽掣政府「弄到政府一舉一動都不自由」。他更提醒吾人改正人民怕政府，不信任政府的傳統觀念，他並舉極警蹕之例，說人民對於政府的觀念，應如工程師對於機器一樣。可知總理的三權制度，是完全建築在信任政府的假定上，與孟德斯鳩的分權學說，美國憲法的分權原則，實完全相反。

總理比政府爲機器，人民爲工程師，這是我們瞭解五權憲法的重要關鍵。若不明白這種比喻的道理，就很容易把總理的三權制度誤解爲與孟德斯鳩的三權分立學說具有同一意義，這就失之毫釐謬以千里了。總理理想中之五權，實際就是一個政府權。此政府權以行政權爲主，以立法，司法，考試，監察各權爲副。政治機器之行政權，猶如機器中之發動機，機器少了發動機，其他各部份無論如何完全，則整個機器亦變爲無用。政府機器少了行政權，則立法，司法，考試，監察各權，亦無從發生作用。總理只要人民權之四權與政府權之五權，互相保持平衡，絕不要政府權之五權互相獨立，互相牽掣，弄到政府一舉一動都不自由，再蹈美國之覆轍。

總理一方面使糾察權與立法權分離，一方面使國會解組政府之權移於國民大會，一方使立法機關與行政機關同爲治權機關，則立法權與行政權的關係，就是立法權必須融化於行政權之內，也可說立法權與行政權必須融化於一個萬能政府之內。因爲立法機關，既沒有彈劾政府解

總政府的權力，唯一」的立法職能，非依附於行政機關不可。什麼法應立，什麼法不應立，決定領導之權全在行政機關。立法機關固可自動提出法律案，但必須為行政機關所認可，萬無立法機關可以不顧行政機關之意志，自由創制法律，強迫政府推行之理。

總理所以重視彈劾權，係對於中國歷代腐敗貪污政治之對症下藥，在中國初走向民主及人民對於使用民權尚未熟練之階段，自有其功用。但民權越進步，彈劾權越不必要，英國國會之彈劾權，自內閣制逐漸形成，即很少使用，實際已等於廢除。中國憲法既賦人民以充分罷免權，則彈劾權之行使，亦必不致瀕繁。故總理使彈劾權獨立之目的，亦是為增強政府之能設想，非為減削政府之能設想。

考試權之獨立目的，完全在救濟選舉之弊，決不含有對於行政權加一層鉗制之義。

中華民國憲法草案的精神與總理的「五權憲法」精神不符，顯而易見。五五憲草的精神與形式，都似美國憲法，而強調五權獨立及限制行政權之嚴苛，且過於美國憲法。關於五權分立之義，憲政期成會比立法院有較正確之認識。在憲政期成會修正草案說明書中有云：「然中山先生之所謂分立，並非五院或五大官之分立，如今日之司法院並司法行政而管轄之；……監察權即為對官吏違法瀆職之彈劾，而考試權即為對國家人才之權衡取捨，權之獨立，限於此義。中山先生之五權分立，絕無將國家行政，分割為五部，使之互相牽掣，互相抵消，使行政機構運用不靈，行政效率不能增高。」這種見解，確乎較合於五權憲法之精神。但期成會根本不信立

法權與行政權不可分之至理，另外弄出一個議政會來，又把行政權分割於總統及行政院長，致使政府更加無能，行政機構更加運用不靈。

## 二、以總理民權思想與世界民權演進對勘

就以上分析，我們可知總理之民權思想，第一，他要政府必須萬能，第二，人民必須信任政府，人民對於政府之控制，祇在能發能收，不能事事時時給以干涉，第三，政府必須直接對人民負責。人民對於政府必須為直接之控制，不能再經代議機關，第四，政府必須如機器之精細分工，立法權必不能與行政權對立，二者必須融於一個萬能政府之內。這裏我們所要討論的，是總理這種見解究竟是空想呢？還是合乎民權演進的事實呢？

第一次歐戰開始以後，代議制度之民權思想，受了嚴重之打擊，一九一七年俄羅斯建立起無產階級專政制度，一九二一年及一九三三年義德相繼推翻代議制度建立起法西斯獨裁制度。無產階級專政與法西斯獨裁的政府，都是萬能的政府。但法西斯獨裁政府以毀滅民權為代價，不是總理所要的可由人民自由控制的萬能政府。蘇聯制度不但是政府萬能，而且使工農階級獲得了澈底的直接民權，故蘇聯的政制，在原則與精神方面，是與總理的思想相符合的。

英國在政治的形式上至今可謂沒有改變，但在事實上昔日「國會萬能」之觀念，現在已不存在，現在不是國會萬能，而是內閣萬能。不是國會控制政府，而是政府控制國會，政府的組成，照例是國會多數黨的責任，政府的各大臣，必須是國會議員，而且必定是多數黨的領袖，

這樣，內閣在實際上就成爲國會多數黨的委員會。內閣既成爲國會多數黨的委員會，則內閣與國會不能分開自不待言，國會多數黨的議員，必須信任政府擁護政府亦自無疑問。因此，立法權在名義上雖屬國會，而在事實上必須屬諸內閣，即法律之提創。必須出自內閣，而非出自國會，國會僅能負審核修正之責。拉斯基教授說：「內閣是國會主要而生動的部分，不是自國會分開的。」牟爾先生說：「英國制度是傾向於融立法與行政的責任於一個全能政府，讓國會與司法機關僅負調整與查核政府的行動的責任。若是分權是美國憲法的主要原理，則責任集中是英國憲法的主要原理。」可謂完全與總理之見解相一致。

照英國的政制，內閣對國會負責，國會對人民負責。政府之留去，以獲得國會之信任與否爲斷。如政府爲重大問題在國會通過不信任投票，則政府非全體辭職即解散議會，如國會仍投信任票，則依憲政常規，政府斷無去職之理。但因民權之日日擴大，又因立法權與行政權之愈演愈化而愈不可分離，亦愈使國會失其與政府對立之作用，故人民要求政府直接對他們負責的觀念日日加強，因是政府不能復僅對國會負責，同時亦必須對人民負責。張伯倫雖獲得國會之信任，但獲不得大多數人民之信任，故張伯倫不得不對人民負責而去職。鮑爾溫雖擁有國會絕大多數，但因全國人民不信任他的外交政策，他便不得不令霍爾一人對人民負責而去職，藉免內閣場台，可見張伯倫霍爾之去職，非由國會之不信任，乃由於國民之不信任。英國憲典，人民尙無直接罷免官吏之權，但霍爾張伯倫之去職，實等於人民之直接罷免。故英國人民，雖在

憲法上只有選舉權，而在事實上已有罷免權了。

美國的制度與英國的最大不同之點，是採用了孟德斯鳩的三權分立的原則。美國採用了這部分權原則，在憲法上嚴格規定立法，行政，司法三部的權限；一方三權互相獨立，誰也不能侵犯誰，一方又互相牽掣，誰也可以干涉誰。因為美國有此一部分權的硬性的憲法，故行政權之行使，常常受到參議院衆議院及最高法院之阻礙。即以最英明的羅斯福總統，他所提出於國會的法案，幾乎沒有一件不被修改而得完壁通過。已經爲議會通過的關於新政的法案，有好些被最高法院解釋爲「違憲」而遭擱淺。羅斯福於第二任以大多數被選後。想藉其聲望改革最高法院，但他的改革計劃，又爲國會所阻，不能實現。以這樣一個在美國歷史上不多見的總統，想爲全國舉辦種種善政以利國而福民，竟橫遭這個死硬的三權分立制度所阻。這不但爲大多數美國人民所惋惜，也爲研究美國政治制度的人所惋惜。

立法權既與行政權嚴格分開，於是運用手腕領導立法，使他的政策，盡可能在國會通過，成爲法律，乃爲美國英明有爲總統室最勞心費力的工作。他得利用他的「否決權」，「任命權」以威脅國會內有力量的議員，使接受他的主張，他得勸誘和牢籠他們；他得運用輿論，使輿論傾向於他。然後藉輿論之力以壓抑他們；對於己黨的議員，他更得以黨的領袖地位，運用黨的組織紀律與利益，以控制他們。但因爲議員有其獨立之任期，總統任期屆滿，退出白宮，亦即立刻失其黨的領袖地位等，即對於同黨的議員亦難爲有效之控制。故美國總統雖在兩院俱擁有多

數。他的政策亦決無在議會必獲得通過之保證。除非在國家危急之時，國會議員多能自抑其以挫敗總統爲榮的心理，而給總統以行使廣大的特權，如歐戰期中的威爾遜。及歐戰告終，他的領導權威立刻失墮。此次歐戰發生，羅斯福總統的威望又恢復到最高度，卒能打破慣例，贏得三次連任。此後國會將隨國際局勢之嚴重，給總統以應付非常事變更大之自由無疑。但嚴重時期已過，國會必立將所給予總統之特權收回。

因爲民權擴展與時代潮流劇變的結果，逼使人民改變於政府的態度，逼使人民信任政府，要求政府積極爲國家權力之集中與擴大，逼着立法機關讓出監督政府解組政府的權力，而交由人民直接行使。英國不是成文憲法，故英國政制很易適應時代潮流，由國會萬能一變而爲政府萬能。僵硬的美國制度，雖然不易適應二十世紀激變的潮流，但這潮流逼着它改變，逼着它需要受牽掣越少運用更靈活的一個萬能政府。羅斯福與最高法院的鬥爭，證明美國行政首領，已不能容忍分權制度所給與的牽掣，必須使憲法爲澈底之改革。這鬥爭將來要如何演變，非我們所能預料，但我們相信這鬥爭必將日趨激烈。

我們現在眼見美國政府受分權憲法之障礙，不得盡其爲人民服務之最大功能，因而政府不得不與國會與最高法院奮鬥之事實。我們爲佩服總理所說：「政治機器趕不上民權思想進步，將來仍免不了革命」的透切卓遠之見。他說「照現在世界的潮流說，民權思想是一天一天的進步，管理民權政治的機器還是絲毫沒有進步，」因爲法國美國現在的政治機器，還有很多缺



點，還是不能滿足人民的慾望」故「美國法國人民還是主張改良政治，還是想再來革命。」我們沒有總理那樣銳遠的眼光，故在當時實在不明白總理的那番話，現在親眼看見這改造政治機器的鬥爭，快要白熱化，我才真正明白了。總理要我們政治機器完全新造，能適應現在以及將來的世界潮流，以圖「一勞永逸」免得將來「再起革命」，但我們還是對政府取不信任態度，還是要限制政府唯恐不嚴，這豈不是中了總理所說的將來還要再起革命的警告嗎？

### 三、總統制與內閣制

行政權應屬於總統抑應屬於內閣，這是民國以來在制憲中爭執最大的一個問題。在總理的理想，行政權是應屬於總統。民國成立之始，臨時政府組織大綱即定為總統制。但臨時約法又改為內閣制，即行政權不屬於總統，而改屬於國務員。民國元年八月國民黨宣言明白主張內閣制。但臨時約法之目的在限制袁世凱，民元之國民黨係由許多黨合併而成，內閣制之主張，總理不負其責任。其後國民黨在國會中與袁世凱所力爭的，全在總統制與責任內閣制。天壇憲法草案八十一條國務員對於衆議院負責任，大總統命令非經國務員之副署，不生效力，八十二條衆議院對國務員為不信任之決議時，總統非解散衆議院即免國務員之職，內閣制之條件具備。

中國國民黨執政由立法院起草憲法，而在立法院起草過程中，仍是充滿着內閣制總統制兩種見解之鬥爭。二十二年四月立法院決議起草原則二十五點，第十六點「總統為國家元首，不

直接負行政責任，「首先否認了總統制，憲法草案起草委員會副委員長張知本吳經熊兩先生本此原則各自制有草案發表。張氏草案六十六條明定總統不負責實際政治責任，七十四條行政院長對國民大會負責，七十二條大總統所發命令非經行政院長副署不生效力，此外對於總統之資格及任期，尚有嚴格限制之規定。此草案可謂完全爲內閣制之草案。吳氏草案似乎徘徊於總統制與內閣制之間，未完全接受總統不負行政責任之原則，但亦不願將行政權完全給予行政院長，而割裂之使分屬於國民政府、總統、行政院長，並其他四院院長。二十三年二月立法院憲法草案初稿，係以吳稿爲底本而草擬，將吳稿七十八條「總統就行政院所轄之事項與行政院長對於國民大會連帶負責」之規定刪去，並加立法院對於行政院長提不信任案之規定，用意似乎仍在維持「總統不負責實際政治責任」之主張。

二十三年六月立法院憲法草案，初稿審查修正案，完全推翻了總統不負責實際政治責任之主張，五十一條明定總統兼爲行政首領總攬行政權，五十二條總統對國民大會負其責任，六十三條行政院院長政務委員各部部长及各委員會委員長，對總統負其責任，六十七條行政會議以總統爲主席，同時將立法院對於行政院院長提不信任案之權亦取消，於是行政權由總統行使的制度乃確立。惟又將總統任期由六年改爲四年，並加「現役軍人不得當選爲大總統副總統」之限制。

二十三年十月立法院第一次憲法草案關於總統之規定未有變更，二十四年十二月立法院第

二次憲法草案關於總統之規定除刪去「現役軍人不得當選爲總統副總統」一條外，餘均未有更。二十五年五月立法院第三次憲法草案，係依照中央憲法草案審議委員會之具體指示而修訂，關於總統權力者刪去「總統總攬行政權」之四十四條，行政會議亦將總統除外，而改爲以行政院長爲主席，而另加二條，一爲總統發布緊急命令及爲緊急處分之權，一爲總統召集五院會商之權。

就「起草經過」，我們可知立法院之見解，也原來是與民國以來制憲者之傳統見解完全一致，是傾向於內閣制的，是不願總統負實際政治責任的，最後所以有五五憲草行政權屬於總統結果，還是經過黨的力爭得來。因爲五五憲草是由於一方主張行政權應屬於行政院。一方主張行政權應屬於總統兩種相反見解在鬥爭中求得的調和，故在這草案中，一方面富有限制總統行使行政權的辦法，另一方面總統亦有足以打開各種束縛的非常權力，實在是不妥當的。

憲政期成會諸公依然是內閣主義者，依然是反對行政權歸總統掌握，但不便公然予以推翻，乃藉議政會提不信任案，又將總統制在實質上變爲內閣制。期成會對於減削立法院之權移於議政會有甚多之強辯，獨對於爲何又改總統制爲不完全之內閣制，未有隻字之說明。不免遺憾。

我在上面已經說過，五五憲草對總統限制太嚴，總統僅能藉行政院長副院長管部會及不管部會政務委員各對總統負責之五十九條，對行政院爲實質之控制。而期成會獨獨將此條刪去，

又在國民大會議政會職權內規定「國民大會議政會得對於行政院長副院長各部部长各委員會委員長提出不信任案，行政院長副院長各部部长各委員會委員長經國民大會議政會通過不信任案時即應去職。」這樣刪一條加一條，則總統的行政權無形的移於行政院，而行政院長副院長各部部长各委員會委員長藉議政會之信任乃得握有更大之行政權。總統本對國民大會負責任，今行政院長各部部长各委員會委員長又對國民大會議政會負責任，是即等於總統與行政院長各部部长各委員會委員長連帶或共同負政治責任。如是行政院院長副院長管部會及不管部會政務委員，便不能是總統政策的執行者，行政院可以有它的獨立的與總統政策相反的政策，總統僅恃任免權不能對行政院長副院長各政務委員為實質之控制，因行政院長可恃議政會之信任為護符以與總統相抗。總統雖有權罷免反對他的政策的行政院長副院長政務委員，但如新委之人，為議政會所不信任時，勢必須重新任命，最後為議政會所信任而後可。期成會草案雖規定總統對議政會通過之不信任案如不同意，可以召集國民大會為最後之決定，但如國民大會維持議政會之決議，則等於國民大會對總統之不信任，總統只有自動去職之一途。故照期成會此種規定，必然造成總統與行政院長及政務委員天天爭奪行使行政權之局。這不但與總理理想不符，也決不是我們所願要的。

總統制與內閣制，那一種最能使行政權運用自如少受牽掣，就英國的內閣制與美國的總統制比較，當然是英國的內閣制。英國元首為世襲，最宜於行內閣制。美國的元首為民選，最

於行總統制。若元首民選而不使負責實際政治責任，則是一個大矛盾。法國元首民選而行內閣制，故行不好。中國不可因對付目前，而遺誤了百年大計。

#### 四、五五憲草中總統的權力

許多人以五五憲草所定總統權力太大。我看，有的確屬太大，但限制總統權力的規定也實在太多。

(一)照五五憲草第五十五條行政院爲中央政府行使行政權之最高機關，第六十條行政會議以行政院長爲主席而將總統除外，第六十一條許多事項須經行政會議議決。至少在形式上明白剝奪了總統行政首領之資格，而移於行政院長，總統欲有所爲，必須用行政會議通過。這比美國總統爲行政首領，國務員皆爲總統政策之執行者，國務會議絕不能以多數人之意見拘束總統個人之意見，如林肯總統所謂「七個否決，一個可決，可決應佔勝」者相比，未免相形見細。美國總統只受立法機關與司法機關之牽掣，在其行政部本身絕不受任何限制，而五五憲草先在總統的內閣——行政院內，爲總統行政權之行使設了一層障礙。

(二)照第三十八條總統命令須經關係院院長之副署。除行政院院長因對總統負責不至拒絕副署外，其他四院院長亦各對國民大會負責，自極易拒絕副署，如拒絕副署，則使命令不能發出，發出亦不生效力。我以爲這一條的設計，係在以五院的聯合力量以防範總統濫用權力。這一怪條文，是五五憲草中最壞的一條，在後面我還要討論。

(三)照七十九條與一百四十二條，司法院可解釋法律抵觸憲法，這是美國及許多國家的辦法，但我們知道，總統羅斯福在第一任所舉許多新政，有的被最高法院解釋為「違憲」，羅斯福於第二任當選後，想改革最高法院，使其新政推行無阻，但又為輿論及國會所反對，羅斯福終莫之如何，人家的壞處正在想法改除，我們為何還要學步？

(四)照七十條總統對於立法院決議案之拒絕權，立法院得以出席委員三分之二以上之決議維持原案，強迫總統公布或執行。在美國必須國會議員三分之二以上之多數。且須經過兩院。

(五)照九十二條監察院只認總統「違法或失職」，即可提出彈劾。照此如總統公布之法律命令被司法院解釋為違憲即可構成被彈劾之罪，但美國總統却不因此而受彈劾。至於「失職」之罪，更易構成。許多國家元首非犯重大罪行不受彈劾。

(六)五五憲草對於國民大會之罷免權，是否可以自動行使，或必須待監察院提出彈劾後行使，未有明白規定。但國民大會之主要職務，在「制裁公僕之失職」。總理又說「人民只要把自己的意見，在國民大會上發表，對於政府加以攻擊便可推翻，對於政府加以頌揚，便可以鞏固。」故國民大會不必待監察院彈劾可以自動罷免任何中央官吏，毫無疑問。中華民國憲法草案說明書亦謂「五權憲法中之總統所負之責任。為實際政治責任，國民大會得自動或基於監察院之彈劾課以責任，而行使其罷免總統之權，」總統既隨時可以受國民大會之罷免，則彈劾

權更應受嚴格限制。

現在世界各國所有總統制國家的元首，其地位都是相當穩固的。以美國總統而論，在政策上既不對國會負責，事實上亦不對選舉人負責，總統除非犯有重大罪行，國會無奈他何；至於人民亦祇有聽其任滿去職，不能在其任期之內加以罷免。內閣制國家因為元首不負政治責任，他的地位更較為穩固。法國總統，非因「違背國家罪」不受國會彈劾，德國魏瑪憲法雖有總統可由人民罷免之規定，但須經聯邦國會之三分之二以上之決議，始能提出，這比五五憲草總統只以「違法或失職」，就可以受監察院彈劾，只以總統政策不為國民大會所贊同，即可受國民大會之罷免者，其不穩固之程度，真不可以道里計。

而且世界上任何國家元首之命令，未有須經立法機關及司法機關副署之規定者。而五五憲草總統命令須經各關係院院長之副署，真可謂設計限制總統無所不用其極。我看只這一條，即可將總統束縛得什麼也不能有所作為。須知副署是負責任，在內閣制國家，元首命令必須由有關閣員副署，即是此命令由副署之閣員負責，而不是由發布命令之元首負責任之意。若五五憲草三十八條之副署，亦屬此意，則立法院長副署有關立法命令，即是此命令由立法院長負責任，而非由總統負責任，司法院長副署有關司法命令，即是此命令由司法院長負責，而非由總統負責任。

金鳴盛先生極力解釋「本條所謂副署與一般內閣制國家閣員之副署制完全不同。」說「內閣



制之副署，在表示總統不負行政責任，本條之副署，在表示五權分離之精神。但他又說「四院即各向國民大會負責而不向總統負責，在理自應拒絕副署之權。否則所謂副署，必且毫無意義矣。」他又說「未副署之命令不發生效力」如關係於兩院以上之事項，一院同意而他院拒絕副署時。副署之人員，既未齊備，其命令自亦不能合法發佈。」照他這樣解釋與內閣制之副署又有何不同。總統對於行政權之行使，一切皆靠命令，若每發佈一命令，即須受各院干涉，則為總統者，除非忿忿然而去，只有實行四十四條之一途。

五五憲草中所定總統權力較大而最為人所不滿意者，為五十六條七十七條八十四條之任免權，四十四條之緊急命令權，及四十五條之召集各院長會商權。依總理遺教，考試，監察，司法三院院長由總統得立法院之同意而委任之，故此任免權確比總理所規定及許多國家所有者為大。第四十四條對他國憲法亦有類此規定，如魏瑪憲法之四十八條。這是一種非常權力。美國憲法亦有此種規定，但一遇非常之時，國會立刻授總統以應付緊急事變的大權。德國共和政府因為不斷的利用四十八條，至後來發生惡的結果。故這幾條，應加修正。

### 五、省之地位

總理的理想，以縣為最便於實行直接民權之最大單位，故定縣為自治單位。省之地位應如何？在總理遺教中，前後主張頗有輕重，如民國十年五月就大總統職宣言「今欲解決中央與地方永久糾紛，惟有使各省人民完成自治，自定省憲法，自選省長，中央分權於各省，各省分權

於各縣，「這種說法是對於省之地位，非常重要。十一年所作中華民國建設之基礎」行分縣自治，則現在省制之存廢問題爲如何耶？以吾之意，此時省制即廢，而爲省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務，一方則爲各縣自治之監督者，乃爲得之。則又對於省之地位極不重視。大總統就職宣言之主張，係爲當時適應政情；分縣自治，則似爲總理對於地方之根本理想。但總理後來詳細規定中央與地方之關係時，對於省之地位，仍甚重視。十三年一月第一次全國代表大會宣言及十三年四月建國大綱爲總理所手定，且垂諸遺囑，故我們研究省之地位時，當以此兩種文獻爲主要依據。但此兩種文獻中，亦有一點不同，即第一次代表大會宣言，主張省自治憲法，而在建國大綱中，則將此主張略去。此外「中央與省之權限採均權制度，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。」省長民選，省長一方爲本省自治之監督，一方受中央之指揮，以處理該省內之國家行政，則此兩文獻完全一致，總理雖然曾經考慮到行分縣自治後，省之存廢問題，但最後仍給省以在不妨礙國家統治範圍內甚高之地位。不過建國大綱所定中央與省之關係，我們仍視爲含有試驗性質，不可單爲總理最後確定不移之意見，總理對於將來之真實地位，恐要看試驗結果如何而定。如分縣自治得好。確能達到「由縣與縣聯成一國」之境地，無須省爲介，則廢除省制甚易，如中央直接統轄縣不能使民權充分發展，則省之地位，可照試驗結果，再予重定，故吾人對於省之地位，以不變更第一次全國大會宣言及建國大綱之遺教爲宜。

五五憲草對於省之地位，似乎過於放低。省長由中央任命，省參議會僅為諮詢機關，固與總理遺教不符，建國大綱十七條明白規定中央與省採均權制度，明白指省為地方，而五五憲草則將地方解釋為縣，將均權指為中央與縣之均權，便對於遺教變更太大。

五五憲草對於總理遺教所以有如此之變更，第一大置重於中華民國建設之基礎一文，第二大中央鑒於民國以來國家之不統一，皆由於兵權者挾一省或數省為地盤，形成半獨立狀態以與中央政府對抗，故今後欲中國之統一及中央政府之強固有力，惟有削弱省之地位之一途。中國需要絕對的統一，中央政府需要絕對的強固有力，我想這是毫無問題的。問題是十餘年來中國何由不能統一？中央政府何由僅有虛名而無實力？如何可使中國真正的統一？如何可使中央政府真強固？這是很值得研究，很值得考慮的。

這個問題，十多年來，在我的腦海中縈繞着。民國以來所以造成軍閥割據之局，我不得不說是袁世凱始作之俑。袁世凱為反對共和保持他個人的專制統治，不惜將國家軍權與地方政權，一併與他所親信的軍人，以作為効忠他的報酬。他保持專制制度未成，而中央軍權與地方政權却被他斷送於此輩軍人之手。後繼的北京政府，不但沒有力量自動收回，反而必須依賴那些兼握中央軍權與地方政權的軍人以為生存，愈演中央權力愈削弱，地方割據勢力愈強大，最後北京政府命令，竟至不能出都門。國民革命軍北伐，由於地方割據勢力之順風轉舵，致革命勢力未能在北伐之役，一氣將地方封建軍閥剷除淨盡，仍為國家統一之障礙。

國民政府成立，爲求國家之統一以與地方割據勢力奮鬥，可謂費了九牛二虎之力，但收效不大，至七七事變始因抗戰而作到相當之統一。我前已說過，造成軍閥割據之主要原因，是由於將國家軍權與地方政權一併交與一個軍人所致。自袁世凱作亂之後，帶兵者必兼爲地方行政長官，簡直成了不成文憲法。國民政府，雖曾欲把這樣不成文憲法打破，但決心不夠，致少成就。設使當時國民政府自始即堅持兵權必須絕對的屬於中央，爲地方長官者，絕對的不能兼領中央兵權，此爲任何國家的建國大原則，中國也不能例外。我想如此約之以法，必無人再敢挾國家之兵，以把持地方政權之事。

再則政府忽視培植人民力量延緩地方自治，亦爲延長軍閥割據之一重要原因。軍閥割據之條件，一爲中央政府無力，一爲人民不能自治。中央政府強固有力之條件，首在人民有力量。今地方政權爲握有中央兵權者所把持，人民除受軍閥之蹂躪踐踏莫能自救外，並坐視他們的中央政府受軍閥挾持亦愛莫能助。設使國民政府自始即嚴厲實行地方自治，扶持民權，迅速將地方政權交由人民選舉之縣長主持，則割據局面必易打破。總理所以始終主張省長民選者，蓋有深意。如果省長民選確定於國家的根本大法，則欲把持地方實行割據之軍人，不能再以要挾中央之方法取得地方政權，從此定可養成軍人以捍衛國家爲天職之高尚理想。

所以，我認爲欲保障中國之絕對統一，欲使中央政府爲集權政府，不在否認省爲地方之地位，否認省有自治權力，而在打破統帶國家軍隊者必兼爲地方行政長官的那條不成文憲法。那

條不成文憲法，是造成民國以來軍閥割據破壞統一的唯一原因。而打破那一條不成文憲法的唯一方法，是一方將統帶國家兵權者不能兼爲地方行政長官定爲立國鐵則，一方中央將任免地方長官權交與人民選舉。

中國既爲統一國家，則給予省民之自治權力，當然有其限度。此種限度當依均權原則，另定爲法律，不能訂定於憲法，蓋訂定於憲法，則不易變更，若另立爲法律，則可依照試驗結果隨時可以擴大或縮減，甚至完全收回，決無造成省地方尾大不掉之虞。法國是中央集權的國家，因爲地方的立法，都要國會替它負擔，這不但耽誤時間，而且常常因缺乏爲立法根據的地方知識，致所立之法，亦不能合乎地方情形；辦理地方事務之機關，處處依賴中央，亦缺少迅速與積極精神，政府屢欲有所改革而未能。英國亦爲中央集權國家，但英國的北愛爾蘭及蘇格蘭都各保有特殊的自治權力，英國人亦有鑑於國會事務過繁，而倡爲「權力外移」之說者，卽在威爾斯，蘇格蘭，英格蘭或英格蘭再分爲數區，各設有立法機關以分國會之勞。這種主張雖尙未成爲各政黨一式爭論之問題，但亦足反映中央集權之弊端。以中國之大，各省地方情形之特殊，省之地位，萬不可抹殺，我們決不可因過去軍閥割據，歸咎於省，矯枉過正。

#### 六、結論

五五憲草與期成會修正案互有短長，但兩案限制行政權集中之目的則一，最與總理遺教抵觸。此爲我對兩草案之主要認識。茲提出修正如下：

- 一，國民大會只在代表全國國民對中央行使直接民權，不應開會太濶，應每兩年開會一次（臨時會在外。）
- 二，立法院既相當於西方國會，則國民大會閉會期間不應有常設之機構如期成會所主張之議政會。
- 三，確定行政權屬於總統，行政院不設院長副院長。
- 四，總統與立法院之關係，應為英國內閣與國會之關係不應為美國總統與國會之關係。行政院各部會首長及政務委員必自立法委員中選任。立法委員不兼任其他公職之規定應取消。
- 五，國民大會既可隨時罷免總統，立法院不應有信任權，五五憲草之規定甚是。
- 六，立法院對於總統提案復議之案之複決法定人數，應改為全體委員四分之三以上之出席及出席三分之二以上之決議，以示慎重。
- 七，總統發佈命令不應由其他關係院長副署。
- 八，總統不應有發布緊急命令權。
- 九，總統任命司法考試院長應得立法院之同意。
- 十，行政院各部會首長雖由總統任免，但監察院得彈劾之，國民大會得罷免之。五五草案國民大會罷免權，監察院彈劾權不及行政院長副院長及各部會首長，殊屬不當。
- 十一，行政會議，總統為當然主席。

十二，司法考試監察各院，不應有向立法院提出議案之權。

十三，立法院長，立法委員，監察院長，監察委員之任期，應與總統之任期同爲六年。

十四，考試院長司法院長應爲終身職。

十五，考試院掌理考選，不掌銓敘，（期成會同此主張。）

十六，司法行政應屬行政院，（期成會同此主張。）

十七，彈劾權將隨民權發展而漸失其作用。監察院應掌懲戒與審計（五五憲草主張。）

十八，總統及中央政府官吏受彈劾條件應加限制，非犯叛逆罪賄賂罪或重罪輕罪不受彈劾。關於違法失職之事，自受立法院之質詢。且監察院亦有質詢權。

十九，關於彈劾手續應與懲戒審計另定法律，不必規定於憲法，故五五憲草九十二條應予刪除。

二十，省應爲地方，有自治權。

二十一，省長在全省各縣完成自治之後，應由人民選舉。

二十二，省參議會應改爲省議會。

二十三，修改憲法的條件，不可規定太嚴，期成會亦同此主張。

二十四，解釋憲草之權，應由立法院提請國民大會爲之。期成會亦不贊成立法院解釋憲法。



此文在三十年底寫成，以未敢作爲定稿，且國民大會開會無期，故未發表。今國民大會召開在即，政治協商會議又決議組織憲草審議委員會，故將原稿細讀一過，修正發表，以就教。政治協商會議所決議之憲法修改原則，聞多出於張君勳先生之主張，可謂期成會草案之修正案。此原則，確比期成會草案進步。其關於人民自由者，「須出以保障自由之精神，非以限制爲目的，」尤爲最可貴之貢獻。惟取消國民大會，無異反對直接民權，在總統制下，賦立法院以不信任權，勢必造成總統與行政院不兩立局面。作者對於主張限制總統權力的人們之苦心雖甚同情，但決不贊成因應付目前局勢，而誤百年大計。作者所力爲論辯者在此，希讀者注意。

# 國民大會有形與無形問題

金鳴盛

政治協商會所定憲草修改原則，關於國民大會者，計分四條如次：

- (一) 全國選民行使四權，名之曰國民大會。
- (二) 未實行總統普選制以前，總統由縣級，省級及中央議會合組選舉機關選舉之。
- (三) 總統之罷免，以選舉總統之同樣方法行使之。
- (四) 創制複決兩權之行使，另以法律規定之。

中央社電傳二月十五日憲草審議會第二次會議，討論國民大會問題，周炳琳孫科王寵惠會琦諸氏主張國民大會應為有形之組織，張君勱莫德惠羅隆基諸氏主張國民大會應為無形之組織。羅氏謂第一條修改原則，其作用即在取消國民大會云云。所謂「取消」即變更有形之組織，而為無形組織之意。此一問題之討論，現尚未獲得結論。

所謂有形之國民大會，殆指專選代表，合組議會式機關之意。所謂無形之國民大會，殆指全國公民總投票之機關，或全國普選時之選舉團體而言，相當於西洋之「*Parliaments*」。五五憲草所定國民大會體制，為有形之典型。此次修改原則所定，則為無形之典型。惟照原則第二三兩條規定，似國民大會之選舉能免二權，在某期限以前，乃暫由另一機關所代行。此一機關，

乃由縣級及中央議會所合組。又修改原則第十二項關於憲法之修改，其修正案亦應交此一機關複決。故該機關又兼有票決憲法修正案之權。是項國民大會臨時代替機關，似不至有集合一地舉行會議之形式，故仍爲無形的範疇。

中央社繼續電傳二月十六日憲草審議會第三四次會議，討論中央政制問題時，對國民大會問題，亦一併論及。王雲五氏並提出具體主張四條：

(一) 仍維持有形之國民大會。

(二) 國民大會之職務爲(甲)選舉總統，(乙)罷免總統，(丙)發動複決，但仍提付國民複決，(丁)創制立法原則，但由立法院根據其原則制定法案，提付國民決定之。(戊)政府施政方針之聽取。

(三) 憲法施行後五年內，國民複決權，及對於國民大會創制之決定權，由全國縣議會全體議員代之。

(四) 國民大會每二年重選一次，每年集會一次。

今所當首先申論者，爲有形制與無形制之利弊問題。有形制之利，在代表集中一地，其職權之運用，比較便利，此其一。有形的組織，對於政府之監制，不至流於空洞，徒具虛名，此其二。而其弊則在國民大會君臨於五院之上，其職權縱予限制，因另無機關予以糾制之故，勢必形成太上政府，攬五權爲一權，此其一，如於代表之任期及開會之時距，予以種種限制，

則政權之行使，又似有太過空虛，形同具文之弊，此其二。代表名額，因須集體開會之故，必不容過多，此與民主原則，亦不無欠缺；此其三。代表集中一地，易受野心家之操縱與劫持，此其四。是知有形之國民大會，利少而弊多，自不如無形制爲愈。惟如逕採無形制，無論其爲人民自行政權，或由代表行政權，因散處全國各地之故，除選舉權外，其餘各權之發動，必極端困難，以致無法運用，有權等於無權。

其次當研究者，爲四種直接民權，卽政權運用之方式。大抵政權之運用，可分爲兩種方式：卽聯名請求或發動之權，及全體投票表決之權。前者可稱爲「要求權」，其聯名手續比較麻煩，但性質不甚重要。因各種要求案成立之後，仍須政府接受，或人民票決，方能確定故也。後者可稱爲「核定權」，全國定期同時投票，手續比較簡單，但性質則大爲重要。因此權爲人民之最後決定權，非惟足以判定各種要求案之當否，且更足以解決政府間之爭端，明辨各部門之責任故也。要求權與核定權，全爲兩種不同之權力，其行使，照各國所行慣例，亦無必然的連接關係存乎其間。有僅有要求之權，類似公民之請願者，有法定必須人民票決，無待人民之要求者，又有要求案提出以後，其是否再付票決，須視其他情形以爲斷者。（其詳可參照拙著直接民權大綱一書。）故兩種權力，根本不能混爲一談。

本此分析，對於國民大會之設計，作者向有折衷制之主張，以諸種要求權付託於有形之國民代表會，而同時，仍將諸種核定權保留與無形之國民大會。此法兼採兩制之利，而無其弊（

參照拙著五權憲政論集關係論文。作者並曾主張在憲法頒布後十年內，由各縣市及其同等區域之議會議員，代各該地區域內之全體公民，行使國民大會之投票權，以免事實上之困難。此與上述王雲五氏之提議，不謀而合，足徵所見略同。王氏主張之國民大會，即作者所謂國民代表會，而作者設計之國民大會，王氏則祇稱國民。至暫以縣議員代行國民票決權一點，作者與王氏意見完全相同，惟時間上稍有差而已。

王氏方案，電訊所傳，語焉未詳，茲摘錄作者向所擬議全章條文於后，藉供研討：

### 憲草第三章 國民大會及國民代表會

- (一) 國民大會 享有公民權之中華民國國民組織之。公民權之取得，依法律之規定。
- (二) 國民大會 開會，於各縣市及其同等區域內，同時分區行之。
- (三) 國民大會之議事，不經討論，以投票之方法爲之；其決議，除本憲法另有規定外，以總投票數之過半數定之。

國民大會投票之程序，以法律定之。

- (四) 國民大會由國民代表會依第二十二條第一項第十一款之規定召集之；會期每次不得過三日。

- (五) 在本憲法頒布後十年內，由各縣市及其同等區域之議會議員，代各該地方區域內之全體公民，行使國民大會之投票權。

在前項代行期間內，國民大會之開會，於各縣市及其同等區域之議會以行之（本條可列入附則章內）。

（六）國民大會之職權如左：

一 就國民代表會所提出之候選人名單，選舉總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長（核選權）。

二 核定國民代表會對於總統，立法，司法，考試，監察各院院長提出之罷免案（核免權）。

三 核定國民代表會修改憲法之提議，及其所提出之憲法修正案（核止權及核行權）。

四 核定國民代表會依第一十六條第一項第六款至第八款之規定，提請解決之事項（核行權核止權及核免權）。

前項第四款職權，得於執行他款職權之會議，附同執行之。

（七）國民代表會以國民代表組織之，對國民大會負其責任。國民代表名額之分配，應以人口為比例；但代表總數，不得超過四百人。

（八）國民代表之選舉，以普通，平等，直接，無記名投票之方法，就各省劃分為若干選舉區行之。

（九）國民代表任期兩年，每年改選半數，不得連任。

（十）國民代表在任期間，得由原選舉區之公民罷免之。

(十一) 國民代表之選舉及罷免程序，以法律定之。

(十二) 在本憲法頒布後十年內，由各縣市及其同等區域之議會議員，代各該選舉區內之全體公民，行使國民代表之選舉權及罷免權（本條亦可入附則章）。

(十三) 國民代表為國家特種公務員，受國家之俸給，其候選人應經考試及格。

(十四) 國民代表除本憲法規定者外，不得兼任任何公職，或執行業務。

(十五) 國民代表任期內缺位時，由同時選出之候補代表，補足其任期。

(十六) 國民代表在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。

(十七) 國民代表除現行犯外，在會期中，非經國民代表會許可，不得逮捕或拘禁；其因現行犯而被逮捕時，政府應即將理由報告於國民代表會；國民代表會並得以決議於會期內停止訴訟程序，將被捕代表召回。

(十八) 國民代表會每年開會二次，會期兩月，但得延長之。

(十九) 國民代表會因左列情形，得開臨時會：

一 國民代表五分之一以上之聯名，申告召集；

二 依本憲法之規定，由國民代表會秘書長召集。

(二十) 國民代表會除前條規定外，自行集會，開會，閉會。

(二十一) 國民代表會非有過半數代表之出席，不得開議；非出席代表過半數之同意，不得



決議；可否同數時，取決於主席；但本憲法特定開議決議人數者，從其規定。

(二二) 國民代表會之職權如左：

一 向國民大會提出總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長之候選人名單（試選權）。

二 向國民大會提出對於總統，立法，司法，考試，監察各院院長之罷免案，但應經國民代表三分二以上之同意，方得為之（抗免權）。

三 就立法監察兩院院長所提出之候選人名單，選舉立法委員及監察委員（核選權）。

四 罷免立法委員或監察委員（罷免權）。

五 向國民大會提議修改憲法，並提出憲法修正案（抗止權，創行權）。

六 複決行政院所提出之戒嚴案，宣戰案，媾和案，及其他重大國際事項；司法院所提出之大赦案；並依第二十四條第一項之規定，複決法律，及立法院所議決之法律案，預算案，條約案（複決權）。

國民代表會對於前款複決事項之決議，經關係院表示異議時，得以國民代表三分二以上之同意，提請國民大會解決之（抗止權，抗行權）。

但關於宣戰，媾和，戒嚴等案，或立法院認為係緊急性質之決議案，總統亦得依行政會議之決議，逕自執行；或依立法院之決議，逕行公布，其責任仍由國民代表會提請國民大會解決

之。關於預算案，非另經總統之同意，不得提請國民大會解決。

七 受理中央政府各院提出解決之各院間爭議事項（複決權）。

國民代表會對於前款提請解決事項之決議，經關係院表示不服時，得以國民代表三分二以上之同意，提請國民大會解決之（抗行權）。

八 受理監察院對於總統，立法，司法，考試，監察各院院長之彈劾案，並決議其應否免職（罷免權）。

國民代表對於前款彈劾案之決議，經監察院或被彈劾人表示不服時，得以國民代表三分二以上之同意，提請國民大會解決之（抗免權或反抗免權）。

九 受理監察院對於立法委員或監察委員之彈劾案，並處分之；但其處分，以免職與否為限（罷免權）。

十 收受中央政府各院之報告（為行使他權便利而享有之權。）

十一 依左列規定，召集國民大會：

甲 總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長任期屆滿時，應於一個月前召集之。

乙 發生本項第二款或第五款之事實時，應即召集之。

丙 發生請求國民大會解決之事項時，得召集之。

國民代表會行使前項第六款至第八款職權所爲之決議，經關係院表示異議或不服，而又不足法定人數之同意，致不能提請國民大會解決時，應爲無效。

(二三) 國民代表會向國民大會提出前條第一項第二款之罷免案，或同條第一項第六款至第八款之請求案時，應附具詳細理由書及關係院之申辯書。前項提案經國民大會否決時，國民代表會應即解散；解散後三個月內，總統應即召集新選舉。

(二四) 國民代表四十人之聯署，得向立法院提出法律草案（創行權）；或提請修改或廢止指定之法律，或其中指定之條文（抗止權）；並得對立法院決議之法律案，預算案，條約案，於決議後之一個月內，提出抗議（抗行權）。各提案如不爲立法院所接受，或以立法委員三分之二以上之同意維持原議時，均由國民代表會復決之（核行權）。

前項各提案，在國民代表會閉會期間，亦得提出之；但立法院認爲係緊急性質之決議案，應付復決時，國民代表會應即召集臨時會。

上開設計，以與五五憲草原文相比較，其特點頗多，茲分述之：

一、本設計所定國民代表會與國民大會職權，均嚴格限定在四種政權範圍之內，且各有界限，故無籠統混淆之流弊。

二、草案所定國民代表名額，至多約爲三千人。本設計各縣市議員之總額，以每縣五十人計，至少當有十餘萬人。以十餘萬人代決國家大政，自較三千人之集會爲「民主」。

三、各縣市議員本有具體的合議體之組織，故投票人數雖多，仍不至各不相謀，過度渙散；且每一投票案件，議會在投票以前，既不妨就可否雙方理由，爲公開之討論，是暗中活動之情弊，自少發生可能。

四、有形制易受野心家操縱利用，本設計各種重大核定權均不在有形之國民代表會，即選舉權亦復分爲兩繳，投票權既分散在全國各地，故此種流弊，必大可減免。

五、國民代表會人數，以適於集議爲度，故較草案之三千人爲輕而易舉。

六、國民代表由各縣市議會暫行代選，可免直接選舉之煩費，並有隨時發動罷免代表之便利。國民代表各有常任機關監臨於其後，自尤不至妄行非義。

七、國民代表會一年開會兩次，會期得以自由伸縮，其分子又係每年改選半數，足使該會與中央政府之間，發生密切之監臨關係，不至互相隔膜。

八、國民代表會係補助國民大會之機關，而非籠統的代行政權之機關。凡重大案件，其最終決定權，仍在大會自身；故國民代表決不能濫權專斷，因緣爲市，一如普通代議機關之議員。

九、國民代表會雖有監督或統制中央政府之權，但無直接指揮任免之權。各院對代表會之決議，且仍得表示抗議。故現制國防最高會議，及過去中央政治會議之性質根本不同，決無併吞五權，形成太上政府之危險。

十、國民代表會又對國民大會負責，其主張如爲大會所不取，即須解散改組；故代表會必能主持正義，不致輕啓事端，致危及其自身。

十一、五權之運用，其相互間之糾紛，勢難避免。草案所定總統得召集五院院長會商（第四十五條），究非具有決定權之固定機關；而特設常任機關之法，又有形成太上政府之處，故頗難措置。本設計國民代表會之設，有常任機關之利，而無其弊。

政治協商會議，所定憲草修改原則，一方使國民大會爲無形組織，一方又使立法監察兩院成爲與兩院制議會相似之物，並令行政院對立法院負責。此與五權憲法理論，大相刺矛。倘採上開設計，則中央政制自仍當以草案爲本而予以研討。

## 省自治爲中山遺教說辨正

徐高阮

一、今之言省自治者所謂根據中山先生遺教，即指根據民國十三年國民黨政綱有「各省人民得自定憲法自舉省長」一語，彼等以此爲根據，乃復曲意解釋中山先生關於省制之主張，竟謂中山先生爲主張省自治者，茲先辨明彼等所謂之「根據」不能成立。請分三點言之：

(甲)言根據中山遺教，不能以國民黨政綱爲依據，而當以中山先生全部著述演講爲依據，以中山先生手訂之國民政府建國大綱爲依據。嚴格而論，國民黨政綱爲中山遺教。國民黨政綱固亦可取以參證中山遺教，但政綱中之一語與中山遺教若有不合，而生疑義，則當取中山全部遺教加以研究，以爲定奪，不能僅以國民黨政綱之一句話代替中山遺教。

(乙)憲法爲垂諸永久的，政綱爲應一時之需的，故憲法之原則本不能以一政黨的政綱爲依據。中山先生於國民黨第一次全國代表大會開幕詞中即言「主義和政綱的性質本來是不同的，主義是永遠不能更改的，政綱是隨時可以修改的」。代表大會宣言及十三年冬中山先生北上宣言，均聲明是年的政綱爲「因應時勢」的「救濟辦法」。十三年時勢是軍閥割據尙無以打破，國民政府不能組織，革命武力尙未具備，故是年國民黨政綱對內政策除列舉若干地方自治之要求，人民基本權利之要求，及社會經濟的要求之外，於中央政治根本改革或建樹之途徑，

均末提及。而省得自定憲法自舉省長之說復與中山先生關於省制之根本思想遠異，更可證明其爲中央政治無辦法的前提下之一種救濟方法，亦即打破軍閥割據之一種手段而已，今則已有統一的中央政府，已屆訂立憲法之時機，則十三年之救濟手段自不適用。如以今日之局面爲十三年之局面。欲以打破軍閥之法對付中央政府，則當發起革命，不必來談憲法。

(丙) 卽十三年國民黨政綱，亦包括否定省自治之思想。故其對內政策第二項雖有「各省人民得自定憲法自舉省長」一語，而其第二項卽曰，「確定縣爲自治單位」，並詳舉縣自治之制度。縣與國家之關係，而未及於縣與省之關係。夫省自治說乃與中山關於省制根本遺教不合，而縣爲自治單位則完全相合更可證明。黨政綱之用意，在一面提出省得自定憲法自舉省長，謀以此打破軍閥之割據，一面提出縣爲自治單位，以示此爲建國之根本原則。然則即使參考國民黨一時之政綱以定憲法，亦只宜參考其根本原則，不能參考其臨時救濟辦法也。

二、中山先生反對省自治說乃無人可否認者。但說者或謂中山先生之反對省自治，僅爲反對以省自治爲武力割據之護符，而非反對省自治。此說純爲曲解。中山先生反對省自治之論，分見於民國十一年所著「中華民國建設之基礎」一文，及三民主義中之民權第四講。三民主義自爲中山演講中之最重要者，亦爲最後之大著。民權第四講中痛斥省自治說之非，謂主張者爲「謬誤到極點」，爲「盲從」，爲「A云亦云」，爲「莫明其妙」，民十一年之文及民權第四講觀之，則中山先生對於聯省自治說之反駁共有六點：



(甲) 國土廣大不成爲分省自治之理由。

(乙) 中央集權與民主政治爲不相妨礙之事。

(丙) 美國國家趨勢乃由分而合，非由合而分，美國強盛之原因，乃各邦聯合統一，非多邦分裂自治。

(丁) 中國向來統一而治，而非分裂不能統屬，絕無分治之理。

(戊) 文人志士唱導聯省自治，適足爲武力割據作護符。

(己) 文人志士之聯省自治說違反進化趨勢，使外人益輕視我，謂中國之事中國人不能自治，應予共管。

觀此六點，可見中山先生乃根本反對省自治，不過更謂省自治說適足以助長割據，遭致悔亡而已。中山先生確言統一與集權爲國家發展之趨勢。今乃有謂省自治爲『世界潮流』者真不知何據？彼等曾未知外國（聯邦國除外）最大之自治單位有多麼大，亦太無知識矣。

二、今之省自治說又謂建國大綱有省立憲法，省長民選一語，此完全爲誣，試檢建國大綱有關條文，即十四、十六、十八、二十三、四條，則知絕無省立憲省自治之語，然有易滋誤會者，請爲舉此四條要點如下，以明真相：

(甲) 十四、十六、兩條，確言縣爲自治單位，國民代表亦以縣爲單位，非以省爲單位，省只爲中央與縣之聯絡。

(乙)各縣之國民代表組織一「國民代表會」以「參預中央政事」。故此「國民代表會」爲中央機關，爲全國性之機關，而非地方機關。(十四條)當「一省全數之縣皆達完全自治」之後，「國民代表會得選舉省長爲本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。」(十六條)此謂省長出於中央之國民代表機關，非出於地方，爲自治之監督，非自治之首長，至爲明顯。按國民黨政綱所謂各省自定憲法自選省長者，係在中央政治無辦法之前提之下言之。建國大綱謂省長由國民代表會選舉者，係在革命的中央政府已樹立，軍政訓政逐漸推行，各縣國民代表陸續選出之前提下言之。二者不可混淆也。

(丙)上述選舉省長之時期，建國大綱稱爲「憲政開始時期」，此即若干人所據以斷言建國大綱主張省自治省立憲者，殊不知此所謂憲政開始，僅指憲法尚未頒布，民選政府尚未成立，而國民代表已陸續選出，乃由代表會先行一部分選舉權以選舉省長(中央官吏一部分)，而建國大綱中絕無省立憲省自治之痕跡也。故大綱第十六條曰，「凡一省全數之縣皆達完全自治者則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長……」而第二十三條更有清楚之界說曰，「全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則國民大會決定憲法而頒布之。所謂『全省之地方自治』與『一省全數之縣皆達完全自治』，與省自治何可同日而語哉：第二十三條『憲政開始時期』一語之下，復加『即全省之地方自治完全成立時期』一語，顯然係恐有誤會，故加以說明。而由此時期至決定憲法，固絕未有省立憲省自治之步驟也。

四、建國大綱中有國民代表會選舉省長一節，而中山先生民國十一年所著中華民國建設之基礎一文則有省長受中央政府委任之語，得勿爲中山先生思想之矛盾耶！殊不知建國大綱所說是訓政時期縣自治逐漸推行而憲法尙未決定，民選政府尙未成立時期之過渡辦法。而民十一之文則泛論分縣自治，全民政治，五權憲法，國民大會四項民治方略之後，復提出分縣自治的前提之下的省制之根本原則。由國民代表選舉省長，爲本於主權在民之意，而若分縣自治普遍，國民大會召開，民選的政府成立，則省長卽由此政府任命，仍符於主權在民之義也。且省長爲中央官吏，一面推行省內國家行政，一面爲省內自治之監督，而非自治單位之首長，則建國大綱與民十一論文完全一致，又與中山先生全部遺教中以縣爲自治單位之主張完全相合也。

(五)由以上各點，已足證明中山先生爲反對省自治者，而今之人復謂中山先生有中央與地方均權之主張，可見中山先生仍可贊成省自治。此說亦誣。中山先生均權說之解釋，詳見於「中華民國建設之基礎」一文，意謂權之分配以中央或地方爲對象者謂分權；以權之性質爲對象，視其宜歸於地方則歸地方，宜歸於中央則歸中央，謂之均權，換言之，分權之目的，在反對中央集權，而均權之目的，在使地方有其應有之權，而中央得集其所當集之權。故中山先生所以謂不當有中央集權或分權之爭，而設均權一詞爲之解釋者，意在使人知分權一說根本不得成立，而非徒然以均權一詞代替分權，蓋明著也。均權分權二詞，表面相差甚微，而精神大異，不可混淆。而今之持省自治說者，其用意在於分中央政府之權，以削弱中央政府，乃假中

山先生均權之名，以護其分權之意，而竟謂中山先生均權之說即是分權之說，亦即可見中山先生贊成大單位之省自治，非誣而何哉？

六、綜合以上舉出各點，已可概見中山先生關於地方之根本思想即是：

雖不廢省之名，而實際削除省之單位，純以小單位之分縣自治爲國家之基礎，使國家每一小部分皆得充分發達，而國家之全體復得統一而凝聚。竊謂此與傅孟真先生所謂行省制度不應存在之論相合。衡之各國小單位自治之發達及中央政府權力日益擴大之趨勢，則中山先生之說當爲國家建設所奉之方針無疑。

時人言省自治，同時又言劃小省區，此又有二錯誤：（甲）省立憲省自治及重劃省區乃不能並行而相妨害者。（乙）劃小省區之意蓋謂省單位太大，縣單位太小，均非適當之自治單位，此似甚有理，而不知外國（聯邦除外）之自治單位，無論稱州稱省稱部，均是極小單位，我中國一省之大，雖改爲數省猶嫌太大，與外國之自治單位相差不知幾倍，而以中國之大，有一千幾百自治單位豈得謂之爲過多，爲各縣自治發達，事業增進，則一縣之地位亦必提高，又豈得謂之爲小哉？由是以觀，彼所謂「均權」「自治」「改劃省區」者，真所謂人云亦云不求甚解之輩。此輩強不知以爲知之士而負議憲法之責，可危可悲甚矣！

附建國大綱有關條文：

「十四、每縣地方自治政府成立之後得選國民代表一員以組織國民代表會參預中央政事」

『十六、凡一省全數之縣皆達完全自治者則爲憲政開始時期國民代表會得選舉省長爲本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮』

『十八、縣爲自治單位，省立於中央與縣之間以收聯絡之效』

『二十三、全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之』

## 省均權制之研究

董載泰

政治協商會議結束，倘各黨派都能照蔣主席在該會閉幕詞中所提示聲明的兩件事：第一、確保人權自由，須遵守國家統一的法令；第二、軍隊國家化，全國軍隊，不分黨派地域，都聽命於政府指揮，以達軍令軍政和軍令的統一標準，切實做到，則建國工作，將邁進一步。多年來各方所研討改善之省級政制，亦應切實改進。本年五月五日國民大會制定憲法，亦將有確切規定，省制得失，關係國家今後之治亂綦巨，不可不詳加研究。

總理在建國大綱規定省採均權制度，不偏於中央集權，亦不偏於地方分權。將來憲法，當根據此而規定，此為全國人士與各黨派所共同承認之原則，然在此次協商會議中，仍有所謂「聯省自治」之主張，及在憲草修改原則中有「省為自治最高單位」，及「省可制定省憲」之規定，實與均權制之原則不符，蓋此乃地方分權，足以造成地方割據，為擁兵自雄或政治野心者張目，將予國家前途以無窮之隱患，回復民十五以前之割據，分崩離析之局面。吾人宜力加反對，決不容有此規定，惟均權制省政府應如何組織？事權應如何劃分？則仍有待於詳加商討。

### 一、集權與分權之利弊

在未討論均權制之先，吾人或略述集權與分權制之利弊，及其不適於我國。所謂集權制

者，一切事權，集中於中央政府，舉凡人事財政及其一切行政設施，均須聽命於中央，非奉命或呈經核准，地方政府無權處置。此種制度，其優點在事權統一，指揮靈便，行政效率容易提高，少受牽制，全國可以酌盈濟贏，為普遍平均之發展。其弱點則不易收因地制宜之效，一切秉承中央，事事請示，有時緩不濟急，易生推諉，人事財政，悉歸中央，易養成官僚作風，造成私人勢力，不易發展地方優良之特殊，是以在專制時代及極權思想之國家，多採此制，以其易於控制全國。我國以往亦一集權之國家，但現代民主思想發達，此種制度，實難存在，特別為我國幅員廣大，交通未便，人口衆多，各地環境特殊，中央集權更難收良好效果。

至於地方權制，則除少數事權歸中央行使外，其餘一切行政設施，應由地方政府負責，中央不能過問。人事財政，由多地自選自籌，此因能因地制宜，易於發展地方福利事業，使人民易於瞭解其權利義務之所在，不生觀望推諉，但中央權力微弱，指揮不靈，易形成地方界限，力量分散。對外不易應付危局；對內易為野心家利用，演成分裂局面，尤其在我國目前各地封建殘餘勢力尚<sub>或厚</sub>，擁兵割據自雄之思想未戢，此種制度更不適宜，是以 國父極力反對聯省自治之說，而主張省採均權制度者也。

## 二、現在省制之缺點

現行省制，係沿明清之末，北伐以前，已形省自為政之割據局面，北伐完成後，仍為表面上之統一，各省多沿用舊習，各自為政，除人事國稅歸中央外，其餘一切設施，均自行處理，



中央不易過問。及抗戰軍興，中央權力逐漸貫徹及於各省，力矯以往積習，偏於中央集權，迨財政收支系統重劃後，省級財政取消，各省一切措施，始須完全聽命於中央，非經中央核准，各省不能任意施爲。

至省對於縣，亦向爲直接控制，縣政府一切設施，必須奉准有案，否則使不合法，是以歷年來政府雖推行地方自治，並確定縣爲自治單位，但省政府根本未予縣以自治之權，抑常有人民自治之事業，如慈善、救濟、公醫等機關，被政府藉口統一整理而接收，致將原事業摧殘至不可收拾，故政府推行地方自治，未見成績，此實爲根本關鍵。現行制省對各縣，亦一純粹集權之官治制也。

現行省制，既偏於中央集權，更有以下之顯著缺點：

(一) 權責不清 省政府名爲一省之最高行政機關，負全省行政之責。但究應辦何事？對何事應完全負責，實分辨不清。蓋省政府辦理一切事務，非奉令規定，即須先請核示，而不能自由處置也。以往中央與省地方權責，雖曾劃分，事實仍多含混。依民國二十四年中央政治會議通過之「劃分中央與地方權責綱要原則」，其大要如次：

一、人事 省主席得保薦所屬簡荐任人員，簡任人員，每缺須保薦三人，由中央決定，被保薦人之資格任命，仍依法定手續辦理。

二、經理事業 左列各事由行政院規定具體綱領，爲地方政府辦理之準則：

甲、重要水利之興辦及交通事業之發展

乙、重要礦業之開發

丙、土地政策之實施

丁、主要農業之經營

戊、移墾事項

地方政府舉辦中項範圍內之事業，必須先將擬辦計畫及預算，呈經中央核准，至經濟統制事項，由中央辦理。重要工業及有關國防工業，應由中央舉辦。

三、財政金融 劃分國家稅與地方稅。國家稅由中央直接徵收，地方收支預算，須呈中央核定。金融行政統一於中央。省發公債，應由中央核准。地方財政，應由中央依收支系統法定各項通則。

四、關於國防軍及地方兵營問題之擬定原則。

前述一、三、四、項尚較具體，第二項則最含混，中央亦未見有具體綱領之訂定，在中央各部會，則每各有立場，以各項事業，不論大小，總以直接辦理或建立直屬系統辦理較佳。所擬訂法令，均以自身便利或擴張其業務範圍為前提，不惜將省方之權限削減或分割。若遇有困難或辦不好，則每責省方贊助不力，或不負責，其實省方無責可負，或則有責無權，欲負亦無從負起，抗戰後省級財政收歸中央，此種劃分，更不適合實際。

(二) 組織不合理 現行省政府組織，係採委員制，以委員會行使職權，主席僅執行委員會決議案及代表省政府處理日常事務而已，但實行合署辦公以後，省主席實等於省長，掌握一省行政之全權，委員會議僅爲法定形式而已，事實上省政府主席之權力如不集中，各廳處亦易生各自爲政，指揮不靈之弊。

省政府本身多分設民、財、教、建四廳，及祕書、會計、保安或警保三處，亦有增設衛生，社會兩處者。省級無獨立之財政，則財政廳之事務已大減，已無如此龐大組織之必要。至若建設，若一省內之經濟、交通、農林、水利各項，均由其負責舉辦，則非一廳之組織，所能負擔，是以現在省政府之組織，實不合理。

### 三、省均權之組織

建國大綱中關於省制有左列各項之規定：

「十六 凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」。

「十七 在此時期，中央與省之權限，採均權制度，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」。

「十八 縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。

由上以觀，則均權制省之組織，應依下列各點辦理：

一、省政府組織採省長制，省長之職權，一方面爲本省自治之監督；一方面爲受中央指揮辦理省內之國家行政。

二、省行均權制之時期，爲省內全數之縣，皆達完全自治，憲政開始時期。由省國民代表會選舉省長。

三、中央與省權限之劃分，爲凡事務有全國一致之性質者歸中央，有因地制宜之性質者歸地方。

四、省之地位，立於中央與縣之間，俾收聯絡之效。

更就建國大綱其他各項研究，吾人可知其所規定政府機構之最要者，爲中央與縣兩級政府之組織。政府事務，則別爲國家行政與地方自治兩大類。國家行政事務，由中央政府主辦；地方自治事務，由縣政府負責，故縣爲自治之單位。依大綱第二第三及第八至第十二項之規定，凡民生主義之建設，與民權主義之實施，均應先從縣地方自治施行。故地方自治事務，至爲繁重。若一縣之天然富源與大規模之工商事業，爲本縣之實力不能發展與興辦，需要外資方能經營者，由中央政府爲之協助辦理。是以省政府之組織，爲合於中央與縣中間一種聯絡機構，其組織宜較簡單，不必過於龐大；其所辦事務僅爲監督自治，與中央之指揮，辦理省內之國家行政而已。其監督自治也，宜依據法律，不能剝奪縣地方自治之權限；辦理省內之國家行政也，亦應有因地制宜之宜權力，不能完全爲「等因奉此」，徒有責而無權，故省政府既非一

自治之機關，省亦並非自治之最高單位，當不應有省憲。

均權制省之事務既較輕減，其組織無需龐大，省長之下，可分左列各處：

- 一、秘書處 辦理文書人事及不屬其他各處事務。
  - 二、民政處 辦理省內國家民政事務及監督自治民政。
  - 三、教育處 辦理省內教育行政及高中以上學校與監督自治教育。
  - 四、財務處 辦理省內財務行政及監督自治財政。
  - 五、交通處 辦理省內交通行政與交通事業及監督自治交通事業。
  - 六、實業處 辦理省內工商農林漁礦水利等各項實業行政與監督自治各項實業。
  - 七、計政處 辦理省內計政與監督自治計政。
  - 八、警務處 辦理全省警衛與監督自治警務。
  - 九、地政處 辦理省內土地行政與監督自治地政。
- 至省之區域，不宜過大，現行省區，應予縮小。

#### 四、均權制事權之劃分

前述政府事務，分國家行政與地方自治兩大類。依建國大綱第十七條之規定，「均權制度，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，」則此種事權，究應如何劃分？何者歸中央？何者歸地方？方合均權之原則，似應分別重要事項，為具體之列舉

，以免混淆。民國三十三年全國行政會議，內政部曾提出「中央院部與省（市）廳處（局）權責之劃分」及「省（市）廳處局與縣（市）權責之劃分」兩案，經決議併其他共十一案「送請行政院召集有關機關會商劃分中央與地方權責具體標準」，以內容關係複雜，迄今尙未定出具體標準，原提案擬劃分之標準，按事務性質，分爲三種。其劃分如左：

（一）中央與省事務之劃分

甲、應事先呈經行政院核定事項：（一）省（市）縣政府荐任以上人員之任免；（二）省（市）年度計劃及預算決算；（三）省重要單行法規；（四）公債之募集及稅率之釐定；（五）行政區域之劃分與整理；（六）警察之編練；（七）國民兵之編練；（八）規模較大之工役；（九）糧政事項；（十）經濟管制事項；（十一）財政制度及有關增加人民負擔事項；（十二）其他依法令應經行政院核准事項。

乙、應事先報由主管部會署備案之事項：（一）縣（市）政府之組織及職員名額；（二）縣（市）政府行政計畫及預算決算；（三）農工商事業推進計畫；（四）公用事業推進計畫；（五）交通事業推進計畫；（六）國民教育事業推進計畫；（七）合作事業推行計畫；（八）衛生保健事業推行計畫；（九）社會福利事業與辦計畫；（十）水利事業與修計畫；（十一）各級民意機關之選舉；（十二）其他依法令應備案事項。

丙、應向主管部會署提出報告事項：（一）推行地方自治之成績及改進意見；（二）各種

施政計畫之實施經過及利弊；（三）省縣委任人員之任免；（四）辦理兵役及國民兵訓練情形；（五）辦理工役情形；（六）辦理糧政情形；（七）辦理經濟管制情形；（八）各級民意機關之選舉及運用情形；（九）其他依法應行提出報告事項。

省政府辦理交辦事項及監督或辦理自治事項時，中央除審查其合法與否外，並得為適當與否之審核，分別准駁或修正。應經備案事項，中央除為適合法令與否之審查，以為准駁之根據外，應予省（市）政府以自由裁量之權，俾收因地制宜之效。應報告事項，除全國一致性質者外，如無違反法令情事，以准予備查為原則。

#### （二）省與縣事務之劃分

甲、應事先呈經省政府核准事項：（一）縣政府科長，祕書以上人員之任免；（二）年度行政計畫及預算決算；（三）縣（市）重要單行章則；（四）稅目稅率之釐定；（五）公債之募集；（六）公款公產之處分；（七）區域之劃分與整理；（八）警察及國民兵之編練；（九）其他依法令應經省政府核准事項。

乙、應先呈經省政府各主管廳處局備案事項：（一）保甲編查及戶籍釐定之實施辦法；（二）土地測量登記及地籍圖冊之編造；（三）縣稅徵收及稅率變更；（四）農工商礦事業推進計畫；（五）公用事業之推進計畫；（六）交通事業之修築計畫；（七）國民教育事業推進計畫；（八）合作事業推行計畫；（九）衛生保健事業推行計畫；（一〇）社會福利事業推行計



畫；(十一)水利事業興修計劃；(十二)自治公約之制定；(十三)各級民意機關之選舉；(十四)其他依法應經省政府備案事項。

丙、應向省政府各主管廳處局提出報告事項；(一)前項各種事業計劃之實施經過及其結果；(二)民營農工商業及民營公用事業之監督改良及取締保護情形；(三)國民工役之實施；(四)圖書館博物館及其他民衆娛樂場所之規劃設置情形；(五)倉儲救濟及養老育幼情形；(六)鄉鎮遺產之成績；(七)新生活之推進情形；(八)宗教禮俗古跡古物之調查保存情形；(九)其他依法令應行報告事項。

縣(市)政府辦理國家委辦事項及自治事項，不得違反國家之政策及法令，應先經省政府核准事項，省政府除審查其合法與否外，並得為適當與否之審查，分別准駁或修正之。應呈備案事項，各主管廳處局僅能為適合法令與否之審查，以為准駁之依據，適當與否應予縣政府以自由裁量之權，俾收因地制宜之效。

報告事項，除有違反法令外，不得干涉之。

照上述劃分，似頗具體，但仍偏於中央集權。不特省對縣之自治事務過事干涉，幾無一不須呈經核准備案，方能舉辦；而中央對於自治事務，亦可以直接干涉，中央對省所辦事務，尤幾無一不須加以審核，分別准駁後，省政府方能辦理。且亦未免零星而不賅括。竊以為均權制事務之劃分，可照前述政府事務分國家行政與地方自治兩大類，省一方面辦理監督自治工作；

一方面辦理省內有因地制宜之國家行政，及規定省辦之一般國家行政。

國家行政與地方自治事務之劃分如左：

(甲) 國家行政事務

(一) 全由中央政府辦理者。(一) 軍事；(二) 外交；(三) 司法，(四) 國稅與幣制；(五) 銓敘考試；(六) 審計。

(二) 由各級政府分別按規定辦理者。(一) 兵役；(二) 計政；(三) 教育；(四) 警政；(五) 經濟；(六) 交通；(七) 水利；(八) 衛生；(九) 地政；(十) 社會行政；(十一) 其他內政。

前項由各級政府分別辦理之國家行政，其根本制度須全國一致者或業務非省以下政府所宜辦理者，由中央政府辦理。有因地制宜必要及在一省之內應由省辦理者，由省政府辦理，業務之執行推進，除其有關事業，已明定為地方自治事業，應由地方自治政府辦理外，其行政事務，亦應由縣政府辦理。如教育事項，關於教育制度，課程標準與高深學術研究機構及高等教育機關，均應由中央政府辦理，高中以上之教育行政或專門以上學校，宜由省政府負責辦理。高中以下之教育行政，應歸縣政府辦理，國民教育與設立學校，則純為地方自治事業矣。各項國家行政事務，何者應由何級政府負責辦理，自應由中央各主管部會明為規定，以資遵守。

(乙) 地方自治事務

- (一) 編組保甲清查戶口，釐定戶籍
- (二) 管理自治財政
- (三) 設立學校
- (四) 辦理警衛
- (五) 設立自治機關
- (六) 修築縣鄉道路
- (七) 開墾荒地
- (八) 設立倉儲
- (九) 辦理合作事業
- (十) 測量土地，規定地價，辦理登記。
- (十一) 辦理衛生保健事業
- (十二) 開發縣內山川林礦水力事業，改良農產。
- (十三) 辦理救濟及社會福利事業
- (十四) 辦理縣內公開事業

以上地方自治事務，縣自治機關，應有決定措施之自由權，非違反國家利益及法律，中央不宜干涉。省政府處監督地位，負監督推行之責。其有為縣與縣間共同有關之自治事業，省應

協助聯合辦理。

國家行政與地方自治事務之劃分，既如前述，則省之事權應爲：

(一) 受中央指揮辦理省內須因地制宜之國家行政，已有法令規定者，按其規定；未有規定者須先請示。事後須呈報。

(二) 監督地方自治，制定監督自治法則，催辦自治事業及評定自治成績。此種事務，無須請示於中央但應提出報告。

(三) 辦理省內國家行政中所應舉辦之事業，如高中以上學校，兩縣以上交通，水利，衛生等事業。

(四) 辦理協助開發地方天然富源及大規模工商業，爲一縣或兩縣地方力量之所不能發展與辦，有關民生福利者。

前述(三)項應取決於中央，(四)項則省政府應有權處置，但不可損及縣地方自治之權限。

省之事權既如前述，省除辦理省內國家行政及監督自治外，仍應自辦一部份有關國家利益及民生福利之事業。辦理事業，則必須有財政。無財政則無法舉辦。

現省級財政已取消，究應否恢復舊制，使省有充分獨立財政，以資辦理乎？我以爲省級政府必須有一部分之財政，方能舉辦事業，惟可不必恢復舊制。財政收支系統，仍分國家財政與

地方自治財政兩級。省政府之行政經費及辦理國家行政事業之經費，由國庫負擔。監督地方自治與辦理有關自治之民生福利事業，其經費資金由自治財政籌撥。國家收支系統自應重劃田賦地稅應劃歸自治財政，而以其收入百分之五十及其他特種營業稅收入劃撥款項一部份作為省辦專項經費之來源，省辦事業之盈餘，亦仍用以擴充省辦之事業。省無須直接有稅收，而其指定財源，則全作為省辦事業之特種基金，如是，財政有着，可無須事事請命於中央，自能創辦其有利國計民生之事業，省行政經費須仰給於國庫，則辦理國家行政事務，必須受中央之指揮，均權制度得以確立，而無地方分權割據之弊矣。