

內政部登記京警國字第三十七號
中華郵政掛號認爲新聞紙類

三 輯特會大民國

民主憲政的新局面之展開.....楊幼炯

五權憲法的基本認識.....田炯錦

論五權政制總統制及內閣制.....劉靜文

國民大會要自由制憲.....葉青

向國大代表進一言.....陳定閔

評政治協商會議所擬定之修改原則.....陳長銜

國民黨二中全会宣言關於憲草原則的主張

蔣主席報告政治協商會議及憲法原則的商討

記第三次首都革新座談會.....宋由

編 輯 兼 發 行 者

革 新 週 刊 社

地 址：南 京 西 門 三 條 巷 六 合 里 三 號 電 話：二 〇 四 三

每 全 年 壹 萬 伍 千 元
每 期 壹 萬 伍 千 元
外 埠 加 郵 費

南京圖書館藏



第一卷 第十六期

每逢星期六出版

民國三十五年十一月九日出版

民主憲政的新局面之展開

楊幼炯

一、

十年來國人所殷切盼望的國民大會行將開幕了，集全國人民的代表齊首一堂，共同制定國家百年大計的新憲法，誠為當前的勝舉。作者忝為國大代表的一份子，僅於此民主新局面展開之際，願披誠盡其所見，為我代表同仁及全國同胞一商榷之。

今日我國朝野莫不以民主政治之實施，為一致努力的標的，但民主政治必須以法治為基礎。今日國人所羨稱的英美民主政治，因有百年以上的法治習與傳統，遂能推行於長久的歲月中。英國憲政習尚，是國會對於內閣不信任時，內閣便須辭職或解國會，徵求民意以決定去留；美國憲法規定每四年舉行一次總統選舉，這是英美的民主政治所遵循的法治常軌。假使美國內閣在國會不信任時不肯辭職，或美國總統到了四年任滿不肯下野競選，試問英美的民主政治能够風平浪靜的延續於今日嗎？所以我們以為談民主必不可撇開法治。現在我國憲政實施，但因國人的法治觀念，培養不深，我們當前必須建立法治之常軌。建國大綱所規定的建國大綱，已為全國上下公認為民主憲政所依據的法治常軌，我們今日要制定憲法，就是在使我國的民主憲政建立於法治的基礎之上。

英國的憲政，是民主國家的典型，其特色就是法治精神與英國人的習慣兩相結合，成為異彩。英國的憲政是從十三、十四兩世紀以來發展的結果，是逐漸積累起來的。這種憲政經驗的積累，就是英國政府的基本，也就是我們所說的國憲法。本來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，為人民所實際運用的活憲法；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，就是形式上的憲法經過習慣和超乎法律外實行的修改。其次，以求適合於新環境的憲法。英國的憲法就是由存在於人民心中或記載文書的無數先例，風俗，習慣，默契，信仰，律師與

政治家的格言，次及雜有風俗習慣的若干制定法的總集，而凡此種種並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。美國的憲法大部份雖是成文的，而且成文的部分都集合在一種文書以內，但如果說美國的憲法成文部份毫無憲法習慣滲雜其間，就不管味煞了美國憲法發展史上最顯著的事實。我國當前憲政的實施，必須根據訓政時期人民已經養成了的政治習慣與建國的種種先例，到了憲政時期便為制憲的真實基礎。所以建國大綱第二十二條規定：「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。」這就是憲法的制定，必根據成例的重要說明。

因此，作者認為當前談民主憲政，必不可忽視國家建國的傳統，時代的精神，以及民衆的傾向。我們今日談民主憲政而不知中華民國建國的傳統，直是殺了我革命先烈熱血頭顱所換得的民主革命之光榮歷史。中國國民黨者是建國中華民國之革命的政黨。五十年來的中華民國直接間接都在國民黨的三民主義的孕育與創建之中。今者國民黨根據建國的程序，召開國民大會選政於民，制定全國共守的大法，以奠立民主政治之長久的基礎，實值得國人所稱頌。我代表向仁來自各方，但對國民黨此種為民主建國的忠忱，自必一致加以贊許，開誠布公，和衷共濟，共同為建立民主憲政之常軌而努力。

二、

我們當然不能說有憲法，就是民主政治；但在今日的中國，確需要一部為人民所擁護的憲法。民國肇造已經三十多年，而我們還沒有一部正式的根大本大法，民國成立後之十餘年中，無論其為草案，或經公布施行者，但都不能成為永久的根本大法，其最大缺點，就在缺乏一貫的立國最高原則，所以表面上雖或制定法律的形體，而其內容恆未能適合一般民衆的需要，以配合我國革命建國的客觀環境。我國過去的制憲事業往往被視為一種文明的裝飾品，無一貫的獨立的立法政策作基礎，而由此種茫無頭緒的制憲者所制定的根本大法之內容與形式，大都重複做而少創造。所以由立法者所制定的憲法

草率，不是翻譯，就是襲，而經立法者依照本國情形而制草案，可謂極少。結果過去雖制定了不少的憲法草案，無一合於本國的國情，不崇朝而等於「一搬廢紙」。

近代各國憲法多由派一種政治理想，為憲法之生命，所以說思想是憲法制定的源泉。歐美憲政的發展，往往以國民自奮為其原動力。國民流血奮鬥為實現其所懸的憲政理想而努力，前仆後繼，經長時期的抗爭，始獲得制憲的權力。中國民主憲政之終極的目的，既在國民自奮，而中國之理想，自有其五十年來歷史的使命與目的。我們今天談憲政，不可忽視這種憲政的基本理想，而尤以其本國的政治經濟與民氣為依據。近來談憲政的少數黨派人士表面上表示奉行三民主義，而在憲政方面則企圖變更五權憲法的制度。殊不知中國憲政之最大特徵，就是以其現三民主義的五權憲法為旨歸。國父每言三民主義必與五權憲法並舉，此二者的關係，至為重要。我們可以說三民主義乃憲政的原則，五權憲法是國家的制度。若拿國父的「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實現。五權憲法的精神，在救濟三權分立制度的缺點，早為國人所熟知；而三權學說的運用有弊病，亦早經國父所指出。我們今天如果還要以三權憲法的理論來修改五權憲法的精神，完全是開倒車，根據這理論所產生的憲草，也是不進步的，不合時代潮流的。三權分立的學說，實是十八世紀君主政治下的產物，當時政治情形與現在的民主政治全不相同；所以十九世紀以後，歐洲大國的憲政運動，多採用內閣制和委員會制，拋棄了三權分立的原則。即以「美而論，英國的政治制度是國會獨裁，即戴雪教授(Dicey)所謂「巴力門主權」(The Sovereignty of Parliament)。英國的巴力門實有君主，上議院，下議院三者，必三者共同操作，巴力門乃能操作。國巴力門這種至尊性，表面上似乎受到君主的權威，法官的自由裁判，以及內閣、政府、文官制度的權力限制。但在實際上巴力門控制着政府的一切其他機關。美國憲法的傳統精神，雖在尊重官力的劃分，但自憲法頒布之初以迄於今日，事實已證明保持各部的獨立，並但不可能，而且亦極不相宜。因為權力的劃分將使民意的表現與執行中間發生的連續為之破壞。所以現在行憲，開與立法機關之間，已由非正式的習慣及正式的行動，成立了若十密切的聯繫。而在我們

的五權分立的制度，其主要宗旨：在賦予五院以獨立的權能，而受治于國民大會，所以五權憲法的特徵，就在政權與治權有明白的劃分，這種權與能劃分之作用，是作成三民主義的政治制度之基本原則，我們漠視了這個基本原則而制出來的憲草，決不是五權憲法的憲法，也就不成三民主義的憲法。

三、

現當開始制憲之時，討論憲法，見仁見智，自為國人所歡迎，但五權憲法之精神自不能有所毀棄。我國國大代表同仁，提高警覺，對於當前制憲事業之進行，加以密切的注意，而我們在憲法上所必爭之點，約為下列的幾項：

(一) 政權與治權之劃分，為五權憲法之重心，亦為國父所特創的學說。政權在民，治權在政府，本有其確定之界限而不容有所混雜。若政權的重心移入治權機關之範圍，則人民的四權必至剝削無餘。國民大會既為全國人民的代表機關，國家政治的發動須由國民大會方足以表現國民的意志；所以國民大會實應擁有中央統治權。惟統治權的意義有兩種：由于建國大綱第二十四條的規定，中央統治權即人民對於中央行使的行政權，普通所謂統治權其範圍較廣，直可以包括國家一切活動的最高權力而類于主權。國民大會所掌有者本諸權能分開的原則，僅限於行政權，以不侵犯政府的治權為度。近來有主張擴大立法院職權者，亦有主張縮小立法院職權者。第一種主張由於誤認立法院為國會，第二種主張由於誤認國民大會為國會。我們反對把國會的一部份如不信比權交給立法院，而主張遵照建國大綱所規定將四種政權——選舉權罷免權創制權複決權——以及修正憲法之權定為國民大會的職權，而國民大會必須在憲法中有形存在。因為四種政權在縣則由人民直接行使，在中央則由人民委託代表行之，此種規定方適合五權憲法的精神。

(二) 五院制度與總統制及內閣制有別，總統制與內閣制原為三權憲法之產物，而五權憲法乃係國父融會古今中外之政治制度而別創一格者，自不得強為採行任何他國的制度。行政首長對國民大會負責任，則立法院不能提出不信任案。因為各國議會對於行政首長的不信任案僅為人民代表的地位而生，立法院既為治權機關，當然不能有此權力。立法院院長及立法委員

，祇對國民大會負責，行政首長亦不得有解散之權。五院制度的特徵，在五院分立，一方面使各治權機關其本身權力範圍內能獨立活動不受牽制；他方面又在使每一治權機關各機關之牽制，於自己權力以外不能越雷池一步。這就是說五院一方面要保持本職活動的完全獨立性，一方面又發生相互的連繫關係。如監察院的彈劾，考試院的文官考試，司法院之違憲解釋，立法院的法律案預算案之通過等。這種治權的運用已能靈活。我們不贊成治權與政權相混，強欲以立法院為國會，是一種錯誤的見解，以治權的重心，移入政權的範圍，則政府的五權無從獨立運用。所以我們在憲法中對於治權機關，不可混為政權的行使。

(三) 憲法中的地方制度應本 國父均權主義，以分縣自治為原則。縣為自治單位，在憲法大綱第十八條中已有明白的規定，省的性質祇是純粹的國家行政區域，並非是縣以上的自治團體，在分縣自治的原則之下，均權的

五權憲法的基本認識

一、引言

國父手創五權憲法，他自己曾說：「歐美對於民權政治，至今沒有根本辦法。」故他主張把權與能分開，使人有民權，政府有能。這種權與能劃分的具體方案，就是五權憲法。實係發前人所未發，為民權問題提示了根本解決的辦法，給政治上貢獻之大，猶如歐美人發明機器之對於工業。於是不同情五權憲法的人，便說歐美各國都沒有這種政制，必定不易行得通。贊成的人，說這是國父的新發明，和歐美政治根本不同，於是說立法院和國會不同，五權分立的原則和三權分立不同，甚至說國父的創制模決和歐美的 Initiative 與 Referendum 不同。他們如此稱讚的用意，在抬高國父學說的價值，反把一般人弄得莫明其妙了。其實真正有價值的學說，不是令人不解，倒是令人感覺彷彿是說出一心坎裏想說的話。在先覺未說之前，誰也不明白，經他說出之後，人們都覺得這是當然如此，平淡無奇。蘇軾嘗論孔子，以為「其所言者，匹夫匹婦之所共知」因孔子所言者，無非孝弟仁義等日用倫常，但孔子之偉大，正在說的是人人能知能信的事情。惠施

對象既是自治地位的各縣，則省介於中央與縣之間祇是一種聯絡的作用。因為中央的能力不能普遍的顧到各地方的利弊，同時各縣的能力又甚有限，不能籌備比較大範圍的各種建設。如果有一種事業關係於全國，也不僅關係於一縣兩縣的事情，那麼就非有「省」的一級不可。但省祇能作為純粹的國家行政區域，不應該享有憲法上的自治權，否則與聯省自治沒有什麼分別。因此我們主張在憲法中應明白規定各縣的自治地位，各省決不容在憲法上取得經濟自治權。省既非完全自治團體，所以我們反對省得制定省憲。

以上所陳，乃憲法中我們必須堅持的三大原則。此次制憲為國家奠定長治久安之大計，亦為實現五十年來國民革命至高之理想，三民主義五權憲法之具體實施，其任務與使命至為重大，基本原則尤不許加以曲解，期憲政大業順利完成，望我代表同仁共起圖之。

田炯錦

公孫龍一般人的學說，高深玄妙，至今尚難全懂，但他的價值，遠遜孔子。會記得某些人批評哥倫布發現西大陸，以為沒有什麼了不得，祇要乘船一直西行，自然到新大陸。哥倫布並不置辯，祇說：「請你們把雞豎立。他們試了一陣，說這是不可能的。哥倫布拿過來，把雞豎一端向桌上用力一碰，將頂端碰破，於雞豎豎立。那些人們乃說：「我們不知要將頂端碰破，若知道了，直立有什麼難？」哥倫布說：「發現西大陸也是如此，你們若果知道了，本來沒有什麼了不得。」那些人們聽了他的這幾句話，便面紅耳赤了。我們對於五權憲法，也應這樣看法。幾千年來，人們不懂得權能分開，與治權分五部門的道理，但一經國父說明之後，就真和雞豎豎立一樣，其所言者乃學過政治的人所共知，並沒有什麼奧妙。惟其沒有奧妙，乃平易可行，切於實用。而國父五權憲法學說價值之大，正在於平易而切實用。所以研究五權憲法，千萬不可有神妙高深的存見，而向鑽牛角尖道上走，庶可求得真相，益民利國。

二、政權與治權

國父五權憲法學說最令人誤解的地方，莫過於政權與治權兩個名詞。許多談政治的人，好像不用理解來談政權與治權，而專由下意識來支配理智。例如他們分明看見五權憲法圖表上畫的：國民大會行使四種政權，下邊註着選舉、罷免、創制、複決。但他們偏說：國民大會既是政權機關，就應行使預算、決算、宣戰、媾和等大權。不知不覺的把政權一名詞當作政治學上的政權。忘記了圖表上說明政權是選舉、罷免、創制、複決。又如說立法機關是治權機關，不應決議預算，他們亦不自解治權究竟應作些什麼。所以有這種莫名其妙的誤解，就因為把政權與治權兩個名詞的意義沒有明白。國父說：「政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做政權，政權就可以說是民權。治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權，治權就可以說是政府權。這兩個力量：一個是管理政府的力量，一個是政府自身力量。」（見三民主義二七五頁）國父講五權憲法時，因用「政治」一辭折開解釋，故把政治學的民權，叫做政權，怕人誤會，遂說：「政權就可以說是民權，」把政治學上的政權，叫做治權，一方面怕人誤會，一方面要與他所謂的政權加以區別，遂謂「治權就可以說是政府權。」

現在對「政權」「治權」的意義，舉例說明。國父說：「譬如就政權說，在瑞士已經實行過了三個權，不過是沒有罷免權。在美國的西北幾省，現在除採用瑞士的三個政權以外，並加入一個罷免權。至於選舉權，更是世界上各國最通行的民權。所以就世界上民權的情形說，瑞士已經實行過三權，美國有四分之一的省分已經實行過了四權。他們在那幾部分的地方，實行這四個民權，有了很周密的辦法，得了很好的成績。」（見三民主義二八七頁）國父所謂這四個民權，正是五權憲法圖表上國民大會行的四個政權。故國父所謂的政權，就是政治學上的民權，他自己亦常稱為民權。國父說：「各國憲法祇有把國家的政權分作三部，叫做三權；從來沒有分作五權的。」（見建國大綱一三頁）又說「法國學者孟德斯鳩……發明三權獨立學說，主張把國家的政權，分開成立法、司法、和行政三權。」（見建國大綱二六頁）這些處所，政權一名詞的意義，豈不正是五權憲法的治權嗎？是以我再重復的說：五權憲法所謂的政權，就是政治學上的民權。所謂治權，

就是政治學上的政權。國父通常亦如此稱用。祇有政權與治權二名詞對稱的時候，他才把民權、作政權，政權稱作治權。因為國父將政權治權對稱時的用法，與政治學上不同，以致許多人將他們的意義誤解。為要釐清五權憲法，不可不先釐政權與治權的意義。

三、國民大會與中央政府

有些研究政治的人，翻看國父遺教原文，便認為國民大會既之政權機關，則政權幾種重要的任務，如決定預算、宣佈戒嚴、宣戰、媾和等，應該由他來決議施行。如此，則五權之外，又加添一權，政府之上，又設一太上政府，這絕不是創立五權分立，政府萬能者之本意。其實查五權憲法原文，知道了國民大會行使的政權即是四種民權，而政府行使的五種治權，方係政治學上及普通所稱的政權。就可明白國民大會乃係以人民的立場，行使四種民權，政府五院其權力和別國的政府一樣，行使政權。不過歐美國家將政權分做三部門，五權憲法上分做五部門而已。國民大會行使四種的力量，乃管理政府的力量，政府如果作的不好，他乃予以糾正；政府行使五種的力量，乃是政府自身的力量。國父相信政府權力分做五部門行使，乃最有效率，可以萬能。國民大會猶如汽車主人，政府猶如司機，司機如果駕駛的好，就讓他放手去開，如果不好，主人可以責備他斥退他，但絕不可以自己去駕駛。政府如果作的好，國民大會應讓他全權去作，如果確恐不好，可以警告，改組他，亦絕不可以自己執行職務。因為如此，就違背了權與能劃分的原則，而以俗人去代替專家，祇有把事情弄的更糟而已。

四、國民大會與立法院

在討論國民大會與立法院關係的時候，應先將立法院的性質加以估定。有些研究政治的人，以為立法院之政治機關，不是政權機關，故不能看作國會，其實五權憲法下的治權，正是政治學上的政權，故五權下的立法院，即是三權下的國會。國父在五權憲法講演裏說：「立法機關就是國會，」（見建國大綱三三頁）「立法人員就是國會議員。」（見同書三五頁）除了把三權制下國會彈劾權，改由監察院獨立行使外，我們可以說立法院與國會，沒有多大區別。

立法院既然就是國會，國會職司制訂法律，而國民大會用制複決權力，亦可制訂法律，是以對政治頗有研究的學者，亦謂制複決與立法院的立法，沒有什麼區別。其實立法院議決法案，與國民大會的制複決，結果固同係制訂法律，但其行使權力之性質及用意，絕對不同。立法院係政府之立場，行使政府權，為國家立法；國民大會係人民立場，行使民權，以管理立法。國父說：「人民要有甚麼權，才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為對人民有利於人民的，便更有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做制訂。若是大家看到了從前舊法律，以為是很不利於人民的，便更有一種權，自己修改，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。關於這種權，叫做複決權。」（見三民主義二八三頁）故結果雖同是立法，但立法院係訂法律，國民大會則管理法律。引申來說：制訂法律，係立法院的權力，必待人民想要的法律，立法院沒有為之制訂，人民認為不利的法律，立法院沒有為之修改，然後國民大會制複決來管理他。對機關說，係國民大會行使這兩種民權，管理立法院；對事業說，係管理法律。故雖同係立法，立法院行使其權力，以表現國家意志，國民大會行使其權力，以管理立法院。

五、權與能分開之功用

國父說：「最近有一位美國學者說：現在講民權的國家，最可怕的就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，完全聽人民使用，為人民服務。這一說是最新發明的民權學理，但所怕所欲，都是在一個萬能政府。」（見三民主義三四頁）在民權發達的國家，多數政府，弄到無能。像德國俾斯麥當權時期的政府，可以算萬能，但是他的政府反對民權。故近代民權發達的國家，則政府能力退化；政府能力強大的國家，則民權又被剝奪。怎樣使政府一方面是萬能，一方面又聽從人民意志呢？各國對此問題，都沒有解決的辦法，經國父積多年之考察與研究，始發明權與能分開的道理，他主張人民應改變對政府不放心的態度，為信任的態度，使政府有大能力為人民服務，同時人民也要有大權力以管理政府。政府有怎樣的大能力，才可以有效的為人民服務呢？國父主張政府應該有行政、立法、司法、考試、監察五種治權。這五種政府權力各自獨立行使，發揮

效用，然後政府可以成為萬能。人民要有怎樣的大權，才能管理政府，使其完全歸他們使用呢？他主張人民應有選舉、罷免、創制、複決、四種政權，可以進退政府官吏，改變國家法律，然後人民真正成為國家主人，政府成為給他們服務的國家。

故權與能分開，人民可以放心政府，賦予牠大權，使其成為萬能，給人民服務，同時政府受人管理，進退都由他們，不敢壓迫民衆，侵犯民權。如此則獨裁與民主國家的好處，都可得到，而其缺點都可免除。即人民有權，不防礙政府萬能，政府有能，不侵犯人民權利。

六、三權與五權之異同

讚揚五權憲法的人，以為「孟德斯鳩欲使政府無能，故創為三權的學說，五權憲法則要造成一個萬能的政府。三權學說的精義，在使權與權間互相牽制均衡，以期政府無能。因此五權憲法的精義，既要造成萬能的政府，是不使權與權間牽制均衡的。」（見陳之邁中國政府一三七頁）我想孟德斯鳩欲保障人民自由，故主張政府權分為三部門，互相牽制均衡，他絕不是欲使政府無能。不過，靠政府內部互相牽制，效力有限，人民自由仍受侵犯，故人民不敢在憲法上多給政府權力，使其成為萬能。國父創立五權憲法，除了政府五個部門互相牽制外又給人民以個大權，管理政府。管制的方法較三權國家完備，不怕政府侵害人民自由，故人民對政府應由不放心的態度，改為信任的態度，給予政府大權，使其成為萬能。

國父在民權主義第六講，及五權憲法講演，都說美國獨立之後，實行三權分立，得了很好的成績。中國古時舉行政試，和監察獨立制度，亦有很好的成績。故他要集各中外的精華，防止一切的流弊，採用外國的行政權，立法權、司法權，加入中國的政試權，和監察權，造成一個五權分立的政府。他說這樣的政府，才是世界上最完全最良善的政府，他祇認為外國實行的三權分立還不大完全，並未說三權間不應牽制均衡。他主張五權分立，亦並未說不要牽制均衡。至於要造成萬能政府，祇有多賦予牠的權力，絕不是不使權與權間互相牽制。不使互相牽制均衡的臆說，在國父遺教中，絕找不到根據的。

況且政府權分做幾部門，各自獨立行使，當然互相牽制。立法機關決定

預算，當然影響其他機關的組織及活動；致試機關選拔分發人才，當然限制其他機關的用人權；監察機關糾彈違失，當然束縛其他機關的不法行動；司法獨立，當然限制行政機關之危害人民自由；而行政、司法、監察、立法、司法、監察其他部門，更是不勝舉。故無論政府權分為三權或五權，其作用均為互相制衡，使其不得濫用權力，妨害自由。若欲為政府萬能，則根本不必分權；既使權力分立，則於獨立行使之時，自必互相制衡。故三權說與五權說，祇是分權的數量不同，至互制均衡之根本原則，並無歧異。

七、政權治權之來源

國父在民權主義第六講說：「歐美現在的民權政府，還是不能做效。他們的政府，已經成了舊機器，我們要另外造出一架新機器，才可以達到我們的目的。此項想造出一架新機器，世界上有沒有新材料呢？現存散在各國的新材料是很多的，不過要先定一個根本辦法。我……所主張的分開權與治權，便是一種根本的新法。」（見三民主義二七四頁）權與能分開的原則，是國父首創的，至於分開行使的各種辦法，是散在各國的現成材料。國父把他們集起來，組織起來，遂成五權憲法。上邊已經說過：立法、司法、行政、三權分立，在美國實行的很有成績，致試、監察、二權，在吾國過去施行的亦很有成績，國父集合中外精華，創立五種治權獨立行使制度。瑞士實行選舉、創制、複決、三種直接民權，美國西北部諸州仿行，更加添了一個罷免權，遂成國父所謂四種政權。（參看民三主義二八六至二九〇頁）國父取這四種直接民權，又參酌吾國情形，認為在各縣宜實行直接民權，在中央則宜由全國各縣各派代表一人，組織國民大會，行使四種民權，即所謂政權。故四種政權，五種治權，都是散在世界各國已有的制度，國父把他們滙匯貫串，組織變通，遂成五權憲法的輪廓。

八、結 語

上邊費了許多言辭，把政權、治權、國民大會、立法院、權與能分開，三權與五權，及政治權之來源等，根據國父遺教，加以分析解釋。我的目的，不是想給未來國憲，作什麼積極貢獻，祇是消極的為之掃除障礙。因為不研究五權憲法的人，認為歐美各國都沒有五權憲法，何以能行的起？於是想搬上十九世紀以前的內閣制，上下院制等，來代替五權憲法。他們不知道想求一個萬能政府，為人民謀幸福的思想，及行使四種民權的辦法，乃二十世紀歐美的產物，國父把他們吸收進來，加以消化組織而成。登成五權憲法的人，又以為五權憲法既係國父首創，則一切當與歐美不同。於是把政權、治權、國民大會、立法院、五權分立原則，都認為是國父的創造品。因之國民大會立法院應該作些什麼，五院間應有怎樣關係，因無前例可循，便都成了問題。

我們若果明白四種政權，萬能政府為人民服務，是歐美近年已有的制度與思潮，便不應該存各國都沒有，一定行不通的成見，把五權憲法細心研究一下。對將來制憲，一定能有助益。若果知道權與能分開的根本辦法，是國父首創，而所用的材料，都是各國成規；於是研究國民大會若何行使四種政權時，可參看瑞士政府及美國各邦政府；研究立法院職權時，可參看美國政府關於國會的部分；研究五權劃分及其運用時，可參看各國三權之劃分及運用。如此，則自可費力少而收效多。我們千萬不可把五權憲法看為深妙莫測，國父明白稱道美國三權分立，我們却認為五權分立精義，與三權不同；他分明贊成瑞士及美國西部各州的直接民權，我們却認為創制複決與人不同；他屢說立法院就是國會，我們却偏說立法院為治權機關，不能與國會比。這種把五權憲法，看作全部與眾不同的成見。實足防害五權憲法的真面目，真價值，給將來制憲以錯誤指針，引入歧途。故不可不予注意。

論五權政制總統制及內閣制(一)

(一)

劉 靜 文

自從立法院議立憲法草案以來，海內人士，每多以總統制的眼光批評，

謂憲章中所規定的大總統的職權行使，不够強大；或則以內閣制的眼光批評，謂將來國民大會的政權運用，失之於薄弱空疏。他們根本上並不了解五權

制、總統制、及內閣制三者的基本原則，因之就常時發出了許多誤解和曲解的言論。清漢五權分立的觀點言之，則五權制政府，雖似乎與美國總統制政府有頗相近似。但只是要吾人承認，考試院可以限制行政院的任官之權，立法院可以限制行政院的公費支出之權，監察院可以彈劾行政官吏的違法失職，及國民大會可以行使其罷免總統及五院院長之權；再承認，在美國的三權之上是沒有一種統率裁決的權力之存在，及總統可以獨立運用其行政獨裁之權，這就使得吾人可以全然認清了五權制與總統制二者之間的區別了。只要我們不是根本上否認了五權制制的存在價值，則無論我們是在討論大總統應否兼領行政實權，或在討論大總統的職權應否加強擴大；這皆是五權制政府的運用問題，根本上與總統制政府的運用不相干涉；所以我們就不須提到「總統制」這一名詞。再者，若從國民大會政權與五院政府治權的主從關係言之，則五權制政府，雖似乎與歐洲內閣制政府為頗相近似。但是國民大會不能常川開會，不能增加職權，（其理由見拙著中國憲政原理，增訂本，第四章，第三節）所以國民大會不是一個議會；立法院不能享有制憲權，其立法權的行使亦並不完整超越（因有國民大會的制憲權及創制複決之權在上），及其立法權不能超越在其他四權之上，所以立法院，也不是一個議會；而五院之分權對立（便於彈劾權及罷免權之運用），又不能形成一個整體的內閣；這又可以看出五權制與內閣制二者之間的區別了。所以我們之討論國民大會的政權加強，或立法院與行政院的關係調整，這皆是五權制政府的運用問題，根本上與內閣制無關；所以我們就不須提到「內閣制」這一個名詞。因此，在當前的制憲期中，我們應該一本五權制的基本原則，來設計一副萬能政府及專家政治的政府機構。茲為堅定若干人士對於五權制制的信心，並為救免許多無謂的疑難和誤解起見，因草此文，略述總統制、內閣制、及五權制三者的基本特性，及其優劣得失之所在。

(二)

美國總統制政府的運用，乃完全建築在兩個基本原則之上，即「分權原則」與「制衡原則」。在分權原則之下，大總統的職權，係由憲法予以規定。只要在憲法所規定的範圍之內，此等權限，可以自由行使，不須顧及議會的贊成或反對。關於立法方面，總統與國務員，既不能兼任議員，亦不能參

加議會的討論或表決，亦不能直接提出法律案或預算案於議會。如遇二者意見上衝突的時候，議會既不能罷免總統，總統亦不能解散議會。因此行政機關與立法機關，是彼此分離而對立的。但是在制衡原則之下，彼此又互相制約起來。例如總統須得上院同意，始得締結條約，始得任命最高法院的法官及大使公使領事等官吏。反之，總統對於議會所通過的法律案，照憲法有權以拒絕簽字，而將該項法案，連同反對理由，退至上院或下院（在十天之內）要求議會覆議。覆議時如兩院無三分之二以上的多數維持原案，則原案即歸失敗。而最高法院又可運用其獨立的憲法解釋權，以比較議會制定法或總統命令權的運用。

從總統制的基本原則推論，吾人可以指出如下的優點和缺點。在其優點方面：第一總統制可收責任集中行政穩定之效。總統對外代表國家，對內領導全國。同時他又是政黨的領袖，可藉政黨組織，將下院的重要位置佔據，因以操縱其立法程序，並在任官方面，對上院議員，故為禮讓，使其和順就範。總統既有憲法上所賦予的甚大權限，而其行政權的行使，又不受議會的干涉；這樣最易增進其負責的心理。第二，在美國，議會（以上院為主幹）不似英國議會之時時為政黨精神所限制。議會是對總統而獨立立的；其立法程序，又不受總統的操縱；所以議員們得以安心從事立法的工作。第三，國務員們不須出席議會，又無隨時倒閣的恐慌，故得安心推行其已定的政策。第四，總統統率全國海陸空軍，利於應付戰事，沒有內閣制國家常在作戰時期改組政府的動盪不安的政多。在其缺點方面：第一，在總統制下，立法與行政二部，幾乎完全處於分離而對立的地位。在惡劣的情況之下，不但雙方不能盡其應盡的職責，且因此形成一種無彈狀態，影響整個國家的幸運。第二，總統之與國務員，不是處於同等平等的地位，而是處於長官與屬員的地位。因此，總統的性格與能力，如有欠一之處，其屬員不能有所矯正與彌縫。第三，因為行政部的獨立地位，及立法部與行政部之沒有直接的聯合關係，故立法部對於行政部的制裁，是非常的殘缺無效。第四，議會對於所有的行政經驗不能充分利用的。且因所有的法案，皆由私人議員提出，於一發生了一種惡劣的結果，就是，議員們不能聚精會神於整個國家的利益，卻終日以地方利益為前提。第五，因為總統在財務立法方面，不能領導議會，所以雖則有一九二一年的預算與會計法的通過雖則有財政部預算局的設立；但當

總統將政府公費概算轉送至議會之後，下院的財政用途委員會（或譯指撥委員會）、下院全院、以及上院，對此皆可加以修改，以致形成了財務立法院體的弊害。第六、由於立法與行政二部的分離對立，以致美國的政黨政治不健全，不能履行其對人民所作的各項諾言，因總統與議員們皆可互相推諉也。第七、在非常時期，在總統與議會相衝突時期，總統既不能解散議會，議會亦不能罷免總統，即全體人民、亦無從加以理性的制裁。所以美國政府，雖自稱爲一種主權在民的政府；但當一旦有變，正需要這個最高主權的時候，就尋不着它的所在。

從前威爾遜總統曾說，分權原則所遭遇的困難，乃在政府並不是一個機器，而是一個生長的東西。沒有任何生長的東西，可以令其各個機關之間互相制衡，而依然可以生長着的。相反，牠的生命，是完全依賴着各個機關間的調和與合作。這卻了各個機關間的調和與合作，那就没有成功的政府之可言。後來蕭伯納先生，也曾告誡過美國人，最好是撕毀了他們的憲法。何況三

國民大會要自由制憲

葉 青

共產黨對於政府提早召集國民大會的事提出異議。民主同盟從而和之。政府要堅持它的主張。於是國民大會便成了問題，成了一個嚴重的政治問題。政治協商會議是政府召集各黨派討論當前各方面發生爭執的政治問題尋求解決途徑的會議，對於國民大會問題亦提出討論。

結果，政治協商會議對於國民大會問題作了一個決議，計有八條。一、二、四、五、六、七等條是關於國民大會開會以前的事，八是關於國民大會閉會以後的事，與國民大會本身沒有關係，那是屬於國民大會問題的範圍。然而三那一條則不然。其文爲「憲法之通過須經出席代表四分之三之同意爲之。」這顯然是國民大會開會以後的問題，國民大會本身底問題了。國民大會通過憲法採取過半數抑或四分之三之同意爲之，是國民大會自己底事，政治協商會議不能過問。

關於憲法草案，政治協商會議把政府公布的所謂五五憲章修改了，即「憲章修改原則」十二條。它並且設立憲章審議委員會，照那個修改原則「製

種憲法的理論基礎，即孟德斯鳩的分權學說，根本上就誤解了當時英國的政治情況，他久已成爲歷史的陳迹，時代的落伍者了。然則這副機關木板脫節，理論陳腐腐朽的政府機構，爲何尚能解決二十世紀的經濟危機，突破兩次國際間的驚濤駭浪呢？對於這個問題的考覈，吾人應注意如下兩點：第一、在一九三三年以前，美國的經濟繁榮（即地大、財源廣、人民勤勞負責任），便足以彌補了政治上的一切漏洞。但是一九三三年以前美國憲法之進行其復興之法，已經顯然證明過去的情況，已經不復存在了。第二、總統制之能否靈活運用，乃完全依賴着總統個人的性格才能如何以爲定。在今日，若于法律案，常因得着政府當局反對黨雙方議員的支而得通過。因此乃有兩黨立法(Bi-party legislation)這個名詞。現今的英國總統制，久已在遵循着這個方面而劇烈轉變；向來所稱的「分權原則」和「制衡原則」云者，或將成爲法理上的礮石，歷史上的陳迹了。」

成五五憲章修正案提供國民大會「納」。這也可以的。但它另外有一個秘密協定，其中有一條是說：「各黨派負責使其出席國民大會之黨員在國民大會中維持政治協商會議所修正之憲法草案。」這就不可以了。如果照這條做，國民大會只能把政治協商會議所修正之憲法草案拿來通過，不能有所作爲和施展。這豈不喪失了它底自由制憲之權嗎？

從以上所引政治協商會議與兩條決議看來，可知政治協商會議有意干涉國民大會，企圖操縱國民大會，它把國民大會看成底工具。憲法在實際上由它來制定，國民大會只作形式上的通過。所以依照兩條決議，政治協商會議變成了太上國民大會。而國民大會則變成了政治協商會議的傀儡。這是很明白的，不必多說。

這種辦法是對的嗎？不對，十分不對。政治協商會議是黨派代表會議，不是人民代表會議。國民大會則是人民代表會議。兩者性質不同。在法律上沒有隸屬關係，而且根本沒有關係。兩者地位不同。所以政治協商會議

無理干涉國民大會，無權干涉國民大會。而且它根本違反民主原則。以代表極少數人的黨派會議來控制全體國民大會，是合於民主原則的嗎？政治協商會議開口民主，閉口民主，實則違反民主已極！

所以國民大會絕對不能接受「憲法之通過須經出席代表四分之三之同意」之那條決議，而且一定要四分之三，則過半數人贊成的事，即四分之二以上的人贊成的事，不足四分之一的人如果反對，就不能通過了。這不是違反民主之多數決主義呢？民主是多數通過，少數服從，換言之即少數犧牲意見，服從多數意見。今則變成多數不能通過，少數不能服從，換言之即多數犧牲意見，服從少數意見。所以四分之三之同意一點，實際上很民主，實際上則很不民主。

至於國民大會代表，是黨員的，絕對不能接受其黨要他「在國民大會中維持政治協商會議所修正之憲法草案」那種約束。因為接受了，則政治協商會議所修正之憲法草案通過了，就把國民大會變成傀儡，這是很顯然的。國民大會變成傀儡，對於當代表的人有甚麼光榮呢？老實說，國民大會變成

向國大代表進一言

陳定閔

在這花黃草綠的時候，諸君僕僕風塵，雲集京華，我們深致慰問之意。期待若干年的國民大會，終於因為諸君的來臨而揭幕，使我們對於未來的中華民國有着無限的希望，諸君在寫着歷史的新頁，新中華民國的憲法將在諸君的口頭上產生了。由此一端也足證諸君責任的重大。我們謹以中華民國一國民的資格向諸君略言，深願勿等閒視之。

中華民國的前途是光明是黑暗全以這次國民大會為轉捩點。過去種種問題的解決，因有賴於這次大會的商討，將來種種設施也全賴這次大會的決策。所以這一次國民大會，是整個中華民國命運的轉機，把握這關鍵的責任即在諸君。當諸君踏進會堂的大門時，就應該想到所負的使命之重大，以及我們所期望的殷切。中國自清末喊着要實行立憲以來，實際上民主的政治離開我們還是一個遙遠的途程，更談不上經濟的民主，社會的民主。這一次大會是中國民主運動最重要一次的嘗試，倘再失敗，中國的民主政治又不知道

傀儡，國民大會代表也就變成傀儡了。這恐怕有些不好看。而且還要受千秋萬世的譏笑與責難呢！

國民大會是神聖的，莊嚴的，有偉大任務。它必須自由行使職權，表現自由意志。它不應俯首於政治協商會議之前，唯命是聽。它決不能成為傀儡機關，供政治協商會議玩弄。它要自由制憲。國民大會代表受人民之託來制定國家根本大法——憲法，必須一本良心，表現民意。它不應服於政治協商會議之下，為其作留聲機。它決不能成為傀儡代表，任憑政治協商會議安排。他們要自由制憲。

民主政治以主權在民為基本原則。國民大會即是主權所在之民底大會。因此國民大會是主權機關，高於一切。它必須行使主權，決定一切。制定憲法是其底權利，不容侵犯。如果有人來侵犯，應即厲反對。所以國民大會對於政治協商會議侵犯國民大會的決議，必須無條件拒絕。這完全合於民主原則而為民主精神之現的。如果不拒絕則加以接受，便損傷了國民大會的尊嚴，對不住人民。這一點希望國民大會代表切實注意。國民大會要自由制憲機好。

遲到何年何月，把這這個關鍵的，又是代表諸君，所以說諸君是薪中華民國的創製者，也是新歷史的創造人。此其一。

國民大會開了好多年，好容易才能開幕，我們對於這個難產的民主現實，應如何的愛護，撫育，使他不受任何的摧殘，諸君請諸君在國民大會的立場上，維護他，使他不受任何的摧殘，也不作任何黨派所摧毀。國民大會最大的任務在制憲，憲法為國家百年大計，立國之本。中國自從清代末年就開制憲，三四十年來還沒有成功，也許成功愈難，結果更有價值。我們希望諸君在參加制憲的時候，對於立國之本的憲法，萬萬不要輕輕放過任何一個條文或任何一個字。諸君之中，不乏憲法專家，希望諸君，為着國家百年大計着想，當仁不讓，萬萬不可循於情，迫於勢，把國家的利益輕輕放過了。此其二。

諸君是國大代表，可以說，諸君只有義務沒有權利，諸君的義務是替食

國人民說話，謀福利，爭地位，而諸君縱使可以有選舉權決……諸權，但這種權利應該是人民的，而不是諸君自身的（當然諸君在這些人民之中也有一份）。所以我們希望諸君的一言一動，全須以所代表的人民作想。在倒憲時如此，在討論任何的議案時也如此的。諸君切不可一入大會堂，便將老百姓丟在腦後，請時之掛念着在水深火熱中的老百姓，他們拼了血汗，用成千累萬的頭顱，才換到這一次大會的開，我們在會議之中，就該時時為他們的利益計劃，時時為他們子孫的幸福打算，所以我們於提議每一個案件，或附署每一案件，表決每一案件時，決不能以少數人，或某一黨某一派的利益為前提，而應該以全中國的人民利益為前提。此其三。

這次大會代表：集合黨人士，當然在政治的主張上，是不會雷同的，實際上我們也不希望開會只有一個主張，不過，我們以尊主張儘可不同，但諸君對於一件事，某一個條文的討論，希望不要着重在算舊賬，固然舊賬不算清那能看出過去的以謀改進。如果一味的着重在算舊賬之上，以往的舊帳也難以算清，且總不免含有情緒的色調滲雜其中，何如把諸君的熱誠，轉而致於着重在未來計劃的討論。中華民國在過去的三十五年，也够吃盡苦頭，誰能離，以後的開會給我們開的。我們似乎可以利用這機會將未來的新中多下一點功夫，請我們的子孫種下無限一福的種子。我以為這是請諸君特別注意的，此其四。

這數十年來，社會中人與人之間的衝突，仇恨日漸增加，遍地的災荒失

業，貧窮犯罪社會的不安，與日俱深。各國所行的社會安全制度在中國絲毫沒有基礎，憲政實施以後，中國是一個民主的國家，除了人人有一票外，還應該人人有一碗飯，換句話說，社會安全的制度應該普遍的實施。在我們的憲法草案之中，却缺少這種進步的規定。諸君於制憲之時，務請把這一部份列入憲法之中，我們除了討論政府的組織，人民的權利，國家的疆域以外，社會的安全是近代民主國家所必需的條件，必須加以討論。諸君來自民間，自當了解中國社會危機的所在，社會安全制度的定，似乎已刻不容緩，深望勿等閒視之，此其五。

三民主義是近五十年來最有價值最有思想的一部建國指針，我們的建國最高原則，必須以之為準則。同時，我們對面世界的政局，都走上民主的，社會主義的道路，而這條路也正是三民主義中理想的途徑。所以我們於商討憲法時，要刻刻不忘三民主義的原則，時時以三民主義的立場為根據。政策上容或略有出入，而基本精神上萬不可有違反三民主義的立場。諸君在大會進行之中，也許因為制度的討論，不無易於在色紛紜，請以三民主義的向諸君進一言，一切以三民主義為立場，則中國幸甚，人民幸甚。此其六。

以上各點，不遑枚舉，在秋實諸君者，諸君當認之責任。故，諸君向諸君貢獻些微意見，這個意見表面上看似一個人的，但至少也可以代表某一部份人的看法的，我相相信這些看法都不偏頗的，一切全以客觀的事實為根據。諸君當不意為無意義的也。

評政治協商會議所擬定之修改原則(一)

陳長衡

最近國民政府召集之政治協商會議雖有相當成就，但其中最使吾人失望者莫如對於五五憲章所定之修改原則，該會議決議「組織憲草審議委員會，根據協商會議擬定之修改原則，並參酌憲政時期政府修正憲政實施協進會研究討論結果，及各方面所提出之意見，彙編整理，製成五五憲章修正案，提供國民大會採納」，惟原擬修改原則殊嫌過於凌亂紛歧草率粗疏，若不加以根本改正，則所製成之五五憲章修正案，亦必有許多重大缺點，可以斷言，所以 蔣主席在政治協商會議末次大會中於各案決表後，特別提出兩項聲

明，其第一項聲明為「憲法草案組報告中所說製成五五憲章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。國民大會行使其應有之職權時，自不受任何限制，惟憲草審議委員會自應充分研討，以備國民大會之採擇」。此種聲明，實至為正當合理。吾人平心而論。政治協商會議所擬定之憲草修改原則，實與 國父所倡之權憲法之精神大相逕庭，而且十之七八皆根本欠妥，本年十一月十五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，當然不受此種憲法修改原則及憲法草案委員會將來所擬五五憲法修正案之限制。

憲法為國家之根本之大法，乃全國國民今後建國與治國所必由之正軌。其制定應根據國父遺教與國民公意，頒佈之後要靠全國國民共信共守，故制定時應十分慎重，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，纔能建立一個真正的共和國。」又言「五權憲法現在雖然沒有人能得之，年深月久，數百年或數千年後，將來總有實行的時候。我們要把中國弄成一個富強的國家，有甚麼方法？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，便認識不夠。因為五權憲法在理論上原是三民主義之一部分，在實際上則為實現三民主義之「政治機器」。民國二十五年五月五日國民政府正式宣佈於全國民眾之中華民國憲法草案，乃立法院根據建國大綱第二十二條所賦予之使命，重草擬，並廣徵國內輿論，幾經審查修正，然後議訂通過者。其詳細內容，雖有尙可斟酌的疑義之處，但大體均能遵照國父遺教適合國情，故五五憲法應為本年五月國民大會制憲法時之藍本，毫無疑義。茲就政治協商會議所擬定之憲法修改原則作下列之批評。

一、人民之權利義務問題

五五憲法除第一章總綱之外，第二章即規定人民之權利義務，可見原草案對於人民權利義務之重視。政治協商會議所擬修改原則對於人民之權利義務提出四項原則，其中第一項「凡民主國家人民應享之自由及權利，均應受憲法之保障，不受非法之侵犯」，與第二項「關於人民自由，如用法律規定，應出於保障自由之精神，非以限制為目的」。此兩項比五五憲法第二章之精神更為進步之處。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，以為立法院者之準繩。正所以使人民之自由或權利「不受非法之侵犯」。

一部真正良好的憲法，當然不能規定人民有毫無限制之各種自由。國父有言：「我們為甚麼要實行五權憲法呢？要知道這個原因，便應該把幾千年以來政治變遷來看，政治變遷有兩個力量，一個是自由力量，一個是專制。持秩序的力量，政治變遷的自由太過，便成無政府，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甯福康。一方面亦須維持增進國家民族的自由平等與興發富強。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。國家為了保障全體的自由，對於個人的自由，不得不附加合法之限制。吾人在任何集體生活中，以思想最為自由，言論次之，行動又次之。乃為無可否認之事實。自然，人類文明進步，國家干涉愈不難。因此限制個人自由之法律，當隨人羣進步與文化提高而次減少。可見自由是相對的而非絕對的。至於平等更大半係人為的，而非天賦的。法律之目的，至少不在民主國憲法中，要把平等者使之平等，而非把平等者變為不平等。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，眾暴寡，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「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。故五五憲法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法修改原則第九節第一項「第一項」兩項應無多大出入。

至於修改原則第九節第一項「三」項所擬「工役應規定於自治法內，不在憲章內規定」二點，吾人認爲不妥。其「力役之徵」遠在古代即已有之。孔子有言「用民之力歲不過三日」。禮運大同篇亦言「力不不出於身也，不必爲己」。可見五五憲法規定「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。將來豈不發生違憲之爭論。

原修改原則第九節「四」項「聚居于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。五五憲章第一條明定「中華民國為三民主義共和國」。則對於民族主義之精神，自應予以貫徹。即國大綱第四條關於民族主義明定「對於國內之弱小民族。政府當扶助之，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，而不顧及全民族之自治自由，則不啻違反民族主義。况五五憲章第一章總綱第五條原有「中華民國各早均為中華民族之構成分子，一律平等」之條。表示中華民國一民族。其為多數或少數，均為整個中華民族之構成分子。應利權相同，休戚與共。不得任意歧視。亦不得互相歧視。比之協商會議所擬修正原則則因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擬修正原則四項，表面似甚民主，實則將國民大會變為一盤散沙。原則第一項規定「全國國民行使四權名之曰國民大會」，此不啻虛有其名。以我國人口之衆，疆域之廣，及其他種種條件之不具備，而欲國民對中央政府行使直接民權，實何容易。今日中國國民黨之一黨訓政，在中央能行使間接政權，即由全國黨員產生全國代表大會，由全國代表大會產生中央執行委員會，再由中央執行委員會產生中央政府。國民黨黨員全體不過佔全國人民的百分之左右，已無法直接行使四權，試問全國國民如何能對中央直接行使四權乎，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會議選舉之」，亦為一種雜亂無章三級混合之選舉方法而且仍係間接選舉，試問總統究竟對何級議會負其責任乎，至於第三項「不能成立之理由，亦與第一（一）第二（二）兩項相同。又第四（四）項「制定解決兩權之行使另以法律規定之」一點，對於第一（一）項漫無實際之國民大會，亦難為適當之規定。

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」。此係明白暗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組織之代表會變成全國性之

時。即稱為國民大會。故第二十四條明定「憲法頒佈之後，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，對於中央法律有制制權。有複決權。」吾人願意思義。國民大會欲行使中央治權，則其本身不能有相當嚴密之組織。故五五憲章規定「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。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對國民大會負責任之理論。與吾人國父遺教所定「國民大會對於中央政府官員有選舉權；；」之中張。又國民大會對於行政院院長副院長亦應行使罷免權，使知所獎勵。因總統為國家元首，罷免總統之權不宜歸於行使，但對於總統分負責任之行政院院長副院長及政務委員立法委員監察委員，有選舉權及罷免權，所以保障政府能有良治人。又對中央法律有創制權及複決權。對憲法有修改權，所以保障國家能有良治法。必如此方能建立全能的中央政府。此種為天下得良治人與良治法之重責。至少在長期的將來，絕非政治協商會議所擬散漫空泛由全國國民合組而成之國民大會所能勝任。

三、中央政制

政治協商會議所擬修正原則第二第三第四第五第六各項對於中央政治之擬議，幾無一是處。此種擬議如被採納，當使國父所為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院制重在五權分立。使各別充分發揮其應有之效能。成爲一架有五個推進機之複雜的政治機器。所以說「人民有工程師，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工程師也有大量所以管理萬能的機器，所以人民方面要有四個大權來管理政府的五個治權。使人民和政府的力彼此保持平衡。其權問題才算是真解決。政治才算有軌道。」今政治協商會議所擬修改憲章原則規定「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，且使立法院政兩院時常發生衝突。因修改原則規定「如立法院全體不信任時，行政院長

或辭職，或提請解散立法院」。雖有「但同一行政院長不得再提請解散立法院」之限制，然在多黨制之下必使中央政府時常發生政潮起伏可以斷言。何況立法院名為由選民直接選舉，實則產生一全之立法院，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，每黨亦須出候選人十餘名。即全國平均約七八縣乃至八九縣始舉立法委員一名。仍使各縣之選民無從判斷其賢能與否。況我國幅員之廣非如法法可比。立法院每解散一次，舉選舉恐非半年不能完成。在立法院被解散期中，行政院長將為所欲為，俟立法院改選之後，如

記第三次首都革新座談會

宋 由

首都黨員革新座談會在暑假期間，由於少數召集人和一些同志因公分赴各地，除了幾位研究小組繼續討論各項問題以外，已經將近兩個月沒有召開全體大會。今期過去，同志們都回到南京來，而由各研究小組所草擬的各種革新方案，也草擬成，必須提交大會討論，因此在十月的下旬，座談會便發出開會的通知。

十月二十六日的下午，中央黨部大禮堂的門首，放置了四五本簽名簿，以備與會者簽名。從一鐘起，出席者便陸續到來，兩鐘左右，幾本簽名簿上，已經密密地排滿了各種字體的簽名，這裏面有：李敏，姚大海，焦易堂，余井塘，費育，梁寒操，谷正綱，葉青，賴，楊幼炯，楊玉清，林彬，黃友馬，吳其玉，陳定國，謝澄宇，劉德，趙，劉衛靜，白雲梯，劉文島，鄭，楊世禮，……諸位先生。還不斷有匆匆趕來的人，向禮堂走進。

二時半，寬敞的大禮堂內，坐滿了一百多人。到會的幾位召集人臨時推定谷正綱先生主席，宣開會。

主席作簡短報告後，即請賴理先生報告九個月來革新座談會的工作進展情形。

賴先生的工作報告，從今年春間在重慶發動革新運動時開始。他首先坦直地承認革新運動自經推動，至今依然未著成效，每一個召集人都深感慚愧

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，又非兩三個月不為功。故立法院解散一次與行政院更換一次，須浪費約八九個月之時間。將以求治，不亦難乎。

論者或以為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。即將將五五憲草略加修改，明定「行政院院長副院長及政務委員之權」，既與憲法精神無不合；且使政局或更趨穩定。緣國民大會能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。

他表示：「我們的工作成績，雖然微不足道，所可告慰者是我們依然不灰心，不氣餒。繼而報告九個月來的工作情形。屬於內部的：座談會曾沒有黨務，政治，經濟，國際，社會五個研究會，專事一究各項問題，經過多次的討論，已經擬定政治，經濟，黨務三種革新方案；刊行革新週刊，由楊幼炯先生任主，內容充實，銷行各地，現已出至十四期。以黨政革新的影響而言：在中央方面，例如籌辦黨員總清查，重要人事決定無記名投票，籌組清查團，清除黨政新措施，皆出自座談會同人在中常會的建議，尤其是會議中，造成除成見，開誠佈公的和諧空氣，已收團結運動的效果；在各省已引起湖南、浙江、山西、四川、甘肅、貴州、福建、河南、東北九省、廣東、甯夏、湖北、上海、重慶、京滬鐵路，平漢鐵路等地同志熱烈的響應，革新運動正在全國各地展開。最後賴先生指出，革新運動將是一個永無止境的不斷新生的革命運動，以空問言，將遍及全國，以時間言，將延至二十年，並朗誦十六世紀宗教革命時，馬丁路德說過的幾句名言：——

從來沒有完全的成功
一切都在創造之中
我們，能得到終局
只能望見前面的路程
圓滿的光輝還沒有來

日進無已的只有革新

作爲他的報告的結語，他說：「我們黨誦馬丁路德這句名言，當能以除我們目下的煩惱痛苦，希望必在前面」。他這一段充滿宗教情緒的言辭，博得一片鼓掌聲。

接着開始討論方案。黨務方案最先被提出來。先由源起草人任卓宣先生作補充報告，說明方案的基本特點在標明革新運動的精神，所特別着重擴大黨的社會基礎，吸收農工黨員。

第一個發言的是方江視察歸來的林曉先生，他痛切地報告這一次視察所得的印象，指出基層黨務機構，精神上已完全脫離黨與民衆，他主張整頓各級黨務機構。腐化的黨務工作人員，必須一律撤換。

三雲先生繼起發言，認爲本方案不修其體，只能認爲原則，他主張擴大黨的社會基礎，必先求黨務工作與民衆切身利益相聯繫，每一個黨員都應當有發言權。黃友鄧先生更大聲疾呼地要求充分發揮黨的民主精神。焦易堂先生也說，少數黨員有權，大多數黨員無權的現象，必須糾正。吳其玉先生也認爲黨的民主化之一個重要問題。

楊世禮先生特別提起復員後的黨員轉移登記工作。毛世吾先生認爲黨正面臨危難，必須健全領導機構。謝澄宇先生同樣主張革新先從中央黨部始。

趙一讓先生具體地提出三項意見：一、要黨員黨爲我的心理，非實行黨的民主化不可；二、驅逐官僚資本家出黨，舉撥黨員財產總登記，財產在五千萬以上者悉歸公債，否則開除黨籍；三、革新運動要吸收青年同志參加進來。

陳定國先生特別強調加強三民主義的宣傳與宣揚的問題。所有發言的人都認爲黨務方案不具體，決定由發言人與原起草人另開會

特 載

國民黨二中全会宣言關於憲草原則的主張

——憲草法案的修正必須符合五憲權法——

我們對於貫徹政治協商會議的誠意與堅持五權憲法的決心，我們對於政治協商會議的各項協議，經過了詳密而鄭重的檢討，我們對於國內和平安定

與誠團結的必要，以及同胞痛苦的必須解除，國家基礎的必須穩定，對於政治協商會議各項協議，都願以最大的誠意與各黨各派及社會人士精誠相與，

討論修改。

繼之討論政治方案，亦由原起草人梁寒操先生先作補充報告，說明本方案的特點在於貫徹三民主義的民主政治。

討論方案時第一個發言者是鄭彥棻先生，他具體地提出四個值得注意的問題：一、本方案制度方面主張撤銷專員公署，這是对的，但要在省區縮小以後，應該就省區重劃問題有所說明。而且專署無權，我國的地方制度，嚴格說來不得視爲三級制；二、人事方面提及省縣市長民選，原則是對的，不過普通應以地方自治工作的完成爲其前提，應加說明；三、政務官任期的規定，應注意到各部政務次長隨部長去留的問題；四、機關收支賬目按期公告，恐怕實施時有困難，應當顧到。

陳定國先生認爲對政治貪污，肅清官僚主義應當提出更爲具體的辦法。謝澄宇先生指出目前金融政策，財政政策，有違本黨的主義，應當立時糾正。吳其玉先生認爲應確定民意機關與主張機關的職權，民衆必須有進退行政官吏的力量，政治方不致貪污腐化。楊世禮先生主張人事方面關於保障公務員生活的一項，應作明確的規定。

討論結果，大家認爲本方案有些地方要加以補充，亦照黨務方案的辦法，另行開會討論。

因爲發言的人，極爲踴躍，大家的情緒，又極爲興奮，發言多超出預定時間，兩個方案討論完畢，時間已不早，遂臨時決定將經手方案改期討論，便宣告散會。

在這次座談會上，充分表現出參加革新運動的同志們的迫切願望，那便是要求行動，正如谷正綱先生所說，這將是革新運動另一新的階段的開始。

協力一致，以促其實行，但是我們所必須堅持的，就是憲法草案的修正，必須符合於五權憲法的遺教，這因為三民主義與五權憲法是不可分割的，放棄了五權憲法，則三民主義便不能完全實現，現在政治制度上這一個偉大精深的發明，是借鑑於歐美的憲法，斟酌我們的國情，為國家長久治安的根本，今後我國國家政治組織的全全與鞏固，需要有一部完善可行的憲法，如

蔣主席報告政治協商會議及憲法原則的商討

在政治協商會議五項協議中，憲法草案修改原則一項，具有特殊的重要性，憲法為國家的根本大法，而憲法的最後決定權當在國民大會，但在憲法沒有決定以前，全國人民無論何人如有好的意見，都可提出來作為決定憲法的參考。在政治協商會議憲法草案小組既已匯出各方代表的意見，更決定由政治協商會議，共同討論時間為兩個月，在這兩個月中，憲法草案小組的工作是根據政治協商會議所定之修改原則，參酌各期政府提案，憲法草案小組，及各方面所提出之意見，進行整理，製成五項憲法修正案，提請國民大會採納。

中國國民黨二中全会對於憲法修改原則，予以周詳的審查，在審查報告提出大會以前，曾當面與出席政治協商會議的代表，將多數中央委員的意見，向憲法草案小組提出討論，於是上月十五日開幕，該委員會與政治協商小組的協商會議，就下列三項獲得協議：一、國民大會為有之國民大會。二、憲法修改原則第六條第二項取消（憲法修改原則第六條第二項規定：「如立法院對行政院不信任時，行政院應辭職，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。」）三、省憲改為省自治法。

上月十六日，二中全会繼續接受憲法草案修改原則的審查報告，決定授權中央常務委員會負責處理。審查意見為下列三項：一、憲法草案，應以國民大會為最高之組織。二、國民大會應為有之國民大會。三、立法院對行政院不信任時，行政院應辭職，或提請總統解散立法院之權。四、監察院不應有對行政院之權。

二中全会政治協商會議的協議案所成的決議，明白宣示了中國國民黨對於政治協商會議的決心。而大會根據「父老教訓，對於憲法原則提出意見，應儘量妥協，事無任由本黨代表提出草案，與綜合小組，得到協議，亦應復授權中央常務委員會，以明確各方代表的諒解。凡此都足表現其容忍退讓曲盡全心的苦心。不料中非代表前幾天在綜合小組中，突然又提一議案，使我們非常詫異。他們主張「由訓政到憲政過渡時期，訓政時期約法應即廢止，由各黨派依平等合法原則，共同參加的國民政府，其組

果憲法的內容違背了五權憲法，在實際行使的時候，扞格難通，必致陷國家於不利，所以本黨對於五權憲法必當遵奉，保持始終無間，這實在是為國家久遠利害上着想，希望各黨各派和社會人士明瞭我們的立場，了解我們的主張。

繼續依照政治協商會議關於政府組織的協議制訂」。本席對於這重大問題，有給予贊成的必要。

訓政時期約法是民國二十年國民會議制定的國家組織法，這一部約法只有國民大會制訂的憲法能去代替，在憲法尚未頒布之前，訓政時期約法是根本有效的，要知道國家不可一日沒有政府，政府不能一日沒法律，尤其是國家與政府所依據的根本大法——約法，我們國民政府就是根據訓政時期約法而設立的，而且根據訓政時期約法而行使職權，倘若憲法尚未頒布而約法廢止，中國沒有合法的政府，國家就要陷於無政府狀態。

我們政府以及二中全会都尊重政治協商會議，持有最大的決心要實行政治協商會議的協議。但是我們要說明政治協商會議的協議案，在本質上更不能代替約法，結束訓政的步驟，只有召集國民大會，若要代替約法而為憲政時期國家組織法依據的根本大法，那只有國民大會所制訂的憲法，所以國民政府在政治協商會議開會再三宣示此次擴充政府組織，並在國民政府現有的基礎之上要求黨派人士及社會賢達共同參加，來擴大政府的範圍，而決不是現在國民政府的基礎，另外來組織一個政府。這種道理幾乎是中外皆知的，自之可以明瞭我們此次擴大政府組織的目的乃在使政府於此由訓政到憲政的過渡時期，匯合全國的意見，集中全國的力量，獲得和平的勝利，共商建國的方案，準備國民大會的召集，樹立憲政實施的基礎。而其中還有一種委曲求全的苦心，就是要把現在國內許多非法的事實，導入合法的軌軌。倘若憲法尚未頒布，而約法先行廢止，則政府第六個月之力所得到的結果，並不是和平而是混亂，不是統一而是分裂，不是人人可以共循的軌軌，而是人人可以造謠的非法禍胎，這與我們召開政治協商會議的宗旨，是完全違反了。如政治協商會議，果真成為這樣一個性質的會議，我們政府與全國人民是決不能承認的。否則中國國民黨五十年革命努力的結果，對於全國國民應得的政權沒有一個交代，而我全國同胞八年抗戰的犧牲亦沒有一點意義了。這不僅是政府所不能接受，也是全國人民所萬萬不能容許的。

（錄四月五日重慶益世報）