

毅  
生  
編

# 新中國憲法研究

生  
活  
書  
店  
發  
行



上海圖書館藏書

# 新中國憲法研究

編 生 毅

上海圖書館藏書



A541 212 0009 2826B

生 活 書 店 發 行

中 華 民 國 三 十 五 年 四 月



# 新中國憲法研究

編者

毅

生

發行人

徐

伯

斯

發行者

生

活

書

店

上海·重慶

版權所有 不准翻印

中華民國三十四年四月月初版

(40) S. 1-2000



# 目次

政治協商會議憲法草案案決議全文……………(一)  
各黨派對於政協憲章修改原則的意見……………(六)

一 國民黨

二 各黨派的再協商

三 共產黨

四 民主同盟

政治協商會議修改五五憲草的原則……………張君勳(一五)



201805

對五五憲草修改原則疑難之解答……………張君勳(二四)

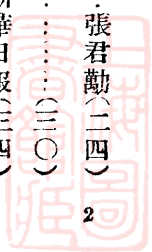
周恩來在四月四日的重要談話……………(三〇)

憲草修改原則不容變動……………新華日報(三四)

「五五憲草」與政協「憲草修改原則」……………逸四〇

在憲法問題上爭的是什麼？……………胡繩(四七)

附錄：中華民國憲法草案……………(六〇)



# 政治協商會議憲法草案案決議全文



## 第一：組織審議委員會

名稱：憲草審議委員會。

組織：委員名額二十五人。由協商會議五方面每方面推五人，此外公推會外專家十人（參考憲政期成會及憲政實施協進會名單）。

職權：政協會議憲草審議委員會，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。（如有必要時，得將修正案提出協商會議協商。）

時間：以兩個月為限。

## 第二：憲草修改原則

一、國民大會

（一）全國選民行使四權名之曰國民大會。

(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方法行使之。

(四) 創制複決兩權之行使另以法律規定之。

【附註】第一次國民大會之召集方法由政治協商會議協議之。

二、立法院爲國家最高立法機關，由選民直接選舉之，其職權相當於各民主國家之議會。

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。

四、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，各級法官須超出於黨派以外。

五、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。

六、行政院

(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。

### 七、總統

(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。

### 八、地方制度

(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。

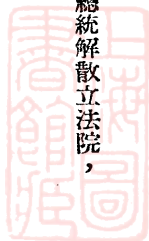
(三) 省長民選。

(四) 省得制定省憲，但不得與國憲抵觸。

### 九、人民之權利義務

(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，非以限制爲目的。





(三) 工役應規定於自治法內，不在憲法內規定。

(四) 聚居於一定地方之少數民族，應保障其自治權。

十、選舉應列專章，被選年齡爲二十三歲。

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：

(一) 國防之目的在保衛國家安全，維護世界和平，全國陸海空軍須忠於國家，愛護人民，超出於個人、地方、及黨派關係以外。

(二) 外交原則本獨立自主精神，敦睦邦交，履行條約義務，遵守聯合國憲章，促進國際合作，確保世界和平。

(三) 國民經濟應以民生主義爲基本原則，國家應保障耕者有其田，勞動者有職業，企業者有發展之機會，以謀國計民生之均足。

(四) 文化教育應以發展國民之民族精神，民主精神與科學智能爲基本原則，普及並提高一般人民之文化水準，實行教育機會均等，保障學術自由，致力科學發展。

【註】以上四項之規定不宜過於煩瑣。

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



決之。

附記

上列政協會決議是在三十五年一月三十一日通過的。到了三月十五日，政協會議綜合小組及憲草審議會協商小組聯合開會，由各方面代表協議決定對政協會議憲草修改原則作如下三點的修改：

- 一、國大爲有形之國大。
- 二、政協修改原則之第六條第二項取消。
- 三、省得制定省憲改爲省得制定省自治法。



## 各黨派對於政協憲草修改原則的意見

政治協商會議的憲草修改原則，是在各黨一致同意下產生，本應就是各黨派的共同意見。但政協會後不久，又發生了分歧。有的主張要推翻政協修改原則，認為政協修改原則不能作為各黨共同的意見而提到國民大會上去；也有的主張政協修改原則不容推翻，一定要維持原議，根據各方協商結果而製成憲草，提到國民大會上去。國民黨二中全會的決議是前一種主張，共產黨和民主同盟代表後一種主張。茲分錄各黨派的正式發表的意見如下：

### 一 國民黨

國民黨二中全會在三月七日舉行第八次大會中討論政治協商會議時，各委員發言甚多，中央社綜合這些發言意見有九點，其中有關憲法問題的為：

- 六、五權憲法為國父遺教，不容率予變更，憲草修改原則必須糾正。
- 七、鑒於三權分立制之缺點及多黨內閣制之流弊，今後我國應採用五院制，總統制。



八、國民大會應發揮民主精神，不應約束其權力。

三月十六日二中全會第十八次大會中，吳敬恆氏提出三點意見：

一、制憲之權責屬於國民大會，無論何人不能制限國大代表之法定職權。  
二、應將五五憲草，協商會議協議事項，二中全會之決議及各黨各派提出之意見一併送

請國民代表大會參考。

三、制憲須按照合法手續，方不致貽笑中外。

據說，這三點也在二中全會中通過了。

二中全會同日「對於政治協商會議報告之決議案」中，有關憲法問題的全文如下：

「對於此次國民大會制定憲法之言論，主張所應根據之原則，以期齊一意志，增強力量案，經通過由全會授權中央常會負責處理，原文如下：本案應請大會以左列各項之決議，交中央常會通令全黨同志遵照：

一、制定憲法，應以建國大綱為最基本之依據。

二、國民大會應為有形之國大，用集中開會之方式，行使建國大綱所規定之職權，其召集之次數應酌予增加。

三、立法院對行政院不應有同意權及不信任權，行政院亦不應有提請解散立法院之權。



四、監察院不應有同意權。

五、省無須制定省憲。」

## 二 各黨派的再協商

因爲國民黨二中全會中提出了政協修改原則必須糾正的說法，企圖動搖政協決議，所以三月十五日，參加政協會議的各方面代表又舉行協商，成立了協議三點。當日中央社報道這三點是：

一、國大應爲有形之國大，其職權爲行使選舉或罷免總統，創制立法原則及複決法律之權。

二、行政院與立法院之關係，立法院對行政院之不信任權及行政院解散立法院之權取消之。

三、省得自定省憲，改爲省得制定自治法規或省單行法規」。

但是中央社這個報道是錯誤的。原來這三條並不是十五日這天協商的結果，而是國民黨代表向十五日的協商會提出的意見。由於各黨派領袖的抗議，十六日中央社才又發出個電報，說明十五日協商的結果其實是這樣三點（如前篇所附記的）：



一、國大爲有形之國大。

二、政協修改原則之第六項第二條取消。

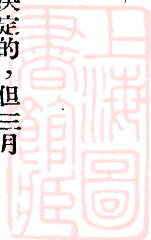
三、省得制定省憲，改爲省得制定省自治法。

這三點協議是在三月十五日由各黨派代表（包括國民黨代表在內）共同決定的，但三月十六日國民黨二中全會還是通過了如上節所舉出的決議。於是在共產黨和民主同盟方面也就嚴正地提出意見了。

### 二 共產黨

三月十七日新華社延安電，中共中央發言人談話，表示了中共方面對於政協憲草修改原則的意見：

「國民黨中許多有力人士現正試圖改變政治協商會議的若干原則決定，特別是關於憲法原則的決定，此舉將不能得到中國共產黨，其他民主黨派及廣大人民的同意。政治協商會議的決議，是各黨派全權代表共同協議一致同意的結果，凡所決定，都符合國家的需要與人民的期望，特別是關於憲法原則的決定，尤得國內外輿論一致讚美，認爲非此決不足以奠定國家民主的基礎。在政協會議中國民黨代表團人數最多，並由國民政府主席蔣介石親任會議主



席，蔣氏曾於一月三十一日閉幕致詞中，鄭重聲明說政治協商會議「所決定的各種方案，本人雖然不能出席參加，但是時時刻刻都在研究和注意，覺得各項方案的內容，都是大家竭誠洽商的結晶成就，我代表政府先行聲明，政府必然十分尊重，一俟完成規定手續以後，即當分別照案實行。」現在距該會閉幕之日，僅一個半月，國民黨方面忽然對於憲草原則等項決議，提出修改意見，實使人們不勝驚異。中國共產黨對於蔣介石與國民黨的諾言，素極重視，對於信守政治協商會議的一切決議，更認為是各政黨的政治信義，實與國家百年大計有關。因此中國共產黨絕不動搖地堅持政治協商會議一切決議，特別是憲法原則決議，必須百分之百實現，反對有任何修改，並呼籲一切民主人士與全國人民爲此神聖的任務進行艱重的奮鬥。」

三月十八日中共在重慶的代表周恩來氏舉行記者招待會，發表了對國民黨二中全会的意見，其中提到憲法問題時說：

「三、更重要的是憲草問題。憲法關係中國今後是民主或仍是一黨獨裁的大問題，政府修改憲草的原則，是各黨派及無黨派代表全體起立通過的，對這些原則如有任何變動，一定要經過政協各方代表的一致協議。國民黨中有些人特別指責憲草修改原則不合於五權憲法，我們且不說這些修改原則是在蔣主席主持下經政協代表（包括政府代表在

內）全體起立贊成通過的，即從五權憲法本身來說，五權憲法第一是主張五權分立，孫先生是反對中央集權於一人或一院的。第二，是地方均權，某些權應歸中央，某些權應歸地方，故孫先生主張實行省自治，並得制定憲法，可見政協的修改原則是與孫先生的五權憲法原則完全符合的。至於根據這些原則，如何規定政府組織，那就要因時間與條件而定，過去的辦法不一定適合現在，如說孫先生遺教的一個字也不能修改，那麼國民黨今天所做的就違反了建國大綱。根據建國大綱的程序，先實行縣自治，然後實行省自治，在全國有過半數省自治後，才可以召開國大，實行憲政。現在政府並沒照這程序做，可見政府的組織程序，是可以變動的。雖然如此，我們還是與國民黨協商，爲了減少國民黨內主張民主和平團結統一的人士在其黨內所遇到的困難，最近各方又商得了三個協議，但這種讓步反而增加了頑固派的囂張。二中全會對於憲草通過了五項修正原則，所增加之兩點，關係至大，其目的就是推翻政協修改憲草的原則，不受政協拘束。另外，吳稚暉先生又提出了三點反對意見，立即在二中全會上成爲決議。他主張五五憲草，政協協議事項，二中全會決議，一併提交國大參考，這是與政協決議完全相反的。按政協決定只能將憲草審議委員會的修正案提交國大，並無其他。國大代表個人雖自由，但各黨派要負責約束其自己的黨員，使這個民主的憲草得以通過。這樣包括十年前



一黨包辦的舊代表的國大，就不是重要的了，重要的還是要保證能通過一個真正民主的憲法，所以在國大問題上，各黨派曾向國民黨作了極大的讓步。但今天國民黨却利用各黨派承認的國大，反轉來反對政協決定的憲章修改原則，來動搖民主憲法的產生，這種違反民主的做法，是任何人不能忍受的。

四、國大問題，國大代表中，地區代表還未最後確定，國大組織法也還沒有修改，根據政協決議的職權，只限於制憲，而憲法要有四分之三的多數才能通過。但國大組織法如再遲遲不改或改而不決，就很有可能被利用，只有三分之二的多數，就可以通過決議來做更多其他不利於民主的事情。這樣，將來的國民大會就會更便於做一黨專政的保鏢。

#### 四、民主同盟

本書中載有張君勱氏的兩篇文章，張氏爲民主同盟領袖之一，出席政協會議和憲草審議委員會。他的意見可以代表民主同盟方面的主張。

三月十九日國民黨二中全會閉幕後三日，民主同盟機關報「民主報」曾發表社論，題爲「對國民黨二中全會的抗議」。其中指出：「二中全會有幾項決議已經根本抹殺了政協會的

決議，這是不可掩飾隱諱的事實」。所舉出的事實中有一項關於憲草問題的是這樣：

對這個問題，二中全會用了保持五權憲法的大題目，挑剔之點更多，其初提出「有形的國民大會」等三點，與各黨派重開協商。這已經開了變更協商決議的惡例。等到各黨派對三點已經讓步，已有第二度的協商結果後，二中全會又單獨通過決議，由三點變爲五點，遠遠超出三點的範圍。

民主同盟又於三月二十三日招待新聞記者，由羅隆基氏發言，特別對於十五日的三點協商有所說明（據民主報載）：

「前此關於憲草協議修改之三點，中央社所發表之協議條文，與原協定之條文，頗有出入。民盟對憲草之修正甚爲重視，所以今天願把那三點稍加說明。甲、國大雖已由四權散於選民之辦法恢復成所謂有形之國大，但有形國大之組織及職權問題，仍未確定，仍待協商。乙、政協修改原則第六條第二項雖取消，換言之，立法院對行政院投不信任票及行政院解散立法院的規定雖已取消，但立法院與行政院兩院間之關係，仍未確定，仍待協商。民盟對政制並不在名詞上堅持所謂內閣制或總統制，民盟只要建立一個適宜中國的制度。但民盟絕對反對中國政制上有個不受法律拘束，全權能之總統，這樣中國就不能有民主的憲政。丙、省憲改爲省自治法，民盟亦不願在名詞上爭執，但自

治法下並無「規」字。只要各省民意機關能夠因地制宜，制定自治法以奠定民主基礎，民盟亦可滿意。



## 政治協商會議修改五五憲草的原則

張君勱

我現在談這次政治協商會議修改五五憲草的原則。我們須知道，制訂憲法是政治家的事業而非法學家的事業。制憲好像建造一座房子。造房屋不限於鋼鐵、木料和三和土，而須造出來代表一個時代。譬如現代式的建築，講究整齊、簡單、適用，和中世紀高聳雲霄的建築物不相同。制憲也如此，不但要顧到國家和人民的實情，並且欲顧到我們所到達到的政治目的何在。說得清楚一些，譬如設立一個大學，宿舍何在，課堂何在，禮堂何在，我理想中的大學如何，都應該先有一個圖樣，然後按照這個圖樣一一建築起來。制訂憲法，也是如此。

先決的問題，我們要不要民主。當然，大家異口同聲說，中國必須實行民主。何謂民主呢？據我看來，就是每個人當做一個人，每個人有飯吃，有衣穿，有屋住，有自由權，這是基本原則，我們萬萬不能不相信。美國初制憲時，有兩大背景，一是打倒皇帝，二是打倒貴族，現這兩目的達成後，再求全國人民的自由權利。制憲的政治家，大目的相同，但細節不相同，一派相信少數，一派相信多數。少數派認為政治究竟靠少數，不可信賴羣衆。換句話

說，憲法的目的相同，而憲法的運用不相同。前者以漢密爾頓爲主，後者以傑福遜爲主。但美國政治思潮的主流，究歸於傑福遜身上。傑福遜的紀念碑上有一句話道：『我們的目的在打倒一切專制，包括精神上的專制』，所以他的民主思想是很澈底的。他認爲欲達到這目的，惟有普及教育，擴大公民權利。我們可以由此推論，今日欲論政治，惟有相信民主，若欲相信民主，惟有相信平民。中國今日談民主政治者，仍有一部份人認爲中國老百姓智識程度不夠，但是我們欲問，假定一個人智識不好，或是身體不好，究竟是誰的責任？我們認爲這不能完全歸咎於個人，而是政府的責任，換句話說，乃由於政治不良的緣故。我們如果沒有這個信念，就不能談民主政治。我們如果不信任四萬萬同胞，而發生對平民的懷疑，也就夠不上資格談民主政治。民主政治的目的，在求人人吃飽，穿暖，住好，智識提高，判斷力增強。我們假使決心向這個目的前進，決沒有不成功的道理。美國就給予我們一個實例。美國的民主比英國更進一步。英國的階級觀念相當深，一個平民生下來，總比不上邱吉爾，但美國就是買報的孩子也想將來做大總統。

美國人民，平均起來，衣食住問題，大都已解決，智識亦相當的高，儘管普通人比不上國務卿和上院議員，但他有自由發展的機會。美國的民主政治，何以值得我們羨慕，其原因即在於此。

我們要不要民主，是一個先決問題。民主的先決條件，是把一個人當作人。但話要說回來，國家的事情，雖然人人都有權過問，管理國家的事情，則究竟由少數人來執行。由每一個人來行政，是不可能的。並且由少數人來執行，我們可以找到責任的所在。譬如說，一個國家必有一個政府，而政府是若干個部長組成，某部長上台，就把他的方針拿出來，經過一二年後，如果沒有一點成績，我們可以指責他不能負此責任或沒有盡他的責任，我們就可以請他走路，另讓賢能。政府要做事，必須要有權。人民之所以把權交給政府，是因為人民相信政府。但政府對於人民負責，以符人民付託權力的厚望，如果不能盡責，人民就可以另請一批人來負責。這就是所謂『責任政府』。再清楚一些說，人民給政府以權力，而同時課之以責任。在政府方面說，獲得權力以做事，但須對人民負責。人民有自由，有權利，政府有權力，有責任。

憲法問題，拆穿了講，就是上面所說的權力和自由的問題。一方面是政府的權責，一方面是人民的自由。兩方面處置適當，再加上國情和時代精神，就是一部好憲法。大家明白了我在上面所說的話的意思，我們就可以開始講到這次政治協商會議修改五五憲草的幾個原則。

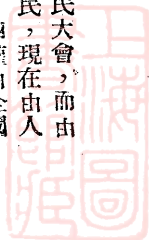
第一、關於國民大會。按照五五憲草的規定，國民大會的人數將達一千五百人以上，任

期爲六年，三年開一次會，會期一個月。這樣龐大的一個會，無法詳慎討論國事。並且三年開一個月會，換句話說，兩年十一個月根本閒着沒有事做。這樣一個國民大會，不但不靈活，並且沒有什麼大用處。外國的議會在平時，時時開會，毫不中斷。而我們的國民大會，不但龐大，並且二年十一個月不開會，請問在不開會期中，監督政府的機構何在，可以說大家都答不出來。在憲政期成會中，曾有人建議設置一個常設機構，就是所謂常駐委員會，就是要使兩年十一月中有一個監督機關。其次應該談到國民大會與立法院的關係。立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，而立法委員係國民大會選舉。此中可以見出許多矛盾所在。假使同一個國民監督權，而由三種機關執行，一是國民大會，一是常駐委員會，三是立法院，不是太重覆了嗎？並且立法委員的產生，是由各省所選出的國民代表舉行預選，譬如說：四川省的國民代表聚集在一起，舉行預選，依照名額，提出候選人名單於國民大會，再由國民大會選舉之，換句話說，由投票人，經過候選人與國民大會代表，到立法院委員，經過了四重關口，人民的選舉權間接又間接的打折扣了。選舉區沒有，公布政綱亦不需要，這樣選出的立法院委員，說他能夠監督政府，可以說毫無希望。依五五憲草的辦法，國民大會與立法院之間，難免不發生糾紛。所以這次政治協商會議就加以修改。關於國民大會大家同意了，一個原則，就是『全國選民行使四權名之曰國民大會』，換句話說，國民大會散之於全

國人民。中山先生主張直接民權，並主張人民行使四權，現在選舉權不限於國民大會，而由全國人民行使，自然符合中山先生的遺教。欲實行民主政治，必須相信全國人民，現在由人民直接行使四權，亦當然符合民主政治的原則。再清楚些說，這次憲草修改後，四權由全國人民直接行使，國民大會職務散之於全國人民，國民大會實際上就是全國公民。這原則同意之後，我們在制度方面就打開了一條出路。

第二、關於立法院。這次修改的原則是『立法院爲國家最高立法機關，由選民直接選舉之，其職權相當於各民主國家之議會』。這樣之後，立法院相當於外國的所謂巴力門，由人民直接選舉，不同於五五憲草立法院的間接選舉，當然能負起監督的責任了。同時，國民大會散之於全國人民，當然也不會發生國民大會與立法院之間的糾紛問題了。立法院的權限是否如外國下院的有立法預算宣戰媾和等權，現在雖未確定，但我們可以斷言，大致會有這些權。

第三、關於監察院。五五憲草規定監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾懲戒審計，據這次修改的原則，『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』，這相當於外國的上院，但不背於古代御史的制度。監察院制度爲孫中山先生所創立，其目的在保存中國歷史上的優良的監察制度。





不過目前的監察院如果爲院長制，彈劾貪官污吏，由院長負責，則被彈劾的人，集怨於監察院長一人身上。現在監察院成爲外國的上院，決之於多數，其情形就不相同了，如果上院通過彈劾某一官吏，就成爲多數輿論制裁問題了。換句話說，彈劾一個官吏，不會成爲人對人的問題，而成爲多數輿論對一個人的問題了。這樣，中山先生的監察權更能澈底運用。

上院和下院的關係，吾國現在還沒試驗過，所以上院和下院相互間的運用的結果如何，目前實在無從討論。譬如說：上院的同意權，乃即簽訂條約和任用駐外大使須得上院的同意等事，在我們中國，將來是否如此，現在尙談不到。

第四、關於行政院。一提到行政機構，大家都要問中國採取內閣制呢，還是總統制？其實這種討論法，好像看走馬燈，永遠不會談到要領。什麼是內閣制呢？我們以英國來論，可以提出兩要點：（一）多數黨執政，少數黨在野，政黨從人民票數的多少，而輪流上台執政。但據我們看來，這在我們中國，恐怕幾十年內，都不能如此，我們只有各政黨長期合作，保持聯合性質的政府，才能走上和平建國的大道。（二）閣員須先當議員，但在中國短期內，恐怕也做不到，因爲有許多人才，不會做議員。什麼是總統制呢？我們以美國來論，可以見出其要點在三權分立。美國的憲法規定國會行使立法權，總統行使行政權，大理院行使司法權。其實，在運用的時候，三權之間的關係，並不如此簡單。行政當局，亦並不像我

們所想的權力龐大。舉一個我在美國親自看見的例子：美國自戰爭結束後人民一般的要求是減低稅率。財長提出減低一個 Billion，國會議決減低五個 Billion，財長無可奈何，只有服從國會命令而已。又譬如關於原子彈問題，美國輿論分爲宣布秘密與不宣布秘密等派別。科學家認爲美國保持原子彈的祕密，最多三年，所以還不如公開出來，免得以後世界各國從事於製造原子彈的競賽。軍事當局認爲美國花了這許多錢，才製造出幾個原子彈，如果公開出來，不是做了蠢傢伙？Bush 氏是負責這次戰時美國研究製造新武器的全責的人，他的主張則不屬於公開，也不屬於不公開，而認爲應分爲幾個步驟。這次加美英三國關於原子彈的宣言，就是採取了他的主張。關於這樣的問題，其決定權，我們說它是屬於立法機關呢，還是屬於行政機關呢？再者，美國的總統制，總統的權力很大，但是其旁邊有一個強大的國會來牽制它，反言之，假使有一個強大的國會，我們要不要有一個強大的行政機構來平衡呢？這些都是值得我們深思熟慮的問題，決不可祇從表面上去觀察，至少應對內閣制和總統制的究竟，查一查清楚。至於我個人的立場，既不贊成內閣制，也不贊成總統制。我認爲我們中國應該依據國情和世界潮流，自己創立一種適宜的制度。總之，我們不能斷言這次修改五五憲章的原則是採內閣制或總統制，吾們想在二者之間求一條出路。

第五、關於司法院，司法是一件再重要沒有的事。一個國家有沒有公道，完全看司法。

中國過去的法家觀念，認爲法律是不變的，外國則不然，認爲適應時代潮流，而隨時加以修正或變更。法律隨社會集體良心而定。譬如說：西歐十八九世紀是資本主義盛行的時代，所以法律大多用以保護私有財產制度，但是現代美國，自新政以後，法律用以促進整個社會的福利，不是用來幫助幾個資本家發財。這種法律，我們可以稱之爲活的法律。換句話說，法律成爲社會服務工具之一。至於社會集體良心與全國輿論的輪盤如何轉動，在美國則由大理院做這件事。司法最要緊的是獨立，法官高高在上，超出於黨派以外，不受任何方面，如行政當局的影響，這樣才能保障社會的公道和人民自由。法官代表社會的良心，自身獨立，不應袒護當事人的一造。法官應爲終身職，不受行政當局的干涉，法庭應離開政治，能依據正義而獨立判斷，這樣之後，國家才有公道之可言。我們根據了這些原則，這次政治協商會議對於司法院作了如下的決定：「司法院即爲國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干組織之……各級法官須超於黨派之外」。

第六、關於考試院。考試制度在中國漢唐的時候已經實行，其實就是英美的所謂文官制度。英美政治的穩定，全靠這文官制度，所以不論保守黨勞工黨共和黨民主黨，那一政黨上台下台，行政機構始終不中斷而繼續進行。而在我們目前中國，部長一上台，調換整批人馬，並且即使實行考試，也儘先錄用要人推薦的人員，請問誰願意參加考試？要人推薦的人

員，升官更快，請問誰不願意奔走權貴之門？美國各州主持文官考試的有三人委員會，兩黨共同參加，一個是共和黨人，一個是民主黨人，其他一個或在朝黨所派定，或為法官，所以使管理文官的人不偏於一黨。黨人參加考試機構，不是發生黨派作用，其目的是在保證和監察考試公平。這次政治協商會議對於考試院採用委員制，其意義即在於此。又規定考試院的職權着重於公務人員及專業人員之考試，我們的目的，就在使我們的考試院成為歐美的文官院，進而確立今後中國的文官制度。

這次政治協商會議關於修改五五憲草的原則，以及關於國民大會，立法院，監察院，行政院，司法院，考試院的決定，大概已如我在上面所說的。因為時間有限，所以不能詳盡發揮。不過，我們已經可以見出，我們假使決心走上民主政治之路，我們只有如此做法。我們所依據的，是民主原則。民主須相信平民。民主政治之目的，是在謀人民的福利。我們既有了政治目的，我們就很容易依之制定出一個較為優美的憲法。時代潮流雖應該顧到，但我們的傳統和國情以及目前的事實，亦不能不顧到，因為如此，所以我們保全了中山先生的五權憲法，但其中內容不能不有所變更。中國達到真正民主政治的境地，尚有一段艱苦困難的路程，我衷心希望大家起來顧問政治，督促政治協商會議協議案的實現，並促進中國民主政治的開展。

## 對五五憲草修改原則疑難之解答

張君勸

國民黨二中全會，對政治協商會議所修改之憲草原則，提出不能同意之點凡三：一爲散之民間之無形國民大會，二爲行政院對立法院負責一條，即國民黨一部分人士所指爲內閣制者，三爲省憲。他們仍主張設立有形之國民大會，採用總統制，省應實行自治，但不能制訂省憲。茲分別解答如次：

(一)中山先生主張主權屬於國民全體。某次講詞中有語：主權屬於國民全體云云一項，是我負責的。其鄭重說出之意，昭然若揭。所以主張選舉、罷免、創制、複決四權者，乃以之補救議會政治，其意義即在於此。世人但見其縣政方面直接民權之規定，因而推定中央方面，必爲間接民權。要知主張直接民權之人，歸宿必爲中央政治之直接民權，決不能以間接民權爲滿意。

照五五憲草所規定之國民大會，人數雖多至一千五百名，而在全體選民中，仍佔絕對少數。舉總統、各院長、立法、監察兩院委員之權，悉畀予少數代表，此與代議政治何異。不

容其借間接民權四字，以掩飾自己的上下其手。國民大會，三年開會一次，會期僅一月，是兩年又十一閱月之時間，皆閒散之歲月。名爲有形，實等虛設。揭穿言之，不過一選舉機關耳。其去中山先生主權屬於國民全體之意義，不啻十萬八千里。

我們現將有形國民大會，改爲無形國民大會，合全國之縣、市、省各級議會及中央議會，以選舉總統及副總統，將選舉權普及於全國之議會，是爲第一步。將來人民能力增高，必須行直接選舉制，是爲第二步。政協會決議案，立法院委員由選民直接選舉。監察院委員由各省參議會選舉。亦所以擴大選舉權於國人，與中山先生主權在民之意，正相符合。

照五五憲草規定，國民大會三年開會一次，現黨內人士亦知三年一次之時間太長，乃有改爲一年之說。要知國民大會原非議會，其職權不及於立法、預算、與討論政策，雖改爲一年，其爲無用則一。昔年參政會曾有議政會，即常駐委員會之說，然同一國民監督權，竟有國民大會，常駐委員會，與立法院之三種機關，必至成爲疊床架屋之制，將來三機關互相爭執，互相搗亂，成何政體。故吾之愚意，選舉、罷免、創制、複決四權，應從直接民權之方式着想，不可與普通立法發生關係。若以創制等事委之於二三千人之國民大會，對於立法院爲上級機關，是爲直接民權之彎曲使用。在代議政治尙不能圓活運用之日，更於其上加二三千人之創制、複決，於理如何能通？

政協會之決議，監察院委員由各省參議會選舉。就其所司之監察職權，名之曰監察院可。就所畀予之同意權，名之曰上議院亦可。立法院委員由選民直接選舉。在其與政府分工合作時，名之曰治權機關可，在其代表民意，監督政府時，名之曰政權機關亦可。政權與治權，在名詞上可以分開，在本源上言之，只有一源，是為民意，若中間橫以鴻溝，則扞格而不可通矣。照吾人現在所安排之立法院，可謂司治權之功能，通政權之聲氣。所以能通政權之聲氣者，即在由選民直接選舉，而隨時可與其選舉區之民意相通也。就其所司之職權言，則彷彿英國之下院。

直接民權與議院二者，如此安排，庶幾分道揚鑣，相成相濟，各收其用，而使中山先生之學說在憲法上之地位，可以永久不拔。否則，如五五憲草之制，以四權屬於千五百人，名為尊崇中山先生，實假中山先生之名，以行專制之實，吾人期期以為不可。

(二) 此次修改五五憲草之原則中，有行政院對立法院負責一條。一部分國民黨人士目之為內閣制。紛持異議，深恐將來易使政局動盪，仍堅主採用總統制。假使以政局不安為內閣制之屬性，則英國實為實行內閣制之始祖，世界國家政局之安定，無有出其右者。英國內閣制之特徵，在乎一切外交、財政、軍事，用人大權，操於之政府，財政大臣之預算案，國會不能增加分文。國會幾等於政府之註冊所。惟其政府有權，是以不能不對國會負責。有權

而不負責，非專政而何？美國之總統制爲一部分國民黨人所樂道，是但見總統有權之一面而已。若第一次大戰後，威爾遜總統所手簽之凡爾賽條約，遭參議院之否決，威氏束手無策。此次大戰後，財政部長提出減輕兩億租稅之預算案，國會以爲不足，核減爲五億，財長亦束手無策。不知一部分國民黨人亦注意及之否？凡深悉美國政治者，都知美國大政決定之權在國會而不在政府。換言之，即採取總統制，同時必須有強大之國會，時時集會，以監督政府。此豈憲草三年集會一次之國大所能爲乎？此豈治權機關之立法院所能與之並駕乎？美制大權既在國會，所以政府無須對國會負責。此英美兩國制度之分歧點。

吾國今後之政府，其採英制乎，則爲大權集於內閣。其採美制乎，則行政時時受國會之干涉。於是黨內人士之心目中，以爲政府之權力，宜如英制，但不要對議會負責。總統之地位，宜如美制，以防止政府動搖。試問內閣操全國之大權，而不對任何機關負責，恐按之法律人情，均說不通。望反對政協決議者，平心靜氣思之。我國自民元至今，無論內閣制，總統制，或主席制，都成爲「成王有過，罪在伯禽」之現象。元首高高在上，責任皆由部長院長負之，現在所行之主席制，與總統制相類，而以有名無實之參政會三言兩語之責難，部長因而去職者亦尙有人。所以使行政院對立法院負責者，正所以使總統居於崇高地位，以成爲政權安定之所也。現在所修改之原則，倘總統爲特出人物，可成爲院長承總統之命，處理國



務，但對立法院負責。倘總統而爲中材，則院長以總統之名義，發號施令，更應獨對立法院負責。故謂爲總統有權，行政院有責之制可也。固非總統制，亦非內閣制。純爲針對國內實際形况而設。以余觀之，中國十年之內，勢須多黨合作，以求建國工作之順利進行。絕不能有一黨上台，一黨下台之政象，尤不宜限定爲部長非兼爲議員不可，則總統之選擇閣員，自有迴旋餘地。凡此皆爲異日爲總統者着想，奈何反對政協會議者見不及此。

(三)省憲。省憲之名，與美之州憲相類，聞者爲之疑懼。然吾國省憲之名，雖與州憲類，而按其成立之先後言之，省之地位，自異於美國之州。第一，美國州先而聯邦在後，惟其州先而聯邦後，乃有主權分盡之爭。第二，既有主權分盡，乃有剩餘權何屬問題。若美則剩餘權在州，若加拿大則剩餘權在中央。此三項爲各聯邦國所有之問題，而在吾國則不能成立。故吾國即有省憲，亦不怕其因此而生分裂。况各省自制省憲，爲國民黨早年宣布之政策。今國民黨一部分人士，既不欲用此名詞，而以省自治法代之，吾人亦雅不願硬硬於名詞之爭，但求各省得到自治之實。第一，省有省自身之職權。第二，省長民選，自能組織省政府，能根據自治法，自定省規則。第三，省有省的財源。誠能如此，省民的利益自能顧到，不在省憲名詞之有無。

國人當記得參政會中，嘗設憲政期成會，討論憲草第一條時，吾人曾主張第一條之下，

再加一項，即云：前項規定，不妨害各政黨自有其信仰與規定其他黨綱。良以十餘年來政府借「三民主義」四字，以爲妨害民權之藉口。目下既已還政於民，吾人對於創造民國之中山先生，與黨內人士同樣尊敬。然中山之遺教如何，宜由愛先生者善爲規定於國憲中，方不至令人借中山先生之名義，以掩飾其施行專政之伎倆，此爲愛中山先生者所當警惕，不可任意放過。

## 周恩來在四月四日發表的重要談話

各位記者先生：現在重慶輿論界正爭論誰在動搖政協決議？誰在破壞停戰協定？我現在以事實來回答這些問題。

第一個問題是政協決議的實施問題。

政協決議，我們一向主張全部實施，我們從未提過新的要求或修改。國民黨內不算少的革新派，他們在國民黨二全會上主張推翻政協決議，在參政會上也主張推翻政協決議，但當着懂得了不能公開推翻之後，他們便表面上擁護政協決議，而實際上又提出許多修改意見，要在實質上使政協決議變質。

第一件事是：國民黨提出了修改政協決議的憲草原則，爭論有三點。爲着不使問題永遠僵持，我們曾在形式上做了讓步，即無形國大改爲有形國大，省憲改爲省自治法，不解散立法院。但是我們同意的僅止於此。如進一步要利用這三點修改，把民主憲法改變爲獨裁憲法、集權憲法，這是違反政協決議精神，萬萬不能同意。我們主張：（一）即使有了有形國



大，亦決不能動搖將來實施代議制之立法院的全權，立法委員要由人民直接選舉。中國要走多黨政治的民主道路，決不能不承認代議制；（二）立法院可不解散，但行政院仍要對立法院負責，實行行政院負責制，政策通不過，就應該改組行政院；（三）省爲地方最高自治單位的地位，決不能改變，省有權在不抵觸國憲之下，自訂省自治法，中央法律不得變更。這是符合中山先生均權主義精神的。這種制度，接近美國。但在國民黨方面，却有人要取消代議制，實行獨裁制，取消省自治，實行中央集權，更有人要將三點修改擴大爲五點，擴大到推翻政協修改憲草的原則。這就是爭論的焦點。

第二件事是：憲草審議委員會修改好了的憲草，依政協決議，應成爲五五憲草的修正案，這便是唯一的憲草，提交國民大會討論採納。但是國民黨現在又不同意，有人說這只是提交國民大會憲草的一種，還可向國大提別的憲草，甚至原來的五五憲草亦將提出。我們認爲，這又是推翻了政協決議，必須弄個明白，事先解決。

第三件事是：我們要保持國民大會中的否決權，爲的是如有人想推翻政協修改好了的憲草，便可反對，加以阻止。國民黨參加政協的代表既同意了這草案，當然國民黨員對這修正的憲草，也應受同樣約束。但是國民黨員却在國民黨二中全會，在參政會，在另外場合，又自由地說他們可另提草案，甚至自由地說國大不限於制憲，也可以創議行憲。這種言論如出

諸未參加政協的無黨派人士之口，還可說是他個人自由，但現在出諸國民黨員尤其是負責者之口，這不能不說是在更破壞政協決議了。

第四件事是：政協已經商定了國大代表爲二千零五十名，而國民黨與參政會最近却又要增加一百五十名，另一提議還要加得更多。

第五件事是：訓政已結束憲政未開始的這一時期，和平建國綱領明白規定爲過渡時期，而國民黨二中全會忽然決定國民黨以外各黨派的國府委員須經國民黨中常會選任。後來國民黨方面雖說此點可以取消，但國府組織法迄今尙未修改，而國民黨負責人仍說訓政時期的約法仍然有效，這又與政協決議違背。

第六件事是：國府委員名額，國民黨以外的二十名如何分配，至今未能商定，而具有否決權作用的十四名名額，政府亦不願給以保證，此事不決，政府却天天在催交名單，這豈非滑稽之至。

第七件事是：任何國家常例，改組政府一定是整個政府包括在內，尤其是行政機構。中國政府改組，至少應照杜魯門總統聲明與三國公告，各黨派應廣泛參加，包提一切政府機構，且要有真正的代表權。但是現在談國府改組，却不談行政院，即談，對八個政協委員如何分配，亦未解決，這又如何能交名單？

第八件事是：政協開幕時，蔣主席宣佈四項諾言，但到現在究竟執行了多少？違背了多少？從滄白堂、較場口到新華報館、民主報館，傷人搗毀的事，一件未了，一件未賠。政治犯放了極少可數的幾個，大批的尙拘於獄中。言論自由仍受限制，書報不能寄出，賣報被打，許多地方報紙不能出版。現在舊案未了，新案又來，本月三日三時，北平軍警憲特，突然又把中共代表住宅中來平與政府商洽接濟平津糧食的代表以及新華社記者楊廣，解放三日刊社總編輯錢俊瑞姜君辰等，共計四十四人拘捕了，這還有什麼自由可言？！

總之，只要把上述這些事件算一算，兩個月來究竟誰在動搖、修改並企圖推翻政協決議？是誰在違反在政協中的諾言？中共是處在保護這些決議的地位的。我們堅決反對一切動搖、修改或推翻政協決議的陰謀活動。這些事情不解決，就能輕率提出十個國府委員的名單嗎？要如此做，就是出賣人民利益。只有一心想做官的人，才願如此做。（以下略）

## 憲草修改原則不容變動

新華日報

國民黨二中全會已於十七日閉幕，在國民黨總裁蔣介石先生的縱容和鼓勵之下，法西斯反動派發動推翻政治協商會議所決議的憲草修改原則、以保持法西斯統治的企圖，已明白地寫成了決議案了。對於這，我們不能不嚴正地加以揭露和駁斥。

該決議案保括着五項內容。第一項是『制定憲法應以建國大綱爲最基本之依據』。這並不是表示國民黨內的法西斯反動派真正忠誠地擁護孫中山先生的遺教。他們只不過是以建國大綱爲藉口，以謀保持法西斯統治罷了。建國大綱制定於二十二年前，當然不能完全適合目前前的實際需要。假使必須把建國大綱奉爲金科玉律，不許絲毫有所變更，那麼，在今天，便不應該召開國民大會，制定憲法，因爲在建國大綱中明白規定着『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』，才能『開國民大會決定憲法而頒佈之』。現在，召開國民大會可以變更建國大綱的規定，爲什麼制定憲法一定要『以建國大綱爲最基本之依據』呢？不僅如此而已，建國大綱規定，必須於憲法制定後才能成立五院，但十八年

來未有憲法，五院却早已存在，國民黨不是自己明明白白並不『以建國大綱爲最基本的依據』麼？現在，制定憲法只能以政治協商會議所決議的憲草修改原則爲最基本的依據，而不能『以建國大綱爲最基本的依據』。國民黨內的法西斯反動派所以主張『以建國大綱爲最基本的依據』，無非是要其他黨派承認國民黨一黨專政的制度。不僅承認今天以前的法西斯一黨專政爲合理，而且承認今天以後的法西斯一黨專政爲合法。這就是說，在將來的政府裏，國民黨以外的其他黨派縱使參加了政府，那只是被延攬爲食客，被雇傭爲僕役，被『選任』爲一黨政府的官吏，不僅在事實上，而且在法律上，法西斯一黨專政的基礎，不但沒有動搖而且更加鞏固了。這是一種朝四暮三的騙術，我們決不能上當。

該決議的第二項是『國民大會應爲有形之組織，用集中開會之方法，行使建國大綱所規定之職權』。這裏表面上，好像是爲了保障民權，而在實際上，却是爲了保障個人獨裁的法西斯統治。因爲像我們在本月十四日社論中所指出：『由於有名無實的有形的國民大會的存在，而作爲行政首領的總統，便成爲一個實際上不受任何機關監督和控制的大獨裁者了』。國民黨內的法西斯反動派堅持要有一個有形的國民大會，自謂這是實行中山先生的遺教。其實，中山先生對於國民大會的形式和職權，並沒有固執一定的見解。例如建國大綱第二十四條雖說：『憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行使之』，但中國革命史第一節



中，則說：「人民對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之」，這裏，孫中山先生顯然主張代議制。而建國大綱第二十五條也說：「憲法頒佈之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉」。依第一說，則國民大會享有四種民權，而依第二說，則國民大會享有三種民權，至於第三說，則更可解釋爲總統是由人民總投票選舉，而不是由國民大會選舉，或者所謂行使中央統治權的國民大會就是國民總投票，行使選舉權不用「集中開會」的方式，行使罷免、創制、複決等權也不用「集中開會」的方式。政協通過的憲草修改原則規定：「全國選民行使四權名之曰國民大會」；「在朱寶行總統普選制以前，總統由縣級，省級及中央議會合組選舉機關選舉之」；「正像張君勱先生所解釋，『這與中山先生主權在民之意正相符合』，『如五五憲草之制，以四權屬於千五百人，名爲尊崇中山先生，實假中山先生之名，以行專制之實』」。

該決議案第三項是：「立法院對行政院不應有同意權及不信任權，行政院不應有提請解散立法院之權」。這不外是使各院無權，權力集中於總統，即是主張總統獨裁，反對一般民主國家所進行的代議制與內閣制，以保障個人獨裁的法西斯統治。像我們在本月十四日社論中所已指出：在今天的中國，決不容許採取這種制度。國民黨內的法西斯反動派也許又會抬出中山先生的遺教替他們辯護罷？但中山先生自己曾說過：「五權憲法的立法人員就是國會

議員」；又說：「由各縣人民推出代議士以組織立法院」。他明白指出立法院是由人民選舉代議士組織，它的性質相當於各民主國家的議會，決不是站在總統之下，爲總統所控制和支配的所謂治權機關。

該決議的第四項是：「監察院不應有同意權」。就是說，司法院長或大法官和考試院長或考試委員，總統可以自由任命，不必徵得監察院同意。這仍是爲了保障個人獨裁的法西斯統治。國民黨內的法西斯反動派是主張總統獨裁的。這種總統獨裁，與民主國家的總統制大不相同。在實行總統制的美國，總統提出法案，都要經議會通過，議會通過的任何法案，總統必須執行，總統任命各部總長以至各國使節都需要徵求上議院同意。爲什麼在中國實行「總統制」，便可由總統自由任命司法考試兩院負責首長而不必徵得任何機關的同意呢？難道中國的總統簡直變成納粹德國的元首了嗎？

該決案的第五項是：「省無須制定省憲」。這是爲了保持法西斯統治而公然違背了中山先生的遺教的說法。中山先生始終反對中央集權。這是對中山先生遺教的曲解和偽造。民國元年一月，中山先生就任臨時大總統時，曾在就職宣言中說：「國家幅員遼闊，各省自有其風氣所宜。前此清廷強以中央集權之法行之，以遂其僞立憲之術。今者，各省聯合，互謀自治。此後行政，期於中央政府與各省之關係調劑得宜」。民國十年五月，他兼任非常大總統

時，又在宣言中說：「集權專政是爲滿清以來之祕政。今欲解決中央與地方永久之糾紛，惟有使各省人民完成自治，自定省憲法，自舉省長」。民國十三年一月，中國國民黨第一次全國代表大會宣言所揭示的對內政策中也說：「關於中央與地方之權限，採均權主義，不偏於中央集權制或地方分權制」。現在國民黨內的法西斯反動派所要根據以制定憲法的建國大綱是同年四月發表的，在它的第十七條中，也有同樣的規定。其後，同年十一月發表的北上宣言，仍說：「對內政策在劃分中央與省之權限，使國家統一與省自治各遂其發展而不相妨礙」。難道自命爲中山先生的繼承者的人們會忘却中山先生的這些遺教嗎？要實行地方均權便不僅要使各省人民自舉省長，而且要使他們得自定省憲。中山先生一再說到這一點，像上面所引的民國十年宣言，便已說過：「使各省人民自定省憲法」的話。其後，在中國國民黨第一次全國代表大會宣言所揭示的對內政策中，同樣規定着：「各省人民得自定憲法，但省憲不得與國憲相牴觸」。憲章修改原則規定：「省得自定省憲，但不得與國憲牴觸」。只不過把中山先生的話重述一遍，爲什麼自命爲中山先生繼承的人們，要反對這一規定，而主張「省無須制定省憲」呢？國民黨內的法西斯反動派，以中央日報的社論作者爲代表，恬不知恥的違背了孫中山先生的遺教，却反咬一口，說中共主張「聯省自治」。反動派既然如此，那末，請找出證據來，中共有那一件文件，那一次言論曾經主張過聯省自治！如果舉不

出來，就又一次證明你們這批反動派純是無恥造謠。

總之一句話，國民黨二中全会這決議案，是一個反動的決議案，它的作用是在推翻憲章修改原則，這是中國人民所決不能容許的。（三月二十日社論）



## 「五五憲草」與政協「憲草修改原則」

政協會一致通過的『憲法草案修改原則』，把民國二十五年五月五日國民政府頒布的『憲法草案』（簡稱五五憲草），作了很重要的一個基本性質上的修改。十年前公佈的『五五憲草』所規定的制度，是變相一黨專政和大總統個人極權獨裁；反之，現在政協會一致協議的『憲法修改原則』所規定的，基本上乃是近代代議制的民主主義制度。政協會的『憲法草案』，爲我們全國人民展示了一個光明的和平民主的政治發展前途。

政協會的『憲草修改原則』何以是近代代議制民主的性質？我們國家循此規定何以即能走上民主立憲的道路？把『憲法草案』和『五五憲草』作一比較，就可以明白了。

（一）政協會的協議規定了憲法要保障人民的自由及權利。協議說：『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；關於人民自由，如用法律規定，須出之於保障自由之精神，非以限制爲目的』。這是和十年前的五五憲草相反的。五五憲草的精神恰恰是在於限制人民的自由及權利，它雖規定人民有身體、居住、遷徙、通訊、言論



出版、信仰宗教、集會結社及享有其他的各種自由及權利，可是同時在每一條文下均附以「非依法律」不得限制及取消的規定。換言之，即是人民的各種自由權利，「依法律」均得限制或取消之。所謂法律，在五五憲草上的規定是：「凡限制人民自由權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序及增進公共利益所必要者爲限」。五五憲草的這種規定，正如陳銘樞先生所會說過的：「所謂保障國家安全、維持社會秩序云云，其範圍至爲寬廣空泛，政府可隨意加以解釋。有此限制，則前列各條所規定的人民自由權利，已等於沒有了」。政協會的「憲草修改原則」則完全否定了這種違反民主國家通例的限制人民自由的規定，否定了「法律限制」的形式，而採取「法律」保障的形式。

(二) 政協會的協議規定了人民的自由選舉制度。協議說：「選舉應列專章，被選年齡定爲廿三歲」，又說：「考試院……之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」。此外在和平建國綱領的附記中說：「關於公民宣誓及公職候選人之考試，應依民主國家之通例，即予改訂」。這又和十年前公佈的五五憲草相反。五五憲草規定年滿二十歲者有「依法選舉權」，年滿二十五歲者有「依法被選舉權」，但又規定：「公職候選人」須通過由總統所任命的考試院的「考試銓定」才能取得「候選資格」。就是說：只有經過一黨的和總統個人的機關銓定之後，才有「依法選舉權」。而人民則只有「依法選舉」這

些「銓定候選人」的權利。十年前頒佈的『國民大會代表選舉法』還規定人民必須經過『公民宣誓』才能取得所謂『依法選舉權』。一句話，五五憲草完全剝奪了人民的自由選舉和被選舉權。在這種違反民主國家通例制度下的選舉，在這種制度下選出的『國民大會』，當然就只能是一黨專政的粉飾物。政協會的協議，完全否定了五五憲草的考試銓定制度，而代之以自由的選舉制度；否定了束縛人民參預政治的『公民宣誓』，保障選舉的自由，減低了被選年齡，以便於更廣大的年青人民享有被選舉的權利。只有如此，就是說，只有確定了人民自由無拘束的選舉權，才能產生真正民主主義的國會，代表人民，管理國家。

(三) 政協會的協議規定了近代民主的國會代議制度。近代民主國家的代議制度就是：由人民選舉的國會（普通又分爲上院與下院）行使最高的立法權；由總統或內閣經過國會的立法（決議）行使最高的行政權；由大理院獨立的行使全國的司法權。政協會的『憲草修改原則』，即據此對五五憲草作了重要修改：第一、除第一屆制憲的國民大會外，政協會的協議取消了龐大的沒有實權的國民大會，而規定『全國選民行使四權，謂之國民大會』。五五憲草中的國民大會，其爲一黨銓定的機關，已如前述。並且人數達兩千人，每三年只開會一次，每次會期只有一月，其任務只爲制憲法、選總統、選立法院及監察院寥寥幾項，連國民黨中政校教授何永信氏也說國民大會只等於所謂『推舉團』。因此國大在實際上既無權利，

又經年不開會，實無存在必要。第二、協議規定「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」。也就是說：等於民主國家的衆議院或下院，由全國人民根據人口比例選出的人民代表（立法委員）組織而成，一切國家重大措施均須經過立法院的討論、通過。這與五五憲草中的立法院迥不相同。五五憲草中的立法院是由「銓定」的國民大會產生，只能通過總統及各院所提出的議案，同時總統又對立法院保持否決權，因此事實上所謂立法院只是總統權力下面的一個立法技術或事務機關。第三、協議規定「監察院爲國家最高監察機關，由各省級議會及民族自治區議會選舉之，其職權爲行使同意、彈劾或監察權」。也就是說：至少相當於一般民主國家的參議院或上院，由各省級、各民族區議會不以人口數目多少爲比例，而是每一單位選舉相同數目的代表，以照顧各省及各民族區的特殊利益，一方面對立法院所通過的法案（或決議）行使同意或否決權，另一方面對行政機關及官吏行使彈劾及監察權。五五憲草中的監察權則與此不同。五五憲草規定：監察委員由省、蒙、藏及僑民預選二人，再經「銓定」的國民大會減半選出；其權力則僅爲彈劾官吏，而對總統及各院院長的彈劾則須監委十人以上（佔全額三分之一以上）連署，半數通過才能向國民大會提出彈劾；事實上極難甚至不能提出彈劾，因此所謂監察院實際上也是一個無權的裝璜機關。第四、協議規定考試院爲超黨派的僉限於考選公務員及技術人員的機關，它修



改了五五憲章的規定，已如前述。第五、協議規定「司法院即國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干名組織之，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」。這個規定也大大修改了五五憲章的規定——即司法院長由總統個人隨意任用，又享有統一解釋法律及憲法的大權，實質上是成了總統集權的直接工具和附屬物。

(四)政協會的協議規定了中央行政制度基本上採取內閣制。協議規定：「行政院爲最高行政機關，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」；「如立法院對行政院全體不信任時，行政院或辭職，或請總統解散立法院，但同一行政院長不能再提請解散立法院」。也就是說：行政院等於一般代議民主國家的內閣。上述規定，和一切代議民主國家的制度一樣，內閣對國會有相對的特權（可提請解散一次國會），但行政權最後仍服從國會。此外，協議又規定：「總統經行政院決議，得依法頒布緊急命令，但須於一個月以內報告立法院」。這裏規定的基本上是內閣的「緊急處置」權，這種代議制的民主，比之封建式的獨裁專制，又是一大進步。

五五憲章中的中央政制則與上述相反，它既不是代議國會制度下的內閣制，亦不是議會國會制度下的總統制，而是不容許人民有絲毫過問權利的極端個人集權獨裁的總統制。根據五五憲章，總統任命的考試院「銓定」國民大會及各級「民意」機關；「銓定」的國民大會

又反過來「選舉」總統，立法院及監察院，這「選舉」事實上均不得不在前任的或預先要當選的總統的個人意志下行事，事實上「銓定」的國民大會及其選出的立法、監察兩院，也就不得不是總統的御用機關。就是說立法權是服從於總統，立法權是在總統的手中，而不是在人民手中。

其次，行政院院長及各部會長官均由總統任免，對總統負責；總統「統率海陸空軍」；「公佈法律，發佈命令」；「行使宣戰、媾和、締結條約之權」；「宣佈戒嚴」；「發佈緊急命令」。這些都是說：總統個人無限集中行政權力。再次，司法、考試院長均由總統任免，司法權又隸屬於總統獨裁之下，「考試」也成了變相的一黨專政與個人專政的工具。總上所述：五五憲章在剝奪人民的一切自由權利的基礎上，以「銓定」國民大會為樞紐，把立法、行政、司法三權集中於「國民大會」所「選舉」的總統一身，整個歸結起來說，就是要取得一黨的和個人的專政的合法化。從這種制度改進到代議民主制度，改組到國會制度和內閣制度，自然很明白地是一個重大的改進。

(五)政協會的協議規定了地方自治及民族自治。協議說：「地方制度：一、確定省為地方自治的最高單位；二、省長民選；三、省得制定省憲，但不得與國憲相抵觸」。又說：「聚居於一定地方之少數民族，應保障其自治權」。這兩點，在關於國會中的上院即監察院

的規定（見前）中也表現出來了。地方自治與民族自治的確定，是有重要意義的民主的措施；苟無地方自治，即是說地方人民不能管理自己的事務，則集權專制的餘毒就不能結束。若沒有民族自治，即是說聚居一定地方的少數民族不能管理自己地方的事務，即大漢族主義的民族壓迫及隨之而來的民族糾紛就不能消除，民主也就是殘缺不全的。五五憲草在這兩個問題上一方面抹殺了民族自治的權利，另一方面則不給省以自治的地位，對縣雖名爲『地方自治』，實則縣民代表及縣長均要經過所謂『銓定』，政協會協議又是和這些規定是不同的。

（六）政協會的協議規定了：憲草應立基本國策專章，在國防上規定一切軍隊應衛國愛民，在外交上獨立自主、敦睦友邦、維護世界和平，在經濟上保障耕者有其田、工人有職業、企業者有發展之機會，在文化教育上發展國民民族民主精神及科學智能等。這些規定，也是五五憲草所沒有的。綜合上述，我們可看到，從『五五憲草』到政協會的『憲草修改原則』，並不是一個平常的修改，而是一種基本性質上的修改。

## 在憲法問題上爭的是什麼？

胡繩

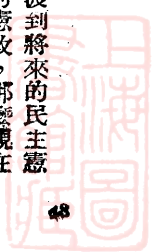
十年前，產生過一個「五五憲法草案」。這個憲草本身包含着嚴重的缺點，再加上時隔十年，情勢已大大不同，所以誰也不能否認這個憲草必須基本改造。政治協商會議討論憲草時，就決定要把五五憲草修改後再送交國民大會上去。政協會議具體決定了憲草修改原則十二條，另組憲草審議委員會根據修改原則製定條文。這個審議委員會在協商會後才開過幾次會，還沒有着手製定條文時，國民黨二中全會開會了。二中全會開幕後第七天（三月七日）討論政治協商會議時，會場中已產生了「憲草修改原則」必須設法糾正的論調。到了開幕前一天（三月十六日），會中通過了「對於政治協商會議報告之決議」，其中包含着對於憲法的五項意見，那便是所謂「設法糾正」的具體表現。

政治協商會議決定要修改五五憲草，國民黨二中全會又決定要修改政協會議的修改原則。這個再修改，雖然不是完全回到五五憲草，但也似乎差不很遠。這就使得憲草問題成爲目前時局中的一個嚴重問題，因爲這不僅影響到將來的民主憲政的前途，而且又影響到當前

的政府改組的能否實現。

目前之所以亟需改組政府，本來是爲了立即結束一黨訓政的政治，過渡到將來的民主憲政去。假如改組政府的結果只換來一個不足以保障民主的憲法和徒有其名的憲政，那麼現在的改組政府也就沒有意義了。就這幾天的情勢看來，由於國民黨二中全會在憲草及其他問題上提出了違反政協會決議的主張，極有可能使預定的改組政府發生波折。同時，國民大會能否順利舉行，也就發生了問題。而且縱然國民大會還是能如期舉行，但若會前各方對於憲法問題發生爭執，那麼國民大會也很有可能開得一團糟。這一次國民大會的任務本來只是制定憲法，而憲法又需有出席代表四分之三的同意才能通過，每一方面的代表都可有否決權。事關國家的百年大法，自然應該這樣鄭重。因此，假如事先各方意見不能一致，反映到國民大會去，就會弄到一場無結果的地步。或者是得不到一個公認的憲法，或者是得到了一個惡法，其結果都會使國內局勢的混亂不安定繼續延長下去。所以全國人民在這時候，不能不密切注意這憲法問題。

憲草修改原則既然是由政治協商會議各方面代表（包括國民黨代表在內）一起鄭重決定的，照理說起來，就不應該有一個黨派忽然又提出再修改的主張。縱然說，國民黨內有人主張加以修改，也應該經過合法的手續重新經由各黨派協商來解決。由協商所產生而自己又已



堅決表示同意的東西，只能請求用協商辦法來有所變更，這才合情合理。今若不此之圖，而想片面地推翻協商的成就，不管怎樣，都要堅持自己的新的主張，這實在是很難逃清議的責備的。而且據報載，在國民黨二中全會中發生了反對「憲草修改原則」的風波後，政協綜合小組的五方面代表立刻就又集議，在三月十五日由協議方式決定對於原定的修改原則作三點修改，就是：

「一、國大爲有形之國大。

二、政協修改原則的第六條第二項取消。

三、省得制定省憲，改爲省得制定省自治法」。

這三項修改的協議，顯然是表示國民黨外各方面對於國民黨內某些反對原定修改原則者的讓步。國民黨參加政協綜合小組的代表自然也是同意於這三項修正的，所以才能得此協議。次日（十六日）孫科先生還在二中全會中報告了這三項協議。但是讀二中全會的決議文，似乎對這新的協議文未加理會，所以才另外製定了他自己的五項修改辦法。二中全會的決議原文是這樣的：

「本案應請大會以左列各項之決議交中央常會通令全黨同志遵照：

一、制定憲法，應以建國大綱爲最基本之依據。

二、國民大會應爲有形之組織，用集中開會之方式，行使建國大綱所規定之職權，其召集之次數應酌予增加。

三、立法院對行政院不應有同意權及不信任權，行政院亦不應有提請解散立法院之權。

四、監察院不應有同意權。

五、省無須制定省憲。』

這五項修改的內容和那三項修改的內容，顯有很大的差別。前一日，國民黨代表參加協商，後一日在黨的中央會議上又另外作出一個決議，這是無論如何說不過去的，這實不能不使人懷疑到協商究竟有何價值！而且二中全会之提出這五項也顯非提供再協商，而是「交中央常會通令全黨同志遵守」。但這又的確不是國民黨一黨內部的事件。因此事實上就成了三項修改和五項修改之爭。讓我們來分析一下這個問題。

政協會議的憲草修改原則共十二條。直接捲入爭端的是第一到第八條，這裏面又可以分爲三個問題，就是：一、國民大會（第一條），二、中央政府的組織（第二到第七條），三、地方制度（第八條）。至於第九條以下，關於人民之權利義務及基本國策等雖未直接發生爭論，但前八條發生了問題，一定會影響及後四條。所以這三大問題的爭執可說是涉及全

部修改原則的。

我們先來談地方制度。本來這一條是不應該成問題的，尤其不應該從國民黨裏面發出反對的論調。因為政協會議關於地方制度的規定用的完全是孫中山先生的語句。五五憲草對於省的地位的規定並沒有遵守中山先生的遺教，遵守了的是政協會的修改原則。民國十三年國民黨第一次全國代表大會中山先生手訂國民黨政綱，其中「對內政策」部分第一條就是：「關於中央及地方之權限探均權主義。……」第二條就是：「各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸。……」政協會議的決定與此實毫無二致。口口聲聲要「遵奉總理遺教」的國民黨，偏偏在這次二中全會決定「省無需制定省憲」，這等於說，總理遺教「無需」遵行，實在是令人很感詭異的。

在我們看來，中山先生的主張本應取其精神，而不必一一呆板照抄。因此也不妨來看一下省憲的主張是否適合於中國的需要。我們認為是適合的。反對這主張的，無非是說，有了省憲就會造成國家的分裂。但其實國家的分裂與否實不決定於省憲之有無。美國各州有州憲，蘇聯各邦也各自有憲，並不礙於其統一。中國過去從未有過省憲之實施，但國家何嘗有一天統一過？反對者又斥主張省憲者為「聯省自治派」，而「聯省自治派」是中山先生所堅決反對的。要知道此譬喻極其不倫。國民黨第一次全代大會宣言中反對聯省自治派，解釋得



很明白，是反對「藉各省小軍閥之力以謀削弱大軍閥的中央政府之權能」。假如地方政治爲軍閥操縱，則無論有無省憲的形式，都足以釀成分裂。這和民選省長，各省人民自定憲法覺能同日而語？假如一談省憲，就是「聯省自治」，則國民黨第一次全國代表大會宣言中既申斥了聯省自治派，而同時決定的政綱中却又明定省憲，而二者又均出於中山先生手筆，天下寧有此理？反對者自己想想，也當啞然失笑了罷？原來實行民主的省自治，不但不是造成分裂，而且是實現統一的唯一辦法。因爲這一來，既根絕了軍閥把持地方以與中央抗衡之弊，又使得省政府不致於只是中央政府的派出所，而能夠有權有能自行處理本省內應興應革之事。中央與地方的關係是中國政治史上從未能妥善解決之一問題，中山先生主張省自治，省憲，省與地方均權，實在是解決了這問題。在製定國家百年大法時，自然應該尊重這一主張。好在省自治的實施本不在乎省憲的名義。現在政協綜合小組既已照顧到國民黨內一部分人的意見而放棄中山先生所用名詞，改稱「省自治法」，那麼我們希望在這問題上不要再生糾紛了。假如再節外生枝，無視中山先生遺教，無視中國的實際需要，而企圖根本妨礙省自治之推行和民主統一的前途，那是萬萬不該的！

## 第二個問題，我們來談國民大會問題。

中山先生的建國大綱第二十四條中說：「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。這就是二中全会據以反對政協決定的根據。但若根據中山先生的這個說法，我們首先就不能不反對五五憲草。因為五五憲草中的規定並不能達到中山先生的要求。第一，五五憲草中對於國民大會的職權雖然列舉了選舉罷免創制複決四種，但除此以外，只有修改憲法和變更領土要經國民大會通過，而像宣戰媾和締約預算決算等國家大事都非國大所能過問，這那裏能算是一行使中央統治權呢？第二，五五憲草中的國大每三年只開一次會，每次會只一個月。試想，一千五百個代表三年才開一個月會，那裏能討論什麼？實際上連選舉罷免創制複決四種也不可能充分運用。第三，五五憲草中又規定「行政院爲中央政府行使行政權之最高機關」，「立法院爲中央政府行使立法權之最高機關」，既然行使行政權和立法權都另有了「最高機關」，國民大會還有什麼「中央統治權」可以行使？

建國大綱對於國民大會的形式，本無具體規定。這正是需要我們來根據中山先生的學理精神而研究的。要知道，中山先生之所以有國民大會的主張，是爲了反對間接民權而推行直接民權之故。所以在建國大綱第二十五條中又說：「憲法頒佈之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成」。由這一條看來，五五憲草之規定尤覺不合。因爲中山先生明

明白白是主張全國國民普選的，而五五憲草中却規定總統、副總統、立法監察二院院長及委員均由國民大會選舉，顯然是把直接民權改變成了間接民權，和中山先生思想根本違背。怎樣才能把直接民權的精神包容在國民大會中呢？那就只有採取政協會議的辦法，就是確定「全國選民行使四權名之曰國民大會」，並規定總統與立法機關（立法院）均由全國選民直接選舉。這一來雖然沒有了有形的國民大會，似與中山先生遺教不盡符合，但直接民權的意義却保存下來了。在採取這辦法時，因為立法院是由普選產生，所以他就有了相當於各民主國家中的議會的職權，成為代表民意的經常機關。不像在五五憲草中，人民選出國民大會，國民大會又選舉立法院，這樣間接又間接產生的機關自不能負代表民意之責。所以依五五憲草的制度，每三年中只有一個月，國民大會行使職權，其餘的二年十一個月完全沒有什麼民意機關來監督政府。政府在形式上可說是向國民大會負責，實際上却是對誰也不必負責。這種制度實在是最足以造成專制獨裁的制度！而照政協會修改原則，則既行直接民權，又有經常的民選代議機關監督政府，才真正是民主的制度。

現在各黨派雖經協商而決定國大為有形之國大，但我們深信，這決不應是回復到五五憲草中的有形而無實的國大。會有人主張，照政協的修改原則，既然立法院是由全民普選，而監察院是由各省級議會及各民族自治區議會選舉出的，則立法院與監察院聯合開會就是國民

大會，來行使國民大會的職權。這個主張是很合理的。但是細玩二中全會決定，似乎還是想把國民大會恢復到五五憲草的規定，只是「酌予增加」召集的次數。我們認爲這樣做是很不妥的，因爲五五憲草國大規定的缺點尤不僅召集次數太少這一點而已。

第三個問題，我們要來談到中央政府的組織。最近各黨派協商決定刪去修改原則的第六條第二項。第六條的原文如下：

#### 六、行政院

(一) 行政院爲國家最高機關，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。

現在協商決定取消的只是第二項，則其第一項中所規定行政院長須由立法院同意任命，行政院對立法院負責的原則是沒有改變的。這也是不容改變的，因爲改變了這一項，修改原則中的民主精神就要受到大損害。但二中全會的決定却不僅要取消第二項，且連第一項也要加以動搖。既然立法院對行政院連同意權都沒有，那就是行政院不對立法院負責。然則掌握一國行政大權的行政院向誰負責呢？勢必如五五憲草的規定，行政院院長副院長均由總統任

免，行政院及其所屬部會都向總統負責。五五憲草所賦與總統的權實在大極了。他不僅是行政院實際的最高首長，且是不必向誰負責的領袖。他不向立法院或監察院負責，相反的，這二院還是他的僚屬（他可召集五院院長會商），對立法院議案，他保有複決權。五五憲草中的總統只向國民大會負責，但國民大會却是三年只開一個月會的若有若無的機關。假如真照這樣做下去，結果如何，誰都可想像得出來。

據中央社報導，反對政協修改原則中的中央制度的人是以爲：「五權憲法爲國父遺教，不容率予變更。……鑒於三權分立制之缺點及多黨內閣制之流弊，今後我國應採用五院制、總統制。」這種論調實不能成說。試先就五權與五院問題略加剖析。第一、中山先生固然會指出三權分立制之缺點，但他絕不是主張集權，恰恰相反，他是要擴大三權分立制爲五權分立制。如在民權主義演說中，中山先生說：「外國近來實行這種三權分立，還是不大完全。……防止一切的流弊，便要採用外國的行政權立法權司法權，加入中國的考試權監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。」所以我們沒有理由抹殺歐美民主國家的三權分立制，相反的，倒應該向他們虛心學習才是。第二、實行五權分立制并不一定要有五院。中山先生固然有時提到要設五院，但有時又另有說法。五權憲法演說中就這樣說：「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，……」又會

在孫文學說第六章內說：「選舉代議士以組織立法院」。足見在中山先生心目中，立法院就是代議機關，就是國會，也不一定用立法院的名稱。現在政協會修改原則中賦與立法院以各民主國家中議會之職能，並不違反中山先生主張。第三、有了五院的組織並不一定就能算是實行五權憲法。現在的國民政府已行五院制多年，何嘗是什麼五權分立？五五憲草中雖有五院的規定，但是如上所說，五院都是總統的僚屬，大權獨攬於總統一身，這又那裏是五權分立。真是違奉國父遺教，決不應該假五院制之名而行獨裁制之實。

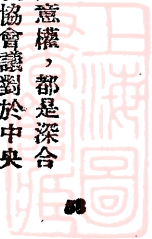
再試就內閣制與總統制一談。反對者主張總統制，但試問怎樣才叫做總統制？假如總統制就是總統獨裁制，那是全國人民斷然反對的。在五權憲法中的總統地位，最好的辦法就是照政協修改原則的規定，使行政責任歸行政院，而總統居於崇高地位，不負責任。否則還有一個辦法，是中山先生所說的：「由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院；選舉代議士，以組織立法院」。（孫文學說）但照這辦法做，總統不過是行政院首長，自然也要對代議機關的立法院負責，這一定更不是主張總統制者所贊同的了。政協修改原則中的行政院地位固然相當於議會制度中的內閣，但行政機關必須向民意機關負責，這豈不是民主政制中的天經地義麼？反對者對於多黨內閣制深惡痛絕，難道是想組成一個一黨包辦而又不受什麼民意機關的經常監督並向之負責的政府麼？假如這樣做，那何必立什麼憲，因為十八年來的所

謂「一黨訓政」實際上就是這樣一回事！

由此可見，政協修改原則規定行政院向立法院負責，以及監察院具有同意權，都是深合於中山先生的政制主張的。中山先生的主張不容歪曲爲獨裁政制作掩護，政協會議對於中央政府組織的基本原則，也是斷不能再加變更的！

以上已經把目前關於憲草內容的幾個主要爭執點說過了。由此可見所爭執的並不是枝節問題，而是性質異常嚴重的爭論。就是：將來的憲政究竟是真正民主的憲政呢，或者是獨裁專制的假憲政？要行真正民主的憲法，憲法中就一定要明確規定省的自治，一定要否定五五憲草中的無實際內容而做獨裁者的幌子的國民大會，一定要使立法院成爲民選的代議機關而使行政機關向他負責。

至於二中全会的五點決議中的第一點所謂「制定憲法應以建國大綱爲最基本之依據」，這話其實沒有意義。限制在建國大綱一個文件中，已失遵奉國父遺教的本意。而以建國大綱而言，國民黨實早已不遵守他了（如在訓政時期設五院就是違背建國大綱的）。若以建國大綱及其他遺著的精神而言，那麼我們在上面已經證明，符合中山先生主張的，並不是二中全会中反政協份子的主張，而是政協會的協議。



最後，還應指出一點，二中全会又曾通過一提案，說是「應將五五憲草，協商會議協議事項，二中全会之決議及各黨各派提出的意見一併送請國民大會參考。」看了這個決議案實在令人擔心，因為這實在不是爲了解決問題，而是製造糾紛。協商會議的憲草決議案中說的是要由憲草審議會來根據政協修改原則「製成五五憲草決議案，提供國民大會採納。」請看，二中全会的決定和協商會決議相差多麼遠？自然不能叫其他黨派心悅誠服。這是一。其次，既承認有協商會議的「協議事項」，則此協議中自然已包括了國民黨代表的意見在內，怎麼又忽然來了國民黨中央會議的單獨意見，來和「協議事項」平行。這樣自己打自己耳光，倒不怕「貽笑中外」麼？就實際情形來看，假如在各黨派已取得協議以後，有一黨派又提出不同意見，不願再付協商，却要他的黨員代表在國民大會中去堅持己見，反對協議，那麼唯一的結果就是把國民大會搞成一團糟！全國人民迫切要求長治久安，要求趕快改組政府，如期召開國大，順利通過民主憲法，因此就要一致起來反對破壞政協決議的活動和破壞國大的預謀！



# 附錄

## 中華民國憲法草案

(民國二十五年五月五日國民政府宣佈)  
(民國二十六年五月十八日國民政府修正宣佈)

中華民國國民大會受全體國民付託，遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法，頒行全國，永矢成遵。

### 第一章 總綱

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者，爲中華民國國民。

第四條 中華民國領土，爲江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼



寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。

中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更。

第五條 中華民國各民族，均爲中華民族構成分子，一律平等。

第六條 中華民國國旗，定爲紅地，左上角青天白日。

第七條 中華民國國都定於南京。

## 第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關，應即將逮捕拘禁原因，告知本人及其親屬，並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問；本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審。法院對於前項聲請，不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第十條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。



第十一條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律不得侵入搜索或封緘。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

第十三條 人民有言論著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第十四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第十七條 人民之財產，非依法律不得徵用徵收查封或沒收。

第十八條 人民有依法律請願訴訟及訴訟之權。

第十九條 人民有依法律選舉罷免創制複決之權。

第二十條 人民有依法律應考試之權。

第二十一條 人民有依法律納稅之義務。

第二十二條 人民有依法律服兵役及工役之義務。

第二十三條 人民有依法律服公務之義務。

第二十四條 凡人民其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，非依法律

不得限制之。



第二五條 凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者爲限。

第二六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律懲戒外，應負刑事及民事責任；被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。

### 第三章 國民大會

第二七條 國民大會以左列國民代表組織之：

(一) 每縣市及同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人。縣市同等區域以法律定之。

(二) 蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之。

(三) 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。

第二八條 國民代表之選舉，以普通平等直接無記名投票之方法行之。

第二九條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法律選舉代表權；年滿二十五歲者，有依法律被選舉代表權。

第三十條 國民代表任期六年。

### 第三二條

國民代表違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。

國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長二月。

國民大會經五分之二以上代表之同意，得自行召集臨時大會。

總統得召集臨時國民大會。

國民大會之開會地點，在中央政府所在地。

### 第三三條

國民大會之職權如左：

(一) 選舉總統，副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員。

(二) 罷免總統，副總統，立法、司法、考試、監察各院院長，副院長，立法委員，監察委員。

(三) 創制法律。

(四) 複決法律。

(五) 修改憲法。

(六) 憲法賦予之其他職權。

### 第三三條

國民代表在會議時，所爲之言論及表決，對外不負責任。



第三四條 國民代表除現行犯外，在會期中非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。  
第三五條 國民大會之組織，國民代表之選舉罷免，及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

## 第四章 中央政府

### 第一節 總統

第三六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第三七條 總統統率全國陸海空軍。

第三八條 總統依法公布法律，發布命令，並須經關係院院長之副署。

第三九條 總統依法行使宣戰，媾和及締結條約之權。

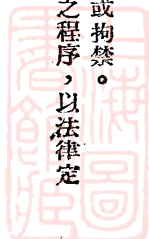
第四十條 總統依法宣布戒嚴解嚴。

第四一條 總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權。

第四二條 總統依法任免文武官員。

第四三條 總統依法授與榮典。

第四四條 國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統得經行政



會議之議決，發布緊急命令，爲必要之處置；但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。

第四五條 總統得召集五院院長，會商關於一院以上之事項，及總統諮詢事項。

第四六條 總統對國民大會負其責任。

第四七條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選爲總統副總統。

第四八條 總統副總統之選舉，以法律定之。

第四九條 總統副總統之任期，均爲六年。連選得連任一次。

第五十條 總統應於就職日宣誓，誓詞如左：

「余正心誠意向國民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託，如違誓言，願受國法嚴厲制裁，謹誓」。

第五一條 總統缺位時，由副總統繼其任。總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第五二條 總統於任滿之日解職。如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統副總統均未能就職時，由行政院院長代行總統職權。

第五三條 行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。

第五四條 總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職不受刑事上之訴究。

## 第二節 行政院

第五五條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關。

第五六條 行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之。

前項政務委員不管部會者，其人數不得超過五十八條第一項所定管部會者之半數。

第五七條 行政院設各部各委員會，分掌行政職權。

第五八條 行政院各部部长，各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之。

行政院院長副院長得兼任前項部長或委員長。

第五九條 行政院院長副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，各對總統負其責任。

第六十條 行政院設行政會議，由行政院院長副院長及政務委員組織之，以行政院院長爲主席。

第六一條 左列事項，應經行政會議議決：（一）提出於立法院之法律案、預算案；（二）提出於立法院之戒嚴案、大赦案；（三）提出於立法院之宣戰案、媾和案、條約





案、及其他關於重要國際事項之議案；（四）各部各委員會間共同關係之事項；（五）總統或行政院院長交議之事項；（六）行政院副院長各政務委員各部各委員會提議之事項。

第六二條 行政院之組織，以法律定之。

### 第三節 立法院

第六三條 立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

第六四條 立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案，及其他關於重要國際事項之權。

第六五條 關於立法事項，立法院得向各院各部各委員會提出質詢。

第六六條 立法院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第六七條 立法委員，由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選，依左列名額，各選出候選人名單，於國民大會選舉之。其人選不以國民代表爲限。

（一）各省人口未滿五百萬者，每省四人；五百萬以上未滿一千萬者，每省六人；一千萬以上未滿一千五百萬者，每省八人；一千五百萬以上，未滿二千萬者，每省十人；二千萬以上未滿二千五百萬者，每省十二人；二千五

百萬以上，未滿三千萬者，每省十四人；三千萬以上者，每省十六人。

(二) 蒙古西藏各八人。

(三) 僑居國外國民八人。

第六八條 立法委員任期三年，連選得連任。

第六九條 行政司法考試監察各院，關於其主管事項得向立法院提出議案。

第七十條 總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前提交複議。

立法院對於前項提交複議之案，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，總統應即公布或執行之，但對於法律條約案得提請國民大會複決之。

第七一條 立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日內公布之。

第七二條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第七三條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七四條 立法委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第七五條 立法委員之選舉，及立法院之組織以法律定之。

#### 第四節 司法院

第七六條 司法院爲中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及



司法行政。

第七七條 司法院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

司法院院長對國民大會負其責任。

第七八條 關於特赦、減刑、復權事項，由司法院院長依法律提請總統行之。

第七九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第八十條 法官依法律獨立審判。

第八一條 法官非受刑罰，或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職轉任或減俸。

第八二條 司法院之組織，及各級法院之組織，以法律定之。

#### 第五節 考試院

第八三條 考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考試與銓敘。

第八四條 考試院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。

考試院院長對國民大會負其責任。

第八五條 左列資格，應經考試院依法考選銓定之：（一）公務人員任用資格；（二）公職

候選人資格；（三）專門職業及技術人員執業資格。



第八六條 考試院之組織，以法律定之。

### 第六節 監察院

第八七條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計、對國民大會負其責任。

第八八條 監察院爲行使監察權，得依法向各院各部各委員會提出質詢。

第八九條 監察院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第九十條 監察委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，各預選三人，

提請國民大會選舉之。其人選不以國民代表爲限。

第九一條 監察委員任期三年，連選得連任。

第九二條 監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，五人以上之審查決定，提出彈劾案；但對於總統副總統及行政、立法、司法、考試、監察院院長副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，始得提出。

第九三條 對於總統副總統，立法、司法、考試、監察各院院長副院長之彈劾案，依前條規定成立後，應向國民大會提出之；在國民大會閉會期間，應請國民代表依法召集



臨時國民大會，爲罷免與否之決議。

第九四條 監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

九五條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

九六條 監察委員不得兼任其他公職，或執行業務。

九七條 監察委員之選舉，及監察院之組織，以法律定之。

## 第五章 地方制度

### 第一節 省

九八條 省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

九九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。

一百條 省設省參議會，參議會名額每縣市一人，由各縣市議會選舉，任期三年，連選得連任。

一〇一條 省政府之組織，省參議會之組織職權，及省參議會之選舉罷免，以法律定之。

一〇二條 未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。



## 第二節 縣

第一〇三條 縣爲地方自治單位。

第一〇四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項。

地方自治事項，以法律定之。

第一〇五條 縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉、罷免之權。

縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一〇六條 縣單行規章，與中央法律或省規章抵觸者無效。

第一〇七條 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。縣長

候選人以經中央考試或銓定合格者爲限。

縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

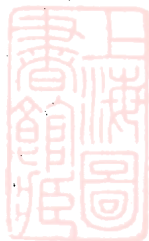
第一〇九條 縣議會之組織職權，縣議員之選舉罷免，縣政府之組織，及縣長之選舉罷免，

以法律定之。

第三節 市

第一一一條

市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。



第一二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一三條 市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

市長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限。

第一四條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第一五條 市議會之組織職權，市議員之選舉罷免，市政府之組織，及市長之選舉罷免，以法律定之。

## 第六章 國民經濟

第一六條 中華民國之經濟制度，應以民生主義爲基礎，以謀國民生活計之均足。

第一七條 中華民國領域內之土地，屬在國民全體；其經人民依法律取得所有權者，其所  
有權受法律之保障及限制。

國家對於人民取得所有權之土地，得按照土地所有權人申報或政府估定之地價，依法律徵稅或徵收之。土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務。

第一八條 附着於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民

取得土地所有權而受影響。

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

第一二〇條 國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則。

第一二一條 國家對於私人之財富，及私營事業，認爲妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之。

第一二二條 國家對於國民生產事業，及對外貿易，應獎勵指導及保護之。

第一二三條 公用事業，及其他有獨佔性之企業，以國家公營爲原則，但因必要，得特許國民私營之。

國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之，並得依法征收歸公營；但應予以適當補償。

第一二四條 國家爲改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。

第一二五條 婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。  
勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。



第一二六條 國家爲謀農業之發展，及農民之福利，應充裕農村經濟，改善農村生活，並以科學方法，提高農民耕作效能。

第一二七條 人民因服兵役，工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。

第一二八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予適當之救濟。

第一二九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者，應經各該法定機關之議決：（一）賦稅捐費罰鍰，或其他有強制性收入之設定，及其征收率之變更；（二）募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約；（三）公行專賣獨佔或其他有營利性事業之設定或取締；（四）專賣獨佔或其他特權之授予或取締。

省區及縣市政府，非經法律特許，不得募集外債，或直接利用外資。

第一三〇條 中華民國領土內一切貨物，應許自由流通，非依法律不得禁阻。

關稅爲中央稅收，應於貨物出入國境時征收之，以一次爲限。

各級政府不得於國內征收貨物通過稅。

對於貨物之一切稅捐，其徵收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。

## 第七章 教育

第一三二條 中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活智能，以造成健全國民。

第一三三條 中華民國人民教育之機會，一律平等。

第一三四條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第一三五條 六歲至十一歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第一三六條 已過學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第一三七條 國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，促進全國文化之平衡發展。

第一三八條 教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五，在省區及縣市爲其預算總額百分之三十，其依法獨立之教育基金並予以保障。

貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。

國家對於左列事業及人民，予以獎勵或補助：（一）國內私人經營教育事業，



成績優良者；（二）僑居國外國民教育事業；（三）於學術技術有發明者；（四）從事教育，成績優良，久於其職者；（五）學生舉行俱優無力升學者。

## 第八章 憲法之施行及修正

第一三九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過總統公布之法律。

第一四〇條 法律與憲法抵觸，無效。

法律與憲法有無抵觸，由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。

第一四一條 命令與憲法或法律抵觸者無效。

第一四二條 憲法之解釋，由司法院爲之。

第一四三條 在全國完成自治之省區未達半數以上時，立法委員及監察委員，依左列規定，選舉任命之：

（一）立法委員，由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第六十七條所定名額，各預選半數提請國民大會選舉之；其餘半數由立法院院長請總統任命之。

(二) 監察委員，由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第九十條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數，由監察院院長提請總統任命之。

第一四四條

在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任命之。

前項規定，於自治未完成之市，準用之。

第一四五條

使成地方自治之程序，以法律定之。

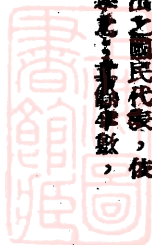
第一四六條

憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公布之。

第一四七條

憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。



上海图书馆藏书



A541 212 0009 2826B



SG 21  
250

活生

上海圖書館藏

