

范予遂著

中國憲法

中國文化服務社印行

MG
D929.6
1665

范予遂著

中
國
憲
法

中國文化服務社印行



3 1763 6904 3

自序

當立法院受命起草中華民國憲法之初，原主張內閣制，而中央則堅主總統制。兩方經長期之研討折衝，乃有五五憲草之成就。此勉強妥協之產物，其最大缺點，在一方限制總統行使行政權之條文非常繁苛，同時予總統以打破一切限制之非常權力，照此規定，總統若甘願受繁苛條文之束縛，將一無所作爲，若動不動使用非常權力，則憲法之地位，將極不穩固，此絕對與國父五權憲法之精神不符。

憲政期成會草案之基本精神，亦在變總統制爲近於內閣制。國民大會之下，設國民大會議政會，使有如國會之權力，使行政院對國民大會議政會負責任，而不對總統負責任，卽所以達此目的者。然該草案未將五五憲草總統對國民大會負責任之規定取消。照此草案，總統挾國民大會爲後盾，行政院特國民大會議政會爲奧援，兩方將爲爭奪行使行政權，日日打架不休。其爲不可，更不待言。

政治協商會議憲草修改原則，比五五憲草及憲政期成會草案，確有許多進步修正，然其基本主張，仍在寄行政權於行政院，反對總統負實際政治責任。該案欲行政院爲英國之內

閣，立法監察兩院爲美國之國會，總統爲法國之總統。美國之國會，對於行政權常取對立嫉忌態度，英國之內閣，對於國會則爲合而不可分者，強使兩者並處，勢難相處得好。總統既由人民選舉，而強使如世襲之王不負政治責任，在理在勢，均難作得恰如其分，法國內閣制行不好，此未始非一重大原因。政協憲草修改原則，爲強行所謂代議政治，不惜將國民大會化爲烏有，更根本推翻國父權能劃分之遺教。

實行代議制度國家，英國由國會萬能變爲內閣萬能，爲世界所羨慕；法國未能如是演變，其政制業已垮台。美國國會與總統各保有一定權力，政府未至如法國政府之受國會挾持，其行政權亦日在爭扎增大中。國父五權憲法之根本精神，在設計一爲人民直接控制，收放自如之萬能政府。其所以採總統制而不採內閣制，非謂內閣制不能使政府萬能，實因中國既採共和制度，以選舉之元首而使居偶像地位，斷不需要。作者以爲行政院應如美國之內閣，爲執行總統政策機構，而非獨立行使行政權之機構。立法院應如英國之國會，與行政權（總統及其行政院）合而不分，惟其不信任權則貽之國民大會。司法、監察、考試三院，組織簡化，職權獨立。於是政府一權之目的可達，再以國民大會代表人民行使四權與五權相平衡，即是國父五權憲法之理想。世界民主演進趨勢，正在向着國父之理想前進，而吾國多數

渴望民主政治之人，竟欲中國自國會萬能，政府無能作起，不太違背時代潮流？

本書第二章各篇，爲批評政協憲草修改原則而作，有對第一章所論，再加闡明與強調之處，使與第一章合爲一書，似不覺其重複。

范予遂。中華民國三十五年十月十日。

中國憲法

目錄

自序

一 五五憲草與憲政期成會修正案之比較研究	一
(一) 試釋政權治權與權能劃分的意義	一
(二) 以總理民權思想與世界民權演進對勘	四
(三) 總統制與內閣制	九
(四) 五五憲草中總統的權力	一四
(五) 省之地位	一八
(六) 結論	二三
二 政治協商會議憲草修改原則批評	二六
(一) 論中央制度	二六

(二) 憲法中幾個問題之商討	三四
(三) 憲法中人民權利之保障	四三
(四) 釋「立法權爲治權立法機關卽是國會」	四七
附錄 質疑張君勸「對五五憲草修改原則疑難之解答」	五三

中國憲法

一 五五憲草與憲政期成會修正案之比較研究

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，當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**五權憲法**，雖說是由外國的**三權**加上中國的**二權**而成，但我敢十分肯定說，總理的**五權學說**，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**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」。他是提醒吾人改正人民怕政府，不信任政府的傳統觀念，他並舉極警聞之例，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**五權制度**，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。

總理比政府為機器，人民為工程師，這是我們瞭解**五權憲法**的重要關鍵。若不明白這種比喻的真理，就很容易把總理的**五權制度**誤解為與孟德斯鳩的**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。此政府權以行政權為主，以立法、司法、考試、監察各權為副，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，絕未要政府權之五權，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，一方面使立法機關與行政機關同爲治權機關，則立法機關與行政權的關係，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，既沒有彈劾政府解組政府的權力，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，但必須爲行政機關所認可，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尙未熟練之階段，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，亦是爲增強政府之

能設想，非爲減削政府之能設想。

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限制之義。

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，都似美國的憲法，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；監察權卽爲對官吏違法溺職之彈劾，而考試權卽爲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，分割爲五部，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，人民必須信任政

府。人民對於政府之控制，祇在能發能收，不能事事給以干涉。第二，政府必須對人民負責，人民對政府必須為直接之控制，不能再經代議機關。第三，政府必須如機器之精細分工，立法權不能與行政權對立，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？還是合民權演進的事實呢？

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，一九二二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，內閣在實際上就成為國會多數黨的委員會。內閣既成為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化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。因民權之日日擴大，又因立法權與行政權之愈演化而愈不可分離，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任的觀念日日加強，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，藉免內閣塌台，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。美國採用了這個分權原則，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。卽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正而得完壁通過。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「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，因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所最勞心費力的工作。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。但因為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，對於同黨的議員亦難為有效之控制。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為榮的心理，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。

因為民權擴展與時代潮流劇變的結果，逼使人民改變對於政府的態度，逼使人民信任政府要求政府積極為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，由國會萬能一變而為政府萬能。強硬的美國制度，雖然不易適應二十世紀激變的潮流，但這潮流逼着他改變，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鬭爭，證明美國行政首領，已不能容忍分權制度所給與的牽掣，必須使憲法為澈底之改革。這鬭爭將來要如何演變，非我們所能預料，但我們相信，這鬭爭必將日趨激烈。

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，我們益佩服總理所說：「政治機器趕不上民權思想進步，將來仍免不了革命的深切卓遠之見」。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鬭爭，快要白熱化，我纔真正明白了。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起來革命的警告嗎？

(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，在總理想的理想，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爲總統制，但臨時約

法又改爲內閣制，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副署，不生效力，八十二條衆議院對國務員爲不信任之決議時，總統非解散衆議院應即免國務員之職，內閣制之條件俱備。

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鬭爭。二十二年四月立法院決議起草原則二十五點，第十六點「總統爲國家元首，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任期，尙有嚴格限制之規定。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，餘均未再變更。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。

就上起草經過，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，是不願總統負責實際政治責任的。最後所以有五五憲草行政權屬於總統之結果，還是經過黨的力爭得來。因為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鬭爭中求得的調和，故在這個草案中，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為內閣制。期成會對於減削立法院之權移於議政會有甚多之強辯，獨對於為何又改總統制為不完全之內閣制，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，對行政院為實質之控制。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，

最宜於行總統制。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為中央政府行使行政權之最高機關，第六十條行政院議以行政院長為主席而將總統除外，第六十一條許多事項須經行政院會議議決。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，總統欲有所為，必須為行政院會議通過。這比美國總統為行政首領國務員皆為總統政策之執行者，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，未免相形見绌。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，為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

經副署外，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。我以為這一條的設計，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「背叛國家罪」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，真可謂設計限止總統無所不用其極。我看祇這一條，即可將總統束縛得什麼也不能有所作爲。須知副署是負責任，在內閣制國家，元首命令必須由有關副署，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，而非由總統負責，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。

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「四院既各向國民大會負責而不向總統負責，在理自應有拒絕副署之權。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，則爲總統者，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爲人所不滿意者，爲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爲大。第四十四條雖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。美國憲法未有此種規定，但一遇非常之時，國會立刻授總統以應付緊急事變的大權。德國共和政府就是不斷的利用四十八條，至後來發生惡的結果。故這幾條，應加修改。

(五) 省之地位

總理的思想，以縣爲最便於實行直接民權之最大單位，故定縣爲自治單位，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」，這種玩法是對於省之地位，非常重視。十一年所作中華民國建設之基礎「行分縣自治，則現在省制之成廢問題爲如何耶……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，以處國內國家行政事務，一方則爲各縣自治之監督者，乃爲得之」。即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，主張有自定憲法，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，則歸中央，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一範圍內甚高之地位。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，不可視爲總理最後確定不移之意見，總理對於省將來之真實地位，恐要看試驗結果如何而定。如分縣自治作得好，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，省參議會僅爲諮詢機關，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，明白指省爲地方，而五五憲草則將地方解釋爲縣，將均權指爲中央與縣之均權，更對於遺教變更太大。

五五憲草對於總理遺教所以有如此之變更，第一太重於中華民國建設之基礎一文，第二中央鑒於民國以來國家之不統一，皆由於握兵權者挾一省或數省爲地盤，形成半獨立狀態與中央政府對抗，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。袁世凱爲改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，一併交與他所親信的軍人，以作爲効忠他的報酬。他保持專制制度未成，而中央軍權與地方政權，都被他斷送於此輩人之手。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爲生存，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，國民革命軍北閥，由於地方割據勢力之順風轉

統，致革命勢力未能在北伐之役，一氣將地方封建軍閥鏟除淨靜，仍留爲國家統一之障礙。國民政府成立，爲求國家之統一以與地方割據勢力奮鬪，可謂盡了九牛二虎之力，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。自表世凱作亂之後，帶兵者必兼地方行政長官，簡直成了不成文憲法，國民政府雖曾欲把這條不成文憲法打破，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劫持，人民除受軍閥之蹂躪殘踏莫能自救外，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省長主持，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為天職之高尙理想。

所以我想為欲保障中國之絕對統一，欲使中央政府為集權政府，不再否認省為地方之地位，否認省有自治權力，而在打破統帶國家軍隊者必兼為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為地方行政長官定為立國鐵則，一方中央將任免地方長官權交與人民選舉。

中國既為統一國家，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，另定為法律，不能訂定於憲法，蓋訂定於憲法則不易變更，若另立為法律，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，因為地方的立法，都要國會替它負擔，這不但耽誤時間，而且常常因缺乏為立法根據的知識，致所立之法，不亦能合乎地方情形，辦理地方事務之機關，處處如依賴中央，亦缺少迅速與積極精神，政府屢欲有所改革而未能。英國亦為中央集權國家，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，而倡為「權力外移」

之說者，即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正式爭論之問題，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、國民大會祇在代表全國國民對中央行使直接民權，不應開會太頻，應每兩年開會一次（臨時會在外）。二、立法院既相當於西方之國會，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爲英國內閣與國會之關係，不應爲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，立法院不應有不信任權，五五憲草之規定甚是。六、立法院對於總統提交復議之案之複決法定人數，應改爲

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、總統發布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、行政會議總統爲當然主席。十二、司法考試監察各院，不應有向立法院提出議會之權。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、考試院掌考選不掌銓敍（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，故五五憲草第九十二條應予刪除。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。廿二、省參議會應改爲省議會。廿三、修改憲法的條件，不可規定太嚴，期成會亦同此主張。廿四、解釋憲法之權，應由司法院提請國民大會爲之。期成會亦不贊成司法院解

釋憲法。

附：此文三十年底寫成，以未敢作為定稿，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，故將原稿細讀一遍，修正發表以就教。政治協商會議所決議之憲草修改原則，固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為目的。」尤為最可貴之貢獻。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。當再為文以就教。

二 政治協商會議憲草修改原則批評

(一) 論中央制度

五五憲草所定中央制度與地方制度兩章，最可疵議。地方制度取消省之自治地位，將中央與省之均權，解釋為中央與縣之均權，其不合於建國大綱，顯而易見。現在許多國民黨人亦不贊成此種規定，故可望獲得合理之修正，茲不具論。惟關於中央制度，許多人似乎並未覺出五五憲草的缺點，而許多修正意見，不但未能將其最大缺點予以糾正，反而加強了它的缺點。

我先指出五五憲草的缺點：

第一、行政權何屬含混不明 照第五十五條，行政院為行使行政權之最高機關，五十六條，行政院設院長副院長，六十條行政院設行政會議，以行政院長為主席。這幾條的用意，在中華民國憲法草案說明書中已解釋得很明白，是要「總統地位較為超然」，當「引起責任問題」時，「僅將院長更易，即可適應情勢之需要，而免元首地位有動搖之虞」。換言之，

即是讓行政院長多替總統負責任，總統越少直接負責任越好。這樣，行政院就無異為責任內閣。惟總統既為行政首長，那能避免直接責任？行政會議不自為主席，而由行政院長主席，設行政會議所決議者為重大問題，而與總統意見相左，總統是照辦呢？還是不照辦？雖然行政院長副院長政務委員為總統所任免，亦必造成總統與行政院對立局面。英王喬治第一，因為不懂英語，而放棄了作大臣會議主席之權，自是成爲憲例，後繼之王，雖再欲作主席而不可得，因此就造成了內閣制的雛形。

第二、五權嚴格分立與五院平頭齊大 孫中山先生稱五權爲治權或政府權，故實際上就是一權。這是要人民權與政府權互相平衡，不是五權自己互相牽掣，更不是要司法考試各院須與行政立法各院平頭齊大。照五五憲草司法考試各院長、各對國民大會負責，都是強調對行政權之獨立。司法院兼掌司法行政，考試院兼掌銓敘，則並將本屬於行政權之事，分而割之，取而併之，實與中山先生的五權精神不合。

第三、限制總統條文過多過苛 照三十八條總統公布法律發布命令，須經關係院長之副署，依照中華民國憲法草案說明書之解釋，必須副署始發生效力，不副署則不生效力。司法院應只管司法，考試院應只管考選，監察院應只管監察，公布法律，發布命令，與它們何

干？法律既爲立法院通過，何須立法院長副署？命令爲行政日日所必需，每一命令說不定有關一院二院或三院，若一一拜門而求副署，設有一院不副署，則不生效力，若有一院院長不與總統同黨，則更易拒絕副署，行政豈不停擱？這一條實在太不合理。九十二條總統違法失職，即受監察委員彈劾。什麼是違法？設司法院解釋總統公布之法律命令爲違憲，是不是就提彈劾？若美國國會因此而彈劾總統，則成笑話。什麼是失職？更是廣泛無邊。除非不負責任，若負責任，則不能保不作錯事，英國國會之所以以不信任投票代彈劾權，其用意在此。美國憲法之彈劾權，僅限於叛逆罪及其他重罪輕罪，然亦等於有若無者其用意亦在此。蓋因一國元首，動不動就受彈劾，即使彈劾案不成立，亦必影響於元首對國民及國際之信用。

現在政治協商會所決議憲章修改原則，主張考試權不設院，而設考試委員會，司法院卽爲最高法院不兼管司法行政，不設院長由大法官若干人組織之，實更切合於五權分立之義。惟亦不願將行政權歸總統直接行使。憲政規定行政院對立法院負責任，立法院對行政院得提不信任案，這更明顯的近於內閣制，但同時，它雖不否認總統爲行政首長之地位，然使總統與行政院對立，使政府變爲無能，比五五憲草猶有過之。

我們現在不是放任時代，不能怕政府萬能。我們所怕的不是政府有能而是怕政府權力過

大，人民不能管制，而變爲獨裁。總統制與內閣制，那一種最能使行政權運用自如，少受牽掣，同時又不致於變爲獨裁？就英國的內閣制與美國的總統制比較，英國的內閣制堪稱爲萬能而不獨裁的政府。那麼中山先生既主張萬能政府，又一再批評美國憲法，使政府無能，我們不是應該主張內閣制嗎？我以為政府萬能不萬能，不在內閣制與總統制，要看制度之如何運用，英國內閣制萬能，法國內閣制則不萬能。英國內閣制是在無意識中演化出來的。元首世襲，但須奪其政治責任，因是，漸漸形成所謂內閣制。若國家元首民選，則內閣制不一定相宜。蓋全國人民選其一國元首，其心理必屬望於最孚衆望最有才能之人當選，絕不希望二等人才當選。既選一等人才爲國家元首，而又不使其負責實際政治責任，豈不與選舉意義及全國人民的心理矛盾？法國內閣制行不好，此亦爲主要原因。中國爲民主國家，沒有世襲元首，自以行總統制爲宜。

我們所要注意的，是如何使總統行使行政權而少受牽掣，同時又如何使總統決不至於變爲獨裁。關於這一點，中山先生所定的辦法已經很周密。人民有國民大會隨時可以罷免不稱職的中央官吏；政府內又有監察機關，可以隨時彈劾不稱職的官吏；立法院即是國會，行政權與立法權融而爲一，總統決無變爲獨裁的可能。

現在政治協商會議的憲草修改原則，將國民大會取消，這是等於反對直接民權，實在是對五權憲法的一切批評中之最大的一個錯誤。他們又以國民大會既不常開，等於虛設，故不如取消。不知人民對於中央行使直接民權，不是天天有的事。官吏委員有任期，不需要天天選舉。所選出之官吏委員，希望其能稱職，不希望其今天違法，明天犯罪。創制複決法律，更不是常有的事。所以國民大會不需要月月開會，年年開會，但可隨時開臨時會。憲草修改原則捨了控制政府，防止政府獨裁之最進步，最有效，最便利的方法不用，而固執於那個陳舊的不信任案，使之防止政府獨裁不足，造成政府無能有餘，是最要不得的。

不信任案，淵源於英國國會，其目的在強迫王之大臣對國會負責任。王世襲而不握權，大臣握權隨時可以去職，這是當時國會控制政府的最好方法。但內閣制發展到現在，內閣與國會融而為一，原來不信任投票之作用全失。蓋現在英國的內閣，完全為國會多數黨之委員會。政府祇要在國會為多數，則國會必信任政府，擁護政府。所謂不信任投票，只不過為反對黨攻擊政府之工具，但絕無通過之可能。政府有時為小事在國會失敗，為求恢復信譽，反得向國會要求信任票，此時政府黨議員，全體出席，必一致通過。由不信任投票引出信任投票，不信任投票必通不過，信任投票必通得過。於是昔為國會控制政府之武器者，今反成

爲政府自衛之武器。持刀殺人，刀柄爲人執，不屈服，即將被殺，英國國會之今昔，正與這個相類。

由於民權進步的結果，政府之垮台與否，不在國會之信任與不信任。國會雖信任，而人民不信任，則政府必須去職。張伯倫政府得國會之信任，而不得人民之信任，不得不辭職。是國會之信任，不足代表人民之公意，反之，國會之不信任，亦不足代表人民之公意。近年來英國政府因國會通過不信任投票而辭職或解散國會之爭甚少，因政府之去留，實全在人民之信任與不信任。英國人民雖可以輿論力量強迫政府辭職，但尙無正式罷免政府之規定，除非政府鑄了大錯，引起輿論之激烈反對，政府仍可藉國會之多數而執政。故中山先生的國民大會之設計，不但可以防止政府獨裁，且可以防止政府不至作重大錯誤，控制政府最有效最便利，無有過於此者，怎麼可以取消呢？

政府內既有彈劾機關，則不信任投票更不必要。假設立法院對行政院提不信任投票，而監察院又對立法院提彈劾，政府之內，豈不是天天可以鬧政潮？

中山先生以立法權爲治權，又以立法院卽西方之國會，許多人想不通這種道理，以爲是一個大矛盾，故憲政期成會創五五憲草立法院之權移於國民大會議政會，今政治協商會議憲

草修改原則承認立法院相當於西方之議會，這解決了一個大爭論。但是英國型議會與美國型議會不同，我們應該採那一種？美國總統與議會，各由人民以不同之方法選舉，各有固定任期，議員不得兼爲行政部門首長，立法權與行政權嚴格分立。英國祇選舉國會議員，那一黨的議員佔大多數，就出而組織內閣，內閣各大臣全是國會議員，國會開會，無異內閣之擴大會議，而內閣開會，又實爲國會之委員會，內閣與國會實一而二，二而一，不可分者。五五憲法草案七十四條立法委員不得兼任其他公職，是採美國國會辦法。政治協商會憲草修改原則，主張總統與立法委員，各由選民選舉，似亦是贊成美國辦法。我以為美國國會牽掣行政權太甚，美國人正在想法改革，我們爲什麼還要學美國？我們應採英國國會的辦法，即行政院各行政首長必須爲立法委員。照五五憲章規定，總統與立法委員同由國民大會選舉，最便於實行政黨政治，並且亦減少選舉之麻煩，因此我以為總統與立法院之選舉，以不變更五五憲章爲宜。

監察權是最難處置的問題，若人民能充分使用罷免權，則彈劾權實可不用。中山先生所以特別重視，實鑑於中國歷代政治之多腐敗貪污，彈劾權尙有其功用。但對於總統及中央政府最高官吏委員之彈劾，則應嚴加限制，不可以意義廣泛之「違法失職」爲理由，而提彈

効。監察委員與法官及考試委員須同爲超黨派的。若參與黨派鬭爭，則同黨之人應彈劾而不彈劾，不同黨之人不應彈劾，亦必加以彈劾，故憲草修改原則給監察院以同意大法官及考試委員之權，實屬錯誤，因此種同意權應給予立法院，而不應給予監察院，監察院亦以由國民大會選舉爲宜。歸納上述，而爲結論如下：

一、國民大會每二年開會一次，臨時會如五五憲草規定。

二、國民大會之職權，除五五憲草規定外，有解釋憲法之權，至聽取政府報告及質詢政府，爲當然之事，不必定於憲法。

三、總統，立法院，監察院，如五五憲草，皆由國民大會選舉，以便易於實行政黨政治。

四、明定行政權屬於總統，行政院不設院長副院長。

五、行政院行政會議，以總統爲主席。

六、行政院各部首長，必自立法委員中選任。立法院開會，行政院各部會首長必出席報告並受質詢。

七、立法院與總統有不能解決事項，提交國民大會解決之。立法院不需提不信任案，總

統亦不需解散立法院。

八、司法院即為最高法院，由大法官若干人組織之，不管司法行政。考試院用委員制，如憲章修改原則。

九、監察院掌彈劾，懲戒，審計，如五五憲章。

十、大法官考試委員由總統提名，得立法院之同意任命之，應為終身職。

十一、監察委員，大法官，考試委員應為超黨派的，絕對中立。

十二、立法委員監察委員之任期如總統，同為六年。

(二) 憲法中幾個問題之商討

國大定於五五舉行，制定憲法有期，在此時，憲法中最引人爭論的有國民大會與立法院問題，總統與行政院問題，總統與立法院問題，以及司法監察考試三權之性質問題，此等問題究竟如何解決，我們願書所見，以就教於國人。

(一) 國民大會與立法院：國民參政會憲政期成會，以國民大會之職權，僅限於選舉、罷免、創制、複決四權，則人民之政權等於落空，又以立法院既為治權機關，則不應有政治

性如大赦、戒嚴、宣戰、媾和等權，因而另設計一國民大會議政會，使有如內閣制國家議會之權力。政治協商會議憲草修改原則，堅持內閣制之議會制度與憲政期成會完全一致，惟以立法院代替國民大會議政會，更認國民大會爲不必要，爲存其名，以全國選民行使四權，名之曰國民大會。

政治協商會議，以立法院卽民主國家之議會，可謂接受了國父孫中山先生之主張，比期成會見解進步得多，惟同時它又否認了國民大會，則似乎對於孫中山先生的主張還未了解，或根本反對。國父一方面使國民大會爲政權機關，一方面使立法院爲治權機關，但又說「立法機關，卽是國會」，因是困惑了許多博學之士，卽對於五權憲法甚有研究之一部份國民黨人士，亦不敢承認立法院卽是國會之主張。五五憲草所予立法院職權，似美國國會而小於美國國會。是亦未完全承認立法院卽是國會之主張。我們以爲孫中山先生的主張，是絕對正確。我們如果不是囿於十八九世紀的民權思想及英美的政制形式，則對於中山先生之主張，是不難了解的。

我們談民主，必自英國始。從前君主專制時代的行政權是在專制君主之手，或在君主所任命的諸大臣之手。國會是人民代表與君主及其大臣鬭爭的集會所，實在是與君主互相對立

的。它的初期作用，主要是限制君主隨意向人民課稅，並不包含一切立法。稍後，其另一作用，是以彈劾權課國王之大臣以政治責任。此其目的，完全在使國王處於不負責任地位，以免國內發生內戰與革命。以後，王權日削，國會之權日大，遂發展到所謂國會主權時代。以後因政黨制度發展之結果，替王負行政責任的內閣大臣，漸漸不能由王隨意任命，漸漸必為國會議員，漸漸內閣首相，必為組閣政黨之領袖。因是，內閣各大臣，實即等於出於國會之選舉，內閣實即等於國會多數黨之委員會。所謂不信任投票，亦失其原來作用，而成今日內閣萬能，國會無能之時代。故今日英國之政制，是由人民選舉代議士以組織國會，由國會自代議士中選舉大臣以組織內閣，內閣與國會，不但不復對立，且二者融而為一，不可分離。即此，國父謂立法權為治權，「立法機關即是國會」，在英國已是事實，我們還有甚麼可疑？然則英國人民之政權何在？即全國選民所行使之選舉權。國父以歐美民主國家人民，祇有選舉權之間接民權，不是全民政治，選舉權之外必須有罷免創制複決之權，民權始為完備。但因中國太大，僅縣一級，全縣人民，可以直接行使四權，若全國人民對中央政事，除選舉權外，其餘三權，無法直接行使，故設計一國民大會，每縣出代表一人，代表全國人民，行使四權。

在美國政制，行政權是在民選的總統之手，立法權是在民選的國會之手。總統與國會各有一定任期，國會不能使總統在其任期內去職，總統亦無解散國會之權，而人民對其所選總統與議員，亦不能在其任期內撤回，故國會與總統，並肩分立，各有專司，互相牽掣，亦互不侵犯，欲融而爲一，勢不可能。然二者同爲人民所選舉，亦同爲治權機關，而非互相對立者。然則美國人民之政權何在？曰：亦在全國人民所行使之選舉權。美國人民，就聯邦政事言，亦僅有選舉權，而無其他三權。但在英國雖在憲典上人民尚無罷免權，而在事實上已有罷免權，如張伯倫政府之去職及霍爾外相之去職，實際均係由人民直接罷免而非由國會之信任。

由此，可知英國之國會，已由政權進而爲治權，人民不祇有選舉權，在事實上也獲得了罷免權。美國之國會與總統，自始都是由人民所選舉，各有一定任期，自不能看作政權與治權之對立。英國人民在事實上獲得了罷免權，而美國人民還未獲得，這是因爲英國爲不成文憲法，容易適應時代潮流，美國爲成文憲法，不易適應時代潮流之故。國父說：「政治機器趕不上民權思想的進步，將來仍免不了革命」。我們目觀羅斯福總統與國會及最高法院鬧爭之事實益信國父之卓見。他所主張的國民大會，尙爲西方國家所未有，亦正所以補西方民

主國家之不足，我們爲甚麼以西方國家所無者，因而即認爲其不必要呢？

現政協綜合小組已承認國民大會之存在，惟僅賦以選舉總統，罷免總統之權。創制複決兩權之行使，及立法委員監察委員之選舉，仍照憲草修改原則所定。五五憲草所定國民大會職權，係照建國大綱，國父在其心理建設第六章及中國之革命一文中均主張總統與立法委員由人民直接選舉。全國人民既可行直接選舉，則國民大會不行使選舉權，在理論上無可反對。但我們創立一個政治制度，應取其簡而易舉，不應取其繁而難行者。英國總統由人民間接選舉，下院由人民直接選舉，上院先由各州議會選舉，後由人民直接選舉，任期亦各不相同。此種選舉，可謂繁複之極。英國則五年舉行全國大選一次，新國會選出，內閣亦隨之選出。內閣與國會實際同生死，同任期，可謂簡便之極。五五憲章，由國民大會選舉總統，立法委員及監察委員，既合於建國大綱，亦最爲簡便，故我們甚爲同意。但我們更主張立法委員與監察委員之任期，應與總統同爲六年，不應使總統任期獨長，立法委員監察委員任期獨短。

關於創制與複決，是一種遠大的理想，中國人民無論在一縣，在全國，去實行此權之期尙遠，而且因政黨政治發展之結果，人民之意思已透過政黨，政黨之意思，又透過立法機關，故人民直接創制法律，複決法律之必要，已大爲減少。政協憲草修改原則，以「創制複

決兩權之行使另以法律規定」，如規定由國民大會行使，則可，如規定由人民直接行使，則顯太理想，絕對不可。

(二)總統與行政院：照五五憲草，行政院離總統而獨立。行政院設院長副院長，行政院以行政院長爲主席，總統不得參加。英王喬治第一，因不曉英語，放棄了爲大臣會議主席之權，自此成爲慣例，後繼之主，即不得參加大臣會議而爲其主席，內閣制因此獲得更大之進展。五五憲草規定總統不主席行政院會議意即倣效英國之內閣制。英國之內閣制，我們也十分同情。但應知道，它是由一個不負責任的世襲的君主，演化成功的。我們爲民主共和國，缺乏這種世襲偶像。法國爲倣效英國內閣制，強設一個選舉偶像，內閣制行不好此爲一因。世襲偶像——不管賢與不肖——之作用，在其一貫的不間斷的象徵着國家的統一與制度的和平演變。因爲「王不爲非」，所以必須內閣負責，因爲不爲非之王是世襲，故能發生象徵國家統一與制度和平安演變的兩大作用。英聯合帝國若非英王爲之聯繫亦許加拿大，南非與澳洲，已各自爲獨立國家，英國工黨亦許非如今日之爲一和平政黨。選舉之偶像，血統不聯，任期甚暫，人民對之，不能發生聯貫之尊崇印象，故不能發生英國世襲偶像之作用。來選舉一個元首，不使問事，僅使爲偶像，實爲滑稽。

政治協商會議修改原則，一方將國民大會取消，總統不能對國民大會負責，一方使行政院對立法院負責，立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭或提請總統解散立法院，這完全是總統不負責任的內閣了。但因爲我們不俱備世襲偶像之條件，故我們不主張強爲模擬。

我們主張美國之總統制，行政權屬於總統，行政院不設院長副院長，行政院會議即最高國家行政會議，總統爲當然主席。國父在其心理建設第六章能知必能行及中國之革命兩文獻中，均言「由各縣人民選舉總統以組織行政院」，是行政院實爲總統行使行政權之機關，並非可離總統而獨立者。

(三)總統與立法院之關係：國父言：「立法機關即是國會」，他的五權分立，也與三權分立不同。而且他一再批評美國國會牽掣行政權之弊。所以我們的行政權與立法權之關係，不應學美國。照五五憲章規定總統及行政院與立法院之關係，立法委員不得兼爲行政院長副院長及各部會首長，行政院長及各部會首長不得出席立法院會議，實近於美國制度。我們的新憲法，是要一個有全權而萬能的政府。美國憲法產生之時，正是所謂個人及放任時代，也就是反對政府多管閑事時代，所以採用孟德斯鳩的學說，將三權嚴格劃分，這完全是

用消極方法，防止三權之濫用，我們現在是集體時代，計劃時代，積極時代決不能採用美國這種互相牽掣的方法。

我們主張行政院與立法院之關係，應該如英國內閣與國會之關係。行政院各部會首長及政務委員，應自立法委員中選任。立法院會議，行政院各部會首長均應出席，並提出施政報告及答復立法委員詢問。這種詢問，也應恰如英國，而決不可使如法國之質詢，總統對於經常之立法院會議，不必出席，但遇重大場合，必須出席，或宣布重大政策，或答復其他部會首長不能答復之問題。

總統與立法院有不能解決事件，如立法院堅決反對總統之某種政策，在美國，總統雖只有屈服，但尙可利用輿論力量壓迫國會讓步；在英國，非內閣辭職，即解散議會，但事實上內閣爲國會多數黨之政府，決不願自己打倒自己的政府，少數反對派雖可提不信任投票決無通過之理，除非全國人民反對，內閣可恃國會多數爲所欲爲，極少有因國會通過不信任投票而去職之事。中國將來亦爲政黨政治，總統在立法院擁有多數，絕少發生立法院多數反對總統政策之事。萬一發生，總統不必如美國總統立即屈服，亦不必如英國使行政院辭職或解散立法院，只提請國民大會解決即可。國民大會可以罷免總統或行政院，可以重選立法院，亦

可祇決定總統政策之是否應予變更，而不涉及行政官員及立法委員之罷免。

記者囑筆至此，知憲草修改原則第六條之修正，立法院有強迫行政院變更其重要政策之權，而行政院則無解散立法院之權。內閣制總統無權，行政院可萬能，今如此修改，總統無權，行政院亦無權，這樣以來，行政院完全成爲立法院之附庸了。

(四)司法、監察、考試三權之性質：這三權有一共同性質，即是中立而超黨派的性質。無論那一黨執政，它們必須絕對中立，絕對超出黨派鬭爭以外。憲草修改原則以司法官及考試委員須超出黨派以外，我們絕對贊成，惟以監察院相當於美國之上院，是又強爲模倣美國，太可不必。美國之上院與下院有同等立法權，其權力且過於下院。我們的監察院，其主要職權是彈劾，彈劾權之本身，是消極的，靜止的。民權越進步彈劾權越少使用。卽就現在中國情形言，純粹之彈劾，亦必不至太多，亦必演爲警告、建議或提議罷免諸權。若監察院僅行使彈劾權，則未免太冷落，故五五憲草又予以懲戒與審計之權，懲戒與審計，也是要超出黨派以外，才能作得好的。

憲草修改原則規定「一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，一考試院用委員制……其職權着重於公務人員及專業人員之考試」實比五五憲草五大術

門並立，五大官平頭齊大者，更合於五權分立之義。

我們討論國家根本大法，應該超出黨派及對人的成見，也不應該囿於現有的制度及人事上。若因為某人將來要佔憲法中之某地位因而針對他的性格為憲法設計，或者因為現在某人已佔五院之某院，不管這院所管的事情之簡單，不及其他院之千萬分之一，亦一定要保持五大衙門並立，五大官平頭齊大的形式，這都是不對的。人可隨時來去，憲法則不能隨時隨人而變，大家惟有虛心而不存成見，這部憲法才能定得切合實際而易見諸實行。

(三) 憲法中人民權利之保障

五五憲草第二章人民之權利義務規定得相當詳細，但於每一種權利之下，都有「非依法律不得限制之，」或「非依法律不得……」之規定，前者六見，後者三見。因此，引起許多人之反對與批評。五五憲草第二十五條雖然明白規定：「凡限制人民自由或權利之律法，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」亦不能卻除一般人的懷疑。國民參政會憲政期成會，對此雖未加修改。然實際也認為這種文句，是不啻為政府限制人民自由開方便之門。今政治協商會議憲草修改原則第九條，關於人民之權利，曾

作如下之修正：（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。我們贊成這種修正。人權雖非天賦，但政府決不能隨便制定法律，加以限制。各國憲法中，以積極態度保障人民權利者，莫如美國憲法。其修正條文第一條：「國會不得制定關於下列事項之法律：（一）確立宗教或禁止宗教自由；（二）剝奪人民言論或出版之自由；（三）剝奪人民和平集會及爲伸雪請願於政府之權。」這是何等積極的保障精神。我們拿這兩種條文作對照，我們就不禁對於後一種條文之愛好，實遠勝於前者。

像美國這樣積極保障人民之權利與自由，我們也不敢說，其聯邦及地方行政與司法當局，對於人民之權利與自由，毫無侵犯。尤其關於勞資方面之爭議，勞方多半是受着不公平的待遇。就是羅斯福總統的「新政」法案，有的是被最高法院解釋爲違憲，而遭擱淺。最高法院這種態度，也不過是認爲這種法案侵犯了資本家的權利罷了。英國鮑爾溫政府的一九二七年職工爭議法案，在勞工黨看來，始終認爲是對於職工聯合的仇視，直到現在的工黨政府，才把這個法案廢除。民主先進的英美，對於人民權利的不可侵犯性有最高的信仰，政府行起事來，尙不免沒有侵犯，則太缺乏民主素養的中國，希望政府——不管何黨執政——絕不濫

用權力，侵犯人民之權利與自由，實在是不可能的。因此，我們的憲法，對於人民權利自由的保障，更應採取積極保障精神。

但這不是說，人民的各種自由與權利，祇要在憲法上獲得積極保障，即不致再受到政府的侵犯。不過，有此積極保障，則大可減少政府之隨便行動無疑。當國家和平，人民生活康樂，國內各階級人民最少爭端時，政府自然不必要侵犯人民的權利。但當國家紛亂，國內各階級人民分成壁壘互相對立，互相仇視之時，這個政府就很難保持中立，他必然站在既得利益的統治者一方維持他們的權利，因而也就侵犯了被統制者一方的權利。因此，這個政府也就必然為一方所不能容忍。聰明的執政者，決不使國家遭遇此種情形。羅斯福總統生長在資本主義者羣中，居然能為有利於勞動者的「新政」，這是何等的遠見，英國保守黨所作的改革，有時急進於自由黨，對於日漸長大的勞動階級之要求，必盡其最大能而為最大之讓步，英國工黨之所以發展為和平政黨，殆由於英國民族之聰明。國父孫中山先生看透中國革命若只為民族，而不為民權，則成功亦不過為朝代之更易；若為民族民權而不為民生，則成功亦不過為資本主義之民主政治國，仍解決不了中國問題：必須站在全民福利的立場將民族民權民生三者同時解決，然後中國革命始能一勞永逸。民族主義是要國際平等及國內各民族平

等，民權主義是要政治平等，民生主義是要經濟平等。換言之，即是國內各民族間不能以一個民族受統治於他個民族，全國人民不分男女貧富，皆有平等參與政治之機會，全國人民對生活必需之衣食住行及娛樂，皆有同等之享受。全國人民在民族政治及經濟既一律平等，則全國人民一定很自由，人民的各種權利，決不會受侵犯。現在全世界都向着中山先生這種主張前進，我們爲何還有反其道而行的趨勢？

自中山先生去世，使革命陣營分裂。因八年抗戰，使民主憲政延緩了實行，使土地及財產向少數人加速集中，因而中山先生所主張的各種平等，都尖銳的對立起來，這是中國的絕大危機，如何消弭這種危機，需要全民族的最大智慧及最大決心。沒有最大智慧將看不出這種最大危機，或看的很模糊；看出這種危機，而無應付之決心，或僅以頭痛醫頭，腳痛醫腳的敷衍辦法去應付，或簡直是諱疾忌醫，則中國將又恢復到十六年以前的狀態；所謂和平，民主團結，統一者，又將成爲不兌現的期票。而所謂憲法者，就是公佈實施，也無法普及於全國。故我們要保障人民的權利與自由，首要在爭取國家之和平、民主、團結與統一。我們希望爲奠定國家和平，民主團結與統一的那一大串協議，政府與中共都應拿出決心與誠意來，去快快的實施，不要天天在那裏互相責罵。尤其在政府方面，更是急待行動之時，而不

是說說就可以搪塞過去的。大批的公教人員還都之後，簡直無避風遮雨之所，還講甚麼居住遷徙之自由！收復區的人民，不是受中共的鉗制，就是在飢餓與死亡線上掙扎，還講甚麼身體自由，不權匱乏之自由！

(四) 釋「立法權爲治權立法機關即是國會」

國父孫中山先生一再曰「選舉代議士以組織立法院」，「立法機關就是國會。」但是他又把立法權放在治權之內，就是說放在政府權之內，因此，困惑了許多博學之士，就是追隨孫先生多年及對於國父遺教甚有研究的人，亦不免對於國父這種主張有所懷疑。中華民國憲法草案，是立法院根據國父遺教而製定，對於國父立法權爲治權，立法機關就是國會這種主張，未能完全同意。中華民國憲法草案說明書云：「故立法院之任務，大抵與國會相同。然在五權憲法，立法院爲治權機關，其性質自與代議機關迥然有別。」既曰「大抵與國會相同，」又曰「與代議機關迥然有別」。究竟別在什麼地方，則未能解釋出所以然來。故五五憲草所定立法院之地位，大抵與美國國會相同，而其權力則比美國國會較小，這顯然是與國父所說立法機關即是國會的主張，不能相符的。

國民參政會憲政期成會對於國父這種主張，更以爲是矛盾的。它以立法院既爲治權機關，則立法院即不能有政治性之權力，即不能有西方民主國家國會之權力，因是，它把立法院定爲如法制局之地位，而另外在國民大會之下，設一國民大會議政會以代替立法院，這種見解，對國父遺教，相去更遠。

政治協商會議關於憲法草案之協議中憲草修改原則，第二條：「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議會」。這一條並不是政治協商會議的新見解，實際不過是國父遺教的申述。政治協商會議雖然承認立法院即是國會的主張，但同時它又不承認立法權爲治權的主張，它硬要把國民大會取消，而以立法院代替國民大會，即以立法院爲政權機關，可謂與憲政期成會的主張，正完全相反。總之，它們都認定國會是政權機關，如以立法院爲國會，則立法院應爲政權機關，不應爲治權機關，如以立法院爲治權機關，則立法院即不應有國會之權力。我想，許多學者，所以對於國父這主張，不能有所了解，實是因爲他們太囿於十八九世紀的民權思想及英美的政制形式之故。作者以爲立法權爲治權，同時立法機關就是國會，二者並不矛盾，且事實就是如此，實無可懷疑。

我們都知道民主之祖是英國，英國初有國會，確是與君主對立的。國會由人民選舉代表，

人民實行政權，君主爲世襲，握有行政權。國會實即爲人民代表與君主及其大臣鬭爭的集會所。國會初期之權力，主要在限制君主隨意向人民課稅，並不包含一切立法。其後，國會爲避免國家內戰及發生革命，乃用彈劾權課王之大臣以政治責任，就是說如王有了罪，不罪王而罪其大臣，國會對於大臣可以隨意令其去職，或放逐，或處死，但對世襲的國王，則不欲動搖其地位，以免引起流血的內戰與革命。此法行之既久，政治責任漸由王之手移於大臣之手，而王不爲非（The king can do no wrong）之觀念，乃漸漸成了政治原理。以後，王權日削，國會之權益大，遂發展到了所謂國會主權時代。我們從前常聽說，英國國會除不能把男人變爲女人，把女人變爲男人外，它沒有不能作的。國會的萬能，可由此語形容到極致。英國國會對於內閣之不信任投票，即是對於彈劾權之改良。因爲自內閣各大臣實際對王負行政責任之後，若動不動課以刑事責任，則未免太殘酷，蓋既負責任，則不能無錯過，政治上措施之錯誤，與蓄意叛國等罪，迥然有別，令其去職，已爲足夠之懲罰，故自實行不信任投票後，彈劾權無異等於廢除。國會在名義上雖可用不信任投票以控制國會，但因政黨制度發展之結果，國會實際爲政黨所控制，因是，國會也實際爲內閣所控制。現在內閣各大臣，必須是國會議員，而內閣首相又必須是國會多數黨的領袖，故內閣實即等於國會多數黨的委員。

會。這一羣少數人，在國會領導立法，在內閣負責行政，故英國在今日，實爲內閣萬能，而非國會萬能，而且國會是由人民選舉，內閣是由國會選舉，內閣與國會，不但不復對立，且二者融而爲一，不可分離。

美國政制，行政權是在民選的總統之手，立法權是在民選的國會之手，國會與總統，同由人民選舉，各有一定任期，在任期中，國會不能罷免總統，總統亦不能解散國會，而人民對其所選舉之總統與國會議員，亦無法在其任期中撤回。二者並肩分立，各有專司，互不侵犯，亦互相牽掣，欲融而爲一亦不可得。然二者同爲人民所選舉，亦同爲治權機關，並非互相對立者。

然則，英美人民之政權何在？曰在人民所行使之選舉權。英國人民在憲典上雖只有選舉權，而在事實上已有罷免權，如一九三六年前相霍爾之去職，一九四〇年首相張伯倫之去職，均非由於國會之不信任，而實由於國民之不信任。美國人民，對其聯邦政事，因爲三權分立憲法所限，故尙無罷免官員之權，然在許多州則早已有之。總之，在行政權爲世襲之君主之手時，行政權與立法權可謂對立，政府可謂治權機關，國會可謂政權機關，到了國會與政府同爲人民所選舉之後，國會代表人民「代議」，總統或內閣代表人民「代行」，若謂政

權，則二者同爲治權，若謂政權，則二者同爲治權，蓋二者爲同性質之分工，而非異性質之對立。所以，國父謂「立法權爲治權，立法機關卽是國會」。乃是民權演進的事實，我們實毫無可懷疑之處。

附錄 質疑張君勸「對五五憲章修改原則疑難之解答」

讀了三月十五日大公報刊載，張君勵先生「對五五憲章修改原則疑難之解答」一文，不禁佩服張先生之善於玄辯。國民大會則有，無則無，既不承認國民大會爲「有」，怎麼可說它散之民間，又可說它爲「無形」？總理以國民大會代替全國選民，而憲章修改原則偏以全國選民爲國民大會。如此解釋總理遺教，實令人不解，故不得不向張先生質疑，我先聲明我既非代表國民黨官方意見，亦非國民黨一部份人之意見，我所說完全是我個人的意見。

國父主張直接民權，是我們所公認。黨外人士贊成直接民權，也是我們所承認。國父以爲行使直接民權之最大或最適當單位爲縣，一縣之民，可以直接選舉縣長，縣議會議員，可以直接罷免縣長，縣議會議員，可以直接創制法律，可以直接複決法律。故所謂「自治單位」者，實即實行直接民權之最適宜單位。中國之大，若如瑞士，則國父決不主張有國民大會。但中國面積太大，除選舉權可以直接行使外，罷免權，創制權，複決權，則絕對無法行使，故不得已設計一國民大會以行使之。此國民大會，在形式上雖爲間接民權機關，而在理論與實際上，則爲代表全國人民行使直接民權之機關。此國民大會即全國人民之縮形，與全

縣人民行使直接政權，其作用完全一致。

一部份人士，對於國民大會有一種矛盾心理。其一，以爲國民大會選舉總統，副總統，立法委員，監察委員，其權未免太大，實假中山先生之名，以行專制之實，其又一，以爲國民大會僅行選舉，罷免，創制，複決四權，其他如宣戰，媾和，預算，決算等皆不得預聞，未免虛設，亦實假中山先生之名，以行專制之實。以國民大會權力太大者，謂假國民大會之名而行專制之實，以國民大會權力太少者，亦謂假國民大會之名而行專制之實，於是結論曰，國民大會要不得。公然曰要不得，連遺教之形式亦不符，於是名全國選民曰國民大會，使散之民間，使爲無形，如此解釋遺教，如何能使「一部份國民黨人」心折？張君勵先生設計取消國民大會，實即欲使中國實行代議政治。代議政治之缺點，爲人民不能自由召回其所選舉之官吏及議員，不能自由創制複決法律，故總理主張在全縣人民對全縣政事，行使直接民權，在全國人民對全國政事，以國民大會代表全國人民行使直接民權，正所以補代議政治之窮。試問國民大會若取消，除全國選民可行選舉權外，其他三權，豈不隨之落空？此非摧殘民權而何？竊謂除非否認直接民權，則不能否認國民大會，除非否認全民政治，亦不能否認國民大會。

有人以全國人民既可直接行使選舉權，則將來對於總統、立法委員、監察委員之選舉，不應由國民大會而應由全國選民直接行使之，此固未嘗不可。但張君勳先生主張在未實行總統普選前，對於總統之選舉，由縣、省、中央各級議會選舉之，則未免太彎曲，太奇特。而且全國各縣省級議會何時成立，照現在國內情形言之，只有上帝曉得。以我之愚，現在之國民大會，既經協議而制憲，何不再經協議而選舉總統、立法委員、監察委員，成立正式之國民政府，使國民黨真能還政於民？若此國民大會僅以制憲而止，各縣省級議會之完全成立，遙遙無期，則以普選而選舉總統立法委員之期上帝亦不能知，中國豈非永遠國民黨執政？

許多人以此次國民大會代表，多為國民黨包辦，故不欲此國民大會行憲之權。我知此種見解，不但黨外，黨內亦有之。張君勵先生主張中國今後十年各黨派合作，不能有一黨上台一黨下台之現象，我十分同情。但既是各黨派合作，則必事先協議。此國民大會雖國民黨為多數，將來對總統、立法委員、監察委員之選舉，自可由協議方法決定。此次國民黨召開政治協商會議，即係開誠與各黨派合作。而國民黨以外各黨，不以國民黨為出於自動善意，而以國民黨為出於受各方力量之壓迫，多方宣傳，致引起多數國民黨人之不愉快，此對於合作實為一大障礙。關於五五憲草之爭，黨外人士竟欲將五權憲法之根本原則推翻之，則更不

能不使大多數國民黨人對各黨派之所謂「合作」。是否出於善意，加以懷疑。

總理遺教爲總統制，即行政權屬於總統，而非屬於行政院，此爲國家所公認者。當時立法院起草，關於總統制與內閣制，曾有劇烈爭論。大體言之，立法院主張內閣制，國民黨最高權力機關多主張總統制，最後而有五五憲草之調合，即在形式上爲總統制而在事實上行政院仍保有限制總統之權。作者絕對不承認五五憲草爲最合總理遺教之憲草，但至少保有五權憲法之形式。憲草修改原則主張行政院對立法院負責，立法院對行政院提不信任案，及總統解散立法院，此不但破壞其形式，實將總統制根本推翻。

既爲直接民權，人民所選舉之官吏議員，自當直接對人民負責。國民大會，代表全國人民選舉之總統，立法委員，監察委員，自當各自對國民大會負責。美國總統爲人民所選舉，故對人民負責而不對國會負責，國會議員亦爲人民選舉，故亦對人民負責。英國內閣制之下，政府對國會負責，國會對人民負責。政府爲什麼對國會負責？因爲政府在事實上由國會選舉。行政院，既非由立法院選舉，則不能對立法院負責。「行政院長既承總統之命而處理國務」，則更不能對立法院負責。

張君勳先生論英制曰：「惟其政府有權，是以不能不對國會負責」。論美制曰，「美制

大權既在國會，所以政府無須對國會負責。」我不知張先生是毫不了解英美政制呢？還是故意玩弄玄辯？現在英國政府萬能，「國會幾等於政府之註冊所」確屬事實，但此種現象，是政黨與內閣制度演進之結果。在昔英國政制是國會萬能而非政府萬能，國會主權之學說，張先生必知之甚悉，政府所以對國會負責，正是因為國會有權，國會萬能，而張先生謂「惟其政府有權，是以不能不對國會負責，」實顛倒是非強謂白爲黑之論。

因爲現在英制是政府有權，國會無權，所以其政府雖仍在名義上對國會負責，在事實上已不得不直接對人民負責，張伯倫政府本獲得國會大多數之信任，照理，他不應辭職，但全國人民對張伯倫政府根本不信任，故張伯倫政府不得不辭職。張伯倫政府是對全國人民直接負責而去職，非對國會負責而去職。一九三六年鮑爾溫政府，在國會擁有最大多數，但其犧牲阿比西尼亞之外交政策，爲全國人民所反對，其外交大臣霍爾不得不去職。霍爾辭職書曰：「有一種不可抗拒的事實，就是我没有獲得全國人民公意的信任。我覺外交大臣比其他任何大臣更需要國民的信任。我現在沒獲得這種信任，故我請求首相接受我的辭職。」更是對於全國人民負責而辭職，非對國會負責而辭職。美國大總統不對國會負責並不是因為國會權大，而是因爲總統由人民選舉，非由國會選舉，美國上院對於總統用人，雖有同意權，但美

國內閣是承總統之命而處理國務，故亦不能對上院負責。而且美制是國會與總統各自有其應有之權，並非國會有大權，政府無權。英明總統可利用輿論及其他方法使國會屈服。英制國會可以打倒政府，而美國國會則無此權，故謂「美制大權在國會，亦非確論」。

不信任權在英制是彈劾權之改進，蓋既負責任，未有無錯者，有錯而使之去職已足，不應課以刑事責任。故英國國會自行不信任權後，彈劾權即漸少使用。但因政黨演化，民權發達之結果，此不信任權亦失其原來作用。現在不信任權之使用，僅在反對黨，反對黨為少數黨，絕對不過。反之，政府黨亦可提信任投票，以抵制不信任投票。提信任投票者既為政府多數黨，一定通過。昔日國會以不信任投票為箝制政府之工具者，今日政府反得利用之以箝制國會。故近年來英國政府甚少因國會之不信任而去職者，因是亦甚少有因通過不信任投票而解散國會之事。由此，可知國府對政府提不信任投票，政府因不信任投票通過不欲辭職而解散國會以訴諸全國選民之辦法，亦漸少使用。蓋國民要求政府對彼等直接負責之傾向，日日加強，事實上政府之去留，亦不在國會之信任與不信任而在全國人民之信任與不信任。上述霍爾與張伯倫之去職，乃為顯例。國父所以主張直接民權，是要政府直接對人民負責。今在實行代議政治國家，其政府亦已漸對人民直接負責，我們為何又返於代議政治，必

令政府對立法院負責而不令對人民直接負責乎？張先生之主張，勿奈太囿於十八世紀之民權思想與英美政府形式歟？

張先生自認其主張「非總統制，亦非內閣制」惟其非總統制，行政權不屬於總統，非內閣制，則政權亦不屬於行政院。試問如此責任不清之制，將來總統與行政院之間，要成何種現象？張先生謂「總統而非特殊人物，可成爲院長承總統之命，處理國務但對立法院負責」是總統制與內閣制之混合制矣，「倘總統而爲中材，則院長以總統之名義，發號命令，更應對立法院負責」，是爲內閣制矣。制隨人之材不材而變，這種玄想的說法，雖似好聽，但實行起來，決行不通。張先生過於「針對國內實際情形」，過於懷疑國民黨「假中山先生之名，而行專制之實。」因是，不惜對五權憲法作灣曲解釋似乎大爲不可。愚意，五五憲草關於中央制度，已似總統制與內閣制之調合，可不必多加變更。至於防止個人濫用權力，民意最爲重要，更須要長期的民主素養，單靠白紙黑字的條文，是無用的。且因防止個人濫用權力，而根本否認了政府有能的原則，實有遠近代國家中央集權之趨勢，作者以期以爲不可。現在中國流傳一種謬誤見解，以爲中央集權，卽是獨裁，卽是專制，若以中央集權，政府有能，卽爲專制，爲獨裁，則今日英國之政制，美國之政制，蘇聯之政制，皆在打倒之列。我

們處廿世紀之集體時代，計劃時代，而欲行十九世紀個人時代，放任時代之政制，是思想太舊伍呢？還是思想太進步？請國人平心靜氣思之。

關於地方制度，五五憲草固變更，總理遺教太大，而憲草修改原則則又未免矯枉過正。

今張先生既放棄其省憲之論，而且五五憲草亦明白承認省得制定「省規章」，無論「省規章」也好，「省自治法」也好，可不必在名詞上爭論。

中華民國三十五年十一月滙初版

中國憲法

每冊定價國幣一元三角

(外埠酌加運費匯費)

版 所 不 翻
權 有 准 印

著 作 人 范 予 遂

發 行 人 劉 百 閱

發 行 所 中 國 文 化 服 務 社

上海福州路六七九號
電話：九一七〇五
電報掛號五一二〇三

印 刷 所 中 國 文 化 服 務 社 印 刷 廠

57
4413



BC
29.6
65