

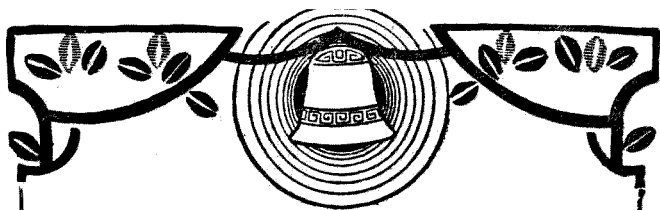
書叢政憲

# 制政權均及分劃能權

編主展公潘

著編爛幼楊

行印局書中正



版權所有  
翻印必究

中華民國三十三年六月渝初版  
中華民國三十五年九月滬一版

權能畫分及均權政制

全一册 定價國幣一元五角

(外埠酌加運費匯費)

發 行 所	印 刷 所	發 行 人	編 著 者	主 編 者
正 中 書 局	正 中 書 局	吳 秉 常	楊 幼 炯	潘 公 展

(1864)

校整：祥斌



一	憲法上的總統	………	三七
二	行政院	………	四一
三	立法院	………	四五
四	司法院	………	五五
五	考試院	………	五九
六	監察院	………	六三
第四章	均權主義的地方制度	………	七二
一	均權主義的地方制度之精義	………	七二
二	均權制度下的省制地位	………	七九
三	縣市自治之組織與職權	………	八五

# 第一章 我國政制創建之理論的基礎

## 一 民權主義的政治組織之特質

三民主義建國的政治論據，是以民權主義爲中心，而今後政治制度之創建，應如何實現三民主義的政治理想與如何適應當前建國的需要，這是非常重要的問題。建國大綱說：「本三民主義，五權憲法，以建設中華民國」，這即是五五憲章所稱之「三民主義共和國」。我國政治制度之創建，即以三民主義中的民權主義理論，爲其基本原則。民權主義的政治組織，是以我國政治的客觀條件及民衆的需要，更依世界政治、經濟環境的趨勢，重新規定出來的「直接投票」「五權分立」的民主政治制度。在這種民主政治組織之下，最重要的自然是「直接投票」和「五權分立」，這與現代的代議政治與三權分立的制度，當然有許多不同。近代各國雖主張民治，但總理說「現行代議制度，已成民權之弩末」。總理的政建設理論，主張以政權屬於人民全體；具體的說：三民主義的政治組織——就在主張政權爲人民所共用，政治由人民所共管，這樣政治才能充分爲人民而設施，也就是總理所謂「民有」「民治」「民享」的全民政治。

民權主義政治組織之特質，就是一方面採用間接民權的長處；他方面又採用直接民

權，以保障人民的權利。近代民主政治組織，常根據於人民行使主權方法的不同，而分爲直接民主的政治組織與間接民主的政治組織兩種。直接民主制，就是主權者爲人民全體，以全國人民直接去行使立法、行政、司法各種權能。這種制度在以前希臘的城市國家與近代瑞士及美國的幾邦中甚爲通行。盧梭(Rousseau)爲主張直接民主制最熱烈的學者，他以爲：「主權是人民的總意集合體，除此集合體以外，他人不能代表。因爲權力雖可轉移，而意志不可轉移。一人的意思，雖或於特種事項，偶然與人民之總意相同，然而誰能保證其永久相同。在本質上私人之意思，近於偏好，國民之總意，趨於公平，私人之意思，有時或能與總意相同，而有時則否，所以主權者祇能對於他人已發表之意思，加以贊同，而斷不能附和他人尙未發表的意思」。盧氏這種意見，在解釋主權的本質，證明代議制的虛僞，想以立法的權限，付之於全國人民直接構成的國民大會。國民大會除行使立法的權限以外，並且有指揮、監督、或廢置行政機關的權能。但是由全國人民構成的國民大會，又恐沒有良好的結果，而直接政權的範圍，既僅限於立法權，其進行又必感到十分的困難。所以羅爾眉(Lolme)說：「以國民直接行使立法權，而欲得良好的結果，實在是做夢。大多數的人民，終日爲生活忙迫，那有安閑的時間，來作立法的事業；即使他們得有餘暇，而大部分又缺乏知識，當然不能判別法律。天之生材有限；立法事業至繁，國民中能勝任的，僅一小部分，所以人民以立法權委之於少數能幹的議員，就好像病家信賴醫生，訴訟

人信賴律師一樣」。可見由人數衆多的國民大會處理行政瑣務，不獨民衆的知識不能勝任，而於時間及組織上也都發生許多難題。

至於間接民主制，就是人民祇有主權的虛名，而以政府的作用，完全委之於其他機關，人民自己毫無參與的權力。現在世界上大多數的國家，還是採用這種制度。英美各國人民的參政都只是參加了議會，參政行爲也都只靠選舉代議士或官吏。英國的「大憲章」在法理上是消極的限制君權；並不是積極的保障民權。所以英國一切法律，沒有得國王裁可，便不能成立；議會也由國王召集，自國務總理直至各級官吏，更都由國王任命，法院也由國王名義行使裁判權。這種政治，近乎以君主爲中心的政治。美國創立三權分立的憲法，議會的成立是根據憲法上的立法職權。但在實際上立法的職權，徒成畸形的發展；而且三權憲法施行的結果，有時各部權力在法律上或政治上可以過於膨脹，因之凡百政務都由政府官員協定，而立法機關的代表會議，僅是形式上的通過而已。可知間接民主制，在名義上國民主權固屬於國民全體，然而國民卻以政府的作用，完全委之於立法，司法、行政三機關。這三種機關都是由人民間接或直接產生，但國家大事非經他們允許，則不能執行。所以實際上這種機關一旦產生後，其權力無限，而其所作爲，並不一定時時刻刻顧到民意；人民亦無可如何。因之間接民主制較之直接民主制，弊端尤多。

三民主義中的民權主義，一方面排斥間接民主制之虛偽；他方面又認定直接民主制之

難於見諸實行。所以民權主義的主旨在補救代議制度的缺點；而使具有直接民主制之優點，成爲現代政治中最優良的一種政治方略。間接民主制的缺點，在用法律的空條文，來實現虛偽的假民權主義，使人民完全受政府或代議士威權所支配，不能充分發展民意。真正的民權主義決不能在代議制中表現出來。某些歐美國家的人民，爲補救代議制的弊端起見，除了有選舉權之外，更有罷免、複決、創制三種民權，若能把這三種民權組織完備，也足以濟代議制度之窮。現代代議制度在歐美各國已失去其往日之價值，發生不少的弊端。祇有總理所採用的半直接民主制的民權主義，始能改進代議政治。人民有了充分的民權，政府的能力雖大，亦不能爲害於人民。因爲在這種情形之下，政府的能力，祇是爲善的能力，而不是爲惡的能力。換句話說，就是政府祇有辦事的能力，而去留動作之權，仍在於人民本身。所以總理說得好：「政府如果是好，我們四萬萬人便把他當諸葛亮，把國家的全權都交給他們。如果政府是不好的，我們四萬萬人可以實行皇帝的職權罷免他們，收回國家大權」。可見人民直接擁有政府去留之權，就可以免除近代代議制度的各種弊端。

民權主義雖然主張以直接民主制做基礎，但直接民主制實際上又有許多困難之點。就使我們能依盧梭的主張，以立法的權限，付之於全國人民構成的國民大會，但是這種由全國公民構成的國民大會，能否制定良好的法律，還是一個大問題。若是件件法律都要人民



全體親手去訂，在事實上尤不可能。所以總理在民權主義中對於人民直接動議制定各種法律，就有複決與創制兩種方式來補救，有了這兩個權，不獨可以防止政府制定不良的法律，並且可以使政府不能不制定良善的法律。我們若把複決權比作甲冑，則創制權就是槍劍。人民可以利用複決權以抗拒違背民意的法律，同時人民又可以利用創制權，另闢途徑，使自己的意思成爲法律。又就其效果言，政府的立法機關好像是馬；複決權是馬口所御的勒鐵，足以勒馬使之止步。創制權是馬鞭，足以策馬使之速行。總之，複決權與創制權是直接運用民權主義的方式。至於行使直接民主制的國家，在美國幾邦中，因爲採用直接選舉，又有所謂選舉權，更因爲要直接限制官吏的專橫，復有所謂罷免權。不過這其中難免沒有流弊，於是總理又主張考試制度，作爲選舉制度的補救。一方面可以避免只用選舉方法登庸人才的缺點；他方面又有獨立的彈劾權，審查吏治的優劣，監督官吏在職務上的行爲，使罷免權的作用，臻於至善。由此可知民權主義的功能，在汰除間接民主制的流弊，補救直接民主制的缺憾，使人民不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實權。

## 二 五權憲法下中央制度之精義

五權憲法爲實施民權主義的基礎，也是完成治權的重要工具。近代各國政治組織，大

都以民主政治爲中心，而憲法便是一種實行民主政治之國家的根本大法；其目的在整飭自由與秩序，使個人自由不致影響到社會秩序；而維持社會秩序，就是運用個人的自由，使民主政治得以順利進行。所以民主政治必須有良好的憲政。五權憲法雖爲民權主義的一部分，但與我國政治制度的創建有很大的關係。總理說：「憲法是一部大機器，就是調和自由與統制的機器」。可知目前我國要創建一種新的政治制度，固然要以建國大綱爲模型；而五權憲法的真意義，尤不容有所忽視。五院的政治組織，是實行民主政治的一個根本辦法。總理一方面認清了中國歷來政治腐敗的癥結；他方面又探明了歐美議會政治的缺點，深感到要想建設一個健全的中華民國，非用五權憲法作爲政制創建的基本原則不可。所以「國父之創制五院的政治組織，乃是在現代政治上最偉大的貢獻，不僅是集「權力分立」說之所長，而且是以我國古代的成規，補其缺憾，成功一種很健全的政治制度。本來權力分立說是起於美國及法國革命時代。當時的政治家都認三權分立爲確保人民的自由之最有效的政治制度。英人洛克 (Locke) 首先主張立法權與行政權分立；而孟德斯鳩 (Montesquieu) 更完成三權分立說，他把國家的權力之一切作用，分爲立法、行政、司法三種。他以爲「在各國裏面，有三種權力，就是：1. 立法權，2. 屬於國際法的事件之執行權，及3. 屬於國內法的事件之執行權。依第一種權力，制定、廢止、或變更一時的或永久的法律。依第二種權力，媾和、作戰、派遣使節、接待使節、保全安寧、防禦攻擊。依第

三種權力，處罰犯罪，裁判各人之間的爭訟。第三種權力可稱爲司法權，第二種權力可以簡單稱爲行政權」。孟氏所以主張三種權力須分屬於不同的機關的理由，就是因爲「政治上的自由，雖於限制的政府之外不能存在，但即使限制的政府，政治的自由，也不一定存在。若治者濫用其權力，則自由不能存在。徵之古代的經驗，凡有權力的人，都有濫用權力的意思。其濫用的程度，直至達到其界限仍不止。此事誰也不能否認。雖在道德，亦尚有限的必要，所以要想權力不被濫用，除將權力分配，使權力限制權力之外，沒有法子」。他更進而說明三種權力應該分立的必要說：「若同一人或同一的會議，兼有立法權及行政權，則自由不能存在。爲甚麼呢？因爲同一的君主或同一的會議，想爲專橫的執行，所以就要制定專橫的法律。司法權若不與立法權及行政權分離，則自由也不能存在。若他與立法權相併合，則對於人民的生命權及自由權，變爲擅斷。爲甚麼呢？因爲裁判官同時爲立法者，若使他屬於行政權，則裁判官有壓制者的力量，若同一的人，同一的諸侯，或人民的會議，併行此三種權力，卽有制定法律之權，有行政公共決定之權，有處罰罪人裁判人民的爭訟之權，則一切自由完全消滅」。孟德斯鳩這種三權分立說，對於近代政治發生很大影響，法國革命時代的憲法，既着重於分權的原理；而美國的聯邦憲法與各邦憲法也都一致的採用分權的大原則。但是這種學說到了十九世紀以後，歐洲大陸的憲政運動，多採用內閣制和委員制，既已拋棄了三權分立的原則；同時這種學說更因事實上的

證明，發生許多的謬點。第一，立法機關兼掌監察權的失當。美國及其他立憲國家，雖大致都有監察權的存在，但仍為立法機關所專有，他們通例以違反憲法違反法律為限，倘有因政府濫用職權，或不盡職，受賄及其他職務上的犯罪，統由議會行使監察權。本來政府是對人民負責的，如果犯了以上的事件，自然有彈劾的必要。但議會祇是立法機關，其權限為憲法所規定，若議會而兼有監察權，其結果必致於濫用權力，使有能的政府，也不能保持其地位，政府的一切措施，都不能順利進行；而且議會中的分子，良莠不齊，難免沒有以監察權為工具，受金錢的運動，有時與政府結合，以遂其私圖，於是議員日處於政治的渦漩中，完全消失了他們的監察威信。所以監察權不獨立，使國家的權力，不能應用，便沒有強固的政府產生。第二，行政機關兼採考試權，其結果關於各種官吏的選任，不是由民選的方法，便是由政府長官的任命。若是關於許多官吏的任用，都採民選的方法，這是決不可能的。因為人民並不是個個都智識充足，難免不受政黨的利用，很難選出有才能的人來。近代國家大致仍採用政府任命的方法，這中間的流弊很大。行政長官可以不經考試，任用私人，或形式上用考試方法，而行政機關操考試實權，仍不能免除任用私人的弊端。所以考試權必須獨立，使專門人才，不致受各種委屈，而於國家大計的進行，才有裨益。

五權憲法下的中央制度，就在救濟三權分立主義的缺點，而以五權分立為其理論的基

礎。其主要的特質，總理曾經這樣解釋說：

「我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權，立法權，司法權，加入中國的考試權，和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，纔是世界上最完全最良善的政府」。

這種所謂「五權分立」的意義，第一是指職務上的分立，就是立法、行政、司法、考試、監察各院間，當執行其職務時，不受其他各院之指揮或命令。第二是地位上的分立，五院職員之在職權，不受他院權力之侵犯。所以五院制度的特點：一方面，賦與五院以獨立的權能；他方面又使五院通力合作，互相調和，這與美國政治制度所根據的「制與衡」(Check and balance)的原則，似同而又不盡同。

### 三 權能分開說在公法學上之價值

尤有進者，總理關於政治制度之創建，不僅提高五種治權，並且認為四種政權亦須付之實施，而政權與治權尤須有明白的畫分，這就是總理所創的「權能分開」的學說。這種權能分開的主張，是總理在現代公法學上最大的創見。本來歷來公法學的基本觀念，乃是存於統治權之發動的關係，而以國家主權之最高的信念為其核心。輓近世界政治思潮演進，主權最高的信念，發生動搖。狄驥(Duguit)柯爾(Cole)輩盛唱多元主權說，而近代公

法學，更有一種新的趨勢，即是以「社會主義的實在的法律制度，替代了個人主義的玄想的法律制度」。所以狄驥認定：「今日之所謂公法，非確定某領土上一方為號令者，他方為個人或團體的關係，如主人對於其所服從者然。今日之所謂公法者，規定各種公務之組織，並謀保持此種公務之進行」。所以狄氏以為今日公法的基礎，不是命令的，乃是組織的，也就是事務的處理。而在他方面國家由誰來管理，又成為公法學上所討論的重要問題。美國格特爾(Gettle)教授在其大著「政治思想史」的結論中，曾經這樣的說：

「就普通一般的說，政治思想是需要調和的，最基本的問題，就是國家由誰管理，和國家的職務如何。在平民政治與貴族政治，個人主義與社會主義，這種極端的傾向中，是必須調和的。但是近代民治思想對於這兩種問題，又各有其相反的傾向，一方面是民主政治要求普通選舉，官吏民選，創制權與複決權；而在他方面各國政府復努力增進效率，及使政治專門化：如登用專家，文官考試，行政責任之集中，委員及官吏之任命等。近代政治之普遍的調和的趨勢，就祇是以民衆為最後的支配者，而兼顧及行政效率」。

由此可知近代公法學上有一個新的趨勢，就是在主權一方面絕對尊重民意；在行政一方面則儘量登用專家。本來近代政治生活的演進，政府的職務，逐漸增加。政府中各種複雜和困難的事實，必須有專門的技術與智識，始能處理。政府中各種事務，若非有專門技術與智識的人，必難有敏捷判斷的能力。以前在封建政制之下，政府是被認為治人的統治

者；而在民主政治的今日，政府僅是替人民治事的事務機關。在這種事務機關之中，所需要的是治事有能的專家，不是治人有權的統治者。所以近代政治演進的特徵，就是政府的職務，大生變化，治人的權力日見減少，治事的職務，日見增多，政府的職務增多以後，專家的需要，更爲迫切。因爲近代民主政治的理想，既是以人民爲國家的主權者，政府的各種政策，都應由人民全體來決定，各種重要事務，也都要取決於人民全體的公意；但是實際上政府的職務增加，全體人民既不能全有技術知識，又不能全受技術的教育，自然很難於處理政府的事務，這樣便不得不委之於有才能的專家。所以在以治人爲中心的時代，政府中最大的問題，簡直是一個治人的權力問題。政府中的官吏，是應如何應用其權力，以治理人民，而在民主政治下的官吏，不過人民所雇用的事務員，則政府的中心問題，就是如何可以得到有才能的官吏，來代替人民治事，「管理衆人之事」。總理順應這種世界政治新趨勢，創建權能畫分的新學說。在這種權能分開的政治制度之下，人民雖以政府的作用，委之於其所選出的代表，同時在一定情形之下，仍保留直接參與的權利；一方面可以利用選舉權，使人民能選出優秀的人才，組織政府；他方面又能以罷免權、創制權、及複決權，使政府不得不服從國民的意志來立法，來治事。所以民權主義的基礎，就建築在這種權能分開的原則之上的。這種權能分開的意義，就在於使政府得掌有行政、立法、司法、考試、監察的治權，人民得以其選舉、罷免、創制、複決的政權，來監督政府，這種

權能分開的作用，是作成民權主義的政治制度的基本原則。

其次，政權與治權的區分，其主要的理由，是在解決民權問題。自來公法學者認為解決民權問題的方法，不外兩種：一種是主張授人民以權，而強其所不能；一種是用其所不能，而強奪其權，但這都不是解決的正當方法。總理折衷於兩者之間，把國家政治大權分爲兩個：一是政權，操在人民手裏；一是治權，操於政府的機關，使人民不必有處理政務的能力，而可以享有國民主權的實權。總理以為「現在民權政治，是要靠人民作主的，所以四萬萬人都是很有權的」。但是人民應該把治權委託於有能力的政府，「因為現在各國自實行民權以後，政府的能力很退化，人民很怕政府有了能力，管他不住，這樣反使政治難於施行」，所以總理認為：「如果權與能不能分開，人民對於政府的態度，總是不能改變的」。總理更拿汽車作比喻，人民就是汽車的主人，政府就是汽車夫，汽車夫是有能無權的，主人是有權無能的。「這個有權無能的主人，應該靠有能的專門家，代他駕駛。民國的大事，也是一樣道理」。所以總理認定「我們要解決民權問題，便是另造一架新機器，造成機器的原理，是要分開權和能，人民是有權的，機器是有能的」。政府好比是一架行政機器，要機器有能，就是要政府有能，這是從根本上著手的辦法。有了根本的辦法，民權的行使，自然就沒有障礙，民權的問題，就可以解決了。因為人民有了充分的民權，政府的能力雖大，亦不能為害於人民。在這種權能分開的情形之下，政府的



能力祇是爲善的能力，而不是爲惡的能力。換句話說：就是政府祇有辦事的能力，而去留動作之權，仍在人民本身。可知人民操有政府去留之權，自然可以解決民權問題的困難。

這種權能分開的作用，是有十分密切的關係。總理更爲詳細解釋說：

「五權（按，即爲治權）是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權。一個極大的機器發生了極大的馬力，要這個機器所做的工夫，很有成績，便要把牠分成五個做工的門徑。民權（按，乃指政權）就是人民用來直接管理這架大馬力機器之權。所以四個民權，就可以說是機器上的四個節制。有了這四個節制，便可以管理那架機器的動靜。政府替人民做事要有五個權，就是要有五權工作，要分成五個門徑去做工。人民管理政府的動靜，要有四個權，就是要有四個節制，要分成四方面來管理政府。政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，才可以發生無限的威力，才是萬能的政府。人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理，政府的一動一靜，人民隨時都可以指揮的」。

我們讀了總理這樣不厭求詳的說明，可知權能分開的主義，可以增加人民的權力，增加政府的效能。我們若就政治學的原理來說：所謂「權」，就是全民政治，以三民主義中的民權主義爲旨歸；所謂「能」，就是萬能政府，以五權憲法爲準繩。五權憲法的精

義，不僅在此五個治權，應該分開，而更在如何運用此五種治權，藉使整個政府達到萬能的程度。所以五權憲法下的中央政府，應該是一個民主集權的政府。這種所謂民主集權的政府，就是說在政府方面應具有「很大的力量」，而形成「萬能的政府」；可是這種萬能的政府，又須「完全歸人民使用」，而向代表人民的國民大會負責。所以按照 總理的意見，政府既是受人民的「制扣」（五權憲法講詞）「節制」或「管理」（民權主義第六講），牠所享受的權力，即是很自然的不應再受其他限制。所以政府的官吏，在「有本領，忠心為國家做事」的條件下，他們的行動，是不應受「限制」的（民權主義第一講）。這種不受限制而萬能的政府其基本的原則，是「歸人民使用」「為人民謀幸福」的，這不僅與極權主義的專斷政府絕不相同，且與從個人自由主義出發的民治政府也有差別。這實是對現代政治制度一種良好的方略，也是 總理所以高出於盧梭一輩學者的地方。

## 第二章 政權之行使及其機構

### 一 憲政實施與國民大會之召集

建國大綱所規定之憲政時期，為三民主義的政治建設之完成時期，其價值至為寶貴。三民主義的憲政，乃以完滿實現「民有」、「民治」、「民享」的新中國為目的，所以三

民主義的憲政，自有其特殊的意義之所在。第一，建國大綱所規定的憲政時期，是有步驟，有方法，在一定程序之下，逐漸推進以躋於憲政之治。中國國民黨第一次全國代表大會宣言中對於當時北方立憲派加以抨擊，歷述憲法之實施，必須民衆有組織，憲法的運用有方法，而又要能有勇氣，真能爲憲法而奮鬥，很能說明祇重憲法，不重憲政實際的弊端。宣言中說：

「此派（指當時北方立憲派）之擬議，以爲今日中國之大患，在於無法，苟能藉憲法以謀統一，則分崩離析之局，庶可收拾；曾不思憲法之所以能有効，全恃民衆之擁護。假使祇有白紙黑字之憲法，決不能保證民權，俾不受軍閥之摧殘……故推行憲法之先決問題，首在民衆之能擁護與否，舍本求末。無有是處。不特此也，民衆果無組織，雖有憲法，卽民衆自身亦不能運用之，縱無軍閥之摧殘，其爲具文白若也。故立憲派祇知要求憲法，而絕不顧及將何以擁護憲法，何以運用憲法，卽可知其無組織，無方法，無勇氣，以爲憲法而奮鬥」。

因此，三民主義的憲政，是要建立在民權運用的真實基礎之上的。實行憲政，就是建立一種擁護人民自由平等的強大的法律力量之開始，就是完成革命目的的革命工作。歐美憲政的發展，往往以國民之自奮爲原動力，國民流血奮鬥，前仆後繼，經長期的抗爭，始獲得制憲的權力。中國國民黨領導革命五十餘年之流血的奮鬥史，完全在實現「民有」、

「民治」、「民享」的憲政新中國。所以憲政之實行，是建國工作的完畢與治國工作的開始。第二，中國國民黨在憲政時期中，就要以建國的規模，策訓政的效能，使人民自身能確實有運用政權的能力。所以由訓政到憲政，在建國大綱中明定有實施的步驟，而其主要的就是一縣的地方自治之完成，與國民必須誓行三民主義而完畢其國民應盡之義務，始能享有運用政權的權力，這就是「革命民權」之主旨。中國國民黨第一次全國代表大會宣言中，所謂「民國之民權，惟民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利；而凡賣國罔民以致忠於帝國主義及軍閥者，無論其為團體或個人，皆不得享有此等自由及權利」。可知憲政之實現，以運用民權為旨歸，但欲求實現真正的民權，求人民在政治上地位的平等與自由起見，必須肅清平等自由的障礙，限制「賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥」的個人或團體，得享受政治上的權利，使他們不能繼續參加政治的活動，再有憑藉政權，以破壞革命的危險。所以要使憲政的真實理想，臻於實現，達到真正的全民政治，實行革命民權乃是必要的步驟。第三，憲政開始，就須求三民主義五權憲法的實現。總理每言三民主義必與五權憲法並舉，此兩者的關係，至為重要。我們可以說三民主義乃救國的要旨，五權憲法是建國的制度。若拿 總理的用語來說，即三民主義乃五權憲法的目的，五權憲法乃三民主義的實行。不經由五權憲法的制度，則三民主義即無由而整個實

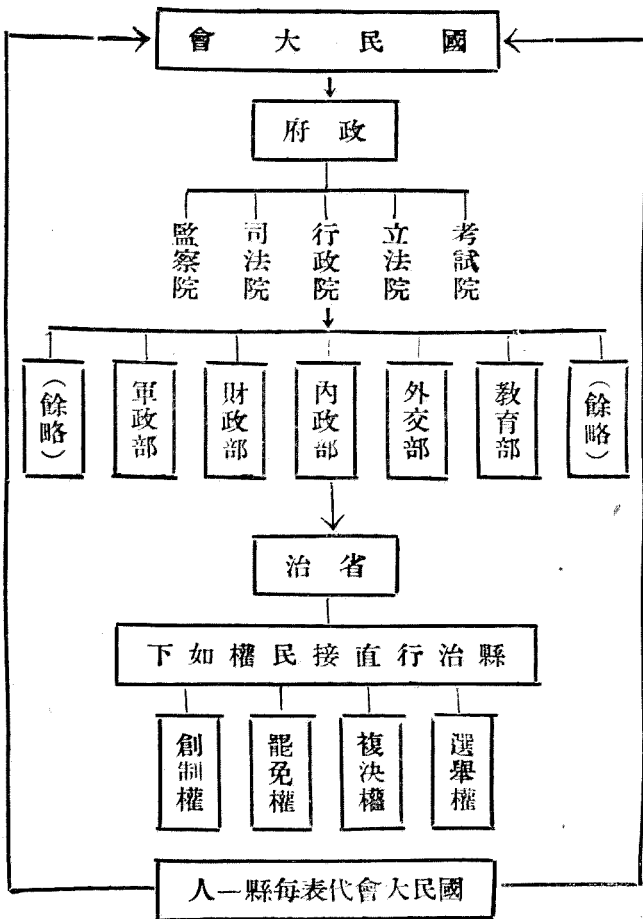
現。訓政時期在於培植五權憲法的基礎，而憲政時期乃是五權憲法的完成。凡是一種憲法的產生，條文還在其次，主要的在有一種習慣與歷史作根據。訓政時期中人民已經養成了的政治習慣，與建國的種種先例，到了憲政時期，便爲制憲的真實基礎。所以建國大綱第二十二條：「憲法草案當本於建國大綱及訓政，憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行」。這就是憲法的制定，必根據成例的重要說明。總理雖於學理與經驗兩方面，創制五權憲法的原理，但僅能提示大綱，對於實施方面，並無具體的說明。所以今後憲法的制定，當本於國民政府在訓政時期施行五院制度之成規而有以完成。民國二十五年五月五日由國民政府明令公布復經二十六年五月十八日明令修改的「中華民國憲法草案」，將爲實行憲政的根本大法。

憲政時期的中央政制，其重心在國民大會。據建國大綱第二十五條之規定：「憲法頒布之日，卽爲憲政告成之時；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」。孫文學說第六章說：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院」。又說：「國民：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行之」。凡此種種規定，都可以見到中央官員是由人民選舉產生，而國民大會便是中央政權行使的最高機關。本來人民的政權，關於一縣的，便可以由全縣人民直接行使；關於一

省的，均應由全省各縣人民委託省民代表大會行使。至人民對於中央，要想直接來行使其政權，事實上自不可能，當然非委託國民大會來行使不可。因此，國民大會是代表全國人民行使中央政權的機關。此外國民大會又可以作為政權轉移的樞紐。在國民大會召集以前，政權是由中國國民黨的權力機關來掌握，國民大會既召集以後，政權便由人民的代表集團來管理。所以建國大綱上說：「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」。所以中國國民黨政治建設完成之最後的階段，是在國民大會召集之後，以政權授之於人民，由人民監督政府，永久奉行三民主義，以實現憲政之治。

## 二 國民大會之組織及其職權

國民大會的組成，遵照 總理在「中華民國建設之基礎」一文中所說：「國民大會由每縣國民舉一代表組織之」。同時又在「五權憲法」演講中的治國機關圖（見左圖）註明國民大會代表每縣一人；「孫文學說」第六章也說明各縣皆得選舉代表一人，組織國民大會。所以根據 總理的主張，國民大會代表的產生，以全國各縣選舉代表一人為原則。這是因為國民大會的作用，是要以選民中一部分的優秀分子（即代表）來代替選民行使政權。一方面保證人民的意志得到忠實的代表；他方面又在避免人民直接行使政權的弊端和困



難。所以國民大會代表雖是由一般國民選舉出來的，但它卻又不是代議或間接民主的機關。我們更明白的說，國民大會在中央政制中的地位，等於歐美國家的選舉團 (electorate)，而兼有一般憲法會議的制憲權和修改憲法權，選舉委員會 (electoral college) 的選舉權，以及上議院或最高法院的彈劾權。我們拿國民大會與歐美的選舉團比較，祇覺得國民大會比歐美的選舉團的分子更應有組織，更應有權力。簡單的說，更應能發揮民權的作用，而為國家主權的寄託者。因此國民大會代表的選舉方法是值得我們研討的。

總理雖規定國民大會的代表，全國以縣為單位，每縣選舉一人，這是以國民大會的選舉權普遍的發展為原則。但地域廣大而人口衆多的縣分，當然可以增加一人以上。因為人民的選舉權，是應該使之居於平等的地位。無論何國的選舉，其被選舉的人數，大概都依人口的比例而為平等的分配。如以一縣人口數倍於他縣，也祇能同樣的選派代表一人，這未免有違權利平等的精神。總理每縣一人的主張，其主旨在規定每縣至少要有一人的標準，決不是限制人口特別過多的縣分，也祇能選出代表一人。可知國民大會的代表除每縣應該選舉一人外，如有人口超過若干數目以上時卻無妨再增派一名。憲法草案第二十七條的規定，確已貫注了這種立法的精神。該條規定國民大會以下述三項區域選出的國民大會代表組織之：第一，「每縣市及其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」。這一項就是遵照 總理每一



自治單位的縣選出一人，無階級，職業等區別的原則。市之自治單位，應準用關於縣之規定。所以縣與市並舉。其他經法律規定與縣市同等的區域，亦應適用同一的規定。又因我國人口密度的分布參差不齊，各縣市的人口，往往相差過鉅，所以但書規定可以依其人數增加定額增選代表，以資補充。第二，「蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之」。第三，「僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之」。第二，第三兩項則因蒙古西藏及僑居國外的國民，情形特殊，其名額俱不便於憲法中爲固定的規定，應另以法律定之。

憲法草案第二十八條規定：「國民代表之選舉，以普通、平等、直接、無記名投票之方法行之」。此則對於國民大會代表之產生，採用現代最進步的選舉方法。普及選舉制，已成爲一般國家的通則。在民權尚未充分發達的國家，人民選舉權的行使，往往要受種種的限制，總理明指「此種限制選舉，和現代平等自由的潮流是相反的」。十九世紀民主政治史上最顯著的現象，就是自選舉基礎窄狹，間接選舉，選舉權不平等的選舉制度，逐漸進化而成現在的選權普及，直接選舉，選權平等的選舉制度。憲章本條規定代表的選舉無財產，男女等區別的限制，每一有選舉權的國民，應各有一投票權，且直接由國民選出，無須經過複選手續，而選舉票上不記載選舉人的姓名，以免選舉人有所顧慮，凡此均所以謀選舉之自由與平等，而使所選出的國民代表，均爲真正代表民意的人。憲章第二十九條規定：「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」。本條分別規定其年齡，即在使選舉者必須具有識別能力，而被選舉者亦須具有較高之智識與經驗。至關於選舉權或被選舉權之其他積極消極資格，當另依法律定之。

國民大會代表之任期，據憲草第三十條之規定為六年。本條第二項更有「國民代表違法或失職時，原選舉區得依法律罷免之」，這深合直接民權的精神，而又能救濟間接民權的弊端。因為多數行使間接民權的代議制度的國家，其人民代表，一經當選，縱有違法失職，選舉區的人民無法將其撤回，總理深以為病。曾在「中華民國建設之基礎」一文中痛切的說：

「政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之。其在間接行使之時，為人民之代表者，或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由，仍在人民。：：非若今日人民惟特選舉權以與據國家機關者抗，彼據國家機關者，其始藉人民選舉以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫之如何。此今日政治現象所可為痛心疾首者。必如吾之說，乃得救此失也」。

這就是國民大會的性質，所以與各國國會不同的地方。國民大會的作用，正唯其既不是純粹的直接民主機關，又不是純粹的代議機關，而是介於二者之間的一個機構，國民隨時可以把不能稱職的代表撤回到原選舉區去，是選民仍保有最後的監督權，這確是具有直

接民權的長處而又可以救濟間接民權的缺點。所以國民大會的基本作用，是折衷於直接民權與間接民權之間的，爲一種切合於中國政治實際的優良制度。

憲法草案第三十一條規定：

「國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。

國民大會經五分之二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。

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」。

本條關於國民大會開會時間，因鑒於大會不易常行召集，特規定每三年召集一次，由總統召集爲適當。開會期間定爲一月，如因特殊情形，有延長會期之必要時，又規定得延長會期一月。至臨時國民大會之召集，其原因除依第九十三條之規定，基於監察院之請求外，由國民代表或總統自行認定。惟國民代表自行召集時，須有一定人數之同意。國民大會既得由國民代表自行召集，則其政權，已可靈活運用。有人主張國民大會既不能時常召集，便應有一個代表的機關，繼續開會，否則政權便有中斷之慮，於是乃有擬議於大會閉會期間，設常設機關，如常務委員會，或國民委員會，或主席團等名目。但立法院於起草憲法時，曾詳加研究討論，最後未予採納，其理由：第一，國民大會是代表國民意思的組織，其權限是行使政權，而不是行使治權。根據總理五權憲法演講與建國大綱之

所規定，知道政權的界限，乃是就人民直接可以預聞的地方而言。如縣長可由人民選舉，亦可由人民罷免。地方單行法規，可以由人民創制，亦可由人民複決。人民直接的權限，祇能在每個地方來發動，不能到中央來發動。所以總理又創間接的政權行使方法，由各縣選舉代表，組織國民大會，到中央來行使四權。在各國的國會原是代表民意的機關，當然是行使政權的一部，但是各國的國會，開會也有一定的期限，並不是天天開會的，則在國會閉會期間，我們當然不能說是政權中斷。所以國會大會閉會期，事實上無設立代表機關之必要。第二，國民大會與英美的國會雖在普通意義上說起來，都為人民代表機關，但按之五權憲法，英美國會所行的是治權，與國民大會所行使的政權不同。普通國會的立法權與監察權，在五權憲法中已加以畫分，即立法權在立法院，監察權在監察院。所以國民大會的政權，決不能與政府的治權相混淆，而其界限，亦應畫分。今若於國民大會閉會期間，以少數的常任代表，執掌國家的統治權，是政府之上，再有一個機關，變成了太上政府一樣，在理論上是說不通的。而在事實上，有一駕於五院之上的操縱機關，則政府所做的事，都要受到牽制，弄得政府毫無能力，這樣對於總理所昭示的「政府要有能，人民要有權」的基本原則相違背，萬能的政府是決定樹立不起來的。國民大會閉會期間如有常設機關以牽制政府，是有違反五權憲法權能分開的基本原則。所以在五權憲法下的中央政府，五權分立，職責分明，不宜於五院之上，另設一固定的會議機構，但事涉二院以上，

不能不有一種聯繫的辦法，於是憲草第四十五條規定：「總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項，及總統諮詢事項」。因為總統是國家的元首，是政府的最高領袖，可以授權予總統，規定聯繫辦法，以爲調整及解決與院間的問題，又因立法監察兩院院長，不能各代表本院來決定任何案件，所以條文中祇列「會商」，不採「會議」，就是不爲決議的方式。

關於國民大會的職權，據建國大綱第二十四條的規定：「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」。國民大會在憲政時期不僅有選舉或罷免中央官員及創制或複決法律之權，且有彈劾中央官吏及修正憲法之權。關於此層 總理在「孫文學說」第六章中曾經這樣說過：「五院皆對國民大會負責，各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾而罷黜之。國民大會專司憲法之修改，及制裁公僕之失職」，因此根據 總理遺教所規定，國民大會的職權可分爲四項：（一）修改憲法，（二）懲戒中央官員（三）選舉中央官員，（四）創制或複決法律。就（一）項說：在五權憲法之體制下，政權與治權既有明確的畫分，立法院爲治權機關，自不宜有修改憲法之權，而修改憲法之權當然由國民大會行使。就（二）項說，國民大會對於中央官員得提出彈劾及罷免之權，各院人員失職由監察院向國民大會提出彈劾，監察院人員失職，則由國民大會直接彈劾。因爲照建國大綱的規定：總統，副總統及立法、司法、考試各院人員，均爲對國民大會負責

的人，地位重要，應由國民大會課其責任，此項彈劾案成立後，應向國民大會提出，由國民大會爲罷免與否之決議。至監察人員失職時，由國民大會直接彈劾之。就(三)項說，建國大綱第二十四條之規定，國民大會對中央官員有選舉權，而孫文學說第六章又明明說行政院、總統、及立法院官員，由人民投票選舉，其餘司法、考試及監察三院院長由總統委任。這樣說起來，國民大會已無選舉中央官員之權；因之成爲不易解決的問題。其實，

總理草定建國大綱在民國十三年四月，而發表孫文學說在十二年一月。現在研究五權制度，應以建國大綱爲準，而參照孫文學說的意旨而決定。建國大綱第二十四條及第二十五條所謂國民大會及人民均得選舉中央官員者，自然是說的兩者對於中央官員各有一部分的選舉權，但何者應由人民直接選舉，何者應由國民大會選舉，則可以參照孫文學說所說的，總統應由人民直接選舉，其餘司法、監察、考試三院院長，照孫文學說由總統委任的，似可根據建國大綱所載國民大會之選舉，應改由國民大會選舉。至是立法院的人員，據孫文學說主張代議士由人民選舉，但人民既已直接選舉國民大會代表，組織代表機關，則所謂代議士的立法委員，似可不必再由人民直接投票選舉。就(四)項說，國民大會既是全國國民的代表機關，則對於法律，當然有創制與複決之權。

憲法草案第三十二條規定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。

根據憲草本條所規定，其第一款至第四款係遵照建國大綱第二十四條明白之列舉。第五款修改憲法，則總理於遺教中曾指明爲國民大會專司之職權。惟關於本條第一款規定總統之選舉，亦列爲國民大會職權，其理由有可得而言者：第一，根據總理在「自洽制度爲建國之礎石」講演裏說：「令此三千縣者，各舉一代表，此代表完全爲國民代表，即用以開國民大會，得選舉總統」。及建國大綱第二十四條規定：「國民大會對於中央政府官員有選舉權」。是總統亦包括在內。第二，總理遺教雖亦有總統由人民直接「舉的話，但以我國幅員廣大，人口衆多，而國民對於政權的行使，尙無充分的經驗。如總統由國民選舉，困難必多，不易得適當的人選。第三，國民大會因國民有罷免代表之權，與國會不同，且國民代表人數，亦遠較國會議員爲多，威迫利誘，實非易易，使負選舉總統之

實，當不致蹈以前國會之覆轍。至於行政院院長，副院長不由國民大會罷免，而由總統任免者，因為在五權憲法機構中，總統為行政首長，行政院院長、副院長，均對總統負責的緣故。又司法考試兩院院長，副院長不由國民大會選舉，而由國民大會罷免者，因該兩院院長，副院長由總統任命，易得專門學識的適當人選；但不由總統撤免，而仍對國民大會負責，所以保持其獨立的地位。關於立法委員的選舉，總理雖亦有由人民直接選舉的話，但本條規定仍由國民大會選舉，其理由與關於總統的選舉相似。至監察院院長，副院長、及監察委員，依建國大綱第二十四條之規定，應由國民大會選舉。此外關於總統、副總統，立法、監察兩院院長、副院長，及委員，既由國民大會選舉，自應由其罷免。

### 三 四個政權的意義及其運用

憲政時期之完滿的實現，乃在國民能真實的運用四個政權以為衡。但根據建國大綱的規定：國民對於創制、複決、罷免，以及選舉權之直接運用，行於縣而不行於國。即是說：四個政權的運用，必須以縣為單位，務求在各地地方完全發揮直接民權的特點。因為直接民權的運用，必須在人口不甚多，幅員不甚廣大的地方行政區域以內，始能顯其功能；若要使直接民權適用於幅員遼闊的全國政治區域，由數千萬或數萬萬的人民舉行投票，以



決定官吏之去留與法律之存廢，實不可能。所以 總理以縣爲實施民權的單位。 總理關於此層，尤有精詳的說明：

「今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣。如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千塊之石礎。礎堅則十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然。當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成。彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者各舉一代表，此代表完全爲國民代表，即用以開國民大會，得選舉大總統，其對於中央之立法，亦得行使其修改之權，即爲全國之直接民權。而以國民教育發達之故，每縣各得有國民軍。於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。」

所以 總理主張以縣爲實施民權的起點，以求在各單位較小的地方完全發揮「直接民權」的實際；而在區域較廣的中央政府，則一方面求補救代議制的缺點；他方面又要避免直接民權的流弊。所以關於直接民權的實施，在中央政府爲避免地域太廣的弊害起見，交付於國民大會；而在地方政府則採用直接民權的精神尤多，如創制、複決、罷免以及縣官的選舉等都是人民直接行使的權力。在建國大綱中地方政府民權的運用，有兩大原則：

(一)人民得選舉地方政府的官吏與地方議會的議員，(二)人民又可以運用四個政權，以監督地方政府。所以建國大綱第九條規定：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之

權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。至於四權如何行使，在將來憲政實施之後，須以法律為詳細之規定，但關於四權的意義與運用，我們在這裏可略加說明。

在近代民權發達的各國中，人民不僅有直接造法權；而且有直接罷免權。所謂直接造法權本是淵源於希臘的城市國家。在希臘的城市國家中，人民不僅享有選舉國家官吏之權，且有直接造法之權，所以當時除公民全體大會以外，既無所謂議會或代議團體，而公民團體便成了唯一的造法機關。近代國家中如瑞士諸州中至今還有幾州，實行這種直接造法權；而其參加造法的方式，就是創制權與複決權兩種。

所謂創制權 (Popular initiative) 就是國民常有集合法定以上的贊成人，要求議會修改憲法或制定法律的權力。換言之，創制權就是人民制定法律的權。因為立法機關不尊重人民公意的時候，放棄了制定各種需要和合宜的法律，人民便可以提出立法案，交付立法機關通過；或要求交付人民表決，或更直接提出來交由提出團公決。所以創制權，是以人民參與立法，而居於主動的地位，可以自創一種新法律的權力。至於人民行使這種創制權的時候，或是連同法律草案送於議會而請求議決；或可以起草之權，仍予之於政府或立法機關。在理論上第一種辦法，較合於民權主義的精神；但在實際上說起來，欲得科學的系統的立法，宜委託具備專門智識的人材，以從事於各種法律案的起草。美國以議院包攬起草

權，已有政客式立法的弊病。乃有立法起草局 (Drafting Bureau) 之創設，以謀這種缺點的補救。因為議員多不能勝起草之任，羣衆之中意見紛歧，利害衝突，且大多缺乏專門智識，若是由這樣產生的法律草案，難期完善，是可以斷言的。所以創制權不宜與起草權合而爲一。創制權雖給與人民，但起草權則仍宜議之於政府。瑞士最初施行對於憲法和立法的創制權時，並須制定具體的法律草案，但創制權的行使，須得有五萬選民之署名。一九一九年的德國憲法亦與人民以創制權，凡有十分之一以上的選民，則可擬就草案，要求政府提出於議會。如議會對於提案爲全部可決時，政府的提議，即成爲法律。若議會對於提案須加以修正或否決時，應以政府的提案付之於人民的總投票，這是德制優於瑞士之點。

至於創制權的目的，不外是求民權主義的貫徹，而它的功效，可以分爲幾項來說：(一)創制權可以增進人民在政治上的幸福。因爲人民施行創制權，必須經過議會的預聞，同時議會一方面對於人民提出案件，發表意見；他方面又可以提出一種計畫來抗議。但議會對於法律和政治，如恐人民提出，有時雖不利於本派本系，或使個人私利受有影響，而卻不能不勉強通過，這是創制權的好處。(二)創制權又可以消滅政治上的革命，因爲昔日人民官吏間，沒有溝通的方法，政府施行的法律，有時失去時代精神，不合民衆需要，而政府又要強制施行，結果便往往釀成革命。若是有了創制權，人民對於所需要的法律，可以

自行創制，政府不能阻遏，所以創制權是以和平手段改革法律，並且是進行民主制度的重要途徑。

所謂複決權 (referendum) 就是人民對於議會所議決的憲法或普通法律，為最後的決定權。在半直接政權的政制下，議會雖有立法權，關於憲法或特種法律之制定或修改，議會不可不在提案之前，先得人民的許可或於議決之後，得人民之批評。前種辦法謂之諮詢的複決權 (le referendum de consultation)，後種情形謂之批准的複決權 (le referendum de ratification)。例如議會中議員為修改憲法的決議，乃以應否修改憲法的一問題，請求人民的公決，是即諮詢的複決權；又如議會中對於某種法律案，已為具體的決議，但以其關係重要，不可不得人民的同意，乃以法律的內容，公布之於人民，而求其批准，是即批准的複決權。近代複決權發源於法國的第一次革命，當時革命志士，受盧梭民權學說的影響，認憲法為民約，主張一切憲法須經人民批准，於是一七九三年由國民會議所制定的憲法，首先交付人民投票表決，開近世人民複決憲法之新紀元。十九世紀期內瑞士諸州與美國各邦中亦陸續採用此制。瑞士諸州採用複決權，係始於一八〇二年的聯邦憲法，對於議會通過的憲法修改案，俱限定必須經人民複決，始能成立。換言之，一切普通法律案均須得人民的批准，未得人民批准的議決案，不生法律的效力。這種稱為強制的複決權 (obligatory referendum)，所以瑞士所採用之制憲的複決，概為強制複決權。美國祇有

各州憲法採用複決制度，各州憲法的修正，也是運用強制的複決權。此外上次世界大戰以後各新興國家的憲法，亦多採用此制。至於各國之採用立法的複決制，大半爲自動的複決 (facultation referendum)。這種自動的複決，就是凡議會通過之憲法案或法律案，必須由公民自動的要求，或其他機關自動的要求，始付複決。德國一九一九年之憲法規定：凡公民對於議會所通過之憲法案或法律案，要是由公民要求召集的複決爲自動的複決之最普通的形式。複決權運用的效果：第一是在防止革命的發生。因爲在代議制度中，國民議事取決於多數，但往往多數議決的事，或少數人因利害關係，指爲非真正的民意，或爲真正民意所在，而多數人恃勢，故與民意爲難，因之激起人民的反抗。若是有了複決制，則法律案非由人民議決不能有效，成爲防止革命風潮最鞏固的長堤。第二可以促成立法的完善。因爲複決權的施行，凡一切不合民意而有利於政府的法律案，人民不與以同意，決不能通過，務使立法者非處處適合於民意不可，否則，其所制定的法律，便難有效。第三，可以發展民主的精神。法律是要全國人民共同遵守，自不能不讓人民來制定，所以採用直接民主制，而必須有複決權，就是這個緣故。

至於罷免權 (recall) 在近代政治上尤爲重要。近代所謂民主政治國家的主權，本是存於全體人民，而人民實爲國家的主權者。一切行政官吏所行使的，都不是固有的權力；他們的一切措施，雖是以主權者的名義行之，但是他們對於主權者，當負責任，這是很明顯的

事。所以人民對於行政官吏有違職守時，得隨時隨地實行其罷免官吏之權。在瑞士各州與美國各邦的人民都有一種罷免權。凡人民滿了若干人，就可以對於他們認為失職的議員，行政官吏，或法官要求人民總投票，罷免他們的職務。這種制度在瑞士和美國很盛行。德國一九一九年的憲法，也是採用這種制度。瑞士的罷免權是一種人民解散議會權，惟僅能行之於立法機關的議員。凡在一定額數以上的選民，對於議會全體，得要求全國選民投票表決，若得大多數選民的同意，議會的職權，即行終止，另外舉行新議會的選舉。美國的各州人民的罷免權不但可以行之於議員，且可以行之於一切選舉的官吏，甚至對於法官，也有罷免權。不過美國人民的罷免權與瑞士的罷免權不同。瑞士各邦的選民，祇罷免立法機關的議員，而美國各州的選民，並可以罷免一切被選舉的官吏，同時瑞士人民可以對於全院議員行使罷免權，美國人民則僅能制裁各個不稱職的議員。至於德國在一九一九年憲法中，則規定人民罷免權祇能行之於大總統，不能實行於大總統以外的官吏，就是對於大總統行使罷免權時，也須先得聯邦議會三分之二以上的決議。由此可知人民有了罷免權，便可以用來監督政府和國會。這樣，行政的官吏與議會就不敢倒行逆施，與人民立於反對的地位，這是保障民權主義最好的方法。因為人民得罷免官吏，便可以限制行政官，或議員的權力極端的擴充，同時並可以限制他們的專制行爲。所以人民要求保障他們的權力，必須有罷免權。

人民除了上述三個政權之外，還有選舉權。在近代各國，因民主主義運動的猛進與國民教育的普及，人民行使選舉權已成為文明國家的通例。上次世界大戰以後，很多國家裏面，選舉權並且普及到男女兩方面。近世選舉制度分間接選舉與直接選舉兩種。所謂間接選舉制就是凡議員或官吏的選舉，不由選民直接選定，僅由公民選出的代表選定。這種間接選舉制度有種種的形式，有以選民選出若干「初選當選人」，而以選定議員之權，付諸此項初選當選人者；又有以地方議會為選舉團體者。但是這種間接選舉制，流弊很多：第一在使選舉制度對於一種選民的政治智識，不能發生重大的教育作用；而人民對於民權，更不能直接行使。第二各政黨競爭選舉，容易有選舉賄賂與選舉恫嚇的事情發生，真正民意無從表現。所以近代各國皆通行直接選舉制；除了對於上議院尚採用間接選舉制以外，下議院的選舉則幾一致採用直接選舉制。本來近世選舉的流弊很多，但直接選舉的結果，足為立法、行政分立的保障，使政府不受議會結黨的影響。所謂直接選舉就是由全國人民總投票舉出全部分議員，每一選舉所投的票數，等於全體代表的額數，這就是所謂全國選舉制 (general ticket system)，這種全國選舉制，大多數的國家，都是由人民直接投票選舉代表。不過這種直接選舉的弊病，自然也是有的：第一、人民不是個個都有智識，自難免不為政黨所利用。第二、被選者是否合格，也是一個問題，往往富有能力的專門家，因不長於言論而落選，而不學無術者反藉其興奮選民的言詞而取得當選的資格。此

外金錢的運動，與種種選舉黑幕，在在都難得表現真正的民意，所以總理在五權憲法中，設考試一權來補救用考試方法規定被選的資格，以謀消除選舉的一切流弊。

四種政權的意義及其運用的方式，已大略敘述，茲進而論我國對於此四種政權之運用。憲法草案第三十二條中國民大會的職權，主要的在運用這四種政權。至國民大會行使政權之程序，在憲法中僅為原則的規定，其詳須另以法律定之。所以憲草第三十五條規定：「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」。至關於四權在地方的行使自民國十八年至二十一年所頒布的地方自治各種法規中亦已有不少的規定：如縣組織法第二十九條：「區公民對區公約及自治事項有創制及複決之權。區長違法失職時，區民得罷免改選之。前項之創制，及罷免程序，另以法律定之」。區自治施行法第十七條：「區民大會以本區公民出席投票，行使選舉權、罷免權、創制權、複決權」。縣參議會組織法第四條：「縣參議員由縣公民直接選舉之」，第二十一條：「縣公民對於縣參議會得依法行使創制權」。第二十三條：「縣公民對於縣參議會之決議，得依法行使複決權」。凡此種種法規，祇可視為對於縣自治完全成時一種四權行使的訓練，沒有實行的程序。今後憲政實施，地方自治完成以後，應該對於人民行使四權的程序，以法律為詳細的規定，然後三民主義的政治大目標——全民政治，乃真正可以實現。



## 第二章 治權分立的制度及其作用

### 一 憲法上的總統

建國大綱第十九條：「在憲政開始期間，中央政府當完成設立五院，以試行五院之治。其序列如下：曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院」。總理以行政院列於五院之首位，就是表示行政機構對於國家政治的重要。總理在五權憲法講演中又說：「五權憲法的行政首長，就是大總統」。可知五權憲法中的總統，實為行政首長。本來近代國家關於行政權的行使，有的屬於一人；有的屬於數人所組織的會議。前者謂之獨任制；後者謂之合議制。行獨任制的國家，行政機關的職權，集中於行政首長。這種制度在形式上雖僅行於總統制的國家，但是君主國的元首，有類於總統制中的元首者，如舊德意志帝國，有人也稱為總統制。現代國家的行政組織，可視為總統制之實例者，以美國為最著。至德、意所行的行政獨裁制，為現時特殊的集權制，與美國所行的行政獨任制，是根本不同的。美國總統制的特色，是行政機關與立法機關，相互保持獨立的地位；總統直接對國民負責；大總統對於法律案的裁可，有要求覆議之權，這就是所謂「停止的否認權」(suspensive)。五權憲法中的中央政制，是近似於美國的總統制。據建國大綱第二十

一條的規定：「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免」。又孫文學說第六章說：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，……總統由議員選出後，革命政府當歸政於民選之總統」。又說：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院」。凡此皆可見總理始終祇承認總統制，並不主張採用責任內閣制；而且在五院制度下，彈劾行政院之權，不在立法院而在監察院，則責任內閣制已根本不能成立。所以五院制度下的行政院是近似於總統制。憲法草案於「總統」一節內首定：「總統為國家元首」（憲草第三十六條），其意即謂大總統為一國的行政首領，此與總理所說「五權憲法的行政首領，就是大總統」之原意相合。至總統的職權，依據憲法草案所規定者，有下述的七項：

（一）軍事權 憲草第三十七條規定：「總統統率全國陸海空軍」，此為總統對全國陸海空軍之統率權，各國憲法均有類似的規定。但在五院制度下，此種軍事權，祇是一種指揮權，至於軍隊編制及軍費預算，俱是立法事項，乃立法院的職權，而五院制度下大總統的軍事權，乃殘餘的指揮權。此外憲草第四十條規定：「總統依法宣布戒嚴解嚴」。即是總統有宣布戒嚴解嚴之權，但依憲草第六十一條及六十四條之規定，總統行使戒嚴或解嚴之宣布權時，又須經行政會議及立法院之議決。

（二）法律的執行權 此為行政機關主要的職權，任何政制下的元首都有法律的執行權。憲草第三十八條：「總統依法公布法律，發布命令，並須經關係院院長之副署」。

公布爲法律成立要件之一，卽法律案經立法院通過後，尙須公布，始能生效。此項公布法律權，在多數國家，皆屬於元首，惟在五院制度之下，行政首領，應有要求復議權，所以憲草第七十條規定：「總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交復議」。又第二項：「立法院對於前項提交復議之案，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，但對於法律案，條約案，得提請國民大會複決之」。而第七十一條規定：「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」。凡此皆爲總統公布法律案之重要規定。至頒布命令權，雖似有侵犯立法院的職權，但僅限於純粹的行政命令及補充命令。前者爲行政機關實施法律不可或缺的命令，頒布此種命令，在便利行政，固無關乎立法權；後者則在補救立法權的疏漏，但易與立法權發生衝突，故須受監察院及普通法院的節制，卽監察院得宣告補充命令無效；而法院亦得拒絕違法命令之適用。同時因五院分立之故，並應各依其性質，分別經由關係院的院長之同意，由其副署始得發生效力。憲草第四十四條規定：「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」。此項緊急命令權，是行政首長爲應付緊急事變，或國家經濟上有重大變故時，得下緊急命令，但其行使，須有限制，既須經行政會議之議決，尤應提交立法院予以追認。

(三)外交權 依憲草第三十九條之規定：「總統依法行使宣戰、媾和及締結條約之權」。宣戰、媾和及締結條約，均為國與國間的行爲，須以國家的名義行之。總統既對代表國家，此等職權，自應屬之總統；但因事涉國家的安危得失，不應由總統獨斷行之，所以各國憲法對元首行使此項職權時，必須得議會之同意。憲草復於第六十一條規定提出於立法院之宣戰案、媾和案、條約案，應經行政會議議決；而第六十四條更規定：立法院有議決宣戰案、媾和案、條約案之權，皆為必經之程序。

(四)大赦權 憲草第四十一條規定：「總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權」。總統對於此類特權的行使，亦須受憲草第六十一條及第六十四條之規定，即大赦應經行政會議及立法院之議決；而憲草第七十八條更規定：特赦、減刑、復權，應經司法院院長之提請，由總統行之。

(五)官員任免權 憲草第四十二條規定：「總統依法任免文武官員」。在五院制度之下，總統任免官員，須依法律之規定。官員之任免，須依據考試院之文官考試及銓敘；官員有一定之任期，非違法不得免其職。

(六)榮譽權 總統依法授與榮典（憲草第四十三條）。

(七)此外總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項及總統諮詢事項（憲草第四十五條），此項會商與會議不同，僅具交換意見性質，不具議決的形式。

依憲草第三十二條之規定：總統、副總統由國民大會選舉，所以「總統對國民大會負其責任」（憲草第四十六條），其選舉以法律定之（憲草第四十八條）。凡中華民國國民年滿四十歲者得選被為總統、副總統（第四十七條）。總統、副總統之任期均為六年，連選得連任一次（第四十九條）。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、副總統均未就職時，由行政院院長代行總統職權（第五十二條）。行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月（第五十三條）。

## 二 行政院

五院制度中的行政院雖近似於美國之總統制，但有其特殊之點：第一、行政院的組織，雖採獨任制，但與俄、意、德所行的獨任制有別，而是一種在民選議會（即國民大會）控制下的行政獨任制。本來行政機關在現代民主國家中既占最重要的地位，而行政權擴大，又為各國不可掩的事實。五院制度中的行政院，既以總統總攬行政權，又須對國民大會負其責任，這不僅適合時代潮流，且為我國事實所需要。民選的國民大會之最大效用，就在範圍行政機關，祇要行政領袖的設施，不違反民主的精神，民選的國民大會便可以同意。第二，行政院雖以總統為行政首領，但與立法、司法、考試及監察各院，保持其平等的地位，不因總統為行政首領之故，而使行政院的地位，特為優越，否則即足以影響五

權分立的精神。因爲五院的權力既是淵源於人民代表集團的國民大會，各院同向國民大會負政治上的責任，所以各院的權力，能夠保持平衡。同時，國民大會又有罷免一切行政官吏之權，這樣便可以防止行政首領之個人的專橫，足以濟總統制之窮。第三，五院制度中的行政院既是近於總統制，則行政首領的總統，當對人民及監察院負政治上的責任。立法院對於行政院，既無不信任投票之權，則行政院對於立法院，亦無解散之權，二者保持地位上的平衡。惟行政院對於立法院有提出法律案之權。本來，提出法律案之權在美國完全屬於國會，而在我國五院制度下的行政院，則應有提出法律案之權。因爲行政院當執行的責任，富於事實上的經驗，對於法律之應制定或變更，得許本其經驗，提出法律案於立法院，使有助於國家立法事業之進行。美國行總統制，行政機關不得提出法律案於國會，事實上已發生種種的不便，乃用其他方法以爲運用時的補救，而墨西哥及秘魯兩國憲法雖多倣效美制，但其政府亦有提出法律案之權，是墨、秘、憲法已較美憲進步，我國亦當效之。

其次總統是否兼任行政院院長，此一問題建國大綱第二十一條有明白的規定，據該條所稱：「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而統率之」。所謂各院自然是指五院而言。由此推之，則總統係專職，並不必兼任行政院院長。總理在孫文學說第六章中，雖有一「憲法制定之後，由各縣投票選舉總統，以組織行政院」之說，但就政治的實際作用言之，關於行政，既由總統對國民大會負責，而行政措施，每易引起責任問題，另設院長則

有時僅將院長更異，即可適應情勢的需要，使總統處於超然的地位，不隨政局變更而動搖。且行政院院長既由總統任免，對總統負其責任，總統對於行政已能充分運用其職權。所以憲草第五十五條規定：「行政院爲中央政府行使政權之最高機關」。第五十六條：「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」。第五十九條：「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」。凡此規定，與責任內閣制不同，而帶有總統制的實質。行政院院長、副院長與別院不同，不由國民大會選舉，而由總統任命，同時總統對於行政院所管轄的事項，又須對國民大會負責。所以總統是行政上的實際領袖。行政院院長祇總統的僚屬，這與美國大總統與國務卿的關係相同。又憲草第五十六條第二項：「前項政務委員不管部會者，其人數不得超過第五十八條第一項所定管部會者之半數」。這種政務委員的設置，旨在延攬人才，集思廣益，以議定行政方針及重要事項。其兼管部會者，固各負專責。其不管部會之政務委員，得不得爲主管職務所囿，本其學識經驗，發表主張，但其名額不宜過多，所以規定其人數不得超過管部會者之半數。

建國大綱會規定「行政院暫設如下各部：一、內政部，二、外交部，三、軍政部，四、財政部，五、農礦部，六、工商部，七、教育部，八、交通部」。但此項列舉，往往因事實上需要，常有增減，所以憲法第五十七條僅規定：「行政院設各部各委員會，分掌

行政職權」。本條對於各部會名稱，不加規定，以便因時制宜。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」。行政會議在討論行政方針及重要行政事項，其範圍，根據憲草第六十一條所規定：

「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」。

本條規定行政會議之職權中，提出於立法院之各項議案，多爲國家之重大事項，自應先經行政會議之議決。各部會間共同關係之事項，爲統籌兼顧，較易解決，應由行政會議議決。總統爲行政首長，行政院院長爲行政院主管長官，對於行政事項亦可直接交議。副院長及政務委員均爲行政會議之構成分子，自應有提議權，各部會就其主管事項應許其以部會之名義提出議案。本條第一項，第二項，第三項皆爲提出立法院之各項重要議案，包括



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議案，經行政會議議決後提出於立法院，是此項規定，更爲周密。綜括的說起來，本條所定行政會議的性質，極爲特殊。總統關於重大的行政事項，須經行政會議議決，似又採取行政合議制之精神，以限制總統之權限，此則係根據國民政府過去十餘年來實行行政合議制的經驗，以貫注於總統制之中。

### 三 立法院

五院制度中的立法院，是中央最高立法機關，但自有其特殊的性質，與近代各國的立法機關，又有顯明的區別。近代所謂立法機關，其職權範圍很大，有提議和制定法律，並得修改或刪除現有法律及修改憲法之權。自十九世紀以來，議會政治已達極盛時代，於是立法機關權力的伸張，已日益加重。因之立法機關不僅保有立法行政種種權力，並且兼有監督和彈劾行政機關的職權。所以近代各國立法機關的職權範圍，並不僅是制定法律一項，分析起來，共有七種：第一，制憲。各國修改憲法的手續，有由人民自行動議，有由政府動議，或由人民與政府聯合動議，但提議修改憲法之權操在國會，他種機關和元首均無此權。美國憲法則規定兩種辦法：（1）如有兩院議員三分二的同意，國會即能動議，修改憲法。（2）如有三分二的邦議會請求，國會須召集憲法會議，討論修改憲法問題，但

憲法修改案，須有四分三的邦議會批准，始能發生效力。所以現今各國修改憲法，多是立法機關的重要職務，而行政機關則無此權力。第二，選舉行政首領。各民主國行政首領，有的由人民間接選出；有的由立法部或特別選舉會選出，就是用特別選舉會選舉總統的國家，立法機關也有檢查選舉票的權力。有的立法機關並有選舉大總統的權力。法國大總統，係由國會兩院的聯席會議選出。美國大總統，是由人民選出大總統的選舉人，組織特別選舉會，以選舉大總統和副總統。但是這種選舉會所投的選舉票，須由國會檢查，選舉結果須由國會公布，如果選舉會不能選出大總統時，須另由下議院於得票最多的三個候補人中，投票選舉一人為大總統。若副總統不能選出時，須另由上議院於得票最多的兩個候補人中，投票選舉一人為副總統。可知在近代民主政治的國家中，選舉行政首領，多為立法機關的職權。第三，表示人民的公意。近代民主政治政府，就是人民公意的政府，所以必須有一種機關，能正式代表人民的公意。現代民主國家中，報紙和政黨雖都是發表人民公意的機關，但是這種機關祇能表示一部分人民或一黨的公意，萬難表示全國大多數人民的公意。因此，似乎祇有國會就是表示大多數人民公意的機關，這也是國會最重要的職權。第四，立法機關又帶有行政會議的性質。近代各國政府的行政權，雖操於行政首領之手，但同時又設有一種諮詢機關。比如英國的樞密院(Privy Council)法國的參政院(Concile de l'Etat)，美國的上議院，也是帶有行政會議的性質。據美國憲法規定：大總統有訂立條約及任命重

要官吏之權，但須徵求上議院的意見，這樣便是立法機關兼有行政會議的性質了。第五，立法機關大部分的職權，又在於規定政府各機關的組織和事務，以及財政之收入與支出。這種立法機關所規定的行政規則，自與法律的事務不同，祇是行政命令，其性質是暫時的，非永久的。比如每年預算案等之類。第六，近代各國國會又成爲真正的立法機關。本來現今各國的法律，並非完全出自立法機關的制定，而是由各國風俗、習慣、和法庭的判例相積而成。現代國家因交通發達與經濟情狀的複雜，舊時的法律已不能適應社會的需要，所以立法機關的立法權，遂日趨重要，而各國的立法機關，遂以大部分精神，注重於修訂法律，改革法律，使之適合於現代的社會。因之，立法機關的立法事業愈加愈多。第七，近代國家的立法機關，還有一個重要的特色，就是執行彈劾官吏的職權。凡是各種官吏，在任期內犯大過失，或有違法的行爲時，立法機關就可以執行彈劾權以彈劾之。在英國彈劾案須由下議院提出，而彈劾案的審判，屬之於上議院。當上議院審判彈劾案時，卽爲一種高等法院，且上議院審判的結果，不僅可以罷免被彈劾者的職務，並得按照普通法律，科以各種刑罰，所以上議院的審判權是毫無限制的。

近代各國立法機關的職權，既不外上述的七種，我們再來觀察我國五院制度下的立法院，其特質何若。五權制度下的立法機關最大的特質，就是僅有議決法律案、大赦案、宣戰案、媾和案、及其他較爲重要的國際事項之職權，而發覺官吏犯罪與糾彈官吏不法事件，

則已屬之於監察院。所以立法院在五院中的地位，完全是政府專門立法的機關，純粹是一種屬於能的機關。一方面負起草與審查法律案的責任；他方面又有議決普通法律的權力。所以立法院的地位，不能與各國的國會相比。因為普通國會含有人民代表與政府立法官吏的兩種責任，是一種「權」與「能」的混合體。在五院制度之下，國民大會是人民代表的機關，立法院雖亦由民選的分子組成，但其職責則注重於立法，所以是屬於「能」的地方居多。憲草第六十三條規定：「立法院為中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任」。依據五權憲法之原則，中央政府之立法權，應由立法院行使，國民大會雖有創制法律，複決法律之權，但此為政權的運用，而非治權的行使；總統雖有提交復議之權，然立法院仍得維持原案（憲草第七十條），所以在中央政府，立法院實為行使立法權之最高機關，直接對國民大會負其責任。

憲草第六十四條：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、及其他關於重要國際事項之權」。茲根據憲草所規定的立法院職權與現行制度作比較的論述：第一，立法院主要的職權，是議決法律案，而關於法律案之提出，分別規定於現行「國民政府組織法」，「立法院組織法」，「立法程序綱領」，即中央政治會議（現為國防最高委員會），國民政府，行政、司法、考試、監察四院及立法委員均得提出法律案於立法院。立法院有議決法律案之權，但不得以立法院名義公布法律。立法院議決之法律，

均須呈請國民政府公布之，惟法律案於議決後公布前，中央政治會議得發回復議，依「立法院程序綱領」第五條規定：「立法院會議通過之法律案，在國民政府未公布以前，中央政治會議，認為有修正之必要時，得以決議案發立法院依據修正之」。又依「立法院議事規則」第六十六條，第六十七條：「本院會議否決或廢棄之議案，院長認為有復議之必要時，得具意見，提請中央政治會議議決發交復議」。「前項復議之案件，院會不得再否決之」。是立法院院長亦有發回復議之特權，這是訓政時期之立法院，若在憲政時期中立立法院實有其立法之最高權，所以憲草第六十三條就有「立法院為中央政府行使立法權之最高機關」的規定，直接對國民大會負責。比如一個法律案不經過立法院通過而先經另外一個會議決定，則立法院就喪失了立法最高的權能。違反五院各自獨立的原則。憲草第六十九條規定：「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」。論者以為五權憲法既主張五權分治，自不應賦與其他各院有提出法律案之權，俾免于預立法權的行使。本來各國關於法律案之提出，向有兩種制度：在行內閣制的國家（如英國），議會與行政機關同有提出法律案之權；在行總統制的國家（如美國），僅議會有提出法律案之權，而行政機關則不得提出任何法律案。我國現制及憲草所規定，與英制同。立法院雖係國民政府行使立法權之最高機關，但對於其他各院之主管事項，究不如各該院知之之深切。現制及憲草規定其他各院就其主管事項，得向立法院提出法律案，俾立法院

之行使立法權，可愈臻於敏捷靈活之境；且議決法律之權仍操諸立法院，他院更無干涉立法權行使之可言。第二，立法院有議決預算案之職權，惟預算案之編成與提出，依「預算法」之規定，分屬於主計處與行政院；又依同法之規定，每屆會計年度開始之前，主計處應擬定總預算書，由行政院核定後，交立法院審議，立法院審議預算案，先歲出案，後歲入案，最後以全案付表決，議決案送國民政府公布，成爲法定預算案，其程序規定「於預算法」中。第三，立法院除有議決法律案、預算案之職權外，其餘大赦案、宣戰案、媾和案、條約案，及其他重要國際事項，亦應經立法院議決。憲章第六十四條已有明白的規定。第四，立法院除上述職權外，「立法院組織法」第十四條：「立法院關於本院議決案之執行，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢。前項質詢，須經本院議決行之」。其提出質詢的範圍，限於該院議決案之執行，且須經議決，立法院院長個人或立法委員聯署，均不得提出。被質詢之機關，雖以行政院各部會爲主，但以事實上之類推，亦可以對於其他三院之各部會提出。立法院之提出質詢，不發生政治上的責任問題，即便立法院認質詢之答覆爲不滿意時，亦祇能提請中央執行委員會制裁之，憲章第六十五條亦有類似之規定：「關於立法事項，立法院得向各院、各部、各委員，提出質詢」。

除上述職權外，立法院又有關於憲法的提案權。立法院在五權憲法中，雖有制定法律之權，但祇能制定普通法律；至關於憲法之制定，則屬之於國民大會。據建國大綱第二十

三條所規定：「全國有過半數省分，達到憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之」。又第二十四條中說：「憲法頒布後，中央統治權則歸國民大會行使之；即國民大會對於中央政府官吏有選舉權、罷免權，對於中央法律有創制權、有複決權」。可見國民大會是一種造法機關，而有制定憲法之實權。所以立法院之制定法律，必受這一種最高原則所拘束。不過據建國大綱第二十三條規定：「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」。這樣說來，立法院又有關於憲法的提案權；但是憲法的制定權，仍屬於國民大會，同時修改憲法之權，也是屬於國民大會，而不屬立法院。這是立法院與近代各國的立法機關大不相同的地方。

綜合言之，五院制度中的立法院，主要的職務，就在於與行政院交互決議與執行國家的行政計畫與政策，而由國民大會行使中央的統治權。若各院間發生衝突時，均得就國民大會以求解決的方法。這與三權制度不同的地方，就是三權制度之下，立法、行政、司法三機關各處於平等的地位，其上又無最高行使政權的機關，足以判斷兩者之間的糾紛；而在五院組織之中，各院的政治責任，均直接向國民大會負之。各院人員如有不稱職時，國民大會得行使其罷免權以罷免之。至於各院人員如有犯法的行為時，又有監察院加以彈劾，也不必向立法院直接負責。由此可知在五院制度之下，政府的分權，單純為「功能」上的

分權，與其他各國的分權政府，自有不同。至於立法院與行政院的關係，也迥異於各國的國會與政府的關係。近代國家立法機關與行政機關的關係，大抵因各國的制度而異。比如瑞士的「聯邦委員會」，這個機關對於行政機關與立法機關的關係是混合的。在這種制度之下，使行政機關不與議會分離；行政機關須完全受議會的支配，而毫無對抗議會的能力。其主要的旨趣，在使議會為行政機關諸分子的仲裁者，以防止行政的專制。在美國總統制之下，總統依憲法上所給予的權力，可以自由行使，而不須顧及議會的贊成或反對，總統及國務員並不提出法律案及預算案於議會，且不出席會議參加討論或表決；但是行政機關雖與議會分離，實際上行政機關的行政權，依憲法上的規定，必須得議會同意後，始能施行。總統締結條約須經上議院同意；就是總統任用國務員、法官、公使等官吏，也須徵求上議院的同意；同時議會的立法權，依憲法規定，又須受總統限制，即對議員已通過的法律案，可以要求復議，若議會中上下兩院無三分之二以上的多數贊成，原案可以否定。所以在總統制下，行政機關與立法機關一方面依據三權分立的原則，使行政機關與議會分離；在他方面又依「制」與「衡」的原則，使立法機關與行政機關互相牽制。至於採責任內閣制的國家，其立法機關與行政機關的關係，更是複雜。在內閣制下的政府，立法機關可以藉議決預算，審查預算，審查決算，同意條約，議決宣戰媾和，詢問、質問、調查，不信任投票，以及彈劾種種權力，以干預行政機關的事務；而行政機關同時也可以常藉召集議會，解散議會，提



出法律案，或交還復議種種權力，以干預立法機關的事務。這三大制度下的行政機關與立法機關的關係之規定，雖各有其特點，但與我國五院制度中的立法院與行政院的關係，均有所不同。立法院與行政院是同處於國民大會統治之下，一切可由國民大會與以統治。在上述各國制度之下，各院之上無最高機關，足以判斷一切糾紛。而在五院組織之下，國民大會既能行使中央的統治權，所以對於五院間的衝突，都可以就國民大會求到解決的方法。立法院與行政院各為政府的機關，行政院職掌行政，立法院職掌立法，行政院所需要的法律，要立法院為之制定；立法院所制定的法律，要行政院來執行。換言之，行政院與立法院的關係。係政府的分職，須通力合作，和衷共濟，而不能因襲三權分立國家的行政與立法兩機關所謂「制」與「衡」的原則，使其互相抵抗，互相牽制。所以立法院握有立法權以外的種種職權，其理論的根據，就在使立法權以外的種種事件之成為法案，須由立法院以精密的立法程序，加以通過，並因其關係重大之故，不能使行政院單獨負責，所以將其屬於立法院，使與行政院共同負責。因此，立法院與行政院的關係，並不如各國政治制度的複雜，而立法院職權的範圍，也極有限。

憲草第六十七條規定：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，各提出候選人名單於國民大會選舉之，其人選不以國民代表為限。

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。

立法院爲合議制，立法權以會議方式議決行之。立法委員由國民大會選舉，憲草第三十二條已有規定，本條則規定其選舉方法。但現今因事實上的需要，提早實施憲政，然地方自治多未完成，人民行使四權既乏經驗，而立法委員監察委員人多責重，且須多得專門學識與經驗的人才，如全由國民大會選舉，人選自難得當，於是憲草第一百四十三條有過渡條款規定：「在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，立法委員及監察委員依左規定選舉任命之」關於立法委員方面「由各省、蒙古、西藏、及僑居國外國民所選出的國民代表，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，由立法院院長提請總統任命之」。這是在一半由民選的立法委員之外，另行羅致一半的專家，以充實治權行使的效能。立法院院長，副院長，立法委員任期均爲三年，連選得連任（憲草第六十六條，第六十八條）。

## 四 司法院

五院制度中的司法院與各國的司法組織雖大抵相同，但也有其特異之點。近代各國的司法機關，最重要的職權，在執行法律；而司法權的本質是在以法律的解釋，應用到事實上，以處理一國的政務。所以把法律應用到事實上去，也是本着立法機關所制定的法律去應用。因此司法權之行使須依照法律施行。所謂依照法律施行，就是凡當實際的事實而處理其事務時，都不得不依照法律的規則施行。行使行政權的官廳，可以因時因地而有寬嚴的不同，但行使司法權的法庭，不問何時，對於同一事件，不可不適用同一的法律，並且司法權對於訴訟事件之審判權，其行使雖在執行法律，然依現代國家一般所公認的「不告不理」的原則，則司法機關之行使司法權，祇是被動的執行法律，而行政機關之行使行政權，卻常是自動的執行法律。所以行政與司法兩種職權縱同具執行法律的性質，但仍有其相異的地方。並且司法機關如果不能得到獨立，人民約自由將無充分的保障。因此，孟德斯鳩及現代一般學者都一致主張司法機關應離行政與立法機關而獨立。依照建國大綱的規定，司法院的獨立，與考試監察各院相同。現行國民政府組織法第三十五條：「司法院為國民政府最高司法機關。關於特赦、減刑、及復權事項，由司法院院長依法提請國民政府主席署名行之」。憲草第七十六條規定更為詳細：「司法院為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」。本來「司法權」乃指國家審判訴訟之權力作用而言，其行使司法權的機關，即法院。各國憲法大致皆專設司法一章，規定司法權或法院的獨立。國民政府組織法及憲草俱規定司法院為獨立行使司法權之最高機關。深合五權獨立之旨。

五院制度下的司法院，其主要的職權，大致有五：第一，民事刑事審判，總理曾經說過：「司法人員就是裁判官」。所以司法權中主要的是審理民刑訴訟案件。法院雖有上下級之分，而所有的審判權，則彼此獨立，且又互相聯繫而成法院的系統。所以法院關於審判方面，雖然是各自獨立，但不能不有一個從上而下的完整系統，以統於一尊。這個立於最高地位的法院，便是司法院。憲草第八十條：「法官依法律獨立審判」。第八十一條：「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」。前條規定法官審判案件，應依照法律的規定，不受任何外力的干涉；即法院院長或上級法院，亦不能指揮其裁判。後條則規定法官之保障，為期法官能發揮獨立審判的精神，應使其安心服務。第二，行政訴訟審判，此指對於不服行政官署所為處分而提起行政訴訟時加以審判者而言。據行政訴訟法規定：「人民因中央或地方官署之違法處分，致損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願三十日內不為決定者，得向行政法院提起行政訴訟」。又「行政訴訟判決之執行，由行政法院呈由司法院轉呈國民政府

訓令行之」。考各國行政法院之設立，肇始於法制。法國昔年以司法專制盛行，特藉行政法院與普通法院分離，以殺其勢。我國自民國以來廢屈約法，憲章大半規定行政法院之獨立設置。國民政府於司法院之下，亦設置行政法院及公務員懲戒委員會，專辦官吏之司法審判及懲戒事項。行政法院之獨立設置，其主要原因，由於普通法院的法官，缺乏相當的行政經驗，自難於處理複雜的行政事務，所以必須專設法院以處理行政訴訟。第三，司法行政與司法審判兩種制度，應如何組織，總理雖未曾多所指示，但在五院制度之下，司法行政與司法審判應該同屬於司法院。且建國大綱內列舉行政院各部內，並無司法部，或司法行政部的名稱，此絕非 總理的遺漏。證明 總理在粵設立最高法院，司法行政即由該院掌理，可知司法行政應歸司法院，乃 總理的本意。而且 總理曾經說過：「五院皆對國民大會負責」。準此以言，則司法院對國民大會所負者應為司法行政的責任，而非僅審判之責。因為法官依法獨立審判，祇對法律及良心負責，如司法行政不歸司法院掌理，則司法院將無責可負。若使司法行政與司法審判，均隸於同一機構之下，兩者關係，自然密切；而且關於監察權的行使及一切改革計畫的實施，較之三權憲法下的國家，以司法行政事宜歸行政機關管轄，易受牽制者，實際上更為便利。至司法行政部直隸司法院之後，可免與行政院各部長同受政潮的推移。加之司法審判貴能獨立，而司法人員之任免與審判之獨立，有密切的關係，如司法行政屬於行政院，難免不受影響。所以司法行政以隸屬於負

有整個司法權的司法院爲較善。第四，特赦、減刑、復權之提請。特赦、減刑、復權，均涉及變更裁判之效力，而爲司法上的救濟。憲草第七十八條規定：由司法院長提請總統方得行之，這樣才不致妨害司法權的獨立。第五，統一解釋法令，就是凡法令條文有不清晰的，或條文中有衝突的，司法院宜詳加解釋，決定其意義與範圍，這是法院極重要的職務。所以統一解釋之權，應屬之於司法院，以免紛歧。此外司法院又有解釋憲法之權，此在美國，憲法解釋之權，向爲司法機關之職掌，雖在其憲法中無明文規定，但久已成爲慣例。南美各國大都採用美制，坎拿大，澳洲聯邦，南非聯邦亦均已倣效美制。因爲司法官具有法學智識與經驗，不易受政治關係的影響。所以我國憲草第一百四十二條規定：「憲法之解釋，由司法院爲之」。又第一百四十條第二項：「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」。此則深合五權憲法的原則。

關於司法院的組織，據現行司法院組織法之規定，司法院以下列機關組織之：（一）最高法院，（二）行政法院，（三）公務員懲戒委員會。至司法行政部有時屬司法院，有時屬行政院，往復變更，現制則改隸於行政院。公務員懲戒委員會掌管一切公務員之懲戒事宜。至關於公務員之懲戒程序，分爲彈劾程序及議處程序兩種，前者係由監察院監察委員提出，以書而爲之；後者則由司法院之公務員懲戒委員於接到移送之懲戒事件，得爲懲

戒與否之議決，呈報司法院。憲草關於司法院之組織，未加具體規定，僅於第八十二條規定：「司法院之組織及各級法院之組織，以法律定之」，而第七十七條關於司法院院長、副院長，則規定由總統任命之，對國民大會負其責任」。總理曾指示司法院院長應由總統任命，但不對總統負責，而逕對國民大會負其責任。這個理由，就是因為司法院院長，必須有專門學識與經驗的人充任，由總統任命較之選舉容易得到適當人才。至對國民大會負責，由國民大會罷免，也在保持其獨立的地位。惟司法院院長對國民大會所負的責任，當係指司法行政而言，此與一般法官的地位不同。

## 五 考試院

五院的政治組織，若是沒有考試院，還是不能收到完滿的結果。因為考試權可以完成治權的行使，表現治權的力量，並且可以補救選舉制度的弊端，實為五權憲法重要的特徵之一。本來考試制度在英、美雖早已盛行，但範圍很小，並且沒有獨立的權力，常是附屬於行政機關的權力之下；而在我國考試制度確是一個固有的良好的制度。周朝的鄉舉里選之法，是我國最早的銓選制度。到了後來漢文帝時代薦舉與考試並用；魏設九品官人之法，至晉與南北朝，中正廉潔的官吏，不能以賢愚為品別，惟視門閥為愛憎，考試制度直到隋朝才確立，專以科目取士。其後唐、宋皆因隋舊制。到了明清兩朝，考試制度已經極為完

備的了。不過五院中的考試院雖是效法舊制，但有許多不同的地方：第一，我們以前各時代的考試制度，都是由君主臨時任命的，並沒有永久設立的考試機關，而五院制度中的考試院卻是與行政、立法、司法、監察各院對立，而為永久獨立的考試機關。第二，以前各時代掌理考試的官吏，都是臨時委派的，既無法律上的保障，又無一定的任期，所以容易專權納賄，釀成種種的弊端。現在設立的考試院，對於考試的官吏，既與以強固的保障；同時又須受人民的監視，比之以前的要算完備的多了。總理的考試制度，其內容可分為三部：

(一)官吏的考試，(二)候選人的考試，(三)銓敘。官吏的考試，即是考選，以登用賢才。民權主義一方面要充分發展民權，以保障民衆的幸福；他方面又要儘量的登用專家，以增進政府的效能。在發展民權的一方面，既規定人民有能免、複決、創制、選舉四個政權；在登用專家方面，就不得不注重於考選。因為有了考選，才能搜集到有能的專家。如果有權的民衆，信任有能的專家；有能的專家，服從有權的民衆，這樣才能推進政府的效能。所以考試權的行使，最主要的就是考試範圍的擴大。近代英、美各國所行的考試制度，祇有一部分行政官吏是經過文官考試的。比如英國的文官不一定全由考試，也有任命或升級的，而在美國聯邦政府服務人員，總數在五十萬人以上，而不受考試的官吏，又在十萬人以上。總之，在行考試制度已久的英、美兩國，其官吏並不是全受考試的。但在我國根據建國大綱第十五條「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考



試，銓定資格者乃可」之規定，則不獨政府中全部分行政官吏要經過文官考試，就是國民大會代表的候選人，也要經過嚴格的考試，才有被選舉的資格，這可以說是最徹底而又最完備的考選制度。依照國民政府組織法第四十二條之規定：「考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，依法行使考試銓敘之職權」。憲草第八十三條：「考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選事宜」。在考選一方面，考試院設有考選委員會，掌管關於考選文官、法官、外交官及其他公務員事項及關於考選專門技術人員事項。據修正考試法第三條及第四條之規定，我國現行之考試可分爲三種，卽：普通考試，高等考試及特種考試。至於執行考試人員的人選問題，亦最重要。其本身的組織如果沒有一定的標準，任意濫用，自難於擔任這種任重道遠的澄清吏治的工作。所以考選委員會既是掌理全國考選事項的樞紐，委員的人選，至爲重要。美國聯邦吏治院，關於該院委員不得兼任聯邦政府其他官吏之規定，最應爲我們所採用。因爲考選委員若兼任其他官吏，不獨精力不能集中，而且難免會有其他的關連，所以考選委員之選出，應該十分慎重的。

其次，關於候選考試，是總理新發明的制度，對於政治實用科學上貢獻很大。近代民主國候選人指定之權，都是操於政黨之手，而政黨又大都是以資本家及大地主作背景，結果由政黨所預選的候選人，多是與資本家大地主有關係的人，民衆的選舉權，無形中受其限制。現在考試權的行使，既是考試與選舉並用，議員必須先由考試選定候選人，然後再交由人

民選舉，即是用考試來代替政黨的預選。凡有才能的人，都可以自由應選，完全以才能之高下，為取舍的標準，這可以免除由政黨預選而產生的資本家大地主壟斷選舉的惡習。總理的「候選人考試」制度，乃是治「考試」與「選舉」於一爐。對於這層，總理在「中華民國建設之基礎」一文中，曾經這樣說：「且為人民之代表與受人民之委託者，不但須經選舉，尤須經考試，一掃近日金錢選舉，勢力選舉之惡習」。又中國國民黨政綱第五條規定：「釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮」。即是根據總理遺教：一方面以考試制度甄拔治才的工具；他方面為人民選舉代表之助，而有以糾正其弊端。所以憲草第八十五條規定：「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」。建國大綱第十三條之規定，即為憲草本條第一，第二兩項之根據。至第三項規定專門職業及技術人員之執業資格，因關係社會公共福利，至為密切，必須經考選銓定，以昭慎重。此外銓敍，乃對於公務員之才識、經驗及成績，依法定方法加以審查。本來考試院的職務不僅限於考試一端，尤須稽核被取人員之用途，並注重政績統計，以為升降轉調賞罰之標準。所以關於（一）文官任用，（二）文官資格審查，（三）成績考核，（四）升降轉調，以及（五）恩給撫卹等事權，皆屬於考試院之銓敍方面。

考試院院長、副院長，根據憲草第八十四條之規定，應由總統任命，為易得專門學識

與經驗的人充任，所以不由國民大會選舉；但須對國民大會負責，由國民大會罷免，不由總統撤免，所以保持其獨立的地位。任期三年。

## 六 監察院

監察院的獨立存在，其用意在擴大彈劾官吏之權。近代各立憲國家，因憲政運動的結果，把彈劾官吏的職權，由立法機關掌管。其流弊所在，就是立法機關藉這種彈劾權，處處壓迫行政機關；同時因彈劾權爲立法機關所有的緣故，立法機關簡直爲最高法院，這樣又侵犯了司法機關的職權。所以彈劾官吏的權利，如果不交付獨立存在的監察機關所掌握，便不能使政治日進於清明；同時有能的政府，也必難於存在。因此 總理在「五權憲法」中以監察院獨立存在，這是因爲要擴大彈劾官吏的權力，企圖積極防止官吏的犯罪。本來官吏是應對人民負責，其不稱職的官吏，自應由代表人民意志的監察院來彈劾。議會不過是立法機關，其權發源於憲法，不能事事都可以代表人民，必有與立法平等的獨立機關，來代替人民行使彈劾的權力。而且監察院與司法院的範圍，各不相同；司法院行使權力的對象是私人，監察院行使權力的對象則爲官吏。前者在處理官吏的個人違法，個人犯罪；後者則在處理官吏之職務違法及職務犯罪。所以監察院的職權，就在處理關於彈劾官吏之職務違法及職務犯罪等而言。

各國彈劾權的範圍，各因其制度而異，除一二小國如以前羅馬尼亞等國認國王有彈劾權外，大多數國家都是以彈劾權付之於議會。在行一院制的國家中，僅有其一院制的議會有彈劾權。至於二院制的國家，有屬於下院彈劾上院審判者（如英國）；有以議會之決議而彈劾者（此制僅於法國一七九九年的憲法行之）；或各院各別彈劾者（此制始於一九三四年法國內閣閣員責任法案，羅馬尼亞等國行之）。但就一般言之，各國議會所行彈劾行政官吏之權，約有四種：第一、彈劾權，就是各國議會對於總統，國務員或其他官吏的犯罪，得向憲法上指定有審判彈劾權限的機關，提起訴訟，以行使其審理與處罰的權力。彈劾權的起源，是在英國。英國以彈劾內閣之權，屬於下院，而由上院審判之。自從議會政治發達，內閣的彈劾，僅限於瀆職及耗費公款之範圍，此外則由下院表示不信任內閣之決議，內閣即行辭職。所以自一八〇五年以後，事實上彈劾權已失其實用，美國憲法第一條第二節曾規定：「衆議院應選定該院議長及其他職員，並有彈劾之全權」。美國雖做英制，但性質不同。美國的彈劾權，不僅對於國務員，就是對於一切文官也能施行。美國憲法第二條第四項：「大總統、副總統及合衆國政府之文官，受叛逆罪，賄賂罪或其他重罪輕罪之彈劾與定讞時，應受免職處分」。至於彈劾權沿用最廣的，莫如法蘭西系諸國。法自一七九一年的憲法以來即承認此制。一八七五年的憲法第十二條規定：衆議院有起訴權，參議院作裁判。所行裁判，是和英、美制相同，不過法制是採純粹的刑事裁判，參議院在

這個時候，是行使特別刑事法院的職務，衆議院的起訴權，是由對大總統和國務員而不同。其他如德國新憲法第九十五條中亦有所規定。可知各國在制度上雖都採用彈劾制，但在實際上責任內閣制既是在議會中占多數的政黨所支持，若議會彈劾自己所支持的內閣閣員，而加以處罰，這是不容易有的事。第二、質問權，乃是議會議員向內閣閣員要求解答某一事件之一種問難行爲，一方面因爲議會向政府探詢行政事件之一種方法，他方面卻具有監督行政的作用。質問權的範圍英制與法制不同，英國的質問制度的歷史較新，議會議員對於內閣閣員的質問，僅關於該閣員所主管的事務，純爲提出質問案之議員與被質問的閣員間的交涉，與全院無關。質問的本身，雖不能成爲全院的議題，但欲爲全院共同討論時，必須要經過「聲請延會」（即變更議事日程另議重大事件）的手續。至於法國制度把質問分爲單純的質問與正式的質問兩種，前者和英制相同，而後者則完全不同，與其說是質問，在實際上毋寧說是就政府的一般政策或特定的內閣閣員行爲，加以討論的動議。這是議會質問政府責任的最後手段，這不僅是質問者和政府的關係，卻成爲議會全體的議題，討論的結果往往爲內閣辭職的原因。第三、不信任投票權，是否定內閣的存在，而勸告他總辭職的意思表示。這不僅是非難政府的某種政策，或某種特定行爲，而且否定了內閣本身的存在。如果該決議通過，則內閣與議會，便不能互相對立，其結果不是解散議會，訴諸國民的判斷，便是內閣總辭職。凡是行責任內閣制的國家，議會對於內閣全體，或閣員

個人不能信任時，類得以投不信任票的方法，促令去職。各國憲法大致不信任案，以過半數的通過而成立。惟行總統制的美國與委員制的瑞士，不採此制。第四、審查權，就是議會的一院，設特別的審查委員會，使之有審理特定事件之權。審查之後，凡需要法律之補救者，或以立法的手段，或以他種手段（如投不信任票）補救之。議會的審查權發源於英國。英國議會設立的審查委員會，並有傳喚人民以搜集證據之權。法制做行英制，認為是議會的當然權能。法國以外，歐洲其他國家如德國新憲法，及比利時一八八〇年的憲法，亦均認定議會有審查權。

各國議會彈劾並監督行政機關，既賦有上述四種權能；而在我國固有的監察制度，較之各國議會今日所行的彈劾權，其範圍更為廣大。我國歷代都把監督行政機關和司法機關的職權，放在御史臺或都察院，採用以官吏監察官吏的方法。正因為是以官吏來監督官吏的緣故，所以監察權特利擴大，御史不僅行使彈劾權，並且還享有監督行政，考察官吏，檢查會計，和註銷案卷等特權。各時代的監察制度雖不盡相同，但是監察權的範圍卻隨時代而益擴大。唐、宋以前諫官與察官，本是分立的。諫官司言；察官司察。諫官之職掌，在於規諫諷諭，獻可替否；御史之職掌，在於肅正紀綱，糾彈官邪。唐代的諫官可以「聞風彈事」，與近代檢查官因直接聞見，得以施行偵查處分，大致相似，而其範圍較大。御史行使糾察權，又是各自獨立，不受長官的指揮命令。御史的職權，到了明代，尤為發達，不

但關於行政、司法、軍政、警政、財政、教育、考試及一切朝會和祭祀的典禮，都要受他們的監察；而且有權可以干涉到學術思想，風俗習慣的範圍以內。監察權與政權、軍權、成鼎足而三之勢。所以明太祖賜御史大夫湯和等謂：「國家立三大府，中書總政事，都督掌軍旅，御史掌糾察，朝廷紀綱盡繫於此，兩臺察之任尤清要」。御史的職權，至明代可謂發達到了極點。到了清朝把臺諫歸併爲都察院，造成臺諫完全合一的制度。都察院是一個最高的行政監督機關，凡諸司百官，不問權限的大小，地位的高下，都須受其監察，而都察院關於監察權的行使，不問是對於中央官廳或對於地方官廳統須集中於這個機關。牠的權限很大，舉凡行政之得失，官吏之邪正，人民之冤枉，皆在都察院監察範圍之內，又得干與終審裁判；所以都察院的職權，可分爲九種，即：（一）檢閱行政事務之權，（二）檢查會計之權，（三）彈劾官吏之權，（四）伸張冤枉之權，（五）封駁之權（即都察院確信某項上諭未便施行時，得疏明理由，封還軍機處，謂之封駁），（六）勅書發給之權，（七）考覈官吏之權，（八）干與終審裁判之權，及（九）監督朝儀之權。由此可知都察院職權之重大，而清代監察制度，可謂極其完備的了。

由上述中外監察制度既各有不同，而五院制度中的監察院，復與近代各國立法機關所兼有的彈劾權有別；更與我國固有的監察制度又稍異其性質。因爲以前所謂臺諫御史，在君主專制時代，其權授自君主，祇是君主的耳目，而五院制度中的監察院，則是代表人民

監察政府，其權力授自人民，而為人民的耳目。所以監察院的組織，雖是淵源於古代臺諫與御史的制度，但其組織的作用與意義，就大不同了。監察院的職權，可以畫分為彈劾與審計兩種，而其主要的職權，不外是糾彈一切官吏之職務犯罪或違法，而訴追犯罪，糾正違法及關於各機關的決算及預算之審核等事項。不過我們應該明白的，就是監察院是代表人民制止官吏的濫用職權與違反國法，和其他各院的權力是平等的。監察院雖與司法院同為處理犯罪與違法事件的機關，但監察院所處理的是官吏之職務的犯罪與職務的違法事件；而司法院則純然在處理官吏一切關於個人的犯罪及其違法事件。所以監察院完全是一個行使彈劾權的最高機關，我們決不能把監察院看作為司法院的附庸；同時監察院又是一個調和自由與政府間的一個獨立機關，彈劾權自不能為立法機關所專有，應使彈劾官吏的權力擴大，這樣才能使政治日進於清明，現行國民政府組織法第四十六條：「監察院為國民政府最高監察機關，依法行使彈劾審計之職權」。又憲草第八十七條：「監察院為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」。凡此俱係根據五權憲法中監察院之特質而為規定，惟關於彈劾案的審判權，是否應屬之於監察院，此一問題，頗引起學者的爭議。現制彈劾權由監察院行使，審判權由司法院行使，其所持理由則是監察院若兼有審判權，勢必至於變成一個「總檢查廳」，侵及司法院範圍內的職權，違反了五權分立的原則。其實彈劾權與審判權同屬於監察院，則可以使事權集中，而



責任專一，不至如現制關於彈劾案之拖延不決。若監察院僅管彈劾，不司審判、懲戒，仍爲半彈劾的制度，不能充分發展監察的權能。且我國古代所謂彈劾，卽對官吏之貪贓枉法的刑事糾察而言。所以現制的缺點，似應改進，以求彈劾與懲戒權得以聯繫。今後將被彈劾官吏之懲戒權，屬於監察權之後，應於監察委員之外，別設官吏以掌理之，庶監察權得以完整，則往日彈劾權拖延不決之弊，不致再有了。

其次，監察院的彈劾權，雖不能依照歷史上的成規，將範圍擴張到極大的限度，但也不能十分縮小。因爲彈劾國家官吏之職務違法或職務犯罪，既屬於國家的權衡，則監察院自有儘量行使彈劾全權之必要。總理所主張的彈劾權的範圍，在「中國革命史」裏面已有具體的說明，卽「各院人員失職由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職，則由國民大會自行彈劾而罷黜之」。所以監察院彈劾的範圍，不僅限於行政與司法兩院，卽考試與立法兩院也同樣要受監察院的彈劾。憲章第九十二條：「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、及行政、立法、司法、考試、監察各院院長、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」。此則關於監察彈劾權的對象之規定，以全國公務員之違法失職爲彈劾的對象。監察委員行使彈劾權，貴乎靈活，不受牽制，所以發動彈劾案的人數以少爲宜。但必須經過相當人數的審查，則彈劾案之提

出，不致涉於輕率。總統、副總統、及各院院長、副院長負國家重任，關於彈劾案之提議及審查人數，應予提高，以昭慎重。又憲草第九十三條：「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，為罷免與否之決議」。此因總統、副總統及立法、司法、考試、監察各院院長、副院長，均為對國民大會負責的人，地位重要，應由國民大會課其責任。所以此項彈劾案成立後應向國民大會提起，由國民為罷免與否之決議。監察院對於其他各院及其所屬機關，除彈劾權，尚有：（一）調查權，即是監察院為行使職權，得向各官署及其他公立機關查詢或調查檔案冊籍。憲草第八十八條即規定：「監察院為行使監察權，得依法向各院、各部、各委員會提起質詢」，這雖限於依法行使職權而為之規定，但能使事實的真相，容易明瞭，以為彈劾案提出與否之決定。（二）監督各機關事務的處理，監察院在五院分立之下，雖不能有完全的行政監督權，但對於各機關處理某幾種重要事務時，得由監察院派人監督，例如關於官吏的考試，關於公債基金的保管，均應由各該主管機關，請監察員派員監視。由此可見監察院的監察權，雖限於事後的彈劾，但事前的監督也很重要。因為監察的主旨，不但在於懲戒官吏犯法於事後，並須防止官吏犯法於事前。所以上述兩項，也就是監察院在官吏未曾犯法或失職以前，所施行的事前監督。

關於審計權，也是監察院最主要的職權。現在各國審計制度，可分爲英、美制與大陸制。英、美制不設獨立的審計機關，惟在財政部中設審計長及審計員，以掌理全國歲出歲入的審核事項。大陸制則大都設立獨立的審計院。至於會計監督的方法，分爲事前監督與事後監督兩種。意大利、荷蘭等國採事前監督的方法，即審計院於收入支出以前，有審查此等收入支出之果爲正當與否的權限，而法國及其他多數的國家，則採事後監督的方法，即審計院的審計，惟於收支既竣之後行之。監察院於彈劾權之外，復有審計權，監察院的審計權，比之於一般國家的審計權，要較爲擴大。據現制審計部不僅要審核政府所屬全國各機關的決算及預算，尤須監督政府所屬全國各機關預算之執行，而核定政府所屬全國各機關收入命令及支付命令，以及稽察政府所屬全國各機關之冒濫與其他關係財政之不法，或不忠於職務之行爲，皆在監察院審計職權範圍之內。

憲草第九十條：「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二人，提請國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限」。監察院有監察全國公務人員之責任，所以監察委員的選舉，應顧及地域的分配，並不以國民代表爲限，以期易得適當的人選。憲草第九十一條：「監察委員任期三年，連選得連任」。第一百四十三條第二項，與立法委員同樣情形，因憲政提早實施之故，在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，「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，依照第十九條

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。這種過渡條款，由於地方自治多未完成，人民行使四權尙少經驗，選舉機構亦未堅強，監察委員人多責重，必須羅致人才，以充實治權行使之效能。

## 第四章 均權主義的地方制度

### 一 均權主義的地方制度之精義

地方制度之確定，極關重要。就一般的意義說起來，地方政府對於國家的統治，有很密切的關係。一方面因為中央政府的職權繁重，不能兼顧各地方的事務，而地方政府便可以分任中央政府一部分的職務；他方面各地方有各地方的特殊需要，各地方若有一個政府機關，專任執行該地方的特殊事務，必可增加行政方面的效率。所以地方政府可以說是中央政府行政的基礎。近代各國政府的職務，逐漸增加擴充，地方政府的需要更爲重要。通常所謂「地方政府」的意義，有兩種不同的解釋，在行單一制的國家裏面，凡中央政府以外的各種機關，都可以稱爲地方政府；在聯邦制的國家裏面，各邦政府在一定職權之內，各具有獨立的性質，對於所屬各地方團體，自成爲一種中央政府的資格。所以在聯邦國家之內，所謂地方政府，就是指邦政府所屬的地方機關而言。我國今日之所謂地方制

度，依 總理的均權說，是以「縣」為單位的。縣在訓政與憲政兩時期占有極重要的地位。就一般言之。地方區域之分畫，不外根據兩個原則：一為歷史的勢力，一為行政的便宜。前者係根據各種特殊習慣與特殊信仰為分畫的標準；後者則根據於行政事務的區分。兩種原則，都關重要。我國自秦廢封建改郡縣，至今兩千餘年，縣制已有其悠久的歷史。我國幅員廣大，「省」之一級，橫梗於中央與縣之間，對於地方行政與中央權限畫分不清，以致容易釀成割據之勢。總理以「縣」為地方制度的基本組織，即在廓清向來政治上一切不徹底的積弊與障礙，為養成人民行使直接民權的基礎。

近代各國地方政府制度，不外採中央集權或地方分權兩種主義。所謂中央集權，就是把國家所有權力，完全交給中央政府各機關，各地方政府僅為其附屬機關。在憲法上沒有自治權，中央政府對於地方制度，得以自己的意思，加以創制或廢除。至於地方分權，就是把國家的權力，分配於中央及地方兩個獨立政府；不但中央政府不能有消滅或限制地方政府的權力，而地方政府也不能有消滅或限制中央政府的權力。因為這兩個政府權力的範圍，國家在憲法中已有明白規定，所以不致於互相侵越或限制；不過這兩種機關的權力都是國家所給予，祇有國家才能有隨意變更或廢止之權。此外介於純粹集權與分權之間的，還有一種地方分治制。這種分治制與分權制不同。前者是把中央的權限，移於中央派遣到各地方的行政官吏手裏去，後者即是把全國各地方的官吏變成民選，或使地方民選機關的

權力，有所增加。法國的地方制度是趨向於地方分治的。至於中央集權與地方分權本是近代政治上的兩大潮流，集權制度既是把所有行政上的權力，都集中於中央，地方官吏，又都是中央所指派，這個制度很容易釀成專斷的政治。在以前文化幼稚時代，社會的需要不甚複雜，政府總攬一切政務尚少不便，若是到了文化進步的現在，社會的需要複雜，若欲適應社會的需要，應當設置的政治組織，逐漸增加，假使中央政府依然專任總攬一切的政治，不獨不能應付，而且要使全國各部分的政務得到適當的進行，實在很難。所以各地應該設立地方政府，凡關於純粹地方性質的事務，有自由執行的權力。一方面可以滿足各地方的特殊需要；他方面又不致使中央政府減少和全國有關的事務之普通的職權。近百年來歐洲大陸各國地方制度，全是以中央集權為基本的原則。法國的地方制度雖有分治的趨勢，但自拿破崙以來的百餘年間的地方制度，大體上仍是拿氏遺傳下來的集權制度。在英、美方面，大半偏重於分權。所謂分權，就是把治權分配與中央政府與地方政府，使之各領有一定的權限，而不能互相侵犯。分權到極度者為聯邦國家。美國的地方制度，同由各邦各領地自行決定，不必完全本於聯邦法律，而其特點可以市制中求之。美之各市，僅受邦議會轄制，邦之行政長官，絕無干涉之權，此為美制與大陸諸國的制度，絕然相異之點。英國的地方制度，也有不同。其在歐洲大陸諸國地方行政長官，大都對於中央行政機關負責任，地方民選機關大都實權極小；而在英國則地方立法權，完全操於地方議會之手，地方

行政事宜由地方議會之委員會執行。中央行政機關對於地方議會及其委員會頗少直接干涉之權。所以在英制之下，分權主義，最爲發達，而其特色在以地方的人，治地方的人事。

由上述大陸各國之過於着重集權制，與英、美之偏於分權制，雖各有其所長，但其缺點亦多。以言集權制，在一國之內，各地方的情勢，既不盡相同，而人民的思想與需求又未能完全一致，於此而欲統一以整齊畫一的政令，結果僅能滿足一部分人民的慾望，未必能獲得全體人民的同情。且地方之於中央，常具有向心力與離心力兩種，與之以自由，則足以長其依附的熱情，若臨之以威力，又徒激起其反抗的力量。所以集權制之不能採用，於事實與理論方面，均可得確切的證明。反之，地方分權，亦有其缺憾。因爲在一切政務中，何者爲中央政務，何者爲地方政務，何者當屬諸中央，何者應歸諸地方政府，從分權制的本身考察，很難尋出一個明確的標準。而且分權的程度，如果超過事實的要求，必足以妨礙全國的統一；若分權的程度，不能滿足實際上的需要，又與集權制犯同一的弊病。總理所手訂的均權制度，是折衷於集權與分權兩種制度之間，取其長而去其短。建國大綱第十七條規定：「中央與各省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，畫歸中央；有因地制宜之性質者，畫歸地方。不偏於中央集權或地方分權」。這就是說：一個國家中間，其政治對於全體人民利害有直接關係者，必須用集權的方法，由國家直接處理，以收統一之效。反之，凡與全體人民無直接關係，純粹爲地方性質的事務，則必適用

於地方各種興革事項，必須切實進行，才能夠滿足人民的願望。且民選的官吏，係直接接受人民的委託，人民執有行政監督的全權，地方官吏，更不敢毫無忌憚的不稱職守，否則人民便可以行使其直接罷免權。所以本黨的地方制度，雖是以「均權」爲主旨，而以「民治」爲基本原則的。所以由集權到均權，必須經過兩個階段：一是擴充地方政府的職權範圍；二是增加地方政府的權力。就第一方面來說，在中央集權制度之下，既將一切政務集中於中央，地方政府介於中央與人民之間，僅爲一傳達的機關，絕少獨立的職務。所以要以集權到均權，則不得不於政務中將具有因地制宜的性質一部分，畫歸地方政府處理；但在一切政務中何者應爲全國一致的性質，何者應爲因地制宜的性質，宜就各個事實，分別考察。比如關於國防、外交、幣制、關稅以及政治制度，非全國一致，必致破壞國家的統一。反之，關於實業、衛生、慈善、教育、以及公營事業，必須因地制宜，以適合各地方人民的需求。所以由集權到均權，必須在相當限度內，以擴大地方政府的職務範圍。就第二方面說，在集權制度之下，地方政府常須稟承中央政府的意旨，中央對於地方一切措施，隨時得以命令取消或變更。地方政府在此種情形之下，祇是承上轉下的工具，絕無獨立的機能。地方政府雖於管轄的範圍內，熟知地方上的情形，以及人民的願望，然關於各種興革事項，每形格勢禁，爲中央政府所阻撓，因是集權制遂發生最大的缺點。地方政府雖有整理地方庶政的能力，而無整理之權。中央政府空有整理地方庶政之權，而無整理的



政府做的事，或是地方固有的事，其詳細條目，皆列舉於法律中，地方不能依其獨立意思以爲之。所以在這種制度之下，中央立法機關可以變更地方政府應負的責任，增減地方政府的權力。換言之，就是地方不過是國家的分區，而非中央的附庸，其權限皆取之於代表國家意思的立法機關。所以不必一定須中央對於地方而有超過其上的管理，使受其執行之節制，這就是所謂立法監督。不過在英制中，立法監督之外，尙兼採行政監督。在美制中則完全不採行政監督。但是大陸制雖表面上承認地方意志之表現，但地方意志之實際的執行，反附屬於中央官吏之手，遂致犧牲地方團體的利益。英、美雖否認地方意志的表示，但地方權力之存在，可以執行或不執行國家的意志，遂致犧牲國家的利益。中國國民黨所主張的地方制度採均權制，而以「民治」爲原則。總理在建國大綱第八條及第九條的規定，就是：「在訓政時期，當派曾經訓練考試合格人員，到各縣協助人民，籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路，修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選任縣官，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權」。可知此種地方制度，既不是基於行政監督，也不是立法集權的結晶，乃是操之於民選官吏與民選議會，完全在增加人民的權利與自由。因爲地方的政權，由民選的官吏與地方議會共同行使，則不致爲中央委派的官吏所操縱。而關

於地方各種興革事項，必須切實進行，才能夠滿足人民的願望。且民選的官吏，係直接受人民的委託，人民執有行政監督的全權，地方官吏，更不敢毫無忌憚的不稱職守，否則人民便可以行使其直接罷免權。所以本黨的地方制度，雖是以「均權」為主旨，而以「民治」為基本原則的。所以由集權到均權，必須經過兩個階段：一是擴充地方政府的職權範圍；二是增加地方政府的權力。就第一方面來說，在中央集權制度之下，既將一切政務集中於中央，地方政府介於中央與人民之間，僅為一傳達的機關，絕少獨立的職務。所以要由集權到均權，則不得不於政務中將具有因地制宜的性質一部分，畫歸地方政府處理；但在一切政務中何者應為全國一致的性質，何者應為因地制宜的性質，宜就各個事實，分別考察。比如關於國防、外交、幣制、關稅以及政治制度，非全國一致，必致破壞國家的統一。反之，關於實業、衛生、慈善、教育、以及公營事業，必須因地制宜，以適合各地方人民的需求。所以由集權到均權，必須在相當限度內，以擴大地方政府的職務範圍。就第二方面說，在集權制度之下，地方政府常須稟承中央政府的意旨，中央對於地方一切措施，隨時得以命令取消或變更。地方政府在此種情形之下，祇是承上轉下的工具，絕無獨立的機能。地方政府雖於管轄的範圍內，熟知地方上的情形，以及人民的願望，然關於各種興革事項，每形格勢禁，為中央政府所阻撓，因是集權制遂發生最大的缺點。地方政府雖有整理地方庶政的能力，而無整理之權。中央政府空有整理地方庶政之權，而無整理的

能力。經過上述的兩個階段，均權制度，已可形成。但中央政府雖以適當的職務與權力，交給地方政府，假使地方政府的政權，操之於中央任命的人員，必非均權的本旨。所以地方政府的權力，應移歸於人民代表的民選官吏及民選議會，以符合「民治均權」的本旨。

均權主義的地方制度確立的理論基礎，既如上述，則今後地方制度之創建，首要在使中央與地方的權限為適當畫分，期中央有充分的威權，而地方有自動的能力。所以均權制度的要旨，就是根據政府應治各事的性質，分別規定其何者應屬於中央，何者宜屬於地方，此種畫分完全為事務執行上的分配，而以政事的性質為其對象。國家的行政權，除由中央政府行使外，各級政府亦各自分畫其一部。但這裏所謂「均權」，並不是機械的平均分配，而且事實上把中央與地方的權限，悉加列舉，殆不可能，祇能因時制宜，加以分配。平時屬於地方的事權，可因時勢需要而移歸中央；其原屬於中央的事權，亦可因時勢需要而畫歸地方。在一定範圍之內，以時勢需要為標準，畫分中央與地方的權限，同時使國家政治上仍不失其均衡的狀態，這是均權制度的基本理論。

## 二 均權制度下的省制地位

今後我國地方制度之創建，應以依據 總理均權的理論，從確定中央與地方的權責着手。但要確定中央與地方之權責，首要在「省」的地位，應有正確的認識。「省」的地位

與性質，在我國公法上缺乏一種明確的規定與認識，因此在國家事權的行使上，中央政府與省政府，省政府與縣政府之間，便發生紊亂的現象，而權限不畫清，尤易使中央與地方發生隔閡。建國大綱第十八條規定：「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。依此規定，縣爲推進自治活動之基本單位，省則爲中央與地方之聯繫組織。總理在民國十年所著「中華民國建設之基礎」一文中，更有詳明的解說：「行『分縣自治』則現在省制之存廢問題爲何如耶？吾意讀者當然有此一問。以吾之意，此時省制卽存，而爲省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務，一方則爲各縣自治之監督者乃得爲之。此吾之主張，所以與中央集權者不同，亦有異於今日之言『聯省自治』者也」。由此說來，省的地位，應當是純粹的國家行政區域。所以「訓政時期約法」第七十八條規定：「省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務」。而修正省政府組織法第一條亦規定：「省依中央法令，綜理全省政務」。可知省乃中央與縣間之聯絡機構。我國疆域遼闊，縣數衆多，若悉由中央政府直接管理，爲事實所不能，所以中央法令有分由政府執行之必要。省雖非地方自治區域，但關於縣市自治之推進，以及有無逾越範圍之處，應有所監督，亦以由政府辦理較爲相宜。憲章第九十八條規定：「省設省政府，執行中央法令，監督地方自治」。對於總理遺教所規定「省」的地位與性質，極稱適當。

依據「訓政時期約法」，「省政府組織法」，及憲法草案三種法規所規定者，省政府

處理全省政務，須依中央法令，則凡中央法令未規定的事項，省政府可以自由裁量決定，但一經中央規定時，自必須依中央法令的規定辦理。所以中央對於省的監督權已形擴大。總理遺教中所規定的省政府職權，僅限於受中央政府之指揮，辦理該省內的國家行政，同時國家對於地方自治，不可無監督，所以省政府又必受中央之委託或法律所規定而監督地方自治，這是省政府「聯絡」職分的作用。至關於省的立法權方面，依據均權制度的原則，省是賦有獨立的立法權。近代各國地方政府的立法制度各不相同。英、美兩國規定的，凡地方政府職權的大小，皆列舉於中央立法機關所頒布的法律之中，所以這種立法的節制權，不歸於中央行政機關，而歸於中央立法機關。在大陸方面德、法諸國的規定，凡地方職權的大小，除經中央法律明文規定禁止或畫歸中央行政機關外，雖有處理之權，但須經中央行政機關之核准。所以這種地方立法的節制權，不歸中央立法機關，而歸中央行政機關。這兩種趨勢，都各有其弊端。地方立法之節制權，若歸之於中央行政機關，則地方政府不得不依賴中央官吏的指揮，人民自治能力，固然不好；若中央立法機關對於地方政府職權的範圍，既有完全增減之權，自治也覺得不甚徹底。所以在均權制度下的地方政府，是擁有獨立的立法權。據中國國民黨政綱對內政策第二項規定：「各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相牴觸。省長一方面爲本省自治的監督，一方面受中央的指揮，以處理國家行政事務」。這裏面有兩個重要原則：第一、就是各省人民雖有獨立的立

法權。但不得違反國家的意志，因為省憲如果與國憲相牴觸，是違反國家最高的意志。各省所以能夠自定憲法的原因，就是因為各省有各省的特殊情形與需要，對於各地方政府「職權範圍，不得不為個別的規定，但須不能逾越國憲所規定的大綱，否則便是以地方意志而犧牲國家的意志，釀成封建割據的情勢。第二、省的行政官吏必須由省民選舉，這樣省政才不致為中央政府所壟斷。但關於處理國家的事務，地方政府官吏應聽從中央的指揮。因為地方政府官吏若於行政上不受中央的節制，不但不能維繫行政上的統一，且偏於地方分權，已失去均權制度的原意了。但在「總理均權制度」之下，各省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」的原則下，均權的對象，既是「自治單位」的各縣，則省介於中央與各縣之間，祇是一種聯絡的機構。因為中央的能力，不能普遍的顧到各地方的利弊，同時各縣的能力又極有限，不能籌辦較大範圍的各種建設。如果有一種事業關係於全國，也不僅關係於一縣或兩縣的事情，那麼就非有「省」的一級不可。可是憲法上如設「省」，「縣」兩級的自治團體，在權限的畫分上，便得規定「中央權」、「省權」和「縣權」三種。中央和地方的均權，已有不易勻稱的困難，現在把「兩分」改做「三分」自然更難措置，即使勉強定出一個三分制，在實際運用上，勢必發生很多的疑義和爭點。因之各國立法例儘有中央和一級的地方分權的聯邦憲法；卻設有中央和兩級地方均權的任何憲法。所以總理主張「分縣自治」，實行中央與各縣的均權，各縣在憲法

上取得自治的地位，而於若干市縣之上，設置一「行政區域」的各省，各省亦應有相當的決定權，以便監督地方自治。民國十年 總理在「非常大總統就職宣言」中說得最爲清楚：「集權專制，爲滿清以來之秕政，今後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，自選省長，中央分權於各省，各省分權於各縣，庶幾既分離之民國，復以自治主義相結合，以歸於統一」。所以各縣自治的程序，依照建國大綱之所定，凡任何一省，如其所轄各縣均已完成「地方自治」，是爲一省「憲政開始時期」，全國之中如有過半數省分已達到了「憲政開始時期」，全國乃進入所謂「憲政實施時期」，這就是總理「中央分權於各省，各省分權於各地」之階梯。

但在這裏有一個爲人所懷疑的問題，就是：建國大綱第十八條規定：「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。已明白規定省非自治的單位，而同大綱第十六條又規定：「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會選舉省長爲本省自治之監督，至於該省內之國家財政，則省長受中央之指揮」。依此規定，則省的地位，到憲政開始時，似又可以看作是自治單位之一種。殊不知中央與省採均權制度是在憲政開始時期，這個時期是介於訓政結束與憲法頒布之間的預備時期。是由中央分權於各省的時期，所以這個時期是中央與省的均權；到了「憲法頒布」以後，是「分縣自治」的完成時期，中央與各縣的均權的條件悉已具備，所以到了真正「均權」的階段，各

縣自治即爲均權最終的現象。憲政開始時期我國在事實上還未曾有，但憲法草案卻已經頒布了。所以在「訓政時期約法」與「憲法草案」兩種法規中所規定的地方制度不同。前者關於省的規定，係遵照建國大綱第十六條規定，達到憲政開始時期，國民代表會得選舉省長；而後者則規定省的地位，完全爲單一國的行政區域。「訓政時期約法」雖有「中央與地方之權限」一章，但其中所列舉者，祇是畫分權限的抽象標準，不甚適合國內政治上的實際情形，而憲草所規定的地方制度，顯然爲單一制，將省的地位縮小，以爲將來改革省制的基礎。由於依據 總理遺教，省的性質，既是中央的行政區域，而且現今又是提早實施憲政，所以憲草第九十九條規定：「省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任命之」。本來關於省政府的組織有委員制與省長制之分，但省長制較委員制能事權集中，責任專一。現行省政府組織既採委員制，省內大政又由會議議決，分由各廳執行；而各廳廳長與省主席都是由省政府委員兼任，同爲中央任命。其缺點在橫的方面各廳處駢肩而立，各成系統，缺乏行政首腦，負責指揮全局。在縱的方面，省政府與各廳處，縣政府與各局科，都截然形成兩級。中央部會往往認省之廳處爲其直屬機關，省之廳處亦認縣之局科爲其直屬機關，流弊所及，遂使省政府與縣政府，不克層層節制，層次既亂，權責不明，所以憲草採省長制，其優點確定省爲中央與縣之聯繫機關。省政府各廳處向省長負責，並受其指揮監督，省長代表政務，向行政院負責。換言之，行政院有事，責成地方行政



機關處理時，祇能責成省長一人，由省長責成各廳長，此種以首長爲中心的責任關係，造成省政府各階層間之縱的體系。憲草第一百條：「省設省參會，參議員名額每縣市一人，由各縣市議會選舉之，任期三年，連選得連任」。本條所規定之省參議會，其性質並非立法機關，乃爲輔助省政而設。因爲省既非地方自治區域，自無設置立法機關之必要。所以參議員不必由人民直接選舉，僅由每縣市議會選舉之。至關於省政府之組織，省參議會之組織職權，及省參議員之選舉罷免，以法律定之（憲草第一百零一條）。

### 三 縣市自治之組織與職權

我國地方自治是以縣爲自治單位的。依據建國大綱第八至第十四條之規定，所有地方事業及基本建設工作，均集中於縣。比如人口調查，土地丈量，道路修築，四權行使，育幼養老，濟貧救災，乃至於山林川澤之利用，礦產水力之經營，與夫租稅之徵收，國用之供給，甚至產生國民代表以參與中央政治等事，皆屬於縣自治範圍以內，此不獨在訓政時期爲然，卽憲政時期亦復如此。均權制度主要的旨趣，就在中央與地方的均權，僅適於縣及鄉鎮，以縣及鄉鎮爲對象。至中央與地方自治團體事權的畫分，依現今各國的實例，大抵不外個別授與及概括授與的兩種方式。前者是英、美等國所行的制度，關於地方自治團體活動的範圍，由國家以法律各別指定，國家以法律指定給與地方者，均爲地方自治事務，

反之則爲國家行政。後者則爲歐陸各國所行的制度，即國家概括的規定，凡與地方自治團體有直接利害關係的一切事務，均歸於地方，即是在地方自治團體設立之初，國家以法律規定授與一般權能，即凡非法令規定爲國家事務者外，均爲地方事務。憲草第一百零三條確定：「縣爲地方自治單位」。第一百零四條：「凡事務有因地制宜之性質者，畫爲地方自治事項」。「地方自治事項，以法律定之」。這是根據均權制度的原則，即有因地制宜之性質者，畫爲自治事項，但何種事務係有因地制宜的性質，而應畫爲地方自治事項者，根據「地方自治開始實行法」及「建國大綱」第八條至第十八條各條所規定者，約爲全縣之戶口調查、地政、財政、交通、水利、警衛治安、教育文化、衛生、保養、生息等事項；而縣民更得實行選舉、罷免、創制、複決四種政權。具體的說起來，縣政府所管轄的事務，按其性質應分爲三種：（一）屬於純粹的地方自治事務，如衛生、救濟、縣道路等。（二）屬於完全的國家性質的事務，如兵役、國防工程等。（三）國家與地方共有的事務，如教育、衛生、警察等。縣政府在辦理第一類的事務時，應具有絕大的自由或自主權，中央或省對之祇可採用立法式的監督，或統制，讓地方以自己的財力，人力放手做去。屬於第二類的事務，中央或省本可以自設機關或特派官吏去辦理，如果委託縣政府（自治團體）辦理，委託者應該擔任辦理此事的一切費用，在推行上就要採嚴密而有力的行政式的監督，或統制。屬於第三類的事務，辦理時需要按各種事務的實際情形與需要，來決

定中央或省與縣分工合作的具體關係。但縣自治事項範圍既廣，而各地情形又不盡相同，所以憲草第一百零四條第二項規定：「地方自治事項，以法律定之」。因此各縣得自行制定單行規章，但不得與中央法律或省規章相牴觸。所以憲草第一百零七條規定：「縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者，無效」。

均權制度下的縣政府，以民權為原則，在建國大綱中，關於地方政府民權的運用，就是：（一）人民得選舉地方政府的官吏與地方議會的議員，（二）人民又可以運用創制、複決、罷免、及選舉四個政權，以監督地方政府。所以建國大綱第九條規定：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權」。根據此種原則，憲草第一百零五條規定：「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」。這即是直接民權之行使，縣民關於縣自治事項，得依法律之規定，行使創制權及複決權；對於縣長及其他縣自治人員，得依法律之規定，行使選舉及罷免權。

市與縣情形雖有不同，但其應辦的地方自治事項，大致無別。在人口、經濟、文化各方面情形，現在市政設施，與市民關係極為密切，所以市之自治，自應準用關於縣之規定。所以憲草第一百十一條：「市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定」。如關於市自治事項，準用第一百零四條之規定，市民在市行使直接民權，準用第一百零五條之規

定。市單行規章則準用第一百零七條之規定。

依據建國大綱之規定，完全自治之縣，人民得選舉議員，以議立一縣之法律，所以縣立法機關之設置，實爲縣自治實施的基本，如關於縣規章之訂立，縣預算之成立，均應設立縣議會，代表人民爲之議決。因此憲草第一百零六條規定：「縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任」。縣議會既爲縣立法機關，縣議員自應由縣民直接選舉。憲草第一百十二條復規定：「市設市議會，議員由市民大會選舉之。每年改選三分之一」。市議會爲市自治之立法機關，與縣議會同。市議員由人民直接選舉，亦與縣議員同，惟市議員之改選方法，則與縣議員有別，這是因爲城市人才較多，易於選舉得人，所以定爲每年改選三分之一。至於縣長，據憲草第一百零八條之規定，由縣民大會選舉，任期三年，連選得連任。省政府既採省長制，則縣政府亦應採縣長制，以便事權集中，責任專一。惟縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限（憲草第一百〇八條第二項）。憲草第一百四十四條規定：「在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任免之」。這是由於縣自治未完成前，人民四權之行使，尙未有充分的經驗，縣長若由人民選舉罷免恐難得當，所以規定在地方自治未完成之縣，縣長由中央任命，以爲過渡的辦法。縣長辦理自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項（憲草第一〇九條）。同樣市長由市民大會選舉，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（憲草第一一二條）。

而在市自治未完成之市，其市長亦須由中央政府任命，其理由與上述縣長之過渡辦法相同（憲草第一四四條第二項）。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（憲草第一一四條）。

