

中華民國三十五年五月

憲草修改原則批判集

三民主義憲法促成會編印

目次

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

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

制定憲法與國民應有的認識

楊幼炯

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

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

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

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

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

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

其次，我們今天的制憲事業，是五十年來國民革命的成果，自有其歷史的使命與建國的傳統。五十年來的中華民國直接間接都在三民主義之孕育與創建之中，亦惟有三民主義才是現代中國建國的中心信仰，中華民國之由來，實卽三民主義的產物。凡屬中華民國的國民，飲水思源，自亦不能抹煞我革命先烈熱血所換來的民國建國史於不顧。我們今天如果漠視此次制憲的歷史使命與革命建國的傳統，則其所產生的憲法，必不適合中國民衆的要求，而且今天的制憲事業，並非基於各黨派的要求，而是國民黨完成其五十年來一貫的民主革命之宏願。十五年來國民政府信誓旦旦，宣示根據國父建國程序還政於民，此次的制憲發動於民國二十一年，迄今將近十四年了。五五憲草經國民政府自二十五年正式宣布，二十六年修正後再度公布，亦經十年。草憲工作，歷時既久，中間曾兩次刊布，正式徵求國人意見。就法理言，五五憲草是經由國家最高立法機關所制定，而由國民政府正式公布者，將來國民大會討論憲草，當以此爲藍本，自不容許任何派系加以推翻。照國父建國大綱第二十一條之所定：「憲法草案當本於建

國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。」由此說來只有立法院才有關於憲法的提案權。唯有國民大會掌有憲法的制定權，其他任何方面所擬定的草案，祇能建議於國民大會，絕對不能作爲憲法討論的藍本，此應請國人特別加以注意。就五五憲草的內容說，雖非定案，尙待五月五日行將召集的國民大會來討論，但其所根據的三民主義的原則與五權憲法的制度，實不容許任何方面來曲解，甚至加以推翻。少數人表面上表示奉行三民主義，而對於作爲三民主義實行的五權憲法，加以蔑視，殊違反國父遺教的原意。在國父遺教中固已明白宣示五權憲法是在救濟三權制度的缺點，是一種擷取中外古今學說的精華，爲最進步的一種政治制度。現在要討論憲法如果要拿三權憲法的成見來批評五權憲法的制度，可以說是「牛頭不對馬嘴」。有人以訓政時期推行五院制的缺點，遂謂五院制應該變更，也是「皮相之論」。本來在訓政時期中是否應該設立五院，這一問題在開始實行訓政的當時，曾引起辯論。因爲國父在建國大綱中並未有規定在訓政時期可以推行五院制度，當時一部分人士恐急驟的設立，違反了建國的程序。訓政時期的政權，既屬於黨，則訓政時期五院制度之運用，自不能如憲政時期之靈活。今日之批評五權憲法者，大半以訓政時期的五院制度之得失爲根據；其實不能說訓政時期五院制度之試行未善，即謂憲政時期也不能推行五院制度，這種見解，自不十分正。確老實說訓政時期五院制運用之不善，完全由於失去了五權憲法的靈魂——權能分立的原則。由於黨權高於一切，遂使政府無能。談五權憲法，如果忽視了國父

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

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

三十五年二月二十四日

中山先生五權憲法之真諦

羅有爲

(一)

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

(二)

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

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

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

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

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

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

(三)

本年一月十日開始的政治協商會於同月三十一日圓滿閉幕，此次會議決議憲草修改原則十二條，就大體上觀察，尚存着五院的外形，而實際上則已完全變異了五權憲法的本質，摒棄了國父權能分開之原則而不採，若政協會決議原則第六條「一、行政院為國家最高行政機關，行政院長由總統提名經立法院同意任命之，行政院對立法院負責。二、如立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭職或提請總統解散立法院，但同一行政院長，不得再提請解散立法院。」五權憲法中只有治權機關對政權機關負責，如行政院與立法院同為治權機關，萬無此一治權機關對彼一治機關負責之理。若政協會議決由上議院主監察，下院主立法，監察院對於大法官及考試委員會之任用有同意權，而立法院對於行政院長之任用有同意權及不信任權彼此平分春色各不相謀，國家必無統一之意思表現矣。如此則立法院之所信任者，監察院何嘗不可彈劾之，倘一國而有二大黨各在一院佔有優勢，則其傾軋必然更甚。流弊所及，誠有不堪設想也。

政治協商會議在修改憲草的決議中，企圖對中華民國憲法草案，作根本之改變，摭拾代議

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

制憲應以建國大綱爲根據

張 毅

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

……本政府鄭重宣布：今後革命勢力所及之地，凡秉承本政府之號令者，即當以實行建國大綱爲唯一之職任。」因此吾們應該深切認識，建國大綱是 國父最後所定的實行三民主義的方法與步驟。建國大綱第二十二條：憲法草案，當本於建國大綱，及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。足見 國父是以建國大綱爲制憲的根據。吾們今天要建設中華民國，要制定中華民國的憲法，當然是要以建國大綱爲依據，不能拿 國父在制定建國大綱以前所說的話來修改建國大綱。這實在是三尺童子所應該知道的道理，不必多辯。這次政治協商會議所定的和平建國綱領第一條是「遵奉三民主義爲建國之最高指導原則，但是他們所定的憲法草案修政原則，竟違背了三民主義，五權憲法，與建國大綱，而猶揚言於衆曰，此亦採取五權憲法之精神，豈不是自欺欺人嗎？倘不急予糾正，恐怕三民主義是永遠不會實現的。三民主義既不能實現，那麼，吾們革命是爲什麼？試問和平建國綱領第一條，是不是具文？是不是掛了三民主義的招牌，竄改三民主義的內容，還算是遵奉三民主義嗎？今且略舉數事，就可以知道他們的謬誤。

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

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