

上海青年會智育演講第一輯

中國憲法問題

中國憲法的幾個根本問題

立法院院長孫哲生先生講

主席、各位同志、今晚承青年會邀約來講中國憲法問題，但是我們應先問一問，中國現在要不要憲法，這是一個先決問題，然要知道中國要不要憲法，又得問問我們想不想建設一個「新」的中國，即「現代化」的國家，能實行「法治」的國家，然後關於憲法的重要，大家自然都會感覺到、

憲法問題，在近幾十年來，早經成爲我國的中心問題，如我們要研究中國怎樣才可以生存於現時代，無疑的，要使中國能夠改革變爲一個現代化的國家，然後方得維持國家的生存，但此必須具有種種條件，而最重要的條件，莫如「法治」，無論中外，要想建設一現代化國家時，大家心目中都是以法治國家爲理想，但中國至今還沒有成爲法治國，幾千年來總是人治，而非法治，

人治的結果很危險，所謂「人存政舉，人亡政息」，像我國古代政治，一朝遇合上係英明君主，下得賢良輔弼，則彼一時國家可以太平，人民可享安樂，待到好君賢臣去位，則國家根本立可動搖，所以過去歷代興亡，每以「人」為轉移，法治的國家則不然，舉國上下，誰都應遵守「法」，決不因「人」的更動而致重大影響，此「人治」與「法治」優劣之不同便在此，且近世國家無不主張法治，倘中國亦欲成為現代化國家，主張法治的國家，那末，就得有根本的大法，也就是所謂「憲法」，照中國現在需要憲法的急切，已很容易明白，故中國要不要憲法，已經不成問題，除非大家不要中國成為現代國家，不想救亡圖存，才不要憲法，倘使我們要想中國生存於現代，要想救亡圖存，就非把中國改為現代的國家，實行法治的國家不可，如果沒有憲法，就不能成為法治國。

我們還要明瞭憲法之所以成為憲法的由來，也很重要，憲法是根據「革命」而來的，凡一國家處到沒有出路的時候，她的國內就非起革命不可，而革命的結果，即把國家變成一個新的形態，並且要製定出一種新的「法律」，俾共遵守，中國現在既是一個革命的國家，雖然革命工

作上還沒有完成所謂革命的勝利，但革命的結果，先是要建築一個新國家的基礎，除將過去革命的成績保存起來，穩定起來，並要將未完的革命工作逐步建設起來，而達到最後革命的勝利，這種新國家基礎，非得要有憲法來維護不可，在東西洋無論何國，大概都有憲法，尤其是一成文憲法，雖然也還有所謂「不成文憲法」，如英國，她就是直到現在也還沒有寫出白紙黑字的成文憲法，可是英國雖然沒有成文憲法，但其國家種種的制度，有其基本條件決定着的，那些基本條件已經穩定，不能動搖，而她的基本條件與制度，都是根據英國政治的變遷，與幾百年內歷史進化而來，成其一種所謂不成文的憲法，除了英國以外，其餘的「立憲」國家，都有成文憲法，他們那些成文憲法，總是根據革命來的，革命以後，才有憲法，中國革命至今，民國已成立有廿三年，在民國以前，已有過四五十年革命運動，然而現今還沒有確定中華民國的憲法，原因究在什麼地方呢？這是因為革命還沒有完全成功，因此，完善之憲法，也就未得製成，自民國以來，雖是有過「約法」和「天壇草案」，以及曹錕時代的憲法，可是都沒有好結果，因為憲法既是根據革命而來，那時革命還沒有成功，假使這個憲法沒有根底，那是站不住的，亦決不能維持人民信仰，確定

國家基礎、現在南京國民政府的憲法起草，就是要想把「國民黨」幾十年來種種的「原則」「方針」與建國的一基本條件，把它一勞永逸的確定起來，現在起草「憲法草案」的工作，已告完成，在上兩星期這「草案」已經立法院三讀通過，祇等待再過相當時期，經過了國民大會的「表決」便可以頒佈而成為中華民國的確定憲法了。

這次憲法草案，是根據我們兩年來在立法院多次研究討論的結果，我們覺得起草這個憲法有幾個根本的問題，

(一)國體問題 所謂憲法中根本問題，第一是要根據革命的歷史與革命的理論來確定中華民國是怎樣一種國家，因此我們在此次憲法草案第一條中開宗明義即先規定着「中華民國為三民主義共和國」這條草案，可說已經過立法院一二年的討論，現今才確定起來，不過在立法院以外的人，因為沒有明瞭此中經過，不免有點懷疑，為什麼要在憲法裏規定中華民國是三民主義的國家呢，但這裏先要解釋「三民主義」是什麼東西，所謂三民主義，即是「民族主義」「民權主義」「民生主義」是也，民族主義的目的，是要使中國成為一個民族獨立的國家，

不受別的國家或別的民族所支配、民權主義的目的、是要使中國成爲一真正民主國、主權操之在民的國家、民生主義的目的、是要使中國社會經濟制度加以改善、使得全國人民的生活均得滿足、大家都有生存的權利、上面所說、不過是一點極簡單的解釋、而三民主義的目的大概在此、我們就拿這三種原則來作標準、故我們以爲中華民國一定要成爲「三民主義共和國」、然後新的國家才能夠建立起來、而國家的地位也才能夠維持得住、有人說、三民主義是「國民黨」的主義、這樣、中華民國豈不是成爲國民黨的國家了嗎、然而中華民國是國民黨艱難締造成功的、國民黨經過了數十年的革命運動、才奠定今日的中華民國、所以拿中華民國的本質來說、她是不可以離開國民黨和三民主義的、如以歐美各國憲法中對於此項國體條文的規定來說、有些國家、憲法中開宗明義便定某某國是某某民主國、所謂「民主國」、是說他們國家是「獨立自主」以及「主權在民」的、再如蘇俄、她的規定是某某社會主義共和國、他們注重的是經濟問題、社會問題、因爲俄國是一個社會主義共和國、且在民生方面之改進要有相當的表示、故於他們的憲法上便規定着「社會主義共和國」字樣、像中華民國規定爲三民主義共和國、這樣的規定、

確是不能改變的，但此也並不是說現在的中國已經是三民主義共和國了，因為革命工作還沒有完全成功，革命主義還沒有完全實現，真正三民主義的國家現今尚未成立，但我們祇是說三民主義的國家是能夠在中國成立的，故我們一定要使中華民國成為三民主義共和國，要成為三民主義共和國的目的是怎樣呢？就如剛才解釋三民主義一樣（1）要民族自主，不受任何國家與任何民族的壓迫，完全成一民族獨立的國家（2）要國家主權操之於民，政府是人民公共機關，由人民產生出來，這政府應該是代表民意的，保障人民權利的（3）要改良經濟制度，實現民生主義，如果能夠成功，人民經濟問題、生活問題便可解決，不致再像現今有民窮財盡、農村破產諸種現象。總之，三民主義是我們建國的理想，建國的目的，我們拿這理想與目的來決定國家根本的方針，來作為國家憲法的基礎，這是可以毋庸置疑的。

（二）人民權利與義務問題 憲法既是國家根本大法，而為全國最高的法典，人民的權利與義務自應有相當的規定，或者不能詳細，但至少在原則上要有相當的規定，然後人民才得有保障，我們在此次憲草中是已把此種保障規定出來，不過大家都希望頂好在憲法裏把人民權利與

義務很詳細的很澈底的規定起來，但是，這祇能作爲一種理想，在原則是無可非議的，然在事實上是還應有相當的研究，爲什麼呢？（1）人民自由權利種類很多，同時，它的方式，也還有不能就在現時代運用的，假使此時即把它詳細規定出來，以爲永遠適用，那是很不容易的，這是第一個困難。（2）如果把人民的權利與義務規定得太詳細太固定了，於現時國家的運用上，也很不方便，因爲一國的憲法與每一個國民都有着關係，同時，這個國家是全國人民所組成的國家，因此，憲法不僅在保障個人的權利，更要顧及全體，保障大羣的權利，尤其是在今日要注重整個民族的利益，假使祇顧人民的自由權利，盡其充分發展至相當時期，恐怕就要妨礙到國家的自由，危害到民族的自由，如因注重個人而竟犧牲國家，犧牲民族，這是不可以的，況現今正是要代國家與民族找出路的時候，決不是爲個人的時候，且在事實上，那樣也做不到，即做，亦不能普遍，如果人民的自由權利與國家有了衝突，在這種立場，當應犧牲個人的自由權利，拚命起來保障國家的自由權利，根據這樣原則，所以憲法草案中對於人民自由權利，祇予人民關於「居住的自由」、「言論的自由」以及「集會結社的自由」等等，但憲法草案中有一條「非以法律不得限

制之」的規定，反過來說，國家是可以根據法律來限制人民相當的自由，當我們發表憲法草案初稿的時候，外面人對於這點很多反對與批評，他們說，人民自由權利的保障力量太薄弱，主張用直接保障，其實，如拿現在國家所發生的現象來作例證，似嫌欠缺的，何以呢？比方現在的行政長官，尤其是有些軍事長官，他們可以隨意妨礙人民自由權利，或者破壞人民自由權利，這種情形差不多中國到處都有，但我們應曉得這種摧殘人民自由權利的舉動，並非根據法律，因中國現今還沒有成為法治國家，故行政官與軍人始得以壹紙命令去剝削人民自由，限制人民權利，人民之所以受此痛苦，正因法律的力量不夠，是因為國家之法還沒具備，因為非法治國家，不僅做官的不守法，人民也有不守法的，上下均缺乏守法的道德，所以人民所受痛苦，實因沒有法律以為保障之故，自國民政府成立以後，對於法律方面，已定有一種標準，就是有任何法律，都必須按照程序交給立法院討論議決，雖則這一個原則現今還沒有完全達到，但將來必是一切法律條文，都經政府的通過，在過去有些軍人，他們命令的威力，便等於法律，或者超過法律，像此種軍人隨便可以立法，或是以命令變更法律，因是人民所受之痛苦，直是受命令的痛苦，而非是受

法律的痛苦，所以現今我們是不可以拿以前的現象與以前的法律來作標準去估量不久即將頒佈的憲法，立法院是人民代表機關，它當然要代表民意，立出「法」來，不能違背人民的要求，不顧人民的利益，所以這次憲法草案條文中雖有限制人民自由權利的規定，但無論如何，須得依據「法律」這是唯一的原則。

(三)政權與治權問題 我想大家都必在想，現今的憲法必是以「五權憲法」做根據，拿五權作標準來規定國家的組織，但也許要得解釋什麼是「五權」呢？國民黨將「政權」與「治權」劃分為兩部份，這在好多研究政治學的人以為從來沒有聽過，因此也有點弄不清楚，像我們此種劃分，實在是一種新的方法，所謂「政權」就是人民的權力，「治權」就是政府的權力，凡人民的權力謂之政權，政府的權力謂之治權，人民怎樣行使政權呢？即是政府要由人民產生出來，至產生的方式，普通國家大概都是用投票選舉法，例如美國大總統改選時，人民到那日就去投總統選舉票，這樣總統的產生，是由人民推選出來的，這便是普通唯一的「民權」，但我們所希望之民權，還比普通所謂民權較為充實，就是將其不足之處給它補充起來，比如美國前

一任總統是胡佛，他係「共和黨」首領，然不幸美國近幾年因國內經濟感受恐慌，人民非常痛苦，於是大家在前幾年都不滿意胡佛時代的政府，責備胡佛很嚴厲，但對胡佛並沒有辦法，因美國總統是四年一任，在胡佛總統任期沒有滿期之時，不能改選，一定要待他總統任期做完，才能再來重行改選，故一直等至本屆美國總統選舉時，胡佛雖也是候選人，但人民因不信任他，便不投胡佛票，而選「民主黨」中之羅斯福為大總統，我們的「民權」不是這樣，假使人民覺得總統不行，我們可以用一種「罷免」的方法把總統改選，這就是除「選舉權」之外，再加一層「罷免權」，此係一種補充，因為人民僅有選舉權是不夠的，必得要有一種罷免權，然後人民「政權」的運用，始能靈活，而且除此以外，尚有一種「創制權」，現今立法院是人民代表機關，即等於「國會」，它受人民的委託，所有政府之種種「法規」，種種「方案」，種種「政策」，皆應經立法院決定通過，可是人民自己也應有立法權，假使人民感覺到人民代表機關所定的法律有須修正之處，或者人民如有某一種要求以及某種政策的建議，這時便可採用「創制權」以爲之補救，但如在美國，設人民有一種要求而國會不給他通過，處到這種情形，人民便沒有辦法，像

美國前幾年禁酒時期，雖然經過了幾十年的醞釀才得實行，可是結果比不禁酒時期人民飲酒還較厲害，於是大家覺得這樣不對，都思變更，主張取消禁令，然而全國人民雖有這種意思，但不容易改變，後來是經過了好多次運動才達取消這個禁酒法令的目的，此中困難，即是人民不能反對國會，人民不能有直接的舉動，國會可以將人民要求的議案，置諸高閣，不管不理，一放可放下好幾年，而人民對它無可奈何，所以像這樣情形，假使人民有了創制權，能實行創制權，人民就可直接提出來，不必定要國會的同意，反之，如以後大家的意見有變更了，甚至又要取消某種命令，還可再運用一種「複決權」來重行推翻前案，以上四種，即是「政權」，政權並不是政府代人民來行，是人民自己使用的，人民如要運用政權，政府是不能反對或干涉的，即是說，倘人民不選舉，這政府政府沒有辦法，人民要罷免這政府，政府也不能延長時期，那末，除了政權之外，便是「治權」，政府能替人民行使的治權，即「行政權」「立法權」「司法權」「考試權」「監察權」五種，現今政府所行使的「五權」是代表「黨」的，受黨的命令來行使，假使憲法成立以後，政府所行使的五權是代表人民的，係受人民的委託來行使，將來這五權用什麼機關來行使呢，那

末在憲法中規定得很清楚，政府所行使的「治權」由「五院」來行使，人民所行使的「政權」由「國民大會」來行使，這因為中國有四萬萬餘人民，事實上大家不能聚集於一處，天天在開會討論國家的事情，在這樣情形之下，人民如行使政權，非由人民代表的中心機關國民大會來代替行使不可，由國民大會選舉總統產生政府，同時國民大會也可以提出彈劾案罷免總統及其他開員，至於法律，也是這樣，人民可以要求立法院議定一種「法律」，但同時人民又可以複決「現行法案」，故法律雖係立法院代人民決定的，然人民方面仍舊有「創制」和「複決」之權。

（四）總統與五院制問題 憲法中所規定之「五院」與目前中央之五院稍有不同，現今的國民政府是國民黨組織的政府，國民政府主席雖是一國元首的地位，但在「主席」之下有「五院」負責，實際上主席是不負責任的，而且也沒有實權的，不過名分而已，這次憲法草案中規定不是那樣，將來改「主席」為「總統」，以總統為一國元首，具有最高的權力，因總統係由人民選舉出來的，他可代表人民，所以行政權在總統，然也有人以為總統權力太高，恐要近乎「獨裁」，殊不

知總統既是人民所選出的，而人民又有罷免總統之權，同時，立法院操着立法之權，不會使總統獨裁的，如其立法權也在總統手裏，那末，總統集「行政」「立法」二權於一身，那才可以成爲獨裁，或者像德國一樣，國會卽是總統的國會，像希特勒他是一位獨裁者，他可以自己立法，因他在國會提了一個方案，叫國會把立法權授之總統，所以希特勒才有無限權力，故凡是「行政」「立法」兩種權限操諸一人之手，方得謂之獨裁，否則，不是獨裁，現今法治國家行政首領，如有新的政策，乃至無論要通過什麼方案，恐怕發生妨礙，非要頒佈法律不可，如變更預算，或是增加預算，在我們將來憲法頒佈之後，這種權力是屬於立法院，必定要先經立法院通過，才能實行，否則，國家不得變更預算，竟行頒佈新的法律，乃至所有一切法律亦都不得隨意頒佈，所以在這種制度之下，雖然總統居國家最高的元首地位，但不能說他是獨裁，因爲國家所有法律以及各種方案，還得要經過立法院的同意，才得決定施行，立法院是人民的機關，假使這位總統是國家唯一的領袖，當然他所提出的政策，是要受國民所擁戴的，而立法院也當然要予以通過，既然經過代表民意機關的通過，就是已經經過人民的許可，既是已經經過人民的許可，卽不得謂爲獨裁，將來

憲法頒佈施行五權的新的政府成立之後，行政權完全操之總統，因此也許有人要說爲什麼不直接了當把五院所有權柄都放在總統之下，豈不是政府權力更大，國家權力更專嗎？然而不知把五權分開不能全隸屬於總統之下的，這是一種運用，如果將來人民選出的總統，他的地位、他的德望，不是全國唯一的領袖，那末，國民大會選舉的監察院、立法院，就可同總統反對，將來的總統一定是多數黨的首領，因爲多數黨是爲人民所擁護的，而多數黨的首領，也自然可得人民之擁護，那一個黨既是在國民中占了大多數，那末，那一個黨所選出來的總統，人民是不會不贊成的了，假使中華民國的大總統是國民黨所推戴的，國民黨是國內多數的黨，有力量的黨，他所選出的總統以及立法院等，恐怕不會兩相衝突的了，然而總統提出的政策，立法院有時也可依法不給予通過，使它失其施行的企圖，可是立法院也不會故意和總統爲難，這在國家體系上，這種組織實係一種運用，增加政治效能不少，這樣把五院都受一人指揮，這個衝突就可沒有了，但也許有人仍要懷疑，總統不是等於一個「皇帝」了嗎？然總統是領導五院做事的，却不是要五院聽受總統的支配，譬如現在的意大利，在十幾年前經過了不流血的革命，改組政府，推選慕索里尼

出來掌政、大家曉得慕沙里尼是「法西斯」的黨魁、他的權力很大、但他却不是「皇帝」、所有權力、不屬慕沙里尼而屬於國會、雖然事實上國會內閣都是同黨、意大利政府即是「法西斯蒂」所組織、然慕沙里尼祇可以從中運用權力、慕氏要決定某種政策、還須在國會裏通過、

(五)中央與地方均權問題 中央與地方的關係、這問題亦極重要、現今中國還沒有完全統一、因此中央的權力不很大、因中央權力不很充分、故自民國以來到現今廿多年、內亂不已、所有每次內戰、都係軍閥爭奪地盤、把持地方、各自爲政、祇管自己隨意怎樣組織、不遵中央號令、這樣便與中央行政發生衝突、以是國家要想統一、就非用兵不可、過去民國的歷史、都是這些事實、現在我們要得一根本解決、故在此次憲法中有關於「中央與地方」的一章、目的是要叫中國以後完全統一、不再受軍人的把持、像我們中國之所謂「省」、「與美國之「州」以及歐洲等國之「邦」不同、美國十三州當初係英國殖民地、後來因反對英國、十三州才聯合起來把英國打出去、而成爲一新的獨立國家、所謂美洲合衆國、從她的歷史上來看、便可知美國是先有州而後有國、德國也是如此、在從前德國有許多邦的、都是係小獨立國、直至最近幾十年前、這許多的邦才聯合起來成

立一個德國的聯邦共和國，所以德國也是先有邦然後才有國，他們之所以先有了州和邦而後始組成國家，都有其地方與歷史爲根據，而中國則不然，我們是先有了國而後始有地方，如「郡」「縣」「行省」等名稱，我們是國家統一之後，才把領域劃分出「省」來，在最近幾百年內，省是中央行政代表區，所謂「中書行省」受中央的支配，它不過代表「中央政府」來執行地方的政治，省的本身，並不能獨立，既然這樣，此便證明我國是先有國，後有省，由我國歷史看，自秦始皇併吞六國，廢除封建制度，改縣爲郡，幾千年來國家是完全統一的，所以中國的省與外國的聯邦不同，因是我們的省不能看作聯省，應該根據歷史把省的地位認識清楚，省決不是獨立的，它僅是中央的行政區，中央是省的上級機關，而省是不能離開中央的，離開中央，根本就沒有省，所以現在我們憲法草案中認定「省」的地位是中央行政區，同時它是地方行政監督的機關，我們認爲「縣」是地方機關，希望人民能夠自己組織，處理縣內的地方行政，將來憲法頒佈之後，「縣」完全是由人民組織的，「縣長」由人民推選出來，至於「省長」也由人民選舉出來，並由人民組織「省議會」，雖縣也受中央的監督，不過要經過省，因爲地方情形，中央不易明瞭的，而