

中國憲法

范予遂著

中國文化服務社印行



## 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，行政院恃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，卽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。

范子遂。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 質疑張君勳「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，他並舉極警闢之例，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奧理，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

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；監察權即為對官吏違法溺職之彈劾，而考試權即為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，分割為五部，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，立法權必不能與行政權對立，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，藉免內閣場台，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，常常受到參議院眾議院及最高法院之阻礙。即以最近英明的羅斯福總統，他所提出於國會的法案，幾乎沒有一件不被修正而得完璧通過。已經為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，又為國會所阻，不能實現，以這樣一個在美國歷史上不多見的總統想為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。這不但為大多數美國人民所惋惜，也為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，成為法律，乃為美國英明有為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鬪之事實，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鬪爭，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，卽行政權不屬於總統，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卽免國務員之職，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，餘均未有所變更。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。