

五五憲草有聞文獻



中國文化服務社印行



五五憲草有關文獻

中國文化服務社印行

中華民國三十五年十一月滬初版

五五憲草有關文獻

每冊定價國幣一元五角

(外埠酌加運費匯費)

版權
所有
不准
翻印

編輯者 中國文化服務社

發行人 劉 百 閱

發行所 中國文化服務社

印刷所 中國文化服務社印刷廠

上海福州路六七九號
電話：九一七〇五
電報掛號五一二三

弁言

編輯這本小冊子的動機，不消說，是因為首次國民大會即將在南京舉行的緣故。我們知道這次國民大會，其唯一任務，便是制定憲法，憲法是國家的根本大法；它的制定，可以決定我們國家的前途。民主政治的能否實現，政治基礎的能否奠定，完全要看我們是否有一部優良憲法以為斷。所以本屆國民大會的任務，可以說是轉移我們國家命運的一個大關鍵。

但是一個國家的憲法，嚴格說來，與其說是被制定的，毋寧說是被發見的。憲法決不是憑空可以想像出來的，它必須適應社會的現實。德國的坎塞爾（Kansel）說得好：憲法是社會現存的實力關係的法律化。所以一部良好的憲法，決不是任何國家的優良的制度或美麗的條文的抄襲，它必須和實際的社會狀況相適應，才能發揮它的偉大的作用。

說到我國的制憲，民國二十五年五月五日由國民政府所公布的「中華民國憲法草案」，本來是當作制憲的藍本的。可是經過了八年悠長歲月的抗戰，社會的現實關係，起了相當的激變，因而，也影響到憲法的制定。而本年一月十日政府在陪都召開各政黨的綜合的政治協商會議，便是想以會議的方式，調和各方的關係，來制定一部與現實相適應的憲法。所以這一會議，是值得我們予以重視的。

在政治協商會議中，對於我國未來的憲法，特別是關於國民大會，中央政制以及中央和地方的關係幾部分，曾經引起了激烈的爭辯。國民大會的爭執要點，是在於組織的機構，應該是形體的還是無形的？中央政制的焦點，在實質上是五權還是三權？總統制還是內閣制？中央與地方的關係，是集權還是分權？抑還是遺教中所稱的均權？這些論爭，在會議當中，雖然得到妥協的結論，但很明顯，並沒有達到最後的決定。

緊接着政治協商會議之後的是中國國民黨第六屆的二中全會。中國國民黨是以實現國父遺教為其唯一職志的，所以對於上述各問題，自然以遺教為依歸。因此，在二中全會所作出的關於憲草的議決案，和政治協商會議的決議，不無相異之處。而要調和這些相異的主張，獲得一個最終的決議，這是本屆國民大會的最主要的任務。

本書所搜集的文獻，是以政治協商會議召集後所發表的為限；除了政治協商會議的對憲法草案的議決案和中國國民黨六屆二中全會的對政治協商會議報告的議決案外，我們僅選擇了七篇論文和一篇附錄。議決案的重要性，自不待言；而在七篇論文當中，孫科、曾琦、吳玉章、陳啓天四先生的意見，實際上，就是各個政黨的意見；而陳長蘅、吳尚應、張君勱三先生的論文，也可以反映出各個政黨的真實內容。至於附錄中的五五憲章修正案草案，是由政治協商會議議決成立的憲草審議委員會所起草的，它雖然沒有正式通過，（自然也沒有公布，）但仍不失為一具有歷史意義的文獻。

總之，這本小冊子，雖然沒有巨大的篇幅，但可以代表我國社會的現實關係的具體的見解。這些具體的見解，不消說，是我國未來憲法的淵源。所以在首次國民大會行將揭幕的時候，我們謹以這本小冊子陳重地呈獻於國人及國民大會代表之前；同時，更熱烈地期望首次國民大會能夠在和諧的空氣中，制定一部適應我國現實的憲法，以永垂久遠！

編者 民國三十五年十月二十日于瀟西

目錄

弁言

一、政治協商會議對憲法草案之決議案	一
二、中國國民黨六屆二中全會對政治協商會議報告之決議	五
三、孫科：五五憲草精神	七
四、曾琦：對五五憲草之意見	一二
五、吳玉章：對五五憲草之意見	一六
六、陳長衡：評政治協商會議所擬定之（憲草）修改原則	一八
七、吳尚鷹：修改憲草原則私見	三一
八、張君勱：對五五憲草修改原則疑難之解答	三七
九、陳啓天：中國需要一部民主憲法	四二

附錄

五五憲草修正案草案	四六
-----------	----

五五憲草有關文獻

一 政治協商會議對憲法草案之決議案

(壹)組織審議委員會

名稱：憲草審議委員會。

組織：委員名額二十五人，由協商會議五方面每方面推五人，另外公推會外專家十人（參考憲政期成會及憲政實施協進會名單）。

職權：政協會設憲草審議委員會，根據協商會議擬定之修改原則，並參酌憲政期成會修正案、憲政實施協進會研討結果及各方面所提出之意見，彙綜整理，製成五五憲草修正案，提供國民大會採納（如有必要時得將修正案提出協商會議協商）。

時間：以兩個月為限。

(貳)憲草修改原則

一、國民大會

(一)全國選民行使四權名之曰國民大會。

政治協商會議對憲法草案之決議案

(二) 在未實行總統普選制以前，總統由縣級省級及中央議會合組選舉機關選舉之。

(三) 總統之罷免，以選舉總統之同樣方法行使之。

(四) 創制、復決兩權之行使，另以法律規定之。

附註：(第一次國民大會之召集方法，由政治協商會議協議之)

二、立法院爲國家最高立法機關，由民選直接選舉之，其職權相當於各民主國家之議會。

三、監察院爲國家最高監察機關，由各省級議會及各民族自治區議會選舉之，其職權爲行使同意彈劾及監察權。

四、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，大法官由總統提名經監察院同意任命之，各級法官須超出於黨派以外。

五、考試院用委員制，其委員由總統提名經監察院同意任命之，其職權着重於公務人員及專業人員之考試，考試院委員超出於黨派以外。

六、行政院

(一) 行政院爲國家最高行政機關，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。

七、總統

(一)總統經行政院決議，得依法發佈緊急命令，但須於一個月內，報告立法院。

(二)總統召集各院院長會商，不必明文規定。

八、地方制度

(一)確定省爲地方自治之最高單位。

(二)省與中央權限之劃分依照均權主義規定。

(三)省長民選。

(四)省得制定省憲，但不得與國憲抵觸。

九、人民之權利義務

(一)凡民主國家人民應享之自由及權利，均應受憲法之保護，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。

(三)工役應規定於自治法內，不在憲法內規定。

(四)聚居於一定地方之少數民族，應保障其自治權。

十、選舉應列專章被選年齡定爲二十三歲。

十一、憲草上規定基本國策章，應包括國防外交、國民經濟、文化教育各項目。

(一)國防之目的，在保衛國家安全，維護世界和平。全國海陸空軍須忠於國家，愛護人民，超出於個人地方及黨派關係以外。

(二)外交原則，本獨立自主精神，敦睦邦交，履行條約義務，遵守聯合國憲章，促進國際合作，確保世界和平。

(三)國民經濟應以民生主義為基本原則，國家應保障耕者有其田，勞動者有職業，企業者有發展之機會，以謀國計民生之均足。

(四)文化教育應以發展國民之民族精神民主精神與科學智能為基本原則，普及並提高一般人民之文化水準，實行教育機會均等，保障學術自由，致力科學發展。

註：以上四項之規定不宜過於煩瑣。

十二、憲法修改權，屬於立法監察兩院聯席會議，修改後之條文應交選舉總統之機關複決之。

二 中國國民黨六屆二中全會對政治協商會議報告之決議

中國國民黨六屆二中全會於本年三月十六日上午十八次大會中，修正通過對政治協商會議報告之決議，其原文如左：

（甲）抗戰勝利後，和平建國，爲舉國一致之嚮求，尤爲本黨繼承總理遺志實現三民主義應完成之歷史使命，爰由國府召集政治協商會議，冀以政治方式消除一切糾紛，保障和平統一，完成建國大業，故在協商進程中，凡屬國家民族利益所在，本黨均不惜以最大之容忍，爲多方之退讓，委曲求全，俾底於成，其所協議諸端，本黨秉爲國爲民之夙願，自當竭誠信守，努力實踐，惟是體察當前之情勢，與立國永久之大計，關於左列各點特致殷切懇摯之願望。（一）國府既須改組，容納各黨派份子參加，各黨派均應一本忠誠爲國家之和平統一，民主建設而共同努力，尤其屬望中國共產黨，切實依照協議，在其所佔區域內，首須停止一切暴行，實行民主，容許人民有身體，思想，宗教，信仰，言論，出版，集會，結社，居住，遷徙，通訊之自由，及各黨派公開活動，使政治民主化之原則不致因任何障礙而不能普遍實現。（二）軍隊國家化，乃和平建國之先決條件，此次軍事小組所訂之「軍隊整編及統編中共部隊爲國軍之基本方案」中國共產黨務須切實履行，尤其目前一切停止衝突，恢復

交通之成議，必須迅速實現，封鎖圍城，征兵擴軍及軍隊之調動，必須即刻停止，俾全國秩序得以恢復，人民痛苦，得以蘇解，軍隊國家化之障礙，得以首先掃除。(三)三民主義爲建國最高原則，早爲全國所遵奉，已爲此次政協會議所共認，而五權憲法乃三民主義之具體實行方法，實有不可分離之關係，權能分峙，五權分立，尤爲五權憲法之基本原則，本黨五十年來領導革命，悉爲實現此最進步之政治制度，並建立國家而奮鬥，決不容有所違背所有對於五五憲章之任何修正意見，皆願依照建國大綱與五權憲法之基本原則而擬訂，提由國民大會討論決定，庶憲政之良規，得以永久奠定，總之，此次政協會議，以和平建國爲目的，則於各項協議之實施進程中，凡有足爲和平建國之障礙者，皆必力爲排除，乃能措國家於磐石之安，而躋人民於康樂之境，本黨矢以貞恆，勉盡職責，并願各黨各派，共體時艱，相與開誠協力以赴之。

(乙)對於此次國民大會制定之言論，主張所應根據之原則，以期齊一意志，增強力量案，經通過由全會授權中央常會，負責處理，原文如下：本案應請大會爲左列各項之決議。交中央常會通令全黨同志遵照：(一)制定憲法，應以建國大綱爲最基本之依據。(二)國民大會應爲有形之組織，用集中開會之方式，行使建國大綱所規定之職權，其召集之次數，應酌予增加。(三)立法院對行政院，不應有同樣權及不信任權，行政院亦不應有提請解散立法院之權。(四)監察院不應有同意權。(五)省無須制定省憲。

三 五五憲草精神

孫科

五五憲草是根據五權憲法精神而擬訂，本人以國民黨代表資格說明其所包含之重要原則

第一、人民行使政權，政府行使治權，政權歸人民行使的有選舉、罷免、創制、複決四種，選舉罷免兩權是對人，創制複決兩權是對事。其在地方行使的，是直接民權，選舉或罷免地方官吏，創制或複決地方單行法規。其在中央行使的，因中國幅員遼闊，故由人民選舉代表，成立國民代表大會，選舉或罷免中央政府官吏，創制或複決重要的法律。至治權則歸政府行使，照英美的三權制度，有行政、立法、司法三部份；五權制度將考試權由行政權中獨立，將立法監察兩權分立，共為行政、立法、司法、監察、考試五種，此五種權由政府分別行使，謂之治權。

第二、人民有權，政府有能。為什麼要政府有能？政府是為人民所產生，官吏是人民之公僕，亦為人民所信任而選出，由此所組織之政府，應該給他相當的權，俾有充分能力執行職務，使政治效能充分表現，這點比議會政治國家常因國會黨派不能團結，發生政治糾紛，改組內閣，政治不得安定，確為進步。例如法國，普法戰爭後至上次大戰開始時止，其間不過幾

十年，而內閣改組多至百餘次，平均每年要改組內閣三次，因此政府重要官員大部份時間忙於交卸接事，致有許多政策無暇推行，法國政治之失敗，由於政制之不良，實爲重大原因。政府常在動搖之中，自然會變無能，不能應付時代需要，故今後我們建立政府，必須使之有能，這點關係非常重要，因此國民大會會期不能太短，以免常因開會選舉改組政府，有害各種政策之進行。

第三、五五憲草公佈以後，有些人士不明瞭國民大會性質，以爲國民大會既是人民行使政權的組織，那末它的權力還應該補充，例如預算決算外交方針施政方針等職權都應一一列入。但是據我們的看法，就是在憲法內不一列舉，國民大會也是有這些權力，依憲草第三十二條規定，國民大會創制法律複決法律之權，既能創制法律，當然也能創制政策，既然能複決法律，當然也能複決政府的政策。議會國家的政府要推行一種政策實施一種辦法，必先由議會通過一個法案，政府根據議會通過的法案，纔能推行實施。政府提出的預算案，實際就是一個法律案，議會對於某一部的預算不予通過，無異通過裁撤某部。譬如徵兵，是根據兵役法而辦理的，假如國民大會主張平時不需要徵兵，它只要否決現行兵役法，政府便必須停止。總之，國民大會有了創制，複決兩權，實際上已經包羅萬象。另一方面國民大會既是行使政權的機構，按照人民有權政府有能的原則，便不宜於經常開會，使政府各部門不能行使其職權，同時在五權政治的理論上說，國民大會閉會期內，其職權由立法院代替施行。

假使國民大會經常集會，立法院便無工作可言，所以說國民大會行使創制、複決、選舉、罷免四權，實在是包括國家最高權力。不過爲顧到政府在各部份的分工合作，國民大會不宜經常開會，牽制政府的工作，使政府有充分時間能力負起它應該負擔的職務。

第四、外界對於憲草中所規定五權行使的辦法，常有一種誤會，許多人誤會十幾年來的國民政府的五院組織，就是將來的五院，現在的五院制是訓政時期的五院制，立法院的立法原則由國民黨中央決定交立法院制訂法律，現在立法院沒有創制法律之權，所有建議亦要由中央核定後方能完成立法程序。行政院亦復如是，其重要政策都要由中央核定。現在的五院除了司法院獨立中央不干涉裁判以外，各院的重要事務都要經中央核定，所以現在的政府是一權制度。國民大會以後的五院與現在的情形大不相同，各院的權力都比現在要充實，將來的立法院，是最高立法機關，除了國民大會創制法律外，無論什麼法案，立法院都可創制，這樣的立法院，實無異於英美的議會。

第五、關於國家元首問題，現在憲草所規定的總統有兩個資格：一是國家元首，對外代表中華民國；一是行政首長，將來行政院的院長及各部會長都對總統負責。總統有直接指揮行政之權，美國的部長都是對總統負責，不是對議會或選民負責，現在憲草規定總統對國民大會負責，等於總統權太大了，不過我們看憲草總統一節，規定總統職權都須「依法」行使，法律所授予總統的權，總統才有權行使。一般人反對最烈的是憲草四十四條所規定總統發

布緊急命令之權，其質總統發布緊急命令，須得行政會議之決議，并須提交立法院追認，所謂總統權力過大，這一點或可加以研究，其他總統的權力都是有限制的。

第六、憲草中對於省制，當時並沒有很好規定，這幾年來我們也感到省級的規定需要補充。憲草起草時，中央正注重中央集權，把地方的權逐漸集中，在憲草中沒有規定省有甚麼權，中央給他做甚麼事，就做甚麼事，這制度推行至今，連財政權也集中在中央，省預算成為中央預算的一部份，此在抗戰中是有他的理由的，確也收到相當效果，使中央在戰時財政負擔得了。今後和平建國，我們覺得應該改正，國父遺教中也明白規定省長民選，但憲草中無此規定，去年憲政實施協進會研究結果，大家都覺得這個制度應該變更，省的地位要從新規定，一方面代表國家執行國家法令，同時省也是一個地方自治體，有其本身的事務，恢復過去理想中國家與地方的均權制度。

此外，尚有兩點，第一、憲草中沒有提到軍事，也沒有提到財政。想來先生說選舉制度在憲法內也應有原則規定，立法院起草時，軍事財政本有專章，審查時認為這是一種政策，要因時因地來變更，如果憲法硬性規定，兵役國防制度變更時，便須修改憲法，故未列入。第二、一般研究憲法的都說人民之權利與義務這一章中規定的人民自由，末了都有一句「非依法律不得限制之」，主張應取消這幾個字，規定的自由在平時原是無條件保障的，但如對外發生戰事時，人民自由是受有限制。英國最講自由，但一九四〇年法國快崩潰時，邱吉爾