

憲政叢書

五權憲法草案精義

潘公展主編

陳長衡編著

正中書局印行

199542

五權憲法草案精義

引言

中華民國爲 國父孫中山先生所創造，乃現在任何國民與後世任何史家所不能否認之事實。 國父一生致力革命：「建主義以爲標的，定方略以爲歷程」；糾合同志，起義興師，堅苦奮鬥，百折不回，卒能推翻清室，建立民國。在清末腐敗昏亂政權統治華夏之時，人民貧弱愚昧，社會渾沌黑暗，國勢陵夷不競，設非 國父挽既倒之狂瀾，則中國即不亡於某一強敵，亦必早被列強瓜分，決不能有今日自力更生之新中國，尙可一面抗戰，一面建國；一面訓政，一面制憲。

民國成立以後， 國父辭去臨時大總統，袁世凱遂蓄意叛國，首先摧殘國民黨。當時本黨以外之若干投機黨派因欲盜竊政權，不惜助紂爲虐。袁氏後雖失敗，各省殘餘軍閥復

割據稱雄，異黨政客更夤緣爲奸，遂致官吏貪污，政治腐敗，又使國家元氣遭受損害。民國十三年 國父毅然北上，時局已有和平解決之曙光。不料行抵北平，竟一病不起，於十四年春初溘然逝世，此實國家民族之大不幸。民國十六年，本黨繼承 國父遺志完成北伐大業，統一中國。惜此後黨內黨外仍經過許多無謂之紛擾，直至九一八事變以後，東北四省淪於暴日，各方始稍知悔禍；中央亦銳意振軍，勵精圖治。但爲時未久。日本軍閥即先發制人，大舉入侵。蓋鑒於本黨確有完成國民革命，復興中華民族之能力，及今不圖，將永無實現其野心之機會，故欲乘我國力未厚，一舉而滅亡我國也。蔣總裁二十七年四月一日對中國國民黨臨時全國代表大會訓話，謂：「此次中日戰爭，是國民革命過程中無法避免的一戰；也是日本蓄意滅亡中國的大陸政策和本黨挽救中國的革命的對策絕對衝突的必然結果。本黨這個革命的對策是我們 總理所定下來的。……日本自明治以來，早就有一貫的大陸侵略計畫。過去甲午之戰，他侵佔我們的台灣和琉球，日俄戰後，吞併了朝鮮，侵略我們旅順大連，就已完成了他大陸政策的初步。他就以台灣爲南進的根據地，想從此侵略我們華南和華東；而以朝鮮和旅大爲他北進的根據地，由此進攻我們的滿蒙和華北。要

想以封豕長蛇的姿勢，從大陸與海洋兩方面來完成他包圍中國，滅亡中國，獨霸東亞的野心。我們總理在世的時候，早就看穿了日本這個野心，和中國所處地位的危險，也爲本黨下一革命的對策，就是要『恢復高台。鞏固中華』，以垂示於全黨同志。因爲高麗原來是我們的屬國，台灣是我們中國的領土，在地勢上說，都是我們中國安危存亡所關的生命線。中國要講求真正的國防，要維護東亞永久的和平，斷不能讓高麗和台灣掌握在日本帝國主義者之手。中國幾千年來是領袖東亞的國家。保障東亞民族，樹立東亞和平，是中國義不容辭的責任。爲要達成我們國民革命的使命，遏止野心國家擾亂東亞的企圖，必須針對着日本積極侵略的陰謀，以解放高麗台灣的人民爲我們的職志。這是總理生前所常常對一般同志講的。總理以爲我們必須使高台的同胞能夠恢復獨立和自由，纔能夠鞏固中華民國的國防，奠定東亞和平的基礎。自從總理逝世到了現在，日本爲什麼一貫的要消滅我們國民黨，推翻我們國民政府？就是因爲日閥知道本黨和國民政府是秉承總理的遺志，要澈底實現總理的對策。所以他認爲中國國民黨如果一天不消滅，國民政府一天不推翻，這個政策便一天不會放棄，他的大陸政策便一天不能達到目的！日本既然定了侵略

中國的傳統政策，而我們中國國民黨秉承總理遺志，必須貫徹挽救中國的決心，從此針鋒相對，絕對衝突。因此，除非日本根本放棄他侵略的野心，撤退他侵略的暴力，中日戰爭是無法可以避免的！自從抗戰以來，國內有些同胞和外國人士評論中日大局，還以為中日糾紛可以不訴諸戰爭，這是不明瞭本黨革命的使命與日本侵略野心和中國地位危險的錯誤見解。不知道去年蘆溝橋事件發生，如果我們還不起而發動全面抗戰，而要容忍放縱，讓他佔去平津，囊括華北，不僅我們國家大勢已去，民氣由此消沉，而且他日以暴力相恫嚇，更要肆其宰割鯨吞的兇焰，我們要苟且一時亦不可能，結果非至亡國滅種不止！所以我們要認定此次事變為國家民族生死存亡的最後關頭，毅然決然要擔負此次革命的戰爭，要以抗戰來遏止日本殘暴的侵略，進而打破他大陸政策的迷夢。這是兄弟首先要向大會說明，要請各位同志特別注意的一點」。

以上一段話，將來制憲之國民大會代表應特加注意。本黨最高權力機關與國民政府決定在抗戰勝利結束後一年內召集國民大會，可謂在訓政時期仍致力促進憲政。吾人慎勿忘記，空前之敵國外患尚未解除，危急存亡仍是間不容髮，同時最大多數民衆尙根本不知民

權爲何物。亦爲無可諱言之事實。嚴格言之，現時全國已達自治，成可以選舉國民大會代表之縣可謂絕無僅有。吾人不僅憂治權不易正常行使，更憂政權不易正常運用。甚望將來負有重大使命之國民大會全體代表，第一能徹底認識國家現在所處特殊的地位，和艱危的環境。其以加緊掃除暴日侵略挽救國家危亡爲當前最重大最神聖之任務。第二能至誠信仰國父所倡之三民主義爲救國之金科玉律，萬不能離開三民主義而制憲。第三能充分明瞭政權與治權之區分。勿忽視國父最進步之政治主張，而襲取其他不適合國情之外國制度。第四能深切了解國父之所謂政權與治權乃相輔相成，而非相反相消。所以在政權方面，訓政時期之政府固應恪遵建國大綱第三條「對於人民之政治知識能力當訓導之以行使其選舉權、行使其罷免權、行使其創制權、行使其複決權」，即憲政時期之政府亦應如此。在治權方面則訓政時期之政府固然要有能，憲政時期之政府尤其要有能，才可以造成全能的政府，爲國家致富強，爲人民謀幸福。第五能切實注意國父對於民生主義之重視。國父常言：「今日所抱改造新世界之希望非徒保民而已，舉凡教民養民亦當引爲國家之責」；又言：「建國之首要在民生」；更言：「二十世紀不得不爲民生主義之擅場時代」。

是以將來之中華民國憲法對於國民經濟與國民教育須有明白之規定，才算是一部明瞭建國的最高目的之憲法。將來之國民大會代表最低限度應首先認識上述幾點，才可以制憲，才可以充分了解憲法草案之精神與內容。全體國民亦應了解此意，注視國民大會代表制定適合國情的憲法。

吾人所謂「五五憲草」亦可稱爲「五權憲草」，乃指國民政府立法院依據 國父所著國民政府建國大綱第二十二條之規定，並遵照全部遺教及本黨最高權力機關所決定之原則，鄭重議訂，呈由國民政府於二十五年五月五日宣布於全國國民之「中華民國憲法草案」。二十六年四月二十二日中央第四十二次常會鑒於外患形勢之嚴重，復決定將原草案第一百四十六條「第一屆國民大會之職權由制定憲法之國民大會行使之」刪去，並交立法院依據修正，呈請國民政府於二十六年五月十八日將修正案宣布，是爲現在之「五五憲草」。關於立法院遵照 國父遺教秉承中央指示議訂「中華民國憲法草案」之經過，二十九年四月孫院長在國民參政會第五次大會中已有正確詳盡之報告。筆者不敏，願專就憲草之精神與內容再加一番補充說明，以引起國人之注意並供將來國民大會代表之參考。

吾人研究中華民國憲法草案，可先從一弁言一起。弁言文字爲「中華民國國民大會受全體國民付託，遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法，頒行全國，永矢咸遵」。此含兩大意義：第一，表明國民大會代表係受國民全體之付託而制憲，所行使者係「間接民權」而非「直接民權」，故國民大會應代表國民全體之公意，爲國家人民之公共福利而慎重行使籌備權。第二，表明國民大會應依據創立中華民國國父之遺教而制憲，換言之，即將來制定之中華民國憲法必爲基於三民主義與五權制度之憲法。國民大會宜詳審熟察中華民國創立之由來，與革命建國之目的，務使將來制定頒布之憲法能得到國民全體之一致擁護，共同遵守。

第一章 總綱

關於憲草第一章總綱各條要點，謹就個人所知爲左列說明：

憲草第一條明定「中華民國爲三民主義共和國」。此爲中華民國憲法闡宗明義必要之條文。將中華民國建國之主義與國家之體制皆明白規定。此種規定，蘇聯憲法卽爲良好之先例。國父曰：「中國革命的目的和俄國相同，俄國革的目的也是和中國相同。中國同俄國革命都是走一條路。所以中國同俄國不只是親善，照革命的關係實在是一家。至於說到國家制度，中國有中國的制度，俄國有俄國的制度。因爲中國同俄國的國情彼此向來不相同，所以制度也不能相同。……中國將來是三民主義和五權憲法的制度，可惜日本還人還沒有留心」。憲草明定此條，可以表示我國制度與英美德意諸國固然迥不相同，卽與革命目的相同之蘇俄亦有顯著區別。國民參政會張參政員君勱左參政員舜生擬請在憲法公布前，對於本條爲某種附帶之聲明，殊屬不妥。因憲法條文應全國共同遵守，絕對不應有何附帶之保留。

憲草第二條明定「中華民國之主權屬於國民全體」，與民國元年中華民國臨時約法第二條之規定完全相同。國父曰：「民元約法裏頭，祇有『中華民國主權屬於國民全體』那一條，是兄弟所主張的」。中華民國訓政時期約法第二條亦係如此規定。所謂主權、簡單言之，即一個國家完全自由獨立，至尊無上，不受其他國家民族任何侵犯之絕對權力。主權有所謂不分性，不讓性，永久性與統一性。主權之重要以對外關係而愈顯著。一國之主權，就領土言，上至天空，下至地心，皆應有主權存在；就人民言，任何國民在世界上任何時間及任何空間皆應受本國主權之保護。所以一國之主權實整個國家民族之自由平等及生存發達所由寄託。凡遇主權受侵害時，應不惜任何犧牲以維護保存之。如任意放棄，則主權將因而喪失消滅。國父曰：「國家之生存要素，爲人民、土地、主權。故苟有礙於此三者，可以抗之也。抗之不足，至於宣戰，亦有理由」。又曰：「權的作用，簡單的說，就是要來維持人類的生存。人類要在競爭中求生存，便要奮鬥。所以奮鬥這一件事是自有人類以來天天不息的。由此便知權是人類用來奮鬥的。人類奮鬥可分作幾個時期：第一個時期是人同獸爭；第二個時期是人同天爭；第三個時期是人同人爭，國同國爭，這個

民族同那個民族爭；第四個時期是人民同君主爭，善人同惡人爭，公理同強權爭。這個時代民權漸漸發達，所以叫做民權時代」。我國現既進到民權時代，國家之主權自應屬於國民全體。就對外言之，主權屬於國民全體，即能得到人民全體之共同擁護，以抵抗外來之侵犯。再就對內言之，亦以主權屬於國民全體為最合理適當。主權如果像君權時代之屬於君主一人，或像強分階級國家之屬於一階級，皆有運用不當之危險。所以國父說：「中華民國者，人民之國也。君主時代則大權獨攬於一人。今則主權屬於國民之全體。是四萬萬人民即今之皇帝也。國中之百官，上而總統，下而巡差，皆人民之公僕也。是中國四萬萬之人民，由遠祖初生以來，素為專制君主之奴隸，向來多有不識為主人，不敢為主人，不能為主人者，而今皆當為主人矣。其忽而躋於此地位者，誰為為之，孰令致之？是革命成功而破壞專制之結果也。此為我國有史以來所未有之變局，吾民破天荒之創舉也」（心理建設第六章）。可見「主權在民」，乃國父揭櫫主義，致力革命，與革命諸先烈捨身流血為國人奮鬥犧牲所換來之代價，並非莫之為而為，莫之致而致。凡我國民皆應重視「主權在民」之由來，與認識「主權在民」之真諦。有人主張在本條原文之下，再加入「政權

由人民行使之，治權由人民委託政府行使之」一句，似可不必。因爲人民對於中央政治，有一大部份政權亦係委託國民大會間接行使，而非直接行使。且本條之規定是重在確定主權本體之所屬，而不在顯示主權之應如何運用也。

憲草第三條規定「具有中華民國之國籍者爲中華民國國民」。意義甚明，無待解釋。至於何謂國籍，將來可參照現行國籍法從詳規定。對於中華民國國民之國籍，仍宜以血統主義爲主，以屬地主義爲輔，以加強海外僑民之法律保障。

憲草第四條第一項以列舉方式明文確定中華民國領土的範圍，實有其優點。比訓政時期約法第一條半採概括半採列舉方式尤爲妥善。將來如須縮小省區，仍宜採列舉方式修正關係條文以期明確。又同條第二項規定「中華民國領土非經國民大會議決，不得變更」。亦爲必要。因領土之變更關係至爲重大，非治權機關所應決定。至於國民參政會董參政員必武主張將第二項改爲「中華民國領土，不得割讓」。似可不必。因爲此種條文之本身並不能保障國家之領土完整。

憲草第五條明定「中華民國各民族，均爲中華國族之構成分子，一律平等」。實深合

國父所倡民族主義之精神。條文內「中華國族」四字乃筆者參加憲草初稿審查時，提議依據民族主義第一講，將初稿之「中華民族」四字修改而成，與英文「哪遜」(Nation)之字義相當。猶憶從前英國駐美大使布萊士(Bryce)所著「美國的民主政治」一書中有云：「美國憲法之頒布，使美國民族變爲一國族」。布萊士將美國民族自憲法公布之日起尊稱爲國族，其含義與筆者主張將憲法初稿之「中華民族」改稱爲「中華國族」之用意完全相同。所謂「國族」，係基於王道的自然結合而且兼有領土與主權之民族。「中華國族」一語是將中華民國領域以內向有歷史關係之各民族皆包括在內，非獨表示各民族之一律平等，而且表示各民族之不容分離。鄒海濱先生所著中國國民黨史稿中說：「民族主義首講提倡『國族』，更明瞭中國境內民族之平等而不容分割」。國民參政會留昆「憲政期成會」同人竟主張將本條刪去，實不明瞭此條關係之重要。又國民參政會陶參政員孟和章參政員士釗主張將「中華國族」改爲「中華民國」，亦不及原文之妥善。因本條所定乃指「國族」之構成分子而非指國家之構成分子，用「中華國族」四字，意義實甚確切。國父曾言：「按中國歷史上社會習慣諸情形講，我可以說民族主義就是國族主義。我說民族就是國

族，在中國是適當」。此又極爲明白之指示也。

憲草第六條規定「中華民國國旗，定爲紅地，左上角青天白日」。關於中華民國國旗之歷史，國父在同盟會成立之年即謂：「興中會之青天白日旗乃先烈陸皓東所發明，興中會諸先烈爲此旗而流血者甚多，不可不留作紀念」。嗣復主張「於青天白日之上增加紅色，改作紅藍白三色，以符自由平等博愛之義」。是以「潮惠、欽廉、鎮南關、河口、廣州諸役皆用青天白日滿地紅之三色旗」。又中華革命黨革命方略第八條亦明定「中華民國以青天白日旗爲國旗。旗以紅色爲地，青天白日爲章，章在旗之首上隅」。中華民國訓政時期約法第四條亦係如此規定。

憲草第七條似無庸解釋。建都南京爲國父生前之主張。爲堅定抗戰必勝之信念，尤應明白規定。將來抗戰勝利，爲空制東北，撫綏四方，從國防政治經濟着想，對於國都地點若有重新考慮之必要，亦祇能留待異日修改憲法時慎重決定。國民參政會憲政期成會主張將本條刪去，吾人實不敢苟同。

第二章 人民之權利義務

國父說：「憲法者國家之構成法，亦即人民權利之保障書也」。憲法草案對人民之權利義務特定專章，甚為合理。惟國父所謂：「人民權利」與西方十八世紀學者所謂「天賦人權」者殊科。緣自由平等並非人民生來固有之權利，僅在國家法律保障之下方能享受；且須先求得國家民族之自由平等，人民個人始有自由平等也。國父曰：「我們不主張以革命去爭自由。我們革命的口號是用民族、民權、民生。因為實行民族主義，是為國家爭自由；民權主義是提倡人民在政治上之地位平等；民生主義是為四萬萬人謀幸福，——就是博愛」。又曰：「中國的革命思潮，是發源於歐美。平等自由的學說，也是由歐美傳進來的，但是中國革命黨，不主張爭平等自由，主張爭三民主義。三民主義能夠實行，便有自由平等」。（民族主義第二講及第三講）國父的見解當然比十八世紀天賦人權之舊說尤為高遠。所以憲草第二章第八條，至第十八條所定人民在私法上所應享受之個人權利，與第十九條第二十條所定人民在公法上所得享受之公民權利，皆非原於天賦，

而爲憲法之所賦予，並得依法律爲必要之限制。惟此種法律應以第二十五條所規定之範圍爲限；同時人民亦應盡憲法上或基於憲法之其他法律所規定之各種義務，如憲草第二十一條至第二十三條之所定。又憲草第二十四條復規定人民之其他自由及權利雖未有法律之限制，但其行使仍須不妨害社會秩序公共利益，始受憲法之保障。至於第二十六條之規定，則爲加強人民合法的自由或權利之保障，免受公務人員之任意侵害。吾人對於本章各條之規定，認爲無可非議。至國民參政會史參政員良主張在本章第八條原文「中華民國人民在法律上一律平等」之後，另加第二項，規定「婦女在經濟、國家、文化、政治及社會生活一切方面，均與男子享有同等權利」。似可不必。因原草案所謂「人民」自係兼指男女而言。

第三章 國民大會

國民大會爲代表人民行使中央統治權之機關。依照建國大綱第二十四條，規定「憲法公布之後，中央統治權，則歸國民大會行使之。即國民大會對於中央官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創制權，有複決權」。細釋統治權之意義，可解釋爲管理或監督中央政府之權，或統率中央各治權機關之權，亦即國民大會代表國民全體對中央政府所行使之「間接民權」與「直接民權」之分，詳見中國國民黨第一次全國代表大會宣言中之民權主義一段，與國父中華民國建設之基礎演說詞。又心理建設第六章中國革命史中革命之方略一段，與建國大綱第九條第十四條及第二十四條亦明白指示此種區別。即國民對中央僅選舉與罷免國民大會代表係行使直接民權，至於國民大會本身則行使間接民權。或謂：「憲法草案沒有明白確定國民大會的性質，不能不認爲一大缺點」。實則憲草第二十七條既明定「國民大會以各縣市及其同等區域與夫蒙古西藏及僑居國外之國民所分別選出之國民代表組織之」。第二十八條復明定選舉之方式，第二十九條又明定有