

回顧制憲和行憲

——兼論當前修憲問題

崔 垂 言*

摘要

- 一、實施憲政改革，進行修憲，首應認清制憲和行憲所遺留下來急待解決的問題。其中行憲的經過，還比較簡單，最令人困惑的，是制憲的情形。當年曾由若干學者參與研討，更由很多政治家集會決定，結果為什麼制訂一部跡近雜亂無章的憲法——既有直接民權的影子，又有代議制度的實質；既有內閣制的規模，又有總統制的措施？作者在此，特就親身經歷的見聞所及，說明其原委。
- 二、近來討論憲政改革，歐美三權分立的氣氛非常濃厚。而中華民國憲法前言，則明白揭橥：「依據孫中山先生創立中華民國之遺教，……制定本憲法」。因此，進行修憲，考慮一切問題，均須以此遺教為準繩；否則必南轅北轍，治絲愈棼。孫中山先生有關的遺教，是權能區分的憲法原理。可是在流行觀念中，大都認為這個憲法原理非常簡單，祇是政權包括選舉、罷免、創制、複決，治權包括行政、立法、司法、考試、監察而已。試問如果就這樣簡單，為什麼當年孫中山先生對中國、日本兩個法學博士，解說幾個星期，他們才明白？要知道孫中山先生是個實行家，不屑徒託空言，而欲見諸行事，所以他的遺教，多講其當然，罕言其所以然。於此特綜合遺教中，有關權能區分的言論，說明其所以然的道理，以為本文判斷

* 東亞研究所兼任教授

是非的依據。

三、考制憲經過，可分為五個階段：一是國民政府立法院草擬憲法；二是國民參政會憲政期成會提出憲草修正草案；三是國防最高委員會憲政實施協進會建議憲草修訂意見；四是各黨派政治協商會議列舉憲草修改原則；五是制憲國民大會通過中華民國憲法。第一、二階段，恪遵理論，著重權能區分的規劃；第三、四階段，則牽就現實，斟酌各種情況，轉採代議制度；第五階段，遂游離於兩者之間，致使所通過的憲法，陷入錯亂乖違的局面。本文以此為說明的重點。

四、民國三十五年，制憲國民大會通過「中華民國憲法」後，中國共產黨即全面叛變，國民政府乃於民國三十六年，同時公佈「動員戡亂綱要」與「憲政實施綱要」，決定一面戡亂，一面行憲，所以民國三十七年第一屆國民大會通過「動員戡亂時期臨時條款」。四十多年來，實行臨時條款所造成的問題，一旦終止動員戡亂時期，祇要回歸憲法，便不難解決。惟在行憲方面，省、縣地方自治，迄未按照憲法實施，因而在中央缺乏實行全民政治的基礎；再者，總統和行政院長的權界不清，曾一再引起政潮，導致局勢動盪不安；尤其立法院無限擴張權力，在野黨隨時杯葛法案審議，阻擾行政院正常運作，影響國計民生至鉅——這一切，都是當前研究憲政改革的主要課題。

五、至於如何修憲，有人主張改採民主制度成規，有人堅持民權主義新制。兩者孰是孰非，何去何從，見仁見智各自不同。國是會議既經取得「修」憲而非「制」憲的共識，理應按照現行憲法據以制定的孫中山先生遺教探討。惟政權歸於人民，國是決於公議，則修憲結果如何，殊難推測。在此祇能作學術研究，聊備參考。

一、寫此論文的動機

此所謂「回顧」，乃指對於一樁歷史的追憶而言。追憶所得，據歷史哲學家指出，並非

回顧制憲和行憲

以往的「再現」，祇是過去的「重建」——根據部份印象和零星資料，加以邏輯的組合而已。既然如此，那麼這種重建，又有什麼價值呢？切實的說，他的價值很大，端在賦予舊事以新的意義，就是藉回顧既往的原因結果，以確定未來的目的方法——所謂「鑑往察來」。因為任何作為，無非從冒險、探索、試驗、調整的推衍而來，最後有成有敗。為提供研究相關問題的人們，些許成功的經驗和失敗的教訓，不得不進行這種不等於再現的重建工作。先哲有言：「前事不忘，後事之師」，千萬不可忽視，歷史是有連續性的。

「制憲」是四十多年以前的事，「行憲」是四十多年以來的事。現在所以回顧這一樁歷史，乃今年召開國是會議，商討憲政改革問題所引起的。在國是會議裡，海內外才俊、各黨派名流，齊集一堂，為開拓國家機運，競相發表高論。會議結束後，學者專家、民意代表，紛紛提出意見，其間更不乏卓見。惟言及憲政改革，似乎對制憲的內幕和行憲的措施，多少有些隔閡。推究其緣由，蓋因當代菁英，多半是近二、三十年來所培育的，無論其智慧如何高超，學識如何淵博，終不免因受經驗限制，而有觀點偏差和判斷乖誤的瑕疪。作者當年曾經國民政府遴選為第四屆國民參政會參政員，嗣又經國民政府遴選為制憲國民大會代表，對於中華民國憲法制定的經過情形，所見所聞，於今記憶猶新。中央政府遷來台灣之初，擔任中國國民黨中央設計考核委員會副主任委員十有餘年，由於職務關係，對於行憲情形，也曾隨時考察研究。深感目前的憲政改革，關係國家興衰至鉅，於是興起獻曝之心，根據原始資料，發抒個人見解。回顧制憲和行憲，兼論當前憲政改革的修憲問題。由於作者也受經驗限制，說不定前輩們看到本文，認為仍有錯覺和誤會之處。

當前憲政改革所要解決的問題，有的是從制憲來的，即憲法條文問題；有的是從行憲來的，即憲政實施問題。必須把問題的根源分辨清楚，然後才能定出正確的改革辦法來。茲就國是會議中，有人主張內閣制，有人傾向總統制，甚至有人建議總統內閣混合制來講，這種歧見，在基本上，是從憲法第五十七條滋生出來的。倘若置這個條文的由來於不顧，而漫談採取什麼制，則不會得到正確的答案。按國民政府原來公佈的「中華民國憲法草案」（世稱「五五憲草」），本來沒有這條規定。祇因牽就國民沒有行使政權經驗的事實，和在野黨派堅持倣效歐美民主政治的主張，而在憲法第五十七條第一款規定：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責；立法委員在開會時，有向行政院長及行政院各部會首長質詢之

權」，宛若內閣制的措施。但揆其用心，並不採納內閣制，所以對政治協商會議所提「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」的意見，不予接受。反而在第五十七條第二、三兩款規定：「行政院對立法院之決議」，及「決議之法律案、預算案、條約案」，「得經總統核可，移請立法院覆議」，又似總統制行使否決權。因而在這種條文規定下，究竟是內閣制，還是總統制？撲朔迷離，莫衷一是。這是憲法條文問題，必須從憲法條文上解決。

關於所謂國會問題，在國是會議中，有些人主張以立法院為唯一的國會，將監察院併入，並取消國民大會。這是從國民大會、立法院、監察院，共同組成國會說起的。按現行憲法，立法院和監察本在中央政府範圍以內，國民大會與中央政府，界限分得非常嚴明。第二十五條規定：「國民大會……代表全國國民行使政權」。根據這個規定，固不妨說，它相當於一般民主國家的國會。第六十二條規定：「立法院……行使立法權」，第九十條規定：「監察院……行使同意、彈劾、糾舉及審計權」，乃分別掌理政府的職權，與一般民主國家國會制，利用立法和監察控制政府的做法，迥異其趣。那麼為什麼把國民大會、立法院、監察院一概視為國會呢？這是從行憲來的。在制憲的過程中，雖然也曾有以立法院為國會的意見，如憲政實施協進會，於「對憲法草案修訂之意見」中，就曾提出：「憲政實施後之立法院，實與一般憲政國家之議會相近」；政治協商會議，於「憲法草案修訂原則」中，更提出：「立法院……其職權相當於各民主國家之議會」；於是現行憲法第五十七條，給立法院化妝，塗抹上些國會的彩色，但是並沒有把監察院當作國會。甚至為了擴大立法院對行政院的質詢範圍，除立法案件審議外，更包括監督政府行動，而將五五憲草所訂：「監察院行使監察權，得依法向各院提出質詢」，在現行憲法中改為：「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會，調閱其所發布之命令，及各種有關文件」（見第九十五條）。可見制憲期間，並沒有鼎足而三的國會說法。這種說法，出自行憲以後，司法院大法官會議的解釋。中央政府遷台不久，立法院外交委員會基於行政院向其負責的理由，自命為國會，組織「國會聯合會中國國會小組」，向世界各國國會聯合會申請入會。國民大會對此，向總統府表示抗議。總統府移請大法官會議解釋。大法官會議認為監察院本來是從立法機關分出來的，而行政機關又對立法院負責，卻忽略了現行憲法所由制訂的憲法原理，於是解釋國民大會、立

回顧制憲和行憲

法院、監察院「共同相當於民主國家之國會」。此後，修訂動員戡亂時期臨時條款，遂將國民大會、立法院、監察院，統稱為「中央民意代表機構」。這件事與制憲無涉，憲政改革於修憲時，酌量加以修改即可。以上不過略舉制憲與行憲兩個例子而已，足證研究改革憲政，必須將問題發生的由來，認識清楚。

憲政改革的途徑，在國是會議中即已大致決定「修憲」。所謂修憲，就是根據現實情況，訂正現行憲法部份條文，並非從新草擬憲法。因此必須以現行憲法所據以制定的憲法原理，為判斷各種主張是非的準繩，否則南轅北轍，背道而馳，後果誠不堪設想。見到國是會議中的主張，和會後在輿論方面所引起的議論，倣效歐美民主國家的氣氛相當濃厚，不免使人憂心忡忡，這也是寫此論文的動機。任人皆知，現行憲法所據以制定的憲法原理，是孫中山先生所創建的。在中華民國憲法前言裡，開宗明義的揭橥：「依據孫中山先生創立中華民國之遺教，……制定本憲法」。孫中山先生遺教，在基本上，是三民主義。所以憲法第一條規定：「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享的民主共和國」。三民主義的政治理論，是民權主義。民權主義裡所講的，是權能區分，在中央實行全民政治與五權憲法。在憲法原理上，和歐美的代議制度，三權分立，截然不同。孫中山先生曾經說過：制定憲法，「要借鑑於歐美。……如果不參考歐美以往的經驗、學理，便要費許多冤枉工夫，或者再蹈他們的覆轍」（見所講「民權主義」第五講）。那麼所要「借鑑」於歐美的，是什麼呢？他說：「民權發達了以後，人民便有反抗政府的態度。無論如何善良，皆不滿意。如果持這種態度，長此以往，不想辦法來改善，政治上是很難進步的」（同前）。至於參考歐美以往的「經驗」、「學理」，又是什麼呢？他說：「歐美還沒有解決的辦法。今日我們要解決民權問題，如果專倣效歐美，一定是辦不通的。歐美既然無從倣效，我們自己便應該想一種新辦法，來解決這個問題」（見所講「民權主義」第六講）。「對於這個問題，我想到了一個解決的方法。我的解決方法，是世界學理中第一次的發明。……這是什麼辦法呢？就是權能區分的道理。這個權能區分的道理，從前歐美的學者，都沒有發明過」（見所講「民權主義」第五講）。可見「借鑑」於歐美，並非盲目的「效法」歐美。當前研究憲政改革，必須明白這個權能區分的道理。所以在說明制憲和行憲問題之前，有把它加以解釋的必要。

切實的說，由於自由地區教育普及，國民早已把三民主義當做普通的常識。而民權主義

裡面所講的權能區分理論，更常為一般知識份子，甚至若干政治學者所漠視。其原因乃在誤認它很膚淺，所謂政權，不過分為選舉、罷免、創制、複決，所謂治權，也不過分為行政、立法、司法、考試、監察而已，並且止於主張，缺乏理論。假使真是這樣膚淺，為什麼當年孫中山先生對一個中國法學博士，和一個日本法學博士，分別說明他新發明的這個道理，都是講了幾個星期，他們才明白（見所講「五權憲法」）？我們應當知道，孫中山先生是個實行家，不屑著書立說，傳之後世，而要「鼓動風潮，造成時勢」（見所著「孫文學說」）。他所創建的三民主義、五權憲法，固屬是以科學觀察、哲學判斷，順沿歐美的政治經驗和學理，所發展出來有體系的理論，但是其中為一般人所不易明瞭的奧義，從來略而不談。總是針對時空情況，結合對象心理，依據這個理論，提出具體主張。其內容多講「如何」，罕言「為何」。民國十三年，他在民權主義第六講裡，強調：「有了這種政權和治權，……便可破天荒，在地球上造成一個新世界」，而對於決定民權主義價值的政權部份，卻要略的說：「至於民權的實情與民權之行使，當待選舉法、罷免法、創制法和複決法規定之後，乃能悉其真象與底蘊」，並且用這段話結束民權主義六講全文，即其一例。倘若不加深思，當然視為膚淺。現在為了憲政改革，確定判斷的標繩，姑且把散見於孫中山先生演講、宣言、文告、雜著中，有關權能區分的資料，加以歸納分析，試將各種主張背後的理論，發掘出來。

二、確定判斷的準繩

現在研究憲政改革，判斷是非的準繩，上文已經說過，就是據以制定中華民國憲法的孫中山先生遺教。孫先生是我國歷史上，倡導民主的第一人。一八九四年，他組織興中會，就曾提出「創立合眾政府」（見所訂「興中會誓詞」），決定倣效美國的民主制度。他志在救國，以為因襲歐美成規，最易奏效，不煩另創學說。可是一八九六年，倫敦蒙難脫險後，暫留歐洲，考察其政治，所見所聞，始知歐美民主制度，大有問題。眼見實行民主的英國，對於其國內的社會主義運動，竟束手無策；反而不如獨裁的德國，應付裕如。德國「丕士麥的獨裁政府，……實行一種國家社會主義，來防範馬克思那般人所主張的社會主義」，很有成效」（見所講「民權主義」第四講）。這件事使他心中不免疑慮，民主政治既然如此，應不

應當採行呢？在此期間，他為汲取革命經驗，也曾閱讀美法兩大革命歷史。於法國革命史中，發現法國革命成功後，第一共和實行民主，「便成暴民專制，……社會上極為恐慌。……於是從前贊成民權的人，反變成心灰意冷，來反對民權，擁護拿破崙做皇帝」（同前）。於是更想到，如果民主政治可行的話，為什麼要恢復帝制呢？又在美國革命史中，看見美國獨立以後，如何實行民主，也曾引起爭端。「分成哈美爾頓和遮化臣兩派。遮化臣派主張極端的民權，哈美爾頓派主張政府集權」（同前）。這件事雖然不像英國政府流於無能，法國政府恢復帝制那麼嚴重，但足以說明，民主政治在追求自由、平等，和著重秩序、賢能，兩相衝突的基礎上，並不穩定。他把以上三事，視為實行民主政治的「三次障礙」（同前）。為破除這些障礙，他在學理上進行研究，而有了新發明。所以一九〇五年，成立同盟會，便把「創立合眾政府」，改為「建立民國」了（見所訂「同盟會誓詞」）。

孫中山先生對於歐美民主政治，曾就此「三大障礙」加以研究。他這個研究，各種資料顯示，所著重的，是英國實行民主，陷於無能，而德國採取獨裁，卻卓著成效。兩相比較，究竟應何去何從？於是在政治本質上，著手分析。他指出：「政、是眾人的事，治、是管理，管理眾人的事，就是政治」（見所講「民權主義」第一講）。政治既然是管理眾人的事，理當由眾人管理。所以肯定的說：「余之從事革命，以中國非民主不可」（見所著「中國革命史」）。那麼實行民主，如何始能壓倒獨裁呢？於是進而推究民主所以不如獨裁的原因。推究的結果，發現其原因端在前者的國會與政府之間，有一種「制衡」作用。所謂制衡，究其實，就是由國會給政府帶上一套無形的枷鎖，約束它的行動，使之不能自由開展。政治能力受到限制，便逐漸衰退了。

原制衡的做法，實肇端於英國的光榮革命。人民用國會向英王奪權，於是和政府對抗。其後人民的勢力，雖然佔領了英王的內閣，掌握了政府的大權，可以說革命成功了；但是僅走半截路，便停滯下來——也就是說人民依舊和政府處於對立地位。照理說，應當進一步發展，使人民握有原來屬於皇帝的政權，用以駕馭政府，使之發揮全能以造福人群。可是由於人人要求平等，惟恐有能力的人，壓在他的頭上。孫中山先生指出：他們「不但對皇帝去排斥，就是和皇帝很相近的東西，像政府一樣，也一齊去排斥」（見所講「民權主義」第五講）。於是經由孟德斯鳩，把這個爭取民主過渡時期的措施，確定下來。孫中山先生對此

說：「英國經過了革命之後，把皇帝的權力漸漸分開，成了一種政治的習慣。……法國學者孟德斯鳩，著了一部書叫做『法意』……根據英國的政治習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的政權分開，成立法、司法和行政三權」（見所講「五權憲法」）。所以到了現在，視英國光榮革命過渡時期的習慣，以立法為主，對行政制衡的辦法，為民主政治的常軌。孫中山先生又說：「歐美的民權，……不是學者從學理上發明出來的，是一般人順其自然做出來的」（見所講「民權主義」第五講）。這段話，就是對孟德斯鳩「根據英國的政治習慣」，為後世塑造民主政治規範講的。但是在孟德斯鳩以後，孫中山先生指出：「英國……因為政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權政治，實在是一權政治。英國現在的政治制度，是國會獨裁」（見所講「五權憲法」）。而在「一權政治」，亦即國會中，仍由在野黨與執政黨，在立法和行政方面制衡。「美國革命成功，訂定憲法是根據於孟氏三權分立的學說」（同前）。而以議會與總統制衡。因此對內閣制、總統制皆不採取，而在學理上致力研究，務期將歐美民主運動所遺留的，由君主到民主過渡時期因對抗而制衡的辦法，再向前邁進一步，達到民主革命原定的目標——即全國國民站在當年皇帝的地位，對國家大事握有絕對的裁決權力，放手叫政府充分發揮其能力。

要做到這個地步，應當從平等問題上詳加考慮；因為所以制衡，就在怕賢能出人頭地，而把他壓抑下來。孫中山先生對此指出：「天地間所生的東西，總沒有相同的。既然都是不相同，自然不能夠說平等。……天生人類本來也是不平等的」，有「聖、賢、才、智、平、庸、愚、劣」之別（見所稱「民權主義」第三講）。可是，「天之生人，雖然有聰明才力的不平等，但人心必欲使之平等，這是道德上的最高目的，人類應該努力進行的」（同前）。所以他肯定：「平等是人為的，不是天生的」（同前）。如果用人為的平等，壓制天生的不平等，使賢能不得施展，便生出歐美民主政治的流弊來。為革除這種流弊，孫中山先生認為人為的平等，不能平在「能力」上，因為做得怎樣，那是天生不平等的；要平在「權力」上，因為要做什麼，這是任何人都會決定的。為了調和兩者，他主張把權和能，在人民和政府兩方面分開，使人民有權，政府有能。政府的作為，由人民裁決，便不必用制衡糾纏，隨時加以牽掣了。這種權能區分的道理，本來很簡單，在我們日常生活裡，到處可見。家主和佣人，股東與經理，就是其中最明顯的事例。孫中山先生曾舉不少事例，姑舉一則來

說明：「駕駛汽車的車夫，是有能而無權的；汽車的主人，是無能而有權的。這個有權的主人，便應該靠有能的專門家，去替他駕駛汽車，民國的大事，也是一樣的道理。國民是主人，就是有權的人；政府是專門家，就是有能的人。由於這個理由，所以民國的政府官吏，……我們可以都把他當作專門家。只要他們有本領，忠心為國家做事，我們就應該把國家大權，付託於他們，不能限制他們的行動，事事由他們自己去做，然後國家才可以進步，進步才能很快。如果請了專門家，一舉一動都要牽掣，不許他們自由行動，國家還是很難進步，進步還是很慢」（見所講「民權主義」第五講）。由以上所述，便可了解，孫中山先生所創憲法原理的基點，是權能區分。創此憲法原理之目的，乃在祛除民主對抗君主，過渡時期所遺留下來的制衡辦法。

孫中山先生把這個「權」，叫做「政權」；把這個「能」，叫做「治權」。他說：「政治中包含有兩個力量——一個是政權，一個是治權。……一個是管理政府的力量；一個是政府自身的力量」（見所講「民權主義」第六講）。又說：「我們在計劃之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分開成兩個：一個是政權，……把這個大權完全交到人民手中，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權便是民權。一個是治權，……把這個大權完全交到政府機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務，這個治權便是政府權。人民有了很充分的政權，管理政府的方法很完整，便不怕政府力量太大，不能管理」（同前）。這樣以人民的政權，管理政府的治權，就像皇帝管理大臣一樣，人民一定會希望政府有能。由於認定人民有權，才可以使政府有能，於是在權能區分的憲法原理中，把政權列於第一位。談到這個權，在民主國家中，祇是一個選舉權。孫中山先生則將此權擴大，於選舉權外，更增加罷免權、創制權、複決權，成為四權。他說：「人民固然是有權可以選舉，……更要有權可以罷免。……人民要做一種事業，若有公意，可以創制一種法律，……便是創制權。……若是立了好法律，大多議員通不過，人民可以用公意贊成來通過，……叫做複決權」（見所講「五權憲法」）。易言之，對人有選舉、罷免兩權，對事有創制、複決兩權，無論對人、對事，都能發能收，這樣才能切實管理政府。但是，政權在君主時代，屬於皇帝個人，自然容易掌握；而在民主時代，屬於全體人民，應當如何行使呢？可以交由國會行使嗎？孫中山先生說：「襲取歐美之制，以為付重權於國會，即符主權在民

之旨，曾不知國會與人民，實非同物」（見所著「中國革命史」）。所以說國會和人民，不是「同物」，一因議員選舉出來以後，人民便無法過問；二因人民選舉議員之後，社會人口流動，個人情況變化，當選的議員在其任職期間，所謂民意基礎，多已大部落空，本其個人要求，發表主張而已，常與全體人民的願望，背道而馳。孫中山先生還特別注意到：「英美……各國的政權，表面雖說是在人民手內，但由於他們的社會，……富人的財產過多，總是用資本的勢力，操縱全國政治」（見所講「打破舊思想要用三民主義」）。這樣選出來的「國會份子，良莠不齊，薰蕕同器」，對於政府，「非劫以暴力，視爲魚肉，即濟以詐術，弄爲傀儡，政治無清明之望，國家無鞏固之時，且大亂易作，不可收拾」（見所著「中國革命史」）。於是 he 說：「這種民權，是間接民權；間接民權，就是代議制度」（見所講「民權主義」第六講）。「代議制度已成民權強弩之末，……易爲少數人所操縱」（見「中國國民黨宣言」）。「代議制度還不是真正民權，直接民權才是真正民權」（見所講「三民主義之具體辦法」）。直接民權，除舉行「普選制度」以外，還要「以人民集會或投票之方式，直接行使創制、複決、罷免各權」（見「中國國民黨宣言」）。

惟「以人民集會或投票之方式」，行使直接民權，其主要條件，爲地狹人寡；否則不易遇事隨時舉行。那麼像我國這樣廣土眾民，又當如何呢？孫中山先生的設計，是把全國劃分成若干便於實行直接民權的小單位，來分別實施。他說：「若底於直接民權，不宜於廣漠之省境行之，故當以縣爲單位」（見所講「中華民國之意義」）。又說：「最重要的，就是縣自治行使直接民權；能夠有直接民權，才能算是真正的民權」（見所講「五權憲法」）。在一縣之內，縣議會與縣政府，同屬治權機關，立於平等地位。人民要做什麼，經決議後，向縣議會提出，即行使創制權。縣政府如對縣議會的決議不贊同，可請人民決議裁定，即行使複決權。至於全國的政權，則由「各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會」行使之（見所著「中國革命史」）。「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」（見所訂「建國大綱」）。但對此應當特別注意，組成國民大會的代表，並非代議制度的代表，乃政治學中所講的「委任代表」，按委任者，即該縣選民的決定行事。其所行使的權力，也不是一般的間接民權，而是根據政治學中所講的「授權命令」，間接行使直接民權所決定的事項。孫中山先生對此，曾肯切的

說：「政治主權在於民，或直接以行使之，或間接以行使之，為人民之代表，或受人民之委託者，祇盡其能，不竊其權」（見所著「中華民國建設之基礎」）。所謂「祇盡其能」，乃指代表所做的事，屬於「能」的範圍。所謂「不竊其權」，乃指「權」是人民的，必須秉承人民的決定行事，不得擅作主張。由一縣選舉代表一人，參預中央政務，也就是把直接民權，從「分縣自治」，擴大到「全民政治」。孫中山先生解說：所謂「全民政治是什麼意思呢？就是用四萬萬人（當時全國人口總數）來做皇帝」（見所講「民權主義」第六講）。換句話說，就是國家大事，由全國人民參與決定，而非由代表逕行決定。全國人民就像皇帝一樣，將所決定的事情，交由委任代表，在國民大會中，按照聖旨一般的授權命令，以間接方式，行使直接民權。孫中山先生將直接民權總括起來說：「分縣自治，……全民政治，二者皆為直接民權。前者行於縣自治，後者行於國事」（見所著「中華民國建設之基礎」）。又說：「實行民治，其方法如左：一、分縣自治，二、全民政治，三、五權分立，四、國民大會。實行之次第，則莫先於分縣自治；蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治，必無由實現。無全民政治，則雖有國民大會，亦終末由舉主權在民之實」（同前）。

關於治權，孫中山先生說：「以五院制為中央政府：一曰行政院、二曰立法院、三曰司法院、四曰考試院、五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票，選舉總統，以組織行政院，選舉代議士，以組織立法院，其餘三院之院長，由總統經立法院之同意任命之，但不對總統、立法院負責，而五院皆對國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察人員失職，由國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此五權憲法也」（見所著「孫文學說」與「中國革命史」）。他於民國八年和民國十二年，兩次宣示這種主張，我們自應特予重視。這種五權分立制度，和三權分立制度，根本不同之處，端在五權分立制度，將政權成分，完全剔除，祇是五種分工，立於平行地位，分別執行業務。尤其是立法，和在三權分立制度裡的，大不相同。孫中山先生認為由議員掌握政權，流弊很大，「往往擅用此權，挾持行政機關，使他不能不頻首聽命，因此造成議會專制」（見所講「三民主義與中國民族之前途」）。因此特別規定立法院專負審議法案和制定法律的責任，把三權分立的立法中，所有監督政府的任務，劃歸監察院。行政院不對立法院負責，以解脫制衡的困擾。五院均對政權機關的國民大會負責，任何院對立法院

所決定的相關法律案件，不同意時，皆可提請國民大會複決。

此外，在治權方面，還有五點值得注意：一、行政和國計民生有直接關係，並且在政治學上，行政權又是剩餘權。也就是立法、司法、考試、監察所不能包括的一切權，都屬於行政，所以特別加以重視，把它放在五權的第一位。這與三權分立制度，把立法放在第一位，意義截然不同。二、因為重視行政，所以規定由總統組織行政院，關於總統組織行政院的細節，他更進一步指出：「行政首領就是大總統」；可是「在行政人員一方面，另外立一個執行政務的大總統」（見所講「五權憲法」）。所謂「在行政人員一方面」，其中包括行政院院長和各部部長，「另外立一個執行政務的大總統」，是說明總統除依法行使國家元首的職權外，更統轄行政院。所謂「行政首領就是大總統」，就是說行政院長隸屬總統，行政院長對總統負責，由總統對國民大會負責。三、為使政治有豐碩的成果，主張五院都要任用專家。連立法委員，都是選舉出來的專家；因為他們行使治權，其任務是代議法律，而非代表民意，代表民意的祇是行使政權的國民大會代表。孫中山先生說：「現在之所以不能實行用政治專家的原因，就是由於人民舊習慣還不能改。但是到了現在的新時代，權與能是不能不分開的。許多事情，一定要靠專門家的」（見所講「民權主義」第五講）。至於什麼人是什麼專家，必須以考試定其資格。在三權分立制度中，考試業務原屬於行政部門。孫中山先生指出：「英國首先行考選制度，美國也漸漸取法。……考選之權，仍然在行政部之下」（見所講「三民主義與中國民族之前途」）。但是，非僅行政人員要考試，「國民大會與全國大小官員」都要考試，必須把它獨立起來。孫中山先生說：「憲法中能夠加入這個制度，我想一定很完備」（見所講「五權憲法」）。「將來中華民國憲法，必要獨立機關專掌考選權，大小官吏必須考試定了他的資格，無論那個官吏是由選舉的，抑或委任的，必須合格之人才得有效。這法可以除卻盲從選舉及任用私人的流弊」（見所講「三民主義與中國民族之前途」）。四、監察權在三權制度中，原來屬於立法方面。因為「各院人員失職」，包括立法委員在內，都要「由監察院向國民大會彈劾」，所以使它獨立，脫離立法單位。孫中山先生說：「裁判人民的機關，已經獨立，裁判官吏的機關，卻仍在別的機關之下，這也是理論上說不過去的，故此這個機關，也要獨立」（同前）。五、考試、監察兩權獨立之目的，不僅使五權平衡。孫中山先生說：中國在君主時代，也是三權，「一個是君權，一個是考試權

，一個是彈劾權。……這三權裡頭的考試權，原來是中國一個很好的制度。……說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官」（見所講「五權憲法」）。這兩個制度的設立，本在官吏的任用上和監督上，來保障君權的，現在把它們列入五權憲法，則用以保障民權。

孫中山先生於倫敦蒙難脫險後，到在東京成立同盟會，這九年之間，他的權能區分和五權憲法原理，已經形成。從一九〇五年開始，把「民主主義」，改稱「民權主義」（見所撰「民報發刊詞」），足證他確立了權能區分思想。他說：「甚麼是叫做民權呢？簡單的說，民權就是由人民管理政府。……換句話說，在共和政體下，就是用人民來做皇帝。」（見所講「民權主義」第五講）。又說：「要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權便是民權」（見所講「民權主義」第六講）。為了實行民權，復規定「約法之治」，用分縣自治來磨練人民掌握政權的能力。他說：「俾我國民，循序以進，養成自由、平等資格，中華民國之根本，胥於是乎在焉」（見所訂「同盟會革命方略」）。一九〇六年，更捨棄三權制度，講述「五權憲法」（見所講「三民主義與中國民族之前途」）。他說：「在我國的共和政治中，……分立五權，創立各國至今所未有的政治學說，創建破天荒的政體，以使各機關能充分發揮它們的效能」（見所講「設立考試權糾察權以補救三權分立的弊病」）。尤足證明，他計劃以約法之治，養成人民行使政權的習慣外，同時完成了治權的設計。

權能區分的道理，主要的是從英國民主不如德國獨裁政績卓著的問題，研究得來的。至於法國革命以後，為什麼又恢復帝制，孫中山先生認為這是自由與秩序兩力衝突造成的。他說：「政治裡面有兩個力量，一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。……自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制。中外數千年來的政治變化，總不外乎這兩種力量之往來衝動」（見所謂「五權憲法」）。為求兩力平衡，政治穩定，他主張「立憲」。由人民自行決定，那些自由要保留，即權利；那些自由為維持秩序而交出來，即義務。將兩者訂入憲法，一致遵行，便可解決兩相衝突的問題。所以他說：「憲法……是調和自由和專制的大機器」（見所講「民權主義」第五講）。又說：「予之民權主義，第一決定者為民主，第二之決定，則以為民主專制必不可行，必立憲而後可以國治」（見所著「中國革命史」）。因此，他在政治上強調法治。此外，美國開國期間，對於民主、集權的爭論，孫中山先生並沒有多說什麼。但是從他的遺教中可以看出，他似乎認為：理想所追求的是自由、平等；現實

所需要的是秩序、賢能。這兩者，是民主政治不穩定的兩大基礎。平時著重民主，把自由平等發揮到極端，致使政府淪於無能。遇有緊急情況，便又要求政府有效應付，遂即轉向秩序、賢能，反而歡迎集權。採取權能區分辦法，方能徹底革除民主政治這種搖擺不定的因素。

權能區分的憲法原理，大致如上所述。孫中山先生說：「我們提倡三民主義，來改造中國，所主張的民權，是和歐美不同」（見所講「民權主義」第四講）。這個權能區分的道理，是從歐美民主政治中，改正其缺點，進一步發展出來的，用以解除自由與秩序，平等與賢能兩相衝擊，使民主政治基礎不穩定的毛病。他說：這個權能區分的道理，「是世界上學理中第一次發明，從前歐美的學者，都沒有發明過」（見所講「民權主義」第五講）。「中國能夠實行這種的政權和民權，便可以破天荒在地球上造成一個新世界」（見所講「民權主義」第六講）。因此，他又說：「要中國駕乎歐美之上，改造成世界上最進步的國家。我們要達到這個目的，實在是有這種資格」（同前）。

三、制憲經過的周折

孫中山先生革命之最終目的，為實行「憲政」。他在同盟會時期，看到滿清政府覆滅在即，就曾制訂「革命方略」，明白規定於「軍法之治」推翻專制，到「憲法之治」實行民主，這一般的革命程序之間，加入一個「約法之治」，「軍政府以地方自治權，歸之其地之人民。地方議會議員，及地方行政官，皆由人民選舉」（見所訂「同盟會革命方略」）。這種做法，誠屬前所未有的。所以有此創舉，乃從研究美法兩大革命的成敗，所得到的教訓。他說：「試觀民國以前之大革命，其最轟轟烈烈者，為美與法。美國一經革命而後，所定之國體，至今百餘年而不變，……長治久安，文明進步，經濟發達，為世界冠。而法國一經革命之後，則大亂相尋，國體五更，兩帝制而三共和。……較之美國，其治亂得失，差若天壤者，其故何也？……英人素富自治能力，至美而後，……未獨立以前，……地方自治已極發達。故立國之後，政治蒸蒸日上，以其政治之基礎，全恃地方自治，……法國則不然。法雖為歐洲先進文化之邦，……且於革命之前，曾受百年哲理民權之鼓吹，又可模範美國之先例，猶不能由革命一躍而幾於共和憲政之治者，其故何也？以彼之國體，向為君主專制，而

其政治，向為中央集權，……無自治之基礎也。我國缺憾之點，悉與法同，而吾人民之知識，政治之能力，更遠不如法國，而予猶欲由一躍而幾於共和憲政之治者，其道何由？此予所以創一過渡時期為之補救也。在此時期，實行地方自治」（見所著「孫文學說」）。這也就是把美國獨立以前的地方自治，拿到我國革命以來來實行，使國人非但如法國革命時期，人民有民主意識，而且如美國獨立時期，人民有民主經驗。前文已經提到，孫中山先生訂同盟會革命方略的時候，他已經有了權能區分政治理論的全部構想。約法之治實行地方自治，就是為建立直接民權做準備，俾在中央實行全民政治。可惜民國肇建，黨人認為這種理想太高，而未予採納。孫中山先生慨嘆的說：「當時同志，不明其故，不行予所主張，而祇採取約法之名，以定臨時憲法，以為共和之治，不由其道，而一躍可幾。當時眾人之所期者，實為妄想，顧反以予之方略計劃為難行，抑何不思之甚也」（同前）。

權能區分的先決條件，在使人民熟嫻於四權之行使；為灌輸人民行使四權的知識，孫中山先生又於民國六年，著「民權初步」一書，講解「集會之原則」、「集會之條理」、期能養成「集會之經驗」、「集會之習慣」，從而「團結人心，糾合群力」，以為「民權發達之第一步」。民國十二年，孫中山先生在廣州設陸海軍大本營，策劃北伐。民國十三年，制訂「國民政府建國大綱」，準備北伐後實施。這個建國大綱，就是把同盟會革命方略中「軍法之治」、「約法之治」、「憲法之治」，改稱「軍政時期」、「訓政時期」、「憲政時期」。闡明由訓政時期，進入憲政時期的做法為：「一省完全底定之日，則為訓政開始之時」，「政府當派曾經訓練、考試合格之人員，到各縣協助人民籌備自治。……其人民曾受四權行使之訓練，……始成一完全自治之縣」。「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權」。「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」。「凡一省全數之縣，皆達成完全自治者，……國民代表會得選舉省長為本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」。「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。其序列如下：曰行政院、曰立法院、曰司法院、曰考試院、曰監察院」。「全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒佈之」。「憲法頒佈之期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒佈之」。

後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對中央政府官員，有選舉權，有罷免權；對中央法律，有創制權，有複決權」。「憲法頒佈之日，即憲政告成之時，……授政於民選之政府」。這就是以後草擬中華民國憲法的藍本。但是，這些規定，是從權能區分的理論來的；如果不能洞察直接民權、分縣自治、全民政治、五權憲法的關係和究竟，則必無法切實了解其來龍去脈。

民國十四年，孫中山先生北上，齋志長逝。民國十五年，蔣中正先生在廣州就任國民革命軍總司令，誓師北伐。民國十七年，全國底定，遂開始訓政。但是在表面上，雖然統一了全國，而在實質上，中央政府權力，僅及東南一隅，並且在此區域內，又有中國共產黨的叛亂，所以沒有徹底推行各縣地方自治。民國二十年，日本關東軍在瀋陽發動九一八事變。中國國民黨第四次全國代表大會，遂決定召開「國難會議」，討論團結禦侮問題。民國二十一年，國難會議在洛陽召開，會中有人大肆攻擊訓政。現在來看當年的記載，必以為訓政工作沒有成績，所以遭到批評；其實那是借題發揮。由於訓政初期，黨人為了加強訓政，而過分集中權力。在一個省黨部的大門上，居然刻著大書法家所寫的：「黨權高於一切」六個大字（在抗戰勝利的時候還有，大陸淪陷後恐怕就沒有了），很引起人們的反感。所以當年社會上有些人反對訓政，是反對黨治；要求結束訓政，實行憲政，是要求結束黨治，實行民治。祇因抗戰發生，訓政時期延長，因而有若干知識份子秘密組織黨派，來爭取民治。抗戰勝利後，中國共產黨所以能糾集這些黨派，來干擾中國國民黨推行憲政，實導源於此。

國難會議之後，中國國民黨第四屆中央執行委員會第三次全體會議便決議：「為集中民族力量，徹底抵抗外患，應於最近期間，積極遵行建國大綱所規定之地方自治工作，以繼續進行憲政開始之籌備。……立法院應速起草憲法草案，並發表之，以備國民之研討」。立法院遂於民國二十二年，組織憲法草案起草委員會，依據建國大綱的規劃，進行憲法初稿的起草工作。民國二十三年，立法院完成憲法草案初稿。中國國民黨第四屆中央執行委員會第五次全體會議討論此憲草初稿，決議：「應審察中華民族目前所處之環境及危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏、能集中國力之制度」。立法院根據此項決議，修訂憲草條文，於民國二十四年提經中國國民黨第五次全國代表大會討論，由大會通過「憲法草案修正要點」。其中最重要的決定是「增加兩條：一、規定總統有發佈緊急命令及為緊急處分之權。

二、總統得召集五院院长會議，解決關於兩院以上事項及總統交議事項」。立法院據以修訂後，於民國二十五年五月五日，由國民政府明令公佈「中華民國憲法草案」，世稱「五五憲草」。這個憲草，關於憲政體制，將政權和治權，劃分的相當清楚。第三章「國民大會」，規定為政權機關。第四章「中央政府」，規定為治權機關。第四章分為六節，第一節「總統」，「為國家元首」；第二節「行政院」，「為中央政府行使行政權之最高機關」；第三節「立法院」，「為中央政府行使立法權之最高機關」；第四節「司法院」，「為中央政府行使司法權之最高機關」；第五節「考試院」，「為中央政府行使考試權之最高機關」；第六節「監察院」，「為中央政府行使監察權之最高機關」。在地方自治方面，規定的也很詳明。第五章「地方制度」，第一節「省」，「執行中央法令及監督地方自治」；第二節「縣」，「為地方自治單位」，縣民「依法律行使創制、複決之權，……選舉、罷免之權」。

五五憲草中存在的問題，約有五端：一、祇根據建國大綱草擬，而未深究此大綱所據以制定的原理，因而在言及政權時，沒有把分縣進行地方自治，與國民大會實施全民政治的關係，交待清楚，致使以後對國民大會政權的行使，發生疑慮。二、祇注意建國大綱的規定，而未考慮實行憲政，其中央政權必以地方自治為基礎。在事實上，當年全國各縣，幾乎都沒有完成地方自治工作。這件事，勢必引起實施有關條文的困難。三、為應付內憂外患的緊急情況，理應增強總統權力；惟欠考慮，在野黨早已反對黨治，可能就此對執政黨反彈，造成制憲脫軌現象。四、權能區分要在取消制衡措施；而五五憲草中，卻仍有制衡規定。總統與立法院既均「對國民大會負其責任」，則遇有爭執，可由國民大會複決，不宜再倣美國總統行使否決權，規定：「總統對立法院之決議，得於公佈或執行前提交覆議，立法院對前項提交覆議之案，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，總統應即公佈或執行之」，使直接民權與間接民權相混淆。五、監察權雖然是從三權制度立法權裡分出來的，原有政權性質；但是在五權憲法中，則完全是治權。監察院官員的任命，據孫中山先生主張，與司法院、考試院同。而五五憲草卻規定監察院院長、委員，與立法院院長、委員，同樣由國民大會選舉產生，實為後來以國民大會、立法院、監察院鼎足而三，共同組成國會之濫觴。

五五憲草公佈後一年，即發生七七事變，於是開始對日抗戰。民國二十七年，中國國民

黨召開臨時全國代表大會，通過「抗戰建國綱領」。其中規定：「組織國民參政會，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行」。國民政府當即依此決定，遴選各方代表、學者專家及社會賢達為參議員，成立國民參政會。民國二十八年，第一屆國民參政會，本協助政府，促成憲政的使命，組織「憲政期成會」。民國二十九年，憲政期成會通過「中華民國憲法草案修正草案」。當年憲政期成會裡的參政員，有些是中國國民黨以外的著名政治學者。他們對憲法草案修正草案的制定，具有相當大的影響力。據說他們平時對孫中山先生的憲政主張，並未特別留意。但是拿到五五憲草後，卻本其一貫的研究精神，涉獵孫先生遺教中，與制訂建國大綱有關的各種資料，對其中「駕乎歐美之上」的構想，非常驚訝，而認為改變國會不等於人民的現狀，解決政府陷於無能的弊端，不妨一試。因此，這個修正草案對五五憲草的修正，特別著重國民大會行使政權問題。認為國民大會閉會期間，任務不可停頓，應設置「國民議政會」，為其繼續執行任務。據該會的「憲草修正草案說明書」裡講：「國民所以監督政府者，在乎通過預算、決算、質詢行政方針、參與和戰大計，與提對行政當局之信任或不信任。若此等政權，人民不能行使，雖謂民國之政權完全落空，固無不可。……乃有國民大會閉會，設國民議政會之規定。……國民大會三年集會一次，因此政權無法行使，故設國民議政會以為補救。……有人主張將立法院權力擴大，使立法院有制裁政府權；但立法院為治權機關，行使政權，與中山先生權能區分之遺教，不甚適合」。關於總統，又規定：對國民議政會的決定不同意時，「應召集臨時國民大會為最後之決定」。據該會「說明書」解釋：「國家統一，不能無統一之機關，五五憲草中，因此有設總統之規定。……議政會對總統所任命之行政院長及部長，可作不信任之表示，然此僅為消極的限制，不能影響總統選賢與能的大權。如總統不以議政會之所為為然，可召集臨時國民大會為最後之決定。如國民大會不贊成議政會之表示，總統可解散議政會」。此外，在治權方面，該修正草案關於五院的規定，大致與五五憲草同。且於「說明書」中申言：「中山先生五權分立，絕無將國家行政分割為五部，使之相互牽掣，互相抵消，致行政機構運用不靈，行政效率不能增高。期成會依據遺教，五權確定其獨立性，且保存五院名義，而將五院中牽涉行政權之一切事務，仍移歸行政院。……立法院既立於中央系統之中，且為立法技術機關，立法委員……應由政府任命專家任之，以草擬一切法案」。此憲草修正草案的提出，充

分說明各方人士，非僅中國國民黨黨員，均已確認權能區分的重要。並且主張政府職權的劃分，不容相互牽掣、抵消，致使行政機構運用不靈，效率不高，亦即否定制衡作用，實堪稱道。惟在政權方面，尚未切實注意，國民大會所實施者，既為直接民權的全民政治，則於閉幕期間，不應以相當代議制度立法機關的國民議政會，繼續行使政權。尤不宜規定總統以否決權與之制衡。此種殘存於一般人思想中的立法、行政制衡觀念，實為嗣後研議憲草，逐漸放棄直接民權的先河。因此，民國三十二年，中國國民黨第五屆中央執行委員會第十一次全體會議，重申恪遵孫中山先生遺教的要義，決議：「今抗戰勝利在望，全國黨政機關，除後方各省應就原有基礎，加緊推行地方自治工作外，今後隨各地之恢復，應積極輔導各該地人民，加速完成地方自治，確立憲政之基礎」。此次會議又通過「實施憲政工作進程之總報告」，其中強調：「三民主義之民權主義，不在因襲代議政治之遺規舊制，而尤在於對代議政治遺規舊制之改進與革新」。

民國三十二年，國民政府主席蔣中正先生，於對第三屆國民參政會報告中，提出為推行憲政，應設置籌備機構的意見，當經參政會接受。協商結果，由國防最高委員會負責，設置「憲政實施協進會」，就中國國民黨中央委員、國民參政會參政員，及富有政治學識經驗、或對黨政有特殊研究的人士中，遴選人員組織之。其主要工作，為研討憲法草案。此時憲政期成會裡的學者專家，雖然依舊延攬在內，但他們對憲法草案的研討，據云其所考慮者，已經和當初不大相同。甚至會中的中國國民黨中央委員，所著重的，也不再是理論，而歸向現實問題。他們大都認為當時我國一般人民，知識水準很低，缺乏行使政權的條件；尤其地方自治工作，大部分國土淪陷，收復之後，一時不能推行；甚至在後方，也沒有認真的推行過，人民並沒有行使政權的經驗。在這種情況下，實行直接民權，是否適宜，以及是否可能，卻大成問題。於是在其所提「對憲法草案修訂意見」三十二條中，關於憲政體制，在表面上，雖仍肯定權能區分，但在實際上，既無法實行直接民權，便不能不有暫採代議制度的傾向，而羼入歐美民主政治的「遺規舊制」。如謂「憲政實施後之立法院，實與一般憲政國家之議會相近。國民大會……閉會期間，……立法院實負有部份監察政府之責」。又謂「總統制下之行政院院長，對總統負責，自應由總統任免。立法、監察二院職權，在一般憲政國家，屬於國會。五權政治下雖移入治權，其院長仍對國民大會負責，故宜由國民大會選

任」。又謂「立法、監察兩院職權，既與一般憲政國家之議會相似，其委員之產生，自應由國民大會選舉」。這是以後制憲，由以國民大會為國會的直接民權，到以立法院為國會的代議制度之轉捩點。中國國民黨，因迫於實際情況，也不得不採取這種做法；但是視為暫時措施，而將致力逐漸改正。所以它在第六次全國代表大會中決議，將憲政實施協進會對憲草修訂意見，交中央執行委員會，組織憲法草案研討委員會，加以研究整理。

抗戰開始後，一向主張「專政」的中國共產黨，竟以「民主」為號召，拉籠在野各黨派。由華北到西南，進行各種反對中國國民黨的運動。中國國民黨為團結力量，一致對外，決定採取政治步驟，多方設法予之聯絡。中國共產黨遂於民國三十四年一月，派代表赴重慶會談。它以會議為鬥爭手段，意見不易溝通。四月，中國共產黨在其第七次全國代表大會上，更針對在野黨派參政的願望，提出「我們的一般綱領」——組織「聯合政府」。並且要求「承認一切民主黨派的合法地位」，藉此加強與各在野黨派的結合。八月，日本投降。中國共產黨便對中國國民黨，採邊打邊談的策略，一方面由延安發佈七道命令，要它的軍隊向全國各地日軍佔領區前進，阻撓國軍受降；一方面與中國國民黨續開談判，經四十一日磋商，於十月十日發表「會談紀錄」，世稱「雙十會談紀錄」。決定：「迅速結束訓政，實行憲政。並先採必要步驟，由國民政府召開政治協商會議，邀集各黨派代表及社會賢達協商國是」。並宣稱：「現雙方正與各方面洽商政治協商會議名額，組織及其戰權等問題。雙方同意，一俟洽商完畢，政治協商會議即迅速召開」。民國三十五年一月五日，國民政府公佈「召開政治協商會議辦法」，規定其工作範圍，一為和平建國方案，一為召開國民大會有關事項。七日，又由國、共、美方的軍事三人小組，開始會商停戰問題。十日商定停戰協議，其要點為：一、雙方停止一切戰鬥行動；二、除國軍為接收國家主權開入東北外，其他軍隊一律停止調動；三、停止破壞或阻止交通的行動。同時，國民政府發佈停戰命令，並召開政治協商會議。於是中國共產黨對中國國民黨的奪權鬥爭，由戰場暫時轉入了議場。

政治協商會議，於一月三十一日閉幕，通過了「憲法草案修訂原則」。其性質與憲政期成會所提出的「修正草案」，以及憲政實施協進會所提出的「修訂意見」，根本不同。憲政期成會和憲政實施協進會所提出的，都是基於國家建設構想的；而政治協商會議所通過的，卻是根據政治鬥爭決定的。政治協商會議參加人員，為：中國國民黨八人，中國共產黨七

人，中國青年黨五人，民主同盟九人，社會賢達九人。民主同盟原為中國共產黨的同路人。其餘人員，對中國國民黨的主張，也多持反對態度。因此，中國共產黨在會議中，能夠左右的已逾半數。凡曾目擊當年鬥爭情況的人，都會記得，中國共產黨最怕中國國民黨總裁蔣中正先生，並且確認開始憲政後，蔣先生一定當選總統。所以在討論總統問題時，中國共產黨縱橫捭闔，運用多數，來規定其為虛位元首。這和政治學理、憲政事例，都沒有關係。至於其他事項，除與削減總統權力有關者外，中國共產黨均不在意，任由其他黨派中的政治學家，順應憲政實施協進會關於客觀情勢的考慮，所提暫採代議制度，以立法院權充國會的建議，本三權憲法學理，做進一步的規劃。

政治協商會議通過的「憲法草案修訂原則」，共十二條。其中最值得注意的，如以上所述，就是關於總統權力部份。民國二十四年，於立法院草擬憲法時，中國國民黨為應付內憂外患，曾決議於憲法草案中，增加兩條：「一、總統有發佈緊急命令及為緊急處分之權；二、總統得召集五院院長會議，解決關於兩院以上事項及總統交議事項」。而在這個憲法草案修訂原則裡，卻針鋒相對的決定：「一、總統經行政院決議，得依法發佈緊急命令，但須求一個月內，報告立法院；二、總統召集各院院長會議，不必明文規定」，此外，並在其他各處削弱總統權力。關於國民大會與立法院部份，則參照憲政實施協進會就實際情況考慮，視立法院與一般憲政國家議會相近，國民大會閉幕時，負有監督政府責任的建議，索性決定「全國選民行使四權，名為國民大會」，把國民大會變成無形機構。「在未實行總統普選制以前，總統由省級及中央議會合組選舉機關選舉之」。「總統之罷免，以選舉之同樣方式行之」。「憲法修改權，屬於立監兩院聯席會議，修改後之條文，應交選舉總統之機關複決之」。立法院「由選民直接選舉之，其職權相當於各民主國家之議會」。關於行政院部份，則當作內閣來規劃，決定「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之，行政院對立法院負責」；「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」。關於監察院部份，決定「由各省級議會及各民族自治區議會選舉之，其職權為行使同意、彈劾及監察權」。關於地方制度部份，則決定「省為地方自治之最高單位」，取代分縣自治，並得「制定省憲」。

政治協商會議閉幕後，由參加政治協商會議的中國國民黨代表，中國共產黨代表，中國

青年黨代表，民主同盟代表、社會賢達代表，各推舉五人，組織憲法草案審議委員會，繼續憲草修改工作。三月，中國國民黨舉行第六屆中央執行委員會第二次全體會議，對政治協商會議的憲草修訂原則，進行審查。為謀求團結，在削弱總統權力方面，決定讓步。為適應現實情況，暫由立法院權充國會，亦無不可。惟以國民大會為無形組織，使行政院完全變成內閣形象，最與權能區分理論和五權憲規定不符。乃先由中國國民黨出席憲草審議會代表，與其他黨派代表洽商：一、確定國民大會為有形之組織；二、取消立法院對行政院不信任，行政院得解散立法院的辦法。這兩點意見，得到多數代表同意，中國國民黨乃在會議中，決議制定憲法所應遵守的五項原則：「一、制定憲法應以建國大綱為最基本之依據。二、國民大會應為有形之組織，用集中開會之方式，行使建國大綱所規定之職權。三、立法院對行政院不應有同意權及不信任權，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」。此項決議，雖然是事前經過洽商的，不料中國共產黨竟發表聲明，指責中國國民黨違反政治協商會議決議。此後對於制憲工作，它不斷採取杯葛行動，最後則拒絕參加。也就因為它拒絕參加，中國國民黨才能和中國青年黨、脫離民主同盟的社會民主黨，以及社會賢達，互相讓步，很快的取得協議，完成政治協商會議的「五五憲草修訂案草案」。此後中華民國憲法，於五權憲法架構中，屬入三權制度內容，乃由此開始。中國國民黨中央常務委員會對之，原則通過，交立法院完成立法程序。立法委員對這個修訂案草案，本來意見很多，祇因制憲國民大會業已開幕，急待提出，乃稍加整理修正，於十一月二十三日照案通過，送交國民政府，提請制憲國民大會審議。

制憲國民大會於民國三十五年十一月十五日開幕。國民政府主席蔣中正先生致開幕詞，敘述籌備憲政，起草憲法，經歷十四年的堅苦過程。最後才由各黨派協商，採納各方意見，擬定中華民國憲法草案。並且強調：「我們這次國民大會，可以說是經過無數艱難，歷盡千回百折，而始開成」，應當珍惜。意在藉此暗示，行將提出的憲法草案，產生不易，而制憲國民大會的召開，尤多費周章，縱有不滿意的地方，為國家前途著想，也要儘量容忍。十一月二十五日，國民政府向制憲國民大會提出「中華民國憲法草案」。蔣主席對此又發表演說，其中特別說明暫時不能按照孫中山先生遺教，行使直接民權的實際問題。他懇切的說：「我們所制定的憲法，……要求其能付諸實行而無窒礙。……要仗這個憲法的精義盡量發揮

回顧制憲和行憲

，……必須行使政權的人民，具有掌握政權及確保政權的能力和習慣。……目前我國大多數的人民，可以說都沒有行使政權的能力和習慣。……所以我認為五五憲草在今天是不適用的。我非常贊成和擁護今天國民政府所提出的憲法草案，希望代表諸君為國家民族深遠考慮，奠定憲政實施良好的初基」。這段話可謂語重心長；但是代表們對於這部憲法草案，意見仍很紛歧。據悉在各分組審議時，有好幾位召集人，異口同聲的引伸蔣主席的話講：這部憲法草案是各黨派綜合各方意見所草擬的，為顧全大局，力求團結，應當予以支持。並且必須注意，各縣多未實行地方自治，人民沒有行使政權的經驗，不得不暫採代議制度，來奠定實施憲政的初基。憲法草案對將來實行直接民權已經預作準備，俟全國有半數以上的縣市，行使選舉、罷免、創制、複決四種政權時，在中央即取消代議制度。制憲國民大會代表，籍隸中國國民黨的最多。這是否中國國民黨所安排的，對它的代表進行說服工作呢？那就不得而知了。結果，制憲國民大會代表們，都了解制憲的苦心，不再發表相反意見，而抱著將來修憲的希望，勉強三讀通過。

回顧這部憲法的制訂，如不詳察最初從依據孫中山先生遺教中有關憲法的理論開始；中經考慮大多數人民缺乏行使政權的知識和經驗，尤其是為求全民團結，又不得不容納各黨派的意見；最後歸結到一方面牽就當前的事實，一方面預作未來的準備，一旦時機到來，即按照原來所依據的理論調整——這段周折的歷程，便不會明瞭由不少學者研究，經很多政治家討論，為什麼制定這樣一部，從邏輯上講，內容相當糅雜，立意間或抵牾的憲法。

這部憲法，保存了五五憲草中，以國民大會與中央政府，劃分政權與治權的結構，而將中央政府章改為總統、行政、立法、司法、考試、監察六章，並且明文規定：「國民大會……代表全國國民行使政權」；但因全國各縣多未實行地方自治，在中央尚無實行直接民權的基礎，於是將五五憲草由國民大會直接行使選舉、罷免、創制、複決四權的規定，改採代議制度，間接行使選舉、罷免權。對於創制、覆決兩權，則規定：「俟全國有半數之縣市曾經行使創制、複決兩權時，由國民大會制定辦法並行使之」，以與地方制度章規定由縣民行使選舉、罷免、創制、複決權相互應，期望來日國民大會回歸政權本位，直接行使民權。又由於國民大會還沒有行使創制、複決兩權的條件，所以將五五憲草中規定總統及各院「對國民大會負其責任」的條文，完全刪除。此外，這部憲法，更採納了政治協商會議以「立法院職

權，相當於各民主國家議會」，「行政院對立法院負責」的意見，取消五五憲草中行政院院長「由總統任免之」，「對總統負責」之規定，改為「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」，「對立法院負責」；惟不採取政治協商會議所提「如立法院對行政院不信任時，行政院院長或辭職，或提請總統解散立法院」，類似內閣制的措施，反而規定如同總統制行使否決權的辦法，移請立法院覆議。又為擴大立法委員質詢範圍，而將五五憲草所設定的立法案件與監察案件的分工合併，仿照一般民主國家的議會，完全歸之於立法院。但是仍然把立法院置於治權機關行列，準備國民大會一旦能行使直接民權時，立即恢復其治權性質。此乃中華民國憲法修改五五憲草的重點，也是此後問題滋生的所在。

四、行憲出現的問題

中華民國憲法所以迄今未能全部實施的原因，追根究底，是由中國共產黨造成的。它在抗戰開始，宣稱「共赴國難」，在抗戰期間，主張「聯合政府」，在抗戰以後，參與「政治協商」，完全出自奪取政權的鬥爭策略，毫無推行憲政的誠意。這個策略，是列寧從兵學上「戰爭是政治的延續」這句話引伸出來的。列寧說：「戰爭的目的，是消滅敵人。而從事戰爭的條件，是在力量對比上，壓倒敵人；否則進行戰爭，必為敵人消滅。所以在力量對比低於敵人時，便要採取政治手段，儘量與敵人妥協，避免戰爭，而用軍事以外的各種辦法展開鬥爭，以削弱敵人，謀求力量平衡。力量接近平衡時，即進行摩擦，亦即運用政治、經濟，甚至軍事各種手段，在不能引起戰爭的邊緣上，困擾敵人。一旦力量對比超過敵人，就毫不猶豫，毫不容情的發動戰爭，來消滅敵人」。中國共產黨實行這個策略，是從民國二十六年八月，宣佈服從國民政府，參加抗戰，和國民政府收編其部隊為第八路軍後開始的。它曾指示其部隊，要利用抗戰機會，盡量擴充，應採的策略是：「七分發展實力，三分應付政府，一分對抗日本」。所以中國共產黨於民國三十四年日本投降時，通電阻撓國軍受降，企圖接收淪陷地區。迨民國三十六年，國民政府公佈「中華民國憲法」，準備開始憲政，中國共產黨的兵力，已經大增。原在敵後的抗日游擊隊，和偽政府的軍隊，約百餘萬人，請求政府收編，而政府視之為「游雜部隊」，不予接納，乃流傳「此處不養爺，還有養爺處，處處不養爺，爺去投八路」的怨言。因而中國共產黨力量大增，已不在政府軍隊之下。同時又有蘇聯

支持，於是不再妥協。國民政府向參與政治協商會議各黨派，提議恢復和談，討論改組政府，中國共產黨竟斷然拒絕，並且在全國擴大叛亂。國民政府不得不於該年七月，公佈「動員戡亂綱要」與「憲政實施綱要」，準備一方面戡亂，一方面行憲。民國三十七年，第一屆國民大會在南京開幕，乃通過「動員戡亂時期臨時條款」。由此可見，四十多年來，中華民國的行憲，是實行戰時民主，不能拿平時民主來看待。

動員戡亂時期臨時條款，開始是為因應戰時緊急情事，依據憲法第一百七十四條第一款所制訂的。由於憲法第三十九條規定，總統宣佈戒嚴，第四十三條規定，總統發佈緊急命令，其程序繁雜，緩不及急，乃以臨時條件規定：「總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政、經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。此項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序變更或廢止之」。（按：憲法第五十七條第二款為：「立法院對行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之」。）民國四十九年，總統任期行將屆滿。在戰時為了貫徹政策的執行，不便改選。第一屆國民大會在台北舉行第三次會議，乃對動員戡亂時期臨時條款，作第一次修訂。修訂的重點是增加「動員戡亂時期，總統、副總統得連選連任不受憲法第四十七條連任一次之限制」。（按：憲法第四十七條為：「總統、副總統之任期為六年，連選得連任一次」。）民國五十五年，國民大會召開臨時會，第二次修訂動員戡亂時期臨時條款。其中重要的是增加「動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則與複決中央法律，不受憲法第三十七條第二款之限制。在戡亂時期，總統對於創制或複決案，認為有必要時，得召集國民大會臨時會討論之」。（按：憲法第二十七條第二款規定：「俟全國有半數之縣市曾經行使創制、複制兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之」。）同年，第一屆國民大會第四次會議，對動員戡亂時期臨時條款，作第三次修訂，主要的是為了增加「動員戡亂時期，本憲政體制，授權總統，得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構及人事機構，並對於依法選舉產生之中央公職人員，因人口增加，或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒辦法實施之」。民國六十一年，第一屆國民大會召開第五次會議，對動員戡亂時期臨時條款，作第四次修訂。將第三次修訂案中，有關增補

選中央公職人員部份，做詳細規定。這是動員戡亂時期臨時條款，最後一次的修訂。經整理後，通過的十一項條文如左：

一、總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政、經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。

二、前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序，變更或廢止之。

三、動員戡亂時期，總統、副總統得連選連任，不受憲法第四十七條連任一次之限制。

四、動員戡亂時期，本憲法體制，授權總統，得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。

五、總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構、人事機構及其組織。

六、動員戡亂時期，總統得依下列規定，訂頒辦法，充實中央民意代表機構，不受憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條之限制。（一）在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之。（二）第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權。其增選、補選者亦同。大陸光復地區，次第辦理中央民意代表之選舉。（三）增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表，依法行使職權。增加名額選出之國民大會代表，每六年改選，立法委員每三年改選，監察委員每六年改選。

七、動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則，與複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制。

八、在戡亂時期，總統對創制案或複決案，認為有必要時，得召集國民大會臨時會討論之。

九、國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題。

十、動員戡亂時期之終止，由總統宣告之。

十一、臨時條款之修訂或廢止，由國民大會決定之。

總括動員戡亂時期臨時條款所列事項，關於緊急處分問題，乃任何國家遭遇內亂外患時所採取的必要措施。我國於民國三十七年，由總統宣佈戒嚴，將行政與司法單位相關的職

權，全部或一部移歸軍事單位行使。對人民集會結社與言論出版，也有所限制。此後，又曾發布財政、經濟緊急處分令，八七水災緊急處分令，中美關係突發緊急處分令。在今天念及當年台灣情況，既有中國共產黨隨時進犯的威脅，又有來自內外的天災人禍，猶感驚心動魄。四十年來，任何危機都能安然渡過，而有現在這樣安定、繁榮、自由、康樂的局面，憑良心講，不能不歸功於緊急處分的得當。至於延長總統任期問題，回憶過去四十年間，台灣始終處於風雨飄搖之中，政治、經濟與社會，所以能夠穩定下來，實與總統有充分權力，持續主掌國家大事，不無密切關係。他如調整的中央政府各單位職權，祇要終止動員戡亂時期，廢止臨時條款，便可回歸憲法建制。所凍結的集會結社和言論出版自由，一旦停止戒嚴，也就立即解凍了。最幸運的，是二十多年來，國民大會並沒有依據臨時條款，行使創制和複決中央法律的政權。這個臨時條款的訂定，出自民國四十九年國民大會第三次會議中「兩權派」（即代表中主張由第一屆國民大會開始行使創制、複決兩權者）的要求。當時社會輿論對此普遍反對。認為選舉、罷免、創制、複決四種攻權，是根據權能區分理論所提出的，屬於直接民權。第一屆國民大會還沒有實行直接民權的條件，暫以代議方式行使選舉、罷免兩權，純屬不得已的措施，故對創制權、複決權問題，特別作成第二十七條第二項的規定。但是兩權派的態度，異常堅決，國民大會代表中，也有些人支持，所以第一次修改臨時條款，便列入「國民大會創制、複決權之行使，於國民大會第三次會議閉會後，設置機關研擬辦法」。於是在民國五十五年，國民大會臨時會第二次修訂臨時條款時，有了「動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則與複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制」的規定。迄今這個規定，沒有見諸實行，大概要歸功於中國國民黨的節制；因為第一屆國民大會代表，它的黨員最多。立法院與行政院間，本已出現了問題，倘若據臨時條款實行兩權，國民大會與立法院間，可能出現更大的問題，對中央政務的影響，誠不堪想像。動員戡亂時期終止，便註銷了臨時條款中這段空想。

說到第一屆的國民大會代表、立法委員、監察委員，四十多年沒有改選問題，在動員戡亂時期臨時條款裡，雖然有「第一屆中央民意代表，……依法行使職權」之規定，但除國民大會代表外，所依的法，並非憲法，而是司法院大法官會議對憲法的解釋。國民大會代表的任期，依憲法第二十九條規定，「至次屆國民大會開會之日止」。第一屆國民大會代表，既

無法改選，當然要繼續下去。至於立法委員的任期，依憲法第六十五條規定，「為三年」。第一屆立法委員於民國三十七年選出，至民國四十年任期屆滿。中央政府遷來台灣後，也無法改選，而立法工作又不能中斷，當時大法官會議尚未在台灣召開，遂經立法院仿兩次世界大戰期間，英國國會的先例，通過繼續任職的決議，復經行政院呈請總統核可，由現任立法委員繼續行使職權一年。民國四十一年、四十二年，均循同一程序辦理。民國四十三年，大法官會議在台北舉行，此時立法委員已經繼續行使職權三年。監察委員任期，依憲法第九十三條規定，「為六年」。第一屆監察委員於民國三十七年選出，至此任期也已屆滿。總統遂一併移請大法官會議，依憲法加以解釋。大法官會議釋字第三十一號解釋謂：「該項任期，本應自其就職之日起，至屆滿憲法所規定之期限為止；惟值國家發生重大變故，事實上不能辦理次屆選舉時，若聽任立法、監察兩權之行使陷於停頓，則顯與憲法樹立五院制度之本相違。故在第二屆委員未能依法選出集會與召集以前，自仍應由第一屆立法委員及監察委員，繼續行使其職權」。此後修訂臨時條款，乃有第一屆中央民意代表，依法繼續行使職權的規定。查戰時議員繼續行使職權，在民主國家早有先例。上文已經提到，英國的國會議員，任期為五年，而在兩次世界大戰期間，均曾停止改選，繼續任職。第一次大戰時，它的國會議員是戰前一九一〇年選出的，任期應當在一九一五年終止；但是因為戰爭關係，繼續任職到一九一九年，德國戰敗才改選。第二次大戰時，它的國會議員是戰前一九三五年選出的，任期應當在一九四〇年終止，繼續任職到一九四五年，戰爭勝利才改選。所以我國第一屆中央民意代表，過去四十多年來繼續任職，雖然時間很久，乃情勢造成，也是理所當然的。終止動員戡亂時期，便可舉行第二屆國民大會代表、立法委員和監察委員的選舉，並沒有留下問題。大法官會議留下的問題，是民國四十三年底所通過的釋字第七十六號解釋。其中說：「我國憲法係依據孫中山先生之遺教而制定，於國民大會外並建立五院，與三權分立制度本難比擬。國民大會代表全國國民行使政權，立法院為國家最高立法機關，監察院為國家最高監察機關，均為人民直接、間接選舉之代表或委員所組成。其所分別行使之職權，亦為民主國家國會重要之職權。雖其行使職權之方式，為每年定期集會，多數開會，多數決議等不盡與各民主國家國會相同，但就憲法上之地位及職權之性質而言，應視為國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」。此乃以國民大會、立法院、監察院為我國鼎足而三的國

會之嚆矢。雖然以往在制憲期間，也有過類似的說法，可是非僅為中華民國憲法中所未有，而在臨時條款裡也未嘗見。既謂依孫中山先生遺教——權能區分理論，所制定的憲法，和權能不分的三權制度，「不能比擬」，而又謂國民大會代表，立法委員、監察委員產生方式，和民主國家國會議員一樣，同出於選舉。並且不顧治權裡的立法、監察，和三權制度裡，基於制衡觀點；所進行的制定法律、監督政府迥異其趣，而認定「其所分別行使之職權，亦為民主國家國會重要之職權」。於是論斷「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」，在邏輯上講，前後未免矛盾。但是以後竟成一般人不加思考，而認為當然的流行觀念。茲就實際情形檢討，憲法裡對於國民大會代表全國人民行使政權，有明文規定。若是用一般民主國家的國會比擬，祇有國民大會類似。由於在權能區分理論中，國民大會要實行直接民權，而當年卻缺乏實行直接民權的基礎，乃在憲法裡，又把相當於一般民主國家國會的職權，賦予立法院，以代議方式行使之。職是之故，四十多年來，國民大會祇選舉過總統、副總統，修訂過動員戡亂時期臨時條款，別無所作為，難怪有人要取消它。又因一般民主國家國會的職權，包括制訂法律和監督政府，更將五五憲草所擬定的「關於立法事項，立法院得向各院、各部、各會提出質詢」，改為「立法委員在開會時，有向行政院長及行政院各部會首長質詢之權」，其質詢範圍，超越立法事項，而擴及監督政府。因此，並把五五憲草所規定的「監察院為行使監察權，得依法向多院、各部、各會提出質詢」，改為「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱所發布之命令及各種有關文件」。於是監察院的職權，便微不足道了。尤其是憲法雖規定監察院有彈劾權，但是四十多年來所彈劾糾舉的官吏，並未向國民大會提出，而一概交由司法院公務人員懲戒委員會處理。因為這些官吏職位都不高，所以有「祇拍蒼蠅，不打老虎」之譏，難怪有人主張將其裁併。這些情況，究應如何解決，是當前憲政改革的第一大課題，亦即國會如何一元化問題。

憲政改革的第二大課題，乃四十多年來，按照憲法實施，所出現的中央政府中關係如何正常化，也就是總統與行政院的關係，行政院與立法院的關係，立法院與各院以及總統間的關係，究應如何才算合理問題。五五憲草根據孫中山先生遺教——「由各縣人民選舉總統，組織行政院」（見所著「孫文學說」），規定行政院院長，「由總統任免之」，「對總統負責任」。祇因五五憲草又賦予總統以發佈緊急命令，召集五院會商的重大責任，於是引起

在野各黨派反彈，要求削減總統權力，使之成為虛位元首。經過中國國民黨盡力溝通，互相退讓，乃規定現行憲法第五十五條：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」，及第五十七條：「行政院……對立法院負責」，「對於立法院之決議，得經總統核可，移請立法院覆議」。這種規定，在表面上，雖然類似虛位元首對內閣總理的措施；但在實際上，卻與之根本不同。虛位元首提名當選為國會議員的多數黨領袖，為內閣總理，毫無選擇餘地，而依我國憲法，行政院院長並非當選的立法委員，總統提名何人，有權自行決定。此外，內閣總理乃多數黨領袖，虛位元首自當依其請求行事。而我國多數黨領袖，照例選任總統。其所提名的行政院長，任何請求事項，都有核可與否的權力，並可在黨的方面，決定其應採的措施。由此看來，一方面規定行政院院長須經立法院同意任命，對立法院負責；一方面又規定總統對行政院院長任命，有提名權，對行政院移請立法院覆議，有核可權。那麼，總統和行政院院長的關係，究竟如何？行憲不久，當時的代總統便與行政院院長開始發生爭執。所幸行政院不久就遷來台灣，代總統也離職了。民國四十年代，也發生過總統和行政院院長意見相左情事。當時國民大會舉行第四次會議，曾有代表對此提議：「動員戡亂時期，行政院院長由總統任命之，並對總統負責。憲法第五十五條，立法院對行政院院長同意權，及第五十七條，關於行政院對立法院負責部份，暫停適用」。由於執政的中國國民黨素重政治倫理，尤其當時的總統和行政院院長，歷史關係很深，而中國國民黨籍代表，在會議中又佔多數，認為憲法雖有此規定，也不會發生重大問題，未便多所更張，所以對此提案，未予通過。不意近年曾因此發生相當嚴重的政潮。憲政改革對此問題，如不予以徹底解決，則發生此種政潮的因素，依舊存在，難免潛滋暗長，再度湧現，造成政治動盪不安。總統和行政院的關係如此，那麼行政院和立法院的關係又如何呢？在五五憲草中，行政院和立法院的關係，並不像歐美民主國家那樣，當作分權、制衡的單位，而視為平行、分工的機關。兩院共同對國民大會負責，遇有爭執，概由國民大會複決裁定。這是從權能區分的道理來的。祇因制憲時期各黨派都主張以立法院為國會，行政院為內閣，中國國民黨也以為國民大會還沒有實行直接民權的基礎，權能尚難區分，行政院和立法院無須對國民大會負責，不妨暫由立法院以代議制度行使國會職權，使行政院對其負責，於是立法院的權限，遂由制訂法律，擴及監督政府。不過行政院，依現行憲法規定，與一般民主國家的內閣，大不相同。一般民主國家的內

閣，首相或總理及其閣員，是當選為國會議員的多數黨黨魁及其黨員，易言之，它是國會裡面多數黨組成的，所以不但對國會負責，而且能夠在國會裡發揮主導作用。所提出的重大法案，都容易通過；反對黨是少數，縱或不信任，也不容易有成。可是我國的行政院則不然，根據憲法第七十五條規定：「立法委員不得兼任官吏」。因此，行政院院長和各部會首長，均在立法院之外。不妨當笑話說，行政院不是立法院的「內閣」，而是它的「外閣」。行政院對立法院沒有任何主導作用，而立法院卻對行政院有無限的干與能力。基於這種考慮，在制憲時期，不採政治協商會議所提；立法院可對行政院不信任，行政院得解散立法院的建議。惟恐立法院在毫無約束情況下，隨時對行政院提出不信任案，而行政院為求政局穩定，卻不便輕易解散立法院。既然不按照內閣制這種常軌去做，祇有在憲法第五十七條第二、三兩項規定，援引總統制的措施，運用否決權了。否決不成，行政院不得不俯首能命。在民國四十年代，立法院和行政院，也曾一度發生衝突。由於當時大多數立法委員和行政院院長，都是中國國民黨黨員，遇有爭執，便由黨出面調節，所以多年以來，並未再有任何事端。可是現在的情形，就大不相同了。解嚴以後，開放黨禁，反對黨自命為有民意基礎，在立法院裡，以「你是民，我是主」的心態，對待行政官員。長此以往，不但不能如孫中山先生所期望的革除政府無能因素，恐怕還要變成無能政府之最了！立法院除了轄制行政院外，近一年來更有利用審查預算，干涉或阻撓司法、考試、監察三院施政的趨向。而這三院，依現行憲法規定，更毫無反抗辦法，還不如行政院可以請其覆議。至於立法院對總統，似乎也曾利用行政院院長的同意權，醞釀有所要求。再者，關於國家遇有災難、變故，總統宣佈戒嚴及進行緊急處分，在制憲時也採納了在野黨派為削弱總統權力所提的意見，於第三十九條及第四十三條規定須經立法院通過或追認做法，難免延誤時機。民國三十七年，開始制定臨時條款，就是為了處理這件事情。孫中山先生嘗指責英國「國會專制」，動員戡亂時期終止後，我們對立法院又當如何呢？以上各節，如不徹底改革，整個中央政府，恐怕難能和諧而有特殊作為。

憲政改革的第三大課題，是動員戡亂時期，未按憲法實施，所遺留下來的地方自治如何法制化問題。憲法第一百十二條規定：「省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法」。第一百十三條規定：「省設省議會，議員由省民選舉之。省設省政府，省長由

省民選舉之」。第一百二十二條規定：「縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定縣自治法」。第一百二十四條規定：「縣設縣議會，議員由縣民選舉之」。第一百二十六條規定：「縣設縣政府，縣長由縣民選舉之」。省民代表大會、縣民代表大會，相當於中央的國民大會，為政權機關。省議會與省政府、縣議會與縣政府，相當於中央的立法院與行政院，為治權機關，頗具權能區分規模。而第一百二十三條規定：「縣民關於縣自治事項，依法行使創制、複決之權；對於縣長及其他縣自治人員，依法行使選舉、罷免之權」，尤有直接民權性質。但是直到現在，沒有實行，其關鍵端在尚未制訂「省縣自治通則」。中央政府遷台之初，就決定實行地方自治。行政院曾按照一般地方自治法規，擬具「省縣自治通則草案」，提請立法院審議。立法院於二讀時，對於這個草案，忽起異議，認為其體制、內容，均有待斟酌，而將其擱置至今。民國三十九年七月，台灣省政府開始依據台灣省參議會制訂的法規，實施地方自治。這個法規，又經台灣省議會修正，呈請行政院核備，名為「台灣省各縣市實施地方自治綱要」。因為沒有按照憲法第一百二十三條，由縣民行使四權來奠定政權基礎，也沒有按照憲法第一百十二條及第一百二十二條，召集省民大會和縣民大會行使政權，於是省議員與縣議員，一本歐美民主政治中，人民與政府對立的流行觀念，自命為人民代表，對省、縣政府漫無邊際的濫用質詢權。又由於未依憲法由省民選舉省長，省議員對省主席，挑剔尤甚。至於與台灣省並列的台北市和高雄市，也未按照憲法第一百十八條，規定「直轄市之自治」，而實行之。市議員對於市政及市政府官員，更受立法院反對黨為反對而反對風氣的感染，脫序事件，時有所聞。憲政改革，實應視省、市、縣地方自治法制化，為首要之關。

五、修憲應循的途徑

四十多年來在行憲方面，出現了國會一元化問題、中央政府中關係正常化問題，以及地方自治法制化問題。這三個問題必須徹底解決，才能使憲政改革走上坦途。而這三個問題的解決，方法並不相同。地方自治法制化，祇要按照現行憲法第十五章所規定的徹底實施即可，其中十七條條文都不煩修改。而國會一元化和中央政府中關係正常化，則必須訂正現行憲法有關條文，尤其是第五十五條和第五十七條。因為國會問題和中央政府問題，就是這兩條

給立法院定位所衍生的。當年制憲時，在理論上遵循民權主義新制，在事實上牽就民主政治成規，兩相糅雜，於是在憲法裡既有權能區分的架構，又有權能不分的內容，既有直接民權的形式，又有間接民權的運作，乃將治權機關的立法院，當作代議制度的國會，使行政院對立法院負責，一切問題便由此而起。這本來是錯誤的安排，如果憲政改革率由舊章，將錯就錯的對其缺陷勉強加以彌縫，繼續採取民主政治措施，仍不放棄民權主義思想，一方面保留國民大會，而由立法院行使國會職權，行政院宛若內閣，一方面又兼採總統制，使總統有權指揮、監督行政院。審如斯，則必治絲愈棼，來日可能滋生的紊亂，不知將伊於胡底！

解決這個問題唯一的途徑，就是在採取民權主義新制，或民主政治成規之間，作一抉擇。關於兩者孰是孰非，議論紛歧，見仁見智，各自不同，這種學理問題，在此無須爭辯；但是那個可採，那個難行，事實可以證明。若是取法民主政治成規，則現行憲法十四章的結構，尤其是國民大會、總統、行政、立法、司法、考試、監察七章的體系，要全部推翻；而且，其中一百七十五條的規定，可能有六、七十條需要改訂。這不是修憲，而是重新制憲。國是會議既有修憲的共識，則應以民權主義新制為依歸，那就是在現行憲法上，以權能區分的理論，改革權能不分的內容，以直接民權的辦法，變更間接民權的運作。若是這樣做，頂多把現行憲法修訂十幾條，便能達到目的。

當年制憲，有很多著名的政治家，又有若干權威政治學者參與，怎麼會把民權主義新制和民主政治成規，混為一談呢？本文前面曾經分析過，除出自黨派協商外，更因為在那個時候，我國還沒有實行民權主義新制的條件，而又確認民主政治成規已有流弊，亟應改進，於是決定以權能區分、直接民權為努力目標，暫採權能不分、間接民權開始行憲。因此，在憲法第三十五條中規定：「國民大會……代表全國人民行使政權」，又在第二十七條中規定其職權限於選舉總統、副總統，罷免總統、副總統，「俟全國有半數之縣市曾經行使創制、複職兩項政權時，由國民大會制定辦法，並行使之。」這就是先以民主政治成規鋪路，期望來日條件成熟時，改行民權主義新制。現在商討憲政改革，首應考慮客觀存在的事實上，是否已經有了實行權能區分、直接民權的條件。這是修憲的先決問題。

試問我們現在，究竟有沒有實行民權主義新制的條件呢？這件事要從下面幾認識來探討：現在我國行憲是以自由地區為範圍，修憲也必規定限於自由地區適用——這是第一點認識

。在自由地區的國民，一般知識水準都很高，且有濃厚的政治興趣，具備直接行使政權的能力——這是第二點認識。自由地區完全在政府管治之下，能夠在各縣實行地方自治，建立行使直接民權的基礎，然後延伸到中央，以直接民權間接行使的方式，實施全民政治——這第三點認識。有了這三點認識，可以斷言，我們已經具備實行民權主義新制的條件。更詳細些說，祇要把各縣的地方自治，根據現行憲法，認真的推行，切實做到，由各縣人民，在地方依憲法第一百二十三條的規定，對縣自治事項行使創制、複決權，對縣官員任免行使選舉、罷免權。從而奠定實行直接民權的基礎。再進一步，對中央政務的創制、複決，官員的選舉、罷免，同樣的表示意見，交與該縣選出的國民大會代表。國民大會代表依「祇盡其能，不竊其權」的委任性質，恪遵當選地區縣民的授權命令，在中央以間接方式，行使其所代表的直接民權，即可達到全民政治之目的——亦即一切國家大事，都是由全體人民參與所決定的。關於這一點，孫中山先生嘗說：全民政治必以分縣自治為基礎，「蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治，必無由實現」（見所撰「中華民國建設之基礎」）。現在既然有了實行民權主義新制的條件，則國民大會也就能夠真正的一如憲法規定，代表國民行使政權，就不必再由立法院越俎代庖，從而衍生各種糾紛了。中央政府各單位間不正常的關係，也就不難進行合理的調整。

以往四十多年來，在台灣所以沒有按照憲法規定實行地方自治，乃因行政院所擬具的「省縣自治通則草案」，立法院審議時認為不切實際，而未予通過。沒有省縣自治通則，憲法裡關於地方制度的各項規定，便無法進行。按省縣自治通則的制訂，必須注意：它上有憲法所已規定的省自治要項、縣自治要項；下有依此通則所將訂定的省自治法、縣自治法。其性質不同於一般法規，而是規劃省如何自治、縣如何自治所通用的法則。從中華民國憲法的制訂來講，也就是如何按照孫中山先生遺教，在省和縣的自治方面，規劃採取權能區分，實行直接民權的共同原則。有了這樣的省縣自治通則，便可按照憲法地方制度章，逐條實施。依憲法規定，「召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定縣自治法」。縣民代表大會，是一縣的政權機關。「縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權；對於縣長及其他自治人員，依法律行使選舉、罷免之權」。行使四權的辦法，孫中山先生說：「實行普選制度。……以人民集會或投票方式，直接行使創制、複決、罷免各權」（見「中國國民黨宣言」）

)。集會或投票，是分區舉行的。集會或投票的結果，交由該區縣民代表，以間接方式，將其在代表大會中提出，因此縣民代表大會所通過的，完全是全縣多數人民所直接決定的。以上是一縣政權的行使。關於治權，依憲法規定，「縣設縣議會。……屬於縣之立法權，由縣議會行之」。「縣設縣政府，置縣長一人。……縣長辦理縣自治」。縣議會、縣政府，一個管立法，一個管行政，兩者是平行的分工單位，同在縣民直接監督之下，充分發揮其能力，如有所爭執，則由縣民代表大會依直接民權程序，複決裁定之。這種施政，由縣擴展到省，同樣依直接民權程序辦理。至於「直轄市之自治」，則比照省自治，「以法律定之」。地方自治法制化，便可從此完成了。

地方自治法制化以後，即可以分縣自治為基礎，擴展其直接民權行使辦法至中央。將憲法第二十七條，修改為：「國民大會依法行使選舉、罷免、創制、複決四種政權」。使各縣代表所組織的國民大會，名符其實的「代表國民行使政權」。並將憲法第五十七條，關於行政院有向立法院提出施政報告之責，立法委員有向行政院質詢之權，以及行政院對立法院決議移請覆議等規定，全部凍結，從而剔除立法院現有職權中涉及政權部份，使之還原，退居治權本位。並且廢止以監察院為國會之一，而未發生任何作用的大法官會議解釋。然後於中央政府各章中，列入五五憲草所擬「對國民大會負其責任」條文，以符合權能區分，「五院皆對國民大會負責」(見「孫文學說」)的構想。院與院間如有爭執，概由國民大會複決，以裁定之。國會一元化的要求，也就從此達到了。

一旦停止立法院行使政權，使之回歸治權本位，則中央政府各單位間的關係，便可立即正常化；因為現有的一切反常現象，在基本上，都是從權能區分的規劃下，反而將政權與治權混淆來的。調整中央政府各單位間的關係，首先要從立法院和行政院方面著手。凍結憲法第五十七條後，行政院不再對立法院負責。而在立法章採取五五憲草所擬「關於立法事項，立法院得向各院、各部、各會提出質詢」。其質詢對象，不僅是行政院及其所轄各部會，而是各院、各部、各會。其質詢內容，不再包括監督政府，而以立法事項為限。行政院便可改變內閣制的形象，解脫制衡的枷鎖，以政府萬能為標的，竭力施展其遠略宏猷。繼立法院與行政院關係的釐清，進一步確定行政院和總統的關係。本來就五權憲法理論講，行政直接影響國計民生，因此特予重視，而主張由總統組織行政院。祇因總統是國家元首，負有代表國

家、統率三軍、公佈法律、締結條約、宣戰媾和、宣佈戒嚴、特赦減刑、任免官吏、授與榮典、緊急處分等大責重任，遂另設行政院院長，對總統負責，主持行政業務。祇因當年制憲，各黨派協商結果，以立法院行使國會職權，使行政院相當於內閣，乃有憲法第五十五條：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」的規定。行政院和立法院恢復平等地位後，這條憲法也應當凍結，改採五五憲草所擬：「行政院院長由總統任免之」，「對總統負其責任」。再者，立法院解除國會職權後，憲法第三十九條、第四十三條所規定：總統宣佈戒嚴，發佈緊急命令，「須經立法院之通過或追認」，亦應一併予以刪削。此外，對於監察院的改革，於拋棄大法官會議視爲國會一部份那種名不符實的解釋外，更應當從五權憲法的分工上，詳加檢討。在監察權行使的方式上，孫中山先生所發明的五權憲法，乃將一般民主國家國會，制訂法案和監督政府兩種職權分開，前者屬於立法院，後者屬於監察院。因此在五五憲草裡，擬定「監察院爲行使監察權，得向各院提出質詢」，與所擬定的「關於立法事項，立法院得向各院提出質詢」相配合。祇因制憲時把立法委員質詢的範圍擴大，相當於一般民主國家國會所行使的職權，而將五五憲草所擬監察院的「質詢」，改爲「調閱文件」。現在修憲，理應恢復五五憲草原擬的條文。在監察權行使對象上，孫中山先生所設計的是：「各院人員失職時，由監察院向國民大會彈劾之」（同前）。彈劾對象爲各院人員，當然包括立法委員在內，和考試院的考試對象，包括立法委員在內一樣。有人認爲立法委員是人民選舉出來的，監察院不能彈劾；殊不知總統、副總統也是人民選舉出來的，監察院也可以彈劾。憲法第三十條有明文規定：「依監察院決議，對總統、副總統提出彈劾時」，「國民大會……召集臨時會」，立法委員當然也不例外。把監察權行使的方式和對象調整後，監察院給人的印象，便不再是微不足道了。他如考試、司法兩院的改革，則比較簡單。考試方面，於民國五十六年，曾依據動員戡亂時期臨時條款，在行政院設置人事行政局。動員戡亂時期臨時條款廢止以後，理應將其歸還考試院。關於各院官員考、銓問題，孫中山先生曾說：「這法可以除卻盲從濫選，及任用私人的流弊，……所以必須成爲獨立機關，才能妥當」（見所講「三民主義與中國民族之前途」）。因此行政人員，也不便單獨管理。說到司法，在訓政時期，行政院曾設有司法行政部，憲政開始後依舊，近年改爲法務部。今後爲統一事權，也應當劃歸司法院。關於司法問題，在孫中山先生遺教中，解說甚少；蓋因西方的立法、行政

、司法三權分立，其中制定法律權屬於立法機關，執行法律權屬於行政機關，解釋法律及依據法律裁判權屬於司法機關，已有定則。西方學者如法國的邱克（Ducracq），白銳福（P radier Fairi）等，對行政與司法的關係，雖然有其特殊說法，但孫中山先生並無採取的跡象。檢、審不可分，以免影響司法獨立。以往考試院與行政院，司法院與行政院，均未因人事行政、司法行政發生衝突，實屬難得。復查現行憲法第七十九條司法院院長、副院長之任命，第八十四條考試院院長、副院長之任命，均須「經監察院同意」之規定，乃配合第五十五條行政院院長之任命，須「經立法院同意」而來，亦應將其廢除。總之，倘確能如上所述，做到地方自治法制化、國會一元化、中央政府中各單位關係正常化，今後實施憲政，便可走上康莊大道。在目前憲政改革中，總統如何選舉，國民大會代表、立法委員、監察委員，名額如何，以及如何產生等問題，亦即現行憲法第二十六條、第二十七條、第六十四條、第五十一條如何修訂問題，雖為一般人所關切，但其是非得失，對憲政本質影響並不大。

以上所述，乃就民權主義要義，對於當前修憲問題，約略提出的幾點拙見。純粹從理論上設想，恐怕難免有老生常談之譏。若就事實來講，政權既已歸於人民，國是自當決諸公議。而參與決策者，見識、志趣、利害、好惡等因素各不相同，所商討的結果，雖然都屬應當的，卻未必全是合理的。縱觀各民主國家菁英的政治活動，大都從個人立場出發，很少為全體利益著想，所謂為民服務，也不過是為來日爭取選票，預作準備而已。雖然都是具有卓識的人，而其言論行為，似乎常缺乏遠見。因此，修憲的結果如何，能否做到大公無私，實在無法預測，也不必推斷。歷史從來就是順沿「試——錯」的程序進行的，就聽其自然發展吧！祇希望今日的「試」，能減少明日的「錯」。無論如何，都要設法在制度上扼止「國會專制」，消弭議員乖張暴戾行動，俾免政務癱瘓，影響國計民生。

除修憲以外，我們所當注意的，是孫中山先生的民權主義理論——權能區分、直接民權、分縣自治、全民政治、五權憲法，不僅在中國，而且在世界，都是前所未有的創見，其目的在使民主政治更上一層樓。任人皆知，政治思想史上的各家主張，未必都為當代的人認同，有的若干年後才受人推崇，而見諸實行。所以我們對孫中山先生這種創見，也不可不特加重視。

孫中山先生本人，對他這個創見，卻很有自信。他曾經說他這個創見，還「沒有甚麼人

懂；但是我們如果實行起來，後來必博得法律家大大的贊成」（見所講「修改章程之說明」）。他又說：「現在雖然沒有人懂得，年深日久，數百年或數千年以後，將來總有實行的時候」（見所講「五權憲法」）。如果孫中山先生今天還在世的話，看到他提出民權主義理論以後的情形，對於他的創見更將堅信不移。有的學者和他一樣，感到民主政治的危機。如卜瑞斯（James Bryce）說：「人類社會已歷經滄桑，而並未能證明民主政治成為好政府」，於是憂慮，「從前許多國家，由於不能忍受君主專制，而為民主政治所取代；但將來終有一日，又由於人民不能忍受民主政治，而將歷史程序倒轉過來」（見所著 "Modern Democracies"）。果不出所料，繼孫中山先生所提出的民主政治「三次障礙」之後，又出現了較前更嚴重的第四次障礙，那就是希特勒在德國外受梵爾塞條約壓迫，內有多黨政治形成走馬燈式內閣困擾的危急情況下，以反民主相號召，經由選舉實行極權專政。一般知識水準很高的德國人民，為什麼擁護他這樣做呢？第二次世界大戰後，歐美學者開始對此研究。傅洛穆（Erich Fromm）說：曾有些人以為極權主義是基於少數人之瘋狂產生的，也有些人以為是缺乏長期民主政治經驗形成的，更有些人以為是憑藉狡計和詐術來統治的，「而以過去幾年的事實證明，這種認識的不正確，已經很顯然了。我們不得不承認，在德國曾有億萬人設法放棄自由，如同他們祖先設法爭取自由一樣的殷切。……我們也得承認，民主政治的危機，……包括所有的現代國家」（見所著 Escape from Freedom）。杜威（John Dewey）也持同樣見解。他說：「環顧今天的世局，在許多假設具有自由制度的國家裡，其自由制度的崩潰和瓦解，與其說是由於被人故意推翻的，無寧說是由於熱烈自願放棄的。……我們也可以聊以解嘲認為，當一個國家處於危難和恥辱的非常狀態時，往往會促使人民去歡迎任何一種形式的政府，祇要這個政府向人民保證，他能夠恢復國家的尊榮」（見所著 "Freedom and Culture"）。希特勒的獨裁和拿破崙的稱帝，情形是一樣的。那麼，其原因究竟何在？赫茲（John H. Herz）說的很好，他指出：民主政治建立在兩個基礎上，即理想主義和現實主義。理想主義是自由、平等，發展到了極端，便使政府能力衰退，遇有緊急情況，便轉向現實主義。在現實主義中，「自由變成秩序，equality（平等）的第一個字母e爛掉了，變成quality（賢能）」。現實主義走到極端，大家不能忍受，又回到理想主義。理想主義與現實主義循環不已，民主政治始終動搖。這個問題如不解決，民主政治便無法穩定（見

回顧制憲和行憲

所著 "Political Roalism and Political Idealism")。這段議論和孫中山先生講美國獨立之初，發生民主、集權之爭的原因有關，可以看做孫先生政治主張的註腳。此外，又有些學者和孫先生一樣，主張權能區分。如赫爾 (A. B. Hall) 說：「人民如果希望公共事務管理的有效率，他們不應當自己去做，而應當請有較高知識、技術和經驗的政治家去做，對於他們的工作成績，則保留考核權」(見所著 "Popular Government")。還有蓋特爾 (R.G. Gettle) 也說：「民主與效率，兩者在活動中，顯然相反。這種矛盾情況，是多少可以調和的。……將有關政策的最高決定權，交與人民；而將這個政策的實際行政，交由專家負責處理，……或許就能研究出民主與效率趨於調和的方案」(見所著 "Political Science")。而最值得注意的，是在實際政治上，也有了直接民權的傾向。除選舉權早已由人民直接行使外，又提出了由人民直接行使複決權。第一次世界大戰後，德國威瑪憲法第七十三條，就有了這樣的規定：「議會議決之法律，大總統在公佈之前，得於一個月內，先付人民投票複決。國會議員三分之一以上之請求，而延期公布之法律，經有選舉權者二十分之一聲請時，應付人民投票複決」。第二次世界大戰後，關於人民複決的要求，更為普遍。所以主張人民複決的緣故，就因為和孫中山先生一樣的發現了，「國會與人民實非同物」(見所著「中國革命史」)。人民選舉出代表來，便不能過問；選舉以後，原來的選民居處、職業、生活、意見都有變化，當選的代表無法代表其選民意見，實際上並沒有什麼民意基礎。所以西德基本法不再視為選區的代表，於第三十八條規定：「議員為全體人民之代表，僅服從其自己之良心」。法國第五共和憲法第二十七條也規定：「國會議員之投票，屬於其本人」。由以上各點可見，孫中山先生對民主制度的發展，有其先見之明。並且在有關思想萌芽時，他已經構成了一套有體系的學說。因此，不論在政治上，基於現時一般人的見識，是否按照中華民國憲法所據以制定的孫中山先生遺教修憲，而在學術方面，為提供世人謀求進步的參考，殷切期望當代學者，對之作深入研究。

附記：

本文中所發表的，純粹是作者個人的淺見，並沒有採納任何著作上的說法。所引據的資料，以孫中山先生遺教為限，都是日常從「國父全集」裡，抄錄下來的；由於急就

國立政治大學學報第六十三期

成章，脫稿時已至本期學報截稿日期，來不及從國父全集中檢出所引資料見於某冊某頁。因以上兩點，沒有在正文後附加註釋，敬請讀者鑒諒。