



憲法草案與總統獨裁

金鳴盛

獨裁和民主的論爭，是一個不易籠統解決的問題；並且光靠學者們的理論，甚而至於大聲疾呼，對於實在政制的成就，似乎效用極少。作者對於國家行政權之應強化，是相當贊同的，但沒有參加過獨裁與民主之討論就是這個緣故。適見東方雜誌第十二期薩孟武先生所著中華民國憲法草案的特質一文，其所指三種特質之第二種，為「總統獨裁」。憲法應否採取獨裁制，和憲草所定是否獨裁制，應該是兩個問題。薩先生平時秉獨裁主張頗力，所論似過涉主觀。作者於憲法草案之起草，始終均參加其間，深知草案所定，實無所謂總統獨裁。此於未來政制的運用，所關頗大，不可不辯。至於草案所定，是否完美無缺，能否與總理遺教五權憲法之精神密切相符，以及行政權之運用，應否重加考慮，俾得免避立法機關之掣肘，則均為本問題以外之問題，作者另有專書論述，此姑不具論。

106547

薩先生認憲法草案之所以為總統獨裁，提示論證兩點：(1)據草

案第五十六條及第五十九條之規定，行政院院長副院長及政務委員均由總統任免，且對總統負責；故行政權在名義上雖屬於行政院，而在事實上則屬於總統。(2)據草案第一四三條第一款規定，立法委員半數由立法院院長提請總統任命，故總統提出一切議案，當然容易通過於立法院。

關於第一點，憲草授總統以行政實權，固不待言。惟此與總統獨裁，似無深切關係。蓋所謂獨裁，本來祇指行政權少受立法權的干涉而言，也就是薩先生所說的「提高行政權而壓低立法權」。總統享受行政實權，和行政權不受立法權的過分束縛，當然是兩樁事情，不容混為一談。此點祇可表示元首與行政機關間之關係，卻不足以表示行政院與立法院二者間之關係，故不能據為總統獨裁論證之一，至多祇能謂為責任總統制，而非虛權總統制而已。

關於第二點，可分兩層說明：第一，草案第一四三條所定立法監察

兩院委員半數任命，半數選舉之方法，原係自治未相當完成以前的過渡辦法。至於經常的制度，則兩院委員就該全由國民大會自行選任，此草案第六十七條及第九十條各有明文規定。薩先生把經常的制度完全抹煞，卻拿過渡辦法當做總統獨裁的論據，自然是一種有意的強解。第二，即使照那條過渡辦法的條文而論，似乎也未必和獨裁有多大聯繫。現在新的立法院組織法尚未制定，任命的半數立法委員，還是照目前的辦法全國立法院院長負責物色呢，還是總統也可以自由選擇，實在是無從測度的。薩先生以為立法院院長雖有推薦立法委員之權，而總統尚可自由選擇而任命之。這祇好說是薩先生個人的理想，也許將來照他的意思立法，也未可知，不過目前似乎還談不到此。退一步說，即使總統可以自由選擇，似乎也包不定任命的委員，全和總統主張相一致。因為立法院究竟是對國民大會負責的（第六十三條），雖則半數委員暫由總統任命，卻不能由總統自由罷免，其地位和行政院各長官完全不同。故總統對立法委員之任命權，與委員之責任無關。不能謂任命之委員，必能遵奉總統之意旨。再退一步說，即使任命的委員，其主張完全惟總統之馬首是瞻，難道其餘的半數委員之意見完全可以抹煞？至多亦祇能使總統提交復議的案件，立法院難於堅持其主張罷了（第七十條）。薩先生認半數立法委員之任命，為草案採取總統獨裁的論證之一，其理由似乎也不大充分罷。

反之，就草案議訂經過，和草案其他條文上觀察，卻足以證明草案

之並未採用總統獨裁制，和薩先生的主張恰相反。第一，草案第四十五條規定：「總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項，及總統諮詢事項。」這一條依中央所頒原則第十三點第二項，原為：「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。」立法院討論本條時，僉以五院之上如另設機關賦予解決各院間爭執之大權，勢必破壞五院之獨立性；且立法監察兩院院長本無單獨代表全院決定任何案件之權。故卒將原文字句修改，使祇為五院間的洽商機構，而非任何具體的權力機關。草案立法旨趣，如果確採總統獨裁制，則這一條的規定，似乎就不應該這樣修改。

第二，依草案第七十條規定，總統對於立法院議決案，雖可於公布或執行前提交復議，但復議結果，立法院如有出席委員三分之二以上決議維持原議，則總統祇可對法律案與條約案二種，另行提請國民大會複決；至於其餘如預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案，以及其他關於重要國際事項之議案，卻應照立法院的決議即行公布或執行。這一條規定，顯然足使行政權大受立法機關之束縛；非但談不到什麼總統獨裁，恐怕也不是五權衡平原則之所許。作者於此，曾一再建議修改，惜未被採納。把這條所定總統之提請複決權，和德國韋瑪憲法所定總統之提交復決權相比較，其缺尤見明顯。德國總統雖無提交議會復議之權，但其提交人民複決之權，則甚為廣泛，無論任何決議，皆得於公佈前提交複決。且若干議決案，如預算案、租稅法案、新律法案等，卻特別規定

祇許總統有提交複決之權，而不許人民要求提付複決（德憲第七十三條）。德國總統這樣廣泛的提交複決權，尚且沒有人認草瑪憲法的規定是總統獨裁，則草案所定，離獨裁自然更遠。

第三，依草案第三十八條規定，總統公佈法律、發佈命令，均須經關係院院長之副署。關於行政事項，雖如薩先生所言，總統不難罷免不肯副署的院長，而任命承認副署的人為院長，使其副署自己發佈的命令，至關於其餘各院事項，其情形便大不相同。總統對立法監察兩院委員，雖享有過渡時期之半數委員任命權，但無自由罷免權，已如前述。至於立法監察兩院院長，則其任免均非總統所能問（第三十二條第一款及第二款）。其餘司法與考試兩院院長，雖由總統任命，卻仍對國民大會負責（第七十七條及第八十四條）。惟國民大會方有罷免之權（第三十二條第二款）。此外，總統對於立法、監察、司法、考試四院院長及立法、監察兩院委員，亦無提請國民大會罷免之規定。是關涉各該院之事項，總統發佈命令時，自絕無強制各該院院長必須副署之可能。夫若干案件之決策權既專屬於立法院，同時四院院長對於總統所發佈之命令，則有自由拒絕之權。謂為總統之獨裁，其誰信之？

本上述草案之不成其為總統獨裁，實已昭然若揭。至薩先生之所主張總統獨裁，原文曾略加說明，仍擬一商討之。薩先生所持理由，綜括起來，約有下述三點：

（一）行政立法兩權，近代法例已由分立而趨於合併，像美國憲法

那樣，嚴守三權分立主義，祇是魯殿靈光而已。至於彈劾權，因已等於虛設，故不妨使其獨立。

（二）五權憲法之特質，不在五權的分立，而在政權與治權的區別。立法權為治權之一，故立法機關不是代表人民的機關，而是政府的機關。立法委員也祇好由總統任命，不能由人民直接或間接選舉，否則立法院就將同各國議院一樣，為代表人民的政權機關。政府施政，如受立法院與國民大會雙重之牽制，即不能有「能」。

（三）議會政治已不能適應時代的要求；議會又不能代表民意，故必須一方提高行政權而壓低立法權，使政府有造法之權；他方採用公民投票制，使國民直接參加國家統治權的行使。這才合政府有「能」，人民有「權」的權能劃分原理。

薩先生所謂：「自十九世紀中葉以來，各國憲法關於行政、立法兩權，已由權力的分立趨於權力的合併，」大概是指責任內閣制度而言。內閣制以執掌行政實權的內閣，向立法機關之議會負責，因之行政、立法兩權，就密切相聯，好比合併一樣。可是內閣制即使是權力的合併，也是行政權合併於立法權之中，而不是總統獨裁，這是很明顯的。且內閣制之妙用，不僅在立法、行政兩權之互相聯貫，卻在聯貫之中，仍能維持雙方的平衡，不致因聯貫而形成一權之獨尊。英國的內閣制所以被人稱頌，就在內閣一方面須得國會之信任，一方面也可以解散國會，拿民意來判斷雙方的爭點。這樣才能於聯貫之中，仍收平衡之效；所謂「民

106550

主」的原則，亦賴以保持。不過這個制度的形成，全靠國內政黨組織有兩大分野，方能集中政見，在政治上互相監制，更迭掌權。故在政黨林立的國家，抄襲美國的內閣制，必有畫虎類犬之譏，得不到若干實益。譬如法國仿行內閣制很早，一八七一年所謂李威（Liévet）法案，即已有國務員對國會直接負責之規定。一八七五年所定現行憲法，亦採內閣制。但法國政黨很多，沒有一個政黨可以單獨在議會獲得絕對多數。因此內閣制的運用，就完全變了樣，一則政黨間的離合靡常，內閣的壽命就非常短，常在風雨飄搖之中。二則內閣自身不穩固，故沒有力量去解散國會。三則議會在任期中不被解散，故其行動是否符合民意，沒有方法可以試驗；即使違反民意，也沒有人予以制裁，這樣就形成議會的獨裁。法國如此，其餘歐洲大陸各國之仿行內閣制者，也沒有一國能夠和英國制一樣的精采。總之，內閣制的好處，祇在立法與行政兩權之互相聯繫。至於併行政於立法之中，以形成議會獨裁，則為內閣制的流弊，決不是內閣制的好處。薩先生所謂近代行政立法兩權之趨於合併，如果確指多數內閣制的實例而言，似乎是不足為訓的。

因為內閣制有合併治權和立法獨裁的危險，所以二十世紀新成立的憲法，雖則多數仍採內閣制精神，卻另經一番改革。這個改革，就是拿人民的複決制度，來防制立法機關的專橫。使行政與立法兩方，仍能於互相聯繫之中，收互相平衡之效。原來內閣之所以必須忍受議會的箝制，完全因為議會一不高興，馬上可以提出不信任案，而內閣對於議

會卻不敢行使其解散權以相對抗。今如雙方每一爭點，均可付諸人民的票決，則政爭問題，便不致常常和去留問題相關聯，即使政府不敢行使其解散權，也一樣可以維持雙方的均勢，並與民主原則相符合。戰後各國新憲法，多有複決制度之規定，而且特別着重在政府方面的提交複決制，其故蓋即在此。例如捷克憲法規定政府應對眾議院負責（該法第七十五條），但政府所提之法案，如為議會所否決，則政府得將該法案提付人民票決（同法第四十六條）。此外該憲法就沒有其他複決制度之規定。又如奧國一九二〇年憲法，本有憲法的強制複決和議員的請求複決等規定（該法第四十三條及第四十四條）。但該憲法經一九二九年修改，其一九三四年憲法即祇定有政府的交付複決權（該法第六十五條），其餘均經刪去。內閣制藉人民的複決，尤其是政府的提交複決，來維持行政與立法雙方的均勢，顯見得各國近代法例，正努力於權力合併的避免，不見得認許一權的獨尊。

至於薩先生以為彈劾權，本來是議會對於高級官吏違法行為的起訴權，因為現在各國對於高級官吏，已由事後懲罰改為事前預防，故彈劾權已同虛設。彈劾權等於虛設，故不妨使其獨立，這一點似乎監察權之所以需要獨立，並不這麼簡單。第一，監察權的淵源多半是我國固有的御史彈劾制，不僅以西洋的議會彈劾權為限。這在總理遺教上，有很多的說明。故彈劾權的對象，不以高級的官吏為限。第二，議會彈劾權之所以不大應用，因為議會對於政府高級官吏，不但可以課處違法

責任，也可以課處政治責任；既然可用簡單的不信任權使其去職，自然不必更用繁重的彈劾程序。不過這仍是平常三權憲法的說法，五權憲法政府各院各向國民大會負責，惟國民大會方得課處各院長官的政治責任。同時國民大會則並非經常集會的機關，故各院長官的違法責任，仍有特設機關負責隨時監制與糾舉之必要（詳細理論，可參照拙著憲法草案釋義第二五九至二七二頁）。

薩先生所持理由之二，謂：「五權憲法的特質，非在於「五」權的分立，乃在於政權與治權的區別。」因而推定立法院為政府的機關，立法委員祇好由總統任命。不知政權與治權之分，果然是「總理一大發明」而治權的分立，卻一樣是五權憲法的骨幹之一，不容抹煞。總理的全部遺教當中，祇有五權需要分立的話，卻找不到五權可以合併的話，薩先生所說，不曉得他的根據何在。我以為五權憲法的理論，是整個的，光是說五權分立，果然不能盡五權憲法之妙；若祇在權能的區劃上着想，卻也摸不着五權憲法中心思想之所在。由前者言，政府權力的分立，勢不能無所爭；尤其是立法與行政兩方，誠如薩先生所謂含有微妙的關係，有隨時發生爭議之可能。爭議之來，自非權力分立的本身所能解決。如授某一治權機關以解決此種爭議之權，則治權即有偏寄之虞，而分立之原則勢將自敗。三權憲法之失，我以為不僅在考試、監察兩權之未曾獨立，卻在權力分立之原則，因權力之偏寄而終遭破壞。

由後者言，人民縱能享有諸種政權，如治權集中於一人或一機關

之手，則其結果必不出二途：第一，政府機關相互間之監制作用，既因治權之集中而完全消失，則代表人民行使政權之國民大會，勢非親自出馬，隨時自行監督政府之施政不可。國民大會既有隨時自行監制政府施政之必要，自非經常集會，或另行授權給牠的常任機關，以行使其監督權不可。這樣一來，國民大會，或其常任委員會，勢必把握政府一切決策大權，和現行制所謂中央政治會議同其實質。牠的罷免權，就等於通常議會的不信任決議權；牠的創制權和複決權，也就和通常議會的立法權差不多。這個制度，無疑地仍舊逃不了普通所謂內閣制的方式。內閣制政府尚可解散議會，以視民意之所在，而定雙方之責任，已如上述。至於這個制度，則國民大會是政權機關，政府是治權機關，理論上國民大會是不應該被政府解散的那麼，國民大會就非形成至高無上的權機關不可；且國民大會不能無黨爭，黨爭紛繁則政府的機能就一定減退。薩先生以為治權不必嚴分，方可保持政府之「能」，但結果則適得其反。

第二，假使政府治權集中後，國民大會對於政府仍維持其非常寬縱的監制制度，一如草案所定，每三年召集大會一次，每次會期至多祇能有兩個月（第三十一條）；此外並不另設大會的常任委員會。這個設計，雖足避免政府之上另有太上政府的弊病，卻又足以破壞近代立憲國家所謂法治之原則。因為政府既統一立法權與行政權，便沒有命令和法律的區別；縱在形式上保持命令與法律之別，但二者權源既同，

自不妨以命令任意變更法律，使二者實質上和效用完全相等。命令和法律沒有區別，即無所謂法治；而人民生命財產，即有隨時受政府威脅之虞。此在古代人事簡單的社會，尚可賴賢明的統治者在位，得到比較安定的生活，即所謂「賢人政治」者是。近代國家人事甚繁，即有賢者，勢必無從周知民生習俗之利弊。何況政府的賢明與否，究竟誰也不能預期呢？也許有人以為政府的命令也好，法律也好，反正如果不配人民胃口，國民大會更有權可以複決，也可以自己另行創制；至於政府當局如果不好，國民大會更不難運用罷免權，使其去職。故人民權益，仍不致毫無保障，政府亦不致孤行其是，以膺衆怒。不知政府法令之繁，決非三年一次的國民大會所能監制，此其一。即如預算一事，關係國計民生至大，如待事後追認，自失預算制度之本義，此其二。且所謂複決，有事前複決與事後複決之分，前者指對公布前之法案而言，後者指對業經公布施行之法律而言。如國民大會三年一開，則事前複決行使之機會即甚少；即能召集臨時大會，當亦必不勝其常常召集之煩。故國民大會即能儘量行使其複決權，亦當以事後的複決為多；從而人民受惡法侵害的損失，就祇好為事後的制止，不能為事前的預防，此其三。政府以命令變更法律，所關尚小；如竟以命令或法律變更憲法，因政府治權集中之故，自不能藉政府自身為之監制。憲法尚可變更，則國民大會根本即無能為力，而人民駕馭政府之機能必將全般消失。此其四。更就罷免權而言，與其因偶然的過失而罷免一能員，自不如預防其過失之發生，於事

前決策予以審慎之為愈。此其五。故此一設計，祇可說是一種開倒車的辦法，與現代政治不相容。

五權憲法的特質，就在用權能分離的原則，來維持五權的分立；也可以說由五權分立的原則，來完成權能的分離。總之，兩個原則是互相錯綜着的，決不容偏廢。作者曾有「複式的分權觀」之作，於此論述甚詳，足資互證（原文載中國新論第二卷第二號）。至薩先生以為立法院是政府的機關，立法委員祇好由總統任命云云。似乎政府在立法院之上，又似乎祇有總統才是政府。其實立法院雖未享有政權，卻不能否認其享有一部分治權；政府為各個享有治權的機關之總和，故立法院應為政府自身之一部，而非政府的機關。總統是國家元首，政府領袖，但不能認總統為即整個的政府，而摒立法院於政府之外。這是很簡單的邏輯，斷難曲解。薩先生又恐怕立法委員如出於選舉，則立法院必將和各國議院一樣，變做政權機關，使政府受雙重壓迫，不能有「能」。這一層似乎也是過慮。各國議會，是立法機關兼監政機關。五權憲法卻把牠分析做兩個機關，以立法權專屬於立法院，更以監政權專屬於國民大會。故各國議會不能說是一個純粹的政權機關，和我國的國民大會根本不同。此其一。至立法院有無變做政權機關之虞，則應視立法院之職權而定；卻不能說立法委員由選舉產生，一定會變做政權機關。此其二。立法院雖不應享有像各國議會之決策大權，卻不能無牽制行政機關，使國家大政之進推，歸於慎重之權。此即立法權獨立為治權之一的本

意。如貶立法院爲行政機關之隸屬，則上述兩種結果之預期，勢必發生其一。故立法院對他院之牽制權，正與行政院對他院之牽制權相同。牽制權是互相平等的，誰也不能壓迫誰。決不能因牽制權之存在，而認爲一種壓迫。此其三。

薩先生所持理由第三點，以爲議會政治不能代表民意，又不適合於現代國際險惡與社會複雜之環境，確爲不磨之論。五權憲法正爲改造議會政治，而又可信爲比較妥當的一種政制。但薩先生又以爲改造使獨裁與民主相結合，方能使政府有能，人民有權云云。這一層在總理遺教上似乎缺乏根據。第一，五院政府在國民大會之下，是互相並立的，遺教當中實在找不出提高行政權與壓低立法權的話。至於總統的提交復議權和提請複決權，則爲總統以元首的超然地位所享有之權力，用以調整各院間之關係，而維五權之平，要不能認爲行政機關的職權之一。第二，五權憲法中之國民大會，一般均解釋爲國民代表所組織的機關，而非公民自身集合的選舉團體或公民大會。故五權憲法所謂人民之政權，仍然是代表代行的，而非公民自行的。薩先生所謂獨裁與民主之結合，大概和德國國社黨所行的制度差不多，可惜這個制度似

乎不是五權憲法的理論下所應有的制度。

至於五權憲法爲什麼是改造議會政治比較妥當的制度，這個問題，關係於五權憲法的各方面，尤其是國民大會的制度和國民代表的性質，這裏不能詳談。拙著國民代表之性質與選舉一文（載本年三月民族雜誌第四卷第三期）及五權憲政論集（中華書局印刷中）各篇，足供參考。

末了，我國憲政制度的擬議，自君主立憲起，一直到民國十二年的曹錕憲法止，可以說自始至終，離不了「抄襲」的原則。這一次的中華民國憲法草案，雖則不能算十分妥貼，卻有一點值得贊揚，就是脫離了抄襲的窠臼，依據總理遺教，自行創立一個嶄新的，中國本位的制度。我以為要研究我國政制，似乎應當先就總理遺教下工夫；即使遺教有缺點，倒也不妨明白地指出，大家再來設法補救。如果看到人家獨裁，就硬派總理遺教也是獨裁，似乎態度上固欠忠實，方法上卻仍舊離不了抄襲。至於草案所定，如果認爲是總統獨裁，指鹿爲馬，似乎尤其可以不必。

二十五年六月二十九日立法院