

中國的憲法與憲政體制

陳懷璞

本文係陳先生六十四年六月十七日在漢城檀國大學所發表之專題講演，并已譯為韓文。茲經作者同意，摘要在本刊發表。——編者

一、中國憲政運動發展的歷程

中國的民主憲政思想源遠流長，而中國的憲政運動，則與孫中山先生所倡導的革命運動相表裏，經過了八十餘年的堅苦歷程，始有今日的規範。

十九世紀末期的中國，由於滿清王朝的腐敗無能，喪權辱國，導致人民普遍不滿，早有革命與立憲運動的醞釀。光緒時期曾有康（有為）梁（啓超）「君主立憲」的主張，公佈過一個二十三條的憲法大綱。但只曇花一現，「戊戌政變」即告夭折。真正的「民主立憲」運動，乃自孫中山先生開始。他領導革命，以推翻滿清專制政體，建立民主共和國為其畢生奮鬥的目標，並創立三民主義的思想理論，作為建立民有、民治、民享新中國的基礎。歷經十次革命起義的流血失敗，最後方於一九一一年辛亥武昌起義，打倒了數千年的專制政體，在亞洲建立起第一個民主共和國。當時孫先生便會根據他獨創的五權憲法主張，以臨時大總統的資格，向參議院提出過一個「臨時約法」草案，尋且辭去大總統職務，以在野之身從事革命宣傳，俾便實現其政治理想與建國目的。不幸袁世凱廢約稱帝，封建軍閥紛起割據，孫先生乃與同志發動討袁護法，力倡革命建國，掃蕩軍閥，以期經由軍政、訓政，而實施革命的憲政，底於憲法之治。一九二五年（民國十四年）三月十二日，中山先生逝世，臨終遺言猶寄望於「召開國民會議」，「廢除不平等條約」，依照其所著「建國方略、建國大

綱，及第一次全國代表大會宣言」，完成其未竟的建國大業。因之全國人民一致尊崇孫先生為中華民國的國父。

蔣總統繼承中山先生之遺志，領導國民革命，由廣東出師北伐，完成全國統一，國民政府定都南京，依照國父遺教結束軍政，開始訓政，並即着手草擬憲法。是時我國外有「九一八」事變後，日本帝國主義的侵略壓迫，內有共黨的暴動倡亂與破壞，政府仍不計困難，進行憲法起草，並於一九三四年（民國廿三年）三月，發佈「中華民國憲法初稿」，徵求全國各方面的意見，經過慎重的審議修正之後，由國民政府於一九三六年（民國廿五年）五月五日正式公佈，此即所謂「五五憲草」。原定於同年十一月十二日召集國民大會，以該項憲草為基礎，通過實施。而日本軍閥之侵略行動積極展開。一九三七年（民國二十六年）七月七日蘆溝橋事變，公然揭開大規模的軍事進攻，以致引發中國人民奮起全面抗戰。然而當時的蔣委員長雖在戰爭進行期中，亦仍繼續推動民主憲政的實施，一九三八年（民國二十七年）且在武漢成立「國民參政會」，邀請各黨派、各民族及社會各方面人士參加，共襄國事。以後政府遷至重慶，國民參政會并經常舉行會議，一九四五年（民國卅四年）九月抗戰勝利，國土重光，政府立即決定召開國民大會，正式制定憲法，迅速實施憲政。為顧及各方實際情況，謀求國家的和平與重建，并在重慶先行召開「政治協商會議」，包括中國共產黨在內的各黨各派代表卅八人均曾出席（中共代表為周恩來、董必武、鄧穎超等，事後毛澤東亦曾親到重慶），會議以原有之「五五憲草」為商討基礎，決定修改憲法原則十二項後，組織憲草審議委員會，製成修正草案（亦稱為政協憲草），準備提供國民大會採納。

一九四六年（民國三十五年）十一月十五日，制憲國民大會在南京開幕，前後四十一日，共舉行大會二十次，最後于十二月廿五日照政協修正之原案文字三讀通過，一九四七年（民國卅六年）一月一日經由國民政府正式公佈實施，中華民國的憲法遂告誕生。可是毛共匪幫却於此時與蘇俄勾結，乘我八年抗戰疲憊之餘，發動全面叛亂，政府不得已而播遷臺灣，在蔣總統領導之下，以臺、澎、金、馬為基地，繼續堅持反共鬥爭，維護中華民族一脈相傳的歷史文化，維護國家的法統，推行民主憲政，使孫中山先生的政治理想得以貫徹實施，以為他日光復大陸，重建國家的藍圖與楷模。

二、孫中山先生憲政理論的基礎

孫中山先生的政治思想，淵源於中國數千年來的歷史文化，同時擷取西方民主憲政的優良，綜合而為三民主義，五權憲法，建國大綱、建國方略等著作。現在亦已成為世界最偉大的政治思想。

中山先生有鑒於十九世紀歐洲工業革命後資本主義所發生之流弊，及馬克斯共產主義階級鬥爭與無產階級專政理論的謬誤，避免資本主義與共產主義二者過猶不及的流弊和病態，提出了革命的三民主義五權憲法主張，以為中國革命建國的方針。他以三民主義理論為基礎的思想，是要建立一個為人民所共有、所共享、所共管的現代社會國家。他的五權憲法最偉大的貢獻，便是政權與治權的區分。政權——為人民之權力，包括有選舉、罷免、創制、複決四權。治權——為政府之權力，分為行政、立法、司法、考試、監察五種。務使人民有權以管理政府，政府有能以治理國家。此種學說，實為中國歷史的大經大脈，兩千年來，被認為中國思想界主流的儒家學說，即以伸張民權為其職志，孟子所謂「民為貴，社稷次之，君為輕」，又曰「天視自我民視，天聽自我民聽」。故歷代政治制度，凡可稱為良法善意者，苟探其本源，莫不含有提高民權的本意。而政權治權二者的區分，更散見於史冊，古代有所謂「宮中、府中」——「宮中」係指「王室」，「府中」係指「政府」。王室之元首為「天子」，政府之領袖為「宰相」，歷代以來，首相之名稱雖有變更，但其職權則先後一貫，天子與首

相的關係，也有下列劃分，大體為：

——宰相掌理國政，握立法用人的大權，修法度、正綱紀，經濟軍事皆其綜核，文武官吏均歸其統率，集其大成，而不親細務。

——天子詔書非經宰相副署，不能發生效力，政令不經丞相，但以「御學」、「聖旨」行之者，是為亂世非常之世。

——天子有任用宰相之權，但不能侵犯宰相固有之職權，天子對宰相必須禮遇，而重其權，久其任。

由上所述，就是說宮中王室為政權之所寄，府中宰相則為治權之所寄，天子代表政權，宰相代表治權，政權可以節制治權，而不能侵犯治權，天子與宰相分領兩大系統，於政治機構，乃能遵循一定規範而靈活推進不亂。這就是今天的責任內閣制。

同時中國古時對監察與考試亦特別重視。歷代均設有御史、及諫議大夫之職，專司對所有官吏的風憲和糾察，肅正綱紀，凡朝政闕失，大臣百官任非其人，三省及百官司事有失當，皆得諫正。這就是今天的監察制度。中國古代雖因時代關係，而承認王室為世襲，但民治精神無論理論與實際均極顯著，國家考試之制，西漢即已開始，漢文帝嘗詔舉賢良而親策之，唐朝試諸生于侍郎省，宋試貢士于禮部，明初設國子監，清制課試諸生，旋領科舉條式，并沿明制定期在首都舉行，即所謂「大比之年」、「開科取士」，全國青年有相當學識的，不分貧富和階級，均可參加國家考試，若當選為進士，即取得了政治上的資格，凡為政務官亦必須具有此種資格。中國的科舉制度當然有其流弊，然其根本的民主精神，即為今天的國家考試制度之濫觴。

試以中國唐代之三省制——「尚書省」、「中書省」、「門下省」與今日的三權制相比較，其可以相互印證之處甚多：

古之尚書省，掌諸司紀綱總領百官，下屬六部，相當于今日之行政院。考選行政與司法行政，由尚書省之吏部與刑部分別掌理，尚書省為行政中樞，而與中書門下二省左右提掣。

古之中書省，掌軍國之政令，詔令之起草，相當於今日之立法院，門下省掌出納帝命封駁詔命之機關。其職權兼司法與監察（即御史官

），中書省根據尚書省之報告，草擬法律與命令，門下省依法審查之，其有違法者得加以駁正，「中書造命，門下覆審，尚書施行」，即是此意。至于考試則凡國家取士，天子臨軒策士，并派大員分赴各省主考及監考，故考選行政雖屬於尚書省，而考試權仍有其獨立性。

三省常于政事堂舉行國務會議，以構成當時之內閣，軍國大事採三省分治會議之法，所謂「三省合班奏事，分省治事」，即是此意。

中山先生的五權憲法，既採取了中國歷代政治的優良，也吸收了西方三權分立思想的精神，使之成爲最進步的現代化政治制度。爲我們的民主憲政確立了千年萬世的基礎。

三、中國現行憲法的內容與特徵

中華民國現行的憲法，雖歷經多次變化，尤其抗戰勝利之後，經過各黨派政治協商會議的修訂，已與昔日的「五五憲草」有所不同，但基本的精神則完全一致，故開宗明義即在「總綱」內標示，此一憲法係「依據孫中山先生創立中華民國之遺教」而制定，第一條更明白規定：「中華民國基於三民主義爲民有、民治、民享之民主共和國。」第二條：「中華民國主權屬於國民全體」。

如與東西各國憲法比較，中華民國現行憲法，也可以說是最自由、最民主、最進步的一部憲法。它全文共計十四章一百七十五條，第一章爲「總綱」（共六條）；第二章即「人民之權利義務」（共十八條），并一一加以列舉，而予以法律的保障；第三章「國民大會」（共十條），第四章「總統」（共十八條），第五章「行政」（共九條），第六章「立法」（共十五條），第七章「司法」（共六條），第八章「考試」（共七條），第九章「監察」（共十七條），分別規定政權治權之區分，及中央政府——由總統以至行政、立法、司法、考試、監察等職權之行使，第十章明定「中央與地方之權限」（共五條），劃分中央與省、縣之責任；第十一章「地方制度」（共十七條），確立省縣地方自治之方針；第十二章分別規定「選舉、罷免、創制、複決」（共八條）四權行使之原則；第十三章「基本國策」（共三十三條），分就國防、外交、國民經濟、社會安全、教育文化、

邊疆地區，明確決定國家之基本政策；最後第十四章對「憲法之施行及修改」（共六條），亦在程序加以規定。

此一憲法，無論在內容上、形式上，以及對國家利益與人民權益上均相當完善，最少有下列特點：

第一、使 國父孫中山先生的三民主義與五權憲法政治理想成爲具體的政治制度。

第二、確保主權在民之原則，貫徹權能區分的精神。使人民能充分行使政權，以監督政府；政府有合法的職權，以處理一切政務政事而充分發揮其效能。

第三、民權行使採取直接與間接并用，人民不僅有選舉權，而且有罷免權、創制權、複決權。

第四、由總統與行政、立法、司法、考試、監察等五院，共同組成中央政府。總統爲國家元首，行政院爲國家最高行政機關，立法院爲最高立法機關，行政院須向立法院負責，總統命令須經行政院長副署，因而行政院即等於責任內閣制。

第五、考試、監察權分別獨立行使。前者以考試院爲國家最高考試機關，掌握考試、任用、銓敘等事項；後者由監察院負責，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。不受任何機關或個人之干擾。

第六、劃分中央與省縣權責，規定地方制度，并以縣爲自治單位，奠立基層政治的長遠基礎。

第七、明定國防、外交、經濟、社會、教育等基本政策，使國權民權均獲憲法保障。

第八、規定憲法的修改須經慎重的步驟——由國民大會爲之（須代表總額百分之二之提議，三分之一之出席，及出席代表四分之三之決議），或由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案提請國民大會複決。此項修正案應于國民大會開會前半年公告之。

四、我們正爲維護民主憲政而奮鬥

中華民國的憲政運動，歷盡艱險，較之世界任何一國均爲困難。由國

父 孫中山先生領導國民革命，以至總統 蔣公前後經過八十餘年，從革命開國，到討夷護法，以至北伐、抗戰、戡亂、反共抗俄，正如 蔣公在其遺囑中所言：「無日不為掃除三民主義之障礙，建設民主憲政之國家，堅苦奮鬥」。

中華民國政府遷臺二十餘年，雖然在外交上遭受了許多挫折，然而由於 蔣公的英明領導，和全國軍民對民主憲政信心的堅定，終能排除萬難，衝破橫逆，一直在驚濤駭浪中，穩定的奮勇前進。這一段時間，不僅劃了我們貫徹民主憲政的艱苦歷程，也充分表現了我們為實現三民主義與全民革命貫徹始終的全民心力和精誠大義。

我們一方面竭盡所能，維護民主自由，民生樂利，民族文化的生活方式，加強心理建設，政治建設與經濟建設。一方面要執行反共抗俄國策，打擊來自中共匪幫的各種陰謀，因之由國民大會根據 蔣總統不修憲之原則，依憲法第一百七十四條第一款程序，制定「動員戡亂時期臨時條款」，授權總統與中央政府能因應制宜。政府并以此於一九六九年（民國五十八年）及一九七二年（民國六十一年）相繼在臺灣及海外各自自由地區，進行了中央民意代表——立法委員、監察委員、國民大會代表之增補選，以補充中央民意代表的新血輪，並增強其功能。

同時政府在一九五四年（民國四十三年）起，在執行土地改革之時，即在臺灣地區實行地方自治，各縣、市、區、鄉、鎮、里長及議會均由人民直接選舉。因此由中央至地方，所有一切行政舉措，無不以實現三民主義的民主憲政為目標。政府事事為人民服務，尊重人民自由生活方式，培養民主風範和法治精神，貫徹「有組織的民主，有紀律的自由」，建設臺灣成為「三民主義的模範省」，以與共黨在大陸的一切暴政相比照，並為未來光復大陸重建國家的藍本。

蔣總統曾經昭示我們：「我們反共復國的鬥爭，實際即為捍衛憲法的聖戰，亦即為保護憲法賦予全國人民應享的權利之戰，因為匪偽政權在大陸上，不僅使我們的憲法無法執行，而其所作所為，諸如實施殘暴專政，建立奴隸統治，污辱人格尊嚴，進行人身迫害，摧殘宗教信仰，破壞家庭倫理，馴至現在，更要徹底毀滅民族文化傳統，和一切自由生活方式，實無一不是極端違背了我們的憲法精神。因此，我們光復大陸，就是要拯救斯民

於水火，恢復他們在憲法上應有的地位和權利！」

又說：「我們的建設臺灣，在臺灣自由基地的民主憲政昌大，乃愈益使我們深信民權宏規，是任何人所不能破壞的，而妄圖破壞民主自由基礎的中共匪幫，最後終必在民主憲政大經大法之前敗亡殲滅！」

蔣公強調：「這是我們和共匪的正義和叛逆，仁政與暴政，自由與奴役，民主與專制的鬥爭，也是勢不兩立的漢賊之辯，民族國家和歷史文化的存亡繼絕底鬥爭！」

行政院蔣院長曾在國民大會和立法院的講演報告中，多次向全國同胞宣告我們下列四項堅持的立場與原則：

- 第一、中華民國憲法所制定的國體絕不改變。
- 第二、中華民國反共復國的總目標絕不改變。
- 第三、中華民國永遠站在民主陣營的一邊，為伸張公理正義，維護世界和平而奮鬥的職志絕不改變。
- 第四、中華民國對共匪叛亂集團絕不妥協的堅定立場絕不改變。

蔣院長上項宣告，也就是我們中華民國全國上下，一致為維護民主憲政而奮鬥的目標與決心。

我們深切體認民主憲政的光大與國家的命運與前途，都是要靠自己的努力和奮鬥，亦即 蔣公所謂「一切成功操之在我」，不管國際情勢如何變化，敵人的陰謀如何狡詐險惡，我們堅決為自由、民主、正義而奮鬥到底。

我們堅信：正義終必戰勝邪惡，自由終必戰勝奴役，光明終必取代黑暗，暴政最後一定滅亡。今天我們在臺灣所推行的民主憲政體制，也可說是繼承國父 孫中山先生和總統 蔣公遺志，為實現三民主義理想而奮鬥的起點，是光復大陸，推翻共黨暴政，完成反共建國任務的標竿。

中華民國政府不僅要保障自由地區人民的自由，更有責任支持另一部份受共匪奴役迫害的人民爭取自由。蔣公生前曾一再昭示：「中華民國政府一定要把這一部為全國人民所共同制定的憲法帶回大陸，并還政於民」。最後還在遺囑中諄諄叮囑，要我們「實現三民主義、光復大陸國土、復興民族文化、堅守民主陣營」。全體軍民自當竭忠盡智，恪遵遺訓，全力使其實現。尤其中南半島赤化之後，共黨擴張陰謀更見積極，亞洲局勢益為危急，血的教訓告訴我們：任何幻想與共黨妥協，均將招致最大災禍，只有堅定立場，團結一切力量，維護民主憲政，打擊共匪，才能保證勝利。