

國父在「建國大綱」第一條表明他主張以三民主義和五權憲法來建設國家。但是三民主義和五權憲法底關係為何？他在一個講演①中說：『五權憲法是根据於三民主義的思想，用來組織國家的。』因此，奉行三民主義和五權憲法的國民黨，乃宣稱『總理孫先生文……以三民主義為立國之本原，五權憲法為制度之綱領。』②原來，國家要有憲法來規定其制度，此『憲法以孫先生所創之五權分立為之原則』③，就是五權憲法了。歐美各國底憲法均規定了國會，五權憲法有無國會便是一個問題。

要解決這個問題，須從國會說起。甚麼叫做國會？答案甚多，簡單言之，國會就是議會之非地方性而有國家性者，由全國人民選舉議員組成，為人民底代表機關，行使立法權。由於行政機關所行必須合法，所以國會又有人事權、財政權、外交權、軍事權等，以致影響行政，控制行政，甚至內閣有對國會負責的事。而且不問行政機關為內閣制或總統制，國會對其官員有彈劾權，對其措施有調查權。此外還有其它監督行政之權。國父因此種種說『英國現在的政治制度是國會獨裁』④，美國則『常常成為議院專制』，以壓迫行政『使他不得不頻首聽命。』⑤

這樣的國會，五權憲法是沒有的。國父正是為了打破國會獨裁或議院專制，而把國會或議院

所有的主要之權，如牽涉甚多的立法權和由彈劾權、調查權所合成的監察權，分離出來，與行政權、司法權、考試權並列，稱為治權。五權分由五院行使，『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。』⑥是為五院制。其性質為何？國父說：『以五院制為中央政府』⑦。那末行使立法權的立法院和行使監察權的監察院，都是政府機關，不是人民代表機關了。所以立法院和監察院都不是國會。

因此，可以肯定地說：『五權憲法無國會。』這是很正確的結論。其合於國父思想之內容和五權憲法之理論，甚為明白。它是創新的學說和制度。以後者言，國民大會制和五院制在世界上那裡有過呢？所以國父說：『五權憲法是兄弟創造出來的。』④他在講解五權憲法後亦覺得『這不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多见，可謂破天荒的政體』⑤，即創新的政府制度。

在另一方面，五院制是五院分立制，彼此平

但是也可說五權憲法有國會的，是即立法院

## 五權憲法有無國會？

任卓宣

。看國父在「孫文學說」中的這些話吧：『各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。以五院制為中央政府。……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，由總統得立法院之同意而委任之。但不對總統及立法院負責。而五院皆對於國民大會負責。』⑦這些話中的立法院，由人民選舉代議士組成，便是議會或國會了。它是人民代表機關，有立法權和人事權，非國會而何？所以五權憲法有國會。

等，不相控制，更無負責可言。而且行政院列於五院之首。國父明言：『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。』⑦那末行政院就不受立法院和監察院之干涉、控制及對之負責或受其監督了。所以立法院和監察院都不是國會，而是與行政院分工合作，互相配合的機關。並且國父說：『五院皆對於國民大會負責』⑦。在這種情形下

的立法院和監察院，怎能說是國會呢？它們與國會不相同的地方太多了。

但是國父明言立法院屬於『五院制』的『中央政府』，還要『對於國民大會負責』，又如何合於國會底性質和地位呢？它雖由人民選舉代議士組成，代議士却不代表人民。好比總統亦由人

民選舉，看由他『組織行政院』之言，則總統為行政首長可知。何以無人說總統是人民代表呢？因行政院是政府權而非人民權之故。立法院既屬於五院制的政府，則立法權亦為政府權而非人民權，所以行使立法權的立法院就不是人民代表機關了。否則總統府也要變成人民代表機關纔對。這說得通嗎？可見立法院不是國會。因而五權憲法有國會之說，不能成立。

還有把立法院看成國會的理。那就是國父後來在「五權憲法」講詞中說的『立法機關就是國會』和『五權憲法的立法人就是國會議員』那兩句話④。因為五權憲法底立法機關叫做立法院，既然『立法機關就是國會』，所以立法院就是國會了。『五權憲法的立法人員』後來稱為立法委員。既然『立法人員就是國會議員』，豈不可說由立法委員組成的立法院就是國會嗎？立法院為五權憲法中行使立法權的機關。因此可說五權憲法有國會。

不能這樣說。看國父在「五權憲法」講詞中說了前面徵引的那兩句話後畫的『第三圖治國機關』吧。此圖上面為國民大會。其下為政府，包括行政院、立法院、司法院、考試院、監察院。可見國民大會組織政府，五院制政府皆對國民大會負責。此非國民大會制和五院制而何？於是立法院就不是國會了。所以五權憲法無國會。

那末國父為甚麼說五權憲法底『立法院機關就是國會』和『五權憲法的立法人員就是國會議員』那兩句話呢？很明白，那兩句話是以五權憲法底立法機關和立法人員與三權憲法底立法機關

和立法人員相比擬，就其相同之處而言，並不排除其有相異之處。好比說人是動物，是就人與動物相同之處而言，並不是說完全相同，而沒有相異之處。實則相異之處很多。人在物質的形體上和精神的思維上以及由之而有的生活與行為上無不異於動物。由此言之，五權憲法底立法機關和立法人員與三權憲法底國會和議員便大不同了。看前面所說過的立法院和國會吧。

現在要問 國父為甚麼要以五權憲法底立法機關和立法人員去與三權憲法底國會和議員相比擬呢？因為國父講演五權憲法，要具體一點纔易使人明白五權憲法是個甚麼樣子，就必須說及行政、立法、司法、考試、監察有些甚麼機關或人員。而五權憲法又是創新的，要使人明白，只有與現行的三權憲法比擬之一途，因為三權憲法制度為人民所已知之故。而講演不能從詳，以簡單為好。所以對於立法就說了『立法機關就是國會』一句話。為甚麼又有第二句話呢？因為國父說了第一句話後繼續講下去，及須回顧從前之言時，遂說：『我剛才講過了五權憲法的立法人員就是國會議員』。這便是第二句話了。

但是我們今天要說立法院是國會，不能以國父底那兩句話為據。因為那兩句話有前說種種情形，意義不完全。而我們今天要說立法院是國會，不在講演中而在研究中，不在比擬⑤時而在比較⑥時，不在從簡說而在從詳說，所以要把立法院和國會之意義完全明白了，纔可斷言立法院是國會。亦必如此，那個斷言纔是真理，使人信服。所以國父當年在講演中，比擬時，從簡說，

而斷言立法機關即立法院是國會，立法人員即立法委員是國會議員，甚為正確。我們今天在研究中、比較時、從詳說，而以國父之言為據，便是應用不當，並予曲解了。這是徵引國父之言所應注意的事。

那末國父在「五權憲法」講詞中說的那兩句話，就不能作『立法院是國會』一個斷言之證明了。因此，五權憲法沒有國會。我在前面所得出的『五權憲法無國會』之結論，便是正確無誤的，不容懷疑或否定。

有人以國父主張國會為言。因為他在討袁和護法二役中，所有文告和函電，莫不主張國會、擁護國會。例如這些話：『解散國會，而國家無正論矣。』袁氏舉措不當，『其甚者，改毀約法，解散國會，……而賊惡盡矣！』袁死後『權奸當道，……侵約法宣戰媾和之權，辱國會神聖立法之地』，殊為不當。『今者，叛督倡亂，權奸竊柄，國會解散，元首遷廢，此誠勇夫志士發憤倡義之時也。』假如『今日言和平救國之法，惟有恢復國會完全自由行使職權一途。』因『國會為全國各省各區唯一合法代表機關』也。若『被非法解散，構成大亂』，乃事所必至。『護法問題當以合法國會自由集會、行使職權為達到目的。』⑦這些話，不表明國父主張國會、擁護國會嗎？那末五權憲法就應有國會了。

不。這些話中的國會，俱從約法來。國父在「五權憲法」講詞中論及約法說：『兄弟在南京政府的時候，原想要參議院訂出一部五權憲法。不料他們那些議員，都不曉得甚麼叫做五權憲法

。後來立了一個約法，兄弟也不去理他。因為我以為執行約法，祇是一年半載的事情，不甚要緊。等到後來，再鼓吹我底五權憲法，也未為晚。』他講了一些話後又說：『在南京訂出的民國約法，裡頭祇有『中華民國主權屬於國民全體』的那一條，是兄弟所主張的。』其餘都不是國父所主張的了。由此可以看出國父不主張國會和五權憲法無國會之二點。

既然如此，國父為甚麼又護法——擁護約法，並贊成其所規定的國會而發為主張呢？很明白，國父雖然以約法及其所規定的國會，不是五權憲法，不合於他底意思；但約法已公佈，未依法修改或廢止以前，應該遵守。國父主張法治，所以說『主義維何？曰法治。』⑩其意在『導民國於法治之途。』⑪他底擁護約法和主張國會，即由此而來。這是他對時局的政見或政策，不是他底思想。時局變化了，政見或政策即成過去。思想仍然存在。

因此，我們不能根據國父在討袁護法時期的文告函電和論及討袁護法主張的論著話語，來說國父主張國會，因而他底思想如五權憲法和民權主義也是主張國會的。國父在軍閥承認恢復約法召集國會後，便準備結束護法事業。不待十二年十月五日國會議員賄選曹錕為總統，國父便於同年一月二十九日所撰『中國革命史』一文中便批評國會制度了。是即此文『四、辛亥之役』一節。茲引出於後：

『訓政時期，先縣自治之成立，而後國家機關之成立。臨時約法適得其反。其謬已不可救矣。

。然即以國家機關之規定論之，惟知襲取歐美三權分立之制。且以為付重權於國會，即符主權在民之旨。曾不知國會與人民實非同物。況無考試機關，則無以矯選舉之弊；無糾察機關，又無以分國會之權。馴至國會份子，良莠不齊，薰蕕同器。政府患國會權重，非劫以暴力，視為魚肉；即濟以詐術，弄為傀儡。政治無清明之望，國家無鞏固之時。且大亂易作，不可收拾。』

這樣的國會，不是好制度，且為壞制度，如何適於中國？又何必採用呢？而經臨時約法採用後，情形已如前段所述，自不能再採用。所以五權憲法無國會，乃是懲前毖後的明智之舉。但受歐美三權憲法及代議政治影響很大的人，是念念不忘國會的。他們以為五權憲法無國會，民權主義有國會，遂引述國父底『民權主義』以為根據。殊不知『民權主義』最後一講，殿以五權憲法。既然五權憲法無國會，民權主義何能有國會？效且把『民權主義』涉及國會之處加以閱讀和研究吧。

這要從『民權主義』第四講起。此講論述『世界上民權發達一切經過的歷史』，如美國革命、法國革命和德國運動等。末段說：『人民得到了多少民權呢？就最近一百多年來所得的結果，不過是一種選舉權和被選舉權。人民被選成議員之後，在議會中可以管國事。凡是國家的大事，都要由議會通過，才能執行，如果議會沒有通過，便不能行。這種政體叫做『代議政體』，所謂『議會政治』。這個議會就是國會。』

國父說：『各國實行這種代議政體，都免不了流弊。不過傳到中國，流弊更是不堪聞罷了。大家對於這種政體，如果不去問，不想挽救，把國事都付託到一般『豬仔議員』，讓他們去亂作亂為，國家的前途是很危險的。所以外國人希望的代議政體，以為就是人類和國家的長治久安之計，那是不足信的。……國民黨提倡三民主義來改造中國，所主張的民權主義，是和歐美的民權不同。我們拿歐美已往的歷史做材料，不是要學歐美，步他們後塵，是用我們民權主義把中國造成一個全民政治的民國，要駕乎歐美之上。』

可見民權主義是以全民政治來代替代議政治的了。代議政治為代表政治，是間接民權。全民政治則是直接民權。代議政治是議會政治，以議會或國會為萬能。它認為『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。』今國父底民權主義既主張直接民權以實現全民政治而摒棄代議政治，還有甚麼國會呢？民權主義無國會，於此可見。有國會的民權主義『要仿效外國』⑫，無國會的民權主義則否，而須自己解決問題，創造新的類型。

誠然。『民權主義』第五講因此反對『事事做效外國』。國父在此講內明言：『外國的民權辦法不能做我們的標準，不足為我們的師導。』『就物質一方面的科學講，外國駕乎中國。但是外國在政治一方面究竟是怎麼樣呢？……政治的進步遠不及科學。』『如果我們做效外國的政治，以為也是像做效物質科學一樣，那便是大錯。』而且『歐美對於民權問題還沒有解決……無從做效。我們自己便應該想一種新方法，來解決這

個問題。」國父說：『我現在把這個方法發明了，這個方法是要權與能分開。』『國民是主人，就是有權的人；政府是專門家，就是有能的人。』這些，為第五講底概要。

第六講前部份，多與第五講類似，不必引述。要引述的是國父由權能區分到政權治權區分。政權為選舉、罷免、創制、複決，『交到人民的手內』；治權為行政、立法、司法、考試、監察，『交到政府的機關之內。』『人民能够行使四個民權，才叫做全民政治。』『五權憲法組織的政府，才是完全的政府。』『這四權和五權，各有各的統屬，各有各的作用』，『彼此保持平衡』。萬能國會不必要，『萬能政府』出現了。四權使人民『有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能。……中國能够實行這種政權和治權，便可以破天荒在地球上造成一個新世界。』

那末「民權主義」第五講到第六講，所得結論，同第四講一樣，民權主義是全民政治，而且權能區分，政權治權平衡，何能有國會之地位？於是民權主義無國會，便很明瞭。既然五權皆為治權，其目的在『造成一個五權分立的政府』，那還有甚麼代表人民的國會呢？五權憲法無國會。

現在人民怎樣行使四種政權以節制政府呢？國父在講「民權主義」時所撰「建國大綱」明定：在地方，以縣為自治之單位，由人民直接行使；在中央，則由各縣人民所選之代表，組織國民大會，代為行使。看第二十四條吧。即：『憲法頒佈之後，中央統治權由國民大會行使之，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。』這四種權很大，足收節制之效；但不多，因而不事事過問，既無傷於政府之能，便與行使治權的五院政府相安無事，形成彼此平衡之狀。

或許人要說，在「五院皆對於國民大會負責」時，不係內閣對於國會負責一樣嗎？而且國民大會之簡稱不可說是國會嗎？不。就負責一點言之，再加上國民大會與國會都是人民代表機關，雖可說國民大會好像國會的樣子，但相同之處太少，未可把國民大會與國會一概而論。並且相同之中有不同者在，例如內閣負責是負連帶責任，五院負責並不如此。至於國民大會之簡稱，一般以為是國大。例如國民大會代表被簡稱為國大代表；國民大會開會則簡稱為國大開會；召開國民大會則簡稱為召開國大。這是對的。如簡稱國民大會為國會，便形成混亂，很不合理。所以國民大會不是國會。

我曾聽着人說：國父反對代議政治，所以不贊成國會制和內閣制，而主張全民政治；但他所主張的國民大會制和五院制，既然五院皆對於國民大會，而國民大會乃一代表機關，代表機關就是代議機關，不又是代議政治嗎？不。因為國民大會雖然是代表機關，却不是代議機關。代議機關為議會之別名，議會政治為代議政治。議會即國會。可見國會重在議，國民大會則重在大而不重在議。因此，國民大會雖是代表機關，却不是代議機關。所以國民大會不是代表政治。

而且國會議員之代表人民，是無限的，因人民只有選舉權，沒有罷免權。國民大會代表之代

表人民，是有限的，因人民有選舉權，又有罷免權。這就是說，議員在國會內所為，雖不代表人民，也是代表人民，由於人民無法否認，議員可以強姦民意。代表在國民大會內所為，如不代表人民，則人民可以罷免代表而否認之。不罷免，便是核可代表在國民大會內所為，而承認之。因此，國民大會含有直接民權之成份和精神。此國父之所以把國民代表大會稱為國民大會，而從未稱為國民代表大會之故。可見國民大會雖可稱為代表機關，却又不可稱為代表機關。這是國民大會與國會之僅為代表機關，毫無直接民權之意者大不相同的一點。所以國民大會不是國會，它並非單純的代表機關。

國會之所以重在議，在於國會行使立法權之故。立法權為用甚廣。所以國會經常開會，審議法律案和法案。國民大會所行使的創制權和複決權，雖被稱為直接立法，却不是立法權，乃所以管理行使立法權之機關者，明白言之，乃所以管理立法院者。因立法院為一院制，權力甚大。如其急於立法或濫於立法，而沒有國民大會行使創制權或複決權以警惕之，若有流弊，如何補救？國民大會有此二權，問題解決，立法院便注意民意，慎重立法。於是創制權、複決權就不經常使用了。可見二權不是立法權。國民大會無立法權，創制權和複決權又不常用，審議甚麼呢？所以國民大會不是議會或國會。

看國父底話吧。他說：『國民大會之職權，專司憲法之修改及制裁公僕之失職。』⑦所謂憲法之修改，是應用創制權；制裁公僕之失職，是

應用罷免權。當然，創制權亦可創制其它法律，加上複決權，也有『制裁公僕失職』之意。此外還有選舉權。總之，國民大會之職權不能超出一『建國大綱』第二十四條之範圍。如果把有些人說的各種權悉加之於它，那是改變國民大會為國會的企圖。結果便違反權能區分和政權治權區分之原則，弄成國會獨裁，政府無能，重走代議政治之舊路。此實為民權主義和五權憲法之修正，是絕不可以的。

民權主義無國會和五權憲法無國會，前已證明了。民權主義和五權憲法是國父思想。研究國父思想應合於國父，方合於客觀的科學方法之要求，而國父所說的是政治制度和政府制度，自成系統。制度有永久性，能存在於長久的時代之中。如果時代未過去，不能妄作修正。三民主義的時代方興未艾。因此，它有一成不變之性質。我們底責任是研究闡釋，發揚光大，靈活應用，溫故知新，以顯示其博大精深之內包和外延。

最後要把大法官解釋憲法所說的『國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會』一句話說明一下。有些人以為這個解釋是說中華民國有三個國會，形成三頭馬車。非也。大法官並未說國民大會是國會，立法院是國會，監察院是國會，而只是說『國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會』。這『共同』二字必須注意。『相當』並非相等、相同，而僅為類似、接近或相近、相似之意，自不可作『就是』解。至於『民主國家』意味著外國，不包括中華民國在內。假如有一外國人問你：『各國都有國

會，或我國有國會，你們中華民國有無國會？』那你可說：『我們中華民國底國民大會、立法院、監察院共同相當於你們民主國家的國會。』所以有的報紙關『國會走廊』或『國會春秋』，以容納關於國民大會、立法院、監察院之消息，完全歪曲了大法官對於憲法的解釋。

這個解釋，開始說：『我國憲法係根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。』但三權分立制度所形成的國會制和內閣制，由戊戌時代輸入中國，影響大而且久，以為民主政治就是代議政治，遂只知有間接民主制，不知有直接民主制和混合民主制，認國會為民主所必有，便從三權分立制度上解釋五權憲法，而輸入國會觀念。加以政治協商會議欲以三權分立制度代替五權憲法，對立法院和監察院染上國會色彩，對行政院染上內閣色彩，而國會觀念更是根深蒂固。於是國父創造的五權憲法及國民大會制和五院制，遂失掉新的意義了。

本文之作，對於五權憲法乃至民權主義均無國會一點，加以研究，完全根據國父，以明真相，並未涉及憲法，用意在澄清國會觀念，以掃去其對五權憲法乃至民權主義之污染而已。研究五權憲法乃至民權主義，應從國父思想着手，作客觀的探討而後可以明瞭其創造性和正確性。我曾以為此種創造性和正確性之表現，不僅顯示其政治學說上之貢獻，亦且顯示其為中國民族之光榮，同時又顯示其為中國人創造力之恢復。願我研究三民主義、五權憲法的學者注意及之。

### 註釋

- ① 民國十二年十二月三十日，國父講，「國民黨奮鬥之法宜兼注重宣傳不宜專注重軍事」。
- ② 十二年一月一日，「中國國民黨宣言」。
- ③ 十三年一月，中國國民黨，「第一次全國代表大會宣言」。
- ④ 十年七月，國父講，「五權憲法」。
- ⑤ 民國前六年十二月二日，國父在東京民報週年紀念講，「三民主義與中國民族之前途」。
- ⑥ 民國十三年四月十二日，國父撰「國民政府建國大綱」，後來國父在「遺囑」中簡稱「建國大綱」。
- ⑦ 民七年著，八年出版，「孫文學說」第六章。
- ⑧ 比擬之擬，「辭海」（中華書局，四十六年臺二版）一二八五頁，解為『相似也，比擬也。』「漢書」，「公孫弘傳」：「修擬於君」。註：『擬，疑也。言相似也。』……『比較，』取二以上之事物，較量其優劣，或辨其異同，謂之比較。』見「辭海」一六一二頁。
- ⑨ 以上引語，分別見於國父之「討袁宣言」（民國四年）、「討袁檄文」（五年）、「受任大元帥之宣言」（六年九月十日）、「就海陸軍大元帥職宣言」（同）、「宣布粵變願未表示統一意見宣言」（十一年八月十五日）。
- ⑩ 十年五月五日，國父「就大總統職後對外宣言」。
- ⑪ 十二年一月二十六日，國父，「和平統一宣言」。
- ⑫ 十三年，國父講，「民權主義」，第五講。