

從「五五」憲草到中華民國憲法

高旭輝

就近代意義之憲法而言，中國制憲的歷史，實始於日俄戰爭之後。當時有識之士，鑑於日本實行立憲，政治日臻健全，乃能以蕞爾小國，打敗帝俄。同時，我國於鴉片戰爭後，喪權辱國，列強又乘我積弱不振，倡餽瓜分之說，國勢已是岌岌可危。於是愛國人士如康梁維新派，要想利用滿清政府，主張君主立憲；以國父孫中山先生為首的革命派，則以推翻滿清為號召，主張民主共和。可以說，這種立憲運動的動機，都是為了變法圖強抵抗外國的侵略和壓迫，先求國家民族的獨立自由，其與外國如英、美、法之純為爭個人自由為目的者大不相同。

母如當時滿清政府顛預自大，並未誠心容納。後因國父領導的革命運動，聲勢浩大，滿清政府迫不得已，乃揚言制憲，限制君主大權，保障人民權利，用以和緩人民的反抗，阻止革命運動的發展。然而，當時的民主革命，已是如火如荼，滿清的欺騙伎倆無法得逞，故終於爆發辛亥革命，建立了中華民國。

中華民國成立後，政府當局深知制定憲法的重要，所以先有「臨時約法」的公布，並由國會着手起草憲法。嗣因袁世凱懷抱野心，毀法叛國，先則解散國會，繼則帝制自為，加之連年以來，大小軍閥混戰，政局始終未能安定，故在整個北京政府時期，迄無一部正式的憲法產生。

及民國十七年，北伐成功，國民政府奠都南京，乃遵造國父孫中山先生的遺教，分建國程序為軍政、訓政、憲政三個時期。依照「國民政府建國大綱」的規定，訓政工作完成，而後實行憲政。故政府當局當時並未急於制訂憲法，而於民國二十年五月五日召開國民會議，制頒「中華民國訓政時期約法」，以實現訓政之治。

按現行憲法的制定，實始於民國二十二年。是年一月，立法院依中國國民黨中央執行委員會的決議，成立憲法起草委員會，先決定立法原則，其後依照原則草擬初稿，於二十三年三月一日公布。嗣於同年十二月十四日，中央第四屆五中全會，將草案提出討論，經決議：「中華民國之憲法草案，遵奉總理之三民主義，以建立民有民治民享之國家。同時應審察中華民族自

前所處之環境，及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，集中國力之制度。本草案應交常會，依此原則，鄭重核議。中央常會，乃依照此項決議，於二十四年十月十七日，將該草案審查完畢，並提示五項原則，交由立法院將草案再加修正，於二十四年十月底呈送國民政府，轉送中央，經中央再加研究，起草憲章審議會，再交立法院審議，經立法院依照指示各點，逐一修正後，呈由國民政府，於二十五年五月五日，將中華民國憲法草案公佈，即俗稱五五憲草。（註一）

關於五五憲草，論者認為基本上係依據國父的五權憲法而擬訂，並參酌「建國大綱」及訓政時期的經驗，且又適合國家當前的實際需要，大都表示十分贊同。

茲舉林紀東教授論評中央政府為例，他認為五五憲草「第一合於國父權能區分造成萬能政府的遺教，使政府在一定範圍內，能夠放手做事，不致有左支右絀，動輒受人牽制之苦，而立法院也符其治權機關之實。第二合於現行政治的趨勢，使行政中樞，在政務錯綜紛繁，客觀環境變化又甚劇烈的現代社會裡，能夠適應機宜為迅速確切的措施，不至有築室道謀，三年不成之患。第三合於中國內憂外患的環境，因為我們近數十年所處的，是救亡圖存的非常時期，而不是從容論道的時候，我們所需要的，是有魄力有作為有效能的政府，而不是像十八、九世紀個人主義時代那樣，制憲的主要目標，在於防範政府的專制，而以『最好政府，最少統治』，為其理想。」（註二）林氏之見，我們至今尤有同感。

但當此一合於我國需要的憲草公布後，原定於翌年十一月十二日召開國民大會，制定憲法。豈料二十六年即爆發中日戰爭，因之，國民大會的召集不能不予延期。及至三十四年抗戰勝利，原定是年十月十日在重慶召集國民大會，制定憲法，又因在野各黨派意見紛歧，對於國民政府提出的憲法草案不滿，以致未能達成協議。故而延至民國三十五年一月，國民政府本諸相忍為國的一貫態度，乃邀請共產黨、民主同盟、青年黨及社會賢達，舉行政治協商會議。協商結果，遂議決憲草修改原則十二項。這十二項原則如次：

一、國民大會：

1. 全國選民行使四權，名之曰國民大會；
 2. 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；
 3. 總統之罷免，以選舉總統之同樣方法行之；
 4. 創制複決兩權之行使，另以法律定之；
- 二、立法院為國家最高立法機關，由選民直接選舉之。其職權相當於各民主國家之議會。

三、監察院爲國家最高監察機關，由各省級議會及各民族自治區議會選舉之，其職權爲行使同意、彈劾及監察權。

四、司法院卽爲國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干人組織之。大法官由總統提名，經監察院同意任命之。各級法官須超出於黨派以外。

五、考試院用委員制，其委員由總統提名，經監察院同意任命之。其職權着重於公務人員及專業人員之考試。考試院委員須超出黨派以外。

六、行政院：

1. 行政院爲國家最高行政機關，行政院長由總統提名，經立法院同意任命之。行政院對立法院負責；

2. 如立法院對行政院全體不信任時，行政院或辭職，或提請總統解散立法院，但同一行政院長，不得再提請解散立法院。

七、總統：

1. 總統經行政院決議，得依法發佈緊急命令，但須於一個月內，報告立法院；

2. 總統召集各院院長會商，不必明文規定。

八、地方制度：

1. 確定省爲地方自治之最高單位；

2. 省與中央權限之劃分，依照均權主義規定；

3. 省長民選；

4. 省得制定省憲，但不得與國憲抵觸。

九、人民之權利義務：

1. 凡民主國家人民應享之自由及權利，均應受憲法之保障，不受非法之侵犯；

2. 關於人民自由，如用法律規定，須出之於保障自由之精神，非以限制爲目的；

3. 工役應規定於自治法內，不在憲法內規定；

4. 聚居於一定地方之少數民族，應保障其自治權。

十、選舉應列專章，被選年齡，定爲二十三歲。

十一、憲草上規定基本國策章，應包括國防、外交、國民經濟、文化教育各項目；

1. 國防之目的，在保障國家安全，維護世界和平，全國陸海空軍，須忠於國家，愛護人民，超出於個人及黨派以外；
2. 外交原則，本獨立自主精神，敦睦邦交，履行條約義務，遵守聯合國憲章，促進國際合作，確保世界和平；
3. 國民經濟，應以民生主義為基本原則，國家應保障耕者有其田，勞動者有職業，企業者有發展之機會，以謀國計民生之均足均足；

4. 文化教育，應以發展國民之民族精神，民主精神，與科學智識為基本原則，普及並提高一般人民之文化水準，實行教育機會均等，保障學術自由，致力科學發展。

十二、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。

當上項政治協商會議憲草修改原則決議後，民國三十五年十一月十五日，國民大會始在南京開幕。歷經四十餘日的討論，依照三讀會程序，終於十二月二十五日通過中華民國憲法，並於三十六年一月一日由國民政府公布，同年十二月二十五日開始實施。

當然，非常明顯的，原來切合五權憲法精神的五五憲草，在制憲時受了此十二項修改原則的影響，而這修改原則尤其其中第一項幾乎將國父遺教中代表人民行使政權的國民大會為之改觀，第六項等於將三權憲法下內閣制的行政與立法的關係作具體的規劃。這樣一來，便無異將三權憲法的成份加入「五五憲草」了。故而我們這部現行的中華民國憲法，可說是在五權憲法與三權憲法不同的觀念相互擊撞下而誕生。同時，正由於這種情形，現今我們對這部憲法的運作與解釋，其易於發生不必要的困擾與爭議，也是勢所必然。

雖然如上所述，制憲時受政治協商會議修改原則的影響，使原來切合五權憲法精神的「五五憲草」加入了三權憲法的成份。但所幸的，上項原則，在當時制憲大會時，因有多數代表堅決反對，故有若干修改，以減低三權憲法的成份，故而乃形成為現制的特殊規定。

在現行中華民國憲法中，我們在此要注意的，是第三章至第九章的中央政治制度，即從憲法第二五條起至第一〇六條止，對國民大會、總統、行政、立法、司法、考試、監察等政治制度，有具體的規定。其中國民大會為中央政權機關，代表全國國民行使政權，由全國各縣市、蒙古、西藏、海外僑民、職業團體和婦女團體等選舉代表組織而成。治權分為行政、立法、司法、考試、監察，分別設立五院。而五院之上，又設置總統。總統為國家元首，由國民大會選舉產生，具有外交方面、軍事方面、行政方面、立法方面、司法方面及其他方面的職權。行政院為國家最高行政機關，行政院院長由總統提名，經立法院同意任

命。其餘副院長、各部會首長及不管部政務委員，則由行政院院長提請總統任命。並由行政院院長及這些官員組成行政院會議，議決提出於立法院的各項法案及其他重要事項，行政院並應依第五七條的規定對立法院負責。至立法院為國家最高立法機關，由人民選舉的立法委員組織而成，代表人民行使立法權。立法院院長副院長，由立法委員互選產生。司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟的審判和公務員懲戒，並有解釋憲法和統一解釋法律及命令之權。設院長副院長，由總統提名，經監察院同意任命。設大法官若干人，掌理解釋憲法及統一解釋法令的任務，其任命手續與司法院長副院長相同。考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。設院長副院長及考試委員，由總統提名經監察院同意任命。監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計等職權。監察委員若干人由各省（市）議會、蒙古、西藏地方議會及華僑團體選出，院長副院長由監察委員互選產生。又審計長一人，由總統提名，經立法院同意任命。對以上所述，祇是就現行憲法的中央政制，作了形式的簡單的敘述。但是，依據這些有關的規定，究竟應歸類為總統制？內閣制？抑或即為 國父所規劃的五院制歟？這是很容易引起爭議的問題。

依據三權憲法下各國實例，內閣制與總統制的區別，可從行政權的歸屬判定之。大凡行政權屬於內閣，而行政機關對立法機關負責者，通稱為內閣制（Cabinet System）；反之，行政權屬於總統，而總統不對立法機關負責，直接對人民負責者，則稱為總統制（Presidential System）。

按內閣制起源於英國，是以言內閣制，莫不以英國為例。英國為君主國體，國家元首為世襲的國王。但國王為一徒擁虛位的元首，國家之下所設的內閣（Cabinet），方是行使行政權的機關，亦即實際上的行政機關。英國的內閣係由內閣總理及閣員組織而成，對國會負政治責任。內閣總理由國王就國會中的多數黨領袖任命，其他閣員則由內閣總理提請國王任命。關於國家行政政策，由內閣會議決定，而以國王名義行之。因之，國王發佈的法令，須經內閣總理或內閣總理及閣員副署（Conventionsism）才能發生效力。至於內閣制的行政與立法關係，則表現於閣員具有閣員與議員兩種身分。換言之，即內閣總理及閣員，均須由國會議員兼任，他們得出席議會參加討論表決，並有充分的提案權。故內閣制下的內閣，實為行政與立法的連鎖機關。又國會為貫徹對內閣所課的責任，對於內閣的行政政策，得作不信任投票（Vote Censure）；反之，內閣為對其政策訴之於人民裁決，亦有呈請國王解散國會之權（Dissolution）。是內閣制下的行政與立法，又有相制相勉的作用。

至於總統制，因係美國所首創，自以美國為例說明為宜。美國為共和國體，總統為民選的國家元首，同時又是實際的行政首長，他掌有國家行政大權，直接對人民負責。總統之下，雖亦有內閣，但此內閣與內閣制的內閣截然不同。因為總統制下的

內閣閣員的任用，完全基於總統的信任，他們直接對總統負責。而總統發布法令，並須閣員的副署。至於總統制下的行政與立法，二者各有其獨立的職掌與地位，因而閣員既不能出席國會，議員亦不能兼任閣員。又在總統制下，議會對於行政政策，並無不信任投票權，反之，總統亦無權解散國會。再國會制定的法律，應由總統公布施行。如總統在公布前認為有窒礙難行之處，則可退還國會要求覆議。覆議時如經出席議員三分之二贊同維持原案，則總統應公布施行。按此項覆議權，或稱之為否決權（Veto Power），其在美國運用甚為普遍，這是總統制中的一個要義，值得注意。

然而，根據上述情形，進而用以衡量我國的中央政治制度，究應歸類於內閣制歟？抑應歸類於總統制歟？其實，關於此一問題，在法言法，實難予以肯定的答案。因為就內閣制的觀點言，我國政制確有內閣制的成份。例如論者認為我國的行政權乃歸屬於行政院，而非總統。因為我國憲法規定：「行政院為國家最高行政機關」（第五三條）；行政院會議有議決應行提出立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項之權（第五八條二項）。此與英國內閣之為實際行政機關相當；又總統依法公布法律、發布命令，須經行政院院長之副署或行政院院長及有關部會首長之副署（第三七條）。又表明我國總統一如英王的不負責任，並未掌有行政大權。至於說到行政與立法關係，行政院對立法院負責（第五七條）；行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之（第五五條）。前者正如英國內閣之對國會負責，後者亦如英王之提任內閣總理。凡此等等，皆足以表明我國政制，實具有內閣制的成份。

但是從總統制的觀點言，則我國政制又表現總統制的精神。因為我國憲法第三六條至第四二條明定，總統有行政上的種種職權。雖然該等職權，並不如美國總統之大，但表明我國總統確又具有相當的行政權。尤其其中核可權與調和權，總統有運轉政局導致安定的作用，更非內閣制所可比擬。又行政院院長及各部會首長，並非由立法委員兼任，且第七五條明定：「立法委員不得兼任官吏」，此與英國內閣閣員兼具議會身分者不同。反之，且有似總統制下的行政與立法各有其獨立的地位。再則立法院對行政院不能行使不信任投票權，行政院亦無權呈請總統解散立法院。而根據憲法第五七條第二、三兩款的規定，行政院對立法院的決議如認為窒礙難行時，得經總統核可，移請立法院覆議，是又顯然與總統制的精神契合。

所以綜上可知，我國的政治制度既有內閣制的成份，而又有總統制的精神。故而嚴格言之，與其肯定其為內閣制或總統制，毋寧說是內閣制與總統制的混合，本來，我國憲法前言揭示：本憲法是依據孫中山先生創立中華民國的遺教而制定。換言之，亦即依據五權憲法而設計。因此，在政治制度方面，原亦有其一套獨特的體系。而此一體系，則又條文化於五五憲草中。依五五憲草的規定，行政院院長、副院長、各部會首長、各委員會委員長，由總統任命，各對總統負責（參閱憲草第五六條、

第五八條、第五九條)。行政院的人選既不經立法院同意，行政院更不對立法院負責，這表明五五憲草的行政院，確為五種治權之一的行政機關，立法院與行政院的關係，其中並無議會制度的色彩。無如由於制定憲法之時，因政治協商會議部份代表反對「五五憲草」，主張行政院對立法院負責、而立法院又非五權憲法中的治權機關，遂使原憲草中的行政院，性質為之一變，因而便有現制的特殊規定。

其實，儘管制憲經過如此，然現行政治制度，在形式上並未改變五權分立的五院制，而在內容上，則確實包含有內閣制與總統制的兩種成份。因之，為表明我們政治制度之與各國有別，自以名之為五院制較為洽切。而此五院制，實即係內閣制與總統制的相互混合。

注 釋

註一：參閱陳茹玄著，「中國憲法史」。

註二：林紀東撰，「中華民國憲法草案說明」，載「各國憲法彙編」。

校對：張家麟