

抗戰前以黨訓政邁向制憲史實之研究

劉麗慧

中國文學系

講師

摘 要

抗戰前執政的中國國民黨以黨訓政的處境盤根錯節，致使朝野肇生層出不窮的黨政軍爭鋒，由是在追求中國現代化的過程益顯得特別漫長曲折。審度任何國家在任何時期的政治發展，其所牽涉問題均經緯萬端，遑論斯時正深陷國事痼瘡沸羹的中國。欲期使這段一波三折瓜蔓無窮的艱苦建國史事，論述上避免拉藤扯葛之弊，本論文採「以黨訓政」為論述主軸，企以執政黨「黨治」貫串訓政「黃金十年」(Golden Decade)，將抗戰前訓政邁向制憲的過程劃分為：(一)以黨建國開啟訓政。(二)順應輿情制定約法。(三)肆應國難推動制憲。

關鍵詞：以黨訓政、訓政綱領，國民政府組織法、國民會議、訓政時期約法、國難會議、五五憲草、三民主義共和國。

壹、前言

辛亥革命成功，舉國上下汲汲於議憲活動，惟甫由專制政體束縛中解放，不僅人民實行民主根基脆弱，社會亦因內亂外患交相迫煎而動盪不安，肇致國家邁向現代化困阻叢生。中山先生喟嘆「此不行革命方略之過也」¹，決心重新改組中國國民黨，擬定軍政、訓政及憲政等三程序為骨幹的建國計畫—「國民政府建國大綱」。民國 13 年 1 月 20 日，中國國民黨一全大會中山先生開幕致詞：「此次國民黨改組，有兩件事：第一件事是改組國民黨，要把國民黨再來組織成一個有力量有具體的政黨；第二件就是用政黨的力量，去改造國家。」²其所著「建國大綱」25 條並提會決議通過，4 月 12 日國民政府據以公布，9 月 24 日發表「制定建國大綱宣言」，強調革命建國三程序須循序漸進的重要性。質言之，抗戰前執政黨旨在獨負「以黨訓政」全責。

抗戰前執政的中國國民黨以黨訓政的處境，不僅朝野對立「何時結束訓政」的輿情波濤中，尤更演成較原定期限（6 年）多出兩倍時間（民國 17~34 年），竟至仍無法結束訓政的僵局，自不免予人專政其實訓政其名的假象，進而啟人疑竇—「抗戰前『以黨訓政』是否為中國現代化所必要？」證諸史實，抗戰前訓政建國工作固不盡理想，但這種結果絕非單一訓政體制設計所使然，蓋任何國家在任何時期的政治發展牽涉問題均經緯萬端，遑論抗戰前的中國無疑也只是一個「開發中國家」或「後進國家」，所處環境困頓無已，始終沒有真正可以長期落實的機會。綜觀訓政建國史事浩漫煙海真假雜揉，論述上不易洞悉梗概。本論文採「以黨訓政」為論述主軸，企以執政黨「黨治」貫串訓政「黃金十年」（Golden Decade），將抗戰前訓政邁向制憲的過程劃分為：（一）以黨建國開啟訓政。（二）順應輿情制定約法。（三）肆應國難推動制憲。

貳、以黨建國開啟訓政（民國 17~18 年）

建國大綱頒布後黨治工作逐次開展，如民國 14 年「國民政府組織法」第 1 條規定：「國民政府受中國國民黨的指導及監督」³，「國民政府軍事委員會組

¹ 孫中山，〈中國革命史〉，《國父全集》（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國 69 年 8 月，三版），第二冊，頁柒—95。

² 羅家倫主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國 67 年 10 月，影印再版），第 8 輯，頁 100。

³ 《國民政府公報》（廣州：民國 14 年 7 月 1 日），第 1 號，頁 5。

織法」第1條規定：「軍事委員會受中國國民黨之指導及監督」，廣東省政府宣言：「在中國國民黨指導監督下，受國民政府之命令。」⁴政府機關也以中國國民黨黨員為派任取向，但就以黨建國全般工作而言，大抵仍屬個別性質。揆其原因，一則革命障礙尚未完全掃除，再則欠缺實施以黨建國的正式法理依據。

一、頒布訓政綱領樹立以黨建國準據

民國17年北伐即將完成之際，6月3日胡漢民與孫科在巴黎致電國民政府，建議成立五院制度，主張：（一）以黨統一，以黨訓政，培植憲政深厚之基；（二）本黨重心，必求完固，黨應擔發動訓政之全責，政府應擔實行訓政之全責；（三）以五權制度作訓政之規模，期五權憲政最後之完成。⁵8月8日中國國民黨二屆五中全會決議國民政府依建國大綱設置立法、司法、行政、考試、監察五院及各部會，全會結束後，胡、孫兩氏回國，9月15日向執政黨提出「訓政大綱提案說明書」（內含「政治會議綱領」及「國民政府組織綱領」），文中略以：「抑從革命程度言之，訓政之目的，在於憲政之完成。總理於三民主義，必與五權憲法並舉；此二者之關係，國人至今鮮有知之者。切而言之，三民主義乃救國的宗旨，五權憲法乃建國的制度；若以總理之用語說明之，即三民主義乃五權憲法之目的，五權憲法乃三民主義之實行；不經由五權憲法之制度，三民主義即無由整個的實現。願憲政必恃訓政為階梯，猶諸訓政必經軍政為開創，非可一蹴而幾也。故欲由訓政時期以達憲政時期之行程中，本黨責任在於培植五權憲法之基礎，而期其最後之完成。」⁶訓政大綱提案公推胡漢民、戴傳賢及王寵惠等3人起草，10月3日中央政治會議第172次常會通過公布「訓政綱領」（18.3.19復經三全大會通過追認），全文訓政黨治建國理念表露無遺：

中國國民黨實施總理三民主義，依照建國大綱，在訓政時期訓練國民使用政權，至憲政開始，弼成全民政治，制定左之綱領：

1. 中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會領導國民，行使政權。
2. 中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之。

⁴ 中國國民黨中央執行委員會上海執行部編，《中華民國政府》（上海：中國國民黨中央執行委員會上海執行部，民國14年8月），頁1、7、40。

⁵ 蔣永敬，《胡漢民先生年譜》（台北：中央文物供應社，民國67年11月26日），頁427。

⁶ 羅家倫主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國67年10月，影印再版），第22輯，頁303~304。

3. 依照總理建國大綱所定：選舉、罷免、創制、複決四種政權，應訓練國民逐漸推行，以立憲政之基礎。
4. 治權之行政、立法、司法、考試、監察五項，付託於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎。
5. 指導監督國民政府重大國務之推行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。
6. 中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會議決行之。⁷

訓政綱領為訓政時期中國國民黨與國民政府在黨政關係的最高準據，也是我國政黨政治運作的基本原則。此綱領制定之日，執政黨中常會據以首度通過五院制的「國民政府組織法」（計7章48條），其前文標誌：「中國國民黨本革命之三民主義、五權憲法，建設中華民國；既用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期，允宜建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民。茲謹本歷史上所授予本黨指導監督政府之職責，制定國民政府組織法，頒布之。」⁸並責成國民政府於10月8日公布，準此法規改組國民政府，26日第4次國務會議發表「訓政時期施政宣言」⁹。民國18年3月21日，三全大會通過「根據總理教義編制過去一切黨之法令規章以成一貫系統確定總理主要遺教為訓政時期中華民國最高根本法案」與「確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案」，23日復通過「確定地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎案」與「對於政治報告之決議案」。¹⁰就法理言，訓政時期執政黨是唯一合法政黨—「不但是黨外無黨，並且是黨外無政，政外無黨。」¹¹就目的言，執政黨矢志以求完全共和立憲政治¹²—「黨治不是專制，與一黨專政或階級專政有別。」¹³易言之，邁向憲政為訓政之目的，執政黨獨負訓政只是階段性手段。

⁷ 蕭繼宗主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國65年11月24日），第70輯，頁338。

⁸ 羅家倫主編，《革命文獻》，第22輯，頁317~323。

⁹ 李守孔，《國民革命史》（台北：中央文物供應社，民國69年10月，再版），頁464。

¹⁰ 秦孝儀主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國67年9月），第76輯，頁77、80、83、86。

¹¹ 胡漢民，〈黨外無政，政外無黨〉，中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會學術論著編纂委員會主編，《革命先烈先進闡揚國父思想論文集》（台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，民國54年11月12日），第二冊，頁1132。

¹² 蕭繼宗主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國65年11月24日），第69輯，頁30。

¹³ 胡漢民，〈訓政大綱提案說明書〉，羅家倫主編，《革命文獻》，第22輯，頁302。

二、以黨建國對訓政初期之重要影響

初入以黨訓政建國，在中國國民黨與國民政府的結合下，主要致力於「訓政綱領」及「國民政府組織法」之制定，這是訓政時期黨政運作關係最重要的第一步，黨治勢猛無比顯而易見，其重要影響如次：

(一) 凸顯以黨訓政的軸心功能：訓政殷啟不僅全民尚無行使政權的能力，即令政府亦無行使治權的能力，欲由百廢待舉的非常時期躍進民主憲政，不單困難重重，尤為危險萬端。中山先生說：「此訓政時期，所以為專制入共和之過渡所必要也，非此則必流於亂也。」¹⁴「我從前見得中國太紛亂……所以便主張『以黨治國』。……此刻（民國 13 年）的國家還是太亂……所以現在革命黨的責任還是先『建國』，尚未到『治國』。」¹⁵執政黨奉行中山先生「以黨建國」至「以黨治國」的訓政主張，首創「訓政綱領」以邁向民主憲政願景的雙重責任，一則要完成訓練人民行使政權，再則要指揮監督政府行使治權。此綱領明訂有關黨政關係要則，律定「中央執行委員會」為黨的常設最高機構，「國民政府」為政府的最高機構，「中央政治會議」（由中央執監委組成）為居間聯繫的機構，代表國民行使政權及指揮政府行使治權，是全國實行訓政最高指導機關。另在制定「訓政綱領」當日繼之通過「國民政府組織法」，訓政時期以黨訓政的黨政運作模式於焉開啟。當時中國名為一統，實則兵禍連結，中國國民黨若無訓政，又何以侈言統一之中國？此種黨治確有其特殊時代背景與需求，誠如論者主張發展中國家的發展策略—政黨居主、制度（法制）建立和社會流動的減緩等，認為中國實行一黨制是成功典範，否則急速的現代化，往往不是政治發展，而是政治衰敗。¹⁶

(二) 標誌訓政法治的引領作用：「訓政綱領」論者謂之「有關中央政制的一種成文憲法」¹⁷，或云「僅為憲法之一部分，不能視為具體之憲法」¹⁸。綜言之，以黨訓政自此獲致第一次正式法理依據，肇生訓政法治化則為不爭之事實。

¹⁴ 孫中山，〈孫文學說〉，《國父全集》（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國 69 年 8 月，三版），第一冊，頁參—149。

¹⁵ 孫中山，〈革命成功在乎革命黨員有團體〉，《國父全集》（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國 69 年 8 月，三版），第二冊，頁捌—213。

¹⁶ 參見杭廷頓(Samuel P. Huntington)著，聶振雄等譯，《變動社會的政治秩序 Political Order in Changing Societies》（台北：時報文化出版公司，民國 83 年 4 月 21 日）。

¹⁷ 馬起華，〈總統蔣公對於憲法的貢獻與言論〉，政戰學校政治研究所，《總統蔣公學術思想研究論文集》（台北：政戰學校政治研究所，民國 67 年 6 月 30 日），第 1 輯，頁 99。

¹⁸ 陳茹玄，《中國憲法史》（上海：世界書局，民國 36 年 7 月，增訂版），頁 178。

「訓政綱領」為實行訓政之根本大法，訓政初期執政黨據以制定公佈首度試行五院制的「國民政府組織法」（17.10.8），嗣因主客觀環境變化曾再三作結構性修訂¹⁹，足證訓政法治殆非易事。執政黨考量五院制的國民政府組織法初創，法令尚欠穩定完備，自是難免有事權衝突或界限不清，為了救濟此種弊端，民國 18 年 3 月 21 日，三全大會通過「確立訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案」²⁰，6 月 10 日三屆二中全會又通過「治權行使之規律案」²¹，在訓政法治上積極扮演著相當程度的引領作用。專制政治是人治，行政命令等同法律；民主政治是法治，政府與人民均須依法行事。訓政是專制政治與民主政治間的移轉階段，此際即能重視引領法治化之遂行，允為執政黨邁向民主法治熱忱初衷的表徵。

（三）肇致黨治強勢領導的丕變：訓政為預備進入憲政的過渡階段，這是中山先生的特殊設計，旨由執政黨負起「指揮政府」及「扶植民治」的完全責任，主張「要改造國家，非有很大力量的政黨，是做不成功的。」²²軍政時期非常破壞之後，執政中央必須凝聚黨政軍實力於一體，方足以應付訓政變局，黨治強勢領導可謂勢之所趨。中國國民黨自建黨伊始，權力結構、組織型態及訊息溝通，都是「民主集權」²³；黨的權力機構除了全國代表大會和中央執行委員會主席依總綱規定由總理擔任，餘悉採中常委互推或輪流擔任主席。民國 14 年政治委員會成立「國民政府」公布「國民政府組織法」，黨政關係初定「以黨領政」（第 1 條），黨政組織運作皆為「合議制」（第 2.3.5 條）。及至訓政頒布黨治「訓政綱領」和五院制「國民政府組織法」，雖然確立以黨訓政正式法理根基，卻因黨政中央實際運作激烈爭奪強勢領導，黨治丕變幾近失控。國民政府主席依據歷次「國民政府組織法」（民國 17~20 年）規定為國務會議（19.11.24 易名國民政府會議）主席聯絡五院總攬治權，並兼任陸海空軍總司令直接統領軍事大權（20.12.30「國民政府組織法」第 12 條即因之修訂：國民政府主席不得兼其它官職），如此齊集軍政大權於一身，較諸當時歐美共和國總統職權，自是有如天壤

¹⁹ 秦孝儀主編，《革命文獻》（台北：中央文物供應社，民國 68 年 6 月），第 79 輯，頁 192~197、262~267。

羅家倫主編，《革命文獻》，第 23 輯（台北：中央文物供應社，民國 67 年 10 月，影印再版），頁 640~645。

²⁰ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 76 輯，頁 80~83。

²¹ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 129~130。

²² 孫中山，〈革命成功在乎革命黨員有團體〉，《國父全集》，第二冊，頁捌一-213。

²³ 中央組織工作會編，〈中國國民黨各時期組織〉，《組織與訓練》（台北：中央組織工作會，民國 65 年 1 月），第 26 期，頁 43~52。

之別，論者曾譏評：「國民政府之組織，非合議制，實大近獨裁制。」²⁴由於中國國民黨合議制組織運作截然不同於國民政府實際軍政一元的強勢領導，掌握黨治決策權力者遂與國民政府蔣主席裂解成敵對派系。黨人敵視影響訓政時局詭譎多變，執政黨非但政治上飽受黨同伐異的凌厲抨擊，並在軍事上招致各軍事集團的激烈對抗，各方敵友分合莫辨競逐於執政領導權，產生黨治強勢領導暗潮洶湧的不變。

參、順應輿情制定約法（民國 19~20 年）

民國 17 年 10 月「訓政綱領」及「國民政府組織法」相繼制定頒布後，由於朝野對國是意見分歧，因而引起一波波的反對浪潮，甚至不惜兵戎相向。究其標舉「護黨救國」，聲言「軍事北伐、政治南下」的訴求重點，主要為「召開國民會議」及「制定訓政時期約法」之爭議。

一、召開國民會議以制定約法

「國民會議」乙詞，溯自辛亥革命南北議和之際，嗣後各種主張都因操縱政治者對實際利益的抱持而胎死腹中。民國 14 年 3 月 12 日，中山先生逝世時，遺囑中仍殷望國人「召開國民會議」。5 月 24 日中國國民黨中執會發表「接受總理遺囑宣言」，聲明「于最短期間實現開國民會議及廢除不平等條約之二大目的，為吾人努力之第一程序。」²⁵30 日發表「中國國民黨主張國民自動的開國民會議宣言」²⁶。自此召開國民會議以決國是蔚為輿情風潮，雖然適值北伐尚未能劍及履及，但是黨內對此呼應始終不墜，惟對「召開之時機」迭有爭議。民國 17 年 10 月「訓政綱領」及「國民政府組織法」相繼頒布後，國民會議應於「北伐成功立即召開」或「訓政完成之日再行召開」等歧見愈趨擴大。

民國 18 年 1 月 1 日，國民政府企求統一召開「國軍編遣會議」，各集團軍領袖頗感被削藩集權之迫害，各地方不斷有假「護黨救國」名義的軍事動亂；嗣因中國國民黨內部長期的權力鬥爭，俟 3 月召開三全大會，有關與會代表資格及汪兆銘等處分案，遭到汪精衛等「改組派」（粵二屆中委）的嚴詞攻訐，進與謝持等「西山會議派」（滬二屆中委）聯合閻錫山等地方軍事集團圖謀反抗。民國

²⁴ 陳茹玄，《中國憲法史》，頁 182

²⁵ 蕭繼宗主編，《革命文獻》，第 70 輯，頁 134。

²⁶ 蕭繼宗主編，《革命文獻》，第 69 輯，頁 134~136。

19年5月1日爆發「中原大戰」，7月13日抗衡中央力量糾合在北平組成「擴大會議」（中央執監委員第1~3屆），期間組合雖有屆別黨統的爭議，但在聲應氣求利害一致的情況下，殊途同歸主張「召開國民會議」及「制定約法」。由於三全大會決定訓政不行約法，給予「擴大會議」藉題發揮的機會，強調「以黨治國」乃「黨義治國」，其較中樞更為保障人權的訴求廣獲社會輿論支持，國民政府在軍事上雖有戡定把握，最後俯遂輿議。10月3日國民政府蔣主席在開封軍次電請黨中央早開「國民會議」和制定「訓政時期約法」，此舉在政治主張上發揮了先聲奪人的號召作用。11月12日「擴大會議」另發布對國是的基本主張宣言，強調召集國民會議通過約法草案。是日執政黨召開三屆四中全會，主席團於會中提出「召開國民會議案」，申明「在訓政開始之時，一切建國根本問題，『應與人民共約』……此國民會議所以亟應召集之。」15日議決通過「於民國20年5月5日召開國民會議，其召集方法交常會趕速制定，由國民政府公布施行。」²⁷中常會推定蔣中正先生等14人草擬「召開國民會議」方案，其特點如下：

（一）立法規範國民會議組織：國民會議是暫時性組織，其目的在制定訓政時期約法交國民政府公布，約法制定後即解散，基本上屬凝聚共識宣告性質，所以並未明確規範組織職權，就相關法規或決議在實際運作和效能而言，自難與常態性機構相較。民國19年12月19日，中國國民黨中常會通過「國民會議代表選舉法」（計23條）²⁸，並責由國民政府於民國20年1月1日公布，20日據以另頒施行法（計54條）²⁹。4月2日中常會再通過「國民會議組織法」（計6章28條）³⁰，並責成國民政府於24日公布，5月4日訂定議事規則（計3章87條）³¹。就立法意義而言，舉凡分配名額、職業代表性、選舉監督及會議召開等規定，在根本法規上已做了全般性的規範；各項籌備工作在既定召開國民會議時限前，亦均能依次如期完成，這對缺乏辦理選舉經驗之中國而言，誠屬不易。

（二）選舉代表採職業代表制：國民會議是抗戰前唯一民選的中央議事機構，「國民會議代表選舉法」規定代表分由各地地方依配額選出，選舉方法是仿照一般社會主義國家（當時有蘇、德、義、奧、南斯拉夫等國），而不是依照英、美等一般民主國家所實行的區域代表制。這是受法國工團主義和英國基爾特社會

²⁷ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第79輯，頁191~192。

²⁸ 王雲五主編，《中華民國現行法規大全》（上海：商務印書館，民國22年12月），頁8~10。

²⁹ 同上，頁10~12。

³⁰ 羅家倫主編，《革命文獻》，第23輯，頁608~612。

³¹ 王雲五主編，《中華民國現行法規大全》，頁5~8。

主義的影響，亦即所謂「工業的民主」。³²包括由各省市職業團體（包括農會、工會、商會及實業團體、教育會國立大學教育部立案之大學及自由職業團體、中國國民黨等五類）、蒙古、西藏及華僑選出者（520人）為民選代表，中國國民黨的執、監委及國府委員84人為當然代表，中國國民黨候補執、監委、國府各院部長和委員長等50人為列席代表，及主席團「特許列席」的人員計68人³³。質言之，國民會議是民選的，但並非全民直選的。究其根柢，一則中國尚未具備普選條件。二則符應擴大會議主張以各種職業團體為構成份子。三則國民會議代表以討論當前國是為目的，不同於代表全民行使政權的國民大會代表。

（三）與民共約凝聚訓政共識：國民會議討論範圍胡漢民曾力主應依照中山先生遺教，以「謀中國之統一，謀中國之建設，廢除一切不平等條約」三事為限³⁴，三屆四中全會立案時因之並未論及約法，僅權變標明「應與人民共約」為召集之目的，惟亦表露執政黨「制定約法」已然箭在弦上。民國20年5月5日，國民會議依法在首都（南京）揭幕，出席代表除中國國民黨中央委員及國民政府委員外，共計447人，具代表民意與聞國是的意義。蔣中正先生開幕致辭極言訂定訓政時期約法問題為首要，申明「約法所以立共守之信條，安定人心，以樹立政治社會進行之常軌，惟納全國於軌物而後軌外之禍亂可以消除。」³⁵會期通過「中華民國訓政時期約法」等34件重要議案，最重要成就即順應輿情制定約法。17日大會發表宣言（以六事矢告國人）：第一、敬謹接受中山先生全部遺教，以全力促其實現。第二、制定訓政時期約法，交國民政府公佈實行。³⁶30日中國國民黨告同胞書：「訓政時期約法，既已制定，總理精心創制之學說制度，以及建國大綱之一切規定，以前僅由本黨負倡導力行之責任者，今後已成為國民相約共守之信條。」³⁷執政黨改弦易轍主張訓政須經制定約法之舉，使「訓政建國」首度獲致凝聚全民共識。論者即謂：「此一約法經國民會議通過之後，則理論上黨治原則已經國民正式接受；國民黨政權在訓政時期可以益形鞏固矣。」³⁸

³² 張玉法，《中國現代政治史論》（台北：東華書局，民國77年9月），頁185。

³³ 陳之邁，〈民國二十年國民會議的選舉〉，中華文化復興運動推行委員會主編，《中國近代史論集》，第28輯，頁253~254。

³⁴ 胡漢民，〈解釋國民會議討論範圍〉，《國聞週報》（天津：民國20年3月2日），第8卷第8期，頁7。

³⁵ 羅家倫主編，《革命文獻》，第23輯，頁623。

³⁶ 蕭繼宗主編，《革命文獻》，第69輯，頁222~227。

³⁷ 同上，頁230~231。

³⁸ 陳茹玄，《中國憲法史》，頁192。

二、爭衡中制定訓政時期約法

「約法」乙詞，遠自民國前 7 年中國同盟會成立之際，在中山先生發表的「軍政府宣言」中業已出現，此後在「孫文學說」及「中國革命史」中均再三提及。但是此「約法」是指「訓政時期約法」，絕非民國元年 3 月 11 日頒布的「中華民國臨時約法」；就其內容觀之，亦多非三民主義、五權憲法之主張，實與中山先生政治主張乖違背離。迨至民國 13 年後，中山先生不論講演三民主義或制定建國大綱，「約法」乙辭俱不復倡言。俟其逝世後，訓政時期是否需要制定約法？因為欠缺明確的共識，竟衍生出不同的政治主張。

民國 17 年 8 月中國國民黨召開二屆五中全會，上海商業請願團曾向全會議願「頒布約法、統一財政、裁減兵額、關稅自主、勞資合作、免除雜稅」³⁹中央執行委員朱霽青、法制局長王世杰及南京特別市黨部等也提出有關約法之議案，嗣經全會合併審查，並於 8 月 11 日決議：「訓政時期，應遵照總理遺教，頒布約法。」⁴⁰但是此一主張與胡漢民、吳敬恆、孫科等人意見相左，渠等認為中山先生的全部遺教即為訓政時期的根本大法，所以不用另訂約法，在「訓政大綱提案說明書」中強烈表達「以黨治國」之熱望。由於胡氏在當時執政黨素孚眾望，議案甫經提出即倍受重視，執政黨第 172 次中常會乃於 10 月 3 日會議中予以議決通過，形同否決二屆五中全會「頒布約法」的決議。民國 18 年 3 月 18 日，「蔣委員中正對第三次全國代表大會之黨務報告」在「關於政治者」重要決議案曾重申「訓政時期應遵照總理遺教頒布約法」⁴¹，但是三全大會隨即對胡氏等主張再予支持，19 日通過「追認訓政綱領案」⁴²，21 日決議「根據總理教義編制過去一切黨之法令規章以成一貫系統確立總理主要遺教為訓政時期中華民國最高根本法案」⁴³。嗣後朝野倡議制定約法，不僅輿論大熾勃興，黨見交爭亦未稍歇。民國 19 年 7 月 13 日，更形成對抗中央勢力的「擴大會議」，對三全大會任何決議概予否認，10 月 27 日在太原公佈以汪精衛為首草擬之約法草案（計 8 章 211 條），此時「擴大會議」固已至窮途末路，「太原約草」最終也只是曇花一現，但此約法運動對執政黨產生之民主催化作用，殆無疑義。

³⁹ 胡春惠，〈國民會議之召集與約法問題〉，中央研究院近代史研究所編，《抗戰十年國家建設史研討會論文集》（台北：中央研究院近代史研究所，民國 73 年 12 月），下冊，頁 489。

⁴⁰ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 99。

⁴¹ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 76 輯，頁 125。

⁴² 同上，頁 76~77。

⁴³ 同上，頁 77~80。

民國 19 年 11 月 12 日，三屆四中全會召開期間國民政府蔣主席以江電籲請「召開國民會議」與「制定約法」提案，曾因胡漢民等反對於國民會議討論約法之訂立，幾經折衝決定該會期只通過「召開國民會議」，而不談「制定約法」。但是當時社會對約法仍有相當的期待，黨內亦傾向順應輿情頒訂約法，甚至原持反對立場之吳敬恆亦不再堅持⁴⁴，最後胡漢民憤然辭職（20.2.28）。3 月 2 日執政黨中常會第 130 次會議通過「胡氏辭職案」與蔣中正委員等 12 人提議「國民會議應制定約法頒佈案」，推定吳敬恆等 11 人著手起草約法。5 月 1 日中常會通過「中華民國訓政時期約法草案」（計 8 章 82 條）⁴⁵，送交國民政府提出國民會議討論，12 日國民會議通過「中華民國訓政時期約法」（計 8 章 89 條）⁴⁶，6 月 1 日責成國民政府頒布，並發表宣言：「國民會議最主要之工作，為制定中華民國訓政時期約法……此約法乃全體國民代表所制定，為訓政時期之根本大法……訓政之能否完成，憲政之能否實現，胥視約法之能否推行無阻以為衡。」⁴⁷訓政政黨政治的基本原則，可謂從此正式訂入國家根本大法中（「訓政綱領」列為約法第三章）。由於此約法基本上是執政黨內部政爭結果的產物，本質不脫執政領導權的掌控，至若所制定之內容是否周全並非重點，公布後亦未能落實，故論者泰半認為在我國立憲史並無足輕重。綜觀訓政時期約法由於倉促制定不無過於簡單（較「太原約法」條文少一半以上），卻仍不失為訓政初期政府與人民的一種公約，堪稱執政中央首次與民共約最正式的法律，其順應輿情的權變特點如次：

（一）限期貫徹以黨訓政：

1. 前言：文中強調「既由軍政時期入於訓政時期，允宜公布約法，共同遵守，以期促成憲政」，充分說明訓政時期制定之約法乃為一種具有時效性的基本法，極具「以黨訓政」階段政策性宣示意味，即訓政時期必須依法限期結束，屆時約法必將完全由憲法所替代。較諸世界各國民主憲法規定每屆若干年得修改乙次，或與納粹和共產黨之以一黨專政及階級專政為目的，在含義上有著明顯的根本性差異。
2. 第三章「訓政綱領」：此章律定訓政時期之政治綱領與中國國民黨及國民政府之權責，尤其在「國民政府組織法」外，再次凸顯「以黨訓政」為政治建設主軸的黨政運作型態，誠乃約法全部精神之所寄。

⁴⁴ 吳稚暉，〈總理遺教中之國民會議〉，羅家倫、黃季陸主編，《吳稚暉先生全集》（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國 58 年 3 月 25 日），卷八，頁 710。

⁴⁵ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 216~223。

⁴⁶ 羅家倫主編，《革命文獻》，第 23 輯，頁 630~637。

⁴⁷ 蕭繼宗主編，《革命文獻》，第 69 輯，頁 234。

- 3.第八章「附則」：律定「約法為根本大法」—凡法律與約法牴觸者無效（原草案未訂定）。「以黨訓政的立場」—約法解釋權由中國國民黨中執會行使（原草案規定由約法解釋委員會行使）。「邁向憲政的決心」—即貫徹建國大綱第 22（憲法草案）、23（憲政開始時期）條款之定則。「約法制定與公布」—約法（依據中常會通過之約法草案）由國民會議制定，交由國民政府公布（原草案未訂定）。強化顯示執政黨獨自制定訓政約法之全責，確立以黨訓政為限期邁向憲政的階段性作為。

(二) 民權為名標舉法治：

- 1.第一章「總綱」：規定主權屬於國民全體，國體為統一共和，披露訓政約法係以保障民權及力行法治為根基，「民權法治」正名宣告意味濃厚。
- 2.第二章「人民之權利義務」：對人民之自由權利除宗教信仰外，皆採間接保障主義。論者評議：「民國 20 年 6 月約法，並未嘗為中國政制劃一新的時期……未採直接保障主義，而採法律保障主義，換言之，人權的保障有賴於法律，而法律亦可限制人權。」⁴⁸亦有謂：「針對約法為保障民權之原意，則擴大會議採直接保障主義所擬約法草案，在民權之實際保障上，似較完善。」⁴⁹實則徒善不足以為政，徒法不足以自行，民主政治刻意陳義高遠則無異於空中閣樓。平實而論，主政與否責任迥然不同，太原約法是擴大會議成員星散之際的應機產物，制定者只消擬定既不執行又不負責，猶似針對執政者預留的難題。審諸任何未具民主憲政傳統的國家，在政治發展過程中有法律保障人權，就是邁進民主法治的重要指標；中國國民黨在訓政初創約法即能重視民權，理應視為宣告我國邁進民主政治法治化的重要起步。

(三) 簡要規範宣示原則：

- 1.第四章「國民生計」與第五章「國民教育」：綜觀兩章各條款，前者昭示獎勵生產及勞資協調之原則，後者則規範學齡兒童的義務教育及失學的成人補習教育，均只宣示原則，並未明訂細節，皆俟各相關法律範疇再予適切的具體規劃，或不免予人有「隨時得以法律限制」的弦外之音。雖然約法是訓政時期的基本法，但是階段性的約法終究有別於常態性的憲法，若像太原約法條分縷析直如憲法般，亦不無嘩眾取寵之嫌，畢竟

⁴⁸ 王世杰、錢端升，《比較憲法》（上海：商務印書館，民國 33 年 2 月，贛第二版），下冊，頁 193。

⁴⁹ 陳之邁，〈民國二十年國民會議的選舉〉，中華文化復興運動推行委員會主編，《中國近代史論集》，第 28 輯，頁 194。

規定愈詳細自然就愈缺乏彈性。審視執政黨制定約法主客觀的嚴峻情勢，國民生計和教育設計尚屬創新之際，不僅政府欠缺實際執法經驗，即人民守法精神也待考驗，甚至施行所需的財經力量也極其薄弱，凡此均為不能漠視的事實，是以約法採簡要規範宣示原則，亦屬不得不然。

- 2.第六章「中央與地方權限」：這是約法和太原約草所採聯邦分權制差異最為明顯之處，論者曾譏評「如此攏統，幾令人無法捉摸」及「法律予奪之權，全在中央」⁵⁰，如此論斷約法似乎全然亂無章法或恣意壟斷權力，不無過於求全責備。約法是訓政的基本法，貴在簡要，無取繁密，旨在助促制憲，以應階段權變之需。本章重申建國大綱均權制度（第17條），標誌循守中山先生針對我國國情特予量身打造的權宜方策，並非無的放矢。另規定均權制度作為中央與地方權限之分界，至若二者權力明確分際，除工商業之專利和專賣特許權屬於中央外，餘均留待法律再予詳細規劃。由於法制未見明確約束，遜於太原約法在中央採列舉地方取概括之方策，執政當局曾因而招致不少詆譏。實則訓政開創舉國瘡痍，權力分際早已潛存欲速難達之困窘，中央與地方權限規範治絲益棼，不足為法畢露無遺，即如太原約草洋洋灑灑，終不免也只是夢幻泡影。
- 3.第七章「政府之組織」：內含「中央制度」與「地方制度」兩部分。中央制度大體按五權制度設置，總攬治權，體制上採委員制；其中國民政府主席權位規定較突出，對外代表政府，對各院院長及各部會長有提請任免權，以及依法公布法律發布命令，雖然簡要規範，但已宣示執政中央採權力集中之原則，似乎較傾向總統制。另地方制度亦採地方自治為基本精神，規定省、縣依法設置政府機構，並遵照建國大綱第8、16條有關縣、省地方自治規定。各有關規定細節，亦悉留待法律再予詳細規劃。簡言之，約法側重訓政階段性政制，概採簡要規範以宣示原則為主。

肆、肆應國難推動制憲（民國21～26年）

民國20年5月17日國民會議落幕，廣東方面因「胡漢民辭職案」逕與舊擴大會議部分中央委員結合，28日在廣州另立中央執監委員會議。國家籠罩在討逆、剿共與賑災等艱危困厄中，未幾又爆發「九一八」事變，執政當局鑑於國家分崩離析的處境，深感實不足以倡言抗日救國，一方面電請廣東非常會議撤銷獨

⁵⁰ 陳茹玄，《中國憲法史》，頁195。

立政府組織，另一方面發表「九一八事變告全國同胞書」，全國咸以團結禦侮為救亡圖存的唯一大道，復經數度調節折衝，各方同意共赴國難。迨至「一二八」事變，執政黨召開四屆二中全會（21.3.1），依照四全大會及四屆一中全會之決議，在洛陽舉行「國難會議」（4月7~12日）。

一、制憲運動肆應國難而肇興

依據民國 18 年 6 月 15 日中國國民黨三屆二中全會對「訓政時期之規定案」決議：「訓政時期，規定為 6 年，至民國 24 年完成。其訓政工作分配年表，交政治會議根據中央決議，於 18 年 9 月前制定之。」⁵¹執政黨以黨訓政理應視為階段性舉措，但是訓政在朝野共識上卻爭議不休，民國 20 年「九一八」事變爆發，對於訓政的爭議在黨內更蔚成一股革新風潮，12 月 28 日四屆一中全會有李烈鈞等提「縮短訓政時期入憲時期案」及楊庶堪等提「縮短訓政速行憲政案」，決議：「應從速限期完成地方自治，籌備召集國民代表機關，交中央常會遵照建國大綱，妥速議定辦法。」⁵²民國 21 年 4 月召開國難會議有「提前結束訓政」的提議，雖未獲通過；但楊端六提「請政府確實辦理地方自治如期結束訓政案」的提議，表決時則獲大多數起立通過，決議：「（一）切實辦理地方自治，如期結束訓政。（二）憲政未實施前，提前設置民意機關，定名為國民代表會，限期 21 年 10 月 10 日以前成立，並明定國民代表會權限，請修正國民政府組織法。」⁵³惟當時不論主張如何結束訓政，依據「建國大綱」和「訓政時期約法」實施憲政的標準，若與當時地方自治施行現況相對照，確屬遙不可及的夢想，毋怪乎論者譏之「尚不及宣統年間的預備立憲」⁵⁴。

綜觀召開國難會議歷程，由於依照四屆一中全會之決議，僅以討論「禦侮、救濟及綏靖」三事為限，肇致 2/3 的會員拒絕出席，但會中討論議案仍甚多，並有許多超出原定範圍的政治性案件，其中有關促成憲政的提案即有 6 類 13 案之多，國難會議儼然化身為制憲運動的請願會議。嗣後執政中央則因黨治立場、訓政未完成和內憂外患日亟等種種原因，唯恐顧此失彼遲遲未予同意，卻又無論抗日、剿共及訓政工作皆無令人滿意的成效，卒至橫議叢生，誹及於黨治。隨著黨

⁵¹ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 128。

⁵² 同上，頁 267~268。

⁵³ 中國國民黨中央執委會訓練執行委員會編，《中國國民黨歷次會議及重要決議案彙編》（重慶：中國國民黨中央執委會訓練執行委員會，民國 30 年 9 月），頁 645。

⁵⁴ 蔣廷黻，〈參加國難會議的回顧〉，《獨立評論》（北平：民國 21 年 5 月 22 日），第 1 號，頁 10。

外呼聲高漲，黨內亦漸展現同情。「訓政何時結束？」從而成為朝野論政重點。斯時各界議論如潮，惟具體論政切中時弊者鮮少，孫科提出團結禦侮挽救危亡的「抗日救國綱領」，另具執政黨領袖層級首倡制憲者的政治背景，遂由其引領出肆應國難的制憲運動浪潮。

民國 21 年 4 月國難會議閉幕後，孫氏發表「抗日救國綱領草案」，在「內政總綱」第 4 項主張「於民國 22 年 4 月召開第一屆國民代表大會，議決憲法，並決定頒布日期。」⁵⁵倡議從速立憲並立即由立法院起草憲法，這種不待訓政完成迅即制憲的變通主張，曾贏得社會輿論相當程度的支持，也引起執政黨部分老成謀國人士的反對⁵⁶，孫氏乃聯名伍朝樞等 27 位中央委員向四屆三中全會提出「集中國力挽救危亡案」，12 月 20 日案經修正通過，「關於憲政之準備」修正成 3 點（原計 6 點）：（一）為集中民族力量，澈底抵抗外患，挽救危亡，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。（二）擬定民國 24 年 3 月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒布日期。（三）立法院應速起草憲法草案，並發表之，以備國民之研討。⁵⁷經朝野協商決定在訓政尚無顯著績效之際，甚至「凡一省全數之縣皆達完全自治者」的「憲政開始時期」皆杳不可得，就提前開創制憲的破冰之旅。

二、制定五五憲草以集中國力

民國 22 年 1 月孫科就任立法院院長，遵照四屆三中全會決議於當月下旬組織「憲法草案起草委員會」，委員長由孫氏兼任，另擬「憲草會組織條例」呈國民政府於 2 月 18 日公布。此後廣徵國人對於制憲之意見，經「憲法草案起草委員會」冗長研擬議程，曾陸續議定「憲法起草原則 25 點」（22.4）、「憲法草案初稿試擬稿」（22.6）、「憲法草案初稿」（22.11）、「中華民國憲法草案初稿」（23.2）、「憲法草案初稿意見書摘要彙編」（23.3）和「憲法草案初稿修正案意見書摘要彙編」（23.9）等。民國 23 年 10 月 16 日，經法定程序完成立法院「第一次議定之憲法草案」（計 12 章 178 條），較之初稿及修正稿大為不同，草案中立法院地位近似歐美民主國家之議會，成為一個兼有政權與治權的機關。立法院通過憲法草案後，民國 23 年 11 月 9 日呈報國民政府轉送中國國民黨

⁵⁵ 孫科，〈孫科電及抗日救國綱領草案〉，羅家倫、黃季陸主編，《吳稚暉先生全集》（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國 58 年 3 月 25 日），卷九，頁 1009。

⁵⁶ 于右任，〈放棄訓政與中國革命之危機〉，《申報》（上海：民國 21 年 5 月 5 日），頁 2。

⁵⁷ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 300~306。

審核，12月10日四屆五中全會討論憲草，14日通過「中華民國憲法草案案」，決議：「中華民國憲法草案，應遵奉總理之三民主義，以期建立民有民治民享之國家，同時應審察中華民族目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，能集中國力之制度，本草案應交常會依此原則鄭重核議。」⁵⁸憲草交由執政黨中常會審核（24.10.17中常會舉行192次會議審核始告完成），議決「為尊重革命之歷史基礎，應以三民主義、建國大綱、及訓政時期約法之精神，為憲法草案之所本」等5項原則⁵⁹，責成立法院據以修正憲草（24.10.25立法院第4屆第35次會議），是為立法院「第二次議定之憲法草案」（計8章150條）。由於「第一次議定之憲法草案」賦予立法院之權力頗大，此次草案再修正則增加總統的權力。

民國24年10月「第二次議訂之憲法草案」呈國民政府轉送中國國民黨審議，11月5日四屆六中全會對該項草案作成決議：「請將宣佈憲法草案及召集國民大會日期先行決定，並對於本草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會為較長時間之精密討論後，提請國民大會議決頒布之。」⁶⁰21日五全大會通過「召集國民大會及宣佈憲法草案案」，決議：「（一）宣佈憲法草案及召集國民大會日期，由大會授權於第五屆中央執行委員會決定之，惟務須於民國25年內實施之。（二）憲法草案由大會接受之，但應由第五屆中央執行委員會據大會通過之重要憲草各提案修正之。」⁶¹另通過「擬定憲法草案修正要點請公決案」，為適應情勢修改列舉8項決議：「交第五屆中央執行委員會於修改憲法草案時積極採用」⁶²。12月4日五屆一中全會遵照五全大會決議，通過「關於召集國民大會及宣佈憲法草案案」決議：「（一）中華民國25年5月5日宣佈憲法草案，11月12日開國民大會，國民大會代表之選舉，應於10月10日以前辦竣。（二）設憲法草案審議委員會……於2個月內擬定修正案，呈由常會發交立法院再為條文之整理。」⁶³嗣經議決審查意見23點，民國25年4月23日，提中常會決議：「（一）照審議意見通過，交立法院。（二）原「草案」第76條「公務員懲戒」應刪去。」⁶⁴立法院奉命對草案重行整理，5月1日復經立法

⁵⁸ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第79輯，頁334~335。

⁵⁹ 立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編，《中華民國憲法草案（五五憲草）說明書》（上海：正中書局，民國35年4月，滬五版），頁10。

⁶⁰ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第79輯，頁349。

⁶¹ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第76輯，頁231。

⁶² 同上，頁231~232。

⁶³ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第79輯，頁386。

⁶⁴ 孫科，〈立法院議訂憲法草案概略〉，《孫科文集》（台北：台灣商務印書館，民國59年19

院第四屆第 59 次會議通過，是為立法院「第三次議訂之憲法草案」（計 8 章 148 條），5 月 5 日國民政府明令宣布，俗稱「五五憲草」⁶⁵。

憲草從草擬到完成，起初曾討論採民族、民權和民生三篇，以三民主義為骨幹，制定五權憲法。嗣經研議認為只要以三民主義為立國本原，以五權憲法為制度綱領，未必需要將三民主義的內容悉數規定於憲法，故除了第一條明定「中華民國為三民主義共和國」，仍採用各國憲法的編制。由於五權憲法為中山先生所獨創，但是遺教中僅闡明精義而無具體範式，導致「第一次議定之憲法草案」前 5 次草稿在內容大不相同，體制章節也不一致，爭論最多的國民大會組織與職權、總統與五院之產生與職權、中央與地方制度等，迭有不同的設計。此後憲草再經 2 次修訂，即次第明顯以中山先生遺教為歸趨，這種峰迴路轉的憲草研議過程，乃植基於安內攘外協和情勢之需。「五五憲草」宣布後，依據五屆一中全會規定：「國民政府應於民國 25 年 10 月 10 日以前依法辦理國民大會代表之選舉，11 月 12 日召開國民大會。」5 月 14 日國民政府公布「國民大會組織法」及「國民大會代表選舉法」，7 月 1 日頒布「國民大會代表選舉法施行細則」；10 月 15 日中常會決議：「國民大會應延期召集，一俟全國各地代表依法選出，即行定期召集。」⁶⁶隨著中日關係漸趨緊張，尤至「西安事變」後，多認為從速召開國民大會制定憲法，始足以維繫全國人心共禦強敵。民國 26 年 2 月 20 日，五屆三中全會「關於國民大會之提案案」決議：「（一）督促該管機關繼續辦理選舉，於今年 11 月 12 日召開國民大會，制定憲法，並決定憲法施行日期。（二）關於國民大會組織法及代表選舉法如有應行修正之處，授權常務委員會辦理。（三）所有關於國民大會之提案，均交常務委員會參考。」⁶⁷此決議表明執政黨確有行憲的準備，惜因「七七事變」國民大會召開展期，抗戰前制憲夙願莫遂。

三、彰顯三民主義共和國藍圖

由於議訂「五五憲草」歷程漫長曲折，論者對此自多舛辭，嘗謂：「如此繁瑣地敘述憲草的產生過程，不是為了表明國民黨對憲草的鄭重，而是反映了他們對於結束訓政何等憂心忡忡，如何小心翼翼地研究每一個字眼，唯恐不慎漏下一

月），頁 300。

⁶⁵ 《國民政府公報》（南京：民國 25 年 5 月 5 日），第 2039 號，頁 1~14。

⁶⁶ 周異斌、羅志淵，《中國憲政發展史》（上海：大東書局，民國 36 年 6 月，增訂再版），頁 256。

⁶⁷ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 418~419。

點民主權利落到人民手中。」⁶⁸就憲草研議成效而言，或不無速緩效微可議之處。但是自籌組「憲法草案起草委員會」起，縝密探討稿經七易，歷時三載始底於成。一則表露朝野對憲政企盼之熱切，二則顯示黨政中央對制憲態度之嚴謹，三則凝聚舉國上下政治智慧的結晶。「五五憲草」最大特點為一「中央政權由國民大會行使，中央治權由總統及五院行使之。」憲草內容係依據三民主義和五權憲法擬訂，並參酌建國大綱與訓政時期的經驗，以及適應國難當前的實際需要，一般論者大多予以正面評價。雖然憲草內容不無仍須再斟酌之處，概亦屬瑕不掩瑜，在遵奉中山先生遺教，彰顯「三民主義共和國」藍圖的立意上，尤特顯著：

(一) 側重萬能政府的五權政體：論者評議：「『五五憲草』確定的中央政制是總統獨裁制」⁶⁹，雖然總統對國民大會負責，行政院長對總統負責，政制有似於總統制以期政府有能的特質，然若據以斷定為總統獨裁制則未免失之皮相。抗戰前訓政國民政府組織曾經歷不同方式的變革，五權政體雖已漸具雛型，但在五權制度運作上根本無法獨立。國民政府一切中央政策均集中在執政黨中央，五院不論國務或政務均需接受合議制(國務會議或國民政府會議)或主席集中制(國民政府主席)直接指揮。及至「五五憲草」方告擘劃出建立萬能政府的五權政體，以三民主義和五權憲法為主臬，大體依循五權分治與均權制度的權能區分，明確設計行使治權之總統與五院。總統按規定為國家元首，統率全國陸海空軍，享有宣布法令及任免文武官員之權；尤其是緊急處分權、召集五院院長會商與行政院對總統負責等各項權力，足以顯示總統具有行政實際領導大權，有應付各項變局之能力。另五院地位平等之設計，各院之間均擁有獨立而充分之治權，一方面側重發揮專家政治之功能，另一方面又採行除了行政院外，其它四院均個別向國民大會負責，以避免總統制專權之弊害。

(二) 掌握民主效能的直接民權：依據中山先生對政權的設計，直接民權除選舉權外，須再賦予人民罷免、創制和複決權，如此才是真正民權。五五憲草中對四種政權之行使，在「地方制度」方面，縣市運用政權已有明確律定，對自治事項依法行使創制複決之權，對自治人員依法行使選舉罷免之權(如第 105 條)。在「中央政制」方面，創立國民大會行使中央政權，國民大會由各規定區域選出國民代表，對正副總統、立監兩院正副院長及委員，行使選舉權；對上述人員及司法、考試兩院正副院長，行使罷免權；對於中央法律，行使創制及複決權(如第 32 條)。國民大會之設計，考量我國幅員遼闊和民主根基薄弱，雖然在行使方式上為間接民權，但人民對國民大會有違法或失職時原選區依法律罷免之(如

⁶⁸ 徐矛，《中華民國政治制度史》(上海：上海人民出版社，1992年7月)，頁232。

⁶⁹ 同上，頁232。

第 30 條），故就精神而言，仍具有直接民權之特性。綜言之，選舉權依據選舉對象之任期而有定期行使之規範，其它三種政權則採備而不用之方式，其目的在於管理而不牽制，俾政府能有完全自由之治權，但必要時人民亦具有運用其它三權制裁政府不當措施的反應能力，藉此人民能夠以直接民權管理政府，一方面能達到「全民政治」之目的，另一方面能發揮「權能區分」之效益。就五五憲草的設計取向而言，基本上已考量如何才能兼具「民主」與「效能」的原則。

（三）循守均權原則的地方制度：劃分中央與地方事權之均權制度是中山先生之創見（建國大綱第 17 條），五五憲草中對此未設專章，僅於第五章「地方制度」第 104 條規定：「凡事務有因地制宜之性質者畫為地方自治事項，地方自治以法律定之。」由於均權制度的內容都要再由法律另作規劃，故而法律的變更定將影響中央與地方事權的範圍。惟審察均權制度的特點，事實上並非在「均」，而應在「分」，也就是「分配」的意思。中央與地方事權的分配，絕不是求權的數量或份量的平均，而是按照事務之性質，來作合理的分配。⁷⁰中山先生主張：「研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質為依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方。易地域之分類，而為科學之分類，斯為得之。」⁷¹由於我國一省埒於歐洲，1,900 餘縣情俗各殊，兵燹戰禍間為墟，問題繁複自不難想見，故均權制度必須兼顧國情需要、適應情勢及保持彈性等原則。五五憲草僅標舉均權原則的地方制度，而不作較明確之事權劃分規定，基本上循守中山先生主張地方自治是一種多元化的工作，須特重因時因地制宜的均權原則，政權開放胥視自治成績來逐漸完成。

（四）全面保障真平等與真自由：中山先生主張：「平等自由，法之為界。」⁷²「憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也。」⁷³五五憲草有關人民平等與自由之規定，已能見諸各章節。如就「條文形式」可分為：第一為概括的規定，如中華民國各民族均為中華國族之構成分子一律平等（第 5 條）、中華民國人民在法律上一律平等（第 8 條）、中華民國領域內之土地屬於國民全體（第 117 條）、中華民國人民受教育之機會一律平等（第 132 條）；第二為列舉的規定，舉凡人民在身體、居住、遷徙、言論、出版、通訊、信仰、集會結社、財產、兵役、教育……等各項權利義務，均為憲法明文保障。如就「條文精神」則可分為：第一為真平等之精神，蓋憲草固以法律保障人民所享權利，但同時亦以法律

⁷⁰ 趙際良，《國父思想的新境界》（台北：帕米爾書店，民國 65 年 11 月），頁 113~114。

⁷¹ 孫中山，〈中華民國建設之基礎〉，《國父全集》，第二冊，頁柒—88。

⁷² 孫中山，〈中國同盟會本部宣言〉，同上書，頁肆—6。

⁷³ 孫中山，〈吳宗慈著中華民國憲法史前編序〉，秦孝儀編，《國父思想學說精義錄》（台北：正中書局，民國 65 年 11 月 12 日），第一編，頁 229。

規範人民應盡義務，如此使人民無論在政治、經濟、社會、法律等方面皆能完全平等；第二為真自由之精神，憲草所規定之民權，一方面以法律保障之，另一方面則限制法律之行使必須以「保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者為限」（第 25 條），有效避免放任的個人自由，保障國家民族自由，使個人獲得合理的真自由。因此，倘從五五憲草制訂形式與精神層面觀之，真平等與真自由的主張已躍然紙上，蓋非溢美之辭。

伍、結語

統觀抗戰前以黨訓政並無出人意表的滿意結果，惟時作時輟終究未嘗困絕，初始以「訓政綱領」和「國民政府組織法」為訓政起點，繼而召開「國民會議」制定「訓政時期約法」為朝野合作架構，最終以召開「國難會議」催生「五五憲草」為邁向「三民主義共和國」憲政藍圖。期間主客觀環境盤根錯節，肇致訓政黨治「勢猛、權變、速緩、效微」，其實際運作足資令人深思：

（一）執政黨獨負訓政邁向制憲的發動機：

抗戰前執政黨矢志獨負訓政邁向制憲之責，較之「擴大會議」風消雲散，殊屬不易。諸如：二屆五中全會議決「訓政時期頒佈約法案」及「訓政開始應否設立五院案」（17.8）、中常會 172 次會議通過「訓政綱領」（17.10）並經三全大會追認（18.3）、中央政治會議通過「國民政府組織法」（18.3）、三屆四中全會決議「召開國民會議案」（19.11）、中央執行委員會通過「中華民國訓政時期約法草案」（20.5）、四全大會通過「團結禦侮辦法案」（20.11）、四屆一中全會決議「縮短訓政速行憲政案」（20.12）、四屆二中全會決議「召集國難會議」（21.3）、四屆三中全會決議「集中國力挽救危亡案」（21.12）、四屆五中全會通過「中華民國憲法草案案」（23.12）並經中常會（24.10）及六中全會（24.11）審查、五全大會通過「召集國民大會及宣佈憲法草案案」（24.11）、五屆一中全會決議「關於召集國民大會及宣佈憲法草案案」（24.12）、五屆三中全會通過「關於國民大會之提案案」（26.2）等。上述貫串的史實，足以透析訓政邁向制憲的黨治脈絡。另中國共產黨已被執政黨視為叛亂團體，中國青年黨（18.9）和國家社會黨（21.4）究竟尚屬規模粗具，堪擔綱訓政邁向制憲發動機者，捨執政黨其誰？

（二）中山先生遺教為訓政邁向制憲圭臬：

論者批評：「所謂的「訓政」和民主制的準備主要是一種修辭手法。」⁷⁴實

⁷⁴ 摩爾（Barrington Moore）著，拓夫譯，《民主和專制的社會起源》（台北：結構群文化公司，

則抗戰前以黨訓政原有所本，黨人對訓政必要性咸表認同，卻由於黨治在進程、方法或效率等肇生許多不同爭議，甚至淪為同黨操戈奪權的藉口，自易予人以偏概全之非議。姑不論抗戰前訓政建國成果如何，期間執政黨確以奉行中山先生遺教為圭臬，諸如：訓政綱領（17.10）前文：「中國國民黨實施總理三民主義，依照建國大綱……至憲政開始。」中華民國國民政府組織法（17.10）前文：「中國國民黨本革命之三民主義、五權憲法，建設中華民國……以期促進憲政。」中國國民黨總章（「一全大會（13.1）」～「臨全會（27.4）」）開宗明義：「中國國民黨第一次全國代表大會為促進三民主義之實現，五權憲法之創立，特制定中國國民黨總章。」⁷⁵中華民國訓政時期約法（20.6）前文：「國民政府本革命之三民主義、五權憲法以建設民國……以期促成憲政。」中華民國憲法草案（25.5）前文：「中華民國國民大會受全體國民付託遵照創立中華民國之孫先生之遺教制茲憲法頒行全國永矢咸遵。」執政中央黨章國策悉奉行中山先生遺教，絕非不知前因後果的獨幕劇，或是率爾漫云大法的鬧劇。憲政乃創建民國之理想，以黨訓政是邁向制憲的階段性任務，「五五憲草」擘劃出「三民主義共和國」的憲政藍圖。

（三）結束訓政是邁向制憲的民主催化力：

若就訓政 10 年仍未能結束「黨治」，確易予人有蓄意牟私，逕以拖延「民治」的罪嫌。彼時朝野爭議最烈者為「何時結束訓政？」和「何時實施憲政？」依據三屆二中全會（18.6）對「訓政時期之規定案」決議「訓政時期規定為 6 年」。此後，四屆一中全會（20.12）有「縮短訓政入憲」案，「國難會議」（21.4）另有「提前結束訓政」和「如期結束訓政」案，復經四屆三中全會（21.12）議決「起草憲法草案」，迄五屆一中全會（24.12）責成國民政府於民國 25 年公佈「五五憲草」。期間朝野倡議「結束訓政」始終是邁向制憲的催化力。在舉國沸沸揚揚的論道經邦壓力下，執政黨漸不反對，甚至產生化訓政阻力為制憲助力的效應，只是各項訓政計畫似乎始終趕不上時局變化，愈發困惑「如何結束訓政？」面臨公佈「五五憲草」尤然。五全大會（24.11）檢討「應於民國 19 年完之縣組織，即因一再展期，仍尚未完全辦竣。」⁷⁶在「實施憲政程序暨政治制度改革案」坦言延長訓政或實施憲政為兩難關頭，曾再訂定 1 年期的「憲政開始籌備時期」，擬為憲政開始時期之約法。⁷⁷此際結束訓政以行憲政的基礎薄弱，但是執政黨在

民國 79 年 12 月 15 日），頁 192。

⁷⁵ 蕭繼宗主編，《革命文獻》，第 70 輯，頁 44、56、78、117。

⁷⁶ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 71 輯，頁 233～234。

⁷⁷ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 76 輯，頁 234～237。

朝野瓦釜雷鳴督責下，亦難兀自延長黨治。否則黨人鳴鼓攻之「不行總理遺教」勢如群蟻附羶，輿論譏諷「一黨專制獨裁」終將積羽沉舟。

(四) 過激的妥協乃因果不爽的政治宿命：

顧自通過「訓政綱領」及「國民政府組織法」，由於「召開國民會議」及「制定約法」之爭議，再三爆發黨政爭衡兵禍凌夷。「中原大戰」連結「擴大會議」的南北對峙，「胡漢民辭職案」演成「寧粵分裂」，「國難會議」推動制憲經久協和政情研議憲草，五全大會即痛陳：「自訓政開始之後，內憂外患，接踵而來，全黨精力，悉用於救亡圖存，無暇及於訓政工作。」⁷⁸抗戰前執政中央為了救亡圖存，縱橫捭闔景況歷歷在目，諸如：企求權力平衡的「國民會議代表選舉法」、倉促制定規範闕如的「訓政時期約法」、十載更迭無常的「國民政府組織法」等，都是妥協的產物，各方覬覦掌握執政領導權，制定之相關法律內容與社會實際需要自難有效符應。訓政「黨國」形象，不僅敵對者藉以苛責，社會輿論亦詬病不已，朝野擾擾攘攘於「制定約法」，要求如期甚或提前「結束訓政」，高舉行憲以建「民國」大纛。黨治動輒無限上綱爆發爭端，國勢起伏跌宕屢屢徘徊於和戰，妥協再妥協永遠是處理爭端的不二法門，導致各項政策斧鑿斑斑，訓政建國環節何能侈言絲絲入扣。過激的妥協必然得付出錯誤決策的代價，今日的利益是明日的災難，不啻為我國坐失「黃金十年」因果不爽的政治宿命。

(投稿日期：95年3月22日；採用日期：95年5月11日)

⁷⁸ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第76輯，頁234。