

論國民大會與立法機關

劉求南

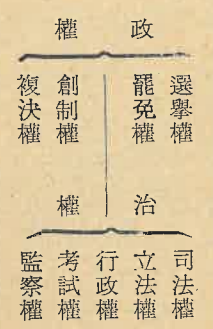
一、緒言

自英國推翻君權，於無形中走向三權分立的境界後，世界各國亦先後趨於分權途徑，以避免專制的再現。這樣行之既久，好像三權分立竟成爲實行民主政治的唯一橋樑。今日任何國家，尤其是新興國家，如欲制定憲法，建立政治制度，必然以三權分立爲基本原則，使立法、行政、司法，各自發揮其專有的功能，表現政府應具的作用。依百餘年來實施經過略予觀察，深覺三權分立確曾完成不少的效果，因而迄今猶方興未艾，在普遍發展的進程中。即以極權國家蘇聯而論，它雖於實際上集權於共產黨，然於形式上它亦將立法、行政、司法，分開行使，以示其未背民主。至於其他國家無不以三權分立作爲政治組織的根本方針，當毋庸贅言。良以斷絕獨裁，實行民主，目前還找不出比三權分立更爲妥當的辦法。因有此實情，那就難怪許多學者都不願離開三權分立的雷池半步，而稍涉其他方面去試探新景。他們著書立說，津津樂道，且憑研討所得提出制衡原理，以證明在分權制度下，獨裁政治勢將匿跡，無從出現。因所謂三權分立，在實行上應有三個先決條件，方可見其意義與價值：第一、必須使權力區分 (de-scheidung der gewalten) 即將權力劃分爲立法、行政及司法三種；第二、必須使權力分離 (Trennung der gewalten) 即將三種權力分由三個機關獨立行使；第三、必須使權力均衡 (Balance-ung der gewalten) 即在三個機關分別獨立行使權力時，應令其互相牽制，彼此均有抗拒力量，不致弄到某一權專橫；這可以說是從君主進入民主最平穩的坦道，也是實施有效的科學方法。同時在歐美若干先

進國家中，由於經驗的教訓及思想的進步，對於民主政治，力求開展，更採用公民投票制 (Referendum)，以表示真正公意志 (General will) 的所在。這個制度目前還無長策能以取代。它既可避免間接民主制的弊病，又可減去直接民主制的缺點，同時在多數決主義之下，當然也不失其爲實行民主政治的較好辦法。故今日世界各國無不重視而風行一時。

惟回顧百餘年來實行三權分立各國所演出的現象，並未將民主政治做到盡善盡美的境地；且以權力分配的偏差，反而造成了不少的謬誤與罪惡。此種情況似有加以檢討，力求革新之必要。國父孫中山先生鑑於三權分立國家將監察權附隨於立法權，而由議會兼施彈劾權，使得議會肘掣刁難，能以專橫；又將考試權隸屬於行政權，而由行政機關兼掌用人權，使得政府分贖職祿，趨於腐化；這樣表現於實際政治方面，便發生許多流弊，不勝列舉，故絕非優良制度；屆時復據中國考試監察兩制對於政治貢獻的史績，實在罄竹難書，於是匠心獨運，特將監察權由立法權的附庸地位獨立起來，又將考試權由行政權的寄生關係分離出來，遂成功其首創的五權分立制度；並依此主張著成五權憲法，作爲國家行使統治權的根本大法。如此竟開闢了學術史上新紀元，而奠定了現代公法學及政治學的新基礎。

五權憲法的特色，並非僅僅在於把考試、監察兩權從行政、立法兩權離開，以獨立發揮其職責上應具的功効，尤其是在於把政權和治權劃分，並使四個政權管理五個治權，自然達成人民有權，政府有能的國家局面。這樣徹底解決了向來爭論不已最形困難的權力分配問題，以奠定民主政治的真實基礎。故研究 國父遺教，如祇著重



「就這個圖看，在上面的政權，就是人民權，在下面的治權就是政府權。人民要怎樣管理政府，就是實行選舉權、罷免權、創制權、複決權。政府要怎樣替人民做工夫，就是實行行政權、立法權、司法權、考試權和監察權。有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題才算真解決，政治才算有軌道。」據此可知政權是原本的權力 (Original Power)，而治權不過是轉來的權力 (Derivative Power) 而已。且由此尤足證國父對於歐美三權分立之制衡原理，並非照樣拿來專用之於五權分立之間，却要拿來活用之於政權

和治權之間。這個根本意義，進步的革命份子，尤其是政治學者應擷去成見，另眼審察，虛心研討，而特先加以瞭解領悟才行。

二、國民大會與立法機關之比較

國父既然以國民大會爲代表人民的政權機關，但此國民大會是否類似外國的立法機關。而外國的立法機關又是否與我國的立法院相同？這些問題應先予解析，方可明白其根性。

在西洋公法學或政治學上，對於政權治權沒有顯明界線可見。例如英國的議會 (Parliament)，一方面爲民意機關，可以代表人民決定國家意志，並監督政府；同時執行國家意志的政府 (內閣，亦即治權機關)，也是由議會 (多數黨) 產生出來，閣員及國務員，全屬議員，這樣便把政權和治權混合起來，形成世界上有名的議會政治。不過英國的議會政治，確有其特色，就是從中央至地方各級政府，都以民選的議會爲中心，亦即以政權爲主兼管治權的形態處理政治業務，故主權在民的原則，是固定不變的。又如美國的國會 (Congress) 依憲法第一條第一項固給予立法權，使制法律，而爲立法機關 (治權機關)，但同時亦賦予其他多種權限：「如提議修憲、議決預算、容納新州、及決選總統、副總統 (在總統選舉人投票的結果不能依法產生時) 等，又成爲民意機關。雖然分權原則，美制比英制遠較嚴格，但實際上立法權以帶有政權性質，故仍優於行政權，切無可諱言。由於總統有忠實執行國會所制定一切法律之義務，如總統運用否決權對抗總統，國會亦可以三分之二的多數維持原案，迫令總統遵辦。所有行政機構的組織、職權及經費，均由國會議決，予以規定，不得超越範圍。總統任命重要官吏，須獲參議院同意；若與外國締結條約，更須出席三分之一的參議員通過，方可生效；且因條約而須制定法律，或支出經費時，亦

必由國會議決。此外，國會對政府官吏的行動，更得特設調查委員會從事調查，以揭發其不法行爲，交付懲處。以上所述可知美國國會雖不似英國議會兼組內閣，將立法與行政合併，但處處對政府控制，却甚嚴厲，顯見國會不止是立法機關，或治權機關，而且是民意機關，或政權機關了。因此，國父會對英美制度表示不滿，他對英制評謂：「到了現在，並不是行三權政治，實在是一權政治，英國現在的政治制度是國會獨裁，實行議會政治」(見五權憲法)；又對美國國會亦評謂：「狹制行政機關使不得不領首聽命，因此常常成爲議院專制，除非雄才大略的總統；如林肯、麥堅尼、羅斯福等，才能達到行政獨立之目的」(見演講集「三民主義與中國民族之前途」)。

我們考察外國的立法機關，深覺瑞士的聯邦議會 (Bundversammlung) 頗近似我國的國民大會，但其獨裁程度，實際上遠較英國爲甚，不僅行政機關絕對由其控制，即聯邦法院的法官，乃至聯邦軍事首領，亦全由其自由選舉產生。英國議會雖然權大，能以控制行政，但內閣遇必要時也可行使解散權以資對抗，故仍無背於制衡原理。惟瑞士則不然，十足達到議會高於一切的地步，依瑞士憲法第七一條規定：「聯邦之最高權力，除人民與各邦之權力外 (參閱第八九及第一二〇條)，由聯邦議會行使之」。且依第八四條規定聯邦議會兩院「處理本憲法所賦予屬於聯邦管轄及不屬於聯邦管轄之一切事項」。據此可見聯邦議會的職權相當複雜，尤其在憲法不採用分權制度的情形下，聯邦議會不僅有立法權、修憲權，而且亦有行政權、監察權及裁判權。至於最高行政機關——聯邦行政委員會 (Bundesrat)，因採合議制 (Kollegialsystem) 其委員七人，乃由聯邦議會選出，並對聯邦議會負責，更須受其完全控制而不能獨立 (第一〇一條第一〇二條四及十六款)。此固與美制不同，亦和英制相異，因美國總統由總統選舉人產生，既無須直

五權憲法的精義，而忽視了權能區分的原理，固然是隔靴搔癢；即在政治組織上，僅偏向五院制度的鑽攻，而放置了國民大會的推敲，也不能算是鞭撻入裏。

國父並不贊成代議政治，對於外國的議會也不十分欣賞，因而有首創國民大會作爲代替人民管理政府的政權機關，而將立法任務讓由治權機關的立法院去專責辦理，可見國民大會固不可與外國議會等量齊觀，而立法院也不可與外國議會同樣看待。國父在建國大綱第二十四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創造權，有複決權。」又在民權主義第六講內示以簡圖並加說明：

向國會提出法案，或作施政報告，更不用對國會負責，而獨自掌理行政權；英國內閣，雖受議會控制，但可解散議會，以示對抗，故仍有其行政獨立性。因此在三權分立國家中，美國分權較嚴，但國會仍居優勢，由於它不僅是立法機關 (治權)，同時也是民意機關 (政權)。英國則以議會地位更高，已成爲議會一權制。至於瑞士聯邦議會，又超出英國議會之上，不僅行政委員由其選舉，行政機關由其管轄，就是法官及司法機關亦不例外，若非以立法職權帶有治權性質的關係，簡直可以說是代表民意的中央最高政權機關，幾與 國父所創制的國民大會沒有鉅大的距離。

瑞士的聯邦議會與中國的國民大會，好像都是間接民權機關。瑞士乃小國寡民，也僅在地方實施直接民權，然在中樞則採用間接民權，以減少多種不必要的困難，而且實施迄今，成績卓著，爲世人所週知。國父雖主張直接民權，但在實行方面，却以一縣爲範圍和礎石，這樣比較便於着手，且易生效。因爲若以中央或省爲行使直接民權的對象時，則幅員遼濶，人口衆庶，手續繁瑣，問題複雜，未見有利，或見其弊。所以國父說：「但此種民權，不宜以廣漠之省境施行之，故當以縣爲單位」(演講集「中華民國之意義」)。復說：「縣之中以自治團體爲行使直接民權之主體」(中國革命史)。又說：「除了憲法上規定五權分立之外，最重要的就是縣自治，行使直接民權」(五權憲法)。更在建國大綱第九條規定：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接複決法律之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權」。至於全國中央方面，則由國民大會代表行使之。這些主張大致已訂立於中華民國憲法中。如第一二三條規定：「一縣民關於縣自治事項，依法律行使創制複決之權，對於縣長及其他自治人員，依法律行使選舉罷免之權」。又第二七條規定：「國民大會之職權如左：一、選舉總統、副總統。二、罷免總統、