

總統執政抑或責任內閣？ ——國民政府時期立憲中的 行政權之定位*

樂兆星**

近代中國立憲中的行政權之定位，面臨著採用總統執政抑或責任內閣模式的問題。此問題極大反映並影響著民國政治局勢的發展。在國民政府時期的立憲中，「五五憲草」在制定過程中對行政權的定位從最初的責任內閣色彩不斷轉向總統執政模式。此部憲草採用的「行政集權制」存在總統獨裁、民意機構無法有效制約行政權的弊端，有違民主憲政的精神。抗戰後，政治協商會議所達致的「憲草修改原則」，對行政權的定位採取典型的責任內閣模式，更改了孫中山設計的「權能分立」的制憲原則，遭到國民黨中央常會的強烈反對。經過折衝，「政協憲草」更改了典型的責任內閣模式，但對行政權的定位未能凝聚協商各方的共識。經過立憲者的籌畫與操縱，制憲國民大會通過的《中華民國憲法》對行政權的定位採取修正的責任內閣模式，形成了一種新創制。對近代中國的立憲事業而言，建立一種使行政權既能集中行使又受民主制約的憲政體制頗為必要。《中華民國憲法》所形成的新創制雖已成功達致此點，但因受「臨時條款」的制定與修改之影響，在之後的憲政實踐中並未受到認真之對待，從而難以發揮應有的作用。

關鍵詞：總統執政、責任內閣、行政權、立法權、民主憲政

* 匿名審查人提出的中肯的修改意見以及編校者的細緻審閱使本文臻於完善，特此致謝。文責仍自負。

** 浙江大學光華法學院博士後研究人員

一、導言

行政權在治國理政中發揮著重要的作用，不僅關乎國家政制的平穩運行，而且影響社會秩序的有效維持。在現代國家的憲政體制中，行政權一般在國家元首與行政元首或行政官僚之間進行分配。此外，行政權會與其他中央機構的權力特別是立法權發生關係。行政權的定位主要針對這種內、外部關係而言；依此，其定位可被劃分為總統執政模式和責任內閣模式。¹前者指總統集中行使行政權，承擔行政責任，不對立法權負責；後者指行政權主要集中在行政元首（內閣首長）而不是國家元首的手中，行政權須向立法權負責，立法權可監督、質詢行政權。憲法對行政權的定位反映了一個國家所選擇的中央政府體制或政體模式。²例如：美國是實行總統制的典型國家，國家元首與行政元首一元化，行政權高度集中於總統，國會雖然有制衡總統的權力，但總統不對國會負責；英國是實行內閣制的典型國家，國家元首與行政首長二元化，行政權由內閣行使，行政權來源於立法權並向立法權負責，議會具有監督與質詢內閣的權力；法國是實行半總統制的國家，國家元首與行政首長二元化，總統享有一定的行政權，不對議會負責，內閣掌握主要的行政權並對議會負責。³也可以說，中央政府體制或政體模式決定著行政權之定位：凡是採取總統制的國家，其行政權的定位屬於總統執政模式；舉凡採取內

-
- 1 王世杰、錢端升以行政機關與立法機關的關係為標準，把當時民治國家所採用的制度劃分為合議制、總統制與內閣制。參見王世杰、錢端升著，范忠信校勘，《比較憲法》（1943 增訂四版；北京，中國政法大學出版社，1997），頁 260-265。但合議制僅被瑞士一國採用，且不是近代中國立憲主要的參考對象。
 - 2 總統制、內閣制，是針對憲法規定的整個中央政府政制而言，並不是僅僅針對行政權的定位。
 - 3 參見吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》（臺北，三民書局，2016），頁 380-397。半總統制由法國學者 Maurice Duverger (1917-2014) 率先提出。見 Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research* 8, no. 2 (June 1980): 165-187. 中文學界的相關探討，參見吳玉山，〈半總統制：全球發展與研究議程〉，《政治科學論叢》47（臺北，2011），頁 1-32。

閣制的國家，其行政權的定位則屬於責任內閣模式。⁴雖然法國憲法規定總統享有一定的行政權，但因行政權主要由內閣行使，法國憲法對行政權的定位屬於一種新型的責任內閣模式。

古代中國的國家權力具有整體性的特徵，不存在近代西方意義上的權力分立和制衡。晚清與西方的接觸與衝突使中國面臨「三千年未有之大變局」，延綿不絕的內憂外患使晚清的國家治理面臨著嚴重困境，迫使大清帝國走向預備立憲之路，中國近代立憲運動的序幕由此拉開。這場運動的目標便是改變古代中國權力的整體性特徵，實現權力的分立和制衡；通過吸納社會民眾參與國家治理，使權力的運作納入民主和法治的框架，進而實現國家政制有效和平穩的運行。清末立憲的虛偽性使大清帝國喪失了自我圖存的最後契機，促進了革命的爆發。辛亥革命推翻了大清王朝的統治，中國開啟了從帝國到民國的轉型。

在民國的立憲運動中，行政權的定位採取何種模式存在較大的爭議。在複雜的政治與社會情勢下，一方面，總統執政顯得尤為重要，因為總統集中行使行政權可以靈活、統一地制定政策，提高行政效能，有利於迅速改造中國社會，應對瞬息變化的政治局勢；另一方面，責任內閣的理念又為近代中國所必須，因為行政權對議會負責有利於防止行政專權特別是元首專制的產生，打消政治強人覬覦總統寶座的念頭；也有利於使政治鬥爭有軌可循，防止革命的發生，從而使中國擺脫古代常出現的王朝更迭和治亂循環的局面。⁵

通觀民國初年的制憲史，立憲時行政權定位得合理與否，特別是能否實現權力之間的平衡，直接影響著民初政治局勢的發展狀況。辛亥革命進程中制定的《臨時政府組織大綱》以及稍後的《中華民國臨時約法草案》都採取總統執政的行政權定位模式。為制約即將履任總統職位的

4 探討立憲中行政權之定位，由此難免會涉及對政府體制（總統制、內閣制）之選擇的探討。

5 民初有學者比較了內閣制與總統制的優劣，參見鳳文祺，〈內閣制與總統制〉，原刊《言治》1：1（天津，1913），頁85-90；收於何勤華、李秀清主編，《民國法學論文精粹（第二卷）憲政法律篇》（北京，法律出版社，2002），頁467-470。西方學界相關的理論爭議，見 Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy* 1, no. 1 (Winter 1990): 51-69; Donald L. Horowitz, “Comparing Democratic Systems,” *Journal of Democracy* 1, no. 4 (Fall 1990): 73-79.

袁世凱（1859-1916, 1913-1915 在任總統）的權力，1912 年《中華民國臨時約法》則轉採責任內閣的模式。但由於制憲者內部的意見不一，《臨時約法》對行政權的定位亦有總統執政的特點。⁶這種定位的模糊性「為分掌行政和立法兩權的政治勢力擴張自身的權力提供了想像和解釋的空間」。⁷依據《臨時約法》，議會具有倒閣的權力，但行政元首不具有解散議會的權力。議會與行政之間權力的不平衡，為之後政局發展埋下了隱患。1913 年「天壇憲法草案」對行政權的定位屬於責任內閣的模式，是一種「超議會制」，議會職權獨大，行政權難以具備政治整合的功能。這引起了試圖通過行政權完成國家整合的袁世凱總統的極大不滿。隨後，袁世凱集團以制定正式約法為契機，藉以擺脫議會的束縛，於 1914 年頒行《中華民國約法》。此部約法對行政權的定位採用總統執政模式，由總統總攬國家統治權。然而，此約法中的總統制近似於總統專制，總統的權力不能受到有效制約，袁世凱最終走向復辟帝制的道路。⁸帝制復辟失敗後，中國的政局更加混亂，總統變來變去，內閣多次更迭，⁹國會多次被解散，甚至在 1923 年《中華民國憲法》的制定過程中出現了「豬仔議員」和「賄選憲法」的鬧劇。至此，國會議員的威信蕩然無存，代議政治在中國瀕臨破產。在北方，1924 年段祺瑞（1865-1936）執政府成立後，隨即廢棄了這部憲法，民國初年形成的法統再次中斷。

面對此局勢，長期在南方「護法」的孫中山（1866-1925）毅然放棄民國初年的法統，發起國民革命，致力於民國之再造。為此，他重新闡釋三民主義並宣導五權憲法。五權憲法的設計是為了實現「人民有權，政府有能」的權能分立理念。此理念來源於孫中山對政治的看法，他認

6 張茂霖認為臨時約法「捨棄利於形成責任內閣的條文，而多採美國總統制的條文」，與真正的責任內閣制相去甚遠。參見張茂霖，〈錯誤移植的責任內閣制——〈中華民國臨時約法〉制定過程重探〉，《法制史研究》9（臺北，2006），頁 134。

7 章永樂，《舊邦新造：1911-1917》（北京，北京大學出版社，2016 二版），頁 134。

8 參見陳志讓著，傅志明、鮮于浩譯，《亂世奸雄袁世凱》（長沙，湖南人民出版社，1988），頁 127-206。

9 參見謝彬，《民國政黨史》（據 1926 年上海學術研究部增補訂正本整理；與戴天仇等撰《政黨與民國政治》一書合刊，北京，中華書局，2007），頁 168。

為政治中包含有兩個力量，一個是管理政府的力量，為政權；一個是政府自身的力量，即治權。政權便是民權，由人民掌握，需要人民充分行使以直接管理國事。治權即為政府權，由政府機關掌握，需要政府有很大的力量治理全國政務。政權包括選舉權、罷免權、創制權和複決權這四個民權。在中央政制中，國民大會是人民行使政權的場所，而政府則依據五權憲法加以設計，包括立法權、行政權、司法權、監察權、考試權。人民以政權管理政府的五個治權，以造成一個完全的民權政治機關，使人民和政府的力量彼此平衡。¹⁰孫中山之所以設計國民大會，是為了讓人民能夠直接和充分地行使民權，以「全民政治」的方式監督和制約中央政府的權力（包括行政權），根除代議政治因黨派和金錢的操縱所可能出現的賄選舞弊、藏汙納垢等現象。

在五權憲法中，立法權與行政權處於平行的地位，行政權並不對立法權負責。由此，五權憲法中行政權的定位並不屬於責任內閣的模式。但因行政權是中央政府治權的組成部分，政府的治權需向人民的政權負責，行政權亦需對國民大會負責，是故五權憲法蘊含著責任政府的理念，只是這種責任政府是指整個中央政府而言，迥異於英、法國家所施行的責任內閣。鑒於行政院由全國人民選舉出的總統組織之，¹¹五權憲法蘊含著總統執政的行政權之定位，只是總統的權力需向國民大會負責。然而，人數龐大的國民大會能否有效制約中央政府的權力特別是總統的行政權，仍是一個問題。是故，五權憲法不僅很難實現權能分立的理念，反而國民大會這一政制的加入增加了立憲時行政權定位的複雜性。此外，孫中山是政治家而非憲法學者，其政論和學說前後矛盾之處甚多。他兼容並蓄地吸納古今中外的憲制要素，其五權憲法只停留在思想階段，並未成為一部系統性的憲法。然而，孫中山逝世後，1929年3月國民黨「三大」確定其主要遺教為訓政時期中華民國最高之根本法。1940

10 參見孫中山，《孫中山選集》（北京，人民出版社，1981二版），〈三民主義·民權主義〉，頁791-798。

11 有學者認為：「中山先生之設計實即以美國憲法為藍本而加以補充者也。」何會源，〈論孫中山先生關於中央政治制度之設計〉，原刊《民族》2：5（上海，1934），頁713-731；收於何勤華、李秀清主編，《民國法學論文精粹（第二卷）憲政法律篇》（北京，法律出版社，2002），頁406-426，見頁408。

年4月國民政府正式發布訓令，尊稱孫中山為中華民國「國父」，通令全國一體遵行。他的思想上升為「國父思想」，他的遺囑也被定位為「國父遺教」。於是孫中山的「五權憲法」，極大左右或制約著國民政府時期的立憲模式之選擇。

孫中山主張五權憲法只適用於憲政時期。在訓政時期，國民黨依循《國民政府建國大綱》採取一黨訓政的建國方式：國民黨獨自掌握政權，排斥廣大民眾參與國家決策及政制設計。對此，自由民主人士大多批評一黨訓政理念，要求國民黨開放政權並儘早制定憲法以開啟憲政時期。¹²面對日益加深的國難，1932年年底國民政府最終決定開啟制憲的歷程。然而，此後的制憲歷程的艱辛與坎坷遠遠超出了當時國民黨及國人的想像，直到1936年5月憲法草案（即「五五憲草」）才由立法院最終通過並由國民政府宣布。但抗日戰爭的全面爆發導致國民大會無法召集，此部憲草未能頒布施行。在抗日戰爭時期，國人的立憲熱情絲毫不曾退減，掀起了聲勢浩大的憲政運動。國民參政會憲政期成會和隸屬於國防最高委員會的憲政實施協進會分別對五五憲草作出修改或提出修正意見。然而，這些修改或意見最終未被採納，也未對之後的制憲進程產生實質性影響。¹³抗戰結束後，由國民黨、共產黨、民主黨派以及社會賢達人士的代表所召開的政治協商會議通過了「憲草修改原則」。嗣後，國共之間在「憲草修改原則」問題上無法形成政治共識，導致共產黨放棄參加制

12 王造時反對訓政的意見頗具代表性。參見王造時，〈對於訓政與憲政的意見〉，《申報》，1932.5.12，版9；〈對於訓政與憲政的意見（續）〉，《申報》，1932.5.13，版10。

13 在國民參政會憲政期成會中，由於中間黨派居主導地位，「期成憲草」主要反映了中間黨派的制憲主張，但又因不具備拘束力從而被束之高閣、置之不理，憲政期成會中途還被撤銷。憲政實施協進會則受國民黨的操控，所提的憲草「修正意見」甚為簡略，主要反映國民黨的修憲主張。兩者均未能體現國內各主要政治勢力的利益與要求。加之此時國民黨、共產黨以及中間黨派之間的政治實力對比懸殊，「期成憲草」和「修正意見」未能經過各方的政治博弈，從而無法凝聚制憲共識，對之後政協經由各方政治博弈而產生的「憲草修改原則」、政協憲草以及國民大會所通過的《中華民國憲法》影響甚微，所以本文對這兩者不做探討。相關研究，參見雷震原著，薛化元主編，《中華民國制憲史：制憲的歷史軌跡（1912-1945）》（臺北，自由思想學術基金會，2010），頁95-196；王永祥，《中國現代憲政運動史》（北京，人民出版社，1996），頁288-309；石畢凡，《近代中國自由主義憲政思潮》（濟南，山東人民出版社，2004），頁152-289。

憲國民大會，從而使制憲權喪失了完整性。在國共內戰的局勢下，國民黨拉攏青年黨、民社黨召開制憲國民大會，《中華民國憲法》才最終於1946年12月通過。

在國民政府時期的立憲歷程中，上述憲草或憲法中對行政權的定位採取了何種模式？對比這些不同的憲草或憲法，有關行政權之定位發生了怎樣的變化，又是因何而發生變化？這些變化反映了什麼樣的時代特徵以及立憲者的心路歷程？特別是，在孫中山五權憲法的強大影響下，國民政府時期立憲中對行政權的定位是否會完全依照五權憲法思想而設計，能否在總統執政和責任內閣模式之外創制出另一種行政權定位的憲制模式？國民政府時期的立憲對行政權的定位是否蘊含著可供借鑒的制憲智慧？鑒於近代中國面臨的內憂外患的局面，對中國從專制走向民主的轉型而言，在立憲時對行政權進行合理定位，建立一種使行政權既得以有效行使又受民主限制的憲政體制頗為必要。過去國人在立憲領域所付出的心血，在之中所存在的經驗或教訓，都影響或規約著憲政體制的當下與未來，從而不能被輕易忽視的歷史。

當今學者很少以一種宏觀的視野專門與細緻地闡述與研究此問題。¹⁴ 民國時期的學者如吳經熊（1899-1986）、張君勱（1887-1969）、雷震（1897-1979）、王世杰（1891-1981）、錢端升（1900-1990）、陳茹玄（1894-1955）、潘樹藩等人在有關憲法史或制憲史等論著中雖涉及到此問題，但亦未以一貫的視角或思路系統地、集中地展開研究，從而無法展現出行政權定位之流變的前因後果。且這些研究多面向憲法文本，對憲法文本變化之後的政治因素和政治過程多語焉不詳。儘管如此，這些論著可提供一些有價值的史料，因為他們大多是當時立憲的參與者，對憲法文本做過精闢的闡述。¹⁵ 本文不僅僅注重分析憲法文本的靜態規定，而且注重呈現憲法文本背後動態的、複雜的政治過程，試圖在國民

14 比如，對近代中國憲制史有較為系統研究的聶鑫教授，就未詳細研究國民政府時期行政權定位的問題。參見聶鑫，《1946 中華民國（南京）憲法研究》（香港，香港城市大學出版社，2017）。

15 吳經熊、張君勱、雷震、王世杰、錢端升、陳茹玄參與國民政府時期制憲的經歷，分別參見徐友春主編，《民國人物大辭典》（石家莊，河北人民出版社，1991），頁 370、926、1281、45、1533、1041。

政府時期政治變遷的歷史情境中，詳細探討立憲過程中行政權定位的流變，並對之做總體之評價。

二、邁向總統執政 ——五五憲草行政權定位的形成

孫中山制定的國民革命方略規定，訓政完成後，才能進入憲政時期。國民政府訓政時期的工作應以地方自治為中心，但地方自治鮮有成效。這使黨治和訓政的合理性和必要性深受時人懷疑。加之「九一八事變」後，日本侵華戰略緊鑼密鼓地展開。此時，施行何種建國道路特別是要不要制定憲法成為時人關注的焦點。在這種情勢下，國民黨黨內以及知識分子之間有關訓政與憲政之間的爭論爆發開來。¹⁶最終，1932年12月國民黨四屆三中全會作出準備制定憲法，召開國民大會的決議。一個月之後，孫科（1891-1973）旋即被任命為立法院院長。孫科甫告就職，於1933年1月下旬組成憲法起草委員會，並自兼委員長，張知本（1881-1976）、吳經熊擔任副委員長，積極進行憲法起草工作。經過向國人徵求意見，憲草初稿與再稿的擬定，最後由立法院將所定再稿呈送國民政府專呈國民黨中央審核，然後再由立法院審核意見修正定稿等程序和過程，憲草於1936年5月1日在立法院三讀通過，經國民政府於5月5日明令宣布，是即所謂的「五五憲草」。

為有規劃地起草憲法，憲法草案委員會全體會議首先制定了憲法草案研究程序表，並議定了「憲法起草原則」，主稿委員會依照該原則起草憲法。關於中央政府行政權的原則有：總統與副總統由國民大會選舉產生；總統為國家元首，不直接負行政責任；行政院院長，由總統經立法院同意任免。行政院長由總統任免的緣由是，「因大總統應歸行政系。國民大會既然選舉大總統，則行政院院長無須再由國民大會選舉」，這也有

16 相關政治背景的介紹，參見荊知仁，《中國立憲史》（臺北，聯經，1984），頁401-413；平心（李平心，原名李循鉞），《中國民主憲政運動史》（上海，進化書局，1947新二版），頁306-308。

利於減少對行政院院長的拘束，以應付中國變化多端的局勢。而行政院長任命須得立法院同意的緣由是：

因立法院雖然不是國民代表大會，但立法院也曾受國民大會委託的權限，經立法院同意，自然是好一點。立法院及監察院合起來，是一個國會。所以立法院差不多就是國會，有國民代表大會一部分的職權。就是國民大會閉會後，可以將職權委託立法院代行。立法院好像是國會的參議院，也就是黨的大會執行委員會一樣。集種種性質成一立法院……這個並不是說立法院有同意權，實在因為國民大會的委託而有同意權。¹⁷

可見，「憲草起草原則」把總統劃歸為行政系，總統任命行政院院長，但不直接負行政責任，行政責任的直接負責人為行政院首長。鑒於行政院院長不由國民大會選舉產生，憲草起草原則就把總統任命行政院院長的同意權交給立法院。但這種同意權並不是立法院自身所具備的，而是經國民大會的委託而產生。從此點來看，憲法起草原則對行政權的定位具有責任內閣的色彩。但總體看來，此定位又有趨向總統執政模式的可能性。因此憲法起草原則對行政權的定位並不十分明確，這為之後憲法起草時有關行政權定位的爭議埋下了伏筆。

憲法初稿之擬定及審查的過程頗為繁複。吳經熊按照憲草起草原則擬定「憲法草案初稿試擬稿」，但把行政院院長的產生方式做了改動，試擬稿規定「行政院設院長、副院長各一人，由總統提交國民政府任命之」。吳所給出的理由是，「原案決定行政院院長由總統經立法院之同意任命之，此項規定，實使立法院之地位高出於行政院，未免有損五院之均衡」。¹⁸在試擬稿中，吳經熊嚴格按照孫中山的五院制以及政權、治權的劃分辦法，使政權由國民大會行使，治權由國民政府行使，國民政府對國民大會直接負其責任，而國民政府則由總統及立法、行政、司法、監察、考試五院組織之。¹⁹吳把試擬稿向社會公布徵求意見後，孫科指定

17 吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》（上海，商務印書館，1937再版），頁175-176。

18 吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁227。

19 有關行政權定位的部分，參見繆全吉編著，《中國制憲史資料彙編——憲法篇》（臺北，國史館，1991再版），頁415-417。關於吳經熊憲草的研究，見“Dr. Wu's Constitution,” *Harvard Law Review* 132 (June 2019): 2300-2321.

主稿委員會七人，就試擬稿從事審查。主稿委員會所決定的有關行政權的修正要點有：取消原稿國民政府中的國務會議之規定，在國民大會閉會時增設國民委員會，總統選舉另以法律規定，行政院院長改由國民大會選舉。²⁰

關於行政院院長的產生問題，當時有兩種意見，一種意見主張行政院院長須經國民委員會的同意，另一種意見則對此不贊成。孫科發表意見說行政院院長的任命應歸國民大會。這是因為在他看來，「五院獨立，當然五院是平衡的。但各院院長都由國民大會產生，而行政院院長獨不由國民大會產生，理論上也不易講得通」²¹。隨後，主稿委員會以「吳稿」為底本，參考張知本等人的憲草稿件，參酌社會各方意見，並請起草委員林彬（1893-1958）、史尚寬（1898-1970）等人參加，開會 18 次，擬成《中華民國憲法草案初稿草案》。根據此草案，在國民大會閉會期間，以國民大會所推舉產生的「國民委員會」為中樞重心；在行政權的定位上規定國民政府由總統及五院組織之，以行政院院長為行政之實際首長，總統和五院直接對國民大會負責。此草案縮小了國民大會的職權，其罷免權僅及於行政院院長、副院長，且「行政院設院長、副院長各一人，由總統提交國民大會或國民委員會之同意任免之」。之所以如此，孫科在說明時講到，因為國民大會三年召集一次，行政院院長因政策關係，常有變更，與其他各院院長稍有不同。²²此初稿草案還規定，立法委員由國民大會選出，立法院院長和副院長由立法委員互選產生；立法院對行政院有質詢之權；總統對於立法院的已決案可於公布前提交覆議，而立法院在覆議後經出席委員三分之二以上之決議仍維持原案時，不得再交覆議。²³

嗣後，憲法起草委員會召集全體會議將起草人修正之初稿分章逐條討論後，擬定《中華民國憲法草案初稿》。此初稿除上述草案規定外，還

20 參見陳茹玄，《增訂中國憲法史》（1947 增訂版；收於沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊續編》輯 44 號 433，臺北，文海出版社，1985 再版），頁 216；潘樹藩，《中華民國憲法史》（上海，商務印書館，1935），頁 273-274。

21 吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁 298。

22 參見吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁 386。

23 參見《中國制憲史資料彙編》，頁 464-466、469-474。

規定行政院為國民政府行使行政權之最高機關；立法院對行政院院長提出不信任案，監察院對之提出彈劾案，並且經國民委員會決議接受時，行政院院長應行去職。²⁴這些規定對行政權的定位頗有責任內閣的色彩。憲草初稿完成後，憲法草案起草委員會即告結束。在各方對初稿的意見中，有的主張縮小立法院之職權，並減少立法委員人數。更多的人反對將不信任權和質詢權歸屬於立法院，所持理由有：一、立法院非民意機關，不宜授予大權；二、立法委員原定 200 人，名額太多，虛糜國幣；三、立法院與國會性質不同，不宜有不信任權及質詢權。²⁵

此後，立法院組織憲法草案初稿審查委員會。此委員會將各方對憲法初稿的意見分別整理，編纂為《憲法草案初稿審查意見書摘要彙編》，並召開全體審查會議，形成《憲法草案初稿審查修正案》，關於行政權的規定有：取消有關國民政府的規定；總統、副總統、立法司法考試監察各院院長、立法委員、監察委員由國民大會選舉罷免之；總統兼為行政首領，總攬行政權；行政院院長、各部部長及政務委員由總統任免，並對總統負責；行政院行政會議以總統為主席。²⁶這些規定與初稿規定行政院院長須由總統提經國民大會委員會之同意任免者迥異。初稿所規定的——立法院對行政院院長提出不信任案，或監察院提出彈劾案，經國民委員會決議接受時，行政院院長即應去職——各條被刪除。由此，審查修正案對行政權的定位採取了總統執政模式，初稿中所含的責任內閣之色彩消失殆盡。

在陳茹玄看來，因這些規定，憲草「是則由內閣制之精神，一變為總統制之精神」，是種典型的「行政集權制」，「行政院院長無異總統之幕

24 參見《中國制憲史資料彙編》，頁 491-494。

25 參見吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁 433。孫科也認為憲法草案初稿中立法院對行政院院長提出不信任案的規定不妥，參見孫科，《孫科文集》（臺北，臺灣商務印書館，1970），頁 282-283。草案初稿頒布後，《中華法學雜誌》專門組織了一個憲法專刊，刊登五篇文章討論憲草初稿。除去未涉及立法權與行政權的關係的兩篇文章外，其他三篇文章皆對憲草初稿中立法權對行政權的限制的規定頗為不滿。參見徐道鄰，〈對於憲法草案初稿之意見〉；光晟，〈憲法草案之研究〉；徐恭典，〈對於憲法草案之意見〉，三篇刊於《中華法學雜誌》5：1/2（南京，1934），頁 7-12、13-17、19-24。

26 參見《中國制憲史資料彙編》，頁 505-512。

僚長」。²⁷然而，審查委員傅秉常（1896-1965）認為，雖然這些規定含有總統制的意味，但仍不能把此稱為總統制，而是一種「特創」的制度。這是因為修正案規定了一些罷免總統的方法，並且規定總統對國民大會負責，還規定行政院得向立法院提出議案。這些與總統制的一般特徵——總統在任期內除因犯罪而被彈劾之外，不能因政策不當而被罷免；總統不對國會或議會負責；總統及閣員無權向立法院提出議案——不相符合。這種特創的制度有其特殊的精神，既能避免委員制中行政遲緩而無效率的弊端，以使行政敏捷，應付現代社會危機，符合世界潮流；也能避免總統制中總統濫用職權形成獨裁的傾向。當時參與憲法起草的陳茹玄對傅秉常的觀點，進行了如下反駁：由於國民大會是人民的代身，總統對國民大會負責，即是對人民負責，這是總統制的明徵；所謂的總統制，政治責任不在內閣，而在元首，如美國總統即對人民負責；並且行政院得向立法院提出議案，也是總統制國家所常有之事，如美國行政各部事實上隨時可以準備提案送國會議員代為提出。所以，他認為傅秉常的觀點「不能證明其為非總統制，且足以加強其為總統制之佐證」。²⁸

1934年9月21日至10月16日，立法院召開會議，審議《憲法草案初稿審查修正案》，逐條討論。在討論中，立法院鑒於政權與職權應釐分清楚，由此取消了國民大會委員會的設置；²⁹對修正案所做的變更在根本上是為了治權尤其是行政權富有效率之行使，並且在審議修改時未更動「初稿審查修正案」中採取的總統執政的模式。比如，在審議立法院職權時，關於立法院是否有質詢權，立法委員之間產生了爭論，最後只規定「關於立法事項，立法院得向各院各部委各委員會提出質詢」，關於國家政策或行政措施有不當時，立法院則不享有質詢權。³⁰最後，立法院將憲法草案三讀通過，是為《中華民國憲法草案》。³¹由此，憲草採取總統執政的行政權定位模式日益明顯。

從憲法草案初稿到憲法草案，為何行政權的定位由責任內閣不斷轉

27 陳茹玄，《增訂中國憲法史》，頁217。

28 陳茹玄，《增訂中國憲法史》，頁218。

29 參見王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁416。

30 參見吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁530-531。

31 參見《中國制憲史資料彙編》，頁530-534。

變為總統執政模式？相關研究都未給出確鑿的解釋。例如，錢端升雖認識到這是一種「劇變」，但把原由歸結為起草者「缺乏堅信」。³²參閱立法院院長孫科在憲草制定過程中所做的系列演講，他認為由於政權和治權的劃分，不能用西方的三權憲法來衡量中國的五權憲法，所以用西方的總統制和內閣制來衡量五權憲法中的政府模式並不恰當；五權制下所成問題者，是總統是否兼管行政實權的問題。對此問題，孫科在憲法草案初稿完成後的演講中贊同總統不兼任行政院院長；在憲法草案初稿的審查稿發表後的演講中，認為按審查稿行政院院長可由總統任免的規定，總統就是行政首領，「行政院院長，實不啻由總統兼攝」；在憲法草案頒布前的雙十節演講中，又認為「依總理之遺教，過去之事例，及目前之環境而論」，總統「似以兼操實權為當」。³³可見，孫科的觀點前後有較大的轉變。至於轉變的緣由為何，他並未清楚說明。易勞逸（Lloyd E. Eastman, 1929-1993）從孫科與蔣介石（1887-1975）之間政治權力鬥爭的視角，探究憲草為何從總統只擁有象徵性權力的政府體制轉變到總統有較大實權的總統制。他認為孫科給出的政權與治權應相分離的解釋缺乏誠意，在政府體制的改變上，孫科和立法院受到了強大的外部政治壓力，但究竟是何種壓力則不得而知。³⁴

至五五憲草最終制定完成前，憲法草案還被進行過兩次重要之修正。《中華民國憲法草案》通過後，立法院呈報國民政府，轉送中央，國民黨四屆五中全會將該憲法草案提出討論，經決議「中華民國憲法草案應尊奉總理之三民主義，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」。³⁵嗣後憲法草案交中央常會審議，1935年10月17日，中央常會將草案審查完畢後，決定五點原則，其中關於中央政府的原則為，「政府之組織，應

32 錢端升，〈評立憲運動及憲草修正案〉，《東方雜誌》31：19（上海，1934），頁9。

33 上述系列演講中的觀點，參見《孫科文集》，頁282、286-287、239-235。

34 易勞逸（Lloyd E. Eastman）著，陳謙平、陳紅民等譯，《流產的革命：國民黨統治下的中國（1927-1937）》（北京，中國青年出版社，1992），頁212-213。

35 胡春惠編，《民國憲政運動》（臺北，正中書局，1978），頁827。

根據政治實際經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度。行政權行使之限制不宜有剛性之規定」。³⁶

之後，立法院對草案進行第一次修正。經此修正，總統任命司法、考試兩院院長無須再經立法院的同意。除此之外，草案原本規定：立法院對於總統提交覆議之案，「經出席委員三分二以上之決議維持原案時，總統應即公布或執行之」。³⁷為減少對總統行政權的束縛，立法院第 34 次會議將「應即公布或執行之」改為「得留交下屆國民大會複決之」，並由第 35 次會議議決通過。³⁸陳茹玄認為，「此種規定，事實上無異授總統一人以取消立法院任何決議案之權。故修正案集權傾向，較原案尤甚也」。³⁹為避免總統權力的肆意性，此條之後又被改為，立法院對於總統提交覆議之案，「經出席委員三分二以上之決議維持原案時，總統應即公布或執行之；但對於法律案、條約案，得提請國民大會複決之」。⁴⁰即便如此，此規定亦削減了立法院的權力。加之，雖然總統由國民大會選舉產生並向其負責，但國民大會又不能經常召集，這實質上加強了總統的權力。

此後，國民黨四屆六中全會決議將初次修正後的憲法草案交付即將召開的五大大會審查。國民黨「五大」第五次會議通過《擬定憲法草案修正要點請公決案》，特別提出「在總統職權章應規定總統總攬治權，使五種治權之行使，均得由總統統率而調節之」和「應規定總統有緊急命令權」。⁴¹五大大會還授權五屆中央執行委員會決定宣布憲法草案及召集國民大會之日期，並應根據大會通過的有關憲草的各重要提案修正憲法

36 傅秉常，〈中華民國憲法草案起草經過〉，收於立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編，《中華民國憲法草案說明書》（重慶，正中書局，1940），頁 10。

37 夏新華、胡旭晟、劉鄂、甘正氣、萬利容、劉珊珊整理，《近代中國憲政歷程：史料薈萃》（北京，中國政法大學出版社，2004），頁 961。

38 中國第二歷史檔案館編，《國民政府立法院會議錄》（45 冊，桂林，廣西師範大學出版社，2004）冊 12，頁 35、49。

39 陳茹玄，《增訂中國憲法史》，頁 230。

40 《立法院第四屆第五十九次會議議事錄》，收於中國第二歷史檔案館編，《國民政府立法院會議錄》冊 12，頁 502。「修正案為避免將來總統與立法院間政見不一，發生爭執計，另加但書」。吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁 581。

41 秦孝儀主編，《革命文獻》輯 76（臺北，中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978），頁 232。

草案。嗣後，五屆一中全會設「憲法草案審議委員會」，負責再加修正憲草。在研究歸納以及徵求各領袖意見後，此委員會迭次召開會議，議決審議意見，並經中央執行委員會常務會議通過。其中關於行政權定位的變動有：增加「總統有發布緊急命令權及為緊急處分之權」、「總統得召集五院院長會議，解決關於兩院以上事項及總統交議事項」兩條規定；刪去總統總攬行政權的條文，規定行政院行政會議，該由院長主持，總統不參加。⁴²雖然總統總攬行政權的條文被刪去，但這並不表明總統在實際上不再總攬行政權，反而經此修正總統不再直接負行政責任，很少有機關能對總統施加有效限制。並且此委員會的建議還有，在過渡時期內，立法委員、監察委員半數經選舉產生，半數由立法院院長、監察院院長呈請總統任命，⁴³如此總統提出的議案很容易在立法院得以通過。雖然立法委員在對於授權總統緊急變更及五院長會議等問題上曾發生激辯，⁴⁴但立法院仍依照上述意見制定了憲法草案的第二次修正案。

經此修正，總統處於超然地位，成為五院之重心，並且總統有發布緊急命令權及為緊急處分之權，任命立法委員、監察委員等權。此次修正案完成後，立法院呈請國民政府於5月5日公布憲草。在憲草中，總統的權力集中，遠超實行總統制之民主國家。正因此，雷震認為：「五五憲草中之總統制，實與獨裁制完全相同，當然說不上是民主政治。」⁴⁵羅隆基（1896-1965）亦認為，從「將來中國的總統在將來的中國憲法上的地位」而言，中國的總統是「全世界法律上最大的政治元首」，「是世界上最有權力的一位大總統」，因憲草所賦予的鮮受制約的緊急命令權之規定，總統可以命令代替乃至取消法律，「中國將來的總統，名義是總統，實際上是個獨裁者」。⁴⁶

五五憲草在國民革命訓政時期擬定，因當時社會上沒有能與國民黨

42 參見傅秉常，〈中華民國憲法草案起草經過〉，收於立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編，《中華民國憲法草案說明書》，頁13。

43 參見孫科，〈憲法草案最後一次修正之經過情形〉，收於胡春惠編，《民國憲政運動》，頁869。

44 參見吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁587-591。

45 參見雷震，《制憲述要》（收於傅正主編，《雷震全集》冊23，臺北，桂冠圖書，1989），頁25。

46 羅隆基，〈憲法草案中的總統〉，《自由評論》24（北平，1936），頁1、4。

相抗衡的政治力量，它的起草和制定流程從始至終被國民黨中央執行委員會所掌控。國民黨中央尊崇孫中山的遺教，按照政權、治權劃分之規定起草憲法。政權由國民大會行使，治權由行政、立法、司法、考試、監察五院行使。正如孫科所言，「政權與治權，原有它明確的界限，人民選出代表，在國民大會內所行使的職權，即為人民的政權，以外均屬政府之事。大凡政府應做之事，政府各部應有全權辦理，然後始符五權制度」。⁴⁷這種五權分立的理論基礎不同於西方的三權分立的理想，「三權分立的目的是使政府的權力分散，彼此制衡，不能流入專制的危險。五權分立的目的是使治權的運用圓滿，政府的效能增加，以接近於『萬能政府』的理想，所以中央的政制必須在五院上設一國家元首以為治權之總匯」。⁴⁸但細究五五憲草的規定，人民行使的政權已不能有效制約這種萬能政府。這是因為，國民大會既非常設機關，又不方便召集臨時大會行使政權，國民委員會又被取消，所以人民的權力只能在國民大會召開時才得以行使，國民大會閉幕後，人民便無法行使政權，就不能對行政權形成有效制約。⁴⁹加之，五五憲草規定的總統權力和行政權過於龐大，立法院權力過於弱小，立法權就無法有效制衡行政權。總而言之，五五憲草歷經了漫長的草擬、修改後而制定，「就全體說，在憲草的實質的變更上，仍偏重在提高行政權」，⁵⁰其對行政權的定位不僅僅採取總統執政模式，而且賦予總統更多的權力以至於形成「行政集權」。國民黨之所以採取此種「行政集權制」，是為了對外抗擊日本侵略的需要，也是出於對內鎮壓軍事叛變和圍剿紅軍的需要。這種內憂外患的局勢需要經由憲法建立一個強有力的運作靈敏的「萬能政府」。誠如徐道鄰（1907-1973）所言：「我國目前外憂內患嚴重之時，欲求度此難關，首在得一強有力之政府，欲求政府之強有力，必先求政權統一，而欲求政權之統一，必先

47 孫科，〈關於憲草經過及其內容的說明〉，收於夏新華等整理，《近代中國憲政歷程》，頁 997。

48 蕭公權，《憲政與民主》（北京，中國人民大學出版社，2014），〈憲政實施後之中央政制〉，頁 25。

49 參見雷震，《制憲述要》，頁 18。

50 周鯁生，〈中華民國憲法草案評〉，《國立武漢大學社會科學季刊》6：4（武昌，1936），頁 918。

求其地位鞏固。」⁵¹在國民黨看來，總統總攬行政權，少受民主機構的制約，迅速和靈活地推行政令，正是建立此種強有力政府的有效途徑。

三、政治協商進程中憲草的行政權之定位

(一) 轉向純粹的責任內閣 ——政協「憲草修改原則」對行政權的定位

五五憲草宣布後，因國民大會代表即制憲代表選舉未能依限完成，加之抗戰爆發等緣由，國民大會多次被延期，未能按時召開，此部憲草便無法成為正式憲法。抗戰勝利後，中國三大勢力即國民黨、共產黨和民主同盟圍繞建國問題進行激烈的較量。為實現和平建國，國共在談判時決定召開政治協商會議（下文簡稱「政協」）。政協的討論範圍涉及政府組織問題、施政綱領問題、國民大會問題、憲法草案問題及軍事問題五項議題，並由五方面各派代表分五組討論。此外，政協還設了一個綜合小組，所有提案均可在此討論。同年1月19日，政協召開第9次大會，專門討論憲法草案問題。

憲法草案是各方所關注的重大問題，也是各方爭論最激烈的問題之一。針對行政權如何定位這一問題，各方展開激烈的交鋒與辯論。

在探討憲法草案修改的問題時，國民黨代表孫科首先以「國民黨代表資格」說明了根據五權憲法精神而擬定的五五憲草的重要原則。他首先對人民行使政權，政府行使治權的原則進行了闡述，而治權分為行政、立法、司法、監察、考試五種。其次，孫科說，五五憲草要使人民有權，政府有能，鑒於法國實行內閣制使政府常在動搖之中，故今後所建立的政府，必須使之有能，因此「國民大會會期不能太短，以免常因開會選舉、改組政府，有害各種政策的進行」。再次，關於國家元首問題，五五憲草實行的是總統制，總統既是國家元首，又是行政首長。針對時人對

51 參見徐道鄰，〈對於憲法草案初稿之意見〉，頁7。

憲草中總統權力太大的批評，孫科解釋到，總統發布緊急命令權或許過大，但其他權力的行使都是有限制的。在進行總結時，他談到，五五憲草或許還有很多缺點，國民黨方面並不認為這部憲草是天經地義，不可修改的，「所希望的就是中華民國憲法要根據三民主義的最高原則，推行五權制度，一方面保障人民行使政權，一方面使政府有能力執行國家政務」，這是原則問題，而其他的都是專門技術問題。⁵²可見，國民黨代表孫科堅定不移地秉持五權憲法的立場。

關於憲法的原則問題，共產黨代表吳玉章（1878-1966）作了發言，有關中央政權機構問題，他基於過去的歷史事實，指出實行五權制的弊端：「五院事權分散，實際上都沒有權，而大權獨落於元首一身，這容易流於個人專制之弊」，同時認為憲草中規定的總統權力過大，應予修改。他認為英美等先進民主國家所行的國會制度之經驗很可採取，結合中國當年的實際情況，以將中央政權機構作妥善規定。⁵³

青年黨領袖曾琦（1892-1951）代表青年黨，提出關於憲法問題的主張。關於憲法的內容，青年黨主張採內閣制，反對總統制。他所給出的緣由是：

我們的意見，以為採取總統制有兩種危險：（一）是容易走到反民主的，（二）是容易引起革命，招致混亂的局面。因為大權集於一人自然容易引起全國的不滿，而總統的地位又不能隨時變更，其結果乃易發生革命，甚至動搖國本，這是對於國家最不利的。反之而行內閣制，則有兩種好處：（一）可使元首居於超然的地位，不負直接行政責任；（二）可使政府隨時有新陳代謝的作用，內閣的更迭容易，便不至引起革命，這於鞏固國基是很有益的。

曾琦還列舉實行五院制的弊病，如監察院和考試院未收到預期的效果，認為「民主立憲最重『法治』，而『法治』最重『系統分明』，『權責分明』」，進而建議「行政院有用人之權，故考試仍應屬於行政，上下兩院有監督

52 參見重慶市政協文史資料研究委員會、中共重慶市委黨校編，《政治協商會議紀實（上）》（重慶，重慶出版社，2016），頁 278-281。

53 參見《政治協商會議紀實（上）》，頁 281-282。

政府之責，故監察權仍應屬於國會，而五院制則只可採其精神，不必一成不變」。⁵⁴可見，青年黨在憲法草案問題上與國民黨有很深的分歧。

圍繞著五權制以及國會制度中的一院制還是兩院制問題，無黨派代表傅斯年（1896-1950）在發言中提出一個折衷方案。他說：「如仍採五院制，可以立法院作為下院，監察院作為上院，運動各國兩院制之國會職權。兩院名稱可仍舊，惟職權擴大，不必有國會之名，但有國會之實……如此則一面接受五權憲法之原則，一面實行兩院制之議會制度，兩者可兼顧。」⁵⁵此方案是在國民黨所提倡的五權制以及英美兩院制之間折中的結果，如此，立法院和監察院雖不具有國會之名，但具有國會之實。

綜觀政協會議上各黨派對憲法草案所提的意見，關於行政權的定位，各方爭論的焦點可歸納為：國民黨一方主張五權制、總統執政；其他黨派和無黨派人士主張國會制、責任內閣。國民黨試圖貫徹三民主義，實施五權憲法，其他黨派和無黨派人士主張參照英美民主國家的憲政經驗，對五五憲草做較大修改，儘管可以在形式上保留五權憲法之名。由此，憲草問題要在政協中獲得解決，勢必需要在國民黨所主張的五權憲法和英美的憲政制度之間取得折中。

為此，對憲法頗有研究的民社黨領袖張君勱提出一個頗具創意的方案，即「無形國大」。他根據孫中山直接民權的學說，批評五五憲草的國民大會制只是間接民權而非直接民權，⁵⁶所以主張國民大會無形化，公民投票運用四權（選舉、罷免、創制、複決）就是國民大會，不必另開國民大會。這樣可把有違英美民主憲政精神的機構去掉。梁漱溟（1893-1988）認為張君勱採取「偷樑換柱的巧手段，保全五權憲法之名，運入英美憲政之實」。⁵⁷除把國民大會化為無形之外，此政制設計的核心是行政權和立法權的關係。張君勱主張監察院作為英國式的上議院，把立法院作為英國式的下議院，而把行政院作為英國式的內閣；行政院須

54 參見《政治協商會議紀實（上）》，頁 282-284。

55 秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期 第七編 戰後中國（二）》（臺北，中國國民黨中央委員會黨史委員會，1981），頁 207。

56 參見張君勱，《憲政之道》（北京，清華大學出版社，2006），頁 171-172。

57 梁漱溟著，中國文化書院學術委員會編，《梁漱溟全集》（8 卷，濟南，山東人民出版社，2005 二版）卷 6，〈我參加國共和談的經過〉，頁 916。

對立法院負責，立法院對行政院可以有不信任投票，推翻內閣，另組新閣；行政院如有自信，也可以拒絕立法院的信任而把它解散，實行大選，產生新的立法院。一方有不信任內閣之權，一方有解散議會之權。由此，張君勳保留了五院制和國民大會的名義，在憲草中注入內閣制的精神。據梁漱溟的分析，這樣的憲法最不利於蔣介石。因為若把蔣擺在最高位只能做總統而不能做行政院長，就沒有實權；若降格作行政院長，也隨時有倒閣的風險，地位很不穩定。「這樣的憲法對執政黨最為不利而有利於在野黨。所以張君勳這種設計，在野各方面莫不欣然色喜，一致贊成」。⁵⁸

由於在野派及社會賢達人士修改五權憲法的目標很一致，都同意張君勳對憲草所做的修改，又因美國向國民政府施壓以使之行民主憲政制度，國民黨企圖維持五權憲法之實的立場，在國內外就顯得很孤立，所以國民黨代表在政協中不得不暫時作出讓步。最後憲草小組以張君勳的設計為中心，結合其他方面的意見，僅開4次會議，達成了12條「憲草修改原則」，並經政協會議第10次會議通過。政協通過的《憲法草案案》包括「組織憲草審議委員會」和「憲草修改原則」兩部分。前者規定憲草審議委員會由政協五方代表每方推選5人和公推會外法律專家10人共25人組成，憲草審議委員會的任務是在兩個月的時限內，「根據政治協商會議擬定之修改原則，並參酌憲政期成會修正案，憲政實施協進會研討結果及各方面所提出之意見，匯綜整理，制成『五五憲草』修正案，提供國民大會採納（如有必要時得將修正案提出協商會議協商）」。

「憲草修改原則」中有關行政權的重要規定有：

- 一、國民大會 全國選民行使四權，名之曰國民大會。（即無須成立全國性之國民大會機構之意）
- 二、立法院 為國家最高立法機關，由選民直接選舉，職權等於民主國家之議會。
-
- 六、行政院 為國家最高行政機關。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。如立法院對行政院

58 參見同前註。

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，不得兩次提請解散立法院。

七、總統 經行政院決議，得依法頒布緊急命令。但須於一個月內報告立法院。總統召集各院院長會商，不必明文規定。⁵⁹

從上述規定來看，政協把國民大會無形化，以使全國選民直接行使民權；立法院被定位為「議會」，由選民直接選舉產生，從而改變了孫中山的五權憲法以及五五憲草中立法院僅作為治權機關的地位。「憲草修改原則」雖在形式上保留了五權制，但對五五憲草中的五權之間的關係做了重大修改：確立了英國式的責任內閣制，行政院對立法院負責，行政院長享有提請總統解散立法院的權力；總統不再總攬行政，權力大為縮小，成為一種虛位元首。從而，政協「憲草修改原則」打破了五五憲草總統執政的行政權定位模式，採取了責任內閣模式。正如胡佛（1932-2018）等人所言：「原來五五憲草所規定的『國大實權化』及『強勢總統』的制度化安排，在政協的修改原則中，已完全變質，並轉化為『國大虛位化』、『立法院國會化』、『監察院參議院化』，並饒富責任內閣的精神。其間有關『權能區分』的制度設計，更是南轅北轍。」⁶⁰

政協「憲草修改原則」，「係欲調和中山先生五權憲法『權能分立』的理論與世界民主國家憲法的基本原則」⁶¹，經由國民黨、共產黨、民主黨派、社會民主人士多方面共同協商制定，而不是如五五憲草那樣由國民黨中央獨自進行掌控。此原則是各黨派鬥爭和妥協的產物，共產黨和民主黨派希望未來的憲法能體現民主憲政精神，以便限制總統的權力，特別是總統總攬的行政權。國民黨代表因在政協中頗受孤立，難以維持總統執政的行政模式。是故，政協「憲草修改原則」中行政權的定位採取了典型的責任內閣的模式，在總體上對行政權持一種「民主限權」的立場，並且這種限權由立法院行使。雖然「憲草修改原則」是針對五五憲草的修改而達成的，但行政權的定位由總統執政模式轉向責任內閣模式，對五五憲草而言，不啻為一場「無聲的革命」。更為緊要的是，政

59 《近代中國憲政歷程》，頁 1092。

60 胡佛、沈清松、石之瑜、周陽山，《中華民國憲法與立國精神》（臺北，三民書局，2000 修訂四版），頁 525-526。

61 雷震，《制憲述要》，頁 9。

協「憲草修改原則」在實質上篡改了孫中山權能分治、五權憲法的理論，從而衝擊了國民黨自國民革命來所形成的新「法統」。這種「法律革命」雖然為政協「憲草修改原則」的命運買下了隱患，但在很大程度上規制著中華民國未來制憲時的中央政制模式的選擇，從而也影響著未來憲法對行政權的定位。

（二）純粹責任內閣之修正 ——政協憲草行政權定位的形成

政協閉幕後，中共方面對於包括「憲草修改原則」在內的政協決議是滿意的，毛澤東（1893-1976）盛贊政協的成就，並給予了積極評價。⁶²隨後，劉少奇（1898-1969）、朱德（1886-1976）等中共領導人以及延安權威人士的評論都盛贊政協所達致的決議，由此中共作出中國即將走向「和平民主新階段」的形勢判斷，並為履行政協決議而做準備。⁶³政協「憲草修改原則」由於不符合孫中山權能分治、五權憲法的理論，也與五五憲草的行政權定位模式大相徑庭，從而受到國民黨強硬派的激烈反對。作為國民黨總裁的蔣介石對此亦表示不滿，他於日記中提到，本以為曾主持五五憲草的孫科「加入憲草組必能為之力爭」，「不意協議結果，竟將本黨黨綱與總理主張以及五五憲草全部在根本上整個推翻，重新換取一套不三不四、道聽塗說之妄議，而即引以為是，竟定此一違反總理革命之原則，真使人啼笑皆非，欲泣無淚矣」。⁶⁴2月4日，他在召集王世杰等國民黨政協代表時表示，「一，應以總理遺教實試；否則二，應照

62 參見《政治協商會議紀實（上）》，頁342。

63 參見秦立海，《民主聯合政府與政治協商會議》（北京，人民出版社，2008），頁219-229。

64 《蔣介石日記（手稿本）》（美國斯坦福大學胡佛研究所圖書檔案館藏〔Palo Alto, Cali.: Hoover Institution Library and Archives, Stanford University〕），1946.1.31。本文引用的此日記來源於（杭州）浙江大學「蔣介石與近代中國文獻特藏室」中的抄件。個別錯字筆者有所訂正。《蔣中正總統檔案：事略稿本》中未有「重新換取一套不三不四、道聽塗說之妄議」的字樣，參見葉健青編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》冊64（臺北，國史館，2012），頁479。日記比事略稿本更能反映蔣對政協「憲草修改原則」的不滿。

美國型式仿效，不可再有作室道謀之主張」。⁶⁵同月 10 日，他在約請部分國民中央負責同志談話時，明確表示，「余為黨員，必絕對尊奉總理之遺教及本黨五權憲法之黨綱，此則為不可移易之志願，亦為余之決心」，他進而表示了如下意見，「此次政治協商會議中，憲草所決定之原則與總理遺教出入處頗多……欲據此原則作為定案，則窒礙甚多，且決不能拘束國民大會而使之通過，亦為甚明之理」，要求「憲法草案必須絕對符合於總理五權憲法尤其是建國大綱之遺教」，並「深望今日在座之各位老同志，於此次憲草審查委員會開會時，盡保障三民主義五權憲法之責任」。⁶⁶他在同日的日記中有言：「中國非實行總統制不可，此為總理與余一貫之主張也。」⁶⁷

1946 年 2 月 16 日、18 日，憲草審議委員會分別召開討論中央政制問題的第三次、第四次會議。可能受蔣介石意見之影響，在是否實行西方議會制度這一點上，委員們又展開了激烈爭辯。⁶⁸稍後，國民黨六屆二中全會於 3 月 1 日召開，參加會議的國民黨中央代表強烈反對政協所通過的「憲草修改原則」。3 月 15 日，政協綜合小組和憲草審議委員會舉行聯席會議。在此次會議上，孫科將國民黨的意見與各黨派代表繼續會商，鑒於國民黨對「憲草修改原則」的強烈反對，為了不使整個政協決議被推翻，也「為了使國民黨六屆二中全會比較順利地接受政協的觀點」，在中共和民盟讓步的前提下，⁶⁹聯席會議最終對「憲草修改原則」中的中央政制規定作出如下修改：把無形國大改為有形國大；刪去憲草原則的第六項，即取消立法院對行政權的不信任權以及行政院對立法院

65 《蔣介石日記（手稿本）》，1946.2.4。《蔣中正總統檔案：事略稿本》則為：「一、應以總理遺教為原則；二、應取法美國之民主制度」，沒有「不可再有作室道謀之主張」的字樣。參見《蔣中正總統檔案：事略稿本》冊 64，頁 555。

66 秦孝儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》卷 6 上（臺北，中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978），頁 41-43；《蔣中正總統檔案：事略稿本》冊 64，頁 580-588。

67 《蔣介石日記（手稿本）》，1946.2.10。

68 參見朱匯森主編，《中華民國史事紀要（初稿）（1946 年 1-3 月）》（臺北，國史館，1989），頁 433-484。

69 參見中共中央文獻研究室、中共南京市委員會編，《周恩來一九四六年談判文選》（北京，中央文獻出版社，1996），頁 252；《梁漱溟全集》卷 6，〈我參加國共和談的經過〉，頁 920。

的解散之權。⁷⁰中共和民盟對「憲草修改原則」的讓步，正符合很多國民黨員的意願。⁷¹

聯席會議作出修改後的次日，中共中央要求重慶代表團「應即強調政協決議每一條每一句均必須實現，反對修改，特別對於憲草原則反對作任何修改」。⁷²而正是在同日，國民黨六屆二中全會隨即通過了《對於政治協商會議之決議案》，按照三民主義和五權憲法的精神，對政協「憲草修改原則」中的國民大會和中央政制部分作出更改：「（一）制定憲法，應以建國大綱為最基本之依據。（二）國民大會應為有形組織，用集中開會方式行使職權。（三）立法院對行政院不應有同意權及不信任權，行政院亦不應有提請解散立法院之權。（四）監察院不應有同意權。」⁷³此種修改不僅更改了政協最初所達致的「憲草修改原則」，取消了對行政權的責任內閣的定位，還試圖延續「法統」，把制定憲法的最基本依據回溯到1924年的《國民政府建國大綱》。在周恩來（1898-1976）看來，這是破壞政協決議的表現，「其目的就是推翻政協修改憲草的原則，不受政協拘束」。⁷⁴3月18日，中共中央便向各地通告，國民黨全會通過的五條決議「實質上將政協決定的國會制、內閣制、省憲自治等基本原則完全推翻。這是一件有關中國人民命運的原則問題，是中國走民主道路還是獨裁道路的問題，各地應嚴重注意和警惕」。⁷⁵

在此種情勢下，如何對行政權進行定位，尤其是如何安排立法權與行政權之間的關係，成為擺在憲法起草者面前的一大難題。國民黨極不贊成立法院對行政院的不信任制度。國民黨之所以反對立法院有提出「不信任行政院之權」，是因為法國議會用此不信任辦法多次倒閣，導致政府

70 參見陳茹玄，《增訂中國憲法史》，頁255。

71 正因如此，1946年11月21日，周恩來在延安的一次會議上談及此事時說到，「在這個問題上我們作了一個錯誤，以為是形式問題而魯莽地讓步」。參見《周恩來一九四六年談判文選》，頁696。

72 中央統戰部、中央檔案館編，《中共中央解放戰爭時期統一戰線文件選編》（北京，檔案出版社，1988），頁86-87。

73 〈全會十八次會議修正通過政協會議報告決議草案〉，《中央日報》，1946.3.17，版3。

74 重慶市政協文史資料研究委員會、中共重慶市委黨校編，《國民參政會紀實：1938-1948 武漢·重慶·南京（下）》（重慶，重慶出版社，2016），頁899。

75 《中共中央解放戰爭時期統一戰線文件選編》，頁88。

組織的不穩定而無法施政；在當時社會動盪和政治混亂的中國，尤其需要強大的行政權，從事各種建設。但「議會政制並不一定是使政治不安定的政治制度」，而法國政潮之多以至於影響政治的安定，並非完全由於「議會對政府可提不信任案」的關係，而是由於法國小黨林立。⁷⁶況且，行政權對立法權負責是民主國家通行的慣例，國民黨在制憲時也必須展現遵循民主憲政理念的立場。加之，在憲草審議委員會擬定憲草時，青年黨領袖曾琦堅決主張內閣制，「因青年黨的支持內閣制，使國民黨代表不便斷然反對，恐失去聲應氣求的同情者」。⁷⁷

此時，為解決行政權和立法權的關係這一難題，著名法學家、國民黨代表王世杰發揮了重要的作用。在 1946 年 3 月 28 日政協綜合小組舉行的會議上，他根據美國憲法第七節第二款的總統「否決權」和「覆議」制度，⁷⁸對政協「憲草修改原則」中的立法權和行政權之關係做了新設計。王世杰於 4 月 1 日的日記中寫到：「連日與中共及民主同盟諸人續議憲法草案原則之修改。予提議總統對於立法院所通過之法律案及其他決議案（對行政院政策有所表示者），均得送還覆議；覆議時如有立法院三分二多數維持原案，原案應予執行。各方大體同意此項修改。（一月間政治協商會議原定之原則，為純粹的責任內閣制。）」⁷⁹隨後，關於憲草審議，蔣介石向王世杰指示：「行政院決不能對立法院負責之意，更不能以立法院不贊成行政院政策，以致改組行政院也。」⁸⁰在 4 月 9 日舉行的聯席會議上，對於行政院與立法院之間關係如何規定，各方代表爭執甚烈，依然未獲得共識。⁸¹王世杰於次日的日記中寫到：「予與中共周恩來及其他黨派續商憲法草案中行政院與立法院之關係。彼等主張責任內閣制，但已不堅持維持責任內閣制之精神。予所提議仍與美國制相似，即行政機關對於立法院所通過之法律案（乃至決議案）得要求覆議，覆議

76 參見雷震原著，薛化元主編，《中華民國制憲史——政治協商會議憲法草案》（臺北，自由思想學術基金會，2010），頁 220-222。

77 蔣勻田，《中國近代史轉捩點》（香港，友聯出版社，1976），頁 57。

78 雷震，《中華民國制憲史——政治協商會議憲法草案》，頁 223。

79 王世杰著，林美莉編輯校訂，《王世杰日記》（臺北，中央研究院近代史研究所，2012）上冊，1946.4.1，頁 779。

80 《蔣介石日記（手稿本）》，1946.4.3。

81 〈討論立法院與行政院關係〉，《民主報》（重慶），1946.4.10，版 1。

時倘無出席立法委員三分二主張維持原案，則原案可不執行。」⁸²

4月13日，政協綜合小組會議決定成立五五憲草修正案起草小組。經過多次的博弈與折衝，最後形成的《政治協商會議對五五憲草修正案草案案》（即「政協憲草」）有關行政權和立法權之間關係的規定為：

第五六條 立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得移請其覆議。覆議時如經出席立法委員三分之二維持原決議，該決議行政院院長應予接受或辭職。

第五七條 行政院對於立法院通過之法律案、預算案、條約案，應予執行。但行政院如有異議，得以於該案送達十日內，具備理由移請立法院覆議。覆議時，如立法院仍維持原案，行政院長應予執行或辭職。

第五八條 立法院對於行政院之瀆職，或犯政策上之錯誤時，得設置調查委員會。此項調查報告通過後，其效力與本憲法第五六條之決議同。⁸³

此種設計把「憲草修改原則」所規定的行政院對立法院負完全責任改為行政院對立法院負有限責任，還撤銷了行政院提請總統可解散立法院的規定。這樣的設計最終並未得到中共代表的認同。⁸⁴此後，鑒於國民黨反對和破壞政協決議的立場已經明朗化，中共對政協決議以及以蔣介石為首國民黨的態度也隨之發生重大變化。加之在國民政府改組、軍隊改編以及解放區的地位等問題上，國共之間也未能形成共識，進而展開激烈的政治鬥爭，以至在憲草審議委員會最後有保留地通過政協憲草時，憲草中有關行政權的部分始終未能被議定。⁸⁵這樣，「以憲草原則為核心，國共之間形成一個政治死結」。⁸⁶中共重新走上反對國民黨統治的新

82 《王世杰日記》上冊，1946.4.10，頁781。

83 《近代中國憲政歷程》，頁1097。收錄在此案中的憲草第五章即「行政權」部分，則標有「本章未經決定」的字樣。

84 參見蔣勻田，《中國近代史轉捩點》，頁58。

85 參見雷震，《中華民國制憲史——政治協商會議憲法草案》，頁224。

86 鄧野，《聯合政府與一黨訓政：1944-1946年間國共政爭》（北京，社會科學文獻出版社，2011修訂版），頁408。

民主主義革命的道路。中共不再參與憲法問題的討論，使國民政府時期憲法的制憲權之完整性大為缺失，也決定了《中華民國憲法》的最終命運。

四、《中華民國憲法》行政權定位的形成與流變

（一）責任內閣的新創制

——《中華民國憲法》行政權定位的形成

1946年11月15日，國民大會正式召開，由於這次會議只有一項決議憲法的議程，所以這次國民大會又被稱為「制憲國大」。嗣後同月19日，國民黨、青年黨、民社黨及無黨派人士組成的憲草審議會經過兩次會商，完成《五五憲草修正案》，後改稱《中華民國憲法草案修正案》，經中央常會及國防最高委員會通過後，即由國民政府送交立法院審議。鑒於國民大會已召開，立法院無權對此修正案再作修改，便對「憲草修正案」正文未做討論和修改，只把名稱改為《中華民國憲法草案》⁸⁷，呈送國民政府，轉送國民大會，完成立法程序。制憲國民大會開會41天，共舉行預備會議4次，憲草審查會12次，大會20次。⁸⁸由於國民黨領導人的會前準備、會議中的堅持與操縱，⁸⁹《中華民國憲法》於是年12月25日通過。

為彰顯憲法是大多數黨派民主商議及同意的結果，於1946年11月末和12月初，國民黨領導人蔣介石兩次表達自己的制憲的意見，認可將「憲草修正案」而不是五五憲草作為國民大會討論的藍本。這是因為，一方面他在此時認識到五五憲草中總統權力過大、鮮受制約的規定，不利於人民政權的行使，貽害民族國家；另一方面他認為，鑒於當時人民

87 《中華民國憲法草案》，收於胡春惠編，《民國憲政運動》，頁1074-1094。

88 關於國民大會制憲的具體過程，參見國民大會秘書處編印，《國民大會實錄》（南京，編者自印，1946）。

89 參見雷震原著，薛化元主編，《中華民國制憲史——制憲國民大會》（臺北，自由思想學術基金會，2011），頁134、142-243。

的智識水準和政治興趣低下，人民還不具備行使政權的能力。⁹⁰由此，「行使治權的人不能尊重政權而侵犯政權，同時行使政權的人又沒有掌握政權的能力與習慣，則其結果必致完全違背國父創制的精神」。⁹¹除上述緣由外，據雷震回憶，為避免出現一黨制憲的局面，國民黨極力拉攏民社黨和青年黨共同制憲。為此，蔣介石已在國民大會召開前夕，向民、青兩黨保證，會讓國民大會通過政協憲草。⁹²

儘管如此，在國民大會開會時，為數眾多的國民黨籍制憲代表指責乃至批評憲草中的「國大之組織與權力設置」、「立法與行政之間關係」等規定，以致「大有將草案基本原則一一推翻之勢」。⁹³此時，蔣介石主動維護政協憲草有關行政權定位的規定，安撫甚至壓制黨內強硬派的反對聲音。12月9日，他要求國民黨國大代表不必在有關總統的權限、行政院和立法院關係等條文上多所爭執。⁹⁴16日，以蔣介石為首的國民黨中央向國民黨國大代表指示，「行政院對立法院負責之原則，應予維持」。⁹⁵為對外展示自由民主的形象，爭取美國的援助，20日，蔣介石在對本黨出席國大的代表演講中指出，「只要規定國民大會修改憲法之權，其餘可以不必計較」，「凡綜合審查委員會所提出的意見，除中央另有指示的以外，應依照通過」。⁹⁶

除了國民黨總裁在外部施加影響，在國民大會審查憲草時，任第三組審查會之召集人的王世杰為維持憲草有關行政權定位之規定起到了很大的作用。他認識到憲草中政府體制規定的重要性，他在12月9日的日記中寫到：「第三組審查總統、行政與立法三章，實為憲法中最關重要之部分。」⁹⁷在同月13日的日記中有言：「憲法草案規定總統公布法律發

90 秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》（40冊，臺北，中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984）卷21，〈本黨代表在國民大會中應注意的重點〉，頁472。

91 《先總統蔣公思想言論總集》卷21，〈說明憲法草案制訂之經過與意見〉，頁464。

92 參見雷震，《中華民國制憲史——制憲國民大會》，頁134。

93 陳茹玄，《增訂中國憲法史》，頁281。

94 參見《先總統蔣公思想言論總集》卷21，〈政府對於中共問題所持之方鍼〉，頁482。

95 阮毅成，《制憲日記》（臺北，臺灣商務印書館，1970），頁56。

96 《先總統蔣公思想言論總集》卷21，〈最近國際形勢之分析與國民大會應注意之點〉，頁488、489。

97 《王世杰日記》上冊，1946.12.9，頁836。

布命令，應經行政院院長或行政院有關部會長官副署。史尚寬等在審查會卻堅持修改，認為須經有關各院院長副署。予力斥其謬論，審查會終依予之主張，未將草案修改」。在次日的日記中他寫到：「予在審查會中，對於行政院與立法院關係之規定，堅主維持原草案，蓋原草案實為折衷英、美之一種辦法，且已與本黨以外各派協議，故也」。⁹⁸

受蔣介石、王世杰等國民黨主要領導人的意見和努力之影響，國民黨籍制憲代表只好同意憲法草案有關行政權的定位。12月22日，國民大會第15次會議繼續進行憲草二讀，通過行政與立法兩章。蔣介石謂「此又打破一重大難關矣」。⁹⁹最終通過的《中華民國憲法》與《中華民國憲法草案》差別很小，除了個別憲法條文語句稍作修改之外，關涉政協憲草主要原則的部分幾乎未加改動。¹⁰⁰為凸顯《中華民國憲法》之精神，本文參照美國的總統制、英國的內閣制，將《中華民國憲法》與五五憲草、政協「憲草修改原則」、政協憲草中有關行政權的規定作簡要對比，以顯現《中華民國憲法》所採取的行政權定位模式的特殊性和創新性。

與五五憲草所規定的超總統制相比，《中華民國憲法》中總統享有的行政權大為縮小。這些權力主要有：「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」；「總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認，立法院認為必要時，得決議移請總統解嚴」；總統有發布緊急命令權，但須受立法院的限制。因此，總統在憲法上的上述權力並不能獨立行使，而需立法院及行政院的配合。憲法第58條規定，「行政院設行政院會議，由行政院院長、副院長、各部會首長及不管部會之政務委員組織之，以院長為主席。行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、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，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之」。經此，總統不能參加行政院會議，對國家日常通行的行政事項起不到實質性的影響。可見，憲法把總統的

98 《王世杰日記》上冊，1946.12.14，頁837。

99 高素蘭編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》冊68（臺北，國史館，2012），頁157。

100 詳盡的對比，參見王雲五，《岫廬論國是》（臺北，臺灣商務印書館，1965），頁295-394。

大部分行政責任移付給行政院，行政權的主要行使者和行政責任的主要承擔者是行政院院長，可以說，總統因不直接處理政務而在日常行政中已成為一種虛位的元首。有學者認為：「純粹就憲法條文的設計來看，我國總統制應為垂拱無為之虛位元首的色彩，可以說是相當濃厚的。」¹⁰¹

關於行政，《中華民國憲法》規定「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」，「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之」。這就改變了五五憲草中行政院院長及各部部長均由總統任免，皆對總統負責的規定。關於行政院和立法院之間的關係，憲法則規定「行政院應對立法院負責」，而負責方式有：

第五七條 行政院依下列規定，對立法院負責：

- 一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部、會首長質詢之權；
- 二、立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職；
- 三、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為該決議案有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議案或辭職。¹⁰²

上述規定，跟五五憲草第 70 條中所規定的「總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前提交覆議；立法院對於前項提交覆議之案經出席委員三分之二以上之決議，維持原案時，總統應即公布或執行之」大致相似，只是把「總統應即公布或執行之」改成「行政院院長應予接受或辭職」。如此規定的原因，據陳茹玄的分析，大概是為了，「一方面免除總統與立

¹⁰¹ 荆知仁，《中國立憲史》，頁 496。

¹⁰² 《中華民國憲法》，收於夏新華等整理，《近代中國憲政歷程》，頁 1108。底線為筆者所標。《中華民國憲法草案》和《中華民國憲法》中的此條規定除個別措辭稍許不同外，幾乎完全一致。參見《中華民國憲法草案》，收於胡春惠編，《民國憲政運動》，頁 1081。

法院之正面衝突，另一方面保證立法院決議案之必予執行」。¹⁰³立法院院長孫科在國民大會在報告憲法草案的內容時，亦曾指出：「這種規定，為的要免去總統與立法院間發生直接的衝突。」此外，儘管總統因具有提名行政院院長的權力，但在孫科看來，依上述規定，「總統的責任由行政院長代為擔負，立法院通不過時，行政院長可以立刻下來，由總統另提人選。這種方法，可以減輕總統的責任，亦免得總統受政潮的影響」。¹⁰⁴而且，這種規定放棄了英國內閣制的聯帶責任之規定，未要求行政院其他人員須負聯帶責任。這是為了避免出現因行政院院長辭職而牽動全部行政院人員的狀況，從而保持政府體制的穩定。此外，英國的內閣制還規定內閣各部長須為國會議員，而《中華民國憲法》未採取此種規定。由此，總統的用人之權，甚為寬廣，總統盡可在議會之物色部長的選人而不必僅局限於議會議員。¹⁰⁵

與政協「憲草修改原則」所體現的「內閣制」相比，在此條規定中，立法院已經沒有具有倒閣作用的信任投票權，行政院也無呈請總統解散立法院的權力，於是憲法已失去英國、法國內閣制的特徵。憲法又規定行政對立法負責，總統任命行政院長須由立法院同意，憲法已失去總統制國家中行政權與立法權相互分立的特徵。雖然不是英美式的內閣制或總統制，但憲法對行政權明顯採取了民主限權和責任內閣的立場。但這種內閣制絕非完全是英法式的內閣制，而是一種修正式的內閣制。¹⁰⁶於此，制憲者明顯區分了責任內閣制與信任投票制，在憲法起草者張君勱看來：「責任內閣制與信任投票制，應該分作兩件事來看。責任內閣制精神，在乎政府有了錯誤，議會可以起而問責。如其錯誤不可饒恕，則閣員便應辭職。信任投票制之要點，在乎議員表示不信任後，內閣立即辭職。這是議會倒閣最厲害的武器。」¹⁰⁷憲法不採取信任投票的制度，也未採取解散立法院、舉行總統選舉以徵詢民意的辦法，亦是為了保持行

103 陳姑玄，《增訂中國憲法史》，頁 271。

104 《國民大會實錄》，頁 395。

105 參見張君勱，《憲政之道》，頁 196；雷震，《制憲述要》，頁 29。

106 參見張君勱，《憲政之道》，頁 197。

107 張君勱，《憲政之道》，頁 192。

政院的安定性。¹⁰⁸總體看來，誠如蕭公權（1897-1981）所言，「憲法所定制度的原則，不是五院分權而是以行政院為『治權』的中心，以立法院和監察院限制或監督行政院」。¹⁰⁹

憲法第 57 條雖規定行政院應對立法院負責，但此規定在實質上並未削弱行政的權能，從而可以保障行政權的充分有效行使。因為，在一般民主國家議會對政府的政策提出不信任案時，只要出席議員超過半數同意即可，而第 57 條第 2 款的規定則為出席立法委員三分之二同意。此外，立法院決議之法律案、預算案、條約案也在覆議範圍之內，並且亦須經出席立法委員三分之二維持原案時，¹¹⁰行政院院長應即接受該決議或辭職。如此行政權的行使可少受立法院的掣肘，進而保持內閣的「安定性」。此外，為平衡憲法中總統權力較為弱小的局面，與政協憲草不同的是，憲法第 57 條規定，行政院需要總統的核可才能提交立法院覆議。若總統此時不予核可，行政院院長則非辭職不可；如果行政院院長不辭職，必定犧牲了自己的意見，而接受了總統的意見。¹¹¹總統乃取得交覆議權。這種權力既可以避免立法院與行政院的直接衝突，又可加強總統在平衡政局方面的權力，保持總統的威望地位。

由此可見，憲法第 57 條在立法院、行政院和總統的權力之間做出精緻的協調，在行政權定位上形成了一種責任內閣的新型創制。正如張君勱所言：「我們採取美國總統制下行政部穩固的長處，而不忘掉民主國中應有之責任政府之精神。」¹¹²雷震亦認為：「現行制度如運用得宜，可以保有總統制和內閣制的長處，而減少兩者的短處。」¹¹³這是一種使行政權既得以有效行使又受民主制約的憲政體制，是「最有創造性的傑作」，¹¹⁴凝結了近代中國長達將近半個世紀的立憲者的制憲智慧。

108 雷震，《制憲述要》，頁 30。

109 蕭公權，《憲政與民主》，〈憲法與憲草〉，頁 80。

110 《政治協商會議對五五憲草修正案草案》中沒有三分之二的規定。參見《近代中國憲政歷程》，頁 1097。

111 參見雷震，《制憲述要》，頁 35。

112 張君勱，《憲政之道》，頁 197。

113 雷震，《制憲述要》，頁 30。

114 《制憲日記》，頁 84。

(二) 「臨時條款」的制定與修改 ——《中華民國憲法》行政權定位的變質

《中華民國憲法》對行政權的定位可謂吸取了近代中國立憲中的教訓，充分反思和汲取了歐美國家憲政實踐中的經驗，形成了責任內閣的新型創制。然而，這樣的創制並未在近代中國憲政實踐中發揮出應有的作用。憲法制定和通過後，國民政府開始著手施行憲法的準備。當時國共之間的戰爭進入白熱化的階段。依據憲法，總統享有的行政權比較弱小，行政實權主要掌握在行政院院長手中，而且行政權亦會受立法權的制約。正因如此，蔣介石認為，在現行憲法之下，如任總統，「將受到過大之束縛，不能發揮其能力，戡亂之工作將受到影響」¹¹⁵，所以曾考慮請胡適（1891-1962）為總統候選人，競選總統，而自己願出任行政院長。¹¹⁶但此計畫因國民黨黨內同志反對而作罷，國民黨「全會決議仍主張蔣先生任總統」。¹¹⁷青年黨亦聲明必須請蔣介石擔任總統。¹¹⁸

蔣介石競選總統的決定既定後，以蔣介石為首的國民黨認為，在戰時階段憲法中總統權力弱小不利於動員戡亂，但憲法甫經通過就被修改又不合時宜。4月12日，蔣介石在演講時提到，「至於憲法未始不可修改，然此次以不修改為宜，即或顧及戡亂時期之臨時需要，亦應以其他方法求變通之道。」¹¹⁹為此，制定臨時條款已成為達致行憲與戡亂並行不悖的最佳方法。¹²⁰為解除憲法對總統權力的束縛，提升總統的權力，1948年4月在第一屆「行憲國大」上，由無黨派人士莫德惠（1883-1968）

115 《王世杰日記》上冊，1948.3.30，頁893。

116 《蔣介石日記（手稿本）》，1948.3.30；《王世杰日記》上冊，1948.3.30，頁893。

117 《王世杰日記》上冊，1948.4.6，頁895。

118 參見陳布雷原著，陳新林、呂芳上總編輯，《陳布雷從政日記（1948）》（香港，開源書局；臺北，民國歷史文化學社，2019），1948.4.5，頁53。

119 《陳布雷從政日記（1948）》，1948.4.12，頁59。

120 在蔣發表演講之前的3月末4月初，作為蔣介石心腹的陳布雷在日記中多次提及自己與王寵惠（1881-1958）、王世杰等人研究憲法與戡亂之關係以及臨時條款問題。參見《陳布雷從政日記（1948）》，1948.3.24-25、30-31、4.1、4.5、4.7-9，頁45-46、48-49、50、53、55-56。

領銜，張群（1889-1990）、王世杰、胡適等國大代表聯名提出了「制定動員戡亂時期臨時條款」一案。¹²¹在大會討論說明制定「臨時條款」的要旨時，王世杰講到：

憲法中增加戡亂時期臨時條款，根本目的在求戡亂與行憲，並行不悖。當前政府有兩大任務，即戡亂與行憲。然憲法中，對政府在變亂時期的權力，限制甚嚴。如果沒有一個適當補救辦法，則可想像者，將來可能有兩種現象：其一即政府守憲守法，但無法救國家危亡；其二即政府為戡亂而採取權宜措施，不能不與憲法相悖。故今日為補救將來此種缺陷，惟有在憲法中增加戡亂臨時條款，授予政府以戡亂時期緊急權力。……此種條款之增加，既不致牽動憲法其他部分，亂平之後，又隨時可以取消，實較合理也。¹²²

4月17日，蔣介石在邀約國民黨要員的談話會上剴切訓示，「此屆不修憲」，「為完成戡亂必須有臨時條款」。¹²³次日，「行憲國大」制定和通過了《動員戡亂時期臨時條款》，授予總統在「戡亂」名義下的緊急處分權，以期「戡亂」與「行憲」並行不悖。經此，總統在戰時的權力大為提升。蔣介石認為通過臨時條款「為本次國民大會最大功用」。¹²⁴為總統權力之提升賦予合法性之後，次日，「行憲國大」才選舉蔣介石為中華民國第一任總統。嗣後，隨著總統、副總統宣誓就職以及中央政府按照總統府和行憲的五院新體制進行組織，訓政時期的國民政府體制從此宣告結束，中華民國中央政府進入總統府時期。

1946年通過的《中華民國憲法》第39、43條分別規定總統依法宣布戒嚴和發布緊急命令的權力，須經立法院的通過或追認。而依照「臨時條款」的規定，「總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危

121 參見謝政道，《中華民國修憲史》（臺北，揚智文化，2007），頁50。

122 轉引自馬起華，《民主憲政的道路》（臺北，中央文物供應社，1981），頁409。

事後，王世杰在日記中補記到：「此一條款之起草及在國民大會通過，我均負有特殊責任。」《王世杰日記》上冊，1948.8.15，頁896。

123 《陳布雷從政日記（1948）》，1948.4.17，頁64。蔣介石在此所說的「此屆不修憲」，旨在反對張知本等人擴充國民大會職權的修憲提案。

124 葉惠芬編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本74》（臺北，國史館，2016），頁214。

難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九或第四十三條所規定程序之限制」。於此，總統以後宣布戒嚴和發布緊急命令，就毋須經過憲法所規定的立法院的追認，從而取消了作為民意機關的立法院對總統發布緊急命令的監督權。雖然「臨時條款」還規定，立法院可按憲法的相關程序變更或廢止緊急處分，但立法委員中有 90% 是國民黨黨員，這些人在實際上不敢冒蔣介石之大不韙，公然提議變更或撤銷緊急處分。立法院在實際上已無法制約總統發布的緊急命令權。由於國民黨黨員在立法院中占絕大多數，因此，雷震認為，當國家發生緊急危難或遭遇重大經濟變故而必須發布緊急命令時，國民黨若領導有方，是可以讓立法院通過緊急命令的，從而就根本不必制定等於修改憲法的臨時條款。¹²⁵

「臨時條款」按照修憲程式而制定，具有憲法位階的效力，是用來補充憲法之不足，救濟憲法之窮的權宜規定。雖然國民黨一再聲稱，制定「臨時條款」並非是修改憲法，但「臨時條款」的通過在實質上起到了修改憲法的作用。因此，有學者認為，「臨時條款的效力，不只和憲法的效力相等，甚至高於憲法的效力，因為它排除了憲法對與總統緊急處分權力行使的限制；它作為一種戰時憲法，構成了憲法的應變部分」。¹²⁶「臨時條款」，顧名思義是臨時性的，只適用於動員戡亂時期，隨著此時期的終止而失效。「臨時條款」規定，「動員戡亂時期之終止，由總統宣告，或由立法院諮請總統宣告之」。這就把宣告終止動員戡亂時期的權力賦予總統。然而，在之後的歷史中，國民黨政權不僅未廢止「臨時條款」，終止動員戡亂時期，而且還多次通過修改「臨時條款」增加、擴充總統的權力，甚至在總統與國民大會之間進行權權交易，架空立法院的權力。經此，總統取得了不受任期限制以及宣告動員戡亂時期之終止的特權；取得了「設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務」的權力；取得了「為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構及人事機構」的權力；取得了決定中央民意機構代表增選名額的權

125 參見雷震，《中華民國制憲史——制憲國民大會》，頁 299。

126 馬起華，《民主憲政的道路》，頁 411。

力。¹²⁷總統的權力從而無限膨脹，已鮮受立法權的制約。於是，《中華民國憲法》所形成的責任內閣的新型創制走向了變質，在實質上變得有名無實。

國民黨政權之所以通過制定和修改「臨時條款」增加總統的行政權力，使之少受立法院的約束，也許是因為在國民黨執政者看來，責任內閣是反對權力專斷的政府，是一種有限政府，因而是與行政權的集中行使和強有力的政府是不相容的，而總統集中行使行政權乃至不受民主機構的制約才能讓行政權得以有效行使，進而有利於應對戰時以及動員戡亂時期的非常狀態。然而，據美國學者斯蒂文·霍姆斯（Stephen Holmes）的研究：「有限政府也許會比無限政府更強有力。制約可以是賦能（enabling），這並非自相矛盾。這一充滿悖論的洞見是自由憲政主義的核心所在……一部自由主義憲法通過限制政府官員的專斷權力，可能在適當條件下增加國家聚焦於特定問題以及為了共同目標而動員集體資源的能力。」¹²⁸這是因為，政府專斷和恣意的行政權會讓權力的行使擺脫法治的約束，從而變得難以預測，以致使國民失去對政府的信任。這樣的權力行使缺乏正當性的基礎，緊靠「大棒」來驅使國民很難建立一個強有力的政府。¹²⁹而行政權受到民主機構的制約則有可能增強國家的力量。這是由民主政治的特徵使然，「民主的程序實質上是一種統治者與被統治者溝通、協商的過程，它能使被統治者增強對國家的認同，從而增強服從國家法律的可能性」，「國家通過民主程序將大眾從社會邊緣帶進社會的中心，從而增強社會的凝聚力，並最終增強國家的力量」。¹³⁰在行政權的日常運作上，相較於行政權定位的總統集權模式，責任內閣模

127 「臨時條款」在 1960 年 3 月 11 日、1966 年 3 月 12 日、1966 年 3 月 22 日、1972 年 3 月 23 日前後有四次修正。1991 年，依據國民大會諮請，李登輝發布總統令，依據條款之規定，宣告動員戡亂時期於該年 5 月 1 日終止。「臨時條款」的多次修改，已不再屬於國民政府時期。本文便不再詳細贅述，相關研究，參見謝政道，《中華民國修憲史》；胡佛，〈憲政結構的流變與重整〉，《國立臺灣大學法學論叢》16：2（臺北，1987），頁 1-32。

128 Stephen Holmes, *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1995), xi.

129 參見李強，〈憲政自由主義與國家構建〉，收於王焱主編，《憲政主義與現代國家》（北京，生活·讀書·新知三聯書店，2003），頁 39-40。

130 李強，〈憲政自由主義與國家構建〉，頁 40。

式具有更強的民主性，亦可增強國家能力。

五、結語

憲法對行政權的定位，無論採取何種模式，最終都是為了建立一種使行政權既能集中行使又受民主制約的憲政體制。實行總統執政，並不意味著行政權不受限制，比如在美國，國會和聯邦最高法院可以有效地制衡總統的權力；實行責任內閣，也不意味著行政權不能夠集中行使，比如英國的責任內閣就可以有效、集中地行使行政權。憲法學家白芝浩（Walter Bagehot, 1826-1877）認為，英國憲制存在「效率的部分」；其中的秘密在於立法權與行政權的緊密融合，而這兩種權力的奇妙融合的连接點是「內閣」。¹³¹正因此內閣的存在，英國憲制得以有效運轉，並且具有「適合於處理極端緊急事件的權力儲備」。¹³²由此可見，若中央政制設計恰當，採取責任內閣的行政權定位模式，同樣可以建立一種確保行政權在集中行使的同時也受民主制約的憲政體制。

反觀國民政府時期的立憲歷程，五五憲草採取了總統執政模式，但民意機關不能有效制約總統權力，亦無從追究總統的行政責任。政治協商會議所達致的「憲草修改原則」，雖取責任內閣模式，但缺少確保行政權有效行使的原則性規定。《中華民國憲法》對行政權的定位採取一種修正的責任內閣模式，建立起了一種使行政權既能夠集中行使又受民主制約的憲政體制。此憲政體制建立在近代中國將近半個世紀的反複試錯的憲政實踐基礎之上，凝結了近代中國立憲者的制憲智慧。然而，在國共內戰的情勢下，「行憲國大」制定「臨時條款」，凍結憲法中總統發布戒嚴和緊急命令權需受立法院制約的規定。中華民國中央政府進入總統府時期後，國民黨政權多次修改「臨時條款」，總統的權力因而大為增加，鮮受立法權制約。《中華民國憲法》所創制的新型責任內閣在之後的憲政實踐中並未真正落實。

131 白芝浩（Walter Bagehot）著，夏彥才譯，《英國憲法》（北京，商務印書館，2010），頁 61-64。

132 白芝浩，《英國憲法》，頁 76。

從立憲的具體過程可看出，國民政府時期的憲法或憲草是黨派操縱或鬥爭的結果，沒有完整體現以及成功整合國內各主要政治勢力的利益和要求，也沒有真實反映廣大民意的訴求，因而缺乏堅固的民意基礎和社會基礎。五五憲草在制定過程中雖付諸國人討論，但其起草是「與黨治是分離不開的，起草權是屬於作為治權機關之一的立法院，而最後審議權是屬於國民黨中央」。¹³³政協的「憲草修改原則」雖經各黨派協商達致，但並未反映國民黨黨內的完整意志，而遭到多數國民黨的反對。中共不出席制憲國大，使《中華民國憲法》的制憲權不具備完整的基礎。在制憲會議中，有關行政權的憲法條文之通過也是受國民黨最高領導人意志的操控。而憲法實施後，「臨時條款」的制定和歷次修改也是由國民黨中央操控，並未體現真正的民意。

張君勱在政協完成憲法草案的擬定後，鑒於「種種意見不同，利害不同的人共同存在，乃是一件無法逃避的事」，曾在演講中力倡「基本事項的一致同意」(Agreement on the Fundamentals)，即「這種種意見不同、利害不同的人之上有一條共同的軌道，大家都肯在這軌道內走，這個國家自然能統一，自然能和平」。¹³⁴這意味著，民主憲政的實現需要各主要政治勢力在共同的軌道內行動，以容忍的精神持續地展開理性互動，以求得或造成對基本事項的一致同意。此外，一部憲法的命運，可以因為執政者素質以及國民政治能力的不同而不同，「世無全美之制，亦無不弊之法。適與不適繫乎時，行與不行存乎人」。¹³⁵民主憲政之實現並不能僅憑恃一部良善的憲法，而且需要有具備行憲能力的國民以及經民選產生的瞭解憲政精髓的執政者，需要這樣的國民和執政者有認真對待、實施並捍衛憲法的決心。否則，再好的憲政體制也會被踐踏，淪為權力鬥爭與政治交易的犧牲品，而致國家政治生活無法在民主憲政的框架內運作和展開。

133 平心，《中國民主憲政運動史》，頁 312。

134 張君勱，《憲政之道》，頁 243。

135 陳茹玄，《增訂中國憲法史》，頁 277。

徵引文獻

一、文獻史料

- 〈全會十八次會議修正通過政協會議報告決議草案〉，《中央日報》，1946.3.17，版3。
- 〈討論立法院與行政院關係〉，《民主報》（重慶），1946.4.10，版1。
- 《蔣介石日記（手稿本）》，美國史丹佛大學胡佛研究所圖書檔案館藏（Palo Alto, Cali.: Hoover Institution Library and Archives, Stanford University），引自（杭州）浙江大學「蔣介石與近代中國文獻特藏室」抄件。
- 中央統戰部、中央檔案館編，《中共中央解放戰爭時期統一戰線文件選編》，北京，檔案出版社，1988。
- 中共中央文獻研究室、中共南京市委員會編，《周恩來一九四六年談判文選》，北京，中央文獻出版社，1996。
- 中國第二歷史檔案館編，《國民政府立法院會議錄》45冊，桂林，廣西師範大學出版社，2004。
- 王世杰著，林美莉編輯校訂，《王世杰日記》2冊，臺北，中央研究院近代史研究所，2012。
- 王造時，〈對於訓政與憲政的意見〉，《申報》，1932.5.12，版9。
- 王造時，〈對於訓政與憲政的意見（續）〉，《申報》，1932.5.13，版10。
- 立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編，《中華民國憲法草案說明書》，重慶，正中書局，1940。
- 光晟，〈憲法草案之研究〉，《中華法學雜誌》5：1／2，南京，1934，頁13-17。
- 朱匯森主編，《中華民國史事紀要（初稿）（1946年1-3月）》，臺北，國史館，1989。
- 阮毅成，《制憲日記》，臺北，臺灣商務印書館，1970。
- 周鯁生，〈中華民國憲法草案評〉，《國立武漢大學社會科學季刊》6：4，武昌，1936，頁911-918。
- 胡春惠編，《民國憲政運動》，臺北，正中書局，1978。
- 重慶市政協文史資料研究委員會、中共重慶市委黨校編，《政治協商會議紀

- 實（上）》，重慶，重慶出版社，2016。
- 重慶市政協文史資料研究委員會、中共重慶市委黨校編，《國民參政會紀實（下）》，重慶，重慶出版社，2016。
- 夏新華、胡旭晟、劉鄂、甘正氣、萬利容、劉珊珊整理，《近代中國憲政歷程：史料薈萃》，北京，中國政法大學出版社，2004。
- 孫中山，《孫中山選集》，北京，人民出版社，1981 二版。
- 孫科，《孫科文集》，臺北，臺灣商務印書館，1970。
- 徐友春主編，《民國人物大辭典》，石家莊，河北人民出版社，1991。
- 徐恭典，〈對於憲法草案之意見〉，《中華法學雜誌》5：1／2，南京，1934，頁 19-24。
- 徐道鄰，〈對於憲法草案初稿之意見〉，《中華法學雜誌》5：1／2，南京，1934，頁 7-12。
- 秦孝儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》卷 6 上，臺北，中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978。
- 秦孝儀主編，《革命文獻》輯 76，臺北，中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978。
- 秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期 第七編 戰後中國（二）》，臺北，中國國民黨中央委員會黨史委員會，1981。
- 秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》40 冊，臺北，中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984。
- 高素蘭編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》冊 68，臺北，國史館，2012。
- 國民大會秘書處編印，《國民大會實錄》，南京，編者自印，1946。
- 梁漱溟著，中國文化書院學術委員會編，《梁漱溟全集》8 卷，濟南，山東人民出版社，2005 二版。
- 陳布雷原著，陳新林、呂芳上總編輯，《陳布雷從政日記（1948）》，香港，開源書局；臺北，民國歷史文化學社，2019。
- 葉健青編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》冊 64，臺北，國史館，2012。
- 葉惠芬編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》冊 74，臺北，國史館，2016。
- 錢端升，〈評立憲運動及憲草修正案〉，《東方雜誌》31：19，上海，1934，頁 5-14。
- 繆全吉編著，《中國制憲史資料彙編——憲法篇》，臺北，國史館，1991 再版。

羅隆基，〈憲法草案中的總統〉，《自由評論》24，北平，1936，頁1-4。

二、近人研究

（一）中文

王世杰、錢端升著，范忠信校勘，《比較憲法》，1943 增訂四版；北京，中國政法大學出版社，1997。

王永祥，《中國現代憲政運動史》，北京，人民出版社，1996。

王雲五，《岫廬論國是》，臺北，臺灣商務印書館，1965。

平心（李平心，原名李循鉞），《中國民主憲政運動史》，上海，進化書局，1947 新二版。

白芝浩（Walter Bagehot）著，夏彥才譯，《英國憲法》，北京，商務印書館，2010。

石畢凡，《近代中國自由主義憲政思潮》，濟南，山東人民出版社，2004。

何會源，〈論孫中山先生關於中央政治制度之設計〉，原刊《民族》2：5，上海，1934，頁713-731；收於何勤華、李秀清主編，《民國法學論文精粹（第二卷）憲政法律篇》，北京，法律出版社，2002，頁406-426。

吳玉山，〈半總統制：全球發展與研究議程〉，《政治科學論叢》47，臺北，2011，頁1-32。

吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，臺北，三民書局，2016。

吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，上海，商務印書館，1937。

李強，〈憲政自由主義與國家構建〉，收於王焱主編，《憲政主義與現代國家》，北京，生活·讀書·新知三聯書店，2003，頁19-46。

易勞逸（Lloyd E. Eastman）著，陳謙平、陳紅民等譯，《流產的革命：國民黨統治下的中國（1927-1937）》，北京，中國青年出版社，1992。

胡佛，〈憲政結構的流變與重整〉，《國立臺灣大學法學論叢》16：2，臺北，1987，頁1-32。

胡佛、沈清松、石之瑜、周陽山，《中華民國憲法與立國精神》，臺北，三民書局，2000 修訂四版。

秦立海，《民主聯合政府與政治協商會議》，北京，人民出版社，2008。

荊知仁，《中國立憲史》，臺北，聯經，1984。

- 馬起華，《民主憲政的道路》，臺北，中央文物供應社，1981。
- 張君勱，《中華民國民主憲法十講》，上海，商務印書館，1947。
- 張君勱，《憲政之道》，北京，清華大學出版社，2006。
- 張茂霖，〈錯誤移植的責任內閣制——〈中華民國臨時約法〉制定過程重探〉，《法制史研究》9，臺北，2006，頁133-174。
- 章永樂，《舊邦新造：1911-1917》，北京，北京大學出版社，2016二版。
- 陳志讓著，傅志明、鮮于浩譯，《亂世奸雄袁世凱》，長沙，湖南人民出版社，1988。
- 陳茹玄，《增訂中國憲法史》，1947增訂版，收於沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊續編》輯44號433，臺北，文海出版社，1985再版。
- 雷震，《制憲述要》，收於傅正主編，《雷震全集》冊23，臺北，桂冠圖書，1989。
- 雷震原著，薛化元主編，《中華民國制憲史：制憲的歷史軌跡（1912-1945）》，臺北，自由思想學術基金會，2010。
- 雷震原著，薛化元主編，《中華民國制憲史——政治協商會議憲法草案》，臺北，自由思想學術基金會，2010。
- 雷震原著，薛化元主編，《中華民國制憲史——制憲國民大會》，臺北，自由思想學術基金會，2011。
- 鳳文祺，〈內閣制與總統制〉，原刊《言治》1：1，天津，1913，頁85-90；收於何勤華、李秀清主編，《民國法學論文精粹（第二卷）憲政法律篇》，北京，法律出版社，2002，頁467-470。
- 潘樹藩，《中華民國憲法史》，上海，商務印書館，1935。
- 蔣勻田，《中國近代史轉捩點》，香港，友聯出版社，1976。
- 鄧野，《聯合政府與一黨訓政：1944-1946年間國共政爭》，北京，社會科學文獻出版社，2011修訂版。
- 蕭公權，《憲政與民主》，北京，中國人民大學出版社，2014。
- 謝政道，《中華民國修憲史》，臺北，揚智文化，2007。
- 謝彬，《民國政黨史》，據1926年上海學術研究部增補訂正本整理；與戴天仇等撰《政黨與民國政治》一書合刊，北京，中華書局，2007。
- 聶鑫，《1946中華民國（南京）憲法研究》，香港，香港城市大學出版社，2017。

(二) 英文

- “Dr. Wu’s Constitution.” *Harvard Law Review* 132 (June 2019): 2300-2321.
- Duverger, Maurice. “A New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research* 8, no. 2 (June 1980): 165-187.
- Holmes, Stephen. *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- Horowitz, Donald L. “Comparing Democratic Systems.” *Journal of Democracy* 1, no. 4 (Fall 1990): 73-79.
- Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism.” *Journal of Democracy* 1, no. 1 (Winter 1990): 51-69.

Presidential Administration or Responsible Cabinet? The Positioning of Executive Power in the Constitutional Movement during the Period of National Government

LUAN Zhaoxing*

The constitutional movement of modern China faced the question of whether to adopt the model of presidential administration or a responsible cabinet system in positioning the executive power. This question both reflected and influenced the political situation during the Republican period. When the constitution was being established under the Nationalist government and the “Draft Constitution of May Fifth” (*Wuwu xiancao* 五五憲草) formulated, the role of the executive power continuously shifted from initially leaning towards a responsible cabinet system towards the model of presidential administration. The system of concentrated executive power formed by this constitutional draft had the drawbacks of presidential dictatorship and the inability of institutions of the popular will to effectively constrain the executive power, which was contrary to the spirit of democratic constitutional government. After the Anti-Japanese War, the “Principles for Revision of the Constitutional Draft” (*Xiancao xiugai yuanze* 憲草修改原則) reached by the Political Consultative Conference (PCC, *Zhengzhi xieshang huiyi* 政治協商會議) adopted a typical responsible cabinet model for executive power. This model changed Sun Yat-sen’s constitutional principle of a “separation of powers”, (*quanneng fenli* 權能分立), which was strongly opposed by the KMT Central Standing Committee. Through negotiations, the “PCC Constitution” (*Zhengxie xiancao* 政協憲草) made

* Post-doctoral fellow at the Guanghua Law School, Zhejiang University.

alterations to the standard responsible cabinet system, but failed to gather a consensus among all parties regarding the question of executive power. After the planning and maneuverings of the constitutionalists, the Constitution of the Republic of China drawn up in 1946 by the Constitutional National Assembly adopted a modified model of a responsible cabinet system; this was a new creation. In establishing a constitution for modern China, it was necessary to form a constitutional system that allows administrative power to be exercised effectively and yet be subject to democracy. Although the new system created by the Constitution of the Republic of China successfully achieved this goal, due to the influence of the formulation and modification of the “Provisional Terms” (*Linshi tiaokuan* 臨時條款), it was not seriously put into practice in the ensuing history of China, making it difficult for it to play its due role.

Keywords: presidential administration, responsible cabinet, executive power, legislative power, democratic constitutionalism