

書叢律法用實

法約期時政訓國民華中

著編成毅阮

者編主

齊百徐 五雲王

行發館書印務商

書叢律法用實

法約期時政訓國民華中

著編成毅阮

者編主

齊百徐 五雲王

行發館書印務商

中華民國二十四年十月初版  
中華民國二十四年十一月三版

(35475.2)

實用法律叢書

中華民國訓政時期約法一冊

每冊定價大洋叁角伍分

外埠酌加運費匯費

版權所  
翻印必究

編著者

阮毅成

主編者

王雲五  
徐百齊

發行人

王雲五  
上海河南路

印刷所

商務印書館  
上海河南路

發行所

商務印書館  
上海及各埠

中〇五六七一

廠

# 實用法律叢書例言

(一) 本叢書主旨，在使中等以上學校學生及一般民衆獲得吾國現行重要法律之知識，並供從事法律職務者及應文法官考試者之參考。

(二) 本叢書包括下列各書：(1) 中華民國訓政時期約法，(2) 民法總則，(3) 民法債，(4) 民法物權，(5) 民法親屬，(6) 民法繼承，(7) 公司法，(8) 票據法，(9) 海商法，(10) 保險法，(11) 刑法，(12) 民事訴訟法，(13) 刑事訴訟法，(14) 土地法，(15) 破產法，(16) 違警罰法，(17) 法院組織法，(18) 民事訴訟強制執行法，(19) 商標法，(20) 公司登記規則。

(三) 本叢書各書，係依據現行法律條文，綜合編述，以期系統井然。

(四) 本叢書各書，對於現行法律，釋義力求周詳，論列力求正確；對於法律術語及立法理由，扼要闡明；對於疑難條文，詳舉事例；惟因但求實用，學說及立法例，概從省略。

(五) 本叢書各書，文筆務求淺顯。

# 目次

第一章	約法史實	一
第二章	約法特性	一〇
第三章	約法總綱	一五
第四章	人民權義	二五
第五章	訓政綱領	四一
第六章	生計教育	五一
第七章	均權制度	六二
第八章	政府組織	六七
第九章	約法保障	八一

# 中華民國訓政時期約法

## 第一章 約法史實

中華民國訓政時期約法，是我國現行的國家根本大法。由國民會議於民國二十年五月十二日通過，而由國民政府於同年六月一日公佈施行。國民會議的召集，在是年五月五日，而其創議則遠在民國十三年 總理北上的時候。總理於十三年十一月十三日所發的北上宣言中，就說：「凡武力與帝國主義相結合無不敗；反之，與國民結合以速國民革命之進行者無不勝。今日以後，當劃一國民革命之新時代，使武力與帝國主義結合之現象，永絕迹於國內；其代之而興之現象，第一步使武力與國民相結合，第二步使武力為國民之武力……欲使武力與國民深相結合，其所由之途徑有二：其一使時局之發展，能適應於國民之需要。蓋必如是然後時局發展之利益，歸於國民，

一掃從前各派勢力瓜分利益及壟斷權利之罪惡。其二使國民能自選擇其需要。蓋必如是然後國民之需要乃得充分表現，一掃從前各派包攬、把持、隔絕羣衆之罪惡。以上二者爲國民革命之新時代與舊時代之鴻溝。……本黨根據以上理論，對於時局主張召集國民會議，以謀中國之統一與建設，而在國民會議召集以前，主張召集一預備會議，決定國民會議之基礎條件，及召集日期，選舉方法等……」

當時 總理北上，本因曹吳軍隊已經戰敗，由段琪瑞在北京組織臨時執政府，一時毀法造法之說甚盛。所謂毀法造法，即將民國二年以來一切由國會法統所生的問題，盡行勾除，而另行樹立一種新的法統，以爲撥亂反正之計。其實這種言論外表雖很動人，而其內容卻還是只爲段琪瑞一系人物便利私圖的策劃。所以 總理雖竭力聲言：「有了這次北方事變之後，究竟能不能夠收束；以後中國究竟是治或者是亂，究竟是和平的開始，或者是大亂的開始，沒有別的方法可以決定，祇有開國民會議，用大家來解決之一法。」（見十三年十一月十九日 總理在上海招待新聞記者演說詞）「我主張和平統一的辦法，是開一個國民會議，用全國已經有組織的團體，舉出代表來，

出席國民會議，大家商量，解決國事」（見十三年十一月二十三日 總理在上海九中對長崎中國學生會演說詞。）可是段祺瑞則以臨時執政名義，另制定其所謂善後會議條例。總理到了天津，肝病復發，一時不能趕到北京，於是在十四年一月十七日，致電段氏，再把國民會議的重要，極力陳說。略謂：「善後會議於誕生國民代表會議之外，尚兼及於財政軍事之整理，其權限自較預備會議爲寬。而構成份子則預備會議所列人民團體，無一得與。夫十四年來，會議之開屢矣，其最大者有六年之督軍會議，八年之南北會議，而皆無良果。揆其原因，實由於會議構成份子，皆爲政府所指派，而國民對於會議，無過問之權。既不能選舉代表，參列議席，甚至求會議公開而不可得。坐是會議與人民漠無關係，人民不得不仍守其膜視國事之故習，而人民之利害，絕不能於會議中求其表現。……善後會議所列構成份子，則似偏於實力一方面，而於民意方面，未免忽略，恐不能矯往轍，成新治。」總理又表示：「不必堅持預備會議名義，但求善後會議，能兼納人民團體代表。……至於會議事項，雖可涉及軍制財政，而最後決定之權，不得不讓之國民會議。」然而段祺瑞於同月二十九日覆電，對於這兩項條件，未能容納。中國國民黨中央執行委員會於十四年二月二日發佈通電，謂：



「本黨仍守此堅決及讓步之旨，務期真正民意，得以充分發表，以爲解決時局之最高機關，本黨當竭其力之所能至，以觀厥成焉。」

其後 總理由天津赴北京，不幸竟於是年三月十二日逝於北京寓邸。當危篤的時候，以遺囑指示國民政治奮鬥的途徑，還說：「最近主張開國民會議及廢除不平等條約，尤須於最短期間，促其實現。」他對於國民會議熱心，可想見了。

記得在民國十年春間，直系軍人勾結帝國主義及南方反動份子，欲撲滅 總理所領導之革命勢力，同時國際共管中國的聲浪很高，民國基礎動搖。於是國會非常會議選舉 總理爲大總統，於五月五日就職，與一切反革命勢力奮鬥，遂創立國民政府的丕基。十四年 總理既死，北方軍人還是繼續殃民禍國，國勢更危險了，中國國民黨乃於次年七月九日在粵誓師出師北伐，先入湖南，十月克武漢，底定長江上游；十六年春克復長江下游各省。不久又努力剷除共黨，鞏固黨的基礎。十七年春，又繼續北伐，於六月間克復北京（旋即改名北平）。歷年苦戰，賴將士用命，人心向義，而全國纔告統一。

依照 總理手訂的建國大綱第七條「凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日」。統一既已完成，自必須秉承遺囑所垂示，定期召集國民會議，以立建國的基礎。民國十九年十月國民政府蔣主席遂於開封軍次拍發江電請中央召集國民會議：「徵詢全國國民之公意，準備以國家政權，奉還於全國國民，使國民共同負責，以建設我三民主義之國家」。并謂：「其頒佈憲法日期，前已規定於訓政綱領，茲再宜提請國民會議正式議決，并請其共同擔負籌備憲法起草會議之責。而憲法未頒佈以前，如需先制定一種訓政時期適用之約法，使訓政綱領所規定與第一次全國代表大會宣言中之政綱，益能爲全國國民所了解，亦可由國民會議討論決定之」。中央依此提請，於十一月十二日舉行中國國民黨第三屆中央執行委員會第四次全體會議。由主席團提出召開國民會議案。原案略謂：「本黨遵奉 總理遺教，負民國建國之責任，民國人民應行使之政權，由本黨代理而行使之，以期保育民國之健全，而不爲專制餘孽之所毒害。在訓政開始之時，一切建國根本問題，應與國民共約，乃得齊一全國國民之心志，集中全國國民之能力，以立民有民治民享之基，而明本黨執政時期之責任」。這議案當經全體會議通過，并決定於民國二十年五月五日

召集，其召集方法，交常會趕速制定，由國民政府公布施行。

中國國民黨中央執行委員會常務會議乃依據全體會議議決案，制定國民會議組織法，及一切法規。組織法規定國民會議由各省市之職業團體，中國國民黨及蒙古、西藏、海外華僑所選出之代表組織之。代表總額計五百二十名。其由各省選出者四百五十名；由各市選出者二十二名；由蒙古選出者十二名；由西藏選出者十名；由在外華僑選出者二十六名。

國民會議在民國二十年五月五日在南京開會，到同月十六日閉會，共計十二天，通過議案四百三十三件，而中華民國訓政時期約法，即為所通過重要案件之一。前引蔣主席江電，本已說到訓政時期適用約法的制定，其後蔣氏復與中央執行委員戴傳賢等十二人連署，正式向第三屆中央執行委員會提議國民會議應確立本黨與全國人民共同遵守的約法。其提案全文，說：

「本黨秉承 總理遺教，在此軍事結束訓政進行之時，召集國民會議，其目的在依遵 總理所示謀全國之統一及建設的標準。於三民主義的訓政範圍以內，確立本黨與全國人民共同遵守之約法，使真正的全民憲政，得循是實現。此種約法，為中國民族整個的生命所寄；負訓政責

任之本黨，不得不於再三鄭重考慮之後，定堅卓不移之決心，并應排除一切困難與謬見，根據總理所指示以確定其性質、範圍、與產生之方法，俾於國民會議，樹久安長治之宏規。」

這提案當經民國二十年三月二日第一三〇次常務會議決議通過，并推定吳敬恆等十一人為約法起草委員，經過審慎的研究，於同年四月下旬草成中華民國訓政時期約法草案。提出於第一三七次常會，經兩日鄭重的討論，始決議修正通過，仍提臨時全體會議決定。嗣於五月一日臨時全體會議提出，詳細加以討論，決議修正通過，送國民政府提出國民會議。

國民會議收受中華民國訓政時期約法草案後，即列入五月八日第一次會議議事日程，作為討論事項的第四案（第一案是對革命先烈與革命陣亡將士暨因革命而死之同胞，默念致敬案；第二案是慰勉剿匪將士案；第三案是嘉勉華僑歷年贊助革命功績并慰問案）。當經討論交約法審查委員會審查，指定審查委員五十一人，并指定由吳敬恆召集；吳敬恆不在京時，由蔡元培代為召集。約法審查委員會除原草案外，并收到各代表意見書六十九件。於五月九日及十一日先後開會審查，經詳加討論，所有各意見書可採各點，均經分別歸列相當各條。其餘有曾經原案規定的，有

事涉瑣細不便列入約法的，有陳義過高難以實施的，爲約法本身尊嚴及其實施之效力計，似不必一一採納。乃將修改及增加各條歸入原案，一併提出審查報告。後經國民會議列入五月十二日第四次會議議事日程，作爲討論事項的第二案（第一案爲國民政府剿滅赤匪報告案），當連開二讀會及三讀會將中華民國訓政時期約法全文修正通過。并於國民會議宣言中，說明約法的重要意義，謂：「中國人民受數千年專制政體之束縛，無參加政治之機會，政治能力至爲薄弱。革命而後不能由軍政一躍而入於憲政，必經過訓政之一階級。在此時期，行約法之治，訓導人民，實行地方自治，使人民受充分之政治訓練，以與聞國政。」中山先生遺教中言之詳矣。今者，國民政府既已討平叛亂，國家已脫離軍政而入訓政時期，本會議爰遵照中山先生遺教，制定中華民國訓政時期約法，交由國民政府公布施行。此約法都凡八章八十九條，對於人民之權利義務，國民生計，國民教育，中央與地方之權限，政府之組織等，均有切要之規定。其尤重要者，厥爲訓政綱領一章，用以確定訓政時期之政治綱領，與夫訓政時期中國國民黨及國民政府之權責，庶由此而促成憲政，此爲任何國家憲法所無，而中華民國訓政時期約法所獨有者也。我全體國民當知約法爲訓政時期根本大

法，國家能否入於憲政，全視訓政時期之約法能否推行無阻以爲衡。故全體國民對於約法當共信共守，誓以全力擁護；有敢破壞約法者，視爲公敵，庶約法得保其尊嚴，而訓政得以完成，憲政得以實現。」

國民會議既閉會，通過的中華民國訓政時期約法就送交國民政府；國民政府也就於二十年六月一日把牠公布施行，這便是我國現行根本大法的史實。

## 第二章 約法特性

中華民國訓政時期的法，是我國現行根本大法。但在一般國家，則稱國家根本大法為憲法。照憲法實質上及形式上的特性說來，訓政時期約法固和一般國家的憲法相同。憲法實質上的特性是什麼呢？就是規定一個國家的統治組織和怎樣管理國家政事的法律；現在訓政時期約法第三十條既然明白規定統治權的行使，第六十五條以次又明白規定政府之組織，所以和一般國家憲法所列舉的，並沒有分別。又憲法形式上的特性是什麼呢？就是憲法的效力高於普通法律，憲法的保障和普通法律也不同。例如訓政時期約法第八十四條亦謂凡法律與約法抵觸者，無效。關於修改的手續，雖沒有明文，但約法的解釋，固於第八十五條，明定由中國國民黨中央執行委員會行使，和一般法律由司法院解釋的不同。

訓政時期約法既然具有憲法實質上和形式上特性，那末爲什麼把牠稱作約法，卻不逕行稱

作憲法呢？這就是約法和憲法不同的問題。原來約法的名稱，始見於史記，說漢高祖既入關，取消秦國虐待人民的政治，和父老約法三章。此之所謂約法，實有兩種意義。其一，所謂約，指統治者與人民互為約定共同遵守。盧騷著民約論，說民和民約，民又和統治者約，賦予治權，也就是這意思。其二，所謂約，是簡約的意思，為臨時適用之便，先以簡單手續為若干約言。辛亥光復，先有是年十月三日的中華民國臨時政府組織大綱，其時距清室公布十九信條，只得一月；係由湖北山東等十省都督府代表，在武昌於兩日之內，匆匆草布。南京臨時政府既成立，因該項組織大綱既有欠完備，而又明定須於六個月之內召集國會，過於迫切，無法實現，乃由參議院制定中華民國臨時約法，這時候我國纔有憲法，當時叫做約法而不叫做憲法，是因為國家纔定，與當時漢高祖初定關中相像，既不可不有政府與人民互約互守之法，而國體既改為民主共和，制憲之權應當付與人民的代表，當時參議院只是由各省都督府代表組成。而各省都督府因為革命時期的一個純粹軍事機關，臨時約法雖以簡約的手續，為簡約的規定，但是對於一般國家憲法之特性，固亦已具備，所以在第五十四條，明文規定：「本約法之效力，與憲法等。」



民國二十年五月五日國民會議制定訓政時期約法的時候，也和民國元年時候差不多，因為「軍閥既經掃除淨盡，一切政客、官僚、叛徒、敗類、與腐化、惡化份子，皆無所憑藉，以為其禍黨亂國之工具。紀綱既振，風尚一新。思想已有統一之望，社會亦得安定之機」（見國民政府蔣主席十九年十月江電）。不可不於此時制定一種國家根本大法，以確立負訓政責任的黨和人民共同遵守的規例。但此項根本大法，不能逕稱憲法，因為我國日後憲法的制定，依總理手訂建國大綱第二十二條及第二十三條，須先本於建國大綱及訓政憲政兩時期的成績，由立法院議定憲法草案，臨時宣傳於民衆。復待全國過半數省份達到憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，方開國民大會，決定憲法而頒佈之。民國二十年五月五日所召集者，為總理遺囑所指示的國民會議，乃一臨時召集議定國是的機關，而非建國大綱第二十四條所定的國民大會。國民大會乃一常設機關，於憲法頒佈後行使中央統治權的。

故訓政時期約法雖然包括一般國家憲法的實質上和形式上特性，但是和憲法不同的地方，有三處：其一，制定的手續比較憲法簡約些。我國日後憲法的制定，依建國大綱，必須經過起草、宣傳、

及召集國民大會決定頒佈種種手續。國民大會的職務，除決定憲法外，並經常行使中央統治權；而其組織則建國大綱復明定由每縣選舉代表一人，是採區域選舉制的。可是訓政時期約法的制定，不過由中國國民黨中央執行委員會起草，提交國民會議議決通過，送交國民政府公布施行，沒有經過像制定那樣憲法的手續，並且國民會議的組織，係依照總理遺教，以各省市職業團體選舉的代表為主，是採職業選舉制的。其二，約法規定的內容，比較憲法也簡單些，訓政時期約法全文共八章八十九條，不但比一般國家憲法為短，就是比較我國歷次憲法草案，也要簡括些。因為訓政時期約法的制定，本在確立本黨和全國人民共同遵守的規則，使真正的全民憲政可以漸漸實現。通常國家的憲法，在原則上乃是一國永久的準繩，現在的約法，只是達到憲政的途徑，而其適用以訓政時期為限，憲法一經公布，就當然失效，並沒有憲法的永久性。試看訓政時期約法之內容，完全根據總理遺教，其所以須再以約法明示之者，不過是使牠更能為國民所了解吧了。其三，訓政時期約法，除制定的手續及規定的內容，較憲法為簡約外，還有一極重要的意義，和一般國家憲法不完全相同的，就是在一般國家的憲法，不管牠是欽定、協定、或是民定，總是主權者所制定的自律法。所

謂自律法，即一方面明示統治權之所屬，一方面更賦予享有統治權者根據統治權制定法律的權力。前者是行政的基礎，後者是立法的由來。今訓政時期約法，對於統治權的歸屬，除謂中華民國之主權屬於國民全體外，並明定訓政時期的統治權，由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會行使。蓋國民會議，既已代表全體國民，敬謹接受 中山先生全部遺教（見國民會議宣言），自必確認建國的程序，須經過訓政時期；而在訓政時期中，國民會議自須代表全體國民，以統治權約由中國國民黨代表國民大會行使。這一則所以表示國民正式以治國責任交付於黨，確立「以黨治國」之法律的基礎；二則所以明約法乃為國民與中國國民黨共守之法。所以訓政時期約法在全文之前，列有序言，說：「國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。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，授政於民選之政府。茲謹遵創立中華民國之中國國民黨總理遺囑，召集國民會議於首都，由國民會議制定中華民國訓政時期約法如左。」這層意義，是一般國家的憲法所沒有的，而我國訓政時期約法所以稱爲「約法」，尤其覺得能够表現牠的特性。

## 第三章 約法總綱

中華民國訓政時期約法的第一章，是總綱。近代成文憲法的國家，每在憲法最初數條中，規定國體、主權、領土疆界、國籍、國旗、國際法規的效力、宗教、語言及首都所在地等，合這類條文而爲一章，或稱爲總則，或稱爲序章，或稱爲政體，或稱爲國及住民。或稱爲領土和國民權利。訓政時期約法就叫做總綱，其所規定的是：領土、主權、國體、國旗及國都等五項。

(一)領土 訓政時期約法關於領土的規定，於各省採概括規定，於蒙古西藏則加以列舉。各國憲法中關於領土的規定，採概括者多，採列舉者只聯邦國家如奧大利與瑞士；新興國家如愛斯多尼，來多尼，與多米尼亞。原來一國內區域，常有變更，憲法不能隨時變更，當留伸縮餘地。如我國昔日省份只二十二，今已增至二十八，將來縮小省區的建議如果實現，省數當更增加，省名亦不免改易。惟蒙古西藏現在尙未建省，故須另再舉明。訓政時期約法第一條，謂中華民國領土，爲各省及

蒙古西藏，所謂各省，依現行行政區劃，即係：

江蘇省 省會設鎮江縣 屬縣六十一。

浙江省 省會設杭州市 屬縣七十五，市一。

安徽省 省會設懷寧縣 屬縣六十二。

江西省 省會設南昌縣 屬縣八十二。

福建省 省會設福州市 屬縣六十二，市二。

廣東省 省會設廣州市 屬縣九十四，市二。

廣西省 省會設邕寧縣 屬縣九十四。

湖南省 省會設長沙縣 屬縣七十五。

湖北省 省會設武昌縣 屬縣六十九，市一。

四川省 省會設成都市 屬縣一百四十八，市一，設治局一。

西康省 省會設巴安縣 屬縣三十一。

貴州省 省會設貴陽市 屬縣八十四，市一。

雲南省 省會設昆明縣 屬縣一百零八，設治局一。

遼寧省 省會設瀋陽縣 屬縣五十九。

吉林省 省會設永吉縣 屬縣四十一，設治局一。

黑龍江省 省會設龍江縣 屬縣四十三，設治局十。

河北省 省會設天津市 屬縣一百三十，市一。

河南省 省會設開封縣 屬縣一百一十一。

山東省 省會設濟南市 屬縣一百零八，市一。

山西省 省會設陽曲縣 屬縣一百零五。

陝西省 省會設長安縣 屬縣九十二。

甘肅省 省會設蘭州市 屬縣六十六，市一，設治局一。

寧夏省 省會設寧夏縣 屬縣九，設治局三。

綏遠省 省會設歸綏省 屬縣十六，市一，設治局一。

察哈爾省 省會設萬全縣 屬縣十六。

熱河省 省會設承德縣 屬縣十六，設治局二。

青海省 省會設西寧縣 屬縣十四。

新疆省 省會設迪化縣 屬縣五十九，設治局六。

直隸於行政院之市：南京，上海，北平，青島，西安。

東省特別區。

威海衛行政區。

我國領土，綜各省市區及蒙古，西藏，現共計有面積四，三一四，〇九七平方哩；人口四九〇，四〇五，一四〇人。

(二)主權 凡是民主共和國，主權都屬於人民。我國在訓政時期，雖由中國國民黨以黨治國。但這是建國所必經的程序，並不是就將一國主權，永久屬於一黨。蘇俄以無產階級專政，於其憲

法開宗明義，說主權屬於農工勞動階級，作為永久法則；而我國則中國國民黨只在於一定時期，訓導人民，結果仍授政於民選的政府，建國大功方為告成。我國與蘇俄現雖同是黨治，而其精神的不同在此。訓政時期約法第二條，謂中華民國之主權，屬於國民全體，特標明為國民全體者，就是說明不是一階級或一政黨所能够獨有的。

但所謂主權，牠的意義究竟是怎樣，久成為政治學上辯論的問題。就通常的解釋說，主權是指近代主權國家，對外獨立，不受其他意志的支配；對內崇高，不受任何方面的限制。所以就法律方面說，主權是法律的淵源，不可割讓，不可劃分。從政治方面說，主權就是政府權力之所由生，政權由之而施，治權由之而推動。自哲學方面言，主權乃公共意志的表現，有統一性，有恆久性，必為人民的自覺，必合羣衆的理智。

一般論國家成立之要件者，每以人民、土地、與主權并舉。實則此之所謂主權，是說對外不受別的意志支配，否則即不配叫做獨立國家。但近代因國際法的發達，不得不受國際法的限制，而通常政治學上之所謂主權，是說國家對於人民有較高的意志，否則將失其命令力。但近代法學家已經



排斥這種解釋不當，另外主張用「公務觀念」代替牠。我國訓政時期約法之所謂主權，實只係指人民之政權而言。這是因為總理發明權能之說，已將政權與治權劃分，治權屬於政府，惟政權屬於人民的緣故。近代土耳其憲法即謂政權完全屬於國民全體，這是與總理主義相吻合的。

訓政時期約法既然明白規定主權屬於國民全體，但是什麼人纔是中華民國國民，也應該順序規定，纔有根據。所以約法第二條第二項說：凡依法律享有中華民國國籍者爲中華民國國民。所謂依法律，現所應依者，爲國民政府民國十八年二月五日公布的國籍法。即中華民國國籍，或可因出生而取得，或可因出生後其他原因而取得。其因出生而取得者，爲：一，生時，父爲中國人者；二，生於父死後，其父死時爲中國人者；三，父無可考或無國籍，其母爲中國人者；四，生於中國地，父母均無可考，或均無國籍者。其因出生後原因而取得者，爲：一，爲中國人妻者，但依其本國法保留國籍者，不在此限；二，父爲中國人，經其父認知者；三，父無可考或未認知，母爲中國人，經其母認知者；四，爲中國人養子者；五，歸化者。二三兩項之所謂認知，係適用於非婚生子女，但依現行民法第一〇六五條，則稱爲認領；而母與非婚生子女的親子關係，無須經過認領而確定。

(三)國體 訓政時期約法第三條，規定中華民國永遠是統一共和國。辛亥革命，推翻專制，其目的本在使中國成爲一民主國家，所以於國名特別標明爲中華民國。所謂民主，依 總理遺教，卽爲一民有民治民享的國家。訓政時期約法只說統一共和，因爲國名中已經標明民主，當然不再加以規定了。

統一是對割據說的，凡是世界上真正完整的國家，對內沒有不是統一的。那採用單一制的，不用說，是統一的；就是採用聯邦制或邦聯制的，也不過中央與地方權限劃分的根據不同，國家還是統一的。至我國應該是統一國家，尤其包含多方面的意義，民國元年 總理在臨時大總統就職宣言中，曾經剴切說過：「國家之本，在於人民，合漢滿蒙回藏諸地爲一國，如合漢滿蒙回藏諸族爲一人，是曰民族之統一。武漢首義，十數行省，先後獨立，所謂獨立者，對於滿清爲脫離，對於各省爲聯合，蒙古西藏意亦同此。行動既一，決無歧趨。樞機成於中央，斯經緯周於四至，是曰領土之統一。血鐘一鳴，義旗四起，擁甲帶戈之士，徧於十餘行省。雖編制或不一，號令或未齊，而目的所在，則無不同；由其同之目的，以爲共同行動，整齊劃一，夫豈甚難，是曰軍政之統一。國家幅員遼闊，各省自有其風氣所

宜。前次清廷，強以中央集權之法行之，以遂其僞立憲之術。今者各省聯合，互謀自治，此後行政，期於中央與各省之關係，調劑得宜，大綱既繁，條目自舉，是曰內治之統一。滿清時代，藉立憲之名，行斂財之實，雜捐苛細，民不聊生，此後國家經費，取給於民，必期合於理財學理，而尤在改良社會組織，使人民知有生之樂，是曰財政之統一。這個宣言雖然發佈在二十四年以前，但是在今日說來，中國叫做統一國家，也可說就是求民族領土軍政內治財政的永相統一。

共和是對專制說的，凡一國國民對於國政，以共同的行動，趨共同爲目的，就是共和。所以民主國體的國家，他的政體一定是共和；但是有些國家的政體，雖是共和，其國體可不一定是民主。我國革命目的，既在推翻專制，改建民國，那末政體自必採用共和無疑，故約法特以明文詔示之。

(四)國旗 訓政時期約法第四條，規定中華民國國旗是紅地左上角青天白日，因爲國旗是國家尊嚴與榮譽的代表，我國國旗樣式又是總理所手定的，(辛亥武昌起義，總理由美赴英，處置外交事宜，而後返國，寓倫敦佛里街有名於歷史之薩福伊旅館，居留國人請製國旗，總理言青天白日滿地紅，遂手繪青天白日之狀，且紀尺寸於其後)。約法中自然也應當有所詔示。其所以

用紅青白三色者，因爲紅色足以表示犧牲與自由的精神，青色足以表示公正與平等的觀念，白色足以表示純潔與博愛的態度，實卽爲三民主義的象徵。況革命非以流血爲基礎不可，而我國革命的最終理想，爲世界大同，是以國旗用滿地紅。再，革命的目的在驅除黑暗勢力，確立光明政治，而總理的主義又如日月之經天，江河之行地，所以再在左上角標青天白日的圖畫。以表示這個意義。

(五)國都 訓政時期約法第五條，規定中華民國國都定於南京，這也本是總理所指定的。南京所以宜爲國都，是因爲牠近海口而不是海岸，傍中原而不是內地，就天然的形勢說來，向有龍蟠虎踞之稱。從歷史的事蹟說來，也曾經做過歷代定都的地方。從水陸的交通說來，控長江上下游，通海岸南北線，凡是近代所以選擇國都的條件，沒有不齊備了。民國元年，總理任臨時大總統，就想永遠以南京做國都；不料袁世凱背叛民國，存心搗亂，嗾使兵變，以爲不能由北京南遷的藉口。因此北伐軍興，既平定了南京，就以國民政府置於南京，以依從 總理的遺志。從民國十六年到現在，又已九年了。在九年之內，一、二、八、一戰，國民政府雖一次搬到洛陽，但也只爲遷地辦公而已，並沒有遷都。淞滬停戰協定簽字，東南秩序稍復，仍卽遷回來。不久中央并指定西安市爲陪都，洛陽爲行都。

中華民國訓政時期約法

以爲建設中原和西北的便利。

## 第四章 人民權義

近代法學者凱爾遜，說過憲法的定義本有廣狹二種。從狹義說來，憲法只正面規定將來法律的內容，和怎樣管理國家的政事，從廣義說來，憲法再從反面規定將來法律的限制，如不得侵犯人民自由、平等、財產等等。倘若完全就憲法的實質上特性說，那末憲法只要是狹義的規定就夠了。也就是說憲法中如果不規定國家重要機關的組織、職權和其相互關係，就不成爲憲法；但如果沒有規定人民權利義務，還可以算是憲法。

人民權利義務的規定，雖不是憲法不可缺的內容，但就民主政治原則說，則人民基本權利義務的保障，確是民權革命重要意義之一，列諸憲法，更容易有效。既可爲享有治權者行爲的準則，又得以因係見諸國家根本大法而易獲得人民的注意，收政治教育的作用。所以近代各國成文憲法中，每在憲法總綱之後，就規定人民之權利義務一章。訓政時期約法也是仿照這樣的。

訓政時期約法第二章所定人民權利義務的種類，關於人民的平等權者一，自由權者八，政權者六，義務者三。但這也不過表示所列舉的權利，爲任何個人所不可缺少，義務爲任何個人所不可免除的而已，並不是說人民的權利義務，只以約法有明文規定的爲限。再，昔日法學家認人民的權利是生來就賦有而構成自己人格的，所以國家不能加以侵犯，而在近代學者卻認爲係因其爲發展個人優性所必需，因此國家應加以保護。照前一說看來，則國家根本法所規定的人民權利，并非根本法所創造，根本法只不過對於與人俱生的權利，加以宣示的確認。從後一說看來，則根本法不獨應該規定人民的平等權、自由權、政權，並且應該規定人民有要求國家幫助他發展優性的權利。看到訓政時期約法另有國民生計與國民教育兩章的規定，可以證明是採後一說的。

近代各國憲法中人民平等權和自由權的立法淵源，是起源於美國的獨立宣言和法國的人權宣言。前者宣示人類平等的原則；而生存、自由、與一般幸福，乃任何人所不可割讓的權利。後者共十七款，舉凡十八世紀人士所主張，以人類資格應享有的種種權利，均網羅無遺。美國威金利亞洲於一七七六年，以權利宣言列入憲法；法國於一七九一年以人權宣言列入憲法，這是以人民權利

加入憲法的開始。固然，在美法以前，英國曾有大憲章，權利請願書，及權利宣言三種文件，可是那三種文件的目的是，只在限制國王的權力；而其觀念，又遠不能和十七八世紀學者的自由平等學說相比擬。訓政時期約法所規定的，實以得之美法者爲多，而與英國的權利宣言，不相近。

訓政時期約法第六條，首先揭布人民的平等權，謂中華民國國民，無男女種族、宗教、階級的區別，在法律上一律平等。「人民生而權利平等」，乃法國人權宣言開宗明義的第一款。從前的法學者對於在法律上一律平等的解釋，謂指國家對於一切人民，其保護或懲罰均應平等而言。否則如對於法律所禁止的事項，獨令特殊人民享有不受禁止的權利；或於法律所不禁止的事項，不許一般人民都有行使的權利，以造成特殊階級，這就是不平等。

法國人權宣言之所謂平等，其理論基礎不外二端：一、人民之平等由於天賦，生來就有的；二、人民在「原人狀態」時候，本屬平等，其後互約以組織國家，亦復保持平等條款。但這兩說均不免有涉虛誕。在今日而欲解釋平等，實可以人民本係生而不平等之說實之。蓋人民之天稟不齊，環境各異，若以聖賢才智平庸愚劣，不齊其立足點而齊其頂線，總理名之爲假平等而非真平等，必須將



平等線放在立足點，方合平等的正軌。（見總理民權主義演講）。故個人與個人間的差異，不可忽視；法律的保護與懲罰，亦當隨人民的天稟與環境而示差別。這纔合於總理遺教，而為我國訓政時期約法所謂在法律上一律平等的真義，和人權宣言當時的解釋，不復相同。就國家保護的差異言，如勞工法規的制定，婦女兒童及弱者的保護，務使老有所養，壯有所用，鰥寡孤獨，皆有所歸。就國家懲罰的差異言，如新刑法由客觀主義傾向於主觀主義，即關於犯罪行為的制裁，不當對於觸犯同一犯罪行為的人，概處同等的刑罰，而須從犯人方面，分別注意其犯罪動機、犯罪目的、所受激刺、犯罪手段、生活狀況、犯人品行、知識程度，及與被害人平日之關係，以為科刑輕重之標準（修正中華民國刑法第五十七條）。這都是遵奉總理真平等的意旨，而為平等學說開一新紀元的。

訓政時期約法第八條到第十九條，列舉人民的身體、住所、信仰、遷徙、電信秘密、結社集會、言論著作和財產的自由。自由是什麼？法國人權宣言曾下一極確當的定義，說：「自由的意義就是在不妨害他人自由的範圍內，得以為所欲為。」因之，各人人權的行使，除「為謀社會中其他份子得享權利而設定的限制」外，不能再有其他限制。又，這種限制，祇能以法律定之。所以國家根本法之於自

由問題，一須明示其種類，二須明示限制的方法。現在就訓政時期約法所舉的八種自由，說明如次：

(一) 身體自由 身體自由是一切自由的基本，如果身體已受束縛，則其他任何自由均無從行使。訓政時期約法第八條，說：「人民非依法律，不得逮捕、拘禁、審問、處罰。」這規定分析來說，有三義：一，人民如果沒有違犯現行法律的禁止規定，不受任何制裁，刑法謂「行爲之處罰，以行爲時之法律有明文規定者爲限」(修正中華民國刑法第一條)，也就是這意思。二，人民就使有違犯現行法律的禁止規定，也須由依法具有審問處罰權的機關來制裁。訓政時期約法第八條第二項，又規定「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行逮捕或拘禁的機關，至遲應於二十四小時內，移送審判機關審問，本人或他人，并得依法請求於二十四小時內提審」。這就是所以爲人民的身體自由，謀有效的保障。提審制度，肇始於英國。一二一五年英國大憲章已經把這制度明文規定，可見牠的發端也許還在大憲章以前。我國立法院現已制定提審法，使約法上的規定得以實行。三，人民的逮捕、拘禁、審問、處罰，必須由有權管轄的機關，依法定手續辦理。訓政時期約法第九條，說：「人民除現役軍人外，非依法律不受軍事審判」，就是要明定管轄的區別。此外審判機關，就使有管轄權，也

應該依照法定手續來辦理，例如普通刑事案件的處理，應該遵照刑事訴訟法的規定。

在一般國家，所謂人民的身體自由，還包含有二種意義：其一是奴隸制度的禁止，我國刑法於買賣人口，役使他人為奴隸，也已經有處罰的明文規定（修正中華民國刑法第二九六條以次）。其二是個人不得做違反國家保護其自由目的的行爲，因此國家可制定法律，禁止自殺、禁止決鬥、禁止有危險性的遊戲（如鬪牛）。因為這些行爲，都能够阻止個人發展其優性；而發展個人優性，乃國家根本法承認人民享有自由權利的目的。

（二）住所不可侵 訓政時期約法第十條，說：「人民之住所，非依法律不得侵入、搜索、或封鎖。」這就是列國憲法上之所謂居住自由。約法謂非依法律，是指非依刑事訴訟法上而為住所的搜索等而言。搜索須用搜索票，發票之權，偵查中屬於檢察官，審判中屬於法院或受命推事。而搜索之時，須命被告、戶主或管理人在場，如執行搜索者不是檢察官或推事，則尚應更命二人在場。任何人如無故侵入他人住宅，建築物，附連圍繞之土地，或不依法令搜索他人住宅，即構成刑法上的妨害自由罪（修正中華民國刑法第三〇六條及第三〇七條）。

(三)信仰自由 訓政時期約法第十一條，說：「人民有信仰宗教之自由」。往昔認宗教的信仰，是公共生活規律的一種，個人生活於某種社會，即須強制信仰某種宗教，若信仰異教，即予處罰。歐洲中世紀時代，宗教的壓迫，使人民難堪，所以一旦民權思想發生，大家就都起來要求信仰自由。我國從沒有強行的國教，儒家學說雖是歷代政治及教育的圭臬，但從沒有具備宗教的性質和形式。訓政時期約法的規定，與其說是得之歐美民權革命的結果，不如說是貫徹我國固有的精神。

信仰自由和別的自由不同。在其他自由，如財產自由，國家只在允許個人可以自由使用其財產，卻不是允許個人有使用或不使用其財產的自由，所以學者稱之為相對的自由。而信仰自由，則國家不但不能強迫人民信奉某種宗教，也不能強迫人民必須信奉一種宗教，所以學者稱之為絕對自由。信仰自由的絕對性，可於三方面表現其意義：其一，人民有信仰宗教的自由，同時即有不信仰宗教的自由。其二，他項自由得以法律停止或限制，而信仰自由卻絕對不能。其三，宗教的信仰完全為個人的事，和社會公共生活沒有關係，所以國家不負擔宗教機關經費；而且國家的教育也應該絕對與宗教分離。近年教育部對於外國教會在吾國所設的學校，不許以宗教課程列為必修科

目，并須以中國人爲校長，纔許可其立案，也就是信教自由原則的適用。

(四)遷徙自由 訓政時期約法第十二條說：「人民有遷徙之自由，非依法律，不得停止或限制之」，這就是遷徙自由。遷徙自由本與住所不可侵，同爲人身的行動自由，但約法則將其分列兩條，復以信仰自由夾在其中。人身的遷徙，或由國內一地遷到另一地，此項自由，惟於戒嚴時期，可依戒嚴法略受限制。或由國內遷往國外，此在我國「海禁」未開時代，固所不許，但自滿清道光以後，禁律即早成爲具文，現在已無任何法律，停止或限制人民外移。惟因他國排斥華僑，訂立苛法，故我國雖不再禁止，而我國人民之真正國際的遷徙自由，尙未完全獲得。

(五)電信祕密自由 訓政時期約法第十三條說：「人民有通信通電祕密之自由，非依法律，不得停止或限制之。」這項自由權，從前的人都叫書信自由，其實個人繕寫書信，本屬自由，所須保障的乃在對於其祕密的尊重；而近代電信交通發達，只謂書信也還沒有概括通訊的方法，所以約法稱爲通信通電祕密的自由。

通信通電祕密之須尊重，乃在使人民得以自由交換意見、知識與思想，而有功於文化的進步；

並且，保持應行祕密的事實，而維護公共的安寧。郵電事業，現均由國家經營，如不予約法中明加保障，則信電祕密，很容易受國家機關的侵犯。今約法既明示尊重，若任何官吏或個人，拆閱他人業經封口的信電，即足構成刑法上的妨害祕密罪（修正中華民國刑法第三一五條）。但如他人信電原來沒有封緘或是露口的；或其寄遞的意義，本在使人人得以閱覽；或郵電人員在執行職務上，勢須先行知悉信電的內容，如電報局人員對於明碼電報，和郵政局人員對於無法投遞的信件，不得不拆閱內容，以便照送或退還原寄地點。再家長得拆閱未成年子女的信件，法院監獄及警察機關得拆閱犯人或刑事被告人的信件，也都是法令所許可。又在戒嚴期間和地域內，信電祕密自由，也往往依戒嚴法停止或受限制。

（六）結社集會自由 訓政時期約法第十四條，說：「人民有結社集會之自由，非依法律，不得停止或限制之。」這是結社集會的自由權。分開來說，集會自由乃身體自由與意見自由的併合，人民既有身體自由，其居住行動，當然不受拘束；既有意見自由，則集合多數人於一地以發表言論，也是國家根本法所應承認。所以從理論上說，除依約法所加於身體自由和意見自由的限制外，即不

應再於人民的集會，另有所限制。至結社自由，乃人民爲營利或營利以外的目的，組合較有永久性團體的自由，則除顯然非法或觸犯刑法的組織外，約法也應該無條件予以保護。但依訓政時期約法的立法精神，固認集會結社自由是身體自由和意見自由相合以外的另一種自由，是以除對於身體自由與意見自由原有的限制外，也明定其得另依法律，停止或限制之。

(七)言論著作自由 訓政時期約法第十五條，說：「人民有發表言論及刊行著作之自由，非依法律，不得停止或限制之。」關於這項自由權，從前的學者每稱之爲思想自由。實則個人思想，本來是自由的，用不着法律再加以承認；並且除秦始皇腹誹有罪之條外，也從沒有過干涉思想的立法例。但思想一旦表示於外，則法律就可隨之加以保護或制裁。這種「思想的表示」，英人叫做討論，法人叫做意見，以是有所謂意見自由，和討論自由。意見自由的範圍很寬，凡是人類得以意思表示的，都是牠的內容。在列國憲法上，通常分做言論自由、著作自由、出版自由、教授和學習自由、電信秘密自由。除電信秘密自由已見前述外；關於教授及學習自由，訓政時期約法沒有明文；關於出版自由，就可解做刊行著作的一種。從理論方面說，凡出版自由和著作自由，除爲保護社會利益及保

障個人利益外，本不應設定任何拘束。但各國從古時到現在，對於意見自由，每有若干單行法律，加以限制。我國現在也有出版法和其他檢查出版物的法令，因為訓政時期約法本來許可根據法律而加以停止或限制的。

(八)財產自由 訓政時期約法第十六條，說：「人民之財產，非依法律，不得查封或沒收」，這是對於人民財產自由權的尊重。因為我國既不主張絕對廢除私有財產，則對於私有財產，就該加以保護，故約法明定其查封或沒收，必須依照國家所定的法律。就使國家因公共利益的必要，徵用或徵收人民財產，照訓政時期約法第十八條的規定也必須依國家所定的法律，至是否必須給付報償，則須看所據法律怎樣規定。再，人民的財產，不獨可以終身享有，並且可以遺留於其繼承人。訓政時期約法第十九條，說：「人民依法律得享有財產繼承權」，所謂依法律，就是根據民法的繼承編。所以不獨法定繼承人的繼承權，在約法所保障之列；就是被繼承人，因為沒有直系血親卑親屬而以遺囑就其財產之全部或一部指定繼承人者，這指定繼承人的繼承權也是約法所保障的。

這些關於財產權的規定，顯然和近代財產學說，不大符合。因為以前把財產當作個人的絕對



自由權，所以對牠的保障，周到得很；可是近代學說，以財產權之所以神聖不可侵犯，是因為財產除為供個人的需用外，社會還需要牠的所有者負擔一種「社會職務」。財產所有人有財產自由，但同時又負擔社會職務。德國憲法說：「財產負有義務」，「土地之種植與使用，應為所有人對於社會的義務」，「所有人使用其財產，應同時有助於公益」，即是這個意思。從前學者說財產權是所有人的絕對自由權，實在不對。而財產所有人，實應本維護社會公共的目的，而運用其財產，如土地須耕闢，增價須納稅，不得為無益的使用，不得妨害無損於己而有益於人的行為。

訓政時期約法第十七條，雖然也說：「人民財產所有權之行使，在不妨害公共利益之範圍內，受法律之保障」。但這還只是消極的限制，若和德國憲法比較，相差尚遠。並且總理關於民生主義的遺教，諄諄以節制資本平均地權為言，則訓政時期約法現有關於財產權的規定，實在沒有貫徹總理遺教的精神，是一件憾事。

凡是一切人民的自由權，本來都以不可侵犯為原則，但各國憲法，又都規定於必要時，可依法律加以限制。訓政時期約法所列的八種自由權，除信仰自由外，差不多沒有一種不是可以根據法

律限制的；並且遷徙自由，信電祕密自由，結社集會自由，言論著作自由，還可以依法律加以停止。其實自由既爲憲法所列舉，自應由憲法加以保障。即使爲增進公益，維持治安，或緊急必要不得不依法律而加以限制；但若得依法律而全部加以停止，那就不免有使普通法律效力大於根本法之嫌了。況人民自由得隨時被全部停止，不獨自由之有無，易在不確定狀態之中；且將因法律可以隨時制定，而使有自由也等於沒有自由。所以依法律限制人民的自由還可以，若許法律停止自由權，則未免太危險了。

人民權利，除各種自由權外，其次就是政權。政權惟屬於國民，所以又叫做國民政權。政權的意義，從總理關於民權主義的遺教來說，是專指選舉、罷免、創制、複決四權。這四種政權，爲訓政時期約法第七條所規定，但照建國大綱第八條的規定，在完全自治之縣的國民，纔能享有。所謂完全自治之縣，即在訓政時期，會由政府派會經訓練考試合格之員，前往協助人民，籌備自治，於以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫的道路修築成功；而人民又曾受四權使用之訓練，完畢其國民之義務，誓行革命之主義。必在這樣自治之縣的國民，纔得享有直接民

### 權性質的政權。

但是政權的涵義，除四種直接民權外，在列國憲法，還包括請願權、訴訟權、訴願及行政訴訟權，應考試權，及服公務權。訓政時期約法也做照而為分別規定。訓政時期約法第二十條，說：「人民有請願之權」。所謂請願，就是人民向國家機關或官吏，提出意見或請求的權利。請願權只在表示意見，故與意見自由相近，而不是和直接民權相當。請願權的行使，不限定任何資格與條件，也不得依法律停止或限制，所以牠的範圍很普及，能够補直接民權之不足。

訓政時期約法第二十一條，說：「人民依法律，有訴訟於法院之權」。訴訟權的行使，必須依據法律，即國家制定的民事訴訟法，與刑事訴訟法等。凡訴訟法所予人民的訴訟權利與手續，任何法令或個人不得加以停止或限制。而在刑事訴訟，則國家并應免去收受人民的訴訟費。

訓政時期約法第二十二條，說：「人民依法律，有提起訴願，與行政訴訟之權」。我國現制，係將普通訴訟與行政訴訟，分置機關加以審理。分置之制，始於法國。當時法國係以司法專制，達於極點，故須另置行政訴訟機關，以殺其勢力。至我國人民向受的痛苦，則在行政而不在司法。依現行訴願

法（國民政府十九年三月二十四日公布），人民因受中央或地方官署之違法或不當處分，致損害其權利或利益者，須先向其上級官署提起訴願；經決定不服，須再向其再上級官署提起再訴願；再不服其決定，始得向行政法院提起行政訴訟。但如原訴願係因不服不當處分的，再訴願之決定，即為最終之決定。故得提起行政訴訟者，實只以原係不服不法處分者為限。立法院復於二十一年十月二十二日通過行政訴訟法，經國民政府公布施行。訴願與再訴願，既仍須向行政官署提起，即難免有官官相護的弊病。況且得提起行政訴訟的範圍，既有限制；而行政訴訟又與訴願再訴願不相連屬，前者并不是後者之上訴機關，以一級一審為終結。則對於人民權利的保障實遠不如與普通訴訟合由通常法院審理的較為妥當。

訓政時期約法第二十三條說：「人民依法律，有應考試之權」；第二十四條說：「人民依法律，有任公職之權」。考試制度獨立，是 總理的遺教，其體大思精，確非常人所能及，其萬一。 總理所主張的考試，本不限於須經國家任命的官員而已。建國大綱第十五條規定：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格，乃可」。人民經過考試及格而服公務，也有說是義務，

而不是權利。但所謂義務，是說一般人都要強制負擔，而不負擔時就要加以制裁的。公職既不是人所須擔任；如不能擔任，也無從制裁。選擇公職人員的方法為考試，應考試既認為權利，所以訓政時期約法，認任公職也是權利。

訓政時期約法第二十五條至第二十七條，規定人民的義務，即納稅，服兵役及工役，服從公署執行職權的行為。在社會生活規律中，權利義務，本相對待。權利注重在個人的享有，但其享有須同時有利而無害於社會；義務注重在個人的負擔，但其負擔也要有合於社會的規律。所以人民的納稅，服兵役和工役，只依照法律的規定；服從官署行為，也只以那是依法執行的為限，凡此都是訓政時期約法所明予詔示的。約法比較他國憲法，增加「服工役」一項，因為中國人民貧困得很！總

理說建國的首要要在民生，所以對於物質與經濟的建設，不可或緩，是以規定人民有服工役的義務，這是約法中獨有的特點。再約法所列舉的人民的義務，只有這四種，但並不是說就只以此四種為限，不過這四種義務是人人所不能免除的。國家是社會公共生活所必需，當然也還隨時以法律命人民負擔某種義務。

## 第五章 訓政綱領

訓政時期約法第三章，規定訓政綱領。國民會議宣言曾說：「訓政綱領一章，用以確定訓政時期之綱領，與夫訓政時期中國國民黨及國民政府之權責，庶由此而促成憲政，此爲任何國家憲法所無，而中華民國訓政時期約法所獨有者也。」原來革命建國的過程，必須經過訓政時期，而民元革命的失敗，即在由軍政一躍而爲憲政，總理已屢次在他的遺教中昭告國人。國民會議既於其宣言中，明白表示接受總理全部遺教，以制定訓政時期適用的約法。那麼在這時期中，政治綱領和牠的設施應該根據什麼地方自治應該怎樣推行中央統治權應該給什麼機關行使人民政權應該怎樣訓導政府治權應該怎樣行使自必須一一加以明文規定，纔足以盡國家根本大法的使命。

關於訓政時期中政治綱領及牠的設施，訓政時期約法第二十八條明定其須依建國大綱的

規定。建國大綱全文共二十五條，是總理所手訂，實爲施行三民主義五權憲法之基礎，而圖國家長治久安之至道。訓政時期約法之於建國大綱，或者是引用其條文，如約法第八十六條及第八十七條，就是完全錄用建國大綱第二十二條及第二十三條的文字。或則適用其涵義，如約法第七條所謂自治之縣，及選舉罷免創制複決之權，就是依建國大綱第八條及第九條所定的意義。或者是概括依據的規定，即約法第二十八條所採的方式。

關於訓政時期中地方自治的推行，訓政時期約法第二十九條，也明定其須依建國大綱及地方自治開始實行法的規定。建國大綱說：「凡一省底定之日，即爲訓政開始之時」。而在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之人員，到各縣協助人民籌備自治。至「一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期」；「全國有過半數省分，達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒佈之」。故在建國程序的三期中，其由軍政時期而入於訓政時期，只以事實上軍事的底定爲準；其由訓政時期入於憲政時期，則須以法律上一縣及一省全數之縣，及全國過半數省分地方自治是否完全成立爲準。因此訓政時期中政治綱領和牠的設

施，當然沒有比地方自治的推行更重要的了。

但欲推行地方自治有問題三：一、地方自治將怎樣開始實行？二、地方自治必須怎樣纔算完全成立？三、在完全自治之縣，國民的政權是什麼？這三點，在他國集合多數學者用盡了心血，經過若干年試行經驗還沒有得盡美盡善的辦法，而總理固已籌劃妥當，分別訓示。我國今日只要遵奉遺教以推行，不必再做方案的設計了，這就是約法第二十九條的立法理由。

地方自治將怎樣開始實行？總理會手訂有地方自治開始實行法，他說：「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域；如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域。其志向，當以實行民權民生兩主義爲目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想知識以爲斷，若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列六事試辦之：（一）清戶口；（二）立機關；（三）定地價；（四）修道路；（五）墾荒地；（六）設學校……以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，爲地方自治團體所應辦者，則農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作等事，此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關，設專局以經營之，此卽自



治機關職務之大概也。總而論之，此所建議之地方自治團體，不只爲一政治組織，亦并爲一經濟組織。在每縣開創自治的時候，總理尤其注意於地權的平均，所以再於建國大綱第十條，說：「必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，并可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。」

地方自治要怎樣纔算完全成立？總理也曾於建國大綱第八條明定：「其程度，以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」

在完全自治的縣分，國民的政權是什麼？總理也已經在建國大綱明白訓示。就本縣說，國民就有直接選舉官員的權利，有直接罷免官員的權利，有直接創制法律的權利，有直接複決法律的權利。就一省說，國民代表會得選舉省長，做本省自治的監督。就全國說，則每縣地方自治政府成立

以後，得選國民代表一員以組織代表會，參與中央政事。

關於訓政時期中央統治權的歸屬，訓政時期約法第三十條，明定「由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會，行使中央統治權；中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之」。依建國大綱第二十四條的規定，中央統治權要等到憲政開始，憲法頒佈，纔歸於國民大會，所以在訓政時期中，不可不有代為行使的機關。中國國民黨既負建國的重任，是人民的訓導，所以訓政時期約法以訓政時期中的中央統治權，與黨相約，由其代行。而黨內的最高權力機關，依總章的規定，是全國代表大會；大會閉會時，是中央執行委員會，所以約法再據之以為訓政時期行使中央統治權的機關。

但是還有可資研究的，訓政時期約法所規定的中央統治權其意義究竟怎樣和一般國家憲法上的所謂統治權，含義是不是相同？再，訓政時期約法第二條，既已說中華民國的主權，屬於國民全體；而第三十條又謂中央統治權，由黨代表大會代表國民大會行使，這裏的主權和統治權間的關係又怎樣？欲解答前一問題，須依據建國大綱所定關於中央統治權的解釋。欲解答後一問題，須

了解近代學者戴雪氏關於政治的主權與法律的主權的學說。

現在先研究訓政時期約法所謂中央統治權的意義，是不是和一般國家憲法上統治權的解釋一樣？通常所謂統治權，或對人的強制命令權，乃指憲法所賦予國家及其機關的權力而言。可是訓政時期約法的中央統治權，是根據建國大綱第二十四條所列舉的四種權力，乃係指人民的政權而言。建國大綱謂憲法頒佈之後，國民大會行使中央統治權；隨即附以解釋，謂中央統治權就是選舉、罷免、創制、複決四種直接民權。那末，訓政時期約法第二十條，所謂由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使的中央統治權，應該就是這四種直接民權。像這樣的解釋，不獨符合以黨治國的意義，并觀於立法院將起草四權行使訓練法，以期憲政開始時，人民得自己行使中央統治權，精神亦屬一貫。所以我國訓政時期約法上之所謂統治權，并不與普通憲法學者所加於統治權的解釋相同。

次再研究訓政時期約法所規定的主權與統治權二者間的關係。近代學者戴雪曾將主權分為政治的主權，與法律的主權兩部分。政治的主權，是指實際上能決定國家所屬分子以及國家自

身權利義務的權力；法律的主權，就是在法律上能決定此等權利義務之權力。就英國說，政治的主權，是在選民團體的手裏，法律的主權，卻操之於議會君主，因為前者握有支配後者意志的權力。如果以這學說為基礎，而觀察，則訓政時期約法第二條的所謂主權，實指政治的主權而言；而第三十條所謂中央統治權，實指法律的主權而言。原來在憲政時期，中央統治權的行使者，是國民大會，而國民大會又是由全體國民依地域所選舉的代表以組織的，這和列國由國民選舉團體選舉議員組織議會，在性質上完全相同。在訓政時期中，中央統治權由中國國民黨全國代表大會代為行使，則法律的主權在全國代表大會；而政治的主權，在產生全國代表大會的黨員。進一步說，中國國民黨全國代表大會閉會時，中央統治權由中國國民黨中央執行委員會行使；這時中央執行委員會是法律的主權之所在，而全國代表大會，事實上支配並產生中央執行委員會，是政治的主權之所在。再進一步說，現制雖以黨治國，但黨並不對外直接發布統治命令，一切決定權利義務的權力，在形式上仍由國民政府行使，訓政時期約法第六十五條，即有明文。所以國民政府也可說是法律的主權之所在；而國民政府受中央執行委員會的指導，依現行國民政府組織法，五院又係各自向

中央執行委員會負責，因此政治的主權之所在，又可以說是中央執行委員會。

總之，在訓政時期中，訓政時期約法第二條所謂中華民國的主權，屬於國民全體，乃指主權的所有人；而政治的主權與法律的主權之行使，則又另分屬於不同的機關。自中國國民黨全體黨員，而全國代表大會，而中央執行委員會，而國民政府，在前的一機關，必支配并產生在後的一機關，故逐層而為政治的主權與法律的主權所在之分際。一旦入於憲政時期，國民全體就不只是主權的所有人，而且是主權的行使人。由國民全體產生國民大會，以行使中央統治權，則前者相當於戴雪所論政治的主權的意義，而後者則為法律的主權的所在。

關於訓政時期中人民政權的行使，訓政時期約法第三十一條，規定由國民政府訓導之。關於訓導的方法，立法院現正起草四權行使訓練法，還沒有完成公布。但於地方自治的訓練，立法院已訂有縣自治法及市自治法，凡是市縣地方人民的選舉、罷免、創制、複決四種政權，於地方自治開始實行的時候，應該怎樣行使，都已定有明文。

關於訓政時期中政府的治權，訓政時期約法第三十二條規定由國民政府行使。總理創權

能分立之說，將政府的治權和人民的政權相分離，爲政治科學放一異彩。政府的治權，分行政、立法、司法、考試、監察五種，就是於列國三權憲法之外，再加上我國固有的考試與監察兩權。國民政府設立五院，分掌五權，而於五權的行使，早於民國十八年七月十日，公布有治權行使之規律，全文如次。

「國民政府五院及所屬機關，現已漸次成立；國家大政，各有專司。亟應認明權限，各盡厥職，以立法治基礎，而免治絲益棼。自今以後，政府所屬各機關，應嚴守範圍，毋得越權或廢職，舉其大者，略有數端：

一 一切法律案（包括條例案及組織法案在內），及有關人民負擔之財政案，與有關國權之條約案或其他國際協定案等屬於立法範圍者，非經立法院議決，不得成立。如未經立法院議決而公布施行者，立法院有提出質詢之責。其公布施行之機關，以越權論；立法院不提出質詢者，以廢職論。

二 人民之生命財產，與身體之自由，皆受法律之保障，非經合法程序，不得剝奪。其未經合法程序而剝奪之者，司法院及其所屬，有提出質詢之責。其非法剝奪者，以越權論；司法院及其所

屬不提出質詢者，以廢職論。

三 在考試院成立以後，一切公務人員之考試權，皆屬於考試院。其不經考試院，或不遵考試院所特定之辦法，而行使考試權者，以越權論。考試院不提出質詢者，以廢職論。

四 在監察院成立以後，一切公務人員之彈劾權，皆屬於監察院，凡對於公務人員過失之舉發，應呈由監察院處理。非監察院及其所屬，不得受理。其不經監察院而公然攻訐公務人員，或受理此項攻訐者，以越權論；監察院不提出質詢者，以廢職論。

五 各級政府之行政範圍，已經劃分者，應各守其範圍。其踰越範圍者，以越權論；其受侵越而不提出抗議者，以廢職論。」

## 第六章 生計教育

訓政時期約法第四章是國民生計，第五章是國民教育。昔日憲法，只是人民權利的宣言，和政權組織的法典，其目的只在解決人類形式上的秩序問題。而今日的國家根本大法，已隨社會的需要而前進，須由秩序問題的解決，進而爲「生活」問題與「知識」問題的解決。所以歐戰以後，德國新憲法開章就是國民生計的規定，新興各國，沒有不做行的。總理以民生史觀，解釋人類的進化，對於人民生計，尤其注意；而勵行教育的普及，亦見於本黨政綱第十三條。況訓政時期約法既已於第二章明定人民的權利義務，以爲發展個人優性的需要；而個人優性的發展，除各種平等自由權外，還要予以積極的權利，即要求生存與知識滿足的權利，纔能夠達到啓發個人優性的目的；所以從憲法的進化，總理的遺教，以及爲達到發展個人優性的鵠的各方面說來，國民生計和國民教育兩章，在訓政時期約法中，都應該佔有極重要的地位。



訓政時期約法關於國民生計的規定，一以總理的遺教為依歸。實言之，我國此後的生計組織，乃以民生主義為基礎，既不抄襲資本主義國家的成規，且須反資本主義；也不仿倣俄國共產主義憲法，且須視其缺點所在，加以矯正。所以民生主義下的經濟社會，須注意一切經濟原則的技術處理，并依最新式最合理的經濟組織，以解決國民生計，執此以衡，訓政時期約法國民生計章的規定，要端有五：

(一)獎勵生產 | 歐美各國，因為工業發達的結果，使農村衰落；因為生產過剩的結果，使工人失業；因資本集中的結果，使勞資不平，故其今日的生計問題，中心在於分配。而我國則農村較歐美益為崩潰，人民失業的日多，生活的困敝日甚，但其病因卻是在生產的衰敗，而不僅在分配的不均。所以欲建設民生主義的經濟組織，最要緊的事就是努力生產。訓政時期約法於國民生計一章，第三十三條首先揭明獎勵生產的旨意，說：「為發展國民生計，國家對於人民生產事業，應予以獎勵及保護」，很有意義。

(二)發展農業 | 我國社會，居於農業組織的形式者有好幾千年。古人說：中國以農立國，實在

我國近年來農產品還不够供給本國的需要，要靠外國的輸入；有人說：中國應該放棄農業，而即改爲工商業國家，可是人口這樣多，土地這麼大的國家，如不能以本國的生產原料，供給本國食品的需要，也無法得躋於工商業國家之林。所以不管是欲使中國以農或以工商立國，而民生主義經濟組織的建設，必先得發展農業爲基礎。訓政時期約法第三十四條說：「爲發展農村經濟，改善農民生活，增加佃農福利，國家應積極實施左列事項：

- 一 墾殖全國荒地，開發農田水利。
  - 二 設立農業金融機關，獎勵農村合作事業。
  - 三 實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食。
  - 四 發展農業教育，注重科學實驗，厲行農業推廣，增加農業生產。
  - 五 獎勵地方興築農村道路，便利物產運輸。」
- 就是以農業的發展，做確立民生經濟組織的基礎。

(三) 國家與人民合作 總理說過：「企業之有獨佔的性質者，及爲私人之力所不能辦者，由

國家經營管理之」。可見國家於人民力量所能舉，或沒有獨佔性質的，還須聽人民經營，並且加以獎勵或保護，以收國家與人民合作的效力，而促民生經濟組織的成功。訓政時期約法第三十五條，關於油、煤、金、鐵礦業，第三十六條關於航業，都是一方面命國家興辦，一方面命國家獎勵及保護人民所經營的。因為油、煤、金、鐵等，用途很多，我國所藏很富，但因未能盡量開發，以致外貨充斥，金價奇昂，損失極多。至我國航業本來微弱極了，自外國藉不平等條約取得沿海及內河航行權後，更難以和外人競爭，國家若不和人民合作，予以獎勵和保護，那末，所謂國計民生就難解決了。

(四)工作自由 訓政時期約法第二章所規定的人民之權利義務，本來那是發展個人優性所必要的，但如個人不能隨其性之所近，選擇某種職業或營業，那就個人知識、道德、或身體上的優性，當然不免缺乏盡量發育的機會。所以約法復於國民生計章第三十七條至第三十九條，承認個人的工作自由，要旨有三：一、人民得自由選擇職業或營業，但是有妨害公共利益的，國家得以法律限制或禁止之。二、人民欲享有工作自由，必須同時有締結契約的自由，但惟於不妨害公共秩序或善良風俗的範圍內，契約自由纔受法律的保障。如女工童工和一般勞工的工作契約，在今日實在

還要受勞動法的限制，而改用團體協約制。三、人民爲改良經濟生活和促進勞資互助，得依法組織職業團體。夫人民有集會結社的自由，已見於訓政時期約法第十四條，而這裏於職業團體的組織，所以又特以明文規定者，是因爲受了歐洲國家憲法的影響。在以前歐洲各國，通行基爾特制度，有類我國的行會，凡從事某種職業的，均非加入該業的基爾特不可，所以人民的工作自由，大受限制。迨法國大革命而後，因即禁止一切職業團體，以求人民的工作，得獲有真正完全的自由。但是基爾特制的束縛，雖然不好，但國家因此就不許任何職業團體的存在，亦足以阻止社會經濟的發展。並且近年社會經濟關係日趨複雜了，各業應該組織團體，已成爲不可遏止的事實，於是歐洲諸國憲法，復爲職業團體的規定訓政時期約法，也在國民生計章，再行明示之者，所以表明職業團體的組織，不如一般結社集會自由，得依法律停止或受限制；而其有助於經濟生活的改良，和勞資互助的促進，也不是尋常會社所能比擬的。

(五)勞資協調 我國工業還很幼稚，勞資雙方自應立於同一戰線，而與經濟的帝國主義搏戰，務使階級衝突得以免除，經濟生產得以增進。故訓政時期約法第四十條，明定：「勞資雙方應本

協調互利原則，發展生產事業」。但勞動者雖應與資本家協調，可是他們的生活，事實上勢不能和資本家相平衡，所以訓政時期約法第四十一條，規定：「爲改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。」第四十二條，又規定：「爲預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。」

除此五端以外，訓政時期約法第四十三條規定：「爲謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業」。現在國民政府已於二十三年三月一日公布有合作社法，實業部復增設合作司，盡力推行。第四十四條，規定：「人民生活必需品之產銷及價格，國家得調整或限制之」。我國除食鹽本係專賣外，其餘像米、糖這些東西，全國經濟委員會及農村復興委員會，也正在着手辦理統制，第四十五條，規定：「借貸之重利及不動產使用之重租，應以法律禁止之」。關於借貸利率，我國民法第二〇五條，已限制其最高不得超過週年百分之二十；關於不動產使用的租金，我國土地法第一六四條，亦已限制其最高不得超過地價冊所載土地及其建築物的估定價額年息百分之十二。第四十六條，規定：「現役軍人因服務而致殘廢者，國家應施以相當之救濟」。這是因爲訓政時期約法第

二十六條，既命人民以服兵役的義務，國民政府又已於二十二年六月十七日公布有兵役法，凡中華民國男子，自滿十八歲至四十五歲，均須服國民兵役及常備兵役。則現役軍人如因公而致殘疾，國家自應施以相當的救濟。這不僅使個人的生計有了保障；並且使社會經濟，不因而受影響。

在革命建國的時期中，教與養同等重要，訓政時期約法國民生計一章，對於「養」之一端，業經規定得很詳細；所以再列國民教育一章，以期對於「教」的一方面，也有確切推行的準則，使教養得以兼施。其要點有五：

(一)教育原則 訓政時期約法第四十七條，規定：「三民主義爲中華民國教育之根本原則」。原來一國有一國的立國精神，故各國憲法多半標明本國的教育宗旨。如德國憲法說：「學校教育的目的，在培養學生的道德，引起他的責任心，鞏固合於德國精神的個人及事業上的獨立性，而不妨害他國的感情」。俄國憲法說：「教育爲本共產主義的理想，以提高本國經濟地位，改進本國政治生活組織，及發揚本國文化爲宗旨」。我國今日既在訓政時期；而總理的三民主義，實又爲救國救世界的不二法門，所以訓政時期約法第四十七條說：一切教育原則，都應該以三民主義爲依

歸教育的根本原則既立，國家即可根據牠爲教育政策的釐定。約法第四十九條，復命「全國公立之教育機關一律受國家之監督，并負推行國家所定教育政策之義務。」

(二)教育普及 中國國民黨政綱第十三條，謂：「勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育」。關於教育普及方面，訓政時期約法列爲三端：一是男女間的普及，約法根據政綱第十二條的意旨，在第四十八條，規定：「男女教育之機會，一律平等」。中華民國國民沒有男女的區別，在法律上一律平等，約法第六條，已有明文；而第四十八條又重複昭示之者，是爲多加一重有效的保障。二是兒童間的普及，約法第五十條說：「已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之」。關於這項的法律，行政院最近於二十四年五月二十八日通過有實施義務教育暫行辦法大綱，規定義務教育之實施，應注重實際生活之教育，分三期進行：(一)自民國二十四年八月起，至二十九年七月止，爲第一期。在此期內，一切年長失學兒童及未入學之學齡兒童，至少應受一年義務教育，各省市應注重辦理一年制之短期小學。(二)自民國二十九年八月起，至三十三年七月止，爲第二期。在此期內，一切學齡兒童，至少應受兩年義務教育，各省市應注重辦理二年制之短期小學。(三)自

民國三十三年八月起爲第三期，義務教育之期間定爲四年。至義務教育之施行，除辦理短期小學外，並應推廣初級小學，充實原有學校之學額，厲行二部制，改良私塾，試行巡迴教育。三是成年人間的普及，約法第五十一條，說：「未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，其詳以法律定之。」關於這項的法律，教育部也在二十一年七月十六日，制定有民衆學校辦法大綱，凡年在十六歲以上，五十歲以下的失學男女，都應該入民衆學校，受三民主義的訓練，或簡易的知識技能，使其得以適應社會生活。

(三)教育經費 | 中國國民黨政綱第十三條，說：「增高教育經費，并保障其獨立」。所以訓政時期約法第五十二條，規定：「中央及地方，應寬籌教育上必需之經費；其依法獨立之經費，并予以保障」。行政院并在二十年五月九日，制定地方教育經費保障辦法，大致爲各省市對於現有教育經費總額不得短少；對於各項新增捐稅，須酌提若干成以爲教費。而各地方教育財產，應切實整理；政府不得已收用教育資產時，應按照時價，另行抵償。現有教育經費，必須用於教育事業，不得挪移；任何人侵佔教費或舞弊時，除由政府責令賠償外，并依法懲辦。各地方政府，應組織教育經費稽核



委員會，稽核帳目，嚴防濫用。

(四)教育獎勵 國家對於教育的獎勵，可分爲五：一、爲求教育發展起見，訓政時期約法第五十三條，規定：「私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助」。現在國家預算中，每年列有補助費七十二萬元，就是供給教育部補助私立各大學，或獨立學院專科學校之用的。二、爲顧及旅外僑胞起見，約法第五十四條，規定：「華僑教育，國家應予以獎勵及補助」。現教育部已經頒佈有華僑學校立案規程和華僑教育基金捐募獎勵辦法。三、爲保障教育人員起見，約法第五十五條，規定：「學校教職員，成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障」。現在國民政府已頒佈有學校教職員養老金及卹金條例。四、爲獎進學生起見，約法第五十六條，規定：「全國公私立學校，應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優無力升學之學生」。除此一般的獎進外，現在教育部並頒佈有革命功勳子女就學免費條例，歸化吾國國籍學生入學免費辦法，待遇蒙藏學生章程，及優待新疆西康學生辦法。五、爲促進學術研究起見，約法第五十七條，規定：「學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護」。

(五)古物保存 訓政時期約法第五十八條說：「有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護或保存。」以前國民政府已於十九年六月二日，公布有古物保存法，第一條說：「本法所稱古物，指與考古學、歷史學、古生物學及其他文化有關之一切古物而言。」第二條說：「古物除私有者外，應由中央古物保管委員會責成保存處所保存之。」至保存的方法，則私有古物，應向地方主管行政官署登記。不得移轉於外國人，如有違反的，則沒收其古物或追繳其價額。埋藏地下及由地下暴露地面的古物，概歸國有。採掘古物，應由中央或地方政府直轄學術機關請教育內政兩部會同發給採掘執照纔可以採掘，否則以竊盜論。而一切古物的流通，均以在國內爲限；如果因爲研究必要帶到國外去時，須先經核准，并於二年內，歸還原保存處所。

## 第七章 均權制度

訓政時期約法第六章，規定中央和地方的權限，而其精神就在均權制度的確立。近代討論國家組織的人，總是將國家分做單一國家、聯邦國家、邦聯國家。以中央與地方權限的怎樣劃分，為其區別標準。單一國家的特點，在於中央有絕對的事權，地方只依憲法而為一行政區域，就中央的命令的範圍，處理事務。聯邦國家的特點，在於中央與地方各有其事權，憲法或為之并行列舉，或一用概括規定，一用列舉規定。但無論如何，地方事權必為憲法所保障，不受中央的任意侵犯與變更。邦聯國家的特點，在於中央對於地方沒有強制執行的權力，而地方卻保有分離之權能。

至我國中央和地方權限的劃分，依中國國民黨政綱對內政策第一項，及建國大綱第十七條的所定，就是採均權制度，訓政時期約法第五十九條，再列為明文。所謂均權制度，即「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權制，或地方分權制」。

均權制度實爲單一、聯邦、邦聯三種國家組織以外的一種新方式。其與單一國家不同的，是因爲不偏於中央集權，在單一國家，地方權力，係由中央政府以普通法令規定，並沒有憲法的保障。而均權制度，卻是將中央與地方的權限，以國家根本法，視事務性質而爲區別。其與聯邦或邦聯國家，不相似似的，是因其不偏於地方分權，邦聯國家的地方，保有分離權，而聯邦國之邦，依固有統治權說，也各保有邦權，聯邦政府之權，乃各邦所讓與。至均權制度，則中央與地方權限，均係得之於國家根本法的規定，淵源相同。又在聯邦國家，邦與聯邦權力的劃分，每不免得之於既成的事實，而在均權制度則中央與地方的權限，完全以客觀的標準視事務性質爲劃分，絕對沒有雙方牽強掣肘的弊病。所以均權制度既不同於一單一制，又相異於聯邦制，而是國家組織的一種新的方式。

但這項新方式的國家組織，在實際上究應怎樣，纔能够表現牠的精神？這是有關於均權意義的解釋問題。簡括說：總理所謂均權，實在就是分治的意義。建國大綱說中央和地方權限之劃分，以事務之性質爲準：事務者，即衆人的政事，而非政府之治權。政事可分而治權不可分，故政事可均而治權不可均。民國十一年，總理曾經替上海新聞報三十週年紀念做過一篇論文，題目是中華民國

「建設之基礎，裏面說：「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象」。總理所言「權之性質」之權，即對內政策及建國大綱之所謂事務。而政府的治權，總理本來就主張集中於中央。總理說：「議者曰，國小民寡，可用中央集權。地大民衆，則非用地方分權不可。然土地之大小，不當以幅員爲差別，而當以交通爲差別。果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也。果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。中國今日若獨守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以爲治。若利用科學以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉？」同時，總理著實業計劃，求我國水陸交通之得以開發，使中央得集中治權，而指臂相通。然說者又有認治權集中，易流於專制，總理再分辯說：「夫專制云者，與立憲爲對待之名詞。苟其立憲，雖集權何害……權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身（按即事務）之性質爲依歸。事之非爲舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方，易地域的分類爲科學的分類，斯爲得之」。故均權制度所均的是中央與地方的政事，而中央的治權，還是應該集中，不在所均之列。

均權的意義，既在均中央與地方的政事，故訓政時期約法第六十條，許可各地方於其事權範

圍內，得制定地方法規，以便利地方政事的推行；但是如果與中央法規相抵觸的，還是無效。第六十三條，將工商業的專利專賣特許權等，明定其專屬於中央。第六十四條，說：「一省達到憲政開始時期，中央及地方權限，應依建國大綱，以法律詳細規定。這是因為訓政時期約法所提示的，只劃分權限的一個抽象標準，不夠應憲政時期的實用。」

欲均中央和地方的政事，最要緊的是租稅的課徵。如對於中央與地方的課稅，沒有明白的劃分，就很容易權責不清，收入相混，政事都無從進行了。故訓政時期約法第六十一條說：「中央與地方課稅之劃分，以法律定之。」第六十二條，又說：「中央對於各地方的課稅，為免除左列各款之弊害，以法律限制之：」

- 一 妨害社會公共利益。
- 二 妨害中央收入之來源。
- 三 複稅。
- 四 妨害交通。

五 爲一地方之利益，對於他地方貨物之輸入，爲不公平之課稅。

六 各地方之物品通過稅。」

原來劃分中央與地方課稅的法律，國民政府已先於十七年十一月二十二日，須有劃分國家收入地方收入標準案。規定屬於中央的稅是鹽稅、關稅、煙酒稅、捲煙稅、煤油稅、印花稅、交易所稅、公司及商標註冊稅、沿海漁業稅、所得稅、遺產稅。屬於地方的稅是田賦、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅、內地漁業稅、船捐、房捐、營業稅、市地稅、所得稅的附加稅。至中央限制地方課稅弊害的法律，國民政府亦已於二十一年十二月十三日公布有監督地方財政暫行辦法，依據約法的規定，嚴加制限。

## 第八章 政府組織

訓政時期約法第七章，規定我國政府的組織，分爲兩節，第一節是中央制度，第二節是地方制度。於中央制度，設國民政府，並明定其權限爲總攬治權，統率軍隊，宣戰媾和，締結條約，大赦特赦，減刑復權，授與榮典，編定預算決算，其組織爲設主席一人，對內對外代表國民政府，提請任命院長部長，依法署名公布法律，發布命令。另置委員若干人，五院及各部會。至國民政府及各院部會之組織，訓政時期約法第七十七條，謂以法律定之。此項法律，卽爲現行之中華民國國民政府組織法。

訓政時期的中央政府，當稱爲國民政府，是根據建國大綱的建國大綱第一條，說：國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。就是明顯的證據。訓政時期約法既於第三十二條，明定治權由國民政府行使，故復於第六十五條，規定國民政府總攬中華民國之治權。依總理遺教，治權本分爲行政、立法、司法、考試、監察五種，所以訓政時期約法第七十一條，又規定國民政府設行



政院、立法院、司法院、考試院、監察院及各部會。照約法的條文看來，似乎是由一國民政府分設五院，並不是由五院合組爲一國民政府。但是現行中華民國國民政府組織法第八條，說：國民政府以左列五院獨立行使行政、立法、司法、考試、監察五種治權，其下即列舉五院院名；又第十五條，謂憲法未頒布前，行政、立法、司法、監察、考試各院，各自對中國國民黨中央執行委員會負責，似乎五院又不是國民政府所分設。兩法的精神，有欠一致。

訓政時期約法，及國民政府組織法，列舉國民政府的職權有八：

第一是軍務權，即約法第六十六條，所謂國民政府統率陸海空軍。但陸海空軍，雖由國民政府統率，並不是說就由國民政府主席，親自指揮軍隊。因此我國現另置國民政府軍事委員會，軍委會是全國軍事最高機關，職掌國防綏靖的統率等等事宜。

第二是外交權，即約法第六十七條所謂國民政府行使宣戰、媾和及締結條約之權。宣戰權是對另一國家宣佈戰爭或對抗他國所加的戰爭之權；媾和權是和交戰國家停止戰爭謀取恢復和平之權；締結條約權是經過外交手續締結國家與國家間契約之權。凡宣戰案、媾和案及其

他重要國際事項，依國民政府組織法第二十七條，均須經立法院議決。

第三是赦免權，即約法第六十八條所謂國民政府行使大赦、特赦、及減刑、復權。赦免權原是君主國家所遺留的制度，在民主國家本無採用的必要，但有時也可以救濟法律之窮，糾正法庭的錯誤，并鼓勵犯人的遷善，所以約法仍予以保留。但大赦則關係比較重要，故國民政府組織法第二十七條，規定須經立法院議決。至特赦、減刑、復權、案件過多，不必盡煩立法院討論，國民政府組織法第三十五條，規定即由司法院院長，提請國民政府主席署名行之。

第四是榮典權，即約法第六十九條所謂國民政府授與榮典。榮典制度，也是君主國家所遺留的，我國現在既是共和國，對於爵位及含有世襲或特權性質的封賞，當然應該廢除；但對於有勤勞於國家社會，或有奇行異能，或於學術上研究有特殊貢獻的人，稍爲予以名譽上的榮獎，也未必不是鼓舞羣倫的好方法，所以對於這種榮典的授予，仍予保留。

第五是制定預決算權，即約法第七十條所謂國家的歲入歲出，由國民政府編定預算決算案公布之。預算案的內容，在預定一定期限內國家收入和支出的數額；預算案的目的，在使政府

按照預算案實行徵收或支付。決算案的內容，卻在逐年將一切國家經費的支出，造成報告；決算的目的，在以預算案的預計，與事實上的收支相比較審核，并追究所生抵觸或舞弊情事的責任。依國民政府組織法第二十七條的規定，預算案必須先經立法院議決，纔能够公布。

第六是任免權，有些官吏是由中國國民黨中央執行委員會選任的，如約法第七十二條所規定的國民政府主席，及國民政府組織法第十條所規定的國民政府委員二十四人至三十六人各院院長，副院長等皆是。但此外的一切的官吏，沒有不是由國民政府，或其所屬機關任免的，爲一切特任官及政務官，就是由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決，交國民政府任免的，故訓政時期約法第七十四條規定各院院長和各部會長，以國民政府主席的提請，由國民政府依法任免之。但是現行國民政府組織法第十條，已將各院院長改爲選任；而第二十一條第三十條及第四十八條，又將各部部长、各委員會委員長、副委員長、委員，及立法監察兩院委員，改由各總主管院院長提請國民政府主席，依法任免；而其議決任免之權，也在中央政治會議。還有些官吏，是經主管院會議議決任免的，如國民政府組織法第二十四條第五款，規定薦任以上行

政官吏的任免，應經行政院會議議決是。

第七是公布法律權，即約法第七十五條所謂公布法律，由國民政府主席依法署名行之。公布一詞，本是指將立法機關依法定手續而成立的法律案頒發使全國人民知其內容而言。國民政府組織法第二十七條，謂立法院是國民政府最高立法機關，有議決法律案的職權。但法律案雖然已經立法院議決，如果沒有公布，就還沒達到可使國人知道的程度，故約法再予國民政府以公布之權。立法院議決之法律案，如有實質上或形式上的瑕疵，得由中央政治會議交回覆議，經修正後，再由國民政府公布。

第八為發布命令權，即約法第七十五條，所謂發布命令，由國民政府主席依法署名行之。約法第七十六條，又許各院部會，也可以依法發布命令。法律是經由立法機關制定的規則，命令就是行政機關制定的規則，但二者對於人民的拘束力，完全相同，違背法律與違背命令，同須受相當的制裁。惟就法律與命令二者本身的效力而論，則法律的效力強，通常有不得以命令變更法律的原則，命令如果抵觸法律，就不能生效。關於命令的內容，可分為委任命令，補充命令及緊急

命令三大類。委任命令，是行政機關依法律明文的委任所頒發的；補充命令，是行政機關在執行法律時，發見有未詳盡明白之點，因須加以補充而頒發的；緊急命令，係行政機關遇有非常事變而頒發者。關於國民政府發布命令的手續，約法本只規定由國民政府主席依法署名行之，而國民政府組織法第十四條，則規定國民政府所有命令處分，以及關於軍事動員的命令，由國民政府主席依法署名行之，但須經關係院院長部長副署，纔發生效力，是又採用副署制者。

關於國民政府的組織，約法第七十二條，規定設主席一人，委員若干人。國民政府組織法第十條，則明定委員額數為二十四人至三十六人；第十六條規定以國民政府主席及委員，組織國民政府委員會；第十七條，規定國民政府委員會的職權，是議決院與院間不能解決的事項。

國民政府主席的職權，約法第七十三條，定為對內對外代表國民政府，可是國民政府組織法第十一條，卻又謂國民政府主席為中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負責實際政治責任。第十二條，謂國民政府主席，不得兼其他官職；第十三條，謂國民政府主席，任期二年，得連任一次，但於憲法頒佈時，應依法改選之。按現除採用行政合議制國家外，各國都有元首，以為對內對外國家

尊嚴榮譽的代表。民主共和國家的元首，任期也多半有限制：最短者三年，如來多尼是，最長者七年，如德法波蘭捷克立陶宛均是元首任期的長短，沒有什麼優劣可說，大致要看兩種制度而定，如果一國所採的是總統制，由元首負責實際政治責任，而大權集於一人，那末，元首任期過長，很容易流於專制；若是內閣制，那就任期不妨稍長，以免任元首者剛剛知道了謀國的門徑，馬上又要卸職，並且選舉頻繁，亦覺紛擾。再元首任期，又與其產生方法有關，如係由議會選舉，元首任期最好與議員任期相一致；如係由人民選舉，則不妨任期稍長，以免須常辦選舉。我國國民政府主席，雖也不負責實際政治責任，但只是訓政時期的元首，一入於憲政時期，就要依照建國大綱，由人民選舉大總統以爲元首。而國民政府主席的產生，又係由中國國民黨中央執行委員會選任，中央執行委員會可以隨時召集，不難舉行，也不生選舉頻繁的問題，故主席任期只定爲二年。至所以限定其連任以一次爲限的，無非因憲政時期預料不久就將開始，在國民政府組織法修正的時候，本來預計到民國二十四年，就可訓政終了，事實上沒有多次連任的必要。但依學理而論，不限定連任次數，可使已有經驗者，繼續擔任，免除更張。故美國大總統自華盛頓後，無連任至二次以上，法國自法立耳後，無任滿再

連任的，只是事實上的習慣，法美憲法，最初並沒有有連任次數的限制。

國民政府組織於第十一條，謂國民政府主席，不負實際政治責任，批評的人都說這是不採總統制而採內閣制的表明。原總統制與內閣制的區別，乃在一般國家中，只認總統和內閣國務員爲中央政府時區別行政權力所屬的名詞。我國中央政府，除元首和行政院外，還有其他四院，也同是掌握治權的機關，若謂採用總統制，已經覺得牽強，如果說是採用內閣制，更不容易解釋。一般國家的所謂總統制，就是將行政機關職權，集中於行政元首；而內閣制，則係由內閣國務員負責行使行政權，故元首不負責任，國務員對於議會負責，元首必須容納內閣政策。我國國民政府既有五院，國民政府主席所不負責任，不但是行政責任，乃是概括的實際政治責任。而行政院既不像他國的內閣其與立法院的關係，更不像他國內閣之於議會。一方面立法院和行政院同是國民政府的一院，另一方面又同是各對中央執行委員會負責，根本不發生行政立法間制衡的關係。

內閣制的精神爲我國所可表現的，只是國民政府的命令，須經關係院部長副署，因爲元首既不負實際政治責任，同時內閣制的特點，即在元首的命令與行爲，須經國務員同意。然我國國民政

府主席所署 的命令，得加以副署的，固又不以行政院院長及所屬各部長委員長爲限；其他四院及所屬部會長官，對於有關的命令，也要實行副署的手續。又在內閣制下的關員，應堅持其政策，如果不能得議會信任，就要全體辭職，互負連帶責任。觀二十一年八月六日，行政院院長汪兆銘因責北平政務委員會委員長張學良不實行抵抗，引咎辭職以謝一人。九日，行政院各部會長宋子文等也總辭職，表示自當共退，也可說是內閣制精神所表現事例之一。

至於五院的組織，國民政府組織法都有概略的規定，其詳細規定則另有各院的組織法。行政院設院長副院長各一人；內政、外交、軍政等部各設部長一人，政務次長常務次長各一人；蒙藏僑務等委員會各設委員長一人，或兼設副委員長各一人，委員若干人。立法院設院長副院長各一人，立法委員四十九人到九十九人，任期二年，但得連任；考試院設院長副院長各一人，其下分設考選委員會及銓敘部。考選委員會，設委員長一人，委員五人到七人，銓敘部設部長一人，政務次長常務次長各一人；監察院設院長一人，副院長一人，監察委員二十九人到四十九人，另以法律保護其職務。並設審計部部長一人，政務次長常務次長各一人。立法監察委員，都不得兼任其他公職。司法院院



長副院長各一人，其下分設司法行政部，最高法院，行立法院及公務員懲戒委員會，最高法院院長，得由司法院院長兼任；公務員懲戒委員會委員長，得由司法院副院長兼任。

行政院有行政院會議，由行政院院長、副院長、各部部长、各委員會委員長組織之。凡提交立法院的法律案、預算案、大赦案、宣戰媾和案、薦任以上行政官吏的任免、行政院各部及各委員會間所不能解決的事項及其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議決議事項，都要經過行政院會議議決。行政院所有命令和處分，其關於一般行政的，須經過全體部長的副署；其關於局部行政的，須經過各關係部部长副署纔發生效力。除行政院外，其他三院關於主管事項，也都可以向立法院提出議案。

訓政時期約法和國民政府組織法所規定的中央政府組織，大致如此。至地方政府的組織，則訓政時期約法分爲省、縣兩級。行省的設置，本來肇始於元朝，明清也仿照不改。以後就成了一定的制度。約法第七十八條說：「有置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織以法律定之。」這項法律，就是現行的省政府組織法，大致各省省政府設委員七人到九人，組織省政府委員會，行使職

權。省政府設主席一人，并設秘書處、民政、財政、教育、建設各廳，必要時得增設實業廳。主席及各廳廳長，均由國民政府於省政府委員中任命兼任。秘書處設秘書長一人，亦由國民政府簡任。

訓政時期的省，完全受中央的指揮，是地方最高行政區域。依建國大綱第十六條的規定，凡一省全數的縣，都達完全自治者，憲政時期就從此開始，這時省除爲行政區域外，同時又爲自治團體。照約法第七十九條規定，憲政開始時國民代表會，得選舉省長；而中國國民黨政綱對內政策第二條，復許各省得自定憲法，但不得和國憲相抵觸。人民選的省長，一方面爲本省自治的監督，一方面受中央指揮，處理國家政務。至蒙古西藏地方，現在尙未設省，自不能與已設省地方，適用同一制度，訓政時期約法第八十條，特又明定其地方制度，得就地方情形，另以法律定之。

省以下爲縣。訓政時期約法第八十一條，說：「縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務，其組織以法律定之。」這項法律，就是縣組織法，大致縣政府設縣長一人，經省政府議決任用。縣政府下設公安、財政、建設、教育各局，雖現在已有很多的縣改局爲科。縣設縣參議會，以縣民選舉的參議員組織之，任期三年，每年改選三分之一。縣以下，設區公所、鄉鎮公所、及閭長、鄰長，分掌各該區域的

## 自治事務

依建國大綱第十八條的規定：「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。所以在縣自治沒有完成以前，縣須受省政府的指揮；但自治一旦完成，則省縣關係，只是一種聯絡關係，而不復再有指揮關係了。爲什麼還要省爲聯絡呢？因爲我國現行行政區劃，省的範圍不免過廣，而縣的範圍，卻又太狹。如將來即以縣爲與中央相對舉的地方，因均權制度採行的結果，一切須因地制宜的事務，都要責成各縣自行負擔，恐怕不能夠完全勝任。況且我國現在只二十八行省，在中央已覺頭緒紛繁，假使將近二千之縣，都直屬中央，單位亦未免過多，在政治效率上，弊多利少。所以省的區域將來或者可以重劃，可是省制還是要保留的。至於縣自治的完成，既是由訓政時期進於憲政時期的分際，故約法第八十二條說：「各縣須組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項」。就是舉辦人口的調查、土地的測量、警衛的辦理、道路的修築、人民四權行使的訓練等。關於縣自治籌備會的組織，則另以法律定之。

除省縣外，訓政時期約法復規定有市。第八十三條說：「工商繁盛，人口集中，或有其他特殊情

形之地方，得設各種市區，其組織以法律定之。這項法律，就是市組織法。大致市分兩種：一、凡人民聚居地方，倘若是首都，或人口在白萬以上，或在政治上經濟上有特殊情形的，設直隸於行政院之市。如原爲省政府所在地，則應隸屬於省政府。二、凡人民聚居地方，如人口在三十萬以上，或人口在二十萬以上，其所收營業稅牌照費、土地稅每年合計占該地總收入二分之一以上，設隸屬於省政府之市。市設市長一人及社會、公安、財政、工務各局；必要時得加設教育、衛生、土地、公用、港務各局。另設秘書處，置秘書長一人。市長、秘書長及各局局長，簡任或薦任。市設市參議會，由市公民選舉的參議員組織之，任期三年，每年改選三分之一。市以下，分區、坊、閭、鄰，設置區、坊、閭、鄰長，分掌自治事務。

約法所規定的地方制度，本只有省縣二級，而在特定地域置市。但現制還另有行政督察專員，係依據二十一年八月六日行政院公布的行政督察專員暫行條例而設立。大致省政府在離省會過遠地方，因有特種事件發生，如勦匪清鄉等，得指定某某等縣爲特種區域，臨時設置督察專員，於不抵觸中央法令範圍內，幫助省政府，督察該特種區域內行政。行政督察專員的人選，由政府就本督察區域內各縣縣長，指定一人任之。該條例第一條第二項說：「督察專員於某項特種事件辦

理完竣後，即行撤廢」。又第十六條，說「本條例公布施行後，各省所有關於變更地方行政制度而設立固定具有權力機關之組織，一律依照本條例改定或取消」。由此可見行政督察專員，完全是爲應付特種事件所臨時設定的組織，並不是對於約法所規定的地方制度，有什麼變更的意義。

## 第九章 約法保障

訓政時期約法第八章，爲附則。其第八十六條和第八十七條，規定憲法起草的程序，憲政開始的時期，決定憲法頒布的手續，就是建國大綱第二十二條及第二十三條的原文。其第八十八條，說：「本約法係由國民會議制定，交由國民政府公布之。」蓋說明制定公布的機關。第八十九條，說：「本約法自公布之日施行」。在說明施行的日期，這些都是應有的規定，沒有什麼特殊足資研討的問題。

訓政時期約法附則章中所可討論的，就是約法的保障問題。列國憲法關於保障一端，不外三事：一是憲法效力的最高性，一是憲法修改的手續，一是憲法解釋權的所屬。訓政時期約法因爲只是訓政時期所適用的，而國民會議又不是經常召集的機關，所以在修改手續方面，未加規定。至約法的最高性，則約法第八十四條，明定：「凡法律與本約法抵觸者，無效」。這就是說憲法是主，普通

法律是臣，和憲法衝突的法律都不能發生效力。

關於約法的解釋，訓政時期約法第八十五條，規定由中國國民黨中央執行委員會行使解釋權。查列國憲法所採解釋權機關，不外三種：

(一)大陸國家以憲法解釋權交給造法或立法機關，即是或者交給議會，或者交給議會兩院所組成的憲法會議。這制度理論上的根據，在一、憲法是造法機關所制定，所以應該由造法機關去解釋，如若委託別的機關，則憲法就有根本動搖的危險。二、如果制定憲法的是一機關，解釋的又是別一機關，系統既不明，法例又會紊亂，而憲法精神乃大受影響。三、如果不以解釋權交給造法立法機關，自然也不能交給行政機關，以免行政者出入憲法意旨，釀成專斷，勢必非交給司法機關不可。然而司法機關人員，不過少數的任命人員，怎能解釋人民多數代表所制定的憲法的資格？

(二)美國係由聯邦法院解釋憲法。這是因為美國認識議會解釋憲法，每生下列的困難：一、議員時有更動，後人意旨，未必同於前人，反不如法院法官之有終身保障，前後解釋，可望一致。二、議會非常年集會，如所發生解釋的問題，須急待解決的非臨時召集議會不可。如召集不成，或雖能開會而

意見紛歧，每致引起政潮與革命，不若法院係常設機關，法官人數不多，總可以有一確實的答案。三、議會中必有各種不同的政黨，對於憲法的解釋，未必皆能依照制憲時的原意，而不為政見所左右。法院法官本超然於政見之外，使法院有解釋權，且可助長司法的獨立。

(三)奧國是由特設的憲法法院解釋，并規定應依司法精神為解釋，而不以政治意義解釋。這個制度能兼顧大陸國家和美國所採制度的長處，但還是稍為偏於美國制度，不過不以解釋權歸於普通法院，而特設一憲法法院而已。

我國訓政時期約法，是由國民會議所制定，但國民會議并不是經常召集的議會，所以大陸國家所採議會解釋方法，我國不能採用。而在訓政時期，司法院也是行使政府治權的機關，同在中央政府之下，以之任解釋有關全國國本的大法，也未必相當。在訓政時期中，中國國民黨中央執行委員會既是實際上代表國民大會行使中央統治權的機關，則由其行使約法解釋權，似較合於黨治的精神，也便於實際的行使。訓政時期約法第八十五條所規定的原意，也就在於此。



