

58

羅家衡著

# 中華民國憲法芻議

一名五五憲草修正案

責任之

先生

世界書局印行

拉正  
著者敬贈

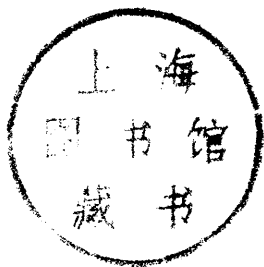


上海中法大書局

上海图书馆藏书



A541 212 0018 9072B



# 中華民國憲法芻議

一名五五憲草修正案

羅家衡著

世界書局印行

## 序言

吾國制憲逾三十年、議憲者達千餘輩、可謂勤矣久矣、而今尙有憲法芻議之作、寧非過舉、然就實際言之、又有不盡然者、此不盡然即促我寫此芻議之動機、惟動機可分爲三種、

(一)憲法爲一國之根本大法、良否爲國與民族之興亡所繫、值茲新憲制定、凡屬國民、見有一得悉宜盡量貢獻、以供國人之研討、與制憲者之參考、衡固庸愚、而於公法學、亦僅一知半解、惟吾國歷次制憲、除袁段主政與此次立法院議憲未事參與外、其他如北平如廣州靡不躬與其事、各問題之辯論、亦多爲參與之一人、故學識雖淺、而領略殊深、今當新憲制定之日、對於憲法各問題、既認爲尙有商榷之處、自難安於緘默、此其一、

(二)憲法爲時代之產物、以適合國情與時勢者爲良、前此所有憲法、其不適用於今日、固人共認、即五五憲草、亦以原案既未爲盡善、重以年來內外情勢不變、反映於新憲法者、應大不同、前之認爲盡善者、今或竟爲不適、前之所不注意者、今或須認爲重要、聞嘗從各點研究、其例不勝枚舉、此不惟衡所感如此、即當日草憲諸公、亦當有此同感、五五草案既有修正必要、衡敢不凜國家興亡匹夫有責之義、將管見所及、爲國人及議憲諸公進一言、此其二、

(三)中華民國之憲法、適用於中華民國之全民、又凡屬國民皆爲平等、故憲法之內容、應以全民爲對象、以平等爲原則、五五憲草雖亦曾注意及此、而以成於黨治之立法院、草憲諸公、或以環境關繫、對於憲法之主張、不無拘泥之處、而國人亦以種種關繫、漠然置之、或知而不言、或言而不盡、或故留以有待於國民大會之修正、以此所定草案、有明知其不可而不能不爲之者、有明知其必被國民大會修正而姑存之者、然草案知其不可爲而故爲之、知其必被修正而姑存之、事猶可也、若正案仍聽其不可而存之、知其必修正而不予修正、則爲害大矣、以縱能強事通過、一旦政權開放、各黨樹立、始則爲憲法上之爭、繼或爲政權上之爭、其弊有不忍言者、衡爲此懼、爰本愛國與忠於所學之誠、及體諒草憲諸公之苦衷、不忖愚妄、冀將憲草中知其不可而爲之、知其修正而必存之之各條、悉心研究、凡人所欲議而未議、所欲言而未言、或議有未暢、言有未盡者、盡情言之、以補草憲諸公之缺、夫憲法爲公物、議憲爲公論、無功罪可言、無嫌怨可指、祇求心安、他無所謂、故縱或有偏激之處、亦當爲國人及草憲諸公所共諒、此其三、

本此動機、遠察世界之大勢、近觀國內之情狀、並參考近年各國進步的憲法、竊以吾國今日之新憲應採之原則、有如下之各種、

(一)力求適合吾國國情、法無絕對的善惡、國復有不同之國情、法之良否、是否適合國情與時代爲斷、適合者爲良法、否則否、我國今日之國情至爲複雜、滿足需要、範圍甚廣、其性質有與

此主義同者復有與彼主義同者、當條文之訂立、應破除成見、採取衆長、對於各國之成憲、祇求適與不適、不必問其主義之如何、民主主義固多可採、即新民主主義、社會主義、與夫法西斯蒂主義、亦未始絕不可採、實言之、法當求其適、主義可不拘、既不可削足就履、復不可因噎廢食、

(二)力求滿足現代人民需要、一國之所以貴乎有憲法者、以其人民共同生活於此國家團體之中有此需要也、惟需要因時代不同、復因國情而各異、在第一次歐戰以前、各國人民所需要者、大抵以保障人民權利、限制政府權力、及監督政府行政爲最重、自第一次歐戰結束後、世界情勢丕變、人民所需要者、不以此而足、其他如經濟、如教育、與夫全民政治之推進、是皆各新憲法所最注意、試觀德意捷克巨哥斯拉夫等國之新憲法、可以概見、吾國今日之人民、對於憲法之需要、如保障人民權利、限制政府權力、與夫監督政府行政、固爲急切、而關於經濟與教育之改進、亦極須有妥善之規定、如經濟由保護個人之利益、轉而爲謀公共之利益、教育由有資產者之享受、機會多、進而謀全民教育之普及、是皆爲吾國今日人民之所需要者、前此約法憲法皆計不及此、今茲制憲、自應高瞻遠矚、對於民主主義之規定、固應注意其能實現、即對於經濟與教育兩項、亦應詳加研究、安予規定、以滿足人民需要、否則憲法既不能滿足全民之需要、人民非挺而走險、從事革命、即陽奉陰違、陷憲法於虛設、與其補救於將來、毋寧注意於今日、

(三)力求適合現實、並顧及將來、憲法固以適合現實爲要、其內容尤以能反映當時人民

之需要者爲優、人類社會爲進步的、與社會關係最密切之政治、亦爲進步的、自近者言之、由君主而民主、由專制而立憲、再由民主主義立憲、進而爲社會主義立憲、不僅有可能、且亦勢之順者也、故新憲法之內容、一方面應求適合當時人民之需要、另一方面、又須顧及最近的將來社會之進步、如國民經濟、國民教育、與夫全民民主之推行、類皆應注意其進步與發展、質言之、卽記錄當時人民需要之立法主義、與預備將來人民需要之立法主義、二者應並行之也、依以上原則、謹將管見所及、對於新憲之應規定、與夫憲草之應修正者、盡情言之、當否不敢知、功罪非所計、願憲法範圍至廣、關係至繁、訂立亦稱極難、以云完善、雖千百人謀之、猶慮不周、淺陋如衡、安敢以語此、今茲云云、亦芻蕘之獻、或亦爲罪言、繩愆糾謬、是所望於海內之賢達、

民國三十四年五月下旬羅家衡序

## 例言

一 本書著述之旨、爲抒寫個人三十餘年來對於中華民國憲法之意見、供國民大會代表諸君研討中華民國憲法草案之參考、並同時向國人之留心國憲者就正、

一 本書爲立論有標準起見、以民國二十五年五月一日立法院通過五月五日國民政府宣布之中華民國憲法草案爲對象、但討論之範圍、則凡吾國新憲所應規定者、皆多方取材、詳加討論、

一 本書雖以貢獻我國一種完善憲法爲目的、而取材則及於全世界四十餘國之新舊憲法、與憲法國家政治等學說、故凡各種憲法條文、憲法理論、其可省者、固僅取其意、其不可缺者、則仍羅列之以供參考、如條文之修正或增刪、關於其內容與用意、類皆加以釋明或並舉例以證明之、

一 五五憲草之編制、如章節條項等之劃分、於憲法內容無甚關係、凡可遷就者、盡量遷就、不欲多事紛更、惟條文內容、爲憲法精神所繫、其應予變更者、多斟酌而變更之、故條文之變更、幾及半數、增加較修正爲多、修正較刪除爲多、總計增加者四十三、修正者三十五、刪除者九、增



加之章爲一、

一 每章之首端綴以概論、節亦間或如之、用以闡明該章之大體、每條修正或增刪、則皆附以理由、以明其意旨之所在、

一 本書爲求主張一貫起見、對於條文之位置、恆不能與憲草一致、故修正時、間有將原文之位置、後先倒置、非好紛更、實非得已、幸閱者諒之、

一 本書全案詳總目、至何者爲憲草原文、何者爲修正文、何者爲增加文、與何者爲刪除文、悉於總目中分別注明、以便查考、

一 本書著稿所在地、對於憲法起草委員會會議錄、及立法院所著之憲法草案意見摘要彙編、皆無由獲得、關於憲法上各問題、應行商榷者、恐尙繁夥、果有必要、容俟異日、

一 本書雖早已成稿、嗣因內外情勢改變、最近重加修正、更改頗多、而制憲之國民大會、開會期邇、爲趕於會前成書、時間匆促、所擬條文與理由、諸多未洽、良用深疚、海內賢達、幸賜教正、

序言

例言

中華民國憲法芻議（一名五五憲草修正案）目次

前文 原文 ..... (一)

修正文 ..... (一)

第一章 總綱

第一條 原文 中華民國為三民主義共和國 ..... (一)

修正文 中華民國為永遠統一民主共和國 ..... (三)

第二條 原文 中華民國之主權屬於國民全體 ..... (五)

第三條 增加文 中華民國以三民主義為政制 ..... (五)

原第三條 原文 具有中華民國之國籍者為中華民國國民 ..... (五)

原第四條 原文 中華民國領土為江蘇浙江安徽江西湖南湖北四川西康河北山東山西河南陝西

甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠寧夏新疆蒙

古西藏.....(六)

第二項 原文 中華民國領土非經國民大會議決不得變更.....(六)

修正文 中華民國領土不得變更.....(六)

第三項 增加文 中華民國領土收回或擴大與省區變更或劃分時以法律定之.....(七)

原第五條 原文 中華民國各民族均為中華民族之構成份子一律平等.....(七)

改第六條 原文 中華民國國旗定為紅地左角上青天白日.....(八)

改第七條 原文 中華民國國都定於南京.....(八)

### 第二章 人民之權利義務

原第九條 原文 中華民國人民在法律上一律平等.....(一〇)

改第十條 原文 人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰.....(一〇)

修正文 人民有身體之自由非因犯罪不得逮捕拘禁審問或處罰.....(一〇)

第二項 人民因犯罪或妨害公安嫌疑被捕拘禁者其執行機關應即將拘禁理由及所犯

刑法條文告知本人及其親屬並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問本

人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審.....(一〇)

第三項 法院對於前項之聲請不得拒絕並須即予辦理執行機關對於法院之提審亦不

得藉故拒絕或遲留……………(一〇)

改原 第十一條 原文 人民除現役軍人外不受軍事裁判……………(一一)

改原 第十一條 原文 人民有居住之自由其居住所非依法律不得侵入搜索或封鎖……………(一二)

修正文 人民有居住之自由其居住所官吏非依法令及合法程序不得搜查搜查後應

給予被搜查人以相當之表證若在夜間非經室內人之緊急請求警察不得侵

入……………(一三)

改原 第十三條 原文 人民有遷徙之自由非依法律不得限制之……………(一四)

改原 第十三條 原文 人民有言論著作出版之自由非依法律不得限制之……………(一五)

修正文 人民有言論著作出版之自由除抵觸刑法外不得限制或停止……………(一六)

改原 第十四條 原文 人民有秘密通訊之自由非依法律不得限制之……………(一七)

修正文 人民有秘密通訊之自由除在刑事偵察及軍隊動員或軍事期間外私人一切

通訊電報電話交通之權不得侵害……………(一八)

改原 第十五條 原文 人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之……………(一九)

改原 第十六條 原文 人民有集會結社之自由非依法律不得限制之……………(二〇)

修正文 人民有集會結社之自由不須報告官署或特別許可但集會時不得攜帶武器

或擾亂社會秩序結社不得以犯罪爲目的違者得禁止或解散之……………(二一)

- 原第十七條 原文 人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收……………(一四)
- 改第十八條 原文 人民有依法律請願及訴願之權……………(一四)
- 原第十九條 原文 人民有依法律選舉罷免創制複決之權……………(一四)
- 改第二十一條 原文 人民有依法律應考試之權……………(一四)
- 原第二十二條 增加文 人民有受教育及從事勞働之權……………(一四)
- 改第二十三條 原文 人民有依法律納稅之義務……………(一五)
- 原第二十四條 原文 人民有依法律服兵役及工役之義務……………(一五)
- 改第二十五條 原文 人民有依法律服公務之義務……………(一五)
- 原第二十六條 原文 凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者均受憲法之保障非依法律不得限制之……………(一五)
- 改第二十七條 原文 凡限制人民自由或權利之法律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……………(一五)
- 原第二十六條 原文 凡公務員違法侵害人民之自由或權利除依法懲戒外應負刑事及民事責任被害人民就其所受損害並得依法向國家請求賠償……………(一五)

### 第三章 國民大會

第二十九條 增加文 國民大會爲代表人民全體行使政權之機關……………(一六)

原第三十七條 原文 國民大會以左列國民代表組織之(款文詳憲法文內)……………(一七)

改第三十八條 原文 國民代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之……………(一七)

原第二十九條 原文 中華民國國民年滿二十歲者有依法律選舉代表權年滿二十五歲者有依法  
律被選舉代表權……………(一七)

原第三十三條 原文 國民代表任期六年國民代表違法失職時原選舉區得依法律罷免之……………(一七)

修正文 國民代表任期四年國民代表有違法失職時由原選舉區依法律罷免之……………(一七)

增加文 國民代表不得兼任中央所屬文武官吏……………(一八)

原第三十一條 原文 國民大會每三年由總統召集一次會期一月必要時得延長一月國民大會經  
五分二以上代表之同意得自行召集臨時國民大會總統得召集臨時國民大  
會國民大會之開會地點在中央政府所在地……………(一八)

修正文 國民大會每年由國民大會委員會召集一次會期七月一日起爲二個月但得  
延長一月大總統或國民大會代表三分之一以上之同意得召集臨時國民大會(一九)

第三十六條 增加文 國民大會設國民大會委員會由國民代表互選五十一人組織之於國民大會  
閉會期間依法行使國民大會賦予之職權……………(二〇)

關於下列各權委員會不得代行(一)選任或罷免大總統及五院院長(二)複

原第三十二條

原文

決預算及決算(三)複決宣戰媾和(四)修正憲法.....(三)

國民大會之職權如左.....(三)

一 選舉總統副總統立法院長副院長監察院長副院長立法委員監察委員.....(三)

二 罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長立法委員監察委員.....(三)

三 創制法律.....(三)

四 複決法律.....(三)

五 修正憲法.....(三)

六 憲法賦予之其他職權.....(三)

修正文

一 選舉總統副總統行政立法司法考試監察各院院長副院長立法委員監察委

員.....(三)

二 罷免總統副總統行政立法司法考試監察各院院長副院長立法委員監察委

員.....(三)

三 創制法律.....(三)

四 複決法律.....(三)

五 宣戰媾和.....(三)

六	大赦戒嚴	(一三)
七	締結條約	(一三)
八	預算決算	(一三)
九	發行公債	(一三)
十	增加租稅	(一四)
十一	修改憲法	(一四)
十二	憲法賦予之其他職權	(一四)
原第三十三條	國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任	(一五)
原第三十四條	國民代表除現行犯外在會期中非經國民大會許可不得逮捕或拘禁	(一五)
原第三十五條	國民大會之組織國民代表之選舉罷免及國民大會行使職權之程序以法律定之	(一五)

### 第四章 增加文 中央與地方之權限

第四十一條	增加文	中央與地方採均權制凡事務有全國一致之性質者劃歸中央有因時制宜之性質者劃歸地方遇有性質牽涉中央與地方兩方面者中央得授權與地方由地方執行之遇有性質牽涉省與縣者省得授權與縣執行之	(三一)
-------	-----	--	------



第四十二條 增加文 左列事項由中央立法並執行之（款文詳憲法文內）……………（三二）

第四十三條 增加文 左列事項由省立法並執行或授權與縣執行之（款文詳憲法文內）……………（三三）

原第四章 中央政府

第一節 總統

原第四十七條 原文 中華民國國民年滿四十歲者得被選為總統副總統……………（三一）

修正文 中華民國國民年滿四十歲並居住國內一年以上而有候選資格者得由國民

大會選舉為總統副總統……………（三一）

原第四十八條 原文 總統副總統之選舉以法律定之……………（三二）

修正 刪除……………（三二）

原第四十九條 原文 總統副總統之任期均為六年連選得連任一次……………（三三）

修正文 總統副總統之任期均為三年連選得連任一次……………（三三）

原第五十條 原文 總統應於就職之日宣誓（誓詞詳憲法文內）……………（三三）

原第五十一條 原文 總統缺位時由副總統繼其任總統因故不能視事時由副總統代行其職權總

統副總統均不能視事時由行政院長代行其職權……………（三三）

原 文 總統於任滿日解職如屆期次任總統尚未選出或選出後總統副總統均未就

職時由行政院長代行總統職權……………(三九)

原 文 行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月……………(三九)

修正文 行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月如六個月總統仍未選出……………(三九)

由國民大會就他院院長推選一人代之至總統就任之日為止……………(三九)

原 文 總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究……………(三九)

原 文 總統為國家元首對外代表中華民國……………(三九)

原 文 總統統率全國陸海空軍……………(三九)

原 文 總統依法公布法律發布命令並須經關係院長之副署……………(三九)

修正文 總統依法公布法律發布命令以不抵觸任何法律者為限並須經關係院長之

副署……………(三九)

原 文 總統有依法宣布戒嚴之權……………(三九)

修正文 總統得依法宣告戒嚴但國民大會認為無戒嚴必要時應即解嚴……………(三九)

原 文 總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權……………(三九)

修正文 總統宣戰媾和及締結條約須經國民大會之複決……………(三九)

增加文 抵抗外國攻擊時得於宣戰後請求國民大會追認之……………(四〇)

## 第二項 增加文

原第四十七條 原文 總統依法行使大赦特赦減刑復權之權……………(四〇)

修正文 總統經國民大會之複決得宣告大赦但對於謀叛國體者不得赦免之……………(四〇)

原第四十八條 原文 總統依法律任免文武官吏……………(四一)

修正文 總統任免文武官吏但憲法及法律另有規定者不在此例……………(四一)

原第四十三條 原文 總統依法授與榮典……………(四二)

原第四十四條 原文 國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故須為急速處分時總統得經行政會議之決議發布緊急命令為必要之處置但應於發布命令三個月內提交立法院追認……………(四二)

修正 刪除……………(四三)

修正 刪除……………(四三)

原第四十五條 原文 總統得召集五院院長會商關於二院以上之事項及總統諮詢事項……………(四三)

修正 刪除……………(四三)

原文 總統對於國民大會負其責任……………(四三)

原第四十六條 原文 總統對於國民大會負其責任……………(四三)

### 第二節 行政院

原第五十五條 原文 行政院為中央政府行使行政權之最高機關……………(四四)

原第五十六條 原文 行政院設院長副院長各一人政務委員若干人由總統任免之……………(四四)

修正文 行政院設院長副院長各一人政務委員若干人行政院院長副院長由國民大會選舉之政務委員若干人由行政院院長提請總統任命之……………(四四)

第二項 原文 前項政務委員不管部會者其人數不得超過第五十八條第一項所規定管部者之半數……………(四四)

原第五十七條 原文 行政院設各部各委員會分掌行政職權……………(四四)

原第五十八條 原文 行政院各部部長各委員會委員長由總統於政務委員中任命之……………(四四)

修正文 行政院各部部長各委員會委員長由行政院院長於政務委員中提請總統任命之……………(四四)

第二項 原文 行政院院長副院長得兼任前項部長或委員長……………(四五)

原第五十九條 原文 行政院院長政務委員各部部长各委員會委員長各對總統負其責任……………(四五)

修正文 行政院院長副院長對國民大會負其責任政務委員各部部长各委員會委員長對行政院院長負其責任……………(四五)

第六十八條 增加文 行政院院長決定大政方針……………(四五)

原第六十九條 原文 行政院設行政會議由行政院院長副院長各政務委員組織之以行政院長為主席……………(四六)

原第七十條 原文 左列事項應經行政會議議決(款文詳憲法文內)……………(四六)

修正文 左列事項應經行政會議議決（款文詳憲法文內）……………（四七）

原 文 行政院之組織以法律定之……………（四八）

### 第三節 立法院

原 文 立法院為中央政府行使立法權之最高機關……………（四九）

原 文 立法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任……………（五〇）

修正文 立法院設院長副院長各一人任期三年由國民大會選之連選得連任……………（五一）

原 文 立法委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選依左列名額各提出候選人名單於國民大會選舉之其人選不以國民代表為限（四九）

一 各省人口未滿五百萬者每省四人五百萬以上未滿一千五百萬者每省八人

一千五百萬以上未滿二千萬者每省十人二千萬以上未滿二千五百萬者每

省十二人二千五百萬以上未滿三千萬者每省十四人三千萬以上者每省十

六人……………（五二）

二 蒙古西藏各八人……………（五三）

三 僑居國外國民八人……………（五四）

修正文 立法院立法委員名額不得逾百人……………（五五）

原第六十八條 原文 立法委員任期三年連選得連任……………(五)

改第七十五條 增加文 立法院有議決法律之權……………(五)

第七十六條 增加文 立法院院長或立法委員七人以上之連署者得提出法律案……………(五)

第七十七條 增加文 各院院長得就主管事項提出法律案……………(五)

第七十八條 增加文 立法院議決之法律案關於財政者必須送交國民大會複決其他立法院得送……………(五)

第七十九條 增加文 交複決或國民大會請求送交複決……………(五)

第二項 增加文 法律案不經國民大會複決者由立法院院長於議決後十日內公布之其須經……………(五)

國民大會複決者於複決覆到後三日內公布之……………(五)

第八十條 增加文 總統及各院院長提出之法律案經立法院否決或有與其提案相反之修正議……………(五)

決時得擬具意見請求立法院送交國民大會複決國民大會之複決認立法院……………(五)

否決或修正為無理由者立法院應以原案為法律……………(五)

原第六十五條 原文 關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢……………(五)

改第七十五條 原文 立法委員之選舉及立法院之組織以法律定之……………(五)

原第八十二條 原文 原案第六十四七十七十一七十二七十三七十四等條皆刪除之理由詳憲法文內……………(五)

### 第四節 司法院

原第七十六條 原文 司法院為中央政府行使司法權之最高機關掌理民事刑事行政訴訟之審判及司法行政……………(三)

改第七十七條 原文 司法院設院長副院長各一人任期三年由總統任命之司法院院長對國民大會負其責任……………(三)

修正文 司法院設院長副院長各一人任期三年由國民大會選舉之司法院院長對國民大會負其責任……………(三)

原第七十八條 原文 關於特赦減刑復權事項由司法院長依法律提請總統行之……………(五)

修正文 司法院院長得宣告特赦減刑及復權但須提交國民大會複決之……………(五)

改第七十九條 原文 司法院有統一解釋法律命令之權……………(五)

原第八十條 原文 法官依法獨立審判……………(五)

修正文 司法官獨立審判無論何人不得干涉……………(五)

原第八十一條 原文 法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或減俸……………(五)

原第八十二條 原文 司法院之組織及各級法院之組織以法律定之……………(五)

第五節 考試院

原第九十三條 原文 考試院爲中央政府行使考試之最高機關掌理考選銓敍……………(五)  
 改第九十四條 原文 考試院設院長副院長各一人任期三年由總統任命之考試院院長對於國民大會負其責任……………(五)

修正文 考試院設院長副院長各一人任期三年由國民大會選舉之考試院院長對國民大會負其責任……………(五)

原第九十五條 原文 左列資格應經考試院依法考選銓定之……………(五)

一 公務人員任用資格……………(五)

二 公務候選人員……………(五)

三 專門職業及技術人員執業資格……………(五)

原第九十六條 原文 考試院之組織以法律定之……………(五)

第六節 監察院

原第九十七條 原文 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾懲戒審計對於國民大會負其責任……………(五)

修正文 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾懲戒主計審計對國民大會負其責任……………(五)

監察院爲中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾懲戒主計審計對國民大會負其責任……………(五)



原第九十八條 原文 監察院為行使監察權得依法向各院各部各委員會提出質詢……………(毛)

修正文 監察院為行使監察權得依法向全國各行政機關提出質詢並調閱案卷抄錄

文書……………(毛)

原第九十九條 原文 監察院設院長副院長各一人任期三年連選得連任……………(毛)

修正文 監察院設院長副院長各一人任期三年由國民大會選舉連選得連任……………(毛)

原第一百零一條 原文 監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各預選二人

提請國民大會選舉之其人選不以國民代表為限……………(毛)

原第一百零二條 原文 監察委員任期三年連選得連任……………(毛)

原第一百零三條 原文 監察院對於中央及地方官吏違法或失職時經監察委員一人以上之提議五

人以上之審查決定提出彈劾案但對於總統副總統及行政立法司法考試監

察各院院長副院長之彈劾案須有監察委員十人以上之提議全體監察委員

二分之一以上之審查決定始得提出……………(毛)

修正文 監察院對於中央及地方官吏違法或失職時經監察委員一人以上之提議五

人以上之審查決定提出彈劾案但對於總統副總統及行政立法司法考試監

察各院院長副院長之彈劾案須有監察委員十人以上之提議全體監察委員

三分之一以上之審查決定始得提出……………(毛)

原第九十三條 原文 對於總統副總統行政立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案依前條

規定成立後應向國民大會提出之在國民大會閉幕期間應請國民代表依法

召集臨時國民大會為罷免與否之決議……………(五)

原第九十四條 原文 監察委員對於院內之言論及表決對外不負責任……………(六)

改第九十五條 原文 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁……………(六)

原第九十六條 原文 監察委員不得兼任其他公職或執行業務……………(六)

改第九十七條 原文 監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之……………(六)

### 第六章 地方制度

原第一〇五條 增加文 地方制度劃分為省及縣市兩級……………(六五)

#### 第一節 省

原第一〇六條 增加文 省為高級地方自治團體即剛性的自治團體……………(六六)

原第一〇七條 增加文 省依本憲法賦予立法兼執行之權限內得自制定省憲法但不得與本憲法及

國家法律相抵觸……………(六六)

原第一〇八條 增加文 省憲法由省民會代表組織省憲法會議制定之……………(六六)

原第一〇〇九條 原文 省設省參議會參議員名額每縣市各一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連任……(七)

修正文 省設省民會代表全省人民行使省民政權省民會由全省各縣人民直接選舉之代表組織之……(七)

代表之名額每縣一人其人數逾三十萬者加選一人任期三年連選得連任……(七)

第一一〇條 增加文 省民會於每年之三月一日自行集會一次其會期為二個月必要時得延長二十日但有左列情事之一者得開臨時會……(六)

一 省民會代表三分之一以上之聯名通告……(六)

二 省府之牒集……(六)

省民會之職權如左(款文詳憲法文內)……(六)

第一一二條 增加文 本憲法規定國民代表職務與行為之限制及其自由之保障省民代表適用之(六)

第一一三條 原文 省設省政府執行中央法令及監督地方自治……(六)

修正文 省設省政府除處理並監督地方自治行政外兼依中央法令執行該省內之中央行政……(六)

原文 省政府設省長一人任期三年由中央任免之……(六)

修正文 省政府以省民直接選舉之省務員七人至九人組織之任期三年在未能直接

原第一一九條 原文 省政府以省民直接選舉之省務員七人至九人組織之任期三年在未能直接

修正文 省政府以省民直接選舉之省務員七人至九人組織之任期三年在未能直接

選舉以前由省民會選舉之……………(七〇)

第一一五條 增加文 前項省務員分兼職不兼職兩種不兼職者之人數不得及兼職者之半數……………(七〇)

第一一六條 增加文 省政府設主席一人由省務員互選之……………(七〇)

第一一七條 增加文 省政府主席及省務員各對省民會負其責……………(七一)

第一一八條 增加文 省務員如因執行中央行政違背法令時中央得依法律之規定懲戒之……………(七一)

第一一九條 增加文 本憲法規定之中央各院院長各所屬公務員職務之限制省政府省務員各所屬行政長官適用之……………(七二)

改第一二〇條 原文 省政府之組織省參議會之組織職權及省參議會之選舉罷免以法律定之……………(七三)

修正文 省政府及其他掌理省務機關之組織以法律定之……………(七三)

改第一二〇二條 原文 未經設省之區域其政治制度以法律定之……………(七三)

### 第二節 縣

改第一二〇三條 原文 縣為地方自治單位……………(七三)

修正文 縣為低級地方自治團體即柔性的地方自治團體……………(七三)

改第一二〇六條 原文 縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任……………(七三)

修正文 縣設縣民會由縣民用直接秘密自由之方法選舉代表組織之任期三年連選……………(七三)

得連任……………(七三)

第一二四條 增加文 縣民代表之名額由省憲法按縣之等級規定之……………(七三)

第一二五條 增加文 縣民會每年二月十五日自行集會一次會期一個月有必要時得由縣民代表

三分之一以上之通知或縣政府之牒集得開臨時會……………(七三)

原第一〇七條 原文 縣單行規章與中央法律或省規章抵觸者無效……………(七三)

修正 刪除……………(七三)

第一二七條 增加文 縣民會之職權如左(款文詳憲法文內)……………(七三)

原第一〇八條 原文 縣設縣政府置縣長一人由縣民大會選舉之任期三年連選得連任縣長候選

人以經中央考試或銓定合格者為限……………(七四)

修正文 縣設縣政府置縣長一人由縣長用直接選舉方法選舉二人呈請省政府擇一

任命之任期三年縣長候選人以經中央考試或銓選合格者為限……………(七四)

原第一〇九條 原文 縣長受省政府之指揮處理全縣自治執行省行政及中央行政……………(七五)

第一三〇條 增加文 縣長及其他自治人員有違法失職時經縣議會四分之二之議決得提出彈劾案

呈請省政府罷免之……………(七五)

第一三一條 增加文 縣長如因執行中央行政違背法令時國家得依法律之規定懲戒之……………(七五)

第一三二條 增加文 縣民會之組織及縣政府之組織依法律定之……………(七五)

第一三三條 增加文 縣有財產及自治經費省政府不得處分之……………(七五)

第一三四條 增加文 縣因天災事變或自治經費不足時得請求省政府經省民會之議決由省庫補

助之……………(七五)

### 第三節 市

改第一三五條 原文 市之自治除本節規定外準用關於縣之規定……………(七六)

原第一三六條 原文 市設市議會議員由市民大會選舉之每年改選三分之一……………(七六)

修正文 市設市民會市民會代表由市民用直接秘密自由方法選舉之每年改選三分

之一……………(七六)

原第一三七條 原文 市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任市長候選

人以經中央考試或銓選合格者為限……………(七六)

改第一三八條 原文 市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央或省委辦事項……………(七六)

原第一三九條 原文 市議會之組織職權市議員之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免以

法律定之……………(七七)

修正文 市民會之組織職權市民代表之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免

以法律定之……………(七七)

### 原第六 改第七章 國民經濟

原第一一〇條 原文 中華民國之經濟制度應以民生主義為基礎以謀國民生計之均足……………(七)

改第一一七條 原文 中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所

有權受法律之保障及限制國家對於人民取得所有權之土地得按照土地所

有權人中報或政府估定之地價依法律徵稅或徵收之土地所有權人對於其

所有土地負充分使用之義務……………(七)

原第一一八條 原文 附着於土地之鑛及經濟上可供公眾利用之天然力屬於國家所有不因人民

取得土地所有權而受影響……………(七)

改第一一九條 原文 土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民

公共享受……………(七)

原第一二〇條 原文 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人為原則……………(七)

改第一二四條 原文 國家對於私人之財富及私營事業認為有妨害國民生計之均衡發展時得依

法律節制之……………(七)

修正文 國家對於私人之財富及私營事業受法律之保護但因謀國民生計均衡之必

要時得依法律節制之……………(七九)

原第一四六條 原文 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之……………(八〇)

改第一四三條 原文 公用事業及其他獨占之企業以國家公營爲原則但因必要得特許國民私營之……………(八一)

國家對於前項特許之私營事業因國防上緊急需要得臨時管理之並得依法

律收歸國營但應予以適當之補償……………(八〇)

原第一四四條 原文 國家爲改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政

策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……………(八一)

國家爲謀工業之發展改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應施

修正文 保護勞工政策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……………(八〇)

勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業……………(八一)

原第一四五條 原文 國家爲謀農業之發展及農民之福利應充裕農村經濟改善農村生活並以科

學方法提高農民耕作效能國家對於農產品之種類數量及分配得調節之……………(八一)

改第一二七條 原文 人民因服兵役工役或公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟或撫

卹……………(八一)



原第一二八條 原文 老弱殘廢無力生活者國家應予以適當之救濟……………(八一)

改第一五二條 增加文 中央及地方應急謀實業之建設……………(八一)

第二項 私人經營之實業除第一百二十條規定外應保護並獎勵之……………(八一)

第一五四條 增加文 中央及地方各設經濟會議由農工商等團體及其他實業團體代表組織之……………(八一)

第一五五條 增加文 經濟會議之職權如左……………(八一)

一 提出經濟政策或社會政策法律案於立法機關……………(八一)

二 審核中央或地方政府提出立法機關之重大經濟政策或社會政策之法律案……………(八一)

三 對中央或地方政府建議關於經濟立法或行政事項……………(八一)

四 解決勞資之爭議……………(八一)

五 答覆中央或地方政府關於經濟或社會事項之諮詢……………(八一)

第一五六條 增加文 經濟會議之組織及會員之推選以法律定之……………(八一)

改第一五七條 原文 左列各款事項在中央應經國民大會或立法院之議決其依法律得以省區或縣市單行規章為之者應經各該法定機關之議決(款文從略)……………(八一)

中華民國領域內一切貨物應許自由流通非依法律不得禁阻……………(八一)

改第一三〇條 原文 關稅為中央稅收應於貨物出入國境時徵收之以一次為限……………(八一)

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅……………(八一)

對於貨物之一切捐稅其徵收權屬於中央政府非依法律不得爲之……………(八三)

## 原第七 章 教育

原第一五九條 原文 中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力增進生活知能以造成健全國民……………(八五)

原第一六〇條 原文 中華民國人民受教育之機會一律平等……………(八五)

原第一六一條 原文 全國公私立之教育機關一律受國家之監督並負推行國家所定教育政策之義務……………(八五)

原第一六二條 原文 六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費……………(八五)

修正文 六歲至十四歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費及其他教育上之必要費其衣食不能自給者並供給之……………(八五)

原第一六三條 原文 已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費……………(八七)

修正文 已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費及其他教育上之必要費……………(八七)

第一六四條 增加文 中學以上學校無論中央或地方國立或公立須設百分十之免費學額於貧民

原第一三六條 原文

免收學費及其他教育上之必要費……………(八七)

國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享

受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展……………(八六)

第一六六條 增加文

實施教育時道德之培養與其他目的並重……………(八九)

第一六七條 增加文

學校教育應保持其獨立之精神學校教員之講授除抵觸刑法外應保障其自  
由……………(八九)

原第一三七條 原文

教育經費之最低限度在中央為其預算總額百分之十五在省區及縣市為其  
預算總額百分之三十其依法律獨立之教育基金並予以保障貧瘠省區之教  
育經費由國庫補助之……………(九〇)

原第一三八條 原文

國家對於左列事業及人民予以獎勵或補助……………(九一)

一 國內私人經營之教育事業成績優良者……………(九一)

二 僑居國外國民之教育事業……………(九二)

三 於學術技術有發明者……………(九二)

四 從事教育成績優良久於其職者……………(九二)

五 學生學行俱優無力升學者……………(九二)

原第九章 原文 憲法之施行及修正

修正文 憲法之施行解釋及修正

原第一七〇九條 原文 憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律……………(九三)

修正 刪除……………(九三)

原第一七一〇條 原文 法律與憲法抵觸者無效法律與憲法有無抵觸由監察院於法律施行後六個月內提請司法院解釋其詳以法律定之……………(九三)

修正 月內提請司法院解釋其詳以法律定之……………(九三)

原第一七一二條 原文 命令與憲法或法律抵觸者無效……………(九三)

修正文 法律與憲法抵觸者無效命令與憲法或法律抵觸者無效……………(九三)

原第一七一二條 原文 憲法之解釋由司法院爲之……………(九四)

修正 此條移置於一四五條之後……………(九四)

原第一七四三條 原文 在全國完成地方自治之省區未達半數以上時立法委員及監察委員依左列規定選舉任命之……………(九四)

修正 規定選舉任命之……………(九四)

修正 刪除……………(九四)

原第一七四四條 原文 在地方自治未完成之縣其縣長由中央政府任免之……………(九四)

修正 刪除……………(九五)

第二項 原文 前項規定於自治未完成之市準用之……………(九五)

修正 刪除……………(九五)

原第一四六條 原文 促成地方自治之程序以法律定之……………(九五)

原第一四七條 原文 第一屆國民大會之職權由制憲法之國民大會行使之……………(九五)

修正 制定憲法之國民大會在未依憲法選舉第一屆國民大會集會以前代行國民

大會之職權至第一屆國民大會集會之日止……………(九五)

原第一四二條 原文 憲法之解釋由司法院爲之……………(九六)

修正 憲法之解釋由憲法會議爲之……………(九六)

第一七九條 增加 憲法之修正由憲法會議行之……………(九六)

原第一八〇條 原文 憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議四分之三以上之出席及出席

代表三分之二以上之決議不得修改之……………(九七)

修正 憲法非由國民大會全體代表五分之一以上之連署提議三分之二以上之出席及

出席三分之二以上之決議不得修改之……………(九七)

第二項 原文 修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之……………(九七)

修正 修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前三個月公告之但臨時有緊

第一八一條	增加文	國體不得爲修正之提議……………	(九六)
第一八二條	增加文	憲法會議以國民大會代表組織之……………	(九六)
		急需要修改時不在此例……………	(九七)

# 中華民國憲法芻議 一名五五憲草修正案

前文 原文 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遺教制茲

憲法頒行全國

修正文 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三民主義之遺教制茲憲法頒行全國

理由 按各國憲法設置前文者其例甚多、吾國憲法設置前文、筆者亦甚贊同、於前文中增加三民主義四字者、以對於五五憲草第一條條文中之三民主義四字、主張刪除、（其理由詳修正案第一條條文理由中）特於此前文中增加三民主義四字、以示憲法應注重三民主義之精神、不必以三民主義四字列入主權條文之中、

## 第一章 總綱

第一條 原文 中華民國爲三民主義共和國

## 修正文 中華民國爲永遠統一民主共和國

理由 於陳述此條修正理由之先、爲免除誤會觸發感情起見、願先有所聲明者有二、

一、筆者於中山先生素所佩仰且恆親教澤、國民黨成立卽爲黨員、且有相當歷史、改組後雖未登記、然迄今日止、仍別無黨籍、故此修正、完全出於個人自由意思、絕無別項作用、此其一、

二、以吾國今日之情勢、以三民主義爲憲法基礎、筆者亦甚贊同、惟以三民主義四字列入於規定國體之條文中、殊認爲不洽、今爲求事實與立法通例兩相符合、並使三民主義在憲法上得一適當之位置、免以位置不當被人指摘、轉使三民主義根本發生動搖起見、特於憲法前文中、加三民主義四字、又於本章第二條後、增加一條爲第三條、文曰中華民國以三民主義爲政制、其理由容於第三條理由欄內陳述、今將本條修正之理由、分兩部分說明、

一、刪除三民主義四字之部分 竊以國體（主權）與政體（政權）不同、與一黨有時間性之主義、更各異、國體所以規定主權之所在、政體所以規定政權之所在、若主義乃一時之政治方針、絕對不可與主權混爲一談、故世界各國之憲法、關於第一條之規定、大抵以主權之所在及與國本最有關者爲限、卽國體是也、其內容亦以述明主權之所在及最有關者而止、其他無論如何重要、悉以屬諸別條、如民主則記以民主或獨立民主、君主國則記君主、或立憲君主、總之其文義以表明主體及國本最關者爲已足、故遍觀各國憲法、於主權說明之上、而冠以主義者、除國情特殊之蘇聯外、別無其例、本條所規定爲國體、卽在規定主權之所在、吾國爲民主國、又爲共和國、所最需要者、爲統一、故規定其爲民主爲共和、爲永遠統一、其條文應有之意義、已完滿無



缺其他如三民主義、乃與主權不相關之一事雜入其間、不惟不足以增三民主義之重、且有與本草案第二條第十六條互相抵觸之嫌、於立法通例、殊為不合、以採取三民主義為一事、應否以三民主義雜入此條中又為一事、實言之、為採取三民主義起見、可另立專條以資崇重、不必雜入此條而妨法例也、緣主義不可與主權混為一談、三民主義可不問其如何優良、如何美備、因其非我國全體主權者之所在、即不必與主權合而為一、若謂蘇聯曾以社會主義列入主權之條文、則當知我國與蘇聯情形不同、蘇聯主權者之範圍、與我國主權之範圍有廣狹之別、蘇聯主權所屬者、限於社會主義之蘇維埃、吾國主權所屬者、不限於三民主義、而屬於中華民國全體人民、（草案第二條已有明白之規定）又蘇聯係一黨專政、僅社會主義者之黨員得為主權者、吾國結社自由（草案第十六條有明文規定）、國民黨之外、得另有黨、非國民黨之黨員、亦得為主權者、詳言之、即蘇聯之社會主義者、乃為主權者、故其規定主權之條文、可以社會主義冠於其上、吾國主權者、不僅為三民主義者、則未便以三民主義列於主權條文之中、若以三民主義立於主權條文之中、則三民主義以外之人民、大有不得為主權者之嫌、關於此點、十年來議者甚多、即草憲諸君、亦未必真見不及此、徒以環境關係、明知其不可而為之者耳、筆者以國家大法之制定、應以全民族為對象、建一議、立一論、務須衷於義理、合乎法例、甯受斧鉞之誅、不作違心之論、或謂民國為國民黨所創造、三民主義為國民黨之黨綱、三民主義與民國有聯鎖之關係、憲法為建設民國之大法、故第一條僅用民主共和國五字規定主權之所在、而不將三民主義四字列入、殊與憲法為革命產物之通例不符、為此說者、固有相當之理由、但革命的精神、與憲法的理論、全為兩事、三民主義可為建國之方針、三民主義不必要列入主權規定之條文、英國革命時的憲法、以權利為基礎、而所要求之

權利並不規定於主權條文中、法國革命時的憲法、以人權宣言爲基礎、而所主張之人權、亦不規定於主權條文中、其他如美國憲法、以獨立自由爲基礎、而所取得之獨立自由、亦不規定於主權條文中、是可知吾國之憲法、雖以三民主義爲基礎、而亦自可不以三民主義規定於主權條文中、倘強行列入、不僅於三民主義無所增重、且阻礙三民主義最後目的之實現、因三民主義爲一時之政策、非最後之目的、其目的不以三民主義爲限、此關於修正三民主義四字部分之理由也、

次述增加永遠統一四字之理由、嘗考各國憲法通例、凡其國情所最需要之規定、除他項有抵觸外、恆於首條中規定之、以喚起國人之注意、吾國地廣人衆、情勢複雜、最需要者爲統一、最難得者亦爲統一、而揆諸歷史、則自秦以來、早已成爲統一之局、其間二千餘年、其爲合者則強、否則弱、合則治、分則亂、歷史昭示、在在可考、是我國之於統一、實爲生存之必要條件、民國成立逾三十年、國之衰弱如故、原因雖夥、而未能一日真正統一、實爲之主因、今後國勢如何、能否成立爲完全獨立自主之現代國家、條件雖有種種、而統一則爲條件中之最要者、能統一則萬事可企、否則萬般皆休、緣內亂不已、國力無由集中、卽建設無由進行、建設無由進行、則貧弱日見加甚、外患且隨之而益烈、情勢如此、豈僅復興無望、且難免於危亡、惟於本條主權規定之上、冠以永遠統一四字、一以表示統一爲立國之要件、二以表示破壞統一者、卽違憲之叛國者、使弱者知所警惕、強者不敢嘗試、萬一有不逞之徒、不顧國本、甘冒天下之大不韙、則破壞統一者、卽爲違憲者、違憲者卽爲叛國者、政府從而懲伐之、師出有名、名正言順、凡屬國民、必皆擁護、同興問罪之師、以弭內亂之禍、況揆諸各國憲法之先例、類此規定者、不一而足、智利憲法第一條、上半段云、智利爲統一國、羅馬尼亞憲法第一條云、羅馬尼亞皇國爲統一

完整之國家又西班牙憲法第一條第二項云、本共和國爲統一之國家、其他如其國情以獨立爲需要者、則往往冠以獨立二字、如立陶宛、芬蘭、愛斯多尼、及來多尼等國是也、於此可徵、凡其國情最需要之規定、恆於首條規定之、吾國國情以統一爲最需要、故以永遠統一四字列於憲法第一條、洵爲適合必要之舉、此關於第一條增加永遠統一四字之理由也、

## 第二條 原文 中華民國之主權屬於國民全體

## 第三條 增加文 中華民國以三民主義爲政制

**理由** 一國之政治、必有其政治之方針、其方針之當否、政治之得失隨之、方針如何而當、則以其國情爲斷、民主主義可以興國、法西斯主義亦可以興國、國家社會主義可以致強、蘇維埃主義亦可以致強、吾國今後之政治方針、應以何者爲善、自今日觀之、自以三民主義爲適、以法西斯主義、固不得謂之爲適、即社會主義、亦不得盡謂之當、再進如無限制的資本主義、亦爲吾國今日所當防止、故於第一條主張刪除三民主義四字時、即聲明並非反對三民主義、乃不贊成主權主義混合一處、而主張三民主義另立專條以符立法之義例、至以三民主義爲政制者、則三民主義之推動、即政權之推動、皆以法律制度爲依據、法律制度、即政制也、如實現民權主義、求民權之擴張與保障、實現民族主義、求民族之平等與解放、又如實現民生主義、求民生問題解決、是皆有待於政權之發動、見於制度、施於政治者也、因義定名、此而以三民主義爲政制、似非不當、

## 原第三條 原文 具有中華民國之國籍者爲中華民國國民

原第四條 原文 中華民國領土爲江蘇浙江安徽江西湖南湖北四川西康河北山東山西

河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠寧夏新疆蒙古西藏

第二項 原文 中華民國領土非經國民大會議決不得變更

修正文 中華民國領土不得變更

理由 所謂領土變更、原可從兩方面觀之、一方面爲縮小、一方面爲擴大、但憲法上所謂領土變更、大都以縮小方面之意爲多、其意既在縮小、則不如逕規定其不得變更、以表示領土爲絕對不得縮小、則附條件之經國民大會議決之規定、大可不用、有此規定、一方面雖有限制之作用、他方面又留有變更之餘地、不啻爲外交軍事失敗時開一方便之門、殊有流弊、若謂變更不僅縮小、收回與擴大亦爲變更、則可分別處理、對於收回或擴大之變更、可另以條文規定、以資補救、故擬於本項外增加一項爲第三項、從事其他變更之補救、就各國憲法之關於領土變更、絕對規定其不可者、先例亦多、如多米尼加共和國憲法第三條云、本共和國之領土不得變更、又羅馬尼亞憲法第二條云、羅馬尼亞領土不得讓與、伊刺克憲法第二條亦云領土不可分割、是皆明白規定領土不得變更、並不附帶何項得以變更之條件、至遇有領土收回或擴大時、則以普通法律變更之、以爲補救、吾國爲積弱之國、強鄰逼處、採取各國此等立法之意、對於領土變更、採絕對不許主義、殊覺適合、此對於此項條文主張刪除非經國民大會議決八字之理由也、

### 第三項 增加文 中華民國領土收回或擴大與省區變更或劃分時以法律定之

**理由** 此項理由可分二部分敘述（一）領土收回或擴大部分（二）省區變更或劃分部分

先言領土收回或擴大部分、嘗考各國憲法關於領土之縮小與擴大其規定有剛性柔性之不同、縮小方面、大都採剛性、擴大方面大都採柔性、緣喪失之變更、當然非所願、取得之變更、當然為所希望、不願者無論如何悉欲使其在法律上不生效力、希望者則願多方設法、使其在法律上有所依據、試觀立陶宛之憲法第四條有云、領土擴大時以普通法律變更之、如遇縮小、則須國民大會決定之、其意殆與上述之理由、完全符合、吾國雖無侵略他國領土之野心、然國際變化令人難測、萬一國勢轉強、亦未始無擴大希望、縱無擴大希望、收回前失、則為意中事、故增設此項條文、使其與第一項第二項互相調劑、表裏為用、俾遇有領土收回或擴大時、無扞格之弊、而有伸縮之便、此領土收回或擴大以法律定之之理由也、次言省區變更或劃分部分之理由、查各國憲法、關於地方如省或州之區域變更、多於憲法中規定、以法律定之、其例舉不勝舉、吾國省區地域廣大、人民衆多、且大小不等、貧富懸殊、其關乎統一與政治改進者至大、民國以來、主張變更另行劃分者、後先有人、持之有故、言之成理、筆者亦為其一、將來事實上或有必要、倘不於憲法上規定得法律上變更、則當實行變更時、萬一有持反對之論者、及或以本條第二項相繩、則不免發生違憲或抵觸憲法之爭論、惟增加此項條文、明白規定省區變更或劃分、定之以法律、則爭執可免、流弊不生、此省區變更或劃分應以法律定之之理由也、

原第五條 原文 中華民國各民族均為中華國族之構成份子一律平等

原第六條 原文 中華民國國旗定爲紅地左角上青天白日

原第七條 原文 中華民國國都定於南京

## 第二章 人民之權利義務

### 概論

關於此章之應如何規定、擬先將人民權利之原理原則先事敘述、嘗考人民應有各種權利之由來、其理由頗爲複雜、學說亦極紛紜、約言之、（一）以人民之權利由於天賦、出於自然、爲完成人格所不可缺、國家應消極的予以保障、（二）以人民權利、由於發展個人優性所必需、以社會全體之賴乎人類分工之發展、個人優性之發展、始能促進社會分工之發展、國家應積極的予以保障、前說固成理由、後說尤足促社會之進化、故自美國獨立宣言、繼以法國人權宣言以來、民權之保障日盛一日、除法國一八七五年及德國一八七一年憲法、未將人權規定外、凡立憲國家、憲法雖各不同、而必規定人民之權利則一、惟規定同、而保障其實現之程度則有強弱之殊、有採法律保障主義者、有採憲法直接保障主義者、爲憲法上雖已賦予人民以某種權利、而另得制定法律以限制之、大抵君主及法西斯主義之國、多採此主義、如日本及昔日之德義等國是也、採憲法直接保障主義者、爲憲法上已規定關於人民之某種權利、立法機關不得另制法律以限制之、大抵民主及社會主義國、多採此主義、如美國及蘇聯是也、以云是非得失、則法律保障之弊多、憲法直接保障之弊少、吾國爲民主國、應採何種主義、在今日制定憲法之日、急待決定、中山先生於國民黨宣言中、曾云確定人民有集會結社言論出版居住信仰之絕對自由權、又在國民黨政綱中、亦云確定人民集會結社言論出版居住信仰之完全自由權、所謂絕對、所謂完全者、卽爲憲法採直接保障主義之標準、因法律保障主

義、決無絕對完全之可言、他如張知本氏、爲我國自由憲法論者、其所擬憲草、亦係採憲法直接保障主義、此外如韓幽桐氏在其所執筆五五憲草、人民權利義務章、亦極言法律保障主義之不當、此外國人對於憲章採法律保障主義加以抨擊者、指不勝屈、是法律保障主義之不適用、殆已成爲輿論、茲據世界今日之潮流、與吾國今日之事實、竊以吾國憲法、關於人民權利之規定、雖不能全採憲法直接保障主義、亦不能全採法律保障主義、即一部份應採直接保障主義、一部份可採法律保障主義、憲草所採者、爲完全法律保障主義、自應分別予以修正、謹參酌國人憲法論著、及民主主義社會主義國家之憲法、擬訂條文如左、

<sup>原</sup>第八條 **原文** 中華民國人民在法律上一律平等

<sup>改</sup>第九條 **原文** 人民有身體之自由、非依法律不得逮捕拘禁、審問或處罰

**修正文** 人民有身體之自由、非因犯罪不得逮捕拘禁、審問或處罰

**第二項** 人民因犯罪或妨害公安嫌疑被捕拘禁者、其執行機關應即將拘禁理由及所犯刑法條文告知本人及其親屬、並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問、本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審

**第三項** 法院對於前項之聲請不得拒絕、並須即予辦理、執行機關對於法院之提審亦不得藉故拒絕或遲留



**理由** 剝奪或限制人民身體自由權、(一)必有其確定之條件、(二)必有確定之執行機關、否則此種權利之保障、殆難實現、今規定逮捕拘禁審問處罰、必以犯罪爲條件、所謂犯罪者、當以違犯普通刑事法典爲範圍、凡非此卽不得爲之、以示限制、而免妄濫、犯罪既以普通刑法爲範圍、則執行機關、亦自以法院爲限、

原第十一條 **原文** 人民除現役軍人外不受軍事裁判

**理由** 軍事裁判、裁判現役軍人之犯罪、其非現役軍人則不受其裁判、其理其義、至爲明顯、而所以規定之者、以軍事機關、往往藉口一切、違法越權、逮捕人民、拘禁審問、或竟處罰、故立此條明示禁止、於保障民權不爲無裨、

原第十二條 **原文** 人民有居住之自由其居所非依法律不得侵入搜索或封鎖

**修正文** 人民有居住之自由其居所官吏非依法令及合法程序不得搜查搜查後應給予被搜查人以相當之表證若在夜間非經室內人之緊急請求警察不得侵入

**理由** 居住指生活根據地之長久居住之處、及暫時旅舍而言、所謂不受侵犯者、卽非依法不得侵入搜查、屯駐、封鎖、及攜去文件器物、欲達此目的、必對於國家官吏之侵入人民住所、在憲法上設立詳明條件與種程序、方足以資保障、否則殊難生效、以吾國官吏、法律觀念薄弱、訓政時期約法第十一條、明明規定人民之住所、非依法律不得侵入搜索或封鎖、而近年人民亦多不知居住自由爲何物、人民之居住如何、言之痛心、原

文僅云非依法律不得侵入搜索或封鎖、而在居住自由之保障、殊無效果之可言、用節取法國革命後及巨哥斯拉夫憲法、對於此項自由保障之規定、設立條件與程序、擬訂條文如修正文、

原第十三條 原文 人民有遷徙之自由、非依法律不得限制之、

此條依照原文以吾國非聯邦國、遷徙原為自由、縱有限制必要、隨時制定法律、足以補救、

原第十三條 原文 人民有言論著作出版之自由、非依法律不得限制之、

修正文 人民有言論著作出版之自由、除抵觸刑法外不得限制或停止、

理由 一國人民之言論著作出版、與一國之政治經濟文化有密切之關係、其自由與否、政治經濟文化之盛衰隨之、惟自由有時非完全的、非絕對的、即不可不有自由、亦有時又非可完全自由、不有自由、於一切進化有礙、完全自由、又或於社會善良風俗有妨、如何斟酌盡善、設以相當之限制、此各國憲法上之大問題、亦我國今日制憲時之大問題也、考各國之先例、規定此種自由、國各不同、民主主義、法西斯蒂主義、及社會主義、以其國家之組織根本不同、其各不相同無論矣、即同為民主主義之國、亦莫不各異、惟其大要、可概括之為二、一預防制、（即警察制）一追訴制、（即法治制）預防制者、言論著作出版之前、設種種限制、預為防止其犯罪是也、追訴制者、言論著作出版後、發現其犯罪而始追訴其犯罪是也、二者誰善、自無絕對的可言、應以國情為斷、吾國國情、亦漸複雜、黨與黨、階級與階級、集團與集團之間、其利益勢不免有所衝突、政府一方面、勢必利用其權力依據預防制、妨害其他各方之自由、故僅以普通法律保障此三者之自由、必歸無效、必採追訴制、

使人民對於言論著作出版等等得憲法上之保障除觸犯刑法外皆得自由發揮其意見此等自由始得實現此本條修正之理由也

原第十四條 原文 人民有秘密通訊之自由非依法律不得限制之

修正文 人民有秘密通訊之自由除在刑事偵察及軍隊動員或軍事期間外私人一切通訊電報電話交通之權不得侵害

理由 書信秘密雖應有範圍但在範圍之內應得自由原案僅以法律爲保障殊嫌空洞而寬泛今採巨哥斯拉夫憲法第十七條之規定而修正之

原第十五條 原文 人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之

原第十六條 原文 人民有集會結社之自由非依法律不得限制之

修正文 人民有集會結社之自由不須報告官署或特別許可但集會時不得攜帶武器或擾亂社會秩序結社不得以犯罪爲目的違者得禁止或解散之

理由 集會結社有政治的有非政治的除非政治的不致論外人類爲政治的動物集會結社爲其天性若立憲國之人民爲行使其政權尤爲不可少之行爲惟非絕對無流弊故不能毫無限制限制之當否國家之盛衰隨之緣限制而失於嚴則此種自由之效用亦將因之而滅故此種自由雖不能不有限制然限制之如何

使其不發生流弊，是爲至要。各國憲法關於此種條文之規定，其方式亦至爲不一，有採特別法律制定之者，有採僅於憲法上規定一種條件限制之者，前者爲日本等少數國所採取，後者爲美國及德國新憲法所採取，美國憲法修正案第一條規定，不許國會制定剝奪人民和平集會權利之法律，德國人民不必報告官署及得特許，有和平及無武器集會之權，關於結社，德國憲法第一百十四條，亦有保障的規定，即德國人民其目的若不違背刑法，有組織社團及法團之權，此項權利，不得以預防方法限制之，我國今日民氣消沉，民權衰落，集會結社，除國民黨外幾乎無聞，今關於此等自由，若不採嚴格的保障制，政治絕無改進之機，國亦無由興盛，故採取美德立法之意，而本張知本氏之憲草條文而修正之。

原第十七條 原文 人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收

原第十八條 原文 人民有依法律請願及訴願之權

原第十九條 原文 人民有依法律選舉罷免創制複決之權

原第二十一條 原文 人民有依法律應考試之權

第二十二條 增加文 人民有受教育及從事勞働之權

理由 人類之平等自由，實現於知識與職業，爭取平等自由者，應先爭取知識與職業，知識無，職業無，自由平等，無論法律如何規定，終無由取得，故國家果欲爲人民謀平等謀自由，如吾國今日欲三民主義之實現，對於人民之受適當教育，與從事勞働，實應視爲急務，否則一切完善之制度具文而已，關於受教育權，憲章雖

有所規定。但此種權利應認爲人民之一種基本權利。特規定於本章，以示鄭重。

原第二十一條 原文 人民有依法納稅之義務

原第二十二條 原文 人民有依法服兵役及工役之義務

原第二十三條 原文 人民有依法服公務之義務

原第二十四條 原文 凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者均受憲法之保障。非依法不得限制之。

原第二十五條 原文 凡限制人民自由或權利之法律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爲限。

原第二十六條 原文 凡公務員違法侵害人民之自由或權利除依法懲戒外應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害並得依法向國家請求賠償。

原第二十七條 原文 凡公務員違法侵害人民之自由或權利除依法懲戒外應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害並得依法向國家請求賠償。

原第二十八條 原文 凡公務員違法侵害人民之自由或權利除依法懲戒外應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害並得依法向國家請求賠償。

### 第三章 國民大會

**概論** 國民大會之機關、在歷史上惟立憲國家當其憲法未制定以前、人民爲制定憲法、確定國本、恆有此設立、以爲一時之民意機關、充制定憲法之用、憲法一經制定、卽行消滅、憲法上之民意機關、大都稱之爲國會、故古今各國、憲法上從無國民大會之一機關、吾國憲草之有國民大會機關、在世界實屬創舉、無可比擬、溯其由來、則以吾國決定實行直接民權主義、與採五權分立制度、非有此機關、不足以資政權之運用、及治權之統馭、張友漁氏論國民大會、謂「所謂國民大會這個機關、在實現國民黨之民權主義上、佔極重要的地位、含極重大的意義、」殆亦有見於此、惟國民大會一機關、於吾國憲法上固有必要、而其性質如何、組織如何、職權如何、及其任期如何、俱成問題、且極重要、前無成規可效、亦無定說可守、蘇聯之蘇維埃大會、雖不無類似、然國情不同、不足以資仿效、故今日制憲者、對於以上各點、務宜悉心研究、詳加討論、以臻於善、所得之結果如何、國家之興亡所關、憲草關於國民大會之各種規定、未能謂爲盡善、既有缺漏、復有不適、留心憲法者紛紛評論、在情在勢、俱非大加修正不可、謹博採輿論、參加己意、將此章各條分別修正如左、

#### 第二十九條 增加文 國民大會爲代表人民全體行使政權之機關

**理由** 凡一機關之設立、必有其一機關之效用、欲確定其機關之效用、必先確定其機關之性質、未有其性質不定、而能確定效用者也、吾國憲法上之所謂國民大會、如前文所述、在世界爲創舉、既非國會、復非總投

票、其效用重大而複雜、一部分有若立憲國之國會、一部分復類聯邦國家最高行政委員會、卽一面代表人民全體行使政權、其他一面又類似中央政府行使最高統治權、其效用如此、其性質可依此而定、斟酌再四、似以定爲「中華民國國民大會爲代表人民全體行使政權之機關」爲是、

原第三十七條 原文 國民大會以左列國民代表組織之

- 一 每縣市及其同等區域各選出代表一人但其人口逾三十萬者每增加五十萬人增選代表一人縣市同等區域以法律定之
- 二 蒙古西藏選出代表其名額以法律定之
- 三 僑居國外之國民選出代表其名額以法律定之

原第三十八條 原文 國民代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之

原第三十九條 原文 中華民國國民年滿二十歲者有依法律選舉代表權年滿二十五歲者有依法律被選舉代表權

原第三十條 原文 國民代表任期六年國民代表違法失職時原選舉區得依法律罷免之

修正文 國民代表任期四年國民代表有違法失職時由原選舉區依法律罷免之

**理由** 國民代表、任期之長短、原有研究之價值、各立憲國國會議員、關於任期之長短、學說紛紜、主張不一、惟不可過長、亦不宜過短、過短則選舉頻繁、一國之人力物力皆受影響、過長則社會爲進步的、前此數年之代表、未必能代表今日之民意、國民代表、雖與國會代議士不同、而性質則大致類似、故其任期、亦不能過短或過長、本條原文國民代表任期爲六年、殊嫌過長、應仿多數國國會議員任期之成規、改爲四年、以免長短失度之弊、故修正將六年改爲四年、

### 第三十四條 增加文 國民代表不得兼任中央所屬文武官吏

**理由** 國民大會、有選舉罷免創制複決之四大權、有選舉罷免之權、即對中央官吏有進退之權、有創制複決之權、即對中央法制有制定之權、如是國民大會之代表與中央官吏之關係如何密切、可以想見、倘代表得兼中央官吏、就用人方面任免可自爲之、就行政方面、法制可自定之、再進而利用地位、攫取權利、雙方操縱、便利自身、其弊殆有不可勝言者、各立憲國國會議員、不得兼官吏、大抵視爲通例、如阿根廷憲法第九十條云、部長非先辭去本職、不得當選爲參議員或衆議員、法國單獨條文規定議員不得兼官吏、又土耳其憲法第二十六條規定國會議員不得兼政府官吏、我國之國民大會、與中央機關關係之密切、視各國國會與其政府爲甚、我國之國民大會代表之權力、視各國國會之議員爲大、其不得兼任中央官吏、更有必要、

原第三十一條  
改第三十五條

**原文** 國民大會每三年由總統召集一次會期一月必要時得延長一月國民

大會經五分二以上代表之同意得自行召集臨時大會總統得召集臨時



時國民大會國民大會之開會地點在中央政府所在地

### 修正文

國民大會每年由國民大會委員會召集一次會期七月一日起爲二個月但得延長一月大總統或國民大會代表三分之一以上之同意得召集

臨時國民大會

### 理由

此條對原文之修正有四、（一）三年召集一次、改爲每年召集一次、（二）會期一月、改爲二月、並確定開會日期爲七月一日起、（三）召集臨時國民大會、國民代表五分之一以上之同意、改爲三分之一以上之同意、（四）開會地點規定爲中央政府所在地、今則不予規定、其理由分述如下、（一）召集方式、國民大會之召集、與各國國會之召集、名雖異而性質實同、各國國會集會之方式、除君主國外、大都以自行召集爲原、則如蘇聯之最高會議、則由最高會議主席團召集、吾國爲行使直接民主制之國家、國民大會、又爲主權之行使者、或政權之發動者、其召集自以出於自動、不經總統爲當、張知本氏主張由國民大會執行委員會召集、其大體極妥、惟委員會之名稱、張氏主張執行委員會、筆者所主張者爲委員會、故今修正爲由國民大會委員會召集、此其一、（二）會期、國民大會、已如前述、一方爲人民全體行使政權之機關、他方又爲制馭治權之最高機關、既有選舉罷免權、復有創制複決權、其權最高、其任最繁、凡國家一切措施、俱賴其發動、故集會不可不勤、會期且不能過短、非不知集會多、會期長、於人力物力兩有關礙、然得失利害、當權輕重、國民大會之職責能否完成、其利害得失之大、未有逾於此者、憲草規定、每三年召集一次、會期一月、不惟不敢贊同、且極駭異、緣就國

民大會之職權觀之，是明知國事每年待國民大會處理者至多，何以以三年為期，又明知國民大會每次會議待議之事件甚夥，即二三月猶恐不能殫事，何以以一月為期，其欲僅存其名，而遺其實耶，抑明知其不可而故為之耶，真有百思不得其解者。茲依國民大會之職權及各國類似我國國民大會之國會會期，將三年召集一次，改為每年召集一次，每次會期一月，改為每次會期二月，驟視之似為時頗久，實則仍感不足，因每當集會時，為待足法定人數，及完成會內機構，如組織審查會等等，所費時日，每次必在十餘日，實行議事，不過月餘，以月餘處理會務，絕無餘暇，此其二。

(三) 臨時會議，憲草規定五分二以上代表同意得自行召集，亦嫌數額過高，代表總數若為二千人，五分之二為八百人，事實上殊難實現，此種規定，勢必至成為具文，今改為三分之一以上，成會比較容易，俾國民大會得盡圓滿之職責，此其三。

(四) 開會地點不予規定之理由，以國民大會為國本所關之機關，平時與非常皆屬重要，時當承平，政治得上軌道，則自以中央政府所在地為便，惟內外情勢，變化不一，其端萬一有外患或內亂發生，政府所在地因種種障礙，不便於集會，彼時不集會不可，要集會不能，變更地點，則與憲法抵觸，不變更地點則無以應付事變，情勢陷於兩難，惟不規定地點，俾有伸縮餘地，比較確定一處者為當，此其四。上述各項理由，按以國情，似尚符合。

### 第三十六條 增加文 國民大會設國民大會委員會由國民代表互選五十人組織之於國

民大會閉會期間依法行使國民大會賦予之職權

關於下列各權委員會不得代行

一 選任或罷免大總統及五院院長

二 複決預算及決算

三 複決宣戰媾和

四 修正憲法

理由 增加此條一二兩項之理由，分第一項第二項言之，先言第一項，國民大會，任務之繁重，已如前述，憲草規定其集會每三年一次，會期僅一月，是其閉會期間至久，其應組織一委員會處理會務，固無待論，即如筆者所修正，每年集會一次，會期二月言之，每年閉會期間亦在十個月之多，此十個月中，政府與人民有待於國民大會處理之事件，不知其數，（一）如不及待國民大會開會處理之緊急事件，（二）如非必須國民大會自身處理的例行事件，（三）如監督政府審查政府報告，及建議政府，質問政府及其他事件，倘無一委員會常設於會內，許其於法律許可範圍內，隨時處理一切事務，則貽誤必多，影響於政府與人民者甚大，憲草對會內無組織何種委員會之規定，國人嘗議之者甚多，筆者亦認為有設立一種委員會之必要，以云世界各國之先例，在國會閉會及滿任之時，設常任委員會者，如德憲第三十五條第二項，及奧憲第五十四條所規定者皆是，他如我國國民參政會，為一時特殊的組織，然其組織條例，亦有設立國民參政會駐會委員會之規定，是以徵國民大會，有設立委員會之必要，惟委員會雖當設立，而其名稱頗費研究，主張為國民大會執行會者，張知本氏是，主張稱為國民委員會者，憲草初稿是，主張為國民大會委員會者，憲法審查修正案是，贊成此主張

者、復有張友漁氏、究以何者爲當、原各有其理由、自筆者觀之、比較的以國民大會委員會爲當、以執行委員會、其任務有若限於處理前已決定之事件、有過狹之嫌、國民委員會、以無代表大會意思表示於其間、又有其任務不知何所指、過於廣泛之弊、惟稱爲國民大會委員會、既可表明其委員會屬於國民代表大會、又可表明其任務屬於國民大會中之一部分、故定爲如增加文之所謂、此關於增加本條第一項之理由也、

次言第二項之理由、國民大會、與國民大會委員會、性質雖同、而權限則異、國民大會之職權、有可予委員會處理者、有不得予委員會代行者、倘不規定何者爲可處理、何者爲不可處理、既有少數操縱多數之嫌、復有處理輕率之弊、其流弊亦至足慮、今設第二項、採舉列方法、將委員會不得代大會行之各事件、逐一列舉、以示範圍、而杜流弊、此關於本條設立第二項之理由也、

原第三十二條

原文 國民大會之職權如左

一 選舉總統副總統立法院長副院長監察院長副院長立法委員監察委員

二 罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長立法委員監察委員

三 創制法律

四 複決法律

五 修正憲法

六 憲法賦予之其他職權

### 修正文

一 選舉總統副總統行政立法司法考試監察各院院長副院長立法委員

監察委員

二 罷免總統副總統行政立法司法考試監察各院院長副院長立法委員

監察委員

三 創制法律

四 複決法律

五 宣戰媾和

六 大赦戒嚴

七 締結條約

八 預算決算

九 發行公債

## 十 增加租稅

### 十一 修改憲法

### 十二 憲法賦予之其他職權

**理由** 國民大會之職權應如何規定，各次憲草不同，國人主張亦不一，竊以研究此問題，從而決定其範圍，應注意下列三點：（一）國民大會為人民全體行使政權之機關，（二）國民大會為中央政府行使治權之指導監督及取決一切事件之最高機關，（三）凡君主國屬於君主，民主國不應屬於大總統之各項特權，與立憲國屬於國會一般之職權，皆應屬之，以此而論，凡性質屬於政權及職權與政權有關之事件，皆應由此機關處理，憲草所規定之職權，雖較前此之各草案擴大，然不免仍嫌不足，其不足之點，可分為二：

#### （一）議決權方面

#### （二）選舉罷免權方面

議決方面，如須增加議決宣戰媾和其他等是，選舉罷免權方面，如須增加選舉罷免行政司法考試三院院長等是，請先言議決權之增加，查草案國民大會之職權，除列舉之選舉罷免創制複決修改憲法及憲法賦予之其他職權（其他職權指變更領土）外，別無議決權，竊以此外關於人民權利義務之所在，如宣戰媾和、大赦、戒嚴、締結條約、預算、決算、發行公債、增加租稅，皆應為與變更領土等同一重視，一律增加由國民大會議決，其理由可分兩部分言之：（一）一部分凡不屬於大總統者，當然屬於國民大會，其理由為我國為直接行使民權之國家，大總統之職權，應為列舉的，其餘未經列舉者，皆應屬諸國民大會，（二）一部分應屬於

國會不應屬於立法院者、亦當然屬於國民大會、其理由我國之立法院、與國會不同、立法院僅有立法之效用、並非人民之代表機關、其職權應以立法爲限、凡國會職權中立法以外之事件、悉應歸諸國民大會、此理甚爲明顯、此增加議決權方面之理由也、

次言增加選舉權方面之理由、吾國之憲法爲五權憲法、卽行政、立法、司法、考試、監察、五權、皆各分立、各自直接對國民大會負責、憲草在國民大會職權中、關於各院長選舉罷免僅規定立法監察兩方面、其餘如行政、司法、考試各院長、皆未列入、殊與五權憲法之精神不偶、故主張在本條一二兩項中、增加行政司法考試三院長之選舉與罷免、其理如下、

(甲)增加行政院長選舉罷免之理由、敘述此項理由之前、有與此相關聯之一問題、應作爲前提先行決定者、卽吾國之總統、應僅居元首之位、不負最高行政之責、此項先決是否成立、應先問我國中央行政機關、採單一總統制抑採五權獨立制、如採單一總統制、則行政院長應對總統負責、其任免自應由總統、反之如爲五權獨立制、則行政院院長應直接對國民代表大會負責、其任免自應由國民大會、新憲既遵中山先生之遺教、採五院獨立之制、各院各自對國民大會負責、是明明表示中央行政機關採五權獨立制、不採單一總統制、既採五權獨立制、則行政院院長、不由總統任免、應由國民大會選舉罷免、毫無疑義、以吾國總統在五權原則之下、實處於虛君地位、行政院長應由國民大會選舉罷免也、且此點關係至巨、爰不嫌詞費、謹將其理由、分法理、行政性質、與保全總統尊榮三方面言之、

(一)自法理方面言、五權制之憲法、與三權制之憲法根本不同、從而五權憲法下之總統地位、與三權憲

法下之總統地位亦不同、三權下之總統、自身爲三權中之一、地位爲行政之首、故得掌行政之實權、五權憲法下之總統、並非五權中之一、行政最高機關爲行政院、負其責者爲行政院院長、故總統不得兼掌行政實權、詳言之、三權憲法之國家、總統在三權之中、與立法司法並立、行政元首當然爲總統、五權憲法之國家、總統在五權之外、其與司法立法考試監察四權並立者爲行政、與四權並立者、既爲行政、則行政院長、當然與其他院長同一地位、同時對國民大會負責、勢無再由五權外之總統、代爲負責之理、如其有之、則五院之中、應將行政院刪除、並行政院長取消、或增加總統院、而與立法司法監察考試四院合之爲五院、試問如是組織、於法於理、有無當處、此從法理方面言、總統不能負行政實責之理由也、

(二)從行政性質方面言、行政性質方面之理由、又可分爲三種、

(子)欲三民主義之能實現、必須五權不變爲一權、及使政府不流於專制獨裁、欲五權不變爲一權、政府不流於專制獨裁、則行政權應由行政院長負責、不由總統兼掌、何言之、吾國君主專制逾二千年、現雖改爲共和、而專制之餘毒猶充滿於社會、不惟人民不知法之可貴、即政府亦不知法之當守、有人治而無法治、政治則側重行政、其他治權、皆類附屬、故行政之元首、倘兼握最高實權、流於專制獨裁、殆有必然、非國人天性不適於共和、實我國數千年之積習、在一二十年內尙不能不預爲之防也、此其一、

(丑)總統職權與行政院長職權各不相同、職權不同、則人選亦不能不異、宜於總統者、或不宜於行政院院長、宜於行政院院長者、又或不宜於總統、此在驟聞之、必以爲異、細思之、則必以爲是、緣總統尙德



望、行政院長則尙才能、才德兼備、固非無其人、然可遇而不可期、嚮使總統兼行使行政院長之職權、萬一德望足而才能不足、卽以之任不負責之總統則無妨、以之兼任行政院長之職則不勝、甯非貽誤國事耶、此其二、

(寅)我國情況複雜、無論何人負最高行政之責、無不感措施之難、故政治上之過失、勢所不免、一旦政治責任發生、如負其責者爲總統、政局卽發生問題、因罷免總統、憲法雖有規定、而實行則極感困難、若竟以困難而不問、則爲事實所不許、果依法彈劾、則情勢嚴重、又難免不引起政變、寬嚴兩難、勢成僵局、其影響所及、不堪設想、惟行政責任、由行政院長負擔、縱行政方面發生任何責任問題、行政院長或自行引退、或依法使之去職、在在可能、輕而易舉、非若罷免總統、影響之大糾紛之多也、質言之、課總統之責難、課行政院長之責易、行政方面課責易、國家之政治始有澄清之可言、此其三、

(三)從保全總統之榮譽方面言、總統一職、與其認爲統制國事所必需、毋甯認爲代表國家所宜設、若此意不謬、則國人對於總統之選舉、應以功勳彪炳、德望特殊者爲對象、以選舉之目的、在國家爲爭體面、在總統自身、爲因功食報、國人對之以維護其尊嚴與榮譽爲要務、所有法律及政治上之責任皆應使之避免、以免國會攻擊而損其尊嚴、有違崇德報功之旨、吾國政治措置特難、當其衝者、難免不受國人之指摘、因政治上權利之所在、卽爭之所在、故權在行政院、則爭行政院、權在總統、則爭總統、然總統乃一國之元首、外須受友邦敬重、內須得人民信仰、絕不宜於動搖、若使總統兼行政實權、是位總統於危難之地、處總統於困苦之境、揆諸崇德報功之初意、實相背馳、爲私爲公、俱非應爾、惟總統僅居元首之位、不負行政之責、則總統自總統、受指摘者爲

受指摘者、斯於事爲當、此其三、

或謂今日各國政治之趨勢、類多集中行政權、以求行政效率之增加、若地廣人衆形勢渙散、復以內憂外患紛來交乘之我國、尤非予總統以行政實權不爲功、不知政權應否集中爲一事、總統應否掌握行政實權又爲一事、二者不可並論、質言之、行政權縱有集中必要、亦必非須集中於總統、即集中於行政院、而由行政院院長與各部部长連帶負責、亦未始不足收集中之效、況集權在今日之我國是否相宜、尙爲問題、即無問題、亦與總統之負行政實責與否無關、此留心國憲對於政制稍事研究者所共認者也、以上爲行政責任應由行政院長負之理由、亦卽行政院院長應由國民大會選舉罷免之理由也、

(乙)增加司法院院長考試院、院長選舉罷免之理由、先言司法院院長、司法性質、以獨立爲宜、此在三權憲法之國家、早有定論、若論五權憲法之我國、更應採此原則、美國與阿根廷原爲總統負行政責任之國、而美國憲法第二條第二項規定總統任命最高法院推事、須經參議院之同意、阿根廷憲法第八十六條第五項規定總統任命最高法院及其他初級聯邦法院之法官、須咨請參議院之同意、其他如墨西哥憲法第九十六條規定總統推薦司法官、經參議院同意任命之、愛斯多尼憲法第六十九條、則規定司法官逕由國會選任、是我國之司法院院長、應由國民大會選舉罷免、不應由總統任免、可以推知、次言考試院院長、考試院爲我國首創之機關、世無其選舉或任命之先例、惟考試既另成一權、自有其獨立之意旨存乎其間、用意既在獨立、且與行政司法可謂事同一律、其院長不必由總統任免、而由國民大會選舉罷免、可謂至當、此司法考試兩院院長應由國民大會選舉罷免之理由也、

依以上各種理由修正各點之有必要。洞若觀火。倘爲議憲諸公所留意。國家幸甚。

原第三十三條 原文 國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

改第三十四條 原文 國民代表除現行犯外在會期中非經國民大會許可不得逮捕或拘禁

原第三十五條 原文 國民大會之組織國民代表之選舉罷免及國民大會行使職權之程序

以法律定之

## 第四章 增加文 中央與地方之權限

### 概論

中央與地方之權限應否劃分、議論紛紜、莫衷一是、自天壇憲法起草以迄立法院憲草議決、仍無有定論、因其與單一集權制及聯邦分權制有連帶關係、採單一集權制之國家、大抵不予劃分、採分權制之國家、大抵皆事劃分、吾國非聯邦國家、然以國情特殊、在事實上又有劃分之必要、是以爭議叢生、據建國大綱第十七條之規定、則採均權制、凡事務有全國一致之性質者、劃歸中央、有因時制宜之性質者、劃歸地方、立法院草憲、對此問題、亦極盡研究之能事、各次草案、對於此項規定、忽隱忽見、憲會初稿則有中央與地方權限章之設置、而至審會稿、則又被刪除、其爭論之烈、可以想見、惟一國之事務至繁且重、且性質與範圍亦有大小繁簡之不同、惟依其性質與範圍、分由中央或地方處理、庶無弛廢凌亂之弊、而有事半功倍之利、憲草竟無此項規定、國人引為詬病、筆者亦同有此感、惟應否劃分為一事、應如何劃分又為一事、自各國之先例觀之、同一劃分、而其方式至為不同、有中央採列舉的、地方採概括的者、如美、澳、德、奧等國是、又有地方採列舉的、中央採概括者、如南非是、再中央地方皆採列舉的、其未列舉者悉屬諸中央、則有加拿大、其他如西班牙之權限、則有列舉為特有者、有列舉屬中央而中央得授權與地方處理者、是皆其證例、吾國中央與地方之權限、應如何劃分、原亦大費酌量、建國大綱所謂全國一致、與因地制宜之性質、固不失為劃分之一標準、顧事務至繁、遽認定何者為全國一致、何者為因地制宜、仍感困難、然不能以其困難而不劃分之、筆者第一主張權限須劃分、第二主張

中央與地方共採列舉的、第三主張其性質與中央地方均有關係者、得由中央立法執行、或委託省執行、其性質牽涉省與縣者、由省立法執行或委託縣執行、

依以上原則擬訂條文如左

#### 第四十一條

##### 增加文

中央與地方採均權制凡事務有全國一致之性質者劃歸中央有因時制宜之性質者劃歸地方遇有性質牽涉中央與地方兩方面者中央得授權與地方由地方執行之遇有性質牽涉省與縣者省得授權與縣執行之

#### 第四十二條

##### 增加文

左列事項由中央立法並執行之

##### 一 國籍

##### 二 民法刑法訴訟法

##### 三 司法

##### 四 考試

##### 五 監察

##### 六 國防及軍制

##### 七 外交

八 戶籍

九 地方政制

一〇 警備治安

一一 教育及文化

一二 衛生防疫及醫藥

一三 歷度衡量及其他全國應有一致之計算制度

一四 財政及財政監督

一五 幣制及國家銀行

一六 國營獨占專賣及其他國營經濟事業

一七 土地制度

一八 勞工制度

一九 郵政電報及其他水陸空交通或運輸事業

二〇 國家工程水利及關係全國之建設事項

二一 商標專利特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項

二二 銀行保險及其他金融事業

二三 鑛業森林及漁業

二四 僑務

二五 移民及墾殖

二六 其他應有全國一致規定之事項

第四十三條 增加文 左列事項由省立法並執行或授權與縣執行之

一 省之官制官規

二 省之稅法

三 省教育實業及交通

四 省財產之經營處分

五 省市政

六 省水利及工程

七 田賦契稅及其他省稅

八 省債

九 省銀行

十 省警察及保安事項

十一 省慈善及公益事項

十二 下級自治

十三 其他依國家法律賦予事項

前項所定各款其經費不足時得經國民大會議決由國庫補助之

**理由** 地方之發展、即國家之發展、地方發展之條件、莫要於地方應爲之事、在在能舉、地方事務之能舉、則莫要於人力財力之充足、人力問題、姑置別論、關於財力則憲法上應有補救之規定、因省有貧富不同、且難免有特別事件發生、萬一各省之政務、因經費不足不能悉舉、或因特別事件發生、特別經費無從籌措、倘無補救之法、勢必至貽誤事機、荒廢要政也不止、惟設此項規定、俾省之行政經費有短絀時、得請求國庫補助、庶幾調濟有方、省政得以措置裕如、



## 原第四章 中央政府

概論 關於此章之立法、擬先說明其性質與地位、再事條文次序與條文內容之修正、竊以政府為政治

之府、中央政府為列於地方行使治權之最高機關、總統與各院院長部長之地位與職權皆定於是、此在一般之立憲國、關於其組織與權限、恆以其國體與政體為斷、我國則以採五權分立之特制、除此以外、另須將三權分立之原則、改為五權分立、如其他立憲國所有中央政府之範圍、大都以三權分立之行政部為限、所謂內閣國務院或行政部是也、若立法職務、當然屬於國會、或立法院、考試與監察等性質之職務則多附於行政機關、或國會、無另設機關之可言、更無獨立成一權之理、吾國前此各次約法與憲法關於政府之組織、亦多與各國同、自中山先生倡導五權憲法以來、憲法之議論為之一變、其最大者、為五權分立、在中山先生自亦稱之為試行、（建國大綱明白指稱設立五院以試行五權之治）而社會宣傳已逾三十年、適否雖非實行後不能證明、而輿論確已成熟、從各方面觀察、已成不可不一試行之勢、憲草依據五權之制、分設行政立法司法考試監察五院、合總統而成立中央政府、此種編制、原屬適應環境而生、無論何人、不敢謂為非是、惟細察其條文位次、與內容、俱有再加斟酌之必要、以條文之位次言、前後倒置、不一而足、以條文之內容言、關於職權、則總統與院及院與院之間、皆不無抵觸、即政權與治權、皆有混淆、治權與治權復有衝突、倘依此實行、或則流於專制、或則困於牽制、民主政治、無由發展、五權之治、亦難實現、沙千里氏論中央政府有謂「國民政府試行五院之治已好

幾年、而實際上祇是國民政府一權之治一噫、是何言之痛且切也、不但過去與現在如此、吾嘗推而論之、倘吾國中央政府之組織、果如憲草所規定、則名爲五權之治、實爲一權之治、故對於條文之位次與內容、皆認爲有修正之必要、試分言其理由如左、以條文之位次言、以總統列爲第一節、固無不當、而同節中先事於總統地位與職權之規定、將總統之資格及產生方法置之於後、於理於例、俱嫌不洽、查各國憲法總統章節之編制、莫不先將總統之資格及產生之方法規定於前、所有職權等等則規定於後、以先有機關之人、然後論其機關之作、用、始爲當理、若論職權於先、論機關於後、殊嫌倒置、以條文之內容言、總統之職權與各院之職權皆須加以變更、用將條文之位次及其內容修正如下、

## 第一節 總統

原第四十七條

原文 中華民國國民年滿四十歲者得被選爲總統副總統

修正文 中華民國國民年滿四十歲並居住國內一年以上而有候選資格者得

由國民大會選舉爲總統副總統

原第四十八條

原文 總統副總統之選舉以法律定之

修正 刪除

理由 關於條文位次之修正、其理由已如前述、本條內容之理由分述如下、本條內容共分三點、(一)當

選之年齡、(二)居住之時間、(三)選舉之方法、此三點中一二兩點遍觀各國憲法、幾爲通例、差別甚鮮、其理由可以從略、惟選舉方法則成問題、各國不一其法、如美利堅則由各州選派選舉人在各州投票選舉之、法蘭西則由國會聯席會議選舉之、阿根廷則由選舉人成立選舉委員會選舉之、其他如巴西如墨西哥則由人民直接選舉之、芬蘭則先選舉人百三人選舉之、是選舉同而選舉之方法則各不同、其所以不同之故、則以國情各異也、吾國國情與各國無一盡同者、故無成法之可採、亦無新制之堪仿效、以前此由國會選舉論、則可謂皆成失敗之歷史、新憲對於總統之選舉方法、原應多方研究、創立新制以期臻於至善、然法無絕對優良者、卽有絕對優良者、又或非吾國所能實行、無已姑贊成由國民大會選舉、然此敢謂仍爲試驗的、未必卽爲眞善者、惟甚望其能爲眞善者、不蹈國會選舉之覆轍則幸甚、

原第四十九條

原文 總統副總統之任期均爲六年連選得連任一次

修正文 總統副總統之任期均爲三年連選得連任一次

理由 總統任期各國憲法規定不一、有長至七年者、短爲三四年、吾國國情以期短爲宜、且得連任一次、其總統果賢、在任得有六年、亦未始不足以顯其尊榮、且世界大勢一切爲進步的、反映於一國之政治、亦爲進步的、從而總統之任期、亦不宜過長、以免與環境不能適應、

原第五十七條

原文 總統應於就職之日宣誓詞如左

余以至誠向國民宣誓恪遵憲法及法律盡忠本職衛國福民如違誓言願受國法嚴厲之

### 裁制謹誓

原第五十一條  
改第四十八條

原文

總統缺位時由副總統繼其任總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統副總統均不能視事時由行政院長代行其職權

原第五十二條  
改第四十九條

原文

總統於任滿日解職如屆期次任總統尙未選出或選出後總統副總統均未就職時由行政院長代行總統職權

原第五十三條  
改第五十條

原文

行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

修正文

行政院院長代行總統職權時其期不得逾六個月如六個月總統仍未選出由國民大會就他院院長推選一人代之至總統就任之日爲止

### 理由

行政院院長代行總統職權以六個月爲期者以行政院長負最高行政職責兼代總統職權諸多不便再行政院院長既負政治重責其位高其權大若不限以代行職權之期萬一利用其權勢妨害總統之選出以遂其久於代行職權之私則國家有事變之虞其禍有不可測者

原第五十四條  
改第五十一條

原文

總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

原第五十六條  
改第五十二條

原文

總統爲國家元首對外代表中華民國

原第三十七條  
改第三十三條

原文

總統率全國陸海空軍

原第三十八條

原文 總統依法公布法律發布命令並須經關係院長之副署

修正文 總統依法公布法律發布命令以不抵觸任何法律者爲限並須經關係

院長之副署

理由 查各立憲國之君主或總統關於命令之發布無不有種種限制最普通者爲副署其他則或如阿

根廷憲法所規定總統頒發命令以執行國家法律所需要者爲限並加但書不得變更法律之精神吾國五權分立各院各自負責命令出自各院所需要於總統者甚少爲事前防止命令濫發起見故附以兩種條件一、爲須副署二、爲不得與任何法律抵觸因副署爲一事不得與法律抵觸又爲一事雖不得與法律抵觸爲當然之事然有此明白規定使副署者對於不法之命令易於拒絕墨西哥憲法第二十八條但書云「但該項命令不得與任何法律相抵觸」是其先例

原第四十五條

原文 總統有依法宣布戒嚴之權

修正文 總統得依法宣告戒嚴但國民大會認爲無戒嚴必要時應即解嚴

理由 戒嚴時期爲非常時期戒嚴狀態之下法律之效力多受限制人民權利不無剝奪之處故戒嚴一

事非萬不得已不宜施行縱有施行必要時間愈短愈好爲防止施行不當起見特加此但書以杜流弊

原第三十九條

原文 總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權

修正文 總統宣戰媾和及締結條約須經國民大會之複決

**理由** 政權與治權不可混淆、應由治權行使者、不得移歸政權、應歸政權行使者、亦不得移歸治權、宣戰媾和及締結條約、事關國本、與一國之獨立自由、俱有關係、且直接影響人民之生命財產、其措置當否、國家之興亡繫之、故世界各國、無論其憲法採何種主義、對於此種權之行使、莫不取決於民意機關、在一般共和國多由議會議決、若我國則當然屬於人民行使政權之國民大會、憲草將此種權之議決、規定於立法院、是以治權行使政權、頗嫌不當、其所以如是規定者、或由於各國多由國會行使此權、不知吾國之立法院、與他國之國會不同、他國之國會為民意機關、行使此權可也、吾國之立法院、非民意機關、行使此權不可也、吾國行使人民政權之機關、為國民大會、故以此等權屬諸國民大會、可謂適當之規定、憲草原文、依法係指由立法院議決、非指國民大會複決、故修正之如修正文、

## 第二項 增加文 抵抗外國攻擊時得於宣戰後請求國民大會追認之

**理由** 世界大同、實現無期、不測之禍、國所不免、吾國積弱、而地大、而物博、世界各國垂涎不置、外國攻擊、未敢謂其必無、萬一不幸而竟發生、又或事出突然、倘不即時抵抗、貽誤何可勝言、今增一項為第二項、俾政府對於抗戰之戰、得事後請求追認、以便隨時應付事變、而復能與憲法不背、

原第四十一  
改第五十七

條 原文 總統依法行使大赦特赦減刑復權之權

修正文 總統經國民大會之複決得宣告大赦但對於謀叛國體者不得赦免之

理由

大赦特赦減刑及復權事項、以民主立憲、司法獨立、法律尊嚴、法院威信、法律平等原則論、原無

存在之餘地、第就政治上之作用言、則有研究之必要、故各國憲法、多有此權之規定、吾國各次約法憲法、亦皆規定之、憲草規定總統有此種權、原未可謂爲不當、惟此權之行使、無論何國、皆有種種限制、憲草條文對於限制似有缺漏處、須加以修正、始免流弊、查原條文稱總統依法行使各權中之大赦權一權、遍查憲草中、別無大赦之規定、僅立法院議決權中有大赦之一種、但未敘明將此權提請總統行使、是此條所稱依法二字、殊無依據、今規定經國民大會之複決、以爲依法之根據、並加但書限制、凡不可赦免者、仍不得赦免、如謀叛民國則爲法所當誅、規定其不得赦免、洵爲允洽、並足杜總統利用此赦免權謀國體之變更之弊、此關於宣告大赦、應由國民大會複決之理由也、

原第四十二條  
第五十八條

原文 總統依法律任免文武官吏

修正文 總統任免文武官吏但憲法及法律另有規定者不在此例

理由 總統得任免文武官吏、殆爲通例、惟任免之形式、國各不同、有得自由任免者、有受限制任免者、自由任免者、在現代國家中爲數至少、受限制任免者、則殆爲十之八九、第限制之方式、及其程度、又各有高低繁簡之不同、有以概括的依法二字表現之者、有以列舉的將其限制之條件、逐一指出之者、憲草所採之方式如概括的、於得行使此權之上、冠以依法二字、殊嫌含混、因法律之變更更易、憲法之變更更難、凡憲法及法律另有規定者、明白指出總統不得任免、則限制之力較強、憲草所採者爲柔性的限制、筆者認爲應採剛性的限制、所以防法律之變更、而免任免之範圍擴大、此修正此條之理由也、

原第四十三條 原文 總統依法授與榮典

原第四十四條

改第六十四條 原文

原文

國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故須爲急速處分時總統

得經行政會議之決議發布緊急命令爲必要之處置但應於發布命令

三個月內提交立法院追認

### 修正刪除

**理由** 緊急命令在現代立憲國中、僅元首掌握統治權負行政實責者有之、如日德兩國是、此外之國、有此權者、殊不多見、因此權成立利或不見、害則滋多、茲就我國國情、認爲應將此條刪除之理由分三方面言之、一、就我國新憲之政治組織言、我國政權、由國民大會行使、治權由五院各自負責分別行使、總統雖爲行政元首、而非實際負責者、更非掌握統治權者、既非掌握統治權者、復非實際負責責任者、則此權根本無由成立、此其一、二、就緊急命令之性質言、緊急事變之解釋、難得一定之標準、而緊急命令之性質、至爲堅強、一能代法律、二能變更法律、三並能變更命令、雖有限制、其限制實同虛設、其權能之大、在行政方面可謂無敵無限、而其流弊亦爲無窮、果有此權、人民權利因此而失其保障、國家基礎亦或因此而致動搖、揆諸先例、可以證明、如錢端升氏有云、德國自威瑪憲法成立以迄一九三二年九月底止、總統根據憲法第四八條第二段之規定頒發的命令、多至二二三件、此二二三件命令中、代法律者固多、變更法律、變更普通命令及變更聯邦法律或命令者、亦不少、他如我國袁世凱在民國三年利用所謂發布教令權、妨害人民約法上之各種自由、摧殘民主壓迫



革命、以遂其帝制自爲之慾、亦大足爲殷鑒、此其二、三就事實上是否需要言、事實方面需要緊急命令、無過於對內對外之發動軍事、果有軍事發動必要、戒嚴法與軍事命令、俱足應付、實無另行發布緊急命令之必要、原文所指應付國家經濟上之重大變化、或有必要、則其理由亦殊薄弱、因立法院爲專事制定法律之機關、果有必要、必能因時制法、以赴事機、亦無須緊急命令以濟其急需、此其三、依以上三種理由、我國憲法上應無此權之設立、以杜流弊而安國本、此主張刪除此條之理由也、

原第四十五  
改第六十一

條

原

文

總統得召集五院院長會商關於二院以上之事項及總統諮詢事項

修正刪除

理由 新憲大體、規定總統與五院各對國民大會負其責任、則各院根本得各行其是、既不必會聚一堂、共同討論、亦無須彼此聯絡、互相制裁、是原則上應無二院以上之事項待何機關爲之解決、就令有之、以五院院長係各自對國民大會負責、非對總統負責、亦祇可由國民大會或其委員會解決、由總統召集五院院長會商、於法理固爲不合、於事實亦感不便、至總統諮詢事項、以總統既非政治實際負責者、所有最高之行政事務、概由五院院長自負其責、故縱有諮詢、亦無召集五院院長會商之必要、此條亦主張以刪除爲當、

原第四十六  
改第六十二

條

原

文

總統對於國民大會負其責任

## 第二節 行政院

原第五十五條 原文 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關

改第五十六條 原文 行政院設院長副院長各一人政務委員若干人由總統任免之

修正文 行政院設院長副院長各一人政務委員若干人行政院長副院長由國

民大會選舉之政務委員若干人由行政院院長提請總統任命之

理由 此條修正之理由、已於修正國民大會職權中增加選舉罷免行政院院長條文內陳述、茲不復贅、政務委員以對行政院院長負其責、故應由行政院院長提請總統任命、

第二項 原文 前項政務委員不管部會者其人數不得超過第五十八條第一項所規

定管部者之半數

原第五十七條 原文 行政院設各部各委員會分掌行政職權

改第五十八條 原文 行政院各部部長各委員會委員長由總統於政務委員中任命之

修正文 行政院各部部長各委員會委員長由行政院院長於政務委員中提請

總統任命之

理由 行政院爲中央行政最高機關、直接對國民代表大會負行政方面全責、各部部长、各會委員長、爲分掌行政職權者、其職務當然應由行政院院長指揮而監督之、倘直接由總統任命、一方面指揮不便、行政方

針必難統一、一方面監督無權、行政之效率必極低落、甚且或發生各種爭執、其弊有不可勝言者、惟規定各部長與各委員長由行政院院長提請總統任命、則權責分明、有管轄之名、並能舉管轄之實、各國國務員或部長由責任內閣之內閣總理提請總統任命者亦緣是故、

第二項 原文 行政院院長副院長得兼任前項部長或委員長

原第五十九條 行政院院長政務委員各部部長各委員會委員長各對總統負其責任

修正文 行政院院長副院長對國民大會負其責任政務委員各部部長各委員

會委員長對行政院院長負其責任

理由 此條之修正、係根據前條之修正而來、吾國總統既不負行政實責、則負行政實責者、無論從何方面觀察、當然為行政院院長、亦即當然應對國民大會負其責任、行政院院長既負行政責任、則凡分掌行政職務之政務委員部長、或委員會委員長、自亦應由行政院院長對之課其責、藉非然者、則有如修正前條理由之所述、負行政之責者、無指揮監督行政之權、影響於行政事務者至巨、甚非國家之所能堪、此將行政院院長對總統負責、改為對國民大會或其委員會負責、及將政務委員各部部長各委員會委員長對總統負責、改為對行政院院長負責之理由也、

第六十八條 增加文 行政院院長決定大政方針

理由 立憲國通例、負政治上之責任者、須將大政方針、預為決定、並宣布之、人民擁護之、以此、議會監督之亦以此、緣政權依此而發動、責任亦以此而確定、新憲中之行政院院長、為吾國負政治之責者、既居是職、對

於政治應如何推行、如何改進、皆應有確定之方針、精密之計劃、足以鑿人望而定人民趨向、並俾分掌政務者有所遵循、以收指臂之效、而竟分職合作之功、否則漫無標準、全國政務一盤散沙、匪僅無效果可言、而誤國禍民、靡有底止矣、故就通常言之、膺此選者、在未當選以前、必有其卓越之政見、表示於衆、就職後、則能本前此所表示於衆者、心體而力行、兢兢於實效之收穫、以符人民之望、絕不至胸無成竹、貿然居此重職、坐誤國事、爲當代羞、此增加此條之理由也。

原第六十六條 行政院設行政會議由行政院院長副院長各政務委員組織之以行政院院長爲主席

原第六十七條 左列事項應經行政會議議決

- 一 提出於立法院之法律案預算案
- 二 提出於立法院之戒嚴案大赦案
- 三 提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之議案
- 四 各部各委員會間共同關係之事項
- 五 總統或行政院院長交議之事項
- 六 行政院副院長各政務委員各部各委員會提議之事項

## 修正文 左列事項應經行政會議議決

- 一 提出於立法院之法律案
- 二 提出於立法院之條約案及其他關於國際重要事項之議案
- 三 提出於監察院之決算案
- 四 各部各委員會間共同關係事項
- 五 依法律所定或行政院長認為應交會議議決事項
- 六 各部各委員會提議事項

**理由** 以上各項、除第四第六兩項照原文外、其他如一二三四項皆予修正、修正之理由述如下、第一項之預算案、第二項之大赦案、與第三項之宣戰媾和及條約案、以事關國本、應由政權機關決定、在各國為國會議決、在我國為國民代表大會或其委員會議決、如原案規定交由立法院議決、殊為不當、以立法院之性質有如前述、與各國之國會不同、非代表民意之政權機關、乃政府行使治權之機關、以治權機關、行使政權機關之職權、既違五權獨立之精神、復失政權與治權劃分之作、故國人於此、警議之者至多、惟具體的將各款修正之者、尙未多見、今逐一修正、將提出於立法院之預算案、大赦案、宣戰媾和及條約案、皆改提出於國民大會議決、以符法理、而免政權與治權之混淆、第五項交議事項、中將總統二字刪除、以政責既由行政院院長全負、所有應議之事、皆應由行政院院長提出、總統無須另行交議、以免政見衝突、主張矛盾、發生府院糾紛、影響於

政局之不安、第六項提議事項中、將行政院副院長六字刪除、則以行政院提議事件、應由院長名義行之、副院長無單獨提案之必要、因副院長爲輔佐地位、非獨立性質、若因代理院長須得提議、則代理院長時之提議、仍由院長之名義行之、非以副院長之資格行之也、此修正本條第一二三五六等項之理由也、

原第六十二條 原文 行政院之組織以法律定之

### 第三節 立法院

概論 欲善立法院之制、須先決定其職權、欲定其職權、須先決定其性質、新憲所謂立法院與其他各國所謂立法機關不同、已如以前各章所述、三權分立國之立法機關、大抵爲行使政權之民意機關、如國會是、吾國新憲之立法院、爲五權分立中行使治權之機關、其委員之產生、非直接民選、其地位爲政府、不足代表民意、故其性質僅能處理事務、不能監督政府與其他立憲國之部省相同、與其他立憲國之立法機關有立法兼監督政府者則不同、其性質如是、則新憲法上關於立法院之職權、應如何規定、其範圍以何者爲當、不難迎刃而解、試據此將憲草關於立法院之各條條文中、應行修正者、分別修正如下、

原第六十三條 原文 立法院爲中央政府行使立法權之最高機關

原第六十六條 原文 立法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

修正文 立法院設院長副院長各一人任期三年由國民大會選之連選得連任

**理由** 此條修正之理由、應分兩點說明、一將條文之位次移前之理由、條文位次之所以移置於前者、以此條位次、原應置於規定於機關性質之後、如行政院關於院長設立之規定、亦規定於行政院性質之後、憲草之所以變更之而位次於後者、因憲草主張立法院院長由立法委員互選、使其與立法委員產生之條文相銜、今修正之、院長由國民大會選舉、院長設立之規定、自應移置於前、二將委員互選院長、改由國民大會選舉之理由、五院地位相同、而對國民大會負責亦同、其他院長既由國民大會選舉、立法院院長亦自未可獨異由委員互選、若謂立法院與他院性質不同、如各國議會議長、皆由議員互選、立法院性質與議會同、故立法院院長亦應由立法委員互選、則當知我國之立法院與他國之國會不同、我國之立法院如前所述為治權機關、其職權應以立法事務為限、所有各國國會中關於監督政府代表民意之職權、皆已劃歸國民大會執掌、以此為須由委員互選之理由亦不能成立、

原第六十七條  
改第七十四條

條

原文

立法委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選、依左列名額各提出候選人名單於國民大會選舉之其人選不以

國民代表為限

- 一 各省人口未滿五百萬者每省四人、五百萬以上未滿一千五百萬者每省八人、一千五百萬以上未滿二千萬者每省十人、二千萬以上未滿二千五百萬者每省十二人、二千五百萬以上未滿三千萬者每省十四人、三千萬以上者每省十六人

二 蒙古西藏各八人

三 僑居國外國民八人

**修正文** 立法院立法委員名額不得逾百人

**理由** 此條修正之要旨、一、委員之選舉另以法律規定之、使其有彈性、便於改正、二、立法院之職權、依修正之結果、專事立法所有、其他職權、多已劃歸國民大會、事權既減、人員亦自可減、且立法事宜、貴在精審、任其職者、以專門人才為適、在精不在多、規定不得逾百人、所以防浮濫而節靡費、

原第六十八條  
改第七十五條 **原文** 立法委員任期三年連選得連任

**第七十六條 增加文** 立法院有議決法律之權

**第七十七條 增加文** 立法院院長或立法委員七人以上之連署者得提出法律案

**理由** 立法院院長地位特殊、獨立得提出法律案、自無不可、立法委員所以限制須有七人以上之連署者、為防止提案過濫、有妨立法事務之進行、考諸各國立法機關之通例、亦類多為如是之規定、故有此條之增加、

**第七十八條 增加文** 各院院長得就主管事項提出法律案

**理由** 各院院長、為其本機關治權之發動、與職權之行使、在在須有法律為依據、故各立憲國各院部長、有提出法律案之權、始為通例、吾國歷次憲法亦如之、其理正至為明顯、無俟多贅、



第七十九條 增加文 立法院議決之法律案關於財政者必須送交國民大會複決其他立法

院得送交複決或國民大會請求送交複決

**理由** 法律之制定與國家社會個人皆有密切關係非可冒昧從事故各國立法機關關於法律制定之手續非常繁重在通常立憲國須經上下兩院或其民意機關之議決吾國民意機關爲國民大會故法律之最後決定權當屬諸該會至財政方面之法律案必須送交該會複決者以財政法律案如增稅募債俱爲增加人民負擔之案非經該會議決殊與憲政不合至立法院得送交複決者則以法律效力及於全國全國情形之明瞭以國民代表比較詳盡立法院爲求法律能合民情及滿足人民需要起見送交複決既昭審慎復免疏漏若國民大會之得請求送交複決則以其爲行使人民政權之機關法律爲人民權義之所出爲保障人民權利及監督政府行政計自應有此權能始得盡其職責此增加此項規定之理由也

**第二項 增加文** 法律案不經國民大會複決者由立法院院長於議決後十日內公布之其須經國民大會複決者於複決覆到後三日內公布之

**理由** 法律之制定本於人民之需要故決議之後應即公布以應其需要但政府與人民恆因所處之不同是非利害往往各異人民所謂是與利害政府或認爲非與害今規定不經國民大會複決者立法院院長於議決十日內公布之是在院長則不能隨便擱延在政府則無法阻止其實行其送經國民大會複決者限於複決覆到後三日內公布其意與上項同亦爲防止遲延時日或有關各方面從中阻撓甚或根本推翻不見諸行

第八十條 增加文 總統及各院院長提出之法律案經立法院否決或有與其提案相反對之

修正議決時得擬具意見請求立法院送交國民大會複決國民大會之複決認立法院否決或修正爲無理由者立法院應以原案爲法律

理由 各院雖同爲治權機關、然以地位不同、性質各異、對於政治方面之見解、恆有不能一致、故各院提出之法律案、難免不與立法之見解不同、各院以爲至當者、立法機關或認爲不適、遇有此等事件發生、必有其解決之一法、今增加此條第一項、規定各院院長對於立法院之否決或修正其提案之議決時、得擬具意見、請求立法院送交國民大會複決、藉資解決、又以國民大會複決之結果、如立法院之議決或其修正無理由時、亦須有解決之法、再增加第二項規定、俾遇有此種情形時、立法院應以原案爲法律案、以資救濟、而保平衡、

原第六十五條 原文 關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢

原第七十五條 原文 立法委員之選舉及立法院之組織以法律定之

第六十四、七十一、七十二、七十三、七十四等條

### 修正刪除

理由 上開原案各條、應否刪除、應以總統之職權與立法院之職權是否如原案所規定者爲斷、如其是也、則原案第七十條七十一條爲總統行使其負責職權所必需、應予保留、以便總統對於法律案之處理、然筆者早已於別章別節、主張總統爲不負行政實責者、是總統之職權、早已變更、總統職權既已變更、變更之結果

此二條無保留之必要至原案第六十四、七十二、七十三、七十四、四條爲立法院行使國會或其他民意機關之職權所必需，倘立法院之職權仍如原案所規定，不僅限於議決法律，並有議決預算、戒嚴、大赦、宣戰、媾和等等之權，則上開各條自可存在，俾立法委員藉得各種保障，以便自由行使職權，惟筆者前已主張立法院應以制定法律爲職責，其他屬於民意機關之職權，應劃歸國民大會行使，立法院既不行使民意機關須受特別保障之職權，則此項條文自應刪除，其詳細理由可參照筆者對於國民大會增加職權所述之理由。

#### 第四節 司法院

原第七十六  
改第八十三

條

原

文

司法院爲中央政府行使司法權之最高機關掌理民事刑事行政訴訟之審判及司法行政

原第七十七  
改第八十四

條

原

文

司法院設院長副院長各一人任期三年由總統任命之司法院院長對國民大會負責其責任

修正文

司法院設院長副院長各一人任期三年由國民大會選舉之司法院院長對國民大會負責其責任

理由

新憲法既採五權分立制，各院各自直接對國民大會負責，各院院長自應由國民大會選舉，司法院院長更爲必要，原案規定由總統任命，其爲不合，至爲明顯，故修正之由國民大會選舉，以符五權分立之制。

原第七十八條 原文 關於特赦減刑復權事項由司法院長依法律提請總統行之

修正文 司法院院長得宣告特赦減刑及復權但須提交國民大會複決之

理由 特赦減刑及復權之宣告應由何方面行使各國憲法不一其制如法國則由總統依法行之巴西則由最高審判院行之其他則多由司法機關提請民意機關同意行之吾國總統非握統治權者又已取得依法行使大赦權不必再有此等特權已於總統職權中論及司法院亦非政權機關亦無獨立行使此種特權之理今規定由司法院院長提請國民大會複決行之似為至當此修正此條之理由也

原第七十九條 原文 司法院有統一解釋法律命令之權

原第八十條 原文 法官依法獨立審判

修正文 司法官獨立審判無論何人不得干涉

理由 審判不獨立司法無獨立之可言原文與修正文意旨本無二致修正文加無論何人不得干涉八字者表示需要獨立之意思特別嚴切再以人論如總統司法院院長或軍司令官等等是地位特殊難免不因情勢而或有所干涉今規定無論何人不得干涉則此等地位特殊之人知所警惕而混干涉之念張知本氏憲草亦有若是之主張可謂先得我心惟張氏未附理由其所持理由是否尚有深切於此者則非筆者所敢妄斷

原第八十一條 原文 法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得

停職轉任或減俸

原第八十九條 原文 司法院之組織及各級法院之組織以法律定之

### 第五節 考試院

原第八十三條 原文 考試院爲中央政府行使考試之最高機關掌理考選銓敘

原第九十一條 原文 考試院設院長副院長各一人任期三年由總統任命之考試院院長對

於國民大會負其責任

修正文 考試院設院長副院長各一人任期三年由國民大會選舉之考試院院

長對國民大會負其責任

理由 考試事宜專設一院、獨立處理、雖未前聞、然吾國新憲、既認考試爲五權獨立中之一、則考試院院長以其地位與其他院長相同、亦自可與其他院長同由國民大會選舉、以符法系、故亦將由總統任命改爲由國民大會選舉、

原第八十五條 原文 左列資格應經考試院依法考選銓定之

一 公務人員任用資格

二 公務候選人員

三 專門職業及技術人員執業資格

原第八十六條 原文 考試院之組織以法律定之  
改第九十三條

第六節 監察院

原第八十七條 原文 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾懲戒審計對於  
改第九十四條

國民大會負其責任

修正文 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾懲戒主計審計

對國民大會負其責任

理由 此條修正、僅於掌理事項中、增加主計一項、茲於敘述理由之先、將監察之性質、簡單言之、監察院機關、在各國無先例、各國關於監察院之職權、大抵由國會與司法機關行使、故監察制度、是我國創例、亦我國新憲法上特點之一、論以我國秦漢以來之御史制、則性質極似、權限則廣狹不同、御史能行使事前監察之權、監察僅能行使事後監察之權、御史所監察之範圍、不以法律事件爲限、即個人之不德行爲、亦在監察之列、監察則以百官違反法令之行爲爲限、凡個人的私德、則所不問、至二者以何者爲善、則以今昔殊情、昔日我國法制簡單、監察權之範圍自宜從廣、今日我國各種法制漸臻完備、凡御史行使十種職權中、除彈劾權外、如建議政事權、監察行政權、考察官吏權、會議重案權、聲明冤枉權、檢查會計權、封駁詔書權、註銷重案卷權、監察禮儀權

等等、皆有新的機關分別代爲行使、無重列監察院職權內之必要、如會議重案權、在昔日非有監察院行使不可、今則有法院專司其事、自毋須再以此項職權賦予於監察院、監察之職權、既不須與御史同、則本條所規定監察院之職權、在大體上原亦妥洽、惟關於主計一項、未予列入、殊嫌缺漏、緣既爲監察院、則凡應監察之公務、悉宜羅列、查現國民政府之主計處、其職權爲辦理全國歲計會計、其性質爲監督全國財政的收支、是此項職權、允宜劃歸監察院行使、故主張本條增加主計一項、以完監察職責、而資統一、

原第八十八  
改第九十五

條

原文

監察院爲行使監察權得依法向各院各部各委員會提出質詢

修正文

監察院爲行使監察權得依法向全國各行政機關提出質詢並調閱案

### 卷抄錄文書

理由

此條修正者、爲將範圍擴大及地方並於提出質詢下增加調閱案卷、抄錄文書八字、緣監察權之行使、以全國公務與人員爲對象、欲判別公務與人員之是非、必先明瞭其公務與人員之眞況、欲明瞭其眞況、僅恃耳聞與表現於外者、決不足以應需要、必全國各行政機關之一切施政狀況、人員任免經過、與夫考覈所得成績、一一明瞭、始得臧否是非、評論得失、若如今日之情形、監察院對於中央及地方各行政機關之情形茫然不知、昧焉無聞、監其所監、不知其所謂監、察其所察、不知其所謂察、其結果非放棄職責、卽舉劾失實、放棄職責、國家何貴乎有此機關、舉劾失實、國家又何貴乎有此機關、惟監察院對於各院部會等機關、不僅得隨時質詢、並須得隨時調閱案卷、抄錄文書、俾欲知者得知、不聞者得聞、對於各機關之設施、人員之任職、能發現眞實、

庶一方面足使公務人員知所警戒、收事前防患之效、一方面能明瞭一切真況、免舉劾失實之弊、故監察院、僅得依法向各院部會提出質詢、仍嫌不足、必繼之以地方及調閱案卷、抄錄文書之權、始足以貫徹監察之目的、而又不失於濫妄、此修正擴大範圍至於地方並增加調閱案卷抄錄文書一項之理由也。

原第九十九條 監察院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

修正文 監察院設院長副院長各一人任期三年由國民大會選舉連選得連任

理由 原案對於院長之產生、未予規定、大抵擬規定於監察院組織法中、組織法中將來如何規定、固未預斷、要無論其如何規定、均不見其有當、緣如前各條理由所述、五權分立制之下、所有五院院長、地位相同、對國民大會負責、即共應由國民大會選舉、以監察院之性質論、尤有由國民大會選任之必要、故將原文修正、明白規定院長由國民大會選任、以免由別項法律規定、引起糾紛、而生企異、此修正規定由國民大會選任之理由也。

原第九十七條 監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各預

選二人提請國民大會選舉之其人選不以國民代表為限

原第九十一條 監察委員任期三年連選得連任

原第九十二條 監察院對於中央及地方官吏違法或失職時經監察委員一人以上之

提議五人以上之審查決定提出彈劾案但對於總統副總統及行政立



法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案須有監察委員十人以上之提議全體監察委員二分之一以上之審查決定始得提出

### 修正文

監察院對於中央及地方官吏違法或失職時經監察委員一人以上之提議五人以上之審查決定提出彈劾案但對於總統副總統及行政立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案須有監察委員十人以上之提議全體監察委員三分之一以上之審查決定始得提出

### 理由

彈劾總統與院長副院長事關嚴重關於案之提出及審查決定其人數自應較其他彈劾案加多然爲事實上使案有決定可能起見又不能增之過多原案提議規定爲十人尙無不可惟審查決定須全體委員二分之一殊嫌過多大有使彈劾案陷於不得通過之嫌雖不願所提之案皆得通過要不能不使之有通過之可能遍查各國關於彈劾案提出與審查決定之規定其手續大都簡單以提出尙待審查審查決定尙須議決彈劾案之歸宿在議決彈劾果無理由縱審查決定仍不生效力故議決應審慎從事審查決定稍事輕便未足爲害此修正將審查決定須全體委員人數二分一改爲三分之一之理由也

原第九十三條  
改第一〇〇條

### 原文

對於總統副總統行政立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案依前條規定成立後應向國民大會提出之在國民大會閉幕期間應請國民代表依法召集臨時國民大會爲罷免與否之決議

原第九十四條 監察委員對於院內之言論及表決對外不負責任

改原第九十五條 監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

改原第九十六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務

改原第九十七條 監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之

## 第六章 地方制度

概論 論憲而至地方制度、大有談虎色變之象、腦不覺而脹、心不覺而煩、以吾國之所謂地方、與他國之所謂地方、完全不同、地域廖廓、情形複雜、從而立法定制、亦百般困難、抵觸矛盾、隨處而生、顧此則失彼、顧彼則失此、故每次制憲、無論在何時何處、靡不以此爲難關、而其癥結、則在分權與集權、集權固有其理由、而分權更有其詞說、大抵民黨及贊成民主政治者、多主張分權制、反之官僚黨及懷疑民主政治者、多主張集權制、一以統一行政爲理由、一以發展民權爲理由、陣容整齊、壁壘森嚴、鬪爭之烈、爲其他問題所未有、議員以此而揮拳而流血、疆吏以此而通電而迫散議會、輿論方面、亦以是而分樹兩幟、一則以促成統一爲國是、一則以聯省自治爲國是、蠻角觸立、兩不相下、迄今十餘年而無定論、在民十四以前、則分權之說盛、以軍閥據省而治、一般人民不能不主張分權自治、以削軍閥之勢、而期政治復於民主、在十四年以後、則集權之說盛、以革命成功、中央勢力可及於各省、統一大有可期、自第一次歐戰結束、法西斯蒂主義勃興、德義等國、以集權而興、國人受其影響、一部份人士、對於憲法思想爲之一變、視民主分權爲陳舊、不合潮流、一若非集權專制不足以強國者然、兢兢於德義集權制之仿效、惟國民之大多數、則仍信仰民主主張、分權兩種思想、集於一時、同時反映於立法院之憲草委員會者、亦成對立之勢、議論紛紜、莫衷壹是、各個人之草案各不相同、會院所決定之案、亦先後互異、對於地方制度一節、忽焉有中央與地方權限劃分之規定、忽焉又刪除之、至五五憲草公布、卒無中央與地方權

限劃分之一章、其對於省之各種規定、則極爲簡單、一切委之於普通法律、其地位則爲中央行政區、省長則由中央任命、是大足表示集權派之勝利、惟此種勝利或由特別環境之所致、不僅不足代表民意、且爲民意之所反對、憲草各項規定其令人失望而爲世所詬病者、莫以此爲最、嘗考其所以有此謬戾者、爲誤認集權爲統一之要件、分權爲分裂之張本、不知集權爲一事、統一又爲一事、分裂爲一事、分權又爲一事、昔日德義之強、非集權之效、乃統一之效、滿清袁氏與北洋軍閥之滅、非不集權之咎、乃無力統一之所致、筆者對草案之此種意旨、不敢苟同、其詳細理由、將於修正地方制度理由中陳述、惟對地方制度之擬訂、依據上開情由、應先將與地方制度有關之各種先決問題、先行研究、研究得有結果、然後再事於條文之制定、庶或立言有據、得合邏輯、竊以吾國地方制度、應先決之問題有三、

(一)中央與地方權限之劃分、採集權分權制、抑採均權制、

(二)假定採分權制或均權制、關於省之性質當然爲自治團體、而非單純的中央行政區域、但自治團體在各國制度中、有聯邦式的剛性制、與單一式的柔性制之二種、剛性制如美德瑞士之所謂州邦、其性質雖爲自治團體、而其地位、則設定於憲法、非普通法律所能修正或變更、柔性制如法意日之所謂省郡府縣市、其性質雖亦爲自治團體、而其地位乃設定於普通法律、依普通法律即得修正而變更、吾國之地方、所謂自治團體、應爲剛性制、抑應爲柔性制、此應先決者二、

(三)假定吾國地方之自治團體應採剛性制、而剛性制在各國制度中又有將其地方分爲一級二級或三級之不同、例如德在各邦之下、大抵有省團與區之三級、巴西與墨西哥有邦與市之兩級、其他如法亦採省

市兩級、義採省市區三級、吾國地方之自治團體、應採何制、卽應採幾級制、此應先決者三、

以上三者決定、然後條文之內容得以決定、筆者第一主張採均權制、第二主張省的性質爲剛性的自治團體、其地位規定於憲法、第三主張吾國之地方自治團體、採二級制、在權限劃分方面、分中央省縣市之三級、其理由分述如下、

(甲)從地方之土地遼闊言 政府施治之目的、以政府之政治能力所能及之範圍爲標準、倘範圍大、能力小、非措施不當、卽貽誤事機、我國幅員之廣、一國可等數十國、一省可等數國、一縣可等他國之州與省、猶或過之、倘不分權與省縣、以一中央而統轄全國、民情間隔、精神不能貫注、無論用人行政、皆有鞭長莫及之勢、結果有管轄之名、無管轄之實、豈僅於民無益、而且於民有害、人民何貴乎有此加害之政府、吾國近百年來中央政府腐敗、而地方亦大受其影響、利莫能興、弊莫能除、原因雖夥、而用人行政權全屬中央、實爲之主因、嚮使地方有自治之權、以地方人任地方事、休戚相關、痛癢與共、凡百措施、悉合民情、地方未有不興者、各國新憲雖多、注意於統一、而未嘗專事於集權、亦以此耳、此從吾國地方地域之遼闊言、應採分權制之理由也、

(乙)從地方之情勢複雜言 古今中外、所謂政制、原無絕對的善惡、悉以適合與否爲轉移、在一國以適合國情爲善、在地方亦以適合地方情形者爲善、吾國幅員若是其廣、各地情形若是其殊、所有風俗習慣文化與夫人力物力、若是其不相等、南北東西各不相同、無論矣、卽東南與東南、西北與西北、亦多各異、東南各省與西北各省、文化程度之差、財富物力之殊、相隔在百年以上、若必強其行同一之地方制、其害曷可勝言、憲法於此、惟有予地方以相當權限、俾地方事宜由地方人民自行立法、行其所可行、急其所當急、有因時制宜之利、無

削足就履之弊、斯爲有當、嚮使力求事權集於中央、使數十之地方、政令出於從同、舉凡地方政務、非中央法令不行、則中央法令爲以一概百者也、以此而求人民需要之滿足、地方情形之適合、不啻南轅而北轍、其結果因革損益、積極消極兩方面無不皆受其弊、此從地方情勢複雜雜言、應採均權制之理由也、

(丙)從地方之所謂省之歷史與現實情形言 吾國之所謂省、淵源於元之行省、考其初意、確爲國家之行政區域、所謂行省、即中央派員常駐該地、省察地方情形之意、若時代不改、情形猶昔、則今日之所謂省、一切仍可循其舊而不變、惟自海通以來、國情爲之大變、從而昔日之所謂省、其情形亦隨之而變、自滿清末年、有諮議局之設、民元以後、有省議會之立、置都督、設省長、制省預算、徵收省稅、省議會則選舉參議院議員、並有省事業等等、是皆表現省有獨立自由之人格、省得爲權利之主體、他如中山先生之遺教、與近三十年來之輿論、亦對於省之制度、反覆研究、盡情討論、以是省之一級、早已深入於國民之腦海、其應有自治之權、幾爲世所共認、今新憲縱的方面爲周顧歷史、橫的方面爲尊重現實、對於省的規定、應特別注意、予以相當權限、若悍然不顧、祇知有中央、不知有地方、閉門造車、欲求出而合轍、僅憑理想、欲獲垂拱之治、豈僅扞格不通、自垂憲信、抑且貽人口實、遺禍將來、秦分天下爲三十六郡、權力可謂集中矣、不二世而亡、況各省如有自治權、使各地對於各種政治組織得作一種試驗、亦未始非吾國今日初行憲政之所宜有、此從地方省之歷史與現實情形言、應採分權制之理也、

(丁)從憲政初行訓練人民行使政權言 語曰有法不行與無法等、故推行民權、須先訓練人民行使政權、倘人民不知行使政權、縱有憲法、民權仍無由存在、吾國專制數千年於茲、民國以前、人民不知民權之運用

無論矣、即民國成立以後、以軍閥專政、約法憲法等於廢紙、人民於民權民治亦多昧然、今後如果實行憲政、第一須有完善之憲法、第二須使憲法有效、憲法完善、制憲者之責、憲法有效、乃行使民權者之責、欲人民皆知行使民權、須先使人民有行使民權之機會、惟採分權制、自治之範圍擴大、則地方之省縣人民、常在行使民權之中、由無意識變而爲有意識、由無興趣變而爲有興趣、則民權不虛有、憲法之效可觀、民治之功可期、世界各國憲政之所以興、憲法之功固偉、而人民之能行使政權、使憲法之效力發揮於無遺、其功用尤爲宏大、嚮使採集權制、一切發動於中央、官由中央任命、政由中央主持、人民無行使政權之機會、即無訓練運用憲政之機會、其結果、憲法自憲法、憲政自憲政、而人民之不知行使民權、爭取民治、一如往昔、國其有興耶、此就憲政新行、訓練人民行使民權須採分權制之理由也、

依以上理由、對於憲草第五章第一節之規定、由九十八條至一百〇二條、均予修改、並於第一節前增加一條、又於省政府條文前、增加三條、至條文之內容、根據上開之先決原則爲之、

## 第一〇五條 增加文 地方制度劃分爲省及縣市兩級

### 第一節 省

**概論** 規定省制之條文、應依據省制之大體、省制之大體有下列之各種、一、省爲剛性的自治團體、有其自治權、二、有民意機關、三、有執行民意機關之行政組織、四、執行民意行政機關之組織、採合議制、依此大體、分別擬訂條文如下、

第一〇六條 增加文 省爲高級地方自治團體卽剛性的自治團體

理由 詳地方制度概論中、

第一〇七條 增加文 省依本憲法賦予立法兼執行之權限內得自制定省憲法但不得與本

憲法及國家法律相抵觸

理由 省應否制定省憲、以省之性質與地位爲斷、省之性質如爲中央之行政區域、則自以不制省憲爲合、倘省之性質與地位、不僅爲中央行政區域、兼有其地方之自治行政、則非制憲不爲功、以省除執行中央命令外、並有其自行處理之事務、既有處理其自身之事務、則非有一部份之獨立自由立法權、決不能應付裕如、吾國之所謂省、其性質與地位、如前所論、早已超越行政區域之地位、其性質應爲剛性的自治團體、地位既非單純的中央行政區域、性質又爲剛性的自治團體、其應制定憲法、於法理事實、俱爲允洽、或謂各國先例、惟聯邦國之邦、得以制憲、若單一國家之地方、從未有另行制憲者、曰、是不然、吾國之省、已如前述、其性質與地位實與他國之邦與州等、而與他國之中央行政區域完全不同、故謂之爲省可、謂之爲邦爲州亦無不可、拘泥單一之名、不顧事實之需、爲國立法、當不若是、且查民國十三年第一次全國代表大會宣言、對內政策第二款有云、各省人民、得自定省憲、惟省憲不得與國家憲法相抵觸、是省應制定省憲、不僅衡諸今日之省情、無可致疑、卽揆諸民黨政策、彰明宣示、亦未可遽予變更、此主張省應制省憲之理由也、

第一〇八條 增加文 省憲法由省民會代表組織省憲法會議制定之

理由 省憲法爲省自治行政之根本法、對於其制定之機關、原有兩種主張、一爲由省之代議機關省議



會及縣議會與其他職業團體之代表組織省憲會議制定之、一爲由省民會組織省憲會議制定之、前者爲民十二之憲法之規定、後者爲一般議憲者所主張、惟二者之主張、在形式上雖有不同、而在實質上則無大異、因其不同、乃由於省議會與省民會之性質不同、省議會雖亦爲民意機關、然爲代議之性質、故以增加其他分子共同制憲比較妥慎、省民會不僅爲民意機關、乃爲代表省民行使政權之機關、其性質堅強、自可單獨爲省憲之制定、筆者認後者之主張與新憲之體制相符、故主張省憲由省民會代表組織省憲會議制定之、

**原 文** 省設省參議會參議員名額每縣市各一人由各縣市議會選舉之任期  
原第一〇〇九條

三年連選得連任

**修正文** 省設省民會代表全省人民行使省民政權省民會由全省各縣人民直

接選舉之代表組織之

代表之名額每縣一人其人數逾三十萬者加選一人任期三年連選得

連任

**理由** 省之民意機關、其名稱以何者爲當、議者不一其說、竊以欲斷其是非、須先考其性質與職權、省如爲中央行政區域、其民意機關之職權、僅限於輔助省政之地位、則其名稱自可以輔助的字義表示之、反之若省之性質爲剛性的自治團體、其自身有一部分獨立自由之職權、則其名稱又應以主動的字義表其意、吾國之省不應認爲中央行政區域、而應認爲剛性的自治團體、已如上述、省既爲自治團體、自應有獨立自由行使其意志之民意機關、其機關既得行使獨立自由之意志、其名稱亦自以省民會爲當、若如憲草原案以參議會

名之、可謂名實不符、以參議爲贊襄之意、非獨立自主之謂也、此將憲草第一百條設參議會改爲省民會之理由也、

**第二一〇條 增加文** 省民會於每年之三月一日自行集會一次其會期爲二個月必要時得

延長二十日但有左列情事之一者得開臨時會

一 省民會代表三分之一以上之聯名通告

二 省政府之牒集

**第二一一條 增加文** 省民會之職權如左

一 制定或修正省憲法

二 罷免省主席及省務員

三 向省政府提請罷免所屬公務員

四 制定省單行法規

五 議決省預算決算

六 解決省政府之爭議

七 受理人民之請願

八 對於省政府主席及省務員之質問

## 九 審核省政府之政治報告

十 其他依法律屬於省民會職權範圍之事項

第一一二條 **增加文** 本憲法規定國民代表職務與行爲之限制及其自由之保障省民代表

適用之

**理由** 按以上各條與憲草出入者甚多，一因憲草關於省之規定先行政機關而後民意機關，本案則先民意機關而後行政機關，故條文之位置，有前後之移易，二因憲草以省爲行政區域，本案以省爲自治團體，故關於民意機關職權之規定，有詳簡大小之異，而其根本，則由於省之地位與性質，憲草與本案所認定有不同。

原第九十八條

**原文** 省設省政府執行中央法令及監督地方自治

**修正文** 省設省政府除處理並監督地方自治行政外兼依中央法令執行該省

之中央行政

**理由** 吾國今日之所謂省，在其區域未變更以前，其性質應爲剛性的自治團體，已如前述，省的性質，既爲剛性的自治團體，則一方面須處理其自身之自治行政，一方面須監督縣之地方自治，同時並須依照中央法令執行該省內之中央行政，是以一身而兼三職，爲事實上所不得不然，故此條祇有如是修正，始得符其地位與性質。

原第九十九條 **原文** 省政府設省長一人任期三年由中央任免之

**修正文** 省政府以省民直接選舉之省務員七人至九人組織之任期三年在未

能直接選舉以前由省民會選舉之

**第一一五條 增加文** 前項省務員分兼職不兼職二種不兼職者之人數不得及兼職者之半

數

**第一一六條 增加文** 省政府設主席一人由省務員互選之

**理由** 此項理由應分三部份說明、一、處理省務之機關採委員制、二、省務委員分爲兩種、一爲兼職者、一爲不兼職者、三、不兼專職者之人數不得及兼職者之半數、此三部份理由中、最關重要而應詳細說明者、爲第一部份之採合議制、茲就此點分三項說明、

(子)從政務的性質方面言 省政務的性質與中央政務的性質迥異、中央政府主持國家大計、一切措施、貴敏捷迅速、故宜以總統或行政院長之獨裁制負處理政務之責、省政務爲地方政務、地方政務以審慎周密爲主、無取乎迅速獨裁之必要、故以合議制爲較能收效、此其一、

(丑)從廣羅人才方面言 一省之政務、以全省之人才處理爲上策、而一省之中、特殊之人才少、同等之人才多、若採省長制、省長不得其特殊之人才充任、一方面感才不稱職之苦、一方面啓地位爭奪之釁、其弊有不可勝言者、惟採委員制、使全省各黨各派才德相埒、所謂地醜德齊者皆能參與省政、既免因地位而起政爭之弊、而復有各方面并力合作之利、故權衡重輕、比較利害、委員制實優於省長制、此其二、

(寅)從選舉減少競爭方面言 選舉競爭、無論何種選舉、俱所不免、惟程度有差別、結果有良否、大抵被選之權位高、人數復少者、其競爭烈、若被選之權位較低、人數亦較多、其競爭亦必比較和緩、採省長制、所選僅爲一人、其競爭自烈、採委員制、所選有數人、其競爭必較和緩、選舉競爭激烈、選舉之結果必難得優良、反之選舉和緩、選舉之結果必比較圓滿、此徵諸往事、可以證明、此從選舉方面言、亦應採委員制之理由也、此其三、

進言第二部分、省務員分爲二種之理由、省務處理既採合議制、則凡事以會議決之爲原則、會議之精神、在列席會議者、皆能忠實從事、不屈不撓、不偏不倚、能言所當言、不以私人利害、有所顧忌而不言、然在人數少之會議中、與議者顧忌多端、或礙於情誼、與防人報復、不敢發反對之論、或以所議事件利害切己、不願表真切之意、以致會議之可否失當、議決之結果不良、使政治陷於腐敗、國家受其禍害、惟於兼職省務員之外、另設不兼職省務員數人、使其列席於省務會議之中、參加討論、彼以不兼職之身、保持其空洞之見、任何議案、無須顧忌、發言立論、皆可自由、對於會議能盡其所應言、使會議受良好之影響、所議決得完美之結果、此外如監督縣以下之自治、事繁任重、省府須派專員前往指揮監督、事門常有、此等派員亦以不兼職之省務員爲最適、此主張設不兼職省務員之理由也、

復次就第三部分不兼職省務員人數不得及兼職者之半數言、省務會議、以兼職之省務員爲主體、不兼職者居副位、主體之人數、自應較副位之人數爲多、否則主客易位、不惟於理不當、亦爲事實所不許、惟限制不兼職之省務員人數不得及半數、則反客爲主之弊可免、贊助省務之功可期、此第三部分的理由也、

## 第一一七條 增加文 省政府主席及省務員各對省民會負其責

第一一八條 增加文 省務員如因執行中央行政違背法令時中央得依法律之規定懲戒之  
第一一九條 增加文 本憲法規定之中央各院院長各所屬公務員職務之限制省政府省務

員各所屬行政長官適用之

原第一二〇條 原文 省政府之組織省參議會之組織職權及省參議會之選舉罷免以法律

定之

修正文 省政府及其他掌理省務機關之組織以法律定之

原第一二〇條 原文 未經設省之區域其政治制度以法律定之

## 第二節 縣

概論 憲草以縣爲自治單位、筆者擬以縣爲低級自治團體、性質地位、俱有不同、故對於條文內容之規定、亦各相異、就民意機關言、一爲縣議會、一爲縣民會、就二者之職權言、一廣闊、一狹小、再就一般事權之規定而言、一簡單、一詳明、其他如條文之位次、憲草以行政機關之縣政府列於首端、而筆者則以民意機關之省民會置於縣政府之前、諸如此類、故本節修正之點甚多、而條文位置之變更亦不少、茲依上開情形、謹修正如左、

原第一〇三條 原文 縣爲地方自治單位

修正文 縣爲低級地方自治團體即柔性的地方自治團體

理由 詳地方制度概論中

原第一〇六條 縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

修正文 縣設縣民會由縣民用直接祕密自由之方法選舉代表組織之任期三年連選得連任

第一二四條 增加文 縣民代表之名額由省憲法按縣之等級規定之

第一二五條 增加文 縣民會每年二月十五日自行集會一次會期一個月有必要時得由縣民代表三分之一以上之通知或縣政府之牒集得開臨時會

原第一〇七條 原文 縣單行規章與中央法律或省規章抵觸者無效

修正 刪除

理由 因縣民會職權中有此項規定應將此條刪除以免重複

第一二七條 增加文 縣民會之職權如左

一 制定縣單行規章但不得與中央法律及省法律抵觸

二 縣之自治事項創制複決之權

三 議決縣預算決算

四 對縣長議建或質詢

五 受理縣民之請願

六 審議縣長之提議

七 其他依法應屬縣民會職權範圍內之事項

原第一〇八條

原

文

縣設縣政府置縣長一人由縣民大會選舉之任期三年連選得連任縣長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

修正文

縣設縣政府置縣長一人由縣民用直接選舉方法選舉二人呈請省政府擇一任命之任期三年縣長候選人以經中央考試或銓選合格者爲限

理由

縣爲自治團體、縣長由縣民直接選舉、或由縣民行使政權之機關如縣民會者間接選舉、俱爲當理、今規定由縣民直接選舉二人、呈請省政府擇一任命之者、其故有二、一、縣之範圍比較狹小、選舉操縱、亦比較容易、倘僅縣民或縣民會選舉、難免不受何種威脅或利誘、使選舉失其真意、此其一、二、一經被舉、便得權位、選舉之競爭、必益劇烈、今規定選舉後、尙須呈候省政府擇尤任命、則競選者縱或當選、然最後當選與否、尙在未定之天、萬一當選於前、落選於後、競選所耗之費、付之一空、且貽人笑、誠非計之得者、故選二擇一之方法、競選雖仍不免、然以顧慮甚多、競爭必比較和緩、而當選之人必比較賢能、不然一經當選、便取得地位、則縣之富



於財而或優於勢者，必用全力從事於選舉之競爭，其結果殊難料其必良。至縣長由省府任命，於縣自治之權限有無妨礙，則以省原爲縣自治之監督者，絕無妨礙之可言。

原第二〇九條 **原文** 縣長受省政府之指揮處理全縣自治執行省行政及中央行政

**第一三〇條 增加文** 縣長及其他自治人員有違法失職時，經縣議會四分之二之議決，得提出彈劾案呈請省政府罷免之。

**第一三一條 增加文** 縣長如因執行中央行政違背法令時，國家得依法律之規定懲戒之。

**第一三二條 增加文** 縣民會之組織及縣政府之組織依法律定之。

**第一三三條 增加文** 縣有財產及自治經費，省政府不得處分之。

**第一三四條 增加文** 縣因天災事變或自治經費不足時，得請求省政府經省民會之議決，由省庫補助之。

**理由** 縣爲省之本，省爲國之基。縣治隆者，省無不興；省治興者，國無不強。故縣治爲國治之基礎，而縣之財力與縣治有密切之關係。縣財力充足，縣自治事宜自能充分發展，咸臻上理。故設此兩條爲謀縣財力之充足，前一條爲規定縣之財富，省不得提取，後一條爲規定縣之經費，如有支絀，省應予以補助，意在使縣自治之基礎穩固，直接人民受益，間接憲政行而國家興盛也。

### 第三節 市

原第一三五條 原文 市之自治除本節規定外準用關於縣之規定

改原第一三六條 原文 市設市議會議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

修正文 市設市民會市民會代表由市民用直接祕密自由方法選舉之每年改選三分之一

理由 省縣之民意機關、既皆稱民會、則市會亦自以稱爲市民會爲當、市民會代表之選舉、亦自以市民直接選舉爲便、至主張用直接祕密自由方法者、以市民與市之所謂特殊人物、多有密切關係、例如勞工與資本家、店主與店員、皆爲連帶關係、倘不用祕密自由之方法、選舉人爲情誼上利害上、諸難獲自由之選舉、世界各國關於此類之選舉、多採祕密自由主義者、悉以此故、今修正文加以祕密自由等字、亦緣乎此、此對於此條修正之理由也。

改原第一三七條 原文 市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任市

長候選人以經中央考試或銓選合格者爲限

改原第一三八條 原文 市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央或省委辦事項

原第一三五九條

條

原文

市議會之組織職權市議員之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免以法律定之

修正文

市民會之組織職權市民代表之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免以法律定之

理由

此條修正、僅將市議會改爲市民會、議員改爲市民代表、此等修改、殆爲當然、其理由詳市議會修改爲市民會條文中、

## 原第六條 國民經濟

### 概論

十九世紀之憲法、以其為政治革命之結果、故以保障民權為依歸、二十世紀之憲法、以經濟革命正在醞釀之中、保障民權雖仍屬重要、而改善經濟制度、保衛民生、更為急切、以政治的民主主義、祇能滿足社會需要之半、必益以社會的民主主義、乃能滿足社會需要之全、蓋社會民主主義、不但於政治方面認個人有價值、即社會生活方面、或經濟生活方面、亦認個人有價值、憲草有國民經濟專章之設、洵愜民意、條文之內容、如土地之處理、資本之節制、企業之支配、與夫工農之保護等等規定、亦多洽當、人或譏以非驢非馬、吾則以驢馬之真似與否無關、祇求於我國情為適耳、惟對於工業及一般實業之獎勵、與夫經濟會議之設立、未予規定、似嫌疏漏、用將管見所及、分別修正而增加之、以期臻於完善、

原第一一六條

原文

中華民國之經濟制度應以民生主義為基礎以謀國民生計之均足

原第一一七條

原文

中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權

者其所有權受法律之保障及限制國家對於人民取得所有權之土地得按照土地所有權人申報或政府估定之地價依法律徵稅或徵收之土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

原第一一八條 原文 附著於土地之礦及經濟上可供公眾利用之天然力屬於國家所有不

因人民取得土地所有權而受影響

改原第一一九條 原文 土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收

歸人民公共享受

改原第一二〇條 原文 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

以上各條皆與民生主義之旨相符且爲世界各國今日進步的立法倘能見諸實行即經濟的民主主義

實現亦即國民經濟之根本改造故主張維持憲草原案

改原第一二一條 原文 國家對於私人之財富及私營事業認爲有妨害國民民生計之均衡發展

時得依法律節制之

修正文 國家對於私人之財富及私營事業受法律之保護但因謀國民民生計均

衡之必要時得依法律節制之

理由 憲法以適合現時之國情爲善吾國今日之情勢資本主義既未可盡採共產主義復未便即行私

人之財富與私營事業雖不應絕對的予以保護亦不能即時即予廢止以無害於民生而有益於社會之財富仍當予以保護也故將憲草原文修正對於私有財富仍暫以保護爲原則以廢止爲例外揆諸絕對的社會民主主義雖未盡符合而於國情則殊相適也

原第二二六條 原文 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

原第二四七條 原文 公用事業及其他獨占之企業以國家公營爲原則但因必要得特許國

民私營之

國家對於前項特許私營事業因國防上之緊急需要得臨時管理之並得依法律收歸國營但應予以適當之補償

原第二四八條 原文 國家爲改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護

勞工政策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

修正文 國家爲謀工業之發展改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政策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

理由 此條修正、僅於國家爲字下增加謀工業之發展六字、增加此六字之理由、以經濟力爲民族與國家發展之基礎條件、經濟力之發展、則以發展工業爲要件、質言之、必將農業國、進而爲工業國、始有經濟力增加之可言、緣一國謀經濟之獨立、須先謀產業之發達、產業之發達、須先促進其國爲工業化、我國今日爲工業化過程中之農業國家、故我國今日應仿效歐美之經濟政策、使我國經濟成爲工業化、吾國之產業始有發達

之希望經濟力始有其基礎、此增加謀工業之發展六字之理由也、他如因憲法上規定謀工業之發展、表示國策對於工業之重視、俾全國上下注重工業足以影響工業發展、則效力生於另一方面、爲敢望而不敢必者也、

原第一二五條 原文 勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

原第一二六條 原文 國家爲謀農業之發展及農民之福利應充裕農村經濟改善農村生活

並以科學方法提高農民耕作效能國家對於農產品之種類數量及分配得調節之

原第一二七條 原文 人民因服兵役工役或公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救

濟或撫卹

原第一二八條 原文 老弱殘廢無力生活者國家應予以適當之救濟

原第一二九條 增加文 中央及地方應急謀實業之建設

私人經營之實業除第一百二十條規定外應保護並獎勵之

理由 吾國今日民生主義之經濟體制、其內容一爲增加生產、一爲均足財富、增加生產、則以建設實業

爲主旨、均足財富、則以合理的保護私人經濟實業爲依歸、緣資本主義未消滅以前、不問私人資本、個人利潤在合理的節制下、皆應聽其存在、否則實業無由而興、即均足亦無由而致、足無由致、亦即均無由而得、以既患寡、而並患不均也、

**第一五四條 增加文** 中央及地方各設經濟會議由農工商等團體及其他實業團體代表組

織之

**第一五五條 增加文** 經濟會議之職權如左

一 提出經濟政策或社會政策法律案於立法機關

二 審核中央或地方政府提出立法機關之重大經濟政策或社會政策之法律案

三 對中央或地方政府建議關於經濟立法或行政事項

四 解決勞資之爭議

五 答覆中央或地方政府關於經濟或社會事項之諮詢

**第一五六條 增加文** 經濟會議之組織及會員之推選以法律定之

**理由** 憲法之規定、滿足人民需要原為原則之一、今日吾國人民對於憲法之需要、民權而外、自屬民生、民生問題之解決、卻極複雜而困難、既不能全採資本主義、復不能全採共產主義、於二者之間、謀解決之道、集中全國人之經濟意思、從長計議共謀而解決之、比較為當、憲草經濟章、無經濟會議設立之規定、不能謂非缺憾、以無集中經濟意思之機關、即無經濟統一之意見、從而政府與人民對於經濟政策經濟民生主義之措施、無從判別其是非而定其取舍、惟為重視社會政策經濟政策謀經濟建設之完善計、仿英德及其他各國新憲之先例、與吾國天壇憲草民生章及國府舊經濟委員會之成規、於中央與地方各設經濟會議、集合農工商及



其他實業團體代表從事經濟之研討，以其所得者貢獻於政府、灌輸於人民、或提案、或事建議、或參與政府經濟與社會政策之決計，以期善的經濟制度得以實現，使一國之經濟組織、臻於公平、合於正義、全體人民之生活、合乎人道、而為社會組織之基礎、庶幾符合憲法滿足人民需要之原則及不負新憲之使命、此增加經濟會議各條之理由也。

原第一二九條

條

原文

左列各款事項在中央應經國民大會或立法院之議決其依法律得以省區或縣市單行法規為之者應經各該法定機關之議決

- 一 稅賦捐費罰金罰鍰或其他有強制性收入之設定及其徵收率之變更
  - 二 募集公債處分公有財產或締結增加公庫負擔之契約
  - 三 公營專賣獨占或其他有營利性事業之設定或取銷
  - 四 專賣獨占或其他特權之授予或取銷
- 省區及縣市政府非經法律特許不得募集外債或直接利用外資

原第一三〇條

條

原文

中華民國領域內一切貨物應許自由流通非依法律不得禁阻關稅為中央稅收應於貨物出入國境時徵收之以一次為限

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅

對於貨物之一切捐稅其徵收權屬於中央政府非依法律不得為之

## 原第八章 教育

概論 憲法之範圍、因時而變更、如教育一項、在第一次歐戰以前、各國憲法上曾予規定者、僅瑞士聯邦

憲法（第二十七條）其他則未之前聞、至歐戰以後、在憲法上設教育專章或專條為教育之規定者、則幾成通例、如德、芬、立陶宛、等國則設專章、羅馬尼亞、波蘭、埃及、捷克、土耳其、及西班牙、等國、則設若干專條、同一事項、重輕前後懸殊、亦以國家之情勢既變、人民之需要亦異、前認為無須規定者、今則認為非有規定不可耳、吾國新憲對於教育不僅應有專章為之規定、且應有詳密之條文、以挽救吾國今日教育之危機、與補充其需要、緣吾國今日教育之現況、不惟不足以新興國家、長此以往、實足以致吾民族吾國家於萬劫不復而不知所底止、嘗考大都市各學校無論國立公立或私立、十之八九精神散漫、風紀頹敗、負教育之責者、敷衍從事、不加整頓、或則以學校為官署、或則以學校為商店、教員以教育為謀生之具、學生以學校為進身之階、學風之壞、成績之劣、不堪言狀、再就教育之作用言、一國之所謂教育、其作用不外為增進其國之精神文明、與物質文明、而吾國今日之物質文明、其落後固在百年以上、即精神文明、如所謂道德、亦僅有其名而未能舉其實、在社會則是非不明、在國家則法紀蕩然、道德為民族生存之要件、生命之源泉、國民之道德如此、國家之危險可知、所謂學術、則更令人短氣、除周秦諸子各立專說、爭陳真理、對於學術有所創作與發明外、此後一蹶不振、數千年如一日、縱有論著、無關國計、無與民生、以視歐美之學術日新、影響於政治經濟教育者至宏且巨、豈僅有上下牀之別、

實爲天淵之隔、總之吾國學術早已枯萎腐敗、早已停滯消失、欲事復興而繼起之、機會在新憲、責任在制憲諸君、憲草有教育專章之設、甚盛甚盛、惟詳審其所規定之大體、與條文之內容、似尚有若干斟酌之必要、一、過於簡單、二、欠革命性、其由於環境之不同、與鑒於情勢之有所顧慮耶、抑自由心證之結果、認爲真應如是耶、筆者以歷次憲草、關於教育之規定各不相同、或後者優於前者、或後者又遜於前者、原因何在、令人發生以上之感、筆者不揣愚蒙、謹將對於教育之所見、如謀普及、謀機會均等、及注重社會、又如精神方面主張培養道德、振興學術、物質方面、主張獎勵技能、保護發明、斟酌再三、或修正、或增加、務期規定比較周妥、足符人民需要、藉以供制憲諸君之參考、與國人之研討、

原第一三一條 原文 中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力

增進生活知能以造成健全國民

原第一三二條 原文 中華民國人民受教育之機會一律平等

原第一三三條 原文 全國公私立之教育機關一律受國家之監督並負推行國家所定教育

政策之義務

原第一三四條 原文 六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費

修正文 六歲至十四歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費及其他教育上

之必要費其衣食不能自給者並供給之

**理由** 人民求地位之平等，必先求智識之平等，欲求智識之平等，又必先求受教育之平等，惟求受教育之平等，非可自然而得，必有其得之之道，其道維何，即凡屬人民，不論貧富，皆須有平等享受基本教育之機會，欲達此目的，惟有國家對於學齡兒童就學之待遇，不僅免納學費，即其他關於教育上之必要費用以及衣食不能自給者，並供給之，蓋以吾國大多數人民類皆淪於貧乏，非此則僅富有者能享受教育，其他貧乏者即基本教育亦無平等享受之機會，一國之中大多數人民不得享受基本教育，其影響所及，豈僅一個人與一家，即社會與國家，亦莫不大蒙其害，因社會與個人之進展，皆有待於教育之機會均等，況吾國今日人民中文盲十居七八，文化落後百年，皆為不可掩之事實，今欲建設二十世紀之新國家，新社會，及養成新國民，倘猶不能使全民受基本教育，無異緣木求魚，蒸沙作飯，惟於憲法上規定兒童受基本教育，所有全部費用，皆由國家負擔，俾全民無論貧富，皆有享受基本教育之機會，庶幾文盲可掃，新國民、新社會，與夫新國家有養成建設之希望，或謂全民皆受教育，事固至善，惟一切費用，悉由國家負擔，需費甚巨，國家財力有限，第恐事實上無法應付，噫，是何言，夫國家以人民為目的，人民以國家為方便，為今日政治學所共認，費果為人民所需要，無論如何，國家應不避艱難而極力籌之，焉可因噎廢食，以經費之難籌，而置人民生存必要之基本教育於不顧，是財力不足之說，不足為反對此等主張之理由也，明甚，查張知本氏憲草對於人民基本教育亦有類似此項之規定，可謂先得我心，故此項之修正，謂之為筆者之修正，可謂之為添具理由，贊同張氏之主張亦可，至學齡由六歲至十二歲，改為由六歲至十四歲，比較原草案增加兩年者，張氏無此主張，筆者之所以有此主張者，其理由有二，（一）以國民基本教育，事關國本，年限以較長為貴，（二）以我國文字，特別繁難，在他國讀書六年，即多能執

筆作字粗識文義。吾國讀書六年不惟文義不識，並字亦認識有限，作字則多不成，惟改爲八年，讀書較多，其他學力亦增，比較能發生作用，況查世界各國人民之基本教育，定爲八年者，亦早有其例，此修正此條各點之理由也。

原第一三五  
改第一六三 條

原文 已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費

修正文 已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費及其他教育上之必要費

理由 此條修正之根本理由，已詳於前條修正理由中，不復贅述，其所以將其他教育上之必要費一項增入，而不將衣食費同行增入之者，以失學者之年齡，必在十四歲以上，其年齡已達十四以上，大概早已就業，或能就業，其生活必較十四歲以下者得有着落，特分別其待遇，亦不失爲公平之立法。

第一六四條 增加文 中學以上學校無論中央或地方國立或公立須設百分十之免費學額  
於貧民免收學費及其他教育上之必要費

理由 人民皆受基本教育，有前二條之規定，雖非絕無希望，惟一國之立，有待於精神物質兩方面之創造者至巨且繁，人民僅受基本教育，仍不足以應國家與社會之需，必於基本教育外，廣設中學以上各種高級學校，多方造就專門高等之人才，以謀精神物質兩種文明之進步，庶幾有當，二十世紀世界之競爭，表面爲軍事與物資之爭，而實則爲精神物質兩種文明之爭，精神物質兩種文明進步多者其國強，反之其國弱，甚或至

於亡、惟人才之多予造就、非可無由而至、必民之優秀者不問貧富、皆有就學及完成學業於高等專門與大學之機會、然優秀之子弟、不必富有、富有之子弟、又未必優秀、衡以恆情、富人子弟可造者轉少、貧寒子弟、可成就者轉多、非富人之子必愚、貧人之子必賢、祇以貧富之環境不同、富人子弟多苟安而無志上進、貧人子弟、多奮發而求自立也、倘中學以上學校不廣設免費學額、則專門高深之學府、僅富人之子能盡數入學、貧寒子弟、祇有被摒於門牆之外、此無論揆諸教育機會均等之原則不合、而可造之才、聽其失學、更爲可惜、其受害直接爲失學者、間接爲國家、個人失學之損失小、國家之失人才損失大、若吾國今日萬事落後、文化尤甚、而人才之需要、則視任何國家爲殷切、上至政治與海陸空之建設、下及農工商業之改進、無一不待新人才、新學術以資運用、否則一切建設、徒資利藪、國帑虛耗之事小、貽誤建國其害有不堪設想者、以吾國現情觀之、再十年二十年不能建成爲現代之國家、則縱不亡於目前、亦難免於今後、語雖似偏激、實含有至理、爲今之計、惟有仿西班牙憲法（一九三一年）第四八條第四項、祕魯憲法第七五條、及德國憲法第一四六條第三項之規定、國家及公共團體、籌費資助貧民得入中學以上學校、凡中學以上學校、無論中央或地方、國立公立皆設廣額之免費學額、俾貧富子弟、皆得受高等教育、庶幾造就多而人才備、精神文明物質文明兩有進步、而學術與技術、皆有發展與精進、內而政治軍事、外而經濟貿易、掌理得人、建設有方、凡百措施、咸臻上理、足與世界各國相周旋、庶不負新憲法教育規定之使命、此主張增加此條之理由也。

原第一三六  
改第一六五

條 原文 國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區

人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

## 第一六六條 增加文 實施教育時道德之培養與其他目的並重

**理由** 教育智體德三者並重、原屬通例、憲草一三一條之規定、亦已將此原則包含於其中、即德育之培養、一三一條已有規定、今之所以不嫌重複而仍有此條之增設者、緣健全之國民、智體體三育雖皆屬必要、而德育尤爲要中之要、以德育在人的方面爲體的作用、智體兩育爲用的作用、體的作用不發效力、用的作用縱能發生效力、而在整個的效力方面觀之、其效用至難而至微、以體育智育不發達、非健全之國民、德育不完全、更非健全之國民、衡以今日吾國之情形、德育之注重尤爲急切、以舊道德既敗壞、新道德尚未建立、大多數人民大都不知道德爲何事、以教育政治兩方面爲例、政治方面、貪污公然、職責不知、幾爲通病、教育方面、施教者類多以教育爲方便、而非其目的、放棄職責、敷衍從事、受教者、則大都以文憑爲目的、所求者形式、所學者皮毛、學業未成、慾望已奢、智能之修養毫無、物質之享受皆備、自入學以至畢業、僅有個人享受之念、甚鮮爲社會爲國家服務之心、以若是之政治、若是之教育、救若是國難、以朽索馭六馬、不足以喻其危險、實言之、國民之道德不進、縱智能有加、體力有強、而二十世紀之新國家、終無由而建、以個人不健全、未有社會國家而能健全者、國人對於培養道德之主張、恆見習聞、議憲者亦多及之、用不嫌固陋、本國人之公意、增加此條、以期有符合於國人之望、非敢爲無謂之增益、

## 第一六七條 增加文 學校教育應保持其獨立之精神、學校教員之講授除抵觸刑法外應保

障其自由

**理由** 國民之受教育求學識、原爲其天賦之固有權利、此已爲一般學者所公認、往者主持教育者、常憑藉其特殊之地位、以少數人標榜之主義、或一部份人信仰之學說、列入學校必修課程內、強迫貫輸於受學者之腦中、以束縛其思想、幾以此爲受學者求取學識之代價、揆厥用心、無非以學校爲其宣傳之機構、以受學者爲其宣傳之工具、似此而欲養成國民健全之學識、發揮其潛在之天才、戛戛乎難矣、筆者之意、學校教育必須具有獨立之精神、除國家規定之教育方針外、無論何人不得以國家設立之學校、供其利用、例如僧人私立之學校、研究經典可也、基督教會私立之學校、研究聖經可也、其他某黨某派私立之學校、各自研究其信仰之學說主義、亦均無不可也、至若國立省立縣立及一切公共之學校、則不應以任何主義學說、列入必修課程內、庶免以國家之經費、爲私人製造工具之嫌、又文化程度之增高、由於學術之精進、學術之精進、由於學說辯難之周至、學校一切學科、理論有淺深、範圍有廣狹、惟教員之講授、悉以廣博爲能事、一理之晰、反覆推論、詳徵博引、以互證其真實、上下五千年、縱橫九萬里、乃能盡教授之能事、倘不保障其講授之自由、見仁見智、各人之主觀不同、況欲加之罪、何患無詞、萬一以盡職而轉被指摘、是功而受過、講學盡職之結果如此、試問誰復願暢所欲言、發揮盡致、以爲學術進步之求、惟憲法上規定教員之講授、除刑法抵觸外、應保障其自由、俾講學得於不抵觸刑法範圍內、盡其所知而授之、無顧慮之弊、有發抒所見之機、直接裨益學子、間接影響學術、足爲國民文化水準增高之助、張知本氏憲草、有此規定、白桃氏贊成之、筆者則以此項規定、在吾國今日尤有必要、故添具理由而增加之、

原第一三七條  
改第一六八條

**原文** 教育經費之最低限度在中央爲其預算總額百分之十五在省區及縣



原第一三八條  
改第一六九條

原

文

市爲其預算總額百分之三十其依法律獨立之教育基金並予以保障  
貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

國家對於左列事業及人民予以獎勵或補助

- 一 國內私人經營之教育事業成績優良者
- 二 僑居國外國民之教育事業
- 三 於學術技術有發明者
- 四 從事教育成績優良久於其職者
- 五 學生學行俱優無力升學者

## 原第八章 原文憲法之施行及修正

### 修正文 憲法之施行解釋及修正

**理由** 憲法之施行解釋與修正，可謂各爲一事。本章章文未將解釋一項列入，似嫌掛漏，且憲法之解釋問題，卽憲法之保障問題，關係至巨，解釋機關之適當與否，保障之強弱繫之，用特將章文修正以解釋一項補充於章文之內，俾與條文內容相符，似非多事。

**概論** 國貴乎有憲法，並貴夫有善良之憲法，有善良之憲法，尤貴乎有施行解釋及修正之完善方法，關於施行解釋及修正之方法，在世界各國，亦各不同，學說紛紜，莫衷一是，除施行方法大抵依據其憲法之內容及其國當時之情形予以規定比較簡單外，其他如解釋包括保障與修正，則見仁見智，因國而異，無一致之可言，就解釋言，則有付諸普通法院，或特別法院與國會爲之者，如美國及英屬加拿大，則採司法保障制，一則將憲法保障之任務，付諸最高法院，一則將解釋憲法之責任付諸中央法院，法則採特別法院保障制，元老院之判決，可以直接撤銷違憲之法律或命令，奧國新憲亦採特別法院保障制，特設憲法法院，憲法法院之判決，有間接撤銷違憲法令之效力，其他如英國則採國會保障制，關於憲法解釋權，由國會行之，再進而就修正言，其情形亦與解釋同，各國以其國情之特殊，從而憲法亦有剛性柔性之異，如美則採剛性制，英則採柔性制，是卽其例，以云何者爲善，則美英所採之制不同，而其效用則一，以仍不能外制度之通例，善無絕對的，祇有相對的，剛性有其優點，亦有其缺點，柔性有其長所，亦有其短所，應採何制，卒以國情爲斷，憲草關於憲法之施行解釋

及修正之規定大體雖亦妥洽，惟仍有應增刪及修正之處，謹依管見所及，分別增刪而修正之。

原第一三九條 原文 憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

### 修正刪除

理由 法律如何成立、憲法有種種規定，依其規定所制成者即法律，毋俟憲法上再設一種條文從事表證，此其一。依吾國新憲法律之成立，不應僅指立法院所通過者，因國民大會亦有創制法律之權，國民大會既有創制法律之權，而今僅限於立法院通過者為法律，寧無掛漏之弊，此其二。依此二者原條文之應刪除，似無疑義。

原第一四〇條 原文 法律與憲法抵觸者無效，法律與憲法有無抵觸由監察院於法律施行

後六個月內提請司法院解釋其詳以法律定之

原第一四二條 原文 命令與憲法或法律抵觸者無效

### 修正文 法律與憲法抵觸者無效，命令與憲法或法律抵觸者無效

理由 法律不得抵觸憲法，及命令不得抵觸憲法與法律，始為立憲國之通例，憲草關於此項規定，分為兩條者，大抵由於抵觸與否之問題須付諸監察院提請司法院解釋之所致。若如筆者主張，憲法之解釋不屬司法院，則當然無劃分為二條之必要，應合併之為一條。故修正之併為一條，張友漁氏論憲，對於此點之見解與筆者相同，大足資筆者主張之助。

原第一四二條 原文 憲法之解釋由司法院爲之

修正 此條移置於一四五條之後

原第一四三條 原文 在全國完成地方自治之省區未達半數以上時立法委員及監察委員

依左列規定選舉任命之

修正 刪除

理由 因筆者在中央政府章、既已主張立法委員及監察委員應逕由國民大會選舉、則祇須國民大會得以開會、總統得以選出、則立法委員及監察委員亦自能全數選出、無選舉半數任命半數之必要、此主張刪除之理由也、

原第一四四條 原文 在地方自治未完成之縣其縣長由中央政府任免之

修正 刪除

理由 憲草之用意、不外以地方自治未完成之縣、對於選舉縣長諸多不便、故不如暫由中央任免較爲得當、不知地方自治爲一事、選舉縣長又爲一事、選舉縣長爲施行憲政之一種、地方自治雖與施行憲政有密切之關係、然非其必要之先決條件、質言之、地方自治縱未完成、而憲政不能因其未完成而遽予中止實施也、若必待地方自治而始能選舉縣長、是無異必各地方自治完成而始能施行憲政、於法於理、是否爲通、況憲草第一四八條曾規定「憲法規定事項有另定實施程序之必要者以法律定之」是更不必另有如本條之

具體規定、

第二項 原文前項規定於自治未完成之市準用之

修正 刪除

理由 縣之地方自治未能完成、仍得選舉縣長則市之自治如未能完成、亦當然得選舉市長、故此項應  
隨同第一項刪除、

原第一四六條 原文促成地方自治之程序以法律定之

原第一四七條 原文第一屆國民大會之職權由制憲法之國民大會行使之

修正文 制定憲法之國民大會在未依憲法選舉第一屆國民大會集會以前代

行國民大會之職權至第一屆國民大會集會之日止

理由 國民大會為憲法上不可一日或缺之機關、然制憲之國民大會、與平時之國民大會其性質與職權完全不同、自身行使國民大會職權與代行國民大會職權又各異、制憲之國民大會代行第一屆國民大會之職權可也、謂為自行國民大會職權不可也、故吾國在憲法上雖不可一日無國民大會之機關、然正名定義、祇可以制憲之國民大會代之、不得以制憲之國民大會選為之、至代行至何時終了、則當然以自行其職權之第一屆國民大會集會之日、為終了之期、查各國先例、對於此種過渡辦法、類如是之規定者至多、此修正之理由也、再有應聲殺者、此條之性質屬於憲法之施行、其位置應在解釋憲法之前、故將其位置移於前、

原第一四二條 原文 憲法之解釋由司法院爲之

### 修正文 憲法之解釋由憲法會議爲之

理由 憲法之解釋各國所採之制度不同，已於本章總論中述及，不復贅言。吾國應採何制自屬問題，憲草採司法機關解釋制，原非無所依據，亦非絕對不當，惟衡以吾國之情勢及新憲所採之制度，似不如採民意機關制由國民大會爲之爲當。其理由可分爲三點述之：一、司法院雖爲五權獨立之一，然爲治權機關，非政權機關，以治權機關負解釋政權機關所制成憲法之重責，於法於理俱爲不適。此其一。二、美國爲三權分立之模範國，其最高法院之尊嚴與威信，等於總統與國會，且政府與人民習於憲政，違憲之舉，鮮有所聞。其以法院解釋憲法，可謂至當。吾國司法獨立爲時甚暫，以言尊嚴與威信，無論法律如何規定，在實際上終難與行政立法兩權相頡頏。況憲政新行，政府與人民違憲之舉，勢所難免，果以司法院當解釋之衝，其結果非放棄職權，卽輾轉失效。此其二。三、國民大會爲人民行使政權兼監督治權之機關，尊嚴無與比倫，威信當然特異，以其組織憲法會議從事憲法之解釋，自比較司法院爲善。若謂國民大會實際上僅有代表人民行使政權之名而終不能舉其職責之實，則事關國本之動搖，豈僅憲法失其保障，卽一切權責亦無由得行使矣。此就國民大會之性質言，憲法之解釋亦應由國民大會所組織之憲法會議爲之也。

### 第一七九條 增加文 憲法之修正由憲法會議行之

理由 憲法之修正與憲法之解釋，雖不必同屬一機關，然在吾國則比較以同一機關爲便，故主張憲法

之修正亦與憲法之解釋同由憲法會議處理之、在各國先例類如是規定者亦復至多、

原第一四七條  
改第一八〇條

**原文** 憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議四分之三以上之出席

及出席代表三分之二以上之決議不得修改之

**修正文** 憲法非由國民大會全體代表五分之一以上之連署提議三分之二以上之

出席及出席三分之二以上之決議不得修改之

**理由** 憲法之修正問題、即憲法採剛性制或柔性制之問題、憲法應採剛性制、抑應採柔性制、已如前述、制度之本身、無絕對是非之可言、其是非者仍不外以國情爲斷、過於柔性有易失憲法尊嚴之弊、過於剛性、亦有阻礙國家進步之虞、吾國憲政、事屬初行、憲法所定是否適當、非實行後不敢爲之斷定、重以吾國萬事落後、國家今後之設施既繁且夥、政治經濟與夫社會情狀日在演變之中、國情既常有變易、則以適合國情與人民需要爲原則之憲法、焉能一舉不變、倘修正憲法之規定過事剛強、則法律不能適應實際、其結果非迫之失效、即貽誤事機、或竟釀成政變與憲法革命、其弊有不忍言者、惟採比較的柔性制、將原案提議修改人數之四分之一改爲五分之一、而於提議二字上加連署二字、以求提議者責任與人數之明確、將出席之四分之三改低爲三分之二以上、至決議之人數以憲法爲根本大法與普通法律不同、主張照原草案之規定同爲三分之二以上、

**第二項 原文** 修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之

**修正文** 修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前三個月公告之但臨

時有緊急需要修改時不在此例

**理由** 原憲草第二項之規定、在使修正案事前與國人共見、以便研討、用意原有足多者、惟公告之期間須在國民大會開會一年之前、殊嫌過長、此在國民大會每三年開會一次情形之下、尙或得爲之、若如筆者主張國民大會每年開會一次、則在實際上絕對不能適用、故將一年前之公告期、改三個月前、并設但書以濟緊急修改之窮、緣憲法之需要修改不盡可待於三個月之後、萬一遇有緊急修正之必要、而一律繩以三個月前之公告、豈非貽誤事機、遺害國家、此修正原文并設但書之理由也、

**第一八一條 增加文 國體不得爲修正之提議**

**理由** 國體爲國本所關、國體如成問題、卽國本動搖、國家改造、是非修正憲法、乃根本推翻民國、故規定不得有此提議、以示尊重而杜亂源、

**第一八二條 增加文 憲法會議以國民大會代表組織之**

**理由** 憲法之解釋與修正、既採人民代表機關制、則自應由國民大會組織憲法會議、由憲法會議以行使其職權、故設此條規定憲法會議之組織以明其旨、



中華民國三十四年八月出版

# 中華民國憲法芻議

實價國幣

外加郵運匯費

編著者 羅家衡

發行人 陸高誼

出版者 世界書局

發行所 世界書局

版權所有  
不准翻印

上海图书馆藏书



A541 212 0018 9072B

