

潘樹藩編

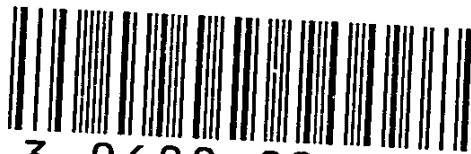
中華民國憲法史

商務印書館發行

潘樹藩編

中華民國憲法史

商務印書館發行



3 0600 9211 5

## 自序

近代國家，不論爲單一國或聯邦國，不論其爲實行君主政治或民主政治，沒有一國沒有憲法的。假使沒有憲法，則國體與政體，均無由確定，政府既無施政的張本，國民也乏遵循的目標，勢必淪爲無組織無政治的國家了。

然而，憲法果係國家的根本法，但在製訂憲法時，必須依據歷史的背景及社會的環境，斷不容徒事抄襲他國的憲法，或東竊西剽，就可據爲已有的。蓋甲國與乙國各有其歷史的背景與社會的環境，決沒有兩個國家完全相同者。惟其如此，所以一國應有一國的憲法了。若美利堅合衆國的成文憲法，果爲治憲法學者所稱道，而英吉利的不成文憲法，也爲治憲法學者所樂爲研究的。但前者是美國的憲法，後者爲英國的憲法，其憲法條件與精神，容或有爲他國可以借鏡之處，然決不能生吞活剝的把它完全搬移來應用的。

講到中國的憲法史，雖到現在有一種中華民國憲法草案，然自民元的臨時約法起到國民政府立法院公布的憲法草案止，憲法的制定，卻已多至十次左右了。過去的憲法或約法，究竟適合於我國與否？在這本中華民國憲法史內，編者均略加批判，俾一般治憲法及政治學者，便以相互參研，明其得失；而以國民政府公布的訓政時期約法及中華民國憲法草案，則論述較詳，其所以然者，實係此二者和從前種種，均不相同。因從前的大都側重於國體與政體的釐訂，而於國家經濟的發展，國民生計的培養，均略而不議，這顯然是一種很大的缺點。並且，訓政時期約法和憲法草案即為憲政時期制定憲法的張本，故其關係於將來的憲法極大，更不是我們所該忽略的了。因此，我於是書中，不憚其煩的儘量地介紹與敘述。

末了，應該附帶聲明的，編者在着手編著此書時及編完以後，得楊球熙女士，徐傳保先生，陳逸凡先生，樓桐孫先生等的指正與幫助不少，謹誌感謝。

民國二十三年四月一日潘樹藩自序於上海旅次。

581.29  
754.0  
2

# 目次

## 自序

第一章	緒論	一
第二章	民國臨時政府組織大綱時期	一一
第三章	臨時約法時期	一九
第四章	天壇憲法草案時期	三〇
第五章	袁世凱新約法時期	五一
第六章	臨時約法復活時期	六九
第七章	西南護法議憲時期	八六

目次

一

第八章	聯省自治運動時期	一〇三
第九章	曹錕憲法完成時期	一二〇
第十章	段祺瑞臨時執政時期	一四二
第十一章	中華民國訓政時期約法前後時期	一六二
第一節	國民政府組織法的變遷	一六三
第二節	關於約法的言論	二〇〇
第三節	中華民國約法草案	二二六
第四節	中華民國訓政時期約法	二四二
第十二章	立法院公布之中華民國憲法草案時期	二六〇
第一節	憲政的先聲	二六〇
第二節	憲法草案初稿起草的經過情形	二六四
第三節	一般的輿論	二七五

# 附錄

第四節 憲法草案初稿修正案·····	二九〇
第五節 三讀通過的憲法草案·····	三一四
1. 光緒三十四年之憲法大綱·····	三二一
2. 宣統三年之十九信條·····	三二四
3. 臨時政府組織大綱·····	三二七
4. 中華民國臨時政府組織法·····	三三〇
5. 中華民國臨時約法·····	三三七
6. 中華民國憲法草案·····	三四六
7. 中華民國約法·····	三六二

8. 中華民國憲法·····	三七三
9. 中華民國約法草案·····	三九八
10. 修正國民政府組織法·····	四三七
11. 中華民國訓政時期約法·····	四四五
12. 吳經熊氏之憲法初稿·····	四五六
13. 張知本氏之憲法草案·····	四九三
14. 國民政府立法院公表之憲法草案初稿·····	五一九
15. 國民政府立法院公表之憲法草案初稿審查修正案·····	五四六
16. 國民政府立法院三讀通過之憲法草案·····	五七九



# 中華民國憲法史

## 第一章 緒論

我國成文憲法，古無明徵。漢劉邦初入咸陽，約法三章；唐李淵入關，約法十二條。這二種約法，在形式上雖似近代成文憲法，而實質則非。因為近代所謂憲法者，乃一般國民向主權者要求自由之權利與幸福，出於自動，而非被動，並不是一二英豪，乘時崛起，為牢籠天下人心計，而頒布的那些約法所可比擬。唐李乾祐諫李世民曰：「法令者，陛下制之於上，率士遵之於下，與天下共之，非陛下獨有者。」按法令與天下共非一人獨有這句話，確是說得中理。然所謂陛下制之於上，率士遵之於下，却不是今日憲法的要義。大都憲法乃是由人民或人民的代表公議之，非可一人獨斷者。統觀我國自有載籍以來，雖不少足與憲法為義理比附的法文，然實質精神，則殊迥異。因數千年來，我國國家



組織，政治現象，都是犧牲多數人的權利與幸福，以供奉一人。此一人者，受多數人權利幸福的供奉，既不覺得慚愧，而且視爲當然的事；同時多數人甘心以其權利幸福供奉於一人，亦視爲當然，毫無怨恨的表示。所以那時代的所謂法者，不過是以一人之權利幸福爲主體，不是以多數人之權利幸福爲主體，那裏可以和近代憲法並列而論呢！

近代世界各國，莫不有憲法。雖憲法成立的歷史各異，或國體構造有所不同，然憲法實質上，離不了國體政體的規定，國家各機關的組織及其權限的規定，人民對於國家權利義務的規定等等。自一二一五年英國大憲章（The Magna Charter）迄於最近各國憲法，其間孕涵精義，雖日在進化中，然大要不過在擴充人民權利幸福吧了。

我國成文憲法運動的動機，可以說是在清朝末葉。一九〇〇年義和團事件發生，清政府賠償各國聯軍兵費四萬萬五千萬兩，大沽及北京渤海間礮臺，盡行撤燬，北京使館準設辦防禦工程，北京通海之途中議定地點，准駐紮外兵。人民受此大辱以後，就漸漸醒悟起來，極力提倡政治的改革。當時適袁世凱坐鎮北洋，參與朝政，極力提倡改革。就是反對新政的西太后亦爲時勢所迫，無可如

何。到一九〇四年，日俄戰爭發生。未及一年，俄國大敗，而訂樸斯茅條約（Treaty of Portsmouth）。這次戰爭，關於東西黃白兩人種的屈伸自然有很大的影響，就是在政治上，也使人對於立憲自由，增加一層新信仰。日本的立憲政治，雖然還不會得到真正的民權自由，但是他施行欽定憲法沒有多年，便以區區三島，打敗一個龐大的專制的中國，再過十年，又打敗一個龐大的專制的俄國；於是大家相信「立憲」兩字，是確有強國的效力了，彷彿一紙憲法，便可抵百萬雄兵，中日與日俄的兩次戰爭，便是最明白的證據。在戊戌以前，還有人說：「今人動言日本變法，驟致富強，不知日本幸遇我惜兵愛民之中國耳。向使以區區三島抗行於窮兵黷武之俄法間，吾知成敗之數且有不可逆觀者矣。又使中國雖敗，而陸戰持久終不言和，則勝敗兵家之常，亦不知鹿死誰手矣。」這話的意思，以為日本戰勝中國，不是因變法戰勝的，假若他和俄國或法國戰也能取勝，就相信變法的效力了。現在公然戰勝俄國了，於是反對變法立憲的人，也沒得話說了。俄國的人民也暴動起來了；俄國的政府，也有立憲的表示了；中國還可獨居為專制國麼？當日俄和議尚未成立的時候，江蘇的新黨名士張謇便作書去德憲袁世凱，要他主張立憲，書中說：「……公今攬天下重兵，肩天下重任，宜與國家

有死生休戚之誼。願亦知國家之危，非夫甲午庚子所得比方乎？不變政體，枝枝節節之補救無益也。不及此日俄全局未定之先，求變政體而為揖讓救焚之迂圖無及也。……日俄之勝負，立憲專制之勝負也。今全球完全專制之國誰乎？一專制當衆立憲尙可倖乎？……日本伊藤板垣諸人，共成憲法，巍然成尊主庇民之大績，特命好耳。論公之才，豈必在彼諸人之下，卽下走自問志氣，亦必不在諸人下也……」袁世凱對於張謇的話，頗有感動。孫寶琦在駐法公使任內，也以立憲的意思向政府奏請。國內南部的老新黨名士，大部分都受了梁啟超的言論影響，此倡彼和，於是二三疆吏，也相率建議立憲；中樞諸親貴，也知道立憲兩字是無可反對的了。同年七月，清政府遂派載澤戴鴻慈徐世昌紹英，端方五大臣出洋，考察日英法德奧意俄美比九國政治。五大臣將出發的時候，革命黨在北京車站投炸彈。徐世昌紹英遇炸後，不果行，改派李盛鐸、尙其亨二人。五大臣到了日本以後，卽上書清政府，極力稱揚日本的立憲政體，以爲日本所行的立憲政體是根據於歐洲的憲法，經過詳細的研究和幾次的修改，然後有這樣的完備。同時又有清政府駐在外國的各公使，聯名上奏，謂立憲是君主和人民共利的事，並且論到地方自治的必要，集會言論出版的不可不自由，最後又述海外各國

的大勢和清國危險的理由。這是一九〇六年四月的事。到了七八月的時候，五大臣先後歸國。端方以爲宜仿效日本維新的例先宣佈六條誓文。載澤以爲欲防革命的危機，除立憲之外，沒有別的方法。因五大臣的報告，清政府就於同年九月發表預備立憲的上諭。這上諭如左：

「我朝開國以來，列聖相承，謨烈昭垂，因時損益，無不爲憲典。現在各國交通，政治法度，皆有彼此相因之勢。而我國之政令，積久相仍，日處阡危，憂患迫切，非廣求智識，更訂法則，則上無以承祖宗締造之心，下無以慰臣庶治平之望。是以前派大臣分赴各國，考查政治。現載澤等回國陳奏，皆謂國勢之不振，實因上下相朦，內外隔闕，官不知所以保民，民不知所以衛國，而各國之所以富強者，實因共遵憲法，取決公論。軍民一體，呼吸相通，博採衆長，明定權限。是以籌備財用，經畫政務，無不公之黎庶。又兼各國相師，變通盡利，政通民和，所以有由來也。時至今日，惟有及時詳晰甄核，仿行憲法，大權統之朝廷，庶政公之輿論，以立國家萬年有道之基耳。但目前規制未備，民智未開，若操切從事，徒飾空文，何以對國民而昭大信。故廓清積弊，明定責成，必自官制入手，亟應先將官制分別議定，次第更張。並將各項法律，詳慎釐訂。而又廣興教育，清理財政，整頓武備，普設巡警。紳民明晰國政，以預備立

憲之基礎。內外臣工，切實振興，以力求立憲之成效，待數年之後，規模粗具，查看情形，參用各國之成法，妥議立憲實行之期限，再行宣佈天下。視進步之遲速，定期之遠近。著各省將軍督撫，曉諭士庶人等，發憤爲學，各明忠君愛國之義，與合羣進化之理。勿以私見害公益，勿以小忿敗大謀。尊崇秩序，保守和平，以預備立憲國民之資格，有厚望焉。將此通諭知之。」這一條上諭通曉於全國後，中央即宣示厘定官制。內閣，軍機處，外務部，吏部，學部，均仍舊。其餘或僅更換名稱，或稍有分併；如巡警部改爲民政部，戶部改爲度支部，兵部改爲陸軍部，大理寺改爲大理院，商部改爲農工商部，太常，光祿，鴻臚三寺併入禮部；理藩院改爲理藩部。新設郵傳部。政務處改爲會議政務處，都察院改爲都御史等等。凡此種種，充其量不過是粉飾外觀之具，對於政制基本，並沒有更新的地方。然當時滿洲人之中，還有一部分都不願意把大權讓出來，以爲立憲祇不過是漢人推翻滿人的方法，極力想從中破壞。所以第一次中央官制改革案，竟爲鐵良等所破壞，變成一種有名無實的更張。以後雖則又派達壽于式枚汪大燮三人到日英德三國考察憲政，設立資政院，爲中央議會的基礎，設立諮議局，爲地方議會的基礎。不過這種籌備總不能滿人民的希望。西太后的胸中總以爲立憲祇不過是漢人的政

治，祇不過是滿洲朝廷滅亡的方法，又加以當時改革的結果，產生所謂滿族內閣，所謂皇族內閣，人民看破這種虛偽情形，那能滿意，所以要求立憲的聲浪一天高似一天。以後達壽自日本歸來，極力疎通立憲，清政府乃於一九〇八年六月，先頒行各省諮議局章程及議員選舉法。諮議局的主要職權，在於議決本省財政收支，及本省對中央担任之義務，可謂籌辦資政院的初步。同年八月，奕劻等奏進憲法大綱及議院法選舉法要領。二十七日正式明令宣佈憲法大綱。憲法大綱的內容，分爲兩大部：（一）關於君主大權各條；（二）關於臣民權利各條；大部分都是抄襲日本憲法而來。關於君主的大權，比日本天皇更無限制，祇可算是保障君權的憲法，於國民絲毫沒有利益。

憲法大綱雖經頒布，可是預備期定爲十年，未免太長。那時人民的代表都接踵到北京請願，要求縮短年限，甚至有斷指割臂，誓期成功。清政府仍拿幾句官樣文章，如「國家至重，憲法至繁，緩急先後之間，爲治亂安危所繫。壯往則有悔，慮始則獲全」等話來敷衍。

一九〇九年七月清政府因欲預立上下議院之基礎，頒布資政院章程。議員共二百人，半由君上任命，半由各省諮議局選派，以討論財政預算，國庫收支，及由君上提出之各種議案爲職；對於內

閣有質問及彈劾權，且有最高權以裁判各省諮議局與總督，或巡撫行政事務以外之爭端。一九一〇年八月，召集第一次資政院議會，開會的結果，決議即請欽頒憲法，同時縮改十年預備爲七年，實行召集國會。特派溥倫載澤爲纂擬憲法大臣，按照欽定憲法大綱，迅速擬定憲法條文。一九一一年四月，頒布內閣官制，設立內閣，以奕劻爲總理大臣。不料於同年八月，武昌革命軍起，各省民軍一時四應，相繼獨立。清政府纔手足無所措，於是下罪己詔，弛黨禁，諭將憲法交資政院協贊，罷親貴奕劻等，授袁世凱爲內閣總理大臣，並諭令將督師應辦各事，略爲布置，即來京組織完全內閣。不過在罪己詔內還稱「鞏我萬世一系皇基，憲法問題，令溥倫等迅擬條文，敬遵欽定憲法大綱」，並有交資政院審議，候朕欽定的明文，要想保持君主固有的權利。到了灤州統制張紹曾與協統藍天蔚軍隊變亂，清政府實在不得不極力讓步，順從民意，宣佈憲法重大信條十九條，把君上權力，大加減削。此十九信條雖仍載着「皇帝神聖不可侵犯」，他的權利，却以憲法規定者爲限。憲法不由欽定而「由資政院起草議決，皇帝布之。」論者謂此十九信條，若能早十年宣佈實行，清廷或不致驟然滅亡，可惜頒布的期間太晚了。



自從民國成立以來，政變十餘次，根本大法一再而屢易。橫行全國的武人，日尋干戈，互相殘殺。外侮頻來，尙不能弭閱牆之爭。國計民生，臻至絕境。自今歲國民會議開會，通過中華民國訓政時期約法，深望政府從今以往，謹守約法，全國人民擁護約法，實現國利民福的大計，漸次努力完成「憲政時期」的工作，以達法治目的。此文乃述叙民元迄今，其間根本大法的興廢變遷之經過情形及其內容，並論其得失，這不過引起同好者研究的興趣罷了。

#### 本章重要參考書

- 一、吳宗慈——中華民國憲法史前編
- 二、張慰慈——政治學大綱第十八章
- 三、李劍農——最近三十年中國政治史第三章
- 四、梁啓超——戊戌政變記
- 五、李泰棻——中國近百年史第一編第四篇第九章
- 六、高博彥——中國近百年史綱要第二編

七、但燾——清朝全史下冊第八十三四兩章

八、汪榮寶等——清史講義下冊第三十七章

九、谷鍾秀——開國史第二編

十、商務印書館——光緒新法令

## 第二章 民國臨時政府組織大綱時期

自武漢起義後，各省雖相繼獨立，和清廷脫離關係，然無公共機關，於事實上非常不方便。所以江蘇都督程德全和浙江都督湯壽潛就聯名致電上海都督陳其美，提議各省公舉代表，會於上海，討論組織聯合的機關，其電文如下：

「自武漢起義，各省響應，共和政治，已爲全國輿論所公認。然事必有所取，則功乃易於觀成。美利堅合衆國之制，當爲吾國他日之模範。美之建國，其初各部頗起爭端，外揭合衆之幟，內伏渙散之機。其所以苦戰八年，收最後之成功者，賴十三州會議總機關，有統一進行，維持秩序之力也。考其第一次第二次會議，均僅以襄助各州議會爲宗旨。至第三次會議，始能確定國會長久治安，是亦歷史上必經之階級。吾國上海一埠，爲中外耳目所寄，又爲交通便利，不受兵禍之地。急宜仿照美國第一次會議方法，於上海設立臨時會議機關，磋商對內對外妥善方法，以期保疆土之統一，復人道之和

平。務請各省舉派代表。迅即蒞滬集議。其集議方法及提議大綱並列於下：

- 一、各省舊諮議局，各舉代表一人。
- 一、各省現時都督府，各派代表一人。
- 一、以江蘇教育總會爲招待所。
- 一、兩省以上代表到會，卽行開議，續到者，隨到隨與議。

又提議大綱三條：

- 一、公認外交代表。
- 一、對於軍事進行之聯絡方法。
- 一、對於清皇室之處置。」

此電發出的第二天，又以江蘇都督府代表雷奮沈恩孚，浙江都督府代表姚桐豫高爾登名義，以同樣的旨趣通電各省，請派代表來滬，並請各省公認伍廷芳溫宗堯二人爲臨時外交代表。九月二十五日，便依「兩省以上代表到會卽行開議」的原定方法，在上海開第一次會議，議決定名爲

「各省都督府代表聯合會。」九月二十七日至三十日，代表會對於前此武昌通電，商議處置辦法，仍以上海交通便利，會所以在上海爲宜，並電武昌請即派代表與會；但承認武昌爲民國中央軍政府，以鄂軍都督執行中央政務，並請以中央軍政府名義委任各代表所推定之伍廷芳溫宗堯爲臨時外交代表。到十月三日，鄂都督府代表居正陶鳳集到滬與會，表示鄂都督希望各省派全權委員，赴鄂組織臨時政府的意思，在滬代表會議纔決定同往武昌。次日，議決各省代表除赴武昌者外，各省仍留一人在滬；赴武昌者，會議組織臨時政府事，留滬者爲通信機關，以聯絡聲勢爲務。於是各省代表陸續赴鄂。但等到各代表到鄂時，漢陽已爲清軍奪去，武昌全城，正陷於龜山礮火的威嚇之下；乃假漢口英租界順昌洋行爲代表會的會場，於十月初十日開第一次會議，推譚人鳳爲議長。十二日，選舉雷奮馬君武王正廷爲臨時政府組織大綱起草員。十三日議決臨時政府組織大綱二十一條，即行宣布。到會簽名的代表，計有湘鄂桂蘇浙閩皖直魯豫十省。十四日代表會方纔得到南京克復的消息，遂議決以南京爲臨時政府所在地。

臨時政府組織大綱公布之後，經過了二度的修正，凡二十一條。這二十一條是臨時草成的，當

然有許多不滿意的地方。到民國元年三月十一日臨時約法成立，這大綱就宣告廢止。臨時政府組織大綱的內容，計可分爲四章。第一章規定臨時大總統的產生及其職權，謂「臨時大總統，副總統，由各省代表選舉之，」臨時大總統有統治全國之權；有統率海陸軍之權；又得參議院之同意，有宣戰媾和及締結條約之權，有任用各部部长及派遣外交專使之權，有設立臨時中央審判所之權。」第二章規定參議院的產生及其職權，謂「參議院以各省都督所派之參議員組織之，」參議院之職權爲議決暫行法律，稅法，幣制，公債，預算及臨時政府之出納……」等項。第三章規定大總統下行政各部，設部長一人爲國務員，輔佐臨時大總統總理各部事務。第四章爲附則，規定「臨時政府成立後六個月以內，由臨時大總統召集國民議會，」及「臨時政府組織大綱施行期限，以中華民國憲法成立之日爲止。」總觀其制度精神，很像積極的倣美國憲法。其主要的地方，則在於採用元首制(Presidential System)，不設國務總理。推舉代表方法及投票方法，亦很像美國獨立時同盟議會所採用的方法。如第一條規定「臨時大總統副總統由各省代表選舉之，以得票滿投票總數三分之二以上者爲當選。而代表投票權每省一票爲限。」當時所謂代表，就是指各省都督

所派的代表而言，並不是民選的代表。這和美國革命時代的十三邦代表大會，其產生方法亦正相同。至於每省不論其到會代表的人數多少，而只有一投票權，不問大小各省，都是平等看待，也和美國同盟議會時的以邦爲單位一個樣子。至臨時大總統之權，如關於海陸軍之統率，國務各員暨外交專使之任免，及國際條約之締結，參議院議決事件之交令復議等等，都與美國現在的聯邦憲法所規定的相同。關於行政各部，如行政各部設部長一人，爲國務員，輔佐臨時大總統，總理各部事務，可見設國務院而無總理，使各部部长直接對元首負責，受元首任免，參議院的同意權，正如美國上院的同意權，同爲一種具文罷了。至於立法機關，則暫用獨院制——參議院——，牠的權力，除立約，媾和，宣戰，任免文武官吏的同意權外，主要的爲議決臨時政府預算，檢查臨時政府出納，決定公債的發行，稅法幣制的統一等權。這種代議機關，監督國家財用的權，亦是民治憲法的通例。參議院的會議，以到會參議員過半數之所決爲準。但是關於宣戰，媾和，締約三件大事，非有到會議員三分之二的同意不能通過，至於開會的法定人數，並沒有規定。因此，出席的議員，不論其多少，就是三五人到會，亦可開成。然事實上決不是這樣的，因爲當時各省競爭均勢，所派代表，要不是萬不得已，無不

如期到會的。

前面已經說過，這個大綱本來是倉卒間成立的，遺漏差池的地方，自所難免。如第一，沒有關於國體的規定，第二，沒有關於人民權利義務的條款。然而這些都不足為病。因為這種法規僅止是一種組織法的性質，好像現在的國民政府組織法並不是約法憲法一類的東西，自然不合列入關於國體及人民權利義務的條文了。但關於組織方面還有許多不容赦宥的缺點，如第一條規定選舉臨時大總統的各省代表乃是各省都督的代表，既名之曰「民國」，就該由人民的代表推舉，怎麼「都督的代表」就能選舉臨時大總統呢？這不是顯然與「民國」的原則大相違反嗎？其次該大綱第八條規定「參議院以各省都督所派之參議員組織之。」參議院是全國惟一最高的立法機關，這個新中國既是「民國」，當然立法權應絕對的由人民的代表行使，但這個參議院竟是以各省都督所派之參議員組織。所以照這兩點看來，該大綱直然是認各省都督為中華民國的主權者了。又該大綱第六條云：「臨時大總統得參議院之同意，有設立臨時中央審判所之權。」我們知道法院是應該與總統及參議院鼎足而立的機關，怎麼能隨臨時大總統個人的意向去設立呢？



這種組織大綱的錯處固然是極其嚴重的。但其實我們也不必責備之過甚。因為該大綱的任務只在產生一個臨時的政府，只待臨時大總統選出，臨時參議院開幕，他的任務就算完畢。馬上就可以壽終正寢了。試看該大綱第二十條云：「臨時政府成立後，六個月以內，由臨時大總統召集國民議會……」又第二十一條云：「臨時政府組織大綱施行期限，以中華民國憲法成立之日為止」在當時造法者的本意，這個中華民國憲法當然是由「臨時政府成立後六個月以內，」臨時大總統所召集的國民議會來制定。憲法成立之後，就取消臨時政府組織大綱。可知他們造法之初，就只打算使用六個月。所以雖然該大綱有違反民治主義之處也是可以原諒的。

#### 本章重要參考書

- 一、谷鍾秀——開國史第三編
- 二、許指嚴——民國十週紀事本末卷一
- 三、俞印民——民國十一週全史第二三兩章
- 四、楊棟林——中國近世史百〇五頁至百一十一頁

- 五、李泰棻——中國近百年史第一編第五篇第三章
- 六、高博彥——中國近百年史綱要第二編第六章
- 七、陳茹玄——民國憲法及政治史第三章
- 八、侯曙蒼——中國約法新論上編第一章
- 九、王世杰——比較憲法第五篇第二章
- 十、申報之五十年

## 第三章 臨時約法時期

臨時政府初成立的時候，就有人對於臨時政府組織大綱，很不滿意；第一是說牠沒有把人民的權利義務寫在上面，第二恐怕所規定的「六個月以內召集國會」辦不到，所以早有修改為臨時約法之議。及到民元二月初旬，清帝退位的事情十分成熟，臨時總統的椅子，立刻要獻給袁世凱了，臨時約法的制定，也就刻不容緩了。參議院從二月初七日起，開始會議，起草二次會議互三十二日，到三月初八日，全案告終。從前修改臨時政府組織大綱時，宋教仁想把牠變為責任內閣制，那些對於宋教仁懷疑忌心的代表先生們，因為要打擊宋教仁的原故，拚命的反對，使責任內閣制不能實現；現在所制定的約法，預備在袁世凱臨時總統任內施行，又因為要抑置袁世凱的野心的原故，竟把總統制改為責任內閣制了。英法的責任內閣制，不過是以內閣總理取得國會多數的信任為條件，總理以外的國務員，全由總理擇人組織，臨時約法上的責任內閣，一切國務員，都要先行正式

提交參議院，得牠的同意，方可任命，實在是變本加厲了。這樣拘於一時環境的立法精神，是所謂「對人立法」的精神；對於立法，在理論上是不能贊許的；因為真正的大梟雄，不肯把法律放在眼裏，徒使公正的政治家，失去政治運用應有的活動。但是當時的參議員，大都不明白這種道理，以為祇要是黑字寫在白紙上經過議會多數通過的法律，便是神聖，可以鎮壓一切惡魔，便如鐵籠，可以防閑一切猛獸。誰知後來的猛獸惡魔，仍祇把牠看作一些黑字寫在白紙上，到了妨礙他們的行動的時候，一伸爪把牠撕破了。谷鍾秀說：「各省聯合之始，實有類於美利堅十三州之聯合，因其自然之勢，宜建為聯邦國家，故採美之總統制；自臨時政府成立後，感於南北統一之必要，宜建為單一國家，如法蘭西之集權政府，故採法之內閣制。」這種議論，不過是借以掩飾當時「對人立法」的真相，否則極為幼稚可笑，為什麼單一國就不可用總統制，聯邦國就不可用內閣制呢？假定說聯邦國家，必須採用總統制，那末德意志奧大利加拿大却採用了內閣制的結果，並未見其失敗。假定說單一國家，必須採用內閣制，何以南美諸國如智利，古巴，祕魯及巴利威亞却採用總統制，很見成效呢？所以堅持這種論調來當做改總統制而採內閣制的根據，似乎太牽強難通。或者有人說，所以變總

統制爲內閣制的原因，大部分是預備把牠去制服野性難馴的袁世凱，這一說比較的近情些。

按臨時約法的內容，凡五十六條，計分七章，其第一章爲「總綱」，規定國家組成的分子，國家主權的所在，中華民國的領土，行使最高統治權的機關等。如第一條云：「中華民國由中華人民組織之。」第二條云：「中華民國之主權屬於國民全體。」第三條云：「中華民國領土爲二十二行省，內蒙古，西藏，青海。」第四條云：「中華民國以參議院，臨時大總統，國務員，法院，行使其統治權。」此等條文原則上還大致不錯。

第二章係規定人民平等的原則，及人民應享的權利，應盡的義務。如「中華民國人民一律平等，無種族階級宗教之區別，」「人民之身體非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰，」「人民之家宅非依法律，不得侵入或搜索，」「人民有保有財產及營業之自由，」「人民有言論著作刊行及集會結社之自由，」「人民有書信秘密之自由，」「人民有居住遷徙之自由，」「人民有信教之自由，」「等條都是關於人民的權利而規定的。至於人民義務的規定，則有「人民依法律有納稅之義務，」「人民依法律有服兵之義務」二款。凡此種種，都是很普通的條文，無特別論究的價值。

可是第十五條云：「本章所載人民之權利，有認為增進公益，維持治安，或非常緊急必要時，得依法律限制之。」是明明參議院有立法限制或竟剝奪人民權利的大權。所以民權若沒有「最高司法」來充分保護，勢必被專橫的議院所侵犯，約法並沒有注意到這一點，實在是抱憾的事。

第三章為「參議院」，係規定參議院的產生，職權，並議員所享之特權等。臨時約法本係暫用性質，所以這個參議院也是個「暫時的」參議院，非正式的國會可比。明乎此，然後纔可以談此章的內容。該章第十六條云：「中華民國之立法權以參議院行之。」這是一般的通則，我們可以不必置議。第十七條云：「參議院以第十八條所定各地方選派之參議員組織之。」第十八條怎樣說呢？即謂「參議員每行省，內蒙古，外蒙古，西藏，各選五人，青海選派一人，其選派方法，由各地方自定之。參議院會議時，每參議員有一表決權。」參議院議員據後來選舉法所定，係由各省省議會選舉。當時既無省議會，又無選舉團，雖云選派方法由各地方自定，而事實上仍不能不由各省都督選派，這種辦法雖說與「德謨克拉西」的精神不符，但在這草創時代，也是無可如何的。並且該章第二十八條又云：「參議院以國會成立之日解散，其職權由國會行之。」可知臨時參議院的職責，只在制

定一部國會組織法，組織法一經成立，國會一經開幕，則臨時參議院即行取消。該院任務既簡，會期復促，自無加以抨擊的必要。又自另一方面說來，參議員雖非由國民選舉，然確能代表民衆的利益。何以呢？因為開國之初，各省都督都是當時指導革命或贊助革命的分，那時各人的心目中都是謀國之念強，爭權之念弱，故皆能一秉至公，選派最適當的人員充任。被選派的人亦悉能本諸天良爲國家效勞。所以由質的方面說來，那時的參議員的確比以後的議員好多了。

還有，約法第二十三條規定「臨時大總統對參議院議決事件，如否認時，得於咨達十日內，聲明理由，咨院覆議；但參議院對於覆議事件，如有到會參議員三分二以上，仍執前議時，仍照二十二條辦理。」所謂否認權（Veto Power），就是行政首領用來節制議會的一種權力。在採用總統制的國家，如美國行政大權由總統個人獨負，這種否認權，總統可以獨斷獨行，用來抵抗立法部專橫或躁急的利器。但是在行內閣制的國家，這種否認權實在沒有存在的必要，而且在事實上幾無行使的可能性；因為總統一切命令必經閣員副署和同意。須知內閣受國會信任，同時亦爲國會大多數黨的領袖，一切重要法案，都要從內閣提出來；國會和內閣的態度，常是一致的。若是總統要否

認國會通過的議案，而又要求領袖國會的內閣的同意而副署，是不是可能的事？因為如此，所以英國君主的否認權，祇不過有法律上的存在；法國總統的否認權，自從憲法成立以來，竟一次也沒有用過。

第四章爲「臨時大總統及副總統」，規定總統之產生及職權等。關於產生方式的規定云：「臨時大總統，副總統由參議院選舉之，以總員四分之三以上之出席得票滿投票總數三分之二以上爲當選。」關於職權的規定，有「臨時大總統，代表臨時政府，總攬政務，公布法律，」「統率全國海陸軍」等。按臨時大總統，副總統，由參議院選舉，不由人民選舉，當時對於這一點，頗有人大不滿意，然也沒有第二辦法，因爲總統民選，手續繁複，不易舉行。不僅如此，當時制憲者深恐行政與立法難於合作，故模仿法蘭西總統由國會選出的手續而由參議院產生之，這實在是應當明了的。至於總統之下，更有副總統，及國務總理，實引起大多數人的非難。他們反對的理由是說，如採美制，那末國務總理可以無需；如採法制，那末副總統可以不設。細閱約法的內容，缺漏雖多，而其精神却趨重於責任內閣制；如大總統提出法律案，公佈法律，發布命令，須得國務員的副署一條，就是一個鐵證。副



總統初無法律上特別的職務，其設置的目的，不過是當大總統因故去職，或不能視事的時候。由副總統代行其職權罷了。在總統民選的國家，因為選舉須時很久，乃有設置副總統的必要；若在以國會選舉總統的國家，那情形就不同了。因為不論何時發生意外，國會可立刻產生新總統，決不必要用着那長期候缺的副總統。今約法已規定總統由參議院選舉出來，同時又要產生一個副總統，實在是虛設的事。有人說恐怕這副總統的添設，是爲了位置一二要人的緣故吧！

第五章爲「國務員」規定國務員的責任。這一章係設定一種所謂內閣制。什麼叫內閣制呢？就是在元首之下，設一個國務總理會同各部總長組織一個國務院，代替元首担任一切執行行政務的實質，即行政事務一律取決於國務院，元首的職權除憲法上所規定的幾項外，其餘只是待國務院議決之後，去公布一下執行一下而已。此制最初乃出自英國。因英國的國體政體是君主立憲。君主不能取消，而又不能賦與行政的大權，故設此制來調劑一下。按英國的辦法，係由君主徵得下院的同意，就上院或下院議員中選出若干人充任國務員（國務總理亦在內），組織國務院執行國家政務。此項國務員仍得出席國會參與與各該院會務。行政方面得代表政府提出法律案及預算

案於國會，一切行動須對下院負責，兩院如有所質問須出席答覆，下院如通過不信任案，須由元首免職。但英制關於此點，國務院如認下院的決議爲不當時，得解散下院以訴諸選民。如下屆議會成立後，各國務員仍不得信任時，內閣卽行總辭職。中國的政府，臨時政府組織大綱上所規定的本爲總統制。其時並無所謂國務院之設，一切行政均由大總統個人直接處理。及南北和議承認袁世凱爲臨時大總統，臨時參議院爲防止袁氏專橫計，乃於臨時約法中設定此種內閣制以防患未然。不過從國務院與參議院的關係來看，臨時約法雖具有責任內閣制的精神，而實在未備責任內閣制的體用。剛纔已經說過，純粹的內閣制中，有二種必不可缺的權力：第一爲不信任案通過權；第二爲解散國會權。第一種權是屬於國會，用以監督行政的利器，第二種權是屬於內閣，用以抵抗國會訴諸人民以求公判的唯一途徑。這兩種權的行使，實在就是保持行政與立法兩部合作的精神，亦可說是保持內閣制的精神。然而臨時約法，都沒有這兩種權的規定。這不得不說是牠的大缺憾的地方。復次，在內閣制之下，國務員大都須由國會議員兼任，而臨時約法則無之。且沒有明示國會議員能否兼任國務員。此外，通常委任國務員須得下院的同意，而臨時約法又沒有這種規定，這就是明

示總統任用國務員不必取得下院的同意。

第六章爲「法院」規定法官之任命方法，及其獨立位置等。關於法院產生的方式，謂「法院以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織之。」司法機關本是與立法機關及行政機關鼎足而立的，所以法官理應由國會選舉，但據各國施行的經驗，適當的司法人才非一般普通民衆的智力所能選擇的，故各國學者及政治家，咸認法官以行政機關委任爲較宜。以是各國的法官，大都由行政機關委任。至於法院職權的規定，有「法院依法律審判民事訴訟及刑事訴訟。」但訴訟事件也有不能由法院審判的，故又謂「但關於行政訴訟及其他特別訴訟以法律定之。」至於各級的司法審判，都是應該絕對獨立的，不惟不受他種機關的支配，且亦不受上級司法機關的干涉，故謂「法官獨立審判，不受上級官廳之干涉。」法官的審判事件，欲求其公正無私，欲求其不受其他機關的影響，則其先決條件卽爲法官的職位及其生活應有一種鞏固的保障。故謂「法官在任中不得減俸或轉職，非依法律受刑罰宣告，或應免職之懲戒處分，不得解職。」

第七章爲「附則」規定正式國會召集時間，及本約法取消時期，及本約法修改手續等。這一

章在形式上好像祇是一點附屬品，但後來竟引起了不少的糾紛。因爲本章第五十三條云：「本約法施行後，限十個月內由臨時大總統召集國會……」第五十四條云：「中華民國之憲法，由國會制定，憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。」預防抱極大野心的袁世凱，欲破壞法治而無所施其技，奈知袁氏竟冒天下之大不韙，擅行其帝制自爲，視法如弁髦，棄之如敝屣，惹起國內無窮的糾紛，實在令人憤恨啊！

本章重要參考書

- 一、陳茹玄——民國憲法及政治史第四章
- 二、侯曙蒼——中國約法新論上編第二章
- 三、谷鍾秀——開國史第十章及第四編第二章
- 四、吳宗慈——中華民國憲法史前編第一章
- 五、王世杰——比較憲法第五編第二章
- 六、曾友豪——中華民國政府大綱卷一第十章

- 七、陶保霖——中華民國憲法之沿革（惺存遺著）
- 八、張慰慈——中華民國成文憲法運動的歷史（政治學大綱）
- 九、東方雜誌制憲號
- 十、第一回中國年鑑

## 第四章 天壇憲法草案時期

南京參議院，於臨時約法公布後，即議決移往北京。元年四月二十九日該院在北京開始集會，統一的立法機關，由是成立。該院議員，係依臨時約法第十八條之所定，由各地方選派出來；其選派方法由各地方自定。當開院的時候，議員人數差不多有百人左右，比較在南京的時候，已增加了三倍，很像一個全國代表機關。依照臨時約法附則所定，該院負有一種重要的使命，就是議定國會——未來制憲機關——的組織法和選舉法。因此，該院先後議決了三種法律：1. 國會組織法 2. 衆議院議員選舉法 3. 參議院議員選舉法。這三種法律，都在同年八月十日經總統公布出來。民國二年四月八日正式成立的國會，就根據這三種法律而產生，從此中華民國纔有民選的制憲機關。在正式國會成立的前一天，原來的參議院，就宣告解散。

國會既已正式開會，遂於五月一日，參議院選出國民黨員張繼王正廷爲正副議長；衆議院

選出進步黨黨員湯化龍陳國祥爲正副議長。先是在元年八月間，同盟會和統一共和黨因旨趣大同，併合而成爲國民黨，因此，國民黨於參衆兩院選舉告終的時候，在兩院約共佔四百席，爲絕對多數。其他各黨覺得國民黨的勢力雄厚，竭力想方法來抵抗牠。當時共和黨在兩院不過二百多人，本不足以控制國民黨，於是就和民主黨及統一黨兩黨議員合併而成爲進步黨。因此進步黨在兩院亦佔多數。其他小政團，如大中，公民，政友會，超然派等，各佔數人不等。就政治的信仰方面來說，進步黨傾向於中央集權，傾向於擴充元首的權力；國民黨則傾向於地方分權，傾向於限制總統的權力。就政治的勢力方面來說，兩黨的人數，在衆議院約略相當，在參議院則國民黨的人數遠在進步黨之上。因此，進步黨在國會及憲法起草委員會中，絕對沒有貫徹他們對於憲法主張的實力。後來袁世凱甘心破壞國會而解散之，這確是一個重要的原因。

最初，各政團對於憲法起草問題，意見很不一致。一派主張由政府組織憲法起草機關，而以總統府，各省都督，臨時參議院，及各政黨所派的委員爲其組成分子。主張這一說的主要人物，爲梁啓超等，贊成的有當時的十八省都督，共和，統一，民主諸黨，和擁護袁氏的一般爪牙。一派主張依民元

國會組織法的規定，由國會組織憲法起草機關。國民黨是堅決主張這一說的。到了國會成立的時  
候，前一派主張就無形消滅。但是國會雖於四月八日已經成立，直等到七月十二，憲法起草委員會  
纔於衆議院開成立會。依照元年國會組織法第二十條之所定，民國憲法的起草，必須由兩院各於  
議員內選出同數的委員來進行。參衆兩院，依據該項條文，各選出起草三十人。憲法起草委員會成  
立以後，復議定以北京宣武門外的天壇祈年殿爲會場。

就其組成的分子來講，這個委員會的委員，以國民黨黨員爲最多（二十八名），進步黨黨員  
次之（十九名），其他小政團，因各院選舉採用減記投票的結果，亦各佔數人不等。以是進步黨自  
始就沒有貫徹其主張的實力。贛寧之役發生，國民黨大敗，該黨一部分委員如張耀曾、谷鍾秀等又  
和進步共和兩黨的一部分委員如李國珍、劉崇佑等聯合起來，另組民憲黨，於是進步黨委員汪榮  
寶等在委員會中的勢力衰敗下去了。但是該會的委員，總共祇六十人。在贛寧革命失敗之後，一  
部分委員不是被捕，就是被鎗斃，因此常常到會的人數不過四十左右。依憲法起草委員會規則，每  
次卻非四十人列席不能開議；非三十人同意，不能議決；於是委員會的議決，實際上非容納多方面的



意思，不能通過。所以那委員會所議決的種種，實際上絕對不是一黨或一部人的產分了。

憲法起草委員會起草的程序，我們值得注意的，有下列的幾點。第一，表決案的成立，不過經委員會委員半數（三十人）的一致；但是後來因為委員會不能到會的委員很多，因此覺得這層限制，亦很嚴酷了。第二，委員會的工作並不是絕對守秘密，但不過只許兩院議員旁聽，對於外人旁聽，一概拒絕。後來袁世凱派委員要到那委員會去陳述意見，亦不能得到特別許可。第三，委員會所定的起草方法，分做大綱起草和條文起草兩項程序。大綱起草在指定大綱起草員，將憲法內最要問題提出來當作議題，着委員會就每項議題，表示一個概括的意見。條文起草，在指定條文起草員，根據委員會對於上項議題所議決的原則，分別章節，系以條文，制定完整的憲法草案。這項起草，務須在一切議題都經全委員會討論終結後舉行。條文起草完畢以後，再將全案提交委員會開二讀會，逐條議決，議決後由委員會開三讀會表決全案。大綱起草的人，為政友會的孫鐘，國民黨的張耀曾，公民黨的李慶芳，和進步黨的汪榮寶四人；條文起草的人，也為上述的四人，再加了共和黨的黃雲鵬。

在憲法起草委員會到憲法會議的中間，有一件值得我們注意的，就是先推舉正式總統而後制定憲法的事。當國會初成立的時候，國會議員多持先定憲法後選正式總統的主張。贛寧討袁之役，國民黨既經大敗，於是進步黨黨員就接二連三的向國會提出先選總統後定憲法的議案。因為袁氏以武力壓制國民黨後，國中總統的候選人，舍袁以外，可說沒有第二人；況且臨時政府忽忽已延二年，憲法起草委員會雖經過了兩月的工作，還沒有竣事；縱然憲法草案告成，又不知在憲法會議中要經過若干時日的討論，纔能完成大法。以是主張先選總統後定憲法，幾成爲全體一致之主張。國民黨議員雖想起來反對，又恐怕袁世凱斷行非常手段，解散國會，亦只得贊成先選總統，因爲這樣，可緩和袁氏的壓迫而保持本黨一部分的勢力。二年九月五日衆議院遂以二百十三人對一百二十六人之多數通過先舉總統的決議。但是總統問題牽涉未來憲法，非一院所能決定，因此再咨請參議院，請求同意。九月八日，參議院議決，表示同意。九月十二日參衆兩院，就根據元年國會組織法關於制憲的規定，開兩院聯合會，討論總統選舉方法。討論的結果，決議將關於憲法中選舉總統的部分，委託給憲法起草委員會起草，限於五天以內把總統選舉法草案完成。兩院聯合會就此

自行議定憲法會議規則共五十八條，以爲討論總統選舉法草案的準備。憲法起草委員會的大總統選舉法亦照規定的日期草草完成。兩院聯合會乃於九月二十九日開始討論，到十月四日就完成審議，二讀會和三讀會等必經的程序。這大總統選舉法，因爲要構成未來憲法的一部，那聯合會於十月四日議決後，就馬上以聯合會的名義公布，並不送請總統去公布。關於這大總統選舉法的內容，大約有幾個要點：第一，總統的產生，採用國會選舉制，不採人民選舉制。第二，總統的繼續當選以一次爲限。第三，設置副總統，以爲總統職務的補充者；於正副總統同時缺位的場合，乃以國務院攝行總統職務。第四，當選爲正副總統的人，必須得有高額票數；第一次及第二次投票，非得票滿出席人數四分之三，不能當選；第三次行決選之投票，亦非有得票過出席人數之半不能當選。

自大總統選舉法公布以後，我國的制憲事業，單在形式方面來看，可說告一段落，因爲臨時約法、國會組織法和大總統選舉法三種法律，相互補足，已經構成一種與現代一般憲法相似的正式憲法。因爲我們若以規定的事項來研究，臨時約法之不得成爲正式憲法，有兩種理由。第一，臨時約法並沒有規定設立國民代表機關，因爲約法所設立的參議院只須由各地方自由選派的代表組

織而成的。第二，臨時約法並沒有規定總統的任期。自從國會組織法成立，纔把第一個缺點已經改正；自從大總統選舉法成立，又把第二個缺點加以彌補。所以把這三種法律併合起來，符合了正式憲法應有的要件。然這不過是從形式上來講講罷了，在實際上，對於臨時約法各方面的規定，都不能使人滿意的地方，所以大家期望正式憲法能得早日完成。

不料大總統選舉法一經成立，袁氏就被選為正式大總統，從此自度毛羽豐滿，可以施其推翻約法計劃。在他就職以後，就立刻向憲法會議爭憲法公布權。憲法起草委員會因為憲法草案尙未完成，無開議機會，置之不覆。袁氏乃復向衆議院提出增修臨時約法案。在這個增修案內，袁氏要求：第一，總統制定官制官規，不必徵求參議院的同意。他所持的理由是謂交參議院議決，有妨行政敏活。第二，總統任免國務員，外交大使，以及一切文武職員，不必徵得參議院的同意。他所持的理由是謂「國務員同意權不容於內閣制之國。」且「國會既有彈劾權於後，自可不必有同意權於先。」第三，總統宣戰，媾和，及締約，不必徵得參議院的同意。理由謂「外交貴秘密神速……宣戰，媾和，決策之期，間不容髮。不宜交議會討論。」第四，總統享有緊急命令權。第五，總統享有財政緊急處分權。

主張這兩點的理由大抵說中國地大民衆，要使得行政敏捷，增加行政的效率，非以這兩種權力授諸總統不可。袁氏提出這些增修條款，一方面固在抨擊臨時約法，同時也就是表示袁氏對於正式憲法的主張。然而國會議員認爲憲法行將議定，對於修改一節，不必多此一舉，因此拒絕他的要求。

袁氏一面提出增修臨時約法案於國會來表示他關於憲法的意旨，一面又派遣施愚、顧鼈、饒孟任、黎淵、方樞、程樹德、孔昭焱、余榮昌等八個委員，列席憲法會議及憲法起草委員會陳述意見。十月二十四日，憲法起草委員會正在開會的時候，竟來了這八位不速之客，口稱奉有大總統的委任，來會陳述意見。那委員會因按照規則規定，只許國會議員可以旁聽，其他無論何人，不特無發言權，即連旁聽權也沒有，所以拒絕他們參與其會。

袁氏因以上干預制憲的步驟，着着失敗，乃斷然的爲毀壞國會的詭計，在八委員被拒的翌日，即十月二十五日，袁氏乃通電各省都督及民政長，指摘憲法草案內容的不良，電中有謂：「國民黨人，破壞者多，託名政黨，爲虎作倀，危害國家，顛覆政府……此次憲法起草委員，該黨議員居其多數。閱其所擬，妨害國家者甚多。特舉其最要者，先約略言之。立憲精神，以分權爲原則。臨時政府，一年以

內，內閣三易，屢陷於無政府地位，皆誤於議會之有國務員同意權，此必須廢除者。今草案第十一條國務總理之任命須經衆議院之同意。第四十三條衆議院對於國務員爲不信任之議決時，須免其職，比較臨時約法弊害尤深。各部總長雖准自由任命，然彈劾之外，又加入不信任投票一條，必使各部行政事事仰承國會之意旨。否則國務員卽不違法，議員喜怒任意可投不信任之票。衆議院員數五百九十六人，以過半數列席計之，但有一百九十人表決，卽應免職。是國務員隨時可以推翻，行政權全在衆議員少數人之手，直成爲國會專制，自愛有爲之士，孰肯投身政界乎？……綜其流弊，將使行政一部僅爲國會附屬品。……將盡天下文武官吏，皆屬於百十議員之下，是無政府也。……各該文武長官，同爲國民一份子，且負保衛治安之責，對於國家根本大法，利害與共，未便知而不言。」到了十一月四日，又發出一個電報，嗾各省都督和民政長等出而反抗。電謂：「……本大總統以制定憲法，關係民國存亡，亟應先就全國文武行政長官，廣集意見，以求國家根本大法之獲臻良善……現查該起草委員會所定憲法草案，違背法理國情者尙多，該起草員等，於開二讀三讀會時，不惟不與修正改良，反較初次草案變本加厲。……責政府以進行，又束縛惟恐其不至。故削大總統及政府

之威信，使對內對外，均無以保其獨立之精神，而爲國會之役使。……一經成立，永無提議改正之希望。前途危險，不可思議。」這個電報發出了以後，各省都督，民政長，鎮守使，師長，旅長等，都個個攘臂瞋目的來議憲法，張勳，馮國璋，韓國鈞等，更有請解散國民黨的電報，謂：「關於憲法草案，該黨主張奇謬，破壞三權鼎立之原則。……非將該黨從速禁除，無以定國本之動搖，壓人民之心理。」袁氏一得到實力派的援助，就於十一月四日，下令解散國民黨，並撤銷國民黨國會議員，凡自湖口革命之日起，籍隸國民黨者，統統追繳議員的證書和徽章。當天下午四時軍警開始執行，通夜未息，直到第二天早上，被追繳的有四百三十八人。於是參衆兩院，都因爲不足法定人數，不能開會。未幾，各省都督民政長黎元洪等，復聯名電請袁氏遣散國會殘留議員。袁氏就把這提議送交政治會議審議具覆。審議的結果，認爲黎氏所主張的辦法，確是正當。於是袁氏遂於民國三年一月十日，以熊希齡梁啟超等全體開員的副署，下令停止議員職務。國會就此無形瓦解。

以上所述，是把袁氏壓迫憲法起草委員會及國會議員的經過情形。現在把憲法草案的內容來約略說明一下。中華民國憲法草案全文分十一章，都百一十三條，制度大半摹做法蘭西。第一章

爲「國體」，確定中華民國，永遠爲統一民主國。第二章爲「國土」，關於國土及其區劃的規定。第三章爲「國民」，關於人民之權利與義務的規定。第四章爲「國會」，關於國會的組織及其職權等的規定。第五章爲「國會委員會」，亦關於委員會的組織及其職權等的規定。第六章爲「大總統」，關於總統之選舉，任期，職權等的規定。第七章爲「國務院」，關於國務院之組織，國務員之任命，國務院與國會的關係等的規定。第八章爲「法院」，關於法院之編制，法官之資格等的規定。第九章爲「法律」，關於法律與憲法的關係等的規定。第十章爲「會計」，關於國家歲出歲入，編成預算決算案，募集國債等的規定。第十一章爲「憲法之修正及解釋」，關於憲法之修正手續，憲法之解釋手續等的規定。茲再擇其主要條文，加以討論。

憲法草案第三章第六條至十二條，規定人民居住，通信，擇業，言論，聚會，信仰宗教等自由，非依法律不受限制或侵犯。這種條文，意義似乎太空泛，並不能對於人權加以切實的保障。我們研究人權觀念，可分三派：第一，英國派的人權觀念。英人自中世紀以來，就主張人權爲受自法律，而不是天賦的個權。天賦的權利，並不與以法律剝奪。法律授予的權利，不論其爲明授或暗許，都可以拿法律



來取消牠。所以英國的人權，載在尋常法律及法院判決的明例之中。其所謂「自由民」者，所享權利都可受法律的限制。第二，美國派的人權觀念。這派的人權觀念，本自法國的先哲盧騷孟德斯鳩諸氏的學說而來，以爲個人自由與生俱來，秉賦自天。這種自由，非得其自己的許可，不得剝奪。政府的權力，是由人民授與的，所以人民對於這種天賦的自由，必自行保留，萬沒有被政府干涉之理。因此，法律決不能對於人權有所限制；並且必須載在憲法的當中，確認其存在。一經憲法承認之後，政府就不能侵犯，國會亦不得干涉。不過這派的人權觀念，隨時要由獨立的法院來解釋，方稱完善。第三，歐洲大陸派的人權觀念。這派的人權觀念，起初和美國派所主張的約略相同，後來卻和英國派所主張的接近，實在與英美兩派各有異同。法蘭西革命後的人權宣言，載在一七九一年的憲法，說：「凡人生而自由，與同類有平等權。」政府之目的在於保護個人之天賦自由，財產安全與抵抗暴力等權。」一七九五年的憲法，也把人權各條，載得很詳細。所以後來的憲法，雖然不道及人權這字，可是已經成了牢不可破的習慣，沒有人敢去破壞牠。比利時一八三〇年的憲法，也有人權各條，然而總不及法國憲法所載的來得詳盡，並且除了交際和書信祕密絕對自由外，宗教，言論，出版等

自由，都要受法律特別規定的限制。總而言之，美國派所主張的人權，不受尋常法律的限制，牠的界說和意義都由司法部來決定。英國派和歐洲大陸派所主張的人權，牠的存在全憑立法部的承認，與司法部是無關的。現在天壇憲法草案所規定關於人權各條，在原則上可說採自英制，使國會可以限制人權的權力。然而英國的憲法，乃是柔性的，不成文的，和普通法律來比較，在產生和修改兩種手續來看，並沒有什麼兩樣。不論那一種法律，都可由萬能的國會來變更或廢止。至於剛性憲法的國家，憲法的地位比較一切普通法律都來得高，所以載在憲法的人權各條，就不應該受國會任意的剝奪或限制。我們固然不能謂這種人權不應受絲毫的限制，然而所謂依法律者，非要一種確定的範圍不可，否則隨時可以濫用，其弊無窮呢！不必說別的罷，就是看「言論著作自由，非依法律不受限制」這句話，可使國會無論何時都可通過取締報館或他種出版物的任何法律。這樣，所謂自由，也不過是虛飾罷了。

草案第三章第十九條規定人民有受初等教育的義務，附有「國民教育以孔子之道爲修身大本」等字樣。這種規定，大約是爲了迎合國民尊孔的心理而設。聽說當時憲法起草委員會中屬

於進步黨的委員，主張以孔教爲國教；屬於國民黨的委員，對於進步黨這種主張極力加以抨擊，結果兩方互讓，就有這一句的規定。我們研究「國民教育以孔子之道爲修身大本」這句話，非常空泛，毫無什麼意思。並且凡是一種憲法，有了這種條文的規定，是一樁大忌的事，因爲法律祇可以制裁人的爲惡，而不能強迫人以爲善，所以凡屬道德信條，不論推究憲法原理或各國憲法的內容，都不當規定在憲法裏頭的。況且孔子是二千多年以前的人物，他的理想和目前時勢與環境，不見得能夠吻合；譬如「尊王攘夷」的思想，在春秋時代固可倡行，可是在現在變成了復辟黨的論調。不僅如此，教育方針，原爲行政的一部分事業，也不應由憲法來規定。

草案第四章第二十一條規定「國會以參議院衆議院構成之」，就是立法部採用兩院制。當時起草人覺得近代各國差不多都採用兩院制，同時我國地方很大，人口又多，若只有以人口爲比例的衆議院，立法機關則永爲大省所把持，蒙藏青海等人口稀少的省分，一定有些不安，所以更設參議院和衆議院並存。然而細察當日情勢，這種理論似難成立，因爲天壇憲法既不用聯邦制，而採單一制；省治直隸中央，並沒有大小的分別。國會代表全國，亦沒有地方多寡的分別。況且在內閣制

的國家，行政部對下院負責，上院事實上無關重要。共和國家一切平等，沒有貴族和平民之分，若是要效英日意各國的貴族元老院，更是不通。聯邦國家如美德瑞士。雖有上院的設立，但是牠的作用是代表地方。今天壇憲法所規定的上院，既不是代表地方，又不是代表階級，硬把一樣人民的代議機關，根據代表年齡與任期上的區別，分做兩個機關，實在是很勉強的事。雖然，兩院制度在現在一般民治國家，都有採用，但是牠的目的，是要使雙體的立法機關，立於平等地位。可收得互相制衡的效力，然而也只有聯邦制或總統制的國家，採用兩院制度，最為適宜。至於實行內閣制的國家，不宜適用這種制度，因為上下兩院勢力不等，上院實不過是一種虛設機關而已。南斯拉夫芬蘭埃士尼安保加利亞土耳其等實行內閣制的國家，現多採用一院制，就是只有一個立法機關，單獨和內閣發生關係。所以草案規定採用兩院制，實在可說是只有學了人家的弁髦，並沒有懂得實際。

草案第三十七條規定「兩院非各有議員總數過半數之列席，不得開議，」這就是規定兩院開會的法定人數。在美法意等國雖然都用這個慣例，然其流弊是很大。其最大的危險，就是議會少數黨可據此來破壞開議；因為少數黨自知勢力不能與多數黨相敵，儘可利用不出席方法來抵制，

使到會的人數不足法定，無從開議。所以近世治憲法學者，都要想主張減少法定人數。人數減少，開會自然容易，不論小黨或大黨議員，都不敢不出席，使放棄各自的利權。因此英日等國，已有減少法定人數的辦法。英國上議院議員共約五百人，到會者如有三人，便可開會。下議院議員共六百多人，到會者如滿四十人，便可開會。日本國會也祇要有三分之一總數的人出席，便算足開會的法定人數。所以草案如此規定，影響後來屢次流會的事實發現，深為遺憾的事。

草案第四十三條規定「衆議院對於國務員，得為不信任之議決」第七十五條規定「大總統以參議院列席議員三分之二以上之同意得解散衆議院，但同一會期，不得為第二次之解散」又第八十二條規定「國務員受不信任之議決時，大總統非解散衆議院，應即免國務員之職。」以上三條，就是說明立法部之有不信任權和行政部之有解散國會權。當初有一般主張元首制的人，對於這幾條加以抨擊，以為不信任權之運用，養成國會的專橫，因為只要出席人過半數的表決，便可行使。所以國會若覺得政府政策不良，儘可以不通過預算的辦法來代替不信任權的使用；因為國會若動輒運用不信任權，內閣勢必用解散議會權來對付。然在事實上責任內閣制的最大功用，在

於使立法行政兩部常存一種協作的精神。萬一內閣不得國會多數的信任，那末立法行政兩方面，已表現着衝突的現象；這時內閣如確信牠的政策必能得人民的贊許，那末可令國會改選，使能得一與內閣意見一致的新國會；否則當自引退，使國會組一能與合作的內閣。所以在採用內閣制的國家，莫不有解散國會與不信任權的運用的。我們知道三權鼎立的說素，在現在已目爲空論。雖則美國嚴主運用此種原則，然試看近百年來美國政治歷史，可知三權從沒有絕對鼎立的。依最近的趨勢，總統制事實上也漸漸地趨於議院制度。所以說採用總統制，就可保三權的平衡，實在是不明白政治的運用的話。同時批評內閣制下不可用解散國會權及不信任權，更屬荒謬的話。

草案第四十九條，規定「兩院議員，除現行犯外，非得各本院或國會委員會的許可，不得逮捕或監視。」所謂「現行犯」的意思，就是指當時被獲的刑事犯而稱的，犯罪情節不論輕重，統括在內。根據這一條的規定，那末議員無論在會期中與否，都可因不論輕重的現行犯而被捕拘禁。國會不能以議事的緊急，請其暫行釋放，此實予野心家以破壞立法的機會。近代各國憲法，對於現行犯的逮捕，都有相當的限制。美國憲法規定議員在會期及赴會與離會旅行中，除犯叛逆或擾亂地方

治安大罪外，不被逮捕。法比各國憲法，則規定議員犯罪被捕的時候，得因議院的請求，在會期內暫停其拘禁或逮捕。凡此規定，都莫非使議會的工作進行無阻，同時預防行政部的故意破壞，確是很正當的處置。因為會期過了以後，犯罪議員仍可照常繩之以法，固無絲毫假借，來放縱議員的行惡。今草案此種規定，議員如犯現行犯，則雖極小之事，亦可被捕，國會無法挽救，或竟因此而發生開會法定人數問題，豈不是很危險的事嗎？

草案第一百十二條規定「憲法有疑義時，由憲法會議解釋之」；第一百十三條規定「憲法會議由國會議員組織之」；又會議規則規定「非得總員三分二以上之列席，不得開會，非列席員四分之三以上的同意，不得議決」。據此看來，可知操有解釋憲法大權的憲法會議，就是由兩院議員所組織，換句話講，國會就是憲法會議。不過其與國會的尋常會議所不同的地方，在於兩院聯席及開議須得總員三分二以上的列席，議決須得列席員四分之三以上的同意。再查草案第九十四條規定「法律與憲法衝突者，無效」的一段參照，就可知道法律效力固在憲法之下，而其是否與憲法衝突，就非經憲法會議的解決不可。詳細的說，必得兩院總員三分二的出席，出席員四分之三同意，

然後能夠解決此項問題。須知國會乃立法機關，一切尋常法律須經兩院出席人過半數的通過，乃能成立，若現在說經國會過半數通過的某種法律與憲法某項抵觸，乃將原案再交同一國會，要得到四分之三大多數的同意，來自行取消其從前已經得過半數議員贊同的法律，事實上似難實現，恐怕到了那個時候，議員們不自甘蒙違憲的羞恥，就此曲解憲法，作為辯護，雖真有與憲法抵觸的法律，亦決不能取消了。所以憲法解釋權屬諸憲法會議，而憲法會議就是國會的變相，難免有上述的弊端發生。要補救這個缺點，比較的還是用司法機關來解釋憲法，因為司法機關乃是超出黨派的機關，能負保護憲法的責任，使憲法的尊嚴和效用長存不替；司法部的法官，又盡是精於法學，德高望重的人，他們一旦來解釋憲法，必用公平的態度，全憑法理來判斷，決不會受任何黨派來嗾使而妄加解釋的。

草案第五十七條規定「大總統由國會議員組織選舉會選舉之。」近世民治國家，不論其採內閣制，或元首制，行政元首的地位，都是超然的，無須對國會來負責。君主立憲的國家，元首乃世襲者，可更不必說了。就是採用內閣制的共和國，莫不同此原則；因為借此可以保持行政的地位，雖



和國會合作，然不能當作國會的附庸。若總統由國會選出，在新行代議制度的國家，政黨的組織未備，議員的團結未堅，國會必成了全國政客的競爭場，此袁世凱曹錕等輩之所以能被選為總統，都因為國會被脅迫和議員被利誘而得成功。在久行代議制度的國家，議會勢力比較穩健的國家，那末總統將為國會多數黨的傀儡，行政部勢必成為附設國會的一個委員會了。所以大總統由國會議員選舉，不是良好的辦法。最好能夠用間接的民選方法，一方面固合符主權在民的原則，他方面又可使總統直接對人民負責了。

#### 本章重要參考書

- 一、陳茹玄——民國憲法及政治史第五章
- 二、吳宗慈——中華民國憲法史前編
- 三、王世杰——比較憲法第五篇第二章
- 四、谷鍾秀——開國史第三四編
- 五、許指嚴——民國十週紀事本末卷二及卷三

- 六、李泰棻——中國近百年史二編第一篇第一章至四章
- 七、嚴偉——民國春秋
- 八、謝彬——民國政黨史第五六七章
- 九、曾友豪——中華民國政府大綱卷一第十章
- 十、第一回中國年鑑

## 第五章 袁世凱新約法時期

袁世凱於二年十一月四日撤消國民黨議員之後，復於同年同月二十六日，把熊希齡內閣通電召集的行政會議，以大總統命令，改爲政治會議。政治會議的構成分子，除各省派來委員外，並有總統，國務總理，中央各部所派委員，暨各部總長。政治會議於十二月十五日開始集會，直到三年五月二十六日參政院成立，方始消滅。在這會議開會的時候，袁世凱就向該會議諮詢修改民國元年臨時約法程序。因爲這會議的分子，大半是袁氏的爪牙，自然很迎合袁氏的意旨，一面贊成停止兩院議員職務，一面呈復袁氏，聲稱約法有修改的必要；謂「查臨時約法成於南京臨時參議院。該院爲十四省所派代表組織而成。彼時兵事甫息，民意未伸。起草各員，倉猝竣事，既不暇於中國民情國勢逐細考求；而於國家機關權限之分割，又不免參以成見。故實行以來，障礙叢生，舉國詬病。……現在國事日棘，非刷新政治無以救國家之危，非增修約法，無以立刷新政治之本。……本會議依據法

理，參之時勢，僉以爲宜於現在之諮詢機關，及普通之立法機關以外，特設置機關以改造民國國家之根本法。」該會議旋即議定約法會議組織條例，由袁氏於三年一月二十六日以教令公佈。所謂約法會議，卽由是而產生。依照約法會議組織條例，該會議之議員：一，由京師選舉會選出四人；二，各省選舉會各選出四人；三，蒙藏青海選舉聯合會選出八人；四，全國商會聯合會選出四人。選舉人的資格：一，曾任或現任高等官吏而通達治術者；二，由舉人以上出身而夙著聞望者；三，在高等專門以上學校三年以上畢業而精研科學者；四，有萬元以上之財產而熱心公益者。被選資格更嚴，先由政府制定一種被選人名冊，凡當選爲約法會議議員者，以列名於政府所制定的被選人名冊者爲限。尤奇特的，是選舉人的調查，選舉監督「得因便宜以現住於該選舉監督駐在地方者爲限……」意思就是選舉區，限於京師及各省的省會。所以約法會議議員，形式上說是由選舉而來，實際上都是由袁政府所指派，都是袁政府的工具；故當時的新聞記者說：「政治會議者，祕書廳之所放大也；約法會議者，法制局之所放大也。」因爲政治會議的要人，大概就是祕書廳的要人；約法會議的要人，大概就是法制局的要人。

約法會議於二月十八日舉行開會式，孫毓筠當選為議長，施愚為副議長，袁氏於三月二十日提出增修臨時約法案咨交約法會議，咨文中有幾句最緊要的話：「……為目前建設國家計，根本上之關係，宜有兩種時期，蓋增修約法為一時期，制度憲法又為一時期；質言之，則施行約法為一時期，而施行憲法當別為一時期也。增修約法與施行約法既應別為一時期，則第一要義之所在，當知施行約法為國家開創時代以來之所有事。即與施行憲法為國家守成時代之所有事者截然不同……。」中山先生的約法訓政之期，與施行憲政之期的劃分，民元二年間國民黨把牠舍棄了，現在袁氏卻拾取來應用。不過袁氏的所謂約法之期，是收攬皇帝實權之期，而憲法之期，便是帝制公表之期罷了。我們試看他所提出增修臨時約法大綱的七項：一，外交大權應歸諸總統，凡宣戰媾和及締結條約，無庸經參議院之同意；二，總統制定官制官規，及任用國務員與外交大使公使，無庸經參議院之同意；三，採用總統制；四，正式憲法應由國會以外之國民會議制定，由總統公布，正式憲法之起草權亦應歸於總統及參議院；五，關於人民公權之褫奪回復，總統應自由行之；六，總統應有緊急命令權；七，總統應有財政緊急處分權。關於上舉的七項，我們試查一查世界的君主國，除了在君

主專制時代，誰國的皇帝，有這樣的大權。那些約法會議的先生們，好比入考的秀才，把一篇宿構的成文，謄寫完卷了事。到那年五月一日，新約法由總統公布，牠的內容，大體以袁氏所提出的大綱爲根據，把總統的權，擴張到最大限度；廢去責任內閣制，而採用所謂總統制。約法會議的先生們，就「總統制」三字生出一種新意象；因爲美國的總統下面，有一個國務長官（Secretary of State），日本人把牠譯作「國務卿」。於是就借用日本譯文的「國務卿」三字，輕輕地插入新約法中，說：「行政以大總統爲首長，置國務卿一人襄贊之。」原來中國的所謂「卿」，是與天子諸侯爲因緣的；這是所謂「烘雲托月」的法子，預先把一個「卿」字，隱射上面的總統同於「帝」。又在新約法的第二十七條，給與總統一種頒給爵位的權，也是一種「烘雲托月」的法子。有了「卿」，有了五等封爵，皇帝安有不出現之理。

國務卿三字，既被新約法嵌上，袁氏即於新約法公布後，任命徐世昌爲國務卿，廢止國務院，設政事堂於總統府。政事堂的組織，以國務卿爲首腦，下置左右兩丞，分設五局；曰印鑄，法制，銓敍，機要，主計。機要局的權力，遠在各部總長之上，主計局則把財政部和審計處的職權，一併網羅而去。各部

總長除例行公事外，一切須經國務卿核准。簡括的說：政事堂就略同於前清的軍機處，國務卿就略同於前清的軍機大臣了。

新約法上的立法機關，是採用一院制，規定名曰「立法院」。但是還規定了一個「參政院」做總統的諮詢機關；在立法院未成立以前，以參政院代行其職權。立法院和參政院的組織法，皆須由約法會議議決，因此該會便先議決一種參政院的組織法，於五月二十四日公布；依此法，參政院的參政，純由總統委任，於六月二十日成立，以黎元洪為議長，汪大燮為副議長。梁啟超亦列名其中；原來的政治會議，至此取消。到六月二十九日，袁氏便以命令宣布依據新約法以參政院代行立法院職權；而新約法上所許與的立法院，雖到了十二月二十七日，也公布了一種組織法及選舉法，但始終不曾實現；參政院始終為立法院的代替機關，即為洪憲帝制之創作機關，與袁氏共存亡。

代行立法院的參政院，於三年八月十八日迎合袁氏的意旨，建議修改二年十月所公布的總統選舉法。約法會議因於十二月二十八日通過一種修正案，次日由袁氏公布。修正選舉法的要點：一，總統任期改為十年，連任亦無限制；二，凡屆總統改選之年，參政院參政如認政治上有必要時，得

爲現任總統連任之議決，卽無須改選；三。總統繼任人，應由現任總統推薦於選舉會，其名額以三人爲限，被推薦者之姓名，由現任總統預先書於嘉禾金簡，藏之金匱石室，臨選時，始行取出，交付選舉會——現任總統則當然得以繼續當選。袁氏有了三年五月所頒布的新約法，無論在事實上形式上，已經成了中國的獨裁元首；有了三年十二月所公布的修正大總統選舉法，至少成了終身的獨裁元首；假若在推薦繼任總統的人選時，他願意把袁克定或袁克文——的名字，寫在嘉禾金簡上——因爲修正的選舉法上，並沒有說不許推薦現任總統的親屬，——並有袁家世襲獨裁元首的可能。有了獨裁的大權，輔弼有一「卿」，可以封爵，又有世襲的可能，所缺少的就祇有皇帝兩字的稱號和一頂皇冠了。假若袁氏更聰明一點，便應該從此暫時停止進行，應該自爲周文王，讓袁克定去做武王。無奈袁氏的忍耐能力，到底太差，所以竟敢馬上實行帝制，以致身敗名裂，爲天下笑，實在替袁氏可嘆可惜！

按新約法內容，共分六章，六十八條。第一章爲「國家」；第二章爲「人民」；第三章爲「大總統」；第四章爲「立法」；第五章爲「行政」；第六章爲「司法」；第七章爲「參政院」；第八章爲



「會計」第九章爲「制定憲法程序」第十章爲「附則」。茲述其與臨時約法不同之點如左：

(一) 改內閣制爲總統制。臨時約法上所規定的中央政府爲內閣制。卽行政責任由國務員擔負，國務員對國會負責，國務員如被國會通過不信任案時，則須立即解職，以聽候選民公判。袁氏惡其行動不能縱橫自如，所以把內閣制改爲總統制，俾一切行政都歸總統一人直接掌握，且總統只「對於國民之全體負責任」，而不對於國會負責任。如是則其一切行動，不惟不受國會之牽制，且可支配國會，袁氏對此實覺滿意。

(二) 對於國會的解散權。依據臨時約法，大總統無解散國會之權，這當然是很不方便的。因爲不能解散國會，若國會不附和他的陰謀，就使他沒有辦法了。所以新約法第十七條纔特別規定說：「大總統召集立法院，宣告開會，停會，閉會。大總統經參政院的同意，解散立法院；但須自解散之日起，六個月以內選舉新議員，並召集之。」這樣就很方便了；那時用着牠就召集。用不着牠就解散；或者能附和袁氏就召集，不附和他就解散。至於所謂參政院者，本是袁氏的御用人所組織的一個御用機關，參政院的意思就是他的意思；他的意思，也就是參政院的意思。所謂「經參政院之同

意」云云，實在是和「經袁世凱之同意」並無分別。

(三) 大總統發布教令權 所謂教令，即與法律有同等效力的命令。普通命令之發布，必須根據法律，故命令不能違反法律，不能修改法律，也不能廢除法律。惟教令一物，因其與法律有同等的效力，故不惟可以制定法律，且可以修改法律，可以廢除法律。行政元首而有發布教令之權，是最容易趨於專橫的。故民國元年參議院制定臨時約法時，不予總統以發布教令之權，惟新約法第二十條規定：「大總統爲維持公安，或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法院時，經參政院之同意，得發布與法律有同等效力之教令，但須於次期立法院開會之始，請求追認。」袁氏得此利器，即令立法院不爲己用，亦可以左右一切而有餘了，何況所謂立法院也者，還祇是徒有其名呢！

(四) 關於制定官制官規之權 臨時約法第三十三條云：「臨時大總統得制定官制官規，但須提交參議院議決。」如是則臨時大總統事實上只有提案權，而無完全的制定權。因爲提出之後，若參議院不予通過，亦不能見諸實行。原所謂官制官規，性質上已近似法律，故必須經議院通過，且用人之道可以說是一種政治良窳的紐樞，用人而不得其當，則雖有至良之制至美之法，也是毫

無用處。所以關於官制官規之制定，非特別慎重不可。不過有了這種限制，一般野心家就不能暢所欲言爲了，尤其是在多才多智而又野心勃勃的袁世凱絕不會甘心忍受這種束縛。所以當初要求修改未能如願，現在他自己來制定約法，就直截了當地規定：「大總統制定官制官規」省卻了「經參議院議決」的麻煩，對於袁氏個人自然是便宜得多了。

（五）關於任免文武官吏之權 官吏是法律的執行者，官吏之賢能與否，與法律功效的厚薄大有關係，這是絲毫用不着懷疑的。總統以下的主要文武官吏，本是由總統負責任免，但國務員等官吏是一切官吏的中心，法律之能否順利實行，全賴此輩之能盡職與否。國會的任務雖屬祇在制定法律，但關於法律之執行，彼等若絲毫不能顧問，那末國會立法的效率，必爲之大減。所以對於最高行政官吏的任免使國會得參加意見，也是很必要的。故臨時約法第三十四條纔特別規定云：「臨時大總統任免文武職員，但任免國務員及外交大使，須得參議院之同意。」此層由國家的利害上著想固然很好，但一般野心家若藉國家所賦予的大權發展其獸性的，便大感不便了。所以袁世凱主張總統可單獨任免文武職官，因此在新約法第二十一條上規定：「——大總統任免文

武職官，」卻並無得參議院之同意字樣。

(六)關於宣戰媾和及締結條約之權 我們知道宣戰媾和及締結條約等事，直接關係於國家的生死存亡，所以是整個的國家問題，不止是行政一部分的事體。爲什麼說這些事體的是整個的國家問題，不止是行政一部分的事體呢？因爲這些事體的內容都不能預先規定於法律之內。世界上任何國家的法律，絕沒有能規定宣戰如何宣媾和如何媾，條約如何締結的。假若能預先規定，那末大總統執行宣戰媾和及締結條約之權時，自然就沒有再經國會議決的必要了。因爲不能預先規定，所以此等事件發生之時，無論由原則上看，由事實上看，都非經國會議決不可。所以現今世界各大國的憲法除日本外，幾無一不規定宣戰媾和及締結條約等事，非經國會議決不能執行。故臨時約法第三十五條云：「臨時大總統經參議院之同意，得宣戰，媾和及締結條約；」由正面說來如此，由反面說來就是「不經參議院之同意，不得宣戰媾和及締結條約。」此固不特爲防止袁氏之濫用職權，即無袁世凱其人亦當如是。乃袁氏居心叵測，他怕有國會掣肘，不得賣國求榮，遂於其欽定的約法中，取消國會對於宣戰媾和及締結條約的議決權，僅云：「大總統宣告開戰媾和」

(第二十二條)又云：「大總統締結條約。但變更領土或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意。」(第二十五條)有了這種保障，袁氏同外國便可以隨便開戰，隨便媾和了。至於締結條約一項，該法之所謂「立法院」究竟是什麼東西，此刻姑不具論，但可以亡國滅種的條約，絕不止「變更領土，或增加人民負擔之條款呀！」如「二十一條件」者，何曾變更着領土，又何曾增加着人民負擔！然而中國全國的元氣，都被這不「變更領土」也不「增加人民負擔」的「二十一條件」斷送了。袁世凱同日本訂下「二十一條件」賣國條約，國人痛罵他祇好說他是違法締約，其實他何嘗「違法」呢？因為新約法並沒有「大總統締結條約，須經參議院之同意」的規定呀！根本法優劣的利害如此，實在值得我們留意的。

(七)關於否認法律案之權 法律之必須由行政元首公佈，這是各國憲法所同然的，故臨時約法第三十條云：「臨時大總統代表臨時政府，總攬政務公布法律。」袁氏新約法第三十四條亦云：「立法院議決之法律案，由大總統公布施行。」此外行政元首有提出法律案之權，也是很普通的事體。有等國家對於行政機關的信賴觀念較強，亦有賦予行政元首提出覆議之權者。至於行

政元首絕對否認法律之權，在君主立憲國的法律中雖然也有此種規定，如英比等國，但實際上仍然不能執行。至於一個民主共和國家的大總統而有絕對否認法律案之權，更是夢想不到了。但是袁世凱居然有這種野心。他國君主所不能行使的職權，一個民主國家的大總統，居然想攫而有之。試看新約法第三十四條云：「立法院議決之法律案，由大總統公布施行。立法院議決之法律案，由大總統否認時，聲明理由，交院覆議，如立法院出席議員三分二以上仍執前議，而大總統認爲於內治外交有重大危害或執行有重大障礙時，經參政院之同意，得不公布之。」所謂不公布者，就是否認吧了。袁氏有否認法律的野心而不用否認字樣，可謂煞費苦心！

(八)參政院之設立 一個國家的最高立法機關，本來祇應該有一個國會或立法院。一切關於立法或他種特別要政之決定均歸國會或立法院掌持。惟獨袁氏之新約法則於立法院之外，還設有一個什麼參政院。並且這個參政院的權力還高過立法院。如第十七條云：「大總統經參政院之同意，得解散立法院。」第二十條云：「大總統經參政院之同意，得發布與法律有同等效力之教令。」第三十四條云：「大總統經參政院之同意得不公布法律。」第五十五條云：「大總統經參

政院之同意，得爲財政緊急處分；」第五十九條云：「……憲法起草委員會，以參政院所推舉之委員組織之；」第六十條云：「中華民國憲法案，由參政院審定之」等項，都是立法院不能享有的特權。這不是參政院的權力還高過立法院嗎？其實所謂立法院者，也不過是一個掛名的機關，實際上他又何嘗設立！祇看該約法第六十七條「立法院未成立以前，以參政院代行其職權」一語，就可以明白他的用心了。我們又問參政院的職權是什麼？據說是「應大總統之諮詢，審議重要政務；」參政院的組織如何？據說是由「約法會議議決之。」這種參政院組織法，其內容如何，當然爲袁氏的利益着想，不言而喻了。

（九）關於財政緊急處分之權 通常政府對於財政的處分，都是以預算爲準則。所謂預算者，即先預算本年的收入共得若干，然後再由立法機關就此數依一定的比例，分配於各機關，總以不超過收入爲度。此種辦法即所以防止行政機關之浪費。一般有特別野心的人，這個立法機關所設定的預算案當然不會夠供他的揮霍。於是他爲免除這種缺陷計，便在法律上設定一種「財政緊急處分」的權力。所謂「財政緊急處分」者，即於緊急必要時，得超逾預算的範圍而處分財政。

此種權力，既無範圍的限制，則不須有所藉口，便可爲所欲爲而毫無忌憚了。故新約法第五十五條云：「爲國際戰爭或戡定內亂及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得爲財政緊急處分。但須於次期立法院開會之始，請求追認。」「國際戰爭」四字本是有一種很確定的意義，不能隨便解釋，至於所謂「戡定內亂」、「非常事變」等字樣，就可以隨便使用了。爲什麼「二次革命」、「帝制運動」一類的事體，都可以依據「戡定內亂」或「非常事變」等條件來行使財政緊急處分之權，豈不是漫無規定嗎？

(十)關於制定憲法之權 憲法是一國最高的法律，其制定之權，自應屬於最高的立法機關。故大多數的國家都將此種權力賦之於國會。如臨時約法第五十四條亦云：「中華民國之憲法，由國會制定。」此外尚有於國會之外另設一種特殊的制憲機關以制定憲法者，亦有由國會將條文議定，又提交全國公民投票表決者，是又對於憲法之制定，更特別看得慎重。本來有等國家的憲法，由制憲機關議決後，尙須經行政元首公布，纔生效力，惟此種辦法，流弊甚多。因元首既有此種公布權，則憲法的內容，最容易爲他所支配。所以若遇着那不賢良的元首，實屬危險之極。故臨時約法



則不賦予總統以公布憲法之權，即所以防止袁氏之濫用職權以危害國本的意思。袁氏失此利器，心自不甘，且自前次要求公布權及向憲法會議提出意見諸役失敗後，其痛恨國會尤甚，故在新約法中即將國會制定憲法之權，完全剝奪。將其起草之權，賦與由參政院所推舉的委員組織的憲法起草委員會。該約法第五十九條云：「中華民國憲法案，由憲法起草委員會起草憲法，起草委員會以參政院所推舉之委員組織之，其人數以十名爲限，」其審定之權，屬於所謂參政院。新約法第六十條云：「中華民國憲法案，由參政院審定之。」又議決之權，屬於所謂「國民會議」。新約法第六十一條云：「中華民國憲法案，經參政院審定後，由大總統提出於國民會議決定之。」由國民會議議決憲法案，似乎較之由國會議決的，當更勝一籌了，殊不知袁氏心目中的國民會議與一般人心目中的國民會議不同。他的國民會議之組織，是由約法會議議決的。約法會議根本就是袁氏個人御用的機關，其所由產生的國民會議，自然也祇能爲袁氏個人御用了，況大總統還可以隨便解散國民會議呢！新約法第六十二條云：「國民會議由大總統召集並解散之。」第六十三條云：「中華民國憲法由大總統公布之，」是則憲法案經國民會議議決後，尙須由大總統公布，不啻予大總統

以最後決定之權；由是合於總統意旨的纔能採用，不合總統意旨的，雖已由全國最高立法機關的國民會議通過，亦無由施行。我們試統計一下，袁世凱在該約法所設定的支配憲法案的機關，共有六重：第一重爲約法會議；第二重爲參政院；第三重爲憲法起草委員會；第四重爲國民會議；第五重爲大總統解散國民會議之權；第六重爲大總統公布憲法之權。其中第一第二重可以作兩度的使用，即約法會議一方組織一個合用的參政院，一方又組織一個合用的國民會議；參政院除可以組織一個合用的憲法起草委員會外，憲法案提出後，還可加以一度的審定。即令由第一重使用到第五重都無效，還可以不公布一法彌補之。照此看來，大總統權力之大，可謂無止境了。

袁氏新約法與臨時約法的異點，其關係比較重大的，不外上列十項。這十個特點都是袁氏自就職以來，就「寤寐求之，求之不得，展轉反側」的。現在居然以非常的手段完全得到了。該約法公布之日，不知袁氏是如何的高興！本來兩者的區別並不止這幾點，其他還有許多不相同的地方。如臨時約法施行時代的國會爲兩院制，袁氏新約法則定爲一院制；在臨時約法，大總統下設一國務總理，袁氏新約法則設一國務卿，此外尙有「肅政廳」者，也是臨時約法中所沒有的。還有一點最

爲無聊，且有玷污於中華民國的國體者，卽是保留滿清優待條件一事。新約法附則第六十五條云：「中華民國元年二月十二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條件，清皇族待遇條件，滿蒙回藏各族待遇條件，永不變更其效力。」本來清帝頑抗民軍，蹂躪民權，擒着了是應該殺頭的，現在不殺他的頭，保存了他的性命，已經就算是革命黨無上的恩德了，該袁逆竟敢於光天化日之下，宣言保存其所謂優待條件，其崇拜君權，藐視民權之用心，足見昭然若揭了。

#### 本章重要參考書

- 一、李劍農——最近三十年中國政治史第八章
- 二、陳茹玄——民國憲法及政治史第六章
- 三、侯曙蒼——中國約法新論上編第三章
- 四、王世杰——比較憲法第五篇第二章
- 五、曾友豪——中華民國政府大綱卷一第十章
- 六、袁氏新約法（民國三年五月四日上海申報要聞欄）

七、嚴偉——民國春秋

八、謝彬——民國政黨史第五六七章

九、吳宗慈——中華民國憲法史前編

十、許指嚴——民國十週紀事本末卷三

## 第六章 臨時約法復活時期

自國會解散，在事實上袁世凱已成獨裁元首；自新約法宣布，在形式上，袁氏亦成獨裁元首；自修正大總統選舉法宣布，袁氏更儼然將爲終身總統了。然而袁氏必欲稱帝而後快。在民四八月上旬的時候，袁氏顧問古德諾博士(F. J. Goodnow)在亞細亞日報上發表一篇共和與君主論的文章，說明君主立憲比民主立憲好得多，又說中國根本不能採用民主國體。自從這洋顧問發表了這番話以後，一般官僚政客如楊度，孫毓筠，嚴復，劉師培，李燮和，胡瑛等，馬上組織一個所謂籌安會。在表面上，這個會雖聲稱僅從學理上研究君主立憲與民主立憲的得失，實則「函電交馳，號召各省軍政兩界，各派代表，加入討論，」遠出研究學理的範圍以外。袁氏本擬採用參政院的主張，提前召集國民會議。但袁氏的爪牙都恐怕手續繁重，別生事端，便組織請願團，請參政院立即議定召集徵求民意機關的辦法。於是參政院即議決一種國民代表大會組織法，於四年十月六日經袁氏

公布。按這組織法規定，以國民會議的初選人爲選出國民代表的基礎；國體問題由國民代表大會投票表決。十月二十五日便開始選舉，二十八日以後，便繼續國體投票。不到一個月的工夫，大功告成，共一千九百九十三票，全數主張君主立憲，於是由國民代表大會委託參政院做總代表，推戴袁氏做皇帝。十二月十二日袁氏就申令允許；三十一日，又下令以明年爲洪憲元年。但事有爲袁氏所不料的，就是向留北京已經解職的雲南督軍蔡鍔暗地裏回到雲南，說通唐繼堯組織「護國軍」，突然在二十五日宣布獨立，反對帝制，接連從五年一月到四月爲止，貴州，廣西，廣東，浙江，陝西，四川，湖南，山東等地，響應討袁；袁氏知大勢已去，只好於五年二月二十三日下令緩行帝制。三月二十二日，下令取消帝制，教徐世昌做國務卿，段祺瑞做參謀長，黎元洪曾被封爲武義親王，那時仍教他做副總統，袁氏還想保持自己大總統的地位，但是護國軍要求他退位。正在這個當兒，袁氏忽然在六月六日，害病死了。六月七日，黎元洪以副總統資格就大總統職，民國也從此復活。

黎元洪出任大總統，在表面上似乎毫無問題，實則他的總統資格問題，發生不少的爭辯。我們知道南方所承認黎氏的總統資格，是民國二年十月公布的總統選舉法上所規定的資格，（總統

缺位，副總統繼任）以舊約法爲基礎；北政府所宣告黎氏的總統資格，是民國三年修正的總統選舉法上所規定的資格，以袁氏的新約法爲根據。於是就黎氏的總統資格上，便發生新舊約法的爭議，開護法運動的序幕。不過北政府一派對於副總統代行大總統職權的一點，有很難適應當時情勢的處所，就是：若以袁氏新約法及修正的大總統選舉法爲根據，則黎氏代行大總統的期限，祇有三天，應該在三天之內，便要組織大總統選舉會，從石室金匱裏面，取出前任總統所推薦的名單來，交選舉會投票定新總統；而在事實上，這個選舉會，在三天之內，便無從發生；選舉會既不能發生，則總統職權的代行，非超過法定的期限變爲長期不可。於是爲適應時勢計，想用糊塗的方法混過去。段祺瑞於袁氏逝世公表的一天，用國務院名義通電全國說：「袁大總統於本月六日已正因病薨逝，業經遺令遵依約法第二十九條（指新約法）宣告以副總統黎元洪代行中華民國之職權……。」七日，又通電說：「本月七日上午七時，黎副總統遵依約法，接任中華民國大總統職權……。」所謂接任，可以說是代行，也可說是繼任。黎元洪就任的宣誓，更糊塗得莫名其妙，誓詞的前面既說：「……當依據民國元年頒布之臨時約法接任大總統之職權……。」後面復說：「……並誓於代

行大總統職權之時，確守國憲……。」他竟不知道他自己，現在處於甚麼地位。（因為若依據民國元年頒布之約法而接任大總統，則修正之大總統選舉法，當歸無效，而其所得之大總統地位則爲繼任，而非代行職權矣，若屬代行職權，則仍以修正之大總統選舉法爲根據，不得依據元年頒布之約法。）南方的要人和國會議員們，對於這種含混的話，很不贊同。國會議員，得到國務院六日的通電，首先宣言，說「袁世凱民國三年頒布之所謂中華民國約法，全由袁氏一人私意妄自竄亂而成，一切增修程序既與臨時約法所載相違背……不發生國法上之效力……民國開基之臨時約法，固至今無恙也，現在黎大總統繼任，實根據民國二年十月國會所制定大總統選舉法第五條之規定，應承繼本任總統袁世凱之任期至民國七年十月爲止。袁世凱遺命及段祺瑞通告，所稱依約法二十九條，由副總統代理之說，係依據袁世凱三年私造之約法，萬難承認……。」接着岑春煊陸榮廷等各要人相繼通電，與國會議員的宣言相呼應，岑氏的電文尤明白指出若依代行大總統職權的規定，限於三日而止，以相抵難。原來段氏擁黎的主張，不過想利用他爲過渡人物，以爲黎氏易與暫時借他作傀儡，把大權集於一己；若適用元年約法則諸事皆受國會的裁制，於大權獨攬的計畫



上，大有妨礙；所以於黎氏的總統地位由代理變爲繼任，雖然不反對，而於恢復元年的約法，大不願意。南方在倒袁的進行中，已認定恢復國會爲切要，軍務院第一號的布告，卽有「此次興師，其大義在擁護國法」的話，第二號布告，更明白地說：「……夫法也者，國家所恃以相維於不敝也……我國民所爲決志殲身以致討於袁世凱者，凡以一二年來之舉措，皆戕賊國民之法律觀念，而斲喪國家之元氣。故此次之真精神，一言蔽之曰，擁護國法而已。國會既爲約法上最主要的機關，且爲一切法律所從出，若不速圖規復，則庶政將安所麗。爲此通告各省國會議員諸君，迅速籌備集會程序及地點，俾一切問題得以解決……」（註：此布告爲梁啓超所草，見盾鼻集）所以現在新舊約法的爭議，實際上還含有一個國會恢復的問題。但是南方恢復國會的主張，也不過適應當時情勢，若就理論上說，也有很難解釋的疑問；因爲被袁氏所解散的國會，從民國二年四月八日開幕起，到民國五年四月九日，已滿三年的法定期限，衆議院的議員應當解職；縱令恢復舊法統，也祇應適用舊國會選舉法，從新改選；以國會代表民意的原則而論，民意不是經久不變動的，也應該以依舊法改選爲合理；但改選須要很久的時期，而此時民黨的勢力所及，還不過西南數省，改選必爲北洋軍閥勢

力所操縱；所以堅持恢復舊議員資格之說。概括言之，北方的擁戴黎氏，是爲政治上的方便；南方的擁護舊國會，也是爲政治上的方便；故新舊約法的爭議，表面上是護法，實際上還是政治上的勢力問題。

從六月七日到六月二十五日，約二十日間，兩方面因此問題，函電紛馳，莫衷一是。獨立各省的首領，對於大局的解決各有單獨的意見發表，大略相同，最後由軍務院岑副撫軍長通電聲明。以唐撫軍長繼堯蒸電所開四條，爲南軍一致的主張，代表獨立各省最後議決之案。唐氏蒸電所開四條如下：

(一) 請黎大總統即日宣言國家根本法，當以國會解散以前所公布者爲準。

(二) 請召集前參衆兩院議員，速在天津開國會，按法補選副總統及要求同意任命國務員，組織正式國務院。

(三) 請撤退抵禦護國軍所派遣之北軍。

(四) 請下令召集軍事特別會議，由各省都督或將軍，各派代表在滬開會，議決一切善後軍

事問題。

又附件：軍務院當俟國會同意組織之國務院成立後始撤消。

黎總統對於前面的主張，當然沒有不贊成的。段派則持不能以命令變更法律之說，於二十二日通電，大略謂三年修改之約法，行之已久，今一旦以總統命令宣告廢止，復用元年約法，在政府初無成見，恐啓後來政府以命令變更法律之漸。經唐紹儀梁啟超伍廷芳等聯名駁復，對於以命令變更法律一點，多方解釋，大約謂三年之約法，并不成爲法律，徵諸當前事實更無可疑，宣告廢止，無變更法律之可言。但是段氏仍舊託辭抵難，到二十五日便有李鼎新宣布海軍獨立的事情發生。

海軍獨立的運動，本起於雲南首義以前。肇和軍艦舉事失敗以後，中華革命黨人對於海軍的運動並未停止，不過因劉冠雄的嚴密防制，未易得手。袁將死時，運動已就成熟，暗中推戴李鼎新爲首領，李與軍務院駐滬代表唐紹儀鈕永建等已接洽就緒，將發而袁氏死，便中止發動了。及約法問題爭執不決，李鼎新便以海軍總司令名義與第一艦隊司令林葆懌，練習艦隊司令曾兆麟等，集合各巨艦於吳淞口外，發表獨立的宣言，謂「……黎大總統雖已就職，北京政府，仍很據袁氏擅改之

約法，以遺令宣布，又豈能取信天下，壓服人心……今率海軍將士於六月二十五日加入護國軍，以擁護今大總統，保障共和爲目的，非俟恪遵元年約法，國會開會，正式內閣成立，北京海軍部之命令，概不承受……」馮國璋以淞滬爲自己所轄的境地，恐怕海軍於己不利，因電促段氏速求根本解決，段氏至此，也知道非屈服南方不可了，於是到六月二十九日，便有大總統的申令如下：

「共和國體，首重民意；民意所寄，厥惟憲法；憲法之成，專待國會。我中華民國國會自三年一月十日停止以後，時越兩載，迄未召復，以致開國五年，憲法未定，大本不立，庶政無由進行；亟應召集國會，速定憲法，以協民志而固國本。憲法未定以前，仍遵行中華民國元年三月十一日公布之臨時約法，至憲法成立爲止；其二年十月五日宣布之大總統選舉法，係憲法之一部，應仍有效。」又令：

「茲依臨時約法第五十三條，續行召集國會，定於本年八月一日起，繼續開會。」

於是黎氏的總統地位，確爲繼任，不是代理了，舊國會也復活了；新舊約法的爭議算已解決。南方軍務院亦於七月十四日正式宣告撤消。（註一）

國會於八月一日如期重行開會於北京。兩院議員到者五百餘人。這是國會第一次的恢復，稱

爲第二次常會。國會開會後，就決定繼續民國二年的制憲工作，並且以民國二年憲法起草委員會所議定的中華民國憲法草案來做兩院憲法會議討論的基礎。中華民國憲法草案自五年九月五日至十三日，憲法會議完成初讀程序，就是憲法起草委員會委員說明草案旨趣的程序。自五年九月十五日至六年一月十日，該草案已完成審議程序，就是憲法會議全體議員就草案內已有的重大問題共同議決其原則的程序。在這個期間內，審議會綜共開過二十四次；大部分問題雖經審議會討論出一個結果，然還有一部分問題，審議並沒有結果。自六年一月二十六日起，憲法會議對於中華民國憲法草案開始二讀會程序，就是逐條議決的程序；直到六年六月國會第二次解散的一天，該草案仍有一部分問題，還沒有完成二讀。在這個期間內，中華民國憲法草案曾經二讀會議決修正的，有幾樁重要的事。第一，關於孔教的規定。尊孔問題，在民國初年已經發生。元年七月間，在北京集會的臨時教育會，因爲受了民黨勢力的影響，對於其所編的學校管理規則中，毫無關於祀孔的規定。當時一部份人很不滿意。就此組織那些孔道會，孔教會等來提倡尊孔。民國二年的時候，袁氏傾向專制，更加注重祀孔，這在那年六月二十二日袁氏曾以明令恢復祀孔的禮節，就可看

出來。因此進步黨黨員，在民國二年天壇憲法起草委員會中，極力主張以孔教爲國教。那委員會所成立的憲法草案雖沒有完全容納進步黨的提議，然也設有「國民教育以孔子之道爲修身大本」的條文。袁氏既然已經死了，所以孔問題暫時擱置不理；可是到了民國五六年憲法審議會與二讀會時期，這個問題仍舊引起許多辯論。最後各方互讓，把草案第十九條第二項刪去，而第十一條則修正爲「中華民國人民，有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律不受限制。」這種規定，實在比較原文的意義還要來得含糊廣泛。第二，關於國會委員會的規定。草案第五章第五十一條至第五十四條規定國會委員會的產生，組織，權限及其他。這委員會的設置，用意在於國會閉會期間，留存一個監督政府的機關。但是多數議員都反對這種組織，他們的理由是法美等先進國家，都沒有這種機關。結果，大多數議員均同反對者的論調，議決把第五章完全刪去。第三，關於緊急命令權的規定。草案原定「大總統爲維持公共治安，防禦非常災患，時機緊急，不能召集國會時，經國會委員會之議決，得以國務員連帶責任，發布與法律有同等效力之教令。」這條規定，在二讀會的時候，曾受嚴重的攻擊。他們攻擊這條的理由以爲這種規定不僅不必要，而且是很危險。因爲草案對於一

般變亂已經授予總統以依法宣告戒嚴的權力；若是遇到外國加兵中國的場合，也已承認總統直接宣戰；至於天災地變的場合，行政機關需用經費的時候，草案規定可用財政緊急處分權。因此，這項提議，實在是不必要，而且容易發生流弊，結果，不能得到出席人數四分三的贊成而廢棄。第四，關於議員兼任國務員的規定。草案規定「兩院議員不得兼任文武官吏，但國務員不在此限。」這是因為草案既係採用議院內閣制，那末議員同時兼任國務員，不論在理論上或各國實例，不容否認的事。不料議員張國淦等主張刪去但書，說「議員兼任國務員，殊非鞏固三權分立之道，政府可借以左右議院。」結果，二讀會畢竟議決刪去但書。第五，關於國會集會的規定。草案雖承認國會自行集會，開會及閉會，可是常會以外的臨時會，必須由總統來召集。這項規定，曾經引起各方激劇的爭辯。結果，國會召集臨時會，必須依總統的召集或兩院議員各有三分一的聯名通告，方始可以召開。

以上所述的都是二讀會中所通過的修正案和草案原文不同的要點。此外，草案中的重要規定，如關於兩院組織的規定，和不信任投票的規定，當時雖也引起了許多爭辯，結果，草案原文還是照樣通過。在二讀會中討論沒有結果的問題，為解散國會，和地方制度兩大問題。關於解散國會的

規定，草案第七十五條，說「大總統經參議院列席議員三分之二以上之同意，得解散衆議院；但同一會期，不得爲第二次之解散。」又第四十三條，說「衆議院對於國務員得爲不信任之決議。」第八十二條，說「國務員受不信任之議決時，大總統非依第七十五條之規定解散衆議院，應即免國務員之職。」湯漪、章士釗等主張總統解散衆議院之權，不必受參議院同意的限制。秦廣禮、李載廣等主張把第七十五條完全刪去。還有一部份人主張把第四十三條完全刪去。也有人主張大總統解散國會權，應限於國會否決預算的時候或通過不信任議決的時候。更有人主張把第四十三條和第七十五條都不刪去，不過把「三分之二」的限制改爲「同意」的規定。結果，你堅持你的主張，我堅持我的主張，各人堅持各人的主張，因此無論那一方面都不能得到四分之三的贊成，不能議決。關於地方制度一案，更引起了無窮的糾紛。原來地方制度加入憲法一案，民國二年的憲法起草委員因爲國會情勢危殆，沒有工夫規定地方制度問題。到了五年國會重開，國民黨議員都主張把省制規定在草案的當中，可是憲法研究會（舊進步黨黨員梁啟超，王家襄，林長民，藍公武，陳國祥等所組織）和憲法討論會（克希克圖，夏同龢，烏澤聲等所組織）極力反對。記得在五年十二月八



日憲法會議審議會裏面。雙方劇烈地辯論，竟至發生了轟動一時的大鬪毆案。不僅如此，雙方在事後通電全國，互相謾罵。後來各黨爲至再至三的協商，纔成立了一個十六條地方制度草案；交付憲法起草委員會使標列章條的次序，提出憲法會議。等到即草案付大會審議的時候，湯漪、秦廣禮、駱繼漢、呂復等又分別提出修正案。這樣一來，重使各方互相分裂。從前反對地方制度加入憲法的政團，如研究會討論會等的分子，又乘此時機紛紛提出辭職書，表示反對。當時督軍團正在北京開會，就此聯名抨擊憲法，並且要求大總統解散國會。至五月二十五日審議會爲了不足法定人數不能討論，就此無期延會。到六月十二日國會兩院第二次被解散了。（註二）

第二次國會解散的原因，完全因爲以武力爲後盾的段內閣不能和國會合作，結果使黎總統進退維谷而被迫解散的。民國六年，因歐洲大戰，我國對德宣戰問題，便做了府院爭執的導火線。五月一日，國務院會議，議決對德宣戰案。七日送咨文於衆議院，咨請同意，而總統府方面的一派議員，欲借以推翻段內閣，不贊成此案。十日，段內閣忽指使許多公民團，包圍衆議院，聲言須在本日把宣戰案通過。議員不允，即有軍警多人，出來干涉，議員被毆者十餘人，一場大鬪。因此參衆兩院，決議將

此案擱置，不付審查。段祺瑞大怒，遂暗底連結各省許多的督軍，與國會爲難。五月十九日，便有許多督軍團聯合遞呈，請黎總統即日下令解散國會；呈辭並牽及黎總統。黎總統亦怒，因國會方面的請求，遂於二十三日，下令免段祺瑞職，而以外交總長伍廷芳代爲總理。

但是免段命令，雖於二十三日頒布，到二十九日，安徽督軍倪嗣冲，即宣告和中央脫離關係，而奉天（今遼寧），陝西，河南，浙江，山東，黑龍江，直隸（今河北），福建，山西等省，也先後依樣葫蘆，宣布與中央脫離關係。黎總統見勢不對，想借外省兵力，以爲援助，看看當時，可以與段祺瑞對抗的，只有一個徐州張勳，因此發電召請張勳進京。張勳得電，允許入京；惟先電陳一個要求條件，就是要限期解散國會。那黎元洪本是一個仁厚長者，後來看見張勳率領着許多辮子軍入京，要求解散國會，欲不允許，恐怕因此起了兵禍，百姓又要吃苦，只得忍氣吞聲，承認他的要求，於六月十二日，甘冒不韙，非法下令解散國會。國會既經非法解散，那安徽等省的獨立，就此取消。可是安徽等省的獨立雖取消，而北京城裏，卻又弄出一個「復辟」的把戲。復辟的主動，就是張勳。他本是一個武夫，自稱滿清的忠臣，袁世凱的心腹，平日和「戊戌政變」失敗後的保皇黨首領康有爲，往還很密。康有爲

看他慫直可用，便慫恿他復辟，再擁宣統來做皇帝。在張勳沒有進京之前，先定計劃，在徐州開一「徐州會議。」召集了各省當局，商議復辟辦法。得同意的頗多，張勳滿心歡喜。此次帶兵北上，第一步先迫黎總統非法解散國會。不多幾時，張勳的秘書萬繩栻，電召康有為祕密入京，籌商一切。好在他們事前已得各方武人的同意，所以不到幾天，一切佈置完畢。到七月一日早上四句鐘，便神不知，鬼不覺的，捧出十餘歲童子亡清末代的皇帝溥儀，重登寶位；一面把黎元洪囚禁，（第二日黎元洪逃入日本使館）一面將清政府的上諭和聖旨，雪片似的飛下。北京城內外，龍旗招展，翎頂輝煌，各省也多掛起龍旗，贊成復辟。這原是他們的計劃，不足希奇；不過內中卻有幾個預備放火救火的野心家，要想趁此機會，再造民國。

當宣統復辟，黎元洪逃往日本使館時，曾通電全國，請南京副總統馮國璋，代理大總統職務，仍以段祺瑞爲國務總理。到第四日，馮段便聯銜通告出兵討賊。段祺瑞在天津組織討逆軍，誓師馬廠，以段芝貴曹錕爲總司令，分兩路出發，攻打北京，時人稱爲「馬廠起義。」同時掛過龍旗的幾省，看見這種情形，便連忙把龍旗捲起，復辟取消。七月七日，段祺瑞的討逆軍，到了北京，飛機炸彈，竭力拋

擲。張勳看看不對，立刻逃往東交民巷的荷蘭使館。十二日，討逆軍攻入北京，把十四歲的童子溥儀，仍舊送回清宮，做他的關門皇帝。復辟一幕，就此終止。

(註一)參看李劍農著最近三十年中國政治史第九章

(註二)參看王世杰著比較憲法第五編第二章及吳宗慈著中華民國憲法史前編第四第六兩章

### 本章重要參考書

- 一、李劍農——最近三十年中國政治史第九章
- 二、王世杰——比較憲法第五編第二章
- 三、吳宗慈——中華民國憲法史前編第四第六兩章
- 四、李泰棻——中國近百年史第二編第三篇第五章
- 五、許指嚴——民國十週紀事本末卷五
- 六、呂思勉——白話本國史第四章
- 七、謝彬——民國政黨史第八章

八、翹生——復辟紀實

九、印維廉——中國革命史第七章

十、文公直——中華民國革命全史第五編

## 第七章 西南護法議憲時期

復辟的活劇閉幕後，黎元洪因此劇變，受了驚嚇，料想這總統也幹不下，於七月十四日，通電辭職，謂：「引咎辭職，久有成見，皎日懸盟，長河表誓……按法已無復位之文，揆情豈有還轅之理……」馮總統江淮坐鎮，夙得軍心。段總理鍾篋不驚，再安國本。兩軍護國，八表齊功，勉戴河間，奠我民國。」三十一日，馮國璋毫不客氣，滿口答應，還說了什麼「救國救民，責無旁貸」的話。到了八月一日，便從南京帶兵入京，執行大總統的職務，仍以段祺瑞爲國務總理。十四日段氏到了北京，十五日便赴國務院視事。研究系（舊進步黨）的要人，在復辟未宣告時，早與段派聯合一氣，段氏在馬廠誓師時，梁啓超已入段氏幕府；湯化龍則和張國淦、葉恭綽、張志潭附隨段氏，同日入京。到十七日，段氏發表閣員如下：國務總理兼陸軍總長 段祺瑞，內務 湯化龍，外交 汪大燮，財政 梁啓超，司法 林長民，農商 張國淦，教育 范源濂，交通 曹汝霖，海軍 劉冠雄。這可算是段派軍閥，與研究系，新交通系的聯合內閣。

在段內閣成立的那一天，研究系要人竭力主張召集臨時參議院以改造國會，他們的理由是說「中華民國，已爲張勳復辟滅亡，今國家新造，應做照第一次革命先例，召集臨時參議院，重定國會組織法及選舉法後，再行召集新國會。」在北洋軍閥方面，舊國會是他們的眼中釘，既已把牠拔去了，斷不容牠再行存在，對於上述改造的方法，當然贊成。

九月二十九日段內閣特以總統命令，令各省及蒙藏青海各長官，根據臨時約法，從速派遣參議員，在一月內到京，組織參議院。十一月十日新參議院在北京正式舉行開會典禮。這次參議院的職務，只不過修改國會組織法和參眾兩院議員選舉法，修改案議決後，統統在七年二月十二日由政府公布出來。修正的地方，有幾點是值得注意的。第一，減少議員的名額。參議院議員的名額，原定爲二百六十四名，經這次的修改，減少爲一百六十八名。衆議院議員的名額也由五百五十六名減少到三百七十八名。第二，提高選舉權資格的規定。各省參議院議員，原定由各省省議會選舉；現在改由「地方選舉」會選舉；「地方選舉會」係由「初選當選人」構成的複選的機關；選舉「初選當選人」的選舉人，亦必須是會受高等教育，或會充特種官吏的人，或具有高額財產資格的人。衆議院

的初選選舉人資格，也比較民元的選舉法的規定來得複雜。這種選舉法頒布以後，政府立刻命令內務部籌備新選，同時組織「安福俱樂部」，藉此操縱選舉。同年八月十二日，參議院解散，新國會成立。這新國會因為被安福系包辦，所以一般人亦稱牠「安福國會」。

先是，南方的領袖及西南各督，對於舊國會擁護的表示，本來很早。在督軍團干憲時，孫中山、岑春煊、唐紹儀等，便電請黎總統「維持約法，以固民國基礎」；滇督唐繼堯也有「繼堯庸愚，惟知効忠民國，如有破壞國會，危及元首者，義不共戴」的電文。及倪嗣冲等相率獨立，南方各要人又紛紛聲討。國會解散令下，粵桂兩督便通電暫行自主，說「國會非法解散，所有私意改造不依法定手續成立的政府，萬不能承認。」復辟亂起，西南各方紛紛請出師討賊，段祺瑞因為要獨冒再造民國的功勞，又恐西南各省出兵北向，危及自己的地盤，一面委倪嗣冲、段芝貴等許多有名無實的討賊司令，一而又通電西南各省，制止他們出兵，說「大局即可解決，各省軍隊，不得擅離原駐地點。」於是更挑起西南各省的憤恨猜忌。唐繼堯對於段氏此電，便不承認。約西南各省合力反抗。復辟亂平，陸榮廷、陳炳焜、譚浩明等，再三電問馮代總統，對於國會問題如何解決。不過段氏毫不覺悟，幾次召集



臨時參議院，組織新國會。於是陳炳焜、譚浩明先後通電宣告自主。隨後海軍總司令程璧光，亦通電否認解散國會後的北京政府，要求恢復國會。同時唐繼堯復通電擁護約法，組織「護法軍」。電文略謂「……國家不可一日無法，在憲法未成立以前，約法爲民國之唯一根本法。本實先撥，則變本加厲，何所不至，自今以後，願悉索敵賦，勉從諸公之後，擁護約法……」中山先生亦率海軍艦隊，與唐紹儀、汪精衛等，由上海南下，直到廣州，爲護法運動。國會議員因粵省政府及省議會皆致電歡迎，也在七月下旬陸續赴粵，至八月中，到粵的人數也有了一百五十餘人。八月十八日，中山先生招集各議員在黃埔公宴，卽於是日開談話會，決定在粵開非常會議，次日發表宣言。至二十五日，國會開非常會議，討論組織政府事；三十日，通過軍政府組織大綱十三條。依大綱設大元帥一人，元帥二人；臨時約法效力未恢復以前，行政權由大元帥任之。對外代表中華民國。九月一日，選舉中山先生任大元帥，陸榮廷、唐繼堯爲元帥。中山先生於九月十日就大元帥職，並於是日依組織大綱選舉各部長，交由大元帥任命。結果，唐紹儀長財政，伍廷芳長外交，孫洪伊長內務，張開儒長陸軍，程璧光長海軍，胡漢民長交通。護法軍政府遂告成立。

產生未久的中華民國，經過「二次」「三次」的革命，又連遭「洪憲」「復辟」兩大難，元氣已喪。到民國六年，又有第四次的護法革命，南北因而分裂，從此便更百病叢生，南方組織護法軍政府，北方則召集新國會，選舉徐世昌爲大總統，以致釀成直皖戰爭，奉直戰爭，江浙戰爭等等的戰禍。這些戰爭，都是北方封建軍閥，受帝國主義者的愚弄，自相殘殺的惡現象，與革命的潮流，互相抵抗。

自民六南方護法軍政府成立後，至七年五月十八日，非常國會，因大元帥制，與時代不適宜，修正軍政府組織大綱，改爲總裁制，以兩院聯合會，選出政務總裁，組織總裁會議，選舉孫文唐紹儀唐繼堯伍廷芳林葆懌陸榮廷岑春煊七人爲總裁。六月五日，推定岑春煊爲主席總裁，行使軍政府的行政權。那岑春煊陸榮廷等，都是桂系武人，兼爲政學會首領，都非真心護法，與孫文唐紹儀等，貌合神離；粵督莫榮新，尤與中山先生作梗。因此中山先生與唐紹儀，在上海辭不就職。

六月十二日，非常國會宣告改開正式國會，繼續民國六年第二屆常會的會期。但是到會議員，不足過半數的法定人數，實際上仍不能稱爲正式。於是就想出一個湊足法定人數的法子，這就是

借用民國二年議院法第七條，說開會後滿一個月尙不到院的話，馬上解職，並且把那些候補議員遞補遺缺。這樣一來，固然把法定人數湊足，正式會議就得開成。九月二十八日，開憲法會議審議會，先把北京所審議未了的地方制度案，繼續討論。至十二月十三日審議完了，就將原案大綱交憲法起草委員會起草。當時起草委員六十人中，僅到了三十左右，因此補選衆議院委員二十一人，參議院委員十五人，才使那委員會在八年一月九日開會。經過一月之久，地方制度條文總算起草完了，全案共二十二條，和六年一月國會各派協商的地方制度草案多不相同。恰巧在這個時候，南北兩政府在上海開和議談判，所以一部份議員接二連三的離開廣州，結果影響到那地方制度草案，不及報告大會，完成二讀的手續，可是和議談判，經過一年的工夫，還是不能接近，於是一般議員重復回到南方，繼續開會。九年一月十二日，召開憲法二讀會，和審議會各幾次，結果爲了各黨主張不能一貫，使會議重行停頓。他們所爭執的問題，是關於國會解散權問題和地方制度章的省長職權問題。爭執的結果，政學會一部分議員以不出席方法表示抵制。到了九年一月二十四日，憲法會議議長不得不宣告暫時停止議憲。西南議憲的工作，就此告一結束。

西南議憲以外，還有北京新國會的制憲進行。那新國會的兩院各選三十人合組一個憲法起草委員會，打算制定一種憲法。他們一致主張不適用民國二年的天壇憲法草案，另行起草。從七年十二月二十七日起，一直到八年八月十二日止，開了二十六次會議，方纔把那憲法草案起草完成。全文共一百又一條，大部分還是和天壇憲法草案沒有兩樣，所不同者，就是以下這幾點吧了。第一，關於議員兼職的限制。第二十五條規定：「兩院議員，不得兼任文武官吏。」天壇憲法草案便有「國務員不在此限的但書。」第二，關於法定人數的規定。第三十一條規定：「兩院非各有議員總數三分之一以上之列席，不得開議。」天壇憲法草案則規定「總數之過半數為開會法定人數。」第三，關於國會委員會的章條。此次草案完全把國會委員會的章條，不列入草案；天壇憲法草案卻有這種規定。第四，關於解散國會的規定。第六十三條，規定「大總統得解散衆議院。」天壇憲法草案則規定「大總統解散衆議院，須得參議院列席議員三分之二之同意。」第五，關於國務員的資格。第六十七條，「規定國務總理及各部總長，均為國務員，大總統於前項外得任命其他人員為國務員，但不得過各部總長總額三分之二。」天壇憲法草案只有規定國務總理及各部總長為國務員。第六，關於

審計院院長的任命。第九十六條規定：「審計院院長之任命，須經參議院之同意，由大總統任命。」天壇憲法草案卻規定參議院選出審計員，而審計院長則由審計員遴選出之。第七，關於解釋憲法的機關。第一〇一條規定：「憲法有疑義時，由參衆兩院議長及大理院平政院審計院三院院長組織會議解釋之。」天壇憲法草案規定「憲法疑義，由國會議員組織憲法會議解釋之。」第八，關於地方制度的章條。此次草案並沒有把地方制度的章條放入；天壇憲法草案卻有這章的規定。以上就是兩者不同的地方，其他的各部可說是二而一，一而二的。這個憲法草案雖經過了新國會所組織的憲法起草委員會的議決，可是到底沒有提出國會正式討論，這原因大概是爲了直皖戰爭發生，國會的議員不足法定人數，無從提出討論吧！（註一）以上所述的是關於南北兩方議憲的情形。這裏且把南北和議的經過情形來說一說。自徐世昌就任北政府大總統後，他很要對南方政府表示和平，段祺瑞卻從中牽制。同時改組後的南方軍政府，牠的目的和以前的革命政府大不相同，亦很希望和北方議和。因此直系吳佩孚、通電主張開和平會議，首先贊同的就是南方政府。熊希齡、張謇、蔡元培、王寵惠、莊蘊寬、孫寶琦、周自齊、張一麐、王家襄、谷鍾秀、丁世嶧、徐佛蘇、文羣、汪有齡、王克

敏，王祖同等二十一人，拍發通電，組織和平期成會。北京外交使團，也向北京外交部，請中國注意他們提出的說帖，公使團說帖中最緊要的地方，為責備中國加入戰團後，把緩還的賠款及關稅，消耗於無用之地；借參戰的名義，加增內亂，及不能盡交戰國的義務。同時要求北京政府立刻籌商和平統一的辦法，這種說帖，把徐世昌個人的胆力放大不少。次月三日，徐氏即下令國務院通電各省，限制增募軍隊，以為軍隊務求訓練，不在濫招。他又說：「乃者扞軸告空，民生日蹙，轉輸不繼，乞債外人。尤復支絀強挪，未能以時計授。長此以往，其何以支。復命令「所有前方任事各軍隊，務當即日罷戰，一律退兵。」南方政府並無異義。於是南北兩方，商定各派代表在上海講和。八年二月二十日，北方派朱啓鈴等十人，南方派唐紹儀等十人為代表，在上海開和平會議。到五月十日，得着了歐洲和會山東問題照日本意思解決的電報，唐紹儀就提出以下八條：

- (一) 否認歐洲和會決定山東問題的條件。
- (二) 取消中日間一切密約，並處罰結此等密約的關係人。
- (三) 取消參戰軍，國防軍，及其他一切類似的軍隊。

(四) 各省督軍，省長，罪情顯著的，一律撤換。

(五) 由和平會議宣告六年六月十二日，黎元洪解散國會的命令無效。

(六) 由和平會議選出國內聲望顯著的人，組織政務會議，監督履行和平會議議決的條件，至國會能完全行使職權的日止。

(七) 和平會議已議定或審查而未決定的各案，分別整理決定。

(八) 執行以上七條，則承認徐世昌爲大總統。

雙方討論多日，毫無結果，和議復至破裂，兩方代表團皆呈請辭職。時段派掌握北京大權，改編參戰軍爲邊防軍，並欲操縱南北和議。民國八年八月十二日，安福系促北京政府，改派該系要人王揖唐爲總代表。南方代表不肯與王氏會面。於是上海和會就此無形消滅。

南北和會既然失敗，所以南北政府仍成對峙的狀態。先是，九年七月，有許多議員，到雲南開會，議決撤去岑春煊總裁職務，說他與北方徐世昌陰謀媾和。八月十七，駐紮福建的粵軍陳炯明，率兵回粵，攻擊桂系武人。十月入廣州，把粵督莫榮新趕掉。十一月二十九日，中山先生與唐紹儀伍廷芳

復回粵，再開政務會議，執行職務。十年一月，國會議員，又至廣州，重開兩院聯合會。四月，議決中華民國國民政府組織大綱，選舉總統。結果，中山先生當選爲大總統，於五月五日，在廣州就職。同日撤消軍政府，任命伍廷芳爲外交總長，陳炯明爲內務兼陸軍總長，中山先生宣言，倘徐世昌舍棄非法總統時，自己也願同時下野。是時北京政府，聞說南方國民政府成立，大爲震怒。便暗中慫恿陸榮廷，自廣西出兵，擾亂廣東，孫總統立命陳炯明率領粵軍，攻打廣西。結果把陸榮廷打敗，陸榮廷隻身逃往安南，廣西全省，完全屬於護法政府之下。孫大總統以兩粵既定，宜乘此時，大舉北伐，貫激護法初衷。即提出北伐案，交國會議決通過。十月十五日，召陳炯明返廣州，與商北伐計劃。囑陳留廣州，爲北伐軍後方接濟。十一月十五日，孫大總統親自出師廣西，在桂林組織大本營，擬由湘南直搗武漢，不料爲陳炯明所阻。那陳炯明久懷叛志，欲與北方謀和，孫總統在桂林數月，日盼陳炯明餉彈不至。至十一年四月，北方奉直戰起，孫總統擬乘此北向，使曹錕吳佩孚腹背受敵，陳炯明又不贊助。孫總統恐坐失時機，決計改道北伐，回師廣州，移大本營於韶關。是日孫總統由韶關誓師北伐，分三路進兵。以李烈鈞爲中路司令，許崇智爲左翼司令，黃大偉爲右翼司令。由韶入贛，步步勝利。正在北伐軍奄有



贛省之半，北伐軍已到樟樹鎮之時，陳炯明忽然叛變，與北方軍閥吳佩孚及帝國主義者勾通，砲擊觀音山圍困總統府，迫孫總統逃走中山艦，駐節白鵝潭。前敵北伐軍聞變，以國民政府根據地所在，不得不回師勘亂。終以內部佈置未周，討伐叛逆未遂，而北伐大計，因此中止。孫大總統由粵到滬，發布護法總統宣言書，其內容如下：「六年以來，國內戰爭，爲護法與非法之爭。文不忍艱難創造之民國，墮於非法者之手，倡率同志，奮鬪不息。中間變故迭起，護法事業，蹉跎數載，未有成就。而民國政府，遂以虛懸。國會知非行權無以濟變，故開非常會議，以建立政府之大任，屬之於文。文爲貫徹護法計，受而不辭。就職以來，激勵將士，出師北向，以與非法者戰。最近數月，贛中告捷，軍勢遠振。而北軍將士，復於此時爲尊重護法之表示。文以爲北軍將士，有此表示，則可使分崩離析之局，歸於統一，故有六月六日之宣告，願與北軍將士提攜，以謀統一進行。不圖六月十六日護法首都，突遭兵變，政府燬於砲火，國會遂以流離。出征諸軍，遠在贛中，文僅率軍艦，倉卒應變。而陸地爲變兵所據，四面環攻，益以礮壘水雷，進襲不已。文受國會付託之重，護法責任，繫於一身，決不屈於暴力，以失所守，故冒險犯難，孤力堅持，至於兩月之久，變兵卒不得逞。而軍艦力竭，株守省河，於事無濟。故以靖亂之任，付之各處

援師，而自來上海，與國人共謀統一之進行。迴念兩月以來，文武將佐，相從患難，傷亡枕藉。而外交總長伍廷芳，以國元老，憂勞之餘，竟以身殉，尤深愴惻。文之不德，統馭無方，以至變生肘腋，咎無可辭。自兵變以後，已不能行使職權，當向國會辭職；而國會流離顛沛之餘，未能集會，無從提出。至於此次兵變，文實不知其所由起。據兵變主謀陳炯明及諸從亂者所稱說，其辭皆支離不可究詰。謂護法告成，文當下野耶？六月六日，文對於統一計畫，已有宣言，為天下所共見。文受國會付託之重，雖北軍將士，有尊重護法之表示，猶必當審察其是非與誠偽。為國家謀長治久安之道，豈有率爾棄職而去之理？陳炯明於政府中為內務總長，陸軍總長，至兵變時猶為陸軍總長，果有請文下野之意，何妨建議，議無效，與文脫離，猶將諒之。乃兵變以前，默無所言，事後始為此說，其為飾辭，肺肝如見。按當日事實，陳炯明於六月十五日已出次石龍，嗾使第二師於昏夜發難，槍擊不已，繼以發礮，繼以縱火，務使政府成爲煨燼，而置文於死地。蓋第二師士兵，皆為湘藉，其所深疾，果使謀殺事成，即將歸罪，以自掩其謀而兼去其患。乃文能出險，不如所期，始造為請文下野之言。觀其於文在軍艦時所上手書，稱大總統如故，可證其欲蓋彌彰已。陳炯明以免職而修怨，葉舉等以飭回防地而謀生變耶？無論以怨望而

謀不軌，爲法所不容，卽以事實言之，文於去年十月，率師次於桂林，屬陳炯明以後方接濟之任，陳炯明不惟斷絕接濟，且從而阻撓，文待至四月之杪，始不得已，改道出師。於陳炯明呈請辭職之時，猶念其前勞，不忍暴其罪狀，仍留陸軍總長之任，慰勉有加，待之豈云過苛。葉舉等所部，已指定肇陽羅高雷欽廉梧州鬱州一帶，爲其防地，乃輒率所部，進駐省垣，騷擾萬狀，前敵軍心，因以搖動，飭之回防，詎云激變。可知凡此種種，亦非本懷，徒以平日處心積慮，惟知割據，以便私圖，於國事非其所恤，故始而阻撓義師，終以陰謀盤據，不惜倒行逆施，以求一逞，誠所謂苟患失之，無所不至者。且卽使陳炯明之對於文，積不能平，至於倒戈，則所欲爲甘心者，文一人之生命而已，而人民何與？乃自六月十六日以後，縱兵淫掠，使廣州省會人民之生命財產，悉受蹂躪，至今不戢，且縱其凶鋒，乃於北江各處，近省各縣，所至洗劫一空。人民何辜，遭此荼毒，言之痛心！向來不法軍隊，於攻城得地之後，爲暴於一時，已犯天下之大不韙，今則肆虐亘於兩月。護法以來，各省雖有因不幸而遭兵燹，未有如我廣東今日所處之酷者。北軍之加兵於西南，軍紀雖弛，有時猶識忌憚。龍濟光陸榮廷駐軍廣東，雖嘗以騷擾失民心，猶未敢公然縱掠，而此次變兵，則悍然爲之。聞其致此之由，以主謀者誘兵爲變時，兵怵於亂賊之名，

憚不敢應，主謀者窘迫無術，乃以事成縱掠爲條件，兵始從之爲亂。似此煽揚凶德，汨沒人道，文偶聞野蠻部落爲此等事，猶深惡而痛絕之；不圖爲此者，卽出於同國之人，且出於所統率之軍隊，可勝憤慨！文夙以陳炯明久附同志，願爲國事馳驅，故以軍事全權付託。今者甘心作亂，縱兵殃民，一至於此，文之任用非人，誠不能辭國人之責備者也。此次兵變，主謀及諸從亂者所爲，不惟自絕於同國，且自絕於人類。爲國法計，固當誅此罪人，爲人道計，亦當去此蝥賊。凡有血氣，當羣起以攻，絕其根本，勿使滋蔓。否則流毒所播，效尤踵起，國事愈不可爲矣。以上所述，爲廣州兵變之始末。至於國事，則護法問題，當以合法國會，自由集會，行使職權，以達到目的。如此，則非常之局，自當收束，繼此以往，當爲民國謀長治久安之道。文於六月六日宣言中所陳兵工計劃，自信爲救時良藥；其他如國民經濟問題，則當發展實業，以厚民生，務使家給人足，俾得休養生息於競爭之世。如政治問題，則尊重自治，以發舒民力。惟自治者，全國人民共有共治共享之謂，非軍閥假託自治之名，陰行割據，所得而藉口。凡此羣舉諸端，皆建國之最大方略，文當竭其能力，以求貫徹。自維奔走革命，三十餘年，創立民國，實所躬親，今當本此資格，以爲民國盡力。凡忠於民國者，則引爲友；不忠於民國者，則引爲敵，義之所在，并力赴

之；危害非所顧，威力非所畏，務完成中華民國之建設，俾國民皆受福利，責任始盡。耿耿此誠，惟國人共鑒之。」（註二）在這宣言裏面，我們可看出陳炯明之陰謀，破壞護法事業；同時中山先生對於護法問題，國民經濟問題，政治問題，多所指示，實在都值得我們注意的。

自從北伐軍回師不利，中山先生離粵赴滬後，廣東全省都在陳炯明的掌握之中。陳氏自稱粵軍總司令，爲了財政困難，想把黃埔抵借大宗外款，被外界知道了，羣起反對，尤其是一般華僑，大爲不滿，情願捐助大宗款項，請中山先生來剷除陳氏。中山先生知民氣可用，於是命許崇智，黃大偉，李福林等部，進攻潮州和汕頭；同時令張開儒，楊希閔，朱培德，沈鴻英，劉震寰等來打廣州，結果大勝，陳炯明只得退走東江去了。陳炯明既然失敗，他們就請中山先生回到廣東，重新任大元帥的職司。中山先生決心貫徹初志，繼續北伐，但是爲了東江方面陳氏的殘部沒有完全肅清，暫緩進行。後來正式黨軍組織完成，把陳炯明的殘部完全消滅，繼而把楊希閔，劉震寰的叛變討平，廣東就此完全在黨治勢力之下了。

（註一）參看陳茹玄著民國憲法及政治史第九章

(註二)參看貝華編中國革命史第五篇

本章重要參考書

- 一、陳茹玄——民國憲法及政治史第九章
- 二、貝華——中國革命史第五篇
- 三、華林一——中國國民黨史第六章
- 四、曾友豪——中華民國政府大綱卷一第八章
- 五、印維廉——中國革命史第七章
- 六、李劍農——最近三十年中國政治史第九章
- 七、高博彥——中國近百年史綱要下冊第五章
- 八、李泰棻——中國近百年史第四編第二篇第一至十章
- 九、吳宗慈——中華民國憲法史前編
- 十、中國國民黨宣言彙刊，

## 第八章 聯省自治運動時期

聯省自治運動（簡稱聯治運動）是在民國九年的時候，發端於湖南及東南各省。可是這種思想，卻老早就發生了。在未會敘述聯治的實際運動之前，先把聯治思想的由來，記述一下。早在晚清維新運動時代，無論康有為、梁啟超等的立憲派，和中山先生的革命派，他們的主張，即有將來須仿效聯邦制度的觀念。（註一）到辛亥革命時，這種仿效聯邦制的思想尤為顯著；山東宣布獨立時，諮議局向清廷提出八條，其最後四條說：「憲法須注明中國為聯邦政體外，（五）官制地方稅皆由本省自定，政府不得干涉，（六）諮議局章程即為本省憲法，得自由改定之，（七）本省有練兵保衛之自由，（八）」革命臨時政府組織的發起，明白地說：「美利堅合衆國之制，當為吾國他日之模範；」代表的選派，以省區為單位；臨時政府組織大綱由省區代表制定通過；臨時總統的選舉投票，每省且以一票為限；可見聯邦思想在革命時的勢力。（註二）

同時在社會上贊成採用普魯士聯邦制的議論，在民國初年省制問題發生的時候，已有所聞。東方雜誌記者儉父君，於民國元年九月一日，在他的論省制及省官制那篇文章裏說：「我國既以省爲地方最大區劃，則於大陸方法中採用普之州制，於學理最爲適當。至就習性而論，則從來之行省制度，亦頗與普之州制相合。蓋總督巡撫本爲元代中書省之遺制。總督卽行中書省之丞相，巡撫卽行中書省之左右丞也……」

民國四的時候，章行嚴等，亦極鼓吹聯邦的制度。他在學理上之聯邦論一文中說：「近頃以來，統一之失，日益彰明。智者發策以慮難，賢者虛衷而求治，恍若聯邦之制，行之有道，容足奠民生於安利，拯國命於紛紜。」章先生聯邦的主張，有許多根據。他以爲政論家持論，不必求例。如果理由充足，卽可從正面發議，因爲政理是相對的，不像物理是絕對的。所以我們組織聯邦，如果合於理由，就可進行。不必效美德各國的成例，先有邦而後有國。他復引柏哲士（Burgess）的話：「所謂聯邦云者，亦兩種政府立於同一薩威稜貼（主權）之下云耳。所以邦非國家，與地方團體相較，祇有權力程度之差，而無根本原則之異。」「實行聯邦，不必革命。所需者輿論之力而已。」這是他所主張的要點。



辛亥革命時，他以爲中國有機會可以組織聯邦，而卒不成，恰似法國一七八九年和一八七一年兩役，「不僅有聯邦之機，而且有聯邦之事。」兩者不成，皆因爲沒有輿論力所致。因此他引麥克支李 (McKechnie) 之論曰：「不列顛各島之行聯邦制，仍屬未來之事。何也？以輿論之未熟也。」他的政理是相對而非絕對的邏輯，固足打破武斷政治問題的妄謬。但他同時也不能用這種邏輯，以保持組織聯邦的學理，於是引起潘力山等的反駁。(註三)此外，如張東蓀在中華雜誌第七號發表地方制度之終極觀一文，主張採聯邦自治的精神，而不取聯邦的名義；丁世嶧接着又在中華雜誌第九號發表一篇民國國是論，說中國的國基在於各省，猶美國的國基在於各州，主張在憲法上將中央與各省的權限劃清。

民國十一年九月，上海太平洋雜誌出了一期聯省自治號。在那期雜誌中，李劍農先生有一篇文章，討論民國統一問題。李先生先痛言武力不足統一中國。袁世凱及段祺瑞的失敗，可爲明證。至於空說廢督裁兵，必無見效，至好不過把督軍的名稱換爲督辦或總司令。所以惟有因勢利導，採取聯邦制度，把中央政府和各省的權限，分別清楚，然後可以有爲。至於舊國會如果不能負制定憲法

的責任，中央政府的憲法草案，可先由聯省省議會議定。再提交付國會，依合法的形式通過。同時楊瑞六先生謂「聯省自治主義於中國政局之將來，確有良好之希望。因為聯省自治，（一）可以助長人民參政之智能；（二）可以阻遏野心家之專擅；並（三）為今日實行統一之比較的和平方法。」聯邦制適合於中國國情，自唐德昌先生看來，有五個理由：（一）中國疆域太大，且交通阻滯，開發實業，以採取聯邦制度為最宜；（二）中國人口繁多，參政的機會太少，可以聯邦制救之；（三）中國歷史上的省區，和聯邦各國的邦相似；（四）聯邦制可除滿清復辟的禍根；（五）欲使中國交通便利，教育普及，亦非採聯邦制不為功。在上海日報中，中華新報主張聯省自治，最為明顯。該報記者觀察事實，以為現存自治的省，不特不取中央財產上的補助，且能把一份政權，交給中央政府，由此足證出聯省自治的利益。民十一年十一月五日，該報星期專論載有陳茹玄先生所著的集權制度與分權制度一文，陳先生說：「我國……土地遼廣，人口衆多，智識程度，各處不同。語言習慣，因地而異。今以一中央政府，巍然獨裁於上……其結果……（一）中央將成全國政客之戰場，且將疲於監督之責任，與任命之手續；（二）各省官吏無久任之希望，非若民選者之可冀重選；（三）

各省大吏既對於中央負責，與民選省會必難協同動作。」因爲此等理由，陳先生贊成聯省自治。有署名武陵陳強者，著一小冊，名曰聯省自治及聯省制之我見，分送各處，鼓吹聯省自治。書中有一處從中國財政狀況立論，頗堪注意。他說：「今略舉所知者言之。廣東四川財政，每年之收入，約二千萬元。江蘇浙江湖北湖南，直隸每年約一千萬元以上。湖南江西福建安徽山東山西……約一千萬元上下。雲南貴州廣西甘肅新疆……約四五百萬元不等。各省財政之相差如此，政治自不能一律。所以必須採取聯省自治制度。」高一涵先生，以爲省既爲創造中央政府的基礎，省的勢力，必須增加。按照聯邦國先有邦後有國的例，也可說得過去。故所定的國憲，必充滿聯邦制的精神。所以他主張中央的憲法上邊，祇能規定國權與省權的分配，不得由中央代各省去規定省制。各省制要讓各省自制憲法規定。高先生也贊成聯省自治的制度。他又主張中央政府的權限，採取列舉主義。各省的權限，取概括主義。換句話說，就是凡不在中央政府權限之列的一切權限，一律爲各省所有。聯邦制或聯省自治制似爲多數北京教授所贊成。十一年八月十三日，北京努力週報中，載有胡適之先生論吳佩孚與聯省自治一文，文中說聯邦並不妨害統一。他以爲現在憲法的爭點，是「那幾部分

的權限應歸中央，那幾部分的權限應該歸各省。當年美國「費府會議」哈米頓（Hamilton）和佛蘭克林（Franklin），正應該期望他們早早解決這個問題，明定中央與各省的權限，使將來的中央政權，確為各省公認為不可少的總機關，使將來的各省，確為一個統一國家的自治省，而不敢侵犯中央的權限。」（註四）這就是各家對於聯治運動的主張。

民國九年，實力派的份子，如趙恆惕，盧永祥，陳炯明，唐繼堯等，看到南北兩方，都沒有一種可以統一全國的力量，不如採用聯邦制，換句話講，實行聯省自治。他們都拍電報，通告全國，贊成聯治，其中說得最詳盡的要算趙恆惕的通電，說：「概自約法中斷，海內騷然。相演相推，罔知所屆。自法統恢復之義起，國會依法自由集會，法不可毀，始乃大白。……年來變亂頻仍，皆由軍閥弄兵，攘權據地。……若欲躋國家於永久安全之域，則在策立根本大法。夷攷世界各國之組織，大別不外單一聯邦兩式。集權於中央，劃分地方為行權區域，此單一式之大較，若法若日本等是也。保留事權於本邦，酌劃一部，讓與聯合國之政府，此聯邦式之大較，若美若德等國是也。我國本單一國家，惟地廣民稠，氣殊俗異，加以疆區圻大，決非純粹單一組織所能致治。但省區究為國之所有版圖，若強擬為邦州之列，

亦不免有削足就履之嫌……以爲權治法度，由歷史而觀察，由事實而演進，斟酌先例，審度國情，惟有建立聯邦制之單一國，則疆土雖大，中央無鞭長莫及之憂；事權雖分，地方無強權割擾之慮。對內對外，運用裕如。現國會自由集會，應時勢之要求……首在完成國憲，並予各省以自由制憲之權，或納入省憲大綱於國憲之中……省憲成立，則自治實施，正所以杜權利之爭，弭割據之弊。反是又有懷疑統一，足以妨害自治者，度亦鑒於前此之局勢而然。實則法統恢復，倘全國澈悟聯省自治之必要，中樞起爲統系之倡導，使各省制憲及時勃興，更可收事半功倍之效……」（註五）自從趙氏盡力鼓吹後，於同年十一月，湖南省政府首先宣言自治，着手制憲，先由省議會通過湖南制定省自治根本法籌備章程。依此章程所定的制憲程序：（一）起草，由省政府聘請具有專門學識及經驗者十三人，組織起草委員會擔任，對於草案內容如何，政府當局概不過問；（二）審查，由湖南各縣人民選舉代表一百五十餘人，組織審查委員會，審查已定之草案，並有修正權；（三）複決，經審查委員會審查修正後，交由全省公民總投票複決，複決後公布施行。這種制憲程序的形式，算是很嚴重，並且很有民主的精神；但是因爲一般人民的智識太幼稚，複決不過是一種形式；審查委員會，對於

草案既有修正權，所以憲草的適宜與否，全視審查委員會的組織適宜與否以爲斷。籌備章程公布後，依章程所定的程序進行，於十年三月二十日，起草委員會在岳麓書院正式開會；四月中草案完成。四月二十二日，審查委員會開談話會，制定審查規則，自此繼續開預備審查會，開了三個多月，茫無頭緒。及至援鄂戰爭，湘軍的敗耗傳來，恐怕湖南再受北軍的宰割，經自治籌備處主任，向審查會百計疏通，始於八月後旬，將草案糊塗修正，草草通過審查委員會。十一月經過公民總投票的程序，於十一年一月一日公布施行。（註六）湖南省憲法全文，共有十三章，一百四十一條，分別起來，可有五部：（一）人民的權利義務；（二）省的事權；（三）省政府機關的組織及省政權的行使；（四）下級地方自治的組織；（五）本法的修正及解釋。在總綱中，顯明地標榜着「湖南爲中華民國之自治省」及「省自治權屬於省民全體」。省議會的組織，採用一院制，議員數額的多少，完全以人口多少爲比例。選舉權普及於男女兩性。議會的解散，一定要經過「全省公民總投票過半數之可決」。省長由省議會選出四人，交全省公民總投票決選，以得票最多數者當選。省長的任期，定爲四年，不得連任。在沒有滿任之前，可以由省議會提議交公民總投票表決，令他退職。如犯謀反大罪的

時候，省議會可以運用彈劾權，令他退職。所以省議會的權是很大的。省長以下設七司，就是內務司，財政司，教育司，實業司，司法司，交涉司，和軍務司，由七司司長組織省務院，並互選一人爲省務院長，輔助省長執行省政務。七司司長，須由省議會對於各司選出二人，由省長擇一任命，對省議會負責，受議會不信任投票時，就應當辭職。公民或法團都享有創制權，複決權，與直接罷免權；不過這些權，都不是現在的中國人民所能舉其實的。預算由省長提出，交議會通過。採用強迫教育制度。義務民兵制度。對外宣戰的時候，省軍得受中央的指揮。高等審判廳長及檢察廳長，由省會選舉；以下法官，則由省務院呈請省長任命。至於憲法的修正及解釋，則規定每十年召集憲法會議一次，省議會及縣市議會都有修正案之權，不過這些修正案，一定要交人民複決才行。對於憲法的爭議問題，高等審判廳應該負完全責任去解釋及判斷，還有附則裏頭有如下的聲明說：「國憲未成立前，應歸於國之事權得由本省議決執行。」（註七）在這個省憲法的當中，最值得我們研究的，就是總投票的運用問題。陳茹玄先生在他所著的民國憲法及政治史中，下了正當的批評。他說：「……總投票制之用未免過濫，舉凡省會之解散，省憲之修正，省長之選出，省長之召回，法律之複決案等，俱由人民

總投票行之。可謂積極求全民政治精神之發展者矣。顧慮於此不能無疑焉。大凡國民總投票之制，其施行僅限於地小人稀，或素有組織之社會，知識程度較高之人民，苟其聚無數無知之人民，平日已未參與，臨朝莫詳事由，本無意見可言，迫以投票，將茫然不知所爲。且吾國各省戶口，至今未有詳實之調查，投票尤易於作僞。貪官劣紳，從而利用此機，以實行政治買賣。把持壟斷，上下其手。其尤桀黠者，或且從而欺民竊國焉。袁世凱借公民投票之名，以圖推翻民國，可爲前車之鑒。此吾於湘省總投票制之採用，不能不嫌其太早。該憲草案交省民總投票時，已弊端百出，所謂「公民總投票決定」者，早經以其身之經驗，證明爲有名無實之具文矣。」該憲至民國十三年十月曾經一度召集憲法會議，舉行修正，至十四年五月十三日方纔把修正憲法公布施行。其經修改的地方，就是把舊時每二十萬人口選議員一名的規定，改爲每三十萬選出一名。舊時省務院設七司的規定，改把交涉，及軍務兩司裁撤，剩下了只有五司。從前各司長由省會選出二人，請省長任命其一的規定，改爲完全由省長任命。起先省長不得連任的規定，改爲得連任一次。還有，關於司法的組織，新加添了幾條，和暫行附則中各縣應出省議員的名額，牠的分配，和從前所規定的略有出入。其他還是一仍其舊，並



沒有絲毫更動。實在，湖南在施行省憲的兩三年內，所謂省憲，也僅僅具一種形式，於湖南政治的實際，未曾發生若何良好的結果。

繼湖南而起制憲的爲浙江。民國十年六月，浙江督軍盧永祥通電主張自行制憲，組織省憲法起草委員會，於同月十六日着手起草。旋由省議會選出五十五人及各縣縣議會選出一人，組織浙江省憲法會議。省憲法起草委員會開會後，限於三十天內把草案完成，提交省憲法會議，議決憲法。議決以後，立刻由省憲法會議把憲法全文公布出來。自從民國十年六月十六日開始制憲，到那年九月九日正式公布，其間經過約三個月的工夫；這個憲法因爲在九月九日公布，所以又稱爲「一九九憲法」。憲法內容，分十七章，共一百五十八條，大致和湖南省憲法大同小異。所不同的地方，就是關於議院，法院，省政院，審計會外，加設監察會，會員由縣議會和特別市議會聯合選舉。關於查辦行政司法的官吏，審判行政訴訟，監視各項官吏的考試，及請省會懲罰議員各方面，都有規定。此外又公布一種憲法施行法，共二十三條；第一條規定「國憲未成立以前，應歸於國之事權，由本省議決執行之。」這種條文的規定，牠的意義實在太含糊了。我們要問，所謂屬於「國之事權」是不是包

括軍政，外交和其他一切而言？若說是這樣的，那豈不是自治省成了一個獨立的國家嗎？還有，所謂「由本省議決之」這種權力究竟屬於省議會呢？還在屬於省務院呢？所以這種權限不清的規定，很容易使後來發生爭執。但是二法公布後，盧氏終不願實行。到了民國十一年，浙江省議會因「九憲法」未經全民投票複決，便議決再由省民自行提出憲法草案，將「九九憲法」作為草案之一；草案的審查，即由各草案提案人選舉審查員，組織審查委員會行之。旋收受省民提出的草案一百種，選出審查員一百一十人，於十一年十一月四日，開審查會，歸併審查的結果，議定草案三種，以「紅」「黃」「白」三色識別，名曰三色憲法草案。預定於十二年八月一日，將三色草案交由公民總投票採決一種。但是此項總投票的程序，屆時未能舉行，所謂「三色憲法草案」與「九九憲法」同樣的成爲空文。到了民國十五年一月一日，浙江省又有所謂「自治法會議」的組織，在這個會議當中，通過並議決公布了一種浙江省自治法，全文凡一百八十四條，所採取的原則和從前的省憲，沒有甚麼分別，不過增加了省民的生計一章罷了，同日又公布了一種浙江省自治法施行法，仿佛是要實行的樣子。然而在事實上，以上所述的各種憲法，都沒有見諸實行，充其量亦不過一

紙具文而已。

除了浙江以外，廣東也曾組織省憲起草委員會，成立了省憲草案。廣東省憲法草案全文，凡一百三十五條，分爲十五章。第一章標示總綱；第二章規定人民之權利義務；第三章省之事權；第四章省議會；第五章省長及政務院；第六章立法；第七章司法；第八章財政；第九章審計院；第十章教育；第十一章實業；第十二章軍事；第十三章縣及特別市；第十四章憲法之修正及解釋；第十五章附則。草案中最顯著的規定，可以下列的摘錄見得。「廣東爲中華民國之自治省，人民在法律上一律平等，無男女，種族，宗教，階級之區別。在不抵觸刑事法典之內，言論出版，集會，結社各種自由，不受何種特別法令之制限。」「在國憲未定前，省之事權，以現在省政府實際掌理之事權爲限。省議會以全省公民選舉之議員組織之。省議會有立法權，關於財政預算等決議的權，彈劾省長和不信任政務員的權。」廣東省長當由全省各縣縣議會及特別市市議會總投票選舉。「此項選舉由縣議會，特別市市議會於其所在地同日舉行之。省長委任政務員，須得省議會同意。政務員全體受省議會不信任投票時，省長非解散議會，即應令政務員全體辭職。」「省議會是制定法律的機關。省議員，省長，

和法定的機關如省教育會，農會，工會，商會，均得提出法律草案。至關於省之司法，採用三級三審制。……草案規定行政訴訟，由省法院審判。」（註八）此草案大體取法湖南省憲法，不過比較的進步罷了。第一，廣東省憲草案，規定較簡，留有法律上伸縮的餘地。第二，廣東省憲草案，比較的取實用主義，對於當時流行的理想的直接民主政治方法，不大採用。

現在再來談談江蘇省的省憲運動。在湖南浙江兩省積極進行省自治的時候，江蘇省議會也跟着提出制憲規程二十餘。規定由省議會選舉委員二十三人，組織一個起草委員會，着手起草省憲。省憲起草完成以後，把牠交給省會代表，和農，教，商，律師，各會代表合組的審查會來審查。經過審查會議決之後，方始由全省公民大會決定，然後公布出來。可是這制憲規程始終沒有得到全體議會議員正式通過。同時一部份議員，擬定江蘇省制草案六十四條，也未會正式成立。後來江蘇省議會又通過一種江蘇省自治法會議組織法，還是未曾實行，更談不到發生什麼效果了。

此外如雲南廣西貴州陝西江西湖北福建等省，或由當局宣言制憲自治，或由人民積極運動制憲，然均不過是說說罷了。還有一種所謂東三省的聯合保安規約。這規約和以上各省聯省憲法，

稍爲有些不同。在民國十年六月的時候，東三省各團體因不願受北京政令的拘束，舉張作霖爲遼吉黑聯省自治軍保安總司令。八月初旬，張作霖命令三省省議會公推五人工，商，教，農，會各舉一人，三省軍政兩署各派一人，定了一個三省聯合保安規約，凡二十條。茲將那規約的重要處，摘錄如下：

(一)三省因地理關係，聯合爲自治區。(二)爲公共保安起見，擬定規約，官民共守之。(三)三省疆土內一切權利，由三省官民管理，他人不得侵略。(四)實行軍民分治。(五)施政方針，應取一致。(六)三省軍務，由保安局總司令統轄，副司令協理。(七)總司令由省聯合會選舉，副司令由總司令任免之。(八)民政由各省長治理。(九)省長在憲法未制定前，由省會選舉，以本省人爲限。那保安總司令的職權，據三省憲法所定，「能提出法律案於聯合會議；……得以明令召三省之軍隊；得依法律，特赦及增減刑期；……得依法律宣布戒嚴令；代表人民辦理外交事項；依聯合會之同意，有宣戰媾和及條約締結之權。如遇敵人侵略疆土，得布告宣戰；……保安總司令及其行政官吏之薪俸，得依社會經濟狀態而規定之。」(註九)

(註一)參看梁啓超著盧梭學說及國民黨所辦的民報第四號

(註二)參看李劍農著最近三十年中國政治史第十章

(註三)參看曾友豪編中華民國政府大綱卷二聯省自治問題

(註四)全前

(註五)參看王景濂唐乃濡合編中華民國法統遞嬗史第一五三頁

(註六)參看李著最近三十年中國政治史第十章

(註七)參看陳茹玄著民國憲法及政治史第十章

(註八)參看第一回中國年鑑憲法類廣東省憲法草案

(註九)參看曾著中華民國政府大綱卷二聯省自治問題

本章重要參考書

一、陳茹玄——民國憲法及政治史第十章

二、李劍農——最近三十年中國政治史第十章

三、曾友豪——中華民國政府大綱卷二

- 四、王世杰——比較憲法第五篇
- 五、王景濂唐乃霈編中華民國法統遞嬗史
- 六、章行嚴——甲寅雜誌存稿卷下
- 七、浙江制憲史（泰東圖書局）
- 八、湖南聯省自治運動史（同前）
- 九、太平洋雜誌三卷七號「聯省自治」號
- 十、東方雜誌九卷三號，五號，十一卷三號，九號，十一號，十七卷二十號，二十一號，十九卷一號，六號，十一號。

## 第九章 曹錕憲法完成時期

民國十一年，奉直之戰，直系戰勝。當時曹錕、吳佩孚一班將領不滿於總統徐世昌的親奉，所以呼著「恢復法統」的口號；又屢次挑撥北洋軍閥的感情，便有驅逐徐氏的意思。一般失意的舊議員，遂運動恢復舊國會。六月二日，徐世昌被逼下野；於是舊國會參眾兩院議長王家襄、吳景濂及曹吳的代表，請任期已滿的黎元洪，再就總統職務。黎氏部下的人如金永炎、韓玉宸、湯薌銘等，都主張黎氏上台，惟有饒漢祥獨說明軍閥的專橫和愚弄，若不在復職以前，作相當表示，恐怕還是要蹈民國六年的覆轍。黎氏很表贊同，遂通電全國，大概說：「民國亂事，悉由督軍造成，非廢督裁兵，無以收拾時局……」同時督促曹吳非廢督裁兵不可。曹吳見到這個通電，心裏非常的不滿意，然而表面上不能不敷衍黎氏，因此也回電贊成。黎氏乃於六月十一日到京，就總統的職位，同日暫命顏惠慶署理國務總理，組織內閣。十四日下令撤消六年六月十二日的解散國會令。於是一部分留粵的議



員，眼見得廣州軍政府無希望，同時舊國會既經恢復，都紛紛北上。到八月一日，兩院議員，齊集北京，由王家襄、吳景濂分別擔任主席。可是舊國會的重開，當即發生了兩個問題。第一，北京當時有所謂「新新國會議員」起來反對舊國會的重開。這般議員爲民國九年十月北京「安福國會」解散之後，由徐世昌以大總統命令，依照民國國會選舉法和組織法所產生。不過當時遵照選舉的，祇有十一省。且議員因爲不足法定人數，一年多沒有開成一次會。此次他們雖然以舊國會和安福系勾結爲詞來反對，然而實力派因別有心計，決計擁護舊國會，結果這派的反對聲浪，無形消滅。第二，舊國會中原有二種議員，就是六年被解散的國會議員和補充未列席廣州國會被除名的六年議員的新議員，又不免一次爭執，結果因爲多數主張繼續民國六年國會的工作，八年補充的議員便失去列席的資格。

舊國會復集後的主要工作，便是繼續六年的制憲事業，但是集會之後，常因不足法定人數，往往流會。當時所謂法定人數，就是指二年國會組織法的「……總議員三分二以上之出席……出席議員四分之三以上的同意……」的議定而言，也就是要有參議員一百八十三人和衆議員三百

九十八人出席纔行。在這種情形下，聰明的議員於是想出修正這過高的限制。十二年三月議決將上述的三分二改爲五分三，四分三改爲三分二。如此，憲法會議便祇要有參議員一百六十五人，衆議員三百五十七人，就可開會。還怕議員們不出席，便又加上每次出席費二十元的獎勵，同時嚴禁無故缺席，但是議憲尙無成績，而癸亥（十二年六月）政變發生。當時一部分議員於黎元洪被迫下野後，主張南遷避去直系軍閥的勢力，又值浙江軍務督辦盧永祥六月二十三日通電歡迎議員，到南方制憲，在上海設了議場。不過，在上海的議員，分子複雜，六年議員和八年議員又大起糾紛，正式會議也未開成。更因黎氏在南方組織政府的計劃無人擁護，終歸失敗，這般議員差不多無所依歸，也就顧不到制憲的事業了。

原來舊國會的恢復，無非是曹吳的詭計，欲以「恢復法統」爲嗣，把徐世昌推倒。黎元洪被邀爲總統，原不過做一只擺渡船而已。先是在八月初國會開會後，提出唐紹儀爲國務總理，改組內閣；唐氏知道此時的中央，爲直系的中央，無論津保派洛派，都是不容易對付的，因僅令其親信人盧信入閣，以敷衍黎氏，已則不就，於是以教育總長王寵惠兼代總理。不料王內閣時，衆議院正副院長吳

景瀛張伯烈藉口財長羅文幹簽訂與國借款展期合同，有納賄情事，私用衆議院的院印，辦了一封公函，親自攜帶，往總統府告密，迫黎元洪立下手諭，令步兵統領將羅文幹拘捕，送交地方檢察廳，王開遂倒。到了十二年一月，張紹曾出任國務總理。張氏本想竭力推進和平統一大計，總以種種牽制，不能實現。同年三月，直系首領要求任命沈鴻英孫傳芳爲閩粵督理，張不允，後被恫嚇，結果副署。六月六日張氏又爲了黎元洪借撥制憲經費，不交閣議，通電辭職，從此政務就完全停頓。七日，陸軍檢閱使馮玉祥，京畿衛戍司令王懷慶，步軍統領聶憲藩，警察總監薛之珩等所部軍警官佐，集合五百餘人到總統府，藉口內閣無人負責，軍餉無着，要求直見總統，索問軍餉的着落。黎親出見，答以當可籌發，軍警官佐等退出。八日，天安門外的流氓乞丐公民團又出現了；他們也學得學生團體的辦法，爭執驅黎的各種旗幟，集合開會後，遊行至黎元洪的私宅，包圍喧鬧，黎氏派人召聶憲藩薛之珩等，設法彈壓，皆置之不理，夜深始各散去。九日北京的警察，藉口索餉無着，不能枵腹從公，全體罷崗了。自此驅黎的公民團，和索餉的軍警連日合演雙簧劇，向黎氏私宅滋擾，至於將黎宅的電話和自來水管都阻斷了。鬧到十二日，王懷慶馮玉祥，見黎尙不出走，便向黎呈請辭職，表示不負維持秩序之

責任；黎將二人的辭呈退回，二人拒不受。黎於張紹曾辭職後，因張無復任希望，曾商請顧維鈞、顧惠慶等組閣，顧、顧二人皆知曹錕的陰謀所在，不敢犯其威稜，辭不肯任。黎又致電曹錕、吳佩孚，向之哀籲，曹當然是不理的；吳是前此表示「擁護總統，服從曹使」的，現在也置之不理了。此時祇有一個農商總長李根源，憤恨直系惡毒太甚，想扶助黎氏硬抗。十三日，黎氏決計赴津，於出京前，擬就幾道命令：（一）准張紹曾免職；（二）任命李根源為國務總理；（三）准張閣諸閣員全體免職；（四）任命金永炎為陸軍總長；（五）裁撤所有巡閱使、副使、陸軍檢閱使、督軍、督理，皆由李根源副署，蓋印後，交印鑄局發布。這是預備和直系搗亂的，但此時印鑄局也為曹黨所把持，這些命令，都未發出，而黎氏已於十三日午後二時出京。於是「逼宮」的一幕完結。黎出京時，將所有總統的大印、小印，交其眷屬，帶往東交民巷的法國醫院收藏，高凌霄等查印信所在不得，立即發電話至天津，命直隸省長王承斌設法截留。王即率同警務處長楊以德並軍警多人，乘車到楊村，等候黎氏車到，便登車向黎氏查問總統印信的下落。黎初不以實告，王百端威嚇，不許黎氏出車站一步，相持至十四日下午四時，黎告以實情，俟北京方面將印信索出，王又出電稿三通，迫黎簽名，因為不是這樣，不

足撤消李根源而擁護曹派的人物出來。(註一)黎氏既已被迫出京，曹錕想做大總統的心熱，於是又用藉制憲號召的手段，發出促進制憲的通電。其時議員已經離散，於是曹錕的走狗吳景濂極力活動，在北京招集在京議員開了談話會，議定議員每次出席常會，得支取預備費一百元。一般無聊的議員，窮無所歸，到了這時，便又爲利而來。因爲衆議員任期到十月十日，就要滿期，便又提議延長，且待下次議員選舉完成。九月七日衆議員常會竟然開成。並且通過延長國會任期，九月二十六日參議員開常會，延期案也就通過。當時輿論不服，大爲反對，但是已成事實，也無可奈何的了。曹錕黨羽羅致了一般無恥的議員，竭力謀取總統的位置，起初還不敢明目張膽，所以在十月四日還高呼「先憲後選。」等到憲法會議經過好久未曾開成，便不顧一切，決意先行大選。由議長吳景濂代爲運動，先以五百元出席費吸引議員。隨後公然填選五千元支票，實行賄選。十月四日開成憲法會議。出席的有五百五十餘人。等到五日總統選舉會，出席者增加四十左右。曹錕以四百八十票之大多數當選爲大總統。事前二三廉潔的議員得到支票，便有向法院告發的。同時江南各省軍政要人也都起來反對賄選，民衆更是十分痛憤。現在把那年十月六日北京日報所載選舉情形，節錄於左，可

知當時選舉腐敗情形的一般了：

「北京之總統選舉會，經王承斌吳景濂極力拉攏之結果，昨日（五日）居然開成。曹錕以四百八十票之大多數，（投票總數爲五百九十）於金錢支配之下，莫然當選。以視民元之袁世凱，民五之馮國璋均經決選，始能產出，尤爲生色。金錢之魔力，誠可畏哉！四日之夜，甘石橋之大選籌備機關，通宵達旦，活動不休。夜分門前猶有汽車六百餘輛，該俱樂部中，原有五大客廳，卒以來者過多，幾無立錫之地。喧鬧終宵，支票計發出六百零數張，而大選派對於人數一層，始略爲放心。五日晨，內外城各大街商鋪，卽由警察挨戶勒令懸旗慶祝。順治門內外，十步一兵，五步一警，荷槍實彈，如臨大敵。國會街一帶，警備尤嚴，衆議院門前，有營帳數座，是爲軍警休息之地。制服軍警，約有五六百人之多。私服暗探亦如之。衆議院圍牆以外，配置軍警偵探之數，亦不亞於門前。軍警當局，如王懷慶聶憲藩薛之珩車慶雲等均約親自蒞場，指揮監視，足見其特別鄭重。旁聽席中，亦有偵探數十人，往來監視。而女旁聽席中，亦有女偵探，殊不能不令人歎服其戒備之周到也。……昨日（五日）十時左右，卽有大選派中堅議員，相繼到院，總統選舉會之通告，載明十時開會，唯議員按時到者寥寥無幾。故臨

時變更爲不定時開會，以簽到足法數爲準，以免後再延長，致爲法定次數所限，不能不宣告延會。一時三十分，簽到者僅四百數十人。吳景濂頗形憂慮之色，急派人分途拉攏。大抵皆由同鄉議員，及同京議員，各一人擔任邀請一名議員。大選派中堅議員，出入頻繁，但見其驅車而出，未幾即挾一議員而歸，亦可謂賣盡氣力矣。一時二十分，簽到議員達五百九十三名。（實際出席投票者五百九十九人）院內外走相報告，吳景濂卽下令搖鈴開會。議員聞鈴，便魚貫而入議場，面皆欣欣然有喜色。吳景濂就主席，顧聘議場，意殊自得。五十二分，宣告開會，吳報告簽到人數，計參議員一五二人，衆議院四百四十一人，共五百九十三人，唯現時出席者，五百八十五人，已足法定人數，可以開會。尙有議員梁善濟、廖宗北、張佩紳三人力疾到院，允於投票時出席。報告畢，由祕書長抽定檢票員十六人，（參衆各八人）……檢票員抽定，吳起而說明寫票投票方法，先由檢票員投票，再由檢票員唱議員姓名，挨次寫票及投票。祕書散票，共發五百九十張。自二時投票至四時始畢。照例將票匱封好，始招呼旁聽人入席，當衆點票唱票，據吳景濂報告票數與人數相符，投票總數爲五百九十票，四分三應爲四百四十三票。曹錕得四百八十票，按照大總統選舉法，當選爲中華民國大總統。議員鼓掌如雷，真

可謂賣力到底矣。又昨日投票總數爲五百九十票，除曹錕得四百八十票外，其餘孫文得三十二票，唐繼堯二十票，岑春煊八票，段祺瑞七票，吳佩孚五票，王家襄二票，陳炯明二票，陸榮廷二票，吳景濂，陳三立，張紹曾，張作霖，陳遐齡，唐紹儀，汪兆銘，王士珍，李盛鐸，谷鍾秀，譚延闓，盧永祥，李烈鈞，高錫符，熊升，姚桐豫，胡景翼，歐陽武，嚴修各一票。又廢票十二票，聞中有孫美瑤一票，五千元一票，三立齋三票，吳景濂祕不發表。」

賄選的前後幾天，那五百幾十個賣身的議員，覺得彰明昭著的賣身，萬目所視，也有點難過，想得一件物品來遮一遮羞，於是把民國前十年好久未能產生的憲法，在曹錕這時祇開過三次憲法會議，在七天之內，全部完成了。憲法會議第一次開會是十月四日。憲法草案在六年未經二讀的祇一部分，內中最重要的是地方制度。這天地方制度全章完全通過二讀會。十月六日第三次就將國權和其他懸案都通過二讀會，即指定藍公武等三十人整理全部條文字句。十月八日憲法全案便通過三讀會。究竟時間太短促了，這般豬仔議員議憲雖則神速，卻知道憲法草案原有的生計教育二章終不及付議，便擱置下來。十月十日，曹錕就任總統，這般豬仔議員也在那一天舉行公布憲法



的儀式了。

這部憲法是二年天壇憲法草案演進的結果，分十三章，一百四十一條；

1. 第一章國體 規定中華民國爲統一民主國。
2. 第二章主權 規定主權屬於國民全體。
3. 第三章國土
4. 第四章國民 規定國民的權利義務。
5. 第五章國權 這一章是和十二年憲法及二年六年的憲法草案不同的一點。這章規定，一切의 權限，分爲國家的和各省的。
6. 第六章國會 規定參議院及衆議院的組織任務及其他一切事項。
7. 第七章大總統。
8. 第八章國務院。
9. 第九章法院。

10. 第十章法律。

11 第十一章會計 規定國家財政事項。

12. 第十二章地方制 規定省縣等級和關於省自治法的一切事項。

13. 第十三章憲法之修正解釋及效力。

這部憲法竟將很重要的生計和教育二章不列入，當然是一大缺點，加以由二年天壇憲法草案演化而成，而二年憲法起草委員會當時分子複雜，黨派衆多，各人的主張極不一致，因而條文的通過多半含糊敷衍，去曲徇各方的意思，曹錕時，又急於完成憲法，在七天中了事，草率可知；所以矛盾百出，瑕疵無數。在天壇憲法草案一章，曾經把各章逐一批評，這裏不再重復敘述。現在就把新增的國權和地方制度兩章，略述所見。

依國權章關於國家事項與地方事項之劃分，當時一般人都認為這憲法把民國國家組織定爲聯邦制，這一說很有成立的理由。中央和地方職權之憲法的分配，原爲聯邦制的特徵，在國權一章中已規定很明白了。至於名義上之稱地方制度，在法律上原無妨於聯邦之爲聯邦；澳斯大利亞

憲法用「邦」(State)的一個字冠於地方政府，與坎拿大憲法的用「省」(Province)一個字，名雖不同，而兩國的聯邦組織完全一樣。有些人論地方制度章有省自治法不得與本憲法及國家法律相牴觸的規定，明明使省權受制於法律，根本的否認聯邦的性質。實在，第一百二十五條的所謂不得與國家法律相牴觸的意思，是指在國家立法範圍內的國家法律而言，並不是有侵奪省權的意義。蒲萊思(Plyce)論美國聯邦憲法，曾於美國法律的當中分出四個等級：(一)聯邦憲法，(二)聯邦法律，(三)各邦憲法，(四)各邦法律。在這四項之中，聯邦憲法當然最高，可以支配其他三項法律，至於聯邦法律則如其依憲法制定，合於憲法，亦高於第三第四兩項的法律。然則省自治法的牴觸國家法律無效，固屬當然的事，於聯邦憲法的原則，亦沒有違背。又如第二十八條規定「省法律與國家法律抵觸者無效」，亦可適用同一的觀察，認為無傷於聯邦的精神。這裏所謂國家法律，當然亦是指在國家立法範圍內的法律，就是依憲法有效的法律而說的。在新德意志聯邦憲法中，亦有相同的規定；德憲第十三條規定「國家法律高於各邦之法律。」我們亦可說依這個憲法，民國亦可分出四個等級的法律：第一級為憲法，第二級為國家法律，第三級為省自治法，第四級為

省法律。對於一切法律，憲法爲最高，而在憲法規定的限度內，國家法律高於省自治法與省法律；而省自治法則高於省法律。要明瞭這個意義，方纔可以進而討論國憲與省自治法的在這個憲法當中，既認有國憲和省自治法的兩重憲法，當然發生此兩重憲法的相互關係問題。

一、憲法與省憲的銜接問題 在聯省自治運動進行中，關於國憲省憲制定的先後問題很久引起爭論。有主張先省憲而後國憲的；也有主張先國憲而後省憲的；也有主張兩者的制定無妨同時并行的。現在憲法會議頒布憲法，可說是成於一般省憲之先，然而同時則此憲法頒布以前亦有既存的省憲，則又不可否認的事實。這憲法對於既存的省憲如何銜接是一極要注意的地方。第一，就形式上說，在這憲法之下，似無容既存的省憲繼續存在的餘地。在憲法本文中無一語道及既存的省憲，而在地方制度章中（第一百二十六條）明明規定省自治法由省議會縣議會及全省各法定的職業團體選出的代表組織省自治法會議來制定。然則當時現存的省憲如湖南省憲法者，其制定機關程序，全然不合於這憲法的規定，在這憲法之下其是否能繼續有效，而可以代憲法中所規定的省自治法，乃是一個問題。我們對於這個問題不能不作否定的解答。第二，就實質上說，在

這憲法之下，既存的省憲內容欲免於與國憲條文牴觸，有許多重要地方尚須大加修改。舉其最顯著的例子，如湖南省憲法第三章省之事權之規定中關於省法院，監獄司法行政之項，關於省內之軍政軍令事項，皆須刪除，因為在憲法中把這些事項均定為屬於國家權限。又湖南省憲法第五章關於省長及省務院的規定，必須根本修改，因為關於省行政組織在憲法地方制度章中已規定有完全不同的原則了。又湖南省憲法關於軍事及司法的規定必須完全刪除，因為軍事與司法依憲法完全屬於國權，而不在省之自治權限之內。從全體說來，當時憲法會議頒布這憲法，對於省的地位，看得太輕。牠不僅漠視既存的省憲，且很明顯的沒有給牠容納的餘地；即對於未來的省自治法亦很少為留活動的範圍，因為規定國權過廣，而賦予省權太狹了。以上不過是說當時憲法的制定，並沒有顧到當時既存的省憲，同時這憲法雖主聯邦，卻把中央權限，特別徧重，不能不說是一個缺點。

二、職權的分配問題 國權邦權的分配，為聯邦憲法之根本的問題。關於這個問題，各國的解決方法殊不一致。就職權分配的方式上說，可以舉出三個不同的方式。第一，對於國權取列舉式，邦

權取概括式。第二，對於邦權取列舉式，國權取概括式。第三，國權邦權兩方皆取列舉式，而以未經明白列舉者悉保留爲一方之權限。第一個方式幾爲一般聯邦憲法分權的通式。在北美合衆國憲法，凡權力之未明給聯邦政府而亦未明禁各州政府行使的，概屬各州所有。在澳斯大利亞聯邦憲法，則凡各殖民地成邦以前，其議會所有的權力如未經聯邦憲法賦予聯邦議會專有，或已自各邦議會撤除者，則仍然屬於各邦議會。新德意志聯邦憲法專列舉聯邦的各類立法權，而聲明除立法權專屬聯邦的事項外，凡聯邦不行使其立法權之時，各邦有其立法權。又奧大利聯邦憲法亦列舉屬於聯邦立法權執行權範圍之事件，而規定除依據聯邦憲法將其立法權執行權特別定爲聯邦之事件外，一切事項均屬於各邦之獨立權限。（奧憲第十五條）以上爲第一個方式的顯例。至於第二個方式則在既存的重要聯邦憲法中罕見其例。而第三個方式則其例見於坎拿大聯邦憲法。一千八百六十七年的坎拿大憲法，分別列舉聯邦議會和各州議會的立法權。但凡憲法未賦予各州議會專有的權力，仍屬聯邦議會。現在這憲法究竟採取那一個方式呢？自其同時列舉國家事項與省之事項來說，那末似乎仿行坎拿大憲法分權的方式。然而關於殘餘權則又未如坎拿大憲法的

明定爲全屬於何方，乃是採取一種含渾的規定。第二十六條規定：「除二十三條……列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者屬之國家，關係各省者屬之各省；遇有爭議，由最高法院裁決之。」這種規定的方式，遠不及坎拿大憲法規定來得明確。我們雖不主張以殘餘權歸諸中央，然而如憲法會議之籠統的規定，則亦徒見無確定的界限，容易引起爭執。何項事件應該屬於國家，何項事件應該屬於各省，應當有一個具體的客觀的標準定明。若徒抽象的主觀的就事之性質上來定，而統說其性質關係國家者屬之國家，關係各省者屬之各省，這仍是重述那問題本身，而不是一個解決。所以我們關於憲法上這種規定極不謂然，照我們的意見，應於列舉國權與省權之後，當將殘餘權完全保留於各省，這樣，既不蹈坎拿大偏重中央的弊病，同時可免於法文的含混不確定。殘餘權保留於各省，可以爲省政府的活動多留餘地，合於近世分治主義的精神，而順於國內各省自治運動的趨勢。并且如此的規定，亦可以減少憲法解釋上之困難爭點，則以解釋憲法的機關遇有爭論問題，只須客觀的從憲法條文上推斷以明某種事項原定屬於何方權限，不必從事項的性質上來考究其應該屬於國家，或是屬於各省。

三、憲法原則的調和問題 就國憲省憲的關係上說，有一個極重要而容易明白的地方，爲各聯憲法所沒有看過，就是保持中央政治和地方政治根本原則的調和問題。在聯邦制度之下，邦的地位並不成獨立國家，而仍構成聯邦國家的一部。設使聯邦與各邦憲法上各探定根本的相反對之政治，則在同一國家之內兩種不相容的政治對立，不免危害國家的根本組織。北美合衆國憲法保證各州的共和政體；而新德意志憲法也各規定各邦須一律採共和憲法。這都是表示聯邦和各邦憲法原則上的調和。在共和政體的中國，如制定聯邦性質的憲法，憲法中當不可不採美德憲法的原則，禁止違反共和主義的政治發生。關於這層，就是在這憲法的地方制度章也已經規定；憲法第一百二十七條，以明文將省政府的機關和牠的產生程序都已規定明白，即就不容別樣的政治發生，已極明白。復次，在這條條文底下，就是把那時的督軍省長之變則的制度，也使再無存在的餘地。不過這條規定，不僅限於省政治的原則，且并及於具體的組織：「省設省務院執行省自治行政，以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之，任期四年；省務院設省長一人由省務員互選之。」如此的限制省政府組織之自由，那我們以爲太過於國憲規定應守的限度。關於省政府之組織，但



求其大體原則和國體不相違背；至於具體的制度，原可依各地情形而異，不必課以劃一的形式。今姑勿論省民直接選舉省務員之制之是否爲可行的制度，已是疑問，即令此而可行，亦不必強各省以一律採用。自治的各省，實在並無絕對採劃一的政治組織的必要，各省可以斟酌政情，採英法式的內閣制也可；採瑞士式的委員政府制也可；採美國式的總統制也可；就是有變通固有的制度或別創其他的新形式，也未嘗不可。所以一定要強令全國各省採劃一的制度，有些不大妥當。

四、憲法上之爭議的解決問題 在聯邦憲法之下，既有兩重憲法，兩重政府，於是憲法上之爭議的解決，即爲憲法規定上的一個重大問題。憲法上的爭議可分兩種：第一，爲權限的爭議或其他政治性質的爭議；第二，爲法律的牴觸。關於權限的爭執或其他政治的爭議，於聯邦和各邦之間，可以發生，在各邦相互之間，也可以發生。關於法律的牴觸，有聯邦法律和國憲的牴觸，邦憲和國憲的牴觸，及各邦法律和聯邦法律的牴觸。大凡這類憲法上之爭議的解決，在舊聯邦憲法中規定的原則，不大一致，分析起來，可大別爲三類。第一，如舊德意志帝國憲法之例，關於這種爭議，法院不得過問；立法部完全有處決的權力，聯邦參議院尤獨有處決帝國政府和各邦間或各邦相互間之爭議

的權力。第二，如北美合衆國憲法所採的原則，偏重司法的解決，關於憲法上的爭議，其最後解決的權力屬於聯邦高等法院。第三，如瑞士聯邦憲法，可說是介乎德美兩國憲法之間，表示一個折衷主義，關於各州和聯邦政府間或各州政府相互間的權限爭執，由聯邦法院來解決；關於憲法和法律的牴觸問題，法院卻沒有這個權力。因為瑞士亦和其他歐洲諸國一樣，對於國家法律的是否違憲，不許法院過問的。所以瑞士憲法最後解釋之權，屬於國會。戰後產生的新聯邦憲法則超乎這三種方式之外，而採一個新方式，就是說在憲法上規定一種特別機關，專門受理這種憲法上的爭議。如新德意志聯邦憲法，規定了一種所謂國事裁判院或最高法院(Staatsgerichtshof)，暫時以判官七人組成，國會舉出四人，聯邦法院舉出三人。在奧大利聯邦憲法，規定了一種所謂憲法裁判院(Verfassungsgesichtshof)，這裁判院的院長副院長和判官的半數由國民議會選舉，還有半數的判官由聯邦參議院選舉，任期都是終身的。這憲法裁判院的權限，特別廣大。除了那特定的管轄權以外，各邦相互間及邦和聯邦間的權限爭議，邦法律和聯邦法律的違憲問題，都是由這個法院來解決。現在來看這北京憲法會議頒布的憲法，關於憲法上之爭議的解決問題，究竟採取何種制

度？依照憲法條文，我們可知這個問題的規定，沒有系統的一貫的精神，而呈一混合的形式。憲法第二十八條規定：「省法律與國家法律發生牴觸之疑義時，由最高法院解釋之；前項解釋之規定，於省自治法牴觸國家法律時得適用之。」第二十六條規定：「……如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者，屬之國家，關係各省者，屬之各省，遇有爭議，由最高法院裁決之。」第三十一條規定：「省與省爭議事件，由參議院裁決之。」又第一百三十九條規定：「憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。」照上面這幾條看起來，這憲法關於憲法上的爭議問題，委諸三個機關來解決。第一，為最高法院。牠是可以解決省自治法或省法律與國家法律牴觸之疑義（第二十八條），裁決國家與各省之權限爭議（第二十六條）。第二，為參議院。牠是可以裁決省與省的爭議事件（第三十一條）。第三，為國會議員組成的憲法會議。牠是可以解釋憲法的疑義的（第一百三十九條）。依法律的見地看來，凡這種種問題，最後都不免涉及憲法的解釋。現在以三個地位性質不同的機關而同享有處決憲法上的爭議的權力，實在是不合理的事。並且這種機關自身是否都適合於執行這種權能，已是一個疑問。所以我們主張，與其為這種複雜的規定，還不如德奧憲法特殊設立一個憲法裁判

院，比較來得適當。因為這種憲法的爭議，一方面屬於法律的性質，同時也多牽涉政治問題。這種問題若然委給議會來解決，常恐牽入政爭的紛擾，同時在他方面。若然完全委給法院來處理，那末以司法機關來處理政治性質的爭議，既不大適任，又恐因此而搖動司法權的信望。所以設立一個憲法裁判院來處理這種憲法上的爭議，不僅可對於牽涉政治關係的問題公平的來解決，並且不致被通常司法規則所拘束了。（註二）總而言之，這部憲法，缺乏系統，含糊敷衍，矛盾百出，是不容否認的了。

（註一）參看李劍農著最近三十年中國政治史第十章

（註二）參看周鯁生著國憲與省自治法一文（太平洋雜誌第四卷第五號）

### 本章重要參考書

- 一、李劍農——最近三十年中國政治史第十章
- 二、王世杰——比較憲法第五篇第二章
- 三、陳茹玄——民國憲法及政治史第十一章

- 四、文公直——中華民國革命全史第十三章
- 五、貝華——中國革命史第五篇
- 六、謝彬——民國政黨史第十章
- 七、劉楚湘——癸亥政變紀略
- 八、李荀揚——十年來的中國法律（世界雜誌增刊「十年」）
- 九、周鯁生——國憲與省自治法（太平洋雜誌第四卷第五號）
- 十、第一回中國年鑑憲法類

## 第十章 段祺瑞臨時執政時期

曹錕賄選告成的時候，中山先生最先起來反對，同時奉天的張作霖和浙江督軍盧永祥也反對直派的舉動，乃與中山先生聯絡，而有所謂奉浙粵的三角同盟。十二年十月十日，曹錕在北京就任，上海杭州蕪湖等處的市民，也在這一天舉行反曹大遊行。盧永祥於曹錕就任的第三日，便通電宣告停止與北京政府的公文往來，表示不認曹為總統。十三日汪精衛姜登選領銜以各省聯席會議代表的名義發布反曹的通電。一般未參與賄選的議員和黎元洪派的政客，會合於杭州上海兩地，頗有在杭州另組政府，以盧永祥作反直運動中心的意思。（註一）

十三年九月三日，直派的江蘇督軍齊燮元和浙盧正式開戰。十九日，福建督軍孫傳芳率兵入浙，盧軍大受打擊。到十月十三日，盧軍完全失敗，同時盧永祥立刻通電下野，與何豐林臧致平同走日本。當江浙戰爭開始的時候，廣東方面亦組織北伐軍，出發北伐，並刊布北伐宣言，說「北伐之目

的，不僅在覆滅曹吳。尤在曹吳覆滅之後，永無同樣繼起之人，以繼續反革命之惡勢力。」同時奉天張作霖一面電告曹錕，勸他不要過信吳佩孚，輕起戰端，一面實行動兵分三路入關。曹錕吳佩孚也派兵三路迎擊，以彭壽莘爲第一軍總司令，王懷慶爲第二軍總司令，馮玉祥爲第三軍總司令。當直奉兩軍在山海關方面正打得很激烈的時候，直軍第三軍總司令馮玉祥與陝西陸軍第一師師長胡景翼，京畿警備副司令孫岳，熱河都統米振標等，忽於十月二十三日班師回京，同時發布停戰主和的通電，謂「國家建軍，原爲禦侮，自相殘殺，中外同羞。不幸吾國自民九以還，無名之師屢起，抗爭愈烈，元氣愈傷。執政者苟稍具天良，宜如何促進和平，與民休息。乃者東南釁起，延及東北，動全國之兵，枯萬民之骨。究之因何而戰，爲誰而戰？主其事者，恐亦無從作答。玉祥等受良心之驅使，爲弭戰之主張，爰於十月二十三日，決意回兵，並聯合所屬各軍，另組中華民國國民軍，誓將爲國爲民效用。如有炫兵好戰，殃吾民而禍吾國者，本軍爲縮短戰期起見，亦不恤執干戈以相周旋。」馮軍既班師回京，就把北京各要地占領，總統府也被包圍起來。起初，曹錕尙不明了外面的形勢如此緊急，到了國務總理顏惠慶和他見面，討論應付方法，結果只有允許馮氏要求，維持北京治安。內政薛篤弼報告

馮玉祥要求意見三項：第一，頒布停戰的命令；第二，懲辦主戰和附和的人物；第三，召集全國各省代表會議，共同解決時局問題。結果，通過下停戰令，「自即日起，兩方軍隊，退守原防，聽候中央籌議結束辦法，有違令不遵者，當強行制止。又下令「吳佩孚免去本兼各職，派為青海督辦墾務。」又令「討逆軍總副司令等均撤消，山海關一帶軍隊，責成王承斌彭壽莘妥為維持。」十月二十五日，馮等進行政改組內閣攝政。初擬仍借重顏惠慶，可是顏堅決不願合作，於是把黃郛抬出來，攝行內閣，並加入奉天方面的王永江王迺斌，國民黨方面的李烈鈞等，實行攝政，維持中央政局。三十一日，黃郛代閣令下，即日逼曹下野。十一月三日，曹錕就此宣告退職。賄選總統的命運，至此宣告死刑。

黃郛的攝政內閣，原不過把他作過渡的。曹錕退後，各方表示擁戴，同時廣東孫中山先生也表贊同。段祺瑞對於各方的推戴，再三考慮，纔正式表示接受。十一月二十一日通電宣告準於二十四日就臨時執政職，組織執政政府；次日入京，二十四日就職，即日公布一種很簡單的臨時政府條例，任命沈瑞麟李思浩等十餘人為各部總長，合組國務會議，不設總理，以臨時執政兼內閣總理。臨時執政總攬軍民政務，對外代表國家，不設監督機關。所以臨時執政的實權，就是把從前的總統與國



務總理合而爲一。在表面上，執政雖不冠以總統的名銜，可是在實際上，他的職權，比總統的職權之大有過之無不及。現在把這臨時政府條例寫在下面，就可見得牠的內容了。

第一條 中華民國臨時政府，以臨時執政總攬軍民政務，統率海陸軍。

第二條 臨時執政對於外國，爲中華民國之代表。

第三條 臨時政府設置國務員，贊襄臨時執政處理國務。臨時政府之命令，及關於國務之文書，由國務員副署。

第四條 臨時執政命國務員分掌外交，內務，財政，陸軍，海軍，司法，教育，農商，交通各部。

第五條 臨時執政召集國務員，開國務會議。

第六條 本制自公布之日施行。俟正式政府成立，即行廢止。

段就執政後，欲求和平統一，於是主張召集一個善後會議，解決當時重要問題。十三年十二月二十三日，公布一種善後會議條例。善後會議的會員資格計有四項：（一）有大勳勞於國家者；（二）此次討伐賄選制止內亂各軍最高首領；（三）各省區及蒙藏青海軍民長官；（四）有特殊之資望學

術經驗，由臨時執政聘請或派充者，但不得逾三十人。當時據起草人員及各關員的意見：第一項資格僅有孫文黎元洪二人；第二項資格僅有張作霖盧永祥馮玉祥胡景翼孫岳等五六人；第三項資格大約至多不過五十人；加以臨時執政聘請或派充者三十人，統計約九十人左右。在此九十人的團體之中，臨時執政所派請的人已有三十人之多；再加以第七條「本會議以會員全體三分二以上之列席開會，列席員過半數之同意議決」的規定，那麼，有六十一個人出席即可開會，出席員有三十一個人同意即為議決。這種善後會議豈不是由臨時執政包辦嗎？就是會員人人決不缺席，亦不能抵制，因為九十人的團體之中，有三十人以上的政府黨，此外都是零零碎碎的會員，無論如何，總不能與爭勝。再「有特殊之資望學術經驗」一語，亦太過於含糊。例如徐樹錚曹汝霖陸宗輿鄭孝胥一般人，在段執政的心目中，何嘗不是「有特殊之資望學術經驗」呢？他如蔡元培汪精衛……一流人，在段執政眼中，絕不會認為有資望，有學術，或有經驗的人。請問這第四項資格，到底有什麼標準？依我想來，既然沒有標準可定，結果祇有一個乾淨絕妙的辦法：就是以安福部黨員為限（註一）爲了這種情形，雖然後來開會的時候，被邀的有一百三十多人，差不多盡屬國內實力派的代表，自

然引起國民黨人的反對了。

初，中山先生，自十三年十一月受北京各方的電邀，離開廣州到北京，想謀和平統一；主張統一的方法是開國民會議，實行三民主義和五權憲法，建設一個新國家。在召集國民會議之前，他主張召集一個預備會議，由現代實業團體，商會，教育會，大學，各省學生聯合會，工會，農會，反對曹吳各軍，和政黨九種團體的代表來組織。後經段氏再三疏通，中山先生爲委曲求全計，於十四年一月十七日，提出關於參加善後會議的兩個條件：（一）須加入現代實業團體，商會，教育會，大學，學生聯合會，農會，工會諸代表；（二）該會討論軍事財政諸問題，最後解決之權當還諸國民會議。二十一日，執政府開特別會議，決定對於中山先生提議的態度，因於二十九日答復，允聘任各省省議會，各教育會，總商會，省農會，及天津上海漢口等處總商會各會長爲善後會議專門委員。（註二）他們對於大會議案有審查修正權。不過民黨意仍未滿。二月一日善後會議開幕，民黨會員都不出席，後經極力拉攏，到十三日方纔足三分二的法定開第一次正式會議。到了四月二十一日，整整的忙了兩個多月，正式宣告閉會了。牠的唯一的成績，就是一部國民代表會議條例。除此以外，簡直可說是一事

無成。在會期中，各方軍事行動依舊進行，時局糾紛未爲稍減。並且對於軍事財政兩項的善後方案，也就連形式的決議都沒有通過一件，這些事件都推到甚麼整理委員會去辦了。赤裸裸的事實擺在這裏，可說是善後會議完全失敗了。善後會議的失敗便是段政府政策的失敗。然而國民代表會議是通過了。在表面上看起來，段政府「革新政治，與民更始」可以借重這個國民代表會議，可是我們要知道，段政府所要召集的國民代表會議，不是國人心中所想望的國民會議。原來法制院提出的國民代表會議條例草案，發生以下的幾個重大缺點：

一、限制國民代表會議的職權 草案第一條明白的想定國民代表會議祇能行使制憲權。這是一般輿論所詆毀之一點。我們亦覺得這種限制，在原則上既然講不過去，在實際上，亦沒有什麼效用；現時的政府與善後會議，無論在法理上講或在道義上講，都沒有限制國民代表會議的權限之資格；所以我們說，這種限制在原則上講不過去。就令將這種限制納入組織法中，而將來國民代表會議，依其國家最高造法機關之資格，又何嘗不可以變更這種限制；所以我們說，這種限制實際上亦沒有什麼效用。然而法制院先生們於此卻要援引外例以期間執反對者之口。他們當時在各

報所發表的理由曾有次之引證：

「……數年以來，歐洲各國改造政治之事甚多，大抵皆有召集國民會議之舉；如一千九百十九年之德國，一千九百二十二年之普魯士與奧大利，捷克斯拉夫，一千九百二十一年之波蘭，所開國民會議，無不以制定憲法爲唯一之職權。而普魯士與波蘭且標明爲憲法會議。其中雖有一二國於制憲而外兼有選舉臨時總統之事，亦因當時政府尙未成立，故暫行選舉以濟其窮。此從法理上言之也……」

我不知道法制院的先生們是否有意蒙蔽他人。就我們所知道的說，他們所引用的德，普，奧，捷，波蘭諸國的會議，不管他們是叫做國民會議或制憲會議，在他們從本制憲的期間內，便沒有一個不是兼行普通立法與監督政府的種種職權的；便沒有一個以「制定憲法爲唯一之職權」的；有的會議並且連他的制憲任務，也不曾經任何明文聲明過（捷克）。實則法制院先生們所以欲限制國民代表會議的權限，還是爲着他們在各報所會發表的兩層「事實上之理由。」他們的兩層事實理由便是一則國民代表會議期限既然甚短，則在這個短促期限內，國民代表會議儘可不

必行使什麼監督政府與什麼普通立法等職權；因為就在平時，議會也不免有休會或改選時期，而在這些時期以內，也就沒有什麼立法機關或監督政府的機關存在。但是這個比擬，實按之恐亦不見得恰當；因為我們現在的臨時政府，是一個權力毫無限制的狄克推多，並不是一個通常議會制度國的行政機關。而且「廢督裁兵」與及財政善後等事，事實上將來果能絕不借重那個國民代表會議麼？二則因為國民代表會議職權如果過於寬泛，則其制憲的主要事業或至因而放棄，以致重蹈舊國會之覆轍。這層理由，我們自不能完全抹煞；但是爲着這層理由，似也只能限定國民代表會議的任期。

復次，賄買總統的曹錕，不是早就說是要交國民「公判」麼？賄選議員案，不是曾經明令聲明「應由司法部檢查證據將來移付國民代表會議解決」麼？現在政府限定國民代表會議只能制憲，無形中遂將那些舊文章一概抹煞。竊恐這樣的抹煞，並不是政府諸公健忘所致。

二、否認國民代表會議的憲法起草權 法制院草案的本文，規定國民代表會議賦有「議決」憲法及其施行細則之權。議決權這個名詞，本來不能將起草權除外（譬如臨時約法雖僅規定參

議院享有「議決一切法律案」之權，然而參議院並不因是而無法律起草權。但是法制院卻於草案的說明文內，聲明議決權是不包括憲法起草權的；並且聲明憲法起草權是要付諸一個完全由現政府獨自以法令組織的憲法起草委員會的。從知法制院的草案不只是一要限定國民代表會議只能制憲，並且要限制他的制憲權。憲法起草，誠然不可不廣求專門人材；欲廣求專門人材，誠然不能不使國民會議以外之人得以參加。法制院先生們所發表的這一層理由，我們可以承認，但是由現政府獨自以法令組織之憲法起草委員會，果能逃免政府包辦的嫌疑，而可取得一般人的諒解麼？此其一。國民會議自己既沒有憲法起草權，而政府憲法起草委員會所提出的憲法草案，將來如果又爲國民會議認爲無可修改，實際上能不發生多少糾紛與困難麼？此又一。說到此處，我又記起一七八七年美國費城會議的故事。這個會議的權限，依照召集該會議的康格雷之決議，原只能建議修改當時美國十三州的中央憲法（Articles of Confederation）而不能起草新憲法；但是費城會議的先生們因爲那個現存的憲法簡直無從修改，後來也就老實不客氣的蔑視康格雷原來的決議，重新草定一個新憲法，交付各州人民批准。我們如果只將憲法議決權付諸國民代表會

議，而將起草權付諸政府所組織的憲法起草委員會，終究也就難免不有這類的情事發生，甚或促使這類的事情發生。所以我們一面雖覺憲法起草有交付一種含有專門人材的委員會之必要，然為避免任何方面的包辦，並使委員會的意見較易為國民代表會議容納起見，我們卻以為憲法起草委員會仍只能由國民代表會議產生，至多也不過還可承認政府得提出一個憲法起草委員會組織法請求國民代表會議議定實施罷了。

三、一部分重要職業階級並沒有職業選舉權 我所謂一部分的重要職業階級，便即歐美人之所謂「自由職業」(Liberal Profession)階級，而以律師，新聞記者，醫士，與教員四種階級為最著。這幾個階級是社會上優秀的精神勞動階級，而在中國現狀之下，並且是比較能有相當組織或已有相當組織的階級。但是這幾個階級的分，卻不能包括在那些「商業區」及「實業區」等等選舉團體之內；就是「大學區」也只能包括一小部分的教員，因為許多中小學教員也就不能包括進去。草案沒有涉及到這幾個階級的身上去，似不能不認為疏忽。我們認為這幾個階級可以享有獨立的代表權。



四、性別的限制 法制院的草案，規定一切選舉權及被選權俱須男子始得享有。本來關於選舉權資格問題，如採嚴格的選權普及制而毫不設定智識之條件，則選權之普及於兩性，在中國誠不免有多少困難；因為中國一般人民之智識固低，而一般女子之智識尤低。然草案既已限定凡享有選舉權及被選權之人須能解說寫作本國日用通行之文字，則性別限制之設定已不見得十分的必要。就令區域選舉仍有保持性別限制之必要，而對於「大學區」的女學生及女教員，「商業區」的女商人，「實業區」的女工人，又何必定要剝奪他們的選舉權或被選權呢？這樣的限制，我們不敢信為合理。我們認為至少應許各項職業團體中享有同等智識條件（解說及寫作日用文字）的女子，享有與男子同等的選舉權及被選舉權。

五、選舉爭訟事件之裁斷權屬於選舉監督 草案規定，凡關於當選人資格之爭訟事件概由各覆選監督或選舉總監督裁斷；而其所謂覆選監督或總監督，無非是道尹，省長，內務總長，教育總長，農商總長，交通總長等等行政官吏。就理論言，就列國實例言，關於當選人資格爭訟事件之裁斷，將不外三種辦法；或則以之付諸普通法庭（英制），或則純由議會自己行使（法制），或則付諸

法庭及議會合組之特別選舉法庭（德制）。付諸法庭則可避免議會多數黨偏袒同黨與排擠異黨之裁斷；付諸議會則可避免法庭畏忌行政機關所爲之裁斷。但無論如何總不能委諸選舉監督；因爲這些選舉監督或其所屬的行政官吏，便往往是選舉舞弊的當事人；便往往是選舉爭訟的當事人或關係人。我們認爲凡關於當選人資格之爭訟事件，仍只好付諸各選舉區內之普通法庭。

六、拒賄議員之加入國民代表會議 依照草案，拒賄議員每三人尙得用抽籤法抽定一人加入國民代表會議。這層規定我們尤不能不嚴重的反對。我們反對這層規定，不是因爲拒賄議員們沒有功德可記，——就是有功德可記，國民代表會議也並不是酬庸報德的機關。我們根本的反對這層規定，因爲我們所要的一個會議，是一個真正的「國民代表會議。」我們曾經說過：「國民會議祇許由人民直接選舉出來的代表組成，此外任何機關或個人均不得以特殊的資格推舉代表參加。」拒賄議員諸公如自信尙能代表民意，儘可去作正當的選舉競爭，何必定要憑著他們的「拒賄」資格加入國民代表會議，將國民代表會議弄成一個不三不四的機關呢？

這個條例由法制院制定時，已發生了上述的缺點，後來經過善後會議的修正，更是變本加厲

了。原案尙容納點職業代表的精神，而條例上竟完全把他除掉。原案尙未以明文奪去國民代表會議的憲法起草權，而條例上則居然規定有特設的憲法起草委員會。如是則國民代表會議之組織全依據舊式的地域代表制度；而其職權限於制定憲法及其施行附則。並且即對於制定憲法及其施行附則，該會議亦只有議決之權，至於起草之權則委諸由各省軍民長官及執政派人組織的憲法起草委員會。段政府若真有意依國民代表以決定民國根本建設大計，決不會令善後會議造出這樣一個條例出來。儘管他們說甚麼制憲權不必包括起草權，我們決不信一個國民代表機關在制立國家根本法上能受會外一種特殊機關的議定之拘束；我們不能承認行政長官有包辦憲法起草之權利。依此條例而開會的國民代表會議有不有維繫國民信望之可能，能不能制成人民信仰的憲法？我想就是段政府自身也不能不懷疑。無怪這個國民代表會議條例終久成了一紙廢文，同時那會議始終沒有成立。（註三）

善後會議失敗以後，段氏爲了容納那會議的議員，和延長執政政府的壽命起見，在十四年四月十三日公布了一種臨時參政院條例。依據這條例，臨時參政院由各省區軍民長官代表各省法團

代表及執政選聘的參政組成，是爲「輔佐執政」而設立的。這是以一種行政性質的會議，而行使立法機關的職務。參政院的職務，是涉及於議決「執政府對外締結之條約」及議決「增加國庫負擔或租稅之事項。」這個參政院在七月三十日，在北京開會，由執政特派趙爾巽爲議長，輔佐執政。其實，這個參政院無非是已消滅的善後會議的變相的復現罷了。

善後會議失敗了。國民代表會議也沒有開成。不過那國憲起草委員會，十二月十二日通過了一種憲法草案。這憲法草案，永遠得不到國民代表會議來議牠罷了。牠的內容大致和十二年憲法差不多。分五部，共十四章，一百六十條。聯邦主義比較更明顯。第一章即申明：「中華民國永遠爲民主共和國」避去「統一」的字樣。當時一般起草員的意思，以爲「統一」似乎含有「單一」的意思，所以用「共和」兩字來代替。表示聯合共治的意義，足見他們傾向聯邦制的一斑。第二章列舉中華民國的領土；並明白規定首都所在地，和國旗的顏色，第三章列舉屬於國家的事項二十四種，屬於各省區的事項十六種，及國家有立法權的事項八種。關於中央和地方的分權方法很像加拿大制度。不過關於沒有規定的事項，牠的性質若是屬於全國的，由國家來立法，若是屬於一個省

區的，那末由各省區來立法，在這一點，可說和十二年憲法所規定的沒有兩樣。在「國家與地方之關係」的一章中，規定「國家行政得委任地方執行，但其經費則應由國庫支出。」可知各省的地方機關，可以受中央的委託來代行牠的職務。中央的行政機關，顯為不完全的，這和美國的制度雖迥乎不同，卻和瑞士及德意志中央行政機關的組織，如出一轍。近世一般主張聯邦的人，大都主張美國的制度，因為專靠地方機關來行使中央職權，和分治精神不大符合，並且跡近同盟組合的中央機關，很容易發生「尾大不掉」的弊病。國會仍採用兩院制。衆議院議員由選民直接選出，任期三年。各地方議員的多少，以人口為差別，各個議員可由原選舉區的選民隨時撤回。這就是表示人民有直接罷免權，在過去的幾種根本法都付闕如的。至於參議院議員，規定每省三人，採取平等主義。各區則每區一人，藏蒙各四人，青海一人，全院共計八人。議員任期四年，不用分班改選制。其機關性質和衆議院沒有多大分別，不過各省不論大小，都有均等的代表，這和美國瑞士上院組織的目的完全是一樣的。參衆兩院以全體議員三分一的人到會為開會的法定人數，不過衆議院通過不信任內閣案的時候，必須得全體議員三分之二以上的列席，列席人數過半的同意，如該案經大總統

咨交覆議的時候，那末還須得列席人數三分二以上的同意，方纔能得通過。閣員對衆議院負責，關於部分的事件，其責任爲個人的，關於全局的事件，其責任爲聯帶的，這和新德意志的內閣制度沒有兩樣。參議院對於衆議院議決的法律案，有否決及修正權，不過必須咨交政府轉衆議院覆議。倘衆議院議員全體過半數仍舊執持前議的時候，大總統應立刻把牠公布出來。這樣看來，參議院對於衆議院的議決案，只有一種和大總統否認權（Veto Power）相同的權限，並沒有絕對制止法律案通過的能力。所以立法重心在衆院而不在參院，是很明顯的了。

草案第五十九條規定「大總統由選民選出大總統選舉人，集會國都選舉之。」大總統任期爲五年，連選得連任，不過以一次爲限。這種人民間接選舉的制度，可說是吸收了美制的精神。不過美國總統選舉人選出以後，就在各邦分別投票，而草案規定選舉人都要到國都集會，方才選舉，實在是多此一舉。

關於地方制度一章，並不像十二年憲法這樣詳細的規定。省憲制定的方法，由各省自定。省議會及省政府的組織，由省憲規定一個大綱。不過各省行政部，必須設有省長一人，由省選舉二人，呈

請大總統擇一任命。關於選舉的方法，依各省憲法的規定，「但退職未滿一年之軍人，不得被選。」然而中央對省長雖有任命權，而省長的任期則法定四年，非經省議會的議決，大總統不能免他的職。這種規定，是折衷中央任命和地方選舉的兩種方法。

草案規定生計和教育二章，這是十二年憲法所沒有的。「凡不勞而增價格之土地，與遺產之繼承，國家得課以累進稅。國家應協助失業工人，救恤老弱殘廢，獎勵著作，美術等，可謂個人主義與社會主義一爐共治。至於教育，則明白規定學校教育不得為黨派主義的宣傳。蓋以研究學術之地，必廣納衆流，虛心觀察，以求真正之智慧，不宜為一黨一義狹隘偏私之宣傳，以自囿其思想。教育經費，至少應占行政費全額十分之二。凡此皆起草員有鑒於近年國內教育之瀕於破產，亟思有以補救，而為之規定者。然稽諸他國憲法，則絕罕相同之例也。」（註四）

其他如憲法的修改和解釋之權改由國事法院行使，也比較容國會議員壟斷的好些。

（註一）參看現代評論第一卷第三期時事短評

（註二）參看李劍農著最近三十年中國政治史第十一章

(註三)參看王世杰著評政府提出國民代表會議條例（現代評論第一卷第十二期）及周鯉生著從善後會議到國民

代表會議一文（現代評論第一卷第二十期）

(註四)參看陳茹玄著民國憲法及政治史第十二章

本章重要參考書

- 一、陳茹玄——民國憲法及政治史第十二章
- 二、李劍農——最近三十年中國政治史
- 三、古椿蓀——甲子內亂始末紀實
- 四、丁文江——民國軍事近紀第二、三、五章
- 五、孫嘉會——中華民國史第九第十章
- 六、費保彥——善後會議史
- 七、王世杰——比較憲法第五篇第二章
- 八、東方雜誌第二十一卷



九、現代評論第一卷

十、世界雜誌增刊十年

第十章 段祺瑞臨時執政時期

## 第十一章 中華民國訓政時期約法前後時期

### 第一節 國民政府組織法的變遷

自中山先生逝世後，南方國民黨人益圖發展，遵照中山先生遺囑，並其所著建國大綱的辦法，決定以黨治國，把廣州國民政府重新改組，務使政府爲人民意思所從出，爲人民產業建設的基礎。採委員制，以委員十六人，分任各部行政，再由委員中，公推五人爲常務委員，其中一人爲主席委員。那中央政府，是分置軍事，財政，外交三部；用選舉方法選出汪兆銘爲常務委員主席，許崇智，譚延闓，胡漢民，林森爲常務委員，孫科，伍朝樞，徐謙，張繼，戴季陶，張靜江，程潛，廖仲愷，古應芬，朱培德，于右任爲委員，推定許崇智爲軍事部長，廖仲愷爲財政部長，胡漢民爲外交部長。於民國十四年七月一日，全體委員，通電全國，宣誓就職，國民政府於是創立。

國民政府欲完成中山先生北伐的遺志，於十五年六月五日，特任蔣中正爲國民革命軍總司

令，付以指揮全國國民革命將士北伐的全權。蔣總司令，乃於七月九日，誓師就職。那時正當五卅慘案發生後，國民政府，深感帝國主義者，步步向我國民革命民衆進攻的危險，認爲非極力抵抗，作大規模的奮鬥，不足以挽回危急的空氣。同時北方自從段執政受各方武人的壓迫而辭退以後，一般軍閥重復混鬥，大形活動起來。那北洋派正統軍閥吳佩孚，正在指揮他的走狗趙恆惕，和叛逆不道的陳炯明，向國民革命的障地進犯；一方面廣東內部的反側軍人，蠢蠢欲動，一切反動份子，心懷叵測，圖謀殘害我國民革命的中心力量，已顯然暴露。當此內外情形危迫之秋，若徒困守南方，專事應付此種非常時局，終有朝不保夕之虞。所謂與其坐而待亡，孰與伐之，故決計承中山先生北伐未竟之志，集中國民革命將士，對帝國主義者勾結之軍閥，申罪致討，實行國民革命第一步的工作。我們知道北伐的唯一主旨，在打倒帝國主義，欲打倒帝國主義，不得不先打倒帝國主義的走狗如軍閥買辦，貪官污吏，土豪劣紳等；尤其重要的，就是北方大軍閥。當時北方有四大軍閥：一，吳佩孚；二，孫傳芳；三，張作霖；四，張宗昌。吳佩孚、孫傳芳在長江一帶，張作霖、張宗昌，在直魯一帶，俱很占有勢力。

自民國十五年七月十五日，蔣總司令，出師廣州以來，先由湘南，轉戰衡岳，首將吳佩孚的牙爪

驅除，楚南之地，不一月而肅清。更一月而直搗武漢，吳佩孚逃亡豫北，投靠於奉張的卵翼之下。不半年而平定贛省，出兵入閩，使盤據長江下游的孫傳芳，一敗於南潯，再敗於杭嘉。終將魯省南侵的張宗昌，追奔逐北，使江浙精華之地，恢復其民衆的本意。八月之間，所向克捷，竟一鼓而掩有大江南北，一切軍閥及帝國主義者的工具，大半消滅，並將三年來惡孽顯露，謀害黨國的共產分子肅清。更遵照中山先生的遺教，建都在南京，繼續北伐，結果又把張宗昌張作霖完全打倒，全國統一，北伐宣告成功。（註一）

自國民政府由廣州遷到漢口，再由漢口遷到南京後，於十七年十月十九日，發表重要宣言，其內容如左：

「中國革命，本中國國民黨 總理孫中山先生，綜合世界科學，與東方文明所結晶之三民主義，循革命方略所昭示之軍政訓政憲政三大程序以邁進，既四十餘年於茲。辛亥一役，以 總理之領導，與諸先烈之血誠，肇造中華民國，而不幸被袁世凱與北方軍閥之展轉割據，以陷於破裂，此次北伐，爲承繼 總理未竟之遺志，恢復辛亥革命中墮之大業，而完成統一，積十餘年來痛苦之經驗，

則知軍政時期之告終，不僅在於革命障礙之掃除，而尤在全國人心之統一，訓政時期之開展，不僅在於建國大綱之實施，而尤在於實業計劃之推行，在此由軍政時期向訓政時期進展之際，中國國民黨，本其歷史上所負之使命，適應國家實際之需要，代行政權而以治權授諸國民政府，并爲之制定其組織，設立五院，分負責任，庶幾五權憲法之宏模，三民主義之建設，於以更始，國民政府受此付託之重，當矢忠失信，領率國民踐其職責，使過去之以武功昭揚三民主義者，今後得從文治施之於實行，爲期劃一海內之視聽，集中國民之努力，是用確定今後進行建設之方針，提綱挈領，有關於建設先決條件者二，有關於實際建設者三，茲分別爲全國國民告焉：

國家之建設，以實行建國方略建國大綱及中國國民黨各重要宣言與政綱爲目的，惟如何而能達此目的，則當首先撫綏社會，消除伏莽，以爲進行之基本。十餘年來社會崩潰，紀綱瓦解，致使人民生命財產失所保障，生活秩序，失其維繫，於是盜匪蜂起，萬民流離，軍閥之培克，朘削揚其禍，共產黨之煽亂暴動益其苦，而全社會乃爲潰兵土匪共產黨三者展轉肆虐之修羅場，我國民革命軍爲人民驅除暴亂，轉戰數歲，雖神武不殺，奠定全國，而將士之殘傷凍餒，與人民之流離失所，同其慘痛，

政府軫念民瘼，當盡全力從事於救死扶傷，勦平土匪，及剷除共產黨之工作。誠以國家權力之基礎，乃築於國民實際需要之下，而社會生活之秩序，與人民生命財產之安寧，皆為國家本身切要之企圖，故凡有擾亂社會之秩序，危害人民與生命財產之安全者，必盡全力以芟除之，無有寬假，以現在社會之崩壞，國家之陸危，唯有全國上下，秉臥薪嘗膽之精神，以圖休養生息之道，人民始可昭蘇，國力始可振拔，而建設事業，始可次第施展，此安定社會所以為建設先決條件者一；

國家行政上主要急切之問題，為今後進行一切建設之先決條件者，厥為裁兵節餉與整理財政。二者範圍固不同，然以其根本相互之關係，實並行而不背，過去軍閥之割據，已使國家財政系統，破壞無餘，各省向義之師，無可為計，則亦為有就地給養，於是財政系統之紊亂，益使全國兵額無從限制，故當北伐完成之際，政府即已確定裁減軍隊，統一財政之計，各省將吏，體念民間疾苦，亦皆衆論僉同，分別實施，惟是裁兵乃以節國帑，而不可以資亂民，故裁兵必與發展生產並進，理財固所以輕減平民之負擔，亦必有以增加國家之歲入，故廢除厘金與豁免苛稅雜捐，又必與收回關稅，改革幣制，確定預算，建立中央銀行諸策並行。以此之故，目前之編縮軍隊，與整理財政，其先事唯在行政

之統一，苟非由此以進於全國政治建設經濟建設，則軍隊與財政根本之進步爲不可能，此裁兵節餉與整理財政所以爲建設之先決條件者二；

前述二項爲實際建設進行之輔翼，其目的在於廓清亂餘，整肅秩序，使國家得由武力破壞進於和平建設之坦途，而革命之主要目的，尤在爲全國人民謀和平建設之大利，政府決以全力從事左列之種種實際建設，尤望全國國民與政府協力以赴之者也。

實際建設之進展，必一強固有能之政府以爲其原動機，故政治建設，乃其他一切建設之首腦。國民政府五院之設立，實爲政治建設之軛始。今後之努力，則以是爲訓政之中心，實行建國大綱所指示之直接民權之訓練，與五權憲法之完成。夫中國民權主義之發展，必待縣自治之完成發展以爲根基，故必培養考驗合格之人才，以從事於全國各縣人口之調查，土地之測量，警衛交通之舉辦，與夫人民四權使用之訓練。在此縣自治籌備進行之中，政府當爲之制定法令，並考核其成績，迨各縣之人民，曾受四權使用之訓練，完畢國民之義務，實行革命之主義，而地方要政，舉辦妥善者，政府當使之行使地方自治之權能，參預國家之政事，至全國大多數省分之地方自治，完全成立，則國家

當以政權還諸國民，使之依制定憲法，組織民選之政府，是為憲政之完成，此關於政治建設者一；

經濟建設，為三民主義之物質的基礎，亦即中國民族生存發展之物質的條件，故必與政治建設相輔而行，始足以充實民族之力量，促進民權之發展，供給人民衣食住行之需要。惟進行經濟建設之原則，必依個人企業與國家企業之性質而定其趨向。凡夫產業之可以委諸個人經營，或其較國家經營為適宜者，應由個人為之，政府當予以充分之鼓勵及保護，使其獲得健全發展之利益，為求利便其發達，故政府對於關稅自主權之收回，已確定實行，自今以後，更當規畫實行裁汰苛捐雜稅，改善收稅制度，統一貨幣，發展金融，若夫產業之有獨占性質，而為國家之基本工業者，則不得委諸個人，而當由國家經營之，此種事業，乃政府今後努力建設之主要目標，方將確定步驟，以求實行，以國民急切之需要言之，必須首謀開發社會經濟所賴以為發動之基本工業，故鐵道之增築，水道之疏浚，公路之開闢，為不可緩。惟以目前社會之貧乏，科學之落後，驟欲畢事而求速效，勢不可能，故必依平等互惠而不損主權之原則，盡量吸集外資，借用專門人才，庶幾事半功倍，基本之交通與運輸事業發達之後，則其他農工礦各種事業，必蒙疏達之利，過剩人口之困難，必隨之舒解，農村生



活，必因以增進。其有因社會經濟發達而增價之土地，政府當依照平均地權之原則，制定土地法，土地使用法，地價稅法，使其所增之利益，歸諸社會。若是者為政府所定最低限度之方針。至於其他物質的建設，為實業計劃之所昭示，而有待於次第規畫進行者，不俟言矣。此關於經濟建設者二；

教育之建設，乃社會國家一切改造之樞紐。今日全國青年男女精力之衰頹，身體之孱弱，風尚之敗壞，智識之淺薄，實不啻暴露過去教育之毫無實效。長此以往，中國民族之生存，必陷於絕境，根本之圖，首在普及三民主義之國民教育，充實中學以上教育之內容，注重學生體格之訓練，提高實用科學之智識，使青年國民之身體精神，皆有充分健全之發育，始克保證民族無窮之新生命。因此之故，凡智識未充，判斷力未備，而身體未臻健全者，決不宜任其參加政治鬭爭與社會鬭爭，而自趨於戕賊。此關於教育建設者三。

抑尤有進者，一國政治之組織，有二大目的。一曰民族求生存；二曰為人類求進化，而吾人數十年來之所努力奮鬭者，以此。方茲建設造端之始，實開吾民族歷史上生存進化未有之局，而又值世界科學昌明之時，以我文化優秀之民族，據世界獨一廣大之天府，正所謂以有為之人，據有為之地，

而遇有爲之時也。故吾國民今後唯有秉知難行易之精神，由先知先覺者，發明創造；後知後覺者，做效推行；不知不覺者，相與樂成。以建一政治修明生民樂利之國。有民治民享之新國家，則不獨中國民族之生存，得以保障，而人類之進化，亦必利賴無窮矣。」（註二）

#### 甲 國民政府組織法的變遷

在沒有敘述國民政府組織法的變遷之先，先把國府組織法的性質，來說明一下。

（一）國民政府組織法是憲法的一部分 通常一種憲法總包含下列各點：1. 人民的權利義務；2. 政府的組織；3. 憲法的修改。可是這組織法只規定國民政府的組織，其他兩方面都沒有提及，所以說國民政府組織法是憲法的一部分。

（二）國民政府組織法具有臨時的性質 國民政府組織法不過是由軍政時期到憲政時期的一種過渡法典，所以牠的內容多爲應付這種過渡的環境而規定，與憲政時期的思想，不大相符。將來中華民國憲法依建國大綱規定的手續，由國民大會議決公布後，現行的國府組織法，當然失卻效力，所以前國府組織法的序文有如下的說明：

一、中國國民黨本革命之三民主義五權憲法，建設中華民國，既用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期，允宜建立五權之規模，訓練人民，行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民。茲僅本歷史上所授本黨指導監督政府之職責，制定國民政府組織法……」

又建國大綱第二十二條云：「全國有過半數省分，達至憲政開始時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。」第二十五條云：「憲法頒布之日，即為憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府即於選舉完畢之後三個月解職，而授政權於民選之政府……」可知現在的國民政府組織法，不過為民定憲法沒有公布以前的一種臨時法規罷了。

(三) 國民政府組織法是一種剛性的憲法 剛性憲法 (Inflexible Constitution) 和柔性憲法 (Flexible Constitution) 不同的地方就是 1. 制定修改憲法的機關或手續，和普通法律不同； 2. 憲法的效力，高於一切普通法律。現行國府組織法，本由中央執行委員會制定，其修正權則付諸政治會議，這就是和普通法律表示差別，因為普通法律的制定或修改權，都是屬於立法院的。政治會議為指導行使治權的機關，牠的權力高出於立法院之上，是毫無疑義的事，因此立法院所

議決的法律，無論在精神上或形式上，都不能有違反國府組織法的規定，所以國府組織法是一種剛性憲法。（註三）現在再將國府組織法的變遷，分別敘述在後面：

（一）民國十四年七月一日，中華民國國民政府組織法。我們知道在民國十四年六月十四日，政治委員會開第十四次會議，議決政府定名為國民政府。關於政治的方針，由政治委員會決定，用政府的名義來執行。旋又於第十六次會議決議，設中央政府，定名為國民政府，以委員若干人組織會議，並於委員中推舉一人為主席。關於政治的方針，也由政治委員會決定，用國民政府的名義來執行。又議決由中央執行委員會議決，根據民意，改組政府，由大本營以命令頒布之，並定那年七月一日為新政府成立的日期。第二十四次會議又決議通過國民政府的組織令。至第二十五次會議，方纔改稱國民政府組織令為國民政府組織法。這個組織法非常簡單，全文不過十條。研究牠的內容，可以分成三個要點：1. 採用合議制或委員制。組織法第二條規定：「國民政府以委員若干人組織之，並於委員中推定一人為主席。」第三條規定：「國民政府設置常務委員五人，處理日常政務，常務委員於委員中推定之。」又第五條規定：「國務由委員會議執行之。委員會議出席委員不

足半數時，由常務委員行之。」這都是寫明國民政府是一個合議機關了。2. 採用一權主義。這個組織法，對於國民政府的權限，並沒有明文規定，更沒有一句話涉及司法立法等權的分立；3. 確立「黨治」的原則。組織法第一條規定：國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務，「就可見國民政府須受黨的牽制，不能獨行其事了。」

(二) 民國十六年三月十日修正中華民國國民政府組織法 這個修正的組織法，是在武漢政治委員會第七次會議決議通過的。當時國民黨內部發生裂痕，一部分黨人到南昌受蔣總司令的指揮，還有一部分人仍留武漢。十五年三月十日，國民黨中央執行委員會在漢口開全體會議，決定武漢為首都所在地，並選出汪兆銘等八十八人為國民政府委員。這個修正的組織法就在這個時候通過了。這次的組織法也非常簡單，全文仍不過十條：和十四年七月一日之組織法所不同的地方，不外以下這三點：1. 組織法第二條規定：「國民政府由中央執行委員會若干人組織之，並指定其中五人為常務委員。」據此可知前組織法有規定主席一人，而這組織法祇規定常務委員五人，並無主席；2. 組織法第三條規定「……國民政府委員會會議，須有國民政府所在地委員過半

數之出席。如出席委員不足法定數時，即以常務委員會代之。……」這和前次所規定「國務由委員會會議執行之委員會會議出席委員不足半數時由常務委員行之。」一條稍有出入，因為這次所規定的只須「國民政府所在地委員過半數之出席」就行了。3. 組織法第五條規定：「國民政府設財政，外交，交通，司法，教育，勞工，農政，實業，衛生各部。每部設部長一人，得以委員兼任之。」這和上次所規定的已經加添了幾部，尤其是對於勞工，農政，實業，三者獨立成部，可見當時具有注重擁護農工及提倡開發實業的趨勢了。

(三) 民國十七年二月四日國民政府組織法 十七年二月四日，第四次全中會議討論改組國民政府案的時候，把國民政府組織法再行修正，於同月十三日，交由國民政府公布出來。此次組織法也非常簡單，全文不過十一條；和十六年三月十日的組織法所不同的地方，分析起來，約有二點：組織法第二條規定：「國民政府由中央執行委員會推舉委員若干人組織之，並推定其中五人至七人為常務委員，於常務委員中推定一人為主席。」據此可知在常務委員五人至七人的當中，仍設有主席一人；2. 組織法第七條規定：「國民政府設內政，外交，財政，交通，司法，農礦，工商等部；

並設最高法院，監察院，考試院，大學院，審計院，法制局，建設委員會，軍事委員會，蒙藏委員會，僑務委員會。可知前次的組織法，只規定了行政各部，這次組織法卻於規定行政各部之外，加添了監察，考試，審計等機關。

(四) 民國十七年十月三日中華民國國民政府組織法 十七年秋，國民革命軍事告成。中

委胡漢民、孫科在巴黎電達國民政府，提議促成立五權制度並列舉辦法，作訓政的規模。同年九月十九日，由蔣中正邀請諸中委談話，坐中公推新由海外歸來之胡漢民及戴季陶、王寵惠三人共同研究，二十日三人細加討論，成初稿，付油印，計共四十九條。油印後，復經討論，又略有增減。二十三日成第二次草案，此稿擬成後，經諸中委詳細的審閱一過，遂由張人傑、李煜瀛、戴季陶三人於二十六日提出中央執行委員會政治會議，經過一度的討論，議決推審查員蔣中正、胡漢民、孫科、王寵惠、張人傑、李煜瀛、戴季陶、李濟、蔡元培、吳敬恆、譚延闓、李烈鈞、何應欽、王正廷等十四人公共審查，同時聲明政治會議各委員如有任何意見，可以儘量發表，在三天之內，函送蔣審查員。旋於十月二日由蔣委員中正召集開審查會，各委員也有分別送到意見書，原提案人遂因各委員的意見，於開審查

會時另外提出修正案，並於條文的前面，加添了幾句「導言」，其時照油印本共爲五十三條，暨審查時尙有討論，大體則沒有多大修改，條文上審定爲四十八條。十月三日上午把審定案報告於政治會議，又經過了一度的討論，所修改的地方，祇爲字句的斟酌，結果就把審定案議決通過，同時並議決關於解釋及修改問題，不另立專條，但加一議決案，牠的內容是：「關於中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決行之。」同時下午全案由執行委員會常務會議照原文議決，於次日公布出來。

關於各委員對於這組織法發表的意見和討論的主要點，歸納起來，不外下列的十三點：1. 關於黨與政府之關係，應否以明文規定問題，2. 關於大赦問題，3. 關於國民政府委員人數問題，4. 關於國務會議與國民政府委員會會議問題，5. 國民政府主席有事故時由何人代理問題，6. 關於法律及命令副署問題，7. 各部部长參與國務會議及立法院會議問題，8. 立法院委員人數問題，9. 立法院委員兼職問題，10. 立法院議決案行政院交回復議問題，11. 司法行政與司法審判問題，12. 何種官吏須經考試方得任用問題，13. 監察院監察委員兼職問題。（註四）



這個國民政府組織法計共四十八條，分成七章：第一章爲國民政府；第二章爲行政院；第三章爲立法院；第四章爲司法院；第五章爲考試院；第六章爲監察院；第七章爲附則。

第一章所列的國民政府，相當於往昔的大總統。在往昔大總統的地位，一方是「行政」的首領，一方是總攬立法、行政、司法三大部分的事務。由前一點，大總統須負執行法律的全責，由後一點看，所以對外須以大總統爲代表，國會須由大總統召集，有時大總統且有解散國會之權（此係就一般的情況言），最高級的司法官，也須由大總統委任。還有國會議決的法律，須由大總統公布，也不外是這個意思。故臨時約法第三十條云：「臨時大總統代表臨時政府總攬政務，公布法律。」又國民政府組織法第一條所云：「國民政府總攬中華民國之治權」一語，其意義亦與此同。我們所說第一章所列的國民政府相當於往昔的大總統的話，是專指後一點而言，因爲關於行政方面的政務，在國民政府則另有行政院負之，不歸國民政府直接處理也。不過國民政府有一點同往昔的大總統迥然不同的，即大總統是用一種獨裁的形勢，國民政府是用合議的形式；換言之，就是大總統祇是一個人，國民政府則係由一個主席合許多委員組合而成的。此種委員的人數，據組織法第

六條之規定云：「國民政府，設主席委員一人，委員十二人至十六人。」現在再把國民政府及大總統兩者職權的相同點，分別敘述於後。

(一)關於統率軍隊之權 組織法第二條規定「國民政府統率海陸空軍。」這和臨時約法第三十二條及十二年憲法第八十二條所規定的，除了增加「空」字以外，沒有兩樣。

(二)關於宣戰媾和及締結條約之權 組織法第三條規定「國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權。」這和臨時約法第三十五條及十二年憲法第八十四八十五條所規定的，亦大致相同。

(三)關於宣告大赦特赦及減刑復權之權 組織法第四條規定「國民政府行使大赦特赦，及減刑復權。」這和臨時約法第四十條和十二年憲法第八十七條所規定，雖稍有出入，大體可謂相同。

(四)關於代表國家之權 組織法第八條規定「國民政府主席，代表國民政府接見外使，並舉行或參與國際典禮。」這和臨時約法第三十七條及十二年憲法第八十三條所規定的，完全

一樣。

(五)關於公布法律及發布命令之權 組織法第十三條規定「公布法律發布命令，經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長，署名行之。這和臨時約法第三十條第四十五條及十二年憲法第九十五條等所規定的，小有出入，大致亦是相同。」

以上的五點，都是很明顯的指示我們，斷定國民政府及從前大總統的職權是相等的，所不同的，就是合議制和形式上的獨裁制之差別罷了。

第二章爲行政院。關於行政院的組織，組織法第十六條規定「行政院設院長副院長各一人，院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之；」第十七條規定「行政院設各部，分掌行政之職權，關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之；」第十八條規定「行政院各部，設部長一人，政務次長常任次長各一人，各委員會設委員長副委員長各一人，均由行政院院長提請國民政府分別任免之。關於各部會共通的事項，或重要政務，那末由行政院會議來議決牠。第二十一條規定「行政院會議，由行政院院長副院長及各部部長各委員會委員長組織之，以行政院院長爲主席。」關於

行政院的職權，可以分兩方面來說明一下。

第一，行政院長的職權

行政院組織法第三條規定「院長指揮全院院務及其所屬機關。」

可知行政院長一方面為行政的領袖，他方面則立於政治會議國民政府以及各部會之間，當做聯絡的樞紐。行政院下的各部會，都是施政的重要機關，然各部會對於國民政府或政治會議，不能發生直接關係。因為這個緣故，行政院長就可從中灌輸政治會議的意旨，因為行政院長既為國民政府的構成分子，事實上也必於政治會議中占得一席之地，自能以此項機關的意思，灌輸於其所屬的各部會，所以院長的設置，實足以保持黨政的一貫，上下的連續，他的職責固然是很重要的。他的職權如下：1. 提請任命，或罷免各部各委員會之長官；2. 以全部的施政方針，提出於行政院會議；3. 考核各部會的行政狀況；4. 監視行政院會議議決案之執行。（註五）

第二，行政院會議的權限 行政事務的性質，若專屬於每部或每會的，由該部或由該會來處理，此外以明文規定屬於行政院會議的職權的，有下列幾項：

（1）提出於立法院之法律案

(2) 提出於立法院之預算案

(3) 提出於立法院之大赦案

(4) 提出於立法院之宣戰媾和案條約案及其他重要國際事項

(5) 薦任以上行政官吏之任免

(6) 行政院各部及各委員會不能解決之事項

(7) 其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決事項(註六)

第三章爲立法院，關於立法院的組織，是和行政院的組織同樣的。「設院長副院長各一人，院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。」但立法院的院長與行政院的院長又微有不同。行政院院長對於一部分的行政事務，尙可以全權處理，惟立法院對於一切任何事務，均須取決於立法院會議；故立法院的權力，實際上只等於一個委員會的委員長，只能指揮分配關於會議進行的工作，而不能對於立法事務有所決定的。關於立法委員的產生一點，立法院與以前的國會有一種很顯著的區別，我們應當明了的。這就是以前的國會可以選舉行政元首，而立法院不惟不能選舉

行政元首（即國民政府委員），其自身反而受行政元首的委任，這一點是很容易看得出的。國民政府委員之應否由立法院選舉，本來不成什麼問題，因為現在世界各國的行政元首也有不由國會選舉的，美國及南美諸邦的選舉總統便是明顯的例子。並且據中山先生建國大綱中所規定的中央政府之上還有一個「國民大會」，大綱第二十四條說：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權。」則將來憲政開始，國民大會成立之時，此種選舉中央政府之權，當然屬之於國民大會而不屬立法院了。又關於制定及修改憲法之權，在以前中國的根本法上亦由國會行使之，但是立法院便不能夠行使，這種權力在訓政時期係由中央黨部行使，將來實行憲政時，憲法之制定，中山先生已在建國大綱中明白規定「由立法院議訂」由「國民大會決定。」大綱第二十二條說：「憲法草案，當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。」又第二十三條說：「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布之。」據此將來的憲法，雖由立法院議訂，然須經過國民大會

的通過才可成立。關於立法院的職權，有下列的幾種：

(1) 議決法律案

(2) 議決預算案，大赦案，宣戰案，媾和案

(3) 議決其他重要國際事項（註七）

第四章爲司法院，關於司法院的組織，組織法第三十四條規定「司法院設院長副院長各一人，院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。」司法院之下，設左列各種機關，分掌司法行政，司法審判，行政訴訟，官吏懲戒各種職務：

(1) 司法行政部

(2) 最高法院

(3) 行政法院

(4) 官吏懲戒委員會

關於司法院的職權，除上述司法行政，司法審判，行政訴訟，官吏懲戒各種職權，應分別劃歸於

司法院之隸屬機關處理外，司法院本身的職權有下列幾種：

- (1) 關於主管事務之法律案之提出
- (2) 關於特赦減刑及復權之建議
- (3) 統一解釋法令及變更判例

附帶在這裏要說明的，就是司法審判，司法行政，和行政審判三者的意義。所謂司法審判，就是關於普通民刑訴訟的審判。所謂司法行政，就是關於司法經費的管理，司法機關的設置，監獄的設置及管理等等。所謂行政審判，就是關於職權爭議及行政訴訟的審判。

第五章為考試院，關於考試院的組織，組織法第三十八條規定「考試院設院長副院長各一人，院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。」考試院之下設左列兩種機關：

- (1) 考選委員會
- (2) 銓敘部

關於考試院的職權，可分三方面：1. 關於考試行政者，由考選委員會處理之；2. 關於官吏之任



免及待遇者，由銓敘部掌理之；3. 關於考試之技術事項由典試委員會主持之。

第六章爲監察院，關於監察院的組織，組織法第四十二條規定「監察院設院長副院長各一人，院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。」監察院之下，計分三部分：

(1) 監察院本部，掌理中央監察事宜。監察院組織法第一條規定「監察院以監察委員行使彈劾權。」

(2) 監察使掌理地方監察事宜。監察院組織法第三條規定「監察院得提請國民政府，簡派監察使，分赴各監察區，行使彈劾權，監察使得由監察委員兼任，監察區由監察院定之。」

(3) 審計部，掌理審計事宜。監察院組織法第二條規定「監察院關於審計事項，設審計部掌理之。」

此外組織法第四十三條規定「監察院設監察委員十九人至二十九人，由監察院院長提請國民政府任命之，監察院監察委員之保障，以法律定之。」

關於監察院的職權，第一爲彈劾，第二爲審計，故組織法第四十一條規定「監察院爲國民政府最高監察機關，依法律行使左列職權：（一）彈劾（二）審計。」在昔彈劾權係由國會行使，但國會的彈劾權只能及於大總統及國務員，對於普通官吏只能「咨請政府查辦」並且彈劾案提出後只能交付最高法院審判，可見那種彈劾權的薄弱了。監察院的彈劾權，則可及於一般官吏，並且監察院本身有提付懲戒之權。監察院組織法第六條規定「彈劾案提出時，由院長另指定監察委員三人審查，經多數認爲應付懲戒時，監察院應即將被彈劾人移付懲戒。」此條之所謂「多數」，當然是指三人中的多數而言了。以二三人之多數就可以議決提付懲戒，監察委員的權力，實在不可謂不大了。又第七條規定「前項彈劾案經審查認爲不應移付懲戒而提案人仍復提出時，監察院應即將被彈劾人移付懲戒。」據此條之規定，是無異監察委員個人，就有提付懲戒之權了。不寧惟是，往昔國會之執行彈劾權，完全要「碰着」大總統或國務員有舞弊違法之處，才提出彈劾，假如官吏違法在他們所眼不及見的地方，自然就不會彈劾了。惟監察院則可以積極的派遣監察使分赴各省去尋覓他們的錯處而彈劾之，這種辦法的確比以前要「碰着」才提出彈劾的辦法有效。

多了。至於審計之權，從前是在大總統下設一審計院掌理之，舊時的國民政府亦曾有審計院之設立，第此種組織，系統不明，權力太小，殊不足以盡審計之效。現在的審計權，則於監察院下設一審計部掌理之，自然比較以前好得多了。（註九）

這個組織法頒行以後，國民政府尚頒有行政院組織法，立法院組織法，司法院組織法，考試院組織法，監察院組織法，詳定各該院的組織。

我們覺得這個國府組織法，大體可云不差，然亦有不少地方，有「美中不足」之處；當時國內治憲法學者，在各報章各雜誌上紛紛發表意見，各下批評，其中以孔憲鏗先生所著的「看了國府組織法草案後的疑慮」及「國府組織法的缺點及其補救」二文所論各點，極爲得當，茲把這兩篇文章的大要，錄之於後：

「照現在的組織法草案看來，不錯是分開五個院，並且每院都有特定的職掌。但同時於五院之上加上一個國民政府，其委員又是五院院長。國民政府以國務會議處理國務，凡公布法律命令，均由國府主席五院院長署名。這個組織，照我們愚見只可說是「五院分工」，不能叫做「五權分

立。」因爲——如果我們的演繹不錯——總理主張五權分立，其用意和孟德斯鳩主張三權分立的用意相同。孟氏以爲必要以權制權而後能有良好政府，故把立法、司法、行政分立以互相牽制而不致互相混亂或衝突。雖然在各國現行憲法中，三權並非絕對獨立而毫不相關連，然亦總有相當的獨立，以互相牽制監督。若我們現在那組織法草案的規定，則並不如是。如果要拿別的制度來比喻，則國府的組織便好像各國的內閣，國府主席像是內閣總理，各院是內閣的各部，各院長是內閣各部長。由國府主席和各院長合組的國務會議，就像是內閣會議。試問內閣的分部能否叫做孟德斯鳩式的分權？我不敢爲肯定的答語。因此我頗疑慮那草案的五院分立，未能完全表現 總理五權分立的精神。

「然而倘五院所掌的職權是同屬一類的，像內閣各部所掌的同屬行政事務一樣，則就照現在的辦法，也可以行得通。惟五院的任務實非同類。不錯，各院間是有互相關係的，但他們的關係和內閣各部間的關係不同，譬如外交會和內政或軍事有關係，教育會和實業有關係，而這些關係，只是事務本質的關係；若立法和司法，監察和行政等的關係，則爲權力作用關係。所以外交和內政雖

合歸一個機關辦理，也無不可；因為這兩種事情並不是互相對抗的，把他分開來辦的唯一理由，無非是分工的需要而已。倘把監察和行政，考試等合成一氣便絕對不行。照現在草案的規定看來，則很像是把那五類事情，合攏起來；因為國務會議以國府主席和各院正副院長而組合，國務會議是處理國務的機關。試問所謂「國務」是指什麼？如果照廣義說，國務包括立法，司法，行政，考試，監察各類事務，用五院互相參加，簡直毫無分權的意思。如果照狹義而言，只是指行政院的事務說，也是分權。而在兩個場合，也行不通，試問如果某種事情經過國務會議「處理」後，發現有不對的地方，應該彈劾時，將由誰去彈劾？監察院草案的規定，是應該由監察院彈劾的，然而監察院長本身也參加國務會議，監察院如何可以彈劾？

「復次，還有一個責任問題。假如外交部和某一國訂一種條約或交涉一件事情，事前已經行政院會議議決，並經國務會議議決的了，但後來發覺那條約或那交涉有損國家利益或光榮，在這場合，應該由誰負責？由外交部長？則事前既經行政院議決了，行政院當要全體負責。然而又已經過國務會議議決了，則國務會議全體委員也當然要負責。負責的結果總受制裁，照各國慣例便應去

職。如果真照這樣辦，豈不是要大批要官去職，變成無政府狀態？這種責任的問題，是常時可以發生的。那麼，只要每月鬧一回，恐怕國家便不像樣子了。還有一個問題，就是司法院長，監察院長，大家是要定為終身職的。若果如此，則這兩位院長，又如何可以因負責而去職？（因為這種並不是犯法行為，）倘他們因為是終身官，不能因非犯法行為而去職，又將用何種方式的制度，以表示他們的責任？

「我所提出上列幾個問題，主要的地方，在於可以「五權分立」混為「五院分工」那一點，如果把那一點解決了，其他便不成問題。而我所以說他是五院分工而非五權分工的，是因為國府組織法中有「國民政府以國務會議處理國務……」的規定。如果照我們的主張，認定總理主張五權分立的用意，實和孟德斯鳩主張三權分立的用意相同；不過總理以為只分三權還未能充分表現分權的好處，乃更分為五權。則不必另起爐灶，直照三權憲法的辦法，另外加多考試監察兩權，使這兩權也有相當的獨立以行使便行。換句話說，就是以行政院院長兼國家元首，以行政院會議為國務會議，不必有現在那個包括五院院長在內的國務會議。如是，則我們所提出的彈劾問題和

責任問題便不致發生了。

「吾友謝瀛洲先生，謂現在的國府組織法，並不失五權分立的精神。因為其中雖有「國民政府以國府會議處理國務」的規定，但國務會議對於各院決定的事件只有形式的權，而無實質的權，並不妨礙各院職權的獨立。謝先生更引國府組織法中第十五條「行政院為國民政府最高行政機關」第二十五條「立法院為國民政府最高立法機關」第三十三條「司法院為國民政府最高司法機關」第三十七條「考試院為國民政府最高考試機關」第四十一條「監察院為國民政府最高監察機關」等規定來做證據，以為如果國務會議能夠變更各院的決定，則各院如何可以稱為各該權的最高機關？謝先生以他精博的法律學理，來為國府組織法辯護，理論固然巧妙。不過除了蒙頑如我的不算外，我想好多人看了國府組織法第十一條的含糊字句，也會發生和我一樣的疑慮。至於所謂形式權和實質權的區分，精細如謝先生纔有此說，當起草那條文時恐怕未必想到這麼精微罷。又如謝先生所引第十五各條關於某為某某最高機關的規定，則我簡直認他是和第十一條的矛盾，我們現在不必高談空論，剛好前天（十六）發生一件事實，足以證明我的

疑慮是不錯的；昨天各報載稱國府第一次國務會議，議決不少事件，姑舉出其中一個決議來談，如決議「通令全國政務官不准兼薪，事務官不准兼職，如有查出違背此次通令者，即以舞弊論，永不任用。」試問這個決議是形式權的行使，抑是實質權的行使？在我個人笨見，如果國務會議常常有這樣法律性的決議，我真爲那個「爲國民政府最高立法機關」的立法院擔憂不淺，若行政院則更不必說了！

「其實，大家也不必諱言，國府組織法第十一條的規定，誰都不能否認其爲含糊，這個含糊到底是有意或是無意的，我們也不必去管。不過既然發見了毛病，就要想法子去補救。不然的話，則在法律智識這麼不普遍的中國，個人意思常常可以推翻法律的，縱使條文的意義很明白了，還怕發生爭執的困難，何況條文的語句這樣模稜？將來開起國務會議來，誰敢擔保個個委員都有那個所謂形式權和實質權存在腦中？」

「在目前下而談補救辦法，當然不能說到把國府組織法修改。因爲這個重要的大法，剛纔頒布，又去修改，深恐引起人民之懷疑。照我們愚見，國府會議條例，現在還未擬定，到將來起草這個條



例的時候，可以特定幾條文，把「國民政府以國務會議處理國務」那句話，解釋一下。明白規定國務會議的所謂處理國務權，只是一種形式審查權，如果各院的決議於形式上無缺點，國務會議絕對不能變更他。其次，凡屬於各院掌理的事務，國務會議絕對不能自動的有所決議，應先由各該院決定後，然後由國務會議審查發布纔對。這些規定，不妨詳細，免得將來生出許多糾紛。

「照這樣規定，則國民政府全數委員的合體，等於行內閣制國家的國家元首。除德國新憲法一方面採內閣制，他方面復使其大總統負政治上的責任外，其他採用內閣制的國家，其元首大都是不負政治上責任的。照我們愚見，責任原與權力相伴而來，總統制像美國其元首於政治上有權力，故應負政治的責任，行內閣制國家的元首，因於政治上無權力故無責任。如果我國國務會議的處理國務權，只是一種形式的審查權，則其在政治上實無權力，既無實力，當然不應負政治的責任。這一點，將來起草國務會議條例時，也似乎應該明白規定。

「國務會議既然不負政治上的責任，援內閣制國家的法例，則此責任，應由行政院負擔。但行政院長和各部部长，除了於各該管事務，應單獨負責外，還應不應有連帶負責的例？查內閣制中，內

閣總理和各部部長所以有連帶負責的理由，是因每一任內閣，必有他的大政方針，這是內閣總理和各部部長共同的政見；如果國會對於他們的共同政見表示不信任時，他們當然應該連帶負責而共同去職。若我們現在的行政院則有些不同，因為我們現在是以黨治國，行政院長和各部部長也都是黨員，他們幾個人不能有什麼共同的政見，他們只有奉行黨的政策而已，因此，似乎不必有連帶負責之舉。然而根據國府組織法的規定有許多事情是要經行政院會議議決而行的，既有此規定，則又似乎不能不有連帶負責之舉，照我們愚見，這個問題，可以採如下的解決：即關於國府組織法第二十二條規定應經行政院會議議決的事項，即（一）提出於立法院之法律案，（二）提出於立法院之預算案，（三）提出於立法院之大赦案，（四）提出於立法院之宣戰案，媾和案，條約案，及其他重要國際事項，（五）薦任以上行政官吏之任免，（六）行政院各部及各委員間不能解決之事，（七）其他依法律或行政院長認為應付行政院會議之事項，「應由全院連帶負責。其他關於各部該管事項，則由各該部部長負責，這也許是一個比較具體的辦法。

「此外還有一個問題，即國府各委員的任期問題。既然國民政府各委員的合體，等於行內閣

制國家的元首，而不負政治的責任，則國府各委員該有一定的任期。不然，則任期無定，或者是更動頻繁，國事大受影響；或者是長久不更動，有類君主立憲國的元首，皆非所宜。但是國府委員中有些是兼任各院正副院長的，有些是不兼的。兼院長的委員中，有的所兼的院長是要定爲終身的如司法院院長，有的是要負政治責任而會常時更動的。於規定各委員任期時，應該注意到這一點。照我們愚見，主席委員和不兼院長各委員的任期可以確定，兼任院長的則不必確定。惟任期應該長短？也是一個問題。各國總統的任期有七年的五年的等等，但我國現在國府委員的任期，似乎不宜太長，最好是以中央執行委員的任期爲任期，惟滿期之後得連任。」（註九）

在通過這個組織法的那一天，第二屆中央第一七二次常務會議決議通過了一個訓政綱領，其內容如左：

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

一、中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會領導國民行使政權。

二、中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之。

三、依照 總理建國大綱所定，選舉，罷免，創制，複決四種政權，應訓練國民逐漸推行，以立憲政之基礎。

四、治權之行政，立法，司法，考試，監察五項，付託於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎。

五、指導監督國民政府重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。

六、中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會議決議行之。

(五) 民國十九年十一月十七日中華民國國民政府組織法 自從十七年國府組織法公布實行以後，國民政府以及各院部會，先後成立。到十九年十一月十七日，第三屆第四次中央執行委員會全體會議，這個組織法又經過了細微的修正。修正的要點，約有三端：1. 第十一條及以下各條的「國務會議」改稱「國民政府會議」，並把「以國務會議處理國務」一句刪除；2. 第二十一

條及以下各條的「行政院會議」改稱「國務會議」；3. 根據原案第十三條，公布法律發佈命令，須由國府主席及五院院長共同署名，修正案則改爲：「公布法律由國民政府主席署名，以立法院長之副署行之；發布命令，由國民政府主席署名，以主管院院長之副署行之。」除了上述的三點修正外，其餘一概仍照原文。同日，國民政府行政院組織法亦加以一番修正，茲不贅述。

(六) 民國二十年六月十四日中華民國國民政府組織法 自二十年五月國民會議閉幕及中華民國訓政時期約法頒布後，中央即召集第三屆第五次全體會議。會中主席于委員右任致開會辭，謂「……國民政府根據約法，總攬中華民國之治權，中華民國訓政時期約法既公佈，則政府組織亟應依法完成。約法規定訓政時期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，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，是此次中央全體會議之召集，關於政府組織之法案，實爲施行約法之要端，必有良善之制度，乃有良善之政府，中樞鞏固，全國統一，關係極爲重大也。至於約法所舉各項法律之制定，大會交付各項決議之執行，訓政時期中地方自治開始實行及一切建設事功，胥賴強有力之政府總攬而策其成。此中央關於約法公布之

政治制度亟應集議規模而完成組織者也……」六月十四日舉行第二次會議，決議修正國民政府組織法，並函國民政府如下：「查中華民國訓政時期約法第七十七條規定「國民政府及各院部會之組織以法律定之。」所有本會第三屆第四次全體會議通過之國民政府組織法，自應依據約法加以修正。茲以本會第三屆第五次全體會議提出修正中華民國國民政府組織法案，經本月十四日第二次會議決議「通過，送國民政府交立法院」在案。特檢同組織法全文函達，即希查照辦理爲荷……」

這個組織法的內容，全文共分十章，計五十二條；和前次的組織法雖小有不同，然無多出入，不過加了「總則」、「國民政府主席」和「國民政府會議」三章而已。在「總則」一章中，有「國民政府依據中華民國訓政時期約法第七十七條之規定，制定中華民國國民政府組織法」的規定。在「國民政府主席」一章中，有「國民政府主席對內對外代表國民政府」、「國民政府主席兼中華民國陸海空軍總司令」、「國民政府主席爲國民政府會議之主席」、「國民政府五院院長，副院長，陸海空軍副司令，及直屬於國民政府之各院部會長，以國民政府主席之提請，由國民政

府依法任免之」等條的規定。至於「國民政府會議」一章，內載「國民政府會議以國民政府主席及委員組織之」「院與院間不能解決之事項，由國民政府會議議決之」等條。除以上所述各點外，其餘各章的內容，和前次的組織法，大同小異，請參看附錄中這個組織法的條文便知了。

(七) 民國二十年十二月二十六日中華民國國民政府組織法 自從寧粵代表在上海迭開和平會議後，雙方都主張召開四屆一中全會，討論對內對外各重要問題。二十年十二月二十六日四屆一中全會第三次會議決議通過修正中華民國國民政府組織法。這個組織法的內容，全文共分九章，計五十四條，對原組織法無大修改。現在把修改的要點摘錄在後面：

- 一、國府主席不負實際政治責任。
- 二、行政院院長負實際行政責任。
- 三、國府委員二十四人至三十六人。
- 四、立法院委員五十人至百人；監察院委員三十人至五十人。兩院委員半數由人民團體代表

選任。

(八) 民國二十一年十二月二十六日中華民國國民政府組織法 此次修改，僅第三十及四十八二條，主要點即在將立法委員五十人至百人改為四十九至九十九人，監察委員三十人至五十人改為二十九人至四十九人，並刪去前項委員之半數，由法定人民團體選舉等字樣。

### 第二節 關於約法的言論

在沒有敘述中華民國約法草案與中華民國訓政時期約法以前，我先把主張約法的言論來申說一下。

總理規定革命進行爲軍政訓政憲政三時期，訓政時期爲過渡時期，須頒布約法，以規定人民的權利與義務，與革命政府的統治權，復於同盟會宣言曰：「……第二期爲約法之治，每縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其他之人民……凡軍政府對於人民之權利義務，及人民對於政府之權利義務，悉規於約法……以天下定後六年爲限，始解約法公布憲法。」又在護法宣言裏說：「須知國內紛爭，皆由大法不立。」外法律以言和平，其和平豈能永久，外患又何由可息哉！由是



可知 總理對於約法的態度與尊敬。就是 總理認爲不妥的臨時約法，也相當承認其爲維持民  
國的唯一要件。在其制定建國大綱宣言中曾說：「夫元年以後，所恃以維持民國者，惟有臨時約法。」  
又心理建設第六章云：「……第二爲過渡時期，擬在此時期內施行約法，建設地方自治，促進民權  
發達，以縣爲自治單位，縣之下再分爲鄉村區域，而統於縣，每縣於敵兵驅除戰事停止之日，立頒布  
約法，以之規定人民之權利義務，與革命政府之統治權，以三年爲限，三年期滿，則由人民選舉其縣  
官，或於三年以內，該縣自治局，已能將其積弊掃除，如上所述者，及得過半數人民能了解三民主義  
而歸順民國者，能將人口查清，戶籍釐定，警察衛生教育道路各事，照約法所定之低限程度而充分  
辦就者，亦可立行自選其縣官，而成完全之自治團體，祇能照約法所規定，而行其訓政之權。」

訓政時期需要約法，在 總理全部遺教中都能找出其根據。從上面 總理遺教裏看，可以分  
析如下列幾點：

(1) 訓政時期是約法之治。

(2) 總理所主張之訓政時期約法，非民元之臨時約法可比。

(3) 總理所主張的約法，在規定人民對政府的義務權利，及政府對人民的義務權利。

(4) 約法是政府與人民共守的公約。

自北伐成功後，國民黨領袖主張召集第二屆中央執行委員會第五次全體會議，來解決統一的軍事，財政，及政府組織等問題。這個會議，於十七年八月八日正式開幕。在開會的時候，南京特別市黨部，法制局局長王世杰，及國民黨中央執行委員朱霽青等，都有請頒約法的建議案。法制局的提案並主張於約法中，確定1. 人民的權利義務 2. 中央政府的組織 3. 中央與地方的關係 4. 黨與政府的關係。於是上述五次會議的決議案中，乃有「訓政時期，應遵 總理遺教，頒布約法」的一項。不過該項決議案並沒有明定約法如何起草，也沒有說到約法的內容。

民國十八年間當代哲學家胡適博士先後在新月雜誌上發表「人權與約法」與「我們什麼時候才可有憲法」兩文，極力主張在訓政時期內至少要有約法。在「人權與約法」一文中，其大要如次：

「……在今日如果真要保障人權，如果真要確立法治基礎，第一件應該制定一個中華民國

的憲法。至少，至少，也應該制定所謂訓政時期的約法。

孫中山先生當日製定「革命方略」時，他把革命建國事業的措施程序分作三個時期：第一期爲軍法之治（三年）；第二期爲約法之治（六年）……「凡軍政府對於人民之權利義務，及人民對於軍政府之權利義務，悉規定於約法，軍政府與地方議會及人民各循守之。有法者，負其責任……」第三期爲憲法之治。「革命方略」成於丙午年（一九〇六）其後續有修訂。至民國八年中山先生作「孫文學說」時，他在第六章裏再三申說「過渡時期」的重要，很明白地說「在此時期，行約法之治，以訓導人民，實行地方自治。」至民國十二年一月，中山先生作「中國革命史」時，第二時期仍名爲「過渡時期」，他對於這個時期特別注意。他說：「……第二爲過渡時期。在此時期內，施行約法，建設地方自治，促進民權發達。以一縣爲自治單位，每縣於散兵驅除戰事停止之日，立頒約法，以規定人民之權利義務，與革命政府之統治權。以三年爲期，三年期滿，則由人民選舉其縣官……革命政府之對於此自治團體祇能照約法所規定而行其訓政之權。」又過了一年之後，當民國十三年四月中山先生起草「建國大綱」時，建設的程序也分作三個時期。第二期爲「訓

政時期。」但他在建國大綱裏不曾提起訓政時期的「約法」，又不曾提起訓政時期的年限，不幸一年之後他就死了，後來的人只讀他的建國大綱，而不研究這「三期」說的歷史，遂以為訓政時期可以無限地延長，又可以不用約法之治，這是大錯的。

中山先生的建國大綱雖沒有明說「約法」，但我們研究他民國十三年以前的言論，可以知道他決不會相信統治這樣一個大國可以不用一個根本大法的。況且建國大綱裏遺漏的東西多着哩。如二十一條說「憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免」，是訓政時期有「總統」而全篇中不說總統如何產生。又如民國十三年一月國民黨第一次代表大會宣言已有「以黨為掌握政權之中樞」的話，而是年四月十二日中山先生草定建國大綱全文二十五條中沒有一句提到一黨專政的。這都可見建國大綱不過是中山先生一時想到的一個方案，並不是應有盡有的，也不是應無盡無的。大綱所有，早已因時勢而改動了。（如十九條五院之設立，在憲政開始時期，而去年已設立五院了。）大綱所無，又何妨因時勢的需要而設立呢？

我們今日需要一個約法，需要中山先生說的「規定人民之權利義務與革命政府之統治權」

的一個約法。我們要一個約法來規定政府的權限；過此權限，便是「非法行爲」。我們要一個約法來規定「人民的身體，自由，及財產」的保障；有侵犯這法定的人權的，無論是一百五十二旅的旅長或國民政府主席，人民都可以控告，都得受法律的制裁。」在「我們什麼時候才有憲法」一文中，胡博士說：

「……在我們淺學的人看起來，憲法之下正可以做訓導人民的工作；而沒有憲法或約法，則訓政只是專制，決不能訓練人民走上民主的路。……我們實在不懂這樣一部約法或憲法何以不能和訓政同時存在。我們須要明白，憲法的大功用不但在於規定人民的權利，更重要的是規定政府各機關的權限。立一個根本大法，使政府的各機關不得踰越他們的法定權限，使他們不得侵犯人民的權利，——這才是民主政治的訓練。程度幼稚的民族，人民固然需要訓練，政府也需要訓練。人民需要「入塾讀書」，然而蔣介石先生，馮玉祥先生，以至於許多長衫同志和小同志，生平不曾夢見共和政體是什麼樣子的，也不可不早日「入塾讀書」罷……」（註十）自從胡博士發表這兩篇文章以後，青天白日雜誌第九十號合刊裏高承元先生的「代表國民黨答復胡適之」一文

中，提出三點：1. 民主的憲法；2. 在訓政時期我們便可有憲法；3. 訓政之必要，這三點都闡發得很詳盡的。

十九年四月三日，國民黨先輩汪精衛先生發表了一篇極重要的文章。題爲「論約法。」在這篇文章裏汪先生不僅主張現在馬上要有約法，同時對於胡適博士所論的錯誤的地方，一一指出。此文的大要如次：

「……孫先生的約法主張，最先介紹的，是乙巳出版的民報第二期，我所著論的「民族的國民，」其中有一段如左：

「以余所聞諸孫逸仙先生者……先生之言曰……定此關係，厥爲約法……譬如既定一縣，則軍政府與人民相約，凡軍政府對於人民之權利義務，人民對於軍政府之權利義務，其犖犖大者，悉規定之……他日既定乙縣，則甲縣與之相聯，而共守約法，復定丙縣，則甲乙縣又與丙縣相聯，而共守約法，推之各省各府亦如是。使國民而背約法，則軍政府可以強制，使軍政府而背約法，則所得之地咸相聯合，不負當履行之義務，而不認軍政府所有之權利。如是則革命之始，根本未定，寇氛至

強。雖至愚者必不自戕也。洎乎成功，則十八省之議會，盾乎其後，軍政府即欲專擅，其道無繇，而發難以來，國民瘁力於地方自治，其繕性操心之日已久，有以陶冶其成共和國民之資格，一旦根本約法，以爲憲法，民權立憲政體，有磐石之安，無漂搖之慮矣。先生之言，大略如是。……便可知孫先生對於約法的主張，二十餘年如一日，而所謂約法，有以下的特點：

第一，約法與憲法一樣，都是政府與人民相互間之規定。近世憲法之發生，不外兩種方式：其一，人民不堪專制君主之壓迫，起而革命，專制君主無可如何，向人民讓步，承認人民有若干權利，同時自己權力也加了若干限制，口說無憑，立字爲據，謂之憲法，凡君主立憲國的憲法皆是。其二，人民不堪專制君主之壓迫，起而革命，將專制君主推翻了，另立政府，本於民意，訂立規條，政府對於人民應如何如何，人民對於政府應如何如何，都一一規定明白，省得將來再有革命的事做出來，這種規條謂之憲法，凡民主立憲國的憲法皆是。如上文所說，「軍政府與人民相約，凡軍政府對於人民之權利義務，人民對於軍政府之權利義務，其犖犖大者，悉規定之。可知約法的實質，與憲法沒有兩樣。……」

第二，約法尤其是軍政府與人民相互間之規定。如上文所說，「使國民而背約法，則軍政府可

以強制，使軍政府而背約法，則所得之地，咸相聯合，不負當履行之義務，而不認軍政府所有之權利。」由此可見約法幾乎是軍政府與人民間雙方當事者之一種契約，一方是軍政府，一方是人民，雙方立於對等之地位，一方不履行契約，他方得起而反抗之，絕不是只許州官放火不許百姓點燈的辦法。孫先生何以要約法呢？請看其說明如左：

「革命以民權爲目的，而其結果，不逮所期者，非必本願，勢使然也。革命之志，在獲民權，而革命之際，必重兵權，二者常相抵觸者也。使其抑兵權歟，則脆弱不足以集事，使其抑民權歟，則正軍政府所優爲者，宰制一切，無所牽肘，於軍事甚便，而民權爲所掩抑，不可復伸……察君權民權之轉捩，其樞機所在，爲革命之際，先定兵權與民權之關係……兵權漲一度則民權亦漲一度，逮乎事定，解兵權以授民權，天下晏如矣，定此關係，厥爲約法。」……

第三，革命軍纔得一縣便要約法。這恰如俗語所說初歸媳婦，落地孩兒，卽刻要立起規矩來，革命軍一開手，便要和人民發生相對關係，正是如此。只看上文所說「譬如既定一縣，則軍政府與人民相約」及「他日既定乙縣，則甲縣與之相聯，而共守約法，復定丙縣，則甲乙縣又與丙縣相聯，



而共守約法，推之各省各府亦如是，「便可見得孫先生的意思，以爲憲法是要「全國有過半數省分達至憲政開始時期，」纔頒布的，而約法則革命軍占得一縣便要頒布，所以創出兩種字樣來，以免淆亂。

第四，約法不必一定是成文法。既然革命軍占得一縣便有約法，可知道約法是不能於同一時問內便齊整完備的，所以約法不妨是不成文法。關於成文法與不成文法，形式雖異，效力則同，稍治法學的都該知道，不必詳說，但是我沒說約法不可爲成文法，讀者注意。

第五，約法比憲法更軟性些。憲法本已有硬性與軟性兩種，當此社會人事，變遷靡定，憲法自然軟性些，容易修改應用，憲法尙然，約法更不必說。

明白了以上五點，便可知道孫先生之所謂「約法，」與辛亥之冬，元年之春，十七省代表所制定的「臨時約法，」完全是同名而異物……

……殊不知建國大綱所規定，沒有一條不是約法的重要內容，建國大綱幾乎可以說卽是「約法大綱。」試幾出幾個重要的例如左：

第一，約法的最大作用，莫過於規定政府與人民相互間之關係，上文已經說過，而建國大綱各條，便是規定政府與人民相互間之關係的。

第二，約法的其次作用，便是規定政府之組織，而建國大綱第十七第二十四條，便是規定政府之構成方法的。

第三，照人民切身利害來說，私權不得，遑論公權，而照民權獲得之方法來說，必須得了公權，然後私權得所保障。試看建國大綱規定人民享有公權之次第：其一，依第八條之規定，凡籌備自治之縣，其人民具備了第八條所列之條件者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律。其二，依第九條之規定，一完全自治之縣，其人民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。其三，依第十四條之規定，每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。其四，依第二十四條之規定，國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權，這樣看來，還怕人民的私權無所保障，公權不能自由行使麼？

第四，歐戰以前之各國憲法，多偏於法律方面，而略於經濟方面，偏於政府機關方面，而略於社會方面，歐戰以後，如德國新憲法，已矯此弊，建國大綱第十條至第十三條之規定，於國家財政私人經濟兼籌並顧，已植立民生主義之基礎。

照此看來，建國大綱的內容，無一不是約法的內容，不過所舉的是原則，不是詳細的辦法便了，離開了建國大綱，更找不出約法的重要內容來。

然則當時何以不立刻定出一部約法法典來呢？這只須留心研究各國憲法發生之次第經過及上文約法之意義，便不難解答。憲法與約法既然一樣，都是政府與人民相互間之規定，可見得絕不是軍政府一方面可以隨意制定的。依正當的解釋，須由建國大綱第十四條的「國民代表會」頒布，或「國民會議」頒布，即使根據於急切需要，從權頒布，至少也要得「國民代表會」或「國民會議」的追認。我已經屢次說過，「孫先生於十三年九月間出師北伐之際，頒布建國大綱，於同年十一月間北上之際，發表開國民會議宣言，兩者不但是並行不悖，而且是互相爲用的。」我敢以我一生對於國民革命之熱誠及對於孫先生之忠實爲誓，如孫先生不死，國民會議開成，孫先生必

能在國民會議裏，提出建國大綱，得到大多數通過。

……」(註十一)

民國二十年一月三十一日，北平晨報評論「國民會議與制憲權」說：

「……全國人民心理所期望於國民會議者，固在確定實行憲政時期，尤在有制定憲法之權；縱不能直接造法，亦當可以建議造法。吾人以爲人民久苦戰禍，望治心切，求治之道，貴在立法，法治之基，要在制憲。非憲無以期庶政之就軌，非法無以徵民意之趨向，立國根本卽在此着。……以「討論一切建國根本問題」之意義言，制憲原爲根本問題中之根本問題，國民會議有此權限，正合當日召集之精神。……一二年內卽無實現之可能，而爲顧全民意起見，似亦不妨授國民會議以制憲之權，而實施期間，稍爲展緩，原無不可。如是，一方旣免輕率施憲之譏，一方又可滿足人民之望，政策事實，兩臻完滿。如其不然，由國民會議提出憲法草案，留待國民大會議決頒布，亦不失爲鞏固統一促成憲政之一策。」

同年三月五日北平晨報論「約法與人權」又說：

「……我國民元約法，天壇憲草，皆未有適切確定之規定。他若袁氏約法，曹錕憲法，更不足論。昨年汪兆銘等在太原所私擬之約法草案，用意雖覺進步，而條文尙未足以救濟傳統的蹂躪人權的習慣。今當局既欲以約法開闢國家新路，保障人民權利，則基本之人權自應有嚴密之規定，方足以掃蕩積弊，創立新制。」

同年三月四日大公報論「約法問題之解決」對中常臨時會議通過約法提案表示欣快，有說：「……吾人對於反對約法之論，始終抱兩種懷疑：其一，就問題本身言，反對者動謂遺教全部即約法，故無需約法，遺教浩瀚，包羅萬有，安能以法律視之……其二，就國民會議言……國家大事……之最大者，當莫若制定約法，確立訓政時期法治之基礎……自有前日中常會之決議……始確知黨國幹部多數之主張，原符於國民之期望……在吾人夙昔主張有制定約法必要者，尤表快慰之感也。」

同年三月十二日時事新報論「約法與訓政」大概是說：

「近代之羣衆生活，無法不足以維繫，無法不足以謀繁榮，此一前提，固人所公認者也。惟默察

中國今日之問題，關鍵所在，尙不僅繫於法之存廢，而實在法的存在之條件……」以下便說了一些中國人民沒有政治意識的情形，要求「中國國家之必近代化，中國政治之必民主化。」但「今日之中國之人民，實處於疆化之境地，欲救此病態，惟在舉訓政之名實，先使疆者動，而後使動者行使其職能。故依吾人所見，居今日而言訂立約法，人民權利及政府組織各章固不能漠視，然真真關係民族存亡者，惟在訓政工作之成敗……約法之中，或可規定於某年度以內，訓練人民能運用何種政權……」

「中國今日需要法治，尤需要法治之條件，訓政者，法治之條件也。此事實上之前提苟能認清，則對於約法之草訂，自能針對弊竇，不致空泛而不切實際……」

同年三月九日東三省民報論「我們有了約法以後，」希望「法治」的實現，並說：

「我們從民國元年就有了臨時「約法」，「約法」的精神何嘗不是要人人都能遵守他應守的範圍，以保障全部人民的生存與發展，但是「徒法不能自行」的觀念，依然存在於多數人的心理中，結果「執法」「毀法」之流，真也會先後輩出，遙相輝映，現在我們要從國民會議裏面產

生約法了。這又自然是走向法治的一條大路，我們只有仍是希望着期待着法治的實現。雖然戴季陶氏解釋約法，說是與憲法性質不同，但是我們對於張溥泉氏所說「要造成永久的共和國家」這句話，好像增加了一層保障！

上海新月月刊論「約法與憲法」說：

「戴院長（傳賢）咬定「約法」與「憲法」不同，這點是對的。不同點在那裏，這是問題……假使「約法」與「憲法」有一點分別的話，就在他們適用的時期上。約法是暫時的，憲法是永久的。約法是過渡時代中政府與人民的合同，憲法是國事安定後政府與人民的契約。亦可以說：約法是暫時的憲法。因此國家有了憲法，就廢止約法。」

同年四月二日中央日報時論「約法芻議」陳述對於約法意見說：「約法之功用，在示民以信，與民更始。」在約法的形式方面應注意：（一）詳盡；（二）切要；（三）淺顯。在約法的實質方面應注意：（一）權利觀念之革新；（二）義務觀念之並重；（三）私有觀念之革新；（四）自由觀念之革新；（五）人民生活的保育等幾點」（註十二）

第三節 中華民國約法草案

民國十九年間，汪精衛，馮玉祥，閻錫山等因為對於中央的黨務和政治，都不滿意，所以在北平組織了一個擴大會議。在九月一日，擴大會議舉行第五次會議，討論國民政府組織大綱，當經議決如下：

第一條 依據國民政府建國大綱，設立國民政府，本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國。

第二條 國民政府對外代表中華民國。

第三條 國民政府設立委員會由中央黨部推定委員七人至十一人組織之，並推定一人為主席。

第四條 國民政府設立各部如左：

1. 內政部
2. 外交部
3. 財政部
4. 司法部



5. 陸軍部

6. 海軍部

7. 教育部

8. 交通部

9. 農礦部

10. 工商部

11. 國營實業部

第五條 各部部长由國民政府委員會會議決提請中央黨部同意，由國民政府特任之。

第六條 國民政府會議分兩種（甲）國民政府委員會會議以國民政府委員組織之，各部長得列席；（乙）各部聯席會議以各部部长組織之，以國民政府委員會主席爲主席，各部长得出席報告。

第七條 國民政府設立中央監察院獨立行使監察職權，由中央黨部推定五人至七人組織之。

第八條 國民政府設立軍事委員會，由中央黨部推定委員若干人組織之。

第九條 國民政府設立最高法院。其院長由國民政府委員會提請中央黨部同意，由國民政府特任之。

第十條 國民政府設立法制委員會。

第十一條 國民政府設立官吏懲戒委員會。

第十二條 國民政府設立考試委員會。

第十三條 國民政府設立蒙藏委員會。

第十四條 國民政府設立僑務委員會。

第十五條 國民政府各機關組織條例另定之。

第十六條 本大綱由中央黨部擴大會議公布實行。

在國民政府組織大綱通過的同一天，正式推定閻錫山，唐紹儀，汪兆銘，馮玉祥，李宗仁，張學良，

謝持為國民政府委員。

國民政府既已成立，擴大會議着手擬定約法和籌備召開國民會議。九月二日下午六時擴大會議在北平懷仁堂開第五次臨時會議，議決推選擬定約法起草委員，約法起草委員人選，由中央委員互推七人，爲汪兆銘，張知本，茅祖權，冀貢泉，陳公博，鄒魯，顧孟餘；並由中央聘任法學專家六人，其姓名俟徵得本人同意後再行發表。沒有幾時工夫，約法起草委員會正式成立，並請羅文幹，呂復，高一涵，梁式堂，郭泰祺，周鯁生六人爲專家。在九月十三日又發表了一個通電，徵求全國意見，牠的內容如次：

「……中央黨部，最近決議，依照建國大綱，在訓政時期製定約法，其重要內容：（一）規定人民公私權利之保障；（二）規定中央政府之權限；（三）規定各省政府之權限；（四）規定各縣地方自治之權限。並由中央黨部互推委員若干人，及聘請法學專家若干人爲約法起草委員，組織約法起草委員會，於組織成立之日起，一個月內起草完畢。誠以約法爲訓政時代之根本大法，必有約法，然後人民權利，及國家機關組織，乃能有一定之規律而不可踰。無訓政不能結束軍政，以導入於憲政，無約法則訓政時代一切政治，悉無所依據。中央黨部自八月七日正式開會以來，即以推倒

獨裁，實現民治爲根本要義。約法制定，則其最重要之一端。願起草之責，雖付之同人，自由發表意見之權，則當公之全國民衆；且必全國民衆，對於約法感覺熱烈之興味，然後約法之實現，乃有可能。敬祈全國民衆，對於約法內容及問題，不吝啓示，無論其以團體名義，或以個人名義，就於約法全部或一部，有所計議，以書面郵達，無不開誠接受。……」

同時汪精衛先生在紀念週上報告起草約法的意義。他說現在一般人對於製定約法，認爲時間太早，這是沒有明白約法二字的真價值。原來總理遺教中所用約法二字，往往同名而異物。例如在建國大綱前文裏，所批評的約法，是指辛亥及民元所製定的臨時約法。這臨時約法實際即是憲法，並沒有經過訓政時期，而即行憲政，所以總理說行得太快，亂了次序。至於孫文學說裏所說的訓政時期約法之治，是明明白白的，指出訓政時期須有約法，其性質與辛亥及民元的臨時約法，大不相同。關於這一點，黨內同志及黨外研究的人們，往往弄不清楚，所以不能不先分析明白。明白了以上的意義，始可知道我們現在所要的約法，並不是辛亥及民元那樣的約法，所要的是訓政時期的約法；即確定政府對人民的關係，政府對於人民的權利，其干涉程度，有一定之限制，這是革命

所必要不可缺的。他說這次約法起草，絕對不是南京政府的保障人權令，並沒有限制政府對人民之權力，而祇對於人民加以約束。他認定訓政時期的約法，一方面要訓練人民，一方面要給以一定之權力。所以他認為這次所起草的約法，絕對不是在白紙上寫黑字就算完了。他很希望人民熱烈的參加約法起草，同時他更主張要人民團體起來參加。如果像過去那些人，一方面壓迫人民團體，一方面自己卻阻礙人民的團體，破壞其組織，反談人民對國事不熱心，那是軍閥的行爲，獨裁的行爲。所以要使約法發生效力，只有請求全國人民熱烈的參加約法起草，同時在討論約法時，應該注意全國人民對約法認識的程度。要使人民知道，訓政時期，有製定約法之必要，約法是革命所給予人民利益的一種保障，這樣的約法製定才有意義，絕對不是僅僅起草就算完了，要求約法不致成爲白紙寫黑字，惟有看全國人民對約法認識的程度如何云云。

約法起草委員會自九月十五日起，各委員及專家星夜工作，努力起草，由約法起草委員會主席汪精衛先生總其成。第三次會議開會的結果，議決：（一）約法起草完竣後，由中央黨部議決頒佈，將來提交國民會議通過；（二）約法頒佈後，如有中央委員三分之一以上提出修正之，以三分

之二以上之出席，及出席人數四分之三以上之表決得修正之；如認為必要，得組織約法修正委員會，起草修正，提交中央黨部議決修正之。第四次會議開會的結果，議決關於人民自由權利之起草原則，決定如下：（一）人民之自由權利，於約法上酌量規定富有彈劾性立法原則，而以其詳委之法律；（二）干涉人民之自由權利，行政官廳得臨時執行之，但其最後決定，屬於法院；（三）關於人民自由權利章，推呂復，張知本，冀貢泉三委員起草；（四）約法內容除籌備方案所定四大綱外，加增經濟教育兩大綱。關於中央地方機關組織之起草原則，決定如下：（一）有為自治團體同時為國家行政區域；（二）關於事權之規定，中央取列舉主義，地方取概括主義；（三）舉行各縣自治時，應設縣議會；（四）各縣自治成立時，得選舉省民代表一員，組織省議會；省議會之成立，於該省有過半數之自治縣選出省民代表時成立。

自從張學良於九月十八日發出通電，籲請各方罷兵後，擴大會議以不便久留於北平，決定遷移至太原。於是對於約法的起草，仍舊努力進行。在太原一連開了多次的約法起草委員會，方纔把約法草案全文起草完竣。十月二十七日，草案全部經擴大會議通過，並議決即將草案發表，在三個

月內聽候國人批判；同時由汪精衛先生起草宣言，當場修改數字，全文通過。這宣言的內容如次：

「本黨總理規定革命進行之時期爲三：第一軍政時期；第二訓政時期；第三憲政時期。既於同盟會宣言明白宣布第二期爲約法之治，凡軍政府對於人民之權利義務及人民對於政府之權利義務，悉規定於約法。復於孫文學說第六章，鄭重說明訓政時期，須頒布約法，以之規定人民之權利義務與革命政府之統治權。誠以由軍政躋進於憲政，其間不可無一時期，以訓練民衆行使政權。而當此時期，苟無根本大法以規定政府與人民之關係，則政府必流於專制，而民主政治終未由養成。故約法與訓政實相爲表裏，無約法不足以言訓政也。十七年間，本黨於軍事上已統一全國，徒以政治上不能遵由總理之遺教，訓政雖號稱開始，約法迄未施行，遂致訓政其名，個人獨裁其實。人民呻吟憔悴於虐政之下，而國家分崩離析之禍，遂再見於今，此誠全國人民所疾首痛心，而遵奉總理遺囑以期貫徹革命之後死同志，所尤一日不能忘其責任者也。中央黨部擴大會議成立之始，卽以制定約法爲當前急務，既推定中央委員及聘請法學專家，共同組織約法起草委員會，慎重從事，期以一月之內，完成草案；復於此期間，廣徵海內外人民團體意見，以期收集思廣益之效。自約法起

草委員會成立以來。夙夜匪懈，其間雖因軍事變化，約法起草委員會隨中央黨部移駐太原，而起草事業，繼續進行，卒能如期竣事。中央黨部披閱草案，詳加核議，認爲草案全部，實能恪守總理遺教，適應於訓政時期之設施。蓋草案全部，以建國大綱爲綱領，而根據之以定條目。建國大綱注重於滿足人民之需要，訓導人民之知識能力，使之能自決自治。故草案於人民之自由權利義務一章，詳爲保障與規定，使能自動的以完成個人之人格，而擔當國民之大任。建國大綱注重以縣爲自治單位，及中央與省之權限，采均權制度。故草案於國權及中央制度地方制度諸章，悉準據此旨，以爲釐定，務期掃蕩十九年來大軍閥把持中央小軍閥割據地方之惡習；及使人民得有行使直接民權之根據。此外更依據總理遺教見諸建國方略及第一次全國代表大會宣言者，訂爲教育生計兩章，以期養成民德民智民力，而馴致於民生主義實行之域。中央黨部對於草案全部加以核議之後，已以一致之議決，予以通過。當此危急存亡之際，約法之頒布施行，誠不可須臾緩。惟爲求全國人民真實意見及正當評判計，特附加決議，先發表草案全部，付之公論，期以三月，如有建議修正，不悖於總理遺訓而切合於法理事實者，中央黨部當虛衷接受，詳加商榷。三月以後，中央黨部當以此草案預



備提交國民會議，如認為時勢必要，或即以此草案頒布施行，庶幾訓政時期，政府與人民有共同遵守之根本大法。憲政之實現，建國之大功告成，悉有賴於是。我全國民衆，其共鑒之。」

中華民國約法草案的內容，共分八章，都二百一十一條。

第一章爲建國大綱。把民國十三年四月十二日中山先生制定的國民政府建國大綱，全文二十五條，盡行納入，當做這個約法的根據。

第二章爲人民之自由權利義務。共二十八條，規定人民有言論居住集會著作信仰等自由權；人民依法律有選舉及被選舉之權；有受教育之權；應考試之權；擔任公職之權；複決及創制之權；罷免官吏及職員之權；與人民依法律有納稅之義務，服兵役之義務，服公務之義務。

第三章爲國權。共十八條，規定外交，國防，國籍，度量衡之製造及檢查，幣制及國家銀行，關稅鹽稅印花稅煙酒稅及其他消費稅或奢侈物品稅，國營實業，郵政電報，國有鐵道及國道，國有財產之經營與處分，國債之募集與償還，國家專賣事業與專賣之特許，發明之認可及其專利之特許。海關衛生及領海以內之水上公安，國家文武官吏之銓敘任用考試及保障，省以下地方行政之監督等

事項，由國家立法並執行之。教育，刑事民事商事之法律，監獄，關於農工勞動及其保護之法律，鐵道及道路之監理，兩省以上之水利及河道，航空航海及內河航行，沿海漁業，戶口之調查及統計，移民及實邊，銀行及交易所之監理，公用徵收，公共衛生，保險制度，有關於文化之古蹟古籍及古物之保存等事項，由國家立法並執行或委地方執行之。此外關於各縣對於中央及省之負擔，國家之國防問題等，都有詳細的規定。

第四章爲中央制度。共六十九條。這一章又分1.國民政府2.全國國民代表會3.行政院4.司法院5.立法院6.考試院7.監察院等七節。第一節國民政府規定國民政府總攬中華民國之治權，對外代表中華民國，統率陸海空軍等；未到達憲政開始時期國民政府組織委員會處理國務；國民政府設立各部，每部設部長一人，由國民政府特任之等等。第二節全國國民代表會規定未到達憲政開始時期，全國國民代表會爲國民政府之諮詢及建議機關；憲政開始時期，全國國民代表會之職權如下：

1. 對於立法院所制定之法律認爲不當時得提出修正案於立法院。

2. 得提出法律案於立法院。

3. 得提出彈劾案於監察院但對於總統之彈劾案須有代表三分之二以上之出席及出席代表三分之二以上之議決方得提出。

4. 對於國民政府得提出質問。

5. 對於人民得受理請願。

6. 對於宣戰媾和及締結條約異議時得提出異議於國民政府。

7. 國民政府募集國債及締結關於國庫有負擔之契約時須得其同意。

8. 議決國民政府之預算案及經監察院之審查議決決算案。

第三節 行政院規定憲政開始時期國民政府當設立行政院以爲最高行政機關；行政院設院長一人並設各部，每部設部長一人等等。第四節 立法院規定憲政開始時期國民政府當設立立法院以爲最高立法機關；凡一切法律案須經立法院議決；立法院設院長一人，委員若干人等。第五節 司法院規定憲政開始時期國民政府當設立司法院以爲最高司法機關掌理司法審判行政審判司

法行政；司法院設院長一人等等。第六節考試院規定憲政開始時期國民政府當設立考試院以爲最高考試機關；考試院掌理考選銓敘等事宜，凡官吏均須以法律經考試院考選銓敘方得任用；考試院設院長一人等等。第七節監察院規定訓政時期應即成立監察院爲國民政府最高監察機關；監察院之職爲1. 審查決算及一切會計2. 彈劾及審理官吏之違法或瀆職行爲；監察院設院長一人等等。

第五章爲地方制度。共三十九條。這一章又分1. 省制2. 縣制等兩節。第一節省制規定凡省到達憲政開始時期省國民代表會得自定省憲自舉省長但省憲不得與國憲相抵觸；省政府之組織以省憲定之，其職權如左：

1. 依法律之所定代行該省內之國家行政。
2. 執行本省之地方行政。
3. 依法律及本省法規之所在任免地方行政人員。
4. 編制省預算決算提出於省國民代表會。

5. 統率省內之警備隊。
  6. 監督各縣市之地方自治。
  7. 公布省國民代表會所議決之法規預算決算及其他應行公布之事。
- 憲政開始時期省國民代表會之職權如左：
1. 制定省憲。
  2. 選舉省長。
  3. 提出彈劾案於省監察分院。
  4. 提出質問於省政府。
  5. 受理省民之請願。
  6. 議決省法規。
  7. 議決省預算決算。
  8. 議決省稅。

9. 議決省債及於省庫有負擔之契約。
10. 議決省有財產之經營與處分。
11. 受理及和解縣或市之爭議。
12. 其他依法律屬於省國民代表會之事項。

其他還有訓政時期應即設省監察分院等等的規定。第二節縣制規定訓政開始時期省政府派員會同縣人民職業團體推出之代表合組縣自治籌備會執行建國大綱第八條所規定之事項；縣政府之職權；縣議會之職權等等。

第六章爲教育，共十三條，規定中華民國人民凡及學齡之男女兒童至少使受六年之基本教育；保障教育經費獨立；關於學問及藝術之研究，有發明及特殊成績者由國家授以學位及獎勵之等等。

第七章爲生計，共十四條，規定保護農工並扶助其發展，設立經濟委員會等等。  
第八章爲附則，共五條，規定修改本約法的手續等等。

總上看來，這個約法草案的內容，可說詳盡，足當訓政時期的一個規約，不過其間可議的地方也不少。十九年十一月一日，大公報時評欄發表了一篇「汪精衛等約法草案」，批評約法草案的各點，尙覺的當，現在把牠介紹在後面：

第一，從立法技術言。此項草案，匆促起草，其多疏漏，自不能免。首堪注意者，以中山先生國民政府組織大綱列入第一章，且定作「不許成爲修改議題」之硬性法，固足表示尊崇遺教之誠意。然何以草案照錄建國大綱第十九條，在憲政開始時期，中央政府當完成設立行政、立法、司法、考試、監察五院，以試行五權之治，而在草案第一百二十二條又稱「訓政時期應即成立監察院，爲國民政府最高監察機關」，將明明抵觸之條文，同時規定，何以自解？且建國大綱第二十條已有行政院暫設各部之文；草案第八十二條，第九十五條，復有「國民政府設立各部」「行政院設各部」等語。一事數見，殊嫌重複。此外猶有類似之處。其問題係在將「建國大綱」整個列入，是否合宜。蓋建國大綱所包含者，繁簡輕重之分量不一，將欲作爲一種法律之總則看，在立法技術上實有困難。與其如此，似不如盡量述建國大綱之內容，而在形式上酌加排比，分別納諸各章之中，以成整齊貫串之

觀，爲較適宜。

第二，從實用言。約法之要，貴在簡單明瞭，無取繁密。蓋在國家軍政告終初入建設時代，祇須人民與政府間之權義，中央與地方間之關係，有明確之約束，即可應一時之需要，並可速促正式憲法之成立。此項草案，內容比較周到，有許多處直可作憲法看。然最重要的中央地方財政之分割，則除建國大綱第十一條簡短規定外，他處未曾列舉，殊爲遺憾。尤爲重要者，全案規定中央政府與省縣政府之對待機關爲國省國民代表會與縣議會，其選舉則一繫於縣自治之完成，而縣自治之完成條件，依照建國大綱第八條「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；得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」上述條件，看似甚易，實則殊難。蓋全縣土地測量，固是一大工作。而四權使用之訓練，又復漫無具體標準。如果自治縣資格延不完成，則依據建國大綱第十四條，本草案第一百四十五條第一百七十七條等規定，所有縣議會，省國民會議，全國國民會議，皆無成立之階梯。民權云云。何所寄託。且



據草案第九十一條第一百四十九條，未到達憲政開始前，國暨省之國民代表會，皆不過國府省府之諮詢或建議機關，尤爲可議，蓋果係由自治完成之縣民，直接選出代表，組織國民會議，其地位與任何國家之代議士，實無區別。何以祇能供國府省府之諮詢或向其建議，是又何以解於民權主義。抑不特此也，本草案規定憲政開始時期，法律由立法院制定，而立法院之組織，則由國民會議選舉代表成之。依建國大綱第十六條「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。」然則一省全數之縣自治一日不完成，則憲政一日不能開始，立法院亦即一日不能成立，一切法律，皆祇能由國民政府下之法制委員會制定，國民代表會無參與之機會，亦不特不足以昭示慎重立法之意。且令草案第二章第四十條明定「本章上列各條人民之自由，國家非在各條所規定之範圍內，不得以法律限制之」等語，如法制委員會代行立法院職權過久，必將令約法列舉之保障，減少效力，是又實用上一大缺憾也。

第三，從理論言。此項草案實有許多優點。姑就所感約略列舉如下：

1. 第三十條規定對犯罪嫌疑人之國家賠償法，採各國最新法律，極合人權法理，惟其範圍尙

嫌過狹耳。

2. 一切關於人民自由權利義務之規定，比較任何國家現行憲法爲周密，苟能實施，誠爲民衆生活安全之保障。

3. 中央地方之權限，中央用列舉法，地方取概括主義，並依建國大綱，許省制省憲，足爲集權分權之政爭，消弭不少禍源。而第六十三條列舉項目，特許國家對各省之課稅，用法律加以限制或禁止，則又用意精當，足見調劑防維之用心。

4. 對國防軍隊用漸進方法，由募兵制改爲徵兵制，駐防以國防地帶爲限。省除地方警備隊外，不得自置軍隊，及自辦軍官學校，與軍械製造廠，一掃國軍私有之根蒂，僅讀其文，已令人神往矣。

5. 教育生計兩章，均見精采。求之德俄憲法，亦不能有如是之細密。而教育一章，尤見匠心，六年基本教育之國費支給，中小學教員等之優待保障，無力求學者之補助成全，教育經費之獨立與確定，學術研究及思想之自由尊重，無一不爲全國智識階級之衷心希望。條分縷析頗

使人有過屠門而大嚼之感。

附錄一（起草者之一人答大公報社評）

本日見貴報社論之約法草案，不惜直言賜教，所惠實多，謹忠誠接受，但有立法原意數則，敬爲左列之商榷：

1. 「建國大綱列入第一章」問題，其用意與美國獨立後，各州有將獨立宣言列入憲法；法國革命後，將人權宣言列入憲法，同一事例。君謂「定爲「不許成爲修改議題」硬性法」則似有錯誤。查附則「建國大綱」不許成爲修改議題」之規定，限於國民會議未開以前。國民會議已開以後，完全可以修改，且可另定憲法，其程度且進於修改，何以此約法予國民會議以莫大之權，其根據係在孫先生之開國民會議宣言，蓋此宣言謂國民會議：（一）可以自由提案，自由決議；（二）國民黨一切政策等等，須交其通過也。

2. 謂「建國大綱第十九條，在憲政開始時期，中央政府，當完成設行政，立法，司法，考試，監察五院。何以在草案第一百二十二條，又稱訓政時期，應即設立監察院，明明抵觸條文，同時規定，

何以自解；且建國大綱第二十條，已有「行政院暫設各部」之文；草案第八十六條，第九十五條，復有「國民政府設立各部」「行政院設各部」等語，一事數見，殊嫌重複」云云。欲明此等規定，當先明建國大綱訓政時期，憲政開始時期，憲政時期之三大區別。簡單言之，憲政時期，係憲法頒布之日，憲政開始時期，係有一省達于自治完全自治之時，訓政時期，則軍事結束之時也。明乎此，則照建國大綱憲政開始時期，始有五院；草案一百二十二條訓政時期，即成立監察院，係提前設立，以司監督政府之責，實變通建國大綱同時規定各條。實此理由，萬非一事數見，可嫌重複也。至建國大綱二十條「行政院暫設各部」係憲政開始時期之言，九十五條，即此條之目。至八十六條，國民政府設立各部，則係訓政時期。蓋此草案，以建國大綱爲綱，其餘條文爲目。關於中央及地方政府之組織，皆分二時期：一爲憲政開始時期；一爲訓政時期。此二時期之組織各不同，不分析觀之，以爲一事數見，殊嫌重複；若分析觀之，綱爲綱，目爲目，憲政開始時期爲一事，訓政時期又爲一事；一處有一處之不同，既不重複，更不嫌數見也。明乎此，則謂「不應將建國大綱列入，至生立法技術上困難」亦可以恍然冰

釋矣。

3. 謂「最重要的中央地方財政之分劃，則除「建國大綱」第十一條簡短規定外，他處未曾列舉，殊爲遺憾」云云。「實則本草案，中央取列舉主義，地方取概括主義。中央之財政列于國權之六項，爲關稅，鹽稅，印花稅，烟酒稅，及其他消費稅，或奢侈物品稅。」不能謂爲「除建國大綱第十一條簡短規定外，他處未曾列舉」也。

4. 謂「全案規定中央政府與省縣政府之對待機關，爲國省國民代表會，與縣議會，其選舉一繫於縣自治之完成；如果自治縣之資格延不完成，則依據建國大綱第十四條，本草案第一百四十五條，第一百七十七條等規定，所有縣議會，省國民代表會，全國國民代表會，胥無從成立之階梯。民權云云，何所寄託」云云。此誠計慮周妥。夫縣自治之完成，固屬依據建國大綱第八條；但事實上孫先生北上，即許廣州市完成自治，自舉市長，其時廣州市未盡能依建國大綱第八條規定也。在此三民主義之下，若有人延不完成自治，實爲孫先生之罪人，况乎和平救濟，尤有國民會議，蓋可自由提案，自由表決，又何慮全國國民代表會，省國民代表會，

縣議會，無成立階梯乎？觀乎此，則知數年來之不遵孫先生遺囑開國民會議者之別有用心也。

5. 謂「據草案第九十一條，第一百四十九條，未達到憲政開始前，國暨省之國民代表會，皆不過為國府省府之諮詢或建議機關，尤為可議，蓋果係自治完成之縣民，直接選出代表，組成國民代表會（尊著篇中「國民代表會」多用「國民會議」四字，實則「國民會議」係孫先生遺囑上之臨時機關，而「國民代表會」「國民大會」則建國大綱之常設機關，「國民代表會」則憲政以前之機關也。故尊著原文「國民會議」皆依理解，在此文中，代改為「國民代表會」）其地位與任何國家之代議士，實無區別，何以祇能供國府及省府之諮詢，或向其建議，是又何以解於民權主義」云云。此節有須解釋者，則草案「未達到憲政開始前」一句，蓋依建國大綱，一縣自治完成，即可舉國民代表會代表。假定全國全省三數縣選出國民代表會，則許其行使國民代表會各權，則未免太輕，亦猶各國代議士之不能少數行使職權也。若選出之代表，必候至憲政開始時期始行使職權，則先選出之代表，枯坐以候，

亦似不妥，故定爲憲政未開始前，國民代表會，爲諮詢或建議機關也。至憲政開始時期之解釋，爲一省全數之縣，皆達完全自治時期，不必各省全數之縣，皆達完全自治時期，自全國言之，其國民代表，至少數也。自省言之，除某一省自治完成外，其他各省之國民代表，亦至少數也。况乎未達憲政開始時期乎？若不待憲政開始時期，少數之縣，舉出國民代表，卽能行使全權，與各國代議士制，固有相乖，且將必發現之數代表，行使全國及全省國民代表會之權，此當時立法者所願慮，而後爲此規定也。此義已明，則所議立法院一節，當可依此解釋以明之。右列各點，祇取解釋，至於主張妥否，另一問題。此草案發表三月，爲國民討論時期，在此時期，務祈國民，予以詳切之討論，尤願貴記者及新聞界多所見教……

附錄二（起草者之一人補答大公報社評）

尊論第二末段云：「且令草案第二章所定人民之自由權利義務各條，險將失其保障之作用，蓋第二章第四十條，明定「本章上列各條人民之自由，國家非在各條所規定範圍內，不得以法律限制之」等語，如法制委員會代行之立法職權過久，必將令約法列舉之保障，減少效力，是又實用

上一大缺憾也。」云云。實則此次約法所規定之人民自由，均取約法之直接保障主義，而不取法律之間接保障主義。舉例言之，則以前之根本法，關於人民自由之規定，不曰非依法律不得侵害某某自由，即曰於法律範圍內，得有某某之自由，是根本法上有保障自由之名，一切仍付之法律也。假定國家定一治安警察法，則人民之集會自由爲其侵害矣。假定國家定一報律，則人民之言論自由受其限制矣。此種法律間接之保障主義，效力至薄。本約法有鑒於此，直捷取約法上直接之保障主義。故應行附加之條件，約法上明白規定，除此以外，不受其他法令上之侵害與限制。例如「第三十一條，人民之財產，除因犯罪所得，或供犯罪使用者外，不得沒收，」則人民之財產，除有「因犯罪所得」「或供犯罪使用者」外，得完全保障矣。又如「第三十五條，人民有集會之自由，經有負責發起人向該管官署聲明，如無攜帶武器，或直接擾亂社會秩序情事時，不得干涉，」則人民之集會，只須「發起人向官署聲明」及「不携武器」或「直接擾亂社會秩序」即得保障矣。夫約法此種規定，固不須假手法律，而人民之自由，已經確切保障，且法律亦不能侵害或限制之，此本約法直接保障主義之精神也。至四十條所云：「本章上列各條人民之自由，國家在所規定之範圍內，不得以法律限



制之」云云者，非謂有法律，人民之自由，始得保障，不受限制，仍謂非在約法規定之範圍內，人民之自由，不得以法律限制之也。舉例言之，人民之集會，只須「經向官署聲明」或「直接擾亂社會秩序」即得自由，不必另有法律，始得保障。反之，法律欲限制人民集會自由，除約法所規定之「向官署聲明」或「攜帶武器」或「直接擾亂社會秩序」之範圍內，不得另定法律以限制之。總上所  
言，不論法律有無，本約法人民之自由權利義務各條，決不失「保障作用」，亦不因法制委員會，或立法院所定之法律，而「減少其效力」。此則立法諸人，鑒於頻年人民自由權利，為命令，為法律，甚至為個人意旨，剝奪無餘，乃在約法上為此確切之直接保障規定，是則可鄭重為貴記者聲明者也。

尙有一節，與人民自由權利有關係者，不能不附帶陳述之，即「戒嚴法」是。本約法之人民自由權利，直接保障於約法，法律不能侵害或限制之。惟規定於四十九條之戒嚴，則為例外。至戒嚴時期，得以停止或限制人民之自由。各國辦法，亦各不同，有由平時預定戒嚴法，限於某種原因，可以戒嚴，某種機關可以宣告戒嚴者；有由行政元首，臨時頒布一種「緊急命令」者；有由行政機關，臨時請求議會通過一種新法律。本約法第四十九條，則取由平時預定戒嚴法之辦法，使戒嚴之原因，與

宣布戒嚴之機關有一定。蓋鑒於近年來，一地方，一司令，即可宣告戒嚴，蹂躪一切人民自由權利之禍害，此亦本約法對於人民自由權利，欲爲嚴密保障之用意也。（註十三）

原來這個約法草案，在擴大會議宣言中主張「由國民會議議決」所以在公布了這草案以後，便忙着召開國民會議。不料以軍事、財政等種種問題，發生困難，擴大會議無形消滅，召集國民會議之議，自然取消，同時中華民國約法草案就此沒有成立。

#### 第四節 中華民國訓政時期約法

自十九年十月太原擴大會議宣告結束以後，閻馮退卻，軍事大體底定。十月三日，蔣中正於開封軍次，電呈中央，請召集國民會議，並制定訓政時期的約法。電中首先說明「此次討逆之戰，實爲國內永久和平之張本，亦爲全國真正統一之基礎，亟當於討逆軍事結束之際，謀副人民之期望。中正以爲目前第一要務，爲提前召集第四次全國代表大會，確定召集國民會議之議案，頒布憲法之時期，及制定在憲法未頒布以前訓政時期所適用之約法。」又說「此戰之後，軍閥既經掃除淨盡，則一切政客官僚叛徒敗類，與夫惡化腐化分子，皆無所憑藉，以爲其禍黨亂國之工具。紀綱既振，

風尙一新，思想已有統一之望，社會亦得安定之機。於是國民會議乃有召集之可能與必要……故本黨於此乃可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。其頒布憲法日期，前已定於訓政綱領。茲宜再提請國民會議正式議決，並請共同擔負籌備憲法起草會議之責，於憲法未頒布以前，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，益能為全國國民所諒解，亦可由國民會議討論決定之。惟茲事體大，所有決定召集國民會議及準備對國民會議提出之議案，皆應由本黨全國代表大會行之，方足以示鄭重。茲特提議本黨第四次全國代表大會於三個月後提前開會。如鈞會不以為謬，並請於最短期間召集本屆中央執行委員會第四次全體會議，以便決定此重要之問題，俾慰全國人民之望。」這許多話實在，這個電報是促成此次國民會議的原動力。十一月十二日中央三屆四全大會開會。結果，在全會中議決，於民國二十年五月五日總理就任非常總統的紀念日，召開國民會議。按國民會議所以延遲至今，方始召開的原因，在提案中說：「……在前年首都奠定，五院制度成立之時，所以未即決定召集國民會議者，蓋統一甫告成功，軍閥割據之惡習尙未打

破，深慮國民會議召集之際，不免有依恃武力，劫持選舉，收買政客，偽造民意者，轉將引起糾紛，妨礙建設，故先從事編遣會議，以從實際上消滅軍閥，減輕國民負擔。不意因此激起假革命真軍閥之叛，中央亦不得已而興師討逆，然此戰之後，軍閥既經掃除淨盡，……國民會議乃有召集之可能與必要。」

召集國民會議議案既在四中全會通過，以後便着着籌備國民會議的進行。進行的第一步便是選舉代表，而國民會議代表的選舉法便於十九年十二月二十九日在中常會通過，一月一日由國府公佈。大概規定：

第一條 國民會議代表總額為五百二十名，由各地方選出，總額依左列各款分配之：

1. 由各省選出者四百五十名；
2. 由各市選出者二十二名；
3. 由蒙古選出者十二名；
4. 由西藏選出者十名；

5. 由在外華僑選出者二十六名。

其他如對於各省、各市，各在外華僑區之代表名額多寡的分配，取消當選為國民會議代表之資格之條款，選舉之方法程序，選舉舞弊訴訟等等，均有詳細規定。

二十年二月二十八日，蔣中正召集胡漢民等諸中委談約法問題。胡漢民以為不必討論約法，中山先生的遺教便是一部約法；而蔣中正等以為中山先生的遺教太廣泛，不能視為法律，而依中山先生自己的意思，亦有訂定約法的必要。因此胡漢民因意見不同，便提出辭職。於三月二日中常會開臨時會議，通過蔣戴于等十二委員之提案，聲明召開國民會議之目的，「在依遵總理所示全國之統一及建設的標準，於三民主義的訓政範圍以內，確定本黨與全國人民共同遵守之約法。」同時推定吳敬恆、王寵惠等十一人為約法起草委員。於三月九日下午三時約法起草委員會在中央黨部開第一次會議。吳主席，推王寵惠、邵元冲、邵力子初步起草，範圍為包括訓政綱領及保障人民權利等數要點：（一）全案精神，在序文聲明遵建國大綱，本革命之三民主義建立民國，現入訓政時期，故召集國民會議制定約法，促成授政權於民選政府；（二）起草委員會最費考慮者，為第

二章人民的權義，依理欲使人民有完全自由，但事實上當此匪共未清，須從法律限制，結果對關係治安事項，通信祕密，集會結社之自由，依法限制，惟起草精神務使欲將限制縮小；（三）草案有國民生計章，後又增教育章；（四）訓政綱領章規定在國民大會未開前，由黨代表大會代行其職權；（五）中央地方權限章，僅規定用均權主義，未列舉；（六）中央政府制仍大體如現制，省府則改爲省長制；（七）附則，規定解釋權在約法解釋委員會，未規定修改方法，意謂訓政期短，不需修改。該約法自經王寵惠委員起草初稿，先後經過起草委員會四次討論，確定全文計八章，對條款細則，一再補充，並爲縝密周詳起見，邀請全體中委及各省黨部供獻意見，俾資採擇。二十二日，開第六次約法起草委員會，議決全部條文。二十四日經中常會議決通過。

五月五日，國民會議如期於首都開會。八日上午八時半開第一次會議，就討論約法草案。先由主席于右任宣讀約法全文，次由蔣中正至發言台，正式提議，復由戴季陶對於約法草案加以如下的說明「……此次召集國民會議之最要任務，即爲遵依總理遺教，謀國家之統一與建設，欲達到統一建設之目的，制定政府與人民共守之約法，乃根本方法，訓政時期乃建國時期，約法草案，完全

根據總理遺教所制定者，約法之時效頗為明顯。在建國大綱中規定，為至憲法頒布為止。至於約法之意義，亦可說明建國大綱為建國根本圖案，約法是補充的說明，約法應如何制定，包括內容如何，總理亦曾說明，謂與憲法不同。辛亥革命後，臨時政府之約法，與北京政府之約法，與總理所主張之意思，完全不同，此次之約法，則完全根據總理之意思而制定，第一章總則，關於國家之土地人民主權三要素，均有明白之規定；第二章人民之權利義務，我國現在秩序，尙未安定，人民仍處於危險時期，在風雨飄搖中，現在人民要求自由之呼聲甚高，故第二章中對自由權政治權財產權均定有保障辦法，但在建國時期中，祇能用法律更強之保障法，在實際上頗多困難，無法做到，在各國憲法中，亦大約採法律保障之辦法，人民之義務，在第二十六條規定，人民應努力之方向，即人民有服兵役及工役之義務，在各國憲法中，祇規定人民有服兵役之義務，但中國人民貧困異常，總理說建國首要在民生，故對於物質與經濟之建設，不可或緩，是以規定人民有服工役之義務，此乃約法中獨有之特點。第三章訓政綱領，自國府奠都南京後，中央執行委員會，即制定訓政綱領，第三次全國代表大會，又有第二次之決議，約法草案，即根據三大大會所決定者制定。第四章國民生計，第五章國民

教育，教養二事乃建國時期中最重要之事，亦即人民託付政府最重要之事，各國憲法在歐戰後，對施政方針，均有規定約法草案之規定，非仿他國之成例，亦非迎合新趨勢，完全為適應今日迫急之需要，教育建設乃人民心理最要之建設，故於第四十五條規定：國民教育之根本原理，男女受教育之機會，亦一律平等，此外中國乃農業國，國計民生，關係於農業者至大，故第三十四條，規定發展農民經濟，推廣農民事業等辦法。第六章中央與地方權限，仍採均權制。第七章政府組織與建國大綱所規定者不同，建國大綱中，行政院長即總統，但總理訂建國大綱之初意，係預備自己施行的，現總理已死，吾人祇有和衷共濟，集思廣益，始能推進政治，故自民國十四年以來，六年之間，均採委員制，至省縣之組織，約法中未規定，蓋以省縣之關係重要，且又比較的複雜，均另以法律定之，再蒙古西藏有特殊之情況與歷史，故亦用法律規定。第八章附則，規定立法院應隨時起草憲法草案，以備到時採行，係根據於建國大綱」云云。次由徐谷生，祁錫勇，張任天，黃奕守，鈕永建，傅光海，馮天如，曾濟寬，王祺等諸代表相繼發揮意見，後由主席宣告把各種意見交付約法審查委員會審查。十二日上午八時四十分，開第四次會議，繼續討論中華民國訓政時期約法草案，由約法審查委員會召集人吳



敬恆說明審查報告後，開始討論。在二讀會時，由張恨天，褚輔成，莊崧甫，李文成，宋垣忠，于懷忠，李江珍，馬飲冰，李敬齋，張厲生，蔣中正，方青儒等諸代表先後發言。到三讀會的時候，主席戴季陶再逐條宣讀，雖有提議文字修改者，然都沒有成立。於是這個國家的根本大法，遂於兩小時內，宣告成立了。六月一日，國民政府頒布訓政約法宣言，文中有「……國民會議最重要之工作，為制定中華民國訓政時期約法，政府依照國民會議決議，於本日以約法公布全國，約法亦即於本日發生效力，此約法乃全體國民代表所制定，為訓政時期之根本大法，和平統一之能否保持，國利民福之能否獲得，訓政之能否完成，憲政之能否實現，胥視約法之能否推行無阻以爲衡。政府當督率文武官吏遵守約法，奉行約法，約法所禁止者，罔敢踰越，約法所督促者，罔敢懈怠。尤望我全體國民共明此義，養成守法之習慣，培植法治之精神，對此國家根本大法，一致以全力擁護，有敢破壞約法，藉便私圖者，政府固當依法制裁，不稍瞻徇；全體國民亦當視同公敵，不存姑息；抑不僅對於約法爲然，一切國民會議之決議案，政府均將鄭重施行，全體國民，亦當竭誠擁護也……」據此看來，國民政府是希望舉國上下，一致擁護約法，運用約法的了。

中華民國訓政時期約法的內容，全文共分八章，計八十九條，第一章爲總綱，規定中華民國領土爲各省及蒙古西藏；中華民國之主權屬於國民全體，凡依法律享有中華民國國籍者爲中華民國國民等等。

第二章爲人民之權利義務，規定人民有信仰宗教，遷徙，通信通電祕密，結社集會，發表言論，刊行著作等之自由，非依法律不得停止或限制之。人民依法律，有訴訟於法院，提起訴願及行政訴訟，應考試，服公務等之權。人民依法律，有納稅，服兵役及工役等之義務。

第三章爲訓政綱領，規定訓政時期之政治綱領及其設施，依建國大綱之規定。四種政權之行使由國民政府訓導之；五種治權由國民政府行使之等等。

第四章爲國民生活計，規定爲發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，國家應積極實施左列事項：

1. 墾殖全國荒地，開發農田水利；
2. 設立農業金融機關，獎勵農村合作事業；

3. 實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食；
4. 發展農業教育，注重科學實驗，厲行農業推廣，增加農業生產；
5. 獎勵地方興築農村道路，便利物產運輸。

此外尚有為改良勞工生活狀況，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，施以特別之保護等等的規定。

第五章為國民教育，規定三民主義為中華民國教育之根本原則；男女成年與未成年，教育之機會，一律平等；保障教育經濟之獨立；獎勵學術及技術之研究與發明等等。

第六章為中央與地方之權限，規定中央與地方之權限，採均權制度等等。

第七章為政府之組織。這一章又分兩節；中央制度與地方制度。第一節中央制度，規定國民政府總攬中華民國之治權，統率陸海空軍，行使宣戰媾和及締結條約等之權。國民政府設行政院，立法院，司法院，考試院，監察院，及各部會。國民政府設主席一人，委員若干人等等。第二節地方制度，規定省置省政府，受中央之指揮；縣置縣政府，受省政府之指揮等等。

第八章爲附則，規定約法之解釋權，由中國國民黨中央執行委員會行使之；本約法由國民會議制定，交由國民政府公布之等等。

我們研究這個約法的內容，自有牠的特色和優點，現在把各優點，分析開來，寫在後面：

1. 約法有時間性。這個約法限於訓政時期施行，並非垂諸永久，故只取簡而明，其施行政序，自可隨時斟酌情形，分別定諸法律，以期與時進步。同時爲促成憲政實施計，希望這種訓政工作，能于最短期間完成，凡約法中所有未能詳盡的地方，將來自可在憲法中訂明。

2. 約法與中山先生的遺教互相表裏。約法乃是遵照中山先生的遺教，參酌中國的現狀而制定，其中尚有僅定其原則與大綱，而詳細辦法，還是要依照遺教來施行，所以約法本身並沒有把訓政工作完全規定，尙須與中山先生的遺教互相參照，付諸實施，這和歐美各國成文憲法不同，將來政府也不能以奉行約法爲已足，尤須把中山先生的遺教之全部，時時記憶在心。

3. 約法注重國民生計。中山先生曾經說過「建國之首要在民生。」故國民生計一章在約法中是很占最重要的地位。總計本章共十四條，已把訓政時期關於民生建設方針明白宣示，牠的要

點，可分爲五：（一）獎勵生產；（二）注重農業；（三）官民合作（即國營民營並重）；（四）勞資協調；（五）注重國民教育。我們知道把「國民生計」載在憲章中，在歐美各國，於歐戰以後方始發見，如德意志，巨哥斯拉夫爲最明顯的例子。這次約法用極簡明的條文把訓政時期最適合而最切要的生計政策完全揭出，實在是極有價值的東西。現在再把上述的三點，分別來說明一下：

（一）獎勵生產。歐美先進各國，因工業發達的緣故，結果使農村衰落；因生產過剩的緣故，結果使工人失業；因資本集中的緣故，結果使勞資不平。所以最近的經濟政策多趨重於分配問題。這就是說，怎樣調劑貨物的供需，抑制資本的勢力，圖謀勞工的福利的意思。可是現在中國，農村的崩潰，人民的失業，生活的困敝，雖然比較歐美有過之無不及，而其所以致此的原因，卻是爲了生產衰敗，資本缺乏。所以我們要確定民生建設的重要方針，並不在於分配，而在於生產。約法本章，開宗明義，就規定「國家對於生產事業應予以獎勵與保護」（第三十三條），可見注重生產的意思，是極明顯的。至於保護獎勵的方法，不一而足，而保護關稅，要算最重要。現在不平等條約漸次廢除，自應厲行保護政策，斟酌我國國際貿易情形，農工狀況及出入口貨物種類，分別厘定保護稅則，來

促成生產的發展，是毫無疑義的。不過關於生產獎助，有幾點值得討論的：譬如對於農業應該提倡大農制還是應該提倡中小農制；對於工業應該偏重大工業還是應該同時維持手工業；對於資本應不應該利用外資，若是必須利用外資，那末應採用何種方式，——這類問題對於經濟生產和全民生計，都有密切關係的。關於上述這些問題，我們以為應該採用折衷主義，使兩方面都能顧到，並且可以同時進行。不過怎樣調劑，卻是很費周折的一回事。希望政府能够分別籌畫，使能貫徹約法上獎助生產的方針。

(2) 注重農業 近世各國雖則有農業國和工業國的分別，可是在一個人口衆多，物產豐富，能用本國的生產當做他們的食品和原料的國家，都是以農業為基礎，再來發展工業的。歐美各國尚且如此，中國是更不必別說的了。不過我國在名義上雖然說是地大物博，而在現在的情況之下，真所謂荒蕪滿目，餓殍載途，糧食每年入超，農村經濟完全破產。所以要改進民生，非先發展農業不可。約法第三十四條規定「發展農村經濟，改善農民生計，增進佃農福利……」就是重農的表示。這條所定事項是非常周詳，而應特別注意的有以下的三件事：

(a) 倉儲制度的推行——三十四條第三款 我國的三倉制度，打從隋唐到現在，通行已很久了。不論那「社倉」做的是借貸，「常平倉」做的是平糶，「義倉」做的是賑災，都是以互助之精神，來求民食的充裕。日本合作社的組織，都依據這種制度而胚胎的。所以我國應該以三倉制度為基礎，參以合作社的精神，整理一番，普及到全國，這種調劑民食，維護農村的方法，其效力是很大的啊！

(b) 農業資本的發展 要想增加農產，先在籌集資本。因為改良農具，增加肥料，講求灌溉，都非有充分資本不辦。不過中國的中小農業，占據多數，所以在事實上不容易辦得到。為打算目前的計劃起見，一方面應該獎勵農民籌辦合作事業，另一方面由國家創設農業金融機關，使政府與人民互相合作，改進農事，才有些希望了。

(c) 荒地的墾殖 開發荒地一事，不但是可以解決人口問題，同時可以開發富源。不過要開墾就要大宗的資本。要不然，惟有用取巧的辦法，就是由國家積極進行兵工屯墾，同時獎助私人去移墾。從前印度與南美洲的拓植事業，都是由人民私營，而國家予以援助的。中國人民移殖的能

力素來很強，只看南洋及東三省移民之成績，就可以證明。我們現在要開發東北西北，宜提倡人民組織大規模的墾殖公司，除由國家予以交通上及行政上的便利外，替他們保證利息，或按其面積給與獎勵金。這樣，國家的墾植事業，事半而功倍了。

(3) 官民合作 官民合作的意思，就是要同時注重國營民營事業。中山先生曾經說過：「凡事業爲人民之力所不能經營或有專占之性質，由國家經營之。」照這句話，既分明國營民營兩者的界線，又指示了兩者互相維繫的方針。約法第三十三、三十四各條，雖有鑛業航業由國家經營的明文，然同時三十三、三十四、三十五、三十六各條，或則規定對於民營事業加以獎勵，或則規定人民可以自由營業。因此，此後所應研究的問題是（一）對於私人生產事業，那一種應加獎勵和獎助的方法與次第是怎樣？（二）國家所應經營的事業，是那幾種？那種應該先辦？這些問題都是希望政府當局能次第擬具方案，切實施行的。

(4) 勞資協調 約法第三十九條及第四十條，規定了勞資協調的方針，第四十一、二兩條規定了政府保護農工與扶助勞工的原則，這個用意是要使國民避除階級衝突，努力增進生產，實



在是很重要的。今後勞資兩方，應站在同一的戰線上和經濟的帝國主義侵略相抗，而不宜自相鬥爭。在勞工方面，不僅怠工罷工各種行爲宜加禁制，如爲維持本國經濟的發展起見，即時間稍有延長，工資略有犧牲，也當暫時忍受，使可達到通力合作，共存共榮的實效。因爲在現在這種緊急時期，要不是共同奮鬥，就不能夠增加對外的競爭力量和生產效率。德國在歐戰以後，勞工時間反而延長。俄國施行五年計畫以後，採用強迫勞動制。這都是值得我們注意的。至於資本家，一方面對於勞工的福利事業也應極力維持，並應輔助國家促進各種勞工福利設備。若是他們所營的事業有利的時候，那末就應該酌加工方分紅，以表示獎勵及利益共享的意思。這種制度，當由政府詳細籌畫，嚴厲執行，務使勞資兩方，在國家嚴格的紀律之下盡力於生產的工作。因爲生產的發達，和全國人民休戚相關，斷不能使勞資兩方，因爲他們互相疾視的態度，結果貽誤的國民生計啊！

(5) 約法注重國民教育 國民教育爲養成民治及發展民生的根本要圖，故專定一章以資遵守，特別是有二點應加注意的：(一) 依五十條五十一條的規定，政府應致力於兒童義務教育的普及，及成年者補習教育的推行，將來政府關於教育經費及學校設備，應切實籌定辦法，以貫

澈約法的目的；(二)第五十三四兩條規定，私立學校與華僑教育，國家應予以獎勵或補助，這是教育制度的特色。

(註一)參看印維廉著中國革命史第十章

(註二)參看一九三一年世界年鑑上册政治之部

(註三)參看謝瀛州編國民政府組織法研究第一章

(註四)參看王寵惠著研究五權制度述略一文

(註五)參看侯曙著中國約法新論上編第四章

(註六)參看謝著前書第二章

(註七)同註五

(註八)同前

(註九)參看孔憲鏗輯五院政府研究集第一篇

(註十)參看新月十八年六月八月號

(註十一)參看汪精衛的最近言論集

(註十二)參看時事月報第四卷第五期

(註十三)參看國聞週報第七卷第四十四期

本章重要參考書

- 一、侯曙蒼——中國約法新論上編
- 二、王世杰——比較憲法第五編第二章
- 三、陳茹玄——民國憲法及政治史第十三章
- 四、謝瀛洲——國民政府組織法研究
- 五、孔憲鏗——五院政府研究集
- 六、汪精衛——最近言論集
- 七、新月(十八年至二十年)
- 八、時事月報第四卷五六號
- 九、國聞週報第七卷第八卷
- 十、一九三一年世界年鑑上冊政治之部

## 第十二章 立法院公布之中華民國憲法草案時期

### 第一節 憲政的先聲

民國二十一年十二月十五日中國國民黨第四屆三中全會在首都開幕。開會的結果，通過了很多的重要決議案；籌備憲政與組織國民參政會，就是其中之一。國民政府立法院院長孫哲生先生於二十二年元旦日特以實行憲政與國民應有之認識為題，發表其意見，茲錄全文如下：

民國以來，國步艱危，民生凋敝，未有如今日之甚者。國人方太息長嘆，日坐愁城，一若束手待亡，無可奈何也者。殊不知國難雖急，而人心猶未盡死，救亡之道正多，豈有徒作楚囚之態而已矣？此余之所以於今年元旦，仍不能不為一言以昭告國人兼以自勉也。

吾黨柄政數年，國人之所期望於吾同志者，不可謂不殷；而吾黨同志朝夕致力於興革事業，亦不可謂不勤。然而程其功效，計其日方，則不徒國人嘖有煩言，多致不滿；即吾黨同志，清夜捫思，反

躬自問：又何嘗不惶惶然愧汗無極乎？求其故，以爲無他，要在缺乏團結之「誠心」而已耳。試以數年來之政治情形觀之，其所以糾紛層出不窮者，莫不由於吾黨同志間之互相猜忌，以致小之則領袖各存岐志而系派之鬥爭之事起，大之則因權利之衝突，演成政潮之起伏，而戰禍乃卒不能不因之而綿延，於是主義無由而施行，建設無由而推進，而民生疾苦，則有增無已，外患內憂，更相繼而來矣。東三省之喪失，又不過爲其惡果中之尤著者耳。既知紛亂之源在於國人缺乏團結之誠心，則吾人爲糾正以往之錯誤，舍一致開誠布公而外，別無他術可以補弊救偏也。此言在表明上，或似唯心之空論，不切情事之宜，而悉心體察，證以實際之癥結，則當不復以空論置之。夫吾國有四萬萬之衆，人民之多，舉世無匹，而其力乃不敵一蕞爾小國，則以其爲一盤散沙，數量雖多，何能經狂風驟雨之摧殘而不敗乎？中國國民黨者，吾國惟一有組織有主義有歷史之政黨也。而數年以來派系雜出，力量分散，以致破碎支離，爾詐我虞。同志方互相殘殺排擠之不暇，尙何能集其心思才力於主義之推進。所以共匪猖獗，而無法肅清，帝國主義之侵陵，而無法抗禦，固有由矣。故吾人惟望全國人民咸能剔除自私自利之心，則猜忌之情立免；猜忌之情既免，則團結之力可固；團結之力既固，則自衛之能

自強，猶之一盤散沙和以黏質，斯堅強牢固之塞門土，可立而待其成，蓋「誠心」猶黏性之質焉。誠心不具，則團結不固，此吾人之所以斤斤於「誠心」一端者，固非無的而放矢也。

顧上之所述，乃係抽象的，苟有誠心，而無具體的事實以繼之，則去救亡之道尙遠。所謂具體的事實者何？即應探何種制度，方足以適合全國國民誠心之表現，方足以適合全國國民團結之趨向；使整個民族之動作，預爲周密之策劃，使全國人民之心思才力，咸能貢獻於國家之生存，民族之繁榮，而後國運之復興，乃能倍增其速率。昔者 總理嘗裁定革命之程序，爲軍政訓政憲政三個時期。今軍政時期既了，訓政時期亦已試行數年。成效何如，吾人姑不具論，第在此國難當前，必須集中國力，共救危亡之策，自應採取最適合集中國力之制度。余於去春曾提出「抗日救國綱領」，主張於最短期間，結束訓政，籌備憲政之開始。此次三中全會，復本其意，提出「集中國勢挽救危亡」一案，亦以籌備憲政開始，爲其前提，業經全會通過，自可按步進行。良以數年來之黨治，因受政潮之影響，效率低微，國民失望既深，而本黨之信仰，亦不免漸致墮失，以致國力無由集中，外侮不克抗禦，斯固非吾黨同志始料所及，亦非應付目前緊急環境之良策，此余之所以毅然促行憲政爲補救之方也。然

吾人雖一面籌備憲政之開始，同時對於訓政時期未盡之工作，仍當加緊進行，庶一方可以使黨治告一段落，而他又達集中整個民族力量之目的，內則清除匪共，外則抗禦強敵，以復興中華民族之運命。自求生存之至計。

願憲政之實現，其艱鉅尤較軍政訓政爲甚，苟國人以爲一經憲法之制定，公布施行，即可垂手而得憲政之良果，乃屬大謬。蓋在國民政府準備憲政開始之前，國民黨同志對於憲政之設施所負之使命，固屬倍增，而全國國民所負之責任，亦較前爲重大。訓政時期工作之良否，尙可諉爲國民黨之責任，而憲政成績之好惡，則全國國民共負其責，不復能有所諉卸也。故國民必須提起全副精神，注意政治問題，同時以正當方式，充分表現其意志。在消極方面，要能防閑政治上舊有之罪惡，使腐惡勢力，不能抬頭，而在積極方面，更應督促政府進行建設事業，以解除民生疾苦。然後始不負憲政之美名，與夫提倡實行憲政之初意，苟重蹈民國初年之覆轍，徒爲政客造搗亂之機會，則非吾人所望於國民者矣。雖然，苟有人執此以難憲政之實行，則又陷於因噎廢食之病矣。亦猶爲父母者見孩童之學走者，偶一試，而顛躓，遂戒其勿再嘗試，則是孩童者，且終不習走矣。是豈爲父若母者所當持

之態度哉！雖余亦知其不可矣。今之提倡憲政，其義亦然，固不得謂其嘗招顛躓而竟終不令其嘗試也。要之，則視吾人維護扶持之力如何而已耳。

### 第二節 憲法草案初稿起草的經過情形

自從孫院長就職以後，立法院就添設了一個憲法起草委員會，由孫氏兼任委員長，張知本、吳經熊、二氏副之，陳茹玄、樓桐孫等諸憲法學專家為委員。

一起草的程序 憲法草案，既急於起草，孫氏即於二十二年二月九日，召集已發表之憲法草案起草委員三十餘人，在立法院議場，開第一次會議。孫氏提出首先應研究之問題三點：第一為分組研究，第二為進行程序與期間，第三為例會。除第一第三兩點，歸納於憲法草案起草委員會組織條例外，其第二點，則以張知本所提的起草憲法草案程序案，交付吳經熊等審查，仍由張知本召集第二次會議提出討論。旋於二月十六日開第二次會議，決定起草的程序為：

1. 研究時期 由本年二月二十二日至八月二十一日
2. 初稿時期 由本年八月二十二日至十一月二十一日



3. 評論時期 由本年十一月二十二日至明年二月二十一日

4. 再稿及討論時期 由明年二月二十二日至明年四月二十一日

先是審查會修正的起草程序，原有二十三年五月五日爲呈報時期，後來經憲委會討論的結果，認爲呈報是一種手續，不必規定在內。又於二十二年六月十三日開第十三次會議時，以國民大會，有提前消息，（當時中央有二十二年十一月召集全國代表大會，二十三年四月召集國民大會之議。）爲早日完成初稿起見，復變更其起草程序如下：

1. 初稿審查時期 由本年八月二十二日至十月二十一日

2. 初稿討論時期 由本年十一月一日至十一月三十日

3. 公開評論時期 由本年十二月一日至十二月三十一日

4. 再稿時期 由明年一月一日至一月十五日

5. 立法院討論時期 由明年二月一日至二月十五日

可是西南方面，對於第五次全國代表大會，不僅不同情於提前或如期召集，且請求展期一年，

中央亦爲了種種關係，容納西南的主張。全國代表大會既然延期開會，國民大會的召集，也當然順延。於是憲法草案起草期間，又可加以伸縮，不必如此迫促，預定的時期，自然可以隨時變更了。

二、分組研究的內容 憲委會在起草程序訂定以後，第一步則爲如何實現研究工作，所以當時認爲分組研究各項問題，很是重要，特於二十二年二月二十三日第三次憲委會議時，提出討論，決議分爲四組研究，各委員至少担任一組，並准各專員纂修列席。第一第二兩組，由張知本召集，第三組由吳經熊召集，第四組由傅秉常召集，其各組應研究的問題如下：

1. 第一組研究問題 領土，主權，旗色
2. 第二組研究問題 人民權利問題，人民義務問題，國民生計問題，憲法解釋問題，違憲制裁問題，國民教育問題
3. 第三組研究問題 國民大會問題，四權行使問題，中央與地方均權問題，軍制問題，國家會計問題
4. 第四組研究問題 中央政府制度問題，省制問題，縣制問題

三、主稿人的指定 孫兼委員長以研究與初步起草，應該同時並進，乃於第二次憲委會會議，指定張知本吳經熊傅秉常三人爲初稿主稿人，根據憲委會所決定的原則，負責起草。未幾，中央有召集全國代表大會的決議，並主張提前召開國民大會，議決憲法。所以憲委會決定應付方法爲：一面縮短起草時間，限二十二年九月十五日起草完竣；一面由孫院長加派陳肇英焦易堂吳尙鷹馬寅初爲主稿人，加緊工作，然而臨時全國代表大會畢竟沒有開成，憲法草案，仍舊依照原有的程序進行起草。

四、徵求意見的進行 徵求意見，爲研究時期應有的工作；初，孫兼委員長，既聘定伍朝樞戴傳賢覃振王世杰四人爲顧問，並積極向外界徵求意見，一面分函國內名流學者，一面於全國各報刊登廣告，內有「事關起草國家根本大法，亟應博採衆議，以期完密」的話，可見當時的將事了。復次，憲委會分別函呈中央黨部和國民政府，通飭所屬，就地組織憲法草案聯合研究會，從事研究憲法各項問題，以研究所得，報告來會，作爲參考，這是當時徵求憲法草案起草意見的一般情形。

五、憲委會討論各要點的爭辯 當憲委會於分組研究各項問題既告完成，討論憲草應具的

原則一方面，各委員間，多有劇烈的爭辯。如領土一條，有主張列舉者，以爲領土一經列舉，（一）人民可明瞭其本國領土範圍，（二）可杜絕列強覬覦，有主張概括者，以爲（一）領土如採列舉主義，則範圍固定，領土變更，憲法亦隨之變更，（二）如採概括主義，則不惟東四省可以收復，即從前失去之土地，亦可收回。關於國民大會代表的選舉，有的主張遵照總理遺教，每縣市各限選一人；有的主張在縣市固定選出一人外，仍以人口多少做比例，可以增選代表。國民大會的開會期間，有的主張每二年開會一次，有的主張每三年或四年開會一次。關於均權問題，有的主張中央概括而地方列舉，有的主張中央列舉而地方概括，有的主張中央與地方，都採列舉方法。關於總統的選舉，有的主張由人民直接選舉者，有的主張由國民大會選舉，有的主張限制軍人當選總統，並且不得連任，防止從前武人專政之弊病，有的主張不必加以限制。關於省的地位，有的主張爲自治團體，有的主張僅爲中央行政區域。關於編制問題，有的主張以三民主義章次來分編，（就是民族民權民生），有的主張不必受此拘束，不過根據這種原則去編制就得了。

六、憲法草案原則的決定 憲法草案各要點，經長時間的爭辯，就訂定原則，彙交初稿主稿人，

根據起草，現在把最關扼要的地方，寫在下面：

(甲) 關於總綱者

(一) 中華民國爲三民主義共和國，主權屬於國民全體。

(二) 領土採概括式，又領土非經國民大會議決，不得變更。

(三) 中華民國，國旗定爲紅地左上角青天白日。

(乙) 關於人民權利義務者

(一) 中華民國國民，無男女，種族，宗教，階級，職業之區別，在法律上一律平等，

(二) 中華民國國民，有依法律行使選舉，罷免，創制，複決之權。

(三) 人民有身體，遷徙，居住，言論，著作，信仰，結社，集會等自由。

(四) 人民有納稅，服兵役，服公務之義務。

(丙) 關於國民大會者

(一) 國民大會，由每縣或其同等區域選出代表一人組織之。其代表之選舉，應以普通，平等，

直接之方法行之。

(二) 凡國民年滿二十歲者，有選舉代表權，年滿三十歲，經考試及格者，有被選代表權。

(三) 國民大會，每三年開會一次，會期為一個月，必要時得召集臨時會。

(四) 國民大會之職權，有選舉或罷免中央重要官員之權，有複決及創制法律之權，有修改

憲法之權，有核批各院報告之權。

(丁) 關於中央與地方之均權

(一) 關於中央事項，採列舉式。

(二) 關於地方事項，採概括式。

(戊) 關於中央政府組織者

(一) 設總統及副總統，由國民大會選舉，軍人非退職後，不得當選總統。

(二) 總統為國家元首，不直接負行政責任。

(三) 行政院長，由總統經立法院之同意任免。

(四) 考試，司法兩院院長，及立法委員，監察委員，由國民大會選舉，立法院長與監察院長，由各該院委員互選。

(五) 司法行政隸屬於司法院。

(六) 總統任期六年，不得連任，司法，監察兩院長，暨立委監委任期均為三年。

(七) 立委人數，不得過二百，監委不得過五十。

(己) 關於地方政制者

(一) 省毋須制定省憲。

(二) 省應採省長制，省長以民選為原則，但在未完成自治之前，暫由中央任命。

(三) 省設參議會，省政府，省民代表會，

(四) 縣制遵照 總理遺教起草，不另定原則。

至土地，教育，及國民生計諸問題，因有提前召集國民大會之議，憲法草案，即須完成，無暇議及，悉交主稿人斟酌加入，俟稿成再提出討論，此為當時訂定憲法原則的大概情形。

七. 初稿起草時情形 初，張知本就任了憲委會副委員長後，在上海發表談話，主張在蘇州的天平山起草憲法，理由是：（一）以示平等，（二）避免繁囂，（三）予國民以深刻印象。孫兼委員長和其他委員無所可否。未幾，張氏因病辭職，主稿人一職，改推吳經熊氏擔任，吳氏奉命後，因就便利參考書籍起見，決定在上海起草，同時調憲委會中職員若干人，到上海協助，費了一月的功夫，幾次易稿而成。這是二十二年六月初旬的事。

八. 初稿發表後的外界批評 吳經熊氏既擬就憲法草案初稿，於是得孫院長的許可，在同年六月八日用私人名義公開發表，並希望各界批評，一時各報章雜誌，非常踴躍地來批評，有的嫌牠過於冗長，有的嫌國民生計一章，沒有切合民生主義的辦法，有的嫌國事法院職權太複雜，有的嫌他不必以三民主義的名義來編制憲法，可是在另一方面，也有許多人稱譽這初稿富有創作性，有的稱譽牠吻合現代憲法潮流，有的稱頌吳氏能在如許期間，完成國家根本大法，吳氏很虛心地接受各方面的公正批評來作正式初稿的參考。

九. 主稿人的初稿審查會議 吳氏憲草初稿既發表後，憲委會得各方面貢獻意見，日必數起，



于是孫兼委員長在八月三十一日召集初稿主稿人第一次會議，出席者有吳經熊、陳肇英、傅秉常、吳尙鷹、焦易堂等，並有林彬、衛挺生等列席，先決定審查程序，然後討論條文，截止二十三年二月二十二日，共開二十次會，繼把全部初稿殺青，茲將審查會議中所修正吳氏初稿各要點，摘錄如下，以資比較：

(一) 原案關於領土採概括主義，修正為採列舉主義。

(二) 原案關於民族之維護各條，除第二十二條保留外，概行刪除。

(三) 於原案國民大會章始端，增加一條，為「中華民國國民大會，為代表人民全體之最高權力機關。」

(四) 原案關於國民大會代表之選舉，加入海外華僑，應受同等待遇，另以法律規定。

(五) 修正國民大會每三年召集一次，其會期以一個月為限。

(六) 原案國民大會代表之職務，以次屆開會之前一日為止，修正為「國民大會代表之職權，於閉會之日終了。」

- (七) 增入國民委員會各條。
- (八) 原案關於國務會議之規定取銷。
- (九) 原案有總統選舉之規定，修正爲另以法律定之。
- (十) 原案總統不得連任，修正爲任期六年，連選得連任一次。
- (十一) 原案總統有統率海陸空軍，及代表國民政府，對外宣戰，媾和，或締結條約等權，修正爲均由國民政府統率或行使。
- (十二) 原案行政院長，由總統提交國民政府任命，修正爲由國民大會選舉。
- (十三) 關於省制，增加一條，爲「省爲中央直接管轄之地方行政區域。」
- (十四) 原案省代表會制取銷。
- (十五) 關於省長之人選，增加一項，爲「軍人非解除軍職三年後，不得爲省長候選人。」
- (十六) 原案國民生計章，依照 總理遺教修正。
- (十七) 原案憲法之保障一章，刪去。

(十八)關於編制，不採用三民主義名稱編入。

上列各要點，爲主稿人會議審查吳氏初稿所得的結果。同時整理條文，分列章次，提交憲委會討論，完成憲法草案正式初稿。

十。憲法草案正式初稿的公表 民國二十三年二月二十四日，憲法草案初稿，全部討論完竣。孫兼委員長，即飭工作人員繕正，呈復核閱，一面催促于短期間付印，向外公表。三月一日，憲委會正式將草案全文公開披露，同時很希望各界儘量予以批評。自憲草全文公表後，南北各大報章和雜誌，不斷地刊載很懇切的批評，如東方雜誌時事月報等竟出專號以研究之，足見國人對於憲草之注意了。

### 第三節 一般的輿論

詳細的說來，自憲法草案初稿公佈後，在日報方面，天津大公報上海時事新報晨報申報南京中央日報等分別發表關於憲草批評的文章，在雜誌方面，東方雜誌時事月報復興月刊前途雜誌政治評論時代公論獨立評論等，或出專號，或爲專文論憲草初稿。周鯁生氏的憲法草案評，章淵若

氏的憲草平議，梅汝璈氏的憲法初稿中之總則與附則，梁鑒立氏的憲法初稿中的人民之權利義務，傅堅白氏的憲法初稿中國民經濟章之商權，陳劍脩氏的憲法初稿中國民教育的檢討，高一涵氏的對於國民大會職權規定之商權，田炯錦氏的憲法初稿中的中央與地方之權限，董修甲氏的憲法初稿中之省縣市制度，金鳴盛氏的憲法初稿與五權憲法之特性，程經遠氏的對於中華民國憲法草案初稿之商權，潘公展氏的憲法草案中的國民教育，林家端氏的憲法初稿中關於政制問題之商權，林振鏞氏的論憲草中之國民大會與中央政制問題，張一凡氏的新憲法草案中農業政策之研究，周憲初氏的憲法草案中之國民教育，黃公覺氏的憲法初稿與軍備問題，聶輝揚氏的憲法中之戒嚴問題，及監察院的憲草中之監察權問題等等，都是精心之作。如果要把以上的論著統統錄在後面，既多篇幅，又無此必要；周鯁生氏憲法草案評一文，可謂代表之作，編者將牠節錄于次，代表一般的輿論。

從形式上看來，這次草案的編次，總算簡明而整飭；條文字句亦頗精審。論其內容之詳，則過於一九三一年十二月九日的西班牙共和憲法，而與一九一九年德意志民國憲法相伯仲。尤其人民

權利義務及國民生計教育之部份，在草案中看得特別重要，共佔三章。在這一部分，一方面採用近世一般憲法共有的權利自由及公共義務的規定，同時則實現國民黨主張的民生主義的思想于憲法條文。但是下述數點，大有考慮的餘地。（一）人民權利自由的享受，仍是通同附有「依法律」或「得依法律停止或限制」之條件，則原則上人權自由的保障，不是為對抗立法機關的行為而設。不過起草者以為有第二十三條規定「凡停止或限制人民自由或權利之法律，以為社會秩序公共利益所必要者為限」，可以防止法律摧殘人權。但是所謂社會秩序，公共利益的意義如此空泛，倘若判定社會秩序，公共利益的必要者，仍是立法機關自身，那末，這種規定，除掉構成一種道德的義務外，又有何實際制限的效力？（二）憲法對於國民經濟教育，規定既不厭詳，何以關於社會生活，如家族及救助事項，獨置之不論？難道起草者以為中國社會在這類事項上已經較人進步，或根本與西方不同，不必在憲法中標示原則嗎？（三）國民教育章何以不將義務教育定為一律免費？（四）就全體說，實際國民經濟教育章所規定的，與其說是具體的規則，毋寧說是抽象的立法的理想或方針；這類條文究竟有多少能實現於法律，尙是問題；則與其設為多數繁瑣而無實行把

握之條文，又何如爲簡單扼要的規定？

吳經熊氏憲草初稿於民族編中規定國內民族及國際關係之原則，而正式草案則將這類條文完全擯棄。本來憲法中不必特設民族一編，而關於民族對外關係的條文，亦可不必如吳稿之繁瑣；不過吳稿將中國民族主義及現世國際趨勢納入憲法之原意究大有可取。我們以爲中國憲法至少應當在總綱或其他適當的部分，將中國境內各民族一律平等及中國屏棄戰爭，遵行國際公法，遵守國聯義務之宗旨定爲憲法的根本原則。固然這類條文，在他國憲法中多半也屬空文，無裨實際，但是我們要證示民族主義之實在性及使中國憲法合於現代國際的趨勢，則究竟亦宜將它們採入憲法。

又戒嚴或一般憲法保障的停止，於人權自由最關重要，但在草案中除第七十三條（國民政府宣布戒嚴解嚴）第九十條二項（提出於立法院之戒嚴案應經行政院會議議決）及第九十五條（立法院有議決……戒嚴案……之權）關於戒嚴行爲之機關有規定外，關於戒嚴之詳細手續及其限制，則未說及。我們以爲這亦是草案的一個大缺陷。爲保障人權，防止政府濫用權力起

見，戒嚴或停止憲法保障之手續應當在憲法中嚴密規定；一九三一年西班牙共和憲法即有這種規定，可謂用意周到。在我國的憲法中，對於政府宣布戒嚴或停止憲法保障之行爲，裁可或追認之權，在原則上似應當屬於國民大會。憲法中最引起爭論的，大約要算政制那部分了。草案第五章以次都是關涉政制的條文。在大體上，草案所採的政制，基於建國大綱的思想，中央政府設總統并分設五院，以行五權之治，而以國民大會爲行使四種政權之機關。國民政府則爲總統及五院組織之集合體。

關於國民大會，我們與草案意見不同的有三點。第一是國民大會代表之人數太多。代表有三種：（一）每縣市及其同等區域選出代表一人，（二）蒙古西藏人民選出之代表，（三）國外華僑選出之代表。全國現有之縣以千四五百計，縣市合計數達千八百餘，加上同等區域，蒙古以及華僑之代表，國民大會代表人數可達二千左右。以如此多數人集合之議會，如何能便利而有效的行使職權（即令職權很簡單），則是大大的疑問。我們以爲如果要國民大會不至有名無實，則代表人數必須大爲縮減，至多不得過一千，最好在四五百左右。草案所以預備容納如此多的代表人數，

大約由於拘泥於建國大綱上每縣得選國民代表一員之定則。實則要使國家制度能行得通，對於建國大綱的規定，在不違背總理的民權主義的精神之限度內，并不妨爲必要的變通。變通的辦法，似莫如採用間接選舉方法，以縣、市，或同等區域爲初選區，而以省爲複選區，複選當選者（且不以初選當選人爲限），蒙藏及華僑代表選出方法另以法律規定。如此則代表人數，可以減少至適當限度。第二是國民大會的集會期。草案規定國民大會每三年召集一次，其會期以一個月爲限。以行使選舉、罷免、複決、創制四權之國家最高機關，而集會機會如此之少，勢必至名不副實，似可斷言。雖則國民大會集會或選舉頻繁均多不便或不經濟，然而每年一次的集會則決不可少。我們以爲國民大會不妨每三年舉行選舉，而每年必須集會一次，必要時且得召集非常會議；每次會期不妨從短，似乎兩星期已足。第三是國民委員會制度。爲補救國民大會三年集會一次所生的困難，草案特設置國民委員會：該會置委員二十一人（候補委員十人）由國民大會選舉，但不以國民大會代表爲限。國民委員會之職權，則有下之五項：（一）於國民大會閉會後接管大會秘書處并籌備下屆大會之召集；（二）經國民政府之請求或於監察院對於總統副總統提出彈劾，並經委員四



分三以上之決議時，召集臨時國民大會；（三）受理監察院對於五院院長副院長及立法委員監察委員之彈劾案；（四）受理立法院對於行政院院長之信任案；（五）其他本憲法賦予之職權。國民委員會這個機關，表面上類似他國（例如德國）憲法在國會閉會期中設置之國會常任委員會；但是不但上列廣大的職權爲他國同種機關所無，而且任期之長（三年）亦屬僅見。將如此廣大的職權，在國民大會不存在之長期間（三年間）由少數人全權行使，殊不合於建國大綱以國民大會行使中央統治權之本旨。國民委員會問題原與國民大會會期相關連。假定如我們以上所主張，國民大會每年集會一次，則國民委員會即令設置，任期亦不會長過一年。至於國民委員會之職權，則亦應當減到以處理在國民大會閉會期中緊急事件爲限。我們以爲上述草案所列（一）（二）兩項職權，可以給予，其他諸項職權則不應當承認；此外則對於政府宣布戒嚴或停止憲法保障之非常行爲的裁可及其撤銷，在國民大會閉會期中，亦應特別指定爲屬於國民委員會之權限。

草案關於中央政制最令人有重床疊架，權限不清之感的處所，就在國民政府，總統與行政院

三個機關之并設，而各有其職權。論理國民政府應為中央政府之總稱，但在草案第七章中一方面聲明國民政府為總統及行政院，立法院，司法院，考試院，監察院之集合體，同時則亦列舉國民政府的諸項職權（如公布法律，統率陸海空軍，宣戰，媾和，及締結條約，宣布戒嚴，解嚴，大赦，特赦，減刑及授與榮典等）似乎使國民政府自成一一個政府機關。總統則又另規定有職權，即對外代表中華民國，任命司法院考試院代理院長，及任命行政院院長等。行政院則定為「國民政府行使行政權之最高機關」；行政院會議可議決下列諸事項：（一）提出於立法院之法律案，預算案，大赦案，（二）提出於立法院之戒嚴案，（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。從憲法條文的形式上看來，國民政府，總統及行政院是三個分立的機關；但是從職權的實質上推想，則三者名異而權限混同。因為草案上所列國民政府諸項職權，性質上決不是能由總統及五院共同行使的，並且在五權分立原則上總統與五院院長亦不能對於同一事件共同負責，（第六十九條明明規定，總統及五院各對國民大會負其責任。）於是所謂國民政府的職權，形式上是在國民政府公布的法律命令上署名的總統之職權，而實際上則是負最高行政權責任的行

政院之職權因爲那些職權一般慣屬於行政首長的權限，而事實上在草案第九十條，亦明白列舉爲行政院會議議決的事項。然則草案第七十一條至第七十五條所謂「國民政府如何如何」之規定，在法律上又有何意義？從制度的邏輯上着想，似不如將草案所列爲國民政府的職權，劃歸總統的權限，而悉附以「依行政院會議議決行之」之制限的條件，較爲明白適當。第八十八條行政院各部部長等以及第一一七條考試院銓敘部部長，第一二四條審計委員，第一三四條省長之任命亦應當改由總統行之。在如此修正的規定之下，一方面可以表明總統之元首地位，同時亦無害於行政院實際負最高行政責任之原則。國民政府則仍然只是中央政府之總體，是一個抽象的名稱，自身不必成一特別的機關，不必具有獨立的職權；中央政府一切職權不屬於總統，則屬於五院，不過總統須以國民政府之名義公布法律，發布命令，及處理對外關係而已。如是則政制系統分明，而免於機關重複職權混淆之弊。

草案關於總統之選舉與任期之規定，以及副總統之設置，大體無可疵議。而其將總統置於不負責實際政治責任之地位一點，亦當能博得許多人的贊同。在中國五權憲法上總統與行政院之規

定，本來可以有三種不同的方式。(一)總統自兼行政院長；(二)於總統之外設行政院長，而令對總統負責任；(三)行政院長與總統並設，但獨立負責任。在(一)(二)兩項方式之下，總統均為負責任的元首；在(三)項方式之下，則總統立於不負責任之地位。今之草案係採(三)項方式，總統不兼院長，而以「行政院為國民政府行使行政權之最高機關」，「對國民大會負其責任」。在民治缺乏素養，政變頻繁之現今中國，如此將總統置於崇高而超然的地位，似乎比較的可以維持政治的安定；因為國家元首之地位既可以不隨政局變動而動搖，而不具實權的總統一席，亦可不至引起劇烈的選舉競爭。

行政院既離總統獨立而負行使行政權之責任，則行政院院長之產生及免職方式，更成為重要問題。依草案第八十六條的規定，行政院院長由總統提經國民大會或國民委員會之同意任命；之；行政院院長遇有次列情形之一時，應行去職：(一)立法院提出不信任案經國民委員會決議接受時；(二)監察院提出彈劾案，經國民委員會決議接受時。以行政院院長任命之提出權授於總統，則總統至少消極的可以拒絕提出他自己所不願意任命的人，因之總統亦不是絕對的無支

配政治的機會。而以立法院的不信任，決定行政院院長之運命，亦似乎採行了責任內閣的原則。不過草案規定與普通內閣制大不同的有兩點。第一，這是行政院院長一人負責，而不是該院各部部长（及各委員會委員長）共同負責，換句話說，即不是內閣全體連帶負責。第二，立法院不信任案的提出，不能當然的使行政院院長去職，而尚須經過國民委員會決議接受之一重手續。如此的制度，似乎徒然減少行政院的安定性，而又不能獲得內閣制的益處。這是病在採行責任內閣制而不徹底。我們以為憲法既採元首不負政治責任之原則，索性貫徹內閣制的精神，使行政院院長之位依立法院之信任為轉移，而不必加上國民委員會決議接受不信任案之一重手續；至於各部部长及各委員會委員長亦應以與行政院院長連帶負責為原則。本來行政院院長既是最後對國民大會負責，有國民大會罷免權的制裁，第八十六條規定監察院提出彈劾案，經國民委員會決議接受時亦應去職，那末，通常對於行政院院長政治責任的糾紛與制裁，即不妨令立法院獨任其責，而免去國民委員會的干涉。像國民委員會這一種寡頭政體，原不適於操縱行政院的生命，而且兩重機關的決定，亦足以妨害責任內閣制之敏活的運用。

立法院的組織，與行政院的責任制度是相關連的問題。草案規定立法院立法委員名額不得過二百人，由國民大會選舉，但人選不以國民大會代表爲限；前項立法委員名額之分配應以區域、職業及品學爲標準。立法院除議決法律案預算案外，尙有議決戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他關於重要國際事項之權；立法院對於行政院（關於政治之設施，法律之執行）有質詢權，且有提出不信任案之權。如是則自職權上看，自其與行政院之關係上看，草案所規定的立法院，并無異於普通立憲國家的議會，並且近似內閣制下的議會。然而草案所定立法院產生的方式，則又不是直接民選，而是間接由國民大會選舉，似未免致該院離遠民主的基礎，因而缺乏對抗行政院的政治權威。我們以爲即令立法院的產生必須拘守「國民大會對於中央官員有選舉權」之原則，立法委員候選人亦不妨由全國各項職業團體及學術團體加倍提出，而由國民大會決選。如是則一方面立法委員至少具有職業代表性，而立法院可以充分容納全國的專門人才及智識分子，同時在形式上仍維持了國民大會的最後選任權，無害於國民大會政權的系統。草案對於立法委員的任期定爲三年，但關於立法院的解散（全部罷免）問題，則未說及。我們以爲這亦是草案

中一個不澈底的地方。草案既承認立法院可以對行政院院長提不信任案，而依國民委員會之決議，使之去職，何以行政院不能有對抗立法院的正當手段？爲實現內閣制的精神，似應當使總統有依行政院會議的議決，向國民大會提議解散立法院之權。

關於其他三院組織，草案的規定，尙爲詳細批評的必要。不過我們所要統括說的一句話，是草案對於五院制度，未免過於拘泥。總理五權憲法之說，固要尊重，但是要實現五權分立的意思，亦未必非機械的設置五院政府制不可。過去數年中大規模的五院組織之不經濟，久已是公認的事實。未來的憲法應當對於此點有所改正。我們以爲今後可變通辦法，司法，考試，監察三院即令各存其名，它們的組織規模，則務須酌量縮小。

草案對於中央與地方之權限及省縣市組織之規定，似乎是起草者自身看得最有價值的地方；但是自我們看來，草案這一部分，在立法政策和技術上都沒有甚麼特別的貢獻。第六章中央與地方權限之劃分，雖然在形式上採行了建國大綱第十七條均權之制，而在法律的實效上則本章權限的劃分殊無多大的意義。因爲除掉第六十一條列爲中央立法權限內之事項外，實際想不出

尙有多少事權可以留給地方。況且第六十二條又規定凡未列舉於第六十條之事項，亦得由中央規定原則，而由地方制定規章，但地方之規章與中央法律抵觸者無效。如是則中央立法活動的結果，可以致所謂地方權限縮小以至於零。所以我們可以說如此有名無實的權限劃分，換句話說，有形式的承認而無實質的保障之地方權限，在法律上殊無意義。至於第六十四條至第六十六條之諸項規定，並不屬於中央與地方之權限問題，而只是屬於財政上預算審計事項，今以之列於中央與地方之權限一章內，則更是編制上的失當。

草案關於省縣市之組織規定，大體上無可非難。不過我們所不解的是：何以在編制上省不可以列在地方政制內而獨自成一章，國民大會不可以列在中央政制內，而必列在中央與地方權限章之前一章？起草者也許以爲他們的編制方法是依據建國大綱的精神。但是他們如果看到「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之」一條，便不難推定建國大綱只是將國民大會置於中央政府之上位，並沒有將牠提出於中央政制之外。至於省之地位，建國大綱所規定的，也只是一縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」這裏置重縣爲自治單位一點，至多



只間接否認省爲自治單位，并不能因此否認省爲地方行政區域。建國大綱的條文是說：省立於中央與「縣」之間，並不是說省立於中央與「地方」之間。換句話說，省與縣之分，大體上只是直轄區域與自治區域之分，其屬於地方政制則一也。

建國大綱定有「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者乃可」之原則。這個原則，是否在憲政告成之時，即予實行，本來是中國憲法上急待解決的一個實際問題，現在依草案第一四五條及第一五三條之規定，縣長及市長候選人均以經中央考試合格者爲限。至對於中央與地方其他候選或任命官員，則在草案中概未規定這項資格的限制。可知考試合格的條件，在憲政告成之時，也只限於特定的地方候選官員適用。在這一點，草案確未能相當的實現建國大綱推重考試制度的精神，然而在事實上，也許真要採行普遍的制限究有大困難。

最後，草案既聲明「凡法律與本憲法抵觸者無效」，而對於憲法之解釋權，則以之付諸國民大會或國民委員會（但由立法院擬具意見）。我們以爲國民大會或國民委員會（即令先由立法院擬具意見），是偏於政治性質的組織，不適用於行使憲法解釋權。比較適當的辦法是，仿照歐戰

後有些新憲法之例。組織特殊司法性質的機關，解釋憲法。中國這種憲法解釋機關，不妨由立法院選舉的分子與最高法院推舉的法官合組而成。關於憲法之本身之修改，草案規定的限制亦似乎太嚴：依第一五八條，「本憲法非由國民大會三分一以上代表之提議，並代表總數三分二以上之出席及出席代表四分三以上之決議，不得修改之。」如是則憲法修改案之成立必甚難，而憲法過於剛性，也許不能適應現代政治社會情狀的急速變遷。所以我們覺得無論如何，決議所需出席代表四分三以上之人數，不妨降低而定為三分二以上。

以上的批評，並不在抹殺這次憲法草案的價值及起草者的勞績，不過就我們管見所及，略舉其應當改善之點而已。實則根本問題，尚在這個憲法在最短時期中有無成立之機會，及幸而成立，又能否不如以前的甚麼約法或憲法一樣，徒成具文。

#### 第四節 憲法草案初稿修正案

在前節一般輿論中，足見海內的學者和專家如何踴躍地來研究這憲草初稿；他們的意見，都是審察國情，旁參各國憲法及憲法學理而供獻出來。當然，制憲不是一件容易的事情。立法院制憲

諸公，都很虛心地接受各方的意見與評論，派定委員，費了兩三個月的功夫，把憲草初稿審查修正，在二十三年七月九日正式公布，名憲法草案審查修正案。審查修正案全文，計分十二章，都一百八十八條，較初稿增加軍事財政二章，條文增多二十有八。

初稿及修正稿俱犯了一個根本的毛病，就是草憲者在一方面固不滿於現在的局，但在又一方也沒有一定的要求。他們唯一的要求就是要一個憲法。至於什麼樣的憲法，他們卻缺乏很固定的主張，今舉數例言之，兩案皆以民生主義為國民經濟的基礎，但兩案的起草者對於這民生主義的經濟生活似皆缺乏斬截的認識，或有之而不便明言。一九一九年德國憲法關於國民經濟的部份已被世界公責為太含混。若將修正稿的第八章和德憲第二篇第五章一比，則含混似有過之而無不及；初稿中的第三章更不必說。這是一例。國民大會委員會（初稿中作國民委員會）是一個何等重要機關，但修正稿與初稿間的不同極大。在初稿中它是實際的統治機關，而在修正稿中它的權位已大大縮小。這種劇變或尚有可說，因為國民大會委員會是新的機關。但是總統制與內閣制的問題則為國人二十年來討論得濫熟的問題，在理應有一定的見解。修正稿距初稿的發表

僅有四月，國中的制度沒有變，最高的當局也沒有變，根本的情勢更沒有變，然而行政體制則已自大體上可稱爲內閣制的制度，一變而爲大體上可稱爲總統制的制度。這是何等的劇變。凡這種種含混及無恆俱可視爲起草者缺乏堅信的一種象徵。他們所起草的憲法於是也儘多可議之處了。要根本補救上述的弊病，我以爲祇有採用本文第三節中所述的各種原則。茲根據那些原則的精神，局部的批評修正稿如下：

(一)總綱 總綱可以有，而弁言不必有。總綱的內容與憲法的實際不大相干，所以沒有也成，但有也無妨。弁言則必須講到誰制定這憲法的問題。由黨治蛻化到憲治，弁言中免不了要提起黨；一提起黨，黨外的人頓生反感。所以與其有弁言，不如沒有。初稿沒有弁言較妥。

說到黨我們便不能不討論到第一條的措詞。第一條說，中華民國爲三民主義共和國。「三民主義」之正式入憲爲好多人所不滿。但我以爲這條儘可存在。三民主義雖爲國民黨的黨義，但究非狹窄的黨義可比。三民主義沒有對不起中國，祇是國民沒有實行三民主義。「三民主義」入憲是極應該的事。不過除此而外，則不應再有黨的字眼形諸文字。

第四條列舉各省極不妥。列舉的用意據說在不承認東四省被擢之意。但列舉的毛病則在不能完全列舉，京滬各市事即未列舉在內。至云有「其他固有之疆域」一語爲殿，則也不妥，因爲這一語也將列舉的各省區包含在內。

(二)人權 修正案第二章列舉「人民之權利義務」但未包括積極的權義。人權章本是各國憲法中的老生常談，幾乎千篇一律。就大體言之，修正稿第二章亦大致甚妥。修正稿將初稿第二十三條擴成三條，將未列舉的權利加以保障的原則（第二十四條）將限制權利的法律加以原則上的限制（第二十五條）並將國家因公務員侵害人權而負的賠償責任加以規定（第二十六條）這都是優於初稿的地方。

但是修正稿第九條（初稿第八條）關於二十四小時內提審制的一段我以為可以刪去。這條是有直接的法律效力，早已在約法之中，而向不能實行的，不若其他各條則本來僅是一種理想，一種期望。法律貴在實行，不實行的法律愈少，則法律的尊嚴愈少損失。

(三)積極的權利義務 修正稿國民經濟及教育（初稿稱國民教育）兩章即普通所謂積

極權利及義務者。教育章與初稿無甚出入，均嫌太過陳舊，太遷就現行學制。要知修正稿中第一五六及第一五七等條在短時期內決無實行可能。既不能實行，則可索性將調子唱得高些，借以爲異日的目標。

修正稿中的國民經濟章較初稿爲詳盡，爲進步，但離統制經濟或國家社會主義尙遠。難道統制經濟或國家社會主義我們還應視爲陳義過高麼？所以經濟一章應以統制經濟爲懸的，而予以澈底的改寫。

(四)財政及軍事 修正稿增財政及軍事兩章。這兩章俱沒有多大意義可言，而且也不能實行，故以刪去爲宜。財政章大抵爲中央說話，而能不能實行則要看中央能不能真正統一。添設軍事章的最大目的似乎在限制軍人的干政。這也是事實問題，政治問題。我們既不主張有不能實行的法律，那這兩章也最好刪去。

(五)國民大會 國民大會爲新穎的機關，故爭論亦最烈。國民大會的組織不能不求其小，而職務不能不求其簡；再視其成功的大小遲速爲標準，而擴

大其組織，加重其職權。

國民代表一縣一人固然見諸孫中山先生的建國大綱，但這絕對有變通的必要。我國各縣，大小懸殊，一縣一人，極不公允。修正稿中既有大縣可以增加代表的規定，則何不再進一步而減少國民大會的人數，二千人的國民大會一定是一個無從組織的龐大羣衆，因之一定也缺乏意識，缺乏能力。其結果必費用浩繁而操縱易爲。所以大會人數必須減少。如能於一百至一百五十萬人中選出代表一人，則總數便可不太衆多，至於代表應如何選出，則採用簡接選舉的方法爲最方便，以各縣的當選人爲選舉人，而以省或小於省的區爲複選區。

初稿及修正稿但將代表年齡限在二十五歲以上。這大非所宜。我們現在最要緊的工作就是現代化，而要現代化則絕對不能歧視青年。一百個有現代知識的國人中，三分之一的年齡殆在二十與二十五之間。所以修正稿中關於年齡的限制可使三分之一的優秀人材無法獲選。這是不應有的限制。反過來，教育的限制，我們倒不妨設立幾個。依我的意思，僅中學或中學以上的學校畢業生纔能充任代表，惟年齡已逾四十五者則准以別種教育資格代替。經過這樣的修改，國民代表的

人選必可整齊許多。

至於國民大會的職權，則我主張予以投票的職權，而不予以討論的職權；如果爲修正稿中的國民大會（二千人的大會），則簡直不應令有討論之權。選舉，罷免，投票卽是，性質簡單，故國民大會尙可試行；議事修憲，性質較繁，故最好暫不經國民大會之手。依照孫先生的遺教，四種政權本應由人民直接行使。若照修正稿，則四權的行使（且僅爲部分的行使）操之於國民大會。這已是一種變通，理由則因人民的政治能力薄弱。我主張暫不令國民大會有複決權及創制權，我的理由也是人民無政治能力。如是國民大會能如我說而人數較少，教育的限制甚嚴，則裨以創制權及複決權亦無不可。

國民大會的任期及會期修正稿的規定尙妥。無論職權怎樣的小，初稿的規定未免帶些仇視國民大會的性質。

（六）國民大會委員會 初稿的國民委員會，是一可以離國民大會而獨立的機關；但修正稿的國民大會委員會則是國民大會的委員會。二者之中，自以後者的性質較爲相宜。修正稿中的選



舉方法也甚妥當。初選當選人選舉國民代表的方法即可仿倣國民代表選舉國民大會委員會委員的方法。但初稿中的選舉方法則萬萬不應恢復。

國民委員會的職權大得無比，儼然為最高統治者。那是極不妥當的辦法。國民大會委員會的職權，其重要者有下列幾種：

- (1) 代國民大會複決立法院所通過的預算案，宣戰案，媾和案，條約案，戒嚴案，及大赦案；
- (2) 代理國民大會受理總統及立法，司法，考試，監察四院提請解決的事項；
- (3) 受理監察院對於總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長，及立法委員，監察委員的彈劾案；

(4) 對於國家政策或行政措施認為不當時，得先向總統提出質問，再得召集臨時國民大會，以作罷免與否的決議。

我們再返觀國民大會本身的職權，則有下列幾項：

- (1) 選舉並罷免總統，副總統，立法，司法，考試，及監察各院院長，及立法委員及監察委員；

(2) 創制立法原則；

(3) 複決預算案，宣戰案，媾和案，法律案，條約案，戒嚴案及大赦案；

(4) 受理總統及立法，司法，考試，監察四院提請解決的事項。

如果國民大會是我所主張的會議，則大會及委員間職權的分配尙無不妥。如果國民大會爲二千人的大會，則第(2)項權應取消，而(3)(4)兩項則應永由委員會行使。

以上所言者當然假定中央政府用總統制並設立五院。如果不設五院，且不行總統制，則關於總統及各院等等的條文自應照改。

(七) 行政機關的體制 關於這層，我們原先提出四個原則：第一要注重效率，第二要強有力，第三要能負責，第四要有制裁。

按初稿本採內閣制，但行政院長須向多個機關負責。他由總統得國民委員會的同意而任命，他又須同時向立法院及監察院負責，因爲兩院得了國民委員會的同意後俱可將他推翻。換言之，行政院長向國民委員會負最大責任。這誠不是健全的制度。

但是修正稿所採取的總統制更不是健全的制度。照修正稿，行政院長僅是總統手下的屬官，並沒有專責可負。既然如此，何不即令總統兼任行政院長，而合二職爲一。與其合二職爲一，則又毋寧使負責者僅掛行政院長者之名，而於上再設一虛位的總統。因爲這樣確可使政局易於安定，使政局不因握大權的行政院長有進退而發生絕大動搖。無論爲總統或爲行政院長，中央必須設一強有力的行政首長。初稿中的行政院專權固不設大，即修正稿中的總統，責任也不設專，因爲國民大會委員會尙可常提質問，而監察院可使監察。我的意思，行政制度應仍爲行政院長負責之制。行政院長由總統徵得國民大會委員會的同意而任命，但行政院長的罷免則須經國民大會委員會提請國民大會通過。立法院不得提出質問。監察院如果存在，則當然可以提出彈劾，但彈劾案亦須經國民大會委員會的受理，始得提交國民大會作罷免與否的決議。如能這樣，則行政院長僅對國民大會負責，更動可以不頻，權力亦可以較大。

(八)總統 上面已經說過，修正稿中的總統責任尙不設專。監察院可以彈劾他，立法院可以重行通過他所提交複議的立法案件，而國民大會委員會則隨時可以麻煩他，魔難他，我們既主張

責任內閣制，則這些問題自然無存，又修正稿禁止現役軍人任總統。這也與國情不合，無論為總統或為行政院長，我們俱不主張有此限制。

初稿及修正稿俱設副總統，這亦可以取消。總統如出缺，可以行政院長暫代。

初稿有國民政府，修正稿則取消國民政府而以總統為中央政府的首領。總統制固應取消，但不設國府的意思可以保存。

(九)五院 說到五院制，我們主張能簡單則簡單，因為組織愈繁複，則經費亦愈大，而人事的糾紛亦愈多。我們的理想如下：

(1) 行政權——行政院

(2) 立法權——立法院，但規模極小。

(3) 司法權——各級法院，不設司法院，司法行政部屬行政院。

(4) 考試權——考試委員會，由國民大會產生，但不用選舉方法。銓敘事宜屬行政院。

(5) 監察院——監察委員會及審計院，俱由國民大會產生，但俱不用選舉方法。

上述的理想優點甚多，一爲消滅院與院之爭，二爲增加事務效率，三爲經濟，不得已而仍採用五院制，則司考等院的組織仍應視現有的規模爲縮減。初稿中各院有副院長，修正稿中裁去甚是。

修正稿中的政務委員會並無新奇可言，而且也講不甚通。不管部的政務委員實卽兩方責任內閣中的不管部閣員。責任內閣中究有設置不管部閣員的必要，但總統制之下則無此必要。卽行政院爲我所主張的制度，不管部閣員亦無必要，因爲我們的是行政院長負責制，而不是閣員共同負責制度。

初稿及修正稿皆予行政機關以交立法院複議已通過的議案之權。這也不必，因爲一切爭端最好取決於國民大會委員會。

立法院院長及委員的產生方法修正稿的規定頗佳，但院長所推薦而經國民大會決選的專家似乎不應少於半數。立法委員的總數在憲法中應卽規定，且應在五十人以內，因爲立法院本不是代議機關，而是立法機關。

修正稿對於司法院似採大司法院主義，初稿僅言司法院掌理司法行政，而修正稿則明言司

法行政部屬於司法院。這與上述的理想相差太遠。我以為司法院最好取消，即使存在，則應以最高法院院長兼任司法院長，而將司法行政部仍隸行政院。

依我的理想，中央可設一三人或五人的考試委員會，由總統得國民大會的同意後任命。我們應知道英美等國的考試權早已獨立，雖則考試委員會的規模極小，這種精神深可取法，因為實際的考試，委員會總得向各機關各大學借材，即使設了龐大的考試院，也非借材不可的。

監察委員的任命如考試委員，人數不必過二十人。監察應以違反憲法及行政法的事項為範圍，而不行涉及政策、效率，及私法上的違法事項。二十人之數已足以樹立良善的風紀。至於事事明察，則在這紀綱廢弛的中國，即設置一千委員還是不夠。所以寧少毋多。

審計院應獨立，但不必與監察委員混做一談，也無與後者同隸一院的必要。審計應由總統與監察委員用同一方法任命。

修正稿中的考監兩院也是大院。我惟有希望制憲者將它們大大縮小而已。

(十)中央與地方 初稿設「中央與地方之權限」一章，列於屬於中央的立法權二十五項，

用意殆爲模仿德憲。但中央又有自擴其職權之權，故初稿的憲法決不是聯邦憲法。既不是聯邦，何必於憲法中將中央及地方之權規定？修正稿刪去這一章甚是。

(十一)地方制度 省縣市的制度，在組織上，修正稿與初稿大致相同，但在原稿中省長由行政院長提五人，由參議會決選，而修正稿則規定逕由中央任命；在原稿中縣議會得彈劾縣長，修正稿則刪去了這彈劾權。兩者之中自以修正稿的規定爲佳。但即在修正稿中，省參議會的職權及縣市自治範圍仍嫌太廣。自治祇能逐漸養成，故我不以一時即付人民以大權爲然。

(十二)憲法的解釋及修正 關於憲法的解釋，初稿規定由立法院擬具意見，提請國民大會（或國民委員會）決定；修正稿則易立法院爲最高法院。我們對此可表同意。

關於憲法的修正稿與初稿相差極少。初稿規定修正案由國民代表三分之一以上的提議，三分之二以上的出席，出席代表四分之三以上多數的通過，纔能成立，而修正稿則易四分之三爲三分之二。但修正稿規定修改提議應由提議人於國民大會一年前公告大衆，所以無論在初稿或在修正稿中，修改憲法俱不易。這點我認爲不妥。我以爲憲法不應如此剛性。我以爲修正案應由國民大會委員

會擬成，但經國民大會尋常的多數通過便可成立。

### 第五節 三讀通過的憲法草案

中國自從辛亥鼎革到現在，已經有二十三年的歷史，還未走入法治的途徑。就過去的政治情形來說，一切聽命於人治，人存則政舉，人亡則政息。固然，「徒法不足以自行」，「法不能獨立……得其人則存，失其人則亡」；然而按黃梨洲先生之言，「論者謂有治人，無治法；吾以為有治法而後有治人」，則又當治法與治人並重了。此次立法院根據三中全会議決案，從事草憲工作，費了年餘的時間，於二十三年十月十六日告成，行將呈送中央。可見黨政府對於法治準備工作之注意。

立法院為進行此種工作起見，於去年春間成立憲法草案起草委員會。經數月之研討，由副委員長吳經熊氏根據該會所決定原則，擬具憲法草案初稿，以吳氏個人名義發表，此即世人所稱之吳稿。次以吳稿，及外界批評為討論之根據，該會費數月之研討，始於今年二月底完成工作，發表憲法草案初稿，徵求各方之意見。次又組織憲法草案審查委員會，從事審查。該會參酌外界意見於二十三年七月九日擬具憲法草案初稿審查修正案，提供大會討論。其間經過詳情，均於前數節中述



過。大會經月餘之討論，於十月十六日成功憲法草案。其所費時間之長久，與夫研討之縝密，皆非過去北京政府時代的制憲工作所能及。

憲法草案，計共十二章，一百七十八條。除把初稿修正案相同的地方無庸批評外，其不同的地方，分段批評如左：

一、關於國民大會及國民大會委員會者 二、讀案與初稿修正案間最大的不同之點厥爲國民大會委員會的取消。依照初稿修正案，國民大會之權由國民大會本身及其所選的委員會分掌。國民大會有下列各種重要職權：

1. 選舉並罷免總統，副總統，立法，司法，考試，及監察各院院長，及立法委員及監察委員；
2. 創制立法原則；
3. 複決預算案，宣戰案，媾和案，法律案，條約案，戒嚴案，及大赦案；
4. 受理總統及立法，司法，考試，監察四院提請解決的事項；
5. 修改憲法。

委員會的重要職權則如左述：

1. 代國民大會複決立法院所通過的預算案，宣戰案，媾和案，條約案，戒嚴案，及大赦案；
2. 代國民大會受理總統及立法，司法，考試，監察四院提請解決的事項；
3. 受理監察院對於總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長，及立法委員，監察委員的彈劾案；
4. 對於國家政策或行政措施認為不當時，得先向總統提出質問，再得召集臨時國民大會，以作罷免與否的決議。因為國民大會是龐大的機關，國民代表的能力又毫無把握可言，所以我主張縮減大會本身的權限，取消其第（2）項，而以（3）（4）兩項永遠委托委員會代行。我以為祇有這樣調和的方法，才能一方不違背人民有政權的理論，一方又可顧全二千國民代表無力行使政權的事實。而且過去七八年的政治為中央政治會議集權的制度（至少在理論上是如此），國民代表委員會產生時當然免不了選舉的競爭，如果國民黨中有力量的份子能佔國民委員會的多數，則七八年來的習慣制度也不至於發生驟然的變更，更不至於因驟變而發生武力的爭執。而且

政治是現實的，決不是單憑理論的。無論有憲無憲，國民黨當然仍想維持政權。與其由一人爭總統之位以維持政權，毋寧由一羣人操縱國民大會委員會以維持政權。所以國民大會委員會的設置，除了看得見的便利而外，尚有微妙的作用存乎其內。

照立法院二讀及三讀通過的草案，國民大會委員會是取消了，以前分隸於大會本身及委員會的權限今大部分歸於大會本身，小部分則移於總統，立法院及監察院，又一小部分則取消無存。計屬於國民大會本身者有：

1. 選舉並罷免總統，副總統，立法院長，監察院長，立法委員，監察委員；並罷免司法考試兩院長；
2. 創制並複決法律；
3. 修改憲法。

初稿修正案中的國民大會本有選舉司法及考試兩院院長之權，但這權今由總統及立法院合併行使（即總統得立法院的同意而任命。）

國民大會第（4）項受理總統，立法，司法，考試，及監察四院提請解決的事項之權，本議改歸

「總統召集五院院長會議決定」（孫科院長原提案）但於二讀時未獲通過，故五院如發生爭執，今祇能由總統運用其個人地位來善為調處。國民大會委員會第（4）項的職權則已取消，換言之，在三讀案之下，國民大會並不能向總統提出質問。三讀案第六十五條固然規定「關於立法事項，立法院得向各院，各部，各委員會提出質問，」固然所謂立法事項的範圍極大，但這是沒有制裁的質問，答復不能滿意時，立法院也不能予被質問者以制裁，所以不能與國民大會委員會質問總統之權相提並論。又以前國民大會（及委員會）的複決權包括預算案，宣戰案等，但今則祇限於法律案。

但是，國民大會之權雖較前為略小，而行使者則為國民大會本身。國民大會是二千人左右的，一個大團體，職權簡單，則失敗的可能性已不能免，職權愈大，則失敗的可能性愈大。有了國民大會，產生政府的權力及修憲的權力本不能不交給它。但別的權力則愈少給它，愈是妥當。萬一國家有些職權，別處無可寄托，而一定須給予國民大會，則祇有設立一個委員會以代行職權。我不敢說委員會於行使職權時定可勝任而愉快，但我敢說，其失敗的可能性必可比國民大會較少。此所以立法院二讀時將國民大會委員會取消是一個大大的錯誤，也是失策。

據立法院負責人的解釋，此次取消國民大會委員會的目的在將政權及治權釐分清楚，政權在民，而治權則在政府。表面上這誠是建國大綱第二十四條的正當解釋，但按照建國大綱施行憲政本在訓政之後，現在地方自治尙未實現，人民行使四權的訓練尙未成熟，訓政尙未成功，則這時所採用的憲法又烏能拘泥不化？如果國民大會真應爲行使政權的最高機關，則也不應每二年僅召集一次。如果建國大綱第二十四條也敬謹遵守，則何以五院院長中，有三院長（行政，司法，及考試）又可由總統任命，而不由國民大會選舉？建國大綱有整個的實行。如須變通則應有合理的，不自矛盾的變通辦法，而不能不應變者變之，既變甲條而與有連帶關係的乙條反而不變。

我們要知道二千人的國民大會定是一個效能奇小的集團。我們如不讓它行使四權的全體，也不見得就違背了劃分政權治權的原則。我們儘可先讓國民大會（及其委員會）行使一部分的政權，然後再看行使的成績，而逐漸將其權力範圍擴充。國民大會（及其委員會）的權力小，固然等於政府的自由大，然這並不等於政府有了政權，政府搶了國民的政權，所以與政權治權劃分的原則並不相悖。

總之，立法院大會將國民大會的創制複決權大加擴充是極不妥當的，取消國民大會委員會則等於促成國民大會的失敗。

二、立法院 取消國民委員會的動機似乎在擴充立法院的威權。新草案中的立法院是一個近似議會的機關，人數即在二百以上。本來立法院的重要議決案，如預算案，宣戰案等等，須經過國民大會或其委員會的複決（初稿修正案第四十八條），但這條今已取消。司法及考試兩院院長的產生，立法院今也有參加之權，一若這是治權而不是政權，更若五院獨立並不因此而受影響者。又孫科院長於取消國民委員會後，本欲予立法院以會同監察院審議重大彈劾案之權。這意思固然未被大會採納，但其擴大立法院權力的用意亦至為明顯。

若照初稿修正案，則西方國家議會所享的立法權由立法院及國民大會（及委員會）分掌；照新通過的草案，則大致將由立法院包辦。這個立法院的權力雖尚不及美國國會之大，但就它和總統間相對的地位而論，實亦不在美國國會之下。總統由國民大會產生，而立法院也由國民大會產生。萬一總統與立法院失和，則即不至公然用武，至少亦不免發生總統或立法院聯合監察院以

自重之事。在沒有守法習慣的中國，其間危險真有不可思議者。如果留國民大會委員會爲政治的中心，并採用責任內閣之制，則祇消行政院長能向委員會負責，許多爭端便可不至發生。所以立法院權力的擴充，也不是一件可以樂觀之事。

三、監察院 因爲取消了國民委員會，監察院的權力也有相當的增加。對於總統，副總統，及各院（除行政）院長的彈劾案本須由國民大會委員會受理，才得召集臨時國民大會以決定罷免與否，但現在則祇消彈劾案經過全體監委半數以上的審查決定，便可提出於國民大會，在閉會期間則得請國民代表依法召集臨時國民大會，以決定罷免與否。換言之，以前尚有國民大會委員會可以鎮壓政潮，但現在則半數監委的意見便可以引起政潮。這也是新草案的大缺點。又按草案第九十三條，監察委員於行使監察權時得依法向各院部會提出質詢。這因爲與第六十五條立法委員的質詢權對照而設，但這樣一來，各院部會更將不勝答復之勞。各果將來的監委仍爲古時御史式的人物，聞風便要言事，那各院部會長官更將疲於奔命了。

四、五院制 作者嘗主張五權獨立行使，而不設五院；即設五院，其組織亦務求簡單。然三讀通

過的草案中的五院仍是五大相峙的制度。改良者祇一點，即最高法院的取消，但第七十九條的條文實在欠妥，因就條文而論，司法院下好像祇有公務員懲戒委員會及司法行政部，而無各級法院。五院院長，照初稿修正案，除行政院長由總統自由進退外，其餘四院院長俱由國民大會選舉，任期四年，連選連任。照三讀通過的草案，則行政、立法及監察三院院長仍舊，而司法及考試兩院院長則改由總統得立法院的同意而任命，但任期仍為四年。如果五院取消，則這些院長產生的方法根本不成問題。即使五院制存在，也沒有使國民大會、總統、副總統及五院院長同時滿任的理由。一國重要的執政者如果須同時更替，則試問政治的安定尙有何法可以保全？更試問世上那一個國家有這種既蠢且危的辦法？我以為司法、考試及監察三院院長總應使之成為不加入政治漩渦的人物，所以任期即非終身，亦應較長。

五、憲法的修正 憲法草案初稿規定修正案由國民代表三分之一以上的提議，三分之二以上的出席，出席代表四分之三以上多數的通過，纔能成立；初稿修正案易四分之三為三分之二，但又規定修改提議應由提議人於國民大會一年前公告大眾。今提議人數雖減低到四分之一，但出席人數又恢



復了四分之三的鉅數，故修憲仍極不易。我主張憲法要柔性，所以我總以為修憲太難是不相宜的。

本章重要參考書

- 一、陳茹玄——中國憲法史
- 二、馬俊生——中華民國憲法草案
- 三、新中國建設協會——中華民國憲法史料
- 四、潘大達——中國憲法史綱要
- 五、立法院——各國憲法彙編
- 六、東方雜誌三十一卷八號
- 七、時事月報四月及五月號
- 八、復興月刊四月號
- 九、社會主義月刊四月號
- 十、獨立評論九十二及九十九期

參考書目

A. 英文之部

1. H. H. Gowen : *An Outline History of China.*
2. K. S. Latourette : *The Development of China.*
3. Li Ung Bin : *Outlines of Chinese History.*
4. H. F. Macnair : *Modern Chinese History.*
5. T. Z. Tyan : *Two Years of Nationalist Government.*
6. H. M. Vinacke : *Modern Constitutional Development in China.*
7. W. F. Willoughby : *Introduction to the Study of the Government of Modern States.*

B. 中文之部

清史綱要

大清光緒新法令

清史講義 汪榮寶等編纂

清朝全史 但肅譯

清鑑輯覽

中國近百年史資料 左舜生輯

白話本國史 呂思勉編

中國近世史 孟世傑編

中國最近世史 李泰棻編

中國近百年史 李泰棻著

中國近百年史綱要 高博彥編

參考書目

民國十週記事本末 許指嚴編

中華民國開國史 谷鍾秀著

中華民國法統遞嬗史 王景濂等編

憲法論 張知本著

各國憲法彙編 立法院

中華民國憲法史 吳宗慈編

中華民國憲法史案 李根源編

中華民國政府大綱 曾友豪編

中華民國憲法史料 新中國建設協會

民國憲法及政治史 陳茹玄著

中國憲法史 陳茹玄著

中國政治史要 易君左著

中國憲法史綱要 潘大逵著

民國政黨史 謝彬著

比較憲法 王世杰著

中國比較憲法論 鄭毓秀著

中國約法新論 侯曙蒼著

憲政論 薛學海著

辛亥革命史 東方文庫

安福禍國記 南海胤子編

癸亥政變記略 劉楚湘著

握存遺著 陶保霖著

甲寅雜誌存稿 章士釗編

中國年鑑

參考書目

一九三一年世界年鑑

申報之五十年

訓政綱要 中央宣傳部

中國國民黨史稿 鄒魯編

中國革命史 印維廉著

中國革命史 貝華編

中國國民黨史 華林一撰述

汪精衛最近言論集

法令大全

國民政府現行法規

政治學大綱 張慰慈編

政治學綱要 高一涵著

現代政府論 潘樹藩編著

國民政府組織法研究 謝瀛洲編

五院政府研究集 孔憲鏗輯

太平洋雜誌

國聞週報

東方雜誌

時事月報

新月雜誌

孤軍雜誌

復興月刊

社會主義月刊

獨立評論

參考書目

中華民國憲法史

時代公論

政治評論

前途雜誌

三二〇



## 附錄一

### 光緒三十四年之憲法大綱

#### 一、關於君上大權

- (一) 大清皇帝，統治大清帝國，萬世一系，永永遵戴。
- (一) 君上神聖尊嚴，不可侵犯。
- (一) 君上有欽定頒行法律及發交議案之權。(凡法律雖經議院之議決，而未奉詔令，未曾批准頒布者，不得施行。)
- (一) 君上有關閉停展及解散議院之權。(解散之時，即由國民再選舉新議員。被解散之舊議員，與一般之臣民無異，若有抗違之時，量其情狀，以相當之法律處罰。)
- (一) 君上有設官制祿，及陟黜百司之權。(用人之權，君上握之，大臣輔弼之，議院不得干與。)

(一) 君上有統率海陸軍，及編軍制之權。(調遣全國軍隊制定常備兵額，得以全權執行之，凡一切軍事，皆非議院所得干預。)

(一) 君上有宣戰媾和，訂立條約，派遣使臣及認受使臣之權。(國交之事，君上親裁之，不俟議院之議決。)

(一) 君上有宣告戒嚴之權，當緊急時得以詔令限制臣民之自由。

(一) 君上有爵賞及恩赦之權。(恩典自君上出之，非臣下所得擅專。)

(一) 君上有總攬司法權；惟委任審判衙門遵欽定法律行之，不以詔令隨時更改。(審判官本由君上委任，代行司法；不以詔令隨時更改者，案件關係至重，故必以已經欽定之法律爲準，免涉紛歧。)

(一) 君上有發命令，及使發命令之權；惟已定之法律不以命令更改或廢止。

(一) 在議院閉會時，遇有緊急事件，得發代法律之詔令；並得以詔令籌措必需之財用；惟至次年會期須交國會協議。

(一) 皇室經費，應由君上制定常額，自國庫提支，議院不得置議。

(一) 皇室大典，由君上督率皇族及特派大臣議定，議院不得干與。

## 二、關於臣民權利義務

(一) 臣民中有合於法律命令所定資格者，得爲文武官吏及議員。

(一) 臣民於法律範圍內，所有言論、著作、出版及集會結社等事，均准其自由。

(一) 臣民非據法律，不得逮捕監禁處罰。

(一) 臣民得請司法官審判其呈訴案件。

(一) 臣民應專受法律所定審判衙門之審判。

(一) 臣民之財產及居住無故不加侵擾。

(一) 臣民按照法律所定，有納稅當兵之義務。

(一) 臣民現納之賦稅，不以新定之法律變更時，悉照從前之數納付。

(一) 臣民有遵守國家法律之義務。

## 附錄一

宣統三年之十九信條

- 第一條 大清帝國皇統萬世不易。
- 第二條 皇帝神聖不可侵犯。
- 第三條 皇帝之權，以憲法所規定者爲限。
- 第四條 皇位繼承順序以憲法規定之。
- 第五條 憲法由資政院起草議決，由皇帝頒布之。
- 第六條 憲法改正提案權屬於國會。
- 第七條 上院議員由國民於有法定特別資格者公選之，
- 第八條 總理大臣由國會公選，皇帝任命之。其他國務大臣，由總理大臣推舉皇帝任命之。皇族不

得爲總理大臣，其他國務大臣，並各省行政長官。

第九條 總理大臣由國會彈劾時，非解散國會，卽內閣總理辭職；但一次內閣，不得爲兩次國會之解散。

第十條 皇帝直接統率海陸軍，但對內使用時，須依國會議決之特別條件。

第十一條 不得以命令代法律。除緊急命令外，以執行法律及法律所委任者爲限。

第十二條 國際條約非經國會之議決，不得締結；但宣戰媾和，不在國會開會期中者由國會追認。

第十三條 官制官規以法律定之。

第十四條 本年度之預算未經國會議決，不得適用前年度預算。又預算案內規定之歲出預算所無者，不得爲非常財政之處分。

第十五條 皇室經費之制定及增減，依國會之決議。

第十六條 皇室大典不得與憲法相抵觸。

第十七條 國務裁判機關由兩院組織之。

第十八條 國會之議決事項由皇帝頒布之。

第十九條 以上第八，第九，第十，第十二，十三，十四，十五，及第十八各條，國會未開以前資政院適用之。

## 附錄三

### 臨時政府組織大綱

第一條 臨時大總統，副總統，由各省代表舉之，以得票滿投票總數三分之二以上者，爲當選。代表投票權，每省一票爲限。（原文無副總統，修正後加入。）

第二條 臨時大總統有統治全國之權。

第三條 臨時大總統有統率海陸軍之權。

第四條 臨時大總統得參議院之同意，有宣戰，媾和，及締結條約之權。

第五條 臨時大總統得制定官制官規，兼任免文武職員。但制定官制，暨任免國務各員及外交專使，須得參議院之同意。（此條修正時對原文有改纂）

第六條 臨時大總統得參議院之同意，有設立臨時中央審判所之權。

第七條 臨時副總統於大總統因故去職時升任之，但於大總統有故致不能視事時，得受大總統之委任代行其權。（此條修正時加入）

第八條 參議員以各省都督新派之參議員組織之。

第九條 參議員每省以三人爲限，其遣派方法由各省都督自定之。

第十條 參議員之職權如下，（一）議決第四條及第六條事件。（二）承諾第五條事件。（三）議決臨時政府之預算。（四）檢查臨時政府之出納。（五）議決全國統一之稅法，幣制，及發行公債事件。（六）議決暫行法律。（七）議決臨時大總統交議事件。（八）答覆臨時大總統諮詢事件。

第十一條 參議員會議時，以到會參議員過半數之所決爲準。但關於第四條事件，非有到會參議員三分之二之同意，不得決議。

第十二條 參議院議決事件，由議長具報經臨時大總統蓋印，發交行政各部執行之。

第十三條 臨時大總統對於參議院議決事件，如不以爲然，得以呈報後十日內聲明理由，交令復議。參議院對於復議事件，如有到會參議員三分之二以上之同意，仍執前議時，應仍照前條辦理。



(指十二條)

第十四條 參議院議長由參議員用記名投票法互選之。以得票滿投票總數之半者爲當選。

第十五條 參議院辦事規則，由參議院議訂之。

第十六條 參議院未成立以前，暫由各省都督府代表會代行其職權。但表決權每省以一票爲限。

第十七條 行政各部如左：(一)外交部 (二)內務部 (三)財政部 (四)軍務部 (五)交

通部(經修正後此條全刪)

第十八條 行政各部，設部長一人爲國務員，輔佐臨時大總統總理各部事務。(原文限五部此爲

經第二次修正者)

第十九條 各部所屬職員之編制，及其權限，由部長規定，經臨時大總統批准施行。

第二十條 臨時政府成立後六個月以內，由臨時大總統召集國民議會。其召集方法，由參議院議決之。

第二十一條 臨時政府組織大綱施行期限，以中華民國憲法成立之日爲止。

## 附錄四

### 中華民國臨時政府組織法

#### 第一章 總論

第一條 中華人民，今建立中華民國，組織臨時政府統治之。

第二條 臨時政府以臨時大總統副總統與內閣參議院法司構成之。

第三條 臨時政府成立後，一年內須開設民國議會，制定憲法，選舉大總統，繼續統治。

#### 第二章 人民

第四條 凡具有臨時政府法定之資格者，皆為中華民國人民。

第五條 人民一律平等。

第六條 人民自由言論，著作，刊行，並集會結社。

第七條 人民自由通信，並不得侵其祕密。

第八條 人民自由信教。

第九條 人民自由居住遷徙。

第十條 人民自由保有財產。

第十一條 人民自由營業。

第十二條 人民自由保有身體，非依法律，不得逮捕，審問，處罰。

第十三條 人民自由保有家宅，非依法律，不得侵入搜索。

第十四條 人民得訴訟於法司，求其審判。其對於行政官署違法損害權利之行爲，則訴訟於平政院。

第十五條 人民得陳請於臨時議會。

第十六條 人民得陳訴於行政官署。

第十七條 人民有應任官考試之權。

第十八條 人民依法律有選舉時投票及被投票之權。

第十九條 人民依法律有納稅之義務。

第二十條 人民依法律有當兵之義務。

第二十一條 本章所載人民之權利，有認為增進公益維持公安之必要或非常緊急必要時，得依法律限制之。

### 第三章 臨時大總統副總統

第二十二條 臨時大總統副總統，由各地方代表公舉，其任期適用第三條之規定。

第二十三條 臨時大總統代表臨時政府總攬政務。

第二十四條 臨時大總統，公布參議院所議定之法律。但有不以爲然時，得以內閣員全體之署名，說明理由，付參議院再議，以一次爲限。

第二十五條 臨時大總統，有認爲非常緊急必要時，得發布同法律之教令。但發布後須提出參議院經其議定。

第三十六條 臨時大總統得與外國宣戰，媾和，締結條約。但締結條約，須提出參議院經其議定。

第二十七條 臨時大總統率水陸軍隊。

第二十八條 臨時大總統除典試院，察吏院，審計院，平政院之官職及考試懲戒事項外，得制定文

#### 武官職官規。

第二十九條 臨時大總統依法律任免文武職員並給與章差及其他榮典。但任命內閣員須得參議院之同意。

第三十條 臨時大總統依法律宣告戒嚴。

第三十一條 臨時大總統宣告大赦，特赦，減刑，復權。

第三十二條 臨時副總統輔佐大總統襄理政務；大總統有故不視事時，得代理其職；大總統因事去職時，即升任之。

#### 第四章 內閣

第三十三條 內閣以內閣總理及各總長爲內閣員組織之。

第三十四條 內閣員執行法律處理政務發布命令負擔責任。但制定會計豫算募集公債征收賦稅締結國庫有負擔之契約，除非非常緊急必要時之一處理外，須提出參議院，經其議定，其非常緊急必要時之處理及豫算外之支出，事後亦須提出經其承諾。

第三十五條 內閣員得提出法律案於參議院，並得出席發言。

第三十六條 內閣員於臨時大總統公布法律及有關政務之教令時須親署名。

#### 第五章 參議院

第三十七條 參議院由各省各舉之參議員組織之，參議院議員，每省以三人爲限。

第三十八條 參議院議定法律案豫算案條約及國庫有負擔之契約並公債募集賦稅徵收等事，但基於法律之支出，不得減俸。

第三十九條 參議院審理決算。

第四十條 參議院得提出條陳於內閣。

第四十一條 參議院得質問內閣員並求其答辨。

第四十二條 參議院以總員四分三以上之出席，以出席員三分二以上之可決，得彈劾內閣員之失職及法律上之犯罪。

第四十三條 參議院得自制定內部諸法規並執行之。

第四十四條 參議院於議員中自選舉議長。

第四十五條 參議院得隨時集會開閉。

第四十六條 參議院之議事須公開之。但有內閣員之要求及出席議員過半之可決得祕密之。

第四十七條 參議院議員以十人之連署，得提出法律案。

第四十八條 參議院議員，除關於內亂外患之犯罪及現行犯罪外，在會期中非得議長許諾，不得逮捕。

第四十九條 參議院議員在會場之發言，表決，提議，在會外不負責，但用他方法發表於會外者，不在此限。

## 第六章 法司

第五十條 法司以臨時大總統任命之法官組織之。法司之編制及法官之資格，以法律定之。

第五十一條 法官非依法律受刑罰宣告或應免職之懲戒宣告不得免職。

第五十二條 法司以中華民國之名依法律審判民事訴訟及刑事訴訟。但行政訴訟及其他特別訴訟不在此例。

第五十三條 法司之審判須公開之。但有認為妨害安寧秩序者得祕密之。

### 第七章 補則

第五十四條 本法由參議院議員三分二以上或臨時大總統之提議，議員三分二以上之出席，出席員過半數之可決，得改正之。

第五十五條 本約法自公布日施行。

（附誌）本法由辛亥十月各省代表在武昌開會議決公布。



# 附錄五

## 中華民國臨時約法

### 第一章 總綱

第一條 中華民國由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權，屬於國民全體。

第三條 中華民國領土，爲二十二行省，內外蒙古，西藏，青海。

第四條 中華民國以參議院，臨時大總統，國務員，法院，行使其統治權。

### 第二章 人民

第五條 中華民國人民，一律平等，無種族階級宗教之區別。

第六條 人民得享有左列各項之自由權：

(一) 人民之身體，非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰。

(二) 人民之家宅非依法律不得侵入或搜索。

(三) 人民有保有財產及營業之自由。

(四) 人民有言論著作刊行及集會結社之自由。

(五) 人民有書信祕密之自由。

(六) 人民有居住遷徙之自由，

(七) 人民有信教之自由。

第七條 人民有請願於議會之權。

第八條 人民有陳訴於行政官署之權。

第九條 人民有訴訟於法院受其審判之權。

第十條 人民對於官吏違法損害權利之行爲，有陳訴於平政院之權。

第十一條 人民有應任官考試之權。

第十二條 人民有選舉及被選舉之權。

第十三條 人民依法律有納稅之義務。

第十四條 人民依法律有服兵之義務。

第十五條 本章所載人民之權利，有認為增進公益，維持治安，或非常緊急必要時，得依法律限制之。

### 第三章 參議院

第十六條 中華民國之立法權，以參議院行之。

第十七條 參議院以第十八條所定各地方選派之參議員組織之。

第十八條 參議員每行省，內蒙古，外蒙古，西藏，各選派五人。青海選派一人。其選派方法，由各地方自定之。

參議院會議時，每參議員有一表決權。

第十九條 參議院之職權如左：

- (一) 議決一切法律案。
- (二) 議決臨時政府之豫算決算。
- (三) 議決全國之稅法幣制，及度量衡之準則。
- (四) 議決公債之募集，及國庫有負擔之契約。
- (五) 承諾第三十四條三十五條四十條事件。
- (六) 答覆臨時政府諮詢事件。
- (七) 受理人民之請願。
- (八) 得以關於法律及其他事件之意見，建議於政府。
- (九) 得提出質問書於國務員，並要求其出席答覆。
- (十) 得咨請臨時政府查辦官吏納賄違法事件。
- (十一) 參議院對於臨時大總統，認為有謀叛行為時，得以總員五分四以上之出席，出席員四分三以上之可決，彈劾之。

(十二)參議院對於國務員，認為失職或違法時，得以總員四分三以上之出席，出席員三分二以上之可決，彈劾之。

第二十條 參議院得自行集會，開會，閉會。

第二十一條 參議院之會議，須公開之，但有國務員之要求，或出席參議院過半數之可決者，得秘密之。

第二十二條 參議院議決事件，由臨時大總統公布施行。

第二十三條 臨時大總統對於參議院議決事件，如否認時，得以咨達十日內，聲明理由，咨院覆議。但參議院對於覆議事件，如有到會參議員三分二以上，仍執前議時，仍照第二十二條辦理。

第二十四條 參議院議長，由參議員用記名投票法互選之。以得票滿投票總數之半者為當選。

第二十五條 參議院參議員，於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第二十六條 參議院參議員，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕。

第二十七條 參議院法，由參議員自定之。

第二十八條 參議院以國會成立之日解散，其職權由國會行之。

第四章 臨時大總統副總統

第二十九條 臨時大總統副總統，由參議院選舉之，以總員四分三以上出席，得票滿投票總數三分二以上者，爲當選。

第三十條 臨時大總統，代表臨時政府，總攬政務；公布法律。

第三十一條 臨時大總統，爲執行法律，或基於法律之委任，得發布命令，並得使發布之。

第三十二條 臨時大總統，統帥全國陸海軍隊。

第三十三條 臨時大總統，得制定官制官規，但須提交參議院議決。

第三十四條 臨時大總統，任命文武職員，但任命國務員及外交大使公使，須由參議院之同意。

第三十五條 臨時大總統，經參議院之同意，得宣戰媾和，及締結條約。

第三十六條 臨時大總統，得依法律，宣告戒嚴。

第三十七條 臨時大總統，代表全國，接受外國之大使公使。

第三十八條 臨時大總統，得提出法律案於參議院。

第三十九條 臨時大總統，得頒給勳章，並其他榮典。

第四十條 臨時大總統，得宣告大赦，特赦，減刑，復權，但大赦須經參議院之同意。

第四十一條 臨時大總統受參議院彈劾後，由最高法院全院審判官互選九人，組織特別法庭審判之。

第四十二條 臨時副總統，於臨時大總統因故去職，或不能視事時，得代行其職權。

#### 第五章 國務員

第四十三條 國務總理及各部總長，均稱爲國務員。

第四十四條 國務員輔佐臨時大總統負其責任。

第四十五條 國務員於臨時大總統提出法律案，公布法律，及發布命令時，須副署之。

第四十六條 國務員及其委員，得於參議院出席及發言。

第四十七條 國務員受參議院彈劾後，臨時大總統應免其職，但得交參議院覆議一次。

#### 第六章 法院

第四十八條 法院以臨時大總統及司法總長分別任命之。法官組織之、法院之編制及法官之資格，以法律定之。

第四十九條 法院依法律審判民事訴訟及刑事訴訟。但關於行政訴訟及其他特別訴訟，別以法律定之。

第五十條 法院之審判須公開之，但有認為妨害安寧秩序者，得祕密之。

第五十一條 法官獨立審判不受上級官廳之干涉。

第五十二條 法官在任中，不得減俸或轉職，非依法律，受刑罰宣告，或應免職之懲戒處分，不得解職。懲戒條規，以法律定之。

#### 第七章 附則

第五十三條 本約法施行後，限十個月內，由臨時大總統召集國會。其國會之組織及選舉法，由參



議院定之。

第五十四條 中華民國之憲法，由國會制定。憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。

第五十五條 本約法由參議院參議員三分之二以上，或臨時大總統之提議，經參議員五分四以上之出席，出席員四分三之可決，得增修之。

第五十六條 本約法自公布之日施行。

臨時政府大綱於本約法施行之日廢止。

## 附錄六

### 中華民國憲法草案

中華民國憲法會議，爲發揚國光，鞏固國圉，增進社會之福利，擁護人道之尊嚴，制茲憲法，宣布全國，永矢咸遵，垂之無既。

#### 第一章 國體

第一條 中華民國，永遠爲統一民主國。

#### 第二章 國土

第二條 中華民國國土，依其固有之疆域。

國土及其區劃，非以法律不得變更之。

#### 第三章 國民

第三條 凡依法律所定，屬中華民國國籍者，爲中華民國國民。

第四條 中華民國人民，於法律上無種族階級宗教之別，均爲平等。

第五條 中華民國人民非依法律不受逮捕，監禁，審問，處罰。

人民被羈押時，得依法律以保護票請求提至法庭，審查其理由。

第六條 中華民國人民之住居，非依法律不受侵入或搜索。

第七條 中華民國人民通信之祕密，非依法律不受侵犯。

第八條 中華民國人民，有選擇住居及職業之自由，非依法律不受制限。

第九條 中華民國人民有集會結社之自由，非依法律不受制限。

第十條 中華民國人民，有言論著作及刊行之自由，非依法律不受制限。

第十一條 中華民國人民，有信仰宗教之自由，非依法律不受制限。

第十二條 中華民國人民之財產，不受侵犯。但公益上必要之處分，依法律之所定。

第十三條 中華民國人民，依法律有訴訟於法院之權。

第十四條 中華民國人民，依法律有請願及陳訴之權。

第十五條 中華民國人民，依法律有選舉及被選舉之權。

第十六條 中華民國人民，依法律有從事公職之權。

第十七條 中華民國人民，依法律有納租稅之義務。

第十八條 中華民國人民，依法律有服兵役之義務。

第十九條 中華民國人民，依法律有受初等教育之義務。國民教育，以孔子之道爲修身大本。

#### 第四章 國會

第二十條 中華民國之立法權，由國會行之。

第二十一條 國會以參議院衆議院構成之。

第二十二條 參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之。

第二十三條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。

第二十四條 兩院議員之選舉，以法律定之。

第二十五條 無論何人，不得同時爲兩院議員。

第二十六條 兩院議員不得兼任文武官吏，但國務員不在此限。

第二十七條 兩院議員之資格，各院得自行審定之。

第二十八條 參議院議員，任期六年，每兩年改選三分之一。

第二十九條 衆議院議員，任期三年。

第三十條 兩院各設議長副議長一人，由各院議員選出。

第三十一條 國會自行集會開會閉會，但臨時會由大總統召集之。

第三十二條 國會常會，於每年三月一日開會。

第三十三條 國會常會會期，爲四個月，但得延長之。

第三十四條 國會臨時會之召集，於有左列情事之一時行之：

一、兩院議員各有三分之一以上之請求。

二、國會委員會之請求。

三、政府認爲必要。

第三十五條 國會之開會閉會，兩院同時行之。

一院停會時，兩院同時休會。

衆議院解散時，參議院同時休會。

第三十六條 國會之議事，兩院各別行之。

同一議案，不得同時提出於兩院。

第三十七條 兩院非各有議員總額過半數之列席，不得開議。

第三十八條 兩院之議事，以列席議員過半數之同意決之；可否同數，取決於議長。

第三十九條 國會之議定，以兩院之一致成之。

第四十條 兩院之議事，公開之，但得依政府之請求或院議，祕密之。

第四十一條 衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員總額三分之二以上之列席。列席三分二以上之同意，彈劾之。

第四十二條 衆議院認國務員有違法行爲時得以列席員三分之二以上之同意彈劾之。

第四十三條 衆議院對於國務員得爲不信任之決議。

第四十四條 參議院審判被彈劾之大總統副總統及國務員。前項審判非以列席三分之二以上之同意不得判決爲有罪或違法。

判決大總統副總統有罪時應黜其職。其罪之處刑由最高法院定之。

判決國務員違法時應黜其職並得奪其公權。如有餘罪付法院審判之。

第四十五條 兩院各得建議於政府。

第四十六條 兩院各得受理國民之請願。

第四十七條 兩院議員得提出質問書於國務員或請求其到院質問之。

第四十八條 兩院議員於院內之言論及表決對於院外不負責任。

第四十九條 兩院議員除現行犯外非得各本院或國會委員會之許可不得逮捕或監視。

兩院議員因現行犯被逮捕時政府應即將理由報告於各院或國會委員會。

第五十條 兩院議員之歲費及其他公費，以法律定之。

第五章 國會委員會

第五十一條 國會委員會，於每年國會常會閉會時，由兩院各以議員內選出二十名之委員組織之。

第五十二條 國會委員會之議事，以委員總額三分之二以上之列席，列席員三分之二以上之同意決之。

第五十三條 國會委員會，以國會閉會期內，除行使各本條所定職權外，得受理請願，並建議及質問。

第五十四條 國會委員會，須將經過事由，於國會開會之始報告之。

第六章 大總統

第五十五條 中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

第五十六條 中華民國人民，完全享有公權。年滿四十歲以上，並住居國內滿十年以上者，得被選



舉爲大總統。

第五十七條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之，

前項選舉，以選舉人總數三分二以上之列席，用無記名投票行之，得票滿投票人數四分三者爲當選。但兩次投票，無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者爲當選。

第五十八條 大總統任期五年，如再被選，得連任一次。

大總統任滿前三個月，國會議員須自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第五十九條 大總統就職時，須爲左列之宣誓：

「余誓以至誠，遵守憲法。執行大總統之職務。謹誓。」

第六十條 大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止。大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。副總統同時缺位，由國務院攝行其職務。同時國會議員，於三個月內，自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第六十一條 大總統應於任滿之日解職。如屆期次任大總統，尙未選出，或選出後尙未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。

第六十二條 副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉，同時行之。但副總統缺位時，應補選之。

第六十三條 大總統公布法律，並監督確保其執行。

第六十四條 大總統爲執行法律，或依法律之委任，得發布命令。

第六十五條 大總統爲維持公共治安，防禦非常災變，時機緊迫，不能召集國會時，經國會委員會之議決，得以國務員連帶責任，發布與法律有同等效力之教令。

前項教令，須於次期國會開會後七日內，請求追認。國會否認時，卽失其效力。

第六十六條 大總統任命文武官吏。但憲法及法律有特別規定者，依其規定。

第六十七條 大總統爲全國陸海軍大元帥，統率陸海軍。

陸軍之編制，以法律定之。

第六十八條 大總統對於外國，爲民國之代表。

第六十九條 大總統經國會之同意，得宣戰。但防禦外國攻擊時，得於宣戰後，請求國會追認。

第七十條 大總統締結條約。但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意，不生效力。

第七十一條 大總統依法律宣告戒嚴。但國會或國會委員會認爲解戒嚴之必要時，應即爲解嚴之宣告。

第七十二條 大總統頒予榮典。

第七十三條 大總統經最高法院之同意，得宣告免刑，減刑及復權。但對於彈劾事件之判決，非經國會同意，不得爲復權之宣告。

第七十四條 大總統得停止衆議院之會議。但每一會期，停會不得過二次。每次期間，不得過十日。

第七十五條 大總統經參議院列席議員三分二以上之同意，得解散衆議院。但同一會期，不得爲第二次之解散。

大總統解散衆議院時，應即另行選舉，於五個月內定期繼續開會。

第七十六條 大總統除叛逆罪外，非解職後不受刑事上之訴究。

第七十七條 大總統副總統之歲俸，以法律定之。

### 第七章 國務院

第七十八條 國務院以國務員組織之。

第七十九條 國務總理及各部總長均爲國務員。

第八十條 國務總理之任命，須經衆議院之同意。

國務總理於國會閉會期內出缺時，大總統經國會委員會之同意，得爲署理之任命。

第八十一條 國務員贊襄大總統，對於衆議院負責任。

大總統所發命令，及其他關係國務之文書，非經國務員之副署，不生效力。

第八十二條 國務員受不信任之決議時，大總統非依七十五條之規定，解散衆議院，應卽免國務員之職。

第八十三條 國務員得於兩院列席及發言。

但爲說明政府提案時，得以委員代理。

前項委員，由大總統任命之。

## 第八章 法院

第八十四條 中華民國之司法權，由法院行之。

第八十五條 法院之編制，及法官之資格，以法律定之。

第八十六條 法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟。但憲法及法律有特別規定者，不在此限。

第八十七條 法院之審判，公開之。但認爲妨害公安，或有關風化者，得祕密之。

第八十八條 法官獨立審判，無論何人，不得干涉之。

第八十九條 法官在任中，非依法律不得減俸停職或轉職。

法官在任中，非受刑罰宣告，或懲戒處分，不得免職。但改定法院編制，及法官資格時，不在此限。  
法官之懲戒處分，以法律定之。

第九章 法律

第九十條 兩院議員及政府，各得提出法律案。但經一院否決者，於同一會期，不得再行提出。

第九十一條 國會議定之法律案，大總統須於送達後十五日內公布之。

第九十二條 國會議定之法律案，大總統如否認時，得於公布期內聲明理由，請求覆議。如兩院各有列席員三分之二以上，仍執前議時，應即公布之。

未經請求覆議之法律案，逾公布期限，即成爲法律。但公布期滿，在國會閉會，或衆議院解散後者，不在此限。

第九十三條 法律非以法律不得變更或廢止之。

第九十四條 法律與憲法抵觸者無效。

第十章 會計

第九十五條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

第九十六條 現行租稅未經法律變更者，仍舊徵收。

第九十七條 募集國債，及締結增加國庫擔負之契條，須經國會議定。

第九十八條 國家歲出歲入，每年由政府編成豫算案，於國會開會後十五日內，先提出於衆議院。

參議院對於衆議院議決之豫算案，修正或否決時，須求衆議院之同意，如不得同意，原議決案即成爲豫算。

第九十九條 政府因特別事業，得於豫算案內，豫定年限，設繼續費。

第一百條 政府爲備豫算不足，或豫算所未及，得於豫算案內，設豫備費。

豫備費之支出，須於次會期請求衆議院承認。

第一百〇一條 左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之。

一、法律上屬於國家之義務者。二、履行條約所必需者。

三、法律之規定所必需者。四、繼續費。

第一百〇二條 國會對於豫算案，不得爲歲出之增加。

第一百〇三條 會計年度開始，豫算未成立時，政府每月依前年度豫算十二分之一施行。

第一百〇四條 爲對外戰爭，或戡定內亂，不能召集國會時，政府經國會委員會之議決，得爲財政緊急處分。但須於次期國會開會後七日內，請求衆議院追認。

第一百〇五條 國家歲出之支付命令，須先經審計院之核准。

第一百〇六條 國家歲出歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會。衆議院對於決算案否認時，國務員應負其責。

第一百〇七條 審計院以參議院選舉之審計員組織之。

審計員任期九年，每三年改選三分之一。

審計員之選舉及職任，以法律定之。

第一百〇八條 審計院設院長一人，由審計員互選之。

審計院院長，關於決算報告，得於兩院列席及發言。

第十一章 憲法之修正及解釋

第一百〇九條 國會得爲修正憲法之芻議。



前項發議，非兩院各有列席員三分二以上之同意，不爲成立。兩院議員非有各本院議員總額四分一以上之連署，不得爲修正憲法之提議。

第一百十條 憲法之修正，由憲法會議行之。

第一百十一條 國體不得爲修正之議題。

第一百十二條 憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。

第一百十三條 憲法會議，由國會議員組織之。

前項會議，非總員三分二以上之列席，不得開議；非列席員四分三以上之同意，不得議決。

## 附錄七

### 中華民國約法

#### 第一章 國家

第一條 中華民國由中華人民組織之。

第二條 中華民國之主權，本於國民之全體。

第三條 中華民國之領土依從前帝國所有之疆域。

#### 第二章 人民

第四條 中華民國人民，無種族，階級，宗教之區別，法律上均為平等。

第五條 人民享有左列各款之自由權：

一、人民之身體，非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰。

- 二、人民之家宅，非依法律不得侵入或搜索。
- 三、人民於法律範圍內，有保有財產及營業之自由。
- 四、人民於法律範圍內，有言論、著作、刊行、及集會結社之自由。
- 五、人民於法律範圍內，有書信祕密之自由。
- 六、人民於法律範圍內，有居住遷徙之自由。
- 七、人民於法律範圍內，有信教之自由。
- 第六條 人民依法律所定，有請願於立法院之權。
- 第七條 人民依法律所定，有訴訟於法院之權。
- 第八條 人民依法律所定，有請願於行政官署及陳訴於平政院之權。
- 第九條 人民依法律所定，有應任官考試從事公務之權。
- 第十條 人民依法律所定，有選舉及被選舉之權。
- 第十一條 人民依法律所定，有納稅之義務。

第十二條 人民依法律所定，有服兵役之義務。

第十三條 本章之規定，與陸海軍法令及紀律不相抵觸者，軍人適用之。

### 第三章 大總統

第十四條 大總統爲國之元首，總攬統治權。

第十五條 大總統代表中華民國。

第十六條 大總統對國民之全體負責任。

第十七條 大總統召集立法院宣告開會，停會，閉會。

總統經參政院之同意，解散立法院；但須自解散之日起，六個月以內選舉新議員並召集之。

第十八條 大總統提出法律案及預算案於立法院。

第十九條 大總統爲增進公益，或執行法律，或基於法律，委任發布命令，並得使發布之；但不得以

命令變更法律。

第二十條 大總統爲維持公安或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法院時，經參政院之同意，

得發布與法律有同等效力之教令；但須於次期立法院開會之始請求追認。  
前項教令，立法院否認時，嗣後即失其效力。

第二十一條 大總統制定官制官規。大總統任免文武職官。

第二十二條 大總統宣告開戰媾和。

第二十三條 大總統爲陸海軍大元帥，統率全國陸海軍。

大總統爲陸海軍之編制及兵額。

第二十四條 大總統接受外國大使公使。

第二十五條 大總統締結條約。但變更領土或增加人民負擔之條款，須經立法院之同意。

第二十六條 大總統依法律宣告戒嚴。

第二十七條 大總統頒給爵位，勳章，並其他榮典。

第二十八條 大總統宣告大赦，減刑，復權；但大赦須經立法院之同意。

第二十九條 大總統因故去職，或不能視事時，副總統代行其職權。

第四章 立法

第三十條 立法以人民選舉之議員組織立法院行之。

立法院之組織及議員選舉方法由約法會議議決之。

第三十一條 立法院之職權如左

- 一、議決法律。
- 二、議決預算。
- 三、議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條件。
- 四、答覆大總統諮詢事件。
- 五、收受人民請願事件。
- 六、提出法律案。
- 七、提出關於法律及其他事件之意見，建議於大總統。
- 八、提出關於政治上之疑義，要求大總統答覆，但大總統認為須秘密者，得不答覆之。

九、對於大總統有謀叛行爲時，總議員五分四以上之出席，議員四分三以上之可決，提起彈劾之訴訟於大理院。前項第一款至第八款及第二十條第二十五條第二十八條第五十五條第五十七條事件，其表決以出席議員過半數之同意行之。

第三十二條 立法院每年召集之會期，以四個月，得於閉會期內召集臨時會。

第三十三條 立法院之會議須公開之。但經大總統之要求或出席議員過半數之可決時，得祕密之。

第三十四條 立法院議決之法律案，由大總統公布施行。

立法院議決之法律案，由大總統否認時，聲明理由，交院覆議。如立法院出席議員三分二以上仍執前議，而大總統認爲於內治外交有重大危害或執行有重大障礙時，經參政院之同意，得不公布之。

第三十五條 立法院議長副議長由議員互選之，以得票過投票總數之半者爲當選。

第三十六條 立法院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第三十七條 立法院議員，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期非經立法院許可，不得逮捕。

第三十八條 立法院法由立法院自定之。

### 第五章 行政

第三十九條 行政以大總統爲首長。置國務卿一人贊襄之。

第四十條 行政事務置外交，內務，財政，陸軍，海軍，司法，教育，農商，交通各部分掌之。

第四十一條 各部總長，依法律命令執行主管行政事務。

第四十二條 國務卿，各部總長及特派員，代表大總統出席立法院發言。

第四十三條 國務卿，各部總長，有違法行爲時，受肅政廳之糾彈及平政院之審理。

### 第六章 司法

第四十四條 司法以大總統任命之法官，組織法院行之。

法院之編制及法官之資格，以法律定之。

第四十五條 法院依法律獨立審判民事訴訟。但關於行政訴訟及其他特別訴訟，各依其本法之



規定行之。

第四十六條 大理院對於第三十一條第九款之彈劾事件，其審判程序，別以法律定之。

第四十七條 法院之審判，須公開之。但認為有妨害安寧秩序或善良風俗者，得祕密之。

第四十八條 法官在任中不得減俸或轉職，非依法律受刑罰之宣告或應免職之懲戒處分，不得解職。懲戒條規，以法律定之。

#### 第七章 參政院

第四十九條 參政院應大總統之諮詢，審議重要政務。參政院之組織，由約法會議議決之。

#### 第八章 會計

第五十條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。現行未經法律變更者，仍舊徵收。

第五十一條 國家歲出歲入，每年度依立法院所議之預算行之。

第五十二條 因特別事件，得於預算案內預定年限設繼續費。

第五十三條 為備預算不足，或於預算以外之支出，須於預算內設預算費。

第五十四條 左列各款之支出，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之。

一、法律上屬於國家之義務者。

二、法律之規定所必需者。

三、履行條約所必需者。

四、陸海軍編制所必需者。

第五十五條 爲國際戰爭，或戡定內亂，及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之

同意，得爲財政緊急處分。但須於次期立法院開會之始，請求追認。

第五十六條 預算不成立時，執行前年度預算，會計年度既開始，預算尙未議定之時同。

第五十七條 國家歲出歲入之決算，每年經審計院審定後，由大總統提出報告書於立法院，請求

承諾。

第五十八條 審計院之編制，由約法會議議決之。

## 第九章 制定憲法程序

第五十九條 中華民國憲法案，由憲法起草委員會起草憲法，起草委員會以參政院所推舉之委員組織之，其人數以十名爲限。

第六十條 中華民國憲法案，由參政院審定之。

第六十一條 中華民國憲法案，經參政院審定後，由大總統提出於國民會議決定之。

國民會議之組織，由約法會議議決之。

第六十二條 國民會議，由大總統召集並解散之。

第六十三條 中華民國憲法由大總統公布之。

#### 第十章 附則

第六十四條 中華民國憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。

約法施行前之現行法令，與本約法不相抵觸者，得有其效力。

第六十五條 中華民國元年二月二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條件，清皇族待遇條件，滿蒙回藏各族待遇條件，永不變更其效力。

其與待遇條件有關係之蒙古待遇條例，仍繼續保有其效力，非依法律不得變更之。

第六十六條 本約法由立法院議員三分二以上，或大總統提議增修，經立法院議員五分四以上之出席，出席議員四分三以上之可決時，由大總統召集約法會議增修之。

第六十七條 立法院未成立以前，以參政院代行其職權。

第六十八條 本約法自公布之日施行。民國元年三月十一日公布之，臨時約法於本約法施行之日廢止。

（附誌）本約法於三年五月一日公布至五年六月二十九日廢止。

# 附錄八

## 中華民國憲法

### 第一章 國體

第一條 中華民國永遠爲統一民主國。

### 第二章 主權

第二條 中華民國主權屬於國民全體。

### 第三章 國土

第三條 中華民國國土依其固有之疆域。

國土及其區劃非以法律不得變更之。

### 第四章 國民

第四條 凡依法律所定屬中華民國國籍者爲中華民國人民。

第五條 中華民國人民於法律上無種族階級宗教之別，均爲平等。

第六條 中華民國人民非依法律不受逮捕，監禁，審問，或處罰。人民被羈押時得依法律以保護狀

請求法院提至法庭審查其理由。

第七條 中華民國人民之住居，非依法律不受侵入或搜索。

第八條 中華民國人民通信之祕密，非依法律不受侵犯。

第九條 中華民國人民有選擇住居及職業之自由，非依法律不受限制。

第十條 中華民國人民有集會結社之自由，非依法律不受限制。

第十一條 中華民國人民有言論，著作及刊行之自由，非依法律不受限制。

第十二條 中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律不受限制。

第十三條 中華民國人民之財產所有權，不受侵犯，但公益上必要之處分，依法律之所定。

第十四條 中華民國人民之自由權，除本章規定外，凡無背於憲政原則者皆承認之。

第十五條 中華民國人民依法律有訴訟於法院之權。

第十六條 中華民國人民依法律有選舉權及被選舉權。

第十七條 中華民國人民依法律有請願及陳訴之權。

第十八條 中華民國人民依法律有從事公職之權。

第十九條 中華民國人民依法律有納租稅之義務。

第二十條 中華民國人民依法律有服兵役之義務。

第二十一條 中華民國人民依法律有受初等教育之義務。

## 第五章 國權

第二十二條 中華民國之國權屬於國家事項，依本憲法之規定行使之。屬於地方事項，依本憲法及各省自治法之規定行使之。

第二十三條 左列事項，由國家立法並執行之：

### 一、外交；

- 二、國防；
- 三、國籍法；
- 四、刑事民事及商事之法律；
- 五、監獄制度；
- 六、度量制；
- 七、幣制及國立銀行；
- 八、關稅，鹽稅，印花稅，烟酒稅及其他消費稅率，應行劃一之租稅；
- 九、郵政，電報及航空；
- 十、國有鐵道及國道；
- 十一、國有財產；
- 十二、國債；
- 十三、專賣及特許；



十四、國家文武官吏之銓試，任用，糾察及保障；

十五、其他依本憲法所定，屬於國家之事項。

第二十四條 左列事項由國家立法，並執行，或令地方執行之：

一、農工礦業及森林；

二、學制；

三、銀行及交易所制度；

四、航政及沿海漁業；

五、兩省以上之水利及河道；

六、市制通則；

七、公用徵收；

八、全國戶口調查及統計；

九、移民及墾殖；

十、警察制度；

十一、公共衛生；

十二、救卹及遊民管理；

十三、有關文化之古籍、古物及古蹟之保存。

上列各款，省於不抵觸國家法律範圍內，得制定單行法，本條所列第一，第四，第十，第十一，第十二，第十三各款，在國家未立法以前，省得行使其立法權。

第二十五條 左列事項，由省立法並執行，或令縣執行之。

一、省教育，實業及交通；

二、省財產之經營處分；

三、省市政；

四、省水利及工程；

五、田賦契稅及其他省稅；

六、省債；

七、省銀行；

八、省警察及保安事項；

九、下級自治；

十、省慈善及公益事項；

十一、其他依國家法律賦予事項。

前項所定各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得共同辦理。其經費不足時，經國會議決，由國庫補助之。

第二十六條 除第二十三條，第二十四條，第二十五條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者，屬之國家；關係各省者，屬之各省；遇有爭議，由最高法院裁判之。

第二十七條 國家對於各省課稅之種類，及其徵收方法，為免左列諸弊，或因維持公共利益之必要時，得以法律限制之。

一、妨害國家收入或通商；

二、二重課稅；

三、對於公共道路，或其他交通設施之利用，課以過重或妨礙交通之規費；

四、各省及各地方間，因保護其產物，對於輸入商品爲不利益之課稅。

五、各省及各地方間，物品通過之課稅。

第二十八條 省法律與國家法律抵觸者，無效。

省法律與國家法律發生抵觸之疑義時，由最高法院解釋之。

前項解釋之規定，於自治法抵觸國家法律時得適用之。

第二十九條 國家豫算不敷，或因財政緊急處分，經國會議決，得比較各省歲收額數，用累進率分配其負擔。

第三十條 財力不足，或遇非常災變之地方，經國會議決，得由國庫補助之。

第三十一條 省與省爭議事件由參議院裁判之。

第三十二條 國軍之組織，以義務民兵制爲基礎，各省除執行兵役法所規定之事項外，平時不負其他軍事上之義務。

義務民兵，依全國徵募區分期召集訓練之，但常備軍之駐在地，以國防地帶爲限。國家軍備費不得逾歲出四分之一，但對外戰爭時，不在此限。國軍之額數，由國會議之。

第三十三條 省不得締結有關政治之盟約。

省不得有妨害他省或其他地方利益之行爲。

第三十四條 省不得自置常備軍，並不得設立軍官學校，及軍械製造廠。

第三十五條 省因不履行國法上之義務，經政治告誡仍不服從者，得以國家權力強制之。

前項之處置，經國會否認時，應中止之。

第三十六條 省有以武力相侵犯者，政府得依前條之規定制止之。

第三十七條 國體發生變動，或憲法上根本組織被破壞時，省應聯合維持憲法上規定之組織，至原狀回復爲止。

第三十八條 本章關於省之規定，未設省已設縣之地方均適用之。

第六章 國會

第三十九條 中華民國之立法權，由國會行之。

第四十條 國會以參議院衆議院構成之。

第四十一條 參議院以法定最高級地方議會，及其他選舉團體選出之議員組織之。

第四十二條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。

第四十三條 兩院議員之選舉，以法律定之。

第四十四條 無論何人，不得同時爲兩院議員。

第四十五條 兩院議員不得兼任文武官吏。

第四十六條 兩院議院之資格，各院得自行審定之。

第四十七條 參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第四十八條 衆議院議員任期三年。

第四十九條 第四十七條及第四十八條議員之職務，應依次屆選舉完成依法開會之前一日解除之。

第五十條 兩院各設議長，副議長一人，由兩院議員互選之。

第五十一條 國會自行集會，開會，閉會，但臨時會於有左列情事之一時行之：

一、兩院議員各有三分之一以上之聯名通告；

二、大總統之牒集。

第五十二條 國會常會，於每年八月一日開會。

第五十三條 國會常會會期為四個月，得延長之，但不得逾常會會期。

第五十四條 國會之開會，閉會，兩院同時行之。

一院停會時，他院同時休會。

衆議院解散時，參議院同時休會。

第五十五條 國會之議事，兩院各別行之。

同一議案，不得同時提出於兩院。

第五十六條 兩院非各有議員總數過半數之列席，不得開議。

第五十七條 兩院之議事，以列席議員過半數之同意決之，可否同數，取決於議長。

第五十八條 國會之議定，以兩院之一致成立。

第五十九條 兩院之議事公開之，但得依政府之請求，或院議，祕密之。

第六十條 衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分二以上之列席，列席員三分二以上之同意，彈劾之。

第六十一條 衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分二以上之同意，彈劾之。

第六十二條 衆議院對於國務員得爲不信任之決議。

第六十三條 參議院審判被彈劾之大總統副總統及國務員。

前項審判非以列席三分二以上之同意，不得判決爲有罪或違法。  
判決大總統副總統有罪時，應黜其職，其罪之處刑，由最高法院定之。



判決國務員違法時，應黜其職，並得奪其公權，如有餘罪，付法院審判之。

第六十四條 兩院對於官吏違法或失職行爲，各得咨請政府查辦之。

第六十五條 兩院得各建議於政府。

第六十六條 兩院各得受理國民之請願。

第六十七條 兩院議員得提出質問書於國務員，或請求到院質問之。

第六十八條 兩院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第六十九條 兩院議員在會期中除現行犯外，非得各本院許可，不得逮捕或監視。

兩院議員因現行犯被捕時，政府應即將理由報告於各院，得以院議要求於會期內暫行停止訴訟之進行，將被捕議員交回各本院。

第七十條 兩院議員之歲費及其他公費，以法律定之。

## 第七章 大總統

第七十一條 中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

第七十二條 中華民國人民完全享有公權，年滿四十歲以上，並居住國內滿十年以上者，得被選舉為大總統。（自第七十二條並第七十八條業於中華民國二年十月四日宣布）

第七十三條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉，以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之。得票滿投票人數四分之三者，為當選。但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之。以得票過投票人數之半者，為當選。

第七十四條 總統任期五年，如再被選舉得連任一次。

大總統任滿三個月，國會議員須自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第七十五條 大總統就職時，須為左列而宣誓：

余誓以至誠尊守憲法，執行大總統之職務，謹誓！

第七十六條 大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。副總統同時缺席，由國務院攝行其職務。同時國

會議員於三個月內，自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第七十七條 大總統應於任滿之日解職，如屆期次任大總統尙未選出，或選出後尙未就職，次任副總統也不能代理時，由國務院攝行其職務。

第七十八條 副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉同時行之，但副總統缺位時，應補選之。

第七十九條 大總統公布法律，並監督確保其執行。

第八十條 大總統爲執行法律或依法律之委任得發布命令。

第八十一條 大總統任免文武官吏，但憲法及法律有特別規定者，依其規定。

第八十二條 大總統爲民國陸海軍大元帥，統帥陸海軍；陸海軍之編制，以法律定之。

第八十三條 大總統對於外國爲民國之代表。

第八十四條 大總統經國會之同意，得宣戰；但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國會追認。

第八十五條 大總統締結條約，但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意，不生效力。

第八十六條 大總統依法律得宣告戒嚴，但國會認為無戒嚴之必要時，應即為解嚴之宣告。

第八十七條 大總統經最高法院之同意，得宣告免刑、減刑及復權，但對於彈劾事件之判決，非經參議院同意，不得為復權之宣告。

第八十八條 大總統得停止衆議院或參議院之會議，但每一會期停會，不得逾二次，每次期間不得逾二日。

第八十九條 大總統於國務員受不信任之決議時，非免國務員之職即解散衆議院，須經參議院之同意。

原國務員在職中或同一會期不得為第二次之解散。

大總統解散衆議院時，應即令行選舉，於五個月內定期繼續開會。

第九十條 大總統除叛逆罪外，非解職後，不受刑事上之訴究。

第九十一條 大總統、副總統之歲俸以法律定之。

## 第八章 國務院

第九十二條 國務院由國務員組織之。

第九十三條 國務總理及各部總長均爲國務員。

第九十四條 國務總理之任命須經衆議院之同意。

國務總理於國會閉會期內缺時，大總統得爲署理之任命，但繼任之國務總理，須於次期國會開會後七日內提出衆議院同意。

第九十五條 國務員贊襄大總統對於衆議院負責任。

大總統所發命令及其他關係國務之文書，非經國務員之副署，不生效力，但任免國務總理不在此限。

第九十六條 國務員得於兩院列席及發言，但爲說明政府提案時，得以委員代理。

#### 第九章 法院

第九十七條 中華民國之司法權由法院行之。

第九十八條 法院之編制及法官之資格以法律定之。

最高法院院長之任命，須經參議院之同意。

第九十九條 法院依法律受理民事、刑事、行政及其他一切訴訟；但憲法及法律有特別規定者不在此限。

第一百條 法院之審判公開之；但認為妨害公安或有關風化者，得祕密之。

第一百〇一條 法官獨立審判；無論何人不得干涉之。

第一百〇二條 法官在任中非依法律不得減俸、停職或轉職。

法官在任中，非受刑法宣告或懲戒處分不得免職，但改定法院編制及法官資格時不在此限。  
法官之懲戒處分，以法律定之。

## 第十章 法律

第一百〇三條 兩院議員及政府各得提出法律案，但經一院否決者，於同一會期不得再行提出。

第一百〇四條 國會議定之法律案，大總統須於送達後十五日內公布之。

第一百〇五條 國會議定之法律案，大總統如有異議時，得於公布期內聲明理由，請求國會覆議，

如兩院仍執前議時，應即公布之。

未經請求覆議之法律案逾公布期限，即成爲法律；但公布期滿在國會閉會或衆議院解散後者，不在此限。

第一百〇六條 法律非以法律不得變更或廢止之。

第一百〇七條 國會議定之決議案交覆議時，適用法律案之規定。

第一百〇八條 法律與憲法抵觸者無效。

#### 第十一章 會計

第一百〇九條 新課租稅及變更稅率以法律定之。

第一百一十條 募集國債及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。

第一百一十一條 凡直接有關國民負擔之財政案，衆議院有先議權。

第一百一十二條 國家歲出歲入每年由政府編成豫算案，於國會開會後十五日內，先提出於衆議院。

參議院對於衆議院議決之豫算案修正或否決時，須求衆議院之同意；如有不得同意，原議決案即成爲豫算。

第一百十三條 政府因特別事業得於豫算案內豫定年限設繼續費。

第一百十四條 政府爲備豫算不足或豫算所未及，得於豫算案內設豫備費。

豫備費之支出，須於次會期請求衆議院追認。

第一百十五條 左列各款支出非經政府同意，國會不得廢除或削減之：

一、法律上屬於國家之義務者；

二、履行條約所必需者；

三、法律之規定所必需者；

四、繼續費。

第一百十六條 國會對於豫算案不得爲歲出之增加。

第一百十七條 會計年度開始豫算未成立時，政府每月依前年度豫算十二分之一施行。



第一百十八條 爲對外防禦戰爭，或戡定內亂，救濟非常災變，時機緊急，不能牒集國會時，政府得爲財政緊急處分；但須於次期國會開會後七日內請求衆議院追認。

第一百十九條 國家歲出之支付命令須先經審計院之核准。

第一百二十條 國家歲出歲入之決算案每年經審計院審定，由政府報告於國會。

衆議院對於決算案或追認案否認時，國務員應負其責。

第一百二十一條 審計院之組織，及審計院之資格，以法律定之。

審計員在任中非依法律不得減俸，停職或轉職。

審計員之懲戒處分，以法律定之。

第一百二十二條 審計院院長，由參議院選舉之。

審計院院長關於決算報告得於兩院列席及發言。

第一百二十三條 國會議定之豫算及追認案，大總統應於送達後公布之。

## 第十二章 地方制度

第一百二十四條 地方劃分爲省縣兩級。

第一百二十五條 省依本憲法第五章第二十二條之規定得自制定省自治法，但不得與本憲法及國家法律相抵觸。

第一百二十六條 省自治法可由省議會縣議會及全省各法定之職業團體選出之代表，組織省自治法會議制定之。

前項代表除由縣議會各選出一人外，由省議會選出者不得逾由縣議會所選出代表總額之半數，其由各法定之職業團體選出者亦同。但由省議會縣議會選出代表，不以各該議會之職員爲限，其選法由省法律定之。

第一百二十七條 左列各規定，各省均適用之。

一、省設省議會爲單一制之代議機關，其議員依直接選舉方法選出之。

二、省設省務院執行省自治行政，以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之，任期四年，在未能直接選舉以前，得適用前條之規定組織選舉會選舉之；但現役軍人非解職一年後不

得被選。

三、省務院設院長一人，由省務員互選之。

四、住居省內一年以上之中華民國人民，於省之法律上一律平等，完全享有公民權利。

第一百二十八條 左列各規定，各縣均適用之。

一、縣設縣議會，於縣以內之自治事項，有立法權。

二、縣設縣長，由縣民直接選舉之。依縣參事會之贊襄，執行縣自治行政。但司法尚未獨立，及下級自治尚未完成以前，不適用之。

三、縣於負擔省稅總額內有保留權，但不得逾總額十分之四。

四、縣有財政及自治經費，省政府不得處分之。

五、縣因天災事變或自治經費不足時，得請求省務院經省議會議決由省庫補助之。

六、縣有奉行國家法令及省法令之義務。

第一百二十九條 省稅與縣稅之劃分由省議會議決之。

第一百三十條 省不得對於一縣或數縣施行特別法律，但關係一省共同利害者不在此限。

第一百三十一條 縣之自治事項有完全執行權，除省法律規定懲戒處分外不得干涉之。

第一百三十二條 省及縣以內之國家行政除由國家分置官吏執行外，得委任省縣自治行政機關執行之。

第一百三十三條 省縣自治行政機關執行國家行政有違背法令時，國家得依法律之規定懲戒之。

第一百三十四條 未設省已設縣之地方適用本章之規定。

第一百三十五條 內外蒙古，西藏，青海因地方人民之公意，得劃分爲省縣兩級，適用本章各規定，但未設省縣以前，其行政制度以法律定之。

### 第十三章 憲法之修正解釋及效力

第一百三十六條 國會得爲修正憲法之發議，前項發議，非兩院各有列席員三分之二以上之同意不得成立。

兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得爲修正憲法之提議。

第一百三十七條 憲法之修正由憲法會議行之。

第一百三十八條 國體不得爲修正之議題。

第一百三十九條 憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。

第一百四十條 憲法會議由國會議員組織之。

前項會議非總員三分之二以上之列席不得開議，非列席員四分之三以上之同意不得議決。但關於

疑義之解釋，得以列席員三分之二以上之同意決之。

第一百四十一條 憲法非依本章所規定之修正程序，無論經何種事變永不失其效力。

中華民國憲法終

## 附錄九

### 中國國民黨中央黨部發表約法草案宣言

本黨總理規定革命進行之時期爲三：第一軍政時期，第二訓政時期，第三憲政時期。既於同盟會宣言明白宣布第二期爲約法之治，凡軍政府對於人民之權利義務，及人民對於政府之權利義務，悉規定於約法；復於孫文學說第六章鄭重說明訓政時期須頒布約法，以之規定人民之權利義務，與革命政府之統治權，誠以由軍政躋進於憲政，其間不可無一時期以訓練民衆，行使政權，而當此時期苟無根本大法，以規定政府與人民之關係，則政府必流於專制，而民主政治終末由養成。故約法與訓政實相爲表裏，無約法不足以言訓政也。十七年間，本黨於軍事上已統一全國，徒以政治上不能遵由總理之遺教，訓政雖號稱開始，約法迄未頒布施行，遂致訓政其名，個人獨裁其實，人民呻吟憔悴於虐政之下，而國家分崩離析之禍遂再見於今，此誠全國人民所疾首痛心，而遵奉總理

遺囑以期貫徹革命之後死同志，所尤一日不能忘其責任者也。中央黨部擴大會議成立之始，即以制定約法爲當前急務，既推定中央委員及聘請法學專家共同組織約法起草委員會，慎重從事，期以一月之內完成草案，復於此期間廣徵海內外人民團體意見，以期收集思廣益之效。自約法起草委員會成立以來，夙夜匪懈，其間雖因軍事變化，約法起草委員會隨中央黨部移駐太原，而起草事業，繼續進行，卒能如期竣事。中央黨部披閱草案，詳加核議，認爲草案全部實能恪守總理遺教，適應於訓政時期之設施，蓋草案全部以建國大綱爲綱領，而根據之以定條目，建國大綱注重於滿足人民之需要，訓導人民之知識能力，使之能自決自治，故草案於人民之自由權利義務一章，詳爲保障與規定，使能自動的以完成個人之人格，而擔當國民之大任。建國大綱注重於以縣爲自治單位，及中央與省之權限采均權制度，故草案於國權及中央制度，地方制度諸章，悉準據此旨，以爲釐定，務期掃蕩十九年來大軍閥把持中央，小軍閥割據地方之惡習，及使人民得有行使直接民權之根據。此外，更依據總理遺教，見諸建國方略及第一次全國代表大會宣言者，訂爲教育、生計兩章，以期養成民德，民智，民力，而馴致於民生主義實行之域，中央黨部對於草案全部加以核議之後，已以一致

之議決予以通過。當此危急存亡之際，約法之頒布施行，誠不可須臾緩，惟爲徵求全國人民真實意見及正當評判計，特附加決議先發表草案全部付之公論，期以三月，如有建議修正，不悖於總理遺訓而切合於法理事實者，中央黨部當虛衷接受，詳加商榷。三月以後，中央黨部當以此草案豫備提交國民會議，如認爲時勢必要，或卽以此草案頒布施行，庶幾訓政時期政府與人民有共同遵守之根本大法，憲政之實現，建國之大功告成，悉有賴於是！我全國革命民衆其共鑒之。

中華民國十九年十月二十七日

### 中華民國約法草案

茲根據國民政府建國大綱制定約法，以爲憲法未頒布以前之根本大法，特公布之。

#### 第一章 建國大綱

第一條 國民政府本革命之三民主義，五權憲法以建設中華民國。

第二條 建設之首要在民生，故對於全國人民之食、衣、住、行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計畫之各式屋舍以樂民居；修治道路運



河，以利民行。

第三條 其次爲民權；故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷免權，行使其創制權，行使其複決權。

第四條 其三爲民族；故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治，對於國外之侵略強權，政府當抵禦之，並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等國家獨立。

第五條 建設之程序分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。

第六條 在軍政時期一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。

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。

第八條 在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，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，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。

第九條 一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。

第十條 每縣開創自治之時，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，並可隨時照價收買，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。

第十一條 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼養老，濟貧救災醫病與夫種種公共之需。

第十二條 各縣之天然富源與極大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各占其半。

第十三條 各縣對於中央政府之負擔，當以每縣歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

第十四條 每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會參預中央政事。

第十五條 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者乃可。

第十六條 凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

第十七條 在此時期中央與省之權限采均權制度，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，或地方分權。

第十八條 縣爲自治之單位。省立於中央與縣之間以收聯絡之效。

第十九條 在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。其序列如下：曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。

第二十條 行政院暫設如下各部：一內政部，二外交部，三軍政部，四財政部，五農礦部，六工商部，七教育部，八交通部。

第二十一條 憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

第二十二條 憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

第二十三條 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布之。

第二十四條 憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創制權，有複決權。

第二十五條 憲法頒布之日即為憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉；國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是為建國之大功告成。

## 第二章 人民之自由權利義務

第二十六條 凡依法律所定有中華民國國籍者，為中華民國之人民。

第二十七條 人民於法律上一律平等，無男女，種族，宗教，階級之分。

第二十八條 人民之身體，自己及無論何人，均不得以之為買賣，抵押，借貸之目的物。

第二十九條 人民非有犯罪嫌疑或證據，不得逮捕、拘留、審問或處罰。

人民被逮捕拘留時，其所逮捕拘留之機關，至遲應於二十四小時以內，提交法院審問，本人或他人，並得依法請求法院於二十四小時以內提至法院審問之。

凡逮捕拘留人民之命令，除現行犯外，限於法院。

第三十條 人民有犯罪嫌疑，除有確實被害之告訴人外，如被官署逮捕拘留，經法院決定免訴或宣告無罪時，其拘留時間應由國家照其本人身分酌給相當之賠償，其詳以法律定之。

第三十一條 人民之財產，除因犯罪所得或供犯罪使用者外，不得沒收。

第三十二條 人民之財產，所有權不受侵犯，但因公益上之必要得以相當價格徵收之。

私有土地依建國大綱第十條之規定。

第三十三條 人民之居住，非有犯罪嫌疑或證據，經有該管官署負責之聲明，不得侵入或搜查。

第三十四條 人民有通信秘密之自由，非因犯罪嫌疑，在偵察或處刑期中不得侵犯。

第三十五條 人民有集會之自由，經有負責發起之人向該管官署聲明，如無攜帶武器或直接擾

亂社會秩序情事時，不得干涉。

第三十六條 人民有結社之自由，非有犯罪嫌疑或證據，經該管官署查明時，不得封閉。

第三十七條 人民有言論著作及刊行之自由，非經法院審判確定不得禁止發刊。但無確實負責

人署名之臨時發印者，不在此限。

第三十八條 人民有選擇居住及職業之自由，非違背公共利益及良善風俗，不得干涉。

第三十九條 人民有信教之自由，非違背良善風俗及擾害社會秩序，不得干涉。

第四十條 本章上列各條，人民之自由，國家非在各條所規定之範圍內，不得以法律限制之。

第四十一條 人民依法律有訴訟於法院之權，除依戒嚴法所規定外，不受軍法審判。

第四十二條 人民依法律有請願或陳訴之權，其所請願或陳訴之機關應予正當之答覆。

第四十三條 人民依法律有選舉及被選舉之權。

第四十四條 人民依法律有受教育之權。

第四十五條 人民依法律有應考試之權。

第四十六條 人民依法律有担任公職之權。

第四十七條 人民依法律有複決及創制之權。

第四十八條 人民依法律有罷免官吏及議員之權。

第四十九條 本章上列各項人民之自由權利，非依國家所制定之戒嚴法，不得停止或限制之。

第五十條 本章第四十三，四十七，四十八，各條人民公權之行使，其條件及程序，依建國大綱所定。

第五十一條 人民依法律有納稅之義務。

第五十二條 人民依法律有服兵役之義務。

第五十三條 人民依法律有服公務之義務。

### 第三章 國權

第五十四條 國權之關於國家事項者，依本約法行使之，國權之關於地方事項者，依本約法及地方法規行使之。

第五十五條 左列事項，由國家立法並執行之：

- 一、外交，
- 二、國防，
- 三、國籍，
- 四、度量衡之製造及檢查，
- 五、幣制及國家銀行，
- 六、關稅，鹽稅，印花稅，煙酒稅及其他消費稅或奢侈物品稅。  
前款所列各稅之稅率，應以公平劃一為準，不得對於特定之地方或人民，特別減輕，豁免或重課。
- 七、國營實業，
- 八、郵政電報，
- 九、國有鐵道及國道，



十、國有財產之經營與處分，

十一、國債之募集與償還，

十二、國家專賣事業與專賣之特許，

十三、發明之認可及其專利之特許，

十四、海關衛生及領海以內之水上公安，

十五、國家文武官吏之銓敍、任用、考試及保障，

十六、省以下地方行政之監督，

十七、其他依本約法所定屬於國家之事項。

第五十六條 左列事項，由國家立法並執行，或委任地方執行之：

一、教育，

二、刑事民事商事之法律，

三、監獄，

- 四、關於農工勞動及其保護之法律，
- 五、鐵道及道路之監理，
- 六、兩省以上之水利及河道，
- 七、航空航海及內河航行，
- 八、沿海漁業，
- 九、戶口之調查及統計，
- 十、移民及實邊，
- 十一、銀行及交易所之監理，
- 十二、公用徵收，
- 十三、公共衛生，
- 十四、保險制度，
- 十五、有關文化之古蹟古籍及古物之保存。

以上各款國家委任地方執行時，地方於不抵觸國家法律範圍內，得制定單行法規，或於國家未立法以前，地方亦得制定單行法規。

第五十七條 各縣對於中央及省之負擔，根據建國大綱第十三條之原則，其詳以法律定之。

第五十八條 國家之國防軍隊，將現時之募兵制度，漸改爲徵兵制度，依法律之所定，全國分區徵召定期訓練，其駐在之地以國防地帶爲限。

第五十九條 依本約法所定，凡事權不歸於國家者，均爲地方之事權。

第六十條 除第五十五條及五十六條列舉之國家事權外，如遇新事項發生，其性質應屬於國家者，得由國民政府提經約法解釋委員會之解釋，以該事項歸入國家事權之內。

第六十一條 兩省以上公共利害之事，得會同辦理之。

第六十二條 省法規與國家法律抵觸者無效，遇有爭議時，得由國民政府或省政府請求約法解釋委員會解釋之。

第六十三條 國家對於各省之課稅，爲免除左列各款之弊害，或爲維持公共利益，得以法律限制

或禁止之。

一、妨害國家之收入及通商暨國民生活之必要品。

二、二重課稅。

三、對於通行道路或其他交通機關之利用，爲妨礙交通或過重之徵收。

四、因保護本省之出產，對於他省或地方輸入之貨品，爲不利益之課稅。

五、各省及各地方之物品通過稅。

第六十四條 省除地方警備隊外，不得自置軍隊及自辦軍官學校軍械製造廠。

第六十五條 依照本約法歸屬國家之財產，由國家收管時須按地方曾經負擔之價額，公平估價

償還之。

第六十六條 依法律爲省應負擔之財政支出，非經國民政府之核準，其預算內不得減免之。

第六十七條 國家因財政緊急處分，有向各省以其歲收總額用累進率分配擔負之權。

第六十八條 省或地方遇非常災變時，有向國家請求財政補助之權。

第六十九條 國家對於貧瘠之省或地方，得補助其必要之建設經費。

第七十條 省不得締結有關政治及軍事之盟約。

第七十一條 省與省之爭議，由國民政府裁決之。

#### 第四章 中央制度

##### 第一節 國民政府

第七十二條 國民政府總攬中華民國之治權。

第七十三條 國民政府對外代表中華民國。

第七十四條 國民政府統率陸海空軍。

第七十五條 除本約法有規定者外，國民政府依法律任免文武官吏。

第七十六條 國民政府得行大赦，特赦，減刑，復權。

第七十七條 國民政府得授與榮典。

第七十八條 國民政府行使宣戰，媾和及締結條約之權。

第七十九條 國民政府得募集國債，但外債非因生產事業不得募集。

第八十條 國民政府公佈法律。

第八十一條 國民政府爲執行法律，或依法律之委任，得發佈命令。

第八十二條 國民政府得依戒嚴法宣佈戒嚴。

第八十三條 國民政府編製預算及決算。

第八十四條 憲政開始時期，國民政府以總統督率五院處理國務。

第八十五條 未到達憲政開始時期，國民政府組織委員會處理國務。

國民政府委員會，以委員七人至十一人組織之。並推定其中一人爲主席，

第八十六條 國民政府設立各部，每部設部長一人，由國民政府特任之。

第八十七條 各部部长得列席國民政府委員會會議。

第八十八條 國民政府委員會組織，及各部組織，以法律定之。

## 第二節 全國國民代表會

第八十九條 依照建國大綱第十四條，各縣選舉國民代表時，由縣民直接選舉之。

選舉方法取普通選舉及祕密投票，其詳以法律定之。

第九十條 憲政開始時期，全國國民代表會之職權如左：

- 一、對於立法院所制定之法律認爲不當時，得提出修正案於立法院。
- 二、得提出法律案於立法院。
- 三、得提出彈劾案於監察院，但對於總統之彈劾案，須有代表三分之二以上之出席，及出席代表三分之二以上之議決，方得提出。
- 四、對於國民政府得提出質問。
- 五、對於人民得受理請願。
- 六、對於宣戰媾和及締結條約有異議時，得提出異議於國民政府。
- 七、國民政府募集國債，及締結關於國庫有負擔之契約時，須得其同意。
- 八、議決國民政府之預算案及經監察院之審查議決決算案。

以上六、七、八各項國民政府提案遭否決時，得於十日內提交復議，全國國民代表會對於復議案有過半數之出席，及出席三分之二以上之議決仍否決時，國民政府應從其議決，如不足法定人數時，國民政府得執行原案。

第九十一條 未到達憲政開始時期，全國國民代表會爲國民政府之諮詢及建議機關。

第九十二條 全國國民代表會之組織，以法律定之。

### 第三節 行政院

第九十三條 憲政開始時期，國民政府當設立行政院以爲最高行政機關。

第九十四條 行政院設院長一人。

第九十五條 行政院設各部每部設部長一人。

第九十六條 行政院關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之。

第九十七條 行政院之組織，以法律定之。

### 第四節 立法院



第九十八條 憲政開始時期，國民政府當設立立法院以爲最高立法機關。

第九十九條 凡一切法律案須經立法院議決。

第一百條 立法院設院長一人。

第一百〇一條 立法院設委員三十一人至六十一人，由全國國民代表會選舉之。

第一百〇二條 立法院委員不得兼任其他官吏。

第一百〇三條 立法院之組織以法律定之。

第一百〇四條 立法院未成立以前，由國民政府委員會設立法制委員會，其組織及權限以法律定之。

#### 第五節 司法院

第一百〇五條 憲政開始時期，國民政府當設立司法院以爲最高司法機關，掌理司法審判，行政審判，司法行政。

第一百〇六條 司法院設院長一人。

第一百〇七條 司法院之組織以法律定之。

第一百〇八條 司法院未成立以前，關於司法行政由國民政府設司法部管理之。

第一百〇九條 關於司法審判設法院管理之，關於行政審判設行政審判院管理之，其組織均以法律定之。

第一百十條 最高法院院長及行政審判院院長，均由國民政府特任之。

第一百十一條 最高法院分院，得依交通之便利，合數省設立之。

第一百十二條 法官必經考試合格始得任用，其升轉保障及懲戒均以法律定之。

第一百十三條 法官不得兼任其他官吏。

第一百十四條 法官審判獨立，無論何人不得干涉之。

審判應行公開。但為維持法庭秩序及風化者，不在此限。

第一百十五條 特別法庭，除軍法審判外不得設立。

除依戒嚴法規定外，軍法審判以現役軍人為限。

## 第六節 考試院

第一百十六條 憲政開始時期，國民政府當設立考試院，以爲最高考試機關。

第一百十七條 考試院掌理考選銓敍等事宜，凡官吏均須依法律經考試院考選銓敍方得任用。

第一百十八條 考試院設院長一人。

第一百十九條 各種考選設臨時委員會處理之。

第一百二十條 考試院之組織以法律定之。

第一百二十一條 考試院未成立以前，由國民政府設立考試委員會，其組織及權限以法律定之。

## 第七節 監察院

第一百二十二條 訓政時期應即成立監察院，爲國民政府最高監察機關。

第一百二十三條 監察院之職權如左：

一、審查決算及一切會計，

二、彈劾及審理官吏之違法或瀆職行爲。

第一百二十四條 監察院設院長一人。

第一百二十五條 監察院監察委員由各省區監察分院各選一人，並由國民政府任命二十一人充之。

第一百二十六條 監察委員任期三年。

第一百二十七條 監察委員之保障以法律定之。

第一百二十八條 監察委員不得兼任其他官吏。

第一百二十九條 監察委員對於彈劾違法或瀆職之官吏，得單獨行使職權，但對於國民政府委員之彈劾，須有十五人以上之連署，方得提出。

第一百三十條 監察委員互選十五人，組織懲戒委員會，凡政府對於官吏之懲戒案，及各種彈劾案均由其審理。

第一百三十一條 懲戒委員會之委員，專司審理不執行彈劾事務。

第一百三十二條 懲戒委員會之審理，以會議制行之。

第一百三十三條 懲戒委員會對於各種案件，得分組審理，每組至少三人。

第一百三十四條 懲戒委員獨立行使職權，無論何人不得干涉。

第一百三十五條 被懲戒人對懲戒委員會之裁決，得呈請復審，凡復審時，原審委員不得參加裁決。

第一百三十六條 懲戒委員會之裁決，由監察院長提請國民政府執行之。

第一百三十七條 懲戒之種類，以法律定之。

第一百三十八條 被懲戒之官吏，如有觸犯刑法時，應於懲戒外，再移交法院審判之。

第一百三十九條 總統被全國國民代表會彈劾時，或國民政府委員被彈劾時，開全院委員會審理之。須有委員過半數之出席及出席委員三分之二以上之議決，方得裁決。

如有停職之裁決時，應即停職。

第一百四十條 監察院之組織以法律定之。

## 第五章 地方制度

第一節 省制

第一百四十一條 依建國大綱第十六條，凡省到達憲政開始時期，該省國民代表會得自定省憲，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸。

第一百四十二條 中央政府認省長於執行國家行政有違法或溺職時，得提交中央監察院懲戒之。

第一百四十三條 省長於執行該省內之國家行政時，得依法律之所定指揮監督中央所派出之官吏，如認爲違法或溺職時，得提交該省監察分院懲戒之。

第一百四十四條 省政府之組織，以省憲定之，其職權如左：

- 一、依法律之所定，代行該省內之國家行政。
- 二、執行本省之地方行政。
- 三、依法律及本省法規之所定，任免地方行政人員。
- 四、編制省預算決算，提出於省國民代表會。

五、統率省內之警備隊。

六、監督各縣市之地方自治。

七、公布省國民代表會所議決之法規，預算，決算及其他應行公布之事。

八、其他依法律屬於省政府之事項。

第一百四十五條 每縣地方自治政府成立之後，依照建國大綱第十六條得選舉省國民代表一

人組織省國民代表會，省國民代表由各縣人民直接選舉之。

選舉方法取普通選舉及祕密投票，其詳以法律定之。

第一百四十六條 憲政開始時期，省國民代表會之職權如左：

一、制定省憲，

二、選舉省長，

三、提出彈劾案於省監察分院，

四、提出質問於省政府，

- 五、受理省民之請願，
  - 六、議決省法規，
  - 七、議決省預算決算，
  - 八、議決省稅，
  - 九、議決省債及於省庫有負擔之契約，
  - 十、議決省有財產之經營與處分，
  - 十一、受理及和解縣或市之爭議，
  - 十二、其他依法律屬於省國民代表會之事項。
- 第一百四十七條 前條第六項至第十項規定之議決，於咨請省長公布時，如省長有異議，得於收到後十日內咨請覆議，如有過半數之出席及出席三分之二以上之同意，仍執前議時，省長應即公布之。

第一百四十八條 省國民代表會之組織以法律定之。



第一百四十九條 未到達憲政開始時期，省國民代表會爲省政府之諮詢及建議機關。

第一百五十條 未到達憲政開始時期，由中央政府任命省政府委員七人至九人組織省政府委員會，並指定其中一人爲主席。

第一百五十一條 省政府得分設各廳分掌事務。

各廳設廳長一人，由中央政府簡任之。

第一百五十二條 未達到憲政開始時期，關於司法行政由省政府設司法廳管理之。

第一百五十三條 訓政時期應即設省監察分院。

第一百五十四條 省監察分院設院長一人，由中央監察院在該省選出之監察委員中，提出人選，由中央政府任命之。

第一百五十五條 省監察分院監察委員，由各縣監察委員會各推出一人組織選舉會互選之，其人數二十一人至二十九人。

第一百五十六條 省監察分院之職權如左：

一、審查本省之決算及一切會計。

二、彈劾及審理省內違法或瀆職之官吏及公職人員。

第一百五十七條 省監察分院須組織懲戒委員會，其組織及權限以法律定之。

第一百五十八條 省監察分院，關於院內行政，應受中央監察院之監督。

第一百五十九條 省設考試委員會，依國家法律或省法規，考試省縣市所屬之事務官吏或公務人員，其組織以法律定之。

第一百六十條 省設法制委員會，其組織以法律定之。

第一百六十一條 中央政府所在地設京都市，直隸於中央政府。其組織及權限，參照省制，以法律另定之。

第一百六十二條 外蒙古西藏等未設省之地方，其制度應參照其宗教，風俗，習慣另以法律定之。

## 第二節 縣制

第一百六十三條 訓政開始時期，縣長由省政府任命之。

第一百六十四條 訓政開始時期，省政府派員會同縣人民職業團體推出之代表合組縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項。

第一百六十五條 縣自治籌備會，以縣長爲主席，省政府派出之員數及人民職業團體所推出之人數，由省政府體察情形以法規規定之。

第一百六十六條 縣自治籌備會依建國大綱第八條所規定之事項籌備完畢時，報告省政府核定後，即依法選舉縣長及縣議會議員。

第一百六十七條 縣長及縣議員由縣人民直接選舉之。選舉方法取普通選舉及祕密投票，其詳以省法規規定之。

縣長之被選舉，不限於本縣人。

縣議員之人數，大縣三十人，中縣二十五人，小縣二十人，其標準以省法規規定之。

第一百六十八條 縣政府之職權如左：

一、依法律所定，代行縣內之國家行政。

- 二、依省法規所定，代行縣內之省行政。
  - 三、執行本縣之自治行政。
  - 四、監督縣屬之自治。
  - 五、編製縣預算決算，提出於縣議會。
  - 六、舉辦建國大綱第十條第十一條所規定之事項。
  - 七、經由省政府舉辦建國大綱第十二條所規定之事項。
  - 八、其他依法律及省法規屬於縣政府之事項。
- 第一百六十九條 省政府認縣長有違法或瀆職時，得提交省監察分院懲戒之。
- 第一百七十條 縣議會之職權如左：
- 一、議決本縣單行法規。
  - 二、議決縣預算及決算。
  - 三、議決縣債及於縣庫有負擔之契約。但其債額超過本縣總歲入百分之二十以上時，須得省

政府認可。

四、議決縣有財產之經營與處分。

五、舉辦建國大綱第十條第十一條所規定之事項時，除法律及省法規有規定者外，縣議會得議決單行法規。

六、舉辦建國大綱第十二條所規之事項時，縣政府須得縣議會之同意。

七、受理及和解縣屬自治之爭議。

八、其他依法律及省法規屬於縣議會之事項。

第一百七十一條 前條第一項至第六項規定之議決，於咨請公布時，如縣長有異議，得於收到後十日內，咨請覆議，如有過半數以上之出席及出席三分之二以上之同意，仍執前議時，縣長應即公布之。

第一百七十二條 縣長及縣議員任期三年，期滿得再被選舉。

第一百七十三條 縣設監察委員三人至五人，由縣民直接選舉之。

選舉方法取普通選舉及秘密投票，其詳以省法規定之。

第一百七十四條 縣監察委員組織縣監察委員會，行使縣內之審計權及彈劾權，關於縣長縣議員及委任官以上之彈劾，由省監察分院審理之，其餘縣長處理之。

第一百七十五條 縣監察委員任期三年，期滿得再被選舉。

第一百七十六條 完全自治之縣，其縣民認縣長或縣議員縣監察委員有違法或瀆職時，得由註冊選民十分之一連名發起，過半數之到場投票，投票過半數之同意，罷免之。

如縣民認有行使複決權創制權之必要時，依前項規定之手續。

關於預算租稅法，薪俸法，不得行使前項之權利。

第一百七十七條 完全自治之縣，其縣民得選舉省國民代表一人，於省國民代表會；及選舉全國國民代表一人，於全國國民代表會。

如認所選出之代表為不稱職時，得由註冊選民五分之一連名發起，過半數之到場投票，投票半數之同意罷免之。

第一百七十八條 工商業繁盛人口集中之地，依法律所定之標準得設爲市，直隸於省，其組織參照縣制，以法律另定之。

第一百七十九條 內蒙古已設省未設縣市之地方，其自治之進行得參照縣制辦理之。

## 第六章 教育

第一百八十條 中華民國人民凡及學齡之男女兒童，至少使受六年之基本教育。

第一百八十一條 基本教育不收學費。

依於財政及人民經濟狀況，當漸使受基本教育之男女兒童其書籍費及衣食費，由學校供給之。

第一百八十二條 小學教員應規定其服務年限及保障，其詳以法律定之。

小學教員，其子女得於中學以上免費入學，及年老退職時，應給終身退隱金，並其他從優待遇方法，均以法律定之。

第一百八十三條 未受基本教育者應由國家或地方設法予以補習教育。

第一百八十四條 已受基本教育成績優異或有特殊天才而無力升學者，由國家或地方考驗後，

應設法補助，俾得受中學以上之教育。

第一百八十五條 國家及地方保障教育經費之獨立，並應有與一般政費分離之獨立教育基金。

第一百八十六條 國家以法律指定全國固有之大宗稅收為基本教育經費，其不足時並得徵收

教育稅補充之。

第一百八十七條 各學校教員應受檢定，其檢定方法以法律定之。

第一百八十八條 中學以上之教員，其待遇及保障以法律定之。

第一百八十九條 關於學問及藝術之研究有發明及特殊成績者，由國家授以學位及獎勵之。

第一百九十條 學術之研究及思想與社會秩序無直接妨害者，應保障其自由。

第一百九十一條 中央及地方均得設立教育會議，由政府方面，教育會方面，大學及學術團體方面各派代表共同組織，每年開常會一次，其詳以法律定之。

第一百九十二條 教育會議之職權如左：

一、關於教育之立法及行政暨其他一切之教育事項，得應政府之諮詢及建議於政府。



二、關於前項之事件得提案於全國或各省之國民代表會及縣議會，並得派代表到會說明提案。

### 第七章 生計

第一百九十三條 中華民國人民從事農工勞動及其他一切體力或精神之勞動，凡不背於正義與人道者，國家應保護之。

第一百九十四條 契約之自由，無害於良善風俗，安寧秩序及公共利益者，法律應承認之。

第一百九十五條 有勞動能力非因怠惰或過失而失業者，國家或地方應予以協助使有適當工作之機會。

第一百九十六條 老弱殘廢失去勞動能力者，國家或地方應設法救濟或加以預防。

第一百九十七條 婦女兒童從事勞動者，應量其體質年齡及特別情形與以適當之保護。

第一百九十八條 有勞動能力而不勞動者，國家或地方應設法加以限制。

第一百九十九條 國家應獎勵私人之工商企業，並以法律保護之。

第二百條 私人營業具有獨占性者，國家或地方得規定年限或以相當之價格收回或限制之。

第二百〇一條 從事國有或地方公有營業之人，以其關於該項營業之知識經驗有合法之證明書者爲限。其考試、任用、保障及懲戒，均以法律定之。

第二百〇二條 私人營業，其利益之分配，應以法律就從事生產之勞資兩方面，以公平互利爲主設定標準。

第二百〇三條 財產之承繼，國家或地方得以累進率課稅。其詳以法律定之。

第二百〇四條 重利之借貸及不動產使用之重租，應以法律禁止之。

第二百〇五條 中央及地方均得設立經濟委員會，政府方面派出五分之一，各種實業團體及商會方面共派出五分之二，農會工會方面共派出五分之二之人數組織之，其詳以法律定之。

第二百〇六條 經濟委員會之職權如左：

一、關於經濟之立法及行政暨農工之保護法，得應政府之諮詢及建議於政府。

二、關於前項之事件，得提案於全國或各省之國民代表會及縣議會，并得派代表到會說明提

案。

### 三、解決勞資之爭議。

#### 第八章 附則

第二百〇七條 凡法律與本約法抵觸者無效。

第二百〇八條 本約法有疑義時，組織約法解釋委員會解釋之。

約法解釋委員會，臨時由中央監察院及最高法院共同組織之。除中央監察院院長，最高法院院長，爲當然委員外，另由中央監察院互選委員四人，最高法院互選委員三人，並以中央監察院院長爲主席，最高法院院長爲副主席。

第二百〇九條 本約法於國民會議議決之日宣布施行之，如認爲必要，得由中國國民黨，中央黨部公布施行，再行提交國民會議追認之。

第二百十條 本約法如有修改必要時，以制定約法手續修改之。但第一章建國大綱不得爲修改之議題。

第二百一十一條 國民會議得修改本約法。

如國民會議議決另定憲法時，本約法於憲法頒布之日失其效力。

# 附錄十

## 修正國民政府組織法

一中全會三次會通過

### 第一章 總則

第一條 國民政府依據中華民國訓政時期約法第七十七條之規定，制定中華民國國民政府組織法。

### 第二章 國民政府

第二條 國民政府總攬中華民國之治權。

第三條 國民政府統率陸海空軍。

第四條 國民政府行使宣戰，媾和及締結條約之權。

第五條 國民政府公布法律，發布命令。

第六條 國民政府行大赦，特赦及減刑，復權。

第七條 國民政府授與榮典。

第八條 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。

一、行政院，二、立法院，三、司法院，四、考試院，五、監察院。

前項各院均得依據法律公布命令。

第九條 國民政府於必要時得設置各直屬機關，直隸於國民政府，其組織以法律定之。

第十條 國民政府設主席一人，委員二十四人至三十六人，各院設院長副院長各一人，由中國國

民黨中央執行委員會選任之。

第十一條 國民政府主席爲中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負實際政治責任。

第十二條 國民政府主席不得兼其他官職。

第十三條 國民政府主席任期二年，得連任一次，但於憲法頒布時應依法改選之。

第十四條 國民政府所有命令處分以及關於軍事動員之命令，由國民政府主席署名行之，但須經關係院院長部長署名，始生效力。

第十五條 憲法未頒布以前，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。

### 第三章 國民政府委員會

第十六條 國民政府委員會以國民政府主席及委員組織之。

第十七條 院與院間不能解決之事項由國府委員會議決之。

第十八條 國民政府委員會會議規程另定之。

### 第四章 行政院

第十九條 行政院爲國民政府最高行政機關。

第二十條 行政院設各部分掌行政之職權，關於特定行政事宜得設委員會掌理之。

第二十一條 行政院各部設部長一人，政務次長常務次長各一人，各委員會設委員長副委員長

各一人，委員若干人；行政院各部部長委員長之人選，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之；各部之政務次長，常務次長，及各委員會之副委員長委員，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。

第二十二條 行政院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十三條 行政院會議由行政院長，副院長，各部部長，各委員會委員長組織之，會議時，以行政院院長爲主席。

第二十四條 左列事項應經行政院會議議決：

- 一、提出於立法院之法律案；
- 二、提出於立法院之預算案；
- 三、提出於立法院之大赦案；
- 四、提出於立法院之宣戰媾和案；
- 五、荐任以上行政司法官吏之任免；



六、行政院各部及各委員會間不能解決之事項；

七、其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決事項。

第二十五條 行政院所有命令及處分其關於一般行政者，須經全體部長之副署，其關於局部行政者，須經各關係部部長之副署，始生效力。

第二十六條 行政院之組織以法律定之。

#### 第五章 立法院

第二十七條 立法院為國民政府最高立法機關，立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，及其他重要國際事項之職權。

第二十八條 立法院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十九條 立法院會議時，各院院長及行政院各部會長得列席說明。

第三十條 立法院設立法委員四十九人至九十九人，由立法院院長提請國民政府主席依法任命之。

第三十一條 立法院委員任期二年但得連任。

第三十二條 立法院委員不得兼其他官職。

第三十三條 立法院會議以立法院院長爲主席。

第三十四條 立法院之組織以法律定之。

#### 第六章 司法院

第三十五條 司法院爲國民政府最高審判機關，關於特赦減刑及復權事項，由司法院院長依法

提請國民政府主席署名行之。

第三十六條 司法院設最高法院行政法院及公務員懲戒委員會。

第三十七條 司法院院長得兼任最高法院院長，司法院副院長得兼任公務員懲戒委員會委員  
長。

第三十八條 司法院院長對於行政法院及公務員懲戒委員會之審判認爲有必要時，得出庭審  
理之。

第三十九條 司法院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十條 司法院關於主管事項得提出議案於立法院。

第四十一條 司法院之組織，以法律定之。

#### 第七章 考試院

第四十二條 考試院爲國民政府最高考試機關，依法行使考試銓敘之職權。

第四十三條 考試院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十四條 考試院關於主管事項得提出議案于立法院。

第四十五條 考試院之組織以法律定之。

#### 第八章 監察院

第四十六條 監察院爲國民政府最高監察機關，依法行使彈劾審計之職權。

第四十七條 監察院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十八條 監察院設監察委員二十九人至四十九人，由監察院院長提請國民政府主席依法

任命之。

第四十九條 監察委員之保障以法律定之。

第五十條 監察院會議，以監察委員組織之，監察院院長爲監察院會議之主席。

第五十一條 監察委員不能兼任其他公職。

第五十二條 監察院關於主管事項得提出議案于立法院。

第五十三條 監察院之組織以法律定之。

第九章 附則

第五十四條 本法自公布日施行之。

# 附錄十一

## 中華民國訓政時期約法

中華民國二十年五月十二日國民會議制定，六月一日國民政府公佈。

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：

### 第一章 總綱

第一條 中華民國領土爲各省及蒙古西藏。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

凡依法律享有中華民國國籍者爲中華民國國民。

第三條 中華民國永爲統一共和國。

第四條 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日。

第五條 中華民國國都定於南京。

第二章 人民之權利義務

第六條 中華民國國民無男女種族宗教階級之區別，在法律上一律平等。

第七條 中華民國國民依建國大綱第八條之規定，在完全自治之縣，享有建國大綱第九條所定

選舉罷免創制複決之權。

第八條 人民非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行逮捕或拘禁之機關至遲應於二十四小時內移送審判機關審問，本人或他人並得依法請求於二十四小時內提審。

第九條 人民除現役軍人外，非依法律不受軍事審判。

第十條 人民之住所，非依法律不得侵入，搜索或封鎖。

- 第十一條 人民有信仰宗教之自由。
- 第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得停止或限制之。
- 第十三條 人民有通信通電秘密之自由，非依法律不得停止或限制之。
- 第十四條 人民有結社集會之自由，非依法律不得停止或限制之。
- 第十五條 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。
- 第十六條 人民之財產，非依法律不得查封或沒收。
- 第十七條 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。
- 第十八條 人民財產因公共利益之必要得依法律徵用或徵收之。
- 第十九條 人民依法律得享有財產繼承權。
- 第二十條 人民有請願之權。
- 第二十一條 人民依法律有訴訟於法院之權。
- 第二十二條 人民依法律有提起訴訟及行政訴訟之權。

第二十三條 人民依法律有應考試之權。

第二十四條 人民依法律有服公務之權。

第二十五條 人民依法律有納稅之義務。

第二十六條 人民依法律有服兵役及工役之義務。

第二十七條 人民對於公署依法執行職權之行爲有服從之義務。

### 第三章 訓政綱領

第二十八條 訓政時期之政治綱領及其設施依建國大綱之規定。

第二十九條 地方自治依建國大綱及地方自治開始實行法之規定推行之。

第三十條 訓政時期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。

第三十一條 選舉，罷免，創制，複決四種政權之行使，由國民政府訓導之。

第三十二條 行政，立法，司法，考試，監察五種治權，由國民政府行使之。



#### 第四章 國民生計

第三十三條 爲發展國民生計，國家對於人民生產事業，應予以獎勵及保護。

第三十四條 爲發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，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。

第三十五條 國家應興辦油煤金鐵鑛業，並對於民營鑛業予以獎勵及保護。

第三十六條 國家應創辦國營航業，並對於民營航業予以獎勵及保護。

第三十七條 人民得自由選擇職業及營業，但有妨害公共利益者，國家得以法律限制或禁止之。

第三十八條 人民有締結契約之自由，在不妨害公共利益及善良風化範圍內受法律之保障。

第三十九條 人民爲改良經濟生活及促進勞資互助，得依法組織職業團體。

第四十條 勞資雙方應本協調互利原則，發展生產事業。

第四十一條 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 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。

第四十三條 爲謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業。

第四十四條 人民生活必需品之產銷及價格，國家得調正或限制之。

第四十五條 借貸之重利及不動產使用之重租，應以法律禁止之。

第四十六條 現役軍人因服務而致殘廢者，國家應施以相當之救濟。

#### 第五章 國民教育

第四十七條 三民主義爲中華民國教育之根本原則。

第四十八條 男女教育之機會一律平等。

第四十九條 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。

第五十條 已達學齡之兒童應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五十一條 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。

第五十二條 中央及地方應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費並予以保障。

第五十三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助。

第五十四條 華僑教育，國家應予以獎勵及補助。

第五十五條 學校教職員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障。

第五十六條 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。

第五十七條 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護。

第五十八條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護或保存。

#### 第六章 中央與地方之權限

第五十九條 中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。

第六十條 各地方於其事權範圍內，得制定地方法規，但與中央法規抵觸者無效。

第六十一條 中央與地方課稅之劃分以法律定之。

第六十二條 中央對於各地方之課稅，爲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。

第六十三條 工商業之專利，專賣特許權屬於中央，

第六十四條 凡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之，

## 第七章 政府之組織

第一節 中央制度

第六十五條 國民政府總攬中華民國之治權。

第六十六條 國民政府統率陸海空軍。

第六十七條 國民政府行使宣戰，媾和及締結條約之權。

第六十八條 國民政府行大赦，特赦及減刑，復權。

第六十九條 國民政府授與榮典。

第七十條 國家之歲入，歲出，由國民政府編定預算，決算公布之。

第七十一條 國民政府設行政院，立法院，司法院，考試院，監察院及各部會。

第七十二條 國民政府設主席一人，委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選任，委員名額以法律定之。

第七十三條 國民政府主席，對內對外代表國民政府。

第七十四條 各院院長及各部會長，以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之。

第七十五條 公布法律，發布命令，由國民政府主席依法署名行之。

第七十六條 各院部會得依法發布命令。

第七十七條 國民政府及各院部會之組織以法律定之。

## 第二節 地方制度

第七十八條 省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織以法律定之。

第七十九條 凡一省依建國大綱第十六條之規定，達到憲政開始時期，國民代表會得選舉省長。

第八十條 蒙古西藏之地方制度，得就地方情形，另以法律定之。

第八十一條 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。

第八十二條 各縣組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項。

縣自治籌備會之組織，以法律定之。

第八十三條 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。

## 第八章 附則

第八十四條 凡法律與本約法牴觸者無效。

第八十五條 本約法之解釋權，由中國國民黨中央執行委員會行使之。

第八十六條 憲法草案當本於建國大綱，及訓政與憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

第八十七條 全國有過半數省分，達到憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，國民政府應即開國民大會決定憲法而頒布之。

第八十八條 本約法由國民會議制定交由國民政府公布之。

第八十九條 本約法自公布之日施行。

## 附錄十二

吳經熊氏之憲法初稿

中華民國憲法

第一篇 總則

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權，屬於人民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者，爲中華民國人民。

第四條 中華民國人民無男女，種族，宗教，出生，階級，職業之區別，在法律上一律平等。

第五條 中華民國之領土，依其固有之疆域。

第六條 中華民國之領土，非經國民大會議決，不得變更。



第七條 中華民國之國都，定於南京。

第八條 中華民國國旗，定爲紅地，左上角青天白日。

## 第二篇 民族

### 第一章 民族之擁護

第九條 國內各民族，均爲中華民族之構成分子，在政治上一律平等。

第十條 中華民族以正義和平爲本，但對於國外之侵略強權，政府應抵禦之。

第十一條 他國以武力侵佔中華民國之土地，不得以媾和或訂立和平條約割讓之。

第十二條 祕密條約爲民族主義所不容，應認爲無效。

第十三條 中華民國與各友邦締結條約，應基於國際平等，互尊重主權之原則，其有違反此原則者，

應設法修改或廢除之。

第十四條 國際法公認之規章，凡不背本憲法之精神者，視與中華民國法律，有同等效力。

第十五條 國內之弱小民族，應扶植之，使有實行自治之能力，與充分發展之機會。

第十六條 僑居國外之中華民族，應由國家按其情形保護並扶植之。

## 第二章 民族之培養

第十七條 婚姻爲民族發達之基礎，應受國家之保護。男女兩性，應本平等互助之精神，共謀家庭之幸福。患精神病及其他遺傳性之惡疾者，有貽害於民族及社會之危險，得以法律禁止其婚姻，或防止其生育。

第十八條 婦女在生產前後，應由國家按其家庭之環境，身體狀況，予以相當之保護。

第十九條 未成年之男女，應由國家按其智識程度，身體狀況，予以必要之保護。

第二十條 非婚生子應由國家保護之，使與婚生子享有生存及發展能力之均等機會。

第二十一條 民族地位之提高，端賴教育，爲父母者，於其子女之德智體三育，應注意之。孝敬父母，乃中華民族固有之美德，爲子女者應遵守之。

第二十二條 有關歷史文化藝術之古蹟古物，應由國家保護或保存之。

## 第三篇 民權

第一章 人民之權利義務

第二十三條 人民有依法律行使選舉，罷免，創制，複決權。

第二十四條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰。人民因犯罪嫌疑，被逮捕拘禁者，執行機關，至遲應於二十四小時內將執行原因，告知其本人或其關係人，並移送於該管法院審問。本人或其關係人，亦得聲請該管法院，於二十四小時，向執行機關提審。法院對於前項聲請，不得拒絕。執行機關，對於法院之提審，亦不得拒絕。違反前三項規定者，均以私禁論罪，並負擔損害賠償之責。

第二十五條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第二十六條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律不得侵入搜索或封鎖。

第二十七條 人民有遷徙之自由，非依法律不得停止或限制之。

第二十八條 人民有集會結社之自由，非依法律不得禁止或限制之。

第二十九條 人民有祕密通信通電之自由，非依法律不得停止或限制之。

第三十條 人民有言論著作及出版之自由，非依法律不得停止或限制之。

第三十一條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得加以限制。

第三十二條 人民之財產，非依法律不得查封或沒收。

第三十三條 人民之財產，因公共利益之必要，得依法律徵用或徵收之，但應予以相當之補償。

第三十四條 人民有依法請願訴願，及爲行政訴訟，國事訴訟，民事訴訟，刑事訴訟之權。國家爲扶助人民，伸張正義起見，得設法律專員指導訴訟程序，及出庭辯護。國家爲鞏固人民權利減少人

民訴訟起見，應設公證人，勵行公證制度。

第三十五條 人民有依法律應考試之權。

第三十六條 人民有依法律監督財政之權。

第三十七條 中華民國人民之權利，除本章規定者外，凡無背本憲法之原則者，均承認之。

第三十八條 本章前列各條，所稱限制人民自由或權利之法律，非爲維持公共利益或避免緊急危難所必要者，不得制定之，其超過必要之程度者亦同。

第三十九條 戒嚴之法律，超過維持公共利益，或避免緊急危難必要之程度者，無效。宣告戒嚴，應得立法院之同意，如遇有緊急情形時，得於宣告後，通知之，但經立法院表示異議者，應即撤銷。

第四十條 人民有依法納稅之義務。

第四十一條 人民有依法服兵役之義務。

第四十二條 人民有依法服公務之義務，公務員應由國家予以保障，保障法另定之。

## 第二章 國民大會

第四十三條 中華民國國民大會，以依左列方法選出之代表組織之。

- 一、縣選舉，每縣及其同等區域選出代表一人，但人口超過百萬者，得增選代表一人；
- 二、市選舉，市人口每三十萬人選出代表一人。

第四十四條 國民大會之選舉，以普通平等直接之方法行之。

第四十五條 中華民國人民年滿二十歲者，有選舉代表權，年滿二十五歲者，有被選舉代表權。

第四十六條 國民大會代表之選舉法另定之。

第四十七條 國民大會代表之任期，爲三年，於每屆常會開會前六個月選定之。

第四十八條 國民大會於每三年之三月一日自行集會一次，其會期爲一個月。但有左列情事之一者，得開臨時會。

一、國民代表三分之一以上之聯名通告；

二、國民政府之牒集。

第四十九條 國民大會之主席，由代表互推之。

第五十條 國民大會代表之職務，於次屆常會開會之前一日解除之。

第五十一條 國民大會之職權如左：

- 一、選舉罷免總統，副總統，立法委員，監察委員，司法院長，副院長，考試院院長，副院長；
- 二、罷免國民政府之其他公務員；
- 三、提出法律案於立法院；
- 四、複決立法院所制定之法律；

五、決定憲法之采釋施行及修正；

六、受理人民之請願；

七、審核國民政府之政治報告；

八、解決國民政府提請解決之事項；

九、對於國家大政方針提出意見；

十、對於國民政府提出質問；國民大會對於前項第五款之職權，應有全體代表三分之二之列席，列席代表三分之二之同意始得行使。

第五十二條 國民大會之議決，不得涉及左列事項。

一、變更國體；

二、移轉主權。

第五十三條 國民代表有按照其所代表之縣或市多數人民之意見，提出議案於國民大會之義務。

第五十四條 國民代表不稱職時，得由原選舉區域隨時撤銷其代表資格，其程序另以法律定之。

第五十五條 國民代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第五十六條 國民代表除現行犯，內亂犯，或外患犯外，在會期中，非經國民大會許可，不得逮捕或監禁之。

第五十七條 國民代表大會之組織法另定之。

### 第三章 中央政制

#### 第一節 國民政府

第五十八條 國民政府由總統及立法，行政，司法，監察，考試五院組織之。

第五十九條 國民政府於國民大會，直接負其責任。

第六十條 國民政府以總統爲對內對外之代表。

第六十一條 國民政府之國務會議，由總統與五院院長組織之，以總統爲主席，行政院各部部长，各委員會委員長，立法院各委員會委員長，依各該院院長之提請，得列席國務會議。



第六十二條 具有左列性質之事項，由國務會議解決之。

一、與二以上之院有共同或牽連關係者；

二、需要二以上之院合作或互助者；

三、院與院間難以解決者；

四、關於簡任以上公務員之任免者；

五、其他依法律應付國務會議解決者。

第六十三條 公布法律由總統以國民政府之名義行之。

第六十四條 國民政府發布命令，由總統依法署名，並經主管院院長之副署

第六十五條 五院院長均得依法發布命令。

第六十六條 國民政府編製預算決算，統一會計統計。

第六十七條 荐任以上之公務員，由各該長官提請國民政府任命之。

第六十八條 國民政府組織法另定之。

第二節 總統

第六十九條 中華民國人民年滿三十五歲，完全享有公民權者，得被選舉為總統。

第七十條 總統之選舉，應本下列之原則，其詳以法律定之。

一、經國民代表二百人或省民代表三百人，或五省以上之法定團體，提名於國民大會者，為選舉總統之初選候補人。

二、初選候選人，應提出國事應興應革之政見書於國民大會。

三、經國民大會初選後，以得票最多數之前六名為決選候選人。

第七十一條 決選時以得票最多數者當選為總統，次多數者當選為副總統，票數相同時，由國民大會複決之。

第七十二條 總統與副總統之任期，均為六年，不得連任。

第七十三條 總統因故不能視事時，由副總統代行其職權，總統與副總統，俱不能視事時，由行政院長代行其職權。

第七十四條 總統應於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由現任副總統暫代。現任副總統亦出缺時，由行政院院長暫代。依前條及本條之規定，行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾四個月。

第七十五條 總統爲中華民國海陸空軍大元帥，統率海陸空軍。

第七十六條 總統代表國民政府，對外宣戰或媾和，應依立法院之決議行之。

第七十七條 總統代表國民政府，與外國締結條約或協定，非經立法院之同意，不生效力。

第七十八條 總統就行政院所轄之事項，與行政院院長，對於國民大會連帶負責。

第七十九條 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。

第八十條 總統副總統之歲俸，以法律定之。

### 第三節 立法院

第八十一條 立法院爲國民政府最高立法機關。

第八十二條 立法院設院長副院長各一人由立法委員互選之。

第八十三條 立法院立法委員之名額，不得過二百人，其任期為三年，連選得連任。

第八十四條 立法院開會時，以院長為主席。

第八十五條 立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，締約案，及其他關於重要國際事項之權。

第八十六條 總統及行政，司法，監察，考試各院院長，得向立法院提出法律案。

第八十七條 總統與五院院長，或二以上之院長，對於立法院已議定之法律案，得於公佈前，聯名提請複議。立法院複議後，仍持前議者，不得再交複議。

第八十八條 總統及五院院長，各部會長，得於立法院列席發言，但無表決權。

第八十九條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第九十條 立法委員於執行職務時，除現行犯外，非經立法院之許可，不得逮捕或監禁之。

第九十一條 立法院議決之法律案，國民政府應於送達後十五日內公布之。

第九十二條 立法委員不得兼任中央政府，地方政府各機關之職務。

第九十三條 立法院組織法另定之。

#### 第四節 行政院

第九十四條 行政院爲國民政府最高行政機關。

第九十五條 行政院設院長副院長各一人，由總統提交國民政府任命之。

第九十六條 行政院設各部會，分掌行政職權。

第九十七條 行政院各部設部長次長，各會設委員長副委員長各一人。

第九十八條 行政院會議，由行政院院長，與各部部長，各委員會委員長組織之，會議時以行政院長爲主席。

第九十九條 左列事項應經行政院會議議決：

- 一、提出於立法院之宣戰媾和或條約案；
- 二、提出於立法院之法律案；
- 三、行政院所屬之概算案，擬定預算案，及行政預算案；

- 四、行政院所屬薦任以上公務人員之任免案；
  - 五、行政院各部間不能解決之事項；
  - 六、與二以上之部有共同或牽連關係之事項；
  - 七、需要二以上之部合作或互助之事項；
  - 八、其他依法律應提交國務會議解決之事項。
- 第一百條 行政院組織法另定之。

第五節 司法院

- 第一百零一條 司法院爲國民政府最高司法機關。
- 第一百零二條 司法院設院長副院長各一人，其任期均爲三年，連選得連任。
- 第一百零三條 司法院設最高法院及各級法院，掌理司法審判事務，設專部掌理司法行政事務。
- 第一百零四條 關於特赦，減刑或復權事項，由司法院院長提請國民政府議決行之。
- 第一百零五條 司法院院長監督所屬法院裁判之執行。

第一百零六條 最高法院有統一解釋普通法令之權。

第一百零七條 特別法院非本憲法所許可者，不得設立，但軍事法院不在此限。

第一百零八條 法官依據法律獨立審判，不受非法干涉。

第一百零九條 實任法官，非對刑罰或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職，非依法律，不得停職轉任，減俸。

第一百十條 司法院組織法另定之。

#### 第六節 考試院

第一百一十條 考試院爲國民政府最高考試及銓敘機關。

第一百一十二條 考試院設院長、副院長各一人，其任期爲三年，連選得連任。

第一百一十三條 考試院得設部會，辦理考試及銓敘事務。

第一百四十四條 左列資格，應先經考試院考試銓定之。

一、公務人員之任用資格；

二、公務人員之候選資格；

三、專門職業或技術人員之許可資格。

第一百十五條 考試院組織法另定之。

#### 第七節 監察院

第一百十六條 監察院爲國民政府最高彈劾及審計機關。

第一百十七條 監察院設院長副院長各一人，由監察委員互選之。

第一百十八條 監察委員之名額，不得過五十人，其任期爲三年，連選得連任。

第一百十九條 監察院設審計部，掌理執行預算及其他財務事項之事前審計事後審計及稽察事務。

第一百二十條 審計部設部長次長各一人，以長於會計學術並富有經驗者充之，由監察院院長提請國民政府任命之，其任期爲十年。

第一百二十一條 監察委員於執行職務時，所發之言論，對外不負責任，但出於故意誣陷他人者，



不在此限。

第一百二十二條 監察委員於執行職務時，除現行犯外，非經監察院之許可，不得逮捕或監禁之。

第一百二十三條 監察委員，不得兼任中央政府地方政府各機關之職務。

第一百二十四條 監察院組織法另定之。

#### 第四章 地方政制

##### 第一節 省

第一百二十五條 省設省民代表會，代表全省人民，行使省政權。

第一百二十六條 省民代表會，由全省各市縣參議會選出之代表組織之。

第一百二十七條 省民代表會於每年之八月一日，自行集會一次，其會期為一個月，但有左列情事之一者，得開臨時會。

一、省民代表三分以上之聯名通告；

二、國民政府或省長之牒集。

第一百二十八條 省民代表之職權如左：

- 一、選舉省長，省參議員；
  - 二、向中央提請罷免省長；
  - 三、向省長提請罷免省政府所屬之公務員；
  - 四、向立法院提出法律案；
  - 五、向立法院提出法律複議案；
  - 六、受理人民之請願；
  - 七、審核省政府之政治報告；
  - 八、對於省政府提出質問；
  - 九、就與本省有關係之事項向中央提出意見；
  - 十、其他依法律應屬於國民代表會職權範圍內之事項。
- 第一百二十九條 省設省政府，以省長及所屬各行政長官組織之。

第一百三十條 省長受中央之指揮，執行省內之國家行政。

第一百三十一條 省長代表省民，處理省務，監督全省縣自治。

第一百三十二條 省長由省民代表會選舉三人，提請國民政府擇一任命之，任期三年，連選得連任二次，但未達完全自治之省，其省長由國民政府直接任命之。

第一百三十三條 省長經省民代表會全體代表三分二之列席，經列席代表三分二之同意，得請中央政府罷免之。中央政府得將罷免案發回複議，若經省民代表會複議後，仍持原議者，中央政府應即將省長罷免。

第一百三十四條 省設省參議會，由省民代表會選舉之省參議員組織之。

第一百三十五條 省參議員之任期三年，每年改選三分之一，連選得連任。

第一百三十六條 省參議會之職權如左：

一、議決省預算決算及募債事項；

二、議決省單行法規事項；

三、建議省政興革事項；

四、審議省長交議事項；

五、其他依法律應屬於省參議會之議決事項。

第一百三十七條 省民代表，省長，省參議員之選舉法，省民代表會，省政府，省參議會之組織法另定之。

## 第二節 縣

第一百三十八條 縣設縣政府，以縣長組織之，縣長由縣民選舉後，提請省長，轉由國民政府任命之。

第一百三十九條 縣長受省政府之指揮，總理全縣政務，其任期為三年，連選得連任。

第一百四十條 縣設縣參議會，由縣民選舉之縣參議員組織之。

第一百四十一條 縣參議員之任期為三年，每年改選三分之一，連選得連任。

第一百四十二條 縣參議會之職權如左：

一、議決縣預算決算及募債事項；

二、議決縣單行法規事項；

三、建議縣政興革事項；

四、審議縣長交議事項；

五、其他依法律應屬於縣參議會議決之事項。

第一百四十三條 縣民得依法行使罷免、創制、複決之權。

第一百四十四條 縣長、縣參議員之選舉法，縣參議會、縣政府之組織法，另定之。

### 第三節 市

第一百四十五條 工商繁盛，人口集中之地，得依法律所定標準設市，直隸中央或省政府。

第一百四十六條 市設市政府，以市長組織之，市長由市民選舉後，其直隸中央之市，應提請中央任命之，其隸屬省政府之市，應提請省政府任命之。

第一百四十七條 市長視其市之所隸屬，受中央或省政府之指揮，綜理全市政務，其任期為三年，

連選得連任。

第一百四十八條 市設市參議會，由市民選舉參議員組織之。

第一百四十九條 市參議員之任期為三年，每年改選三分之一，連選得連任。

第一百五十條 市參議會之職權如左：

一、議決市預算決算及募債事務；

二、議決市單行法規事項；

三、建議市政興革事項；

四、審議中央或省政府交議事項；

五、其他依法律應屬於市參議會之議決事項。

第一百五十一條 第一百四十三條之規定，於市準用之。

第一百五十二條 市長，市參議員之選舉法，市政府，市參議會之組織法，另定之。

第五章 中央與地方之關係

第一百五十三條 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，有因地制宜之性質者，劃歸地方。

第一百五十四條 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、國防及軍制；
- 五、外交及僑務；
- 六、考試；
- 七、度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度；
- 八、幣制及國家銀行；
- 九、國有財產，國稅，國債，及其他關係中央之財政事項；

十、郵政電報及其他國營水陸空交通或運輸事業；

十一、國家工程及關係全國之建設事項；

十二、國營獨占專賣及其他國營經濟事業；

十三、商標專利特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項。

第一百五十五條 左列事項，由中央立法執行，或由地方執行。

一、監察；

二、戶籍；

三、土地制度；

四、地方政制；

五、教育及文化；

六、移民及墾殖；

七、財政及財政監督；



八、銀行保險及其他金融事業；

九、衛生、防疫及醫藥；

十、礦業、森林及漁業；

十一、兩省以上之水陸交通及水利；

十二、其他應有全國一致規定之事項。

第一百五十六條 凡未列舉於前二條之事項，由地方立法並執行之，但其性質與中央及地方均有關係者，得由中央立法執行，或委託地方執行；或由中央規定原則，由地方立法並執行；惟在中央未有表示以前，其管轄權屬諸地方。

第一百五十七條 中央對於地方所徵租稅，為維持公益，或保護民生起見，得以立法程序制定原則，以資遵守。

第一百五十八條 地方之天然富源，與大規模之工商事業，因資力不足，不能由地方單獨發展或興辦者，中央應予盡力協助，所獲純利，中央與地方政府各占其半。

第一百五十九條 海陸空軍屬於中央，依法律徵集之。其駐在地，以國防地帶爲限。地方政府，不得自置軍隊，設立軍官學校及軍械製造廠，但爲維持地方治安，得設警備隊。中央除對外戰爭外，不得調遣各省警備隊，各省非至自力不能平復內亂時，不得請求國軍援助。

第一百六十條 地方政府所制定之法規，與中央政府依本憲法所規定之法律牴觸者無效。

#### 第六章 財政及財政監督

第一百六十一條 各級政府之歲出歲入，均應編造預算，其預算在中央須經立法院之通過，在地方須經其參議會之通過，方得執行之。其執行應具備簿據，執行之結果，應編造決算，由監察機關審覈，分別定其責任並公告之。各級政府之總預算及總決算，均每一會計年度辦理一次，各級政府預算會計決算之範圍及程序，以法律定之。

第一百六十二條 左列各款事項，在中央政府，非經立法院之議定，在各級地方政府，非依法律，經其參議會之議決，不得爲之。

一、稅賦，捐費，罰金，罰鍰，或其他有強制性質收入之設定，及其徵收率之變更；

二、公債之募集及增加公帑負擔之其他契約之締結；

三、授子專賣獨占或其他特權契約之締結或取消；

四、屬於公營之專賣獨占或其他有營利性質事業之設定或取消。

第一百六十三條 中華民國國境以內一切貨物，有自由流通之權，各級地方政府，不得禁阻。關稅應於貨物出入國境時徵收之，並以一次爲限。對於國內貨物之流通，不得設置關卡，以任何名義徵收通過稅，但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費，不在此限。出產稅消費稅，或其他對於貨物徵收之稅捐，其徵收之權，屬於中央政府，各級地方政府，非因中央之委託不得徵收之。

第一百六十四條 交通、運輸及其他公用事業之屬於公營者，其價格在中央政府應由立法院議定之，在各級地方政府應由其參議會議定之。各級政府之公營事業，均以營業管理辦法管理之，得自行籌措其經費而負擔其債務，但其淨盈餘或淨虧空，仍應編入總預算，公營業之預算、會計、審計，及決算程序，以單行法律規定之。交通、運輸及其他公用事業，非由中央政府經營者，因國防

上之緊急需要，得由中央政府臨時管理之。

第一百六十五條 預算中對於應舉辦之事項，其完成之期間，在一年以上者，得設定繼續經費，對於每歲支出之數額永久不變之事項，得以法律設定恆久經費。

第一百六十六條 凡政府機關之財務行政，均應用聯立綜合之組織，其辦理預算、決算、會計、統計之人員，應用超然之主計機關，掌其任免遷調，並監督指導其事務。其辦理現金出納之人員，應由統一之出納機關，掌其任免遷調，並監督指導其事務。其辦理審計稽察之人員，應由獨立行使監察權之審計機關，掌其任免遷調，並監督指導其事務。

第一百六十七條 凡有中華民國國籍之人民，對於該管各級政府之財政簿據，得依法納費，請求閱覽，除關係軍事秘密或外交秘密外，各級政府機關不得拒絕之。

#### 第四篇 民生

##### 第一章 國民生計

第一百六十八條 經濟組織，應本於公平之原則，使國民均維持相當之生存。

第一百六十九條 中華民國人民，俱有不背正義與人道，為精神上或體力上勞動之義務。

第一百七十條 有勞動能力，非因怠惰或過失而失業者，政府應予以協助，使有適當之工作機會。

其有工作者，應由政府制定保護法規，以改進其生活。

第一百七十一條 老弱殘廢失去勞動能力者，應由政府予以相當之救濟。

第一百七十二條 為發展農村經濟，政府應積極實施左列事項：

一、墾殖荒地，開發水利；

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，改善農民生活；

五、改良農村住宅，興築農村道路；

六、改善佃農地位，增進農工福利。

第一百七十三條 政府保護人民生育安全，及身體健康起見，應設公立醫院。助產治療，施送診藥。

第一百七十四條 勞資雙方之關係，以協調互利爲原則。

第一百七十五條 人民之契約及職業自由，在不妨害公共利益及善良風俗之範圍內，應保護之。

第一百七十六條 對於私有土地，應以法律規定，嚴防濫用荒廢及集中於少數人。

第一百七十七條 凡生產事業，應由政府獎勵及保護之。

第一百七十八條 重利之借貸及動產不動產之重租，應以法律禁止之。

第一百七十九條 對於遺產之承繼，應以法律或課稅加以限制，但以不使承繼人喪失生存及發

展本能之必要資力爲度。

第一百八十條 爲謀國民經濟發展，政府應提倡各種合作事業及保險事業。

第一百八十一條 凡具有專利性質或獨占性質之產業，應由政府集中資本，爲獨立之經營。

第一百八十二條 人民生活必需品之產銷及價格，得由政府修正或限制之。

第一百八十三條 中央及地方均得設立經濟委員會，其詳依法律之規定。

第一百八十四條 中央及地方關於經濟事項之立法，應徵詢經濟委員會之意見。

第一百八十五條 經濟委員會除依前條之規定，應提出意見外，並得爲左列各事：

- 一、關於經濟立法及行政，自動建議於政府；
- 二、關於經濟事項，提出法律案於立法機關；
- 三、督促政府與農民工人商業實業團體之合作，及農民工人商業實業團體內互相之合作；
- 四、解決勞資之爭議。

## 第二章 國民教育

第一百八十六條 中華民國之人民，教育之機會，一律平等。

第一百八十七條 實施教育時，人格之培養，與其他目的並重。

第一百八十八條 已達學齡之兒童，至少應使受六年之免費基本教育。

第一百八十九條 未受基本教育之人民，應一律由國家施以免費補習教育。

第一百九十條 已受基本教育，成績優美，或有特殊天才而無力升學者，中央或地方政府經考驗後，應設法補助之，俾得受中學以上之教育。

第一百九十一條 擔任基本教育之教員，應予以保障，並從優待遇。

第一百九十二條 中央與地方應寬籌教育上必需經費，並保障其獨立。

第一百九十三條 私立學校成績優良者，應予獎勵及補助。

第一百九十四條 各學校教員應受檢定，其檢定方法以法律定之。凡檢定合格之教員，應予以獎

勵及保護。

第一百九十五條 華僑教育，應予獎勵及補助。

第一百九十六條 全國公私立學校，應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優而無力升學之學生。

第一百九十七條 關於學問及藝術之研究，有發明及特殊成績者，由國家獎勵及保護之。

第一百九十八條 學術之研究及思想與社會秩序無直接妨害者，應保障其自由。

第五篇 憲法之保障

第一百九十九條 凡法律與本憲法牴觸者無效。



第二百零條 本憲法非經四分之一之國民大會代表，或四分之一之省民代表會，或四分之一之省職業團體之提議，並經國民大會之議決，不得修改之。

第二百零一條 爲直接或間接保障憲法之實行及解決關於憲法之糾紛，應設國事法院。

第二百零二條 國事法院之職權如左：

- 一、解釋憲法上之疑義；
- 二、審查違憲之法令並宣告無效；
- 三、關於違憲行爲之處分；
- 四、解決中央政府各機關間各地方政府間，及中央與地方間之權限爭議，及其他不能解決之事項；
- 五、處理行政訴訟；
- 六、統一解釋行政法令；
- 七、處理公務員被彈劾之案件，並懲戒被彈劾人，及其他在行使國事法院職權時所發見應處

懲戒之公務員；

八、移送負刑事責任之被懲戒公務員於普通法院審判；

九、解決其他直接或間接違背憲法而非普通法院可得解決之政治上事件。

第二百零三條 國事法院在其職權範圍內，所爲之決定及解釋，有拘束普通法院之效力。

第二百零四條 遇行政法令之解釋與普通法令之解釋有衝突時，由國事法院與最高法院各推相等之人數合組委員會，互相討論，以求統一。

第二百零五條 國事法院設評事十一至十五人，其中過半數，由國民大會直接選舉之，餘由政府五院，各推二以上之候選人，提請國民大會選舉之。

第二百零六條 國事法院之評事，須具左列之資格：

一、年滿三十五歲；

二、完全享有公民權；

三、曾在專門以上學校研究法律，政治或經濟之學畢業而有後開情形之一：

- 甲、關於法律、政治或經濟有專門之著作或有價值之貢獻，
- 乙、在專門以上學校教授法律、政治或經濟之學三年以上，
- 丙、有五年以上之行政或司法經驗，
- 丁、經考試或銓敘合格。

第二百零七條 國事法院之評事中，研究法律者至少應占五分之一，研究政治及經濟者至少應各占五分之一。

第二百零八條 國事法院設院長副院長各一人，由各評事互選之。

第二百零九條 國事法院之評事，非經國民大會過半數代表之列席，列席代表三分之二之贊同，不得罷免之。

第二百十條 除前條規定外，國事法院之評事，非經監察院立法院之聯合彈劾，並經監察院立法院最高法院所合組之委員會之懲戒，不得免職、停職、減俸或調任。但受刑事處分或受禁治產之宣告者，不在此限。前項合組之委員會，由監察院、立法院各推二人，最高法院推五人組織之。

第二百一十一條 國事法院之評事，除現行犯外，非經最高法院之許可，不得逮捕或監禁之。

第二百一十二條 國事法院之評事，爲現行犯被逮捕或監禁時，逮捕或監禁之機關，須於二十四小時內將逮捕或監禁之理由，通知最高法院，最高法院接到前項通知後，應卽爲許可與否之表示。

第二百一十三條 國事法院之決定或命令，由該法院自行執行，或囑託中央或地方政府機關執行之，中央或地方政府受前項囑託者，應立予執行。

第二百一十四條 國事法院之組織法，國事訴訟法，違憲罰法，另定之。

## 附錄十三

### 張知本氏之憲法草案

國民大會秉全體國民之公意，深維三民主義五權憲法，爲中華民國建國之精神所寄託，爰本斯旨，創制憲典，國範昭垂，咸遵勿替。

#### 第一章 基本原則

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權，屬於人民全體。

第三條 主權爲政權與治權，政權爲選舉，罷免，創制，複決四權，由人民行使之；治權爲行政，立法，司法，考試，監察五權，由人民委之行政機關，立法機關，司法機關，考試機關，監察機關行使之。

#### 第二章 民族

第四條 中華民國國土，爲江蘇，安徽，江西，浙江，湖北，湖南，福建，河北，山東，河南，山西，陝西，甘肅，四川，廣東，廣西，雲南，貴州，遼寧，吉林，黑龍江，新疆，熱河，綏遠，察哈爾，寧夏，青海，西康，二十八省及蒙古，西藏。國土及其區劃，非依修正憲法之程序，不得變更之。

第五條 中華民國人民之國籍，依法律所定。

第六條 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日。

第七條 中華民國國都，定於南京。

第八條 中華民國各種族，基於自由意志，永久爲鞏固之結合，各種族中之自治力較弱者，國家應扶助其自治。

第九條 中華民國國際地位，應保持其自由平等，與前項規定相背之條約，須修改或拒絕之。

第十條 僑居外國之中華民國人民，國家應保護並援助之。

第十一條 中華民國依法律置相當之國防軍隊，國防軍隊行徵兵制，其駐在地以國防地帶爲限。軍人除服從國家命令防衛國土外，不得發表政治上之言論。軍人因衛國而致死亡或殘廢者，厚

卹其家屬或本人。

第十二條 婚姻以男女平等爲本，由國家保護之。

第十三條 產婦及兒童，受國家之特別保護及扶助。

### 第三章 民權

#### 第一節 人民之權利義務

第十四條 中華民國人民，無男女，種族，宗教，階級之區別，在法律上一律平等，勳章及其他榮章均得頒給之。

第十五條 人民有身體之自由，非因犯罪或其他妨害公安情事，不得剝奪或限制。人民被逮捕監禁時，本人或他人得請求法院卽發出庭狀提審之，法院不得拒絕其請求。

第十六條 人民行爲非法律有處罰明文者，不得處罰。

第十七條 人民除現役軍人外，不受軍事審判。

第十八條 人民有居住之自由，非因犯罪或其他緊急危難，不得侵入或搜索。軍隊除戰事區域，或

租賃外，不得屯駐於人民之住宅。

第十九條 人民有遷徙之自由，非妨害公共秩序及善良風俗，不得停止或限制。

第二十條 人民有書信秘密之自由，非因犯罪在偵查或審判中及破產在破產程序進行中，不得停止或限制。

第二十一條 人民有信仰宗教及反對宗教之自由，妨害社會公安及善良風俗之宗教，得限制之。

第二十二條 人民有言論著作刊行之自由，除牴觸刑法外，不得停止或限制。

第二十三條 人民有集會結社之自由，不必向該管官署事先報告；但集會攜帶武器或擾亂社會秩序，結社以犯罪爲目的者，得禁止或解散之。

第二十四條 人民有依法律訴訟於法院之權。

第二十五條 人民有依法律提起訴願及行政訴訟之權。

第二十六條 人民有請願之權。

第二十七條 人民有依法律應考試之權。



第二十八條 人民有依法律任公職之權。

第二十九條 人民年滿二十歲者，有選舉權，罷免權，複決權，創制權，但有左列情事之一者，不在此限：

一、精神病者；

二、公權被剝奪尚未恢復者；

三、吸食鴉片及使用其代替品者；

四、不營正當業務者。

第三十條 人民依法律有納租稅之義務。

第三十一條 人民依法律有服兵役之義務。

第三十二條 人民依法律有服公務之義務。

第二節 中央與地方之權限

第三十三條 左列事項由中央立法並執行之：

- 一、外交及僑務；
- 二、國防及軍制；
- 三、國籍；
- 四、民法刑法及他關於司法之立法；
- 五、考試；
- 六、郵政電報及其他國營水陸空之交通及運輸事業；
- 七、度量衡制度；
- 八、幣制及國家銀行；
- 九、關稅及其他國稅；
- 十、國營實業；
- 十一、專賣及特許專利；
- 十二、國有財產及國債；

十三、其他依本憲法所定或依事務性質屬於中央之事項。

第三十四條 左列事項，由中央立法並執行，或令地方執行之：

- 一、監察；
- 二、教育及文化；
- 三、土地制度；
- 四、戶籍；
- 五、移民及墾植；
- 六、工廠及勞動並社會保險；
- 七、公有森林漁業及礦產；
- 八、銀行及其他經濟制度；
- 九、兩省以上之水利及河道；
- 十、其他全國應有一致規定之事項。

第三十五條 依本法所定，其事務性質不屬中央者，由地方制度單行法並執行之。前條應由中央立法之事項，於中央未立法前，地方亦得制定單行法並執行之。

第三十六條 中央對於地方課稅之種類及其徵收方法，為維持社會公共利益，得以法律限制之。

第三十七條 地方法律與中央法律牴觸者無效。

第三十八條 中央與地方，或地方與地方間之爭議，由立法院裁定之。

第三十九條 中央因預算不敷或其他必要，得經立法院之議決及國民大會複決，令各地方按其歲收總額，用累進法分擔之。地方財力不足或遇非常事變，得依前項程序，由中央補助之。

### 第三節 國民大會

第四十條 中華民國國民大會，為代表全體人民行使中央政權之機關。

第四十一條 國民大會，由全國各縣及其同等區域各選出國民代表一人，並蒙古西藏與直隸中央之市選出之國民代表組織之。

第四十二條 具有第二十九條所定行使政權資格而候選者，均有國民代表被選舉權。國民代表

之選舉方法，以法律定之。

第四十三條 國民代表，不得兼任中央所屬文武公務員，中央文武公務員被選為國民代表或國民代表被選或被委為中央文武公務員時，得自擇其一任之。

第四十四條 國民代表任期三年，但任期未屆滿前，得由原選舉區人民依選舉投票方法撤回之。

第四十五條 國民大會設執行委員會，由國民代表互選三十一人組織之，每年常會改選一次。執行委員會執行委員，互選五人為常務委員。

第四十六條 國民大會除臨時會外，每年開常會一次，會期自七月一日起為一個月，但得延長之。

第四十七條 國民大會會議，由執行委員會召集，但臨時會，得由大總統或國民代表三分之一以上請求執行委員會召集之。

第四十八條 國民大會非有代表總數過半數之出席，不得開議，議事非有出席代表過半數之贊成，不得可決。

第四十九條 國民大會依憲法規定範圍選任中央公務員。

第五十條 國民大會選舉之公務員，國民大會有罷免之權，但未經彈劾及審判後，不得行使之。

第五十一條 國民大會選任之公務員，被監察院彈劾者，由國民大會審判之，監察院長及監察委員，國民大會自行彈劾並審判之。

第五十二條 國民大會對於彈劾案之審判，以懲戒處分爲限，如涉犯罪，移付法院審判之。

第五十三條 國民大會於中央公務員知有應被彈劾之事由發生而監察院未彈劾者，得交監察院彈劾之。

第五十四條 國民大會於未有或現行之法律，得提出草案或大綱或意見書，交立法院制定修正或廢止之。

第五十五條 國民大會依憲法規定範圍，有複決法律及其重要事項之權。

第五十六條 國民大會，裁決中央各院間之爭議。

第五十七條 國民大會除對於立法院行使創制權外，得建議於中央其他各院。

第五十八條 國民大會應受理人民之請願。

第五十九條 國民代表於會內之言論及表決，對會外不負責任。

第六十條 國民代表在會期中，非得國民大會許可，不得逮捕，但現行犯不在此限。

第六十一條 國民大會閉會期內，國民大會之權力屬於國民大會執行委員會，但左列事項，爲國民大會之特權：

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。

#### 第四節 大總統

第六十二條 中華民國人民，年滿四十歲，並住居國內十年以上而有候選資格者，得由國民大會選任爲大總統，但軍人退職未滿三年者，其當選爲無效。

第六十三條 大總統任期三年，非隔一任後，不得再被選任。

第六十四條 大總統就職之始，須爲左列宣誓：

余誓以至誠，恪遵憲法及法律，盡忠本職，衛國利民，謹誓。

第六十五條 大總統因故不能執行職務時，由行政院院長代之；行政院院長同時不能執行職務時，由國民大會就他院院長推定一人代之；大總統缺位時，國民大會即時舉行大總統新選舉，舉在新任大總統尚未選出，或選出後尚未就職時，依前項代之規定。

第六十六條 大總統依行政院院長之輔佐，行使國家之行政權，不負實際政治責任。

第六十七條 大總統對外代表中華民國。

第六十八條 大總統宣戰媾和及締結條約，但須經國民大會之複決。防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國民大會追認之。

第六十九條 大總統任免文武公務員，但憲法及法律另有規定者，不在此限。

第七十條 大總統統率陸海空軍。

第七十一條 大總統得依法律宣告戒嚴，但國民大會認爲無戒嚴之必要時，應即解嚴，平時不得



於警察機關外，置特別軍事機關。

第七十二條 大總統所發命令以及其他有關行政之文書，非經行政院院長副署，不生效力。

#### 第五節 行政院

第七十三條 行政院院長，由國民大會就具有候選資格者選任之，任期三年。

第七十四條 行政院院長輔佐大總統對國民大會負責。

第七十五條 行政院院長決定大政方針，行政院院長不同意大總統之行爲時，得拒絕副署。

第七十六條 行政院會議由行政院院長及行政院各部部长組織之，會議時，以行政院院長爲主席，大總統得列席行政院會議，但不得參加表示。

第七十七條 左列事項應提交行政會議：

- 一、提出於立法院之預算案及法律案；
- 二、提出於監察院之決算案；
- 三、提出於國民大會之宣戰、媾和及締結條約案；

- 四、荐任以上公務員之任免；
- 五、行政院各部間之爭議事項；
- 六、依法律所定或行政院院長認為應付會議議決事項。

#### 第六節 立法院

第七十八條 立法院院長及立法委員，由國民大會就其具有候選資格者選舉之，任期三年，立法委員名額不得逾一百人。

第七十九條 立法院會議，以立法院院長為主席。

第八十條 立法院會議，非有委員總數過半數之出席，不得開議，議事非有出席委員過半數之同意，不得可決，可否同數，取決於主席。

第八十一條 立法院除憲法另有規定外，有議決左列事項之權。

##### 一、預算案；

##### 二、一切法律案。

第八十二條 立法院院長或立法委員五人以上之署名，得提出法律案，大總統及各院院長，得就主管事項提出法律案。

第八十三條 立法院議決之法律案，除財政法律案必須送交國民大會複決外，立法院得送交複決或國民大會請求送交複決之。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，其送經國民大會複決者，於複決覆到後三日內公布之。

第八十四條 大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為無理由者，立法院應以原案為法律。

第八十五條 任何機關，不得以命令立法，但為執行法律或依法律委任，得發布命令。

#### 第七節 司法院

第八十六條 司法院院長，由國民大會就具有候選資格者選任之，任期三年。

第八十七條 司法院設最高法院，司法行政部，公務員懲戒委員會。

第八十八條 最高法院院長，由司法院院長兼任。最高法院司法官，由國民大會就具有候選資格者選任之。

第八十九條 除憲法及法律另有規定外，司法院院長任免所屬公務員。

第九十條 司法院院長，得宣告免刑，減刑及復權，但應提交國民大會複決之。國民大會所為彈劾案之判決，其復權由國民大會為之。

第九十一條 最高法院，受理民事刑事及行政訴訟，司法行政部，處理司法行政，公務員懲戒委員會，審判不屬國民大會管轄之彈劾事件。

第九十二條 各級法院之審判，除認為妨害公安或有關風化者，均公開之。

第九十三條 司法官獨立審判，無論何人，不得干涉。

第九十四條 司法官非依法律，不得免職，停職，轉任，罰俸。

#### 第八節 考試院

第九十五條 考試院院長，由國民大會就具有候選資格者選任之，任期三年。

第九十六條 考試院依法律行使考選及銓敘之職權。

第九十七條 除憲法及法律另有規定外，考試院院長任免所屬公務員。

第九十八條 考試院每省區得置分院。

第九十九條 每次考試，設典試委員主持之，典試委員，由國民大會就具有候選資格者選任之。

第一百條 考試院分縣試，省試，國試。縣試爲普通考試，省試國試爲專門考試。各級考試程序及應試人資格以法律定之。

第一百〇一條 典試委員獨立典試，無論何人，不得干涉。

第一百〇二條 典試委員於縣試，省試，得巡迴典試之。

第一百〇三條 各級考試及格者，該當於其知識能力，有被選任或被委任爲人民代表或公務員之資格。

#### 第九節 監察院

第一百〇四條 監察院院長，由國民大會就具有候選資格者選任之，任期三年。

第一百〇五條 監察院依法律行使彈劾及審計之職權。

第一百〇六條 彈劾置監察委員，審計置審計委員，由國民大會就具有候選資格者選任之。

第一百〇七條 除憲法及法律另有規定外，監察院院長任免所屬公務員。

第一百〇八條 監察委員就中央所屬公務員之違法失職者彈劾之，但經行政院院長副署之大

總統行爲，除得認爲犯罪行爲者外，不得爲彈劾大總統之事由。

第一百〇九條 監察委員因執行職務，得赴各公署查閱文書。

第一百十條 監察委員隨時考查公務員之行爲，駐於中央政府所在地以外之中央所屬公務員，

由監察委員巡迴考查之。

第一百十一條 監察委員受理人民對於公務員違法失職之告發。

第一百十二條 受彈劾之人，爲選任中央公務員，送交國民大會審判，委任中央公務員，送司法院

公務員懲戒委員會審判。

第一百十三條 監察委員查知地方公務員違法失職時，得交地方監察院彈劾之。

第一百十四條 監察委員獨立彈劾，無論何人不得干涉。

第一百十五條 監察委員行使職務所發之言論，對外不負責任。

第一百十六條 監察委員非得監察院許可，不得逮捕，但現行犯不在此限。

第一百十七條 審計委員監督預算，執行審定決算，並核准收入命令及支付命令。中央所屬各機關之計算，審計委員亦審定之。

第一百十八條 審計委員獨立審計，無論何人，不得干涉。

#### 第十節 地方制度

第一百十九條 省設省民大會，代表全省人民行使省之政權，省民大會，由全省各縣人民選舉代表組織之。

第一百二十條 省設省長由省民大會就具有候選資格者選任之。

第一百二十一條 省設省立法院，省監察院，省立法院及省監察院院長，並立法委員，監察委員，由省民大會就具有候選資格者分別選任之。

第一百二十二條 省長除處理並監督全省自治行政外，該省內中央行政，受中央之指揮命令執行之。

第一百二十三條 省長執行省內中央行政違法失職時，除省監察委員得彈劾外，中央監察委員，亦得提出彈劾案於國民大會，經其審判後，交省民大會執行之。

第一百二十四條 省立法院制定省單行法規，但不得與國家法律抵觸，省組織法由中央立法院制定之。

第一百二十五條 縣之政權，由縣民大會行使之，縣民大會之組織，為一縣人民之全體。

第一百二十六條 縣設縣長，由縣民大會選任之。

第一百二十七條 縣設縣立法院，縣監察院，縣立法院及縣監察院院長，並立法委員，監察委員，由縣民大會分別選任之。

第一百二十八條 縣民大會之開會，以分區投票公決之方法行之。

第一百二十九條 縣長執行縣內中央行政或省行政違法失職時，除縣監察委員得彈劾外，中央



監察委員，或省監察委員亦得提出彈劾案於國民大會或省民大會，經其審判後，交縣民大會執行之。

第一百三十條 縣立法院制定縣單行法規，但不得與國家法律及省法規抵觸，縣組織法由中央立法院制定之。

第一百三十一條 直隸中央之市，及直隸於省之市，準用本法關於省或縣之規定，但直隸中央之市，其政權由市民全體行使之。

第一百三十二條 蒙古西藏之地方制度，得就地方情形，以法律另定之。

#### 第四章 民生

##### 第一節 會計

第一百三十三條 創設租稅，變更稅率，募集國債，及其他增加人民或國庫負擔之財政事項，須經立法院之議決，及國民大會之複決。

第一百三十四條 國家歲出歲入，每年由大總統編成預算案，於上屆會計年度終之前一月，提出

於立法院。

第一百三十五條 定期計劃特別事業，得於預算案內，依定期年限設繼續費。

第一百三十六條 爲防預算不足或預算所不及，得於預算案內設預備費。

第一百三十七條 預算提出後，有追加必要者，得提出追加預算案。

第一百三十八條 預算案於會計年度開始尙未成立時，暫依上年度預算收支之。

第一百三十九條 國家臨時發生事變，須爲預算外之支出時，得隨時提案於立法院議決後，送交

國民大會複決之。

第一百四十條 每年度終結，由大總統於次年度開始提出決算案於監察院，經審計委員審定後，

交國民大會複決之。

第一百四十一條 審計委員發見決算與預算不符或其他不法情事時，除證明大總統有犯罪行

爲外，應由行政院院長負責。

第一百四十二條 預算案經複決後，由立法院公布，決算案經複決後，由監察院公布之。

## 第二節 教育

第一百四十三條 已達學齡之男女兒童，有受基本教育之權，基本教育六年，不收學費及其他教育上之必要費，其衣食費不能自給者，並供給之。

第一百四十四條 兒童在應受基本教育期內，父母有使就教育並自爲教育之義務。

第一百四十五條 未受基本教育之人民，施以補習教育。

第一百四十六條 中等以上學校廣設免費學額，於貧民免收學費。中央及地方應寬籌貧民就學補助費，於入中等以上學校之貧民，按期補助之。

第一百四十七條 國家於學校教員應優定其待遇。

第一百四十八條 學校教員之講授，除抵觸刑法外，應保障其自由。

第一百四十九條 中央及地方應寬籌教育經費，並保障其獨立。

第一百五十條 私立學校，適合國家教育制度，而有相當成績者，應許可之。已許可之私立學校，中央或地方應斟酌其情形，給以補助費。

第一百五十一條 凡於學術之研究，有發明或特別成績者，國家應保護獎勵之。

第一百五十二條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應保護及保存之。

### 第三節 經濟

第一百五十三條 人民財產，受法律之保護，但因公共利益之必要，得依法徵收之。

第一百五十四條 國家應確定土地政策，漸變私有土地為國有。

第一百五十五條 企業直接關係公共利益者，由國家經營之，其已經私人經營者收歸國有。前項

企業以外之大企業，得收歸國家經營。

第一百五十六條 人民財產所有權之行使，有害公共利益者，應限制之。

第一百五十七條 財產之繼承，得依累進稅率徵收遺產稅。

第一百五十八條 契約自由，受法律之保護，但借貸之重利，不動產使用之重租，及其他背於公共

利益善良風俗者，應限制之。

第一百五十九條 人民有營業及選擇職業之自由，但有妨公共利益善良風俗者，應限制之。

第一百六十條 農民工人，國家應特定法律保護之。婦女兒童從事勞動者，應予以特別之保護。

第一百六十一條 中央或地方應扶助失業農工使之有適當之工作，其無適當工作時，並應維持其生存。

第一百六十二條 老弱殘廢失其勞動能力而不能自爲生活者，中央或地方應救卹之。

第一百六十三條 有勞動能力而不勞動者，應限制之。

第一百六十四條 中央及地方各設經濟委員會，由農人團體，工人團體，商人團體，及其他實業團體派代表組織之；但農人團體及工人團體之代表不得少於代表總數二分之一。

第一百六十五條 中央及地方經濟委員會之職權如左：

一、爲發展國民經濟及保護農工，於立法及行政上，應中央及地方之諮詢，並爲建議；

二、調解勞資之紛爭。

第一百六十六條 中央及地方應急謀實業之建設，開發私人經濟之實業，除第一百五十五條規定外，應保護並獎勵之。

第五章 附則

第一百六十七條 本法所定公務員之選任，於候選人考試未舉行前，不以具有候選資格者爲限。

第一百六十八條 凡公務員就職時，須爲守法盡職之宣誓，其宣誓程序，以法律定之。公務員因違

法失職致人民受不當之損害時，須負賠償之責。

第一百六十九條 憲法之修正，由國民大會行之，憲法修正案之議決，須有國民代表總數三分之二之出席，及出席代表三分之二之贊成，始得有效。

第一百七十條 憲法之解釋，由國民大會行之。

第一百七十一條 憲法由國民大會制定並頒布之。

## 附錄十四

國民政府立法院公表之憲法草案初稿

### 第一章 總綱

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權，屬於人民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者，爲中華民國人民。

第四條 中華民國之領土爲江蘇，浙江，安徽，江西，湖北，湖南，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，及蒙古，西藏所包括之疆域。

中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更。

行政區域及區域名稱，以法律定之。

第五條 中華民國之國都，定於南京。

第六條 中華民國國旗，定爲紅地左上角青天白日。

第二章 人民之權利義務

第七條 中華民國人民，無男女，種族，宗教，階級，職業之區別，在法律上，一律平等。

第八條 人民有身體之自由，非依法律，不得逮捕，拘禁，審問，處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，執行機關，至遲應於二十四小時內，將執行原因，告知其本人及其親屬，並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。

法院對於前項聲請，不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第九條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第十條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律，不得侵入搜索或封鎖。



- 第十一條 人民有遷徙之自由，非依法律，不得停止或限制之。
- 第十二條 人民有集會結社之自由，非依法律，不得停止或限制之。
- 第十三條 人民有言論著作及出版之自由，非依法律，不得停止或限制之。
- 第十四條 人民有祕密通訊之自由，非依法律，不得停止或限制之。
- 第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律，不得限制之。
- 第十六條 人民之財產，非依法律，不得徵用，徵收，查封或沒收。
- 第十七條 人民有依法律請願，訴願及訴訟之權。
- 第十八條 人民有依法律選舉，罷免，創制，複決之權。
- 第十九條 人民有依法律應考試之權。
- 第二十條 人民有依法律納稅之義務。
- 第二十一條 人民有依法律服兵役及工役之義務。
- 第二十二條 人民有依法律服公務之義務。

第二十三條 凡停止或限制人民自由或權利之法律，以社會秩序公共利益所必要者爲限。

### 第三章 國民經濟

第二十四條 國家應建立民生主義之經濟制度，改善財富之生產分配與消費，以謀國民生計之均足。

第二十五條 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，土地所有權人，對於其所有土地負充分使用之義務。

第二十六條 附着於土地之礦及經濟上可供公衆利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

第二十七條 土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應歸人民公共享受。

前項土地增值，使歸人民公共享受之方法，以徵收土地增值稅行之。

第二十八條 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。

第二十九條 爲謀財富分配之改善，國家應採用左列之辦法：

一、按累進稅率徵收所得稅及遺產稅；

二、制定合理之贏餘分配制度，以平衡勞資之經濟利益；

三、限制私人資本之借貸利息及不動產使用之租金；

四、平準糧食及其他生活必需品之價格；

五、提倡各種合作事業。

第三十條 為改良勞工生活狀況，國家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。

第三十一條 勞資雙方，應本協調互利原則，發展生產事業。

第三十二條 人民因服兵役及公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟及撫卹。

第三十三條 為發展農村經濟，政府應積極實施左列事項：

一、墾殖荒地，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，改善農民生活；
- 五、改良農村住宅，興築農村道路。

#### 第四章 國民教育

第三十四條 三民主義爲中華民國國民教育之根本原則。

第三十五條 中華民國人民受教育之機會，一律平等。

第三十六條 教育應以培養高尚人格增進生活技能及造成健全國民爲主要目的。

第三十七條 已達學齡之兒童，應一律受義務教育。

未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育。

第三十八條 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。

第三十九條 國立大學及國立專科學校，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。

第四十條 教育經費之最低限度，在中央應爲其預算總額百分之十五，在地方應爲其預算總額百分之三十，其依法獨立之教育基金，並應予以保障。

第四十一條 私立學校成績優良者，應予以獎勵及補助。

第四十二條 華僑教育應予以獎勵及補助。

第四十三條 全國公私立學校設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優無力升學之學生。

第四十四條 學校教職員成績優良，久於其職者，應予以獎勵及保障。

第四十五條 研究學術有發明者，應予以獎勵及保護。

第四十六條 有關歷史文化藝術之古蹟古物，應由國家保護或保存之。

#### 第五章 國民大會

第四十七條 國民大會以依左列方法選出之代表組織之：

一、每縣市及其同等區域，選出代表一人。

縣市同等區域，以法律定之。

二、蒙古西藏人民選出之代表，其名額以法律定之。

三、僑居國外中華民國人民選出之代表，其名額以法律定之。

第四十八條 國民大會代表之選舉，以普通平等直接無記名投票之方法行之。

第四十九條 中華民國人民年滿二十歲者，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。

第五十條 國民大會每三年召集一次，其會期以一個月為限。

第五十一條 國民大會之職權如左：

一、選舉罷免總統，副總統，立法委員，監察委員，司法院院長，副院長，考試院院長，副院長，及罷免行政院院長；

二、創制立法原則；

三、複決法律；

四、制定及修正憲法；

五、收受國民政府之報告；

六、受理國民政府提請解決之事項；

七、其他本憲法賦予之職權。

第五十二條 國民大會代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第五十三條 國民大會代表除現行犯外，在會期中非經國民大會之許可，不得逮捕或監禁之。

第五十四條 國民大會代表之職權，於閉會之日終了。

第五十五條 國民大會閉會期間，設國民委員會，置委員二十一人，候補委員十人，由國民大會選舉之。

前項委員及候補委員，不以國民大會代表爲限。

第五十六條 國民委員會委員及候補委員，應具左列資格：

一、年齡在四十五歲以上者；

二、對於國家有特殊勳勞德望卓著者；

三、對於政治上或學術上有重大之貢獻者。

第五十七條 國民委員會委員不得兼任其他職務。

第五十八條 國民委員會職權如左：

一、於國民大會閉會後，接管大會祕書處，並籌備下屆大會之召集；

二、經國民政府之請求，或於監察院對於總統副總統提出彈劾，並經委員四分之三以上之決議時，召集臨時國民大會；

三、受理監察院對於行政院，司法院，考試院各院院長，副院長，及立法委員，監察委員之彈劾案；

四、受理立法院對於行政院院長之不信任案；

五、其他本憲法賦予之職權。

第五十九條 國民大會之組織及選舉，國民委員會之組織及選舉，以法律定之。

#### 第六章 中央與地方之權限

第六十條 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；有因地制宜之性質者，



劃歸地方。

第六十一條 左列事項之立法權，屬於中央：

- 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；
- 十、警備治安；

附錄十四

- 十一、教育及文化；
- 十二、衛生防疫及醫藥；
- 十三、曆度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度；
- 十四、財政及財政監督；
- 十五、幣制及國家銀行；
- 十六、國營獨占、專賣及其他國營經濟事業；
- 十七、土地制度；
- 十八、勞工制度；
- 十九、郵政電報及其他水陸空交通或運輸事業；
- 二十、國家工程水利及關係全國之建設事項；
- 二十一、商標專利、特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項；
- 二十二、銀行保險及其他金融事業；

二十三、鑛業森林及漁業；

二十四、僑務；

二十五、移民及墾殖；

二十六、其他應有全國一致規定之事項。

第六十二條 凡未列舉於前條之事項，得由地方制定單行規章或由中央規定原則，由地方制定規章；但地方之規章，與中央法律抵觸者無效。

第六十三條 全國之陸海空軍，均由中央依法徵集訓練之。

第六十四條 中央地方政府課稅之劃分，及其財政上之協助，或補助方法，以法律定之。

第六十五條 中央與地方政府之歲入歲出，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次，其編造之範圍及程序，以法律定之。

中央與地方政府公有營業預算之編造，得以單行法規之；但其淨盈虧，仍應依法律編入總預算及總決算。

第六十六條 凡政府機關之財務組織，其出納，主計，審計各部分，應各別維持其獨立。

第七章 中央政制

第一節 國民政府

第六十七條 國民政府總攬中華民國之行政權，立法權，司法權，考試權，監察權。

第六十八條 國民政府由總統及行政院，立法院，司法院，考試院，監察院組織之。

第六十九條 總統及五院各對國民大會負其責任。

第七十條 國民政府公布法律，發布命令，由總統依法律署名，並經主管院院長之副署行之。

第七十一條 國民政府統率陸海空軍。

第七十二條 國民政府行使宣戰，媾和及締結條約之權。

第七十三條 國民政府宣布戒嚴，解嚴。

第七十四條 國民政府行使大赦，特赦，減刑，復權之權。

第七十五條 國民政府授與榮典。

第七十六條 五院院長均得依法律發布命令。

## 第二節 總統

第七十七條 中華民國人民年滿四十五歲者，得被選舉為總統副總統。

第七十八條 總統及副總統之選舉，以法律定之。

第七十九條 總統與副總統之任期，均為六年，連選得連任一次。

第八十條 總統對外代表中華民國。

第八十一條 司法院或考試院院長副院長在國民大會閉會期間，均因事故去職時，由總統提經

國民委員會之同意，任命代理院長。

第八十二條 總統因故不能視事時，由副總統代行其職權，總統與副總統俱不能視事時，由行政

院院長代行其職權。

第八十三條 總統應於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總

統亦不能代理時，由現任副總統暫代。現任副總統亦出缺時，由行政院院長暫代。

依前條及本條之規定，行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。

第八十四條 總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免解職，不受刑事上之訴究。

### 第三節 行政院

第八十五條 行政院爲國民政府行使行政權之最高機關。

第八十六條 行政院設院長一人，由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之。

行政院院長遇有左列情形之一時應行去職：

一、立法院提出不信任案，經國民委員會決議接受時。

二、監察院提出彈劾案，經國民委員會決議接受時。

第八十七條 行政院設各部各委員會，分掌行政職權。

第八十八條 行政院各部部長各委員會委員長，均由行政院院長依法律提請國民政府任免之。

第八十九條 行政院會議由行政院院長與各部部長各委員會委員長組織之，會議時以行政院

院長爲主席。

第九十條 左列事項，應經行政院會議議決：

- 一、提出於立法院之法律案預算案大赦案；
- 二、提出於立法院之戒嚴案；
- 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、各部各委員會提議之事項；
- 五、各部委員會間共同關係之事項；
- 六、院長交議之其他事項。

第九十一條 行政院之組織以法律定之。

#### 第四節 立法院

第九十二條 立法院爲國民政府行使立法權之最高機關。

第九十三條 立法院設院長副院長各一人，由立法委員互選之。

第九十四條 立法院立法委員之名額，不得過二百人，其任期爲三年，連選得連任。前項立法委員

名額之分配，應以區域職業及品學爲標準，其人選不以國民大會代表爲限。

第九十五條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之權。

第九十六條 立法院對於行政院政治之設施，及法律案之執行，認爲不當時，有提出質詢之權。

立法院對於行政院質詢之答復，認爲不滿時，得經出席委員三分之二以上之決議，提出不信任案。

第九十七條 行政，司法，監察，考試各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案。

第九十八條 總統對於立法院之議決案，得於公布前，提交復議。

前項提交復議之案，立法院於復議後經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，不得再交復議。

第九十九條 立法院送請公布之議決案，國民政府應於到達後十五日內公布之。

第一百條 立法委員於院內之言論，對外不負責任。

第一〇一條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或監禁之。



第一百〇二條 立法委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第一百〇三條 立法委員之選舉及立法院之組織，以法律定之。

#### 第五節 司法院

第一百〇四條 司法院爲國民政府行使司法權之最高機關。

第一百〇五條 司法院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第一百〇六條 司法院掌理司法行政並監督司法審判。

第一百〇七條 司法院設最高法院及公務員懲戒委員會。

第一百〇八條 最高法院院長及公務員懲戒委員會委員長均由司法院院長依法律提請國民政府任免之。

第一百〇九條 關於特赦減刑或復權事項，由司法院院長提請國民政府行之。

第一百一十條 法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟。

第一百一十一條 最高法院有統一解釋法令之權。

第一百十二條 法官依法律獨立審判。

第一百十三條 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減俸。

第一百十四條 司法院之組織，以法律定之。

第六節 考試院

第一百十五條 考試院爲國民政府行使考試權之最高機關。

第一百十六條 考試院設院長、副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第一百十七條 考試院設銓敍部，銓敍部部長由考試院院長依法律提請國民政府任免之。

第一百十八條 左列資格應經考試院之考試銓定：

一、公務人員任用資格；

二、公職候選人資格；

三、專門職業或技術人員執業資格。

第一百十九條 考試院之組織，以法律定之。

#### 第七節 監察院

第一百二十條 監察院爲國民政府行使監察權之最高機關。

第一百二十一條 監察院設院長副院長各一人，由監察委員互選之。

第一百二十二條 監察委員之名額，不得過五十人，任期三年，連選得連任。

前項監察委員名額之分配，應以區域及品學爲標準，其人選不以國民大會代表爲限。

第一百二十三條 監察院設審計委員會掌理審計及稽察事務。

第一百二十四條 審計委員會設審計委員五人，由監察院院長依法律提請國民政府任免之。

審計委員互選一人爲委員長。

第一百二十五條 審計委員會之決算報告，應經監察院全院監察委員之審查公布之。

第一百二十六條 監察委員於院內之言論，對外不負責任。

第一百二十七條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或監禁之。

第一百二十八條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

第一百二十九條 監察委員之選舉監察院之組織，及審計委員與審計官之保障，以法律定之。

### 第八章 省

第一百三十條 省爲中央直接管轄之行政區域。

第一百三十一條 省設省參議會參議員，名額每縣市一人，由人民直接選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百三十二條 省參議會每半年開會一次，其會期以一個月爲限，但遇必要時，得召集臨時會議。

第一百三十三條 省參議會職權如左：

一、選舉省長；

二、審議省預算事項；

三、向立法院提議關於省之法律案；

四、議決依法律委任之單行規章事項；

五、向行政院或省長建議省政興革事項；

六、審議省長交議之事項。

第一百三十四條 省設省長由省參議會就行政院所提出之候選人五人中，選出一人，由國民政府任命之，任期三年。

第一百三十五條 軍人非解除軍職三年後，不得爲省長候選人。

第一百三十六條 省長受中央政府之指揮，執行省內之中央行政事務，監督地方自治。

第一百三十七條 省參議會之組織，省參議員之選舉，省長公署之組織，及省長之選舉，以法律定之。

第一百三十八條 未經設省之區域，其政治制度，另以法律定之。

## 第九章 地方政制

### 第一節 縣

第一百三十九條 縣爲地方自治單位。

第一百四十條 縣自治事項如左：

- 一、全縣戶口之調查登記事項；
- 二、全縣之地政事項；
- 三、全縣之財政事項；
- 四、全縣之交通水利及其他經濟建設事項；
- 五、全縣之警衛治安事項；
- 六、全縣之教育文化事項；
- 七、全縣之衛生事項；
- 八、全縣之保養生息事項；
- 九、全縣公有財產之保管及整理事項；
- 十、全縣名勝古蹟之保存事項；

十一其他屬於縣自治之事項

第一百四十一條 縣民關於縣自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權。

第一百四十二條 縣設縣議會，議員九人至十七人，由人民直接選舉之。任期三年，連選得連任。

第一百四十三條 縣議會每半年開會一次。其會期以一個月為限，但遇必要時得召集臨時會議。

第一百四十四條 縣議會職權如左：

一、議決縣單行規章事項；

二、議決縣預算決算事項；

三、向縣政府建議縣政興革事項；

四、對於縣長之彈劾事項；

五、對於縣財政之審計事項；

六、審議縣長交議之事項。

第一百四十五條 縣設縣政府置縣長一人，由縣民直接選舉之。任期三年，連選得連任。縣長候選

人，以經中央考試合格者爲限。

第一百四十六條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮，執行中央行政事務。

第一百四十七條 縣長有違法或失職時，經縣議員四分之三之議決，得提出彈劾案請縣民罷免之。  
前項彈劾案，經縣民否決時，縣議會應即改選。

第一百四十八條 縣議會之組織，縣議員之選舉，縣政府之組織，及縣長之選舉，以法律定之。

## 第二節 市

第一百四十九條 市爲自治團體，市自治事項，除法律另有規定外，準用關於縣自治事項之規定。

第一百五十條 市民關於市自治事項，依法律行使選舉罷免創制複決之權。

第一百五十一條 市設市議會議員十一人至二十九人，由市民直接選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百五十二條 市議會之召集，及其職權，準用關於縣議會之規定。

第一百五十三條 市設市政府，置市長一人，由市民直接選舉之，任期三年，連選得連任，市長候選



人，以經中央考試合格者爲限。

第一百五十四條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央行政事務。

第一百五十五條 市議會之組織，市議員之選舉，市政府之組織，及市長之選舉，以法律定之。

#### 第十章 附則

第一百五十六條 凡法律與本憲法抵觸者無效。

第一百五十七條 本憲法之解釋，由立法院擬具意見，提請國民大會決定之，在國民大會閉會期中，提請國民委員會決定之。

第一百五十八條 本憲法非由國民大會三分之一以上代表提議，并代表總數三分之二以上之出席，及出席代表四分之三以上之決議，不得修改之。

第一百五十九條 本憲法由國民大會決定並頒布之。

第一百六十條 本憲法自頒布之日施行。

## 附錄十五

國民政府立法院公表之憲法草案初稿審查修正案

中華民國國民大會，受全體國民付託，遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法，公布全國，永矢咸遵。

### 第一章 總綱

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國國民。

第四條 中華民國領土，爲江蘇，浙江，安徽，江西，湖北，湖南，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，及其他固

有之疆域。

中華民國領土非經國民大會議決不得變更。

第五條 中華民國各族均爲中華民族之構成分子，一律平等。

第六條 中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日。

第七條 中華民國國都定於南京。

## 第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由。非依法律，不得逮捕，拘禁，審問或處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關，應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬，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。

法院對於前項聲請，不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第十條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第十一條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律，不得侵入搜索或封鎖。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

第十三條 人民有言論、著作及出版之自由，非依法律，不得限制之。

第十四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律，不得限制之。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律，不得限制之。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法律，不得限制之。

第十七條 人民之財產，非依法律，不得徵用徵收查封或沒收。

第十八條 人民有依法律請願、訴願及訴訟之權。

第十九條 人民有依法律選舉、罷免、創制、複決之權。

第二十條 人民有依法律應考試之權。

第二十一條 人民有依法律納稅之義務。

第二十二條 人民有依法服兵役之義務。

第二十三條 人民有依法服公務之義務。

第二十四條 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。

第二十五條 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。

第二十六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，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

第二十七條 國民大會以左列國民代表組織之。

一、每縣市及其同等區域，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。

第二十八條 國民代表之選舉，以普通平等直接無記名投票之方法行之。

第二十九條 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。

第三十條 國民代表，任期四年。

國民代表違法或失職時，原選舉區得依法律改選之。

第三十一條 國民大會每二年開會一次，會期一月，必要時，得延長一個月。

國民大會經四分之一以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。

第三十二條 國民大會之職權如左：

一、選舉，罷免，總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長，立法委員，監察委員（本款保留院會再議）。

二、創制立法原則；

三、複決預算案，宣戰案，媾和案，法律案，條約案，戒嚴案，大赦案；

複決權之行使，以決定可否爲限；

四、收受總統及立法，司法，考試，監察四院之報告；

五、受理總統，及立法，司法，考試，監察四院，提請解決之事項；

六、憲法賦予之其他職權。

第三十三條 國民代表在國民大會閉會期間，除憲法另有規定外，不得行使職權。

第三十四條 國民代表在會議時所爲之言論，及表決，對外不負責任。

第三十五條 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。

第三十六條 國民大會閉會期間，設國民大會委員會，其委員依左列規定。由國民代表互選之：

一、各省人口未滿五百萬者，由各該省國民代表互選二人；五百萬以上未滿一千萬者，互選三人；一千萬以上未滿二千萬者，互選四人；二千萬以上未滿三千萬者，互選五人；三千萬以上

者，互選六人；

二、蒙古、西藏國民代表各互選三人；

三、僑居國外之國民所選出之國民代表，互選三人。

第三十七條 國民大會委員會委員任期，自國民大會閉會之日起，至次屆國民大會開會之日止。

第三十八條 國民大會委員會職權如左：

一、接管國民大會秘書處；

二、籌備召集次屆國民大會及臨時國民大會；

三、代國民大會複決立法院所通過之預算案，宣戰案，媾和案，條約案，戒嚴案，大赦案；

四、代國民大會受理總統及立法，司法，考試，監察四院，提請解決之事項；

五、受理監察院，對與總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長，及立法委員，監察委員之彈劾案；

案；

監察院對於總統，副總統，立法，司法，考試，監察，各院院長之彈劾案，經國民大會委員會議決



受理時，應即召集臨時國民大會爲罷免與否之決議；

監察院對於立法委員及監察委員之彈劾案，經國民大會委員會議決受理時，被彈劾之委員應即解職；

六、國民大會委員會對於國家政策，或行政措施，認爲不當時，得向總統提出質詢；

國民大會委員會對於總統之答覆，認爲不滿意時，經全體委員三分二以上之出席，及出席委員三分二以上之決議，召集臨時國民大會爲罷免與否之決議。

七、憲法賦予之其他職權。

第三十九條 國民大會委員會委員，不得兼任其他公職或執行業務。

第四十條 國民大會委員會委員，違法或失職時，由原互選之國民代表改選之。

第四十一條 國民大會之組織，及國民代表之選舉，國民大會委員會之組織，及國民大會委員會委員之選舉，以法律定之。

#### 第四章 中央政府

第一節 總統

第四十二條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第四十三條 總統依法公布法律，發布命令，並須經各關係院院長之副署。

第四十四條 總統依法統率全國陸海空軍。

第四十五條 總統依法行使宣戰，媾和及締結條約之權。

第四十六條 總統依法宣布戒嚴解嚴。

第四十七條 總統依法行使大赦，特赦，減刑復權之權。

第四十八條 總統對於立法院議決之預算案，宣戰案，媾和案，條約案，戒嚴案，大赦案，於未公布前，

應送請國民大會或國民大會委員會複決。

第四十九條 總統依法任免文武官員。

第五十條 總統依法授與榮典。

第五十一條 總統兼爲行政首領總攬行政權。

第五十二條 總統對國民大會負其責任。

第五十三條 中華民國國民，年滿四十歲者，得被選為總統副總統。

第五十四條 現役軍人，不得當選為總統副總統。

第五十五條 總統及副總統之選舉，以法律定之。

第五十六條 總統與副總統之任期，均為四年，連選得連任一次。

第五十七條 總統應於就職日向國民宣誓，誓詞如左：

「余謹以至誠，向國民宣誓：余必盡忠竭力，遵守憲法，並依憲法所賦予之職權，執行國家法令，保障中華民國之統一與獨立，以毋負國民之付託，如有違法失職，願受國民之制裁。謹誓。」

第五十八條 總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統與副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第五十九條 總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後尚未就職時，總統職權，由行政院院長暫代。

第六十條 依前二條之規定，行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。

第六十一條 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。

第二節 行政院

第六十二條 行政院為中央政府行使行政權之最高機關。

第六十三條 行政院設院長一人，政務委員二十人，由總統任免之。

第六十四條 行政院設各部各委員會，分掌國家行政職權。

第六十五條 行政院各部部長，各委員會委員長，均由總統於政務委員中遴選任命並罷免之。

第六十六條 行政院院長，政務委員各部部長，及各委員會委員長，對總統負其責任。

第六十七條 行政院設行政會議，由總統，行政院院長，及政務委員組織之，以總統為主席，總統因故不能出席時，以行政院院長為主席。

第六十八條 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、各政務委員各部各委員會提議之事項；
- 五、各部各委員會間共同關係之事項；
- 六、總統或行政院院長交議之事項。

第六十九條 行政院之組織，以法律定之。

### 第三節 立法院

第七十條 立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

第七十一條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他關於重要國際事項之權。

第七十二條 立法院設院長一人，任期四年，連選得連任。

第七十三條 在國民大會閉會期間，立法院院長因故去職時，由立法委員互選代理院長，但須經

國民大會委員會之同意。

第七十四條 立法委員依左列規定選舉之：

一、由國民大會每省國民代表各選三人；蒙古，西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表，各選三人；其人選不以國民代表或各該省區人民爲限；

二、由立法院院長，擇有專門學識經驗之人才，提請國民大會或國民大會委員會決選之，其名額不得超過前款總額三分之一。

第七十五條 立法委員任期四年，連選得連任。

第七十六條 行政，司法，考試，監察各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案。

第七十七條 總統對於立法院議決之法律案，得於公布前提交復議。

前項提交復議之法律，立法院於復議後，經出席委員三分之二以上之決議，維持原案時，總統應即公布之。

第七十八條 法律公布後，國民大會得複決之。

第七十九條 立法院送請公布之法律案，總統應於該案到達後十五日內公布之。其經國民大會或國民大會委員複決之案，應於收到複決通知後十五日內公布之。

第八十條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第八十一條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第八十二條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務。

第八十三條 立法委員之選舉，及立法院之組織，以法律定之。

#### 第四節 司法院

第八十四條 司法院為中央政府行使司法權之最高機關。

第八十五條 司法院設院長一人，任期四年，連選得連任。司法院院長，對國民大會負其責任。

第八十六條 在國民大會閉會期間，司法院院長，因故去職時，由國民大會委員會選舉代理院長。

第八十七條 司法院設最高法院，公務員懲戒委員會，及司法行政部。

第八十八條 最高法院院長，公務員懲戒委員會委員長，及司法行政部部長，均由司法院院長依

法律提請總統任免之。

第八十九條 關於特赦，減刑，復權事項，由司法院院長依法提請總統行之。

第九十條 法院依法律，受理民事，刑事，行政，及其他一切訴訟與非訟事件。

第九十一條 最高法院有統一解釋法律命令之權。

第九十二條 法官依法律獨立審判。

第九十三條 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。

第九十四條 司法院之組織及法院之組織以法律定之。

#### 第五節 考試院

第九十五條 考試院，為中央政府行使考試銓敘權之最高機關。

第九十六條 考試院，設院長一人，任期四年，連選得連任。

考試院院長對國民大會負其責任。



第九十七條 在國民大會閉會期間，考試院院長因故去職時，由國民大會委員會選舉代理院長

第九十八條 考試院設銓敍部，並於舉行考試時，設典試委員會。

第九十九條 銓敍部部長，由考試院院長依法律提請總統任免之。

典試委員會委員長及委員，由考試院院長依法律提請總統派充之。

第一百條 左列資格應經考試院之考試銓定：

一、公務人員任用資格；

二、公職候選人資格；

三、專門職業或技術人員執業資格。

第一百〇一條 考試院之組織以法律定之。

#### 第六節 監察院

第一百〇二條 監察院為中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、審計，對國民大會負其責任。

第一百〇三條 監察院設院長一人，任期四年，連選得連任。

第一百〇四條 在國民大會閉會期間，監察院院長因故去職時，由監察委員互選代理院長，但須經國民大會委員會之同意。

第一百〇五條 監察委員，由國民大會，每省國民代表各選二人，蒙古，西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表，各選二人；其人選不以國民代表為限。

第一百〇六條 監察委員任期四年，連選得連任。

第一百〇七條 中央及地方公務員違法或失職時，監察委員依左列規定提出彈劾：

一、對於總統副總統之彈劾案，經監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分一以上之連署；

二、對於行政，立法，司法，考試，監察各院院長之彈劾案，經監察委員五人以上之提議，全體監察委員三分一以上之連署；

三、對於政務委員行政院各部部长，各委員會委員長，立法委員，監察委員之彈劾案，經監察委

員二人以上之提議，五人以上之連署。

四，對於其他公務員之彈劾案，經監察委員一人以上之提議，三人以上之連署。

第一百〇八條 彈劾案，除憲法另有受理機關外，應向公務員懲戒委員會提出之。

第一百〇九條 彈劾案，經公務員懲戒委員會決定被彈劾人應受免職或其他懲戒處分時，總統或主管長官應執行之。

第一百十條 監察院對於現役軍官之彈劾，其提出程序受理機關及懲戒方法以法律定之。

第一百十一條 監察院設審計委員會，掌理審計及稽察事務。

第一百十二條 審計委員會，設審計委員長一人，審計委員六人，由監察院院長依法律提請總統任免之。

第一百十三條 審計委員會之決算報告，經監察院院會審查後，依法律公布之。

第一百十四條 監察委員於院內之言論，及表決，對外不負責任。

第一百十五條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第一百十六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

第一百十七條 監察委員之選舉，及監察院之組織，以法律定之。

### 第五章 省

第一百十八條 省爲國家行政區域，設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

第一百十九條 省政府設省長，任期三年，由中央政府任免之，軍人非解職三年，不得任爲省長。

第一百二十條 省設省參議會，參議員名額，每縣市一人，由各縣市議會選舉之。任期三年，連選得連任。

第一百二十一條 省參議會，每半年開會一次，其會期以一個月爲限，但遇必要時，得召集臨時會議。

第一百二十二條 省參議會職權如左：

- 一、審議省長提出之預算事項；
- 二、審議省長交議之其他事項；

- 三、向立法院提請關於省之立法事項；
- 四、議決依法律委任之單行規章事項；
- 五、向行政院提請關於省政興革事項；
- 六、向監察院提請關於省政府公務員彈劾事項；
- 七、向省長建議事項。

第一百二十三條 省政府之組織，省參議會之組織，及省參議員之選舉或罷免以法律定之。

第一百二十四條 未經設省之區域，其政治制度以法律定之。

#### 第六章 縣

第一百二十五條 縣爲地方自治單位。

第一百二十六條 縣自治事項如左：

- 一、縣戶口之調查登記事項；

#### 二、縣地政事項；

- 三、縣財政事項；
- 四、縣交通水利及其他工程建設事項；
- 五、縣公營及合作事項；
- 六、縣警衛治安事項；
- 七、縣教育文化事項；
- 八、縣衛生事項；
- 九、縣保養生息事項；
- 十、縣公有財產之保管及整理事項；
- 十一、縣名勝古蹟之保存事項；
- 十二、其他屬於縣自治之事項。

第一百二十七條 縣民關於縣自治事項依法律行使創制複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉罷免之權。

第一百二十八條 縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百二十九條 縣議會每半年開會一次，其會期以一個月為限。但遇必要時，得召集臨時會議。

第一百三十條 縣議會職權如左：

- 一、議決縣預算及審核縣決算事項；
- 二、議決縣稅及增加縣庫負擔之契約；
- 三、議決縣有財產之經營及處分；
- 四、對於縣財政之審計事項；
- 五、議決縣單行規章事項；
- 六、向縣政府建議縣政興革事項；
- 七、審議縣長交議事項；
- 八、對於縣長之質問事項。

第一百三十一條 縣單行規章，與中央法律或省規章牴觸者無效。

第一百三十二條 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之。任期四年，連選得連任。縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限。

第一百三十三條 縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省之委辦事項。

第一百三十四條 縣議會之組織，縣議員之選舉或罷免，縣政府之組織及縣長之選舉或罷免，以法律定之。

## 第七章 市

第一百三十五條 市之自治及行政，除法律另有規定外，準用關於縣之規定。

第一百三十六條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一百三十七條 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，以經中央考試或銓定合格者爲限。

第一百三十八條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央行政事務。

第一百三十九條 市議會之組織，市議員之選舉或罷免，市政府之組織及市長之選舉或罷免，以



法律定之。

## 第八章 國民經濟

第一百四十條 中華民國經濟制度，應以民生主義爲基礎，以謀國民生計之均足。

第一百四十一條 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，依法律征稅或徵收之。

土地所有權人，對於其所有土地，負充分使用之義務。

第一百四十二條 附着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。

第一百四十三條 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。

第一百四十四條 國家對於土地之支配整理，以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則。

第一百四十五條 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。

第一百四十六條 國家對於國民生產事業，及對外貿易，應獎勵指導及保護之。

第一百四十七條 公用事業，及其他有獨占性之企業，以國家公營為原則。但因必要，得特許國民私營之。

國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之。並得依法律收歸公營，但應予以適當之補償。

第一百四十八條 國家為改良勞工生活，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。

第一百四十九條 勞資雙方，應本協調互助原則，發展生產事業。

第一百五十條 國家為謀農業之發展，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。

第一百五十一條 人民因服兵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。

第一百五十二條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以相當之救濟。

#### 第九章 教育

第一百五十三條 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。

第一百五十四條 中華民國人民受教育之機會一律平等。

第一百五十五條 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。

第一百五十六條 六歲至十二歲之學齡兒童，免納學費，一律受基本教育，其詳以法律定之。

第一百五十七條 已逾學齡未受基本教育之人民，免納學費，一律受補習教育，其詳以法律定之。

第一百五十八條 國立大學專科學校之設立，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。

第一百五十九條 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。

第一百六十條 私立學校成績優良者，予以獎勵或補助。

第一百六十一條 僑民國外國民之教育，予以獎勵或補助。

第一百六十二條 全國公私立學校，應設置免費及獎金學額，以獎進學行俱優，無力升學之學生。

第一百六十三條 學校教職員成績優良，久於其職者，予以獎勵及保障其年功加薪及養老金，以

法律定之。

第一百六十四條 學術技術之研究發明，予以獎勵及保護。

第一百六十五條 有關歷史文化藝術之古蹟古物，由國家保護並保存之。

## 第十章 財政

第一百六十六條 各級政府，及自治團體，財政收支，系統之劃分，及其財政上之補助，或協助，以法律定之。

第一百六十七條 各級政府，及自治團體之歲入歲出，均應每一會計年度，編造總預算及總決算一次，其編造之範圍及程序以法律定之。

各級政府及自治團體，公有營業，預算及決算之編造，得以單行法規規定之，但其淨盈虧仍應依法律編入總預算及總決算。

各級政府對於長期之建設計劃，得依法律設定繼續經費，但其預算仍應按年編入總預算。各級政府及自治團體之總預算，非經法定程序，不得成立。

第一百六十八條 預算規定之經費，為支出最高額行政機關，在任何情形下，非依法律為追加經費預算，不得變更或超過。

各級政府因左列情形之一，臨時發生大宗支出之必要時，得提出非常經費預算。

- 一、國防或保衛之緊急設施；
- 二、重大災變；
- 三、緊急重大工程。

第一百六十九條 左列各款事項，在中央非依法律，或經立法院之議定，不得爲之。其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者，非經法定機關之議定，不得爲之。

- 一、稅賦捐費，罰金，罰鍰，或其他有強制性收入之設定，及其征收率之變更。
- 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。

第一百七十條 中華民國領土以內一切貨物，應許自由流通，非依法律不得禁阻。關稅爲中央稅收，應於貨物出入國境時徵收之，以一次爲限。

各級政府，均不得以任何名義，於國內徵收貨物通過稅，但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費，不在此限。

對於貨物之一切稅捐，其徵收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。

第一百七十一條 凡政府機關之財務組織，其出納主計及審計各部分，應各別維持其獨立，其詳以法律定之。

## 第十一章 軍事

第一百七十二條 中華民國軍隊，爲國防而設，屬於中央政府，以鞏護國權，保衛疆土，捍禦外侮，服從法令爲職責。

第一百七十三條 軍隊以徵兵制爲原則。

國民參加國防之義務，以法律定之。

第一百七十四條 陸海空軍之編制以法律定之。

第一百七十五條 總統之統率陸海空軍，其命令權平時由主管部行使之，對外防禦戰爭時，經國

民大會或國民大會委員會之同意，任命總司令行使之。但戰爭終了，總司令即行解職。

第一百七十六條 遇外國先向本國宣戰或不宣戰而以武力向本國進攻時，總統得先發動員抵禦及戒嚴之命令，並依法請求追認。

第一百七十七條 全國應按國防需要，劃定駐軍區域，其詳以法律定之。

軍區長官，不得以省會爲常駐地。

第一百七十八條 軍隊應分駐國防地帶，除奉中央政府命令，或因緊急事變，經省區或縣市政府聲請協助外，不得調用。

前項緊急處置，應由省區或縣市政府及軍區長官，立即呈報中央政府。

第一百七十九條 軍費由國庫支出，其數額及官兵員額，於預算中確定之。

軍需獨立，由國庫依法律經理之。

第一百八十條 省區及縣市政府，不得組織軍隊，設立軍官學校，及軍械製造廠。

省區及縣市警衛事項以法律定之。



第一百八十一條 現役軍人，不得干預政治，並不得發表政治上之主張。

第一百八十二條 現役軍人，不得兼任行政官。

第一百八十三條 軍事裁判權之行使，及軍事裁判機關之組織，以法律定之。

## 第十二章 附則

第一百八十四條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過總統公布之法律。

第一百八十五條 一切法律及命令，與憲法牴觸者無效。

依前項規定，無效之法律，經最高法院擬具意見，提請國民大會或國民大會委員會決定後由總統宣告其無效。

第一百八十六條 憲法之解釋，由最高法院擬具意見，提請國民大會或國民大會委員會決定之。

第一百八十七條 憲法非由國民大會全體代表三分之一以上之提議，並三分之二以上之出席及出

席代表三分之二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告之。

第一百八十八條 本憲法自頒布之日施行。

## 附錄十六

### 國民政府立法院三讀通過之憲法草案

立法院於十月十六日下午四時舉行憲草三讀會議，主席孫科，秘書長梁寒操，主席宣布開會後，由秘書陳海澄唐世維前後逐條宣讀，各委員相繼建議，結果作文字上之修改，至憲草條文原意毫無更動，會中僅有文字增減修正之輕微辯論，直至六時半，大會得於平靜空氣中三讀完畢，全體委員鼓掌致賀，最後由主席孫科以全部憲草付諸大會表決，結果全體站立無異議通過，計共十二章，一百七十八條，今發表憲草原文如下：

中華民國國民大會，受全體國民付託，遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法，頒行全國，永矢咸遵。

### 第一章 總綱

第一條 中華民國爲三民主義共和國。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國國民。

第四條 中華民國領土爲江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、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、西藏等

固有之疆域，中華民國領土非經國民大會議決，不得變更。

第五條 中華民國各民族均爲中華國族之構成份子一律平等。

第六條 中華民國國旗定爲紅地，左上角青天白日。

第七條 中華民國國都定於南京。

## 第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律，不得逮捕、拘禁、審問，或處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關，應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬，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。

法院對於前項聲請，不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第十條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第十一條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律，不得侵入搜索或封緘。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

第十三條 人民有言論著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第十四條 人民有祕密通訊之自由，非依法律不得限制之。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第十七條 人民之財產，非依法律，不得徵用徵收，查封或沒收。

第十八條 人民有依法律請願、訴願及訴訟之權。

第十九條 人民有依法律選舉、罷免、創制、複決之權。

第二十條 人民有依法律應考試之權。

第二十一條 人民有依法律納稅之義務。

第二十二條 人民有依法律服兵役之義務。

第二十三條 人民有依法律服工務之義務。

第二十四條 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。

第二十五條 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。

第二十六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律懲戒外，應負刑事及民事責任，被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。

### 第三章 國民大會

第二十七條 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。

第二十八條 國民代表之選舉，以普通平等直接無記名投票之方法行之。

第二十九條 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。

第三十條 國民代表任期四年，國民代表違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。

第三十一條 國民大會每二年召集一次，會期一月，必要時得延長一月，國民大會經四分之一以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。

第三十二條 國民大會之職權如左：(一)選舉總統、副總統、立法院院長、監察院院長、立法委員、監察委員；(二)罷免總統、副總統、立法院院長、監察院院長、立法委員、監察委員；(三)創制法律；(四)複決法律；(五)修改憲法；(六)憲法賦予之其他職權。

第三十三條 國民代表在會議時之言論及表決，對外不負責任。

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，不得逮捕拘禁。

第三十五條 國民大會之組織及國民代表之選舉罷免，以法律定之。

#### 第四章 中央政府

##### 第一節 總統

第三十六條 總統為國家元首，對外代表中華民國。

第三十七條 總統依法公佈法律、發布命令，並須經關係院院長之副署。

第三十八條 總統依法統率全國陸海空軍。

第三十九條 總統依法行使宣戰、媾和及締結條約之權。

第四十條 總統依法宣布戒嚴、解嚴。

第四十一條 總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權。

第四十二條 總統依法任免文武官員。



第四十三條 總統依法授與榮典。

第四十四條 總統總攬行政權。

第四十五條 總統對國民大會負其責任。

第四十六條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統副總統。

第四十七條 軍人非解職後，不得當選為總統副總統。

第四十八條 總統副總統之選舉，以法律定之。

第四十九條 總統副總統之任期均為四年，連選得連任一次。

第五十條 總統應於就職日宣誓，誓詞如左：「余正心誠意向國民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託，如違誓言，願受國法嚴厲之制裁，謹誓。」

第五十一條 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，由行政院院長代行其職權。

第五十二條 總統於任滿之日解職，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。

第五十三條 行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。

第五十四條 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。

## 第二節 行政院

第五十五條 行政院爲中央政府行使行政權之最高機關。

第五十六條 行政院設院長一人，政務委員二十人，由總統任免之。

第五十七條 行政院設各部，各委員會，分掌行政職權。

第五十八條 行政院各部部长，各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之。

第五十九條 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。

第六十條 行政院設行政會議，由總統、行政院院長，及政務委員組織之，以總統爲主席，總統不出席時，以行政院院長爲主席。

第六十一條 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)總統交議之事項；(六)行政院院長各政務委員會提議之事項。

第六十二條 行政院之組織，以法律定之。

### 第三節 立法院

第六十三條 立法院為中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。

第六十四條 立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、修約案及其他關於重要國際事項之權。

第六十五條 關於立法事項，立法院得向各院各部各委員會提出質問。

第六十六條 立法院設院長一人，任期四年，連選得連任。

第六十七條 在國民大會閉會期間，立法院長因故去職時，由立法委員互選代理院長。

第六十八條 立法委員依左列規定選舉之：(一)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，於國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限：

(甲)各省人口未滿五百萬者，每省三人，五百萬以上未滿一千萬者，每省四人，一千萬以上未滿一千五百萬者，每省五人，一千五百萬以上未滿二千萬者，每省六人，二千萬以上未滿二千五百萬者，每省七人，二千五百萬以上未滿三千萬者，每省八人，三千萬以上未滿三千五百萬者，每省九人，三千五百萬以上每省十人，(乙)蒙古西藏各六人，(丙)僑居國外國民六人；(二)由立法院院長擇有專門學識經驗者，提出候選人名單，於國民大會選舉之，其名額不得超過前款總額三分之一。

第六十九條 立法委員任期四年，連選得連任。

第七十條 行政、司法、考試、監察各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案。

第七十一條 總統對於立法院議決案，得於公布或執行前提提交復議，立法院對於前項提交復議之案，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，總統應即公布或執行之。

第七十二條 立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日公布之。

第七十三條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第七十四條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七十五條 立法委員不得兼任其他公職，或執行業務。

第七十六條 立法委員之選舉及立法院之組織，以法律定之。

#### 第四節 司法院

第七十七條 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，公務員懲戒司法及行政。

第七十八條 司法院設院長一人，任期四年，由總統經立法院同意任命之，司法院院長對國民大會負其責任。

第七十九條 司法院設公務員懲戒委員會，及司法行政部。

第八十條 公務員懲戒委員會委員長、委員，及司法行政部部長，均由司法院院長依法律提請總統任免之。

第八十一條 關於特赦、減刑、復權事項，由司法院院長依法律提請總統行之。

第八十二條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第八十三條 法官依法律獨立審判。

第八十四條 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。

第八十五條 司法院之組織及級法院之組織，以法律定之。

#### 第五節 考試院

第八十六條 考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選銓敘。

第八十七條 考試院設院長一人，任期四年，由總統經立法院同意任命之，考試院院長對國民大會負其責任。

第八十八條 考試院設銓敘部，並於舉行考試時設典試委員會。

第八十九條 銓敘部部長由考試院院長依法律提請總統任免之，典試委員會委員長委員由考

試院院長依法律提請總統派充之。

第九十條 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)公務候選人資格；(三)專門職業及技術人員執業資格。

第九十一條 考試院之組織以法律定之。

#### 第六節 監察院

第九十二條 監察院為中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、審計，對國民大會負其責任。

第九十三條 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。

第九十四條 監察院設院長一人，任期四年，連選得連任。

第九十五條 在國民大會閉會期間，監察院院長因故去職時，由監察委員互選代理院長。

第九十六條 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。

第九十七條 監察委員任期四年，連選得連任。

第九十八條 監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，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。

第九十九條 彈劾案除憲法另有受理機關外，應向公務員懲戒委員會提出之，彈劾案經公務員懲戒委員會之決定，被彈劾人應受免職或其他懲戒處分時，總統或主管長官應執行之。

第一百條 對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，依第九十八條規定成立後，應向國民大會提出之，在國民大會閉會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會，為罷免與否之決議。

第一百〇一條 監察院設審計委員會，掌理審計事務。

第一百〇二條 審計委員會委員長、委員，由監察院院長依法律提請總統任免之。

第一百〇三條 審計委員會之決算報告，經監察院會議審查後，依法律公布之。

第一百〇四條 監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。



第一百〇五條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可不得逮捕或拘禁。

第一百〇六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

第一百〇七條 監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之。

#### 第五章 省

第一百〇八條 省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

第一百〇九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之，軍人非解職三年後，不得任爲省長。

第一百一十條 省設省參議會，參議員名額每縣市一人，由各縣市議會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百一十一條 省參議會每年開會一次，會期以一月爲限，遇必要時得召集臨時會議。

第一百一十二條 省參議會職權如左：（一）議決省政府提出於中央之預算案；（二）向立法院提請

關於省之立法事項；（三）議決依法律委任之單行規章事項；（四）向行政院提請關於省政興革

事項；(五)向監察院提請關於省政府公務員彈劾事項；(六)議決省長交議事項；(七)向省長建議事項。

第一百十三條 省政府之組織，省參議會之組織，及省參議員之選舉或罷免以法律定之。

第一百十四條 未經設省之區域，其政治制度以法律定之。

#### 第六章 縣

第一百十五條 縣為地方自治單位。

第一百十六條 縣自治事項如左：(一)縣戶口之調查登記事項；(二)縣地政事項；(三)縣財政事項；(四)縣交通水利及其他工程建設事項；(五)縣公營及合作事項；(六)縣警衛治安事項；(七)縣教育文化事項；(八)縣衛生事項；(九)縣保育救濟事項；(十)縣公有財產之保管及整理事項；(十一)縣名勝古蹟之保存事項；(十二)其他屬於縣治之事項。

第一百十七條 縣民關於縣自治事項依法律行使創制複決之權，對於縣長及其他縣自治人員依法律行使選舉罷免之權。

第一百十八條 縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百十九條 縣議會每半年開會一次，會期以一月為限，遇必要時得召集臨時會議。

第一百二十條 縣議會職權如左：(一)議決縣預算及審核縣決算事項；(二)議決縣稅及增加縣庫負擔之契約；(三)議決縣有財產之經營及處分；(四)對於縣財政之審計事項；(五)議決縣單行規章事項；(六)向縣政府建議縣政興革事項；(七)議決縣長交議事項；(八)對於縣長質問事項。

第一百二十一條 縣單行規章與中央法律或省規章抵觸者無效。

第一百二十二條 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。

第一百二十三條 縣長辦理縣自治並受省長之指揮，執行中央及省之委辦事項。

第一百二十四條 縣議會之組織，縣議員之選舉罷免，縣政府之組織，及縣長之選舉罷免，以法律定之。

第七章 市

第一百二十五條 市之自治及行政，除法律另有規定外，準用關於縣之規定。

第一百二十六條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一百二十七條 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，以經中央考試或銓定合格者爲限。

第一百二十八條 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。

第一百二十九條 市議會之組織，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。

第八章 國民經濟

第一百三十條 中華民國之經濟制度，應以民生主義爲基礎，以謀國民生計之均足。

第一百三十一條 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征收之，土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務。

第一百三十二條 附着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。

第一百三十三條 土地價值非因施以勞力資本而增加者，應以征收土地增值稅方法收歸人民公共享受。

第一百三十四條 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。

第一百三十五條 國家對於私人之財富及私營事業，認爲有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之。

第一百三十六條 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之。

第一百三十七條 公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營爲原則，但因必要時特許國民私營之，國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之，並得依法律收歸公營，但應予以適當之補償。

第一百三十八條 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。

第一百三十九條 勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業。

第一百四十條 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。

第一百四十一條 人民因服兵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。

第一百四十二條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以相當之救濟。

## 第九章 教育

第一百四十三條 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。

第一百四十四條 中華民國人民受教育之機會一律平等。

第一百四十五條 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。

第一百四十六條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費，其詳以法律定之。

第一百四十七條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費，其詳以法律定之。

第一百四十八條 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。

第一百四十九條 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。

第一百五十條 私立學校成績優良者，予以獎勵或補助。

第一百五十一條 僑居國外國民之教育，予以獎勵或補助。

第一百五十二條 全國公私立學校設置免費及獎金學額，以獎進學行俱優無力升學之學生。

第一百五十三條 學校教職員成績優良，久於其職者，予以獎勵及保障，其年功加薪及養老金以

法律定之。

第一百五十四條 學術技術之研究發明，予以獎勵及保護。

第一百五十五條 有關歷史文化藝術之古蹟古物，由國家保護並保存之。

#### 第十章 財政

第一百五十六條 各級政府財政收支系統之劃分，及其財政上之輔助或協助以法律定之。

第一百五十七條 各級政府之歲入歲出，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次，其編造之範圍及程序，以法律定之，各級政府公有營業預算及決算之編造，得以單行法規規定之，但其淨盈虧仍依法律編入總預算及總決算，各級政府對於長期之建設計畫，得依法律設定繼續經費，但其預算仍應按年編入總預算，各級政府之總預算，非經法定程序不得成立。

第一百五十八條 預算規定之經費為支出最高額，非依法律為追加預算，不得變更或超過，各級政府因左列情形之一，得提出非常預算：（一）國防或保衛之緊急設施，（二）重大災變，（三）緊急重大工程。



第一百五十九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者，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消，（四）專賣、獨占，或其他特權之授予或取消，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。

第一百六十條 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，關稅爲中央稅收，應於貨物出入國境時征收之，以一次爲限，各級政府不得於國內征收貨物通過稅，但因改良水陸道路，而對於通過舟車征收之使用費，不在此限。對於貨物之一切稅捐，其征收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。

第一百六十一條 凡政府機關之財務組織，其出納、主計、審計部份，應各維持其獨立，其詳以法律定之。

## 第十一章 軍事

第一百六十二條 中華民國軍隊爲國防所設，屬於中央政府，以鞏護國權，保衛疆土，捍禦外侮，服從法令爲職責。

第一百六十三條 軍隊以徵兵制爲原則，國民參加國防之義務，以法律定之。

第一百六十四條 海陸空軍之編制，以法律定之。

第一百六十五條 總統之統率陸海空軍，其命令權平時由主管部行使之，對外防禦戰爭時，經立法院之同意，任命總司令行使之，但戰爭終了，總司令卽行解職。

第一百六十六條 遇外國先向本國宣戰或不宣戰而以武力向本國進攻時，總統得先發動員抵禦及戒嚴之命令，並依法請求追認。

第一百六十七條 全國應按國防需要，劃定駐軍區域，其詳以法律定之，軍區長官不得以省會爲常駐地。

第一百六十八條 軍隊應分駐國防地帶，除奉中央政府命令，或因緊急事變，經省區或縣市政府聲請協助外，不得調用，前項緊急處置，應由省區或縣市政府及軍區長官立即呈報中央政府。

第一百六十九條 軍費由國庫支出，其數額及官兵員額於預算中確定之，軍需獨立，由國庫依法  
律經理之。

第一百七十條 省區及縣市政府不得組織軍隊，設立軍事教育機關，及軍械製造廠，省區及縣市  
保衛事項，以法律定之。

第一百七十一條 現役軍人，不得干預政治，并不得發表政治上之主張。

第一百七十二條 現役軍人不得兼任行政官。

第一百七十三條 軍事裁判權之行使，及軍事裁判機關之組織，以法律定之。

## 第十二章 附則

第一百七十四條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第一百七十五條 法律與憲法抵觸者無效，命令與憲法或法律抵觸者無效。

第一百七十六條 憲法之解釋，由司法院爲之。

第一百七十七條 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，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。

第一百七十八條 本憲法自頒布之日施行。

借書到期表

Date Due



