

中 央 警 官 學 校

法 憲

阮 篤 成 編

民 國 二 十 六 年 一 月

憲法講義目錄

第一章	憲法概念	一
第二章	制憲沿革	六
第三章	前文總綱	一七
第四章	人民權義	二一
第五章	國民大會	四一
第六章	中央政府	五七
第七章	地方制度	九二
第八章	國民經濟	〇二
第九章	國民教育	二三
第十章	施行修正	二八

附錄

- 中華民國憲法草案
- 中華民國訓政時期約法
- 憲法草案與訓政時期約法條文對照

憲法目錄

高級中學
第三十四期



3 2174 1541 7

中
央
警
官
學
校

二

高 級
第 十 二 期

憲法

阮篤成編

第一章 憲法概念

憲法一詞，我國自古有之。書經：「監於先王成憲。」晉書：「稽古憲章，大釐制度。」唐書：「永垂憲例，貽範後昆。」考其義，當係指各種法典法令而言，與今人所謂憲法者，不盡相同。現用之憲法二字，乃由西語 Constitution 一語轉譯而來，含有組織之意。

茲先就實質及形式兩方面，釋明憲法之意義。

就實質方面言之，憲法為規定國家根本組織之法律。凡國家成立之要件，國家組織之大綱，以及人民權義之行使等等，皆在其範圍之內。

再就形式方面言之，憲法為具有最高效力之法律。普通法律與憲法有抵觸時，失其效力。至其修改之手續，亦與普通法律不同，另有一種優越之權威。

憲法之分類，視區分之標準而不同。如以憲法之淵源為準，則可分為成文憲法及不成文憲法。如以憲法之制定機關為準，則可分為民造憲法，協定憲法及欽定憲法。如以憲法之修改手續為準，則可分為剛性憲法及柔性憲法。

成文憲法亦稱文書式憲法，意即將關係國家根本組織之事項，用一種或數種文書規定之之謂。反言之，關係國家根本組織之事項，並不用一種或數種文書加以規定，祇散

憲法

級三期
高二十



(南)

見於習慣法之中，則謂之不成文憲法。成文憲法與不成文憲法之區別固屬如此，但在採用成文憲法之國家，亦每有憲法性質之習慣產生，未可截然分割，故二者之別，僅就其大體而言而已。至二者之比較，當以成文者為優。蓋成文憲法較為明晰確定，國家機關之權限劃分清楚，人民之權利易得保障，運用時亦較為便利。不成文憲法對於國家機關之權限及人民本身之權利，因僅有習慣而無規定，殊不明晰確定，運用時難免流弊滋生、偶一不慎，貽害無限。徵諸現代各立憲國家之中，祇英格蘭採用不成文憲法，此外莫不用成文憲法者也。

民造憲法指不經君主之裁許，而由人民制定者而言，共和國之憲法皆屬此類。民造憲法之方式約有三種：一、由議會制定。二、由特選之制憲團體制定。三、由公民直接投票表決制定。協定憲法可分君民協定及聯邦協定兩類，前者係由君主與人民代表雙方合意所制定，後者係由多數國家政府妥協所制定。欽定憲法即指由君主獨自制定頒布者而言，不經人民之同意，亦不由議會之通過。上述三種制定機關，在原則上當然以民造者為最合理，國家憲法之制定，必須取決於人民或人民代表，始無疑義也。

至於憲法有剛性柔性之分，乃創自蒲來士（Dicey）。剛性憲法乃指憲法修改之機關或其修改之手續不同於普通法律者而言，可分二類：一，修改憲法之機關有別於普通立法機關。二，修改憲法之機關即為普通立法機關，而其手續不同。柔性憲法乃指憲法修改之機關及其修改之手續皆相同於普通法律者而言，普通立法機關有修改憲法之權，

而其手續亦與修改普通法律所用者無異。二者相較，各有短長，剛性者富有固定性，政治秩序與社會規律得以鞏固。柔性者缺乏固定性，政治秩序與社會規律不能鞏固。但從另一方面觀察之，柔性者有消滅政治鬥爭或革命風潮之機能，以修改為手段，而達協和之目的。剛性者則不然，不能隨時適應社會之要求，非特對社會之進化有礙，且有時足以引起政治鬥爭或革命風潮。現代立憲國家仍以採用剛性者為多。

近代立憲政體之肇始，由於英國之代議制度，英王不得國會之同意，不能行使立法及其他重要統治行為。殆法國大革命，乃樹立永久的立憲制度，並普及歐洲全部，影響所及，將垂傳萬世。美國又繼承英之立憲制度，加以新穎之思想，實現純粹民主主義國家。所謂立憲政體之意義，於是確定，蓋係指具有為人民代表機關之議會制度之近代政體而言，無論其為君主立憲或民主立憲，皆包括在內。此種政體，在最低限度內，認人民為國家原始的直接機關之一。迄至今日，立憲政體已為世界文明國家共通所採用之制度矣。

立憲政體之所以能發揚光大者，蓋有其基本思想在焉。所謂基本思想，有二：一為人民的自治精神，一為自由及平等的理想。此兩種主義，溯自立憲政體發達之初而至今日，莫不有一貫之統系，雖其實現之方法與程度，未可概論，但其顯著之史實，當不容諱飾也。

孟德斯鳩倡三權分立之說，創憲法精神之先聲，各國憲法莫不襲用之。孟氏將國

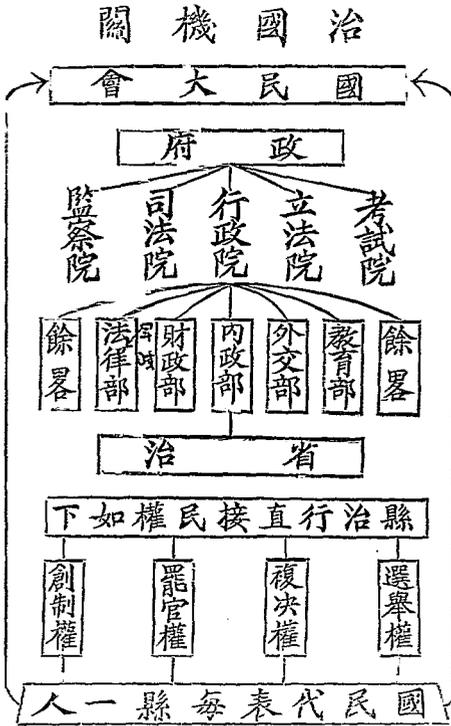
權之一切作用，分爲立法權，行政權及司法權三種，分屬於各別之機關，使各機關各自獨立行使其權能。三種機關互相牽制，可以防止權力的濫用，人民的自由可以安固無礙。

總理主張將民權與政府權分開，由人民行使四種政權，由政府行使五種治權，樹立五權分立之憲法理論，政權爲四權所組合而成，即選舉權，罷免權，複決權，創制權是也。治權爲五權所組合而成，即行政權，立法權，司法權，考試權，監察權是也。政權與治權二者，必同時存在於一國之中，無政權則流爲專制，無治權則入於散亂。民治之精神，厥賴此二者相輔而得以維持。政權與治權之劃分，就其性質，權限，及其相互之關係，以憲法規定之。

政權與治權既經憲法之規定，劃分清楚，當進而創設五權政府，民治方得充分實現。五權制爲總理所首創，無前例可尋，但考其來源，實爲融合泰西各國通行之憲法原理以及中國古代政治制度而成，包羅宏富，立論精確，允爲曠世最偉大之政治思想。五權中之行政，立法及司法三者，與孟德斯鳩所倡三權分立說吻合，而考試及監察二者，猶有其獨立之重要性。考試權用以拔取全國之人才，監察權用以糾正從政者之過失，苟附麗於行政權之內，實不足以普及其作用，並不能免徇私徇枉之流弊，觀夫我國君主專制時代，行政，立法，司法三權均操於帝王一人之手，惟有考試與監察兩權分立，考官試士有取捨之權，皇上不能干涉，御史對要官顯更可隨時參奏彈劾，與君權相抗，益可

知矣。

總理有言曰：「憲法就是一個大機器，就是調和自由與統治的機器。」並示下列圖表，以明其理。



除憲法上規定五權分立而外，以縣治為最要，行使直接民權。五權憲法為一大機器

憲法

五

，而直接民權即為大機器之控制部分也。

世之治憲法學者，每以國家及主權諸問題，包括在內，占去大半之地位，非特與研
究法學之旨不符，且又與政治學等範圍相重複。是以特創新格，祇就我國憲法之本身
，詳為研究，以發闡五權憲法之真理為前提，而對於各國憲法異同之點，亦兼為比較焉

第二章 制憲沿革

我國政體，向行君王專制。迄至滿清仍然，立憲運動則始於清末。其初僅有少數人
主張，實際並無何等成就，殆光緒三十年，日俄戰爭之後，日本戰敗俄國，一般知識階
級咸以日本之所以取勝，純為立憲之結果，專制政體不能圖強，於是頒布憲法及設立國
會之聲浪日高。

當時立憲運動，分為兩派。一為總理領導之民主立憲運動，光緒二十一年，總
理重至歐洲，揭發其生平懷抱之三民主義五權憲法，號召留歐學生，組織革命團體。同
年夏間，總理轉至日本，組織同盟會，以「制定中華民國憲法：建立民主政體」，列
為黨綱四類之一。其主張經報紙之宣傳，流布內地，頗引起一般人之同情。一為康有為
梁啟超等領導之君主立憲運動，康梁始則主張日本式之君主立憲，繼則主張英國式之虛
君共和，時人稱之為立憲黨或憲政黨。

滿洲政府因受立憲運動潮流之逼迫，自知不能再為掩飾，乃不得不為立憲之預備。

光緒三十一年七月

派載澤等五人出洋

考察日、英、法、德、奧、意、俄、美、比九國政治

翌年設立憲法編查館

草定憲法大綱

其內容分為兩大部

一為關於君主大權各條

一為關於臣民權利各條

多由日本憲法採襲而來

上諭公布後

定十年為預備期間

光緒三十四年頒布咨議局章程

以民選議員組織

為各省代議機關

且為將來產生資政院議員之機關

宣統元年又頒布資政院章程

翌年八月召集第一次會議

決議請即欽頒憲法

預備期限縮短為七年

實行召集國會

資政院在兩年期內

並無何等建樹

所有決議

清府亦多置之不顧

至辛亥武漢革命發生而後

滿清政府不得已，於九月十三日公布憲法重大信條十九條。此種信條在實際上雖未發生效用，但已可認為清代所頒布之臨時憲法，亦即清代之唯一憲法也。

辛亥革命發生，一月之間，半數以上之省份前後宣告獨立

江蘇都督程德全及浙江都督湯壽潛連名電達上海都督陳其美，倡議各省公舉代表

在滬會議。九月二十五日開第一次會議，定名各省都督府代表聯合會，動議組織中央臨時政府

旋由湖北督府代表居正，陶鳳集到滬，表示望各省派全權委員，在滬代表除各省留一人外，齊赴武昌

於十月十日開第一次會議，十三日議決臨時政府組織大綱二十一條

經二度之修正後公布。其內容可分為四部份

首規定臨時大總統之產生及其職權

次規定參議院之產生及其職權

再次規定行政各部，最末規定附則

同年十一月，克復南京，各省代表移集南京，代行參議院職權

十一月十日，選舉總理為臨時大總統

民國元年一月，再將大綱

憲法

七

修正，增設副總統，黎元洪當選。

當時出席參議院之代表，已有十七省之多，衆以組織大綱之缺點甚多，即進行制定臨時約法。三月十八日經參議院議決，由臨時大總統公布，其內容凡五十六條，計分七章，第一章爲總綱，第二章爲人民，第三章爲參議院，第四章爲臨時大總統副總統，第五章爲國務員，第六章爲法院，第七章爲附則。此約法爲代表當時一切革命勢力之參議院所制定，經出席議員全體之同意，無威脅利誘等情存在其間，尙有相當之價值。

參議院於公布臨時約法之後，依約選袁世凱爲大總統，即議決移往北京，繼續議決國會組織法，衆議院選舉法及參議院選舉法三種，同於民國元年八月十日公布。民國二年四月八日，成立國會，爲中華民國最初之民選制憲機關，並由兩院議員內選出同數之委員三十人組織憲法起草委員會，在北京天壇祈年殿開會。委員會中之份子，以國民黨黨員佔二十八名爲最多，進步黨黨員十九名次之，其餘各小政團亦各佔人數不等。贛寧之役發生，國民黨一部分委員被補，甚至被殺，人數因之減少，而其另一部分則與進步黨一部分黨員組立民憲黨，故該會嗣後所爲之決議，因意見紛歧，其內容乃不能統一。同時先舉總統後制憲法之議，又竟得兩院同意，決定將關於憲法中選舉總統部分，委托憲法起草委員會起草，由兩院聯合組織之憲法會議議定。十月四日議決大總統選舉法，逕以會議之名義公布。同日六時，袁世凱即當選爲正式大總統。憲法起草委員會爲急於結束計，於十月三十一日一天之內，即將中華民國憲法草案三讀通過。其內容計一百十

三條，分爲十一章，第一章爲國體，第二章爲國土，第三章爲國民，第四章爲國會，第五章爲國會議員，第六章爲大總統，第七章爲國務院，第八章爲法院，第九章爲法律，第十章爲會計，第十一章爲憲法之修正及解釋，此即通常所稱謂之天壇憲法草案是也。

袁世凱既已被選爲正式大總統之後，對於制憲機關乃大施其干涉與威逼之手段。十一月四日，下令解散國民黨，撤銷國民黨國會議員，參眾兩院遂以不足法定人數，不能開會。未幾，又應各省督長黎元洪等之請，於民國三年一月十日，以熊希齡梁啟超等之全體國務員副署，下令停止殘留國會議員之職權。同月二十六日，熊內閣通電召集之內政會議，乃改爲政治會議。與會者贊成停止兩院議員職務，又主張修改約法，以迎合袁之意旨。旋即議定約法會議組織條例，由袁於三年一月二十六日以教令公布。該會議由京師選舉會選出四人，各省選舉會各選出四人，蒙藏青海選舉聯合會選出八人，全國商會聯合會選出四人組織之，以議決增修約法及附屬於約法之法律爲其職權。三月十八日舉行開會儀式，由袁提出增修臨時約法大綱七項，更改元年約法所定參議院對於大總統之同意權，歸正式憲法起草權於總統及參政院，褫奪人民之公權，設定總統之緊急命令權與財政緊急處分權。中華民國約法議決後，由總統於五月一日公布，其內容計六十八條，分爲十章，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，

憲法

九

第三四期
第二十四

第十章爲附則，此即所謂新約法是也。該會議員又議決議立法院組織法，立法院議員選舉法及參政院組織法，參政院於六月二十日成立，舊有政治會議，亦告取消。其後又以總統命令宣布參政院代行立法院職權，該院迎合袁意，建議修改大總統選舉法，由約法會議議決，十二月二十九日公布，其內容改總統任期爲十年，現任總統且得當然續選，於是袁之地位竟與終身總統無異。

袁世凱自此乃儼然爲終身總統，然而仍存必欲稱帝之心，於是攀權附勢之政客官僚大倡君主立憲主義，楊度等更組織籌安會，以研究君主立憲與民主立憲之得失爲名，從事擁袁登位之運動。不久，籌安會改稱憲政協進會，向參政院提出變更國體之請願書，該院即議決國民代表大會組織法，於四年十月六日由袁公布。按該法之規定，以國民會議之初選人爲選出國民代表之基礎，國體問題由國民代表大會投票表決。十月二十五日開始選舉，二十八日起繼續國體投票，開票後，共一千九百九十三票，全數主張君主立憲，一致推戴袁爲皇帝。十二月十二日袁下令承認，三十一日又下令明年改爲洪憲元年。當承認之命令方下，雲南即首先宣告獨立，各省響應討袁，袁知大勢不成，乃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，六月六日即病亡。副總統黎元洪依民國二年大總統選舉法，於六月七日出任大總統，各省取消獨立，擁護中央。六月二十九日，明令臨時約法及大總統選舉法均復活有效，並應繼續召集三年解散之國會。八月一日，國會重行開會，決定完成制憲事業，以二年之中華民國憲法草案作討論之

基礎。自五年九月起至六年一月間止，已完成初讀程序及審議程序，但二讀會程序直至六月國會因張勳復辟第二次解散時，尙未完成。

復辟亂後，黎氏請副總統馮國璋代行總統職務，時國民黨一部分議員，因遭非法解散，乃相繼離京至滬，運動恢復國會。但馮及國務總理段祺瑞均不主召集，於是總理倡議護法，在滬議員均紛紛隨同赴粵。

六年八月十八日，總理召集國會非常會議，通過軍政府組織大綱十三條，選舉總理為大元帥，護法軍政府即告成立。七年五月十八日，非常國會修正軍政府組織大綱，改大元帥制為總裁制。同年六月十二日，非常國會宣告改開正式國會，但因人數不足，至九月二十八日始補足開會，而憲法會議審議會即繼續討論在北京所審議未了之草案，十二月十三日完畢，將全案大綱交憲法起草委員會起草。八年初，南北政府在上海開和議談判，各議員紛紛離粵，至同年冬季，仍未妥協，各議員又紛紛回粵，繼續開會。九年一月十二日，召開憲法二讀會，會議數次，因各黨主張不同，爭執不決，致行停頓，而西南制憲之事，亦告終局。十年四月，復在廣州開非常會議，議決中華民國政府組織大綱，舉總理為大總統。

同時，北京新國會亦進行制憲，由兩院合組憲法起草委員會。該會主張不適用二年之天壇憲法草案，擬另行起草。自七年十二月二十七日起，至八年八月十二日止，開會二十六次，草成憲法草案一百零一條，但始終並未正式提出國會。九年至十一年間，直

皖奉直之戰繼起，十一年六月黎氏入京攝行總統職務，六年時解散之舊國會復在北京開會。

國會恢復，即繼續六年國會討論憲法各懸案，提出憲法會議。尙未議決時，黎氏已於十二年六月十三日被迫離京，兩院議員亦紛紛赴滬。不久，曹錕派人極力活動，以重金引誘一部分議員返京，延長會期。十月四日開憲法會議，五日實行賄選，選曹錕為總統。十日曹就任總統，同日公布憲法。其內容計一百四十一條，分十三章，第一章為國體，第二章為主權，第三章為國土，第四章為國民，第五章為國權，第六章為國會，第七章為大總統，第八章為國務院，第九章為法院，第十章為法律，第十一章為會計，第十二章為地方制，第十三章為憲法之修正解釋及效力，大致與二年天壇憲法草案雷同，即世人咸稱之賄選憲法是也。

十三年直奉二次戰爭結果，段祺瑞入京主持中樞，頒臨時執政令，十一月二十四日公布臨時政府條例，祇有六條，雖極簡單，但對於以前各種約法及憲法均不承認，而舊有國會亦完全消滅。十二月二十三日又公布善後會議條例一種，召集有大勳勞於國家者，討伐賄選制止內各軍最高首領、各省區及蒙藏青海軍民長官，有特殊之資望學術，由臨時執政聘請或派充者，開一會議，解決時局。總理受北方之電邀，離粵北上，謀和平統一，主張開國民會議，實行三民主義及五權憲法，建設新國家。在召集國會議以前，先召集一預備會議，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，以及政黨九種單位之代表組織之。後經段氏再三疏通，總理委曲求全，於十四年一月十七日提出參加善後會議之條件，一爲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，一爲該會討論軍事財政諸問題，最後解決之權當還諸國民會議。此二條件未得全部接受，會議已於二月一日開始，但直至十三日方足法定人數開第一次正式會議，至四月二十一日閉會，議決國民代表會議條例，善後會議失敗，國民代表會議亦未開成，四月十三日公布臨時參政院條例，組織參政院。國憲起草委員會於十二月十二日通過憲法草案，其內容計一百六十條，分爲十四章，大致與十二年憲法無異，始終未經國民代表會議之通過也。

自總理逝世後，中國國民黨改組，決定以黨治國。十四年七月一日正式成立國民政府。其時段氏竊據北方政府，直魯軍閥割據北方各地，陳炯明佔取東江南路。而帝國主義者更挑撥慫恿，利用反革命勢力，助長中國內亂，政治現象，混亂不堪。國民政府成立以後，當即肅清東江南路，統一廣東革命勢力，鞏固革命根據地，確定革命軍之作戰計劃。領袖任國民革命軍總司令，於十五年七月九日誓師，完成總理北伐之遺志。不數月，軍閥剷除，克復中原及長江下游各省，清黨之後，遷都南京，又收復北平，全國乃告統一，十四年六月十日政治委員會開第十四次會議，通過國民政府的組織令，至第二十五次會議改稱國民政府組織法，全文祇有十條，要點有三，一採用合議制或委員制，二採用一權主義，三確定黨治原則。十六年三月十日武漢政治委員會第七次會議

，通過修正中華民國國民政府組織法，仍爲十條，但所規定者略有改進。十七年二月四日第四次全中會議再行修正，全文十一條，較前增加監察，考試及審計各機關。十七年秋，中委胡漢民，孫科，在法京電達國民政府，提議促成五權制度，並列舉辦法，作訓政之規模。九月十九日，領袖邀請諸中委談話，公推胡漢民，戴季陶，王寵惠三人共同研究，草成國民政府組織法初稿，二十三日成第二次草案，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，當議推領袖及胡漢民，孫科，王寵惠，張人傑，李煜瀛，戴季陶，李濟琛，蔡元培，吳敬恆，譚延闓，李烈鈞，何應欽，王正廷等十四人共同審查，十月二日開審查會議，三日報告政治會議，議決通過。其內容計四十八條，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。同日，第二屆中央第一七二次常務會議議決通過訓政綱領一種。此後，國民政府頒布行政院組織法，立法院組織法，司法院組織法，考試院組織法，監察院組織法，詳定各院之組織，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，將國民政府組織法略加修正，行政院組織法亦同修正，二十年五月國民會議閉幕，中華民國訓政時期約法頒布，六月十四日第三屆第五次會議議決修正國民政府組織法，全文共五十一條，分十章，較前增加總則，國民政府主席及國民政府會議三項。二十年十二月二十六日四屆一中全會第三次會議，議決通過修正中華民國國民政府組織法，全文計五十四條，分九章，對原組織無大修

改。二十一年十二月二十六日又曾略加修改。國民組織法原爲含有憲法性質，其經過情形，約如上述。

惟依 總理遺教，建國應分三大時期，第一軍政時期，第二訓政時期，第三憲政時期。第二爲過渡時期，擬在此時期內施行約法，建設地方自治。北平擴大會議時，雖曾有約法草案二百一十一條，但未成立。十九年十月三日，領袖在開封軍次，電請中央召集國民會議，制定訓政時期約法，十一月十二日中央三屆全大會議決定二十年五月五日召開國民會議。中國國民黨中央執行委員會常務會議制定國民會議組織法，規定國民會議由各省市之職業團體，中國國民黨，及蒙古西藏，海外華僑所選出之代表組織之。二十年三月二日，領袖與中央執行委員戴季陶等十二人連署向第三屆中央執行委員會提議國民會議應確立本黨與全國人民共同遵守之約法，當經三月二日第一三〇次常務會議通過，並推吳敬恆王寵惠等十一人爲起草委員，三月九日集議，由王寵惠、邵元冲、邵力子三人初步起草，四月二十四日由中常會議決通過中華民國訓政時期約法草案。五月五日國民會議在南京開會，對草案修正後通過。其內容計八十九條，分八章，第一章爲總綱，第二章爲人民之權利義務，第三章爲訓政綱領，第四章爲國民生計，第五章爲國民教育，第六章爲中央與地方之權限，第七章爲政府之組織，第八章爲附則。國民政府於二十年六月一日公布施行，即在憲法未正式制定以前之根本大法也。

二十一年十二月十五日，第四屆三中全會在南京開會，議決籌備憲政，立法院院長

孫科會謂：『……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，吾人姑具不論，第此國難當前，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。……此余之所以毅然促行憲政爲補救之方也。……』立法院設憲法起草委員會，孫氏兼任委員長，張知本，吳經熊二人副之，二十二年二月九日開始工作，起草程序規定後，卽分組研究，再指定主稿人，徵求全國人士之意見，決定原則，由吳張兩氏主稿起草。前後計有吳經熊氏之憲法初稿及張知本氏之憲法草案，均爲以個人名義發表，立法院於二十三年三月一日公布憲法草案初稿，七月九日公布憲法草案審查修正案。十月十六日三讀通過憲法草案，二十四年十月又經修正，呈送中央。中常會送請四屆六中全會、轉向五全大會提出，在五全大會中，對於憲法草案之提案計有七件，大會決議一面接受立法院之草案，一方面又將與憲法草案絕不相容之提案，應於修正時積極採用。嗣交五屆一中全會討論；結果議決定二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日召開國民大會，並設憲法草案審議委員會，派葉楚傖等十九人爲委員，縝密研究，編爲審議報告書，提經中常會通過發交立法院審議。二十五年五月一日立法院開第四屆第五十九次會，三讀通過中華民國憲法案修正案，呈送中央暨國府，於五月五日正式宣布。其內容計一百四十八條，分八章，第一章爲總綱，第二章爲人民之權利義務，第三章爲國民大會，第四章爲中央政府，第五章爲地方制度，第六章爲國民經濟，第七章爲教育，第八章爲憲法之施行及修正。

國民，領土，民族，國旗，國都等項，述之。

一 國體 憲法草案第一條，規定「中華民國爲三民主義共和國」。辛亥革命，推翻專制，成立民主之中華民國。所謂民主，依 總理遺教，卽爲「民有，民治，民享」之國家是也。共和，對專制而言，由西語 Republic 轉譯而來，應作「人民共同管理國政」之解釋，意卽「國民對於國政，以共同之行動，求共同之目的」之謂也。

依 總理之思想：對內各族平等，對外主張大同，爲民族主義之國家，與帝國主義之國家不同。國民有直接選舉並罷免官員之權，有直接創制並複決法律之權，爲民權主義之國家，與代議政治之國家不同。平均地權，節制資本，發展國營實業，以謀國民生計之均足，爲民生主義之國家，與資本主義或共產主義之國家不同。合民族，民權，民生三者，乃成三民主義之國家。三民主義之國家需要三民主義之憲法，而憲法全文又以三民主義之精神爲主，故於開宗明義之首條，卽以三民主義規定爲國體，以示明顯，而正立國之源。

二 主權 憲法草案第二條，規定中華民國之主權，屬於國民全體，凡屬民主共和國，主權均屬於人民。所謂主權者，卽國家之最高權是也，對內則統治一切，對外則至尊獨立，不可分割，不可讓與。主權與政權，並非相同，後者不過爲在法定之限制內，以行使前者之一種方式，未容混爲一談。

考諸各國立法例，亦有規定主權出於人民，由國會於開會時代行之者，此爲代議政

治國家之特色。而我國之國民大會，其性質與通常國會，不盡相同，乃為代表人民行使政權之機關，並非主權之代行機關，故主權仍屬於國民全體也。

三 國民 憲法草案第三條，規定具有中華民國之國籍者，為中華民國國民。關於國籍，均為國籍法上之問題。我國現行國籍法為民國十八年二月所公布，依其規定，中華民國國籍，或可因出生而取得，或可因出生後以其他原因而取得。其因出生而取得者如下：一，生時，父為中國人者。二，生於父死時，其父死時為中國人者。三，父無可考或無國籍者，其母為中國人者。四，生於中國地，父母均無可考或均無國籍者。其因出生後以其他原因而取得者如下：一，為中國人妻者，但依其本國法保留國籍者，不在此限。二，父為中國人，經其父認知者。三，父無可考或未認知，母為中國人，經其母認知者。四，為中國人養子者。五，歸化者。我國國籍法之原則，採取混合主義，以血統主義為主，而兼用出生地主義為輔。

四 領土 憲法草案第四條，規定中華民國領土為：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。所謂領土，當然包括領海及領空在內。以上所列舉為省名及地方名稱，係指地理的自然區域而言，南京，上海，及其他各市區均包括在內。而名稱之排列順序，則以首都所在，由東而西，以長江流域為先，次及黃河流域，再次珠江流域，而

以邊遠各省爲殿。各國憲法中關於領土之規定，採概括制者多，採列舉制者少，至本法之採用列舉制者，則在使國人知四省之尙未收復，逐目驚心，時注銘念，而國家領土之完整，又爲國際所承認，正所以示國際間之觀聽也，數十年來因不平等條約而喪失之國土，以及沿海尙未劃入省區範圍之島嶼，未得枚舉，故加以「……等固有之疆域」一語，乃得概括無遺。

又領土變更之手續，亦應加以規定，各國憲法中有規定不得變更者，有規定須經國會同意，始得變更者，亦有規定擴大時只須依普通法變更，而縮小時須得國民大會同意者，各種方式，互有差異，本法第一條第一項，規定中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更，蓋無論擴大或縮小，均須得國民大會之同意，始得行之。如此，既可免除治權機關擅自處分之流弊，又可實現國民全體愛護領土之誠心，慎重將事之意，於斯可見。

五 民族 憲法草案第五條，規定中華民國各民族，均爲中華國族之構成分子，一律平等。漢，滿，蒙，回；藏等民族，合之而成爲整個之國族。各民族相互之間，必須本乎平等之精神，方能全部鞏固，否則此高彼低，猜忌卽生，內部紛亂不堪，何能一致對外。各民族平等，爲民族主義之要點，故本法特有專條之厘定也。

六 國旗 憲法草案第六條，規定中華民國國旗爲紅地左上角青天白日。國旗爲國家尊嚴榮譽之代表，憲法中應有規定。我國國旗爲總理所手定，時在辛亥武昌起義後

，總理由美赴英，處置外交事宜，而後返國。在英寓有名於歷史之薩福伊旅館，留英國人請製國旗，總理言青天白日滿地紅，遂手繪青天白日之狀，且記尺寸於其後。按紅青白三色，實即爲三民主義之象徵。紅色足以表示犧牲之精神、青色足以表示平等之觀念，白色足以表示博愛之態度。我國革命之最終理想，厥爲世界大同，故國旗用滿地紅，而革命之目的在驅除黑暗勢力，確立光明政治，而總理之主義乃如日月之經天，江河之行地，故在左上角標以青天白日之形，涵義至深也。

國旗之式樣尺度，應依民國十七年十二月十七日公布施行之國旗法之規定。

七 國都 憲法草案第七條，規定中華民國國都定於南京。以南京爲國都，亦爲總理在民國元年時所指定。南京自古卽爲龍蟠虎踞之地，近海口而不在海岸，傍中原而不在內地，控長江之上下游，通海岸之南北線，舉凡定都之要件，莫不適合。民國元年總理任臨時大總統，卽預備以南京爲國都，而袁世凱存心不善，仍定北京爲國都。民國十六年北伐軍克復南京，四月十八日奠都於此。民國二十一年，設行都於洛陽，設陪都於長安。次年，改長安爲西安市。本法所謂國都，僅指首都而言者也。

第四章 人民權義

近代各國成文憲法中，每將人民之權利義務，規定於總綱之後，我國憲法草案亦仿此立法例，於第二章各條內，規定人民之權利義務。所謂人民之權利義務，卽人民之基本權利與基本義務，爲任何人所不能缺少或免除者。人民對於國家，一方面享有各種權

利，一方面負有各種之義務，但憲法上所規定者，皆爲一般之原則，其詳細仍當以普通法規補充之。

憲法草案中所規定之人民權利，計可分爲平等權、自由權、受益權及參政權四類。

平等權爲各種權利之基本，故憲法草案第八條，即首先規定人民之平等權，謂「中華民國人民，在法律上一律平等。一七八八年法國人權宣言第一款，即謂『人民生而權利平等』，而總理主張立足點平等，方合平等之正軌，其意不同。聖，賢，才，智，平庸，愚，劣之頂線，雖勉強使其平等，而其立腳點仍然不平等，則爲假平等，而非眞平等。在法律上一律平等者，蓋即總理遺教之眞諦也。平等權之範圍，至廣且大，茲姑分析爲種族，階級，宗教，男女，職業五項述之。

一 種族平等 我國國族由各種不同之民族組織而成，就民族以單位之立場上，各個民族應一律平等，已於憲法草案第五條明文規定。再就人民以個人爲單位言之，不以其所屬民族血統之不同，歧視對立，或於各種公權之行使，加以限制。此即所謂種族上之平等也。

二 階級平等 階級之制，現已無存，無論在身分上或經濟上，皆不應有劃分之處。除特殊之情形，如蒙藏各地之王公，一時尙未廢除，孔子之後裔，仍由中央特任爲世襲奉祀官而外，全國人民，在法律上皆一律平等也。

三 宗教平等 歐洲各國，曾因宗教之不平等，發生大戰，流血之慘，在歷史上記

載甚詳，故各國憲法上每有宗教平等之規定，以免人民間對於異教者，存不平等之心理，加以歧視。在我國，向來即無特占優勢之宗教，亦無歧視某種宗教之規定，故宗教上當然平等。

四 男女平等 重男輕女，為父系家族制度之遺跡，在現代文明發達之下，男性特權不容再存，而男女之待遇，已多相等。我國各種新法典上，均無男女異別之規定，即在政治上亦早有女子參加。故在法律上，男女皆一律平等也。

五 職業平等 我國向以人民之職業，別為士農工商，四者在社會上之地位，顯有差別。民國以來，此種觀念已逐漸打破。又有以服役為終身職業之奴隸，尤為痛苦。而不平等之程度亦最甚，故各國法律上莫不對此加以禁止，我國亦然。故在法律上，人民之職業皆一律平等也。

自由權為人民應享之權利，固無待言，但證諸法治國之通例，人民從無絕對之自由，總理會謂：一個人不可太過自由，國家要得完全自由，一即此意也。自由二字之意義，依法國人權宣言中之言，即「在不妨害他人自由之範圍內，得以為所欲為」是也。憲法上對於人民自由權之規定，有採直接保障主義與採間接保障主義之不同。其採直接保障主義者，由憲法本身規定各種自由權之範圍。其採間接保障主義者，由普通法律另行規定各種自由之範圍。我國憲法草案對人民自由權，蓋皆採間接保障主義者也。

憲法草案中所規定之人民自由權，計有身體自由，居住自由，遷徙自由，言論著作

及出版自由，秘密通訊自由，信仰宗教自由，集會結社自由，財產自由等八種分述之。

一 身體自由 身體自由權，即人民個人身體得自由行止動作之權利。此種權利，為一切自由之基本，發生最早，英國一二一五年批准之大憲章中，即有「人民不得無故被逮捕，非經法庭裁判，不得處罰。」之規定。憲法草案第九條，規定人民有身體之自由，非依法律，不得逮捕，拘禁，審問，或處罰，亦即為身體自由之保障。析言之，人民有觸犯法律明文禁止之行為，例如有殺人之事實，並須有殺人罪（參照刑法第二百七十一條）之正條，始得逮捕，拘禁，審問，處罰，人民縱有觸犯法律之行為，亦必須依照法定之手續，始得逮捕，拘禁，審問，處罰。例如：拘提被告應用拘票。（參照刑事訴訟法第七十七條），羈押被告應用押票，（參照刑事訴訟法第一百零二條），訊問被告，不得用強暴，脅迫，利誘，詐欺，及其他不正之方法（參照刑事訴訟法第九十八條），被告犯罪已經證明者，應諭知科刑之判決。但免除其刑者，應諭知免刑之判決，（參照刑事訴訟法第二百九十一條）。又人民縱有觸犯法律之行為，須由法定之機關加以逮捕，拘禁，審問，處罰。例如：警察之對於違警者，司法警察之對於犯人，皆為法定之機關，至於現行犯，不問何人得逕行逮捕之，為刑事訴訟法第八十八條之明文規定，故逮捕者在逮捕時，亦可認為法定之機關。又憲法草案第十條，規定人民除現役軍人外，不受軍事裁判，乃對於管轄機關之特別區劃。普通人民應由法院審判，而軍人之犯陸海空軍刑法，或普通刑法及違警罰法者，由軍事審判機關，依陸海空軍審判法審判之。此亦

對於人民身由權之又一種保障也。但人民之被逮捕，拘禁，審問，處罰，亦不以犯罪行為或犯罪嫌疑為限，例如：證人受合法之傳喚無正当理由而不到場者，法院得以裁定科以五十圓以下之罰鍰（參照民事訴訟法第二百零二條），證人已受前項裁定仍不遵傳到場者，得再科一百圓以下之罰鍰，並得拘提之（參照同條第二項）。

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，此為憲法草案第九條第二項，對於人民身體自由，加以切實保障之規定。所謂執行機關，不以法院為限，凡縣長，市長，警察廳長，警務處長，公安局長，憲兵隊長官，皆為司法警察官，有協助檢察官偵查犯罪之權（參照刑事訴訟法第二百零八條），警察官長，憲兵官長軍士，及依法令關於特定事項得行司法警察官之職權者，皆為司法警察官，應聽檢察官之指揮。（參照刑事訴訟法第二百零九條），警察，憲兵，及依法令關於特定事項得行司法警察之職權者，應受檢察官及司法警察官之命令，偵查犯罪（參照刑事訴訟法第二百一十四條）等等，皆是也。然審問及處罰之權，仍當屬於法院。執行機關除應即將逮捕拘禁之原因，告知本人及其親屬，俾得知悉外，並應在二十四小時之限內，移送於法院，庶不致使人民濫受非法之審判，或枉受無謂之拖累。執行機關對於人民被逮捕拘禁者，應負告知及移送兩種義務，已如上述。但設或執行機關不予告知，亦不於法定期間移送該管法院，則被逮捕拘禁之本人或他人，

可以自行請求提審，以資救濟。按提審制度，肇源於英國，大憲章中已有明文規定，我國提審法已於民國二十四年六月二十一日公布，憲法制定時，當可施行。又法院於人民聲請提審之時，不得拒絕，而執行機關對法院之提審，亦不得拒絕，乃憲法草案第九條第三項明文規定者也。

二 居住自由 居住自由權，即人民居所或住所不受侵犯之權利。依民法之規定，一人不得同時有兩住所，臨時寄寓之地為居所。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，為憲法草案第十一條所明定。無論何人不能侵犯他人之居住處所，即所以保障人民之居住自由也。但居住自由亦有相當之限制，依法律之規定，仍得強制侵入，搜索，或封鎖。例如：人民之生命，身體，財產，危害迫切，非侵入不能救護者，或有賭博或其他妨害風俗或公安之行為，非侵入不能制止者，對於人民之家宅或其他處所，得侵入之。（參照行政執行法第十條 司法警察或司法警察官執行搜索，應以搜索票，示知住居人，看守人，或可為其代表之人。有人住居或看守之住宅或其他處所，不得於夜間入內搜索，但經住居人，看守人，或可為其代表之人承認，或有急迫之情形者，不在此限。對於假釋人住居或使用之處所，旅店，飲食店，或其他夜間公衆可以出入而仍在公開時間內之處所，以及常用為賭博或妨害風化行為之處所，夜間亦得入內搜索。（參照刑事訴訟法第一百四十五條至第一百四十八條）對於房屋之強制執行，以查封之方法行之。（參照民事訴訟執行規則第五十二條）

三 遷徙自由 遷徙自由權，即人民有擇地移轉居住之權利。昔日歐洲諸國，曾有限制人民遷徙之事，法國革命後，承認人民遷徙之自由，各國皆繼續仿效之。我國對於人民，向無禁止遷徙之禁令，故憲法草案第十二條，人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之規定，實爲當然之理。所謂非依法律不得限制者，蓋因對公安秩序及善良風俗有關係時，法律上就特定之爭或特定之人，仍可加以限制也。例如：傳染病患者之隔離（參照傳染病預防條例），娼妓不得在指定區域之外任意居住營業（參照各都市取締娼妓辦法）然遷徙之時，往往須履行法定之手續，如出國遊歷，須先請領護照（參照護照條例），又如由甲地移居乙地，須向兩地戶籍機關登記。（參照戶籍法及人事登記暫行規則）

四 言論著作及出版自由 此三項自由權，同爲發表個人意見之工具，人民有自由表示其意見之權利，故亦有稱之謂意見自由權者。以口頭講述表示意見者爲言論，以文字圖畫表示意見者爲著作，以印刷發行著作作品表示意見者爲出版。法國人權宣言中，即以此三者並列。憲法草案第十三條，規定人民有言論、著作及出版之自由，非依法律不得限制之。意見自由之所以應加以保障者，因人類一切文明之進步，莫不以各人之意見爲基礎。但如與此目的相背，或足以危害國家之治安與社會之風俗，則自不當再受保障，故依法律上之規定，仍受相當之限制也。法律上規定意見自由之限制者，以刑事法規爲多，例如：以文字、圖畫、演說或他法，公然煽惑他人犯罪，或煽惑他人違背法令或

抗拒合法之命令者，應受處罰。（參照刑法第一百五十二條）散布或販賣猥褻之文字，圖書及其他物品，或公然陳列或以他法供人觀覽，或意圖販賣而製造持有此種文字，圖書及其他物品者，均應受處罰。（參照刑法第二百三十五條）以文字、圖書，或他法公然介紹墮胎之方法或物品，或公然介紹自己或他人為墮胎之行爲者，應受處罰。（參照刑法第二百九十二條）散布文字圖書犯誹謗罪者，處罰較普通誹謗罪爲重。（參照刑法第三百一十條事二項）以文字、圖書或演說爲叛國之宣傳者，以危害民國爲目的而宣傳與三民主義不相容之主義者，皆應受嚴厲之處罰。（參照危害民國緊急治罪法第二條第二款及第六條）至於出版，又有特別法規之規定，我國於民國十九年十二月十六日公布出版法。各國對於出版物之取締，有採事前監督主義者，有採事後監督主義者，有兼採折中主義者。所謂事前監督，乃一種檢查制度，出版物須先受檢查，經允准後方得出版。所謂事後監督，乃一種追懲制度，出版物可自由發行，如有違法之內容發見，則禁止其出售或散佈。所謂折中，乃一種報告制度，事前由出版人履行一定之手續，事後亦須受法定之制裁。我國現行出版法之規定，以折中主義爲主，（參照出版法）但對於有關政治之傳單或標語，非經該管警察機關許可，不得印刷或發行（參照出版法第十八條），則又爲採事前監督之例外也。

五、秘密通信自由 秘密通信自由權，即人民函件與電信之秘密，不受任何人侵犯之權利。通訊乃一方以意思傳達於他方之方法，或用書信轉遞，或用電報收發，或用電話傳音，在在皆有保守秘密之必要。現代國家之郵電事業，大都由國家專營，通訊秘密

如無保障，難免遭受國家機關之侵犯，故憲法中特設秘密通訊自由之規定。憲法草案第十四條，規定人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之。爲對於公衆安全之保障，以及他人損害之避免起見，依法律上之規定，亦得加以限制。例如：被拘留人發受書信，須受主管長官或主任之檢查。（參照拘留所規則第二十一條）法院於破產宣告後，應即囑託郵局或電報局將寄與破產人之郵件電報，送交破產管理人。（破產法第六十九條）又依戒嚴法之規定，在戒嚴時間內，郵電應受檢查。

六 信仰宗教自由 信仰宗教自由權，即人民有自由信教及舉行儀節之權利。此種自由，在歐美各國頗成問題，在我國並不重要；故各國憲法中對此每有極詳細之規定者，而我國憲法草案第十五條，亦有人民信仰宗教之自由，非依法律不得限制之規定。所謂信仰自由，仍應以不妨害他人之信仰自由爲限。此種權利實爲一種絕對的權利，蓋國家對於人民之信仰宗教問題，應抱超然中立態度，非特不能強迫人民信仰某種宗教，且亦不能強迫人民必須信仰宗教。如宗教之教義及其儀式有危害公安秩序或善良風俗者，依法律上之規定，自亦得加以相當之限制。例如教育部對於外國教會所辦之學校，不許以宗教課程列入必修科目，並須以中國人爲校長，方准立案，即其一例也。

七 集會結社自由 集會結社自由權，即人民有自由聚集多數人而謀共同目的之權利。集會與結社，互有差別。集會者，多數之人，因欲達一定之共同目的，一時聚會於一處之集合也。結社者，特定多數之人，因欲達一定之共同目的，合意成立有永久性之

團體是也。其實，集會結社自乃身體自由與意見自由之併合，蓋人民既有身體自由，其行動當然不受拘束，又既有意見自由，則集合多數人以發表其言論，當然亦不應禁止也。惟集會結社之目的如何，是否於國家社會或民衆有妨害，實堪注意，故各國對此，各有限制之制度。憲法草案第十六條規定人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。集會可分政治集會或非政治集會，屋內集會或屋外集會。依集會之性質，分別採用追懲制或預防制。所謂追懲制，事先無庸向政府報告，如有違法，事後應受制裁。所謂預防制，事先必需報告政府，其僅以報告之手續爲己完備者，又稱報告制，其尙須得其許可者，又稱許可制。凡依法律上之規定，應行限制而不遵守或不服從者。應受相當制裁。例如：公然聚衆，意圖爲強暴脅迫，已受該管公務員解散命令三次以上而不解散者，或公然聚衆，施強暴脅迫者，其首謀及在場助勢人均應處罰（參照刑法第一百四十九條及第一百五十條）以危害民國爲目的而結會者，應受處罰（參照危害民國緊急治罪法第六條）羣衆會合，公安局所有所詢問，不據實陳述，或令其解散，不解散者，應受處罰。（參照違警罰法第二十四條第五款）此皆採用追懲制者也。結社可分爲營利結社或非營利結社，公開結社或秘密結社。對於營利結社之限制，較爲寬泛，僅須履行相當手續即可，例如商業公司之註冊登記（參照公司法）是也。對於非營利之結社，如政治性質之政黨，職業性質之工會，商會，農會，律師公會，社會性質之學會，慈善會等，限制較嚴，追懲制與預防制二種，皆可採用。凡依法律上之規定，應受限制而不遵守或不服從者

，應受相當制裁。例如：參與以犯罪為宗旨之結社者，應受處罰。（參照刑法第一百五十四條）以危害民國為目的而組織團體者，應受處罰。（參照危害民國緊急治罪法第六條）此皆採用追懲制者也。又在訓政期內，人民結社應依一定之程序辦理（參照人民團體組織方案）則係採預防制中之許可制者也。

八 財產自由 財產自由權，即人民對其所有財產，有自由收益，使用及處分之權利。財產自由之法定明文，始見於法國人權宣言第十七款：「財產為神聖不可侵犯之權利」。但現代各國法例，已不認財產有絕對之自由，私人財產之存在與保障，並非私人之關係，乃係因社會需要個人負其責任，所謂所有權之社會化是也。憲法草案第十七條，規定人民之財產，非依法律不得徵用，徵收，查封或沒收，即財產自由之限制也。徵用云者，國家以公力強制使用私人財產之謂也。徵收云者，國家以公力取得私人財產之謂也。前者為有時間性之限制，後者為永久之剝奪，但二者均當以公衆利益為限，由國家給付相當之補償，並由行政機關依法定之程序為之（參照土地法第五編）查封有民事上與刑事上之別。民事上之查封，指法院經債權人之聲請，依法定之程序，對債務人之財產而執行之一種處分而言。（參照民事訴訟法執行規則）刑事上之查封，指法院對於可為證據或得沒收之物件，所為之扣押處分而言。（參照刑事訴訟法第一百三十三條）沒收有刑事上及違警罰上之別。刑事上之沒收，為從刑之一（參照刑法第三十四條第二款），違禁物，供犯罪所用之物或供犯罪預備之物，以及因犯罪所得之物，均應沒收之。（參照

刑法第三十八條。此蓋指法院對於犯人因刑之宣告，而剝奪其財產之一部或全部而言也。違警罰上之沒收，亦爲從罰之一（參照違警罰法第十三條第二項第一款），供違警所用之物及因違警所得之物，均沒收之。（參照違警罰法第十六條）此蓋指警察機關依警察權之作用，而剝奪人民財產之占有而言也。

綜上所述，人民之自由權，皆以不可侵犯爲原則，而在法律上有限制者，仍無自由。至所謂法律，依憲法草案第一百三十九條之規定，係專指經立法院通過。總統公布之法律而言者，其他之法律，雖有限制人民自由之規定，亦絕無效力也。

受益權，爲一種之積極權利。在行政上，司法上，經濟上，教育上，人民有種種受益權，卽有實際上利益之權利也。除經濟上及教育上之受益權，各另有專章規定，（參照憲法草案第六章及第七章各條，容後詳述外，茲就請願，訴願及訴訟三種受益權述之。

憲法草案第十八條，規定人民有依法律請願、訴願及訴訟之權。

請願 請願者，人民對於國家機關，提出意見並陳述願望之謂也。一切政治之設施，不問其關係個人或社會，人民如有正當之意見，均可向國民大會或中央政府之各院部或任何地方政府請願。請願之方式，並無一定，以書面爲之可，以口頭爲之亦可，個人爲之可，多數人爲之亦可。至接受請願之機關，則不受任何之拘束，亦無採納之義務，惟當加以白明之答覆，實屬必要。關於請願之法律，尙未制定。

訴願 訴願者，人民因國家機關之違法或不當處分，致損害其權利或利益，向原處分機關或其直接上級機關，請求撤銷或變更原處分之謂也。（參照訴願法第一條）人民提起訴願，必須於接到處分後之三十日內，備具訴願書爲之。（參照訴願法第五條及第六條）並須同時繕具副本，送於原處分或決定之機關，該機關於十日內具答辯書，如原處分機關認爲訴願爲有理由，得自行撤銷原處分，（參照訴願法第七條）而訴願即告終結。上級機關受理訴願，判明是非以決定書決定之。（參照訴願法第九條及第十條）訴願經決定後，人民如不服其決定，仍得向再上級機關提起再訴願。（參照訴願法第二條及第三條）但不服不當處分者，以再訴願之決定爲最終之決定，其不服該法處分之再訴願，經決定後，得依法提起行政訴訟。（參照訴願法第四條）訴願法已於民國十九年三月二十四日公布施行。

訴訟 訴訟權包括民事訴訟，刑事訴訟及行政訴訟三種而言。民事訴訟者，人民因私權受有侵害，或將受侵害，請求國家機關爲法律上之保護之謂也。民事訴訟應向法院依法定程序提起；由法院受理判決之。其一切規定，詳見民國二十四年二月一日公布同年七月一日施行之民事訴訟法。刑事訴訟者，國家處罰犯罪之一種程序之謂也。人民運用刑事訴訟之方法有二，一爲告訴，一爲自訴。告訴，指被害，向檢察官告知犯罪而言，（參照刑事訴訟法第二百一十一條及第二百一十二條）但提起公訴與否，由檢察官依偵查所得之證據定之。（參照刑事訴訟法第二百三十條至第二百三十三條）自訴，指被害人不得

經檢察官之手，自己向法院起訴而言。自訴之範圍及撤回，均有相當之限制。（參照刑事訴訟法第三百一十三條至第三百一十七條）除現役軍人犯罪而外，刑事訴訟。均由法院受理判決之。其一切規定，詳見民國二十四年一月一日公布同年七月一日施行之刑事訴訟法。行政訴訟者，人民因國家機關之違法處分，致損害其權利，經依訴願法提起再訴願，而不服其決定，或提起再訴願三十日內不為決定者，向行政法院請求撤銷或變更其原決定之謂也。（參照行政訴訟法第一條）提起行政訴訟，得附帶請求損害賠償。（參照行政訴訟法第二條）現行行政訴訟法已於民國二十一年十一月十七日公布，民國二十二年六月二十三日施行。按各國對於行政訴訟之管轄，立法例殊不一致。大陸制則特設行政審判機關專理之，英美制則仍由普通法院受理之。我國向採大陸制，另設行政法院。屬於司法院，現憲法草案中已改用英美制，（參照憲法草案第七十六條）故一切程序等，將待重行厘定，自不待言。

參政權，人民參與國家政治之權利是也。參政權中之最重要者，為四種政權。此外尚有應考權一種，亦為參政權。

政權者，即選舉，罷免，創制，複決四權是也。憲法草案第十九條，規定人民有依法律選舉，罷免，創制，複決之權。政權為人民直接參加政治之工具，如能運用敏捷，則整個國家即在人民操縱之下，而成爲總理所謂全民政治之國家。政權中發達最早者，首推選舉權，其餘三種則皆較爲晚出，而運用亦少。分述如次。

選舉 選舉權者，人民公舉從事國家公務人員之權利也。各國人民對於選舉權之運用，其對象每以代表人民之議員為限，此即所謂代議之制度。亦有對國家元首採直接民選制者，亦有對司法官採直接民選制者，不過不甚普遍。憲法草案中，規定人民有直接選舉下列各種人員之權利。一，國民代表。（參照憲法草案第二十七條）二，縣議會議員。（參照憲法草案第一百零六條）三，縣長。（參照憲法草案第一百零八條）四，市議會議員。（參照憲法草案第一百一十一條）五，市長。（參照憲法草案第一百一十三條）對總統及其他中央政府主要人員，以及省參議會之議員，均採間接民選制，（參照憲法草案第三十二條第一款及第一百條）又公職候選人，如縣長及部長候選人，須經過考試或認定合格者方得充任，（參照憲法草案第八十五條第二款，第一百零八條第二項，第一百一十三條第二項）此為五權憲法優點之一也。妨害投票，構成犯罪，應受處罰。（參照刑法分則第六章）國民大會代表選舉法已經公布施行，各縣市之各種選舉法，尙待制定。

級三四
期二十四
高第

罷免 罷免權者，人民以公意使從事國家公務人員去職之權利也。此權與選舉權相互運用，同為民主政治下控制從政人員之工具。有選舉權而無罷免權，尙未足言人民參與政治，人民對於已選出之人員，無可如何，而被選人為所欲為，不顧民意，非特於民無益，抑且有害焉。對於由直接民選之人員，可由人民直接罷免。憲法草案中，規定人民有直接罷免下列各種人員之權利。一，國民代表。（參照憲法草案第三十條第二項）二，縣議會議員。（參照憲法草案第一百零五條）三，縣長。（參照條文同上）四，市議會議員

憲法

三五

(參照憲法草案第一百一十一條及第一百零五條)。五、市長。(參照條文同上)對總統及其他中央主要人員，人民有間接罷免之權，為國民大會職權之一。(參照憲法草案第三十二條第二款)省參議會議員之罷免方法雖未規定，但當然亦為間接罷免。(參照憲法草案第一百零一條)罷免權之行使步驟有二，先由公民依法定之程序及署名之額數，向政府提出請求書，要求罷免某某公務人員，如罷免之請求書確已合法，由政府召集公民大會，舉行投票，決定罷免案是否成立。因此，人民對於罷免權，有一種不同之權。一為抗免權，即要求罷免之權。一為核免權，即核定罷免之權。署名要求之人有抗免權，舉行投票之人有核免權。其詳細規定之法律，尙未見制定。

創制 創制權者，人民以公意自行創定國家法律之權利也，人民對於公認為重要而有利之意見，不假手於立法機關，自行立法，用意良善。蓋公意所屬之良法，未必為立法機關所鑒及，故任人民有此種創制之權也。各國對於創制權之範圍，規定不同。有對憲法及普通法均有創制權者，有對普通法有創制權者，憲法草案中，規定縣民關於縣自治事項依法律行使創制之權，(參照憲法草案第一百零九條)創制法律為國民大會職權之一，(參照憲法草案第二十二條第三款)而於其範圍，並無明定。不過人民對於創制權之運用，有間接與直接之不同而已。創制權之行使，有要求與核定兩法之不同，先由人民提出創行案，如政府認為合法，由政府召集公民大會，舉行投票，決定創行案是否成立。因此，人民對於創制權，有二種不同之權。一為創行權，即要求創制之權。一為核行權。

即決定創制之權。提出要求之人有創行權，舉行投票之人有核行權。其詳細規定之法律，尙未見制定。

復決 **復決權者** 人民對國家之法律或法律案，以公意決定其應否改廢或應否成立之權利也。人民對於公認爲不良之法律或法律案，得參加自己之意見，使其廢止，修改或不能成立。各國立法例，多採用復決權之規定，此說受十八世紀盧梭民約論之影響，歐戰後諸新興國家之憲法，皆採用此制焉。憲法草案中，規定縣民關於縣自治事項。依法律行使復決之權。（參照憲法草案第一百零五條）復決法律及修改憲法爲國民大會之職權。（參照憲法草案第二十一條第四款及第五款）復決權之內容，依其性質分爲四種：一，**抗止權**，即人民要求廢止或修改某法律之權。二，**核止權**，即人民票決廢止或修改某法律之權。三，**抗行權**，即人民要求某法律案使其不得成立之權。四，**核行權**，即人民票決某法案應否成立之權。前二種之對象，爲已經正式公布並在施行中之法律，其作用在使惡法之修改或廢止。後二種之對象，爲雖經公布而尙未施行之法律案，其作用在使不良法律案之不能成爲法律。抗止權與抗行權，同爲要求權，核止權與核行權，同爲核定權。各權之行使方式甚多，因廢止修改或應否成立而不同，約亦不外乎提出要求與舉行投票。其詳細規定之法律，尙未見制定。

四種政權之概念，約如上述。要言之：選舉權與罷免權二者，爲人民控制政府官員之工具，又可總稱之謂監督官權。創制權與復決權二者，爲人民控制國家法律之工具，又

可總稱之謂監法權。各自獨立，互相爲用，再加之以政府五權分立，乃成最完善之政治，最完善之國家矣。

其次，應考權亦爲參政權之一，憲法草案第二十條，規定人民有依法律應考試之權。其性質與四種政權不同，四種政權爲任何公民皆得行使之權利，應考權爲具有法定資格之公民，始得行使之權利。然應考權仍以平等爲原則，至因教育未得普及，或貧困無法求學，而不能取得應考之資格，事屬實情。故憲法草案另有教育及經濟兩章之規定，（參照憲法草案第六章及第七章）以爲救濟。按各國立法例，多以服官權，即充任官吏之權，列爲參政權之一，而無應考權之規定。憲法草案規定服務公職人員，應經考選認定，（參照憲法草案第八十五條第二款）如縣長或市長之候選人，以經中央考試或詮定合格者爲限，（參照憲法草案第一百零八條第一項及第一百十三條第一項）是也。蓋服官權之取得，以考試及格爲要件，故應考權較之服官權，更爲重要，且足爲行使選舉權之參證，意善制良，無過於此。至服公務一項，現已認爲人民義務之一（參照憲法草案第二十三條）

綜上所述之人民自由以及各種權利，皆爲人民應有之基本重要自由以及權利，尙不能盡行列舉，包括無遺也。故憲法草案第二十四條，又加以概括之規定，凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序，公共利益者，均受憲法之保障，非依法律不得限制之。人民自由或權利之保障，均採間接主義，其行使之範圍與限制，由普通法律定之。此種保

障，一方面使行政機關有行政法之範圍，一方面使人民有守法之範圍。但立法機關對於立法之準繩，亦不能不有有限制，故憲法草案第二十五條，規定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。若與此原則抵觸者之法律，當然無效。（參照憲法草案第一百四十條）

人民之自由以及權利，受憲法之保障，固已成爲定論，但執行法律之公務人員，難免無違法情事，侵害人民之自由或權利，仍不足以言澈底。故憲法草案第二十六條，規定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，並得依法向國家請求賠償。按公務員之違法行爲，有基於私人身分者及基於公務員身分者之不同。其因私人事務而生之違法行爲，與普通人民受同樣之制裁。其因執行職務或假借職務上權力而生之違法行爲，如爲違犯刑法而構成瀆職罪或其他特定之罪時，應負刑事上之罪責，如爲違反憲法或其他法律而涉及侵權行爲時，應負民事上之責任。又無論其違法行爲是否負有刑事或民事之責任，違法之公務員並應受懲戒處分。公務員之懲戒，指免職，降級，減俸，記過，申誡等而言，（參照公務員懲戒法第三條）由監察院提出彈劾。（參照憲法草案第九十二條）人民對於公務員違法行爲，有五種救濟之方法：一，如爲犯罪行爲，得向法院告訴或自訴。（參照刑法訴訟法第二百一十一條及第三百一十一條）二，如爲行政上之違法行爲，得向上級機關提起訴願或再訴願。（參照訴願法第一條及第二條）三，如不服違法處分之再訴願時，得提起行

政訴訟（參照行政訴訟法第一條）四、如爲行政上之違法或犯罪行爲，亦得向監察院舉發。（參照彈劾法第十三條）至人民因公務員違法行爲而所受之損害，如不能由或不應由該公務員賠償時，向國家請求之。將來行政訴訟由普通法院受理，關於請求國家賠償之程序，當另有規定也。

國家承認人民有各種權利，人民對國家亦應盡各種義務，一七九五年法國憲法即以權利與義務並舉 是爲近代憲法並舉人民權利義務之肇始。但其所列舉之個人義務，僅有服從法律，尊重財產，負擔租稅，捍衛國家數項，而近代各國憲法中所規定之個人義務，雖亦不外乎此數項，然其範圍多較爲擴大。憲法草案中所規定之人民義務，計有納稅、服兵役、服工役、服公務四種

納稅 憲法草案第二十一條，規定人民有依法律納稅之義務。納稅義務爲人民源始之義務，因國家政務之活動，均依賴於財政，而財政之收入則依賴於人民之納稅也。納稅爲人民經濟上之負擔，對於人民之生計，關係甚大，故近代立法例，莫不規定僅以法律上有根據者爲限，而課稅之法律，亦應由人民代表機關制定之。稅賦捐費之設定及其征收率之變更，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。（參照憲法草案第一百二十九條）英諺有言曰：「不出代表不納稅」，卽此意也。

服兵役 憲法草案第二十二條，規定人民有依法律服兵役及工役之義務。服兵役爲

公民義務有四

人民之天職，因國家處世界列國之間，不能無國防，無國防則不免滅亡也。各國多採用義務兵制度，即所謂徵兵制度，與此制度相反者，為志願兵制度，即所謂募兵制度。我國尚採募兵制，現已公布兵役法，定民國二十五年三月一日施行，漸改徵兵制矣。人民如因服兵役而致殘廢或死亡者，國家予以適當之救濟或撫卹，（參照憲法草案第一百二十七條）以資生活，而免流離。

服工役 憲法草案第二十二條，列服工役亦為人民義務之一。在各國立法例中，對於服工役之義務，初見於德國憲法。對於國家命令應為勞力之事，無論有無薪給酬報，皆應盡力為之，不得藉故推却。其規定之法律，現尚未制定。人民如因服工役而致殘廢或死亡者，國家予以適當之救濟或撫卹，與服兵役者同。

服公務 憲法草案第二十三條，規定人民有依法律服公務之義務。各國立法例，多以此列為服官之權利。但國家之公務，必須由有能者處理之，人民未必皆有能。故以考試之方法定之。無相當資格者，無應考試之權，考試不取之人，即無服官權。既經考取，國家以公務授之，則當負此種公務之義務。且自治人員又每無薪給，規定服公務為義務，尤為至當。人民因服公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。（參照憲法草案第一百二十七條）至關於公務員之任用，俸給，獎懲等，皆另有法律規定之。

第五章 國民大會

國民大會者，代表人民行使政權之機關也。人民之政權，在理應由人民親自行使，

惟我國幅原廣大，交通不便，由全國人民直接行使，勢所不能，故不得不另由代表以代行之。對於一縣之事，由人民親自行使政權，對於一國之事，則委託國民代表行之。此種代行之代表，集合而成國民大會。國民大會雖為人民之代表機關，但其職權祇限於人民政權之代行，對於人民政權範圍以外者，即無所謂代行。對於政府之治權，則不容侵犯者也。

國民大會與任何其他國家之代議機關，皆不相同。國民大會為民權之代行機關，而非主權之代行機關，與英國之巴力門不同，國民大會為四種政權之代行機關，而非具有最高權力之機關，與蘇聯之蘇維埃大會不同。國民大會為政府機關以外之監政機關，而非政府並立之機關，與美國之國會不同。國民大會為五院政府所從出之機關，而其自身不掌有立法權，與法國之議會不同。

國民大會之組織，職權，開會，與國民代表之選舉，任期，權利等，皆於憲法草案第三章中，詳有規定。

先述國民大會之組織，職權，開會。

一、組織 憲法草案第二十七條，規定國民大會之組織。國民大會之組織分子有三種：一為各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；二為蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之；三為僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。依憲法草案第三十五條之規定，國民政府於民國二十五年

民國廿六年四月修改

五月十四日公布國民大會組織法。國民大會以國民大會代表組織之。(參照國民大會組織法第二條) 中國國民黨中央執行委員及中央監察委員，為國民大會當然代表。(參照國民大會組織法第三條) 中國國民黨候補中央執行委員及候補中央監察委員，國民政府主席，國民政府委員，國民政府各院部會之長官，國民大會主席團特許之人員等，皆得列席國民大會。(參照國民大會組織法第四條)。

國民大會代表之總額為一千二百名，其中依區域選舉方法選出者，六百六十五名，依職業選舉方法選出者，三百八十名，依特種選舉方法選出者，一百五十五名。(參照國民大會代表選舉法第二條) 國民大會代表選舉法第四條各款各款之數目，均依此法。

依區域選舉方法，各省及直隸於行政院之市，應出國民大會代表名額如下：江蘇四十四名，浙江三十三名，安徽二十五名，江西二十八名，湖北四十名，湖南四十三名，四川四十四名，西康九名，河北四十三名，山東四十四名(其中一名由威海衛行政區選出)，山西二十二名，河南四十四名，陝西二十名，甘肅十四名，青海九名，福建二十二名，廣東四十四名，廣西二十一名，雲南二十二名，貴州十六名，察哈爾十名，綏遠十名，甯夏九名，新疆十二名，首都四名，上海八名，北平六名，天津五名，青島二名，西京二名，總計六百六十五名。(參照國民大會代表選舉法第九條及附表一)

憲法

四三

級三四
第二十
第

北各六名，湖南各七名，四川各七名，西康各一名，河北各七名，山東各七名，山西各三名，河南各七名，陝西農會上會各四名，商會三人，甘肅農會工會各二名，商會三人，青海各一名，福建各三名，廣東各七名，廣西農會三名，工會商會各二名，雲南農會工會各三名，商會二名，貴州農會三名，工會商會各二名，察哈爾各一名，綏遠各一名，甯夏各一名，新疆各一名，首都各一名；上海各四名，北平各二名，天津各二名，青島各一名，西京各一名，總計農會（漁會在內）代表一百一十名，工會代表一百零八名，商會（航業公會在內）代表一百零四名，合計三百二十二名。（參照國民大會代表選舉法第十七條及附表三）自由職業團體國民大會代表之選舉，不分區域，其名額如下：律師團體十名，會計師團體五名，醫師團體八名，新聞記者團體十一名，工程師團體六名，教育會，國立大學，獨立學院，教育部立案之大學及獨立學院之教員團體十八名，總計五十八名。（參照國民大會代表選舉法第十八條及附表四）兩種合計三百八十八名。

依特種選舉方法，舉出之代表有四種：一為東北四省之選舉，不分區域與職掌，其應出之代表名額如下：遼甯十四名，吉林十三名（應由一名由東省特別區選出），黑龍江九名，熱河九名，總計四十五名（參照國民大會代表選舉法第二十七條二為蒙古西藏之選舉，其應出之代表名額如下：蒙古，由錫林郭勒盟，烏蘭察布盟，伊克昭盟，青海左翼盟，青海右翼盟，察哈爾部，及阿拉善特別旗，額濟納特別旗，土默特別選出者九名，由巴圖塞特奇勒中路盟，烏拉恩素珠克圖四路盟，及青塞特奇勒圖盟選出者三名，

共 155 名

1. 東北四省	45 名
2. 蒙古西藏	40 名
3. 在外僑民	40 名
4. 軍隊	20 名

此種選舉代表

由哲里木盟，卓索圖盟，呼倫貝爾部及伊克明安特別旗選出者五名，由其他蒙古各盟部旗選出者七名，總計二十四名。（參照國民大會代表選舉法第二十一條）西藏，由在西藏地方有選舉權人選出者十名，由在其他省區內有選舉權之西藏人民選出者六名，總計十六名。（參照國民大會代表選舉法第二十二條）兩共四十名。三爲在外僑民之選舉，其名額如下：在檀香山者一名，在智利者一名，在秘魯者一名，在古巴者一名，在墨西哥者一名，在中美者一名，在美國者三名，在菲律賓者二名，在加拿大者二名，在馬來者四名，在印度者一名，在緬甸者二名，在安南者三名，在暹羅者四名，在歐洲者一名，在日本者一名，在朝鮮者一名，在澳洲者一名，在大溪地者一名，在非洲者一名，在荷屬者四名，在香港者一名，在澳門者一名，在台灣者一名，總計四十名。（參照國民大會代表選舉法第三十五條）四爲軍隊之選舉，全國陸海空軍軍隊及軍事教育機關，應選出三十名。（參照國民大會代表選舉法第三十八條）以上共計一百五十五名。

國民大會出席代表互選三十一人，組織主席團，掌理關於議事規則之制定及議事程序之整理進行事項，關於國民大會之行政事項，關於其他事項。（參照國民大會組織法第八條）每次開會時，由主席團推定一人爲主席。（參照國民大會組織法第九條）國民大會設代表資格審查委員會，提案審查委員會，必要時得設特種委員會，各委員會之組織，由主席團提請大會決定之。（參照國民大會組織法第十條）國民大會置秘書處及警衛處，其組織及處務規程，由國民大會主席團定之。（參照國民大會組織法第十四條）國民

憲法

四五

大會設祕書長一人，由國民大會主席團推定之，承主席團之命，處理全會事務。（參照國民大會組織法第十五條）

二 職權 憲法草案第三十二條，規定國民大會之職權如下：一，選舉總統，副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員。二，罷免總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長，副院長，立法委員，監察委員。三，創制法律。四，複決法律。五，修改憲法。六，憲法賦予之其他職權。依憲法草案第三十五條之規定，國民大會行使職權之程序以法律定之，現以此種法律尚未制定，姑就所見，逐項述之。

首為選舉權。總統及副總統，由國民大會選舉之，不採用直接民選制，其理由有三：一，自治尙未完成，實行民選，必多困難。二，如總統民選，必將關係各院，而各院長官全由民選，則國民大會存在之意義完全失去。三，將來時期成熟，憲法仍可修改，採用民選制。立法院院長及副院長，由國民大會選舉之，不採總統任命或委員自選之制，監察院院長及副院長，亦然。蓋此二院之性質，與行政，司法，考試三院不同也。立法委員及監察委員，亦由國民大會選舉之。其詳細意義，均各見專節之規定。（參照憲法草案第四章第三節及第六節）

次為罷免權。罷免權有抗免權與核免權二種。國民大會既有選舉總統，副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員之權，自當有罷免之權。

對於司法考試二院院長及副院長，亦有罷免權。國民大會行使罷免權，有應行注意者有三：一，副總統之本身，並無職權，祇在總統缺位時繼任（參照憲法草案第五十一條第一項），或總統因故不能視事代行，（參照同條第二項）除此而外，不負責任，似可無庸加以罷免。但副總統當選之後，如確無繼任或代行總統職權之能力，國民大會自有另選之權，另選必先罷免、與實際上之政治責任無關，要不能與其他各員之情形，相提並論也。二，司法考試二院院長及副院長，非由國民大會選舉，國民大會似無罷免之權。然雖由總統任命。但仍對國民大會負其責任，（參照憲法草案第七十七條及第八十四條）故國民大會仍有罷免之之權。三，立法委員之選舉，係由各省，蒙古，西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表，依規定之名額，提出候選人名單，（參照憲法草案第六十七條）監察委員之選舉，亦係由上列國民代表各預選二人，（參照憲法草案第九十條）由國民大會再選，並非國民大會直接選舉，國民大會似無罷免之權，然提出候選人或預選之辦法，原為避免自選困難起見，並非採用間接選舉，故國民大會仍有罷免之之權。四，國民大會除自行罷免外，對於監察院對法定人員彈劾成立後提出者，亦可加以罷免與否之決議，（參照憲法草案第九十二條）此蓋核免權之行使也。

再次為創制權。創制權有創行權與核行權二種。國民大會之創制權，以普通法律為限。創行權之行使，由國民代表法定數額之聯署，將法律案提出立法院。如立法院接收採納，則無庸再經國民大會票決，如立法院不同意或加以修正，則應交國民大會投票

表決之，是即爲核行權之行使也。又創行權之行使，又有提出草案與提出原則之不同。國民大會行使創制權，有應行注意者有二：一，國民大會票決核定之法律案，仍應經總統公布之手續，始能完成立法之程序。二，國民大會對於立法院之各種法律，並不須一律先提原則，僅以認爲必要者爲限。

再次爲複決權。複決權有抗止權及核止權與抗行權及核行權四種。國民大會之複決權，以普通法律爲限。所謂法律，當包括已公布施行之法律及尙未公布施行之法律案而言。國民代表對於施行中之法律有抗止權，國民大會亦有核止權。國民代表對於尙未施行之法律案有抗行權，國民大會亦有核行權。國民代表對於法律之抗止，或對於法律案之抗行，當以法定數額之聯署行之，提出立法院。如立法院接收採納，則無庸再經國民大會之票決，如立法院不同意或加以修正，則應交國民大會投票表決之，是即爲核止權或核行權之行使也。

再次爲修改憲法權。憲法之修改，應由國民代表全體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行之。（參照憲法草案第一百四十七條）國民代表之提議，爲對於憲法之創行權及抗止權。國民大會之決議，爲對於憲法之核行權及核止權。此種修改憲法之權，原與創制及複決之性質相同，茲特另列一款者，蓋以其較爲重要之故也。

末爲憲法賦予之其他職權。查憲法草案中，規定國民大會之其他職權，僅有關於變

更領土之決議權一種。(參照憲法草案第四條第二項)國民大會對此種決議，實即爲複決權之核行權。

綜上所述，國民大會之職權，不外行使選舉，罷免，創制，複決四種政權。而國民大會爲代行政權之機關，於此蓋爲顯著。

三 會議 國民大會之會議，並不經常舉行，有定期及臨時二種。依憲法草案第三十一條之規定，國民大會每三年由總統召集一次，是爲定期會議，會期一月，必要時得延長一月。第一屆國民大會由國民政府定期召集之，會期定爲十日至二十日，必要時得延長之。(參照國民大會組織法第五條及第十一條)又規定國民大會經五分之二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會，總統得召集臨時國民大會，是爲臨時會議。除因監察院之請求(參照憲法草案第九十三條)外，祇須有法定數額國民代表之同意，或由總統之召集，均可舉行國民大會。又規定國民大會之開會地點，在中央政府所在地，是即首都是也。國民大會代表於舉行國民大會開會式時，應行宣誓，並於誓詞簽名，其誓詞爲：「○○○敬以至誠，代表中華民國人民，並接受創立中華民國之孫先生之遺教，依法行使職權，並遵守國民大會之紀律，謹誓。」(參照國民大會組織法第七條)國民大會，非有代表過半數之出席，不得開議，其議決以出席代表過半數之同意爲之。憲法之通過，應有代表三分之二以上之同意爲之。(參照同法第十二條)國民大會會議之表決方法，得由主席酌定，以舉手，起立或投票行之，如可否同數時，取決於主席。(參照同法

第十三條) 國民大會會議時，有違法或紊亂議場秩序時，主席得警告或制止，並得禁止其發言，情節重大者，得付懲戒。參照同法第十八條) 此項懲戒，由主席提交主席團，指定國民大會代表組織懲戒委員會審查後，提出大會決定之。(參照同法第十九條)

再述國民代表之選舉，任期，權利。

一 選舉 依憲法草案第二十八條之規定，國民代表之選舉，以普通，平等，直接，無記名投票之方法行之。普通，無財產、性別或其他等限制之謂。平等，一人投一票之謂。直接，由人民直接選出之謂。無記名投票，選舉票上不寫選舉人姓名之謂。此皆現代選舉之通例也。又依憲法草案第二十九條之規定，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。另有普通法詳為規定。

國民大會代表選舉法及其施行細則，業均已於民國二十五年七月一日公布施行。中

華民國人民年滿二十歲，經公民宣誓者，有選舉國民大會代表之權。(參照國民大會代表選舉法第三條及公民宣誓登記規則第 條) 此乃積極資格之規定也。其誓詞為：一〇

〇〇正心誠意，當衆宣誓，從此去舊更新，自立爲國民，盡忠竭力，擁護中華民國，實行三民主義，採用五權憲法，務使政治修明，人民安樂，措國基於永固，維世界之和平。此誓，(參照公民宣誓登記規則附件二) 有下列情事之一者，不得有選舉權。一，背叛國民政府，經判決確定，或尚在通緝中者。二，曾服公務而有貪污行爲，經判決確定，或尚在通緝中者。三，褫奪公權者，禁治產者，有精神病者，服用鴉片或其他代用品

者。(參照國民大會代表選舉法第四條及公民宣誓登記規則第三條)此乃消極資格之規定也。

每一選舉人，不得有二個以上選舉權。於區域選舉及職業選舉均有選舉權者，應參加職業選舉。於特種選舉及職業選舉均有選舉權者，應參加特種選舉。於職業選舉有二個以上選舉權者，任其擇定爲一個團體之選舉人。(參照國民大會代表選舉法第五條)國民大會代表之選舉，以無記名單記法行之。其選舉票應載明國民政府所指定之候選人全體姓名，由選舉人就中圈定一人。(參照同法第六條)候選人得票比較多數者，當選爲國民大會代表，票數相同，須決定何人當選時，以抽籤定之。(參照同法第七條)法定名額選足後，其他得票之候選人，按票數多寡，定其名次先後，爲國民大會代表候補人，其名額與當選人同。選舉方法有區域、職業、特種三者之不同。(參照同法第八條)

各省及隸屬於行政院之市，依區域選舉方法，選出法定之名額。(參照國民大會代表選舉法第九條及附表一)各省國民大會代表，依選舉區之劃分，舉出每區應出之代表。(參照同法第十條及附表二)各選舉區，由該區內各縣之鄉長鎮長，聯合推選國民大會代表名額十倍之候選人。選舉區內如設有市者，由坊長參加推選。在無鄉長鎮長坊長之縣市或設治局，由其與鄉長鎮長坊長相當之人員，參加推選。(參照同法第十一條)各選舉區候選人，應具下列資格：一，有選舉人之資格，但其公民宣誓，不以在該選舉區內舉行者爲限。二，年滿二十五歲。三，現爲該選舉區內之人民。(參照同法第十二條)各

選舉區所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於各該區應出代表之名額為候選人。（參照同法第十三條）直隸於行政院之市，亦同。省政府對於各選舉區所推選之候選人，在呈報國民政府指定前，得簽註意見。（參照同法第十三條）

職業選舉分各省及直隸行政院之市各種職業團體，及不分區域自由職業團體兩種。各依規定之名額選出國民大會代表。（參照國民大會代表選舉法第十七條第十八條及附表三附表四）參加選舉之職業團體及自由職業團體，以國民大會代表選舉法公布前依法成立者為限。（參照同法第十九條）各省職業團體，由各該團體之執行機關職員，推選各該團體應出代表名額三倍之候選人。（參照同法第二十條）各省職業團體之候選人，應具下列資格：一，有選舉人之資格。二，年滿二十五歲。三，從事各該職業三年以上。四，現為各該團體之會員。（參照同法第二十一條）各省職業團體所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於各該團體應出代表之名額為候選人。（參照同法第二十二條）各省職業團體之組織有數級者，國民大會代表候選人之推選，由各該職業團體中最下級團體之機關職員為之。國民大會代表之選舉，由各該職業團體中最下級團體之會員為之。職業團體之會員如為團體時，國民大會代表之選舉，由各該會員團體之會員為之。（參照同法第二十四條）直隸於行政院之市各種職業團體，亦同。（參照同法第二十五條）自由職業團體國民大會代表候選人之推選，指定及代表之選舉，準用關於職業團體之規定。（參照同法第二十六條）

特種選舉分東北四省，蒙古西藏，在外僑民及軍隊四種。

遼寧，吉林，黑龍江，熱河國民大會之代表，不分區域與職業，依法定名額選舉之。
（參照國民大會代表選舉法第二十七條）四省國民大會代表之候選人，由國民政府指定三倍於各該省應出代表之名額。（參照同法第二十八條）四省國民大會代表之選舉，由選舉事務所發給選舉證，各該省有選舉權人向所在省區內之選舉監督領取之。（參照同法第二十九條）選舉人領得選舉證後，向選舉監督所指定之場所投票，或將選舉票逕寄選舉總監督，應另備票匭，解送選舉總監督開票。（參照同法第三十條）

蒙古西藏國民大會之代表，依法定名額選舉之。（參照國民大會代表選舉法）其候選人之推選，指定及代表之選舉，一部分比照關於各省區選舉之規定，（參照同法第三十三條）一部分比照關於東北四省選舉之規定。（參照同法第三十四條）

在外僑民國民大會之代表，依法定之名額選舉之。（參照國民大會代表選舉法第三十五條）其候選人之推選及指定，比照關於職業選舉之規定，其團體由僑務委員會定之。（參照同法第三十六條）其代表之選舉，比照關於各省區域選舉之規定。（參照同法第三十七條）

軍隊國民大會之代表，依法定名額選舉之。（參照國民大會代表選舉法第三十八條）其候選人，依下列方法推選：一，陸軍，每師各推選候選人二名。每一獨立旅或每一特種部隊，其人數在兩團以上者，各推選候選人一名。不及兩團之獨立部隊，分別與駐在

地附近之師，獨立旅或特種部隊聯合推選。二，海軍，凡直屬海軍部之每一艦隊，各推選候選人一名。陸戰隊聯合推選候選人一名。其他部隊，由海軍部指定，分別與直屬海軍部之艦隊或陸戰地聯合推選。三，空軍，聯合推選候選人一名。四，各軍事教育機關，聯合推選候選人二名。再由國民政府指定三倍與應出代表名額為候選人。（參照同法第三十九條）其代表之選舉，由陸海空軍軍隊及軍事教育機關之官兵有選舉權者為之。（參照同法第四十條）候選人應具下列資格：一，有選舉人資格。二，年滿二十五歲。三，曾在國民革命軍服務五年以上，著有勳績，或曾在軍事教育機關畢業，學行俱優者。（參照同法第四十一條）

為辦理選舉事務起見，設選舉總事務所及選舉監督。

中央設國民大會代表選舉總事務所，直隸於國民政府，置主任副主任各一人，特派指揮監督，辦理全國選舉事宜。其組織以命令定之。（參照國民大會代表選舉法第四十二條）

各省設選舉總監督，以民政廳廳長充任。省內各選舉區設選舉監督，以各該區最高行政長官充任。無最高行政長官，由選舉總事務所就該區內行政長官中派充之。（參照同法第四十三條）直隸於行政院之市設選舉監督，以市長充任。（參照同法第四十四條）

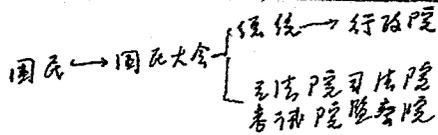
東北四省及自由職業團體之選舉，以內政部部长為選舉總監督。蒙古西藏之選舉，

以蒙藏委員會委員長爲選舉總監督。在外僑民之選舉，以僑務委員會委員長爲選舉總監督。軍隊之選舉，以軍事委員會委員長爲選舉總監督，（參照國民大會代表選舉法第四十五條）蒙古，西藏，國外僑民，及軍隊之選舉，得設選舉監督，由選舉總事務所派充之。（參照同法第四十六條）

選舉監督之職權如下：一，審查推選人，選舉人及候選人之資格。（參照國民大會代表選舉法第四十七條）二，規定選舉日期及選舉場所。（參照同法第四十八條）三，派辦理選舉事務之職員。（參照同法第四十九條）四，發給國民大會代表之當選證書。（參照同法第五十一條）選舉監督及辦理選舉之職員，於其辦理選舉之區域或團體內，不得爲國民大會代表之候選人。（參照同法第五十條）

有下列情事之一時，其選舉無效：一，選舉人名冊因舞弊涉及該冊選舉人達三分之一以上，經判決確定者。二，辦理選舉違背法令，經判決確定者。（參照國民大會代表選舉法第五十二條）選舉無效，應即依法改選，但有特別情形，不及改選者，不在此限。（參照同法第五十三條）有下列情事之一者，其當選無效：一，死亡。二，候選人資格不符，經判決確定者。三，當選票數不實，經判決確定者。（參照同法第五十四條）當選無效或不願當選時，應以代表候補人依次遞補。（參照同法第五十五條）

選舉人或落選人確認辦理選舉人員有舞弊或其他違背法令情事時，得自選舉日起，十日內提起訴訟。（參照國民大會代表選舉法第五十六條）選舉人或落選人確認當選人資



格不符或票數不實，或落選人確認所得票數應當選而未當選時，得自當選人姓名公布日起，五日內提起訴訟。（參照同法第五十七條）選舉訴訟，歸該管高等法院管轄，應先於其他訴訟審判之，以一審為終結。關於軍隊選舉訴訟，由軍事委員會軍法處審判。（參照同法第五十八條）關於選舉之犯罪，依刑法處斷。（參照同法第五十九條及刑法第六章）

二 任期 憲法草案第二十條，規定國民代表之任期及在任期內之罷免。國民代表任期為六年，違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。按人民對於其選出之代表，行使罷免權，為當然之事，如不信任時，即可罷免之，固不論其原因為何也。茲規定國民代表之罷免，以違法或失職二項為限，蓋為預防罷免權之濫用，避免改選手續麻煩之故也。但所謂失職，究竟以何為準，未見詳定，未免稍覺廣泛。於罷免國民代表之法律（參照憲法草案第二十五條）中，當有相當之規定也。

三 特權 國民代表之特權有二，一為意見自由之特權，一為身體自由之特權。前者見憲法草案第三十三條，規定國民代表在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。後者見憲法草案第三十四條，規定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。二者皆為對於國民代表個人之安全與自由起見，予以特殊之保障，得以充分行使其職權也。國民代表在會議時，所發表之一切意見，即或有妨害他人之時，亦不負刑事上或民事上之責任。但如超出其職務範圍之外，或不存會議時間之內，則

仍應負刑事上或民事上之責任。國民代表在會期中之行動，應受特殊之尊重，以免政府之羅織成罪，用非常之手段，任意橫行。如爲現行犯，仍可隨時加以逮捕。（參照刑事訴訟法第八十八條）又經國民大會之許可者，確認某代表得被逮捕拘禁時，亦可加以逮捕拘禁焉。

第六章 中央政府

憲法草案第四章，分爲總統，行政院，立法院，司法院，考試院，監察院六部，皆爲關於中央政府之規定也。中央政府，亦即指國家元首及五院而言，元首居其上，五院分於下，此原爲 總理之遺教也。

先述總統

總統者，共和國家元首之一種，對外代表國家者也。憲法草案第二十六條，規定總統爲國家元首，對外代表中華民國，其意義甚爲明顯。茲就總統之選舉，任期，職權，責任，特權五項分述之。

一 選舉 各國立法例，對於總統選舉之方法，殊不一致。簡言之，有人民選舉及議會選舉二種。人民選舉又可別爲間接及直接二種，間接者先由人民選出選舉人若干名，再由選舉人投票選舉總統，直接者則由人民全體普遍投票，選舉總統。憲法草案中，規定總統副總統之選舉爲國民大會職權之一，（參照憲法草案第二十一條第一款）是爲間接人民選舉。證之 總理遺教：「憲法制定之後，各縣人民，投票選舉總統。」（參照

憲

法

五七

孫文學說第二章）似應採用直接民選之方法。但又謂：『國民大會對於中央政府官員，有選舉權。』（參照建國大綱第二十四條）故採用間接民選方法，亦無不可。况國民大會之性質，與普通議會不同，本為代行政權之機關。目前中國人民尚未能全體有直接行使政權之能力，故將總統副總統之選舉權，交由國民代表代為行使，實較妥洽也。至其罷免，亦然。（參照憲法草案第三十二條第一款）又關於總統副總統之選舉，以法律定之，為憲法草案第四十八條所規定。此項法律尚未制定，無從立論。

選舉總統副總統時，對於被選資格，應有規定。憲法草案第四十七條，規定中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統副總統。此為二種積極之資格，一為國籍，一為年齡，此外並無性別、財產及其他之限制。憲法草案中雖無消極資格之規定，但在選舉法中當有補充，如：一，背叛國民政府，經判決確定，或尚在通緝中者。二，曾服公務而有貪污行為，經判決確定，或尚在通緝中者。三，褫奪公權者。四，禁治產者。五，有精神病者。六，吸用鴉片或其代用品者。（參照國民大會代表選舉法第四條）七，歸化人及墮同歸化人。均是也。

總統既經當選，於就職之日，舉行宣誓，其誓詞見憲法草案第五十條。其詞曰：『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。』

二 任期 各國總統之任期，殊不一致，但以非終身為原則，此與君主國家元首不

同者也。至於任期之長短，每視總統制度之不同而定。概言之，有實權總統之任期較短，無實權總統之任期較長。又總統之任期與選舉之機關，亦有連帶之關係。大抵每一屆之選舉機關，有選舉一屆總統之權，憲法草案中之總統，為有實權之總統，即所謂總統制中之總統（參照憲法草案第四十六條及第五十九條）而選舉總統之國民大會代表之任期，又為六年（參照同法第二十條）故第四十九條規定總統副總統之任期，均為六年。六年之任期，尤為適當，蓋設若過短，非特選舉手續頻繁，且其抱負宏志，亦未得盡量發揮也。總統之任期，雖有限制，但連任則無不可，各國對於連任之規定，除不許連任者外，又有限制卸任總統於一定時期內。不能當選為總統者，或限制隔若干年後始能當選為總統者。憲法草案第四十九條後段，規定連選得連任一次，蓋係從多數民主國之立法例也。

在任期中，總統缺位時，由副總統繼其任，為憲法草案第五十一條第一項所明定。所謂缺位，當係指死亡或辭職或被罷免之情形而言。各國設置副總統之目的，即在此種補救之預備。惟副總統既繼任總統之任，其任期當仍以總統之任期為準，不得另行起算。至原有副總統之額位，是否應再補選，未見規定，似以另行補選副總統一人為當。又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，為憲法草案第五十一條第二項所明定。所謂因故不能視事，即為離職之意，當係指因疾病或其他事故暫時離職之情形而言，與上述之缺位不同。停職之原因完止

時，仍照常恢復行使其職權。總統離職時，當然由副總統代理，如副總統亦不能代理時，則由行政院院長代理之，蓋國家元首之位，未可一日空也。但行政院院長代理之期限，不得逾六個月，（參照憲法草案第五十二條），如屆期總統副總統均不能視事，則應由國民大會解決之。

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，由行政院院長代行總統職權，為憲法草案第五十二條所規定者也，此為前任後任總統不能連接時之補救方法，包括一種之情形：一、前任總統任滿時，副總統亦同時任滿，如後任總統及副總統尚未選出，由行政院院長代理。二、前任總統任滿時，後任總統及副總統已選出而尚未就職，由行政院院長代理。行政院院長之代理期限，不宜過長，故憲法草案第五十三條明定其期限不得逾六個月。如屆時後任總統及副總統仍未選出，或選出仍未就職，則應由國民大會解決之。

三、職權 憲法草案對於總統之職權，規定甚詳，共計之有九種：執行法律權，統率軍隊權，任免官吏權，戰和締約權，戒嚴解嚴權，減免刑罰權，授與榮典權，緊急命令權，召集會議權是也。

首為執行法律權。憲法草案第三十八條，規定總統依法公布法律、發布命令，並係經關係院院長之副署，所謂公布法律，指對於立法機關依法定手續而成立之法律案，在一定期間之內，予以公布之程序，俾得發生效力而言。（參照憲法草案第七十一條及第

一百三十九條）總統對於立法機關送請公布之法律案，其形式上有欠缺者，如未曾具備合法之手續等情，自得加以拒絕。但其實質上有欠缺時，如與憲法相抵觸時，以相對的拒絕爲當。憲法草案亦採此制，用提交復議之辦法。（參照憲法草案第七十條）總統除公布法律而外，對於立法院之預算案，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等之議決，亦有公布之權。（參照憲法草案第六十四條）所謂發布命令，指對於行政機關制定之規則，予以頒布施行而言。通常之行政命令，有委任命令及補充命令之別，前者爲行政機關基於法律明文之規定而頒發之命令，後者爲行政機關因補充法律明文之未詳而頒發之命令。既無限制之規定，當可包括二者在內，但與憲法或法律抵觸時，應作無效。（參照憲法草案第一百四十一條）

又總統公布法律或發布命令之時，須經關係院院長之副署，即與關係院院長一併署名之謂也。其與一院有關者，即由該院院長副署，其與二院以上有關者，即由該院院長等共同副署。此種副署之性質，在表示五權分立之精神。至於關係院院長有否拒絕副署之權，無明文規定，但就各院之責任言之，除行政院院長對總統負其責任而外，（參照憲法草案第五十九條）皆對國民大會負其責任，（參照憲法草案第六十三條，第七十七條第二項，第八十四條第二項及第八十七條）似應有拒絕之權爲當。

次爲統率軍隊權，憲法草案第三十七條，規定總統依法統率全國陸海空軍。所謂統

率權，與指揮權之意義不同。統率可包括指揮，而指揮乃爲統率之一部。因此，總統自任指揮，固謂統率，卽另委他人指揮，亦仍謂統率。各國憲法中，有禁止元首直接指揮軍隊之規定者，殊屬不妥。

次爲任免官吏權。憲法草案第四十二條，規定總統依法任免文武官員。所謂文武官員，指除由選舉而產生以外者而言。（參照憲法草案第三十二條第一款，第一百零八條，第一百一十三條）其重要者爲：一，行政院院長、副院長及政務委員。（參照憲法草案第五十六條）二，司法院院長、副院長。（參照憲法第七十七條）三，考試院院長、副院長。（參照憲法草案第八十四條）二、三兩者，係向國民大會負責，且有任期之規定。故罷免之權乃歸屬於國民大會，（參照憲法草案第三十二條第二款）總統無自由免職之權也。至於任免權之行使，應依法定程序，固無庸言。

次爲戰和締約權。憲法草案第三十九條，規定總統依法行使宣戰、媾和及締結條約之權。此爲總統之外交權，總統既爲對外之代表，故無論其有無實權，形式上莫不由總統行之。所謂宣戰，乃國家對外宣示其對於某國家開戰之意思之謂也。各國法例，於此各有不同，有無須經議會之同意者，有須經議會之同意或追認者。憲法草案採用後者之原則，由行政會議議決，提出立法院，（參照憲法草案第六十一條第三款）立法院議決後，（參照憲法草案第六十四條）送請總統公布之。（參照憲法草案第七十一條）但遇有緊急事變須爲急速處分時，當屬例外，不過事後須提交立法院追認耳。（參照憲法草案第四

十四條)所謂媾和，乃國家對交戰國允諾停止戰事之意思之謂也。其規定與宣戰同。(參照憲法草案第六十一條第三款、第六十四條、第七十一條及第四十四條)所謂締結條約，乃國家與他國於某一問題，作書面合意表示之謂也。各國法例，於此亦有不同，有須得議會之同意者，有締結特種條約須經議會之同意者，有無須得議會之同意者。憲法草案採用前者之原則，由行政會議議決，提出立法院，(參照憲法草案第六十一條第三款)立法院議決後，(參照憲法草案第六十四條)送請總統公布之，(參照憲法草案第七十一條)亦即為國際法上之批准手續也。

次為戒嚴解嚴權。憲法草案第四十條，規定總統依法宣布戒嚴解嚴。所謂戒嚴，國家在戰爭狀態或其他非常事變之際，為維持治安起見，於全部或特定之地方，施以兵力戒備之一種作用是也。所謂解嚴，即使戒嚴區域恢復常態是也。在戒嚴區域之內，人民自由所受之限制，較諸平時為大。各國法例，於此各有不同。有平時制定戒嚴法規者，有平時不制定戒嚴法規，臨時由議會通過新法規者，亦有由總統臨時頒布命令，事後報告議會者。憲法草案採用前法為原則，而再加以較密之程序。戒嚴法業已公布，其中規定戒嚴之宣告應經立法院之決議，但國民政府在非常時亦得逕自宣告之。憲法草案亦規定由行政會議議決，提出立法院，(參照憲法草案第六十一條第二款)立法院議決後，(參照憲法草案第六十四條)送請總統公布之。(參照憲法草案第七十一條)至於解嚴，當可依戒嚴法之規定也。

次爲減免刑罰權。憲法草案第四十一條，規定總統依法行大赦，特赦，減刑，復權之權。所謂大赦，對於某一類之犯罪，不論已起訴或未起訴，一概予以赦免是也。所謂特赦，對於一已受確定判決之罪犯，予以赦免是也。所謂減刑，對於已受確定判決之罪犯，予以減輕是也。所謂復權，對於已受褫奪公權宣告之罪犯，予以恢復是也。申言之，減刑及復權原卽爲特赦之一種方式，故赦免權乃祇有大赦與特赦兩種也。赦免權爲君主政體之遺物，與法治原理不盡相容。但赦免可濟法律之窮，可正法庭之誤，又可鼓勵犯人之自新改善，亦不無意義也。大赦之被赦人，每爲政治犯或軍事犯，特赦之被赦人，每爲犯普通罪之人。此種赦免權之行使，亦不可濫用無度，而大赦之關係尤大。大赦須由行政會議議決，提出立法院，（參照憲法草案第六十一條第二款）立法院議決後，（參照憲法草案第六十四條）送請公布之。（參照憲法草案第七十一條）

次爲授與榮典權。憲法草案第四十三條，規定總統依法授與榮典。榮典之授與，本爲君主政體下之產物。君主所授與榮位，有爵位及其他榮典。在現代共和國，爵位當然不容存在，然名譽上之榮典，仍不妨仍存在。凡有功於國家及社會者，或於學術上有特殊之貢獻者等，予以相當之獎勵，不過限制應嚴，以免濫雜也。

次爲緊急命令權。憲法草案第四十四條，規定國家遇有緊急事變或經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，爲必要之處置，但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。此種緊急命令權，採用之國家不多。按命令

與憲法及法律抵觸者，原屬無效，（參照憲法草案第一百四十一條，但遇有緊急事變或經濟上有重大變故，則可發布緊急命令，以資應付，在內亂外患之我國，尤為切需。由總統交行政會議議決，即可發布緊急命令，但應於三個月內提交立法院，加以追認，以完手續。論者以三個月之期間，未免太長。

末為召集會議權。憲法草案第四十五條，規定總統得召集五院院長，會商關於二院以上事項及總統諮詢事項。在整個之政府機構言之，總統操有此權，既可解決關係二院以上之事項，又可聽取五院院長之意見，而五院之間，乃得調整。除此而外，總統又有召集國民大會之權。（參照憲法草案第三十一條第一項及第三項）

四 責任 憲法草案第四十六條，規定總統對國民大會負其責任。總統為國家元首，（參照憲法草案第三十六條）而國民大會亦有罷免總統之權，（參照憲法草案第三十二條第二款）故應向國民大會負責。又行政院院長，副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，各對總統負其責任，（參照憲法草案第五十九條）是則關於行政院之一切事務，亦由總統担当而向國民大會負責。因此，總統有雙重之責任，即元首責任與行政責任是也。

總統對國民大會之責任，乃指其行政上違法責任及政治上之責任而言。所謂行政上之違法責任，即違反憲法或除刑法以外，（參照憲法草案第五十四條）之普通法律而發生之責任是也。所謂政治上之責任，即因不忠於職務及一切失當之行為而發生之責任是也。

總統因負有責任之故，如有違法或失當時，國民大會即得加以罷免。或由國民代表自提抗免，或由監察院提出彈劾案，（參照憲法草案第九十二條及第九十三條）均可。

由總統所負之責任觀之，可知總統握有實權，為總統制之總統，與內閣制之總統不同。按總統制與內閣制之別，厥在於行政部分與立法部分之關係如何。在內閣制中，行政部分及立法部分二者，互相依倚，互相牽制。在總統制中，行政部分不受立法部分之支配，而立法部分亦離行政部分而獨立，故憲法中對於總統之權能，規定不受立法部分之干涉，而立法部分之權能，亦不受行政部分之僭越，實即為總統制之原理，未得否認者也。憲法草案中，關於總統及立法院權能之規定，分別甚為顯明。總統為國民大會所選舉，（參照憲法草案第三十一條第一款）對國民大會負責。立法院院長及立法委員亦由國民大會選舉，（參照憲法草案第三十二條第一款）對國民大會負責，（參照憲法草案第六十三條）雖在過渡時期內，有半數之立法委員係由立法院院長提請總統任命，（參照憲法草案第一百四十三條第一款）但屬臨時性質，要亦不能據之而非論之也。再者，行政院院長、副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長各對總統負其責任，（參照憲法草案第五十九條）更足見總統負行政責任。至司法院及考試院之院長副院長，由總統任命，（參照憲法草案第七十七條及八十四條）乃以其國家元首之資格為之，並非以其行政首長之資格而為之，與行政院院長副院長及政務委員之任免，（參照憲法草案

第五十六條)絕不相同。而司法院院長及考試院之院長對國民大會負責。(參照憲法草案第七十七條第二項及第八十四條第二項)亦因兩院不屬於行政部分，故無庸對行政首長之總統，負其責任也。

五 特權 憲法草案第五十四條，規定總統除犯內亂或外罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴追，此為總統所享受之刑事上之特別豁免權。總統原為人民之一，如有犯罪行為，本當一律訴究，但因其位居首要，不宜頻更，故另有相當之保障。在其任期之中，即或有犯罪行為，無論其因為個人，或職務者，皆有不受司法管轄之特權。然內亂外患二罪，(參照刑法第二編第一章及第二章)關係重大，危害無窮，故特定為例外，在任期中得即時予以訴究。除內亂外患二者以外之犯罪，在任期中雖則不予以訴究，但一經罷免或解職，如在其追訴時效期間之內，(參照刑法第八十條至八十三條)自當仍以訴究也。

次述行政院。

憲法草案第四章第三節各條，為行政院之規定。在五權分立原則之下，行政院與三權分立說之行政部分，頗有不同。在三權憲法之國家，元首即為行政部分為代表，與立法部分之議會相對立。在五權憲法之國家，行政院為行政部分，掌單純之行政權，且又不包括司法行政及考試行政在內也。行政院為中央政府行使政權之最高機關，為憲法草案第五十五條之規定，與其他四院並立，但因對總統負責之故，乃受總統之監督也。

行政院與其他四院相互間以及與國民大會間之關係，頗值一述。

就其與立法院間言之，其關係有二。行政院有向立法院提出法律案，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議案之權，（參照憲法草案第六十一條第一款至第三款）行政院關於其主管事項，得向立法院提出議案，（參照憲法草案第六十九條）立法院有議決此等案件之權，（參照憲法草案第六十四條）此為議定法案之關係也。又立法院關於立法事項，得向行政院及其各部各委員會提出質詢，（參照憲法草案第六十五條）行政院人員對於此種質詢，自當加以解答，此為執行法案之關係也。

就其與司法院間言之，其關係有二。司法院有統一解釋法律命令之權，（參照憲法草案第七十九條）行政院發布之命令，自亦包括在內，如司法院認其為與法律或憲法抵觸者，即為無效，（參照憲法草案第一百四十一條）此為解釋命令之關係也。司法院掌理行政訴訟，（參照憲法草案第七十六條），行政院及其所屬機關之行政處分，如為違法致損害人民之權利時，人民得向司法院提起行政訴訟，此為行政訴訟之關係也。

就其與考試院間言之，其關係有二。公務人員任用資格，應經考試院依法考選認定之，（參照憲法草案第八十五條第一款）行政院所屬公務人員之任用，自亦包括在內，此為認定人員之關係也。

就其與監察院間言之，其關係有三。監察院掌理彈劾懲戒，（參照憲法草案第八十

七條)對於行政院人員之違法行為、自亦得提出彈劾案，參照憲法草案第九十二條)此為彈劾懲戒之關係也。又監察院為行使監察權，得依法向行政院及其各部各委員會，提出質詢，(參照憲法草案第八十八條)行政院人員對於此種質詢，自當加以解答；此為質詢解答之關係也。監察院掌理審計，(參照憲法草案第八十七條)行政院之會計，應受監察院之審核及稽查，此為審計賬款之關係也。

至其與國民大會之間，並無直接之關係，因行政院院長副院長及政務委員係由總統任免，(參照憲法草案第五十六條)向總統負其責任，(參照憲法草案第五十九條)既非由國民大會所選舉，又不得為國民大會所罷免也。

茲再分述行政院之組織，職權，責任。

一 組織 憲法草案第九十六條第一項，規定行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任命之，此為行政院之基本組織及其任命方式。按五院中，除立法院監察兩院之院長副院長及委員，由國民大會選舉並罷免外，(參照憲法草案第三十二條第一款及第二款)其餘司法考試兩院院長副院長，由總統任命，(參照憲法草案第七十七條及第八十四條)而由國民大會罷免，(參照憲法草案第三十二條第二款)祇有行政院院長副院長及政務委員，係由總統直接任命，與眾不同也。政務委員之人數，當依行政院組織法定之。(參照憲法草案第六十二條)

行政院設各部各委員會，為憲法草案第五十七條前段所規定，此為行政院組織之概

要、究應設立四部或何委員官，以及其名稱等，當依行政院組織法定之，（參照憲法案第六十二條）因時代變化不定，需要不同，自以因時制宜爲妥也。各部部长及各委員會委員長，依憲法草案第五十八條之規定，由總統於政務委員中任命之，並得由院長副院長兼任，此爲行政院各部會長官人選之規定。故政務委員之資格，乃先各部會長官之資格而發生，並非以各部會長官之資格而爲當然政務委員也。至於不兼各部會長官之政務委員，謂之不管部會者，但其人數不得超過於兼部會者之半數。（參照憲法草案第五十六條第二項）若以現行之行政院組織言之，計有九部及四委員會，其政務委員之人數，當在二十人左右也。

行政院設行政會議，由行政院院長，副院長及政務委員組織之，以行政院院長爲主席，見憲法草案第六十條之規定，此爲行政院內部之組織。行政院院長，副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，雖皆各個分別對總統負其責任，（參照憲法草案第五十九條）但全院之一切對外意思，（參照憲法草案第六十一條第一款至第二款）務宜一致，而關於各部各會間共同之事項，（參照憲法草案第六十一條第四款）尤有洽商之必要，故應有行政會議之設立也。

至行政院之組織，依憲法草案第六十二條之規定，另以法律定之。

二、職權 憲法草案對行政院職權之規定，未見詳盡。而於院長方面，除任行政會議之主席外，（參照憲法草案第六十條）尙無明文可按。但在總統制之下，其職權當不及

在內閣制下之大，要無疑義者也。俟行政院組織法另行制定後，（參照憲法草案第六十二條）始得詳知。茲先將各部各委員會及行政會議之職權，述之。

各部各委員會分掌行政職權，為憲法草案第五十七條所規定。行政院之事務，本較其他四院為繁多。行政權之行使，綜合則由行政院任之，（參照憲法草案第五十五條）分別則由各院各委員會任之。一切有關行政之職權，皆分配於各部各委員會掌之，此外即無其他任何分掌行政權機關之獨立存在矣。

行政會議，依憲法草案第六十一條之規定，有議決下列各案各事項之權。一，提出於立法院之法律案及預算案。應經行政會議議決。所謂法律案，指關係於行政院主管事項者而言，（參照憲法草案第六十九條）其關係不祇行政院一院者，當與各該關係院洽商，或先由行政會議議決，再徵得同意，或先徵得同意，再由行政會議議決，均無不可。所謂預算案，指國家之總預算而言，包括中央及地方之全部收支在內，如因事實上之關係，則除中央總預算必須經行政會議議決外，各地方之總預算，最低限度，亦應由行政院核轉立法院也。此二者經立法院議決後，（參照憲法草案第六十四條）由總統公布之。（參照憲法草案第二十八條及第七十一條）二，提出於立法院之戒嚴案及大赦案，應經行政會議議決。所謂戒嚴及大赦，其意義已見前述。由行政會議議決，以示慎重，而免濫行也。此二者經立法院議決後，（參照憲法草案第六十四條）由總統宣布行使之。（參照憲法草案第四十條第四十一條及第七十一條）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，應經行政會議議決。所謂宣戰，媾和及條約，其意義已見前述。所謂其他重要國際事項，指三者以外之國際間所發生之重要事項而言。例如國際團體之加入退出，國際協定之締結，對外宣言之發表等，皆是也。此四者經立法院議決後，（參照憲法草案第六十四條）由總統公布行使之。（參照憲法草案第三十九條及第七十一條）四、各部各委員會間共同關係之事項，應經行政會議議決。所謂共同關係事項，指關係於不祇一部或一會者而言。各部會間之權限爭議，自亦可包括在內。由行政會議解決，則既可免意見之不一致，又可免一切之糾紛。五、總統或行政院長交議之事項，應經行政會議議決。所謂交議事項，指總統或行政院長所提出之意見而言。一切與行政院之事務有關者，皆屬之。六、行政院副院長，各政務委員，各部，各委員會提議之事項，應經行政會議議決。所謂提議事項，指各人或各機關所提出之意見而言。一切與行政院之事務有關者，皆屬之。

三、責任 憲法草案第五十九條，規定行政院院長，副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，各對總統負其責任。與其他四院之對國民大會負其責任者，不同，此蓋為總統實權制之真詮也。行政院長官對總統所負之責任，為政治上之責任，因其任免之權，操諸總統，一所謂合則留，不合則去是也。一旦亦並非不對國民大會負責，不過乃由總統相當而對國民大會負之。間接上仍有責任焉。至於違法責任，則由司法院及監察院以行政訴訟或彈劾懲戒之方式，分別處理之，（參照憲法草案第七十六條及第九

十二條)總統無直接科罪之權，其免職權實為政治責任之結果也。

所謂各對總統負其責任者，指無須連帶負責而言，與內閣制之「合則俱留，不合則俱去」不同。蓋行政院各長官係由總統各別任免，受總統之命，由行政院院長之指揮，分掌行政職權，初無任何連帶關係之可言，故無庸連帶負責其責任。而行政院會議之議決，則應由行政院院長一人負其責任，亦無問題也。各部部长須負其本部之全責，各委員會委員長則代表委員會之全體而負全責，而總統則處於監督糾正之地位焉。

再次述立法院。

憲法草案第四章第三節各條，為立法院之規定，在五權分立原則之下，立法院與三權分立說之議會，頗有不同，各國議會多採兩院制，兼有彈劾權，且有操縱政府之作用，立法院祇有一院，彈劾權由監察院分掌，而其作用，則偏重於立法之技術方面。

立法院與其他四院相互間以及與國民大會及總統間之關係，頗值一述。

就其與行政院間言之，其關係已見前述。

就其與司法院間言之，其關係有三。司法院關於其主管事項，得由立法院提出議案，(參照憲法草案第六十九條)而立法院自有議決此種議案之權，此為議定法案之關係也。又立法院關於立法事項，得向司法院提出質詢，(參照憲法草案第六十五條)司法院人員對於此種質詢，自當加以解答，此為執行法案之關係也。司法院有統一解釋法律命令之權，(參照憲法草案第七十九條)立法院制定之法律，自亦包括在內，如司法院認其為

與憲法抵觸者，即爲無效，（參照憲法草案第一百四十條）此爲解釋法律之關係也。

就其與考試院間言之，其關係有三。考試院關於其主管事項，得向立法院提出議案，（參照憲法草案第六十九條）而立法院自有議決此種議案之權，此爲議定法案之關係也。又立法院關於立法事項，得向考試院提出質詢，（參照憲法草案第六十五條）考試院人員對於此種質詢，自當加以解答，此爲執行法案之關係也。公職候選人及公務人員任用之資格，應經考試院考選詮定之，（參照憲法草案第八十五條第一款及第二款）立法院立法委員之選舉，及內部職員之任用，自亦包括在內，此爲詮定人員之關係也。

就其與監察院間言之，其關係有五。監察院關於其主管事項，得向立法院提出議案，（參照憲法草案第六十九條）而立法院自有議決此種議案之權，此爲議定法案之關係也。又立法院關於立法事項，得向監察院提出質詢，（參照憲法草案第六十五條）考試院人員對於此種質詢，自當加以解答，此爲執行法案之關係也。監察院掌理彈劾懲戒，（參照憲法草案第八十七條）對於立法院人員之違法行爲，自亦得提出彈劾案，此爲彈劾懲戒之關係也。又監察院爲行使監察權，得依法向立法院提出質詢，（參照憲法草案第八十八條）立法院人員對於此種質詢，自當加以解答，此爲質詢解答之關係也。監察院掌理審計，（參照憲法草案第八十七條）立法院之會計，應受監察院之審核及稽查，此爲審計賬款之關係也。

立法院與國民大會間，關係有四。立法院院長，副院長及立法委員，由國民大會選

舉並罷免，（參照憲法草案第三十二條第一款及第三款）此為選免之關係也。立法院對國民大會負其責任，（參照憲法草案第六十三條後段）此為責任之關係也。國民大會創制並復決法律及修改憲法之權，（參照憲法草案第三十二條第三款至第五款）此為法案之關係也。關於變更領土之條約，立法院議決之後，非經國民大會議決，不得成立。（參照憲法草案第四條第二項）此為特定復決之關係也。

至立法院與總統間，關係有三。在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，立法委員之半數由立法院院長提請總統任命之，（參照憲法草案第一百四十三條第一款後段）此為任命之關係也。總統對於立法院送請公布之議決案，應於該案到達後三十日內公布之，為憲法草案第七十一條之規定。但總統得於公布或執行前，提交復議，又為憲法草案第七十條第一項所規定。而立法院對於提交復議之案，經出席三分之二以上之議決，維持原案時，總統應即公布或執行之，但對於法律案條約案，得提請國民大會復決之，見憲法草案第七十一條第二項之規定。此為議定並執行法案之關係也。總統遇有緊急事變，或國家經濟上，有重大變故，須為急速處分時，總統得逕由行政會議之議決，發布緊急命令，為必要之處置，但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認，（參照憲法草案第四十四條）立法院無否決之權，此為追認之關係也。

總之，依憲法草案第六十三條之規定，立法院為中央政府行使立法權之最高機關，雖與行政其他各權之機關分立，要亦不無相當之關係也。

茲特分述立法院之組織，職權，責任。

一 組織 憲法草案第六十六條，規定立法院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。按立法院院長副院長之選舉罷免，為國民大會職權之一，（參照憲法草案第三十二條第一款及第二款）故立法院院長副院長之產生機關，乃國民大會是也。三年任滿，仍得連任。院長對外為全院之代表，對內為會議之主席。其詳當於組織法中定之。

（參照憲法草案第七十五條後段）

立法委員，依憲法草案第六十七條之規定，由各省、蒙古、西藏、及僑居國外國民所選出之國民代表，舉行預算，依左列名額，各提出候選人名單，於國民大會選舉之，其人選不以國民代表為限：一，公省人口未滿五百萬者，每省四人。五百萬以上，未滿一千萬者，每省六人。一千萬以上，未滿一千五百萬者，每省八人。一千五百萬以上，

（國民大會選舉法
規定各省人口
未滿五百萬者
以上，未滿一千
萬者，每省六
人。一千萬以
上，未滿一千
五百萬者，每
省八人。一千
五百萬以上，
未滿二千萬元
者，每省十人。
二千萬元以上
，未滿二千五百
萬元者，每省
十二人。二千
五百萬元以上
，未滿三千萬元
者，每省十四
人。三千萬元
以上者，每省
十六人。二，
蒙古西藏各八
人。）

未滿二千萬元者，每省十人。二千萬元以上，未滿二千五百萬元者，每省十二人。二千五百萬元以上，未滿三千萬元者，每省十四人。三千萬元以上者，每省十六人。二，蒙古西藏各八人。三，僑居國外國民八人。此為選舉立法委員之原則，亦即為立法院組織之基礎。據二十五年內政年鑑所載，人口之未滿五百萬者，有新疆、青海、黑龍江、西康、綏遠、察哈爾、甯夏、熱河等八省，每省四人，計三十二人。五百萬以上未滿一千萬者有甘肅、吉林、貴州等三省，每省六人，計十八人。一千萬以上未滿一千五百萬者有雲南、廣西、陝西、福建、山西等五省，每省八人，計四十人。一千五百萬以上未滿二千萬元者有遼

甯、江西二省，每省十人，計二十人。二千萬以上未滿二千五百萬者有安徽，浙江二省，每省十二人，計二十四人。二千五百萬以上未滿三千萬者有湖南、湖北、河北等三省，每省十四人，計四十二人。三千萬以上者有四川、廣東、山東、河南、江蘇等五省，每省十六人，計八十八人。以上二十八省，合計共二百六十六人。再加以蒙古、西藏及僑外人民各八人，計二十四人，總計當有二百八十人也。但在全國完成地方自治之省區，未經半數以上時，立法委員除由各省、蒙古、西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表，依上列之名額，各預選半數，提請國民大會選舉之外，其餘半數，由立法院院長提請總統任命之，此為憲法草案第一百四十三條第一款之規定，蓋為過渡時期之權宜辦法也。關於立法委員選舉之詳細規定，當於組織法中定之。（參照憲法草案第七十五條前段）

立法委員之任期，依憲法草案第六十八條之規定，定為三年，連選得連任。與院長副院長相同，但設或院長副院長在任內，因故出缺或被罷免，而由國民大會另選新任時，則未必彼此一致。立法委員在任內，因故出缺或被罷免，自亦應由國民大會另選補充，否則立法事業，即無從進行，如能在選舉之時，同時選出相當數額之候補委員，遇有出缺，即可隨時遞補，不必再行補選。至立法委員全體之罷免，自當重行改選，任期是否已滿，在所不問。

於此，當附述立法委員之權義。憲法草案第七十二條，規定立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任，此為意見自由之特權。憲法草案第七十三條，規定立法委員除

期
三
四
級
二
十
高
第

現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁，此爲身體自由之特權。二者皆爲對於立法委員個人之自由與安全，予以特殊之保障；俾得充分獨立行使其職權也。憲法草案第七十四條，規定立法委員不得兼任其他公職或執行業務，此乃對於立法委員兼職兼業之限制，亦即爲其應行遵守之一種義務也。所謂公職，指一切國家或地方機關而言。所謂業務，指一切公私業務而言。蓋以立法應具獨立之精神，爲避免偏倚之弊，故不得有明文之限制也。

二 職權 立法院之職權，不外議決及質詢兩種。

憲法草案第六十四條，規定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。憲法草案第六十九條，又規定行政院，司法，考試，監察各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案。按各院之中，當以行政院所提出之案件最多。上列各種案件，除法律案爲各院皆得提出外，餘皆屬於行政院，而由行政院行政會議議決提出者也。所有議案，或由各院提出，或由立法委員提出，或由國民代表提出，均可。各院所提出之議案，以關係該院主管事項爲限，如關係二院以上者，可共同提出之。立法委員提出之手續以及人數之規定，應於組織法內定之。（參照憲法草案第七十五條後段）國民大會創制法律之權，（參照憲法草案第三十二條第三款）自可向立法院提出法律案，至其程序等規定，當另以法律規定之。（參照憲法草案第三十五條後段）一切議案經議決後，送請總統公布，總統於該案到達後三十日內公

布之。(參照憲法草案第七十一條)按公布程序原爲立法程序之一，法案未經公佈，不能發生效力。總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交復議，(參照憲法草案第七十條第一項)此爲總統抗議權之規定，爲元首大權之一。各國法例，行政機關對於立法機關之決議案，有絕對無拒絕權者，有相對之拒絕權者，我國憲法草案所採者，乃相對之拒絕權。證諸立法院對於總統提交復議之案，經三分之二以上之決議，維持原案時，總統應即公布或執行之之規定，(參照憲法草案第七十條第二項前段)即可知之。但總統對於法律案及條約案，雖經提交復議，立法院仍決議維持原案，仍得提請國民大會複決之，(參照憲法草案第七十條第一項後段)此爲最後之抗議權，如經國民大會之核行，則總統再不能提出抗議矣。

憲法草案第六十五條，規定關於立法事項，得向各院各部各委員會，提出質詢。此亦爲立法院職權之一，但其範圍，以關於立法之事項爲限。所謂立法事項，指立法之手續及法律之執行適用而言。各院各部各委員會經其質詢後，即有答覆之義務。此種質詢權之行使，對於被質詢者，並無若何嚴重之意味，蓋立法院本身並無不信任權，亦無彈劾權，與各國之議會不同。至質詢之提出，以立法院之名義爲之，不能由立法委員個人爲之，故須先經本院內之討論議決，方可提出也。

三 責任 憲法草案第六十三條，規定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。立法院院長、副院長及立法委員，皆係由國民大會選舉罷免，(參

何種地位上之責任

照憲法草案第三十二條第一款及第二款，而向國民大會負其責任。立法院為會議機關，所負責任自應全院共同負之，但院長及委員個人，仍應向國民大會負其責任。因此，國民大會對於立法委員之全體，有全部罷免之權，同時對於立法院院長、副院長及立法委員之個人，仍有各別之罷免權。立法院對國民大會所負之責任，為政治上之責任，至於違法或刑事民事責任，則由監察院及司法院分別處理之。

次述司法院。

憲法草案第四章第四節各條，為司法院之規定。司法院於行政機關以外，獨立設置，為五權憲法特點之一。通常所謂「司法獨立」。僅指法院之審判獨立而言，不若五權憲法之將一切司法事項，均由行政部分，移屬於獨立設置之司法院也。故五權憲法下之司法院，非特具有審判獨立及解釋憲法權，且保有司法行政之獨立焉。

司法院與其他四院相互間以及與國民大會及總統之關係，當略述之。就其與行政院間言之，其關係已見前述。就其與立法院間言之，亦然。

就其與考試院間言之，其關係有二。司法院有統一解釋法律命令之權，（參照憲法草案第七十九條）考試院之法律命令，自一包括在內，如司法院認其為與法律或憲法抵觸者，即為無效，（參照憲法草案第一百四十一條）此為解釋法令之關係也。公務人員任用資格，應經考試院考選詮定之，（參照憲法草案第八十五條第一款）司法院所屬公務人員之任用，自亦包括在內，此為詮定人員之關係也。

就其與監察院間言之，其關係有四。監察院掌理彈劾懲戒，（參照憲法草案第八十七條）對於司法人員之違法行為，自亦得提出彈劾案，（參照憲法草案第九十二條）此為彈劾懲戒之關係也。又監察院為行使監察權，得依法向司法院提出質詢，（參照憲法草案第八十八條）司法人員對於此種質詢，自當加以解答，此為質詢解答之關係也。監察院掌理審計，（參照憲法草案第八十七條）司法院之會計，應受監察院之審核及稽查，此為審計賬款之關係也。法律與憲法有無抵觸，由監察院於該法律施行後，六個月內，提請司法院解釋，（參照憲法草案第一百四十四條第二項）此為請解法律之關係也。司法院與國民大會間，關係有二。國民大會對於司法院院長副院長，有罷免之權，（參照憲法草案第三十二條第二款）此為罷免之關係也。司法院院長對國民大會負其責任，（參照憲法草案第七十七條第二項）此為責任之關係也。

至司法院與總統間，關係有二。司法院院長副院長由總統任命之，（參照憲法草案第七十七條第一項）此為任命之關係也。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，（參照憲法草案第七十八條）此為提請減赦之關係也。

總之，依憲法草案第七十六條之規定，司法院為中央政府行使司法權之最高機關，雖與行使其他各權之機關分立，要亦不無相當之關係也。

茲將分述司法院之組織，職權，責任。

一 組織 憲法草案第七十七條第一項，規定司法院設院長副院長各一人，任期三

年，由總統任命之。依理論言之，司法院院長之產生，應由國民大會選舉爲宜。但司法之性質與行政不同，應立於超然之地位，故不宜用選舉之方法產生，因選舉之結果，必定捲入政治鬥爭之漩渦也。是以不用選舉方法，即用總統任命之方法，但罷免之權，仍採諸國民大會，與行政院院長之由總統任免，又有不同也。

法官爲司法人員之一種，此係專指推事而言，憲法草案第八十條規定其依法律獨立審判，此蓋爲審判獨立之原則。審判獨立云者，即法官就案審判，根據法律，有完全之意思自由，不受任何外力干涉之謂也。其他機關之人員不能干涉法官之審判，固不待言。即上級法官亦不能指揮下級法官之審判，非此不足以保持審判之公平也。又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，爲憲法草案第八十一條之規定。此爲對於法官之保障，各國憲法中多有明文。法官之在職保障，有免職，停職，轉任，減俸四種。免職之事由有三，即受刑罰，受懲戒及受禁治產之宣告是也。此外以任何原因，決不能免法官之職，故法官爲終身職。至年老退休，又與免職不同，未可並論。停職爲任期之中斷，並非職權之解除，依法律之規定，應予以停職者，始得停法官之職。例如法官因犯罪事嫌疑，（參照公務員懲戒法第十七條）或有重大違法行爲，（參照同法第十六條第一項及第二項）皆得停職是也。停職原因消滅之後，即可復職，但停職後如受刑罰或免職之處分者，不在此限。（參照同法第十六條第三項）轉任爲升級，降級或同級之調任，皆須依法律之原因，經法定之程序，

始得爲之。減俸原爲懲戒處分之一。(參照同法第三條)自應依法律之規定爲之。

除此而外，憲法草案中對於司法院及各級法院之組織，皆無詳盡之規定，依憲法草案第八十二條之規定，以法律定之。苟以目前之各級法院組織言之，想無甚更變，僅行政訴訟方面，或有改變耳。

二 職權 司法院之職權，有解釋法令，審判訴訟，提請減赦，處理行政等四種職權。

憲法草案第七十九條，規定司法院有統一解釋法律命令之權，又憲法草案第一百四十一條，規定憲法之解釋，由司法院爲之，此爲解釋之職權。法律命令之內容，難免發生疑義，需要解釋。解釋之權如分屬於各個之執行或適用法令之機關，則意見不易一致，未能統一。司法權本爲解決爭議之權，司法院又即爲行使此權之最高機關，故將解釋法令之權，交諸司法院，允爲洽當。解釋時，除對於條文上之疑義，加以解決外，更可解決各種抵觸之問題，凡命令與憲法或法律抵觸者無效，法律與憲法抵觸者無效，乃憲法草案第一百四十一條及第一百四十條第一項刑規定者也。至於憲法之解釋，究竟應否由司法院爲之，殊爲一堪注意之問題。夫憲法原爲綱要之條文，極爲簡單，實用之時，疑問難免，當特解釋以爲決斷。尤以違憲問題之決定，更爲重要，而通常所謂憲法解釋權，亦所指違憲問題之確認權而言。徵諸各國法例，對於行政命令之違憲與否，大都由司法機關解釋之，無多差別。但對於法律與憲法之衝突問題，則各國因其國情及治權與

政權範圍之不同，制度各異。在採議會政治之國家，治權皆集中於立法機關，不受任何之限制。凡經議會通過並公布之法律，其內容是否與憲法適合，除立法機關在道義上受有拘束而外，其他治權機關絕不得與問，而法院又無拒絕適用及判決違憲之權。人民除運用選舉權以擇定議會之分子而外，無直接申訴廢止或變更違憲法律之權。因此，法律之效力既不亞於憲法，自無庸解釋，乃亦不發生解釋權之歸屬問題。英法兩國，即採此制者也。在採三權政治之國家，治權分屬於三種不同之最高機關，其立法機關之權限，受憲法之限制，非特行政機關不得發布違憲之命令，立法機關亦不得訂定違憲之法律。憲法在行政與立法機關之上，既保有卓越性，故關於法律命令之違憲，皆由司法機關解釋之。凡法律之違憲者，司法機關有拒絕其適用及判決違憲之權。美國及南美洲各國，均採此制者也。此種違憲問題之解釋，有由普通法院掌理之者，亦有特設法院掌理之者，憲法草案中無特設法院之規定，當由最高法院任之。我國之採用司法機關解釋憲法制度者，其理由有二。國民無法治之修養，不能監護憲法而抵抗立法一也。立法權為治權之一種，不應重視立法機關而控制其他治權機關，二也。

憲法草案第七十六條後段，規定司法院掌理民事，刑事，行政訴訟之審判，此為司法審判及行政審判之二種職權。司法審判權之歸屬於司法院，自無問題。但司法院為行使司法權之最高機關，其掌理訴訟之審判，乃限於最終之審判。至初級及中級之審判，仍由各級法院掌之，司法院祇有行政上監督之權而已。司法院掌理司法審判之方式有二

，一爲於司法院內設置最高法院，一爲不另設最高法院，即由司法院本身執掌之。前者爲現行之制度，後者爲憲法草案中擬訂之制度。司法院本身執掌之時，可在院內設置民刑各庭及檢察署等機關，無庸另有最高法院之名義，及最高法院院長之設置也。行政審判權，指處理行政訴訟之職權而言。於此，大陸制特設行政審判機關專掌之，英美制則由普通法院受理之。二制之捨取，當以國情而定。我國現行制，採大陸制。行之數年，成效未見彰著，而且程序繁複，運用不便，對於保護民權之原意，殊未能貫徹。故憲法草案中。改用英美制，不另設行政法院，行政訴訟即由普通法院受理，而由司法院掌理其最終之審判。

憲法草案第七十八條，規定關於特赦，減刑，復權事項，由司法院院長依法律，提請總統行之，此爲提請減赦之職權。赦免權原爲元首大權之一，（參照憲法草案第四十一條）由行政院提經立法院之議決行之。（參照憲法草案第六十一條第二款及第六十四條）司法院院長則有特種赦免之權，提請總統行之，總統祇在形式上爲之而已。特赦，減刑及復權三者，皆爲對判決確定之罪犯，免除其刑罰之執行。刑罰既經判決確定，本不應例外免除，而使原爲判決無效，於司法威信方面，頗有損害。惟社會情況複雜，刑法規定有時過刻，審判進行亦難免無失，有時情實可恕，法不寬容，故有特別赦免之法，以資補救。凡依法律之規定，合乎赦免之條件者，由司法院院長提請總統行之，要亦非絕無限制者也。

憲法草案第七十六條後段，規定司法部掌理司法行政權，此爲行政上之職權。司法行政究應歸屬於司法部，抑或歸屬於行政院，爲一值得研究之問題。其主張司法行政屬於司法部者，以使司法行政與司法審判兩種機關，隸屬於同一最高長官之下，則二者關係更爲密切，關於監督權之行使，及一切改革計劃之實施，較三權憲法國家，以司法行政事宜，歸屬於行政院之範疇者，實際上更爲便利，乃一種進步之現象。司法部掌理司法行政之方式有二，一爲於司法部內設置司法行政部，一爲不另設專部，即由司法部本身執掌之。前者爲現行之制度，後者爲憲法草案中擬訂之制度。司法部本身執掌之時，可在院內設置司署，無庸另有司法部之名義，及司法行政部部長之設置也。

三 責任 憲法草案第七十七條第二項，規定立法院院長對國民大會負其責任。其責任當指政治上之責任而言，司法部爲獨裁機關，故一切責任，均由院長一人負之。至於違法或刑事民事責任，則由監察院及司法部本身下之各級法院分別處理之。

次述考試院

憲法草案第四章第五節各條，爲考試院之規定。考試院獨立，爲五權憲法中之特色。夫考試權之獨立，非僅爲國家選擇人才，又可以補救選舉制度之窮。現代國家之民治，不得不用代議之方式，採用代議制度即不得不用選舉之方法，採用選舉制度又不能不用候選人之方法，採用候選人制度當以考試方法選擇之。關係重要，用意良善，此考試權之所以應行獨立，而與行政部分相分離也。

考試院與其他四院相互間以及與國民大會及總統之關係，略述之。

就其與行政，立法，司法三院間言之，其關係已見前述，茲不復贅。

就其與監察院間言之，其關係有四。公職候選人及公務人員任用之資格，應經考試院考選詮定之，（參照憲法草案第八十五條第一款及第二款）監察院監察委員之選舉，及內部職員之任用，自亦包括在內，此為詮定人員之關係也。監察院掌理彈劾懲戒，（參照憲法草案第八十七條）對於監察院人員之違法行為，自亦得提出彈劾案，此為彈劾懲戒之關係也。監察院為行使監察權，得依法向考試院提出質詢。（參照憲法草案第八十八條）攷試院人員對於此種質詢，自當加以解答，此為質詢解答之關係也。監察院掌理審計，（參照憲法草案第八十七條）考試院之會計，應受監察院之審核及稽查，此為審計賬款之關係也。

考試院與國民大會間，關係有三。國民大會對於考試院院長副院長，有罷免之權，（參照憲法草案第三十二條第二款）此為罷免之關係也。考試院院長對國民大會負其責任，（參照憲法草案第八十四條第二項）此為責任之關係也。公職候選人資格，應經考試院考選詮定，（參照憲法草案第八十五條第二款）國民代表之候選人，自亦包括在內，此詮定之關係也。

至考試院與總統間，關係有一。考試院院長副院長由總統任命之，（參照憲法草案第八十四條第一項）此為任命之關係也。

總之，依憲法草案第八十三條之規定，考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，雖與行使其他各權之機關分立，要亦不無相當之關係也。

茲特分述考試院之組織，職權，責任。

一 組織 憲法草案第八十三條第一項，規定考試院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。在理論上言之，考試院院長之產生，似亦應由國民大會選舉爲宜。但考試權之性質，應具有獨立及超然之精神與態度，故與司法院院長相同，由總統任命之，然在任期之內，如有違法及其他事由，仍得由國民大會罷免之。（參照憲法草案第三十二條第二款）考試院之組織，除此以外，憲法草案第八十六條規定以法律定之，另無其他明文可按。現行之考選委員會及銓叙部，似無復繼續分設之必要也。

二 職權 考試院之職權有二，即考選與詮叙是也。所謂考選，即以考試之方法而選擇人才之意也。所謂詮叙，即對於考取人員之分發，公務員資格之審查，公務員任免調遣之審查，成績之審查，以及俸給，年金，獎卹之審查之意也。憲法草案第八十三條，規定考試院掌理考選詮叙。又憲法草案第八十五條，規定公務員任用資格，公職候選人資格及專門職掌及技術人員執業資格，應經考試院依法考選詮定之，爲考試權適用之範圍。考選與詮定二者，爲不同之程序，應兼備之。所謂任用之公務員，指非經選舉之人員而言，但以政務官以外之簡任，薦任及委任人員爲限，（參照考試法第二條及施行細則第一條）特任及聘任或雇用之人員，均不在內。所謂公職候選人，指非經任命

之候選人而言。凡應以選舉而產生之公務人員，均包括在內。所謂專門職業及技術人員，指一切依法應領證書之人員而言，如律師、會計師、農工鑛業技師、公營事業技術人員、醫師、教師、助產士、護士等等均是也。

三 責任 憲法草案第八十四條第二項，規定考試院院長對國民大會負其責任。考試院為獨裁制之機關，自應由院長向國民大會負全部之責任。此種責任，當係政治上之責任而言，至於違法或刑事民事責任，則由監察司法兩院，分別處理之。

末述監察院。

憲法草案第四章第六節各條，為監察院之規定。監察權獨立，亦為五權憲法之特徵。監察權之發源點有二，一為各國議會之彈劾權，一為我國之御史制，採取議會彈劾制之精神，加以御史彈劾制之方法，乃成監察權獨立之制度。

監察院與其他四院間之關係，俱見前述。

監察院與國民大會間，其關係有三：國民大會對於監察院院長副院長及監察委員，有選舉並罷免之權，（參照憲法草案第三十二條第一款及第二款，此為選免之權也。監察院對國民大會負其責任，（參照憲法草案第八十七條後段）此為責任之關係也。監察院對於中央重要人員之彈劾案，成立之後，應向國民大會提出之，在國民大會閉幕期間，應請國民代表依法召集臨時大會，為罷免與否之決議，（參照憲法草案第九十三條）此為提案之關係也。

至監察院與總統之間，其關係有二。在全國地方自治之省區未達半數以上時，監察委員除由各省，蒙古，西藏及僑居國外國民所選出規定名額之半數外，其餘半數由監察院院長提請總統任命之。（參照憲法草案第一、四十三條第二款）此為任命之關係也。監察院對於總統副總統得提出彈劾案。（參照憲法草案第八十七條及第九十一條）此為彈劾之關係也。

茲特述監察院之組織，職權，責任。

一 組織 憲法草案第八十九條，規定監察院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。由國民大會選舉並罷免之。（參照憲法草案第二十二條第一款及第一款）監察院院長為對外之代表。但對於監察委員執行彈劾時，無直接指揮之權。

依憲法草案第九十條之規定，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。此為國民大會選舉監察委員之原則，亦即為監察院組織之基礎。依其計算，當為六十二人。但依憲法草案第一百四十三條第二款之規定，除由各省，蒙古，西藏及僑居國外國民所選出之國民代表依照上列名額，各預選半數，提請國民大會選舉之外，其餘半數，由監察院院長提請總統任命之，此為過渡之辦法，與立法委員之情形，正復相同也。監察委員之任期三年，連選得連任，為憲法草案第九十一條所規定。在任期內，如因罷免或其他事由而去職，由國民大會另行補選。但監察委員之執行職權，每以個別為單位，與立法委

員之必須以會議式而執行職權者不同，故改選期間，略有延誤，亦不致有若何之困難也。

監察委員之權義，與立法委員者，完全相同，已見前述。茲不再贅。監察委員之選舉及監察院之組織，依憲法草案第九十七條之規定，以法律定之。

二 職權 監察院之職權，約言之，有彈劾，懲戒，審計，質詢四種。

憲法草案第八十七條，規定監察院掌理彈劾。所謂彈劾，即公務員違法行為之舉發是也。又憲法草案第九十二條，規定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，監察各院院長副院長之彈劾案，須有監察委員十八以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，始得提出，此為提出彈劾案之手續之規定。中央及地方公務員，可包括一切公務員在內，凡有違法及失職行為，監察委員先有提議，再行審查。對於總統副總統及五院院長副院長，以地位崇高之故，提議及審查決定之監察委員人數，皆較之一般公務員，增加不少，以示慎重。而對於總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長之彈劾案，成立之後，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，為憲法草案第九十三條之規定。其中未將行政院院長副院長列入，因其為總統所任免，國民大會無罷免之權也。其中將副總統列入，實屬多此一舉，因副總統自身並無職權，即無所謂違法行

爲也。

憲法草案第八十七條，又規定監察院掌理懲戒，所謂懲戒，即政府自身對於官吏之監督是也。此種職權，在現行之制度中，屬於司法院，茲爲完成監察權之作用，以免事權分裂起見，故改屬於監察院。公務員之懲戒，有免職、降級、減俸、記過及申誡等五種。其中記過及申誡二者，由主管長官直接執行之，其餘三者，須經過懲戒程序之決議。而監察院之懲戒權，亦即係指此種須經過決議程序之懲戒而言者也。

憲法草案第八十七條，又規定監察院掌理審計。所謂審計，即財政上之審核及稽查是也。

憲法草案第八十八條，規定監察院爲行使監察權，得依法向各院、各部、各委員會提出質詢。按提出質詢，當以監察院之名義行之，不得以監察委員個人爲之，故提出之前，須先經審查決議，始可。所謂質詢者，實即爲彈劾之初步也。

三 責任 憲法草案第八十七條後段，規定監察院對國民大會負其責任。監察院之責任，與立法院者相同。各監察委員除共同對國民大會負責之外，個人亦仍對國民大會負責，院長副院長亦然。因此，國民大會對於監察委員之個人或全體，以及監察院院長副院長，皆有全部或分別罷免之權。此種責任，則指政治上之責任而言，至於違法及刑事民事責任，則由監察院本身或司法院分別處理之。

第七章 地方制度

憲法草案第五章，分爲省、縣、市三節，皆爲關於地方制度之規定。依建國大綱第十七條之規定：『凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。』中國國民黨之政綱對內政策第一條，亦有同樣之規定。是則，中央與地方，乃均權而統一，蓋亦採部分的地方分權制者也。

先述省。

憲法草案第五章第一節各條，爲省之規定。於此，有一問題，應先加以相當之認識。省爲國家行政區抑爲自治單位？按建國大綱第十八條之規定：『縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。』省自非自治單位，要無疑義。夫行政區與自治單位之別。厥在其負責之對象不同。行政區向中央負責，自治單位向該地人民負責。試就憲法草案所規定者觀之，省政府執行中央法令，監督地方自治，（參照憲法草案第九十八條）省長由中央政府任命，（參照憲法草案第九十九條）甚爲明顯。蓋在縣市自治尚未能有基礎之時，即開始省之自治，殊爲不宜也。

現行之省制，每爲人所詬病，以爲省權過分龐大。省權之龐大，要亦爲不可否認之事實。其原因，實由於省有獨立之財政權所致。其結果，則上抗中央，下侵各縣，而地方政治之不易入軌者，亦以此。吾人既洞悉此情，欲革其弊，則省預算之決定，應由中央爲之，是爲首要之圖也。

茲分述省之組織及職權。

一 組織 省之組織中，有省政府及省參議會兩部分。

憲法草案第九十八條前段，規定省設省政府，爲省之行政機關。憲法草案第九十九條，又規定省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任命之，與現行之委員制，大不相同。自國民政府奠都南京以來，各省省政府設委員若干人，主席一人及各廳廳長皆由委員兼任。實行以來，以事權散漫，責任不專之故，未見滿意，故有省政府合署辦公之規定，以爲補救並糾正之辦法。因此廢止委員制，而改用省長制，允爲至當。又省政府既爲執行中央法令之機關，省長自應對中央政府負其責任，故亦以由中央政府任命爲當。至省長之任命程序，似應由內政部部长提經行政院行政會議通過，呈請總統任命之。省長之任期雖規定爲三年，但如確能盡職，成績卓著，則自可無限制的予以連任。反之，在任期內，如有違法或失職行爲，亦自得隨時予以撤換。省政府之下，是否應有各廳之設置，現尙未見制定，但即或有之，無論如何，對外絕不能獨立。當由省長綜理而負其責任也。關於省政府組織之詳細規定，依憲法草案第一百零一條之規定。另以法律定之。

憲法草案第一百條，規定省設省參議會，爲具有諮詢及立法性質之機關。又依同條之規定，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。按各縣市議會議員由縣市民大會選舉，（參照憲法草案第一百零六條前段及第一百一十二條後段）爲直接民選舉制度，兩省參議員之選舉，乃係採用間接民選制度者。然其名額

之計算，不以人口爲標準，專以地域爲根據，似未見妥。蓋各縣市人口之差數甚大，例如浙江省之紹興縣人口爲一，一四六，七〇〇人，南田縣人口爲二，一，九二三人，上海市人口爲一，五〇四，四〇四人，漢口市人口爲八二三，四〇五人，多寡懸殊，各選一人，未免太不平均也。如能改用直接民選制度，並兼顧地域人口之比例，以選舉省參議員，則更爲盡美矣。省參議員之任期，定爲三年，與各縣市議員之任期。（參照憲法草案第一百零六條後段及第一百一十二條後段）以及省長之任期，（參照憲法草案第九十九條）均適相稱。在任期之內，如有違法或失職行爲，即可加以罷免。關於省參議會之組織職權及省參議員之選舉罷免，在憲法草案中，皆無明文可按，依憲法草案第一百零一條之規定，另以法律定之。

二 職權 省之職權，亦可分省政府及省參議會兩部分述之。

憲法草案第九十八條，規定省政府執行中央法令及監督地方自治。此即爲省政府之二種職權也。前者爲承上之職權，後者爲啓下之職權，二者同時兼籌並顧，而完全省政府之全部職權。所謂執行中央法令，當係指行政院之事權而言，但另由各部各委員會分設直轄機關者，不在此限。其他四院之事權，各有其執行之機關，亦無庸省政府代行之也。所謂監督地方自治，原亦爲執行中央法令之一部分，地方自治之如何監督，自有中央法令加以規定，省政府仍然處於執行之地位耳。茲以其事權重要，關係甚鉅，故特加以明訂也。但行政院直轄市之自治，不受省政府之監督，是爲例外。

憲法草案中，對於省參議會之職權，未曾明定，依憲法草案第一百零一條之規定，另以法律定之。其詳如何，未敢臆斷，但就理論言之，尙亦不外乎制定單行章則之權及各種建議之權。申言之，省參議會實無何等權力可言也。

以上所述，皆係就已設省區之省而言，蒙古及西藏地方，未能包括在內。該兩地方之一切情形，均與內地各省不同，故其政治制度，以法律定之，是爲憲法草案第一百零二條之規定也。

次述縣。

憲法草案第五章第二節各條，爲縣之規定。憲法草案第一百零三條，首先規定縣爲地方自治單位，故對於自治之意義，當先約略述之。所謂自治，有廣狹二種意義。就廣義言之，卽指人民自己參加於各種政治活動之謂也。就狹義言之，卽指人民自己參加於地方政治活動之謂也。前者與民治相當，如代議爲立法之自治，陪審爲司法之自治，是也。後者爲小範圍之民治，而爲民治之基礎，現代國家，無有不許地方自治之存在者也。夫自治之反面爲官治，我國過去之縣政，實完全爲官治。官治之結果，一則與民衆分離，二則行政效率不能提高，利少弊多，實非所宜。而自治既可以濟官治之窮，又可以樹民治之本，故總理乃確定縣爲自治單位，以作自治之着手。若無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現。（參照中華民國建設之基礎一文）縣自治之重要，可以知矣。

級三期

高二十

第

→

←

現行地方制，分省縣兩級，憲法草案仍依此。不過現行之縣爲民政區域，而將來之縣爲自治區域，由官治變爲民治而已。現在全國之縣，爲數共一千九百四十，（參照二十三年申報年鑑）將來之劃分區域，想亦無多大損益，而各縣又有其習慣上之基礎，即以之爲自治之單位，適當之至。

自治團體之要素，有如下之四種：一、必須有自身之目的及自營之事業。二、必須有獨立之財政。三、必須有自身決定其意思之權。四、必須有自身執行其意思之權。依此觀之，縣應具有此四種要素，殊無疑義者也。

依分縣自治之原則，規定縣爲自治單位。所謂自治單位，即指自治團體之最大範圍而言者也。縣以上之地方區域，並非自治團體，於此可見。縣以下之地方區域，如現行制之區、鄉、鎮等，皆爲小單位，將來是否仍行保留，則當視各地之實際情形而定。又各縣一方面爲自治團體，固不待言，但一方面應執行中央及省委辦事項，（參照憲法草案第一百零九條後段）亦仍爲國家行政之下級區域也。除縣以外，市亦爲自治單位。但與縣市同等區域之現行設治局及行政區，是否亦認爲自治單位，亟應補充厘訂。

茲將分述縣事務，縣民，縣議會，縣政府，縣規章。

一 縣事務 憲法草案第一百零四條，規定凡事務有因地制宜者，劃爲地方自治事項。此種事務，當然爲縣之事務。甲地之事務，與乙地者不同，乙地之事務，又與內地者不同，故劃歸各地方自行處理。在地方自治開始實行之初，試辦六事，其次序如下：

一、清戶口，二、立機關，三、定地價，四、修道路，五、墾荒地，六、設學校。如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，爲地方自治團體所應辦者，則爲農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之。此即自治機關職務之大概也。總而論之，地方自治團體不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織，近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。（參照 總理著地方自治開始實行法）然地方自治事項，因時因地，容有不同，故憲法草案不取列舉主義，僅有概括之規定。所有自治事項之範圍，依憲法草案第一百零四條第二項之規定，當另以法律定之。又依憲法草案第一百四十五條之規定，促成地方自治之程序，亦以法律定之。

二 縣民 縣民爲地方自治團體之構成分子，依憲法草案第一百零五條之規定，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。此爲縣民之直接民權，亦即爲自治權在政權方面所行使之範圍。但行使四種政權之程序，均應依照法律之規定。

縣民大會乃縣民全體之集體，爲全縣表示最高意思之機關，其最重要之職權，即爲對於縣議會議員與縣長之選舉一項，於憲法草案第一百零六條及第一百零八條中，明文規定。

三 縣議會 憲法草案第一百零六條，規定縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，

任期三年，連選得連任。縣議會爲縣民代表機關之組織，其組織之人數，職權之範圍，以及議員之選舉罷免等等，均未見制定。依憲法草案第一百一十一條之規定，當另以法律定之。就理論言之，縣議會爲自治團體之意思機關，當具有立法及監察與建議質詢之權。至於省參議員之選舉權，（參照憲法草案第一百條）並非基於自治團體之事而享有，僅爲便利之計，付託縣議會爲之而已。

四 縣政府 憲法草案有一百零八條，規定縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。縣政府爲自治團體執行機關之組織，置縣長一人，蓋係採獨任制者也。縣長之產生，則採直接民選制度，但於候選人之資格，有所限制。憲法草案第一百零八條第二項，規定縣長候選人以經中央考試或詮定合格者爲限，卽就此而言者也。縣政府之組織，以及縣長之選舉罷免，依憲法草案第一百一十一條後段之規定，當另以法律定之。又憲法草案第一百四十四條之規定，在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任免之，此爲過渡時代之權宜辦法，所謂過渡條款之一是也。

縣長之職權，依憲法草案第一百零九條之規定，辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。一爲辦理縣自治，以自治團體執行長官之身分爲之。一爲執行中央及省委辦事項，以國家行政之下級長官之身分爲之。前者乃主要之職權，而後者乃附從之職權也。縣長在辦理縣自治之時，對縣民負其責任，縣民對縣長有直接罷免之權，但省政府有監督地方自治之職權，（參照憲法草案第九十八條）故仍不免受省長之監督

也。縣長在執行中央及省委辦事項之時，對中央及省負其責任，中央及省對縣長有指揮監督之權，所謂省之委辦事項，亦即為中央行政之一部，因省政府本為執行中央法令之機關，並無其獨立之行政也。

五 縣規章 憲法草案第一百零七條，規定縣單行規章，與中央法律或省規章抵觸者，無效。縣自治本為國家行政之補充，自治權不應與統治權相反，故縣單行規章之制定，亦受有限制。縣單行規章為一縣公共意思之表現，一切施政，皆據之以為根本。其範圍雖則頗廣，但其內容則以不抵觸國家法律為限。省規章之制定，原為中央法律之延長，故縣單行規章除不得與中央法律抵觸而外，亦不得與省規章相抵觸焉。適用之時，如有疑義發生，當由司法院解釋之。（參照憲法草案第七十九條）。

末述市

憲法草案第五章第三節各條，為市之規定。所謂市，指人口密集之處而言。「日中為市，交易而退，一為市之古義，亦為一種臨時集合之場所也。」

現行制之市，有二種。其直轄於行政院者為：一、首都。二、人口在百萬以上之地方。三、在政治上經濟上有特殊地位之地方。其直轄於省政府者為：一、前列一二兩項而為省會所在之地方。二、人口在三十萬以上之地方。三、人口在二十萬以上，而其所收之營業稅，牌照稅，土地稅，每年合計，占該地總收入半數以上之地方。就國家行政區域言之，直轄於行政院之市之地位，與省相等，而直轄於省政府之市之地位，與縣相等。

市自治之需要與否，論者不一。市爲人口密集之地方，成爲自然之個體，市民間之關係，頗爲密切。縣爲相沿之行政區域，縣民間之關係，較諸市民之間，定見分散。職此之故，市之組織則不容偏廢，而市自治之需要，亦可以知矣。

憲法草案中，對於市自治之規定，除市議會及市政府二項而外，別無明文，均準用關於縣之規定。見憲法草案第一百一十二條，市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。凡市之自治事項，市民政權之行使，市規章之制定等，皆與縣之情形同，已見前述。

茲特述市議會及市政府。

一 市議會 憲法草案第一百一十二條，規定市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。此種規定，除改選之程序而外，與縣議會完全相同。市議員之任期，亦爲三年，但在市議會成立後第一第二兩年之內，有三分之一議員僅有一年或兩年之任期。市自治事業較繁，而市民之生活較爲變動，爲求市民之意思，得以盡量反映起見，故市議員之任期，不宜過長。三年一選，相隔未免太久，每年全體改選，手續又未免太繁，故採用此種參差之辦法也。又依憲法草案第一百一十五條前段之規定，市議會之組織及職權，以法律定之。

二 市政府 憲法草案第一百一十三條，規定市設市政府，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，以經中央考試或詮定合格者爲限。又

憲法草案第一百四十四條第二項，規定自治未成之市，其市長由中央政府任免之。又憲法草案第一百一十四條，規定市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央或省委事項。一切規定，均與縣大致相同，已見前述。關於市政府之組織及市長之選舉罷免，依憲法草案第一百一十五條之規定，以法律定之。

第八章 國民經濟

憲法草案第六章各條，為國民經濟之規定。過去之成文憲法，為個人主義之憲法，注重於國民個人權利利益之保護，法國大革命之憲法及美國之聯邦憲法，均為屬於此類者。自產業革命興起之後，社會上發生莫大之變化，因個人主義而造成社會上之不平等，於是社會主義乃代個人主義而崛起。社會主義求社會公眾權利利益之充實，而個人之權利及利益僅為之附從，全民在經濟上之自由平等，乃其目的。歐洲大戰之後，諸新興國家之憲法，皆由個人主義演進而為社會主義，然社會主義之派別分歧，亦非盡同，未可概論。德國社會改良主義之韋瑪憲法，（註：現已停止施行）。以及共產主義之蘇俄聯邦憲法，均為屬於此類者。

我國憲法草案中設國民經濟一章，為其特點之一，亦為顯然可見之進步。然又未可與一般之社會主義並論，蓋憲法草案為三民主義之憲法，乃以民生主義為國民經濟之基礎者也。二者之別，在其作用及目的之不同。社會主義發生於產業革命相當完成以後，其作用在救濟因產業革命而造成之流弊，其目的在以分配之方法，而謀勞資雙方之調和

民生主義之新精神
社會主義之不同

。三民主義實施於產業革命尙未完成以前，其作用在促進產業革命之完成，並預防產業革命之一切弊害，其目的在以生產之方法，而謀國民生計之均足。試就二者，加以比較，孰爲妥善，不言而喻。

茲就憲法草案之規定，先述國民經濟之主義及制度。再述其政策。

憲法草案第一百一十六條，規定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。此乃國民經濟制度之原則，而以民生主義之實現，爲其主要之目標也。民生主義之目的，端在造成均足之社會。欲造成均足之社會，則須從兩方面着手，一方面儘量發達生產，一方面隨時防止分配之不公平，如能兼施並顧，則其成效可期。

憲法草案中，對於人民之財產，有非依法律，不得徵用，徵收，查封或沒收之規定，（參照憲法草案第十七條）是爲私有財產制度。憲法草案所規定之國民經濟制度，亦即爲私有財產制度，要無疑義。但此種私有財產制度，又與所謂資本主義國家之私有財產制度，大不相同。一般資本主義國家之私有財產制度，對於私有財產，絕對不加限制，任其儘量發達。憲法草案之規定，對於私有財產，則有限制，非僅謀國民生計之均，且須謀國民生計之足，而其實行之方案有二，乃平均地權與節制資本是也。故憲法草案中所規定之國民經濟制度，實際上乃一種均產制度，而非一種絕對之私有財產制度也。

憲法草案中關於國民經濟之主義及制度，略如上述，再進而論其政策。所謂政策，蓋即求主義與制度之實現，而採取之方法與手段是也。約言之，憲法草案中之經濟政策

，不出統制政策或干涉政策。因非採用此兩種政策，不能達到民生主義之目的，並實現均產制度之完成也。茲姑擬列土地，資本，勞工，農業，養生，財政等六方面之政策，述之。

一 土地 關於土地之政策，當遵照 總理平均地權之主張定之。所謂平均地權政策，其用意爲使一般人民有享用土地利益之平等權利，並無撤銷私有土地之主張，而總理對於平均地權之方法，爲按照地價徵稅與耕者有其田兩端。是則，在土地私有制度之下，應採用何種方法與手段，以避免土地爲少數人所壟斷，以使一般人民享用土地利益之平等權利，並可以使耕者有其田，亟待有所規定者也。

憲法草案第一百一十七條，規定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。此爲限制地權之原則也。所謂土地，指水陸及天然富源而言，（參照土地法第一條）包括市地，農地，礦地，林地及天然力等在內。但憲法草案中所規定者，僅有農地、礦地及天然力三種，而其限制，亦僅及於此也。至於土地屬於國民全體之意，乃爲土地公有之原則，總理有言：『原夫土地公有，實爲精確不磨之論。人類發生以前，土地即自然存在，人類消滅以後，土地必長此留存。可其土地實爲社會所有，人於其間，又惡得而私之耶？或謂地主之土地，亦以資本購來。今試叩第一佔有土地之人，又何自購得乎？』見元年對中國社會黨演講錄。但欲達到土地公有之目的，不當採用激進之方法，如蘇俄之沒收一切地主之土地，結

果不見佳妙，乃改變政策，承認土地使用權之存在，允許農產物之自由買賣，而實行其所謂新經濟政策。吾人所應採用之方法，乃為漸進者，總理曰：『如果我們沒有預備，就仿效俄國之急進辦法，把所有田地，馬上就拿來充公，分給農民，那些小地主們一定是起來反抗的。』（見十三年對農民運動講習所演講錄）故私有權不得不任其存在，人民依法取得所有權者，自應以法律保障之，不過又應受法律之限制而已。

憲法草案對於土地統制之規定，可別為地權限制，使用限制及收益限制三項述之。

地權之限制：一則防止地權之集中，一則避免地主之壟斷，即對於人民所有土地之種類及數目，予以相當限制之謂也。國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，為憲法草案第一百二十條所規定。此即為耕者有其田之原則，其目的則在免除地主之不勞而獲，剝削農民，使農民得以自由使用其所耕之田，而獲得其所耕之田。現行之土地法中，對於扶植自耕農問題，已有若干之規定，凡非自耕農，悉予以種種之限制。如：地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五。（參照土地法第一百七十七條前段）不在地主應繳納之地價稅及土地增值稅，較為增高。（參照土地法第四編第十章各條）依不定期限租用耕地之契約，非有法定之情形，不得終止。（參照同法第一百八十條）出租人出賣耕地時，承租人依同樣條件，有優先承買之權。（參照同法第一百七十三條）承租人縱經出租人承諾，仍不得將耕地全部或一部轉租於他人。（參照同法第一百七十四條）土地法施行後，同一承租人繼續耕作十年以上之耕地，其出租

人爲不在地主時，承租人得依法請求徵收其耕地。（參照同法第一百七十五條）均是也。除農地而外，於市地方面，當更以住者有其地之原則，以使多數市民同享平均地權之實益，免受地主之剝削。現行土地法中，於自任地之稅予以免除或減收，（參照同法第二百八十六條第二項及第二百九十七條）及市地使用之限制與房屋之救濟，（參照同法第一百四十八條至第一百七十條）均有規定。自行使用土地人之扶植，亦即指此而言也。其次，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，爲憲法草案第一百一十八條之規定，亦爲地權限制之又一種也。礦以國有爲原則，（參照礦業法第一條及土地法第七條）不得任私人取得其所有權，雖民法上規定土地所有權及於土地之上下，但法令另有限制者，自應除外。（參照民法第七百七十三條）各種礦產之探採，當依礦業法之規定。天然力亦應屬於國有，不得爲私有。（參照土地法第八條）礦產水利之利，皆爲地方政府所有，（參照建國大綱第十一條）各縣之天然富源，本縣之資力不能發展與興辦而需外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助。（參照建國大綱第十二條）蓋蘊藏於地下之礦產，以及經濟上可供公衆利用之天然力，本皆與土地本身之利用，截然不同。故應與土地分別，而認爲國家所有，以免地主藉之而壟斷操縱妨害國家社會大眾之利益也。

使用之限制，從積極方面言之，憲法草案第一百一十七條第三項，規定土地所有權人對於其所有土地，負充分使用之義務。所謂土地使用，指施以勞力資本爲土地之利用

而言。(參照土地法第一百四十一條)按土地所有權人對於其所有土地，本有自由使用之權利，設或反言之，豈不亦有自由不使用之權利耶？不然，如地主將其土地任其荒蕪，除對其個人本身有損失之外，對於國家公眾之利益，亦有莫大之影響。現行之土地法中，於此立有限制之規定。市鄉荒地之地價稅，較已經使用者為高，(參照同法第二百九十二條及第二百九十六條)其用意乃在促進地主對其土地，盡其使用之義務。又土地得就國家經濟政策，地方需要情形及其所得供給使用之性質，編為各種使用地，(參照同法第一百四十二條)地政機關於其管轄區域內之土地，得依其性質及使用之種類，為最小面積單位之規定，並不得再為分割。(參照同法第一百四十七條)此蓋求土地之效能，得以實現之意旨也。

收益之限制，憲法草案中有原則上之規定，其詳則規定於土地法規中。對於土地收益之限制，不外於徵稅，或徵收兩種方法。憲法草案第一百一十七條第二項，規定國家對於人民取得所有權之土地，得按照土地所有權人申報或政府估定之地價，依法律徵稅或徵收之。此為國家對於人民所有之土地，得照價收稅或收買之原則。我國田賦之課稅方法，本以土地之面積為標準，總理曾批評之曰：「從前人民所有土地，照面積納稅，分上中下三等。以後應改一法，照價收稅。因地之不同，不止三等。譬如黃浦灘一畝納稅一元，鄉下農民有一畝地亦納稅一元，此最不公平也。」(見安實行社會革命文中)如依照地價而定徵稅之標準，則較為公平妥當矣。國家徵收之時，更當依其地價。至於

決定地價之根據有二，一則按照土地所有權人申報者，一則按照政府估定者。依建國大綱第十條及國民黨政綱對內政策第十四條之原意，皆由地主自行呈報，國家即照其呈報之價，向其征稅或徵收。地主自報之價，以不可過高或過低為度，因照價征稅之故，必不致過高，又因照價徵收之故，亦必不致過低，故不得不照價實報。政府之估價，想係因作為補救之法，但設或報價與估價不同，究以何者為準，未見規定，必致無所適從，易起紛爭，似宜另有準則，加以規定為妥。又土地稅除照估定地價按年徵收之地價稅外，（參照土地法第二百八十四條）尚有土地增價稅，照土地增價之實數額計算，於土地所有權移轉，或於十五年屆滿，土地所有權無移轉時征收之。（參照同法第二百八十六條）此種增價稅與地價稅完全不同，凡土地價值非因施以勞力資本而增加者，應以征收土地增價稅方法，收歸人民公共享受，為憲法草案第一百二十九條所規定。蓋該種土地價值之增漲，並非由於地主之使用而成，故不應由地主享有，應收歸國有，以為公益之用也。現行土地法中所規定之土地增價稅之稅率如下：一、土地增價之實數額，為其原地價數額百分之五十或百分之五十以內者，征收其增價實數額百分之二十。二、土地增價之實數額，超過其原地價數額百分之五十者，就其未超過百分之五十部分，依前款規定征收百分之二十，就其已超過百分之五十部分，征收其百分之四十。三、土地增價之實數額，超過其原地價數額百分之一百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之一百部分，徵收其百分之六十。四、土地增價之實數額，超過其原地價數額百分之二百者

，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之二百部分，徵收其百分之八十。五、土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別徵收外，就其已超過百分之三百部分，完全徵收（參照土地法第三百零九條）。按土地增值稅之稅率，係採用累進制者也。其次，土地之徵收，為國家之特權，未可以土地私有制度，而加以非難也。國家因公益之需要，即可將人民之土地，按照地價徵收之。現行土地法中，規定國家公共事業之需要，得依法徵收私有土地，（參照土地法第三百二十五條）所謂公共事業，指下列各項而言：一、實施國家經濟政策。二、調劑耕地。三、國防軍備。四、交通事業。五、公共衛生，六、改良市鄉。七、公用事業。八、公安事業。九、國營事業。十、政府機關，地方自治機關及其他公共建築。十一、教育學術及慈善事業。十二、其他以公共利益為目的之事業。（參照土地法第三百二十六條）

二 資本 關於資本之政策，當遵照 總理節制資本之主張定之，就經濟上之關係言之，人類之資本，隨時代之進展而異。最初在遊牧時代，以牲畜為資本，即以牲畜之數量，而定私人之財富。次至農業時代，以土地為資本，即以土地之面積，而定私人之財富。再次至工業時代，以機器為資本，即以機器之精美，而定私人之財富。我國以農立國，尚未脫離農業時代，故土地資本，仍居重要之地位。如平均地權能見實行，則節制資本問題，亦即得以實現其大半矣。故實行平均地權，不啻節制資本。二者之間，互為因果者也。 總理曰：「釀成經濟組織之不平等者，莫大於土地權之為少數人所操縱。」

。』(見第一次全國大表大會宣言)意即指此。

資本之節制方法有二，一為採用激進之手段，一為採用緩進之手段。前者，將一切產業資本收歸國有，由國家經營，而分配其生產物於人民，蘇俄前曾行之，終與其土地公有政策，同告失敗。後者，對於私人之資本，於保護之中，兼加節制，同時對於國家資本，予以提倡。三者並行，成效自佳。憲法草案之規定，即以此義為主。

保護私人之資本，可以督促資本之積聚，以發展國家生產事業，而國民經濟之基礎，亦得以樹立。憲法草案第一百二十二條，規定國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵、指導及保護之。我國欲求經濟之改進，以努力生產為首要，並促成產業之革命，應促成產業革命之方法，一方面，固應由國家提倡企業，但一方面，仍應由私人經營。

總理曰：『中國實業之開發，應分兩路進行：一、個人企業，二、國家經營，是也。凡夫事物之可以委諸個人或其較國家經營為適宜者，應任個人為之。由國家獎勵而以法律保護之。其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之。』(見實業計劃第一計劃)即此意也。所謂國民之生產事業，亦並非限於個人單獨經營者，包括一切法人所經營者在內。至於何種事業，應由私人經營，當視其性質以法律規定之。又在生產事業發展之後，對於商品對外之推銷，至關重要，故應特別加以保護。按除保護之外，並應獎勵指導，未獎勵指導，原亦有保護之意也。

節制私人之資本，可以防止資本之集中。論者謂：對於私人資本，既經予以保護，

如再加以節制，豈非矛盾？此語似是而實非。憲法草案第一百二十一條，規定國家對於私人之財富及私營事業，認為有妨害國民生活計之均衡發展時，得依法節制之。凡私人之財富及私營事業，在妨害國民生活計之均衡發展以前，國家予以保護。但至妨害國民生活計之均衡發展時，始以法律節制之。至於節制之目的，則在防止走人資本主義之途徑，致違反民生主義之直諦。節制資本之方法，因國家經濟情形之變化，未可概列，約言之，則有：一、所得稅及遺產稅之徵收。二、贏餘分配制度之制定。三、利息及租金之限制。四、物品價格之平準。五、合作事業之提倡。其詳，則另以法律規定之。

提倡國家之資本，可以發展公用與獨占性之企業，以增進公共之利益。憲法草案第一百二十三條第二項，規定公用事業及其他有獨占性之企業，以國營為原則，但因必要時，得特許國民私營之。此為提倡國家資本之原則，亦即為節制私人資本之一種方法。所謂公用企業，如鐵路，公路，郵政，電報，電話，自來水以及電氣等，皆是，與國民公共之利益，有莫大之關係，自以由國家經營為宜。所謂獨占性之企業，如礦業及鋼鐵業等是，更亦應由國家經營。我國亟待經營之企業至多，如全部皆由國家公營，絕對不許私營，則經濟力量容或不足，故於公營原則之下，另予以特許私營之例外也。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，並得依法收歸公營，但應予以適當之補償，此為憲法草案第一百二十三條第二項之規定。按特許之私營，原

憲法

二二

為過渡辦法，現代軍事上之動員，涉及任何之產業，故由政府依照公營之原則，接收管理，且得收歸公營，自屬理所當然。收歸之後，對原來經營之私人，予以相當之補償，在保護私人資本之立場上，固應如此，而在人民財產自由之原則上，亦應如此也。

三 勞工 勞工問題之嚴重，自社會主義盛行以來，日甚一日。我國近年來，亦已重視勞工問題。憲法草案中對於勞工，採用二種政策，一為勞工之保護，一為勞資之協調。

勞工之保護，可以防止勞工被資本家枉行剝削，其意義至為深刻。憲法草案第一百二十四條，規定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。又規定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。此為保護勞工之原則，析言之，可別為四項。首為改良勞工生活。工人生活之狀況，雖無庸具備奢華之物質享受，但視若牛馬，亦復不可。故工人之最低工資，以各廠所在地之工人生活狀況為標準。（參照工廠法第二十條）延長工作時間之工資，應照平日每小時，加給三分之一至三分之二；（參照同法第二十三條）工資之發給，應有定期，至少每月發給二次。（參照同法第二十二條）此皆改良勞工生活之初步也。次為增進生產技能。工人之生產技能，與其身體及教育兩方面，皆有關係。有健全之身體，有充分之教育，始有生產之技能。工人之工作時間，以八小時為原則，（參照同法第八條）工人於工作時間中，應有休息及休假，（參照同法第四章各條）工廠對於工人身體上，安全設備

1. 改善勞工生活
2. 增進生產技能
3. 救濟勞工失業
勞工之保護

及各種衛生上之設備，均應完全，（參照同法第四十一條第一款及第四十二條各款）又工廠平時僱用工人在二百名以上者，應於廠內設置藥室，儲備救急藥品，並聘醫生每日到廠，担任工人醫藥及衛生事宜，（參照工廠法施行條例第十七條）此皆為關於工人身體之保護也。其次，工廠應設立補習學校，使童工及學徒受補習教育，在工作時間以外，每星期至少十小時，對於其他失學工人，亦當酌量補助其教育，（參照工廠法第三十六條）工廠並應提倡工人正當娛樂，（參照同法第三十九條）此皆為關於工人教育之注意也。次為救濟勞工失業，勞工失業發生之原因，大都由於勞工之需供不能調劑之故。我國對於勞工失業之救濟，現尚未從論及，即於勞工需供之調劑，亦無辦法之規定。歐美各國多有勞工介紹所之設立，或舉辦公共工程，或向外移植，以謀勞工之出路。總之，對於失業問題，非有保障不可。末為保護女工童工。婦女與兒童，因生理上之關係，身體較弱，甚或尚未完全發育，而兒童又不應因工作而失去接收基本教育之機會，故均予以特別之保護。童工及女工不得從事下列各種工作：一、處理有爆發性，引火性或有毒質之物品。二、有塵埃，粉末或有毒氣體散布場所之工作。三、運轉中機器或動力傳導裝置危險部分之掃除，檢查，比油，修理及拆卸皮帶繩索等事。四、高壓電線之銜接。五、已溶礦物或礦滓之處理。六、鍋爐之燒火。七、其他有害風紀或有危險性之工作。（參照工廠法第七條）此為工作種類之限制，亦即特別保護規定之一也。女工不得在午後十時至翌晨六時之時間內工作，（參照同法第十三條）女工分娩前後，應停止工作

共八星期，其入廠工作六個月以上者，假期內工資照給，不足六個月者，減半發給。（參照同法第三十七條）童工每日之工作時間，不得超過八小時，（參照同法第十一條）並不得在午後八時至翌晨六時之時間內工作。（參照同法第十二條）此皆為工作時間之限制，亦即為特別保護規定之一也。此外，尙有其他對於女工童工特別保護之處甚多茲從略。

勞資之協調，在近代產業界中，為一極重要之因素。勞資糾紛，時見發生，考其原因，則由於勞資雙方利害衝突之故。但勞資雙方應本協調互助原則，發展生產事業，為憲法草案第一百二十五條之規定，於此可得一精確之說。夫資方之出資，固以生產為目的，而勞方之出力，又何嘗不以生產為目的。雙方皆為生產之分子，果能共同合作，則生產之成效，自然完美。反之，雙方互相鬥爭，則生產之成效，何能完美。馬克斯以階級鬥爭為社會進化之原因，以階級鬥爭為社會革命之手段，實不合理，總理亦認之為倒果為因。（參照民生主義第一講）至於謀勞資雙方協調之方法，固不一而足，但創立工廠會議，訂立勞動契約與規定最低工資，厥為其主要者。創立工廠會議，已見工廠法之明文。工廠會議由工廠代表及全工廠工人選舉之同數代表組織之。（參照工廠法第四十九條第一項）工廠會議之主席，由雙方代表各推定一人，輪流担任之，每月開會一次，於必要時，得召集臨時會議。（參照同法第五十五條第一項及第二項）工廠會議之職務如下：一、研究工作效率之增進。二、改善工廠與工人之關係，並調解其糾紛。三、

勞資之協調
工廠會議
勞動契約
規定最低工資

協助團體協約、勞動契約及工廠規則之實行。四、協商延長工作時間之辦法。五、改進廠中安全與衛生之設備。六、建設工廠或工場之改良。七、籌劃工人福利事項。其次，訂立勞動契約，已見勞動契約法之明文。勞動契約之條件，依當事人雙方之合意定之，但違反法令，團體協約或服務規則。於勞方有不利者，其不利部分無效。（參照勞動契約法第四條）乘他方急迫輕率或無經驗，爲自己或他人訂立之勞動契約，其報酬過少，與勞動之比例有失平衡，或勞動條件顯與該種勞動之地方習慣或從來慣例，較爲不利者，其契約爲無效。（參照同法第五條）勞動者於勞動契約期滿前，未經雇方同意，不得與第三人訂立勞動契約，但無損於原約之履行者，不在此限。（參照同法第八條）勞動者應依雇方或其代理人之指示，爲勞動之給付，但指示有違法不道德或過於有害健康者，不在此限。（參照同法第十條）勞動者於其約定之勞動給付外，無給付其他附帶勞動之義務，但有緊急情形，或其職業上有特別習慣時，不得拒絕其所能給付之勞動。（參照同法第十一條）勞動者於勞動時間外，無勞動之義務，但法令或團體協約有特別規定者，不在此限。（參照同法第十二條）勞動報酬類，依勞動契約或團體協約定之。（參照同法第十六條第一項）勞動報酬於雇方破產時，或其前一年內已屆給付期者，對於雇方之財產，有最優先請求清償之權。（參照同法第二十九條）勞動契約因下列事項而終了：一、契約期滿。二、預告期滿。三、勞動目的完成。四、勞動者死亡。五、當事人之同意。六、其他依本法之規定者。（參照同法第三十條）定有期間之勞動契約，當事人

如於契約期滿後，無反對之意思表示，而繼續勞動時，視為無定期之勞動契約。（參照同法第三十一條）無定期之勞動契約，當事人之一方，得依法定期間或地方習慣，聲明解約，（參照同法第三十二條至第三十四條）但有下例情形之一時，雇方得於七日前預告，於勞動契約期滿前解約：一、雇方因營業失敗而歇業或轉讓時。二、雇方因營業虧折而緊縮時。三、雇方因機器損壞而暫停工作在一個月以上時。四、勞動者對於所承受之工作，不能勝任時。（參照同法第三十五條）又有下例情形之一者，雇方得不經預告，於勞動契約期滿前解約：一、勞動者於訂立勞動契約時，為虛偽之陳述，使雇方誤信而受有損害之虞者。二、勞動者與雇方同住而為放浪之生活，經雇方警告，仍不悔改時。三、勞動者有惡疾或惡性傳染病時。四、勞動者對於雇方之家族，雇方之代理人或同夥勞動者，有重大之侮辱，或對於雇方之家族，引誘其為不法或不道德之行為時。五、勞動者觸犯刑法，受拘役以上之處分時。六、勞動者對於勞動契約有重大違反，或無正当理由，屢次違犯服務規則時。七、勞動者故意濫用機器，工具，原料，出產品，或其他雇方之物，或無故洩漏雇方事務上或營業上之秘密，或酗酒入場工作時。八、勞動者無正當理由繼續缺勤三日，或一個月缺勤六日時。勞動者有上列第一，第四，第六，第七，第八各款情形之一時，雇方自知其情形後，七日內未解約者，不得行使其權利。勞動者因傷病暫時不能勞動，或婦女在產前產後而受有法律之保障者，雇方不得解約。（參照同法第三十六條）有下列情形之一時，勞動者得不經預告，於勞動契約期滿前解約：

一、雇方於訂立勞動契約時，爲虛偽之陳述，使勞動者誤信而有受損害之虞時。二、勞動者或其家族之生命名譽品行，因勞動契約有受損害之虞時。三、雇方或其代理人對於勞動者或其家族，有重大之侮辱，或企圖使其爲不法或不道德行爲，或對於勞動者犯有應受拘役以上之刑時。四、契約所定之勞動對於勞動者之健康，有不能預見之危險時。五、雇方，雇方代理人，或同夥勞動者，有惡疾或惡性傳染病，勞動者須與之共同工作或同住時。六、雇方屢不依勞動契約，給付勞動報酬，或對於件工勞動者，不供給充分之工作時。七、雇方對於勞動法令勞動契約，有重大違反，或勞動契約之條件因雇方之行爲有根本之變化時。雇方有上列第一、第三、第六、第七各款情形之一時，勞動者自知其情形後七日內未解約者，不得行使其權利，有第三款或第五款情形時，如雇方將代理人或有惡疾傳染病之代理人或勞動者解雇時，亦不得行使其權利。（參照同法第三十七條）雇方不依契約或本法所規定，爲解約之預告而解約時，對於勞動者應給予各該預告期間之報酬，作爲解約賠償。（參照同法第三十九條）勞動者不依契約或本法所規定，爲解約之預告而解約，致影響生產或工作停頓時，對於雇方有賠償損害之責。（參照同法第四十條）規定最低工資，已見最低工資法之明文。最低工資率，應就當地生活程度及各該工業工人情況，依下列標準定之：一、成年工以維持其本身及足以供給無工作能力親屬二人之必要生活爲準。二、童工工資，不得低於成年工最低工資之半數。（參照最低工資法第三條）關係勞資雙方，不得以個人或團體資格，訂立少於最低工資率之契

約，或團體協約少於最低工資率者，仍應依最低工資率給付，但團體協約經主管官署核准者，不在此限。（參照同法第四條）殘廢體弱之工人，尙堪担任一部分之工作者，其工資經主管官署之核准，得少於最低工資率。（參照同法第五條）工資計算，以每日工作時間內所得者爲準，除雇方供給之膳宿得依最近三個月之平均價值，在工資內併入計算外，下列各款不得併入計算：一，雇方所定分給之紅利及津貼。二，延長工作時間之工資。（參照同法第六條）主管官署對於某種工業工人之全部或一部，認爲有規定最低工資之必要時，徵詢該工業勞資雙方之意見後，得提經最低工資委員會議定最低工資率。（參照同法第七條）最低工資委員會置委員九人至十五人，以下列人員組織之：一，主管官署代表一人或二人。二，關係勞資雙方代表各三人至五人。三，關係勞資雙方各推出無直接利害關係並熟悉該工業情形者一人。四，實業部或省主管官署認爲必要時，得依代表一人。（參照同法第八條）開會時，須有委員三分之二之出席，出席委員三分之二之同意議決之。資方或勞方如無代表出席時，應順延一次，由主管官署書面通知該方，第二次開會不得缺席，如仍無代表出席時，主管官署得自行決定最低工資率，或交由出席各委員開會，並以出席委員三分之二之同意議決之。（參照同法第十三條）此外，團體協約及工會之組織，均有法律之規定，勞資爭議之處理，亦有特定之法規。

四 農業 數千年來，我國向以農立國，農民佔全國人口總數百分之八十左右。我國之國民經濟，實爲農業經濟，故除發展工業之外，對於農業之改進，急不可緩。農業

由農業以爲之
目的及方法

經濟能得發展，國民經濟定可增進，而農村破產之危機，亦可挽救也。

憲法草案第一百二十六條，規定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。農業政策之目的與方法，皆顯然可見，其目的有二：發展農業，以求農產之增加，務使所有農地，皆能盡量使用，所謂「地盡其利」，一也。發展農民福利，以求農民生活之改進，務使所有農民，皆能安居樂業，並且使農民逐漸有其田，二也。其方法有三：充裕農村經濟，如設立農業金融機關與獎勵農村合作事業等是，一也。改善農村生活，如改良農村住宅，興築農村道路，提倡農村教育等是，二也。提高農民耕作效能，以科學方法爲之，亦即所謂農業科學化。如其屬於農業生產技術之科學化者，如農業機械之利用，化學肥料之講求，植物蟲害之防制，農產物品之精製等，均是。其屬於農業企業組織之科學化者，爲集團農場之組織，其農地或爲國家所有，或爲地方團體所有，或爲集團內農民所共有，其農產除向公家繳納地租地稅之外，均歸集團內農民共有。三也。

又關於統制農業經濟之方法，見憲法草案第一百二十六條第二項，規定國家對於農產品之種類，數量及分配，得調節之，蓋就生產與分配兩方面着手者也。農業之生產，如以科學化之方法，自能增加，但對於農產品之種類與數量，未能統制，則發展農業之目的，仍未能達到。某種農產品之需要如何，及其推銷之市場如何，均由國家設法調整節制，洵屬首要之圖。農產之分配，亦爲同等重要之問題。運動統制及消費統制，爲分

配統制之二大原則。國家設立農產品運銷機關，依實際之需要與供給情況，將各種農產品，加以調節，以免一地生產過剩，一地生產不足之弊。再者，農產品既經運銷，各地消費者均有購買之機會，價格不至過高。分配之後，如有富餘，則可儲藏以備供戰時之需，是為統制農業經濟之又一成功。

五 養生 養生政策，為憲法草案特點之一。國家以徵稅之方法，使國民之財富，斷入平均，又對老弱殘廢者，予以救濟，實為民生主義真詮之所在。民生主義之目的，在求國民生計之均足，非但對於有生產能力者，保障其生計與生命，即對於無生產能力者，亦保障其生計與生命，是以「人之生存權利」為本位者也。憲法草案中養生政策之對象有二種，一則因為國家盡義務致不能生產者，一則因為國民自身之情形致不能生產者。

其因為國家盡義務致不能生產者，見憲法草案第一百二十七條，規定人民因服兵役，工役，或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。服兵役，工役及公務，為人民應盡之義務。（參照憲法草案第二十一條及第二十二條）既經盡此義務，雖則皆為不生產之消費者，但其職務之重大，未可限量。故因其職務關係而致殘廢或死亡，自當予以救濟或撫卹，以維持其生計。

其因為國民自身之情形致不能生產者，見憲法草案第一百二十八條，規定老，弱，殘廢，無力生活者，國家應予以適當之救濟。原來，養老卹孤之責任，由家庭或家族自

行負擔，其無家者，由慈善人士救濟之。但此種責任，並非一家一族之事，亦非私人慈善之事，故必須由國家負擔之。禮運云：「人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者，皆有所養。」旨哉此言。

六 財政 財政爲一切國家事務之源，其關係於國民經濟，亦至鉅且大。一國財政之良惡，與其民生之榮枯，互爲關連，故近代國家，莫不以改進財政制度爲首務也。各國法例，對於財政皆訂入憲法。我國憲法草案中，對於財務行政，規定預算案由立法院議決。（參照憲法草案第六十四條）此外，盡屬租稅方面者居多。

人民有依法律納稅之義務，（參照憲法草案第二十一條）但須受有限制。憲法草案第一百二十九條，規定左列事項，在中央應經立法院之決議，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，或其他有營利事業之設定或取銷。四、專賣，獨占，或其他特權之授予或取銷。此爲國家行政機關行使課稅，募債，公產處分，事業經營，特許經營等權之原則。第一、課稅權之限制。契，賦，捐，費，罰金，罰鍰，皆爲人民經濟上之負擔，國家課收時，必須有法律上之根據。申言之，一切賦稅等，必須有法律明文之規定，亦即須由立法機關制定之謂也。變更徵收率時，亦同。至於何者應屬中央，何者應屬地方，則當另依法律之規定。其次，募債權之限制。公債之發行，

關係於人民之負擔，因設定公債之後，必定增加賦稅，作爲抵償。故凡募集公債時，締結增加公庫負擔之契約，均應經立法機關之議決，方得爲之。又公債有內債及外債之別，募集外債與直接利用外資，關係國家主權及國民經濟甚大，應由中央統制。省及縣市政府，非經法律特許，不得募集外債或直接利用外資，乃憲法草案第一百二十九條第二項之規定也。再其次，公產處分權之限制。無論公產爲屬於中央或屬於地方者，皆爲人民之公物，如以拍賣，出租，抵押及其他方法，加以處分時，必須經立法機關之議決。再其次，事業經營權之限制。公營之專賣，如菸草及酒類等，公營之獨占，如鐵路及郵電等，其他營利事業，如農場及工廠等，其設定或取銷，皆應經立法機關之議決。因其與公共之福利，大有關係也。最末，特許經營權之限制。專賣及獨占之事業，本以公營爲原則，但有時亦可由人民私人經營之，不過在授予或取銷時，仍應經立法機關之議決，以示慎重。

又憲法草案第一百三十條，規定中華民國領域內，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徵收之，以一次爲限。各級政府不得於國內，徵收貨物通過稅。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。此皆依「貨暢其流」之原則而規定者也。貨物之流轉，本爲一種必然之現象，於國民經濟亦有莫大之影響。但流轉有國際與國內之區別，國際間流轉之限制方法，則爲關稅。我國九十餘年，因不平等條約之關係，關稅不能自主，所蒙損失，不可

以數字計，現已與各國訂立新約，承認自主矣。國內之流轉，自應任其絕對自由，昔日釐金之弊害，已竟人皆知之。按憲法草案中所列之捐稅，偏重於貨物稅，對於直接稅，如所得稅及遺產稅等，皆無規定，似未免略欠遺缺。

第九章 國民教育

憲法草案第七章各條，為關於教育之規定。近代國家皆以「教育兼施」為其任務，以教育經濟為政治之中心，提高國民之知能，增進國民之福利，厥為其目的所在。關於「養」之問題，已見憲法草案第六章各條之規定，此章所論，乃屬「教」之問題也。我國國民知能之不足，實已無可諱言，全國文盲之數額，當佔人口總數百分之八十。（參照全國第二次教育會議報告）如欲增進民族意識，實行民權政治，均非先行提高國民之知能不可，而提高國民之知能，則又非藉教育不可。

茲就憲法草案之規定，分述教育之宗旨及政策。

一 宗旨 憲法草案第一百三十一條，規定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。按一國之立國精神如何，每可於其確定之教育宗旨中見之。我國以三民主義立國，教育宗旨自亦以三民主義為原則。民國十七年，國民政府在南京召開第一次全國教育會議，決議以實現三民主義為教育宗旨。十八年，國民政府遵照第三次全國代表大會之決議，又明令公布：「中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延

續民族生命爲目的，務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。」（參照第一次中國教育年鑑）憲法草案中所規定者，即均以此爲準則者也。所謂發揚民族精神，則在恢復固有知能，促進民族意識集團，所謂培養國民道德，則在恢復固有道德，保持民族光榮，斯二者，均爲求民族主義之實現也。所謂訓練自治能力，則在灌輸政治智識，養成法治精神，此爲求民權主義之實現也。所謂增進生活知能，則在研究科學智識，改進生產技術，此爲求民生主義之實現也。三者兼顧，始能造成健全之國民，以担負實現三民主義之責任，而三民主義亦始有實現之可能也。

教育政策

二 政策 憲法草案中對於教育之政策，可就：教育機關之統制，均及教育之推行，教育經費之確定，從事教育之獎助，述之。

憲法草案第一百三十三條，規定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。此爲國家對於教育之統制權，蓋近代國家之教育，並負不受國家之干涉者也。原來，教育機關本應以國家或地方團體公辦爲原則，但私人辦理之教育機關，如與國家所定之教育政策，並無妨礙者，在國家之監督及限制之下，亦非絕對不許其存在也。關於私立教育機關之限制，各國法例，不盡相同，嚴寬亦不一致。我國教育既亟需提倡，故對於私立教育機關之限制，不宜過嚴，但因過寬之故，每有若干之弊端發現，亦不得不加以相當之限制也。現行之小學法，中學法，職業學校法，專科學校組織法，大學組織法，私立學校規程等，均爲限制與監督之規定也。至於教育機關，則除學校以外，凡圖書館，博物館，美術館及其他與教育有關係者，均可包括在內。

，對於國家所規定之教育政策，應負推行之義務。

憲法草案第一百三十二條，規定中華民國人民受教育之機會一律平等，此為享受教育權之原則，亦即為人民受益之一種。人民知能之不均，於三民主義之實現，頗有阻礙，故受教育之應行平等，誠為立國之首要也。憲法草案第一百三十四條，又規定六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費，憲法草案第一百三十五條，又規定已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費，此為教育普及之原則。基本教育為人民必需承受之教育，又曰義務教育或強迫教育，為一種權利，亦為一種義務。各國對於人民受基本教育之年齡，皆有規定，但因國家情況及國民體格之不同，各有差池。英為五歲至十四歲，開始較早，日本為八歲至十四歲，開始較遲，此外約均以六歲或七歲為開始，十四歲為結束者，居多。（參照日本一九三五年時事年鑑）如以年數計算，則在七年或八年之間。憲法草案中規定之學齡，為六歲至十二歲，計六年。行政院公布之義務教育計劃，預定以五年期間，自二十四年度至二十八年度，使一年制之義務教育普及全國，再以四年期間，自二十九年度至三十二年度，完成兩年制之義務教育。依此，義務教育之年數，祇有一年或兩年，與憲法草案所規定者，大不相同也。補習教育為對於已逾學齡未受基本教育者之一種救濟方法。我國未成年人之不識字者，佔全國人口總數百分之二十六·五，已成年人之失學者，佔全國人口總數百分之四十六·五，（參照全國教育會議報告），誠足令人驚駭，而補習教育之重要性，不亞於基本教育，

在目前言之，實有過之無不及也。至求學之費用，在一般之家庭中，已不勝負担，除學費由國家免除外，仍須担负書籍，文具，制服等費，仍未能將經濟之難關打破也。憲法草案第一百三十六條，及規定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，此為目前中國之急亟需要之規定。按國立省立及私立之專科以上學校，以上海二十五校為最多，北平十六校為次，河北省九校，廣東省八校，山西省七校，湖北省六校，江蘇省五校，浙江福建二省及南京各四校，河南，山東，江西三省各三校，湖南四川二省各二校，遼甯，安徽，廣西，雲南，甘肅，陝西，吉林，察哈爾，新疆等九省各一校，其餘之青海，熱河，綏遠，黑龍江，甯夏，西康及貴州等省，均無。（參照教育部民國二十三年全國公私立專科以上學校一覽表）由此觀之，我國之高等教育，實有偏重沿海沿江各省之情形，殊嫌大不平均。故於設立大學及專科學校之時，應注重地區之需要。如此，各地區人民享受高等教育之機會，乃得均等，而全國文化之平衡發展，亦得以促進。

憲法草案第一百二十七條，規定教育經費之最低限度，在中央為其預算總額百分之十五，在省區及縣市為其預算總額百分之三十，其依法律獨立之教育基金，並予以保障，此為確定教育經費之原則，為推行教育之先決問題。中央所支出之教育經費，除中央教育行政費外，當係指國立專科以上學校及其他國立文化機關者而言。最近數年以來，二十年度教育費預算為一八，六五八，五三六元，占全部歲出預算百分之二·〇九，二

十一年度教育費預算爲一九，〇三六，四七〇元，占全部歲出預算百分之三·四一，二十二年度教育費預算爲一六，六一八，一八四元，占全部歲出預算百分之二，可知教育經費，尙未能超出全部歲出預算百分之二·五。似以百分之二·五與百分之十五比較，僅爲一與六之比，相差之數甚大。將來憲法施行之後，教育經費當可寬裕不少。各國之教育經費，以愛斯多尼佔百分之十九·九爲最多，以葡萄牙佔百分之一·五爲最少，平均計之，約在百分之十稍強。（參照日內瓦國際教育局報告）我國憲法草案中規定教育經費最低限度爲其預算總額百分之十五，如能實現，固屬妥善，不過於事實上，未知亦有問題發生也否。其次，省區及縣市之教育經費最低限度爲其預算總額百分之三十。現在國家教育事業，高等教育多由中央主辦，或由各省自辦，中等教育多由各省主辦或由各縣自辦，初等教育多由各縣主辦。各省區中，以安徽省二十一年度教育文化經費二，六三六，五七一，佔歲出總額百分之二六·七九爲最高，以福建省二十一年度教育文化經費一，二四七，二六〇元，佔歲出總額百分之四·〇四爲最低。統計之，各省市教育文化經費佔歲出總額百分之二十至二十六者，有北平市及安徽省，佔百分之十六至二十者，有湖南，寧夏，江蘇，雲南，貴州，河南等省，佔百分之十至十五者，有山東，湖北，河北，察哈爾，山西，江西等省及上海與青島兩市，其餘均不滿百分之十。各縣教育經費之成數，以比較最佳之二十二年度江蘇省之預算而論，川沙七四，八三一，佔歲出總額百分之四十七·一九爲最多，淮陰五八，八五二元，佔歲出總額百分之十七，

三八爲最少。約計之，各縣平均成數，爲百分之三十一稍弱。其他各省之縣，皆不及此數。憲法草案規定爲百分之三十，以一般之情形，實已增加不少。依法律獨立之教育基金，如無保障，仍未足以言推行，故又應予以保障也。又貧瘠之省區，經濟困難，而推行之急，尤爲需要，故憲法草案第一百三十七條第二項，特有貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之之規定。

憲法草案第一百三十八條，規定國家對於左列事業及人民，予以獎勵或補助：一、國內私人經營之教育事業，成績優良者。二、僑居國外國民之教育事業。三、於學術技術有發明者。四、從事教育，成績優良，久於其職者。五、學生學行俱優，無力升學者。於此，可分爲對於事業及個人兩方面而言。其對於事業者，一爲私人經營之教育事業，而成績優良者，一爲僑居國外國民之事業，於國家教育之關係，助益甚大，故應予以獎勵或補助。其對於個人者，一爲於學術技術有發明者，一爲從事教育，成績優良，久於其職者，一爲學生學行俱優，無力升學者，或於國家教育有裨益，或於國家文化有進步，故皆應予獎勵或補助。

第十章 施行修正

憲法草案第八章各條，爲憲法之施行及修正之規定，但其中又有過渡條款及法例部分，參雜其間。過渡條款及法例部分之意義，已於論及各有關係之章節時，附述及之，茲不再贅。而憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之，爲憲法草案第一

百四十八條之規定，可爲實際上以求立憲之經驗之概括補充之預備，故全法之末，例此一條，其意至善也。

憲法原爲法律之一種，經國民大會制定之後，何時施行，於憲法草案中，未見明定，大約先須定一期間，再行正式施行。

憲法之修改，爲憲法上之一大問題。憲法草案第一百四十七條，規定憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議，四分之三以上之出席，及出代表三分之二以上之決議，不得修改之。又同條第二項，規定修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告之。此爲修改之程序，析言之有二，一爲提議決議人數之規定，一爲預告時期之規定。

各國憲法之修改，立法例各有不同，有與普通法律之情形相同者，亦有與普通法律之情形不相同者。憲法草案中之修改，其權操於國民大會之手，不屬於普通立法機關之職權，但國民大會本爲制定憲法之機關，隨時可以開會，故既不失之過嚴，又不失之過寬，可謂獨創一格，洵爲完善。

級三期

高十四第

—————→ 高級 第二十四期 ←————