

儲玉坤編著

中國憲法大綱

中華書局印行

儲玉坤編著

中國憲法大綱

中華書局印行

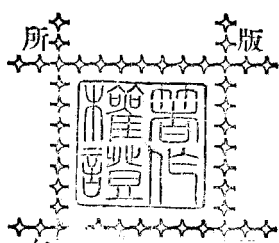
民國二十六年十二月印刷
民國二十六年十二月發行

社會科學叢書

中國憲法大綱（全一冊）

◎ 實價國幣一元

（郵運匯費另加）



編著者 儲玉坤

發行者 中華書局有限公司
代表人 路錫三

印刷者 上海中華書局印刷所

總發行 上海福州路 中華書局發行所

分發行 各埠 中華書局

（本書校對者何霜筠 柳野青）（二一九九四）

林序

國家乃人類集合之團體，而須有一定之人民、土地、主權及組織，即一定之人民，居住於一定的土地之內，於唯一的主權之下所結合之團體，始謂之國家。是故國家之存在，除人民土地而外，行使主權之機關，亦爲其必要之條件。而此等條件關係事項，如國家人民的種族如何？國家領土的範圍如何？國家統治機關之組織及其職權如何？均須以明文規定之。此類明文總稱爲國法，其中規定原則大綱者爲憲法，規定推行細則者爲其他之法律。然則憲法即爲國家組織及其活動而制定者也。憲法具有最強之效力，高出於普通法律之上，凡與憲法牴觸之法律，均不能視爲有效；憲法不宜輕於修正，從事於修正憲法之機關及程序，亦與普通法律迥然不同。此二者皆憲法之特徵也。現代世界各國莫不有憲法，我國於訓政時期有訓政時期約法，當今憲政即將開始之日，亦已有憲法草案。俟經國民大會通過，即可頒布施行矣。

夫憲法乃爲達到國家的目的而制定，然則國家欲達到之目的爲何？昔者個人主義時代，以爲國家之目的，專在保護個人之自由權利，流弊所至，資本集中於少數人之手，形成勞資階級之對立，社會上發生種種不平等之現象；降及現代，始由個人主義轉變爲社會主義，國家之任務不偏於個人利益之保護，而以全體人民之利益爲前提。苟能本此精神，爲其活動之方針，調和階級衝突，以謀社會共同利益之發展，則即爲

吾人理想之國家矣。

我國憲法草案，先由立法院起草，數易其稿，彬得參預其事，深知亦係本此精神。至於如何始臻完善，尙有待於妥爲施行耳。蓋我國數千年來，皆行君主獨裁之政治，君主之意志，卽等於法律，無所謂法治；民主政治則不然，民主政治之原則，以法治爲重，以民意爲歸。政治之良否，全視人民有無法治之精神。於茲開始憲政之際，凡我國人皆應有新的覺悟，儲君玉坤綜合憲政之理論及總理遺教，撰就中國憲法大綱一書，付印在卽，乞序於予，匆匆披閱一過，知其闡明憲法草案之精神及政府之機構，頗爲精審，可爲法律教育之助，爰誌數語，以介紹於吾國之前。

中華民國二十六年六月十日林彬於立法院

自序

看到戰後各國憲法沉浸在變動的急流裏的事實，更使我們深信不疑：憲法乃是一國政治、經濟、社會的反映。原來世界各國經過前次空前的浩劫之後，不論是政治、經濟、社會，無一不在變動的急流裏打滾。再看到蘇聯社會革命成功後產生的新憲法，德國社會民主黨勝利後制定的威瑪憲法，西班牙一九三一年的新憲法，以及最近波蘭、奧大利的新憲法，其所表現的精神，莫不依據各該國的特殊背景。同樣，我國憲法也是在國民黨統治下制定的，無疑的，當是一部三民主義的憲法，其所表現的精神，也就是三民主義的精神。

作者近年來潛心於國際政治的研究，深知政治與制度的關係，在某種政治環境之下，即有某種制度的產生。是以本書的寫成，純粹依據了孫中山先生的三民主義與五權憲法，而對於憲法的本身，只作積極的闡明，而力免消極的批評；不盡依據憲政的理論，而處處顧及事實的需要。

我國出版界對於這一類的書籍，依作者所知，尚不多見，本書的目的，專供一般讀者的參考，並可為大學政治系及應各種考試之用書。

本書承林彬先生審閱並撰序，左舜生先生介紹，薩孟武先生校正，除萬分感激外，並在此誌謝。又南京

金陵大學及中央大學圖書館供我不少參考書籍，也在此聊表謝忱。

儲玉坤一九三七年六月於滬寓

中國憲法大綱目次

林序

自序

第一章 緒論……………一

第一節 憲法的概念……………一

第二節 現代世界憲政的新趨勢……………九

第二章 中國憲政史的追溯……………二七

第一節 憲政運動的序幕……………三七

第二節 清末的立憲運動……………四一

第三節 民國初年的立法史……………四六

第四節 軍閥混戰時代的制憲工作……………六〇

第五節 國民黨與憲政運動……………八一

第三章 中國憲法起草之經過……………一〇五

第一節	立法院公表的憲草初稿	一〇五
第二節	立法院三讀通過的憲法草案	一一八
第三節	國民政府正式公布憲法草案	一二五
第四節	國民大會的延期與重開	一三三
第四章	中國憲法的精神	一四三
第一節	概論	一四三
第二節	三民主義的憲法	一五〇
第五章	中央政制	一六三
第一節	緒論	一六三
第二節	國民大會——行使政權	一六八
第三節	中央政府——行使治權	一七四
第六章	人民權利與義務	一八一
第一節	權利義務觀念的改變	一八一
第二節	自由權與平等權	一九一

第三節	受益權與參政權	一一〇九
第四節	人民的義務	一一二〇
第七章	憲法的施行及修正	一一二五
第一節	過渡條款	一一二五
第二節	憲法的修改	一一二九

附錄

一	中華民國憲法草案初稿 民國二十三年三月一日立法院公表	一一三五
二	中華民國憲法草案初稿審查修正案 民國二十三年七月九日立法院公表	一一五六
三	中華民國憲法草案 民國廿五年五月五日國民政府公布	一一八〇
四	國民大會組織法 民國廿五年五月十四日國府公布	一一九六
五	國民大會代表選舉法 民國廿五年五月十四日國府公布	一二九九

(三四、四五又經立法院於民國二十六年四月三十日修正)

中國憲法大綱

第一章 緒論

第一節 憲法的概念

憲法是什麼？這一個問題因其意義的不確定，頗難獲得圓滿的解答，就是在下列幾位權威作家所下的定義裏，也難探求出憲法的性質及其功能。例如麥金韜虛（Sir James Mc Kintosh）說：『憲法是規定政府重要職權與人民基本權利的成文或不成文的根本法。』李威斯（George Cornwell Lewis）說：『憲法的名稱在表示主權的分配或政府的形式。』美國的著名法學家柯萊推事（Judge Cooley）對於憲法所下的定義是：『國家的根本大法，包括政府所以建立的原則，規定主權的劃分，指明行使各部分權的人選與方法。』他又說：『或許還有一同樣完善與正確的定義，就是常常據以行使主權之規則與定律的總體。』瑞士權威學者波爾高特（Charles Borgeaud）則說：『憲法是一國的根本法，政府據此而組織，個人與法人之間的關係，也藉此而確定；憲法可為成文的文件，一個詳細的文件，或數個由主權者於確定時期擬定的文件，亦可為一組法律、命令、司法判決、成例，以及來源不同價值不等的習慣之總體。』

【四】德國聞名的政治學者耶律芮克(George Jellinek)却稱憲法爲『規定國家的最高機關及其產生的方法，相互之間的關係，活動的範圍，及其在對於國家關係之中所處重要地位的一羣法律。』【五】美國最高法院密勒推事(Judge Miller)說：『美國人眼中的憲法是一部成文的文件，藉以建立、限制、與劃分政府的根本權力，並藉此把這些權力分於各部，俾使其運用時可以安全有效，爲國家造福。』【六】哈佛大學校長羅威爾(President Lowell)在其傑作英國政府(The Government of England)中謂：「三四百年政治變遷的結果，確定了英國憲法的根本性質，並下一定義：『所謂憲法，就是一國的根本法律，其作用在規定政府的組織與職權，各級政府或一級政府中各機關的分權方法，人民與政府關係等類的政治根本問題。』」【七】

不過依據一般憲法學者的意見，憲法是什麼，有實質(Real)與形式(Formal)上兩種意義。【八】就實質方面觀察：凡是規定國家的根本組織，如國家最重要機關之組織、職權及其相互關係，個人的基本權利與義務，以及憲法之修改機關與手續等，便是憲法。其實國家最重要的機關，行政、立法、司法等機關的組織職權及其相互關係，雖然有許多地方必須以普通法律加以補充的或具體的規定，但是凡與國家組織有重大關係的，固不容不規定於憲法之中。而且按之實際，各國憲法所規定的內容，往往未必與這實質的憲法相一致，例如議會內閣制，當不失爲國家的根本組織，但加拿大雖行議會內閣制，而在憲法上，竟無明

文規定，內閣應對議會負其責任；反而無關於國家根本組織，也有規定於憲法之中的，如瑞士憲法中有肉店宰殺畜牲須先行麻醉的規定（瑞士憲法第二十五條），祕魯憲法也有禁止賭博的規定（祕魯憲法第五十二條），顯然與憲法的實質意義相違背。其次關於個人的基本權利與義務，憲法既為規定國家根本組織的法律，對於個人與國家的關係，當不得不於憲法中有所規定，個人的基本權利，就是國家權力的限度，也就是國家對人民不應侵犯的權利；個人的基本義務，就是人民必須犧牲的自由，也就是人民對國家所必須負擔的義務。法國一七八九年發生大革命後，制憲機關以「人權宣言」為人民的基本權利的宣示，一七九五年即以人民的基本權利與義務並列於憲法之中，但是在一八七五年的法國憲法內，便沒有關於人民權利與義務的規定。同樣一八七一年的德國憲法也無規定人民基本權利與義務的條文。最後關於憲法修改的手續與機關，近代憲法學者一致主張憲法的修改，應一本憲法條文所規定的，是故關於憲法修改的機關與手續，亦不得不規定於憲法之中。不過參閱世界各國的憲法，對於憲法的修改，也有完全沒有規定的，例如意大利一八四八年所頒布的根本法（Statuto Fondamentale del Regno），一方面該憲法內既無規定修改的條文，另一方面七八十年來其條文也從未修改過。

就形式上的特質言：第一、憲法的效力高於普通法律，這就是說普通法律與憲法條文相抵觸時，則普通法律失其效力。一般學者不但認為憲法應具有此種最高性（Supremacy），而且此種最高性應具備

一種有效的保障，就是法院對於違反憲法的普通法律，拒絕適用；第二，憲法的修改異於普通法律，修改憲法的機關或手續，與修改普通法律不同；憲法的效力既然要高於普通法律，則在理論上講，變更憲法的機關，當應與普通法律不同，即使機關相同，變更憲法的手續，也應該與普通法律有差別。但如此說來，如果凡是憲法都必需具備這兩個條件，那末英意兩國完全沒有憲法了。因為在這些國家之中，一切法律的效力既然相等，而且其制定的手續也相同。依此說來，甚至白萊斯（James Bryce）把憲法分爲剛性（Rigid）與柔性（Flexible）兩大類，也是錯誤的了，因為依了形式上的意義，所謂柔性憲法，根本不能配稱爲憲法。

但由歷史的啓示，憲法是隨着社會的變動，而異其意義的。現代成文憲法雖是十八世紀下半期的出產，但是『憲法』（Constitution, or Verfassung）這名詞，却在古代就有的。古人對於憲法也早已有相當的認識，據說雅典（Athens）在紀元前六百二十四至四百零四年之間，已有過十一種憲法；而且政治學的老祖宗亞里斯多德（Aristotle）在其生平傑作政治學（Politics）一書中討論政體，由他看來，一個國家必須有憲法，憲法乃規定國家的根本組織，尤其是國家最高權的所在；所以國家的生命完全寄托在憲法上面，憲法變更了，國家也必變更。『亞』並討論過「立憲政府」與「最好的憲法」等，又替憲法下了一個定義說：『憲法乃在表示國家各種機關的組織，並規定何者爲統治團體與何者爲社會的目的。』

(A Constitution is the organization of offices in a state, and determines what is to be the governing body and what is the end of the community.) [10] 把國家的法律劃分兩種，一是規定國家機關的組織權限的法律；二是根據前項法律以規定各項機關施行前項法律的手續，並防止前項法律的被侵犯。亞氏的這種劃分，與今人劃分法律爲憲法與普通法，完全相同。羅馬學者也說到憲法與普通法，對於制憲權 (Constituent power) 與立法權 (Legislative power) 也加以區別，常以術語 *Rem publicam constituere* 稱制憲權的行使。[11] 所以在古代社會，一般人民的憲法觀念，雖然沒有把憲法的原則，規定在一種超過普通法的法典中去，但一致認爲憲法是規定國家根本組織的法律。

到了歐洲中世紀時代，一方面可以說是歐洲的封建時代，另一方面也可說是現代憲法的萌芽時代，因爲在封建時代，封建諸侯的勢力漸漸膨脹，君主的勢力便受到他們的限制，與之訂立有契約性質的特許狀 (Charter)，承認他們的種種權利。高納氏 (James W. Garner) 認爲這種特許狀就是現代成文憲法的身先，特許狀既經規定之後，就是君主也得同樣的遵守。[12] 在英國有限制國王權力的大憲章 (Magna Charta, or the Great Charter) 是 1215 年六月十五日倫敦的貴族強迫英王約翰 (John) 簽訂的有條約的規章。英國著名的憲法史家斯都勃斯 (Bishop Stubbs) 把英國全部的憲法史視爲大憲章的註腳。[13] 在法國也已有國法 (The Fundamental Laws of the Kingdom, les lois fondamentales

du royaume)與王法(The Laws of the King, les lois du roi)的分別，君主對於國法，非得到階級會議 (States-General, Etats Généraux) 的同意，不得修改或廢除。法國十六世紀的名法學者羅伊素 (Loyseau) 說：『根本法為嚴格地限制王權而設』 (Les lois fondamentales sont pour le pouvoir royal des limites sérieuses) [1] 所以在中世紀的社會裏，憲法的效力，固然比較普通法律為高，其修改的手續也比較普通法律為難。

到了十六世紀，對於成文憲法高於普通法律的權威與尊嚴的觀念，更為顯著，不用說在法國這種觀念已根深蒂固，就是在英國也得到了立脚之地，英王詹姆士一世曾公開演說，謂根本法是神聖的，他自己便是它的保護者。亨利二世 (Henry II) 稱國王與僧侶間關係的命令，為克蘭倫敦的憲法 (Constitutions of Clarendon)，殖民地的特許狀，也頗具有憲法的意義。一六四七年克林威爾 (Cromwell) 士兵訂定的人民約法 (The Agreement of the People)，一六五三年克林威爾公布的政府組織法 (The Instrument of Government) 等，顯然憲法已成爲根本法的專名了。

但是到了現代，憲法又產生了一特別的內容，也就是一個新的概念。因自十六世紀宗教革命至十八世紀美法革命的期間，民主主義的思潮澎湃一時，普及世界各國，盧梭 (Jean Jacques Rousseau) 的民約論 (Contract Social, Du Contrat Social)，孟德斯鳩 (Montesquieu) 的法意 (The Spirit of Law,

De l'Esprit des Loix) 更是風行一時，各國的革命既然風起雲湧，一致要求立憲政體 (Constitutional government)，把國家的權力分爲立法、行政、司法三種 (Separation of the three powers)，以收勢力牽制均衡 (Checks and balances) 之效，而預防專制政治的出現，個人基本權利的得有保障。一七八九年法國大革命發布的人權宣言 (Declaration of Rights of Men and Citizens) 第十六條竟說：『沒有權利保障和權力分立的國家，可以看做沒有憲法的國家。』首先直接受法國大革命前思潮的影響的，就是美國獨立革命後制定的一七八九年實行的憲法。原來自一六八八年英國革命後，天賦人權 (Natural rights) 便成爲天經地義的原則，對於政府的權限則力求其限制，而不致阻止人權的伸張，三權分立就是限制政府的權限與保障人民權利的產物，始倡於洛克 (John Locke) 的政治理論，巴至一七四八年由法儒孟德斯鳩闡明洛氏的學說，而創立三權分立的學說，認爲國家的立法、司法、行政三權如不分立，個人的自由權利就沒有保障。雖據白芝浩 (Walter Bagehot) 說，孟氏的創立分權之說，實由於孟氏誤會了英國的政治制度所致，他認爲英國政府也是三權分立的，殊不知英國憲法的精義，正在立法部與行政部的融和。巴但是這種分權的學說在美國，却成爲當時的政治典範，革命領袖華盛頓 (George Washington) 馬狄生 (Madison) 哈密爾登 (Hamilton) 也無不相信三權分立的原則。甚至馬狄生也說：『凡是不採用分權制的原則，就是專制政體。』巴所以美國憲法充分地表現出三權分立的精神。巴

但是我們不能說在憲法之中沒有人民權利的條文，或不採取三權分立，人民的自由權利就沒有保障，甚至竟說沒有憲法。誠如柏格士（John W. Burgess）說：『現代歐洲各國的現行憲法，對於政府與自由調和的問題，我不承認已獲得滿意的解決；在那些憲法之中，只看到自由均為政府犧牲了。』又對於人權宣言第十六條說：『說得明白些，就是說主權國家（The sovereign nation）爲了個人的自由，如不對政府的權力，加以種種憲法上的限制，則無所謂立憲政府。但是現行法國的憲法，依此說來，就不算是憲法，而僅能視爲政府的規章了。』〔一七〕

而且到了歐洲大戰後的今日，憲法的意義，又隨着時代的變動而不同了，一方面在蘇聯有實行無產階級的獨裁之蘇維埃政體（Soviet régime），另一方面在歐洲，有法西斯蒂獨裁的怒潮，將波及全世界，繼意德的後塵者，有奧大利、波蘭、捷克、土耳其等國。不論是極端左傾的蘇維埃政體，或極端右傾的法西斯制度，莫不打破三權分立的原則，而將司法、立法兩部的權力置於行政部控制之下，個人的自由權利也停止了憲法上的效力。就是最守舊的政治學者如彭那特（de Bonald）以及德國的羅馬法學派也主張權力合併。〔一八〕是故我們能說這些獨裁的國家沒有憲法嗎？德儒斯課茜（Schulze）曾說過一句名言：『世界上未有沒有憲法的國家。』耶律芮克也曾宣稱憲法爲一國家的必需品，每一個國家必需有憲法，而且事實上也必有一部憲法，雖在古代那樣專制的國家，憲法也是有的，沒有憲法的國家，不成其爲國家，而是一

種無政府的政體 (A régime of anarchy) [1] 那末憲法的意義究竟是什麼呢？由我們看過去，憲法是隨着社會勢力關係 (Social power relationship) 而規定政府行使統治權的範圍。[2] 在這個憲法觀念之下，不論古今中外的憲法，都不難解釋其意義，而且我們可以看出憲法是社會的反映，一種事實的表現，而不是一種理想的結晶。換言之，憲法是由社會勢力關係而產生的，而社會勢力關係不是由憲法而設立的，因此憲法發生了兩個特性，一是時間性，過去的憲法，決不能一字不改地一直沿用到今日；二是空間性，外國的憲法，無論如何完善，也決不能一字不改地搬到本國來。中國過去的立憲運動，都犯了這個毛病，而一般憲法學者對於憲法的概念，也未能有嚴正的認識。[3]

第二節 現代世界憲政的新趨勢

憲法既為社會勢力關係的反映，而尤以經濟為其下層的基礎，誠如美國著名學者皮爾特 (Charles A. Beard) 在其傑作政治的經濟基礎 (The Economic Basis of Politics) 一書中，闡明經濟為政治惟一的基礎，他的結論說：『除了少數的例外，凡偉大的政治哲學家，都承認財產為政治權力中的基本成分，無不想設法求得一種能使各種經濟集團平衡的憲法。』所以當政治的基礎經濟發生變動時，站在上層的政治，必然地要隨着變動，反映政治形態的憲法，更不得不加修改，以適應事實的需要。如吾人追溯過

去三百年的世界史，幾乎是用血淚寫成的一部爭自由取平等求解放的鬥爭史；人類爲了民主政治，不知經過多少次酣戰熱鬥，更不知灑了幾多人類的鮮血和熱淚！就是上一次歐洲大戰，也有人認爲是英、美、法民主主義國家對德、奧、匈專制政治國家的決鬥；但是大戰的結果，所謂民主政治獲得最後的勝利，反而助長了獨裁政治的突飛猛進，一面是舉世若狂地慶祝民主政治的勝利，而另一方面民主政治却悲慘地開始腐爛了。究其原因，當不外乎民主政治內在的缺陷和社會背境的變動，使民主政治不能適應現代的需要，及華滋華斯 (Wordsworth)、沙綏 (Southey)、加爾爾 (Carlyle)、密爾 (Mill)、安那爾特 (Matthew Arnold)、麻利斯 (Morris) 輩所謂不平等的社會，在其本身之中，即包藏了解體的種子。原來經過了上一次空前的血戰之後，世界經濟受創最重，陷於極度的恐慌的漩渦裏，因此國際政治也跟着沈淪於動亂的局面下，舊的政治便不得不隨着搖動，人類對於天經地義的民主主義，也就發生了根本的懷疑，民主主義的特質，是不是多數政治、民意政治、有效政治、法治政治？誰也不敢肯定這是民主政治的本質。拉斯基 (Harold J. Laski) 在其民主政治之危機 (Democracy in Crisis) 一書中說：『要維持民主政治，實難有希望；因爲民主政治與戰爭是兩個對立矛盾的名詞，在戰時要逸出憲政的常規，而採取非常的處置 (Raison d'état)，所以自歐戰開始一直到今日，歐洲主要的國家都在一種非常時期之內，非常時期的政府幾成爲通例，尋常的政府典型竟成爲例外。』在一九一四年大戰開始的時候，各參戰的國家都改組政府，英

國則有路易喬治 (Lloyd George) 的「戰時內閣」(War cabinet)，這種內閣和傳統的英國內閣，截然不同，顯然逸出憲政的常規，為迷信學理的學者同聲詆毀；法國在戰時，不論維維安尼 (Viviani)、白里安 (Briand) 或老虎總理 克萊蒙梭 (Clemenceau) 等的內閣，無不有集權的表現，走出了常規，而成立了她們的「神聖聯合」(Union sacré)。美國則有威爾遜總統 大權獨攬的政局，它和林肯 一樣有「美國總統獨裁」之稱。至一九一八年，沙場上的戰事雖已結束，但是戰事餘波却異常澎湃，世界經濟恐慌的狂流，蔓延及整個的世界，社會經濟到處有崩潰的現象，使各國的政府都感到極度的恐慌，因此為應付非常的局面起見，各國的政制上均有深刻的改變，有許多的國家放棄了民治而走上了獨裁的道路，一面有社會主義的革命發生於俄羅斯，而建立一種蘇維埃政體 (Soviet régime)，實行無產階級的獨裁；他方面又有法西斯蒂 的怒潮，由意大利 而德奧 而將蔓延及全世界，西班牙、波蘭、土耳其、巴爾幹半島 及波羅的海 沿岸的許多國家，都次第放棄了民主政治而屬行獨裁政治。而且標榜着一種與民主政治相反的政治制度，它們向民主政治挑戰，並宣布民主政治的死刑。美國外交政策協會會長蒲愛爾 (R. L. Buell) 在其主編的歐洲新政府 (New Governments in Europe) 一書中也說：「經濟恐慌使政治的衝突尖銳化，並使各階級漸漸不願以和平的方法來解決其爭端。因緊急狀態要求迅速而堅決的行動，而民主政治適得其反，根本不適宜為此行動。國會的辯論，在平常時期聽來，固然動聽，但在危機迫切而需要敏捷和堅

決的行動的時候，國會就變成危險的障礙了。」同時又有野心的政治家的勃興，利用民族國家的利益，爲鼓動情緒的興奮劑，藉此奪取政權，而推行其狄克推多的政治；但人民又爲了自身經濟生活及國家民族的利益，在這種嚴重的關頭，也不惜放棄其以血肉換來的自由，而甘心願在獨裁者的麾下，爲英勇奮鬥的戰士之一員。戰後獨裁政治風行全球，其原因亦即在此。英、美、法諸國雖然並沒有完全放棄了民主政治的原則，但是在政制上却發生了巨大的劇變：法國一九二六年的普恩加萊（Poincaré）內閣的組織，是爲了救濟法郎的貶價，一九三四年二月的杜美格（Doumergue）內閣，是爲了應付二月大暴動而組織的；最惹人注意的，要算是一九三三年六月八日法國議會通過了一種全權法案，允許內閣在同年十二月三十一日以前，對於貨幣跌價問題，得以命令的方式，採取各項必要的措置。依照法國憲法的規定，絕對不許政府發佈與法律同等效力的命令的。在英國一九三一年工黨的首相麥唐納（Mac Donald）宣布脫黨而組織舉國一致的國民政府（National government），以應付英國非常的經濟國難，並在國會中說明其立場，謂：『在非常時期需要非常的手段！』直至今日的國民內閣，雖爲保守黨所操縱，但在外表上仍未脫舉國一致的混合內閣的形態。與其說是合於常規的，不如說是一種非常的組織，而且爲強求混合內閣的維持，不惜宣言大家「同意於內閣的不同意」（Agreement to disagree），放棄了內閣制的特質負聯帶責任。在美國有以新政（New Deal）爲招牌復興經濟的羅斯福政府，當他在一九三三年三月於

華盛頓宣誓就大總統之職時，他有一句警語說：『經濟的恐怖與戰爭時期的敵人一樣，我將向國會請求戰時的權力，來應付經濟的敵人。』上台後所行的復興政策，更可視為非常的行動，英國的政治家曾說過：『現代美國的政治，實際上也是一種獨裁政治，民主政治在美國也已經被破壞了，現在英國的國民政府才是民主政治唯一的保衛者。』但是韋伯（Sidney and Beatrice Webb）夫婦在他們的著作 *A Constitution for the Socialist Commonwealth of the Great Britain* 一書中，說民主政治在其發源地的英國也已經失敗了；他們說：『英國的下院和內閣失敗的主要原因，是由於認為他們應發表與執行的社會公共意志的事件過於繁雜了。在不同種類的事件同時舉出，社會是絕不能有任何公共意志的。』原來十八世紀的政治經濟思想家，莫不大聲疾呼要求自由的得有保障，他們都反對萬能的政府，而要求軟弱無能的政府，廢除一切束縛人民日常生活的法令，叫政府採取「少管閒事聽其自然」(Laissez faire, Laissez passer)。亞丹斯密(Adam Smith)在其經典原富 (Wealth of Nations) 一書中，將政府的職權限於最低限度，一在捍衛國家，二在保護個人，三在維持公共事業；換言之，一般自由主義者咸以為應限於保境安民 (Defence and police)。荷包爾特 (Baron von Humboldt) 謂：『最好的國家是最懶的國家，』甚至斯賓塞 (Herbert Spencer) 認為政府是一魔鬼，應逐入墳墓。至孟德斯鳩周游列國去考察政制，尋找最無為、最放任、最能保障自由的政府，乃創三權分立的學說，成為現代民主政治的骨幹，所以民主政

治根本就不會產生有爲的政府，而要行政、立法、司法三權彼此牽制互相均衡，使得政府欲有所爲而不可能。但是到了今日，不論在經濟上、政治上、社會上，均發生了急劇的變動，誠如柯爾（G. D. H. Cole）在現代政治入門（*A Guide to Modern Politics*）結論中說：『人類生活的一部所謂政治，到了今日，已擴大其範圍了。要由國家處理的事務也日益繁雜，而應付各種問題的政治家，也益求其專門人才。過去的人民與政治漠不相關，老死不稍談及政治機構，而今日的政治却要影響到幾百萬人民的生活。』並列述幾種原因，說明對於現代政治不得不加以研究：第一、不論是法西斯蒂國家或共產主義的國家，都有一種共通的特點，就是國家不僅要是萬能的，而且要無地無之，在政治與經濟之間，已毫無差別，任何事物均帶有政治性，人民的生活均要受到國家的統制或干涉；第二、不僅政治的範圍擴大了，而且影響及人民生活的力量也已增強，你可以不想起政治，但政治不會忘記你。（*You may not think about politics, but politics thinks about you.*）第三、因爲社會、政治、經濟的變動，使一切的制度不能適應現實的需要，故不得不加以改組。而改組應包有三個要素：一是改組的目標，改組後要使現代的生產力能充分地合理地的運用；二在注意及各該國的勢力關係與因襲，解決政治問題，不同的國家決不可採取同樣的方法；三在了解政治合作的技術（*Technique*）。由此看來，要建立一有效率的政府，運用的機構一定要靈敏，事權也該相當的集中，事權集中的所在有大量的裁決權，能够因時因地制宜，而且還得在常識經驗的領導之下，盡量利用

專門技術的人才，使各種事業得以順利的進行。在各國現行的政體中，也很可以看出這幾個原則。

上文已經說過在平常時期的行政，需要遵循着一定的常軌，力求慎重，而符合民主政治的原則，國家的行政設施，一面要基於民意的要求，另一面又要按照法律的規定，而且政府對於人民還要絕對負責，否則人民的自由權利無以保障；但在非常時期的行政，需要敏捷堅決的行爲，以應付非常的急難，縱令違背了民主政治的原則，犧牲了人民的權利，也在所不惜；因為遭遇到了非常的急難，如沒有堅決敏捷的行動去對付它，則國權恐難維護。歐戰後許多國家，無疑的都已處在非常時期，改組其政治制度。其實在歷史上，也有許多非常時期政府組織的典型：在西曆紀元前第六世紀的古羅馬共和時代，每於國家遭遇內戰或外患的時候，便改組原有的政治組織，在承平時代，政府的首領是兩個職權相等的執政，他倆的職權不分上下，彼此互相牽制，藉此以防止享有權力的人去濫用權力，而人民的自由權利得有保障。但在內亂或外患發生，國家的安全感到有受威脅之虞的時候，這種兩個執政互相牽制的辦法，便停止了功效，而以合法的手續，推舉一個獨裁官（Dictator），委以政治上的全部責任，授以處理一切國務的大權，使他能夠自由運用其手腕，以便在最短期間內恢復社會的秩序，保障國家的統一與主權，而安然渡過此千鈞一髮的非常急難，保護共和國不蒙受絲毫損害。獨裁官的任期最長以六個月爲限，從西曆紀元前五〇一年至西曆紀元前二〇〇年，在這個期間內，羅馬共和國先後共有過八十八位獨裁官，最著名的有新辛那蒂斯

(Cincinnatus)這種非常時期的政治組織，頗受馬克維尼 (Machiavelli)、布丹 (Bodin)、洛克、盧梭等一致贊成，他們都以爲政治制度一定要有相當的彈性，使政府在固有制度不能維持的時候，能够暫時變通辦法，渡過一陣的難關。一部憲法一定要有暫時停止其本身一部分的規定，才能保存其整體。盧梭說：『法律的剛性，難能應適環境的需要，有時要發生毛病，甚至在危急的時候，國家因此而崩潰……也犯了同樣的毛病，如欲使政治制度太強硬了，要停止其功效也不可能。就是斯巴達 (Sparta) 也允許宣告法律無效的。法律的神聖的效力，固然是不可停止的，除非當國家的生存在極度的危難之中，在鮮有的例之中，便宜行事是爲了公共的安全，而對最值得的人信任其所爲一切行動。』是故在戰後諸國均有其非常時期的政治組織。茲爲不厭求詳，爲供讀者參考計，把意、德、奧、波諸國政府共同的特色，分述如下，視爲現代世界憲政的新趨勢。

無疑的，議會制度的崩壞和獨裁政治的擡頭，已爲現代世界憲政共同的趨勢，任何一種主義或制度的被破壞，都不外乎自身內在的缺陷和身外環境的變遷，不能適應現實的需要。上文已經說過戰後的國家，大半處於非常時期，要求有效率的政府的建立，而所謂民主政治，是最無效率可言的一種政體，因此各國不得不相繼對着議會制度下總攻擊令，要求權力集中，而將立法部置於行政部權力的支配之下；議會制度經過這一陣狂風暴雨的摧殘之後，便被破壞得體無完膚，而首先開始崩壞却在法西斯蒂統治下的

意大利。

(一)意大利議會的法西斯化——在一九二二年十月三十日的那天，叱咤風雲的怪傑墨索里尼進軍羅馬 (March on Rome) 之後，著了黑衫在意王面前拜受大命的當兒，死神的翅膀就開始掩蓋到議會制度的身上去了。墨氏既就任首相之職後，便向議會要求取得實際等於獨裁的權力；一九二三年更進一步要求實現議會法西斯化 (Fascistization)，以解散議會為要挾，強令議會通過一種選舉改革法案，就是所謂阿西波法案 (Acerbo Act)，在這個一九二三年新選舉法 (The New Electoral Law of 1923) 之下，使人民投票僅有選舉政黨的權利，而不能對候選人作個別的投票，而且得票最多的政黨，祇要其所得的票數能佔總數的四分之一以上，在議會中就可佔得三分之二的議席，其餘三分之一的議席，則依照各黨自由黨、社會黨所得的票數，按比例分配給它們；如此議會裏永遠僅有一個強有力的多數黨，操縱議會的意見，組織內閣，為所欲為，而沒有一個舉足輕重的少數黨，在議會中翻風撥雨，使政局天天在風雨飄搖之中。一九二四年議會任期屆滿，依照新選舉法實行總選 (General election)，法西斯黨獲票最多，乃在議會中取得三分之二以上的議席。議會既在法西斯黨的支配之下，墨氏乃改組內閣，排除非法西斯的閣員，而成立了清一色的法西斯內閣。一九二五年十二月二十四日的法律 (Law of December 24, 1925) 更可視為首相職權法，其內容要點有四：

(1) 首相對國王負責——意王為國家的行政元首，首相為政府的負責領袖，各部部長對於他所管轄的職務，直接向首相負責，首相不對議會負其責任，而對意王負責。

(2) 首相的任免——首相的任命，由意王徵得本人的同意而後任命之；首相的免職，也由意王宣佈，但非到了「使他握權的經濟、道德、政治的力量系統完全消滅」(The system of economic, moral, and political forces which brought him to power should come to end) 的時候，意王不得將首相罷免或撤職。

(3) 首相的職權——(一) 召集國務會議 (Council of ministers)；(二) 國務會議開會時，首相為主席；(三) 分配各部的工作；(四) 仲裁各部間的衝突；(五) 幼主登極時，首相為當然的皇家攝政會的委員；(六) 首相為皇家給獎委員會的書記長。

(4) 首相與議會的關係——首相既不對議會負責，而議會的立法議案，非先經首相同意，不得提出議會討論；而政府的提案，雖經一院否決，但經過了三個月之後，仍可向該院提出討論。

首相既不對議會負責，而議會的立法程序，又要受到首相的控制與干涉，無疑的議會是被屈於首相的權威之下，成為首相的附庸的機關了。不久他又取得永遠支配全國海、陸、空軍的大權；關於軍政方面，如不得他的同意，議會更不能列入議事日程。此外首相又兼有行政命令權 (Power of governmental de-

(Cree)。原來意大利行政部的秉有命令權，雖然在一八四八年三月四日頒布的勃德滿憲法 (Piedmontese Statuto) 中，也能找到法理的根據，例如憲法第三條規定：『立法權由國王與上議院及下議院共同行使之。』因此過去的意大利政府常援引該項條款，以命令法 (Decrees-Laws) 來代替法律，只是憲法上也是有限制的；第六條規定：『國王得制定施行法律之必要法令 (Decrees) 與條例 (Regulations)，但不得停止法律之施行或准予免行。』在大戰期間和法西斯蒂秉政的初年，頒佈命令法代替法律，幾乎成爲司空見慣的事情。一九二四年馬蒂奧第事件 (Matteotti Affairs) 發生，全國輿論界非常憤慨，墨索里尼爲緩和民氣起見，也曾宣布過政府不再發布命令法以代替法律。但是到了一九二六年一月三十一日的法律 (Law of January 31, 1926)，却規定關於行政法的施行，行政權的行使，以及行政部的組織，政府得以命令公佈之。凡遇到非常事件發生，而需要緊急行動的時候，也得發佈命令，與法律有同等的效力。其內容要點，可分爲：

(一) 議會過通的法律，在施行期內，如需要詳細的條文補充始能完備，則由行政部補充完成之；

(二) 法律固然已經成立，但有時仍需解釋，而且習慣上的是非，具有法律的效力，如行政部處於此種情形之下，可爲解釋法律及習慣的法規；

(三) 國家行政權的運用、組織、及其進行，行政部的合併及改組，國家各部的取消或增添，以及公務人

員待遇等，均屬於行政權力範圍之內；

(四) 上述各項法令，均由行政首長決定公布之；

(五) 上述各項法令，必須立即在政府公報 (Gazzeta Ufficiale) 上發表，並須提交議會，倘為議會所否決，則兩年以後失其效力。

墨氏既然獲得頒布與法律同樣效力的行政命令權，於是他被人尊稱為政府的首長 (Il Duce, Head of government)，把閣員看作他的下屬小吏，意王下敕令也稱他為「墨索里尼閣下，政府首長，內閣總理，外交、陸軍、海軍、空軍部長」(His Excellency, the Chevalier President Benito Mussolini, Head of Government, Prime Minister, Secretary of state for Foreign Affairs, for War, for the Navy, and for Aviation)。一九二七年的夏天，墨氏在下議院 (Chamber of Deputies) 宣布，在最近十五年之內是不能去職的。

由上所述意大利的議會，不僅完全置於政府首長權力支配之下，而且墨氏又建立了一個法西斯蒂大會議 (The Grand Council, Gran Consiglio del Fascismo)，依照一九二八年五月二十一日的新選舉法 (The New Electoral Law of May 21, 1928) 法西斯蒂大會議有權圈定並指派下院議員候選人的權力，由此議會制度在意大利不過殘留它的遺骸而已。誠如墨氏在人民報 (Il Popolo d'Italia) 上

說：『在過去視爲最好的最有價值的事物，到了現在，都已變成沒有價值沒有存在的餘地了。』議會制度的厄運，也就自意大利開端而日趨沒落了。

(一) 德國議會的授權與政府——德國一九一九年的威瑪憲法 (The Weimar Constitution)，雖爲社會民主黨的產物，充分地表現民主政治的精神，但是在非常時期，行政元首却兼有緊急命令權 (Emergency powers, Notrecht)，予行政部在危急的時候實行獨裁的張本，該憲法第四十八條有很完備的規定：

(一) 聯邦大總統對於聯邦中某一邦，如不盡其依照聯邦憲法或聯邦法律所規定之義務時，得用兵力強制之；

(二) 聯邦大總統於德意志聯邦內之公安寧及秩序，視爲有被擾亂或危害時，爲回復公安寧及秩序起見，得取必要之處置，必要時更得使用兵力，以求達到此目的，聯邦大總統得臨時將本憲法第一一四條 (人身的自由)、第一一五條 (居住的自由)、第一一七條 (書信秘密的自由)、第一一八條 (思想自由)、第一二三條 (集會自由)、第一二四條 (結社自由) 以及第一五三條 (所有權的享有) 等各條所規定的基本權利之全部或一部停止之；

(三) 本條第一、第二兩項規定之處置，應即由聯邦大總統通知聯邦國會，如聯邦國會要求停止時，此

項處置應即停止之；

(四) 遇緊急危險時，各邦政府得於邦內臨時行使第二項規定之處置；但此項處置得由聯邦大總統或聯邦國會之請求而廢止之；

(五) 其詳細辦法，另以聯邦法律規定之。

究當時威瑪憲法的起草人規定此項條款的用意，也無非由於德國在革命之後，一方面共產黨乘機猖獗，另一方面戰後德國經濟的衰落，人民抱怨政府，於是乃以便宜行事的緊急命令權，授之與行政元首，以爲獨裁的張本，而預防事變於萬一起初的十年，德國境內尙稱平靜無事，所以政府也一直沒有運用此緊急命令權。但到一九二九年之秋，受了賠款的壓迫，黃金源源外流，再加受了世界不景氣的影響，使整個的金融制度，陷於破產的境地；幸賴憲法中有此項條款的規定，政府秉有緊急命令權，於是政府乃毅然援用，以緊急命令停付一月匯兌，德國始克安然渡過其經濟的困難；所以一般憲法學者都公認德國的破壞議會制度而走上獨裁的道路，並不是從希特勒執政後開始，而遠在布呂寧內閣 (Brüning's Cabinet) 時代，獨裁政治的雛型早已具備了。因爲布呂寧內閣一直是靠着緊急命令權實行其政策的，很明顯的行政部藉了頒布緊急命令權，可以發布與法律同等效力的命令，取消現行法律的條文，而侵入立法部權限的領域，使議會的立法權的機能不得充分的表現。

但到了一九三三年一月三十日希特勒以國社黨領袖的資格，出來組織內閣秉政後，他一心一意要建立一個「極權的國家」(Totalitarian state)，便企圖以純粹的獨裁政治代替以第四十八條爲根據的間接獨裁政治；當一九三三年三月五日選出的新議會，於同年同月二十一日在樸茨丹(Potsdam)的衛成教堂(Garrison Church)舉行莊嚴的開幕典禮時，希特勒親自出席演說，就有提出授權法案(Ermächtigungsgesetze, The Enabling Act)的表示，至三月二十三日議會開二次會議時，希特勒在約略報告內閣的政策之後，便正式提出授權法案，議會立即以四四一票對九四票通過，以議會的立法權授於政府，以便政府的自由行動，集中大權，而應付當前的非常事變。一九三三年三月二十四日的授權法(The Enabling Act of March 24, 1933)又稱爲剷除國民與政府的艱難之法律，內容要點如下：

第一條 聯邦法律除了依照憲法所規定的程序而制定外，聯邦政府亦得制定之；憲法第八十五條及第八十七條的財政立法所規定的立法，亦得適用本條之規定。

第二條 政府制定之法律，若非以下議院與上議院爲對象，亦無妨與憲法相抵觸，但不得侵及總統之權限。

第三條 政府的法律，由內閣制定之，而公布於政府公報之上。這種法律除有特別規定外，自公佈之日起，發生效力，憲法第六十八條至第七十七條的立法手續，不適用於政府制定的法律。

第四條 立法事項有關係的條約，不必徵求議會同意，政府可制定施行條約所必需的一切法規。

第五條 本法律於公布之日起發生效力，於一九三七年四月一日無效，但現內閣變更時亦然。

這是德國議會制度壽終正寢的致命傷，同時也就是希特勒實行獨裁政治的權力的來源，更是德國的獨裁政治的根本大法，這根本法是由議會依據了憲法上的手續制定的，甘願以其立法權授於政府，所以有人說希特勒的獨裁，是一種委任式的獨裁（Commissionary dictatorship）。希特勒依據了這個授權法，不僅有很廣泛的立法權，而且財政立法也包括在內，依照憲法第八十五條第一項的規定：『預算於會計年度開始之前，以法律定之。』是故授權法把財政立法權也授與政府了，而民選的立法機關對於國家財政的支配，反而無過問的權。於此我們要特別注意的，就是政府依照授權法取得的立法權，與依憲法第四十八條規定的緊急命令權有根本不同的地方，因為緊急命令權在應付非常的急難，事變一經過去，緊急命令便失去了效力，而依授權法取得的立法權，可以制定永久性質的法律。立法權既操在政府的手裏，立法手續就可以非常簡單迅速，內閣一經議決，公布出來後就成爲有效的法律，較之普通法案要由議會議決，經過大總統批准公布施行，當然不啻有天壤之別；所以有人說議會政治是慢的政治，獨裁政治是快的政治，在經濟恐慌社會枕隍不安的情況之下，非有快的政治不足以應付當前的危急，議會制度的被破壞，實由其內在的缺陷，不能適應現實的需要，而爲必然的結果。

(三)奧大利行政元首的權威——議會制度的擱棄，和獨裁政治的產生，大半由於經濟恐慌，影響及政局杌隉不安，爲求應付非常的困難計，非有強大的行政權集大權於一處不可。奧匈帝國崩潰後的奧大利，也陷於動亂的狀態下，這次奧國新憲法的制定，正值基督教社會黨 (Christlichsoziale Partei) 的領袖陶爾夫斯 (Engelbert Dollfuß) 秉政時，內有社會民主黨的猖獗，外有德國國社黨陰謀企圖合併奧國，因此不得不出以非常的手段，強迫議會通過新憲法草案。綜觀其全部條文，新憲法的精神，無非在加強行政部的權力，把議會的立法權置於行政部的支配之下，而成爲一附庸的機關，以聯邦大總統 (Bundespräsident) 賜給獨裁者爲榮譽的尊稱，使他光明正大地居於一國元首的地位，不像墨索里尼稱爲首長 (Il Duce)，希特勒稱爲領袖 (Fuehrer)，雖含有全國領袖的意義，但都沒有法理的根據。聯邦大總統似乎像美國式的總統，不過產生的方法完全不同，美國總統由總統選舉人 (Presidential electors) 選舉出來的，但是奧國總統是由全國各邦邦長及各市市長 (Bürgermeister) 依照聯邦大會 (Bundesversammlung) 所提出的三個總統候選人，用秘密投票的方式選舉出來的，任期爲七年，連選得連任 (奧國新憲法第七十三條)。由我們看過去，美國總統雖然採取間接選舉法，但仍不失爲民選的元首，但奧國總統依少數官僚的意志而產生，而且各邦邦長都是由總統任命的 (同上第一百十四條第四項)。所以總統的選舉實等於自己選舉自己，而且享有如此長久的任期，又無連任的制限，勢必要造成狄克推多了。

不過奧大利的總統在政治上既有各種特權，而不向聯邦議會負政治上的責任，如奧國要採用總統制，原不足奇；但奧大利絕無實行總統制的意思，不過想借用總統的名義實行獨裁而已。繼陶爾夫斯實行獨裁的是內閣總理舒士尼格（Dr. Kurt Schuschnigg）與史泰亨堡（Ernst Rüdiger Starhemberg），而不是總統米克拉斯（Her Wilhelm Miklas），他們實行獨裁在憲法中的依據，就是新憲法關於緊急命令權的規定，比較一八六七年的奧大利憲法第十四條規定的勅令權更為廣泛，新憲法第十篇行政緊急命令權規定，將行政緊急命令權，分爲聯邦政府緊急命令權與聯邦大總統緊急命令權，前者係指內閣頒布暫時變更法律的命令權而言，如要行使此權，須具備下列的條件：

- （1）維持公共安寧秩序；
 - （2）保持人民的重要經濟利益，或聯邦財政，尤其確保聯邦的預算；
 - （3）聯邦議會認爲有緊急處理之必要；
 - （4）因欲應付事變而不能立得聯邦議會的決議。
- 聯邦政府惟有在上述四種場合之下，始能行使緊急命令權，但應自行負責，並受以下幾種的限制：
- （1）不得違反或變更憲法。
 - （2）不得乘機將已被聯邦議會拒絕的法律案，使之發生效力；

(3) 應將緊急命令從速咨報聯邦議會，而聯邦議會以過半數的出席，議員三分之二以上的多數同意，得要求廢止緊急命令；

(4) 緊急命令最遲於發佈三年後，應失去效力。（以上見奧大利新憲法第一百四十七條）

而聯邦大總統緊急命令權，則指大總統發佈暫時變更法律的命令之權而言，其運用的方式及效果，與聯邦政府緊急命令權，略有不同之處，依新憲法第一百四十八條的規定：

(1) 如國家或其一部份受直接危險之威脅時，本應依照第一百四十七條第一項規定的方法，立即發布一種處置，以預防此項危險之必要；但因情形急迫，不及待聯邦議會之立即決議及聯邦政府依照其緊急命令權而採取必要之處置，則聯邦大總統得依聯邦政府之建議辦法，自己負責發布一種暫時變更法律之命令，是為聯邦大總統緊急命令權。此聯邦大總統之緊急命令，須得聯邦政府之副署，第一百四十七條第三項之規定，於此得相當適用之；

(2) 在第一項規定之命令，亦得將憲法或法律之條文變更，但其變更如影響及於憲法全部變更者，不得為之；此外此種命令不得包有變更國體之規定，觸犯關於聯邦法院的存立，及其關於審查法律及命令之權限，或妨害該法院為此項之審查，以及變更法院判決為對象之處置。

(3) 由聯邦大總統之緊急命令權而發布之命令，應即標明為聯邦大總統之緊急命令。

(4) 第一百四十七條第五、第六兩項之規定，對於由聯邦大總統之緊急命令權而發布之命令亦有效。

(5) 聯邦大總統得依據聯邦政府之建議及副署，以其自己及聯邦政府之負責，得以命令將聯邦立法上之預先諮詢機關之新組織，以及邦會、鄉會及其他自治團體代表機關之新組織延緩之，及此機關會員之任期延長之；但以與新組織連結情形，行將引起威脅經濟生活而搖動安寧及秩序之危險發生為限。在非常情形之繼續時，此項辦法准再為之，惟無論如何，以上所舉之機關之任期，不准因此項辦法延長至一年以上。

(6) 如聯邦議會對於聯邦政府之提案，不在聯邦政府所規定之期限內而決議時，(第六十二條第二項) 則聯邦大總統得依據聯邦政府之請求，以其自己及聯邦政府之負責，將在提案中所包含之規定，以命令公布之。

(7) 如在一邦中，為維持預算之秩序要件未成立時，及邦議會無實際之辦法以對付之時，則聯邦大總統得依據聯邦政府之提議及其副署，以緊急命令代邦議會採用一種恢復邦預算之秩序辦法，此項辦法得干涉邦行政上之人員及事物之浪費與節省及公課事項，邦會不得在通過一年之前，未取得聯邦政府之同意，將此項命令宣布失其效力。聯邦政府為維持此項命令，得特別委託他人以監視之。(見立法院

出版之各國憲法彙編

行政元首既兼有這種有效的工具，便可隨時假借所謂緊急或必要的名義，而對於一切政治設施，都歸其個人專斷獨行；奧大利在一九二九年修改憲法的時候，因為政局的杌隉不安與經濟情況的惡劣，便增添此項緊急命令權的條款，以應環境的需要。依舊憲法第十八條的規定，為抵抗危急計，大總統在議會閉會時，得頒布代替法律的命令；但此項命令的頒布，必須取得內閣的同意和國民會議的諒解，且應以不永久變更聯邦法律或增加聯邦或地方政府的財政負擔為原則，與現行新憲法相較，仍有愧色。其實德國憲法第四十八條所規定的總統緊急命令權，從其行使方面看來，在危急時期之內，固然是萬能的、優越的，但從憲法的條文上看來，它也受着種種的限制，遠不如奧大利的聯邦大總統的緊急命令權，除了受不能更易國體的限制外，不受任何限制與約束；而在國體方面，憲法第一條僅規定「奧大利為聯邦國」(Bundesstat)，故除了不能把聯邦國改為單一國而外，把共和國改為君主國，新憲法是無法限制的，於此足見奧大利行政元首的權威。

(四)波蘭行政部權限的優越——一九二一年的波蘭憲法是國家民主黨的產物，是一部民主的、分權的、責任內閣制的憲法，不論從機構上或從精神上講，它與法國現行憲法最為雷同。很明顯的，當時各政黨所以力爭採取議會政治，是由於他們深怕其開國元勳皮爾蘇斯基 (Joseph Pilsudski) 將軍秉政後，

將憲法視爲廢紙，民權無由伸張。一九二二年波蘭選舉總統，皮氏因對於憲法深表不滿，便拒絕爲總統候選人，他的理由是：『直截了當的說，原因在我對於憲法所規定總統的職權不滿。按照憲法的規定：總統不負責實際政治上的責任，而不過簽名副署而已；在各部部长保護監察之下，要想執行國家的政務，決非可能。總統任務在憲法上明白規定的，祇有對代表國家一事，此種責任固然重大，但必需具備兩種條件，才能盡職：第一要有長於代表的才幹，第二要有巨款供其揮霍；假如一錢莫名，與外國人交際，徒露窘態，貽害國家的體面。我固然是一個窮光蛋，但我毫無怨言，因爲我不愛財貨，所以拿我所有的財產宴會外賓，舉行一次我便要宣告破產了。』憲法第四十六條規定大總統爲國家軍隊的最高長官，但戰時不得親自指揮，總統不能率領部隊對外作戰，總統的兵權與取消了有何不同？此次我擔任臨時執政並兼任大元帥，兵權政權都操在我的手裏，所以要如此，爲了要能充分運用非常權力以處理國家政務，我既不願濫用職權做一個獨裁者，但不願受人之監察，也是事實。』至一九二六年五月即因此而發生「五月政變」(Coup of May)，皮氏握到實際上的政權，憲法修正案乃於八月二日成立，賦予總統三種大權，即：

(一) 單獨解散兩院之權；

(二) 國會解散期內，有頒布與法律有同等效力的命令之權；

(三) 新會計年度開始以前，如議會尙未通過新預算，則逕以命令公布新預算法之權。

自此議會的權力削弱，而行政元首的地位日益優越了。皮氏既已成爲波蘭事實上的獨裁者，故不肯爲總統，親任內閣總理的時期雖不甚久，不過爲增進政府的功能起見，他對於憲法仍主張應有下列幾種的修正：

- (一)修正總統的選舉方法，以提高總統的地位；
- (二)限制立法機關的職權；
- (三)給總統以否決立法機關所通過的法案之權；
- (四)增加總統的立法權力；
- (五)精密規定內閣的權力，並使其工作得不因更迭而中斷；
- (六)精密規定議員的特權。

基於上述六原則的新憲法草案，終於在一九三五年四月二十三日通過於參、衆兩院。無疑的新憲法將行政部權限處於更優越的地位了。憲法第二條規定，「國家以總統爲元首……國家的唯一不可分之權集中於總統一身。」關於總統的選舉，波憲採用一種極新奇的方法，選舉權操於選舉大會 (Electors assembly)，而選舉大會以參、衆兩院議長爲正副主席，國務總理、最高法院院長、陸軍總監等爲當然選舉人，其餘七十五人的分配，則由衆議院選出五十人和參議院派遣二十五人。選舉大會唯一的任務在選出

一個總統候選人，將去職的總統也指定一個總統候選人，然後把這兩位總統候選人，交付人民投票公決，如果總統所指定的，正是選舉大會所選出的候選人，那末國民投票的手續便可不舉行（新憲法第十條）。由此也可以看出總統地位的尊貴和優越了。總統的權力自然很大，大別起來，有下列各權：

（一）總統繼承權，就是他有權提出兩名總統候選人的姓名，他有權規定總統選舉的日期；於戰爭時，他更可任命一個總統後繼人以防不測之虞。

（二）任免閣員權，他有權任免國務總理，並依國務總理的建議，任命其他閣員。

（三）任命參議員權。

（四）召集或停閉及解散兩院之權。

（五）統帥權，他是軍隊的統帥，他可以任免總司令及陸軍總監。

（六）外交及和戰權。

（七）幾種公務員的任命權。

（八）某幾種法官的任免權。

（九）特赦權。

（十）憲法第十三條更規定總統的特權，行使特權時，可不須國務總理及有關係部長的副署。

在非常時期，總統兼有戒嚴權與緊急命令權。新憲法將緊急時期另編一章，第七十八條規定：

(一) 國家如發生內亂或外患，或為廣大的叛逆陰謀，危害國家之組織與秩序，或危害人民之安全時，內閣得大總統之許可，在全國或在發生危害之地方，頒發緊急戒嚴之命令；

(二) 緊急戒嚴命令之公佈，使政府有權停止一切自由權，並使政府得行使依照緊急戒嚴法律所規定之特權。

第七十九條又規定：

(一) 大總統防衛國家使用兵力時，應以命令在國境內或在一區內公佈「宣戰時期」；

(二) 在宣戰期間，大總統不經兩院之許可，亦得在國家立法範圍以內，頒佈命令，惟不可修正憲法。

此外對於緊急命令權也有規定：大總統如遇緊急情形，得在國家立法範圍以內，頒發緊急命令（第五十五條第二項）。大總統之緊急命令有與法律同等之效力（第五十七條第一項）。政府非依法律之規定，不得支用經費。但國家有緊急危險時，不在此限（第五十九條第二項）。

我們的鄰國近年來也大聲疾呼「非常時」，要求舉國一致的內閣的組成，雖然在表面上尙未能完全實現，但是行政部權力的強化，也是鐵一般的事實。

註釋

- [1] Sir James McIntosh: Law of Nature and of Nations P. 66.
- [1] George C. Lewis: Use and Abuse of Political Terms P. 20.
- [三] Judge Cooley: Constitutional Limitations P. 4.
- [四] Charles Borgeaud: The Origin of Written Constitution Political Science Quarterly Vol. VII. P. 613.
- [五] George Jellinek: Recht des modernen States Vol. II P. 170.
- [六] See the case of Van Horn V. Dorrance.
- [七] Lowell: The Government of England Chapt. III.
- [八] 王世杰：比較憲法二—八頁
- [九] 薩孟武：西洋政治思想史(上)九二頁
- [一〇] Aristotle: Politics (Jowett's Translation) pp. 147, 163, 167.
- [11] Garner: Political Science and Government P. 504.
- [11] See above.
- [11] Lowell: The Government of England Chapter I.
- [1四] Lemaire: Les lois fondamentales P. 279.

[115] John Locke: Treaties on Government.

[116] Walter Bagehot: English Constitution.

[117] Charles A. Beard: The History of American People.

[118] Constitution of U. S. A. Art. 1 Sec. 1, Art. 2 Sec. 1, Art. 3 Sec. 1.

[119] Burges: The Reconciliation of Government with Liberty.

[120] See note 11, on Page 501.

[121] Herman Finer: The Theory and Practices of Modern Government Vol. I.

[122] 拙著：中國憲政史及最近憲法草案的精神引言載於中山文化教育館季刊三卷一期二五—二六頁。

[123] 同上

參考書

1 R. L. Buell: New Governments in Europe, 1934.

11 W. B. Munro: The Governments of Europe, 1931.

13 L. Rogers: Crisis Government, 1934.

14 H. J. Laski: Democracy in Crisis, 1934.

- 五 G. D. H. Cole: A Guide to Modern Politics, 1934.
- 六 R. Bassett: The Essentials of Parliamentary Democracy, 1935.
- 七 Marriott: Dictatorship and Democracy, 1935.
- 八 陳之邁：非常時期的政府——民族雜誌四卷五期。
- 九 拙著：最近世界憲政之新趨勢——中山文化教育館季刊二卷四期。
- 一〇 拙著：各國非常時期的政治制度——國聞週報十三卷二十二期。

第二章 中國憲政史的追溯

第一節 憲政運動的序幕

一八四一年的鴉片戰爭，不僅在中國歷史上是一劃時代的巨變，就是中國憲政運動的開端，也是自此而後開始醞釀萌芽而揭開其序幕的。誰都知道鴉片戰爭，是帝國主義者侵略中國的前奏曲，自此帝國主義者的廉價商品，便隨着他們的武器，突破了閉關自守的萬里長城，奪取了中國的市場，使中國逐漸淪為他們的殖民地，一面做他們的商品傾銷的市場，另一面又得為他們的原料供給地。但是歐風東漸的結果，既未能改變中國的生產方式，而破壞了中國的經濟組織；民族資本既無由建立，而農村急速地開始崩潰，社會呈出杌隉不安的現象，似乎已到了大亂爆發的前夜。再加以帝國主義者侵略中國，得寸進尺，政治的經濟的雙管齊下，一方面國家的主權次第喪失，國際間瓜分共管之說也甚囂塵上，使一般人士感到不變化自強，不足以在弱肉強食的世界裏求得生存的餘地；另一方面入超的年年激增，資金的源源外流，也早已感到經濟的國難之嚴重，就是沒有帝國主義者的政治侵略，也有不亡自亡的危機。於是國人才漸漸明瞭歐西文明的優點，一改變過去不肯歐化的社會心理，認為非效法歐西不足以圖存；直到同治年間，乃有革新的設施，當時的革新領袖，就是那般封疆大臣曾國藩、李鴻章、左宗棠等，他們認為「形而下」的學術，尤

其是輪船、軍械的製造，更不得取諸歐西，於是同治二年（一八六三年）設同文館於京師，招生學習外國語與天文數學之類；同治五年（一八六六年）船政局成立於福建，同治六年（一八六七年）設製造局於上海，同治九年（一八七〇年）官辦的招商局也在此時成立，同治十三年（一八七四年）派遣學生出洋留學，研究各種工藝。同時築路、開礦、練兵也次第舉行；但這些革新運動，都偏於物質建設方面，只是輪船軍械的改革，而國人對於歐美的立憲制度，則完全沒有注意到，所以在從同治初年以迄甲午中日之戰的時期，立憲運動僅在醞釀之中，而尙未萌芽。

但是到了一八九四年中日戰爭爆發，地大物博的中國竟慘敗於彈丸島國的日本！國人受了這次極深刻的刺激，在悲憤欲絕的時候，漸知有了良好的政治環境，才會產生良好的物質文明，日本物質文明的突飛猛晉，是由於明治維新後政治的澄清。於是在當時的革新運動，很明顯的可分爲兩派，一是激進的革命派，以孫中山先生爲領袖，在中日戰爭爆發的那年，孫中山先生就組織興中會，不過興中會的宗旨，在於排滿與漢，僅屬於種族革命的性質，而尙未有立憲的思想。據中山先生的自述：『當時士大夫方醉心功名利祿，惟所稱下流社會……反而有三合會之組織；苟與之言，猶較縉紳爲易入；故余先從聯絡會黨入手，甲午以後，赴檀島、美洲，糾合華僑，創立興中會，此爲革命主義立黨之始，然同志猶不過數十人耳。』（見總理全集九二〇頁中國革命史）二是在康有爲、譚嗣同、梁啓超等領導之下的維新派，他們雖然也以「變法」

相標榜，但祇知富國強兵，也根本沒有立憲的思想，所以也不能認爲是立憲運動。但他們因爲有了翁同龢、楊深秀、徐致靖等的贊助與推薦，頗能獲得清廷光緒皇帝的賞識與器重，於是到光緒二十四年（一八九八年）四月光緒皇帝乃頒布確定國是之諭，主張「變法」圖強；同時又擢用康有爲、梁啓超、楊銳、劉光第、林旭、譚嗣同等，廢時文，創辦學校，改革官制，興辦實業以及輔助新政的一切設施。他們心目中雖然仍無立憲思想，但終究引起了一般守舊大臣的嫉忌，慫恿慈禧太后，捕殺主張變法的大臣，囚禁光緒皇帝，便掀起一陣「戊戌政變」的波浪。康有爲逃到海外，一切新政的設施盡行罷撤，恢復過去原來的面目。康梁亡命海外，便創刊一種清議報，拚命的抨擊慈禧太后，但他們所宣傳的，仍不外乎「保皇」。戊戌政變雖不能目爲立憲運動的開端，但立憲運動却已由醞釀時期將轉入萌芽的階段了。

自戊戌政變失敗而後，清廷益趨於反動，因憤恨新政而欲排外，欲排外而屠殺外僑，因此造成一九〇〇年義和團的拳匪之亂，終究引起八國聯軍直入京都的事變，瓜分共管之說，更成爲國際間爭論的焦點，中國國勢危如累卵，實可想見。國人受此巨創，益信清廷的昏昧無能。慈禧太后迫於內外情勢，雖然布告中外恢復新政，但是國人仍舊表示不滿，社會上抨擊政府的聲浪，也日益高漲；章炳麟、章士釗、鄒容等主張共和的蘇報，梁啓超主張君主立憲的新民叢報，也在這個時候先後誕生，鼓吹各人的主張，爲輿論界的權威，頗能號召一般人士。俟至一九〇三年的日俄戰爭爆發，日本又以彈丸小國戰勝了地跨歐亞的大國，中國

一般知識階級皆認爲是日本立憲的結果，專制政體國絕對不能自強；於是要求頒布憲法，召集國會，便成爲社會熱烈的呼聲，從前少數人的立憲思想，竟成爲當時多數人的願望，中國過去的革新運動，也就一變而爲立憲運動了。在革命派則有孫中山先生，被當時人士目爲民主立憲運動的領袖，揭喚三民主義、五權憲法，在海外奔走號呼，宣傳三民主義、五權憲法，以號召留歐美的學生，而組織革命團體。一九〇五年孫中山先生，在日本組織同盟會，「以推翻滿清政府，建設共和國」爲目的，並於同盟會所起草的軍政府宣言中，將制定中華民國憲法，建立民主政體，列入黨綱爲四款之一。其宣言一則曰：『前代革命如有明及太平天國，祇以驅除光復自任，此外無可轉移。我等今日與前代殊，於驅除韃虜，恢復中華之外，國體民生，尙當變更。』再則曰：『今者由平民革命，以建立民國政府，凡爲國民皆平等，皆有參政權；大總統由國民共舉；議會以國民公舉之議員構成之；制定中華民國憲法，人人共守；敢有帝制自爲者，天下共擊之。』汪精衛、胡漢民等所創刊的民報，也在是年出版，鼓吹同盟會的主張，於是民主立憲的思潮，便日見澎湃，上流社會也相率加入同盟會。（見全上）同時在維新派，被世人稱爲「立憲黨」或「憲政黨」，康梁一致主張君主立憲，要模仿日本的政體。清廷也知道爲大勢所趨，不能遏制，乃不得不有預備立憲的表示，先於光緒三十一年（一九〇五年），倣日本明治十五年派遣伊藤博文赴歐考察憲政的故事，派載澤等五大臣出洋考察政治，明年（一九〇六年）下詔改革官制，預備立憲。於是中國的立憲運動，便正式揭開其序幕了。

由上所述，可知中國憲政思想的傳播，在孫中山先生組織同盟會，宣揚三民主義、五權憲法之後，所以孫中山先生實爲中國立憲運動的首創者與領導者。我們寫中國憲法史至此，不得不特別提及，使讀者明瞭孫中山先生在中國政治思想史上所居地位的重要。

第二節 清末的立憲運動

一九〇五年清廷既爲大勢所迫，乃派遣載澤等五大臣出洋攷察政治，不意於臨行之際，遭遇革命黨的投以炸彈，載澤與紹英均受微傷，徐世昌與紹英便終止出洋，改派尚其亨與李盛鐸。五大臣以是年十二月至日本，旋由日本至美洲而達英、德諸國。明年一月載澤等奏請宣布立憲，期以五年實行。是年夏天，載澤等先後返國，條陳憲政之利。端方以爲可以倣效日本明治維新的先例，事前先宣布誓文六條，載澤也以爲要預防發生革命，唯有實行立憲一途，於是清廷之意稍動，乃決定先從改革官制入手，七月頒布明諭，宣示預備立憲以十年爲期，這是清廷正式承認立憲的開始。光緒三十三年七月，將五大臣組織的攷察政治館改名爲憲政編查館；原來攷察政治館是光緒三十一年（一九〇五年）所設立，由五大臣組織，也是倣效明治十六年設憲政調查所的故事，藉此以預備立憲昭示國人，而緩和國內日趨激烈的民氣；同時清廷深認憲法必須欽定，設立了這種官僚機關，以爲籌擬憲法草案之用。是年八月又派達壽、于式枚、汪大燮分赴

日本、英、德三國攷察憲政，俟達壽返國條陳立憲後，清廷始飭令憲政編查館議定召集國會與實行立憲的期限，並起草憲法大綱。光緒三十四年（一九〇八年）八月奕劻等奏進憲法大綱與議會法選舉法要領，並定九年立憲的計劃，即允於一九一七年實行憲政。憲法大綱的內容分爲兩大部：一關於君上大權各條，二關於臣民權利義務各條；完全抄襲日本憲法，而日本憲法又是抄自一八五〇年的普魯士憲法，但祇學得日普憲法的缺點，而未採取其優點，蓋日普二國的君主行使大權時，均須得大臣的副署（日本憲法第五十五條、一八五〇年的普魯士憲法第四十四條），而憲法大綱一面學日普二國，將國家的統治大權完全集中於君主一身，而他一方面並沒有限制君主濫用權力的方法。因此這種憲法大綱，不僅未限制君主的統治權，反而對於君主的統治權予以保障。故其開端案語有：『君主立憲政體，君主有統治國家的大權，凡立法、行政、司法，皆歸其總攬。』（清鑑輯覽第二十七卷憲法大綱）『憲法大綱第一部分君上大權：』『大清皇帝統治大清帝國萬世一系，永永尊戴。』『君上神聖尊嚴，不可侵犯。』『欽定頒行法律及發交議案之權。』『總攬司法權。』如我們就其起草的機關說，這個憲法大綱純粹是官僚的產物，並未有人民代表參加制憲，起草的時候，名義上雖說由憲政編查館會商資政院起草，其實資政院當時尚未成立，再就法律的效力而論，憲法大綱雖經上諭公布，但仍不過是一種憲法草案而已。頒布該大綱上諭也有云：『該五大臣所擬憲法暨議院選舉各綱要，條理詳密，權限分明……將來編纂憲法，暨議院選舉各法，即以此作爲準』

則；所有權限悉應固守，勿得稍有侵越。其憲法未頒，議會未開以前，悉遵現行制度，靜候朝廷次第籌辦，如期施行。』（見光緒新法令第一冊）

但是一般社會人士，仍以國事日非，時局日亟，要求縮短期間，以促政府的改良。光緒三十四年十月，光緒皇帝與慈禧太后相繼崩殂，宣統皇帝嗣位，以年幼暫由其父載灃攝政，以皇族組織政府，更爲國人所不滿。宣統元年（一九〇九年）各省設立諮議局，各省諮議局議員孫洪伊等，聯合了二十萬人，上書清廷聯合請願，要求速開國會，這是中國人民要求有參政權的開端。宣統二年八月資政院第一次召集會議，決定請求欽定憲法，孫洪伊氏以及其他團體的代表，又聯合繼續請願，於是清廷乃於十月下詔明諭，允許於宣統五年（一九一三年）召開國會，而將原定的九年籌備立憲期間減短三年。宣統三年武漢發生革命，清廷爲收拾人心挽回危局起見，召集資政院開臨時會議，該院多數主張：（一）宗室親貴須不問政治；（二）制定憲法，須求人民協贊；（三）須立解黨禁。同時更特派載澤等爲纂擬憲法大臣。但是那時的革命勢力已不可遏止，首先在武昌起義，各省紛紛獨立響應，是時灤州統制張紹曾，暗中聯絡軍人吳祿貞藍天蔚等，起草了一種十二條的憲法提案，以張氏的名義，要求清政府予以採納，他們並非是君主立憲黨人，不過是在軍人之中稍傾向革命吧了。他們所以提出這種信條，說者咸謂別有用心與隱因，他們預料清政府必不能採取他們的要求，而可以將政府拒絕爲名，出兵作亂，殊不料清政府居然容納。其實這也是勢所必然，清廷爲

收拾人心起見，乃急開資政院，一面罷免奕劻，以袁世凱繼任總理大臣；並命資政院從速起草憲法，於該年九月十三日資政院基於張氏的提案，擬定了憲法信條十九條入奏，清廷即以命令宣布，是爲我們所謂的十九信條。十月六日又由清帝與攝政王，宣告太廟，誓與國民永遠遵守，所以十九信條與憲法大綱的性質截然不同，十九信條爲有清一代所頒布的唯一憲法，也就是中國歷史上第一部憲法，而憲法大綱上文已經說過，祇能視爲一種憲法草案，我們看了十九信條的全部條文，也可以看出宣統末年君主立憲黨人的「虛君共和」的思想。至於十九信條的內容，最值得注意的，就是十九信條限制了皇帝的大權，『皇帝之權以憲法規定者爲限』（十九信條第三條）。政府的組織，以國會爲立法機關，以內閣爲行政機關；內閣總理由國會選舉，皇帝任命之，其他國務大臣由總理大臣推舉，皇帝任命之（全上第八條）。這雖深得英憲的精髓，實行虛君共和制，以代議機關爲全國政治的中樞，而實行責任內閣制；但是在十九信條之中，既無皇帝的行爲須得國務大臣副署的條文，而且國會對國務大臣僅有彈劾權，而沒有不信任投票權（全上第九條）。所以責任內閣制的精神根本無從表現，而且皇帝在自己的權限範圍之內，還可以自由行使其大權，與虛君共和制，頗有不符之處。所以就其內容而論，仍不過是一種憲法大綱，而不是一部完全的憲法。

十九信條雖已公布，袁世凱的被任爲內閣總理大臣，也是由資政院依十九信條第八條公舉的，但是

那時的革命潮流，依舊怒不可遏，袁世凱乃派唐紹儀與民軍代表在上海議和；因國體上南北主張不同，清廷又降上諭，命開臨時國會，願以國體問題，付諸國會公決，但這種辦法仍爲民軍代表所不能接受。清廷終於在優待的條件下，於十二月二十五日（民國元年一月十二日）下諭宣告退位，其論文有云：『茲特外觀大勢，內審輿論，將皇帝統治權公之大衆，定全國爲共和立憲政體；近治內亂，遠協古政，天下之公議也。袁世凱曩經資政院之選舉，爲總理大臣；方當新舊代謝之際，宜爲南北統一之計，卽以袁世凱全權組織臨時共和政府，與民軍協商統一辦法；以期人民之安堵，海內之泰平；卽令滿、蒙、回、藏五族，保全領土，成一大中華民國。朕既退隱，悠游歲月，永受國民之優禮，親民良政之恢興，豈不懿與！』依此論文看來，中華民國的政府似出自滿清之創造，其在清帝退位之前，民軍的共和政府已經成立於南京。不過中國數千年來的君主專制政治，至此始正式宣布其壽終正寢了。

總之：清季的預備立憲，完全爲大勢所迫，不得不以預備立憲的美名，以收拾人心，挽回危局，而緩和國內的革命運動，絲毫沒有施行憲政的誠意；由憲法大綱而十九信條，昭然若揭，均不過企圖藉此保持清廷的統治權吧了。例如憲法大綱第一條規定：『大清皇帝統治大清帝國，萬世一系，永永尊戴。』十九信條也有同樣的規定：第一條『大清帝國之皇帝萬世不易，』清廷的失敗亦卽在此。

第三節 民國初年的立法史

自一九一一年十月十日武昌發難之後，不到一個月，各省紛紛宣告脫離清廷而獨立；於是江蘇都督程德全、浙江都督湯壽潛等，欲做美國獨立革命時十三州舉行大陸會議的故事，電知滬督陳其美，提議各省派選代表，來上海開會，以組織聯合進行的機關，而協商統一的辦法，程氏並有具體計劃提出：（一）由各省舊諮議局各舉代表一人；（二）由各省都督府各派代表一人；（三）兩省以上代表到會即行開議，續到者隨到隨預議。（谷鍾秀：中華民國開國史）同時江蘇都督府代表雷奮、沈恩孚，與浙江都督府代表姚桐豫、高爾登，也聯名通電各省，派遣代表來滬集議。至十一月中旬，各省代表紛紛抵滬，計有十省之多，代表會旋即開第一次會議，議決定名為「各省都督府代表聯合會」，並承認武昌政府為民國中央軍政府，以湖北都督執行中央政府的職務。鄂軍都督黎元洪便通電各省，請委派全權代表赴武昌組織臨時政府。各省代表乃應黎氏的邀請，前往武昌集會，後因當時漢陽失守，武昌全城陷於清軍的砲火下，各省代表改在漢口英租界開會，推譚人鳳為議長，議決先制定一種臨時政府組織大綱，選舉雷奮、馬君武、王正廷為組織大綱起草委員，旋即擬就通過於大會臨時政府組織大綱二十一條，並即由各省代表簽名宣布，其所代表的省分，計有湖北、山東、福建、湖南、安徽、廣西、浙江、江蘇、直隸、河南等十省，是為民國成立以來第一次的根本法典，不

過只能視爲一種臨時憲法，因爲各省代表在漢口開會的時候，不但全國尚未統一，就是武昌、南京的軍事，尙在猛烈的進行之中，例如直隸、河南尙未有革命政府，而直隸代表谷鍾秀、與河南代表黃可權，均係以舊諮議局的議員之資格來參加會議的，其他各省的代表，則爲各省都督所選派的人，無怪乎吳宗慈說這個組織大綱就其產生的程序而言，亦殊缺乏一個德謨克拉西的形式。如吾人就其內容言，也會有同樣的結論。該組織大綱規定中央政府僅有行政與立法兩個機關，立法機關爲參議院，以各省都督府所選派的參議員三人組織之，派選的方法，則由各省都督府自定（中華民國臨時政府組織大綱第二章參議院第七第八兩條）。行政機關爲臨時大總統，由各省都督府代表選舉之，以得票滿投票總數三分之二以上者爲當選；代表投票權，每省以一票爲限（全上第一章臨時大總統第一條）。在表面上看來，頗似美國獨立革命後的憲法，代表大會之產生，固與美國獨立革命時代的十三州代表大會相類似，就是該組織大綱所採取的總統制，也與美國憲法相同；在臨時大總統之下，設有許多國務員，各管一部，如外交部、內務部、財政部、軍務部、交通部，總理各本部事務（全上第十七條與第十八條）。而沒有國務總理，且總統行爲無須國務員的副署，總統得參議院的同意，有宣戰、媾和、締結條約、任用各部部长、派遣外交專使、以及設立臨時中央審判所之權（全上第四、五、六條）。如對於參議院所議決的事件不以爲然，得於具報後十日之內聲明理由，交還覆議；參議院對於覆議事件，如有到會議員三分之二以上的同意，仍執前議時，應仍照前條（第十二條

規定參議院議決事件，由議長具報，經臨時大總統蓋印，發交行政各部執行之（辦理（全上第十四條））所以這組織大綱的缺點，第一、該大綱對於國民的基本權利與義務，毫無明文規定；第二、該大綱所設置的立法機關參議院，純由各省都督府遣派的代表組織，而不能視爲代表民意的機關；第三、臨時大總統由參議院選舉，是故臨時大總統不能目爲民選的元首，僅能看作各省都督所擁戴的人。總之，缺乏民主的精神。不過在軍事時期，各地方的秩序沒有恢復，要舉行民選，也是一件難事，何況那時教育不普及，民智未開呢！

各省都督府代表在漢口制定臨時政府組織大綱後，不久便聽到南京克復的消息，即議決：『以南京爲臨時政府所在地，各省代表，限於七日內，齊集南京，有十省以上代表時，即開臨時大總統選舉會。』各省代表紛紛首途前來南京，於同年十二月到南京的各省代表，已足法定數人數，乃依照組織大綱第十六條『參議院未成立以前，暫由各省都督府代表代行其職權』之規定，開會選舉臨時大總統。代表共四十五人代表十七省份，孫中山先生乃以十六票的多數，當選爲臨時大總統。孫總統宣誓就職後，即設立九部管理政務，以五色旗定爲國旗，代表五族共和，並以陰曆改用陽曆，是日便爲中華民國元年一月一日。次日各省代表又將臨時政府組織大綱加以修改，議決增設副總統一席，三日選舉臨時副總統，黎元洪即以十七票全場一致通過，當選爲臨時副總統，由是南京臨時政府便正式成立了。當時政府雖然還要求修正組織大綱增添國務總理，以宋教仁充任，後因參議院的反對，未能實現。但各省都督府所選派的參議員陸續抵

京；又因組織大綱無國民基本權利與義務的規定，就有人主張大加修改，便於一月二十八日正式成立參議院，出席者有十七省的代表，選舉林森為議長，陳陶遺副之。開會後便進行起草臨時約法的工作，以代替臨時政府組織大綱。至三月八日由參議院議決了全部條文，即日宣布，於三月十一日又由臨時大總統命令公布，是為中華民國臨時約法。在此臨時約法之中，中國的政制，又由總統制改為內閣制了。誠如當時參議院議員谷鍾秀所謂：『當革命之時，各省初相聯合，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，故採美國之總統制。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，故採納法國之內閣制。』（吳宗慈：中華民國開國史第三編第一章）不過所以採取法國式的內閣制的最大原因，還在臨時約法起草的時候，南北和議已有端倪，清帝於優待的條件下退位後，未來總統必須由袁世凱繼任，參議院議員基於這種事實，乃採用法國式的內閣制，藉此以剝奪袁世凱的實權，而防止袁氏的獨裁。臨時約法增加國務員輔佐臨時大總統負其責任（中華民國臨時約法第四十四條）的規定。但是臨時約法中的內閣制，仍有與眾不同的地方，就是在真正完全的內閣制，大總統應兼有解散議會的權，而議會對於內閣也該有不信任投票權，如此，行政部與立法部才能收互相牽制之效。這也是內閣制的精義所在的地方；而臨時約法一面既使國務員（國務總理及各總長）由其副署（全上第四十五條）而代大總統負其責任（全上第四十四條），但大總統既不能解散參議院，參議院對於內閣也沒有

不信任投票權；不過參議院要表示不信任政府，除了提出不信任議決案之外，還可以利用否決政府所提出重要的法案，尤其是預算案；或通過政府所不贊成的重要法案，使內閣不能安居其位。何況參議院對於國務員認為失職或違法時，還得提出彈劾案（全上第十二條）。法國的內閣制，僅使總統解散衆議院要得參議院的同意，議會便成爲萬能的機關，處處可以爲內閣的掣肘，法國的政潮迭起以及短命內閣的層出不窮，也不過在此一點而已。法國內閣制的缺陷亦即在此。而中國的臨時約法，政府沒有解散議會的權，更不能維持行政與立法兩部權力的平衡了。其次臨時約法的內容異於臨時政府組織大綱的，便是第二章人民權利的增添，規定人民的基本權利與義務，表面上人民得享有許多自由權，例如身體自由、居住自由、財產營業自由、言論、著作、刊布、集會、結社自由、書信秘密自由、居住遷徙自由、信教自由（全上第六條）及請願權（全上第七條）、陳訴權（全上第八條）、訴訟權（第九條）、考試權（第十一條）、選舉權被選舉權（全上第十二條）。但是章末第十五條規定：『本章所載人民之權利，有認爲增加公益，維持治安，或非常緊急必要時，得以法律限制之。』所以該章所列舉的一切權利，至多只能限制行政司法兩機關，而不能限制立法機關，顯係有名無實的具文。除此而外，臨時約法的缺點更不一而足，如無一條提及地方制度，關於財政的規定不完備，民權無法院的保障（潘大遠：中國憲法史綱要）。總統由各地選派代表組織的參議院選舉，實有違背民主主義的精神；既採用法國式的內閣制，則不宜設副總統（張知本：憲法論第一編第

五章第二節)。其實在臨時政府組織大綱修正的時候，孫大總統就向參議院提出中華民國臨時政府組織法案，依照孫中山先生生平的主張五權憲法而製定，內有『臨時大總統除典試院、察吏院、審計院、平政院之官職及攷試、懲戒事項外，得制定文武官職官規。』顯有使攷試權、監察權獨立之意。並擬在臨時政府成立後一年內，召開國民會議，制定憲法，惟參議院多數主張自行起草，議決將原案退回（陳茹玄：中國憲法及政治史三四——三五頁）。

南北議和既已成功，袁世凱也電告贊成共和，孫中山先生乃於二月十三日向參議院辭職，不過於辭職書內附有三條件：（一）臨時政府地點設於南京，此乃各省代表所議定不能更改的；（二）辭職後，俟參議院選定新總統親到南京受任之時，大總統及國務員始行辭職；（三）臨時約法爲參議院所制定，新總統必須遵守。二月十五日參議院開臨時大總統選舉會，選舉袁世凱爲臨時大總統。二月二十日參議院又選舉黎元洪爲副總統。但是袁氏不願南下，嗾使北方兵變，參議院不得已，允袁氏在北京宣誓就職，並命唐紹儀至南京組織新內閣，接收交代，孫總統乃於四月一日頒布解職令。四月五日參議院議決政府北遷，四月二十九日該院就在北京開始集會，而唐紹儀內閣因與袁氏衝突，於六月六日憤而辭職，此後繼任內閣總理的，都仰袁氏的意志，因此責任內閣制給袁氏破壞殆盡。參議院又依據臨時約法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』的規定，便

着手進行制定國會組織法、衆議員選舉法及參議員選舉法。開會時議員人數已達百餘人，較諸南京時代，已增三倍，儼然像一個全國的代表機關。以上三種法律俱於元年八月十日經總統公布。國會組織法對於國會的組成，係採用兩院制，將國會分爲衆議院與參議院兩院（國會組織法第一條）。參衆議員的選舉法，都是採取間接選舉制、大選區制與限制選舉制（全上第二條至第五條）。至民國二年四月八日，各省依照上述的三種法律，選出參、衆兩院議員，齊集北京開首次會議。五月一日參議院選出國民黨黨員張繼、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。兩院開會時，都以國民黨黨員占多數，而進步黨居其次。因此便形成了國民黨與進步黨對峙的形勢。先是元年八月間，同盟會與統一共和黨攜手，聯合組織國民黨，因此國民黨在參、衆兩院共佔四百席，爲絕對多數。其他政黨，因懾於國民黨勢力的雄厚，乃共謀聯合之道，共和黨爲抵抗國民黨起見，便與民主黨及統一黨合併而成爲進步黨。兩黨在政治的信仰上，國民黨傾向於地方分權，傾向於限制總統的權力；而進步黨則傾向於中央集權，傾向於擴充元首的權力。至於兩黨的勢力，在衆議院兩黨人數約略相等，在參議院則國民黨的人數遠在進步黨之上。但不幸國民黨內部分化，有國民黨黨員景耀月等出而組織政友會，因此國民黨的勢力稍減。其實進步黨不久也遭到同樣的運命。國會既於四月八日成立，而依據臨時約法第五十四條：『中華民國之憲法，由國會制定』的規定，負有制定憲法的責任，於是又依元年國會組織法第二十條的規定：『民國憲法的起

草，須由參、衆兩院各於議員內選出同數的委員行之。」因此參、衆兩院各選出起草員三十人，於七月十二日便成立了憲法起草委員會。以北京宣武門外的天壇祈年殿爲會所。在這個憲法起草委員會中，以國民黨員爲最多，竟有二十八人之多，進步黨次之，有十九名。但當草案開始起草的時候，第二次革命爆發，而革命的起因，在起草委員會於天壇開會，預定仍採取法國式的內閣制，而袁氏堅持非採取美國式的總統制不可，於是雙方的意見不能相容；國民黨領袖宋教仁又被袁氏刺死；江西督軍李烈鈞也被袁氏免職；因此促成了民國二年七月二次革命的爆發。結果不及二月，竟被袁氏用武力削平，於是袁氏勢力益加雄厚，可以爲所欲爲了，即要求國會，先選舉總統，然後制定憲法；而國民黨自贛寧之役大敗後，黨內又發生分化的事情，該黨起草委員如張耀曾、谷鍾秀等與進步黨的委員李國珍、劉崇佑等，聯合而成立民憲黨，於是國民黨與進步黨在委員會中的勢力一蹶不振；同時在二次革命時，一部分委員不是被捕慘殺，就是逃亡在外，因此到會的人數不過四十人左右。依照憲法起草委員會規則第八條『本會非有委員三分之二出席不得開議，』與第九條『本會之決議以委員總額半數之一致成之』的規定，則每次非有四十人的出席不能開會，非有三十人的同意不能議決。所以一案件實際上非容納多方面的意見不能通過，更非一黨或一部分人就能操縱大會的意見。憲法起草委員會起草憲法的程序，值得我們注意的有下列幾點：（一）議決案的成立，本只要有全體委員的半數（三十人）的一致同意；但後來委員被殺的被殺出亡的出亡，

不能到會的委員很多，因此覺得這層規定，也很嚴酷了。(二)委員會的起草工作，並不守絕對的祕密，只許兩院議員出席旁聽，對於外人旁聽，則一概拒絕。後來袁世凱派了委員來會陳述意見，也不能得到特別的許可，足見限制旁聽的嚴厲。(三)委員會所定的起草方法，分做大綱的起草與條文的起草兩項程序，大綱的起草人爲政友會的孫鐘，國民黨的張耀曾，共和黨的黃雲鵬和進步黨的汪榮寶四人。大綱起草後交委員會討論，自八月二日起至九月二十三日討論完畢，共開會十八次，通過大綱十二條，如行政部的組織採取內閣制，國會的組織採取兩院制，人民的權利利用列舉規定等等。條文起草，即依照大綱十二條所規定的原則，起草全部憲法的條文，起草委員除上述四人外，再加了一個公民黨的李慶芳（潘樹藩著：中華民國憲法史三三頁及王世杰：比較憲法六九二頁，均誤爲黃雲鵬）。條文起草完畢後，便於十月四日呈交委員會討論，殊不料袁氏竟提出先選舉總統而後制定憲法的要求。原來在國會成立之初，國會議員多數主張先制定憲法，後選正式大總統，是故袁氏無可奈何；但至贛寧討袁之役失敗後，進步黨議員紛紛向國會提議先選總統後定憲法，而獲得袁氏的歡心。因爲袁氏既以武力壓倒了國民黨的勢力，國內總統候選人除袁氏一人而外，沒有第二人與之競選，國民黨議員雖欲反對，而深怕袁世凱斷行非常手段，解散國會，因此也只得贊成先選舉總統。十月五日參衆兩院開憲法會議，先議決了憲法起草委員會所擬定的大總統選舉法，馬上以聯合會的名義公布。關於這大總統選舉法的內容，大約有下列幾個要點：(一)總統的產生，

採取國會選舉制，不採人民選舉制（大總統選舉法第二條）；（二）總統的繼續當選以一次爲限（同上第三條）；（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（同上第五條）；（四）當選爲正副總統的人，必須得有高票數，第一次及第二次投票，非得票滿出席人數的四分之三，不能當選；第二次行決選之投票，亦非有得票過出席人數之半，不能當選（同上第二條）。十月六日國會依照大總統選舉法組織大總統選舉會，袁氏用盡種種卑鄙的手段，終於當選爲第一任正式大總統。從此袁氏自度羽毛豐滿，可以施其推翻臨時約法的陰謀，在他就大總統職之後，立即向憲法會議爭取憲法公布權。憲法起草委員會以憲草尙未完成，置之不理；袁氏又向衆議院提出修正臨時約法案，袁氏要求：（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，謂參議院議決，有妨害行政的敏捷與靈活；（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；袁氏唯一的依據謂「國務員同意權不容於內閣制之國」；且「國會既有彈劾於後，自可不必有同意權於先」；（三）總統宣戰、媾和及締約，不必徵得參議院的同意；其理由謂：「外交貴祕密神速……宣戰媾和決策之期，間不容髮，不宜交議會討論」；（四）總統享有緊急命令權；（五）總統享有財政緊急處分權。十月二十四日憲法起草委員會正在開會討論的時候，突然來了八位不速之客，施愚、顧鼇、饒孟任、黎淵、方樞、程樹德、孔昭炎、與余榮昌等，口稱奉有大總統的委任來會陳述意見，委員會峻辭拒絕參與其會。袁氏干預制憲工作，既

着着失敗，乃斷然爲破壞國會的詭計，即於十月二十五日袁氏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：『制定憲法，關係民國存亡，應如何審議精詳，力求完善；乃國民黨人，破壞者多，始則託名政黨，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，閱其所擬憲法草案，妨害國家者甚多。特舉其要者，先約略而言之。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，須免其職云，比較臨時約法弊害尤甚。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。否則國務員即不違法，議員喜怒，任意可投不信任之票……綜其流弊，將使行政一部僅爲國會附屬品。』至十月卅一日起草案委員會終於將草案通過了三讀會，而中華民國憲法草案即天壇憲法草案乃告成立。其特色完全在模倣法國制度，一方面使內閣對衆議院負責（草案第八十一條）。衆議院可以利用不信任投票權，強迫內閣辭職（同上第四十三及八十二條）。但在他一方面內閣要解散衆議院，須徵得參議院的同意（同上第七十五條）。這樣如何能維持行政部與立法部雙方權力的平衡。法國政潮迭起，短命內閣層出不窮者以此，一般憲政學者都以爲法國式的內閣制爲最劣的責任內閣制（薩孟武：憲法概論二一二頁）。此草案對於地方機關的組織與權限，未加以詳細的規定，僅有第一條『中華民國永遠爲統一民主

國，』表示爲單一國而非聯邦國。其次十九條規定人民有受初等教育的義務；國民教育以孔子之教爲修身大本。原來這個孔教問題，在起草時頗成爭論的焦點，國民黨委員張耀曾等反對以孔教爲國教，而進步黨議員汪榮寶則堅決主張之。此項的規定，爲折衷的辦法。亦爲本案最大的缺陷。袁氏既不滿意於天壇憲法案採取法國式的內閣制，一面通電全國，嗾使各省都督民政長等出而反對，電文中有所謂：『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。』上述二電全文均見吳宗慈：《中華民國憲法史五二—五五頁》。於是各省都督、民政長、鎮守使、師長、旅長等，紛紛來電反對憲草，張勳、馮國璋、韓國鈞等更有呈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，鑿人民之心理。』於是袁氏藉口二次革命，下令解散國民黨，撤銷國民黨國會議員，凡自湖口革命之日起，籍隸國民黨的議員，皆追繳其議員證書徽章。十一月四日下午四時起軍警開始執行，通夜不息，到明晨八時始完畢，被追繳的有四百三十八人之多，初僅追繳三百五十餘人，計兩院猶足法定人數，而仍有開會的希望，於是又補行追繳八十餘

人；同時又私自組織政治會議，原係一種行政會議，爲熊希齡內閣所召集；其目的原在討論地方行政事宜，其構成的份子，也是各省行政長官派遣的委員，於二年十一月五日經國務院通電召集，正值袁氏撤銷國會議員的政變發生之時。袁氏乃因利乘便，改爲政治會議，使其負有摧殘國會的使命，未幾各省都督、民政長、與黎元洪等，聯名電請袁氏遣散國會的殘留議員，袁氏乃將解散國會與修正臨時約法兩大問題，提出政治會議討論；該會爲迎合袁氏的意旨，先於三年一月十日開會，認爲黎元洪等所請爲正當，乃呈請袁氏下令解散國會，袁氏也就在那天，以熊希齡、梁啓超等全體閣員之副署，下令停止國會殘留議員的職務，於是國會乃完全解散。政治會議更聲稱臨時約法有修改的必要，主張「特設造法機關，以改造民國國家之根本法。」旋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布。所謂造法機關的約法會議便產生了。依該條例的規定，約法會議以「議決增修約法案及附屬於約法重要之法案爲其職權。」約法會議議員依該條例規定，應由（一）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）全國商會聯合會選舉會選出四人。凡充任選舉人者，必須具備四種資格之一：（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研精科學者；（四）有萬元以上之財產而熱心公益者。選舉權資格的限制之嚴格，爲任何國家選舉法上之所無，而所謂「通達治術」、「夙著聞望」、「研精科學」、「熱心公益」無一不是使

政府易於操縱選舉名冊；而被選舉人資格之限制，更爲嚴格，凡當選爲約法會議議員，須以列名於政府所制定的被選舉人名冊爲限。當選人於當選後，仍須經政府所組織的審查會審定合格，始能充任議員。所以約法會議的議員，在形式上雖也略有選舉的形式，實則他們的所謂選舉，仍無異於指派，其所產生的議員，都無非是政府的工具。約法會議於三年三月十八日舉行開幕典禮，孫毓筠被選爲議長，而副議長則由施愚充當。袁氏即當場提增修臨時約法大綱七項：（一）爲外交大權應歸諸總統，凡宣戰、媾和及締結條約，無庸得參議院的同意；（二）總統制定官制、官規及任用國務員與外交大使、公使，無須經參議院的同意；（三）採取總統制；（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政院；（五）關於人民公權的褫奪與回復，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。約法會議即依照袁氏所提出的增修臨時約法大綱七項，由議長指定王世徵等七人起草約法，嗣後約法會議議決中華民國約法，於三年五月一日由大總統公布，全文共十章六十八條。而約法中關於參政院與立法院的組織，未有明文規定，因此約法會議又先後議決了參政院組織法與立法院組織法，更爲博得袁氏的歡心起見，又修正二年十月四日的大總統選舉法，其內容要點：（一）爲總統的任期改爲十年，無連任的限制；如屆大總統選舉之年，參政院認爲政治上有必要時，得爲現任大總統連任之決議；（二）爲總統繼任人，應由現任總統推薦三人於總統選舉會，由選舉會就三人中選舉之。所以袁氏在

實際上等於終身職無異。本來在袁氏的新約法下，大總統的權力已高於一切（參閱約法第十九、二十一、三十四、五十四等條），駕於美國的總統制之上；蓋總統制的要旨，在於立法、行政、司法三機關的各自獨立，互不干涉；而袁氏的新約法只許行政權干涉立法權，而不許立法權干涉行政權。例如大總統對於立法院議決的法律案，得聲明理由交還複議；如立法院出席議員三分之二以上仍執前議，而大總統認爲於政治外交，有重大危害或執行有重大障礙時，尙得於參政院同意下，不公布之（約法第三十四條）。此種否定權的效力，實遠過於美國總統的否認權（Veto power），而等於德意志皇帝以『不公布』的方法，可以取消國會所議決的一切法律案，這種制度實爲一種總統獨裁制（Presidential dictatorship）。

第四節 軍閥混戰時代的制憲工作

自國會解散後，袁世凱在事實上已成爲獨裁的元首；自中華民國約法公布後，在形式上也已成獨裁的元首；自修正大總統選舉法宣布後，更儼然爲終身的獨裁元首。於是一般趨炎附勢的政客和官僚，乃倡君主立憲政體，以博得袁氏的歡心，當時袁氏的政治顧問美人古德諾（F. J. Goodnow）也撰文附和，曾著有『君主立憲優於民主立憲』以及『中國不宜採用民主國體』之說，在政府機關報亞細亞日報用大號字刊登。原來在民國三年的夏天，清室遺老劉廷琛、勞乃宣等，看到袁氏有稱帝的野心，曾提倡宣統復

辟之論，給袁世凱一種重大的打擊；袁氏對於這種復辟運動，也曾於民國三年十一月二十三日特下明令嚴加取締，過了一年，便有擁袁氏爲目的的君主立憲運動的出現。袁氏既必欲稱帝而後快，爲收拾民心製造輿論起見，乃請古德諾撰著共和與君主論，極力鼓吹君主立憲制，因此便造成了民國四年的洪憲政變。先在八月十五日，由楊度、孫毓筠、嚴復、劉師培、李燮和、胡瑛等，後人所謂六君子，設立籌安會。表面上雖說該會的宗旨，不過在於從學理上比較，研究君主立憲與民主立憲制度的優劣，但在實際上，則遠出研究學理的範圍之外；『函電交馳，號召各省軍政兩界，各派代表，參加討論』，而鼓吹君主立憲，肅政廳會上書政府請求禁止其活動，而政府一味敷衍，內務部三次下令取締，也是表面文章。不久籌安會改稱爲憲政協進會，彰明昭著地主張應採取君主立憲，而以擁護立憲的政黨自居。不過政黨無權變更國體，袁氏自己也不願負變更國體的責任，於是有所謂請願聯合會向代行立法院職權的參政院請願，提出變更國體的請願書，參政院也就因勢利導，請求召集國民會議，以解決國體問題。建議書便送達於袁氏，不久該院又議決了國民代表大會組織法，於四年十月八日經袁氏公布。各省區乃進行選舉國民大會代表的事宜，不過所謂選舉並非出於真正的選舉，而是由各省區監督暗中指定，而依該組織法的規定，國體問題由國民代表大會投票決定。所以各省區的監督，一面使各該區的國民代表大會投票贊成君主立憲的政體，又以電文表示擁戴袁氏爲皇帝；一面囑令其委託參政院爲國民大會的總代表。參政院於四年十二月十一日開會，彙查全

國民代表所投的票數，總數爲一千九百九十三張，全體均係贊成君主立憲的票子，顯係中央與各省官吏的作僞，無庸贅言。參政院既爲國民代表大會的總代表，乃以總代表的名義上推戴書，極言袁氏的功德無倫。到民國四年十二月袁氏始下令承認帝制，更於十二月三十一日下令改明年爲洪憲元年。但是美中不足，蔡鍔、唐繼堯當袁氏下令承認帝制之時，已於十二月二十三日在雲南起義，反對袁氏稱帝，各省紛紛宣告獨立以響應。於是袁氏的地位，在剎那之間即轉入極度危殆的境地，至五年三月二十二日袁氏爲挽救自身地位計，遂下令撤銷承認帝位案，仍自稱爲大總統，但是各省仍相繼宣告獨立，通電討袁，表示非袁氏去位不可；袁氏鬱鬱成病，終於在五年六月六日袁氏憤亡於新華宮，百日的洪憲政變於是告一段落，中國再由帝政改爲共和了。

袁世凱的君憲運動既已完全失敗後，副總統黎元洪依民國二年大總統選舉法，於五年六月七日就大總統職，於是各省相繼宣言取消獨立，表示擁護中央，全國又呈統一之象。到六月二十九日黎氏即下令恢復臨時約法及二年大總統選舉法，同時又申明召集民國三年解散的舊國會，繼續制憲工作。在這命令中說：「共和政體首重民意，民意所寄，厥唯憲法；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，迄未召集，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。』至五年八月一日舊國會在京開會，到兩院議員五百餘人，決定繼續民國二年的制憲工作，以民國二年憲法起草委員會所議定的中華民國憲法草案為基礎，自五年九月五日至十三日完成初讀程序，自五年九月十五日至六年一月十日完成了審議程序。先後共開會二十四次，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。此間成爲討論爭執的焦點者，有孔教問題、議員兼任國務員問題、國會委員會問題、以及緊急命令權問題等。關於孔教的規定，尊孔問題發端於民國元年，袁氏傾向專制政治，尊孔之說益盛，進步黨在天壇憲法起草委員會中，極力主張以孔教爲國教，而國民黨則誓死反對，後採取折衷辦法，僅有『國民教育，以孔子之道爲修身大本』（草案第十九條）。袁氏既死，尊孔問題本已無問題，殊不料在兩讀會時，此問題又引起許多辯論，反對尊孔的主張打消草案第十九條的規定，倡尊孔說的則尙以草案所規定的爲不滿足；後經各方面的疏通，力求各方面的妥協，最後決定廢除草案的規定，而代之以『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』的條文。顯而易見，這種規定漫無意義。次之，關於議員兼任國務員的規定，草案原規定『兩院議員不得兼任文武官吏，但國務員不在此限』，草案既然是要採取議會內閣制，不論在理論上或列國實例言，議員兼任國務員，視爲固然；但二讀會時竟議決刪去但書。再次關於國會議員會的規定，在於國會閉會期內留一監督政府的機關，但在二讀會中，爲大多數議員所反對，認爲寥寥四

十委員，難免不爲政府所利用，而且國會會期每年有五個月之久，也無設立委員會的必要。最後關於緊急命令權問題，草案原定：『大總統爲維持公共治安，防禦非常災患，時機緊急，不能牒集國會，得經國會委員會的同意，發布與法律有同等效力的命令。』但在二讀會中頗受各方面的抨擊，認爲此項規定不獨危險，而且並非必要；因爲對於一般變亂，總統既兼有依法宣告戒嚴之權，即對於財政一端，也設有財政緊急處分的規定，因此遂被二讀會廢棄。以上諸問題雖已得到折衷的解決，但是到討論總統應否有解散國會的權時，議論紛紛，莫衷一是。草案規定：總統有權解散衆議院，但須受二種限制：（1）須經參議院列席議員三分二的同意，與（2）同一會期，不得爲第二次解散。有的主張全然不設解散衆議院的權，有的認爲草案所設的限制太嚴，因此在二讀會中未及議決。其實最足以引起當時國會議員爭吵的，還是地方制度問題，尤遠在一切其他問題之上。因此種種，竟演出五年十二月八日的國會大門毆案。先是國民黨議員多人主張省制應規定在憲法之中，而進步黨黨員梁啓超、湯化龍、藍公武、劉崇佑、林長民等組織的憲法研究會，及夏同龢、烏澤聲等組織的憲法討論會，則極力反對，竟由舌戰演化爲武力的衝突。擾攘一月，各黨謀多方面的妥協，始成立了一個十六條的地方制度草案，交付憲法起草委員討論；草案付大會審議時，湯漪、秦廣禮、駱繼漢、呂復都有修正案提出，各方的意見又呈分裂之象。當時各方爭論的焦點，一在省制應否入憲？另在省長應否民選？急進的主張省制入憲，並主張省長民選；反對的不但主張省長由中央任命，並反對以任何省

制列入憲法；折衷派則主張省制入憲，而不主張省長民選。反對地方制度入憲的政團，如研究會、討論會的分子，紛紛提出辭呈，表示其反對的決心。當時在京集會的督軍團，也聯名攻擊憲法草案，呈請大總統解散國會，直到六年六月十二日國會又遭到被解散的厄運。先是段祺瑞內閣因解決軍務及對德宣戰問題，召集各省督軍及各特別區都統，在北京舉行軍事會議，這就是所謂八省的『督軍團』。於六年四月二十五日開會，一致主張對德宣戰，而為段內閣對德政策的聲援。但國會始終通不過對德宣戰案，於是督軍團乃聯名攻擊憲法草案，呈請總統解散國會，而且各省相繼宣告獨立，黎元洪看到形勢的危險，能與段派相抗衡的惟有張勳，乃電召張勳入京共商國是。六月七日張勳由徐州率兵北上，並電陳調停條件，並請限期解散國會，黎氏竟冒不韙，採納張勳之請，於六月十二日下令解散參、衆兩議院。令中有云：『上年六月本大總統申令，以憲法之成，專待國會。開國五年，憲法未定，大本不立，亟應召集國會，速完憲法等因。是本屆國會之召集，專以制憲為要義。前據吉林督軍孟恩遠等呈稱：「……………」等語。近日全國軍、政、商、學各界，函電絡繹，情詞亦復相同。查參、衆兩院，組織憲法會議，時將一載，迄未告成；現在時局艱難，兩院議員，紛紛辭職，以致迭次開會，均不足法定人數，憲法審議之案，欲決定而無從，自非另籌國法，無以慰國人憲法期成之渴望。本大總統俯順輿情，深維國本，應即准如該督軍等所請，將參、衆兩院即日解散，尅期另行選舉，以維法治。此次改組國會本旨，原以符速定憲法之成議，並非取消民國立法機關。』國會既解散，張勳乃於六年六月十四

日入京，張之參謀萬繩武等早已密電康有爲來京計劃復辟，七月一日晨三時張勳偕陸軍總長王士珍、步軍統領江朝宗、警察總監吳炳湘以及陳光遠、勞乃宣、劉廷琛等數十人，同入清宮奏請復辟，清帝發布上諭有云：『辛亥變起，我孝定景皇后至德深仁，不忍生民塗炭，毅然以祖宗創垂之重，億兆生靈之命，付託前閣臣袁世凱；設臨時政府，推讓政權，公諸天下，冀以息政弭亂，民得安居。乃國體自改共和以來，紛爭無已，迭起干戈，豪劫暴斂，賄賂公行……今者復以黨爭，激成兵禍，天下洶洶，久莫能定，共和政體，補救已窮……不得已允如所奏，於宣統九年五月十三日臨朝聽政，收回大權，與民更始。』黎元洪以張勳復辟之亂發生，黎氏本人避入日本領事館，一面電副總統馮國璋，請其依法代行總統職權；一面又任命段祺瑞爲內閣總理，段氏即誓師馬廠，卒以武力削平張勳復辟之亂。張勳逃入荷蘭使署館。

復辟之亂既平，黎元洪勢難復職，馮國璋於七月三十日由寧北上就大總統職，段祺瑞仍爲內閣總理。因爲與舊國會仇恨甚深，不欲召集舊國會，於六年九月二十九日段內閣以大總統命令各省及蒙、藏、青海各長官，依照民國元年的臨時約法選派參議員，另行組織參議院。十一月十日新參議院正式成立，在北京開首次會議，即修正民國元年的國會組織法、參議員選舉法及衆議員選舉法，其修正的要點不外乎三端：（一）在減少兩院議員名額，參議院議員由二百六十四名改爲一百六十八名；衆議院議員名額，原定爲五百五十六名（每人口八十萬出議員一名），今則改爲三百七十八名（每人口一百萬出議員一人）。（二）

在選舉權資格的提高，參議院議員，原定由各省省議會選舉，而今則改爲由『地方選舉會』選舉，而且初選人的資格限制極嚴，（1）須曾在高等專門以上學校畢業，或有相當資格者；（2）須曾任薦任職以上滿三年者，或簡任以上滿一年或受勳位者；（3）須納直接稅百元以上，或有五萬元以上之不動產者。（三）在變更參議院的選舉機關，由各省省議會改爲地方選舉會選舉。民國七年八月十二日新國會成立，即世人所稱之安福國會，安福系議員達三百三十人之多，在新國會中爲絕對的多數黨（謝彬：民國政黨史六八頁）。九月新國會選舉徐世昌爲大總統，十二月參衆兩院各選三十人合組憲法起草委員會，再從事於制憲工作，議決不用民國二年的天壇憲法草案，另行推選起草委員起草，計自七年十二月二十七日，至民國八年八月十二日止，先後共開會二十六次，議決全部草案共一百零一條，完全抄襲天壇憲法草案，仍以責任內閣制爲骨幹，不過不同的地方有下列幾點：（一）兩院如有議員總數三分之一以上的列席，就可開會（草案第三十一條）。而天壇憲草則規定兩院非各有議員總額過半數之列席，不得開議（第三十七條）。（二）大總統解散衆議院，不必徵得參議院同意（草案第六十三條），而天壇憲草則否（第七十五條）。（三）除國務總理及部總長而外，大總統尙可任命其他人員爲國務員（草案第六十七條），但天壇憲草則不許可（第七章國務院）。此時南北對峙的形勢已成，新舊國會分別在南北開會議憲，國民黨領袖孫中山先生在廣東倡言護法，成立國會非常會議，並組織中華民國軍政府，推孫中山先生爲大元帥。詳情將

於下節細述。而北方馮段不協，暗鬥日甚，北方督軍多是皖系，馮氏感受壓迫，惴惴不安，不願再任大總統。九月國會組織總統選舉會，徐世昌當選爲大總統，皖系一面操縱國會，把持政權；另一面利用參戰名義，向日大借款，以擴充軍備。不久南北形勢又爲之一變，北方先於九年五月發生了直皖戰爭，結果安福系一敗塗地，安福俱樂部因被政府解散，安福系議員亦多被驅逐，所謂安福國會的制憲工作，又復擱置了。徐世昌乃命靳雲鵬爲總理，並於九年十月三十日以大總統命令，宣布參、衆兩院應從新選舉，依照民國元年國會組織法及參議員選舉法，衆議員選舉法辦理選舉事宜，但各省遵徐氏命令舉行選舉的，不過十一省而已，就是已經選出的議員，也始終沒有集會。此時省憲運動却日見澎湃，原來在民國九年的夏秋之際，南方護法政府已經解體，西南諸省乃實行自治的主張，於是聯省自治的運動便自此誕生，頗爲多數人士所贊同。尤其是實力派如湖南的趙恆惕、浙江的盧永祥、福建的陳炯明和雲南的唐繼堯，均極力贊助聯省自治的運動。他們認爲先由各省自行制定憲法或稱爲省自治法，至各省省憲成立實行自治後，再由各省派遣代表組織省議會制定國憲，依國憲而組織中央政府，國家統一的事業也可藉此完成。他們更要在國憲內劃分中央與各省的權限，組織一聯邦主義的國家。湘省省長趙恆惕於其致曹吳商權國是書中更明白地說：『在聯邦制下，則於憲法上將國家各項事權，一部畀與中央，一部畀與地方，是卽流俗之所謂聯省自治。其實聯邦主義的萌芽，遠在民國三四年間，經章士釗等的甲寅雜誌之鼓吹，聯邦思想幾爲多數輿論所贊同。』

首倡自行制憲的是湖南省。該省政府曾於民國九年十一月二日宣言自治，着手於省憲的制定，先由省議會議決湖南制定省自治根本法籌備章程，內定由省府特聘十三人組織起草委員會，擔任起草的工作；起草完竣後，再由各縣人民選出代表一百五十人組織審查會，審查草案，然後交付全省公民投票複決；最終由省長公布。故至民國十年十二月十一日，省憲草案始經全省公民投票複決，民國十一年一月一日湖南省憲法於是正式公布施行。全文計十三章共一百四十一條。其重大的特色，就是公民投票複決制的採用，也就是民權的擴張。如省議會的解散（湖南省憲法第四十四條），省憲法的修改（同上第一百二十六條），省長的選出（同上第四十七條），省長的退職（同上第五十二條），法律的複決（同上第六十六條）等等，均由全省公民總投票表決，當可說已採取了直接民主制的辦法了。陳茹玄在其所著的民國憲法及政治史中，下了一個很確當的批評，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。顧愚於此不能無疑焉。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，將茫然不知所為。且吾國各省戶口，至今未有詳實之調查，投票尤易於作偽。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，可為前車之鑒。且吾於湘』

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。」此外如男女在法律上一律平等（同上第五條及第二十一條第二項），均有選舉權（同上第三十條）。其次是列舉省的事權於憲法中，依第三章省之事權第二十五條規定：關於左列各事項，省有議決執行權：（一）省以下之地方制度，及各級地方自治的監督；（二）省官制、官規、官俸及官吏的攷試；（三）省法院的編制，監獄及感化院的設立，及司法行政的監督；（四）各種職業團體的組織及關於勞動之法規；（五）制定本省稅則，募集省公債及訂結省政府有負擔之契約；（六）制定戶籍法及登記法；（七）省公產及營造物之處分；（八）各級學校學制及與教育相聯屬之事項；（九）礦業農林之保護及發展；（十）各種公共實業及關於實業之法規；（十一）省以內之河川、道路、土地整理及其他土木工程事項；（十二）省以內之鐵道、電話、電報支線之建設；但爲謀交通行政之統一聯絡，省際商業之發達，及應國防上之急需，國政府之命令，得容受之；（十三）省內之軍政、軍令事項；（十四）省警察行政事項；（十五）衛生及各種公益慈善事項。第二十七條更規定省政府受國政府的委託，亦得執行國家行政事務；本來國權與省權的界線，在聯邦制的國家，應於國憲中劃定，不過在國憲尙未成立以前，省之事權由省憲規定，也是無可非議的地方。繼湖南而起制定省憲的是浙江省，民國十年六月浙江督軍盧永祥通電主張各省自行制憲，同時召集浙江省憲法會議，由省議會選出五十五人與各縣議會各選出一人組織

之。就以省議會的五十五人組成憲法起草委員會，着手起草憲法，起草完竣後，交付憲法會議議決公布，制憲程序較湘省更爲簡單。公布之日爲九月九日，故又稱爲『九九憲法』。全文計十七章共一百五十八條。內容大致與湘省憲法相同，惟省機關的組織，較湘省多設一監察會，此外又制定憲法施行法二十三條，第一條規定國憲未成立之前，應歸於國之事權，得由本省議決執行之。其他如陝西、江西、四川、廣東、福建等省，也紛紛從事於省憲運動，但在實際上均未嚴格施行。湖南的軍閥政治，也沒有因省憲的成立而有變更。此外東三省還有一種所謂聯合保安規約，與上述的省憲法略有不同之處；在民國十年六月的時候，東三省各團體因不願受北京政府的統治，推舉張作霖爲遼吉黑三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，商、教、工、農、會各舉一人，三省軍政兩署各派一人，制定了一個三省聯合保安規約，全文共計二十條，其重要之點：（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；（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。而保安總司令的職權，據三省憲法所規定：（一）能提出法律案於聯合會議；（二）得以明令召三省之軍隊；（三）得依法律特赦及增減刑期；（四）得依法律宣布戒嚴令；（五）代表人民辦理外交事項；（六）得聯合會之同意，有宣戰、媾和及

條約締結之權；(七)如遇敵人侵略疆土，得布告宣戰。

但到了民國十一年四月，奉直戰爭的結果，直系獲得最後的勝利，當時直系的軍閥曹錕、吳佩孚等，因為安福國會所選出的大總統徐世昌有傾向奉系軍閥張作霖的嫌疑，因此呼出『恢復法統』的口號，所謂法統，不外恢復黎元洪的總統職務，與恢復舊國會二事；又屢次挑撥北洋軍閥的感情，必欲驅逐徐氏而後快。舊國會一部分議員於民國十一年五月二十四日在天津設立『第一屆國會繼續開會籌備處』，企圖恢復舊國會；六月二日徐世昌不堪直系將領的壓迫，便自動宣告解職，於是舊國會參眾兩院議長王家襄、吳景濂以及曹吳的代表，電請任期已滿的黎元洪再就總統職務。六月十一日黎氏因直系將領的擁護，回京執行總統職務，並通電全國說：『民國亂事，悉由督軍造成，非廢督裁兵，無以收拾時局。』同時任命顏惠慶署理國務總理以組織內閣。十四日下令撤消民國六年六月十二日的解散國會之令。同時在南方發生了陳炯明的叛變，於是一部分的留粵議員，眼見得廣州軍政府的毫無希望，同時舊國會既經恢復，都紛紛北上，西南軍政府也以『護法大業既已完成，西南各省因護法而成立的一切組織，亦應於此時告終。』八月一日兩院議員，齊集北京開會，由王家襄與吳景濂分別擔任主席。這便是舊國會的第二次恢復，但當時發生了兩大問題，不能解決。一是所謂『新新國會議員』起來反對舊國會的重開，他們是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，依照民國元年國會組織法、參議員選舉法及眾議員選舉

法所產生，但遵令辦理選舉的祇有十省，議員不足法定人數，一年多沒有開成一次會。二是因列席份子的資格問題，發生了民六與民八之爭；民國六年國會解散後，議員中有南下參預護法，列席民八廣州國會的；有沒有南下參預護法而被民八廣州國會除名的；而且這些被除的議席已經民八廣州國會的以他人補充，因此舊國會集議後，關於列席資格的問題，便發生了民八與民六之爭。結果因為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了列席的資格。舊國會恢復後，仍以制憲為其主要的職務，但是集會後，往往以不足法定人數而流會。因此乃有國會議員提議修改元年的國會組織法，以減少憲法會議出席人數的限制。原來元年的國會組織法第二十一條的規定是：『民國憲法之議定，由兩院會合行之。前項會合時以參議院議長為議長，衆議院議長為副議長；非兩院各有總議員三分二以上之出席，不得開議，非出席議員四分之三以上之同意，不得議決。』所以凡開憲法會議時，必須有參議員一百八十三人和衆議員三百九十八人的出席方行。至十二年三月將國會組織法第二十一條修改為：『民國憲法之議定，由兩院會合行之。前項會合時以參議院議長為議長，衆議院議長為副議長，正副議長均有事故時，以兩院副議長臨時代理；非兩院有總議員五分之三以上之出席，不得開議；非出席議員三分之二以上之同意，不得議決；但關於議憲程序，以兩院議員總數過半數之出席開議，出席議員過半數之同意議決。』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，就可以開會了。但是仍怕議員們不肯出席，又加以每次出

席二十元的獎勵，同時更嚴禁議員無故缺席，只是仍無效果，而引起輿論對於議會的憤慨。至民國十二年六月又發生政變，黎元洪被迫離京，在議員中省憲派與反省憲派暗爭甚烈，因此有人主張南遷，避去直系軍閥的勢力。同時浙江軍務督辦盧永祥通電歡迎議員到南方來制憲，在上海設了會場，不過在上海的議員分子也極複雜，六年議員與八年議員又大起糾紛，更因黎氏在南方組織政府無人擁護，終歸於失敗；又有一部份的議員被利誘回北京。九月間北京參眾兩院居然又開成會了。並通過延長國會任期，本來衆議院的任期到十月十日就要屆滿，因此提議延長，雖經當時的輿論界的反對，但已由攝閣公布，也無可奈何了。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，所以在十月四日開憲法會議不足法定人數流會時，還高呼『先憲後選』，不過後來便不顧一切，決意先行選舉大總統了。事由議長吳景濂代為運動，先以五百元的出席費引誘議員，然後以五千元為賄選費，實行賄選，十月五日開總統選舉會，到會議員有五百九十餘人之多，曹錕乃以四百八十票之大多數當選為賄選大總統。事前一二廉潔自愛的議員接到了支票，便向法院告發；同時江南各省軍政要人也羣起反對，民衆更是十分痛恨，當時的情景，可閱十二年十月六日的北京日報。

『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（投票總數為五百九十），於金錢支配之下，哀然當選。以視民元之袁世凱，民五之馮國璋均經決選，始能產出，尤為生

色。金錢之魔力，誠可畏哉！四日之後，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，始略為放心。五日晨，內外城各大街商舖，即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、車震雲等均約親自蒞場，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，即有大選派中堅議員，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，不能不宜告延會。十一時三十分，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，吳景濂即下令搖鈴開會。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，願聘議場，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。尚有議員梁善濟、廖宗北、張佩紳三人力疾到院，尤於投票時出席。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。

被收賣的議員既想得一件物品來掩飾，被利誘北返的議員，也以完成制憲事業爲口頭，所以把民國前十年好久未能產生的憲法，在曹錕時代，祇開過三次憲法會議，在七天之內，竟把全部憲法完成了。憲法會議第一次開會在十月四日，竟以一次會議把最難解決的地方制度一章完全通過了二讀會；十月六日第三次開會，就將國權一章及民六懸案，都通過了二讀會，並推定藍公武、籍忠寅等三十人整理全部憲法條文字句；十月八日憲法全案便通過了三讀會，而原有教育、生計兩章，因時間的短促，急於完成憲法，以圖掩蓋他們豬仔議員的賄選罪惡，以致完全放棄不及付議，便把它擱置了下來。十月十日曹錕就任總統職務，這般豬仔議員也就在那一天舉行公布憲法的儀式。當時輿論都稱此爲賄選憲法。這部賄選憲法最大的特色，就在其國權與地方制度兩章上，將中國由單一國（Unitary state）變聯邦國（Confederation of states）。此二者的區別：一在地方團體有無自主組織權（Right of self organization），二在地方團體有無以其名義派遣代表組織列邦院（Statenhaus, Landerkammer）來參加中央政府行使統治權。

的權。關於前者，省自治法由省議會、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（賄選憲法第一百二十六條）。不過要受相當的限制：（1）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，及省設省務院，執行省自治行政；（2）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；（3）省務院設院長一人，由省務員互選之（同上第一百二十七條）。各省自有主組織權至爲明顯；關於後者，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（同第四十一條）。再參閱參議院的組織法，則參議院更可看做代表各省的機關參與政治，與聯邦國的列邦院毫無二致。依照賄選憲法的規定，中國既已採取聯邦主義，而聯邦國最重大的問題，一是中央與地方權限的分配問題；二是國憲與省憲、國法與省法的關係。關於前者聯邦國家職權的分配，就其方式上說，有三種不同的方式：（一）對於國權取列舉式，邦權取概括式；（二）對於邦權取列舉式，國權取概括式；（三）國權邦權兩方都取列舉式，而以未經明白列舉的，悉保留爲一方之權限。我國採取第三種方式，第二十三條規定由國家立法並執行的事項，第二十四條規定由國立法並執行或令地方執行的事項，第二十五條規定由省立法並執行或令縣執行的事項，第二十六條則規定：『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，由最高法院裁判之。』關於後者，蒲徠斯論美國聯邦憲法，把美國的法律分爲

四大類：(一)聯邦憲法；(二)聯邦法律；(三)各邦憲法；(四)各邦法律。我國亦然。至於論及四類法律效力的優劣，我國亦採取德國憲法第十三條之規定：『國家法律優於各邦法律』(Reichsrecht bricht Landesrecht)。故第一百二十五條規定：『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。』第二十八條規定：『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。』至於全部憲法的批評，誠如潘樹藩氏在其編著之中華民國憲法史中說：『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。』

曹錕賄選告成的時候，有所謂奉、浙、粵的三角同盟，出來反對上海、杭州、蕪湖等處的市民，也舉行反曹大遊行；汪精衛、姜登選等領銜以各省聯席會議代表的名義發布通電，反對曹、吳、黎、元洪一派的政客更企圖在杭州另行組織政府，以盧永祥為反直運動的中心。十三年九月三日，直派的江蘇督軍齊燮元和浙江督軍盧永祥正式開戰，因為福建督軍孫傳芳率兵入浙，盧軍完全失敗。當江、浙戰爭開始的時候，廣東方面也組織北伐軍，出師北上，並刊布北伐宣言：『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；一面實行動員，分三路入關，於是發生了十三年直奉二次戰爭。結果直系勢力為奉系及馮玉祥所推翻，吳佩孚

孚下野，曹錕被馮氏拘禁。十月二十五日馮等進行改組內閣攝政，本想仍借重顏惠慶組織內閣，但顏氏堅決不願合作。於是由黃郛出來攝行內閣。段祺瑞因受奉系軍閥的擁護，於是年十一月二十日入京主持中樞，就臨時執政職，組織執政政府，並公布一種簡單的臨時政府條例，任命沈瑞麟、李思浩等十餘人爲總長，合組國務會議，不設國務總理，而由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由爲一。誠如王世杰氏所謂：『臨時執政制度，係一種狄克推多制度；一切大權，俱集中於元首一人，即所謂臨時執政者是。』段氏既就執政後，欲求和平統一，於是主張召集一個善後會議，即於十二月二十四日頒布善後會議條例，其目的在召集各地方軍民長官的代表，和政府所認爲具有『特殊資望學術經驗』的人，開一種善後會議，以『解決時局糾紛，籌議建設方案』。故善後會議的會員資格有四項：（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。段氏又電請孫中山先生晉京共商國是，孫先生想謀國家的和平統一，主張統一的方法，在開國民會議，實行三民主義與五權憲法，而建設一個新國家。在召集國民會議之前，孫先生又主張召集一個預備會議，由實業團體、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，孫先生提出參加善後會議兩個條件：（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。善後會議正式開幕後，議決召開國民代表大會，制定憲法。並擬就一部國民代表會議條例。但其缺點不一而足：如限制國民代表會議的職權，祇能行使制憲權，而否認國民代表會議的憲法起草權；再如性別的限制，祇有男子能享有選舉權與被選舉權。但是國民代表會議終因各方面的反對，未能召集。國民代表會議條例終完成了一紙廢文。在十四年四月十三日公布了一種臨時參政院條例，為輔佐執政而設立，是一種行政性質的會議，而使立法機關的職務，無非是善後會議失敗後的變相的組織而已。不過在段執政下台之前，却也成立了一種憲法草案，名為中華民國憲法草案。依照國民代表會議條例的規定：憲法草案的議決權雖屬於國民代表會議，但憲法的起草權却須另行組織一種國憲起草委員會；此委員會於十四年八月三日成立，以林長民為委員長，從事於憲法草案的討論，共經整整的四個月，至十四年十二月當執政政府勢將瓦解的時候，該會匆匆議決這一部十四年憲法草案。牠的內容大致和十二年憲法差不多，分五部十四章一百六十條。聯邦主義比較顯明，第一章即申明中華民國永遠為民主共和國，而避去統一字樣。其他也頗多相異之處，如草案中對於國土問題採取列舉主義（第三條），對於衆議院選舉採用直接選舉制（第二二條），對於衆議員適用直接罷免制（第二四條），對於總統選舉採用人民間接選舉制（第五九條），對於憲法修正問題，採用特殊制憲會議制（第一五六條），以及參議院職權的縮減（第

四二條）頒給榮典的恢復（第七五條），此外草案規定生計與教育兩章，更爲賄選憲法所沒有的。陳茹玄說：『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冶。至於教育，則明白規定學校教育不得爲黨派主義的宣傳；蓋以研究學術之地，必廣納衆流，虛心觀察，以求真正之智慧，不宜爲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，亟思有以補救而爲之規定者；然稽諸他國憲法，則絕罕相同之例也。』

第五節 國民黨與憲政運動

（一）改組前的護法時期 民國六年六月十二日黎元洪下令解散國會，國民黨一派議員紛紛赴滬，集中上海，作恢復國會之運動。及復辟的活劇閉幕後，馮段又不肯召集舊國會，却主張召集臨時參議院，以改造國會，他們的理由是：『中華民國，已爲張勳復辟滅亡，今國家新造，應依照第一次革命先例，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。』於是孫中山先生乃倡言護法，率領了議員由上海南下廣東，謀在粵自行集會，但因陸續到粵的議員不過一百五十人，不足法定人數，八月十八日中山先生召集各議員在黃埔公宴，就在那天開談話會，決定由兩院議員組織國會非常會議，於六年八月三十

一日開會通過中華民國軍政府組織大綱十三條。就其組織軍政府的目的言，在於「戡定叛亂，恢復臨時約法」（第一條）。至於軍政府的組織，軍政府設大元帥一人，元帥二人，由國會非常會議選舉之（第二條）。在臨時約法效力未恢復以前，大元帥爲行政元首，總攬行政權，對外代表中華民國（第三條）。大元帥之下設立財政、外交、內務、陸軍、海軍、交通等六部（第七條）。各部總長由國會非常會議選出，咨請大元帥特任（第八條）。輔助大元帥執行職務（第九條）。九月一日國會非常會議選舉孫中山先生爲大元帥，陸榮廷、唐繼堯爲元帥；九月十日中山先生就大元帥之職，並發表宣言曰：「任職以後，唯當竭股肱之力，攘除奸凶，恢復約法，以竟元年未盡之責，雪數無功之恥。」（總理全集二二頁受任大元帥時之宣言）。同時又依組織大綱選舉各部總長，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，護法軍政府乃告正式成立。至七年五月十八日，國會非常會議爲便利各省各軍之聯絡起見，復議取消不適宜時代的大元帥制，修正軍政府組織大綱，以完成護法救國事業爲軍政府的目的（第一條）。軍政府設總裁會議，總攬軍政大權（第二條及第七條）。總裁會議由國會兩院聯合會議選出總裁組織之（第三條）。以會議制行使職權，每次開會，輪推一人爲主席（第五條）。總裁之下設立政務院，置政務院長一人，各部總長若干人，均稱爲政務員（第十八條及第十九條）。政務院長由國會兩院聯合選舉，咨請總裁會議任命（第二十四條）。政務員輔助總裁，對國會兩院聯合

會負責（第二十一條）。政務員與總裁意志不一致時，則由總裁、政務員及各省軍代表組織聯席會議解決（第二十六條及第二十七條）。國會兩院聯合會對於總裁有彈劾權（第十五條）。對於政務員有信任投票權（第二十五條）。此外軍政府又設軍事委員會，爲軍政府的軍事諮詢機關，有建議軍事計劃的權（第三十條）。政務院也設有參事會，爲政務的諮詢機關，有建議地方行政計劃的權（第三十二條）。由此可知軍政府經這次改組後，權力分散而不集中，其不能完成大事爲理之當然。而且選舉總裁的結果：孫文、唐紹儀、唐繼堯、伍廷芳、林葆懌、陸榮廷、岑春煊等七人當選爲總裁，岑陸等都是桂系軍閥，並非真心護法，與孫中山先生貌合神離。六月五日孫中山先生等七總裁宣布就職，議員自動到粵的漸多，西南形勢似乎漸趨鞏固，於是要把國會非常會議改爲正式國會，但六月十二日開會，到會議員仍不足過半數的法定人數。於是『借用民國二年議院法第七條開會後滿一個月尙未到院者應解其職之規定，先後解參、衆兩院議員數百餘人之職，此等解職議員之遺缺，先後將候補議員遞補。至七年九月，法定人數已經湊足，正式會議遂獲成立。』（王世杰，比較憲法七二六—二七頁）九月二十八日開憲法會議的審議會，先把北京所審議未了的地方制度及解散國會問題，繼續討論。至十二月十三日審議完了，就將地方制度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。到了九年一月二十四日，憲法會議議長林森乃不得不宣告暫時停止議憲，於是西南議憲的工作，就此又告停頓了（吳宗慈：《中華民國憲法史》）。當時國會中民友社系、益友社系、政學會系的議員，彼此意見甚深，國會已無形解體；加以七總裁也發生了內訌，南北和會又告失敗，九年七月有許多議員赴滬轉雲南開會，議決撤去岑春煊總裁的職務，八月十七日駐紮福建的粵軍陳炯明率兵回粵，驅走粵督莫榮新，孫中山先生又回到廣州，再開政務會議，至十年一月國會議員又集中廣州，重開國會兩院聯合會議，四月議決中華民國國民政府組織大綱，孫中山先生當選爲大總統，卽於五月五日就職，並發布就護法總統職宣言：

『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，隳於非法者之手，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。文爲其激護法計，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。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。凡此舉，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。」（貞華：中國革命史第五編）

當時聯省自治之說也甚囂塵上，孫大總統在另一就職宣言中說：「文既爲致力創造民國之人，國會代表民意，復責文以戡亂圖治，大義所在，其何敢辭。竊唯破壞建設，其事非有後先，政制不良，則政治無術，集權專制，爲自滿清以來之秕政；今後解決中央與地方永久之糾紛，惟有使各省人民完成自治，自定省憲法，自選省長，中央分權與各省，庶幾既分離之民國，復以自治主義相結合，以歸統一。」（總理全集二集二四頁）就大總統職宣言）但是國事日非，軍閥橫行於北方，孫總統幾次欲大舉北伐，而廣東全省都在陳炯明的掌握之中，無可奈何；陳氏又自稱粵軍總司令，爲了財政上的困難，想把黃埔抵押借大批外債，爲全省人民所反對，尤其是一般華僑，願捐助資金請中山先生驅逐陳氏，因此便發生了陳炯明的叛變。幸北方黎元洪已

下令召集國會，於是留粵議員紛紛北上，認爲護法事業已經完成，西南便以『護法大業既已完成，西南各省因護法而成立之一切組織，亦應於此告終』，西南的護法運動也就此閉幕了。

(二)軍政時期之政治制度 孫中山先生的北伐計劃，既限於環境，不克實現，乃注其全力以謀黨勢的發展，深知國民黨的組織與訓練，都有改造和加緊的必要，便聘請俄人鮑羅廷 (Michael Borodin) 爲顧問，鮑氏乃以『欲振黨勢，宜先統一全黨黨綱，統一全黨組織及實行嚴厲黨訓』之說進，頗合孫先生之意，便依照共產黨的組織，改組國民黨。十二年十月召集改組會議，討論改組問題，十一月孫先生親撰國民黨改組宣言，文中有云：『竊以中國今日政治不修，經濟破產，瓦解土崩之勢已兆，貧困剝削之病已深，欲起沉疴，必賴於有主義、有組織、有訓練之政治團體……先由總理委任九人，組織臨時中央執行委員會，以始其事，行將召集海內外全黨代表會議，以資討論。關於黨綱章程之草定，務求主義詳明，政策切實，而符民衆所渴望；而於組織訓練之點，則務使上下溝通，有指臂之用，分子淘汰，去惡留良。吾黨奮鬪之成功，將繫乎此。』(總理全集第二集中國國民黨改組宣言) 十三年一月二十日國民黨第一次全國代表大會在廣州開會，通過黨綱章程，並頒布宣言，縷述中國政治經濟受列強壓迫的真象，並指摘國內當時各派主張的謬論，而認清『只有國民革命，實行三民主義爲唯一生路』。國民黨經此次改組後，就實行一黨專政，不許黨外有黨，而政府又在國民黨最高黨部的監督與領導之下，行使其統治權，依照當時總章的規定，國民黨的

最高機關爲全國代表大會，每年由中央執行委員會召集開會一次（現已改爲每二年開會一次），在必要時，尙可召集臨時會，有不得已事情時，又得展期一年召集開會。全國代表大會的職權有四：（一）接納及採取中央執行委員會及其他中央各部之報告；（二）修改本黨政綱及章程；（三）決定對於時事問題應取之政策及政略；（四）選舉中央執行委員候補委員及監察委員候補委員。全國代表大會開會時，以總理爲主席，而總理對於全國代表大會的議決，有交還覆議的權，全國代表大會閉會時，以中央執行委員會爲最高機關，其委員由全國代表大會選舉，人數亦由全國代表大會決定，任期一年（現改爲二年），每半年至少由常務委員會召集開會一次（現改爲一年），其職權有五：（一）代表本黨對外關係；（二）組織各地黨部並指揮之；（三）委任本黨中央機關人員；（四）組織本黨之中央機關各部；（五）支配本黨黨費及財政。（現改爲下列五項：（1）對外代表本黨，（2）執行全國代表大會之決議，（3）組織各地黨部並指揮之，（4）組織本黨之中央機關各部，（5）支配本黨黨費及財政。）中央執行委員會開會時，以總理爲主席，而總理對於中央執行委員會的議決，有最後決定的權。在中央執行委員會中又互選常務委員九人（現改爲五人至九人），組織常務委員會，在中央執行委員會閉會時，代其執行職權，處理一切常務，對於中央執行委員會負其責任。關於政治方面，則有政治委員會，不過政治委員會，在孫中山先生未逝世前，僅爲總理關於內政外交的諮詢機關，其委員也由總理指派。至於革命政府則站在黨的監督和指導之下，行使其統治權。

設大元帥一人，一切政治問題均由大元帥決定辦理，所以當時孫中山先生一方面爲國民黨的總理，對於全國代表大會的決議有交還覆議權，對於中央執行委員會的決議，又有最後決定的權，政治委員會不過是總理內政、外交的諮詢機關；而在他方面，孫先生又是革命政府的大元帥，有決定辦理一切政務的權；是故不論在政治方面或黨務方面，都是採取獨裁制，而且黨與國，因爲領袖的聯繫，充分地表現出黨國一致的精神。但到了十三年十一月，孫中山先生應北京臨時執政段祺瑞的邀請，離粵北上共商國是，不幸途中肝病大作，於十二月三十一日扶病入京，醫治無效，至民國十四年三月十二日逝世，全國人民哀痛欲絕，如喪考妣！在黨政方面驟失領袖，引起了很大的變化，政府方面舉胡漢民爲臨時大元帥，在黨的方面，把總理制改合議制，不再設總理之職，在黨的聯繫上，提高政治委員會的地位，於十四年三月政治委員會通過了關於該會本身的重要議決兩條：（1）在中央執行委員會內設立政治會議，以指導國民革命的進行了。（2）政治會議決定政治方針，以政府名義行之。如此政治會議便由諮詢機關變爲政治中樞了。所以著者以爲總理逝世後，在黨由總理制改爲合議制，在政府雖由大元帥獨裁制改爲委員制，但是因爲政治會議地位的提高，仍不失爲黨國一致的機構。到了民國十四年六月十四日政治會議議決政府定名爲國民政府，以若干委員組織之，於委員中推舉一人爲主席；關於政治的方針，由政治會議決定，用政府的名義來執行，並決定於七月一日爲新政府成立的日期。當時選出汪兆銘爲常務委員會主席，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、于右任爲國府委員，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。於是國民政府便就創立了，同時並議決中華民國國民政府組織法，是爲中華民國國民政府組織法的鼻祖。這個組織法內容非常簡單，全文不過十條，其特色有三：一、爲標明黨治的原則，組織法第一條即規定：『國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務。』於此可見國民政府在實際只是黨部決議的執行機關，或黨部與政府各機關間的承轉機關，事事要受黨的牽制與指揮，當不能獨行其事；二、在國民政府的組織採取合議的委員制，組織法第二條規定：『國民政府由委員若干人組織之，並於委員中推定一人爲主席。』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。』又第四、第五、第六條規定：國民政府設置軍事、外交、財政三部，部長由委員兼任（第六條）。一切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（第五條）。委員會之決議由主席及主管部部长署名，不屬於各部的，由常務委員多數署名，以國民政府的名義行之（第四條）。一望而知是合議的委員制了。究其原因，當在孫中山先生逝世後，在黨內一時找不出一個能領袖全黨的人物。三、爲採取集權主義，這個組織法，對於國民政府的權限，並沒有用明文規定，也沒有一句涉及立法、司法權分立的話，所以國民政府在形式上儼然是立法、司法、行政等權的綜合體。故我說該法採取集權主義，集三權於一身。

國民政府欲完成中山先生北伐的遺志，乃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軍將士進行北伐的大權。當時國人一面痛恨帝國主義的壓迫，因爲五卅慘案發生未久，另一面又傷心國內軍閥的混戰，所以打倒帝國主義鏟除其走狗軍閥的情緒，非常緊張；國民革命軍也就在這種氛圍裏出兵北伐，由湘南轉入衡岳，不及一月，就把吳佩孚的爪牙驅逐，更沒有一月而直搗武漢了。至十一月二十八日國民政府乃決定由廣州遷往武漢，旋因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，並主張將首都設於南昌，而還有一部分黨員仍留武漢，雙方爭執，一時不易解決；至十五年三月十日國民黨中央執行委員會在漢口開第三次全體會議，決定武漢爲首都所在地，並選出汪兆銘等二十八人爲國民政府委員，修正中華民國國民政府組織法，亦於此時通過了。這個組織法仍舊很簡單，全文不過十條，與十四年七月一日的組織法不同的地方，不外乎有三點：第一、主席制的廢除，依照修正組織法第二條的規定：『國民政府由中央執行委員會若干人組織之，並指定其中五人爲常務委員。』而無主席的規定，論者謂所以廢除主席制，由於當時領袖間不能互相信任；第二、出席會議法定人數的縮減，修正組織法規定：『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。』而十四年組織法要全體委員的半數，顯然減少了出席會議的法定人數；第三、增設若干部，修正組織法第五條規定：『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。」而十四年的組織法，僅有外交、軍事、財政三部，現在增添了好幾部，尤其是對於勞工、農政、實業三者都獨立成部，可見當時頗有擁護農工及提倡實業的趨勢。當時武漢國民政府為共產黨所操縱，國民黨內部因容共與反共之爭，竟演成寧漢分裂的局面；自十六年四月十六日至九月二十日，武漢與南京各設有國民政府及國民黨部，而南京政府並未另行頒布國民政府組織法，不過西山會議派又與寧漢雙方意見不合，欲組織政府於上海。當時的情勢非常危急，革命的進展幾將停滯，幸不久寧漢合作，一致反共清黨，由黨內重要領袖組織中央特別委員會，並由該會推定國民政府委員四十餘人，組織國民政府，後因黨中領袖多表不滿，乃於十六年十二月二十八日自行宣告結束；而第二屆四中全會在十七年二月三日開會，議決除改組中央黨部外，並於二月四日重新議定國民政府組織法，及恢復政治會議。同時推定國民政府委員四十人，以譚延闓為國民政府主席。這個組織法也非常簡單，和十六年組織法不同的地點，不外乎兩大點：（一）恢復主席制，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。」由此可知除恢復主席制外，並將常務委員由五人增至七人；（二）增設院會，依組織法第七條規定：「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、及僑務委員會。」以前僅規定行政各部，現却加添了監察、考試、審計、司法院等

機關，國民政府的組織較前完善了。自十七年二月國民黨中央執行委員會第四次全體會議閉幕後，國民政府即責成國民革命軍總司令努力完成北伐，至是年六月奉軍退回奉天，國民革命軍進佔北平，七月一日奉軍首領張學良向國民政府表示願意停戰，徐商和平統一的辦法，於是北伐成功，全國統一，軍事暫告結束。中委胡漢民、孫科等在巴黎電達國民政府，提議修正國民政府組織法，試行五院之治，以爲訓政的楷模。同年九月十九日由蔣中正邀請中委談話，商量國民政府組織法起草事宜，座中公推新由海外歸來的胡漢民、戴季陶、王寵惠三人共同研究，草案共四十九條，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，議決推審查員蔣中正、胡漢民、孫科、王寵惠等十四人共同審查，至十月三日終於經政治會議議決通過了。這個國民政府組織法共計四十八條，分爲七章：第一章爲國民政府，第二章至第六章爲五院之治，第七章爲附則。關於國民政府的組織，第六條規定：『國民政府設主席委員一人，委員十二人至十六人。』國民政府總攬中華民國之治權（第一條）。國民政府處理國務，應由國民政府委員組織國務會議行之（第五條）。國民政府統率海陸空軍（第二條）。國民政府行使宣戰、媾和及締結條約之權（第三條）。國民政府行使大赦特赦及減刑、復權（第四條）。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（第八條）。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（第十三條）。由此可見國民政府也是採取合議制度的，但是就軍事而言，依第九條的規定，

國民政府主席爲中華民國海陸空軍總司令，國民政府的統率海陸空軍之職權，自應由主席單獨行使，所以不能看做單純的合議制。其次關於五院之治，行政院的組織，設院長副院長各一人（第十六條）下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（第十七條）。並組織行政會議（第二十一條）。解決各部會共通的事項或重要政務（第十八條）。第三章規定立法院的組織，第四章規定司法院的組織，第五章規定考試院，第六章爲監察院，其詳細的規定，可以參閱行政院組織法、立法院組織法、司法院組織法、考試院組織法、監察院組織法。而五院之治最大的特色，就是立法院的職權，不僅限於立法，且涉及行政的監督、條約案、宣戰案、媾和案、預算案、大赦案，都要經過立法院的議決；司法院的職權，不僅涉及司法審判，並且兼理司法行政、官吏懲戒、及行政審判；考試院的職權，兼及銓敘，不限於考試；監察院兼及審計，不僅以彈劾爲限。國民政府以及各部會即依該法於十月先後成立，並於十月十九日正式奠都南京，發表重要宣言，關於政治方面有謂：『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，實爲政治建設之軀始；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，會受四權使用之訓練，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，是爲憲政之完成；此關於政治建設者一。』（一九三一年世界年鑑上冊政治之部）

（三）由訓政而籌備憲政 第二屆中央第一七二次常務會議既議決了國民政府組織法，同時又議決了一個訓政綱領，其內容如下：

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，弼成全民政治，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議決行之。

更於十月二十五日中央常務會議通過修正政治會議條例，綜其要點有四：第一、政治會議爲全國實行訓政的最高指導機關，對於中央執行委員會負其責任；第二、政治會議以中央執監委員爲當然委員，其他委員人數不得超過當然委員名額之半；第三、政治會議討論及決議的事項，以下列五項爲限：（一）建國綱領；（二）立法原則；（三）施政方針；（四）軍事大計；（五）國民政府委員、各院院長、副院長及委員、各部部长、各省政府委員、主席、廳長、特別市市長、駐外大使、公使及特派官吏的人選。第四、政治會議的決議，直接交由國民政府執行。直至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，國民政府組織法又經過了細微的修正，第一、將國務會議改稱爲國民政府會議，而將「以國務會議處理國務」一語刪除；第二、把行政院會議改稱爲國務會議；第三、根據原案第十三條公布法律或發佈命令，須由國府主席及五院院長共同署名；而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。其餘一概仍照原文，即在文字上也很少有更動。但是政治會議條例却又經中央常務會議加以重要的修改了。其內容有二：第一、中央政治會議的委員，由中央執行委員會就中央執監委員中推定之；第二、中央政治會議討論及決議的事項，以下列六項爲限：（一）建國綱領；（二）立法原則；（三）施政方針；（四）軍事大計；（五）財政計劃；（六）國民政府主席及委員、各院院長、副院長及委員、及特派官吏的人選。

民國十九年的秋天，汪精衛、馮玉祥、閻錫山等因為對於中央的黨務和政治深表不滿，在北平召集擴大會議，凡中國國民黨第一、二、三屆的中央執行委員都可以出席參加。在九月一日擴大會議舉行第五次會議，竟也通過了一種國民政府組織大綱，並正式推定閻錫山、馮玉祥、汪兆銘、張學良等七人為國民政府委員。國民政府既已成立，擴大會議乃着手約法的擬定與國民會議的召開。組織約法起草委員會，並發表宣言徵求全國的意見。內有云：『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為約法起草委員，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。誠以約法為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閉會以來，即以推倒獨裁，實現民治為根本要義。約法制定，則其重要之一端。顧起草之責，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。』約法起草委員即星夜工作，由該會主席汪精衛總其成，但自張學良忽於九月十八日發出通電，籲請各方罷兵後，擴大會議決定遷移至太原，並於十月廿七日將約法草案通過於擴大會議，是為中華民國約法草案，共分八章二百一十一條，其內容，誠如汪精衛所起草的宣言說：『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，採均權制度；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。』這個約法草案，因爲沒有召開國民會議，無由成立。至十九年十月太原擴大會議即宣告結束，軍事也大體底定，十月三日國民政府主席蔣中正氏於開封軍次電請中央執行委員會，召集國民會議，制定訓政時期約法，電中有云：『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，益能爲全國國民所諒解，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。如鈞會不以爲謬，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。」十一月十二日中央三屆四全大會開會，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，制定訓政時期的約法，而國民代表選舉法由中央常務會議制定，於二十年一月一日由國民政府公布。內容要點，一面採取地域代表制 (Geographical representation)，國民會議代表五百二十名由各地方選出，依下列各款分配：(一) 由各省選出者四百五十名；(二) 由各市選出者二十二名；(三) 由蒙古選出者十二名；(四) 由西藏選出者十名；(五) 由在外華僑選出者二十六名。而在他方面又採取職業代表制 (Professional representation)，以補地域代表制的缺點，分爲下列五類：(一) 農會；(二) 工會；(三) 商會及實業團體；(四) 教育會、國立大學、教育部立案之大學及自由職業團體；(五) 中國國民黨。各省份所有代表名額，由上述五團體平均分配。二月二十八日胡漢民以爲不必討論約法，中山先生的遺教便是一部約法，因此與中央意見不合，便提出辭職，而於三月二日中常會開臨時會議，通過蔣、戴、于等十二委員的提案，聲明召開國民會議的目的：「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、王寵惠等十一人爲約法起草委員，於三月九日開第一次會議，作初步之起草，決定範圍宜包括訓政綱領及保障人民權利等要點：(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

考慮者爲第二章人民的權義，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。初稿則由王寵惠委員起草，先後經過起草委員會四次討論，確定約法全文八章，二十二日開第六次約法起草委員會議，議決全部條文，並於二十四日經中常會議決通過。至五月五日國民會議如期在首都開會，討論及約法時，由戴季陶加以如下的說明：「……此次召集國民會議之最要任務，卽爲遵依總理遺教，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，約法之時效頗爲明顯。在建國大綱中規定，爲至憲法頒布爲止。至於約法之意義，亦可說明建國大綱爲建國根本圖案，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，男女教育之機會，亦一律平等，此外中國乃農業國，國計民生，關係農業者至大；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，故亦用法律定之。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。至十二日國民會議就約法草案全部通過了三讀會，六月一日國民政府公布，是爲我國的訓政時期約法，並於是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，爲制定中華民國訓政時期約法，國民政府依照會議決議，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，爲訓政時期之根本大法，和平統一之能否保持，國民福利之能否獲得，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。』中華民國訓政時期約法的內容，全文分爲八章共八十九條，第一章總綱，第二章人民之權利義務均不足論，第三章訓政綱領，規定在訓政時期內，中央統治權由中國國民黨全國代表大會行使（訓政時期約法第三十條第一項）。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（同上第二項）。選舉、罷免、創制、複決四種政權之行使，由國民政府訓導之（同上第三十一條）。行政、立法、司法、考試、監察五種治權，由國民政府行使之（同上第三十二條）。總理的民權主義把國家的統治權，分爲政權與治權兩種，前者屬於人民，

後者在政府，但是在訓政時期內，因爲人民不諳政權的行使，由政府訓導之。這是訓政時期約法最大的特色。第四章爲國民生計，規定爲發展國民生計，國家對於人民生產事業，應予以獎勵及保護（第三十三條）。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（第三十四條）。此外尙有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（第四十一條）。國家應施行勞動保險制度（第四十二條）。而對於勞資雙方，則採取協調互利主義（第四十條）。爲促進勞資互助，依法組織職業團體（第三十九條）。總之，約法最注重國計民生，是遵照總理的遺訓『建國之首要在民生』。綜其要點，不外乎獎勵生產，注重農業，官民合作，勞資協調，以及注意國民教育。第五章爲國民教育，規定以三民主義爲中華民國教育的根本原則（第四十七條）。全國公私立教育機關一律受國家的監督（第四十九條）。保障教育經費（第五十二條）。獎勵或補助成績優良的私立學校（第五十三條）。設立免費學額，以獎進品學俱優無力升學之學生（第五十六條）。第六章爲中央與地方之權限，規定依建國大綱第十七條的規定，採取均權制度，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（第五十九條）。第七章爲政府之

組織，中央制度大致與國民政府組織法相同，不同的地方，僅在各院長不由中央執行委員會選任，而以國民政府主席之提議，由國民政府任免之（第四十七條）。

參考書

- 一 左舜生：中國近百年史資料（中華）
- 二 吳宗慈：中華民國憲法史（大東）
- 三 陳茹玄：民國憲法及政治史（世界）
- 四 王世杰：比較憲法（商務）
- 五 楊幼炯：民國立法史（商務）
- 六 潘樹藩：中華民國憲法史（商務）
- 七 潘大逵：中國憲法史綱要（世界）
- 八 張知本：憲法論（上海法學編譯社）
- 九 總理全集（民智）
- 十 谷鍾秀：中華民國開國史
- 十一 貝華：中國革命史

- 十二 李劍農：最近三十年中國政治史（太平洋）
- 十三 謝彬：民國政黨史
- 十四 張慰慈：政治學大綱（商務）
- 十五 高一涵：政治學綱要（神州國光社）
- 十六 拙著：戰後各國新憲法之研究（正中）
- 十七 立法院：各國憲法彙編第一輯
- 十八 薩孟武：憲法概論（中央政治學校講義）
- 十九 汪焯輝：中國憲法史（世界）
- 二十 馮自由：中華民國開國史

第二章 中國憲法起草之經過

第一節 立法院公表的憲草初稿

民國二十年九月，我國發生空前未有的大水災，大江南北，盡成澤國，呼餓號寒的災民遍野，嗷嗷待哺，加速了中國農村經濟的破產，經濟國難的嚴重，實臻於極度。不意日本乘我國多難之秋，列強陷於世界經濟恐慌中無暇東顧的時候，出兵瀋陽，以軍事佔領我東北，造成了「九一八」空前巨大的事變！於是舉國上下，咸以國亡無日，大難臨頭，乃以精誠團結共赴國難相號召，促成寧粵合作，雙方派代表在上海開和平會議，討論救亡大計，同時要求結束訓政的呼聲也隨之而起。其所依據的理由是：國民黨訓政已久，不但救國的目的未達，而結果造成空前的國難，於今唯有開放政權，使人民於同一救亡的旗幟之下，共赴國難。因此至民國二十一年十二月第四屆三中全會在南京開會時，決定於民國二十四年三月召開國民大會，議定憲法，並飭立法院從速起草憲法草案，以備國民之研究；同時在國民大會開會之前，召集國民參政會，以樹立民治的基礎。大會閉幕宣言也說：『國民黨責任為訓政完成以後，實現憲政，以歸政權於全民。』（見第四屆中央執行委員第三次全體會議記錄）。先是國民政府立法院院長孫哲生先生，於二十二年元旦發表實行憲政與國民應有之認識，這文實可視為我國實行憲政的先聲。茲將全文節錄如下：

「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者，亦不可謂不勤。然而程其功效，計其日力，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，以為無他，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歧志，而系統之鬥爭之事起；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，又不過為其惡果中之尤著者耳。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？即應採何種制度，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，預為周密之策劃，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，為軍政、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，為其前提，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，國民缺望既深，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。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，不能擡頭，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。」（民國二十二年一月一日京滬各大報）

同時孫院長即派立法委員張知本等四十二人，組織成憲法起草委員會，孫院長自兼憲法起草委員會的委員長。張知本、吳經熊兩人爲副委員長，並聘請戴傳賢、伍朝樞、王世杰等爲憲法起草委員會的顧問。憲法草案既急於起草，孫氏即於二十二年二月九日，召集林彬、陳茹玄、樓桐孫等憲法草案起草委員三十餘人，在立法院開第一次會議，孫氏提出應先研究的問題：一爲分組研究，二爲進行程序與期間，三爲例會。關於第一第三兩點，應於立法院憲法草案起草委員會組織條例內規定；關於第二點，則以張知本所提的起草憲法草案程序案，交付吳經熊等數委員審查。至二月十六日開第二次憲法起草委員會時，即議決立

法院憲法草案起草委員會組織條例，於二月十八日由國民政府命令公布，內容條文僅九條，其中規定副委員長二人，委員若干人，均由立法院院長指定（第一條及第二條）。委員會中為研究問題便利起見，得由委員長指定委員分組研究之（第三條）。委員會的例會，以每一星期至少開會一次為限（第五條）。委員會開會討論時，立法院的顧問及立法委員，均得列席陳述意見（第八條）。同時張知本的起草憲法案程序案也經審查修正議決通過，其所規定起草的程序是：（一）研究時期——由二十二年二月二十二日起，至八月二十一日止；（二）初稿時期——由二十二年八月二十二日起，至十一月二十一日止；（三）討論時期——由二十二年十一月二十二日起，至二十三年二月二十一日止；（四）再稿及討論時期——由二十三年二月二十二日起，至二十四年四月二十一日止。起草程序既已議訂，便要開始第一步工作；但如何實現研究的工作？分組研究各項問題，便認為最重要，特於二十二年二月二十三日開第三次憲法草案起草委員會時，提出共同討論後，決議分為四組研究：（一）第一組研究問題為領土、主權、旗色；（二）第二組研究問題為人民權利問題、人民義務問題、國民生計問題、憲法解釋問題、違憲制裁問題、以及國民教育問題；（三）第三組研究問題為國民大會問題、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；（四）第四組研究問題為中央政府制度問題、縣制問題。各委員至少要擔任一組，並准立法院專員纂修列席，第一、第二兩組由張知本負責召集，第三組由吳經熊召集，第四組由傅秉常負責召集。同時徵求意見，又

爲研究時期應有的工作，雖已聘定伍朝樞、戴傳賢、覃振、王世杰四人爲顧問，但仍有向外界徵求意見的必要，因此一面分函國內名流學者，一面又於全國各報刊登徵求意見的廣告，內有所謂『事關起草國家根本大法，亟應博採衆議，以期完密』這一類的話。此外又函呈中央黨部與國民政府，通飭所屬，就地組織憲法草案聯合研究會，從事於研究憲法各項問題，以研究的心得，報告憲委會，作爲起草時的參考，由此可見徵求意見的一般了。至於憲草初稿的起稿人，孫兼委員長本來是指定張知本、吳經熊、傅秉常三人，爲憲法初稿主稿人，根據了憲委員所議決的原則，負責起草初稿。後來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制定憲法之議，因此憲委會於二十二年六月十三日開第十三次會議時，爲早日完成初稿起見，又變更其起草程序，縮短起草時間，限於二十二年九月十五日起草完竣。其起草程序爲：（一）初稿審查時期——由二十二年八月二十二日起，至十月二十一日止；（二）初稿討論時期——由二十二年十一月一日起，至十一月三十日止；（三）公開評論時期——由二十二年十二月一日起，至十二月三十一日止；（四）再稿時期——由二十三年一月一日起，至一月十五日止；（五）立法院討論時期由二十三年二月一日至二月十五日止。同時孫院長又加派陳肇英、焦易堂、吳尙鷹、馬寅初爲主稿人，加緊工作，討論憲法草案的原則，在各委員間常引起劇烈的爭辯的，不外乎下列諸問題：第一關於領土：有的主張列舉主義，以爲領土一經列舉，人民便可明瞭本國領土的範圍，且可以杜絕列強的覬覦；有的主張概

括主義，以爲領土如採列舉主義，則範圍固定，領土變更，憲法亦須隨之變更；再者如採概括主義，則不難東北四省可以收復，就是從前的失地，也可以一一收回。第二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。第三關於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。第四關於均權問題：有的主張中央權限採用概括主義，而地方的權限用列舉主義；也有的主張中央列舉而地方概括；更有的主張中央與地方，都採用列舉權限的方法。第五關於總統的選舉：有的主張由人民直接選舉；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，以防止從前武人專政的弊病；有的主張不必加以限制，世界各國均無此例。第六關於省的地位：有的主張省爲自治團體；有的主張省僅爲中央行政區域。再後關於編制問題：有的主張以三民主義的章次來分編，就是民族編、民權編、民生編；有的主張不必受此形式上的拘束，只要全部立法本此精神就得了。這些問題經過了長時期的爭辯，始訂定原則，彙交初稿起草人根據原則起草，原則有如下：

(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，會期爲一個月，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。

至於土地、教育、及國計民生諸問題，因為有提前召集國民大會之議，憲法草案急須完成，乃無暇議及，完全交付主稿人斟酌加入，等到稿成後再提出討論。憲委會副委員長張知本氏先在上海發表談話，主張在蘇州的天平山起草憲法草案，他的理由是：一方面可藉此表示平等，同時可避免繁囂，並可予國民一深刻的印象。不久張氏因病辭職，孫院長改派吳經熊主稿，吳氏便在上海費了一月的功夫，完成了一部憲法草案的初稿，於得孫院長的許可後，在六月八日便用吳經熊的私人名義向外公開發表，並希望各界批評。各報章、雜誌都撰就論文批評，毀譽各半，有的嫌它過於冗長，有的嫌國事法院職權太複雜，有的嫌它不必以三民主義的名義來編製憲法，有的嫌它的國民生計一章，沒有切合民生主義的辦法。這是批評的一方面。但在另一方面有人稱譽這次初稿富於創作性，也有的稱譽它吻合現代憲法的潮流，更有人稱頌吳氏能如期完成國家根本大法。憲委會接得各方面貢獻的意見，日必數起，於是孫院長乃於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，並有林彬等的列席會議，先決定審查的程序，然後討論條文，逐條加以修改，一直到二十三年二月二十二日，先後共開二十次會議，始把全部初稿的條文整理就緒。所修正的地方有下列各要點：

- (一) 原案關於領土採概括主義，修正爲採列舉主義；
- (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，增加一條爲『中華民國國民大會，爲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，其會期以一個月爲限；

(六) 原案國民大會代表之職務，以次屆開會之前一日爲止，修正爲『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。

至民國二十三年二月二十四日，憲法草案初稿，全部討論完竣，憲法草案起草委員會乃於三月一日，正式將草案初稿全文公開發表，同時徵求各界儘量加以批評；於是各報章、雜誌均出憲法專號，加以研究，在日報方面有天津大公報、上海時事新報、申報、晨報、新聞報、南京中央日報、北平晨報，均有社論批評憲法草案初稿的優劣；在雜誌方面例如東方雜誌、時事月報、政治評論、獨立評論、時代公論等，均有專文論及憲草初稿（內容可參閱立法院出版之憲法草案初稿意見書摘要彙編）；但以周鯁生氏之憲法草案評一文，可謂代表之作，特節錄其意見如下：

(甲) 關於人民權利義務及國民生計教育者：

(一) 人民權利自由的享受，仍附有依法律之條件，人權自由的保障，不是爲對抗立法機關的行爲而設；

(二) 關於社會生活如家族及救助事項，獨置之不論；

(三) 國民教育章，何以不將義務教育定爲一律免費；

(四) 國民經濟教育章所規定的條文，都是抽象的立法的理想與方針，不易實現，不如簡單扼要的規定。

(乙) 關於國民大會者：

(一) 國民大會代表人數太多，以如此多數人集合之議會，如何能便利而有效的行使職權。故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；

(二) 國民大會的集會期，三年召集一次，會期以一個月爲限，集會機會太少，勢必致名不副實，應改爲每年一次，每次會期可以從短，二星期已足；

(三) 國民委員會制度，有違背建國大綱的規定，其職權應當減到以處理國民大會閉會期中緊急事件爲限。

(丙) 關於中央政制者：

(一) 國民政府、總統、與行政院三個機關並設，各有其職權，最令人有重床疊架權限不清之感；
(二) 總統居於不負責任政治地位的地位，在民治缺乏素養，政變頻繁之現今中國，似乎比較可以維持政治的安定；

(三) 總統既不負責任政治責任，索性貫徹內閣制的精神，使行政院院長的地位，完全依立法院之信任為轉移，不必再加上國民委員會的決議接受不信任案，各部部长最好也與行政院院長負連帶責任；

(四) 草案初稿未提及立法院的解散，為其最不徹底的地方；

(五) 對於五院制度未免過於拘泥；

(丁) 關於中央與地方的權限者：

(一) 形式上雖採取均權制度，而在法律的實效上，則本章權限的劃分，無多大的意義；

(二) 以屬於財政上預算、審計事項的條文（第六十四條至第六十六條），列於中央與地方之權限一章，更是編制上的失當。

(戊) 其他：

(一) 在編制上，何以省不可以列入地方政制內而獨成一章？國民大會不可以列入中央政制內，而必列在中央與地方權限章之前一章？

- (二) 考試合格的條件，只限於特定的地方候選官員適用，未能實現重考試制度的精神。
- (三) 國民大會或國民委員會乃為政治性質的組織，不適於行使憲法解釋權。

第二節 立法院三讀通過的憲法草案

自憲法草案初稿於三月一日發表後，海內學者專家紛紛加以闡明與批評，既如上述。立法院制憲諸公，也都很能虛心接受各方的意見與評論，特組織一憲法草案初稿審查委員會，於三月三十日開第一次會議，議決交付傅秉常、林彬、陶履謙著手初步的審查，並指定編譯處專員黃公覺、翟楚、喬壽康，外交委員會秘書鮑德澂，科員徐彝尊，民法委員會纂修張毓昆，前憲法草案起草委員會纂修金鳴盛等七人協助工作，先將國內各雜誌各報紙所刊載關於批評憲法的論文，摘其精華，編成憲法草案初稿意見書摘要彙編一冊，以備審查時的參考。至於彙編的內容要點，綜合起來有下列諸端：

(一) 關於憲草全部的意見——有的主張於第一章前增設弁言，說明制憲之緣由及憲法的目的；也有的主張對於軍制、軍費另立專章或專條，並以明文禁止軍人干政或充任文職。

(二) 關於第一章「總綱」的意見——有的主張領土的規定採用概括主義，有的主張仍採用列舉主義，而將第四條加以補充修正。

(三)關於第二章「人民之權利義務」的意見——有的主張於憲法內直接規定人民權利自由之保障及限制，也有主張增加權利自由的種類的。

(四)關於第三章「國民經濟」的意見——有的主張明文規定發展國家資本，暨統制經濟之制度及機關；也有主張對於照價徵稅、照價收買、及保護勞工、調解勞資糾紛，爲補充的規定的；更有人主張將本章近似政策之規定，一律刪去，僅存原則。

(五)關於第五章「國民大會」的意見——(一)對於代表之選舉，有主張以人口爲比例；有主張兼採人口比例及地域；更有人主張兼職業代表制與區域代表制，而區域代表仍以人口爲比例；但對於憲草初稿所採取的純區域制，皆深表不滿。(二)對於國民大會的集會，有的主張增加次數，有的主張延長會期，而對於初稿中所規定的三年一次，會期一月，則類皆表示不滿。(三)對於國民大會的職權，有主張增列審核預算案、決算案之權，議決或複決宣戰案、媾和案、條約案之權的；有人主張選舉的範圍，僅以總統、副總統及立法委員的選舉爲限，有的主張規定國民大會行使罷免權、創制權、複決權的程序，及創制立法原則的範圍。(四)對於國民委員會，有主張不設立的，也有主張縮小其職權的；更有人主張增加委員額數及擴大其職權，而委員則由大會代表互選。

(六)關於第七章「中央政制」的意見——有主張以爲憲草初稿所列國民政府職權，悉數劃歸總

統，並以總統爲陸海空軍總司令，有人主張各院院長皆由總統任命；至關於五院部分，有的主張縮小立法院的職權，並減少其委員人數的；尤以不信任權及質詢權的屬於立法院，爲多數人所反對；有的主張以司法行政改由行政院掌理，有的主張考試院增設考選委員會，也有人主張監察院的職權及其行使方式，應有具體規定。

(七)關於第八章「省」的意見——有人主張以省的一章併入「中央政制」，也有人主張併入「地方政制」，而定省爲高級地方自治區域，或高級行政區，有監督初級地方自治區域或初級行政區縣及市的權力；也有人主張省參議會應有罷免省長的權力。

(八)關於第九章「地方政制」的意見——有的主張加縣長、市長的任期，有的主張規定縣市長的罷免，有的主張增加縣市議會開會次數，有的主張明白規定縣民、市民如何行使四權，更有人主張縣長由省長任命，並受其監督。

(九)關於第十章「附則」的意見，有主張解釋憲法的權屬於最高法院，或特設的機關的；有的主張由司法院擬具意見，或由立法院會同司法院擬具意見的；有主張由國民大會或國民委員會自行決定的；也有以國民大會或國民委員會不應有這種權的。(以上均見傅秉常、林彬、陶履謙之整理各方對於憲法草案初稿意見書案初步審查報告，載於憲法草案初稿意見書摘要彙編四頁—七頁)。

憲法草案委員會即將憲法草案初稿的條文，逐條詳細討論，修正後通過，是爲中華民國憲法草案初稿修正案，於民國二十三年七月九日正式公布，全文計分十二章，都一百八十八條，較初稿增加軍事財政兩章，條文增多二十有八。修正案與初稿不同的地方有：

(一)總綱——修正案增添『中華民國各族均爲中華民族之構成分子，一律平等』一條，而刪去初稿第四條第三項的『行政區域及區域名稱，以法律定之』。此種增刪，至爲得當。

(二)人民之權利義務——修正案將初稿的第二十三條：『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』，改爲兩條：『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』(第二十四條)；『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爲限』(第二十五條)。又增添第二十六條一條，其文曰：『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，被害人就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。』

(三)國民大會——修正案將國民大會列爲第二章，其與初稿不同者，將國民大會每三年召集一次，其會期以一個月爲限，改爲國民大會每二年開會一次，會期一月，必要時得延長一個月。至於國民大會權限，修正案將制定及修正憲法歸併入憲法賦予之其他職權之內。此外關於國民委員會，修正案有依省區

人口而分配的條文：(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。

(四)中央政府——修正案將初稿的國民政府一節完全刪除，關於總統，修正案將總統兼爲行政首領，總攬行政權，任期由六年改爲四年，並增加現役軍人不得當選爲總統副總統的條文。關於行政院一節，初稿規定行政院院長的任命，須由總統提經國民大會或國民委員會的同意任免之。並遇下列情形之一者，應即去職：(一)立法院提出不信任案，經國民委員會議決接受時；(二)監察院提出彈劾案，經國民委員會決議接受時(初稿第八十六條)，顯然有似內閣制，行政院院長名義上雖由總統任免，但完全要以國民委員會的信任與否爲依歸。而修正案規定，行政院院長由總統任免之(第六十三條)，並對總統負其責任(第六十六條)，則極似總統制，行政院院長有似總統制的國務卿，其進退完全看總統個人的好惡。他對總統負責而不對議會負責。由此可知修正案已將中國的政制，由變相的內閣制變爲變相的總統制了。對於立法院一節，修正案將立法委員的任期由三年改爲四年。並將初稿第九十六條立法院對於行政院的政治設施，認爲不當時，有提出質詢之權；又以行政院的答復認爲不滿時，得提出不信任案，完全刪去。

(五)地方制度——初稿不但將省列在地方政制之前，另成一章，而且中央與地方權限的劃分，也另

成一章，而在修正案中盡行刪除。並將省改爲一面爲國家的行政區域，執行中央法令，同時又是地方最高自治機關，監督地方自治。

(六) 財政軍事——這兩章爲修正案所增添的。其內容要點分述如下：關於財政的：(一) 各級政府及自治團體的歲入歲出，每年須編制預算、決算一次；(二) 非常經費的限制；(三) 禁止各級政府徵收貨物通過稅；(四) 政府機關的財務組織，應各別維持其獨立。其次關於軍事一章的：(一) 軍隊爲國防而設，均屬於中央政府；(二) 以徵兵制爲原則；(三) 軍費應於預算中確定；(四) 地方政府不得組織軍隊；(五) 現役軍人不得干政，不得兼任行政長官。

憲法草案起草委員會，旋即將中華民國憲法草案初稿修正案交付立法院議決，自民國二十三年九月十四日開始討論，一直到十月廿五日下午四時舉行憲草三讀會議，由孫院長爲主席，由秘書陳海澄、唐世澹前後逐條宣讀，各立法委員相繼發言，直至六時半，大會始於平靜的空氣中三讀完畢，全體立法委員鼓掌致賀，是爲中華民國憲法第一次草案，計共十二章一百七十八條，較憲草初稿修正案少十條。其不同之點有：

(一) 關於國民大會的職權，略有變動。修正案第三十二條規定國民大會的職權如下：(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；(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。而第一次草案第三十二條改爲（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、司法、考試、監察各院院長、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。

（二）國民大會委員會的取消，這是初稿修正案與第一次憲法草案根本不同的地方，據立法院負責人員的解釋，此次取消國民大會委員會的目的，在將政權及治權劃分清楚，政權在民，而治權則在政府。但也有人認爲取消國民大會委員會，等於促成國民大會的失敗，是一個大大的錯誤。（潘樹藩：中華民國憲法史三〇五—三〇九頁）

（三）關於總統一節，則第一次憲草將修正案之第四十八條：『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』一條刪除。

（四）關於立法院方面，很少變動，僅將立法委員的選舉，參以依人口爲比例。初稿修正案規定每省三人，而第一次草案則依人口爲比例，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；三千五百萬以上者，每省十人。總之，第一次草案與初稿修正案最大不同的地方，在於國民大會委員會的取消，使政權與治權劃分得清清楚楚，國民大會純為代表人民行使政權的機關。

第二節 國民政府正式公布憲法草案

民國二十四年十月，中國國民黨第四屆六中全會及第五次全國代表大會，均有於十一月開會討論憲草之議，立法院又不得不再作一次的審查與修正。事前於十月十七日中央常務會議決定五原則：（一）為尊重革命之歷史基礎，應以三民主義、建國大綱、及訓政時期約法之精神，為憲法草案之所本；（二）政府之組織，應斟酌實際政治的經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度；行政權行使之限制，不宜有剛性之規定；（三）中央政府及地方制度在憲法草案內，應於職權上為大體的規定，其組織以法律定之；（四）憲法草案中有必須規定之條文，而事實上不能即時施行或不能同時施行於全國者，其實施程序應以法律定之；（五）憲法條款不宜繁多，文字務求簡明。（見申報民國二十四年十月廿六日）立法院即依據中常會的五原則，於十月二十四日開立法院全體大會，討論修正憲法草案，到十月二十五日三讀通過，是為中華民國憲法第二次草案，全文共八章九節一百五十條，較第一草案刪除甚多，少四章二十八條。其不同之

點有：

(一) 第一次草案規定司法、考試兩院院長，由總統提經立法院同意任命之；但第二次草案以總統的任命司法、考試兩院院長，係以國家元首資格代替人民行一部政權，立法院係行使治權的機關，如任命司法、考試兩院院長須經其同意，則無異於授立法院以行使政權的特權，根本與總理的權能分區的學說相違背。而且立法院與司法、考試兩院，在五權中，均站在平等的地位，如司法院、考試院院長的任命，要經立法院的同意，則立法院顯居於超越的地位，又與總理的五權憲法的精神相抵觸。故第二次憲法草案司法、考試兩院院長的任命，完全授諸總統行之，而將經立法院同意刪去。

(二) 總統對於立法院復議的案件，仍認為與政見不合時，依第一次憲草規定，仍應公布與執行；但第二次草案為避免將來總統與立法院間政見不一致時發生糾紛與爭執起見，便另加但書，即規定遇法律條約案，得提議下屆國民大會複決。

(三) 憲法中所規定的事項，有另定實施程序之必要者，在第一次草案中因類似施行法的條文未刪去，故無此項的規定，但在第二次草案內完全刪除，故為補救將來施行發生困難，特新增一條，規定得以法律定之。（見申報民國十四年十月廿六日）

旋即四屆六中全會於十一月一日開幕，於第一次大會時，對於憲法草案決議，組織中華民國憲法草

案審查委員會，並請林彬、王世杰、傅秉常、吳經熊、陶履謙爲參加人，由孫科召集開會，先推委員五人爲初步的審查，然後由審查委員會審查，將審查的結果提交六中全會討論。至五日六中全會開第三次大會時，即討論中華民國憲法草案審查委員會的審查報告，即通過審查會所提出的意見：（一）立法院最近修正的憲法草案，大體均屬妥善，唯爲適應國家現實情勢及便於實施起見，似尙應有充分期間加以詳盡之研究與討論；但現距代表大會爲日無多，且代表大會會期甚短，恐亦無暇逐條詳商，爲最後之決定；因此擬請六中全會將上列理由，連同本憲法草案，送請第五次全國代表大會，請將宣布憲法草案及召集國民大會日期，先行決定；並對於本草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會，爲長時間之精密討論後，提請國民大會議決頒布之。（二）各中央委員關於憲法草案之意見，擬請轉陳大會，指定委員分別整理，附同草案，並送五全大會，以資研究。（見中央日報廿四年十一月五日）同時于右任在致閉幕詞中說及憲法，他說：『要救亡圖存，必須要集中國力及充實民力，以自身奮鬥的力量，來挽救環境的艱難，這是中央幾年以來所決定的方針，實在也是一定的真理。自從三中全會決定召集國民大會及起草憲法以來，經過立法院起草，徵求討論修改種種手續，五中全會又付常會審核，交立法院再修正，最近立法院又將修正本送六中全會討論；同人均覺得頒布國家百年大計的憲典，是一件應十分鄭重的事，決定將草案送請第五次全國代表大會，指示綱領，並考慮較長時間之集中研究的方法，以期臻於至善。但一方面又覺得我

們要提高國民共同奮鬥的志趣和願力，非提早實施憲政不可，所以又決定建議五次代表大會，請先將召集國民大會日期加以決定，以一新國民的觀聽，使我們集中國力的目的，得以充分發揮。』（中央日報廿四年十一月七日）

至十一月十二日總理誕辰之日，全國代表齊集南京，即於總理陵前揭開第五次全國代表大會的幕，至十九日五全大會開三次大會時，議決通過第四屆中央執行委員會提召集國民大會及宣布憲法草案案，並決定組織召集國民大會及宣布憲法草案組審查委員會，推定吳敬恆、張知本等廿八人爲委員，吳經熊、林彬、陶履謙爲列席人，於二十二日提出審查意見：（一）宣布憲法草案及召集國民大會日期，由大會授權於第五屆中央執行委員會決定之；惟須於二十五年以內施行。（二）憲法草案由大會接受之，但應由第五屆中央執行委員據大會通過之重要憲草各提案修正之。即爲五全大會第五次會議時議決通過，於大會宣言中亦論及憲草，其詞云：『第九、開憲治，修內政，以立民國確實鞏固之基礎。……國民大會須於二十五年以內召集之。憲法草案並須悉心修訂，俾益臻於完善。一面仍宜遵照建國大綱及地方自治開始實行之規定，斟酌各地實際情形，分別制定程序，切實督促各級公務人員，並喚起人民，共同努力於自治基礎工作之完成。』（中央日報廿四年十一月二十四日）

第五屆中央執行委員會於全國代表大會閉幕後，即於十二月二日召開第一次全體會議，於第二次

大會即議決，主席團提召集國民大會日期及宣布憲法草案辦法。(一)中華民國二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日開國民大會，國民大會代表的選舉，應於十月十日以前辦竣；(二)設憲法草案審議委員會，負責審議草案及經大會認為應予採納之提案，於兩個月內擬定修正案，呈由中央常會發交立法院，再為條文之整理。委員為葉楚傖、張知本、王世杰、李文範等十九人，並設專門委員林彬、薩孟武、梅思平等若干人；(三)國民大會組織法及代表選舉法，應即備交審議委員會草擬原則，呈由中央常會發交立法院迅速議決公布。

立法院即從事於國民大會組織法及代表選舉法的起草及憲法的修正。至四月三十日，國民大會組織法即通過於立法院三讀會，五月一日立法院又將中華民國憲法草案三讀通過，是為中華民國憲法第三次草案，五月二日又通過國民大會代表選舉法。茲將第三次草案與第二次草案不同之點分述如下。不過在立法院修正憲法草案之前，中央憲法草案審議委員會將其審議的意見報告立法院，請其依照原則修正，憲草審委會報告書內有意見二十三點，先行抄錄如下：

(一)第八章「附則」二字，應改為「憲法之施行及修正」；

(二)在憲法之施行及修正一章內，對於原草案內不能即時實施之條文，應另定過渡條款；

(三)原草案第二十二條，人民有依法服兵役之義務，應於「服兵役」三字下，加「及工役」三字；

(四)國民代表之任期，改爲六年；

(五)國民大會改爲每三年召集一次，由總統召集之；

(六)原第三十一條第二項，改爲「國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會」並應另加「總統得召集臨時國民大會」及「國民大會開會地點，必須在中央政府所在地」二項；

(七)選舉、罷免、創制、複決四權之行使，另以法律定之，在國民大會章，另加一條；

(八)總統、副總統任期均定爲六年；

(九)五院各設副院長一人；

(十)各院院長副院長（除政院外）及立法、監察兩院委員任期，均定爲三年，立法、監察兩院院長及委員，連選得連任；

(十一)原第三十八條「依法」二字應刪，並應將此條移置於原第三十六條之後；

(十二)原第四十四條應刪；

(十三)在原第四十三條後，增加兩條：(一)規定總統有發布緊急命令及爲緊急處分之權；(二)總統得召集五院院長會議，解決關於兩院以上事項，及總統交議事項；

(十四)行政院政務委員仍照原草案不規定名額，但應規定不管部之委員，不得過管部者之半數；

(十五)原第五十九條改爲「行政院設行政會議，由行政院長副院長及政務委員組織之，以行政院長爲主席。」
原第六十條，「總統交議之事項，」改爲「總統或行政院長交議之事項，」

(十六)原第六十七條關於立委之產生，應改爲全數選舉，在憲法之施行章內，規定一過渡辦法，半數選舉，半數由立法院長呈請總統任命；

(十七)關於監委之產生，應在憲法之施行章內，規定一過渡辦法，半數選舉，半數由監察院長呈請總統任命。

(十八)原第一零五條應修正如左：「凡事務有因地制宜之性質者，屬地方自治，地方自治事項以法律定之。」

(十九)在憲法施行章內，應規定未完成自治之縣，其縣長由中央任命之（市亦同）；

(二十)原第一四六條第一項，關於違憲問題，應規定祇能由監院提出，並規定其提出時間之限制（例如法律施行後六個月，即不能提出謂其爲違憲）及其詳以法律定之；

(二一)原第一五零條應刪，另定施行日期；

(二二)在憲法之施行章內，應規定一條「第一屆國民大會職權，由制定憲法之國民大會行使之。」

(二三)下列各條擬請交立法院再行審議整理：(甲)原第二十四條第二十五條；(乙)原第三十二條第六款；

(丙)原第一百三十九條至一百四十四條。（見五月一日上海南京各報）

由此可知最重要的有三點：一爲五院院長會議；二爲總統緊急命令權；三爲過渡條款。皆爲前次草案

之所無，有特別加以說明的必要：

(一)五院院長會議——依照憲法第三次草案第四十五條的規定，總統得召集五院院長，會商關於二院以上之事項及總統諮詢的事項。在立法院大會討論的時候，意見極其分歧，反對的說設立了五院會議，實違背了總理的五權憲法的精神，但贊成方面的理由，誠如孫院長所說：『憲法草案原無此規定，中央一般意見，以現在情況下之五院，因有中常會、中政會為最高決定機關，故院與院間並無不可解決之事；惟憲法頒布後之五院，雖有國民大會為最高決定機關，但國民大會並不終年開會，如在國民大會閉幕期內，五院間之爭執應如何調整？於是有人主張在國民大會閉幕期間，應設一國民大會縮小體之常設機關，以代行現在中常會、中政會之使命。此種辦法，在訓政時期則可在憲政時期，以少數人民主持民意機關，成為變相的中政會，豈非總統之上，又來一太上政府……故由總統領袖設一五院會議，以解決兩院以上的事項，藉收疏通調解之效。』(中央日報五月二日)

(二)總統緊急命令權——第三次憲草第四十四條規定：『國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須為緊急處分時，總統得經行政會議之議決，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。』此條亦為前次草案所無。

(三)過渡條款——此項條款的添附，也是由於事實上的需要，為前次草案所無。過渡條款的內容有：

(1)在全國完成地方自治的省區未達半數以上時，立法委員與監察委員的選舉，其一半依照第六十七條及第九十條選舉，其餘一半的立法委員，由立法院院長提請總統任命之，監察委員由監察院院長提請總統任命之（第一百四十三條）。(2)在地方自治未完成的縣市，縣長市長由中央政府任免之（第一百四十四條）。(3)第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之（第一百四十六條）。

中華民國憲法第三次草案雖準於在五月五日由國民政府命令公布，是爲中華民國憲法草案。但國民大會却未能如期開幕。

第四節 國民大會的延期與重開

中華民國憲法草案既於五月五日公布，但國民大會却不能如期舉行，原來國民大會在廿五年五月十二日即可開會的。國民大會代表選舉法、國民大會組織法與中華民國憲法草案，既相繼於廿五年五月由國民政府正式公佈，七月一日又將國民大會代表選舉法施行細則發表；國選總事務所，各地選舉事務所，於七月十五日以後陸續成立，且下令各省市限於十月十日選舉完竣。惟因事實上的困難，能如期完成初選的，僅有蘇浙等十七省市，因此十月十五日中午常會乃有延期召開國民大會的決議。其原因據國選總事務所主任內政部長蔣作賓氏所發表的談話可得而知的：『國選原定雙十節辦完初選，乃屆期呈

報初選結果者，僅十七省市，各省市中尚有未辦公民宣誓登記者，中央鑒於事實上之困難，決難照原定期限完成選舉，故決議延期，既非中央變更前議，亦非各省有所要求，至延期後一切仍照常進行，並促各省市未辦初選者依法趕辦，俟各省市初選辦竣，再由國選總所呈請中央圈定發回複選。據本人觀察，再有三四月之期間，即可辦竣，代表選出後中央再定開會日期，外傳大會無限展期，絕對不確。但後來事實的表現，國民大會的延期舉行，決非如蔣氏所說的那末單純，而另有不得已的事實上的困難。同時輿論界因鑒於各省市競選，演出種種醜劇，「公民證」也有了市場價格，一致對於國民大會的召開表示淡漠與失望，再加中日關係的驟趨緊張，認為此時無此充裕時間，召開國民大會來討論國是。但是經過了一次西安事變之後，各方面要求召開國民大會的呼聲，又逐漸響亮起來了。一般人士受了西安事變的教訓，認為如欲鞏固國家統一的基礎，於今唯有召開國民大會制定憲法，實行憲政，以爲國家堅不可拔的基礎。例如胡適之氏所說：『第一，今年必須做到憲政的實行，國民大會的選舉和召集，已展緩多時了。去年十月十五日中午會議決，因爲國民大會代表未能如期依法辦理完畢，大會應延期召集。這樣無限的延期，未免使國民失望了。……今日最缺乏的是一個維繫全國的政治制度。……這是今日必不可少的維繫全國的向心力，培養統一習慣的新政制的起點。所以我們期望國民大會必須在今年召集。』（胡適：新年的幾個期望一月三日天津上海大公報星期論文）

其次是王芸生氏在寄北方青年的公開信中，一再表示他的主張：『蔣先生如平安脫險重任國家領袖，則國民黨必將更開明的走上民主的路。……將於二月十五日舉行的國民黨五屆三中全會，第一個週到的必然是國民大會問題，三中全會應該確定召開國民大會的日期，並將以前的選舉法再考慮得進步一些，經過這個階梯，我們的政治可以更民主化一些。在一個比較民主化的政治局面下，可望團結全國力量，以擔當建國的任務了。』（國聞週報十四卷四期）又說：『我們不必另起爐竈的主張召開救亡會議或和平會議，我們應該督促國民黨就要舉行的五屆三中全會，確定召開國民大會的日期，並修改選舉法；我雖不敢對國民大會預存多少幻想，但它確是和平遞嬗走向民主政治的一條大路。』（國聞週報十四卷五期）

而最惹人注意的，就是左舜生氏，他本來是反對召開國民大會的，經過西安事變後，也贊成召開國民大會制定憲法了。左氏在其寫在西安事變以後一文中說：『國民大會，就我個人說，在兩年以前，我是不主張開的，當時我有幾句頗乾脆的話，即「不開國會，不頒憲法，不舉總統，希望能不唱高調，腳踏實地，再埋頭苦幹三五年，一切一切到那時候再說。」等到去年春天國民大會已決定非開不可，我們看了當時所公布的選舉法，知道一個真正國民大會的產生，斷然無望，即令勉強可以開成，也決不會有何種了不得的意義。但勢已至此，我們想能够補救得一分，總還得想法子補救。……經過了這一次的西安事變，我從種種方面

細細審度了一番，我的看法已與從前完全相反，我希望國民大會趕快能夠開成，憲法早早公布，總統和副總統以及一個依據憲法產生的新政府也能够及時成立。理由甚多，但無容細說，質言之，我已從事實上直覺得非有這一種做法不可而已。」（國論二卷五期）

因為要收拾西安事變後的時局，中國國民黨第五屆三中全會便於民國廿六年二月十五日在總理陵前開幕了。至二十日開第五次大會時，主席團即將關於國民大會案提出討論。（一）劉紀文等六委員提請修改國民大會代表選舉法及分配候選人名額；（二）潘公展等九委員提，修改國民大會組織法、選舉法，並定期召集國民大會。於是議決兩項：

（一）督促該管機關，繼續辦理選舉，於今年（廿六年）十一月十二日召開國民大會，制定憲法，並決定憲法施行日期；

（二）關於國民大會組織法及代表選舉法有應修正之處，授權常務委員會辦理。（見上海大公報廿六年二月廿一日）

並於閉幕宣言中鄭重說明國民大會，其言曰：『自國難發生，本黨深念職責所在，挺身以赴，義無旁貸；同時復深念覆巢之禍，人有同感；故以精誠團結，共赴國難之意識，普及全國；並於本黨歷次重要會議，討論決定國民大會之召集，五全大會更鄭重決議，於二十五年內召集國民大會及宣布憲法草案，一中全會根

據此決議，明定以同年十一月十二日爲期，並成立指揮監督辦理全國選舉事宜之選舉事務所，訂定辦理選舉全部限程；同年十月，限程已屆，而各地因種種關係，代表選舉未能如期依法辦竣，始不得已決議國民大會延期舉行，俟全國各地代表依法選出，卽行召集。此次全體會議，以國民大會關係重大，特定於今年十一月十二日舉行。自今以後，惟有督促主管機關，依法進行，以期國民大會得以如期召集，制定憲法，共資遵守。蓋不惟團結民衆，於此得其具體的表現；而民權主義，亦將於此得其基礎也。」（見上海大公報二月二十三日）

於是立法院乃於四月底着手修改國民大會組織法、國民大會代表選舉法以及中華民國憲法草案，至三十日開全體會議，議決通過修正案。其修正各點分述如下：

（一）關於憲法草案：將原草案第一百四十六條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之」刪除，原第一百四十七條、第一百四十八條兩條，改爲第一百四十六條及第一百四十七條。

（二）關於國民大會組織法：

（1）第一條改爲「國民大會制定憲法並決定憲法施行日期。」

（2）第三條第四條併爲一條如下：「左列人員爲國民大會當然代表：中國國民黨中央執行委員、監察委員，及候補執行監察委員；左列人員得列席國民大會：（一）國民政府委員，（二）國民政府各院部會

之長官。」

(3) 增加「本屆國民大會於會期完畢，任務終了」一條。

(三) 關於國民大會代表選舉法：

(1) 等二條「國民大會之代表，除當然代表外，其名額如下：(一)依區域選舉方法選出者六百六十五名；(二)依職業選舉方法選出者三百八十名；(三)依特種選舉方法選出者一百五十五名；(四)由國民政府指定者二百四十名。」

(2) 除特種選舉外，所有第六條以下，由國民政府指定候選人之規定，應一律取消，並修正文字；

(3) 第四章所列各種特種選舉，如無法舉行選舉，其代表得由國民政府指定之。(以上均見廿六年四月二十二—三十日之上海大公報)

經此修正後，中央祕書處即發表修正意義的談話：「按此次修正案之精神，簡言之，欲採取更民主的原則，以聚集全國各方之人材，造成憲政開始時之良好基礎，以建立三民主義之國家。故(一)於代表選舉法，原定區域、職業等選舉，由國民政府指定候選人之規定，一律取消，俾全國公民得有最大之自由，就已推定之初選當選人，選舉其所認為適當之代表。政府原有之指定權，因此取消，但又恐有才學醇正之專家，與論所孚之老成，及為國奮關卓著成績之人士，未必全能獲得各地公民之認識，而予以選出；若擯棄會外，必

將爲國家前途之損失。故於選舉法第二條中，增加一項，即「由國民政府指定二百四十名，」以濟選舉之窮。名額雖有增加，亦不外集中人才，庶幾野無遺賢之微意也。……（二）此次三中全會既決定於今年十一月十二日召開國民大會，爲制定憲法並決定憲法施行日期，中常會即據以修正國民大會組織法第一條，至其他自憲政開始以至完成之重要事件，中央與到會代表，自可依法討論。第一條下半段原尚有「行使憲法所賦予之職權」之規定，因三中全會此項決議，自不能繼續存在，此次增加「本屆國民大會於會期完畢任務終了」一條，即第一條修正後之當然的結論（下略）。」

其實此種修正與其說是法律問題，不如說純屬政治問題，誠如傅秉常氏在立法院報告審查國大兩法規的經過說：『兩案之修正原因，爲政治問題，非法律問題。故同人在審查時，僅負立法技術上之責任，現已依據中央所頒修正要點，將兩法作文字上修改，至中央此次將制憲之國民大會與第一屆國民大會職權劃清，並將代表選舉之圈定權取銷，而增加指定權，確屬合理措置。』

不過關於這兩點修正的意義，林主席在國民政府紀念週上報告「對修正國大法規應有之認識，」却說得淋漓盡致，其言曰：『這次決定修正的原則，可以分做兩點來說明：

第一點、是關於國民大會組織法的，最重要的，就是國民大會職權的修改，照國民大會組織法第一條規定，國民大會有制定憲法及行使憲法所賦予之權限，現在修正爲「國民大會制定憲法並決定憲法施

行日期。」修正的理由，約有數點：第一，是因為憲法是國家的根本大法，由一種特設的機關，以超然的立場專心來制定，更可以顯示憲法的尊嚴，我們看現代各國制憲的經過，在制定憲法時，不僅程序上與一般法律有別，即機關上亦多特設制憲會議，因為當人民以革命力量肅清反動勢力，建設新國家時，必須先決定國家的根本大法，這種國家根本大法的制定，由特別召集的制憲會議擔任。例如美國十三州獨立後，於一七八七年由各州選派委員開憲法會議於費府，所網羅的委員人選，大都是當時第一流的政治家，會議歷四月之久，憲法草案，才全部告成，並付諸各州特別組織之臨時國民會議同意。至一七九〇年十三州先後與以同意，乃完成北美合衆國之憲法。法國第一次共和憲法，也是由特設的制憲機關制定，並且經過公民的表決，所以我們為表示憲法的尊嚴崇高，應該將制定憲法的機關，和行使憲法所賦予權限的機關分開，不使他牽混，這是修正案的第一個重要理由。第二，自從憲法草案公布以後，各方認為最應研究考慮的，就是國民大會一章，國民大會組織法係參照憲法草案而規定，所以也發生聯帶問題，因為國民大會組織法規定國民大會為制憲機關，是先於憲法而存在的，但同時又規定行使憲法所賦予的權限，在憲法未制定前，即規定其行使職權的機關，若將來憲法上之規定變更，或逕為反對的規定，則國民大會的職權一定會發生影響。況且以不曾依照憲法而產生之國民大會，行使憲法所規定的國民大會職權，在法理上，時間上都覺得牽強，所以應該將制定憲法和行使憲法職權的機關分開，這是修正案的第二個重要理由。第三、

憲法草案是立法院擬定，由政府公布，依照建國大綱規定，應該隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行；故人對於憲法草案，有何意見，藉國民大會代表以表示之，這是當然的方法；但是國民大會的會期，依法原較短促，於此期間中，不但要制定憲法，同時還要行使憲法上的權限，恐怕代表對於憲法草案的規定，沒有從容討論的機會。所以爲求集中精力以制定憲法，應該將制定憲法和行使憲法職權的機關分別，這是修正案的第三個重要理由。再查建國大綱第二十三條規定：「全國有過半數省分，達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒佈之。」依此規定，國民大會原爲先於憲法而存在的制憲機關，中央此次修正的用意，是希望以全力制成完善的憲法，俟憲法頒佈施行後，再依法選舉國民大會代表，以行使憲法所賦予的權限。至中央候補執監委員之改爲當然代表，這是因爲本黨以黨建國，以黨治國，經過軍政時期，訓政時期，現在是準備還政國民，而憲法草案，又是依照政府試行五權之施政成績經驗而擬定，所有在政治上負重要責任的人員，當然應該使其出席，有所貢獻。

至於關於國民大會代表選舉法的修正，也可以分爲數點說明：第一、除特種選舉外，刪去國府圈定候選人的規定，這是因爲此次選舉法所規定之指定候選人辦法，很容易引起人民的誤會，所以決定廢除，由人在初選當選人中，自由選舉最適當的代表，以推廣全國人民的普選精神。第二、增加指定代表二百四十人，這是因爲選舉雖然是民意的表現，但是恐怕事實上仍有一部份政治人才，不能當選，所以劃出二百四

十名由政府指定，以濟選舉制度之窮。這種指定的人選，政府自當以誠懇公開的態度，徵聘各方專門人才，及爲國奮鬪與望素孚卓著勞績之人士，參加制憲，期於國家根本大法，均有貢獻的機會，這是政府集思廣益的意思。至特種選舉之指定代表，則係因幅員遼闊，交通不便，及其他特種原因，不能依法舉行選舉時，由政府指定代表，原爲事實上不得已而設的救濟方法。

總括以上說明，可以知道中央此次修正國民大會關係法規，完全是酌採各方面批評意見，採取自由選舉與集中人才之原則，以期完成建國的根本大法，總理在五權憲法演講中曾說過，「我們要用五權憲法來做建設國家的基礎，我們要有良好的憲法，才能夠建立一個眞正的共和國家。」這種訓示，希望全國上下都要明瞭，本着政府的意志，慎重行使選舉權，以期制成完善的五權憲法。」

第四章 中國憲法的精神

第一節 概論

在第一章緒論第一節憲法的概念中，已說明憲法的特質，為隨着社會勢力關係，而規定統治者行使統治權的範圍，足見憲法是社會勢力的反映，因時因地而不同。關於憲政制度的內在的相對性（The inter-relativity of institutions），在羅安（Rohan）、布丁（Bodin）、孟德斯鳩（Montesquieu）、得禿吉維利（De Tocqueville）等的著作裏，莫不一再提醒讀者，研究政治制度，切勿忘文物制度內在的相對性。過去的制度固不能適用於今日的社會，即同時代的外國的東西，也不能一字不改的介紹到中國來。中國過去的憲政運動，就犯了這個毛病，在第二章中國憲法史裏，已把中國歷年來的憲政運動，加以簡明扼要的敘述；清季末年的預備立憲，一味模仿日本的憲法，採取君主立憲的政體，企圖以憲政的幌子來欺騙人民，而欲維持滿清的統治權。憲法大綱與十九信條，都是為環境所迫，草草抄襲了外國的憲法來緩和國內人民反對滿清之革命空氣，顯然沒有施行憲政的誠意與決心，而且究其內容，抄自日本憲法，既不合中國的國情，與日本制憲維新，又不能同日而語。至辛亥革命成功建立中華民國後，一直到十四年憲法草案公布，其間所制定的法規，如臨時政府組織大綱（民國紀元前一年公布，元年一月二日修正）、中華民國

臨時約法（民國元年三月十一日公布）、中華民國國會組織法（民國元年八月十日公布）、大總統選舉法（民國二年十月五日公布）、中華民國憲法草案（即天壇憲法草案民國二年十月三十一日起草委員會三讀通過）、中華民國約法（民國三年五月一日公布）、參議院組織法（民國三年五月二十四日公布）、修正國會組織法（民國七年二月十二日公布）、中華民國憲法草案（民國八年八月十二日憲法起草委員會議決）、中華民國憲法（即賄選憲法民國十二年十月十日公布）、以及民國十四年中華民國憲法草案等等，均未能顧及中國的國情及時代的需要，一味模仿外國的憲法，在中央政府的組織方面，一直徘徊於內閣制與總統制之間。白芝浩（Walter Bagehot）在其英國憲法（English Constitution）一書，論及內閣制與總統制的優劣，分為戰時（in time of war）與平時（in time of peace）而論，但其結論，謂內閣制富於伸縮性較優於總統制，殊不知南北戰爭中的林肯，歐戰中的威爾遜，均作非常的處置，總統制的適應非常時期，也不亞於內閣制。所以徘徊於內閣制與總統制之間，實無重大意義之可言。在地方制度方面，也常由單一國變為聯邦國，又由聯邦國改為單一國；這兩種制度的取捨，更要以中國的實際情形，和過去中國政治的演變為前提，決不可任制憲者個人的主張。再加自民國成立以來至民國十四年，一直在內戰的紛爭之中，制憲工作大都半途而廢，正式公布的憲法，只有十二年的中華民國憲法，而又是曹琨以金錢收買議員，草草制定公布的，故又稱為賄選憲法。至民國十三年國民黨改組，一直到

統一中國開始訓政，其間先後公布施行的法規則有：中華民國國民政府組織法（民國十四年七月一日公布）、民國十六年三月三十日武漢政府修正公布、中華民國國民政府組織法（十七年十月二日公布）、中華民國訓政時期約法（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布）、以及中華民國國民政府組織法（民國二十年六月十五日公布，二十年十二月二十六日修正，即現行國民政府組織法）。在軍政與訓政期間，政權與治權均集中於中央政府，由政府指導人民行使政權，其間所公布的法規，當然與正式的憲法相去甚遠，不過是爲達到憲政時期的過渡辦法而已。所以最近公布的中國憲法，是合於中國國情和時代的需要。其起草經過的時日，爲世界各國憲法所僅見，自民國二十一年十二月第四屆三中全會飭令立法院從速起草憲法草案後，立法院即組織憲法草案起草委員會，先後開會二十四次，始完成中華民國憲法草案初稿，至民國二十三年十月十六日，中華民國憲法第一次草案始於立法院通過三讀會，到了民國二十四年十月十六日，立法院又將第一次草案修改一次，通過於三讀會，是爲中華民國憲法第二次草案，至民國二十五年因離開公布憲法召集國民大會，爲日無多，立法院又秉承中央的意志，修改一遍，於五月一日通過於立法院三讀會，送呈國民政府於五月五日公布，是爲中華民國憲法第三次草案，尙待付諸國民大會決議，始能成爲中華民國憲法。此其一。

其次，在中國的古代社會，不論在理論上或實際上，都只有過開明的君主政治，而沒有過主張民有民

治、民享 (Government of the people, by the people, and for the people) 的民主政治。誠然在中國古代的學術思想界，主權在民的觀念 (Conception of sovereignty in people) 極其明顯，但是從沒有一部憲法。例如孟子常常對人家說：『民爲貴，君爲輕，社稷次之。』『賊仁者，謂之賊；賊義者，謂之殘；殘賊之人，謂之一夫；聞誅一夫紂矣，未聞弑君也。』『今之事君者，我能爲辟土地，充府庫；今之所謂良臣，古之所謂民賊也。』『桀紂之失天下也，失其民也；失其民者，失其心也；得天下有道，得其民，斯得天下矣。』現在進一步要問：爲什麼中國古代沒有過民主政治而祇有過開明的專制政治呢？孫中山先生在民權主義講演裏說：中國人民受專制政治的毒害，並不及西人之甚。這當然也是一大政治的因素；例如我國封建制度行於周秦之際，但是諸侯的對待人民，決無歐洲中世紀封建時代大地主的專橫凶暴，人民除了納稅、服兵役而外，所享受的自由權利，也遠過於當時歐洲的農奴與奴隸，所以中國人民一直是耕田而食，鑿井而飲，不知政治爲何物。因此中國的政治制度，一直停滯在專制政治的階段。美國的政治學者基爾斯 (H. A. Giles) 說中國的政治制度，『形式雖極獨裁，但運用却極平民。』但是民主政治不發生於中國古代，從經濟方面去觀察，也能找出不產生的原因。本來民主政治是國民經濟時代的產物，待產業資本主義發展了之後，始能產生；我們看議會政治的誕生與發展，是在英國產業革命之後；益使我們深信不疑。而產業資本主義，固然是封建社會裏就開始萌芽的。因爲封建社會是以農業經濟爲其特徵的，在農業方面，行着農奴

制度；在產業方面，行着基爾特制度（Guild system）。但是產業資本家一面受了基爾特制度的束縛，不能大量擴張生產，另一方面又受了封建貴族的壓迫，無自由活動的餘地；於是由反動作用，進而要求打破基爾特制度的束縛，而能自由生產，自由傾銷；對於封建貴族則要求平等的待遇。待產業革命後，使工廠工業替代了工場手工業，使自給自足的經濟，變為現代唯利是圖的資本主義的經濟。但是資本主義，一面自由競爭為其特質，同時又以營利主義為其目的；既要自由競爭，對於在社會上自由活動的要求便更為切迫，這樣就產生了自由權的思想，非設法取得保障不能安心。其次既然目的在營利，當然要求營利的工具及其結果能够安全，於是又產生了私有財產神聖的觀念。不過僅僅要求政府不侵犯人民的自由權與私有財產權，仍是不可靠的；在積極方面，以納稅為交換條件，要求選舉代表實際參政，以保障人民的權利，代議制度便因此而產生了。是故政府的一切重要活動，尤其是財政行為，非得議會承認不許執行；人民為得到更確切的保障計，便要求制定憲法，一面限制統治者行使統治權的範圍，他方面保障人民的基本權利，尤其是私有財產與個人自由的不可侵犯，即議會亦不得隨便改正憲法，議會制定法律亦不得與憲法條文相抵觸。如此，民主政治便完成了。但轉過頭來瞻瞻中國的社會，一直停留在農業經濟的階段，資本主義從未有抬頭的機會，即如今日工業化了的通都大邑，仍表現出畸形的發展；所以中國既未有過資本主義的時代，民主政治當無法產生，限制君主權力的憲法更不能存在。人民的缺乏民主政治的訓練與經驗，自

不待言。至於中國爲什麼幾千年來一直停滯在農業經濟的時代，而不能進展入資本主義的階段，那是另一問題，不屬於本文範圍之內。

由上所述，中國過去憲政運動的失敗，及中國社會從未有過民主政治，人民缺乏民主政治的訓練和經驗，且憲法爲社會勢力關係的反映，是故中國制定憲法，必須顧及中國的國情，實爲不可違背的原則；最近公布施行的中華民國憲法，確是消化歐憲政的理論，遵照孫中山先生的遺教，顧及中國的國情與現實的需要，以及適應現代世界憲政的潮流，以最新穎的姿態，出現於現世界之上，不僅是在中國憲法史上開了一個新紀元，卽在世界憲政的領域裏也獨樹一幟，放出燦爛的光彩來。單就其起草和討論的經過而論，所經起草時間之長久，爲各國憲法所無。美國的憲法會議（Constitutional Convention）於一七八七年五月二十日在費城（Philadelphia）正式開會，進行制憲工作，到了九月十七日便完成了它的制憲使命，所化費的時間，僅是短短的四個月；就是戰後的德國威瑪憲法，也不過七閱月，憲法會議自一九一九年二月六日在威瑪集會後，至八月十一日就完成了它的制憲工作；奧大利自一九一九年三月四日起開憲法會議，至一九二〇年十月一日施行憲法，其所費時間，也不過十九個月；最近波蘭所頒布施行的憲法，自一九三三年十二月政府向議會提出憲法草案而後，至一九三五年四月最後通過於上下議院，其所經過的時間，也不過十六個月。但是我們這次憲法的起草，却不知經過多少時日，單就立法院議訂憲法草案，

也可分爲六個階段。第一個階段是初步草案時期，先由立法院大會決定原則，然後由主稿人起草。初步草案，自民國二十二年二月起至十一月止，始完成初步草案的工作，吳經熊氏的憲法草稿以私人名義發表。第二個階段的時期，自二十二年十一月起至二十三年三月止，爲初稿起草時期，於二十三年三月一日公布了第一次的正式憲法草案初稿。第三個階段爲初稿審查修正時期，自二十三年三月起至七月止，先將收到的二百八十一件意見書逐一審查，編成憲法草案初稿意見書摘要彙編（立法院出版），然後將初稿逐條修正完畢，於七月九日成立憲法草案初稿修正案。第四個階段爲第一次草案完成時期，將審查修正案提出立法院大會討論，自二十三年七月起，至十月止，先後開會八次，最後通過了三讀會，是爲立法院第一次議訂的憲法草案，全文分爲十二章，凡一百七十八條。該草案當經呈報國民政府，轉送中央審核。第五階段爲草案初次修正時期，自二十三年十二月起，至二十四年十月止，二十三年十二月中央第四屆五中全會將立法院所訂的憲法草案提出討論，經決議交中央常務會議核議。二十四年十月中央常務會議始將草案，遵照審查完竣，並決定原則五項，交立法院復議。二十四年十月立法院乃根據中央所訂五項原則修正，是爲立法院第二次議訂的憲法草案，全文共一百五十條，較第一次憲法草案刪除甚多。第六個階段爲草案重加修正時期，時爲二十四年十一月起，至二十五年五月一日止，前項草案既經四屆六中全會於二十四年十一月提出五全大會，當經決議，授權五屆中央執行委員會，根據大會所通過的重要憲草

提案，再加修正，並議決定於二十五年五月五日爲公布憲法草案的日期，中常會就五全大會發表提案，分別歸納爲審議意見二十三點，交立法院討論，立法院據此對於草案再加修正，於二十五年五月一日大會三讀通過，全文分爲八章共一百四十八條，是爲立法院第三次議訂的憲法草案（見立法院孫院長報告立法院議訂憲法草案經過概略二十五年五月五日中央日報）。所以立法院自從二十二年開始草憲工作，到今年五月一日，所經過的時間有三年多的光陰，它是在許多專家學者的精細縝密的研究審查之下制成的，它不僅能迎合現代世界憲政的潮流，更能兼顧及國情與實際社會的需要。是故不但在中國憲法史上開一新紀元，而且在世界憲法的領域裏，放一異彩。茲將中國憲法所表現的特殊的精神，略述如下。

第二節 三民主義的憲法

在中華民國憲法的序言裏，就將中國憲法的根本精神明白地表示出來了。『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。』所謂孫先生之遺教，當然以三民主義爲其骨幹，而全部憲法的內容，也充分地表現出三民主義的精神。我們稍一研究各國憲法的立法例，序言都是代表該憲法的根本精神，例如一九一九年的蘇聯憲法，冠以勞動及被剝削人民權利宣言，說明該憲法以社會主義爲其立法的根本精神；一九一九年的德國威瑪憲法，也有緒言冠於總綱

之前，表示其立法以社會民主主義爲其根本精神；一九二一年的波蘭憲法，更以序言提醒人民復國之不易，及今後應有的努力，保全獨立，發揚國光。現代新憲法的成例，不一而足。所以中國憲法的特殊精神，在序言中一望即知，中國的這部憲法，是三民主義的憲法。

其次從全部憲法條文觀察，開宗明義的第一條，規定中國的國體：『中華民國爲三民主義共和國。』此條在起草期間，各方對之頗多非難，其所根據的理由，大抵不外乎下列五點：（一）主義爲有時間性之物，國體則不容改易，故不應以主義冠國體；（二）三民主義爲一黨之主義，實行憲政以後，勢不能強國人以共信，否則與信仰自由主義相背謬；（三）三民主義解釋紛歧，如以之限制國體，未免有隨時發生違憲問題之可能；（四）三民主義爲富有溫和性之一種主義，與蘇聯之布爾什維克主義（Bolshevism）性質全異，不必效法俄憲，特著主義爲國體之冠詞；（五）憲法條文儘可將三民主義之精神，貫注其間，但不必拘爲國體之限制，因主義與國體，顯爲二物故也（立法院出版之憲法草案意見書摘要彙編二九—三八頁）。殊不知總理的遺教，憲政時期的開始，是以過半數省份的縣，皆達完全自治爲標準（建國大綱第二十三條）而各縣能否成爲完全自治之縣，除了清查戶口，測量土地，辦理警衛，修築道路而外，尙以該縣人民誓行革命之主義爲條件之一（同上第八條）。這就是某縣人民參政權的有無，不但要看該縣人民的政治能力如何，而且還要看該縣人民是否能誓行革命之主義，爲三民主義的信徒。所以由各完全自治縣選舉國民大會

的代表，而組織國民大會行使政權，即使不是國民黨黨員的集合體，也是三民主義的信徒的集合體，由國民大會制定憲法，在國體上冠以三民主義，特別標明中國的共和政體，既非蘇聯的蘇維埃政體（Soviet régime），也不是歐美資本主義的民主政體，更非德意的法西斯政體（Fascist régime），而為中國所特有的三民主義的政體。立法院院長孫科氏，對於這些反對的議論，曾作好幾次的解答。民國二十二年七月十日在國民政府紀念週報告憲草的精神說：『這種見解（即指反對以三民主義冠國體的見解）完全是不明瞭憲法的精神。我們講憲法，中國本來至今還沒有永久的憲法，所以沒有例可援，但是我們研究憲法，對於中國以外的憲法成例，尤其是新近成立的憲法，不能不作爲重要借鑑的資料。我們覺得凡是有憲法的國家，沒有一國不根據他們的政治背景和革命歷史來制定的。凡是一個國家，在沒有經過革命犧牲以前，是沒有憲法的。歐洲立憲國家，最著名的是英國的憲政，英國雖無整個成文的憲法，但其立法精神，是很嚴密的，是根據於幾百年來的政治背景與其歷史過程，纔成爲現在英國的憲法。其他各國成文憲法，其歷史比較悠長的，要算美國，至今差不多有一百五十年。美國憲法也是在革命成功後才創出來的。英、美兩國憲法，都是從革命歷史所演繹而成，固是一個老例。若要找尋新近的成例，則有蘇俄革命後所頒佈的共產主義憲法，是由俄國共產黨完全根據布爾什維克的革命的主張來制定，可以說是完全共產主義的憲法。其次德國，自歐戰之後，改建共和國，社會民主黨所制定的威瑪憲法要算是很新的，但自新近國社黨掌權

以來，已經失效了。再次，最近西班牙也有一部新憲法，是推翻君主改建民主之後成立的。以上許多憲法的制定，都有他們革命的歷史和政治背景。所以我們知道一國憲法的成立，並不是主觀的、理想的，而完全是根據客觀的歷史環境，根據革命經驗，革命主義及革命主張來制定的。現在我們試問中國革命歷史從什麼人創造的呢？當然這是舉世周知的事，是我們總理發起創導的。再問中國革命運動，革命力量，以及革命事業怎樣成功的呢？那不用細說，就是總理合國內各革命同志組織革命黨來領導奮鬥然後得來的。而總理合國內各革命運動的立足點與本黨所抱的主義主張是什麼？根據遺教的昭示，就是三民主義。所以總理在講演三民主義時，第一句就說：三民主義就是救國主義。就這一點歷史看來，我們的憲法，當然是三民主義的憲法。我們的中華民國，當然也是建立在三民主義之下的。我們可以說假使當年沒有總理倡導革命，推翻滿清，一定不會有中華民國的建立。所以中華民國的產生，是由於奉行三民主義的革命努力奮鬥的結果而來的。那末這個中華民國，當然是以三民主義建國的。離了三民主義，是不能造成中華民國的。沒有中華民國，更從何談到憲法呢？這一點，我們應當看清楚。再說憲法根據三民主義是否便是國民黨的憲法呢？對這一層，我們或者可以不問三民主義是否是總理發明的，三民主義是否是國民黨所主張的；現在要問，三民主義是否可以救國建國？總理說三民主義，是要造成民有、民治、民事的國家。……總理雖則把這個主義交給我們黨來實施，但是完全站在全民族的立場上的，不是站在一個黨上面的。這樣看來，當然

沒有叫國民黨將來包辦國家政治的可能。那末，現在黨外的一種反對三民主義的中華民國與反對三民主義憲法的議論，實在是錯誤的，應當趕快覺悟，是祇有三民主義，纔可以救國建國。』（中央日報二十二年七月十一日）孫院長在二十三年雙十節紀念論文中對於這一層的解释，更說得透徹。他說：『以三民主義名國，正所以示革命之義，而正立國之源。對內各民族一律平等，對外主張世界大同，此民族主義之國家，非帝國主義之國家也。國民有直接選舉並罷免官吏之權，有直接創制並複決法律之權，此民權主義之國家，而非純粹代議政治國家之比也。平均地權，節制資本，發展國營實業，以謀國民生計之均足，此民生主義之國家，而非資本主義或共產主義之國家也。合民族、民權、民生三者，而爲三民主義之國家，其義何可移？舍三民主義而僅言共和國或民主國，則民權之義且未畢，將謂能顯示吾國立國之特性乎？……如謂主義含有時間性，試問主義改變之後，從革命而締造之國家能否存在？誠恐非國體改變之問題，是直整個之改憲耳。如謂三民主義爲國民黨一黨之物，曾亦思中華民國之由來，實卽三民主義之產物乎？凡屬中華民國之國民，飲水思源，其可以三民主義爲一黨之信仰而反對之乎？如授反對三民主義之人以廣大之政權，則吾人之實施憲政，更將何所取義？豈非躬自毀棄已往革命之史蹟乎？且建國大綱第十八條，固明明規定以誓行革命之主義爲縣自治完成條件之一也。安得以憲政之開始，爲反三民主義公開活動當然之解释乎？如謂三民主義解释不一，則總理遺教具在，不難復按，少數人如欲有所假借，以圖自便，則公論制裁之下，

強辭曲解，自難託足。彼共產黨嘗分吾黨爲左右派，並引「民生主義卽共產主義」之句，以爲卽左派之所持。識者洞燭其奸，其計卒不傳，此明證也。如謂三民主義卽布爾什維克主義性質不同，且誠有然，惟吾人以三民主義爲國體，亦自有其特殊之需要，決非盲目的效法他人也。如謂憲法全文已涵有三民主義之精神，卽不必再將主義規定爲國體；則吾人之見解，適得其反，蓋惟其爲三民主義之國家，始需要三民主義的憲法；惟其憲法全文涵有三民主義之精神，尤不可不於開宗明義之首條，爲明顯之表示也。」（二十三年十月十日京滬各報）

其實不但在總理的建國大綱第八條中，能找出必須「誓行革命之主義」的人民才享有政權，就是在民權主義裏，也能尋出只有革命的人民方能享受政權，這就是所謂革命民權。中國國民黨的民權主義，固然也是主張政權應該屬諸人民全體的，但是和近代歐美的民主主義（Democracy）頗有不符之處，最顯著的，便是民權主義不主張天賦人權，而主張革命民權，凡誓行革命之主義的人民才享有民權。但近代民主主義的潮流，到了法國大革命時越加澎湃，只是法國大革命的思想背景，是以天賦人權的學說爲骨幹的。這一派的代表，便是推動法蘭西大革命的盧梭（Jean Jacques Rousseau 1712—1778），著有人類不平起源論（Discours Sur l'origine et les Fondements de l'inegalité parmi les Hommes）愛彌爾（Emile）及民約論（Du Contract Social on Principes du droit Politique）集洛克（John

Locke) 與孟德斯鳩思想的大成，主張天賦人權，謂人類一生出來，都是自由平等的，是以人人皆應享受自由平等的權利，因為這些都是自然權 (Naturrecht)。我們知道盧梭所以要創立此說，在於打破君權神授 (Divine right of kings) 的觀念，一切階級的區別，社會上一切的不平等，都不是神造的，而完全是人為的。在自然世界之下，人類是自由的、平等的，後來的不平等，都是人力造成的。所以天賦人權說，在法國大革命時，頗有效用，受了他極大的影響；照盧梭說，人類生來就自由平等的，人類組織國家，其目的也不過在於保護個人的自由平等。一七八九年七月十一日拉法夷特 (Lafayette) 在第一次國民會議朗讀人權宣言草案：『自然之創造人類，是使人類自由平等的。維持社會秩序的一切制度，須放在一般幸福的原則上面，各人有不可讓與的，不因時效而消滅的權利，如思想的自由，名譽生命的安全，財產權，處分自己一身以及自由利用自己才能的權利，用一切方法宣傳自己思想的權利，努力要求幸福，對於一切壓迫可以反抗的權利等是。這些自然權的行使，除了妨害別人行使同樣的權利之外，不受任何限制。』薩孟武西洋政治思想史下冊一七一頁。不過這種天賦人權的思想，早已為時代所摒棄了，總理在民權主義中說：『講到民權史，大家都知道法國有一位學者叫做盧梭，盧梭是歐洲主張極端民權的人。因有他的民權思想，便發生法國大革命。盧梭一生民權思想最要緊的著作是民約論，民約論中立論的根據，是說人民的權利是生而自由平等的，各人都有天賦的權利，不過人民後來把天賦的權利放棄吧了。所以這種言論，可以說民

權是天生出來的，但就歷史上進化的道理說，民權不是天生出來的，是時勢和潮流所造就出來的。故推到進化的歷史上，並沒有盧梭所說的那種民權事實。這就是盧梭的言論沒有根據，所以反對民權的人，便拿盧梭沒有根據的話去做材料；但是我們主張民權的，不必要先主張言論。因為宇宙間的道理，都是先有事實，然後才發生言論。並不是先有言論，然後才發生事實。……盧梭民約論中所說民權是由天賦的言論，本是和歷史上進化的道理相衝突，所以反對民權的人，便拿他那種沒有根據的言論來做口實。盧梭說民權是天賦的，本來是不合理，但是反對他的人，便拿他那一句沒有根據的言論來反對民權，也是不合理。我們要研究宇宙間的道理，須先要靠事實，不可專靠學者的言論；盧梭的言論，既是沒有根據，為什麼當時各國還要歡迎呢？又為什麼盧梭能够發表那種言論呢？因為他當時看見民權的潮流已經湧到了，所以他便主張民權。他的民權主張剛合當時人民的心理，所以當時的人民便歡迎他。他的言論雖然是和歷史進化的道理相衝突，但是當時的政治情形，已經有了那種事實，因為有了那種事實，所以他引證錯了的言論，還是被人歡迎。……我們知道現在的潮流，已經到了民權時代，將來無論怎樣挫折，怎樣失敗，民權在世界上，總是可以維持長久的。所以在三十年前，我們革命同志便下了這個決心，主張要中國強盛，實行革命，便非提倡民權不可。』（民權主義第一講）所以總理的民權主義當非實現天賦人權，誠如中國國民黨第一次全國代表大會宣言所謂：『於此有當知者，國民黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科，而惟求所以適合

於現在中國革命之需要。蓋民國之民權，惟民國之國民乃能享之。必不輕授此權於反對民國之人，使得藉此破壞民國。詳言之則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利；而凡賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。』在軍政及訓政時期之內，政權由國民黨全國代表大會代替人民行使，所謂由國民黨獨裁，便是不讓人民有參政的機會，所以談不到什麼革命民權，這個宣言也只能適用於訓政時期，而在憲政時期開始之後，『凡真正反對帝國主義之個人及團體』始能享有參政權；反之，『凡賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者』所謂一切反革命及不革命的份子，都沒有參政權。所以要到各縣人民大多數誓行革命之主義以後，國民黨才願意放棄其軍政、訓政時期的獨裁形式，交還政權於人民，在這時期人民既多誓行革命之主義，仍稱中華民國爲三民主義共和國，不論在理論及實際上均無不可。

同時參照戰後各國新憲法的立法例，也有不少的先例可援。例如蘇聯憲法第二部第一條規定：『蘇聯爲社會主義蘇維埃共和聯邦，(U.S.S.R.)』可以視爲以主義冠國體的嚆矢，經三次修改，至最近的蘇聯憲草，仍保持以主義冠國體的條文，其用意在於資本主義的世界，以社會主義的紅旗，別豎一幟，一而表示其立法的特殊精神，另一面示國人以蘇聯的最高理想，在完成社會主義國家的建設。其後西班牙於一九三一年所頒布的共和憲法，其第一條關於國體的規定爲『西班牙爲勞動階級民主共和國，依自由正

義之制度組織之。』這不啻將勞動主義冠於國體之上。何以歐戰前的憲法不加入主義而至戰後的憲法始加入主義？因為憲法是社會勢力關係的反映，是社會制度的一個縮影。戰前各國的社會制度，都建築在資本主義或統治階級的利益上，因此戰前各國憲法的目的，一面在於維持少數統治者的利益，另一面在於擁護資本主義，而大多數被壓迫階級的利益，不但毫不加以顧及，而且處處加以摧殘或壓迫，是故不能把他們遵行的主義加入憲法，而招惹被壓迫民衆的反感。他們祇能把保障民權的規定列入憲法，藉以緩和革命的發生；或將保護勞動者的條文規定入憲法，使勞資得以協調，資產階級的利益，得以長此維持。但是歐洲大戰後，大多數的民衆已經覺醒，他們要抬頭，要明白治國的主義，建立國家的立場，蘇聯西班牙的以主義冠國體，完全是勞動階級的要求，我們的憲法以三民主義冠國體，不是效顰蘇西，而是出之於大多數民衆的要求。

此外吳經熊氏尙以爲以三民主義冠國體，最適合我國民族的特性與先賢的思想。他說：『我們民族的特性，乃是中庸的特性，王道的特性。孔子曰：『過猶不及，』這就是昭示中庸之道；我們的民族，數千年來，都是按着這種中庸之道而求生存。時至今日，猶奉行不替。蘇俄的共產主義，及德意的法西斯主義，皆屬過激的主義，而英美的資本主義，則屬落後的主義，所以皆非我們所應取，我們要另求一個中庸之道，以適合我們民族的需要；而三民主義，則適爲中庸之道。再者共產主義和法西斯主義，皆是主張霸道的主義，因爲

牠們主張以暴力奪取政權，以暴力治人。「以力服人者，非心服也。」「以德服人者，中心悅而誠服也。」所謂以力服人，即霸道是也；所謂以心服人，即王道是也。所以我們的先哲是主張王道的。這個王道的主張，更可以拿一個具體的例子來證明。這就是所謂：「大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養。男有分，女有歸。貨惡其棄於地也，不必藏諸己，力惡其不出於身也，不必爲己。是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉。是謂大同。」三民主義也是脫胎於這些「天下爲公」和「大同」等思想而來的，因爲三民主義最後的鵠的，也是在於「大同」；所以我們說以三民主義冠國體，乃最適合我們民族的特性，並且可藉此以發揚我們的國光。」（見東方雜誌第三十三卷第十三號九頁）

總之，總理的三民主義博大精深，有永垂不朽的可能；同時總理的民權主義是主張革命民權的，不信仰三民主義的人民，便不能享有自由權利及參政權；在建國大綱中更用明文規定，憲政時期的開始，在各縣自治告成，大多數人民能誓行革命之主義之後，故於憲法開始之後，因爲全國人民誓行革命之主義，信奉三民主義，雖然國民黨放棄了一黨治國的形式，仍不失爲三民主義的國家。而且以三民主義冠國體，最適合我國民族的特性，和先哲的思想。是故中華民國既以三民主義爲立國的根本精神，於憲法中也以明文表示爲一部三民主義的憲法，在現代世界憲法的領域裏獨樹一幟，說明中國憲法爲一部三民主義的

憲法，爲各國所無，而爲中國所特有；而且以三民主義告示國人，在最高理想的前面，鼓勵國人努力前途，以冀早日完成建立三民主義的國家之使命。（參閱拙著：中國憲政史及最近憲草之精神，載於中山文化教育館季刊三卷一期）。

第五章 中央政制

第一節 緒論

誠如拉斯基 (Harold J. Laski) 在其民主政治的危機 (Democracy in Crisis, 1935) 一書中說：民主政治與戰爭是兩個對立的名詞，今日民主政治的崩潰，完全是由於前次世界大戰的結果。但是由我們看過去，任何一種制度的敗壞，都有其外來的因素與其內在的缺陷，二者相形而促成，Wordsworth, Southey, Carlyle, Mill, Mathew Arnold, Morris 等都一致深信，不平等的社會，在其自身之中即包藏了解體的禍根。如果我們回溯一下民主政治演化的過程，或將現代世界各國的政治制度作一鳥瞰，就可以明白所謂民主政治，既未能解決了民權的運用問題，而且民主政治根本就是一種沒有效率的政體。

民權運用的方式，大體分起來有直接民主制與代議政體兩種，介乎二者之間，又有一種國民投票制 (Plebiscite)。古代的城市國家 (City-state)，也曾行過直接民主制，今日則僅有瑞士六小邦：Uri, Glarus, Upper Unterwalden, Lower Unterwalden, Appenzell Interio, and Appenzell Exterior。各邦都有一個公民會議 (Landsgemeinde)，由人民直接行使立法權，雖然也有一個參議會 (Landrat

Kononstrat, Grosser Rat) 但不是與公民會議並立的立法機關，而其主要的任務在審議人民提出的議案，加以整理後提交公民會議討論，關於行政、司法以及其他的事務，仍委託給由公民會議所選出的執行委員會去執行。這種直接民主制的缺陷，當在於政府的權力縮小到最低的限度，遇事無不受人民的掣肘，而毫無自由活動的餘地，其流弊所至，有如英國社會主義學者韋伯夫婦 (Sidney and Beatrice Webb) 在其工業民主政治 (Industrial Democracy) 一書所說：『假如民主政治的意義，是所有一切關於大眾的事，都要由大眾去決定，每一個公民都要有同等同樣的參與政府事務，那末工業團體的歷史，已經可以明白的指示出一種不可避免的結果。政府採用了那種人民輪流做官的人民大會……等等的方法，其結果勢必至於政權分裂，政府失去效率，或者由一個獨裁者或一般官僚把持政權。』而且直接民主制只適合於地小人稀的國家，亞里斯多德 (Aristotle) 在其經典政治學 (Politics) 一書中指示出，一個國家僅有十個人未免太少，如有十萬人以上則太多，合理的人口是四萬或五萬。他說：『假如公民決定一切關於正義的問題，並依照才能分配政府的官職，他們一定要曉得各人的性情，假使不是這樣，則凡是任命的官吏與法律的執行，一定不能在正軌上；但是這樣問題，却不應當隨便解決，這就是人口衆多的地方發現的事實。』何況今日社會、政治、經濟三者的關係，益趨繁複，國家職務的範圍擴大，因此國家的行政與立法，決非普通人所能勝任。柯爾 (G. D. H. Cole) 在其現代政治入門 (A Guide to Modern

Politics) 一書中說：『人類生活的一部所謂政治，到了今日，已擴大其範圍了，要由國家處理的事務，也日益繁雜，而應付各種問題的政治家，也益求其專門人才。』而且人類生活中最重要的，還在其經濟生活，事均須由人民直接參與，不但政治不能上軌道，永遠在騷擾爭論之中，而且有妨及國民經濟的發展。

其次是間接民主制，也就是今日所謂的議會政治，名義上是主權在民 (Sovereignty in people) 而行其所謂民意政治、法治政治、與責任政治，事事以民意為依歸；但按之實際，則為少數人的民主政治，而大多數的人民却被摒棄於民主政治的門外。代議政治的流弊，不但在事實上至今始暴露無遺，而且在理論上早已為世人所疵議。固然也有密爾 (John Stuart Mill) 在其代議政體 (Representative Government) 一書中極力贊揚代議政體，並有 Sidgwick, Plank, Laveleye 輩的繼起擁護代議政治，但終敵不住盧梭 (Rousseau) 刻骨的批評，他在民約 (The Social Contract) 中說：『主權的不能代表與主權的不能讓渡一樣。主權是人民的總意 (Volonte generale)，而意志有不可代表的特質。所以由人民選出的議員，既不是人民的代表，而且不能做人民的代表，一切法律不是由人民自行批准，當然不生效力。英國人自己以為是自由了，其實不然，在選舉議員的時候，選民雖然自由，但是投票之後，他們就變為議員的奴隸了。』柯爾在社會理論 (Social Theory) 中說：『沒有人可以代表別人的，沒有人的意志，可以代替或代表別人的意志的。』所以代議政治有民意不能代表，民權無法伸張的缺陷，現在所謂民意是少數人的意

志，所謂民主是少數人的民主。今日民主政治崩潰，其內在的缺陷實爲其主因之一。

至於國民投票制，也就是人民行使創制權 (Initiative) 複決權 (Referendum) 的直接民權制，在原則上將立法權委託代議機關行使，但關於重大情節的立法，仍由國民投票直接立法。採行國民投票制的，有瑞士的各邦，及一九一九年後的德國。瑞士所以採用此制，由於各邦地小人稀，而德國，則由於社會民主黨徒的迷戀民主政治的結果。在理論上雖獲得蒲徠士 (James Bryce) 皮爾特 (Charles A. Beard) 的好評，美國各州也相繼效法。但其缺陷也正與直接民主制相同，僅適宜於地小人稀的國家，而不適宜於地廣人衆的國家；而且實行創制權與複決權時，仍不免受政黨的操縱，例如德國自國社黨領袖希特勒秉政後，使議會通過授權法 (The Enabling Act of March 23 1933) 實行極端的個人獨裁政治，但國民投票制仍令其存在，民主性的國民投票制，竟一變爲希氏利用爲獨裁的工具。

同時在政府的組織上，受了自由主義的影響，差不多在十八世紀的政治經濟的思想家，莫不大聲疾呼，要求個人的自由權利得有保障，而反對萬能專權的政府，主張廢除一切束縛人民日常生活的法令，叫政府採取少管閒事而聽其自然 (Laissez-faire, Laissez passer) 的辦法，亞丹斯密 (Adam Smith) 更將政府的職權限於最小限度，在其經典原富 (Wealth of Nations) 中將政府的權限分爲三部，一在捍衛國家，二在保護個人，三在維持公共事業。這也就是一般自由主義者所謂「保境安民」 (Defence and

police) 的根據。霍爾爾特 (Baron von Humboldt) 也說：『最好的國家，就是最懶惰的國家。』以致斯賓塞 (Herbert Spencer) 也認為政府是一種魔鬼 (evil)，應該逐入墳墓，此外安那其主義者的反對政府的論調，更不必說了。因此為防止政府的高能，而保障個人的自由權利，便產生了一種分權的學說 (The theory of separation of powers)。雖然在古代已有亞里斯多德、錫西羅 (Cicero)、普里別斯 (Polybius) 開了分權學說的先聲，馬鈞僚 (Marsiglio of Padam) 的和平保障者 (The Defensor of Pacis)、洛克 (John Locke) 的政府論 (Two Essays on Civil Government) 相繼確立分權的理論基礎，但要到一七四八年法國孟德斯鳩 (Montesquieu) 的法意 (Esprit des Lois, Spirit of Law) 出世後，始正式創立三權分立的學說，以限制政府的權限，而保障個人的自由權利。同時英國也有一位憲法學者勃蘭斯東 (Blackstone) 寫了一部英憲注釋 (Commentaries on the Laws of England) 也力言分權足以保障個人的自由。不久美國獨立革命成功，制定憲法，而制憲諸公如華盛頓 (George Washington)、阿丹姆斯 (John Adams)、傑夫遜 (Thomas Jefferson)、哈密爾敦 (Alexander Hamilton)、麥狄生 (Madison) 輩，均受分權學說的洗禮，因此美國憲法便成為第一部三權分立的憲法。旋即法國大革命爆發，發布人權宣言 (The Declaration of the Rights of Men and of the Citizens)，其第十六條竟謂無權利保障和權力分立的國家，可以看做沒有憲法的國家。至今世界各國政治制度，仍不免受

這種思潮的影響。所以今日的民主政治是以分權學說爲理論基礎的，根本就無法產生一有效力的政府，而其效率在互相牽制與均衡（Checks and balances）中消磨了。戰後民主政治的敗壞如此迅速，其原因也就在此。

但是總理的民權主義，一面要實現全民政治，同時又要建立萬能的政府，而使萬能的政府受人民的支配。其唯一的途徑，就是將國家的統治權劃分爲政權（Power of control）與治權（Power of function）兩種。誠如總理所說：『在我們的計劃之中，想造成的新國家，是要國家的政治大權，分開成兩個：一個是政權，要把這個大權，完全交到人民的手裏，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事；這個權便是民權。一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務；這個治權，便是政府權。人民有了充分的政權，管理政府的方法很完全，便不怕政府的力量太大而不能管理。』我國憲法草案在立法院起草，數易其稿，都是遵照總理遺教從事起草的。所以憲草中的中央政制就是總理的中央政制理論的實踐，茲將憲草中的中央政制作一積極的闡明，並於消極方面對於一般意見作一批評。

第二節 國民大會——行使政權

(一) 國民大會的性質——人民行使政權的方式，依照建國大綱的規定，分爲兩種方式，第一、對於縣自治行使直接民權（建國大綱第九條規定：『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』）。第二、對於國家政治則委託國民大會行使四權（建國大綱第二十四條：『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官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創制權，有複決權』）。但在中國革命史中的國民大會的職權，專司憲法的修改及制裁公僕的失職，顯與代替人民行使四權的國民大會性質不同，因此引起各方面的誤會，認爲國民大會與國民代表大會，有同時並存的必要（民國二十四年一月立法院討論憲法草案及國民大會章時，立法委員劉興訓、馮自由、黃右昌、丁超五、陶玄、衛挺生、徐元誥、戴修駿等八人曾有此建議）。不過中國革命史先於建國大綱，嘗以建國大綱的規定爲對，國民大會乃爲代替人民行使四權的機關。

(二) 直接民權可否由代表行使——不過人民的四權都是直接民權，直接民權是否可委託代表行使？確成了一個嚴重而不易解決的問題。依據一般主張直接民主制的人們的意見，都認爲直接民權不能委託代表行使，否則國民大會的代表，就變爲其他國家的國會議員，國民大會的罷免，也就成爲國會的不信任決議或國會的彈劾；同樣國民大會的複決權也就變爲批准權（Ratification），創制權成爲法案提議權，選舉權更成爲間接選舉制。因此他們主張國民大會僅存名義，不設機關；所謂四權，均由人民直接行

使，絕對不用代表，行使四權時，就是全國同日投票之日，也就是舉行國民大會之日（見梅思平的五權憲法的設計；金鳴盛的五權憲法內國民大會性質之研究）。但是一般憲政學者如王世杰、吳經熊、張知本、陳茹玄、薩孟武諸氏，皆以我國領土遼闊，人口衆多，加以教育尙未普及，人民缺乏民主政治的經驗與訓練，不得不顧及實際情形，由國民大會代替人民行使政權。在大國之中實行國民投票制的，祇有德國、張君勱在其新德國社會民主政象記一書中，比較德國與瑞士行使直接民權的難易，他說：『以三萬人之聯署（瑞士）與二百萬人之聯署（德國）相較，其難易相去不可以道里計，其難一也；欲求二百萬人之數，非經絕大運動不可，則其演說也，奔走也，費用浩繁，其難二也；人口既多，投票之繁簡，不可同日語，其難三也；人口多，幅員廣，甲以爲然者，乙反對之；乙以爲然者，甲反對之，其非瑞士山谷之民，利害甘苦不相懸絕者之比明矣，其難四也。』回顧我國的內情，與德國相比較，擁有六倍於德國的人口，二十一倍的土地，如果要實行直接民權，則比德國更爲困難。誠如吳經熊博士在其近著中華民國憲法草案的特色（載於東方雜誌三十三卷十三期）一文所謂：『我們的國民大會所以採取間接民主制，則完全因爲我們有特殊的情形，因爲我國幅員廣大，人口衆多，而且教育未普及，不能由人民直接行使四權，祇得委託國民大會行使。』何況真正的民權政治是要以縣自治爲基礎的，人民對於縣自治既行使直接民權，仍可以縣自治爲手段，間接監察國家行政，中央政治如有不妥當的地方，人民可以要求國民大會加以制裁；國民大會不能盡職的時候，人

民可隨時行使罷免權，撤換國民大會的代表，如此最後的決定權，仍操在人民的手裏，不怕民權主義不能徹底實現。（見薩孟武氏：三民主義政治學八十六頁）

（三）國民大會的權限——國民大會既爲代替人民行使四權的機關，其職權當然也以四權（選舉權、罷免權、創制權、與複決權）爲限。是故我國憲法第三十二條規定國民大會的職權：（一）選舉總統、副總統、立法院院長、副院長、立法委員、監察院院長、副院長、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。但是張知本、高一涵諸氏均主張國民大會的職權，應當擴大及宣戰、媾和、預算等。張知本在其怎樣才是五權憲法（東方雜誌三十一卷八期）一文中說：『如宣戰、媾和及締結條約案，赦免案和預算、決算案等，都應當交由國民大會複決爲宜，因爲這些案件，有的關係國家榮辱，有的關係變更司法上的判決；有的關係國家財政的計劃，實有不得不經代表人民的機關批准之故。』高一涵則在其對於憲草國民大會職權規定之商榷（時事月報十卷四期）一文中說：『國民大會的職權，最使我們不能滿意的，就是全國人民的代表，一不能過問政府的預算；二不能過問宣戰、媾和……故將通過預算權付諸國民大會，在中山先生所提倡的民權政治中，真可說天經地義了。至於宣戰、媾和，乃是國家生存和獨立有關的重大事件，也是應該付諸全國人民代表同意的。』但由我們看來，一面爲遵奉總理遺教起見，最好能使國民大會僅爲行

使政權的機關而不涉及治權的範圍；另一方面又爲顧及事實起見，此權付諸立法院，也可謂是一種較爲適當的處置。

(四)國民大會的組織——關於國民大會的組織，依照國民大會代表選舉法（今年五月十四日政府公布）的規定：國民大會代表總額爲一千二百名，依下列各項分配：（一）依區域選舉方法選出者六百六十五名；（二）依職業選舉方法選出者二百八十名；（三）依特種選舉方法選出者一百五十五名（第二條）。此條當然是依據我國憲法第二十七條『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；（三）僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。』聚千餘人於一堂而討論國家大事，當難盡代表人民行使四權的職責，而且國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。總統亦得召集臨時國民大會（第三十一條）。因此一般人都認爲代表人數既多，每隔三年集會一次，會期又不過一月，恐不盡代表人民行使政權的職責，乃有人主張在國民大會閉幕期間增添一國民大會委員會，但至審查修正案修正時，即將國民大會委員會取消（其理由可參閱憲法草案初稿意見書彙編立法院出版）。名公法學者周鯁生在其憲法草案評論（東方雜誌三十一卷八期）中說：『國民大會代表之人數太多，

……以如此多數人集合之會議，如何能便利而有效的行使職權？這是一大大的疑問。我們以為如果要國民大會不致有名無實，則代表人數必須大為減縮，至多不得過一千人，最好在四五百左右。』國民大會代表人數太多，結果會使國民大會有名無實，不但議事不便，就是時常集會也不可能，故代表人數的減縮，可以促進國民大會組織的健全及運用機構的靈活。

(五)國民大會與中央政府的關係——名教授薩孟武氏認為國民大會相當於普通國家的下議院，國民大會對於大總統既有罷免權，大總統對於國民大會，就該有解散權，以謀雙方權力的均衡；否則如有政黨在國民大會中翻風覆雨，政局就要常在不安定的狀態之中了（薩著：憲法概論草稿四一〇頁）。他又認為國民大會與立法院同時並存，是十足的兩院制（Bicameral system），並謂行政院提出一個法案於立法院，雖然得到立法院的可決，但尚須預防國民大會的利用複決權而加以否決；立法院通過一種法案，雖為行政院所拒絕，但尚須預防國民大會利用其創制權而通過同一的法案（見薩著：由最近憲法的趨勢討論五權憲法載於文化建設二卷八期）。但我們知道國民大會僅是代表人民行使政權的機關，它與其他國家的下議院的性質完全不同，總統的不應有解散國民大會的權，理由至為顯然。而且立法院為行使治權的機關，當不能因立法院與國民大會並存，便說是兩院制，否則在實行國民投票制的國家如德國瑞士，則為三院制的國家了。雖然勃洛克（Professor Brooks）因瑞士人民行使直接民權而稱為

第三院(Third house)但是究非正當的名詞。

第二節 中央政府——行使治權

五權政府的理論，爲總理所首創，其淵源正如總理自己所說：『我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，更要採用外國的行政權、立法權、司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府，像這樣的政府，才是世界上最完全、最良善的政府。』我國憲法是遵奉總理遺教製定的，有特別加以闡明的必要。茲將我國憲法關於五權政府的規定，元首調整五院關係的作用，以及五院間相互的關係，略述如下：

(一)憲章中關於五院的規定——我國憲法第四章爲中央政府，總統爲國家元首(第三十六條)，站在五院之上，調整五院的關係(第四十五條)。關於此點將於下文補述。行政院爲中央政府行使權的最高機關(第五十五條)，設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之(第五十六條)。行政院設立各部各委員會，以分掌行政職權(第五十七條)。各部部长、各委員會委員長，均由總統於政務委員中任命(第五十八條)。院長、副院長、政務委員、各部部长、各委員會委員長，均對總統負其責任(第五十九條)。並設一行政院會議，由院長副院長及政務委員組織之，開會時以行政院院長爲主席(第

六十條)。應經其議決的事項有如：(一)提出立法院之法律案、預算案；(二)提出立法院之戒嚴案、大赦案；(三)提出立法院之宣戰案、媾和案、條約案及其他關於重要國際事項之議案；(四)各部各委員會間共同關係之事項；(五)總統或行政院院長交議之事項；(六)行政院副院長、各政務委員、各部各委員會所提議之事項(第六十一條)。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(第六十三條)。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(第六十四條)。立法院設院長一人，副院長一人，由國民大會選舉，任期三年，連選得連任(第六十六條)。立法委員由各省蒙古、西藏、及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選，依左列名額，各提出候選人名單，於國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。(一)各省人口未滿五百萬者，每省四人，五百萬以上未滿一千萬者，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者，每省十人；二千萬以上未滿二千五百萬者，每省十二人；二千五百萬以上未滿三千萬者，每省十四人；三千萬以上者每省十六人；(二)蒙古、西藏各八人，僑居國外國民八人(第六十七條)。立法委員任期三年，連選得連任(第六十八條)。司法院爲中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及司法行政(第七十六條)。設院長、副院長各一人，任期三年，由總統任命之，司法院院長對國民大會負其責任(第七十七條)。關於特赦、減刑、復權事項，由司法院院長依法提請總統行之(第七十八條)。司法院有統

一解釋法律命令之權（第七十九條）。考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選銓敘（第八十三條）。設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之，考試院院長對國民大會負其責任（第八十四條）。監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任（第八十七條）。設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任（第八十九條）。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爲限（第九十條）。監察委員任期三年，連選得連任。

（二）總統調整五院關係的作用——但是五權政府的真義，不在五權的分立，各不相涉，而在其分工合作，融和一致；換句話說，五權的分立，在於職務上的分立，就是立法、司法、行政、考試、監察各院，在執行其職務的時候，概不受其他各院的命令與指揮。同時在地位上，五院的職權不受其他各院權力的侵犯，但是在五院之間，仍有錯綜複雜的關係。是故我國憲法第四十五條規定：『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。』總統的應有此項作用，至爲顯然，誠如孫院長所說：『在訓政的時候，政府之上，還有中央政治委員會，以爲最高的指導聯絡，以作調整之機關，如有兩院以上的事情發生，可由政治委員會來負一種調整的任務。將來施行憲政以後，這種制度將不存在，假如總統沒有這種調整的職權，則在政制的聯繫上，不見得十分完善。總統是國家的元首，政府的最高領袖，所以可以授權與他，規定聯繫辦法，

以爲調整及解決院與院間的問題。』（民國廿五年五月一日南京中央日報）。在內閣制的國家，元首雖不負責任，但居於超然的地位，調整議會與內閣的關係，其作用非常重大。我國五權政府雖與內閣制不同，但五院間的關係需要調整是毫無問題的。故中常會主席胡漢民先生在從前提出訓政大綱時也說：『國民政府須有其五院匯集之總樞紐，否則五院不相連屬，勢且引起事權上之衝突，此非立國者所宜有也。』我國總統既有這種緩衝權（*Pouvoir moderateur*）立於立法、行政、司法、考試、監察五院之上，防止其衝突，凡一權受他權侵害時，立即使其恢復原來的狀態。

（三）五院間相互的關係——盧梭說三權之中，司法權的獨立是毫無問題的。薩孟武氏也說：在五權憲法考試權、監察權、司法權的獨立也是沒有問題的。惟有行政與立法兩部的關係，結了不解之緣，而且五院間的相互關係，也以立法部與行政部的關係最爲複雜，最爲重要。茲因限於篇幅，僅能作簡略的說明如下。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的權限（第六十四條），以干預行政院的事務。並對於各院、各部、各委員會，關於立法事項有提出質詢權（第六十五條）。而總統對於立法院的議決案，得於公布或執行前提交復議，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，但對於法律案、條約案得提請國民大會複決（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（第六十九條）。

各院的預算均由行政院編制，由行政會議議決提交立法院（第六十一條第一項）。司法院除常理行政訴訟之審判（第七十三條）外，並有統一解釋法律命令之權（第七十九條）。考試院供給各院的人才，掌理考選、銓敘（第八十三條）。監察院對於各院行使監察權時，得依法向各院各委員會提出質詢（第八十八條），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；但對於總統及行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分一以上之審查決定，始得提出（第九十一條）。

由上所述，我國憲法關於中央政治制度的規定，既能遵照總理民權主義五權憲法的精義，又能與憲政理論相符合，且力求適應事實的需要，無論如何，大體說來，終可說是有相當完善的制度。不過我國數千年來，一直行着君主專制政治，人民缺乏民主政治的經驗與訓練，而且教育不普及，人民對於政治無濃厚的興趣，所以如何始能臻於完善，尙有待於今後妥善的施行。在上則須恪守憲法條文，以樹立法治政治的軌範，同時更用種種方法，於最短期間普及教育，促進人民對於政治的興趣。在人民方面，更須有一新的覺悟，在憲政時期的責任，決非訓政時期可比；憲政時期，一切均以法治爲重，民意爲歸，政治能否收穫良好的結果，完全在人民的肩上。

參考書

- 一 Harold J. Laski: *Democracy in Crisis*, 1935.
- 二 Professor Brooks: *Government and Politics of Switzerland*.
- 三 Sidney and Beatrice Webb: *Industrial Democracy*.
- 四 G. D. H. Cole: *A Guide to Modern Politics*, 1935.
- 五 James Bryce: *Modern Democracies*.
- 六 Rousseau: *The Social Contract*.
- 七 Montesquieu: *Spirit of the Laws*.
- 八 John Locke: *Two Treatises of Government*.
- 九 William Bondy: *The Separation of Governmental Powers*.
- 十 Hill & Stoke: *The Background of European Governments*, 1935.
- 十一 總理全集
- 十二 新生命出版之五權憲法
- 十三 中華書局出版之國民大會參考資料
- 十四 東方雜誌三十一卷八期三十三卷十三期

中國憲法大綱

- 十五 時事月報十卷四期十四期
- 十六 文化建設二卷八期
- 十七 新瀛洲：五權憲法大綱
- 十八 孔憲鐸：國民政府組織法研究論文集
- 十九 憲法草案原文

第六章 人民權利與義務

第一節 權利義務觀念的改變

所謂人民的權利與義務，就是指人民對於國家所享受的權利和應盡的義務而言，自在在憲法中佔着重要的部分。一七八七年的美國憲法有以各州所發表的權利宣言 (Bill of Rights) 爲其第一次的修正條文 (Amendments)，一七八九年的法國憲法將人權宣言 (Declaration of the Rights of Men and of the Citizens) 列入憲法之中，成爲憲法的最重要的部分，就是在不成文憲法的英國，大憲章 (The Great Charter, Magna Carta)、權利請願書 (The Petition of Right) 及權利宣言 (Bill of Rights) 也是英國憲法的重要部分。

但是由歷史的演變，人民的權利與義務，漸漸失去了在憲法中的重要性，法國大革命時，悲壯熱烈的發布人權宣言，一七八九年制定憲法，也將人權宣言列入憲法之中，但結果人權宣言不但不足以保障人民的自由權利，反而引起傑可賓 (Jacobins) 的恐怖政治，與繼之而興的拿破崙的專制政治。人民受了這一番的教訓，在重建第三次共和 (The Third French Republic) 時，便將人民的權利和義務一章完全從憲法中刪除了。同時一八四八年以奧大利爲盟主的德意志聯邦 (Der Deutsche Bund, 1815

—1866) 曾召集國民制憲會議 (Konstituierende Nationalversammlung) 在佛郎克福 (Frankfurt) 制定憲法，當時多數議員受了理想主義的迷惑，憧憬於自由權利的獲得切實的保障，對於人權與民權的規定，特別詳盡。先於一八四八年十二月二十七日公佈，但是當時德意志聯邦所急切需要的，是中央政權的樹立，而不是抽象的個人自由權利，因此全部憲法終未能成立，至一八七一年以普魯士為盟主的德意志聯邦 (Das Deutsche Reich) 制定憲法時，對於人民的權利與義務，也沒有隻字提及。他們所根據的理由，就是認為將人民的權利與義務在憲法中規定，徒托空言，毫無利益。因為個人的權利，無論如何終有一個限度，而憲法規定權利決不能很具體，必需普通法律作具體的規定，所以憲法上的規定，不過是一種抽象的約言而已，對於個人的自由權利，並不能為切實的保障；而且任何權利如果得到法院的保障，實際上就等於虛設。何況個人權利能不能保障，完全要看人民本身有無力量，空空洞洞把人民權利列舉在憲法之中，好似一張美麗的不兌現的支票，毫無用處的。不過一般憲法學者，咸以為憲法規定人民的權利與義務，也有三種可取之點。第一、可為立法者、行政者、及司法者設立行為的準則，憲法上的規定雖然都是些抽象的主義與空洞的原則，但這些原則與主義，也足以示未來的立法者以立法的方針，未來行政者、司法者行使行政權、司法權的軌範。第二、可以為人民權利謀有效的保障，憲法上所規定的權利，不一定都要普通法律予以補充的規定，人民才能行使，即普通法律加以補充的規定，普通法律不能違反憲法所規定

的原則第三、可有政治的教育作用，給一般人民一些基本觀念，藉此改造人民的政治心理（見王世杰：比較憲法一一二—一四頁）。基於上述的理由，我國憲法也將人民的權利與義務規定在內，佔着憲法中重要的部分。

人民的權利與義務，是由人民與國家之間的關係產生的：如人民居於被動的地位（*Passive status*），受國家統治權的支配，便產生了人民的義務觀念；如人民居於消極的地位（*Negative status*），不受國家統治權的干涉，則發生了人民的自由權的觀念；如人民居於積極的地位（*Positive status*），要求國家行使其統治權而予人民一定的利益，也就發生了人民的受益權的觀念；再如居於主動的地位（*Active status*），參加國家統治權的行使，則誕生了人民參政權的觀念。與上述四種概念同時誕生的，就是人民的平等觀念；在古代種種權利為貴族階級所獨享，而義務則歸一般平民去負擔，因此貴族有權利而無義務，平民有義務而無權利，但這種不平等的現象到了各國發生革命之後，便消滅於無形了，權利固為大眾所共有共享，義務也由大眾所共負共盡，完全平等。因此而誕生了人民平等權的觀念，它與自由權觀念共為現代民主政治的精神所在。

但是近幾年來，尤其是自前次歐洲大戰以來，一切都在急劇的轉變之中，人民的權利與義務的觀念，也發生了巨大的變化，第一是平等觀念的破壞，第二是權利內容的變更。

(一) 平等觀念的破壞——現代資本主義的國家所承認人民享有的自由權利，大都是消極的自由，而其所承認的平等，也完全是形式的平等。在自由權利方面，國家僅僅不干涉個人的自由吧了；至於個人在實際上有沒有這種自由權利，則國家置之不問。例如各國憲法上皆規定人民有選擇職業的自由，人民選擇職業固然可以自由，不受國家的干涉，但是大多數的人民因為受了生活的壓迫，往往不能自由選擇自己所喜歡的職業，何況還有整千整萬的失業大眾，根本上就談不上有選擇職業的自由。換言之，在今日資本主義的國家，金錢是萬能者，有了金錢才有自由之可言，所以近代國家在憲法上作保障人民自由權利的規定，而其結果只保證了資產階級的自由權利。同時在平等方面，也祇求人民在法律上一律平等，實際上能否平等，則國家也置之不問，其實法律的平等也須以經濟的平等為前提。惟有各人在經濟上能獲得平等的地位，然後在法律上才算是真正的平等，否則僅僅是徒托空言的形式的平等。姑以今日的雇傭契約為例吧，資本家與勞動者在法律上固然是站在平等的地位，與封建時代的領主和農奴的關係不同，訂立雇傭契約時，全憑雙方自由同意，誰也不能強制誰；但是按之實際，雇傭契約祇是資本家片面訂立的，勞動者對於這個契約，只有承諾與不承諾，不承諾的背後，有着飢餓與死亡的黑影在威脅着他，使他不得不承諾資本家的苛刻的條件。

由上所述在資本主義的國家，所謂自由權與平等權，都是徒托空言的，前者是消極的自由，後者是形

式的平等，惟有資產階級才能享受憲法上關於自由權利保障的規定的恩惠。因此自蘇聯社會革命成功，建立蘇維埃社會主義共和國後，一變過去的觀念；在現代憲法的領域裏，樹起一光彩奪目的旗幟，不僅把消極的自由改爲積極的自由，而且打破了資本主義國家的平等觀念。關於自由方面，蘇聯只承認勞動階級有種種自由權利，而且由國家用種種方法，謀人民自由權的實現。一九一八年七月十日制定憲法時，便將勞動及被剝削人民權利宣言（The Declaration of the Rights of the Laboring and Exploited Masses）列入憲法之中爲第一編。關於自由權方面的規定有：

(A) 言論自由——爲保障勞動階級的言論自由起見，蘇俄不許資本支配出版，並把技術上物質上一切出版用品，供給工農大眾，以爲發行報紙、小冊子、書籍及一切其他著作出版之用，並保證其自由推廣於全國（一九一八年之蘇聯憲法第十四條，一九二五年之蘇聯修正憲法第五條）。

(B) 集會自由——爲保障勞動階級的集會自由起見，蘇聯承認勞動階級有開會遊行的自由；並把集會所必要的一切設備供給勞動階級，以爲開會之用（一九一八年之蘇聯憲法第十五條，一九二九年之蘇聯修正憲法第六條）。

(C) 結社自由——爲保障勞動階級的結社自由起見，蘇聯剝奪資產階級之經濟的及政流的權力，使他們不致妨害工人及農民的團結自由及行動自由；而對於工人及農民的結社，又予以援助（一九一八

年之蘇聯憲法第十六條，一九二五年之蘇聯修正憲法第七條）。

以上三點，在最近公布的蘇聯新憲草中，歸納成爲第一百二十五條：『依據勞動者的利益，並爲鞏固社會主義的制度，蘇聯公民享有下列權利：（一）言論自由；（二）出版自由；（三）集會自由；（四）街道游行及示威自由。此等公民權利，受下列事實的保證，即設立印刷所，供給紙張，公共房屋，街道交通工具，以及其他必需物質資料，以供勞動者及其組織者的應用。』

其次是蘇聯憲法打破了平等觀念，在勞動及被剝削人民權利宣言中，就宣明自由權與參政權，均爲勞動階級所獨占，資產階級根本不讓其染指，宣布俄羅斯爲工人、農民、兵士代表之蘇維埃共和國（*Republic of Soviets of Workers, Soldiers, and Peasants' Deputies*）。並於一九一八年的憲法中規定工人、兵士、農民的第三次全俄蘇維埃大會以爲：現在是勞動階級與剝削階級決戰時期，一切政治機關概不許剝削者得一位置，一切權力完全專屬於勞動羣衆及代表他們的蘇維埃（第七條）。這種條文到一九二五年修正憲法時，雖已刪除，但在一九二五年蘇聯修正憲法中仍有類似的規定。本憲法的任務在於保證無產階級的獨裁政治，以期達到打倒資產階級，廢除人對人的剝削，並實現毫無階級區別及國家權力的共產主義（第一條）。蘇聯一切政權歸屬於工人、農民及士兵的蘇維埃（第二條）。就是以民主化相標榜的蘇聯憲法草案，也有同一意義的規定：蘇維埃社會主義共和國聯邦，爲工農社會主義國家。

(蘇聯憲草第一條)蘇聯政治基礎，由勞動者代表蘇維埃所組成；而此蘇維埃因推翻地主資產階級政權，及無產階級獨裁建立，而成長及日益強固(同上第二條)。蘇聯全部政權屬於都市及農村中之勞動者，其形式爲勞動者代表蘇維埃(同上第三條)。蘇聯不承認人民有平等的參政權，至爲明顯。其實蘇聯不但破壞了享受權利的平等，而且又破壞了應盡義務的平等，在勞動被剝削人民權利宣言中，就明白宣示，要解除資產階級的武裝，第二章第七款規定：爲保障勞動羣衆權力的十足安全與免除剝削者之勢力可能恢復起見，強迫所有勞動者武裝起來，組織社會主義勞農紅軍，並完全解除所有資產階級的武裝。故在一九一八年的憲法裏便有如此的規定：爲防護工農革命的勝利起見，蘇聯認定：保護社會主義祖國，爲一切公民的義務，而採用全體兵役制度，但只有勞動階級始得攜帶武器，以保護革命的光榮；至於非勞動的份子，只能擔任其他軍事義務(第十九條)。至一九二五年修改憲法時，僅把第十九條改爲第十條，隻字未加改動。至於最近公佈的蘇聯憲草，也未脫原來的立法精神，第一百三十二條規定：『公民有服軍役的義務，工農紅軍中之軍役，爲蘇聯公民的最可尊敬的義務。』資產階級有無盡軍役的義務，當要看公民法所規定的如何了，不過由其立法的精神看來，資產階級仍無服軍役的義務。

總之：在資本主義的國家，所謂自由是消極的自由，所謂平等，是形式的平等，在經濟上的平等不能實現之前，一切均是空話，惟有資產階級才能享受自由平等的權利；其實也已不是真正的平等。但是自蘇聯

社會革命後，一變資本主義國家的自由平等的概念，不僅消極的承認人民有此自由權利，而且積極地使人民能享受這些權利。打破了平等的概念，不但在自由權利上，資產階級與勞農階級站在不平等的地位，有許多自由權與參政權，資產階級均不能享受，就是在義務上亦然，有些義務尤其是兵役，只有勞農兵階級有捍衛祖國、服務軍役的義務，資產階級根本就不能持有兵器。這是義務上的不平等。

(二)權利內容的變更——現代社會主義的法律思想，已經代替了個人主義的法律思想，在各國新憲法關於個人權利方面，發生了兩種很明顯的變化，第一是自由權的制限，第二是新權利的發生。關於前者，凡稍留心最近各國新憲法的人都會知道的。現在祇舉一二例子以說明之：例如個人身體自由，依照法國人權宣言對於自由所下的定義：『自由云者，於不妨害他人自由之範圍內，得以爲所欲爲之謂。因之，各人人權的行使，除了那「爲謀社會中其他分子得享權利而設定的限制」外，不具其他限制。又，此種限制只能以法律定之。』只要不侵害他人，自由便無限制，但是個人對於他自己的身體，即使不侵犯他人，也不得爲違反國家保護其自由目的行爲，所以許多國家制定法律，禁止自殺，禁止決鬥，禁止危險性的遊戲（鬥牛），這是身體自由受到限制的一個例證。再如財產私有權，本是神聖不可侵犯的，但現在當受到國家的侵犯，並使權利變爲義務。人權宣言第十七條謂：『財產爲不可侵犯的權利，除顯然因公共的必要，國家得以公道的與預付的賠償金收用外，不得強令割讓。』但是到了現在，財產竟負了義務。一九一九年的德

國威瑪憲法第一百五十三條第三項規定：『財產權負有義務，行使財產權的時候，當謀公共利益的增加。』如果個人濫用財產權，而致害及公共利益，國家可以把個人的私產，強制收用爲公產。德憲第一百五十三條第二項規定：『爲了公共利益，且有法律的根據時，得強制收用個人財產，強制收用除法律有特別規定之外，應給與以相當的賠償。』財產如果不是由個人努力而獲得，國家將把財產充爲公有，德憲第一百五十五條第三項規定：『土地不由勞力或投資而增加價值的時侯，其增加的價值應歸社會公有。』我國憲法第一百十七條第二項也規定：『土地所有權人，對於其所有的土地，負充分使用之義務。』由上面的兩個例證，已足以說明自由權利的受到限制了。

至於新權利的產生，一方面可以說是社會主義發達的結果，另一方面也可以說是歐戰後經濟恐慌發生的結果；因爲自歐戰後，產業蕭條，陷於經濟恐慌的狂流裏，整千整萬的工人被拋棄在失業的街頭，在飢餓線上掙扎，使他們明白而且切實需要物質生活的保障，空空洞洞的自由權利，決不能解決他們當前的問題。是故一九一八年的蘇聯憲法、一九一九年的德國威瑪憲法、以及一九三一年的西班牙憲法，對於人民權利與義務，都改變了其內容，從自由權的保障改爲生存權（Right of Existence, Recht auf Existenz）的保障，所謂生存權，就是人民爲了保障自己的生存，有向國家要求最低生活費的權利。例如德國憲法第一百六十三條第二項規定：『對於不能得到適當的勞動機會的人，須給與以必要的生活費。』但

是國家既然要保障人民的生存權，當不如使人人都有勞動的機會，保障自己的生存，不必再由國家浪費國庫，用在維持失業者的生活保障上，因此而產生了勞動權（Right to labour, Recht auf Arbeit）的思想，不過所謂勞動權是指有勞動能力的人，得向國家要求給與勞動的機會。例如德憲第一百六十三條第二項規定：『對於德國人民，須給與以機會，使他們得從事經濟勞動，以維持生計。』第一百五十七條規定：『勞動力受國家特別保護。』一九三一年西班牙憲法第四十六條第一項規定：『各種勞動均爲社會服務，應受法律的保護。』在行着社會主義的蘇聯，對於勞動權的保障，更加以詳明的規定：『凡蘇聯公民皆有勞動權——有權獲得工作的保證，並按其工作的分量及性質而獲得工資；勞動權受下列事實的保證：即國民經濟之社會主義組織及因排除經濟恐慌消滅失業，而使蘇維埃社會生產力繼續發展』（蘇聯新憲草第一百十八條）。人民既有勞動權，國家保證其工作機會的取得，但人類決非牛馬，不能終歲勞苦而無休息的時候，因此在社會主義的國家裏，又產生了一種休息權（Right to rest, Recht auf Bleiben），例如蘇聯新憲草第一百十九條規定：『凡蘇聯公民皆有休息權；休息權受下列事實之保證：即絕對大多數工人的減至七小時工作；職工在每年假期內仍可獲得工資；以及勞動者廣大療養院、休息、家庭及俱樂部網之建立。』但是勞動者由國家取得勞動機會後，對於他工作的結果，將如何處置？因此又產生一勞動全收權（Right to the whole produce of labour, Recht auf den Vollen Arbeitsvertrag）。雖然工作的

結果，不能全部收爲己有，但是至少須按照勞動的成績，取得相當的報酬，例如蘇聯新憲章第一百十八條規定：『有權獲得工作的保證，且按其工作之分量及性質而獲得工資。』德國憲法第一百五十一條也規定：『經濟生活的組織，以使各人能夠得到人類價值的生活爲目的。』人類爲了維持自己較有價值的生
活，常非取得較多的工資不可。但是有勞動能力的人，國家又給予勞動的機會，又保證其勞動全收權，而他
不願勞動，則將如何便發生了勞動的義務觀念，蘇聯一九一八年的舊憲法第十八條規定：『蘇聯以勞動
爲一切公民的義務，並宣布口號，不勞動者不得食。』至一九二五年加以修正，第九條改爲：『蘇聯以勞動
爲一切公民的義務。』就是在蘇聯新憲章中也規定：『在蘇聯依據「不勞動者不得食」的原則，勞動乃爲
每一有工作能力的公民應盡的義務。蘇聯現正在實現「各盡所能，各取所值的原則。」』（第十二條）

第二節 自由權與平等權

個人自由的觀念，不但爲東方文化史上所無，就是在歐洲古代文化極盛時代，也不存在；到了中世紀
自然法的觀念流行之後，個人自由的觀念，始由萌芽而逐漸發展。在英國，雖然承認個人自由爲人民權利，
有一二一五年的大憲章（Magna Carta），一六二八年的權利請願書（Petition of Rights），及一六
八九年的權利宣言（Bill of Rights），不過這些文書（Document）的目的，根本不過在限制國王的

權力，而沒有十七八世紀以來一般學者的自由、平等、民約等的觀念。原來在十七八世紀如洛克一般的學者，都承認人身自由、言論自由、信教自由等，爲國家所不可侵犯的人權（Rights of man, droits de l'homme），人權是人類與生俱生的權利，也可稱爲自然權利（Natural rights, droits naturels）。一七七六年美國脫離英國而獨立，發布獨立宣言（Declaration of Independence），宣示人類生而平等的原則，而且認一切人類都有不可割讓的權利，就是「生存、自由、尋求幸福」的權利，於是個人自由的觀念也就確立了。接着一七八九年法蘭西大革命，也發佈一種人權宣言（Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen），開宗明義第一條就說：『人類生而權利平等』，並對於自由下一定義：『自由云者，於不妨害他人自由之範圍內，得以爲所欲爲之謂。因之，各人人權的行使，除了那「爲謀社會中其他份子得享權利而設定的限制」外，不具其他限制，又此種限制，只能以法律定之。』自此個人自由的觀念乃益見普遍，各國憲法均將人民的自由權利規定在內，直至今日仍爲吾人所重視的部份。

至於自由權的種類，頗難劃分，蒲徠士（J. Bryce）將個人自由分爲四類：（一）公民的自由（Civil liberty），也就是人民的身體及財產的自由；（二）信仰的自由（Religious liberty），也就是信仰宗教及思想的自由；（三）政治的自由（Political liberty），人民參政的自由；（四）個人的自由（Individual liberty），個人行爲的自由，但此以不違反公共福利爲限度（Bryce: Modern Democracy Chapt. VI）但由

我們看過去，這種分類仍有界線不明了的缺陷。國內名憲法學者薩孟武氏將自由權分爲四類：（一）人身的自由；（二）精神活動的自由；（三）經濟活動的自由；（四）團體生活的自由。比較切當，爲使讀者易於明瞭起見，特採薩氏的分類，將我國憲法中對於自由權的規定，注釋如下：

（一）人身的自由——人民有身體的自由、居住的自由、與遷徙的自由，不依法律便不受干涉。

（1）身體的自由——就是「居止行動」的自由，也就是個人的身體自主權，在個人許多自由中，算是最基本的自由；因爲如個人沒有身體的自由，也就沒有行使其他自由的可能。身體的自由之意義有三：第一、人民非觸犯法律不爲犯罪；人民非依據法律不受刑罰，就是所謂「無律文則無刑罰」的罪刑法定主義。第二、即使犯罪，非依法律不得逮捕、拘禁、審問、或處罰。法國的人權宣言第七條就有明文規定：『一切人民非依法律所規定之場合及手續，不受控訴、逮捕、或拘禁。』第三、當國家逮捕罪人的時候，必須將逮捕拘禁的原因，告知本人及其親屬；本人或他人得向法院聲請提審。是故我國憲法第九條規定：『人民有身體之自由，非依法律，不得逮捕拘禁審問或處罰。人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關即將逮捕拘禁原因，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。』第十條更規定：人民除現役軍人外，不受軍事裁判，其意義亦甚重大。世界各國對於

身體自由的保障，均有極完備的制度，例如英美憲法承認出庭狀（Writ of Habeas Corpus）制度，人民如被逮捕或拘禁，本人或他人得向高等法院請求頒給命令，命令執行機關將被捕人移交法院，審查其理由。此外德國又給被拘禁者以提出抗辯的機會，德憲第一百十四條規定：『人身自由，不受侵犯。公共機關非依法律，不得限制或剝奪人民的身體自由。對於被拘禁的人，至遲應於拘禁的次日，將剝奪自由的理由及下命令的機關告知之，並立即予以提出抗辯的機會。』

(2) 居住的自由——居住在於保護身體，身體如有自由，則保護身體的居住場所也得有自由。是故所謂居住自由，就是人民居住不受侵犯，也就是人民居住非得本人的同意，無論何人，都不能侵入；就是國家官吏，也非依法律所定的場合與手續，不能侵入或搜索，是故我國憲法第十一條規定：『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。』有的國家的憲法規定較為詳密，對侵入人民住宅的行爲，分爲日間侵入與夜間侵入兩種；並對於軍隊未徵得住居者的同意或未依法定手續而佔用人民住宅的行爲，也用明文規定禁止。關於前者的例，有巨哥斯拉夫一九二一年的憲法第十一條規定：『住所不可侵犯；非在法定的場合及法定的手續，官署不得侵入搜索人民住所。……非因萬分緊急情形，或因屋內有呼救之聲，軍警不得於夜間侵入住所。除因呼救而侵入之外，應有區公所代表一人及居民二人共同入內。』後者的例，有如墨西哥一九三一年的憲法第二十六條的規定：『在軍隊服務的

人，平時不得違反屋主的意旨，要求屯駐或借貸；戰時亦須依照軍法，要求屯駐行李、食糧及其他借貸。』其實十七世紀英國的權利請願書中，也設有同樣的規定。此外有些國家對於搜索，又規定須有別人在旁監視，如西班牙一九三一年的憲法第三十一條第四項規定：『國民或外國僑民的住所不得侵犯，非有管轄法院的命令，不得入內。如欲搜索其文件及用具，則須有關係人或其家屬一人在場時行之；本人及其家屬如均不在場時，須有居住當地的二人在場時行之。』

(3) 遷徙的自由——遷徙的自由，就是人民選擇居住的自由，各國憲法既承認人民有身體的自由與居住的自由，即使在憲法中不規定人民有遷徙的自由，也不會因此而消滅；因為遷徙的自由，是人民人身自由的一部分，也不外乎是居止行動的自由，人民既有居住的自由，當然可以隨意選擇居住。不過在歐洲封建時代，盛行着農奴制度，人民受了領主的壓迫，隸屬於土地之上，不能任意由甲地遷徙到乙地。現在除對於罪犯或外僑，加以居住自由的限制而外，對於一般人民，不但在國內有遷徙的自由，甚至在原則上也有出國的自由。我國憲法第十二條規定：『人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。』其他各國的立法例，更是不一而足。例如捷克一九二〇年的憲法第一百零八條：『捷克國民得自由居住於國內任何地方……此種權利，惟因公共利益，始得依據法律加以限制。』德國憲法特別承認人民有出國的權利，其一百十二條規定：『一切德國人民有移住於外國的權，惟依法律始得加以制限。』

(二)精神活動的自由——個人的精神活動本來就是自由的，無須法律再加以承認；除了秦始皇有「腹誹有罪」的條文外，也從沒有干涉精神活動的自由。不過精神活動，亦有時需要表現於外，因此不得不要求憲法加以承認精神活動的自由。最重要的，一是信仰宗教自由，二是思想的自由。

(1) 信教的自由——信教的自由在國人看來雖不甚重要，但在歐洲的國家却非常重視。所謂信教的自由，實含有雙重意義。一是信仰的自由 (Freedom of conscience)，就是人民有信仰任何宗教與不信仰任何宗教的自由；另是禮拜的自由 (Freedom of worship)，就是任何信教人民有履行其本教儀節的自由，國家不得強迫任何人民，履行任何宗教的儀節。是故所謂信教的自由，不但人民有信仰宗教的自由，而且有不信仰宗教的自由，國家不但不能強迫人民信仰某種宗教，且又不強迫人民不信仰某種宗教，因此國家不得設立國教，而國家對於宗教應採取超然的態度，不但不能加以壓迫，而且須平等保護，一視同仁。第一、國家不能因人民信仰某種宗教而剝奪或增加其權利。在耶教及回教的國家，對於異教徒往往剝奪其參政權，這種辦法不但違反了信教自由的原則，而且顯與人民一律平等的原則相抵觸，是以今日各國憲法多以明文聲明人民的權利，不因其宗教信仰而有差異的待遇。例如德國憲法第一百三十六條規定：『人民在公私兩方面的權利與義務，不得因宗教而有特別給與，或因宗教而加以制限。人民的私權、公權以及受任官職的權，與宗教上的信仰毫無關係。』第二、國家不得以某種

宗教的信條教育學生。歐洲在中世紀的時代，教育完全爲教會所包辦，後來教育才逐漸脫離教會，但還有許多學校，仍舊強迫學生學習教經。到了今日始在憲法中用明文規定禁止。例如巴西一八九一年的憲法第七十二條第六項規定：『國立學校的教育，是非宗教的教育。』又如墨西哥一九三一年的憲法第三條規定：『教育應爲自由，國立學校，私立初級及高級學校，均不得帶有宗教的色彩。』就是在蘇聯，也有學校與教會分離的規定（一九一八年憲法第十三條一九二五年修正憲法第四條）。第三、國家對於某種宗教不能給與經費的補助。在今日的歐洲國家，雖已承認信教自由的原則，但對於特種宗教，仍由國家給與經費的補助，顯然與信教的自由相違背。因此有許多國家乃在憲法中加以明文限制。例如巴西一八九一年的憲法第七十二條第七項規定：『無論何種宗教或教會，聯邦政府及各支邦政府概不得予以援助。』再如西班牙一九三一年的憲法第二十六條規定：『國家及地方團體，不得擁護或優待或資助教會及教堂。』我國向有「無宗教之國」的稱號，但在民國六年憲法審議會時代，曾因孔教問題引起許多劇烈的爭辯。現行新憲法遵守信教自由的原則，規定人民不分宗教，一律平等，信仰宗教完全自由，不依法律，不受限制（第十五條）。

(2) 思想的自由——思想是個人的精神活動，當其未將思想表現於外部的時候，純屬個人的私事，對於社會既不會發生影響，而國家也無法干涉。但是一旦把思想發表出來後，則社會將受莫大的影響，

而發表思想的方法，也不外乎言論、著作及出版。因此思想的自由，實指言論自由、著作自由與出版自由三種。思想的自由，王世杰於其比較憲法中，稱爲意見自由（Liberte d'opinion），英人稱爲討論的自由（Freedom of discussion），愚意以爲均不確當，故採薩氏之用語，稱爲思想的自由。歐洲各國在封建時代，一切思想都受到基督教的支配，哥白尼（N. Copernicus）發現地動的學說，竟受到教會的壓迫，當時思想的不自由，已可見其一般。我國在秦始皇時代及清朝大興文字之獄以後的情形，更不必細說了。其實思想自由，爲人民精神活動中最重要的自由，凡學術的發達，輿論的形成，知識的傳播，以及社會的進化，均繫於思想的自由，是故到了現代，各國憲法莫不承認人民有言論、著作、出版的自由。我國憲法第十三條也規定：『人民有言論、著作及出版之自由，非依法律不得限制之。』蘇聯憲法更進一步，不但有消極的規定，承認人民有言論、著作及出版的自由；而且有積極的規定，使人民實現其言論、著作及出版的自由。例如第五條規定：『爲保障勞動階級的言論自由起見，蘇聯不許資本支配出版，把技術上及物質上一切出版用品，供給工人及農民，以作發行報紙、小冊子、書籍及其他著作出版之用；並保證其自由推廣於全國』（一九一八年之蘇聯憲法第十四條）。不過這三種自由也和其他的自由權一樣，並不是絕對的不受限制，凡言論、著作可以敗壞風俗，煽動罪惡，妨害治安，國家也得干涉加以限制（參閱各國的出版法）。國家干涉出版的方法分做兩種：一爲預防制（Systeme Preventif），凡出版品不但

在出版後要受法律的制裁，就是在出版前，也要受警察機關的干預。另爲追懲制 (Système Répressif)，出版品在出版以前，毫不受任何機關的干預，但於出版後要受法律的制裁。英美採取追懲制，歐洲大陸國家則採預防制；而預防制又可分爲兩種：一爲檢查制 (Censorship Systeme)，著作在未出版之前，須先交付主管機關檢查，得到官署核准之後始得出版；另爲保證金制 (Cautionnement Systeme)，在著作未出版前，向官署繳納若干保證金，如著作出版後，認爲著作觸犯法律，則沒收其保證金，使出版者存有戒心。至於我國出版法及新聞檢查法則兼採檢查制與追懲制。在事前既須檢查，事後仍須懲罰。論理以追懲制爲最佳，而預防制足以束縛人民的言論，延滯出版的時期，因此之故，各國均改採爲追懲制，甚至有以憲法條文禁止預防制的，如比利時一八三一年的憲法第十八條規定：『言論自由，永不得設立檢查機關，亦不得強令著作人或發行人或印刷人繳納保證金。』不過在非常時期，要實行統制新聞，則當別論，例如採用追懲制的英美，在一九一四年至一九一八年的歐戰期間，也設立檢查報紙的機關，以統制大戰期內的新聞。

(三)經濟活動的自由——自由主義是資本主義的產物，而在資本主義的制度之下，經濟活動的自由，尤爲其精神所寄托的地方。資本主義是以賺錢爲目的，如果個人的財產得不到安全的保障，資本主義便不能成立，更不會有如今日的那樣發達。

(1) 財產的自由——財產自由的觀念，在十八世紀美法大革命時代，認為是財產所有者的一種人權。在人權宣言第十七條規定：『財產為神聖不可侵犯的權利，除顯然因公共的必要，國家得以公道的預付的賠償金收用外，不得強令割讓。』這是規定財產自由最早的具體條文。當時人士的所以將財產自由與個人的身體、居住、工作、言論、信教等自由，同視為一種人權；據當時最負聲望的政論家西雪（*St. Evre*）的解釋，他以為在人身自由之中，實包含着工作自由，而工作自由，又實連帶的產生財產自由。按之實際，當時人士的一般目的，原在維持當時有產階級的既得權利，取得一安全的保障而已。但是到了今日，財產自由已由財產所有者的人權，變為財產所有者一種社會職務（*Social function*）了。財產自由因此而受到巨大的限制，就是財產不但是是一種權利，而且同時還負帶着一種義務。因此財產自由的範圍受到下列的限制：（一）財產所有者應有履行其社會職務的義務；換句話說，就是運用其財產的義務。財產自由既是一種社會職務，則享有土地者，便應有運用其土地的義務；享有其他財產者，也應有運用其他財產的義務。例如德國一九一九年的憲法第一百五十三條規定：『財產負有義務。』又其第一百五十五條規定：『土地之種植與使用，應為所有人對於社會的義務。』我國憲法也承認所有人有使用其財產的義務，其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。』（二）財產所有人使用其財產時，應求其有益於社會。如德憲第一百五十三條第三項規定：『財

產負有義務，行使財產權的時候，應當同時謀公共利益的增加。』巨哥斯拉夫一九二一年的憲法第三十七條第一項規定：『財產權負有義務，行使財產權的時候，不得妨害公共利益。』(三)所有人如濫用其財產權，以致害及公共利益，則國家可以把個人的財產強制收用爲公產。例如德國憲法第一百五十三條第二項規定：『爲了公共利益，且有法律的根據時，得強制收用個人財產；強制收用，除法律有特別規定而外，應給與以相當的賠償。』巨哥斯拉夫憲法第三十七條第二項規定：『爲了公共利益，得依照法律的規定，強制收用個人財產；但須給與以相當的賠償。』我國憲法在國民經濟一章，遵奉總理的民生主義，也有同樣的規定，其第一百二十一條規定：『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，得依法節制之。』又其第一百二十三條第二項規定：『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。』(四)財產價值的增加，如不出於本人的勞力，則其所增加的價值，便不應爲所有者所獨享，而應歸諸國家社會。在歐戰以前，英德曾徵求一種特種稅稱爲自然增價稅 (Unearned increment tax)，以平社會上不平等的現象；到歐戰後更進一步，將自然增價完全收歸國家社會，首先規定入憲法中者，爲德國一九一九年的威瑪憲法，其第一百五十五條第三項規定：『土地不由勞力或投資而增加價值的時候，其增加的價值應歸社會公有。』我國憲法遵奉總理遺教，也有類似的規定，其第一百二十九條規定：『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。』甚至私人的取得財產，非由個人努力的結果，國家也用租稅的方法，使其財產的一部分收歸國家。例如德國憲法第一百五十四條第二項所規定的：『國家對於繼承財產所應徵收的部分，用法律定之。』巨哥斯拉夫憲法第三十九條所規定的：『國家可依照法律規定，徵收繼承財產的一部分，其多寡應以遺產者與遺產繼承人的親疏關係及遺產價值的大小為標準。』這些均是其例。

(2) 勞動的自由——勞動自由的觀念，至人權宣言發佈之後始得確立，其第十七條謂『無論何種勞工、教育或商業，不得禁止人民操作。』所以勞動自由有兩種意義，一是擇業的自由，二是營業的自由。在中世紀的封建社會，一般勞動階級束縛在農奴制度(Serfdom)與基爾特(Guild, Corporation de metiers)制度之下，絕對不能自由改業或擴張其業務。到了今日，農奴制度與基爾特制度均為時代的洪流所摧毀，勞動自由的觀念，也就普及全球，人權宣言首先加以明文的规定，而加以承認。但是勞動自由，並非漫無限制之謂，例如我國憲法第一百二十三條：『公用事業及其他有獨占性質的企業，以國家公營為原則，但必要時得特許國民私營之。如因國防上的緊急需要，得臨時管理之，並得依法收歸公營。』此種禁止私人經營而只許國家經營的事項，却不能認為違反勞動自由的原則，在歐戰後各國的憲法均有此新趨勢，德憲第一百五十六條：『國家得依法律，照強制收用的規定，把私人經營的企業

適合於社會者，予以賠償，收歸公有。』秘魯一九二〇年的憲法第四十四條：『政府得用法律，將水陸空的運輸或其他屬於私人所有權的企業，收歸政府管理，或收歸國有，但須預先給與相當的賠償。』此外對於特種職業如醫生、律師、產婆等，須有特定資格的人，才准從事該業的經營。

(3) 契約的自由——人民有締結契約的自由，已為現代各國所公認，因為沒有契約的自由，人民就不能享有勞動的自由。但是在資本主義已發展到最高階級的今日，貧富階級的對立已極分明，因此個人主義的法律思潮，便漸次變為社會主義的法律思想，契約自由也隨着受到許多的限制。(一) 締結契約的當事人，因經濟能力相差太遠，弱者一定處於不利的地位。於是國家對於強者加以許多限制，以保護弱者，如高利貸(Usury)的禁止等是；(二) 勞工與雇主訂立工作契約時，勞工雖是經濟上的弱者，但他們的人數衆多而且容易團結，國家便允許他們用「數」來制雇主的「富」，使雙方的力量稍能平衡，這就是所謂集體契約(Collective agreement)；(三) 契約的內容如有害於善良風俗，國家可以禁止，所訂立的契約視為無效；例如德國憲法第一百五十二條：『經濟上的交易，依照法律的規定，適用契約自由的原則。……違反善良風俗的法律行為，視為無效。』其意義與作用，誠如其經濟生活章所宣示的：『經濟生活的組織，當適合正義的原則，並使各人得營人類相當的生活；在此界限以內，個人應得享有經濟自由。』

(四)團體生活的自由——人是政治的動物，愛好集團生活，可謂人類的天性。是故團體生活的自由，對於個人也非常重要。而所謂團體生活的自由，也不外乎書信秘密的自由，集會自由與結社自由三者。茲將此三者分述如下：

(1)書信秘密的自由——所謂書信秘密的自由，就是人民的函件、電信的祕密，不受國家的侵犯。但是也和其他自由權利一樣，也受着許多限制，如果書信裏面所包存的祕密，有妨害社會的治安的可能，則國家爲了維持治安起見，勢非拆閱不可。但必須依據法律的規定，故我國憲法第十四條規定：『人民有祕密通訊之自由，非依法律不得限制之。』例如在戰時下戒嚴令之後，國家當可拆閱所有的書信。

(2)集會的自由——所謂集會的自由，就是許多人民爲了達到一種目的，暫時集合於一地點，或以演講的形式，表示其思想及志願，或以辯論的形式，交換意見及思想，國家不得無故加以干涉。但是許多人聚集在一地點，很容易發生羣衆心理的作用，做出個人所不敢做的事件，而妨害社會的秩序與治安，所以各國對於人民自由集會，除不許攜帶武器而外，尚有許多限制的辦法。限制的方法，也如限制出版一樣，可分爲兩種：一是預防制；另是追懲制。預防制又分兩種：一爲特許制，在未集會以前，須先報告警察，得其許可之後，始得集會；二爲報告制，在未集會之前，只須報告警察，不必得其許可，就可集會。所謂追懲制就是在集會之前不受警察的干涉，至集會之後，有違法事情，始受懲戒。比較起來，以追懲制爲最佳，也

是各國所採用的。我國則採取預防制，因為國內思想混亂，政治尙未納入軌道，實由於事實的需要，而非基於理論的優劣。

(3) 結社的自由——所謂結社的自由，就是許多人抱了相似的願望，結成永久的團體，以達到一定的目的，國家不得無故加以干涉。結社自由向爲十八世紀的學者所反對，就是盧梭在民約論中也不承認結社自由。他以為要得到全國人民的真正的總意 (Volonté Générale)，就不該允許人民組織小團體，以致他們的意見，受了小團體的意見的影響，不是他們本來的意見。可是在理論上，結社自由的作用，仍不亞於言論、著作、出版、集會的自由，促進社會的進化，因此結社自由的觀念，便傳遍全球；人民的結社，一般的說來，有以營利爲目的之結社，也有不以營利爲目的之結社，但是後者的結社，往往受到法律的限制與政府的干涉。所謂結社自由，專指不以營利爲目的之各種結社的自由而言。國家制限結社自由，也有預防制與追懲制之分。預防制又有特許制與報告制之分，一如限制集會自由然。此外對於非法結社，當在取締之列。至於勞工結社與官吏結社，在今日均爲各國憲法所承認，有結社的自由，例如德國憲法第一百五十九條：『無論何人或何種職業者，若爲了維持及改良勞動條件及經濟條件而作的結社，均保障其自由。凡契約及處分之可制限或妨害此項自由的，概行禁止。』勞工當然享有結社的自由。又其第一百三十條第二項規定：『官吏的政治意見自由及結社自由，均保障之。』其第三項又規定：『官吏

得依據法律的規定，設立特別的官吏代表機關。』當然視為官吏有結社自由的例。

與人民自由權有連帶關係的，就是人民的平等權。法國一七八九年的人權宣言開宗明義的第一條，就宣示『人類生而權利平等』的原則。自此平等權的思想支配了各國的憲法。我國憲法第八條規定：『中華民國人民在法律上一律平等。』就是一切人民在法律上，沒有種族、階級、男女的分別，都由國家取得平等的待遇，任何人都沒有特權。法國大革命時代的政論家西雪（Seyès）解釋法律上的平等，說就是不承認任何人民，在法律上享有特權（Privileges），一方面否認貴族制度的存在，另一方面國家對於一切公共機關的職務與位置，除規定智識能力及道德的資格，以限制人民加入而外，便不應該別設其他的限制；不過法律上的平等，是形式的平等，而真正平等的實現，必須以謀得經濟的平等為先決條件。所謂經濟的平等，誠如蒲徠士（J. Bryce）所說：『就是破除一切財產上的差別，世界上所有的物品，都由各人平等享受。……主張經濟的平等的議論，以為自然的正義，是要國家建設一個真正的徹底的平等，所以國家應該破除財產上的不平等。換句話說，國家應該取有餘而補不足，使勞動的出產品平均分配於各人，財產是多數人勞動的結果，原不應該聚集在少數人的手裏。從前人希望政治的平等，能够保障社會上一般的滿足與和平，現在政治的平等已經實現了，但是不僅未能保證社會上一般的滿足與和平，反而使有產與無產兩大階級形成對立的形勢，這兩階級除了投票的平等而外，再也沒有別的不平等了。』（James Bryce: Mo-

至於平等的種類，依照蒲徠士的分法，將平等權也像自由權一樣分爲四種：(一)公民的平等 (Civil equality)，就是一切國民在法律上都有平等的資格，人的生命財產以及家族關係，都有平等的被保護的權利；(二)政治的平等 (Political equality)，就是國內的全體人民都有平等的參政權；(三)社會的平等 (Social equality)，就是在社會上沒有階級之分，一律平等；(四)自然的平等 (Natural equality)，就是人類生來都有一樣的五官，所以凡是人類都是一樣的平等的。(同上)但是平等的分類，與其用平等的內容爲分類的標準，不如用平等權的主體來分類。因爲蒲徠士的分類，殊少一種高深的意義，如將平等權的主體來分類，其中就包含許多問題在內，平等的原則雖然人已確立，但至今仍有許多人不能享受平等權，因種族、階級、男女的不同，而受不平等的待遇。茲將種族的平等，階級的平等，與男女的平等，分述如下。

(一)種族的平等——種族之間的歧視與仇恨，幾成爲今日國際上發生糾葛的主要因素。而現代國家往往不是由單一民族組成的，其內部往往還有其他的民族，對於別種民族，是否予以平等的待遇，當然成爲極重大的問題，少數民族 (Minority) 問題的所以發生，就是對於異民族不能予以平等的待遇。現在捷克波蘭在憲法裏，雖都有保護國內少數民族的條文，但都不如蘇聯那樣徹底。蘇聯曾以『萬國無產

階級聯合起來』(Proletarians of all countries unite) 爲口號，打破國界，否認民族的區別。在其憲法中也規定：『蘇聯爲了團結各民族的勞動階級起見，把一切政治上的權利，給與一般現在住居蘇聯共和國境內，從事各種勞動職業的外國人，但這種外國人須屬於工人階級，或是不雇用他人做工的農人。』(一九一八年憲法第二十條，一九二五年憲法第十一條第二項。)至於我國在憲法中僅有「中華民國人民在法律上一律平等」的規定，但我國憲法乃是一部三民主義的憲法，國內民族一律平等，爲總理的民族主義所極力主張的，在解釋上，我國國內各民族在法律上是一律平等的。

(一)階級的平等——所謂階級的平等，就是人民不因所屬階級的不同，而受不平等的待遇，例如在古代奴隸社會，有奴主與奴隸兩大階級的對立，在中世紀封建社會，有領主與農奴兩大階級的對立，到了現代的資本主義的社會裏，有資本家與勞動者兩大階級的對立。不過奴隸與農奴却不能與奴主領主站在平等的地位，享受法律上平等的權利。只有今日的勞動者與資本家在法律上平等，不受不平等的待遇。所以過去是有階級差別的，現在已經消滅了，勞動者與資本家在法律之前一律平等。祇是這種平等，爲法律的平等，在政治上固然是平等了，但是在經濟上仍有巨大的懸殊，而政治上真正平等的實現，又必須以經濟上的真正平等爲前提。在社會主義的蘇聯，剝奪了資產階級的自由權利，把不平等的待遇對付資本家，當然也非階級平等的國家。所以階級平等的觀念雖已確定，但真正的平等尙未實現，在資本主義的國

家，法律上的平等是形式的平等，不是真正的平等；在社會主義的國家，以不平等待遇資產階級，當與階級平等的原則不合。但是我國的經濟制度，以民生主義為基礎，以謀國民生計之均足（憲法第一百十六條），兼謀資本家與勞動者的幸福，力求資本家與勞動者兩大階級的消滅或調和，所以我國可以視為階級平等惟一的國家。

（三）男女的平等——自從由女性中心的社會轉變為男性中心的社會之後，男尊女卑，女子竟成為男子的附屬品，國家對於女子也不肯給與以平等的待遇。但到了產業革命之後，一方面婦女跑出家門走入工廠，在經濟上已經能夠獨立，不再依賴男子；另一方面由於婦女本身的自覺，要求與男子平等的待遇。在歐戰中更給婦女表現能力的機會，因此各國的婦女在法律上取得平等的待遇。例如德國憲法第一百〇九條第二項規定：『男女在原則上，有同等的公民權利及義務。』不過法國、日本、意大利諸國的婦女，尚未有參政權。我國憲法上規定中華民國人民在法律上一律平等，同時在國民大會代表選舉法上規定，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。於此可見我國已採用男女平等的原則，是毫無疑問的。

第二節 受益權與參政權

前節所述的個人自由，僅是國家所不能侵略的基本權利，其性質純屬消極的，但尙有其他積極性質的基本權利。人民對於國家居於積極的地位，要求國家行使統治權而享受特定的利益，這便是受益權；更居於主動的地位，參加國家統治權的行使，這便是參政權。受益權與參政權對於自由權，同有相輔而成的功效，因為人民僅有自由權，以營其消極的作用，而沒有積極的受益權，以享受特定的利益，則人類的社會生活，仍難實現其最理想的境界；再如僅有自由權與受益權，而無參政權，則所謂自由權受益權，徒託空言，仍無安全的保障。茲將受益權與參政權分述如下：

(一) 受益權——國家的所以承認個人的自由權，由於這些自由權有關於個人身體、智識與道德的發展。但是國家要助長人民身體智識與道德的發展，僅予以消極的承認與保障，仍不足以奏效，是故尙待國家予以種種特定利益，始能助長個人身體、智識與道德的發展。受益權可分為三類：

(I) 訴願權——包括司法上的受益權與行政上的受益權。前者係指人民依民事或刑事訴訟的程序，而從國家享受特定的利益；後者乃是人民依訴訟或行政訴訟，或請願等程序，而從國家享受特定的利益。細言之，所謂訴願權即指民事或刑事訴訟權、訴願權、行政訴訟權，以及請願等。

(II) 民、刑事訴訟權——訴訟權是人民向法院要求法官審判的權，人民有了這個權利，其他的權利纔得到法律上的保障。原來人類處於社會的共同生活之中，彼此之間有着錯綜複雜的關係，往往不免

發生利害衝突，衝突的結果，必有一方面的權利蒙受到威脅或侵犯，訴訟權的所以產生，實由於此。不過人民要行使訴訟權，必須向法院提出，要求法官審判，同時法院當人民要求審判之時，絕對不能拒絕審判。是故我國憲法規定：『人民有依法律訴訟之權』（第十八條）。其他各國的憲法雖然立言不盡相同，但承認訴訟權為人民的權利則一。例如日本憲法規定：『日本臣民，不得奪其應受法律所定法官審判之權』（第二十四條），波蘭一九二一年憲法（經一九二三年修正）規定：『無論何人，不得褫奪其受法定主管法院審判之權。』『法律不得褫奪人民向法院追訴精神上或物質上損害賠償之權利』（第九十八條），均是其例。

(2) 訴願權與行政訴訟權——就是當人民因為中央或地方的官吏，作違法或不當處分，而致損害其權利或利益，得行使其訴願權，向官廳提出訴願，要求國家賠償其損失。德國一九一九年憲法第一百三十一條規定：『官吏行使職權，對於第三者，若違反其職務上的義務，則賠償的責任，在原則上，應屬於雇用該官吏的國家、邦或其他公共團體；但第三者亦得向該官吏，要求賠償。關於賠償問題，得起訴於普通法院。』我國憲法僅規定人民有訴願權（第十八條），行政訴訟由司法院審判（第七十六條）而已。

(3) 請願權——就是人民關於國家政治的設施，得向國家機關陳述其自己的願望的權利。在專制

政體之下，當不容人民有所表示其願望；但在今日的民主政治之下，一切均以民意為依歸，人民的應有請願權，視為應得；同時在執政者亦願意人民請願，藉此可知民意何在！不過在人民請願的時候，為國家機關的便利起見，當非以文書不可；同時更為表示請願者的責任起見，更非署名不可。至於國家機關接得人民的請願書後，是否予以答覆？照大多數國家的成例，完全在於政府機關，並不負有答覆的義務。但墨西哥一九三一年憲法却規定：『官廳對於人民的請願，應以文書答覆；並在短時間之內，對於該請願人，宣布請願的結果』（第八條第二項）。請願權既為人民的權利，國家機關當有答覆的義務。作者認為墨西哥的立法例，頗有可取之處。不過人民不能強迫國家服從，而請願的時候，如帶有威脅的性質，便視為違法，為各國憲法所禁止的，例如西班牙一九三一年的憲法第三十五條第二項規定：『前項權利（人民得由個人或團體，向主管立法、行政及司法機關請願），不得以武力行使之。』阿根廷並以內亂犯論，其第二十二條規定：『凡用武力或由羣衆大會，以人民名義，行使請願權時，以內亂犯論。』我國憲法有承認人民有依法律請願的權（第十八條）的規定而已。

(II) 教育權——教育權的真義，本是人民可在國立學校領受教育的權利，但在今日資本主義的經濟制度之下，一般貧窮的人民，終歲辛苦仍不得一飽，怎樣還有餘力送子女入學校領受教育呢？而一個國家文化的發展，必定要人民個個都能有獲得知識以發展其個性的機會，因此初等教育一面變成成人

民的義務，就是國家可以強迫人民領受初等教育，同時這種義務教育又變成爲一種免費教育，至於中
等以上的教育，則以不免費爲原則，但對於家境清寒成績優異的學生，國家仍予以補助，使一般貧家子
弟，得以平等享受中等教育及大學教育。各國的立法例，不一而足，例如德國一九一九年的憲法，規定的
最爲詳盡：其第一百四十五條：『求學爲國民普通義務；義務教育期限，在原則上，爲八學年的小學及小
學畢業後至滿十八歲爲止的補習教育。小學及補習學校中的授課及教育用品，完全免費。』第一百四
十六條第三項又規定：『國家各邦及公共團體，應設法使貧人得入中學及高等學校，凡兒童的天資足
受中等及高等教育者，對其父母尤當補助以學費，至兒童畢業爲止。』此外西班牙一九三一年的憲法
也有同樣的規定：『初等教育爲強迫義務教育。』『國家應制定法律，使貧苦人民得憑其能力與天才，
領受各級教育』（第四十八條第二項及第四項）。究其立法的用意，也不外乎在使貧苦子弟，得受教
育的機會，不因其經濟條件的不如人，而喪失其受教育的機會。我國憲法更有具體與詳明的規定：不論
貧富老弱，凡屬中華民國的人民，其領受教育的機會一律平等（第一百三十二條）。自六歲到十二歲
的學齡兒童，一律受基本教育，得免收學費（第一百三十四條）。已經逾越學齡而未受過基本教育的
人民，則一律受補習教育，也得免納學費（第一百三十五條）。學生如學行俱優而無能力升學的，國家
也予以獎勵或補助（第一百三十八條第五項）。而且不論貧富的地方，也使其有發展教育，使人人有

享受教育的機會。第一百三十六條規定：『國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區的需要，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。』以及第一百三十七條第二項規定：『貧瘠省區的教育經費，由國庫補助之。』

(III) 經濟權——現代世界各國的憲法，關於人民權利，均已由空洞的自由權轉變為生活的保障，所謂生存權、勞動權、休息權以及勞動全收權等等；但是我國憲法本總理的遺教而制定，於國民經濟章，用明文規定我國的經濟制度，以民生主義為基礎，而謀國民生計的均足（第一百十六條）。所以從「均足」方面着眼，用節制資本的方法，以限制私人的財富及私營事業，而不致妨害國民生計的均衡發展（第一百二十二條）。對於土地政策，又以扶植自耕農及自行使用土地人為原則（第一百二十條）。並用平均地權的方法，使耕者有其田，自然漲價，收歸公有（第一百十九條）。在他一方面，則救卹貧弱，保護勞工，獎勵實業。所謂經濟權，狹義言之，也不外乎此三者，茲將救濟貧弱、保護勞農及獎勵實業，分述如下：

(1) 救濟貧弱——也就是社會間的弱者受國家救濟的權利。現代國家，大都承認國家對於人民的因廢疾年老而無力自存者，負有救濟的義務。救濟之與生存權，雖有不同之處，其作用在救濟貧弱則一。例如德國一九一九年憲法承認人民有生存權，其一百六十三條第二項後半段規定：『對於不能得到適當的勞動機會的人，須給與必要生活費。』蘇聯新憲草第一百二十條規定：『蘇聯公民年老時、疾病

或失却工作能力時，有生活保障權；此項權利受下列事實的保證，即國家出資之職工社會保險廣泛發展，免費醫藥、勞動者健康保障廣大網絡之建立。『我國憲法則予貧弱者一種救濟，例如第一百二十七條規定：『人民因服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。』又第一百二十八條規定：『老弱殘廢，無力生活者，國家應予以適當的救濟。』一般論者以為生存權與救濟權 (Recht auf Unterstützung) 不同，救濟權乃是國家爲了憐憫貧人，而給與以一定生活費，所以由國家看來，祇是慈善，不是義務；由被救濟者看來，祇是屈辱，不是權利。換言之，生活費要不要給與，完全由國家決定，國家沒有必須給與的義務；被救濟者也沒有要求給與的權利；反之，生存權則與此不同，國家有給與生活費的義務，人民也有要求生活費的權利。（見薩孟武政治學與比較憲法）但由作者看來，人民的得享有生存權，實屬天經地義，人民受國家的救濟並非屈辱，向國家要求救濟，也正天光明，生存權與救濟權，實無分別的必要。

(2) 保護工農——就是工農階級受國家的特別保護的權利。近年來各國立法的趨勢，對於工農的保護，逐漸擴充其範圍，例如規定最低工資，限制勞動時間，施行強制保險，與特別保護女工、童工等，尤其是關於失業救濟方面，英國於一九〇九年在全國設立 Labour Exchange，法國在各市也有 Bureau Municipal Placement，美國政府更傾其全力在謀失業問題的解決，所以我國憲法第一百二十五條

規定：『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。』又第一百二十三條：『國家爲謀農業的發展及農民之福利，改善農村生活，並以科學方法，提高農人耕作效能，國家對於農產品之種類、數量及分配，得調節之。』

(3)獎勵實業——我國經濟制度既建立於民生主義之上，以求國計民生的均足，但我國素爲產業落後的國家，爲謀社會財富的增加，更不得不保護及獎勵實業。所以我國對於實業，一面限制私人企業，另一面又保護或獎勵私人企業，其條文有如下列的規定：『國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵指導及保護之』（第一百二十二條）。『國家對於私營事業，認爲有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之』（第一百二十一條）。『公用事業及其他獨佔性之企業，以國家公營爲原則；但因必要，得特許國民私營之。國家對於前項特許之私營事業，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』（第一百二十三條）。

(二)參政權——在專制政治的時代，民可使由之，不可使知之，已成爲一種天經地義，而一般人民根本無所謂參政權之可言。但在今日則不然，民主政治的精神，在乎民意政治、法治政治與責任政治，歸根結蒂，凡百設施不外乎以民意爲依歸，因此今日的世界各國，均承認人民有種種參政權。本來民主政治的最

高理想，不論國家行使行政權、立法權，均以由人民直接參加爲宜，但限於物質上的不可能，不得不採用代議制，就是在行使直接民權的直接民主制的國家，行政權仍要委託代表行使；所以今日各國的人民參政權，大體說來不外乎官吏權、選舉權、罷免權、複決權、創制權五種。

(I) 官吏權——官吏權是國民由特別的選任行爲，充任公職之後，而享有的特定的參政權。人民雖然人人有被選任爲官吏的權，但不能向國家主張，因有此權利而必須任我爲官吏。德國憲法規定：『一切公民均得依法律規定，按其能力及勞績而充任公職』（第一百二十八條第一項）。但是官吏必須經過特別的選任行爲，一爲被選舉當選，另爲考試及格。故在我國憲法中，所謂官吏權，實指人民有被選舉與考試及格爲官吏的權而言。

(1) 被選舉權——是具備一定資格的國民，可被選舉爲官員的權。也和官吏權一樣，雖有被選舉權，但不能要求自己必須被選舉爲官員。至於被選舉的資格，作者認無加以限制的必要，選票的多少，就是被選舉者資格的證明；不過在教育未普及及人民知識幼稚的國家，最好有資格的限制，以泯除選舉制度的流弊。總理以考試及格爲一切官員候選人的資格，實爲最合於理想的辦法。

(2) 考試權——五權憲法爲總理所獨創，人民的享有考試權，也爲我國憲法所獨有，我國憲法第二十條規定：『人民有依法應考試之權。』考試權之所以成爲人民權利之一，且列於參政權之中，實由

於總理主張任何官員，不論選舉的候選人，或將任命的人選，均須經過考試院的考試與銓敘，人民既具有官吏權，而要做官員，須經過考試，人民的應考權當爲參政權的一種。這是我國憲法人民之權利義務章的特色。

(II) 選舉權——就是具備一定資格的國民，得以書面的或非書面的投票方法，同着其他的選民，選任國家立法機關或其他機關的人員的權。選舉權是人民的權利還是人民的職務？爭訟至今，尙未解決；盧梭認爲選舉權是人民固有的權利，而十九世紀以來的德國學者却認選民團體爲國家的機關，選舉權是人民的社會職務 (Social functions)。近來各國法律大都承認選舉權兼具權利與義務兩重性質，例如強制投票 (Compulsory voting) 的施行，就足以說選舉權不僅是人民的權利，而且帶有社會職務的性質。人民雖有選舉官員的權，但不論大小的官員，均由人民選舉，不但人民的責任繁重，而且人民將化費許多時間與金錢於投票之上，而致妨害他們本身的職業，因此在大國只有總統及議會議員才由人民選舉。我國僅有國民大會代表由人民直接選舉，其他均委託國民大會行使。

(III) 罷免權——就是國民利用投票的方法，罷免官員的權。其適用的範圍，各國極不一致，例如蘇聯人民有罷免議員的權，其一九二五年憲法第七十五條規定：『選舉代表於蘇維埃的選舉人，不論何時，均有罷免代表而舉行新選舉的權利』(舊蘇俄憲法第七十八條)。最近公布的蘇聯新憲草第一百

四十二條規定：『任何代表，須將其工作及勞動者代表會工作，向選民報告；且在任何時期，得按照法律手續，經多數選民之決議罷免之。』美國有幾邦對於民選的法院法官有直接罷免權。德國則人民僅有罷免總統的權，其一九一九年憲法第四十三條第二項規定：『大總統在任期未滿以前，得由議會的決議，舉行國民投票，以罷免之。』人民所以不能罷免一切官員，其流弊正與由人民選舉一切官員相同。我國憲法規定人民的罷免權由國民大會代為行使，但對於國民大會代表仍有直接罷免權（憲法第三十五條）。

(IV) 創制權——就是公民達到法定人數，得提出關於法律或憲法的建議案，要求立法部制定法律或修改憲法，如為立法部所拒絕，則請求付諸公民複決。所以創制權的目的，在防止議會違反民意而不制定某種法律。其種類亦可分為制憲的創制 (Constitutional initiative) 與立法的創制 (Legislative initiative)。我國創制權由國民大會代替人民行使，這兩種創制權兼而有之。

(V) 複決權——就是將議會所通過的法律案或憲法修正案，重付公民投票表決，公民的表示，也只能作贊成或反對的投票，而不能聚集一處共同討論。複決權的目的，在於防止議會違反民意而制定某種法律，故其作用有三：一可視複決權為民權主義的條件，二可以杜絕議會的專斷失職，三富於政治的教育作用。以故各國相率採用，我國憲法亦遵照總理的民權主義，人民享有四種直接民權。但因中國地

大人衆，改由國民大會代替人民行使複決權。

第四節 人民的義務

國家乃是人類經營共同生活的一個政治團體，屬於這一個團體的人民，既享有上節所述的種種權利，毫無疑問的屬於這個團體的人民，對於這個團體應負有種種義務，因為權利與義務是相對待的。國家承認人民享受種種權利，在於助長個人智、德、體的發展；同時人民對於國家願盡種種的義務，當也在謀國家的進步與發展。不過義務的範圍，則因時代不同而有差異：在個人自由主義全盛時代，憲法偏重在個人權利的保障，而所定人民義務的範圍，極其狹小，例如一七八九年法國大革命時所發布的人權宣言，對於人民應盡的義務，隻字未提。至法國「第三年憲法」（一七九五年）始以權利與義務並加規定，但其第一章人民權利與義務之宣告，所列舉的個人義務，不外乎服從法律，尊重財產，負擔租稅，與捍衛國家而已。但到十九世紀以後，資本主義發展到成熟的階段，所有的缺陷暴露無遺，社會主義的思想乃得有抬頭的機會。因此在法律的領域也發生一巨大的劇變，從個人本位的立法思潮進而為社會本位的立法思潮，從權利本位的立法思潮進而為義務本位的立法思想。而到歐洲大戰後的各國新憲法，一面承認人民有種種權利而外，同時又將人民的義務範圍大加擴充。例如受最小限度教育的義務，勞動的義務，為國家服役

的義務，以及財產負有使用的義務，不一而足。我國憲法上所規定的人民義務，分述如下：

(一) 納稅的義務——國家的產生由於保衛人民；但國家行政，須有經費，當要由人民平等負擔，租稅的方式便因此而產生。此處所謂平等負擔，並非不分貧富，使一切人民負擔同一的稅額，而是以人民的經濟能力的大小為納稅的比例。例如智利一九二五年憲法第十條第九項規定：『一切人民均以資產為比例，或依據法律所定的累進稅辦法，分擔公共費用。』德國一九一九年憲法第一百三十四條規定：『一切人民均應出其資力，依據法律規定，分擔公共費用。』我國憲法僅有第二十一條規定：『人民有依法法律納稅之義務。』

(二) 服兵役的義務——就是人民從事於兵役以捍衛國家的義務。人民既為組織國家的分子，對於國家的存亡，有關係各個人的榮辱，人民為圖謀國家的生存起見，便不得不擔負服兵役以捍衛國家的義務。所以各國憲法都有人民有服兵役的義務的規定。不過現代各國的兵制，可以分做兩種：一是募兵制，另是徵兵制。在募兵制的國家，人民當兵與否，完全在於個人的自由，國家不得強制，而且國家與人民之間，有着一種雇傭契約，是故憲法中雖有人民有當兵的義務的規定，其實不過徒託空言。至於在行着徵兵制的國家，則強迫人民擔任兵役，任何人都逃避不了這種服兵役的義務。徵兵制與募兵制，各有利弊，但依一般的趨勢，各國均採取徵兵制。我國本是採用募兵制的，現也有改採徵兵制的意向，憲法第二十二條規定：

『人民有依法法律服兵役、工役之義務。』決非徒託空言的具文。不過軍隊唯一的職責在於保衛國家，用不適當的人組織軍隊，結果往往反而使國家陷於危險的境地。因此蘇聯憲法第十條規定：『爲極力防護勞農大眾革命之勝利起見，蘇聯認定保護社會主義祖國爲共和國公民之義務，並採用全體兵役；但手持武器保護革命之光榮，惟勞動者能享有之；至非勞動份子，僅得擔任其他軍事義務』（舊憲第十九條）。在社會主義的國家，資產階級與勞動階級，不但在權利的享受上有不平等的待遇，就是在義務方面也不平等。

(三)其他新的義務——這是戰後的產物，最重要的有勞動的義務與使用財產的義務。茲將此二者分述如下：

(1)勞動的義務——在個人主義的經濟制度之下，個人的生活由自己保障，各本着自由競爭的原則，任弱肉強食，人民有勞動的自由，而沒有勞動的義務，因此除了受飢餓的壓迫之外，誰也不能強迫人民勞動，個人即不勞動，也視爲個人的自由。但是在社會主義的經濟制度之下，個人的生活由國家負責保障，因此國家乃有強制人民勞動的權力；同時在人民方面，既受到國家保障其生活，當須負有勞動的義務，否則將如何能使社會共同的生活臻於圓滿的境界？所以首先在憲法中規定勞動爲人民的義務的，當推一九一八年的蘇聯憲法，她是社會主義的國家，主張『不勞動者，不得食。』其第十八條規定：『蘇聯認定勞動爲共和國所有公民之義務，並宣布口號：「不勞動者不得食。」』（一九二五年憲法

第九條) 繼之而有同樣規定的，便是充分爲社會民主主義色彩的德國一九一九年威瑪憲法，其一百六十三條規定：『德國人民在不妨害其身體自由的範圍內，有爲了增加公共福利，利用其精神力和肉體力之道德的義務。』所以如此規定，因爲當時德國的經濟制度，在原則尙屬於個人主義。我國的經濟制度以民生主義爲基礎，而民生主義亦爲社會主義之一種，以養民爲目的，憲法上雖無規定人民有勞動的義務，在解釋上仍可視人民有勞動的義務。

(2) 使用財產的義務——就是財產所有者對於其所有財產，負有使用的義務，在資本主義的初期，視財產爲神聖不可侵犯，但是到了今日，資本主義一手所造成的種種罪惡與不平等，已經暴露無遺，因此財產神聖的觀念，一變而爲帶有義務的觀念。德國一九一九年憲法第一百五十三條第三項規定：『財產權負有義務，行使財產權的時候，當須謀公共利益的增加。』巨哥斯拉夫一九二一年憲法第三七條第一項規定：『財產權負有義務，行使財產權的時候，不得妨害公共利益。』我國憲法也有同樣的規定，國家於私人的財產或企業，有妨害國計民生的均衡發展時，得依法律加以節制(第一百二十一條)。最顯明的還是第一百十七條第二項規定：『土地所有權人，對於其所有土地，負充分使用之義務。』

(四) 受基本教育的義務——要使人民知、德、體、三育並進，得到一均衡的發展，當非人民人人受相當的教育不可，因此受教育本是一種權利，而變爲一種義務了。自十八世紀後半葉以來，一般文明的國家，莫

不有法律或憲法規定人民應受的義務教育，至於今日，更將義務教育的期間特別延長，使一般人民不但有受初級教育的義務，而且還有受中等教育的義務。例如德國一九一九年憲法第一百四十五條規定：『求學爲國民的普通義務。義務教育期限，在原則上，爲八學年的小學及小學畢業後至滿十八歲爲止的補習學校。』便是其例；我國產業落後，教育未普及，故憲法規定學齡兒童（六歲至十二歲），一律受基本教育，已逾學齡未受基本教育者，一律受補習教育（第一百三十四條及第一百三十五條）。

第七章 憲法的施行及修正

第一節 過渡條款

遵照總理遺教，憲政的開始，是以全國過半數省份的縣，皆達完全自治為標準（建國大綱第二十三條）而各縣能否成為完全自治之縣，除了清查戶口，測量土地，辦理警衛，修築道等政之外，尚以該縣人民「誓行革命之主義」為條件之一（同上第八條）。這也就是民權主義，不主張天賦人權，而主張革命民權的特色。至憲政開始後，並將國家的統治權，分為政權與治權兩種，治權屬於政府，實行五院之治；政權屬於人民，而人民行使政權的方式，又依照建國大綱的規定，可分為二種方式：

第一、對於縣治，行使直接民權。

第二、對於國治，委託國民大會行使四權。

但是按照目前中國的實情，不僅各縣的人民不能「誓行革命之主義」，而且地方自治初步尚未完成，甚至有的尚未開始；如憲法公布後，即實行憲政，由人民行使政權，不妥籌一過渡辦法，將來施行的結果，殊難逆料。我國過去制憲運動的毛病，就是制憲的人祇顧及高深的理論，而不稍顧及客觀的事實，以致憲法公布施行時，窒礙難行，使根本大法，徒成空文。而且環顧世界，在初行憲政的時候，憲法中有過渡條款的，

更不一而足。例如德國一九一九年的威瑪憲法第一百八十一條雖規定：『本憲法自公布之日施行。』但其中有若干條款在憲法中另行規定其施行日期。例如第一百六十七條規定：『本憲法第十八條第三項至第六項（第三項、如有關係之一邦，對於各邦領土變更或組織新邦不同意時，得由民意之要求，或因對於聯邦有極大利益，仍得依照極簡單之法律行之。第四項、民意以投票方法徵實之。如行將劃分區域之居民，其有聯邦國會選舉權者三分之一以上要求時，聯邦政府應即下令舉行人民投票。第五項、對於領土變更或組織新邦之決議，應有五分之三投票，並代表有選舉權者之過半數之贊同，始得決定之。其僅關於普魯士行政區之一部份巴威亞邦之一部份，或其他各邦相當行政區之一部份劃分，亦須徵求各該區全部人民意見。劃分之區域若與全區域不相關連者，得依照特別聯邦法律，根據劃分區域居民之意思行之。第六項、人民表決之後，聯邦政府應提出各該法律案於聯邦國會解決。』於本憲法公佈兩年後施行。』又其第一百六十九條規定：『本憲法第八十三條第一項之規定（關稅及消費稅，由聯邦官署管理之），其施行日期，由聯邦政府規定之。在相當過渡時期中，關於消費稅及關稅之徵收及管理，得依各邦之請求，交各邦自行辦理。』希臘一九二七年六月二日的憲法，更有第十三章的暫行條文，其第一百十九條規定：『爲安插無地產之農民、小本畜牧人及城鄉難民起見，在五年以內，得暫時免除第十九條（除經確實證明爲公益起見，及合乎法律所規定之情形，並經預給賠償金者外，不得徵收任何人之財產）之適用，以便隨時用

法律規定辦法，並須遵守下列的限制：爲安插城市難民，得先行緩付償金租用土地，以便至少在二千方米突之地面上，建有房屋二十所之平民住宅區，或用以擴充舊區所。倘難民增多，所增加之地價，不得因此增加償金內之數額，該項償金，仍以一九二二年九月平均價爲標準，折爲「特拉末」硬幣計算之。業經建設上述之平民住宅區之地面，其房屋至少在二所以上及面積不在二千方米突以下者，得收買之。其價金之計算，同於前項之規定。……」第一百二十條：『本憲法施行一年內，應設立參政院。』又其第一百二十四條規定：『本憲法施行後之第一屆總統，應依第六十七條所規定，召集兩院之後，三個月期內選舉之。其期限，當自參議院成立時起算。』

其他各國如比利時、巴拿馬、烏拉圭、古巴及哥倫比亞等國的憲法之中，莫不有「暫行條款」或「臨時規定」的條文，以爲施行憲法的過渡辦法，究其用意之所在，也無非在求理想與事實的調和一致。我國增添「過渡條款」的目的，誠如四月十三日立法院祕書長梁寒操氏赴滬往訪王寵惠氏返京，對中央社記者發表的談話，略謂：『各方僉認憲法草案，似有增設過渡條款之必要，因憲法中所規定事項，或有不能立即見諸施行者，如憲法規定立法委員，應由民選，在人民行使四權尙未臻成熟時期，若令其於憲法公布時，即行民選立法委員，似易發生流弊，故不得不在憲法中規定過渡辦法。過渡條款，即係規定憲法條文中所需要之過渡辦法，以謀理想與事實之調和，德國憲法即有此立法先例，在立法院起草憲法時，多數立法

委員亦有此主張，旋因謀其他補救辦法，故未在憲法中規定。現在各方既一致感覺在憲法草案中有規定過渡條款之必要，中央憲法草案審查委員會當接受之，並將予以縝密之討論。（見申報四月十四日）

至於我國憲法過渡條款的內容，於四月十九日立法院孫院長在滬發表談話，謂過渡條款的內容有三：

（一）憲法條文規定縣長係民選，但在地方自治未完成之縣民選縣長，勢有困難，乃定過渡辦法，凡地方自治未完成之縣，縣長暫由政府任命，待地方自治完成後，再行民選；

（二）立法委員與監察委員，亦規定係民選，按目前實際情形，亦必有過渡辦法，即一部份民選，一部份暫由政府任命，至適當時期，完全民選；

（三）憲法施行問題，究在頒布後即施行，抑須規定一過渡時期，或頒布後經過相當時日再實施等等，均待商討。

但在憲法條文中僅有三條關於過渡辦法的規定：『在全國完成地方自治省區，未達半數以上時，立法委員及監察委員，依左列規定選舉任命之：（一）立法委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第六十七條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之；其餘半數，由立法院院長提請總統任命之。（二）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，依照第九十條規定名額，

各預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數，由監察院院長提請總統任命之』（第一百四十三條）。『在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任免之。前項規定，於自治未完成之市准用之』（第一百四十四條）。『第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之』（第一百四十六條）。而對於整部憲法的施行問題，則未加以規定，尙待國民大會的決議。

第二節 憲法的修改

憲法雖然有固定性，但憲法並不會有不可變性。十七八世紀的人士，雖把憲法看做一種造國的契約，但瑞士公法學者華特爾（Wattel）却說：『修改憲法只要能得到全體人民的同意。』由此可知憲法的修改是可能的，但要受着種種的限制，在十八世紀所受的限制最大；例如一七八九年的美國聯邦憲法，只有聯邦議會與依各邦議會的要求所召集的憲法會議（Constitutional assembly），可以提出憲法修改案，修正案議後，還得交付各邦邦議會或制憲會議複決；法國一七九一年憲法，對於憲法修改的程序，也規定得非常困難。不但在於修改手續的困難，法美革命時代的憲法，並且規定憲法的某部或全部，非經過一定的期間不容有所修改；例如美國憲法對於該憲中幾種特殊條款，非遲至一八〇八年以後，不得修改。甚至有憲法用明文承認憲法一部分永不可變更，例如法國憲法經一八八四年修正之後，便添設有『共

和政體不得爲修改之議題』的規定。

不過由我們看過去，憲法既是一國內社會勢力關係的反映，當其社會勢力關係發生變動時，表現社會勢力關係的憲法，便不得不隨之而修改。誠如王世杰所云：『晚近以來，社會情狀之變化，尤形迅速；爲使社會之改革不致過受憲文束縛起見，新近憲法不獨無限制修改範圍或限制修改期間的規定，即修改之程序，亦已羣趨簡易。』（比較憲法第六百三十四頁）。憲法學者蒲徠斯（J. Bryce）依修改手續的難易與繁簡，把憲法分爲剛性憲法（Rigid constitution）與柔性憲法（Flexible constitution）兩大類。他說：『我以爲最合於科學原理與有用的分類，就是將憲法分爲剛性憲法與柔性憲法兩大類。有許多國家的憲法並不比普通法優越，其修改的手續也一如普通法，有時爲單一的文件，有時包括許多條文，這就是柔性的、流動的、彈性的憲法。但另有一類憲法站在普通法之上，其修改的手續，比普通法不知要難幾千百倍，這就是剛性的、固定的、沒有伸縮性的憲法。前者雖然也可成文憲法，但具有伸縮性，其修改的手續一如普通法，輕而易舉；而後者不能輕易修改，因爲他們是固定的。第一類如英國、匈牙利、意大利、西班牙的憲法，雖然後三國的憲法是成文憲法；第二類是世界上除上述而外所有的成文憲法。』（Bryce：Flexible and Rigid Constitutions）所以不成文憲法都是柔性憲法，但現代的成文憲法，不一定都是剛性憲法。換言之：凡憲法修正的機關及手續都與普通法律一樣的，便是柔性憲法；反之，憲法修正的手續

與機關不同於普通法律的，就是剛性憲法。我國憲法第一百四十七條規定：『憲法非由國民大會全體代表四分之三以上的提議，四分之三以上的出席，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。』我國憲法修改的機關與手續均與普通法律不同，屬於剛性憲法，當是毫無疑問的。

至於柔性憲法與剛性憲法的優劣，可作一比較的觀察：第一、柔性憲法較有消弭激烈的政爭或革命風潮的機能，因其富於伸縮性，憲法的修正輕而易舉，較能適應變動的環境；反之，在剛性憲法，修改憲法頗不容易，即使不致誘致暴力革命，也是以阻止社會的進化，因為剛性憲法不能適應社會的要求。第二、柔性憲法因其修改的容易，便缺乏一種固定性，即使不致使憲法變更，但也不免誘致人民頻頻要求修改憲法的嘗試；反之在剛性憲法，因其修改之不易，便含有固定性，不但可使憲法不時常修改，而且可以減少人民要求修改憲法的嘗試。所以最合於理想的憲法，既不太柔使憲法常常變動，也不太剛成爲阻止社會進化的障礙，而能兼取剛性憲法與柔性憲法的優點，一面具有消弭政爭革命的機能，另一面又含有固定性，使政治秩序與社會人心，易於鞏固。我國憲法雖屬於剛性憲法一類，但其剛性之強遠不如美國。茲將憲法修改的手續分述如下，藉此可知我國憲法剛性的強弱。

第一、就提案而論，有些國家的憲法，爲增加憲法修改的困難起見，對於提出憲法修正案的權，也有極

嚴格的限制，日本只有天皇方可以提出憲法修正案於議會，而享有普通法律提案權的議會，却沒有憲法修改的提案權；不過一般國家的憲法，都承認凡享有普通法律提案權的機關，同時也享有憲法修改的提案權，例如美國的國會有憲法修改的提案權，同時有三分之二以上邦議會同意時，也可提憲法修正案（美國憲法第五條）。有些採取國民總投票的國家，如瑞士和德國，一定人數的公民也可提出憲法修正案（德國第七十六條，瑞士憲法第一百二十一條）。我國憲法只許國民大會代表全體四分之一以上的同意，得聯名提出憲法修正案於國民大會，並須於國民大會前一年公告。

第二、就議決而論，有由普通議會議決的，也有由特別召集的憲法會議議決的。關於前者，憲法修正案雖由普通議會議決，但議會議決憲法修改案，却另有其特別的手續，與議決普通法律案不盡相同。例如德國一九一九年憲法的規定：『普通法律的議決，只要議會議員過半數的出席，出席議員過半數的同意』（第三十二條），而憲法修正案，則須有議會議員三分二以上的出席，出席議員三分二以上的同意（第七十六條）。但也有幾種特別辦法的：例如西班牙一九三一年憲法規定：議會議決了憲法修正案之後，就得解散舊議會，舉行新選舉，以探求民意的所在，必須新議會再作同樣的議決，通過的憲法修正案才為有效（第一百二十五條）。其次是希臘一九二七年憲法的規定：議會兩院議決了憲法修正案之後，尚須再開兩院聯席會議，作同一的議決，憲法修正案始能有效（第一百二十五條）。最後是暹羅一九三二年

的憲法規定：議會議決了憲法修正案之後，尚須經過若干期間，再作同一的議決，議會所議決的憲法修正案才得生效（第六十三條）。關於後者，由特別召集的憲法會議議決；這種會議美人稱爲 Convention，法人稱爲 *Assemblée constituante*，就是由人民臨時選出一種特別憲法會議，以議決憲法的修正案。例如多米尼加共和國（Dominican Republic）一九二九年憲法（經一九三四年修正）的規定：『凡憲法經議會兩院各以議員三分二的同意，提出修正案時，議會應以法律召集憲法會議，將憲法修正案提出議決』（第一百零四條及第一百零五條）。美國憲法第五條也有類似的規定：『國會遇兩院議員三分之二之二人數認爲必要時，得提出本憲法之修正案，或因諸邦三分之二的邦議會之請求，召集會議以議決修正案。以上兩種情形中之修正案，經各邦四分之三之邦議會或經各州四分之三之會議批准時，即認爲本憲法之一部分而發生效力。』美國各邦，更採用這種辦法召集特別制憲會議來議決憲法修正案，只是尚須交付公民複決。我國憲法修正案由國民大會議決，不過要有全體代表四分之三以上的出席，及出席代表三分之二以上的同意。可謂議決機關不同的第三種，因爲我國國民大會既非普通議會可比，又與特別召集的制憲會議，不盡相同。

第三就複決而言，在聯邦制的國家，中央議決的憲法修正案，尚須交付地方團體複決，然後才發生效力。如美國、墨西哥、瑞士、澳大利亞等國，在採用國民投票制的國家，也要將憲法修正案交付全國公民複決，

便是所謂制憲的複決 (Constitutional referendum)，例如德奧兩國是。

我國國民大會每三年召集一次，且得召開臨時國民大會，憲法修正案由國民大會代表提出，由國民大會議決，修改手續至爲簡便；但要全體代表四分一的聯絡，始得提出憲法修正案，且在大會前一年公告；議決時須得國民大會代表四分之三出席，出席代表三分之二同意，始能議決，似較困難。但從大體上看來，我國憲法的剛性並不過強，正合我們的理想，一面富有伸縮性，能適應變動中的社會的要求，而有消弭政爭與革命風潮的機能；同時又含有固定性，不致憲法常常變更，也無使人民頻頻要求修改憲法的嘗試。折中至當，也不失爲我國憲法的特色之一。

附錄

(一) 中華民國憲法草案初稿

民國二十三年三月一日立法院公表

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。

法院對於前項聲明，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 人民有秘密通訊之自由，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、制定合理之遺產分配制度，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 爲改良勞工生活狀況，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 爲發展農村經濟，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。

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，其會期以一個月爲限。

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，接管大會秘書處，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；

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，得以單行法規定之；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 行政院各部部长各委員會委員長，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长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、各部各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。

第一百〇一條 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 考試院設銓敘部、銓敘部部長由考試院院長依法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，其會期以一個月為限，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，不得為省長候選人。

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為限。

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。

第二百四十八條 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

第二百四十九條 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。

第二百五十一條 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。

第二百五十二條 市議會之召集及其職權，準用關於縣議會之規定。

第二百五十三條 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。

第二百五十四條 市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央行政事務。

第二百五十五條 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二以上代表提議，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。

（二）中華民國憲法草案初稿審查修正案

民國二十三年七月九日立法院公報

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，永矢成邁。

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 人民有依法律服兵役之義務。

第二十三條 人民有依法律服公務之義務。

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，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，以決定可否為限；

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、監察委員之彈劾案；

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，經全體委員三分之二以上之出席，及出席委員三分之二以上之決議，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，得被選爲總統、副總統。

第五十四條 現役軍人，不得當選爲總統、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，均爲四年，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，如屆期次任總統尙未選出，或選出後尙未就職時，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 行政院爲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，以總統爲主席，總統因故不能出席時，以行政院院長爲主席。

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，國民大會得復決之。

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會復決之案，應於收到後

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 司法院爲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，由司法院院長依法律提請總統行之。

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 考試院爲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 考試院設銓敘部，並於舉行考試時，設典試委員會。

第九十九條 銓敘部部长，由考試院院長依法提請總統任免之。

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 監察院爲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

民代表爲限。

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，全體監察委員二分之一以上之連署；

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，全體監察委員三分之一以上之連署；

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，除憲法另定有受理機關外，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 省為國家行政區域，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，不得任為省長。

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，其會期以一個月為限，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 縣為地方自治單位。

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，以經中央考試或鑑定合格者為限。

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為限。

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，應以民生主義為基礎，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，依法徵稅或徵收之。

土地所有權人，對於其所有土地，負充分使用之義務。

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。

第一百四十二條 土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應以徵收土地增價值稅方法，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，認爲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，以國家公營爲原則。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。

並得依法收歸公營，但應予以適當之補償。

第一百四十八條 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 僑居國外國民之教育，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，應許自由流動，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宜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。

(二) 中華民國憲法草案

立法院二十五年五月一日會議通過國府五日公布，又經立法院於民國二十六年四月三十日修正。

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 人民有依法法律服兵役及工役之義務。

第二十三條 人民有依法法律服公務之義務。

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，非依法法律不得限制之。

第二十五條 凡限制人民自由及權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者爲限。

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；

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，有依法法律選舉代表權，年滿二十五歲者，有依法法律被選舉代表權。

第三十條 國民代表任期六年，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 國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。

國民大會經五分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。國民大會之開會地點在中央政府所在地。

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、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、創製法律；

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 國民代表在會議時所爲之言論及表決，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，不得逮捕或拘禁。

第三十五條 國民大會之組織，國民代表之選舉、罷免，及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

第四章 中央政府

第一節 總統

第三十六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第三十七條 總統統率全國陸、海、空軍。

第三十八條 總統依法公佈法律，發佈命令，並須經關係院院長之副署。

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 總統依法宣佈戒嚴、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 國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統得經行政院會議之議決，發佈緊急命令，爲必要之處置。但應於發佈命令後三個月內，提交立法院追認。

第四十五條 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。

第四十六條 總統對國民大會負其責任。

第四十七條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選爲總統、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、副總統之任期均爲六年，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 總統缺位時，由副總統繼其任。總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

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、副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之。前項政務委員不管部會者，其人數不得超過第五十八條第

一項所定管部會者之半數。

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。行政院院長、副院長，得兼任前項部長或委員長。

第五十九條 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。

第六十條 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。

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、總統或行政院院長交議之事項；

六、行政院副院長、各政務委員、各委員會提議之事項。

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、條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，提出質詢。

第六十六條 立法院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第六十七條 立法委員由各省、蒙古、西藏、及僑居國外國民所選出國民代表舉行預選，依左列名額，各提出候選人名單於國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。

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

二、蒙古西藏各八人。

三、僑居國外國民八人。

第六十八條 立法委員任期三年，連選得連任。

第六十九條 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。

第七十條 總統對於立法院之議決案，得於公佈或執行前提交復議。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，總統應即公佈或執行之。但對於法律案、條約案，得提請國民大會複決之。

第七十一條 立法院送請公佈之議決案，總統應於該案到達三十日內公佈之。

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第七十三條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七十四條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務。

第七十五條 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

第七十六條 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，及司法行政。

第七十七條 司法院設院長、副院長各一人，任期三年，由總統任命之。司法院院長對國民大會負其責任。

第七十八條 關於特赦、減刑、復權事項，由司法院院長依法提請總統行之。

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權。

第八十條 法官依法律獨立審判。

第八十一條 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。

第八十二條 司法院之組織及各級法院之組織，以法律定之。

第五節 考試院

第八十三條 考試院爲中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選、銓敘。

第八十四條 考試院設院長、副院長各一人，任期三年，由總統任命之。考試院院長對國民大會負其責任。

第八十五條 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、公職候選人資格；

三、專門職業及技術人員執業資格。

第八十六條 考試院之組織以法律定之。

第六節 監察院

第八十七條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任。

第八十八條 監察院爲行使監察權，得依法向各院、各部、各委員會議提出質詢。

第八十九條 監察院設院長、副院長各一人，任期三年，連選得連任。

第九十條 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爲限。

第九十一條 監察委員任期三年，連選得連任。

第九十二條 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，六人以上之審查，決定提出彈劾案，但對於總統及行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，始得提出。

第九十三條 對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案，依前條規定成立後，應向國民大會提出之。在國民大會閉會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會，為罷免與否之決議。

第九十四條 監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。

第九十五條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第九十六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

第九十七條 監察委員之選舉及監察院之組織，以法律定之。

第五章 地方制度

第一節 省

第九十八條 省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

第九十九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。

- 第一百條 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。
- 第一百零一條 省政府之組織，省參議會之組織職權，及省參議員之選舉罷免，以法律定之。
- 第一百零二條 未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。

第二節 縣

- 第一百零三條 縣爲地方自治單位。
- 第一百零四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項。地方自治事項以法律定之。
- 第一百零五條 縣民關於自治事項，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、罷免權。
- 第一百零六條 縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。
- 第一百零七條 縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效。
- 第一百零八條 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爲限。
- 第一百零九條 縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。
- 第一百一十條 縣議會之組織職權，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。

第三節 市

- 第一百一十一條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。

第一百二十二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一百二十三條 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為限。

第一百二十四條 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。

第一百二十五條 市議會之組織職權，市議員之選舉，罷免，市政府之組織，及市長選舉、罷免，以法律定之。

第六章 國民經濟

第一百二十六條 中華民國之經濟制度，應以民生主義為基礎，以謀國民生計之均足。

第一百二十七條 中華民國領域內之土地，屬於國民全體。其經人民依法取得所有權者，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。

第一百二十八條 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。

第一百二十九條 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為原則。

第一百三十一條 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。

第一百三十二條 國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵指導及保護之。

第一百二十三條 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，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，並得依法收歸公營，但應予以適當之補償。

第一百二十四條 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。

第一百二十五條 勞資雙方，應本協調互助原則，發展生產事業。

第一百二十六條 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。

第一百二十七條 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。

第一百二十八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以相當之救濟。

第一百二十九條 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決議：

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。

第一百三十條 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。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。

第七章 教育

第一百三十一條 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，增進生活智能，以造成健全國民。

第一百三十二條 中華民國人民受教育之機會，一律平等。

第一百三十三條 全國公私立教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第一百三十四條 六歲至十二歲學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第一百三十五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第一百三十六條 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。

第一百三十七條 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。

第一百三十八條 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、僑居外國國民之教育事業；

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。

第八章 憲法之施行及修正

第一百三十九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第一百四十條 法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內提請司法院解釋，其詳以法律定之。

第一百四十一條 命令與憲法或法律牴觸者無效。

第一百四十二條 憲法之解釋由司法院爲之。

第一百四十三條 在全國完成地方自治省區，未達半數以上時，立法委員及監察委員，依左列規定選舉任命之：

- 一、立法委員由各省、蒙古、西藏、及僑居外國國民所選出之國民代表，依照第六十七條所定名額各預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數，由立法院院長提請總統任命之；

- 二、監察委員由各省、蒙古、西藏、及僑居外國國民所選出之國民代表，依照第九十條規定名額，各預選半數，提請國民大

會選舉之，其餘半數，由監察院院長提請總統任命之。

第一百四十四條 在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任免之。前項規定，於自治未完成之市准用之。

第一百四十五條 促成地方自治程序，以法律定之。

第一百四十六條 第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之（據廿六年四月卅日立法院修改刪除之）。

第一百四十七條 憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。

修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告（同上改爲第一百四十六條）。

第一百四十八條 憲法規定事項有另定實施程序之必要者，以法律定之（同上改爲第一百四十七條）。

（四）國民大會組織法

二十五年五月十四日國民政府公布，又經立法院於民國廿六年四月三十日修正（括弧中即修正後之條文）。

第一條 國民大會制定憲法及行使憲法所賦予之職權。（改爲「國民大會制定憲法，並決定憲法施行日期」）。

第二條 國民大會以國民大會代表組織之。

國民大會代表選舉法另定之。

第三條 中國國民黨中央執行委員、中央監察委員爲國民大會當然代表。（改爲「中國國民黨中央執行委員、監察委員及候補執

行委員、候補監察委員爲國民大會當然代表；國民政府員及國民政府各院部會長官，得列席國民大會」）。

第四條 左列人員得列席國民大會：

一、中國國民黨候補中央執行委員、候補中央監察委員；

二、國民政府主席；

三、國民政府委員；

四、國民政府各院、部、會之長官；

五、國民大會主席團特許之人員（第四條與第三條合併）。

第五條 國民大會由國民政府定期召集之（改爲第四條）。

第六條 國民大會開會地點在國民政府所在地（改爲第五條）。

第七條 國民大會代表於舉行國民大會開會式時，應行宣誓，其誓詞如左：

○○○敬以至誠，代表中華民國人民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。
國民大會代表宣誓後，應於誓詞簽名（改爲第六條）。

第八條 國民大會出席代表互選三十一人，組織主席團，掌理左列事項：

一、關於議事規則之制定及議事程序之整理進行事項；

二、關於國民大會之行政事項；

三、本法規定之其他事項（改爲第七條）。

第九條 國民大會每次開會時，由主席團推定一人爲主席（改爲第八條）。

第十條 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（改爲第九條）。

第十一條 國民大會會期定爲十日，必要時得延長之（改爲第十條）。

（另加第十一條 國民大會於會期完畢，任務終了。）

第十二條 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出席，並經出席代表三分之二以上之同意爲之。

第十三條 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。

前項表決可否同數時，取決於主席。

第十四條 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。

第十五條 國民大會設秘書長一人，由國民大會主席團推定之，承主席團之命，處理全會事務。

第十六條 國民大會代表於會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第十七條 國民大會代表在會期中，除現行犯外，非經國民大會之許可，不得逮捕或拘禁。

第十八條 國民大會會議時，有違法或紊亂議場秩序者，主席得警告或制止，並得禁止其發言，其情節重大者，得付懲戒。

第十九條 前條懲戒，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。

第二十條 本法施行日期，以命令定之。

(五) 國民大會代表選舉法

民國二十五年五月十四日國民政府公布，又經立法院於民國廿六年四月三十日修正（括弧中即修正之處）。

第一章 總綱

第一條 本法依國民大會組織法第二條第二項之規定制定之。

第二條 國民大會代表之總額爲一千二百名，依左列各款分配之：

一、依區域選舉方法選出者六百六十五名；

二、依職業選舉方法選出者三百八十名；

三、依特種選舉方法選出者一百五十五名。（改爲「國民大會之代表，除當然代表外其名額如左：（一）依區域選舉方法，選

出者六百六十五名；（二）依職業選舉方法，選出者三百八十名；（三）依特種選舉方法選出者一百五十五名；（四）由國民

政府指定者，二百四十名」）。

第三條 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。

第四條 有左列各款情事之一者，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。

第五條 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，任其擇定為一個團體之選舉人。

第六條 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。（改為「國民大會代表之選舉，以無記名單記法行之，其選舉票應載候選人全體姓名，由選舉人就中圈選一人」）。

第七條 前條候選人以得票比較多數者當選為國民大會代表，票數相同須決定何人當選時，以抽籤定之。

第八條 國民大會代表，依前條規定選足法定名額後，其他得票之候選人，按票數多寡定其名次先後，為國民大會代表候補人，其名

額與當選人同。

第二章 區域選舉

第九條 各省及直隸於行政院之市，依區域選舉方法，應出國民大會之名額，依附表一之所定。

第十條 各省國民大會代表，分區選舉之，其選舉區之劃分及每區應出代表之名額，依附表二之所定。

第十一條 各選舉區由該區內各縣之鄉長、鎮長聯合推選候選人，其名額為該區應出國民大會代表名額之十倍。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。

第十二條 各選舉區候選人應具有左列資格：

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為限；

二、年滿二十五歲；

三、現為該選舉區內之人民。

第十三條 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（此條刪去）。

第十四條 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（此條刪去）。

第十五條 各選舉區應出之國民大會代表，由各該區有選舉權人依第六條之規定選舉之（改為第十三條）。

第十六條 直隸於行政院之市，其國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉，準用第十三條及第十五條之規定。

（改為第十四條）直隸於行政院之市，其國民大會代表候選人之推選及代表之選舉，準用第十一條至第十三條之規定）。

第三章 職業選舉

第十七條 各省及直隸於行政院之市，其各種職業團體應出國民大會代表之名額，依附表三之所定（改爲第十五條）。

第十八條 自由職業團體國民大會代表之選舉，不分區域，其名額依附表四之所定（改爲第十六條）。

第十九條 參加選舉之職業團體及自由職業團體，以在本法公布前依法成立者爲限（改爲第十七條）。

第二十條 各省職業團體由各該團體之機關職員推選候選人，其名額爲各該團體應出代表名額之三倍。前項機關職員以各該職業團體執行機關之職員爲限（改爲第十八條）。

第二十一條 各省職業團體之候選人應具有左列資格：

一、有選舉人之資格；

二、年滿二十五歲；

三、從事各該職業滿三年以上；

四、現爲各該團體之會員。前項從事職業年限如有繼續時，合併各期間計算之（改爲第十九條）。

第二十二條 各省職業團體所推選之候選人，由國民政府就中指定二倍於各該團體應出代表之名額爲候選人（此條刪去）。

第二十三條 各省職業團體應出之國民大會代表，由各該職業團體有本法所定選舉權之會員，依第六條之規定選舉之（改爲第二十二條）。

第二十四條 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爲之。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爲之。職業團體之會員如爲團體時，國民大會代表之選舉，由各該會員團體之會員爲之（改爲第二十一條）。

第二十五條 直隸於行政院之市，其各種職業團體國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉，準用第二十條至第二十四條之規定。（改爲第二十二條）「直隸於行政院之市，其各種職業團體國民大會代表候選人之推選及代表之選舉，準用第十八條至第二十一條之規定」。

第二十六條 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（改爲第二十三條）。

第四章 特種選舉

第一節 遼寧吉林黑龍江熱河四省之選舉

第二十七條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之選舉，不分區域與職業，其代表名額如左：

遼寧省十四名；

吉林省十三名；

黑龍江省九名；

熱河省九名。

前項吉林省代表名額內，應有二名由東省特別區選出（改爲第二十四條）。

第二十八條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之候選人，由國民政府指定之，其名額爲各該省應出代表名額之三倍（改爲第二十五條）。

五條）。

第二十九條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之選舉，由選舉總事務所發給選舉證，各該省有選舉權人，向在省區內之選舉監督領

取之（改爲第二十六條）。

第三十條 選舉人領得選舉證後，得依第六條之規定，向前條選舉監督所指定之場所投票，或將選舉票逕寄選舉總監督。前項選舉票

應另備票匣，解送選舉總監督開票（改爲第二十七條）。

第二節 蒙古西藏之選舉

第三十一條 蒙古應出之國民大會代表其名額如左：

一、由錫林郭勒盟、烏爾察布盟、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、土默特特別旗選出者九名；

二、由巴圖塞特奇勒圖中路盟、烏拉恩素珠克圖四路盟及青塞特奇勒圖盟選出者三名；

三、由哲里木盟、卓索圖盟、昭烏達盟、呼倫貝爾部及伊克明安特別旗選出者五名；

四、由其他蒙古各盟部旗選出者七名（改爲第二十八條）。

第三十二條 西藏應出之國民大會代表其名額如左：

一、由在西藏地方有選舉權人選出者十名；

二、由在其他省區內有選舉權之西藏人民選出者六名（改爲第二十九條）。

第三十三條

第三十一條第一款第二款及第三十二條第一款所定應出之國民大會代表，其候選人之推選指定及代表之選舉，分別比

照關於各省區域選舉之規定。（改爲第三十條）「第二十八條第一款，及第二十九條第一款所定應出之國民大會代表，其

候選人之推選及代表之選舉，分別比照關於各省區域選舉之規定。但所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍，於各該

款所定應出代表之名額爲候選人」。

第三十四條

第三十一條第三款第四款及第三十二條第二款所定應出之國民大會代表，其候選人之推選指定及代表之選舉，分別比

照關於遼寧、吉林、黑龍江、熱河四省選舉之規定。（改爲第三十一條）「第二十八條第三款、第四款，或第二十九條第二款，所

定應出之國民大會代表，其候選人之推選及代表之選舉，分別比照關於遼寧、吉林、黑龍江、熱河四省選舉之規定」。

第三節 在外僑民之選舉

第三十五條

在外僑民應出之國民大會代表其名額如左：

在檀香山者一名，在智利者一名，在祕魯者一名，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，在臺灣者一名（改爲第三十二條）。

第三十六條 在外僑民應出之國民大會代表，其候選人之推選及指定，比照關於職業選舉之規定，但推選候選人之團體，由僑務委員會定之（改爲第三十三條）。

第三十七條 在外僑民應出之國民大會代表之選舉，比照關於各省區域選舉之規定（改爲第三十四條）。

第四節 軍隊之選舉

第三十八條 全國陸、海、空軍軍隊及軍事教育機關，應選出國民大會代表三十名（改爲第三十五條）。

第三十九條 軍隊國民大會代表候選人，依左列方法推選之：

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隊聯合推選；

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。

前項推選之候選人，由國民政府就中指定九十名爲候選人（改爲第三十六條）。

第四十條 軍隊國民大會代表，由陸、海、空軍軍隊及軍事教育機關之官兵，依本法有選舉權者，就國民政府指定之候選人，依第六條之規定選舉之（改爲第三十七條）。

第四十一條 軍隊國民大會代表候選人應具有左列資格：

一、有選舉人之資格；

二、年滿二十五歲；

三、曾在國民革命軍服務五年以上者，有勳績或曾在軍事教育機關畢業學行俱優者（改爲第十八條）。

第五章 選舉總事務所及選舉監督

第四十二條 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；選舉總事務所之組織，以命令定之（改爲第三十九條）。

第四十三條 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，無最高行政長官者，由選舉總事務所就該區內行政長官中派充之（改爲第四十條）。

第四十四條 直隸於行政院之市設選舉監督，以市長充任（改爲第四十一條）。

第四十五條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河四省及自由職業團體之選舉，以內政部部长爲選舉總監督，蒙古、西藏之選舉，以蒙藏委員會委員長

爲選舉總監督，國外僑民之選舉，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（改爲第四十二條）。

第四十六條 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（改爲第四十三條）。

第四十七條 推選人、選舉人及候選人之資格，由選舉監督審查之（改爲第四十四條）。

第四十八條 選舉日期及選舉場所，由選舉監督定之（改爲第四十五條）。

第四十九條 關於國民大會代表選舉之投票開票，置投票管理員，投票監察員，開票管理員，開票監察員，由選舉監督派充之（改爲第四十六條）。

第五十條 選舉監督及前條職員，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（改爲第四十七條）。

第五十一條 國民大會代表之當選證書，由選舉監督發給之（改爲第四十八條）。

第六章 選舉及當選無效

第五十二條 有左列情事之一時，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（改爲第四十九條）。

第五十三條 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（改爲第五十條）。

第五十四條 有左列情事之一時，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（改爲第五十一條）。

第五十五條 當選無效或當選人不願應選時，應以第八條所定之候補人依次遞補（改爲第五十二條）。

第七章 選舉訴訟

第五十六條 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（改爲第五十三條）。

第五十七條 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（改爲第五十四條）。

第五十八條 選舉訴訟歸該管高等法院管轄，應先於其他訴訟審判之，以一审終結。關於軍隊選舉訴訟，由軍事委員會軍法處審判（改爲第五十五條）。

第五十九條 關於選舉之犯罪，依刑法處斷（改爲第五十六條）。

第八章 附則

（第五十七條 第四章所列各種選舉，如無法舉行時，其代表得由政府指定之）。

第六十條 本法之解釋權，屬於國民大會代表選舉總事務所（改爲第五十八條）。

第六十一條 本法施行細則以命令定之（改爲第五十九條）。

第六十二條 本法施行日期以命令定之（改爲第六十條）。

代表選舉法四附表

國民大會代表選舉法之附表凡四：

(一) 依區域選舉方法之各省及直隸於行政院之市，應出國民大會代表名額表。

(二) 各省選舉區之劃分，及每區應出國民大會代表名額表。

(三) 各省及直隸於行政院之市各種職業團體應出國民大會代表名額表。

(四) 自由職業團體代表名額表。各表全文如下：

附表一

依區域選舉方法之各省及直隸於行政院之市，應出國民大會代表名額表：

江蘇四四、 浙江三三、 安徽三五、 江西二八、 湖北四〇、

湖南四三、 四川四四、 西康九、 河北四三、 山東四四、

山西二二、 河南四四、 陝西二〇、 甘肅一四、 青海九、

(其中一名，由威海衛行政區選出。)

福建二、	廣東四、	廣西二、	雲南二、	貴州一、六、
察哈爾一〇、	綏遠一〇、	寧夏九、	新疆二、	南京四、
上海八、	北平六、	天津五、	青島二、	西京二、
總計六六五。				

附表二

各省選舉區之劃分及每區應出國民大會代表名額表：

江蘇省

- | | |
|-----|-------------------------------|
| 第一區 | 溧陽、鎮江、丹陽、金壇、宜興、揚中、四、 |
| 第二區 | 無錫、武進、江陰、常熟、太倉、崑山、吳縣、吳江、六、 |
| 第三區 | 南通、崇明、啓東、海門、如皋、靖江、四、 |
| 第四區 | 松江、金山、奉賢、南匯、川沙、上海、寶山、嘉定、青浦、六、 |
| 第五區 | 江都、泰縣、江浦、六合、儀徵、高郵、泰興、五、 |
| 第六區 | 鹽城、阜寧、興化、東台、三、 |
| 第七區 | 淮陰、淮安、泗陽、宿遷、寶應、連水、四、 |

第八區 連雲市、東海、灌雲、沈陽、贛榆、四、

第九區 銅山、沛縣、豐縣、碭山、蕭縣、邳縣、睢寧、五、

第十區 江寧、句容、溧水、高淳、三、

浙江省

第一區 杭州市、嘉興、杭縣、海寧、嘉善、平湖、海鹽、富陽、桐鄉、崇德、新登、分水、桐廬、六、

第二區 臨海、寧海、黃巖、天台、仙居、溫嶺、三、

第三區 紹興、蕭山、諸暨、餘姚、嵊縣、上虞、新昌、三、

第四區 吳興、長興、安吉、德清、武康、餘杭、孝豐、臨安、於潛、昌化、四、

第五區 衢縣、江山、淳安、遂安、開化、常山、龍游、壽昌、建德、四、

第六區 蘭谿、東陽、金華、浦江、義烏、永康、湯溪、武義、三、

第七區 永嘉、平陽、瑞安、樂清、泰順、玉環、三、

第八區 鄞縣、慈谿、定海、鎮海、奉化、象山、南田、三、

第九區 麗水、龍泉、遂昌、青田、縉雲、景甯、慶元、松陽、雲和、宣平、四、

安徽省

第一區 太湖、懷寧、宿松、桐城、潛山、望江、四、

第二區 蕪湖、繁昌、南陵、廬江、當塗、銅陵、無爲、巢縣、五、

第三區 六安、合肥、舒城、霍山、立煌、岳西、四、

第四區 壽縣、霍邱、鳳台、懷遠、鳳陽、定遠、三、

第五區 滁縣、天長、來安、全椒、含山、和縣、嘉山、四、

第六區 泗縣、盱眙、五河、靈璧、宿縣、三、

第七區 阜陽、潁上、渦陽、亳縣、太和、臨泉、三、

第八區 貴池、青陽、太平、石埭、東流、至德、三、

第九區 宣城、郎溪、廣德、寧國、涇縣、旌德、三、

第十區 休寧、祁門、歙縣、黟縣、績溪、三、

江西省

第一區 南昌市、武寧、南昌、新建、進賢、安義、永修、修水、銅鼓、奉新、靖安、四、

第二區 萍鄉、宜春、分宜、萬載、新喻、上高、宜豐、高安、新淦、清江、豐城、四、

第三區 吉安、吉水、永豐、峽江、泰和、萬安、遂川、安福、永新、寧岡、蓮花、四、

第四區 蕪縣、大庾、崇義、上猶、南康、信豐、龍南、虔南、定南、尋鄔、安遠、四、

第五區 九江市、浮梁、鄱陽、九江、星子、湖口、彭澤、都昌、瑞昌、德安、樂平、婺源、德興、四、

第六區 上饒、玉山、廣豐、鉛山、弋陽、橫峯、餘江、萬年、貴溪、餘干、三、

第七區 南城、南豐、資谿、臨川、宜黃、崇仁、樂安、黎川、光澤、東鄉、三、

第八區 甯都、廣昌、石城、瑞金、會昌、零都、興國、二、

湖北省

第一區 武昌市、漢口市、武昌、漢陽、蒲圻、嘉魚、咸寧、通城、崇陽、陽新、鄂城、通山、大冶、七、

第二區 蘄春、浠水、黃梅、廣濟、羅田、英山、麻城、黃陂、禮山、黃安、黃岡、六、

第三區 隨縣、安陸、孝感、應山、雲夢、應城、漢川、京山、鍾祥、天門、六、

第四區 江陵、監利、石首、公安、枝江、松滋、荊門、沔陽、潛江、五、

第五區 襄陽、棗陽、宜城、光化、穀城、南漳、保康、四、

第六區 宜昌、遠安、當陽、宜都、興山、秭歸、長陽、五峯、五、

第七區 恩施、宣恩、建始、巴東、鶴峯、利川、咸豐、來鳳、四、

第八區 鄖縣、均縣、鄖西、房縣、竹山、竹谿、三、

湖南省

第一區 長沙市、長沙、湘陰、瀏陽、湘潭、甯鄉、益陽、湘鄉、安化、五、

第二區 衡陽、衡山、安仁、耒陽、常甯、鄧縣、茶陵、攸縣、醴陵、五、

第三區 零陵、邵陽、東安、道縣、寧遠、永明、江華、新田、四、

第四區 邵陽、新化、武岡、新寧、城步、靖縣、會同、通道、綏寧、五、

第五區 岳陽、平江、臨湘、華容、常德、桃源、漢壽、沅江、南縣、五、

第六區 沅陵、瀘溪、辰谿、溆浦、芷江、黔陽、麻陽、晃縣、鳳凰、乾城、六、

第七區 永順、龍山、保靖、桑植、澧縣、安鄉、臨澧、石門、慈利、大庸、古丈、永綏、七、

第八區 桂陽、臨武、藍山、嘉禾、郴縣、永興、宜章、資興、汝城、桂東、六、

四川省

第一區 成都市、成都、新都、簡陽、金堂、廣漢、什邡、二、

第二區 華陽、雙流、溫江、郫縣、新繁、崇寧、淮縣、彭縣、新津、崇慶、三、

第三區 重慶市、巴縣、江北、長壽、涪陵、南川、綦江、武勝、合川、三、

第四區 銅梁、璧山、大足、永川、榮昌、江津、瀘縣、合江、納谿、江安、三、

第五區 閬中、蒼溪、南部、廣元、昭化、巴中、通江、南江、劍閣、三、

第六區 南充、西充、蓬山、營山、儀隴、廣安、岳池、鄰水、渠縣、達縣、大竹、二、

第七區 宜賓、慶符、富順、南溪、長甯、高縣、筠連、珙縣、興文、隆昌、屏山、敘永、古宋、古蔺、四、

第八區 奉節、巫山、雲陽、開縣、巫溪、萬源、城口、宣漢、開江、三、

第九區 平武、江油、北川、彰明、德陽、安縣、綿竹、梓潼、羅江、蘇陽、三、

第十區 西昌、冕寧、鹽源、會理、越嶲、鹽邊、昭覺、寧南、雷波、雅安、漢源、榮經、三、

第十一區 蘆山、天全、邛崃、大邑、蒲江、茂縣、汶川、懋功、松潘、理番、寶興、金陽、（設治局）四、

第十二區 名山、樂山、峨眉、洪雅、夾江、犍爲、榮縣、威遠、峨邊、馬邊、三、

第十三區 三台、射洪、鹽亭、中江、遂寧、蓬溪、安岳、樂至、潼南、二、

第十四區 資中、資陽、內江、仁壽、井研、眉山、丹棱、彭山、青神、二、

第十五區 忠縣、酆都、墊江、梁山、萬縣、石碛、酉陽、秀山、黔江、彭水、三、

西康省

第一區 康定、九龍、瀘定、雅江、道孚、理化、瞻化、稻城、巴安、德榮、甘孜、爐霍、丹巴、定鄉、四、

第二區 寧靜、察雅、貢縣、察隅、科麥、恩達、昌都、鹽井、武成、鄂柯、石渠、白玉、德格、同普、嘉黎、碩督、太昭、五、

河北省

第一區 大興、通縣、順義、懷柔、密雲、昌平、香河、武清、三、

第二區 宛平、良鄉、房山、涿縣、固安、永清、安次、霸縣、三、

第三區 清苑、容城、雄縣、安新、徐水、高陽、蠡縣、博野、安國、三、

第四區 易縣、涿水、涿源、新城、定興、滿城、完縣、唐縣、望都、三、

第五區 盧龍、遷安、撫寧、昌黎、灤縣、樂亭、臨榆、都山（設治局）三、

第六區 河間、獻縣、肅寧、任邱、交河、寧津、吳橋、東光、南皮、三、

第七區 天津、青縣、靜海、滄縣、鹽山、慶雲、大城、文安、新鎮、三、

第八區 正定、新樂、阜平、行唐、靈壽、平山、獲鹿、井陘、二、

第九區 晉縣、無極、藁城、欒城、元氏、贊皇、趙縣、寧晉、高邑、三、

第十區 邢台、沙河、鉅鹿、堯山、內邱、任縣、柏鄉、隆平、臨城、三、

第十一區 永年、曲周、肥鄉、魏澤、威縣、溝縣、廣宗、平鄉、南和、三、

第十二區 大名、南樂、清豐、磁縣、廣平、邯鄲、成安、武安、涉縣、三、

第十三區 遵化、玉田、豐潤、寧河、薊縣、三河、平谷、寶坻、興隆、三、

第十四區 冀縣、南宮、新河、棗強、武邑、衡水、景縣、阜城、故城、三、

第十五區 深縣、武強、饒陽、安平、東鹿、定縣、曲陽、深澤、二、

山東省

第一區 濟南市、歷城、章邱、鄒平、長山、桓台、淄川、齊東、三、

第二區 德縣、德平、陵縣、臨邑、平原、禹城、濟陽、齊河、三、

第三區 濰陽、曲阜、寧陽、鄒縣、泗水、金鄉、滕縣、魚台、濟寧、嘉祥、四、

第四區 聊城、博平、茌平、清平、高唐、長清、恩縣、夏津、武城、四、

第五區 堂邑、臨清、邱縣、館陶、冠縣、莘縣、范縣、觀城、朝城、四、

第六區 益都、臨淄、博興、高苑、廣饒、臨朐、博山、昌樂、壽光、四、

第七區 蓬萊、黃縣、福山、棲霞、牟平、文登、海陽、萊城、三、

第八區 掖縣、平度、濰縣、昌邑、膠縣、高密、即墨、招遠、萊陽、三、

第九區 惠民、青城、陽信、無棣、樂陵、商河、濱縣、利津、霑化、蒲台、四、

第十區 臨沂、郯城、費縣、蒙陰、沂水、日照、諸城、安邱、嶧縣、四、

第十一區 泰安、肥城、新泰、萊蕪、東平、東阿、平陰、汶上、陽穀、壽張、四、

第十二區 荷澤、單縣、城武、鉅野、鄆城、曹縣、濮縣、鄆城、定陶、三、

山西省

第一區 陽曲、太原、榆次、太谷、祁縣、徐溝、交城、文水、岢嵐、嵐縣、清源、興縣、三、

第二區 汾陽、平遙、介休、孝義、臨縣、石樓、離石、方山、中陽、二、

第三區 長治、長子、屯留、襄垣、潞縣、黎城、平順、壺關、遼縣、和順、榆社、三、

第四區 晉城、高平、陽城、陵川、沁水、新絳、聞喜、河津、稷山、絳縣、垣曲、二、

第五區 沁縣、沁源、武鄉、隰縣、蒲縣、大寧、永和、霍縣、趙城、靈石、二、

第六區 臨汾、襄陵、洪洞、浮山、安澤、曲沃、翼城、鄉寧、吉縣、汾西、汾城、二、

第七區 永濟、臨晉、虞鄉、猗氏、萬泉、榮河、安邑、夏縣、平陸、芮城、解縣、二、

第八區 大同、懷仁、渾源、應縣、山陰、陽高、天鎮、廣靈、靈邱、二、

第九區 右玉、左雲、朔縣、平魯、寧武、偏關、神池、五寨、保德、河曲、二、

第十區 忻縣、定襄、靜樂、代縣、五台、崞縣、繁峙、平定、壽陽、盂縣、昔陽、二、

河南省

第一區 開封市、鄭縣、尉氏、通許、宛陵、成皋、密縣、新鄭、禹縣、中牟、四、

第二區 商邱、東仁、陳留、杞縣、葵邱、民權、柘城、永城、夏邑、虞城、四、

第三區 安陽、湯陰、林縣、臨漳、內黃、汲縣、淇縣、滑縣、滑縣、長垣、濮陽、東明、五、

第四區 新鄉、沁陽、博愛、修武、武陟、溫縣、孟縣、濟源、博浪、封邱、獲嘉、延津、輝縣、六、

第五區 許昌、臨潁、襄城、鄆陵、郟城、輔城、臨汝、魯山、四、

第六區 南陽、方城、新野、唐河、泌陽、內鄉、淅川、鄧縣、鎮平、桐柏、南召、舞陽、葉縣、六、

第七區 淮陽、沈邱、項城、商水、西華、鹿邑、太康、扶溝、三、

第八區 汝南、上蔡、西平、遂平、確山、正陽、新蔡、三、

第九區 潢川、光山、固始、商城、息縣、信陽、羅山、經扶、三、

第十區 洛陽、鞏縣、偃師、登封、伊川、宜陽、嵩縣、伊陽、三、

第十一區 陝縣、靈寶、澗鄉、盧氏、洛寧、鐵門、欒川、三、

陝西省

第一區 長安、臨潼、渭南、藍田、鄠縣、柞水、寧陝、整屋、二、

第二區 咸陽、興平、醴泉、高陵、涇陽、三原、富平、同官、耀縣、二、

第三區 膚施、甘泉、宜川、延川、延長、鄜縣、洛川、中部、宜君、柵子、延化、長武、三、

- 第四區 鳳翔、岐山、寶雞、扶風、郿縣、麟游、汧陽、隴縣、武功、永壽、乾縣、二、
- 第五區 南鄭、褒城、城固、洋縣、西鄉、鳳縣、寧羌、沔縣、略陽、留壩、鎮巴、佛坪、三、
- 第六區 榆林、神木、府谷、橫山、葭縣、米脂、清澗、吳堡、綏德、定邊、靖邊、保安、安定、安塞、三、
- 第七區 安康、平利、洵陽、白河、紫陽、石泉、漢陰、商縣、商南、雒南、山陽、鎮安、嵐皋、鎮坪、三、
- 第八區 大荔、朝邑、郃陽、澄城、韓城、華縣、華陰、潼關、蒲城、白水、平利、二、

甘肅省

- 第一區 蘭州市、皋蘭、榆中、洮沙、渭源、景泰、靖遠、定西、會寧、隴西、漳縣、臨潭、岷縣、臨洮、永登、康樂、設治局、三、
- 第二區 平涼、華亭、化平、隆德、莊浪、靜寧、崇信、固原、海原、二、
- 第三區 慶陽、涇川、靈台、環縣、合水、寧縣、正寧、鎮原、二、
- 第四區 天水、甘谷、武山、禮縣、西和、秦安、通渭、清水、兩當、成縣、徽縣、武都、康縣、文縣、西固、三、
- 第五區 臨夏、永靖、雷定、和政、夏和、一、
- 第六區 武威、民勤、永昌、山丹、民樂、張掖、臨澤、古浪、二、
- 第七區 酒泉、金塔、鼎新、高台、玉門、安西、敦煌、一、

青海省

第一區 樂都、互助、豐源、二、

第二區 西寧、民和、化隆、二、

第三區 湟源、大通、都蘭、二、

第四區 循化、貴德、同仁、同德、二、

第五區 共和、玉樹、囊謙、一、

福建省

第一區 長樂、閩侯、連江、羅源、福清、平潭、霞浦、寧德、福安、福鼎、四、

第二區 南平、永泰、閩清、古田、屏南、尤溪、沙縣、永安、將樂、順昌、三、

第三區 浦城、建甌、建陽、崇安、松溪、政和、壽寧、邵武、三、

第四區 廈門市、同安、莆田、仙遊、惠安、晉江、南安、安溪、金門、永春、德化、四、

第五區 漳浦、詔安、雲霄、東山、龍溪、南靖、海澄、平和、長泰、三、

第六區 龍巖、漳平、寧洋、大田、永定、上杭、華安、二、

第七區 長汀、連城、寧化、明溪、清流、武平、建寧、泰寧、三、

廣東省

第一區 廣州市、番禺、東莞、南海、三水、二、

第二區 新會、台山、赤溪、中山、寶安、順德、三、

第三區 曲江、樂昌、仁化、乳源、翁源、連縣、連山、陽山、南雄、始興、四、

第四區 惠陽、博羅、海豐、陸豐、紫金、河源、龍川、增城、四、

第五區 和平、龍門、連平、新豐、佛岡、清遠、從化、花縣、四、

第六區 汕頭市、潮安、潮陽、揭陽、惠來、澄海、普寧、南澳、四、

第七區 高要、四會、德慶、封川、開建、廣寧、英德、三、

第八區 高明、鶴山、新興、開平、恩平、陽春、陽江、三、

第九區 茂名、電白、信宜、化縣、吳川、羅定、雲浮、鬱南、四、

第十區 合浦、欽縣、靈山、防城、海康、遂溪、徐聞、廉江、三、

第十一區 瓊山、臨高、澄邁、定安、文昌、瓊東、樂會、三、

第十二區 萬寧、陵水、崖縣、感恩、昌江、儋縣、樂東、保亭、白沙、四、

第十三區 梅縣、興寧、五華、平遠、蕉嶺、饒平、大埔、豐順、三、

廣西省

第一區 桂林、興安、靈川、陽朔、百壽、義寧、龍勝、全縣、灌陽、二、

第二區 馬平、雒容、羅城、柳城、象縣、來賓、永福、中渡、榴江、二、

第三區 宜山、宜北、天河、河池、思恩、忻城、南丹、三江、融縣、二、

第四區 武鳴、遷江、上林、那馬、隆山、都安、隆安、果德、二、

第五區 凌雲、西隆、西林、東蘭、鳳山、恩隆、恩陽、百色、思林、二、

第六區 平樂、恭城、富川、鍾山、賀縣、荔浦、修仁、昭平、蒙山、二、

第七區 蒼梧、藤縣、岑溪、懷集、平南、武宣、信都、二、

第八區 邕寧、扶南、橫縣、永淳、上思、綏淥、賓陽、一、

第九區 崇善、左縣、同正、寧明、思樂、明江、龍州、憑祥、雷平、上金、二、

第十區 向都、天保、奉議、靖西、鎮邊、萬承、龍茗、鎮結、養利、二、

第十一區 鬱林、博白、北流、陸川、興業、貴縣、桂平、二、

雲南省

第一區 昆明市、昆明、富民、宜良、嵩明、晉寧、呈貢、安寧、羅次、祿豐、昆陽、易門、三、

第二區 保山、永平、鎮康、騰衝、龍陵、大理、祥雲、洱源、鳳儀、鄧川、賓川、雲龍、彌渡、梁河、設治局、隴川、(設治局)、瑞麗、設治局、潞西、(設治局)、盈

江(設治局)蓮山(設治局) 三

第三區 蒙自、建水、曲溪、通海、河西、峨山、石屏、開遠、華甯、箇舊、龍武(設治局) 二、

第四區 楚雄、廣通、雙柏、牟定、鹽興、武定、元謀、祿勳、姚安、大姚、鎮南 二、

第五區 廣南、富州、文山、馬關、西畴、視山、瀘西、彌勒、師宗、邱北、屏邊 二、

第六區 曲靖、平彝、潯益、馬龍、陸良、羅平、尋甸、巧家、會澤、宣威 二、

第七區 昭通、永善、綏江、魯甸、大關、鹽津、激江、玉溪、路南、江川、鎮雄、彝良 二、

第八區 碧江(設治局) 貢山(設治局) 瀘水(設治局) 鹽豐、德欽(設治局) 瀘貢(設治局) 麗江、關坪、鶴慶、劍川、維西、中甸、永勝、華坪、永仁、

第九區 寧洱、景谷、墨江、思茅、江城、六順、鎮越、車里、南峯、佛海、寧江(設治局) 二、

第十區 順寧、雲縣、緬寧、昌寧、元江、新平、瀾滄、鎮沅、景東、雙江、蒙化、漾濞 二、

貴州省

第一區 貴陽市、定番、貴筑、龍里、修文、息烽、開陽、羅甸、長寨、廣順、貴定、大塘 二、

第二區 安順、織金、郎岱、關嶺、普定、鎮寧、平壩、紫雲、清鎮 二、

第三區 興義、興仁、安龍、盤縣、貞豐、安南、普安、册亨 二、

第四區 畢節、大定、黔西、威寧、水城、納雍、金沙 一、

第五區 遵義、桐梓、正安、赤水、仁懷、綏陽、湄潭、道真、二、

第六區 銅仁、思南、德江、湄川、鳳岡、后坪、沿河、印江、江口、石阡、省溪、玉屏、松桃、二、

第七區 鎮遠、黃平、施秉、青溪、三穗、岑峯、台拱、劍河、天柱、平越、鱸山、餘慶、甯安、二、

第八區 獨山、榕江、錦屏、永從、下江、黎平、邵勻、平舟、荔波、八寨、丹江、三合、都江、麻江、三、

察哈爾省

第一區 萬全、張北、崇禮、(設治局) 二、

第二區 宣化、懷來、延慶、一、

第三區 涿鹿、陽原、懷安、蔚縣、二、

第四區 龍關、赤城、沽源、多倫、二、

第五區 寶昌、康保、商都、尚義、(設治局) 新明、(設治局) 三、

綏遠省

第一區 歸綏、武川、托克托、和林格爾、清水河、三、

第二區 集寧、豐鎮、興和、陶林、涼城、三、

第三區 包頭市、包頭、薩拉齊、固陽、東勝、三、

第四區 五原、臨河、安北（設治局） 一、

寧夏省

第一區 寧夏、寧朔、平羅、磴口、陶樂（設治局） 三、

第二區 金積、靈武、鹽池、豫旺 二、

第三區 中衛、中寧 一、

第四區 紫湖（設治局） 一、

第五區 居延（設治局） 一、

新疆省

第一區 迪化、昌吉、綏來、沙灣、阜康、字遠、奇台、呼圖壁、吐魯番、鄯善、鎮西、哈密、烏蘇、乾德、木壘河、七角井（設治局） 托克遜（設治局） 三、

第二區 綏定、伊寧、霍爾果斯、精河、博樂、塔城、額敏、阿克蘇、溫宿、拜城、柯坪、烏什、庫車、沙雅、托克蘇、阿瓦提、吉木乃、哈巴河、和什托落蓋（設治局） 鞏留、承化、布倫托海、布爾津 四、

第三區 疏勒、疏附、伽師、英吉沙、莎車、蒲犁、巴楚、葉城、皮山、和闐、子闐、且末、洛浦、焉耆、尉犁、塔羌、輪台、墨玉、策勒、葉爾羌、烏魯克恰提（設治局）

麥蓋提、澤普、庫爾勒（設治局） 賽圖拉（設治局） 五、

附表二

各省及直隸於行政院之市各種職業團體，應出國民大會代表名額表：

- | 蘇 農會七、工會七、商會七、總額二一。
- | 浙 農會五、工會五、商會五、總額一五。
- | 皖 農會五、工會五、商會五、總額一五。
- | 贛 農會六、工會六、商會六、總額一八。
- | 鄂 農會六、工會六、商會六、總額一八。
- | 湘 農會七、工會七、商會七、總額二一。
- | 川 農會七、工會七、商會七、總額二一。
- | 西康 農會一、工會一、商會一、總額三。
- | 冀 農會七、工會七、商會七、總額二一。
- | 魯 農會七、工會七、商會七、總額二一。
- | 晉 農會三、工會三、商會二、總額八。
- | 豫 農會七、工會七、商會七、總額二一。
- | 陝 農會四、工會四、商會三、總額一一。

- 甘 農會二、工會二、商會一、總額五。
 青海農會一、工會一、商會一、總額三。
 閩 農會三、工會三、商會三、總額九。
 粵 農會七、工會七、商會七、總額二一。
 桂 農會三、工會二、商會二、總額七。
 滇 農會三、工會三、商會二、總額八。
 黔 農會三、工會二、商會二、總額七。
 察 農會一、工會一、商會一、總額三。
 綏 農會一、工會一、商會一、總額三。
 寧夏農會一、工會一、商會一、總額三。
 新疆農會一、工會一、商會一、總額三。
 京 農會二、工會二、商會二、總額六。
 滬 農會四、工會四、商會四、總額一二。
 平 農會二、工會二、商會二、總額六。

津 農會二、工會二、商會二、總額六。

青島農會一、工會一、商會一、總額三。

西京農會一、工會一、商會一、總額三。

以上總計農會（漁會在內）代表一一零名，工會代表二零八名，商會（航業公會在內）代表二零四名，合計三二二名。

附表四

自由職業團體代表名額表：

律師團體一〇，會計師團體五，醫藥師團體八，新聞記者團體一一，工程師團體六，教育會、國立大學、獨立學院、教育部立案之大學獨立學院之教育團體一八，以上總計五八名。

中國憲法大綱終

(大 學 用 書 之 一)

新 刑 事 訴 訟 法 精 義

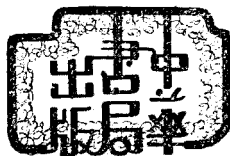
江 海 編 精 裝 一 冊 實 售 一 元 三 角

我國自新刑事訴訟法頒行後，坊間尙乏專著，即間有一二種，亦僅足供學者參考，不適於課堂講授。編者緣是提綱挈領，聚其精英，編成此書，名曰精義。以之支配法學院整個學年教材，已可無遺漏之虞。內容計分緒論、本論：緒論先說明刑事訴訟及刑事訴訟法之意義、主義、效力、沿革及其法例等。本論計分九編：①總則，②第一審程序，③上訴審程序，④抗告程序，⑤再審程序，⑥非常上訴程序，⑦簡易程序，⑧刑罰執行程序，⑨刑事中附帶民事訴訟程序。全書均以新刑事訴訟法為根據，敘述簡明，了無艱澀，允稱傑構。

新 刑 事 法 之 理 論 與 實 用 總 則 編

高 德 明 著 一 冊 實 售 五 角

本書編制，係屬創例，融貫理論實用，匯合一編，仍照刑法總則分爲十二章。每章首端，列論一篇，援引現行各國立法例及名家學說，並參以著者心得，或評其軒輊，或闡其精微，務使表現立法真髓；如對保安處分之論見，重傷法意之演析，防衛與避難行為之表解，刑罰加減之原旨等等，獨有發明，俾讀者先得澈底瞭解我國刑法精神，然後根據司法院解釋，最高法院判例，或具體事實之啓示，逐條演析，旁稽博引，以極簡明之理論，求實用上之精當，使讀者攬卷研觀，互臻朗闢，理論實用，兩無疑義也。



研究國際法的讀物

國際公法原論(社會科) 學叢書

譚焯宏編

原售一元五角
改售一元三角半

本書共分三編：第一編總論國際法學，國際法歷史，學派及學說，我國古代之公法思想；第二編為平時國際公法，計分五部：第一部概論人類社會之組織以至國與國之關係，第二部敘述國家管轄之範圍，第三部詳論國家之獨立自衛平等，第四部為國際行政法及國際聯盟，第五部為國際司法機關與解決紛爭之方法及華盛頓會議之解決；第三編為戰時國際公法，又分六部：第一部總論戰爭之意義，應守公法之義務與戰時國家人民之關係，第二部陸戰法規及戰鬥手段，俘虜、病者、傷者之待遇，衛生機關及占領地之權利義務，第三部為海戰法規，第四部論空戰威力所及之範圍及其戰爭法，第五、六兩部，論休戰及中立國之權利、義務與戰時禁制品之意義。全書敘述精當而詳確，有條不紊。

周敦禮編著

並裝一冊

原售九角

改售八角

新	私	國
論	法	際

，詳為論列，務使理論與實際並重，無稍偏倚。取材力求新穎，例如國籍及民法諸編，其引證法例，均係根據國民政府新頒布之國籍法、新民法等而編輯。至關於各種學理方面則除廣搜博採外，並以批評之眼光論斷之，使讀者有所抉擇之助。本書中凡關於法律上之重要專門名詞，多附註各種西文，以資參考。

本書內容分汎論與本論兩大編：在汎論中，將國際私法之概念、性質、淵源、學說、立法、沿革等，先作一概括之敘述；在本論中，則將國籍法、準據法、外國人之地位、國際民法、及國際商法等重要問題

中華書局出版

大 學 用 書 兩 種

張 雋 青 先 生 編

新 刑 法 總 則 大 綱

本書根據民國二十四年七月施行之新刑法而編著。刑法總則中之各種學說，以及有效部分判例及解釋，均有扼要之論述。全書分二十七章，凡關於刑法權及刑罰制度之主義，刑法之沿革、解釋、效力，犯人、引渡、犯罪之意義、主體、客體、行為階段、未遂犯、刑事責任、違法之阻却、共犯、累犯、數罪併罰、犯罪成立之時與地、刑罰之意義、目的、種類、刑之酌科及加減、緩刑、假釋、時效、保安處分等，均分章論述。著者歷任法院推事、檢察官、各大學法學教授多年，對於法學研究湛深，本書即為其任事經驗及教授心得之結晶，可為大學法學院教本及法官律師之參考。

精裝一冊 一元二角

新 刑 法 分 則 大 綱

本書係根據民國二十四年七月一日施行之新刑法編著。特色有四：●關於新舊刑法不同之點，均提出說明之；●全部刑法分則中之罪名及其構成要件，均依刑法條文之次序論述之；●歷來刑法中重要之判例及解釋，皆分別列於每章之後，俾資參證；●每判例或解釋之後，均設有問題，使讀者瞭解刑法條文之如何適用。本書除適合大學法學院用作教本外，並可供法官律師辦案時之參考。

精裝一冊 一元五角

中 華 書 局 出 版

中1785[全]26,3.

大學用
書之一

中國行政法總論

著者爲行政法專家，曾任中央政治會議行政法規整理委員會專門委員及東吳大學教授，現任國立武漢大學行政法講師。居常以「證方法研究中國行政法，將所得結果，先後在東吳大學及武漢大學講授，本書即講授之結晶，以所採方法，歷來之方法迥異，所說明者爲本國行政法上之現象，故其理論與歷來的著作迥異，與同一學派之外國著作亦不完全相同。我國自國民政府成立以後，立法工作，已從模仿的階段而進入創造的階段，因「證」的根本規範，即「總理之遺教」中之「五權憲法」與行政法之關係，尤爲密切。以此根本規範爲基礎之行政法規，在世界上自另成一法系，而其整個運用上之完善及其中數種制度（如監察制度及考銓制度）之特長，乃甚顯著。所以我人應致力於中國行政法系之邏輯的及理論的解說之研究。但吾國行政法上之若干問題，非現有之外國學說所能解決，應用實證的方法而得正確之解答。本書即採乘形而上主義，而採取實證方法，以闡明中國行政法上之現象。以「公務」爲基礎概念及「五權分立」爲出發點，從事於解釋現實制度。理論與事實並重，對於重要制度及規則，皆求得其正確之意義及性質，並不拘泥於傳統的學說，而常有獨到之見解。全書分六章，包涵基礎概念，行政組織，關於公務之法律地位，行政行爲，彈劾及懲戒，訴願，審理及行政審判。

陶天南著
精裝一冊
實售一元

中華書局出版

